

平成18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18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、テーマに关心を持つ民間企業役職員等の幅広い参加を得た。

- 平成18年5月19日(金)、当センターと(財)公共政策調査会及び(財)全国暴力追放運動推進センターとの共催により、フォーラム「反社会的勢力(総会屋・暴力団等)問題と企業の安全を考える」をグランドアーク半蔵門において開催した。セミナー講演者は、米田壮氏(警察庁 組織犯罪対策部長)、金子正志氏(弁護士 日本弁護士連合会民事介入暴力対策委員会副委員長)であった。
- 平成18年7月12日(水)、(財)社会安全研究財団との共催、警察政策学会の後援により、警察政策フォーラム「サイバー犯罪・サイバーテロ対策の推進に向けて」をグランドアーク半蔵門において開催した。基調講演は、ドナルド・アンディ・ペーディ氏(米国国土安全保障省 国家サイバーセキュリティ部部長代行)及びアンドリュー・リブスレー氏(英国重大組織犯罪対策庁 電子犯罪部次世代技術・事業部門長)により行われた。また、パネリストは、田中芳夫氏(マイクロソフト株式会社 執行役員 最高技術責任者)、中尾康二氏(KDDI株式会社 技術統括本部技術開発本部情報セキュリティ技術部長)、安富潔氏(慶應義塾大学大学院 法務研究科教授)、青山研一氏(警察庁 情報通信局情報技術解析課長)、坂明氏(警察庁 生活安全局情報技術犯罪対策課長)であり、警察政策研究センター所長の小野正博がコーディネーターを務めた。また、関西地区においては、7月13日(木)に大阪大学、(財)社会安全研究財団との共催、警察政策学会の後援により、社会安全セミナー「サイバー犯罪・サイバーテロ対策の推進に向けて」を大阪大学中之島センター佐治敬三メモリアルホールにおいて開催した。講演はドナルド・アンディ・ペーディ氏、アンドリュー・リブスレー氏及び佐久間修氏(大阪大学大学院 高等司法研究科教授)により行われた。
- 平成18年9月1日(金)、警察政策学会との共催により、警察政策研究会「多機関連携による少年非行対策」を三田共用会議所において開催した。講演は、デドリック・カストバーグ氏(ハワイ大学ヒロ校 政治学部教授)、渥美東洋氏(中央大学名誉教授)及び井内清満氏(特定非営利活動法人 ユースサポートセンター友懇塾理事長)により

行われた。

- 平成18年10月18日(水)、在日フランス大使館との共催、(財)社会安全研究財団の後援により、警察政策研究会「危機管理のための関係機関の連携」を三田共用会議所において開催した。基調講演は、ジョエル・ルベシュ氏(フランス 特命担当知事 元モルビアン県知事)及び山浦耕志氏(内閣官房危機管理審議官)により行われた。
- 平成18年10月25日(水)、(財)警察大学校学友会との共催、警察政策学会の後援により、警察政策フォーラム「マネー・ローンダリング対策～組織犯罪・国際テロリズムの資金源を断つために～」を中央大学駿河台記念館大ホールにおいて開催した。基調講演は、デヴィッド・トーマス氏(英国 重大組織犯罪対策庁(SOCA) 特定資金情報部長)、リズ・アトキンス氏(豪州 取引報告分析センター(AUSTRAC) 取締政策部長)により行われた。また、パネリストは、阿部耕一氏(全国銀行業界 業務部次長)、篠崎芳明氏(弁護士)、中野目善則氏(中央大学 法科大学院教授)、目黒克幸氏(金融庁 特定金融情報室長)、永井達也氏(警察庁 長官官房参事官)で、警察政策研究センター所長の小野正博がコーディネーターを務めた。
また、関西地区においては、10月26日(木)に甲南大学、(財)警察大学校学友会との共催、警察政策学会の後援により、「マネー・ローンダリング対策～組織犯罪・国際テロリズムの資金源を断つために～」と題する講演会を甲南大学において開催した。講演はデヴィッド・トーマス氏及びリズ・アトキンス氏により行われた。
- 平成18年11月29日(水)、(財)警察大学校学友会との共催、政策研究大学院大学及び警察政策学会の後援により、警察政策フォーラム「警察における国際協力の推進」を政策研究大学院大学想海樓ホールにおいて開催した。基調講演は、ジャン=クリスチャン・カーディ氏(フランス国家警察 国際技術協力部長)及び河野毅氏(政策研究大学院大学助教授)により行われた。また、パネリストは、岡崎有二氏(独立行政法人 国際協力機構 社会開発部長)、真田正明氏(朝日新聞社 外報部部長代理)、山崎裕人氏(警察庁外事情報部長)、竹内直人氏(警察庁 国際課長)であり、警察政策研究センター所長の小野正博がコーディネーターを務めた。
また、関西地区においては、11月30日(木)に大阪外国語大学大学院、(財)警察大学校学友会との共催、警察政策学会の後援により、警察政策研究会「警察における国際協力の推進」を大阪大学中之島センター佐治敬三メモリアルホールにおいて開催した。講演は東京会場と同様にジャン=クリスチャン・カーディ氏及び河野毅氏により、質疑応答は津田守大阪外国語大学教授の司会によるミニパネル形式で行われた。
- 平成18年12月15日(金)、中央大学大学院総合政策研究科との共催により、社会安

全政策論フォーラム「日常生活の安定と安心の確保」を中央大学後楽園キャンパスにおいて開催した。基調講演者は渥美東洋氏(中央大学名誉教授)で、対応報告は田村正博氏(警察大学校 特別捜査幹部研修所長)により行われた。また、パネリストは、大住莊四郎氏(関東学院大学教授)、氏田博士氏((財)エネルギー総合工学研究所 主幹研究員)、梶裕二氏(北海道警察本部 少年課育成担当統括官)、四方光氏(警察大学校 警察政策研究センター主任教授)であり、堤和通氏(中央大学 総合政策学部教授)がコーディネーターを務めた。

- 平成19年3月7日(水)、(財)社会安全研究財団との共催、警察政策学会の後援により、警察政策フォーラム(警察政策研究センター10周年記念)「犯罪予防の法理」を全国都市会館において開催した。基調講演は、ライナー・ピッチャス氏(ドイツ シュパイエル行政大学院教授)、マリオン・ケリー氏(米国 ノーフォーク州立大学 子ども福祉促進アカデミー所長)、渥美東洋氏(中央大学名誉教授)により行われた。また、パネリストは、磯部力氏(立教大学教授)、井田良氏(慶應義塾大学 法科大学院教授)、大沢秀介氏(慶應義塾大学 法科大学院教授)、小野正博氏(警察庁 長官官房審議官)であり、警察政策研究センター所長の田村正博がコーディネーターを務めた。

また、関西地区においては、3月8日(木)に京都大学公共政策大学院、(財)社会安全研究財団との共催、警察政策学会の後援により、社会安全セミナー「犯罪予防の法理」を京大会館において開催した。講演はライナー・ピッチャス氏及びマリオン・ケリー氏により行われた。

2 学界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、日本公法学会、日本犯罪社会学会、日本犯罪学会、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。

また、前年度に引き続き、慶應義塾大学大学院においてテロリズム対策法制等に関する共同研究に参画したほか、新たに、早稲田大学社会安全政策研究所において少年非行・被害防止及び外国人犯罪に関して、また警察政策学会犯罪予防法制部会において犯罪予防に関して、それぞれ共同研究を開始した。

3 大学・大学院における講義の実施

前年度に引き続き、教授が中央大学法科大学院において科目を一部担当し、首都大学東京都市教養学部(東京都立大学法学部)において通年での講義を行った。これらに

加え新たに法政大学法学部においても通年での講義を開始した。このほか、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、甲南大学等複数の大学において、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。

なお、平成18年度から幹部警察職員が、早稲田大学社会安全政策研究所に客員教授として、また慶應義塾大学総合政策学部に教授として就任し、研究・講義を行った。

4 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18年5月、トルコで開催された国際警察シンポジウムに教授が出席し、議題である「犯罪対策における地域社会から国際社会までの連携」について、日本における現状等を発表し、世界各国の警察研究者、実務家と意見交換を行った。

また、平成18年8月、米国で開催された国際犯罪被害者学会に教授が出席し、各国の犯罪被害者対策の政策立案者、大学等の研究者、被害者支援者と意見交換を行った。

このほか、タイで開催されたアジア警察学会、米国で開催された米国犯罪社会学会、に教授が出席し、各国の研究者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。

5 活動成果の発表、各種資料の作成

平成18年3月、平成17年度における警察政策研究センターによる調査研究成果を取りまとめた「警察政策研究《第10号》」を発行した。

また、平成18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。

このほか、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。

6 懸賞論文の募集

(財)公共政策調査会との共催(後援:警察庁、読売新聞社 協賛:(財)社会安全研究財団)により、「『社会の安全と日本人の倫理』をいかに考えるか」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

＜警察政策フォーラム＞
(警察政策研究センター10周年記念)
犯罪予防の法理

<警察政策フォーラム>（警察政策研究センター10周年記念）

犯罪予防の法理

警察政策学会・警察政策研究センター

はじめに

警察政策研究センターでは、(財)社会安全研究財団と共に、平成19年3月7日(水)、東京都千代田区の全国都市会館において、警察政策フォーラム(警察政策研究センター10周年記念)「犯罪予防の法理」を開催した。

ここ数年、警察の犯罪認知件数は減少傾向にあり、昭和期に比べると依然として厳しい情勢にあるとはいえる。一時期の危機的な状況は脱しつつある。その原因には様々なものが考えられるが、警察の地道な検挙活動だけでなく、様々な新規立法による犯罪への対処、全国的な生活安全条例の制定からも見て取れる防犯活動への自治体の積極的な取組み、また、防犯ボランティア等住民自らによる防犯活動が大きな効果を上げているのであろう。すなわち、犯罪の予防は警察(のみ)の役割、という考え方ではなく過去のものであり、社会全体が犯罪予防に取り組むべきだという考え方方が広く浸透しているものと考えられるが、では、犯罪の予防のために警察、自治体、住民が果たすべき役割は何か、関係者はどのように連携を図るべきか、更に具体的には、犯罪予防のために必要な個人情報、捜査情報等の情報共有のルールはいかにあるべきかといったことについて、今一度立ち止まって考えてみるとときではないだろうか。

そこで、今回のフォーラムでは、海外から、ライナー・ピッチャス独・シュパイエル行政大学院教授とマリオン・ケリー米ノーフォーク州立大学(バージニア州)子ども福祉促進アカデミー所長を招へいし、両国の犯罪予防に関する法制度等について講演をしていただいた。また、午後は、渥美東洋・中央大学名誉教授からの基調講演、以下の4名の専門家のパネル発表に続いて、田村正博警察政策研究センター所長のコーディネートによりパネルディスカッションが開催され、会場から寄せられた質問に答えるとともに、今後の我が国の犯罪予防に関する法制度の在り方等について議論がなされた。

<パネリスト>

井田良氏(慶應義塾大学大学院法務研究科教授)

大沢秀介氏(慶應義塾大学大学院法務研究科・法学部教授)

磯部力氏(立教大学法学部教授)

小野正博氏(警察庁長官官房審議官・生活安全局担当) <発表順>

今回のフォーラムには、警察関係者、研究者等約180名が出席した。また、翌3月8日(木)には、京都大学公共政策大学院とも共催で、京大会館(京都市)で「社会安全セミナー」が開催され、ピッチャス、ケリー両氏の講演を約80人の参加者が熱心に聴講し、活発な質疑が行われた。

※ ピッチャス氏の講演については、筑波大学法科大学院の藤原静雄教授の翻訳により、講演のベースとなった論文を掲載することとした。

犯罪予防を通じた公共の安全 ～とくにテロリズムに対する防衛を考慮にいれて

シュパイエル行政大学院教授

ライナー・ピッチャス

＜翻訳＞筑波大学法科大学院教授

藤原静雄

ライナー・ピッチャス (Univ.-Prof. Dr. Dr. hc Rainer Pitschas)

ベルリン自由大学公法・社会政策大学院において博士号を取得した後、ベルリン自由大学法学部教授、ザールブリュッケン大学法学部教授を経て現職。平成15年には警察庁の研究会にも出席するなど来日経験も豊富。

I 防衛力ある社会的法治国家における警察及び警察法

1 国家なき安全—安全なき国家？

現代国家は、内戦を防ぐために、領土内において何人に対しても安全を保障する、と理解されている。同時に、現代国家は、外敵の攻撃に対する予防措置を講じなければならない、すなわち、外に対する安全を保障しなければならない。遅くとも、トマス・ホップズの時代、彼の1651年の著作リバイアサン以来、身体的に安全な状態にあり、個人の生活の需要が満たされている状態にある生活を実現することが、国家の任務の中核とみなされている。国民の安全に対する配慮こそ現代国家を特徴づけるものである。また、いわゆる“最小限の国家”も、現代国家の背後に退くことは許されない。なぜなら、安全は私財ではなく、公共財なのであるから。

したがって、現代の法治国家においては、憲法が国民の安全を規準に則り保障している。ドイツでは、連邦憲法裁判所がこの保障を早くに承認している。“安全”は国家の目的として基本法に明示的にあげられているわけではないけれども、ドイツにおいては、連邦憲法裁判所の見解によれば、安全の確保とそのことによる法的平和は、憲法規範として上位にある。自由な憲法国家は、安全なき自由は存在しないということがわかっている国家である。

その場合、現代国家は、国内の治安に対する保障と外に対する安全の保障という異なった責任領域を分けている。前者を確保し危険から守ることは警察の任務に委ねられている。後者を確保し外敵からの侵略を防衛することは戦力の任務である。もっとも、国内の治安と外に対する安全というこの古典的な区別は—それに伴う警察と戦力の責任分担とともに—テロリズムに対する有効な戦いを、もはや十分に支えることのできるものではない。国家によって起こされたあるいは支援されたテロ攻撃と、表面的には社会内部のテロ攻撃とが、分かれ難く混じりあっている限り、また、現に混じりあっているから、テロリズムは様々な発現形態を伴う1個の国内的な危険という事実になる。その際、テロとの戦いは、危険に対する防御—したがって警察の任務—でもあり、同時に、非対称の戦争の遂行—したがって戦力の任務—でもある。

2 防衛力ある社会的法治国家における安全

しかしながら、現代国家は、犯罪やテロリズムに対する自己の作用を、安全の保障と自由の保護の関係のゆえに、常に、法的な手段によって行わなければならない。自由と安全との関係は、それゆえ、法治国家的に形成される。確かに、テロの脅威は、国家及び社会の形式としての西洋民主主義における意思形成にも、おそらく、向けられており、新たなテロリズムは国内の安全と外からの安全という従来の境界を定かでないものとしてしまうが、それでも、テロリズムに対しては法治国家としての回答で対抗することのみが許されるのである。民主的法治国では、立法、執行（警察）及び裁判という民主的法治国が自由に利用できる機能的手段を論じる。したがって、とりわけ立法者には、国内治安の保障の前提条件を警察の活動を通して書き換える義務、そして書き換えるに当たっては、法律の実体的、価値拘束的及び制度的な留保を考慮する義務がある。

同時に、法治国家の“社会的拘束”が固有の機能を発揮する。すなわち、テロリズムが国家の機能の担い手に対してだけではなく当該社会全体に向けられ、テロリストが脅威を示す行為の形式が拡散し、見通しのきかないものである場合には、法治国的意味における国家権力の活動だけでは不十分である。社会自体が脅威に対応し、脅威の状況を減じるのに貢献しなければならない。犯罪を防ぎ、テロリストと戦うことは、とりわけ、社会的協働及び国家における社会性の関心事である。したがって、安全に関する国家の規制は、犯罪やテロリズムからの防衛において、社会国家的に可能な社会の自己責任によって補われるべきである。そういうわけで、とりわけ、ドイツにおいては、国家の安全に対する任務が地方公共団体のレベルでも担われる傾向がはっきりとしており、地方公共団体の事務とみなされているだけではなく、関心ある市民層との協働の下、独自の安全面での協力関係（パートナーシップ）を結んでいる。そのことによって、国家の任務である“安全（治安）”の民営化についての激しい議論を招いている。

3 安全のコスト：警察的“危険の防御”から不確実性の前のリスク保護へ

安全には固有のコストがある。国家に対して包括的な安全を求める者は、当該国家に、安全に配慮するための無限定の権限を委ねるのみならず、いつ市民の保護に介入すべきかを自ら決定できる可能性もまた認めなければならない。確かに、完全な安全は実現不可能である。しかしそれでも、権限を付与されたとみなされる者が、安全のリスクを決定することが許されなければならない。安全のコストは、結局、様々な情報源からわかる犯罪のリスクを、具体的な危険の出現より前に、そして、単に危険があるという疑いとも関係なく、警察が嗅ぎ付け、戦う、という点にある。警察法は“リスク法”となる。

そのことと結び付いた問題は明白である。警察活動の法への拘束は、自由な法治国家の基礎である。けれども、いかにしてこの拘束の中に“リスク”を取り込むべきか？ 連邦憲法裁判所の近時の判決の中で、この疑問が、ラスター検査（情報検索検査）の許容性について中心的な役割を果たした。予防的なラスター検査の憲法適合性に関する原則的な説示の中で、この検査を自由に行える領域が実際にあるのかという問題が提起されているのがわかる。いずれにせよ、連邦憲法裁判所は、この検査手法に対して“十分に基礎付けられた具体的な事実”を要求している。しかし、そのような程度までの事実を、リスクの保護は通常提供することができない。

4 国家の予防的任務としての“危険に対する配慮”

それにもかかわらず、現代国家は、その生存と福祉のため、不安に脅える自由を守るために危険の前段階で一定の警察上の措置を行う権限を付与されていなければならない。具体的な危険の必要性は、とくにテロとの戦いの場合、危険の可能性及び妨害の可能性の推測をすべき不可避性に代替しえない。それゆえ、実質的な法治国家では、危険の前段階で警察上の措置を実施することは許される。その場合には、この措置が一貫して基本法に中立的であるわけではないということには目をつぶらざるを得ないであろう。例えばビデオ監視による、また、

ラスター捜査による安全に対する配慮は、市民を第三者による攻撃から守ることを義務であると考える、まさにそのような社会的法治国家に課された予防的任務なのである。

5 警察独自の情報配慮

危険防御及び安全配慮のもっとも重要な手段は予防的な情報である。したがって、今日、警察独自の情報配慮は、犯罪に係るコミュニケーション及び犯罪行為と戦うための中心的な手段に属する。あるいは、むしろ、警察独自の情報配慮は、例えばテロの危険ないしリスクのように脅威の状況が見通せないものである場合には、一層重要である。その際には、集積された警察情報の特別な質の高い利用が威力を發揮する。すなわち、警察情報がネットワーク化されれば、反論の余地のない組織犯罪の計画、テロリストによる襲撃計画及びこれらの計画の実行の対象となる可能性ある目標が認識されうる。ドイツの連邦政府は、この認識から学んだ。構築された反テロデータベース（Anti-Terror-Datei）—これは異なる治安官庁の知識を一つの“情報掲示板”として共同で運用するというものは、情報のネットワーク化の目的に資するものである。

当然、情報のネットワーク化によって、自由と安全との間の二律背反的な関係に触れることになる。1984年にドイツの法状況に対して連邦憲法裁判所が描いた情報の自己決定権（基本法1条1項との関連における同法2条1項）は、データの収集とデータの結合について、データ保護法の観点から、著しく限定的に限界線を引いている。しかしながら、この情報上の自己決定権自体、無限定に保障されているわけではない。この権利も、優越する公共の利益に取り囲まれれば制限は認められる。もっとも、制限は憲法に適合的な法律上の根拠に基づいてのみであるが。ここで創造される規律の憲法適合性については、とりわけ、比例原則が重要である。目下、ドイツでは、集中的な反テロデータベースの構築のための法律を制定しようとしているところである。

II 国内治安の“第三の柱”としての犯罪予防

1 犯罪予防による安全への配慮

犯罪予防それ自体を、第一次的レベル（社会政策等：訳者注）及び第二次的レベルで構築することの不可欠性については、今日、疑問の余地はない。これに応じて、抑止的な刑事訴追及び具体的な危険の防御と並んで、国内治安の第三の柱として予防を形成する努力も増している。そのための法的根拠を、連邦及び諸州は広範に創っている。この法的根拠にしたがって、予防は犯罪との戦いのいわゆる第三次のレベルで行われる。このレベルでは、可罰的行為ないし犯罪にその発生時点で対処する。ここでは、刑法及び刑事訴追の準備が支配的な役割を果たす。もちろん、かねてより、「（ドイツ）刑法は予防の手段としてどの程度適しているのか」という問い合わせが発せられている。この間に行われた数多くの経験的方法による研究によれば、科される刑、量刑と威嚇効果の間には明確に確認しうるほどの因果関係はないということが分かっている。したがって、ビデオ監視による犯罪の防止もまた、その限りで、幻想であるということがわかるかもしれない。全体として、いずれにせよ、犯罪との戦いにとって第三次的な予防の分野はさしたる貢献をしないということはほとんど疑う余地がない。

それゆえ、より早期に一すなわち犯罪予防の第二次レベルで一働きかけ始め、例えば、犯行条件に影響を与えたり、犯行の機会の構造を変えたりすることによって、潜在的な犯行者に起こるかもしれない犯罪行為を犯させないようにしようと考えるのは自然なことである。例えば、ビデオ監視が適切にこの目的に役立つ。さらに、ここで基礎に置かれている犯罪予防の多元的モデルは、とりわけ、第一次レベルで可罰的な行動の“その根源”に手をつけるという趣旨に理解されるべきである。なぜならば、そうした行動は、個人的には克服できない環境、

例えば、教育の不足、社会生活への適合性の欠如、社会構造の欠陥の結果でもありうるからである。

警察その他の予防実務では、この種の学問的な分類は限定的にしか用いられないが一実務では、むしろ、犯罪行為の訴追のために、犯人との関連での、状況指向の、あるいは構造と関連する対策が求められる—ここで略述したレベルを分けた区別は、予防政策にとって重要な固有の価値をもっていることが明らかとなる。この価値は、前述の予防のレベルの類型化と結びついた核となる特徴（メルクマール）による。一方で、犯罪行為の阻止ないし防止の重要性が認識される。すなわち、ここでは予防の事前の性格が中心となる。他方で、将来別の犯罪を犯すことが阻止されるべきである。このようにみると、今日、予防は、抑止的な刑事訴追及び具体的危険の防御と並んで、安全配慮により、ドイツ国内及びEU（欧州連合）域内の治安を保障する現実の仕組みに非常に重要な寄与をする。

このような理解は、犯罪予防には広範で多様な措置が認められることと一致する。犯罪予防は、例えば、街灯の設置のような単純な技術的予防措置から、都市計画と犯罪の関連の枠内での都市再生計画のような複合的な措置の束（“社会的都市”）にまで及ぶ。この場合、犯罪予防措置の明らかに大きな展開の可能性は、とりわけ、その考案者の改革への理解と創造性に依拠している。けれども、犯罪予防の効果という観点からは、まず第一に、第一次的レベルが問題となる。すなわち、最良の犯罪政策は社会政策である。それは、戦う力のある“社会的”法治国が責任を負うべきものである。さらに、個別の予防措置への取組みの枠内で、既存のないしは欠落している制度的な基礎も考慮しなければならない。

2 犯罪予防における警察の役割について

以上を背景として、今日、ドイツにおいては、警察の予防への寄与は、刑法上の個人的予防ないし一般予防とは関係なく、家族や学校の社会化から有罪となった犯罪者の社会復帰にいたるまで、全体としての予防の多様性の中に包含される。ここから二つの重要な結論が導かれる。一つは、抑止的な警察事務と予防的な警察事務という従来の区分けがなくなるということである。その結果は、およそ可能性のある危険についての情報を入手する、あるいは、その原因を知るための警察の権限は、ほとんどすべての人に対して向けられるということである。これ以上に、固有の警察の情報権限の拡大とともに、予防的事務を行う傾向も強くなっている。二つは、なぜ“警察”がこのように国内の治安を保障しなければならないのか、という問題の提起である。なぜならば、警察の安全機能は市民にとっては二律背反的であるからである。すなわち、警察が市民のためになしうるすべてのことを、警察はまた、市民に対抗するものとして使用しうるからである。リスク配慮及び犯罪との予防的な戦いは、言い換えれば、統治の実施と正統性における“国家”と“社会”的権限分配を脅かすのである。

3 脱警察化と警察による犯罪予防の形式の変化

それゆえ、予防に対する警察の役割について、ますます激しい議論のあるのは決して理由のないことではない。今日、予防との関係では警察はもはや主導的な役割を果たさないと主張する者も少なくない。私は、周知の“予防警察の戦略”という考えに与するものではないが、いまでもなく、この見解は、目下の法的状況、既に略述した現実を見誤っている。ドイツでは今なお、警察に、犯罪予防の第二次的レベル及び第三次的レベルにおける効果的な活動に対する法的及び事実上の主たる責任が課されているのである。これは、一方では、抑止的な任務を担うという形をとり、他方では、犯罪防止及び追跡、すなわち安全配慮による犯罪との予防的な戦いという、いわゆる“事前の活動”的権限という形をとる。まさにこの最後にあげた安全配慮の分野で、ますます多くの警察外の関係者が内容豊かで実りある活動を展開している。これに伴って、犯罪予防においてパラダイムの転換が始まっていることはもはや見過ごせないであろう。すなわち、警察の予防措置は、犯罪行為を防止し、犯罪問

題を解決するには十分ではないという認識が高まるにつれ、また、西側諸国で警察に代替する予防の構想が長年にわたりプラスの成果をあげてきたという事実に鑑み—そしてこれと密接に関連するが—、予防的な措置が次第に自治体の責任領域に移されることによって、実務においても学説上の議論においても、予防的な犯罪政策の担い手についての視点の転換が起こっている。安全配慮を通じての予防の総合的な実践は、かつてのような警察の準独占的な権利を排除する。警察に代わって、全社会的な予防が優位に立っている。

これを犯罪予防の“脱警察化”あるいは“社会化”と言ってよいであろう。これに呼応する傾向も看過することができない。しかしながら、警察は、このような“全社会的な試み”においても、依然として中心的な役割を果たしている。なぜならば、警察は、現在もまた将来においても、広い範囲の関係者と、すなわち、公的分野（とくに地方公共団体の建設、家族、青少年、社会、保健、環境の行政庁）の関係者とも、また、非公的分野、例えば、市民団体、研究機関、慈善団体、民間の警備事業者等の関係者とも、予防的な安全での協働という目的で協力していくからである。

これと並んで目を惹くのが、警察の予防努力の形式の変化である。予防努力は、一方では、積極的な犯罪防止の形をとる。例えば、警察官が市民の住居を訪問し、住宅の防犯に関する指示や助言を与え、また、不審者を見かけたら直ちに警察に通報するように依頼するというものである。他方では、連邦憲法裁判所の“ブロックドルフ判決”的結論に矛盾しない形をとる。警察官は、今後は、大規模なデモの際に、暴力の激化を阻止するために特殊な訓練をうけた“紛争管理者”として現れるのみならず、日常において、さながら警察の仲介者として行動するのである。

4 予防に対する新旧の挑戦：グローバリゼーションの過程におけるテロリズムによる法治国家の危機

予防は一過去において明らかに一安全への市民の無制限の請求権の結果でもある。しかしながら、国家に対して、国家がすべてに責任を負うことを期待する者は、同時に、国家はすべてをなすことができるし、なすことを許されているし、全能であるということを認めなければならない。予防の対象を、推測される警察上の危険の“事前段階”における秩序違反のみならず—さらに進んで—その出現の蓋然性を見極めることができない安全リスクに対する国家の保護とすることは首尾一貫している。これを、周知のそしてそれゆえ予防戦略の“旧来の”挑戦と呼ぶことができるであろう。これに加えて、2001年以來、国家の予防権能についての法形式的な定式化に関する“新たな”挑戦がはじまった。ここでは、グローバリゼーションの時代におけるテロリズムによる社会的法治国危機が問題となっている。もちろん、このような現象は全く新しいものではない。テロリズムと結びついた破壊や政治的暗殺は、イタリアの“赤い旅団”、ドイツの“赤軍派”のようなかつてのアナキストについても知られている。けれども、以前には、テロリズムが、大量の犯罪を行い、可能な限り多くの人間を殺すという意図と結びついていたことは決してなかった。国家の予防戦略における新たな挑戦は、テロがもはや国家機能の担い手あるいは経済界の著名人に対してのみ向けられているのではなく、社会全体に向けられているというところから生じる。国家及び社会の形態としての民主主義の対応が脅威に晒されているのである。すなわち、社会的法治国は、その対応の不確定性という試練によって、忍耐を厳しく試されている。最近のテロリズムがもたらすものの多くは、特別な非対称の戦争を遂行するのに似ている。

このようにして、もはや、国内の治安と外部に対する安全の間の従来の境界は消滅した。同様に、予防が新たな顔を示さざるを得ないということが重要である、と私には思われる。なぜなら、もはや、社会に不適合な行為が問題となっているのみならず、国家と社会の存在自体が攻撃されているからである。そのことにより、予防的

警察事務と抑止的警察事務という従来の二分論は、根拠薄弱なものとなっている。予防は、予防の関与者（事情によっては透明性なしに）の潜在的に無制約の活動能力、可能な限り無限定の権限及び適時にあらゆるところに存在する情報を望む場合には、潜在的に抑止的性格をもつ。

5 “法律なき” 予防はない

形式的法治国は予防によってその限界に直面する。なるほど、警察の活動能力に法的な枠をはめることができが立憲的国家の要素となる国家の場合、法的に秩序化され限定されている予防のみ期待することができる。しかしながら、この要請は、“新たな予防”に内在する要請に鑑みれば、解決不可能な問題に直面することになる。新たな予防的措置の成功の条件が、まさに、国家の潜在的に無限定な責任能力並びに無限定な行為権限及び無限定な情報権限である場合に、どのようにして予防的な行動、行為を限定するのか。ここに、法治国的な予防の思考は内在的な限界にぶつかるのである。

III 犯罪予防による国家のひろがり—安全のひろがり？

1 立法と制度的拡張による治安領域における国家の拡大

ドイツで、例えば、ヴィデオ監視、監聴、あるいはラスター捜査のような周知の抑止的警察活動を、一般条項的な警察立法により予防的な可能性の方向に展開する試みが増えているのは、上述のような考察の延長線上にある。この場合、ヴィデオ監視は犯罪行為がなされることが推定される場所に投入される。すなわち、ヴィデオ監視は危険への事前配慮に変化している。同じことが予防的なラスター捜査にも当てはまる。連邦憲法裁判所が限界を画そうと試みるのも無理からぬことである。しかしながら、既に示したように、立法の詳細化や警察権限をその基準点としての“危険”に戻すことは役に立たないことである。

同じことが予防的制度の制度的拡大についても妥当する。これ以上安全組織を増やし、これ以上予防努力を手続に即してネット化しても、今以上に多くの安全を生み出すものではない。なぜならば、予防は、既にはじめに触れたように、大部分は、社会的な権限の獲得と社会的な受容の上に築かれるからである。これは、組織や手続きを展開してもあまり入手できないものだからである。

2 「予防権限の中央集権」対「分権」

ここから、まず出発点で、ドイツにおいて目下みてとることができる警察の任務の中央集権化の傾向—市町村から州へ、州から連邦へという段階による一は批判に値する。“現場で（Vor Ort）”“旧来の”予防の成果は達成された。そして、“現場で”新たなテロリズムである爆弾の入ったスーツケースは発見された。もちろん、現場重視により、有意義な予防権限の集中化は排除されるべきではない。構造を突き止め、暴くため、“旧来の”予防は、組織化された犯罪と中央集権的に戦ってきた—例えば、国境を越えた協力の改善という方法による国際化により、そして例えば、ヨーロッパ警察（EUROPOL）のような超国家的官庁を設置することにより—。また、テロリズムとの戦いは、各国の尽力の協働をどうしても必要とするので、国際的な共同作業を伴っている。加えて、異なる治安官庁間の協力も中央による統制の必要性を強くする。ドイツ・ベルリンへの共用反テロデータベースの設置は、したがって、意味のあることである。ただ、非難すべきは、法律の根拠を欠いていることである。

3 予防の重視は必然的に基本権の制約を意味するのか？

それゆえ、ドイツでは、市民の自由の侵害なく予防が功を奏することはもはやないということを、肝に銘じておく必要がある。このことは、個別法としての予防法制を必要とすることを意味する。なぜならば、この方法に

よってのみ、警察の危険防御の任務の場合と同様、予防活動が適切に法的に統制されるからである。

IV ヨーロッパレベルでの犯罪予防

1 EU内の国家と連合の安全

危険防御の国際化、国境を越えた協力の改善、制度的なリソースの用意についての傾向は、既に述べたところである。同等である現代国家の国境を越えた共同作業が成功するためには、安全についての統一的な哲学に基づく経済的、文化的、生態学的、社会的な協力と、共同で実際の安全を求める努力の自由な利用可能性が必要となる。それは、ある種の新たな制御、正統性、監督といった問題と結びついている。が、少なくとも地域的な視点からは、今日、警察の協力の国際化の要請を避けることはできない。これはドイツ及びEU域内では長い伝統を有しており、犯罪の訴追や予防における国境を越えた協働を拡大し、また、刑事手続上の措置及び刑の執行もしくは犯罪者の引渡しにおける弁護士の助力を必要としている。

2 個別の犯罪の防止

ヨーロッパレベルでも、上述のようなことを背景に、かなり以前から、犯罪予防と公共の安全との関連の問題が非常に重視されている。欧州共同体設立条約第61条aは、自由、安全及び権利の領域を一步一步構築していくために、閣僚理事会が個別の犯罪を防止するための措置を行うと定めている。この意味で、共同体法及びこれを適用する欧州委員会は、既に共同体設立時から、犯罪予防を全社会的な課題として支援している。補完性の原則の考慮の下、制度的に、犯罪予防のヨーロッパネットワークの構築が目指されている。

ヨーロッパレベルでの犯罪政策分野のもう一方の主役として、欧州評議会が、国境を越えた犯罪予防条約一加盟国を含めた一の締結に賛成の意思を表明している。加えて、欧州委員会同様、欧州評議会も、犯罪防止のキーマンとしての役割を市町村や地域に割り振っている。

このようにヨーロッパの枠内でも、犯罪予防の社会化が大きく進んでいる。各地域の委員会が、かつて、“都市の犯罪と安全”というテーマで、犯罪との戦いは単に警察の課題とみなすべきではなく、全社会的な任務と考えるべきであると指摘したのも、このような動きの一貫である。この場合、警察の重要なパートナーとして考えられるのは、社会福祉の官庁、学校、事業者団体、近隣住民、援助組織等である。犯罪防止を改善し、公共の安全を高めるためには、これに加えて、警察、司法、教育行政、地域の組織、地域の選挙で選ばれた議員等の間で、“地域安全契約”が締結されるべきである。さらに別の例として、地域の警察と住民の代表者が参加する“円卓会議”があげられる。

3 EUの反テロ対策

“新たな予防”すなわちテロリズムに対する防衛に関して、EUはこの間イニシアティヴをとってきた。これは、2001年以来、一連の文書の中で述べられてきた戦略構想に基づくものである。ここでの第一歩は、財政戦略的な負担割当の定式化との関連におけるヨーロッパ安全戦略草案であった。ステップの第二は、共同体における自由、安全及び権利の強化に関する2004年11月のいわゆる“ハーグ・プログラム”的採用である。さらに第三として、テロリズムへの財政的支援との戦いのための個別戦略についてヨーロッパ安全戦略構想が拡大された。その中心は共同体の構成国間での手続き協定の確立である。第四のステップは、ヨーロッパの安全の枠内でその居住の自由を制限することが許される人物のリストを公表するため、共通の立場が進展したことである。加えて第五として、2005年4月に、インターネットを利用したテロリズムへの志願の募集との戦いに関する戦

略の基礎が開発された（チェック・ザ・ウェップ）。

これらの戦略の基礎や部分的な戦略は、2005年12月、テロリズムとの戦いのための構成国間の一般的協力戦略に集約されている。協力関係の一つに、テロリズムに対する防衛に関する抑止的及び予防的人材の制度的拡張がある。それゆえ、ヨーロッパ閣僚理事会の事務局内に、それに伴って生ずる情報の交換のための“大センター”が創設された。このセンターの調整担当者は、ヨーロッパの“外務大臣”の管轄下に置かれた。調整担当者は、構成国における戦略的勧告の履行に留意し、また、ヨーロッパ閣僚理事会の決定（大綱決定）に基づき2002年に設置された“共同の調査グループ”に対する支援に配慮する。これらに加えて、“テロリズム”という名の特別な作業部会が理事会の下に創設された。

以上にあげてきた諸活動は、ここでは詳細に立ち入らない多くの正統性に関する問題、法的問題と結びついている。また、共同体法上疑問のない枠内で、委員会内部の“司法と内務”という一般的指示が、各構成国の主権を守りつつ、共同体条約のいわゆる第三の柱の枠内で重要なインフラに配慮する。

V 犯罪予防のための民間との責任協力体制

犯罪予防における警察の役割が国内的にも超国内的にも変化する傾向にある中で、後見的な治安国家から国内の治安に対して育ちつつある市民社会の自己責任への部分的な移行が見られる。その基礎をなす論理は、より効果的な犯罪予防は、社会の多様な関係者の経験、専門知識、情報及び資源が束ねられ、集中的に投入されてはじめて達成できるというものである。もっぱら警察上の措置と行政官庁間の調整及び協力による措置によるのでは、このような成果を達成することはできない。むしろ、効果という観点からは、犯罪予防のためには、国、地方公共団体、私人、そしていわゆる第三セクターのネットワークを構築することが必要である。

このような“全社会的な取組み”一いわば“セキュリティ・ガバナンス”一は、犯罪予防における警察の役割の今後起こりうる変化を反映している。すなわち、社会が、今後、安全における国家の独占を受け容れず、代わって、国家ないしは警察官庁と一民間のセキュリティ事業者も含めて一多様な安全及び秩序に関する協力体制を築いていくのと同様、社会が、社会的法治国という理屈によって、将来も、警察による犯罪予防のコントロールの独占を承認する可能性は少ないのである。

1 制度的な準備：ドイツ犯罪予防フォーラム

上述の動きは、連邦レベルでの構想である“ドイツ犯罪予防フォーラム”的制度化が、財団という法形式で行われ、官庁もしくは社団の形式で行われていないということに、明確に現れている。なぜなら、“財団”は、今日、安全配慮においても責任を社会の自己統制に戻そうという持続的な傾向と、制度として合致しているからである。

もちろん、フォーラムの設立に異論がなかったわけではない。幾つかの連邦の州や一部の学者は、一方で、その中央（連邦）レベルでの制度化に、地方の安全政策についての州の権限への重大な影響をみてとり、他方で、それ以前に報告されていたEUの予防イニシアティヴに照らして組織形態として不適当であると言う。

2 地域の安全政策と自治体による犯罪予防

これまでに概観した予防的な犯罪政策の展開は、とくに、自治体の安全政策に明確に現れている。まさに、都市と市町村では、安全と秩序の問題がますます人々の中心的な関心事となっている。ここでは実際の犯罪による被害、とりわけ子供と青少年の可罰的行為が重要視される。自治体の住民（“市民自治体”）が強く脅威に感じ

ている特定の“場面”での犯罪の潜在的可能性も否定できない。したがって、市町村及び都市の努力は、主として、固有の管轄権の枠内のみならず、他の関係者（ローカル・ガバナンス）と協力して、とりわけ警察とともに犯罪予防の助言や秩序維持の協力体制を組んで、望ましくない展開を阻止あるいは防止することに向けられている。自治体の犯罪予防は焦眉の問題であろう。

3 犯罪予防の“民営化”：経済界の寄与

国際的な犯罪及びテロリスト自身の努力による犯罪被害が増加の兆しを見せている中で、経済界は全社会的な犯罪予防に対して今後どのように寄与するつもりなのか、という根本的な問い合わせが提起されている。この問い合わせに対する責任ある回答は、単に警備業のみが与えねばならないのではなく、社会において国内の治安に責任を負うすべての経済分野が含まれるべきである。すなわち、自動車の安全に携わる企業及び団体から保険業や地域にとって重要なコンツェルンに至るまでである。この限りで、暴力との戦いを含む犯罪政策の成功のために求められている貢献の中心は、なんと言っても、予防への投資である。

とりわけ、警備業は、貢献に伴う財政的な責任をおそれてはならない。この場合、もちろん、民間の警備事業者は出動に際し固有の論理に従い、そのサービスの提供の場において利潤を追求するであろうし、しなければならない。他のすべての経済的サービスの提供者と同様、警備事業者もサービスの提供により適正な利益を得ることを期待してもよい。それゆえに、今日、まさにかかる前提の下で、警備事業者が、公的領域における犯罪予防のために、いかなる貢献を果たすことができるのかという問い合わせは特別の関心を惹くのである。安全に係のあるすべての勢力を束ねるという意味では、店舗の盗難防止や安全パトロール等、民間の警備事業者が公共領域で行っている活動には既に犯罪予防効果があるという回答は、むろん、通用しないであろう。

VII 要約：安全構想としての予防の法制化

1 固有の警察権限としての犯罪予防

このような背景の下で、私の講演は、様々な関心を明らかにした。まず第一に、犯罪予防とその発展の方向の全社会的な根拠を反映させることが中心であった。ここでは、個別の犯罪予防の努力を類型的に掘り下げ、次いで、“ドイツ犯罪フォーラム”的調整機能を、犯罪予防の協働を達成するためのドイツの将来の中心的な制度として明確にすることが重要であった。

2 安全協力体制による犯罪予防

第二のテーマは、自治体の犯罪予防による地域の安全政策を分析しようとする試みであった。その点において、ドイツにとって、自治体の安全及び秩序の協力体制がモデルとなる。このモデルについて、このようなコンテクストにおいて警察の任務は具体的にどのようなものかという問い合わせが提起された。この問い合わせに対する答えは、必然的に、犯罪予防における継続的教育の考察を含むこととなる。論理的に、犯罪予防はこれに関わる国及び社会の部局にとり組織的な学習の過程であり、この過程は、とりわけ、継続的な教育の余地を必要とする。警察が例として選択されたのは、その法治国的重要性によるものであろう。

3 犯罪予防に対する貢献としての国内治安の“民営化”

とりわけ、テロリズムに対する防衛の視点から、最後に、経済界の犯罪予防への参加が考察の中心として浮かび上がる。ここでは、まず、例えば経済における“セキュリティ・マネジメント”をより詳細に記述するために、対象をより実務的な視点で見抜くことが必要である。特別な経済の分野一利潤を追求する警備業一は、地域ない

し州の予防委員会への貢献による犯罪予防との関連で議論の対象となる。

4 法的枠組みによる安全構想としての予防

これまでに詳述したところで、先に掲げたテーマについて共同で取り組んだワークショップの性格がある程度わかってきてている。すなわち、全社会的に形成し差別化する中での犯罪予防の最適化が問題となっているが、このテーマは、さらに解明を必要とするまでに細分化されるに至った。このテーマは、また、将来における犯罪予防の制度的及び双方向的なモデルについての問題を含む。例えば、犯罪予防の制御の必要性、関係者のネットワークにおける警察の役割、関係者と警察の協働といった問題である。しかしながら、とりわけ、民主的法治国では、予防についておおざっぱな正統性が存在するのみでは、“危険に対する防御”を越えた市民社会における責任協力関係の中での犯罪予防の、安全配慮としての正統性が繰り返し問題とされる。

これらすべては、同時に、警察法の将来に関する問題と結びついている。その展開は、現在、ドイツでは、忍び寄るパラダイムの転換の下にあるように思われる。転換は、法治国家として制約されている“危険に対する防御”活動としての警察から、犯罪防止の保証人としての警察へという視点（パースペクティヴ）のシフトにある。これに加えて、警察法は、徐々に、一般的な秩序及び危険防御法から分離、独立しあげてきている。私見によれば、この場合には、警察活動及び警察法は協働的な国家において根本的に変化するので、警察法のドグマティックは広範囲にわたって新たに作り直さねばならないであろう。

この問題について、先に生み出された予防に関する知見との関連で、熟考しなければならない。いずれにせよ、社会的法治国の任務が、予防的警察法の新しい構造と要素をその独自性の中でより精密に把握し、危険防御と刑事訴追の考慮すべき関連の中で完成させることにあるのは明白である。その場合に新たに生じる警察マネジメントについての課題は、別個に論ぜられるべきであろう。

重要犯、暴力犯の少年に対する包括的な戦略

ノーザン・カロライナ州立大学（バージニア州）子ども福祉促進アカデミー所長

マリオン・ケリー

＜編集＞警察政策研究センター教授

黒川浩一

マリオン・ケリー (Marion Kelly)

30年以上にわたり社会福祉の現場に携わるとともに、専門家の養成に従事。テキサス大学、バージニア州大学における勤務のほか、バージニア州政府の社会サービス局及び刑事司法サービス局でも勤務。2003年から現職 (Director, Child Welfare Professional Development Academy, Norfolk State University, Virginia)

1 はじめに

本日はお招きいただきありがとうございます。実は私は幼い頃日本に住んでいたことがあるものですから、今回このような機会を設けていただき、本当に嬉しく思っています。さて、本日は、「重要犯、暴力犯の少年に対する包括的な戦略」と題してお話ししたいと思います。まず最初に、米国におけるこのような包括的な戦略の実施に至るまでの歴史、次に理論的な背景などについて説明します。米国における非行少年の行動がどのようなものか、初期の段階で介入することがいかに重要かについて述べたいと思います。その上で、包括的な戦略について具体的に御説明をします。すなわち、地域社会を巻き込むことによって、警察や刑事司法機関とのパートナーシップを組むことによって、少年非行を防止し、対処していくというものです。

2 少年非行対策の包括的な戦略に至る経緯

まず最初に、歴史的な背景から説明します。アメリカの50州及び首都特別区はそれぞれ独自の少年法制度をしていますが、特に1960年代には、こうした少年司法制度が、大きく変革しました。少年は、司法手続の中で様々な権利を有していますが、実際に検挙されても、自分自身の持っている法的権利について認知していないというのが当たり前の状態でした。弁護人を頼むことができるという権利さえも知らない場合が多かったのです。1960年代の半ばごろ、連邦最高裁で、このような状況の是正を促すような判決がなされました。例えば、1967年のゴルト少年事件判決 (In re Gault) です。この事件は、アリゾナ州に住む15歳のジェラルド・ゴルトという少年が、わいせつな電話をしたという容疑で7日間警察に拘置されたのですが、彼がどこにいるかについては、両親にも知られず、ゴルト少年は自分の容疑が何かも知られず、尋問に関する自ら有する権利についても知られませんでした。そのため、新聞報道においては、少年と家族に対する同情的な声が高く、連邦最高裁も、アリゾナ州の少年司法制度はデュー・プロセスを保障していないと判示しました。そして、こうした事案がきっかけとなり、合衆国全体の少年司法制度が大きく変わることとなりました、少年にも法的な弁護人を付けるという権利が、州又はそれぞれの管轄圏の裁判所でも与えられるようになるなどし、少年裁判所における手続も、それに応じて変革がなされました。

さて、1980年代に入ると、米国においては、薬物問題が深刻化しました。多くの政府官庁、法執行機関が連携して、国内外における薬物の密輸、売買を抑える努力をしました。また、州、地方政府のレベルでも、法執行機関もコミュニティも様々な薬物対策を行い、保健当局も、薬物中毒患者やその家族に対する施策を実施しました。こうしたプログラムは現在でも継続中ですが、これと軌を一にするように、80年代には少年による暴力犯罪が最大のピークを迎える大きな社会問題となりました。少年の薬物中毒の問題を解決しない限り、今後、少年犯罪も爆発的に増えるだろうと思われていました。

法執行機関においては、少年犯罪者を検挙することができても、少年司法制度において制裁に関する責任権を持っていないという問題がありました。連邦議会でも90年代まで多くの論議が行われ、少年犯罪にどのように対処していくかについての積極的な政策が採られることになりました。それが、法執行機関だけでなく、地域社会全体が少年非行対策にパートナーシップを組んで取り組むという包括的な戦略（Comprehensive Strategy）なのです。

こうした戦略は、1990年代後半に、ジャクソンビルを始めとするフロリダ州で本格的に採られるようになり、その後、テキサス州、オレゴン州、オハイオ州等にも広まり、2000年になると、こうした戦略に連邦から州に補助金が供出されるようになり、全国的に広まっていったのです。

3 包括的な戦略の基礎となるもの

(1) 少年非行への対処

少年が、重要犯、暴力犯の非行を慢性的に行うようになるには、その前段階があります。軽微な問題が、徐々に大きくなるのです。まずははじめに、犯罪とは言えない問題行動があり、それが不正行為につながり、更に悪化して非行となり、それが慢性化してより重大な犯罪、暴力犯罪を犯すようになります。更にいえば、こうした暴力犯の少年が、ギャングまで結び付いていくこともあります。ある調査によれば、軽微な問題行動を起こす平均年齢は7歳だそうです。次に、平均9歳半くらいで中程度の問題行動を学校やコミュニティあるいは家庭内で起こすようになります、更に、12歳程度で法執行機関が関わるようになる最初の重大な非行を起こし、14歳半で家庭裁判所と関わりを持つようになります。非行は段階的に悪化していくのです。

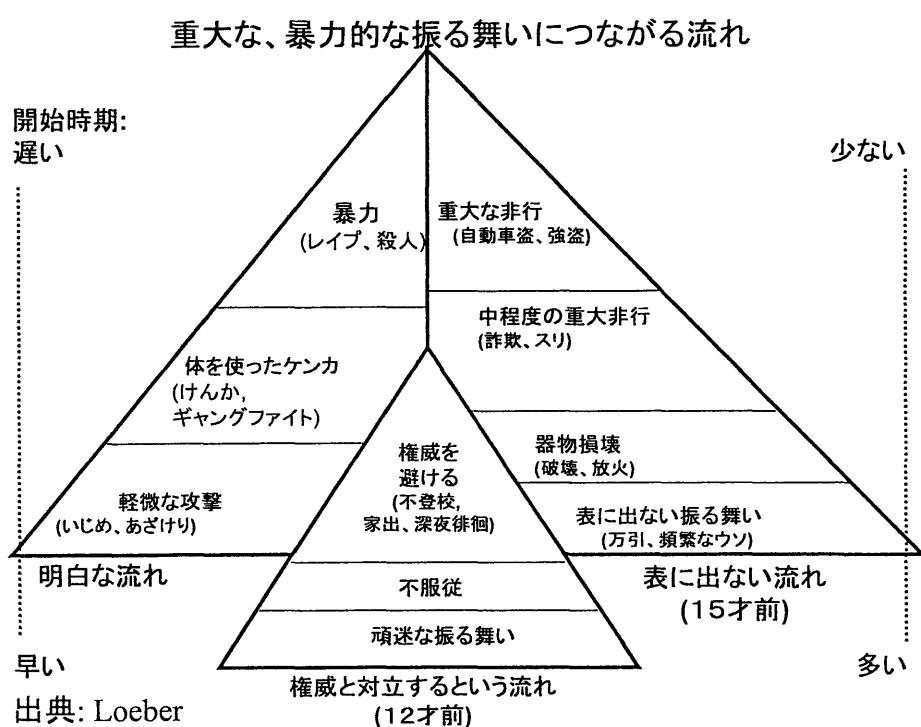
図1をご覧下さい。中央の12歳前の「権威と対立するという流れ」のほか、少年の犯罪行為について二つの重要な流れが示されています。一つは左側の「明白な流れ」です。これは、行動が外部からも認識できるという意味です。他方は右側の「表に出ない流れ」です。これは、なかなか外部から確認しにくいものです。例えば、店が万引の被害にあったことは分かるが、誰の仕業かは分からない。器物破損も、放火もそうです。少年がやったとは限らないし、犯人が分からないことが多いのです。ただ、間違いなく言えるのは、少年はいきなり重大犯罪を犯すではなくて、例えば、オートバイ盗の前には、万引きやスリといった軽微な窃盗行為をしているということです。もちろん、その後には、自動車盗、強盗というより重大な犯罪への流れになってしまいます。

この図をお示したのは、もちろん、初期の段階、ピラミッドの下の段階で、悪い流れを断ち切らなければならないということの重要性を示すためです。幼い子どもが中指を突き立てるような挑発的な行動を取る所です。大変心が痛むことですが、そのような子どもは、そのまま放っておけば、いずれケンカをし、仲間と徒党を組み、犯罪を重ねるようになってしまふでしょう。

早い段階で流れを断ち切ると申しましたが、具体的には二つの道があります。一つは予防戦略です。予防戦略

は、全てのリスクのある少年をターゲットとしたものになります。二つ目として、実際に犯罪を犯した非行少年をターゲットとする段階的な制裁があります。なお、ここに言う「制裁」とは、司法的なものに限らず、包括的な戦略の一環ですから、学校をサボったり、深夜徘徊、飲酒といったものに対する警告、ペナルティも含まれます。裁判所による司法的な制裁ではなくて、むしろ、迅速さが求められることも多いのです。例えば、コミュニ

図 1



ティとして、少年のコミュニティ内での行動を制限し、例えば学校が終わった後は少年センターに行かなければいけないと命じたりするものです。もちろん、少年司法制度上の制裁もあり、日本でいうところの少年院に収容したり、仮退院後の6か月から1年の保護観察制度もあります。

(2) ソーシャル・デヴェロップメント理論

犯罪予防に取り組むための理論の最も基礎的なものであるソーシャル・デヴェロップメント（社会的発達）理論について御説明します。

特定の「個人」を捉えたとき、そこには個人の特徴、個性があり、またその個人には、様々な「機会」があります。よい機会、悪い機会のいずれもありますが、よい機会を本人が活かせるかどうか、また、周囲がそのような機会をできるだけ多くしてあげられるかが重要です。「能力」も人によって違います。例えば学業が芳しくないという子どもたちもいれば、スポーツだけは得意という人もいるし、社交的な能力がなくて、友情がなかなか結べないという人もいると思います。そうした人達をターゲットにすることによって、社会に対してよりポジティブな関係づくりができるような能力を向上させる必要があります。また、一人ひとりは、社会のあるいは反社会的な行動に対する「認識」もそれそれです。一般に反社会的な行動だと思われていても、それを悪いとは認識していない人間というのも存在するのです。

こうしたことを踏まえつつ、少年の発達の段階に応じて、少年と社会とを適切に結び付けていくことが必要なのです。すなわち、思春期の少年が、特定の行動は社会では受け入れられないものであるということをコミュニティの中で学ぶようにするのです。「絆」、「愛着」、「(社会に対する)コミットメント」を重視し、少年に健全な考え方と明確な規範意識をもってもらい、健全な行動がとれるようにしていくのです。

(3) 危険因子と保護因子

少年が非行に走るかどうか、そこには、そうしたリスクを高める要因（危険因子）と、逆に、そのようなリスクを緩和する要因（保護因子）があります。これらについて御説明しましょう。

我々は、ワシントン州シアトル等で少年の危険因子に関する調査を行ってきました。その結果、例えば、学校をドロップアウトして中等教育を修了できないような子どもたちの危険因子、10代で妊娠する子たちの危険因子、薬物中毒の危険因子が明確になってきました。これらの全ての問題について、社会的に、また刑事司法手続で対処していく上で、共通の根っこと言える問題が分かってきました。個人レベルでコントロールすべきものもありますが、実は、社会的な背景こそが危険因子のほとんどなのです。

コミュニティレベルでこれらの危険因子を見てみると、例えば「近隣地区が貧困地域であり犯罪率が高い」、「地域自体が薬物中毒を容認するような文化を持っている」、あるいは「成人における犯罪が容認されている」といったことが少年非行の危険因子となります。家族に関するものとしては、「家族の中から逮捕者を出している」、「家族による児童虐待が見られる」等です。学校関係では、「かなり早い段階から学校でうまくいかない」、「留年する」、「学校をやめてしまう」という子どもたちは、10代での妊娠や薬物乱用の可能性が高いことが分かっています。個人や仲間も危険因子になり得ます。つまり、「だれと友達であるか」が危険因子になる場合があります。つるんで問題行動を起こす子たちがいると、そのような集団の中では犯罪行為が当たり前になりますが、これは、他人の影響を受けやすい小さい子どもの場合に特に問題です。また、学業があまり思わしくない子どもたちの非行の可能性が高いことが分かっています。

一方、保護因子について考えてみましょう。最大の保護因子は、社会の支援です。学校やコミュニティが望ましくないような環境があった場合でも、社会の支援があれば、非行のリスクを下げます。これは、本人に対してだけでなく、家族や仲間にに対する積極的な支援も含みます。もちろん、個人の「社会的能力」や「弾力性」すなわち、性格の柔軟性、弾力性も重要な要素です。

(4) 犯罪予防の原則

こうしたものをベースに、次に犯罪予防活動を行う上での重要な原則というものを考えてみます。犯罪予防において重要なことは、ある対策が、特定の既知の危険因子に向けられたものでなければならない、ということです。犯罪予防になりそうな、しかしあいまいな一般的なアプローチを使うことは、実はあまり効果的ではありません。例えば、暴力犯罪なら暴力犯罪、薬物乱用なら薬物乱用という特定の要素をターゲットとした対策を講じる必要があるということです。つまり、活動プログラムの実施とリスク減少、保護因子の促進との間の関係が明確であり、かつ、プログラムの効果が測定可能なものでなければなりません。また、問題行動が予測できる年齢あるいはそれ以前の段階のリスクに焦点を当てなければなりません。どの年齢で、つまり、どのタイミングで、どういう介入をすれば最も効果的であるかを判断しなければなりません。少年の心身は日々発達するわけですから、どの年齢層にも適応する対策など存在しないのです。また、付言しますと、特に児童に関わる介入プログラムは、長期的なものでなければなりません。例えば13歳で問題行動を起こした少年の場合、例えば、彼が18歳になるまでプログラムを継続する必要があります。内容は徐々に簡易なものになっていくとしても、一過性のプログラムであってはならないのです。少年が成熟するに従い、社会的な行動ができるようになるに従って、対策

プログラムも変えていけばよいのです。

(5) コミュニティ全体としての取組み

包括的な戦略に当たって最も重要なのは、先ほどピッチャス先生も述べたように、コミュニティ全体を少年非行の防止、犯罪の抑止というプロセスに関与させることです。先ほど、10代の妊娠、薬物乱用等についての危険因子を説明しましたが、少年非行といつても警察や司法当局の手だけで対処すべきでない、対処できないことは明らかです。コミュニティ全体が問題意識を持っていないと対策は成功しません。また、コミュニティとして問題に取り組み、声を挙げることで、州レベルにも連邦政府から資金援助がなされることにもなるでしょう。

(6) 包括的な戦略の原則

では、包括的な戦略の原則についてお話ししましょう。包括的な戦略の実施に当たって何が重要で重視されるべきか、というものです。

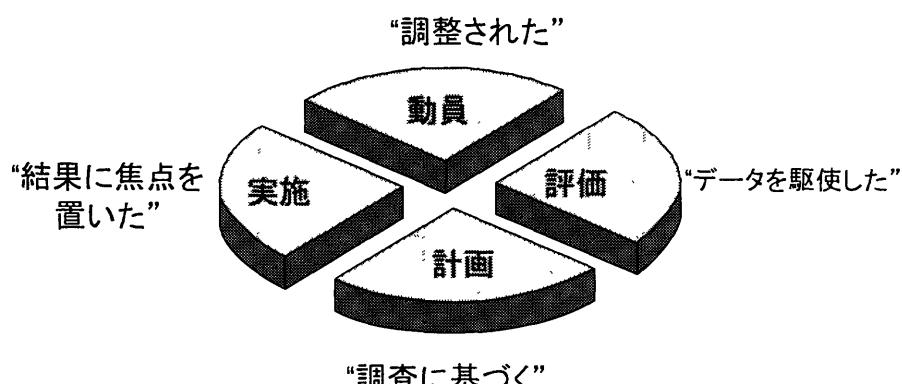
1番目は、家族関係の強化です。アメリカでは、離婚が数多く見られ、多くの少年は、父親がいない家庭あるいは義父の元で育てられているなど、家族構造の破綻に悩んでおります。少年の健全育成のためには、家族関係の強化が何よりも大切です。2番目は、コアとなる社会機関の支援です。最も効率的な予算の使用方法は、実際に非行に走った子どもを拘束して制裁することよりも、非行を未然に防止することです。もちろん、実際に非行事案が発生した際に迅速かつ効果的に介入することも必要ですが、非行事案があれば何でも家庭裁判所で処分を決めるというのでは時間が掛かり過ぎます。非行が発生したときに警察の段階で、地域社会とも一体となって介入を行うことが必要です。最後の原則としては、重要犯、暴力犯の慢性的な非行少年グループの特定とコントロールが挙げられます。少年犯罪者の6～8%がこのグループに含まれると考えられ、こうした一部の悪質な者には、それに応じた対処、他に悪影響を与えないコントロールが必要となるのです。

4 包括的な戦略の4つの段階

ここからは、包括的な戦略をより具体的に見ていきたいと思います。戦略には4つの段階（phase）があります（図2）。それは、しっかりと調整された「動員」（mobilization）、データを駆使した「評価」（assessment）、調査に基づく「計画」（plan）、そして、結果に焦点を置いた「実施」（implementation）です。戦略の実行に必要な人間を巻き込み、現状がどうなっているのかをしっかりと分析し、長期的な観点に立って、データに基づいた判断をし、確実に結果を出すことを目指して実行していくというサイクルです。

図2

包括的戦略の4つの段階



(1) 動 員

まず、動員についてですが、ここでの考え方は、コミュニティの全ての利害関係者を巻き込んでいかなければならない、換言すれば、コミュニティ自身がこの問題に責任を持ち、子どもの将来についてビジョンを持つということ、具体的には、例えば5年後、子どもたちにとってどういうコミュニティにならなければならないのかを自ら考えるということです。そのためまず重要なことは、戦略を実行するための計画を作らなければなりませんから、そのコアとなるコミュニティのリーダーを教育し、法執行の観点からの問題点を理解してもらうということです。もちろん、社会福祉や社会サービスの観点についても理解を深めていかなければなりません。

コミュニティのリーダー達、具体的には、行政の長、警察署長、判事、校長先生、ビジネス界や市民、宗教のリーダー達は、自分達のコミュニティにはどういう問題があるのか、なぜそうした問題があるのかを話し合い、対策の方向性を決めなくてはなりません。そして、戦略実施の上で、リーダーシップを発揮し、指示を与え、他方で、州や連邦の政策に対して影響を与えることも大きな役割です。戦略の実施に必要な財源を確保することも重要な仕事でしょう。

次に、具体的な戦略は、コミュニティのプランニングチームにより策定されることになりますが、このチームにも、やはり、法執行機関の代表者、教育、ビジネス、宗教関係、健康・人道サービスに従事する人々が加わることになります。それぞれの専門分野からの知見を集約するのです。少年問題に関する直接的な利害関係者が集まることになるので、それぞれの場面でどの部門が責任を持つかなど、その調整、合意の形成には困難を伴うこともあります。

プランニングチームについて最も重要なことは、大人だけで計画を作るのではなく、少年が直接関わることです。包括的な戦略は、少年に「対して」行うものではなくて、少年と「ともに」実行されなくてはなりません。少年が実際に声を出せるようにしなければならないのです。この点に関連して、各州には少年司法諮問委員会というものがありますが、そのメンバーの20%は、21歳未満の者でなければなりません。これによって、少年司法制度に青少年の声を反映させる仕組みになっております。

全体を10のステップに分けるとすれば、コミュニティのリーダー達のグループ指定がその1、プランニングチームの指定がその2ということになります。そして第3のステップとして、現状の体制、様々なサービスの体系がどのようにになっているかという全体像を提供することも求められます。ここで、現有の資源を例に考えてみると、チームが一体となって活動するということは、一つの部屋にそれぞれの予算を持ち寄り、テーブルの上に皆乗せて、独り占めしないということです。現状を評価する場合に、細切れの予算をバラバラに認識するのではなく、全体としてどれだけの予算があるのかをトータルに俯瞰することができれば、無駄をなくし、相乗効果を生むことで、プランニングチームのそれぞれのメンバーは自分が当初確保していた以上に有効に予算を活用することができるはずです。

コミュニティのリーダー達は、チームの活動に関与し続ける必要があります。リーダーは、データを駆使し、結果に焦点を合わせ、調査に基づく戦略を形成するため、コミュニティのチームに対して承認を与えていかなければなりません。利害対立などプランニングチームの中で問題が生じた場合には、それを解決するためのサポートも必要です。

(2) 評 価

第2段階は、コミュニティの評価です。繰り返しますが、実際にコミュニティがどういう状況にあるかを把握し、リスクとニーズを分析すること、現在のリソースを把握して現在の体系におけるギャップを確認することです。これが、ステップ3に続くステップ4ということになります。既存のデータをまとめるとともに、適切な評

価に必要な新規のデータを収集することも必要でしょう。そしてそれを分析し（ステップ 5）、理想と現実のギャップを把握して、対処すべき優先順位を決定します（ステップ 6）。例えば、もし地域の少年の多くが劣悪な住環境においてそれが非行の原因になっているのであれば、住環境の改善が最も優先度が高いという判断を下すことになるでしょう。取締り活動よりも優先順位を上にするのです。

（3）計画

第 3 段階において、実際の計画を策定することになります。例えば、5か年計画等ですが、ここでも、ギャップを特定することから始まり、結果の実現のために最もうまくいきそうなアプローチを選びます。このギャップを埋めるにはどれが良いかを考えます。例えば、コミュニティは有していないが、国や州の公的な技術的な支援により得られる資源は何かといったことを勘案するのです。また、この「計画」には、評価計画も含みます。どのようなプログラムを実施するのかだけでなく、それをどう評価するのかまで事前に検討しておくのです。関係者が情報を共有し、お互いに協議・相談をして評価をしようとななければ、その計画自体が失敗に終わることはよくあります。

計画はもちろん、モデルプログラム等を参考にしつつ、統計数値や過去の実績に基づいて作成される必要があります（ステップ 7）。どのようにしたら計画が実行できるかを考え、繰り返しますが、評価計画も併せて作成します（ステップ 8）。

（4）実施

最後の第 4 段階が、計画の実施です。少年非行の防止のために関係者が一体となって取り組むための計画は、準備がしっかりとていれば素晴らしいものになっているはずですが、計画が全てではありません。計画の実施に障害となっているものがあったり、思ったようにプログラムが実施されていないときもあるでしょう。そのような場合は関係者がしっかりと話し合って、計画が履行されているかどうかを注視する必要があります。

重要なことは、この 4 段階のサイクルを継続させなければならないということです。つまり、コミュニティのリーダー達を再度組み入れて教育すること（ステップ 9）によって、新しいメンバーを迎えることができるでしょう。少年非行に関する状況が変われば、コミュニティの再教育が必要です。その過程では、コミュニケーション戦略というものが重要です。社会全体とリーダーやチームが社会全体とどうかかわっていくか、社会にどのように働きかけていくか、これは、予算面からも必要になってくるでしょう（ステップ 10）。

（5）留意点

さて、こうした一連のサイクルの中での、「よくある過ち」をお話ししましょう。まず挙げられるのが、目標設定ミスです。1回プランをつくってしまえばもう終わりだと考えてしまうことがよくありますが、そうではないのです。実施しなければ意味がありません。計画を立てることが目標ではありません。また、これまでの連続した流れとは違う、全く新たな流れを形成してしまうというミスもあります。過去との断絶は良くありません。関連するサービス同士の間でのバランスと調整が取れていないこともあります。

ところが、実は、「もっとありがちな過ち」もあります。我々はこれに気をつけなくてはなりません。例えば、様々なデータを収集することに集中してしまい、判断にデータが使用されていない場合があります。逆に、データ至上主義に陥り、数値だけで判断をするというミスもあります。実は、データと実際のコミュニティの声、考え方のベストミックスが、成功に導く鍵なのです。他にも、関係者の縦割りによるなわばり争い、真の意味での協働の欠如の問題点、人的・予算的な資源の不足など、コミュニティの乗り越えなければならない問題はいろいろあると思います。

5 おわりに

最後に、本日の講演に関するウェブサイトをいくつか御紹介しておきたいと思います。一つ目は、NPO である政府間問題研究所 (Institute for Intergovernmental Research) の全国少年ギャングセンター (National Youth Gang Center) の戦略的計画ツールのページ 1) です。少年非行問題についてどのようなプログラムを実施すべきかが非常に詳細に掲載されております。次は、コロラド大学の暴力犯罪研究・防止センター (Center for the Study Prevention of Violence) の「暴力犯罪防止のための青写真」です 2)。同センターが厳格に測定した効果的な 11 のプログラム等について記載されております。最後は、少年及び家庭裁判所の裁判官のための全国審議会 (National Council of Juvenile and Family Court Judges) の少年に対する段階的な制裁に関するページ 3) です。裁判所命令の少年に対する説明責任、少年に対する効果的なプログラムとは何かなどについて書かれており、判事が判決・量刑判断をするときに参考することができるようになっています。本日のお話しと相俟って、これらが皆様の参考になれば幸いです。

御静聴ありがとうございました。

- 1) <http://www.iir.com.nygctool/>
- 2) <http://www.colorado.edu/cspv/blueprints/>
- 3) <http://www.ncjfcj.org/content/view/752/456>

日本における犯罪予防の現状と傾向

中央大学名誉教授

渥美東洋

1 大戦後現在までの犯罪・非行状況

(1) 大戦直後混乱期と回復期

混乱期には当然ながら犯罪は急増した。だが、社会が安定するにつれて、日本は世界で最も安全な国だといわれるまで回復した。その主たる理由は、伝統的に日本人の間で培われてきた多くの人間の間の倫理、習俗的風習と倫理・社会制度 (institutions) が回復し、成長したものといえる。分離家族は戦地からの帰国者を迎えて、団らんを取り戻し、男性の欠けた家庭が普通の男女・二・三世代、親子、兄弟姉妹の交流のある元の状況に戻った。職場でも、それまで未熟練の若い女性が携っていた一定の職種、例えば鉄道員等が、戦地から帰国した熟練男性に取って代わられ原状に回復した。焦土と化した都会の学校、疎開 evacuation で閉鎖された小・中学校が回復し、学習が再開され、新制中学校が地域と生徒の協力で建設され学校が再び整備され、学校中心のコミュニティが再構築されていった。神社、仏閣、家庭と学校と近隣社会に職場という基本的な社会制度が回復した。それとともに、大学を含む高等教育制度も急速に復旧し、企業も、分業・協業を可能にする、地域に根差す中小企業を中心に、人々の社会性の取得に貢献する制度に復旧した。農地改革の結果、低層農家が自立し、家庭の社会化機能も高まり、家庭と農村での地域力はむしろ高まった。このようにして、1950 年後半には工業生産量も 1930 年代に戻り、犯罪発生数も犯罪率も低い水準に回復した。

(2) 東京オリンピック後の高度経済成長と、とりわけバブル期からの犯罪の歴史的激増

東京オリンピックを機に、高度成長を経験する。核家族化、農村からの出稼ぎ、人口の都市、しかも首都圏集中、全国に及ぶ都市化といった社会構造の変化、倫理よりも経済成長を目標とする人々の行動の変容を経験することになった。結局は、平成期（1964 年）以降、歴史的な犯罪の激増と検挙率の低下に直面した（公式統計による。）。この間、経済成長下で、貧困はかつてほど重要な社会問題とは考えられなくなっていたのに犯罪状況は悪化の一途を辿った。貧困を含む犯罪の根本原因の除去に中心課題を置く犯罪学、個人の心理的特性に根本原因を見出す犯罪学は有効さの点では疑問を抱かれることにもなる。

そのため、空巣やひったくり、車上狙い（荒らし）等の街頭犯罪への対症療法が、Q・ウィルスンが主唱した「破れ窓」テーゼに従う方策として注目されることになった。そして、監視カメラの設置、近隣監視、パトロール、さらには犯罪誘因を除去する物理的対症法を用いた対策は、実際に有効に街頭犯罪の減少をもたらした。犯罪誘因を物理的状況を工夫して減少させる犯罪対策はいわゆる状況（環境）犯罪学に拠るものといわれる。

日本では、大阪市池田小学校無差別児童殺傷事件を教訓に、小学校への不審者侵入を物理的に排除する種々の工夫が用いられ、侵入犯人の捕捉器具を利用した捕捉訓練から、警戒、警報の電子装置の設置、警備員の配置などの対策が用いられるようになった。

(3) ところで、状況犯罪への外部・物理的対策による犯罪減少、抑制の効果が得られ、ここ数年犯罪数の減少、検挙率の向上が公式統計に表わされているが、昭和期末の高水準の犯罪状況より悪く、従来とほぼ同様の犯罪状況が持続している。それに加え、少年犯罪と非行の増加、凶悪化、対少年犯罪の増加、少年の健全育成・発

達に深くかかわる、家庭内暴力、社会生活に迷惑を掛けける行為 (disorder)、児童虐待は後を断たず、これらの犯罪の予防には、状況犯罪の対策方策は効果を生んでいない。また思春期に発生し易いストーカー行為も見られるようになり、その抑制・予防はまだ十分ではない。少年非行と社会に迷惑を与える行為の予防にあっても、状況犯罪対策は有効に機能しない。

(4) つぎに、犯罪減少と予防に成功していない犯罪に、「振り込め詐欺」や電子技術を利用した、偽計を用いた不正行為があり、減少傾向どころか増加傾向すらみせている。

(5) 犯罪予防に深くかかわる犯罪対策の分野に被害者への関心がある。被害者、被害を生まない社会政策というか、戦略的対応を求める分野である。

犯行の発生後のその行為に対する科刑を目指す、戦術的、対応的、過去向きの刑事法運用とは異った、犯行のリスク要因を発見し、それを除去する抑制因を用意する「戦略的」、先手を打つ、未来志向の刑事司法が求められる1分野である。

被害の未然防止、いわゆる被害者無き犯罪への政策樹立、犯行や犯罪結果は判明しているが、犯行者が判明しない犯罪、とりわけ組織犯罪、企業・会社犯罪などにあっては、戦略的捜査、戦略的対応、社会政策手法を用いた犯罪予防対策が要件となる。

とりわけ最近関心が高まった新分野が被害者政策である。従来の刑事司法で「忘れて来た者」、刑事司法における最大の懈怠の対象といわれるものが被害者であり、社会の被って来た犯罪被害である。日本でも、この分野での状況の改善は大きい。

2 この間の犯罪対策の変化

(1) 大戦後の犯罪激増期には、ほぼ、犯罪激増に対する公式の警察の対処措置は力が無く、占領軍の力によるところが多かった。また、徹底した「(基礎)自治体警察」の占領軍による導入の結果、犯罪摘発の捜査能力は大きく低下した。だが、先述のように、伝統の倫理又は社会化を助ける諸制度、家庭、地域を中心とした、つまり非公式の制度の機能が回復するにつれて、これらの非公式の倫理・社会制度と対応する警察の駐在所・交番などとの連携の下で、日本は急速に世界で犯罪が最も少ない安全な国に回復した。

(2) 高度経済成長期以降の犯罪の急増

戦前の水準にまで日本経済が回復し、固定為替、ドル兌換金本位制の下で輸出ドライブをかけた日本経済は年30パーセント代の驚異的成長を続けた。経済成長に伴うように犯罪数も増加し続け、薬物犯罪、交通犯罪は「戦争」(war)といわれるほど社会問題化した。これに対して、倫理・社会制度による人々の社会性の向上力を育む戦略的計画は採用されず、犯罪増加には、自治体警察偏重の方向から、中央政府と都道府県警察の連合の方向に警察法の目的が変更されたことにより、捜査・摘発力を回復したとの自負の下で、犯罪対策には警察中心の公式の法執行機関による捜査・摘発が重要な鍵だとされ「検挙に勝る防犯なし」のスローガンが高揚された。一種、完全不寛容一ゼロ・トランヌー政策が採用された。地域との協力は日本の犯罪対策の伝統であったこともあって、地域の防犯協会が用いられたが、防犯協会は警察主導の団体として機能し、相互に対等に、別々の機能を發揮するような、真の連携・連携に役立つ制度では失くなっていた。非公式の家庭や地域の犯罪予防に冷たいのは、何も法執行機関・警察だけではなく、いわゆる「民主勢力」からの声でもあった。国家からの自由、「封建的な」家や権威的な学校のルールからの自由の強調は、公式・非公式制度による犯罪統治 (governance of crime)

の視点を失わせる結果となった。

非公式の自主的な社会化を導びく家庭や地域の安全能力を助ける導入口として、公式の治安機関たる警察の地域への「手」として機能する駐在所、交番の有用さに着目したのは、ベイリー教授 prof. Bailey を始めとする米国人や外国人であった。この当時は、日本でも若干の学者が、「コミュニティ・ポリースゥング」「地域に根差し、地域と連携する犯罪の統治」を強調したが、一般を惹きつけるもの popular とはならなかった。他方、欧米、とりわけ米国では、「地域に根差すポリースゥング」は「破れ窓のテーゼ」「NYのコムスタッフ会議 Compstat Meeting による勤務査（評）定制度」、「問題解決型ポリースゥング Problem-solving policing」「多機関連携・パートシップによる犯罪統治」と活動班プログラム（Multi-Agency collaboration, partnership approach, Action Program, Task-force program）というように展開されていった。つまり、当時の日本では、あまりに当り前の伝統的な家庭、学校、地域、職場での社会化に必要なルールの内面からの受容（acceptance, or allegiance to the rules leading to socialization）を支える機能に目が行かず、個別の犯罪行為を中心とする捜査・検挙力の強化が強調されていた。犯罪大国となって、はじめて、非公式の倫理・社会制度の機能の大きさに傾聴する傾向が、ここにみられる。

日本でも、犯罪激増に直面し、犯罪の根本原因、例えば貧困や人格や大きな社会構造（環境）を抽象的・理論的に究明するよりも手近な、現実に着目した手法の重要さに目が向くことになる。地域の犯罪予防力に注目したアプロウチの1つである「破れ窓」テーゼと英國発の状況犯罪学に依るアプロウチが、実は、日本伝統の家庭・地域の犯罪予防力に由来するものなのに、新手法として日本で歓迎されたのも皮肉なことである。

ひったくりや空巣、車上荒しといった街頭犯罪に、犯罪誘因を減少させ物理的手法で対応し、路上パトロールや近隣監視という手近な手法が活用され、それは、歴史的最高水準の犯罪状況を改善するのに役立ったし、また現在も役立っている。

（3）少年犯罪・非行への対策

物理的対応を中心とする犯罪減少対策によっても、一向に改善しないのが、少年の犯行と非行である。少年犯罪の多発と凶悪化は、深刻な社会問題の1つであり、重大犯行、凶悪犯行にいたる前のリスク要因、犯行の兆候の発見と健全育成策の樹立が求め、急がれている。ところが、犯行・非行少年の自覚を促がすことと、被害の重大さに着目した「厳罰主義」と呼ばれる手法が用いられている。

少年の家裁による保護処分手続から、通常刑事裁判所の刑事手続への移行の途を広げる、検察官への事件の送致（家裁の裁判権のウエイヴァー）の拡大、14歳まで刑事手続に移行させ刑罰を科す途の再開等がそれである。

また、大阪市池田小学校事件を契機に、青少年健全育成条例と生活安全条例が大阪市を皮切りに全都道府県と多くの市で制定され、犯罪と非行対策が刑罰化と予防の双方の視点から捉えられている。また、広く犯罪政策を内閣で示した「犯罪に強い社会の実現のための行動計画—『世界一安全な国、日本』の復活を目指して」が平成15年12月に犯罪対策閣僚会議から発表された。この中でも少年非行の刑罰化の視点だけでなく、補導、健全育成、地域と連携した制度づくりの重要性が強調されている。

（4）少年の発達の各ステイジの領域・ドメインである家庭、学校、友人等にあって、発達・社会性の取得にとってリスクとなるものに、家庭内暴力、児童虐待、「いじめ」、「嫌がらせ犯罪」それに有害情報をインターネットや携帯電話で送る「いじめ」、それに関する悪意の中傷、などがある。社会に迷惑をかける行為、生活の質に作用する犯行（social disorder or quality of life crime）という不安を助長する、新たに関心を惹く分野がある。

家庭内暴力と児童虐待には、物理・身体的な行為だけでなく、心理的、経済的に不当・有害に作用する行為を規律するために、接近禁止・保護命令（no-contact-order）、親権停止・剥奪命令を家裁で発し、その違反を犯罪とする内容の新立法が議員立法の形式で制定された。この新法の下では暴力と虐待の被害を受けている配偶者や

子供の一時保護に当たる措置（シェルターの用意）を講ずることも定められ、この法の執行には、基礎自治体（市町村）も責任を負う旨も明定されている。

ここでは家庭裁判所、児童相談所、警察等々の連携が当然に要件となるはずであるが、具体的な制度（institution）は、まだ構築されていない。だが、両事案での情報入手者の通告義務が定められ、今国会では、暴力や虐待を疑うに足る不審事由に基づいて家庭への強制立ち入り・即時介入を行うための、裁判官の事前承認を要件とする強制処方を許す立法改正が行われた。今日まで、行政処分にはあまり用いられて来なかつた手法が日本でも採用されることになった。「いじめ」とりわけ、学校での「いじめ」については、中央政府の教育再生会議でも重要なテーマとなって、一定の提案がなされている。いじめ行為に出た児童・生徒の出席停止とアフター・ケア、いじめの兆候を発見する学校、地域、保護者間の連携などの提案もされている。「いじめ」については、各県、各市等で、工夫された多くの「いじめ・アクションチーム」が導入され、少年非行についても、学校・警察協議会や補導員や教員、その他の専門家や篤志家で構成される具体的な少年に焦点を合わせて総体的対応に当たる、多機関連携の「少年サポート・チーム」が北海道警察本部を皮切りに活動を開始している。児童相談所にあっても、実際現場で活動する児童心理司の増員を図り、具体的な少年への総体的な支援・介入に当たる多機関連携活動を強化する方向を示し、東京都では、少年の居住地の変更に従って、補導・支援記録をリレーする方策が開発された。

インターネット利用による少年に対する有害情報は、思春期に入ると同一年齢者・仲間の関係が発達の領域となるので、それ以前の仲間、同輩の影響以上の影響を少年に与えることになる。この視点から、有害情報のパトロール、フィルタリングをこの分野に完全に整備する技術の利用が、今真剣に提案され、一部ではすでに実施に移されている。

つぎに、少年の再犯・再非行防止については、更生保護法を改正して、少年院や少年刑務所を仮退院、仮出所するに当たって、保護監察所と家裁との十分な連絡のうえに、仮出所、仮退院後の遵守条件を具体的少年の背景への配慮をして各少年ごとに、具体的に設定し、その履行監視を行うことになった。

これらの努力は多すべきであるが、家裁の少年の経験調査は処方前調査に限定され、家裁は少年の社会間の活動の支援には当たらず、また、家裁の数が地域単位の実情に添わないほど僅少であるため、その実効性に疑問があるなど、後述もするが、多くの有効な多機関連携の実を挙げる前提をまだ欠いている状態なのは遺憾である。

(5) 一向に減少しない、むしろ増加傾向にある「振り込め」詐欺や、自殺に人を追い込む多重債務者をターゲットにした詐欺などについては、金融機関との協力、組織犯罪対策部や班を定めた情報収集、組織犯罪対策に定められた情報（電話）傍受、マネー・ローンダリング罪による犯罪収益の没収・追徴をもって対応している。薬物犯罪の場合と同様、組織犯罪対策法は、国連条約という一種の外圧により定められた法であることもあって、条約等の元になった欧米、ことに米国の法の基本的趣旨と背景事情に十分通じないで定められたり、また改正しようとしていることなどもあって、薬物犯罪と組織犯罪に「先手を打って」それを減少させ、予防するプログラムや道具が十分に開発されてはいない点がある。情報傍受、情報共有、再犯を阻止する犯罪収益の剥奪について、このことは、よく当てはまる。

薬物犯罪に典型をみるような「被害者なき犯罪」victimless crimes の場合はとくにそうであるが、被害者が加害者を特定できず、また報復を恐れて通報しない事例が多いのが、企業・組織犯罪である。また、被害者の支援と被害者を具体的に意識させ、責任感を持たせる犯行者への支援も、暴力の連鎖を断つうえで重要な視点である。特定加害者が判明しない被害者も含めて、被害者の社会への再組み入れの支援、被害者ごとの総体的で切れ目の無い、回復までの支援は、この意味で犯罪予防と社会の安全にとって重要な課題である。

約 20 年前に遡る犯罪被害者給付金制度の創設以来、日本でも被害者支援の動きは高まって来ている。被害者支援基本計画と基本法の制定は画期的であった。刑事手続での第二次被害の阻止、その手続への被害者の参加、かかわりの強化等、或程度の評価を与えることができる改善はあったが、被害者の完全な社会復帰に当たってのコミュニティ内での支援、サービス提供のネット・ワークや基盤の整備には、まだまだ不十分なところがある。

このようにして、街頭犯罪の一定犯罪については、有効な対策手法の開発により、有効に対処してきているが、人の社会性を十分に開発し、犯罪を減少、予防させるのに必要な戦略的、包括的、総体的な計画の樹立がまだ不十分であり、それによって、より安全な社会に到る努力を続ける余地は大きいというのが日本の現状である。しかし、つぎに述べる戦略的で包括的で相対的な犯罪対策計画に繋がることができる素地は出来つつあるといつてもよいであろう。

3 犯罪の予防、減少に当たっての戦略計画

(1) 前述のように、平成 15 年 12 月に中央政府の犯罪対策閣僚会議は「犯罪に強い社会のための行動計画—『世界一安全な国、日本の復活』を目指して—」を発表した。いよいよ、本格的な政府の包括・総合的な戦略の基本が宣言されはじめた。そこでは、振り込め詐欺から、本日は言及しない国境を跨ぐ犯罪への有効対策、少年非行対策に到るまでの、今日の重要課題への対策の基本にまで及ぶ広汎な計画の実施が肝要であると宣言されている。この政府の基本アイデアを、若干、科学的見地から支える視点から、整理し、肉付けする試みを以下に示してみよう。

概略すると、まず、社会（性）を身につける発達理論、社会・倫理制度の各系（システム）の交錯、交流による健全な社会性を支える社会構造論、各個人が社会化されていく発達段階にある公式、非公式の社会・倫理制度の有効機能と機能不全と個人の社会化、反社会化の交錯に着目する。そのうえで、社会性を身につけ、公共善、公共財に貢献するように個人を発達、成長させるうえで、一応独立している各制度間の連携による具体的計画を樹てることが重要なことを指摘したい。

(2) 社会化に役立つ資源（ソーシャル・キャピタル）への着目。親、子供の保護者、保育・幼稚園、小、中、高等「学校」、コミュニティ、高等教育（研究）機関、職場など、すべてが、人の社会化に大きな影響を及ぼす非公式の社会資源である。それぞれの機能が、人の社会化と反社会化に深いインパクトを与える。とりわけ、親、保護者を含む家庭とそれを取り巻くコミュニティのもつ社会化機能は大きい。コミュニティの中にあっては、習慣・制度、信仰の制度も重要であり、これも、社会・反社会化に作用する。この事から、社会性を身につけるルールが出来上がり、利他、公共心、自敬、責任、集団への愛着、連帶、協力といった心のあり方が育まれる。公共財、公共善への貢献、責任感と他の価値への寛容が、連帶を生む。東アジアの人々の間の諺に「満州地域の人々は一人で強い、朝鮮半島の人々は三人で強い、中国大陸の人々は五人で強い、日本列島の人間は百人を超えると大きな力を発揮する」というのがある。この点でも日本は、寛容と包摶から生まれる連帶に共通善を見出す倫理、社会制度をもっている。いずれの文化圏でも、社会・倫理制度は社会の安定と発展にとって不可欠の役割を果たすが、日本では、とりわけ重要なことを忘れてはならない。まさに「有効な社会・倫理制度なくして、社会安全と経済発展はない」。中南米やアフリカが経済発展と社会安全に問題を残しているのに、東アジア、とりわけ日本が世界一安全な国であり、戦後の混乱期から高度経済成長を遂げた違いは、ここにも大きな理由を見出せる。

(3) この非公式の社会、倫理制度は、一つのシステム（系）として機能するが、一定の目的をもつ公式の制度もシステム（系）としても相互に交流する。この連携が、人工的な、「安全」とか「成長」という目的の実現に有効に働くのである。

非行少年の改善、発達の段階のドメインの社会化に反する因子、リスク要因を発見・特定し、社会化に資するよう内外から条件を与えて少年の健全育成を意図的に図るうえで、MST（マルチ・システム・セラピー）=多くの系に跨ってリスク要因を特定し、リスクを少なくする療法的手法が効果を挙げているのは、そのためである。公式の制度が非公式の制度のもつ機能に着目して、具体的な少年ごとに、非行を生み易い状況（パラダイム）の変換を図るのがこの手法である。各系の非公式の社会、倫理制度は、それにかかる人々の責任感、連帯意識の下で独立に営まれるものであるから、公式の、とりわけ中央政府の人工性の高い制度に従属させでは、社会資本の活用はできないことも銘記すべきである。

また、非公式の倫理・習慣の制度は、それにかかる人々の互酬意識により支えられている。共通善に貢献する行為への賞讃と共通善を危うくする（deteriorate）行為の侮辱と叱責により互酬関係が成り立つことも知らなくてはならない。「借りは返す」「社会に貢献して来た翁らと将来社会に属すであろう幼児の歩みを易くする道を整えなくてはならない。」これも互酬性に由来するルールである。ここから、「子供は社会の宝（social asset）」という意識も生まれてきた。

日本の大戦後の混乱期から「世界一安全な国日本」にまで回復するのに大きく貢献したのが、非公式の社会・倫理制度であり、それを抱える家庭や近隣コミュニティであったことをより意識するとよいであろう。

(4) 人の発達、成長にはステージがあり、それぞれのステージにはその周辺に領域があり、妊娠から誕生、保育、教育、思春期を経て社会の成人となるプロセスがあることを教え、そこで社会化が実施されることを教えるのが、（社会）発達理論である。

非公式の倫理、社会の諸制度と公式の政府の人工的な社会安全を目指す各機関が、相互に信頼し合い、社会化に反するリスクを特定し、リスクが少ないとときは小さな介入で、リスクが危機（クライシス）に達したときは、大きな強制力をもつ介入によって、つまり互酬性と均衡の原理（rule of reciprocity and proportionality）によって対応することが大切である。例えば、十代の母親の妊娠には母性教育を用意し、家庭での親、保護者の反社会行為には、保護者訓練 parenting を実施し、そのための各種の特性と地域性に従った具体的な「ツール」が開発されなくてはならないのである。

(5) 発達ステージの領域と各人の特徴

親、保育環境、学校、思春期の友人関係、職場や地域の特質は社会の安全にとって大きな意味をもっている。この各ドメインでのリスクの発見・特定とリスクの減少に向けた施策を計画し実施しなくてはならない。各人はそれぞれ、多くの制度のシステムが交錯し交流するところをドメインとしている。全ドメインと全システム（系）と各人のかかわりを総体的 holistic に捉え、支援し、介入し、対処しなくてはならないことが、ここで教えられている。領域の改良、交流・交錯のチャネルの改良と各人の特性への領域の影響を見究め、適切なツールを開発して活用しないと有効には機能しないであろう。

(6) 生態学（human ecology）からのアプローチ

コミュニティ（共同体）の人間生活に与える社会的影響を探る生態学の立場からも、人の生活する社会周辺環境と人間の行動との関係が探究され、何が人々の社会化や共通善に貢献する行為に良いか悪い影響を与えるかが特定されるようになって来た。都市、その周辺環境、住環境、職場の環境等は人々に安心を与えたり、ストレスを与えたりしつつ、人々の健全な生活態度や安心を助けたり、それを劣化させたりする。この視点も、総体的ア

プローチと具体的問題に当たっての、影響を与えていたる周辺状況を多くの制度や機関が連携して、改善することが必要なことを教えていたる。

(7) 以上の考察の結果は、非公式の社会資源と公式の多くの機関が、専門知見に指導されつつ、具体的ターゲットごとに専門を跨った、総合的で包括的な計画を戦略的に樹立し、パートナーとなり連携することが必須要件であることを教えていたる。

(8) ドメインの系にある制度とリスク減少に当たっての公式、非公式機関の連携、パートナーシップの樹立と実施班体制の必要さ

ここまで叙述で明らかなように、犯罪予防に当たっては、加害可能性のある者と加害者、また被害に脆弱な者と被害者ごとに、とりわけリスクの減少に向けた領域ごとの戦略計画を用意し、非公式制度と公式機関との間の多機関連携により、具体的な人ごとの先手を打った介入、支援サービスを提供する身近で有効に働く行動班を用意し、活動させることが重要であることが判明した。どのような機関が連携するか、どのようなプログラムでどのようなツールを用いて、どの程度の介入サービスや支援を行うかを、前述のリスクとリスク減少の要因を特定・発見したうえでの具体的な作業計画の下で決定し、実施しなくてはならない。

そのためには、多制度、機関が利用できる情報のデータ・ベースを用意し、情報の共有を可能にし、適切な実施班の活動を指示できるコーディネイション部門を用意しなくてはならない。しかも、重複したサービスや介入、強制、支援サービスがなされないように、連携の実を挙げ、コスト削減を図り、コスト・パフォーマンスを高めなくてはならない。

このような戦略展開を実効のあるものにするには、中央政府の政策担当部署の設置から地域共同体での実施班での具体的方策の実施にいたるまで、矛盾の無い、責任ある運用の体系を用意しなくてはならない。この作業は相当に困難で、大規模なものであることを覚悟しなくてはならない。その点で、日本の警察組織にも相当な変化が生じている。地域・少年警察部門での社会安全政策とその実施に当たる生活安全部と、組織犯罪・薬物犯罪部門の分離がその一つの例である。犯罪の摘発、捜査部門の科刑を前提とする活動と、社会安全にあって、社会安全に資する社会を生む活動は、一方が過去の犯行に向けた反応的で、過去向きの特徴を、他方が将来に向けた先手を打った行動変容と社会構造の改善という将来向けの特徴という異なった性質をもつからである。しかも、双方の部門の連携、共同も不可欠である。重複しないで協力ができる態勢をとりつつ、目的を見失わない戦略的活動が、とりわけ犯罪予防を中心とする社会安全部門に求められている。

しかも、両部門とも科刑に当たっても、リスク減少に当たっても、非公式の制度、公式の刑事法の体系いずれにあっても、互酬性、均衡性の原則に従った、支援、介入のサービスや科刑と行刑中、およびその後の社会再組み入れと危険除去の措置を用意し、実施しなくてはならない。つまり、早期からのリスクに従った段階的介入や制裁と支援、犯行の危険性に従った科刑と行刑、それに科刑後のアフタ・ケアも、リスクの減少に応じて段階的に、社会再組み入れを可能にする措置を用意しなくてはならない。丁度、医療に当たり、予防診断と対応、通院から入院、手術と段階的に進み、アフタ・ケアにより、退院、通院、自宅療養になる段階的治療に対応している。

(9) 最後に、多くの努力と優れた提言等がありながら、重複した、情報の共有をややもすれば欠く、手間と時間のかかる複雑な官僚制の組織の弊が残っていることを指摘しないわけにはいかない。

その例として、社会問題の一つの「いじめ」を探り上げてみよう。先述の「犯罪対策閣僚会議、教育再生会議、文科省の中央教育審議会、厚労省、総務省、警察庁等々がそれぞれ独自の提案を行い、調査を行いつつ、具体的個人に戦略的で包括的で、重複しない、総合的支援や介入サービスを身近で実施する実行班の周到な活動を支える体系は欠けている。

先述したところを反覆するが「地方コミュニティごとの具体的個人を対象とした包括的で重複のないコスト・パフォーマンスのよい、多機関連携、パートナシップに基づく、実効ある実施班の活動を可能にする戦略計画の樹立が、鍵となる」のである。

犯罪の予防と処罰

慶應義塾大学大学院法務研究科教授

井田 良

1 事前の予防と事後の処罰の関係

私は法律学の中でも刑法学を専攻しているので、以下では、一刑法研究者の視点から、「犯罪予防の法理」という今日のテーマについて私がふだん考えているところを述べたいと思う。

犯罪に対する対応としては、事前のものと事後のものとがある。事前の予防（prevention）と、事後の責任追及・処罰（repression）の関係いかんというのが今ここで提起されている大きな問題である。伝統的な法システムの下では、事前の予防と事後の処罰を峻別する考え方が採られてきた。予防は行政法により規制され、事後の処罰は刑法により規制される。この区別に対応して行政警察と司法警察という観念も用いられる。それぞれの活動を支配する基本原則も異なる。憲法・行政法の領域においてはいわゆる比例原則に重要な意味が認められ、それは警察法の分野では警察比例の原則として現れるが、刑法の分野では、刑罰権の発動を制約する原理として法益保護原則が重視され、少なくともこれまでは比例原則が論じられるということは殆どなかった。

もちろん、犯罪予防と犯罪者処罰とが相容れないものであるかのような言い方は正確ではない。刑罰もまた犯罪予防を追求することには疑う余地がないからである。刑罰は、事が起ってしまった後で、まさに事後的に、責任ある者に対し「非難」としての制裁を加え、そのことを通じて将来同じことが行われることを抑制して犯罪を減少させるために存在する。刑罰の制度は、事後の責任追及を通じて将来の犯罪予防を図るための制度である。そこで、将来の犯罪予防を目指すという点では、事前の予防も、事後の処罰も、共通の基盤の上に立脚している。犯罪予防という観点から見ると、事前の犯罪予防はまさに直接的に作用しそれだけ効果的であるように思え、他方、事後の処罰による犯罪予防は、処罰が一般国民に対し心理的に作用することを通じてこれを期待するもので、何とも迂遠のように思える。それにもかかわらず、これまで、犯罪への対応ということでは事後の処罰が重視されており、事前の犯罪予防は日陰者の立場に置かれてきた。その理由については説明が必要であろう。この点については、後に説明を試みたいと思う（後出2）。

さて、現代においては、事前の予防と事後の処罰の相互の境界が流動化し、ますます不分明なものとなっていることが重要である。とりわけ、近年の刑事立法を見ると、いかなる実害をもたらすか（いまだ）明らかではない行為を早期に刑罰的介入により抑止しようとする傾向が目立っている。行政刑法の領域のみならず、現在では刑事刑法の領域でも、処罰を早期化し前倒しするという動きが強く生じており、刑罰は引き起こされた実害に対応した反動としての性格を弱めている。

たとえば、高度の技術を悪用した経済犯罪に対する規制の領域が注目される。2001年の刑法一部改正により、クレジットカード等の支払用カード、とりわけその磁気記録の部分が、通貨に次ぐ手厚い刑法的保護を受けるようになった。新設の処罰規定の中には、カード情報の不正取得という作成準備行為の未遂（いわば「予備の未遂」）を処罰する規定も入っている。ネット犯罪やサイバー犯罪の領域でも、処罰の早期化の傾向が見られる。不正アクセス禁止法に見られる、不正アクセス行為そのもの、さらにはIDやパスワードの提供によりそれを助長する行為を処罰する規定や、近く刑法典に導入されるであろうコンピュータウイルス作成罪の処罰規定などがそのは

つきりした例であろう。そのほか、かなり早期における刑法的介入の傾向が認められるのは、環境犯罪の領域、クローニングのような生命操作の領域、組織犯罪の防遏が問題となる領域などである。

古典的な刑法のイメージは、「なされたこと」に対してその反動として刑罰を科すというものであった。しかし、現代の刑罰法規には、過去の出来事に対する反動というより、将来に向けられた危険防止が期待されている。おそらく刑罰には、もとから「過去への反動」という応報的側面と「将来の危険防止」という予防的側面があり、処罰の根拠ないし刑罰の機能は一元的ではなかったのだろう。そして今、従来はそれほど目立たなかった後者の側面が次第に重要性を増しているのだと思う。

さらに付言すれば、将来の危険防止ないし予防というとき、将来同種の行為がくり返されることによって生じる危険の防止というばかりでなく、今、その具体的なケースで警察力の介入により危険の実現を未然に妨げる、警察予防の根拠として実体刑法の規定を要求する傾向が出てきているのだと認識している。前述の支払用カード電磁的記録を保護する規定を導入する際には、すでに準備行為の段階からの犯罪への対応の必要性が強調され、たとえば不正カードの所持を処罰しないと「当該カードが使用されるまで検挙等することができず、取締りの実効性を著しく損なう」ことが理由とされたのである。

なお、刑事訴訟法の分野においても、警察予防と犯罪捜査の限界が流動的となる場面がしばしば見られるところであり、この現象は刑事法の全般にわたって生じてきている現象だということに注意が必要だと思う。

2 予防と処罰？——コストと効用の比較

刑罰とは、事後の責任追及を通じての将来の犯罪予防を意図するものだと述べた。しかし、何といってもそれはまわりくどいことである。事が生じるその前に、その発生を未然に防止することができればそれにこしたことではない。それにもかかわらず、事後的な責任追及という方法が、歴史の試練を経て現在に至るまで基本的に維持され続けているのはなぜだろうか。それは、事前の対応には大きな限界があることと、また無視できないデメリットを伴うことがその理由なのである。

ドイツの刑法学者フランツ・フォン・リストは、「最良の刑事政策とは最良の社会政策である」と述べた。人々が不満のない生活を送れるような社会的な諸条件が整備され、家庭や学校における教育が理想的な形で行われ、社会的弱者への福祉的配慮が充実したものとなれば、おのずから犯罪は減少するであろう。しかしながら、それがなかなか困難なことはいうまでもない。他方、犯罪の少ないことが望ましいといつても、一日中他人から行動を監視されるような管理社会は困る。幼稚園の頃から徹底したスバルタ教育により1つの価値観をたたき込み、法に従順な人々のみを作りだすような社会に住みたいとも誰も思わないであろう。このように、事前の対応はどうしても問題があるところから、事後に犯罪者を処罰することを通じて、将来の犯罪を防止しようとする刑事法の制度が大きな意味を持つのである。

大ざっぱに言えば、事後的責任追及の方法は、事前の対策と比べて「安上がり」だといえよう。総体としてよりコストがかからないということである。また、少し逆説的に聞こえるかも知れないが、事後的処罰の方法は、犯罪を抑制するにあたり、人々の自由や権利を侵害する度合いが比較的わずかだということが重要である。事前的な抑制は、広範囲の人々の行動や自由を大幅に制限するなど、さまざまなデメリットを伴わざるを得ないのである。

いま問題となっている、自動車による人身事故を例にとってみたいと思う。現行の法制度は、不注意な運転に

より人の傷害や死亡の結果を発生させた場合に、これを重く処罰するという対応をしている。それは、実害の発生・不発生という、多分に偶然的な要因により、重い処罰を受けるかどうかが決まるという面に問題を感じさせる。他方、道路交通法により、速度違反や信号無視といった交通違反そのものも犯罪とされているが、これらもまた、実際上、警察官に現認されることを条件とした、その意味で選択的・偶然的なものとなっていることは否定できない事実である。

しかしながら、事前の予防ということはどこまで可能であろうか。事故を未然に防止するために、人身への被害を極小化するような道路と車をつくることは最先端の技術をもってすればかなりの程度可能であろうが、それにはコストがかかりすぎると考えられる。他方、実害の有無にかかわらず、取締りを徹底して、不注意な行為そのものをつかまえてきちんと処罰するほうがベターであるようにも思えるが、その実体が不明確な不注意な行為そのものを広く徹底的に処罰することにすれば、一般の自動車運転者の自由は大幅に制限されざるを得ないのもこれまた真実である。業務上過失致死傷罪のような過失結果犯の処罰は、すでに20世紀初頭に、グスタフ・ラートブルフが印象的に指摘したような、偶然的処罰ないし見せしめ的な処罰というデメリットを持ちながらも、しかし、不注意な行為をそれだけで一般的に処罰することに伴う処罰範囲の早期化・曖昧化・拡大化を回避できるという大きなメリットを持つことから、われわれは過失結果犯をやめにすることができないのである。

現在の法の在り方をリアリスティックに記述すれば、事故を起こして実害を生じさせた特定少数者に向けられた強度の自由剥奪と引換えに、大多数の車両運転者の自由は相対的に拡大するというやり方を探っているということになる。

このように見えてくると、事前の予防と事後の処罰の関係は、この社会における自由の配分の問題である。事前の予防は直接的で有効であり得るが、コストがかかるし、多くの人々の自由や権利をいわば広く薄く制約するおそれを持つことから、実害発生後における事後的な責任追及に重点が置かれる基本的仕組みになっている。それはそれでバランス論として一定の合理性を持っているが、それ以上でもそれ以下でもない。

事前の予防にはデメリットがあるので、基本的に実害発生まで待とう、事後的な責任追及を基本に置くことでやっていこう、こういう牧歌的な発想が説得力を持ち得なくなる社会へとわれわれの社会が変化していくとき、われわれの関心は事前的な犯罪予防へと向かわざるを得ない。先ほど、現代においては、事前の予防と事後の処罰の相互の境界が流動化し、ますます不分明なものとなっていると述べた。それはそういう社会への変化がすでに生じていることの徵候なのではないか。このように考えることもできる訳である。

3 今後の方針を探る

現在の日本の立法・司法の実務において強く現れている傾向は、社会秩序維持のためこれまで以上に刑罰を積極的に用いようとする犯罪化と重罰化の傾向、すなわち刑罰積極主義である。戦後の刑法は、刑罰権発動を必要悪とし、その範囲を可能な限り狭くしようとする刑罰消極主義を基調としてきたが、今の立法と司法のトレンドは、より早い時点から刑罰権の介入を認めるとともに、実害が生じたときにはより重く厳しい刑罰を科そうとするものとなっている。

その背景には社会構造の変化・社会意識の変化があると思われるが、今日のテーマとの関係では次のことを指摘できるであろう。現代社会は、巨大化・複雑化し、科学化・高度技術化（ハイテク化）の進行により、われわれの生活がそれじたい脆弱な技術的手段の集合体に大幅に依存するという状況が生じている。個人の行動の持つ

損害惹起のポテンシャルが飛躍的に増大した。次の瞬間に何が起こるか予想もつかない未知の領域に人々が足を踏み入れる場面が頻繁に生じ、また、ちょっととした逸脱行動が甚大な被害を生じさせ得る領域が数多く出現するに至った。経済犯罪の領域に見られるように、このような社会構造の変化が早期における刑法の介入を要求し、そのことに一定の理由があることも否定できないところである。

もう1つの重要な事情として、個人責任と応報的処罰を基調とする伝統的な刑法が、組織的な犯罪の持つポテンシャルに十分対応できなかつたということがある。従来の刑法は共存する社会構成員の存在を前提としていたのに対し、組織犯罪においては、単に価値観が違うというだけでなく、もはや一般市民と共に存することがおよそ不可能なほど（いわば立場の交換可能性がないほど）、根本的価値観を異にする人々から成る犯罪組織、宗教団体、政治集団等を相手としなければならない。現代の組織犯罪に対しては、より効果的な対応という点からも、また、最初から共存を拒否する人々であるということからも、従来のような、刑罰権介入にあたっての厳格な制限自体が根拠を欠くものと感じられることになる。

立法と司法の刑罰積極主義がおよそ合理的根拠を欠くというのであれば、話は別である。多くの国民が治安の問題に关心を持ち、不安に駆られ、安全を求めているという現状にあって、人々が抱く不安は単なる幻想に過ぎないというのであれば、これまた話は別である。だが、これらが社会の変化に鑑みて理由があると考えるのであれば、われわれは、事前の予防と事後の処罰の間の関係の再定義ないし自由の再配分を求められていることになる。言い換えると、このまま事前の犯罪対策のためのコストは節約する一方、刑法による事後の処罰のみが拡大して行くような社会は、不毛で、非合理的で、救いのないものではないかということである。

今後のあり得べき方向性は、事前の合理的な犯罪対策のためにこれまで以上に種々のコストを配分することにより、事後の処罰にはこれまで以上の負担をかけることを回避するというものである。事前の予防はコストを要求し、それは一般市民の権利や利益への広く薄い制約をも伴うが、それは犯罪予防のために社会構成員の誰しもが払うべき自己犠牲として捉えられることとなるであろう。たとえば、警察による防犯カメラの設置による広く薄い人権への制約と引き換えに、検挙された犯人に対するより寛大な処罰が得られるのであれば、それがよりベターな選択肢と考えられる余地があるということである。

なお、事前の予防については、警察が出て行くのではなく民間の自主的な努力に委ねるべきではないかという見解もある。しかしながら、警察等の国家機関が完全に手を引いてしまうことは、市民の安全保護の在り方を不平等・不斉一なものとし、結局のところ、安全という価値を各自の経済力に従い社会的に不平等に分配し、日本社会をこの関係においても「格差社会」に変えてしまうというおそれを払拭できないと考えている。

〔後記〕以上は、私の報告の内容をそのまま再現したものであり、注記も一切省略した。詳しくは、井田良『変革の時代における理論刑法学』（慶應義塾大学出版会・2007年）に収録された諸論文及びそこに引用された文献を参照していただきたい。

監視カメラに関する憲法上の一考察

慶應義塾大学法学部・大学院法務研究科教授

大沢秀介

1 はじめに

日本人は、水と安全は無料だと思っていたといわれたことがあった 1)。しかし、今日の日本社会ではそのようにはいえない。たとえば、2004 年の内閣府の「安全・安心に関する特別世論調査」によれば、今の日本は安全・安心な国かという問い合わせに対して、55.9 % の人が「そう思わない」と答えたのに対して、39.1 % の人がそう思うと答えたにとどまっている 2)。このようなわが国の安全性に対する懸念の増大は、具体的には犯罪件数の増加や検挙率の低下による体感治安の低下と関係しているといえる。体感治安の低下という点については疑問も指摘されている。しかし、治安の悪化に対する感覚は、1990 年代前後から様々な凶悪犯罪が起り、それに対するマスコミの報道も過熱するにつれて 3)、次第に安全（セキュリティ）問題が重要だとする中で醸成されてきたということはできる。なかでも、1995 年 3 月 20 日に東京の地下鉄丸ノ内線の車内で新興宗教団体オウム真理教の信者によって神経性毒ガスのサリンが散布され、11 名が死亡、3,796 名が意識障害等の傷害を負った 4) として起訴された地下鉄サリン事件は、わが国の安全に対する疑問を抱かせたといえる 5)。

地下鉄サリン事件は、わが国では大規模な凶悪殺人事件のような形で伝えられることが多いが、諸外国では最初の化学テロ事件として、その死傷者の大きさ以上に、社会的・政治的なパニックと混乱を引き起こすことを狙った化学テロであることの意味が大きなものであった 6)。地下鉄サリン事件は、その後 9・11 テロ事件の発生によって、その衝撃が薄れることになったものの、9・11 テロ事件以後のアメリカで語られるテロ犯罪に共通する性格を有している。そして、憲法学の観点から注目されるのは、アメリカ憲法学の最近の議論の中で、9・11 テロ事件のようなテロ犯罪に対処するために、憲法の保障する権利・自由と安全との調整をどのように行うのかということが真剣に問われていることである。

しかし、今日のような国際的にはグローバル化が進展し、国境概念が変化し、また国内的には住民の連帯意識の低下、匿名性の増大などが進む複雑な社会において、自由と安全の調整は、テロ犯罪のような国家の存在そのものを危殆に陥れるような領域で求められているだけではなく、いわゆる安全・安心まちづくり条例に見られるような、市町村や都道府県レベルの段階でも求められている。

わが国では、アメリカやイギリスのような大規模なテロ犯罪が、地下鉄サリン事件を除けば見られなかつたため、幸か不幸か、国民の中には、テロに対する脅威を切実に感じるという機会は少ないと信じられており、それに応じて国民の自由と安全に関する直接の関心もむしろ身近な問題におかれている。たとえば、前述の内閣府の調査によれば、安全・安心と思う理由として、「秩序があり社会が安定している」(42.9 %)、「テロ行為や国際紛争に巻き込まれることなく平和である」(42.3 %) があげられ、安全・安心でないと思う理由として、「少年非行、ひきこもり、自殺など社会問題が多発している」(65.8 %)、「犯罪が多いなど治安が悪い」(55.6 %) があげられている。

このような状況の中で、わが国の場合には、テロ犯罪に対する関心にも深いものがある反面 7)、安全と自由の調整の問題は、むしろ生活安全条例や監視カメラに絡んで、市町村・都道府県レベルで自由と安全の調整に向

けられている。そこで、ここでは生活安全条例及び監視カメラの問題に見られる自由と安全の調整について取り上げてみたい。

具体的には、まず生活安全条例についてその概要と問題点について瞥見した後、監視カメラについて、その特徴と憲法上の問題点を述べた上で、最近のアメリカで提案された監視カメラによる安全と憲法上の権利・価値との調整についてのガイドライン及びモデル法案の紹介を行い、最後に若干のコメントを付け加えることにしたい。

2 生活安全条例と監視カメラ

生活安全条例は、最近のわが国における地域社会における「体感治安の悪化」を根拠に、それに対応するため「安全・安心まちづくり」事業を推進するという目標に沿って、制定されているものである。この安全・安心まちづくりは、地方分権で地方公共団体の権限に実質的にも委ねられたものであり、都道府県や市町村で積極的な形で制定されている。具体的には、平成14年の大阪府の「安全なまちづくり推進条例」をはじめとして、都道府県や市町村で多くの生活安全条例が制定された⁸⁾。その背景として、政府が平成17年に「安全・安心なまちづくり全国展開プラン」及び都市再生プロジェクト「防犯対策等とまちづくりとの連携協働による都市の安全・安心の再構築」を決定し、さらに警察もいま触れた政府決定及び平成16年に「『犯罪に強い地域社会』再生プラン」をとりまとめ、積極的に推進していることがあげられる⁹⁾。

生活安全条例の名称は、さまざまである¹⁰⁾。それは、一つには生活安全という観念の不明確性に由来する¹¹⁾。もっとも、各地の生活安全条例を見ると、2つの特徴が指摘される。第1に、条例の内容は、比較的軽微な犯罪を対象とするものであり、地方公共団体の住民が体感治安に不安を感じることなく生活することのできるという意味での安全を確保しようとするねらいを持つということである¹²⁾。第2に、条例の多くが自治体、住民、事業者等の安全確保のための責務を明確にし、その上で警察と自治体や住民との協力をうたっていることである。このような特徴の背景には、「社会情勢の変化による住民の連帯意識の希薄化、匿名性の増大」などによって、地域社会の結びつきの脆弱化が進展し、伝統的な地域社会の持つ犯罪抑止機能が低下したという認識¹³⁾が存在するように思われる¹⁴⁾。

生活安全条例の内容は、いま述べたような目的を実現するための施策をさまざまな形で盛り込んでいる。そして、生活安全条例が「単なる理念条例にとどまることなく、当該条例のもとで、治安悪化の危機感をテコとした首長主導の施策展開および警察との地道な連携が現実に行われ、一定の成果が認められている」¹⁵⁾点で先進的と評価されることが見られる。

このような生活安全条例については、上記以外にもその特色としてさまざまなものあげることが可能であろうが、憲法の観点から重要と思われる点は、「(生活安全確保の課題) 主題はあくまでも犯罪の未然防止」にあるということである。すなわち、そこでは犯罪が地域で起こることを防止するという本来的には一般行政の問題と考えられるものが、その施策のもつ抑止効果を高めるために、警察組織との適切な関係構築が模索されているという傾向を持つのである。この点について、一方では今日の状況を考慮すれば、これまでわが国で戦後抑制してきた行政警察活動を再度検討し、安全のもたらす利益を重視し、それを活性化する方向をとることも十分考えられるともいえよう。

しかし、他方でこのような犯罪の未然防止の特色については、憲法上の権利・自由、また憲法的価値を侵害する可能性があることも指摘されなければならない。とくに問題となるのは、一部生活安全条例などに根拠を有す

る防犯カメラないし監視カメラの設置によるプライバシーの権利の侵害のおそれなどが從来から指摘されてきたことである¹⁶⁾。もっとも、他方において、犯罪件数の増加などから、「地域住民などの間で、公共の空間にも監視カメラを設置すべし」という議論が高まっている」という事情も指摘されねばならない¹⁷⁾。このような公共空間における監視カメラシステムの設置は、有名なフーコーの言葉を借りれば、住民の「パノプティコン」化を進めることになる可能性が存在する¹⁸⁾。

そしてここで、本稿において防犯カメラではなく、監視カメラという言葉を用いる理由について一言付言しておきたい。最近、今後の犯罪対策の重点が「伝統的な事後の反応型規制から、事前の先制型規制に徐々にシフト」をしていくということが指摘されているが¹⁹⁾、そのような状況の下では、これまでの防犯という概念の範囲を超えるものが必要となるように思われる。その場合、法的な観点からみても具体的な危険性のないリスクをどのように評価し、それに対してどのような措置を設けるかということが問題となる。この点に関しては、憲法学の分野においては、いわゆる国家の基本権保護義務論や国家による安全などの議論があり、わが国においても盛んにそれに関する議論が行われている。もっとも、このレベルの議論は、国家レベルでの立法の問題に関連して議論すべきように思われ、ここでは詳細に論じないが、結論的にいえば、近代立憲主義の枠組みを崩してまで、基本権保護義務論を探るようにすることまで考慮する必要はないようと考えられる。ただ、從来の防犯という概念だけにとどまらないということを明らかにするために、ここでは監視という言葉を用いることにしたい。

以下本稿では、もっぱら公共的空間における監視カメラシステム（以下、監視カメラ）による安全の確保と憲法上の権利および価値への侵害との調整の問題について、見ていくことにしたい。

3 監視カメラと人権

（1）監視カメラシステム設置の背景

監視カメラが設置される背景としては、すでに述べたように、犯罪件数の増加などの事情が存在する。さらに監視カメラないし防犯カメラが設置されるようになった直接の背景としては、「新宿区の歌舞伎町や江戸川区の街頭防犯カメラが設置され犯罪の現象について一定の成果を収めていたことや、長崎市における幼児殺害事件で防犯カメラの映像が事件解決の決め手となった旨報道された」²⁰⁾ことなどがあげられる。

ところで、現在監視カメラないし防犯カメラの増加には著しいものがある。たとえば、防犯カメラについて見てみると、杉並区の平成15年の実態調査によれば、防犯カメラを設置している家庭は区全体の5%を占めているといわれる²¹⁾。また、セキュリティ産業の発展も、生活安全条例の影響だけでなく、住民の安全意識の高まりなどを受けて著しいものがある。さらに、警察も平成18年3月末現在、11都道府県において272台の街頭防犯カメラを整備しているとされる²²⁾。

（2）監視カメラと憲法

① 人権との調整の在り方

監視カメラの増大がかなりの人々にとって不快な感覚を与えていていることはありうる。しかし、そのことは、直ちに監視カメラの設置が違法あるいは違憲となるわけではない。具体的には、それぞれの場合に分けて考える必要がある。とくに、この点で意識されなければならないのは、技術の急激な発展に応じた法理論を考慮することが必要であるということである。

監視カメラについては、その有用性を認めることができる一方で、憲法上の権利自由に対する侵害の可能性も

有する。そのことから、両者の何らかの調整が必要となるのである。その具体的調整を導く規制のあり方を考える際にあらかじめ注意しておく必要があるのは、監視カメラの最近の急速な技術の進歩である。

② 監視カメラの使用による効果

監視カメラは、わが国では前述のように、地下鉄サリン事件を契機に大きくその存在が意識されるに至った。もっとも、防犯カメラは、すでにかなり前から日本でも見られていた。ただ、アメリカほどではなかった。アメリカでは、すでに1960年代初期には銀行にCCTVカメラの設置が義務付けられてきた。また、1970年代には病院、コンビニ、美術館などの商業施設にまで設置が行われ、1980年代にはポータブル化が進んだ。そして、1990年代にはデジタル化とmultiflexer化が進んだとされる。しかし、警察によるビデオカメラの使用の効果について、アメリカでは1960年代から80年代にかけては、その評価は低かった²³⁾。このような評価は、必ずしもアメリカだけには限らない。たとえば、監視カメラの効果に対する評価研究が最も進んでいるイギリス内務省が2004年に公表した、CCTVに関する18件の評価研究の結果は、まちまちである。9件のイギリスの研究は、CCTVが犯罪を減少させるという証拠を示しているが、アメリカの5件及びイギリスの4件の研究結果は減少効果を明らかにしていないとされる。そして、最も有望なデータは駐車場での犯罪であり、そこでは自動車関連犯罪が大幅に減少したといわれる²⁴⁾。

一般的には、監視カメラは、財産犯罪には効果があるが、暴力犯罪には効果はそれほど見られないようである²⁵⁾。もっとも、この評価研究からも伺われるよう、監視カメラの効果は、地域的な相違や環境など様々な要因が絡んでいるということはいえる。この点、わが国では監視カメラの犯罪予防効果について、体系的な研究は乏しい。平成18年度の警察白書は、歌舞伎町や渋谷などの繁華街における街頭防犯カメラの設置により、「設置前に比較して地区内の刑法犯認知件数が減少したほか、記録映像が強盗事件や傷害事件の検挙に活用されるなどの効果が上がっている」²⁶⁾とするが、それがどの程度の効果かは言及されていない。

③ 外国での効果研究の進展

ただし、最新の事情は異なるようである。むしろ、最近外国では監視カメラの効果について、その評価が上がっている。そのような評価の変化は、2005年7月6日から開かれていたロンドンサミットに合わせるかのように生じた2005年の7月7日のイギリスにおける同時爆破テロ事件を契機としている。この事件では、ロンドンの地下鉄の3カ所が同時に、そしてその1時間後にバスが爆破され、56人が死亡しテロの犠牲となったが、犯人とされる4人も同時に死亡した。そして、この犯人の特定に当たって非常に大きな力となったのが、監視カメラの映像であった²⁷⁾。そのため、アメリカやフランスなどでは、とくにテロ犯罪との関係で再度監視カメラの存在が注目されている。また、最近ではアメリカの諸都市では、特定の捜査の道具としてだけではなく、公共の場所における恒久的な存在として公共空間監視カメラシステムを考えるようになってきている²⁸⁾。たとえば、シカゴはアメリカの中で最もその種のシステムの導入がなされているといわれる都市であり、1,000マイルの光ファーバーネットをもち、それらの光ファイバー網には所々にカメラと生化学センサーが取り付けられ、テロ、犯罪、交通渋滞の徵候を監視しているといわれている。そして、そのシステムは、警戒を要する場所に近いところで、人が目的もなく街の中の広場をぶらついているとき、官公署の建物近くで立ち去らずにいるとき、ハイウェイの路肩に車を寄せているときなどには、警察に自動的に警報を出すことのできるソフトとリンクしていると報道されている²⁹⁾。さらに、ここで言及した公的監視カメラシステムは、これまでの受動的な監視カメラと異なり、知的なそして最新の技術を活かしたものであり、広範囲の場所をカバーしているといわれる。

④ インテリジェント・カメラとNシステム

監視カメラの技術革新は急速である。最近のアメリカからの報道によれば³⁰⁾、研究者やセキュリティ産業に

においては、これまでのようただ *watch* (見張りをする) するだけではなく、そのカメラが見たものを解釈するカメラを開発中であるとされる³¹⁾。このような進歩した監視カメラは、犯罪が生じた後に、犯人を確認する検査のための手段として用いられてきたかつての監視カメラとはちがい、著しく高い性能を有している。そのため、それらのカメラは、アメリカなどではインテリジェント・ビデオカメラと呼ばれている。このインテリジェント・ビデオカメラは、かつての受動的な観察者としてのカメラから頭脳をもったカメラへと大きく変化するものであるといわれる。その報道によれば、メリーランド大学のある教授は、個人の独特的歩き方を確認することができたり、あるいは歩き方からそれが窃盗犯であるかを判断することができるシステムを開発中であるとされる。そして、このようなシステムは、現在イラクのアメリカ海兵隊やバルセロナの地下鉄で使用されているという。さらに、将来的には空港などでバックパックに爆弾を入れた自爆犯のジャケットの中味まで見ることを目標にしているという³²⁾。

わが国で監視カメラシステムの技術的進歩を示す点で注目されるのは、Nシステム（自動車ナンバー自動読み取りシステム）である。Nシステムについては、周知のように、平成10年の東京地裁判決³³⁾が、「走行中のナンバーを自動的に読み取り、手配車両のナンバーと照合する」Nシステムは、憲法13条により保障される肖像権と情報コントロール権及び自由に移動する権利にも反するものではないとする判断を示している。ただ、判決でもう一つ注目されるのは、Nシステムがもつ技術的な精度の高さを指摘していることである。判決は、肖像権の侵害であるとの主張に対して、Nシステムでカメラを通じて得られた情報は、「瞬時にコンピュータで処理され、走行車両ナンバープレートに表示されたナンバーデータだけが記録され、車両運転者や同乗者などの車両に乗車している者の容ぼう・姿態などの画像情報は一切記録されがないから、Nシステムによるナンバーデータの読み取りは、「承諾なしにみだりにその容ぼう・姿態を撮影」するものではない」とし、憲法13条によって保障される肖像権は侵害されていないとしたのである。

(3) 問題となる憲法上の権利・自由

① プライバシーの権利

いま述べたような監視カメラについては、少なくとも3つの憲法問題が生じると指摘してきた。第1に、これまでプライバシーの権利に対する侵害がしばしば主張してきた³⁴⁾。「犯罪とは無関係の者の行動が映り、画像が保存され、場合によっては後で再生されることから、これを無制限に許容することはとりわけプライバシーとの関係で」³⁵⁾問題があるというのである。もっとも、公共空間において継続的に行われるビデオカメラによる監視については、アメリカにおけるカツツ対合衆国事件³⁶⁾判決のいう、公共的な場所では個人はプライバシーに対する合理的な期待を有するものではないという理由付けで、わが国でもビデオカメラによる監視は個人のプライバシー権を侵害しないとする見解がある。しかし、この点についてもプライバシー権の概念如何によっては、問題が生じうると思われる。たとえば、そこでいうプライバシーが、情報プライバシー権の侵害ということであれば、自己情報のコントロールが可能かどうかが問題となる。先ほどあげたNシステム事件に見られる地裁の判決は、プライバシー権を情報プライバシー権の観点からとらえ、Nシステムはそれを侵害しないと判断した。

しかし、プライバシーの権利について、伝統的な「一人で放っておいてもらう権利」という観点からとらえた場合には、いま述べたものとは異なる観点が生じうる。それは、「一人で放っておいてもらう権利」という伝統的なプライバシーの権利と密接に関係する形で、今日のような都市化した社会において「匿名性」への期待が存在しているためである。このような匿名性への期待を、「人間関係の形成を自律的にコントロールする」ことととらえ、それを含めてプライバシーの権利を考えた場合には、監視カメラの技術の進歩によってプライバシーの

権利が侵害される可能性がある。ただ、一般的には、わが国でもアメリカと同様に、しばしば公共の場所において個人はプライバシーを有しないとされ、防犯カメラの設置は正当化されうるということがいわれる。もつとも、このような考え方も、前述した監視カメラの技術の進展に伴って、再検討の対象となりうる可能性が高いといえる。監視カメラの急激な進展は、公共空間においても特定の人に焦点をあてて、その秘密を明らかにすることが可能となるからである。

② 令状主義との関係

第2に、監視カメラの問題は、アメリカでは不合理な搜索・押収を禁ずる修正4条に反しないのか、令状主義に反しないのかという観点で議論されているが、監視カメラの範囲内で個人が違法な行為を行ったと明らかに認められる場合に、警察官が証拠を収集するために個人の身体検査を行ったとしても、それは違法な搜索にはあたらず、令状主義は適用されないとする法理として plain view rule あるいは open field doctrine が存在していることが留意される必要がある。

わが国においても、令状主義との関係で議論が存在する。それは、犯罪発生前のビデオ撮影が適法か否かが争われた山谷事件で、犯罪発生前のビデオ撮影を適法とした東京高裁判決³⁷⁾をめぐるものである。たとえば、渥美教授は、プライバシー概念を「他からの干渉を受けない期待」という観点から分析し、主観的期待すなわち「個人が自分で自己の行為は他からの監視を受けないと期待するに止まる期待」と、客観的期待すなわち「この主観的期待が、社会一般の側からみても『もつとも』で合法だと評される」までに至った期待に区分するべきだとする。この見解によれば、山谷事件のようにもともと不穏なところでは、「犯罪が発生する状況を予防する必要性が生じかねない状況」にあり、そのような公共の場所に集まつてくる者には、「他から監視・干渉を受けない」主観的期待はありえても、警察官に監視されないと期待は客観的に存在するに至っていないので、「正確、周到に、不穏事態に即して動静を警察官が観察するのに代わるヴィデオ撮影は『相当な』合理的根拠のある『主観的な期待』への干渉に止まることになる」とされることになる。ただ、このような見解に対しては、監視カメラの技術的発展の中で、上述のような区分がなお維持可能か検討する必要性を指摘できるように思われる³⁸⁾。

③ 表現の自由との関係

第3に、表現の自由に関連してのものがある。ここでは、紙面の都合上簡単に触れておきたい。表現の自由の観点から問題となるのは、監視カメラが無差別に監視を行っていることによって、人々の表現行為に萎縮効果を与えないかということである。とくに、監視カメラの存在が外部に表示されていない場合には、そのような萎縮効果は大きなものとなる。もつとも、この萎縮効果の存在の立証は、かなり困難であることはいうまでもない。

4 監視カメラに対する規制

(1) わが国の法的な規制

今まで述べてきたように、監視カメラは今後も増加することが予想される一方、監視カメラの進展によっては、これまでしばしば指摘してきた憲法上の問題について、再度見直す必要が生じることになるのではないかと考えられる。

それでは、監視カメラの設置に関して、法的規制が必要であると考えられるのであろうか。この点については、これまでわが国でも規制をすべきであるという声は存在した³⁹⁾。実際、民主党から2003年に国会に監視カメラ規制法案が提出されたが、継続審議という結果に終わったことがある。そして、それ以後監視カメラの規制に

関する法案は成立していない。一方、地方自治体の中にはそのような規制を成立させたところもある。なかでも、その先駆けとなったのは、杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例（以下、杉並区条例という）である。

杉並区条例は、防犯カメラの有用性に配慮しつつ、区民等の権利利益を保護する目的（1条）で制定され、設置利用基準の届出を定め（4条）、設置場所を公共の場所と準公共の場所に限ること（4条）、防犯カメラ取扱者の義務（5条、6条）、違反行為等に対する区長の勧告権（7条）、区民等からの防犯カメラに対する苦情申立て（6条6項、8条）などを定めている。とくに、防犯カメラ取扱者の義務について、「防犯カメラ設置中である旨」を防犯対象区域内の見やすい場所に表示すること（5条2項）、秘密の保持、画像の目的外利用・第三者提供の禁止、画像の安全管理を図ることなどを定めている。

このような条例の規定は、一応の評価に値するが、ただこれまで考えてきたような監視カメラの技術の進歩に合わせた規制の中味の検討が必要のように思われる。

（2）新たな視点からの規制

いままで述べてきたような監視カメラの憲法上の問題点を、その技術の急激な発展との関係でとらえた場合には、従来のようなアナログの監視機能、録画機能を持つにすぎない監視カメラを念頭に置くだけでは不十分であり、また、プライバシーの権利を匿名性への期待を含めて考えた場合には、監視カメラの規制については、より詳細なガイドラインが必要であろう。

これまで、そのような監視カメラの技術的進展を踏まえたガイドラインについては、必ずしも十分には検討されてこなかった⁴⁰⁾。しかし、アメリカで2006年に憲法プロジェクト（The Constitutional Project）という団体の中に含まれる、ジョージタウン大学ロースクールのコール教授とアメリカ保守同盟（American Conservative Union）のキー代表という2人を共同代表とする文字通りの超党派的な人々から構成される自由と安全イニシアチブがガイドラインを提唱したことが注目される。そのガイドラインでは、安全を高めるために急激に進化する技術と個人の憲法上の権利や価値との緊張関係の調整を図るという観点から、監視カメラのためのガイドラインを提唱している。そこでの調整の基準は、「現代のビデオカメラの監視のもつ価値は、プライバシーと匿名性、表現の自由と結社の自由、政府の説明責任、そして平等保護を含む、われわれの核心的な憲法上の権利と価値を保護する必要性とバランスを保たなければならない」⁴¹⁾とするものである。

このような認識の上に立って、憲法プロジェクトの自由と安全イニシアチブは、以下に示すようなガイドラインを作成したのである。

I 公共的な監視カメラシステム（public video surveillance systems）⁴²⁾ の創出およびデザインを統べる核となる原理

1. 公共的監視カメラシステムは、明白に述べられた法執行目的を促進するためだけに創り出されること。
2. 恒久的な公共的監視カメラシステムは、期間の定められないような深刻な公共の安全に対する脅威に向けられてのみ創出されること。
3. 公共的監視カメラシステムが、その表明された目的を効果的に達成することのできるように確実にすること。
4. 公共的監視カメラシステムのコストを、そのシステムの言明された目的を処理する他の代替的手段と比較すること。
5. 公共的監視カメラシステムの憲法上の権利及び価値に及ぼすインパクトを評価すること。
6. 公共的監視カメラシステムの動作範囲と動作能力は、憲法上の権利及び価値に対する否定的なインパクトを最低限にするようにデザインすること。

7. 公共的監視カメラシステムの誤用や濫用の可能性を減少させるために、技術的、行政的なセーフガードを創り出すこと。

8. 公共的監視カメラシステムを創り出す決定は、そのシステムのデザインに影響を与える主要な決定と同じように、公開されかつ住民に対する説明責任を果たすためのプロセスを経て、行われるようにすること。

II 公共的監視カメラシステム設置に関する公的に説明責任を果たすためのプロセス

1. 恒久的又は長期にわたる公共的監視カメラシステムを設置するときには、市民的自由に関するインパクト評価及び全体的な費用便益分析を、コミュニティからの参加を含んだ公的な熟慮審議のプロセスを通して、実行すること。

2. 一時的な公共的監視カメラシステムのときには、そのシステムが正当な法執行目的を達成するために合理的に必要とされる以上の大きな作動範囲又は作動能力を持たないことを、中立的な審判者（magistrate）に対して立証すること。

III 公共的監視カメラシステムの使用に関する原理とルール

1. 公共的監視カメラシステムが認められた場合には、カメラによる単なる観察（observation）を行うだけであれば、改めて許可を必要としないこと。

2. 公共的監視カメラシステムによる映像は、そのシステムの言明された目的を促進するために必要な限りにおいて、記録すること。

3. ほとんどの状況下において、公共的監視カメラシステムによって個人を探知し（tracked）又は同一人であると確認する（identified）際には、令状によること。
：(a) 法執行機関は、公共的監視カメラシステムを使用することによって個人を探知し又は同一人であると確認するためには、事前に令状をとる必要がある。
；(b) 法執行機関は、要注意人物リスト（watch list）を用いて自動的に個人を確認するためには、連邦の反テロリズム要注意人物リストを使用する場合を除いては、事前に令状をとる必要がある。

4. 公共的監視カメラシステムは、その当初の目的以外に、一定の制限に服することによって、正当な法執行目的のために使用することができる。
：(a) システムの副次的な使用については、改めて許可を必要としない。
；(b) 法執行機関は、公文書として保管される前の保存された映像の二次的使用については、関係行政機関から許可を受ける必要がある。
；(c) 法執行機関は、公文書として保管されている監視カメラでとらえた映像の二次的使用については、令状を取らなければならない。

5. 公共的監視カメラシステムの誤用や濫用の可能性を減少させるために、技術的及び行政的セーフガードを採用すること。
：(a) 保存されている監視カメラにより得られたデータの使用に対するセーフガードの提供；
(b) 公共的監視カメラシステムへのアクセス権を有する職員に対するセーフガードの提供；
(c) 適当と判断される場合には監視の行われている場所を公示すること。

6. 可能な限り、公共的監視カメラによるデータを、訴訟を行っている私人を含む第三者と共有することを禁止すること、そして他の政府機関との共有を制限すること。

7. 監視カメラのデータでとらえられ確認された個人の権利を保護するメカニズムを確立すること。

8. 個人的に収集した監視カメラのデータを法執行機関が使用する際には、公共的監視カメラのデータの場合と同様な基準を適用すること。

9. 公共的監視カメラの誤用又は濫用によって侵害された人々に対する適切な救済を提供すること。

5 まとめに代えて

監視カメラないし防犯カメラについて、それが存在する社会が望ましいか否かという点が議論されることがある。たしかに、かつてのように、牧歌的な社会が現代でも存在しうるなら、そのような疑問も大きな意味があると思われる。しかし、生活安全条例をいわば官民一体となって遂行していくという機運が醸成されるような今日において、監視カメラの全部撤去を説く議論については、その有効性を改めて検討する必要があるようと思われる。現代社会特有の多様な存在としての個人が匿名性への期待を保持しつつ、なお安全・安心な形で生活するためには、監視カメラの存在はむしろ求められているともいえるからである。すなわち、「現代社会には、一方では、面倒なしがらみを免れ、また、利便性に富んだ多様なスタイルを維持したいという要求がある。このような現代社会の状況を前提とする新たな秩序形成の方法として、治安維持のための単なる対症療法的な役割を超えたよりポジティブな側面があることを見逃してはならない」⁴³⁾のである。

ただ、そのように監視カメラについて、それを「単に秩序維持のためのやむを得ないコストというに止まらず、それを超えて、更に、多様な価値観をもつ人々の共存を保障するための新たな方法として、より積極的な役割をも担う」⁴⁴⁾ものとしてとらえた場合には、その前提として政府が説明責任を公的に果たす中で行われる必要があることは、先にあげたアメリカのガイドラインの中でも重要な要素として指摘されていることを十分に踏まえておく必要があろう。

監視カメラの問題に絡めて問題となる憲法上の権利と安全の調整の問題、すなわち自由と安全の調整は、自由の優位ということが自明のこととしてこれまで判断されてきた。たとえば、これまで国家権力の発動として最も熾烈とされる刑事罰は、犯罪がすでに行われたこと、あるいは具体的な危険が存在することを前提とするものと理解されてきた。そのようにとらえられてきた背景には、国家はもっぱら人権を侵害するものとして認識されてきたことがあげられる。しかし、今日ではこのような国家観に対して、疑問を投げかける見解も見られるようになってきている。その見解によれば、国家はこれまでとは異なり、具体的危険の存在が見られる前の段階でも国民の基本権保護法益を保護する義務を負うことがあるという考え方から、国家はそのような種類のリスクを処理するべきであるという考え方方が強くなっているとされる。このような見解は、テロ犯罪、とくに9・11テロ事件以後のテロ犯罪に見られる特色としてテロ組織の構造が流動的なものとなり、テロの実行者が日常生活において他人の人々と同じように生活し普段は寝ていながら（sleeper）、実行時にテロリストに変身するという形をとっていることが指摘され、それに対する措置として、これまでとは異なる対処が必要とされることを踏まえると、一考に値する見方といえる。テロ犯罪に対処するための最も有効な手段は、テロ犯罪を事前に防止する法的な手段を講じるということだからである。しかし、そのようなテロ犯罪を事前に予防するための法的措置を講じるということは、他面において国家が安全を保障するために憲法上の権利自由を制限することを意味することになる。そこから立ち現れてくる大きな憲法学上の問題が、自由と安全の調整という問題であるが、その際、どのような調整を図るかが問題となる中で、単に自由の重要性を唱えるのではなく、いかに政府の説明責任を確保するかを検討することが改めて言うまでもなく大切なのではなかろうか。政府の説明責任の大きさは、今日ますます重要なものとなっている。そのような責任が果たされる社会においてこそ、人々の多様な価値観を持つ人々の共存しうる社会が生まれると思われる。

1) イザヤ・ペンドサン（山本七平訳）『日本人とユダヤ人』（文藝春秋、1970年）（現在は、山本七平の単独の

著書として2004年に角川書店から出版されている。)

2) 内閣府政府広報室「『安全・安心に関する特別世論調査』の概要」。また、2003年のある調査によれば、調査対象の6割弱（男性で55.7%、女性で59.1%）の人が既に治安は悪化していると感じ、また約9割（男性で87.3%、女性で89.9%）の人が今後治安は悪化すると感じているとされる。富士総合研究所・イオンビスティ「治安の現状・将来および国や自治体の防犯活動に対する生活者の意識」（2003年）

<http://www.mizuho-ir.co.jp/newsrelease/bouhan031111.html>

3) とくに、1985年の豊田商事会長殺人事件においては、マスコミは殺人事件の現場にいながら、事件を止めようとはせずに、それを放映し続けたことが問題とされた。

4) わが国で防犯カメラが取り付けられるきっかけとなったのは、平成7年の地下鉄サリン事件であったという。

詳しくは、日本セキュリティ新聞社の記事を参照のこと。<http://www.secu354.co.jp/hanzai.htm>

5) 1997年の神戸児童連続殺傷事件は、また少年犯罪への取り組みの必要性をも示した。

6) たとえば、アメリカのミシガン州では、化学テロ対策の必要性が指摘される中で、サリン事件をそのように捉えている。

www.michigan.gov/documents/CTE_webpage_148084_7.pdf

7) TBSテレビのニュース（2007年2月25日）によれば、25日の未明の新大阪駅で警察、消防、自衛隊など300人以上が参加して全国で初めての新幹線の車両を使った大がかりな訓練が行われたとされる。

<http://headlines.yahoo.co.jp/videonews/jnn/20070225/20070225-00000011-jnn-soci.html>

8) 石附弘「東京都安全・安心まちづくり条例の先進性と安全・安心まちづくり」『とうきょうの自治』59号（2005年）7頁注（1）。なお、都道府県レベルでは、平成12年に京都市で条例が制定されている。

9) 『平成18年度 警察白書』120頁及び124頁。石附・前掲論文注（8）9頁。

10) 都道府県レベルでは、○○県安全なまちづくり条例とされている場合が多いが、市町村レベルでは、生活環境条例、環境美化条例、地域安全条例などさまざまである。

11) 生活安全の定義として、「一定地域の公共空間において、犯罪発生が抑制され、秩序が維持されている状態」などがある。櫻井敬子「生活安全条例に関する一考察」学習院大学法学会雑誌42巻1号（2006年）36頁—37頁。

12) 櫻井・前掲論文注・37頁。

13) 島田尚武「生活安全局の設置について」警察学論集47巻10号（1994年）111頁以下。

14) たとえば、大阪府安全なまちづくり条例（平成14年3月29日条例1号）は、その目的を「府の区域において発生が顕著な府民の生命、身体又は財産に危害を与える犯罪の防止に監視、府、事業者及び府民の責務を明らかにするとともに、それぞれの連携及び協力の下に、安全に配慮した道路、公園等の普及その他の安全なまちづくりに関する取組を推進し、及び犯罪による被害の防止のために必要な規制等を行い、もって府民が安全に安心して暮らすことのできる社会の実現に資すること」と定める（1条）。

15) 櫻井・前掲論文注（11）37頁。

16) 清水雅彦「『安全』による自由の侵蝕」法律時報75巻11号（2003年）77頁。

17) 櫻井光政「防犯カメラによる住民監視」『法と民主主義』377号（2003年）19頁。

18) 清水・前掲論文注（16）78頁。

19) 高橋直哉「防犯カメラに関する一考察」法学新報112巻1・2号（2005年）83頁。

20) 諏訪彰弘「杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例」『法令解説資料総覧』276号（2005年）98頁。

- 21) 諏訪・前掲論文注(20)98頁。
- 22) 『平成18年度警察白書』127頁。
- 23) 2003年のカナダのアルバータ州の情報及びプライバシーコミッショナー事務所 (Office of the Information and Privacy Commissioner) の行ったレビューによれば、それまでの監視カメラの効果に関する経験的研究に対する研究者の間でのコンセンサスは、ビデオカメラによる監視は暴力犯罪にはほとんど効果はなく、財産犯に若干の効果があるが、それも街路を明るくすることよりも効果は低いとされた。An Initiative of the Constitution Project, Guidelines for Public Video surveillance, (2006) (hereinafter cited as Guidelines) at 7.
- 24) 岡本美紀「街頭防犯カメラシステムの導入をめぐる諸問題」法学新報112巻1・2号(2005年)627頁。
- 25) 岡本・前掲論文注(24)611頁。
- 26) 『平成18年度警察白書』127頁。
- 27) Guidelines at xi. 7月21日の第2回目のテロの際にも犯人の特定に監視カメラの映像が役に立ったとされる。
<http://www.yomiuri.co.jp/world/news/20070221i403.htm>
- 28) Guidelines, supra note23, at 6.
- 29) Id.
- 30) http://news.yahoo.com/s/ap/20070225/ap_on_hi_te/smart_surveillance
- 31) たとえば、歩き方を分析して、その人が何かものを隠していないかを判断することなどが考えられているとされる。
- 32) http://news.yahoo.com/s/ap/20070225/ap_on_hi_te/smart_surveillance
- 33) 東京地判平成13・2・6判時1748号144頁。
- 34) たとえば、石崎学・清水雅彦「あなたの安全を守ります！？—警察国家化を推進する『生活安全条例』」法学セミナー576号(2002年)76頁。
- 35) 高橋・前掲論文注(19)83頁。
- 36) Katz v. United States, 389 U. S. 347 (1967) .
- 37) 東京高判昭和63・4・1判タ681号228頁。
- 38) ここでの渥美教授の見解とその問題については、高橋・前掲論文注(19)88頁—89頁による。
- 39) 甲斐素直「監視カメラと人権」日本法学72巻1号(2006年)21頁。
- 40) この点で、高橋教授が次のような点を示唆していることが注目される。①「匿名性」への期待を損なわないように、「防犯カメラの使用目的は犯罪予防にあるのだから、それ以外の目的のために使用が禁止される」。使用目的の限定に伴い、「テープの再生・視聴が許される者の範囲も限定」される。②「防犯カメラの存在を隠してはならない」「防犯カメラの存在は外部から認識可能にし、各人がそれを前提にして自らの行動をコントロールすることができる状態を確保しておくべきである」③画像データの「保存は防犯目的を達成するために必要だと考えられる合理的な期間内しか許されず、それ以降は確実にデータを消去しなければならない」④「カメラの設置場所に関しては、犯罪発生の相当程度の蓋然性が認められ、かつ、カメラによる犯罪抑止効果が認められる場所に限定される」。⑤「画像データの再生・調査が許される場合」は、「犯罪発生が認知された場所及び時間に限定」される。⑥防犯カメラの運用実態に関する定期的な報告・公表を義務づけるべきである。高橋・前掲論文注(19)89頁—92頁
- 41) Guidelines, supra note23, at xi.
- 42) ここでいう public video surveillance system とは、法執行機関によってあるいは法執行機関のために、公共の

場所における活動をモニターするために行われているカメラのネットワークである。Guidelines, *supra* note 17, at 2. ただし、私的な所有物ではあっても、その目的が法執行とかかわるような場合には、公的なものと同様に取り扱われる必要があるとされる。

43) 高橋・前掲論文注(19)99頁－100頁。

44) 高橋・前掲論文注(19)100頁。

犯罪予防の法理——行政法の視点から

立教大学法学部教授

磯部 力

1 はじめに

私の専攻は行政法ですので、本日は、専らその観点からお話をさせていただきます。これまで既に様々なお話をありましたように、私も犯罪を予防するために具体的にいかなる措置を取るべきかという実際的な法政策的提言ができれば一番良いのですが、犯罪予防に顕著な効果がある政策提言をする能力も準備もございません。幸いに本日のシンポジウムのタイトルが「犯罪予防の法理」となっておりますので、この「法理」という言葉に忠実に、かなり抽象度の高い一般性のある議論を申し上げることになることをお断りしておきたいと思います。

渥美先生の御報告にございましたように、今日では既に着々と様々な行政警察的な立法がなされていることは確かです。しかるに、渥美先生までもが「法理論が遅れていることを反省する。」などとおっしゃられたのでは、我々はまったく立場がないのですが、一般的に法理論が実務に追い付いていないのは確かなので、その遅れの状況をここでもう一度、反省的に認識したいということを考えております。ところでこの「法理」という言葉はやや分かりにくいところがありますが、これは要するに個別の法解釈論や法政策論の枠組みとか基盤を構成している、基本的・原則的な法理論という程度の理解で、先へ進むことにいたします。

例えば警察比例原則とか、あるいは民事不介入の原則といった、例の「警察権の限界」を画するための法理論は、ここでいう法理ないし法原則というものの典型例の一つだろうと思います。それは、実定法である警察法の条文のどこに書いてあるかという話ではなく、それ以前の段階で、立法のあり方、法解釈のあり方、より基本的には学者や実務家の思考方法自体を規定しているといってよいような「法的な思考の枠組み」と言えるものです。はつきり言えば一種の固定観念というか、考え方の癖のようなものと言った方がよいかもしれません。したがつて法文のどこかに書いてあるというわけではないのですが、どうしてもそのように考えてしまう、思考が枠づけられてしまうというところからなかなか抜け出せないでいるということであるわけです。

2 行政警察と司法警察の区別の法理

そこで、本日のテーマである「犯罪予防の法理」を行政法の観点から考察する場合、最も基本的な論点になるのは、やはり行政警察と司法警察の区別という、これ自体まさに一つの古典的な法理の意味についてどう考えるべきかということであろうと思われます。もちろん、このような行政警察と司法警察の区別などという、イロハのイのような議論から始めることには実益はないのではないかというご批判もあろうかと思います。しかし、本当に実益はないのだろうか。なぜ、この行政警察と司法警察の区別というものを克服すべきなのか、何をどう克服すべきなのかということについて、若干の考察をしておきたいと思います。

この司法警察と行政警察はワンセットの概念であるわけで、それが、警察組織の基本的な組織原理になり、また、それにとどまらず警察作用法上においても基本的な軸になったわけであって、これはそういう意味で文字通りの「基本法理」であることになります。これが明治の早い時期に、主としてフランスの警察法制度を手本にし

て導入されたという歴史的な経緯については、御承知のとおりです。そのことに今、立ち入る必要はなく、そのつもりもないのですが、先程司会の方から私がフランス法を勉強したことがあると御紹介いただいたので、一言だけ付け加えたいと思います。それはフランスにおける警察制度の歴史的展開には、それなりの深みや広がりがあるという当たり前の認識であります。それはナポレオンどころか、それ以前の絶対主義王権の成立期にまで遡る法制史的な話なので、次第に強化される国王の代官の警察権力と中世的・封建的な各地域の司法裁判所権力との対立抗争といったところに遡る話であるわけであって、いわばイギリスともドイツとも違うフランス独特の国の成り立ち方の基本に関わるような大きな話なのです。したがって明治時代に留学した官僚が少々調査をして、その部分だけを切り取って持ってきたら、それが日本に根付いたというような簡単な話ではないだろうと思います。

何はともあれ、明治初期に我が国に導入されて以来、実定法制としての行政警察と司法警察の区別は、戦前の時代にはそれなりに妥当はしました。すなわち、内務大臣を頂点とする国家警察の組織体系であるとか、非常に幅広い強制権限を警察に授権していた行政執行法が存在していたこととか、行政裁判所と司法裁判所が別立てになっていたこととか、公法と私法がまったくの別世界と観念されていたとか、そういうさまざまな制度的条件を前提に、一方で広く公共の安全、秩序の維持に当たる行政警察という領域があり、他方で検察官の指揮の下に犯罪捜査を行う作用としての司法警察という領域があり、その両者の区別が大事だという法理は、それなりに整合性があり、制度的妥当性があったのだろうと思います。

しかし現代では、その前提となる制度的な条件が全く異なるということは自明です。今日では、警察法によって組織された警察組織の全体が行政組織であること、及びその組織的意義における警察が行う作用は、いわゆる行政警察作用であれ、刑事訴訟法に規律された刑事的な司法警察であれ、行政の作用であることは疑いがないわけです。だから、言ってみれば司法警察という言葉自体が一種概念矛盾を起こしている用語だと言うべきだろうと思われます。そうであれば、行政警察と司法警察の区別等というのをもうやめて、この用語自体、概念自体を抹消してしまえばいいのだろうかということになります。

例えば、職務質問に関する「警察官は、異常な挙動その他周囲の事情から合理的に判断して何らかの犯罪を犯し、若しくは犯そうとしていると疑うに足りる相当な理由のある者（略）」という警察官職務執行法第2条をめぐって、いったいどこまでが行政警察としての質問であって、どこからが司法警察としての質問になるのだというような議論がありますが、どこかに線が引けるはずだという議論は、理論的にはともかく、実務的にはほどんど煩わしい、迷惑な話だろうと思う次第です。しかし、犯罪が発生した後の、基本的に刑事訴訟法に規律された捜査以降の作用が、警察組織が行う作用の中でもある種の特別なプロセスとして取り扱われることは十分理由のあることですし、そのことまで否定する必要もないと思われます。また、刑事法学と行政法学という、それぞれあまり相互に交渉のない学問分野がそれぞれ司法警察と行政警察とを研究対象にしてきたという事実も、そう簡単に変わらないでしようから、それなりに尊重せざるを得ないだろうと思います。

前置きが長くなってしまいましたが、要するに、行政警察と司法警察の区別という用語法を抹消しさえすれば、それだけで済むという話ではないのであって、その区別の実体は今後も残ざるを得ないだろうと思います。申し上げたいことは、既に起きてしまった犯罪を事後的に処罰するというのが本来的な刑事法の発想・スタンスであるはずですが、実は犯罪の発生の直前の段階でこれを予防することも、基本的には刑事法の課題になるということです。先ほど井田先生のお話にあったように、刑事法の方がどんどん前倒しで出てくるならば、それに全部お任せてしまおうという発想になってしまいかねない。行政警察の方としては、こうした思考法からいかに脱却するかが肝要ということになります。

犯罪が発生した後に初めてスタートするという司法警察の本質的な事後性に対しては、その反対に、事の起きた前に対応するという行政警察の特性としての「事前性」こそが強く対比されてよいはずなのに、実は行政警察の方までが、司法警察的・事後の発想に付き合い過ぎてしまって、引きずられていることが問題なのだろうと思います。例えば、「警察官は、犯罪がまさに行われようとするのを認めたときは、(略) その行為を制止することができる。」(警職法第5条) というのは、たしかに犯罪は厳密にはまだ発生していないという意味では、犯罪発生よりは事前なのかもしれないけれども、実際には本当に限りなく発生に近い時点、犯罪が発生したのとほぼ同じぐらいのぎりぎりまで我慢して初めて制止行為ができるという書きぶりになっているわけです。そうだとすると、行政警察の本来の特性を發揮するどころか、いつの間にか刑事法の枠組みと同質の思考枠組みになってしまっているのではないかと思うのです。その結果、どういうことが起こるかと言えば、要するに警察実務においては、司法警察の領域にいる間は、それなりに形を整えている様々な関連法規の規律の中にいられるわけですが、いったんこれを離れて、いわゆる行政法の領域、事前的な規制・介入の世界に入ると、途端に立法についても行政活動についても、実務家にとって信頼できる安定した基準・法理がなくなってしまうという事態が生じているのだろうと思われます。

もちろん、暴力団対策立法以降、ストーカー規制立法等にいたるまでの個別立法や、あるいは生活安全条例等によって、行政警察の領域にも新たな展開が見られることは確かです。しかし、それらはあくまでも輪郭のはつきりした個別立法であるだけに、かえって行政警察の一般法理の不存在・欠落が意識されることになるわけです。もちろん皮肉なことに、「警察権の限界」の理論だけは相変わらず健在なのです。変な言い方ですが、本日のコーディネーターを務めておられる田村正博所長が書かれたものなどを読むと、むしろ警察権の限界理論が、戦前よりもその適用範囲が拡大しているのではないかと、だいぶイライラしておられるのがよく伝わってくるわけです。

私が申し上げたいのは、行政警察と司法警察の区別を単に否定し、消去してしまえばいいというものではなくて、むしろ本来の行政警察の作用の特性を再確認した上で、まさにその行政法的なフィールドにおいて実体的な行政警察の法理を、十年一日のごとき「警察権の限界」法理にとどまらない、より実質的で積極的な行政警察の法理を確立する必要があるということです。

3 行政警察の目的と「安全という法益」

行政警察の特質は、このように、ほとんど犯罪の発生と同視できる程度に高度に切迫した犯罪発生の蓋然性があって初めて警察的規制権の発動ができるというような高度に慎重な姿勢を克服して、犯罪発生の蓋然性、その他危険の発生の様々な蓋然性の程度に応じた過不足のない行政警察的介入を可能にすることが実現すべき課題であるということになります。

これはあまりにも当たり前のことだと思うのですが、ところが、こういう言い方をすると必ず、先ほどの大沢先生の防犯カメラのお話の中にもあったように、「では本当に切迫した危険、具体的な危険が存在しない状態でも行政警察が介入してよいのか。そんなことが、そもそも許されるのか。」という極端な設定の議論になりがちです。例えばストーカーに追い回されて、さんざん恐ろしい思いをしても、現実に刑法犯的な犯罪行為が実行されたとは言えない段階では警察もなかなか手を出せないというのはおかしいわけです。そこで警察が介入できるような仕組みにすると、今度は、「何の異常行動もしていない善良な市民に、『あなたはいかにも性犯罪を犯し

『そんな顔をしているからちょっと来てくれ』とか、『顔色が悪いし来週あたり自殺しそうだから今のうちに保護してやる』といったこともできるのか。』というような極端な議論をすることになりがちです。行政警察の議論のフィールドにおいては、そういう極端な議論が殊更になされがちです。

行政警察においては犯罪の未然防止、危険の現在化の事前の抑止が目的ですから、事情は千差万別であり、およそまだ具体的な危険性が生じているとは言えないような状態から、ほとんど犯罪被害が確実視されるような段階まで、同じ危険と言ってもその具体化の程度において幾つかの段階があるということを前提に議論しなければなりません。例えば一方で、児童虐待、ネグレクト、ストーカー、ドメスティック・バイオレンス等、加害者も被害者もかなり特定できて蓋然性が高いという犯罪から、他方で、いつかは必ず起こるのだけれど、いったい誰が被害者になるのか分からぬといいうような類いの犯罪までをひとくくりにして、それを防止するにはどうしたら良いのかということを一律に論じるのは無理ですし、乱暴すぎるだろうと思います。安全への権利は本当に権利なのか、国家は基本権保護の義務を負っているのかなど、千差万別・多種多様な事象を一律に律することはもともと無理なはずなのに、そういうかなり単純化した議論をして、妥当でないところを見つけてはおかしいじゃないかと言い合う議論の仕方は生産的でない気がするということを申し上げたかったです。

現実的な思考をする場合、犯罪の未然防止を目的とする行政警察権発動の要件としては、そういう乱暴な、あまりにも一律の基準を示すことはできるはずもありません。少なくとも、①危険発生の蓋然性の程度（これにも、もちろん様々な程度があります）、②その危険によって侵害される法益（被侵害法益）の重大さの程度、③逆に今度は警察規制の対象となる、言わば加害者側の、あるいは第三者である市民の規制される法益の侵害の程度、という三つぐらいの変数を含んだ方程式を解くのですから、そう単純な話ではないであろうという、言わば当たり前の結論になるわけです。たとえば、もし被侵害利益が重大ならば、そして規制の態様がそれほど重大でもないならば、危険の蓋然性の発生がまだそれほど具体的でない段階でも、この程度の規制なら十分可能であるというような議論を積み重ねていくしかないでしょう。

したがって、従来の常識的な法理によるならば、まだ犯罪発生という危険が具体的に生じているわけではなく抽象的危険にとどまっているから、行政警察としては手も足も出ないのだという状態は、一般法理として克服していくかなければならない。しかし、そんな単純な一般法理ができるわけでもないという、ごく当たり前の議論になるわけです。

4 地域生活安全を目的とした新しい行政警察の法理

さて、既にヨーロッパ諸国やアメリカで、あるいは日本でも様々なところで、地域生活安全を目的とした、より早い段階での新しい犯罪予防の実態が報告されています。

私は、まず犯罪が発生してからそれを着実に摘発して将来の犯罪予防に備えるという司法警察のレベルを第1レベル、それから今お話ししたような古典的な行政警察のレベルを第2レベル、そしてもっと早い段階での地域社会安全の最前線を第3レベルと考えていたのです。その第3次レベルの問題については、古典的な警察作用はもう超えているわけです。警察以外の諸々の行政機関、とりわけ基礎自治体である市町村や学校、企業、NPO等、全てを含めて自治体レベルで、安全な地域空間づくりを目指して、犯罪行為の原因となる社会的経済的な諸要因に着目した対策をとることになります。少年の問題、失業者、外国人など、カテゴリカルな言い方をすることは難しいのですが、犯罪に結び付きやすい特性を持った集団の根を断つ、まさに根っこから犯罪を予

防していく、社会化という政策を展開していく必然性は、当然のことであろうかと思います。

こういう第3のレベルの高度に予防的な行政警察の手法は、任意の非権力的なソフトな手法であれば問題ないということは当然です。しかし、より権力的な仕組みが全く要らないということでもないはずです。この点は、まさに法律論としてもっとしっかり議論しなければなりません。

以上、具体論に入らずに抽象度の高い理屈に終始してしまったことをお詫びしながら、私の話を終えさせていただきます。どうもありがとうございました。

犯罪予防のために

警察庁長官官房審議官（生活安全局担当）

小野正博

1 犯罪発生状況の推移

最後に私からは、犯罪予防に関する政府の取組等についてお話しをさせていただきます。

まず、最近の治安情勢について見てみると、刑法犯の認知件数は、昭和期には概ね 140 万件±20 万件程度だったのですが、平成になってどんどん増加し、平成 14 年には 285 万件に達し、その後減少に転じて、昨年（平成 18 年）ようやく 205 万件に落ち着いているという状況です。一方、検挙率は、昭和期には 60 %台だったものが、どんどん低下してしまい、一番低かったのは平成 13 年の 19.8 %、その後若干改善し、昨年は 31.2 %という状態です。

こうした数字から、非常に治安が悪化したと私どもは思っています。これは、都市化、人口の流動化、個人主義化等々、また車社会の影響もあるだろうと思います。これに対して、治安は悪化していないのではないかという議論も、一部の学者の方、特に犯罪社会学系の学者の方がしておられます。警察への相談件数が増加したためにみかけの刑法犯「認知」件数が増えただけだという御議論¹⁾ですが、図 1 を見てみると、確かに平成 11 年から 12 年にかけては警察相談を強化する施策もあり、相談件数が増加しております。しかし、例えば平成 14 年から 15 年、16 年にかけても極端に相談件数が増加していますが、この年には、実は犯罪の認知件数は減少しており、相談件数と認知件数は連関していないことが、実は明らかになっています。そもそも、相談事案は、悪質商法に係るもの、被害防止に係るもの、契約・取引に係るもの、家事問題に係るものなど多様であり、その多くが即事件として扱われているわけではありません。したがって、犯罪の認知件数が増えたのは、今まで暗数であった犯罪が警察相談の強化により警察に届けられるようになっただけと言われるのは、実体とは違うのではないかという疑問を呈さざるを得ません。

この犯罪の「暗数」については、3,000 人規模で行われた 3 回の調査がありますので、図 2 及び図 3 を御覧いただきたいと思います。図 2 は、簡単に申しますと、一般の方に「あなたは、過去 1 年にこういう犯罪に遭ったことはありますか。」という質問を出して、「あります。」と答えた方をまとめたものの割合です。図 3 は同じく、過去 5 年の犯罪被害について尋ねたものをまとめたものです。これらを見てみると、統計の取り方などにやや違いがあるため完全に正確にではないものの、昭和末期と平成 10 年ごろの犯罪発生の数値には有意差があることが推測できます。

我々としては、刑法犯認知件数が昭和期の 140 万件前後から平成 14 年には 280 万件まで倍増していた状況を見ると、やはり相当に治安は悪化したのだと考えざるを得ないと思っています。ここ数年は認知件数が減少しておりますので、現在は、お蔭さまで治安回復の曙光が見えている段階と思っています。

ところで、アメリカも、犯罪の増大に苦しんでいました。例えばニューヨークにおいては、日本でも有名な割れ窓理論を参考にゼロトレランス（不寛容）政策をやって、それまでは検挙しなかったような小さな犯罪も一生懸命検挙するようになり、また、COMPSTAT、すなわち、日々の犯罪統計の分析に基づき警察署が何に重点を置いて活動をするかを決めるなどの組織改革をしたことなどで、治安が相当に改善したという状況です。

図1 相談取扱件数と刑法犯認知件数の推移

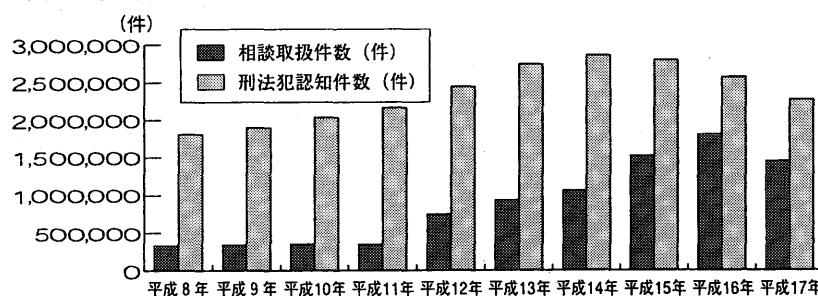


図2 被害率の経年比較（過去1年間の被害率）

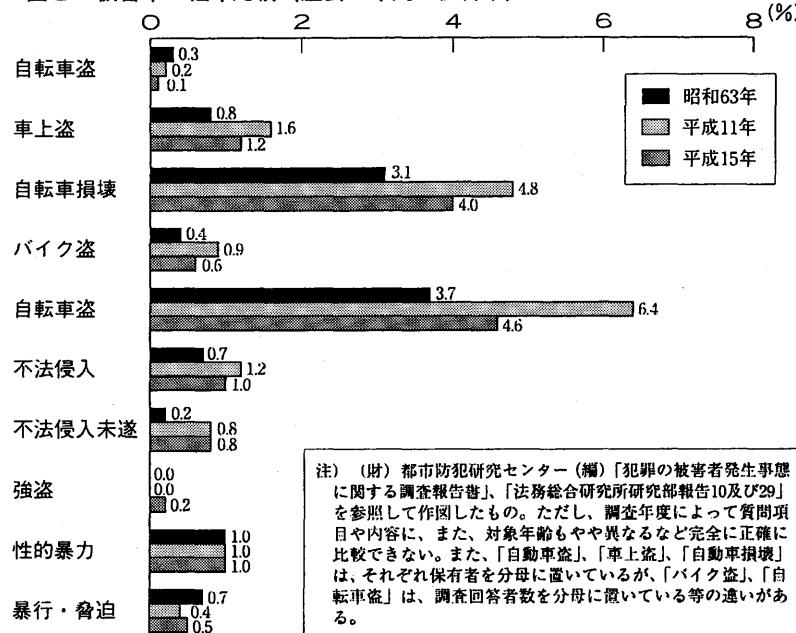
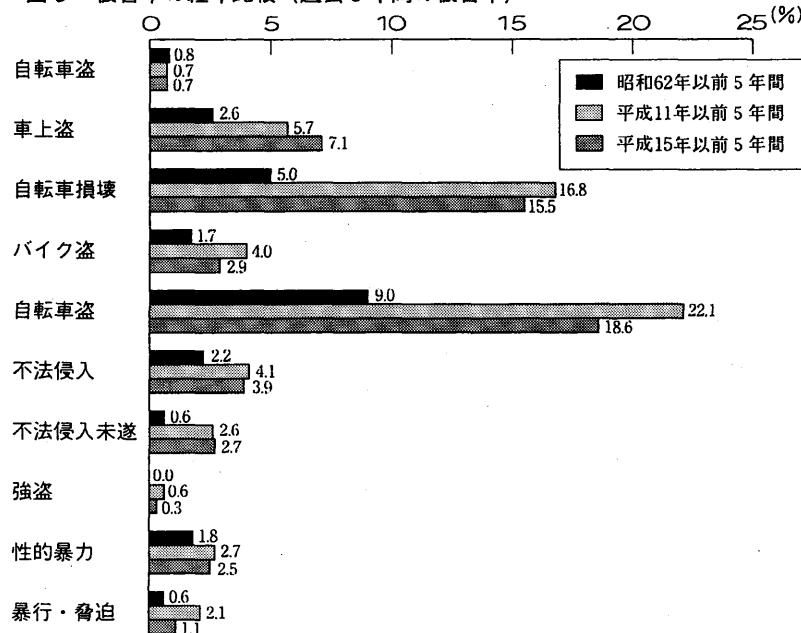


図3 被害率の経年比較（過去5年間の被害率）



我々としては、刑法犯認知件数が昭和期の140万件前後から平成14年には280万件まで倍増していた状況を見ると、やはり相当に治安は悪化したのだと考えざるを得ないと思っています。ここ数年は認知件数が減少しておりますので、現在は、お蔭さまで治安回復の曙光が見えている段階と思っています。

ところで、アメリカも、犯罪の増大に苦しんでいました。例えばニューヨークにおいては、日本でも有名な割れ窓理論を参考にゼロトレランス（不寛容）政策をやって、それまでは検挙しなかったような小さな犯罪も一生懸命検挙するようになり、また、COMPSTAT、すなわち、日々の犯罪統計の分析に基づき警察署が何に重点を置いて活動をするかを決めるなどの組織改革をしたことなどで、治安が相当に改善したという状況です。

ただ、こうした施策に対しては、コストがかかりすぎるという批判もあつたり、犯罪の「検挙」に重点を置くと言うことは、被害が発生してからの話ですから、被害者を忘れてしまっているのではないか、という批判もあります。被害者の存在を考えると、やはり事後検挙だけでは対応できないということは当然であり、治安対策には、検挙と並んで車の両輪として犯罪の予防をしなければならないというのが、アメリカ・ヨーロッパ等、世界的な風潮になってきているのではないかと考えています。

2 治安に関する政府の施策

（1）マニフェスト

現在、政府は、平成15年12月に犯罪対策閣僚会議が策定した「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」に基づき治安対策を進めています。ここには、治安回復のための3つの視点が掲げられており、1つ目は、「国民自らの安全を確保するための活動の支援」です。国等が安全をすべて担うことはできず、国民の自助、共助も重要であり、国等はそれを支援するという基本的考え方方が現れています。2つ目は「犯罪の生じにくい社会環境の整備」となっています。「社会環境」という言葉からお分かりの通り、環境犯罪学・状況犯罪学という犯罪学の考え方を取り入れております。また、3つ目は「水際対策を始めとした各種犯罪対策」となっています。行動計画には、更に、犯罪情勢に即した5つの重点課題が掲げられていますが、特徴点としては、「抑止」という言葉が挙げられましょう。犯罪について、検挙だけではなくて、犯罪を増やさない努力をしようということです。すなわち、先ほど言いましたように、被害者を考えると、犯罪がないことが一番良いですから、犯罪を検挙するとともに犯罪が増えないようにする、検挙と抑止を組み合わせていくことが方針の中に入っていることがポイントとして言えるのではないかと思います。

次に、平成16年12月に国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部で決められた「テロの未然防止に関する行動計画」についてですが、「テロリストを入国させないための対策の強化」、「テロリストを自由に活動させないための対策の強化」、「テロに使用されるおそれのある物質の管理の強化」、「テロ資金を封じるための対策の強化」等が掲げられており、また、「テロリスト等に関する情報収集能力の強化等」も掲げられています。いかにしてテロ関連の情報の収集を強化するかは大きな課題です。

過去にも交通事故防止等については政府としての計画はありましたが、このように、犯罪そのものやテロに関する政府全体の計画は、初めて作られたと言っていいと思います。政府としても、こういう形でマニフェストを出して国民に約束をして、犯罪やテロの抑止を図っていこうという意志と方策を表明したのは、画期的であろうと思います。

（2）主な立法状況

次に治安に関する最近の立法の状況について特徴を挙げてみます。1つ目は、「家庭・恋愛感情等」についての規制法です。従来は、国家が関与するのはタブーとされてきた分野と言っていいのではないかと思いますが、「ストーカー行為等の規制等に関する法律（平成12年5月）」、「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律（平成13年4月）」、「児童虐待の防止等に関する法律（平成12年5月）」等が制定されております。

2つ目は、犯罪行為についてです。幾つかに分けて説明します。例えば、「特殊解錠用具の所持の禁止等に関する法律（平成15年6月）」が制定されました。この法律は、ピッキング用具やサムターン回しの用具等を持っている者について処罰しようというものです。いなくなれば侵入犯罪を事前段階で取り締まろうというのが、新しい観点であろうと思います。また、この法律は、錠前業者に対し、防犯性能の表示、勧告、緊急時の措置勧告を出すという規定も入っているのが特徴で、犯罪の抑止のための法律として非常に興味深いものだと思います。他にも「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律（平成11年5月）」も制定されております。

次に、組織犯罪に関するものとしては、「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律」が平成16年に一部改正されてもいますが、やはり「組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律（平成11年8月）」の制定が一番大きいと思います。組織犯罪の罰則の強化、不法収益による法人支配等についての規制、犯罪の収益の隠匿や没収等の規定を置いており、アメリカのRICO法を目指したものとも言えましょう。この他、いろいろと反対もあって内容は限定的ですが、「犯罪捜査のための通信傍受に関する法律（平成11年8月）」も制定されました。

次の類型が、サイバー犯罪に関するものです。これまで、刑法に電子計算機使用詐欺（第246条の2）が新設されるなどはしておりましたが、平成10年以降では、「不正アクセス行為の禁止等に関する法律（平成11年8月）」や、「インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律（平成15年6月）」等が制定されております。

3つ目は、被害者対策関係です。「犯罪被害者等基本法（平成16年12月）」が制定されたほか、昨年は「犯罪被害財産等による被害回復給付金の支給に関する法律（平成18年6月）」が制定されるなどしております。さらに、基本法の理念も踏まえて、刑事訴訟法の改正も議論されています。附帯私訴を行えるようにするとか、被害者の訴訟参加を認めるといった議論です。

4つ目は、犯罪を行った者への対処についてです。「心神喪失等の状態で重大な他害行為を行った者の医療及び観察等に関する法律（平成15年7月）」が制定されたほか、「刑事施設及び受刑者の処遇等に関する法律（平成17年5月）」もあります。これは、旧監獄法の改正ですが、ここでのポイントとしては、矯正処遇に関して、例えば薬物中毒者、暴力団員、性犯罪者等についての矯正教育を根拠をもって行うことができるようになら点でしょう。

5つ目は、私が、勝手に名付けているのですが、“領域のクリアチェック”というものです。この考え方とは、環境犯罪学的な考え方を私なりに応用してみたものです。先ほど、磯部先生は、地域の安全といったことについてお話しをされました。治安の分野においては、地域に限らず、例えば事業領域の安全等をいかに確保するかということが大きな課題になってきているだろうと私は思っています。

例えば、昨年、「出入国管理及び難民認定法」が一部改正されました。まさに、我が国という領域の安全を図るという側面を有する法律ですが、今回の改正により、APIS（事前旅客情報システム）が義務化されるなどしております。APISとは、旅客の事前チェックによりテロリスト等の移動や航空機を利用した犯罪の抑止に資するというものです。また、「金融機関等による顧客等の本人確認等及び預金口座等の不正な利用の防止に関する

法律（平成14年4月）、「携帯音声通信事業者による契約者等の本人確認等及び携帯音声通信役務の不正な利用の防止に関する法律（平成17年4月）」も定められました。金融機関の口座や、携帯電話の契約についての本人確認を、単なる約款を超えた形で規制をし、その領域の安全を図ろうというものです。マネーロンダリングに対処するため、FIU（資金情報機関）の国家公安委員会への移管と対象業種の拡大を図った犯罪収益移転防止法も現国会にかかっています（19年3月31日公布）。これらは、事業領域をクリアにして、安心して航空機や金融機関を利用できる、携帯電話も安心して使える、電話が架かってきても大丈夫だ、といったことを何とか担保しようという法律だとの見方もできるでしょう。こうした法律は、国と事業者との利害の一致に基づく“協働”が前提であり、こうした仕組みを持つ法律が最近増えてきていることも、立法政策全体の一つの特徴ではないかと思います。

（3）実務面の努力

これには、警察官の増員（人的基盤の整備）のほかにも、DNA型データベースの活用といった科学技術の活用があります。先程来お話しのございます街頭防犯カメラシステムの運用も含まれましょう。

防犯カメラについて、警視庁は、公安委員会の規程という形で公にしながら設置、運用しておりますし、例えば、杉並区では、条例で届出制を探っています。実は当初、杉並区は、防犯カメラに大変厳しい態度を取ろうとしたのですが、住民のアンケート調査をしたところ、95%の方が「防犯カメラをぜひ設置してほしい」ということで、ただ78%の方が「ルールがいるだろう」とも答えたので、「杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例」ができたということです。これらが先例になって、現在、いくつかの都県で同様の基準が設けられ、例えば、埼玉県、新潟県等は、条例の根拠に基づいた設置基準をつくっています。このような基準や運用方針の見える形での防犯カメラの導入が非常に広まっています。

治安対策としては、「街頭犯罪・侵入犯罪抑止総合対策」、子どもの安全を学校や関係機関、地域ぐるみで図っていこうという「子ども安全安心加速化プラン」、自主防犯活動の支援、生活安全条例の制定など中央・地方レベルで様々な努力がなされていますが、時間もありませんのでまとめに入ります。

3 今後の課題

やはり、「安全」という価値に私どもがいかに対応していくかが一つの大きな課題だろうと思います。その際、「自由」とのバランスが大変重要です。比例原則を適用していく上でも公共空間と私的空間では扱いの差もあるでしょう。また、先ほど磯部先生からお話があったような問題点を踏まえて対応していく必要もあると思います。

また、自助・共助・公助という三つの組み合わせをどうするか。この三者の連携・チェックの有り様については、先日私の編著で出版した『警察政策論』（立花書房）第1章に私なりにまとめてみたので参考いただければ幸いです。さらに、治安対策に自治体等の積極的関与を図ること、事業者との協働を強化していくこと、安全のネットワークをどうやって構築するか、ということなども重要な点です。今や、警察や司法だけで安全を図るものではないということは、明らかです。どの国も、警察や司法だけで安全を図るという施策では失敗をしています。

多機関連携については、国の機関が縦割りであると、渥美先生は批判なさいました。しかし、私は、専門性と責任を持つ意味では、行政機関の縦割りは基本的には重要だと思っています。ただ、その専門性を持つが故に、問題の一部にしか対応できないというのも事実です。ですから、少年非行対策などにおいては、現場における「横

割り」・多機関連携をしっかりとやっていく必要があります。そのためには、連携の核となる機関をどう置くかが重要でしょう。警察や市町村というレベルで関係機関が連携し、そこに NPO の方も加わる。この場合、個人情報保護をどうするかという問題も生じます。今後の法制としては、こうした多機関連携の在り方や自助・共助の支援を考えていく必要があるのではないかと思っています。

大変駆け足でしたが、以上で私の発表を終わらせていただきます。

1) 例えば、浜井浩一「日本の治安悪化神話はいかに作られたか」) 犯罪社会学研究 29)

パネルディスカッション（兼質疑応答）

田村 正博（コーディネーター、警察政策研究センター所長）

まず、ピッチャス先生にいくつか質問が来ております。一つは、独では犯罪予防フォーラムが国の機関ではなく、財団法人である点に特徴があるとのことですが、それは一体いかなる財源や規模を持ち、具体的にどのような活動をし、どういった機能を果たすものなのでしょうか、というものであります。

ライナー・ピッチャス（シュパイエル行政大学院教授）

ドイツ犯罪予防フォーラムは、それまで積み重ねてきた、様々な犯罪予防関連のイベントが基礎になって出来上がったものであり、市民団体や市町村の協議会などが、事前に危険を予防・回避するための何らかの集まりが必要だとして、一体感を求めたところから生まれたものです。

このフォーラムは、警察や刑の執行などの各方面のグループが財団という形で一つにまとまろうしたものですが、中立的な立場で、つまり政党や国などの権威と結びつかない形の団体を求めたことから、連邦内務省などの省庁がそのグループの母体となるのではなく、財団という形が選ばれました。つまり、財団という形態は、中立性を強調するためのものです。そして、このフォーラムに参加する各団体がその財政を担っています。この財団の常設メンバーは一種の拠出金のような形で一定の金額を会費として払い込みます。また、経済界からも寄与を求めており、民間の警備会社などが一つの業界団体をつくり、この財団に参加しています。

このように、犯罪予防に关心のある様々な分野の人々が集まってきたのがこのフォーラムですが、その基本的な役割は、犯罪予防のための原則を設けることです。この原則は必ずしも法的な原則というわけではなく、第一義的には、犯罪予防の目的を、とりわけ青少年の分野で明確にする、学校の役割を明確に定義する、特定に犯罪分野においてフォーラムの立場を鮮明にするなどの役割を担っています。

さらに、このフォーラムは、年に一度、ドイツ犯罪予防会議を開催しており、この会議では、警察の犯罪予防だけではなく、様々な団体やグループ、そして各地のコミュニティで何らかの形で犯罪予防に関わっている人達が一堂に会します。持ち回りで各都市で開催され、その会議の場においては、警察から刑の執行に至るまで犯罪予防に関わる各種のトピックを取り上げてディスカッションします。

先ほども申し上げたように、このフォーラムの設立には賛否両論がありました。それはこのフォーラムによって政府、特に政党や各州の政府に何らかの圧力がかかるのではないかと、彼らが恐れたからです。特に州政府の中には特定の分野に対して犯罪予防という側面で何らかの圧力がかかるのではないか、そして州の権限が妨げられるのではないかというような危惧があったわけです。しかし最終的には、独の16ある州がすべて何らかの形でこのフォーラムに参加することに同意しました。犯罪予防というテーマを掲げ、中立的な立場で活動を行い、全体をまとめる事務局があります。

田村

次の質問は、警察機関と、医療機関、警備会社、地方自治体等との連携による通報システムは、実際に情報伝達が行われたときに憲法上の問題をはらむのではないかというのですが、これは次のような米国の判例が基になっております。ある州立病院が警察機関との連携に基づき、妊婦の薬物乱用の有無を確認するため、病院のスタッフを使ってすべての妊婦に対し薬物テストを行い陽性反応の結果を警察に通報していたところ、ある妊婦が治療を受けた結果、知らないうちに薬物テストが行われ、その情報が警察に使われ、コカインの不法使用の疑いで逮捕された。そこで、こうした無令状で行われた無告知の同意のない薬物テストが憲法第4修正に違反するの

ではないかが争われた。これに対し連邦最高裁は、この政策の直接の目的が薬物乱用者に対する逮捕・起訴のためのものであり、実際に警察機関が広範囲に関与していたとして、特別なニーズ (Special Needs) に基づくものは認定しがたい、実質上、犯罪捜査のためのものであるから、直接やったのが病院であるとしても第4修正に違反する、との判決を下しております。これについてどう考えるのか、まず、英米法に造詣の深い渥美先生にお話をいただきたいと思います。

渥美 東洋（中央大学名誉教授）

その判例 (Ferguson v. Charleston, 532 U.S. 67 (2001)) で示されている連邦最高裁の考え方、つまり、犯罪に関する情報はきちんと犯罪に関する情報を集めるための手続によらなければならないというのは、今でも変わりはありません。ただ、もしこの事例が、妊婦や胎児を助ける目的で、病院の専門家が、薬物の影響の程度や分娩の際の配慮事項などについて情報を獲得しようとしたものであった場合、そこで得られた情報を他に渡すことができるかどうかとなれば、連邦最高裁は判断を異にしたはずです。つまり、主たる目的が犯罪捜査を目的にしているか、それとも危険の除去、救援のためのものであるかどうかで区別するわけです。警察の法執行や安全のための活動には色々な側面がありますが、その活動が犯罪捜査を主な目的にしている場合であれば、第4修正の規律を受け、市民でも犯罪者でも要件があり、事前の司法審査手続が履行されなければならない。他方で、その活動の主な目的が、現在ある状態からの救済である場合には、犯罪捜査に関係しないことから、それだけの十分な根拠があつて緊急のときには、裁判所の令状を前もって必ずしも取る必要はない。そういう考え方を連邦最高裁はずっと踏襲しております。その判例もそうした流れの中で、同じ考え方には立っているものです。

田村

米国のことですので、ケリー先生、この問題に関してコメントをいただければと思います。

マリオン・ケリー（ノーフォーク州立大学（バージニア州）子ども福祉促進アカデミー所長）

特定の判例についてコメントすることは控えたいと思いますが、薬物の影響については、妊婦よりも生まれて来る子供に対する影響の方が大きいと言われております。この点については米国でも広範な議論がなされており、具体的には墮胎の議論とも関係しております。したがって、この種の議論には、法律的な側面だけでなく道徳的な側面もあります。すべての州では児童虐待について報告義務を課す法律があり、薬物の影響があると認められる場合には、医師はそれを報告しなければなりません。なお、米国では、胎児がそうした権利を行使することができるのかという議論もあります。

もう一つ申し上げたいのは、法律による情報とプライバシーの保護についてです。米国では、HIPAA (Health Insurance Portability and Accountability Act of 1996; 医療保険の相互運用性と説明責任に関する法律) という法律に基づき、医療情報、特に被治療者に関する情報の供与については非常に厳しい制約があります。しかし、州において貧困層に対してメディケイド・プログラムなどに基づく医療サービスが行われる場合、薬物乱用に対する遭遇はとりわけ妊婦に対して行わなければなりません。このことが子供とその母体に大きな利益をもたらすためです。また、そうすることで、多くの出産を控えた女性が薬物利用をできるだけ避けるという動きも出てくるわけです。

田村

この種の多機関を介して情報を取る、あるいは情報交換をすることについて、ピッチャス先生からもコメントがありましたらお願ひします。

ピッチャス

非常に複雑な状況ですので、グループごとの場合に分けて考える必要があると思います。医療情報の秘密保持

は、独でも非常に厳しいと思います。外来においてもそうで、例えば、強盗犯人が撃たれて病院に入院している場合でも、医師は警察の問い合わせに対してその犯人が入院しているかどうかの情報を与えてはなりません。また、ある患者がエイズであることが医療機関で分かった場合、医師はそれを保健当局に対して通報してはならず、患者の保護が義務付けられています。ただし、医師は公共の利益と患者の利益を比較考量する必要がありますので、その結果、その患者がエイズに対して適切な対処をしない危険性があると判断した場合には、エイズ感染の事実を保健当局に対してのみ通報しますが、それだけで警察に通報することは決してありません。さらに、高齢の患者が外来で来院した場合において、視力が正常でないなど、自動車の免許証を適切に使用できない状況にあることが分かったとしても、医療機関から交通警察に対してその事実を自動的には通報しません。ただ、その患者がそうした状況にもかかわらず、無責任に自動車を運転する危険性がありうると医師が判断した場合にのみ、交通警察に対して通報します。このほか、例えば、子供が生まれて、その子の健康状態から母親が薬物を使用していることが分かった場合でも、医師がそれを通報することは禁じられています。ここでも医療に対する信頼を守ることと、生まれた子供あるいは今後生まれる子供の法的な人格を認めて医師の義務を守ることを優先します。独では、子供の生死に関わる問題がある場合、医師が独自の判断で通報することはありますが、基本的には健康に関する情報は守秘義務があります。患者に対する医療行為が最優先であり、そこでは医師や医療に対する信頼を守ることが優先されるわけです。

田村

日本の実情について一言あれば、小野審議官。

小野 正博（警察庁長官官房審議官・生活安全局担当）

少し話がずれるかもしれません、平成17年（7月19日）の最高裁の判例で、医師が治療目的で救急患者から尿を採取し薬物検査をしたところ、覚せい剤反応があったため、その旨を警察に通報したという事案がありました。この事案では、この医師の通報が守秘義務違反ではないかが争われ、一審、二審では、その医師が国立病院の医師であったため、公務員の告発義務との関係で守秘義務違反には当たらないとしたのに対し、最高裁は、医師が必要な治療の過程で採取した患者の尿から覚せい剤反応を確認した場合にそれを警察に通報することは、正当行為として許容され、医師の守秘義務に違反しない、と判断しております。ご参考までにお伝えします。

田村

情報をめぐる問題については他にも質問が来ております。ピッチャス先生に対してですが、日本でも米国と同様に、入国する外国人について生体情報を含めた個人情報を取得して、データベース化するという法律が施行されます。これはテロリスト情報と照合するためですが、そういう制度は独やEUでも普及しようとしているのでしょうか、という質問ですが、いかがでしょうか。

ピッチャス

それは自己責任、特に個人情報にかかわる問題ですが、一部に個人情報を超える部分があります。基本的には自己決定によってすべての個人情報は守られなければいけないという原則があり、各市民は自分の個人のデータについて、誰がそのデータにアクセスすることができるかを決めることができます。

しかし、必要がある場合には、外国人局や旅券局等によって出された条件に従って国境で自分の情報を提供しなければなりません。つまり、自己決定ができるという原則は無制限に適用されるわけではなく、一定の制約条件があり、個人の利益を超えた公共の利益に反する、あるいは公益に対応しなければならないような場合には、部分的に譲らなければなりません。ただ、法律的には原則として、提供されたデータあるいは採取されたデータがどこに行くのか、また、そのデータがどのような目的で使われるのか、あるいはどのような第三者に渡される

のかについて知る権利があるという基準は変わりません。

独では一般的に、治安のために必要とされるデータについては、中立的な立場から見て、安全性その他の社会的な条件を満たしていると考えられれば、生物学的なデータを要求することも部分的に可能あります。独の公的な機関では中立的な立場から許容される範囲で、そうしたデータを要求することもあります。

こうした考え方は、EU 加盟国やその他の国にも広がってきています。米国は現在、欧州以外からの入国者に対して生物学的データを要求していますが、将来的にはすべての入国者に要求することを考えられています。しかし EU は、収集されたデータがどのような目的で使われるのか、また、いかなる第三者に向けられて使われるか、例えば、治安当局に渡った場合その後どうなるのかなどについて疑念を抱いています。

田村

この種のテロ対策と個人情報の問題については、様々な議論があろうと思いますが、大沢先生、何かございましたら。

大沢 秀介（慶應義塾大学法学部・大学院法務研究科教授）

米国の場合、特に外国人の入国に対して、テロ対策の関係で非常に厳しい議論があるかと思います。要するに、外国人は米国人とは異なるのであって制約は可能だという考えが、ブッシュ政権の一部にはあるのだろうと思います。私も米国に行って外国人として、色々な記録を取られて、いわゆる US- VISIT (United State Visitor and Immigrant Status Indicator Technology) という形で彩光を探られて帰ってきました。それがどのように使われるのか非常に疑問に思っても、外国人にはそれが聞えない一方、米国人については、現在もそうかわかりませんが、おそらく個人情報の保護という観点から、かなり手厚い保護が与えられることになるのだろうと思います。

田村

テロと情報との問題はとりあえず、ここまでとしまして、次は、全く違う角度の質問が小野審議官に来ております。以前は、検挙に勝る防犯なし、という考えが日本警察ではとられてきたけれども、それは正しいのだろうか。少なくともその時代は正しかったのが今は正しくなくなったのか、あるいはもとから正しくなかったのか、それとも今でも正しいのだけれど、それが十分効果を発揮していないのか、そのいずれなのかというご趣旨の質問がありますが、いかがでしょうか。

小野

大変難しい質問ですが、日本の法制を見ると、明治 7 年に司法警察規則が、同 8 年に行政警察規則が制定されておりますが、行政警察規則の第 1 条には、「行政警察ノ趣意タル人民ノ凶害ヲ予防シ安寧ヲ保全スルニアル」とあり、同 4 条には、「行政警察予防ノ力及バズシテ法律ニ背ク者アルトキハ其犯人ヲ探索逮捕スルハ司法警察ノ職務トスル」と書いてあります。すなわち、日本では、明治初期以来、まず予防を行い、その予防の力が及ばず、犯罪を犯す者が出てくれば懸命に検挙するという考え方であり、犯罪の予防と検挙が車の両輪であることに間違いはないと思います。しかし、日本が戦争に負けて GHQ に占領され、米国的な考え方方が入ってきました。米国では 20 世紀の大半、警察は法の執行機関であり、検挙以外のことはやるべきでない、自由裁量を伴うことをやらせると何をするかわからないから、という考え方であったようですが、そういう考え方方が戦後、日本にも入ってきて、検挙中心主義になったのだと思います。

その一方で、戦後、日本の警察は、各種の取締法の制定や様々な犯罪予防活動を行ってきたほか、交番、駐在所という世界にもユニークな制度を維持してきており、基本的に日本は、予防と検挙の両方を一緒にやってきましたと言えます。例えば、暴力団対策についても、検挙だけで暴力団を壊滅できるかと考えると、日本では個人の犯罪を取り締まるという法体系となっているため、いくら末端の暴力団員を捕まえても、組織が大きいほど上層部

の幹部まで到達するのは至難の技です。そこで、行政法による規制の網を全体にかぶせようと、平成4年に暴対法が制定されたわけあります。また、組織犯罪処罰法も個人犯罪ではなくて組織犯罪という観点、あるいはいかに犯罪収益を剥奪するかという観点で作られております。要するに、検挙と犯罪予防との両方の施策の組み合わせが重要であり、今後もいかに両面を組み合わせて対応していくかが課題ではないかと思います。

田村

次の質問ですが、先ほどピッチャス先生は、9・11同時多発テロのような犯罪は、通常の犯罪というよりある意味戦争と位置づけられる、とおっしゃられましたが、そのように考える法律的な意味はどのようなところにあるのでしょうか、という質問ですが、いかがでしょうか。

ピッチャス

独では現在、これに関して相反する議論が非常に熱心に戦わされております。内務大臣は今、憲法の変更が必要となるような内容の法案を提出しようとしておりますが、それはいわゆる非常事態法で、非常事態において警察と軍が共同で行動することを定める新法であります。独には現在、大規模なテロ攻撃が行われ、国として脅かされている場合にどう対処するかという法律がありません。例えば、航空機がハイジャックされて、どこか特定の原子力発電所などに向かっているような場合や、犯罪的な行動をはるかに超えた大量殺人を目的としているような行動があった場合に、それにどう対応するのかという法律がありません。また、憲法にもそうした事態に対する何らの基盤もありません。航空の安全を目的とした法律だけでは、このような状況には対応できません。それは、独の連邦憲法裁判所の判決で、そのような危機にさらされた飛行機がたとえ原子力発電所に向けられているとしても、罪のない人々がその飛行機に乗っている以上、その人たちの尊厳を守らなくてはいけない、という判決が出ているからです。これはそもそも憲法に何らそういう定めがないため、また、こうした状況を定める法律がない以上、このような判決が出たことは納得のできることです。ただ、公共の安全に関わる人々は、こうした判決では実際の問題解決にはなっていないと批判しております。いつ独にもそのようなテロ攻撃が仕向けられるかもしれません。こうした予測不可能なリスクのための準備が必要だらうというのが現在の内務大臣の意見なのです。現在の独の憲法が定める、外からの攻撃や脅威に対して、というのは、冷戦時代にソ連を想定して定められたもので、その当時の法律を適用することはできなくなっています。ですから現在、変化した状況下での新しいルールづくりが必要なのです。そして、連邦の内務大臣は、冷戦時代と変わらず人々はいまだに脅威にさらされているのだという意見を持っています。そんな中で罪のない人々を犠牲にしないためにはどうしたらよいのかを考えなければなりません。全体の脅威をとるのか、それとも運悪くそういうテロリストにハイジャックされた飛行機に乗り合わせてしまった罪のない人々を守るのか、という非常に難しいジレンマに立たされてしまっているわけです。

ここで登場するのが警察と軍の関係です。これは単に連邦と各州の内務大臣、独の国防軍の最高司令官あるいは国防大臣などの間で何らかの合意があるだけでは不十分であり、そのための法律的な基盤が必要あります。このような手続を法律でどのように定めるのかが問われています。こうした脅威の有無や程度を見極めるための法律が必要ですが、現在その議論がどの方向に向かうのか、学者の中でも統一した意見はありません。もしかすると法律ができないまま、この問題はオープンのままになるかもしれません。

もう一つ例を挙げると、フランクフルト空港のレーダーで、ある飛行機が同市内の一一番高い、ドイツ銀行が入っている建物に向かっていることが分かったとします。これは2~3年前に独で実際にあった話ですが、それは民間人のスポーツタイプの飛行機でした。その時にフランクフルトのあるヘッセン州の大臣が即座に独の国防大臣と連絡を取り、両者は、もしこの飛行機がすぐにその建物から離れなかったら、独空軍が撃ち落とす、という全

く法律に基づかない決断を下しました。幸いそれは非常に小さい軽飛行機で、それほどスピードも出しておらず、接近してきた空軍のジェット機を察知して方向転換をして着陸し、その場でパイロットは逮捕されました。これが非常に大きな議論を呼び起こすこととなり、この法律をめぐる議論が非常に活発になっているというのが今の独の現状です。

田村

この件に関し、ケリー先生、何かございましたら。

ケリー

9月11日のあの日、ご存じのとおり、3か所で衝突が起きました。そのうち一つは、バージニア州のペントゴン（国防総省）で、当時私はバージニア州知事の下、公安関係の部門で勤務していました。その日、最初の飛行機が世界貿易センタービルに衝突した時は事故かと思っておりましたが、2機目が衝突した時はそうではないと分かりました。そして即座に緊急事態宣言があつて、戦争状態となったわけです。その後、すべての航空機は連邦政府のコントロール下に入れられ、着陸命令が出されました。もし追跡できないものがあれば、撃ち落とすことになり、そのために空軍機が飛んでいました。

ペントゴンに衝突をした時は緊急システムが即座に作動し、通信をスクランブルにする措置が取られました。米国の議会はすべて緊急避難し、大統領はその日、外出中でしたので、副大統領が安全な場所に避難し、大統領権限の移行を行えるようにしていました。

このように、米国では戦争と考え、戦時体制を取ったわけです。すべてが停止し、高度の警告が出されました。海外での攻撃や海上からの攻撃があるかもしれない、地上には他の活動部隊がいるかもしれないことも想定していました。こうした状態は72時間継続しました。要するに、外敵から攻撃をされているのかもしれないとして国の安全を守るための作戦システムが作動していたわけです。

田村

この質問は、先ほどの小野審議官の回答後に聞くべきだったのですが、ケリー先生、米国の警察は、犯罪の予防よりも、犯人を事後的に逮捕するのが専らの組織であったのでしょうか、それとも今は変わっているのでしょうか。

ケリー

米国の警察は、犯罪予防の長い歴史を持っており、およそ100年間、その役割を犯罪防止と地域の安寧にささげてきました。歴史的には、我々がもっと小さな地域社会を持っていた頃、あるいは今と同じような交通手段を持っていなかった頃、警察の役割は地域内に限られていました。その後、自動車による交通手段が一般的になつた結果、警察はほとんどの時間をオフィスの中で過ごすことになりました。

そこで、司法省の中に資金を設立し、その資金を地域やコミュニティに提供することによって警察官を雇用することなどを内容とするコミュニティ・オリエンテッド・ポリシングを始めました。そして、こうした警察官がその資金の一部で購入した自転車あるいは徒歩で地域をパトロールすることによって、警察と一般市民との関係が変わってきた。この資金は現在でも提供されています。その意味では、警察のやり方も変わってきたといえます。また、このポリシングでは、無料の住宅を司法執行機関の職員に提供したり、低所得層向けの公共住宅の中にオフィスを設けて、そこを法執行機関が使えるようしたりもしております。このように、社会の安寧や犯罪の撲滅に向けて、地域やコミュニティとの連携を内容とする様々なプログラムが警察や法執行機関で行われております。

田村

この関係で他に何かコメントのある方はいらっしゃいますか。

渥美

もともと米国ほど、小さなコミュニティにおいて、その中にいる人たちを守るために監視を行うという姿勢をとっていた国は少ないはずです。ですから、米国が建国当初中心に置いたのは、自分たちが住んでいる狭いコミュニティの中で安全な生活を維持する、皆で集まって問題を処理するということです。米国が植民地時代から持っている、安全確保のために皆が結束するという伝統は他国よりも強く、外部者であっても速やかに法廷に連れてきて処罰してしまうほどでありまして、警察もそういう上に立って活動していたのではないかと思います。米国では郡、州及び連邦の各レベルに警察機構や法執行機構があり、各自が役割分担しており、少なくとも郡のレベルの警察が犯罪予防について一度も関心を持たなかつたことはないと思います。

田村

磯部先生、お願ひいたします。

磯部 力（立教大学法学部教授）

戦前と戦後の法制度で何が変わったのかと言いますと、戦前は行政法規の義務違反があった場合に行政的に強制手段を取ることが体系的に存在していました。そのため、何も司法的な処罰をする必要がなく、強制的に執行できるという仕組みになっていました。それがどの程度実効性があったかは別として、理屈上は完全な体系があったわけです。

しかし戦後、行政強制という仕組みはよくないとして、基本的に行政刑罰として処罰するという仕組みとなり、直接強制や間接強制は使えなくなってしまいました。現在でも代執行だけはかろうじて一般法がありますが、それも結局あまり使えない。牙を抜かれてしまったというのでしょうか。それではその分、びしびしと行政刑罰が適用され、検挙、起訴、処罰されているのであれば、それはそれで義務の履行確保手段になったのでしょうか、実際はよほど悪質なケースでないと検挙しないわけです。こうした見せしめ的な処罰しかないとすると、行政法規の義務違反があっても放置されてしまいます。建築基準法違反などはあちこちに散見されますが、履行強制は極めてまれです。そういう状況で、行政警察がきちんと機能するには今後どうすればよいかを議論しなくてはならない。この辺は、日本の特殊事情が絡んでいることを一言申し上げておきます。

田村

では、次の質問です。先ほど井田先生は、コストと効用の観点から自由の再配分として予防の重要性を説かれておられましたが、なぜ大多数の善良な一般市民が今以上にコストを負担しなければいけないのか、その正当性がいま一つ分かりません。これは今後、刑事政策をどのように設計していくのか、その根本にかかわるトピックだと思いますので、もう一度ご説明をお願いしたいという趣旨ですが、いかがでしょうか。

井田 良（慶應大学大学院法務研究科教授）

先ほどピッチャス教授が、公共財としての安全という言葉を使われておられましたが、現在、公共財としての安全の価値が上がり、昔よりもコストが高くなっていると言えます。つまり、今の社会状況の下では、市民がある程度負担を負わなければ十分な予防は確保できない状態になっているわけです。真に有効な予防のためには市民が広く薄くではあるにしても、これまで以上に負担を負わなければならない社会状況に立っているとすれば、もしそうした予防を欲する限り、我々としてはその負担を負わなければいけないのは当然という話になってくるわけです。

確かに、以前は安全が無料だったかもしれません。しかし、今は安全のコストが上がってしまって値段がつくようになった。そこで、その部分についてお金を払わなければいけなくなってしまったわけです。別の言い方を

すれば、従来よりも安全のためのコストがかかるようになった、そうなれば、税金が少し上がるかもしれないし、もっと違う形での負担も当然あり得るということです。

いくつか例を挙げますと、先日、銀行で150万円振込みしようとしたら、身分証明の提示を求められました。これは面倒なことかもしれません、それによって何らかの犯罪が抑止されるのであれば仕がないということです。また、最近では駅のホームにごみ箱がないので、ごみを捨てたくても捨てられません。鉄道会社では、これはテロ対策だと言っておりますが、ごみ清掃にかかるコストを節約したいのではないかとも思われます。いずれにしても、当方はごみ箱がなくてごみを捨てることができないという不便を甘受しないといけないわけです。

ご質問をお伺いして、どうも我々と犯罪者を二分化して、両者は違うという前提があるように感じます。刑事政策の根本に置かれるべき考え方は、立場の互換性あります。我々もその立場に置かれれば犯罪を犯しうるという前提がなければ、刑事政策はおそらく構想できないと思います。だからこそ、組織犯罪やテロリズムの問題は難しいのです。つまり、立場の互換性がないように見えるところに真に大きな問題があるわけです。

もし我々と犯罪者との間に境界がない、我々も場合によっては犯罪者になりうる、という発想でものを考えるとすれば、犯罪の原因は社会的な諸条件だと、とりあえず考えられるわけです。現在の自由社会は、自由に移動、行動し、話したりできる反面、それは犯罪の原因になるような諸条件をも同時に、いわば分かちがたい形で含んでいる、用意している社会だと言わざるを得ません。逆に言えば、犯罪が起ったときに、その犯罪の原因となった諸条件と同じものが、我々にとっては大変な効用を生んでいる、ないしはそこから大変な恩恵を受けているわけであります。

例えば、貧富の格差ですが、近年の財産犯等の大幅な増加は、明らかにその背景にバブル崩壊後の経済の悪化があったわけで、景気が回復するにつれて、そうした犯罪は減ってきました。経済と犯罪の関係はそうしたところにも明確に表れているわけです。その一方で、我々はそうした貧富の格差を生んでいる社会条件がある意味で選び取っており、そこから大変な恩恵も受けているわけであります。そのところは切り離すことができないことを我々は認識する必要があります。交通事故の問題も全く同じです。交通事故は必ず起るものだけれど、それが起こる伏線となっている状況、つまり、今のような形の交通によって我々は大変な恩恵を受け、その効用を享受しているわけです。

かつてペーター・ノルという有名な刑法学者が、犯罪に対する社会の共同責任ということを主張しておりました。それは今でも重要な思想だと考えています。我々はまさに犯罪の原因となる諸条件を作り出し、あるいは少なくともそれを納得した上で、その社会を選択しているわけで、そういう意味では、その犯罪を生み出す諸条件に対してカウンターになるような諸条件を生み出すこともまた、いわば我々の義務だと考えなければいけないのではないか、ということであります。

田村

この関係でピッチャス先生からもお話をあればと思います。

ピッチャス

独における具体例を一つ紹介したいと思います。数年前に国境警備隊（最近では連邦警察と呼んでいますが）と独国営鉄道との間で、列車の護衛にかかる費用負担をめぐって対立が生じました。というのは、サッカーの試合などの警備や、乗客への一部ファンの妨害に対する予防措置のため、警察官が同乗しておりましたが、その費用の一部を鉄道側も負担すべきであるとされたところ、鉄道側は、それは警察の仕事であり、特に連邦警察が果たすべき義務であるとして、その費用は警察が負担すべきであると主張しました。

先ほど井田さんは、公共の安全は一定の価格で買うことができると主張されました。独や日本、米国を見ま

すと、金持ちは、警察で足りない部分を民間の警備業者に委託することで、自己の安全を金で買うこともできるわけです。私たちはこれを税金でまかなうことに慣れていますが、こうした考え方は、犯罪予防が重要になるほど出てきます。例えば、より多くの安全を提供してくれる自治体、あるいはそれとは逆に財政が苦しくそうした安全措置を取れない自治体に住まなければならないような場合です。独を見ても、バイエルン州のような、財政に余裕のあるところでは民間のガードマンを警察官の代わりとして投入することも可能かもしれません、北部の財政が苦しい州ではそうしたことはできないかもしれません。

こうした事実から考えるべきは、事後的あるいは予防的な警察活動の考え方があまりにもコスト中心となり、一般市民の中でも安全をより多く享受する者あるいはそれを望む者はより多くのお金を払うべきだということになってしまわないか、ということあります。今後は、安全の経済学のようなものも考えていかなければならない時代に入ってきたと思います。

ケリー

コスト・ベネフィット分析について申し上げますと、経済モデルを使って実際の犯罪のコストを算定しようという試みがあります。犯罪のコストの中には執行機関や司法のコストだけではなく、被害者のコストも含まれています。被害者には、給与を受け取れない、治療を受けなければならない、あるいは自分の財産を窃盗によって失ったなどのコストがあります。このように我々は、コスト・ベネフィット・モデルを使い、犯罪のコストを財産犯罪と対人犯罪とに分けて解析しようとしています。また、米国では、財産犯罪でも対人犯罪でも、被害者になりやすいのは貧困層であります。

米国では、犯罪被害者基金ができております。これは、この基金を使って医療費や給与分、あるいは破損や盗難に遭った財産上のコストが補償しようというもので、そのために裁判の中で被害者の代表者を務める人も雇われています。

大沢

先ほど、監視カメラとプライバシーの問題の中で結論的に少しお話したのは、プライバシーのような憲法上の権利の問題を、コスト・ベネフィット分析ですべて解消できるのかということです。米国等では、憲法上の権利の中でも、特にプライバシーあるいは表現の自由を他の権利と区別する可能性があります。そういう中で、先ほど申ししたような憲法上の権利に与えるインパクトも十分に調査し、アセスメントしなければならないというのは米国的な考え方だろうと思います。

もう一つは、今ピッチャス先生もおっしゃられた、安全のためにお金払わなければいけないのか、ということですが、実はお金を持っているということは社会において非常に有力な地位を占めているということも意味するわけです。例えば、非常に貧しい地域では、その住民が危険だ、信用できないとして、金持ちはそのお金を政治資金に替えて法律を作らせ、そうした貧しい人達のプライバシーを侵害する可能性があるわけです。したがって、何も安全のためにお金でガードマンを雇うとかだけではなく、政治的目的で使うという可能性もあって、そういう場合には憲法上の問題も出てくるだろうと思います。そうした意味で、監視カメラの問題もコスト・ベネフィット分析だけでよいのか、その調整をどう図るかが問題である、というのが先ほど報告した内容であります。

田村

これはおそらく最後の議論になると思いますので、渥美先生。

渥美

犯罪や非行に直接及ばなくても、その危険やリスクがある場合にそれを早い段階で抑えようとするのは、大き

な犯罪に発展した場合に生ずる被害者や社会全体のコストを減らすため、あるいは国家予算への負担を少なくするためであります。犯罪者に刑罰を科せば、そのための裁判や刑務所の運営にお金がかかるだけでなく、多数の関係者が参加せずに一部の者だけで問題を処理し、社会復帰の条件をきちんと整えることができないため、事後的にもっと大きなコストがかかります。むしろ予防医学と同様に、早い段階から目をつけて処理する方がコストは少なくなる、そういう考え方方が犯罪予防でも生まれてくるわけです。さらに、行政面でも縦割りで動かさないようにすれば、一つの問題でサービスが重複することも避けられ、費用が節約できるわけで、そういう考え方から、連携や協力ということが言われてきました。そして、そもそもお金に換算しなくとも済むような社会的な連帯やつながりの大切さが言われてきたはずです。したがって、現在犯罪とされていない行為を犯罪化し、早い段階から刑罰に乗せるようなことをすると結局、より多くのお金がかかるようになります。そこで、犯罪に至る前の段階で危険要因を見つけて予防を図るという戦略の方がむしろ安く済むのではないか、という考え方方が次第に強くなっているのだと思います。

田村

それでは磯部先生、どうでしょうか。

磯部

今日、警察に限らず、これまで役所がやるのが当然だと考えられてきた、あらゆる行政サービスについて民間委託ができないか、あるいは市場化テストをすべきだという時代になってきています。そういう意味では、およそコスト意識を持たないで、安全確保のためだからすべてが正当化されるというやり方が今後も続くとは思いません。しかし逆に、すべて何でも商品化できる、市場で購入できるではないか、という議論もやや極端であって、やはり警察は市場化されるべき最後のサービスではなかろうかと思います。やはり基本的な秩序維持、安全確保のための行政は、そう簡単には市場で購入できる商品になってもよいとはならないはずだろうと思います。

田村

ケリー先生、少年の非行防止のために連携が大変大事だというお話がありましたが、そのモデルに関して何か一言、最後に補足をいただければと思います。

ケリー

共に協力するという考え方については、既にパートナーシップやコミュニティに関してコメントがありましたが、私は、皆が互いに幸せになれる環境を、より大きな社会全体で作っていく、コミュニティの中で作っていく、ということが絶対的に重要であると思っております。

田村

ピッチャス先生、協力やパートナーシップについて最後にもう一言ございましたら。

ピッチャス

一つではなく二つ話させてください。一つ目は、犯罪予防に関しては、警察が責任を有する様々な機関と協力することは当然であると思います。もちろんそこには、いかなる法的なルールをつくるか、どのような協力体制を確立するか等の法的な問題があります。

二つ目は、先ほどからコストの問題が指摘されていましたが、警察の犯罪予防活動は、一つのオプションであると思います。ただ、そのような予防対策を取るのであれば、幅広い意味でのコストを考えなければいけないと思います。つまり、社会に対してどれだけ貢献をするのか、それに関与する人達はどの位いるのか、などあります。そして、そもそも警察とは歴史的にどのようなことをやってきたのか、特に警察がこれまで有してきた介入権限について忘がちになる危険性があると思います。例えば、福祉当局等との関係でもそれはいえるわけで、

やはり戦略的な観点として、この部分を押さえておくことが必要なのではないかと思います。

田村

それでは最後に、当フォーラム全体の企画者であり、パネラーである小野審議官に一言お願いしたいと思います。

小野

このパネルの主題はいかに公共の安全を図るかにあるのだろうと思いますが、先ほど渥美先生からお話がありましたように、予防医学的な考え方でコストをかけずにどうやっていくかが今後の課題だろうと思います。その場合、警察だけでなく、国や自治体がそれぞれの責務を果たしていくことが大変重要だろうと思います。

それから、事業者にも期待しております。最近、コンプライアンスということがよく言われますが、それは単なる法令順守ではなく、いかに社会的に受容される行動を取るかということだろうと思います。すなわち、事業者にもある程度負担がかかるわけですが、それを負担しないで何か大きな問題が起きた場合、その事業者の社会的な信用に関わるわけあります。こうした負担と信用の問題が、事業者と共同していく中での一つのポイントであると考えています。例えば、警備業等の場合、単に金持ちしか契約できないという問題だけでなく、社会的に受容される行動という形で、公益なり共益に一定の役割を果たすことが期待されるようになると、相当の意味を持つことになるだろうと思います。そういう観点から警察としてもより連携を強めていくべきではないかと考えております。さらに、色々な機関が現場で活動しているわけで、その連携を図っていくことを法制面でも今後考えていくべきではないかと考えております。

田村

どうもありがとうございました。ちょうど1時間半、この議論のセッションを持つことができました。皆様方のご質問も含め、パネリストの方、そして何よりも基調講演をしていただきました御三方にもう一度心から感謝を申し上げたいと存じます。ありがとうございました。

第2章

＜警察政策フォーラム＞
サイバー犯罪・サイバーテロ対策の
推進に向けて

<警察政策フォーラム>

サイバー犯罪・サイバーテロ対策の推進に向けて

警察政策学会・警察政策研究センター

はじめに

警察政策研究センターでは、(財)社会安全研究財団との共催により、平成18年7月12日(水)、東京都千代田区グランドアーク半蔵門において、「警察政策フォーラム～サイバー犯罪・サイバーテロ対策の推進に向けて～」を開催した。

この10年程度の間のインターネットの普及には目を見張るものがある。我が国の利用人口は8,500万人を超えると言われており、インターネットによる情報収集、電子メールのやり取りはもちろん、インターネット・バンキング、ネットショッピング多くの国民にとって日常的なものとなっているなど、インターネットはもはや生活になくてはならないものと言える存在になりつつある。また、重要インフラを始めとする社会システムの多くが、ITを基盤とし、我々の生活を支えていることは言うまでもない。

こうしたコンピュータ社会、ネットワーク社会の進展は、我々に大きな利益をもたらす一方、サイバー犯罪が多発し、サイバーテロの脅威も現実のものとなっていることに注目しなければならない。実際に、我が国における平成17年中のサイバー犯罪の検挙件数は3,161件と過去最多を記録しているが、こうした犯罪に対処するためには、分進秒歩とも言われる技術革新へのキャッチアップ、新たな捜査手法の導入といったものが常に要求されよう。

また、サイバー空間には国境はなく、サイバー犯罪・サイバーテロ対策は一国の努力により完結できるものではなく、世界が一体となって取り組まなければならないものであり、諸外国における対策の現状を知ることの意義は極めて大きい。

そこで、今回のフォーラムは、米国・国土安全保障省国家サイバーセキュリティ部部長代行兼米国コンピュータ緊急事態準備チーム長のドナルド・アンディ・パーディ氏と、英国重大組織犯罪対策庁電子犯罪部次世代技術・事業部門長のアンドリュー・リップスレー氏を講師に招き、両国のサイバー犯罪、サイバーテロに対する最新の取組みについて講演をいただくとともに、警察政策研究センター所長小野正博のコーディネートにより、両基調講演者及び次の5名のパネリストによるパネルディスカッションが開催され、我が国の現状・対策等について議論をしていただいたものである。

田中芳夫(マイクロソフト株式会社業務執行役員最高技術責任者)

中尾康二(KDDI株式会社技術統括本部技術開発本部情報セキュリティ部長)

安富潔(慶應義塾大学大学院法務研究科教授)

青山研一(警察庁情報通信局情報技術解析課長……当時)

坂明(警察庁生活安全局情報技術犯罪対策課長……当時)

今回のフォーラムには、警察関係者、研究者、企業関係者等約200名が出席した。また、翌7月13日(木)には、大阪大学大学院法学研究科・同高等司法研究科とも共催で、大阪市北区の大阪大学中之島センターにおい

て「社会安全セミナー」として同テーマの講演会が開催された。セミナーでは、パーディ氏及びリブスレー氏の講演のほか、佐久間修大阪大学大学院高等司法研究科教授から「サイバー犯罪対策～民の努力を後押しするもの～」と題する講演が行われ、約160名の参加者を集めたところである。

米国における重要インフラ防護

(Critical Infrastructure Preventionin the United States)

米国国土安全保障省国家サイバーセキュリティ部部長代行

ドナルド・アンディ・パーディ

<編集>警察政策研究センター教授

黒川浩一

ドナルド・アンディ・パーディ (Donald Andy Purdy)

ウェイリアム・メアリー単科大学及びバージニア大学法律学校卒業。米国判決委員会総合顧問代行、大統領重要インフラ保護委員会の副議長代理及びITセキュリティとプライバシーのための上級アドバイザー等を歴任。2004年から現職。

はじめに

おはようございます。日本にお招きいただきありがとうございます。本日、警察政策フォーラムに参加し、アメリカの国土安全保障省が行っているサイバー・インフラへのリスク軽減のための取組みについてお話しできることを光栄に思っております。今日は、私も、日本のサイバー・セキュリティの現状を勉強したいと思っておりまし、効果的な手法を共有するために、各国がどう協力できるかといったことも考えたいと思います。このようなフォーラムは、重要インフラの防御に関して直面する様々な問題を互いに学びあう貴重な機会だと思います。

まず、この場をお借りしまして、警察庁、内閣官房、JPCERT コーディネーションセンターを始めとする日本の皆様との協力関係に感謝申し上げます。また、アジア地域内の活動における日本のリーダーシップにも感謝申し上げたいと思います。

我々は、単独でサイバー・インフラを守ることはできません。各國政府内あるいは世界各国の多くの組織の協力と協調がなければ、重要インフラを守ることができないのです。

そこで本日は、セキュリティに関する集団としての体制を強化するための共同努力やプログラムについて、現在行っているもの、開発を進めているものを紹介したいと思います。

1 国家サイバー・セキュリティ部 (NCSD) の活動

サイバー・インフラには国境はありません。また、それに対する脅威は従来のいかなるモデルにも該当しません。社会のサイバー・システムへの依存度はますます高くなっています、個人、企業、政府機関に対するサイバー攻撃を防止することができないと、計り知れない打撃を受けることになります。

サイバー攻撃は、インターネットを使い世界のどこからでも仕掛けることができますし、事前の警告や予兆もないか、あってもわずかであり、結果として甚大な影響を及ぼすことになります。サイバー・インフラには、地理的な、組織による、あるいは政治的な境界はありません。ひとつの装置、機械、ひとつのネットワーク、ひと

つの組織だけに限定されたものではないのです。また、攻撃の手段と方法もどんどん高度化しています。かつ、ワンクリックでウェブサイトから攻撃手段を入手できたりするなど、より簡単にサイバー攻撃が可能となっています。このような課題に対処するため、私が率いる NCSD（国土安全保障省の国家サイバー・セキュリティ部）では、サイバー緊急事態準備体制の改善、サイバーリスク軽減のための 2 つの優先事項を決定しております。

まず優先事項の第 1 は、重要インフラ防護のためにサイバーリスク管理プログラムを実施することです。そして優先事項の第 2 は、効果的な国家サイバー・セキュリティ対策システムを創ることです。こうした点に重点的に取り組むことで、現在のサイバー空間のセキュリティを確保する枠組みを作り、また、将来のサイバー空間への脅威に対応する基盤を築くことを目指しています。

2 サイバーリスク管理プログラムの実施

まず、優先事項の第 1 ですが、NCSD においては、企業、政府、個人がいかに協力をして、サイバーアインフラ・セキュリティを発展させるかという課題に取り組んでおります。具体的には、公共部門、民間部門、国際的な組織といったそれぞれの部門における防御活動を統合するリスク管理を推進することです。このアプローチを取りますと、それぞれの有する資源を比較した上で、効率的な資源配分をすることができ、そのことにより、サイバー・インフラを効果的に保護することが可能となります。

昨日私が警察庁、内閣官房情報セキュリティセンター等の関係機関を訪問させていただき、日本の皆様の行動計画、重要インフラ防護に関する基本計画を見て印象に残ったことがあります。相互依存性分析という言葉がありましたが、これは大変重要であると思っております。国土安全保障省でも、国家インフラを守るためリスク管理アプローチを取っています。これは、6 月に完成して公開されました「国家インフラ保護計画」*編注 1 のなかで具体化されております。

この国家インフラ保護計画 (NIPP) は、重要インフラ防護のための官民のパートナーシップという歴史的な枠組みを示すものです。もう少し具体的に申しますと、まず「部門交流モデル」があり、政府と業界の協力を公式なものと位置付けます。また、政府間では、「部門調整委員会」が設置されます。ここでは、サイバー空間のどこに脆弱性があるのかを発見し、また、それに対する脅威を分析することでリスクに対応します。

皆様の行動計画を見て印象に残ったのですが、米国での考え方と同様、やはり、産業界がこうした積極的なパートナーシップに参加してサイバー空間を官民が連携して守ることが大事だということです。

さて、NIPP では、米国の 17 の重要インフラ、情報技術部門及びインターネットを含む重要資源部門を防御する統一組織を提供します。また、リスク管理の枠組みに基づく部門別プランの作成が、この NIPP の下で求められております。これは日本のセクター別の管理、それから安全基準の策定、ベストプラクティス作りと似ていると思います。

国土安全保障省は、情報技術部門とコミュニケーション部門の両方を所掌する機関ですが、他部門のサイバーアインフラ関連部署を支援する役割も担っています。言い換えますと、我々は、情報技術関連、通信関連についてリスク評価を行い、他部門に対してセキュリティの指針を提供し、個別具体的の部門においてどのようにしてサイバー・セキュリティを確保するかという観点から、リスク分析を行うことを支援しております。

また、我々は、リスク管理努力に加えまして、3 つの優先的なリスク軽減プログラムを決めております。

その第一は、「インターネット障害ワーキンググループ」(IDWG) というもので、深刻なサイバー事故が発生

した場合にインターネット機能の弾力性・回復力を高め復旧を進めることを目的としたものです。このワーキンググループは、政府、民間、学界、各国のセキュリティ専門家と連携してリスクを研究し、準備・状況認識を改善し、全国的な重大なインターネット障害を防御する対策を決定しております。IDWGでは、本年6月に、インターネットに重大な影響を与えるシナリオについて検討する机上のシミュレーションを行っております。官民の各部門間の情報交換が双方にとって有益なタイミングとは一体いつなのか、また、インターネット障害の対策と復旧という側面において、官民それぞれがどのような責任、役割を果たすべきであるかといったことを把握することを目的としております。

2番目のリスク軽減プログラムは、「コントロールシステム保安プログラム」であります。このプログラムでは、政府、業界、学界が連携し、多くの重要インフラへのアクセスを遠隔で操作・制御するプロセスの脅威と脆弱性への対処に取り組んでいます。

3つ目のリスク軽減プログラムは、「ソフトウェア保証プログラム」というものです。これも、産業界、学界、政府の共同作業として実施されています。このプログラムは、ソフトウェアの脆弱性を発見し、その悪用を最小限に抑え、また、こうした脆弱性を発見することができる信頼性の高いツールの開発についても検討しています。

ところで、2003年、ブッシュ大統領がサイバー空間に関するセキュリティ計画を発表しているのですが、そのメッセージの中で、それぞれの組織、機関が果たすべき役割が書いてあります。関係者それぞれがサイバー空間を守ることに責任を持たねばならない、と。すなわち、この問題は、ただ単にエンドユーザーにセキュリティ対策をしましょう、と呼びかけても仕方がないのであり、コンピュータやソフトウェアを生産・販売をしている人達にも呼びかけ、関係者それぞれが、脆弱性を軽減する努力をしなければなりません。我々はこの原則に則つて、「ソフトウェア保証プログラム」を行っております。

3 国家サイバー・セキュリティ対応システムの実施

優先事項の2つ目は、国家としてサイバーセキュリティ対応システムを構築することです。我々は、サイバー・インフラ全体の問題を特定し、国家としてのセキュリティシステムを設置することで、攻撃による障害を最小限に抑えるという積極的なアプローチを確立しております。

アメリカのコンピュータ緊急事態準備チーム（USCERT）は、我々の対応チームのなかの最重要部門であると考えておりますが、ここでは、24時間、365日、ネットワークの監視、警告、分析を行い、国土安全保障省の中心的な部門として、民間企業や他の官公庁と協力をして、サイバー・インフラの問題点・脆弱性を分析して、突き止めております。

USCERTでは、日刊、四半期毎、あるいは毎年という様々な形でサイバー攻撃を警告する啓発文書を発出するとともに、技術的なツールを開発しております。そこには、インサイダースレッド（部内の脅威）についても記載しております。内部に於ける脅威というのは、実は、このサイバー・セキュリティの確保という問題において、極めて深刻に捉えて取り組む必要があるものであると考えております。外部からの攻撃も問題ですが、政府であれ民間であれ、内部に悪事を働くとする人がいることは否定できず、こうした脅威が実は非常に大きいことを忘れてはなりません。

さて、もうひとつ国家サイバー・セキュリティ対応システムの重要な要素ですが、サイバー空間での重大事案に政府として対応するために、各連邦機関がどう連携し、また、法執行機関、情報機関、民間部門での対応をど

う調整するかを明確に定義することが挙げられます。民間部門も含めて、こうした機関・部門が、それぞれ自らの能力に応じた役割を果たし、また、情報を共有し協働することにより、サイバー空間のリスクを軽減することが求められる時代であろうと思います。

そこで、私たちは、「国家サイバー対応統括グループ（NCRCG）」という機構を創設しました。これは、オペレーション情報を共有し、サイバー空間での重大事案に対する連邦政府の準備、対応、復旧作業を調整する連邦政府の組織間機構として重要な存在を果たすものであります。NCRCG は、国土安全保障省、国防省及び司法省が共同で議長を務めています。NCRCGにおいては、サイバー・セキュリティの確保、サイバー犯罪への取組み、重要情報インフラ防護といった任務について、法律で定められた連邦機関、省庁、組織がそれぞれの役割を担うこととしています。

NCRCG の活動を具体的に申し上げますと、恒常的にサイバー空間における脅威となる活動を監視し、サイバーテロ攻撃を始めとする国家安全への脅威その他連邦政府の対応を要するサイバー緊急事態が発生した場合に、戦略的、戦術的な状況認識を行い、事態対処のための対応戦略を作成、推進、調整、勧告をします。また、NCRCG は、民間部門、州政府、そして地方自治体と協力し、状況認識能力を高めるとともに、官民の各機関で行われているサイバー危機管理を支援をし、復旧戦略を策定し調整をしております。

4 國際的な強力の推進

言うまでもないことが、サイバー・セキュリティの確保は、世界的な、そして国境のない課題でありますから、我々は、この分野での国際的な協力を推し進めています。国際監視警告ネットワーク（IWWN）には日本も参加しておりますが、これは、サイバー攻撃やサイバー空間の脆弱性といった問題に取り組み、サイバー攻撃に対する世界的な規模での準備態勢を増強するための国際協力を推進しています。

IWWN は、3 つの要素で構成されています。それは、政府のサイバー・セキュリティ政策決定者、コンピュータ緊急事態対応チームの責任者、サイバー犯罪関連法執行者という 3 部門であります。これらの部門間の連携は、参加国それぞれの国内だけでなく、国際レベルでのサイバー空間の監視、脅威に対する警告と対応にとって極めて重要であります。

先月（2006 年 6 月）、我が NCSD は、ドイツ連邦内務省と共同で IWWN 多国間会議を開催いたしました。この会議には日本を含む 15 カ国から 3 つの重要部門の代表者が集まり、IWWN コミュニティが世界的なサイバー空間の状況把握と事件対応能力の強化を推進するために明確な道筋を設定をしたところであります。私達は、日本を始めとする IWWN 参加国との協力を継続をしていきたいと考えております。そして、さらに発展的に、重大事案の発生時の国際的な情報共有と調整を促進するコミュニケーション機構の設立を期待しております。

さて、さきほど来、情報共有と申し上げておますが、これは政府機関間に限ったことではなく、民間部門でも強化されなければなりません。また、政府と民間の間、これは一国内に止まらず国際的にもということですが、その情報共有を推進していくかなければなりません。もちろん、こうした広汎なコミュニケーションにおいては、それだけでは不十分とも言えるでしょう。すなわち、情報の共有だけでなく、事態対処においても国内的に、また国際的にも積極的な協力が必要です。

国際関係については、多くの国が、いわゆる二国間協定を有しております。アメリカと日本との間にも情報交換メカニズムは存在します。しかし、国際社会全体から見れば、二国間関係を更に進め、情報交換と情報共有を

多国間のものにしなければなりません。こうした協力関係にあっては、その国にとって、あるいは世界にとって何が重要なのかを確認し、その上で、サイバー空間において我々が直面するリスクにいかに共同して対応するのかといった点が重要です。リスクに対応し、リスクを減少させていくこと、またそれだけでなく、そうした取組みをしっかりと行っていることを社会に対して説明していくことも重要でしょう。

また、各国にはサイバー・セキュリティに関してどのような人的・物的な資源があり、各国間のギャップがどれくらいあるのかを確認することも肝要です。これを把握することで、互いが協力する場面において、あるいは将来の協力関係において、何が懸念事項なのか、懸案事項となり得るのか確認することができ、それに対処し、備えることができるからです。思い出してください。アメリカでは 2001 年に 9.11 同時多発テロ事件がありました。また、2005 年にはハリケーンカトリーナの来襲がありました。いずれも前例のない事態で、予想されていませんでした。同様に、サイバーテロ、サイバー攻撃というものについても、被害を受けていないから今後も大丈夫だろう、などと楽観をしてはいけません。むしろ、世界が協力し、来るべき事態に備え、リスクを軽減するためにそれぞれが何をしなければならないかについて情報を共有し、取り組まなければなりません。資源は限られていますから、それをいかに有効に利用するかについても不断の検討がされなければならないのです。

5 サイバー犯罪への対処

インターネットは、商業部門だけでなく、人々の交流や学習といった分野に日夜多くの新しい機会を提供し続けています。しかし、それとともに、サイバー犯罪も進化も続けているということはご承知のとおりです。サイバー犯罪との闘いに関する NCSD の役割は、より効果的にサイバー犯罪を認知し、捜査し、訴追をする手段を執行機関と情報機関に提供することです。

国家サイバー・セキュリティ部の法執行部門は、法執行機関と国家安全保障省の技術分析専門家との間の双方向コミュニケーションを提供しています。NCSD は、データと課題の優先順位を決め、そしてそれらを適切な組織によって処理してもらうという、クリアリングハウス機能を果たしております。機密情報や法執行機関の捜査情報は非常に重要なですが、我々が行っていることは、そうした情報を保護し、同時に、情報を活用することによって、警告と干渉を行っていくということ、特にリスクのある人達に警告を行うこす。したがって、もちろん情報源は秘匿しつつ、機密情報を活用し、それを政府や、他の重要インフラの担当者に対してサイバー・セキュリティの確保に関連する情報という形で提供するのであります。すなわち、情報を最大限に活用することで、少しでもリスクを削減していく、という取組みです。

このクリアリングハウスの役割は、サイバー攻撃に対する準備態勢を増強し、全体的な脆弱性を改善をするという我々の使命と密接に関連をしています。前述の USCERT では、サイバー・インフラを 1 日 24 時間、毎日監視、分析をします。そして、ここで明らかになった関連情報は、米国のシークレット・サービス、FBI 等の他の機関に共有してもらいます。

なお、我々は、司法省と共同で、米国の 36,000 社の中企業、大企業を対象に、サイバー空間の規模と性質を把握するための「国家サイバー調査」を実施しました。これは、この問題に関する統計的意味をもつ初めての調査となります。

6 重要インフラの防御：サイバーストーム演習

さて、それでは、サイバーストーム演習というものについてお話をさせていただきたいと思います。これは、どのようにして世界が一致団結してサイバー・セキュリティ対策を進めているかについて大局的に捉えるために本年（2006年）2月に実施したものです。演習は、5カ国、60か所以上で実施され、全部で115の公共及び民間機関、企業が参加しました。そして、30を超える民間部門の企業と団体が緊急事態対応演習の計画、実施、演習後の分析を実施しました。こうしたサイバーストーム演習の実施で一番の成果というのは、これだけ多くの組織が参加することで、そのパートナーシップに非常に大きな進展があったということです。もちろん、サイバー攻撃への対応そのものについても大きな成果を収めることができましたし、それと同時に、今後、我々の準備態勢を強化するために何をしなければならないのかということも確認することができました。

サイバーストーム演習は、国の重要インフラへの攻撃に対する対応、特に、こうした状況における公共部門と民間部門との横断的コミュニケーションや協調、パートナーシップといった点に注目して評価がなされました。演習のシナリオは、サイバー攻撃に対応するための複数のコミュニケーション方法と手順を確認するというものでした。実際に、全てのコミュニケーション・チャネルを確認、使用したところです。

このような演習は、私達の準備能力と対応メカニズムを強化するために行われるものです。また、組織間、部門間の明確な協力と協調を進めることにもつながります。パートナーと協調・協働することは、サイバー空間の安全を確保するという我々の使命にとって必要不可欠なものであります。日本のアクションプランを見て私が非常にすばらしいと思った点は、こうした部門横断的な協力、そして情報の共有を強調しているということです。

おわりに

これまでにご紹介した内容からお分かりのように、私達は、サイバーテロやサイバー攻撃から重要インフラを守ることに全力を傾けております。しかし、サイバー空間においては、利用者のうち誰が悪意のある主体であり、こうした活動を行っているかを把握することはときに非常に困難であります。したがって、関係者が協力することによって、一体誰がサイバー攻撃の黒幕なのかを追跡して行かなくてはなりません。また、国際的な協力も強化しなければなりません。つまり、そのことにより、攻撃の根源がどこにあるのかということを考えいくのです。長期的な視点で見てみると、インターネットのプロトコールの研究開発を行うことによって、我々の能力を高め、誰がこの悪意のある活動の根源であるのかということを確認をしていく必要があります。攻撃のスピードの早さ、また、攻撃が世界的な規模で行われているという事実にかんがみ、その重大性を認識すれば、こうした取組みが非常に重要であることをお分かりいただけるでしょう。こうした取組みこそが、サイバーリスクを遮断するための重要な要素なのです。

こうしたサイバー・セキュリティの確保のための取組みには終わりというものはないと考えます。我々は、サイバー攻撃への準備対応能力をもう一段高いレベルに引き上げていくための努力を続けています。さきほど申し上げましたように、どのような組織も、単独でサイバインフラを防御することはできません。また、アメリカもそうですが、どのような国も、一国では実行することができません。我々にとって重要なことは、協力することです。そのことにより、共通のリスクを遮断させることが可能となるのです。

また、政府と産業界の協働は、米国で国土安全保障省の任務の根幹をなすものであり、サイバー空間のセキュリティを確保するという目標の実現に不可欠なものです。こうしたパートナーシップは、双方向の情報の流通による資源の最大限の活用を基盤としたものでなければなりません。現在のパートナーシップを引き続き強化をし、政府機関、各国政府、また産業界と新たなパートナーシップを築き、それによってサイバー攻撃の被害に関連するリスク軽減の努力を続けていきます。

サイバー空間の悪意ある活動に関して、私の部署は、様々な役割を果たしています。法執行機関としての役割、情報機関としての役割、事案対応部隊としての役割も有しています。サイバー・セキュリティに関しては、組織の枠を超えて、様々な役割を担う部門が一致団結して事に当たらなくてはなりません。

また、法執行機関にとって重要なことは、こうしたサイバー攻撃の背後に誰がいるのかということ突き止め、こうした活動を停止させることです。システムの脆弱性を把握し、改善し、政府の重要インフラに対して破壊的な攻撃を仕掛けようとする人々に対抗していかなければなりません。そのための部門間の協力、国際的な連携というものは、口で言るのは簡単ですが、実は非常に困難な課題であります。しかし、同時に、それはチャンスとも言えるでしょう。すなわち、共通の大義のために皆が努力をしているということは、それだけでも非常に素晴らしいことであり、実際に大きな成果が期待できるからです。

最後になりましたが、このような形で日本でお話しする機会をいただいたことに関して改めて感謝を申し上げたいと思います。今後も、こうしたサイバーテロやサイバー犯罪について、ともに考え、話し合う機会があることを願っております。それによって、将来にわたって、日米の関係者が一体となって、より効果的な活動に取り組んでいければと考えております。御静聴ありがとうございました。

編注 1：200 ページ近い大部のものであるが、国土安全保障省の HP から閲覧・ダウンロード可能である。

（http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/NIPP_Plan.pdf）

重大組織犯罪対策庁の設立とサイバー犯罪対策

(The Establishment of Serious Organised Crime Agency and Countermeasures against Cyber Crimes)

英国 重大組織犯罪対策庁電子犯罪部次世代技術・事業部門長

アンドリュー・リブスレー

<編集>警察政策研究センター教授

黒川浩一

アンドリュー・リブスレー (Andrew Livesley)

1973 年にイギリス国防省入省後、国防省語学学校でロシア語の教官を務めるほか、情報部員として活躍。

1993 年国家犯罪対策局の技術支援部サポートマネージャー。2002 年同局の技術支援部技術活動調整官。

2006 年 4 月から現職。

はじめに

おはようございます。まず、警察庁に対しまして、ご招待いただいたことにつき、重大組織犯罪対策庁 (Serious Organised Crime Agency : SOCA) を代表して感謝申し上げます。

本日は、英国の SOCA の話をさせていただきます。先ほどパーディ氏からアメリカの取組みについてご報告がありました。英國でも、サイバー犯罪対策について同じような新しいアプローチを取っております。同じような言葉が出てくるので驚かないでください。パーディ氏が、例えば、協力、協働といったことを何度もおっしゃいましたが、私も冒頭に、同じことを申し上げたいと思います。10 年前、15 年前の協力関係はどうだったでしょうか。情報機関あるいは法執行機関が、民間部門と一致団結してサイバー犯罪対策を行うといったことが想像できたでしょうか。以前であれば、何でも秘密、秘密と言っていました。企業秘密であり、捜査上の秘密である、と。しかし、サイバー犯罪対策には官民の協力は欠かすことができないのは自明であります。

今日は、幾つかのお話をします。まずは、本年 4 月に SOCA という新しい組織ができたこと、そして、電子犯罪部が何をしているのかを御紹介していきます。さらに、パートナーシップと協力がサイバー犯罪対策にいかに効果的であるかということについてもお話ししたいと思います。

1 SOCAの設立と業務内容

2003 年と 2004 年に英国内で発生した重大組織犯罪との戦いに関する大規模調査を踏まえ、英國政府は、この戦いには新しいアプローチが必要であると確認しました。これまで、政府内の様々な機関が協力をして重大組織犯罪に取り組んできましたが、この協力関係が、十分な調整の下になされているとは言い難い状況にありました。そのため、英國政府は、組織犯罪対策のあらゆる側面を検討した結果、SOCA の創設を決定しました。

SOCA は、英國での特殊法人に当たるものであり、内務省が予算を出していますが、独立機関として運営されており、その名の通り、重大組織犯罪がイギリス社会にもたらす被害の軽減を目的としております。SOCA は法律を執行する権限を持ち、他方で、被害軽減を担当する機関でもあります。換言すれば、法執行権限、つまり訴

追だけに重点を置くのではなく、被害軽減も重視されています。具体的には、路上で取引されている大量の違法薬物、重大な金融犯罪、サイバースペースでの犯罪、悲惨な不法入国への帮助や少女達の人身売買といったものが対象に含まれております。こうした重大組織犯罪の被害については、経済的な面だけでも、英国での被害総額は、推定で 200 億ポンド～400 億ポンド（約 4 兆 4,000 億～8 兆 8,000 億円）程度とされています。

SOCA は、NCS（国家犯罪対策局）、NCIS（国家犯罪情報局）、歳入関税庁（HMRC）の麻薬取引捜査部門、さらに移民局（UKIS）が統合され設立されました。SOCA には約 4,200 名の職員がおり、イギリス各地だけではなく海外でも仕事をしております。また、SOCA には執行理事会があり、SOCA が優先して取り組むべき 5 つの事項を決定しております。具体的には、

- ・ 重大組織犯罪、それによる被害、それに対する取締りの効果について知識と理解を深めること。
- ・ 犯罪収益の回収額を増やし、犯罪収益の追跡事例の比率を高めること。
- ・ 捜査能力と新しい捜査方法を実証し、組織犯罪者が犯罪を実行することのリスクを高め、犯罪を思いとどまらせること。
- ・ 国内及び海外のパートナーと協力をし、被害軽減に向けて最大の努力をすること。
- ・ SOCA のパートナーに対して質の高い支援を提供するとともに、SOCA の活動に対する支援を得ること。

です。2 つ目に挙げた点が最も重要であります。すなわち、なぜ犯罪者が罪を犯すのかというと、それは、金銭的な利益を得るためです。したがって、我々は、それに対して反撃をしなければなりません。

さて、この SOCA の執行理事会では、直面する主な脅威に対して、分野ごとに SOCA のオペレーション能力を次のように配分しております。

まず、薬物の密輸、特に最も深刻なコカイン、ヘロイン対策に SOCA の資源の 40%を配分しています。次に、組織的な不法入国等の犯罪に 25%、私的な詐欺、すなわち、個人や民間企業に対する詐欺に対して 10%を配分しています。また、同じく 10%をパートナーに対する支援に充てているほか、残りの 15 %を先ほど申し上げたもの以外の組織犯罪、サイバー犯罪もここに該当しますが、それに対応させています。

これらの重要組織犯罪についてもう少し御説明いたしますと、まず、薬物犯罪については、ヘロインやコカイン、特にクラック・コカインの取引は、重大組織犯罪が関与する犯罪のうち、そこから得られる犯罪収益、それがもたらす被害の深刻さという点で、イギリスでは最大の脅威といってよいでしょう。内務省では、ヘロイン、コカイン、クラックといった麻薬による被害・社会的な損失を年間約 130 億ポンド（約 2 兆 8,600 億円）と試算しています。これは、麻薬を販売することによる収益だけでなく、薬物依存症になった人達が麻薬を買うお金を得るために引き起こす犯罪の被害額、家族の生活、共同体に対する損害、また、依存症の治療に要する費用などを合算したものであり、大変膨大な額であることがお分かりいただけると思います。

次に、組織的な移民犯罪については、イギリスへの組織的な不法入国への帮助、つまり人間の密輸が挙げられます。もちろん、例えば売春や強制労働をさせる目的で行う人身売買もここに含まれます。こうした犯罪について言えるのは、不法な人身取引をされた人々が、犯罪組織による搾取、暴力その他のリスクにさらされるという被害だけでなく、多くの不法移民・不法入国者に由来する社会経済費用が発生するという問題、より広範に申し上げれば、これらの人々が及ぼす社会的な連帶への影響といったものもありましょう。

次に詐欺ですが、これは文字どおり、他人の金銭や資産をだまして入手することです。さきほどは「私的な詐欺」を対象としている、と申し上げましたが、もちろん、政府、すなわち租税制度、社会保障給付制度等に対する詐欺行為も多発しています。ただ、こうした業務は歳入関税庁や雇用年金省が管轄していますから、SOCA としては、こうした問題に対処する責任を直接負っているわけではなく、詐欺事案に対して彼らに援助を提供する

という役割を果たしているのです。個人や企業に対しても様々な手段を使った詐欺が発生しており、これにはよく犯罪組織が関与しているため、SOCA が対処しています。一例を申し上げましょう。フィッシング詐欺です。偽のウェブサイトに人を誘導して、その人の ID やクレジットカード情報等を盗み、それを利用して金品を搾取するというものです。投資詐欺に関する詐欺も後を絶ちません。

詐欺については、残念ながら、通報されない事犯も多いと考えられ、企業や個人に甚大な損害を与えるにもかかわらず、その被害が社会的に過小評価されている一面もあります。詐欺によって企業が被害に遭っているということを想像してみると、これは、犯罪者が将来の別の犯罪に使えるお金を生み出すと同時に、我々消費者が物やサービスに対して余分なお金を払うことを意味します。理論的には、こうしたコストも最終的には商品に転嫁されてしまうのであり、総体的に見れば、消費者に対して大変な苦痛をもたらす犯罪とも言えましょう。

さて、SOCA は 4 つの局に分かれております。実施局、情報局、介入局、法人サービス局の 4 局です。電子犯罪部は、介入局の一部門ですので、まずはこの局の業務について御説明します。

介入 (intervention) とは、犯罪の機会を軽らすことで被害を軽減目指すために行われる様々な活動の総称です。すなわち、犯罪者にとっては犯罪活動を困難にし、我々にとっては犯罪防止を容易にする様々な新しい技術、専門的な知見、ノウハウの開発を意味しています。新しい手法の開発、試験を行い、有効性が証明されないものについては当然放棄していきます。もちろん、官民を問わず、他の組織や機関の資源、施設、スキルは有効に利用しています。

では、なぜこうした新しいアプローチが必要なのでしょうか。SOCA は、効果的な対策を重点的に実施し、より一層犯罪の被害を軽減したいと望んでいます。既存の資源、技術を組み合わせても、ある程度の軽減は実現できるでしょう。しかし、より確実に被害を軽減するためには、投入した資源の効果を何倍にもする方法を探らなければなりません。すなわち、伝統的な方法ではなく、外部との戦略的なパートナーシップを通じて、全く革新的な方法を考えなければいけません。新しい犯罪に立ち向かう以上、昔と違う、新しい考え方をすることが必要なのです。

さて、効果的な介入とするためには、重大組織犯罪の一連の流れの全ての段階での介入というものを考えなければいけません。訴追という最終段階での対応では不十分です。例えば、上流部分においては、犯罪組織に対するサービスや資金の流れを止めなければいけません。そのためには、後ほど詳しくお話ししますが、官民の、そして国内外のパートナーシップが重要です。相手方に一方的に協力を要求するのではなく、パートナーシップが大事なのです。

また、被害軽減への取組みについては、対策の実施の前と後という考え方をそったアプローチを行います。すなわち、ある対策を実施するためには、まず犯罪の手口や犯行の理由を分析し、犯罪の抑止に必要な戦術や技術を特定します。そのなかには、犯罪ターゲットの防御力の強化が含まれますが、サイバー犯罪に対しては、これが最も重要な要素であろうと思います。そうして行われる対策により、どのような被害軽減効果が見込まれるかということを検討するのです。

さて、この介入局ですが、犯罪収益、電子犯罪、国際、犯罪技術、予防警告の 5 つの職務を横断的に実施しております。それぞれの部のスタッフは、戦術目標の実現であれ、プロジェクトの運営であれ、国内・海外における継続的な職務遂行であれ、被害軽減強化のための新しい権限やツールの開発であれ、部門の壁を越えて活動しています。

2 電子犯罪部

介入局にある5部のうち、電子犯罪部は、犯罪組織による情報通信技術、特にインターネットを使用した犯罪による被害の軽減を目的としています。IT資源は、SOCAの数多くの活動分野で重要な役割を果たし、それぞれの被害軽減戦略において大きく貢献しています。ITの活用により、犯行標的の防備力の強化がなされ、結果として、犯罪組織が金銭的利益を得る機会を防止し、犯罪実行リスクを高めているのです。

電子犯罪部では、IT技術が犯罪者にとって倍数効果があることを理解し、これに対抗する新しい手法や技術を積極的に追究します。そのためにはまず、産業界や公的な関係機関と協力をし、犯罪やマネー・ローンダリングの手段としてのインターネットを含む犯罪者によるITの利用に対する国家戦略を策定します。また、犯罪の可能性のある疑わしい行為やその前兆を発見する方法を開発して、捜査活動の実施と調整プロセスを支援しています。このほか、国家技術支援センター(NTAC)と協力しつつ、オペレーション・サービスも提供しています。また、国家インターネット安全センター(NISC)に対する支援、サイバー犯罪に関する調査研究など、幅広い業務を行っています。

この電子犯罪部は、以前の国家ハイテク犯罪捜査局(NHTCU)が移行したもので、ただし、職員は以前の2倍を目指して新規採用を続けており、様々な経験・技術を持つ人を採用しております。現在の職員の職種としては、約半分は、SOCAの設立と同時に警察から異動してきた元警察職員であり、残る半分のスタッフが専門技術職となっています。

この電子犯罪部は、更に5つの部門に分かれています。プロジェクト部門、評価部門、サービス部門、私の所属する次世代技術・事業部門、そしてビジネスサービス部門です。

まず、プロジェクト部門についてですが、これは、5つの部門のなかでは最大の、サイバー犯罪に関するオペレーション能力を提供する部門であり、オペレーション、インターネット秘密調査官、金融調査官の3つのチームで構成されています。プロジェクト部門に所属する全ての職員はこの道のベテランです。全員が捜査官として重大組織犯罪を手がけた経験があり、多くが刑事としての経験をもっています。全ての職員は、オペレーション能力強化のために、IT、特に、インターネットを利用した犯罪の捜査に必要な専門的能力に関する訓練を受けています。

犯罪者が経済的な利益を得られないようにすることがSOCAの大きな目標の一つです。SOCAは、不正な金銭的な利益を得た犯罪者を辛抱強く追跡してその収益を回収します。それが、金融捜査官チームが存在する理由です。これに関し、SOCA設置法では、重大犯罪によって有罪判決を受けた者に対し、非常に厳格な財務報告を要求しています。例えば、無期懲役を言い渡されると、最高20年間にわたる財務報告が命じられます。したがって、受刑者は、刑期を終えて出所したら犯罪収益で金持ちになれるから安穏と刑務所に入っているといふことは不可能です。具体的には、毎年2回、自分の現金や資産をどうやって築いたか証明・報告しなければなりません。説明ができない資産は、SOCAがあくまでも追跡し、回収してしまいます。

2つ目の評価部門ですが、これは、電子犯罪専門の情報部門であり、他の情報部門と密接に協力をし、デジタルドメインの専門情報を提供します。この評価部門には、情報部員と情報分析官がおり、プロジェクトチームによる捜査の背景情報を提供し、捜査活動を支援しています。

さて、ただいま、プロジェクトチームと申し上げましたが、電子犯罪部のすべての作業は、各任務に応じて編成されるプロジェクトチームにより、職務の壁を越えて横断的に実施されます。電子犯罪部のすべての部門のメ

ンバーが、いわばジグソーパズルのピースとなっているのです。また、このチームは非常に機動的なものであり、日々の必要性に応じて、人がどんどん動いているので、あるチームに何人いるのか、ということを述べることはできません。こうした分野横断的な協力によって全体の能力が何倍にも高まるようになりますが、この考え方には SOCA のすべての活動に共通するものです。

3 番目のサービス部門ですが、これは、いわば外部に対する顔の役割を果たしており、出入りする情報のゲートウェイ・サービスを行っています。また、電子犯罪部が全体として有する能力をその内部の全員に知らせて活用してもらうという、コンサルタントの役割も果たしております。

SOCA には、1,000 人を超える捜査官がいますが、すべてのオペレーションは、部を超えた共同作業として行われます。例えば、他の部の捜査員の捜査の結果、犯罪者の携帯番号が分かったとしましょう。すると、電子犯罪部では、犯罪者の電子メールアドレス、また、どのような技術を使用しているのか、といったことを捜査していきます。このような場合には、評価部門では、電子犯罪部内の適切な部署が対応できているかどうかを確認しています。

3 電子犯罪部次世代技術・事業部門

では、私の所属する次世代技術・事業部門をご紹介しましょう。ここが、電子犯罪部の心臓部に相当しており、証拠、対策、技術、介入の 4 つのチームにより構成されております。また当部門では、インターネットに関する法的な課題、法務についても管轄しています。どんなことであれ、対策を講じるためには予算が必要です。しかし、お金があればそれでいいかというと、当然そうではありません。実情に応じた新しい法律というものが需要です。サイバー犯罪は、まさに今も刻一刻と変化を遂げており、場合によっては、昨日の法律がもう古い、といったことがあります。例えば、英国には、1990 年にできたコンピュータ乱用防止法という法律があるのですが、90 年から今日まで、コンピュータの性能や役割、それを取り巻く状況はどれだけ変わってしまったことでしょう。法律も常に見直す必要があるのです。

まず、証拠部門のチームは、デジタルドメインからの情報と証拠を提供します。最先端の電子情報科学捜査、フォレンジックのスキルが中心となります。とは言いましても、デッドデータを日常的に調査するということはしておりません。電子犯罪部以外の職員がコンピュータを差し押された場合、そのデータ解析は、フォレンジックサービスが行います。

次に、対策部門のチームでは、IT やインターネットを利用した犯罪活動全般を捜査します。インターネットを利用した犯罪と申しましたが、ここでいう「犯罪」には、サイバー犯罪だけでなく、従来型の犯罪も含まれています。「従来型」と申し上げましたが、サイバー犯罪は 2 つのタイプに分類することができます。ひとつは、インターネットや IT の使用が絶対的に不可欠なものです。例えば、ボットネット、フィッシング、ネット上の児童ポルノの頒布といったものが、これに該当します。もう一つは、従来型の犯罪、例えば、人身取引や人身売買ではインターネットや電子メールがどのように活用されているのか、といったことです。より具体的には、「犯罪者はどう行動するのか」、「どうすればその行動を理解できるのか」、「その行為はどうやって特定できるのか」、「特定した行動をどうやって止めることができるのか」という一連の思考の下に捜査活動を行っているのです。

この活動においては、犯罪者が何をしたかだけではなく、どのように犯行を行ったかという調査が重要です。

ここでは、ボットネットやフィッシングといった犯罪行為について、それがどう行われたかを詳しく解析します。

3つ目の技術部門チームは、新しく登場した技術について研究する部門です。この部門では、新しい技術がもたらす、犯罪への悪用といった意図せぬ結果を研究しますが、さらに重要な点としては、それに対してどう対処するのかを検討することです。例えば、セッションの自動終了を暗号化したソフトウェアは、我々の電子技術における科学検査にどんな意味合いをもつのでしょうか。こういったことを考えます。

最後、4番目の介入部門のチームですが、これは、他の部門が行った業務を基に、犯罪活動に介入していきます。犯罪行為の弱点が確認され、それに対する新しい技術の効果が明らかになった段階で、この部門が敵と戦います。つまり、新しい活動、あるいは新しい可能性を試すという場となります。そして、新しい活動の法的な意味に関して検討がなされます。

我々は、自らの活動から最大の結果を引き出さなくてはなりません。かつて、こうした事例がありました。我々は、ラップトップ・コンピュータを使用した文書偽造犯を検査していましたが、そのコンピュータのデータには、テロに関するデータが含まれていました。我々はこれを解析し、情報部門に提供しました。この例からも分かるように、データマイニングは重要なですが、他方で、犯罪は次々と起こっており、必要以上にデータマイニングに時間を割くのは得策ではありません。

4 企業パートナーとの協力

これまで SOCA の組織についてお話ししてきましたが、もちろん、サイバー犯罪対策は SOCA の努力によってのみなされるのではありません。協力と協働が大切です。ここからは、民間事業者との連携や国際的な協力関係についておはなししたいと思います。

サイバー犯罪の被害軽減のための基本的な方策のひとつは、一般市民や企業における対策を強化することです。人々が、自分のシステムをもっと頻繁に、定期的にアップデートし、脆弱性の修正パッチを行えば、そのシステムの安全性はどれほど増すことでしょう。コンピュータのユーザーに自分自身を守ることの必要性を認識してもらい、犯罪の標的となりにくくなつてもらうことで、犯罪の成功を難しくさせなくてはなりません。そのためには、誰もが容易にセキュリティ情報を入手できるような環境にしなければいけません。

犯罪の標的となりにくくなるような英国での取組みの一例をご紹介します。“Get Safe Online”（オンラインの安全の確保）と呼ばれるセキュリティに関するキャンペーンでは、個人や企業に対し、オンライン・セキュリティに関するアドバイスやガイドラインを無償で提供しています。このキャンペーンは、インターネットのセキュリティのあらゆる側面に関する信頼できる情報を提供することを目的としており、SOCA のパートナーとして、イギリス最大の通信事業会社である BT（ブリティッシュテレコム）、eBay、マイクロソフト、デル・コンピュータ、その他複数の金融機関、銀行等が参加しています。

こうした企業パートナーは、サイバー犯罪の防止に積極的に取り組んでくれています。システム維持のコスト削減の観点からも、不正トラフィックを最小限に減らし、ボットネットの広がりや DDoS 攻撃を防止することに非常に強い関心を持っているのです。また、銀行やオンライン金融サービス会社も、サイバー犯罪対策に積極的です。なぜならば、こういった金融機関とその顧客が、インターネット上の不正行為の最大の標的となっているからです。現代社会ではオンライン・コマースの重要性が高まっており、特に、金融部門においてその価値というのは計りしれないほどです。ただ用紙の記入を顧客自身がオンラインで行うだけでも、金融機関等にとっては

経費節減となり、大きなメリットになります。だからこそ、業界全体が安全なオンライン取引に取り組んでいるのです。

さらに、我々は、新技術に関する最新情報を提供してくれる信頼のできるパートナーとも協力をしています。電子犯罪部の基本的な作業のひとつは、新しい技術がもたらすメリットと、それに伴う犯罪者の悪用の可能性を把握することです。今や誰でも VoIP や携帯電話を使って写真を撮ったり、テレビ電話を利用できたりします。しかしこれは、例えば、小児性愛者にとっても利用することができる技術なのです。もちろん、企業は、自らが作った製品が犯罪行為の手段として悪用されることを望んでいません。特定の商品が犯罪行為に広く利用されるのであれば、製品や企業の名声を損なうことになります。名声や評判というものは抽象的なものではありますが、すべての企業にとって最も貴重な資産なのです。

5 海外の法執行機関との協力

犯罪者は、限界も境界もないインターネットを悪用しています。インターネット上で組織犯罪と戦う最善の方法は、多くの人々が協力するということであり、SOCA の電子犯罪部では、国内外のパートナーとの協働により捜査を行っています。犯罪行為はインターネット上で国境を越えて発生しているということは皆が認識していることです。他方、法執行当局の抱えている問題点は、そうしたサイバー犯罪が、自分たちの管轄圏外で発生しているということにあります。パーディ氏がおっしゃったように、一国が単独でこの問題に対処できるはずがありません。犯罪行為と同じく、法執行当局による取組みは、グローバルなものでなければならないのです。サイバー犯罪捜査においては、例えば、加害者が居住する国と、利用されたコンピュータ・サーバーの設置されている国と、実際に金銭の授受が行われた国がそれぞれ異なるといったことがしばしばあります。こうした状況に対処するためには、強力で積極的な国際的パートナーシップを育む必要があります。そのためには、緊急事態が発生した時ではなく、日常的な継続的な努力が必要なのです。国際的なパートナーがいるということは、サイバー犯罪に対する迅速な対応を可能とします。どの国も、自国の法制と手続きを正確に把握するとともに、国際協力の精神があれば、外国への支援は容易となります。このような関係は、必要になったときではなく、今のうちに構築しなければいけません。高い壁を作ろうとすれば、少しづつ作っていくしかないのと同じです。

さて、SOCA は、海外にも幅広いネットワークを持っており、リエゾンオフィサーを相互に派遣しています。例えば、電子犯罪部には、日本の警察庁から派遣された職員が勤務しています。現在は、大野克巳氏が来てくださっており、彼の存在により、SOCA と警察庁とのコミュニケーションがより迅速になっています。警察庁と SOCA は、本年（2006 年）5 月に合意文書に署名しており、今後も我々は、様々な分野における経験や情報を共有したいと考えています。共通の知識を持つことによって、個々の持つ能力を合算した以上の能力が生まれるからです。

本日は、正に我々のパートナーシップの一環としてこの場でお話をさせていただいているが、今後は、双方に、より具体的かつ有益な成果をもたらすことを願っています。1 年後には、お互いを友好的なパートナーとして紹介するだけにとどまらず、オペレーションや技術開発の分野での協力から生まれた便益の具体例を紹介できるようになりたいと考えています。

では、国際的な協力が成果が生みだしたかどうかは、どのように確認することができるのでしょうか。私は、一定程度は、数値で表すことができると思います。例えば、どれだけの数の情報交換をしたのか、どの位のオペ

レーションを共同で行ったのか、依頼を受けた国がどれだけ迅速にウェブサイトを閉鎖したか、といったものです。これらは、いずれも、パートナーシップの具体的な特性を表すものであります。眞のパートナーシップとは、依頼される前に自ら提案するということです。相手のニーズに常に注意を払い、その利益に配慮することで、眞のパートナーであるということが立証されます。パートナーの国に衝撃を与える犯罪行為を確認したら、直ちに情報提供してあげるのです。

また、法律やその有効性についての情報交換も重要です。私がこうやって話をしている、この瞬間にも、新しい犯罪が発生しています。現状に合わせて法律を改正し、あるいは新たな脅威に対応する新しい法律の制定を立法者に促すといった影響力を持つことも重要でしょう。我々の活動の対象地域は世界全体であり、新しい法律、新しい考え方をお互いに知らせあうことが必要であります。

現在、我々が直面している脅威、そして将来的な脅威は、インターネットの急激な利用増加に起因しています。一般市民がインターネットを積極的に利用するようになっていくことが、犯罪行為の増加にも反映されています。インターネットがもたらす便益は、犯罪の機会も拡大しているわけです。合法的利用者によるインターネット・バンキングの利用が拡大しなければ、この分野に関連するフィッシングのようなサイバー犯罪の爆発的な増加はなかつたはずです。

最初のサイバー犯罪者というのは、ベッドルームのコンピュータを使った十代の若者であったことでしょう。そこから生まれたハッキングやウィルスによる被害についてはよく知られていますが、これが、現在の高度なサイバー犯罪の基礎となっています。

ハッカーの大半は、仲間の間で名声を得たいとか、認めてもらいたいという動機でハッキングを行っていたことは疑問の余地がありません。しかし、彼らのいわゆる兄貴分となる組織犯罪者が、こうしたハッキング行為に着目していたのではないでしょうか。すなわち、インターネットの利用拡大が始まったとき、組織犯罪者は、「利益」という至上目標を実現できる可能性をハッキングに感じとったはずです。

ヴァーチャルな犯罪組織と従来型犯罪組織には専門化した役割分担という類似性があります。しかし、そこには違いもあります。最も大きな違いは、「距離」ではないでしょうか。これは、犯罪者と被害者の間の距離だけではありません。犯罪組織内部の人間の間の距離でもあります。従来型の犯罪グループでは、犯罪者同士は物理的に接触していました。しかし、ヴァーチャルな犯罪組織では、お互い離れていたながらにして、共同で犯罪を行うのです。また、従来型の犯罪組織では、兄弟、子供といった言葉の使い方にも反映されているように、仮想家族の関係がありました。このような結びつきは、一般市民の目からも明らかなものでした。ロシアの組織犯罪グループや中国の犯罪者集団、また日本の暴力団もそうです。しかし、ヴァーチャルな犯罪組織にあっては、このような関係はなく、むしろ全く逆の状況です。メンバーが互いに顔を合わせることもなければ、それぞれが全く別の国に住んでいるということさえあります。つまり、非常に緩やかな組織を作っていると言えるでしょう。サイバー犯罪の実施とその活動の調整は、ときには国境を越えてオンラインで行われています。このような国際的なサイバー犯罪の側面こそが、法執行当局にとって最も大きな障害となっています。したがって、国境を越えての協力を目的とした効果的な関係を樹立するためには、日常的な努力を続けることが最大の課題となります。犯罪活動のスピードに対応するため、今こそ、このような関係を作ることが必要です。事件が発生してから、海外のカウンターパートの然るべき担当者を見つけて、そして協力を要請するという時間的な余裕はありません。今のうちに関係を構築しなければなりません。

おわりに

我々が連携して行うサイバー犯罪への取組みには、2つの種類があると思います。ひとつは、犯罪活動への意欲を失わせることです。システムの脆弱性を改善することなどにより、犯罪行為の実行を難しいものにしていくのです。そして2点目は、犯罪者が被るリスクを高めることです。検挙率を高め、また、犯罪収益を没収することにより、犯罪者側のリスクを高め、割に合わないものにしなければなりません。

ヴァーチャルな環境は、特異なものであります。従来型の犯罪では、現実世界では、法執行当局は犯罪の多発する特定地域にその勢力を集中し、犯罪を抑止していましたが、サイバー犯罪に対する取組みでは、ある地域に注目するといったことは不可能です。問題の本質はグローバルであり、その解決策もまた、グローバルなものでなければいけません。

インターネットは夢のツールであり、個人や企業は、それを安全に楽しむことができるようでなければいけません。企業にとって見れば、オンライン・コマースに対し顧客の満足度を高めることも考えなければいけません。社会はこれからも、コンピュータ技術への投資、技術の改善努力を続けていく必要があります。そして同時に、法執行機関は、新手のサイバー犯罪、サイバー攻撃にこれまで以上に注意を払い、現在ある情報を共有しなければいけません。そして、さらに重要なことは、将来もその関係を継続し、発展させていくことです。

繰り返しますが、犯罪はグローバルに行われている以上、私達も、グローバルな体制を築かなくてはなりません。

最後になりましたが、今日の主催者、関係者全ての方々に感謝を申し上げて、私の話を終わりたいと思います。ありがとうございました。

サイバー犯罪対策～民の努力を後押しするもの～

大阪大学大学院高等司法研究科教授
佐久間修

1 はじめに

ただいま御紹介を頂きました佐久間でございます。お二人の御講演に続いて、刑法学者の立場から、サイバー犯罪をめぐる官民の連携問題について、若干のお話しをさせて頂きます。

本日は、東京のフォーラムに引き続いて、大阪でも、「サイバー犯罪対策」についての本セミナーが開催されることになりました。近年、サイバー犯罪が急増する中、特に大阪府警察本部では、サイバー犯罪対策にも力を入れておられるので、まことに時宜を得た催しであろうかと思います。特に今回のセミナーについては、警察政策研究センターから、サイバー犯罪対策の中でも「官民の連携」に焦点をあてたいと伺いました。また、先ほど講演をされたパーディ氏のお話の中にも、官民の協力が出ておりましたし、リブスレー氏のご講演の中でも、捜査機関相互の国際協力や、民間に対する支援という話題も含まれていました。そこで、これらとは少し視点が異なるかも知れませんが、サブタイトルにもありますように、官が民の努力をどのように後押ししてゆくか、民間の防止努力を官が支えるべきかという観点から、若干のお話しをさせて頂きたいと思います。

さて、ネットワークがある種の分散型システムである以上、行政官庁による集中的管理は難しいとされます。その意味では、これに関係する業界団体などを取り込んだ「官民の連携」は必要不可欠でしょう。すでに米国では、産官学が一体となったサイバー犯罪対策が実施されており、先ほども、サイバーストーム演習という言葉が出ておりましたし、英国においても、サイバー犯罪に関する民間企業への情報提供チャネルの構築や大規模な官民会合の開催など、総合的な協力体制に向けた取組みが始まっています。また、違法・有害情報に対して迅速かつ効果的な対処をしようとする場合には、利用者からの情報提供や苦情・相談を受け付ける「ホットライン」が重要な役割を果たすことになります。例えば、アメリカ合衆国では、非政府組織かつ連邦機関である NCME (National Center for Missing and Exploited Children)、英国では、独立機関としての CIWF (Internet Watch Foundation)、ドイツでは、政府の設立した公共機関である Jugendschutz.net が機能しております。

そこで、わが国でも、平成 13 年度には、警察庁生活安全局の中に「情報セキュリティ対策会議」が設置され、関係業界の代表や有識者等の多数の民間人が参加して、情報セキュリティをめぐる官民の連携、特に警察との連携の在り方についての検討が始まっています。そこでは、「ハイテク犯罪等に係る被害状況の調査」から始まって、「官民における情報セキュリティ関連情報の共有」や「インターネットの一般利用者の保護」について、さらに、「知的財産権侵害に関する官民連携の在り方」などが議論されてきました。平成 18 年度は、「インターネットホットライン」の実現に向けた検討がなされています。なお、詳細については、『インターネット上の違法・有害情報への対応における官民の連携の在り方について』と題する、平成 17 年度の総合セキュリティ対策会議報告書をご覧下さい。

2 サイバー犯罪と官民の協力

以上のような動きの中で、今回は、サイバー犯罪をめぐる過去の歴史的経緯について、少し振り返ってみましょう。現在、「サイバー犯罪」と呼ばれているものは、以前は「コンピュータ犯罪」という、単体のコンピュータを利用する場合を念頭に置いた時代から始まりました。その後、電話回線などを介したネットワークに対する「ネットワーク犯罪」の時代を経て、現在では、ネットワーク全体が独自の世界を構築するに至った「サイバーカー社会」で生じた犯罪という意味で「サイバー犯罪」と呼ばれています。したがって、この名称それ自体が、わが国におけるIT化の進展を反映しているといえるでしょう。かつては、ハイテク犯罪と呼ばれた時期もありました。他方、先ほどの講演で、リブスレー氏は、e-crimeと呼んでおられました。

こうした名称の変化にも窺えるように、サイバー犯罪に対する一般市民の対応も、徐々に変わっています。当初、コンピュータ・ネットワークが誕生して間もない頃、通信事業者や個々の利用者は、ネットワーク犯罪に対する警察の規制に対しては、かなり強い反発を示しました。具体的に言えば、インターネットポルノ（現在では、サイバーポルノ）をどのように規制するか、特に風営法の改正をめぐって、さまざまな議論が沸き起こったことはご記憶かと思います。しかし、この問題は、サイバー犯罪の中で、その一部でしかありません。また、その背景には、摘発の対象となるわいせつ表現それ自体が、そもそも、刑罰で禁止されるべきかという根本的な意見の相違が潜んでおりました。その意味で、一部のマスメディアが反対論を煽った面もあるとはいえ、実際には、暴力団絡みの悪質事業者が捕まる例が多かったと聞いています。したがって、これを捉えて、およそサイバー犯罪の規制は好ましくないというのも、あまりに早計といえるでしょう。

その後、ネットワークを利用する犯罪形態が多様化した結果、ネット詐欺などが急激に増加しました。その過程で、広くコンピュータ・ネットワークが、現代社会のインフラまたは公共財となってくるに従い、サイバー犯罪はネットワーク社会を脅かすものという認識が、次第に定着するようになりました。すなわち、サイバー犯罪は、市民の生命・財産・プライバシーに対する新たな脅威となりうるものであり、サイバーカー社会の安全と信頼を脅かす存在だからです。実際、サイバーテロにあっては、国際社会に対する大きな脅威として、一層、その防止努力が必要になってくるでしょう。しかも、国境さえ容易に超える広範囲の犯罪現象を抑止するためには、公的機関相互の協力だけでなく、産業界と持続的な協力関係を構築することが必要不可欠となってきます。

こうしたサイバー犯罪の肥大化・深刻化は、ネットワーク社会を支える民間の通信事業者にとっても、もはや、看過できない状況になっています。言い換えれば、優良なネット事業者からみて、サイバー犯罪に加担する悪質事業者は、ネットワーク社会の健全な発展を阻害する要因にはなりません。この段階では、ネットワーク全体に対する社会の信頼を確立・維持するためにも、積極的に悪質事業者の駆逐や、違法・有害情報の排除に向けて協力する方向に転じることになります。実際、こうした変化は、各種の刑事規制を検討する審議会や委員会などに、多くの通信事業者やインターネットサービス・プロバイダ（ISP）、さらに市民団体も参加しておられる点に如実に現れています。

例えば、上述した「総合セキュリティ対策会議」でも、IT事業者やNPOが参加して、情報化社会のインフラを守るための官民の連携が進んでいますし、民間独自の取り組みも活発に行われています。例えば、「財団法人インターネット協会」や「インターネットホットライン連絡協議会」が、サイバー犯罪の抑止に向けたセミナーなど、各種の啓蒙活動を展開しています。このようにして、わが国におけるサイバー犯罪対策としての官民の連携は、数年前から徐々に進行していたともいえます。そもそも、インターネットを構築・運営するという側面で、

これまで通信事業者が果たしてきた役割を無視できないように、犯罪対策の面でも、プロバイダやIT事業者などの情報関連産業の協力なしには、実効性のある犯罪抑止は困難になったと申せましょう。

3 事業者規制と利用者規制

さて、ここから犯罪論の話題になるため、若干退屈な話も出てまいりますが、お許し頂きたいと思います。当初、サイバーポルノの氾濫が問題となった時代には、違法な情報を仲介したプロバイダが、正犯者である発信者（利用者）の犯行を容易にした点で、刑法学上も、発信者の共犯となりうるかが活発に議論されました。もちろん、情報発信者が正犯者であることは間違いないのですが、そのやり取りを仲介したプロバイダが共犯にあたるかが争いとなったわけです。なるほど、サイバー犯罪では、無形的な情報のやり取りであるため、こうした特性を踏まえた犯行の促進・助長としては、無形的従犯にあたるようにも見えますが、プロバイダが物理的な設備を利用者に提供した点に着目すれば、有形的従犯にもなるでしょう。しかし、それらの通信設備は、不特定多数の利用者一般にも提供されており、直接に犯人に対して凶器を与えたような場合とは異なります。したがって、理論上も、こうした違法情報を仲介したプロバイダに対し、刑事責任を問うのは難しいという意見がありました。

また、各種の通信事業者がネットワーク上必要不可欠の存在であるとはいえ、これらのネットワークを利用する一般利用者と通信事業者の関係も変化しています。最近では、IT技術の急速な進歩によって、電子掲示板のような、通信事業者主体のシステムから、ブログなどのように、個々の利用者が中心となるシステムも増えています。その意味で、情報発信の多様化・分散化がさらに進みつつあるといえるでしょう。こうした状況にあって、違法・有害情報の流通を阻止するためには、通信事業者の協力を得るだけで十分なのかという話になってきます。かりにプロバイダの果たす役割が相対的に小さくなつたのであれば、犯罪論上も、利用者の犯罪を助長するという側面は乏しく、共同正犯はもちろん、共犯としての責任を問うことも難しいかもしれません。このようにして、ネットワーク内部の役割ないし分担が変化したこと、犯罪論にも影響を与えることがあります。

さて、官民の連携という見地からは、こうしたネットワーク拠点の分散化により、優良事業者の協力を得た上で、悪質な事業者を駆逐するだけでは、十分な犯罪抑止効果を期待できなくなります。すなわち、通信事業者が官の犯罪対策に協力しようとする場合にも、今度は、利用者またはユーザーとの関係で法的な問題に直面することが多くなるからです。それは、インターネットが「開かれた通信」であるとき、「通信の秘密」や「表現の自由」がかかわってくるためです。かりに契約上は、通信事業者と利用者間の私的な権利関係にとどまるとしても、利用者・顧客が表現の自由を持ち出すとき、憲法上は、違法なページの削除が困難になるからです。そこで、通信事業者が官の要請を受けて違法情報を削除するときにも、これを裏付けるための法的根拠が必要となってきます。かりに、そうした法的根拠を用意しないまま、プロバイダが、当該ページの削除や施設の利用停止を実行したときには、利用者との間で法的紛争を覚悟しなければなりません。その意味で、官民連携という場合にも、官相互の連携から民への流れを作るだけで十分といえるのか、まさしく、民の協力を後押しするものとして、一定の法整備や技術的な支援などが必要になるのではないかということです。

実際、特定電子メール送信適正化法では、事業者が総務大臣の措置命令に違反した場合の罰則とは別に（同法7条・32条）、利用停止などの「電子メール通信役務の提供を拒むことができる」という規定があります（同法11条）。これは迷惑メールの予防に関する規定ですが、こうした仕組みは、事業者の防止措置を促進（ないし後押し）することにもなるでしょう。卑近な話で恐縮ですが、大学などの研究機関では、利用者である学生・職員

が何らかのルール違反をしたとき、これに対して制裁措置を設けることがあります。その際、違法情報が問題となつた場合には、刑法上の罰則などを根拠にできるでしょうが、単なる有害情報であった場合には、かりに利用停止などの制裁措置を探ったとき、学生から苦情が出てきたらどのように対処するかという懸念があります。その点で、毅然とした態度が採りにくいという内情がありました。このあたりは、民間のプロバイダ業者にとっても、かりに削除や利用停止などの措置を選んだとき、その後に生じうる法的紛争を気遣って、ただちに強硬な手段に出にくい点とも共通するでしょう。

4 おわりに～サイバー犯罪に向けた官民の協力体制づくり～

以上のように、サイバー犯罪対策として、官民の協力体制を作る必要があることは当然でしょう。しかし、現在、総合セキュリティ対策会議で検討されているホットラインができた場合にも、ホットラインで得られた情報に基づいて、その実施主体からプロバイダや電子掲示板の管理者に対して、当該ホームページの削除などを要請するとき（なお、同報告書15頁参照）、事業者は、それだけで有効な対策を実施できるでしょうか。かりに契約・約款などを持ち出しても、当該ホームページの削除や一定期間の利用停止といった強硬手段に踏み切れないといえば、せっかくの情報が活かされないこともあります。また、民間の自主規制に期待するとしても、それだけでは、プロバイダや事業者が、利用者から「訴えられる」危険を負担しなければなりません。したがって、プロバイダ自身が犯罪行為に加担する場合は論外として、通信事業者の自主的判断によって削除するとき、その対象となった利用者から責任を追及される事態に備えて、法政策上も、何らかの手当をしておく必要があります。

言い換れば、現在は、優良事業者と悪質事業者が対抗する中で、後者の悪質事業者を駆逐するだけでなく、優良事業者と悪質な利用者が対立する場面でも、事業者との協力関係に配慮しつつ、より官との連携を進めるための施策が求められています。これらの施策は、いわば「官による民の側面支援」であって、「民の努力（自主規制）を支える官の制度（法規制）」といえるでしょう。これに連携して、異なる分野ではありますが、アメリカ合衆国では、企業・法人犯罪（経済犯罪）の領域で、「強制された自主規制」という法制度があると聞いています。そこでは、可能な限り、事業者の自律的なルールに委ねることで、業界内の慣例を尊重する一方、そうした自主規制が機能しない違法行為者に対しては、量刑基準として、法人に対する刑罰を加重するという「間接的コントロール」が採られています。これは、刑事罰で自主規制を強いるものであるため、官民が手を取り合って連携するという発想とは似て非なるものかもしれません、同じく、刑事規制における官民の関係を示唆するという意味では、比較の対象として参考になるかと思われます。

もちろん、利用者との関係では、サイバー社会の安全や秩序を守るため、いわゆるネットケットの普及に向けた広報・宣伝活動や啓蒙活動も必要でしょう。しかし、民（これは悪質事業者です）に対して厳しく対処する側面とは別に、同じく民（これは優良事業者のことです）の犯罪防止に向けた後ろ盾を用意するという政策が、情報収集のためのホットラインの実現と並行して検討されねばなりません。これは、サイバー犯罪対策のすそ野を広げるという意味で、もはや情報の一元的なコントロールが不可能な時代において、重要な情報が的確に関係部局に上がってくるためのシステムとして検討に値すると思います。

最後に、近年報道された幾つかの事件を紹介することで、わが国における官民の連携がどのようなレベルにあるかの例を示してみたいと思います。これは、数年前のことですが、賭博にあたるネズミ講を開催するホームページがあるという情報を入手したプロバイダが、当該ページの開設者に対して、無限連鎖講防止法違反の疑いが

あるとして削除を求めたところ、相手方が「表現の自由」を盾にして拒絶したため、プロバイダは法的紛争をおそれて、削除を断念したという事件がありました。また、ごく最近のものとして、日本政府がファイル交換ソフト「ウィニー」の使用自粛を要請し、これに応える形で複数のプロバイダが自主的に、ウィニーの使用を検知して強制遮断するシステムを稼働させようとしたところ、総務省が「通信の秘密に触れる」という理由で、それを中止させたというニュースがありました。その是非については、本日出席された皆さんで、お考え頂きたいのですが、事業者の側にしてみれば、やり取りされる情報の中身を見るわけではなく、その手段としてウィニーが使われたかどうかを見るだけであり、「通信の秘密を侵さないのでは……」と考えたわけです、このように、折角、通信事業者が官（政府）の呼びかけに答えて協力しようとしたところ、これに水を差すような状況があるとすれば、今後、サイバー犯罪の防止に対しても、本当に実効性のある協力関係を築くことができるのかという心配も残るわけです。

最後までご静聴頂き、どうもありがとうございました。

IV パネルディスカッション（概略）

サイバー犯罪防止に向けた法執行機関との連携等について

マイクロソフト㈱業務執行役員・最高技術責任者

田中 芳夫

インターネットの普及が異常な形で進んでいったこと、人間の英知を超えたところにあることが様々な問題が起きている原因だと思う。10 %位まで普及するのに、新聞が 70 年、電話が 79 年、ラジオが 19 年、テレビが 8 年かかったが、インターネットは 5 年であった。日本では約 10 年で普及率が多分 60 %という段階になっている。

マイクロソフトでは、日本が世界で一番のブロードバンド大国で、日本における様々な事例を世界に出していくと考えており、警察庁その他の様々な官庁や業界と様々な対策を考えている。

マイクロソフトの企業市民活動として 3 つの柱を考えている。すなわち、責任ある企業活動、情報社会を担う人材の育成及び安全かつ信頼できるインターネット社会の実現である。中でも、安全かつ信頼できるインターネット社会の実現が一番重要であり、インターネットの爆発的な普及のために、ウイルス、フィッシング、迷惑メール、個人情報の流出等、様々な弊害が生じたことから、メーカーとしても、安心して使えるインターネットの実現のためにセキュリティの活動が重要となってくる。このセキュリティの活動は、技術的な面、パートナーシップ及び教育の 3 つに分けることができる。

一つ目は製品・サービスにおける技術面での取組みであるが、製品の開発の各段階において常にセキュリティを考えるよう開発手法の見直しを行ったり、悪意のあるソフトを駆除するツールを開発し無償配布を行ったり、安全で快適なインターネットをサポートするため、フィッシングフィルター等のツールの無償配布を行ったりしている。

二つ目は政府・業界・N G Oとの連携であるが、メーカーだけでやれることには限りがあることから、セキュリティに関する法整備への協力、脆弱性情報の共有、サイバー犯罪に関する検査協力、Telecom-ISAC 等業界団体との協力をしている。

三つ目はセキュリティ教育・啓発活動であるが、かなりの部分は使う人への教育に負っており、教育情報化推進協議会等N P Oにも協力したり、高校や中学に校内 L A N の加速化パッケージを入れ、様々な教育を一緒にしたり、インターネット安全教室を他の団体と一緒にしたり、様々な形ができる限りの協力をしている。

次に、マイクロソフト本社の検査連携チームの概要について述べると、マイクロソフトでは世界各地に 100 人以上の検査専門人員を配置しており、かなりの者が警察機関出身者、弁護士、プロダクト ID スペシャリスト等の専門家で、マイクロソフトに入社してもらって一緒に働いている。このチームが当然日本の警察とも様々な形で協力しており、検査上必要なツールを渡したり、ツールの使い方のトレーニングに協力したり、検査に対する技術サポートを行ったりしている。こうした活動等により、例えば、スパムに関しては、世界各地で 190 の法的活動をし、深刻なトップ 10 件のうち 7 件のスパム業者に対して法的措置を取るなどの成果が出ている。

また、日本では、ハイテク犯罪の防止・解決に向けた活動の一環として、検査機関対応窓口を 2003 年 12 月より開設しており、実際、オークションサイトや P 2 P による著作権侵害行為等の検査に協力している。さらに、セキュリティ技術情報の提供などサイバー犯罪対策に貢献するため、警察庁と技術協力協定を締結しており、2005

年8月、米国本社におけるインターンシップのため担当者に来てもらい一緒に勉強を行い、その翌月、日本でサイバー犯罪捜査トレーニングを一緒に行うなど、幅広い協力をしている。

CIIP 防護に向けた情報共有及び官民の協力について

KDDI 個技術統括本部技術開発本部情報セキュリティ技術部部長

中尾 康二

1 Telecom-ISACにおける情報共有及び必要なアクション

Telecom-ISAC (Information Sharing Analysis Center) は、日本データ通信協会の傘下団体であり、幾つかの通信事業者、特に主な ISP が集まり、会費を払って日本のインターネットのネットワークを守っていこうというところから端を発し、2002 年 7 月に発足した。アメリカでも ISAC がかなりの数あるが、日本では、今 Telecom-ISAC が 1 つ頑張っているところである。様々な情報を共有したり、それに対する分析をしたり、その結果によって対策を取ったりしており、様々なところと連携して日本のネットワークを守ろうとしている。

Telecom-ISAC には競合関係にある ISP が集まっているが、サイバー空間上の様々な攻撃を単独で防御するのはなかなか難しく、何らかの Collaboration が必要であることから、「健全な Competition は、高邁な Collaboration から」という言い方を活動指針としている。Telecom-ISAC は、様々な情報源、センサーヤ各 ISP から情報を入手し、Telecom-ISAC の中で様々な分析をしてノウハウを蓄積して、その結果を ISP 会員に提供している。最終的には、その ISP のユーザーにそれが伝播されることになる。

ネットワークの脅威は、2000 年になってからは完全にビジネスとして動き出しており、非常に丸見えのような攻撃はなかなかしてこなくなっている。Telecom-ISAC では、予兆現象やワーム等の蔓延前の段階にも興味があるが、発生後の防御・対処に活動の軸足を置いている。例えば、大規模 DDoS 攻撃に対し、各 ISP と連携してブラックホール IP によるパケット破棄の共同設定を行い、DNS サーバへの高負荷を回避したり、ゾンビ PC 等を利用した DDoS 攻撃に対し、ISP の中から様々な IP アドレスを借りて情報を Telecom-ISAC に集約する中でボットの検体ウィルスを捕捉、分析して、ボットにかかっているユーザーにパッジを提供したり、迷惑を掛けているデータ送出機器のアドレスが詐称されている場合でも本当の送出機器を探知し得るトレースバックという技術を開発したりしている。

2 官民連携について

様々な脅威の中で 1 つの重要インフラの IT 設備が障害になると、その障害を皮切りに他の重要インフラに連鎖的に影響を与えることが考えられるが、内閣官房は、重要インフラ間での相互依存性を解析して、うまくその障害に対応する試みをしようとしており、Telecom-ISAC は、内閣官房との連携を取りながら内閣官房を介して他の重要インフラとの連携を取っている。

また、情報通信研究機構 (NICT) は、ネットワークの全体を見ているマクロ的な解析とマルウェア解析等のミクロ的な解析を付き合わせて、例えば、今のネットワークの現象はこういうワームに起因しているなどとレポートингを行っているが、Telecom-ISAC では、NICT に必要な情報を提供するとともに、NICT から分析結果の提供を受けており、こうした様々な対策情報をセキュリティ対策推進協議会 (SPREAD) を介してエンドユーザーに提供している。

3 サイバー演習について

電気通信事業におけるサイバー演習では、実行可能な攻撃方法やシステムの脆弱性の有無、攻撃による損害の程度を検証するとともに、今見えていない課題と対応策を整理することがねらいである。シナリオどおりできてよかったですという演習ではなく、今見えていない問題点をきちんと整理し、サイバー障害発生時の連絡体制の構築やインシデント対応手順の確立、更にはセキュリティ人材の育成につながる演習を実施したいと考えている。また、電気通信事業だけでなく、他の重要インフラとの相互依存性解析を含めた総合演習を実施することも非常に重要であると思う。

サイバー犯罪捜査と法的課題

慶應義塾大學大學院法務研究科教授

安富 潔

サイバー犯罪の特性として、匿名性、無痕跡性・改変容易性、時間的・場所的無限定性及び超高速性を挙げることができる。

サイバー犯罪への法的対応には、何が犯罪になるかという実体法的側面と、その犯罪をどのように取り締まつていくか、あるいは取り締まった者をどのように訴追していくかという訴訟法的側面がある。サイバー犯罪の特性を踏まえた様々な犯罪類型の立法化が図られつつあり、特に、サイバー犯罪条約の下に国内においても様々な法律をつくろうとしている状況にある。また、法的対応に対する技術といつてもよいが、犯罪立証のための電子データの解析手続として、デジタル・フォレンジックがある。デジタル・フォレンジックとは、法的な紛争や訴訟に際して、電磁的記録の証拠保全あるいはその解析を行って、電磁的記録の改ざんやき損等についての情報等を収集、解析し、それを証拠化していく一連の手法をいう。

サイバー犯罪法制の流れを紹介すると、まず、1987年にコンピュータ犯罪の処罰のための刑法の一部改正が行われた。ただ、この時点でも今でも、我が国では「情報」それ自体を犯罪の客体・対象としてとらえる考え方ではなく、情報が記録されている媒体を客体・対象としてとらえて法的な規制をしている。したがって、例えば情報をのぞき見ることや情報を不正に利用することについての法的な規制が抜け落ちたわけである。そこで、情報をのぞき見ることの手段として不正アクセス行為をして中に入らなければ見ることができないわけであるので、1999年に不正アクセス行為を犯罪化する特別法として不正アクセス禁止法ができたわけである。また、情報の不正利用という観点から、カードに限ってではあるが、2001年にカード犯罪を処罰するための刑法の一部改正が行われている。そして、2003年のサイバー犯罪条約の関係で、現在、刑法、刑事訴訟法等の一部改正が提案され審議中である。しかし、組織犯罪対策の一環としての共謀罪とセットになって審議中であることから、共謀罪がなかなか通らないこととの関係で、このサイバー犯罪条約に関する刑法等の一部改正も通らないという状況であり、条約は国会で承認されているにもかかわらず、国内法ができておらず、国際約束が十分に果たされていないという状況である。

サイバー犯罪条約を締結する上で、どのような対応を国内的に取る必要があるかについて少し述べると、まず、刑法の改正により、不正指令電磁的記録作成、提供等の罪を新設し、コンピュータ・ウイルスを作成、提供したりした者を処罰しようとしている。無論、これは、研究開発や実験等でウイルス等を作った者まで処罰しようとするものではない。また、不正アクセス禁止法に関して、国外犯の処罰規定を設けようとしている。次に、手続の問題であるが、差し押さるべき電子計算機に電気通信回線で接続している記録媒体から複写することができる規定を新設し、リモートアクセスしてサーバから情報を取ることができるようにしたり、記録命令付き差押さえの規定を新設し、様々な電磁的記録の中から必要な証拠だけを出すように協力してもらい、証拠だけを限定して差し押さえることができるようになり、通信履歴の電磁的記録の保全要請の規定を新設し、ログの保存を要請できるようにしようとしている。

こうした法的な整備に伴って、デジタル・フォレンジックという解析手続が求められるが、解析していく手続をどのように行ったかを記録化しておくことが証拠としての価値を持つ上で重要であり、また、解析に当たり、

例えばデータを破壊、改変してしまったりすることのないよう、データとしての証拠価値を保全しておくことが重要であると思う。デジタル・フォレンジックは、サイバー犯罪による被害が発生した場合において犯人と犯罪行為とを解明していく際に、揮発性の高い目に見えない証拠を収集・保全する手法として、これからますます重要なになってくるものと思う。さらに、デジタル・フォレンジックは、訴訟だけの問題にとどまらず、国や企業等の組織においても、自分たちの日ごろの活動が適正に行われていることをフォレンジックの手法を用いて証拠化しておくことによりリスクマネジメントを行うことができるという面で非常に重要であると思う。

最後に、サイバー犯罪捜査を行う上での3つの法的課題を挙げたいと思う。1つ目は、伝統的に「情報」それ自体を対象として法がつくられておらず、情報が記録されている媒体を対象とする法制度であるが故に、様々な障害、法的な難しさが出てきているということである。2つ目は、憲法との関係で「捜索・押収」の対象をどこまで具体的に特定し、証拠となるものとそうでないものとを区別・識別して、不必要的プライバシーの侵害につながる行為をしないようにするかという観点が重要な視点になってくるということである。3つ目は、サイバー犯罪の特性を考慮して捜査手法を法的にどのように構築していくか、特に、国際的な連携をより具体的にどのように進めていくかということであり、残念ながら、この点については、まだ具体的な立法への動きが見られない現状にある。

サイバー攻撃への早期警戒対応

警察庁情報通信局情報技術解析課長

青山 研一

主として警察の取組みについて技術的な視点から紹介する。

サイバーテロとは、重要インフラの基幹システムに対する電子的攻撃又は重要インフラの基幹システムにおける重大な障害で電子的攻撃による可能性が高いものをいい、政府・行政サービス、電力、ガス、水道、情報通信、金融、鉄道、航空、物流、医療の 10 分野を対象とするものをいう。サイバー攻撃への早期警戒の目的は、サイバーテロ事案発生の未然防止と、事案発生時の被害拡大防止と事件の検挙である。この目的のために、まずはインターネット上での事案の予兆の把握・情報収集と情報収集に基づく分析を行い、その分析結果を国民・重要インフラ事業者等に情報提供することにより注意喚起を図り、事案が起きた場合には緊急対処を行う。こうした施策を実現するための体制がサイバーフォースである。

情報の収集と分析については、私ども独自のインターネットからの情報収集システムとして、リアルタイム検知ネットワークシステムとボットネット観測システムの 2 つがある。リアルタイム検知ネットワークシステムは、全国の警察機関を拠点にして 57 箇所から情報を収集し、それを東京にあるサイバーフォースセンターに集約して分析を行うという仕組みになっており、Dos 攻撃やワーム等の動きをリアルタイムで把握することができるシステムである。また、ボットネットは、不正プログラムの一種であるボットに感染した一群の相当数のコンピュータで構成されるネットワークであり、ハーダーと呼ばれる指令者からの様々なコマンドにより自由自在に操られるのが最大の特徴であるが、こうしたボットネットを観測するためのシステムがボットネット観測システムである。

こうした情報収集を始め、一連の施策においては、やはり官民協力が非常に大事であり、重要インフラとの連携、事案対処及びセキュリティ組織のフォーラム（FIRST）への参加、ボットネット対策を中心としたマイクロソフト社との連携等を行っているところである。警察庁は世界で初めて法執行機関として FIRST のメンバーシップを得たが、例えば、ゼロデイ脆弱性に関する情報、Linux を初めて標的としたボットに関する情報、フィッシングページに関する情報等、様々な情報がいち早く FIRST を通じて情報提供されており、リアルタイム検知ネットワークやボットネット観測システム等とも併せて大変有効に機能している。

こうした様々な情報収集の結果得られた情報を分析して、その結果を @ police と呼ばれる我々のセキュリティポータルサイトで、皆様に注意喚起という意味で情報提供している。リアルタイム検知ネットワークシステムやボットネット観測システムの分析結果についても @ police で紹介している。

最後に、一旦事があれば緊急対処という段階に入るわけであるが、様々な情報収集の結果を基にして、関係各機関とも連携の上、サイバーフォースセンターから現場臨場し、現場対処をするという活動の流れになる。

日本におけるサイバー犯罪・サイバーテロ対策

警察庁生活安全局情報技術犯罪対策課長

坂 明

1 サイバー犯罪等の現状

全国警察において受理したサイバー犯罪等に関する相談受理件数は、平成14年から16年にかけて、毎年倍、倍と増え、17年は前年比20%の増加になっている。

また、警察で検挙したサイバー犯罪の検挙件数は、17年は前年比50%の増加になっており、特に、インターネットを利用した詐欺が2.6倍にも上っているほか、不正アクセス禁止法違反が2倍近くになっている状況にある。

2 新たな類型の犯罪（最近の傾向）

不正アクセス禁止法違反の件数が前年の2倍近くになっているが、この不正アクセスの実態を見ると、経済的利益を目的とした犯罪がネット上で急増している実態を反映して、「不正に金を得るため」という動機の件数が平成16年の32件から17年には167件と5倍以上に増加している。また、暴力団がインターネットを通じて薬物取引やインターネット詐欺を行っているケースもあり、組織犯罪者もインターネットに出てきている。さらに、偽のウェブサイトページに誘導し、個人のクレジット番号等を不正に入手するフィッシングや、スパイウェア等を用いて情報を盗み出す事案も発生している。

3 サイバー犯罪対策

警察では、捜査部門と技術部門が一体となり、実際に捜査を行っている都道府県警察とこれを指導・調整・技術支援する警察庁が協力しながら、警察庁では情報技術犯罪対策課と情報技術解析課で、各都道府県警察ではサイバー犯罪対策プロジェクトというプロジェクト形式で取組みを進めている。

警察の具体的な取組みとしては、まず、インターネット上の膨大な違法有害情報に関して、警察自らがサイバーパトロールを推進していることに加え、平成18年6月から、一般の方からの情報を受け付け、ISP等に削除依頼を行うホットラインセンターを運用している。また、サイバー犯罪の取締りに関して、都道府県警察間の情報共有の推進、関係機関・団体との情報共有による取締りの推進、国際的なサイバー犯罪捜査協力の推進を図っている。さらに、サイバー犯罪の予防や被害軽減のために官民連携が必要であり、学校、教育委員会等と連携した対策や産業界、民間企業等との連携の強化にも力を入れており、また、官民の委員によりサイバー上の問題への対応を検討する「総合セキュリティ対策会議」は、ホットラインセンターやネット上の自殺の呼び掛けへの対策等について提言を行うなど、ネット上の安全確保に非常に効果を上げている。

今後のサイバー犯罪への取組みの課題として、まず、新たなサイバー犯罪への的確な対応があり、より高度化するサイバー犯罪には技術的・制度的に対応していく必要があるところ、日本ではウイルス配布のような行為が犯罪化されておらず、悪質なプログラムを用いてボットネットを構成したり、スパイウェアを送りつけたりする行為に的確に対応する上で問題があることから、制度的な枠組みの整備が非常に重要であり、また、不正プログラムを含む犯罪・攻撃の手段に関するデータを集積・分析するためのシステムも必要になってくると

考えている。また、県境・国境を越えるサイバー犯罪に対応するため、警察庁と都道府県警察のより緊密な連携の下でのサイバー犯罪捜査態勢の更なる強化を進めていきたいと考えている。さらに、追及可能性の強化のため犯罪の立証に必要なログが一定期間保存される仕組みの検討や、インターネット利用時の匿名性等への対応についても考えていく必要がある。

4 政府全体のサイバーテロ対策

平成 17 年 4 月に内閣官房に情報セキュリティセンター（NICS）が設置され、これまで以上に政府における情報セキュリティ対策を推進していくための体制が整い、同年 5 月には IT 戦略本部の下に「情報セキュリティ政策会議」が設置された。「情報セキュリティ政策会議」は、内閣官房長官を議長とし、情報技術（IT）担当大臣を議長代理とし、国家公安委員会委員長を含む関係閣僚と有識者で構成する政策決定機関である。

この「情報セキュリティ政策会議」において、18 年 2 月、「第 1 次情報セキュリティ基本計画」が策定され、4 分野（政府機関・地方公共団体、重要インフラ、企業、個人）のそれぞれに対して目標を設定し、安全な情報通信社会を構築していくこととした。これを具体化するものが「セキュア・ジャパン 2006」であり、「第 1 次情報セキュリティ基本計画」を着実に実行に移すとともに、ウイニーを介した情報流出等新たに起こった問題に確実に対応するための総合的な対応策を盛り込み、2006 年度に実施する具体的行動計画と 2007 年度の重点施策の方向性を示している。

また、17 年 12 月に重要インフラ防護のために特に策定されたのが「重要インフラの情報セキュリティ対策に係る行動計画」であり、12 年 12 月に策定された「重要インフラのサイバーテロ対策に係る特別行動計画」が「サイバー攻撃」への対策のみを内容としていたところ、これに「システム障害等非意図的要因による IT 障害」及び「災害に起因する IT 障害」への対策を加えて策定された。

5 警察におけるサイバーテロ対策

警察では、サイバーテロ対策のための対応体制の整備を進めているところであり、技術的対応部隊であるサイバーフォースの設置等を進めている。

質疑応答

小野（コーディネーター）

まず、アメリカのパーディ様から、国家インフラ保護計画（NIPP）のインターネット障害ワーキンググループ（IDWG）の具体的な活動状況について説明していただくとともに、サイバーストーム演習についてもう少し詳しく紹介していただきたい。

パーディ

インターネット障害ワーキンググループの活動のねらいは、基本的にはサイバーリスク評価にあり、例えば、障害に関しては、セキュリティの回復力を確保してインターネットへの依存性を維持しようとしており、具体的な脆弱性に応じたリスポンスを準備している。

また、サイバーストーム演習の実施結果は、今年の夏に公開予定であるので、個人的な印象を述べると、インシデントが起きた場合、政府機関の間で、民間との間で、国際的なパートナーとの間でできるだけ迅速に情報を共有しなければならないことを実感したが、事実を共有するだけでなく、ある程度分析結果も直ぐに共有した方が、よりコーディネートされた動きができるということが分かった。

小野

坂課長から、この点について発言をお願いしたい。

坂

私どもも様々な脅威がある中でいかにその脅威を把握してこれを分析して提供するかが大きな課題であると考えており、私ども自身の、それから民間からの様々な情報収集体制、収集した情報について民間と協力しながら分析していく体制、分析結果をフィードバックしていく体制を更に充実させていくことが非常に重要ではないかと考えている。

また、演習については、警察としては、攻撃に対する事業継続性を確保するための演習や攻撃元を特定し、対応をきちんと取っていくための演習など、様々な演習を今後展開していくことを考えている。

小野

中尾様から、サイバー演習について民間の立場から政府への意見はないか。

中尾

サイバー演習については、どのようなモデルで実施するかあまりはつきりしない段階で実施するのは困難であると考えており、国レベルで実施するためには、電気通信事業者と同様に、他の重要インフラの中でも様々な議論をして、その中の相互関係を含めた全体のモデルを立てていくことが先決であろうかと思う。また、国と国との間の演習も非常に効果があるのではないかと認識しており、それなりのモデル・考え方を整理した上で実施していく必要があると思う。

小野

次に、イギリスのリブスレー様から、財務報告の義務について、その法的根拠、報告先等について紹介していただきたい。

リブスレー

2005年に Serious Organised Crime and Police Act という新しい法律ができ、SOCAに Lifetime offending management という権限が与えられ、有罪となった者を生涯にわたり管理下に置くことができるようになったが、その一環として、財務報告の義務が入っている。重罪に関して判決が確定した段階で裁判所が財務報告の命令を 2

年から 20 年の義務期間を設けて出すことができ、命令を受けた者は、刑務所から出所した段階で警察又は SOCA の担当者の訪問を受け、収益や資産をどのように獲得したか尋ねられ、合法的に獲得したことを証明できなければ、不正行為で獲得したと推定されて権利放棄しなければならなくなる。重罪を犯した者が出所した場合に隠しておいたお金でその後の人生を楽しむことができなくなったわけである。

小野

次に、坂課長から、アメリカやイギリスの組織改編の状況を踏まえ、日本における組織上の課題について話していただきたい。

坂

起こりつつある犯罪を途中で止める介入という SOCA の考え方は非常に重要であると思った次第であるが、その前提として、いかに攻撃してくる主体を明らかにする能力を付けていかが課題ではないかと思う。そのためには、犯罪やネット社会に起こっているものの全体像、あるいはネット社会を超えたところにある犯罪者やテロリストのねらいや動きといった情報も併せて把握した上で対策を講じていく必要があるのではないかと考えている。したがって、警察庁と都道府県警察が一体となって情報収集・分析や対策を行うことができるような体制、更には技術部門やインテリジェンス・テロ対策部門との一層の連携を取ることができるような体制を築いていくことが組織上の課題であると考えている。

小野

次に、田中様から、開発に関して努力されている状況と捜査機関との連携について、もう少し詳しく話していただきたい。

田中

マイクロソフトは、ソフトウェアだけで 7000 億円位の開発投資を行っており、そのうちのかなりの部分がセキュリティに絡んでいるわけであるので、やはりエンジニアのマインドも変わるし、それなりの人を採用しているということである。また、開発するだけでなく、皆様に開発したツールを使っていただけるような啓蒙活動が必要であると思っており、警察庁とも連携しながらどのように展開するか考えている。

また、捜査機関との連携については、例えば、2003 年にアイオワ州で 23 才の男性がフィッシングサイトを通じて登録者のクレジットカードの情報を入手するという事例があったが、私どものチームが FBI と連携して押収した PC を分析して検挙に至った。

小野

次に、安富先生から、デジタル・フォレンジックについてもう少し紹介していただき、また、サイバー犯罪の捜査に向けて法制面での提言があればお願ひしたい。

安富

デジタル・フォレンジックは、簡単に言うと、法医学のデジタル版であり、デジタル証拠により犯罪がいつどこで誰にどのように行われたかを解明し、証拠として裁判で使えるような形にする手法のことをいい、警察は非常に技術力が高く、これまで様々な事件の解明に当たってきたわけであるが、民間でも情報漏洩等があった場合に自己の正当性を立証する手法として使えることから、警察にも協力していただけるとありがたいと考えている。

また、法制面では、サイバー犯罪には国際的な組織犯罪としての側面と情報セキュリティを侵害している犯罪としての側面があると考えており、この 2 つの側面から犯罪性をもう 1 度見直す必要があるのではないかと思う。特に、サイバー犯罪条約の前文でも情報セキュリティに対する侵害を意識してこの条約を作ると謳われているように、情報セキュリティの侵害という側面での犯罪の見直しが今後の課題であり、早く日本でもサイバー犯罪条

約を受けて立法していくことが最初の課題であると思っている。

小野

青山様からも、デジタル・フォレンジックについて発言をお願いしたい。

青山

現状を見ると、電磁記録媒体の多様化、大容量化、複雑化という特徴を挙げることができると思う。一方、法制度の面でも司法制度改革という流れがあるが、こうした司法制度改革の1つのキーワードは迅速性にあるのではないかと理解している。したがって、我々には、正確性の問題と迅速性の問題という2つの大きな課題があると受け止めており、これに対しては、解析作業を効率化のために標準化することが1つの方向であり、また、解析作業の担当者がスキルアップのためにも一定の資格を取得することが望ましいと考えている。

小野

官民協力や情報提供についても併せて話していただきたい。

青山

官民協力については、田中様からも紹介があったが、私どもがスキルアップを行う目的でマイクロソフト社で開催されたトレーニングに参加している。また、ウイルス検体を入手した場合には、ウイルス対策ソフトを開発しているウイルスベンダーにも検体を提供している。このほか、重要インフラ事業者には、メーリングリストで重要な情報を提供している。

また、情報提供については、先ほど紹介した我々のセキュリティポータルサイトである@ police から日々情報を提供しており、キッズコーナーという非常に分かり易い記事も掲載されているので、是非利用していただきたい。

小野

最後に、中尾様から、法執行機関との関係で提言があればお願いしたい。

中尾

サイバースペース上で様々な攻撃が起こっているが、犯罪にまだ足を踏み入れていない状況において、電気通信事業者として警察とうまく連携するスキームがまだ十分にできていないことがこれからの課題であると思っている。

小野

次に、会場から質問をいただいているので、回答をお願いしたい。まず、英米の法制で情報自体が保護対象になっているかについて回答をお願いしたい。

リブスレー

情報の中身である概念・アイディアが知的財産として保護の対象となる。

パーティ

パソコンやシステムに保存されている情報は、他の者による侵害から保護されており、これを侵害した場合には、米国では法律違反になる。

小野

次に、青山課長にセキュアOSの有効性・役割について質問があるので回答をお願いしたい。

青山

現在普及しているOSに脆弱性が日々見付かり、様々な攻撃がなされている状況から、セキュアOSの開発という考え方方が生まれ、国として独自に開発しようとする動きもあるが、汎用性という面では問題があり、汎用性

と安全性との兼ね合いが今後のセキュアOSの開発に向けての1つの課題であると感じている。

また、OSの進化に伴い、それぞれのOSに対応する解析用ツールの準備やノウハウが必要となるので、様々なセキュアOSが開発されれば、それに対応していく必要がある。

小野

田中様から、この点について発言をお願いしたい。

田中

ウィンドウズに脆弱性が多いと言われているが、シェアが高いから狙われやすいということであると思う。OSを作るのは簡単であるが、そのメンテナンスをどうするか、それをどうやって広げていくかが問題であり、新たに開発するよりも、今あるものをシステムとして守っていくインフラを作った方が早いのではないかと思っている。

小野

次に、坂課長に、少年犯罪の傾向と対策について、また、サイバーテロとサイバー犯罪の関係について質問があるので回答をお願いしたい。

坂

インターネットの影響により、まだ判断力が十分ではない少年がコンピュータに関する知識を使って犯罪に手を染めやすい環境にある。対応としては、多くの方々と協力しながら規範を作り示すことや実行した場合には処罰されることを示すことが重要であると思う。また、実際に行われた場合には、警告を出していくことが必要であると思う。さらに、少年をめぐる環境で考えなければならないのは携帯電話を通じたインターネットへのアクセスであり、ホットラインなどを通じて様々な方から情報を入手し、そうした情報を例えばフィルタリングを提供している方々に提供したり、多くの方々に知ってもらい、そうした方々の協力で世の中の規範を作り、アクションを起こしていくことが重要ではないかと思っている。

次に、サイバーテロとサイバー犯罪との関係については、本日の青山課長の発表の中で示されたサイバーテロの定義は、政府のIT戦略本部により守るべき重要なインフラのサイドから定義されたものであるが、サイバーテロのうち犯罪に該当するものは、当然サイバー犯罪にもなる。また、重要インフラに対する外部からのアクセス可能性や制御可能性については、システムごとに様々であるが、汎用的なシステムが使われるようになってきている状況等にかんがみれば、可能性としてはあるわけであるので、それを防御するための努力も様々になされている状況ではないかと思う。

小野

さらに私から質問する。まず、リブスレー様から、欧州における国際連携について具体的に紹介していただきたい。

リブスレー

EUに加盟する場合には、それぞれの国内法や法執行制度をEUのレベルに合わせなければならず、サイバー犯罪であるかどうかにかかわらず、国際的な相互支援のための協定があるし、警察官を他の加盟国に派遣するなど国際的な捜査協力も行っている。

小野

次に、パーディ様から、国家等によるサイバーテロへの対策について紹介していただきたい。

パーディ

例えば他の国家あるいは国家の関係機関が物理的な攻撃と関連する形でサイバー攻撃を行う可能性があること

を真剣に考慮しており、具体的にリスク情報として出てくる前にリスクを軽減する必要があることから、インターネット障害ワーキンググループ（IDWG）において重大インフラのリスクを測定しており、また、国際的なパートナーシップのために国際監視警告ネットワーク（IWWN）を構築している。

小野

最後に、田中様と中尾様から、重要インフラの防護について企業の立場から発言していただきたい。

田中

アップデートをしていなかったり、変なソフトウェアを入れていたりするパソコンが繋がらないようにすることなど、様々な形でインフラを防護するためのアクションは技術的に可能であるので、インフラをサポートする立場で皆様により良きツールを出していきたい。

中尾

重要インフラの場合には、自分のところのネットワークは外と繋がっていないから安全であるという言い方をされることが非常に多いが、無線LANが立っていたり、USBが自由に使えるようになっていたりして、少しでも抜けがあれば、IT設備は全部繋がっているため脅威は防ぐことができないので、ネットワークが切れていくかどうかという以前に、その辺のアセスメントをしっかりする必要があると思う。

小野

今後のサイバー犯罪対策やサイバーテロ対策の参考になったのではないかと思う。

第3章

＜警察政策フォーラム＞
マネー・ローンダリング対策
～組織犯罪・国際テロリズムの資金
源を断つために～

<警察政策フォーラム>

マネー・ローンダリング対策
～組織犯罪・国際テロリズムの資金源を断つために～

警察政策学会・警察政策研究センター

はじめに

警察政策研究センターでは、中央大学法科大学院及び（財）警察大学校学友会との共催により、平成18年10月25日（水）、東京都千代田区の中央大学駿河台記念館において、警察政策フォーラム「マネー・ローンダリング対策～組織犯罪・国際テロリズムの資金源を断つために～」を開催した。

フォーラムのサブタイトルにもあるとおり、組織犯罪対策、またテロ対策を講じる上で、その資金源対策が非常に重要な要素であることは言を待たない。犯罪者たちはあらゆる手段を駆使して自らの犯罪が露見しないようにし、犯罪収益をあたかも正当な商業活動によって得られたものであるかのような偽装を試みる。経済的利益が彼らの目的であり、あるいは金銭はテロも含めて犯罪実行のための重要な手段でもあるから、こうした動きに対抗して的確なマネー・ローンタリング対策を実施できるかどうかが、既存の犯罪組織に打撃を与えて壊滅し、また、将来の犯罪行為を抑止するための生命線であると言つても過言ではないであろう。そこで、我が国においては、組織的犯罪処罰法等に規定されている既存のマネー・ローンタリング対策を強化するための犯罪収益流通防止法案の制定が議論されるなどしており、今後、官民一体となった取組みが加速することが期待されている。

今回のフォーラムでは、英国から組織犯罪対策庁（SOCA）特定資金情報部長であるデヴィッド・トーマス氏を、オーストラリアからは豪州取引報告分析センター（AUSTRAC）取締政策部長のリズ・アトキンス氏を招き、FIUの代表者、政策実行責任者の立場から、それぞれの国におけるマネロン対策・制度の現状等について講演をいただいた。また、午前中の基調講演に続いて、午後には、次の5名によるパネル発表及び警察政策研究センター小野正博所長のコーディネートによる基調講演者も交えてのパネルディスカッションが開催され、犯罪収益流通防止法案の制定に向けた動きを含めた今後のマネロン対策の課題等について議論が行われた。

<パネリスト>

阿部耕一（全国銀行協会業務部次長）

篠崎芳明（弁護士）

中野目善則（中央大学法科大学院教授）

目黒克幸（金融庁特定金融情報室長）

永井達也（警察庁長官官房参事官）

今回のフォーラムには、警察関係者、研究者、企業関係者等約300名が出席した。犯罪流通防止法案の制定に関連する報道が多くなされていた時期もあり、特に銀行業界等の企業関係者の注目が高く、会場がほぼ満席になるという盛況ぶりであった。また、翌10月26日（木）には、兵庫県神戸市の甲南大学とも共催で「警察政策研究会」が開催され、両基調講演者の講演が行われ、約90人の参加があった。

英国におけるマネー・ローンダリング対策

(Anti Money Laundering Measures in the UK)

英国重大組織犯罪対策庁特定資金情報部長

デヴィッド・トーマス

＜編集＞警察政策研究センター教授

黒川浩一

デヴィッド・トーマス (David Thomas)

英国歳入関税庁勤務時代の1997年からマネー・ローンダリング対策の捜査に従事。英国で初めてマネー・ローンダリング罪のみで事件起訴するなど現在の英国のマネー・ローンダリング対策捜査の基礎を築く。2004年に国家犯罪情報部 (NCIS) に異動。本年4月に新設されたSOCAのマネー・ロンダリング対策の責任者。

はじめに

まずははじめに、中央大学及び警察政策研究センターに対しまして、この重要な会議の基調講演者としてお招きいただいたことを感謝したいと思います。

日本においては、予定されている法改正により、金融情報機関(Financial Intelligence Unit:FIU)を金融庁から警察庁に移すという非常にエキサイティングでやりがいのある移行期を迎えていらっしゃると伺っております。金融庁特定金融情報室は、日本のFIUとして、国際的なFIUの集まりであるエグモント・グループの一員ともなっておられます。この場をお借りして、本日のパネリストである特定金融情報室の日黒氏を始めとする関係者がマネー・ローンダリング対策活動に関して高水準の国際的な協力関係を築いて活躍しておられますことに感謝申し上げます。

さて、いま日本は重要な変化のときを迎えており、重要な質問をするのにとてもいい機会だと思います。その質問とは、「なぜ私たちはFIUという組織を持っているのか、なぜそうした組織が必要なのか」というものです。それは、マネー・ローンダリングを把握し、また、予防するため、FATF(金融活動作業部会)の標準に準拠した制度を築くため、国際テロリズムの資金源を断つため、といったことが答えになるでしょう。ただし、答えはそれに止まりません。FIUを持つということは、国内のあらゆる犯罪を減らす、社会をより安全なものにするために戦うということなのです。そのためにFIUは非常に重要で役割を担っており、FIUの働きによって、社会はそこに住む人々にとってよりよい、より安全な場となります。そして犯罪者にとっては、金融機関等に対する様々な企みをするためのリスク、ハードルが高くなることを意味します。

英国におけるFIUの歴史は20年ほどになります。設立から長い時間が過ぎていますが、設立以来、金融部門を担当する省庁ではなく、法執行機関の側に設置されています。ですから皆様方が行おうとしている改革は、実は私にとっては抵抗がなく、なじみのあるものです。この20年間に英国は多くの教訓を学びました。皆様方が同じことをゼロから学ばなくていいように、本日は我々が学んだ教訓を分かち合いたいと思います。

例えば、実務的には、増え続ける疑わしい取引に関する報告をいかに効率よく処理していくか、そのためのプ

ロセスについて、また、そこで得られた情報をどのように取扱い、理解していくか、そうした点です。また、重要なことは、アウトカムとアウトプットの違いを理解するということです。どういう意味かと申しますと、単に統計や報告を外に出すだけでは、つまりアウトプットだけでは、本当の意味で社会に対して貢献をしたとは言えません。そうではなく、本当の意味で結果（アウトカム）を出すことが重要である、ということです。

しかし本日最大の教訓としてお話をしたいのは、パートナーシップの重要性です。パートナーシップについては、先ほどの開会の挨拶の中でも述べられており、これは日英の共通認識だということで、うれしく思いました。我々は、あらゆる官民の間の壁を打ち破らなければなりません。特に法執行機関と金融機関との間の壁を壊さなければなりません。これについてはまた後でお話をします。

1 SOCAの組織とその活動

最初に、私が所属する英国重大組織犯罪対策庁(SOCA)についてお話しします。特に民間との関係においてどのような改善の方策を探っているのか、また、将来に向かってどういった野心的なプランを持っているかということです。

(1) 設立の経緯の組織概要

まずSOCAのバックグラウンドですが、情報志向型の機関であり、かつ法執行機関としての権限も兼ね備えています。SOCAの責任は、英国内における犯罪者による危害を減少させるという点にあります。SOCAはある特定の種類の犯罪に対してのみ責任を負っているわけではなく、また、何らかの犯罪報告が上がったことに対応して活動するわけでもなく、我々は、犯罪予防という点に重きを置いています。そのために官民が力を合わせて犯罪行為を行いにくくする環境づくりというものを心がけています。

こうした任務を果たすため、SOCAは非常に広範囲な権限を与えられています。治安機関の組織、制度は国によって違いますから、日本もまた独自の制度をとっておられることでしょう。しかし、英国は、今も様々な深刻で重大な犯罪行為、テロリズムの脅威に曝されていますので、この春にSOCAという新しい組織をつくり、必要な権限を与えたのです。さきほど申し上げたように、SOCAでは情報が重視されており、犯罪による危害を減らすという目的に資するものであれば、国内外、また官民を問わず情報を誰からでも受け取れる、また、必要な情報を提供して共有化ができるようになっています。

SOCAは、複数の機関が合併して設置されました、かつて我が国のFIUでもあった国家犯罪対策局(NCS)や国家犯罪情報局(NCIS)、あるいは、歳入関税庁(HMRC)の薬物密売やマネー・ローンダリングの調査に当たっていた部局等が合併してSOCAとなったのです。入国管理についても、人身売買等の犯罪の捜査については、SOCAに組み入れられました。

SOCAの人材は、関係省庁だけでなく、大学、民間からもリクルートしており、約4,500人の人員を擁していますが、組織の任務からもお分かりのとおり、SOCAの職員は、警察、税関、入国管理局の職員が果たすべき機能を兼ね備えています。

SOCAの組織構成について簡単に申し上げますと、執行局、情報局、介入局、そして法人サービス局の4局で構成されています。介入(intervention)については若干御説明する必要があるでしょう。この概念は、犯罪活動に介入していき、犯罪を敢行しにくくするというものです。既成の司法の枠組みにはとらわれず、もちろん合法的にですが、様々な策を講じて犯罪者が活動しにくくするのです。それは、単に発生した犯罪を捜査し検挙する

ということだけでなく、準備から証拠の隠滅まで、犯罪行為のすべての段階に対策を講じ、犯罪をしても割に合わないと彼らに考えさせるということを意味します。この介入局にある5部門の一つに、犯罪収益の回収を担当する部門があります。私の特定資金情報部もこの中に位置付けられますが、部門全体としては、500人の職員がおり、単なるFIUとしてだけでなく、マネー・ローンダリング対策に関する戦略、政策を検討し、また、必要な調査も行います。SOCAは法執行機関ですから犯罪収益部門にもオペレーションを担当する部署があり、200人の捜査員が活動しています。彼らは捜査をして証拠を集め、マネー・ローンダラーを訴追します。実際、プロのマネー・ローンダラーというものが存在します。彼らは犯罪組織の構成員というよりも、犯罪組織に雇われ、組織のためにマネロン活動を行い報酬を得ているのです。我々は犯罪組織を、あるいはこうした人間を捜査し、訴追し、有罪に持ち込んで犯罪収益を回収していくのです。

(2) 活動方針

SOCAの具体的な活動ですが、年間計画はウェブサイトを御覧いただきたいと思いますが^{*1}、活動には優先順位を付けています。最初の優先課題は、知識の確立という点です。すなわち、組織犯罪について理解を深め、そしてその理解、知識に基づいて行動するということです。SOCAはすぐ行動を取ろうとはしません。行動的で新聞の見出しを飾るような派手な組織ではありません。むしろ、様々な組織犯罪やテロリストの活動を慎重に観察して、対象について長期的に有効な手立てとは何かということを検討した上で行動を開始します。付け焼き刃の行動をするのではなく、本当に意味のある行動を取るようにしているわけです。そのために、収集された情報は、あまり必要がないもの、まあまあ妥当であるもの、よい情報、非常に重要な情報という4段階で判断され、そして最も重要な情報の集積によってもまだわからない部分をさらなる情報で埋めようとします。こうした考え方が活動の基本となります。

イギリスのFIUである我が特定資金情報部は、この知識の形成、情報収集に大きな役割を果たしています。われわれは犯罪者がどのように資産を形成し、また、それを次の犯罪にどのように投資するかを見ています。ここで重要なことは、表面に見える金銭の流れだけではなく、その背後にある「動機」を理解するということです。彼らの意図が理解できれば、彼らの弱点も見えてきます。我々はそれをベースにして戦略を立て、戦術的な計画を実行していくのです。もちろん我々が収集・分析した情報は、広く法執行機関と共有されます。

犯罪者はお金を使って見せびらかそうとします。豪華な家を建てたり、ボートやリゾート施設といったものを買いあさるのです。これらは外に見えますから、ステータスシンボルとして、権力の象徴として、お金を派手にばらまいて使うのです。ですから動機は単に金銭的な利益を得ることに止まりません。それ以上のもの、すなわちお金によってもたらされる権威・権力を狙っているのです。FIUとしても、また英国政府としても、これは理解すべき重要なポイントです。つまり、犯罪収益を回収することは金銭的意味において重要なだけでなく、そのことにより彼らの権威・尊厳そのものを傷つけるということです。彼らが恥をかいて、顔をつぶされて、もうこういったことをしたくないと思わせるのです。

一方で、派手なお金の使い方しない非常に慎重な犯罪者もいます。彼らは得た資金を家族の安全のために使い、また、派手な消費をせずに堅実に投資をする場合もあります。こうしたお金の動きは目には見えにくいかも知れませんが、であるからこそ、疑わしい行動の報告（Suspicious Action Reports:SAR）制度によって、犯罪者に関わるお金の流れを民間から吸い上げていくのです。

*1 <http://www.soca.gov.uk/downloads/annualPlan.pdf>

我がFIUにおける知識の確立とは、SARのデータベースの構築と言ってよりでしょう。つまり、個々の報告を解析するだけでなく、過去の関連する情報を集積したデータベースから情報を読み取るようにします。データベースの解析により個々の情報に意味が与えられますし、逆に、個々の情報によりデータベースも強化されていくのです。データベースの分析によって、例えば特定の犯罪者がある一定の金融製品に魅を感じているといったこと、特定の金融機関や金融部門との結びつきが強いことも分かる場合があります。また地理的なホットスポットがわかる場合もあります。特定の地域がほかの地域に比べてマネー・ローンダリング活動が頻繁に行われていることもデータから読みとれるのです。こうしたデータベースの分析によって、何らかの大きな事件、たとえばテロ攻撃があった前後でお金の流れに違いがあるかどうか、もし違いがあるとすれば、なぜそうなるかといった分析まで踏み込むことができます。

このように疑わしい活動の報告(SAR)制度は、単に当該報告に関する調査の開始のための意思決定だけに使われるのではありません。データベースに蓄積され、継続的に何回も繰り返し使われる情報となるのです。

また、蓄積された情報・知識は、法執行機関と共有されます。場合よっては、立法府とも共有します。すなわち、ある金融商品が犯罪者に利用されやすいとすれば、その商品あるいは制度に欠陥があるということになりますから、法律や政策を変えて、こういった問題に対処しなくてはなりません。

もちろん情報は民間部門とも共有します。SAR制度の報告対象者からは、一方的に情報を収集するだけでなく、それを元にした我々の分析結果を伝えるのです。犯罪者の新たな資産隠匿の手口、例えば特定の金融商品が犯罪者にもてはやされているから注意喚起して欲しいですか、そういう情報をお返しすれば、金融機関やその他の民間事業者が新しい商品やサービスを提供するときに組織犯罪に対処するすることができるようになります。パートナーシップの重要性がお分かりいただけるかと思います。

さて、二つ目の優先事項ですが、それは犯罪者の資産の回収です。これは当然のことですが、お金は組織犯罪者の権威・権力といったものの源泉ですし、新たな犯罪のための運転資金でもあります。これを戦略的に回収していくことは、非常に効果が高い犯罪対策と言えるでしょう。SARを分析して犯罪者の資産の在処を追跡して突き止め、可能であれば最終的には押収してしまいます。FIUがどの国においても犯罪抑止において非常に重要な役割を果たしていることがお分かりいただけると思います。

三つ目の優先事項は、革新的・戦略的なアプローチを取ることです。この概念を説明するのは非常に難しいのですが、例えば法律の解釈を改めることでこれまで探っていなかった、探れなかった戦術を探るといったこと、あるいは、これまで提供されていなかった情報を民間事業者に提供していくこと等を例に挙げればよいでしょうか。

最後になりますが、我々は、国内外のパートナーとの協力を非常に重視しています。協力を求めますし、また、これまでお話ししてきたとおり、我々も情報を提供し、パートナーの活動を支援していきます。SOCAは新聞の見出しを飾るような派手な組織ではないと申しましたが、我々の活動の評価は、薬物が何キロ押収されたとか、何人の犯罪者を有罪にできたか、といったことには止まりません。むしろ、パートナーである政府機関や民間事業者がSOCAをどう評価してくれているかを重視しています。

2 英国特定資金情報部の概要

英国のFIUが、私が部長を務めているSOCAの特定資金情報部です。FIUには長年にわたって80人程度の職員しか

いませんでしたが、近年その重要性はますます高まっており、SOCAの設置に合わせて現在では人員を約200人にまで増強しました。こうした大幅な増員は異例のことであり、英国政府が我々の機能にいかに期待しているかがお分かりいただけると思います。

職員には、他機関からの出向者も含まれており、例えば、税務関係の50人の職員が参加しています。彼らは税の専門家なので、税に関するデータベースの解析等の業務に大変役立っています。また、警察職員、社会福祉機関の職員、英国金融サービス機構のスタッフもFIUに所属しています。さらには、銀行から、また、事務弁護士など技能、才能を有する民間人も参加しています。会計士も国際的な会計事務所から派遣され、FIUのスタッフとして働いています。我々は彼らのスキルを借りていますし、これまで蓄積した我々のスキルも共有してもらっています。彼らが元の所属組織に戻る際には、その能力を高めてもらえるのです。

英国特定資金情報部（UKFIU）内部には、SARに関するチーム、同意に関するチーム、対話に関するチーム、情報に関するチーム、国際関係のチーム、テロ資金関係のチームといった様々な機能を有するチームがあります。

最初に紹介するチームはその名の通り、SARを受理する部門です。このチームでは、民間から報告がなされやすいような策を講じるとともに、データベースの管理も行っています。民間からの報告は、インターネット、暗号化されたEメールといった電子的な方法や紙ベースにより行われていますが、なるべく紙ベースのものは減らすように努力しています。報告件数について参考までに申し上げますと、10年前にFIUが受理したのは約2万件でしたが、2005年は約25万件の報告を受理しました。来年も報告数は増加することでしょう。我々は、些細な情報であっても、それが疑わしい活動に関するものであればどんな報告でも受け取ります。今後もより多くの情報が寄せられるように提供者に奨励していくつもりです。

次に同意チームですが、法律によって、SARの報告者は、FIUから報告に係る取引をその後も続行してもよいかという同意を取り付けることが必要となっており、報告をしたにもかかわらずこの同意がなく取引を継続すれば、最悪の場合は当該報告機関がマネー・ローンダリングに加担したと判断されることになります。UKFIUにおいては、報告から7日以内に今後の取引を認めるかどうかを決定することになっています。実際には平均2日間程度で判断を下していますが、もし我々としてその取引は認められないと決定しますと、報告者はその後31日間は取引をすることができません。その間に法執行機関は口座の凍結措置であるとか、更に捜査を進めてマネー・ローンダリングがあった場合には関係者を逮捕をすることになります。反対に、もしその31日間で法執行機関のアクションがない場合は、報告者は取引を再開することができるという仕組みになっています。

対話のチームですが、これはあまりややこしい話ではありません。とにかく人々とよく対話、情報交換をするということです。FIUは常に報告対象機関や法執行機関の関係者ともよく話をするようにしています。もちろんこの対話チームだけが情報交換をしているわけではありませんが、この部門において系統立ったアプローチ、対話の枠組みというものを設定して、守秘義務にも配意しつつ、定期的にメッセージが出せるようにします。パートナーと緊密な関係を築いて、我々も彼らのやり方、考え方を対話を通して理解するということです。

次に情報チーム、これはSARデータベースの解析をします。また、国際関係を担当するチームでは、SARについて、エグモント・グループのFIUパートナーを中心とした世界中の関係機関と情報交換を行っています。もちろん、ユーロポール、インターポールなどとも活発に交流します。SOCAではリエゾンオフィサーをFIUがない国にも派遣していますが、UKFIUとして彼らと接点を持つのがこのチームです。

テロ資金チームについても説明は要らないと思いますが、残念なことに、英国では現在、テロリスト、テロの支援者が活発に活動していますからその果たす役割は極めて重大です。なお、テロ問題は、非常に政治的重要事項ですので、この中には政治家等に対応するチームもあります。

3 特定資金情報部の活動

ITについては、日本はITの先進国ですから、こういうことを申し上げてもピンと来ないかもしれません、我々のIT部門はまだ十分とは言えませんから、この分野に積極的に投資していく必要があります。そこで、英國政府もSOCAに対してIT分野について前年度比400%の予算拡大をしてくれており、我々はこれによりSARデータベースを拡張していく計画を立てています。政府が予算をこれほど増額するということは珍しいことであり、政府がどれだけ重要視しているかの一つの証拠になると思います。例えば、我々の活動の基礎となるSARを報告対象者がより容易に実施できるよう、電子的な手段による報告も可能としていることについては先ほど触ましたが、そのシステムを常に改善して、少しでも多くの情報が寄せられるように努めなくてはなりません。また、情報提供の点では、我々は今、UKFIUのデータベースを民間に対して提供すべきかどうかを検討しています。これが実施された場合にはもちろんセキュリティチェックを十分に行なう上で、安心できる企業に対してアウトソースすることになります。英國と日本では法制度も違い、また、国民のコンセンサスも違うかも知れませんが、我々はSARに関連するできるだけ多くの情報、データベースを民間部門に提供したいと思っています。技術的に解決すべき事項も含めて、互いの有する大量のデータをマッチングさせることにより、疑わしい活動をあぶり出したいと考えているのです。

そこで考えられる一例を御紹介しますと、英國政府には、18歳以下の年齢で亡くなった方々に関するデータベースがあります。ところが実際調査してみると、彼ら名義の銀行口座が非常に多数存在しているのです。これらは、生前から存在したものも含まれますが、死後に開設されているとすれば、それは当然、虚偽の本人確認書類に基づいて開設された銀行口座ということになります。つまり、犯罪活動のため、その資金を管理するために使われている可能性が高い疑わしいものであると言えます。では、こうした死者に関する個人情報を銀行に提供すべきなのでしょうか。銀行としても、自らが犯罪のいわば被害者とならないためにも、不正活動のために口座が開設されたかどうかを知る必要があります。大銀行であれば何百万もの口座があるわけで、また、今後いったいいいくつかの口座が虚偽の本人確認書類によって開設されるかもわからないわけですが、こうした情報を提供することが、犯罪の抑止、マネー・ローンダリングの防止につながるのではないかと考えます。

私たちは秘密保持に関して報告者が持っている懸念にも耳を傾けており、そのためのホットラインも有しております。報告対象者には、何か心配事があったら必ずFIUに報告してくださいとお願いしています。我が方への報告が元で、SOCAだけではなく、他の法執行機関等によっても情報が不適切に取り扱われたということがあれば、我々はその機関との間に入りて状況を改善すべく行動を起こし、再び同じ問題が起こらないようにしています。具体的な事例というものはちょっと御紹介できませんが、こういった措置も信頼関係の構築あるいは再構築という面では非常に重要なものとなっています。つまり、こうした活動は、実際的な活動であると同時に、私たちは耳を傾けているんですよ、心配事があったときには必ずお手伝いしますということを示す、信頼関係の確保のための象徴的な活動でもあるわけです。この「信頼」については後ほど詳しくお話ししたいと思います。

さて、我々は、今年の3月にSAR制度の見直しを行いましたのでそのことについてお話ししたいと思います。具体的な内容についてはSOCAのホームページに掲載しておりますのでそちらを御覧いただきたいと思います。²、我々がSAR制度を運用するに当たって、当然、様々な教訓が浮かび上がりました。新たな犯罪に対抗するための

*2 http://www.soca.gov.uk/downloads/SOCAttheSARsReview_FINAL_Web.pdf

対策を講じて行かなくては制度の実効性が損なわれてしまいます。我々は、見直しに当たり、厳しく自己批判をして、問題点を抽出しました。

この見直しは、内務大臣及び財務大臣の指示により行われた非常に大掛かりなものであり、最終的な報告までの3年間に3回にわたり見直し案を公開し、広く意見を求めました。SOCAの議長であるスティーブン・ランダー卿が委員会を立ち上げ、3人のチームにより見直し作業が行われました。実は私もその3人の1人だったのですが、非常に名誉なことであり、また大変な作業でありました。我々は、いまだかつてないほどの広範かつ深い協議を行いました。具体的には、200以上の様々な団体、金融機関等の個別の企業、法執行機関を始めとする政府機関等と連日のように協議を行いました。この協議は、マネロン対策の当事者間の関係を改善するため、すなわち、お互いが持っている懸念や要望を把握し、あるいはそうした要望の実現を阻むものは一体何かといったことを理解するために行われたわけです。換言すれば、関係者が一体となり、全体として、より的確なマネロン対策を実現するために行われたものでした。

改善すべき最も重要な分野としては、まず責任分担という問題があります。すべての関係者は自分の担当分野に責任を持っており、例えば報告者は、確実にSARを察知してUKFIUに報告するための内部システムを有していますし、我がUKFIUは報告を受理し、分析し、保管し、情報発信を担当しています。法執行機関は情報を基に捜査を担当し、また、結果をUKFIUに報告します。一連の流れ、役割分担とはそういうことであり、7つのパートからなる報告書でも、それぞれの果たすべき役割について述べています。しかし、これらに加えて重要なのは、これも報告書にありますが、SOCAあるいはUKFIUが、報告受理機関としての役割を果たすだけでなく、マネロンに対抗していくために、SAR制度全体のシステムについて責任を負っていかなければならないということです。対話チームの活動については先ほど申し上げましたが、UKFIUは、報告対象者である民間事業者や他の法執行機関との良好な関係を、さらに戦略的なシステムティックなアプローチを取ることによって発展させ、お互いの活動について、それぞれの考え方について真に理解を深めていかなければならないと思います。

4 関係者の連携・協力

次に「信頼」ということについてお話をしたいと思います。これは英国だけでなく、どの国においても非常に重要なことでしょうが、関係者の相互の信頼、これこそが私の本日の発表のテーマであると申し上げてもいいでしょう。

お互いが良好な関係にあるとしても、それだけでは完全にお互いを信頼しているとは言えません。信頼とは具体的に何を意味しているか、何も関係者が不正をしていると疑っていて信頼できない、ということを言っているではありません。そうした意味では、関係者はお互いの誠実さについては信頼関係があります。しかし、例えば報告対象となるような民間機関は、公的機関、特に法執行機関が民間が持っているセンシティブ情報について、秘密保持をしながら適切に取り扱えるかどうかといった意味では完全には信頼していませんでした。法執行機関が情報について秘密保持しなかったとか、適切に扱わなかったという証拠があるわけではありませんが、提供側はこれを非常に心配するわけです。同時に、法執行機関も民間に対して、これも具体的な事例や証拠があるわけではないのですが、犯罪情報を秘密保持しながら適切に取り扱えるかどうかについて信頼していませんでした。

SOCAは、公的機関と民間との間に壁があると考えています。もちろんそれが目標としていることは違うでしょうし、持っている技能も違うかも知れません。しかし、共通点も多いはずです。私たちは皆、誠実に法を順

守する市民であり、よりよい社会の構築を願っているはずです。ですから、関係者はお互いの違いに目を向けるよりも、どういったところでお互いに一丸となれるかを考えたほうがよいと思います。まずそういう考え方から始めることで、よりよい社会、世界を築けると考えます。もちろん細かいところに目を向ければ、リスクの評価も必要でしょうし、リスクコントロールも必要です。しかし戦略的に大きく前進するためには、お互いにより信頼することが不可欠です。細かいところに囚われて、それを妨げてはなりません。相互の真の信頼関係を構築することによって、一丸となって深刻な犯罪に立ち向かわなくてはいけません。

そこで、最近、私たちが信頼やパートナーシップを改善するために行った活動であるSAR管理委員会の設立について御紹介します。あまり劇的な活動には聞こえないかもしれません、この委員会はSOCAの執行理事会レベルにあって、SAR制度全体を俯瞰することになっています。重要なのはその委員会のメンバーですが、イギリスの銀行協会や法曹界、会計士団体、ゲーミング業界関係者、関係企業の代表者、SOCA以外の法執行機関のメンバー等で構成されています。全てのメンバーが、SAR制度を成功裡に運用していくことに高い関心と影響力を持っています。

SAR管理委員会の目的は、SARのシステムをどうすればうまく機能させられるか、そのことにより関係者が英国社会にどう貢献するか、ということです。また、信頼の確保という観点からは、業務の透明性というのもも重要です。我々の業務がどのようなものか、そしてそれが適性に行われているかどうか、この点については360度、あらゆる角度から調査して、業績を評価し、年次報告を作成しています。

SOCAは、法執行機関がその活動においてSARに基づく情報の秘密保持を適切に行っているかなどを注視し、その結果を公的な文書により報告しています。これにより民間事業者が安心して報告できるようにしたいと考えています。

民間との協力という点では、UKFIUでは一定の関係者グループに対して、特別な情報へのアクセス権を付与しています。銀行、会計会社、法律事務所といった民間事業者に対して、もちろん対象者に問題がないかを十分にチェックしたうえで、法執行機関にもほとんど提供しないようなマネーロンダリングに関連する極秘情報を提供するのです。UKFIUは今や民間であっても、もちろん限られた一部に対してですが、これだけのレベルの信頼を持っているわけです。情報の共有により、英國企業が不正活動等から自らを保護するのを手助けしたいと思っていますし、そうすることがひいては不正行為の犠牲者となるお客様・国民の保護にもなります。銀行の評判を守り、英國の金融サービスをさらに堅固にすることは、世界中のビジネスセクターにとって、英國がより魅力的な国になることも意味します。

またUKFIUでは、民間事業者を対象に、分野別のセミナー開催しています。これは、報告対象となる各分野の代表者がこういった部屋に集まり、本日も多数の方がフォーラムに参加しておられますが、私たちの場合は、例えば会計士、リテール銀行、保険、ゲーミングといった分野別の関係者100～150人程度に集まってもらい、我々との協議の場を持つわけです。セミナーでは半日ほどかけて彼らに犯罪者の行動特性、弱点、犯罪活動のプロファイリング等について、それぞれの分野に関係性の高いことをお話しします。また、SARの分析、彼らからいただいた情報がどれだけ有効であるか、他方で報告のどういった点に改善の余地があるかといったことをお話しして、情報の流れの継続的な改善に努めています。セミナーの開催は我が方にとって負担が大きいのですが、同時に、参加者側も私たちに対して非常に積極的に協力してくれています。例えば、金融機関の代表者が昼食時間を削ってでも我々のミーティングに参加してくれており、そこでは、自らの業務の実施について、例えば、客の動向ですか、取り扱っている金融商品等について説明をしてくれます。UKFIUの職員にあっても、金融機関等の業務をより理解することは、さらに質の高い業務を行うことができますから、こうした枠組みも非常に重要視さ

れています。

他にも様々な事例があり、時間の都合ですべてをお話しすることはできませんが、我々は様々な企業を訪問したり、逆に企業関係者をFIUに招いて、お互いをより理解できるように努めています。電話の会話だけで情報交換をするのではなく、たとえ電話で話す際にも、電話の向こうにどんな人が座って話をしているのかがわかるような活動をしているわけです。

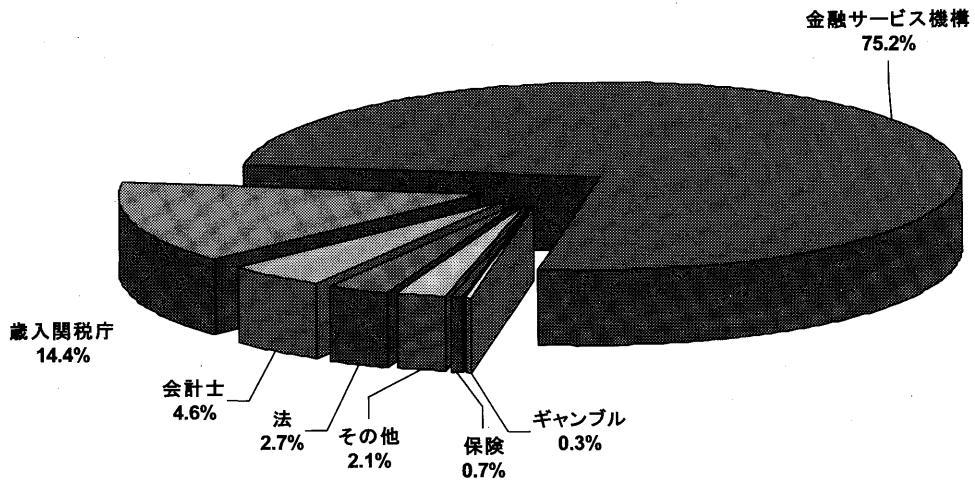
5 用語の統一と統計数値

ところでいま我々が関係者と模索していることがあります。それは、SAR制度における用語の統一です。用語が統一されていれば、ある複雑な活動について、それをどう説明しようか、あるいは受理した報告をどう理解したらよいかということに悩まなくとも済みます。そうすればより簡単に報告できますし、分析を担当する人たちもソフトウェアを使って情報を検索できるようになりますから、仕事がやりやすくなります。この活動は、2007年当初を目標に作業をしております。

次に、英国の関連統計を多少御紹介したいと思います。きっと皆さんも統計数値に大変関心があるのでしょうかが、実は私自身は統計というのはあまり好みません。統計からわかることがあるとは思いますが、数字だけでは全体像はつかめないと考えているからです。

図1は英国内のSARの2006年の4月から9までの間の部門別の割合ですが、約4分の3が金融サービス機構から、すなわち元々はリテール銀行からの報告です。疑わしい活動の多くは銀行から報告されていますが、おそらくこれはどこの国でも同じではないでしょうか。その他としては、14%が歳入関税庁から、5%弱が会計士から、更には弁護士等の法曹界、保険業界、ギャンブル業界と続いていきます。

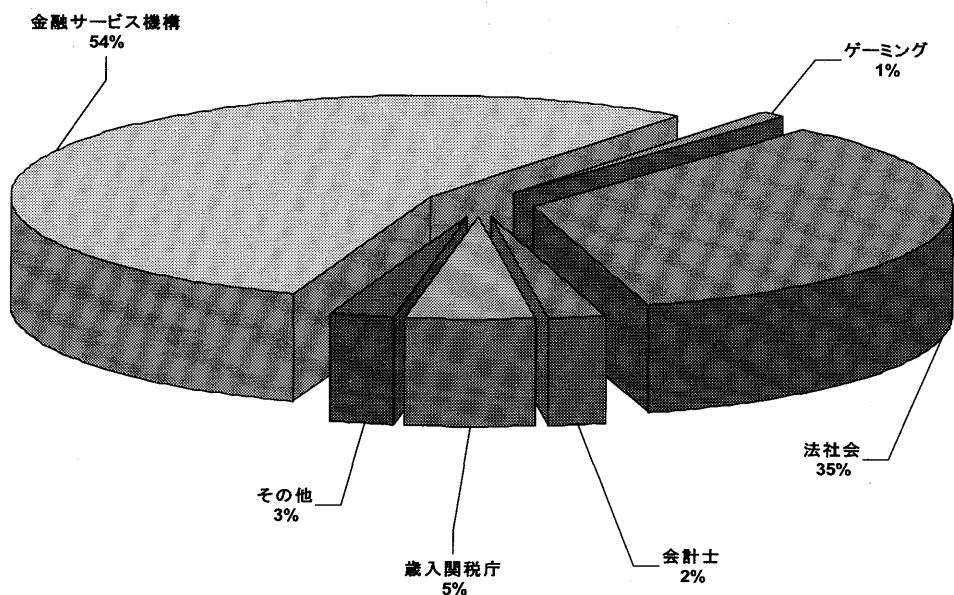
**図1 疑わしい活動の報告(SAR)の部門別割合
(2006年4月～9月)**



先ほど御説明した取引継続のための同意についての数字を御紹介します。UKFIUに対して同意を求められた件数ですが、簡単に申しますと、毎月約800件程度となっています。実は2005年の2月から4月にかけて、1,200件以

上だった数字がガクンと下がっているのですが、実はこれは高等裁判所判決に影響されたものです。その判決によって、弁護士は、疑わしき活動を見つけたとしても、それが訴訟といった裁判所におけるプロセスにかかわっている場合は報告しなくてもよいということになりました。この関連で図2を御覧いただきたいのですが、図1の報告件数の割合とは異なり、先の判決により法曹界からの同意を求める件数が減ったにもかかわらず、本年（2006年）6月の段階でも、同意を求めてきた部門別の割合は、法曹界からのものが約3割も占めています。弁護士は社会に大きな影響力がある仕事ですし、また、SAR制度でも重要な役割を果たしていることがお分かりいただけます。我々は弁護士から多くの有効な情報を得ています。特にテロ資金調達に関する情報に関しては、特にロンドンにおいて、弁護士から得る情報は非常に重要なものとなっています。弁護士の方たちはFIUの友人と言えるでしょう。

**図2 取引継続に関しFIUに同意を求めた件数の部門別割合
(2006年6月)**



おわりに

統計のことは忘れていただいて、マネロン対策で最も重要なことは、効果的なSARシステムを設けることだと思います。その結果もたらされる、あるいは目指さなければならない成功には三つの種類があると思います。業務上の成功、評判にかかる成功、政治的な成功です。これらはすべての関係者間のパートナーシップに依存しています。そして私たちが何をし、なぜそれをしているかという透明性が担保されて初めて、相互の信頼という環境が築けます。それに基づいて効果的なシステムを構築することができるわけです。英国では関係者皆が学習し、制度の改善に努めています。日本においても皆様は非常によい仕事、効果的な活動をされていると思います。もちろん取り巻く情勢の変化はいろいろありますが、皆様が今後とも国家的なレベルでマネー・ローンダリングと戦い、テロの資金調達と戦い、犯罪防止において成功を収めることをお祈り申し上げます。御静聴ありがとうございました。

豪州におけるマネー・ローンダリング対策・テロ対策の推進 ～リスクに基づく取組み～

AML/CTF Reform in Australia : A Risk Based Approach

豪州取引報告分析センター取締政策部長

リズ・アトキンス

<編集>警察政策研究センター教授

黒川浩一

リズ・アトキンス (Liz Atkins)

1983年に豪州政府職員となった後、司法省の要職を歴任し、交通・通信・法執行・安全保障といった分野での行政管理や訴訟対策を始めとした法律関係の業務を担当。AUSTRACではマネー・ローンダリング抑止対策部次長を経て2004年9月から現職。AUSTRAC執行委員会メンバー。

1 FATF勧告とマネー・ローンダリング対策

オーストラリアのマネー・ローンダリング対策及びテロ資金供与防止対策の改革についてお話をさせていただく機会をいただき、ありがとうございます。

オーストラリアは現在、マネー・ローンダリング対策・テロ資金供与防止プログラムの改革を行っております。もちろんこれは国際的な取組みであり、皆様ご承知のとおり、FATF(金融活動作業部会)の40の勧告及びテロ資金供与に関する9の特別勧告に基づき、その内容を達成するために行われているものです。

マネロン対策に関する世界標準であるFATF40の勧告は、1990年に策定されました。もちろんオーストラリアにおいては、マネロン対策はそれ以前から行われており、司法省がFATF勧告の策定に大きな役割を担っていました。FATFにおいてはその後、2001年9月11日の米国同時多発テロ事件を受けて、テロ資金供与に関する9の特別勧告を策定しましたし、2003年には40の勧告自体も改定されました。

FATFは昨年(2005年)、オーストラリアに対して相互審査を行いました。改正FATF勧告はマネロン・テロ資金対策を厳しく打ち出していることから、オーストラリアにおいては49の勧告のうち26について履行又は概ね履行という評価が下されました。その他の部分にはまだ改善の余地ありということですし、政府においても相互評価以前からさらなる制度改革の必要性が指摘されておりましたので、我々は、後ほど詳しく御説明しますが、さらなる改革により世界標準を満たすように努めています。

まず、このマネロン問題を議論するに当たり、我々はマネロンがオーストラリア経済、あるいは日本経済、さらには世界全体の経済に及ぼす影響をというものを考えることが必要です。国際通貨基金(IMF)においては、マネロンは、金融機関及び金融システムの健全性と安定に対する重大な影響を与えるリスクであると考えています。ある国の金融部門がマネー・ローンダリング犯罪が容易に行われるようなリスクの高いものであれば、その国に対する外国投資が減少してしまうかも知れません。マネロンに関する制度は、その国だけでなく、国際的な資本の流れを不安定化させるように国際的な影響があるものなのです。

マネー・ローダーリングたちは各国のマネロン対策制度の違いを利用し、その資金をより脆弱で非効率な法律・制度しかない国に移動させます。もしある国のマネロン対策が十分なものでなければ、その国で洗浄された資産を基にして犯罪は世界的に拡散してしまうでしょう。テロ活動に対する資金供与という観点から見ても、組織犯罪のマネロンに比べれば総額は小さいかも知れませんが、ひとたびテロが起こればその結果は重大なものになってしまうことは言を待ちません。

FATFによると、マネロン行為を野放しにさせておくと、マクロ経済に対するマイナスの影響として次のようなものが考えられるということです。説明がつかないマネーの需要の伸び、銀行の健全性へのリスク、合法的金融取引の汚染、予測できない国境を越えた資産の移転による国際的な資本の流れと為替レートの不安定化、といったものです。また、マネロンが行われるということは、汚職等の犯罪を容易にすることにもなり、社会全体の廉潔性、民主主義、法の支配を損なうことになります。

さて、これまでの我々の世界的な努力により、マネー・ローダーリング対策が金融機関で着実に実施されるようになってきているので、犯罪収益の洗浄のために金融システムを利用するとの摘発のリスクが大きくなっています。こうした事情から、マネー・ローダーリングたちは、様々な職業専門家、非金融業者にアドバイスを求め、そのサービスを受けようとする傾向があるとFATFは指摘しています。これらの職業専門家というのは、正当な金融システムのゲートキーパーといわれており、会計士、弁護士、その他の者が含まれます。FATFの40の勧告においては、「指定非金融業者及び職業専門家」と呼ばれており、カジノ関係者、不動産業者、貴金属商、宝石商等が含まれます。

2 豪州の現行マネロン法制

これらの職業専門家のうち弁護士関係の現在のオーストラリアの法的枠組みについて御説明しますと、金融取引報告法（FTR法）により、事務弁護士は1万豪ドル（約90万円）を超える重要な現金取引に関しては、私どもの豪州取引報告分析センター（Australian Transaction Reports and Analysis Centre: AUSTRAC）に報告する義務があります。事務弁護士は、金融機関のような国際送金指示や疑わしい取引の報告に関する義務はありませんが、現在検討されている新しい法案では、法律専門家としての権限によりサービスを提供する場合ではなく、金融部門と競合するような形で事務弁護士がサービスを提供している場合には、金融部門と同様の報告義務が課せられることになります。

また、現行のFTR法では、現金取扱事業者には、顧客の本人確認、取引記録の保存、オーストラリアのFIUであるAUSTRACに対する一定の取引に関する報告といったものが義務付けられています。顧客の本人確認は、ある一定の要件が発生したときに行わなければなりません。新規の口座開設、既存の預金口座の共同使用者になったとき、口座の額が一定の額以上になったとき、夜間金庫等の貴重品保管場所を開設したときなどです。

AUSTRACが現在報告を受けている金融取引には、1万豪ドル（及び外貨の1万豪ドル相当額）以上の重要な現金取引のほか、海外からオーストラリアへの、逆にオーストラリア国内から国外に対する電信国際送金指示等が含まれます。後者については額の制限はありません。また、いわゆる「疑わしい取引の報告」については、テロ資金供与、脱税、企業犯罪等の犯罪にかかわる可能性があると疑う合理的な理由がある場合、又は犯罪収益対策法制の執行を支援するものであると考えられるときにしなければならないことになっています。また旅行者を含めた全ての人は、国内外に対して郵便為替等により、又は現金で、1万豪ドル（及び外貨の1万豪ドル相当額）以上

のお金を動かすときは、国際通貨送金報告をしなければなりません。

3 2005年反テロ法第2号

それでは、次に、FATFの国際標準に適合するためのオーストラリアのマネロン・テロ資金対策改革プログラムの進展状況を見ていきたいと思います。既に一部の改革法が制定されており、具体的には2005年反テロ法第2号によって現在のFTR法が改正されました。この法律は今年（2006年）12月14日から施行されることになっています。主な改正点としては、送金サービス提供者はAUSTRACに登録しなければならないということ、また、国際電信送金については、事業者は顧客に関する情報を収集して記録化して保存しなければなりません。また、一般国民も、海外渡航をする際に、税関又は連邦警察から要請があったときには、トラベラーズチェックや郵便為替、為替手形等を所持しているかどうかを申告しなければなりません。自ら申告する必要はありませんが、要請されれば応じる義務があるということです。もちろんその結果は、AUSTRACに報告されます。

この法律により、AUSTRACはマネロンに関する啓蒙教育キャンペーンのためのプログラムを策定し実施することになっています。業界が新しい義務に対して適応することも担保しなければなりませんし、将来にわたって適切なマネロン対策が行われるよう指導していかなければなりません。先ほどトーマスさんからイギリスにおいては業界の分野別セミナーをしているというお話がありましたが、オーストラリアにおいても将来的にはそうしたこと実施したいと考えています。こうしたプログラム作りには、教育専門家、トレーナーが参画しており、業界や法執行機関に出向いて、法律の変化に対して適応できるような支援をすることになっています。

3 2006年マネロン・テロ資金対策法案

（1）法案の制定に向けた動き

現在オーストラリアでは、2006年マネロン・テロ資金対策法案¹が及び同法の施行規則の草案について検討が進められています。法案は司法省が、施行規則はAUSTRACが作成責任を負っており、司法省とAUSTRACでは、民間の関係業界と緊密に協力しながら、柔軟性のあるリスクに基づくマネロン対策の枠組みを策定しています。先ほどの英国の発表にもありますが、豪州においても、マネロン・テロ資金対策改革プログラムを進めるに当たって、官民の協力は不可欠な要素になっています。

法案に関しては、まず2005年の12月に公開協議のための草案が公開されました。さらに本年7月には、協議を踏まえた公開草案の改訂版が公開され、第2回目の協議にかけられました。こうしたプロセスにおいて、我々は様々な業界、関連団体からの意見を聴きました。また、アドバイザリーグループという司法大臣の諮問機関があり、その構成員には広汎な民間業界代表の方も含まれていますが、そのグループにおいて、その下部機構であるフォーカスグループと呼ばれる場において、金融サービス部門の方々と司法省やAUSTRACの代表者が、法案及び施行規則についての審査、検討を行ってきました。

また、法案及び施行規則の草案は連邦議会の委員会にも提出され、2006年4月に公聴会が開催され、提言がなされています。その内容の主なものとしては、プライバシーへの影響に関するものと、法案を着実に実施するた

*1 http://parlinfo.aph.gov.au/piweb/view_document.aspx?ID=2383&TABLE=BILLS

めのARSTRACの機能強化、予算の確保でした。後者については、これまでAUSTRACの訴えてきたところであり、実際、今年度は暫定的に予算を50%も増額されましたし、今後4年間はこうした措置が継続される予定です。このことからも、オーストラリア政府がいかにマネロン・テロ資金対策に力を入れているかがお分かりになるでしょう。

法案の作成は今正に最終段階に入っており、近日中には連邦議会に提出される予定です²。そして法案が成立すれば、我々は2段階アプローチと呼んでいますが、2年以内に段階的に施行されることになります。

(2) 法案の内容：現行制度からの改正点

法案は2段階で実施されると申し上げましたが、まず第1段階は、現行の金融部門に対する義務に加えて、指定サービス提供者が金融部門と競合する形でサービスを提供する場合の疑わしい取引の報告等が義務化されます。これはすなわち、これまでの業本位から活動本位への仕組みの転換です。指定サービス提供者には、金融業、貴金属業、ギャンブル関連業等が含まれ、また、会計士、弁護士その他の職業専門家であっても、指定サービスを提供する限度において、一定の義務を負うことになります。ただし、会計士協会及び弁護士会から聴取した結果では、そうした金融機関等と競合するような活動を行っている会計士、弁護士というのは非常に少数であるということでした。したがって政府は現在、金融サービス部門やギャンブル関連部門に焦点を当てています。

第2段階としては、法案の第1段階の施行が完了してからになりますが、FATF勧告を反映する形で、報告義務が金融部門と競合するサービスを提供する場合に限らず、不動産業者、貴金属業者、会計士、弁護士等の指定非金融業者及び職業専門家にも拡大されることになります。

この法案の他の重要なポイントとしては、報告対象者は、マネロン・テロ資金対策プログラム、すなわち顧客の本人確認手続を含めた顧客の把握（ノウ・ユア・カスタマー）措置を講じなければならないとされていること、継続的な顧客に関する注意義務が課されること等があります。顧客の本人確認はもちろん現行法上も義務であり、その手続は「100のチェックポイント」と称されていますが、これが新しい法制では「リスクに基づく顧客確認プログラム」に変わる予定です。リスクに基づくわけですから、当然、顧客の特徴に応じて異なるルールが適用されなくてはなりません。顧客が個人なのか、企業なのか、あるいは受託者、共同経営事業のパートナー、登録された協同組合、協会、政府機関であるかによって、適用されるルールが異なることになります。マネロンのリスクが高いグループにはより厳格な手続が求められますし、リスクが低いグループには費用対効果からも相応の措置をとることです。なお、個人に関する本人確認のルールについては、セーフ・ハーバー・ルールというものを適用してよいことになっています。これは、顧客のマネロンリスクが中位、低位と判断される場合には、顧客の便宜も考慮して、必要最低限の文書ベースの本人確認、そして最低限の電子的な手続でも構わないとされるものです。また、必要と認められる場合には、本人確認を一度だけ行うのではなく、継続的な注意義務の下に当該顧客の取引を監視することを要求しています。

また、現在は「疑わしい取引の報告」（Suspicious Transaction Reports）と呼ばれていますが、報告対象の拡大に伴い、「疑わしい事項の報告」（Suspicious Matter Reports）制度と呼称が変わります。制度や枠組みそのものは現行のSTR法の内容とそれほど変わらないとしても、顧客の確認、取引のモニタリングが義務化されることなどによって、制度の質が向上し、より多くの報告がなされることが期待されています。この疑わしい事項の報告は、対象となる取引が各種の税法、2002年犯罪収益法等に違反し、若しくは違反しているおそれがあると

*2 法案は、本警察フォーラム開催の翌週、2006年11月1日に連邦議会に提出された。

合理的な理由があつて疑われる場合、又は、取引がテロ資金やマネー・ローンダリングに関連し若しくは取引の名義人が実際の人物と異なる可能性があると合理的な理由があつて疑われる場合になされなければならないとされています。

ほかにも、新たなプログラムでは、報告対象者は、職員訓練の実施、マネロン対策担当職員の設置、幹部職員による職員の監督、マネロン対策実施状況の確認、AUSTRACからフィードバックされた事項の遵守等が求められることになりますが、そもそもこれはマネロン・テロ資金対策の「改革」であつて、金融機関等においては自主的なものも含めて既に多くの取組みがなされているので、特に目新しいというものはないかと思います。

こうした2006年マネロン・テロ資金対策法は、その施行規則だけでなく、一連のガイドラインがその実施を支えていくことになります。すなわち、オーストラリア政府としては、法案そのものにおいてはリスクに基づく取組みの詳細な枠組みまでは規定せず、多種多様の業者、業務があることにかんがみ、一定のガイドラインの下、こうした事業の性質、複雑さに応じて、それぞれの業者、業界が一定の裁量を持って具体的な対応策を実施できるようにと考えています。報告対象者がそれぞれ、どういうリスクに接しているかによって実施方法を決めて、法案の無理のない施行ができるようにしたいということです。

疑わしい事項等を報告しなければならない者がリスクとして考慮すべきは、たとえば顧客のタイプ、提供するサービスの内容、その方法等です。適切なリスクに基づくマネロン対策システムを構築するためには、それが事業を展開するにあたって遭遇するリスクの性格、規模、複雑さといった点に着目し、それぞれの立場で判断しなければなりません。

また改革プログラムの中では、マネー・ローンダリング、テロ資金供与のリスク変化に常に注意を払うようにも求めています。すなわち、新たなサービス提供をする、新たな技術を導入するといった場合に、それがマネロン・テロ資金供与のリスクを高めることにならないかを事前にきちんと検証しなければなりません。

さきほど、ノウ・ユア・カスタマー（顧客の把握）と申し上げましたが、リスクに基づく対応という観点から、金融機関等は、全ての顧客をまず正確に把握する必要があり、そしてその上でリスクが高いと考えられる対象は、単に本人確認を行うだけでなく、継続的に注意し、必要があればその個別の取引を監視していく、さらにそれが疑わしければAUSTRACに報告する、という段階を踏むことになります。取締役会、上級経営幹部、マネロン対策担当職員がこうした作業を把握していなければなりません。

これに対してAUSTRACとしては、報告対象者にこうした措置を着実に実行させる役割を果たさなければなりません。これまでAUSTRACは、正確な報告と情報をタイムリーに収集し、また、現金取扱業者が顧客を確実に把握して記録を保存することが我々の役割であるというふうに考えてきました。しかし今後は、これまで以上に民間事業者が適切なプログラムを実施しているかどうかを監督していかなければなりません。また、これはFATFの相互審査報告書の中でも指摘され、あるいは業界からも批判されたのですが、AUSTRACは司法システムの中で果すべき役割を十分に發揮していないのではないかというのです。したがって、我々は将来、より強力な執行権限を持ちたいと考えております。もちろん教育や協力というものを重視しますが、強力な執行権限を持つことで、特に反抗的な、繰り返し法の規定に違反する行動を取る報告対象者に対して厳しく望みたいと思います。

(3) 制裁措置

こうした考え方とも深く関わりますが、2006年マネロン・テロ資金対策法案では、行政罰と刑事罰の両方の枠組みを設けてあります。ある法令違反行為が刑事訴追に値しないと考える場合は制裁金等の行政罰で対応し、より深刻な犯罪、義務違反には刑事罰が科せられます。

AUSTRACの権限としては、新法の実施に必要な範囲で、報告対象者に対し、特定の行動をとるべき（でない）

ことを命じる権限が付与されることになります。また、違反行為があった場合には、当該報告対象者が将来法令違反をしないように必要な行動を取るように命ずる矯正命令を発出する権限も有することになります。また、連邦裁判所は法令違反に対して遵守するよう命令を発出できますし、もちろん、税関職員や警察官は、例えば 国境を越えた現金の動き、持参人払いの有価証券の国際的移動に関して質問、捜査、逮捕することができます。

(4) 監査及び検査

新たなリスクベースアプローチでは報告対象者それぞれの考え方やシステムが重視されますので、それに対する監査・検査が法の履行に重要な役割を果たすことになります。AUSTRACは、報告対象者の同意により、また、令状により法令上の義務が履行されているかどうかを確かめるための立入検査を実施することができますし、外部監査の実施を要求したり、文書により必要な報告を提出するよう求めることもできます。

4 最後に

それでは、AUSTRACの将来の課題は何でしょう。何を目指しているのでしょうか。まず、私どもは、より適切なマネロン・テロ資金対策のルールを確立していきます。司法省や業界とも協力し、ルールを検討する専門の部局を設けて、法律の専門家が規制の見直しや新しいルールづくりに励んでいきます。また、業界に対する教育プログラムも今後も継続して実施します。これも教育担当の専門職員が、新たな法制度が確実に、適切に実施されるようプログラムを開発してまいります。

もう一つの大きな取組みとしては、より包括的なコンプライアンス検査体制の確立です。これはFATFの相互評価でも指摘されましたが、マネロン対策が確実に実施されるような検査を行うとともに、AUSTRACの指示に対して反抗的な報告機関に対しては、先ほど申し上げた制裁措置を必要に応じて講じていきたいと思います。そのためにも、まずはコンプライアンス・マニュアルといったものを業界とも協力して作成し、マニュアルをしっかりと守ってもらうように指導をしていきます。

さて、さきほどトマスさんがITのお話をされましたが、ITというのはまさに我々金融情報部門の武器として重要なものであろうと思います。AUSTRACは常にこのことを意識してきました。AUSTRACにおいては、これまでIT関連の作業はアウトソーシングをしていましたが、今後は我々自身で業務を行っていこうと考えています。ITの専門家を職員として雇い、データベースの分析といったノウハウやビジネスツールの開発等を専門職員から他の職員が学んで、より効率的・効果的な業務を行っていきたいと考えています。リスク評価システムの開発もその一つですが、よりシステムティックにマネロン・テロ資金対策上の様々なリスク要因を判断できるようにしていきたいと思います。

また、報告対象者のコンプライアンスの確立という点では、これもリスクに基づく取組みと言えるかも知れませんが、新たな法制度では膨大な数の機関が報告対象者になりますから、全ての機関に対して検査を実施することは困難です。したがって、より問題のある、あるいはありそうな業界や機関に対して重点的な対策を講じていきたいと思います。英国と同じく、報告の大半、実に80%以上が銀行から来ていますが、新たに報告対象となる業界に対しては、教育プログラムの実施等により、AUSTRACから積極的に支援の手を差し伸べたいと思っています。

こうした一連の動きに向けて、AUSTRACの企画活動は非常に順調に行われています。必要な予算も確保しています。今後とも産業界その他の関係者との緊密な連携・協力の下に、オーストラリアの対マネー・ローンダリン

グ・対テロ資金対策を進めていきたいと思います。ありきたりのことかも知れませんが、まずは新法が成立し施行されるまで、現行のSTR法の規定に従った業務を着実に行い、併せて、新法の実施のための準備を疎々と行い、そして新たな法制度のもとで、これまで以上に的確なマネロン・テロ資金対策を講じていきたいと思います。

皆様、ご清聴ありがとうございました。

マネー・ローンダリング対策～金融庁特定金融情報室の取組み～

金融庁特定金融情報室長

目黒克幸

1 はじめに

金融庁特定金融情報室長の目黒と申します。本日のフォーラム開催にあたり、主催者の中央大学法科大学院、警察政策研究センターの皆様方には、大変お世話になりますてありがとうございます。私からは、本日のテーマでありますマネー・ローンダリング対策について、金融庁として、また、特定金融情報室として、これまでどのような取組みを行ってきたのかということを中心にお話しさせていただきたいと思います。

2 金融庁の組織

本題に入る前に、まず金融庁の組織について簡単にご説明したいと思います。当庁は、中央省庁としては比較的小さい、シンプルな組織であり、金融庁長官の下に、法令の企画・立案等を中心業務とする総務企画局、銀行や保険会社の検査を行っている検査局、金融機関の監督を行っている監督局の三つの局が置かれています。さらに、別途の組織として証券取引等監視委員会が置かれており、証券会社の検査や証券取引絡みの反則事件の調査といったを行っております。

私ども特定金融情報室は金融庁の総務企画局に置かれており、疑わしい取引の届出の受理や分析を行っております。若干経緯を申し上げますと、1998年、旧大蔵省から分離・独立する形で当時の金融監督庁が発足した際に、特定金融情報室の準備室というものが設置されました。2000年に組織的犯罪処罰法という法律が施行されるとともに、特定金融情報室が正式に発足し、その後、金融監督庁が金融庁に組織再編されて、現在に至っています。

3 疑わしい取引の届出制度と特定金融情報室の業務

次に、疑わしい取引の届出制度と私ども特定金融情報室の業務についてお話させていただきたいと思います。マネー・ローンダリングとは、犯罪で得られた収益を何らかの金融取引を通じて洗浄・洗濯（ローンダリング）してしまうことで、元々の資金の性格をわからなくしてしまう、という行為です。疑わしい取引の届出制度とは、こうした金融取引が金融機関を介する際に、金融機関の方々から見て、犯罪収益に関係する疑いがあるとおぼしき取引があれば、それを金融庁に届けていただくという制度です。具体的には、組織的犯罪処罰法第54条に規定されており、金融機関が業務において收受した財産が犯罪収益であったり、相手方がいわゆるマネー・ローンダリングを行っていたりする疑いがあると認められる場合には、速やかに金融庁長官に届け出る義務があります。

犯罪収益といいましても、全ての犯罪が対象となるのではなく、ある一定の範囲の重大犯罪に係る犯罪収益ということになっており、この犯罪のことを前提犯罪と呼んでいます。法律上、前提犯罪の範囲は200を超える重

大犯罪とされており、殺人、インサイダー取引や、最近世間を賑わせている話では出資法違反や貸金業規制法違反、あるいは国際的な話ではテロ資金の供与といったものもこの前提犯罪に含まれています。

こうして金融機関から提出される疑わしい取引の届出は、私ども特定金融情報室が一元的に受け、その情報の整理・分析を行います。そして、そのように整理・分析した情報を、警察庁、検察庁、証券取引等監視委員会、税関、麻薬取締官、海上保安庁、この六つの官署に提供しています。

私どものような、疑わしい取引の届出を一元的に受けて整理・分析するという機能を担っている機関を、国際的には FIU (Financial Intelligence Unit; 金融情報機関) と呼んでいます。午前中に講演をされたイギリスのトーマスさんが所属する SOCA に置かれている UK FIU もそうですし、アトキンスさんの AUSTRAC もオーストラリアの FIU です。

疑わしい取引の届出件数をみると、2000 年に特定金融情報室が発足したときには年間およそ 7000 件余りでしたが、昨年は年間 10 万件弱、今年はおそらく 10 万件を突破するのではないかと見込んでいます。件数が大幅に増えていることを私どもとしては積極的に評価しています。件数が増えてきた理由としては三つほど考えられると思います。第一に、法律上届出を要する範囲が徐々に広がってきていることです。すなわち、2000 年に組織的犯罪処罰法が施行され、さらに 2002 年にはテロ資金供与が前提犯罪として追加されました。その後 2003 年には金融機関本人確認法が施行されたということで、マネー・ローンダーリング対策に対する金融機関の皆様の意識も非常に高まったことが背景にあろうかと思います。二つ目の理由としては、今までに皆様の意識と申し上げましたが、マネー・ローンダーリング、あるいはテロ資金対策ということについて、世の中の意識が非常に高まってきていることが挙げられるかと思います。象徴的には、2001 年 9 月 11 日の米国同時多発テロ事件が挙げられると思います。そして三つ目としては、啓蒙活動がある程度実を結んで来ているのかなと思っております。私どもでは、毎年金融機関の皆様を対象に研修を行っておりますし、また、各業界団体などでの研修、あるいは各金融機関の中での研修を通じて、非常に意識が高まってきていることが、件数の伸びに表れているのではないかと思っています。

4 金融機関における本人確認

我が国のマネー・ローンダーリング対策において、疑わしい取引の届出と並ぶもう一つの柱が、金融機関における顧客の本人確認です。せっかく疑わしい取引の届出が出されても、たとえば偽名を使って開設された口座であるならば、届け出られた情報の正確性がその時点で失われてしまっているわけです。疑わしい取引の届出を裏打ちする意味でも、本人確認は非常に重要な制度であると言えます。

いわゆる本人確認法は 2003 年に施行されました。この法律により、それ以前には旧大蔵省の通達や全銀協のガイドラインで本人確認を行っていたものが、法律上明確な義務として規定されました。その後、「オレオレ詐欺」、「振り込め詐欺」等の社会問題化を受けて、この法律は 2004 年 12 月に改正が行われ、預金口座などの不正利用に対する処罰の規定が設けられました。

さらに最近でも、皆様が新聞報道などでこの法律の名前を目にのする機会が多いのではないかと思います。これは、これまで 200 万円超であった敷居値を 10 万円超に引き下げる、すなわち、10 万円超の現金送金等を行う際に本人確認が義務付けられるというもので、2007 年 1 月から施行される予定となっています。マネー・ローンダーリング対策に関する国際機関である FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering; 金融活動作業部会) のテロ資金特別勧告に沿った対応であり、各国とも同じような取組みをしています。金融機関の皆様方やご利用

者の皆様方にはご不便をおかけする面もありますが、どうかご理解いただければと思います。

5 金融庁による金融機関の検査・監督

これまでご説明したとおり、金融機関から疑わしい取引の届出を特定金融情報室に提出していただくことと、本人確認法に基づく本人確認を行ってもらうことが、我が国のマネー・ローンダリング対策のいわば車の両輪のような形で動いています。

一方、その前にご説明したとおり、金融庁では金融機関の検査・監督を行っています。具体的には、金融機関の健全性の検査・監督とともに、金融機関の法令遵守（いわゆるコンプライアンス）につきましても、その状況を検査・監督しています。本人確認と疑わしい取引の届出は金融機関にとって法令上の義務ですので、これらがきちんと履行されているかということを検査局、監督局のほうでそれぞれの視点から検査・監督を行っているという図式になっています。

具体的な方法については、検査マニュアルというものが公表されていますが、そちらの中で、組織的犯罪処罰法、本人確認法に規定されたマネー・ローンダリング防止措置の遵守がチェック項目として含まれており、こうした観点も含めて検査が行われています。また、監督という面では、仮に両法の法令違反が見つかった場合には、一部業務の停止命令や業務改善命令といった行政処分が下されることになっています。2002年から2006年9月までの間に、本人確認法や組織的犯罪処罰法の法令違反を理由とする行政処分は全部15件ほど出されています。

6 國際的な連携・協力

マネー・ローンダリング対策、テロ資金対策というのは、お金が国境を越えて飛び回る話ですので、国際的な協力が不可欠です。午前中のイギリスのトーマスさんの講演で大変温かい言葉をいただきましたが、私ども金融庁特定金融情報室としても、国際協力という面ではこれまで非常に努力を重ねて参りました。

その国際協力で各国の中心となっているのが、先ほど触れたFATFです。これは1989年、アルチュ・サミットを契機として設立された組織で、先進国を中心とする31カ国と2国際機関を正式メンバーとして、マネー・ローンダリング、テロ資金対策に関する国際的な基準の策定を行っております。国際的な基準としては、具体的にはFATFの「40の勧告」、さらにテロ資金対策ということを受けて、テロ資金対策に関する「9の特別勧告」というものがあり、各国がこれを遵守することになっています。

これらの勧告が各国でどれだけ遵守されているかということについては、各国間で相互に審査を行うという仕組みになっています。また、FATFの勧告に従わない非協力国と呼ばれる国々に対しては、このような国際的な基準があるから一緒に守っていこうよということで、勧告実施を様々な形で働きかけています。

他の国際的な機関としましては、FATFのアジア太平洋地域版であるAPG（Asia/Pacific Group on Money Laundering）があります。また、各国のFIU間の非公式な国際グループであるエグモント・グループというものもあり、これらを通じて、私どもは積極的に国際協力をしています。

さらに、別の形の国際協力として、外国のFIUとの情報交換も積極的に行ってています。組織的犯罪処罰法第57条に、外国のFIUに疑わしい取引届出情報を提供することができるという規定があり、これを根拠に外国のFIUとの情報交換を行っています。情報交換を円滑に行うために、相互協力の枠組みとして覚書を締結し、そのうえで情報交換を行うという仕組みになっています。これまで既に9カ国のFIUとMOUを締結しておりますが、こ

れは、優先順位が高いところから順次ということで、比較的大きな国やアジア太平洋地域の国々を中心に締結しており、今後締結国をさらに拡大していこうと考えています。

7 おわりに

最後に、今後の課題について簡単に述べさせていただきます。新しい犯罪収益流通防止法案の中で、私ども特定金融情報室の機能が金融庁から警察庁のほうに移管されることになっています。この点については、後ほど他のパネリストからお話があるかと思いますが、金融庁としては、特定金融情報室が警察庁に移管された後も、引き続きマネー・ローンダリング対策として行っていくべき重要な任務が残されていると考えています。つまり、先ほど申し上げたように、金融機関の検査・監督を通じて、金融機関の義務である本人確認、疑わしい取引の届出を十分に履行していただくよう努めることは、引き続き私ども金融庁にとって重要な任務です。これをしっかりと行って、警察庁の新組織をバックアップしていきたいと考えております。

マネー・ローンダリング防止対策に係る銀行界の取組みの現状と課題

全国銀行協会業務部次長

阿部耕一

1 はじめに

全国銀行協会の阿部と申します。本日は、このようにご説明をさせていただく場を設けていただきありがとうございます。主催者の事務局の皆様には深く感謝申し上げたいと思います。

全国銀行協会は、現在 188 行の日本の銀行の統括団体で、都市銀行、地方銀行、第二地方銀行、信託銀行、そして在日の外国銀行をメンバーとしている組織です。このマネー・ローンダリングの問題に関しては、1990 年に全銀協の組織の中にマネー・ローンダリング問題検討部会というワーキンググループを設けまして、現在各業態代表の 11 名のメンバーがいますが、その検討部会において、銀行界としてのマネー・ローンダリング、テロ資金供与の防止に対する取組みについて議論を行い、本日出席の金融庁特定金融情報室様その他関係省庁との意見交換をさせていただきながら、銀行界としてのマネー・ローンダリング対策を検討しております。

本日の発表の要点ですが、まず銀行取引とマネー・ローンダリングというテーマについて、あくまで銀行界としてどう見るかという観点から、次にマネー・ローンダリング防止対策の重要性、マネー・ローンダリング犯罪の現状、そして銀行実務における心構えという項目からお話し申し上げます。次に、関係法律への対応として、本人確認法、組織的犯罪処罰法の概要と、また、実務としての留意点としてどのようなものがあるかについてお話しします。そして、最後にマネー・ローンダリング問題にかかる海外の動向と今後の全銀協の取組みについてお話ししたいと考えています。

2 マネー・ローンダリングの現状

銀行とマネー・ローンダリングというのは切っても切り離せない関係です。A 銀行、B 銀行、C 銀行、D 銀行と、マネー・ローンダラーが銀行の口座から次から次へと転々と資金を流出させることによって、そのお金の出所をわからなくしてしまう。これがマネー・ローンダリングです。違法な行為によって得られたお金と合法的なお金の区別がつかなくなると、犯罪者としては、その足が着かないお金を自由に使うことができるわけですから、その資金を基に合法的な経済活動に介入して犯罪組織としての支配力を及ぼす恐れがあることが問題になります。こうした資金の流れを断ち切ることにより、マネー・ローンダリングのプロセスを防止することによって、犯罪組織にとって必要なエネルギーである資金の供給を防ぎ、その結果、犯罪行為の撲滅につながるということで、銀行が果たす役割は非常に大きいと認識しております。

さて、マネー・ローンダリング犯罪に関する現状認識ですが、十数年前と比較して、マネー・ローンダリングの事例として麻薬の取引で得た資金をただ口座から口座に移すといった単純な事例は少なくなつてまいりました。いまでは非対面取引、すなわちインターネットやメールオーダーを利用した取引、ノン・フェイス・トゥ・

フェイスの取引による、かつ麻薬犯罪に限られないマネー・ローンダリングの事例が見受けられます。マネー・ローンダリングの手法もかなりテクニカルに高度化しているということだと思います。

次に、本人確認書類の偽造とカード偽造の巧妙化についてですが、本人確認手続きにおいては、本人確認書類をパソコンでいとも簡単に本物そっくりに偽造またはコピーすることができる時代になってしまいました。したがって、銀行実務としては、本当に真正な本人確認書類であるかどうかのチェックにも力を注がなければなりません。

わが国におけるマネー・ローンダリングの国際犯罪事例の増加については、最近では、日本の銀行が国内において地下銀行としてマネー・ローンダリングに利用されてしまうような事例や、海外においてわが国の金融機関が現地の当局に処分されてしまうという残念な事例も発生しています。一昔前は、これは国際的な問題であって、国内ではなかなか認識されていなかったのかも知れませんが、今では国内においても十分にマネロンの犯罪が起これり得る状況になってきています。

3 マネー・ローンダリング対策の実務

銀行実務における心構えですが、一番大事なことは、やはり銀行員としてのマネロン防止対策の十分な知識の蓄積と研修です。そのためには、マネー・ローンダリング防止対策にかかる基本法制、先ほど金融庁からご説明がありました本人確認法と組織的犯罪処罰法、そして、今後、来年の通常国会で審議される予定の犯罪収益流通防止法案、こうした法令の内容を熟知しておくことが大事です。また、マネロン防止の問題意識も重要でしょう。ただ法律にあるからやるというのではなく、マネー・ローンダリングを防止するためには何をしたらいいのか、何のためにマネー・ローンダリング対策を行うのかという問題意識を持たなければなりません。

関係法律への対応について申し上げます。まず金融機関本人確認法への取組みですが、現在、本人確認法令においては、預金取引等の締結時、または敷居値 200 万円超の現金の受払が本人確認の対象取引ということになっております。この 200 万円という数値は国際的に見ても高い水準だと思いますが、FATF の特別勧告によりわが国の本人確認法政省令が改正され、2007 年 1 月 4 日以降は、現金の受払取引の本人確認については 10 万円まで敷居値が引き下げられました。これについて実務面で一番影響があると思われるは、ATM での振込です。10 万円超の ATM での現金振込みでは、本人確認ができませんので、来年 1 月 4 日以降は、キャッシュカードを用いて振り込むか、もしくは窓口へ行って本人確認書類を提示することが必要になります。

これに関連して、他行カード振込にかかる本人確認の事例を申し上げたいと思います。この図にあるとおり、例えば、B 銀行のキャッシュカードを持っているお客様が、A 銀行の ATM を用いて C 銀行に送金するというケースがあったとします。この場合、本人確認を行わなければいけないのはいったい誰なのかということがこれまで明確になっておりませんでしたが、今回の政令改正によりまして、お客様が実際に口座を持っている B 銀行、口座の開設銀行に本人確認義務がある旨が規定されました。

続きまして、本人確認記録と取引記録の保存です。

現在、氏名、生年月日、住所、取引記録、口座番号、その他本人確認方法等の事項を取引記録として 7 年間保存しなければならないことになっています。今回の改正により、他行カード振込みにかかる取引記録も保存することとなります。

次の改正点は、本人確認法の省令 12 条 4 項、5 項の関係です。これは 3 営業日以内のトレースバック規定といわれておりますが、例えば A 銀行から C 銀行に電信送金が行われたというケースです。この場合、被仕向銀行の

C銀行は、A銀行に対して、その送金人の情報を照会することができ、A銀行は本人確認の特定に足りる情報を3営業以内に提出できる体制を整えなければいけないということが規定されました。

こうした制度変更を受けての全銀協の対応ですが、まず、昨日（2006年10月23日）、全銀協から会員銀行に対して本人確認政省令の改正内容にかかる行内態勢整備における留意事項通達を出しました。

この通達の内容ですが、4点あります。

まず、①本人確認法令の改正の内容をお客様に周知徹底することです。

次に、②今回の改正に対応する行内システム体制の整備の充実を図ること、すなわち、銀行によってはさきほどの敷居値の見直しにかかるATMのシステムを改正したり、窓口に来るお客様が増えることが予想される銀行にはその窓口のスタッフを増やすなどの体制を充実させなければいけないことです。

そして、③まだ本人確認がなされていない口座（本人確認未済口座）があった場合には、それをどんどんつぶしていくくださいということ、最後に、④大学等の入学金など窓口に現金を持ってくるお客様が大変多い時期がありますが、こういう入学金の振込の事務が柔軟に行われる体制を取っていただきたいという、4つ留意事項につちえ通達を出しました。そのほかには、ポスター、チラシ、ラジオCMなどの広報活動を行っております。また、銀行の方々に対しては、研修用ハンドブックというテキストブックのほかに、政省令の見直しに関係する質疑応答集をつくりました。

続きまして、組織的犯罪処罰法の関係です。疑わしい取引が発生した場合には、行内担当責任者に報告をして、行内責任者の決裁の後、金融庁もしくは関係の監督官庁に提出する手続になっています。報告後の流れについては先ほどの金融庁からのご説明のとおりです。では、この報告制度に関し、銀行実務としてはどういった点に注意しなければいけないのか、現在の課題についてお話ししたいと思います。一番重要なことは、いかに犯罪収益性の高い、疑わしい取引について届出を提出するかということです。資料では、「形式的な判断の防止」とありますが、現在金融庁が公表している「疑わしい届出の参考事例」という疑わしい届出の例示集がありますが、それを文字どおり捉えることのみで、疑わしさを判断してはならないということです。

たとえば、不自然な多額のお金をするということでも、ある人にとっては1000万円というのは多額かもしれません、会社の役員などにとってみれば普通のお金かもしれない。そうなると、疑わしさというのはそれぞれに異なってきますので、個別に判断しなければならない。つまり、不自然に多額といつても個別事例でさまざまですので、参考事例の研究ですか、現場に生じた事例の研究などで、こうした判断の技術を向上させる研修が必要になります。金融庁が毎年実施している疑わしい取引の研修会は、大変有益であり、全銀協会員は積極的に参加しています。

統いての論点ですが、リスクベース・アプローチにもとづくリスクアセスメントです。形式的なリスク判断を防ぐためには、それぞれのリスクに応じたアセスメントが必要であるということで、現在金融庁と全銀協との間で検討しています。このリスクベースへのアプローチに関しましては、FATFと民間セクターの会合でも現在検討中です。簡単な事例を一つ申し上げたいと思います。資料の図にありますとおり、ここでは、学生Aと会社社長Bの2人のお客様がいるとします。

学生のAさんがカウンターで外国送金をマネロンが行われる可能性の高い国に対して行ったとしましょう。他方、顧客Bは会社社長で、この人が定期預金をインターネットで開設したとします。この取引のいずれの方のリスクが高いのでしょうか。

顧客の属性だけに着目すると、多額現金の取り扱う会社社長Bのリスクが大きいと思われますが、そうではなく、それぞれのカテゴリーに応じたリスクレベルを数値に置き換えて、リスク判断を行うというマトリクス的リ

スクアセメント手法を例示しています。分かりやすく申しますと、例えば A は、職業が学生ということでリスクが低いからこの点についてはリスクレベルは 1 となる。外国送金はリスクが高いのでリスクレベルは 5 だが、窓口で取引をしたので、非対面取引よりもリスクが低く、リスクレベルを 1 とします。しかし、送金先が大変マネー・ローンダリングの危険性が高い国なのでリスクレベル 7 として、これらのリスクポイントをたしあわせますと、総合的なリスクレベルは 14 ポイントになります。一方、顧客 B の会社社長についても同様なリスクポイントの総合的な評価を行いますと、こちらの方はリスクレベルが 12 ポイントになります。このように、一見、会社社長というお金を大きく動かせる人物の取引の方のリスクが高いと思われますが、こういう総合的なリスク管理のアプローチをしていけば、非常に効果的なリスク評価ができるのではないか、といった仕組みを現在検討しています。

4 今後のマネー・ローンダリング対策

最後に、犯罪収益流通防止法案についての銀行界の考え方について申し上げたいと思います。ご承知のとおり、現在のスキームは、全銀協と銀行と特定金融情報室の三者間関係ですが、これが犯罪収益流通防止法施行後は、細かい手続がどうなるかは未定とはいえ、金融庁、警察庁、そして銀行と全銀協の四者間の関係になると思われます。

この法案に対する銀行界の考え方ですが、そもそも FATF の 40 効告の完全実施という国際的協調の観点からマネロン対策というものを考えていく必要があります。そして、マネロンはすでに銀行だけではなく、世界的にも金融機関以外の業界においても行われていますので、それぞれの分野に応じた防止対策が必要と思います。ただし、現在の本人確認法や組織的犯罪処罰法における手続や制度の内容に著しい変更を及ぼすような法改正は避けるべきではないだろうかと思います。例えば、金融庁と警察庁との、同様な管理を繰り返すような 2 重管理は避けるべきではないかと考えております。

マネー・ローンダリング/テロ資金供与防止対策にかかる海外の動向ですが、まず FATF の動向として、昨年(2005 年) 12 月に FATF と民間セクターの会合がありました。全銀協も参加しましたが、先ほど御説明したリスクに応じたアプローチの方法、カスタマー・デュー・デリジェンス(顧客管理措置)、PEPs 等について議論され、より効果的な AML/CFT 対策が検討されております。また、FATF の対日審査が 2007 年に予定されていると聞いておりますので、わが国としても、銀行界として世界標準に耐えうるような対策をしっかりと練っておく必要があると思われます。

最後に全銀協の今後の課題です。言うまでもなく、各種法令改正への対応、これは顧客サービスの維持とマネロン防止のバランスから必要です。次に、犯罪収益流通防止法案の影響の再検証と実務対応、リスクベース・アプローチを含む指針の検討が挙げられます。最後に海外におけるマネロン、テロ資金供与にかかる情報交換と研究、問題意識の協調への対応です。これらの課題を解決していくには、これまで以上に政府との情報交換の一層の充実、協調体制の整備が不可避であると考えます。

以上、駆け足でしたが、銀行界におけるマネー・ローンダリング・テロ資金供与防止対策にかかる検討項目と取組みについてご説明させていただきました。どうもありがとうございました。

組織暴力の撲滅のために

弁護士

篠崎芳明

1 暴力団と企業の癒着

ご紹介いただきました東京弁護士会の篠崎芳明です。大変立派な弁護士のように紹介していただきましたが、毎日毎日、1件1件、地道に仕事に取り組んでいる、いわゆる町の弁護士の一人です。今日は、組織犯罪問題に現に取り組んでいる現場弁護士の立場から、私の考えを申し述べさせていただきます。したがって、日本弁護士連合会の立場を代弁するものではなく、あくまでも現場弁護士という立場での発表ですので、その点につきましてあらかじめご了解いただきたいと思います。

私は、暴力団などいわゆる反社会的勢力によって被害や迷惑を受けている市民や企業の側に立って、被害の予防、排除、さらには損害の回復といった業務に長年取り組んでおります。その経験から申し上げますと、暴力団の資金獲得活動の態様と規模は明らかに変化したと思います。ずいぶん昔、ミンボー、民事介入暴力と呼んでいたころの暴力団の手口と、最近の企業対象暴力の手口は、知能化、巧妙化、大規模化など明らかに変わっていきます。組織暴力を撲滅して、組織暴力から企業や市民を守ることは、いま日本が取り組まなければならない大きな課題の一つになっていると考えます。

暴力団などの反社会的勢力が日本社会に大きな害悪を及ぼしていることは、どなたもご認識されているところでしょう。今年（2006年）に限って新聞を見ましても、例えば東京ディズニーランドを経営しているオリエンタルランドという会社、何とあのディズニーランドの会社が清掃業務を通じて、元暴力団幹部の右翼団体に多額の資金を提供している、暴力団系の者にみかじめ料を払って警備をしてもらっていたという予想もしなかった、驚くべき事実が、3月30日の読売新聞の報道にありました。それから、5月には、菱和ライフクリエイト事件というのがありました。菱和の「菱」の字は何かを象徴しているかのようですが、この菱和ライフクリエイト事件では、山口組直系の後藤組組長と菱和ライフクリエイト社の社長が虚偽の登記申請をしたとして、電磁的公正証書不実記載の罪で逮捕されました。上場会社というのはいわばエリート企業、企業の中でも最も優れている会社のはずであります。上場会社と現職の暴力団幹部が結託して犯罪を行うことなどは、一般の常識からすればあり得ないのです。こんなことが本当にあるのだろうかと目を疑いましたが、現実に両名とも逮捕され、事件として明るみに出たのです。そのころ旧三和銀行が同和運動団体の幹部を介して、暴力団関係者にその所有土地を担保に30億円とも言われる多額の融資をしたという報道もありました。大銀行がそんなことをやるなどとは、到底信じられないことですが、事実なのです。そのほかにも水谷建設の事件だとか、挙げればきりがないぐらい、企業と暴力団の癒着が報道されています。

このようなことから、暴力団と企業の癒着は相当進行していると思われます。そうとすれば、暴力団には、違法薬物の売買などのいわゆる伝統的資金源活動による収益だけではなく、企業との関係だけを見ても、莫大な収益が転がり込んでいると言えそうです。日本は暴力団などいわゆる反社会的勢力が跳梁してやまない、言い換え

れば法が機能していないという、こんな情けない国なのでしょうか。このような事実は信じたくはありませんが、やはり現実を直視しなければなりません。こうした報道を見るにつけ、組織暴力の撲滅は何としても実現しなければならないと思います。

私の弁護士業務の中でも、元暴力団員が役員を務めたり、その家族が役員を務めている暴力団系の会社、いわゆるフロント企業が莫大な金額の有価証券取引をしたり、銀行などから莫大な金額を借り入れしているケースで、証券会社がそうした会社との取引をやめようとしたり、銀行などの金融機関がそうした会社への融資をやめようとすると、それに対して、これに応じようとしないばかりか不当な要求をしてくることなどから、事件処理を委任されるというケースが多くなってきました。

一例を紹介します。暴力団系の企業に勤務している20代の女性が、その女性の名義で数億円単位の有価証券取引をしていることが、つい最近明らかになっています。20代の女性が数億円の金をどうして手に入れたのでしょうか。これは明らかに暴力団の金を女性の名前でマネロンを兼ねて資金の増殖を謀るために取引をしているとしか考えられません。このケースでは、証券会社が暴力団系の企業とこれに関連する社員名義の取引をすべてやめると伝達し、了解を求めたところ、なぜやめるのか、とすがまれ、あなた方は暴力団系企業だから関係する取引も全部停止すると述べたところ、暴力団系の企業であるという証拠を出せ、出せないなら暴力団系の企業ということにはならないと抗議されたのです。確かに、暴力団の企業であることの証拠を出せと言われると、実際問題、証券会社は、その会社が暴力団系の企業であると合理的に疑うことはできますが、彼らが一生懸命その実態を隠そうとしていることもあって、明白な証拠などあるわけない。おそらく金融庁の指導だと思いますが、少しでも疑わしい取引先であれば取引はやめるべきであるということから、金融機関から解約を通告するのです。そうすると解約を承知しないばかりかすごんでくる。そこで、依頼を受けた弁護士としては、「あなた方が納得しないのであれば、合意解約ではなく解約を告知することとします。理由は、総合的判断です。ご不満であれば一方的解約で被った損害の賠償を裁判所に訴えてください。訴訟もせずに裁判外でいろいろなことをしてくるのであれば、当社の方から、本件解約告知につき何らの損害賠償債務も負担しないことの確認を求める（債務不存在確認）訴訟を起こします。そうすれば、あなた方が暴力団系企業であるかないかが唯一の争点として裁判所で争われます。おそらくマスコミはおもしろがって取り上げるでしょう。それでもいいですか。」と話をすると、大抵の場合解約に同意するのです。相手は、まさに暴力団系企業だからこそ証拠を出せなどとすがむのです。

このようなことから、日本の組織暴力は、我々一般人の想像をはるかに超えた巨大な勢力に成長しており、様々な形で企業に食い込んでいること、莫大な金を持っていて、その金を利用して上場会社に近寄ったり、関係する会社を上場させようしたり更なる資金の増殖を企図しているものと推測されます。

彼らが、さらには、いわゆるマフィア化というのでしょうか、まさに暴力団の実態を隠そうとする動きを急速に強めていることは明らかな事実です。指定暴力団員が威力を用いて一定の不当要求行為に及べば暴対法で規制されますから、「俺は暴力団員ではない、サラリーマンだ。」と現役の暴力団員が言ったりもします。

欧米では、マフィアはその存在を容認されていません。イタリアではマフィアに加入するだけで有期懲役になるという話を聞いたことがあります。ところが、日本では、何と暴力団は、結社の自由ということでその存在を法的に許容されています。反社会勢力の存在を公認するそんな国があつていいのでしょうか。暴力団対策法の施行からは、彼らが暴力団を名乗ることは自分たちに不利益だということで、暴力団隠しを一層進めているものと思われます。欧米では、正当な業務を行っている企業が裏で犯罪をするのをマフィアと言うそうですが、一部の日本の企業は、真っ当な企業であるという衣装をまとって、その裏で組織犯罪行為を実行していると思わざるを得ません。犯罪組織のマフィア化がますます進行しているのではないかと心配されます。

組織暴力の撲滅が現代日本社会の最大重要課題の一つであることは明白です。

2 弁護士の職責と社会的役割

弁護士が、犯罪組織などから、犯罪収益のマネロン対策のために、あるいはテロを実行するための資金作りのために例えば契約文書の作成などの法律事務の委任を受けたり、法律相談を受けたとき、弁護士が、犯罪組織などに積極的に協力したり、自分の弁護士業務が利用される、あるいはその疑いがあるにも関わらず、漫然とこれを承知して業務を行い、現実にテロが発生してしまったり、組織犯罪の跳梁に手を貸す結果となることは、弁護士の職責に照らして許されるでしょうか。弁護士は個々の依頼者の人権を擁護することは最大の職責ですが、その前提として積極的に彼らの不法・違法な行為に協力してはならず、市民や社会の利益を護るべき当然の職責があります。

私は組織犯罪に対して民事裁判手続きで対応していますが、なぜ民事なのかと言えば、警察がすべての案件を刑事事件として立件することは手間ひまがかかるからです。私は、被害者の人権を擁護するために街宣禁止、面談強要禁止などの民事保全という法的手続を使って、彼らに対して一生懸命立ち向かっています。民事保全処分が発令されたにもかかわらずなお不法行為を継続するときは、その経過、就中保全処分発令を証明して、警察に捕まえてもらうよう要請します。彼らを捕まえることは彼らにとって一番嫌なことですが被害の予防には最も効果があるからです。

しかしながら、警察や我々弁護士の個々の事件処理では彼らの跳梁を防止することは到底困難です。現に暴力団勢力は一向に減少せず、むしろ増加傾向にあるといわれております。我々弁護士は、その使命に照らして、組織暴力の撲滅のために彼らを刑事事件として立件する端緒を提供する制度の確立に積極的取り組むべきであります。

3 弁護士の通報義務

弁護士がいわゆるゲートキーパーの役割を果たすことは、すなわち社会の平和、安心・安全な国づくりのために積極的に協力することであり、その職責に適うものであることは疑いないことです。弁護士には社会的な信用があり、彼らからすれば、弁護士の名前で例えば金融取引を行ったりすることができれば、マネロンとしておそらく相当有効ではないかと思います。犯罪組織としては、様々な工夫のなかで弁護士を利用したマネロンや資金の増殖を考えているのではないかでしょうか。彼らはいわゆる知能化を進めておりますので、当然それは彼らの視野に入っているはずであり、もしかしたら一部の弁護士は既に彼らに利用されているかもしれません。

したがって、私は、弁護士あるいは弁護士会が通報義務を負担するという形で、通報制度に関与することは、彼らに利用されないということであり極めて有意義であると思います。

しかし、前提として当然に留意すべき条件があります。

第1は、弁護士の守秘義務です。弁護士の守秘義務は、これがあるからこそ依頼者から信頼され、弁護士制度が成り立っている制度の根幹です。それが、疑わしいときは、何もかも通報しなければならない、例えば、マネロン犯罪の被告人から刑事事件の弁護を依頼された弁護士は、当然マネロンの実態を聞くわけですが、それをFIUに通報するという制度であっては、刑事弁護は成り立ちません。もちろん、制度として刑事事件の弁護を担当した弁護士が、その事件について通報する義務があることなどは制度として当然想定されていないのですが、おそ

らく多くの弁護士は誤解しているのではないかでしょうか。弁護士の守秘義務に抵触しない通報制度でなければなりません。

第2は弁護士自治です。これも弁護士制度の根幹に関わるもので、弁護士自治を失うことは、弁護士が人権の砦として国家権力に立ち向かう基盤が失われるということです。実は日本の弁護士自治というものは、世界でも類例のない制度だそうですが、これは私ども弁護士にとって、その使命である人権の擁護と社会正義の実現のためにではなくてはならない制度です。通報義務に違反したとして、そのことによって弁護士が刑事被告人として処罰されることになれば、弁護士自治は失われることになり、到底賛成できません。弁護士自治を前提とする通報制度でなければなりません。

組織暴力の撲滅に向けて、弁護士会は、いかなる場合に個々の弁護士が通報義務を負担することになるのか、通報先は、弁護士会なのか、警察なのか、通告義務に反した弁護士に対しては、弁護士の自治の下、懲戒制度の中で処理されるものかなどこの制度のありかたにつき、建設的な意見を述べていくべきだと思います。ただ反対では弁護士制度に対する社会の支持と信頼を失うばかりです。

4 まとめ

言うまでもありませんが、民主主義は司法が担保します。現在司法制度改革が行われており、社会における司法の役割がますます増大しています。弁護士の職務の公正と社会的役割に対する国民の期待も大きくなっていると思います。

私は、弁護士も、弁護士会も、組織犯罪の撲滅に向けて、あるいは国際テロリズムの資金源活動を封殺すべく、率先してこの問題に取り組み、その役割をしっかりと果たすべきであると考えます。組織犯罪あるいは国際テロリズムによる被害を防止することは、弁護士の使命である被害者の人権を擁護し社会正義を実現することであり、さらには社会の一員として当然のことだからです。

すなわち、弁護士会がしっかりした枠組みの下、ゲートキーパーとして一定の役割を果たすことは、弁護士に対する社会の信頼を向上させるものと考えます。弁護士会が弁護士自治があるから、守秘義務があるからとして闇雲に法の制定に反対し、結果的に彼らの跳梁に手を貸したり、事実上黙認するようなことになれば、弁護士に対する社会的信頼を喪失し、ひいては死守すべき弁護士自治が社会の理解と支持を失いかねないことになることが懸念されます。

私は、弁護士会が自らの職責と社会的役割を積極的に果たすために、通報制度の創設に積極的に協力し、よりよい制度の構築に向けて具体的、建設的提案を行っていくべきものと考えます。

マネー・ローンダリングとの関連での弁護士の報告義務について

中央大学法科大学院教授

中野目善則

1 英国の状況

ただいまご紹介にあずかりました中野目でございます。私からは、マネー・ローンダリングとの関係で、弁護士の報告義務についていかに考えるべきかということを、特に弁護人と依頼者の間の守秘義務、弁護人・依頼者間の特権との関係という観点からお話をしたいと思います。

午前中、トーマス先生から、イギリスでは弁護士に報告義務が課されるに至っていること、アトキンス先生からも、オーストラリアでは近く弁護士にも報告義務が課される方向で動いているというお話をありました。わが国の場合、皆さんもよくご存じのように、日弁連において、弁護人と依頼者間の秘密保持を害すると依頼者が弁護士に対して率直な依頼・相談ができなくなる、ということを一つの大きな理由に、この疑わしい取引についての報告義務を課すべきではないという強い反対が表明されています。果たしてそう考えるべきなのかということについて、英国の例と、米国における判例等で示されている見解等をたどりながら、弁護人の職責について考えてみたいと思います。

このゲートキーパー・イニシアティブといわれる争点について、2006年9月4日、英国のロー・ソサエティからモンティ・ラファエル氏が東京第一弁護士会にお出でになり、英国における実施状況とその問題点についての詳細な報告をされました。英国の場合については、私から申し上げるよりもトーマス先生のお話をお聞きいただくほうがはるかに正確で、かつ話が早いと思いますが、私のほうからちょっと申し上げますと、弁護士は疑わしい取引について報告義務を負っていて、当局に報告した事実を依頼者に告げることは法律によって禁止されているということです。

しかし、マネロン監督官庁への報告義務が免除されている場合があります。一つは、訴訟を担当している、又は既に起訴された後の事件については報告義務を負わないというのですが、そのほかに、依頼者から、マネロンにあたるのではないかという相談があった場合には、そのような活動をやめるように説得する場合は、当局に対して報告義務を負わないということになっているようです。それ以上に、依頼者の求めに応じてマネロンに関して助言を与え続ける場合には、当局に対し、その疑わしい取引についての報告をすべきであるということになるようです。このように、弁護人・依頼者間の秘密保持の特権に配慮をしつつも、弁護士も他の金融機関などと同様の報告義務を負うべきだという立場が、近時の英国の動向ではないかと思われます。

2 米国の状況

目を転じて、アメリカ合衆国の場合を見てみると、愛国者法のタイトル3で、マネロンに対する規定が置かれています。さらにそれを受け、FinCEN（フィンセン。財務省の「金融犯罪取締ネットワーク」）において報

告義務を具体化するルールが定められています。その中に弁護士は特に挙げられておりませんが、不動産取引にかかるとか、弁護士事務所自体が高額の現金取引にかかるとか、規制を受ける活動を行うという場合には、報告義務を負うことになると考えられます(なお、2007年3月末及び7月末後に利用されることになる、疑わしい取引の報告書式では、金融業、金融機関、証券業、保険業、カジノ業等に関わる場合に、弁護士も、弁護士であることを示して、疑わしい取引の報告を提出する書式が用意されています)。

次にレフコート (Lefcourt v. United States, 125 F.3d 97 (2d Cir. 1997)) という判例を見てみたいと思います。この事例の被告人は弁護士ですが、連邦薬物犯罪、マネー・ローンダリング罪で起訴されそうな依頼者の代理人となり、依頼者に対してリーガル・サービスを提供したわけですが、そのときに1万ドル以上の対価の支払いを受けました。合衆国の国税法 6050I 条の規定によれば、ビジネスにかかる取引において1万ドル以上の現金で支払いを受けた者は、納税申告書の提出を義務付けられ、そこで支払人の身元、支払金額、その支払いにかかる取引内容について報告義務を負うと定められています。

この事件の申請人は、1万ドルを超える現金の受領については記載しましたが、正確な支払額、その現金の支払人の身元、自分がリーガルサービスを提供した相手方の氏名等を明らかにしませんでした。その理由は、合衆国憲法の第5修正および第6修正によって保護される弁護士・依頼者間の特権にある、というものでした。

しかし、同裁判所はこの主張を容れませんでした。一般的原則として、依頼者の身元と料金に関する情報の開示は開示を免れる弁護人依頼者の特権には属さず、依頼者の身元と料金に関する情報の開示が依頼者の負罪につながる虞があるという主張は、この情報の開示を免除される特別事情がある場合には当たらない、と判示しています。

また、別の事件では、弁護士は、犯罪の成果にあたる金銭や銃器などの犯罪の道具を依頼者から受け取ってそれを隠匿して保持してはならないという職業倫理上の義務を負い、このような弁護人の行為は弁護人依頼者間の特権とは無関係である旨判示されています (In re Ryder, 381 F.2d 713, 1967)。また、ローファームが提供するサービスは個人に関わるものであり秘密保持を求められるというだけで、マネー・ローンダリングを潜在的に独占して行える地位をローファームに認める理由はない、と判示され (United States v. Ritchie, 15 F.3d 592 (6th Cir. 1994)、現に行われている又は行おうとしている違法行為や不正行為について弁護士が助言を与える場合は、弁護士依頼者間の特権の適用がある場合には当たらない、と判示されています (United States v. Goldberger & Dubin, 935 F.2d 501, 504 (1991), Clark v. United States, 289 U.S. 1, 15 (1933))。

他の事件に目を転じてみます。これは第三巡回区の下級審判例で、今年(2006年)になって下された、合衆国対ルイス・フローレスという事件 (United States v. Flores, 3d Cir. No.05-1271, March 7, 2006) です。この事件で弁護人は、依頼者から依頼を受けて会社を設立し、その会社のための銀行口座を開設し、さらには国外との送金、入金等の業務を行っていました。依頼者は、自分はエクアドルのビジネスマンであると名乗り、花や果物、海産物の輸入業を合衆国で行いたいという趣旨で依頼したわけですが、口座が開かれるや否や、自分の行っている業務と具体的な関連性があると思われないようなお金が入金され、直ちにほかへ移されるという状況がありました。

ルイス・フローレスは、自分は依頼者にだまされたのであってむしろ被害者であるという主張をしましたが、裁判所はその主張を認めませんでした。つまり、知情性が問題になったわけですが、その点について、次のような重要な判示をしております。被告人が犯罪収益であることを実際に知っていたか、または、知っていたことを証明するか、問題とされるマネロンに関する事実について、被告人には明らかであったと見ることができる事実を意図的に無視していた、という、willful disregardあるいはwillfully blindnessを証明すれば、犯罪収益についての(マネロンの)知情の証明があると言える、と。そして、「意図的な無視」の証明は、問題とされる事実がマネロ

ンにあたる蓋然性が高いことに被告人が気付いていたことを客観的状況に照らして証明すれば足り、違法な行為である蓋然性を認識し得たはずであるのに本当の事実を知ることを被告人が意図的に避けていたことを証明すれば足りると判示しております。簡単に申しますと、単に「知らなかった」と言い張るだけでは、マネロンの責任を免れることはできないという判断が、裁判所によって示されたのです。

3 弁護士業務と報告義務との関係

今回の犯罪流通防止法案の内容については、後に警察庁の永井参事官から詳しい説明があると思いますし、時間の関係で省きますが、確かに、弁護士は依頼者の秘密を保持するということでなければ、依頼者が安んじて自分の抱えるトラブルについて的確な助言を受けることができないというのは、そのとおりです。しかし、だからといって、マネロンを促進するための助言を与えたり、犯罪に手を貸したり、捜査を妨害することまで、弁護人と依頼者の特権の名の下に認められるわけではありません。こういう司法妨害をしてはならないということは、たとえば接見交通権の分野等でも共通の認識が形成されつつある、あるいは形成されていると言っても差し支えないのではないかと思います。

こうした点からすると、英国で取られている立場のように、単に法的な助言を与える、あるいはマネロンを想いとどまらせるようにすると助言を与える場合には報告義務を負わないが、依頼人がそれを超えて犯罪の助言を求めているような場合に弁護士に報告義務を課すという立場を探っても、依頼者と弁護人の関係を成り立たなくするものではないと思います。

弁護人であっても、犯罪に手を貸してはなりません。また、犯罪者がそのような助言を求めようしたり、犯罪者が犯罪を遂行するための道具として弁護人を使おうしたりとしても、それはできません。英国等で課している報告義務はこういうメッセージを発しようとしているのではないかと考えます。通常の弁護人と依頼者間の秘密保持義務が全くなくなってしまうものではないと思います。弁護人に求められる報告義務の内容を分析せずに、抽象化・一般化して、依頼者の情報を「密告」することを求める制度である、というのは、あまりに大雑把すぎる議論だと思います。

先ほど篠崎先生からもお話がありましたが、弁護士の職に対する社会からの信頼、弁護士の職務の公共性という点からも、少なくとも弁護士がマネロンの防止に協力しようとする責任が求められていると思います。マネロンであるという合理的な疑いがある場合に、継続して弁護士としての助言を依頼者に与え、その依頼者のために会社を設立し、さらには口座を開いて、送金入金に関わる、あるいは、マネロンの一つの形態であると思われるような不動産取引に関わるといったことは、弁護士としての職責の範囲を逸脱するのではないかと思われます。また、単に、自分は知らなかったと言えば足りるかというと、そうではなく、その取引に至る前後の客観的な事情に照らし、普通を基準にして考えてみれば、これはマネロンだと疑わざるを得ないというときにまで、頬張りを決め込んで法的なサービスを提供し続けるということが、果たして許されるのかどうか。これについては十分な検討が必要ではないかと思います。

組織犯罪やテロ犯罪というのは、実行されてしまうと大変甚大な被害が社会に及び、社会の安定が害されます。弁護士が、依頼者との関係での、守秘義務を根拠に、どのような場合でも一切を秘密にして、たとえ社会の安定性が著しく害されることがあっても、その活動に助言を与え続けて、手助けをしてしまってよいのでしょうか。それほどに弁護士と依頼者間の特権、秘密保持義務というものを神聖なものと位置付けてよろしいのかどうか、これについては根本的な問い合わせが発せられなければならないと考えます。

犯罪収益流通防止法案（仮称）と 今後のマネー・ローンダリング対策

警察庁長官官房参事官

永井達也

1 はじめに

一番最後の発表ということで、他の皆様方からお話しいただいた内容と一部重複する部分もあるかとは思いますが、私からは、まず、現在検討中の犯罪収益流通防止法案（仮称）の概要をご説明した後、我が国及び国際的なマネー・ローンダリング対策の取組みの状況と、今後、効果的なマネー・ローンダリング対策を推進していく上で、このような立法が必要となってきた背景などについてお話しさせていただきます。

2 犯罪収益流通防止法案（仮称）の概要

（1）対象事業者の拡大

法案のポイントですが、第1点は、対象事業者の拡大です。

現在、銀行や証券会社などの金融機関においては、マネー・ローンダリング・テロ資金対策のため、口座開設等の際に運転免許証等により取引相手の本人確認を行うことや、取引記録を一定期間保存すること、疑わしい取引の届出を行うことなどが義務づけられています。今回の法案においては、このような措置を求める対象となる事業者の範囲を、金融機関に加えて、不動産業、宝石貴金属商、先ほどから議論されている弁護士や司法書士、行政書士、公認会計士、税理士等の法律会計専門家の方々、そして、最近振り込め詐欺などの犯罪に悪用されている私設私書箱業などに拡大することを予定しております。

（2）FIU の移管

2点目は FIU（Financial Intelligence Unit：金融情報機関）の移管です。

先ほど目黒室長からご説明がありましたように、現在は、金融庁の特定金融情報室が我が国の F I U となっており、届出のあった「疑わしい取引」に関する情報の集約・分析や捜査機関への提供等を行っていますが、今回の法案においては、この FIU を国家公安委員会・警察庁に移管することとしています。ただし、疑わしい取引の届出については、それぞれの所管行政府を経由して FIU に届け出ていただくこと、また、各事業者に対する監督上の措置についても、それぞれの主務大臣等に行っていただくことを予定しており、FIU たる国家公安委員会・警察庁が、金融庁を含む関係省庁や関係業界と協力しながら、効果的なマネー・ローンダリング対策を進めていくこととしております。

3 我が国におけるマネー・ローンダリング対策と犯罪収益流通防止法案（仮称）

（1）マネー・ローンダリング対策の意義

以上が今回の法案の概要ですが、次に、その背景として、先ず、我が国におけるマネー・ローンダリング対策の現状等について申し上げたいと思います。

はじめに、マネー・ローンダリング対策と言っても、なかなかピンとこない方もいらっしゃるかと思いますので、その意義について若干ご説明したいと思います。

ア 組織犯罪対策

わが国には依然として8万人を超える暴力団勢力が存在します。毎年相当数が逮捕されているにもかかわらず、その数が減らないのは、やはり、そこに相当の収益が存在するからです。暴力団などの組織犯罪に蓄積された犯罪収益は、メンバーの生計を支えているだけではなく、新たな犯罪のための「運転資金」や対立抗争のための武器の調達等のための費用として使われ、私たちの生活の安全を脅かしています。

山口組五菱会によるマネーローンダリング事件は、ヤミ金融による犯罪収益約100億円を海外の銀行に隠匿していたという事件でしたが、そのうち約51億円がスイス当局に差し押さえられました。そして、このことがきっかけとなり、先般の通常国会において、犯罪被害財産を被害者に回復するための法律が制定されました。

このように、組織犯罪から犯罪収益を剥奪し、組織に打撃を与えること、犯罪被害者に対する被害回復を図ることができる制度も整備されました。その活用を図るために、マネー・ローンダリング対策をさらに進め、隠匿されている犯罪収益を効果的に発見することが必要です。

イ テロ資金対策

次に、テロ対策との関係ですが、アメリカ政府の報告書によると、9.11同時多発テロの実行には、米国外から送金され、又は持ち込まれた約40～50万ドルの資金が使われたとされています。

この事件を契機として、テロ資金対策の強化が国際的な重要課題となっており、FATFにおいても「テロ資金供与に関する特別勧告」が出されています。テロの未然防止を図るとともに、テロ組織の解明・摘発を推進するため、国際社会と連携してテロ等の犯罪に関する資金の動きの監視を強化することが求められています。

(2) 我が国における犯罪収益の実態

先ほど篠崎先生から、暴力団が日本経済に食い込んでいる状況について生々しいお話をありがとうございましたが、それでは、わが国における犯罪収益がどれくらいの規模に上るものなのかというと、実はなかなか実態がつかみづらいものがあります。

例えば、最近、大きな社会問題になっているヤミ金融をみると、平成13年から平成17年の5年間で被害額が約1,250億円、振り込め詐欺による被害額は、平成16年から平成18年8月までの間に届け出られたものだけで約700億円に上っていますが、これらは、あくまで財産犯の一部に過ぎません。薬物犯罪や賭博など、いわゆる「被害者なき犯罪」による収益は、さらに莫大であると推測されます。非常に古い数字ですが、平成元年の警察白書においては、暴力団の年間収入について約1兆3,000億円という推計をしていますが、その多くは、覚せい剤の密売や賭博などの犯罪によるものとみられています。また、いわゆる地下銀行を利用した海外への推定送金額は、昨年検挙分だけで見ても約1,130億円に上っています。もちろん、これは、検挙された分だけですから、氷山の一角に過ぎません。

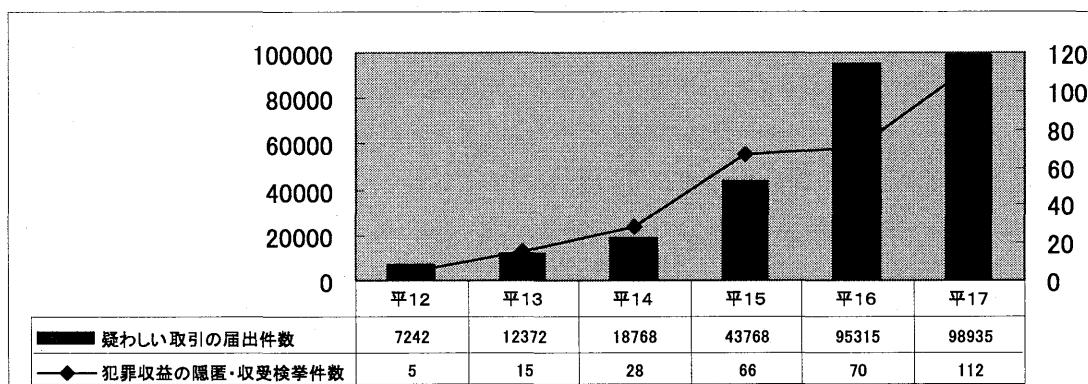
こうした数字を勘案しますと、少なくとも年間数兆円規模の膨大な額の犯罪収益が、日本国内あるいは国境を越えて流通している実態にあると言えるのではないかと考えております。

(3) 金融機関によるマネー・ローンダリング対策の進展

ところで、近年、金融機関や金融庁のご努力によって、我が国におけるマネー・ローンダリング対策は相当進んできております。

金融機関による疑わしい取引の届出件数は、昨年は、10万件弱となっており、5年前の平成12年と比べて、約14倍に増加しています。また、犯罪収益の隠匿・収受などのマネー・ローンダリング犯罪の検挙件数をみると、平成12年は、わずかに5件と非常に少なかったのですが、昨年は、112件にまで増えてきています（図表1参照）。この間、平成15年には金融機関本人確認法が施行され、無記名の割引債等についても本人確認が徹底されるようになってきています。さらに平成17年には口座売買が処罰されるようになるなど、犯罪収益を金融資産として保有することは困難になりつつあります。

図表1 疑わしい取引の届出件数及び犯罪収益の隠匿・収受検挙件数の推移



（注）犯罪収益の隠匿・収受検挙件数には、組織的犯罪処罰法第10条（犯罪収益等隠匿）、第11条（犯罪収益等収受）、麻薬特例法第6条（薬物犯罪収益等隠匿）及び第7条（薬物犯罪収益等収受）による検挙件数を計上した。

他方で、巨額の犯罪収益を現金として隠匿・保管するというのも非常に不便です。

例えば、山口組五菱会によるマネー・ローンダリング事件においては、約100億円の犯罪収益が隠匿されていましたが、仮にこれを現金で保管した場合の重量は、約1トンになります。我々は持ったことがない金額ですので、お金は邪魔にならないと思っていますが、ありすぎると邪魔になることもあるようです。火事になったときに持つて逃げられないし、泥棒に入られるのも心配です。しかも、何億円もの額をキャッシュで払うというのも非常に不自然な行為であり、結局、ある程度の額を超えると現金で保管するのは難しくなってくるわけです。

（4）犯罪収益の隠匿手口の多様化への対応

そこで、犯罪者は、新たな隠匿方法を求めて手口を多様化させてきています。このことを、以下、最近におけるいくつかの事例からみてゆきたいと思います。

まず、海外の口座等の利用ですが、山口組五菱会によるヤミ金融による犯罪収益隠匿の事例がまさにこれに当たります。具体的には香港、イスラの金融機関を利用していました。

また、いわゆる「振り込め詐欺」の手口においても、口座振り込みに加えて、私設私書箱などを利用するケースが増えてきています。これは、振り込め詐欺のうち、いわゆる融資保証金詐欺、すなわち、多重債務者に融資をすると称して事前に保証金を送らせるなどの手口のものにみられる傾向ですが、郵便局の私書箱は本人確認をしっかりとしており、また、送り先から私書箱であるということが分かるようになっているのに対し、民間の私書箱の場合、むしろ本人確認が不要であることを売り物にしていることさえあります。また、例えば、東京の丸の内などの住所に、あたかもその会社が所在しているように見せかけて送らせることができる。しかし実際は私設

私書箱に届くのであり、実は誰に送ったのかわからないということとなります。犯罪者は、そうした本人確認不要のサービスを利用しているのです。

また、金融資産に代えて、不動産、宝石・貴金属などとして保有していたというケースもあります。例えば、暴力団の幹部が無許可の産業廃棄物処分で得た犯罪収益の一部を、妻名義の不動産として隠匿していたなどの検挙事例があります。

そして、先程から議論がされています法律・会計専門家ですが、例えば、裏ビデオ店の売上である犯罪収益約8,000万円を、弁護士が現金で預かり、弁護士名義の金融機関の口座で保管していたなどの事例もあります。社会的な信用が高く、また、法律等の専門知識を有する弁護士等の法律・会計専門家の方々のサービスが犯罪者に悪用されることを防止することが必要となっています。

以上のようなマネー・ローンダリングの手段の多様化傾向に対応してゆくため、今回の法案においては、対象事業者を金融機関以外にも拡大し、関係業界と協力しながら、効果的なマネー・ローンダリング対策を進めしていくこととしております

4 國際的なマネー・ローンダリング・テロ資金対策と犯罪収益流通防止法（仮称）

（1）国際標準としてのFATF勧告の改正

次に、今回の法案の背景の2点目として、マネー・ローンダリング・テロ資金対策をめぐる国際的な動向について申し上げます。

山口組五菱会によるマネー・ローンダリング事件でもそうでしたが、経済活動のグローバル化によって、犯罪に関する資金も国境を越えて容易に移動する時代となっています。一国がマネー・ローンダリング対策を強化しても、犯罪収益は、他の国に逃れてゆくこととなるため、一定の国際標準を定めて、各国が足並みを揃えて対策を強化していくことが必要となっています。FATF勧告は、まさに、このようなマネー・ローンダリング対策及びテロ資金対策のための国際標準であり、我が国としても、これを履行する国際的な責務を有しています。

ところで、上記3で述べたようなマネー・ローンダリングの手段の多様化傾向は、国際的に共通してみられるところとなっています。このため、平成15年、マネー・ローンダリング対策及びテロ資金対策の国際標準を定めたFATF勧告が改正され、本人確認や「疑わしい取引」の届出等の措置について、金融機関に加えて、指定非金融業者及び法律・会計専門家に適用すべきこととされました。

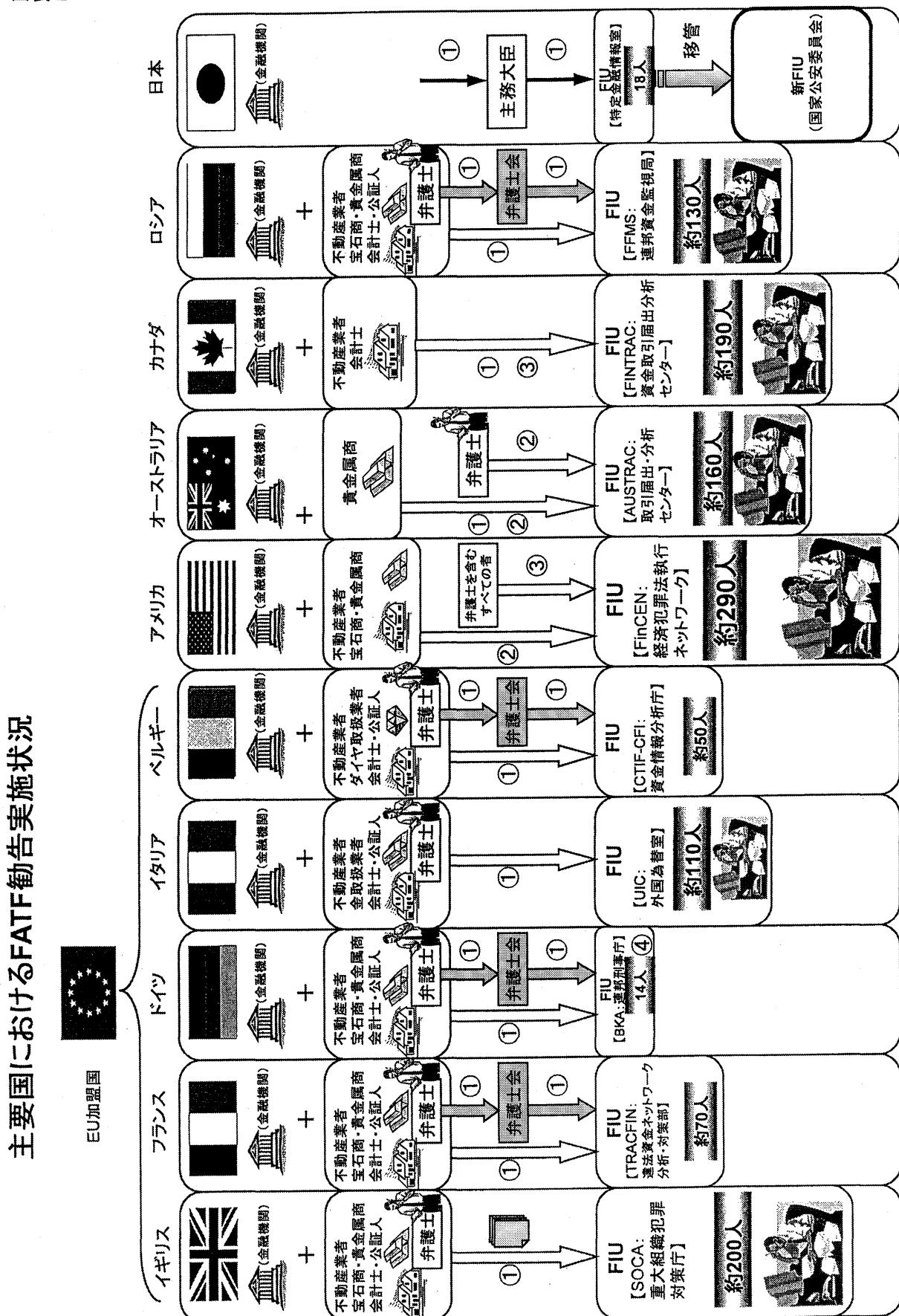
（2）諸外国における履行状況

諸外国におけるFATF勧告の履行状況については、先ほど、オーストラリアにおいては現在法律改正を準備しているという報告がありましたが、EU諸国及びロシアにおいては、弁護士を含めて履行済みとなっています。また、アメリカについても、先ほど中野目先生からご説明がありましたとおり、弁護士を含む全ての者について、通商（trade）又は職務（business）において1万ドル以上の現金を受領した場合の届出制度などがあります。このような主要国における状況に対し、日本においては、金融機関以外について全く手当てがされていないままとなっているのが現状です（図表2参照）。

（3）我が国における履行状況

FATF勧告は、これまで、平成2年に、薬物犯罪収益について本人確認や疑わしい取引の金融規制当局への

图表 2



※①: 疑わしい取引(行為)の届出 ※②: 10,000ドル以上の現金取引の届出 ※③: 10,000ドル以上の現金受領の届出
※④: ドイツのFIUは人員不足のため、効果的な分析ができない(BKA担当者からのビアリング)。

報告義務などを内容として定められた後、平成8年に、国際組織犯罪対策のため、前提犯罪を重大犯罪に拡大することなどを内容とする改正が行われ、さらに、9.11同時多発テロ事件後の平成13年には、テロ資金対策に関する特別勧告が定められました。この間、我が国においては、麻薬特例法、組織的犯罪処罰法、金融機関本人確認法、テロ資金供与処罰法等のマネー・ローンダリング対策関係法令を順次整備し、FATF勧告を履行してきました（図表3参照）。

図表3

FATF勧告等の実施に向けた我が国における取組みの概要

昭和63年12月	麻薬新条約の採択（薬物犯罪収益に関するマネー・ローンダリング行為の犯罪化を義務付け）
平成元年 7月	アルシュ・サミット（FATF（Financial Action Task Force on Money Laundering）設置の採択）
平成2年 4月	FATF「40の勧告」を提言 <ul style="list-style-type: none"> ○ 顧客の本人確認の義務付け ○ 疑わしい取引の金融規制当局への報告の義務付け
6月	→ 顧客の本人確認義務等に関する通達を発出（大蔵省銀行局長ほか）
平成4年 7月	→ 麻薬特例法の施行（薬物犯罪に関する「疑わしい取引の届出制度」の創設）
平成7年 6月	ハリファクス・サミット（重大犯罪からの収益の洗浄防止の必要性を認識）
平成8年 6月	FATF「40の勧告」を改訂 <ul style="list-style-type: none"> ○ 前提犯罪を重大犯罪に拡大することを義務付け
平成9年 8月	諸外国の動向を踏まえ、日本版FIU（Financial Intelligence Unit）の設置について、橋本総理が指示
平成10年 5月	バーミンガム・サミット（FIUの設置について合意）
平成12年 2月	→ 組織的犯罪処罰法の施行（前提犯罪を一定の重大犯罪に拡大、日本版FIUの設置等）
平成13年 9月	米国における同時多発テロ事件の発生 安保理決議1373の採択（テロ資金供与防止条約等のテロ対策関連条約の締結促進等）
10月	FATF「テロ資金供与に関する特別勧告」を発表 <ul style="list-style-type: none"> ○ テロ資金供与の犯罪化、テロ関係の疑わしい取引の届出の義務化等
平成14年 7月	→ テロ資金供与処罰法・改正組織的犯罪処罰法の施行により、前提犯罪にテロ資金供与罪を追加
平成15年 1月	→ 本人確認法の施行（金融機関等による顧客等の本人確認義務の法定化）
平成15年 6月	FATF「40の勧告」を再改訂 <ul style="list-style-type: none"> ○ 非金融業者（不動産業者、貴金属商、宝石商等）・職業的専門家（弁護士、会計士等）への勧告の適用
平成16年 12月	→ 「テロの未然防止に関する行動計画」を決定
平成17年 11月	→ 警察庁がFATF勧告の実施のための法案を作成すること及びFIUを警察庁へ移管することを決定
平成18年 6月	→ 犯罪収益流通防止法（仮称）の概要を決定

そして、今回の法案は、先ほど申し上げた平成15年のFATF勧告の再改正を履行するためのものであり、国際社会と連携したマネー・ローンダリング・テロ資金対策の推進を図るという我が国の国際的な責務を果たす上で、その制定が求められています。

5 今後の課題

(1) 情報分析機能の強化

最後に、その他の課題について何点か申し上げたいと思います。

これまで金融庁及び金融機関のご努力によって、疑わしい取引の届出件数が年間約10万件近くにまで増加してきていますが、犯罪収益の隠匿・収受などのマネー・ローンダリング犯罪の検挙件数は年間100件程度であり、

増加こそしていますが、まだまだ少ないというのが現状です。また、今後、対象事業者が拡大されれば、届出情報量は更に増加することが予想されますので、届出のあった情報を一層効果的に活用するため、情報分析機能を大幅に強化することが必要となっています。

このため、今回の法案においては、現在、金融庁にある FIU を国家公安委員会・警察庁に移管し、組織犯罪やテロに関する情報及び専門的知識を活用し、情報分析機能の強化を図ることとしていますが、あわせて、FIU の人員・体制を諸外国並に強化するとともに、分析のためのデータベースの充実等を図るため、所要の人員・予算の要求を行っているところです。

（2）関係事業者との協力関係の確立

次に、関係事業者の皆さんとの信頼・協力関係の確立について申し上げます。

先ほどイギリスのトーマスさんからも、相互の信頼が非常に重要であるというお話をありました。本日のフォーラムには、金融機関の皆さんのはか、今後対象となる予定の業界の方もたくさんいらっしゃいますが、私どもとしても、FIU が金融庁から国家公安委員会・警察庁に移管されるに当たって、この制度の円滑かつ効果的な運用のためには、関係事業者の皆さんとの信頼・協力関係の確立が大切であると考えております。

これに関連して何点か申し上げますと、先ず、これまでご説明してきたとおり、組織犯罪対策及びテロ資金対策を進める上で、国際的な連携の下でマネー・ローンダリング対策を進めることが非常に重要となってきたこと、そして、そのためには、幅広い事業者の方々のご協力が不可欠であるということについて、皆様方と認識を共有させていただきたいと思います。その上で、新たに対象となる事業者の皆さんには、一定の業務負担が生じるわけですが、その具体的な内容については、マネー・ローンダリング対策の実効性を確保しつつも過度に重いものとなることのないよう検討してまいりたいと考えております。また、法施行後も、必要な情報を的確にフィードバックを行うなど、新しい制度が円滑かつ効果的に運用できるようにするために、所管官庁と十分に連携しつつ、各業界の皆様と情報や意見の交換を十分に行ってゆきたいと考えております。

（3）法律・会計専門家

先ほど篠崎先生からもお話をましたが、今回の法案については、守秘義務や弁護士自治に関連して、特に弁護士の方々から大変強い懸念が表明されています。これに関し、先般、警察庁から日本弁護士連合会に対し、FATF 効果を満たしつつ、そうしたご懸念を解消できる内容の提案を行ったところであります。

具体的には、まず、全ての法律・会計専門家に共通する事項として、本法の疑わしい取引の届出に関する規定によって現在の法律上の守秘義務の範囲は変更しないこととしております。その上で、弁護士については、現行法上、幅広い「自治」が認められていることにかんがみ、本人確認や疑わしい取引の届出などの措置の内容については、他の法律・会計専門家の例に準じて、日本弁護士連合会の会則によって定めること、疑わしい取引の届出は日本弁護士連合会に対して行うこととすること、国による監督は行わないことなどであり、既に同様の制度を運用している諸外国と比べても、守秘義務や自治について十分に尊重した内容となっています。こうした点について、国民の皆様や弁護士を含む関係者の皆様に十分ご理解をいただきたくよう努めてまいりたいと考えております。

6 おわりに

以上ご説明したとおり、犯罪収益流通防止法案（仮称）は、幅広い事業者の方々のご協力を得て、情報分析機

能の強化と相まって、国際的な連携の下で、マネー・ローンダリング・テロ資金対策の強化を図るためのものであります。

同法案を平成19年の通常国会に提出し、FATF勧告を完全実施することについては、「テロの未然防止に関する行動計画」(国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部決定)などにより政府決定が行われているところであり、皆様のご理解を得て、その早期成立を図るとともに、効果的な運用を行うことにより、我が国の健全な社会経済活動及び国民生活の安全と安心の確保に努めてまいりたいと考えております。

パネルディスカッション（兼質疑応答）

小野正博（コーディネーター、警察政策研究センター所長）

これから討論に入りますが、その前に少し私からこれまでの感想を含めて少し広い立場でお話をしたいと思います。組織犯罪やテロをいかに防ぐかは、実はずっと以前からの課題であります。日本の場合、暴力団等の組織犯罪に対しては、かつては捜査と検挙に重点を置いてやってきましたが、検挙を繰り返しても、なかなか組織の中核部に至ることは困難であったという事実があります。また、テロに関しては、オウム真理教による地下鉄サリン事件のような事件が起きてから犯人を検挙するのではなく、そうした事案をいかに起こさないかを、より価値の高いものとして考えていかざるを得ないのではないかが強く言われてきております。これは警察だけが言っているのではなく、むしろ世論としてそういう対処を望んでいるわけです。それが政府の「テロの未然防止のための行動計画」（平成16年12月、国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部策定）などの方針となり、各省庁が連携し対応していくことに繋がっているのだろうと思います。暴力団犯罪もテロもいずれも組織犯罪であり、組織は人と金で成り立っております。特に組織を動かしている金に対して、どうアプローチするかが大きな課題であります。その意味で、マネロン対策は、組織犯罪に対して国民を含めた社会がいかに対抗するか、そのためのシステムをどう構築するかの問題であります。また、最近では、犯罪の予防に関し、犯罪者の負うリスクを高めて犯罪を起こさせないようにしようという環境犯罪学や、「割れ窓」理論、あるいはコミュニティ・ポリシングなどが強く主張されるようになってきております。組織犯罪においては、お金の面であれば、資金源を断ち活動ができない状態にしていく、そして、人の面であれば、組織に加入する者を減らし、あるいは離脱者を増やし組織が瓦解するようにもっていくことが施策の根幹ではないかと思います。このうち、お金は民間で流通しており、警察庁や金融庁が直接扱っているわけではありません。したがって、金融業界をはじめ、お金を取り扱う可能性のある専門家の協力を得て、そうした犯罪者の負うリスクを高めるシステムをいかに構築していくか、そのための協力をどうするかが、今日のテーマの大きな課題ではないかと考えております。その場合、協働システムが大変重要になってくるわけですが、これはマネロン対策に限ったことではありません。現在、テロ対策として、航空会社や空港等の協力を得て、搭乗者を事前に把握し、問題人物や指名手配犯が乗っていれば空港で対処しております。これもある意味では業界の協力を得て、協働する形でやっているわけであります。これは業界側にもメリットがあるはずです。例えば、9.11同時多発テロのような航空機を使ったテロを防止するためには、政府と業界が協力してそうした対応を取ることが大変重要だからであります。また、インターネット上には社会に害悪を及ぼしているもの、例えば、殺人を請け負ったり自殺を勧誘したりするサイトがありますが、そうしたサイトへの対処を民間委託し、ホットラインセンターを設けてやっています。これも安全を図るための業界と官庁との協働ではないかと思います。マネロン対策も、そうしたものの一環として、社会システムをいかに安全に構築していくかに繋がっているのではないかと思っております。このような協働システムを作るためには、互いの信頼と連携・協力が不可欠であります。そして、連携・協力のためには、互いに情報を共有し、共通の認識を持ち、共通の目的に向かって努力していくことが重要であります。そのための戦略的対応をどうしていくかが、今後の法案の制定に向かっての、あるいは制定後の法の運用に向かっての政府側の大きな仕事ではないかと考えております。

それでは、質問の方に移らせていただきたいと思います。まず、静岡県警察の中島様から、英国と豪州のお二人に対しまして、実際にマネロン対策を講ずる場合、疑わしい情報が入ってからどのように法執行機関や民間と

連携を取っているか、そのやり方を具体的に教えてほしい、という質問であります。

二つ目は、行政書士連合会の姫田様から、アトキンス様に対しまして、豪州では、2006年マネロン・テロ資金対策法案が提出されたとのことであるが、これに対して法律専門家からどのような意見があったのか、また、彼らとの協力体制はどのようにになっているのか、という質問であります。

三つ目は、オーストラリア・ニュージーランド銀行の小池様から、アトキンス様に対しまして、リスクベース・アプローチを行うとのことだが、具体的なメジャーやガイドラインは公表されているか、また、AUSTRAC（豪州取引報告分析センター）への報告対象として国際送金の指示を挙げているが、これは全ての外国送金を報告させるという趣旨なのか、その内容を教えてほしい、という質問であります。

四つ目は、国立国会図書館の岡田様から、英国と豪州の両氏に対しまして、脱税とマネロンの関係について、脱税はマネロンの前提犯罪になっているか、また、マネロン罪と脱税罪の両方が裁かれるケースは多いのか、それから、マネロンの解明と脱税の解明とは共通点が多いと思うが、法執行当局と税務当局との協力関係、特に情報共有はうまくいっているか、という質問であります。

デヴィッド・トーマス（英国重大組織犯罪対策庁（SOCA）特定資金情報部長）

弁護士等の法律家についての議論は当然あってしかるべきでしょうが、私は日本の状況について議論する資格はありませんので、英国の立場を述べたいと思います。まず、疑わしい行動の報告（Suspicious Action Reports : SAR）制度ですが、弁護士は、英国の法律では、法律家という分類に入っています。報告義務の主体から除外されておりません。ただ、その活動の性格によっては、守秘義務があるため、除外・免除されます。例えば、訴訟の途中でクライアントから得た情報は対象外であり、報告義務はありません。しかし、複雑な金融口座を作るのに力を貸した、あるいは企業買収に関わっている途中で非常に疑惑的な金融活動に直面した場合には、報告する義務があります。そして、犯罪者や被疑者、その関係者から金銭を受け取った場合も特権の範囲には入らず、その弁護士自身も疑われることになります。もちろん、弁護士がクライアントの信頼を得て、正義のために活動している場合には、この義務から外されております。要するに、英国の立場は、弁護士もこの法律の対象であるが、場合によっては、この報告義務から免除されます。これはこれで正しいバランスある判断だと思います。

リズ・アトキンス（豪州取引報告分析センター取締政策部長）

豪州における弁護士の立場について申しますと、金融取引報告法（FTR法）により、事務弁護士は、1万豪ドルを超える重要な現金取引があったような場合には、AUSTRAC（Australian Transaction Reports and Analysis Centre；豪州取引報告分析センター）に報告しなければならず、特権は適用されません。2006年マネロン・テロ資金対策法案では、報告義務のある指定サービス提供者について定め、対象となる取引を挙げております。英語版ですが、AUSTRACのウェブサイト上で、どのようなサービスが対象となっているかを見ることができます。基本的には、弁護士が何らかの金融サービスを行った場合でこの法案に掲げるものが対象になるということです。おそらく弁護士については、特権が適用される場合、被疑者に関わる情報は提供しなくてよいとされるでしょうが、現在この分野に関しても協議しているところであります。

小野

お二人に対しては、マネロンと脱税との関係についての質問と、実際に疑わしい情報が入ってきてからどのように法執行機関と民間とが連携して動くのかについての質問が来ております。また、アトキンス様には、これらに加えて、リスクベース・アプローチについての質問と、海外送金の指示についての具体的な内容について質問が来ております。

アトキンス

まず、リスクベースの取組みであります。我々の方で幾つかルール案を出しております。それはホームページ上でも見ることができます。しかし、まだ新しい法案のガイドラインは出しておりません。それは法案が議会を通過してからになると思います。ルールの方はまだウェブサイトには載っておりませんが、議会で法案が通るまでにはできると思います。例えば、マネロン対策や顧客の身元確認のプログラムに関してのルールもありますので、関心があれば見てもらいたいと思います。

次に、海外送金については、すべての国際送金の指示、つまり豪州への入金も豪州からの送金もすべて無条件にAUSTRACに報告しなければならないことになっております。

それから、脱税やマネー・ローンダリングとの関係であります。脱税は前提犯罪になっていたと思います。豪州では、前提犯罪について、リスト方式は採っていませんので、全ての犯罪がマネロンの前提犯罪となっております。脱税については、この数年、税務当局が数百万ドル規模の課税に関するレポートをAUSTRACに提出しており、こうした規模の脱税があることが分かっております。ただ、脱税とマネー・ローンダリングの両方で訴追されているかどうかはよく分かりません。おそらく脱税の訴追のほとんどが、マネー・ローンダリング罪としての訴追ではないと思います。この点に関して豪州では、マネー・ローンダリングの訴追が少ないのではないかという批判があります。

また、法執行当局と税務当局との情報交換については、例えば、タックス・ハイブンを使って豪州国内での納税を回避しようとした税務上の事案等で、税務当局と緊密に協力し、問題の解決を図るなどしております。

さらに、疑わしい情報が入ってきてから具体的にどうするのかであります。まず、その情報をどの法執行機関又は省庁に転送するのが最も適切かを判断しなければなりません。そのため、警察庁、歳入庁、社会保障庁、セキュリティ関係機関等と協力するなど、広範囲にわたる機関がパートナーとなっております。それで具体的には、まず、約7,000万件のレポート（報告）が入力されている我々のデータベースと関連性があるかどうかを特定します。そうして我々が技術的・分析的なツールを使って分析した結果を、更に専門のアーリストにも分析してもらい付加価値を与えてから適切なところに送付しております。なお、報告の中には、分析の結果、全く疑いがないとされ、どこにも送られないレポートものもあり、データベースの中には、こうしたものもありますが、日頃からガイドラインを分かりやすく工夫したり、きちんと教育をしたりしておりますので、それほど多く発生するわけではありません。

トーマス

私からは英国の制度を包括的に説明させていただきたいと思います。まず、脱税はすべての犯罪の前提犯罪であります。また、英国のFIU（Financial intelligence Unit；資金情報機関）である我が特定資金情報部には税務当局から来ている職員がおり、その情報にもアクセスできます。この場合、秘匿義務よりも犯罪予防の方が優先されるため、情報が共有化されているわけあります。同様に、疑わしい行動の報告（SAR）制度においては、その種の報告がありますと、FIUではキーワードによる検索を行い、ハイリスクな報告が紛れ込んでいないか、例えば、テロ関係や汚職関連のものがないかどうかを探し出します。これに加えて、ソフトによる解析も行い、主要な脅威となるものが紛れ込んでいないかを探します。最後に、リスクベースの尺度でありますが、JMLSG（Joint Money Laundering Steering Group）というプライベート・セクターにおいて、民間人が中心となって民間向けに非常に広範囲のガイドラインを出しております。政府もこれを承認しており、このガイドラインに沿って対応すれば、将来、刑事訴追された場合、適切な形で弁護できるという効果があります。したがって、これは非常に重要なガイドラインであります。その内容はホームページに載っておりますので、JMLSGというキーワードで検索してみて

下さい。

小野

それでは次に、早稲田大学の浅井様から目黒様に対しまして、FATF の審査加盟国・地域でない、FATF 審査の及ばない国や地域については、マネロン対策はどうなっているか、さらに、92年、95年に FATF による勧告遵守の審査が行われているが、どのように日本で行われたのか、という質問であります。

目黒 克幸（金融庁特定金融情報室長）

まず、最初の質問ですが、マネー・ローンダリング対策に関する国際機関である FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering ; 金融活動作業部会) は現在、メンバーが先進国を中心とする 31 の国・地域及び 2 つの国際機関であります。また、先ほど説明した APG (Asia/Pacific Group on Money Laundering ; アジア・太平洋マネー・ローンダリング対策グループ) といった FATF 型地域機関があり、そこには FATF には加盟していない国が発展途上国を中心に多く加盟しております。FATF 型地域機関では、FATF の 40 の勧告と、テロ資金供与に関する 9 の特別勧告を基準として、FATF と同様の相互審査を行っております。実際、日本で来年予定されている相互審査も、FATF の審査でありつつ APG の審査でもあるというジョイント審査であり、FATF に加盟していない国も FATF 型地域機関の相互審査で大部分カバーされます。ただし、そこにも加盟していない、マネー・ローンダリング対策の未発達な国については、FATF の国際的基準を取り入れるよう奨励しており、そのプロセスを NCCT (Non-Cooperative Countries and Territories ; 非協力国・地域) プロセスと呼んできました。例えば、ミャンマーは以前、マネー・ローンダリングの懸念があるため、NCCT として指定されていた国であります。NCCT は 2000 年から始まって、当時 15 (後に 19 となる) の国・地域が指定を受けていたわけですが、その後、FATF と、NCCT として指定を受けた国との間で対話を持って順次、新しい法律や FIU を作ったり、金融機関の監督をきちんと行うなど、FATF の基準を取り入れてもらい、NCCT の指定を解除する作業を行ってきました。そして先般の FATF の全体会合 (2006 年 10 月 11~13 日) において、最後まで残っていたミャンマーも指定が外されました。

2 つ目の質問でありますが、私が伝え聞いている話は、過去 2 回の対日審査のうちの 2 回目の方であり、確かに 96 年に審査団が来日し、その審査結果が固まったのが 98 年という、かなり古いものであります。そもそも当時は FATF の仕組み自体が異なっており、また、FATF の勧告もその後改訂され、テロ資金供与に関する 9 の特別勧告が加わっておりますが、当時は今の基準ではなく古い基準を用いて勧告が行われました。そして、FATF の相互審査の報告書は、今では公表されておりますが、当時は審査報告書自体公表されずに、FATF の年報で簡単に触れる程度でありますので、今とは比べられません。また、当時、FIU はなく、また、疑わしい届出も麻薬特例法に基づく薬物犯罪に限られていました。先ほど、疑わしい届出の件数について 2000 年当時の 7,000 件余りが、昨年には 10 万件弱にまで増えていると申しましたが、96 年の審査では、疑わしい届出の件数が非常に少ない、前提犯罪もこれでよいのか、FIU がない、などの指摘があって、その後、一定の重大犯罪が前提犯罪として規制の対象となり、また、2000 年には組織的犯罪処罰法が施行され、金融庁に特定金融情報室が発足するに至っております。

小野

まず、永井参事官に対して、五菱会の事件に関して、51 億円がスイス当局に差し押さえられたとのことであるが、この金の取扱いはどうなるのか、円滑に被害回復を行い得るのか、また、国際協力という観点からどうか、という質問がきております。

次に、トーマス様に対して、英国における犯罪収益の定義、被害回復の具体的な手順、報告義務が課されている業界及びそれを管轄する省庁と SOCA との関係について、また、報告義務がない者からの通報も受け付けるか、

について質問が来ております。

それから、私から阿部様と目黒様に対してであります、おそらく会場の中には、こうした届出をすれば、後で何かトラブルが起こるのではないかと心配されておられる方もいらっしゃるのではないかと思います。そこで、この分野で先行する銀行業界を指導されている立場から、過去における届出対応や保秘の問題、損害賠償請求の有無等についてコメントいただければと思います。

永井 達也（警察庁長官官房参事官）

犯罪被害財産の回復の関係ですが、当初、組織犯罪処罰法では、犯罪収益は全て没収する形になっておりました。これは沿革的に、マネロン対策が薬物対策から出発したために、犯罪収益は全て没収するが、一部の犯罪被害収益については、民事訴訟を起こして回収する、という制度になったものと聞いております。ご指摘のとおり、五菱会による事件では51億円という多額の被害金が差し押さえられ、その取扱いで議論が起きました。これを受けて、先の通常国会において新たな法律ができ、一定の場合には犯罪被害財産を没収、追徴せずに検察官の裁定により、申請のあった被害者に被害回復給付金という形で支給するという手続が整備されました。同法により、我が国で差し押さえられた収益のみならず、外国で差し押さえられ、我が国に譲与された犯罪被害財産についても、それに準じた手続によって被害者へ支給できるようになりました。そして現在、新しい制度に基づいて、スイス当局との交渉が進められていると聞いております。

トーマス

まず、犯罪収益の定義ですが、とにかく犯罪によって得られたものということで、明確な定義はありません。これはおそらく犯罪収益を特定の範囲に制限することを避けたかったためだと思います。次に、最も一般的な被害回復の手順は、刑事裁判で有罪判決がなされると、その刑事裁判とは切り離して別個のヒアリングが行われ、その手続を通じて、犯罪者がその犯罪によってどのくらいの収益を得ていたかが算定されます。この手続は検察が担当し、7年間に亘ってその者に関する金融取引を調査し、すべての支出、収入、贈答等を調べ上げます。そして、正当な所得がどの位かを、税務申告や雇用状況等を見て決めていきます。例えば、ある期間にXポンドがこの者のポケットに入り、そのうち全部あるいは90%が犯罪による収益であるといった具合に決めていきます。ただし、金銭を特定の犯罪と結びつけることまではしません。とにかく一般市民の基準に照らして、そして確率論的バランスに基づいて、この者が犯罪者としての生活を送っていたことが分かればよいのです。一般的には、正当な雇用がなければ、当然そうしたことの裏付けとなります。これに対し、彼の弁護人は、検察の主張する額を減らそうと弁護活動を展開します。そして、最終的に裁判官が、この犯罪からの彼の収益はいくらであったかを決定します。これが第一段階であります。その後、我々は、彼の資産のうち、どれくらいの価額を特定できるかというステップに入りますが、実際には、多額の金を既に費消しているために、最初に算定した犯罪収益の数%しか回収対象にならないこともあります。こうして裁判所から命令が出ると、犯罪者は収益のうち特定された価額を指定期間内に支払うことになるわけですが、それがなされない場合、禁固刑の期間が長くなります。また、禁固刑が終了しても、法執行機関がこれを回収するまで支払わなければなりません。法執行機関も、廷吏や民事上の手段を通して、あるいは債権回収機関等を通じて積極的に資産の回収を図ります。このようにして、最終的にはすべての犯罪収益の回収を図ろうとします。しかし、そうして特定された価額と長年にわたり犯罪者が享受した全体額との間にはギャップが見受けられます。したがって、何年か後に法執行機関が当該事件を再度検証したところ、彼の服役中に、彼の妻が新しい家や車を買っており、出所時にはより豊かになっているような場合、更なる訴追や調査なしに、こうした資産を没収することもできます。

これを実際に実行するとななるとなかなか難しいわけですが、以上が資産回収システムの基本的な流れであります。

す。なお、これは現金の没収であります。英国の法律では、法執行機関は現金の没収・押収ができます。これは裁判所における民事手続により、確率論的バランスに基づいて、この価額の現金が不特定の犯罪から得られた、あるいは使われた旨を申立てます。そして、裁判所が同じく確率の原則に基づき、これだけが犯罪に関する現金であると判断すると、国家がこれを没収します。これは、特定の個人に対しての訴訟ではありません。すべての犯罪による資産はコミュニティに何らかの形で還元されるためです。具体的には、そのうち半分は法執行機関にわたり、職員研修や人材登用、IT整備、マネロン対策などの経費に使われます。そして、残り半分が社会的プログラムに当たられ、犯罪の被害となっている社会に返還されます。例えば、路上強盗対策や児童公園その他の施設の建設などに使われるわけで、コミュニティが公園等を保有していないときには、地元の麻薬取引人から押収した金銭をもって、そうした施設を作り、その経緯を記した碑が建てられます。このように、犯罪収益を奪うことも大事ですが、これをまたコミュニティにこうした形で返還することも重要であります。

小野

英国では、犯人が刑期を終え出所した後に派手な生活をしている場合、本人からどういう収入があるのかを届けさせ、その説明が充分でないときには没収する制度を始めており、これは刑事没収ではなく、民事手続で行うことのことでした。そうした犯罪が儲からないことを徹底させるシステムを作ったというのは大変注目されることではないかと思います。

もう一点、報告義務のない者からの通報を受け付けるかという質問についてはいかがでしょうか。

トーマス

誰からでも喜んで受け取ります。法律によっては、報告義務がない業界もありますが、こうした業界でも、報告が適切であると考える場合には報告が上がってきます。匿名でも更なる注意が必要なものもあるので受け取ります。会計士、弁護士、カジノ関係者、宝石業者等は、以前から法律で規制の対象となっており、多くの報告がなされてきました。彼らは市民の義務として、これを行ってきたのであります。現在、報告義務がないところは非常に少なくなっています。というのは、非常に包括的な分類制度があり、とにかく1万ポンド以上の現金を扱うものは、ビジネスの内容に関わらず、本人確認を行い、FIUに対してもうべき報告をすることになっているためです。その狙いは、業界に対して、訳の分からぬ現金は受け取らないようにさせることにあります。民間に対しては、こうした本人確認や報告などの余分なコストを免れたいなら、最初から多額の現金を受け取らなければよいのであって、こうした現金を受け取った事実がある限り疑いの対象になることを教育しております。

小野

さらに、業界を管轄する省庁とSOCAとの関係はどうでしょうか。

トーマス

全般的にとても良い関係にあると思います。財務省や内務省などのマネロン対策に関する省庁等とは定期的にミーティングを行っています。また、イングランド銀行とも緊密な関係があり、テロの疑いがある場合、こうしたリスト等を提出してもらっています。また、ロンドンから米国に向かう航空機に対する攻撃が試みられた本年8月以降は、すべての金融機関に対して、こうした情報が回観され、関連する銀行口座が精査され、FIUにその結果報告がなされております。これが可能なのは、関係省庁、監督当局、中央銀行、そして民間との間が良好な関係にあるからであります。そのため、私たちは、そのエネルギーの多くをこうした良好な関係を維持するために振り分けております。

小野

阿部様、先輩業界として、これまでの届出をめぐる紛議や苦情などへの対応につきましていかがでしょうか。

阿部 耕一（全国銀行協会業務部次長）

最初は、1990年に全銀協の中にマネー・ローンダリング問題検討部会というワーキンググループを立ち上げ、大蔵省とも連絡を取って本人確認を励行することからスタートしました。その時一番問題となったのは、そもそもマネー・ローンダリングとは何なのか、概念的には、お金を転々流通させてその出所を分からなくすることなのだが、それがテロの防止とどのような関係あるのか、こうした問題意識を個々の銀行員に持たせることが非常に困難がありました。

マネー・ローンダリング規制としては、本人確認と疑わしい取引の届出という2つの手続がありますが、本人確認についてはお客様の理解が必要あります。銀行員はもとより、銀行協会の職員でも理解し難かったものを、お客様に対し、それがいかに重要であるかをきちんと説明することがうまくいきませんでした。何故いつも取り引きしているのに急に免許証やパスポートを見せなければならぬのかと、そこから入るわけです。それが今から15～6年前の話であります。幸い本人確認法と組織的犯罪処罰法の制定後は、法律上の後ろ盾もあり、お客様への説明もやり易くなつたことは確かであります。やはりこれは円滑な銀行業務にとって逆方向のベクトルと言えます。現在は200万円超（本人確認法施行令の改正で2007年1月から10万円超に引き下げられた）の現金取引や取引先でない客が急に来た場合には本人確認を行いますが、お客様からすれば、マネロンやテロ資金との関係は分かるけれども、自分のどこがテロリストなのか、という気持ちであり、我々としては当然、それを分かった上で理解を求めなければならない、その辺りが一番苦労しているところであります。

また、疑わしい取引の届出については、本人には分からないように所管官庁へ出しておらず、何故届出をしたのかと客から批判を受けたような話は今のところ銀行協会の方には入ってきておりません。ただ、疑わしい取引の届出を含め、マネー・ローンダリングやテロ資金の供与にどうも関係のありそうな客が現れたとして、果たしてその取引を続けてよいのか、という問題はあります。おそらくどう見ても犯罪収益であろうというときには、スッパッと取引を中止し、あるいは送金を受け付けない、預金させないということも可能なのでしょうが、なかなかその判断は難しいわけです。契約の自由だと言っても、何故駄目なのかと聞かれたときに、あなたが疑わしいからだ、と言えるはずもなく、そこは静かに届出を行いながら契約を継続させなければならない難しさが、現場の声として聞こえて来ます。今回の法律では対象枠が不動産鑑定士や弁護士まで拡がるようですが、やはり根本的には様々なお客様がおり、その客がマネロンやテロリスト、テロ資金供与の疑いのないお客様だけではないので、やはり各分野の立場から、この法律の趣旨を十分に踏まえた対応をしていただきたいと思います。

蛇足ですが、現在、銀行とよく似た手続は様々なところで可能になっております。例えば、コンビニエンス・ストアでは、インターネットでの買物代金を送金してくれるというサービスがありますが、そうしたものは今回の法律では対象外となっています。銀行の立場としては、同じ通販の代金を送るのに、一方で免許証を提示させ、他方で何もしないという状況が残るわけでありまして、マネロンやテロ資金対策というのであれば、やはりどの分野にも平等にそれなりの重さを持つものでなければならないのではないかと思っております。

目黒

金融庁においては、直接金融機関に対して、個々の金融機関レベルでも日本あるいは国際レベルでの金融システムにおいても、それが犯罪に利用されることがあってはならないことを認識してもらう努力を地道にやってきております。そのことが個々の金融機関の職員、ひいてはお客様にも認識してもらうことになるものと考えております。それから、制度の信頼性という意味では、届出を受けてからの情報の管理が根幹になると思います。と申しますのは、そもそも届出に係る情報は個人情報であり、かつ疑わしいというだけでまだ犯罪とは決まっていない情報も当然あるため、これが外に漏れると大変な問題になるからであります。

小野

そろそろ今回の新法に関する質問に移りたいと思います。まず、朝日新聞の緒方様から、弁護士を疑わしい取引の届出対象にする際、英国や豪州では反対の議論はなかったか、また、彼らをどう説得したのか、というものであります。

また、行政書士連合会の姫田様から永井様に対しまして、法律専門家が届出義務を履行せず、行政指導も守らなかった場合、弁護士以外には刑事罰が科されるのに対し、弁護士には科されないと報道があるがそれは事実か、という質問も来ております。

さらに、私から弁護士の篠崎先生に対してですが、先ほど永井参事官から弁護士会の自治の問題や守秘義務への配慮などについて説明がありました、その辺を踏まえて、いかがお考えでしょうか。中野目先生にも、この点についてご意見があればお願いいたします。

アトキンス

豪州では現在、弁護士にも1万豪ドル以上の現金が関わる場合のみ報告義務が課せられておりますが、随分前に決まったことでありますので、その時にどんな反対があったのかよく存じておりません。ただ、非常に困難であったとは聞いておりますが、1万豪ドル以上の現金取引には特権は適用されないという点に関しては、おそらく反対はなかったのではないかと思います。弁護士や専門家の問題は非常に大きな問題であり、彼らが特権で保護されることに全く反対ではありません。しかし、我々のシステムにおいて、ルールが遵守されなかった場合に訴追されるかどうかについては、弁護士であったとしても他の専門家と同じ規定が適用されるべきであり、その対応に違いがあるってはならないと思います。

トーマス

英国では弁護士を特別扱いしておりませんし、彼ら自身も自分たちを特別とは考えていないはずです。そして、彼らを規制対象とする際は協議を行っております。そもそも政府が何らかの規制や法律を設ける際は、それによる社会や経済に対する影響の有無や程度について評価が行われます。こうしたチェック・アンド・バランスが働くようになっています。現在、送金に関しては、弁護士であっても規制の対象となっており、報告しなければなりません。これ以外に特に付け加えることはありません。

小野

永井様、弁護士と他の法律実務家との違い、刑事罰の適用の有無についてはいかがでしょうか。

永井

基本的なスキームとしては、対象事業者が必要な措置を怠っていた場合、当該業を所管する主務大臣が是正命令を行い、命令違反に対しては罰則で担保することを考えております。これは、通常の行政命令と同じ形になっていますが、命令に先立ち是正勧告を行うことも現在検討中であります。他方、弁護士については、他の事業者と異なり、現在の法制では主務大臣がないため、弁護士会による懲戒処分による対応、担保を考えているところであります。もちろん、その懲戒処分の中には除名処分もあるわけで、除名処分後も継続すれば刑事罰もあります。いずれにせよ、弁護士については、我が国の法制上、監督省庁がないため、行政庁による監督ではなく、弁護士会による懲戒によって担保するということであります。今回の立法に当たり、行政書士連合会を含め関係業界においては、弁護士と業務が重複する部分もありますので、措置が不公平にならないか強い関心を持っておられるることはよく存じております。その点は、運用面も含めて適切に対処し、結果的に不公平が生じないよう検討したいと考えております。

それから、今回の立法により、警察がFIUになることで、非常に厳しくやられるのではないかと心配されてお

られるのではないかと思いますが、基本的には、届出はそれぞれの所管官庁を通じて行い、是正命令を含む監督上の措置についてもそれぞれの業の主務大臣を通じて行う形になっております。警察庁としては、二重行政となって業界に過度の負担が生じないように、主管官庁とよく連携しながら適切な運用を図ってまいりたいと考えております。

小野

篠崎先生、弁護士問題に関して、警察庁の意見も踏まえていかがでしょうか。

篠崎 芳明（弁護士）

警察庁の考えについては、基本的な枠組みは評価できると思います。しかしそれは、個々の弁護士がいかなる場合に日弁連に対して届け出るかという具体的な基準は、日弁連が中心になって考えていく余地があることが前提になると思います。さらには、日弁連に対する FIU からの是正命令がどのような形になるかがまだ見えていないので、この辺も含めて、これから検討させてもらいたいと思います。

中野目 善則（中央大学法科大学院教授）

まず、日弁連等が主張する守秘義務違反に当たるとする議論は、報告内容のいかんに関わらず、すべてこれは、弁護人と依頼者間の秘密保持義務に違反するというもので、あまりにも大雑把過ぎます。具体的にどういう場合がその違反に当たり、そして当たらないかの区別、切り分けをきちんとしていく必要があるのではないかと思います。

また、今回の法案では、英国とは異なり、弁護士会の自治によるスクリーニングを考えているようですが、弁護士会の自治に委ねられたがために、社会の一員としての、対テロ、対組織暴力との関連で課される責務が過度に緩やかになってしまふことがないよう、弁護士会でも相応の責務を果たしていくことが今後求められるのではないかと思っております。

小野

行政書士や司法書士にも守秘義務があり、実際の法律実務でも業界間で競合関係となる場合もあるわけであります。したがって、制度設計をする場合には、ある業界だけ何もしなくてもよいという形にしてしまうと、他の業界との関係でバランスを欠くことになると思われます。先ほどお話をあったコンビニと銀行とが送金を巡り競合関係にあるかどうかは議論があるところだと思いますが、少なくとも法律実務を担当している業界同士のバランスはきちんと考えないと、法の下の平等という実質的問題に陥るかねないと思われます。したがって、自治の問題も結構ですが、そうした業界間のバランスということも踏まえた調整を是非ともお願したいと思います。

それから、トーマス様に質問ですが、英国の FIU では 200 名ものスタッフが勤務されているそうですが、その中には弁護士等の法律専門家の方もおられるのではないかと思います。その方達はどのような面で活躍されているのでしょうか。

トーマス

これまで 2 人の事務弁護士が、それぞれ違った時期であります、FIU で活躍しております。彼らは、ハイ・ストリートにある法律事務所で刑事事件や民事紛争を担当していました。そうした彼らの広範にわたる刑事や民事に関する経験を生かしてもらうべく、FIU に参画してもらったわけであります。

小野

今後の取組みとしては、業界側と政府側とがどのように協力していくかが大変重要な問題としてあると思います。そこで、現状での金融庁や銀行業界における努力や今後の方針等があればお聞かせ願いたいと思います。例えば、行員への教育やお客様の理解を得るための活動のほか、問題の客との取引契約の打ち切りの判断、それに対

する免責の問題等も含めて、阿部様いかがでしょうか。

阿部

先ほども述べましたが、教育や意識の向上は、言うは易しで、なかなか大変なことであります。まず、銀行員に対しては、イラスト入りのマネー・ローンダリングのハンドブックを作っております。法律の条文を渡して、読んでおけ、では誰も理解しませんので、イラストを入れ、よりかみ砕いた言葉で、店頭のテラーから管理職まで使えるものを作っております。これは結構人気があり、30万部ほど売れております。結局、こうした分かりやすく、理解しやすい媒体を私どもが作り、まず、銀行に配布します。各銀行は、これを基に行員に対する研修やセミナーを行い、さらに、これでは物足りないとして独自のハンドブックを作ってやっている銀行もあります。こうしたことを繰り返し毎年やることにより、その教育の効果として、少しずつ行員の認識が高まってきているというのが今日の状況であります。一方、お客様との関係はまだ難しく、ポスターやちらしを配って一生懸命に説明しておりますが、とにかく送金してくれ、預けたい、というお客様に、実はマネー・ローンダリングの問題があります、と言ってもなかなか浸透しないわけで、今でもどこの金融機関も苦労しています。けれども、これを全くやめてしまえば、金融機関としてマネロン対策は、もうこれ以上、進歩がないどころか意識もしなくなり、結局、何も努力していなかったことになってしまいますので、少なくとも国内では今後もそういう体制を取って、こうした努力を続けていきたいと考えております。

もう1つの取引継続の問題は非常に難しいので、金融庁から説明いただいた方がよいかと思います。ただ、取引を継続するか否かは、各銀行が状況に応じて判断しているところですが、いくら民法で契約自由の原則があるといつても、いきなり取引を断るのは難しいわけです。ただ、場合によっては、「大変申し訳ありませんが、諸般の事情により取引を中止させていただきます」と言うこともあります。一般に銀行側のアクションで口座を凍結する場合としては、休眠口座で何年も資金の動きがない場合や、その口座が不正取引に利用されている、あるいはその可能性のある場合があります。

目黒

金融庁でも全国に職員を派遣し、地方の金融機関を対象に研修を行っておりますが、マネー・ローンダリングという地方経済にとってはあまりなじみがない事柄について説明し、理解を得ることはなかなか大変です。それでも、ある程度具体的な例を挙げて悪用の手口について話をすれば、その重要性が分かってもらえると思ってやっています。金融庁では、業態別に、疑わしい取引等の類型を挙げた参考事例を作成し、各金融機関が個々の判断で届出できるようにしております。マネー・ローンダリングの手口は技術革新と共に日々新しくなっておりますので、警察庁をはじめ捜査機関の協力も得てフィードバックしてもらい、より理解を得るために効果的な情報があれば、できるだけ伝えていくことが大切であります。FIU 移管後の警察庁でも、そうしていただければ、届出対象業者の意識も一層高まるのではないかと思っております。

小野

フィードバックは情報の共有や相互認識からも大変重要な論点であろうかと思います。

先ほどトーマス様から、将来的にはデータ・マッチングを行いたいとの話がありましたが、そのためには、個人情報の保護や行政データの目的外使用など乗り越えなければならない難しい問題があると思われます。その辺については、どのように考えていらっしゃるのでしょうか。

トーマス

おそらく法律が必要となりますが、それは日本ほど難しい問題にはならないと思います。SOCA に関する法律は、プライバシーに関する法律よりも優先されるわけではありませんが、国内における害悪の発生を防止するこ

とが書かれていますので、その必要性をきちんと説明できれば、情報交換を促進することに法律的な障害は全くないと思います。そして、それは実際にも非常に有益なものであります。英国には非常に多くの金融機関があるため、大量の情報をすべて共有することはできません。そこで、我々がアプローチできない企業が狙われないように、取り残される企業がないように情報を活用する必要があるわけですが、それはまた別の意味では、彼らの競争の優位性やマーケティング・コストなどにも関わってくる問題でもあります。したがって、その企業の安全や健全性の問題だけでなく、こうしたもっと別の問題も検討していく必要があります。なお、英国にはデータ保護法（Data Protection Act 1998）があり、情報コミッショナー（the Information Commissioner）といった機関（官民双方を監督する独立した第三者機関）も設けられています。

小野

それでは最後に、皆様方にこれまでの議論を踏まえまして、それぞれのお立場からもう少しご説明、ご意見をいただきたいと思います。まず、目黒様には、金融庁の立場から今回の制度改定について、また、英国と豪州のお二人には、これまでの日本の制度改定をめぐる議論を聞かれて、何かアドバイスがあれば、そして、中野目先生には、研究者の立場からご意見等をいただければと思います。

目黒

金融庁としましては、法改正を来年の通常国会に控え、FIU 移管の準備がある一方で、通常業務も肅々とこなさなければならない多忙な状況にあります。まず、それをこなすことが第一の課題であります。2 つ目は、実際の移管に伴い業務の中断がないよう、受け入れ先の警察庁との間で緊密に連絡を取り合っていきたいと思っております。それから、移管後も金融庁では、引き続き、金融機関からの届出を受けるとともに、本人確認や疑わしい取引の届出などの義務がきちんと履行されているかを検査監督していくことになります。最後に、先程、諸外国の FIU の陣容との比較がありましたが、現在の FIU はその業務の増加にもかかわらず、比較的小さな組織に留まっております。警察庁に移管後は、まず、その陣容を諸外国並みに大きくし、その利点を生かしてより効果的な情報の分析を行い、政府全体のために頑張っていただきたいと思っております。

阿部

マネロン対策は確かに大変ですが、これはもはや国際問題であり世界の流れであります。これまで我々は、金融庁の FIU その他の部署と情報交換を行い、信頼関係を築いてきました。それは、新しい法律となって最終的な管轄が警察庁となっても変わりはないと思います。つまり、これまで同様、監督官庁との相互の信頼関係をしっかりと結び、日々コンタクトを取りながら共通の目的のために官と民が一丸となって努力していくわけであります。特に日本の場合は FIU の人員も少なく、現在、銀行業界を担当しているのは 1 人しかいません。こんなことは世界的にも例がないと思います。だから、こういう状況をよく認識して、少しでも国際協調の立場で平たくを合わせ、マンパワーの面でも実質的な面でも遅れないように、しっかりと世界に付いていかなければならぬと思っております。

篠崎

日本では現在、企業のコンプライアンス、つまり、財務報告の健全性や透明性あるいは正確性ということがよく言われておますが、日本独特の側面として企業と反社会的勢力との結託があります。例えば、東京都心の土地の値上がりに乗じて、反社会的勢力が、その存在が明らかにならないように匿名組合や SPC（特定目的会社）等の特殊な技術を使って大きな利益を得、資金を増殖させております。そこには当然、弁護士や会計士がコンサルタントとして関わってきているわけで、そういう意味から言っても、この制度は、日本の経済社会を健全化するために非常に重要なものであり、弁護士がむしろ積極的に取り組むべきことではないかと考えております。

トーマス

UKFIU（英国特定資金情報部）の長に任じられたときに、上司である局長、SOCAの長から次のように言われました。あなたは今、UKFIUを指揮する立場にあるが、それは良いニュースでもあり、悪いニュースでもある。つまり、仕事量は格段に増え、その内容は挑戦的で難しい。また、様々なフォーラムやセミナーも出なければいけない。しかし、我々がここに、こうして集まっているのは、これを機能させたいと思うからであると。

アトキンス

私が最後に強調しておきたいのは、協力の大切さであります。民間部門と政府部門との協力だけではなく、国際協力も重要であります。例えば、今回のようなセミナーは我々も開催しておりますが、こうした場では、何がうまく機能し、あるいはしないかについて知見を深めることができます。そして、エグモント・グループ（各国のFIU間の非公式な国際グループ）やAPG、あるいは2か国間という仕組みでも互いに助け合うこともできます。

中野目

社会の安全は皆の協力がなければ確保できません。中でも弁護士は皆が安心して暮らせる社会の実現に向けてリーダーシップを取るべき立場にあると思われます。にもかかわらず、守秘義務の議論を過度に拡張して、国際社会や国内で官民を挙げてマネロン対策の努力が重ねられているときに、ひとり弁護士だけ、その規律が全く及ばないとして穴を開けてしまい、結局そこが組織犯罪やテロリストによって狙われる事態を招くようなことは決してあってはならないことであります。確かにコンフィデンシャルティ（機密性）等は重要なことであります、その限界を超えた議論がされることがないよう、それを支える理論構成がどこにあるかを十分に考えた議論をする必要があるのではないかと思います。

永井

まず、銀行協会と金融庁に対しまして、この届出制度をここまでしっかりと運用に持ってこられた努力に敬意を表したいと思います。そして、先ほど来、お話を伺い、我が国の社会の安全、経済社会を守るために、これまでの努力も踏まえて、マネー・ローンダリング対策をさらに拡げていく必要があることを再認識いたしました。また、今回新たに対象となる業種に関しては、今後、法の施行までにやるべきことがたくさんあります。例えば、それぞれの業態に応じた、どういう場合に届出を行うべきかのガイドラインを作つてお示しし、その内容を会員の方々に周知していただきかなくてはなりません。それから、国民に対する広報や協力依頼も必要となります、それは業界と政府とが協力してやっていかなければならぬと考えております。今後とも各業界、各国民の理解を得ながら、我が国の安全と社会を守るために、この制度を本当に実効のあるものとしていきたいと思っております。

小野

今後、新たな法的枠組みができ、それが的確かつスムーズに運用されることにより、日本がテロリストや犯罪集団に甘い国だと言われないようになることがまず肝要だと思います。そのために事業者の方々に協力をいただき、負担を求めるわけでありますが、それが過度の負担にならないように、また、事後のトラブル等が生じないように体制を構築し、運用していくことが大切ではないかと思っております。その意味では、法の制定及びその後の運用においては情報の共有と連携・協力が非常に大切であり、その点を是非ともお願ひしたいと思います。

第4章

＜警察政策フォーラム＞ 警察における国際協力の推進

<警察政策フォーラム>

警察における国際協力の推進

警察政策学会・警察政策研究センター

はじめに

警察政策研究センターでは、(財)警察大学校学友会と共に、平成18年11月29日(水)、東京都港区の政策研究大学院大学において、警察政策フォーラム「警察における国際協力の推進」を開催した。

情報通信技術の革命的な進歩や国際的な輸送ネットワークの発展により、四方を海に囲まれた我が国においても、社会の国際化は急速に進展しており、そのことによる恩恵もさることながら、負の側面に目を向けると、犯罪の国際化が進むとともに、国際テロの脅威も現実のものとなっていると言える。すなわち、グローバル化した現代社会にあって国内の治安を確保するためには、自国内における犯罪の取締りを強化するだけではなく、いわば犯罪の輸出元となっている諸外国との協力を強化する必要性がますます高まっている。また、個別の犯罪に関する連携・協力だけでなく、民主的な警察組織を有する我が国が、発展途上国に対して様々な技術協力をを行いその犯罪の捜査能力等を向上させることは、国際社会の一員としての義務でもあり、そのことは、長期的には結局、我が国の治安の確保にもつながるものである。そこで、警察庁は、平成17年9月に「国際協力推進要綱」を制定して、警察における国際協力の基本方針を明らかにし国際協力活動を推進しているが、人材の確保など、その着実な実施に向けては課題も多い。

そこで、今回のフォーラムでは、フランス国家警察国際技術協力部長のジャン＝クリスチャン・カーディ氏を招き、同部の国際的な警察協力について講演していただいたほか、政策研究大学院大学助教授の河野毅氏からは、「警察協力を通じて見る日本と東南アジア関係」と題し、警察分野の国際協力の意義やインドネシアにおける日本の警察協力活動について講演していただいた。更に午後には、以下の4名の専門家にも発表をしていただいた後、小野正博警察政策研究センター所長(当時)のコーディネートの下、基調講演者とともにパネルディスカッションを開催し、今後の我が国警察分野の国際協力のあり方について議論していただいた。

<パネリスト>

岡崎有二(国際協力機構社会開発部長)

真田正明(朝日新聞東京本社編集局外報部部長代理)

山崎裕人(警察庁警備局外事情報部長)

竹内直人(警察庁長官官房国際課長) ……いずれも肩書は当時

今回のフォーラムには、警察関係者、研究者等約140名が出席した。また、翌11月30日(木)には、大阪外国语大学大学院通訳翻訳学専修コースとも共催で、大阪大学中之島センター(大阪市)で「警察政策研究会」が開催された。同研究会では、両基調講演者の講演に引き続いで、津田守大阪外国语大学主任教授の司会によるミニパネルも開かれ、約80人の参加があった。

※ 河野毅氏の講演は、警察学論集第58巻第11号(「日本の警察協力の現状と展望」特集号)の同氏の論文「インドネシア国家警察改革の必要性と日本警察による改革支援のあり方について」の一部をベースとしている。

警察分野の国際協力～フランスの取組み～

フランス国家警察国際技術協力部長

ジャン＝クリスチャン・カーディ

＜編集＞警察政策研究センター教授

黒川浩一

ジャン＝クリスチャン・カーディ (Jean Christian CADY)

パリ大学法学部卒。1970年国民教育省入省。在イラン大使館商務担当参事官、オート＝アルプ県知事、アベロン県知事等を経て、1999年から国連東チモール暫定行政機構（UNTAET）事務総長副特別代表。さらに2001年から国連コソボ暫定行政機構（UNMIK）事務総長副特別代表を務め、2005年から現職。

1 フランス国家警察国際技術協力部の発展の歴史

今回、警察大学校警察政策研究センターが主催されるこのフォーラムに参加させていただき、発表の機会をいただいたことに感謝いたします。

近年、国際的な警察協力が活発になってきましたが、それには三つの要因があると思います。その第1は、言うまでもなく、国際的な犯罪が増加していることです。麻薬売買、武器の密売、売春や不法移民に関連した人身売買、贈収賄、経済的な犯罪など、ほとんどすべての犯罪が国際的なものとなっていると言っても過言ではありません。犯罪ネットワークに国境はないのです。第2の要因は、近年、国際的なテロ活動が激化していることです。いまやテロの標的にならない国ではなく、中には、テロの発生源や中継点でありながら、テロの標的になっている国もあります。そして3番目のポイントは、新興諸国が必要な制度を確立して法治国家となるのを支援する目的で各国が共同で創設した組織による国際協力が活発になってきていることが挙げられます。国連や、最近ではEUによる平和維持活動において、あるいは欧州安全保障・協力機構（OSCE）の活動において、警察分野は重要な意味を持っています。というのも、安全が保障され、民主的な秩序が構築されなければ、政治的にも経済的にも安定した国を築くことは不可能だからです。

こうした背景を踏まえて、フランスの国家警察国際技術協力部（SCTIP）についてお話をさせていただきます。SCTIPは、フランスにおける警察の国際協力の中核をなしており、司法警察中央局、国境警察中央局、研修局、国土監視局（DST）といったフランス警察各局の国際部門の取りまとめをする組織です。さらに、フランス国内のさまざまな警察組織と各国の警察組織との間の連絡調整拠点としても機能しています。SCTIPは、現在、日本も含め世界98カ国に設置され、その活動範囲は138カ国に及んでいます。地理的に見て非常に広範です。

では、そのルーツはどんなものでしょうか。SCTIPは、第二次世界大戦後アフリカの旧フランス植民地が独立する際、これらの国が法治国家体制を樹立し、国際的な規範に見合った警察組織を設立、運営するのを旧宗主国として支援するために、1961年に創設されました。現地当局が警察を創設し、設備を整え、立派な警察官を育成するのを支援するために、フランスは警察幹部を現地当局に派遣しました。独立に伴う様々な政治的対立などの緊迫した状況の中で、フランス警察の幹部は、これら新興諸国の警察を運営面でサポートし、警察官、警察幹部の育成を目的とする現地の警察学校を設立するなどしました。

旧フランス植民地であるアフリカ各国との協力活動を調整するために、1961年にフランス内務省の中に設立された SCTIP は、まず、カメルーンとモーリタニアに最初の海外支部を開設し、翌年以降、他のアフリカ諸国にも続々と支部が開設され、アフリカのフランス語圏全体をカバーするようになりました。当初、これらの支部の活動は、当時まだ独自に警察機構の体制を整備する手段を有していなかった現地の警察機構の一部として代替的に機能していました。しかし、各国が力を付けるにしたがい、活動の性格は徐々に変化し、各国の警察との新たな協力関係が樹立されていったのです。具体的には、それは、研修活動や専門知識の移転に特に重点を置く形で進められることになりました。現地当局が独自の警察機構を組織・運営する能力を備え、人材を確保した今日では、協力は、もはや現地の警察当局の機能を代替することではなくなりました。

さて、当初はアフリカの諸国を支援することを目的としていた SCTIP でしたが、アフリカのフランス語圏各国における警察の体制の整備が進むと、1975年以降、SCTIP はその目的と活動範囲を拡大し、徐々に他の地域にも拠点を築いていきました。例えば、1982年にはサウジアラビア、ラテンアメリカでは1976年にエクアドル、84年にボリビア、86年にメキシコ、90年にコロンビアとベネズエラ、91年にブラジルに拠点を築いています。更にその後、アジアにも進出しました。1991年にパキスタン、92年にカンボジア、シンガポール、フィリピン、そして93年には日本の大連館にも代表部が設立されました。最近では、2000年に中国、2002年に韓国にも人を派遣するようになりました。また捜査協力の確保という観点からヨーロッパ各国にも進出し、さらには米国、カナダといった北米、そしてソビエト連邦崩壊後は東欧や中央アジアにもその拠点を拡大していったのです。

その結果、SCTIP は現在、各国の大連館内に設置された代表部と、不法移民や麻薬売買に関する特任連絡調整官を配置した支部による世界的なネットワークを持つこととなりました。こうした代表部や支部は、世界各地に設置されています。まとめますと、サハラ砂漠以南のアフリカには 20 の代表部と 2 つの支部、北アフリカと中東には 12 の代表部、南北アメリカには 15 の代表部と 1 つの支部、アジアには 16 の代表部、ヨーロッパには 31 の代表部があります。

2 SCTIPの活動

ではなぜ SCTIP は、このように各国に進出しているのでしょうか。フランスはどのような目的で数多くの国々に代表部を設けているのでしょうか。これには主に二つの理由があります。第1は、グッドガバナンス及び法治国家体制の促進です。これはフランスの外交政策の根本をなす政策です。民主主義の規範が尊重され、市民に基本的自由が保障され、その尊厳が守られる国をパートナーとして持つことは、フランスのみならず、すべての民主国家にとって重要なことです。できるだけ多くの国で、人権と自由を尊重しながら公共の安全と秩序を守る警察が保持されることは、フランスのみならず、多くの国にとって恒久的な目標と言えましょう。

フランスは、植民地支配をしていたという歴史的な背景から、フランスとつながりを有する発展途上諸国に対して特に大きな責任を担っていると考えています。それゆえフランスは、新興諸国の警察組織が、国際的に認められた規範に基づく警察倫理を尊重しながら技術的能力を高めることができるよう支援しています。また、東欧諸国においては、こうした活動が、アフリカ諸国とは異なる背景の中で、それらの国々に対する支援とは別の目的によって続けられました。すなわち、東欧においては、新たな国における警察組織の基盤を作るという観点ではなく、共産主義に基づいて組織されていた東欧諸国の警察機構をその束縛から解放するという目的があったのです。

さて、ここ数年来顕著になっている国際的な警察協力の重要な活動の一つは、国連や EU によって組織された国際警察の任務に参加することです。SCTIP は、国連ハイチ安定化ミッション (MINUSTAH) や、国連コンゴ民主共和国ミッション (MONUC) といった国際的活動に参加する警察官を選考する任務を課されました。国家組織が十分に確立されておらず、内戦や外国との戦争で崩壊した国の機能低下に歯止めをかけ、再び国家としての機能を果たせるようにすることは極めて重要なことです。国際社会は、国家機能が低下している国に代わって、新たな出発の条件を整えるために介入する必要があります。私自身も 1999～2001 年に東ティモール、2001～2005 年にはコソボにおいて、国連のこの種の活動に参加しました。

これまで、警察分野の国際協力が相手国にとていかに重要であるか、という視点からお話しをしてきましたが、ご承知の通り、国際協力は、ただ相手国ためだけに実施するわけではありません。実施国にとってもメリットがあることなのです。すなわち、国際協力のもう一つの目的は、国際的な犯罪活動や移民の流入に対するフランスの安全保障・治安の確保です。まず犯罪活動に対する安全保障についてお話ししましょう。簡単な例ですが、フランス人の犯罪者が外国でかくまわれるといったことがあってはなりません。また、外国に拠点を置きながらフランスで活動している犯罪組織については、フランス国内における活動を取り締まるだけでなく、拠点国において、組織自体を壊滅させる必要があります。この種の問題に対しては、国際刑事警察機構 (インターポール : ICPO) のように多国間で結成された組織を介した警察協力も存在しており、それはそれでたしかに有効ですが、これと並行して 2 国間の警察同士の対話があれば、さらにその効果を高めることができます。2 国間に連絡調整官や警察担当官制度が導入されれば、警察の協力関係をより有効に発展させることができます。

移民の流入に対する安全保障も重要です。フランスは、過去のいかなる時代にも、合法、非合法を問わず移民が流入を希望する国でした。日本もそうかも知れませんが、我々の目標は、合法的な移民、すなわち正式な労働契約を交わした労働者や留学のためにフランスにやってくる外国人を受け入れながら、同時に非合法の移民のフランス領土への侵入を阻止することです。各国における SCTIP の代表部は、フランスの領事館に情報を提供し、偽造パスポートや偽造ビザを見破る手助けをし、また現地の警察組織や移民管轄当局と協力しながら、移民の流入を制御するという重要な役割を果たしています。

また、犯罪対策、非合法移民対策については、警察機関間の協定に従って外国に SCTIP の代表部を設置することもあります。こうした相互協定によって、例えば我々は米国のマイアミにある麻薬取締局 (DEA) に連絡調整官を派遣していますし、アメリカ連邦捜査局 (FBI) は、フランスの司法警察に連絡調整官を派遣しています。ドイツ連邦警察やイギリスの警察とも同様の取決めを結んでおり、こうしたさまざまな国とのチームとの協調は、警察協力や犯罪関連情報の交換においてきわめて有効に機能します。もちろん、協力協定を結ばなくても十分な警察協力が確保されている国もあります。重要なことは、形式ではなく、犯罪に対してフランスと協力して戦おうとする各国の意志です。他の分野と同じく、警察分野においても、共通の意志が存在しなければ協力関係はうまくいきません。

また、SCTIP の体制は硬直的なものではありません。フランス内務省は、毎年、外務省と協議し、日々変貌する世界の中で変化する警察協力のニーズに応じて、またその国との協力関係の具体的な成果に応じて、体制の見直しを行っています。その結果、代表部が廃止されたり、逆に強化の決定が下されたりすることもあります。予算上の理由もあり、一部の例外を除き、われわれはもはや SCTIP を地理的に拡大する必要はないと考えています。それよりもむしろ、テロや麻薬売買、不法移民といった優先課題にこれまで以上に積極的に取り組んでいくために、特定のいくつかの国との協力関係を強化していきたいと考えています。

3 各国に派遣されているSCTIPの警察官

では、フランスから海外に派遣されている人間について御説明しましょう。その数はささやかなものであり、現在、各国のSCTIPの代表部には、警察官209人と憲兵隊将校24人の合計233人が派遣されています。これに関して、フランスには歴史的な理由により警察組織が2つあることを説明しておきます。国家警察は文民警察であり、主に都市部の治安をつかさどり、一方、軍人である憲兵隊は特に地方の秩序維持に当たっています。上記の人員に加えて、現地の外交施設の安全を守る警察官や憲兵150人からなる大使館警護員がいます。SCTIPは、外務省に代わってこうした大使館警護員を採用し、彼らを教育しています。このようにフランスから派遣された職員に加えて、SCTIPは142人を現地採用しています。運転手、通訳、秘書などです。

このうち、国内安全保障担当官(ASI)は外交官の身分を有しています。1人で任務を遂行する場合もありますが、より重要な地位にある者は、副官や技術助手、また移民問題専門、麻薬対策問題専門、テロ関係専門の連絡調整官の補佐の下に任務を遂行します。なお、国内安全保障担当官とその協力者は、犯罪活動の情報収集を除いて、諜報活動には関与しません。

警察官の外国派遣期間は4年で、憲兵は3年です。この期間は、外国への人材派遣の初期投資を回収するに十分な期間、そして警察官や憲兵が良好な条件で本来の業務に戻りフランスの現状に適応するために長過ぎない期間という点を考慮して決定されたものです。たしかに、派遣される警察官や憲兵にとって国際協力はそれぞれに与えられた、果たすべき任務ではありますが、同時に彼らのキャリアにとってプラスになるものでなければなりません。我々が外国に派遣する警察官は、外交官になることを意図しているわけではありません。経験を積み、職業価値を高めて、フランスに戻ってくる必要があるのです。とはいえ、こうした警察官の中には、海外で十数年間の滞在をして、専門家となった人たちもいます。つまり国際協力を主な任務とする警察官も存在しているのです。こうした専門家の言語能力には特筆すべきものがあります。現地の言語を話すということはもちろん非常に重要なことです。それによって現地の人達とのコミュニケーションがスムーズになり、人々との接触も楽になります。

それでは国内安全保障担当官について詳しくお話ししましょう。彼らは主に二つの使命を負っています。一つは大使に助言を与える役割、もう一つは現地の警察当局と交渉するという役割です。まず大使への助言ですが、ASIは、駐在国におけるフランス人及びフランスの利益に及ぼすリスクを評価します。またその国が直面する自然災害、産業及び技術的なリスクも調査します。さらに現地の犯罪、大規模な不正取引、テロ等についても分析し、その外交通信を作成します。また司法分野においては、駐在国の刑法や刑事訴訟法、外国人の滞在に関する規制、テロ対策に関する法律、麻薬や資金洗浄取締りに関する法律などの改正や変更、国際協定の採択、署名状況等についても注釈を付けて本国に報告します。

ASIは、多国間にまたがる犯罪事例に関する知識の拡大に貢献し、外国を拠点としてフランス領土内で犯罪行為を行う組織の取締りにも貢献しています。こうした任務を十分に果たすためには、警察官としての能力に加えて、分析・統括の能力や人間関係を構築する能力が必要となります。ASIは、何よりも犯罪活動に関する情報、フランスの司法当局が活用できる質の高い情報を集める責任を担っているのです。したがって、ASIの活動によって捜査が開始され、進展し、あるいは終結した場合に、ASIの役割は十分に果たされたといえます。具体的には、車両や電話番号の特定といったことも含め、フランス警察からの要望に応えます。またフランスで逮捕された人物の前科について現地当局から情報を得ることもその任務の一つです。もちろんこうした情報交換は双方向

のものでなければなりません。ASI は、在外フランス人に犯罪行為があった場合には、現地の警察や司法当局に情報を提供しなければなりません。

4 国際協力の具体的な事例

では、われわれの活動について具体的な例を挙げてみたいと思います。本国に地理的に近いところで言うと、まず麻薬取締りに関してモロッコ当局と協力しています。モロッコ当局との取決めに従って、2004 年からタンジール（タンジェ）に麻薬取締りのための連絡調整官を置いています。タンジールは、ヨーロッパとアフリカを分けるジブラルタル海峡に面した交通の要衝であり、さまざまな合法的な交易だけでなく、麻薬売買も盛んなところなのです。フランスで消費されるマリファナの 80%がモロッコ由来のものであり、モロッコの刑務所にはフランス人犯罪者が数多く収容されていますが、その 4 分の 3 が麻薬売買に関係した犯罪者です。タンジールの連絡調整官にはモロッコ在住のフランス人の逮捕事例が逐一報告されるため、彼はモロッコにおける捜査状況を精査し、その中でフランスが利用できる情報を得ることができます。これらの情報は、麻薬売買組織、中でもフランス側組織の取締りや壊滅に役立ち、大きな成果を上げています。結果、モロッコからフランスに密輸される麻薬の取引は近年、大幅に減少しています。

2 つ目の例ですが、これは厳密に言うと警察の領域ではありません。2004 年末に東南アジアで起こった津波災害に關し、特に甚大な被害を被った地域にフランスは大使館の支部を設置したのですが、この指揮が現地の ASI に任されました。ASI はフランス内務省を代表して、フランスからの行方不明者捜索隊や救助隊、技術・科学警察の専門家たちを迎えて入れ、ロジスティクスの支援を担当しました。また、さまざまな国が救助活動に参加したので、各国との調整も ASI が担当しました。ASI は、現地の行政当局や安全保障に関する責任部署を熟知しており、平素から良好な関係を結んでいたために、厳しい状況の中でも、担当者との連絡がきわめて円滑に進みました。特に、復興支援、援助物資の搬送等のためのニーズが高まって交通手段の不足がみられる中で、スムーズに交通手段を確保することができました。例えば、インドネシアのジャカルタでの活動においては、フランスの NGO 「国境なき消防団」をスマトラ島のアチェ地区のムラボーへ迅速に派遣することができました。タイにも同様です。さらに、津波の被害状況をまとめる作業にも貢献することができました。

第 3 の例ですが、日本との警察協力です。1985 年 10 月、クロード・モネの有名な絵画「印象・日の出」を含む名画 9 点がパリのマルモッタン美術館から盗まれました。この絵は、印象派の誕生のきっかけをつくったということで、フランスのみならず、世界の絵画史上きわめて重要と位置付けられているのですが、これが盗まれたのです。翌 1986 年には捜査の目が日本に向けられ、何度もフランスから捜査員が日本に派遣されました。日本の警察当局からの支援は決定的に重要なものになり、その協力のおかげで、盗難を仕組んだコルシカの犯罪組織と絵画を入手しようとした日本のマフィアの間の関係が明らかになったのです。コルシカの犯罪組織が日本のマフィアに絵画を売ろうとしていたのです。こうした日本の警察からの情報に基づいて、1990 年 12 月、この絵画は日本ではなくコルシカ島で発見されました。「印象・日の出」は、再びマルモッタン美術館に展示されていますが、警備は以前よりも厳重になっています。

第 4 の例ですが、最近のテロ対策にかかわる日本警察との実際的な協力の事例です。フランス司法省から日本に対して、国際共助の依頼がなされました。これに関連し、2005 年と 2006 年に、対テロ専門のフランスのブリュギエール判事が、特に危険なテロ組織の構成員が一時的に日本に逃亡した件で来日しました。ブリュギエール

判事は、日本とフランスの司法制度の違いにもかかわらず、この任務が効果的に遂行され成功したことを本国に報告することができました1)。

日仏間の技術的協力は、それぞれが有するさまざまな経験の交換という形に発展しています。少年犯罪、文化財の不正取引、麻薬売買、サイバー犯罪、そして市民の安全といったテーマにも両国の協力が広がってきてています。在パリの日本大使館にも警察庁出身の外交官が常駐してくれており、我々の協力関係は極めて強固なものとなっています。

5 警察分野の国際協力の課題

国際的な犯罪の増加に伴い、国際的な警察協力が組織化され、強化される傾向にあります。そして、こうしたネットワークは、自國のみならず国際社会の安全を脅かす、多国間にまたがる人身売買、不法移民、麻薬売買といった犯罪の取締りに貢献しています。フランスに関して言えば、SCTIP が各大陸に派遣している ASI や連絡調整官のネットワーク、相手国の治安当局と結んだ特別な関係によって国際協力に多大な貢献をしていることはこれまでお話ししたとおりです。

SCTIP は、多国間の警察協力にも参加していますが、組織的犯罪との戦い、テロとの戦いにおいて、二国間の協力関係が最も重要であることは変わりありません。インテラポール、ユーロポール、更には、2005 年に設立された欧州域外国境管理局（FRONTEX）という不法移民に関する情報を集中的に収集する機関もありますが、こうした多国間機関の役割は、加盟国に必要な情報を提供し、加盟国が脅威をもたらす人物に関する情報を自由に利用できるようにすることです。もちろん、こうした情報は、容易にアクセスでき、常に更新された新しいものでなければならず、そのためには、加盟各国の強力な意思と努力が必要となります。このように、警察分野の国際協力に関する体制は整っては来ましたが、それでもやはり問題が残されています。最後に、いくつか実際的な問題点・課題について考察したいと思います。

第 1 の問題点は、警察の組織・機構が国によって異なるということです。フランスのように中央集権的な機構を持つ国はむしろ少なく、多くの国では、イギリスやアメリカの例にも見られますが、警察の権限は中央の組織が調整することなく、地方のレベルで行使されています。

また、いくつかの国では、刑事事件を扱う警察は司法省の管轄下に、そして国境警備は移民局の管轄下にあり、内務省の権限は治安問題一般に限られています。あるいは内務省が権限をまったく持っていないという場合もあります。こういった問題が地方のみに完全に任されてしまっている国もあり、場合によっては国際的な交渉の相手方が複数に及ぶこともあります。しかし、地方分権的な警察組織を有する国においても、テロや麻薬、人身売買に効果的に対応できるよう、警察の活動を調整する中央的な機関が創設される傾向が強まっています。具体的な例を挙げますと、アメリカでは近年、麻薬取締局（DEA）、国土安全保障省（DHS）が設立されましたし、イギリスでは、2006 年 5 月に重大組織犯罪対策庁（SOCA）が設立され、犯罪取締りの関係各局を統合しました。

第 2 の問題点は、第 1 と関連しますが、関係者が多岐にわたることです。これはフランスに関しても言えることです。フランスでは国家警察総局の下に、4 つの部局があります。司法警察、国境警察、国土監視局、そして研修局です。これらはそれぞれに国際的な活動を行っているほか、憲兵隊にも国際協力局があり、海外に派遣されている憲兵が数多くおります。また、外務省の安全保障局の中にも警察協力を担当する部署があり、特に国際機関や各国との協力という観点から国際協力の問題を扱っています。加えて、外務省に属する大使は組織的な犯

罪を取り締まるという責任も負っています。

第3の問題点は、人材の確保です。外国での任務を進んで引き受ける警察官を見つけるのは容易なことではありません。私は、海外への警察官の派遣に関し、部下に命令するのではなく、外国に行ってもらえないかと依頼をしています。これに対しては、もちろんノーと答えることもできます。依頼に応じなかったからといって警察官としてのキャリアが台無しになることはありません。フランスに家族がいるですとか、あるいはほかにも国内にとどまりたい理由はたくさんあるわけですから、私も命令することはできないし、拒否しても十分輝かしいキャリアを歩むことは可能です。また、人材の確保・育成に関してですが、国際感覚の習得というのは警察学校における重要な必修科目ではありません。フランス人が外国語が苦手なことはよく知られていますが、それは警察官も例外ではありません。言語の問題が国際協力の場面でハンディキャップになることもあります。

しかし、こうしたさまざまな問題があるとはいえ、我々はそれを克服しつつ、国際的な警察協力をますます効果的に展開し、国際的な犯罪やテロの拡大に対処していると言えるでしょう。フランスの国家警察国際技術協力部は、外国の警察との協力関係を一層緊密なものにしながら、国際社会での警察協力活動に貢献しておりますし、今後もこれを続けていく考えであります。

私は今回の日本滞在で多くの方と意見交換をする機会に恵まれ、いかに両国の警察協力が緊密かを実感することができました。これまで築き上げた日本警察とフランス警察の関係は非常に緊密なものです。現在の日本のASIはダニエル・コンダミナス氏ですが、日本の皆様との会話では、前任者の名前もよく耳にし、両国の協力の歴史がいかにしっかりとしたもので、長年にわたっているものかを実感しました。我々は、今回のフォーラムを機に、両国の警察協力をより強固にし、国際犯罪組織、テロ組織に立ち向かって行かねばなりませんし、それができると確信しております。

今日はお招きをいただき、また、多くの皆様に御静聴いただき、ありがとうございました。

編注 1) ジャン=ルイ・ブリュギエール氏の 2005 年 5 月の講演「イスラム・テロの脅威：テロ対策におけるフランスのアプローチ」については、警察学論集第 59 卷第 3 号及び警察政策研究第 10 号の警察政策研究会報告「イスラム社会とフランスのテロ対策」に掲載されている。

警察協力を通じて見える日本と東南アジア関係

政策研究大学院大学助教授

河野毅

はじめに

警察という仕事は、割に合わない仕事である気がします。事件が起これば、なぜ防げなかつたかと叱られ、事件がなければそれは当然だと言われ褒められることはない。例えば、もしこの六本木でテロなど起きたら、なぜ日本の警察はこのテロを防げなかつたのか、怠慢だったのではないか、と批判されるでしょう。その一方、平和な六本木は警察のいい仕事の結果だとは誰も言わないし、もしテロ計画を事前に察知して、テロの実行を事前に防いだとしても、その内容は国民には自慢できないし、内輪でひっそりと労をねぎらうというのが警察の世界でしょう。

冗談めいたことを言わせていただきましたが、この警察という仕事の本質であるこの地味さは、本題の警察による国際協力にも関係する大切なことであるのではないかと申し上げたいのです。

過去の警察の国際協力

さて、警察の国際協力は、ヨーロッパを中心にすでに19世紀から始まっていたのですが、これは国家が密集するヨーロッパ大陸という地理的な要素と、その緊密な国家関係にともなう警察の政治的な役割が必要とされた結果です。具体的には、1898年に「無政府主義者に対する社会防衛のためのローマ国際会議（International Conference of Rome for the Social Defense Against Anarchists）」が開催され、当時無政府主義運動の暴力に悩むヨーロッパ21カ国から警察の代表が集まつたといいます（Mathieu Deflem, "History of International Police Cooperation" in Encyclopedia of Criminology, Routledge, 2005）。

この無政府主義の暴力的な活動に対する警察の役割は、帝政下の政治警察（いわゆる公安警察）であったのですが、帝政の手足として活動する警察の政治的役割は、のちに帝政の崩壊とヨーロッパ各国の対立が激化するにともない、薄れていきました。

しかし同時に、国際的な警察の役割は、国際化する犯罪に対処する司法警察としての役割に徐々に移りました。「無政府主義」や「共産主義」とくらべ「犯罪」というパラメーターは政治的には中立なので国際協力の機軸が作りやすかったのでしょう。1914年にはモナコで「第1回刑事警察国際会議（First Congress of International Criminal Police）」が開催され、国際的な身柄引き渡しに関する議論が行われました。その後、1923年には国際刑事警察委員会（International Criminal Police Commission）が警察関係者の努力によって構成され、1956年には現在のインターポール（International Criminal Police Organization）に改名されました。

ただ、今ご説明した警察の国際協力は、ヨーロッパの発展とともに成長してきたもので、ヨーロッパの歴史と密接につながっています。しかし、その歴史のなかで、いかに警察の仕事が各国の政治情勢に左右される公安警察と、犯罪取り締まりに重点を置く司法警察の間を振り子のように揺れ動き、また時代が進むにつれて犯罪の予防や治安の維持を住民とともにを行う行政警察（または市民警察）の役割が増していくかは、日本を始め現代の

どの国家にも当てはまる警察の姿です。

以上の警察の国際協力の姿は、主に捜査協力に主眼がおかれていました。今日のフォーラムでの警察の国際協力は、捜査協力を含めたさらに大きな目的をもつものです。それは、警察の能力向上のための国際協力で、一見、日本警察から外国警察に伝える警察能力という一方通行なものに見えるのですが、実は日本警察が学ぶ要素も非常に大きいという両側通行の国際交流になっているようです。

警察活動の特徴：国内的、人的資源の重要さ

まず、現代の日本警察の特徴について考えたいとおもいます。今日のパネリストの方々に最前線で活躍する方がおられますので、私のような素人が口を出す余地は少ないと思いますが、今日のトピックに関係のある2点だけに絞ってもう少しお話したいと思います。

まず第1点は、日本警察に限らず警察は、正当な理由の結果極めて国内的な組織であるということです。警察法によると日本警察は、「個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他の公共の安全と秩序の維持」を責務とする組織で、国民生活の安全確保のための国の組織です。この定義から解るように、その仕事は極めて国内的で、日本という国民国家の組織であるので、本務はまさに日本国民の安全確保です。逆に言えば、警察はそもそも国際展開するようにはデザインされていないということです。この国内的な性格は、人ととの関係で成り立っているという警察の仕事の性格と関係があります。

よって、第2点は、この極めて国内的な警察の仕事のパフォーマンスは、現場の人的資源の善し悪しに直接左右される組織であるということです。警察は、公権力を運用する国家の先端組織として、国民と毎日直接接触するので、国民からみると公権力の窓口を担うのが現場の警察官というわけです。山梨の田舎で育った私には、町立小学校のグラウンドで放課後に鉄棒を教えてくれた交番の警察官のことを懐かしく思い出します。警察はサービス業のような性格を持つ仕事にも見えますが、地域にいい意味で密着することで仕事が効果的にできるということです。

このように国民と国家の間に位置する警察ですが、他の国家機関と比べて極めて特殊な側面があります。通常の国家機関は巨大な官僚組織の上部に行くほど裁量権が拡大します。例えば、霞ヶ関のある省で、課の窓口にいる人に裁量を求めて、そういう権限は与えられていない。他方、警察は組織の下部においても裁量権があることで、緊急を要する時と場合によっては、その裁量権は他の組織とは比べものにならないほど大きなものになります。現場の警察官は、公安警察的、司法警察的、また行政警察的な役割にしろ、あらゆる面で人を相手に公権力を行使する仕事ですので、法令に従って公権力を行使するにしても、言い方、態度、人数など、その場の状況によって大きく結果が左右されます。

警察とは反対に、軍のように、上の指令に基づいて敵を攻撃したり国土を防衛したりする組織は下部には裁量権はあってはならず、特に現代のように核兵器など大量破壊兵器が使われる時代では、下部の兵士に核兵器使用の裁量権はあってはなりません。その意味で、警察の運営はまさに人的資源に頼る部分が非常に大きいし、警察と国民の関係は、公権力をめぐって警察官という人と国民という人との緊張関係で成り立っているわけです。

極めて国内的な組織であるということと、現場で活動する人材の質でパフォーマンスが左右するということの2点の特徴を持つ警察ですが、この警察が国際協力を推進すると、どのような事が起こるのでしょうか。今日はまず、国際協力が必要となってきた状況についてまずいくつかお話をさせていただいて、その次に東南アジアの国、

インドネシアで進められる日本警察の国際協力の状況をふまえて、その協力内容から解るいくつかのレッスンをかいつまんでお話ししたいと思います。

国際協力がますます重要な時代：グローバル化する社会運動と犯罪

まず、国際協力が必要となってきた状況についてですが、一つは一般的に「グローバル化」という言葉で表現されている世界的な現象があります。グローバル化とは、経済的には資本、物資、人、情報とアイディアなどが国境を越えて大量に移動することで、これはインターネットなど安価で人と人とを繋げる方法があることで移動のスピードは毎日速くなっています。犯罪も同時に国境を越えて移動するため、司法警察の役割も自然とグローバル化しないと困るわけです。しかし、警察の仕事は犯罪対策だけではなく、民主的な社会で行われるデモンストレーションや抵抗運動を現場で警備したり、同時にデモンストレーションに参加する人の権利を守ることもしなければなりません。

ここで忘れてはならないのは、このグローバル化の波に乗った人々が 100 年前とは全く違う新しい社会問題を考えるように感化されて運動を起こしていることが一つと、さらに、人々は、新しい社会問題を解決するためにはグローバルな解決方法が最適であると思うようになってきていることです。この結果、世界的に国際的な社会運動が頻繁に発生し、なかには国際会議の際に警備に当たる警察とデモ隊が衝突する暴力的な事件が多く起っています。

まず、新しい国際的な社会運動が取り上げる主なテーマですが、人権問題、平和問題、女性の権利、環境問題、世界秩序、開発問題がテーマ全体の約 7 割を占めます。そして、これらのテーマで活動する国際的な社会運動組織（国際 NGO）は、国連が登録したデータをもとにすると、1953 年から 63 年の 10 年間には 28 % 増加、1963 年から 73 年の 10 年間には 29 % 増加、1973 年から 83 年の 10 年間には 87 % 増加、1983 年から 93 年の 10 年間には 96 % 増加と年を追うごとに急成長しています（Sikkink and Smith, “Infrastructure for Change” in Restructuring in World Politics, 2002）。数でいうと主要な国際的な NGO は 4 万以上です。もちろんグローバル化した世界は国際 NGO だけではなく、9 万以上の多国籍企業などで構成されたものです。

グローバル化する社会問題とグローバル化する市民意識が一つの社会運動として発生し、この運動の進展に伴い、警察が警備に失敗する事件が毎年のように起こっています。21 世紀になってから一番話題になったのは、2001 年 7 月にジェノアで開催された G 8 サミットの際にイタリア警察がデモンストレーション中の市民に発砲する事件でした。30 年間以上デモ隊と警察の関係は良好だったイタリア警察でしたが、2001 年には突然予期しなかつた暴徒が出てきたためイタリア警察の警備隊は混乱し、ついに市民に発砲してしまいました。また、一番最近では 2006 年 11 月 18 日にオーストラリアのメルボルン市で開催された G 20 サミットの際に暴徒化した市民が警官隊を攻撃し、会場だったハイヤットホテルを閉鎖した事件でしょう。このときオーストラリアの財務大臣は、暴徒を「犯罪者」と呼んでいます。一方、このようなグローバル化した社会運動が暴徒化するのを嫌ったシンガポール政府は、2006 年 9 月にシンガポールで開催された世界銀行年次総会の際には国際 NGO のリーダー数名を入国禁止にしています。

もちろん、平和なデモでは全く問題はないのですが、先進国における反グローバル化運動などのデモが暴徒化した場合、現地の警察はその対応に失敗しています。その多くは、携帯のメッセージやインターネットなどの高速通信網を使いデモを動員する力が国際化してしまい、さらに、抗議方法もゲリラ的な暴力を使う組織が増

加しているようです。シンガポール政府のように、とにかく「トラブルメーカー」と思われる国際 NGO の活動家を国内に入れないというもの行き過ぎのような気がしますが、国際的な問題をテーマに反対運動に参加する人の動きは完全に国境を越えているため、国際的な社会運動の理由を理解して、ますます暴徒化した事例をお互いに学び合う国際的な警察の協力が必要になってきています。ちなみにオーストラリア連邦警察は、2006 年 11 月のメルボルンの暴動を詳細に分析して、2007 年シドニーで開催される APEC 首脳会議の警備に備えると発表しています。また、2010 年の APEC は日本が開催国です。日本の首相も参加する 21 カ国の首脳があつまる会議ですので、首相を警護する日本警察も油断は許されないでしょう。同様の緊張感は APEC 参加国 21 カ国の警察にもいえることで、まさに警察の国際協力が必要な数多いイベントの一つでしょう。さらに、2008 年の G 8 主催国は日本ですので、テロ対策を含めた日本警察の能力が試されます。

次に、グローバル化に伴う犯罪の国際化ですが、これは犯罪取り締まりに関わるいわゆる司法警察の活動に直接関係がある点です。ここで、9.11 につながる日本で起こった 7.11 と 12.11 について紹介したいと思います。

なぜか 11 日という数字が良く出でますが、まず最初は、1990 年 7 月 11 日、筑波大学助教授五十嵐一（イガラシ・ヒトシ）さんが殺害された事件です。五十嵐助教授は、筑波大学の建物の 7 階のエレベーター前で何者かに体と首を刺され死亡しました。タイミングから推測すると、五十嵐助教授は、イランのホメイニ師が死刑宣告を出したサルマン・ラシュディ（Salman Rushdie）の『悪魔の詩（あくまのうた）』（Satanic Verses）を邦訳した直後に殺害されたので、これはホメイニ師の命令に従った犯行ではないか、『悪魔の詩』の邦訳者としてイラン系過激派に狙われたのではないか、と憶測されました。しかし、これまでの捜査にもかかわらず、2006 年 7 月 11 日で日本における時効が成立し、捜査は打ち切られました。

もう一つは、12.11 です。1994 年 12 月 11 日に、フィリピン航空機 434 便はセブ島を経由し、成田へ向かっていたが、沖縄南方近くを飛行中にエコノミークラスの座席下に仕掛けであった、コンタクトレンズ・ボトルにニトログリセリンを入れた手製爆弾が爆発し、その座席にいた日本人男性が死亡しました。同機は墜落を免れ沖縄に緊急着陸しましたが、その後の調査で判明したことは、1993 年にニューヨークの世界貿易センター・ビルを爆破したラムジ・ユセフ（Ramzi Yusef）による犯行であったことです。ラムジ・ユセフは 1995 年に米国の FBI の捜査の結果、逮捕され現在は米国の刑務所で服役しています。この航空機爆破事件は、9.11 の前兆として良く知られた事件です。

7.11 の方は、主犯は見つからず時効になった不幸なケースですが、いかに外国の影響が国内に及ぶかを学ぶ典型的なケースです。12.11 も同様、日本が国内でいくら治安を確保しても、日本人が犠牲になるというケースです。これらはいくら各国がそれぞれの国の治安を確保しても、犯罪は無くならないということを示していると思います。

さらに、国境を越える犯罪は多彩をきわめています。非伝統的な安全保障問題（Non-Traditional Security Issues）という言葉が 21 世紀から使われ始めましたが、これは、ますます相互依存が進む世界で、ものすごいスピードで他国の問題が自国の問題になってしまいうといふ状況を表しています。軍事的な対応では国を守れない状況がものすごいスピードで進みます。コンピューター・ウイルスがフィリピンの地方都市で作られて世界にばらまかれて経済が一時停滞します。また、ムハンマッドの風刺画の問題が、世界各地で暴動につながったり、他国の政情不安定が麻薬の生産や武器の密売などの闇経済を発展させ、結果、麻薬や武器が日本にやってくるという、一見間接的だと思う他国の社会インパクトがあつという間に自国にやってくる時代です。

これは何を意味しているかというと、自分の国の治安だけを考えて安心しては警察の仕事はできません、とい

う事だと思います。グローバル化はとまりませんので、警察の国際協力はますます拡大していかないと、日本は守れません、という意味だと思います。こう考えると、日本の警察の国際協力は、捜査協力や犯罪の取り締まりという狭いものだけでなく、他国の警察との緊密な交流を通じて他国の事情を理解し、さらに、他国が安全で安定した社会になることは日本にとっても良いことであるという理解に立って、警察能力の向上のための国際協力を進める必要があります。

さて、ここまで、警察の国内的性格、そしてサービス業ともいえる人材の重要性、そして刻々と変化する世界と警察の国際協力の必要性についてながながと話をできました。では、実際に日本警察が国際協力をする現場では、どのようなことが起こっているのでしょうか。日本警察がインドネシアで実施している警察協力を分析していきたいと思います。

インドネシアにおける日本警察の国際協力の意義

日本政府は、2002年からこれまで、インドネシア国家警察の警察改革のお手伝いをしています。インドネシア国家警察は、1998年の政変以降、警察の民主化に乗り出し、それまで国軍の一部だった警察を独立させ、国民に信頼される警察を目指して自らを改革しています。これは、インドネシア国民が強く求めていた民主国家インドネシアの中心的な役割を負う警察を育てるための改革です。

そこで、2002年に警察庁、外務省、国際協力機構3者が一つになって、インドネシア国家警察に対する支援を始めました。この支援は、インドネシアの首都ジャカルタの近郊都市ブカシ（Bekasi）市を拠点にして、市民の要望に迅速に応える、市民の要望に誠実に応える、という2本柱の目標を立てて、実施されています。

具体的には、警察庁が警察官を、国際協力機構（JICA）の警察支援専門家としてインドネシアに派遣し、日本警察が得意とする鑑識などの技術移転を実施し、さらに通信指令システムの構築など組織改編にも関係する支援です。この支援でおもしろいのは、インドネシア国家警察というインドネシアの公権力の中心と協力しながらガヴァナンスの構築に直接参加する、実は極めて政治的な仕事であるということです。このような事が可能である理由は、これまで日本とインドネシアが友好国で有り続けたという積み重ねがあるからでしょう。

さて、では、インドネシアの国家警察を支援することの意義はなんでしょうか。一言でいうと、インドネシア国家警察がインドネシアの国民に信頼され、且つインドネシアの民主化と発展に不可欠である社会信用を高めることのできる警察になるお手伝いを日本がすることです。

確かに、インドネシア国家警察に対するインドネシア国民の評判は非常に厳しいものがあり、それは、民主的な国家になりたいという国民の期待の高さと警察のパフォーマンスの低さのギャップが現れたものです。例えば、誠実であると思われる15の公共機関をランクした2001年の世論調査がありますが、その結果を見ると、最高位はイスラム寺院などの宗教施設、次に郵便局、ニュースメディア、国軍、国家教育省がトップ5です。では一番誠実でないと国民に思われているインドネシアの公共機関はどれかというと最悪が交通警察で15位。次に税関、裁判所、検察、警察と続きます。

この結果はなにを示しているかというと、第1に、司法関連セクターが国民から不誠実であると思われていること、第2に、司法関連セクターが信頼されずに国軍が信頼されること、インドネシアの民主化に大変な障害となっていること、第3に、司法関連セクターが信頼されないことは、自由な経済発展の障害になっていることです。

まず、第1ですが、圧倒的に信頼されないのは、正しいことをするべきである裁判所、検察、そして警察です。なかでも国民と毎日直接接する交通警察は、非常に評判が悪く、これは交通取り締まりの際に汚職を強要される国民の怒りが表れた結果でしょう。

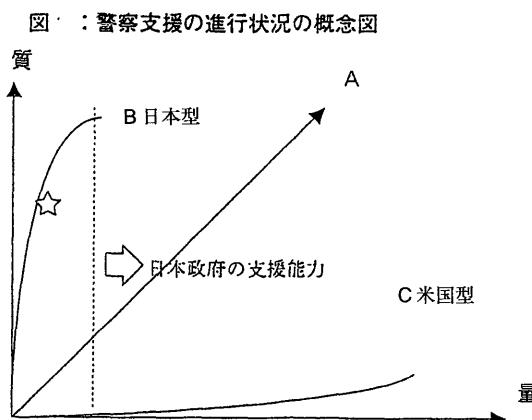
第2の民主化の障害となっているという点ですが、非常に憂慮されるのは、国軍のほうが警察よりも信頼度が高いことです。国民が、治安維持などの警察の日常的な役割を評価していれば、国軍が内政に関与する余地はないはずですが、現実は、警察が信用できないために国軍に頼ってしまうという国民感情があるようです。国軍を内政から排除することで進むインドネシアの民主化にとって、一刻も早く警察が国民の信頼を獲得することが重要です。

第3の自由な経済発展の障害になっているという点ですが、これは、国民の司法セクターに対する信頼度が低いと経済取引が公正にできないため、活発な経済発展は望めないという意味です。例えば、商業トラブルが法に基づいて処理されるはずが、実は警察による捜査段階から警察が特定の当事者の肩を持ち、さらに検察、裁判所もお金を払わないと聞く耳すらもたないような状況では、商売はなりたちません。信用度の低い社会は、経済取引のリスクが高く、その結果、自由な経済活動を阻害するわけです。もう少し幅を広げて考えると、いくら日本政府がODA（政府開発援助）資金を投入して投資促進を促しても、その資金は公正に使用されなかったり、汚職が摘発されずに、誰でも最高額を司法に払える人物が生き延びるという、一部の人が金持ちになるというクローニー経済がはびこることになります。このようなゆがんだ経済体制では、人口2億3千万のインドネシアを支えていくことはできません。従って、警察から始まる司法セクターの改革は、インドネシアの重要な課題なのです。

日本警察のインドネシア国家警察支援の特徴

冒頭で申し上げた警察の2つの特徴について思い出していただきたいと思います。第1は、日本の警察法で分かるように警察は非常に国内的な組織であること、そして第2は、人的資源の善し悪しでパフォーマンスが大きく左右されるということです。

この2つの特徴を持つ日本警察がインドネシア国家警察を国民の要望に迅速かつ誠実に応える組織にできるのでしょうか。過去4年実施した日本警察によるインドネシア国家警察への協力を見ながら、ここでいくつか興味深い特徴をご紹介したいと思います。まず以下の図をみていただきたいと思います。



X軸は「量」で、これは支援対象地域の数と支援対象者の数を示します。一方Y軸は「質」で、これは警察支援がどれほど成功しているかを示します。成功するという意味は、一般国民が、警察を信頼し、警察からいいサービスをうけているなど感じることが成功の度合いを示します。国民から信頼される警察というのは一見数字に出にくい指標ですが、実は定期的に実施する世論調査でだいたいの傾向は明らかになります。

この図によると、理想的な警察支援は直線Aで、質と量が一緒にバランスよく上昇することです。しかし、この比例したA線を目指すには、支援する日本も支援されるインドネシアも相当大量のエネルギーと人的、資金的資本を投資していかなければならず、あまり現実的ではありません。また、A線が難しいもう一つの理由は、ガバナンス支援という民主的な制度にふさわしい人材を育成する支援は、日本側の人材にもインドネシア側の人材にも学習期間が必要であるので、一気にA線を達成することは現実的ではありません。

そこで、これまで行われてきた日本警察による支援の特徴を、米国の警察による支援の特徴と比較して、以下に述べてみたいと思います。2005年に私がインドネシアで現地調査を行った結果ですが、日本型の支援はB線で示してあり、米国型はC線で示してあります。

日本型支援の特徴の第1は、人的資源の育成に重点を置いていることです。最初に申し上げた警察の特徴で、警察の本来の仕事の特徴として人的資源の大切さを強調しましたが、現場の警察の人材を育てるためには、日本警察とインドネシア国家警察の人ととの交流と対話を通じた息の長い人作りができなければなりません。従って、豪華な建物や、高度な機械が必要なのではなく、鑑識だったら鑑識で現場で実際にどのように足跡を認識するかなどの地味な経験が必要なのです。従って、このような支援は華々しくないし、写真にとったところでもう一つ見栄えがしません。そして、その支援の成果は、事件がどれだけうまく鑑識の技術の結果解決できたかというところで測られなければなりません。このように、ブカシ市地域に限った日本警察の支援のやり方は、裨益する警察官数が少ないので、その分技術は伝達されるでしょう。

一方、C線の米国型の支援は花火のように華やかなものでした。例えば、巨額の資金を投入してインドネシアの警察官を何百人も集めたセミナーを全国で何度も開催し、そのたびに米国の連邦警察（FBI）作成の検査マニュアルのインドネシア語版を配布し、米国の警察官が講演をするというものでした。このC線では、非常に多くのインドネシアの警察官がC線型の支援に参加し、米国本国にも即座に数字で何人が裨益した支援であるか報告できます。ただし、実際にセミナーに参加したとはいっても果たしてどれほど支援の内容がインドネシアで定着するかは疑問です。花火は一時は美しいですが、すぐに消えます。

日本型の支援の第2の特徴は、現場主義であることです。警察の国内的な性格を最初に申し上げたのですが、この極めて国内重視の組織が国際協力をすると、言葉の問題から始まって、仕事の方法や、人付き合いの違いに直面して混乱します。国内的であることが問題だと言いたいのではありません。警察は国内的でなければいけないし、日本警察もインドネシア国家警察も国内的でなければ仕事ができません。この2つの極めて国内的な組織が一緒に仕事をする姿はユーモアいっぱいのものでしたが、この2つの国内的組織が一つの成果を出すには、警察の仕事場における、地味で我慢強い両者による平等な協力が必要です。そのために、日本警察の人材は異国の状況でも十分成果を出せる人材でなければなりません。

日本型支援の第3の特徴は、日本警察、外務省、国際協力機構（JICA）が構成する日本政府の支援能力に大きく左右されることです。この部分は、図の縦線「日本政府の支援能力」で示してあります。この線が右へいけば裨益効果が広がりますが、しかし、現場主義の利点を薄める危険がある。左へいけば支援は縮小します。先ほど、警察の国際協力は、現場主義で、地味で、且つ異国の異文化のもとで効果を出すものだと申し上げました。建設業のようなインフラ支援とは全く違う性質の、この困難な国際協力を成功させるためには、優秀な警察官を

現場に送るだけでは実施できません。その人材をサポートし、支援のマネジャー役としての JICA、そして日本がインドネシアと協力することが両国の国益や地域の安全に役立つことを理解して支援を推進する外務省の協力が不可欠です。

もちろん日本国民の理解も忘れられません。納税者は日本国民ですので、意義が明確で、納得のいく支援を国民は求めていると思います。そのための国内広報は決して忘れてはならないものでしょう。

おわりに

これまで日本警察のインドネシア国家警察に対する支援の意味を考えてきましたが、この支援は、単に日本警察による支援の結果インドネシア国家警察の能力が向上するだけではなく、日本警察もグローバル化に併せて変わっていくことだと思います。

始めに説明しましたグローバル化のインパクトがさらに強くなる現在、国内的な性質を持つ日本警察は、国内と海外の両方で治安維持を進めなければならないという重責に直面しています。それは、国際協力というネットワークを深化させながら、国内の治安維持という本務を維持し、同時に国際的な連携をとれる組織に変わらなければならぬプロセスなのだと思います。

このような国際協力のプロセスを経て、各国の警察が信頼関係を持つことは、国際協力とは別のいい副産物を生むことになります。例えば、2002 年のバリ島における連続爆破テロ事件の時に顕著に明確になったのは、犠牲者を出した各国警察が一斉に捜査協力に乗り出しましたが、友好国からの捜査協力が迅速であったために早期に主犯グループの摘発が可能だったのです。友好関係の積み重ねがいざというときに役立ついい例でした。

警察という国内的な組織が国際協力を進めることで、外国の警察の活動も向上し、また日本の治安も守れる可能性を秘めるのです。冒頭で申し上げましたが、警察というのは治安が悪くなれば怒られますが、治安がいいときは褒められません。卑屈になる必要は全くないのですが、警察が行う国際協力も実は地味で、巨大な橋を造って写真で見せるような華やかさに欠ける支援です。しかしながら、警察による国際協力の意味は深く、今後のトランクショナルな社会にとって不可欠なものとなっています。息の長い支援を継続することでその意味は深まるのです。

ご静聴ありがとうございました。

JICAにおけるガバナンス支援とその中における警察民主化支援

独立行政法人国際協力機構社会開発部長

岡崎有二

1 はじめに

本日このような場でお話させていただきましたことに大変感謝しております。私ども国際協力機構（JICA）は、日本の政府開発援助（ODA）の一部である技術協力を実施している機関です。警察分野の協力に関しては、私の所属している社会開発部が担当しております。社会開発部においては、一つは演題にありますようにガバナンス支援に関する社会制度、国あるいは地方の行政制度、組織、人材育成面での協力を、各国に対する技術協力の中で実施しています。また、社会開発部は社会インフラ部門も所掌しています。また、紛争後の復興、復旧、開発も含む平和構築についての協力も行っています。このように社会開発部の業務は多岐にわたっているので、そういう意味では組織、制度、人づくりという、難しいテーマについて、これから制度設計なり、考え方の整理をしていかなければいけません。

さて、今日皆様方に説明させていただきます「ガバナンス支援」というものも、まだ定義が十分ではなく、内部でいろいろ議論しており、言葉としてまだ練れていないところ、あるいはしっかり整理できないところがあります。また、技術協力を30年近くやってきましたが、先ほど河野先生からもお話をありましたように、これらの技術協力をどのように進めていくか、日本型の協力に何があるかということも考えていかなくてはなりません。

私は今日、実施機関として実務をやるところから見た本分野における協力のあり方についての考え方を述べさせていただきたいと思います。更に言えば、ガバナンスというものをJICAならどう整理するかということ、また、人材育成の中核となるキャパシティ・ディベロップメントの考え方と警察の警察民主化支援の関係を述べさせていただきたいと思います。

2 ガバナンス支援とその課題

まずJICAの中でガバナンスをどのように整理するか、ですが、この言葉は幅広い概念を含んでいるので、一言で申し上げることが大変難しい内容ですが、とりあえず私どもは「途上国の安定と発展の実現に向けて、その一国のリソースを管理するために、政府、市民社会、民間のトータルの制度をつくり、運営していく。そういうものをトータルでガバナンスの支援と考えよう」と整理しています。

また、ガバナンス支援により実現すべき価値とは何かということも考えますと、正当性、説明責任、相手国のニーズへの対応、法の支配、透明性、参加といった言葉で代表される概念ではなかろうかと思います。JICAのガバナンス支援の取組みは、どういう姿勢、考え方で進めていくかというと、あくまでも相手国の主体性を尊重して、相手政府が主体的に動くための制度構築、制度運用を行っていくための支援を進めるのであり、主体はあくまでも相手の国にあるということを基本に仕事を進めていこうと考えております。具体的な役割としては、相手の国に様々な考え方を示して、相手国がそれを選択していく中で制度づくりを支援していくこと、さらには制度支援のための手法の開発や人材育成にもつなげてやっていくことです。こうした考え方方が、私どもが技術協力

を実施していく基本的なものだと思っています。

さて、このガバナンス支援の主要な課題は、民主的な制度づくり、行政機構の向上、そして法制度の整備という3点に大きく分けられると考えます。このうち、「民主的な制度づくり」の一つが「警察・刑事司法支援」であります。現在警察庁とともに取り組んでいる警察協力にも様々な種類があり、インドネシア、パキスタン、フィリピン、シンガポールといった国々での警察改革が一つ、また、捜査能力向上という面からの鑑識技術、科学警察、情報通信分野での支援がもう一つのカテゴリーとしてあります。さらに3番目としては、薬物対策に関する協力です。タイ、カンボジア、ラオス、ベトナム、ミャンマーといった国々での薬物対策を積極的に展開しております。これには、国内や海外での研修も含まれます。

「民主的な制度づくり」の二つ目のカテゴリーが「選挙支援」ですが、これは平和協力法という別の法律があり、その中の国連を中心とした人的協力が日本の協力の大きな柱であります。また、技術協力という面では、専門家派遣という形で、かつては東ティモール、パキスタン、ペルー、インドネシア等に支援をしたという実績があります。第3のカテゴリーが「立法府支援」になります。議会における立法能力や法案及び予算の審議能力等の向上に資する支援と言えましょうが、この分野についてはまだまだ実績は少なく、今後の課題と考えております。

ガバナンス支援の課題の大きな2つ目は「行政機能の向上」ですが、これも大変難しいテーマですが、簡単に申し上げますと、相手の国の行政を担う個人の能力向上と、その個人を支える組織をどうやって構築していくかという内容です。JICAでは、相手国の財務省、人事院、統計局といった部門の構築、そうした分野の人的資源の能力開発という面で様々な協力をさせていただいているが、これも課題の多い分野であると言えましょう。また、行政機能の面では、発展途上国においても、中央集権に対する地方分権化の流れというものがあります。例えばインドネシアにおいても、地方分権という流れの中で、地方の人材の育成、地方行政機関が担う市民社会やコミュニティとの関係構築についても一部取り組んでおります。

ガバナンス支援の大きな課題の3つ目は「法制度整備支援」です。具体的には「法案起草・立法支援」、「法の執行・運用のための制度の整備」、そして「法曹育成」の3つになります。この分野では法務省の支援により、市場経済に移行したラオス、カンボジア、ベトナム、あるいは中央アジアの国で、それぞれの国の法整備に対する支援を実施してきていますが、これも1990年代の後半から始まったところです。この分野は相手国からの支援要望が大変多いところなので、今後国際協力の大きな柱になるのではないかと思っています。

ガバナンス支援の課題、あるいは内容はいま御説明したとおりですが、JICAとしてのガバナンス支援の基本的な考えは、相手の政府が主体的にガバナンスの改善や民主化の進展の定着を進めるということを見据えながら、先ほども申し上げたとおり、われわれはあくまでも相手側の政府の自発的、自主的な考え方を引き出すような変革のプロセスを重視して支援していくというものです。したがって、様々な提案も、当方から一方的に相手に伝えるという形式ではなく、あくまでも我々と先方の考え方を擧り合わせ、一緒に話し合いながらつくっていくやり方、選択肢提供型あるいは共同思考型のアプローチでなければならないと考えます。

3 キャパシティ・ディベロップメント

次にキャパシティ・ディベロップメントという概念について御説明します。これは、「個人や組織、社会システムが、個別的あるいは集団的に機能を果たし、問題を解決し、目標を立てたり達成したりする力（課題対処能

力) を発展させていく継続的プロセス」と定義されます。ここで「個人」と「組織」との関係ですが、従来は相手国の公的な機関、行政機関との関係で技術協力を実施して、結果的に当該公的機関の個人の能力が向上し、組織の能力も向上するという考え方でした。「技術協力」「技術移転」という言葉を使って実施してきたものです。しかし、相手国に事業が引き継がれて継続的なプロジェクトにつながっていくべきであるということを考えると、これは、単に「人づくり」という言葉では表現できなくて、むしろ社会への定着ということも考えなくてはならないのではないかということです。相手国の課題の対処能力(キャパシティ)をトータルで考えていかないと、協力した成果が着実に根付かないのではないかということで、キャパシティ・ビルディングを超えた概念がキャパシティ・ディベロップメントなのです。現在インドネシアの警察支援で、警察庁とともに協力してすすめている試みが、まさしくキャパシティ・ディベロップメントと表現されるものにつながっていると私は考えています。

4 警察民主化支援協力がうまくいっている理由

ガバナンスへの支援とキャパシティ・ディベロップメントへの支援の共通性は何かというと、あくまでも相手の国の主体的な総意、自主性、オーナーシップという意識を変えていくことです。われわれは、こうした難しい問題にじっくり取り組まなくてはいけません。ガバナンスの中心課題はそこにあるのではないかと考えますが、オーナーシップを醸成するための内発的発展プロセスを支援することが、技術協力の中で、特にこうした警察分野についての支援の重要な点ではないかと考えています。そこで、ガバナンスとキャパシティ・ディベロップメントという二つの考え方が、警察支援、特にインドネシアで山崎元アドバイザーが始められた市民警察で非常にうまく機能しているのはなぜかということを考えてみましょう。

一つはトップの強いリーダーシップです。相手の国のリーダーシップがしっかりとしていて、先方と日本側がきちんと話し合って、それをトップダウン形式で、指揮命令系統の中で戦略的に組織の中で浸透させています。また、河野先生からも話がありましたが、現場レベルの警察官の育成もポイントです。日本警察の専門家が現地に行って、相手国の現場警察官の意識改革をしっかりとやっているのが、インドネシアの市民警察の現在の姿につながっていると思っています。さらに、市民社会との関係構築も重要です。インドネシアではブカシ地区で交番制度を進めておられますが、この制度が市民社会に根付き、長い期間を経て、他地域へも普及していく、させていかなければならぬと私は理解しています。

こうした協力の基礎にあるもの、つまり、警察協力、市民社会における協力が成功する非常に重要な要素は、つまりは、相手との信頼をどう築くかということです。この難しいテーマについて、今まで警察分野の国際協力を担ってきた多くの方々が腐心されているというところに、他の分野の技術協力とは違った価値があると感じています。相手との信頼構築、市民との信頼構築、インドネシア警察の中の信頼構築。いろいろなレベルでの信頼構築がありますが、姿勢を一貫して通していくという難しい使命の中で警察協力を進めておられると承知しております。

信頼を醸成していくためには、インドネシアと日本の方針が一致していることが重要ですが、日本の警察協力は、先方と目標を共有して同じ方向に向かっていくことを確認しながら進めておられると思っています。「市民社会の安定なしに国の繁栄はない」とよく言われます。JICAの理事長の考え方は「市民の安全、それは国の安定につながる」というものですが、その大きな考え方とは、人間の安全保障というところにもつながっていくと考えております。

現場で見た警察の国際協力

朝日新聞東京本社外報部部長代理

真田正明

1 インドネシアの警察について感じたこと

本日はお招きいただきありがとうございます。壇上には、国際協力の専門家がたくさんいらっしゃいます。私の役目があるとすれば、素人なりに現場で見聞してきたことをそのままお伝えすることだと思うので、そういうお話をさせていただきます。

私は2001年4月から2004年3月までジャカルタに勤務しておりました。山崎さんがインドネシアの警察庁長官政策アドバイザーでおられましたが、山崎さんの少し後に私も赴任して、山崎さんが離れられる少し前にバンコクに異動しました。ジャカルタの隣のブカシで行われていた警察協力のチームは、当時井口さんという方がチームリーダーでおられました。ジャカルタにいる間は皆さんと非常に親しくお付き合いさせていただき、現場も見せていただきました。そこでまずは、インドネシアで見てきた警察協力の話をしたいと思います。

2004年2月25日の朝日新聞に掲載された「ブカシ署発」という記事（資料1）は私がジャカルタを離れる少し前に書いたものです。当時はブカシのプロジェクトの開始後約1年半の時期です。始まってからそう経っていないので、記事の中にはありますが、通信指令室をのぞいてみたら警察官と技術系の人が3～4人いらして、みんなでボーッとテレビを見ていて、「1日に110番は何本あるのか」と尋ねると「1～2本でしょうか」といった状況でした。しかしそれからずいぶん年月が経って、いまはたくさん交番もできて、かなり充実しているとお聞きしています。

この記事でもう1カ所触れておきたいのは、中央に「国軍時代の名残」という小見出しがあり、その後にブカシ署長の話として「以前は敵を殺す訓練をした。今は市民を守るのが仕事」とあります。この言葉は深く印象に残っております。午前中の河野先生のお話の中にも出てきたとおり、インドネシアの警察はもともと軍の一部だったので、警察官の意識も、市民が警察を見る意識も、まだまだそういうものであり、そこから抜けるのがなかなか大変な状況のようでした。そういう中で民主化を支援するというのは、並大抵のことではないだろうと思っています。

さて、今回お話するにあたって、インドネシアの地元の新聞記事をいくつか探してみました。インドネシアで最も有名な新聞に「コンパス」がありますが、2005年3月に日本の警察についてこんな記事を書いています。おそらく記者が日本に招かれて取材したのだと思いますが、「日本の警察は交番や駐在所を通じて市民との接触を図り、できるだけ拳銃を使わないことにしている。日本の警察は1年間に31回しか拳銃を使わなかった。そのうち21回は空に向けての威嚇発砲で、人体に向けて撃ったのはわずか10回だった」と、こういうことに非常に驚いて書いています。この辺りに日本とインドネシアの警察についての感覚の違いがすごくあるような気がします。インドネシアの警察官が1年間にどのくらいの数の拳銃を撃つか、おそらく数えたこともないのだろうと思います。

また、これも河野先生のお話の中にも出てきましたが、インドネシアの一般市民の警察に対するイメージは、はっきり言って非常に悪いものです。統計アンケートの中にも出てきましたが、一番評判が悪いのは交通警官で

す。市民が一番接触する機会が多いからこそでしょうが、交通違反をすると、だいたいその場で相対決済をします。警察官が「通行禁止違反で5万ルピアだ」と言えば、運転者はそれを3万ルピアに値切るというのが普通のやり方です。3万ルピアが国庫に入ることはきっとなくて、警察署の皆で山分けするか、あるいは個人のポケットにそのまま入るのだろうと皆が思っています。また、昨日まで標識がなかったところに、ある日突然通行禁止の標識が立っていて、そこを車で行くと警察官が待っているということも、ごく普通にあるような状態なのです。

さて、9・11同時多発テロ事件の翌年、2002年10月にバリ島でも大きなテロ事件があり、インドネシアでも非常に警備が厳しくなりました。朝日新聞の支局は他の日本企業とともに大きなビルの中に入居していますが、ときどき「ビルの中に爆弾を仕掛けた」という電話があり、騒ぎが起きます。この場合、ビル管理会社が警察に通報し、大勢の警官が一応ビルの中を全部調べます。いたずらですから何も出て来ないのですが、日本でしたら「ああよかったです。警察の方々ご苦労さまでした」で終わるでしょうが、インドネシアではそれでは終わりません。ビルの管理会社の人から聞くところによれば、その後警察から請求書が来るというのです。1回の出動で1部隊につき何百ドルといった相場があるようです。実際のところは分かりませんが、たびたび爆弾騒ぎがあると「また警察が小遣い稼ぎをしているのかな」ですとか、断食月の前にそういう騒ぎが多かったりすると、「この時期はお金が要るのかな」などと、皆がうわさをしているといった状況なのです。バリ島の爆弾テロ事件の後は、ビルの警備も、ガードマンではなく、警察に頼むことも結構あり、これはビル側が警察に日当を払うことになっているようです。警察も独立採算制で動いている部分が結構あるという感じでした。

日本との違いについて更に御説明します。市民感覚で言うと、スリや強盗の被害に遭っても、警察にはあまり届け出ません。支局はジャカルタの日本大使館の向かいあたり、日航ホテルの並びの目抜き通り沿いにあり、通りの向こうには大きなショッピングモールがあるのですが、実は大通りの歩道橋がスリで有名なポイントになっているのです。例えば日航ホテルに泊まるJALの乗務員は、歩道橋を通らないようにするために、向かいのショッピングモールへ行くのにわざわざバスを仕立てていました。支局の女性スタッフもその歩道橋で2回スリにあったのですが、一度も警察に届けたことがありません。理由を尋ねると、「警察に届けても、事情聴取をされて時間がかかるだけ。犯人が捕まるわけでも何か戻ってくるわけでもなく、時間の無駄だ」と言うのです。また、地方では、村で住民が泥棒を見つけると、皆で袋だたきにしてしまうという話も聞きました。実際に見たわけではありませんが、ジャカルタという大都会でさえスリについてそうした感覚だったので、あり得る話だと思っています。

インドネシア警察の悪口ばかり言っているようですが、非常に優秀なところもあります。2002年12月27日の記事（資料2）は、優秀な警察の話です。「驚異の？大成果」と、少し茶化したような見出しが載っていますが、この記事は、バリの爆弾テロ事件で非常に捜査がうまく行っていて、重要な容疑者がたくさん捕まっているという内容です。捜査手法についても、供述だけでなく、携帯電話の傍受などもしていて、そこから容疑者が割り出されることもあったようです。写真入りで載っているパステイカさんは、当時は確か刑事局の副局長であり、その後バリ島の警察本部長になられました。この方は非常に優秀です。大事件だったので地元の記者も大勢詰め掛け、また、我々のような外国人記者も1～2か月バリ島で取材をしていました。パステイカさんは1日2回、インドネシア語と英語で、それぞれ地元記者向け、外国人記者向けに記者会見をしていました。個別にも何度かお会いしたことがあります、非常に頭の切れる方との印象があります。

これまでお話をまとめますと、インドネシアの警察に対する一般的なイメージは、お金には汚くて仕事はあまりしない。だが、一部のトップの方は非常に優秀である。インドネシア警察はそういうところかな、というのが私の印象です。おそらく多くの発展途上国の警察は似たようなところがあるのではないかと思います。

そういう状況の中で、日本の警察の協力がどう受け止められているか現地の記事から探したところ、「ガトラ」という雑誌が、2005年の9月にブカシの警察協力の記事を載せています。日本の協力で完成した交番の巡査の巡回に同行し、こんな文章を書いています。「巡査は警棒、無線、手錠、拳銃と赤い書類袋を持って巡回を始める。しかし、彼は募金や警備費を集めるために回るのではない。赤い書類袋の中には住民のデータが入っている」。つまり、金集めではないところに驚いているわけです。巡回連絡という日本の警察では非常に当たり前の行為が、初めてそれを目にしたインドネシア人には、そのように受け止められていたということ示す好例だと思います。また、その記事は、日本の協力の紹介や交番制度の説明をした後に、交番のリーダーの談話も載せています。「いまは警察を恐れる住民がいなくなった。これが成果である」。一方、住民のほうの談話は「酔っ払いとバイクの盗難が多かったが、それがすっかりなくなった。金に目がないという、今までの警察のイメージとはまったく違ってきた」というもので、警官と付き合うことが住民の利益になることに驚いているという状況です。

こうした記事を読みますと、ブカシでやっているような警察協力は、道のりはまだまだ遠いだろうとは思いますが、一方、徐々に効果も出てきていると感じます。日本の途上国援助はややもすると箱物や高価な機材を贈るだけで顔が見えないなどと言われる中で、ガバナンスに対する支援というのは非常に貴重であると思います。一度始めた以上、市民の警察に対する意識、警察官の市民に対する意識がブカシからインドネシア全体を変えるまで、ぜひ続けていただきたいと思っています。

2 文民警察活動について

最後に、警察の国際協力という観点で、PKOにおける文民警察の話をさせていただきたいと思います。私は1992～94年までカンボジアのプノンペンに駐在していました。ちょうどPKOが行われていた時期から、終わってしばらくという時期に当たります。当時やはり山崎さんが、日本の文民警察の隊長として活躍しておられました。

おそらく後で山崎さんの話の中に出てくると思いますが、当時私が見ていて一番問題に感じたのは、国連自体が、文民警察がどういう役割を担うかということについて明確な指針を持っていなかったことです。当初、文民警察はカンボジアの地元の警察に助言や指導をするという話で、日本も75人の大部隊を送ったわけです。ところがカンボジアの和平の中身がだんだん変化してきて、パリ和平協定が結ばれたにもかかわらず、ポル・ポト派だけがだんだん脱落していくという状況でした。そうした変化の中で治安維持が非常に重大な任務になってきて、文民警察も当初の指導・助言だけでは済まなくなり、文民警察自体が現場の治安維持の役割を負わされるようになったのです。93年の5月下旬が総選挙の投票でしたが、最終的には投票所の直近の警備を文民警察が、しかも丸腰で行うという話になっていました。そういう混乱した状況の中で、5月の初めに高田警視が亡くなるという大変不幸な事件が起きてしまい、その後日本の警察が文民警察、PKOへの派遣に慎重になったというのも理解はできます。

カンボジアの次に文民警察が派遣されたのは、私の記憶に間違いがなければ7年後の東ティモールだったと思いますが、そのときに日本の警察からは3人が派遣されました。私は、東ティモールへも何度か行きました。そのとき自衛隊は600人以上の大きな部隊を出していました。自衛隊もカンボジアが最初の本格的な派遣だったのですが、その後いくつかの経験を経ていきましたので、カンボジアにいたころの隊員から見ると、東ティモールに来ていた自衛隊の隊員はずいぶん変わったなという感じがしたのを覚えています。例えば、一線の隊員の中に英語を自由に話せる人が何人もいて、ほかの外国部隊の隊員ともかなり自由にコミュニケーションをしている。ま

た、地元の人たちともうまく溶け込んでいる姿もあり、かなりPKO慣れしてきたという印象を持ちました。

それに比べると、正直に申し上げて、日本の警察がPKOにほとんど出て行っていないのはどうだろうか、という感じもします。停滞してきたと言わざるを得ないのではないでしょうか。東ティモールの場合はインドネシアが撤退してしまって、統治機構がまったくなくなったという状況ですので、そこでもし日本の警察協力ができれば、東ティモールの警察組織を一からつくることも、ひょっとしたらできたかもしれない。それができたらすごくおもしろかったのではないかと思います。東ティモールの人口はブカシの管内人口の3分の1ぐらいですで、そういう点では、いまとなってみればそんなことも可能だったのではないかと思っています。

もちろん、日本と他国では警察の組織のあり方が違う、武器の使用基準が全然違うなど、様々な難しい問題があることは承知しています。それでも、日本も派遣可能なPKOはあるのではないかと素人なりに思います。任務を精査して、出せるものには出したほうがいいのではないか、多くの現場で日本がいないのは寂しいと私は個人的には思っています¹⁾。文民警察活動については後ほど議論もあるでしょうから、あえてお話ししました。以上で私の話を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。

編注 1) 2007 年 2 月、東ティモール国際平和協力隊の文民警察要員として我が国から 3 名の警察官が派遣され、現地での協力活動を推進している。



国際協力の現場の経験

カンボジアPKOとインドネシア国家警察改革のお手伝い

警察庁警備局外事情報部長

山崎裕人

1 カンボジアにおけるPKO活動

ご紹介いただきました山崎です。

すでに竹内国際課長にはお断りしておりますが、本日は、現役の警察官というポストに拘泥せず、私の体験を自由に、あるいはわがままに発言させていただきたいと思います。真田さんとは逆になりますが、カンボジアのPKO、インドネシア警察改革のお手伝いの順で話をしたいと思います。

全国の警察官は約25万人おりますが、国連の平和維持活動の現場と、日本のODA、国際協力の現場の両方に携わる幸運にあづかった者はそんなに多くなく、たぶん2桁、しかも10～20人程度ではないかと思います。

まず、カンボジアPKOについてご紹介申し上げたいと思います。カンボジアは長い間冷戦構造を背景にして内戦が続いていましたが、1980年代後半、インドネシア、フランスなどのイニシアチブで、ようやく和平プロセスが始まりました。当時私は第1回目のインドネシア在勤で大使館政務班にいました。ジャカルタ・インフォーマル・ミーティング（JIM）という会議が始まったことが、和平プロセスがようやく軌道に乗るきっかけになったのですが、その後90年6月の東京会合を経て、91年10月にパリ和平協定が成立しました。この協定に基づいてUNTAC（国連カンボジア暫定統治機構）が設置されて、ご存じのとおり明石康さんが国連事務総長の特別代表に就任されました。

カンボジア国内には内戦の傷跡や地雷がたくさん残っており、プレアビヒアというカンボジアの州で、ようやく地雷撤去が終了したというニュースが昨日ありました。またポル・ポト派を裁くための特別法廷は、人は集まつたけれども依然として開催されないままであるという報道もあります。PKO活動から十数年経っていますが、長く続いた内戦の傷跡は深いことを改めて認識させられます。

さて、UNTACは1992年3月から1993年10月までの18カ月設置されるということが和平協定で決められていました。機構には、明石代表の下に、人事、文民警察、難民機関、選挙、復旧、行政、人権という七つの部門が置かれました。全体の人数は、確かに3万から3万5,000人だったと記憶していますが、そのうちの7～8割程度が軍事部門の要員でした。インドネシア、ガーナ、チュニジア、カナダ、バングラディッシュといった国々が参加し、地域割りで主に国連要員の治安確保などを担当しました。また、ロシアが輸送機やヘリ等の担当、ドイツが医療の担当というようにそれぞれが役割を果たしていました。日本の自衛隊も、タケオという州でUNTACの活動に必要な道路の整備という任務を負いました。UNTACという一つの組織の中で、軍事部門の占める人的比率の大きさというのが、そもそも国連の平和維持活動の中心は軍事部門の活動であることを如実に示しているのではないかと思います。

文民警察部門は第2次世界大戦後、国連がPKO活動を始めたときから存在していたようですが、当初は軍事部門の中に置かれていました。英語ではシビリアン・ポリス・コンポーネント（Civilian Police Component）と言いい、いまは文民警察と訳されて定着していますが、もともとはミリタリー・ポリス・コンポーネントと区別する

ためにわざわざシビリアン・ポリスという名前をつけていたものです。カンボジアのPKOに参加するかどうかという議論が始まったとき、日本国内でも「シビリアン・ポリスとは何か」「文民警察とは何か」といった疑問が政府内やあちこちで聞かれましたが、要は我々の理解している警察だということです。言うまでもありませんが、ミリタリー・ポリスは軍隊の中の不祥事案を捜査、調査する部門で、いわゆる憲兵隊のことです。

軍事部門の中にあった文民警察部門が独立したのが1989年に派遣されたナミビアのPKOで、約1,500人の文民警察官が各国から派遣されました。カンボジアUNTACでは、日本を含む32カ国から文民警察部門に約3,500人が派遣されていました。日本は75名でしたが、バングラディッシュ、パキスタン、インド、ガーナ、ナイジェリア、エジプトなどは数百人規模で派遣していたほか、ブルガリア、コロンビア、アイルランド、スウェーデン、ノルウェイ、フランス、ドイツなども派遣しています。また、東南アジアからも、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポールが大勢派遣しています。

カンボジアは、日本の約半分の大きさで、全部で22の州があったと記憶していますが、日本の75名は、9カ月間の任務の中で多少の入替はありましたが、このうち9つの州にばらばらに、グループになって配置されました。我が国でいえば、1グループは青森、1グループは宮城、1グループは北海道、1グループは東京といった配置とイメージしていただければと思います。

文民警察の任務は監督（モニター）、指導（コントロール）、助言（アドバイス）であると、パリ和平協定の中にはつきりと書いてあり、実は日本の国際平和協力法、文民警察の任務規定はパリ和平協定の当該部分をそのまま邦訳したものです。先ほど真田さんが指摘された任務の変化については、実はUNTACの中でも大きな議論がありました。政党事務所を警戒したり、要人の警護をしたりというのが果たしてモニター、コントロール、アドバイスの中で読めるのかという疑問が内部からも起こりましたが、私の記憶している限りでは、最後は明石代表がUNTACの法律担当専門官等々と議論をして、「これはコントロールという言葉の中に含まれる」という解釈で、任務を拡大したのでした。

2 インドネシア警察改革

続いてインドネシアのプログラムについてお話ししておきたいと思います。私は国家警察長官の政策アドバイザーという肩書きではありますが、インドネシアの国家警察長官は閣僚ですので、そう簡単に会えるわけではありません。ただ、長官を補佐する局長級の皆さんとは比較的頻繁に会えるので、警察本部の最高幹部といろいろな話をしてプログラムの方向性を打ち出していくという業務を行っていました。現場での活動は、ブカシの市民活動促進プロジェクトがコアになっています。考え方としては、ここでの成果をしっかりと、長期間かけて、できるだけ多くのインドネシア警察官を日本に招いてプロジェクトの主旨を理解してもらいながら、インドネシア全体に広げていきましょうという戦略です。また、バリ島でのプロジェクトがあります。バリの爆弾テロ事件があつて「日本もお手伝いを」ということもあって、ブカシと同じコンセプトでプロジェクトを進めていこうという考え方で始まったことです。

インドネシアのプログラムでは、私自身、ある意味で新しい国際協力の形ができつつあるのかなと自負しております。

我が国のODAには、技術協力、無償資金協力、有償資金協力という3つの主要な要素があります。有償資金協力は脇に置くとして、通常、何十億円にも上る無償資金協力の要望・計画があって、これを取り巻く周辺部分

を技術協力で補完していく、というのが、これまでの ODA の考え方でした。しかし、インドネシアの警察改革のお手伝いでは、技術協力が中心となって、そのほかの要素を技術協力の目的達成のための、いわば「手段」として使う、という、まったく逆転した形のものです。これは、警察分野という、その土地の歴史や伝統に根ざした「人」の組織の改革をお手伝いするうえでは、人ととの交流が基本となるため、ある意味で当然の帰結だと思います。

私が在勤した4年半で一番苦労したのは、実は関係する日本の方々のご理解をいただくことでした。インドネシア語でけんかをしたことは4年半の間に一度もありません。けんかをしたのは常に日本語です。一つ例を申し上げます。先ほど真田さんからもご紹介がありましたが、現在ブカシではすでに交番をつくって、「ハコもの」として差し上げて運営を開始しています。ところが、交番を我が国の財政支援で作ろうというときに、さるところから「交番というのは密室ではないか。密室に無辜の市民を連れ込んで、インドネシア警察が拷問するのではないか」という懸念が表明されました。日本語です。インドネシア語ではありません。確かに、交番にはトイレも休憩室もありますから、そうやって使おうと思えば使えない場所ではありませんが、その方といろいろ話をしてみると、インドネシア警察に対して「どうせ後進国の警察だから、拷問など日常茶飯事だろう。」という先入観があり、加えて、実は日本の交番についてもよくご存じない。それで慌てて、日比谷公園にある警視庁の交番を見てもらうということをしました。これは一つの例ですが、日本側にこのプロジェクトの進め方等について理解をいただくのに大変苦労した記憶があります。本来、一緒になって協力を進めようという身内に、無知と無理解があって、それが障害になるとは、夢にも思いませんでした。

3 「人」を得ることの難しさ

最後に、国際協力を進めていく上での、「人」の重要性についてお話をしたいと思います。先ほど申し上げましたように、私はカンボジアに74名の人間を連れていきました。このとき全国47都道府県警察から最低一人ずつ選抜していただきましたが、各都道府県警察は本当に選りすぐりの人材を出してくれました。その人材がいたからこそ、日本国内からも、カンボジア政府からも一定の評価をいただくことができたと思っております。他方インドネシアの警察改革支援では、5年近くの間に2桁の方々と一緒に仕事をさせていただきましたが、正直申し上げて、中には「あれっ」という方もおられました。

なぜそういう問題が起きるのか、私なりにある程度推測がつくところもありますが、カンボジアとインドネシアの警察改革のお手伝いを通じて、人を得ることの大切さをつくづく感じました。国際協力の舞台で最も必要とされるのは、派遣された国や地域に対する「敬意」です。これがもてない人は、いかに語学力がぬきんでていようが、知識が豊かであろうが、その国ため、その国と日本のための真の国際協力の仕事はできません。私は日本の警察官25万人の中には、「優秀」という言葉ではないと思いますが、国際協力あるいは国際的な仕事に適した人材が相当数いることを確信しております。したがって警察組織内で、また専門家として派遣する際に、JICAにおいて人選する際のスクリーニングのあり方なども、ぜひ工夫していただければと思っております。

非常に簡単ですが、私の発表を終わります。

日本警察による国際協力の推進

警察庁長官官房国際課長

竹内直人

1 警察の国際協力とは何か

本日はこのような機会をいただき、大変光栄に存じます。パネル発表の最後ということで、警察の国際協力について総括的な話をしたいと思います。

まず、国際協力の業務範囲について少しだけ申し上げます。午前中のカーディ部長の国際的な警察協力というお話の中で、たとえばモロッコとの間の薬物犯罪に関する捜査協力の話や、日本との絵画窃盗に関する協力の話がありました。このようないわゆる捜査共助も国際協力の一環であるという考え方もあり得るところであり、河野先生も、そのようなご趣旨で講演いただいたと思います。ただ、国際協力という概念は、いかようにも捉え得るところがあって、この点はひょっとしたら議論が分かれるかも知れません。日本の警察においては、警察法の規定の中で国際協力と捜査共助については一応分けて規定しています。警察法第5条第2項において、捜査共助については第9号、国際協力については第11号という具合です。捜査共助そのもの、あるいはテロ対策のための情報交換のようないわゆるオペレーションの世界そのものも重要な国際協力ですが、警察庁国際課としては、こうした個別具体的なオペレーションが円滑に進むような基盤づくり、土台づくりのレベルの国際協力を国際協力として考えています。具体的には、知識・技術の移転、文民警察活動、国際緊急援助活動、その他という4つの類型に分けて考えておりますが、これもいかようにも捉えることが可能です。主管課であるからといって、国際協力の概念はこの一つであるという立場に固執したいとは思っておりません。本日のような会議では、できるだけ広めに考えていただくことが重要だと思いますが、ただ一つ申し上げたいのは、最終的に国際的な協力の基礎的な信頼関係の醸成は、狭い意味の国際協力によってこそ効果的に行えるのではないかというのが最近の私どもの考え方です。

2 国際協力の重要性の高まり

警察による国際協力は、特に最近光が当たっているものとはいえ、実は長い歴史があります。警察庁が策定した国際協力推進要綱の中にも記述がありますが、その始まりは昭和37年で、JICAの前身である海外技術協力事業団と薬物関係のセミナーを共同で実施したのを皮切りに、40年以上の歴史を有しております。しかしながら過去におきましては、必ずしもその重要性について光を当てる試みがなされていなかった。最近はその反対で、国際協力の重要性にますます光を当るべき必要性が出てきたと思っています。

さて、「一国治安主義は過去のもの」という言葉があります。一国平和主義という言葉は御存知かも知れません。各国が個別に対策を取れば平和を守れる、治安を維持できるという考え方もあり得るわけですが、最近のグローバル化における犯罪の国際化、テロの激化という現象の広がりについては、午前中の基調講演の中でお二人の指摘があったとおりです。したがって、各国はいまや一国のみでは対策が取れない。手を携えて、協調して対策を探る必要があり、そのための基盤づくり、基礎となるのが国際協力であるという認識の下に、警察庁は2005

年9月に国際協力推進要綱を策定・公表いたしました。

この背景にある大きな考え方は、先ほど岡崎部長におっしゃっていただいたとおり、警察分野における国際協力は非常に重要であるというものです。グッド・ガバナンスあるいは法治国家というものを促進するとともに、日本の治安対策にも十分資するのだ、というものです。犯罪活動が国際化して、その影響が日本の国内に及んでいる状況に対して適切に捜査をし、対策を探るためには、日本だけではなく各国の協力を得るための下地づくりとしての国際協力が重要なのです。このように、警察の国際協力には2つの意義があるという点は、国際協力推進要綱をまとめる過程で議論したのですが、午前中の基調講演の中でカーディ部長がまったく同じ視点で国際協力の重要性をおっしゃっていただいたのは非常にうれしい限りです。

3 国際協力推進要綱

国際協力推進要綱においては、警察の国際協力について5つの基本方針を掲げております。

その第1は「国際社会との協調」です。国際的に犯罪やテロに対処する以上、まさに日本国だけではなく、国際連合や他のドナー援助国等と協調した対応がますもって重要であり、基本方針の中で一番重視したのはこの点です。第2は「アジア諸国に対する戦略的な国際協力」です。先ほどからお話を出ているインドネシア等々、これまでもアジア諸国に対する傾斜配分による国際協力が行われていましたが、その点について、より戦略性を持った位置付けが必要です。アジア諸国との地政学的な関係から考えても、また、犯罪、テロという具体的な脅威との関連においても、やはりアジア諸国を重視する必要がありましょう。ちなみに政府全体の政府開発援助大綱、いわゆるODA大綱の中でも、アジアは重点地域として位置付けられています。その他地域の国々への支援も考えていかなければいけませんが、我々としては限られたキャパシティを効率的、戦略的に配分するという視点をぜひ持たなければいけないと思います。

3点目は「我が国警察の特質等を生かした主体的な国際協力」です。歴史上、関係国の要請によってスタートする協力案件が多く、基本的には現在もそうですが、先方が求めるものをそのまま提供するという形になっている例がいくつありました。しかし、警察による国際協力の意義を考えると、相手のニーズとはいっても、できるだけ日本の警察の特質が生かせるもの、例えば先ほどのインドネシア支援の例で申し上げれば、交番をはじめとする地域警察、あるいは鑑識分野等のテクニカルな面での日本の特質、日本のセールスポイントをより重点的に支援の中核に据えた取り組みが必要ではないかと理解しています。基本方針の4つ目は「職員の意識改革」です。警察による国際協力というのは、歴史こそ長いものの、残念ながら組織内部における位置付けとしては、必ずしも大きな比重があるわけではありません。そのため大変残念なことに、例えば海外に派遣された専門家が活躍を終えて日本に戻ったときに、ややもすると、海外で優雅な生活をして遊んできたといった誤解をもって受け入れられ、必ずしも活躍を十分評価した処遇が得られないという面がありました。現在、その点を改善すべく努力中ですが、河野先生のお話をあったとおり、警察というのは本来国内の治安機関です。国内の治安維持が第一であることは言を待たないところであり、それを基本としつつも、そういう中において海外における活動の面の意識、評価について、よりしっかりと支えていく必要があります。派遣された専門家や隊員が安んじて海外で活動できるように、意識改革という点を重視したいと思っています。

最後は「職員の安全と健康を確保するための十分な検証と支援措置の実施」です。少し長い言葉であり、なぜ「安全と健康の確保」と単純に言わないのかというご指摘があるかもしれません。安全と健康が重要であること

は言を待たないところであり、職員が海外において安全に、健康に活動することが国際協力の基盤ではあります。それだけを絶対的な目標とすると、万が一にも犠牲者がいるような活動はおよそ手を染めないということになります。そういう観点ではなくて、職員の安全と健康を見据えながら、そのために何をやるか十分に検証する。あるいは活動中に十分に支援するというところに目的を置きたいという思いを込めて、このような表現になったものです。

4 国際協力の具体例

冒頭にお話した国際協力の4類型のうち、知識・技術の移転及び文民警察活動については、インドネシア、カンボジアの事例などを聞いてお分かりいただいていると思います。類型の3つ目としては国際緊急援助活動があり、これもJICAの全面的な支援をいただきながら、海外で災害が発生した際に、消防、海上保安庁とともに救助のためのチームを派遣して、そこで適切に任務を果たすという重要な国際協力だと考えています。また、その他の類型としては、国際機関への派遣があります。一例を申し上げますと、昨年国連の独立調査委員会がレバノンのハリリ元総理暗殺事件に関して設置されたのですが、その調査に当たって、これは初めての試みですが、日本の鑑識専門家3名を国際連合が行う活動に派遣して協力をしています。この種の類型の国際協力も重要であると考えております。

さて、インドネシアにおける警察改革支援については先ほどからお話をありがとうございましたが、フィリピン、タイ、ブラジルの国々に対しても、現在長期の専門家を派遣しています。具体的には、フィリピンには、指紋をはじめとする鑑識分野、初動捜査、薬物犯罪捜査の三つの分野にそれぞれ1名の長期専門家を派遣しています。またタイには、周辺国家に対する間接的な支援も含めた薬物犯罪捜査の支援のための、捜査と分析の専門家をそれぞれ1名、ブラジルには、交番の専門家を1名派遣しています。

更に、その他の専門家を含めると、2005年の実績では、短期の専門家を含めて38名を派遣する一方、研修生の受入は延べ合計210名となっています。これらのほとんどはJICAとの連携によるJICA事業としてのもので、以上が日本警察による国際協力の基本方針と具体的な事例です。

5 今後の課題

最後に、我々なりに感じている今後の課題3点について、お時間をいただきたいと存じます。その1が、事前の準備と事後のフォローアップです。1件1件の国際協力について、できるだけ効果を高めることが重要ですが、そのためには派遣期間や研修を受け入れる期間だけではなく、その事前の準備、事後のフォローアップが非常に重要です。ややもするとやりっぱなしに終わったり、準備が十分でないままに派遣された専門家や隊員に過度の負担がかかったりということが、残念ながら過去にはありました。そういうことのないように、今後の国際協力をより効率的、効果的に行うためには、例えば派遣される者については事前に十分な研修や訓練を受けてもらう。また、事後のフォローアップは、これはJICAとも協力しつつ、例えば国際協力の期間が終了した後もその効果を永続的にするためにフォローアップのためのミッションを組むとか、受け入れた研修生に対してこちらから積極的に働きかけるという細かい気配りによって、1件1件の国際協力の質を高める必要があると考えています。

2つめの課題は、先ほども申し上げましたが、派遣されている職員に対する支援の充実です。これは、派遣期間中に支援するだけではなくて、派遣終了後にはその職員がしっかりととした評価・処遇を受けるということも含めて考えています。日本警察における国際協力の重要性についての認識は高まりつつあるものの、まだまだ理想的な水準ではありません。今後ともこの分野については、国際課として意を用いていきたいと考えております。

最後の課題は人材育成です。カーディ部長のお話の中でも、課題の一番最後に人材の確保を挙げられましたし、河野先生からも、警察の特徴として現場の人的資源の良し悪しがパフォーマンスを左右するというお話がありました。まことにそのとおりです。また、山崎部長のお話の中でも、最後に人材の問題を取り上げられました。特に私の立場で申し上げると、国内における外国人犯罪の捜査等に必要な人材と国際協力を担当する人材が競合する場面があります。英語その他の外国語ができる人材は、潜在的にはたくさんいるかも知れませんが、英語ができて、しかも各分野の業務の知識も十分にある、あるいは人間性を含めて派遣された国の中で模範たり得るような人材は、残念ながらまだ限られています。

海外に派遣された際のパフォーマンスの質を高めるために、人材育成については、今後も様々な形で取り組んでまいりたいと考えております。

御静聴ありがとうございました。

質疑応答

小野

最初にカーディ様に会場からの質問です。「国連の文民警察にフランスが協力する場合、国家警察と憲兵隊とどちらが出るのか。また、フランスを中心として欧州憲兵隊が設立されたと聞くが、この狙いは何か。フランスがアフリカの旧植民地国の警察に尽力されたということだが、警察職員の基礎教育が問題となったことはないのだろうか。基礎学力がない場合に、どのような対策を講じてきたのか。」という御質問です。

カーディ

国家警察を派遣するか憲兵隊を派遣するかということに関してですが、平和維持活動であろうと、あるいは単なる技術的な協力であろうと、憲兵隊は軍事警察ですから、警察よりもスピーディに展開することができます。平和維持活動に関しては、つい最近までは憲兵隊員しか派遣されていませんでしたが、最近になって国家警察も派遣されるようになりました。コソボの例を挙げると、憲兵隊が派遣され文民警察の一部になりました。憲兵隊は軍事警察ですが、国連の任務事態が文民警察だったので、文民警察の中に入り活動しました。他方、ハイチに派遣されたのは、半分が憲兵隊、半分が国家警察でした。コンゴにも双方が派遣されました。そのときの情勢に応じて国家警察と憲兵隊を派遣しています。なお、憲兵隊は軍事部隊ですが、実質的には内務省の管轄下にあります。もちろんステータス上は国防大臣の責任下ですが、実際に海外に派遣されるときは、任務のほとんどが文民警察的な性格のものですので、内務省の管轄下に置かれています。

次に欧州憲兵隊についてです。ここには、憲兵隊を持っている各国が参加しており、その目的は、様々な平和維持活動に参加することです。これは設立されつつあるところで、現在はまだ具体的な派遣例はありません。

3つ目の質問は、アフリカの警察職員の基礎教育に関するものでしたが、確かに、私どもは、非常に多くの困難に遭遇しました。それには、いくつもの理由があります。まず、第1の理由としては、例えばアフリカの警察を育て、警察署をつくり、警察学校を開設するときは、フランスから供与された機材・建物等が略奪されないように技術顧問をフランス人にしておく必要があるのです。私たちが今問題としている国々は、非常に貧しく、学校が設立されても、それがきちんと監視されなければ、学校内の電子機器がなくなったり、洗面所から蛇口がなくなったり、すべての供与した機材が消えてしまうことがあります。したがって、必ずフランス人の技術顧問を配置し、3～4年後にもう一度同じような機材を供与しなくとも済むように、アフリカの警察の責任感を強めなければいけません。

二つ目に私どもが取っている措置は、指導員を養成することです。これをフランスで行なうこともあります、技術的な基礎教育を行うことができるアフリカ人の養成です。外から押し付けられたものではなく自分たちで自分達の教育を行っているのだという気持ちを抱いてもらうためには、これが最良の方法ではないかと思います。

もう1点あります。私どもは、要請してくる国の要望に応じるのであり、私たちから他の国に対して教育を押し付けることはありません。何しろ、フランスとアフリカ諸国とは長い歴史がありますから、疑いを持たれたり、非難されたりして、私たちが押し付けると言われる事態は避けたいと思っています。アフリカの警察の職員が主体となり、我々と一緒に、その国のニーズに合うプログラムを作成するのです。

小野

私から岡崎様への質問です。警察のインドネシア等における技術支援について大変高く評価していただきましたが、そもそも JICA のガバナンス支援あるいは技術協力の面で、他に主にどういったものが行われているのか。その中で、警察がインドネシア等で行っているものの位置付けと評価について、お聞かせいただければと思います。

岡崎

ガバナンスというカテゴリーの中の民主的な制度づくり、行政機能の向上、法制度の整備の三つのうち、行政部分と法整備のところは説明を少し省略したので、正確に御理解いただけなかつたかと思いますが、今、私どものところでやっているガバナンスという観点は非常に幅広い概念です。あらゆる分野でガバナンスが求められています。社会開発の今の3つのカテゴリーで、我々がどのくらいの内容の協力をしているかということを簡単に説明させていただきます。

まず、選挙支援については、民主的な制度づくりの中ではそれほど大きな割合を占めておりません。立法府支援、予算案の審議能力等の支援も、協力の中ではやや少なめになっています。行政能力で大きいのは地方行政支援です。地方行政の人材育成、行政と地方自治をつなぐコミュニティの開発、そのコミュニティーの人材、あるいは参加型による人々のエンパワーメントというところが一つです。これは難しいところですが、この点は相当の量があります。

法整備は先ほど申し上げたインドシナを中心に、旧社会主義が市場経済化をするところで、移行している国の法整備支援については法務省に担っていただいている法の起草、人材育成、さらには法整備にわたる各組織の構築を、特にベトナム、カンボジア、ラオスを中心に行ってています。

ガバナンスの分野は各国から要望が非常に増えています。したがって、この分野をどう技術協力でも担っていくかということは、これから課題だと思っています。予算的には、約20億円の規模でやっています。その20億円のうちの1割強がインドネシアの警察協力に向けられています。さらに、薬物・犯罪捜査に関しては、2割強が警察支援に向けられています。そのほかの分野も、ガバナンスとしての要望は相当あり、かつ要望をすべて受け入れて実施できるような状況には、まだ我々の体制が少し弱いということをお伝えしたいと思います。

小野

だいぶ全体における警察の活動の状況、位置付けが分かったように思います。

それでは、続けてカーディ先生に私からの質問です。フランスでは伝統的に、国際協力、国際捜査共助をやっていますが、アフリカと東欧での具体的な活動例をご説明いただけだと幸いです。

さらに、カーディ先生と山崎先生に警察庁OBの根本様から「先進国による援助競争、重複という問題があると思われるが、どうお考えになるか。」という質問です。

また、岡崎先生にお願いしたいと思いますが、株式会社セコムの立花様からの「15年前当時は、途上国の警察への警備用資機材の運用協力要請については、我が国政府の武器輸出禁止の三原則との関係で消極的態度があったのではないか。現在、これは克服されていると見てよいのかどうか。」という質問です。

山崎

先進国による援助競争の重複があるのではないかという御質問ですが、端的に申しますと、「ある」ということだろうと思います。インドネシアにおいて、当初2000年に正式に国家警察が国軍から分かれた際、ヨーロッパ各国、アメリカ、オーストラリアが、ある意味こぞってインドネシア国家警察の民主化に向けて、様々なアプローチをインドネシア政府、インドネシア国家警察に対して行いました。

その中で、日本も、ユドヨノ大統領が、当時治安担当調整大臣という立場でわざわざ日本に来られて、当時の田中節夫警察庁長官に日本にぜひ手を貸してほしいというお願いがありまして、先ほどご紹介した警察改革支援のお手伝いが始まるわけです。最初に行かされたのは私だけでした。アメリカ、イギリス、オーストラリア、その他各国の皆さんと情報交換をしながら、最終的に日本は日本独自にこのプログラムを立ち上げていったということが一つです。

これは非常に言いにくいことですが、インドネシアから特にアメリカ、イギリス、オーストラリアを見たときに、必ずしも国民あるいは国全体として好感を持っていません。これはインドネシアの国の成り立ちを見ていただければわかると思いますが、世界最大のイスラム教国家でもあり、また、非同盟諸国連盟を立ち上げたというプライド等、歴史的な経緯があるからです。もちろん、今申し上げた3カ国と日本との二国間関係は非常に良いわけですが、その3カ国と一緒に手をつないでインドネシアに迫るのは決して得策ではないだろうというのが、一つの政治的、外交的な判断としてありました。

それから、英米豪等のインドネシア国家警察に対する支援は、9・11テロ事件、それに続くバリ島の爆弾テロ事件を機に一挙にテロ対策に変わります。関係国から、日本の警察支援もテロ支援に変更しないのかという強力なプレッシャーがありました。地道に長期間先ほど御紹介申し上げたような作業を続けることがひいてはテロ対策にも資するんだという考え方でこれまで来ているということです。そういう意味では、インドネシアに限って言えば、各国の援助競争に巻き込まれなくて良かったと思っておりますし、今起きていることに対応しようということになると、逆に、地道かつ長期的な支援という方策が置き去りにされることを若干懸念しています。

カーディ

東ヨーロッパに関しては、私どもは幾つものプログラムを用意しています。一つは欧州が展開しているプログラムで、これはEUの新規加盟国、加盟希望国に対して警察や治安部隊をEUの規格に合うように養成するというものです。これは、欧州全体で入札をしてフランス、ドイツ、イタリア、別の国だったりしますが、応札した国が、この計画に参加します。これが、我々の協力の基礎となっています。

そのほかに、2カ国間のバイラテラルな協力もあり、フランスで新規加盟国に技術顧問を派遣したり、幾つかの重要分野に関する教育を行っています。これが、技術的な協力と言われているものです。

実働部隊の協力に関しては、我々は、東欧に関して2つの面で大きな注意を払っています。まず、第1は不正移民です。東欧は時にはそういった移民を流れる国、不正移民がトランジットする国であり、そういった移民は、しばしばフランスに定着します。我々の東欧に対する2つ目の懸念は、売春の問題です。欧州で働いている売春婦の多くは、東欧からやってきます。とりわけウクライナ、モルドバ、ルーマニア、ブルガリア等の諸国です。こういった若い女性たちは、まったく現実と合わない甘い約束につられてイタリア、ドイツ、フランスにやってきます。我々は、東欧を拠点とした売春組織を解体するために多くの活動を展開しました。

もうひとつ、フランスが被害を受けているわけではありませんが、武器取引の問題もあります。とりわけバルカン諸国はAK-47、カラシニコフ等の武器が簡単に売買できるところです。我々は、東欧にそのような武器供給国となってほしくはないし、まして、それらがテロリストの手に渡ることは望みません。

こういった国際協力を行うためには、いい基盤が必要です。フランスはオブザーバーとしてSECIという組織に参加しています。サウスイースト・ヨーロピアン・コーポレーション・イニシアチブというもので、かつてルーマニアのブカレストにチャウシェスク大統領の居城であった宮殿にあります。ここでは様々な情報交換が行われています。通常の犯罪、特に盗難車などに関する情報交換もあります。フランス、ドイツ等で盗まれた車はルーマニア、ウクライナ、ロシア等で売買されて、膨大な利益が生み出されています。したがって、我々は犯人たちを追跡できるようなファイルをつくって、彼らがフランスに来たときに逮捕できるようにしています。簡単に幾つかの活動を御紹介しました。

小野

先ほどの山崎氏と同様の御質問もいただいておりますが、いかがでしょうか。先ほど入札といったお話をもいただいて、先進国間の援助競争的なものの調整もやっておられると思いますが、何かほかにコメントをいただければと

思います。

カーディ

世界各国に派遣されている警官に私から出している指示は、ほかの国の人たちと緊密な関係を持ち、ほかの国がどのような要請をしているか、あるいは受けているかということに関して情報を集めなさいということです。

例えば、カボベルデ（セネガルの西にある国で、旧フランス植民地）は、フランスにもポルトガルにも同じ分野について警官の研修をやってほしいと要請を出していました。

同じことをやっても意味がないので、フランスは、それを避けようと考えました。同国のニーズは、非常に大きく、多岐にわたっていますから、同じ研修をしても仕方がありません。そこでフランスは、ポルトガルと連絡を取り合って、調整して、別のことやろうと考えました。もちろん、カボベルデの当局とも相談をして、ほかにもっとニーズがないかということを話し合いました。こういった国々は、研修の要請だけではなく、資材の提供を要請することもあります。例えば、パトカー等の提供を要請してくる場合もありますし、武装蜂起の対策に必要な資材を求めてくることもあります。そういう要請をヨーロッパやアメリカに出すわけです。

ですから、フランスの責任は、ほかのヨーロッパ諸国、北米諸国と連絡をすることです。特に警察の分野では予算も限られていますから、一番効率よく使う方法を考える必要があります。

小野

それでは、岡崎様、先ほど御質問しましたが、武器輸出三原則との関係等の推移と現状についていかがでしょうか。

岡崎

ODAの実施に当たっては、武器輸出三原則については慎重な考え方をしなければならないと考えています。ただ、近年の傾向としては、武器輸出かどうかよりも、テロ対策に日本全体の視点が相当移ってきてているのではないかと思います。

近年、海上・航空保安でも、日本への協力の内容には通関施設での国際協定に基づく機材の供与が入っており、技術協力で供与する内容の機材と、日本政府の無償資金協力で供与する機材と2通りあります。無償資金協力で実施されるものにテロ対策という新しい項目も入っているので、その部分は外務省で政策を決定して供与しています。近年であれば、フィリピンの海賊対策の警備艇の供与も入っていると思います。

それから、警察庁で協力されているインドネシアでは、警察無線も無償資金協力の中で実施しているので、十数年前のような非常に慎重な、あるいは武器三原則で躊躇するというところが議論として現在大きな潮流になっているかというと、必ずしもそうではないように思っています。ただ、原則は原則ですので、そこは慎重な対応が必要です。

全体に技術協力予算が減る傾向の中で、必ずしも潤沢な予算をもって機材供与ができなくなっていることがあります。その中の機材の選定につきましては、警察庁のお考えの下で必要なものを調達していくということです。私の従事している機関については、武器三原則で大きく議論がなされているところはあまりないと思っていますが、原則は原則だと理解しております。

山崎

横から口を挟むようで大変申し訳ありません。岡崎部長が「原則は原則として」と言われましたが、武器輸出三原則が厳然としてあることは間違いないと思います。御質問の中で、特に警察協力の分野でこれはすでに克服されたのか。という御指摘がありました。

先ほど私の話の中で、交番について担当者の方の理解がないとを申し上げましたが、私のインドネシアの警察改

革のお手伝いの中で一つ、これもたぶん担当者の無理解かなと思うことがあるのでお話ししたいと思います。

先ほど真田さんがおっしゃったとおり、インドネシアの警察官は何かというと発砲して、すぐピストルを撃ちます。これをなくすのにどうしたらいいか。刺股が使えるのではないかと思って、内々にお尋ねしたところ、「刺股は武器である。とんでもない。」ということで、たぶんその後、議論の俎上には上ってこないと思います。

武器輸出三原則が原則として厳然とあるというのは、日本の安全保障のあり方として当然なのかもしれません、警察協力分野では今申し上げたように、いささか警察に対して過剰というか、日本の警察についても、あるいは支援対象国の警察についても、誤解や偏見があって、そこで武器輸出三原則が変な形で持ち出されてしまう場面があるのではないか。現場の4年半の経験で、そんな気がしましたので、少し御紹介しておきたいと思います。

カーディ

フランスでは特別な委員会があり、ここが、武器機材の輸出入を制御しています。特に軍事関係の設備で、刺股や万力のような形で人を押さえ込むものとか、そのほかザクロ弾、催涙弾、様々なものがあります。こういったものも、同じような委員会が監視しています。

とはいっても、フランスは輸出しています。新しい国、新しい政権にとっては、混乱があったときは、銃で実弾を発砲するよりは催涙弾で対処したほうが良いわけです。このような機材の輸出は人の養成とセットとなっています。十分な訓練を受けていない警察官が資材や機材を別の目的のため、あるいは間違った使用をすることによって被害が出ることがあるからです。

我々としては、軍事的な性格を持っている機材や資材を独裁政権や腐敗政権と言われているような地域には輸出したくないと思っています。そういう機材・資材を、末期状態の政権が自らの政権を延命するために使うことは好まないからです。日本のような厳しい三原則があるわけではありませんが、私たちの行動は、実際面では日本とほとんど同じようなものであると思っています。

小野

それでは、議論を進めてPKO関係について少し触れたいと思います。先ほど真田様から、PKOについて日本の警察はもう少し積極的に考えてもいいのではないかという御発言があったと思います。

ただ、最近のPKO全体の動きとしては、国際的には現場執行的なものをやる方向にだいぶ動いているのではないかという気もします。それに対する日本の対応となると、防衛庁も含めて、警察も、そういうものはなかなか難しい部分があると思っているのも現状ではないかと思います。

PKOに関して、山崎様・竹内課長の立場としてどうお考えか、それに対して真田様からもご発言いただければと思います。

山崎

カンボジアのPKOは既に15年前のことになります。高田警視という犠牲を払いましたが、私は帰国直後から今まで、ずっと日本警察は国連のPKO活動に参加すべきだと申し上げてきております。

かなり情緒的な理由の部分はあります。ひとつは、その後15年間を見ていると、カンボジアに行った全国の警察官が、様々な場面で国際的な仕事で本当に活躍してくれているということです。これは日本警察あるいは日本にとっての最大の財産です。ただ、先ほど私も申し上げたとおり、日本の現在の国際平和協力機構の文民警察の任務は、モニター、コントロール、アドバイスを訳した監督、指導、助言と規定されています。カンボジアではコントロールを拡大解釈して事実上政党事務所の警戒とか要人警護を文民警察が行いましたが、国連の潮流はより現実的な実際の警察活動のほうに向いています。

今の国際平和協力機構の規定の下で、そういうことを日本の警察機関が行うのは法律違反になるだろうと思いま

すので非常に難しく、まずは国際平和協力機構の文民警察に関する規定を直すことを国会で議論いただかないと進まないと思いますが、ぜひその部分は直しても、今後の日本警察の国際社会でのありようを考える上でも文民警察部門に日本の警察は人出しをしてほしいと思っています。

竹内

我が国の日本警察の文民警察活動がカンボジア以降停滞しているのではないか、そのひとつのあり方として現場における治安維持業務の直接執行に従事することの是非についてどのように考えるかという2点が論点になっていると思います。この2点は私の理解では、それぞれ密接に関連しているものの、やはり整理としては分けて考えたいと思っております。

まず、派遣の実績が多くないというのは、客観的な数字を見るとそういう指摘があり得ると思います。私どもとしては、これは文民警察のみならず、緊急援助活動、知識・技術の移転も含めて、1件1件の派遣によって得られた教訓・反省事項を極力次の派遣に生かすということです。

私の先ほどのパネルの説明の中で、事前準備と事後のフォローアップということを申し上げました。次の案件をより効果的に行うために、先の派遣についての教訓・反省事項を整理して、次にどのような形で行うべきかという点について十分議論して、次の派遣を効果的に行なうことが一般的には必要だと思っています。

さらに、具体的に申し上げると、例えば現在の法律のひとつの論点ですが、警察庁「国際協力推進要綱」の「第3国際協力を推進するために実施する施策」の「1 具体的な国際協力の推進」に書いてあるように、現行法の枠組みの下では文民警察活動を実施するのは日本の警察ではなく、内閣府のPKO本部事務局が行います。したがって、現実は、本来は派遣が具体的に行われていない日常において、次に派遣があるかもしれないというための訓練・装備を整えなければいけないと思いますが、現在の仕組みでは、日本の警察が具体的に教育訓練や支援を行って次の派遣に備えるということができない仕組みになっています。予算も取れません。つまり、今の仕組みは、具体的に案件があったときに、その案件が今の準備状況で派遣に適しているかどうかを1件1件判断をしているのが現状です。その結果として、派遣の数が実質的にはカンボジア以降は1件3名だけであるという現実に至っています。

ただ、私どもは、その状態が必ずしも理想的であるとは思っておりません。全体の派遣のあり方として、事前の準備をしっかりと行なうという意味では、先ほど申し上げた事前にしっかりと訓練する、教育を施す、あるいは派遣中の支援についても警察が主体的に自分の責任で行なうという体制が一つあり得るのではないかということで、それは将来の検討課題であると理解して、そのような趣旨のことを要綱の中で書かせていただいている。

長くなつて恐縮ですが、もう1点、現場の執行についてどのように考えるかということは、私どもの理解としてはさらに先の論点の一つと思っています。これは警察庁「国際協力推進要綱」の「第2 警察による国際協力の基本方針と具体的な推進の方向性」の「2 具体的な国際協力の推進の方向性」の「(2) 文民警察活動」に書いてあることですが、文民警察活動は日本がふだん行なっている警察活動とかなり異質な側面があり、特に治安維持業務を直接外国で行なうという面については、わが国の警察の仕組みがそれを想定していない、職務執行の規範、装備、資機材等の準備ができていないという問題があります。

外国で、本当に日本の警察が直接自分の責任で法執行をするとはいかなることか。これは日本の刑事訴訟法や警察法を適用するわけではありません。国連の整理によれば、カンボジアのミッションも直接執行型ではないと言われています。過去に直接執行型であると整理されていたのは、偶然ではありますが、カーディ部長ご自身が携わった東ティモールのUNTAETです。これは行政暫定執行権が国連側にあったために、直接執行が国連の業務そのものでした。もうひとつはコソボで、この2例のみが直接執行型のミッションでしたが、ごく最近、今の東ティモールの事態に対応するためにUNMITという新しいミッションができました。これが直接執行型の3つ目の例として

出ています。

将来このトレンドが続く可能性は確かにありますから、将来日本の警察がそれにどう対応していくかも大きな論点になると思います。

真田

現状の監督、指導、助言という範囲内でも、いろいろPKOがある中で精査していけば、出せるものが本当に他にないのかなという疑問はあります。東ティモールに3人出せたのであればほかにもありはしないかというのを、できればもう一度お考えいただけるといいのかなと思います。

小野

カーディ様にも、まさに東ティモール、コソボでの御経験がありますので、コメントをいただければ幸いに思います。

カーディ

ある国の警察が平和維持軍に参加するということは、各国で反応が異なると思います。国によっては拒否するという反応があります。「参加します。しかし、国は、直接関わらない。」という態度の国もあります。アメリカがそうです。アメリカの警察官がたくさん平和維持活動に参加していますが、その前にいったん国の警察を辞職するという形を取って、法的には民間機関とされている機関に属して、そこから派遣されるという形で参加しています。

第3のオプションは、政治的な判断をするというケースです。これは一番多いケースだと思いますが、参加するか、しないかを政治レベルで判断して、その国の利益、地理的な問題、あるいは特定の問題を検討した上で判断するということです。

私はコソボで監督をしていましたが、48カ国から4,200人の警察官が来ていました。日本から日本の警察官を送る場合は、当然のことながらほかの国の警官からの指示を受けることになります。その司令官は、国連の職員と見なされるわけです。細かいことには入りませんが、法的に見ると必ずしも国連の所属ではありません。ただ、いずれにしてもほかの国の司令官から指令を受けることになります。例えば私が平和維持活動に警官を派遣して、研修活動だけに限定して参加させ、直接執行はしない。あるいは、ほかの警察官と一緒に活動しない、と指示することはできません。現場に行ってしまうと、そうは言っていられないという面があります。

コソボの研修は国連ではなくOSCE（欧州安全保障協力機構）が行いました。日本は、直接のメンバーとしては参加していませんが、準メンバーとして参加しています。ブリュッセルで警察官のOSCEのチーフの会議があって、そこでグッドガバナンスの問題を話し合いました。

そういった様々な活動が行われていますが、いずれにしても平和維持活動は、存在しない政府の代わりに活動するという形になります。独立前の東ティモールがそういったケースでした。コソボは今でもそうです。ハイチ、コンゴ、マケドニア、ボスニア・ヘルツェゴビナなどは、政府はあっても十分に機能していないので、それを補う形で活動することになります。いずれにしても平和維持活動は、単なるモニタリングだけに限ることはできません。十分なレベルに達していない現地の警察官を監督・指導（スーパーバイズ）しなければなりません。

テロ攻撃・自殺・自然死のような死の危険は、警官を派遣した国にとって非常にデリケートでセンシティブな問題です。一方、誰も平和維持活動に参加しなくなってしまったら、困難な状況にある国はどうなるかということを考えなければなりません。もちろん私の個人的な考えですが、何かしらの法的な枠組みと政府の政治的な意思の両方で判断することが肝要であると思います。

小野

会場からの質問にもお答えいただければと思います。山崎様に対して、人を得ることの難しさについてです。「特

に国際的な仕事をする際のあり方、適性についてどのようなものをお考えか。先ほど実際に困った方がいたというお話をありがとうございましたが、どのようなことで困ったのか、少し教えてほしい。」という御質問があります。言える範囲で結構です。

それから、竹内様に関東学院大学の今村様から「海外における平和憲法下での自衛隊の認知度は高い。むしろ文民警察と言わずに、単にジャパニーズポリスで通るのではないかという感想を持ちますが、いかがでしょうか。」という御質問があります。

山崎

どんな仕事でも、人材を得るというのは大変大事なことだろうと思います。特に国際的な仕事で一番大事なのは「その国、その土地の人々に対して敬意を払うことのできる人」ということだろうと思います。言い換えますと、その土地、その国の人々と同じ高さに自分の視線を持ってくることのできる人ということです。

実はカンボジアのPKOで私も嫌な思い出があります。会場に来ている鷹山君（警察大学校国際警察センター）も勤務していたシェムリアップという地域があります。有名なアンコールワットのすぐ近くですが、彼と彼のグループの合計4人が一緒に住んでいた家がロケット砲でぶっ飛ばされて火事になって燃えてしまいました。幸いにして、鷹山君たちはちょうど不在だったために一難を逃れたという事件がありました。はつきりは分かりませんが、ある国の国連要員が自分の家にカンボジアの地元の女性を夜な夜な連れ込んでいて、地元の反感を得たというのが遠因だったと聞いています。助けに来てくれた、自分の国を建て直しに来てくれたと思っていたら、夜な夜な女性を連れ込んでいたというのは、決してあってはならないことだろうと思います。

先ほどPKOの話を申し上げたときに「日本は、大変優秀な人材を選んで連れていいくことができた。」と言いました。これはたぶん当時初めてのPKO参加で、自衛隊も警察も初めてというところが組織にとって大変効き目を持って、初めてであるが故にいい人材をと思ってくださったおかげで、大変いい人材が47都道府県から集まったということだと思います。ただ、先ほどの真田さん、あるいは私も持論として申し上げましたが、今後常態化してPKOに参加することになった場合、はたして日本側のクオリティの維持ができるのかという心配はあります。

これはインドネシアでの経験ですが、2年ぐらい外国で暮らすのも悪くないかといった動機で来られた方がいました。ですから、インドネシアについて理解をしようという努力も、もちろん敬意もありません。仕事は自分で見つけなければならないのですが、全体像も分かっていないし、何をしたらよいのか自分でつくってくれません。そういう方がおられて、日本人としてというか、日本警察としてインドネシア警察を「どうせ開発途上国の警察だから」と最初から見下して相手に対応する。見下した対応をすると相手はすぐ分かりますから、コミュニケーションは成り立ちません。最初に申し上げたとおり、国際的な仕事に一番大事なのは相手に対する敬意だと思っております。

竹内

御質問は文民警察活動と言わないで、単にジャパニーズポリスと言えば良いではないかという趣旨と承っております。

先ほどの私のコメントの中で、自衛隊は御自身の業務としてPKOの活動を行うことができるのに対して、警察の場合はあくまで内閣府の業務であるというように、位置付けが違うと言いました。その点をまず申し上げた上で、あとは用語の問題だと思います。

先ほど来山崎部長等から文民警察とありましたように、ミリタリー・ポリスという分野に対比する概念としてシビリアン・ポリスという類型が現時点でもあります。また、カンボジアに派遣をする際にまさにそうだったと思いますが、日本の警察がふだんやっている警察活動とは違う活動をどう表現するかというときに、たまたま国連の内

部用語でシビリアン・ポリスと言っていたものを直訳的に文民警察と使い始めたのが、その後年月を経てマスコミその他においても定着してしまっている感があります。

1回定着した用語を変えるのは難しい面があるとは思いますが、他方、海外に出た際、その警察官は当然日本の警察の制服を着て、日の丸その他で当然日本であることが分かる形で活動していますし、現場においては日本の警察と認識されているという点については付け加えておきたいと思います。

時間を費やして恐縮ですが、先ほどの真田さんの御指摘の中で、助言、指導、監視の範囲内でもまだまだ貢献できる面があるのではないかという御指摘をいただきました。私は、誠にそのとおりだと思っています。個々の案件についてどのような対応をするかはここでは申し上げにくいところがありますが、条件が整って、日本の警察の特質を活用することができるミッションがあれば、国際協力推進要綱の精神に従って派遣を検討することは、私どもの当然の責任であると考えております。

カーディ

模範性というものがあります。つまり、国連の任務に参加する人間はすべての面において模範でなくてはいけないのです。つまり、地元の犯罪を取り締まる代わりに、自分たちが新たな犯罪を発生させているという形で地元の住民から見られてはならないのです。

コソボあるいは東ティモールにおいて、国際的な警察官が、とある売春宿で見つかりました。この警察官は、すぐに逮捕されて自国に送還されました。そのまま放置しておいて、国際的な警察官たちは売春宿の客になると言われてはいけないし、彼らは地元の住民よりも収入が多いので、その収入を使うことによって取り締まろうとしている売春を野放しにすると言われてはいけないからです。

ある国際的な警察官のケースを挙げたいと思います。たまたまエジプトの警察官でしたが、別の国の警察官でも同じようなことがあるかもしれません。この警察官は、コソボで通訳を抱えていました。アルバニア語と英語の通訳で地元の住民とのコミュニケーションを図っていたのですが、彼女が、この警官に結婚してくれと頼みましたが、警察官はそれを拒否して、けんかになって、銃で彼女を殺してしまったのです。この警察官は、国際判事で構成されているコソボの法廷で裁判を受け、15年間の刑に服することになり、コソボの刑務所で受刑した後、エジプトの刑務所に移送されました。

このように、国連の職員も非常に深刻な状況に遭遇することがあります、そのとき常に我々は、できるだけ厳しく処罰するようにしてきました。やはり、国連の任務の模範性を示したいからです。

小野

インドネシアにおける技術支援に話を移したいと思います。まず河野先生にお願いしたいと思いますが、警察不信をいかに解消していくかが大変大きな課題だろうと思いますし、これは内発的にそれぞれの国で努力せざるを得ないというのが基本的な考え方だろうと思います。そういう観点について、コメントをいただけないかと思います。

さらに、根本様から先生への質問です。インドネシア支援型の援助は、どういう国を優先的に行ったら良いのか。警察庁はどうしても東南アジアなどアジアのほうが日本との関係が強いという警察の立場から見た戦略の話をしていますが、客観的な立場でどうお考えになるかコメントいただければありがたく思います。

河野

まず警察の不信を解消するため、換言すれば信頼性を高めるには、ですが、これはモラルの問題ですので、基本的には信頼は勝ち取るもので与えられるものではありません。モラルの問題というのは、一度落ちると回復に非常に長い時間がかかるでしまうので、そういう意味では専門的な意識を持って仕事をしなければいけないというのが基本論だと思います。

私が客観的に現場で警察の仕事を見ていると、やはり一つ一つの成果を、本当に地味な仕事を積み重ねており、その結果がどこに反映されるかというと市民の意識で、世論調査をやればだいたい分かります。これは、その時代の事件というものがあって上下するから、短期の1～2年の調査では駄目で、最低10年ぐらいはスパンを考えて世論調査をしていくことで、だいたい客観的な警察に対する信頼が上がったか落ちたかが分かると思います。繰り返しになりますが、非常に地味で、あまり褒められない仕事だが、それをやっていかなければならないという、精神的には相当厳しいものがある仕事だとは思います。信頼回復にはカーブ、一つ上がってくるとだんだん調子が良くなってきて、最初は厳しいかもしれません、一度上がり始めるとだんだん期待も高まってくるので、もっと上がっていくという一つのカーブがあるのではないかというのが私の印象です。

2つ目の御質問で、インドネシアでやっているような方式の支援ができる国はどんなところがあるのかということですが、相手の国になるし、自分の国のためになるというの2つを両立した部分でやっていかなければならないと思います。

基本的な方針は、相手の国に改革の意識が強いことです。もちろん、民主的な方向に向かっていかないといけないので、ミャンマー等はたぶん外れてしまうと思います。改革や向上の意識が非常に強い国。それはリーダーも、国民もそうだというところでないと、相手のためになりません。

もうひとつは、日本の利益になるという点です。日本に非常に近い国、日本人の権益が非常に多いところというのは重要なファクターだと思います。なぜかというと、日本国民に説明しなければいけないからです。そういう意味では、ASEAN諸国です。中国、インドは、向こうがどう考えるかわかりませんが、やりたかったらやる。南アメリカではブラジル、ペルー等の国が良い例になりつつあるような気がします。

もう一つ、国際社会の一員としての日本の特殊な位置だと思いますが、特に欧米が入りにくい国、例えばパキスタンとか、あまり日本にアレルギーを感じていない国、国民が親日的な感情を持っているところには非常に入りやすい気がします。ですから、その2つがきちんと説明できるところに入っていかなければいけないでしょう。

小野

ありがとうございました。先ほど岡崎様から相手国の意向を踏まえるのが大変重要だというお話をありました。私もそのとおりだと思いますが、相手国の言うことを全部鵜呑みにするのが本当に大事かということになると、そうではないだろうと思うところもあります。

例えばインドネシアにおいては、現実に動かすまでの調整が大変重要ではなかったかと思いますが、特に市民からの要望に迅速に誠実に応えるという方針を出されたと思います。これは決して山崎氏が個人的に出したのではなくて、向こうと一致した見解だと私は考えていますが、そこに至るまでの経緯や御苦労、また、その後の努力状況についても御発言いただけすると大変ありがとうございます。

山崎

私が正式に長官アドバイザーとして赴任したのが2001年の2月で、その前2000年の6～7月まで、事前調査という形でインドネシアを訪れました。日本のお手伝いの中身についての調査ですが、その際に相手方は、警察関係者のみならずインドネシア政府関係者も含めて「ああ、そうか。日本は警察改革のお手伝いをしてくれるのか。それで何をくれるのか。」というのが、一番多くありました。

警察の刑事とか、交通とか、様々な分野に行きますと、例えば指紋自動識別システムが欲しい、装甲車が欲しい、放水車が欲しい、拳銃が古いから拳銃が欲しいと、ありとあらゆるもの希望が寄せられました。得てして、ODAを使って何かお手伝いをしようというときに、相手方からモノが欲しい、金が欲しいという要望が出てくるのは、インドネシアに限ったことではないそうです。その理由は、要望を出す人が「俺の力でこのモノが来た。周りの連

中、よく見ろ。俺の力だ。」と言いたいからで、そういう場合はだいたいその機械は使われないままに、その人が転勤するとほこりをかぶって消えていくというのが多くの例だそうです。

そういう例を聞きましたので、日本側関係者で次第にできたコンセンサスは、こうなったら日本は歯を食いしばってでもモノも金もやらないということで、そういうところで生まれてきたのが、迅速と誠実です。迅速とは何かというと、市民から通報があったら、できるだけ早く通報した現場に行くという仕組みのことです。誠実というのは、犯罪の被害にあった人から警察に通報があった場合には、犯罪現場に行って証拠採取をしましょう、ということです。もちろん、事件が解決することが一番望ましいのですが、証拠を採取する姿を見ていれば、市民は通報すればおまわりさんが来てくれて、証拠を採取して、事件を解決しようしてくれるんだなと思います。

長官に直接この話をしたところ、「それはぜひやってほしい。素晴らしいことだ」と言って、長官のお墨つきをいただいて、今のプログラムが始まったということです。たぶん、長官や最高幹部の理解がなければ、途中で頓挫しているのではないかと思います。

小野

竹内課長に質問がいくつか来ています。まず、千葉県警の西田様から「警察の大量退職時代になってきているので、定年退職の警察官の積極的活用はいかがでしょうか。また資機材についても、例えば日本はデジタル化していく、アナログ式のものを使わなくなっています。例えばタイ王国でアナログ式のポリグラフ検査器が必要だという声が出ているそうですが、そういうものの活用があるのではないか。」というものです。次に、静岡県警察の竹中様から「現場の捜査に役立つような情報を海外に派遣された方からフィードバックしてもらうシステムの構築はできないだろうか。」ということ、さらに警察政策研究センターの四方教授から「国際的な人材を確保していくのは大変困難であろう。そこで、指定員制度のように、国際協力についても経験や適性のある方を指定するというやり方ができないだろうか。」という質問があります。

竹内

まずOB、資機材の活用という点、御指摘、誠にごもっともです。特に西田様は科学捜査研究所の方でしょうが、分析・鑑定の世界の人材は現にニーズが非常に高くあります。他方、機材については若干難しい面があります。これは本当に役人的な答弁ですが、ひとつは「償却期限が過ぎたものは、いろいろな法令の扱い上、まさに使えないから期限が来てしまうのであって、期限が過ぎて現実的にお使えるものがあるというのは償却期限がおかしい。」という変な議論があります。モノを有効に生かすという面では、償却期限の今のあり方と、廃棄されるべきものを本当に活用できるかという点については、若干克服しなければいけない事務的な論点があります。

もうひとつは、モノを中心としたあげ方というのは、先ほど来山崎部長も岡崎さんもおっしゃっていますが、モノが先にありきという支援が本当に良いのかということです。トータルで考えて、ノウハウとセットである種の機材をあげることがいい場合も当然あると思います。

2点目の質問は、現場に対して関心を呼ぶために情報をフィードバックすべきではないかという点です。これも、御指摘、誠にごもっともです。現在この面の努力はまだ十分ではありませんが、一つ始めているのは、従来警察大학교に国際捜査研修所というのがあつて、国際捜査の面を中心に研修を行っていたものを、今春から国際警察センターと改称しました。まさに国際協力の面のノウハウを各県にも伝える。その際に捜査の面でのノウハウと協力の世界で得られたノウハウがうまく融合できればということが期待されています。

午前中河野先生もおっしゃっていましたが、協力の世界というのは一方的な知識・技術の移転ではなくて、相互の学習過程だと思っています。派遣された専門家が得てきた現地での知識、学んできた相手の様々な特性、招いた研修生が日本のセミナーの中で自分の国について紹介してくれた貴重な資料は、今も資料化して各県に参考送付し

ていますが、それがそのままにならないように、捜査面でも活用されるように、引き続きこちらとしても国際警察センターと連携して働きかけていきたいと思っています。

3点目は指定員制度の是非ですが、国際協力の類型によっては、既に指定員制度を活用しています。具体的に言うと国際緊急援助活動がそうですが、あらかじめ指定した隊員に訓練を施し、いざというときに派遣するということは現しております。PKOの世界も、将来警察が業務実施主体になった場合には、恐らくそういう制度を取つて事前に訓練をしっかりと施すということが考えられると思います。他方、より広い技術・知識の移転の世界の場合は、先ほど来話がありますが、本当に適した人をうまく見つけなければいけません。つまり、経験があるからといって、直ちに指定をしてその人を候補とするのではなくて、本当にその人が現地で模範となるべき方なのか、人格等も含めてしっかりと選抜することが必要だと思っています。将来専門家となるような候補者については、今年から国際警察センターで研修を行い、その中で本当に適性のある人をさらに選抜していくといった工夫をしていることを紹介したいと思います。

小野

時間も迫って参りました。最後に、皆様それぞれ今後の課題等について御発言があるだろうと思いますので、岡崎様から順に今後の課題等をご自分の考えについて披瀝していただけすると大変ありがとうございます。

岡崎

私は、バングラディッシュというイスラム国、貧困国に4年おりました。今回のテーマとは少し離れますが、ここで仕事をするということに対して、協力隊の隊員が派遣されると決まったときに、どういう結果になるかということを簡単にお話ししたいと思います。

まず、派遣前に、バングラディッシュに派遣されると決まった途端に家族会議を開いて1割はやめます。そして、残りの隊員が派遣されると、まず乗り込んで間もない時期に不適応症で帰国です。なかなか厳しい状況の中でノイローゼ、あるいは精神疾患で1割は帰ります。それから、心の寂しさから愛が芽生えて、その段階で一部退場です。協力隊は単身でやることが原則です。したがって、残るのは5～6割で、そういう人たちは、10～20年バングラディッシュと付き合います。しかし、多くの日本人学校の先生方はよもやバングラディッシュに行くとは思っていなかったのです。

信頼される迅速なJICAを目指して頑張りたい。いま、これが、非常に重要な使命となっています。

真田

国際協力の形は大きく分けてモノを送る支援と人を送る支援があると思います。モノを送ることについては、先ほど山崎さん、竹内さんの話の中にもありましたとおり、極めて慎重でなければならないと私も思います。人について幾つか現場で見ていると、重要なのは継続と期限ということだろうと思います。先ほど地元の新聞記事で少し紹介させていただきましたように、住民の中にこれまでの警察とちょっと変わってきたなという意識は出てきているようです。ただ、ブカシ署の管内人口は三百何十万だそうですが、恐らくまだその中のごく一部であろうと思います。これをブカシ署全体に広げないといけません。インドネシアは1万8,000の島があって、全体で2億2,000万の人口がありますが、その国でこれを広げるためには気の遠くなるような相当な継続が必要で、どこまで日本でやるんだということが、恐らく出てくるだろうと思います。それが期限の問題だと思います。期限のないプロジェクトはないので、いずれどこかで終わりが来る。そのときに、どのタイミングで地元に手渡すのか、日本人がやっている間はうまく行っていたが、日本人が引き揚げた途端に誰もやらなくなつたというプロジェクトもあるのが実態です。

小野

大変厳しい御指摘をありがとうございました。そのとおりだろうと思います。

カーティ

国際協力、特に警察の分野については2つの種類に分けて考える必要があると思います。ひとつは、従来的な協力です。つまり、国にとってエゴイスティックな、自己中心的な目的を追求するもの、外国からやってくる犯罪、移民から国を守るというものです。エゴイストという言葉を使いましたが、もちろん、これは、尊重すべき目的です。法治国家をまず自分の国の中で確保しなければならないわけですから、それは当然のことと言えます。

もうひとつのカテゴリーはもっと博愛的なもので、世界中に法治国家を広め、法治国家を守るために警察を広め、世界的な安全の水準を上げるという目標を掲げるものです。もちろん、日本の皆様も、このフォーラムで話し合われた様々なプロジェクトも、両方の目的を目指すものであろうと思います。

将来的に国際協力は多国間的な協力が増えてくると思います。しっかりと目標を定めて、それぞれの国の役割をきちんと定めた上で協力するという形です。たとえアメリカ合衆国であっても、一国ですべてを賄うことはもはやできない状況です。効果的に物事を進めるためには、ますます協力が欠かせなくなっていると思います。

最後に申し上げたいのは、やはり時間をかけるということです。物事はゆっくりとしか変わっていきません。ですから、あせってはなりません。新興国に対して、私たちが100～200年かけたようなことを10年間でやりなさいというのは酷だと思います。

最後に、このような非常に面白いフォーラムを開催して、そこにお招きいただき、本当にありがとうございました。

河野

人材等のことは繰り返しません。アカデミアの人間として気になるのは、国民の理解がないとできない話ですし、もう少し国民に対する発信力があったほうが良いということです。

そういう意味では矛先は自分に回ってきて、じゃああなたは何ができるのかということになりますが、長期にわたって出てくるデータをきちんと私なりに検証して、本当に良いことをやっているんですかというのを辛口も含めて発信していけば、国民の理解増進につながると思いますので、そういう覚悟でおります。

山崎

一つ最後に付け加えておきたいと思います。日本から派遣する人の問題について先ほど申し上げましたが、実はこのプログラムではインドネシアの警察官ができるだけ多く日本に呼ばうということをやっています。国別特設研修というスキームがあって、毎年24人、すでに6回、100人を超えるインドネシアの若手警察官が日本に約2カ月滞在して、日本警察について体感・実感して帰っています。先ほど申し上げたワーキンググループ等を通じて、帰った人をできるだけ日本のプログラムに近いところに配置してもらうようなお願いもインドネシア当局にしています。

そのほか短期間の招待スキームがありますので、そういうものを使って、できるだけ多くのインドネシアの警察官に日本に来てもらって、日本の警察を肌で知ってもらうという努力をしております。また、河野先生にお願いして、ここ政策研究大学院大学でもインドネシア警察から留学生を1人受け入れてもらっています。

今河野先生が「国民の理解」と言われました。国民の血税を使ってさせていただいていることですので、私がいる当時から、国民に対する説明責任、プログラムの透明性ということは、ずっと念頭に置いてやってきています。ただ、テレビ等の映像になりにくいプログラムということで、そのほかの手段を通じて各方面に、今インドネシアで繰り広げていることの実態を知っていただきたい。今は私はポストが違いますが、側面で支援をしていきたいと思っております。

竹内

警察の分野においての国際協力がいかに重要であるか。また、その半面いかに難しい点があるかということについて、今日私は改めて学んだところがあると思っています。

それを乗り越えてやっていかなければいけない。真田さんがおっしゃるように、継続して粘り強くやる。カーディさんがおっしゃるように、あせってはいけない。地道に続けるためには、まず我々自身が関心を常につなぎとめて継続していかなければいけません。私の意見では、無関心というのがこの分野に対する最大の敵だと思います。

ですから、批判的なものも結構ですから、ぜひ関心を持って、お帰りの際には「今日、こんなことがあった。」と周りの方々に言っていただきたい。もちろん、我々も責任はあるんですが、会場の皆様が関心を持って、批判的なものも含めて語っていただくことが、実は最終的には河野先生がおっしゃった発信力になると思います。特にマスコミの関係者がおられれば、その威力を最大限発揮いただきたいというお願いを最後にいたします。

小野

会場の皆様から寄せられた御質問にすべてお答えできていないことを、まず、おわび申し上げたいと思います。しかし、会場の皆様の御協力、そしてパネリストの皆様の熱心な御発言によりまして、大変内容の濃いパネルディスカッションになったことを、私からも厚く御礼申し上げたいと思います。

第5章

＜社会安全セミナー＞ 危機管理のための関係機関の連携

＜社会安全セミナー＞

危機管理のための関係機関の連携

警察政策研究センター

はじめに

平成18年10月18日（水）、東京都港区の三田共用会議所で開催された本セミナーは、警察政策研究センターと日頃から緊密な連携関係にある在日フランス大使館とが共催したものである（後援：（財）社会安全研究財団）。

講師には、フランスの特命担当知事で、モルビアン県等で県知事も務めたジョエル・ルベシュ氏を招き、フランスの危機管理の在り方について講演をしていただいた。また、日本人講師には、山浦耕志内閣官房危機管理審議官（当時）をお招きし、日本政府の危機管理体制について分かりやすく解説をしていただいた。会場には、警察、政府機関のほか、企業関係者など約150人が参加した。

以下の2つの講演録は、筆者（警察政策研究センター教授 黒川浩一）の責任において編集したものであり、紙幅の関係から講演のすべては再録できなかったことを付記する。

危機管理のための関係機関の連携～フランスの取組～

フランス・特命担当知事

ジョエル・ルベシュ

＜編集・文責＞ 警察政策研究センター教授

黒川浩一

1 はじめに

現代社会においては、都市化の進展、技術革新等によって、かつては考えられなかつたような新しいタイプの危機というものが目立つようになってきている。複雑化した現代社会では、個人が自らが置かれた状況を把握するということは困難であり、その意味ではメディアの存在というは危機の場面において大変重要ではあるが、他方、危機に際してのメディアの報道により、ときにはパニックが生じてしまうようなことがある。普通我々は、危険を回避したい、危機を免れたいというメンタリティを有しているが、実際にはすべての危険を排除することは不可能である。

ところで、災害（catastrophe）と危機（crise）という言葉がある。これらの概念は、重なる部分もあるかも知れないが、別のものであることに留意しなければならない。自然災害は往々にして社会的な危機になることがあるが、危機というものには、自然災害に限らず、経済危機その他様々なものがある。

また、危機には2つの側面があるということを申し上げたい。さきほどのメディアの報道とも関連するが、ひとつは客観的な側面、つまり事実がどうであるかということ、もうひとつは主観的な側面、つまりある状況を個人がどう認識するか、危機と感じるか感じないか、といった点である。

2 危機管理の歴史

フランスにおける国民の保護は、基本的には経験に基づいて行われてきた。また、現在は国家（中央政府）のイニシアティブが非常に強く、危機管理に対処するための組織も徐々に整備されてきた。すなわち、過去においては神の怒りであると考えられたような災害・危機も、しっかりと管理していくようになっているのである。

数百年前には、危機管理というは住民レベルでの話であった。つまり、市民警察のような組織があり、それが治安維持活動、消防活動等を行っていたのであって、危機に対処するというは、こうした活動を意味していたに過ぎない。それが100年くらい前、現代社会になってくると、より大規模な市町村という行政単位での取組みが重視されるようになった。さらに、現在の状況は、憲法の前文にもあるとおり、国は、すべてのフランス人の連帯と協力をもって災害の対処に当たることとされており、福祉国家としての責務を果たさなければならなくなっている。こうした流れは、長い歴史から見れば非常に大きな進歩である。中世においては、人々は、「神の怒り」を予測したり、人間がそれに対処することはできないと考えられていたのだが、いまでは国の力をもってそれに対処しようとしているのである。フランスでは、25年ほど前から地方分権、産業の民営化が進められるようになってきているが、大規模な危機において国家の役割が重要であることに変わることはない。特に、日本と状況は違うかも知れないが、軍の役割というは非常に重要である。

3 危機管理に関する行政機構

1958 年の憲法改正で公権力の分立がしつかり謳われるようになり、行政面で見れば、大統領と首相、中央から任命される知事、住民が選出する市町村長とそれぞれが責任をもって危機管理にあたることになっている。上下、あるいは中央なら中央の関係機関もそれぞれ連携して危機に対処するのである。

2006 年 1 月現在、フランス（いざれも海外領土を除く数字）の人口は 6100 万人であり、日本の約 1.5 倍の国土を 7 つの防衛圏 (zone de defense) に分けている。さらに地域圏 (region) は 22、県 (department) の数が 94、そこに 329 郡 (arrondissement)、3879 小郡 (canton)、36571 の市町村 (communes) というものが行政単位となっている。国レベルでは、首相の管理の下に内務大臣が日常の安全から災害が発生した場合の危機管理まで責任をもっており、地方レベルでは、国から任命された県知事が責任を有している。より大規模な危機であれば、近隣の県が地域圏を形成しており、そのレベルでも対処する。なお、7 つの防衛圏の責任者は、その圏内で最も大きな県の知事が務めている。防衛圏といつても、軍の管轄とは別のものであり、ミリタリー（軍）に対するシビル（文民）部門での危機への対処のための圏域である。

より具体的には、県レベルでは、県庁、警察、憲兵隊（内務大臣及び県知事の指揮下）、消防、保健・社会活動局といった関係機関が連携して危機に対処することになっており、地域圏レベルには、地域オペレーションセンターというものが設けられることになる。また、国レベルでは、内務大臣が管轄する危機管理関係各省間オペレーションセンター (COGIC) が存在している。

さて、私は、知事 (prefet) という職にある。簡単にいえば高級官僚・行政官ということであるが、憲法 72 条に定められたとおり、知事とは、政府の代表として行政管理、法の順守、国民の利害調整といった仕事を担当する。県知事は、日本のように住民の選挙で選ばれるのではなく、国から任命派遣されて、その地方での行政責任を負う。様々な自然災害や大規模事故の経験を経て、行政における危機管理業務の重要性は高まっており、知事の責任はますます重くなっている。

危機管理に関連する職種としては、消火、救助活動に当たる消防軍人を含む消防士 25 万人、治安の維持に当たる警察官 13 万人、憲兵隊が 10 万人 軍人である社会安全指導実行部隊 (UIISC) が 1500、ほかにもボランティア、自治体警察、警備会社の警備員等が挙げられる。なお、国家警察は内務大臣の管轄下にあり、全国の警察官は内務大臣の管理に服するが、必要に応じてその地方の県知事の指揮を受けることもある。日本では地震が一番大きな災害であろうが、フランスでは森林火災が重大問題であり、危機に対処する場面での消防の役割は重要である。歴史的に見ても、人類にとって最も身近で深刻な問題は自然火災であった。

国レベルの場合は基本的には内務大臣が責任者となるが、危機の性質によっては他の大臣が責任者となることもある。フランスではそれほど大きな問題にはならなかったが、例えは鳥インフルエンザ問題のときには、衛生関係の省庁が主体となって対処した。国は、危機の発生時には、各省間危機管理対応室というものを設置し全国的な指揮にあたる。その実務を支えるのは、憲兵隊オペレーションセンター (CROGEND)、先に述べた危機管理関係各省間オペレーションセンター (COGIC)、国家警察オペレーションセンター (C O B) などであり、情報を共有、交換しつつ、自分達の任務を遂行する。もちろんここに、民間の活力も加わってくるのである。

4 危機への対処方法

危機管理において重要なのは、事前の警戒（Precaution）、予防（Prevention）、予想（Prevision）という3つのPである。突然の危機に慌てることのないよう、警戒は怠ってはならない。また、たとえ自然災害であっても、ダムを造ることで洪水がなくなるように、ある程度の「予防」が可能である。そして、危機を予想し、初動対応、住民の避難誘導など危機対処のための計画を綿密に策定しておく必要がある。危機発生時には、場当たり的に対応するのではなく、内務大臣や知事が危機管理計画を実施に移す、ということである。

また、一口に危機管理と言っても、危機の発生前、発生時、発生後それぞれの場面に応じた動きが必要である。緊急で切迫した場面であるから、大胆な対処、生存本能に訴えるような対処、そこから来る自発的な行動を促すような対処というものが必要である。フランスでは、不幸は、他人だけではなく誰にでも襲ってくる、と言う。事態がいつ発生するかは分からぬが発生しても安心なように備えること、発生しても冷静な対応をとること、危機が去ってもその反省教訓を次に起こるであろう危機に活かすというサイクルが大切である。平穏な時期にこそ最悪のことを想定すべきなのである。

私も幾つかの県で知事職を経験したが、メディアもそうだが、指揮官にはパニックは禁物である。常に冷静に振る舞い、安心感を与えるなければならない。危機がどのようなものか、規模は大きいのか小さいのか、などを見極め、あるいは混乱の元がどこにあるかを発見し、誰に何をさせるか、互いの信頼感に基づく冷静な判断が必要である。その際、しっかりと休むことも重要である。短時間で終わる危機ならばよいが、例えばなかなか山火事が鎮火しないでむしろ延焼が広がる、そのような状況で、指揮官が最初の48時間指揮をとり続けてそこでダウンしてしまうのでは話にならない。各要員も同じである。

また、適切な指揮のためには専門家の助言も重要であるが、その数は、奇数にすべきである。専門家であってもすべて正しいとは限らないし、場合によっては、やむを得ず多数決で決めなければならない場合もあるのである。

メディアについても、危機の現場を目の当たりにして、単にその悲惨さを伝えるだけであれば、住民にとってむしろマイナスになりかねない。冷静な目で今そこにある事態全体、つまり、何が問題で、何が解決しているのか、今後何が起き得るのかなどを捉えることが重要である。行政側から見ても、そうしたことができるしっかりとしたジャーナリストと普段から良好な関係を構築し、情報を提供していくことが重要である。被害を受けた住民にマイクを向ければ、その人は涙ながらに惨状を訴えるであろう。それは一つの真実だが、ただそれだけを伝えるのがメディアの仕事ではないはずである。何が問題で、何が問題でないのか。行政の代弁者でも、被害者の代弁者でもない、そうしたメディアの目が必要である。メディアは行政にとって重要なパートナーであり、そうでなければならない。

さて、危機の現場では、「制服」の役割が重要である。警察でも軍でも、その安心感は計り知れない。私がある県の知事時代、大洪水が起こった。洪水は、実は水が引いてからも悲惨であり、住民は物も思い出も流されてしまって、どうしていいか分からず途方に暮れていた。そこに、警察や軍の制服がたくさんやって来てくれて、住民は、これでどうにかなる、と元気を回復したのであった。その意味では、些細なことと感じるかも知れないが、災害地に飛ばす飛行機の塗装の色にしても重要なのである。見慣れた色の飛行機なら安心するし、見たことのない色の飛行機なら、助けに来たのかどうか、頼りになる組織かどうかも分からぬのである。かように危機とは人間的なものであり、心理面の対応もまた重要である。

5 結論

フランスの危機管理体制というのは欧州の中でも優れたものであると自負しているが、それでも、危機管理体制を育成することは実は謙虚さを育てるということだと最後に申し上げる。自然の不確実性を相手にしなければならず、同じ危機は二度と起こらないのだから、何でも人間はコントロールできるとは思ってはならない。そしてもし危機管理がうまくいったとしても、それは幸運もあったからだと忘れてはならない。フランシス・ペーコンが言うように「自然を管理するには自然のルールに従うしかない」のである。

日本政府における危機管理

内閣官房危機管理審議官

山浦耕志

<編集・文責> 警察政策研究センター教授

黒川浩一

1 内閣の危機管理体制

内閣官房は、内閣に置かれ、内閣の重要政策に関する企画、立案、総合調整等を任務にしている（内閣法第12条）。内閣官房に個別具体的な任務や行政分野があるのではなく、例えば、内閣の重要政策である危機管理について警察、外務、国土交通その他関係省庁の総合調整を行っているのである。ポストとしては、官邸に執務室のある内閣危機管理監がこれを担当している。内閣官房と内閣府の違いが分からぬと言う人が多いが、内閣府は、基本的に内閣官房を助ける役割をしている。内閣府には旧国土庁時代からの防災担当セクションがあり、担当大臣もいるが、防災というまとまった事務について内閣を助けているという位置付けである。

さて、米国には連邦危機事態管理庁（FEMA:Federal Emergency Management Agency）という組織があり、日本においても危機管理を一元的に所掌する省庁があった方がいいという議論がある。しかし、日本では、あくまで内閣危機管理監が関係省庁を調整するという制度を取っている。これは、内閣という我が国の行政システムによっているのである。すなわち、内閣が閣議により行政権を行使し（憲法第65条等）、内閣総理大臣が閣議決定の方針に基づき、行政各部を指揮監督する（憲法第72条等）という構図をとっている。すなわち、内閣総理大臣は、強力な権限を持つ大統領とは違ってオールマイティな存在ではなく、合議制の閣議によって動いているのであり、これは危機管理に限らずどの行政分野についてもそうである。ただし、危機管理というのはまさに緊急の事務であるから、大統領制の下でのその強力な権限という方が危機に対処しやすい、という議論はあり得る。

内閣官房の危機管理の関する組織は図1のとおりである。内閣危機管理監は、国の防衛に関するものを除き「国民の生命、身体又は財産に重大な被害が生じ、又は生じるおそれがある緊急の事態への対処及び当該事態の発生の防止」を任務としている（内閣法第15条第2項）。なお、内閣危機管理監は、阪神・淡路大震災、地下鉄サリン事件、ナホトカ号重油流出事故等を経て、平成10年4月1日に設置されたポストである。

具体的な緊急事態が発生したときに内閣がどのように動くかというフローは図2のとおりである。内閣危機管理監の判断で官邸対策室が設けられると、各省庁で構成される緊急参集チームが作られる。これは、危機の種類に応じて異なるメンバーが指定されており、また、構成員は呼び出される場合と、例えば23区内の震度5強以上の地震発生、大津波警報の発令、客席数50以上の航空機の遭難のように自動的に指定メンバーが参集する場合とがある。そして、必要があれば関係閣僚緊急会議、臨時閣議を経て、政府対策本部の設置となる。一方、国の防衛に関わるような事案については、事務次官クラスの事態対処専門委員会というものが設置されることになっている。なお、2005年7月7日の北朝鮮のミサイル発射事案では、午前3時台の発生であったが、午前4時台には関係閣僚緊急協議が開催された。

初動においては、情報集約センターでの情報収集が肝要であり、重要情報については24時間、私も含めた関係者の速報がなされ、その後は、事態の種類や大きさによって対処が変わってくるのである。

2 危機管理の分類とそのポイント

危機といつても様々な種類に分類される。完全に仕分けられるものでもないが、大規模自然災害（例：地震、風水害、火山）、重大事故（例：航空、海上、鉄道、道路、火災、原子力災害）、重大事件（例：ハイジャック、テロ、不審船）、武力攻撃事態、その他の危機（例：邦人救出、大量避難民流入、サイバーテロ、重大感染症）といったところであろうか、それに応じた対処が求められるのである。このうち、自然災害や大規模事故に対しては災害対策基本法があるように、必ずしも閣議を経なくても、あらかじめ決められた場合には、法律の規定により総理大臣の判断で政府対策本部が設置できることになっている場合があり、対策本部長（総理大臣）が応急措置を講じていく。これは大統領制に近い枠組みであると言える。

政府の危機管理のポイントとしては、①第1報の速やかな把握、②迅速な初動対処、③迅速な事態把握・総合調整・意思決定、④政府としての対処方針・対処体制の迅速な構築、⑤的確な広報、が挙げられよう。これらは政府に限らず、地方自治体や民間企業の危機管理においてもある程度一般化できるものではないかと思われる。言葉は易し、だが、その段階段階における最善の努力をして収集をした情報を集約分析して意思決定権者に与えるということが是非とも必要なのであり、情報を踏まえて意思決定権者、政府であれば総理大臣、自治体のトップ、あるいは企業の社長が的確な指示を出していかなければならない。手前味噌だが、警察は事件、災害などの現場でそうしたことにある程度慣れているので、危機対処の場面では、いわゆる役人タイプの人よりも、危機に慣れている人間の方が役に立つのではないかと考えている。

また、最近は、⑤の広報も非常に重要である。内閣では、官房長官がスポークスマンとなって、迅速な情報提供に努めている。その時々の状況について説明し、国民の理解を得る努力が不可欠となっているのである。

なお、内閣総理大臣が欠けたときのために、閣僚の中で臨時代理が置かれており、官房長官以下、第5位まで順位付けがなされている。

自衛隊の災害派遣については、以前は、要請がないから派遣できなかったという事態があったので、要請がなくても自衛隊の判断で自主派遣も可能なように自衛隊法を改正するなどしている。部隊としては、約2700人が災害派遣即応部隊に指定されており、いつでもどこでも、1時間以内に対応が可能なように準備がなされている。消防についても、約4万人が緊急消防援助隊（消防組織法第24条の4）として派遣できるよう組織されているほか、警察も約4,600人の広域緊急援助隊を準備している。他にも、研修を終了した医師や看護士で構成される災害派遣医療チーム（DMAT：Disaster Medical Assistance Team）も全国で100チームほど結成されるなどしており、我が国における危機管理への対処方策は確実に進展していると考えている。

図1

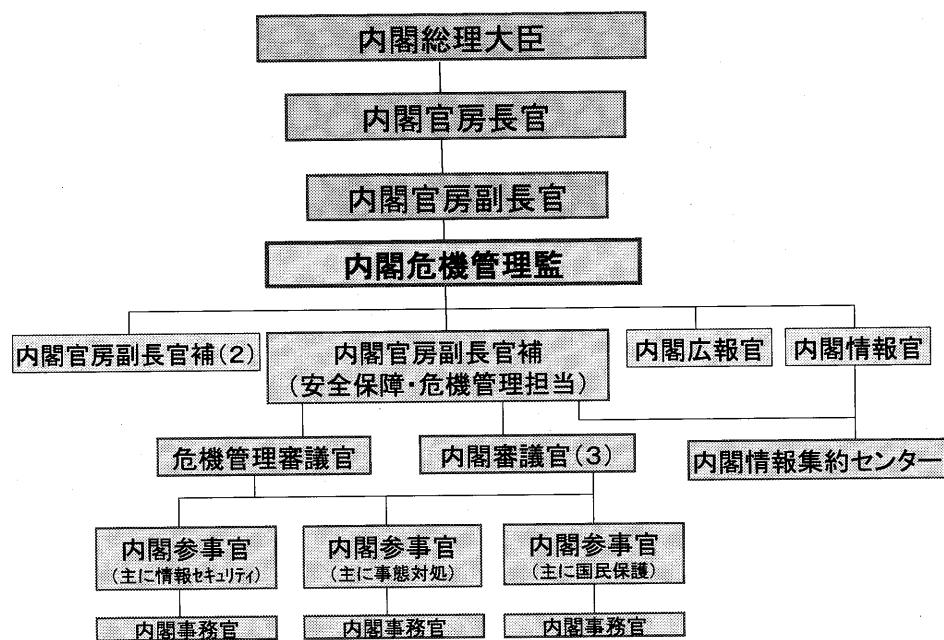
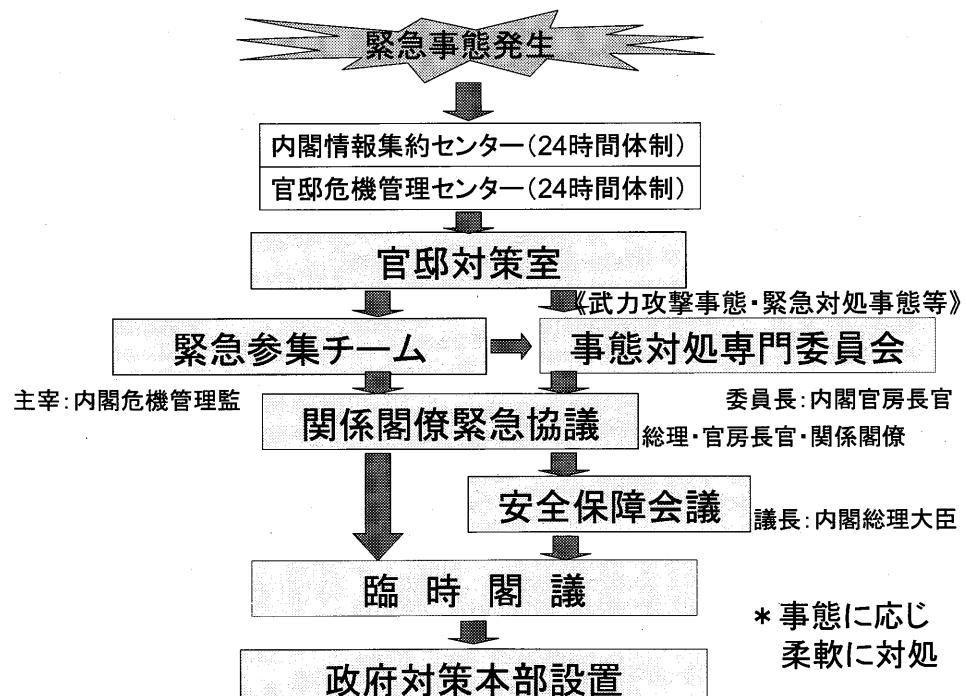


図2



第6章

＜社会安全政策論フォーラム＞ 日常生活の安定と安心の確保

＜社会安全政策論フォーラム＞

日常生活の安定と安心の確保

警察政策研究センターは、中央大学大学院総合政策研究科との共催により、平成18年12月15日（金）、東京都文京区中央大学後楽園キャンパス新3号館において、社会安全政策論フォーラム「日常生活の安定と安心の確保」を開催した。このフォーラムは、中央大学側が中心となって企画され、大学教授等の研究者、警察関係者など、約60人が参加した。

フォーラムでは、渥美東洋中央大学名誉教授の基調講演、田村正博警察大学校特別捜査幹部研修所長（現警察政策研究センター所長）の対応報告が行われ、堤和通中央大学総合政策学部教授がコーディネーターとなって、パネルディスカッションが行われた。パネリストは、大住莊四郎（関東学院大学教授）、氏田博士（エネルギー総合工学研究所主管研究員）、梶裕二（北海道警察少年課育成担当統括官）、四方光（警察政策研究センター教授）の4氏である。

以下、本フォーラムの概要について述べる。 (編集・文責：田村正博)

日常生活の安定と安心の確保（要旨）

Human Security and Stable Local Community

— 地方・コミュニティの安定への視点、何故チームワーク・資源の連携が要件か

中央大学名誉教授

渥美東洋

1 はじめに

社会安全政策論がどういうことを考えていて、どのような方向を目指しているのか、そのためにはどのような方法が必要で、どのような組織がなければならないのか、ということを今日は述べたい。

社会安全政策というものは、多くのシステムが連携をして作られるべきものである。それは、海でのカキの養殖のために川上の山林の管理が必要だというのと同様である。

近代において、刑罰の威嚇力で犯罪は減少する、法律ができれば後は裁判所と執行に当たる機関があればいい、というような刑法万能論の考えが取られた時期がある。しかし、刑罰は、犯罪の予防、将来の犯罪減少に大きな役割を演じない。

アメリカで、1930年代から40年代に、都市部でのコミュニティ崩壊（Disorganization）が犯罪の多発につながるとする研究結果が Shaw と McKay らによって示された。人々の日常生活への不安、相互連帯の欠如、相互尊敬の態度の劣化、非公式に存在した相互協力の仕組みが壊れてしまうことが犯罪増の原因であるとするものである。このようなコミュニティの安定への視点が求められる。

かつてアメリカは少年裁判所を作ったが、理想論によって運営されたためうまく働かなかった。日本が少年法を導入したのも同じで、法制度を導入しさえすれば、うまくいくというものではない。

日本でも、地域警察に重点を置く、生活安全の独立の部署を設けるなど警察の再編をはじめとする努力をしてきたが、犯罪はこのところ若干減少傾向になったとはいえ、昭和期より高水準で、先進国の中で普通程度の安全な国になってしまった。

2 対応方法の考え方：Community Policing のフィロソフィー

アメリカの取組みの中で重要なのは、Community Policing (CP) という考え方である。これは Community-oriented Policing とも呼ばれるが、社会全体の安全を図り、人々の相互連帯意識を作っていくというものである。人々の日常生活の安全を守る上で主力になるのは、近隣共同体にある様々なシステム（例えば、警察、学校、商店街、公共交通機関）の努力であり、それらをどう束ねていくかが課題となる。かつて、それらはローカルコミュニティの中で協力し合うことで安全を作り上げてきたが、それぞれが専門化し、独立のシステムとして動くことになると、横の連携が機能しなくなってしまう。専門化は大きな成果を収めることができたが、他方で、分断されるマイナスがある。お互いが十分に意思疎通でき、相互に交流・援助できるような仕組みを作っていく必要がある。学校と地域の人々との連携もその一例である。安全の確保は、コミュニティに基礎を置いて、コミュニティを大

切にするものでなければならない。

警察の活動も、大変幅広い顔を持っている。日本の場合、交通の安全も、「蜂を何とかしてくれ」といった地域のことも、少年の立ち直りも、犯罪の予防も、あるいは罪を犯した人の社会復帰も、就職へのあっせんまで、様々なものに警察が関わっている。それなのに、戦後の日本では、警察を、専ら犯罪者を捕まえて科刑に至る装置というとらえ方で説明することが、法律学などの専門家の間で行われてきた。本来、警察は、裁判所のように過去に起きたことを法律に従って回顧的に見て刑罰を科すにふさわしいかどうかを認定するという局面だけではなく、人々が安全に暮らせるようにするための考え方に基づいて、政策を効果的に組み立てていく顔をもっている。刑罰以外に警察の顔を向ける上で、生活安全局を設置した警察法改正が必要であった。

今日、法律を基にした一般的抽象的などらえ方による説明が行政組織に関して行われている。そうではなく、具体的なものに目を向けないといけない。地域社会は一つ一つそれぞれ違う。上で決めたことを機械的に執行するのでは、地域社会の共同体の劣化を止めることにならない。具体的な地域に根ざした安全のための制度作りを地域全体で総力を挙げて行うようにすべきだ。

自分はこのことを、これまで繰り返し説明してきたが、なかなか理解されない。仲間が増えないので、政策転換ができないでいる。子どもの非行やいじめの問題は、労働時間が長すぎるようなことや、職住が離れていること、女性の社会進出に伴った十分な子育て装置が提供されていないといったことを考えないといけない。色々な地域のサービスを結集して社会の安全を守るということを考えると、小さな犯罪に刑を科すという無駄なことはしないで、犯罪という危機の前の段階にもっと資源を使うことをする。つぼみの時点で対応することが大事であり、それは労災防止などと同じだ。人間の元々の智恵に基づいてどのようにすれば安心できる社会ができるか、というのが CP のフィロソフィーである。短期的に一見して目に見える成果が上がるものが政治的に宣伝されるが、長いスパンで見てどうすれば安全な世の中になるのかを考えるのが、学問の仕事だ。

3 実現のための道具とその選定

一番やりやすいのは状況により起きる犯罪への対策である。これには、状況を変化させればいい。泥棒が入れないようにする、見つかり易いようにする、灯りをつける、といったことをすればいい。しかし、このような物理的方法によっては、協力関係が生まれず、地域が出来ない。そこで、警察と人々との連携をする工夫がされていく。少年サポートチームがその一例である。学校と地域と警察が一緒になって子供が健全に発育するためにサポートをしようとする仕組みである。また、家庭内事件や学校のいじめのようなものを考えれば、人間と人間の心のつながり合いを確保することに目を向けるべきである。

「ブローケンウインドウ」テーゼがニューヨークでうまくいったと言われているが、他の都市ではあまり評価されていない。小さなことから大きなことにつなげるという見方自体はいいが、問題はどのようにしてそれを整えるかで、Weed & Seed、悪い草を刈っていい草の種をまくことが必要だ。例えば、ニューヨーク市のハーレム地区では、それぞれの地域にエンブレムを作り、居住者が街のオーナー意識を持つようになって、コミュニケーションが十分行われ、地域が結束してだんだんときれいな街になっていった。割れている窓を単なる現象的にとらえ、警察が出て破壊行為を摘発するというのでは、良い結果は得られない。ゼロトレランスも、本当にやつたら皆が耐えられなくなり、警察に協力しなくなってしまう。また、ニューヨークでは、CompStatによって警察内で地域ごとの犯罪情報が共有され対策を求めるミーティングが毎週行われているが、成果の上がらない者を解雇するという非常に厳しいやり方なので他の市警察では導入していない。

色々なツールがあるが、具体的効果があるものを見出していくことが必要だ。以前、何も効果がない（Nothing works）と言われたことがあったが、そうではない。例えば、ジョンソン政権の時代に、貧困家庭の就学前児童の教育プログラム（Head Start）が行われている。エール大学では、Institute の一つに犯罪対策のものを設け、その中で子どもの問題を扱うプロジェクトを地域の人たちと考え始めている。同じ動きはほかでもある。現在では、子どもの発達理論を踏まえて、全米で数千のサービスが考えられている。

今では、各地域で、地域自身の問題点を把握し、それに対して有効なツールを選択する、事前査定（アセスメント）をした上で実施することが行われている。担当する連邦の部署では、危険要因と保護要因、取ることのできる方策、そしてみんなの参加を得て決める手順といったものが記載された包括的戦略プログラムを作っている。これをひな型にして、各地域が事前査定をして自分で作る。連邦に補助金 grant を申請する、6年間とか3年間の計画に補助金が付けられ、半年ごとに状況を報告する、その結果がよければ補助金が継続される、といった仕組みが作られている。

4 家庭内暴力事案

今日の社会で、配偶者間暴力、児童虐待、各種のハラスメント（ストーカー行為を含む）が問題となってきた。特に発達理論から、暴力にさらされている状態が子どもに大きな影響を与えることが分かっている。

そこで、Violent Crime Control and Law Enforcement Act が 1994 年に制定された。これは、DV や児童虐待が起ったような場合に、内部の者と外にいる法執行官が協力し中に入り、早い段階から面倒を見ようという制度である。暴力行為をしてはならないという義務づけと、発見した者に通報する義務を負わせるほか、強制的な立入が可能になっている。日本ではきちんとした行政執行法制ができていないが、合衆国ではこのようなものは非常に大切だと考えられている。立入権限に関しては、例えば労働安全の分野でも、作業所内の基準維持のために、無令状で中を見て、人々の行動を止めることができ最高裁によって認められている。このように、憲法との関係で、それぞれの分野ごとの必要性に応じて説得していくが、抽象的にどこまでが認められてどこからはだめだ、といった議論をしなくてすむはずだ。

5 強制と憲法論

法律によって暴力を加えてはいけないことが義務づけられている。法律によって皆に伝えているのだから、それをした場合に、周りから自分の行動が見られ、規律されるであろうことを予期できる。それはプライバシーの期待が下がると考えることができる。プライバシーの期待が低ければ、加えられる強制の程度が弱いものであれば裁判所の手続を経なくとも入ることができるし、強制の程度が強いものの場合には裁判所の手続を経て入っていく。それを争う手続を設ければよい。という考え方が合衆国ではとられている。

日本国憲法の 33 条及び 35 条は、元々英米では行政とのつながりを前提としていたのに、日本ではそれを断ち切ってしまった。だからきちんとした議論ができていない。基本的人権の保障を抽象的にだけとらえていたのではない。基本的人権は、長い間の歴史の中で、どのようなものを守らなければその国がどのように不安定になるかということを、実際に経験したことから生まれてくる。それを離れて、抽象的に考えられた抽象的な歴史しかもたない人権というものは存在しない。もっと具体的な内容のあるものとして人権を把握しなければならない。裁判所の判例も、行政における経験・ケースも、我々の議論も、そのように積み上げられなければならない。

日本でそうなっていないのは、お勉強中心の法律学が大きな失敗をもたらした結果だと思う。私自身そう感じたことから、社会の安全、CPを取り上げ、もっと地道な努力をしなければならないと言ってきた。

6 grant とパートナーシップ

連邦司法省に Community-oriented Policing Services (COPS) が置かれている。また、法律 (Public Safety Partnership and Community Policing Act 94年) に基づいて、色々な制度ができあがっている。そして、88億ドルの grant を持ち、地域が作った適切なプログラムに交付している。イギリスも、Crime and Disorder Act 98年と Criminal Justice Act 2003年を制定し、努力を続けている。安全を作るのは、全国同じ基準でものを処理するのではなく、地域的に行わなければならないことが米英の共通認識になっている。日本の場合、地域警察の伝統的努力などが行われているが、一番効果的なのは、地域が立てたプロジェクトに grant を提供するという方法がない。合衆国のように、地域ごとのプログラムについて、事前査定や事後評価を、grant の提供・継続・金額増減の可否と結びつけることが大事だ。具体的な指標を使って評価し、効果的なものを見出すというのは、行政学で言われているが、日本では実際に行われていない。

関係する者が一緒にやっていく上で、大事なことは、パートナーシップ（コラボレーション）の関係、つまりお互いが独立していることを前提として、一緒にどうすればより大きな効果が発生するかを考えることである。ある中心に他のものをもってくるのとは違う。日本の防犯協会のような官製のものではなく、警察と対抗できるくらいの力を持っている独立した存在でないといけない。独立したもの同士の協力では、間に入る仲介者（コーディネーター）がうまく調整する必要がある。合衆国の場合、連邦の OJJDP がその役をしている。ワークブックを配る、相談に応じることを通じて、独立したものが力を合わせて行動できるようになる。

7 法の組み立て方と社会安全論の必要

この前、法学教室に、子どもがビールを飲んでいてもビール缶を取り上げられない、ある人の土地に環境上問題となるゴミを捨てていても止めることができない、日本では直接強制ができないという話が掲載されていた。合衆国では、憲法の第4修正に基づいて、解決する考え方がある。先程述べた日本の憲法33条及び35条も本来同じはずだ。法が規制している部分について、人に義務を課すことを法が明確に定めている場合には、皆が分かっているからプライバシーに対する期待は低い。そうだとすると、先ほどのゴミの問題であれば、環境を破壊するような変な廃棄物や化学物質があるならば、その地主が黙っていても、片づけなければならない義務がある、ということをきちんと法に書けばいい。目標だけでなく、人々がどういう義務を負うかを書く、どの裁判所が処理するかを含めて、組織法と作用法を全部一緒に書いてしまえばいい。そうすると、その領域がどれだけ重要かも皆が分かってくる。警職法と同じように加えられる制限の程度が非常に短時間で低い、しかも自ら犯罪を行っている、街頭で行っておりプライバシーの期待が低い、この場合には、裁判所の令状によらないで対処できる。この考えを行政の領域までずっと広げていけばいい。現在米国ではたくさんの判例が示されている。

法の組み立て方は、今言ったようなことを考え、段階的なファンクションを与えて、みんなが安定していくようになることが大事である。一番重要なのは、関係者全員が共通の目標に向かって、意思疎通を十分図ることだ。意思疎通が生まれないところには社会も生まれない。我々の分野でも、学問領域として、学部などを作り、色々な人々を育て上げ、社会との関係をよりよいものにしていく必要がある。

社会安全政策論と実務（要旨）

警察大学校特別捜査幹部研修所長

田村正博

1 はじめに

実務から見た社会安全政策論の持つものについて、報告したい。

12年前、中央大学総合政策学部が開催した「総合政策フォーラム 21世紀のコミュニティの安全」に渥美教授とともに参画した。その当時と比べ、理解が進み、社会安全政策論の必要性が世の中にかなり明らかになったと思う。

2 社会安全政策論が必要となってきた理由

これまで日本では、犯罪現象はあまり大きな問題ではないと思われてきた。近年、社会状況が明らかに変わり、警察に届け出られる犯罪件数は大きく増えた。一般国民の間に、社会の犯罪統制力が低下し、何か手を打たなければならぬという認識が広がった。予防のためには警察任せではなく、まちづくり、人づくりという一般行政、一般市民の課題だという意識が広まったと思う。

もう一つ、社会安全政策論が理解される、あるいは必要になってきた理由として、政策決定過程の変容がある。従来は中央省庁のある霞が関の中、閉じた空間で政策決定が行われてきた。同時に、強い反対があることは変えられない状態が続いた。それに対し、近年は、開かれた空間の中、国民の声を背景にして、政治主導でさまざまな政策が思い切って展開されるという時代になった。同時に、行政の説明責任、政策評価も行われるようになつた。渥美教授の指摘どおり不十分であろうとは思うが、少なくとも政策は公開の場で論議をして作り、かつ事後的に評価されるべきものだという理念が共有されるようになった。そのような意味で政策論が展開される基礎ができたのではないかと思う。

さらに、先ほど渥美教授の話にあったように多くの機関や団体がコラボレーションをすることになると、お互いの共通言語が必要になる。自ら行動する市民層と行政官との間で、共に議論をしていくことが生まれてきた。同時に、近年の極めて厳しい財政状況の中では、社会安全に資源を投入する、国民に新たな負担を求めるのであれば、国民にきちんと説明をし、承諾をしてもらわなくてはならなくなっている。それらの結果として、社会安全政策論が明らかに必要になってきている。必要があるからこそ認識が広まり、さらに具体的な展開がされてくるのではないかと思う。

3 学問的論議と実務の対話

これまでの成果で大きなものは、学問的な論議と実務との対話が進展してきたことである。中央大学総合政策

学部が平成5年にでき、警察も警察政策研究センターが平成8年にでき、共同のフォーラム等を開催してきた。中央大学の社会安全政策論科目には、警察政策研究センターの者等が参画している。そのほかにも、首都大学東京、慶應大学、法政大学その他、いろいろなところで講義をするようになった。また、慶應大学大学院では、市民生活の自由と安全に関する共同研究を展開しており、出版という形での成果物も生まれている。

さらに、警察政策学会も、平成10年に設立された。この学会には、渥美教授が代表となっている犯罪予防法制研究部会が設けられ、犯罪予防のためにあるべき法制度が論議をされるようになった。

このような大学との連携協力関係は、東京だけではなく、全国各地とまでは言えないが、地方でも展開されている。最も進んでいるのは広島で、広島県警察と広島大学が連携して、犯罪の起こりにくいまちづくりなどに関する研究が展開されている。本年5月のシンポジウムの結果が県警のウェブサイトに載っているが、応用倫理学、社会心理学、刑事政策、メディア論を専攻する4人の方とそれぞれに関係する警察部門とが共同で研究をし、その成果がここで語られている。その1人が「自分たち学者4人は、今回初めて一緒に研究をした。それぞれの立場が違うが、同じ犯罪現象を取り扱うことによって、非常に大きな刺激があった」という発言をしていた。さまざまな学問領域との連携が必要となるということは、我々実務家だけでなく、研究者の側にも意味があるのではないかと思う。

さらにまた、本年10月には、早稲田大学に社会安全政策研究所というプロジェクト研究所が設置された。より進化した形での、学問的研究と実務の対話が進められるのではないかと期待している。

4 包括的取組みの開始

渥美教授の言われているようなレベルでの包括的取組みは、まだできていないと言われればそうかもしれないが、少なくとも、犯罪に関して包括的な取組みが必要だということへの認識は随分高まっている。

平成15年12月に、犯罪対策閣僚会議が犯罪に強い社会の実現のための行動計画を決定した。140以上の項目を掲げ、政府を挙げて取り組むことを表明している。作るときの発想も、個々の行政機関が犯罪に対応するのを中心ではなく、国民が自らの安全を確保するための活動を行うことに対して支援をする、犯罪が生じにくい社会環境を整備するというようなことを含めてのものとなっていた。その点でも画期的なものといえる。

また、同じ平成15年12月に、青少年育成施策大綱が決定されている。これは、非行をした少年にとどまらず、すべての少年が健全に育成されることを目指して、大変幅広い分野に渡って施策を取り上げたものである。そのような包括的な取り組みが国レベルで進められているし、いわゆる生活安全条例が都道府県レベル、あるいは市町村レベルで多数制定されている。国民住民にとって身近な自治体レベルで自らの安全の問題に包括的に取り組むという形が、現在展開されつつある。

5 個別分野での成果

組織犯罪対策法制が大きく進んだ。平成8年に警察政策研究センターが発足した際の記念フォーラムは、マネーロンダリングをテーマとしたが、当時、疑わしい取引の届出は数十件のオーダーであった。渥美教授の「マネーロンダリングこそが、組織犯罪に対する最も重要な対策だ」という発言と当時の実務との距離を感じた。その後、法整備が進められ、昨年は6万件を越える届出があり、100件を超えるマネーロンダリング事件が摘発されている。来年には、犯罪収益流通防止法案が国会に提出される予定になっており、警察庁にFIU（情報集約機関）

を設けて外国とも情報交換をしていく、銀行だけでなくさまざまな業種が対象となる、という枠組みが作られる。このような組織犯罪対策法制の大きな進展には、研究者の方々による外国制度の紹介が、大きな役割を担ったと思う。

二つめの分野として、犯罪被害者の保護支援がある。これに関しては、他に例がないほど、研究成果が実務に画期的影響を与えた。日本被害者学会における研究の蓄積があって、民間の支援団体の活動があり、各行政機関の取組みがあり、それを総括する包括的な立法が行われた。政策展開のあるべき姿といえる。ストーカーや配偶者間暴力の規制と被害者の保護についても、警察政策研究センターによるものも含めて、さまざまな研究成果が法制度にも貢献したと思っている。

三つ目に、民間ボランティアによる犯罪予防とまちづくりについてである。渥美教授から、地域ごとに考えるべきものという話があったが、まさに今、各地で犯罪予防の自主的取組みが進められている。従来の防犯協会とは異なる民間のボランティア団体が、既に2万数千団体、160万人に達している。地域の民間ボランティアによる行動は、単に犯罪予防の効果があるだけでなく、地域自体の再生にも貢献をしている。旧自治省と関係の深い研究機関の方が、コミュニティの再生、地域住民参加、地域協働というテーマで取り組んでも住民側の否定的反応があつて行き詰まり感があるのに対し、地域防犯をテーマにしたときは、住民の理解と参加協力が得やすく、地域の連帯感が重要だということがすぐ認識され、現実の行動が行われ、そして新たな出会いや交流が生まれる、「入り口は地域防犯だが、出口はまさにコミュニティの再生、地域協働の促進だ」と言われている。犯罪予防のボランティアは、直接の犯罪予防だけでなく、地域の力全体が再結集され、地域がより結びつきを強めていくことを通じて、さらに新たな犯罪予防につながる、という効果が現に生じつつあると思う。渥美教授から状況的犯罪予防は本質的な問題の解決にならないという指摘があったが、住民の防犯目的の行動は、単なる状況的対策を超えたものになり得ると考えている。

四つ目の分野として、非行少年対策が挙げられる。諸外国の状況が紹介され、実務の智恵も相まって、少年サポートチームなどの取組みが進められていることを述べておきたい。

6 今後に向けての課題

今後に向けて、地方、現場への権限委譲の必要性を指摘しておきたい。近年、個人情報保護が強く言われている。また、行政の裁量を統制する、事前に計画を明らかにし事後的に評価するという方向がある。これらは、現場での努力、自主的取組みに対して阻害的なものとなる可能性がある。個人情報保護を強調すると、関係機関の間の情報交換がなかなかうまくいかない。現在の個人情報保護法上可能なはずのものさえ、問題とされる可能性があるというだけで萎縮してしまう。現場の努力でせっかく育ってきた芽が、これから伸びていかないのではないかと懸念している。地域ごとの取組みを可能にするための国の枠組みを、これからどう作っていくかが大事だと思っている。

刑事法系の方はあまり言わないが、私は、これから犯罪予防の中心になるのは地方自治体であると思っている。地域の意思を法的に形作っているのは地方自治体であり、地方自治体がリーダーシップを取っていくことが強く求められる。今後地方分権がさらに行われれば、財源を含めて地方に権限が移転していく。その中で、資源を持たない国の機関が、権限だけを行使するのは好ましくない。地域に根ざしていない国の機関が事務を処理する過程で、どのようにして地域と協働が可能なのか。例えば地域における資源を持たない家庭裁判所や、保護観察といったところが中心になって、本当に少年非行の問題に対処できるとは思えない。人づくり、まちづくりを

している自治体こそが中心になるべきではないか。自治体が本当に中心になって犯罪予防を進めるための法的枠組みが、まだ全く存在していないが、これから考えていかなくてはいけないと思う。

最後に、恒常的な学問的研究の場の設定に向けて、ということを述べておきたい。今回のようなフォーラムは大変意味があると思うが、一過性のものでしかない。恒常的な制度化されたものがどうしても必要だろうと思っている。今年10月、早稲田大学に設置された社会安全政策研究所に強く期待しているが、それだけでなくさまざまな仕組み作りと、制度作り、場の設定に向けて努力をしていかなければいけないと思っている。

7 おわりに

平成6年の総合政策フォーラムから12年たち、実務家と研究者の間、あるいは一般国民との間で、ある程度の共通理解が生まれつつあるように思う。足りないことがあるのも事実だが、さらなる研究交流と実務へ活かす努力が求められていると思っている。

犯罪予防に関して、政治的な決定が進められるようになってきた。そのこと自体は、悪いことではない。従来のように何らの政治的意図もないというのは、実際上の政策展開が無いに等しいことである。ただ、あまりにもダイレクトに市民の声が政策に反映するというのでは、問題もある。研究者も実務家も、専門家として市民によりよい情報を提供する責任がある。そのために、分かりやすい説明をしていく努力をしていく。そして実務家の場合は、さらに自らがありうるべき政策を展開していく、その努力が必要ではないかということを最後に申し述べたい。

パネルディスカッション（概略）

新たなガバナンスの形成

関東学院大学経済学部教授

大住莊四郎

大住莊四郎氏は関東学院大学経済学部教授、専門はニューパブリックマネジメント（NPM）、著書に『NPMによる経営革新』『パブリックマネジメント—戦略行政への理論と実践』『ニューパブリックマネジメント—理念・ビジョン・戦略』などがあるほか、多数の審議会委員を務め、地方自治体の経営改革にも取り組んでいる。

1 新たなガバナンスの姿

住民は、主権者、顧客、ステイクホルダーとしての立場に立つ。時系列的には、主権者としての住民（市民）が最初にあるが、間接民主制という19世紀的な仕組みにやや不十分な点が目立ってきたので、補完する意味での住民市民の属性として、顧客としての住民、ステイクホルダーとしての住民像が生まれた。

ニューパブリックマネジメント（NPM）は、顧客すなわち公共サービスの受け手としての住民市民を考え、顧客の求めるニーズに合致した形でサービスの設計をし、提供していくという民間企業的な行動原理を持ち込もうというのだ。行政サービスの現場に権限を委譲し、その現場の裁量でよりよいサービスを作っていく。市場的企業的アプローチである。

ところが、公共と民間では行動原理が違っており、民間企業的な行動原理を公共の世界に適合するように修正をし、持ち込んだとしても、限界がある。今日の重要なテーマである安全・安心といったことは、民間企業的なもので解決できる問題では必ずしもない。そこでもう1本別の流れであるステイクホルダーという位置付けの住民になる。こちらは、地域、コミュニティの問題を、地域やコミュニティで解決をしていく、自ら決定をし、実施をし、作っていく世界だ（共治、共助）。最近のガバナンス論の中では、ニューパブリックサービス（NPS）とデンハートらが称している。社会的なメカニズムで解決をしていくとするアプローチといえる。参加協働型、ニューパブリックサービスが前提とする社会というのは、エンパワーメント型のシステムである。都市や自治体、地域でエンパワーメントが前提になっている。

ナショナルミニマム、すなわち日本国民が最低限、享受すべき公共サービスの水準が達成されていない段階では、その水準まで整備することが大事であり、国が設定した目標に向けて中央集権的にサービスを整備していくことでよかった。これに対し、ナショナルミニマムが充足された後は、地域やコミュニティ、場合によってはコミュニティの構成員一人一人が多様なニーズを持つようになる。社会の成熟化が公共サービスにも及ぶ。そうすると、整備目標ではなくて成果目標、アウトプットではなくてアウトカムを基に意思決定をしていく、地域、地

方自治の政策形成を進めるということが必要になってくる。

多様なニーズに対応することになると、場合によっては地域や個々人に応じたサービスの設計が必要になる。その解決策が先に述べた NPM と NPS である。マーケティングのような手法を使いながらニーズにこたえていくのが NPM 的なアプローチで、サービスの供給者と需要者を切り分け、需要側のニーズを細かくくみ取り、それに応じたサービスの設計をし、提供する企業的な行動というアプローチである。もう一つは、多様なニーズがあるとすれば、そのニーズの多様性、ニーズの中身を知っているのはサービスの受け手のはずなので、権限と裁量を委譲し、自ら望むようなサービスを設計し、自ら消費をするという、そういうアプローチが多分、ニューパブリックサービスで強調される新しいガバナンスなのではないかと思う。市場を通じて企業的な行動で解決をすることのできる分野に限りがあるので、コラボレーション、供給者と顧客の融合ということを想定しながら、社会の中で問題を解決していくメカニズムを作っていくということなのだろうと思う。

2 住民意識における安全安心の重要性

「安全・安心の確保は最重要課題である」ということは、以前はあまりインパクトがなかった。日本では、水と安全はタダだと思われていた。今は、犯罪に限らず、さまざまな危険因子があり、被害にあってしまうことがある。そうすると、安全を確保することに対して、多大なコストがかかる時代だろうと思う

愛知県瀬戸市（田舎でも都会でもない）の市民アンケート調査結果を紹介したい。現状の評価（現状に満足をしているか）と重要性（将来も含めて今後の重要度はどうか）を問うと、安心に関するものが現状に満足度が低くて重要度が高いという結果であった。直接犯罪でない安心に関わる項目が上に出ている。瀬戸はそれほど犯罪が多くないので、現状評価はそれほど悪くはないが、重要度は非常に高い。

ここ数年、多くの自治体のアンケート調査を見てきたが、犯罪（場合によって災害がセットになっている）、安心に関する項目については、どの自治体でも最重要になっている。住民、市民の意識として、非常にプライオリティが高い。犯罪の多い町については、現状評価は低くなる。瀬戸のようにまだ日本の標準的な自治体だと、ほどほどどのところでとどまっているが、まずこの点は強調したいと思う。どの自治体でも、安心・安全の確保というものが政策の重要課題であり、特に今マスターplan、総合計画の策定に当たっては、重要な政策の軸として掲げられるようになっている。

そうすると、特に基礎自治体の場合、このような安全を確保し安心をうるためのコストを誰が負担をするのかという問題が、非常に大事になってくる。政府にと言っても、限界があるのはもう間違いない。政府、特に警察を中心とした組織でやれることには、場合によって限りがある。では、危険因子が高くなった状況で、その隙間をどう埋めるのかということが、自治体では重要な政策の課題として論じられている。自分がかかわっている自治体では必ずこのような議論が上がってくる。

市場を通じて警備保障会社を雇って、お金を払って解決するということができなくはないが、全部それですむ問題ではないし、それができる人は限られている。そうすると、NPM 的な発想ではなくて NPS、つまりコミュニティや地域でいかに安全を確保し、コミュニティ構成員の安心を得るかということを考えざるを得ない。

3 目標値の設定と責任分担

話を一般論に戻すと、都市・地域マネジメントでは、二つのマネジメントの想定をする。一つは、市役所、瀬

戸であれば瀬戸市役所のマネジメントというものがある。市役所の業務目標があり、施設事務事業がある。その外側に、実は瀬戸市という行政区域全体のもう一つのマネジメントが存在する。

政策評価をする場合、基本政策、施策、事務事業の3層構造で見ていくことになるが、基本政策の部分、瀬戸であれば瀬戸市の将来像、をきちんと作ろうとすると直ちに大きな問題が生じてくる。それは、その目標を誰が達成するのかという問題だ。基本政策、政策目標をきちんと作れば作るほど、ではその目標の達成責任は誰にあり、責任の所在はどこにあり、その結果、どのように評価をしていくのかということが、必ず問題になってくる。そのためには、役割分担を議論しないといけない。行政側でここまで責任を持つ、利害関係のある方々、ステイクホルダーの皆さんにはここまでやってくださいというような、意思決定上のコンセンサスを得ていないと、長期目標、基本政策の目標を掲げたところで絵にかいたもちになる。アウトカムを、関係者のあいだでシェアしようということで、よくシェアードアウトカムということが語られている。

このような議論を、体系化をする試みは海外でもいくつか紹介をされている。オレゴン州が16年ほど前に始めた長期計画、オレゴンシャインズでは、「あらゆる生活領域で繁栄するオレゴン」というビジョン、「すべてのオレゴン州民に優良な雇用機会を」「安全で互いに感心を持つ参加型の地域社会の建設」「健全で持続可能な地域環境の保全」という三つのゴールについて、すべて社会指標としての数値目標、96年の改訂版で92個の指標、を置いている。分野ごとでは、経済では21個の指標、公共安全では6つの指標がある。の中には、例えば10歳から17歳の女子の妊娠率を2010年には1.0%にするというような目標値を掲げられており、現状値が途中まで追跡をされているが、必ずしもこの目標値に向かっていない。このような社会指標を地域や都市の目標として置いても、行政側でできる対応は限りがあるので、当然のことながら、住民あるいはNPOに協力を仰ぎ、責任を分担してもらうことが前提になっている。

4 青森県の政策マーケティングシステム

このオレゴン州の事例を参考にしながら、日本でも同種のことを進めている事例がいくつかあり、青森県の政策マーケティングシステムがかなり有名になっている。平成11年から県民の代表、あるいは専門家で構成する第三者委員会、政策マーケティング委員会を設置して、政策マーケティングの取組みを進めてきた。オレゴン州や、あるいはオレゴン州のもとで例えばムルトマカウンティやポートランドシティといった中間あるいは基礎自治体が同じような試みをしている。このような試みに倣いながら、近い将来、5年後に実現すべき県民生活の水準を「めざそう値」という形で設定をし、「めざそう値」を実現するために、誰がどの程度役割を果たすべきかという「分担値」のようなものを作った。

青森県は政策マーケティングブックを作り、ウェブ上にもアップしている。その16ページを見ると、政策目標の中の一つ「もしやの不安の少ない暮らし」として、9の点検項目があり、20の指標について、基準値、現状値、めざそう値と、めざそう値を実現するための分担値（個人・家庭、NPO・市民団体・コミュニティ・町内会、企業・農漁協・労組、学校、その他、市町村、県、国という8つのセクターごとの分担率）が記載されている。分担値は、県民アンケート調査などを基に集計したものである。

この点検項目の一つに、「犯罪が少ないか」があり、指標は、「犯罪の発生率」と「犯罪の危険を感じた人の割合」が挙げられている。38頁と39頁に、それぞれの数値の動き、担い手、ノート、県民の満足度と関連情報（警察の施策等）が記載されている。発生率、危険を感じた人の割合とも、めざそう値の方にはなかなか向かっていない。県民満足度も低下している。特に指標の2については、確かに2004年から5年に多少は改善をして

いるが目標値に比べて乖離が大きいということが分かる。どこに原因があるのかという現状分析が必要なのだが、まだ必ずしもそこまでできていない。

役割分担について、分担値のようなものはあるが、具体的なアクションまではどこもつながっていないのではないか。そういう意味でもプリミティブな試みではあるが、こういったものが少なくともないといけない。作るプロセスも大事である。同時に、実現するプロセスが確保されないということだろうと思う。

5 自助＋共助＋市場による解決

最近策定されている自治体の総合計画の中で、自助、共助ということが強調されてきている。公が助けるという公助ではなく、自助、共助で地域を作っていくことがキーワードとして必ず述べられている。部分的に市場による解決というものを入れながら、どのようにして限られた行政側の資源をうまく活用し、地域やコミュニティの資源をうまく使い、力を発揮してもらい、地域づくりを進めていくか、それが今の新しい公共といえる。

安全・安心について、自治体では安心のほうが先に来ている。安全は客観的な基準をいっているのだろうと思う。青森県の事例でも二つの指標があった。安心は少なくとも主観的な意識である。間違いなく言えることは100%の安全も、100%の安心もない。ではどのぐらいで満足するか。どのくらいで市民は安心ということを、満足をしてもらえるのか。

そして、自助が大事だということも確かだ。自助の足りない事例というものは非常に多いと思う。犯罪に限らず、さまざまな不慮の事故があると思うが、気をつけていればという面がなくはない。ただ自助での安全の確保にはやはり限界がある。

そして公助も、取締りとか啓発とか、あるいは情報発信という部分で、まだ不十分な面があるかもしれないが、あくまで環境整備だろうと思う。そうすると、隙間を埋めるのはやはり共助、社会メカニズムである。こここの部分をどのように作っていくのかということが、先ほどの対応報告でもあったが、非常に大事である。

新たな公共などという言葉が日本でも広まってきている。外国でも、当たり前のこととして、新しいガバナンスという理論の脈絡で語られている。ここが非常に大事だということを述べて終わりたい。

技術的安全、社会的安心、安全性向上のために

財団法人エネルギー総合工学研究所主管研究員

氏田博士

氏田博士氏は、株式会社日立製作所に入社、原子力研究所等を経て、財団法人原子力発電技術機構に出向、現在は財団法人エネルギー総合工学研究所主管研究員。同氏は、平成18年6月20日にも警察政策研究会で講演をしており、その内容は「技術的安全と社会的安心そして安全性向上のために」警察学論集60巻3号に掲載されている。

同氏の発表は、前記の講演と重なる部分が多いので、以下では項目を記載し、若干の内容を付記するにとどめる。

「安全問題の変遷」：問題の発生源が当初は技術だった。その後、個人、社会と技術の相互作用、組織間の関係不全に変化してきた。技術的発見改良によりそれまで隠されていた原因が顕在化する。組織事故は組織内に潜む欠陥が知らず知らずに拡大し、その影響が組織社会に及んだもの。

「深層防護の概念とチーズモデル」：深層防護(何段階にも安全のための壁を設ける)のが安全のための基本だが、そのことが逆に一つ一つの壁の軽視につながり、その結果小さなエラーが起こったとたんに大事故に至ることを深層防護の誤謬という。穴が重なった場合に事故になるのがチーズモデル。JCOの事故がその例。あまりにも設計段階で安全性を高めたため、安全を守るという意識が低下したのが、組織事故に至る原因である。

「エラーって何？」：安全と品質保証は違う。刑法は注意力が足りないという観点からエラーを定めているが、人間工学では、人間は元々注意力を継続できず、事故を起こすものであることを前提に、そうならないために何をすべきかという観点で見ている。「To err is human, to forgive divine」が人間工学の人たちがいつも使う言葉。人間は文脈の中での限定合理性で行動している。

「不安全行為の分類」：作業実施者の不安全行為は、意図しない行為（スキルベース）としてのスリップ（不適切な注意）、ラップス（不適切な記憶）と、意図した行為としてのミステイク（誤り）、バイオレーション（違反）がある。

「組織過誤の分類」：管理者の問題を議論する必要。能力経験不足（過失）、注意力不足看過（過失）、努力不足無責任（誤規則放置、認識ある過失）、怠慢放置（不作為、未必の故意）、意図的違反（隠蔽・規則改竄、故意）がある。モラルハザードは組織過誤の蔓延の結果生じる。自分は、よかれと思った行為が結果としてエラーになったものをセーフティの問題、本質的に悪意があると社会から指弾されたものはセキュリティーの問題と分けて考えている。

「組織事故」：技術レベルの問題では技術と経済性のアンバランスが基本的に原因になる。長期の安全性として、安全文化の劣化が指摘できる。

「不祥事」：緊急時の不作為、行動自体が非道徳、外部対応の不手際、虚偽の連鎖と四つぐらいに分けられるが、技術屋として分析するのはいやだという雰囲気がある。

「リスクマネジメント—安全の方策と対策」：通常状態の予防的安全対策、小規模の異常発生に対応するインシデ

ント対応の二つがハザード管理、緊急事態への対応と通常状態への復帰の二つが危機管理と分けられるが、事故が起こった後の対策より、事故が起こる前に予防的に対処するのが一番経済的である。これは、深層防護の考え方と同じ。

「事故モデルと分析方法・対策・管理との関係」：昔は事故の分析というと、原因結果の因果関係をたどり、根本原因を見出して、それに対処すれば事故は減る、という方法をとってきた。スイスチーズモデルで表せるようなものの場合は、それと異なり、防護が破れたときにアラームを入れるといった方法が必要。さらにホルナゲルのモデルは、複雑な相互関係（他がきちんとしているので自分は手を抜くといった行動）が事故に繋がるとするシステムックアプローチで、対処としては、組織のモニタリングをし、安全文化の劣化度合いをいつもチェックしていくかといけない。

「安全目標の考え方」：どこまでやれば安全なのか悩む。設計基準事故とか、単一故障基準とか、極めて厳しいことを考えても大丈夫なら、安全なのではないかという設計をしてきた。しかし、本来的に安全は、社会的に決まるもの。安全に関して、リスクが小さくて広く受容される（リスクがこのレベルに維持されていることを保障し続けるべき）領域に至る安全目標と、リスクが大きくて受容されない（正当とされない）領域に至る安全限度とがある。例えば、10 のマイナス 6 乗（隕石の落ちるくらいの確率）では、誰でも安心しているという安全目標。10 のマイナス 3 乗（1,000 年に 1 回ぐらいの確率）では我慢できるというのが安全限度。その間はリスクベネフィット解析で、できる限りリスクを下げるよう努力するが交渉の余地のあるところ。

「社会的安心」：自分たちの発想では、安全と安心というのは実はほとんど同義語。しかし、アンケートを取ると、安全というのは物とか場所で危険がないとかいうこと、安心というのはやはり人とか場所で心が落ち着く感じ。

「安全と安心と受容」：技術システムの推進が安全安心につながるというが、制御可能感とか、無事故実績プラス信頼感が必要になる。一生懸命やっていることをきちんと示すことがあって、初めて安全と安心が両立すると思う。

パワーポイントには、この後の項目として、リスクコミュニケーション、安全性向上のために（安全文化と安全組織）、日本における安全追及の阻害要因である「金太郎飴的発想」と「同心円的仲間意識」、倫理感の醸成、リスクベネフィット解析に基づく環境保全と経済性の関係、安全意識向上のための方策としての正の経済性評価、文明史からの考察が挙げられていたが、時間の都合で省略されている。

少年サポートチーム 北海道警察の取組み

北海道警察本部少年課育成担当官

梶 祐二

梶祐二氏は、北海道警察の心理職員。生活安全部少年課の少年サポートセンターに所属、育成統括官。少年鑑別所で心理技官として勤務した経験もある。

1 はじめに

関係機関が連携して、具体的な事象に当たっていくという少年サポートチームの取組みは、北海道警察が、全国で最初に始めた。平成8年9月に開始し、丸10年たった。息長く、地道に取り組んできている。今日はそのシステムを紹介したい。

2 臨床心理学的方法論

心理を専門にする者が悩んでいる方に対して接する方法は、簡単に言えばカウンセリングである。カウンセリングの技術、やり方はいろいろあるが、クライアントと話をし、クライアントの精神的な変化・成長を支援し、悩みを解決していくという構造である。カウンセラーとクライアントの共同作業であり、そこで話し合われた内容が外に伝わっていくことはないというのが大原則で、だから安心して話をする。

他方、悩んでいる人、問題行動を起こしている人の問題を解決するためには、心理職がその人に面接をしてカウンセリングをするだけで解決は難しいだろうと思えるものがある。少年問題でいえば保護者、地域の人、学校の先生など、その個人を取り巻く人々を社会資源と考えて、個人と環境（コミュニティ）をシステムととらえて、双方に働きかけることが必要になる。その場合、全体的な動きをみながらやっていくためにはどこかが何かで働きかけをしていかなくてはならない、というような考え方が出てきた。コミュニティ心理学という分野である。チーム活動をやり始めた当初はこれを知らなかった。後で勉強して、チームで自分たちが司会進行役をしているが、そういうコンサルティングだとかコーディネートというような技法とか手法が大事になってくるというよう理解をした。

3 サポートチームの発足

道警の少年課の補導員が例えば家出中の子どもを補導してくる。素直に話が進んでいく場合は数少ない。保護者に連絡して引き取ってもらうがまた問題を起こすとか、学校に連絡してどのような状況か教えてもらって対応を考えるとか、聞いてみると児童相談所に入っていたことがあるとか、すでにもう保護処分を受けて保護観察中であるとか、いろいろなことがある。一生懸命取り組むがなかなかうまくいかない。そのとき、「もし一堂にそのような関係できる人が集まって話をしたら、情報も共有できるし、いいじゃないか」というようなことを、ふと

発想した者がいた。当時の少年課長にそのアイデアを説明したところ、「それはいいものだ、さっそくやれ」ということで、何か月もかけて関係機関に説明した。例えば札幌市は政令指定都市なので10の区があり、それだけ働きかける先も多く、今名簿を作ると50数人の担当者の窓口がある。それぞれの部門に行って了解を取り付けるのに何か月もかかった、ということを当時の人から聞いている。

4 連携しない場合に起きること

連携しない場合、チームを作る前にはよくあったこととして、「相互不信」がある。「あそこはできるのに、ほったらかしているからこのようになる」とか、「あそこが担当すればいいじゃないか」というように、こちらが勝手に一方的に思っている。ほかの機関の仕事については、お互いに、知っているようで実は勝手な期待だけをしているのが実状だ。例えば「児童相談所は子どもを保護してくれるところなのになぜこの子を保護しないのか」と思ってしまう。しかし、児童相談所にしても、保護する要件とか、客観的な状況が必要であり、手を抜いているわけでは決してない。ところが、こちらは期待だけしているけれども、詳しい業務を知らないで、不信感を持つ。そういうことが起きやすい。

また、積極的に自分の仕事を考えると、比較的カバーできる分野は多いが、消極的に考えるとできない。相互不信もあって、「それはそちらでしょ」という意識で、「あそこにやってもらってきてください。うちではできません」という、たらい回しをすることがある。10年前は今ほど個人情報の保護についてそれほどデリケートではなかったが、それでもやはり情報の囲い込みということで、「それは個人情報にかかわることなので、情報は出せません、連携はできません、わたしはわたしの仕事をします」というようなことで、情報の囲い込みがあった。この三つが連携しない場合によく起きていたと思う。

5 サポートチームの考え方

チームは、今いった三つをなくそうということが大前提であるが、考え方の基本になっていることが4点ある。1点目は「ケースを対象とする」こと。これまで連携というと、仕組み的なものとして、機関の長の間での連絡協議会というものが多くあった。サポートチームは、そうではなく、具体的なケースを対象にする。例えば山田太郎君という子どもが今学校内外で問題を起こしているのでこの子の将来のために非行を収めたいという、山田太郎君というケースが対象になる。2点目は、各機関の独立性を尊重すること。束ねている上部の機関があるわけではない。警察も学校も出てきて話をするが、状況によってはできないという場合もあり得るので、チーム会議に出る・出ない、チーム活動する・しないことも含めて、各機関の独立性を尊重する。3点目は、その機関の本来業務を行うこと。逆に言えば、元々本来業務しかできないのではあるが、そこで相互不信を取り除くために、いろいろできること、できないことを、実際に話し合ってもらう。それが4点目の相互理解を深めることだ。

関係機関の連絡協議会は、所属長クラスの幹部が集まってやるものだが、チーム会議は、担当者レベルである。少年と面接する、実務を担当しているものが出て行って、この状況であれば何ができるかということを持って帰ってくる。そのような者が出席するというのも、これまでの機関同士の協議会とは違うところだ。

わたしの先輩にあたるもののが、当初関係機関に「趣旨説明」として持っていった文書を見せたい。

重要なところは太字にしてある。「対象となる少年を中心に」することは先ほど述べたとおり。「各々の機関の業務内容に応じて、各機関ができること、できることをはつきりさせながら、少なくともいわゆるたらい回し

のような対応を防ぎ、各機関の本来業務の範囲内でできることを探ろう」「チームへの参加を要請されても、各機関の事情によっては参加しないことも自由です。」「互いに相手の業務内容についてよく理解していないということは、比較的よくあることです」と、相互不信があるのを前提に集まりを持とうと呼びかけている。「あそこは担当できるはずだと考えて打診してみてもうまくいかない。そのようなことが多いですよね」「サポートチーム会議で、各機関でできること、できないこと、できないわけではないが難しいこと、場合によってはできることなどを理解できるようになるでしょう」と書いている。実際に、運営してみて、「かくかくしかじかの条件が整わないとできにくい、現状ではやれないです」というような話をしたところ、それを聞いた他機関から「その設定までだったら自分たちができます」と言ってもらったりすることがあり、連携しなかつたら動かなかつたものが少しずつ変わっていくのを経験している。



趣旨説明

「いじめ」問題、薬物問題をはじめ、子供たちをめぐる問題は、非常に多様化しており、子供にかかわる単独の機関のみでは、充分な対応を行うことは難しい現状にあることは、皆さん日頃からお感じのことと思います。そして、各々の機関が対応しているケースについて、現実問題として必要に迫られ、関係機関と連携して対応しなければならず、その連絡調整に追われてしまうこともあります。

このたび、北海道警察生活安全部少年課では、「いじめ」「虐待」他の犯罪被害にあった少年や「薬物乱用」「森走族」「校内暴力」他の非行少年について、関係機関と連携する方法として、別紙のような「少年サポートチーム」を構成し対応したいと考え、関係各機関のご理解とご協力を得たいと思っております。

「少年サポートチーム」は、対象となる「少年」を中心に、各々の機関の業務内容に応じて各機関ができることとできないことをはっきりさせながら、関係する各機関が連携して、よりよい対応を実現しようとするものです。少なくとも、いわゆるたらい回しのような対応を防ぎ、各機関の本来業務の範囲内でできることを探ろうとするものです。また、各機関は、自らの対応しているケースについて、当課「少年サポートチーム」事務局へ、チーム構成を要請することができます。特定のケースについてチームへの参加を要請されても、各機関の諸事情によっては、参加しないにとも自由です。いわば、各機関は、自らの業務遂行の必要に応じて、チーム構成を要請したり、他機関が構成を要請したチームに参加したり、参加しなかつたりできるのです。

また、日頃、ケースについて各種のやりとりをしている機関同士でも、互いに相手の業務内容についてよく理解していないということは、比較的よくあることです。それでいて、このケースについては、あそこが担当出来るはすだなどと考え打診してみるがうまくいかないなどとあります。そういうことも「少年サポートチーム」での会議で、話し合うことによって、各機関のできることでできること、できないわけではないが難しいこと、場合によってはできることなどが相互に理解できるようになるでしょう。

「少年サポートチーム」は、上述のように、具体的なケースについて、関係各機関の柔軟でスムーズな対応を可能とすることを目的に設置しようというものです。向卒、よろしくご協力お願い申し上げます。

サポートチーム発足準備の際に、関係機関に配布した文書から

サポートチームという言葉に関連して、警察は何かある場合には取り締まるので、それがサポートかといわれるが、自分としては非行防止も立派なサポートだと思っている。

6 サポートチーム会議

サポートチームでは、その開始に当たって、まずチーム会議というものをする。そこで、それぞれの機関が持っている情報を出してもらい、経過の説明やかかわり方の説明をしてもらって情報を共有すると、今その少年が置かれている状況が割と細かく、みな同じような理解になる。とんでもなく悪い子だと思っていた少年が、あるところの話を聞くと、「そのようないいところもあるのか」とか、「そのところに働きかけができそうだな」というような理解ができ、見方が割合正確になってくるという効果がある。

情報を出して、いろいろ検討もし、その中でとりあえず援助方針を決定する。そして、その援助方針について、

自分のところは何ができるのかを発表してもらい、役割分担を行う。これがチーム会議で、後は帰ってそれぞれの活動を行う。チーム会議の最後に、各機関の連絡体制、何か変化があったときや、情報を自分のところだけしまわないでおく、そのときのために、担当者の窓口を決めて、連絡体制を確認する。

7 サポートチーム運営の基本

自分自身は、チームを組んで、「失敗した」「これだったら組まないほうがよかった」という経験はない。これまで道警本部では40ぐらいのチームを実際に組んで、今も三つほど組んで運営している。非行を全部防止できることにはならないし、少年院に入ってしまった子どももいるが、「これだったら組まないほうがよかった」と思ったことはない。原則どおり行えば失敗はないと思う。

原則が何かといえば、まず保護者の了解を取ることである。個人情報保護との関係では、非行防止という公益性が高い活動であるので、少年保護の大綱を定めた際の論議でも関係機関が連携して個人情報を共有するということに原則として問題がないと判断されており、国のレベルでは保護者の了解を取らないでもチーム活動は原則できるというように考えられている。市町村や都道府県によっては、個人情報保護をどのように考えるかが分かれ、札幌市などは非常に厳しくてなかなか「うん」とは言わないが、法的には基本的にできる。しかし、我々は保護者の了解を取るようにしている。それは、関係機関がいくら一生懸命になっても、子育ての問題であるので、保護者とうまくいっていないと実際のところうまくいかないからだ。保護者を中心に置いて、会議で話し合われた内容も伝えて、親にも中心的な役割を果たしてもらうということを頭に置いて、保護者の了解を取るのを原則にしている。

また、他の機関に期待をもつことはいいが、批判をしないことが原則だ。児童相談所でこのようなことやってほしい、警察にはこのようにやってもらいたいができないのですか、という意見交換はいいが、できることと、できないことを確認していくことであり、大人同士の話し合いで他機関を批判しないことが大事だ。暗にやゆするような人が中にいると、モチベーションが下がってくる。それは成功するパターンではない。

それから一つの機関に、みなで業務を押しつけない。確かにやれそうなところといったら警察と児相ぐらいだと意見集約されるのとしても、だからといって、ぽんぽん投げない。

積極的な業務の遂行も大事。冒頭でも言ったが、狭く考えると「それは、わたしのところではできない」ということになる。生活保護を担当する部署のワーカーさんなどにも来てもらうが、「うちは子どもに対して指導する機関ではない」ということを言われることが、ままある。でも、その子どもの保護者の生活指導はできるので、「今度行ったら子供にも会って面接してきます」と言ってもらえることもある。学校の教員が全く親に会えないケースで、生活保護の方が「来月、自分が家庭訪問をしてお母さんと面接するので、そのとき一緒に行きますか」などと言ってくれて、初めて教員が会えた、保護者が学校に不信感を持っていたのを払しょくできた、そのような経験をしたこともある。積極的にやれることを考えてやっていけばいい展開になっていくということ実感している。

失敗するパターンは、今言ったような原則を守らないときだ。保護者の了解を取らないでやると、「学校と警察とで、うちの子どものこと、何や話し合いしたって何やってるんですか」などと言われて、後で本来は要らないはずのエネルギーが要ることになる。

もう一つは、チーム会議参加機関が少ないと、うまくいかない。チーム会議をやろうとすると、五つ、六つの機関が浅い、深いはあるが関係しているので、それぐらいは呼べる。ところが、最初のチーム会議をするときに

日程調整が合わず、声をかけるところが経験不足であったことから、結局2機関しかチーム会議の日に来なかつたということがあった。これだと本当にチームと言えるのかどうかさえ分からない。やはり関係機関は多いほうがいい。情報も当然増えるし、できることも増える。福祉機関、警察、教育機関、医療機関は、それぞれ持っている目的、見ている方向性が違うので、たくさん集まつて来ると、少年の理解についても、サポートの方向も豊かになる。

先ほど、最後に連絡体制を確認すると言ったが、チーム会議をやるときは、出席者名簿を作成し、電話番号、FAX番号も書いて配る。これだけ持つておけば、連絡がしやすくなる。保護観察所や学校に電話するのに、いちいち電話帳を繰らないでいい。

全部で50から60近い機関が参加しているが、公務員のため人事異動がある。年度末に、人事異動で担当者が替わつたら連絡してくれという文書を出し、4月末ぐらいに集計して100部ぐらい印刷して、全部の機関に配る作業をやっている。個々具体的なサポートチーム、山田少年サポートチームというの、実際のところ毎年作っている名簿が支えている。地味な作業で大変だが、これでつながってきたという気がしている。

実際のところ、警察と教育委員会と児童相談所が主なメンバーで、それ以外では、保護課が準メンバーぐらいの形で来るが、精神保健だとか医療の場合はほとんどのケースで参加がない。そうすると、在任中にサポートチームに実際に参加したことがない人もいる。いきなり要請の文書が来ても「なんですか、それ」ということになつてしまふ。そこで、必ず春先にその関係機関の旧名簿を入れて、「担当者に替わりがあつたらお知らせください」と「最近こんなチーム活動をしました」というものを入れて配っている。この秋に発足10年を期して、研修会を呼びかけたところ、ほとんどの機関から参加があり、50数人が来てくれた。毎年細々やってきたのが、実を結んだとまでは言わないが、これがないと多分10年前に「連携しましょう」といっていた先も、続いていなかつたかもしれない。

平成8年9月発足当時の構成機関と協力機関は、構成機関が15（児童相談所、保健福祉機関、病院、教育担当部署、保護担当課、少年育成機関、警察）、他に助言協力機関（事情があつて基本的には呼ばれても行けないが、問題の内容によっては協力できるという形で協力してくれたもの）がある。現在は、札幌保護観察所は正式に構成機関になってくれており、新しい参加もあって、構成機関が20ほどに増えている。

8 サポートチームの実施要領

この実施要領にのつとつやっている。「保護者の承諾を得る」ことは、先ほど言ったように、個人情報の関係だけでなく、保護者を中心に据えないと、役人ばかりで「ああしよう、こうしよう」といったところでうまく進まないからである。「そんな承諾が取れるのか」と思う方もおられるであろう。確かに、こういった親は学校の先生方の言うことを聞かない、警察も嫌われている、ということが多い。しかし、その親は子どものことどうでもいいと思っているかというと、絶対そうではない。「なんとか非行防止をさせるように周りで動いていいか」ということをどこの機関も納得させられないほど、考え方の変わつた親というのも実はそれほどいない。誰かが話をつけられるのがほとんどだ。集まつて話すと「うちは比較的いい関係だ」というところが分かる。チームを組む前に電話で情報交換しているときに、「あそこには相談を行つてている」などということが聞こえてきて、その機関を巻き込んで、非行防止の話し合いをするチームを組むことで承諾をもらつてくるというようなことは、意外とできるし、やつている。

どうしようもないと思われていた保護者のケースでも、集まつて相談したところ、「あの親には難しいだろう」

「少年サポートチーム」実施要領

1 「少年サポートチーム」の目的

「少年サポートチーム」は、チームが対象とする少年の問題について、複数の機関が連携して支援する必要があると判断されるケースについて、必要とする関係機関の実務担当者による「チーム」をつくり、各機関の業務内容に基づき相互に連携して対応することを目的とする。

2 チームが対象とする少年

チームが対象とする少年の範囲は、「いじめ」「虐待」、その他の犯罪被害少年及び「いじめ」の加害少年、薬物乱用少年、暴走族少年、校内暴力少年等で事件として措置することができない少年とする。

3 事務局

「少年サポートチーム」の事務局は、警察本部生活安全部少年課少年サポートセンターに事務局を置く。

事務局は、少年課及び警察の各部署において取り扱っている少年の相談・捕縛等のケースについて、「少年サポートチーム」を編成することが必要と判断した場合、及び連携機関が扱っているケースについて同チーム編成の要請があった場合には、必要な関係機関に連絡して「少年サポートチーム」を編成し、チーム会議を開催する。

4 チーム担当者

「少年サポートチーム」を構成する各機関はチーム担当者を置き、その所属、氏名等事務局からの連絡に必要な事項を事務局に登録し、担当者の変更があった場合は、その都度事務局に通知する。

事務局からチーム編成の連絡を受けた各機関のチーム担当者は、当該ケースに対応できる実務担当者を指名してチーム員に指定し、事務局へ通知する。1つのケースについて各機関が指定するチーム員の人数は、各機関の必要に応じてそれぞれの機関が決定する。また、各機関は、事務局からチーム員の指定を要請された場合であっても、各機関の判断によりチーム員を指定しないことができる。

なお、各機関のチーム担当者の名簿は、事務局において整備して各機関へ配布する。

5 チーム員となる実務担当者

「少年サポートチーム」の構成員である各機関の実務担当者は、原則として、担当するケースの少年に対して、直接の関わりが持てる者とする。すなわち、「少年サポートチーム」は、対象少年を直接処遇できる者で構成する。また、チームが編成されたケースについての情報等の交換は、チーム員間で行う。

6 チーム会議

事務局は、チームが編成され次第、対処方法等を協議する場であるチーム会議を開催する。

チーム会議の開催場所は、当該ケースの「少年サポートチーム」に参加する関係機関に都合のよい場所を選定する。

チーム会議は、事務局及びチームに参加している関係機関の要請があった場合、1つのケースについて何度も開催することができる。

7 守秘義務等

「少年サポートチーム」関係者は、取り扱うケースについて、各機関の種種に応じた守秘義務を有する。また、民間ボランティア等の協力を得る場合にあっても、協力を要請する機関は、協力先に対してケースの秘密を守ることを要請しなければならない。

取扱のケースは対象が未成年者であることから、保護者による虐待など特殊なケースを除き、関係機関が連携して対応することに關し、**保護者の承諾を得ることとする。**

なお、この承諾要請は、原則としてチーム編成を要請する機関が行う。

と参加者がみなが言っていたときに、学校の校長先生が以前にその親を担任していた元校長先生には非常になついているという話をされ、その退職された元校長先生を通じてもつていったところ、するすると話が展開していった。そのような事例もあるので、とりあえずは集まって情報交換をすると動かないものも動いていくという、実感を持っている。

システムのガバナンス、ガバナンスのシステム

警察政策研究センター主任教授

四方 光

1 はじめに

3人のまったく違う専門分野の方の話であったが、このフォーラムの意図する基本コンセプトが少し見えてきたのではないかと思う。それをつなぐ概念として、システム（システム論アプローチという意味でのシステム）とガバナンスという二つの概念を機軸にして、話をしたい。

2 現代の「リスク社会」の特質

現代社会は「リスク社会」あるいは「危険社会」と言われる。氏田氏の話にもあったように、純粋に自然的なリスクというものは少なく、「人や組織によって引き起こされる」あるいは「人や組織が対策をとったらかなり軽減される」リスクが大半である。リスクが社会的なものなのだという議論が、ベックという社会学者から提起されている。

3 組織によるリスクとその制御

産業事故に関しても、氏田氏の発表にあったとおり、純粋に自然科学的な技術問題はかなり解明されてきて、現在では組織事故がクローズアップされている。組織事故も、高度に分業化された組織の中で全体が管理できないことによるタイプと、安全を大切にする組織文化の劣化から起こるタイプがある。

組織によるリスクの二つ目として、企業犯罪がある。氏田氏から事故と意図的犯罪とは異なるという指摘があったが、メカニズムとしては似たところがあると思う。企業犯罪には、企業の中で、個人が専門性を悪用し、監督官庁や組織内での監督体制の目をかいくぐって犯行をするタイプのものがある。これは企業を舞台にした犯罪である。他方で、組織文化が、犯罪に影響を与えていたりするタイプがある。もし企業の組織文化として、大競争時代には少しくらい違法行為をしても儲かるならいい、というものになってしまっていれば、一人一人の社員がなかなか反対できなくなってしまう。「会社のために」という社内規範が社員を拘束し、犯罪を起こさせることになる。

これらの組織にかかわるリスクへの対処として、システムの全体像を把握する必要がある。先ほど紹介されたホルナゲルによって、組織の中で相互に関連する作業工程を、全体としてとらえ、一部の変更が与える影響といったことを調べる研究が始まられている。

組織によるリスクを制御するものとして、組織文化の制御がある。組織文化の劣化に対してどのように対処するかは難しいが、経営学の世界で組織学習論などが展開されている。組織文化が与える影響から、「三人寄ればグループ・シンク」という言い方すらある。「三人寄れば文殊の知恵」ではなく、組織内で三人が集まつたら、組織の特殊な認識バイアスの影響を受けてしまうという意味で、これをどう制御するかが必要だ。

4 人によるリスクとその制御

人によるリスクに関しては、渥美教授の講演でも紹介されたように、リスク・ファクター、プロジェクト・ファクターを明らかにし、対処していくとする研究がある。これとも関連するが、「発達心理学」等の学問の中で、人間が立派に育ったり、逆に非行に走ったりするのは、周りの人間との相互作用の中で起きるという見方ができている。人格は他者とのやり取りの中から発達する。非行を「人間関係の病」ととらえる者もいる。

現代日本の少年問題について、不良行為少年もリストカットをする少年もいずれも「自分病」にかかっているという指摘もある。他者への関心が少ない（他者からどのように見られているかという関心は高いが、自らが他者に持つ関心は低い）、そのために意味のある関係が他者と結べなくなってきた、相互作用がないのでその結果として人格が発達しない。人格が発達しないとやる気も起きないし、社会的なスキルも発達しない、それが自尊感情を低下させ、ひきこもりや非行が生じる。このようなパターンが、先進国病の本質なのではないかと私は思っている。

人によるリスクの制御として、伝統的なあり方として、行動レベルで対処することが行われている。刑事罰のような事後的な制裁も、犯罪機会減少対策も、いずれも行動レベルの介入としては共通している。介入度は小さいが、根本的解決にはならない。

人によるリスクの制御の二つ目として、人間関係の調整がある。家族心理学や、コミュニティ心理学として、梶氏が発表された。非行や犯罪が人間関係の病であるならば、そのようなものを治療していくことである。さらに、規範意識自体を醸成する働きかけが教育、処遇として行われている。人間の心の中そのものを何とか変えようとするもので、困難との意見もあるが、様々な施策が取り組まれている。

5 「システム」の視点

次に、システムとガバナンスの二つが、これからのお安全政策を考えていく上で大事だとなぜ思うのかを述べたい。

まず「システム」というのは、日本では機械工学的なイメージがあるが、「生態系」「免疫系」「複雑系」の系に相当するもので、相互の関係を全体的に見る、渥美教授の講演にもあった全体図を見ていく発想である。システムは自己組織性と経路依存性を持つ。人間人格も企業の組織文化も、自己組織性システムとしてとらえることができる。すなわち、人格も組織文化も認知体系と価値体系の結合したパラダイムであって、既存のパラダイムによって情報を選択的に吸収し、ゆがんでしまう可能性を持っている。システムという考え方を背景にすると、このように、人間人格と企業文化のゆがみが統一的に理解できる。

システムの抱える問題は、人間にせよ組織にせよ、問題も原因も様々である。多様性を前提に、個別具体的の対処に臨床の知が求められる。これまで、自分としては、近代科学的な現象の解明というものに、実務家としてやり方が違うのではないかということをずっと感じていたが、システムという概念を知り、実務家が用いている相互関係を解明する考え方と非常に近いと感じた。企業にしても、人間にしても、その抱える問題というのは非常に多様である。その全体的なものを見つつ、込み入った問題であればあるほど細部につきその専門家が見ないといけない。非行少年でも、医師、児童相談所の人、学校の先生などいろいろな専門家が対処しなければいけない。産業事故の世界でも、その技術の中でもいろいろなタイプの技術があって、いろいろな専門家が一緒になって仕事をしていかないといけない。それと同時に、現代社会の問題には、組織事故の話でもあったように、いろいろ

専門家が別々に対応していくのではなく、それを総合していく視点、仕組みが必要だ。それが次のガバナンスという概念につながっていく。

6 ガバナンスの視点

ガバナンスはグローバル、国家、コーポレート、コミュニティ、自己人格という言葉と結びつけられる。いろいろなレベルで用いられていることもあって、ガバナンスという概念自体のしっかりととした定義はできない。今日取り上げるのは、四つめの「コミュニティ・ガバナンス」に一番近い。

近年、「第三の道」としてのガバナンス」ということが言われる。大住教授の発表にもあったが、市場でも政府でも必ずしも効果的・効率的に供給できない公共サービスを、コミュニティなり地域住民の人にも背負つてもらうというもの。かつての政府（国民と政府との関係）についての考えは、国民が全部その権限と責任を国に預けて、国が行政サービスを行うというようなものであった。19世紀的な考え方であったと思う。一方、ガバナンスの考え方というのは、一番効率的で効果的な対策を取れる主体を考えていって、国や自治体、企業、あるいは住民自身が負担するというものだと思っている。渥美教授の講演にあった多機関アプローチや梶氏の発表された少年サポートチームもこの発想といえる。

少年サポートチームを例にとると、その制度設計や業績評価をするには、システム論アプローチでないとなかなかできないと思う。チームに参画する各機関は、学校は市町村（教員の人事権は都道府県）、警察は都道府県、児童相談所も普通は都道府県、関連する仕事をする福祉事務所は市町村、さらに保護観察所は国の機関である。国と都道府県と自治体の関係者が集まる、場合によってはボランティアも参画する、地域住民の方が責任を背負う。そのようなものが連携して動くときに、どこが動くとうまくいくのかに関して、制度の設計をし、あるいは評価をするには、従来のやり方ではうまくいかないというのが自分の直感的判断としてある。それに回答を与えるのがシステム論アプローチの考え方である。相互関係を見るような研究が今後必要だ。

7 おわりに

現代社会のリスクは、重要な大半は人と組織の問題である。そのような人と組織のシステムの不具合への対処が安全政策の重要課題である。人と組織のシステムの不具合に対しては、ガバナンスの発想による対処が有効ではないか。というのが自分のまとめである。

今日は法律的な話をまったくしなかったが、これらの仕組みを現行法制の中でとらえるのは難しい。組織は縦割りでできている。法制的にどうするかということも研究も、ぜひ皆さん方にもまた考えていただきたい。

ディスカッションにおける主要発言要約

梶

○ サポートチームでの親の了解を取る取り方及びその後の説明

理解が得られそうな人が出向いていって、「今の子どもさんの状況を何とか改善したい」というので、関係機関が協力して活動りますよ」と言うと、「ぜひお願ひします」という話になる。集まる日にちとか機関など全部の詳細は言わないが、自分が担当して承諾を取ったケースでは、概略と、保護者が一番心配しているところを言う。「どのようなところが相談に乗ってくれると言ってたよ」という形でフィードバックはしている。それによって、保護者も役所や役人任せでなく前向きにやってもらおう。本当は、チーム会議に親も入れたらいいとも思うが、現状では難しい。警察が事務局をやっているチームだと、問題点を挙げつらう形になったり、親への批判が出たりという傾向になりがちだ。でも、マイナスの話をいくらしても有益な方向には行かないで、極端に言えば、親御さんの前で言えないような話はしないのでもいいかとも思う。

四方

○ 各事故等への総合的な危機管理官庁

今日は「考え方」として共通のものが使えるかもしれないということを述べた。他方、システム論では、経路依存性から、似ているようでも個別には違うという考え方をもっている。具体的な取組みについて、危機管理なり、安全対策全般を統括する役所が必要だということに直結して考えているわけではない。

梶

○ 入学前の低年齢層対象、虐待の問題、家庭裁判所が入っていない問題

虐待の問題は当初何件か扱った。近年、虐待については、児童相談所が防止のネットワークを持っている。サポートチームは基本的に非行防止を頭に置いて動いているので、虐待については児童相談所のネットワークでやっている、場合によっては警察も参加する。家庭裁判所にも、設立当初声はかけたが、断られた。予断を生むということで今後かかわってくるかもしれない子どもの話し合いには立場上事前に参加はできないということが理由だった。

渥美

梶氏の話を外国に発信すれば、それなりの評価を受けるものだと思う。少年個人を中心とし、なるべく多くのもので全体を包んで、必要なものをみんなで提供する。これは欧米でやっている計画の中の一つの重要なところだ。それを日本もやっているのだということになる。また、実際に努力がなされて、10年間やっているというだけでなく、日本全体でやれるようにするためにどのような仕組みを作ったらしいかという提案に至るところまで述べて欲しい。

家庭裁判所に対する関係では、確かに予断になるかもしれない。そうだとすれば、諸外国でやっているように、少年がその犯罪非行を行ったことを家庭裁判所で認定をした後で、正式な手続に移らないで、チームに家庭裁判所から負託するようになっていくと、イギリスやアメリカでやっている制度と結びつく。

問題点の提起をしてくれると、今後の全体構想を立てる上でプラスになる。家庭内暴力や児童虐待の問題を扱うチームとほかのチームがばらばらになっていたら全体を取り上げることができない。全部を一緒にするのには何かの装置が必要だ。できるところでやっていることはいいが、同時に、つながっていないことによって問題になっているところ、子ども達に視点を置いて装置が十分でないと考えられるところは、問題を提起して欲しい。

大住

○ 自助・共助を目標につなげる間に何か必要

それが一番難しい点であり、重要な点である。個々の組織や団体や個人の目標と、地域のゴールや政策の目標が一致しないと、具体的なアクションにつながらない。ゴールを共有するというプロセスが大事で、関係者に集まってもらって議論をしてもらうが、すべての人が集まるわけではないので、関係者すべてに地域の目標が共有される訳ではない。一緒に作った目標だとして普及啓発するだけでなく、例えばファンドを使って、インセンティブを合わせて活用することが一般的な方法だ。税金又は民間企業のCSRを通じてファンドを作り、地域のゴール達成に向けたプロジェクト提案に対してそのファンドを配分していく。住民税の1%を使途を決めない資金とし、それを市の政策目標に合致した形で配分をする競争的な資金として使おうとした試みもある。青森でも最近、地域のファンドの配分という基準に政策マーティングで掲げているゴールを活用し、ゴールを実現するためのプロジェクトに優先的に配分する、というメカニズムで動かしている。NPOの活動が広がるとNPOと行政との関係をきちんと決める必要があるので、協定のようなものを地域でまとめる、英國の事例も日本でも少しづつ紹介されるようになってきているが、社会のインフラとして大事だと思っている。

それと、関係者の協働に関して、行政の組織だけでなくNPOもその事業活動は縦割りになっている。縦割りの宿命を持つ組織の活動を横割りの政策課題や、少年サポートチームのように大きな問題を抱えている人への対応にどのように集約させていくかが大事だ。政策パッキングの基本でもある。縦割り行政の問題は今でも克服されていないが、突破口は少しづつ広がりつつあると思う。

事業の目的は、行政の活動数値（例えばパトロールの回数）が大事なわけではなく、安全が確保される状態が大事。活動量ではなく、政策の課題の実現、問題を抱えた人の数を少なくし、あるいはその人の問題を解決することだとすれば、このような認識から仕事に取り組むようなフレームワークが本来の政策評価だ。経営学では、例えばアクション・ラーニングという議論が以前からあり、それを体系化し、実践する試みが少しづつ広がっている。課題を中心に課題を解決するということで集まってもらい、その解決のためのアクションをチーム全体で、チーム学習の場を通じて導き出していくということが具体的なアプローチだ。

氏田

○ 現場で効率を図るや経済性と安全性が矛盾する問題

今まで現場の人は技術だけを考えていたが、ここまでやっても大丈夫だと本人は良かれと思ったことでも、それが法律規則に触れる場合があるので、勉強しないといけない。ただ技術者は、医師、弁護士のような責任、権限がないので、同じような専門家倫理というよりは、リスクリテラシーという感覚だろうと思う。他方で、技術者は視野が広すぎたらいい仕事はできないので、最低限は一人一人がやるとしても、管理者、品質保証の側がきちんとしないといけない。

一方、管理者の側には、技術を向きすぎていて、もっと外を見る、社会を見る目がないとだめだと思う。リスクリテラシーが一番足りないのが管理職だ。20、30年前までの日本企業では品質保証の人がものすごく力が強かったのは、トップがそのように思っていたからだ。昔は検査の人が一言だめと言うと本当にやめていた。ところが今はそうではない。検査の人と力がなくなっている。それは、今の組織のトップの意識がそうなっていないからだ。リスクマネジメント的に考えれば、不祥事を起こしたときに大変な問題となるわけだから、バランス感覚でいえば、品質保証にもう少し権限を持たせるとかしないとまずい。品質保証の側もあまりにも弱気だ。その辺ももう少し反省をしないといけない。

○ 法律による制裁例えば懲罰的賠償

例えば三菱自動車などをみれば、社会的制裁を十分受けているのではないか。組織は、社会でどのように判断されるかで決まるので、隠したりすると、それが発覚したときに社会的制裁が一番効くのではないか。

安全というのは非常にネガティブなイメージを持たれている。担当者ががんばるほど上から評価が悪くなるというか、ネガティブなイメージがつきまとう。それで、ポジティブなイメージがないのかなとずっと探し回っていたが、安全意識向上のための方策として、正の経済性評価の試みの二つの例、安全ファンド（安全の仕組みを作る企業に投資）と大阪ガススーパーシックスシグマ OG ウェイ（潜在リスク削減をプラス評価）を紹介する。まず安全ファンド。エコファンドはエコロジーをやる会社にそのファンドをつけるもの。ポジティブな社会の目でこのような仕組みができるといい。今安全ファンドというものを作っているそうだが、それで安全を大事にする組織に安全ファンドとしてお金がつくようになるとポジティブなものになる。大阪ガスの例は、とにかく何でもいいからリスクを見つけたら、どんどん指摘しなさい、それで自分でどんどん直しなさい、その結果バーチャルな金銭だが「あなたは何千万円の得をさせた」としてきちんとボーナスにも評価するもの。技術者をプラス方向の評価をするような仕組みを作ったことによって、ものすごく活性化し、組織が安全のレベルも上がれば生産性も上がるという、非常にいい効果を持った。

要するに私は、安全は、法による制裁も最低限必要なのだが、何かプラス評価の方向に持っていくかしない限り、なかなかうまくいかないということを言いたい。

大住

○ 政策評価の現状

一番大変なのは、その社会のゴールと個々の活動、例えば行政の事業との因果関係を検証することだと思う。プリミティブなのは行政の活動を順次プロセスで追っていき、それが成果にどのように到達するかという絵を最初にかいてしまう。実際に事業をやってみて成果が出ないとすればどこかでその因果関係が切断されているはずなので、どこまでは一応追えるけれどもここで切れたということが指摘できる。また、アウト・カム、成果を単純に一つの指標で取ろうとするとよく分からぬ場合に、その前の指標は何かとかいろいろ検証をしていく。例えば、ボランティア活動を勧めるための講習会があったとすると、開催しただけでは行政の活動に過ぎないが、その場に来ておられた方に追跡調査をすることによって分かっていくことがある。最初の満足度調査も、単純にいいか悪いかでは意味がないので、例えばNPOを設立したいという場合なら、その設立をするのに必要な要件がいくつもある、条件がある、どのような点が満たされたと思うか、とりあえずその時点で応えてもらう。そのあとの追跡の場合、最終的にはボランティア活動を活発にすることが政策の目標だといつても、いろいろな因果関係、いろいろなパートがあるので、そのパートについての絵をかいておくということが大事だ。最後は、例えばNPOの法人が設立された数とかで検証していくのだと思うが、途中で切れているならそのことを明らかにする。プログラム評価などで、評価手法ともいえないようなものもある。事業対象によって全然やり方が違うので、一般化はできないが、検証するための手法としてはある程度はできている。

梶

○ 少年サポートチームの要綱、予算、個人情報

それぞれが独立した機関の連携であり、他の機関を縛るようなものはない。他方、実施要領はあることは既に紹介した。警察の内部向けでは、各警察署にチーム設置を求める本部長通達を出している。予算は、各機関が本来の活動をしているのでチームとしてはない。旅費が必要なことはあり得るが、特別にサポート活動として予算づけはしていない。個人情報の件は、親の承諾を取ることで対応している。会議の冒頭と最後には、くどいぐらいに、ここでは話をしていいけれども、よそへ行ってそれを出したらだめだということは皆に言っている。みん

な分かっているはずだが、善意でルールを破ることがないように、しつこいぐらい確認をしている。

四方

○ 立法その他の枠組み

法律がなくてもできることは結構できる。北海道が好例。全国制度は研究会で提言も作ったが、まだできていない。児童虐待を対象にして、児童福祉法の中に要保護児童対策地域協議会というものを市町村が作るという規定があり、いろいろなレベルの関係機関が全部並んでいる。将来的に同様のことを目指したい。

第7章

〈警察政策研究会〉 多機関連携による少年非行対策

＜警察政策研究会＞

多機関連携による少年非行対策

警察政策学会・警察政策研究センター

はじめに

警察政策学会と警察政策研究センターでは、平成18年9月1日（金）、東京都港区の三田共用会議所において、警察政策研究会「多機関連携による少年非行対策」を開催した。

今回の警察政策研究会では、ハワイ大学ヒロ校政治学部教授のデドリック・キャストバーグ氏を招へいし、ハワイにおける少年非行対策について講演いただくとともに、警察政策学会長でもある渥美東洋中央大学名誉教授からも、ハワイを訪問した際に目の当たりにした少年審判事例等について発表があった。我が国では、「個人」の尊重、核家族化の進展等により特に都市部において「共同体としての地域社会」という概念が失われつつあるが、二人の講演に共通しているのは、実はハワイにおいて、日本からの移民によってもたらされ、その子孫達によって根付いた日本的な価値観や社会システムが今もなお息づいており、それが少年非行の防止や少年の立ち直りに重要な役割を果たしているという点である。

また、千葉県において少年の立ち直り支援に取り組んでいるユースサポートセンター友懇塾の井内清満理事長からは、街頭清掃活動等の取組みについて御紹介いただき、少年と真剣に向き合う重要性について語っていただいた。

ハワイの少年・非行犯罪対策

ハワイ大学ヒロ校政治学部教授

デドリック・キャストバーグ

＜編集＞警察政策研究センター教授

黒川浩一

1 ハワイの中の日本

本日は、日本に来て皆様にお話しできることを光栄に思っております。実は私は、警察官として勤務した経験があります。転職をして平和に過ごすことができるようになりましたが、警察官というものがどれだけ大変な仕事なのかということは理解しております。

さて、長い間ハワイに住んでいる住民は、自らの民族的な背景に関係なく、日本の慣習を生活に取り入れていることが多いと言えます。例えば、自分達の家に入るときに靴を脱ぎますし、仕事でないときは「草履」¹をよく履きます。また、友人や同僚を訪ねるとき、あるいは旅行から帰ってくるときには「お土産」を持っていきます。もちろん、特にアジア系の食事を食べるときは、よく「お箸」を使います。また、カジュアルな食事として「弁当」が好まれていますし、多くの人は自分の車に「お守り」を付けています。また、我々の多くは、隣近所との「組合」に入っております。更に、日系ハワイ人の二世・三世・四世あるいは五世は、今申し上げましたような習慣に加えて、日本人の先祖から受け継いだ多くのことを行っています。例えば、新年には、餅つきをして作った餅を「お雑煮」にして食べますし、「門松」が飾られることもあります。夏には、「お盆」がやってきます。これもかなりポピュラーで、いつ盆踊りがあるかということが、新聞で発表されます。また、子どもの日もかなりポピュラーで、鯉のぼりも色々な場所で見ることができます。

宗教面に目を向けてみましても、ほとんどの日系二世や三世、また多くの四世は、家に「仏壇」を持っております。結婚式はキリスト教方式で行う傾向がありますが、披露宴になると新婚のカップルのために「万歳」を行います。他方、お葬式は、仏教式で行う傾向があります。「本願寺」を始めとする「浄土宗」や「曹洞宗」等の寺もたくさんあり、伝統的な儀式を行っているほか、寺は文化センターの役目も果たし、日本語学校として活動しているところも多くあります。また、武道も盛んです。特に「剣道」、「合気道」、「柔道」、そして「空手」は、多くの日系人の間で人気があります。

他にも、日本の伝統や文化が現代のハワイの生活に溶け込んでいることについては、切りがないくらいたくさん的事例をあげることができます。では一体なぜ、日本とハワイはこのように深い結びつきを持つようになったのでしょうか。そして、それが現在、どういう意味を持っているのかということについてご説明したいと思います。

*1 ハワイにおける日本文化の普及を示すため、講演者は、「」で示されたこれらの言葉を日本語で発音していました。

2 ハワイにおける日系人の歴史

日本人労働者が多くハワイに移住したのは、主に1886年（明治29年）から1924年（大正13年）の間です。移民の多くは、広島県、山口県、熊本県や福岡県などから来ており、彼らは、ハワイの砂糖のプランテーションで働くためにやって来て、ほとんど全ての人は、いずれは日本に戻るつもりでいました。ハワイに来たのは貧しい人々ばかりで、彼らは海外で働き、本国に送金しようと思っていた「出稼ぎ労働者」だったわけですが、彼らが「徳川」時代や「明治」時代の文化的な価値観をハワイに持ちこんだのです。

例えば、「家」という概念、すなわち儒教的な家族制度です。また、「義理」という考え方、英語では一般にdutyと訳されますが、必ずしも正確な概念は反映されていません。「義理」というのは、親への義務感、最善を尽くすということ、また、人同士の関係を尊重し、また、自己犠牲といった意味も含まれていると思います。また、「恩」、これは「義理」とも関係があると思いますが、これも一種の義務感であり、また、感謝のことだと思います。また、「甘え」という言葉は、他者の親切や慈悲に依存するということでしょうか。「恥」を搔くということは、不名誉なことだと思います。「我慢」は、辛抱するということ、耐えると言うこと、厳しいときにも闘うということです。また、「名譽」という言葉もあります。移民は、自分が日本人であるということに大きな誇りを抱いていました。

さて、移民が始めた当初は、砂糖のプランテーションに日本人の女性はいませんでしたし、他の民族との結婚は、あまりありませんでした。その後、写真花嫁という制度が採られました。つまり、日本人の女性が、ハワイにいる日本人の男性に写真を送り、男性がその写真を見て関心を持てば手紙のやり取りが始まり、最終的に、その女性がハワイに来て、手紙のやり取りをしている相手と会うわけです。一般的には、その後結婚し、間もなく子どもが生まれます。そういう結婚が多く見られました。

こうした日系1世にとっては、自分達日本人の価値観を子ども達に伝えるということは非常に重要視されておりました。それは、自分達が日本人であるからというだけではなく、プランテーションでの仕事を終えて金を稼いで、いずれ子どもを連れて日本に戻るつもりでいたからです。こうして2世以降にも引き継がれていく日本的な価値観は、ハワイで生まれた子ども達が成功するために決定的に重要な意味を持っておりました。

日系の子ども達への公的な教育は、当然、英語で行われていましたから、移民の子ども達は、英語と日本語の2カ国語を話しながら育ちました。ハワイの公的な教育だけでなく、日本語学校での教育も行われており、そこでは、ハワイの学校では教えられていない重要なことを教えておりました。それは、道徳教育です。これにより、日本の伝統的な価値観が、親から子へ受け継がれるだけでなく、日本語学校で強化されることになりました。2世はアメリカナイズされて育ちましたが、親の言語を話し、自分達が行ったこともない遠い異国の価値観も持ち続けました。

日本語学校は、第2次世界大戦の間、連邦政府によって閉鎖されました。しかし、日本語や日本の道徳教育というのは、日系3世に対しても、親や祖父母の努力によって継続されました。アメリカで成功するためには英語が不可欠ですから、彼らは子どもには英語を話してもらいたいと思っていました。ところが、日本から来た祖父母は、お互い日本語で話しますので、日本語能力や日本的な価値観が孫にも伝わったのです。その結果、日系3世は、日本語も、日本の価値観もきちんと理解できるような形で育ちました。

日本人の移民は、様々な偏見に耐えながら、教育にも力を入れ、少しずつその社会的地位を向上させていきました。第2次世界大戦は、日系アメリカ人にとっては非常に困難な時期でした。しかし、同時に様々なチャンス

も開けました。例えば、大学で学位を取るとか、より高い社会経済的な地位を得るといった意味です。戦争が勃発した直後、アメリカ本土の日系アメリカ人は収容所に収容されましたが、ハワイでは、日系アメリカ人が、経済的に既に非常に重要な役割を占めていたので、収容されたハワイの日系アメリカ人は、非常に少人数でした。

米国本土やハワイの日系アメリカ人は、アメリカへの愛国心を証明したいということで、すぐに軍に志願しました。最初は、拒否されたのですが、繰り返し志願することによって、また、アメリカ人のサポートによって、最終的には軍に入ることができ、大きな犠牲もありましたが、軍功もまた大きいものがありました。この大戦中の日系アメリカ人の努力は、白人による偏見を減らすことにつながりました。そしてそれ以上に重要なのは、彼等の努力によって、いわゆる復員兵救護法を活用できたということです。ハワイの日系アメリカ人は、復員後に、この法律のために大学、ロースクールに行くこともできました。そして、大学を出ることによって、今まで日系アメリカ人には開かれていたような職業にもチャンスが出てきました。また、法律の学位を取ることによって、法律関係の仕事だけではなく、政治の仕事に就くこともできるようになりました。

1946 年、ハワイ郡では、日系の州議会議員はたった 1 人しかいなかったのですが、10 年後は、実に、ハワイ郡選出の州議会議員の 60 %が日系となり、さらに、ハワイ郡の州議会議員全員が日系人だったという時期もあります。ほかにも医師、弁護士、教師等の重要な職種に、多くの日系アメリカ人が就くようになりました。そして、2000 年の国勢調査によると、ハワイ在住の日系人は、それ以外の他の人種グループに比べて、最も平均世帯所得が高く、州全体の平均世帯所得は 56,961 ドルを上回る 69,214 ドルとのことでした。

こうした日系人の社会的な成功の理由は何でしょうか。私の考えでは、やはり 1 世が日本から持ってきた価値観が、次の世代に確実に受け継がれていることが大きいと思います。ハワイでは、異なる人種間の結婚が非常に多く見られますが、両親のうち 1 人が日系人であれば、日本の価値観というものが、子どもに受け継がれています。こうした価値観は、社会的に成功を収めるだけでなく、犯罪行為をしないこととも関連しています。

例えば、ハワイで 2004 年に重罪で検挙された成人のうち 6.2 %が、自分が日系であると言っております。同様に、検挙された少年の 4.6 %が日系と申し立てています。一方、人口全体での日系人の比率は 16.7 %であり、これらの数字の差は、他のどの人種グループよりも大きなものです。ほかにも、例えば刑務所の収容人口の約 5 %、少年施設ですとわずか 2 %だけが日系人です。確かに、数字は検挙された個人の自己申告に基づくものであり、自分が日系人であると申告していても、他の民族の血も混ざっているでしょう。しかし、いずれにしても、この数字の違いは圧倒的です。これには、日本の「恥」という概念、不名誉であるという概念がありますが関係していると思います。逮捕されるということは、個人にとっても「家」にとっても「恥」である。そして、「我慢」や「名誉」がないとされるわけです。

しかし残念ながら、どの世代でも、こういった伝統的な価値観が失われつつあります。学校の同級生の価値観の影響、あるいはメディアの影響、暴力的なテレビゲームの影響、また有名人の道徳観の欠如、政治家の汚職、離婚率の上昇、薬物やセックスの誘惑、こういったことで、若い人達は迷ってしまいます。また、親は忙しすぎて子ども達を指導することができず、ときには自らが悪いロールモデルになってしまっています。また、多くの人種グループの若い人達は、アジア系とは異なる家族の価値観を持っております。

こうした状況にあっては、公的な教育、道徳教育というものが最も重要です。少年司法制度においては、様々な背景を持っている少年、異なる価値体系の中で育った少年を対象にしており、必ずしも日本人・日系人のように、教育、勤勉さ、義務感、そして家族を重要視している人々だけを取り扱っているわけではありません。

3 ハワイの少年非行対策

アメリカでは、それぞれの州が独自の少年司法制度を持っており、日本の少年法に相当する連邦法はありません。家庭裁判所制度はほとんどの州にありますが、少年の福祉に関わる機関というのは、州によって異なります。ハワイ州では、福祉省の下に少年サービス事務所 (Office of Youth Services) や 子ども福祉サービス局 (Child Welfare Services) があります。少年サービス事務所では、リスクに直面している少年のために様々なプログラムを提供しております。こうしたプログラムの多くは、州や連邦の予算が地元の非営利団体等に補助金を交付するという形で行われており、例えば、救世軍、少年福祉センター (Youth Service Centers)、少年入居サービス (Residential Services for Youth) 等にも補助金が交付されております。また、この少年サービス事務所は、ハワイ州の唯一の少年の矯正施設も運営しております。

子ども福祉サービス局は、児童の虐待やネグレクトに対応しており、一時的な居住場所や里親を捜したり、場合によっては、親権の停止をするよう家庭裁判所に申請することもあります。ご承知のとおり、ネグレクトや虐待の場合、早期での介入が重要であり、子どもにさらなるダメージが加わることを防止し、ネグレクトや虐待に伴う心理的なトラウマを改善する必要があります。このように早期に子どもに介入することは、その後その少年が非行に走る可能性を減らすこともできます。幼い頃の虐待とその後の非行には、明確な関係があると立証されています。

また、家庭裁判所は、18歳未満の子ども達の法律違反や虞犯 (Status Offences) の両方に対応しております。法律違反というのは、刑法の対象となり、成人と少年の両方を対象としています。しかし、虞犯というのは、少年のみに適用されるものです。家出、親に背くこと、無断欠席といったものが該当し、これに対する措置としては、少年用の施設における短期の勾留等があります。また、家庭裁判所の保護観察官は、社会福祉機関や学校と密接に協力しつつ、裁判所に送致されている少年がしっかりと社会勉強ができるように措置を講じます。

さて、ハワイでは、14歳以上の少年の重罪の場合、検察官は、家庭裁判所に対し、管轄権を放棄し、成人として同じ裁判を受けるよう要請することができますが、実際にこの制度が採用されることは稀です。というのは、家庭裁判所制度の理念は、少年を罰することではなく、保護し更生させることにあるからです。ですから特に、例えば日本で神戸に1997年に起きた酒鬼薔薇事件のような凶悪事件の場合は、少年司法制度そのものが大きく批判されることもあるかも知れませんが、そのことによっては、ハワイの法律が変わることはあまりないと思います。なぜなら、ハワイの法律では、そのような凶悪犯の場合、既に制度としては、14歳に達した少年の場合は、成人と同じ法律の下で裁判を受けることも可能だからであり、また、立法府によって少年司法制度は必要に応じて頻繁に見直されているからです。日本では2001年に少年法が改正され、メディアや法律の専門家が非常に注目したと聞いております。しかし、日本の法制度の下では、やはり更生という理念が重要であり、また犯罪率も低いので、そのような改正は必要ではないという議論も日本ではあったと記憶しております。

実はハワイ州というのは、ハワイ州でも非常にユニークな立場にありますし、少年の将来的な起訴を減らすための予防的な社会プログラムを進めています。我々の理念としては、起訴という手段は、ハードコアの慢性的な成人の犯罪者に対する最終的な砦であると考えおり、全てとは言いませんが、多くの少年は、処罰されるよりもまず更生されるべきだと思いますし、更生できると考えています。したがって、制度は存在しますが、検察官としても、家庭裁判所に対して成人と同様の裁判を行うべくその管轄権を放棄するように要請するよりも、まずは更生させるということを第一目標とするわけです。

少年が成人と同様に起訴された最近のケースとしては、愛知県からのハワイ大学ヒロ校の留学生が、薬物を買う金欲しさのある少年によって殺されたというものがあります。この事例では、少年は、有罪判決を受けて刑務所に収監されています。このような家庭裁判所の管轄権の放棄というのは、非常に残念であります。確かに必要ではあるでしょう。しかし、本質的には、少年に対しては、できるだけ早期に介入してケアすることによって、正しい方向に導くことができると考えています。

さて、ハワイには、州又は郡の機関しかありません。警察・検察は、郡の機関であり、先ほど申し上げた少年サービス事務所や子ども福祉サービス局、少年鑑別所（Juvenile Detention Home）といった司法関係の機関は、州レベルのものです。レベルは違えども、こうした様々な機関が連携することにより、ハワイの少年非行対策は行われております。とくにハワイ郡は、少年問題に関し関係機関間の連携・協力関係が非常にうまくいっていることで知られています。ハワイ郡では、少年非行を防止するために包括的な戦略が採られており、様々な政府機関、警察や検察、司法、保護観察所、学校、そして民間の非営利団体等の全てが共同して、少年に伝統的な価値観を教えようとしております。また、個別の事例について、なぜ少年は犯罪を犯したのか、そして、どういう処遇をし、あるいは罰を与えることが適切なのかということを判断しています。

ハワイ郡は非常に人口が少ない地域ですので、政府の高官は、お互いをもう何年も知つていて、このことも仕事を円滑にさせてくれています。同級生であったとか、親戚関係にあるとか、また長年に渡つて一緒に仕事をしているのでお互いを理解しやすいのです。例えば、私がハワイ郡の検察で私と一緒に仕事をしている者や家裁の人間は、私の元生徒であったり、あるいは長年一緒に働いておりますので、価値観を共有して仕事をすることができます。

しかし、ハワイ郡すなわちハワイ島（ビッグアイランド）には、今申し上げたような良い面だけではなく、問題もあります。ハワイ郡は、4,000 平方マイル（10,400 平方キロメートル）² という広さを持ちながら、人口は 150,000 人しかありません。東部と西部に人口密集地が離れておりますから、必要なサービスへのアクセスという問題があります。また、島の北部や南部の人口の少ない地域では、警察官が 3～4 人しかおらず、保護すべき少年を収容する場所もないという場合もあります。また、少年のための州の矯正施設がオアフ島にあり、ハワイ島からは海で隔たれているので、少年がこのような施設に送られると、家族、友人、コミュニティから離されてしまい、そのことがもたらす孤立感が、更生に適していないという問題もあります。

4 ハワイの少年非行対策プログラム

最後に、ハワイにおける少年非行対策について、2 つのプログラムを紹介してもう少し具体的な御説明をしたいと思います。最初に紹介するプログラムは、ハワイ島少年受入評価センター（Big Island Juvenile Intake and Assessment Center: BIJIAC）と呼ばれております。これは、日本の少年鑑別所や学校警察連絡協議会と同じような性質を持っております。ただし、このセンターでの少年の滞在期間は、日本よりも短く数日程度ですし、日本の学校警察連絡協議会ほど規模も大きくはありません。

この BIJIAC の目指すところは、まず、逮捕され、勾留された少年を受け入れた上で、その評価を行います。精神面に問題はないか、薬物中毒があるか、また、少年が社会に出たときのコミュニティのリスクはどれくらい

² 岐阜県の面積（約 10,600 平方キロメートル）とほぼ同じである。

か、といったことです。そして、そうした評価に基づいて適切な処遇を行います。警察によって勾留されている少年というのは、多くの問題を抱えています。例えば、薬物依存という問題の根底には、精神的な問題があります。精神的に問題を抱えているからこそ違法な薬物に頼ってしまうのです。また、虐待、ネグレクト、いじめ、これらは相互に関連しています。学校で落ちこぼれてしまい、伝統的な教育のチャンスが失われてしまっていることと、家庭環境にも因果関係があります。少年に問題がある場合は、その親に問題があることも多く、親が忙しくて子どもの世話ができないとか、子どもに家に帰ってきて欲しくないとさえ思っているとか、そもそも子どもを監督し育てるという能力に欠けているといった場合です。少年に関わる1つの問題が解決しても、他の全ての問題が解決するわけではありませんので、BIJIACにおいては、訓練を受けた専門科が適切に少年の置かれている状況を評価し、問題を見極めて、個々の少年にふさわしい処遇プログラムを確立して適切な期間によってプログラムが実行されるように努めています。

次に、重大常習犯罪者に対する包括的な行動プログラム (Serious Habitual Offender Comprehensive Action Program : SHOCAP) について御説明します。これは、州の少年サービス事務所が主体となっているもので、既に少年矯正施設に送られて仮釈放された少年を対象に、関係機関が、重大な犯罪を犯すおそれがある少年に関する情報を共有して、少年に対して連携した取組みを行っていこうというものです。これは本来的には、保護観察官の業務かも知れませんが、ハワイ郡には、必ずしも十分なだけの担当者がおらず、また、保護観察官は他の仕事で手一杯ですので、関係機関が連携をしているのです。

SHOCAP では、警察官や地域の人々が、少年が再度犯罪を犯さないようにモニタリングをしています。この点においては日本の保護司の制度とよく似ているとも言えましょう。残念ながら、ハワイの地域社会の住民は、日本の保護司のようなしっかりとしたトレーニングは受けていませんが、ハワイには、コミュニティの中に伝統が残っています。これは、先に御説明した日本の文化に基づくものであり、その1つに「組合」というものが挙げられます。ハワイ郡では、この組合制度が非常に強く残っており、その機能の1つには、犯罪が起こらないような地域社会の構築、あるいは近隣の子ども達をコミュニティが見守っているというものがあると思います。ですから、警察も、SHOCAP に関し組合に協力してもらっているのです。組合のメンバーは、必ずしも公的な権限があるわけではありませんが、SHOCAP の耳となり、目となってくれています。非行少年であっても、コミュニティのお年寄りのことは尊敬していますので、必ずしも公的な機関による厳格な制度によるものでなくとも、SHOCAP によるモニタリングには非常に効果的だと思います。

このように、ハワイ郡のプログラムは、日本の文化・伝統に非常に大きく依存している面があります。もちろん、このようなプログラムの対象となる少年の多くは、日系ではありません。しかし、どの人種、文化的背景をもった少年であっても、この BIJIAC や SHOCAP は有効に機能し、少年の非行を防止してくれるものであると信じています。

本日は御静聴ありがとうございました。

ハワイ島の鉄道博物館で改めて噛みしめた日本人の生活態度の原理とその普遍性

中央大学名誉教授

渥美 東洋

1. はじめに

ハワイ島の東海岸をヒロから北進し約40分程行くと、Laupahoehoe ラウパホエホエ（ホエホエとは“平”的意）がある。そこに1990年代に全廃されたハワイ鉄道のなかの一つの廃駅があった。今ではすっかり鉄路の面影は失われている。ここが鉄道博物館 Railway Museum として残され、主な構成はかつての駅舎である。待合室、出札所、駅長室等が残され、維持され、そこに鉄道と駅舎に“ゆかり”的展示品が陳列されている。

小雨の中、車を降りて“博物館”に入り見学していると、そこに入って来た裸足の小柄な中年の白人女性から、この博物館が篤志家の手で維持、管理されていること、ここに由来と展示品について説明を受けた。そこでは、この駅舎の過去をそのまま残した津波の経験や“シュガー・プランティション”的歴史、また、急峻な谷間に架けられた鉄製の高い鉄橋、トンネルの建設とそれに従事した日本、ポルトガル、フィリピンなどから集まった「契約労働者」のキャンプ生活などを物語る写真などが展示されていた。ここハワイ島の別名 Big Island でのシュガー・プランティションがヒロ港から輸出する砂糖を生産する地域の開発と生産品の集積に鉄路を開設したのである。

今では、鉄路は全廃された。1960年の津波被害と価格競争に敗れてシュガー・プランティションは僅かな跡を残すだけになっている。それでも、マネージャーの住居、邸宅、それに契約労働者達に割り当てられたキャンプの跡は今でも人が現住しているままの状態で目に入る。

“キツイ”労働と“ホームシック”それに帰国願望の強かったフィリピン人は、一代で帰国してしまうことが多かったと聞いた。定住して子孫の故国より高水準の生活の発展を望んで、厳しい労働に耐え、子女の教育に力を注いだ日本人移民の残したものも多い。帰国を断念し、この地に永住すると決めた日系人はここに自分達の文化を築くことになった。まさに、日本人の徳目と基本的な考え方の原理に従った生き方が現在のハワイ島、それにハワイ諸島に住む日系人社会の貢献度の高さを生んだ源泉の一つであると思う。

シュガー・プランティションの運営に欠かせない技量と知識はマネージャーだけではなく、主として日系人の教育の成果である日系二世の技術と知識に支えられていたという。これらのキャンプで生活していた“契約労働者の子孫”達は、第二次大戦の終末をはさむ二度の大津波による大打撃を受け、鉄路も大きな被害を蒙った。

Laupahoehoe を下った海浜の部落とそこにあった学校、児童、生徒、教師は何人かその津波の犠牲となり、今では学校の跡地にメモリアルモニュメントが立っていて、当時の被害の深刻さを、いくつか我々に教えてくれる。

2. “結い”human bond System “Yu-i” and “Tonomoshi-kou” – mutual assistance saving system

– typical Japanese origin – と頼母子講とその今日までの影響

シュガー・プランティションでは、日系人、ポルトガル系人、フィリピン系人などからなる契約労働者のキャンプが、それぞれの出身地ごとに別々に用意されていた。

ところが、日系の契約労働者達は、自分達が所有する家屋を建設したり、新企業を起こすことを主目的に“結い”(Yu-i)のシステムを用意したという。博物館の女性“館長”は、それを共同、相互扶助の貯蓄システムだと表現する。ハワイ島の主席検察官のジェイ・キムラは、それを“TANOMOSH-KO-O”(頼母子講)と日本語表現した。まさに、江戸時代に盛んだった頼母子講はハワイ島で生きていたのである。まず、“講”に加入する者達が一定金額を出資する。それは基金となって“講”に貯蓄される。所有家屋を建築したり、企業を新たに起こす目的で、この講の構成員が一定金額の借り入れを“講”の基金に申し込む。抽選の結果、借り入れ順位が決まり、早い順位の者ほど高い利息を支払う。この相互協力の貯蓄制度を通して、生活費、建築費、起業資金等が日系人の間で用意されたのである。日系人の契約労働者の自発により、自分達の経済力で相互協力のシステムが、しっかりとハワイ島 Big Island に根を降ろし、ハワイ諸島全体に広がった。

このシステムが日系人の相互連帯を強化するのに役立ったことは間違いない。このシステムの下では、利息の支払によって“講”的基金は増大することになるが、それだけでなく“講中”(講仲間)全員とその家族全体の利益が常に“講中”的念頭に置かれ“講”的ルールを内面から遵守し、みずからこのルールのシステムの遵守態度が生まれる。この内面からのルールの遵守がこのシステムの正統性(litimacy)を基礎付ける。1)

まさに、法システムの原型の一つを“講”の中に見出すことができる。“頼母子講”は、今ではハワイ島住民によって“KUMIAI”と呼ばれ、このシステムは日系人はもちろんのこと、他の人種や出身の人々の間にも広まっているという。まさにハワイ島に根付いた日本人、日系人の生き方と行動原理 JAPANES Value を示す典型である。

確実にハワイ島に生活の拠点を定め、子孫が繁栄できるようにシュガー・プランティションでの重労働の対価を活用した、このようなルールのシステム(system of rules)とそれを支えている“考え方”、“理念”、“目的”が子孫に高等教育を受ける機会を与え、ハワイ諸島、ハワイ州、さらには米国本土(United States Main Land)での行政や司法、経済活動の分野に相当数の日系人を輩出する“根”になった。

近隣共同体で人々が幸福という“共通善”を目標に、多くの“徳目”を示して具体的に人々に一つのルールのシステムを遵守させて、正当な統治を可能にする“法システム”的一つをここに見出すことができる。“自主・自発性”、“自律”、“自敬”、“相互信頼と相互尊敬”、“連帯”それに相互協力による自立がこのシステムから生まれる。このシステムのルールズの遵守とそれを代々子孫に伝える“縁”により生まれる品のよさは、このようにして今日のハワイ島で日系人が広く尊敬され、日系人がリーダーシップを發揮できる根元となっているよう思う。2)

ひるがえって、現在の日本に目を転ずると、バブル期以前に健在だった“相互銀行”は、まさに頼母子講に由来するものであった。‘講仲間’、‘講中’全体の利益に役立ち、構成員の自主性と相互利益のインセンティブとなる相互銀行は、貯蓄銀行としての役割を演じ続けていた。アメリカ合衆国にもこれに似た Bank とは異なる“Thrift-institution”と呼ばれるものがあった。

今日では、とりわけ小泉政権の竹中構想の下では、相互銀行は銀行と同様の金融機関とされ、二流の銀行と定義されてしまった。

“講”は、単なる金融システムではないことは先述したとおりである。日積み、毎日貯蓄と必要時の“会員”への資金貸出し、場合によれば担保なしの貸出が中小企業を支えたのは古いことではない。このシステムは今では、一般的の銀行として整序されてしまった。

交番が近隣の協力を得て、近隣共同体の安全（human security）を支え、郵便局員が低額貯金と低額貸付、低額保険により、人間の安全と安心（public security）を支え、さらには、手紙の配達を通して、人里離れて一人暮らしをする高齢者や辺地の人々と会話し、荷物を届け、安全を確認し、日常生活での高齢者等のできない仕事を手助けするシステムとして機能していたことも想い出される。

明治の中央集権化の中にありながら、身近な人々への手助けと近隣共同体に支えられ、それに基づいた施設は駐在所と三等郵便局だといわれたのには、十分な理由がある。この身近な相互協力と近隣での人間に安全と安心を生む郵便局は、今や完全民営化に向かい、抽象的な市場の中に吸収されようとしている。

この傾向がグローバル・スタンダード化だといわれるが、本当にこのような抽象的なシステム（地域特性を無視したシステム）が、普遍性すら持ち得るかは、とりわけ“頼母子講”のような近隣の又は共同体仲間の相互協力と自主性と相互連帶、相互尊敬を特徴とするシステムの世界的普遍性と比較すると疑問無しとしない。3)

ところで、現在の日本人の生き方や他人を犠牲にして自己の利益を求める、ゼロ・サム・ゲームの中での成功を求める生活態度、それに過去に比較した犯罪の多発に憂慮する多くの人々に、ハワイ諸島でも出会った。

私がホノルル国際空港で米国本土への飛行便を長時間待っていたとき、私が日本人だと気付いて、日本行きの便のゲートが変更されて座っているのを心配して、英語で声を掛けてくれた、若い30代後半か40代前半と見受けられる日系人女性がいた。

今述べたような日本人と日本人への憂慮を彼女から直接伺うことにもなった。このとき改めて、ハワイ諸島に住む日本人が、ハワイや日本での日本人の行為と経済活動にみられる日本人の本来の生き方の原理 JAPANES Value の喪失に憂慮され、さらには日本人の将来に不安と危惧を抱いているか、それがかなり広がっているのを実感した。

日本の自国の姿は、外国に居て外から見たときに、より明確になるのは、古代ギリシャのイオニア出身で歴史学の父と言われるヘロドトスに教えられるだけではないようだ。古代ギリシャで、ヘロドトスのようにエジプト、リビア、ペルシヤ等の外国を多く旅をし、そこにも定住して、古代ギリシャの姿を眺めたのと同様に、今日でも外国に居る日系人の目を通して日本はより正確に捉えられるものだと思う。4)

逆に、まだまだ日本にかろうじて健在な日本の価値を捨てずに持続させることが必要なことと、その可能性のあることを確かめる機会も得た。

“頼母子講”に例を見るような日本伝統の社会システムとそれを支える“法とは何か”を捉える考え方によって生まれる法のコンセプトは、近代法システムに合致することはあっても、それに反するものではない。まさに、それは普遍性をもっている。

自主性、相互協力、社会連帶、互酬性（reciprocity）、共通善へ目的を実現することを目的にする徳目 Virtues の実現、これらを実現させるためのルールの確立といった日本の価値や日本人の生き方は、人類普遍の原理といわれる「人間の尊厳」、それを支える「基本権」の保障、「相互協力を通した自立と独立の確保」、「幸福追求権の保障」という諸原理に合致することはあっても、それに反することはない。5)

これと対比して、抽象性の高い経済市場原理に由来する抽象的なグローバル・スタンダードはどこまで人類に普遍的なものと主張できるのだろうか。6)

明治以降の西欧化を明治期にあって憂慮した夏目漱石の日本の価値の喪失への憂慮と警告を、更めて噛みしめてみたいと思う。

3. Big IslandでのDrug-Courtでの印象

1970 年代のアメリカ合衆国では薬物戦争が強調され、薬物依存者を更生させるのに薬物の自己使用につき有罪の答弁をしたのと引き替えにケンタッキー州所在の薬物依存症者の治療施設での処遇を受ければ、収監刑を免れさせる方策が Drug-Court であった。今日の Drug-Court のフィロソフィーは、1970 年代のそれとは全く変わった。

今日の Big Island での Drug-Court ではハワイ・カウンティの検察官と沿岸警備隊の Major (少佐) も務めた経験をもち、さらに Hilo で弁護士の経験もあるフィリピン系の Ibara 氏が Hilo と Kona の双方での少年と成人双方の Drug-Court を主宰しておられる。

通常刑事公判での対審、論争主義 (Adversary System) は採られず、別の非公式の独特の方式原理を採っている。捜査した警察官、訴追も予定しつつ社会問題として安全と安心を目指して Case を準備した検察官、被告人の生活背景の調査を担当した調査官、精神状態を調査した心理家、被告人の社会生活状態を調査したソーシャル・ワーカー、それに被告人の弁護に当たる公設弁護人がそれぞれの立場での調査結果を資料を基に示して裁判長を主宰者として Meeting を公判に先だって開く Staff-hearing である。その Hearing で得た処遇方針に従って裁判長が開かれた公判で被告人とのダイヤローグを行う。

傍聴の機会を与えられた少年事例では、薬物自己使用で逮捕され手錠を掛けられた、HCCC (Hawaii County Correction Centre) を背中に印したシャツを身につけた少女が公判廷に連行され、被告人席に立った。

Ibara 裁判長は事実を被告人に確かめる告発手続 arraignment において被告人が有罪だと答弁すると、被告人のためを思って被告人に最善と思われる立場で採られたものだと伝えうえで処遇結果を被告人に伝達した。つまり、判決を言い渡したのである。処罰ではなく、君の将来を皆で議論したうえで考慮した君を援助しようとする処遇だと繰り返して述べたうえで、被告人との相當に長い対話を通して、処遇が言い渡された。

感動し、非を認め更正しようとして、すすり泣く被告人、その時、時を見定めて、裁判長は警備の要はもはやないと決して、裁判所警備員に命じて手錠を外させた。手錠を外したのちも薬物自己使用に到った長い彼女の辛い経験、マリファナに始まって、アイス (Ice : 覚せい剤) 使用にまでいたった経験とその背景が告白され、何度も彼女はすすり泣いた。裁判長は同情を示し、彼女と心のかよい (empathy) を示した。彼女は、まず、身を震わせてすすり泣き、その後リラックスして落ち着いた。そして、彼女に心理的にも、家庭家族生活のうえでも、更に更生するうえでも、彼女の犯行だけでなく、また彼女を犯罪者としてだけではなく、具体的な個人として捉えて、彼女に最善の将来法遵守をする社会人として生きるのに必要な包括的な見地からの処遇が言い渡され、彼女は、自発的に心からそれに同意した。そこに彼女の Boy-friend が呼ばれ、彼は裁判長の前に起立した。二人で並んだのである。このボーイフレンドの手助けに裁判長は敬意を表したのち、彼女の力になってくれるように訴え、それをこのボーイフレンドは喜んで受け入れた。7)

まさに「心からの言い渡しの受容」がそこには見られた。

この少年事例には、関係者全員が異例だといわれるほどの長い時間が割かれた。9 時半から正午過ぎまで続いたのである。

次に成人の事例に移ろう。10 人位の被告人が傍聴席に友人、知人、恋人、配偶者、兄弟などとともに着席していた。被告人が順番に 1 人づつ被告人台に立ち、裁判長との対話のうち、言い渡しがされる。

この例でも、被告人達が公判廷に入る前に少年事例と同様の複数の専門家の間で、裁判長の主宰の下

Staff-hearing がもたれた。

ところで、今回の事例は、被告人達の公判出席は最初のものではなく、最初の公判出席ののち、社会内処遇の言い渡しを受けたのち、毎月 1 回公判に出頭し、そこでそれまでの生活態度のモニターと査定ののち、さらにそのまま社会内で生活をするか、何か制裁が科されるかになるという。

つまり、最初の公判ののち、1 ヶ月の間隔を置いて、10 人程の被告人達は常に一緒に公判に出頭するのだ。

義務教育の未修了者、つまりそのディプロマを得ていない者が、何らかの別の教育の機会を受けるように Drug · Court で指示、言い渡されてディプロマを得た者がいて、裁判長は被告人にその diploma を手渡し、それを傍聴席の被告人達やその関係者によく判るように示してみせた。そこで全員が大きく拍手する。自動車の整備士の証明書を受けた者の場合も、同様のことがみられた。准看護師の免許をとった者、妊娠した者と、つぎつぎと紹介され、全員で祝福する。全員で拍手する。

1 ヶ月ごとに共に公判に出席し、その間、知り合いとして相互に連絡し、共にお互いに助け合い励まし合うという。全員とも通常の公判とは全く異なり、リラックスし、互いに励まし合い、また裁判長ともリラックスして対話していた。途中、困難に出逢ったこと、それを何とか努力して乗り越え克服したことが裁判長の対話の中で具体的に示され、何回も被告人達は涙を流し、その度に被告人台に用意されたティッシュペイパーが用いられた。

ここでは、多分野にわたるセラピー；MST (Multi Systemic Therapy) アプローチが具体的に用いられている事例であることは、ここでの描写でよく判る。MST アプローチは、このように具体的に様々なところで様々な用いられいるのだ。そして、個別的なそして全体に及んだ被告人に必要なことを全て与えて包み込む (Wrap-around) 処遇が行われている。

裁判長の判決を自発的に心から受け入れる被告人の態度、被告人の社会での更生に最善とみられる処遇を裁判長と被告人との間の対話を通して再確認する態度。ここに、これからの一連の再犯を予防し、社会人としての将来の生活態度の涵養に示される。コミュニティとその構成員となる被告人が法のルールをみずから受容し、自己とコミュニティ全体の幸福という共通善に向かう態度とそれを支える協力がみられる。ここに、今後の刑事公判の一つのあり方をみた。

安全と安心 (human security)、犯行者の社会への再組み入れに向かう通常公判とは別の公判の一つがみられたように思う。ともかく興味深い。

犯罪行為だけを切り離して、それが証明されているか否かを確認するだけではなく、犯行の文化、経済、社会、精神、心理的背景にも目を向けて、犯行とその結果を解決する手続のあり方の一つがここにある。

薬物の自己使用は、いわゆる被害者なき犯罪である。だが、依存や自己使用が薬物購入費調達目的の別の財産犯の原因となったり、他人への攻撃性を高めたり、薬物入手のために組織犯罪に取り込まれるとか、種々の反社会的行為や犯罪の原因となることも少なくない。

ここでは、犯行者の自主的更生が重要で、それを手助けして犯罪を予防するのに、多くの努力と資源が用いられるべきだと思う。薬物自己使用者や依存症患者を放置して再犯時に反応的に逮捕を繰り返すために警察官や法執行官を増員しても、社会の安全と安心 (human security) は達成されず、問題の解決はない。犯人と犯人でない者との間の「内外文化」、^{ウチソト} 排除の理論はおそらくもはや優勢ではないだろう。⁸⁾

さて、最後にキラウエア火山からの溶岩にかつて覆われ、今では長い期間を経てそこに熱帯林となっていて、現在 “foreign forest” と呼ばれているとキムラさんが教えて下さった地域があった。自分達の生き方とは異なった何か奇異なものが生きていたり、何か自分達には理解できない雰囲気がただようという意味で foreign

forest と呼ぶのだという。

皆の生活文化と異なるものの一つに、マリワナの栽培とマリワナの吸引が、かつて 1960 年代から、その地域で始まったとのことである。

1960 年代、1970 年代に白人の青年が Hippie として世界中を旅し、自分達の馴れ親しんだ場所での文化を拒んで何か新しいものを発見しようとしたことがある。

この Big Island に入ってマリワナを栽培したり、吸引したり、その他の薬物を用いて別の世界に空想的、幻想の旅をしたようである。

ここから、マリワナ栽培に適した熱帯のこの地で、しかも人里離れた地で、また人の目につかないところで、容易にマリハナ栽培が可能なことが Big Island 在住者とりわけ若者に知られ、マリワナ吸引が Hawaiian に広まった。異文化により汚染された文化が広まったのである。

そこには、さらに強い薬物を製造し、販売して多額の不法な収益をうる組織犯罪の影響も経験することになる。

家族の協力、大らかさ、自然と共に生きたハワイ系の人々に特有の誇るべき文化は傷つき、薬の影響による怠惰と幸福な生活を支えるのに必要な労働からの逃避、そして、その結果としての貧困へとハワイ系の人々やポリネシア系の人々を変えていった。これらの人々の安心と安全は薬物でも害されてしまっている。

都市化の中での孤立と焦燥からの脱出を求めるヒッピーに一部の理はあるかもしれないが、全く将来の「共通善」と共同体の健全維持を考えない態度は selfish であろう。Big Island は実際に多くのことを教えてくれるところである。

1) 賴母子講とは一定の講の目的に賛同する講中の目的を達成する、人の連帯のシステム・仕組みである。講の組織ルールズ、配分のルールズ、返済のルールズ等々の第一次、第二次ルールズから成り立つ。一種の「法」に似たシステムである。日系人の犯罪率の低さの原因の一つは、この連帯、「結い」のルールの自発的遵守と相互連帯、依存の意識、ルールの受容に求められるといわれる。

法の「非文字文化」での発生と存在は、マリノフスキイ「西大西洋の遠洋航海者」(中央公論、世界の名著 59) 1967 年、寺田・増田抄訳の中で見事に描き出されている。

2) このようなルールズの総体が形成されるシステムが法であることを示した名著に H. L. A. Hart, *Concept of Law*、1961. Oxford University press を挙げざるをえない。

3) 手続のルールズと組織のルールズが完備していない、自由市場のシステムは、不完全な法システムである。自由市場原理のみで人々の生活のすべてを律することで共通善や幸福は実現されはしない。グローバル・マーケットの普遍性はそれが正しくとも、実施できる手続や組織のルールズつまり、制度 institution が欠けている。正義と自由を実現する「道具」の一つがマーケット又は、グローバル・マーケットでしかない。

4) ヘロドトス「歴史、上、中、下」松原千秋訳、岩波 1971-72。

5) 前掲 H. L. A. Hart, *Concept of Law*、注 2)

6) 「人間は本来自己目的のみに生きるものではなく、人類、国民全体の幸福を考え、他人の幸福を自己の幸福だと感ずることが人間の思考の一つの原則」との趣旨から、重商主義を批判し、富の流通 (フロー・流れ) こそ経済の中心原理であると強調し、市場原理の優越さを示したのが、アダム・スミスであった。See, Adam Smith, *The Theory on Moral Sentiment* (esp. part IV. of character of Virtue), Edited by Raphael et al, Liberty press.

(1974)。

7) ドラッグ・コートの現在のフィロソフィーには、いわゆる Restorative justice—修復正義—に通ずる部分がある。

この修復正義の観点は、未来志向 *forwarded looking* であり科刑目的の従来の正義、古典的自由主義の下での Retributive justice 正しい行為に報償し、不正行為を罰するという応報の正義が、過去の行為に向けられる過去向き *backward looking* である点で異なっている。未来志向のフィロソフィーは、修復正義だけの特徴ではないが、薬物犯行者の将来の立ち直りと社会での再組み入れの視点は、薬物依存が広がった今日の社会での重要な目標の一つである。まず、従来の科刑目的の刑事手続の、アレンメント（冒頭告発手続）などの段階で、適正に有罪であると認定された後、その正式手続を別の未来志向の手続とシステムに移して、有効に健全な社会人として、薬物犯行者を再び社会に迎え入れ、その社会化を図ることは、今日の社会での重要な社会問題の一つである。しかも、ここでは、社会にある多くのシステム、家族、友人、恋人、仕事場、学校などの連携が働く、多くのシステム（系）にわたる処遇が図られている—M.S.Tのアプロウチ。

8) Juvenile Justice and Delinquency prevention Act of 1976. (JJDPACT) の考え方はこのようなものの原型の一つであった。現在、少年非行予防局（OJJDP）が採る戦略的包括プランは、多くの学問とシステムに跨る戦略的方策を用いてこの重要思考問題に立ち向かっている。

関係行政機関や家庭裁判所と連携した少年の立ち直りのためのNPOの取り組み

ユースサポートセンター友懇塾理事長

井内 清満

1 はじめに

今日は、関係行政機関や家庭裁判所と連携した少年の立ち直り支援についてお話をさせていただきますので、しばらくの間、御静聴をお願いしたいと思います。私は、少年に関わり始めて今年で19年になります。その経験を踏まえ、関わってきた子ども達の本当の姿、子ども達の言いたいこと、そして私達大人がどういうことをしなければ子どもが立ち直りができないか、そういう話をしたいと思います。誰が悪い、あそこが悪い、これが悪いと簡単に言っている大人達にあえて警告するために、今日は若干の時間をいただきたいと思います。

平成16年の1月に、千葉家庭裁判所の安部所長（当時）にお会いしまして、私のやっている活動についてお聞かせ願いたいと言われました。当時私は、千葉県警との協力関係が非常に強かったものですから、家庭裁判所に対しては批判的でした。批判的というのは、不処分や審判不開始の子どもの数の多さです。あれほど一生懸命に私たちが子どもを補導するために警察に協力をし、地域の人達と一緒にになって子ども達のために頑張っているにもかかわらず、子どもは、あっという間に表に出てきてしまう。私はこのことを正直に家庭裁判所の所長室でお話させていただきました。ところが所長さんも私と同じ考えでした。「井内さん、私達も子どもから騙されることが一度はあっても良いのではないでしょうか。私たちも子どもの更生のために一生懸命努力しています。井内さんにも是非ご協力お願いしたい。」こう言われたときに、私は、あっと思いました。私の持っている力は大したことではありませんが、それでも家庭裁判所に出来るだけ協力してあげようと思いました。様々な理由から、もの凄く時間がかかりましたが、どうにか活動を軌道に乗せることができます。

2 街頭清掃活動

これは、JR千葉駅前を中心に、1回約2時間をかけて行っています。家庭裁判所に関わった子ども達や保護者。私が、24時間電話相談で関わった人のお父さん・お母さんや子ども達、そういう人達が、多いときで70名ほど集まります。そして、皆が一緒にになって、千葉駅前を見事に掃除していきます。最初は、皆嫌がります。子どもたちが家庭裁判所に出す感想文を読んでみて分かるのですが、最初の1、2回は、あまりよい意味を書いていない人が多いです。ところが、3、4回目になると、子どもたちは積極的に関わってくるのです。見事にゴミを拾い、顔つきが変わります。そういう子ども達を私は見ています。

では、この街頭清掃活動をするという意味は何でしょう。例えば、このきれいな会場に非行少年を連れてきて、雑巾を持たせて皆さんに座っているテーブルの掃除をさせても、もともとがきれいな場所だから、掃除をしたと

いう結果は見えません。ですから、ここを何回掃除したとしても、子ども達にとってはよいことはありません。むしろ、掃除する場所が汚ければ汚いほど、実は子ども達に更生する力というものが付くのです。掃除を終えて後ろを振り返ったときのきれいさ、ゴミ 1 つない街の美しさを見ることが、子ども達にとって凄く良いことなのです。そしてまた、街行く人々から、「ご苦労様」「ありがとう」「頑張れよ」、そうやって声をかけられる子ども達は、普段は「そんなところでタバコを吸うのではない」「そんなところで座っているのではない」、そうやって怒られ、叱られてばかりいたのです。あるいは幼少の時から毎日、お父さん・お母さんに怒られ、叱られて、誉められたことがないのです。そうした子ども達が、中学、高校を卒業して、あるいは在学中でもドロップアウトしてしまっても、清掃活動によって初めて、一般の人から「ありがとう」「ご苦労様」といった言葉を受けたときに、そこで本当に満足感を得るのです。清掃活動の意義はここにあると思います。今年度の街頭清掃活動に関わった子供たちは 8 月までに 100 名を超きました。

さて、昨年私たちが関わった子どもは全部で 183 名おります。今、全国で再犯率が問題になっており、概ね 28 % などと言われていますが、私が関わった 183 名の再犯率というのは、わずか 2 % です。なぜでしょうか。それは、子どもを叱らないこと、子どもをうんと誉めてあげること、うんと優しくしてあげることが、子どもの更生に最も重要であるということが、実感として分かっているからです。

この数字を私がなぜあえて紹介するかと言いますと、千葉県内で昨年、家裁に送致された子どもの数が、11,637 名、このうち少年院に行っている子ども達はわずか 4.1 % であり、71 %・8,292 名が、実は不処分であったり審判不開始であったりします。ですからこの中の何名と関わるかに私は勝負を賭けています。この中の少しでもいいから再犯を少なくしてあげたいと思っています。今までお父さん・お母さんから誉められたことのない子どもたちを地域の人が誉めてあげることがいかに大切かということを、さきほど申し上げました。これを私たちのメンバーの中で、皆で声をかけ合ってよくしてあげようというのが、この事業に関する私たちの考え方のひとつでございます。

ところで、学校行事の中で、ボランティアというものがあり、私のところにも高校生と大学生のボランティアが来ています。これは皆、まさに自主的に来てもらっています。ところが、学校側は、本来のボランティアという意味を全然教えていないのです。つまり、何月何日何時から、どこで掃除をするから、集まりなさいと言って、そして掃除をする。これをボランティアと称する先生がいるのですが、これは、学校の先生の強制に過ぎません。そうではなく、自分の心からわき上がってくる自主性がボランティア活動というものを学校の先生はなぜ教えられないのでしょうか。

子ども達は、寂しいのです。皆、いろいろな話がしたいのだけれども、なかなかできない。だから私たちは、この街頭清掃活動が終わった後に、皆でお茶を飲みます。お父さん・お母さんが子どもと同じ活動をして、同じ汗をかいて語らう場というものが、実は家庭にないのです。ですから、我々と一緒にお茶を飲みながら、「今日はどうだった」、「疲れた。また来る。」「もう来ない。」そういう話をしているのです。お父さん・お母さんが家庭で子どもとしてほしいことを、実は私たちがやっているわけです。私たちの活動を様々な所から観察に見えますが、皆さん非常にびっくりしています。なぜこんな激刺とした子どもが犯罪を犯したのかと驚くのです。子どもたちはそうした素晴らしい目つきをしているのです。

3 里山整備活動

里山活動については、昨年 1 年間かけて試行錯誤しました。子ども達にとって、私たちが何をしてあげたらよ

いかということです。里山といつても、子どもたちは、家族と一緒にそういったところに行ったことがないというのです。確かに、子どもがまだ言葉も分からぬときに行つたことしかお父さん・お母さんは覚えていません。ですからそのことは、子どもは一切覚えておらず、お父さん・お母さんにどこにも連れて行ってもらったことがないから寂しいというのです。そこで、私たちは、千葉県から1万坪の土地を借りました。その1万坪のフィールドで、私たちは、子ども達の更生のための手伝いをしております。下草刈りをしたり、遊歩道を整備したりします。遊歩道を整備しながら、高齢者等地域の人達にこの里山に来てもらい、そうした人達と会話をしながら交流を図つてもらうのです。お父さん・お母さん以外の人達でも、やはり君達のことを心配しているのだということを現実的に教えるためです。先日は、45名の人達が集まりました。そして、そこでなるべく時間を長くかけて食事を摂るのですが、その際、やはり、お父さん・お母さんと子ども達の会話、我々と子ども達との会話というものを大切にしていますし、あるいは会話が得意でないお父さん・お母さんは、その様子を見ていただいて、会話とはこうやってやるのだ、話の仕方はこうすればよいのだといったことを、強制ではなく見て覚えていただくようにしています。

そういうことをしながら、のびのびとした環境の中で子どもの更生を手伝っています。里山では、子ども達に刃物の使い方も教えます。今、小学校では刃物の使い方を教えません。大人も教えない、何も教えられないのです。実は刃物は、切れなければ切れないほど危険なのであり、切れれば切れるほど危険ではないということも、お父さん・お母さんは知らない。そういうことを教えるながら、子ども達に様々なことを勉強してもらいます。ほかにも、例えば、植物の専門の先生に来ていただいて、里山に生えている様々な植物が何かということを教えてあげるのです。あるいはカエルがいたり、蛇がいたり、毛虫がいたり、そういうものを、これは何だということを教えるのです。皆さん、驚くかも知れませんが、これは里山活動ではないのですけれども、他の所で、「ソースを取ってくれ」と子どもに言ったときに、「ソースって何ですか」と言う子どもがいるのです。皆様、笑うかも知れませんが、本当の話です。そんなことまで教えていないのだから、私たちは、山でお昼を食べて、様々なことを教えます。食事はもちろん全部手作りです。多くの家庭では、冷蔵室に入っているのは水ばかりで、食べ物が入っているのは冷凍庫、そして冷凍食品を温めて食べています。これで家族団らんが基本の本当の意味の教育ができるだろうかということです。私たちは、山で食事を作り、冷凍食品でない物はこんなに美味しいのだということを教えてあげたいと思っています。ファミリーレストランに行って食べるよりも、もっと美味しい物があるのだ。お父さん・お母さんには、家で作れば、こういうものが作れるのだ。そして、こういう手作りものを食べさせることが子どもにとって良いことなのだということを教えるためにも、私たちは今、里山での活動をしています。こうした活動を通して子どもの健全な育成を手助けしていくことが、今後やるべきことではないでしょうか。

よく、「子どもの居場所作り」と言います。文科省も、市町村もやっています。しかし、居場所を作ったからといって、子どもは来ません。申し訳ないけれど、「作ってやった」では来ないので。そういう気持ちで作るのではなく、もうちょっと優しく、子どもに分かるような形の居場所作りを作つてあげてください。そうすれば、絶対に子どもは来ます。私たちは、子どもに一切強制はしません。必ず来なければ駄目だということは言いません。しかし、子どもから電話がかかってきます。今度の活動は都合で行けなくなつた、というのです。それは、都合で来れないのだから構わない。「無理しなくてもいいよ。」と言えば「この次、必ず行くから」と返事が返ってきます。「じゃあ、次待っているから。」これだけなのです。これで、子どもは立ち直ります。作つてあげたから来いでは駄目です。もちろん、私たちだけで子ども達のためにやれることには限界がありますので、関係機関と連携をしなければなりません。だから、私たちは、警察と一生懸命になって関わります。私は、警察

官には警察官本来の仕事をして欲しいと思っています。警察官が本来すべきでない仕事は、私たちができることは私たちがやりますから、だから本来の仕事をやって欲しいと思っています。そういう意味で、警察官と一生懸命、協力します。そうしたら、警察官も一生懸命やってくれます。家庭裁判所も、そうです。家庭裁判所に対して、こういう活動をやっているからこれをお願いしますなどと言ったことはありません。全部家庭裁判所から、私たちに対してお願いが来ます。もちろん、できることとできないことがあります、それははっきりと伝えます。こういう事がお互いに言えることが「協働」なのです。

さきほど清掃活動の説明をしましたが、そこには保護観察所の人も、必ず3名位参加しています。児童自立支援施設の人達、児童相談所の人達も見に来ています。実は先頃、児童自立支援施設の人達から、一緒に活動を開いたいと電話がありました。私は断りました。簡単に他人がやっていることに相乗りするのではなく、まず、自分達ができる事を考えてみてください。そして、そこから一緒にやりましょう。これが普通の考え方だと思います。

4 若者就労支援活動

若者の就労支援というのは、今、保護観察所でも一番困っている問題なのですが、高等学校へ入ったのに1学期・2学期でドロップアウトしてしまう子ども達の行き場がないのです。この行き場のない子ども達に、何とか手を差し伸べることはできないだろうかと思うのですが、彼らの話を聞くと、どうしても先輩と称する子ども達のところに行くとか、日雇いの、1日いくらの勤め先に行くのです。ところが、怪我をしたら自分払いだし、そこに初めて行くときにはいろいろなものを用意されていて、全部給料から引かれてしまい、自分の手元に残るのは2000円や3000円なのに一日働かされて帰ってくるような実態があります。そこで私は、今、千葉県内の38社の会社に協力してもらっていて、社長さんが、井内さんが言うのだったら、そういう子どもを預かると言ってくれているのです。私は、子ども達にそういうところに行ってもらいたいと思っています。そして、その前には2ヶ月、3ヶ月かけて、ルールを教えています。生き方のルールです。会社に行ったら一番最初にやらなければいけないことは、「おはようございます」という挨拶です。ところが今の子どもは、「おはようございます」が言えないのです。先輩に対しては、「おはよう」ではありません。「おはようございます」です。あるいは、「ありがとうございました。」「お世話になりました。」「今日は、ごちそうになりました。」そういう生き方のルールを教えてあげるのです。難しいことではありませんが、そういうことを教えてあげて、簡単な事が全部できるようになって初めて、会社を紹介するのです。

しかし、会社に行っても、合わない場合があります。会社の仕事が合わないのかも知れないし、会社の人と性格が合わない、人間関係がうまくいかないのかも知れない。そういう場合には、子ども達を無理矢理そこに置くことはしません。子どもが、こういうわけで駄目だ、と言うのであれば、それはそれでよいかそこを辞めさせる。そしてまた新しい仕事を紹介してあげるのです。最悪の場合、38社の会社を回れば、必ず本人に合う仕事が見つかります。また、社会保険等保障がしっかりと勤めてもらい、子どもが立ち直ってくれれば、もうよいのではないでしょうか。こういうことは、私たちがやるのではなくて、本来は国がやるべきでしょう。しかし、分からないからやらないのか、できないからやらないのか分かりませんが、私たちは、そういうことも含めて、家庭裁判所・保護観察所、そして警察と協力をしながら、就労支援をしております。

5 その他の活動

サッカー大会は今年で2回目ですが、これは、今年は千葉県警の協力で、第一機動隊と通称カラーギャングと言われる子ども達や、元カラーギャングそして、普通の高校生の子ども達が一緒になって、茂原で年に1回サッカー大会をやります。結果は必ず少年が負けるのですが、それは個々のレベルは凄いのだけれど、チームワークがないからです。しかし、警察の方には、絶対手抜きしないでくれ、とことんやってくれとお願いをしています。とことんやって、とことんやられても、子ども達と一緒に食べる食事は、和気藹々、これが、やはりよいのです。

最後に、電話相談活動について御説明したいと思います。私は、今は講演中ですからレシーバーを外していますが、お風呂に入るとき以外は、寝るときも含めて、すぐに電話に出られるようにいつでもレシーバーを付けています。24時間、全く無償ですが、この「24時間」をやることによって、子ども達は安心するのです。何かあつたら、あの親父に電話すればよい。何かあつたら来てくれるからと、そういうような安心感を子ども達に与えるだけで、もう、この24時間の電話相談は、子ども達にとっては、大きな意味があります。他方、お父さん・お母さんが私のところに電話をしてくるのは、下らない電話ばかりです。子どもがいなくなってしまったがどうしたらいのですか、とか、皆、自分で解決しようとしないのです。努力を何もしない。ただ、私に電話することによって事が解決したかのような気がするから電話をかけて来るのは、子ども達は、全くもって真面目です。非行少年と呼ばれる子ども達には、関われば関わるほどよいわけですが、しかし関わるということは責任が生じるということ、責任が生じるということは簡単に子どもに接しないでくれということなのです。いい加減に子どもに接するくらいなら接さないで欲しいというのが私の考え方です。子どもが本当に真剣に大人を信用したいのだから、信用されるだけの大人の知恵を作らないといけないです。大人は大人の知恵があるから間を持って子どもと対峙してくれれば、きっと子どもは立ち直る。私は、そう信じております。

大変雑ばくな話でしたが、御静聴ありがとうございました。

第8章

論 說

<警察政策研究会>

「社会安全政策論」の今日的意義

警察大学校特別捜査幹部研修所長
(現警察政策研究センター所長)

田村正博

はじめに

筆者は、警察政策研究センターが「社会安全政策論」をテーマに平成17年11月9日警察庁内において開催した警察政策研究会において、講師として私見を述べた。本稿は、その講演内容を基に加筆補正を加えたものである。なお、同センターの四方主任教授には、研究会開催だけでなく、本稿作成においても多大な協力を得た。記して謝意を表したい。

1 「社会安全政策論」という発想

(1) 政策論の不在と提案

交通安全対策の分野では、昭和30年代から、「交通安全政策」という一つのパッケージとして、明快な目標の下に、他機関の活動を十分視野に入れて、警察として何を目標にし、どのような活動をするかが意識的に論じられ、取り組まれてきた。

これに対し、一般の犯罪に関しては、犯罪捜査の在り方や個別の問題についての検討と努力が積み重ねられてきたものの、全体として対策をどのように展開すべきかという観点からの検討等はされない状況が続いてきた。近年の犯罪認知件数の急増と検挙率の急落をきっかけに、平成15年以降、警察庁による「緊急治安対策プログラム」の策定、犯罪対策閣僚会議による「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」の策定など、これまでにならない包括的な取組みが展開されるようになった¹⁾。

しかし、犯罪に対する政策が全体としてどのように進められるのが最も適切かという学問的な検討は行われていない。大学には「刑事政策」という講義科目が従前からあるが、刑事法執行（行刑）の在り方を論じているだけで、犯罪対策全体の政策論とはなっていない（人道主義、科学的の犯罪者処遇といったことが基本として述べられているが、政策論として当然に必要となるはずのコストへの言及等は含まれていない。）。犯罪対策について総合的政策の必要性が明らかになり、国や地方自治体で取り組まれるようになってきたものの、それを分析し、支えるべき政策論がなければ、バラバラなものに戻ってしまうことになりかねない。

このような中、渥美中央大学名誉教授らによって、犯罪（犯罪に類した反社会的行為を含む）を統御するための政策を Governance of Crime としてとらえる研究が行われ²⁾、同大学総合政策学部に「社会安全政策論」という科目が設けられた^{3)、4)}。学問的研究が初めて取り組まれることになったといえる。もっとも、「社会安全政策論」の具体的な内容は、まだ固まったものではない。現時点では、「発想」というべき段階にあるものかもしれない。

(2) 主権者としての国民の立場から見た理論

私の構想する「社会安全政策論」の最も重要な点は、「国民自らがコストを負担して自らの安全を守る意思決

定を行うための理論」であることがある。「犯罪対策」という用語は、警察ないし政府を主語とし、警察やその他の行政機関が国民とどう関わるか、を問題としてきた。これに対し、「社会安全政策論」は、国民を主語とし、国民が警察その他の行政機関を用いて自らの安全を守るという発想がその基本にある。国民からすれば、警察を含めた行政機関は、自らが設置した道具であるに過ぎない⁵⁾。安全を守るために、どのような組織を設置するか、どれだけの権限を付与するか、どれだけの資源を分配するか（どれだけのコストを負担するのか）について決定するのは主権者である国民であって、社会安全政策論はそのような国民の意思決定に役立つことを目指すものである。

主権者としての国民の側に立った場合、警察等をどのように統制するかが論議の対象となる。ロースクールで授業をした時の経験であるが、警察の防犯カメラについて講義をした後にディスカッションをすると、「カメラ設置が自分たちの安全のために有効で必要なことは分かるが、目的外に使用される危険性等を防ぐために国民ないし住民の側でどのような統制手段を講じることができるのか」という趣旨の質問が提起される。警察にどのような権限を与えるのかという問題と、国民が警察をどう統制するのかという問題とは一連のものであり、社会安全政策論はその検討に意味を持つと思われる。

(3) 関係機関と国民とが議論できる共通言語

社会安全政策論の発想は、警察その他の関係機関が、国民と語り合う共通言語を作ることにある。我々がこれまで用いてきた言語は、専ら警察の内側で通用するものであった。このことは、他の機関でも概ね同様である。刑罰の適用に関わる機関に限っても、警察、検察、裁判所、矯正、保護観察は、直接関係する機関相互ではある程度の共通性があったとしても、基本的にそれぞれ別々の言語で論議を展開してきた。

筆者の職場である特別捜査幹部研修所に入所している学生（都道府県警察の警部として5年以上勤務しており、平均年齢は42才である。）に刑務所を訪問した経験を尋ねると、取調べのために行ったことがある者は多いが、刑務所の業務を知ろうとして訪問した者は極めて少ない。最も近い関係にある検察との間でも、公判などに関する検察の研修を受けて初めて気付くことが多いという実感を持つ。関係機関の間の連携の必要性が様々な場面で説かれているが、お互いに他の機関のことをよく知らないままでは、真に意味のある連携を進めることは難しい。各機関は、それぞれ固有の目的達成に向けて努力しつつ、自らの業務の困難性と資源の限界を強く意識していて、他の機関のそれをなかなか理解できない。自らの立場だけから見ていると、他の機関に対して否定的な評価をしがちである。

国民にとっても、犯罪と対策の状況を知ることは容易ではない。国民に向けた情報提供は以前に比べれば格段に進んでいるが、各機関ごとに行われているため、示されている事柄を個別には理解できても、全貌を知ることは不可能に近い。国民の立場からすれば、同じ発想と言語を用いて、社会の安全のために活動する様々な機関について、コストと成果（予算・人員、取扱い事案、取扱い手法、達成点と問題点といったもの）が共通性のある言語によって一覧性のある形で示されることが望まれる。

国民が主権者としてより的確な判断を行うためには、知識がある程度共有化されていく必要がある。我々は、安全について、様々な立場の者が国民と共に語り得る知識や理論を形成していくかなければいけないのである。

2 「社会安全政策論」の試み

(1) 全体的な枠組みと現状の理解

筆者は、これまで「社会安全政策論」について、いくつかの小論を書いてきた⁶⁾が、いずれも全体の枠組みと政策手法を一覧する程度の概略的なものにとどまっている。当たり前の事柄ばかりのように思われるであろうが、各人の経験や所属の違いから認識に相当の開きがあるので、目に見える形で一覧できるようにして、議論するための共通の土俵を作ることに意味があると考えている。

ア 政策手段の不完全性とコストの認識

政策手段というものは、全て限られた不完全なものである。万能や、完全という言葉は、現実世界の政策ではあり得ない。また、政策には必ずコストがかかる。コストには、①犯罪統制組織の設置運営に要する費用、例えば警察であれば国と都道府県の合計で年間3兆5,770億円（国民1人当たり約2万8,000円の負担）、②権限行使対象者の権利自由の制約、③各種規制による一般的自由・利益の制限⁷⁾、④一般市民の被害回避のための行動負担等が挙げられる。

イ 効果とコスト、コスト相互間のバランス

コストの分類は常識的なことでしかないが、それでも書くことによって分かってくることがある。コストをかけなければ効果は上がるが、収穫過減の原理が働く。コスト相互間でも、あるコストを非常にかけて他のコストをあまりかけていない場合には、既に大きくなっている種類のコストをさらに追加的に投入する効果は小さい。例えば、権限行使対象者の権利自由の制約を非常に小さいままでして、より安全を確保しようとすると、その他のコストを非常に大きくせざるを得ない。逆に、各種規制による一般的自由・利益の制限（特段の理由がない対象について一般的に負担をさせるもの、例えば防犯カメラの被写体となる不利益）を小さくすると特定化された対象者への権利侵害の程度を大きいものとせざるを得ない。例えば、ドイツでは、特別の容疑等のない者の個人情報の収集利用を厳しく制約しているが、その一方で、具体的な疑い等の理由がある場合における対象者の権利自由の制限は、身元確認のための身体拘束などを含めて非常に幅広く認めている（③のコストを非常に小さくし、②のコストをより大きくしている。）。

必要なコストの一方のみを重視して小さいままですると、他のコストを非常に大きいものにせざるを得なくなる。効果を維持しつつ全体としてのコストをより小さくする、又は全体としてのコストを維持しつつより大きな効果を得るには、限界効用の大きなコストを増やすことが必要となるはずである。コストを一覧的に見ることは、コスト相互のバランスを考えることにつながるものである。

（2） 手法の機能的概観

政策手法として考えられるものについても、一通り全部を書き出してみることが大事である。「本来刑罰は何んのためにあるのか」といった「本質論」ではなく、実際に果たしている機能をリストアップする方が生産的である（刑務所に収容することは、制裁予告の実現であると同時に犯罪能力の剥奪であり、刑務所で適切に指導するのであれば内面の改善であり、被害者から見れば正義の実現による満足でもある。）。本稿は手法の詳細を述べることが目的ではないので、以下ではごく簡単に説明するにとどめる。

ア 犯罪行為を行う可能性のある者への対策

犯罪行為を行う可能性のある者への対策としては、①抑止のための介入、②物理的な犯罪能力の剥奪、③制裁又は利益剥奪の予告、④内面の改善、⑤社会的な地位獲得支援などがある。

犯罪を抑止するための介入において、警察が果たすべき役割は極めて大きい。近年、ストーカー、配偶者暴力、児童虐待などについての権力的介入の必要性が指摘され、立法も行われているが、そのような特別の関係のない者の間の犯罪についても、警察の介入の重要性が高いことに変わりはない。

制裁又は利益の剥奪の予告は、行為企図者が、犯罪をすることで不利益を受ける、あるいは犯罪で得た利益を

保持できなくなることを予期することを通じて、犯罪をしないようにさせるものである。この効果に限界があることを指摘する論者が多いが、効果に限界があるのはあらゆる政策に共通することであり、予告によって行わなくなる者がいることこそが重要である⁸⁾。予告自体に要するコストは小さいが、実際に行われないと認識されてしまえば効果はなくなる。このため、コストをかけて予告を実現し、多くの人々に、予告が実施される可能性が相当あると思わせなければならない。

犯罪対策の在り方を論ずる者には、内面の改善や社会的地位獲得支援を重視する傾向がある。しかし、成人に対する刑の執行では、専門的な処遇プログラムがこれまでなかったことに見られるように、積極的教育はあまり行われてきておらず⁹⁾、集団生活の規律に従わせること等を通じた広義の教育があったにとどまる。他方、保護司による支えや、警察を含めた少年の居場所作りなど、支援的施策に有用かつ適切なものが多いことは指摘のとおりである。ただ、再犯さえ抑止できればいいというものではない。無免許運転常習者について、刑務所で免許を取りやすくすれば再犯がなくなる、という主張がその極端な例である（筆者は、実際にこういう発言を矯正関係者から聞いたことがある。）。そのような措置は、不適格運転者の排除や免許処分による制裁機能の発揮を通じた交通安全の達成という運転免許制度そのものを否定するものである。支援的施策の評価には、正義の観点、社会規範への影響、制度の趣旨との関係からの吟味を欠かすことはできない。

イ 犯罪の増減に影響を与える社会的要因への対策

失業や集団への帰属意識の低下などが犯罪に影響を与えることは明らかであるが、政府が動員可能な資源、手法によって改善できないものは、政策論として取り上げることはできない。ある程度対象を絞ることが必要となる。例えば、①特定の地域・集団の失業問題等への政策的介入、②リスク要因の大きい者への支援的関与、③地域における社会化機能立て直し支援、④健全育成阻害要因の削減、⑤秩序感を損なう事態の解消といったものが挙げられる。近年、地域住民による安全確保のための取組みが進められてきているが、地域の清掃などによる秩序感の回復¹⁰⁾や、社会化機能立て直しの支援といった分野での貢献が特に期待される。

ウ 犯罪が行われる空間及び犯罪に利用されるものへの対策

犯罪が行われる空間及び犯罪に利用されるものへの対策は、状況的犯罪予防として近年脚光を浴び、市民も参加して様々な形で進められている。①警察等による警戒の実施、②市民の予防的行動への支援（個々人が犯罪被害を回避できるようにするための情報の提供、ボランティア団体等への支援など）、③犯行を困難とする環境設計、④犯罪被利用物・システム対策などが含まれる。いわゆるメーガン法に代表される性犯罪前歴者の氏名公表は、被害回避行動支援に当たる。環境設計としては、視認性の確保や防犯カメラの設置など、犯行企図者の被検挙確率予測を高めることを通じて犯行をしにくくする施策が進められているが、ネット空間におけるログの保存も同様の意味がある。犯罪に利用されるインフラ対策としては、従来からの盗品流通に関する規制¹¹⁾に加えて、近年携帯電話や銀行口座売買に関する規制が行われているが、身元を偽ることを防ぐ観点からは、身分証明書類を偽造されないようにするための仕組み作りも、今後の課題になると思われる。

エ 犯罪発生後の被害を軽減する対策

犯罪発生後の被害を軽減する対策としては、①被害者支援、②二次被害防止、③正義の実現による満足等が考えられる。この分野では、犯罪被害者等基本法の制定に代表されるように、近年様々な施策が急速に進められている。刑罰を科することは、重大な犯罪の被害者にとって本質的な要求事項であり、基本法の中でも、被害者の刑事手続への参加制度の創設が求められている。

3 今なぜ「社会安全政策論」か

(1) 政策決定のアリーナの変化

今日、社会安全政策論を必要とする第一の理由は、政策決定のアリーナが大きく変わったことである。かつては、中央省庁のある霞が関という閉じられた場において政策決定が行われていた。主管部局が省庁内協議、他省庁協議、内閣法制局、与党（部会・政務調査会・総務会）、国会というハードルを乗り越えていく障害物競走モデルでとらえられている¹²⁾。同時に、全会一致や少数見解に配慮した円滑な意思決定が強く期待されてきた結果、様々な当事者が事実上の拒否権を持つ構造が生まれた。目立たない形で展開される大半の政策分野では霞が関の中で意思決定が事実上完結する一方で、霞が関の内外で例え少数でも声高い反対論が主張されるような政策は、ハードルを越えることができないものとなっていた。その結果、根回しや既存の枠内に論議を圧縮することによって、明確な反対が生まれないようにすることが重視された。

今日、意思決定の場は基本的に国民に見えるところに移り、「国民の声」が圧倒的な重みを持つに至った。与党は、霞が関で有効な解決策が作られないのであれば、積極的に議員提案もするし、野党も、国民の声を背景とする法案には、日弁連等の強い反対があったとしても、抵抗しないで成立させる。長くストップしていた少年法の改正が、平成12年に議員提案によって行われたのは、その象徴ともいえる^{13)、14)}。そのほかにも、ストーカー規制法や、危険運転致死傷罪創設を内容とする刑法改正など、議員立法と政府提案による立法の双方が展開されている。その背景には、政治主導の広がり¹⁵⁾と、国民の犯罪被害問題への重視がある。多くの国民が被害者の声に賛同して迅速な対策を求め、政治がそれに応えてきたといえる。

このように、今日、開かれた場での論議と国民による受け止めを踏まえた政治過程の判断によって政策決定が行われる場合が増大している。旧来からの「専門家」の間でのみ通用する狭い論議に拘泥することなく、多くの国民に支持されることをめざした政策論を展開することが求められる。旧来の論議の幅の狭さ、関与者の固定性・閉鎖性を脱却し、より幅広い論議を、様々な人々とともに、開かれた形で展開していく必要があるのである¹⁶⁾。

(2) 理念明示の必要性

国民に開かれた政策論議の上では、何よりも、国民に納得を得られる理念を示さなければならない。理念を示さない限り、新たな政策を提示することはできないし、逆に他の立場からの提案にも対抗することができない。「構造改革」、「地球環境保全」といった理念が、近年強い影響力を持ってきた。このような理念に立った提言に対して、実態を踏まえた技術的議論で対抗しても、「抵抗勢力」とされてしまいかねない。反対するのであれば、単なる技術的な問題点の指摘ではなく、それと異なる新たな理念に則った政策の在り方を、積極的に明示することが必要なのである。

政治的意意思決定の時代は、新たな政策展開を容易にする。積極的に新たな政策理念を提示し、様々な政策を主導していくことが政策提案者に求められる。単なる現状維持型の反対論を固守する存在は、官民を問わず、影響力を低下させざるを得ないし、その現状を維持できない。警察も、この点で例外扱いとされることはないであろう。

近年、犯罪被害者の保護・被害者の人権の重視、犯罪被害を防ぐための市民と警察等との共同行動といったものが、理念として提示されてきている。旧来の治安と人権の対立という図式ではなく、警察の権限行使によって被害を防ぐことが一般市民（潜在的被害者）の権利自由を保護するものである¹⁷⁾ことを直視し、警察と市民とが連携をして、犯罪被害から市民を守り、その権利自由を保護しようとするものである。このような理念を提

示することによって、これまでとは異なる形で論議を行い、政策を展開することが可能となっている。今後、これらを踏まえた上で、社会安全のための政策論を一層展開することが、求められているといえる。

(3) 財政資源の制約と説明責任

政策を規定する極めて大きな条件は、いうまでもなく財政資源の制約である。しかも、近年、財政が危機的状況にあることが指摘され、公務員の削減をはじめとする資源分配の大幅削減が企図されている。このような時代に、これまでの資源分配を維持し、あるいはさらに新たな資源を求めようとするのであれば、その必要性が国民に十分に説明できなければならないことは当然である。今日の行政機関は、自ら政策を評価し、国民に対して説明責任を果たさなければならない。経費削減が国民によって求められ、政治上のアピールポイントになっている中で、犯罪統制組織がより大きな財政資源分配を得るためにには、今日の社会における犯罪統制組織の果たすべき役割¹⁸⁾を十分踏まえた上で、それにどのような経費が必要で、かつ、本当に有効に用いられるということを説明しなければならない。

他方、警察の場合、実際の活動の詳細を具体的に国民に公表できないという制約がある。情報公開法の中で、警察に係わる不開示事由は、他の行政の場合に比べて広い（警察と防衛・外務の領域に関しては、行政機関の長の第一次的判断権が尊重される仕組みが広く認められている。）。このことは、警察が国民から与えられた任務を全うする上で必要なことではあるが、国民に実態と対策の必要性を認識・評価してもらう上で障害となり得る。そこで、通常の情報公開ができないのであれば、それに代わるものとして、何らかの別の方法によって説明をするか、あるいは公安委員会などの警察を統制する仕組みを活用するといった方法を含めて、他の機関の場合以上に、国民の理解を得る努力が求められる。社会安全政策論を展開することは、この点でも意味があるものと考える。

(4) 議論を進めていく技術的な理由等

これまでの説明とは少し異なるが、今の不十分な（萌芽段階にある）社会安全政策論を論議する意味について一言述べておきたい。私は、不十分なものであるからこそ、公表して、意見を交換する意味が大きいと思っている。目に見える形で示すことは、論議を自覚的に進める上での第一歩であるからである。

さらに言えば、論議をし合う傾向を組織に広めたいという思いもある。組織の中で論議をしていないと、ムードや思いつきで決まったり、外での論議に耐えられなくなってしまうことにもなりかねない。事実に即したしつかりとした政策論を積み上げていく必要性を感じるのである。

4 今何をすべきか

(1) 警察の外に出て研究と論議の幅を広げる

警察の政策担当者は、外に出て、研究と論議の幅を広げる必要がある。他の機関や様々な市民団体などと接し、実情や行動理念を知り、関連する学問分野との交流を進めていくことが求められる。これまで、刑事法や行政法の分野などでは、多くの元幹部の尽力もあり、それなりの蓄積がある（警察政策学会はその大きな成果の一つである。）。しかし、それ以外の分野では蓄積が非常に少ない。例えば、日本犯罪社会学会や日本被害者学会の学術大会に行くと、法務省関係の人は相当数参加されているが、警察からの参加者はほとんどいない。研究と論議、交流の幅を広げる必要性をより認識する必要がある。

また、今日の政策論議において、経済学・公共政策系の比重が非常に高まってきたと感じている。近年公共政

策大学院が設置されてきているが、東北大学を除いては、ほとんどが経済学系の知識がベースになっている。今後、経済系の官庁だけでなく、行政全体で経済学・公共政策系の言語によって政策論が展開されることとなることも予測される。筆者自身の反省もあるが、旧来の法学的知識のみではなく、経済学・公共政策系の言語、さらにはコンピュータ系の知識なども含めて、これから不可欠な知的道具を身に付けていくための努力をしていかなければならないと思う。

(2) 現場・外国・歴史を学び、市民とともに考える

時代の要請に応える理念を明らかにするには、今の世論動向 19) や時代状況 20) を知ることはもとより重要ではあるが、単にそれに適合する説を唱えれば足りるというものではない。現場・外国・歴史からより深く学ぶことが必要である。我々は、今日、多くの文献にアクセスすることも、外国に行くことも、昔に比べればはるかに容易になっている。現場の状況を素早く知る手段もある。しかし、今の我々が現場・外国・歴史を深く学んでいるのかというと、条件のいいとはいえないかった昔の人に比べて、逆に落ちているのではないかという気すらする。

筆者は、最近、「高橋雄豺氏の「過去の警察への反省」を読む」という小論を書いた 21)。高橋氏は、警視庁で交番勤務等をした後、高等文官試験に合格して内務省に入り、内務省警務課長、警視庁警務部長等を歴任した人物である。同氏は自らの現場経験も踏まえつつ、外国警察制度、日本警察史を含めた研究を行って、『警邏勤務論』、『英國警察制度論』、『明治警察史研究』など、極めて多くの著作を残されている。筆者は、同氏の著作に触れるたびに、現場、外国、歴史に根ざした論旨の深さと鋭さ明快さに驚嘆を覚えずにはいられない。前記の拙文は同氏が昭和 22 年に書いた「過去の警察への反省」 22) を紹介したものであるが、同氏はその中で、新たな警察の建設には過去の警察への深い反省が必要であるとし、戦前期において「日本の警察は世界 1 だ」と自己陶酔に耽っていて、実務を軽視し外国制度を導入するだけで実際の運営についての研究が不足していたことなどを厳しく批判している。今日の我々にも、熟読すべきものが含まれていると思う。

政策立案者には、表面的な建前や過去の理論の当てはめによって問題を矮小化するのではなく、実態を明らかにして、いかなる解決策があり得るのかを、正面から、市民とともに真剣に考える姿勢が必要である。筆者は、以前に、警察限りの非公式処理についてもあえて言及した 23)。警察という限られた資源の最適配分のために必要だと思うからである。様々な問題について、積極的に議論を提示していくべきだと考えている。

おわりに

我々が社会安全政策を展開していくに当たって、最後の拠り所となるのは、安全の重要性、言い換えれば被害者への思い入れではないか、と思っている。安全を守るという言葉は、抽象論ではなく、実感を伴った重いものでなければならない。警察の外に出て交流を広めていくに当たって、被害者と向き合うことは、真っ先に取り組むべきことだと思う。

平成 10 年 12 月に公表された規制緩和委員会第一次見解では、運転免許の更新制度について、一定年齢まで不要とすることも含めて検討すべきこととされた。筆者はその直後に警察庁運転免許課長になったが、交通事故被害者遺族の声を紹介しつつ、更新後の事故の減少効果など更新制度を通じた事故防止の必要性を明らかにすることにより、幅広い賛同を得て、安全のための仕組みを維持することができた 24)。

気持ちにおいて被害者と結びつつ、情は情として、理は理として、政策論を展開していく必要がある、と個人

的に思っている。

- 1) 吉田尚正「緊急治安対策プログラムについて」本誌 56 卷 12 号、鈴木基久「犯罪対策閣僚会議における「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」の策定について」本誌 57 卷 3 号参照。このほか、東京都の取組みについて、竹花豊「東京都における緊急治安対策について」本誌 57 卷 1 号参照。
- 2) 例えば、渥美東洋「法の関心と法のコンセプトの変遷」比較法雑誌 39 卷 2 号
- 3) 講座開設の契機と内容等について、堤和通「中央大学社会安全政策論」本誌 55 卷 6 号参照。
- 4) 中央大学大学院総合政策研究科、立正大学社会学部に同名の講座があるほか、首都大学東京でも「刑事学」の名称で類似の講義が行われている。これらの状況について、森内彰「警察職員による大学教育の現状について」本誌 58 卷 7 号、小宮信夫「立正大学における「社会安全政策論」と警察」同号参照。
- 5) このことは、警察を管理する者が運営の責任を負わなくともよいということを意味しない。竹内直人「警察行政における「民意」の反映」『警察行政の新たなる展開（上巻）』（2001 年、東京法令出版）が述べるとおり、行政機関の責任者は、執政者としての国民／市民の代理人としてのプロ意識を高めつつ、顧客としての国民／市民に対するサービス提供としての日々の行政に当たるべきなのである。
- 6) 「社会安全政策の手法と理論(1)～(5)（未完）」検査研究 621 ～ 625 号（警察政策研究センター紀要「警察政策研究」第 8 号に収録）、「政策論としての犯罪対策」犯罪社会学研究 29 号及び「犯罪統御の手法」『犯罪の多角的検討（仮題）』（有斐閣、近刊予定）。
- 7) 「規制の政策評価」は、このコストと効果を明らかにするものである。規制影響分析について、荒川潤「規制の政策評価」のわが国内外の取組み動向と課題」本誌 59 卷 4 号参照。このほか、警察の規制に関してコストと効果を数値的に明らかにした例として、山本和毅「運転免許証の更新制度の規制緩和について」月刊交通 2000 年 7 月号がある（ただし、死亡事故を含む事故減少の効果を金額で表していることに関しては、被害者遺族から問題視されるなど、論議のあるところである。）。
- 8) 平成 14 年 6 月に施行された飲酒運転に対する刑罰の引き上げ、処罰対象の拡大及び点数処分強化によって、飲酒運転が大幅に減少した（法施行前の 1 年間と平成 16 年 6 月から 17 年 5 月までの 1 年間とを比べると、飲酒を伴わない事故の減少率が 0.2 % であったのに対し、飲酒を伴う事故の減少率は 39.1 % に達している。同様に、飲酒死亡事故件数、飲酒運転の取締り件数、行政処分件数からも、減少効果が明らかになっている。国家公安委員会・警察庁「事業評価書飲酒運転」警察庁ウェブサイト参照。）。また、児童買春及び児童ポルノ禁止法の制定によって、インターネット上の日本発の潜在的違法コンテンツの占める割合は激減している（法制定前年の 1998 年が 12 % であったものが、99 年は 4 %、2000 年以降は 1 % 以下になっている。）。
- 9) 心理技官として刑務所で勤務した経験者は、「現実の刑務所における処遇の二本柱は保安と作業である。（中略）分類処遇と累進処遇が理念どおりに動かないのは、一つには分類調査だけが存在していて、診断に対する処方箋（各種プログラム）が存在せず、結局は規律と刑務作業しか実質的なプログラムがないからである」と述べている（浜井浩一「矯正に期待する一行政改革に思うこと」刑政 116 卷 7 号）。教育にかける経費も、平成 17 年度予算では、人件費を除いて、少年院が 1 人 1 日当たり 195 円であるのに対し、刑務所の場合は 13 円に過ぎない。
- 10) ガーディアン・エンジェルスの創設者、カーティス・スリワが最初に行ったのは、店舗前の清掃であった（小田啓二「NPO ガーディアン・エンジェルスの活動（上）」警察公論平成 15 年 1 月号）。また、ニューヨークにおける治安回復に大きく貢献したとされる BID（ビジネス改善地区）は、街の警備や環境改善、地区のイメージ向

上などを活動目的の中心に置いているものが多く、94 %が清掃サービス、79 %が公的施設の保守管理や落書き除去、76 %が独自の治安・公共警備サービスを実施している（『ジュリアーニ市政下のニューヨーク』（2001年、東京都）105頁）。

- 11) 河合幹雄『安全神話崩壊のパラドックス』（2004年、岩波書店）は、日本では、流通を押さえるタイプの防犯が力を発揮していたが、近年この面の防犯力が低下してきていると指摘している（227頁以下）。
- 12) 岩井奉信『立法過程』（1988年、東京大学出版会）。なお、同じく立法過程を論じたものとして、中島誠『立法学』（2004年、法律文化社）がある（同書については、筆者の文献紹介（検査研究649号）参照）。
- 13) 同法及び平成13年刑法改正の立法過程については、読売新聞政治部『法律はこうして生まれた』（中公新書ラクレ）（2003年、中央公論新社）参照。
- 14) 後藤弘子千葉大学教授は、平成12年の少年法改正について、「被害者の視点=一般人の視点=正しい視点」対「加害者の視点=専門家の視点=間違った視点」という位置付けが国民の間に成立し、専門家による問題点の指摘と反対意見が全く考慮されない結果となったと述べている（後藤弘子「日本の少年法研究の動向—改正少年法の成立と今後の課題—」犯罪社会学研究26号）。
- 15) 待鳥聰史「小泉長期政権を支える政治改革の成果」（中央公論2005年4月参照）。
- 16) 近年の警察改革、行刑改革、更生保護改革においては、いずれも、旧来の「専門家」以外の幅広い者を構成メンバーとする会議体が設けられ、従来にない論議が国民に開かれた形で行われ、その結果を基にした政策が国民の関心の下に展開されている。
- 17) 警察の権限行使による被害者等の保護に關し、拙稿「警察活動の基本的な考え方」（本誌51巻12号）、拙稿「犯罪被害者に係る人権と警察行政」（警察政策4巻1号参照）。なお、藤田宙靖「21世紀の社会の安全と警察活動」（警察政策4巻1号）は、拙稿の見解を基本的に支持しつつ、補充性の原則があることなどを指摘している。
- 18) 安全安心を求める国民の声に応える必要があるだけでなく、「規制緩和」が進められる社会では、事後的な制裁をより確実に行うために、警察を含めた監視・執行組織の態勢強化が求められる（拙稿「規制緩和社会における警察の法執行」（ジュリスト1228号参照）。
- 19) 世論の上では、安全が重視されており、例えば防犯カメラの設置にも圧倒的多数が賛成している（朝日新聞の平成16年1月調査では、商店街や人の集まる場所への防犯カメラの設置について、賛成が89%、反対が7%であった）。なお、安全の重視とそのための警察の活動を求める世論は、近年になって生まれたものではない。例えば、京都大学が昭和52年に行った調査でも、警察は、国民の自由権利の擁護者として、裁判所を含む12の機関・集団の中の1位に位置付けられている（田中成明「権利意識と役割評価」『市民法学の形成と展開（下）』（1980年、有斐閣）、同「日本人の自由感覚・権利意識と警察イメージ」（法学セミナー増刊『現代の警察』（1980年、日本評論社）参照）。
- 20) 時代状況の一つに、リバタリアニズム的なものの広がりがある。思想家等の間でリベラリズム的なものの復権を求める言説が広がっているのは、それに対抗するためのものといえる（東浩紀編『波状言論S改』（2005年、青土社）169頁以下参照）。なお、同書では、リバタリアニズムと情報技術、監視社会との相性の良さについても言及されている。また、近年の特徴的傾向として、あらゆる権威の失墜、専門家に対する不信感の増大がみられる（河合前掲244頁参照）。伝統的な「専門家」によって軽視されてきた被害者への着目はこの結果という面もあるが、同時に、被害者が新たな権威となることに対する否定的反応を生むことにもつながる。
- 21) 拙稿「高橋雄豺氏の「過去の警察への反省」を読む」（本誌58巻8号）
- 22) 高橋雄豺「過去の警察への反省」（警察研究18巻3号、4・5号）

- 23) 前掲拙稿「社会安全政策の手法と理論・」*捜査研究* 622 号
- 24) 拙稿「更新制度の規制緩和への対応」*月刊交通* 2000 年 7 月号及び拙稿「運転免許制度の改正と今後の課題」*本誌* 54 卷 9 号参照。

犯罪統御の手法

警察大学校特別捜査幹部研修所長
(現警察政策研究センター所長)

田村 正博

はじめに

これまで、犯罪とその統制をめぐる問題については、実務家が専ら実務上の改善策や新たな権限の必要性を主張し、学者によって専ら人権を擁護する見地からの批判が行われるという関係が続いてきた。その中にあって、渥美名譽教授は、中央大学総合政策学部の創設当初から、社会の安全を守る、言い換えれば犯罪を統御する手法について、哲学的な基礎にまで遡った考察を加えられ、バランスのとれた形でどのように政策を展開するのかについて、多くの提唱をされてきている(注1)。

筆者は、平成6年の中大総合政策学部主催のフォーラムに参加(注2)させていただいた以来、様々な場面で渥美先生からご指導を賜ってきた。渥美先生が中心となって開設された中央大学総合政策学部の「社会安全政策論」(注3)においては、開設年度において数回の講義をさせていただくとともに、先生の犯罪統御に関する総論部分の講義を聴講させていただく機会を得た。近年の犯罪情勢の変化(注4)を受けて、犯罪対策についての国民の関心が高まっている中で、渥美先生が始められたこの問題への取組みが今日まさに求められていると思っている。

社会安全政策論を構築するに当たっては、理論的な面と同時に具体的な手法についての考察も必要であることから、拙い見解を述べてきた(注5)。もとより、極めて不十分なものであることは承知しているが、渥美先生が始められた社会安全政策論の発展にいささかなりとも寄与することを願い、以下に拙文を掲載させていただくこととした次第である。

1 犯罪統御の考え方

(1) 犯罪統御の全体像

犯罪を統御する、言い換えれば「犯罪を典型とする人間の反社会的行為から、個人と個人の暮らしのための社会的基盤とを守る」ための政策の在り方についての研究が、「社会安全政策論」である。「刑事政策」が専ら犯罪者の処遇に焦点を当ててきたのとは異なり、犯罪を行いにくい環境を作るための施策、犯罪被害による影響を軽減するための施策などを広く対象に含めている。企業、NPO、地域住民組織などの行動が社会の安全に大きな影響を与えることから、その分析を行い、国や地方公共団体がそれにいかに関わっていくかを検討することも、政策論の重要な課題である(注6)。

社会安全政策は、日本国内で暮らしている市民が、自らの安全と自らの社会生活上必須なものである社会の共通基盤とを、市民自身がコストを負担し、不法な侵害から守ることを、主権者として決定するものである。例えば、警察と市民との関係も、権限行使主体と客体との対抗関係としてではなく、警察を設置し、費用を負担し、

権限を与えていたる市民と、受任者としての警察との信託関係としてとらえることとなる。その意味で、社会安全政策論においては、警察への権限付与の問題だけでなく、警察を統制する方法についても、考察の対象となる。このことは、警察以外の各種の行政機関についても当てはまる(注 7)。

(2) コストと効果、コスト相互のバランス

あらゆる政策手法は、限られたことしか実現できず、かつ必ずコストを伴う。社会安全のための政策手法のコストには、①財政的費用、②権限行使対象者の権利自由制限、③一般的な自由ないし利益の制限、がある。市民側からコストとメリットを比較・検討する上では、④市民による犯罪被害回避のための直接負担、もコストに加える必要がある。

①は、例えば警察の設置運営費用の場合、予算額(国と都道府県予算の合計額から重複する補助金を控除したもの)を意味する。平成 16 年度は、国民 1 人当たり約 2 万 8 千円の負担であった。他の公的組織として、検察、裁判所(刑事にかかるもの)、矯正機関、保護機関の設置運営費用がある(犯罪対応以外の活動に係る経費を除く。)。これら以外の機関が社会安全施策に当たる活動を行う場合には、それに対応する部分に要する経費も加える必要がある。社会の安全のための機能を果たす N P O や地域の住民組織の活動を自治体が支援する経費も当然含まれる。

②は、受刑者の人身の自由の侵害、被疑者の逮捕、捜索差押えその他の刑事手続過程における被処分者の自由・支配権に対する侵害、配偶者暴力防止法に基づく裁判所の保護命令による被命令者の行動制限などである。警察官職務執行法に基づく質問のように、相手方に不利益を与える任意活動も含まれる。

③は、銃砲所持の規制、営業規制(古物営業法、質屋営業法、貸金業規制法等)、運転免許制度、銀行口座本人確認制度など、個別具体的な事由があるかどうかに関わらず、一般的に自由を制限し、あるいは不利益を全員に課すことを通じて、犯罪を行いにくくし、犯罪の果実を得にくくさせるものである。行政指導によって行われているものも含めて考えることができる。いわゆる防犯カメラの設置も、個別具体的な理由のある者に限って制約を加えるものではないから、この問題として論すべきものである。社会安全の見地からの仕組みは、最終的には全て社会成員の自由度を減らすものといえる。

④は、市民側が、国や地方公共団体を介すことなく、直接に負担するものである。例えば、被害防止のために人的サービスや器材を消費者として購入することや、夜間は出歩かないなど自らの行動を制限することが含まれる。さらに、自らの被害防止を超えて、地域の非行防止のボランティアとして積極的に参加するといった、能動的な形で社会の安全に寄与することも、広い意味での市民のコストととらえることができる。

これらのコストを考えつつ、犯罪による個人の人権侵害を防ぎ(注 8)、社会生活上の共通基盤を守るという目的との関係でどうバランスをとるかが政策論の課題である。安全とコスト、コスト相互間のバランスをどうとるかについて、合理的な解決を探るという発想による研究成果の蓄積はそれほどない。機会費用の概念、限界効用の遞減といった経済学の道具立ては、合理的な解決を探るものとして有効であると考えられる(注 9)。前述のコストについていえば、既に大きなものとなっている特定のコストをさらに大きくしてもそれほど効果が得られない、特定のコストを極端に小さくしようとすると、他のコストを著しく高めるか、あるいは効果水準をより低いものとせざるを得ないことになる。

犯罪を統制、制御する上で、正義の問題を無視することはできない(注 10)。個々の施策において国民の正義感が満足される場合には、それ自体を効果として見なければならない。さらに、大多数の国民から「正義に反する」と考えられる政策を実施することはできないのであるから、現在の時点での日本国民が「正義」として考えているのが何であるかを探ることは、可能な政策の枠組みを判断する上で必要である。「罪を犯したこと」を理由に大

きな便宜を与える(例えば優先的に職を与える)施策は、かりにそれが対象者の犯罪率を引き下げるものであったとしても、国民の正義感に照らして問題がある(同様の環境にあって罪を犯していない者より優位にするとすれば、国民の正義感、社会の秩序の基本を損なうものである。)。

2 犯罪統御の手法

犯罪統御の手法には様々なものがある。それらを機能(当該制度が実際に果たしている役割を意味し、その制度の目的に当たるものに限られない。)の観点から整理しておくことが、政策論の第一歩であろう。複数の機能をもつ制度ないし施策の有効性等を論ずる場合に、どの機能に着目したものかを明らかにしておくことが有益であると考える。

(1)犯罪を行う可能性のある者への対策

犯罪を行う可能性のある者(場合によって全ての人)に、犯罪を行わないようにさせる働きかけを行うものとしては、制裁又は利益剥奪の予告、違法の宣言、犯罪行為能力の剥奪、企図者に対する抑制のための介入、教育による内面の改善、社会的地位獲得の支援がある。一般的な遵法態度を身に付けさせるための教育も、これに含めてよいであろう。

ア 制裁と利益剥奪の予告

制裁の予告は、その行為を行った場合には制裁が加えられることを予告し、制裁を受けたくないとする心理によって、犯罪をさせないようにするものである。刑事罰が典型であるが、行政上の処分も含まれる。制裁は犯罪を防止するための基本的な制度である。制裁に犯罪を防ぐ効果がないとすれば、犯罪を処罰する法律を廃止しても、警察を含めた刑事司法制度の機能が全て失われても、当該行為は増えないはずであるが、そういうことは考えられない。近年注目されている「環境設計による犯罪予防」も、犯罪企図者の被検挙確率予測を高めることで当該場所での実行を断念させようとするものであって、制裁の機能が前提となっている。

制裁の予告が効果を発揮するためには、実際に制裁が行われることが犯罪を企図し得る者に予期される必要がある。制裁が予告されても、実際には行われないと認識されてしまえば、制裁の予告の効果はなくなる。交通違反の場合には、取締りに対する認識を通じて、違反行動の増減をもたらす(注 11)。制裁の予告自体にはほとんどコストはかかるないが、実際に制裁を行うには、事実関係の確定の面でも、また制裁を執行する面でも、大きなコストがかかる。刑事罰の場合には、事実関係の確定手続に厳格な証明を要することなど、コストが特に大きい。コストと効果とを考えると、行政上の制裁が合理的な場合がある(平成 16 年道路交通法改正によって放置車両の所有者に対する行政制裁制度が設けられたのはその例である。)。もっとも、行政制裁も、相当の執行コストを要するし、行政機関の執行体制上の問題や事実解明手段不足のため、十分な執行が行われていない。近年の規制緩和の中で、事実解明のための手段、組織を含めた監視態勢を強化し、行政的制裁を含めた制裁を十分な痛みの程度のものとすることが、一層求められてきている(注 12)。なお、再犯可能性が一般人より高いと考えられる者に被検挙確率を高める措置を講じ、かつそのことを本人に認識させることも、制裁予告機能を高めるものといえる(注 13)。

制裁が犯罪予防に基本的に有効であることは前述のとおりであって、制裁を重くし、あるいは制裁が実際に行われることについての認識を高めさせることは、犯罪を減少させる効果を持つ。平成 14 年に行われた制裁強化によって飲酒運転が大幅に減少したのは、その顕著な例である(注 14)(注 15)。なお、制裁の効果は、他のものと同様に遞減すると見込まれること、重い制裁を受けることで更生が行われにくくなつて制裁を受けた集団の再犯率

が高まることもあり得ることから、既に相当重い制裁が加えられている場合には、その程度をより重くしたときに犯罪を減らす効果が発揮できるかどうか一概には言えないし、制裁が予期されにくければ効果は生じにくいが、それらのことが制裁の効果自体を否定する論拠とならないことは当然である。

制裁には、公的な制裁のほかに、会社を辞めさせられるなどの社会的制裁がある。社会的制裁が大きければ、刑罰が軽くとも、犯罪をした場合の不利益は大きい。日本は、これまで社会的制裁の大きな社会であった。しかし、今日では、同一組織に継続して在籍することの利益は小さくなっているし、社会のつながりが低下している。しかも、外国人組織犯罪者のように、日本での社会的な制裁が全く意味を持たない者の事案も増えてきている。このため、公式な制裁に頼る部分が増大しており、制裁の程度とともに、制裁を実施する執行体制、執行手段・執行を容易にするための仕組みについて、見直しが求められている。

犯罪収益の追徴などの利益剥奪の予告は、犯罪によって利益を長期的に保持することができないことを予告し、行為者の動機を減少させるものである。被害者が被害を回復することを容易にできる仕組みを設けることは、被害軽減策であると同時に、利益剥奪としての機能を有する(注 16)。組織犯罪の場合には、個々の構成員への措置以上に、組織の存立基盤である犯罪収益を剥奪することが重要な意味を持つ。

違法の宣告は、特定の行為が違法であることを明らかにし、「違法なことである以上やってはいけない」という意識に働きかけるものである。制裁の予告とは異なり、制裁を受ける可能性の認識を必要としない(注 18)。個人が規範意識によってその行為をしなくなることのほか、会社が自らの評価を維持するために行動を変えることも含まれる。違法とされることで民事上の責任の認定や過失犯の成立に影響することを考慮する場合も含まれる。

イ 犯罪行為の抑止

犯罪行為能力の剥奪(無害化)は、犯罪行為をする能力を物理的に奪うものである。人の拘束が典型であり、懲役(又は禁錮)刑の執行(仮釈放等の取消による収監措置を含む。)のほか、刑事手続段階の逮捕、勾留も含まれる。無期懲役刑の場合は、仮釈放されない限り、終身の無害化機能を持つ(注 18)。刑事罰以外では、犯罪行為を行った者が責任能力を欠く場合に治療ないし保護の目的で入院させる制度も、この機能を有する。このほか、日本国内での犯罪能力を奪うものとして、国外退去強制があるが、再入国を実際に阻止できない限りその効果が一時的であることに留意する必要がある。

犯罪を企図する者に対する抑制のための介入としては、警察官が現場で犯罪を制止し、警告を行うことなどがある。警察が被害をもたらす行為の前の段階で権力的に介入できるようにするため、前段階の行為を犯罪とする、行政命令の対象とするといった立法が近年行われてきている(注 19)。また、一連の継続的な行為として犯罪が行われ、エスカレートする危険のある場合に警察が摘発をすることは、以前の犯罪の責任追及というだけでなく、その後の犯罪を防ぐための介入としての性格を有する(注 20)。児童虐待防止法は、通報等を定めることにより、その後の虐待を防ぐ介入が行われるようにしている。

介入は、強制的な手法に限られない。犯罪でない場合はもとより、実害が生ずるに至っていない犯罪の場合でも、警察がその全てについて権力的に介入することは、限られた体制上不可能である。その一方、放置した場合に重大な事態に至るおそれのある場合には、犯罪となる以前の段階でも、警告、指導するなどの措置を積極的に講ずることが求められる。性犯罪出所者に、子供に対する声かけ事案を踏まえて警告を行うといったことがその典型である。

ウ その他の関与

教育による人格の改善は、その対象者の内面を改め、犯罪を行わない者にしようとするものである。少年を対象として行われる補導措置、保護観察、生徒に対する教員の指導など、少年に対してその内面(性格、価値観等)

を改めさせようとする働きかけは全てこれに含まれる。非行少年に対する権力的な働きかけの一つの典型は、少年院における矯正教育であるが、対象者数は極めて限定されている。少年院等における教育に対しては、国民の期待が大きい一方で、非行少年に甘く、真に反省・更正させるものとして機能していないのではないかという疑問が抱かれるがちである。実務家の真摯な取組みが行われている実情が、政策当局者及び国民により伝えられるべきだと思われる。なお、少年の指導においては、情報不足がしばしば指摘されており、警察と学校の間など関係機関相互の情報共有が求められる。これらのほか、一般の少年に対して、非行防止教室、薬物乱用防止教室といったものを通じて、規範意識の向上を図る努力がなされている。

他方、成人を対象とした教育は、それほど行われていない。刑務所における教育の比重は、少年院と比べて著しく低い(注 21)。詳細な実態を承知していないが、これまで、個々人を対象とした教育よりも、行動の抑制、不自由さによる犯罪の重さの実感、成績主義への適応などによって、改善が期待されていたように思われる。この点に関しては、平成 15 年の行刑改革会議の提言を受け、監獄法の改正によって教育を受けることが受刑者に義務付けられたほか、性犯罪及び薬物犯罪の受刑者についてのプログラムが開始されようとしており、今後の成果が期待される。

社会的地位獲得などの支援については、非行少年における環境調整、児童自立支援施設、保護司や協力雇用主などの協力・支援を基にした就職斡旋など、様々なものがある。警察が他の機関や民間の様々な人々の協力を得て取り組んでいる少年の居場所作りも、同じ発想によるものである(注 22)。社会的地位獲得こそが最も有効な犯罪防止策であるとして、この取組みを犯罪対策の中核に置くべきとする見解もあり(注 23)、少年の場合の地域における支援が今後の重要な対策になっていくものと思われる(注 24)。ただし、雇用その他の社会的地位を獲得できるように支援することについては、それが対象者の再犯を防止する効果があったとしても、国民の正義感、社会秩序の基本・当該行為を犯罪としている趣旨を害したり、あるいはそれまで犯罪をしていなかった者への誘引のおそれがないか(注 25)といったことに注意を要する(例えば、無免許運転の常習で受刑中の者に運転免許を取れるようにしてやれば、出所後無免許運転の罪を犯すことはなくなるが、免許制度自体の機能を損なうものであって不適当であることは明らかである。)。

(2) 犯罪の増減に影響を与える社会的要因への対策

社会的事象の中に犯罪を増やすことにつながるようなものと犯罪を減らすことにつながるようなものとがあることは、以前から想定されてきている。失業と犯罪の関係がその典型である(注 26)。しかし、経済情勢や雇用情勢、社会における個人相互の結びつきといったものは、政策当局が動員可能な資源の範囲では、通常変更できないものである。さまざまな全体状況は、政策論的には、与件として位置付けるほかはない。

これに対し、特定の地域ないしグループにおける問題や、特定の行為を規制することで状況に影響を与えることができるようなものについては、政策論の課題とすることができます。例えば、特定の地域に失業が集中し、犯罪に影響を及ぼしている場合には、失業問題全般とは区別されたものとして、ある程度政策的に介入することができる。犯罪を行う者が多くなる統計的要因を探り、その要因をより多く持つ集団(リスクの大きなグループ)に支援的関与を行うことは、当該要因の影響を低くするものとして、この中に位置付けることができる(注 27)。

このほか、学校・家庭・地域社会における教育(社会化)機能の立て直しの支援、少年の健全育成を害するような環境要因の削減、心の荒廃をもたらすような状態の解消(社会の秩序感の回復)といったことも、犯罪を抑止する機能を有する。これらのうち、少年の有害環境への対策では、風俗営業の規制、有害図書類の販売規制のように行政機関が行うものもあるが、多くの場面では、NPO や地域住民の側が主体となって行い、行政機関はその支援に当たるという関係にある。秩序感に関わる問題についても、警察の取締り以上に、住民側の活動が重要であり、

NPO や地域住民組織による施策として実効性が期待できるものである(注 28)。地域における問題状況の改善に関しては、自治体の取組み(取り分け住民等の自発的活動を継続可能にするための支援)が大きな意味を持つ(注 29)。

(3) 犯罪が行われる空間等に働きかけて犯罪をしにくくする対策

犯罪が行われる可能性のある空間を、犯罪をしにくい(成功する確率が低い、検挙される確率が高い)と犯罪企図者側に認識されるようにする手法は、近年、広く有効性が認識され、研究、推進されてきている(注 30)。犯罪対象を守る装置を強化する(例えば建物の錠やドアの強度を高める)といった直接的なものだけでなく、建物相互の関係による他者からの見通しの確保、道路の照明、公園における視野の確保など構造的なものに手を加え、監視性と領域性を高めれば、犯罪の起きにくさになることが明らかになっている。道路の歩車道の分離によるひつたくり防止、駐車場における防犯カメラによる車上狙い等の減少は明確である。近時には、施設管理者や商店街、警察など様々な主体によって、防犯カメラの設置が進められている(注 31) (注 32)。こういった対策は、さまざまなか場面、個所ごとに応じた工夫をしていくことが望まれる(注 33)。ただし、このような手法によって現実にどこまで犯罪を抑制できるかは、犯罪企図者側の事情にも左右される。検挙された場合に受ける制裁の重さと獲得できる可能性のある利益についての犯罪企図者側の評価基準が異なってくれば、防ぐために必要な措置の程度が異なってくることに注意を要する(注 34)。

公的機関の政策には、警察官のパトロール、公的管理空間へ防犯措置導入など直接にサービスを提供するものと、私人が行う予防対策を支援するものとがある。後者の「支援」としては、ノウハウの提供、防犯サービスないし器具を適切に選択できるようにする仕組み作り(例えば、行政機関と関係団体による防犯性能の評価方法の統一化)のほか、防犯カメラなどを含む防犯設備購入の助成も一部で行われている。特に、近年では、市民側の被害防止意識が急速に高まり、子供を守るための活動などを自ら行う者が増加している(注 35)。これらの防犯ボランティア団体に対しては、警察による研修や支援サイトによる情報提供といった支援が行われている。近年特に大きな関心が寄せられているのは、学校及び通学路の安全対策であり、学校においても、自らの安全管理対策だけでなく、学校安全ボランティア参加の呼びかけ、警察との連携による実践的な防犯教室の開催などを行っている。子供自身の危険予測、回避能力を身に付けさせるための安全教育の面では、子供による地域安全マップの作成などが行われている(注 36)。

行政機関が、具体的な犯罪情報あるいは不審者情報を市民に提供、公表し、被害防止や情報提供を市民に呼びかける、市民の側からもそういった情報の提供を行政機関に求める、という動きが近年広がってきている。模倣や被害者の二次被害(プライバシー侵害を含む)の問題が起きないように配意すべきことは当然であるが、不確実なものも含めて、情報を提供し、市民側が主体的に判断をして被害回避行動等をとるという手法は、自立した市民と政府の関係の在り方の一つといえる。これに対し、アメリカの多くの州で行われているように、性犯罪の経験のある者の個人情報を公表することは、その者の人権上大きな問題が生じる。性犯罪を行った者のプライバシー及び通常の平穏な生活をする利益と、市民の自己防衛(最も重要な人権である人間(ことに子供)の生命と尊厳を守る)に必要な情報を得たいとする住民側の利益との、どちらを重視するかという価値的選択の問題であるが、公表によって生ずる実際上の不利益の程度がどうなるかも判断要素となろう。制度設計としては、公表はしないが、子供と関わりやすい特定の職業に就く場合のみは、当該職業の雇用者に情報を開示し得るようにするといった方法も考えられる。

犯罪に利用されるもののへの対策としては、銃器規制のほか、特殊開錠用具の所持・販売規制も近年行われた。犯罪者が利益を得にくくするためのものとして、古物営業、質屋営業の規制が行われているが、国内の盗品流通防止と併せて、外国に対する不正輸出対策も重要な課題となっている(注 37)。このほか、銀行口座開設及び携帯電

話契約について、本人を確認することが行政指導によって求められてきたが、近年の振り込み詐欺事案への対応を契機として、法律によって義務付けられた。

(4) 犯罪被害を軽減するための対策

ア 被害者への支援

犯罪による被害を事後的に軽減するための対策も、社会安全政策に含まれる。犯罪の被害を受けた者への給付金の支給や精神的被害へのカウンセリングサービスの提供がその典型である。近年、警察をはじめとする関係機関によって、犯罪被害者(遺族を含む)のための様々な施策が講じられるようになってきた(注 38)。

犯罪被害者は、その事件の捜査、刑事裁判の過程で、報道機関によるものも含めて、様々な二次的被害を受けていることが指摘されている。二次的被害防止は、警察をはじめ刑事手続過程に関与するものの責務である。また、犯罪被害者は、大きな被害を受け、生活者としてのニーズ、心を傷つけられた存在としてのニーズをもっている。そういうた様々なニーズに対しては、警察その他の行政機関が対応するものほか、民間団体に期待されているものも多い。民間団体に関しては、その一部について、寄付金の非課税措置、地方公共団体による財政支援、警察による被害者関係情報の提供といった形で支援が図られているが、国の関与、支援として不十分であるという指摘がされてきている。

このような状況を踏まえ、平成 16 年に犯罪被害者等基本法が制定され、17 年 12 月にはこれを受けた犯罪被害者基本計画が制定されて、犯罪被害者が「個人の尊厳が重んじられ、その尊厳にふさわしい処遇が保障される権利を有する」ことを前提として、相談・情報の提供、損害賠償請求についての援助、経済的負担の軽減のための給付金支給の充実、保健医療サービス・福祉サービスの提供、安全の確保(一時保護、防犯指導等)、公営住宅の入居の配慮、雇用の安定、保護・捜査・公判過程での配慮、民間団体への援助といった措置が講じられることとされている。

イ 被害者の刑事手続による正義実現要求への対応

犯罪被害者の求めるものの一つは、「正義の実現」としての加害者への処罰である。自らが陥られた状況に照らし、加害者に正当な刑罰が加えられなければ、正義が実現されていないものとして一層の傷を負う。事実関係が明らかにされて、正当な刑罰が加えられることは、犯罪被害者及び関係者にとって重大な関心事項である。また、犯罪によって衝撃を受けた社会にとっても、衝撃からの回復、社会が共有している価値の毀損を回復させる意味をもつ。応報としての刑罰は、この社会的機能を果たすものである(注 39)。

これまで、刑罰について専ら公共の利益のためのもの(社会全体の価値回復、社会全体の応報をするもの)との位置付けがされてきたが、被害者からすれば、自らが事件の当事者であるにもかかわらず疎外されていることは、精神的な被害を一層大きくするものであった。このため、被害者の意見陳述制度が刑事訴訟法改正によって導入されたほか、犯罪被害者等基本法では、犯罪被害者のための施策として、受けた被害を回復・軽減し、再び平穏な生活を営むことができるよう支援することと並んで、刑事手続に適切に関与することができるようになることが明記され、刑事手続の進捗状況に関する情報提供、刑事手続参加の拡充等が規定された(注 40)。被害者の意見陳述は、被害者自身が自らの被害を明確に裁判所に述べることを通じて、その精神的な回復に寄与している(注 41)。なお、被害者の処罰感情が直接被告人に向けられ重罰化につながるという批判もあるが、被害者に一切の発言を許さず、被害者不在の中で決める刑罰こそが正当なものであるとの主張は、妥当とは思われない(注 42)。

3 犯罪統御行政の在り方

犯罪統御の政策は、刑事法の延長としての「刑事政策」とは異なり、行政についての政策論として位置付けられる。犯罪対策に当たる行政機関は、当然のことながら、今日の行政組織一般に求められる基本的な考えに立脚しなければならない。近年、簡素で効率的なものとし、国民が有効に統制できるようにするための改革が進められており、情報公開や政策評価制度の導入が図られている。犯罪統御のための政策においても、政府と家庭・個人との役割分担や、民営化などがどこまで可能か、国民の側が各機関をどのようにして統制するかといったことが論じられる必要がある。地方分権や、説明責任といったものが、社会安全政策の実施における大きな枠組みになるのである。

(1) 地方分権

今日、あらゆる分野において、国がどうしても担わなければならないものを除き、地方自治体に決定権を移すことが進められている。住民に身近な行政は、できるだけ住民に身近な組織が担当することが適切だからである。犯罪対策に関するこれまでの刑事法学界の論議は、地方分権の原則を十分踏まえたものになっていないように思われる。例えば、少年非行の防止は、社会の様々な問題への対処と関係しているのであって、子供の問題を総合的に考え、広い意味の教育や、社会環境の整備、大人の在り方を含めた対策を講ずることが求められる。これらの事務は、教育機関はもとより、児童福祉施設や児童相談所、児童自立支援施設など、そのほとんどが地方自治体によって行われている。今後、地方分権が進めば、様々な行政上の課題について地方自治体が主体的に意思決定をし、地域の資源分配を行う範囲がますます拡大することになる。このような中で、非行少年の保護を他の行政と切り離して、国の機関である家庭裁判所の責務と構成することが適切であるかどうかが問われなければならない。

現在注目を浴びているイギリスの犯罪予防対策の核心は、地域を中心として行動することにある。1998年の犯罪及び秩序違反法では、少年司法に関して、地方自治体当局の下にソーシャルサービス、警察、保健機関、教育機関などからなる「少年非行対策チーム」が設置され、そのチームが非行少年及び非行に走る危険のある少年に対するサービスの実施責任を負う、犯罪減少に関しては、警察と地方自治体当局等を中心とする「犯罪及び秩序違反減少対策パートナーシップ」が市又は郡を単位として設置され、犯罪と秩序違反減少のための戦略の策定・実施等を行うこととされている(注 43)。

我が国でも、裁判所の所管事務以外については、首長がリーダーシップを発揮して、非行防止を含めた少年問題への総合的な取組みを行う傾向が生まれている。東京都では、平成 16 年 8 月から子供の問題に総合的に取り組むために本部を設置し、非行防止を含めた少年の育成に当たるようにした(注 44)。家庭裁判所が担っている機能でも、処分決定のようなものを除けば、行政機関が行い得ないものではない。もしそれを自治体が担うこととなれば、よりトータルな少年問題への取組みが可能となる。現行制度の基本を維持するのであれば、地方自治体を中心とした少年非行防止について、家庭裁判所がどのように連携を図っていくのかという発想に基づいた検討が求められる(注 45)。

成人の更正保護についても類似の問題がある。裁判とそれに対応する検察の機能や刑事施設での処遇を国の機関が行うべきことは理解できるが、更生保護に関しては、真に国でなければ行えない事務であるかが問われる必要がある。更正保護は、地域に居住する保護司が中心的役割を担っているし、目的達成のためには地域社会の協力が不可欠であること、社会福祉等との連携が求められることがしばしば指摘されている。そうであるとすれば、地域社会を代表し、福祉等に関わる事務を担当する地方自治体が、単に協力を得る対象という位置付けではなく、

自らの判断で、自らの事務として、地域の様々な資源を用いて更生保護を行う制度も十分考えられる。地方分権の中で、更生保護を国の機関が引き続き行うのであれば、その合理性が国民に十分説明される必要がある。

犯罪被害者への支援においても、地方自治体が中心となるべきものである。刑事裁判に関わるものや犯罪被害者等給付金支給に関するものを除けば、実際の支援の実施は、地方自治体の事務の範囲に属するものが大半である。自治体とりわけ最も身近な存在である市町村が重要であり、自治体自らの判断としての被害者支援の展開が期待される(注 48)。

(2) 関係機関の連携

犯罪対策は、これまで、犯罪者という異質な人に警察や検察、裁判所といった特殊な機関が専ら対応するものとみなされてきた。しかし、犯罪が行われる環境をめぐる問題や少年の健全育成などが主要な課題であると認識されることによって、自治体におけるまちづくりや、地域住民のコミュニティを重視する行動と、犯罪対策とが重なるものであることが明らかになった。このため、関連する行政機関・自治体やボランティア団体・住民など多様な存在が、犯罪防止・被害防止に重要な役割を担うものとされてきている。生活安全条例において地方自治体が犯罪防止のために行動する責務を負うことを明らかにし、関係する機関、民間団体の連携システムを構築しているのは、この動きの典型である(注 47)。警察をはじめとする旧来からの犯罪対応機関は、他の機関や団体を単なる協力依頼先とするのではなく、ともに犯罪対策に当たるパートナーとして位置付けて、情報の提供など積極的に協力することが求められる。犯罪防止の取組みには、住民の関心が高く、理解と参加が得やすいことから、コミュニティ再生の契機としても有効である(注 48)。地域社会の活性化を通じてより一層の犯罪防止につながる効果も期待される。

社会安全政策は、国や地方公共団体が直面する多くの政策分野の一つである。したがって、限られた資源をもとに、どうすれば最も効率的に政策課題を達成することができるかを常に問われている。関係機関の協働が必要であり、そのための仕組みづくりが求められる。国の機関に関しては、犯罪対策閣僚会議の主導の下に総合的な取組みが進められている(注 49)。地方自治体の機関に関しても、首長のリーダーシップに基づく本部設置(例えば東京都における治安対策本部の設置)(注 50)や条例に基づく協議会設置等の手法が講じられている。国の機関と地方自治体の機関との間では、財政負担主体の違い、共通上位者の不在といった困難性があるが、共同宣言という方式によって実効性をあげた例もある(注 51)。これまでの取組みは、基本的に法律の枠内で専ら実務的な連携として行われてきた。しかし、法制度上の限界があることも事実である。「効率的で包括的」な対処を可能とし、多くの専門機関が協働するための責任機関を設置するなど、法的な対策も講じていくことが求められる(注 52)。

(3) 説明責任と国民による統制

行政機関の在り方として、今日極めて強く求められているのは、説明責任を果たすことである。国民が主権者として決定をする以上必要な情報が提供されなければならないという理念に加えて、現状に対する否定的評価の広がり、あらゆる専門家に対する信頼感の低下、自立した市民意識の広がりがその背景にある。

これまで、犯罪対策は、特別の行政分野とされ、プライバシー保護の必要性への配慮もあって、他の行政の場合以上に情報が公開されないままに進められてきた。日本の治安の良さに対する高い評価もあって、関係機関は基本的に国民から信頼されてきた(一部の「専門家」による観念的な批判があつたにとどまる)。しかし、この数年で状況は一変した。行政機関全体に共通するものに加えて、犯罪統御の分野では国民の犯罪被害不安の高まりと不適正事案の表面化によって、様々な制度改正が行われた。警察については、一連の不祥事案を踏まえた警察刷新会議の提言を受け、警察行政の透明性の確保、国民のための警察の確立、新たな時代の要請にこたえる警察の確立をめざす警察改革要綱が制定され、警察法の改正も行われた。行刑においても、不適正事案の表面化を踏まえ

た行刑改革会議の提言を受けて、受刑者の人間性の尊重、国民に開かれた行刑の実現などを内容とする改革が始まられ、監獄法の抜本改正も行われた。保護観察の分野でも、仮釈放中の者による重大事件をきっかけに、「更生保護のあり方を考える有識者会議」での検討が現在進められている。いずれも、「専門家」以外が中心となって改革の検討が行われ、それまでの秘密主義を厳しく批判し、当該行政を国民に開かれたものとすることを求めた点で共通している。少年司法の分野においても、少年事件被害者遺族の主張を背景に、重大事件における原則逆送などを内容とする少年法改正が行われた。専門家批判を背景に、「もう任してはおけない」とする国民の声によって実現されたという意味では、一連の行政機関を対象とした改革と共通性がある(注 53)。

国民主権の理念からも、国民の不信感を払拭するためにも、犯罪統御に当たる機関には、説明責任を果たしていくことが求められる。また、国民への説明は、現状の問題点を明らかにし、対策を進める上で欠かせないものもある。しかも、極めて厳しい財政状況にあって、国民が納得しない限り資源分配を得ることは見込めない。近年の積極的な立法や施策展開、人的資源増強は、国民に対する説明の結果ともいえる。しかし、犯罪統御機関における情報公開は、捜査や犯罪予防などへの支障を防ぐために、他の行政より限定的にせざるを得ない面がある(注 54)。決定過程の非公開性とともに、決定理由を具体的に明らかにできない場合も少なくない。さらに、権限の政治的な行使を防ぐために、国民から選ばれた首長などの政治公務員の指揮下に置くことが不適当な場合もある。これらは、いずれも政治過程を通じた国民による統制を困難にするものである。このため、正当性を確保し、信頼を得て、資源分配を得るには、第三者の眼によって判断の適正を確保し、さらに市民の声を行政に反映させる仕組みが別途必要になる。

その手法の一つは、意思決定機関又は組織管理機関の構成員に第三者的な立場の者を含めることである(注 55)。公安委員会制度は、政治からの距離を確保した上で警察を民主的に管理するために設けられたものであって、国民代表的な者によって構成される。過去 5 年以内に警察又は検察の職務を行ったことのある者を排除し、さらに任期を最長 9 年(国家公安委員の場合は 10 年)に限定することで、警察との緊張関係が確保されるようにしている。犯罪に対する一連の対応の中では、一般市民が直接裁判に参加する裁判員制度の発足が決まっているし、構成される検察審査会による検察の起訴権限不行使に対する統制も強化される。行刑においても、意思決定機関ではないが、第三者の立場から刑事施設を視察し、運営に関して意見を述べるものとして、刑事施設視察委員会を設置する立法措置がされた。公開できない場合に、行政の一部を構成する第三者的な者の眼によって適正さを担保する手法は有効性が期待できる(注 56)。

手法の二つ目は、地域住民の声を聞くための制度的な仕組みである。前記のとおり地方分権が地域住民の声を反映させる手法として望まれるが、事務によっては国の機関が直接実施するものもあり、また広域的自治体である都道府県を単位とせざるを得ないものもある。コミュニティを犯罪統御の重要な当事者として位置付けようとするのであれば、さまざまな形で、地域住民の声を聞くことが求められる。警察法の改正によって、警察署協議会が設けられたのは、そのための措置である。国の機関の場合には、地域住民の声を聞く制度を設けることをより一層検討する必要がある。

その他、特定の権限行使について、その状況を公表すること(例えば、防犯カメラ画像の運用状況の公表)や、第三者的機関への報告対象とし(例えば、保護の運用に関する簡易裁判所への報告)、あるいは第三者的機関の定めたルールに則って行うこと(例えば、大阪府生活安全条例に基づく鉄パイプ等規制に関して公安委員会が解釈運用基準を公表すること)などがある。

おわりに

社会安全政策の発展のためには、渥美名誉教授が展開されているように、先進諸国の制度を踏まえ、かつ基本理念にまでさかのぼって、犯罪統御手段と組織の有り様を探求することが求められる。しかし、同時に、政策論として、できるだけ多くの国民に論議に参加してもらうために、様々な見解が表明され、分かりやすい論議が展開されることも必要であると考える。犯罪統御のための活動は、従来にもまして多くの機関、人々によって担われており、その全体像を把握することは实际上困難である。そのため、不十分な研究に基づくわざかな知見であっても、発表する意味はあると考えている。理論的な研究とも呼べるものではなく、統計データ分析すらほとんどなされてないものではあるが、少しでも今後の論議の参考になればと思い、拙文を掲載させていただいた。

渥美名誉教授は、私が勤務する警察大学校においても長年講義をされ、警察大学校名誉教授の称号を授与されておられる。引き続き、ご指導いただくことをお願い申し上げる次第である。

(注 1)最近のものとして、渥美東洋「少年非行の管理システム」(上～下)警察学論集 58 卷 9 号～11 号がある。

(注 2)平成 6 年 6 月に開催された第 3 回中央大学総合政策フォーラムにおいて筆者が基調講演を行った。拙稿「21 世紀のコミュニティと安全」警察学論集 47 卷 9 号参照。

(注 3)堤和通「中央大学社会安全政策論」警察学論集 55 卷 6 号、山田英雄・渥美東洋ほか座談会「警察学の新展開のために」同参照。

(注 4)犯罪情勢の悪化について疑念を示す見解もあるが、刑法犯の大半を占める利得目的の犯罪が増加傾向にあつたことは明らかである(拙稿「社会安全政策の手法と理論(2)」(検査研究 622 号)参照)。なお、警察を含む関係当局の施策と国民の犯罪対策意識の高まりもあって、平成 15 年以降、犯罪認知件数は減少に転じている。

(注 5)拙稿「社会安全政策論の手法と理論(1)～(5)」検査研究 621～625 号、拙稿「政策論としての犯罪対策」犯罪社会学研究 29 号。

(注 6)前田雅英ほか「社会の安全の担い手とそれぞれの役割」警察政策 5 卷 2 号参照。

(注 7)北村喜宣『自治体環境行政法第 2 版』(良書普及会、2001 年)は、市民・事業者の行動を行政が効果的にコントロールできるかということと並んで、「それと同様に重要と思われるには、いかにして行政に効果的に権限を行使させるかである。(中略)これからは、「行政を強制する」法システムを考えることも、大切である」と述べている(236 頁)。

(注 8)警察の介入を被処分者の権利自由の制限と公益の対立という二者対立構造としてではなく、潜在的被害者の権利自由の問題も含めた三面関係としてとらえるべきことについて、拙稿「警察活動の基本的な考え方」警察学論集 51 卷 12 号参照。

(注 9)経済学的概念を用いて分析をしたものとして、四方光「組織・企業犯罪の新制度派経済学分析(1)～(4)」警察学論集 54 卷 1～5 号、藤田友敬「サンクションと抑止の経済学」ジュリスト 1228 号、村松幹二・清水剛「企業に対する社会的制裁」同がある。

(注 10)例えば、渥美東洋『複雑社会で法をどう活かすか』(立花書房、平成 10 年)は、正義の概念の下に、制裁を課し、現状を回復させる必要を説いている。

(注 11)交通違反取締りが事故減少に効果を与えることを実証したものとして、古池弘隆・森本章倫「交通事故の減少に対して交通違反取締りは有効か」現代警察 100 がある。

(注 12)拙稿「規制緩和社会における警察の法執行」ジュリスト 1228 号参照。なお、佐伯仁志「規制緩和と刑法法」同

も、制裁強化が必要な場合があること、まず行政制裁を強化し、それで十分でない場合に刑罰を使用することが望ましいことなどを指摘している。

(注 13)出所者情報を警察に提供し、そのことを当事者に告知することは、これに当たる。このほか、性犯罪前歴者に警察への登録を義務づけるイギリスの制度や、仮出所中にG P Sを取り付けるフランスの制度も、制裁予告機能を高めるものといえる。なお、性犯罪前歴者に関して、警察への登録義務を課す制度を我が国でも導入することを検討すべきことを主張するものとして、藤本哲也「諸外国における性犯罪の前歴者情報の活用に関する制度について」警察学論集 58 卷 5 号がある。

(注 14)平成 14 年 6 月施行の道路交通法及び同施行令の改正は、飲酒運転に関し、i 刑罰引上げ(酒気帯び運転の場合、3 月以下の懲役又は 5 万円以下の罰金から、1 年以下の懲役又は 30 万円以下の罰金に引き上げた。実際の宣告刑でも、20 万円以上の罰金が通例となった。)、ii 刑罰対象拡大(下限を呼気 1 リットル中のアルコール濃度 0.25 ミリグラムから 0.15 ミリグラムに引き下げた。)、iii 行政処分に係る点数の引上げ(0.25 ミリグラム以上は従来の 6 点を 13 点にし、人身事故を起こした場合にはすべて取消処分の対象とした。)を行った。平成 14 年の飲酒運転者による死亡事故は、法施行前(1~5 月)がほぼ前年並みであった(マイナス 4 件、0.8%)のに対して、施行後には大幅な減少を記録している(マイナス 190 件、26.7%)。その後も死亡事故の減少は継続し、平成 16 年の飲酒運転者による死亡事故件数は 710 件で、平成 13 年と比べ、481 件、38.5% の大幅減少となっている。この間のその他の死亡事故件数(第一当事者である運転者が飲酒していなかった死亡事故)の減少が 9.8% であったことをみれば、飲酒運転に対する制裁の強化とその認識の広がりが、飲酒運転の大幅減少をもたらしたと評価することができる(長期的に飲酒運転による死亡事故の減少傾向は存在したが、本法施行前には平成 8 年から 13 年までの 5 年間で 105 件の減少であったにとどまる。)。法令改正の内容と平成 14 年中の事故状況については、小田部耕治「改正道路交通法等の施行後の状況について」法律のひろば 2003 年 7 号参照。

(注 15)罰金刑の場合には、数万円では感銘力に乏しく、月給並みの刑罰とすることが「痛み」を持つものとして必要である。刑法制定時の傷害罪の罰金額は月給に比べて相当高額であった。佐伯仁志「制裁」『現代の法 4 政策と法』(岩波書店、1998 年)は、罰金の制裁機能を回復させるため、対象を限定した上で、高額化すべきことを主張している。

(注 16)暴力団対策法は、不当な要求行為による被害の回復の援助について定めているほか、平成 16 年改正によって対立抗争に関連した暴力行為による被害について暴力団の代表者等の損害賠償責任を新たに規定している。この民事訴訟に関して、朝田敏一・菅原英博「暴力団組長に対する損害賠償責任追及訴訟と山口組組長の使用者責任を認めた最高裁判決について」(上)~(下)警察学論集 58 卷 5~8 号参照。このほか、組織的犯罪処罰法では犯罪被害財産を没収等の対象から除外しているが、犯人側に犯罪収益を保持させるおそれがあるところから、没収・追徴をした上でその財産を被害者に帰属させる制度を導入する方針が法制審議会答申で明らかにされている。この答申及び今後の利益剥奪の拡大の必要性に関して、佐伯仁志「犯罪被害者への被害回復支援について」ジュリスト 1302 号参照。

(注 17)「児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律」が平成 11 年(1999 年)に制定され、同年 11 月に施行されたことによって、児童ポルノの掲示は激減した。I W F (Internet Watch Foundation)によれば、インターネット上の潜在的違法コンテンツにおける日本の割合は、1997 年が 18% であったのに対し、98 年は 12%、99 年は 4%、2000 年以降は 1% 以下にまで減少している(同団体のウェブサイトによる)。法の成立が効果を発揮している。

(注 18)昭和期に比べ平成期には仮釈放人数は大きく減少して近年は 1 桁となり、仮釈放までの期間も近年はほと

などが 20 年以上となっている(富田正造「無期刑受刑者の社会復帰」犯罪と非行 145 号参照)。仮釈放の厳格化を問題視する見解もあるが、「改悛の状」を要件とするものであって、再犯のおそれがあるような者について行うことは適当ではない。昭和期における無期刑に関する仮釈放の運用には不適切な例も見られた(例えば、殺人事件で無期懲役になった者が、仮釈放後に最初の殺人事件被害者の関係者ら 2 人を一方的な逆恨みによって殺害した事件があった。2 回目の殺人事件について、熊本地裁判決昭和 61 年 8 月 5 日)。

(注 19)ストーカー行為の規制等に関する法律が典型である。なお、同法に関し、被害者の法益保護上不十分であり、警察権の適切な発動ができるようにする必要性があると指摘するものとして、櫻井敬子「ストーカー規制法の意味すること」自治実務セミナー 43 卷 7 号及び同「行政警察に関する考察」警察政策 6 卷がある。

(注 20)警察の捜査は、個人の生命、身体及び財産の保護並びに公共の安全と秩序の維持のために行われるものであって、個々人の保護も目的に含まれている(佐藤英彦「警察捜査の意義」講座日本の警察第二巻『刑事警察』(立花書房、平成 5 年)参照)。

(注 21)改善指導の標準的プログラムはなかった。また予算上も、平成 16 年度で、1 人 1 日当たりの教育費(人件費を除く)は、少年院の場合 154 円であるのに対し、刑務所の場合は 13 円である(刑政 115 卷 5 号 67 頁)。

(注 22)四方光「街頭犯罪対策の中核としての非行集団対策」警察学論集 56 卷 2 号、後藤啓二「大阪における少年非行の現状と対策について」警察学論集 56 卷 1 号参照。

(注 23)津富宏「犯罪者処遇は有効である」犯罪と非行 110 号。

(注 24)広島県における取組みに関して、森野國子「警察、行政、地域住民が一体となった暴走族対策」(日英犯罪減少対策フォーラム)警察学論集 57 卷 4 号 100 頁以下。

(注 25)支援的関与が対象集団の再犯率を低下させる有効な手法であるとされているが、そう言えるのは、他の者への犯罪誘引機能がない(あっても小さい)場合に限られる。誘引効果を持つ例として、少し異なる場面ではあるが、不法移民をある時点で合法化することが将来の合法化期待から不法入国を増やす結果をもたらすことにつながる場合がある(1986 年のアメリカの不法滞在移民合法化政策について、松林高樹「米国における移民関連法制の概要と治安問題との関連について(上)」警察学論集 57 卷 2 号参照)。

(注 26)大竹文男『経済学的思考のセンス』中公新書は、失業率と犯罪率のほか、高卒求人倍率の逆数と非行率とが相関関係にあることを指摘している(174 頁以下)。

(注 27)福祉的政策として行われる場合でも、社会安全政策上の効果を加えて、当該政策の事前又は事後評価が行われるべきこととなる。

(注 28)ガーディアン・エンジェルスの創始者カーティス・スリワが最初に行った活動が、店の前の掃き掃除であり、同団体の原点とされているのは示唆的である(小田啓二「NPO ガーディアン・エンジェルスの活動(上)」警察公論平成 15 年 1 月)。ニューヨークで多く設立され犯罪防止に貢献している BID も、環境美化が中心的任務となっている(調査報告書『ジュリアーニ市政下のニューヨーク』(東京都、平成 13 年)参照)。

(注 29)春日井市における例について、石附弘「連れ去り事件等に対する安全啓発活動とこれを支える人々」警察学論集 58 卷 4 号参照。

(注 30)工学的心理学的アプローチによる概説書として、小出治監修『都市の防犯』(北大路書房、2003 年)がある。

(注 31)公権力機関による防犯カメラの設置・録画については、犯罪の行われる可能性が高い場合に限って認められるとする見解が一般的である(例えば、亀井源太郎「防犯カメラ設置・使用の法律問題—刑事法の視点から」東京都立大学法学雑誌 43 卷 2 号)。これに対し、高橋直哉「防犯カメラに関する一考察」法学新報 112 卷 1・2 号は、犯罪予防への限定、犯罪発生の蓋然性と抑止効果が見込まれる場所への限定、カメラの存在の外部から認識、録画

データ保存期間限定、使用調査場所時間の限定、遵守のチェックといった要件を挙げつつ、他から監視されないという期待が社会から合理的だとされる範囲が近年狭まっており、許容される範囲が拡大される傾向にあるとしている。国民の間では圧倒的大多数が防犯カメラ設置に賛成している(朝日新聞平成16年1月調査では、商店街や人の集まる場所への防犯カメラの設置に賛成89%、反対7%)ことを踏まえれば、公的空間に関しては、設置個所の限定ではなく、撮影録画の表示(関係者の保護に支障がある場合を除く)、使用目的の限定、期間経過後の消去など、個人情報保護の考え方方に立った措置で足りるものと考える。なお、「防犯カメラの有用性に配慮しつつ、区民等の権利利益を保護する」見地から定められたものとして、「杉並区防犯カメラの設置及び利用に関する条例」がある。

(注32)カメラの設置に関し、公のものに関してのみ規制をすべきとの見解があるが、杉並区の条例では、私人にも同様の規制を加えている。公の機関も私人も実質的に同じことをする場合に公の機関の行為だけを規制するのは、資力がある者は便宜を受けることができるが、公の機関に頼らざるを得ないその他の者には便宜を受けさせなくするものであることを直視しなければならない。例えば、ストーカー被害者が身の安全を保持するために、身を寄せた知人宅周辺道路をカメラで撮影することについて、公の機関のみに制限(例えば表示義務)を課すことは、資力のない者の保護に問題を生じさせる。

(注33)小出治「次世代の安心・安全まちづくりの推進に向けて」警察政策第6巻は、近年進められてきている防犯まちづくりに対して、不安にかられた一般的な措置ばかりで、犯罪現場の分析に基づいた問題解決型、具体的犯罪対応型になっていないことを指摘している。

(注34)被検挙確率予測が高くても、本人にとっての予想獲得利益価値が高ければ犯行に着手する可能性が高まる。獲得利益の価値を高く、検挙された場合の不利益を低く評価する傾向のある外国人組織犯罪者の場合(警察白書平成15年版17頁、22頁の被疑者の声参照)、比較的大胆な犯行が多いという実感があるのも、この反映だと思われる。

(注35)防犯ボランティア団体は、平成15年末の約3千団体から17年6月末に約1万4千団体(約80万人)に急増しており、8割は防犯パトロールをしている(警察庁資料による)。

(注36)子供を対象とした地域安全マップづくりについては、小宮信夫「子供を犯罪から守るために」地方自治職員研修2005.6、『犯罪は「この場所」で起きる』光文社新書(145頁以下)に詳しい。

(注37)盗難自動車の不正輸出防止のため、登録証明書の原本の提示を求め、車体番号の確認するなどの審査、検査強化措置が講じられている。なお、盗品売買市場が実質的になかったことが日本の防犯力の重要な要素であったことについて、河合幹男『安全神話崩壊のパラドックス』(岩波書店、2004)(227頁以下)参照。

(注38)基本法制定までの警察を中心とした日本における犯罪被害者施策に関しては、拙稿「犯罪被害者政策の五年」警察政策5巻2号参照。

(注39)松村良之「刑罰の社会心理学と犯罪被害者」被害者学研究14号は、犯罪に対して社会の成員に応報動機が存在すること、社会の連帯性が弱まる中で、価値の再確認のために一層加害者を強く罰することに向かうことを指摘する。米国の事例で、少女を6才時から4年間にわたってレイプし続けた者を再犯防止治療優先のため禁固60日とした判決に対して、抗議が殺到したため、刑務所でも再犯防止プログラムを行うことを前提に3年以上10年以下の懲役とする判決に改めたことが報じられている(平成18年1月28日朝日新聞夕刊)が、「重罰よりも教育を」という主張が評価されない代表例といえる。

(注40)犯罪被害者等基本計画において、「刑事裁判に犯罪被害者等の意見をより反映させるべく、公訴参加制度を含め、犯罪被害者等の刑事裁判手続に直接関与することのできる制度について、我が国にふさわしいものを新

たに導入する」方向で検討が行われることが明らかにされている。被害者の刑事手続参加については、日本弁護士連合会第46回人権擁護大会シンポジウム第1分科会（日本弁護士連合会犯罪被害者支援委員会編『犯罪被害者の権利の確立と総合的支援を求めて』（明石書店、2004年））及び川出敏裕「犯罪被害者の刑事手続への参加」（ジュリスト1302号参照）。

(注41) 椎橋隆幸ほか座談会「犯罪被害者のための施策をめぐって」（ジュリスト1302号における山上及び大久保発言（13頁）参照）。「犯罪被害者のための施策を研究する会」が実施した被害者アンケート調査でも、意見陳述をした者のうち、してよかったとする者が63%で、よくなかったとする者（20%）を大きく上回っている（同会による平成16年12月「犯罪被害者のための施策に関する調査・研究」（中間とりまとめ）（18頁））。

(注42) 前記日弁連シンポジウムにおいて、岡村弁護士（全国犯罪被害者の会代表）は、「裁判官は被害者・加害者両方の意い分を聴いて公平な裁判をすべきだと思っております。被害者が入ってくると刑が重くなるから被害者は裁判に入らないでくれというのは虫がよすぎる」と述べている（前掲書386頁）。

(注43) イギリスの少年司法及び犯罪減少対策の考え方と現況の評価については、「日英犯罪減少対策フォーラム「地域を基盤とした犯罪減少対策～英国の少年犯罪対策を参考に」」（警察学論集57巻4号）のダニエル・ギリング博士の講演部分に詳しい。なお、このフォーラムでは、共同で行うパートナーシップの場合、コーディネーター役が必要であること、イギリスの経験に照らせば警察がそれを担うことが適切であることも述べられている。

(注44) 池田克史「東京都における青少年育成のための取組について」（上）（下）（警察学論集58巻8、9号）参照。

(注45) 渥美名誉教授は、家庭裁判所の調査官について、「共同体や社会の多くの少年問題を夫々担当する部署と連携し、協力する、社会に出て活動する根拠規定が欠けているため、その活動に従事していない。この分野こそ、少年の再犯、犯行を予防、減少させるプログラムを多機関で連携して開発し、役立つ方策を用意しなければならないところである。」と指摘されている（渥美東洋「コミュニティと犯罪予防と警察活動」（警察政策6巻41頁））。

(注46) 杉並区の「犯罪被害者等支援条例」は、その先例といえる。

(注47) 石附弘「犯罪被害防止のための生活安全戦略・施策体系の現状と課題」（警察学論集59巻1号）参照。

(注48) 警察政策学会等主催「生活安全に対する地方の取組みと安全・安心まちづくり」（生活安全条例と市民生活の安全創造フォーラム、平成17年11月16日）における金城雄一（地方自治研究機構主任研究員）の報告による。

(注49) 鈴木基久「犯罪対策閣僚会議における「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」の策定について」（警察学論集57巻3号）参照。

(注50) 治安対策本部の設置について、竹花豊「東京都における緊急治安対策について」（警察学論集57巻1号）参照。なお、現在は、「青少年・治安対策本部」として、青少年育成総合対策、青少年施策、治安対策及び交通安全対策を担当事務としている。

(注51) 法務省入国管理局・東京入国管理局と東京都・警視庁とによって、「首都東京における不法滞在外国人対策の強化に関する共同宣言」が平成15年10月に発表され、対策が講じられている。この経過等については、竹花前掲に詳しい。

(注52) 渥美前掲「少年非行の管理システム（下）」参照。

(注53) 少年法改正において、専門家の発言が国民から全く否定的に受け取られたことについて、後藤弘子「日本の少年法研究の動向」（犯罪社会学研究26号）参照。

(注54) 犯罪の捜査など刑事法の執行を中心とする公共の安全等に関する情報については、一般の行政情報とは異なり、行政機関の長の判断が裁判においても尊重されることが規定されている。諸外国でも、この分野の情報は特別な取扱いの対象とされている。

(注 55)地方更生保護委員会については、この点が欠けていることに批判がある。「更生保護のあり方を考える有識者の会」の中間報告では、「53名の常勤委員のうち43名を更生保護官署出身者が占め、残りの10名を他の分野の公務員出身者が占めており、いわば、更生保護関係者が、内輪で、国民の目に触れない形で判断していると言われても反論の余地のない実情にあり、犯罪被害者等はもとより、一般国民の理解を得られる運用になっていない。」と指摘している。

(注 56)政治過程や裁判所による統制という民主主義の基本的な装置だけでは、公表困難なものへの統制には不十分であり、情報公開審査における非公開の審査会が機能を発揮しているように、秘密保持義務を持った第三者的行政機関を用いることが一つの解決策となる。なお、地方自治法と施行令によって、都道府県公安に委員会には、附属機関を設けることができず、執行機関の附属機関に諮問等をすることもできないものとされていたが、平成12年の地方自治法施行令の改正により、そういった法的制約はなくなっている。

犯罪情勢の変化とその原因

～犯罪統御のための考察

慶應義塾大学総合政策学部教授（前 山梨県警察本部長）

田中 法昌

I はじめに

現在、各都道府県においては、県・市町村・国の機関、N P O、住民組織などが協力して、街頭犯罪の抑止を重点に犯罪防止対策へ取り組み、大きな成果が上がっている。（注1）

警察法第2条第一項は、「警察は、個人の生命、身体、及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当たることをもつてその責務とする。」とし、同法第36条第2項では、「都道府県警察は、当該都道府県の区域につき、第2条の責務に任ずる」と規定する。各都道府県警察は、犯罪予防などの公共の安全と秩序（すなわち社会安全）の維持に責任を負うわけである。犯罪抑止対策において、警察がそのまとめ役として機能しているのは、この理由による。

ところで、なぜ犯罪を予防・抑止しなければならないのだろうか。それは、犯罪によって、個人（被害者）の人权が侵害され、場合によっては回復不能な被害が生じること、刑罰法規により担保されている法律等のルールに対する違反が頻発すれば、安全という社会基盤が維持できなくなり、国民の権利保障が不可能になるからである。したがって、犯罪の防止・抑止対策は、国民の人权という現代の民主主義国家の基盤を守るための重要な施策である。

平成に入ってから、犯罪が有意に増加し、質的にも悪化してきていることは、このように犯罪対策の前線で活動する者の実感である。（警察白書（特に平成15年版「組織犯罪との戦い」）及び犯罪白書（特に平成15年版「変貌する凶悪犯罪とその対策」）参照。前田雅英教授の「日本の治安は再生できるか」ちくま新書 もこのような危機意識に基づいている。）

筆者は、現在、大学において犯罪の発生状況、その原因、対策などを講義しているが、犯罪学研究者の中に、犯罪は量的にも質的にも変化していないという意見がある。刑法犯の増大をもっぱら警察の対応の変化に求めるのである。（注2）

このような主張は、筆者のこれまでの現場経験に反するものであるが、インターネット上の多くのブログや掲示板を通じ一般に流布している。もちろん、治安の現状について様々な意見が存在し、議論されることは歓迎すべきことである。なぜなら、これまで、犯罪学の教科書などで犯罪の現状分析についての記述は少なく、対象となる現象についての多角的分析が他の社会科学に比べて少ないよう感じるのである。ただし、犯罪を分析するに当たっては、分析の対象について十分な知識を持ったうえで行うべきであろう。

さらに、犯罪対策の重要性と、対策の実行には社会全体の対応が必要であることに鑑みれば、犯罪情勢悪化を過小に評価することは、社会安全に重大な悪影響を与えることとなる。

本稿は、このような問題意識から、これまで現場で犯罪対策を実施してきた者（筆者は、この2006年春まで、

山梨県警察本部長として約2年間勤務した。それ以前にも、犯罪が最多となった2000年台はじめに広島県警で、犯罪が増加傾向を見せ、検挙件数が減少し始めた1990年代前半には福井県警で、さらに比較的犯罪情勢が安定していた1980年代の初めと後半には愛知県および兵庫県の警察署で勤務しており、各時点での犯罪情勢を実感し、対策を実行した経験を持つ）として、社会安全の確保のためには犯罪の抑止が必須であるとの立場から、各種の統計をその限界を踏まえたうえで利用し、犯罪の現状とその原因を分析しようとするものである。

なお、本稿中の意見はすべて筆者の個人的見解である。

II 犯罪の認知と統計分析

1 犯罪とは

犯罪の定義としては、刑法学の立場からは、「（刑罰法規に定められた）構成要件に該当する違法、有責な行為」（「刑法概説」平野龍一 p27）ということとなる。しかし、被害者となる可能性のある国民の立場からみたとき、13歳の少年が行ったことであっても、強盗は強盗として「犯罪」ととらえ、また、その行為により、不安感、恐怖感が増大することは変わらないであろう。

その意味では、「犯罪」を裁判・矯正という出口からではなく、発生に最も近い（警察の捜査は時間的、空間的に住民・社会に近接している）警察統計から分析することは、社会安全の確保という目的からは妥当と考えられる。さらに、犯罪の発生をとらえた統計は、警察統計以外にない。

このようなことから、ここでは、分析対象となる「犯罪」を警察白書にいう刑法犯及び特別法犯（なお、法務省統計とは、刑法犯の定義が異なることに注意。）とする。また、中長期的な分析には、対象となる犯罪の種類が比較的定常性があることを要するので、新規立法や改正などが多い刑法犯を中心に犯罪の動静を分析する。

2 犯罪の構成要素

(1) 犯罪を構成する要素は、次の3つに分けられる

①加害者、②被害者、③環境。

① 加害者については、犯罪の主体であり、これまで犯罪学の中心的な関心として様々な分析がされてきた。

ただし、社会安全の確保の観点から、矯正効果の検証と施策への反映を十分に行っていく必要があろう。

（V4(2)参照）

② 被害者については、基本法も制定され、対策も充実しつつある。また、これまで加害者に着目しがちだった犯罪研究を被害者側から進めること、特に、被害者の面からの犯罪発生分析には大きな意義がある。今後、被害者になった原因の分析、事前・事後の対策などについて、実証的な研究を一層進める必要があるだろう。

③ 環境については、大きく二つに分けて考えることができる。

・ 一つは、警察、刑務所、地方自治体、住民組織、NPOなどの機関、団体。

・ もう一つは、経済情勢、コミュニティのあり方、国民意識、都市構造などの社会構造そのもの。

いわゆる環境犯罪論（小宮信夫「犯罪はこの場所で起こる」光文社新書、守山正「犯罪予防論の検討」警察学論集52巻10号）は、この環境に着目するものである。人を対象とする学問に比べ、対策が比較的、具体的・明確であり、犯罪予防のための施策に直結することが特徴である。（その最も良い例が、破れ窓理論に基づく各種パトロールの活発化と街頭犯罪の減少である。）今後、環境の犯罪に与える影響、環境から見た犯罪予防対策に関する研究の推進が望まれる。

(2) 犯罪の現状を分析し、変化の原因を考えるとき、犯罪者、被害者、環境という3つの要因がどのような影響を与えたかという観点から分析することが必要である。犯罪が変化するのは、これらの要因が変化したことによるからである。

3 犯罪統計の意義

まず、犯罪は社会現象の一つであって、その全体像を明確に把握し、原因を断定することは困難であることを認識する必要がある。（田村雅幸「警察官のための調査・統計入門」立花書房 p125 参照。なお、経済関係統計は治安統計に比べて充実しているにもかかわらず、現在の経済情勢の判断、原因、対策について、正反対の意見がそれぞれ有力に唱えられることが多いことを想起すべきであろう。近年の犯罪情勢の激変を警察対応の変化のみを原因として説明するのはこの点からも疑問がある。）

また、警察統計は、犯罪の実態の一部を把握するためいろいろなルールを決めた上で計上される数字であって、いわば、犯罪情勢という複雑な現実を映す影の一つに過ぎない。治安情勢を判断し、その原因を推測するためには、統計数字を様々な角度から分析するだけでなく、それ以外の多様なデータを収集・分析し、実地調査を行うことが必要である。

かつて聞いたインドの説話に、王様が象を見たことのない人々を集め、目隠しして触らせたところ、しっぽを触った者は「象は紐のようなものだ」と言い、足を触った者は「柱」だと、耳を触った者は「団扇のようだ」と言ったというものがある。人間の知力の限界を示すものであるが、象（犯罪情勢）という現実の全体を観ることは困難であっても、各部分を分析し総合することによって、現実をより正確に把握することは可能であろう。

さらに、統計数字を分析・評価する際には、現場での経験に基づく知識、常識（現場知、経験知）を活用することも必要である。単なる数字の分析では実態とかけ離れた結論になってしまふおそれがあるからである。例を挙げよう。

- ・ カラスとゴミ～住宅地で毎朝観察すると、カラスが朝から騒いでいる日は家庭から生ゴミが出ることがわかった。そこで、「カラスが鳴くことが原因で人間はゴミを外に出す」と解釈する。
- ・ 梅と桜～開花日のデータを分析すると、毎年梅が咲いた後、桜が咲く。「梅が咲くことが原因で桜が咲く」と解釈する。

このような解釈をするはずはないと思われるだろうが、それは、カラスがゴミあさりをすること、季節変化という隠れた原因が存在することなどを知っているからである。

統計分析するときは、原因と結果の取り違え、因果関係の誤認などを起こさないよう、広い知識と経験が必要なのである。

その意味で、警察白書、犯罪白書における記述は、警察幹部や検察官として犯罪の現場で勤務した人々の実感が反映されており、現場知が活かされたものであると評価できよう。また、白書において警察官や少年矯正などの現場職員のアンケートを分析対象とするのもこの趣旨であろう。（この点について、ある銀行支店長が、「経済の判断には、統計数字だけでなく、各企業を回り、経営者自身からヒアリングし、景気を実感することが必要」と話していたことを思い出す。）

4 犯罪の認知

(1) 犯罪を分析するとき、認知の限界、すなわち暗数の問題を考慮する必要が生じる。警察統計における認知件数は、あくまで警察において犯罪として認知した数を示すのみで、社会全体の客観的な犯罪数を示すものでは

ないからである。

暗数の発生要因については、大きく分けて次の三つがある。

- ① 被害が比較的軽微であり、警察への被害申告に要するコストを考量して申告しない。
- ② 被害は大きいが、被害申告によって被害者に心理的・肉体的再被害が生じるおそれがあり、申告しない。
- ③ 被害者と加害者が一定の部分社会に属するなどの利害関係にあり、紛争の解決を警察などの部外者に求めない。

①の例は、軽微な人身交通事故や器物損壊、②の例は強制わいせつ（事情聴取による心理的な再被害）、常習的恐喝（加害者によるお礼参り）、③は、友人と行う賭け麻雀、夫婦喧嘩などである。

このような場合は、そもそも警察が犯罪の存在を認知できないことが多いのであるが、警察官が犯罪発生を認識したとしても、犯罪として処理・認知できないこともある。現場でよく遭遇する例を具体的に挙げると

- ・ 万引きの通報を受けて店に行ったところ、犯人たる少年の母親が代金を払い、店主が被害申告をしない
- ・ 喧嘩の通報で飲食店に行ったところ、友人同士の口論が一時的に高じ取組み合いになったものの、すでに両者和解し仲良く酒を酌み交わしている

等である。いずれも、犯罪が発生したこと自体は推定できるものの、被害申告がなく、被害者が事件として処理されることを望まない場合である。

また、客観的証拠がない場合には犯罪として認知できないこともありうる。

犯罪の認知という一見客観的な数字が、犯罪者、被害者、警察官等の関係機関、そして周囲の対応によって左右されるのである。

このような場合であっても、

- ・ 被害者の対応・意識の変化（万引き、強制わいせつの場合）
- ・ 仲裁機能の低下
- ・ カメラなど証拠収集力強化

等によって犯罪として認知することが可能になることもある。すなわち、犯罪の発生は、犯罪を構成する各要素（特に被害者や社会の変化）によって大きく影響を受けるのである。

（2）以上に述べてきたことからわかるように、「犯罪の実数」は、認識不可能なものであって、認知件数はその一部を示すものでしかない。各種調査によれば、申告される犯罪数は、実数の半数以下とされるが、被調査対象が犯罪と認識していないものも多いことを考慮すれば、暗数は莫大なものとなろう。

では、実数のわからない犯罪の状況について、認知件数を基に分析をすることに意味はないのであろうか。この点に関して、そもそも、被害者が犯罪と認識せず、または自らの意志で処罰を望まないような犯罪について分析することにどれほどの意味があるかを考えるべきであろう。

犯罪の統御がなぜ必要とされるかを考え、社会安全を国民の安全・安心としてとらえるとき、「警察に解決を被害者が望んでいる犯罪数」（警察の認知件数はこれに近いものであろう）を社会安全の判断指標として使うことは当を得たものと考える。

もっとも、被害者の申告がなくても事件化が必要な場合もある。地域の安全・安心が損なわれるような事態になったときである。筆者が警察署で勤務中、毎夜のように料金苦情（飲み屋街で客引きをし、出店時に多額の代金を請求するもの）が発生した。交番に申告に来た被害者は、酒が覚めてくると、世間体などを考え、結局は被害届をやめてしまうのである。しかしながら、一つ一つは小さな事件でも、継続して多発すれば地域の安全・安心を害する。（また、警察官からすると、パトロールなどの業務に支障を与え、このような店が放置されている

ことに対する県民の警察への不満・不信が増大するというデメリットがあった。) そこで、恐喝として成立する見込みの強い事案の申告をとらえ、被害者の協力を確保し、余罪も解明して事件化したのである。上に述べた万引きなど、軽微な犯罪で被害回復されるものであったとしても、大量に発生するときには、社会安全の確保上、犯罪として対応することが必要なのである。

III 社会安全と犯罪統御

1 社会安全政策

以上のように考えると、社会安全とは、被害者や地域社会が安心、安全を実感できるかどうかという主観的な要素を包含するものと考えられる。社会にルールを定め、その違反行為の処罰を決めた結果、ルール違反を犯罪として評価することになるが、これまで述べたように、およそすべての犯罪を摘発することを国民が求めているわけではなかろう。犯罪として認知し、対策をとる必要があるか否かは、犯罪として成立するかどうかの客観的な基準とともに、主観的要素、つまり、社会や個人の安全感・安心感、具体的には、被害の回復・防止、地域社会の安全確保の面から判断すべきであろう。

社会安全を以上のようにとらえることとして、では、具体的にどの程度の安全をどのような方法で確保すべきか、という問題が生じる。この点については、田村正博氏が、コストを踏まえ、詳しく論じているのでここではこれ以上触れない。(注3)

「社会安全政策」という言葉が包含するものは、きわめて広範であり、その手法も種々であるため、本稿での議論は、犯罪からの被害を最小化するため、その統御を検討実施すること、すなわち犯罪統御を主眼に議論を進めていくこととする。(注4)

2 犯罪統御の具体的手法

犯罪統御は、犯罪被害の低減、すなわち、社会における犯罪の総量を質的、量的に低減し、その被害を減少させることを目的とする。そのため、

- ① 犯罪の現状の解釈、分析
- ② 社会環境、被害者、犯罪者など犯罪の発生要因の分析と原因究明
- ③ 原因に応じた対策の立案、実施
- ④ 対策の評価（現状再分析）

といった手順で犯罪の統御を行うこととなる。

①における問題点は、すでに何点か述べた。社会現象である犯罪を全体的に把握、理解することの難しさによるものである。警察統計を基本に各種データを活用し、現場感覚に基づいた解釈、分析をすることになる。

②の問題はさらに難しい。犯罪発生に係る様々な要因の全体像を我々は把握していないからである。仮説を立て、それに応じて③を実行し、④の効果測定をするしかないであるが、そもそも②が不明確なため、③も様々な考えがあり得るし、④も③との因果関係を明確に判定することは難しい。様々な形で分析し、対策を実施した上で効果を評価するための手法の開発努力が今後必要であろう。その意味で、各自治体単位での犯罪統御政策が充実・強化されてきた現在、犯罪統御の実務的研究の実施可能性は増大しており、その活用が望まれているといえよう。

なお、本稿は、前記の①、②を試行するものである。

IV 犯罪分析～中長期的変化の分析～

1 刑法犯の推移

(1) 犯罪の認知は、犯罪被害の発生により行われるため、刑法犯認知件数は、被害の実態を知るには最も重要な数値であるが、被害者の変化によって変動しやすい。一方、検挙件数は、警察が犯罪を検挙することによって認知されるため、警察の対応能力、加害者の犯行能力等の変化による変動が大きいと考えられる。また、いずれの場合も、個人の行動に影響を与えるような社会変化があった場合に大きく変動することが予想される。（したがって、戦前や旧警察法の時代など、現在とあまりにも社会情勢や警察体制の差異が大きい時代の統計数字を比較対象とすることには疑問がある。）

つまり、認知、検挙の件数は、犯罪を構成する社会的存在の影響の受け方が異なり、分析には、双方を比較しながら行うことが重要である。

(2) 刑法犯認知、検挙件数の変化は図1のとおり。認知件数は昭和48年（約119万件）を底にその後増加傾向を続けていたが、平成10年から急増し、平成14年がピーク（約285万件）となったことを示している。ここでの問題は、

- ① なぜ昭和48年以降増加し続けたのか。
- ② 昭和54年から57年にかけての約24万件の増加、平成2年から5年にかけての約16万件の増加等特異な時期があること、特に平成8年からの14年へかけての約104万件の急増と平成15年以降の急減の原因は何か、である。

これに対して、検挙件数は昭和48年から60年まで約69万件から約103万件へと逐年増加し、63年にかけて頭打ちになった後、急減し、平成13年の約54万件を底に60万件台へと増加したことがわかる。ここでの問題は、

- ③ 昭和61年以降、発生件数との比例がとぎれたこと
- ④ 昭和63年以降は、発生件数と負の相関があること、の原因である。

(3) 認知件数も検挙件数もピークはボトムの2倍程度となっているが、平成に入ってから、その変化の形は全く異なっている。この原因を分析することによって、長期的に見た犯罪の変化及びその原因がわかるはずである。ただし、犯罪統計に表れる犯罪数はあまりに多種で、これを総合的、個別に分析することは筆者の能力を超えている。

そこで、犯罪認知が最多となった特異年である平成14年（2002年）を基準年とし、その10年、20年、30年前の平成4年（1992年）、昭和57年（1982年）、昭和47年（1972年）について、凶悪犯、粗暴犯、窃盗犯（侵入盗、非侵入盗、乗物盗）のうち、量的に多く、典型的なもののデータを表1に示す。（注5）

2 昭和47年と57年の犯罪の比較

(1) 認知件数の変化

犯罪（刑法犯をいう。特に断らない限り以下同じ）認知件数を比較する。

- ・ 総数は、約122万件から約153万件へと約25%増加。特に、昭和52年から57年にかけ約26万件の増加があった。人口10万人当たりの認知件数である犯罪率も1,140から1,289へと約13%増加した。
- ・ 凶悪犯の総件数は減少。粗暴犯も一貫して減少（約4割減少）した。ただし、表からはわからないが、恐喝だけが昭和55年から57年にかけ3割以上増。（なお、恐喝は、凶悪犯、粗暴犯全体が減少する中、その後昭和61年まで増加し、55年の約1.5倍となったが、その後減少に転じ、平成4年からはまた増加する等、きわめ

て特殊な認知傾向にある。)

- ・ 窃盗は約3割増加。侵入盗は減少したが、乗物盗が2倍以上に増加し、自転車盗が約13万件増加、オートバイ盗は、約3,4万件から16万件へと4倍以上になっている。非侵入盗では、特に自動販売機荒らし(約3倍)、車上ねらい(約2倍)が増加。
- ・ 器物損壊が約2倍に増加。占有離脱物横領が7倍以上に増加。

(2) 検挙件数の変化

検挙件数は、認知数とおおむね比例して増減した。

ただし、

- ・ 侵入盗は認知が減少したにもかかわらず検挙は増加した。
- ・ 器物損壊が、認知が倍増したにもかかわらず検挙は1割増にとどまり、オートバイ盗、ひったくり、自転車盗の検挙は低調。

等の特徴がある。

(3) 認知件数からみれば、犯罪総数が増加し、人口比でも増大するという犯罪情勢の悪化がみられる。ただし、増加したのは、自転車盗、占有離脱物横領などの自転車対象の窃盗(注6)、オートバイ盗、自動販売機荒らし、車上ねらい、器物損壊などのモータリゼーションと関連する街頭犯罪であり(注7)、凶悪犯は減少、粗暴犯は急減している。

検挙数は、認知数の増加に伴っており、特に侵入盗のような国民に不安を与える犯罪の検挙に力を入れていたことが推察できる。また、占有離脱物横領、自転車盗の検挙数が増加しており、犯罪発生の増加を受けた地域警察官の街頭活動が活発であったことがわかる。ただし、オートバイ盗やひったくりなど機動性の高い犯罪と自転車盗や器物損壊などの比較的軽微な犯罪が増加しその検挙率が低下した。

とはいって、警察力は、比較的重要な犯罪については重点的に検挙ができる、一定の犯罪対応力を保持していたといえよう。

3 昭和57年と平成4年の比較

(1) 認知件数の変化

- ・ 総数で約14%・21万件増加した。特に平成2年から5年にかけては約16万件の増加となった。
- ・ 凶悪犯、粗暴犯は3割程度減少している。ただし、表からはわからないが、強盗が平成2年から急増した。暴行は半減した。
- ・ 窃盗が約21万件・16%増加。侵入盗は2割以上減少。
- ・ 乗物盗、特にオートバイ盗と自転車盗(また占有離脱物横領も)が5割以上増加。
- ・ 非侵入盗も増加したが、特にひったくり、自動販売機荒らしが急増、車上ねらいも増加数が大きい。ただし万引きは半減。
- ・ 器物損壊が約3倍となり、強制わいせつが平成3年から急増。

(2) 検挙件数の変化

- ・ 総検挙件数が大幅に(約3割)減少した。
- ・ 窃盗犯認知が2割弱増加したにもかかわらず、検挙件数は3割以上低下。特に、乗物盗の検挙が急減。自転車盗の検挙減少が中でも顕著。車上ねらい、自動販売機荒らし、オートバイ盗の検挙率も低調。
- ・ 器物損壊の検挙率が急低下。

- ・ 強盗、傷害、強制わいせつ、ひったくりなどの犯罪の検挙数は認知に比例。

(3) 検討

この 10 年間に大きな犯罪情勢の変化があり、警察の対応も変化を余儀なくされたことが明らかである。すなわち、

- ・ オートバイ盗、自転車盗、車上ねらい、自動販売機荒らし、器物損壊などの街頭犯罪が急増し、検挙率は急減した。特に注目すべきは、器物損壊の急増であって、車上ねらい、自動販売機荒らしなどで窃盗被害のはつきりしない場合にこれで被害受理した例が多いと推測する。
- ・ 凶悪犯、粗暴犯、侵入盗認知数は減少傾向にあり、検挙率も高水準。ただし、粗暴犯でもっとも発生件数の多い傷害の検挙率が 94% から 85% へ低下。また、強盗の認知が急増し始めている。
- ・ 強制わいせつについては認知、検挙ともに増加。

という状況であった。

比較的重要・凶悪な犯罪の検挙率は維持しているものの、街頭犯罪の多くが検挙できていないことがわかる。また、この頃、ひったくり、強盗の発生が増加し、検挙に要する労力が増大している。（警察では、殺人、強盗、放火、強姦、略取・誘拐、強制わいせつを「重要犯罪」ととらえ、その検挙のため人的資源を集中投入してきた。また、窃盗のうち、侵入盗、自動車盗、ひったくり、すりを「重要窃盗」とし、検挙の重点としていた。平成 15 年版警察白書 p 186）

筆者が福井県警察で勤務した時期（平成 4 年から 6 年）は、街頭犯罪の急増、犯罪の広域化・24 時間化（夜間、高速道路利用と考えられる強盗事件が連続発生し、未検挙に終わった）などによる検挙の困難化、週休 2 日制の実施による実戦力低下が問題となった。これに対応するため、警察力の再配分（毎年数% の定員を一律削減し、必要部署へ再配分する）を断行した。すでに、警察署レベルでは重要犯罪へのパワーシフト（検挙対象犯罪の重点化）などは実施済みであったが（その旨の本庁通達も昭和の終わりに発せられていた）、警察力、犯罪への対応力不足がいよいよはつきりとしてきたのである。すなわち、犯罪、特に街頭犯罪の急増による被害確定等の業務の増加と重要犯罪捜査に投入される警察力の増加が、次第に警察活動の負担となり、悪影響を与え、街頭で多発する犯罪の検挙活動に大きな支障をきたしてきたのである。

検挙数の減少は、このパワーシフトの結果のように見えるが、犯罪情勢の悪化こそが検挙活動の重点化を余儀なくさせたのであり、眞の原因なのである。

なお、1(2)③④の疑問に答える鍵はここにあると考えられる。警察が何時発生するか判らない事件に迅速に対応するためには、組織に余力がなければならない。昭和の終わり頃まではこの余力が存在した。その後、余力がなくなったことで検挙数が横ばいになり、さらに検挙効率の悪い重要犯罪に戦力を集中せざるを得なくなつたことから、全体の検挙数が減少したのである。

4 平成 4 年から 14 年の変化

(1) 認知件数の変化

- ・ 約 111 万件増加の約 285 万件となった。特に平成 9 年以降急増した。12, 13 年の増加数は 30 万件近くに達した。
- ・ 凶悪犯、粗暴犯が倍増した。特に強盗、暴行は約 3 倍となった。殺人、放火は微増。強姦は約 1.5 倍に。
- ・ 窃盗は約 1.6 倍となり、侵入盗が過去 30 年間ではじめて増加傾向に転じた。過去 20 年間ほとんど増加しなかつた自動車盗が約 1.8 倍に急増。オートバイ盗は約 2 割減少。

- ・ 非侵入盗が2倍以上に。車上ねらいが倍増、自動販売機荒し、ひったくり、部品ねらいが約3倍に急増。器物損壊が約6倍に急増。
- ・ 強制わいせつが約3倍に急増。

(2) 検挙件数の変化

- ・ 総検挙数は減少。凶悪犯は約5割、粗暴犯は約3割増加。強盗は2倍以上になった。傷害は約5割増加。
- ・ 窃盗は1割以上減少。侵入盗、乗り物盗の検挙が大幅に減るなかで、自動車盗は1割減にとどまる。
- ・ 非侵入盗は約15%増。自動販売機荒し、ひったくりが大幅増。

(3) 長期的に見た認知件数の変化

- ・ 10年間では、減少を続けてきた凶悪犯、粗暴犯、侵入盗が急増した。もっとも、昭和47年と比較すると、凶悪犯で2割程度の増加、粗暴犯、侵入盗は減少している。
- ・ 身体を対象とする犯罪のうち特異なのは強盗で30年前と比較して約3倍となった。強制わいせつも約3倍である。
- ・ 窃盗は30年前の2.4倍となった。増加数が多いのは乗り物盗と非侵入盗だが、なかでも30年間で増加率の高いのは、自動販売機荒し(約21倍)、ひったくり(約12倍)、オートバイ盗(約6倍)、車上ねらい(約5倍)、器物損壊(約4倍)、自転車盗(約4倍)である。占有離脱物横領も約21倍に増加。

(4) 長期的に見た検挙件数の変化

- ・ 10年間で総件数は微減だが、30年間では約15%減。30年間で見ると、凶悪犯は約2割、粗暴犯は約半分の減少。ただし、強盗は約2倍に増加。強制わいせつも増加。
- ・ 30年で窃盗は約2割減少。侵入盗は半減。乗物盗も減少。ただし、ひったくり(約11倍)、自動販売機荒し(約8倍)、器物損壊(約3倍)が急増。オートバイ盗、車上ねらい、万引きも増加。自転車盗は減少したが、占有離脱物横領が21倍に増加。

(5) 分析

この10年間の犯罪の増加は異常ともいえる。しかし、過去30年間の認知、検挙数の変化をみれば、一貫した変化の特徴が現れていることがわかるのである。

まず認知についてみれば、

- ① 凶悪犯、粗暴犯のうち、10年間では異常な増加と見えたものも、30年間で見ればさほど大きな変化はない。ただし、強盗の増加は特異である。
- ② 10年間で量的に最も増加したのは窃盗であり、侵入盗が増加したのが特徴となる。ただし、30年前と比較すれば減少している。
- ③ 長期的にみて増加したのは、乗り物対象窃盗(乗り物盗、車上ねらい)、乗り物利用犯罪(自動販売機荒し、ひったくり)、器物損壊である。
- ④ 強制わいせつ、万引きも増加が著しい。

次に検挙については、

- ① 凶悪犯罪や傷害、強制わいせつなど、被害が切迫しているものへの対応に重点。
- ② 侵入盗は重点としてきたものの、この10年で急減し、最終的には半分に減少。
- ③ ひったくりなど街頭犯罪が次第に増加。

という傾向がみられる。

5 最近 10 年間の分析

これまでの分析に加え、さらに平成 17 年にいたる個別の犯罪認知数の変化を見ると、総犯罪認知数の変化（平成 12、13 年に激増）とは異なる様々な増加パターンがあることがわかる。（なお。以下の数字については、警察庁「平成 17 年の犯罪情勢」による。）

(1) まず、窃盗以外の罪種を見ると、

- ① 強盗は、平成 2 年からほぼ一定の増加傾向が続き、平成 7 年から 15 年にかけ増加率が高いが 17 年に急減。
(図 2)
- ② 強姦は、平成 12、14、15 年に 1 割以上増加したが、その後減少。全体としては増加傾向にある。殺人、放火も増加傾向であるが大きな変化はない。
- ③ 強制わいせつは、昭和 61 年以来増加傾向で、途中何度かの急増を経て平成 11 年から 13 年までの増加が大きかったが、16 年以降減少（図 2）。住居侵入は、平成 8 年から増加傾向だったのが、12 年から 15 年まで同程度で急増し、16 年から減少（図 4）。器物損壊も昭和の終わりから増加傾向にあったが、平成 12 年から 15 年まで激増した。
- ④ 傷害は平成 7 年以降増加傾向にあったが、12 年に前年の約 1.5 倍に急増し、16 年から減少。暴行も平成 12 年に前年の約 1.7 倍に急増したが、その後も平成 17 年にいたるまで大幅な増加を続けている。恐喝は、平成 8 年から 13 年まで増加したが、12 年の伸びが大きい。14 年以降減少（特に街頭におけるものにつき図 3）。
- ⑤ 詐欺は、平成 13 年まで減少傾向だったが、その後 17 年まで増加。特に 16 年には前年比約 1.4 倍に急増した。
- ⑥ 公務執行妨害が平成 12 年から 15 年にかけて急増した。粗暴犯との関連のある犯罪類型である。

(2) 次に窃盗についてみると、

- ① 侵入窃盗については、平成 10 年から 14 年まで増加しその後減少。12 年、14 年の増加が多かった。侵入強盗は、平成 13 年、15 年の増加が大きい。（図 4）
- ② 車上ねらい、ひったくり、部品ねらいは、平成 14 年まで増加傾向。車上ねらいは 12、13 年に急増し、その後急減。部品ねらいは 12、13 年に急増し、その後緩やかに減少。
ひったくりは 10 年に急増、15 年以降減少。自動販売機荒らしは、平成 11 年まで急増し、その後急減した。
(図 5)

万引きは一貫して増加傾向。平成 13、14、16 年の増加が大。

- ③ 自動車盗は、平成 11、12 年と急増したが、これはキーなし車であって、キーあり車については変化がない。オートバイ盗については件数の変化は少なかったが、平成 14 年から急減した。
- 自転車盗は平成 12、13 年と増加し、その後減少。

(3) 以上をまとめると、

- ① 強盗、侵入窃盗、住居侵入、ひったくり、車上ねらいについては、平成 8 年頃から 14 年にかけて、ほぼ一定の割合で増加しその後減少。
- 自転車盗、部品ねらい、傷害、強制わいせつについては、12、13 年に急増、その後緩やかに減少。
- 恐喝は 12 年のみ急増、14 年から急減。
- 暴行は 17 年に至るまで増加。
- 自動販売機荒らしは、11 年をピークに減少。

傷害、恐喝、暴行といった粗暴な犯罪でも、増加、減少の形は全く違う。身体法益への侵害という点で似ている強盗、ひったくりなどとも、増加傾向が異なる。

以上から、統計上平成12、13年に認知件数が急増したのは、様々な罪種、なかでも、特に量の多い自転車盗、車上ねらい、部品ねらい（平成14年では合わせて約109万件）の多発時期がこの期間に重なったからであるとわかる。

（4）犯罪の認知と検挙数の分析から、犯罪増加のプロセスをまとめると、次のようになる。

- ① 街頭犯罪の増加～自転車盗、オートバイ盗、車上ねらい、自動販売機荒らし、器物損壊等が増加し、これらの検挙率が低下する。
- ② 検挙率の低下により抑止力が働かないため、①の犯罪はさらに増加。これに対応するために警察の実働力が減少、検挙力が一層不足。対応策として、検挙対象犯罪を重点化し、重要犯罪、侵入盗については検挙率を維持するも、街頭犯罪の検挙はさらに減少。
- ③ 街頭犯罪の検挙が低調なことから重大な犯罪も増加へ。強盗、ひったくり、強制わいせつななどが増加に転ずる。
- ④ 凶悪犯、粗暴犯が全面的かつ大幅に増加。侵入盗、自動車盗も増加へ。街頭犯罪が激増。凶悪犯、粗暴犯検挙が認知増に追いつかなくなる。

これが平成14年までの状況であって、この状態が続ければ、社会安全は回復不能な状況になったかもしれない。

（注8）

次章Vにおいて、長期的、多角的な観点からその変化の原因を検討する。

（5）ところで、粗暴犯の急激な変化、また、平成12、13年の犯罪数の急増を、粗暴犯や大量かつ軽微な街頭犯罪への警察の対応が変わったことで説明する説（注2）があるが、ここで検討しておこう。

まず、強盗の増加はひったくりを解釈変更したからだという説。

ひったくりと強盗の判断基準については、判例が確立している。（判例については前田雅英「刑法各論講義」p219参照。）これを通達等で変更するのは困難と思われるが、そもそもそのような通達が警察庁から出されたことはない。さらに付け加えると、窃盗や恐喝に当たる犯罪を「重要犯罪」として認知することは、緊急配備の実施や幹部の呼び出しなど、捜査の現場では極めて大きな意味を持ち、簡単に変更できることではない。

強盗による傷害者数は、平成4年の1,009人から14年には3,401人へ増加しており、また、地方裁判所の終局人員（司法統計年表による）をみると、平成4年には強盗罪が311名、強盗致傷罪が316名であったが、平成14年にはそれぞれ816名、922名に急増している。強盗罪が増加し、凶悪化したことは明らかである。

つぎに、犯罪の増加は、軽微で手がかりの少ない事件を、平成12年4月の通達によって被害届を受理するようになったからとする説。この説が誤っていることは、上で述べたように、比較的軽微な犯罪である街頭犯罪の認知数の傾向が異なる（図3、5）ことでもわかるが、4月の通達について説明しよう。

これは、証拠品紛失、調書の改ざん事件などの捜査をめぐる不祥事案が発生したことで、事件の取り扱い、証拠物件の管理、捜査事項照会書の管理をこれまで発していた各種通達通りにしているか点検せよというものであった。この通達によって新たに指示された事項は、したがって、各警察署の捜査管理状況をいかに点検するかであって、これには、相当の要員が必要なことから、たとえば広島県警察について言えば、筆者がこの年の8月に警務部長として赴任した頃、警察署に対する巡回指導体制整備を整備した上で実施したのである。4月25日に刑事局長から本部長宛てに出された通達が、全国の津々浦々の警察官に同時に影響を与え、4月統計の変化をもたらすことなどはあり得ないことである。

これ以外にも、警察安全相談の増加が犯罪認知増に直結したという説（全くの誤りではないが、相談から犯罪の認知にいたるものは少ない。Vの3の(2)参照）、警察官が暇だから自転車等の検挙が増え、認知増につながつ

たという説（我が国では自転車盗の発生が多いことは国際比較からも事実である。法務総合研究所研究部報告 18）等があるが、いずれも、単純な原因によって複雑な犯罪情勢の変化を説明しようとする誤りを犯している。

V 犯罪の変化の原因

これまで、統計に基づいて犯罪の変化を分析してきた。次に、犯罪の増加について、犯罪構成要素、すなわち、社会環境、国民の変化という観点から考察する。（なお、平成 15 年版犯罪白書のデータ・分析は参考になるので、以下この章において「白書」として引用する。ただし、同白書では、2002 年の比較対象として 1993 年と 1983 年を選んでいる。）

1 社会的環境の変化

(1) 30 年前になくて今あるものは何だろうか。郊外の大型ショッピングセンター、24 時間営業のコンビニ・大型飲食店、公、私営各種の温浴施設、パソコン、携帯電話、クレジットカード、超高層マンション、高速道路網、成田・関西空港等我々の生活を豊かにしてくれるものばかりである。このような社会環境の激変は、犯罪対象を空間的、時間的に拡大し、犯罪を行いやすくする方向に影響したのである。（注 9）以下、平成に入って、特に 12、13 年の急増を招いた社会的事実をあげていこう。

(2) 社会の広域化、24 時間化

交通事故による傷者数の推移をみると（平成 18 年版警察白書 p185）、昭和 52 年以来増加傾向が続き、平成 11 年、12 年と大幅に増加している。これは、IV4(5)で述べた、自動車等を対象にしたまたは利用した犯罪の増加傾向とおおむね一致する。すなわち、これらの犯罪が増加したのは、モータリゼーションの発達に伴う生活圏の広域化、24 時間型生活の一般化により、この時期、犯罪の対象、機会が空間的、時間的に急増したことによる。

また、平成 2 年以降、夜間の犯罪発生が増加しており、特に平成 11 年から 13 年にかけて急増した（白書 p272）こともこれを裏付ける。（なお、夜間における犯罪発生状況について警察庁資料「平成 18 年上半期の犯罪状況」p111 以下参照）

犯罪の広域化・夜間化は、取締側にも大きな負担をかける。体制の不十分な夜間の事件対応（捜査員を自宅から緊急呼び出しをすることになる。）は、捜査の効率性を著しく低下させ、発生件数の増加以上警察力を消耗させる。また、他県での捜査は、土地勘がないこと、通勤に時間がかかることなど県内事件の数倍の手間がかかる。

（筆者は山梨県で 3 件の死体遺棄・殺人事件の発生を経験したが、すべて他県の犯人によるものであった。）

(3) 景気の影響

失業頻度は、平成 8 年から急増し、特に 13 年が悪化した。完全失業率は平成 11 年から急増し、14 年が最高となった。（平成 17 年版労働経済白書 p19、p21）また、青少年の完全失業率は、平成 9 年から 11 年にかけて急増し、中卒無職者も平成 10、11 年に急増している（白書 p292）。このことが、平成 12、13 年の犯罪発生、特に街頭犯罪の急増に影響を与えたと考えられる。

破産事件は、平成 2 年から増加し、8 年以降急増した（白書 p319）。強盗や粗暴犯の増加に影響したものと考えられる。

(4) 紛争調整力の低下

II4 で述べたように、集団内での紛争が調整されないと、警察の処理する事案が増加する。簡易裁判所における民事調停数をみると、平成 8 年から毎年大きく増加し、平成 14、15 年と激増したが 16 年には大きく減少した。

(司法統計年報による)。

街頭における傷害事件に使われた凶器を分類すると、96%以上が「供用物なし」である（警察庁：平成17年の犯罪情勢 p21）。警察沙汰にしなくとも済んだかもしれない事案が申告されているのであろう。

(5) 女性の社会進出

24時間化と同時に、女性の社会進出も盛んとなり、夜間の活動が増えた。このことが、強盗、強制わいせつなどの急増に影響していると考えられる。（白書 p332）

2 被害者の変化

(1) 権利主張が強化されたこと

認知数の増大には被害者の対応の変化が影響する。これまで暗数となっていた犯罪について警察の処理を要求するようになれば、認知される犯罪が増加するのである。いくつかの事実をあげよう。

① 110番通報受理件数は、増加傾向が続いているが、特に平成12年、13年に大きく増加した。また、救急出場件数は、平成10年以降急増した。（平成18年版警察白書 p106、消防白書。）携帯電話の普及が影響していると考えられるが、これは、より気軽に警察や消防に通報するようになったことを表しており、犯罪（特に街頭犯罪）が通報されやすくなる効果を持ったと考えられる。

② 夫から妻への暴力の検挙件数は、平成12年に急増し、その後も増加傾向。（平成18年版警察白書 p137）妻が夫の暴力を我慢しなくなったことも一因であろう。また、強制わいせつの急増は、女性が性的被害を受けた場合に、公的な解決を求める例が増加したためと考えられる。

③ 児童相談所への虐待に関する相談は、一貫して増加傾向にあるが、平成11年度から13年度にかけて急増した（平成17年度版青少年白書 p18）。

刑事施設における不服申し立て件数は、平成12年に急増し、その後も増加傾向である。（白書 p139）

また、弁護士に対する紛議調停事件も平成13、14年に急増した。弁護士の懲戒処分数をみると、昭和45年頃を底に、増加傾向であり、特に平成7年頃から急増している。ピークはやはり14年であり、13年の増加が多い。（弁護士白書による。）

国民の権利意識が向上したこと、役所等へ申告することへの抵抗感が薄れたことなどが考えられる。

このようなことから、被害者側からの犯罪申告が平成12年ころから急激に増加したことが推定できる。

(2) 過疎化、高齢化

人口の一極集中、高齢化社会が進んだことで増加する犯罪がある。

- ・ 地方の財産家の老人をねらった侵入強盗。
- ・ 孫などの名をかたるいわゆるオレオレ詐欺。

いずれも、高齢者家庭が多くなったことで成功しやすくなった犯罪である。強盗、詐欺の増加に影響する。

3 警察の活動面からの原因

(1) 犯罪の増加への対応力不足

サイバー犯罪でいうところの Dos 攻撃（過大な負荷をかけることによって機能不全に陥れるもの）である。

前述したように、警察対応力の不足も一因となり重大犯罪の増加と劇的な街頭犯罪急増を招いたわけであるが、その不足の背景には、

① 警察の体制が、昼間、平日中心で、夜間、休日には極端に弱体化し、犯罪傾向にマッチしていない。

② 駐在所、交番、警察署などの体制、配置が基本的には 50 年前のままで、犯罪の変化に対応していない。（例えば、山梨県警の例であるが、家族ぐるみの勤務が原則であったはずの駐在所について、平成 17 年度当初で駐在所勤務員の 6 割が単身赴任である。5 年前は、逆に 6 割が家族同伴であった。）

③ 労働時間短縮、勤務員の高齢化によって実質的に減員となったにもかかわらず増員がなされなかつた等の体制上の問題があったのである。（なお、この点について注 8 参照）

（2）業務の増大

警察安全相談業務は、平成 12 年から体制の整備が進み、相談件数も倍増した。その後も 16 年まで急増を続け、平成 11 年の 5 倍以上に達した。この安全相談の内容は多岐にわたっており、借金の返済、子供、隣人とのトラブル、迷惑行為、犯罪予防のように事件とならないものが多く、悪質商法などの相談でも、被害届に至らないことが大半である。さらに、本来警察が主管しない、認知症患者等の相談（娘が金を隠す、宇宙人が見張っているなど）にも対応しているのが現状である。（平成 18 年度警察白書 p135 参照）

このほか、被害者対策、情報公開、個人情報保護、苦情処理、監察の厳正化などの業務の増加が一斉に始まり、総体として現場の執行力の低下を招くこととなった。

4 犯罪者の変化

（1）来日外国人犯罪が増加した。特に、中国人による侵入犯罪の増加、イラン人による麻薬密売、日系ラジル人による街頭犯罪増加などは、外国人に対する犯罪捜査が通訳などの問題から困難性が高いことと相まって、捜査力の消耗につながった。

（2）再犯者が増えた。懲役新受刑者の刑期は長期のものが増えている。（白書 p129）、懲役受刑者がほぼ同数の約 5 万 7 千人となる、昭和 36 年と平成 14 年を比較すると、懲役 2 年から 5 年以下の者が 1.8 倍になっている。また、再非行少年率は平成 9 年から急増しており、強盗、強姦、傷害、恐喝などでは 50% を超えた。

これまでの、司法・矯正システムが制度疲労を起こし非効率なものになっていることを示していると考えられる。（注 10）

（3）日本人の道徳性が低下し、犯罪が増加したとの説もありうる。（平成 17 年版犯罪白書 p219～p223 では、処遇困難な少年が増え、指導力に問題のある保護者が増えたとしている。）

しかし、窃盗は増えたといえ、凶悪犯、粗暴犯が平成に入るまで一貫して減少し、今も 30 年前と比べても同程度であることは、ものの豊富化など社会的な誘惑が増加したことを踏まえれば、日本人の道徳心は向上したと評価することも可能であろう。

むしろ、2(1)で述べたように、善悪ではなく、人間関係に関する価値判断が変化し、「恥」の観念が少なくなってきたのではないだろうか。「公」と「私」の区分が変化したように思われる。「私」が拡大し、「公」が縮小したことにより、自己主張することへのためらいがなくなったのである。もっとも、これが犯罪にどのような影響を与えるのか判断することは時期尚早であろう。

5 犯罪の増加の原因

以上をまとめると、

① 社会の広域化、24 時間化、豊富化により犯罪の手段・機会が増えた。→街頭犯罪の増加

② 再犯率が上がり、軽罪を犯した者が重罪へと進む例が増えた。→犯罪のエスカレーションによる重要、凶悪な犯罪増加。

- ③ 犯罪抑止機関である警察の多忙化により街頭犯罪検挙が低下し、②と相まって重大な犯罪の増加につながった。→強盗、強姦、侵入盗の増加
- ④ 平成に入っての景気の悪化が犯罪を行うことへの抵抗を急減させた。→強盗、ひったくり、侵入盗の増加、街頭犯罪のさらなる悪化
- ⑤ 家族、地域社会の紛争調整力が低下する一方で、権利侵害に対して公的な救済を求める意識が高揚し、紛争・被害を公表することへの抵抗が急減した。これまで暗数となっていた暴行、傷害、強制わいせつなどが犯罪として認知されるようになった。→粗暴犯増加
- ⑥ 犯罪への抵抗力の弱い日本社会を外国人犯罪組織がターゲットにした。→強盗など侵入犯罪増加
- ⑦ 女性の社会進出、高齢化の進展などで被害者層が拡大した。→強制わいせつ、詐欺の増加

このような諸原因が、この30年間の犯罪増加の原因であり、特定の時期に変化が重なって相乗効果となったことが平成の犯罪急増の原因といえる。すなわち、犯罪機会の増大、動機の増加、抑止力低下、犯罪者の増加、被害層の拡大などを原因とし、取締力、紛争調整機能が低下したこともあり、犯罪は平成14年頃にかけ急激に増加したのである。④の要因は、犯罪を顕在化させることにより、認知数を一層増やしたのみならず、警察を始め社会安全に係る諸機関の負担を増加させ、犯罪の増加にも寄与したのである。

犯罪の増加と国民感情の変化が、国民の安全・安心感を含めた「社会安全」を低下させたといえよう。

VI 最近の犯罪情勢の好転と問題点

1 平成14年以降の犯罪情勢について、簡単にその分析をし、問題点を指摘しておく。

15年から犯罪は減少し、18年には、刑法犯認知件数は200万件を切る可能性も出てきた。特に窃盗犯の減少が著しい。犯罪認知が15年以降減少し、検挙が増加していることについては、もう少しデータを蓄積しないと詳しい分析はできないが、警察官の増員、住民・行政によるパトロール活動の活発化、防犯機器の充実等により犯罪への監視力が強化されたことが街頭犯罪の急速な減少につながり、全体の検挙も上向きに転じたと考える。

2 問題点は次のとおり。

(1) 粗暴犯の増加

凶悪犯、粗暴犯の減少率が低い。特に、暴行は平成14年から17年にかけて3割以上増加した。刑法犯の負傷者数は、平成17年は8年の1.8倍に増加している。強盗は減少傾向とはいえ、10年前の2倍以上である。

その背景として、国民の一部に暴力的な傾向が進んでいるように思われる。たとえば、

- ・ 被虐待児童が増加し、児童養護施設の入所率は平成6年以降増加を続け、都市部ではほぼ満員となり、空き待ちの状態である（厚生労働省「社会福祉施設等調査」）。
- ・ 児童虐待事件の摘発は、平成18年上半期に120件となり、過去最多となった。
- ・ 公務執行妨害罪は平成14年以降も増加し、17年には14年の約1.3倍、8年の約2.6倍に達した。なお、駅員に対する暴力も急増しているという。（平成18年8月12日付け読売新聞）

このような傾向が統一すれば、凶悪犯の増加につながるおそれがある（注11）。

(2) 詐欺の増加

詐欺は平成14年以降急増し、約1.7倍に達した。振り込め詐欺、ネットオークション詐欺の増加が原因である。社会構造の変化を悪用したこの種犯罪は、インターネット利用の新しい段階（Web2.0）に入り利用が急速に拡大

するとともに、さらに悪質化を深め、増大していくことであろう。

VII 犯罪主体別の分析

これまで、認知、検挙数からの分析、すなわち犯罪類型によって分析を行ってきた。次に、犯罪主体別の特徴について簡単に述べる。なお、犯罪主体別の分析は、検挙数から行うことになるが、これは、実際の犯罪発生状況とは大きく異なる数字であることを忘れてはならない。犯罪の実態把握には、実際の検挙実例に基づく分析が必須である。（警察庁ホームページ上の各種資料が参考となる）

(1) 少年犯罪

少年の検挙数は、減少傾向であるが、人口比でみれば成人と比べて5倍にもなり、極めて高い水準にある。また、少年人口が減少し、さらに、少年が検挙されることの多い街頭犯罪の検挙率が急低下していることを考慮すれば、過去最悪の発生状況であると考えられる。ただし、ほとんどは街頭犯罪である。

もう一つの問題は、刑法犯検挙人員に占める再非行少年の比率がこの10年間増加しており、強盗、恐喝、傷害、強姦は、50%以上と異常に高いことである。一部の不良少年が、矯正効果なく一層凶悪な犯罪へ移行していることがわかる。（なお、少年犯罪について詳しく分析したものとして、四方光「少年の心の破れ窓」（上）法学新報第112巻5・6号参照）

(2) 来日外国人犯罪

来日外国人犯罪は、検挙数でみると刑法犯の約5%を占め、人口（約2%）と比べると高い比率となる。特に、全検挙数のなかでみたとき、凶悪な犯罪である侵入強盗で9%を、住民に恐怖感を与える住宅対象の侵入窃盗で13%を占めていることが問題である。外国人による組織的な犯罪への対応は困難度が高いこと（詳しくは、平成15年警察白書特集「組織犯罪との戦い」参照）に鑑みると、実際の犯罪発生への寄与率はさらに高いことが推定される。

強盗、侵入等、カード偽造は中国人、強盗、非侵入盗はブラジル人が中心という特徴があるので、当面この二つに絞った具体的な対策が必要になる。（なお、個別・具体的な分析の例として樋口晴彦「留・就学生問題の刑事政策的評価」警察政策研究第8巻を参照）

(3) 暴力団犯罪

暴力団は、バブル期に得た巨額の資金を背景に、潜在化しながら多方面へ活動範囲を拡大し、凶悪犯、粗暴犯、薬物犯罪のみならず、詐欺、横領、経済犯罪などを、外国人犯罪組織との連携、少年犯罪への関与などを通じて活発に行っており、我が国の犯罪インフラを作り上げている元凶である。しかしながら、その実態は不透明であり、単なる検挙数では理解できないものである。個別の検挙事例を分析、研究することが必要である。

VIII 犯罪抑止対策

これまで犯罪の変化とその原因について述べてきたので、次の段階として、犯罪抑止対策とその効果分析を行うこととなるが、これについては、以下にその概略について簡記するにとどめる。

犯罪対策は、大きく分けて、犯罪の種類を絞り込んだ個別の抑止、検挙対策と、総合的な抑止対策に分けられる。

個別対策の例としては、

- ① 建物、乗物、自動販売機の鍵の強化
 - ② 駐車場、店舗内におけるガードマン、カメラの設置など警備措置の強化
 - ③ 日系ブラジル人子弟等への語学教育強化。
 - ④ 指紋認証など出入国管理の強化
 - ⑤ 常習的犯罪者管理の強化、特に実効的な矯正システム構築
 - ⑥ 立法等による組織犯罪対策手法の強化
- など犯罪に応じて多種多様である。

総合的な対策としては、住民主体の街頭活動の強化、そのための防犯ボランティア団体の増強などがある。

効果的な犯罪抑止対策の一例を挙げると、山梨県では、平成17年には平成14年と比較して、刑法犯認知件数で約3割減少を達成した。これには、

- ① 夜間検問強化等の犯罪発生状況に応じた警察活動によって刑法犯検挙件数及び交通違反取締件数の約7割増加（飲酒取締件数も+30%）
 - ② 自治体による青色パトロール車の導入
 - ③ 住民による自主防犯活動の活発化
- が効果的であった。

それぞれの対策をどのように実施し、その効果を測定するか、今後、早急な検討が必要である。

IX 最後に

これまで、犯罪抑止対策の中心的な役割を果たしてきた警察であるが、将来大きな困難に直面することとなろう。すなわち、今後十年間で警察官の約4割が退職することである。少子化のなか、警察官に適した人材の確保は難しい。また、新規採用が増えれば、教育期間中の減員効果が大きくなり（毎年数%の減員となる計算である）、ここ数年の増員効果はマイナスになってしまうのである。

これまで以上に、根拠に基づいた科学的、合理的な犯罪の統御が必要とされることとなる。

法によって社会安全を確保する義務を負う警察に勤務する者が、社会安全政策を検討・実施する必要を感じるのは当然ともいえるが、社会安全政策論を犯罪の統御に効果あるものとして発展させるためには、人権の擁護、安全な社会を願う広範な人々の参加が必要である。英国における社会安全政策の発展（注12）を参考にし、警察等の実務の世界と大学等の研究機関とが今後連携を強め、我が国でも犯罪統御論をはじめとする社会安全政策論の一層の充実を図っていくべきと考える。

（注1）成田頼明監修「地域安全力の創造」第一法規、にはその好例が挙げられている。

（注2）①犯罪総数の増加は、警察がこれまで受理してこなかった軽微な犯罪まで受理したことによるとし、②強盗の増加は、ひったくりなどこれまで窃盗してきたものを強盗に解釈変更したことによるとする。IV5(4) 参照。

（注3）「社会安全政策論の今日的意義」警察学論集第59巻5号、「社会安全政策論入門」捜査研究第621号～625号。なお、英国における社会安全政策の進展について、警察学論集第56巻6号リーシュマン氏の講演が参考になる。

（注4）犯罪統御について、田村「政策論としての犯罪対策」犯罪社会学研究第29号、「犯罪統御の手法」「犯

罪の多角的検討」所収参照。

(注 5) なお、以下、各用語の定義は犯罪統計書のそれによる。

(注 6) この両罪は、被害自転車を発見後、窃盗の立証ができたかどうかで擬律判断が分かれることになる。ただし、自転車盜検挙者の 7 割は成人なのに対し、占有離脱物横領の検挙者は少年が半数以上を占める。

(注 7) 器物損壊の相当部分は、自動販売機荒らし、車上ねらい、乗物盜などの未遂犯罪としてとらえうるので、ここでは街頭犯罪と考える

(注 8) この状況と警察側の対応について、広島県の状況を実証的にまとめたのが、田中法昌「聖域なき改革」警察学論集第 55 卷 11 号、である。

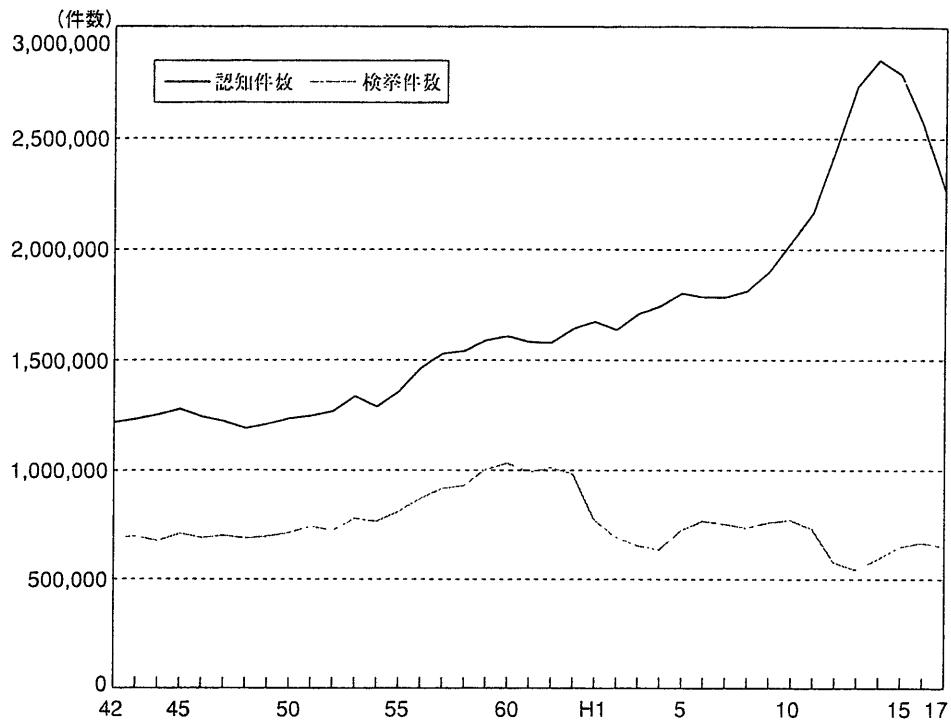
(注 9) A・W・クロスビー「数量化革命」紀伊国屋書店が、社会の現代化に伴う様々な変化を考察している。

(注 10) 平成 18 年 1 月に法務省が実施した調査によれば、保護観察官の過半数が「更保護は制度疲労を起こしている」と回答している。

(注 11) 我が国では、凶悪犯、粗暴犯の発生が少なく、特に、殺人事件が少ない。これは、銃器、特に拳銃の所持規制が世界一厳しいことによる。(銃器大国アメリカの状況について、田中開「アメリカにおける銃器犯罪」法律のひろば第 48 卷 3 号参照)

(注 12) 警察学論集第 56 卷 6 号参照。

図1 刑法犯の認知・検挙状況の推移（昭和42～平成17年）



年	認知件数	検挙件数
42	1,219,840	692,913
43	1,234,198	697,407
44	1,253,950	675,183
45	1,279,787	710,078
46	1,244,168	690,027
47	1,223,546	700,378
48	1,190,549	688,328
49	1,211,005	696,536
50	1,234,307	713,031
51	1,247,631	743,048
52	1,268,430	723,509
53	1,336,922	779,697
54	1,289,405	765,945
55	1,357,461	811,189
56	1,463,228	870,513
57	1,528,779	916,058
58	1,540,717	929,321
59	1,588,693	1,002,923
60	1,607,697	1,032,879
61	1,581,411	990,650

年	認知件数	検挙件数
62	1,577,954	1,012,076
63	1,641,310	982,165
H1	1,673,268	772,320
2	1,636,628	692,593
3	1,707,877	654,538
4	1,742,366	636,290
5	1,801,150	723,610
6	1,784,432	767,844
7	1,782,944	753,174
8	1,812,119	735,881
9	1,899,564	759,609
10	2,033,546	772,282
11	2,165,626	731,284
12	2,443,470	576,771
13	2,735,612	542,115
14	2,853,739	592,359
15	2,790,136	648,319
16	2,562,767	667,620
17	2,269,293	649,503

表 1-1

刑法犯認知件数

	昭和47年 (1972)	昭和57年 (1982)	平成4年 (1992)	平成14年 (2002)
総件数	1,223,546	1,528,779	1,742,366	2,853,739
犯罪率	1.140	1.289	1.400	2.240
① 凶悪犯	10,849	8,705	6,338	12,567
強盗	2,500	2,251	2,189	6,984
② 粗暴犯	89,235	53,350	36,630	76,573
傷害	43,194	25,202	18,854	36,324
③ 窃盗犯	1,006,675	1,313,901	1,525,863	2,377,488
ア. 侵入盗	359,023	302,161	233,690	338,294
イ. 乗り物盗	207,712	464,694	713,823	775,435
・自動車盗	32,556	33,462	34,740	62,673
・オートバイ盗	33,963	161,002	245,628	198,642
・自転車盗	141,193	270,230	433,455	514,120
ウ. 非侵入盗	439,940	547,046	578,350	1,263,759
・ひったくり	4,316	5,338	14,191	52,919
・車上ねらい	82,631	153,554	212,955	443,298
・自販機荒らし	8,437	25,382	50,134	174,718
・万引き	86,132	122,274	66,852	140,002
④ その他				
・占有離脱物横領	3,382	25,819	55,997	71,782
・器物損壊	5,056	11,931	30,966	196,018
・強制わいせつ	3,139	2,645	3,505	9,476

表 1-2

刑法犯検挙件数

	昭和47年 (1972)	昭和57年 (1982)	平成4年 (1992)	平成14年 (2002)
総件数 (総人員)	700,378 (348,788)	916,058 (441,963)	636,290 (284,908)	592,359 (347,558)
検挙率 (%)	57	60	37	21
① 凶悪犯	9,806	7,505	5,110	7,604
強盗	2,051	1,684	1,525	3,566
② 粗暴犯	80,949	48,961	29,065	40,425
傷害	39,593	23,665	15,967	23,453
③ 窃盗犯	503,935	726,032	468,479	403,872
ア. 侵入盗	183,940	202,977	145,638	98,335
イ. 乗り物盗	72,577	195,700	108,424	57,928
・自動車盗	15,247	16,596	14,140	12,791
・オートバイ盗	13,802	59,367	43,408	15,725
・自転車盗	43,528	119,737	50,876	29,412
ウ. 非侵入盗	247,418	327,355	214,417	247,609
・ひったくり	1,654	1,815	4,629	18,434
・車上ねらい	35,056	74,590	69,207	48,881
・自販機荒らし	3,572	13,304	13,091	28,962
・万引き	82,915	116,790	56,370	101,445
④ その他				
・占有離脱物横領	3,374	25,757	55,848	70,240
・器物損壊	3,241	3,639	3,935	9,607
・強制わいせつ	2,646	2,057	2,624	3,367

図 2

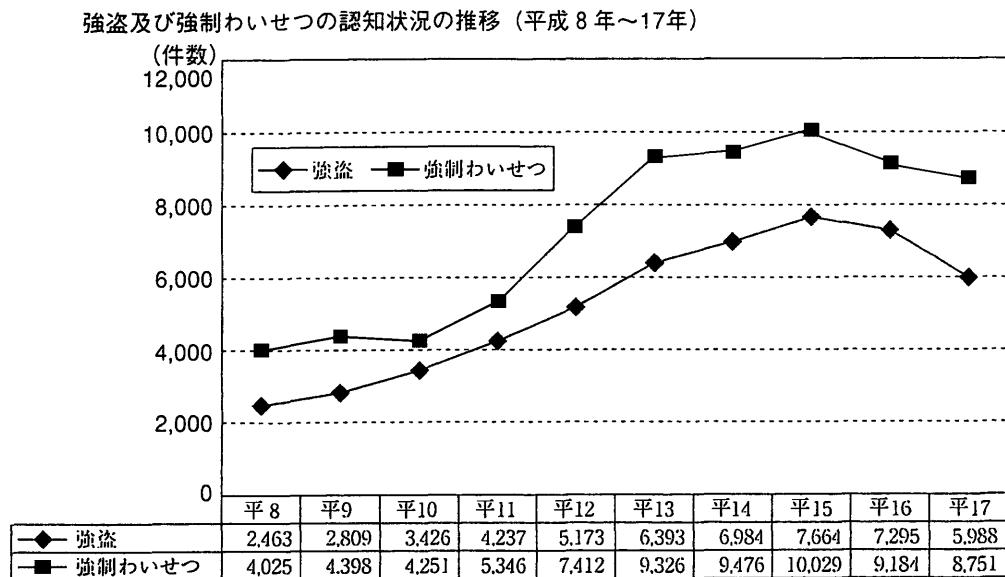
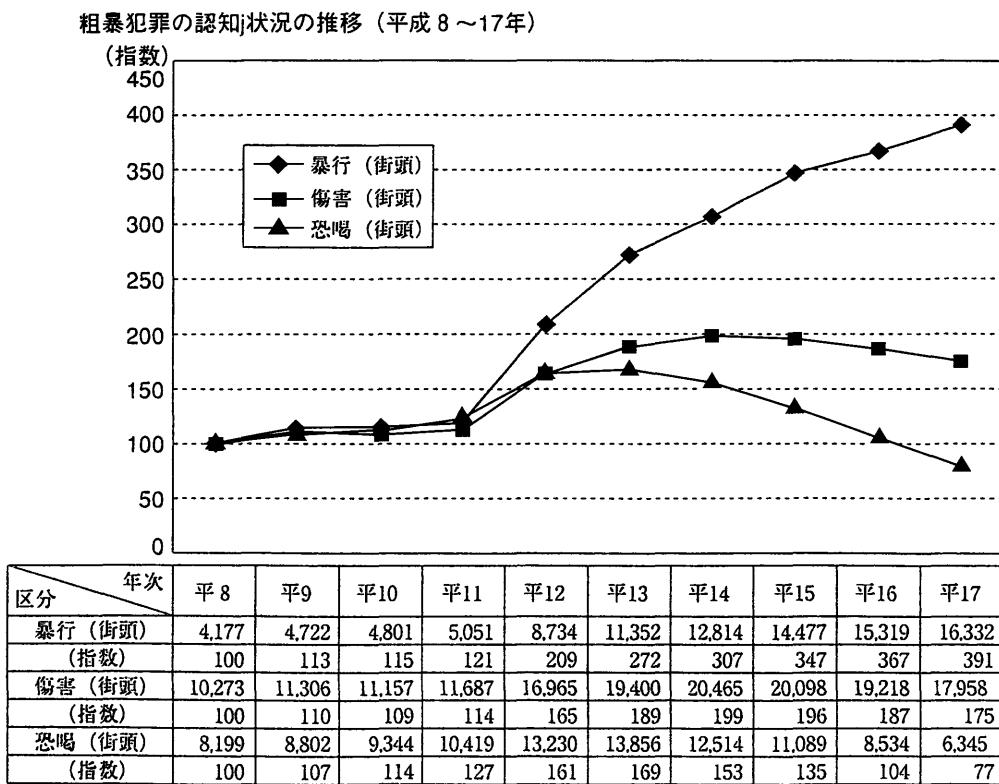


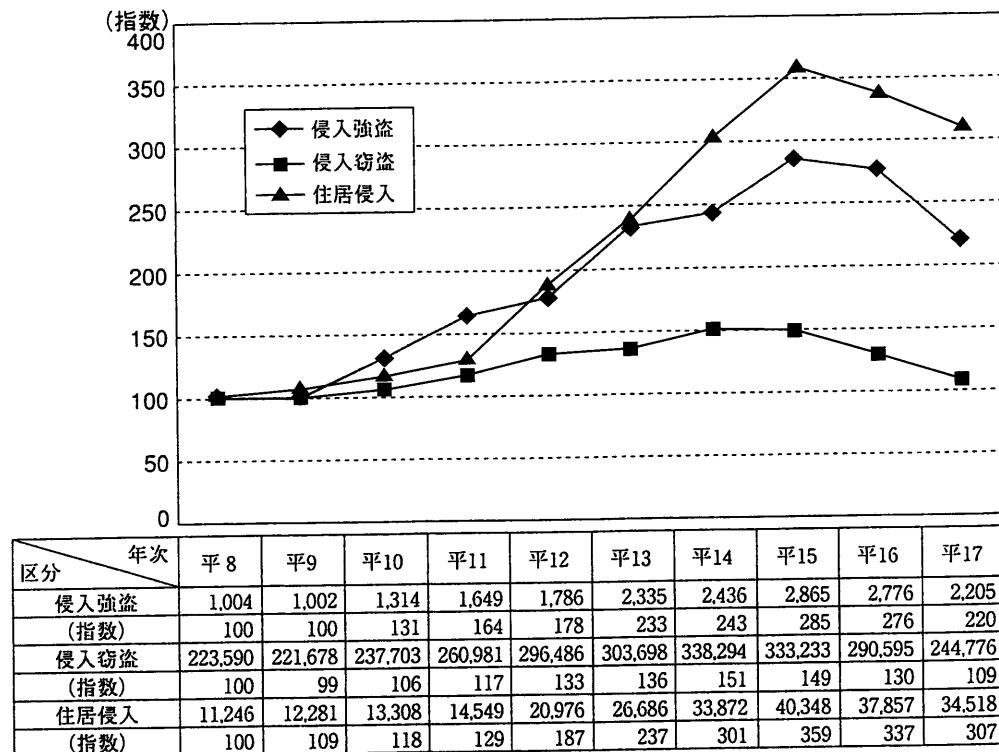
図 3



注：指数は、平成8年を100とした場合の値である。

図 4

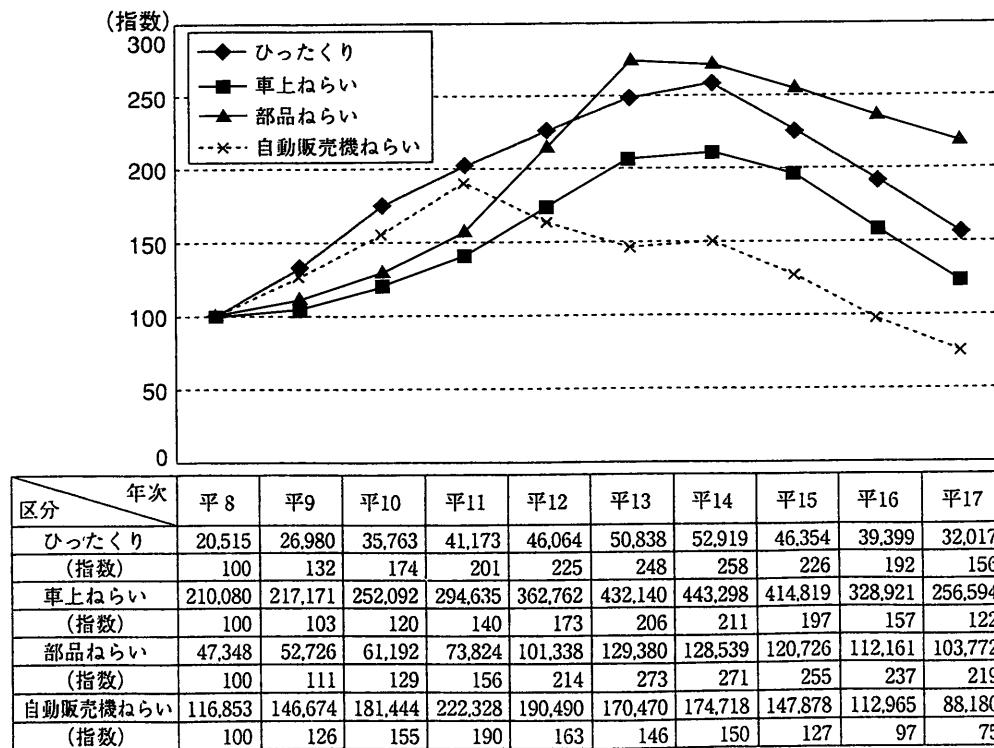
主な侵入犯罪の認知状況の推移（平成 8～17年）



注：指數は、平成 8 年を 100 とした場合の値である。

図 5

主な非侵入盗の認知状況の推移（平成 8～17年）



注：指數は、平成 8 年を 100 とした場合の値である。

警察職員と少年警察活動

警察政策研究センター教授

四方 光

筆者は、司法臨床の専門家ではないが、平成14年8月から2年間警察庁少年課理事官として少年警察実務を、平成16年8月からは現職にて少年問題のやや理論的な側面を学ぶ機会を得ることができたので、少年警察活動の現状と、その意義に関する若干の私見をご紹介したい（なお、本稿は筆者が個人の立場で執筆したものであり、警察の公式な見解とは関係のないことを申し添えておきたい）。

第1 少年警察活動に携わる警察職員

少年警察活動に携わる警察職員には、警察法上の警察官であるとともに刑事訴訟法上の司法警察職員等として活動する警察官と、警察官ではないが、少年警察活動に必要な専門的な知識及び技能を有する警察職員である少年補導職員とが存在する。

警察は、「少年司法」に関連する諸機関の中でも最も地域に密着した活動を行っている行政機関の一つであり、捜査・調査だけでなく、健全育成のための様々な活動を行っている。また、警察職員個人がボランティアとして少年の健全育成活動に携わっていることも少なくない。

1 警察官

少年警察活動の担当警察官は、全国の都道府県警察に約9,000人（兼務を含む）存在する。これらの警察官は、警察本部の少年課、少年課に設置された少年サポートセンター、警察署の少年担当係等のいわゆる少年警察部門で勤務している。これらの警察官の多くは少年警察活動の経験が長く、又は少年警察部門任用時に専門の教育を受けていることが通常である。少年警察部門の警察官の主な業務は、少年事件の捜査・調査、特に非行傾向の強い暴走族少年等の立ち直り支援、いわゆる福祉犯の捜査等である。

もっぱら少年警察活動に従事しているものではないが、軽微な少年事件の捜査・調査、街頭補導について中心的な役割を果たしているのは、交番・駐在所に勤務する地域警察官である（全国に、交番は6,362カ所、駐在所は7,196カ所設置されている。）。熱心な地域警察官の中には、管轄地域において問題を抱える少年の実態を把握し、関係者と協力してその立ち直りに尽力している者もいる。

2 少年補導職員

警察には、警察官の身分を有しない一般職員と呼ばれる職員も多数勤務している。これらの職員の中には、採用段階から特別の試験を受け、又は採用後に専門的な教育訓練を受けて専門的な業務に就く者も少なくない。少年補導職員もそのような一般職員の一職種であり、全国の都道府県警察に約1,000人存在する（後述する少年相

談職員を含む）。少年補導職員は、少年警察部門担当の警察官と同じく、警察本部の少年課、少年課に設置された少年サポートセンター、警察署の少年担当係等のいわゆる少年警察部門で勤務している。少年補導職員の多くは少年警察活動の経験が長く、又は少年警察部門任用時に専門の教育を受けており、臨床心理士の資格を有する者も全国に約100人存在する。警察庁では、臨床心理士資格を有する少年補導職員のための専門性の高い教育訓練コースも設けている。

少年補導職員の主な業務は、街頭補導、少年相談活動、触法少年・ぐ犯少年の事件の調査等である（もっぱら少年相談活動に従事している職員を、少年相談職員と呼ぶ場合もある）。

少年補導職員については、これまで国家公安委員会規則である「少年警察活動規則」において言及されていたに過ぎなかったが、今後国会審議が予想される少年法改正案が成立した場合には、初めて法律上の位置付けが与えられることとなる。

第2 少年警察活動

一般の方々は、警察と言えば犯罪捜査を行う機関、少年警察活動であれば少年犯罪の捜査機関という印象が強いであろう。しかし、警察の任務等を定める警察法の第2条は、犯罪捜査等のみならず「個人の生命、身体及び財産の保護」も警察の責務であるとしている。少年警察活動は、犯罪捜査も含むが、少年の「非行防止」と「保護」を両輪とした活動なのである。少年警察活動規則（以下「規則」という。）第1条は、少年警察活動を「少年の非行の防止及び保護を通じて少年の健全な育成を図るための活動」と位置付けている。

その結果、少年警察活動は、少年問題の専門家も含め警察部外の方々が予想するよりはるかに多岐にわたる活動を含むこととなっている。以下、規則の規定に則して、少年警察活動の概要を説明していくこととしたい。（1・2）

1 少年警察活動の基本

規則第3条は、少年警察活動の基本として、①健全育成の精神、②少年の特性の理解、③処遇の個別化、④秘密の保持、⑤国際的動向への配慮を掲げ、少年警察活動に携わる職員に対してその趣旨の徹底を図っている。

2 一般的活動

規則は、一般的活動として、次の五種類の活動を掲げている。

ア 街頭補導

規則第7条は、街頭補導について、道路その他の公共の場所、駅その他の多数の客の来集する施設又は風俗営業の営業所その他の少年の非行が行われやすい場所において、少年法上の非行少年のみならず不良行為少年（非行少年には該当しないが、飲酒、喫煙、深夜はいかいその他自己又は他人の徳性を害する行為をしている少年）を発見し、必要に応じその場で、非行少年に対しては少年法若しくは児童福祉法に基づく措置を、不良行為少年に対しては注意、助言若しくは指導その他の補導を行い、被害少年については助言等必要な支援を、要保護少年については児童福祉法上の適切な措置のために必要な措置をとる活動をいうものとしている。もっとも、非行少年や要保護少年については、その後直ちに少年法又は児童福祉法上の措置に移行することとなることから、街頭補導という場合には、通常は不良行為少年に対する街頭における注意、指導、助言等を指すことが多い。平成17年中に警察が街頭補導を行った不良行為少年の補導人員は、136万7,351人で、前年比3.6%減であった。

街頭補導が行われた場合には、その後における適切な監護に資するため、保護者に対する連絡が行われる（規則第13条）。近年では、街頭補導の事実のみをもって不当に厳しい処分が行われないことを協定等によって事前に確認した上で、児童生徒に対する今後の指導に資するため、街頭補導の事実を警察から学校に連絡する「学校警察連絡制度」が広がっている（学校から警察に対して非行防止や立ち直りのための情報が寄せられる場合も多い）。

街頭補導は、施設内ではなく、少年が社会内で活動する現場、非行や不良行為を実行しているその現場において行われる点において、非行臨床に携わる他の専門家の活動と顕著に異なるものである。非行や不良行為を実行しているその現場において行われるがゆえに、必然的に、街頭補導においては、受容的な支援よりも問題行動の意義（本人自身に対する悪影響、家族の心配、周囲の人々への迷惑）に対する厳しい直面化を目的とした注意に重点が置かれる。後述するように、街頭補導を契機として継続的な立ち直り支援に移行できればいいのであるが、警察の相談体制の限界もあり、多くの場合はそこまではできていない。しかし、大多数の少年は、警察職員から注意を受ければ、その後の非行や不良行為を思いとどまるはずであり、少年が自ら立ち直っていくまでの「時間かせぎ」としてある程度の効果はあると考えられる。

イ 少年相談

警察における少年相談は、少年法や児童福祉法上の手続が進められる前段階や、法的手続の対象となっていない不良行為少年に対して、少年自ら又は保護者に促されて任意に警察機関を訪問するによって開始される相談活動である。

規則第8条は、少年又は保護者その他の関係者から少年相談を受けたときは、懇切を旨として、当該事案の内容に応じ、指導又は助言、関係機関への引継ぎその他適切な処置を行うものとしている（第1項）。また、非行の防止を図るために必要と認められる場合には、保護者の同意を得た上で、家庭、学校、交友その他の環境について相当の改善が認められるまでの間、本人に対する助言又は指導その他の補導を継続的に実施するものとしている（第2項。いわゆる継続補導）。

少年相談、中でも継続補導は、高い専門性を必要とすることから、原則として専門性の高い職員が配置された少年サポートセンターにおいて行うべきものとされている（第3項）。少年相談活動の拠点となる少年サポートセンターは、全国に190カ所設置されている。少年サポートセンターの多くには、専用の相談室が設置されており、心理鑑定に必要な資料等を揃え、カウンセリングについて専門の知識・技能を有する職員が相談に当たっている。中には、少年が立ち寄りやすいように、大規模商業施設や教育・福祉の総合施設など警察施設外に置かれているセンターもある。その意味で、少年サポートセンターは、非行臨床に特化したカウンセリング機関の一つということができよう。（3・4）来訪動機に関する統計はないが、警察の強い指導力に期待した、非行性の進んだ少年の保護者、性的な逸脱行動を繰り返している女子児童など、警察機関としての特性を来訪理由とする場合だけでなく、他の少年相談機関と代替的な機関の一つとして来訪する者も少なくないようである。

ウ 少年の規範意識の向上等に資する活動

少年の規範意識を向上させる活動は、基本的には家庭や学校が行うべきものであるが、警察が独自の専門性を発揮することによって効果的に行うことができる場合や、家庭や学校ではもはや手に負えない状況になっている少年に対して社会参加活動等を促すような場合には、警察が一定の貢献をすることができるときもある。

規則第9条は、広く少年の参加を得て行うボランティア活動等の社会奉仕体験活動、柔道、剣道等のスポーツ活動その他の少年の規範意識の向上又は社会の一員としての意識の涵養に資するための体験活動について、関係機関との適切な役割分担の下、警察業務の専門性を生かして効果的に実施するものと規定している。

警察では、従前より、警察署道場において少年柔道・剣道教室を開催してきたが、近年、地域によっては、暴走族少年等の立ち直りや規範意識の向上に資するため、落書き消し、ゴミ拾い、便所掃除等の環境美化活動を中心とした社会奉仕体験活動や、サッカー教室、音楽教室、パソコン教室等の活動を展開しているところである。

(5・6) また、全国的な規模で学校と連携した非行防止教室を開催している。

エ 情報発信活動

規則第10条は、少年の健全な育成に関する国民の理解を深めるため、少年の非行及び犯罪被害の実態並びに少年警察活動の状況に関する情報を積極的に発信するものとしている。

オ 有害環境の影響の排除に係る都道府県知事への連絡等

規則第11条は、警察は、有害図書等の有害環境を発見した場合には関係機関に連絡するとともに、要請がある場合には、地域における民間公益活動等に対して支援、協力をを行うべき旨定めている。

3 少年の非行の防止のための活動

ア 非行少年についての活動

非行少年については、少年法上の手続をとるために必要な取調べ等の捜査・調査が行われるとともに、少年の立ち直りのために時期を失すことなく指導・助言等が必要な場合には適切な措置がとられることとなる（規則第12条）。

非行少年に係る捜査・調査の適正確保と少年の特性に鑑みた配意事項については、規則制定と同時に定められた通達「少年警察活動推進上の留意事項について」において詳細な規定を置いている。

平成17年中の刑法犯少年の検挙人員は12万3,715人、刑法に触れる行為をした触法少年は2万519人、ぐ犯少年は1,508人であった。

少年事件の捜査・調査は、必ずしも懲罰を科すためだけのために行われているものではない。迅速な捜査・調査は、非行少年をいち早く少年司法の手続にのせる機能を果たしている。捜査・調査のこのような機能を意識した取締りを、警察では「健全育成型捜査」と呼ぶことがある。

なお、警察官による取調べの心理臨床的な効果について付言しておきたい。我々警察官は、経験則上、警察官による取調べには、少年の立ち直りに資する一種の心理臨床的な効果があると確信している。優秀な警察官は、取調べ室という空間の中で、比較的短時間のうちに、しかも厳しい雰囲気においても、人格的な信頼関係を構築する技能を持っており、そのような信頼関係の下で、被疑少年に対し心から反省し、人生をやり直すよう説得している。その結果として真実を供述するよう促す活動が取調べの本質であり、心理臨床の用語を用いれば、直面化に重点を置いた特殊な面接活動であると言うことができるのではなかろうか＊5

余談であるが、近時裁判員制度の導入に伴い取調べ状況をビデオテープ等に記録する「取調べの可視化」を推進すべきとの議論があり、警察はこれに強く反対している。心理臨床の専門家の方々であれば、面接室にビデオカメラを置いた場合、本来対立的な関係にある警察官と非行少年の間で人格的な信頼関係を成り立たせることがいかに難しいか、ご理解いただけるのではなかろうか。

イ 不良行為少年についての活動

不良行為少年に対する補導については、一部に警察の権力作用のネットワiddningではないかという誤解があるが、その本質は、早期発見・早期措置によって非行を未然に防止し、健全育成を図ろうとする行政活動である。

むしろ問題なのは、非行性が進んだ、又は保護者の監護能力に問題のある不良行為少年に対して十分な措置が

採り得るかということである。平成16年に警視庁が行った調査によれば、同年6月現在、警視庁が不良行為少年として過去に補導を行ったことがある少年9万9,175人のうち、5回以上補導された経験のある少年はその11.2%に当たる1万1,156人に達していた。不良行為を行っていて実際に警察に補導される確率があまり高くないであろうことを考えると、5回以上も補導されているということは、日頃から相当すさんだ生活を送っている可能性が高いものと推測される。

このように放置すれば非行に至ってしまう可能性が高い少年の立ち直りについては、二つの問題がある。一つは、このような少年は警察職員の注意にすら耳を貸さないことがあるが、現に進行している進度の進んだ不良行為を止めさせる法令上の根拠がないことである。第二に、警察の人的資源の制約もあり、現状では不良行為少年を継続補導する仕組みは必ずしも整備されておらず、現場での注意と保護者への連絡で終わっている場合が大半である。これらの問題に対しては、一部の府県において、補導のための条例を制定したり、繰り返し補導されている少年に継続補導を行う試みが行われており、今後の展開に期待したい。

4 少年の保護のための活動

冒頭にも述べたとおり、警察は専ら犯罪の捜査を行う機関ではなく、国民の保護も重要な任務としている。少年警察活動においても、少年非行の捜査・調査だけでなく、被害少年等の保護は重要な活動として位置付けられている。

規則は、少年の保護について、一般犯罪の被害少年の保護、福祉犯の被害少年の保護、一般の要保護少年の保護及び児童虐待を受けている児童の保護について、その活動の基準を述べている（第14条乃至第17条）。これら被害少年等に対しては、警察において必要なカウンセリング等を行うとともに、児童相談所、学校等の関係機関と緊密な連携をとるべきこととされている。

なお、本稿では主題としなかったが、犯罪被害者の精神的支援も、今後、「司法臨床」の重要な要素となるものと考えられる。警察では、被害少年に限らず、大人も含めた犯罪被害者支援活動を早くから積極的に展開しており、犯罪被害者カウンセリングの専門家の採用・養成、警察官に対する犯罪被害者支援に関する教育訓練、犯罪被害者に対して専門的カウンセリングを行う犯罪被害者支援団体の支援等を行っていることを付言しておきたい。（8）

第3 「非行臨床」全体の中での少年警察活動の意義

以上述べてきたところからも分かるとおり、少年警察活動は、非行臨床全体の中で特有の位置にある。

第一に、少年警察活動は、少年司法の入り口の役割も果たしているが、それ以前に、非行防止のための行政活動であるということである。典型的には街頭補導や社会奉仕体験活動の促進に見られるように、学校等とも連携して、非行少年になってしまう前の段階で少年を立ち直らせようとすることが、少年警察活動の重要な機能の一つである。その意味で、少年警察活動は、いわゆる第一次予防から第三次予防まで非行防止の全体に関わるものである。

第二に、少年警察活動は、取調室・面接室という警察職員と少年だけの空間においてのみ行われるものではなく、少年から犯罪被害や迷惑を被った者もともに生活している地域社会の中で、社会正義の実現、地域住民の保護と一般少年の健全育成を達成しつつ、非行少年や不良行為少年の立ち直りも求めなければならない。非行少年の立ち直りのためには周囲の少年たちとの関係を修復することが重要であるが、これら周囲の少年たちの健全育

成にとっては、非行性の進んだ少年の集団は重大な危険因子である。地域社会では、非行少年の立ち直りと一般的の少年の健全育成の両立という難しい問題の解決が求められる。

第三に、少年警察活動は、非行少年や不良行為少年の健全育成にとって不可欠な「叱り」の機能の重要な部分を担うものである。ご案内のとおり、少年の健全育成のためには、存在論的安心を提供するような深い「愛情」と、自分ではできない自己抑制を支援するとともに、自らの問題点に直面させる「叱り」の両方が不可欠なはずである。（9）しかし、心理臨床の技法に基づいて行われる児童福祉や司法臨床においては、（少年に対する法的権限は警察より相当強いのであるが、）「叱り」の機能を発揮することは通常は難しいであろう。少年警察活動は、非行臨床全体の中で「叱り」の機能を提供する重要な主体の一つである。

おわりに—「司法臨床」を超えて「地域臨床」へ—

多くの実務家や有識者が述べているように、現代の少年非行の特質は、一部の特異な少年が自己をコントロールできずに犯すというよりも、心の問題を抱えた非常に多くの少年の一定割合が、一人で悩んで、あるいは集団心理の中で暴発して犯すという点にあるようである。（10～14）不良行為少年や不登校児童の数の多さが、このことを裏付けている。もしそうであるならば、現代の少年問題は、一部の特異な少年の処遇を主に想定し、人的資源も限られている少年司法の仕組みのみでは解決することができないかも知れない。

そのような状況の中で、少年の健全育成の理想である「早期発見・早期措置」を実現しようとするのであれば、少年司法の世界にも「地域臨床」（コミュニティ・アプローチ）の考え方を導入する必要があるのでなかろうか。（15）すなわち、心理臨床の専門家の指導の下で、地域社会の関係機関やボランティアの活力を動員する仕組みを構築するのである。（16～18）北海道警察本部の少年補導職員の発案で始まった、地域の関係機関やボランティアを総動員しようという「少年サポートチーム」は、まさに非行臨床への「地域臨床」の導入として開始された（19）。今では全国で年間1,000件程度結成されるまでになった「少年サポートチーム」の今後のさらなる発展を期待したい。

〔引用・参考文献〕

- (1) 荒木二郎監修「逐条解説 少年警察活動規則」立花書房 2003
- (2) 警察庁「平成十八年版警察白書」国立印刷局 近刊予定
- (3) 井口由美子「非行初期段階での治療的援助」生島浩、村松勲編「非行臨床の実践」金剛出版 1998
- (4) 神奈川非行問題研究会編著「￥3の代償—出会いに潜む危険性—」立花書房 2003
- (5) 竹花 豊「子どもたちを救おう」幻冬社 2005
- (6) 小林寿一「我が国の地域社会における非行統制機能について」犯罪社会学研究 28号 2003
- (7) 渡辺昭一編「捜査心理学」北大路書房 2004
- (8) 警察庁犯罪被害者対策室監修「新版 警察の犯罪被害者対策」立花書房 2004
- (9) 上知安昭、西山和孝「「叱る」生徒指導」学事出版 2003
- (10) 河合幹雄、廣井亮一、生島 浩他「座談会／現代非行を読み解く」現代のエスプリ 461号 2005
- (11) 河上亮一「学校崩壊」草思社 1999
- (12) 水谷 修「夜回り先生の卒業証書」日本評論社 2004
- (13) 生島 浩「悩みを抱えられない少年たち」日本評論社 1999

- (14) 土井隆義「<非行少年>の消滅」信山社 2003
- (15) 山本和郎「コミュニティ心理学」東京大学出版会 1986
- (16) 渥美東洋「少年非行の管理システム managerial system」警察学論集 58巻 10—12号 2005
- (17) 澤登俊雄「少年法入門（第三版）」第四章 有斐閣 2005
- (18) 四方 光「少年の「心の破れ窓」—現行少年法制に不足する保護—」法学新報 112巻五・六号 九・十号、113巻一・二号
- (19) 龍島秀広、梶 裕二「非行における臨床心理的地域援助」臨床心理学二巻二号 2002

平成18年度警察政策研究センターの活動概要一覧

平成18（2006）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、首都大学東京都市環境学部（東京都立大学法学部）、法政大学法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 19日 フォーラム「反社会的勢力（総会屋・暴力団等）問題と企業の安全を考える」（講師：米田壮氏（警察庁組織犯罪対策部長）、金子正志氏（弁護士 日本弁護士連合会 民事介入暴力対策委員会副委員長）を開催（会場：グランドアーク半蔵門）。
- 5月24～31日 主任教授がトルコのアイバリクで開催された国際警察シンポジウムに出席し、議題である「犯罪対策における地域社会から国際社会までの連携」について、日本における現状等を発表し、世界各国の警察研究者、実務家と意見を交換した。
- 5月27～28日 日本刑法学会第84回大会（会場：立命館大学）に所長、主任教授が出席。
- 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。
- 7月 主任教授が、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）。
- 7月 12日 警察政策フォーラム「サイバー犯罪・サイバーテロ対策の推進に向けて」（基調講演者：アンディ・パーディ氏（米国 國土安全保障省 国家サイバーセキュリティ部部長代行）及びアンドリュー・リブスレー氏（英国 重大組織犯罪対策庁 電子犯罪部次世代技術・事業部門長）を開催（会場：グランドアーク半蔵門）。
- 7月 13日 大阪大学において、上記招聘講師によるフォーラムを開催。
- 8月20～26日 教授が米国のフロリダで開催された第12回国際犯罪被害者学会に出席し、議題の一つである「国境を越える犯罪・技術・テロ・人身売買～「通常」の犯罪は犯罪被害者対策の主要な対象であり続けてよいのか？～」に関し、諸外国における組織犯罪捜査の観点から被害者対策の状況等について関係各国の被害者対策の政策立案者、大学等の研究者、被害者支援者と意見交換を行った。
- 9月 1日 警察政策研究会（多機関連携による少年非行対策）（基調講演者：デドリック・カストバーグ氏（ハワイ大学ヒロ校 政治学部教授）、渥美東洋氏（京都産業大学法科大学院教授）及び井内清満氏（特定非営利活動法人 ユース・サポート・センター友塾塾長、千葉県警察千葉南警察署少年補導員）を開催（会場：三田共用会議所）。
- 9月2～3日 日本犯罪心理学会第44回大会（会場：神戸学院大学）に所長と主任教授が出席。
- 9月3～8日 主任教授がタイのバンコクで開催されたアジア警察学会に出席し議題である「警察資源の科学的配分と警察の効率性の実務的促進策」について、関係各国の警察関係者、実務

家と意見交換を行った。

- 10月 8～9日 日本公法学会第71回総会（会場：明治大学）に所長と主任教授が出席。
- 10月 18日 警察政策研究会「危機管理のための関係機関の連携」を三田共用会議所において開催した。基調講演は、ジョエル・ルベシュ氏（フランス 特命担当知事 元モルビアン県知事）及び山浦耕志氏（内閣官房 危機管理審議官）により行われた。
- 10月 21～22日 日本犯罪社会学会第33回大会（会場：中央大学）に所長と主任教授が出席。
- 10月 25日 警察政策フォーラム「マネー・ローンダリング対策～組織犯罪・国際テロリズムの資金源を断つために～」（基調講演者：デヴィッド・トーマス氏（英国 重大組織犯罪対策庁（SOCA）特定資金情報部長）リズ・アトキンス氏（豪州 取引報告分析センター（AUSTRAC）取締政策部長）、を開催（会場：中央大学駿河台記念館大ホール）。
- 10月 26日 甲南大学において、上記招聘講師によるフォーラムを開催。
- 11月 1～4日 主任教授が米国ロサンゼルスで開催された米国犯罪学会に出席し、犯罪対策の動向や最新の研究成果についてに、関係各国の研究者、実務家と意見交換を行った。
- 11月 9～10日 日本鑑識科学技術学会第12回学術集会（会場：ホテルフロラシオン青山）に所長が出席。
- 11月 25日 第43回日本犯罪学会（会場：大阪市立大学医学部）に主任教授が出席。
- 11月 29日 警察政策フォーラム「警察における国際協力の推進」（基調講演者：ジャン＝クリスチャン・カーディ氏（フランス国家警察 国際技術協力部長）及び河野毅氏（政策研究大学院大学助教授）を開催（会場：政策研究大学院大学想海樓ホール）。
- 11月 30日 大阪大学中之島センターにおいて、上記招聘講師によるフォーラムを開催。
- 12月 15日 社会安全政策論フォーラム「日常生活の安定と安心の確保」を（基調講演者：渥美東洋氏（中央大学名誉教授）対応報告者：田村正博氏（警察大学校 特別捜査幹部研修所長））を開催（会場：中央大学後楽園キャンパス）。

平成19（2007）年

- 1月 19日 懸賞論文「「社会の安全と日本人の倫理」をいかに考えるか」授賞式（会場：グランドアーチ半蔵門）
- 3月 3日 龍谷大学矯正・保護研究センター主催「刑事司法に関する日英シンポジウム」に主任教授が出席。
- 3月 7日 警察政策フォーラム（警察政策研究センター10周年記念）「犯罪予防の法理」「来日外国人 対策を考える」（基調講演者：ライナー・ピッチャス氏（ドイツ シュバイエル行政大学院教授）、マリオン・ケリー氏（米国 ノーフォーク州立大学 子ども福祉促進アカデミー所長）、渥美東洋氏（中央大学名誉教授）を開催。（会場：全国都市会館）。
- 8日 京大会館において、上記招聘講師によるフォーラムを開催。

フランス警察行政法における行政警察と司法警察

—警察官の権限法を題材とした一考察—

在フランス日本国大使館一等書記官

(元警察大学校警察政策研究センター教授)

岡部正勝

1 はじめに

フランス警察行政法においては、伝統的に、行政警察と司法警察を区分し、前者が犯罪予防を目的とし、後者が犯罪捜査を目的とするものとされている。

この二分論の起源はフランス革命期に遡り、刑事手続に関する「革命暦4年ブリュメール3日法典」(1795年)において、「警察は、行政警察と司法警察とに分かれる。行政警察は、各地における公の秩序の日常的な維持を目的とする。主として犯罪の予防を行う。司法警察は、行政警察が発生を防ぐことができなかつた犯罪を探索し、証拠を収集し、犯人を、その処罰が法により任務とされている裁判所に引き渡す」旨規定されたことに始まる¹⁾。その後、治罪法典の制定(1808年)に伴いこの区分は廃止されたが、法理論上両者の区分は維持され、1951年になってコンセイユ・デタの判例により承認されて以後²⁾、判例法上定着していった。

しかしながら、現在のフランスにおいては、この両者を厳密に区分することは困難であるという指摘もなされており、さらに、両者の区別の実益に疑問を呈する説も論じられている³⁾。

一方、我が国においては、戦前行政警察・司法警察という文言が用いられて以降⁴⁾、現在においてもなお、両者を区別する議論も散見されるところ、行政警察・司法警察という概念の母国であるフランスにおける状況を検討することも、我が国の理論と実務にとって何らかの意義があるものと考える次第である⁵⁾。そこで、本稿においては、警察権限法のうち、特に近年、テロ対策の観点から話題になることが多い身分検査、所持品検査および車両検索という場面を捉え、若干の検討を試みることとした。

なお、本稿中意見にわたる部分は私見である。

1) Andre DECOCQ, Jean MONTREUIL, Jacques BUISSON, LE DROIT de la POLICE, Deuxième édition, 1998, Litec (以下『警察法』と略称) 80頁。

2) 1951年5月11日判決(「ボー(Baud)」事件)。飲食店において、身分検査(contrôle d'identité)を受けていたグループのうちの一人が突然店外に逃走したため、これを追跡した警察官が逃走方向に向け発砲し射殺した事例。射殺された者は、前科者で犯罪者グループに属しており、当該グループは警察の捜査対象であった。判決は、捜査対象である犯罪者グループに属する者を捕らえようとする行為は司法警察活動であり、当該活動に起因する損害に関する訴訟は、司法裁判所の管轄であるとした。

3) 司法警察、行政警察の二分論については、岡部正勝=國本惣子「フランス警察行政法ノート(第二回)」警察学論集55巻5号(2002年)においても概要を論じている。

4) 旧行政警察規則(明治8年太政官達第29号)第1条は、「行政警察ノ趣意タル人民ノ凶害ヲ防止シ安寧ヲ保全スルニアリ」と規定し、他方、同第4条は、「行政警察ノ力及ハスシテ法律ニ背クモノアルトキ

ハ其ノ犯人ヲ探索逮捕スルハ司法警察ノ職務トス」と規定していた。なお、この「司法警察」である犯罪捜査については、旧刑事訴訟法において、検察官の任務とされていた（警察制度研究会編『全訂版 警察法解説』（東京法令出版、2004年）55頁、田村正博『四訂版 警察行政法解説』（東京法令出版、2001年）42頁）。

- 5) 我が国の近代警察制度導入のきっかけとなった川路利良の歐州視察に基づく建議書（明治6年）においては、フランスおよびドイツに範をとり、司法警察と行政警察の分離が提言されていることにつき、田村・前掲注（4）53頁。

2 身分検査 (*contrôle d'identité*)

身分検査 (*contrôle d'identité*) は、警察官等が、法に定められた条件の下で、個人に対し、その身分を証明するよう求める行為であり、刑事訴訟法第78-1条以下に規定されている。仏領内のすべての者に対して受忍義務が課せられる（第78-1条第2項）上、検査拒否又は証明不能の場合には、身分確認 (*vérification d'identité*) のための身柄拘束（最長4時間）も認められる（第78-3条）点に特徴がある。

この身分検査は、まず、司法警察上のものと、行政警察上のものに分けられ、行政警察の領域に属する身分検査は、さらに、犯罪予防目的のものと、国境管理目的のものに分けられる。規定上、第78-1条第1項および第2項が犯罪捜査目的の身分検査に関する規定、同条第3項が犯罪予防目的の身分検査に関する規定⁶⁾、同条第4項以下が国境管理目的のための身分検査に関する規定である⁷⁾。他方、検査方法、受忍義務、身柄拘束については、両者の間に規定上の区別はなく、同一の条文が適用されることとなる。

（1）刑事訴訟法上に現れた行政警察・司法警察の区別の困難性

犯罪予防目的の身分検査および国境管理目的の身分検査は、理論上は行政警察に属するものであるが、ここで直ちに疑問となるのは、理論上行政警察作用として分類されているものが、犯罪捜査（司法警察）について定めた刑事訴訟法に規定されているという事実である⁸⁾。さらに、同法の個々の規定にも、行政警察・司法警察両者の厳密な区別を前提としていないと考えられるものが見られる。

例えば、刑事訴訟法は、当該身分検査を行うことのできる法律上の資格として、「司法警察員（O.P.J.）」（および限定的に「司法警察職員（A.P.J.）」の資格を要求しているが（第78-2条第1項）、これらの資格は、犯罪捜査を行うに当たっての刑事訴訟法上の特別の資格であり、行政作用とは理論的には本来無関係なはずである。

また、身分検査関連規定の適用は、「司法当局の統制に服する（soumise au contrôle des autorités judiciaires）」旨規定されているが（第78-1条第2項）、予防目的検査は行政警察の領域に属する、という理論を前提とするならば、その適用に係る諸問題は常に行政権内部の問題であり、最終的には行政裁判所の管轄に属するべきであって、司法権の介入の余地はないといえるのが理論的帰結であろう⁹⁾。

さらに、検査拒否または検査不能の場合の身柄拘束（rétention）について見ると、司法警察上の場合、犯罪捜査目的の警察留置（garde à vue）と法的性格は同一と考えられるところ、第78-4条において、警察留置の拘束期間との調整規定が置かれ、必要な場合には身柄拘束期間は警察留置の期間に算入される旨規定されている。他方、条文上、行政警察上の身柄拘束の場合に、当該規定の適用を排除する措置が採られていない。身柄拘束にまで至る状況であれば、その過程で何らかの犯罪の疑いが生じ、犯罪捜査に移行する可能性は十分にある訳であるが、その場合、厳密に理論的には、身柄拘束のどの時点からが司法警察上の身柄拘束であるかを認定した上で、その部分のみを警察留置に算入する必要があるはずであるが、そのような調整規定は存在していないのである。

これらの点から見て、行政警察と司法警察という理論的区別と、立法の実際との間には、既に混乱が見られるが、立法者は、実際に現場で身分検査を実施する警察官の実態に注目し、実務の効率性と人権保障の兼ね合いをも考慮して、行政警察上の身分検査を、司法警察上のそれと同一条文に規定するという現実的な立法措置を図つたのではないかと思われる。事実、警察実務の実態から見ると、行政警察・司法警察両者の境界は非常にあいまいであり、厳密な区別は困難と考えられるのであるが、以下さらに、法適用上現れた事例を、(2)行政警察の領域から司法警察の領域への接近、(3)司法警察の領域から行政警察の領域への接近、と分けて紹介してみたい。

(2) 法適用上に現れた行政警察・司法警察の区別の困難性－行政警察の領域から司法警察の領域への接近

刑事訴訟法における予防的検査の規定の変遷過程を見ると、まず、1981年2月2日法において、「公序違反特に人の安全および財産の侵害を予防するために」身分検査を行うことができる旨の規定が設けられた。同条文は、1981年に一旦廃止されたが、1983年6月10日法において、「人および財産の安全にただちに脅威となる」場合で、かつ、「脅威があった特定の場所で実施する」という適用場面を制限する書きぶりで再度規定された。しかし、この制限が厳しすぎ、適用が困難であるとの批判を受け、1986年9月3日法において「公序、特に人および財産の侵害を予防」という規定に再度戻り、1993年8月10日法によって、最終的に現行条文となった。1993年の法改正に際しては、「挙動の如何にかかわらず (quel que soit son comportement)」という文言の挿入が争点となり、憲法院の判断によって、「当局側は、検査の理由となった公の秩序侵害の危険を形成する特別な状況 (circonstance particulière) を立証しなければならない」という解釈上の制限が設けられることとなった¹⁰⁾。

この立法過程の変遷に見られるように、身分検査に関しては、「公の秩序侵害の危険を形成する特別な状況」という一般的な制限が課されると解される訳であるが、抽象的な文言としてはともかく、現実の具体例を見てみると、予防的検査と犯罪捜査との境界 (つまり行政警察と司法警察の境界) は、非常に曖昧なものとなっている。例えば、リヨン控訴院1994年4月19日判決に現れた事例では、ひたくりが多発する鉄道駅において、通行人の鞄を長い間執拗に注視していた人物に対する警察官による身分検査につき、これを予防的検査として合法とした。犯罪着手に近接した準備行為と考えられるが、現場の警察官の活動実態としては、犯罪予防と被疑者検挙とを厳密に区別しているとは考えにくい。この点、仏研究者からも、「司法判例を分析すると、警察による予防的検査の理由の中には、しばしば、行政的なものと司法的なものとが混在している」旨の指摘がなされている¹¹⁾。

さらに、最近のテロ対策強化の流れの中でも、行政警察・司法警察の区別の意義を疑問視させるような事情が新たに現れてきている。例えば、仏におけるテロ警戒システムであるヴィジピラトにおいては、テロの警戒度が上がることにより、鉄道駅において、予防目的の身分検査が実施される¹²⁾。「ヴィジピラト」自体は、行政部内の計画 (plan) にとどまるものであり、新たな法的権限を創設するものではないが、他方、予防目的の身分検査を許容する条件につき、行政としての類型的解釈の一つを示していると言える。それは、例えば鉄道駅における身分検査を許容する「赤」の警戒レベルについては、「一つ又は複数の重大なテロ発生の危険が認められた (avere) 場合、その危険を防止するために必要な手段を講じる」ものと説明されている¹³⁾。この場合にいう「危険」とは、言うまでもなく、テロ発生の蓋然性が高い状況を指す訳であるが、現実の警察実務を想定してみると、例えば、「テロ発生の危険が非常に高い状況下、駅というテロの標的になりやすい場所において、荷物を抱えた挙動不審な人物を発見した場合」という状況が考えられよう。その場合、警察官の実施する身分検査行為を、「テロ犯罪の予防」と「現実にテロを実行しようとする人物に対する検査」とに厳密に区分し得るかは疑問であると考えられる。

(3) 法適用上に現れた行政警察・司法警察の区別の困難性－司法警察の領域から行政警察の領域への接近

(2)では、行政警察とされる領域において、司法警察との厳密な区別が難しい状況が現れている例を見たが、

司法警察とされる領域においても、同様の事情が現れている。

司法警察領域に属する身分検査について、刑事訴訟法第 78-2 条第 1 項は、「重罪又は軽罪を犯す準備をしたこと」を「疑うに足る一つ又は複数の理由があるすべての者」に対する身分検査を認めているが、上述のリヨン控訴院の事例などは、当該規定に基づいて司法警察上の身分検査と解することも十分可能であろう。事実、例えば、「夜間の駐車場付近に、複数人が乗車し、一見して特段の理由もなく 30 分以上停車していた車から出てきた人物が、他の車に近づいたところを警察官が身分検査を実施した」という事例において、破棄院は、当該人物の行為を、自動車盗または車上狙いを犯す準備をしたと認定している 14)。車上狙いが多発する地域において、駐車車列に沿って夜間歩いていた人物についても同様の事例がある 15)。この点、仏研究者からも、同条の適用対象に準備行為をも含めて規定したことに関し 16)、「立法者は、予防という観点から、警察官等が権限行使できることを望んだのである」との指摘がなされている 17)。

- 6) 同項は、「公の秩序、特に人又は財産の安全に対する侵害を予防するため」、「すべての者に対し、その挙動の如何にかかわらず」、「身分検査を行うことができる。」旨規定している。
- 7) 国境管理目的関連の規定は、シェンゲン協定発効に備えての改正により設けられた特殊な法制であり、犯罪予防目的という観点からの行政警察を検討する本稿の論点とは異なるので、ここでは論じないこととする。
- 8) 長らく、フランス法においては、行政警察に属する予防的な身分検査について、法律上の明文の規定は存在していなかったが、1981 年 2 月 2 日の法律により、初めて、刑事訴訟法に関連規定が設けられ、その後、一旦規定が廃止されるなどの変遷を経て、現行の規定の仕方になったものである。同条文の立法過程の変遷については、林瑞枝「外国人政策事情—1993 年度フランスにおける移民関係法令の変更とその意義について(3)」時の法令 1471 号(1994 年)が詳しい。以下、本稿における同条文の歴史的変遷については、基本的に同論文の記述に拠っている。
- 9) 本文で後述する憲法院 1993 年 8 月 5 日判決第 93-323 号も、「身分検査・身分確認の理由の合法性、現実性、直接関連性の管理は、特に個人的自由の守護者である司法権にかかっている」旨述べている。
- 10) 憲法院 1993 年 8 月 5 日判決第 93-323 号。
- 11) 前掲注(1)『警察法』553 頁。
- 12) 「ヴィジピラト」自体は従前より存在していたが、2003 年 3 月、現行のシステムに大きく改正された。警戒度を、「深紅」、「赤」、「橙」および「黄」の 4 段階に分け、それぞれの段階に応じて、警戒手段が強化される。細かい内容は非公表であるが、報道および実際の見聞によれば、例えば、「橙」から「赤」に警戒度が上がることにより、鉄道駅において、警察官等が身分検査を実施することが可能になる。
- 13) 一段階レベルの低い「橙」の場合は、「テロ行為の危険が推認された (considéré comme plausible)」という文言を用いており、仏語のニュアンスの相違を訳し分けることは難しいが、「赤」の発動例を見ると、2004 年 3 月のマドリッドにおけるテロ事件の直後および 2005 年 7 月のロンドンにおけるテロ事件の発生直後であり、相当程度テロの危険が切迫していると考えられる状況と見て良いであろう。
- 14) 破棄院刑事部 1986 年 1 月 13 日判決。
- 15) パリ控訴院 1986 年 7 月 9 日判決。
- 16) 刑事訴訟法第 78-2 条第 1 項は、本文で取り上げた準備行為のほか、「犯罪を犯し、又は犯そうとしたこと」、「重罪又は軽罪の検査のために有用な情報を提供できること」、「司法官憲に命じられた検査

査の対象となっていること」を規定している。

17) 前掲注(1)『警察法』545頁。

3 身体捜査(fouilles à corps)、触診(ボディー・チェック)(palpation de sécurité)

および所持品検査(fouilles de bagages)

所持品検査、身体捜査および触診は、上述の身分検査と場面を同じくして問題となり得る領域であり、警察官の実務としては非常に重要であると考えられる。しかし、警察官の行うこれらの権限行使について定めた明文の規定は存在しないため¹⁸⁾、これら行為の法的性質については、専ら解釈により考察する必要がある。

(1) 身体捜査(fouilles à corps)および触診(ボディー・チェック)(palpation de sécurité)

身体捜査については、家宅捜査等と同様、犯罪捜査における強制捜査手段である「捜索(perquisition)」と同視されるものと解されている¹⁹⁾。

他方、触診については、身体捜査とは別概念であり、行政警察の領域に属するものと解されている²⁰⁾。この点について論じた下級審判例によれば、警察官は、捜索と同視される身体捜査のほかにも、「公の秩序の保護と回復のため、行政警察の職務をも遂行する。この予防的な任務は、特に、パトロール、夜間警らにおいて実行され、その過程において、状況分析と身分確認を伴う。この機会に、警察官は、身体捜査を行うことなく、コントロールの対象となる人物を、簡単に(sommairement)触診する(palper)こととなる。これは、時間と場所の状況によって正当化される単純な安全確認手段(simple mesure de sécurité)である。このような触診は、身体捜査と同視することはできないものであり、司法警察上の行為に関する諸規則を考慮する必要はない。」と述べている²¹⁾。

この点、行政警察・司法警察の区分が強く維持されている領域のように見えるが、ここで注意しなければならないのは、フランスにおける犯罪捜査の分類と身体捜査との関係である。刑事訴訟法においては、犯罪捜査は、現行犯捜査、警察独自の予備捜査、予審判事の嘱託による捜査の三類型に分類され、それぞれについて法の認める捜査手法が異なっているが、身体捜査とは、ポケットの中の検査等まで含めた徹底したものを指すところ、強制力の程度が高いため、現行犯捜査および予審判事の嘱託の場合にのみ認められるものと解されている。他方で、警察実務の現場においては、例えば、武器、薬物等の禁制品所持の疑いがあっても、現行犯に至らない状況というものは十分考えられる訳であるが、その場合でも、所持品等に関する必要最小限の確認措置は当然必要になる。そこで、実務上定着していた触診を、とりあえず、行政警察領域という形で判例が追認していったものと考えてよいであろう。

しかし、実際の現場の状況では、犯罪予防目的で開始された触診が、途中から、例えば禁制品所持の疑いの下、犯罪捜査目的となったり、当初から、犯罪予防目的のものと禁制品発見の捜査目的が混在している場合も多いものと思われる。理論的にも、触診が行政警察に限られるという必然性はなく、警察独自の予備捜査の領域においても、犯罪捜査目的の触診があり得ると考えるほうが自然と思われる。そこで、今後の方向としては、行政警察・司法警察の理論上の区別にこだわることなく、犯罪捜査目的と予防目的双方における触診を認め、実力行使の限界等を論じることが妥当であると考えられる。

なお、こうした議論にあたり、いま一つ注意しなければならないのは、現行犯捜査のカテゴリーへの移行が、どのような状況下で認められるか、という点である。警察実務の現場の限界的な状況、つまり、行政警察・司法警察の区分が不明瞭な領域においては、現行犯概念が比較的緩やかであれば、強制力を伴う権限行使が可能となるため、多くの事例が現行犯捜査として処理されることになると考えられるからである(そのことは逆に、行政

警察というカテゴリーを所与の前提として、その法的限界を論じる演繹的手法をあまり意味のないものにするであろう。この点につき、現行犯の認定には、「徵憑(indice)」が必要であると解されているが、この「徵憑(indice)」概念には、物的なものだけでなく、「態度徵憑(indice-attitude)」というものも含まれ、しかもその認定は現実の状況によって異なると解されているところ、実際には、かなり広範に現行犯の成立を認め得るものと考えられる²²⁾。また、仏刑法の判例理論においては、そもそも、犯罪実行行為への着手という概念そのものが主觀主義的傾向を示していることもあり²³⁾、実務的には、現行犯捜査として権限発動している場合が多いのではないかと思われる。そうすると、我が国においていわゆる行政警察領域とされるような場面でも、仏においては犯罪捜査領域と解され、結果として、広範な権限行使が認められているのではないかと思われるのである。

(2) 所持品検査(fouilles de bagages)

身分確認や触診の対象となった者が所持する荷物に対し、その内容物の検査を実施することができるか否かも、警察実務にとっては、重要な論点である。他方、この分野についても、明文の規定が存在しないばかりか、これに的を絞って論じた論考等も、これまで筆者の見聞する限りは見当たらない。

この点、仏警察関係者との議論を通じて筆者が知り得たところでは、(1)の周辺領域として、法的には類似の状況にある。つまり、所有者の意思に反しての強制的な荷物開披を伴うような検査については、犯罪捜査上の「捜索」として、現行犯捜査または予審判事の嘱託によってのみ実行が可能であり、他方、目視による検査、外から触っての検査、所有者の同意に基づく荷物開披については、そのような制限は不要と解されている。なお、これらの各行為(目視による検査、外から触っての検査、所有者の同意に基づく荷物開披)においても、(1)で述べたと同様、行政警察目的と司法警察目的の両方が考えられ、実務においては、両目的が混在していることが多いと思われる。

警察実務という観点から、行政警察と司法警察の限界事例として問題になるのは、例えば、不審な所持品を持っている人物が、警察官に対し、当該所持品の開披を拒否している状況であろう。この場合、目視により、武器、爆発物等の違法物品を認知できれば、直ちに現行犯捜査に移行し得るのは当然であるが、そのような違法物品の所持が一見明らかでないときに、行政警察の領域において、警察官による強制的な開披を認める判例は存在しない。限界的な状況においては、これも(1)で触れたように、現行犯捜査のカテゴリーへの移行が、どの段階で認められるかが問題となろう。つまり、荷物開披を拒否していること自体が、「態度徵憑(indice-attitude)」の一つとして認定され、その他の周辺事情とあいまって、何らかの犯罪を犯しましたは犯そうとしたと疑うに足りる状況に至るということである。この点については、判例や実務実例の集積を待つ必要があるが、今後、テロ警戒の現場等においては、ますます切実な問題となってくるものと考えられる。

18) 他方、9.11 テロ後の治安対策強化の一環として制定された 2001 年 11 月 15 日法(2003 年 3 月 18 日法により改正)においては、法により指定された保安業務に従事する民間職員(民間警備員、空港職員等)であつて官選知事(prefet)によって特別に資格付与された者は、身体に触っての触診および荷物の目視検査を実施することができ、また、所有者の同意の下、荷物の検査を実施することができる旨が規定されている。これは、民間の者に対して権限を付与するため、特に立法措置が図られたものであるが、逆に言えば、警察官等については、ここに規定された内容については、明文の規定を待たずに当然実施し得るものと解されることになる。

19) 破棄院刑事部 1953 年 1 月 22 日判決。

20) 前掲注(1)『警察法』375 頁。

- 21) エクサンプロヴァンス控訴院 1978 年 6 月 28 日判決。
- 22) 前掲注(1)『警察法』347 頁。ここでは、教科書的な設例であるが、ベランダにはしごをかける行為は、昼間であればさほど警察官の注意を惹かないが、深夜であれば別である旨説明されている。
- 23) 実行の着手概念につき、邦語文献としては、『フランス判例百選』(有斐閣、1969 年) 211 頁、G・ステファニほか(澤登俊雄ほか訳)『フランス刑事法(刑法総論)』(成文堂、1981 年) 152 頁等参照。『百選』解説では、例えば、「工場の事務所の金庫を窃取する計画を立てた犯人が、侵入のための道具を携え、夜間トラックで工場附近に至り、中の様子をうかがったり窓格子の堅固さを調べた後に、人がいるので立ち去ったという事案について、破棄院は窃盗罪の未遂を認めている」という例が紹介されている。

4 車両検索 (visite des véhicules)

従来、フランスにおいては、犯罪予防目的の自動車検索を明文で定めた法律は存在しなかった²⁴⁾。この点、1981 年以前の身分検査をめぐる法的状況や、身体検査、触診、所持品検査をめぐる法的状況に類似しているが、9・11 テロ事件後のテロ対策強化の流れの中で、2003 年 3 月 18 日法律第 2003-239 号により、刑事訴訟法に初めて予防目的の車両検索が規定された(第 78-2-4 条)²⁵⁾。当該規定は、既に取り上げた身分検査の章の中に置かれている。

同条文は、個人または財産の安全に対する重大な侵害を予防するため、司法警察職員等が、運転者の同意または検事正の指示に基づき、公道または公に開かれた場所において、走行、停車または駐車している車両に対する検索を実施できる旨規定している。犯罪予防目的(すなわち行政警察領域)の規定が刑事訴訟法に規定されている点、権限行使の資格を司法警察職員(A P J)等に限定している点、司法当局の統制に服するとされている点において、行政警察・司法警察の区別と、立法の実際との間に混乱が見られることは、身分検査に関して既に述べたところとほぼ同様である²⁶⁾。

なお、ここでいう検索(visite)とは、運転席等車室の検索のほか、トランク、ダッシュボードおよびボンネットを開けて中を見ることであり、シートの中に隠匿された物を切り裂いて取り出すなど破壊を伴う行為はできない。それは、犯罪捜査のカテゴリーにおける捜索(perquisition)であれば可能である。また、車室やトランク内に鞄があった場合、それを所有者の同意なくして開披することの可否については、所持品検査の場合と同様の法的状況にあると解されており、例えば銃身が覗いているなどの事情があれば、現行犯捜査として許容される。ただし、予防目的の車両検索は、2003 年以降の新しい制度であるため、実務判例の蓄積はほとんどなく、議論の発展は今後の課題であろう。

- 24) 1977 年、犯罪予防目的で、時刻、場所を問わず、一般的な車両検索を可能とする法律案が提出されたが、憲法院によって違憲とされた(憲法院 1977 年 1 月 12 日判決)。
- 25) 同法においては、本条と同時に、テロ対策を強化する目的で、武器爆発物等の犯罪捜査目的の車両検索(刑訴法第 78-2-2 条が検事正の指示によるもの、同第 78-2-3 条が警察官のイニシアティブによるもの)も同時に規定された。
- 26) 同条文においては、運転者の同意が得られない場合、検事正の指示を受けるまでの間、最大 30 分間、車両を止めて置くことができる旨も規定されている。行政権限の強化であるが、他方、司法官の指示が前提とされており、ここでも立法実務と理論との間に混乱が見られる。

5 おわりに

以上、警察権限法の一部の場面における行政警察・司法警察の二分論をめぐる法的状況を検討してきたが、そこからは、行政警察、司法警察という概念自体から、何らかの法的な制約原理を演繹的に導き出しているのではない、ということが理解される。それぞれの個々の権限行使の場面に応じて、個別法令や判例等において、具体的な権限の付与や限界付けが行われているのである。これは、例えば、テロ対策の法整備等をめぐる今後の我が国議論においても留意しなければならない点である。「行政警察」、「司法警察」という分類を所与の前提とし、それぞれの分類ごとに制約原理がア・ブリオリに異なるというドグマティックな議論は、行政警察、司法警察という概念の母国である仏においても行われていないことを、改めて認識しておかなければならないだろう 27)。

27) 安全を維持するという観点からは、刑事法や行政法といった学問分野の分化にこだわらず、広く社会実態を見極め、適切な制度構築や法制整備を行わなければいけない、という視点について、筆者は、2001年から2004年の間の警察大学校警察政策研究センター在勤中、渥美東洋先生の数多い御薰陶の中から、深く示唆啓蒙を受けるところがあった。本論考も、一実務家の拙いものではあるが、先生の学恩に対し、改めて感謝の意を込めて捧げるものである。