平成19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19年度も、治安問題について、今後の政策の展開に資するための場を設けた。

警察政策フォーラムの実施状況は以下のとおりであり、警察関係者のほか、関係省庁職員、大学教授を始めとする研究者、テーマに関心を持つ民間企業役職員等の幅広い参加を得た。

○　平成19年5月21日(月)、(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、日本弁護士連合会、日本経済新聞社及び(財)社会安全研究財団の後援により、セミナー「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。セミナーの講演は、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委員長)の各氏により行われた。

○　平成19年10月24日(水)、在京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「危機管理とは何かーＧ８サミットを中心としてー」を三田共用会議所において開催した。講演は、ルーク・ルドルフ氏(フランス国家警察装備計画局長)及び金重凱之氏((株)国際危機管理機構　代表取締役社長)により行われた。

○　平成19年12月11日(火)、(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「これからの組織犯罪対策」をグランドアーク半蔵門において開催した。基調講演は、ブルース・オー氏(米国司法省刑事部組織犯罪対策課主任検事)、ブライアン・ナダウ氏(米国連邦捜査局ニューヨーク支局特別捜査官)により行われた。また、パネリストは、緒方健二氏(朝日新聞編集委員)、斎藤仁氏((社)日本経済団体連合会　社会第二本部長)、櫻井敬子氏(学習院大学 法学部教授)、中城重光氏(弁護士)、貴志浩平氏(警察庁組織犯罪対策部暴力団対策課暴力団排除対策官)で、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、12月13日(木)に(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、「これからの組織犯罪対策」と題する警察政策研究会を大阪大学中之島センターにおいて開催した。講演はブルース・オー氏及びブライアン・ナダウ氏により行われた。

○　平成20年1月16日(水)、(財)社会安全研究財団との共催、警察政策学会及び(財)公共政策調査会の後援により、警察政策フォーラム「多機関連携による犯罪予防　少年非行対策を中心として」を全国都市会館において開催した。基調講演は、ロブ・アレン氏(ロンドン大学ロンドンキングスカレッジ収容政策研究国際センター所長)、中野目善則氏(中央大学法科大学院教授)により行われた。また、パネリストは、青山彩子氏(東京都青少年治安対策本部総合対策部青少年課長)、小長井賀與氏(立教大学コミュニティ福祉学部准教授)、高田秋穂氏(天文館中央地区クリーンパトロール隊長)、山口敏氏(警察庁生活安全局少年課長)で、指定討論者は渡辺巧氏(早稲田大学社会安全政策研究所客員教授)であった。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、1月17日(木)に京都産業大学及び(財)社会安全研究財団との共催で、警察政策学会及び(財)公共政策調査会の後援により、「多機関連携による犯罪予防　少年非行対策を中心として」と題する社会安全セミナーをホテルグランヴィア京都において開催した。講演はロブ・アレン氏及び渥美東洋氏(京都産業大学大学院法務研究科教授)により行われた。

○　平成20年3月11日(火)、早稲田大学社会安全政策研究所及び(財)社会安全研究財団との共催、警察政策学会及び(財)公共政策調査会の後援により、警察政策フォーラム「外国人との共生と治安の確保」を虎ノ門パストラルにおいて開催した。基調講演は、アイゴーン・マルカーヒ氏(アイルランド国立ユニバーシティ・カレッジ・ダブリン社会学部学部長)、クリスティーネ・モルゲンシュテルン氏(グライフスヴァルト大学教授)により行われた。また、パネリストは、渡辺巧氏(早稲田大学社会安全政策研究所客員研究員)、宮園司史氏(警察庁組織犯罪対策部国際捜査管理官)、酒光一章氏(内閣官房内閣参事官)、北脇保之氏(東京外国語大学多言語・多文化教育研究センター教授)、太田泰彦氏(日本経済新聞社論説委員)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13日(木)に(財)社会安全研究財団との共催、警察政策学会及び(財)公共政策調査会の後援により、社会安全セミナー「外国人との共生と治安の確保」をホテルグランヴィア大阪において開催した。講演は東京会場と同様にアイゴーン・マルカーヒ氏及びクリスティーネ・モルゲンシュテルン氏により行われた。

○　平成20年3月22日(土)、市民生活の自由と安全研究会及び(財)公共政策調査会との共催、慶応義塾大学法学部の後援により、警察政策フォーラム「自由と安全・理論と実務の架橋」を慶応義塾大学三田キャンパスにおいて開催した。講演は、村田隆氏(警察庁警備局外事情報部国際テロリズム対策課長)、高橋直哉氏(駿河台大学法科大学

院准教授)、大屋雄裕氏(名古屋大学法学部准教授)及び警察政策研究センター所長の田村正博により行われた。また、討論は、上記講演者に加えて大沢秀介氏(慶應義塾大学法学部・法務研究科教授)、小山剛氏(慶應義塾大学法学部・法務研究科教授)及び板橋功氏((財)公共政策調査会第１研究室長)の各氏により行われた。

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、日本公共政策学会、日本犯罪社会学会、日本被害者学会、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と共にテロリズム対策法制等に関して、早稲田大学社会安全政策研究所と共に少年非行・被害防止及び外国人犯罪に関して、警察政策学会犯罪予防法制部会と共に犯罪予防に関して、それぞれ共同研究を行った。

３ 大学・大学院における講義の実施

所長が大阪大学法科大学院と早稲田大学法科大学院において科目を担当した。また、教授は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)及び法政大学法学部において通年での講義を行った。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、複数の大学において、教授等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、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19年4月、アラブ首長国連邦のドバイで開催された国際警察幹部シンポジウムに職員が出席し、議題である「都市化と治安」について、日本における現状等を発表し、世界各国の研究者、実務家と意見交換を行った。

このほか、韓国のソウルで開催されたアジア警察学会、韓国警察大学治安政策研究所主催のシンポジウム、また、米国で開催された米国犯罪学会に職員が出席し、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20年3月、平成18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11号》」を発行した。

また、平成20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、「社会の安全とそれぞれの役割」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

これからの組織犯罪対策

＜警察政策フォーラム＞

これからの組織犯罪対策

警察政策学会・警察政策研究センター

はじめに

警察政策研究センターでは、(財)警察大学校学友会と共催で、平成19年12月11日（火)、東京都千代田区のグランドアーク半蔵門において、警察政策フォーラム「これからの組織犯罪対策」を開催した。

組織犯罪対策が、現代の治安対策の中でも非常に大きなウエイトを占めるものであることには疑いがない。そこで、警察政策研究センターは平成18年秋にマネー・ローンダリング対策に関する警察政策フォーラムを開催したところであり（本誌第60巻第2号参照)、翌年3月には犯罪収益移転防止法が制定、平成19年度中に段階的に施行されるなど、我が国におけるマネロン対策は一層強化されることになった。しかしもちろん、マネロン対策は組織犯罪対策の非常に有効な、しかしその一部に過ぎないのであって、我々は包括的な組織犯罪対策の在り方について不断の検討を重ねなくてはならない。

そこで、今回のフォーラムでは、米国司法省刑事部組織犯罪対策課主任検事のブルース・オー氏と米国連邦捜査局ニューヨーク支局特別捜査官のブライアン・ネイドウ氏を招へいし、米国における組織犯罪の現状やその対策について講演をしていただいた（ブルース・オー氏は、2001年9月11日に開催された警察政策フォーラムでも基調講演をしており、2度目の参加となる。当時の講演は、本誌第6号参照)。また、基調講演に続いて、以下の5名の専門家のパネル発表、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るパネルディスカッションを開催し、会場から寄せられた質問に答えるとともに、今後の我が国の組織犯罪対策の在り方等について議論を展開していただいた。

＜パネリスト＞

警察庁組織犯罪対策部暴力団対策課暴力団排除対策官　貴志浩平氏

(社)日本経済団体連合会　社会部第二本部長　斎藤仁氏

日本弁護士連合会民事介入暴力対策委員会事務局長　中城重光氏

朝日新聞社編集委員　緒方健二氏

学習院大学法学部教授　櫻井敬子氏　　（発表順、いずれも肩書は当時）

今回のフォーラムには、警察関係者、企業関係者等約250名が出席した。また、12月13日（木）には、大阪大学中之島センター（大阪市）において、警察政策研究会と題するオー、ネイドウ両氏の講演会が開催され、関西地区の警察関係者、企業関係者を中心に約120人の参加者が熱心に聴講した。

国際的な組織犯罪との闘い

米国司法省刑事部組織犯罪対策課主任検事
ブルース・オー
＜編集＞前警察政策研究センター教授
黒川浩一

ブルース・オー（Bruce Ohr）

1987年にハーバード大学ロースクールを卒業後、ワシントン首都特別区の連邦高等裁判所の書記官として任官。以後、サンフランシスコ、ニューヨーク等での勤務を経て、1999年から現職。司法省の国際組織犯罪対策プログラムの担当官として米国内外の関係機関との協力を進めており、来日経験も多数。

1　はじめに

ワシントンの司法省刑事部組織犯罪対策課主任検事のブルース・オーです。警察政策研究センター、(財)警察大学校学友会、警察政策学会、(財)公共政策調査会の皆様、お招きいただきましてありがとうございます。先ほど田村所長からお話がありましたように、前回、このフォーラムでお話しさせていただきましたのが、あの2001年9月11日のことでした。その日のことは、非常に悲しい記憶がたくさんありますが、当時の関係者に温かくしていただきましたことを心より感謝申し上げます。また、日本政府、日本の国民の方々も、アメリカに対して、そしてテロとの闘いに対して、それ以来、非常に協力してくださっていることにこの場を借りて感謝申し上げたいと思います。

本日は、国際組織犯罪についてお話をしたいと思いますが、その前に、本日はビジネスマンの方が多数御参加と伺っておりますので、アメリカにおいてマフィアとビジネスセクターがどのような関係にあるのかについて若干お話ししたいと思います（編注1）。

アメリカの経験は日本の事情とは少々違っており、過去何十年かの間に、アメリカのマフィアが企業に浸透しようとした方法には主に3つあります。

まず1つ目の方法は、最もよく知られている方法で1930年代に始まるのですが、アメリカのマフィアは、労働組合をコントロールしようとしました。結果、主要な労働組合4つについて、コントロールに成功するか、成功に近いところまで行きました。具体的には、トラック運転手の組合、建設労働者の組合、ホテル労働者の組合、港湾労働者の組合です。マフィアはこれらの組合のコントロール力を利用して正当なビジネスに対して不当要求をしたのです。例えば、企業に対して、労働組合に通常賃金とは別の追加的な賃金を支払うように強要したりしたのです。また、マフィアは、組合の年金基金や健康保険基金から多額の金を横領しました。しかし、1970年代になり、司法省とFBIがマフィアを組合から追い出すための大きな運動を行い、マフィアによる労働組合のコントロールは相当減退しました。その結果、マフィアが中間で違法収益を上げなくなりましたので、ニューヨークで新しいビルを建設するコストや、ゴミ収集に要するコストが低下するといった現象が起きました。

もうひとつマフィアがアメリカのビジネスに潜入しようとした方法は、株式市場を通じてです。マフィアのメンバーは、比較的小さな証券会社のコントロールを得ることには成功しました。ニューヨーク、フロリダ等の小

さな証券会社をコントロールし、小口銘柄の株の売買により株価操作を行いました。この脅威に対しても、再びFBIと司法省は、マフィアの専門家と株式の専門家を活用して捜査に当たり、問題は軽減されました。

3つ目の方法はサイバー犯罪ですが、これはこのほんの10年程度の間の問題です。サイバー犯罪と言えば、本日の私の主要テーマである国際的な組織犯罪と関連しますので、後ほど言及したいと思います。

2　組織犯罪の情勢

組織犯罪はビッグビジネスです。例えば先月（2007年11月）、イタリアのある経済団体が出した報告書によれば、組織犯罪のシンジケートは、イタリア経済で最大の部門であり、GDPの7%も占めているということです。そして、これはイタリアだけの問題ではなさそうです。地球上の多くの国々、つまり、富める国も貧しい国も、同じような問題に直面していると言えるのではないでしょうか。また、決して新しい問題でもなく、アメリカも、日本も、多くの国が長年にわたり組織犯罪によって苦しめられてきました。

組織犯罪は、陰の経済とも言われています。つまり、違法なモノとサービスが取引され、一般市民が被害者となってしまう。暴力が使われ、恐怖心をあおってビジネスパートナーを脅すといった行為が行われるわけです。それに苦しめられている国々は、多かれ少なかれ法律をつくり、裁判により、警察力によりこれらの脅威に対応してきました。多くの国々は特別な法律執行制度をもって、このような問題に対応しようとしています。こうしたプログラムには勇敢で有能な警察官や検事がかかわっており、その好例は、イタリアの暗殺された判事、ジョヴァンニ・ファルコーネ（Giovanni Falcone）です（編注2)。

最近の報告からも分かるように、我々はこの闘いにまだとても勝利宣言をできる状況にありません。しかし、日本、イタリア、アメリカといった国々は、それぞれこうした犯罪組織に対して顕著な成功を収めてきました。組織犯罪との闘い方が分かっていると言える段階に来たと思います。

しかし、近年組織犯罪は、非常に国際的になってきております。ここ数十年の間にグローバル化が急速に進み、世界中の人々に大きな便益がもたらされたのですが、これに伴い、国境を越える犯罪もまた激増してしまいました。我々はこの問題をどう見ているか、そして、国際組織犯罪への対処の仕方についても申し上げたいと思います。

まず最初にお話ししたい内容は、もう何百年も前から続く犯罪形態ですが、禁制品の密輸、人身売買、偽造品の密輸等に関することです。移民や違法薬物、偽造品を国境を越えて貿易することにより、何百億ドルもの不法収益が毎年生まれています。国連の推計によると、違法薬物の取引だけでも、2005年には、全世界で4,000億ドル（約42兆円）にも相当するということです。また、アムネスティインターナショナルの推定によると、1年間に100億ドル（約1兆500億円）が密入国の手引きをする人たちに支払われているということです。また、偽造品・海賊版などの密輸については、2007年始のOECDの調査によると、世界での貿易額は少なくとも年間2,000億ドル（約21兆円）にも相当するということです。そしてまた、これらの犯罪が単独犯によって行われているのではないことは明らかです。つまりこれらは、国際的な組織犯罪であり、事実、我々は組織犯罪グループが世界中の国々でこのような活動にかかわっていることを知っています。我々がどんなに努力しようと、国境は毎日破られています。また、いくつか数字を申し上げましたが、数字だけでは社会的なコストを全部把握することはできません。つまり、数多くの人生が違法薬物によって破壊されてしまうといった問題もあります。

犯罪者が自分たちの不正な活動の果実を手にするためには、その収益金を隠して正当なものに見せかける必要があります。先ほど、在日米国大使館のFBIアタッシェ、ローレンス・フタ氏のあいさつにもありましたが、密

輸の規模が大きくなったことに伴い、マネー・ローンダリングも世界中で大規模に行われています。数年前のIMFの推定によると、マネー・ローンダリングの額は毎年世界経済の規模の2～5%にも相当しているということです。多くの国々が様々な対策を講じてマネー・ローンダリングの防止に努めてきましたが、この問題はまだまだ解決には至っていません。なぜなら、最近、マネー・ローンダリングの方法が洗練され高度化してきたからです。犯罪者は、新しい手法を取り入れて当局の監視を潜り抜けており、何度も取引が繰り返され、不法な収益が各国を渡っています。取引のたびに名義人が変わり、最終の目的地に着いたときもまだ偽名であったりします。

例えばここ数年、マネー・ローンダリングに関与する者は、アメリカのいくつかの州で会社設立に関する法令が弱いことを悪用し、ペーパーカンパニーを設立するという手法をとっています。ペーパーカンパニーを使ってオフショアのマネーセンターに口座が開設され、何百万ドルもの不法収益があたかもその会社の合法な取引であったように見せかけているのです。銀行側も、これは正当な、合法的なお金だと認識してしまい、コルレス口座（編注3）のお金が流通を始めます。すると、最後には、警察も、元々どこから来た金であるのか把握できなくなってしまいます。また、新たなマネー・ローンダリングの手法が次々と産まれています。そしてもちろん、大規模なマネー・ローンダリングは個人ではなく、犯罪組織によって行われています。捜査当局より一歩先に行くだけの資源を持った大規模な組織が関与しているのです。

もちろん、国境での監視、金融市場での監視を強化することによって、密輸の問題やマネー・ローンダリング活動は阻止できるかも知れませんが、残念なことに、もうひとつの脅威に対しては、こうした方法では対抗できません。もうひとつの脅威とは、サイバースペース、つまりコンピュータ上の電子商取引に関する犯罪です。

1990年代初めに起きたハッカー達によるコンピュータ攻撃は様々な混乱をもたらしましたが、当時のハッキングは、金銭的な目的では行われていませんでした。当時のハッカーは、自分たちの能力を自慢したかっただけなのですが、近年のハッキングの攻撃は、フィッシング詐欺や金融詐欺といった経済犯罪活動につながっています。ハッカーは一般の市民になりすまして銀行口座から金を引き出し、クレジットカードを不正に使用し、商品を売ると見せかけてお金を騙し取って納品しないといったことをするのです。こうしたサイバー犯罪もまた、ビッグビジネスになってしまっています。最近のワシントンポスト紙（編注4）に、インターネットビジネスについての記事がありました。それによると、ロシアのサンクトペテルブルクで、ある犯罪者グループが、児童ポルノ関連の犯罪、迷惑メールの送信、フィッシング詐欺、なりすましなどを行い、銀行口座から1億5,000万ドルも盗んだということです。

サイバー犯罪は、その現象面が注目され、いまのところ組織犯罪という枠組みで取り扱われてはいません。しかし、最近、サイバー空間でも犯罪者の組織化がより進んでいる兆候があります。そして、サイバー空間の組織犯罪者も、伝統的な組織犯罪組織によって指示されて動いていたりもします。我々は様々な国の警察と協力し、この問題の全容を解明しようとしていますが、サイバー犯罪を取り巻く状況もまた非常に深刻であることが分かってきています。国際的な組織犯罪者と同じように、サイバー空間の犯罪者は自分たちが住んでいる国ではない、他国の人たちをターゲットにして活動していますから、法執行機関は彼らを捕まえることが難しくなります。

国際的な犯罪グループが関与して数十億ドル規模の不正ビジネスに手を染めており、その犯行手口はますます複雑になっていますが、組織犯罪について、我々がまず覚えておかなければいけないのは、組織犯罪の典型的な手口は暴力による脅しであるということです。犯罪組織は、暴力によって自分たちのやり方を押し付け、トラブルに介入し、自分たちの不法なビジネスを守ろうとします。たとえばアメリカの最近のケースですが、シカゴのマフィアによる「ファミリー・シークレット事件」で、非常に恐ろしい殺人や恐喝、その他の暴力行為が明らかになりました。また、イタリアのロベルト・サヴィアーノ（Roberto Saviano）は、組織犯罪グループ・カモッ

ラ（Camorra）が、ナポリでどんな活動をしていたかということを本に書いています（編注5)。それによると、車のフロントガラスが血まみれになっていて、中ではナポリの夫婦が殺害されていたのですが、それは、息子がカモッラから逃げようとしたからだそうです。これは非常に強いメッセージを一般市民に投げつけています。つまり、どこにいても安全ではない、必ず見つけ出してやる、だから言うこと聞けというメッセージです。このような暴力に見舞われた社会は破綻してしまいます。普通の暮らしができなくなってしまいます。

2つ目に、犯罪組織は自分たちの活動を守るために賄賂を贈ろうとします。たとえばパトロールをしている警察官から政府高官まで、役人に賄賂を贈って自分たちの犯罪を隠蔽しようとします。アメリカでもそうですし、世界中のマスコミも、様々な地域でこうした汚職が行われていることについて報道を行っています。賄賂を贈ることによって、組織犯罪グループは大きな安心感を覚えるわけですが、犯罪者にとって、役人や警察官に賄賂を贈ることによって捜査を中断させることが最も安心感を醸成するものであるのは、当然ではないでしょうか。しかし、このような賄賂に負けてしまうと、社会全体が大きなダメージを受けてしまいます。汚職は市民の政府への信頼を損なうだけでなく、最終的には民主的な政治機構の存続問題にもなってしまいます。組織犯罪によって政府が事実上機能しなくなってしまう事例は世界中で見つけることができます。こうした国は癌細胞と同じようなものであり、犯罪者が癌細胞を増殖させようとして、健康な地域であっても、いつの間にか細胞が増殖して病気になってしまうということが起きてしまいます。

組織犯罪の影響は、単に麻薬の密売や売春宿、賭博場といった場面だけではありません。犯罪組織は、一回設立されると、様々な手段を講じて、自分たちの犯罪コネクションを隠そう、正当なビジネスをやっているように見せかけようと試みます。つまり、有能な弁護士や会計士、ロビイストを採用し、自分たちのイメージアップを図り、利益の上がる市場に参入できるようにしようとするわけです。こうしたスマートな代理人たちは、自分のクライアントは誤解されているだけで、真っ当なビジネスをやっているのだ、事業のライバルが嘘をついているだけで、本当は立派な目的でしっかりとした仕事をしているのだ、といった主張します。しかし、ひとたび犯罪者により組織が確立されてしまうと、結局彼らは不法な手段を用いるのです。つまり、暴力、詐欺、賄賂を使って自分たちの影響力を高めようとするわけです。我々は市民の安全を守る責任があるわけですから、近視眼的になって、このようなウソにだまされてはならないのです。

以上が、近年台頭する国際組織犯罪の情勢であり、安全と福祉に対して増大する脅威であります。

3　組織犯罪との闘い

これまでは、組織犯罪の特質・特徴についてお話をしてきましたが、それでは、我々は、どのようにして組織犯罪と闘うべきでしょうか。後半はそのことについて論じたいと思います。

まず、組織犯罪が有する国際的な性質は、彼らの力の源そのものであることに気付かなくてはなりません。犯罪グループは、以前のように1カ国で1つの法執行機関の目を逃れて犯罪計画を立て、実行しているわけではありません。できる限り犯罪を国際化させており、また、そうした組織こそが生き残れるようになっています。ある国の犯罪者は、別の2つ目、3つ目の国のウェブサイトを使って4つ目の国の被害者をだまし、収益を5つ目、6つ目の国に移動させて、最終的に自分の手元に戻すということをやっています。こうした動きは、世界中の法執行機関の任務を複雑化させます。

このようななか、当局はどのようにすれば複数の管轄圏から必要な証拠を収集することができ、ましてや、最終的な犯罪の黒幕を見つけ出し、責任を問うことができるのでしょうか。米国も例外ではありませんが、多くの

国の法執行機関は、明らかに目に見える問題だけに取り組もうとする誘惑に駆られがちです。簡単に手が届く犯罪者だけを逮捕し、軽微な犯罪だけを訴追し、外国人の場合はその国から退去強制すればよい、といった具合です。こうした対応が過去において十分なものだったかどうかは分かりませんが、少なくとも今では完全に不十分な対応と言えるでしょう。国際的な組織犯罪グループは、その組織を構成する個人の誰よりも強力な存在なのであり、下層部にいる構成員などは使い捨てられる存在でしかありません。

必要なのは、法執行当局による献身的で長期的な対応です。具体的には、第1に、こうした事件を扱う専門の部署を設置する必要があります。単に組織の下層部の個人や1つの事件だけを追うための組織ではなく、こうした犯罪集団の解体には時間がかかることを認識して、専門部署にはそれに足りるだけの十分な資源を配分し、目的に向かって追及することを可能にしなくてはなりません。もちろん、途中で組織犯罪対策という任務を放棄してはなりません。取締りが緩んだすきに、組織は復活し、巻き返しを図ってくるからです。また、任務が拡大し、優先順位がシフトしていくような時代のなかでは、当局は難しい決断を下さなくてはなりません。というのも、こうした専門チームは当然、検挙件数が少ないわけですから、他部門よりも統計的な意味での功績は小さいわけです。また、一般に、非常に高い能力と豊富な経験を有する人材は他部門でも活躍できますから、見た目にはより生産的な任務のほうに配属される可能性が高いとも言えます。しかし、そうしてしまうと、忍耐力のある犯罪グループの思いのままになってしまい、総合的な組織犯罪対策は、結局失敗に終わってしまうでしょう。

2つ目に、任務を遂行するためには適切な手段が必要です。と言うのは簡単ですが、問題は何が適切な手段か、ということでしょう。これは個別の情勢にもよりますが、いくつかの点は明らかです。まず、企業の無数の活動を追跡し、その中から犯罪者集団を的確に捉えるためには、様々な情報源から集めたデータを比較分析する必要があり、そのためには、集約化された情報基盤が不可欠です。もちろん、こうした情報基盤を確立することそのものが非常に困難であり、また、それに必要な優秀な人材を確保し、十分な資源を担保し、重要な情報のすべてにアクセスすることができるような状況をつくることは非常に困難です。というのも、ときとして人は、自分の持っている情報を他者と共有することを躊躇するからです。もちろん、何らかの情報センターを設立するだけで目的を果たしたと思ってはなりません。それは手段に過ぎず、肝心なことは、情報を収集するだけではなく、収集、集約した情報を分析して、捜査活動に役立てることです。

捜査官にとってもうひとつ重要なのは、高度な捜査手法の導入です。旧来の捜査手法だけでは、組織犯罪内の秘密の階層に浸透するには不十分です。情報提供者、電子的な監視、おとり捜査、証人としての組織のメンバーの活用、司法取引等はすべて物議をかもしていますし、それには理由があります。しかし、議論はあるにせよ、こうした手法がなければ、捜査はいずれ行き詰ってしまい、犯罪組織内でも最も低いランクの者しか逮捕することができないでしょう。もし、警察・検察官といった法執行機関がこうした高度な捜査手法を活用するうえで、濫用を防ぐために監督されることを許容するならば、また、一般市民側もこうした手法を使わなくてはならないほど組織犯罪の脅威が大きいことをしっかりと理解するならば、こうした手法は積極的に活用されるべきでしょう。

もちろん、こうした手法による結果は最終的には法廷で公開されることになります。弁護人、被告人も、有罪・無罪が決まる前に、こうした手法について尋問あるいは批判する権利があります。ですが、こうした手続を経ることにより、民主的な社会は、アグレッシブな捜査手法というものが決して市民の自由を奪うものではないこと、そして組織犯罪に対する闘いが計り知れないほど強化されることを保証できるのです。

最後に申しあげるものは、厳密には捜査手法ではありませんが、捜査方法に大きな影響を与えるものです。組織犯罪集団の犯罪活動を取り締まることができる十分な範囲をもつ刑事法の存在、についてです。たとえばTOC

条約（国際的な組織犯罪の防止に関する国連条約：UN Convention Against Transnational Organized Crime）は、署名国に犯罪の共謀又は犯罪組織への参加のいずれかを処罰する法律の制定を求めており、多くの国では組織犯罪への参加を犯罪化しています。米国では、RICO（Racketeer Influence and Corrupt Organizations）法という法律があります。これは、組織が実行する犯罪行為の全範囲を一括して訴追することを可能にするものです。こうした法律を通じて、米国では捜査官は犯罪組織がその姿を現す証拠を収集する目的で任務を遂行することができます。つまり、1件又は緊密に関連するいくつかの犯罪を証明するためだけではなく、組織の存在そのものを証明することが可能になるわけです。しかし、犯罪組織は自分たちの組織をなるべく細かく分断し、全体像を把握されることを困難にしようとします。従って、捜査側は、その反対のことをしなくてはなりません。つまり、組織の断片情報をひとつひとつ収集することが必要です。

もちろん、私が先ほど申し上げた捜査の専門部署の必要性、高度な捜査手法の必要性は、当然、1つの捜査管轄圏での取組みに活用するのでは不十分です。つまり、急激な拡大を続ける国際的な組織犯罪に対処するためには、国境を越える形で法執行機関同士も協力していかなくてはなりません。成功するための3つ目の秘訣は、国際協力の拡大です。具体的には、いくつかのレベルで機能しなくてはなりません。まず、異なる国の法執行機関は、いままで以上に犯罪活動に関する情報を共有する用意がなくてはなりません。もちろん、こうした目的においては、期待される情報の機密保持の問題は大きな障壁となります。たしかに、誰がその情報にアクセスできるかをコントロールできないようなところに自分達のデリケートな情報を任せるのは、非常に困難であることは理解できます。そういう懸念がある場合、部分的な解決策にしかなりませんが、関連事件にかかわる国々の捜査官を集めた小規模なグループにおいてのみ情報を共有する、といったことが可能性としてあるのではないでしょうか。工夫をして、ほかにももっと包括的な仕組みが考えられるかもしれません。2つ目に、証拠と証人に関する現在の仕組みを改善しなくてはなりません。この数十年間、この分野の専門家の多大な努力によって進歩は遂げているものの、相変わらず、海外の証人・証拠を入手するのは時間のかかるプロセスであり、捜査期間を何カ月も何年も延長させてしまいます。1件の捜査に数カ月かかるとすれば、犯罪者たちはさらにその先を行き、自らの足跡を消し、捜査をかく乱させていきます。こうしたことが、何よりも国際的な犯罪を魅力的にさせている要素ではないかと思います。膨大な証拠を国外から収集する必要性を考えただけで捜査官や検察官が前進することを躊躇してしまう、といった状況を私は何度も見て来ました。捜査共助のプロセスはとにかく迅速化させる必要があります。もちろん、私のなかに抜本的な解決策があるわけではありません。新たに法律を成立させる、あるいは国家間で新しい協定や条約の交渉を行うといった案以外には、特に新たな考えはありませんが、先ほど申し上げたとおり、同じ組織犯罪と闘う諸外国の捜査官を集めた小規模のグループが緊密な連携をとることができれば、通常の捜査共助の手続よりも迅速に情報共有ができるのではないでしょうか。こうした国際協力を推進していくためには、複数国の法執行機関が緊密に連携をとるだけではなく、法律面でもしっかりと連携させていく必要もあります。これは単に1人の証人、1つの銀行記録、1つの捜査やオペレーションに限る協力、ということではなく、すべての機関が参画し共有する、選択的な計画に盛り込まなくてはなりません。

また、これも忘れてはならないことですが、検挙そのものが各段階の目的となってはなりません。もちろん検挙も重要なことですが、目の前の検挙だけを目的として近視眼的になるのではなく、組織犯罪に対処するという全体の大きな計画の次の段階に遂行するための手段として、検挙を捉える必要があります。当局のこうした継続的で着実な努力が最後まで維持されることこそが、大きな意味での成功の秘訣です。

たしかに、国際的な共同・合同捜査活動では、様々な課題に直面することになります。一定期間で担当者が異動してしまうこともそうですし、互いのとり得る捜査手法が異なるといったこともそうです。しかし、逆に考え

れば、共同態勢を敷くことによって、予期しないメリットを享受することも可能です。たとえば、ある国の捜査部門は通信傍受の専門家、ある国はおとり捜査が得意、別のある国はマネー・ローンダリングの捜査に精通している、といったことがあります。また、自国の法律が不十分であれば、他国のより積極的な法律を活用することも可能かもしれません。犯罪組織は、国境により分けられた捜査側の管轄の弱みに乗じようとしますが、逆に私たちは協力することによって、こうした弱みを強みに変えていくことも可能でしょう。

4　おわりに

私は現実主義者です。国際協力の進展や、我々が国際的な組織犯罪に対抗するため構築すべきより大きな枠組みといった私が本日申し上げた解決策の多くは、決して簡単に実現できるものではないことは私にも分かります。しかし、いまこそ、その第一歩を踏み出すことが必要ですし、踏み出すことができます。我々はまず、国際的な組織犯罪の増加という目の前にある問題を直視し、それが我々の社会にとっての長期的な脅威であることを認識し、これを見て見ぬ振りをしたり、ほかの誰かが解決してくれると考えたりする態度を捨てなくてはなりません。問題の存在そのものを認めることができれば、次にどのように対処すべきかを考えることができます。この時点で、私が先ほど述べた道筋を一歩一歩進み始めることができるでしょう。このような重要な分野で職をもつ検事として、また、日本をはじめとする諸外国の同僚の偉大な能力、献身・善意を直接この目で見る機会に恵まれた者として、こうしたことを期待してやみません。御静聴ありがとうございました。

＊編注

1）米国のマフィアとビジネスセクターの関係については、12月13日の大阪大学中之島センターにおける講演の模様を掲載した。

2）ジョヴァンニ・ファルコーネは、地道な捜査の末「パレルモ大裁判」と呼ばれる1986年の裁判でマフィア300人以上を有罪に追い込んだが、1992年5月23日、シチリア島でマフィアにより暗殺された。後日パオロ・ボルセリーノ判事も暗殺され、二人の名は、シチリアにファルコーネ・ボルセリーノ空港として名を残す。著書は「沈黙の掟　マフィアに爆殺された判事の「遺書」」（文藝春秋社）

3）外国為替取引のための口座（コルレス＝Correspondent＜通信員、取引先＞）

4）2007年10月13日

5）原題「Gomorrah」、本フォーラム終了後に邦訳「死都ゴモラ　世界の裏側を支配する暗黒帝国」（河出書房新社）が出版された。

組織犯罪の現状とFBIの対策

米国連邦捜査局ニューヨーク支局特別捜査官
ブライアン・ネイドウ

＜編集＞警察政策研究センター教授
黒川浩一

ブライアン・ネイドウ（Brian Nadeau）

西ニューイングランド大学で刑事政策に関する修士号を取得。故郷のメーン州で大学の講師や警察官として勤務した後、1997年にFBIに入局。ニューヨーク支局での勤務中には、9.11テロ事件の捜査に従事。FBI本部で重要窃盗犯捜査部門の責任者として勤務した後、2007年9月から2度目のニューヨーク支局勤務。アジア組織犯罪担当。

1　組織犯罪の定義と種別

はじめに、警察政策研究センターに対し、今回話をする機会をいただきましたことを感謝申し上げます。紹介がありましたように、私はFBIニューヨーク支局の人間です。

1990年代のニューヨーク市における殺人数は年間2,100人ほどでしたが、現在では350人程度にまで減少しました。この数字だけでも、ニューヨーク全体でFBIをはじめとする犯罪取締りの関係者が犯罪削減のために努力をしてきた成果が出ていることがお分かりいただけると思います。これは、組織犯罪対策を強化してきたことの現れでもあります。

では、具体的にどのようなプログラムを行ったのでしょうか。本日は、そのプログラムの紹介をいたします。その前にまず、FBIのミッション（使命）ですが、組織犯罪に対するミッションは、組織犯罪を特定し、かく乱し、崩壊させることです。

我々は組織犯罪を「組織的構造を持ち、恐怖と腐敗を基とし、欲望により動機付けられた自己継続的な犯罪の企み」と定義しています。世界中で犯罪組織により多くの違法活動が行われています。人の密輸、人身売買、強要、マネー・ローンダリング、高利貸し、詐欺、賭博等が具体的に挙げられるかと思います。時代により主要なものは変わると言えますが、現在では人身売買が非常に大きな問題となっています。中には、お金を払ってでも、あるいは自ら売春をするためにアメリカに入国しようとする人がたくさんいます。アメリカでの人身売買はほとんどが犯罪組織と関係しておりますし、FBIでは現在重点的にこの問題に対処しています。マネー・ローンダリングについては先ほどオー氏が話したとおりですが、過去数年、マネー・ローンダリング対策の法律は強化され、対策も成功してきました。しかし、若干古いデータですが、1995年には、世界中で5,000億ドル（約52兆円）が薬物犯罪者により洗浄されているとも言われています。薬物犯罪でのマネー・ローンダリングに限っても、このような金額です。FBIの中には新しくマネー・ローンダリング専用のユニットもつくられ、犯罪組織を特定し、金融取引を追跡し、取締りを徹底し、犯罪収益を没収するなどしております。

強要、恐喝、高利貸しといった犯罪も、とても危険な分野です。と言いますのも、時にはこれらの活動に関与している人間は、暴力を振るうからです。また、賭博も犯罪組織と密接に関連する分野です。賭博はアメリカではほとんどの場所で違法ですが、大きな利益を生むビジネスですから、犯罪組織は賭博にかかわろうとします。

背景にはもちろん、一般の人々がギャンブルのできる場所を探しているという需要があります。

クレジットカード、インターネット等に関する犯罪も重要な分野です。インターネット犯罪は国際的な問題であり、ネットを活用して組織犯罪活動を行うことが一般的になってきました。ある国である犯罪を実行したと思ったら、今度はすぐに別の国で敢行したりしますので、私たち捜査側にとってこうした活動を追跡するのは大変手間がかかります。FBIでは、ここ数年間、サイバー犯罪も重要分野と位置付け、これを専門に扱うユニットをいくつか設置しました。また、国内の他の法執行機関や他国のカウンターパートと共同で捜査を行い、サイバー犯罪の摘発に成功してきました。

ほかにも犯罪組織による違法行為は様々あります。薬物売買は常に組織犯罪のなかで大きなウエイトを占めています。もちろんFBIには薬物犯罪専用のユニットがありますし、FBI以外にも専門機関があります。他にも武器の密輸、たばこの密輸、自動車盗とその不正輸出など日本の皆さんでも思い浮かぶ組織犯罪活動がいろいろあると思います。

2　米国内で暗躍する犯罪組織

(1)　La Cosa Nostra

次に、米国の伝統的な犯罪組織を見てみます。はじめに紹介するのは、伝統的なLa Cosa Nostra（LCN）です（編注1)。アメリカには現在、実質的な活動を行っている5つのマフィアの「家族（ファミリー)」があります。Gambino, Bonanno, Genovese, Colombo, Lucheseの5つです。1960年代～90年代にはもっと活動的でしたが、FBI捜査官が全国にわたってすばらしい仕事をして、これらの組織の摘発をしてきました。今日では、依然大都市ではいくらか活動が見受けられるとは言え、LCNのファミリーがアメリカで違法活動をするのは非常に困難になっています。LCNについては、幸運なことに、1963年にLCNのメンバーであったジョー・バラッチ（Joe Valachi）が協力者に転向して、FBIや議会で証言したお陰でLCNのファミリーの中で何が起きているのかが分かりました。これがきっかけとなり、他の多くのLCNのメンバーもFBIや大陪審に対して、アメリカにおけるLCNの活動について証言をするに至りました。自分の目の前に部下や身内がいてはなかなか証言はしづらいのですが、彼は、初期に証言をした人間の1人です。このような証言者、協力者がいるからこそ、捜査官は組織の中に入っていって組織自体を摘発することも可能となるのです。

マフィアは、建設業、輸送業、金融業、不動産業等一般の正当な産業に介入、進出、侵入しています。また、自動販売機、レストラン、ストリップ等では縄張りを作り、収益を上げます。金銭面はもちろん、こうした活動は暴力的な行為、ときには殺人まで伴いますから、FBIは、こうしたマフィアファミリーの違法行為を強力に取り締まっています。現在も捜査を行っていますので、ニュースに注目していてください（編注2)。

(2)　イタリアの犯罪組織

LCNもそうだと言えますが、イタリアに本拠を置く犯罪組織がアメリカで活動していることもよく知られています。出身地域により幾つかに分類できますが、シチリア・マフィアが最も有名でしょう。彼らの多くは実際には、アメリカ国外に居住しており、新興の国内の勢力等と手を結んでビジネスをしています。彼らは、マネロンのために海外のリゾート・カジノを経営していたり、米国内の銀行やカジノから金を騙し取ったりしており、また、伝統的な犯罪組織として、他の犯罪組織のいわばコンサルタント活動さえ行っています。我々の懸命の取締りにもかかわらず、彼らは依然、活動を展開しており、また、彼らのトップ層の一部はシチリア島にもアメリカにも住んでいませんから、FBIの海外アタッシェを通じるなどして複数の国が連携して彼らを特定していかねば

なりません。

(3)　アジア系犯罪組織

私がこれまでのキャリアで個人的にも最も関係してきたのは、アジア系犯罪組織です。アジア系犯罪組織は特にニューヨーク、サンフランシスコ、ヒューストン、ホノルルといった大都市にその構成員が多く居住し、活動していますが、組織そのものは緩やかなものとなっています。彼らは、組織の利益のために働こうというのではなく、主に自ら自身のために金を稼ぐことを考えています。アジア系の犯罪組織の中で、アメリカで最も強力なものは、中国の犯罪組織（秘密結社）です。繰り返しますが、犯罪組織といっても、比較的緩やかなネットワークです。米国内で大規模に活動しており、後ほど紹介しますが、ベトナム等他のアジア系犯罪組織とも結びつき、違法行為を行っています。

日本の暴力団・ヤクザは世界的に見ても大きな犯罪組織と言え、アメリカにおいても一定のプレゼンスがあり、セックス産業、エンターテインメント産業、不動産業等に関連して不法活動を展開しています。実際には、日本からインターネットを経由するなどして、アメリカ国内に居住する犯罪者と手を組んで事業に介入しています。

ベトナム人もアメリカには多く居住しており、同様にベトナム系の犯罪組織も存在します。住居侵入強盗、強要、エクスタシーやマリファナの密輸等が主要な犯罪です。

もうひとつのアジアの犯罪グループはコリア系です。コリア系の組織犯罪は、アメリカでは新しい問題であり、この5年ぐらいの間にプレゼンスが急速に高まってきました。売春に関与したり、通貨偽造、クレジットカード詐欺、人身売買等も行ったりしています。日本におけるコリア系の組織犯罪と比べると、アメリカでの問題はそれほどでもないかもしれませんが、増加傾向にあるのは確かです。また、これはベトナム人にも言えることですが、彼らの侵入強盗などのターゲットは同じ国の出身者であることが多く、様々な理由から被害者側も警察に通報しようとしない場合があります。しかし、犯人や被害者がどの国の人間であれ、犯罪が米国内で起こる限り、我々は責任をもって捜査します。

(4)　ユーラシア系犯罪組織

ユーラシアの犯罪組織にもFBIは対処しています。彼らの行っている犯罪は、他の伝統的な犯罪組織と同じようなものであり、武器や薬物の密輸、人身売買、委託殺人、高利貸し、サイバー犯罪、なりすまし、マネロン、自動車盗、売春等が挙げられます。国際的な犯罪組織との対決には捜査側も国際的な連携が必要であるという話がありましたが、ユーラシアの組織犯罪について具体例を挙げますと、我々は、2000年4月にハンガリー国家警察とパートナーシップを結び、タスクフォースを立ち上げました。我々FBIのハンガリーにいる捜査官と、ハンガリーの国家警察職員とが連携し、米国と関連を有する犯罪組織に関する情報を収集し、ターゲットを特定してその組織を崩壊させようというプロジェクトです。このプロジェクトはもう7年続いていますが、FBIと国際的なパートナーとの成功例のひとつであり、こうした例を今後も増やしていきたいと思っています。

(5)　アルバニアの犯罪組織

アルバニアには非常に興味深い犯罪組織があり、アメリカでも台頭してきています。ニューヨークでもかなり大きなアルバニア系犯罪組織の活動が見受けられますが、共産主義の崩壊により、彼らは国境を越えて活動するようになりました。ときには盗難武器を用い、あるいはイタリアの犯罪組織と連携するなどして活動しています。普通、犯罪者集団は一定の地域で活動し、自分たちの縄張り以外のところには入っていかないものですが、アルバニア系の特徴は、そうした他の組織犯罪とは違い、どこでも入っていこうとするのです。したがって、当然、アルバニア系の犯罪組織と他の組織犯罪との間に対立抗争が起きます。こうした動きは、FBIから見ても異例のものであり、注目に値しました。そこでFBIでは、アルバニア系犯罪組織だけを担当する専門チームを立ち上げ、

抗争が起きる前にメンバーを逮捕しようとしています。

3　FBIの組織犯罪対策

犯罪組織は、利潤を追求するために国境を越えます。マネロンをし、身分を偽って出入国するために偽造パスポートを用い、ヒトやモノを密輸し、ときには通貨偽造に手を出します。そして、国際化による最も重要なポイントは、情報へのアクセスが飛躍的に増えるということです。犯罪組織同士が、特にインターネットを通じることにより、情報を共有し、新たな犯罪を敢行しようとします。サイバー空間の話をオー氏がおっしゃいましたが、こうした動きを把握していくのは捜査側にとっては非常に困難なことです。だからこそ我々は、お互いに協力をすることによって、国際的な犯罪組織の結びつきを特定してそれらの組織を粉砕していかなければいけません。

ここからは、FBIの組織犯罪捜査理論（ETI：Enterprise Theory of Investigation）と呼ばれるものについて御説明します。FBIが組織犯罪を捜査していくに当たっては、まず、犯罪組織全体を特定します。過去であれば、法執行機関は単にある特定の個人、あるいは複数の犯罪者をターゲットにしたわけですが、もはやそうではありません。人の繋がり、つまり組織全体を狙っていくのです。個人と、その周りにいる人たち、その人と関係を持っている人たち、遠くの人であっても何らかの関係がある人、会話の相手、コミュニケーションをする人、その全てが捜査の対象です。全体を俯瞰して、組織を特定し、そのメンバーを逮捕して組織を壊滅させるという流れです。

また、個人を特定するだけではなくて、組織やその構成員の資産も特定しなくてはなりません。犯罪にとってお金というのは非常に重要ものであり、FBIは司法省と協力することなどによって、犯罪者を逮捕するだけではなく、その資産の没収まで行います。以前であれば、犯罪者が刑務所から出てきたときには、どこかにお金を隠していてそれを取り戻すことができたわけですが、今ではそうはなりません。犯罪収益の没収というのは、犯罪、組織犯罪と闘う上では非常にパワフルな手段です。ヒトとカネ、我々は同時にこの2つのアプローチをとるわけです。

次に特筆すべき捜査手法として、いくつか挙げたいと思います。1つ目は情報提供者です。法廷で最も証拠能力が高いのは、陪審員や判事に対して、自分が構成員だったときに何をやっていたかということを情報提供者に説明してもらうことです。また、道路の通行記録、物理的・電子的な監視の結果、電話の通話記録といったものも重要です。被告自らが話をしている記録というのは、法廷の中で何よりも強い証拠になります。また、おとり捜査の手法も用います。これらは議会から我々に与えられたツールですが、非常に有用です。

オー氏からRICO（Racketeer Influence and Corrupt Organizations）法の話もありましたが、これも議会が我々の捜査活動を助けるために制定した法律であります。RICO法を使うことにより、我々は組織に関与したすべての個人を捜査することができますし、何年もさかのぼって捜査することもできます。RICO法による訴追の具体的な事例は後ほど御紹介したいと思いますが、量刑にも厳しいものがあります。例えば、通常であれば4年の禁錮刑である犯罪が、組織犯罪でRICO法での処罰対象ということになると最大で20年の禁錮刑になりますから、いかに強力なものかお分かりでしょう。これにより、RICO法が施行されて以来、犯罪組織の構成員を逮捕した場合、彼は自発的に当局に協力しようとします。20年間もの禁錮刑に処せられるよりは、自白をして捜査に協力して罪を軽くしたいと考えるのです。

科学的な捜査については、5年ほど前にバージニア州にFBIの研究所が作られました。もちろん、我々とともに捜査をする地元の法執行機関にも使ってもらっています。研究所には記録解析課がありますが、これは犯罪者に

資産を徹底的に追及し没収するための解析を専門とする部署です。また、DNAの分析も行っています。DNAは犯人を追跡するときに非常に有益です。10年前、20年前は、DNAが捜査に果たす役割は大きくありませんでしたが、いまや、DNA型鑑定は極めて重要な捜査手法になっています。これも具体的な事例を後に示したいと思います。

4　組織犯罪を検挙した3つの事例

次に3つの組織犯罪事例をお話しさせていただきたいと思います。全てニューヨークにおけるケースです。

(1)　トロイの木馬ケース

1つ目は「トロイの木馬」(Trojan Horses) という事件です。これは初めてRICO法を使ってアルバニア系犯罪組織を訴追したケースです。このファミリーはニューヨークで活動していました。先ほど説明しましたが、彼らはやはり他の犯罪組織、具体的には、Gambinoの縄張りに侵入していたのですが、何が起きたかというと、Gambinoの構成員がGambinoとの関係を断ち、アルバニア系の組織に参画し一緒になって犯罪活動をするようになったのです。アルバニア系の人たちは、他国の犯罪者集団に合流することがあり、それにより、組織が非常に強力になる場合が多いのですが、このケースで何をしたかというと、他の組織の縄張り、ブロンコス地域で賭博行為をし始めたのです。さらに、クイーンズ地区でも賭博をします。当然元々のGambinoの犯罪家族が活動していたわけですから、対立抗争が起きます。誘拐、殺人未遂等様々な事件が起きてしまいました。

このケースでは、我々の捜査は実に3年に及びました。組織全体を特定し壊滅させようとすると、それくらいの時間が必要です。まず我々は、内部の人間の協力が必要だったため、組織の中で一番弱い人を探し出し、住居侵入強盗の罪で逮捕し、司法取引により彼の協力を取り付けました。そのほか、様々な記録の解析、おとり捜査など徹底した捜査を行い、証拠を収集しました。結果、まず2005年7月、27件の事案について6人を逮捕しました。賭博、誘拐未遂、殺人未遂等で全員が27件で有罪になりました。また、2006年1月にさらに6人を逮捕し、不当要求、賭博、恐喝、殺人等今度は42件で全員に平均35年の禁錮刑が下されました。

トロイの木馬はすばらしい成功を収めたケースで、組織全体を壊滅させることができ、構成員には厳しい量刑を下せたので、犯罪の抑止効果も生み出しました。

(2)　ジョー・マッシーノのケース

次のケースは、ジョー・マッシーノ (Joe Massino) その他のケースです。ジョー・マッシーノは、アンタッチャブルのトップといわれたBonannoファミリーのボスです。正式にトップであったのは10年間ですが、実質的には20年間もボスでした。義理の弟が緩衝材となることなどにより、彼は見事に捜査の手をかわし続けていました。周辺の人間を逮捕することができても、やはり組織全体を叩くためにトップを捕まえなければなりません。

通常の捜査ではなかなか本人にたどりつくことができなかったので、我々は別のアプローチをとりました。このケースでは、周辺者の財務捜査をし、財産に関する犯罪を見つけ、彼に捜査協力を要請しました。彼は、組織全体の情報、様々な関係者の名前を提供してくれました。さらに、おとり捜査や電話の記録の解析などにより十分な情報を収集し、まず組織の幹部2名、また、兵隊を何人か捕まえることができました。更に彼らに捜査協力をさせ、マッシーノ本人の情報が提供されるに至ったのです。

その結果、マッシーノやカナダのゴッドファーザーとも言われていたヴィト・リズット (Vito Rizzutto) は、他の共謀者とともに2段階目の捜査で逮捕されました。検察は、殺人、放火、誘拐等28件の罪をRICO法で訴追、マッシーノは終身刑に処せられました。

このケースでも、やはり忍耐強く捜査すること、連邦・地方レベルで検察などと緊密に協力をすることが非常

に重要な要素となりました。

(3)　フランク・マーのケース

最後に御紹介するフランク・マー（Frank Ma）と呼ばれていたスイ・ミン・マー（Sui Min Ma）は、1990年代～2002年までアメリカで活動をしていましたが、アジアの犯罪組織のなかでは非常にパワフルな人間であり、中国の14Kという組織のメンバーで、麻薬取引、マネー・ローンダリング、自動車窃盗等様々な違法活動に手を染めていました。

このマーの組織内で対立があり、ハリー・ファング（Harry Huang）がマーと意見が対立したのですが、マーはファングをカリフォルニアに送り、仲間の1人が埋葬されている墓地に行って、弔意を表するように命じました。しかし、実はマーはファングの暗殺を狙っており、ファングは、1993年4月に公園内で殺されてしまいました。このときFBIは、マーがどんな活動をしているのか、つまり、自動車盗や麻薬の密売をやっているのは知っていたのですが、殺人、しかも、自分の仲間さえも殺すということを知ったわけです。

また、その翌年のことですが、マーには麻薬密売に関してカナダのトロントのグループとのもめ事がありました。カナダの人間が金を返さなかったのでマーが怒り、人を送ってどこにいるかを特定し、殺害しようとしたのです。ところが、残念なことに、送り込んだ人間が失敗し、中華レストランで働いていた無辜の2人を間違って殺してしまったのです。カナダでも大きく報道された事件ですが、最終的には、「金メダル暗殺者」アー・ワー（Ah Wah）と呼ばれていたホア・ダク・ギューエン（Hoa Duc Nguyen）が犯人と特定されました。ワーはベトナム人で、FBIが探していることを知って中国に逃亡していましたが、2003年5月、我々は情報提供者から彼の隠れ場所の情報を得ました。2003年7月、FBIは北京にいるアタッシェを通じて現地公安当局と協力し、ワーを逮捕することができました。実際私は同僚と中国に行き、彼をアメリカに連れ戻したのです。アメリカが中国から身柄引渡しを受けたのはこれが初めてですが、忍耐強い協力によって成功を収められた事例です。

マーが使っている暗殺者がもう1人いました。情報提供者の証言などから、その者もトロントでの殺人事件に関与していたのが濃厚だったのですが、当初は明確な証拠がありませんでした。しかし、DNAが彼と殺人事件をリンクさせてくれました。我々は本人に任意聴取をし、彼は否定しましたが、その場で飲んだ清涼飲料水の缶に残されたDNA型と現場に遺留されていた野球帽に残されたDNA型が一致して、彼の事件への関与が特定できたのです。

こうした事例を振り返ってみて、また、オー氏のお話を聞いていても痛感することは、国内、また、国際協力の重要性です。FBIといえども、単独では組織犯罪問題を解決できません。今までFBIが問題を解決できたのは、地元の警察や検察、そして世界中の関係機関と協力をしたからです。それにより、時間をかけて忍耐強く問題に取り組むことにより、組織の構成員や犯罪組織そのものを特定することができ、構成員を逮捕し、組織自体を粉砕して解体してきたのです。FBIは日本の警察とも非常によい関係を築いてきました。本日は御紹介できませんでしたが、日米間の国境を越えた協力関係により、我々は多くの成功を収めて来ましたし、これからもそうなると思っています。本日はありがとうございました。

＊編注

1）‘Cosa Nostra’とは、イタリア語で「我々のこと」、すなわちマフィアを指す言葉である。

2）講演者の予告どおり、平成20年2月7日以降、FBIはイタリアの捜査当局などとの協力により、‘Old Bridge’オペレーションによってニューヨークのGambinoファミリーの62人やシチリア島在住のメンバー等を逮捕して

いる。

暴力団等反社会的勢力の企業・証券市場を対象とした資金獲得活動の活発化とこれへの対策

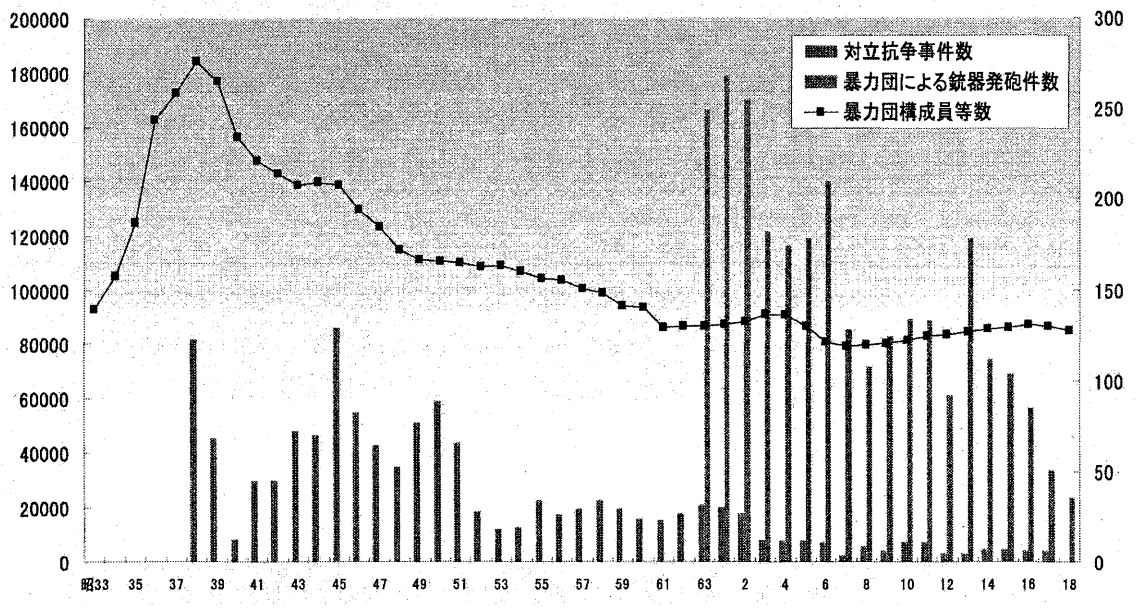
警察庁刑事局組織犯罪対策部暴力団対策課
暴力団対策排除官
貴志浩平

1　暴力団情勢

警察庁の暴力団排除対策官の貴志でございます。先ほどネイドウ特別捜査官のお話のなかで、経済界・産業に対する犯罪組織の介入というものがございましたが、日本におきましても暴力団等がその活動を不透明化させながら、企業や証券市場をターゲットとして、巨額の資金獲得を図っている動きが現在強まっています。これに対して警察と各産業界や関係省庁などが連携し、対策を講じているところですので、本日、私からは、その一端をご紹介したいと思います。

最初に暴力団をめぐる情勢につきまして簡単に触れさせていただきます。**図**は、対立抗争事件、暴力団による銃器発砲事件、それから暴力団の構成員等の数を各年で見たものです。昭和63年より前は銃器発砲事件の統計がありませんのでグラフはございませんが、もちろん、それ以前にはなかったというわけではありません。これを見ていただくと分かりますとおり、平成4年に暴力団対策法が施行されたのですが、その前後から対立抗争事件や暴力団による銃器発砲件数は一貫して減少傾向にあります。これは暴力団対策法の施行の効果もありますし、銃刀法が逐次改正されて罰則が強化されてきたこと、あるいは暴力団の組長について、ボディガードが拳銃を所持していた事件で共犯として組長も検挙するといったことを警察で行いましたので、そのようなことによって抗

図



争が抑止されてきたわけです。さらに、平成16年に、「藤武訴訟最高裁判決」がありました。これは対立抗争の

ときに警戒中の警察官が間違われて撃たれ、殺害された事件の遺族の方が、当時の山口組五代目組長・渡辺芳則を相手取って起こした損害賠償請求訴訟の判決です。平成16年最高裁判決があり、訴えが認められ、配下の組員が起こした事件についてトップの賠償責任が認められるという画期的なものでした。

このような様々な動きのなかで、暴力団の表面上の活動が抑制されているように見える状況です。ただ、本年（平成19年）に入り、対立抗争事件はすでに3件発生しています。特に九州における道仁会と九州誠道会は、元々は同一の組織が分裂したものですが、この対立抗争事件で合計6人の死者が出るという抗争の激化が起きています。そのほか銃器発砲事件も、本年4月には長崎市長が選挙運動期間中に山口組幹部に撃たれて亡くなるという事件がありました。このように本年は抗争、銃撃事件が多発しており、暴力団の凶暴性、暴力というものには、実際、いささかの変化もないという状況がうかがわれます。また、暴力団の構成員数は、この間、一貫して8万人前後を維持しています。つまりそのことは、それだけの規模の組織を支える資金力が依然として彼らにあることを示しています。

2　暴力団の資金獲得活動の具体例

暴力団の最近の資金源で非常に大きなものが、企業や証券市場をターゲットにしたものです。最近警察において検挙した代表的な事件をいくつか御紹介します。一つ目は、東京都発注の水道工事に関し、東証一部上場の建設会社が談合の取り仕切り役をしていましたが、その談合の取り仕切りに従わない企業が出てきたということで、住吉会傘下組織の幹部と一緒になってその企業を脅迫したという競売入札妨害の事件です。まさに公共工事の談合組織というものが、暴力団の資金源、生息環境になっていることを示した事件だと思います。談合関係では、これ以外にも、広島に共政会という暴力団がありますが、ここも広島県内の解体工事の談合組織を取り仕切って多額の資金を得ていたということで、恐喝で検挙されています。

二つ目は、コンピュータシステム会社にかかる民事再生法違反です。事件自体は、民事再生手続に入った会社の役員が、自分が経営する他の企業から不要な業務管理システムを高価で導入したという詐欺再生事件ですが、このコンピュータシステム会社はすでに乗っ取り屋によって乗っ取られており、その乗っ取り屋が企業を食い物にしたというのが実態です。この乗っ取り屋は、この企業のみならず出版社、IT企業等の様々な企業を乗っ取って傘下に入れ、それぞれ食い物にするというのを手口にしていたグループです。

三つ目の事件は、パチンコ関連情報提供会社に関するものです。この会社は、パチンコの攻略情報を出版していましたが、その実態は、企業の株を買い占めて仮想売買等を行うことにより相場操縦をすることで資金を得ていました。そればかりではなく、買い占めた株の発行会社に対して、買い占めた株式を背景に様々な脅しであるとか、誘惑であるとか、そういうかたちで取り入って、これを食い物にするということを手口にしていました。

二つ目、三つ目の事件については、暴力団の構成員は直接検挙されていませんが、暴力団と関係を継続している元組員、暴力団が関係する企業、暴力団と人脈を有する人間がこれらの事件を敢行しています。暴力団はそれらの背後にあって、資金や暴力を提供することによって、その活動を支えていると見られます。

最後に紹介するのは、事件としては古いもので、大手ミシン会社に対する仕手集団による恐喝事件であります。株主代表訴訟において、平成18年4月、最高裁が恐喝の被害者である同ミシン会社の経営陣に対し、その経営責任を認めたものです。内容は、たとえ脅迫を受けたにせよ、それに唯々諾々と従って不正な資金提供をするということでは責任は免れない。しっかり法令に従った適切な対応、例えば警察への届出等をするべきであるということで経営者の責任を認めた判決であり、今後の経営者の責任のあり方に非常に大きな一石を投じた判決です。

3　反社会的勢力と闘うための取組み

このような状況を受け、警察としても様々な団体と協力しながら、企業から反社会的勢力を排除するための施策を進めております。警察庁では、平成18年10月に全国3,000社を対象として、反社会的勢力との関係遮断に関するアンケートを実施しました。これによると、反社会的勢力との関係遮断の必要性はすべての企業が認めていますが、実際、それを行動指針等に明記しているのは約6割にとどまっています。理由としては、当たり前のことなので書いていない、という回答が多かったのですが、そういう面で企業の側の対応あるいは意識にまだまだ不十分な点があるということです。

そこで今年（平成19年）6月、政府の関係閣僚会議において、「企業が反社会的勢力による被害を防止するための指針」を策定しています。その内容は、企業は企業防衛の観点、社会的責任の観点、そして治安対策の観点から、反社会的勢力を排除する対応をとるべきであるということで、組織としての対応、警察等の外部機関との連携、取引を含めた一切の関係遮断、有事における民事と刑事の法的対応、裏取引や資金提供の禁止等を定めたものです。

その中でも最も重要なものとして捉えられているのは、企業における組織的対応であります。経営トップが暴力団（反社会的勢力）を排除する基本方針をしっかりと宣言し、かつ、それに対応する専属の部署を設置して対応する。また、最近の暴力団等の不透明化に対応するために、業界それぞれがそのような反社会的勢力の情報を集約したデータベースを構築して対応していく。そして、外部専門機関と連携するとともに、契約時には暴力団を排除する条項を導入する。このようなことが内容となっております。

次に証券取引について御説明します。先ほど具体的な事件を挙げましたが、暴力団等の証券市場への侵食の状況がみられますので、証券市場からも暴力団を排除しようということで、平成18年11月に証券業界、警察、金融庁等が共同で、証券保安連絡会という組織を立ち上げ、現在、証券市場から暴力団を排除するための仕組みについて検討を進めているところです。その内容は、上場からの排除、証券会社等の金融商品取引業者からの排除、顧客からの排除、証券版「不当要求情報管理機関」の設立、というものです。

「上場からの排除」は、文字どおり、暴力団が関係するような企業が証券市場に上場されるのを排除するということで、各証券取引所と警察等関係機関が連携して取り組んでいます。また、「金融商品取引業者からの排除」については、平成19年9月30日に施行された金融商品取引法において、暴力団等反社会的勢力が関係した企業は金融商品取引業者の登録を受けることができないように法律上整備されましたので、登録時あるいはその後の監督時において、金融庁と警察が連携してその排除に努めていくということです。

「顧客からの排除」ですが、端的に言いますと、暴力団等には証券会社の口座を開設させないということです。日本においては、現在、証券のペーパーレス化（電子化）が進められています。平成21年1月を目途に株券という紙の株式が一切なくなる予定ですが、そうなりますと、証券会社に口座がなければ上場会社の証券取引が一切できなくなりますので、「顧客からの排除」は証券市場からの暴力団等の排除に非常に重要な役割を担うと思っています。そのためにも、証券版不当要求情報管理機関において証券業界の反社会的勢力に関する情報を集約し、これと警察が連携して排除に取り組んでいく、その具体的な進め方について鋭意検討を進めているところです。

このように、警察では、取締りはもとよりですが、併せて、関係業界・機関とも連携しながら、暴力団排除という観点から対策を進めております。

日本経団連の企業行動憲章について

(社)日本経済団体連合会社会第二本部長
斎藤　仁

1　企業行動憲章の制定とその手引きの作成

経団連の社会第二本部長の斎藤と申します。本日は、経団連が、会員企業の申し合わせとして企業倫理の徹底とCSRの推進のために具体的なアクションプランを盛り込み作成した「企業行動憲章」並びにそれを解説した「実行の手引き」の中から、本日のテーマである反社会的勢力との関係を断絶するという部分についてお話しをしたいと思っております1)。

経団連では、1991年に「企業行動憲章」を制定しました。そこには経団連の会員企業が企業倫理の徹底等のために守るべき項目として10カ条を挙げています。中には、いま問題になっている安心・安全の問題、公正な競争の問題、株主をはじめとするステークホルダーズとのコミュニケーションの問題、従業員との関係の問題、環境問題といったものを列記しており、その第7条として「市民社会の秩序や安全に脅威を与える反社会的勢力および団体とは断固として対決する」という項目を入れさせていただいています。この憲章は、経団連の会員の申し合わせであり、法的拘束力があるわけではありませんが、各社がそれぞれつくっている企業の行動基準や行動規範の中に、これら内容を盛り込むとともに、例えば就業規則等々の罰則も踏まえ、具体的な社員一人ひとりの行動規範にも、経団連の会員企業の皆様はほとんど盛り込んでいただいております。

この「企業行動憲章」の第7条の具体的内容については2007年4月に改訂した「実行の手引き」に取り上げています。なぜこの条文が必要なのかという背景並びにそれぞれの項目ごとに重要な点をピックアップし、それぞれの課題について基本的心構えや具体的なアクションプランの例を挙げています。

経団連がこの手引きを作成したのが1996年です。1996～97年の最大の問題は、いわゆる総会屋でした。総会屋が株主総会を脅すということで、企業が総会屋に金銭を供与するといった事件が、証券会社、銀行等で起き、実際に企業のトップが逮捕され、有罪判決を受け、中には自殺をなさった方もいるという不幸な例もありました。経団連では、会員各社に総会屋を含めた反社会的勢力からの断絶宣言をお願いし、結果、ほとんどの会社がそれに見合った形で反社会的勢力との断絶を宣言しました。お陰さまでと申しますか、その後、株主総会で総会屋がどうのといった件数はおそらく激減していると思います。

その理由の一つには、警察等の取締りの強化もございますが、やはり会社法等の整備、あるいは株主への説明責任が広く求められる世の中になり、開かれた株主総会をすることが企業価値を高めるといった観点が企業経営者に定着したことがあります。また、株主に関しても、昔は安定株主がいたのですが、今は外国の機関投資家等が株主になるなかで、総会屋が機能しなくなっているということもあるかとは思っております。

他方、さきほど貴志さんからご説明がありましたが、反社会的勢力そのものの手口が巧妙化し、表に出て来ないというのが、昨今の問題です。実は本年（2007年）4月、3年ぶりに「実行の手引き」を改正したのですが、同時期、たまたま政府でも、全省庁を挙げて組織犯罪対策の指針をつくっているというまさにその最中でしたので、先取りしたかたちで「実行の手引き」の中に具体的に対応を盛り込ませていただきました。

手引きにはまず「背景」が説明されています。その(3)に「企業における反社会的勢力、団体との対決姿勢」とあるのですが、これは、総会屋を念頭においたものです。商法改正で利益供与要求が犯罪とされるなどの動き

があり、「反社会的勢力の活動が不透明化、巧妙化している今日、各企業は、社会的責任を強く認識するとともに、企業防衛に努め、社会正義に反する行為を許さず、反社会的勢力、団体とは断固として対決する基本方針を確認し、広く社会に宣言するとともに、関係する外部機関と積極的に連携して対策を組織的に実行することが求められている」とありますが、まさにこれが基本的な対応だと思っております。

2　反社会的勢力と対決するための具体的方策

まずもって重要なことは、経営トップが会社を挙げて反社会的勢力との絶縁宣言をすることです。そのなかで「恐れない」「金を出さない」「利用しない」という、いわゆる「三ない」を基本とし、自ら組織的対応をする。そのために専任部署を設けたり、平素から社員教育を徹底したりするといったことが求められます。

それとともに、「全社をあげて法に則して対応する」という項目もあります。総会屋であれば、企業トップも心構え一つで、「もう付き合うな」と言えば、また、総会担当の総務の人がしっかりすれば、それで問題はある程度収まりました。あるいは、総会屋というのは自ら名乗ってきますから、この人はどうかと警察に照会すればよかったのです。言ってみれば表から攻めてきたわけですから、そういう人を見分けることはある程度容易でした。しかし、貴志さんからご説明がありましたように、手口が巧妙化し、通常のビジネスに忍び込んでくるような場合には、その担当者は総務だけではありません。営業の第一線の人が知らないうちに契約し、ある日気がついたらそういった関係者であった、そのようにあとから分かるというようなケースが非常に増えています。

企業側の落ち度や不祥事を理由にした不当要求という形で、ある日突然表面化するという場合もあり、日ごろから不祥事を起こさないような対応を構築することが一番です。そうすれば当然、不当要求は起こらない。これは当たり前ですが、仮に落ち度を理由につけ込まれることがあっても、手引きにあるとおり「裏取引や事実の隠蔽は、絶対に行わない」ことが肝心です。平素から警察等と連絡を取ってそのように対応するというのが、一番の心得ではないかということで、具体的に書かせていただきました。

不祥事が表に出ると、例えば、昨今の安心・安全等の関連で社会問題になりますと、企業のブランド力が落ち、あるいは企業の存続自体が危うくなります。そこで、不祥事を表に出したくないという気持ちが働くのかもしれませんが、逆にそういうことだからこそ、関係機関と連携をとって堂々とオープンにしたほうが、企業そのものの防衛につながるのではないかというのが、その趣旨でございます。

次に「関係団体と連携し、反社会的勢力の排除に取り組む」ということも記載しております。犯罪組織は、1社だけではなかなか手に負えません。情報収集にしても様々なことがありますので、警察はもとより、民事介入暴力を専門とする弁護士、あるいは業界団体を挙げて取り組む。あるいは特防連といって暴力団関係の対応担当者の組織を警察と一緒につくっていますので、そういった組織との連携を強化して対応に当たる。もし、そういった反社会的勢力に害を受ける恐れがある場合は、刑事的のみならず民事的にも、あらゆる手段を尽くし対応するということが書いてあります。また、先ほどお話がありましたように、契約、取引約款などに暴力団排除条項を設けることを奨励することも書いています。暴力団排除条項をあらかじめ設けておけば、仮に不当要求がなされたときに、契約を打ち切ることができます。保険の意味で条項をあらかじめ用意しておくことが大事だということで、手引きにも書きました。また、常日ごろから弁護士等とよく相談して、もし問題が起きたときは、他社の例を含めてこまめに相談することが大事だということも書かせていただいております。

3　問題点と課題

この「企業行動憲章」を作成するに当たり、経団連では、警察の関係者もお呼びして何回も議論しましたけれども、企業側からは、対応がなかなか難しいという指摘がありました。それは、通常の競争をしているなかで、最初から「暴力団排除条項にサインしてください」というのでは契約はとりにくい、とのことです。相手が普通の顔で出てきますから、なぜそんなことを言われなければならないのか、となり、契約そのものが成り立たない。気がつかないこともありますし、相手にそれを入れろというにはかなり勇気がいるという指摘もありました。また、この人は大丈夫なのかと事前に警察あるいは関係方面に照会しても、通常の暴力団というと、おそらく警察に相談すれば、これは何々組とか何々関係者とか、これは危ないとか教えてくれるのでしょうが、普通の企業になりすましているとか、背後に暴力団がいるといった場合、その情報は表に出にくく、照会してもなかなか分かりにくい。そうした状況で契約をしなければならないと、どのように判断したらよいのかなかなか難しいわけです。そうした情報開示をどうやって求めていったらいいかというのも、一つの問題です。

また、仮に暴力団排除条項がないままに契約をして、何か問題が生じた場合、一方的に契約を打ち切れるのでしょうか。排除条項があれば、それを援用したという形で民事的には耐えられると思うのですが、条項がないままに契約を打ち切ろうとしても、相手も巧妙ですから、逆に損害賠償を請求して来るなどされると対応が難しくなります。そういった最悪のケースに備えて、どうやったらよいのかを教えていただきたいというのが、企業関係者の声もございます。

こうした問題については、専門の弁護士の先生等からもっと詳しいお話がいただけるのではないかと思いますが、経済団体あるいは企業としては、精一杯、反社会的勢力と対決するという趣旨に沿って努力しております。ただ、一方で、それが契約の現場でどこまで生かされるか、まだ課題が多いというのが現状ではないかと思います。

1）企業行動憲章及びその実行の手引き（第5版）は、経団連のHPで閲覧ができる。

http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/rinri.html

組織犯罪対策のあり方

日本弁護士連合会
民事介入暴力対策委員会事務局長
中城重光

1　弁護士会の取組み

弁護士会や弁護士の組織犯罪対策・反社会的勢力対策における役割は、まず一つとして、被害の救済と被害回復、例えば、攻められているときに攻撃を差し止めるとか、損害を被っていれば損害賠償請求で取り戻すといったことですが、それだけではなく、被害の予防という見地からも活動しています。市民や企業の皆さんに対する啓発活動、啓蒙活動を行っております。

最近、特に取引社会からの反社会的勢力の排除というものが、政府の指針の中に出ていたり、日本経団連の憲章の中にも出ていたりしますが、そうした点は、弁護士会としても取り組んでいます。先ほどからお話が出ている暴力団排除条項も、業種別に入れていったらどうかというような具体的な提案等もさせていただいています。

また、法律面では、競売手続から暴力団を排除するにはどうしたらいいかといった研究なども行っています。いずれにしろ、これは弁護士会だけでできることではありませんので、警察や暴力団対策法で設立されている暴追センターなどとも連携をとっています。活動は、最終的には暴力団・組織犯罪者の撲滅に行き着くわけですが、その過程で、組織の人間を離脱させていくという離脱問題も、重要な課題の一つだと考えております。

暴力団の特徴については、先ほどご講演のありましたアメリカの例と日本の例を比べますと、本当に同じような状況になっており、ボーダーレス化している、見た目では分からない、また、通常の取引社会に入り込んでいて、違法行為が正面からはやって来なくなっているのが、最近の怖さだと理解しております。

2　攻撃の主体

攻撃の主体である組織犯罪者・反社会的勢力がどういう顔で、どう攻めてくるのかということを類型的に整理してみますが、結局は、どんな局面でも入り込んで来るのだろうと思います。一つ目の類型として「当事者としての攻撃」というのは、交通事故の被害者などが典型的ですが、自分や近親者が被害者だということで乗り込んでくるタイプです。この場合、加害者側は落ち度があって弱みがあるから反社会的勢力に付け込まれやすいという状況になっています。ただし、権利の行使は適法になされるべきであり、粗暴なことや何かがあれば、それはまた別な犯罪行為になるということで対応していくのが適切です。

「第三者としての攻撃」というのは、たとえば企業にスキャンダルがあり、それをネタにゆすりに来るというようなタイプです。この場合、スキャンダル自体は適正に処置することが必要でしょうが、攻撃する者との間で解決すべき事柄ではないのは確かなことであり、割り切りも必要だと思います。

「接近型」と言われるのは、例えば何か取引をしましょうという申込みから始まるもので、そのときの氏・素性を見ながら、何の目的で接近して来るのかをよくよく観察し、断るべきものは断るべきです。これは契約自由の原則が成り立つ分野ですので、問題はないでしょう。

最後の「癒着型」は非常に厄介です。従前から長々と付き合いをしているような場合です。総会屋も少なくなったと言われていますが、かつての与党総会屋などは、癒着型の典型例です。継続的な取引が数十年も続いて来

たような場合に、それを断ち切れるかという問題がありますから、企業であれば、担当者の配置替えをするなど、新たな取組みをしていくことも考えられると思います。

3　攻撃の客体

客体側から組織犯罪を分類すると、行政、市民、企業と大きく分けられます。特に行政は今まであまり注目されなかったところですが、ここ数年、行政に対する反社会的勢力による攻撃は多いのではないかということで、アンケートを取るなどして分析が進んでいます。

行政に対する暴力として、窓口で居直って何かをするといったものがあります。例えば最近問題になってきているのは、生活保護の受給に関してです。要件を欠くにもかかわらず生活保護を受けて、それを不労所得にする。また、公営住宅からの排除という問題も起こっています。資格要件がないにもかかわらず安価な住宅に入居している、あるいは資格要件を装って入居しているような例です。

それ以外にも行政について言えば、個々の公務員が攻められて、例えば機関誌を購読させられているといった実態があります。ポケットマネーで払っておけば事なきを得るのだということで、そのままになっているような状態が判明しており、福井県や宮崎県などのように一斉に購読拒否をしたという動きも全国的に盛り上がってきています。

市民については、近隣に組事務所があると危険で、やはり怖いと感じます。特に対立抗争で発砲があったりしますので、組事務所があることで自分たちの生活が不安になる。そこで、人格権に基づく妨害排除という、憲法に定められている幸福追求権などを根拠にして、なんとか組事務所を追い出せないかといった理屈づけをして、組事務所の立ち退きをさせたりしています。また、最近、大都市などでは組事務所もマンションの一室に入り込むという例が多くなっています。そうした状況においては、共同の利益を害するという区分所有法の要件を満たすという形で、立ち退きを迫っていくということをやっています。

企業対象暴力ついては、ほかの講師の方からお話がありましたのでお話を省略します。

4　攻撃への対処

被害の種類には、直接の被害と、間接の被害というか二次被害の二つが考えられます。攻められた本人は直接の被害者ですが、攻撃をかわすためにお金を払ったり、下請けを紹介したりしてしまうと問題です。そうした利益を組織犯罪者・反社会的勢力に与えてしまうと、それが彼らの資金源になり、新たな攻撃が始まります。しがたって、正常取引ならば彼らとの間で進めてもいいのだという考え方も、間違いだと思っていただいたほうがよろしいと思います。資金を与えることが彼らの活動を増大させると理解して、完全排除と考えてやっていただいたほうがいいです。反社会的勢力の排除に突き進むためには、それが必要なことだと思います。

様々な攻撃があるなかで、1人だけ孤立させて対応させるというのは非常に危険です。やはり事前に十分に勉強してみんなでどうすれば防げるのか、つまり、組織として対応するということを常々考える必要があります。また、不用意な発言は絶対に差し控えなければならないし、安易な妥協は絶対にしないことも重要です。安易な妥協をすると、それが呼び水になって次から次に、手を替え品を替え攻撃されることになりますので、絶対に妥協はしない。断るものは完全に断るべきです。

企業においては、やはり企業のトップが自覚して、関係を完全に遮断する、絶対に取引しないのだという強い気持ちでやっていくことが必要だと思います。不当要求を拒絶していく一環として、例えば機関誌購読をやめる。

また、それだけではなく、関係遮断をして通常取引も除外していく必要があります。資金提供をすることが加害の一翼を担っていることになるのだということは絶対に忘れてはいけないと思います。

また、最近では特に、組織犯罪者・反社会的勢力と取引していることが企業イメージをダウンさせる方向にも働きます。信用を害さないためにも、そういうところとの取引は遮断していかなければなりません。法的な根拠としても、遮断していく、付き合いをしないというのは、企業の内部統制の問題に行き着くのだと思います。それを放置していることは、役員の善管注意義務違反として、個人の責任にまで発展するような状況にもなっていきます。そういう責任の重い分野だと理解していったほうがよろしいと思います。

では、誰とお付き合いしないのか。ここがいちばん肝心なところですが、なかなか難しいわけです。仮面をかぶって、普通の格好でやってくる人で、中身が組織犯罪者・反社会的勢力かどうかをどうやって見分ければいいのかは、非常に難しい問題です。この点については、やはり情報の集約化、データベース化を、類似の企業あるいは企業内部でやっていきながら、暴追センターという民間団体を利用し、また、警察の協力も可能な限り得ていくことが重要だと思います。そのように情報を集めていかなければ、いくら付き合わないといってもお題目に終わってしまうのではないかと考えております。

次に、法律による対応は、今回のテーマである組織犯罪に対する罰則規定などを使っていくのは当然のことです。また、冒頭に申し上げたように、被害救済などでは民事関係の仮処分、仮差押、それから訴訟もあり得る話です。組長責任訴訟もその一環でやっています。末端の組員が市民を間違って殺してしまった場合に、その末端の組員に損害賠償請求をしても、きっとお金はないだろう。そうであるならば、組員が仮に末端の五次団体であろうと何であろうと、一次団体のトップまで責任を追及していくというのが、組長責任訴訟の考えの発端であったわけです。そのように、被害救済が確実にできる方法は何かというようなことでいろいろ理屈づけをして、今は最高裁判所で組長の責任を認めるという判断まで出ています。

弁護士会は、今後とも、被害者の人権救済、被害予防のために、警察、暴力団追放センター、法務局などとの連携を深めながら活動していきたいと考えております。以上で報告を終わります。

組織犯罪の跋扈を許すな　警察の奮起を願う

朝日新聞社編集委員
緒方健二

1　警察と社会をなめきる暴力団

私は新聞記者の稼業を始めて二十数年になります。このうち大半が警察や犯罪の取材です。暴力団犯罪についても取材してきましたが、このごろ警察の捜査で発表された内容と現実との間に食い違うがあるように思います。このため警察発表はそれとして、捜査対象である暴力団の側が何を考え、何をやろうとしているのかを知りたいと考え、暴力団側から直接話を聞く作業も進めています。

取材に対して彼らがどんなことを言っているのか、いくつか挙げたいと思います。ジャーナリストの溝口敦さんという方がいらっしゃいます。暴力団関係の記事や著作の多い方で、過去に2回、ご自身が襲われました。最近、ご長男が刺されるという被害に遭いました。詳細は言えませんが、この事件前にある組織の人間から「溝口さんが狙われている」という趣旨のことを聞きました。「なぜそんなことをするのか」と、一市民としてきつく止めました。狙う理由は、溝口さんの記事がその組織にとって非常に不利益を生んでいるのだ。迷惑だ。腹が立つ。だから襲うのだそうです。殺すところまで行かなくてもいい、ちょっと傷つけるだけでもいいのだと。当初は溝口さんご本人を狙っていたようなのですが、いろいろなことがあって襲撃は難しいというので、独自の調査網を駆使し、お父さんとは仕事上も関係なく、全く別のところに住んでいる長男を襲ったのです。「刃向かうやつは襲うのだ。われわれの本質は暴力である。これを自分たちに盾つく人間に知らしめる。ターゲット本人だけではなくて、社会全体にその本質を知らしめるのだ」とぬかしていました。

別の暴力団幹部から聞いた話です。最近、社会から暴力団を排除する動きが広がっています。公営住宅への入居を禁じ、生活保護を支払わない。企業との取引も禁じるなどです。これらに対し、いったいあなた方はどうするのかと問いかけました。「何も心配していない」と言うのです。彼らが言うところの堅気、一般社会の一般の人たちが頼ってくるからと言うのです。「警察や社会がどんなに暴力団排除を進めようとしても、堅気の熱い支持がある限り、われわれの存在を消すことは不可能だ」と笑っていました。

ほかにもいろいろあります。例えば、警察庁が所管する銃刀法です。最近改正され、より厳しい罰則が設けられましたが、これについても暴力団の側はほとんど意に介しておりません。そもそも銃を警察は見つけられないではないか、見つけられない限り逮捕されないし、逮捕されなければ、どんなに重罰が設けられたとしても全く関係のないことだと。警察をあざ笑うような反応です。

私の取材した範囲では、暴力団の側は警察、それから一般社会をなめきっているという印象です。その結果、どういう状態になっているか。1992年（平成4年）に暴力団対策法という画期的な法律が施行されましたが、当時のいわゆる暴力団勢力は約9万2,000人であるのに対し、約15年を経た現在が8万5,000人弱です。数千人の減少はありますが、横ばいでしょう。

また、暴力団の中でも山口組という神戸にある組織が警察の取締りにもかかわらず肥大化し、いまや全体の半数の4万数千人を占めています。東京の伝統的な組織である国粋会を吸収合併しただけではなく、全国の独立系有力団体を事実上傘下に収めるというようなことをやっています。4万数千人という勢力は、東京の治安を守る警視庁の数とほぼ同じです。

山口組傘下には無数の組織があり、これら組織同士でのパイの奪い合いが激しくなっています。おそらくはそのあおりを受けて、今年（平成19年）4月の長崎市長射殺事件が起きたのだと思います。銃撃犯人は山口組の二次団体の幹部でした。本当の動機は分かりませんが、おそらくは金に詰まり、自暴自棄に陥っての犯行ではないでしょうか。

また、最近では、九州の道仁会と、そこから分派した九州誠道会という組織が派手な抗争を繰り広げています。警察も一生懸命取り締まっているのでしょうが、お構いなしに撃ち合い、殺し合っています。抗争の過程で、佐賀県では一般の入院患者の方がおそらくは誤って射殺されてしまいました。

2　暴力団対策の問題点

暴対法の策定はエポック・メイキングではありました。けれども施行から15年、警察の暴力団対策を見直す必要があるのではないかと考えています。方策のひとつに「課税通報」というものがあります。警察が捜査の過程で暴力団の隠された資金を見つけ、これが適正に課税されているか否かを調べてもらうために国税当局に通報し、適正課税を求めるというものです。両者の間で制度を設けたのは30年ほど前ですが、暴力団側の不当な収益に課税がなされたり、強制調査で脱税を摘発したりという実績はどれほどあるでしょうか。それほどないと思います。

私が国税を担当していた当時、国税の側に制度活用の難しさを聞いたことがあります。要約すると、警察の持ってくる資料がおおざっぱすぎるので、課税すべき不当利得を見つけるのが困難と言うのです。「それをやるのが税のプロだろう」と警察側に反論はありますが、どうもせっかくの枠組みがうまく機能しておらず、資金面で組織の弱体化を図るという本来の目的が達せられていない印象です。

2000年に施行された通信傍受法はどうでしょうか。そもそも前提犯罪が4種類に限定されています。ほかにも「傍受以外に手段のない場合」のみ認められるなど制限、制約の多い法律です。私の知る限り、通信傍受を実施したのは薬物犯罪事件が圧倒的に多い。薬物以外では2年ほど前に組織的殺人が1件あっただけです。他の銃器犯罪、集団密航という罪種については、傍受による摘発例はない。「買い受け」捜査というものもあります。捜査員が薬物や銃器について自ら買い受けて検挙するという手法であり、薬物関係は摘発事例が豊富にありますが、銃器犯罪については全くないか、あったとしても数件だと思います。せっかく手元にある武器の活用が十分なのか、非常に疑問です。

さらに大丈夫かなと思うのは捜査に関することで、情報収集が十全になされているのかどうかという点です。警察は、不幸なことに1999年の様々な警察不祥事の発覚で、非常に身ぎれいにするように社会から求められました。その影響かどうか、暴力団に対しても必要以上の接触をするな、誤解を招くような付き合い方をするなという考え方が、47都道府県の現場に広まっているようです。警察庁で認識するよりも、暴力団との接触について消極的です。それでよいのでしょうか。通信傍受その他の手法があるとはいえ、敵の内実を知るには、生きた人間から生きた情報を取らない限り効果ある対策を編み出すのは至難の業ではないでしょうか。

取材した暴力団側からは、「このごろは警察官が事務所に来なくなった、お茶も一緒に飲まなくなった」「中元や歳暮を贈ってもすぐに返してくる」という声が聞こえてきます。「そういう連中にわれわれの情報が取れるわけがない」と言いたいようです。

3　総合的な暴力団対策

排除の大切さは分かりますが、排除するだけで、果たして暴力団の存在をなくすことが可能でしょうか。暴力

団対策法には、組織からの離脱を助ける、抜け出したあとは真っ当に更生させるべく正業に就かせる支援をするといった規定があります。しかし、どうもこちらのほうが疎かになっているのではないでしょうか。

私の知り合いの元暴力団幹部は5回も刑務所を出たり入ったりしました。その末に組織を抜け出て就職をしようとすると、指がないとか、刺青が入っているという理由で、なかなか社会に受け入れてもらえない。そうすると、ふらふらとまた元の組織に戻って罪を繰り返し、刑務所に入ってしまう。刑務所の中で更生しようと誓うのだけれども、一緒にいる受刑者から「今度出たら、一緒に強盗をやろう」といった話を持ちかけられる。出所すると実際に犯罪を実行する。排除はもちろん必要ですが、そういう人たちを真っ当な人間に更生させるということにもっと力を入れないと、かえって社会的コストやリスクが増える事態を招きます。

就労支援などで更生を担っているのは、現実には暴力団追放センターです。ところが資金面や人員面は非常に乏しい。東京のセンターは職員が10人足らずで、年間に使えるお金もわずか。基金をいろいろな運用でやりくりしている。暴力団組員が相談に来ても、すべてに対応できない。センターの態勢強化は急ぐべき課題です。

もう一点、暴力団からの報復を防ぐ保護対策にもっと力を入れていいと思います。九州に工藤会という暴力団があります。ここは非常に攻撃的で凶暴な組織です。数年前、暴力団追放運動に取り組んでいた北九州のクラブに対し、「言うことをきかない。警察の追放に協力している」という理由で、あろうことか店内に手榴弾を投げ入れて爆発させ、多くの人にけがを負わせました。最近では、鹿児島で同じように暴力団追放運動をしている男性が刺され、けがをしました。

冒頭に申し上げたように、暴力団は、その本質である暴力を駆使して言うことを聞かせよう、自分たちの主張を通そうとします。追放運動に協力した人が襲われるということはあってはなりません。「すべてを守るのは不可能」という警察の都合も分かります。保護対象者は全国で約2,000人いるそうです。それらの人々を24時間、365日守ろうとすると、警察官の数が10万、20万人の単位で必要だと。それはわかるけれども、本当に暴力団をこの世からなくそうとするのであれば、保護についてもっと力を入れるべきだし、新しいあり方を考えてもいいのではないか。

では、どうするべきなのか。既存の手法や法律、システムをもっと活用すべきでしょう。1998年に警視庁が、山口組最高幹部を銃刀法違反で逮捕しました。その幹部は銃を持っていませんでした。一緒にいたボディガードが銃を持っていたことをとらえ、「共同所持」という解釈で逮捕したのです。当時、捜査にかかわった人によれば、大物を捕まえるには大物の動向だけを追いかけていても駄目だと。周囲を固める人間はどんなやつか、上京した時の定宿はどこか、移動するときの行動パターンはどんな風かなどを徹底的に調べ上げたそうです。当時の現行法律の何が適用できるのか検討を含め、内偵捜査に丸2年をかけ、摘発に成功しました。後に大阪府警が、同じ共同所持容疑で今の山口組六代目組長を逮捕しました。新しい手法に頼らずとも道は開ける好例でしょう。

それに加えて情報収集力の強化です。不祥事を恐れるがために暴力団と接触しないというような固い発想を改めるべきだと思います。

行政法の観点から見た組織犯罪対策

学習院大学法学部教授
櫻井敬子

1　戦争経験により公法学が受けた傷

今までのお話は、多かれ少なかれ暴力団に対して日ごろから関心をお持ちで、密接な関連を持っておられる方々のご発表だったと思うのですが、私はあくまでも一研究者であり、組織犯罪とは無関係に暮らしている一市民ですので、そのような立場から組織犯罪対策について、少し述べさせていただければと思います。

今日はFBIの方がお見えだからというわけでもないのですが、組織犯罪対策を論ずるにあたっては、わが国における警察政策とアメリカ法との関係について一言申し上げておく必要があると思います。日本の法制度を見ておりますと、行政法と憲法は合わせて公法学という領域を成しており、公法学は国家権力を扱う学問です。敗戦という経験は、権力そのものが大変大きな傷を受けたということに他なりませんので、そのことが公法的なものの考え方や立法実務、行政実務にも大変大きな傷を与えており、この分野における思考のゆがみが決して小さくないということを最近実感しています。中でも、警察政策は、公法の中枢中の中枢の問題ということになりますので、その影響をダイレクトに受けている領域であろうと思われます。今日は憲法の先生はおられませんが、例えば、憲法学の世界では、権力を語るということは権力を批判するということとほぼ同義のように見えます。国家権力を完全に否定するのでない限りは、本来は、権力の必要性と有用性を語った上で批判をするのが順序のはずですが、残念ながら議論はそのようになっていないことが多いのはご存知のところかと思います。しかも、その対象になるのは、中核であるところの警察権力であり、批判一辺倒であることの結果として、警察政策の中身に立ち入った建設的な議論をすることが容易ではないという状況があろうかと思います。

憲法もそうですが、戦後、アメリカナイズされた法制度がわが国に導入され、警察制度も表見的にはアメリカ的、民主的、分権的な仕組みになりました。しかしながら、わが国の場合は明治時代にフランスやドイツの大陸法の考え方が導入され、それによって近代化を行ったという経緯があります。そのために、行政の実務や立法のつくり方、ものの考え方は、今日においても依然として大陸法的な色彩が濃厚であり、これはある意味では驚くべきことだと思います。

わが国にとって大変不幸だと思うのは、一言でいえば、憲法典はアメリカ的であるけれども、実務はなお大陸法的であり、今なおそのいずれにも特化できていないということです。我々は、本当にアメリカ法が理解できているのかというと、今でも全然できていないではないかと感じます。また、アメリカ的な法文化とヨーロッパの法文化とは大変違っており、異質のものです。わが国において、両者が戦後60年たった今も融合できていないということは、大変不幸な状況であり、そのきしみが随所に表れています。

このことを組織犯罪対策について申しあげますと、組織犯罪対策とは、要するに、犯罪を行う恐れの高い組織を解消し、犯罪の芽を事前に摘み取るということでありますから、その活動の本質は行政活動そのものです。ここでは「行政警察」という言葉を使いますが、それは、簡単にいえば規制的な行政活動という広い意味であり、大陸法由来の概念であり、理論上はその主体は必ずしも組織としての警察に限りません。組織犯罪対策は、現行制度を前提とする限り警察が中心に行うことになりますが、その性質は行政警察そのものであり、事前の行政的な対応が要請される領域であるということができます。

ところが、この行政警察作用は戦前においては広く認められていたのですが、ご承知のように、戦前、非常に過酷な人権侵害があって、とりわけ警察に行政警察作用をやらせるとろくなことはないというイメージが強烈に定着しています。そうした見方は、今でも根強く残っているところで、とりわけ刑事法および憲法の分野において、そうした傾向があるという指摘が可能だと思います。そのため、現在、新規の組織犯罪対策を有効な形で打とうとすると、それは行政警察の復活を意味することになりますので、そういう主張自体がやりにくいところがあるし、これを立法レベルで実現しようとすると、大きな困難にぶつかることが少なくありません。その際、その旗印になるのが、他ならぬアメリカ的な民主的憲法ということであります。憲法の重要な概念に、デュー・プロセスという概念があるのですが、デュー・プロセスは、理論的には行政警察作用にも及ぶことは当然なのですが、なぜかそれが行政警察に適用されないという暗黙の前提のうえで、行政警察は危険であるとみなされ、そのため、この分野において正面からそうした立法をすることがなかなかできないでいるというような状況がみられます。そして、こうした新たな領域を開拓する立法を支える行政法理論も提示されていないのが現状です。

2　行政法の観点から見た組織犯罪対策

行政法は、憲法とは違って、制度論的なところに関心を置いているのですが、組織犯罪対策としてどういうことをやるべきなのかというポイントを5点ほど挙げてみたいと思います。時間もないので簡単に申し上げます。

1点目は、「司法警察から行政警察への重点移動」であります。司法警察というのは、犯罪が起きた後に警察が動くというカテゴリーであり、他方、行政警察は、犯罪が起きる前に警察が動くということであり、戦後の警察に認められた活動方式は基本的に司法警察であり、これに特化されることになりました。つまり、犯罪が起きてから警察が動くのなら、そんなにひどいことはしないだろう、なぜなら犯人が分かっているのだから、という論理になるわけです。

そのような考え方のもとで、戦後、警察組織による行政警察作用は封印され、もっぱら司法警察を中心に組み立てられてきたということができるのですが、このような対応は行政警察に対する言われのない危険視を前提とするものです。デュー・プロセスを行政警察にもちゃんと適用するという前提で見れば、行政警察だから危険だということは本質的にはないので、有効な対策を等身大で考えていくことが可能であるはずです。

警察セクションでは、先ほどもお話がありましたように、暴力団対策法が平成3年に制定されたときは、大変な産みの苦しみがありました。従来、司法警察しか認められていなかったところに、本格的な行政警察立法が認められたということであり、予防的な観点から暴力団を取り締まるため、命令をはじめ様々な行政上の措置をとることを可能にする法律が実現したことは、文字通り画期的なことであったといえます。しかし、組織犯罪の場合、敵もさるものと言いましょうか、相手は犯罪のプロですから、法律ができた当初こそ、その効果は大きかったようですが、次第に法律に適応し、上手にこれをかいくぐるようになっているようです。最近、この法律の有効性が徐々に低下しているということはご認識のところかと思います。

ポイントの2番目として、行政法的な観点で見ると、論理必然的に、警察セクション以外の行政組織の活動が相対的に重要であるということがいえると思います。もともと、行政警察は非常に広い概念です。たとえば、建築基準法という形で残っている建築規制は、かつては建築警察と呼ばれていましたし、労働保健、風俗営業等々、かなり広い行政作用が、行政警察として理解されていました。戦前、それらは内務省が所管していたのですが、戦後、警察の民主化ということでばらばらにされ、各省庁に割り振られたという経緯があります。そういう前提で考えると、いろいろな取り締まりを行政的に行うという場合、各行政セクションの動きを視野に入れたうえで

連携的に考えていくことは、論理上も当然要請される作業であるということになります。

最近ですと、立法レベルでも、そうしたことがようやく認容されるようになっています。例えばマネー・ローンダリングについては、麻薬特例法や組織的犯罪処罰法の仕組みは、もともと金融行政のなかに括られていました。「疑わしい取引」については金融庁長官に届け出るということで金融庁に情報を収集し、そのうえで警察と連携をしてもらうというのが当初の仕組みであったわけです。そのこと自体画期的であったわけですが、法制度はさらに進み、先般法律が改正され、情報分析作用については金融庁ではなく、警察に移管されております。このような、あり得べき形で法制度が動いていることを目の当たりにしますと、大きな時代の流れといいますか、この領域においてパラダイムが急速に転換していることを実感いたします。また、コントロールド・デリバリーの議論もあります。これなどは税関行政当局、出入国管理行政当局と警察が、連携というよりは共働して事にあたるという動きに他ならず、一般行政作用としての組織犯罪対策が有効性を持っていることの象徴的な例ということができるかと思います。

3番目に、法執行（law enforcement）の重要性を挙げたいと思います。前総理大臣が「戦後レジームからの脱却」という言い方をされましたが、戦後のわが国は、行政（警察）に実力を持たせるとろくなことはないということから出発していますので、行政上の義務の履行をどうやって確保するのかについては、基本的に罰則だけで行くということになりました。罰則をもって主要な担保手段とすることを基本的な柱とし、「行政的執行」という、行政が実力で自分の目的を達するというもうひとつのルートは原則として否定され、戦後は非常に抑制的な態度がとられてきたのです。専門的な実力部隊が残っているのは、戦後大幅に縮小された現在の警察組織や税金の徴収関係など、行政のごく一部にとどまっています。それ以外の一般行政では、もっぱら罰則しかありません。そして、この罰則というものがほとんど動いていない、機能不全に陥っているということが、今日の共通認識となっています。

何か問題が起きると、罰則をつくれという主張がすぐなされるのですが、現状では、罰則をつくっても、実はあまり意味がありません。罰則ということは、司法警察ということになるので、警察が動くことになるはずなのですが、警察は膨大な仕事を抱えており、重大犯罪については動くのですが、罰金といった行政刑罰程度の比較的軽い犯罪について、警察が積極的に対応するなどということは、実際問題として、また、比例原則からいっても、期待しがたいところがあります。ともあれ、名目的な罰則があるだけでは意味がありませんので、近時、罰則以外の義務履行確保手段を何か考えなければいけないということが、ようやく立法レベルでもいわれるようになってきました。

その代表的なものが課徴金です。課徴金は、行政上の義務履行確保手段としての金銭賦課です。罰金と似ていますが、罰金は刑罰ですから、手続きや制度設計の考え方は全く違っています。罰金ですと、刑事訴訟法によることになり、ことは司法警察的に動いていくことになります。これに対して、課徴金は行政上のツールということになりますので、達成したい行政目的との関係で実効的な金額設定を行うことが要請され、原理も違うし、手続も全く違ってくるわけです。独占禁止法や金融商品取引法では課徴金制度が導入され、その高額化とこれに伴う手続整備が課題となっているのですが、戦後封印されていた行政上のツールとしての実効性確保の手段をどう認めるかという事柄に属するので、法制化にあたっては、それぞれ困難に直面しています。罰則ではない、行政上のツールとしての制裁金・課徴金のようなものを導入することは、戦後レジームからの脱却という側面がありますので、決して容易なことではないし、思うような金額設定もなかなかできないでいます。経団連さんが反対しているというのもあるのですが、そういう状況です。

もっとも、罰則以外で法執行の実効性を確保するという点で、警察は、とくに交通政策の面で先進的な立法を

手がけられています。道路交通法における駐車違反に関する反則金、あるいは放置違反金の制度などは、よく考えられた賢い仕組みであり、同様の発想と情熱をもって、これらの組織犯罪バージョンをお考えになるといいのではないか。いずれにしても、法執行という発想は戦後の公法学における大きな欠缺部分であるということができます。

4番目のポイントは情報法制との関係です。時間がないので一言だけ申し上げますが、企業も、警察行政もそうですが、情報関係は、今日、コンプライアンスの最重要テーマのひとつであることはご存知のとおりです。しかし、今のわが国の情報公開法や個人情報保護法は、危機管理といったことはほとんど念頭に置いていません。そういう問題意識がなかった2001年の9.11同時多発テロ事件の前に、こうした法律の原案が作成されています。組織犯罪への対処というのは、やはり情報戦です。そういった点を十分に認識したうえで法制度が作られているかというと、必ずしもそうなっていないという点は、制度としては大きな問題だろうと思います。

最後の5点目は、犯罪の国際化への対応です。わが国の行政は非常にドメスティックです。例えば、不思議なことに、日本は周りが全部海なのに、ついこの間まで、法律上、海という概念をもっていませんでした。今年（平成19年）の4月、海洋基本法という法律が議員立法で制定され、ようやく海洋という概念ができたのですが、それまでは法律上、海という概念がありませんでした。これは占領政策と関係しています。そのため、海上警備であるとか、水際規制であるとか、国境をまたぐような規制のあり方といった、外国を意識した行政問題について、そもそも法的な議論がなされてきませんでしたし、概念もなければ、現実の執行力もないという状況です。海関係の法制については、わが国は大変危機的な状況でして、よくもここまで放置しておいたと思うほどですが、わが国の法制度は、全体としてみると、かなりいびつなところがあるのが現状かと思います。警察作用も、国際的な観点から一段発展させて考える必要がありそうです。

3　警察行政のあり方

最後に一言申し上げます。行政活動として組織犯罪対策を捉えたうえで、暴力団行政がどうあるべきかということですが、組織犯罪対策の基本的構図は、警察と暴力団が闘っているというもので、「敵―味方構造」というべき特徴があります。プロ同士の闘いということで、熾烈な闘いを展開しているのでしょうが、プロ同士の闘いであるため、一般市民は基本的に埒外に置かれるので、あまり関係がありません。ときどき巻き込まれることもありますが、基本的に無関係に暮らしています。しかしながら、暴力団の活動がだんだん巧妙になり、経済活動などを通じて市民生活に浸透してくるとなると、広い意味で市民が巻き込まれる蓋然性も高くなります。どんな行政も予算がかかりますし、権利制約を伴うことがありますので、一般市民の理解がないと、行政として立ち行きません。現代の民主国家においては、プロの世界の問題だから黙ってついて来いというわけにはいかないわけです。したがって、行政活動としての暴力団行政の課題としては、これと無関係の市民の人たち、文字どおりの堅気の人たちに、どのように関心を持ってもらい、場合によっては協力をあおぎ、理解してもらうのかということが、一つの大きな行政課題になるのではないかと考えております。時間の関係で早足で参りましたので、シンポジウムの方で補充させていただければ、と存じます。

パネルディスカッション（兼質疑応答）

田村

ではまず、櫻井先生から、先ほど時間の関係で短くしていただいたご発表について、若干の補足をお願いしたいと思います。

櫻井

私が最近とりわけ関心を持っている新しい問題、「犯罪の国際化への対応」についてですが、戦前は植民地があったこともあって、外国を意識した行政がどうあるべきかといったことは、ごく普通に考えられていた面があります。しかし、戦後、行政法学者の関心は、比較法を別にすると国内行政に限られ、国際法のことは国際法学者がやるということで、学問の縦割りのようになっています。

今、行政は国際化が大変進んでいます。WTO 体制と切り離して農業政策は論じられないように、外国の議論と日本の議論をどう架橋するのかが大きな問題だと思っています。とりわけ犯罪対策については、関税政策や出入国管理行政などとの関連についてきちんと議論しなければいけないのに、法的な議論は全くないということに気がつき、これからはこういう問題をしっかり掘り起こしていくことが、大きな課題なのではないかと思っています。

いちばん単純な例としては海上警備の問題があります。日本の場合、周りが全部海ですから、これは国境警備の問題ということになるのですが、日本では海上警備は基本的に海上保安庁が行うことになっています。海上保安庁の職権行使については大変有名な条文があって、海上保安官は犯罪の取締りもやりますし、交通規制も行うのですが、法律上は「法令の海上における励行」となっています。海上保安庁法はアメリカ法をモデルにした法律で、「法令の励行」とは law enforcement の訳なのですが、国内ですと、各省庁が縦割りでやっている行政権限を海の上で行使するので、規制的な行政は海上保安庁が包括的にやってよろしいと、包括的な行政権限を認めている条文があるのです。きちんと水際規制をやろうとするなら、この条文を動かさないといけないのですが、「海上における法令の励行」という大変広範な権限は、まさに封印されたままになっており、行政警察部分は事実上死文化してしまっています。これをちゃんと動かそうとすると、法執行体制を整備しないといけませんし、人員や予算という話も当然出てきますが、それができていない。それらを乗り越えないと、水際規制はとても有効にはできないだろうという深刻な問題があります。似たような状況はほかの領域でも多々あるように思います。

もう１点、水際規制で特に行政法的に重要なのは、警察法的発想だけでいくと、人と物の移動に関する監視を強化しろということになります。しかし、人間の活動は総合的なもので、しかも、経済活動が回っていかないといけませんから、なかなか規制だけでは仕組みとしてはうまくないと考えられます。近年、関税制度で問題になっているのは、日本版 AEO 制度を導入するという議論があります。これは Authorized Economic Operator の訳で、テロ対策を念頭に、アメリカが主導するかたちでつくられています。しかし、基本的には、セキュリティのために規制を強化するだけでは、国際的な円滑な物流ができなくなってしまいますので、規制と円滑な物流という相いれない要請をどう両立させるのかということで考えられている制度です。すなわち、強化された規制の存在を前提としたうえで、コンプライアンスの進んだ優良事業者については規制緩和をし、かつ、各国で相互認証をするという仕組みをセットするのですが、そうした形でなんとか具体化できないかという議論があります。

これを行政法的に議論するとすれば、アメの部分というのか、人間の行動特性と調和するような方向で制度を考えていくことがポイントではないかと考えています。これは経済活動のあり方の問題ですので、企業の方々か

らのニーズを受け入れたかたちで仕組みを考えるのが適当な分野であろうと思っています。

田村

ありがとうございました。それでは、ここから本当の意味でディスカッションに入りたいと存じます。

会場から貴志さんにご質問をいただきました。朝日新聞の緒方さんが指摘された通信傍受や買受け捜査の活用が不十分との点は、そのとおりだとお考えでしょうか。もしそうお考えであるならば、その原因は制度面でしょうか、運用面の問題でしょうかという趣旨のご質問です。

貴志

不十分かどうかということですが、警察としましては、通信傍受も銃器・薬物等の買受け捜査も、組織犯罪対策上の非常に有効なツールと考えており、これを最大限効果的に活用しよう努力しています。ただ、通信傍受については、ご案内のとおり通信の秘密の確保という憲法上の要請もありますので、警察としても、当然、慎重かつ適正に運用するということで進めています。

活用の余地がまだまだあるのではないかというのが緒方さんのご指摘だと思います。それも念頭に置きながら、いま以上にこのツールを有効に活用していくように、警察としてはしていかなければいけませんし、制度論や運用上の問題も、実際の運用のなかで個別の問題点を検討していくことになろうと思います。

田村

緒方さんは既存手法の積極活用という提案をされていますが、具体的にはどうでしょうか。

緒方

ひとつは、先ほども申し上げたように課税通報です。暴力団がこれほど取締りに遭いながらも長きにわたり存続し、かつ、一部組織は拡大の一途をたどっている。その裏付けはやはりお金だと思います。課税通報制度は、彼らの金を削減することができる手法のひとつだと思うので、その活用は絶対に必要だろうと思います。

通信傍受については、現場の捜査員に伺いますと、とにかく使い勝手が極めて悪い。傍受という手段でしか解明できない場合という縛り、また、そもそも対象とすることができる罪種は限られているし、かつ、傍受をした後も、30日以内に傍受をした当事者に通知をしなければならない。言わば、手足を縛るどころか全身をぐるぐる巻きにされたような、使い勝手の悪い法律でもあるようです。スポット傍受というのがありますが、これは暴力団の側に言わせると、彼らも傍受については徹底して研究しているので、通話の最初の部分では犯罪のにおいを感じさせるような話は一切しないといったことを某組織などは徹底しています。かといって、電話で犯罪の打合せをしないかというと、決してそうではなく、銃器についても、彼らは携帯電話で「チャカ、なんぼ欲しいんや」とか、「オモチャ、要らんか」とか、平気でやっています。

もちろん、今の通信傍受法を使い勝手のいいもの、かつ、通信の秘密を侵さないものとするには、多大な努力が必要でしょう。また、国民に、こういう現状だから活用できないのだと説明して理解を得たうえでやらなければ、おそらく宝の持ち腐れになるのだろうと思います。

田村

ありがとうございました。緒方さんには、フロアからもご質問がございます。暴力団壊滅のための新たな枠組みを検討すべきとのことですが、何が必要だとお考えでしょうかというものです。

緒方

暴力団存続の背景のひとつとして、暴力団側の一部も認めているように、一般市民の支えがあるのが現状です。ここを法律その他でなんとか禁じることはできないでしょうか。極論を言えば、一般市民が暴力団を利用したら逮捕されますよというようなことです。詳しく存じませんが、たとえば暴力団にトラブル解決を依頼し、成功し

た場合に報酬を支払うという行為は、今の暴対法でも禁止の行政命令の対象ではありますが、ほとんど適用された例はありません。また、警察は「暴力団を利用しない」ということをスローガンとしてあちこちで訴えてはいるけれども、現実に暴力団を利用する人たちの多さを考えると、生ぬるい行政命令やスローガンだけでは対処できないことは明らかですから、暴力団利用罪といったものを新たに設けることが必要ではないかと、個人的には考えています。もちろんハードルは高いとは思いますが。

次に、捜査のやり方ですが、司法取引は日本の風土にはなじみにくい側面はあろうかと思いますが、ブルース・オーさんもおっしゃっていたように、暴力団の末端の組員をいくら逮捕しても、その組織に与える打撃はほとんどありません。やはりトップクラスを逮捕してこそ意味があるわけで、そのためには、暴力団の側に協力者をつくり、かつ、その者を徹底的に保護し、組織の本質・中枢をたたく。そのためには司法取引という手法は必要ではないだろうかと考えています。

田村

ありがとうございました。今の緒方さんの発言をお聞きになって、オーさん、何かコメントがありましたらお願いします。

オー

ネイドウさんも私も日本の状況を十分に知っているわけではありませんので、アメリカの状況を申し上げると、やはり今の議論と同じ問題に直面しています。捜査のツールでは通信傍受や司法取引は非常に効果的であるというのがわれわれの経験です。つまり、常に新しいグループは台頭してきているわけですが、既存の犯罪組織を追放するには非常に効果的であったと思います。特に、ネイドウさんの講演にもありましたが、トップについての証言をしてくれるような人を協力者に取り付けるというのが、訴追のなかでカギになります。この手法は、組織の中に恐怖心が生まれるわけです。誰が次に裏切って捜査当局に協力するのか分からないという恐怖心をあおるというのも、われわれにとっては非常に効果的です。

田村

会場からネイドウさんに、「トロイの木馬」作戦で、組織の弱い部分の人をターゲットにし、その人に協力させるというお話がございましたが、どのようなところに着目して対象を選び、取引を進めておられるのでしょうかという質問がありました。

ネイドウ

捜査を行う際に、組織のすべての構成員をみるというのが重要です。構成員の分析をし、監視をして、情報を収集します。その結果、だれが一番弱いか特定します。以前に犯罪を行っていて、われわれが簡単に捕まえられる人、簡単に訴追・告発できる人、そして協力を取りつけられる人のことです。今までに犯罪経歴があり、それによってより厳しい刑罰を科せられる可能性がある人もターゲットにします。もしくは、組織の一員であってもアウトサイダーになっていて簡単にターゲットにできる人、そして、われわれに協力してくれそうな人、そういったことをベースに決めていきます。そして、協力契約を取りつけるのですが、連邦・地方検事との協力も不可欠です。

田村

ネイドウさんとオーさんのお二人へのご質問です。

ネイドウさんのご説明のなかで、ETI（Enterprise Theory of Investigation）というものがありました。犯罪組織の全体像を把握して摘発に入るということでしたが、国内で活動している組織の中枢部が外国にもあり、その国の捜査当局と十分な信頼関係が必ずしもあるわけではないというケースもあり得ると思います。どのような捜査方

針をお考えになるのかというご質問です。

オー

それが一番難しい部分で、「いい答えはない」と申し上げるしかありませんが、われわれは、海外の当局、法執行機関とできるだけいい関係を構築しようと努めています。在京米国大使館のストラウスさんもフタさんも、日本の警察庁の方々とともに非常に頑張ってくださっています。重要なのは、両国の捜査官が協力できるような態勢づくりです。緊密に協力することによって、一つの組織を追及できるようにしたいのです。最もよく知られている最近の成功例に関してはネイドウさんがご紹介しましたが、それ以外でも、アメリカとイタリアの当局が協力したケースがあります。シチリアのマフィアをターゲットにしたケースで、10年前の話ですが、このときには判事の協力を得ました。シチリアの警察官がFBI捜査官や検察官と協力し、非常に大きなケースを追及することができました。イタリアのコーザ・ノストラ、ピザコネクションのケースと言っているのですが、前のFBI長官、ルイス・フリーが直接的にこのケースに当たって指導しました。イタリアの判事や警察官がシチリアのマフィアに殺されてしまったという非常に残念な事件ではありましたが、イタリアの当局と非常に緊密な関係がつくられ、マフィアへの攻撃という意味では成功しました。

新しい脅威はいま世界中で発生していますから、できるだけ同じような関係づくりをさまざまな国の当局と構築するよう努力しています。

田村

それでは、ほかのパネリストの方にもお願いしたいと思います。少し角度の違うご質問です。先ほど、企業の暴力団排除の問題が取り上げられました。ベンチャー的な企業が暴力団に取り込まれるようなケースはあり得るという背景がありますが、ベンチャー的な企業はどのように暴力団対策に取り組んでいるのでしょうか、あるいは経団連がベンチャー協議会のようなところと話合いをしているのでしょうか、というご質問です。

斎藤

経団連というところは重厚長大で、ベンチャーの皆さんには敷居の高い組織であり、会員構成も、最近になってようやくベンチャー系の企業や外資系企業が増えてきたところです。入会に当たっては、先ほど説明した「企業行動憲章」の趣旨・精神を守りますと約束していただいたうえで入会いただいています。

直接、反社会的勢力との関係ではありませんが、ベンチャーの雄といわれた某会社は、有価証券への虚偽記載等で問題になり、その企業に対しては、経団連活動を当分の間、自粛していただくという措置を積極的に講じました。そのようなことで、われわれの言っている企業倫理に反するような行動を起こさないようにという活動は経団連としてやっています。

それとは別に、経団連自体はベンチャー・キャピタル育成、ベンチャー企業育成のためのエンジェル税制等の環境整備に取り組もうと提言をしています。というのは、ここから先は私見ですが、ひとつは、ベンチャー・ビジネスに取り組む方は企業倫理的に脇が甘いというようなことも言えるのではないか。関係者がおられたら申し訳ないのですが、それで、儲け話や一攫千金など、おいしい話に飛びついてしまい、気がついたら実は反社会的な勢力だったということは、可能性としてあるのではないか。そうした企業ほど、反社会的勢力との関係については十分に慎重に行う必要があるのではないか。ここには、健全なベンチャー・キャピタルやベンチャー市場が必ずしも育っていないという日本の制度的な問題でもあります。健全な市場を育てることにより、そういったところにかかわらないで済むようにする。そのような整備も別の面で必要かと思っています。

また、先ほど貴志さんからお話がありました証券業界との関係で、上場に当たって審査を非常に厳しくするということで、マザーズやヘラクレスも含めて取り組まれているということですが、かたや、あまりに敷居を厳し

くすると、そういった人たちの資金調達先がなくなるという問題もあります。そうしたバランスが、反社会的勢力を考えるうえで難しいのではないかと思っています。

田村

ありがとうございました。今、証券市場のお話がございました。ネイドウさんに質問します。日本の暴力団が証券市場にかかわっているという話がありましたが、アメリカでは組織犯罪グループが上場している企業にかかわるというような実態はあるのでしょうか。もし、あれば、どのような対策を講じているのでしょうか。

ネイドウ

証券市場関連は、アメリカは少し状況が違います。総会屋の話が先ほどありましたが、アメリカではあまりありません。マフィアが証券市場にどう関係しているかと言いますと、小型株の取引に関して、小さな会社の株式を買って価格を人為的に引き上げ、すぐに売り逃げるというようなことをします。そして、恐喝や暴力を使って証券会社を黙らせ、証券会社はマフィアが認めたときにしかその売却ができないようにする。そのような事例が過去にアメリカではいくつかありましたが、ここ数年は特にありません。

ですから、こうした活動が下火になってきたのかどうか、それとも、私たちがマフィアの人たちを全部牢屋に閉じ込めることができたのか。今までやってきた人たちを全部捕まえられたのかどうか、それはまだ定かではありませんが、私は10年前に最初のケースに携わったことがあります。Mob Stock Case(暴力団もしくはマフィアの株式ケース)と呼んでいます。

田村

先ほど緒方さんから、暴力団利用罪のようなものをつくってはどうか、司法取引をもっとやれるようにしたらどうかというお話がございました。司法取引に関しては、「組織幹部の責任追及や銃の入手経路の捜査のための司法取引制度についてご意見を伺いたい」というご質問が会場からも来ています。緒方さんには、既にお答えいただいているので、中城さん、いかがでしょう。

中城

司法取引のことを研究したことはないのですが、長所はよく分かります。組織幹部の責任追及とか銃の入手経路などに非常に役立つということなのでしょうが、短所、あるいは日本でそうした法制度を導入するとどのような問題が生じるのかはよく分かっていません。昔、総理大臣の犯罪のときには、司法取引的なことがなされて、それは最高裁でお墨付きが出たのですが、現実問題として、制度としてそこまでやっていくかどうか、なかなか難しい分野だと思っています。

もう一つ、先ほど緒方さんのいう暴力団利用罪の創設といったことは、われわれ弁護士あるいは法曹関係者の怠慢というところも多少関与しているのかと、忸怩たる思いをしているところです。と言うのは、たとえばわれわれのところに貸金取立ての依頼が来るとします。訴訟手続を取っていくと、最短でも3カ月ぐらいはどうしてもかかってしまうところがあります。そこで、「早い、安い」ではなくて本当は「早い、高い」で、取立金の半分ぐらい持っていくらしいですが、取立屋という人がアウトローの世界で対応することがあります。あるいは賃料滞納が続いているような店子を追い出す作業なども、私どもは訴訟手続を進めていくわけです。つまり、自力救済が禁止されているという法制度の下で進めていくわけです。これに対し、反社会的勢力の人たちは、実力行使で短期間のうちに追い出してしまうというようなことがあります。

したがって、暴力団を利用しないという問題は、訴訟の促進等も考えながらやっていくべき事柄でもあります。

また、暴力団利用罪は創設するまでもなく、現行法を利用した場合、教唆あるいは共犯という領域でカバーできるところもあると、私は考えています。

田村

これまでの議論をお聞きになって、櫻井先生、何かコメントがありますか。

櫻井

暴力団利用罪の議論ですが、これは先ほど私が申し上げたように、何かあると罰則をつくれという発想でして、暴力団を利用してしまう弱い個人を罰則で脅かしても、どこまで効果があるのかということが、むしろ問題ではないかと思います。行政命令が生ぬるいとおっしゃったのですが、実態は、必ずしもそうとは言えないように思いますし、罰則は現実にはそう簡単に動きません。行政命令といいますが、行政の措置も命令だけではなくて、行政指導的なものや即時強制的なもの、行政調査的なものなど、もう少し軽くて効果的な運用ができるものがあります。そのような権限を付与すべき組織は必ずしも警察とは限りませんけれども、そうした制度をつくって行政に与えれば、もう少し機能するのではないかと思います。

特に暴力団を使ってしまう人については、大企業であれば、コンプライアンス体制を構築してしっかり対応することが自律的にできるのですが、小規模な商店主等については、罰則で脅かしてもなかなか期待通りの効果が出るとは限りません。むしろ、個人として闘うのではなくて組織化をするとか、その実態にあったスキームを考えることが必要だと思います。現実に動く仕組み、効果的な対策を立てていくということが必要であると思います。

田村

ちょっと角度を変えた質問をさせていただきます。朝日新聞の緒方さんに２つ質問があります。

ひとつは、暴力団からお中元も受け取らないようでは情報収集もおぼつかないという考え方もあるとは思うのですが、しかし世の中一般からすると、暴力団から警察が中元・歳暮をもらっていいのかと。それも説明できない現実があるのではないでしょうか。新聞社も様々な情報収集されておられると思うのですが、どのような説明をしていくことによって世の中に受け入れられる情報収集になるとお考えなのでしょうか。アドバイスがあればいただきたいのですが、いかがでしょうか。

緒方

大変難しいご質問ではありますけれども、たとえば暴力団の側から中元・歳暮などをもらっても、私はいいと思うのです。ただ、それを個人の問題としてそこでとどめ置かないで、上司に必ず報告するのです。かつ、一方的にもらって積み重なると、下手をすれば収賄で検挙されてしまうかもしれませんが、相手方にそれ相応の価格のものを返すとか、社会通念上のやり取りをしてもいいのではないかと思います。

そのようなことに拘泥しているが故に、敵の側の情報が取れなくなったという気が私はしてなりません。それを世間に、暴力団から情報を取るために何をやっているかと説明する必要は、それほど感じません。とにかく、いつ誰から、どのようなものをもらったのか、組織として把握、管理していればいいと思います。

田村

もうひとつの質問です。警察は不祥事を恐れて及び腰になっている。その背景には、マスメディアの取り上げ方もがあるのではないか。警察に勇気を与えるような主張をメディアはもっとするべきではないか、ということです。

緒方さん個人の意見もあるでしょうし、社の方針もあるでしょうから、お答えにくい部分は多々あるとは存じますが、お願いします。

緒方

弊社では、1992年だったか、暴対法が施行される直前に全国の暴力団担当記者が集まって、この法律の問題点あるいは暴力団の現状について十数回の連載をしたことがあります。当時私は福岡におり、工藤会や道仁会も取材対象にしていて、記事を書いた記憶があります。その後も、弊社に限っていうと、いわゆる治安問題を取り上げる連載のなかで、現状、警察の対策を述べ、問題提起をし、現在も大きな暴力団関連の事件があったりしたときには、わりと中立公正なる視点で、かつ、私の主張なども入れながら書いていると思います。

マスコミ全体でいいますと、讀賣新聞も暴力団についての非常に熱のこもった素晴らしい企画記事を断続的にやっています。そのほかNHKなどの放送の分野でも、どこに偏ったというスタンスではなく、建設的な番組や記事が出ていると思います。

田村

櫻井先生に質問があります。暴力団対策は、市民との関係では、お店がみかじめ料を取られたり、若者がリクルートされたりということを防ぐ方策が重要だと思うが、可能な立法方策としてどんなことを思いつかれるでしょうか、という質問です。

前半の質問については、先ほど処罰との関連でお答えになられたかもしれませんが、お願いします。できれば中城さんにも同じ質問のお答えいただければと思います。

櫻井

みかじめ料については、取ったほうに課徴金をかけるというのも一つあるでしょうが、基本的には、市民の側をどうやって組織化していくか、商店街対策的なものを進めることが大事だと思います。若者がリクルートされてしまうという問題は、労働政策的な話と関連していますから、警察が他の行政と連携したり、協力をするということが求められるべきでしょう。

中城

櫻井先生と同じなのですが、一店だけでは断りにくいという側面がみかじめ料などにはあるわけで、商店街全体、業種全体で取り組むことが必要です。また、暴追センターでも、責任者講習会などを開催したり、「暴力団排除宣言」のステッカーなど配布したりしています。それをお店の入り口に貼れば、そのお札の効果で来なくなることもあるでしょうから、そのような対策をこまめにやっていくことが必要だと思います。

ただ、なぜみかじめ料を払ってはいけないのかという点から説明をしていく必要もあります。彼らについて、けんかなどトラブルがあったとき、すぐに飛んできてくれるありがたい人だよ、というようなイメージを抱かれてしまうと困るわけです。そうではなく、反社会的勢力にお金を渡すと、それが軍資金になるのだといったことをしっかりと説明し、そこから派生的にいろいろな問題が生ずることを明らかにしていく必要があると思います。

少年の問題は非常に厄介なところがあります。反社会的勢力に近寄るなというようなことを言ってみても、なかなかうまくいきません。ただ、その前段階の暴走族対策などを真剣に取り組んでいる例が、たとえば広島県のようにございます。そのように、少年についても地域を挙げてフォローしていくという姿勢がなければならないと思います。

市民には暴力団があまり関係ない存在だという認識ではなく、たとえば目の前に暴力団の組事務所ができたらどうなるのか、同じマンションに暴力団の組長が入居していたらどうなるのか、といったことを考えてほしいと思います。特に最近、対立抗争事件で、もと暴力団が居住していたところに間違って弾が飛んでくるなどという物騒な世の中になっています。暴力団がいることによって生活が不安になることを、社会全体、地域全体で、常に問題にしていかねばならないと思います。

不動産全体、特にマンションではこういう判例が出ています。すなわち、マンションを買ったが、暴力団の組事務所が目の前にあるのを仲介業者が説明しなかった。組事務所の存在で物件の経済的な価値は下落するということで、売買代金の2割を損害賠償請求し、認められた、というものです。

田村

ありがとうございました。いまの話に少し関連するのですが、アメリカでも組織犯罪に新しいメンバーが入っていくのを防ぐことについての問題関心なり対応策というのが、何かあるのでしょうか。

オー

詳しくは存じませんが、犯罪率の高い地区の学校や非政府組織などで若い人たちに、ギャングに近寄らないようにと説得しているグループがあります。私がニューヨークにいたとき、ブロンクスの地域団体と一緒に仕事をしたことがありますが、そこではチェスクラブをつくり、若い人たちと話をする機会をつくりました。ギャングの仲間に入りそうな人たちをそこで呼び止めて説得するのです。そのように、もっといい暮らしがあると説明するような活動を地域レベルでやっている例はあります。

もう一点、われわれとしては、厳しい罰則があるという事実を発信しています。2 年前にニューヨークで韓国のギャングを住宅侵入で逮捕しました。21歳、22歳という若者だったのですが、禁固刑80年の刑となりました。これをたとえば、中国系や韓国系の新聞に伝えてメッセージを出しているのです。あなたたちがいま何歳であろうと、禁固刑はこんなに長いのだと説明するのです。このような量刑、その報道は非常に効果があると思います。

田村

ネイドウさんにフロアからの質問があります。アメリカにおける犯罪組織の活動で、民間企業がターゲットになるケースにはどのようなものがあり、企業側としては、日ごろどのようなことに注意を払っておくべきだとお考えでしょうかという質問です。

ネイドウ

幸いなことに、最近は民間企業をターゲットにする大きなケースはそれほどありません。ただ、1980年代、90年代には、企業等がターゲットになったことがありました。現在では、法執行機関、一般市民、マスコミが協力し、よりオープンな関係を結んで監視していますので、企業が恐喝されたりしても、それほど恐怖心を持たなくていいわけです。もし、自分たちがターゲットになっていると分かった企業は、法執行機関に通報します。そうすれば、すぐに法執行機関が動き、調査してくれることが分かっているからです。ただ、大企業に関してはたしかにそうなのですが、小さい企業はまだ標的になっています。ですから、われわれはぜひ通報してほしいと呼びかけています。

ところで、サイバー空間での犯罪が増えていると申し上げましたが、企業攻撃についても同じような問題が発生しています。サイバー犯罪者が、大手企業のウェブサイトを攻撃し、情報を盗み、「この情報を公にしますよ。あなたのセキュリティはこれだけいい加減だと一般に知らしめますよ。」と恐喝をするのです。しかしわれわれは、企業が法執行機関と情報を共有しながら、企業の情報が公表されないことを担保する仕組みをつくっています。そうすることによって、セキュリティが侵害された場合でも企業は自分を守ることができます。その意味では、われわれのほうからも手を伸ばして、企業に協力を呼びかけているのです。

田村

ありがとうございました。ほかにもいくつも質問があります。暴力団の構成員が減らないのは人的供給があるのではないか。緒方さんからは、離脱対策が必要だとのコメントがありましたが、新しく入ってくる人を絶つということに何かご意見があればお願いします。

緒方

おそらく日本の国民性の問題も背景にあろうかと思います。暴力団というよりも、「ヤクザ」あるいは「任侠」という言葉に相手方を置き換え、映画その他で語られる美しい部分がクローズアップされて、男らしさだとか、潔さだとか、そうしたものにどこか憧れをもつような風土がある。加えて、日本の暴力団は戦後間もなくまで、実際に警察とも一緒になり、いろいろ混乱する場面において活動していましたし、皆さんご承知のように、山口組三代目組長は神戸市内で一日警察署長もやりました。芸能界とも非常に深い関係にあるので、暴力団が敵だというところまで、すべての人がしっかり理解するような風土に欠けているところがあります。私が勤務していた九州では、ほとんど暴力団と一般社会との垣根が感じられない地域があります。小学校、中学校と一緒に遊んだり勉強したりしていた人間に、組に来ないかと誘われて自分も入ったとか、かたや組員、こなた堅気であるが、長じても同級生として普通に交際しているとかです。遊びにとどまっている限りは問題はないのですが。

したがって、加入を防ぐ対策を講じても難しい面があるでしょう。入ったらこき使われるだけで、楽しい夢も見られないということを周知徹底させ、よって、離脱する方向に力を入れるほうがよろしいのではないかと思っています。

田村

ありがとうございました。地域によっては、暴力団と一般との垣根があまりないというお話がありました。そうであれば、企業活動における暴力団排除だとか、様々な排除の論議が成り立つのだろうかということにもなり得る指摘ではないかと思います。貴志さん、斎藤さんには、暴力団と社会との連続性があるという現実をベースにしたとき、暴力団排除の議論はどう展開し得るものなのか、コメントいただければと思います。

貴志

垣根が低い地域もたしかにありましょうし、昨今、その垣根をさらに見えにくくしているという面もあると思いますが、暴力団関係企業といっても、様々な形態があります。暴力団が自ら実質経営している企業もありますし、組抜けさせた構成員にやらせている例もあります。また、経営者自体は暴力団と組織的関係はないけれども暴力団の暴力・威力を利用している場合、資金欲しさに暴力団とつながっているような場合、様々な形態があります。

そうした状況を受け、たとえば公共事業では、自治体レベルから始まり、国のレベルにも及んでいますが、単に暴力団の経営する企業だけではなく、暴力団を利用している企業、暴力団に資金を提供し、その活動を維持しているような企業、あるいは暴力団と極めて親密な交際をしているような企業も含めて、公共事業の指名から排除するという動きが広がりつつあります。もちろん、実態をしっかり把握することは必ずしも容易ではなく、警察もすべての実態を把握しているとは到底言えないと思いますが、ただ、様々な情報収集や事件捜査を通じて実態を明らかにし、それを指名排除につなげるといったことが、実際に数多く行われつつあります。

斎藤

今の警察庁のガイドライン等では、暴力団と関係を持つ会社と契約を結んではいけないとなっていますが、特に小売やサプライチェーンがたくさんあるような会社が、関係先が暴力団と関係があるかどうかを見極めるのは、言うに易し、行うに難しという面があると聞いています。どこまで企業として責任を持てるかというと、なかなか持てないというのが実態かと思います。なりすました会社や、エセ何とかというところまで含めた情報をいかに適切に開示するかは非常に難しいのでしょう。全部開示すると、そのまた裏をかいてすぐに違う会社をつくったりもするでしょうから、限られた担当者には的確な情報が常に提供されるようなシステムを構築しない限り、見極めるのはなかなか難しいと思います。

ですから、むしろ特防連（社団法人警視庁管内特殊暴力防止対策連合会）ですとか、企業間、地域の中で連絡を密にし、地元の警察や日弁連なども含め、社会全体が連携して対応しないといけないと思います。刺青を誇示したりして表立って本性を現してくるのではないところに、いま現実の企業が抱えている問題があることをご理解いただければと思います。

田村

中城さん、何かご意見がおありでしょうか。

中城

先ほど垣根が低い、という話がありましたが、むしろそうした地域では情報は密にあるわけです。東京などは逆に垣根が高くて、そのため誰が誰だか分からなくなっているのだと思います。したがって、先ほども申し上げたように、反社会的勢力の情報収集を丹念にして、こちらサイドで連絡を取り合って進めていかざるを得ないのではないかと考えています。

田村

情報交換の話はこうした場では必ず出るのですが、櫻井先生からは、危機管理的なイメージが今の日本の情報法制にないというお話がございました。今後、暴力団対策も含めて、官民の情報共有をイメージしたとき、行政法的にどのような論議が必要なのでしょうか。

櫻井

現行の情報公開法や個人情報保護法について、警察当局の方から弊害を感じているという話はあまり聞いたことはないので、上手にやっておられるのかと思ってはいますが、制度的にそうしたものがなかったというのは事実です。

現在、マネー・ローンダリングについては、疑わしい取引について情報収集ができるようになっていますが、よくこういう仕組みができたものだと思います。「疑わしい取引」という言葉が法律の構成要件に入っているのは、組織犯罪的なものだからであるとか、条約など国際的な動きが背景にあったからとか、そうしたことと関係しているのかと思いますが、ブラックリストではなくグレーリストをつくるというのは、大変大きな一歩だったと言えるでしょう。もちろん、批判もあり得るとは思いますが、麻薬特例法では、「疑いのある外国人」という言葉も出てきて、そのような人物についてはコントロールド・デリバリーを認めるという仕組みになっています。これも、外国人だから認められたといったことがおそらくあるのだろうと思います。

情報収集に関し、現在の通信傍受法は使い勝手が非常に悪く、こんな法律だったら本当に作ってよかったのかどうかとさえ思うぐらいで、もう少し使い勝手のよいものにする必要性があることは否定できません。さらに、先般施行された改正入管法では、外国人に入国時に指紋の採取と顔写真撮影を行うことになっています。これも外国人だというだけですから、怪しいわけでもなく、法制度はすでに一段進んだと理解することも可能です。問題は、これがどこまで拡大できるのかということだと思います。

刑事司法の局面とは別に、行政の任務としては、まず怪しい人に対してチェックをかける。しかし、怪しいかどうか分からない段階で、怪しいかどうかを見極めるための最初の接触をするというのは、たぶん現代行政にとって必要な任務であり、今までそうしたことが許されなかったために、テロリストがうろちょろしているような状況が生じているように見えます。そうしたところは、今後、法制的に不備を整備していくことが求められています。

ただ、こうなると一般行政の問題に踏み込むことになりますが、全く怪しくない人もそうしたチェックを受けることになりますので、そうすると、憲法論はもちろん出てきますし、そうしたものが受け入れられるかどうか

は、大きな社会的制約としてあるのだろうと思います。警察がそのような措置をとることが許容されるかどうかは「愛される警察」になっているかどうかがポイントであると言えそうです。警察に対する国民の信頼をどうやったら勝ち得るのかということを、独自の政策問題として意識することが不可欠なのではないかと思います。

田村

ありがとうございました。ここで、フロアから質問を募りたいと思います。

質問者

貴志さんに聞きたいのですが、現在、警察庁では、上場企業で暴力団のファン企業あるいは暴力団と深いかかわりを持っている企業は、何社ぐらいと見ているのですか。

貴志

何社というのは、警察庁として申し上げる数字は持っておりませんし、先ほど申し上げたとおり、関係の程度も濃淡がいろいろあろうかと思います。上場企業であっても、中には資金確保や業務を円滑にするために何らかの関係を持っているといったところが、相当数あってもおかしくないと思っています。そうした面で、企業からの暴力団排除についても、われわれとしてはそれほど楽観していませんし、かといって悲観もしていませんが、これからまだまだ取り組んでいく必要があるものだと思っています。

対策を進めるうえで重要な点は、メディアも含めた社会の視線が大きな原動力になり得るということです。昨今、組織犯罪に限らず、企業のコンプライアンスに対して極めて厳しい指摘がなされ、それが企業の存亡に関わる事態になっています。反社会的勢力と不正常な関係を持つことでそのような批判を受けるということが、これを機に改めるという大きなインセンティブになっていくと思います。

質問者

これからの組織犯罪対策はやはり金の問題だろうと思います。マネー・ローンダリングについてのお話がありましたのでオーさんにお尋ねしたいのですが、最近、わが国で組織犯罪にかかわっている人間がその金を外国に隠すというケースが検挙され報道されています。アメリカで稼いだ金が日本に入ってきてマネー・ローンダリングというのは、私はあまり知らないのですが、ただ、日本の関係当局でもそのような可能性は高まっているとの認識はあると思います。実際どの程度、日本を経由し、あるいは日本が最終目的地でマネー・ローンダリングされているというご認識でしょうか。

オー

マネー・ローンダリングのケースは、世界中を巡っているお金を追及しているわけです。アメリカに入ってくるお金も、出て行くお金もあり、もちろん両方とも追及しています。犯罪者は両方向を使って資金洗浄をしようとしているのですから、われわれとしてはどんなケースであっても追及していきます。たとえばアメリカから日本に流れるお金であれば、日本の警察の仲間と協力してやっていきたいと思います。フタさんからフォーラム冒頭のあいさつで事例の紹介がありましたが、ほかの事例についてもわれわれは追及していくつもりです。

資金洗浄には、しばしば2国ではなくて3カ国、4カ国、5カ国が関与している場合もあります。ですから、それぞれの国はこのチェーンのひとつのリングでしかないわけで、すべてのリングをつなぎ合わせてはじめて訴追できるわけです。

田村

ありがとうございました。時間も残り少なくなってまいりました。「これからの組織犯罪対策」ということで、法制度のあり方も含めて、一言ずつコメントをいただければと思います。

オー

先ほど話した内容をもう一度強調したいと思います。国際協力の重要性です。相当な努力をしてきて大きな進歩はあるものの、これからやらなければならないことはたくさんあります。これまでには 5%、10%ぐらいしかできておらず、これからやらなければならない部分がたくさんあります。

ネイドウ

FBI から言わせていただくと、FBI の捜査官が世界各国に配置されていることは非常に幸いだと思います。各国のパートナーとうまく提携していると思います。今後も、テロのケースだけではなく、組織犯罪についてもこの協力関係を継続させていただきたいと思います。

貴志

暴力団等犯罪組織にとっていちばん安定的な資金の獲得場所というのは、持ちつ持たれつという空間です。そうしたところにいかにメスを入れていくかがポイントで、取締りもあるでしょうし、各関係機関と連携した暴排もありましょう。あるいはもっと広く、一般の市民の皆さんの協力も得ての各種の運動の高まり、皆が連携して切り崩していくということなしには、組織の力を弱めることはできないと思っています。こうした対策を有機的に展開できるようにしていきたいと思っています。

斎藤

企業不祥事であるとか、暴力団あるいは反社会的勢力との関係を表に出しにくい風潮を払拭することが、最終的には重要かと思っています。別に緒方さんがいらっしゃるから攻撃するつもりではありませんが、リコール等があって企業が一生懸命公表したにもかかわらず、「悪いことをしていた。何十年前に原子力発電所でこういうことがあってけしからん、隠していた。」といったマスコミ報道をすればするほど、表に出て来にくくなるのも現実です。むしろ、勇気をもって公表したとか、勇気を持ってコンプライアンス強化に努めたという経営者等に対して、褒めて欲しいとは申しませんが、「けしからん」だけではないように、社会全体が対応すべきではと、常日ごろ考えています。

実際、今年に入って、ある会社が反社会的勢力との数十年間の付き合いを見つけてすぐに断絶したという事件がありました。われわれとしては、反社会的勢力と関係を持っていたという事実について厳しく受け止め、一定期間、経団連の活動自粛をお願いしたということもございました。ただ、経営者が代わって過去の全く知らなかったところを見つけ、それを断ち切ったことに対しては、「けしからん」だけではない見方が必要でしょう。先ほどの、暴力団からの離脱を社会全体でどうやって助けるかと同じような話かという気がしています。社会全体が、企業の置かれた立場であるとか、そのなかで経営者が英断を持ってやったことについては、ガバナンスを厳しくするのは当たり前ですけれども、評価することもある意味で必要ではないかと常日ごろ感じていますので、余計なことですが、申し上げて感想とさせていただきたいと思います。

中城

今年、政府は、企業が反社会的勢力による被害を防止するための指針を打ち出しました。官民挙げて暴力団その他、反社会的勢力を排除しようという機運が高まっているところですので、日弁連あるいは各地の単位弁護士会も含めて、これに全力で取り組んでいく所存です。皆様と協力しながら日本をもっともっと住みよい世の中にするということで、今後ともやっていきたいと思っていますので、よろしくお願いします。

田村

緒方さん、最後も歯切れよくお願いします。

緒方

企業の話が出たので思い出しました。バブル景気が崩壊した直後の 1990 年代前半に企業テロが相次ぎました。

富士写真フイルムの専務が刺殺された事件では、私は警視庁の担当記者として取材していました。山口組の末端の組員数人が捕まっただけで、関与したとされる総会屋のところまで司直の手は届きませんでした。私はその総会屋に会いに行きましたが、「お前、何をしに来たんや。オレが殺したと思っとるのか」と言われ、「はい」と答えてしばらく揉めたことがありました。

しかし、あの事件では犯人が何人か捕まっただけでもまだましで、和歌山の阪和銀行副頭取の射殺事件、ほぼ同時期にあった住友銀行名古屋支店支店長の射殺事件、これらは全く解決していません。おそらく暴力団が関与したと思われるのですが、彼らは様々な場で、あの事件のことを知っているかと未だにに言います。つまり、そうした恐ろしさを根強く定着させるのが彼らのやり口です。

こうした事件は必ず解決しなければいけない。そのためには情報収集力をもっと上げて捜査力を上げ、今の枠組みで足りないならば、新しい制度や法律を検討し、国民が納得するように了承を取りつけるという努力が、警察に求められると思います。

櫻井

3 点申し上げたいと思います。１点は、法の世界では思考がいろいろ歪んでいるところがあるので、既存のドグマを疑って、社会のニーズに応える立法政策を素直に考えていただきたいと思っています。２点目は、暴力団対策は、今後は総合的行政施策でなければならず、お題目ではなく国家を挙げて行うべき施策であろうということです。3 点目は、警察に対して特にお願いなのですが、そうは言っても暴力団はとても強く、その強い相手に対抗できるのは警察ぐらいしかいないということです。ですから、その核となる部分として、強い相手に対して強い警察であってほしい。これはまさに警察に期待しています。

田村

どうもありがとうございました。各基調講演者の方、パネリストの方から、大変貴重なお話をいただき、当初考えていました議論が様々に展開できたのではないかと思っています。

いささか個人的な感想かもしれませんが、緒方さんの話で、警察がやらねばならないことが大変大きいことを改めて認識させていただきました。櫻井先生からのご指摘にもありましたが、警察に対する信頼という言葉、それぞれの機関が全部そうなのでしょうが、それぞれが信頼を得ることがとても大事なのだろうと思いました。そして、オーさん、ネイドウさんのお話にもありましたように、国際協力が大変大事であることは間違いないと思いましたし、当然のことではありますが、国内の機関相互の協力も大変大事だと改めて認識させていただいたと思っています。本当に皆様、ありがとうございました。

第２章

多機関連携による犯罪予防
～少年非行対策を中心として

＜警察政策フォーラム＞

多機関連携による犯罪予防
～少年非行対策を中心として

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共催で、平成20年1月16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「多機関連携による犯罪予防～少年非行対策を中心として」を開催した。

我が国では、安全で安心なくらしを守るため、警察が発生した犯罪を検挙するだけではなく、犯罪を予防する各種の取組みが官民を挙げて積極的に行われるようになってきている。特に、子どもは社会全体の宝であり、少年非行の防止については、地域社会も含め、関係者が一体となって取り組まなければならないが、多くの機関が参画すればするほど、その立場も多様となることから、利害を超越した連携の確保が困難になるなどの課題もある。現在、我が国においては、個別の少年の問題を解決するため警察、学校等の関係機関が「少年サポートチーム」を結成し、連携して対応するなどの取組みが進められているが、こうした多機関連携による総合的、包括的な犯罪予防、とりわけ少年非行対策をさらに拡大させていくためには、諸外国から学ぶべき点もまだまだ多いものと考えられる。

そこで、今回のフォーラムでは、こうした問題に関する現状を認識し、今後の課題を探るため、まず英国から、少年非行対策の専門家でもあるロンドン大学ロンドンキングスカレッジ収容政策研究国際センター所長のロブ・アレン氏を招へいし、英国（イングランド及びウェールズ）における少年非行対策について講演をしていただいた。また、中野目善則中央大学大学院法務研究科教授から米国における多機関連携による少年非行対策と我が国の現状について講演をしていただくとともに、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（当時）のコーディネートによりパネルディスカッションを開催し、今後の我が国の多機関連携の在り方等について議論を行った。

＜パネリスト＞

山口敏氏　　警察庁生活安全局少年課長
青山彩子氏　東京都青少年・治安対策本部総合対策部青少年課長
小長井賀與氏　立教大学コミュニティ福祉学部准教授
髙田秋穂氏　　天文館中央地区クリーンパトロール隊長　＜発表順、いずれも肩書は当時＞

今回のフォーラムには、警察関係者、少年非行対策の実務家等約180名が出席した。また、翌1月17日（木）には、京都産業大学とも共催で、ホテルグランヴィア京都（京都市）で「社会安全セミナー」と題してアレン氏と京都産業大学大学院法務研究科教授の渥美東洋氏の講演会が開催され、約110人の参加者が熱心に聴講し、活発な質疑が行われた。

ここに、東京会場での基調講演とパネル発表、京都会場における渥美発表を収録する。

犯罪予防のための多機関連携アプローチ
～イングランドとウェールズにおける少年非行対策～

ロンドン大学ロンドンキングスカレッジ
収容政策研究国際センター所長
ロブ・アレン
＜編集＞前警察政策研究センター教授
黒川浩一

ロブ・アレン（Rob Allen）

1998年から2006年まで政府の少年司法委員会（YJB）委員をつとめたほか、内務省の少年犯罪者政策ユニット長としても活動。エスミ・フェアバーン財団の「犯罪及び刑罰の再検討」研究所長を経て、2005年3月から現職。著書「子どもと犯罪―責任のとらせ方―」等多数。

1　はじめに

本日は、このようなフォーラムで話をする機会を与えていただき、大変ありがとうございます。「犯罪予防のための多機関連携アプローチ～イングランドとウェールズにおける少年非行対策～」という演題ですが、ある方から「あなたはイギリスからいらっしゃっているのに、なぜイングランドとウェールズの話しかしないのですか」と尋ねられました。ご存じのように連合王国はいくつかの国に分かれており、スコットランド、北アイルランドの2つの地域は自立していてイングランドとは制度も少し違っています。司法制度、司法に関する方針なども異なっていますが、私はそれらの地方の知識が十分にあるわけではありませんので、本日はイングランドとウェールズについて申し上げたいと思います。基本的なことですが、連合王国の人口約6,000万人のうち、イングランドとウェールズには約5,000万人が居住しております。また1人あたりのGDPは約3万5,000米ドル（350万円）となっています。これは日本の水準と同程度かと思います。

2　刑務所と犯罪予防

私が現在のポストについて3年ほどになりますが、われわれの持っているデータによりますと、世界の3分の2の国で刑務所の収容人口が増加しています。例えば日本では、1992年には4万5,000人であったのが、現在では7万8,000人となっており、この状況はイングランド・ウェールズと大変似通っております。しかし、日本の単位人口当たりの刑務所収容人口は、非常に少ないと言えましょう。人口10万人当たり60人となっており、他方、イングランド・ウェールズにおいては10万人当たり148人となっております。

また、ヨーロッパ全体についてみてみると、おおむね東高西低の傾向にあると言えますが、スペイン、ポルトガルは西洋では最も高くなっており、スカンジナビア諸国、フランス、イタリア等の刑務所の収容人口率は低くなっています。旧ソ連諸国は率が非常に高く、ロシアなど、人口10万人当たり600人となっております。

さて、刑務所人口が多く、しかもそれが増加傾向にあるとすれば、財政コストも増えることを意味します。新たな刑務所の建設費用だけでなく、職員の賃金も増加します。また、犯罪者は若い男性であることが多いわけで

すが、彼らを家庭環境から引き離してしまうという社会的なコストもあります。また、生涯を通じてネグレクト・虐待されたり、貧困、病気で苦しんだりしてきた人たちをさらに収監することには倫理的なコストもあります。だからこそ、刑務所の利用を最小限にして、犯罪そのほかの危害に関しては別の方法で対応しようという考えが生まれています。スカンジナビア諸国で言うように、「刑事政策で最良のものは、社会政策である」ということです。

刑務所の存在が犯罪減少にどの程度役割を果たしてきたかということは大きな議論の的となっておりますが、本日はこの点について申し上げるつもりはありません。むしろ私は、犯罪を減少、防止するためにイングランドにおいて収容政策以外の対策をどう進めてきたかという話をしたいと思います。特に児童や青少年に対して多機関が連携して対処する方策についてお話することにし、英国で犯罪対策のために取られたその他の方策については詳細は省きます。たとえば、犯罪のターゲットとなるものを強化するということ、すなわち犯罪者に狙われないように家や財産の守りを固めること、防犯カメラの設置等が本日の本題ではない、ということです。確かに、イギリスは防犯カメラの利用に関しては世界をリードしていると思います。ロンドンでは、われわれは、あらゆる場所でカメラに撮影されています。これも犯罪予防に効果的でしょう。また、近年見られる警察活動の方法や種類の大幅な変化も重要なことですが、本日は、多機関連携により、青少年が非行に手を染めないようにするにはどうしたらいいか、それをどう予防するかに焦点を当てます。

3　少年司法委員会等による犯罪予防のための取組み

私は、1998年から2006年までの8年間、イングランド及びウェールズの少年司法委員会（Youth Justice Board：YJB）（編注1）の12名の非常勤の委員の1人を務めておりました。YJBは1998年に英国政府に設立された、青少年犯罪者の矯正制度改革プログラムを監督するための機関であり、現在の職員数は200名、予算は4億ポンド（800億円）となっています。この予算ほとんどが、現在約3,000人を収容しているイングランド・ウェールズにおける18歳以下の収容施設において使用されていますが、YJBは設立以来、むしろ非行に関して予防的なアプローチを重視して取組みを進めています。

イングランド・ウェールズにおける少年司法制度の目的は、犯罪行為の防止であり、1998年犯罪及び秩序違反法（Crime and Disorder Act 1998）に定められているとおり、すべての関係機関は、青少年が犯罪を犯さないように、彼らの行動に働きかけるべく対策をとるよう求めています。また、トラブルに巻き込まれるような兆しのある少年には早期に介入することが重視されています。犯罪発生後の司法制度を通じた処分によって時間も労力もかけないで済むよう、彼らが犯罪を犯さないように最も効果的な介入をしていくということです。この理念を実践に移すために責任を有するのが、地方レベルでは、新しい多機関による非行少年対策チーム（Youth Offending Teams：YOTs）であり、国レベルではYJBになるわけです。

予防を重視してそこに投資すべきであることにははっきりとした理由があります。イングランドの少年受刑者に関する最近の報告書によると、受刑者を無作為に選んだ場合でも、そのほとんどが、心が痛むような個人的な不幸があるとか、専門家の対応が適切でなかったとか、あるいは更生の機会が得られなかったといった過去があることが明確であるとのことです。実際に刑務所に送られてしまう子どもは、もっと前の段階から道を間違えてしまっているのであり、われわれとしては、犯罪を犯す段階まで待つのではなく、もっと早い段階でなぜ介入できなかったかを考えるべきなのです。

政府の監査委員会（Audit Commission）が2004年に計算したところによると、早期介入が適切に行われて、刑

務所に入れられた少年犯罪者のうち10人に1人でも助けることができていたとしたら、年間の経費の節減は1億ポンド（200億円）を超えていたであろうとのことです。つまり、予防は少年のためでもあり、また、政府にとっても経済的なメリットがあるわけです。

犯罪の予防は、国際的に見ても、少年司法制度を貫く基準や規範となっています。欧州評議会は2003年の非行に関する勧告（編注2）の中で、少年司法の目的として、犯罪や再犯の予防、青少年の再社会化と再統合、犯罪被害者の要望の充足の3点を挙げています。また、様々な国際的な規範が犯罪の予防を強調していますが、特に国連子どもの権利条約（UN Convention on the Rights of the Child)、少年非行の予防のための国連ガイドライン（リヤド・ガイドライン)、少年司法運営に関する国連最低基準規則（北京ルールズ）が挙げられましょう。

議論の分かれることもある他の少年司法政策のいくつかとは異なり、犯罪予防は様々な政治的な意見がある中でも支持を集めています。保守派は「英国では子どもを犯罪のベルトコンベアに乗せない」と言っていますし、これは労働党の「犯罪の原因に対しては強く対処していくべき」という意見の反映でもあります。私自身、数年前に「犯罪と刑罰の再検討」という研究プロジェクトを行ったのですが、その結果によっても、子どものための慈善活動団体、保守派のシンクタンクといった多様な機関が、より早期の介入が重要であるという意見に同意していることがわかりました。

また予防の新しい理念、実行のためのインフラ整備については、先ほど申し上げた監査委員会の1996年の報告書の中にも書かれています。これは「誤ったまま動いてきた少年司法」“Misspent Youth”、という報告書ですが、ここでは、イングランド・ウェールズにおいて、対応が遅れて長期にわたって青少年をリスクのある状況に置いてしまっていたり、常習性のあるような犯罪者に十分な予防的な措置が取られていなかったりしていることが指摘されています。

1998年に犯罪及び秩序違反法が成立してすぐ、1999年少年司法及び刑事証拠法（Youth Justice and Evidence Act 1999）が成立しました。これは、一般の人たちも関与して裁判所に送致された子どもたちに対応しようという全く新しい方法を採用しているものであり、非行少年パネルへの付託命令と言われています。また、2003年の反社会的行為禁止法（Anti Social Behaviour Act 2003）は1999年法の規定を基礎として、犯罪とは言えないが地域社会に問題を起こすような少年にも対応しようというものです。

2004年に監査委員会が新たに少年司法の状況を見直したところ、大幅な改善が見られたとしています。私は2006年に8年務めたYJBの委員を辞した際に報告書を作成しました。結論は「少年司法制度改革の中にはポジティブな効果を持ったものもある。犯罪に向かうリスクのある子どもに関するプロジェクトの整備にも改善が見られた。個人的、社会的、教育上の欠陥を抱えている子どもたちに対する学際的なアプローチが必要である。また、犯罪被害者や一般の人々も広く、よりいっそう少年司法制度の中に取り込んでいくことが重要である。」というものです。

しかし個人的には、失望を禁じえないこともありました。例えば、軽微な非行にかかわっている青少年を犯罪者として取り扱うケースが増えていることや、その結果拘留されたり処罰されたりする場合が依然として多いということです。また、恥じるべき動きもあります。すなわち、臭いものに蓋をするように子どもたちを収容してしまうこと、反社会的な行動をしている若者を悪しき者として扱うこと、問題を抱える青少年に対して、政治的にも、世論にも荒っぽい議論がなされてしまうことなどです。我が国の少年司法制度の中には良い点も、悪い点も、また醜い点もあるというわけですが、今日は幸いにも、基本的に良い点についてお話ししております。私がYJBを離れて以来、さらなるポジティブな変化が見られています。ご存じのように、英国では、昨年の夏にゴードン・ブラウン政権が誕生し、新しく子ども・学校・家庭省（Department for Children, Schools and Familie

s）が創設されました。同省には、少年非行の防止に関して司法省、内務省とともに対応する任務が与えられたのです。先般、この新しい省の10カ年児童計画が発表されましたし、今年の春には省庁横断的な少年犯罪行動計画（Youth Task Force Action Plan）が出される予定となっております（編注3）。

4　イギリスにおける犯罪発生状況

最近の政策及び実務の進展に関する重要な点についてお話する前に、イギリスにおける犯罪発生状況についてお話することは有意義であろうと思います。犯罪率を国際的に比較するのは難しいものですが、英国の犯罪率は他の先進諸国とおおむね同じようなものだろうと思います。国際犯罪被害実態調査（International Crime Victim Survey：ICVS）というものがあります。少し古いですが、その2000年調査（編注4）によると、1年間でイングランド・ウェールズに住んでいる人の24%が犯罪の被害者となっていると推計されています。オーストラリア、オランダ、スウェーデンも同程度、アメリカ、カナダ、フランスも、被害者となる確率が20～24%となっております。他方、日本、フィンランド、スペインは犯罪率が最も低い国々と言えるようです。この調査によりますと、イギリスでは特に車関係の犯罪が問題で、強盗や窃盗、暴力もまれな犯罪ではありません。1999年から2001年におけるイングランド・ウェールズにおける殺人率は、欧州連合のほかの国々の平均値とほぼ同じで、人口10万人当たり1.6人でした。同じ数字が、アメリカの場合は5.6人、ロシアは22.1人、日本は1.05人でした。ロンドンの殺人率は人口10万人当たり2.6人であり、欧州連合の首都の平均値より少し高く、東京（1.2人）に比べると2倍以上となっています。

また、英国では、2006年から2007年にかけて、犯罪被害者の調査が行われました。これによると、家庭内で大人に対して1,130万件の犯罪があり、先ほど申し上げたように、国民の24%が犯罪被害者となっていると見られ、一方、警察に報告されたケースは540万件となっています。

傾向について申しますと、イギリスの犯罪は90年代半ばにピークを迎えて、暗数も含めて2,000万件近くにも達し、その後は大きく低下して1,000万件台前半に戻っていますが、過去数年にわたってまた少し増加していると推測されています。他方で、警察に報告された犯罪件数については、1993年から2004年の間、全体としては500万件前後でだいたい横ばいになっています。暗数と報告件数の差、その増加率の食い違い等の原因は非常に複雑なものがあるものと思われます。警察に報告された犯罪の罪種については、主要なものは窃盗、粗暴犯ですが、このうち侵入窃盗については、過去数年大きく減少しています。これはわれわれの犯罪予防アプローチが奏功した証と言えると思います。

次に、警察関係者の数字をご紹介すると、2007年3月31日現在で、常勤の警察官（Full-Time Equivalent：FTE）がイングランド・ウェールズの43の警察管区に14万1,892人います。人口10万人当たり約260人ということになります。

5　非行少年の問題点

それでは先に進みましょう。警察は、ほかの機関とのパートナーシップが求められています。これは地域における犯罪及び秩序違反減少パートナーシップ（Crime and Disorder Reduction Partnerships）と呼ばれるものであり、地方自治体、保健関係機関等と協力しながら定期的な犯罪調査や犯罪減少戦略を作成する任務を負っています。また警察は、156のYOTにスタッフを派遣して、ソーシャルワーカー、保護監察官、保健・教育機関の代表者等と一緒に仕事をしており、今日こういった多機関連携は、イギリスの地方自治体における特徴的な取組み

となっています。警察は地域における戦略的な取組みを作成し、予算支出の優先順位を決定する際に大きな発言権を持っており、様々な地方自治体の活動、多機関の合意形成にも大きく貢献しています。そうしたものの例としては、子どもたちを虐待、ネグレクトから守るための地域子ども保護委員会（Local Safeguarding Children's Board)、多機関連携公衆保護協議会（Multi Agency Public Protection Arrangements：MAPPA）と呼ばれる性犯罪者、粗暴犯の監督を行うもの、常習犯対策計画（Prolific and Other Priority Offenders Schemes：PPO）等があります。PPOは国家戦略の一部であり、2004年に開始されたもので、5,000人の常習犯を対象としています。少年犯罪に限らず、すべての年齢の犯罪者対象にしたものですが、全国の10件の犯罪のうち1件は、必ずこうした常習犯がかかわっていると政府は判断しています。もちろんこれらはパートナーシップのすべてではありませんし、英国において警察官に話をしてみると、おそらく彼らは「とにかく様々な機関の関係者とパートナーシップの枠組みの中でいろいろ話をしている」と語ると思います。

次に、犯罪を犯すリスクのある少年について、4つの基本的な点を指摘したいと思います。まず、犯罪を犯すリスクのある少年は、多くの場合、同時にその他の社会問題や様々な困難のリスクも有しているということです。ネグレクトや虐待、薬物使用、不十分な学力、失業、ホームレス、若年出産、貧困、メンタルヘルスといった問題です。非行防止を行うための取組みとは、基本的には他の社会的病巣に取り組むのと同じようなものです。すなわち社会的排除（ソーシャル・エクスクルージョン）の傘の下で行われなければならないとイギリスでは考えられています。

第2に、軽微な非行は、思春期においてはよく見られるものだという事実を覚えておかなければなりません。YJBが調査を行いましたが、学校の生徒の4分の1が過去12カ月で何らかの犯罪に手を染めたと考えられています。たとえばキセル乗車、万引き、銃以外の武器の携帯、盗品売買などが一般的です。これらはよく見られることですが、こうした少年が常習犯になるということはあまりありません。大半の少年は再犯には走らないわけです。

第3の点は、子どもをリスクにさらすような問題と取組むという仕事は、刑事司法機関の本来の仕事ではないということです。多くの国において刑事司法機関は、犯罪者が12歳未満の場合は直接的にかかわることはありません。日本では14歳でしょうか、16歳が分かれ目、という国さえあります。もちろん、こうした年齢以下の子どもたちが犯罪を起こさないのではありません。少年犯罪には児童福祉機関、保健・教育機関等が第一次的には対応するのです。イングランド・ウェールズにおいては、警察、裁判所、矯正機関は、10歳という若い年齢の犯罪者も扱うことができます。とはいえ基本的には、保健・教育、社会福祉機関等が彼らに対して最も適切な措置を講じることができるのです。なお、イングランドにおいては、一般に、人が成人として扱われるのは18歳からです。日本はつい一昨日（1月14日）が成人の日だったようですが、イングランドでは18歳になると成人の司法制度に組み込まれることになります。

さて、イングランドには、少年包み込み支援パネル（Youth Inclusion and Support Panels：YISPs）と呼ばれる組織があります。これは8歳以上の少年で特に犯罪リスクが高いとか、実際に犯罪を犯した経験がある者を対象にして、学校、警察、青少年相談員等が情報を共有し、若い子どもたちを成功に導くプログラムを実施するというものです。本人や親御さんは、こうした支援を求めているのです。学校でうまくやるにはどうしたらよいか、放課後はどんな活動を行えばいいのかなど、専門家が適切なアドバイスを提供することによって犯罪から遠ざけることが可能となるのです。

これまでの議論に関連して、ラベリングについて質問があるかも知れません。ラベリング理論は近年それほど好まれておりませんが、犯罪者であるとラベルを貼られた人々は、結局本当に犯罪者的な傾向を身につけてしまい、そこから抜けるのは難しくなるという理論です。これは、人々が、自分たち自身や他者をどのように見るの

かということ、とりわけ、行政機関が人をどのように見て、どのように取り扱うのかということに関係してきます。ラベリングの影響は、犯罪者というラベルに比べれば、リスクのある者というラベルの方が軽微であると言うことができますが、どれだけうまく介入できたとしても、確かに、予期せぬ結果が生まれるということは排除できません。しかし、通常、早い段階での介入は、その必要性があるから行われるわけで、特に犯罪リスクを含めた将来のリスクの防止ということをベースにして正当化されています。早い段階での介入は、そうしないと、将来犯罪を犯したときにより厳しい処罰を受ける結果が待っているから、むしろ早めに行うのだ、という考え方です。これについてYJBは、こういった少年はすでにラベルづけをされてしまっている、幼いときから問題を起こしていると見られていると考えています。だからこそ、自発的な活動を通じて、彼らの非常に否定的なラベルを取り外さなくてはなりません。ただ、この考えに誰しも同意しているわけではなく、学会においては、子どもに対して早い時期に介入を行うのが正しいのかどうか、議論が行われています。

4点目です。すべての少年にどんな状況でも適用可能な万能の取組みがあるわけでは決してないということです。魔法の解決策はないのです。ただ、早期の介入がうまくいけば、後に犯罪を犯してしまった場合にその矯正にかかるコストに比べればずっと安上がりであるということです。

6　危険要因への対処

では、多機関が連携した取組みは、どの分野に焦点を当てるべきなのでしょう。現在では一般に、少年が直面している介入すべきリスクファクター（危険要因）には、4つの主要な領域があると言われています。それは、家族、学校、コミュニティ、個人の4つです。家族の危険要因には、たとえば親の監督やしつけの問題、家庭内の不和、反社会的行動を許す親の態度がありますが、こういったことについては、北米やイギリスで様々な調査研究が行われています。どんな家庭のどういう行動が少年を非行に走らせるのかという調査です。これまでに機能したプログラムを見てみると、3つのカテゴリーに分けることができます。第1は出産前後のサービス提供です。この世に生を受けた最初段階で子どもと母親の間に固いきずなをつくることができます。第2は家庭訪問などを通じた家庭支援です。出産後のストレスや子どもとの関係の構築の問題、反社会的な行動への適切な対処、こどもの言語能力の発達などを支援することができます。第3段階は、養育に関する助言やサポートです。3歳児から8歳児くらいを対象に、一貫した支援を提供することによって、子供たちの反社会的な行動を減らすことができます。親が体罰を減らし、叱るよりも褒めるように求める、一方でしつけをきちんとさせるということが犯罪の防止には重要なポイントです。また、YJBでは、より年上の児童を対象にした養育プログラムも推進しています。彼らの中には、裁判所から出頭命令が出されていた者もいましたが、42のプロジェクトの評価を行ったところ、参加率も高かったですし、参加者の多くが、他の人にも勧めたいと回答しました。そして何より重要なことは、養育プログラムに参加した人たちの再犯率が非常に低く抑えられているということでしょう。

第2の危険要因は、学校です。学校が抱える問題については、たくさん話すべきことがありますが、時間も迫っていますし、概要だけ紹介したいと思います。小学校においては不十分な学力、いじめを含む攻撃的な態度、学校忌避などの問題が見られます。そこでわれわれは、より安全な学校づくりのためのパートナーシップ（Safer School Partnership：SSP）というプログラムを導入しました。多機関が協力して学校の中での子どもたちの行動をよりよいものにしていこうというもので、パイロット事業が2002年に開始され、2006年3月からより本格的に導入されました。今では、イングランド・ウェールズにおいて450以上のパートナーシップが運営されています。具体的な活動としては、例えば、警察官が実際に学校に常駐して問題解決を手伝ったり、修復的なアプロ

ーチを取ったり、地域社会の支援も仰ぐ、といったものです。犯罪者、被害者となるおそれがある子どもを特定してそれを防ぐこと、また、学校の状況に恐怖心を持つ子どもたちに安心してもらうことが狙いになっています。

3番目は、コミュニティ、すなわち地域社会の分野です。少年包み込みプロジェクト（Youth Inclusion Projects：YIPs）は、わが国において比較的豊かではない70のエリアにおいて、警察、学校、各種の社会福祉機関等が関心を有する子どもをまず50人特定し、彼らの自発的意志を促し、1週間で10時間程度ポジティブな活動、たとえばスポーツ、芸術文化、特別な教育、グループ能力開発などに参加してもらいます。評価結果によりますと、YIPが実施された地域のほとんどで、犯罪認知件数も検挙件数も減らすことができました。

最後に個人の危険要因について、簡単にお話します。犯罪は個人の性質に起因する部分もあります。例えば、少女は少年よりもトラブルを起こすリスクは少ないわけですが、なぜそうなのかについては議論があります。この分野については、修復的な司法ということについて一言触れたいと思います。チャールズ・ポラード卿は非常に有名なイギリスの警察官で、来日したこともある（編注5）はずですが、彼がこの概念を創造したとも言えるでしょう。できるだけ早い時期に非行に介入することによって、若い子どもたちが犯罪について、自分のしてしまったことについて本当に理解させ、被害者と対面させることで新たな展開を図ろうとするものです。子どもたちが「全然大丈夫だ、たいして害なんてないさ」といった言い訳をするのではなく、彼ら自身に、行動の結果被害が発生してしまったいう事実に向き合わせるという考え方です。

7　マッピングと国民の声

さて、イングランド北東部にゲーツヘッドという地域があります。人口は約20万人で、このエリアはさらに22の区に分けられています。この地域で2004年から2005年にかけて行われた調査ですが、地域の中で、犯罪を犯した少年、特別な教育の問題を抱えている少年、退学者を出した学校、こうした場所を地図上にプロットすると、特定の区と言いますか、一定のエリアに重複して集まっていることが見て取れます。つまり、問題を抱えてしまっている子どもたちは、常に問題をいくつも抱えているということです。したがって、もし本当に非行対策を行いたい、真剣に行いたいのであれば、単純な「非行対策」のみを行うのではなく、これらの問題に総合的に対処しなければなりません。こうした地理的な集中が日本でも当てはまるのかどうか存じませんが、問題のあるエリアを地図上でデータ化してみるのも一考でしょう。

なお、マッピングについては、刑務所に入所する人たちの出身地はどこか、居住地としてはどの地域に集中しているのかといった作業をアメリカで行ったところ、やはり、貧困地域と非常に大きな相関関係があることが確認されたそうで、地図を作成することによって、対処すべき問題が集中する場所への働きかけを効率的、効果的に行うことができるようになります。警察や他の関係機関もこれは考慮しておかなければいけない要素でしょう。

さて、イギリスでは、犯罪に対して断固とした措置を取るべきであるという国民からの声があることを私は承知しています。日本でも当てはまるかどうか存じませんが、おそらく同じであろうと思います。拘禁刑にする、鍵をかける、まったく妥協しない、といったタフ・アプローチが叫ばれることがあります。一般の人に「犯罪減少について最も重要なことは何だと思いますか」と調査したことがあるのですが、実は、半数以上の人が「より良い養育、子育てだ」と回答しました。それが最も回答率が高く、次は「警察官の増員」で、これも5割を超えました。「学校」「活動（の充実）」といった答えが続きますが、「刑務所（を増やすべきだ）」と答えた人は、10％にも及びませんでした。より良い養育がいいというのが答えであれば、われわれはそこに対して最大の投資をしなければならないと考えます。

もうひとつの質問として「もし1,000万ポンド（20億円）を犯罪対策に使えるとすれば、あなたは何をしますか」と聞きました。最も多く、3割を超える人が「リスクを持つ子どもたちに関係機関が連携して働きかけをするチームをつくりたい」を選択しました。警察官の増員、監視カメラの増設、地域サービスの充実といった回答が続くわけですが、これは私にとって驚きでした。多機関連携にお金を使いたいと一般の人が思っているとは予想しなかったからです。

8　おわりに

最後のメッセージとして、「多機関連携による犯罪の予防及び介入の働きかけは、政治家、一般の方々、メディアも支持してくれる」ということをお伝えしたいと思います。関係者が一丸となって問題に対処することは、経済的にも道徳上も理にかなっております。個々の機関がばらばらにやっていたのでは決して得られない、本当に大きな機会、もっとたくさんのことを可能にする機会が生まれると思います。日本においても、ここにいる皆さんは、犯罪予防に関する戦略を考えていらっしゃると思いますが、それは、街灯や防犯カメラを増やすといった簡単なものではなく、困難を伴うかもしれませんが、本日のテーマである多機関連携を進めることが、将来的にはより大きな成果をもたらすでしょう。本日は、これまで私たちがやってきたイングランド・ウェールズにおける活動の状況、どのような成果があり、どのような検討事項を日本の状況に応じて考えていただけるかという提案をさせていただきました。御静聴ありがとうございました。

＊編注

1) http://www.yjb.gov.uk/en-gb/

2)「少年非行への新たな対応方法及び少年司法の役割に関する勧告」(New Ways of Dealing with Juvenile Delinquency and the Role of Juvenile Justice, Rec (2003) 20) を指すものと思われる。

3) 2008年3月18日、子ども・学校・家庭省から発表された。
http://www.everychildmatters.gov.uk/_files/7470DCSFYouthTaskActionPlan.pdf

4) 国連犯罪司法研究所が中心となり世界約50カ国で行われたものであり、日本ではこの2000年調査（第4回調査）に参加する形で、法務省法務総合研究所が「第1回犯罪被害実態（暗数）調査」を実施した。その結果は法務総合研究所研究部報告第10号（2000年）に、詳細な国際比較は同第18号（2002年）に掲載されている。

5) テムズバレー警察本部長として修復的司法の取組みを進めたほか、YJB委員長等も歴任。平成15年9月19日に開催された警察政策フォーラム「日英犯罪減少対策フォーラム」で「修復的司法と少年司法改革」と題し基調講演を行っている。警察政策研究第8号参照。

少年非行の予防減少と多機関連携
～米国の場合を参考に

中央大学法科大学院教授
中野目善則

Ⅰ　問題の状況

我が国の少年非行はここ数年減少傾向にあるとはいえ、戦後の時期からを全体として通してみれば、増加傾向にあることは否めません[1)]。窃盗の他、ひったくりや強盗などの事件に少年が関わっている場合が多く、犯罪の増加が懸念されています[2)]。

一方ではこのような少年非行・犯罪の増加があり、再犯・再非行の問題の根本的解決はされておらず、他方では検挙率が低下してきており、このような事態を前に、治安を回復する方法が模索されています。

その一つの方向が刑罰や検挙を強化することによって非行や犯罪を抑止しようとする方向であり、このような方法も提唱され、採られてきました。しかし、この方法では、全く効果がないというわけではないものの、安全な社会を実現するという目的との関連でみると、短期的に目前の現象に対処する方法ではあっても、安全な社会の実現のための事態の根本的な解決にはほど遠いのではないかと思われるのです。

以下では、少年非行の場合を中心に、犯罪を予防し安全な社会を実現するためにはどのような視点が必要とされるのかという観点から、若干の考察をしてみようと思います。

現行法では、少年法により、家庭裁判所が中心となって非行少年を「保護」するという観点から少年非行の問題に対処する、Parens Patrie（国親思想）に立つシステムが採用されているのですが、簡易送致で処理されている事件、大部分の保護処分の要なしとして処理されている事件、不処分とされた事件などをあわせると、実際には家裁による事後の有効な指導と監督、援助が行われないままに済まされてしまっている場合が多くあることが指摘されてきています[3)]。

施設に収容した場合でも、実際の社会と違う行動規範のもとで生活することが求められざるを得ない面があり、実際の社会に戻った場合に、非行・犯罪には至らない行動を身につけていなければ、問題の根本的な解決にはならないのです。

以上の、非行後、犯罪後にどのように対処すべきかということのみならず、さらには、犯罪に至る前の段階でも、放置すれば非行や将来の犯罪に至ることが懸念される場合に、どのように対処すべきかという問いが残されています。この問題の解決には、息の長い関与・支援が必要とされますが、現行法制では、この点についての対処がほとんどありません[4)]。

日本において、少年非行が低く抑えられていたのは、家庭、学校、コミュニティ、神社、仏閣などが犯罪に出ることを阻止する要因として働いていたからだと考えられるのであり、近時、少年犯罪が増えてきた背景には、家庭を初めとする政府以外のところでインフォーマルに働いていた少年の健全育成の機能が弱まったことがあると考えられます。かつては家族やコミュニティで子供や少年が自然に社会性を身につけることができていたのに、社会の中での生活に必要な行動様式が、何もしないままではうまく身につけることができなくなってきたという背景の変化があり、こうした背景の変化が少年非行の増加に関わっていることが多くの方々により指摘されてきているところです[5)]。社会の変化に伴い、子供の社会性を身につけさせる点で重要な機能を果たしてきた家庭、

学校、コミュニティなどの力が弱体化してきたことを踏まえて、少年非行が増え凶悪化して来た状態に対処することができるシステムが用意される必要があります。

公式の制度で、犯罪がある場合にタフに対処するという制度を利用するだけでは、少年が社会性を身につけなければ、非行と犯罪は減らず、社会は安定しません。タフに対処して、刑罰を強化し、施設への収容を強化しても、社会で非行・犯罪を起こさない生活態度を身につけていない限り、問題の根本的解決にはならず、一向に犯罪の連鎖、暴力の連鎖は止まらないことになります。

施設への収容を高めても、再犯が減少するかなくならなければ、社会の安全は、少年院への収容によって高まったとはいえないということになります。

また、捜査、訴追、裁判、施設の運営、収容、行刑に要するコストは厖大であり、如何に安いコストで社会の安全を効率的、効果的に達成するか、が問われます。

公式の制度とインフォーマルな犯罪の予防を支えそれに寄与する制度をどのように効果的に結びつけるかが問われますが、法制度上はこのような連結・連動は意識されていないように見えます。

閉鎖施設に収容しなければ他の社会構成員の安全を確保することができない場合には、少年の閉鎖施設への収容は最後のやむを得ざる手段であり、かかる少年の保護を目的に、社会適合的な態度を身につけることができるように、閉鎖施設での指導をすることには意味がありますが、収容を一般的原則とする政策では、施設内で求められる行動様式に適合する行動様式・態度を求めることにはなっても、実際の社会内でうまく適応することができる行動様式や生活態度を身につけた行動変容を伴わなければ、結局は、社会の安全を高めることにはならないことになります。また、施設に収容しなければならない犯罪傾向の進んだ非行少年は一部の者でしかないときに、そうではない少年を多く施設に収容するのは、種々の観点から適切ではありません。非行少年でも、犯罪後の初期の段階での適切な指導や援助が十分に行われれば再犯を犯さずに社会への再統合が期待できる場合に、この者を施設に収容するのは、「犯罪者である」、「落ちこぼれである」というレッテルや自意識を生み、かかる少年は自ら選択の幅を狭めてしまったり、犯罪傾向の進んだ少年からの悪影響を受けたりする結果ともなりかねません。一度間違いを犯したからということで、その後に適切な指導と援助が欠けることから犯罪者としての道に進んでしまうことになるのは、社会の安全の点からも本人の将来の点からも大きなマイナスであるといわなければなりません。

さらには、非行は現実化していなくともこのまま放置しておけば、非行に至る虞があり、さらには犯罪者としてのアイデンティティを形成していくことになるというリスク要因がある場合、初期の段階における適切な指導や援助があれば、非行少年やその後の犯罪者となることはなく、社会の有用な人材として活躍することも期待できますが、非行に出る以前のリスク要因に対処する点で、現行の法制度は、およそ十分ではありません。

Ⅱ　米国でのリスポンスーComprehensive Strategy（包括戦略）

1　Comprehensive Strategy（包括戦略）の犯罪予防に関する基本的視点

このような現状との関連で、再犯への対処を含めて、犯罪予防の点で大いに参考になるのが、米国のOJJDPのイニシャティヴにより実施されてきているComprehensive Strategy（包括戦略）です[6]。

我が国の少年法は、パレンス・パトリエ（国親思想）という米国法の考え方を継受してこれを維持してきているわけですが、米国においてはその後大きな発展があり、今ではそれとは全く異なる考え方の下で少年非行に対処しようとしてきていると言ってよいのではないかと思います。

米国では、特に1980年代に我が国よりも大きなスケールでの犯罪の増加に悩まされ、将来の犯罪人口の増加が懸念された状況下で、それまでの、パレンス・パトリエの考え方に立つ少年法制や少年法の運用とは全く異なる方法が提唱され、導入されました[7]。犯罪の予防に中心をおいて問題少年が社会性を身につけることができるように支援する方策が用いられ、また、犯罪が行われた後の対処で、施設への収容に中心を置く方法ではなく、施設への収容はできるだけ最小限度のものにとどめ、できるだけ社会内で社会性を身につけることができるように、非行少年を指導し援助して対処する、バランスのとれた形のリストーラティヴ・ジャスティス（Balanced Restorative Justice）という対処法が導入されました[8]。これらの少年非行の問題に対処する新たな方策がOJJDP（Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention）のイニシャティヴの下に導入・実験され、成果を収めるようになってきました[9]。この提唱された方策は実証研究を基礎としており、また、用いられる方法（ツール）に関しても絶えず、検証・評価が行われ、有効性のある方法が確認され選択されてきています。

米国ではOJJDPにより提唱されたComprehensive Strategy（包括戦略）は、本日、アレン先生がお話下さいました、UKにおける方策と共通するものであります。パレンス・パトリエという考え方の下では、悪い環境から引き離して、国親思想の下に少年を健全育成するという考え方が取られましたが、それとは全く異なる方策が重視され、少年が生育する環境である家庭の機能を重視してそれを強化し、コミュニティの関与を通して、少年・児童が社会性を身につけることができるようにし、犯罪を犯すことに通ずるリスク要因に対処し、犯罪に至る危険をできる限り減少させるための、有効性があると思料される少年非行の予防方策、再犯予防方策が示され、この考え方に基づく方策がいくつかの地域で実施されるようになりました。

少年非行に関する長期にわたる実証的研究を基礎に、犯罪に至る危険の高い有害な要因（リスク要因、リスク・ファクター）と、社会性を身につけることに資する要因（保護要因、プロソーシャル、プロテクティヴ・ファクター）とが識別されてきています。

人は、母体内の胎児、幼児期、小学校、中学校、高等学校を含む学校での同輩、そして社会というように、妊娠、母胎から家族、学校、コミュニティ、一般社会と、その属するドメイン（領域）を広げていくわけですが、そのそれぞれの段階に、後に、犯罪を犯すことに通ずるリスク要因があり、またそれとは逆に、社会化を促進する要因があります。また、犯罪化が進行する「経路」（Pathway）があることも知られるようになってきております。Comprehensive Strategy（包括戦略）はこれらの要因に対処することによって少年非行を予防しようというのです。

リスク要因としてあげられるものには、様々のものがあります。

個人及び同輩のリスク要因としては、社会の一部であると感ずることができず、社会の規範によって拘束されず、社会で成功しようとしないか責任感を持とうとせず又は反抗的であること、友人に問題行動のある者がいること、問題行動に対して許容的であること、問題行動が初期の段階で発現していること、個人の資質に関わる問題があること（刺激を求めたり、害を避けることが少なかったり、衝動のコントロールが難しいというような要因があるとなど）、メンタルヘルス上の問題があること、10代の妊娠などがあります。

家族のドメイン（家族の局面）に関わるリスク要因としては、問題行動の家族歴があること、家庭生活を営むうえで問題があること、家族内で諍い・対立があること、問題行動への自分の子供の関与を親が許容的にみていること等があります。

学校のドメイン（学校の局面）でのリスク要因としては、初期の段階から一貫して反社会的な行動がみられること、小学校の後期から所定の学業成績を挙げることに失敗していること、学校にきちんと出席する態度を欠いていること等があります。

コミュニティのドメイン（コミュニティの局面）に関わるリスク要因としては、薬物が利用可能であること、銃器が利用可能であること、薬物利用を許容する法と規範があること、メディアでの暴力の扱いが許容的であること、人々の移動性、可動性があること、近隣とコミュニティの組織への愛着が低いこと、経済状況が極端に悪いこと、等があります。

他方、保護要因（青少年の健全育成に寄与し犯罪・非行に出ることを阻止する要因）としてあげられるものは、両親、その他の家族メンバー、コーチ、コミュニティのメンバー、その他の重要な大人との強い絆があること（このような絆があれば、犯罪に至りかねない高度の危険がある場合でも、子供が問題行動を起こさない）、家族、学校及びコミュニティで培われた積極的な社会的絆があること、健全な信念と行動の基準が明確であること、等の要因が強調されてきています。

リスク要因に対処して犯罪に至る危険をできるだけ少なくし、他方で、保護要因を強化して絆を強め犯罪予防に資する戦略がとられます。

非行後の対処では、自分を尊重し、他者を尊重することができるようにし、real world（実社会）での社会性を身につけ、社会に対する責任感（accountability）を持つことが重視され、施設への収容が再犯を生む（高める）などのマイナスの効果があるところからも、実社会の中で適切な監督・監視を行いながら、適切な指導をして社会で生活するのに必要であり、重要な行動様式、生活態度を身に着けさせ、また、身につけることができるように援助する方法が実施され、成功を収めてきています。閉鎖施設でそこの行動規範に適合的であっても、実社会での、閉鎖施設のような拘束がないところで他者とうまく生活して行くにはそれにふさわしい行動様式を身につけなければならず、この点でも、社会内での指導・援助・保護が求められるところです。多くの少年は非行を犯しても、成人して犯罪者にはならないということがいえても、社会性と社会生活に必要な規範意識を身につけることができず犯罪傾向を強めていけば、粗暴な重大犯罪を慢性的に犯す犯罪者となる虞があります。

粗暴な重大犯罪を慢性的に犯す犯罪者となる少年は全体の約8%に止まります。この点からも、収容を原則とする立場には難点があります。閉鎖施設での多角的な集中的治療・処遇を必要とする場合には閉鎖施設での集中処遇を行い、一段階下では、半分は施設で過ごし半分はそこから学校に通うなどし、また、施設に通って処遇を受けることを求めるなどし、できるだけ施設収容を避け、さらには、できるだけ社会内での指導・援助を行うことを基本に、非行後の有罪答弁後に、裁判所が全体を統括・監督しつつ、社会内での処遇を行うべく、条件違反があれば収容するとのサンクションの下に、発信装置を取り付けて監視しつつ、登校と定められた時間に家庭にいることを求め、コミュニティ内の指導所への定期的出頭と指導者からの助言を受けることを義務づけて、そこでソーシャル・ワーカーが指導を行いつつ社会性を身につけさせるなどの措置が講ぜられており、これらの諸段階での措置がシームレスに結びつけて、最終的には自律できるように誘うという方策が実施されてきています[10]。このような、犯罪の予防や非行後の段階的なシームレスな取り扱い（サンクション）による犯罪の予防と減少がComprehensive Strategy（包括戦略）においては考えられ、サン・ディエゴなどにおいて成功を収めてきています。

2　少年の背景を踏まえた対処と諸機関の連携

少年に対して、犯罪の予防、非行後の非行の予防、再犯の予防を実施するには、少年が、自己の行動に責任を持ち、社会生活に適合する生活態度を身につける必要がありますが、そのためには、個別具体的に問題があるとされる少年の、個別具体的な情報を得て対処する必要があります。類型毎の特徴による取り扱いよりも、もっと肌理細かな対処が必要となります。個々の少年の資質も、その個々の少年を取り巻く環境も千差万別であり、その個別具体的情報に留意した、その少年が関わる全領域で包括的に（wraparoundに）、マルチ・システミック（m

ulti-systemic）に[11]対処することができるシステムを用意する必要があります。少年非行を生ぜしめる要因は一つではなく、少年は様々のところに関わりながら生活を送っているのであり、その少年の行動とその背景を十分に把握して対処し、最終的には、その少年が関わるところでその少年がうまく生活することができるように、指導し支援していく必要があります。少年が生活している領域でも関わるところは多様であり、多面からの指導・援助が必要となるため、指導・援助するには多様な機関・人が関わることになります。

非行が行われた後の場合ですと、裁判所、保護観察を行うプロベイション・オフィサー、警察官、学校の先生、ソーシャル・ワーカー、コミュニティの代表者、等が関わります。施設に収容されている者の場合には特に、メンタル・ヘルスに関わる専門家等の関与も重要です。社会の安全の確保は、裁判所だけの問題、警察・検察だけの問題、プロベイション・オフィサーだけの問題ではなく、社会全体の問題であり、コミュニティの問題です。家庭が本来の機能を十分に果たすことができないことになっているために、そこから少年非行の問題が起こってきている場合には、その家庭が正常な機能を果たすことができるように種々の援助を提供する必要があります。非行後の、段階的なサンクションを実施し、種々の援助を提供するに際しては、どこかの機関・人が中心となって全体を統合し、コーディネイトする必要がありますが、これは、条件により、地域により様々であろうと思います[12]。それぞれのコミュニティ、地域でリーディングな役割を果たすのに最も適した機関が全体を統合し、関係諸機関、諸団体、諸個人の協力をコーディネイトして、各関与機関・者の連携の下に、犯罪を犯した少年の再社会化、再犯の予防と減少に資する、個々の少年の特性とニーズを踏まえた計画を実施していくことが重要であります。

犯罪の予防という観点から申しますと、非行が行われた後の再犯の予防だけではなく、非行に出ることが懸念される場合には、それ以前の段階から、リスク要因に対処し、保護要因を強化する活動を、関係諸機関が連携して行うことが重要となります。

既に言及したように、将来非行に至ると予想される要因にはいくつかのものがありますが、例えば、母親が既に薬物に手を染めていて子供にもその影響が及ぶ虞があるとか、10代の少女が妊娠して親になるための準備が十分にできていないとか、子育てに関する不安やストレスから虐待が生じているとか、家庭内での諍いが絶えないとか、家庭内暴力があるとか、悪仲間がいてその影響を受けているか脱することができないでいるとか、学業成績が不振で不登校があるとか、といった場合、まだ犯罪には至らないのですが、それを放置しておけば、犯罪を現実化させる危険な因子を抱えているということができるのです。そこでこのような場合に、それが後に犯罪に結びつくことがないように、種々の援助・手助けをする必要があります。

犯罪・社会安全の観点からみるとリスクを抱える母親の妊娠が判った段階からの母親への援助とか、看護師が定期的に訪問する等して、手助けを継続するとか、子育てに関する支援を行うとか、家庭内の諍いがあるという場合には、夫婦にカウンセリングをするように求めるとか、のプログラムがあります。

家庭内暴力や放任が関係する場合、その環境下で育った子供や少年が非行を犯す可能性は、そのような状態にはなかった子供や少年よりも、相当高いことが指摘されてきているところです[13]。DVの問題の解決は、その家庭での生活を継続することができない場合には、シェルターを用意し、接見禁止命令を発する等の措置が必要となりますが、最初の段階の小さな諍いがだんだんと深刻化するという場合もありえ、悪化する前の段階での親教育、親になるための教育・訓練の機会を提供することも重要となります。

学業成績が不振であるという場合にはそれに対する手助けも重要です。また、通常の学業成績に中心を置く学校では、うまくできない場合には、それに代わる学校（alternative school）を用意して、そこで社会生活に必要な能力、スキルを身につけることができるようにするという方法も講じられます。

いじめについては、Comprehensive Strategy（包括戦略）の一環として扱われる場合もあります。我が国の場合には、いじめられる側が自殺をしてしまうことが大きな社会問題となっているのに対し、米国やカナダなどにおいては、いじめが、銃器の乱射による無差別大量殺人へと発展する事件が発生しており、いじめ対策、いじめの阻止は、安全で安心できる社会を実現するうえでの、重大な関心事です。いじめは、いじめられている側が自尊心を破壊されるためか、いじめる側に回るという事態もあり、いじめをさせないようにすることは暴力の連鎖を止めるうえで重要です。いじめが如何に人を傷つけるかということについての、自治体の機関と私的機関が連携した教育が重視されてきてもいます[14]。

以上みたように、犯罪予防と少年の健全育成、非行少年の再社会化は、裁判所とか警察が、一つの機関又は少数の機関だけで行えばよいという考え方ではなく、少年非行や犯罪の問題を社会全体に関わる問題として捉えて、どこかの機関が中心となって、犯罪予防に関わりのある機関・人（stakeholder）全員・全体が協力して、対処することが必要であるという共通認識の下に、利用できる資源を総動員して、少年が関わる生活の主要な全領域で、個別の少年の問題に、包括的に（wraparoundに）、マルチ・システミックに対処することが重視されてきています。犯罪の予防に関しては、問題の在処をよく認識している人々の参加が不可欠となり、大人だけではなく、青少年の関与も重視され、コミュニティの代表、自治体、警察、検察、裁判所、プロベイション・オフィサー、ソーシャル・ワーカー、学校、学校の生徒・少年など多くの関係機関・人がComprehensive Strategy（包括戦略）に計画の策定から実施に至るまで関わります。

少年非行・犯罪への対処は、予防に関しても、非行後の対処に関しても、総じてみると、厖大なマンパワーを必要とし、しかも、息の長い監督・指導・援助を提供することが必要となります。関係する諸機関と人を全体として統括し、コーディネイトする機関が必要とされ、どこかの機関が中心となって、関連する諸サービスを統合しコーディネイトし、政府・自治体・民間を含む協同作業によって、犯罪予防の目的を達するべく、効率的、効果的に連携を運用して行く体制がComprehensive Strategy（包括戦略）では考えられています。

それぞれのコミュニティで抱える犯罪に関係する問題は何かを識別し、それに対処するのに、対象コミュニティでどのようなリソースを利用できるのか、既に提供されているサービスと不足しているサービスは何かをチェックしてサービスの重複をなくし不足するサービスを補い、計画を立てて実施する、全体を統括する機関が、必要となります。ここで重要なのは、イニシャティヴを発揮することができる人・機関が中心となって、関係者の参加を得て計画を策定し、それを実施し、効果について測定することです[15]。どこが中心となるか、誰が中心となるかは、それぞれのコミュニティで様々であり、そこで最も適した機関、人が中心となればよいということになろうかと思います[16]。それぞれのコミュニティ、地域でリーディングな役割を果たすのに最も適した機関が全体を統合し、関係諸機関、諸団体、諸個人を関与させて、犯罪の予防と減少に資する、個々の少年の特性とニーズを踏まえた計画を実施し、それを評価していくことが重視されています。

このような多機関連携により成果を挙げてきているComprehensive Strategy（包括戦略）は大いに参考になると思われます。

Ⅲ　ま　と　め

犯罪の予防という目的を達成するために現行少年法の枠組みだけでは十分にその目的を達成することができないことは、もはや十分過ぎるほど明らかになっているのではないでしょうか。

また、犯罪が発生しやすい目の前の状況を状況犯罪学的な視点から犯罪の被害に遭わないように、例えば見え

にくい死角を作らないようにするとか、夜間に真っ暗闇な犯罪が起きやすい状況を回避するなどの方法があり、こうした方法を講ずることが必要とされ、また、効果のある場合もありますが、このような犯罪の被害が起きにくい環境を創り出す方法は一定限度で重要ではありますが、犯罪を生み出している根本的な状況に対処するものではありません。

真に、犯罪を予防し再犯を予防するという目的を達成しようとするならば、子供や青少年の社会性を育み、子供や青少年が自敬他敬の態度を基本とする対人的な関係を築き、保つことができるようにすることこそが重要だと思われるのです。このことは、子供、青少年の育成において、かつては、我が国では、当たり前のこととして考えられ、実践されて来たものと思われますが、今一度ここに立ち返る必要があるのではないかと思われるのです。子供、青少年の健全育成には、家庭の機能の回復・強化が必要不可欠であり、コミュニティが何らかの形で関与して青少年の健全育成に寄与することが重要です。家庭が機能不全に陥りそこから問題が起きている場合には、問題行動がみられる児童や少年の個別具体的な状況を踏まえて、その少年や家庭に、必要な援助を、できるだけ早期の段階から提供して対処し、児童や少年が健全な規範意識や生活態度を身につけることができるようにすることにこそ、最も安全な社会を築く道はあると思われます。米国におけるComprehensive Strategy（包括戦略）やUKの犯罪予防政策は、こうした、かつて我が国において当然のこととして人々の間で共有されていたことを実現しようとするものであり、我が国の伝統的な文化、生き方と軌を一つにするものではないでしょうか。

少年の健全育成を危うくする状況は何か、要因は何か、また、健全育成に資する要因は何かを、評価・分析して、非行・犯罪の予防の観点から先手を打って対処し、既に非行を犯してしまった少年の場合には、どのようにすれば再犯を予防し再社会化の目標を実現することができるのかを、少年のニーズを個人毎に評価して、有効なプログラムで対処する必要があります。いずれも、短期的な対処ではない、場合によっては、相当長期にわたる対処が必要とされる場合があります。安全な社会を築くには、多くの機関・人の参加とその連携を通して、まさにコミュニティの資源を総動員することが必要とされます[17]。

一見すると犯罪とは関係がないかのように思われる要因が、これまでの実証的な長期に亙る研究によれば、後の犯罪の出現に寄与する要因であることが判明してきており、事後的に刑事司法によって刑罰を科し、非行後に保護処分の対象とするだけでは安全な社会を実現するにはおよそ不十分であります。

予防の観点から、非行に至る要因に、初期の段階から資源を投入することが、結局は犯罪に対処するコストを下げ、最も安いコストで犯罪予防の目的を達成することができることになります。

こうした目的のためには、警察、児童福祉機関、社会福祉機関、裁判所、保護観察官、少年院を初めとする少年収容施設、行刑機関、精神衛生に関わる諸機関、自治体、コミュニティの代表者、学校及び学校に関わる諸機関、学校警察連絡協議会、就職斡旋組織[18]、ヴォランティア、など、様々の機関・人を連携・統合した、非行・犯罪の問題に対処するための組織・支援組織をそれぞれのコミュニティで作り、その中で中心となる機関が、全体の計画を関係者の参加の下に策定し、関係諸機関をコーディネイトして、迅速に且つ機能的に問題に対処し、相互に連絡して有効な対処ができるように体制を整備する必要があります[19]。この際には、関係する組織間での情報の共有が重要となります[20]。

こうした試みの一部は、我が国では、警察と学校との協力関係、自治体が中心となった援助などにみることができますが[21]、今後一層の展開が望まれるところです。

以上、主に米国のComprehensive Strategy（包括戦略）にみられる視点を参考としつつ、犯罪予防における多機関連携の意義とその背景について、若干の拙い考察を試みました。既に、渥美東洋教授をはじめ、先人により、紹介され提唱されてきているところをなぞったのにとどまる感もありますが、今後の社会安全の展開に何らかの

参考となる視点を示すことができたのであれば幸いです。

＊　本報告は、2008年1月16日に都市センターホテルにおいて行われた警察政策フォーラムにおいて報告した内容を註を付すなどして整理したものである。

1) 犯罪白書平成19年度版22頁以下。
http://www.moj.go.jp/HOUSO/2007/hk1_4.pdf(3)

2) 例えば、後藤啓二「大阪における少年非行の現状と対策について（特集　大阪府における少年非行防止対策・街頭犯罪対策）」警察学論集56巻1号1－25頁（2003年）、http://www.police.pref.osaka.jp/05bouhan/hikou/images/h18hiko.pdf(4)、他を参照。

3) 保護観察に付された場合でも保護観察の条件とされている指導を実際に無視してしまう場合が多い等の問題点があり、この点を改善するべく最近法改正が行われた（少年法第26条の4)。

4) 平塚の例（栗木雄剛・小倉滋朗「平塚市（神奈川県）における児童・生徒指導に係る地域連携の取組み――少年サポートチームの取組みにおける少年補導員の活動（特集　問題解決のための多機関連携アプローチ（上))」警察学論集59巻11号42頁（2006年)）などに見るように、関係者の地道な努力によって、問題行動がみられる場合の支援が行われてきている。四方光『社会安全政策のシステム論的展開』178頁以下（2007年）（成文堂）も併せて参照。本号の諸報告に示されているように、様々の試みが実際にいくつかのところで展開されてきており、今後の動向を注目する必要がある。

5) 例えば、渥美東洋「日本における犯罪予防の現状と傾向」警察学論集60巻8号34頁（2007年）を参照。

6) OJJDP (Editor, James C.Howell, Former Director & Shay Bilichik, Administrator), Guide for Implementing the Comprehensive Strategy for Serious, Violent, and Chronic Juvenile Offenders,.1995, www.ncjrs.gov/pdffiles/guide.pdf; James C.Howell, Preventing & Reducing Juvenile Delinquency, A Comprehensive Framework, 2003 (Sage). 渥美東洋「少年非行の管理システムmanagerial system」（上）（中）（下）警察学論集58巻10, 11, 12号（2005年10, 11, 12月)、渥美東洋「多機関連携アプローチの基本的考え方」警察学論集59巻11号1頁（2006年)、四方光『社会安全政策のシステム論的展開』157頁以下（2007年）（成文堂)、デドリック・キャストバーグ（黒川浩一編）「ハワイの少年非行・犯罪対策」警察学論集60巻4号20頁（2007)、渥美東洋「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」警察学論集60巻4号31頁（2007年)、マリオン・ケリー（黒川浩一編）「重要犯、暴力犯の少年に対する包括的な戦略」警察学論集60巻8号21頁（2007年）等を参照。

7) Juvenile Justice and Delinquency Prevention Act of 2002, PL_107_273, 1974年

8) 渥美東洋「ペンシルヴェイニア州アルゲニー・カウンティの少年非行・犯罪に対応する家庭裁判所少年部の構造と実施計画」比較法雑誌37巻2号1－34頁（2003年）を参照。

9) The Comprehensive Strategy : Lessons Learned From the Pilot Sites, http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojjdp/178258.pdf

10) 渥美東洋「少年非行の管理システムmanagerial system」（上）（中）（下）前掲、渥美東洋「ペンシルヴェイニア州アルゲニー・カウンティの少年非行・犯罪に対応する家庭裁判所少年部の構造と実施計画」前掲等を参照。

11) MST (Mult-Systemic Therapy) については、例えば、渥美東洋「多機関連携アプローチの基本的考え方」前掲24頁参照。

12) フィラデルフィアのように、非行後の監督・指導・支援について、裁判所が中心となって、非行後の少年の立ち直りの監督と支援をコーディネイトするところもあれば、ハワイのように検察官が中心となって全体を統合してComprehensive Strategy（包括戦略）を実施しているところもある。日本の場合には、とりわけ、警察や自治体が中心となった地域社会との連携が現実的に考えられるところである。

13) See e.g. John A.Tuell, Understanding Child Maltreatment and Juvenile Delinquency : From Research to Effective Program, Practice, and Systemic Solutions, (http://www.cwla.org/programs/juvenilejustice/ucmjd.htm) ; Terence P. Thornberry, David Huizinga, and Rolf Loeber, The Causes and Correlates Studies : Findings and Policy Implications (http://www.ncjrs.gov/html/ojjdp/203555/jj2.html) ; RobertE. Shepherd, Jr., Child Maltreatment and Delinquency, (http://www.abanet.org/crimjust/juvjus/cjmchildmaltreat.html) .

14) ハワイ・ビッグ・アイランドの例。
http://www.healingourisland.com/youth_comp_strategy.html(5)

15) 効果の測定は、政府から委託を受けた大学や研究所などによって行われる場合が多いようである。

16) 12) を参照。

17) 米国などでは、大学の学生がこのような犯罪予防や非行後の再社会化プログラムに一定の賃金を得て関わっている場合がみられ、参考となる。

18) 職を得て社会の中での安定した地位を得ることが、犯罪の予防、再犯防止との関係で重要であることは言うを待たないであろう。米国においては、例えば、処遇中の非行少年に対する、Human Serviceによる職業の紹介などが行われて来ている。犯罪予防と職業を得ることとの関連を考察するのに参考になるのは、UKで行われている街頭活動などを通して若者に職業を紹介し働きかける活動である。NHK「ワーキング・プアⅢ」2007年12月16日放送。

19) 渥美東洋「日本における犯罪予防の現状と傾向」警察学論集60巻8号34頁（2007年)、渥美東洋「多機関連携アプローチの基本的考え方」警察学論集59巻11号1頁（2006年)。

20) 情報の共有がなければComprehensive Strategy（包括戦略）のような予防戦略は十分に機能し得ないが、実際の場面で関与者によってどの程度まで情報を開示・共有できるかという問いは残るであろう。

21) 本章での他の報告を参照。

犯罪被害から子どもを守り、非行を防止するための関係機関との連携について
―学校と警察の連携を中心に―

警察庁生活安全局少年課長
山口　敏

1　はじめに

私は、警察庁の少年課長になる前は、文部科学省で学校健康教育課長という職を拝命しておりました。学校健康教育課の仕事を一言で言えば、子どもたちの「健康」と「安全」ということになります。健康という面では、例えば、学校給食を通じた食育の推進、保健室の活動や薬物乱用防止教室等による学校保健を担当しておりました。それとともに、大きな比重を占めていたのが学校の安全という問題でした。当時、学校の内外で子どもたちが犯罪に巻き込まれる事態が相次ぎ、学校の安全が大きな課題となっておりました。

本日のフォーラムのテーマは多機関連携ですが、私の場合は、文部科学省と警察庁で勤務してまいりましたので、私のこれまでの経験をもとに、特に学校と警察の連携を中心に少し説明させていただこうと思います。

まず、子どもを取り巻く要請として二つの視点を申し上げたいと思います。一つは子どもたちを犯罪の被害から守るという視点、それから、子どもの非行を防止するという視点です。この二つの大きな要請を背景にして、最近、地域全体での取組み、関係機関の連携が非常に求められるようになってきたと考えております。

2　犯罪被害から子どもを守る

警察関係の方は、既に統計等を御覧になっていると思いますが、本日は大学の研究者の方や市町村の方、児童福祉部局の方などもおいでのようですので、最初に情勢を少しかいつまんで御紹介します。

子どもが被害者となる犯罪の情勢は図1のとおりですが、平成13年をピークに減少していることがおわかりいただけると思います。凶悪犯、粗暴犯、暴力的な性犯罪も、最近はそれぞれ下がってきています。意外な感じを持たれる方がおられるかもしれませんが、件数ベースでは、減少傾向にあるというのが現実です。ただ実際問題として、子どもが被害を受ける事件が起きると、マスコミでも非常に大きく取り上げられます。この2年間に発生した重大犯罪としても、神奈川県川崎市で発生したビルからの児童投げ落とし殺人事件（18年3月）、秋田県藤里町における児童殺人・死体遺棄事件（18年4、5月）、兵庫県加古川市における小学生女児刺殺事件（19年10月）等々が挙げられます。最近は、特に、ネグレクトで子どもを餓死させる児童虐待なども発生しており、残念ながら、子どもたちが被害を受ける事件が様々な形で後を絶たないという状況にあります。

また、学校の中や通学路の途上で起きた犯罪の例としては、皆様が思い浮かべられるのは大阪教育大学附属池田小学校の事件（13年6月）だと思いますが、その前の11年12月にも、京都の日野小学校で犯人が「てるくはのる」と名乗った事件がありました。ちょうど私が学校健康教育課長だった平成16、17年頃にも、大きな事件が相次いで起こりました。一つは17年2月に大阪府寝屋川市の中央小学校に卒業生が入ってきて、教職員を殺傷した事件でした。それから、16年11月には奈良で、17年11月には広島で、さらに12月には栃木で、下校途上の女の子が誘拐されて殺害されるという事件も起きました。こうした状況の中で、どうしたら子どもを守れるのか、地域

全体で守っていくしかないのではないかという問題が提起され、当時、マスコミでも、あるいは国会でも、非常に大きな議論となりました。

寝屋川の事件のような外からの侵入事案に対して学校がどう備えるかということについては、たとえば全小学校に警備員を置いたらどうだという議論もありました。ただ、「小学校」と一言で言っても、規模もロケーションも施設もまったく違います。東京都内の場合は塀とか門で囲われているところが多いようですが、地方では塀も門も全くない小学校がざらにあり、警備員を1人置いただけで侵入を防ぐことは困難です。それぞれの学校に応じた対応を考えていく必要がある訳です。さらに、登下校途上については、やはり学校に警備員を1人置いただけではどうにもならない。結論として言えば、学校だけで対応できる状況ではなく、地域全体の協力を得て子どもたちを見守っていく、これに取り組んでいくしかないということになった次第です。

寝屋川の事件の後、17年3月に文部科学省内のプロジェクトチームがまとめた「学校安全のための方策の再点検等について」というものがあります。全国に通知しておりますし、警察庁との連名通知も出していますが、そこでは大きく二つの柱を出しています。一つは学校ごとに安全対策のポイントを決めて、それを随時再点検していくことが重要であるということです。その際には教職員の方々はもちろん、地域の方々にも働きかけ、家庭、地域と連携した体制をつくっていくことが最も重要であるとされています。

関連して申し上げますが、「学校の安全を考えると、もう『開かれた学校』というのはできませんね。」といったことをおっしゃる方が時々おられるようですが、プロジェクトチームでは別の方向性を出しています。むしろ、「信頼できる方々、きちんと手続を踏んで入ってきている方々が学校にいることによって学校の安全が保たれる。きちんとしたルールに基づいて学校が開かれることによって学校の安全が保たれることも期待できる。地域に開かれた学校づくりと学校の安全とは、決して相反するものではない。」という考え方が示されています。

二つ目の柱は、今日のテーマの1つでもある「学校と警察の連携の一層の推進」です。学校と地元の警察署との間で十分に意見交換をし、連携していくべきだということです。具体的には、少年非行防止のために開催されてきた学警連の機能を強化し、安全確保の方策についても話し合うようにしたらどうか、パトロールの強化や警察と学校が連携した防犯訓練の実施などを学校と警察の間で話し合ってより一層推進していくことが必要ではないかといったことです。

これに関連して、文部科学省では、具体的に予算上の事業として「地域ぐるみの学校安全体制整備推進事業」というものを措置しました。これには、大きく言って、二つの内容があります。一つは学校安全ボランティアの養成・研修です。ありがたいことに、「子どもたちの安全を見守りたい。パトロールもやりたい」という方がたくさんおられます。しかし、いかんせん素人ですので何をしていいかわからないし、不用意に不審者に声をかけて万一ケガをしたりすると大変なことになってしまいます。そこでこの事業では、ボランティアになろうという方々を対象に、全県で講習会を開催することにしています。平成18年度実績で、全国で1,711回開催し、延べで約8万人の方に参加していただいています。

二つ目は、退職警察官等を「スクールガード・リーダー」として委嘱し、巡回指導と評価を進めてもらうことです。素人の集まりであるボランティアの方々が動き出すのは大変よいことですが、そこに、警備・防犯の専門家である退職警察官等にアドバイザーとして御協力いただくというものです。随時、小学校を見守って、たとえばパトロールのポイントを指摘していただくなど、専門家の目から見たアドバイスをしてもらいます。スクールガード・リーダーについては、18年度の数字で、2,651名を委嘱しており、1万6,953校、小学校の約4分の3を巡回指導してもらっています。

同様に、警察庁でも防犯ボランティアを支援するため、消防庁などとも連携して、「地域安全安心ステーショ

ン」と銘打ち、防犯団体へのパトロール用品の配付、ポスターや保険料の一部負担といった支援をしています。

こういった取組みが進む中、図2のとおり、全国の防犯ボランティアの数が、平成15年で約3,000団体だったのが、19年6月には約3万5,000と、10倍以上になりました。そのうち、通学路の安全点検を実施しているのが約75%です。このように、「子どもの安全を守る」ということを1つの契機として、地域と学校と警察の連携という機運が高まってきたように感じております。

3　子供の非行を防止する

少年非行の情勢については、図3を御覧下さい。これも、平成15年をピークに検挙人員等は減少しています。ただ、1,000人あたりの検挙者数を見ると、子どもは成人の約5.7倍という状況です。総検挙人員に占める割合について見ても、約3割が子どもですので、まだまだ予断を許さない状況であると思います。

また、全体の数自体は少なくなりましたが、残念ながら、最近、子どもが犯した非常に重大な犯罪が相次いでおり、国民の不安も大きくなっているのではないかと思います。

非行の問題について警察と学校との連携は非常に長い歴史を持っていますが、一番大事なことは、とにかく早い段階、犯罪が深刻化する前にそれを見つけて対処するということです。このため、警察と学校の間で、予防の段階、認知した段階、対処する段階、それぞれの段階で、たとえば非行防止教室、街頭補導の推進、連絡協議会等による情報交換といったことをやってきたところです。また、最近、情報交換について協定等を結んで円滑化を進めている例も出ています。具体的な連携施策について、時間もなくなってまいりましたので、二つ申し上げます。

一つは少年サポートチームです。これは、いったん問題を起こした子どもたち、非行に走ってしまった子どもたちのために、学校、児童相談所、保護観察所といった関係機関が連携して立ち直りを支援していこうというものです。少年サポートチームは、保護者の了解が得られた場合に組織されるアドホックなものであり、問題が解決した段階で解散いたしますが、ここでは「それぞれの機関が明確な役割分担を持って連携して進める」ことが大変有効であるということを申し上げておきたいと思います。

もう一つは、スクールサポーターです。これは、退職警察官等に学校にいてもらい、あるいは学校を巡回してもらって、学校と警察の中の様々な課題について橋渡しをしていただこうというものです。具体的な任務としては、少年非行防止・立ち直り支援、学校等における児童等の安全点検、非行・犯罪被害防止教育の支援、地域安全情報の把握と提供といったことが挙げられます。彼らの存在により、ことさらに「警察との連携」と言わなくても、自然な形で学校と警察の連携が進んでいくことを期待しています。

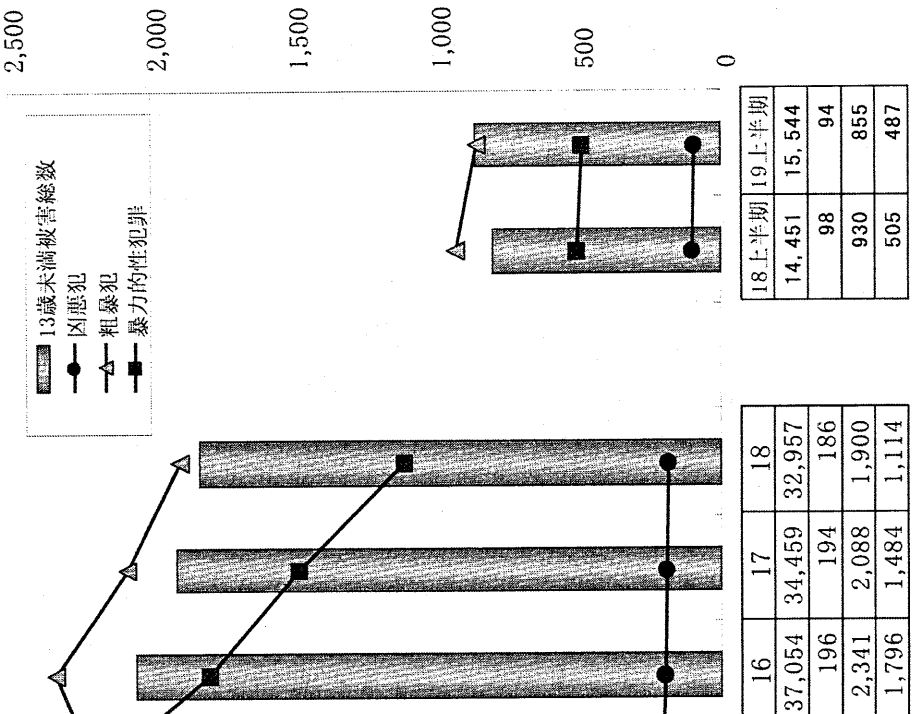
4　おわりに

ちょっと長くなってしまいました。被害防止と非行防止という二つの柱についていろいろ申し上げてきましたが、様々な関係機関が連携し、地域全体で子どもを見守っていくことの重要性は、これからもますます高まるだろうと思っています。また、これから、より一層求められるのは、これまでやってきたことを見直して再構築していくことではないかと思います。そのためには、戦略というか、基本的な方針といったものを明確な形にして打ち出し、それを関係者が共有して共通理解を持っていくということが必要になるのではないかと思っています。

なるべくなら学校、警察の関係者が「連携」ということをわざわざ念頭に置かなくても、自然な形でそれが進んでいくようなプランができればいいなと思っております。

図１

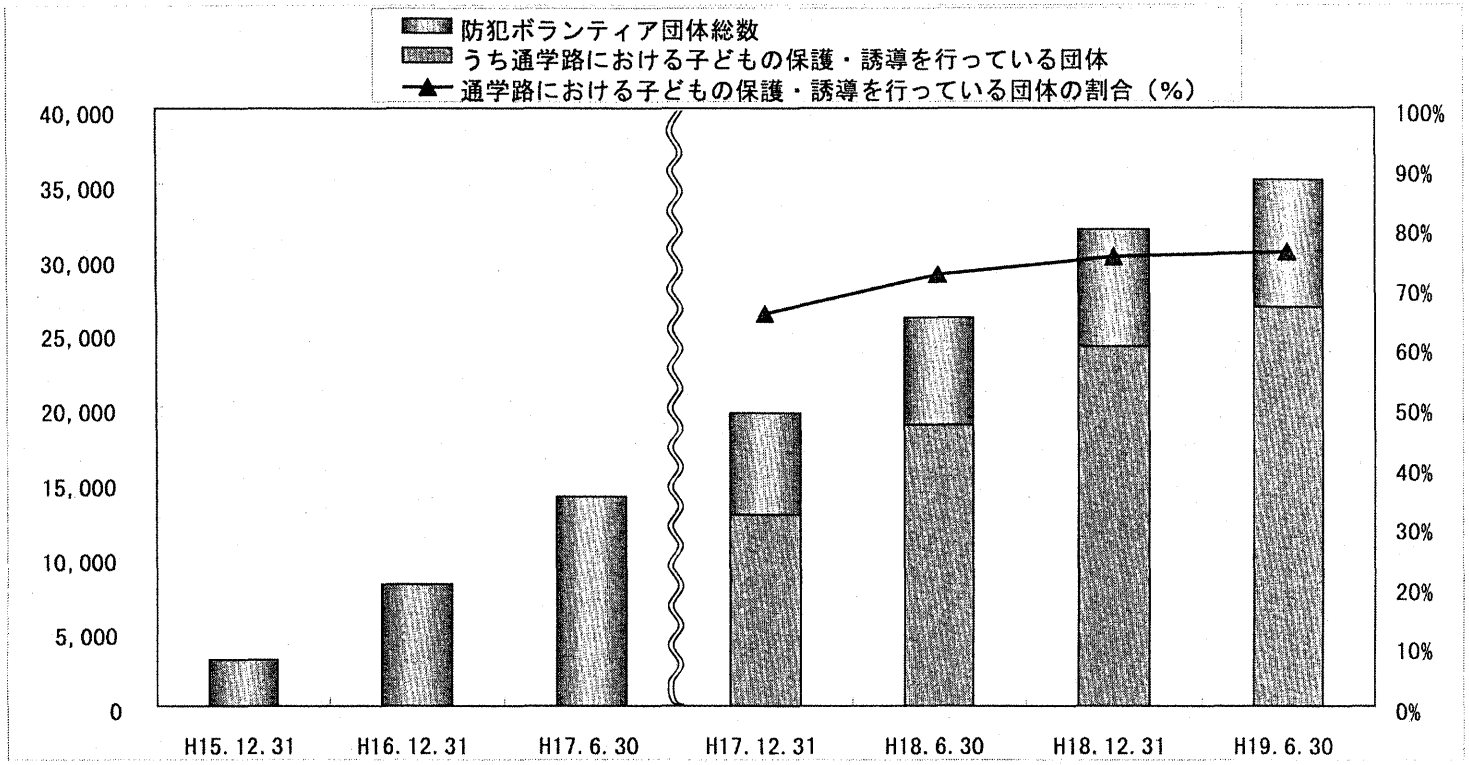
【13歳未満の少年の被害に係る刑法犯認知件数の推移　（平成９年～19年上半期）】



	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	18上半期	19上半期
13歳未満被害総数	35,327	33,785	31,835	36,181	39,934	39,118	38,387	37,054	34,459	32,957	14,451	15,544
凶悪犯	195	195	170	184	175	200	207	196	194	186	98	94
粗暴犯	1,158	1,088	1,171	1,689	2,118	1,989	2,186	2,341	2,088	1,900	930	855
暴力的性犯罪	1,377	1,318	1,527	1,790	2,137	1,960	2,236	1,796	1,484	1,114	505	487

※暴力的性犯罪とは、強姦、強制わいせつ、強盗強姦及びわいせつ目的略取誘拐をいう。

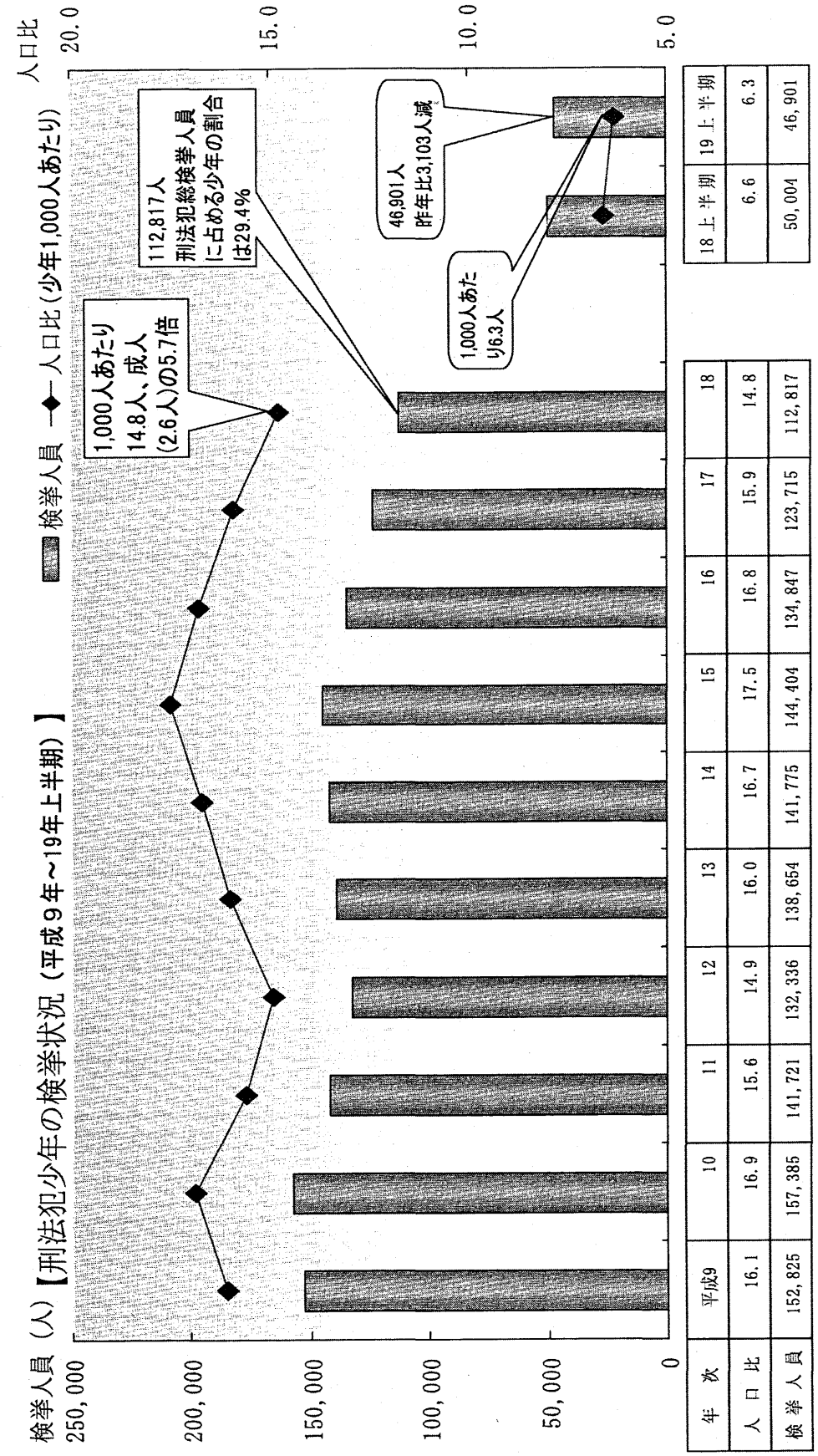
図２



	H15.12.31	H16.12.31	H17.6.30	H17.12.31	H18.6.30	H18.12.31	H19.6.30
防犯ボランティア団体総数 （指　　数）	3,056 (100)	8,079 (264)	13,968 (457)	19,515 (639)	26,051 (852)	31,931 (1,045)	35,139 (1,150)
うち通学路における子どもの保護・誘導を行っている団体				12,816	18,811	24,000	26,664
通学路における子どもの保護・誘導を行っている団体の割合（%）				65.7%	72.2%	75.2%	75.9%

※「通学路における子どもの保護・誘導を行っている団体」は、平成17年末から集計を始めたもの。

図３



年次	平成9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
人口比	16.1	16.9	15.6	14.9	16.0	16.7	17.5	16.8	15.9	14.8
検挙人員	152,825	157,385	141,721	132,336	138,654	141,775	144,404	134,847	123,715	112,817

18上半期	19上半期
6.6	6.3
50,004	46,901

保護司等との連携による非行少年の立ち直り支援

東京都青少年・治安対策本部総合対策部青少年課長
青山彩子

1　はじめに

私の所属している青少年・治安対策本部は、平成15年8月から首都東京の治安回復に向けた様々な緊急対策などを経て、17年8月に局相当の組織として設置された部署です。治安問題の根底には青少年の問題が深く関連していることから、青少年の健全な育成に向けた総合対策や治安・交通安全に係る都民の安全確保対策を一体的、総合的に推進するため、警察庁、文部科学省、東京入国管理局、警視庁、教育庁などから幅広く人材を集め、庁内関係局等と連携して様々な施策を進めています。

青少年課でも青少年健全育成や若者の自立支援に係る総合対策を推進していますが、今日は非行少年立ち直り支援の取組みに絞ってお話しします。

これは本平成19年度から重点施策として開始したものであり、本日はまだ中間報告の域を出ない点はご了承ください。経緯としては、17年に東京都青少年問題協議会に対し、「少年院等を出た子どもたちの立ち直りを、地域で支援するための方策について」諮問し、18年10月に答申[1)]が出ましたので、これに盛り込まれた提言の具体化に取り組むものです。

2　非行少年の立ち直り支援策の経緯と背景

諮問・答申の背景となった東京都内の少年非行情勢を見ます。説明には最新の数値を用いるのでご了承ください。刑法犯少年の検挙人員や人口比については全国の状況と大差ありませんが、この10年はほぼ横ばいで、再犯者率が平成9年の19.6%から18年には26.3%へと上昇していることが注目されます。なお、少年の再犯者率は、全国的にはさらに高く30.0%ですし、成人に関しても4割を超えています。

次に犯罪少年の処分等の状況ですが、少年院の新収容者は漸減しており、平成18年は全国で4,482人でした。彼らの前回処分の状況は、処分なしが1,041人であり、要するに残る4分の3以上が保護観察や少年院送致など何らかの処分を受けた経験があるということです。しかもその約3分の2については前回処分から1年経っておりません。

また、少年院を仮退院して、全国の保護観察所で2号観察として新規受理した人員は、平成18年は4,711人であり、このうち東京保護観察所で受理された者（都内居住者）は7%にあたる333人でした。14年の少年院仮退院者5,848人のその後を追跡した「成行き調査」によると、以降5年間に23.4%が再び少年院に入院したり、刑務所に入所したり、その他犯罪・非行等により何らかの処分を受けているという結果が出ています。

こうした中、青少年問題協議会は、「少年院等を出た子どもたちが行政による支援を必要としているにも関わらず、これまでの仕組みでは、十分な支援が届けられていなかったのではないか」という問題認識に立ち、再犯防止は少年の更生のみならず治安対策としても重要だが、これまで自治体としてかかわることはほとんどなかったとして、「就労支援及び就学支援」、「適切な住居の確保」、「少年に対する生活面でのサポート」及び「家族へのサポート」という4つの柱立ての支援メニューを提言しました。例えば、就労・就学については、少年院を出るときにほぼ全員が就労又は就学を希望しているにもかかわらず、出院時に実際に進路が決まっているのは3分

の1に過ぎないという状況があります。適切な住居の確保については、8割以上の出院者が親元に帰っている一方、保護者の不在や監護能力不足、引取り拒否などによって帰るあてのない少年がいるというのが現状です。柱ごとに、こうした課題の指摘と、都自身がなすべきことや国に対し実現を働きかけるべきことなどが具体的に示されています。

また、全体を通じた提言として、地域において少年の立ち直りの中核となり最前面に立っている保護司が非常勤の国家公務員で、その活動も国の行政に係る活動として行われているため、保護司と都との連携が十分ではなく、地域の支援リソースを十分に活用できていなかったのではないかという観点から、地域で孤軍奮闘している「保護司の活動を支援するためのネットワークとなる協議会を早期に構築すべきである」というメッセージが発せられています。

ちなみに東京都内で更生保護を支える方々ですが、保護司3,812人をはじめ、更生保護女性会員が14,893人、BBS（Big Brothers and Sisters）会員250人、協力雇用主179事業者、20の更生保護施設などがおられます（平成19年4月1日現在）。現在の保護司法にも保護司や保護司会に対する地方公共団体の協力規定がありますが、本20年中に施行される更生保護法にも、民間の団体や個人による更生保護ボランティア活動に対する必要な協力を地方公共団体が行うことができる旨の規定が盛り込まれています。

3　少年院出院者の立ち直りを図るための保護司活動支援協議会

さて青少年問題協議会の答申を受け、さっそく平成19年4月に「少年院出院者の立ち直りを図るための保護司活動支援協議会」を立ち上げました。これは、東京都、法務省、東京都保護司会連合会の3者が連携して、保護司の活動に有用な情報を共有し、必要な支援について意見交換し、少年の立ち直りに向けた取組みを進めることを目的として設置するネットワークです。委員構成は、保護司側が、東京都保護司会連合会及び東京更生保護施設連盟、法務省側が、本省矯正局、東京矯正管区、東京保護観察所、多摩少年院、愛光女子学園及び東京少年鑑別所です。また、東京都側も、青少年・治安対策本部のほか、福祉保健局、産業労働局、教育庁及び警視庁の5部局が参加し、多岐にわたる課題について庁内連絡会議を設け、横断的な連携を図っています。

第1回協議会は平成19年4月27日に開催し、まず都が、都の機関における若年者向けの就労・就学支援策、自立援助ホームの設置促進などの関連施策について紹介しました。保護司会からは、こうした施策についての情報提供や拡充を求めるご意見のほか、保護司が実際に地域で活動する拠点である区市町村に対する連携強化の働き掛け、更生保護そのものに対する都民の理解の促進など様々な要望をいただきました。

4　協議会の議論を踏まえた当面の取組み

協議会の議論等を踏まえた東京都における当面の取組みを説明します。

・　保護司や少年たちが必要としている情報、特に就学、就労、福祉に関する都の施策や事業などの紹介、各種相談窓口の連絡先などを取りまとめた「少年支援ガイドブック」（保護司用[2]及び少年院出院者用の2種類）を昨年8月に作成し、それぞれ都内の全保護司及び新規に仮出院した少年に行きわたるように配布しました。

・　法務省及び厚生労働省に対して、更生保護施設の増設や就労支援策の推進など、非行少年の立ち直りのための措置の充実について提案要求しました。

・　協力雇用主確保のための広報・啓発に取り組みました。出院者、出所者であることを承知したうえで雇い入れる協力雇用主の登録数は、先ほど申したとおり179業者ですが、全国（5,780業者）と比較しても少ないので、

法務省作成のリーフレットを東京しごとセンターや中小企業振興公社に配置したり、都内商工会議所のウェブサイトに広報記事を掲載してもらうなど地道な施策から始めております。新年度も、事業者向けの普及策をさらに進める予定です。

・　区市町村による保護司会等の支援については、区市町村と地区保護司会との連携がもっと図られるよう都が働きかけてほしいという保護司会の要望を受け、現状を調査しました。その結果、補助・助成金など金銭面でも、自治体施設の供用など物的支援の面でも、意外になされている印象を受けましたが、23区、30市町村（島しょ部を除く。）でかなりの差が見られましたし、保護司の方々が活動の中で現に不十分だと感じていることは留意しなければならないかと思います。

・　非行少年の立ち直り支援を行うNPO及びサポート校の調査も行いました。まず120団体にアンケートを郵送し、最終的には直接団体を訪問して代表者に面接することで、保護観察少年の受け入れ実績のあるNPO及びサポート校6団体を把握しました。こうした団体では、少年審判の事件付添い、保護観察少年の面接、非行少年の親の支援、居場所提供などそれぞれ特徴のある様々な活動を行っており、代表者の方々をはじめスタッフが、自分の時間・生活を犠牲にしてまでも子どもたちやその家族に渾身で向き合っていて、そのエネルギーや熱意に圧倒されるほどでした。NPOの方々の子どもたちとの向き合い方は、保護司によるものとは当然アプローチが異なりますが、保護観察中の少年に対する支援のあり方として、民間の方々の力やノウハウ・経験の蓄積を活かして、うまく協働できる部分があるのではないかというのが課題となったところです。

5　今後の課題

(1)　現場の意見から

我々は、こうした調査とあわせて、NPOと保護司との意見交換会、NPOが面倒を見て立ち直った元非行少年の意見を聴く会も開催しました。非常に興味深い議論がありましたが、数点だけ絞って申します。

先ほど基調講演でもお話がありましたが、地域力や親の力が非常に低下しているという指摘がありました。学校や地域よりも子どもたちの情報力のほうが圧倒的に勝っていて、携帯でパッと連絡を取り合って、学校や保護司や地域があたふたしている間に子どもたちに出し抜かれてしまうとのことです。こうした積み重ねが、非行を容認する環境を醸成する要因にもなりますし、更生や再非行防止を妨げる要因にもなります。

また保護司からは、対象少年の居所を含めた実態把握が大変難しい、親に対する助言指導が非常に難しいという悩みが聞かれました。保護司には型どおりの応答をして実際には不良の先輩の言うことのほうを聞く子ども、対象者であるにもかかわらず、保護観察の意義すら理解していない少年も少なくないということでした。保護司とNPO団体は、これまでお互いにあまり接点がなかったようですが、うまく連携することによって、子どもが現在置かれている境遇や抱えている問題について、より円滑な解決が図れるのではと、話も弾みました。

また、相談に関し、元非行少年たちからは「そもそも相談に行かなかった」との発言が相次ぎました。それは窓口の存在を知らなかったということもありますが、ショッキングなことに、困ったときには相談に行っていいとか、信頼に足る大人もいるのだということを思いもつかなかったというのです。

そして、少年院を出た子どもたちにとっては、施設から実社会に出てからが勝負であるのに、就労しようと思っても肉体労働以外は門戸が閉ざされていたり、高卒資格を取ろうとしても壁が高かったり、そもそも基本的な生活リズムや習慣が身についておらず、更に昔の仲間や暴力団が手ぐすね引いて待っていたりと、様々な問題がありますので、まず落ち着いた環境と確固たる生活基盤を築くことが必須条件となると思います。これらのこと

は保護司の方々の現実の大きな悩みでもあるようですし、NPOの方々が居場所づくりも含めて一番腐心しておられるところだと感じました。

今後も、都が窓口となり、保護司が様々な立場の機関・団体と交流できる機会を随時設けていきたいと考えています。

(2)　新たな施策展開

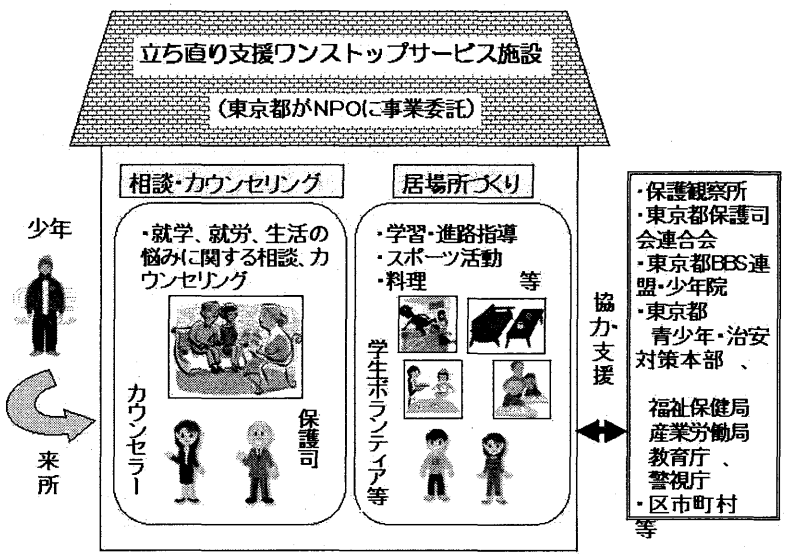
東京都では20年度以降、非行少年立ち直り支援ワンストップサービス事業を始めることにしています。都の政策プランである「『10年後の東京』への実行プログラム2008」（平成19年12月）にも重点的事業として盛り込まれています。

概要は下記の図のとおり、特に立ち直りに困難を抱える少年に対して、相談、カウンセリング、居場所、就労・就学支援など、あらゆるニーズへの対応を1か所で行えるようなサービスを提供しようという事業です。立ち直り支援に的を絞った形態としては、少なくとも都内では、これまでにありそうで実はなかったものかと思います。ノウハウ、実績やカウンセラー育成能力を有するNPOに運営を委託して、実際の活動の際は保護司、BBSなど更生保護関係からの協力も得て、関係機関と緊密に連携しつつ、子どもたち一人ひとりを丁寧に立ち直らせることを考えています。詳細は今後詰めていくことになりますが、個人的な将来展望としては、こうした取組みが区市町村レベルで全都的に広がればいいなと思います。

現在、犯罪を取り巻く議論の中でも再犯・再非行防止が非常に大きな課題となっておりますが、私どもの施策も、少年の再非行防止のための自治体による支援、保護司の支援に主軸を置いた連携の構築という点でユニークな試みではないかと思っております。いろいろ試行錯誤しているというのが実情ですが、治安の回復向上を切望する都民の負託に応えるためにも、自治体行政として再非行防止の実効を期していきたいと考えます。

東京都の取組みについての私からのご報告はこれで終わります。

図



1）答申については以下に掲載。

http://www.seisyounen-chian.metro.tokyo.jp/index9files/26ki_kouki/26ki_kouki_tousin.pdf

2）「少年支援ガイドブック2007（保護司用）」については以下に掲載。

http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2007/09/DATA/20h96500.pdf

非行少年の社会的包摂と多機関連携

立教大学コミュニティ福祉学部准教授
小長井賀與

1　非行少年の置かれた状況

私は、先ほどご紹介いただいたように二十年余り保護観察官として勤務し、現在は立教大学コミュニティ福祉学部で少年非行や司法福祉に関する教鞭を執っています。コミュニティ福祉学部は10年前に創設された、コミュニティ形成を包括的に考えようというコンセプトの新しい学部です。この学部に転出して、社会福祉、地方自治、NPOなど他領域の教員方と日常的に意見交換する機会をもつようになったところから、私がそれまで保護観察官として考えてきた非行少年論に、社会政策的な、あるいはコミュニティ形成論的な視点も加味したいと考えているところです。

本日は、非行少年の処遇について、日頃私が考えていることをお話させていただこうと思います。

今、社会政策の分野では、「社会的排除」（Social Exclusion）という考え方が注目されています。これは1990年頃からEUで採用されている理論です。アメリカにも同様の視点があるようです。社会的弱者というか、社会的に不利な立場に置かれ易い人々のことを考える際に、個々人がもつ特性や事情よりも彼らの抱える問題の複合性と連鎖性に着目し、社会的弱者が社会構造的に生み出されていく過程をみていこうという立場を採ります。すなわち、ある一群の人々は教育、職業、住居、健康、生活環境、社会関係などに関して多次元に渡る不利益や困難を抱えていること、しかも彼らの抱える問題は相互に連関し、さらに世代を超えて連鎖していることが指摘されています。社会的に排除されている者として、EUではホームレス、少数民族、薬物依存者、障がい者、孤立した高齢者、元受刑者などを挙げていますが、日本の非行少年の多くもあてはまるように思います。

日本は欧米ほど明確に階層化が進んだ社会ではありませんが、日本の非行少年の成育歴や生活環境を見ると、この社会的排除論がいう社会的不利益が複合した状況に近いと思います。もちろん犯罪者や非行少年には自らの行為の責任があり、不遇な状況に置かれた少年がすべて非行を行うわけではありません。それでも、私は、「社会的排除」の視点から非行少年を再規定することは、処遇を考えるための作業仮説としてなかなか有効ではないかと考えています。もともと「社会的排除」は「社会的包摂」（Social Inclusion）とセットになった考え方です。社会的に排除された者をただ分析的に記述するためだけの枠組みではなく、それを解決するために社会として何ができるか、あるいは何をすべきかを考えるための処方箋でもあります。非行少年についても「社会的排除」論に依れば、社会としてどのような指導や援助を行うと少年達を社会の一員として統合していけるのかという明快な指針が得られるように思います。

「社会的排除」はよく「貧困」と対比されて考察されますが、「社会的排除」論では単に金がない、モノがないという物質的欠乏だけではなく、社会関係にも着目しています。さらに、人が連鎖的に社会から排除されていく過程にも注目しています。例えば、教育を十分に受けていないから職業選択において不利益を被り、不安定な職業にしか就けないから収入も少なく、そのために十分な医療を受けられないから健康を害して失業する、失業によって社会的ネットワークが弱体化するからなかなか状況を改善できないというように、抱える困難が連関・連鎖し、最終的に社会の底辺に沈殿していくといった過程に注目しています。

以上はEUを中心とした考え方ですが、日本でも社会学者や教育社会学者に同じような考え方をしている人達がいます。例えば、山田昌弘氏の「希望格差社会」、苅谷剛彦氏の「インセンティブ・ディバイド」、本田由紀氏の「多元化する能力とコミュニケーションスキル」等が挙げられます。彼らは、一つの要因ではなくて様々な負の要因が連鎖して不平等が生じ、それが再生産されてある社会成層が形成されていくプロセスを実証的に論じている点で共通しています。

山田氏は負け組の絶望感ということで、一群の人々では単に学業成績が振るわないとか収入が少ないだけではなくて、希望までないという状態に着目しました。苅谷氏は、「偏差値によって高校を上位校、中位校、下位校に分けて見てみると、下位校の生徒に学習意欲がない。上位校の生徒は将来に対して危機感をもって努力するが、下位校の生徒は根拠のない自己有能感をもって、今頑張らなくても世の中にはセーフティーネットがあるから後で何とかなるといった安易な意識を持ってしまい、学校の勉強から降りてしまう」と論じました。また、本田氏は、「学業成績だけでなく、コミュニケーション能力が社会参加を助ける大きな要因となっており、それには家庭、特に母親のコミュニケーション能力が効く」と、論じました。

これらの議論は、日本の非行少年が置かれた状況にも当てはまります。つまり、学業成績の不振と将来への希望のなさ、根拠のない自己有用感や学校教育からの離脱、コミュニケーション能力の欠乏など、抱える困難が複合している者が非行少年に多いことに気付きます。そして、人は絶望的な状況に長く置かれると、正統な方法での努力を放棄し、逸脱行動によって自己主張するようになります。欧州で社会的に排除された移民の二世・三世が、将来に絶望してテロを行ったとされているのはその一例と思われます。同様に、少年非行は、「社会的に排除された少年が閉塞状態の中で心の痛みを行動化したもの」ととらえることができるのではないでしょうか。少年非行に対する今の日本の世論の厳罰化傾向からみると、この考え方は甘いかもしれませんが、少なくとも作業仮説として国や社会がどう非行少年を指導し支援したらいいかと考えるときに、有用な考え方ではないかと思います。うまく処遇論につなげることができれば、有効な非行の予防策も導き出すことができます。

以上が、基本的な非行少年に対する私の考え方です。

2　社会として非行少年にどう対処するか

先程お話したように、社会的排除論と対になっているのが社会的包摂（Social Inclusion）という考え方です。EUでは、排除された者を社会に統合していく方法として、就労支援を核にします。安定した職業に就いていることが、個人が有用な存在として社会に参加する好ましい形であるとの考えが前提となっています。仕事を単にお金を得る手段と考えないで、仕事を得ることによって所得のみならず社会的地位や正当な社会関係といったものも得られると考えるのです。

職業が社会参加の窓口であるという考え方には、大いに賛同できます。しかし、私たちが目の前にしている非行少年のことを考えてみると、社会参加に向けて皆と同じようなスタートラインに就くにはあまりにも重いハンディキャップというか、生きづらさのようなものを背負っていることに気付きます。学歴、家庭の経済状態、家庭の保護能力、親のコミュニケーション能力、親子の情緒的絆に関して、非行少年は多くの負因を背負っています。

では、そういう非行少年をどのようにエンパワーして、皆と同じようなスタートラインに立たせるかを考えるときに、アマルティア・センの貧困理論が参考になります[1)]。センは、1998年にインド人、アジア人として初めてノーベル経済学賞を受賞しました。彼は、潜在能力（Capability）ということに着目して、「ただ不足してい

る物を与えられればいいというのではなくて、コミュニティに参加して、恥じないでみんなの前に出られるための様々な要素、社会的成果を保障されてこそ、人は初めて自分の潜在能力を開花できる」と言っています。

私たちの目の前にいる非行少年は、彼らが生来的に持っている潜在能力を発揮できる境遇にいるとは言えません。非行行為に対する彼らの責任を否定することはできませんが、それはそれとして、国や社会の責務として彼らを健全に育成するために何かをすべきか、あるいは何ができるかと考えていくべきでしょう。彼らを人的資源、人的資本（Human Capital）としていかに育成していくかと、言い換えることもできます。

非行少年の潜在能力を開発するためには、何が必要なのでしょう。単に平等な機会を与えるだけではなく、機会を利用する能力を平等に付与することや、結果の平等も保障することもある程度必要だと思います。より大きなハンディを背負った者はそもそも同じスタートラインに立っていないのだから、皆と同じ結果を出せるようになるためには、特別支援の仕組みなり働き掛けが必要だということです。

では、就労に関する特別支援にはどのようなものがあるのでしょうか。方向性とすれば、少年が社会の有用な一員になれるよう人間的に様々な側面からパワーアップするということですが、単に就職の口や職業のスキルを与える以前に、センが言うような潜在能力を全開できるような状況を整える支援が必要ではないかと思います。具体策としては、朝定刻に起きて遅刻しないで仕事に行けるような健康的な生活習慣を身に付ける、あるいは職場で人間関係を保てるようにコミュニケーション能力を身に付けるといった社会人として必要なスキルを包括的に身に付けることへの支援です。それにはボランティア活動が有効かもしれません。現在、地域社会でも様々なボランティア活動を推進されています。学校教育でも、保護観察でも社会参加活動をやっていますが、ここで言っているのは単なるイベント系のボランティア活動ではなく、社会体験を踏むことが社会参加の訓練となるようなボランティア活動です。

余談ですが、ワークフェアという制度が欧州やアメリカにあります。勤労福祉制度と訳されます。これは、失業保険給付や公的扶助の措置を取る条件として、求職活動や職業訓練を行うことを求めるという、結構厳しい社会政策です。イギリスやオランダでは、ボランティア活動をして何か社会に有用なことをすることも、求職活動等に準ずるものとして認めていると聞きます。それほどに、ボランティア活動は社会参加の第一歩だと認められているのでしょう。

今、厚生労働省のハローワークが関係機関と連携して就労支援をやっています。その一つとして、保護観察所や少年院や刑務所と連携し、犯罪者や非行少年に対し、職業体験学習、トライアル雇用、身元保証システム、セミナー等を含めた包括的な取組みが行われていると聞きます。先ほど青山先生からは、東京都の非行少年に対する取組みについて御紹介がありました。これらは、非行少年に対する就労支援策として非常に大きな前進だと思います。

一方で、私は、欧米で行われているような、非行少年や犯罪者への就労支援を行うNPOや社会的企業について注目したいと思います。ハローワーク等公的な機関による就労支援は、動機付けがあって働くことへの準備態勢ができている人にとってはとてもいい支援だと思いますが、目の前にいる非行少年のことを考えてみると、良い制度が必ずしも有効に機能するとは限らないように思えます。働かなければいけないと思っても朝起きることができないし、働き方が分からない。そもそも努力の仕方が分からず、集中して働くことが感覚的に分からない。そのような状況にある人たちにとっては、ハローワークの就労支援は少し敷居が高いのではないかと思います。ですから、公的な就労支援を頂点として、もっと多様な就労支援もあっていいのではないかと思うのです。安定した就労までの長い道のりを埋めるような、公的機関でも営利企業でもない、市民セクターによる取組み[2)]が必要と思うのです。

また、そうした団体の活動や事業自体が、社会的に排除された人たち、非行少年だけではなく、ホームレス、薬物依存者、移民、少数民族等の社会的包摂のツールにもなっています。したがって、例えば、電気製品の修理を事業としている社会的企業でそうした人たちを雇用して事業展開をすることは、対象者から見るとそれは自分たちが社会に包摂されるツール、プロセスにもなります。地域の人々に支えられて少しずつ働くことを学んでいく過程が、社会に参加するステップにもなっているのです。このような社会的企業では、ただ事業を展開して就職口を世話しているだけではなくて、それを通じて対象者を社会人としてエンパワーメントするプロセスをつくり出しています。ですから単なる職業訓練ではなくてコミュニケーション能力を付与したり、基本的な労働習慣を身に付けさせたり、薬物依存者については薬物を絶つための指導をしたり、働くことにつまずいたらカウンセリングをしたり等とにかく働けるまでのステップをいろいろな形で準備し、社会参加できるよう支援しています。

これは、正規雇用に至る前段階できめ細かい包括的な就労支援をしているという点で、非常に注目に値すると思いますし、まさにセンの言う「潜在的能力を開花させるための支援」です。ただ、社会的企業やNPOは収益面を考えるとなかなか厳しいので、国や地方公共団体が補助金を出したり委託事業をしたりして側面から経済的な支援をしています。活動自体は地域のコミュニティ形成、社会関係資本の一つとして民間の方々にやってもらうのですが、それが可能になるような環境づくりをしたり、税制の優遇措置を取ったり、そうした土俵をつくるのが国や地方公共団体の役割です。

日本においても、知的障害者やホームレスに関しては、社会的企業の活動が少しずつ広がっており、よい活動例も報告されています。例えば、知的障がい者についてはスワンベーカリーが有名ですが、これは、ある大手のパン屋さんがパンづくりのスキルを提供して支援しているものです。冷凍されたパン種を購入して、それを知的障がい者が焼いて売っています。犯罪者や非行少年についてはこうした社会的企業による取組みがまだ始まっていないということで、これから期待できるのではないかと思います。

ただ、犯罪者や非行少年の場合はリスク管理の必要があり、再犯を防止しなければならないので、障がい者よりも難しい要素があると思います。これについては、少年補導員、地元警察、保護司、保護観察所、学校関係者等様々な関係者が参加してリスク管理をしつつ、自治体の補助金、警察庁や法務省の支援によって非行少年をエンパワーするNPOや社会的企業を育成することが可能ではないかと思います。

1998年にカナダで行われた性犯罪者に関する調査[3]では、社会的な支援が切れて非常にストレスが溜まる状態になったときに再犯が起きやすいということが検証されています。ですから、リスク管理といってもそれほど難しいことではなく、非行少年の生活をよく見て、社会的な支援、繋がりが途切れないように見守っていき、ニーズがあれば社会的にサポートしていけば、かなりの程度足りるのではないかと考えています。

地域で犯罪者や非行少年を守るための就労支援を実施することは、地域に社会関係資本をつくること、コミュニティを形成していくということでもあります。国、地方公共団体の施策と同時に、公の支援から落ちこぼれた、社会的に排除された人たちを地域で支えていくシステムを作っていくことが、これからの日本の課題ではないかと考えている次第です。

1)　アマルティア・K・セン「不平等の再検討：潜在能力と自由」岩波書店，1999年

2)　1980年代から欧米の先進資本主義国では少子高齢化や経済の成熟化等を背景に国が「福祉国家」の財政負担に耐えられなくなり、1990年頃からは経済的な発展と住民の福祉を両立できる新たな「福祉社会」の在り方が模索されるようになった。そのような気運の中で、NPOや社会的企業などの市民セクターが公共性の新たな担い手として登場し、国、自治体、営利企業のパートナーとして「社会的排除」を克服するための貢献や活動を

行うようになった。「社会的排除」の概念と公・民・市民による「パートナーシップ」の実践が結び付いて、新しい「福祉社会」の建設が行われている。本稿に関する領域では、ホームレスへの支援や犯罪者処遇において、「社会的排除」論に基づいた実践がなされている。

3)　R. K. Hanson & A. Harris, Dynamic Predictors of Sexual Recidivism, 1998

【参考文献】

アジット・S・バラ　フレデリック・ラペール著　福原宏幸／中村健吾監訳『グローバル化と「社会的排除」』昭和堂　2006年

阿部彩「貧困から『社会的排除』へ：指標の開発と現状」『海外社会保障研究』No.141　2002年　pp.67～80

アンソニー・ギデンズ著　佐和隆光訳『第三の道』日本経済新聞社　1999年

大高研道「『社会的排除』と社会的経済―北アイルランドにおける社会的経済セクターの現段階」『北海学園大学経営学部経営論集』第2巻第4号　2005年

都留民子「フランスの『排除Exclusion』概念―わが国の社会問題に使用することは可能か」『海外社会保障研究』No.141　2002年　pp.3～17

中村健吾「EUにおける『社会的排除』への取り組み」『海外社会保障研究』No.141　2002年　pp.56～66

Council of the European Union, “Objectives in the Fight against Poverty and Social Exclusion”, Annex of “Fight against poverty and social exclusion－Definition of appropriate objectives”, 2000

Council of the European Union, “The Joint Report on Social Protection and Social Inclusion (doc. 6694/07)”, 2007

Council of the European Union, “Joint Report on Social Protection and Social Inclusion (doc. 7294/06)”, 2006

鹿児島・天文館における地域安全活動

天文館中央地区クリーンパトロール隊長
髙田秋穂

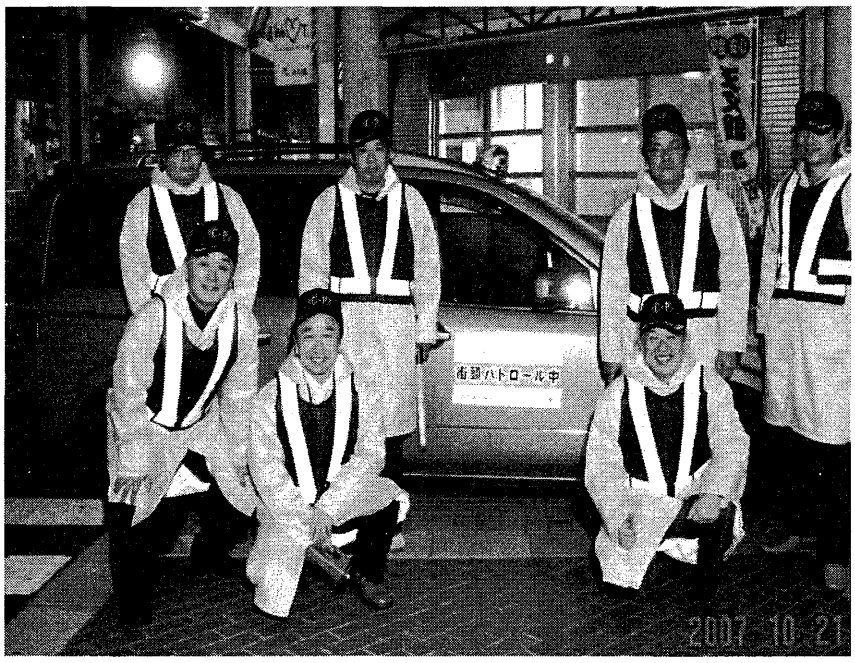
まず、テレビ番組で紹介されるなどした私どもの活動についてのビデオを御覧いただきたいと思います。（上映。以下は写真スライドを使った発表）

1988年ごろ、南九州随一の繁華街である天文館は、市民から怖い街と言われておりました。周辺には暴走族の爆音と奇声が毎夜響き、シンナーなどを売り歩く暴力団員や暴走族のたまり場になり、市民のおびえる声にじくじたる思いでした。そこで私は、この街を守ろうと自警団組織クリーンパトロール隊を結成し、地域住民と警察が一丸となり、連日連夜、夜の11時から声かけパトロールを徹底して行いました。そしてそのことが大きな効果になり、静かな街を取り戻すことができました。

天文館は、毎日約20万人が訪れる全国有数の活気と歴史のある街です。県民のオアシスであり、観光客のおもてなしを含めた各種のハートフルタウン事業を実施して効果を上げており、地域の活性化と安心・安全は車の両輪との考えの下、笑顔あふれる地域づくりに邁進中です。天文館では、夜間照明の形成による安心・安全なまちづくり事業に取り組んでいますが、これは、全国でも珍しい中心商店街の青色防犯灯による社会実験です。街の照明を青色にした結果、刑法犯の認知件数が減少しております。また、防犯効果だけでなく、現在は青色で包まれたブルーライトストリートとして市民、特に若者に大好評です。こうした努力もあり、鹿児島県全体の刑法犯の認知件数は毎年減少しており、中心市街地の天文館の犯罪防止活動と警察との連携も円滑に進んでいます。

このほかにも、私は、子どもと地域を守るため、深夜の徒歩パトロール隊に加え青色回転灯パトロール隊（青パト隊）を結成いたしました（**写真1**）。これにより、徒歩では不可能だった広域的なパトロール活動が可能と

写真１



なり、特に街周辺にい集している周回族の排除に高い効果を上げています。現在私どもの隊員は53名おり、6班を編成し、それぞれ徒歩パトロール隊と青パト隊とに分かれて、互いに連携しながら深夜の街を巡回しています。

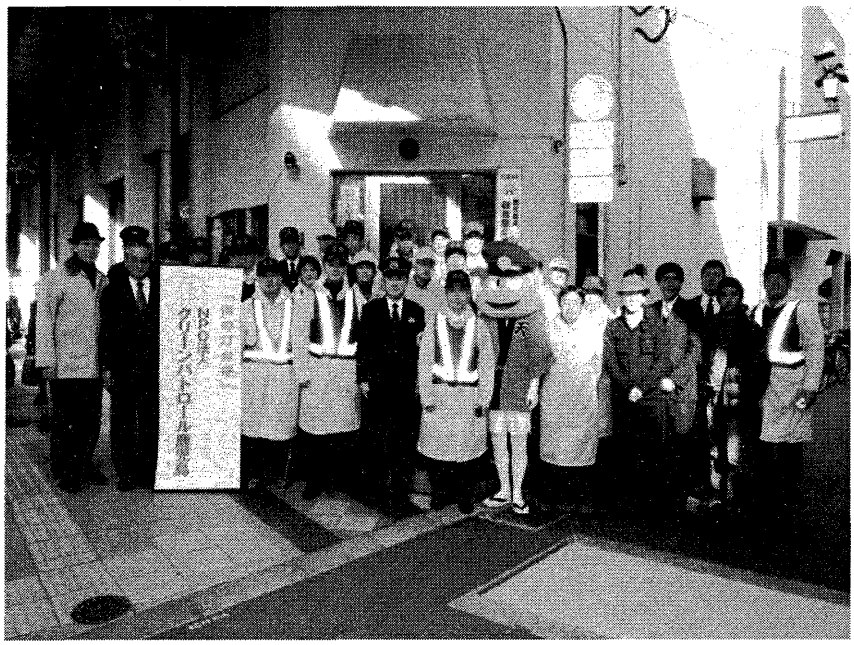
街の状況はやはり深夜でなければわからないですから、今日まで深夜のパトロールを実施しており、地域住民からは、いつしか「街の灯台守」として親しまれ、信頼されていると自負しております。

「愛の声かけパトロール」と呼んでいるのですが、これは、少年に笑顔で優しく語りかけ、危険な状況は極力避け、深入りしないことを私たちの鉄則としています。開始からもう21年目になりますが、事件、事故は1回もありません。それでもたまにはやかましいおじさん役になる場合も当然ありますが、これからの世を背負って生きていく子どもたちが、このような出会いの中で少しでも自分自身を大切に生きていってほしいと願いながらの声かけを実施しています。

ほかにも、地域住民、関係各機関と連携、協力しながら、犯罪を起こさせない、起きにくい地域社会の実現に向けて、「地域力に勝る防犯なし」のキャッチフレーズの下に、積極的に各種行事に参加して、日本一安全・安心な街を目指して努力しています。その一環として、街ぐるみで青少年健全育成事業のイベントを開催しております。一部ご紹介しますと、子どもたちと市民のふれあい活動として、中心街でのホルスタインの乳しぼり実体験を企画したり、警察犬の訓練、防犯ガラスの破壊実験など、各種の防犯・防止関連の展示や解説なども行ったりしています。なお、天文館は、経済産業省の全国がんばる商店街77選に選ばれております。ほかにも、商店街、各種企業、デパート、行政、学校などと合同で清掃活動、落書き消しといった環境美化活動を実施し、クリーンな明るい街づくりを目指しています。さらに「青少年に夢と希望を」という狙いで、青少年育成事業の一環として地元の女子高生による自作自演のストリートファッションショーをメインアーケードの20万個のクリスマスイルミネーションの下で開催しています。また、「少年心のふれあいコンサート」では、園児、小中高校生、一般グループ、警察音楽隊などの演奏が行われており、文化活動面での青少年の育成を応援しています。

さて、私たちの念願の民間交番が平成19年12月15日、鹿児島の中心繁華街にオープンいたしました（**写真2**）。

写真２



地域の治安維持を支え、住民を側面から支援できる安全・安心ステーションができましたが、警察施設が民間団体に提供されるのは県内で初めてのことであり、犯罪防止活動に新しい歴史が開かれました。他のボランティア団体や警察と協力して、住民の期待に応えていきたいと思います。私たちは、「みんなでつくろう安心の街」のテーマの下、地域力と警察力との強い連帯感で結ばれております。関係各機関との総合力を発揮することで青少

年問題が解決し、地域の安全が確保されることを、長年の実体験を通じて知ることができました。子ども、青少年、地域を守る声かけパトロールや青パト隊の活動など地道な防犯活動とともに、商店街に現在55台稼動している防犯カメラによる犯罪抑止は大いに役立っており、今後より充実した機械整備が望まれます。

私は、自分たちの街は自分たちで守るといった犯罪に強い地域社会の実現を目指すとともに、次代を担う青少年の健全育成にも地域全体で取り組み、さらにその輪を広げられるよう、一層の努力をしてまいりたいと思います。

犯罪・非行の予防と減少の努力
―とりわけ少年非行について

京都産業大学法務研究科教授
渥美東洋

【多角的な予防・減少の努力】

1　はじめに〈犯罪予防とリスク社会〉

犯罪・非行の予防・減少への取り組みは、都市変化とハイテクノロジーの進展の中にある今日の急務の1つである。今日の社会構造の下では、犯罪や非行を誘発し、人々の安全・安心を根底から揺るがす物理上、心理上双方からのリスクで充満しているからである。かつて、手持ちの法システムも含めて社会の安全を支える全システムの中で社会生活上発生する危機は社会構造に予定されて内在する止むをえない僅かな稀有の出来事だと人々が受け取っていた時代には、犯罪・非行への不安は大きくなかった。だが、ここ数十年間に社会の全システム自体が危機を生み出し、そのリスクを回避できないとの前提でしか社会の全システムが機能できなくなってきた。それほど社会全体の変化が大きくなり、それとともに社会での人々の行動の変化もまた技術の変革や経済システムの変革にたよって予測の範囲を超え、予測可能な範囲に人の行動をコントロールする伝統的な習俗の能力等も低下し弱体化したと人々に受け止められる結果となった。それにもかかわらず、依然として、経済市場の自由や経済活動の自由とそれによって変化した行動の自由が誇張され、人為によってかつて規制しようとして、あの大不況時代に直面してとられた規制政策への強い反抗が生まれている。新たな経済活動をかつてのように、新たに規制をするのではなく、規制緩和又は撤廃という急進的主張がそれである。新エネルギーの開発とハイテクの開発の進展、新技術の成果の、かつて想定しなかったほどの保護（知的財産権の出現等）という人為社会に直面して、多くの新しい形の社会被害が増大している。まさに、何時危機が発生するかわからないという意味でリスク社会の発生、体感不安の発生である。

2　予防方策と考え方（アプローチ）の進展

この社会の大変化、リスク社会への変容にどのように対処すれば、安心と安全を創り出せるのか。この問いに世界は今日、直面している。この問いは一時の犯行・非行発生件数グラフの高低への変化だけで一喜一憂できるほど簡単な問いではない。

(1)　対症療法方策

まずは、対症療法である。「ゼロ・トレランス」又は「タフ・ポリシー」（厳罰方針）がそれに当たる。複雑な他人への不信と不安に満ちた社会では、むしろ他人への尊敬の態度を回復するとか、「寛容」のセンスを回復することが抜本的なテーマとなるが、とにかく不安の高まりへの「とりあえず」の対策がこの対症療法的方策である。厳罰方針は日本でも採られたが、「ゼロ・トレランス」は諸国とは若干異なって用いられた。日本では、英国の状況犯罪学に倣って、しかも、「伝統的な」地縁、家族を念頭に置いて、犯行者が犯行・非行を起こしにくくなるように物理的に街路、市街、街区状況を変化させる方策を用いた。街頭犯行対策では、警察官とそのOB、OGのプレゼンスを高め、看板を立て、標語を示し、人々の監視意識を高め、基礎自治体はこれらの対策を組み合

わせて警察の提案に応じる方策を用いた。「破れ窓」（ブロークン・ウインドウ）テーゼに基づいた、当初のゼロ・トレランス策は、コミュニティ・ポリーシングの枠の中に入るものの1つであり、つぎには、コミュニティ全体の住環境、生活環境の変革の方向をとるようになる。犯罪傾向を引き出す原因（雑草）を除いて、犯行を抑制し、良好原因（益草）をそれに代える、「ウィード・アンド・シード」（weed（out）and seed（in））策がとられた。日本では、東京の新宿の歌舞伎町や渋谷のセンター街の改造の実施にその例がみられる。そして、社会化に役立つコミュニティ資源を結集して結びつける多機関連携の方向が模索されるようになった。また「問題解決型（プロブレム・ソルビング）のポリーシング」も各コミュニティのそれぞれの固有問題の解決に当てはめると、コミュニティ・ポリーシングの一形態になる。このように、多くの戦略アイデアに結びつく可能性のある具体的な方策が試みられている。その一部については、後に少し詳述してみたい。ここまで来ると、包括的戦略に基づいた行政機関の変革、行政サービスの変容と再編が次の課題となる。

(2)　行政改革・再編

例えばジュリアーニ前市長によってとられた「ゼロ・トレランス」やニューヨーク市での「コムスタット」（compstat）と呼ばれる各分署の警察活動の勤務評定方式などの対症療法を超えて、次には社会化に有用な全資源を、人々に安心をもたらし、犯行・非行を予防し、減少させるために連携させ、活用することを可能にする行政機構改革が課題になる。

日本での、この分野での行政改革には、一世紀を超えて変化のなかった監獄法を刑事収容施設法と呼称を変えて変革したのと同時に、第二次大戦後50余年間運用されてきた制度を抜本的に改革した更生保護法の制定がある。これは画期的な行政改革であった。その直接の契機は平成17年2月の愛知県安城市での出所直後の保護観察対象者によるスーパー・マーケットでの全く見知らぬ乳児の殺害事件、同年5月の青森と東京で発生した保護観察対象者による調教ゲームを模倣した連続女性監禁・傷害事件が相次いで発生したことにある。これらの事件を発生させたのは保護観察制度の再犯防止機能がおよそ十分ではないからだという国民の厳しい怒りの声が上った。このように激しい国民の反応がなければ、法制定がなされないところに日本の一つの特徴がある。国家の法よりも民間の伝統・習俗に犯行予防と減少を頼る日本文化の特徴が示されている。それに加えて、近過去の国家の国民生活への大きな干渉・介入、民間を国家機構の下に組み込んだ誤りの結果、「楽しくない」「うっとおしい」想い出と経験が、この特徴をさらに強めてきていた。だが、国家の法システムや、国家中央政府の犯行減少・予防への無策が、満期出所者や仮出所の保護観察対象者による凶悪再犯行を生んだことへの国民の怒りは大きかった。そのこともあって刑事収容施設法も、更生保護法も、ともに「再犯防止」を最大の目標にする。この行政改革以前までは同一省内の矯正機関と保護機関の連携すら不十分であった。つまり、刑の執行と再犯リスクの抑制は、前者が過去の犯行への過去向きの原則による活動であるのに対して、後者は犯行「者」に対する将来向きの原則による活動であって、双方は全く別の機能を持つ活動だとの「実生活」の実態に着目しない「考え方」（reasoning）が従来同一省内の矯正機関と保護機関の連携の不十分さの原因となっている。そこでは異なったシステムを調整し、「望ましい結果」を求める「実際に着目した考え方」（practical reasoning）が欠けていたのである。この実際に目を向けた理由づけが熟慮された結果、犯行・非行の予防、減少という両システムに共通した目標が選ばれ、施設内行刑時に再犯予防に有効な方策（被害への反省、就労訓練、実際生活のスキルを身につけさせることなど）が取り入れられ、強化されることになった。また、仮出所後の保護観察は再犯予防を第一目的とし、法律にその旨が明記されることになった。「プロベイション」とは本来教員などの「試験採用」のことを意味する。収容者も社会化能力を身につけさせるために、「試験的」に社会内で「監視」したり、親切に支援したりして社会での生活を営ませるということである。また、「保護」「プロテクティヴ」とは、本来、犯罪という危機

を発生させるリスクから守る、リスクを抑制することを意味する。日本では、保護を国家による個人の自由の大幅な制約の面だけに着目してとらえ、保護観察の目的に再犯予防を明記することへの反対が強かった。ともかく、新しく制定されたこの二法は、ともに再犯予防のために収容されている者と対象者への施策を施す点で共通目的を持つので、緊密な連絡と協力を求めることになった。実は更生保護法は犯罪者予防更正法（1949年制定）と執行猶予者保護観察法（1954年制定）の二法を此度、新たな視点から統合したものである。そのため、新法は刑の執行猶予者の保護観察も射程に入れる。しかし、従来から刑の執行猶予ではもちろん、さらには法定されている保護観察付執行猶予にあって、裁判官の裁量判断を支える判決前調査制度は日本には無く、犯行と犯行者の様々な前歴を含む背景調査に当たる保護観察官の調査活動は今回の改正にあっても予定されていない。この調査は警察官と検察官に割り当てられている。

さらに、保護観察付仮出所、保護観察付執行猶予にあっては、社会に出た対象者への一般的遵守事項とその対象者に固有の特別遵守事項が付されることになるが、とりわけ対象者に固有の特別遵守事項・条件に何を選ぶのかについての調査に従事する保護観察官がいないのである。さらには、日本では伝統的に従来、保護観察の任務が民間の「保護司」制度で大きく支えられてきた。地域社会のつながりが少年の社会化や犯行者の再社会化に有効に機能するどころか、中心的機能を果たしていた（別言すれば、社会（伝統の）制度（social insititutions）が、実際社会の安定を基本的に支えていた）時代に、民間人が出所、出獄者の再社会化を支えていたのである。約5万人による保護司が民間准保護観察官として機能していた。この過度の民間への依存は、今日の社会構造の変化により、日本の保護観察の有効な機能が低下する一因になってしまった。そこで、現在全国では、650名に過ぎない保護観察官の数を少なくとも倍増する提案がなされたが、全国1,300人の数でも他国に比べて大幅に少ない。また、管理・総務部門よりも、第一線の観察に重点を移す保護観察所の改編が今、実現されようとしている。また、保護観察官を犯罪処遇の専門職とする必要がなかったため、一般公務員として採用していた制度を改善・改革する提案もされている。当面は採用後の研修内容を大幅に変革することと民間保護司の採用後の研修制度を強化することが計画されている。さらに、専門能力を高めた保護観察官による保護司活動へのスーパーバイザーとしての役割の増大、困難な対象者を保護観察官が担当するように運用上の計画が変更されることになった。さらに、主任保護観察官が本年度から、新任者の育成態勢を強化する目的で、各更生保護官署に設けられることになった。このように、従来に比べれば、更生保護は抜本的に改革されたとみられる一方、保護観察所は各家庭裁判所の管轄区域ごとに少年の保護観察所、各地方裁判所の管轄区域ごとに成人の保護観察所が設置される他、八王子、堺、北九州の各都市に「支部」が、そして全国に27箇所の駐在官事務所が設けられているにとどまる。とりわけ、諸外国での基礎自治体ごとに多く設けられている家庭又は少年裁判所の数の多さに比べ、日本では、原則として各都道府県に一箇所しか家裁は設けられているにすぎない。とりわけ、人口が一千万人を超える東京都には本庁と八王子の支部の二箇所の家庭裁判所と地方裁判所が設けられているにすぎない。それに対応してしか保護観察所が設けられていない。したがって、将来に向けては一層の行政改革が求められることになるだろう。

新法の最後の主要な改革の一つに、対象者への指導監督目的の宿泊場所の供与がある。今のところ、応急のシェルターにとどまらざるをえないが、これとは別に国立の更生保護施設、つまり自立更生促進センター構想に基づく構想であり、また、それに結びつく政策でもある。この宿泊場所の供与は民間の自立更生施設の少なさと収容能力の少なさ、再犯防止教育、指導体制の不十分さ、つまり過去の民間依存からの脱却策の一つでもある。現在、旭川市沼田町に農業・肉牛育成を目的とする自主更生施設が国の予算で設けられた。それに沼田町の農協（JA）等が大幅な協力をしている。ただ、入所少年は現在1名にとどまっている。

(3)　少年非行の防止について

つぎに、少年非行の予防、減少に関する日本の動きに移ろう。

ア　戦後の19世紀のイリノイ・モデルの移入

第二次大戦後、日本は19世紀末米国の「進歩の時代」にイリノイ州で世界に先駆けて初めて制定された少年法をモデルにした少年法を制定した。そしてこの少年法は最近①適用年齢を当初の16歳から14歳に引き下げ、②14歳未満の少年の触法行為についての捜査機関等による「調査」を法定し、家庭裁判所の管轄を地方裁判所に譲る、「ウェイヴァ」、逆送を可能にするケイスを拡大するなど、厳罰ポリシーに従って改正されたが、その基本的性質は今日でも改正されていない。少年の社会化を助ける親の保護が十分でないために、少年を犯行や非行に追いやった場合に、親に代わって国が少年の社会化に役立ち、犯行・非行に出るリスクから少年を保護する、いわゆる国親（Parens Patrea　パーレンス　パトーリェ）の考え方も米国少年法から引き継いだ。米国のように、少年の保護処分である少年院等への施設収容は、実際には科刑と同一の性質を持つとか、そのような性質を持つ保護処分の根拠となる「犯罪を構成する全要素たる事実が訴追側によって明示された上で、審判が開始されない。その事実につき訴追側に挙証責任を負わせない点で、弾劾システムの要件に反する（日本では憲法38条1項）」とか、「科刑と同類の処遇の根拠を審理する手続に弁護権の保障が欠けている」とかの理由で、少年法が違憲だとの米（合衆国最高）裁判所の判示（See, Inre Gault, 387 U.S.A (1967), Inre Winship 397 U.S. 358. 1970）のような裁判所の判示はされずに、現在にいたっている。

むしろ、非公式の、親切を旨とし、量刑に付す少年の心理学等による調査による科学によるという方針は画期的で、少年の非行についての処遇手続として、通常刑事手続よりも優れていると言われ続けている。ただ、弁護士資格を持つ付添人制度の導入、事実上の証人に対する反対尋問の導入などで、米国最高裁判所の少年手続への批判は回避できると解されている。さらに、少年の非行、犯行を知った機関は、警察であれ、児童福祉機関である児童相談所であれ、少年を必ず家庭裁判所に送致する法定の裁務を負っている。送致された少年の心理調査は鑑別所で、少年の生活歴、非行背景等を含む少年の社会化に作用する事情の調査（社会調査）は処分前報告のために設けられた家庭裁判所調査官によって別々に行われる。ここにも、連携の見地からすると問題があろう。だが、他方、少年の家裁送致から生ずる一般からの非難、烙印が与える少年の再社会化への逆効果に着目して、簡単な情報だけしか家庭裁判所に送致しない「簡易送致」が実務の知恵から開発され、広く利用されている。（社会学の「ラベリング」論は、その当時すでに、日本の実務のセンスになっていたといえる。）

少年審判により保護処分を下すのに十分な資料が家裁に送致されない簡易送致は、事実上、家庭裁判所調査官の処分前調査を省略させ、また事実上、家裁の保護処分を下すことができない結果となり、結局は、「非行なし」の不処分で終わらせてしまうことになる。その結果、不処分となった少年と、簡易送致された少年については保護観察、つまり再犯行予防を図り、再社会化を促進する少年への助力、介入は全くなされないことになっている。

イ　行政上の実務方策の開発

この課題に答える行政上の実務方策が多く開発されてきた。少年や児童、生徒の健全育成を図って、少年の反社会化に通ずる行為を発見し、リスクを抑制する警察の犯行、非行の予防行政活動と福祉や教育行政機関との連携が必要だといわれ、それに沿った具体的な連携策が開発された。

まず、対症療法方策には警察による「ぐ犯」行為か、それ程高いリスクのない行為に出る少年に対する補導がある。警察の一般職の少年補導員が街頭での少年の健全発育を害しかねない行動に出た少年に適切な助言を施し補導する活動である。各基礎自治体や都道府県が、補導対策活動を少年の健全育成条例に定めることも増加している。

ウ　多機関連携の行政実務

このように、少年健全育成に関する行政、裁判機関（家庭裁判所）は多い。教育（幼児保育、学校）、福祉（とりわけ児童相談所）、厚生（住居、生活保護、課外文化、スポーツ活動）、医療（心理、精神の発達に関する機関）、就労（職業訓練、紹介）、警察などの行政機関の連携、情報共有のための構造改革、再編が重要である。当然ながら、家裁の管轄に対応する少年保護観察署、支部、駐在官事務所も連携しなければならない。当然ながら、コミュニティに所在する家庭、信仰施設、青少年団体、スポーツ・芸術団体等との社会化に有益な制度、それに企業体、各種産業組織（JA、労働組合等）との連携も不可欠である。これらの多種な機関の連携は必要だが、犯行・非行が個人の行動であることを考えると、一般的連携にとどまらず、少年個々人の行動の特性と非行、反社会行動のケイスごとに、少年ごとに査定されたニーズに適した連携を実現する「中心となる世話役」機関をどこにし、どの機関のどの支援を統合するかを適切に管理する仕組みが重要になる。

日本では、戦略的包括的な仕組みは欠けるが、基礎自治体や警察本部単位での連携の自主的努力は行われている。いくつかの例を挙げよう。北海道警で始まった一種のタスクフォースに少年サポートチーム・少年サポートセンターの方策がある。調整には警察の少年補導チームが当たり、学校、教育委員会、とりわけ児童相談所、保護観察所の少年の社会化又は健全育成の担当者が連携して、問題少年の行動変容やいじめを含む問題環境改善の努力を担うチームを構成して、事に当たっている。福岡市では、児童相談所と警察の少年課、とりわけ補導担当官が同一のビルに入り、リエイゾンオフィサーを設けて緊急に協力できる少年サポートチームが構成されたと聞く。また、京都市でも児童相談所と少年サポートチームが同一のビルに入る計画があると聞く。現在では、全国に相当数のサポートチームが編成されている。次に、学校・警察署連絡協議会が多くの基礎自治体で警察署単位に設けられ、少年の社会化、健全育成につき連携している。情報の共有、具体的な行動計画や編成計画の樹立と実施に当たり、効果を生んでいるといわれる。地域の社会化増進に役立つ資源の結集と動員によって少年問題の解決と非行予防、減少に当たる計画も、基礎自治体の条例によって支えられ、実施されている（京都市では、学校区ごとのアクションプランが立てられているとも聞く）。家裁の主催で少年保護機関、学校との間で、例年、各種の協議会が開かれ、それぞれの実務担当者や生活指導教員らが出席した少年事件を扱ううえでの連絡調整を行う、地域ごとの協議会がもたれている一方、少年サポートセンターのメンバーに家裁調査官が加わらないのは、法律上の理由（つまり、家裁の処分前調査が家裁調査官の権限であり、その範囲を超えた少年への関わりは、その権限ではない。）によるものだとはいえ、家裁調査官制度が少年の社会化に大きな関係があって設立された機関であるだけに何らかの法改正が望まれる。

エ　法改正と連携

次に、少年の社会化を妨げかねないリスク要因の除去と緩和に直ちに結びつく法改正も行われたが、この目的を実施するだけの行政改革・改造はなされていない。「家庭内暴力防止法（DV法）」と「児童虐待防止法」の二法がこれである。この二法に共通の特徴は、基礎自治体に法運用の責任を課していることである。DVは家庭間の暴力が家庭の崩壊に通じ、夫婦間の暴力は五官を通じて児童に大きな被害効果を生み、暴力的性向を生みかねない。暴力行為者（バトラー）への科刑とともに、接触禁止、親権停止・剥奪の措置もとられる。この二つの制裁を区別し、併行して運用することで、バトラーへの即時対応や被害家族への即時介入が可能となるが、日本ではこの双方を分離して同時併行に効果的に実施、運用されていないきらいがある。家庭裁判所の管轄に入るのが、とりわけ接触禁止、親権停止・剥奪の処分である。基礎自治体が運用の責に任ずるとするならば、基礎自治体に対応する家裁の活動が不可欠であるが、この点についての法対策はない。児童虐待防止法も少年の社会化を害する状況であるリスクを除外し、抑制することも目的とする。児童の健全発育は、福祉活動の中心目標であるだけ

でなく、健全発育、社会化、さらには非行予防にとっても主要目標である。暴力のサイクルを断つうえでも重要である。今日、一定の特徴のある少数の割合の少年が、全少年非行の大半の非行に出るとの実証的研究が日本でも発表されている（例えば、松浦直己「実証的調査に基づく少年非行の危険因子に関する研究」平成18年季刊「社会安全」No.65、14頁以下（2007.7））ここでも、基礎自治体の責任が法定されている。児童虐待防止には児童相談所が深く関与するが、基礎自治体ごとに児童相談所が設けられているわけではない。ここでも、行政改革、再編の必要は高い。ただ、児童虐待を認知した者全員に通報義務が法定され、通報等により虐待につき不審事由がある時には、警察官の助力を得た強制立ち入りが家庭に認められることになり、それには裁判所の事前承認が要件とされることになった（児童虐待防止法第9条の3第1項、同法第9条の9第2項）。行政立ち入り検査（インスペクション）での裁判官の事前承認は、憲法上想定されていたものと思われるが、建造物、住居、就労施設、事務所、店舗等への行政上の強制立ち入りについて新しい方向を示している。他方、児童の健全発育、社会化に有害なリスク要因の除去と犯行、非行の予防の観点が児童虐待防止法に入れられたことによって、犯行、非行の予防、減少が「刑事訴訟法」の限界を越えて行政活動の一部とされることになった。今後の法の再編と行政機構の改革、再編の手がかりとなるであろうか。

3　将来の法改正・行政再編・対策への展望

最後に、諸国、とりわけ英米法系諸国での犯罪予防、減少との比較で、日本の更なる法改正や行政再編を必要とする点に簡単に言及しておきたい。

第一は、家裁や少年事犯を審理する地裁の審判、公判手続から支線を設けた、いわゆるダイバージョンの導入である。米国のOJJDP（少年法運用及び非行防止局）の包括的戦略計画のガイドGuide for Implementing the Comprehensive Strategy for Serious, Violent and Chronic Juvenile Offenders（OJJDP, 1995）のようなガイドラインを示すことのできる法律上の基礎と基本法を定めることが重要だと思われる。少年非行防止行政の基本がここには示されていると思うからである。

第二は、家裁の審判にあって、現在の簡易送致を換骨奪胎して、ダイバージョンを保護観察を手掛かりに設けて家裁調査官、保護観察官を調整担当者とする対象少年ごとの個別の包括的で全体的な社会化の具体的なプログラムを実施する、現在の少年サポートアクションプランに相当し、より進化した計画を実施できるようにする行政再編である。そして、不処分少年を保護、試験観察に付し、そこで行われる今述べた計画を実施するチーム（パネル）の計画実施に、家裁が付託する命令を発し、そこでの再社会化プログラムでの保護観察等の遵守事項に違反すれば、通常の家裁少年部の審判に戻る手続を定めるなどして、より効果的に実際に働く少年の再社会化の具体的方策と制度を設けることである。

第三は、少年の再犯、再非行防止を専ら目的にする米国のOJJDP又は英国のYJB（Youth Justice Board：青少年法運用委員会、See, Crime and Disorder Act 1998 and Criminal Justice Act 1991・日本での全体の法紹介には、横山潔、イギリスの少年刑事司法〈成文堂〉。もちろん多くのイギリスの文献等があるが省略する。）を中心とする統一した少年司法運用についての行政再編、またプロベイションオフィスや警察がコーディネーターとして個々の対象少年ごとに具体的に対応、実施する単位機関であるYOP（Youth Offender Panel：日本の少年サポート・チームに相当する）とその実施活動を支える行政機関のYOT（Youth Offending Team：日本の児童相談所と少年サポート・センターに若干類似しているが、福祉より再社会化、再非行防止が第一の目的とされている。）などにより、家庭裁判所の少年審判手続にあって、裁判所がYOPの計画実施に付託命令を下し、そのプロ

グラムを遵守できなかった時には、家庭裁判所の手続に戻すなどの方策が大いに参考になる。現行法下では、少年法の試験観察の活用をどこまで広げられるかが考慮されてもよいが、そろそろ非行予防、減少を目的にした少年法の抜本改正も考慮されてもよいと考える。少年の再社会化こそ次代を担う貴重な人的資源の健全開発にとって最重要な社会課題の一つだからである。行政機関を完全に統合して単一の部署を設けるのではなく、少年非行の予防、減少を目的として多機関が連携し、最先端には多機関から協働目的で訓練されたうえで派遣された担当・実施者が一つの班やパネルを編成して様々な少年のニーズに十分に応ずることは、費用の削減にも大きく資するからである（派遣者の俸給は各行政機関が従来負担しているもので足りる。）。

成人の犯行予防、とりわけ再犯予防と減少についても、再犯予防、減少を目的とした犯罪防止の基本法を制定して、多機関連携とダイバージョンを可能とし、ダイバージョンでのプログラムの定めた条件遵守事項に違反したときには、公判裁判所の手続に戻す制度を設け、対象者のニーズを査定し、実施計画を具体的に立て、道具を開発し、全体を評価するシステムを開発することが望まれる。さらに、犯罪被害者支援サービスを多岐にしかも個別の被害者ごとに可能にする行政再編も犯罪、非行の予防、防止と大きく関わる課題である。関係修復、社会状況の修繕、暴力のサイクルの断絶等からみて、加害と被害は犯罪・非行の予防、減少の目標に照らして一括、包括的に捉えるべき戦略的テーマであることも忘れてはならない。

これらの連携の基礎となる情報の共有について、個人情報保護法の正当化を欠く制度からの解放を法改正で明確にすることも不可欠である。

パネルディスカッション（兼質疑応答）

田村

それではディスカッションに入りたいと思います。ディスカッションには、指定討論者として渡辺巧早稲田大学客員教授にもご参加いただきます。まず指定討論者からご質問をお願いします。

渡辺

実は早稲田大学でも、昨年の12月に少年問題に関するシンポジウムを開催して、少年の非行対応における地域、関係機関のネットワークづくりの議論をしました。住民の方の活動が大変活発な杉並区の皆さんをお招きして、住民の方、校長先生、教育委員会、警察少年相談、児童相談の方々でご議論いただきました。それを踏まえて質問させていただきますので、アレン先生と実務の方にご回答いただければと思います。

関係機関の連携といっても、実はなかなか容易ではありません。もともと行政は縦割りでできあがっていますし、どこも非常に多忙です。そうした状況の中で、重なり合う境界線での協力だけではなく、全面的な協力にベクトルの方向を転換するというのはかなり大変ではないかと思います。また、現場の実態に基づく様々な企画が必要になってきますが、その際の現場のリーダーシップはどうあるべきか教えていただきたいと思います。

もう一つ、住民の方が気にされていたのは、少年非行の問題を深く議論していくと、どうしてもプライバシーの問題に行き当たることです。ですから、住民の方としては、少年非行はなかなか取り扱いにくい問題となってしまう。プライバシーの保護との関係では協力関係はどうなるのだろうか、という疑問です。

アレン

おっしゃるように多機関連携は「言うは易し、行うは難し」ですが、イギリスでは、1980～90年代に、様々な機関がそれぞれの地域において、たとえば警察がソーシャルワーカーと働くといった協力プロジェクトが試行的に行われていました。そして、1998年に法律が制定されました。すなわち多機関連携の青少年の対策チームが必要だということで、保健関係、教育関係等が協力して計画を立てなければならない。そしてチームを導入して実行しなければいけないこととされ、地方自治体は、義務的に実施する必要が生じました。

もちろん、協力に際しては、たとえば警察は少年に厳しすぎるとか、ソーシャルワーカーは甘すぎるとか、機関によって様々な理念があるので難しいのではないかと思ってしまう傾向があると思います。ただ、政府としては、多機関連携の必要性を痛感して新法を作り、中央には、Youth Justice Board（少年司法委員会：YJB）を設立し、地方での協力の実施がうまく機能しているかどうかを担保したわけです。

情報交換のことが指摘されましたが、私は政府の省庁間においてはあまり問題になっていないと思います。もちろん警察や医者をはじめとして、守秘義務はあります。しかし一般的には、警察、ソーシャルワーカー、教育関係者は、少年非行など青少年問題について、お互いにいろいろ話し合っていると思います。確かに地元のボランティアなどがかかわっている場合は、具体的な事例についてどの程度まで話していいのかについては、簡単な答えはありません。非個人化された情報、たとえばある傾向であるとか、一般的な地域の状況ならばいいのですが、たとえばある人が警察に行って「あそこ住んでいる少年は、危険なのではないか。何らかの支援を必要としているのではないか。」と話した場合、警察はどう反応すればよいのでしょうか。どの程度の情報ならどの相手に伝えていいということに関しては、やはりある程度限界があります。

田村

イギリスには法律があるというのは大変大きなことだと思ったのですが、法律のない状況下における日本の認識について、山口課長、いかがでしょうか。

山口

なかなか難しい問題だと思います。抽象的な言い方になるかもしれませんが、連携の問題は地域によってかなり違う部分があって、地域の実態に合わせて対応していかなければならない面があると思います。その意味では、一律にというのは、たぶん向いていない分野ではないかと思います。

田村

それは確かにそうですが、より信頼関係、協力関係を深めるうえで何かあり得るのではないでしょうか。そうしたご質問ではないかと思ったのですが、いかがでしょうか。

渡辺

田村所長の言葉に付言しますと、たとえば学校と児童相談所と警察でも、少年非行、少年の健全育成、少年の被害防止、児童の保護など、様々な切り口がありますから、「超多忙な中で、われわれはそこまでできない」という限界的ケースが現場ではあると思います。山口課長もそれはご存じだと思いますので、その辺りをどう克服していくかというアイディアについて質問させていただきました。

山口

先ほどの発表で、「これまでの取組みをもう一度見直して再構築する必要があるのではないか」という旨を申し上げました。いままでやってきたこと、あるいはいま求められていることについて、いまの時点で関係者がしっかり議論して認識を共通化する、あるいは、それについて「こういう時代なんだ」ということを、教育関係者や警察関係者などが共通認識を持つことによって、これからの方針として出てくるのではないでしょうか。漫然とずっと同じようなことを続けるのではなく、一度立ち止まって考え直して次へ進むということが重要ではないかと申し上げたかったのです。

たぶん基本的な考え方自体をお示しすることはできると思うのですが、私が先ほど申し上げたのは、その上で、「同じ状況なのだから、それぞれの地域で必ずこれはやりましょう」と言ってもそれは無理なので、そこは地元で考えていただく必要もあるのではないかということです。そうした意味では、再構築というか、基本的な考え方を関係者で議論するというのは、国レベルかもしれませんし、県レベル、市レベルかもしれませんが、それをやることによって皆の共通認識が広まっていくことは、役に立つのではないかと思います。

田村

青山課長はいかがでしょうか。

青山

プライバシーの問題について、私の発表に即した形で回答しますと、たとえば特に保護観察中の少年に対して個別のケアをしていこうという場合、保護司の守秘義務やNPOなど民間の団体との関係に照らして、契約や協定を結んだ中での個人情報の取扱いという話になるかと思います。

田村

多機関同士の連携を深めていくうえで、いま特に何かあればお願いします。

青山

先ほど発表させていただいたような話で、特に保護観察少年の立ち直り支援という施策に正面から焦点を当てて取り組むというのは、都の行政としても初めてなので、連携面でもいろいろ課題はあるのですが、一つは相手方となる法務省や保護司会との連携です。また、大きな組織なので、そもそも東京都庁内での他部局との連携も必要、また、最終的には一番大事だと思うのですが、都内の区市町村との連携といった概ね３つの局面に分けられると思います。

保護司会や法務省との連携という意味では、われわれのやろうとする施策の主役は少年であり保護司さんであって、一義的には更生保護活動や保護観察が既に動いていることを前提として、そこに対して更にどんな支援ができるかという立場でかかわることになります。ですので、先方から要望される事項と、こちらが都としてできる事項の双方をなるべく活かしてやっていこうということです。あとは、更生保護のあり方はいまどんどん変わりつつありますから、NPO などの民間のノウハウを活用していく際の実際の現場での役割分担をどうするのかというのが、保護司会や法務省といった相手方との連携の話です。

次に、都庁内部での連携についてですが、福祉部門、産業・労働部門、教育部門等の各関係部局は非行少年の立ち直り支援という私たちが正面から取り組んでいる目標について、必ずしもそれを主眼に据えて施策を実施しているわけではありません。しかし、少しでもわれわれのやろうとしていることの観点を施策に入れてもらうというか、プライオリティを上げてもらうことが必要だと思います。

最後は区市町村の話ですが、最終的には個別の少年に対応するわけですから、現場により近い所、区市町村でまさにマルチな連携が図られるというのが理想だと思います。現在、少年サポートチームとか、早稲田のシンポジウムで先月聞かせていただいた杉並区の連携とか、アドホックなネットワークが既に有機的に働いていると思いますが、非行少年の立ち直り支援という施策に関して言いますと、都内の区市町村の青少年対策の行政という部分では、そういった点がまだ不十分です。

田村

ありがとうございました。ではフロアからご質問いただいていることを中心に今後進めていきたいと思います。まずアレン先生に何人かからご質問が来ています。

最初の質問の趣旨は「よりよい養育と子育て、家庭教育への支援は大変重要だという話を伺って同感ですが、社会のコミュニティの強化、あるいは家庭養育への支援がどうやって具体的に犯罪予防抑止につながっていくのか。効果的な取組み事例も含めて、もう少し話してほしい」というものです。

アレン

研究、経験がいろいろあるのですが、ソーシャルワーカーや警察官の考え方として、たとえば親との関係が十分に確立されていなくて、子どもが社会のルールを知らない、親に従わないというのは、親からきちんとしたモデルを紹介されていないからです。ではなぜそうなるのかというと、おそらく親自身が子どもの頃にあまりよくない経験をしていたから、ということです。

したがって、親が親の責任を果たせるようにわれわれはサポートをしていかなければなりません。たとえば毎週親同士でミーティングを開き、そこで実際に自分たちの抱えている問題について話し合うといったことです。

私自身も養育プログラムに参加したことがあります。幸いなことに私の子どもは非行には走りませんでしたが、私の息子が学校にいたときに、そういったミーティングがあり、それに 6 週間参加させてもらいました。そのプログラムには心理学者も参加して、ビデオを見る機会もありました。それは典型的な状況について説明したもので、「我が子が 23 時までに家に戻ってくるようにと言われても戻ってこない。そして深夜 1 時には酔っ払って帰ってきた。そのとき親としてどのように対応するのか」というものです。日本では存じませんが、こういう場面はイギリスではよくあることです。子どもをしかりつけるのか、外出を禁止するのか、家に入れないのか、どうすればいいでしょうか。もちろんそれについて簡単な答えはありません。しかし、重要なことは、親は一貫性のある姿勢を取らなければならないということです。あるときには怒鳴り散らして、その次は何もしないというのは最悪のやり方です。

具体的な事例、というご質問でしたが、ティーンエイジャーを育てるのは難しく、要望も多いのに、社会とし

て十分なサポートがなされているとは言えません。ただ少なくともイギリスにおいては、慈善団体やボランティア、社会福祉団体などによって取組みがなされています。これは、警察によって行われていない、ということが言いたいのではなく、むしろ、警察のパートナー機関によって行われているということです。

田村

アレン先生への一連の質問ですが、「親に向けられるものとしてペアレンティング・オーダー（Parenting Order: PO）という制度があると伺っていますが、それは実際に効果を上げていると評価されているのでしょうか。また、最近ナショナル・アカデミー・フォー・ペアレンティング（National Academy for Parenting: NAP）というものができましたが、実際にどんな機能を発揮しているのでしょうか」というご質問です。

アレン

POに関する効果評価はあまりなされていません。私は親に対して強制的にこうしたコースに入るべきだと言うことが正しいのかどうかわからないのですが、ある親御さんが「自発的なものであれば行かなかったであろうが、行ったことはとてもよかった」と言っていたので、強制的なものが効果を上げることもあると思います。しかし、自発的なものもオプションとして提供すべきだと思います。

NAPという子育てのための機関は、よりよい子育て、養育のため、すべての年代の子どもたちの子育てプログラムを提供するという、子育てをする親のニーズに対応する目的で設立されたものです。現在NAPは、POをはじめ、どのようなアプローチが最も効果的かを評価する研究をしています。イギリスには非常に多様な、多くの国々の出身の人たちがいます。民族も文化も違う人たちが集まっていますので、たとえば家族生活の基準がそれぞれの民族や文化によって違ってくるという問題があります。NAPは昨年スタートしましたが、これは政府の「子育てをしている親に対して、何が効果的かというエビデンスに基づいた役に立つサポートを政府が提供すべきだ」という考えを如実に表したものであると考えます。

田村

最後のご発言にも通じるのですが、「移民なり外国から来られた方、そのお子さんたち、すなわち、自分や親が発展途上国の出身である少年を対象にした非行対策として特別な多機関連携アプローチがあるのでしょうか」という質問がありますが、いかがでしょうか。

アレン

大変重要な問題です。大都市、特にロンドンにおいてはそうです。私どもは、さまざまな民族やグループからギャングが生まれていることに懸念を持っています。ロンドンでは青少年がナイフを持ち歩いていて、昨年30人の若者がナイフで刺されて死亡したと聞いたことがあります。警察そのほかの機関が様々な会合を開いて、一番よい対策は何であるかということを検討しています。マイノリティへの対応として最もよいのは、そういったコミュニティの中でコミュニティ・リーダーの役割を果たし、警察とも連携を持てる人を見つけるということです。

講演では申し上げませんでしたが、メンタリング（Mentoring）という言葉があります。特に若い人たちで親との仲が悪いとか、非行少年グループに入りそうだといった場合、彼らの友だちとなってくれる大人を見つけて、週に1回、あるいはそれ以上会って本当にポジティブな強いつながりをつくってもらいます。

こうした例はアメリカにもあります。ビッグブラザー、ビッグシスター（BBS）というプログラムですが、ほかにもたとえば会社の中でも社員にメンターをつけて、どの程度うまくやっているか評価することもあります。特定のマイノリティのコミュニティの中から本当に模範となるような人を選んで、たとえば週に1時間ぐらい時間を割いて少年と会ってもらいます。こういう非常に実践的なイニシアティブが取られています。

ところで実は昨日私は、府中刑務所を訪問させていただきました。そのときに伺ったのは、収容者は全部で33

の言語を話していて、これが刑務所運営において大変なプレッシャーとなっているということでした。ロンドンではたぶん70とか100ぐらいの言語が話されているでしょう。すべての機関が適切なアプローチで外国出身者に対応するということは、本当に優先度の高い課題となっています。

田村

ありがとうございました。少し角度を変えたいと思います。先ほど指定討論者の質問にも情報の共有の問題がありましたが、山口課長に「学校と警察の連携施策の中で情報交換協定を結んでいるということですが、具体的にどのようなものだろうか」という質問がありました。お願いします。

山口

学校警察連絡制度とは、県警本部と教育委員会等が協定等を結んで、それぞれが得た情報を一定の要件に基づいて相互に提供する仕組みのことです。

平成19年4月現在、42都道府県で協定書を結んでいる状況にあります。対象事案としては、たとえば警察から学校へ連絡がなされる事案としては、逮捕事案、逮捕はしていないけれども非行集団として活動していてこれから先が非常に懸念される場合、影響が他の子どもにも及ぶ場合等があります。逆に学校からは、児童・生徒の非行を未然に防止するために連携が必要だと学校が判断したものについて連絡するなど、中身は都道府県によりますが、一定の要件を定めて、情報交換のルールをつくろうというものです。

田村

情報の共有の問題に関して、やや異質な質問かもしれませんが、「NPO団体の主宰者が少年に対するわいせつ事案を起こした事件があった。民間団体との連携は大変大事だと思うが、民間団体に様々な情報を伝えるのには、不安を感じることがある」という質問が来ています。小長井先生、いかがでしょうか。

小長井

私が知っている範囲で欧米の状況をお話しますと、カナダ・米国・イギリス等の欧米諸国では「危険な犯罪者」とその他の犯罪者とをはっきり峻別して異なる処遇を行っているようですし、民間団体との連携についても差があるようです。裁判所が厳密な手続きを経て危険な犯罪者と認定した者については重い量刑を科し、仮釈放後も再犯の危険性が除去されたと認定できるまでずっと国が監視したりするなど非常に厳しい処遇をしています。その場合、民間団体の人が関与する部分は少ないと思います。他方、罪が軽微でそれほど社会に危害を与えるおそれのない人たちについては、できる限り国は手を引いて、ダイバージョンも含め処遇のかなりの部分を民間に任せるというメリハリのある対応をしているようです。

民間団体と連携するには、ある部分で情報の開示が必要となります。民間団体が問題のある人を登用しないためには犯罪者情報を提供することが必要でしょうし、また、民間団体によりよい活動をしてもらうために対象少年の情報を共有することも必要となるでしょう。民間団体に情報を提供するとなれば、そこがどんな団体かチェックしなければなりません。さきほどの発表で私が地元警察やサポートセンターのことをお話したのは、触法段階にあるとか、家庭裁判所に送らないで訓戒で処理するような段階の人たちを一番見ることができるのは刑事司法機関ではやはり警察の方々であり、初期の段階で警察が核となって関係機関・団体と連携し問題を抱えた少年の社会参加の手立てをというのがよいのではないか思ったからです。その際、NPOなり企業なり民間の組織に情報を提供することになるでしょうが、必要なチェックはしなければいけないと思います。

民間団体のメンバーによるわいせつ事案が発生したということですが、それは日本だけではなくて欧米でも時折ニュースで報道されているように、そうしたおそれは必ずあると思います。そうだとすれば、そのリスクを可能な限り減ずるための一つの方法として、たとえば性犯罪者や暴力犯罪者についての情報をどう集約して、どう

開示するかという問題が生じてきます。ご存じのとおりアメリカはメーガン法によりインターネット上で地域住民にそうした人の情報を提供していますが、カナダやイギリスについては、私が文献で読んだ範囲では、非常に限られた範囲でしか情報を提供していないようです。自分が性犯罪者であるとか、危険な暴力犯罪者と認定されていることは地元警察には登録しますが、登録された情報を当局が開示するのはたとえばボーイスカウトや子どもを対象とした活動を行うNPOなど、潜在的な被害者を抱える団体に限られ、それも申請を受けたケースについて必要性が認められる場合に限り開示しているということのようです。日本で今後非行少年の処遇に関して民間団体と連携を深めるような仕組みを作るとすれば、犯罪者情報のコントロールは、いまの制度では不十分であろうと思います。

ただ、コミュニティ・ポリーシングであるとか、事前の犯罪予防であるとか、可能な紛争処理はできる限り地域でやろうということになると、ある程度のリスクは抱えざるを得ないわけです。ですから民間団体にもアカウンタビリティというか、自分たちの活動について世間に公開し説明する責任も出てくるし、国や自治体が事業委託するときの入札や選定のプロセスが非常に大事になってきます。

いま日本の自治体でも、防犯以外の一般的な事業領域で民間委託が進められていますが、その際自治体で選考委員会を設置し、地域住民の代表や識者なども入ってチームとしてチェックして、一番力量のあるNPOを選定しているとのことです。ですから民間に任すとしても、入り口のところで公の組織がチェックし、事業の結果もフォローしたりしていかなければなりません。これから日本が中央集権の国から地方分権化し、あるいは民間をパートナーとして育てていくのであれば、コントロールしながらもある程度のリスクは背負っていくことになると思います。リスクを負いながらも多様な機関･団体が連携していくことで、活力のある元気な社会ができるのではないでしょうか。要はバランスです。どこまでは民間に任せてどこは官がやるかの役割分担や犯罪者情報の管理のあり方は、これからの検討課題ではないかと思います。

ある程度のリスクを背負いながらも民間団体との連携を進めていかないと、いつまで経っても信頼して事業委託できるような民間団体は育たないというのが私の意見ですが、確かに実際にどうやるかというのは大変難しい問題だと思います。

田村

ありがとうございました。お答えにくいとは思いますが、高田さんが、ボランティア活動をおやりになる立場で、参加者の中で変な行動をする者を出さないということをお考えになっているのではと思いますが、いかがでしょう。

高田

私はそれを一番心配しています。いままで20年間、いろいろな方々に参加していただいて、スタートした時点の人がまだ10人残っていますが、仕事の関係などで、他のメンバーは毎年数名変わっていきます。私は本当に皆さんが好ましい生活態度で、子供達や地域の安全を守るという活動をやっているのだという意識をもった皆さんと一緒に活動をしているのですが、確かにちょっとまずいなと実際に心配をしたこともあります。

しかし私の団体はNPOではありますが、鹿児島中央警察署の署長の委嘱を受けたメンバーだけで構成されています。私が推薦して、署長が「この人は好ましいだろう」ということで、委嘱してもらい、毎年更新しています。

先ほどNPOの方のわいせつ事案という話がありました。私の場合も、20年の間には人間的に問題のある方、問題行動を起こす方というのは数人いましたが、それが地域社会に大きく反映してしまい、ということではなくて、お話すればわかるかなという状況です。

大切なことは委嘱されている人の心がけです。信頼関係、コミュニケーションが底辺に深く根づいてきていま

すので、メンバーの皆さんもそうしたことを認識しながら行動しているのではないかと考えます。

田村

ありがとうございました。次は、中野目先生に質問があります。「今回のご講演は、少年司法では支援的な関与が大変大事だという基本トーンでしたが、他方司法手続的に言うと、現に日本では厳罰化の傾向が見られています。そうだとすると成人と少年が区別して特別に取り扱われるやり方は、今後とも維持されるのでしょうか。それから、たとえば成人ではあるけれどもまだ少年の心を持っている人、つまり20歳を超えても少年的に扱うべき人もいれば、逆の人もいるかもしれない。そうした意味では成人と少年が一定年齢で完全に区別されるやり方よりも、今後は個別に裁判官が裁量で処理を変える制度になっていく方向にあるように思われるでしょうか」というご質問です。

中野目

質問には様々な内容が入っていますが、日米の厳罰化傾向と単純に一般化してよろしいかどうかはだいぶ意見の相違があるのではないかと思います。成人の場合をとっても、アレン先生のお話にもありましたが、日本は4万人から7万人ぐらいに刑務所人口が増えているということで、その意味では厳罰化していると言えるのかもしれませんが、他方でアメリカの場合、刑務所人口が200万を超えているという、日本とは全く違う状況があります。

少年の場合については、少年が非行化して、その非行が刑事処分に相当するということで有罪を認定されて刑罰が言い渡されるときに、その刑罰がかつてより重い刑罰が下せるように法の改正がなされたのはそのとおりですが、かといって少年がなるべく多く少年施設に送られるような運用が実際になされているかというと、そうではありません。

日本の場合には、むしろ保護処分のために家庭裁判所に送られたが、保護処分の必要なし、あるいは不処分で何もされないで十分なケアがされないままに、非行があったのに放置されてしまうことのほうが問題です。これについては、アメリカでも刑罰を課すという形で対処する方向ではない、違った対処の方法をご紹介したわけです。アメリカの場合、確かに非行を行ったということをギルティ・プリー（Guilty Plea）によって認めさせて、ギルティ・プリーをさせることによって少年の自由を制約する根拠が与えられます。日本の場合はギルティ・プリーを使っていませんが、それを使うことによって、たとえば施設には収容しないで「社会内で活動してよろしい。しかしその際に、どこにいるかちゃんとわかるようなICタグや発信器をつけなさい。またコミュニティ内の一定の指導センターにきちんと通いなさい」といった条件をつけることができるわけです。アメリカでもそうした形で少年の問題に対処しようという方向もありますので、一概に厳罰化ということは言えないだろうと思います。

また、日本は少年の場合、刑罰を科すことを中心にしているのではなく、保護を中心にしているということで、成人の場合とは基本的に性格が違う取り扱いをしています。アメリカの場合は、判例の名前は忘れてしまいましたが、実際の効果という点から見ると、実際上の不利益、スティグマ（Stigma）にその少年が襲われることになる。その点から考えると、デュー・プロセス（Due Process）という考え方を導入して、きちんと事実の認定をしたほうがいいということでは、刑事手続に類似する方向に少年手続も進んでいると言えますが、それは厳罰化というより、手続の適正化です。

アメリカでは確かに、検察官が少年裁判所で扱うのではなく成人裁判所で扱う傾向を示す州もありますが、「アメリカではこうである」と一般化できない状況だと思います。そうした中で今日ご説明した「包括的戦略」（Comprehensive Strategy）は、むしろ刑罰に頼るというよりも、それとは違ったやり方で少年の社会へのリインテグレーション（Reintegration: 再統合）を図る方向を目指すものだと思います。

次に、刑罰で処理することになった場合に、個別の裁判官の裁量を広げるという考え方はきわめて難しいのではないかと思います。かつてアメリカでは、裁判官の裁量で刑罰を決めるということがなされていたため、あまりにも大きな刑罰のばらつきが生じ、それがひいては刑務所暴動につながって、これはいけないというのでセンテンシング・ガイドラインができて、上下ともその幅から逸脱する場合には、その理由を示せという方向で進んできています。少年犯罪で刑罰ではなくどのような処分にするかというときでも、裁判官の裁量というよりも、その前提として、議会とか関係者の様々な討議があって、それに基づいてどのようなオプションが与えられるかということが検討されているわけです。また、そのオプションは日本のように少年院に収容するとか刑務所に入れるという狭いものではなくて、たとえばコミュニティ・サービスを命ずるとか、社会内での処遇をする際にICタグをつけて、社会の中で生活していいが一定の生活指導を受けなさいという条件をつけるというように、オプションの幅が広げられているわけです。そうした点で、刑事司法に接近してきているというのとは少し違うのではないかと思います。それから基本的には、少年の場合は成人と違って可塑性に富んでいるという特性があることは否定できないでしょうし、その意味において成人と少年の場合を区別して扱うという扱い方には意味があるだろうと思います。

最後に、20歳ぐらいの青年をどう取り扱うか、これを個々の裁判官の裁量に任せることなると、基準が非常に難しくなるので、むしろ、ある程度画一的な基準で扱うほうがずっと混乱を避けることができるのではないかと思います。

田村

ありがとうございました。ほかにも何問かご質問がありますので、紹介させていただきます。「自分の子どもの小学校の「おやじの会」に参加していると、児童館の館長さんは大変熱心に参加されるけど、校長先生、副校長先生は必ずしも地域社会に深くかかわられている感じではありません。教育界における学校と地域社会の関係に関する議論としてどのようなものがあるのでしょうか。教育界の立場からすると、深くかかわる方向とそうでない方向と、考え方の違いがあるのでしょうか。」という質問です。いかがでしょうか。

山口

小学校の校長先生よりも隣の児童館の館長さんのほうが熱心だということについては「それは人による」としか言いようがありません。ただ、これは大変重要なところを感じておられて、教職員の意識という部分があります。校長、教頭になった人でも、生徒指導の先生でも、ものすごく熱心な、夜であろうが朝であろうがとにかく行くという人もいるし、そうでない方もいます。

警察庁に来てわかったのですが、少年非行や立ち直りの仕組みを学校の先生が本当にご存じかどうか、まだ十分でないところがあると思います。学校の先生を養成する、大学の段階から、そういった面について教えてもいいのでは、と個人的には思っています。

学校の先生と地域のあり方については、いままさに議論されているところです。杉並の和田中学校では、「地域本部」と言っておられますが、「保護者あるいは地域の方々にどうやって学校に参加していただいて学校を盛り立てていくか。学校側が地域に働きかけて、その人たちの力をどうやって引き出していくか」という取組みが進められています。そこには学校と地域との関係をどう考えるかという問題が内在していますが、実はまだあまり十分には議論がなされていないのではないかと思います。

ここは非常に重要なところで、少なくとも見回りなどではご協力いただいていますが、学校の授業そのもの、あるいは学校と地域の行事のかかわりの中でどうやっていくかということは、たぶんこれから議論されていくし、されねばならないだろうと思います。杉並の和田中学校の事例を見ていると、「夜スペシャル」という塾をやる

という話もありますが、それは学校と外部との在り方について問題を投げかけたという意味では非常に大きなことではないかと私個人は感じています。

田村

ありがとうございました。若干時間がございますので、ほかのご質問も紹介させていただきます。「アメリカでマルチ・システミック・セラピー（Multi Systemic Therapy: MST）という制度があると聞いています。本人、家族、関係者が定期的に集まって、継続的にかかわり、支援をするというアプローチが大変有効だと聞きますが、その前提として法的なものがあるのか。あるいは公的な費用が負担されるのかという点について中野目先生のご所見があればお聞きしたい」ということです。

中野目

先ほど、ギルティ・プリーということを申し上げましたが、少年が非行を犯し、裁判所に行って自認します。その際、自認が強制的であったりしないようにという手続的な保護がありますが、自認すれば、今度はそれに基づいて、その者を少年院に収容するのか、それともハーフウェイハウス（Halfway House: 復帰施設）のようなところに入れるのか、社会内で指導するのかといういくつかの段階があるわけです。そして、社会内で処遇しましょうとなった場合は、基本的には法律に基づいて、また、裁判所の命令に基づいて、どのようなオプションに付されるかによって決まることになると思います。

少年は多面的な領域にかかわっていますので、そこで様々な人から適切なアドバイスを受けて、社会へのリインテグレーションを図ることになりますが、その際のコミッティの費用は、たとえば警察官、保護観察官などが集まった委員会が全部お金を負担するのではなくて、派遣している母体が負担するようになっています。したがって基本的には、集まって一緒になって仕事をして、個別具体的な少年に対してサービスを提供する、アドバイスを与えるということはしますが、お金はかからないというシステムになっています。

田村

ありがとうございました。その関係でアレン先生にお聞きしたかったのですが、先生はご講演の中で少年非行対策チーム（Youth Offending Team：YOT）に言及されました。YOT もおそらく警察、保護観察など様々な組織から人が来て少年のために働きかけをしていると思いますが、その場合のお金の負担はどのようなものでしょうか。

アレン

犯罪及び秩序違反法においては、YOT に対しての資金提供は、まずは地方当局の長の責任です。ですから地方自治体において組織するという責任を持っていて、実際上は約 60%の資金が地方自治体で提供されています。

残りの部分は警察や保護観察、保健局といったそのほかの公的な機関から出されています。YJB も YOT に助成金を提供しており、計算式は複雑ですが、簡単に言うと、YOT の資金の約 15%になると思います。つまり、中央の YJB も、YOT がどこに優先順位を高く置くべきか、フォローすべきについて影響力を保持するためにいくらか資金を出しています。

田村

予算の関係で続きがあります。少年サポートチームにかかる予算の負担はどのようになっているのか、また、東京都の立ち直りワンストップサービスの予算についてもお伺いしたいとのことです。

山口

少年サポートチームとは、恒常的な組織ではなく、たとえば暴走族に入っていて、抜け出させないといけないが、学校だけ、保護者だけではどうにもならないといったときに、様々な機関がそろって問題を抱えた子に対す

る役割分担をして対応していくというアドホックな組織で、平成18年中に結成されていたものが約1,100あります。

必要性に応じて集まった人たちが役割分担を決めて、それぞれの仕事をしていき、問題が解決したものは解散していくという組織であり、恒常的な組織ではないので、特段の予算措置はありません。情報を交換し、認識を共有しながらかかわったところが自分の仕事をしていくということです。

青山

都の次年度事業ということでワンストップサービスを紹介しましたが、現在の構想では、基本的にはある意味モデル的なものでもありますし、立ち直りを必要としている少年に対する支援の部分にかかるNPOの活動であるとか、場所を運営するための費用は都から委託します。ですから、特段の負担をする人がいるわけではありません。

田村

もうひとつ青山さんに質問です。「アレン先生がおっしゃったように、少年非行防止のためには様々な機関がかかわります。それがどう総合し、調整するのかが大変大事だと思います。警察と教育の連携という話がありましたが、これは、東京都が展開する総合施策の中ではどのように行われるのでしょうか」というものです。

青山

東京都でも、少年非行の問題が非常に治安を揺るがしているということで、平成15年10月に有識者から、「子どもを犯罪に巻き込まないための方策」という緊急提言をいただきました。その中で、先ほどあったセーフティ教室のような話、スクールサポーターの話ですとか、ほかにも少年の深夜外出を禁止すべきとか、かなり包括的にいろいろな提言をいただきました。また、同時期に施行された安全・安心まちづくり条例に基づき、防犯ボランティアの育成、子ども安全ボランティア、セーフティ教室、地域の安全マップづくりなど、様々な施策をすでに実施しています。

そうした意味では、青少年・治安対策本部という組織の存在自体がまさに施策を統合する位置付けにあると思いますが、学校と警察の連携が必要な部分は、もちろん警視庁と都の教育庁がタッグを組んで動いた部分もありますし、私どもの本部の構成員としても警視庁や教育庁から派遣なり併任というかたちで参画してもらっています。本部の中には、安全・安心まちづくり課がありますので、子どもの安全対策はこちらが中心にやっています。青少年の健全育成の関係では、今日お話したのは、あくまで今まで手付かずだった課題への対応についてですが、非行防止や有害環境排除といったより一般的な話になりますと、青少年健全育成条例を施行しています。また、この条例に基づき、平成17年には、東京子ども応援協議会という、警察、教育、事業者など関係者全部が入った都民総ぐるみの体制を整備しています。この取組の一環として、地域での健全育成機運の促進、子どもに万引きをさせない取組、中学生が社会性や勤労観を身に付けるための職場体験といった事業を実施しています。

田村

時間も迫ってまいりました。最後にお一人ひと言ずつ、多機関連携による犯罪予防、少年非行対策を中心としてという総括的なコメントをいただければと思います。

アレン

私は今回のフォーラムで非常に多くのことを学ばせていただきました。非常に優れた活動が予防というレベルでも行われています。若い人々を立ち直らせるのに、コミュニティのレベルでも社会的な規範を高めていく様々な活動が行われています。これは本当に前向きでエキサイティングなことだと思います。

皆様方は国として非常に強い基盤をもって、予防という意味で、すでに進んでおられると思います。先ほど申

し上げたようにイギリスにおいては、1998年からこれを全国的に展開させています。もちろん、イギリスの制度にもいい面も悪い面もありますし、日本のプロセスがどの段階にあるかは私自身もわかりませんが、遅くなってしまってもはや手遅れだとか、刑事司法によって解決するといった場面まで行かないで済むように、皆様方が非行予防について成功されることを望んでいます。

中野目

今日は、現行法の枠内でたくさんの努力が重ねられていることについて、いろいろ教えていただきました。今後必要となってくるのは、少年の抱えている問題ですとか、わが国の社会の治安や安全を考えたときに、もっと全体的、包括的なプランニングをするということでしょう。そうすれば、あとは地域の特性との関係を考慮して修正して、あるいは足りないところは補って、さらにその計画が全体としてうまく働くようにブラッシュアップしていくという過程を経て、もっと全体的、包括的に動くようになり、少年非行の予防、減少という目的を実現することができるのではないかという希望を持ちました。

山口

おそらく社会全体で「連携が必要だよね」と言われてノーという人はいないだろうと思います。私が申し上げた学校と警察の連携という意味でも、総論ではノーと言う人はたぶんいない。ただ、これからさらに進めていくことが必要になったときに、では何が問題かと考えていくと、制度的なものもあるかもしれませんが、制度に加えて先ほども少し申し上げた関係者の意識といったものが、少なくとも学校と警察の部分についてはあるのではないだろうか。それを乗り越えるような努力が必要ではないかと思いました。

このパネルディスカッションの最初に、「連携の問題は地域によるのではないか」といったことを申し上げましたが、やはりそうした面を丁寧にケアして、だんだんと社会は変わっているのだということを広くいろいろな場で叫んでいくことによって、少しずつでも状況は変わっていくのではないかという思いを持った次第です。

青山

何でもそうですが、特に少年非行の問題等に関しては、地域での連携ということでは、各機関がお互いに「うちはこういう権限だから」というのではなくて、できるだけおせっかいでかまわないのではないかと、この立場に来てから思っています。

都というのは非常に大きな地方公共団体で、現場からもワンクッション置いたところにいるわけですが、今日いろいろ説明させていただいた協議会や話合いの場を設けてみて、自分たちもそうですが、少年という同じ対象を相手にしているにもかかわらず、お互いに相手のことを全然知らなかったということにまず驚きました。そういった意味でも、私は調整役という面が多いかもしれませんが、いろいろな意味で、とりあえずいまやっていることに関しては広域的な調整ですとか、民間と公的なものとをつなぐ仲介役も含めて、できるだけ自ら動いていこうと思っています。

高田

毎日のようにマスコミが凶悪犯罪を報道しています。東京都のあいさつ運動もありますが、家庭の中で子どもたちが「おはよう、お父さん、お母さん」「こんばんは」「いただきます」と普通に言えるように、普通の家庭の中で礼節を持った子どもになる教育ができるように、基本に返っていろいろな物事を進めていかなければいけないと考えています。

いまの社会は万能主義と申しましょうか、科学万能や物質万能の時代ですが、万能足りて一心足らずで、一番大事なものは人の心です。親が、そして地域が子どもたちにどう接していけるか。いま非行とか不良少年と言われる少年少女たちにどういうかかわりをするか。そうしたものに情熱を傾けて、本当に心からその子どもたちと

真正面から向き合い対話することが大事だと考えます。私たちはそうした地域の状況の中で愛の声掛けパトロールをやっていますが、これからも今日勉強した結果を活かして活動を継続してまいりたいと思います。

小長井

保護観察官から大学に出て外から眺めていると、いまの日本では安心・安全まちづくりがすごく盛んで、いろいろなボランティアの方も参加されていることが分かりました。ただ、少し内向きになっているというか、健全な地域住民をサポートする、守るシステムはたくさんできていても、1 回間違いを犯したり逸脱したりした人たちをもう 1 回引き入れて、彼らを生活人として成熟させることによって地域の安全・安心をつくるということについてはこれからだなと思っていました。

しかし、今日は諸外国の先行的な経験ですとか、地域、自治体での様々な取組みを教えていただいて、非常に頼もしく思いました。生活するには多様なスキルや能力が必要なだけに、1 回逸脱した人たちを生活人として社会に再統合させていくには、やはり多機関が多角的に連携してやるしかないので、これからもこういう動きは進めていただきたいと思うし、私も何かやれたらと思います。また、小さな政府を目指してなるべく民間を育てようとすると、政府や自治体の知恵というか、いかに仕組みをデザインしていくかということも大事になります。その意味では、むしろ小さな政府のほうが、官はとても大変だと思いますし、これからみんなで頑張って、官の果たしていた機能を従前とは異なった形で民間が担えるような地域づくりをしていかなければいけないと思います。私自身は刑事司法と福祉の中間ぐらいのところにいますので、そうした観点からまた勉強を続けていきたいと思います。

渡辺

ボランティアの方々が大変活発に活躍されていることを前提に、山口課長もおっしゃっていましたが、多機関連携というテーマは抽象的なものではなくて、具体的なメリットをはっきり考えていく必要があると思います。成果を出すという部分、また、効率という意味で「これをやったら成果が出た」というように、ルールづくりや考え方の整理が必要ではないかと思います。そうした意味ではたぶん中央レベルだけでなく、それぞれのレベルで、考えることはたくさんあるのだろうと思います。

ただ考えてみますと、最後にまた戻ってしまうのはやはり地域の住民の方の活動であります。これが根本ですし、エネルギーでもあります。住民の皆さんとどう連携していくかということ、地域の住民の方に喜ばれるということが、結局最終的に各機関の目標の中心になってくるのではないかという感じがしています。

田村

最後にひと言だけ申し上げます。アレン先生から大変素晴らしいイギリスの制度について教わったわけですが、日本国内でも様々なことをやっているとお互いに認識できたこともあるだろうと思います。

また、制度だけではなく意識が大変大事だというお話がありました。意識のためには、やはりお互いのことを知ることが大事です。案外思ったよりお互いに知らないのだな、ということを知る場としてこの警察政策フォーラムの意味があるのではないかと思って開催しましたが、その意味では本日は大変大きな成果があったと思います。また、より大きかったことは、高田さんからも、情熱を持ってあたることがボランティアの基本だというお話がありましたが、官も含めて情熱を持ってあたる、しかも情熱をもってお互いを知る努力をするということが、もっと求められていることを学ばせていただきました。皆様、大変ありがとうございました。

第３章

外国人との共生と治安の確保

＜警察政策フォーラム＞

外国人との共生と治安の確保

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、早稲田大学社会安全政策研究所（WIPSS）、(財)社会安全研究財団と共催で、平成20年3月11日（火）、東京都港区の虎ノ門パストラルにおいて、警察政策フォーラム「外国人との共生と治安の確保」を開催した。

我が国の外国人登録者数は200万人を超えており、北関東や中部地方には、住民の1割以上をブラジル人をはじめとする外国人が占める地方自治体も存在する。こうした状況において我が国の社会を安全で安定したものとするためには、慣れない異国の地で暮らす外国人と既存の社会の共生が不可欠であるが、言語や生活習慣の違いから生じるトラブルも発生しており、外国人犯罪組織だけでなく、一部外国人少年の不良化なども、治安にとって不安定要因にもなっている。すなわち、治安の確保のためには、ただ外国人犯罪を取り締まるだけではなく、外国人の日本社会への統合を図り、彼らが犯罪に走らないような社会的な取組みを進めることが肝要であろう。

そこで、今回のフォーラムでは、移民問題等に詳しい欧州の専門家として、アイルランド国立ユニバシティ・カレッジ・ダブリン社会学部長のアイゴーン・マルカーヒ氏及びドイツ・グライフスヴァルト大学法律経済学部教授のクリスティーネ・モルゲンシュテルン氏を招へいして、それぞれの国における外国人を取り巻く問題等について講演をしていただくとともに、我が国の抱える課題について、以下の5名の専門家のパネル発表及び基調講演者も交えたパネルディスカッションを開催し、今後の我が国の外国人政策の在り方等について議論を行った。

＜パネリスト＞

酒光一章氏　内閣官房内閣参事官

宮園司史氏　警察庁組織犯罪対策部国際捜査管理官

北脇保之氏　東京外国語大学　多言語・多文化教育研究センター教授

太田泰彦氏　日本経済新聞社論説委員

渡辺　巧氏　早稲田大学社会安全政策研究所客員教授　　＜発表順＞

※　コーディネーター　田村正博（警察大学校警察政策研究センター所長）（肩書はいずれも当時）

今回のフォーラムには、警察関係者、外国人問題の研究者等約150名が出席した。また、翌3月13日（水）には、警察政策研究センターと(財)社会安全研究財団との共催で、ホテルグランヴィア大阪（大阪市）において、「社会安全セミナー」と題してマルカーヒ氏・モルゲンシュテルン氏の講演会が開催され、約60人の参加者が熱心に聴講し、活発な質疑が行われた。

ここに、東京会場での基調講演とパネル発表の内容を収録する。

文化的に同質な社会におけるマイノリティ政策
：アイルランドの経験

アイルランド国立ユニバシティ・カレッジ・ダブリン社会学部長
アイゴーン・マルカーヒ
＜編集＞前警察政策研究センター教授
黒川浩一

アイゴーン・マルカーヒ（Aogan Mulcahy）

1987年アイルランド国立大学を卒業後、北イリノイ大学、アリゾナ州立大学（ともに米国）やリーズ大学（英国）等で学び博士号を取得。1999年からダブリンにて社会学及び犯罪学の授業を担当。イングランドの警察政策と文化的変容の関係に関する調査を進めるなど、アイルランドの犯罪社会学研究の第一人者。

1 アイルランド社会の変化の歴史

本日、皆様にお会いし、お話できることを光栄に思います。また、主催者の御労苦に敬意を表したいと思います。「文化的に同質な社会におけるマイノリティ政策：アイルランドの経験」と題して話しますが、実は、アイルランドと日本には様々な共通点があるということを最初に申し上げたいと思います。それは、島国であること、国民国家であり、伝統的・歴史的・文化的な同質性を特徴とする社会であること、そして同時に、様々な困難や変化に直面していること、移民その他グローバル化によってもたらされる問題に直面している社会としても共通項があることなどです。

ではまず、アイルランド社会における大きな流れ、すなわち、政治的、社会的な問題としての人口動態の変化について簡単にお話申し上げます。

アイルランドは何百年にもわたって英国領として植民地化されていました。1840年代には飢餓が非常に長期化したため100万人の死者が発生し、100万人単位の人口が島外に移住しました。このような状況の中で、800万人もあったアイルランドの人口は、1950年代まで右肩下がりで減少し続けました。このことは、外国人から見たわれわれの社会の印象に影響を及ぼしましたし、自ら他国へ移住する社会というアイデンティティを根付かせることになりました。移民を受け入れる社会ではなく、移民として国民が流出する社会というアイデンティティです。

アイルランドは1922年に英国から独立しました。これは非常に重要な変化でしたが、アイルランド島の32郡のうち26郡は独立したものの、北アイルランドの6郡は連合王国にとどまり現在に至っており、島は分断された政治生命をたどることになるわけです。その後の抗争で3,500人の死者が発生しましたが、最近は、暴力が少なく落ち着いてきました。

さて、独立後の1920年代以降、アイルランド共和国という小さな社会の特徴としては、保護主義的な経済政策がとられ、社会・政治的に世界から隔離されるような状況となり、非常に保守的な政治的思想が定着しました。宗教はカトリック教が主流を占めており、生活は農村的で、社会は産業化社会というよりも農業社会でした。こうしたことから必然的に、伝統と同質性が、多様性よりも優先されました。

保護主義的な経済政策の失敗により、1950年代までにアイルランド社会は破綻間際になっていました。そこで、

1950～60年代には近代化政策が始まります。社会を開放して、外国からの投資を呼び込み、近代化しようという動きです。また、その流れの中で、1973年にアイルランドは、現在のEUにつながっていく欧州経済共同体（EEC）に加盟しました。これにより経済成長が加速し、近代化が進みましたが、1980年代の経済政策の失敗によって再び重大な経済危機に直面して、そうしている間に莫大な数の移住者が他国に流出してしまいました。実際、私もその時期に大学を出て他国に行きました。経済的な展望が全くなかったために、私も流出していったわけです。失業率が高まり、海外移住者が増え、当時、エコノミスト誌は、アイルランドを「欧州の貧乏人」と呼んでいました。

しかしその後、アイルランドは、非常に短期間に劇的な変化を遂げることになります。以前は人口が流出していく社会でしたが、現在では逆に、他国からの移民の流入が政治的な問題になっています。アイルランドは伝統的に流出者が多く、それは社会的に当たり前と考えられていました。特に西部の農村には職の機会も十分にはないので、国を出て行くのは論理的必然であるという考え方でした。実際、20世紀半ばには、アイルランド人で外国に住む人の数が、アイルランド国内に残っている人の数を上回っていた時代がありました。他方、その頃も国内に小さな外国人のコミュニティも存在はしましたが、それほど目立つ集団ではなく、政治的にもたいして脚光を浴びることはありませんでした。

ところが、ケルトの虎と呼ばれる経済発展の時代、1990年代に社会・経済変化が起こり、多文化的な社会が形成され、移民が流入してきて、それまでにはなかったような劇的な変化が起きました。そして、2006年の国勢調査の頃までに、人口の約10％が非アイルランド人によって占められることになりました。それまではエスニシティに関する議論はほとんどありませんでしたが、2006年の国勢調査では初めて、「あなたのエスニシティは何ですか」という質問が含まれることになりました。それまでは、国勢調査でそのような質問をする必要はありませんでした。

とは言え、アイルランドは人口420万人の小さな社会ですから、移民の規模自体はそれほど大きな問題ではありません。指摘すべきことは、移民の絶対数ではなく歴史的な変化、すなわち、かつて民族が流出していたものが、いまは流入しているという事実です。実際、アイルランドの近年におけるほとんどの人口増が移民によるものです。これは、10年程度という短期間での激変であり、それにより、移民に関する議論が高まりました。

また、移民の大きな特徴としては、その多くが、アイルランドとしっかりした政治的な関係をかつてもったことのない国からの出身者であるということです。先ほどお話したように、アイルランドの人口の約10％が外国人であり、そのうちほとんどがイギリスやEU加盟国の人たちですが、近年はEUの加盟国自体が増えていて、例えばポーランド、ルーマニア、ラトビアなど、英語が公用語ではなく、歴史的にアイルランドとの関係もそれほど強くない国の出身者が増えているのです。また、少数ですが、アフリカやアジアの国の出身者もいます。数字で言うと、420万強の人口のうち、最も大部分を占めているのが「白人―アイルランド人」で90％です。「白人―その他」が7％で、ここには欧州出身の白人、イギリスやアメリカ出身の人も含まれていますが、先ほど申し上げたような、東欧の人たちが多くの部分を占めています。

2　警察とコミュニティとの関係

次に、アイルランドにおける警察政策の歴史的な発展を見ていきたいと思います。アイルランド警察は、伝統的にコミュニティと連携して活動をしてきたわけですが、この概念は、最近の社会・経済的変化や移民によって変化しつつあります。

1922年の独立後、警察が編成されたときの正式名はAn Garda Siochana（平和の守護者）であり、通常はGARDSと呼ばれています。この警察は、かつて植民地時代にアイルランドに赴任していた英国の王立アイルランド警察隊（RIC）にとって替わりました。RICは大英帝国の下で権限を付与され、アイルランドで警察活動を行っていました。独立後、国独自の警察を組織することが政治的な優先事項となっていましたが、新旧警察の組織的構造はかなり似通っていました。しかし、私は、2つの組織の違いのうち重要なものは、その象徴性にあると考えます（Symbolism)。つまり、新しい組織は、新たな独立国としての有り様を反映する存在でなければならなかったということです。重武装をせず、市民のための警察であるということです。そのことは、「平和の守護者」という名前にも反映されています。警察は、様々なレベルで地域コミュニティとの関係を強化しようとしていましたが、これに関し、GARDSの初代長官は、1923年に次のように言っています。「かつて英国の下で警察は武装していたが、アイルランドの警察は、力や数によってではなく、人民の公僕としての道徳的権威により成功する。」つまり、警察は、アイルランド国民の思想を反映するのだと主張したわけです。彼はさらに、「アイルランド警察は、思考し、行動する守護者である」と続けました。“思考し、行動するアイルランド人”としての思想を警察組織の隅々まで浸透させ、これを基盤として警察の正統性を確立しようとしたわけです。

たしかに、警察の正統性は、国家レベルにおいては、新しい独立国としての気質を反映していました。しかし、より重要なことは、警察の正統性の基盤は、ローカルな活動を展開しているという点にあると考えています。すなわち、警察組織が、新しい独立国家を代表していると言えるのは、国家レベルの政治的な位置づけがどうであるかというより、むしろ、警察がコミュニティと有機的な関係を有して、自分たちはその地域社会のものなのだと胸を張って言えたからだと思うのです。

それは、1922～52年に雇われた全警察官の社会的な属性を調べる大規模な調査の結果を見ればわかります。調査結果は、警察官の社会的な属性がアイルランドの文化的ナショナリズムを色濃く反映していることを示しています。例えば、アイルランドにおいてカトリック教徒が人口に占める割合は92～93％でしたが、その30年間に雇われた警察官の99％以上がカトリック教徒でした。また、63％の警察官が農村地帯の出身者でした。特に、西部を中心とした26郡中5郡の出身者が約40％を占めており、一方、最大の都市ダブリンの出身者は6％にすぎませんでした。

警察とコミュニティのつながり、という話をしましたが、警察と社会との統合に一役買っているもののひとつが、スポーツです。スポーツ大会といえば、オリンピック、ワールドカップサッカー、国際的なゴルフトーナメントなど、観客動員力のある大会をイメージするかもしれませんが、かつて、欧州における最大のスポーツ大会というのは、実はアイルランドで行われる、ケルト文化のスポーツであるゲーリックフットボール（編注1）やハーリング（編注2）でした。郡と郡との対抗戦に、8万人もの観客動員があったりしたのです。それらの郡の人口は8万人もいないであろうにもかかわらず、です。もともとこうしたスポーツは、ケルト文化のスポーツとして、アイルランド社会と文化のアイデンティティを、イギリスあるいは帝国主義的な社会の文化と区別するために振興されました。これらは、アイルランドらしさの重要性を主張するため、社会の底辺から興ってきたアマチュアスポーツであり、コミュニティレベルのスポーツとして、すべての村にチームがあるような状態でした。警察も、例えば訓練学校単位でチームを編成し、全国大会にも毎年出場するなど、こうしたスポーツ大会を通じて、警察は社会の中に十分に浸透していることを示そうとしました。

このように、アイルランドの警察は、コミュニティとの間に正式な協議のためのメカニズムをつくることをせず、非公式で暗黙のコミュニティによる理解に、その関係の強化を頼りました。いわゆるインフォーマリズム（Informalism）です。

このモデルが明確に奏功したと主張する人もいます。マクニフ（McNiffe）は、警察が「新しい国の最も優れた成功のひとつ」と言っていますし、マックグレール（Mac Greil）は、「他国でこれほど国民的な地位の高い警察組織を見つけることは困難」だと言っています。実際どれほどマックグレールが国際比較をしたかはわかりませんが、アレン（Allen）は次のように言っています。「コミュニティの社会生活における彼らの位置づけがこれほど高かったのはあり得ないことだ。」

このような議論をサポートする調査結果もあります。国民の警察に対する満足度を見てみると、1980年～90年代には、86％～89％の人が満足と回答しており、満足度は極めて高くなっていました。2000年代に入ると、数字が若干下がり、2006年には80％となっています。何が要因で、これがどの程度の深刻な事態であるかはまだ分析できていませんが、国際的に比較してみて、いまだにこの満足度は高いと言えます。

さて、このように安定した社会との関係の中で警察が活動できたこと、また国民からの高い支持が得られたことから、警察の活動は、監視されることから免れていました。警察改革の社会的な要望は強くなかったのですが、その大きな要因は、犯罪率は極めて低かったということにも求められます。アイルランドの犯罪率は日本と同等ぐらいだということで、犯罪学では「西洋の日本」と呼ばれていました。アイルランドでは、潜在的な犯罪者が多い若い男性層の多くが海外に移住していましたから、もしアイルランド人が罪を犯したとしても、それはアイルランド国内ではなく、バーミンガム、ロンドン、ボストン、ニューヨークなど、国外においてでした。

アイルランドでは長らく経済成長が非常に鈍く停滞していたこと、政治的に安定していたこと、革命も起きなかったこと、また定期的に選挙が行われ政治の自由度も高かったこと、加えて、社会的・文化的同質性が極めて高い、という状況がありました。つまり、保守的な社会で、その特徴は安定性であって変化ではありませんでした。その結果、警察の改革はあまりなされなかったのです。

3　社会の変化と警察政策の対応

ところが、1970年代以降、社会に様々な問題が生じ、警察の在り方にも疑問符が投じられることになりました。その詳細については論じませんが、70年代以降、様々なスキャンダルが発生して、説明責任の問題が発生しました。警察が取調べの最中に暴力を使ったという事件、80年代には、アイルランド西部で、家族が警察の取調べで殺人を「自白」したのに、その後の調べで医学的に見てそれはあり得ないとわかったという事件もありました。特にこの一件は、警察にとって特に大きなダメージとなりました。アイルランドの警察は、先ほどから申し上げているように、西部の農村部を、アイルランドの普通の人たちを代表している、そうした人たちを守ろうとしている、という正当性を有していたわけですが、それが大きく損なわれることになったのです。

2000年代にも、様々なスキャンダルがありました。観光客のビデオに警察官が暴力をふるっている様子が収められ、それがテレビで放映されて、その件に対して、ダブリンのメインストリートで政治的な抗議行動が起きたこともありました。また、精神的な障害を持っている人が、警察の緊急対応ユニットにより殺されるという事件がダブリン郊外で起きました。一部では汚職の問題も出ました。これらによって、警察とコミュニティとの関係は損なわれ始めました。また、犯罪率の増加も両者の関係を損なう要因となっています。犯罪件数は、60年代中頃から80年代中頃までの20年間で、16,000件から103,000件とおよそ6倍に増えました。また、ダブリンにおいては、ヘロインなど薬物問題への警察の対応が不十分であるということなどから、地域の人たちが地域防犯活動に従事するようにもなりました。

そして、本日のテーマと関連してきますが、近年における人口動態の変化、すなわち、移民の増加が、警察に

とっても大きな難題となりました。警察は、社会的な環境の変化に適切でプロフェッショナルな対応をしなければいけない、という新たな課題を背負ったわけです。

犯罪・警察活動・民族性に関する議論について最初におことわりしなければならないことは、限られたなデータしか存在しないということです。犯罪調査を社会の中で行うのは必ずしも容易ではありませんし、歴史的なものも、現在得られるものも、データが十分でないという制約があります。最近は、移民のコミュニティにおいては、軽微な犯罪、すなわち、飲酒運転、ナイフの所持やけんかでの使用、さらには詐欺行為といったものなどが多くあると一般的に言われていますが、実際には、こうした「事実」を十分に立証するような体系的なものは存在しておりません。

刑務所人口は伝統的にアイルランド人やアイルランド系が大半で、それ以外の国籍の人はあまり多くありませんでしたが、たしかに今日では、アイルランドの刑務所の中には、100を優に超える、おそらく115～120もの国籍の受刑者がいます。しかし実態としては、その大部分は、薬物所持や出入国管理関係の違反により国外退去を待っているような状態の人です。ですから総数で見れば、確かに非アイルランド国籍者が受刑者の30%を占めていますが、そのほとんどが期間は短いため、延べ人数で見れば、外国人の割合は1.4%に過ぎません。1日平均収容数3,191人のうちの45人です。ですから私は、外国人による犯罪というより、外国人が被害者となる犯罪というものにもっと目を向けなければならないと思っています。先日も、ポーランド人2人が殺される事件がありました。このような社会の変化、民族性の多様化に、警察はしっかりと対応していかなければなりません。

では、このような環境変化に警察はどのように対応してきたのでしょうか。警察は、独立後築いてきたコミュニティとのインフォーマルな関係から抜け出さなければならなかったのです。警察のとってきた様々な施策を紹介したいと思います。

最初に、警察活動と民族性に関する2001年の会議に基づいて、警察は、多文化・人種ユニットを設立しました。エスニックリエゾンオフィサーが全土の警察センターに配置されるようになり、近年その数は、145人から500人に増えています。

また近年では、データがより重視されるようになってきました。例えば人種差別を動機とする犯罪がありますが、記録されている犯罪数は実際の数よりも非常に少ないと考えられています。データの正確性が求められています。

また、警察では、様々なイベントをコミュニティのレベルで行っています。開放日を設けて、警察署にコミュニティの人たちを招き、警察活動についての議論も行っています。住民の必要とする情報を様々な言語に翻訳して提供するといったことも行っています。

もっと大きな意味のあることがあります。それは、エスニック・マイノリティのコミュニティから警察官の募集を行い、様々な民族的バックグラウンドをもった警察官を採用するということです。アイルランドでは、警察官採用の基準が変更されました。実はアイルランドでは、国籍は要件ではなかったのですが、言葉の要件がありました。それは、「アイルランド語及び英語を話せること」でした。しかしこれが現在では「アイルランド語又は英語を話せること」となっています。要するに、英語が話せればそれでよいのです。アイルランド語はグローバルな言語ではなく、公用語ではありますが、実際には国内でさえマイノリティ言語といっていいと思います。ところが、かつて警察官採用試験では、アイルランド語の試験に合格しなければなりませんでしたが、実際の業務においてアイルランド語を使うことはほとんどないわけです。そこでアイルランド政府は、「アイルランド語を話せなければならない」という要件を外したのです。その結果、居住権があること、そして、英語もしくはアイルランド語を話せることが警察官採用の条件になりました。

さらに、組織面でいえば、ガード・リザーブ（警察予備隊）が創設されました。これはパートタイムの警察組織で、英国のコミュニティ・サポート・オフィサーに似ています。朝でも夜でも、自分の可能な時間にパトロール活動をしたりするような役職です。

この予備隊も含め、警察官採用に、例えば中国人社会から588人の応募がありました。実際に警察官になったのはわずかでしたが、このようにマイノリティからの関心も高まっています。警察も彼らの関心を呼ぼうとしているのです。

では、マイノリティたちは警察をどのように見ているのでしょうか。警察が2007年に行った調査で、正直申し上げて少し値が大きすぎる気がしてなりませんが、その結果を見ると、非常に興味深いことがわかります。

例えば白人の「アイリッシュ・トラベラー」と呼ばれる人たち、ジプシーのように移動生活をしている人たちで、特殊な存在として社会から見られているのですが、警察に対する満足度は高くありません。半数近くが「(大変）不満」と答えています。しかし、他のグループについては、例えば非アイルランド人の白人は、95%が「(大変）満足」と答えていますし、黒人、アジア系なども同様に8割以上が満足をしています。この調査を見る限り、警察のマイノリティ・グループに対する努力は大きな成果が上がっていると言えると思います。

しかし一方で、数は多くありませんが、不当な取り扱いを受けた、暴行されたなど、警察に対する苦情も継続しています。ここで強調すべきことは、こうした警察の活動は、組織全体に見られるということです。ごく一部の悪い警察官がやったこと、と割り切るわけにはいかないと考えています。ですから、反人種差別のトレーニングが新人警察官に対してのみ行われていますが、こうしたトレーニングはさらに組織全体の中で実施していく必要がありましょう。

また、アイリッシュ・トラベラーの人たちの満足度が低いと話しましたが、彼らはその独自の生活の在り方ゆえに、保健衛生といった生活条件や平均寿命などが、どのマイノリティ・グループに比べても一番悪い状況にあります。そうしたことが社会に対する、また、警察に対する不満にもつながっているのです。警察官採用についても、中国系からは588人の応募があったのに対して、アイリッシュ・トラベラーからは7人の応募しかありませんでした。警察官として活動しているのは5人ほどではないでしょうか。彼らは、自分たちのアイデンティティが明らかになると不利益を被るのではないか、同僚から嫌がらせを受けるのではないか、と心配しています。

もう1点申し上げなければならないことがあります。民族の多様化が、この新しい施策とも関係していますが、それは、2005年に、警察の構造全体のオーバーホールとも言えるものとして、史上初めて、警察が住民の意見を聞くという協議会の形式が制度化されたのです。それまで警察は、先ほど申し上げたインフォーマリズムにより、つまり、コミュニティとの有機的な結合により意見も吸い上げられてきたと擬制できますが、現在は制度化された枠組みによっても、社会の多様化に応じた協議を行わなければならなくなりました。

警察活動についてあと2つ重要なものを触れておきます。いずれも、隣国のイギリスにおける経験と関係するものです。ひとつは、1999年に発表された警察捜査に関するマクファーソン報告です。1993年、スティーブン・ローレンスという黒人がロンドンで殺された事件に関する警察組織の人種差別問題に関するものです。同報告は、ロンドン首都警察について、組織的人種差別があるという批判をしました。イギリスにおいては、当時すでに、人種の多様化に対して様々な施策が講じられていたにもかかわらず、はっきりとした人種差別が行われたという批判がなされたのです。人々に対する組織的で適切でプロフェッショナルなサービスが、肌の色や文化や民族的出自を理由に十分に提供できずにいるという組織的な問題点が指摘されたのです。

警察は、腐敗した警察官を辞めさせ、彼らの不正行為をなくしていくだけでは十分ではなく、組織の責任を自覚し、組織自体として適切なサービスを提供していかなければならないと強調されました。警察官が職務質問を

するとき、どうしていつも少数民族の人が最初に狙われるのでしょうか。そこに組織的な人種差別的取扱いはないでしょうか。同報告は、警察官個人ではなく組織として民族的に多様化した社会への対応を求めたわけです。

もうひとつ、アイルランド（島）における警察活動に関する議論に貢献したのは、1999年のパッテン報告書（編注3）です。この報告書により北アイルランドのユニオニストとナショナリスト（編注4）の間の政治的な解決が図られることとなった重要なものですが、北アイルランドにおいては、政治的な対立、吹き荒れる暴力の中で、警察の活動の在り方というものが常に大きな議論となっていました。報告ではこれに関し、すべての住民のためになる警察サービスということで、特に次の3つのポイントが強調されました。

まず何よりも、コミュニティとの強力な関係の構築です。警察活動はすべてコミュニティとともに行わなければならない、警察活動はすべての人の共同の責任でなければならないということです。換言すれば、すべての人が警察活動に関与しなければならず、警察はすべての人の支援を受けなければならないということです。

また、人権も強調されました。警察のすべての活動は人権に配意していなければならないこと、人権を擁護し、人権に関する規定を遵守するものでなければならないとされました。

そして、これらと同様に、あるいはそれ以上に、説明責任の構造を確立すべきだということも強調されました。その結果、独立機関である警察オンブズマンの制度が確立され、警察に対する苦情についての調査権限が与えられました。ただ、重要なことは、個別の苦情への対応というより、たとえ苦情がないときであっても、警察活動に対する調査を行う機関ができたという点です。これによって、警察活動についての議論が常に行われ、どのように問題解決をしなければならないかという議論を継続的に行うことが可能になりました。

こうした経験から学ぶことにより、警察政策を取り巻く環境は非常にダイナミックな変貌を遂げましたし、様々な警察活動に関する施策の推進を後押しすることにもなったのです。

4 共生の促進のために

最後に、もう少し幅広い観点から議論をして、アイルランドの経験について論じたいと思います。われわれは、共生、多様性、また寛容というものをどのようにして醸成すればいいのでしょうか。警察はよく、閉鎖的・官僚主義的、非常に保守的で、常に現状維持を求め、変化に非常に鈍感であるなどと言われます。私個人的には、これらの表現は的を射ていない部分も多いと感じますが、これらの当否より、先ほど申し上げた警察の象徴性について論じなければならないと思います。すなわち、警察は、そのコミュニティを象徴する存在でなければならないということです。警察は何をしているのかがシグナルとして発信されることが極めて重要であり、それにより、コミュニティ全体に対してその進むべき方向を提示することができるのです。

つまり、警察の戦略的な役割は、変革の主体になることだと考えます。コミュニティの人たちの変革を導き、手助けをする役割です。統合や多様性をマネジメントするうえでリーダーシップをとることによって、警察は社会において非常に重要な立場に立つことができます。ですから、そういった戦略的な役割を過小評価してはなりません。警察はこの点において非常に中軸的な役割、社会統合のために指導的な役割を果たすことが重要です。

もう1点申し上げたいことがあります。統合、共生、そして寛容について議論する場合には、より幅広い移民政策の議論をしなければなりません。アイルランドの多様性に関して論争を呼ぶのは不法移民の存在に関する不安です。このことが移民政策の議論全体に大きな影響を与えています。アイルランドにおいては、経済成長の結果の労働力不足を補完するために労働力を海外から呼び込んでいるわけで、これが移民政策のダイナミズムを支えています。一方、移民政策についてネガティブな表現がなされるのは、とりわけ不法移民についてですから、

合法移民と不法移民を混同して考えてしまうと、非生産的な議論になってしまいがちです。

特に警察は、不法移民を取り締まる立場にもありますので、そのことが警察とマイノリティのコミュニティとの関係を難しくすることがあると思います。例えば、エスニックリエゾンオフィサーは、国外退去も行いますし、入管政策に従事することもあり、警察と移民社会との関係について、否定的な影響を与えているという面もありますが、それでもなお、彼らは、警察が民族マイノリティ・グループと緊密な関係を築くことに大きな役割を果たしています。

また、移民グループの多様性を理解しなければなりません。移民は、様々な期待を抱いてホスト社会にやってきます。植民地支配の歴史もありますし、移住労働者として入ってくる場合もありますし、文化的な連続性や関係性を有する人もいます。様々なバックグラウンドをそれぞれの移民が持っています。民族性、職業、家族背景などが異なり、また、彼らの権利や在留資格も様々で、例えば留学生ビザであるとか、永住者ビザであるとか、難民申請のために来る場合もあります。こうしたグループの多様性に対して、それぞれ異なる多様な対応が警察官には必要とされるということも、われわれは十分認識しておかなければならないと思います。

今日触れておきたいポイントがあと2つあります。1つは、移民問題については、前向きで積極的な政策展開が必要であるということです。長期的に見れば、アイルランド社会は同質性と安定性という特徴をもっていますが、このような問題について非常に重要なことはデータが必要だということです。そのために、データをしっかりと収集する体制を整えることが決定的に重要です。それによって政策決定者に対して正しい情報を的確に提供しなければなりません。換言すれば、実証に基づいた政策が必要であって、感情的な反応によって政策が左右されてはなりません。また、社会の統合について重要なことは、警察政策だけでなく、例えば住居の問題、言語能力、そして学校教育、また、職業環境等も挙げられます。このような要素も政策環境の中に反映していかなければなりません。

もう1点は、長期的な視点に立つということです。移民の傾向は、年ごと、社会ごと、また世代ごとに違います。われわれが暮らす社会は、もはやグローバルな世界の中にあるのであり、われわれは移民の時代に暮らしているのです。われわれの生活の中には、常に移民が存在し続けるということを考え、ただ単に彼らを受け入れるのかどうかではなく、長期的な計画に基づく対策が必要です。

例えばフランスあるいはイギリスについて考えてみると、警察とマイノリティ社会との関係には多くの問題が存在しています。そこには、第1世代の移民だけでなく、第2、第3の世代も存在します。特に彼らにはアイデンティティの問題があり得、非常に大きな混乱が生じる要素となっています。彼らは、ホスト社会で生まれたにもかかわらず、ホスト社会の中に組み込まれておらず、自分はどこに所属するのか、どのような権利があるのかないのか、社会の完全なメンバーになれるのかといったことを感じながら生きているのです。移民政策や統合政策について議論する際には、常にこういった長期的な視点が必要です。問題が生じてから対応するのではなく、どんな問題が生じ得るか先のことを考え、あらかじめ政策を用意していかなければなりません。今の世代だけでなく将来の世代に対しても、プロフェッショナルな政策を提供し、それによって外国人との共生が人々の具体的な生活の中で感じられるようにしていかなければなりません。

御静聴ありがとうございました。

（編注1）サッカーフットボールとの違いは、人数（15人）、4歩までボールを手で持って進めることなどである。
（編注2）サッカー等よりも広い競技場において、ホッケーのようにスティックを用い（手で持つことも可能）ボールをゴールさせる競技。

（編注3）北アイルランドの自治方策に関する英国の報告書で、最後の香港総督であったクリストファー・パッテンにより取りまとめられた。

（編注4）イギリスとの連携関係を重視するユニオニストに対して、アイルランド民族主義を強調するのがナショナリストである。

ドイツの犯罪抑止システムにおける外国人の犯罪者・被害者について

グライフスヴァルト大学法律経済学部教授
クリスティーネ・モルゲンシュテルン
＜編集＞警察政策研究センター教授
黒川浩一

クリスティーネ・モルゲンシュテルン（Christine Morgenstern）

グライフスヴァルト大学法律経済学部で博士号を取得。1993年には国連国際犯罪防止センター（ウィーン）にて勤務。現在の主な研究テーマは、刑罰の国際比較、刑務所内の人権、犯罪被害者の法的保護。著書に「ドイツにおける終身刑の実態」など多数。

1　外国人に関連する最近の事件

本日は、このフォーラムにお招きいただき、お話できることを大変うれしく思います。主催者に心より感謝を申し上げます。

私は、ドイツ北東部、ポーランドとの国境近くにありますグライフスヴァルトから参りました。旧ドイツ民主共和国（東ドイツ）に属していた地方で、外国人は多くありませんが、ドイツのその他のほとんど地域では様相は大きく違っています。現在、ドイツにいる人々の約1割は、ドイツのパスポートを持っていない外国人です。また、ドイツでは、外国人と犯罪者の関係に関する尽きない議論があります。

はじめに、いくつかの事件をご紹介しましょう。

昨年12月から今年の1月にかけて、テレビで大きく話題になった事件があります。ミュンヘンの地下鉄の防犯カメラが写した映像に、2人の若者が76歳の老人を容赦なく蹴りつけているものがありました。捕まったのは、17歳のギリシャ人と20歳のトルコ人で、老人がタバコの火を消すように彼らに注意をしたところ、彼らは「くたばれ、ドイツ人」と言って唾をかけ、ホームまで追いかけて老人に暴行しました。老人は頭蓋骨骨折と脳内出血も起こしていましたが、幸いなことにかなり回復しています。その暴行の映像がテレビで放映され、クリスマスの頃、全国的な大きな抗議運動になったのです。私自身も、この事件には大変ショックを受けました。これが典型的な事例であるかどうかはともかくとして、若者に対する厳罰化と、若い外国人の統合の問題に関する議論が再燃したことは間違いありません。

また、この事件とそれに続く社会的な議論は、たまたま地方選挙の期間とかち合っていました。ドイツは16の州で構成されていますが、そのうちの2州で選挙があったのです。その際、ある保守的な党のトップが選挙演説で特に強調したのが、次のようなスローガンでした。「ドイツには余りにも多くの若年外国人犯罪者がいる。ドイツに住んでいる人たちは正しく行動しなければならない。こぶしを使うような喧嘩をしてはならない。ドイツは文明国であり、適切に行動しなければならない。」このような、外国人に犯罪性を帰属させる発言がなされたわけです。このキャンペーンは、多くのドイツ人が抱く、見知らぬ人に対するおそれ、潜在的な外国人嫌いを前提になされたのです。また、右翼の過激派（ネオナチ）のグループは、この状況を利用しようとして抗議デモを行っています。彼らの選挙ポスターには、「犯罪者の外国人は出て行け！」と書かれていました。

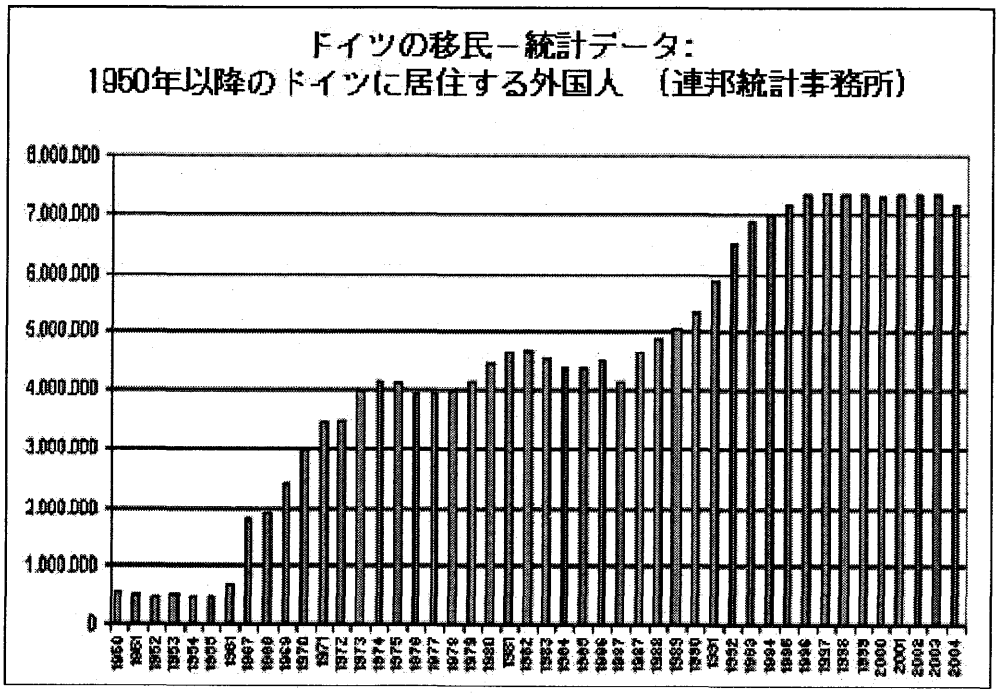
8カ月ほど前には別の事件もありました。旧東ドイツのある小さな町でレストランを経営するインド出身の3人の男性が、お祭りのとき、おそらくネオナチだと思われる酔った若者のグループに激しく殴打されました。最初は口論から始まり、誤解が重なってけんかに発展したのです。ただ、大きな問題は、誰も被害者を助けようとしなかったことや警察も積極的な対応をしなかったことでした。ドイツ全土において、こうした外国人嫌いの右翼の問題がありますが、特に旧東ドイツ地域の郊外で大きな問題になっています。外国人に対して、特に肌の色が濃い人に対して攻撃が加えられています。旧東ドイツにはあまり多くの外国人がいないというのは皮肉な巡り合わせです。ドイツでは失業率が非常に高くなっており、社会も非常に悪い状況になっています。こうした加害者の多くは若い男性であり、彼らの多くは非常に難しい家庭環境で育っています。雇用の見込みが立たず、非政治的な罪をすでに犯している人たちでもあります。

移民と犯罪というテーマに関する3つ目の事例をご紹介します。若いトルコ人女性が、2005年にベルリン郊外のバス停で兄弟に殺されました。彼女は適切に行動せず「家族の名誉を傷つけた」からです。彼女は、無理やり結婚させられた夫である従兄弟のもとを離れ、自分で生計を立てて息子と暮らしていたのです。ベルリン裁判所の裁判官は、彼女は西洋の男女平等観を受け入れたために殺害されたと述べています。19歳だった彼女の兄弟は、9年3月の禁錮刑という判決を受けました。つまり彼女は、ベルリンに20万人いるトルコ人の中で、この数ヶ月で6人目の「名誉殺人」（編注1）の犠牲者でした。ドイツ警察によれば、1996～2004年に45の「名誉殺人」が記録されており、このうち、ベルリンにおける犠牲者は13人です。この事件は、社会で大きな議論を呼びました。コーランにはこのような名誉殺人の掟はないとベルリンにいるイスラムのリーダー達は言っていますが、そうした犯罪者を明確に非難していないことに対しては、このリーダー達も批判を受けました。

2　移民に関する統計

ここからは、ドイツの人口統計の情報を幾つか皆さんにご提供したいと思います。「移民」、「外国人」、「ドイツ人移民」といった言葉を区別して使いますので、少し混乱されるかもしれません。図1を使って簡単にご説明します。

図１



「外国人」とは、ドイツの憲法である基本法第116条によりますと、ドイツ人ではない人ということになります。1950年には、約40万人の「外国人」がドイツ連邦共和国（旧西ドイツ）に住んでおり、これは全人口の約1％に過ぎませんでした。その後の国の復興で労働力が必要になり、1955～1973年にかけては、イタリア、ギリシャ、スペイン、トルコ、モロッコ、ポルトガル、チュニジア、ユーゴスラビアといった国々からゲストワーカーを受け入れました。その後多くの労働者はそのまま（西）ドイツに残り、扶養家族をドイツに呼び寄せました。

外国人の数は1980年には約450万人まで増加し、1990年代中頃から730万人程度で安定しています。最近の計算によると、この外国人の数は、多く見積もり過ぎているという指摘もありますが、いずれにせよ、約700万人の外国人がドイツに住んでおり、これは人口全体の約9％に当たります。

外国人のうち最大のグループはトルコ人です。イスラム教がドイツで3番目に多い信徒数（約300万人）を有する宗教であるのはそのためです。彼らはもちろん、西ヨーロッパのキリスト教中心の生活とは大きく異なる文化を持っていますし、今日のテーマである、文化的な多様性、非統合ということとも関係しています。なお、現在、ドイツで生まれた人の5人に1人は、ゲストワーカーの第2、第3世代であり、彼らはもはや外国人とは言えないということになります。

他方、1950年以来、440万人の「ドイツ人移民」が受け入れられてきました。東欧、南欧からの再移住者です。これは、ブラジルから第2、第3世代の人たちがやって来ている日本の経験と比較できると思います。1980年には、ドイツ人移民は年間約40万人でしたが、2005年には3万1,000人と大きく減少しています。ドイツ人移民は、ドイツに移住すると直ちに市民権を認められるという、他のグループに比べると非常に大きな利点を持っていますが、社会心理的な観点から言えば、他の外国人と同じような運命を共有しています。ネイティブのドイツ人は彼らをよそ者とみなします。彼らは西欧とは違うヨーロッパ、アジアあるいはロシア西部から来ていますし、ドイツ語が話せないことも多いのです。また、現代的なドイツの様式とは異なる文化的伝統を持ち合わせていることから、様々な予断をもって見られたり、時には拒絶されたりもします。

ですから、私は、移民のバックグラウンドを有する市民という広い意味で話をしたいと思います。つまり「移民」は、次のようなバックグラウンドを持つ人を指します。「移民外国人」、ドイツのパスポートを持たない「ドイツ生まれの外国人」、「帰化した（元）外国人」、ドイツに引き揚げてきてドイツのパスポートをもつ「ドイツ人移民」、さらに、これらに該当する親を少なくとも1人は持つ子供、です。この定義によると、2005年の数字で、1,530万人の「移民」のバックグラウンドを持つ人がドイツに住んでおり、これは全人口の約20％にも相当します。

難民については、1990年以降、旧ユーゴスラビアの内戦の影響で申請者数が増加し、92年には40万人を超えましたが、その後は減少しており、2003年には約5万人でした。これは1984年以降では最低の数字です。2003年の申請者の国籍を見てみると、トルコ、セルビア・モンテネグロ（ユーゴスラビア）、イラク、ロシア、中国、ベトナム、イラン、インド、アフガニスタン、アゼルバイジャンといった順になっています。2003年12月末現在、11万人の申請者も含め、110万人が広い意味の難民に相当しています。この中には、戦争被害者として心理的外傷を受けた人々もいますが、彼らは、ドイツに越してきた後も、今後もドイツに滞在することができるかどうかよくわからないという曖昧な状況に置かれています。

1999年の新移民法は、ドイツに長く住んだ外国人とドイツ社会に統合された外国人の帰化を認めています。すなわち両親がドイツに少なくとも８年合法的に住んでいるのであれば、ドイツで生まれた外国人の子どもを定義上ドイツ人とみなすことにしました。帰化した人の数の推移は**図２**のとおりであり、1990年代に入り急増し2000

年は18万人を超えましたが、その年をピークに減少傾向にあります。

図２

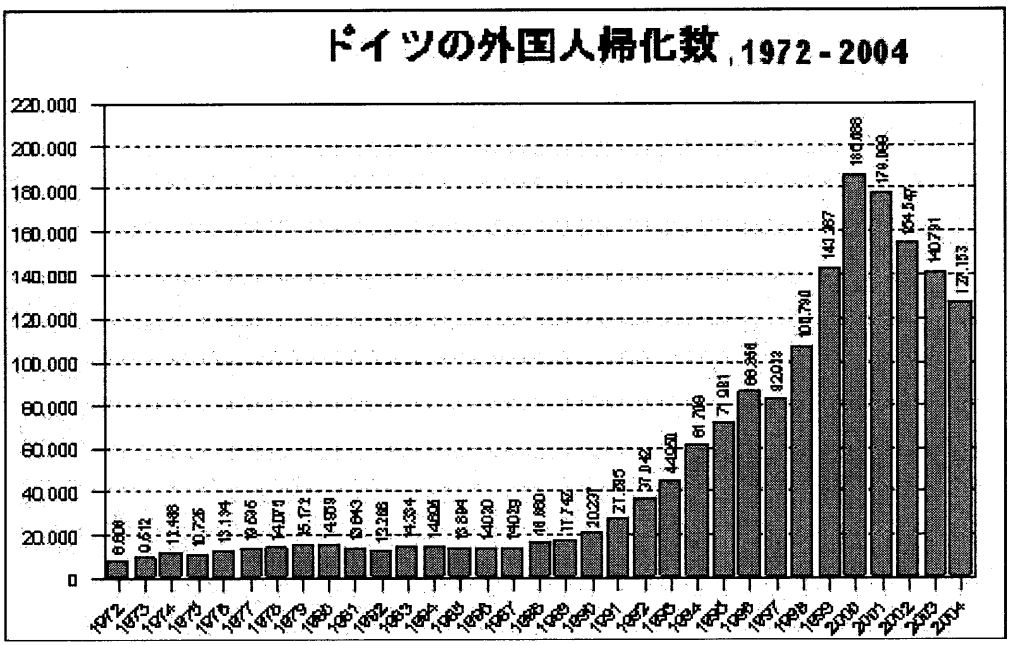
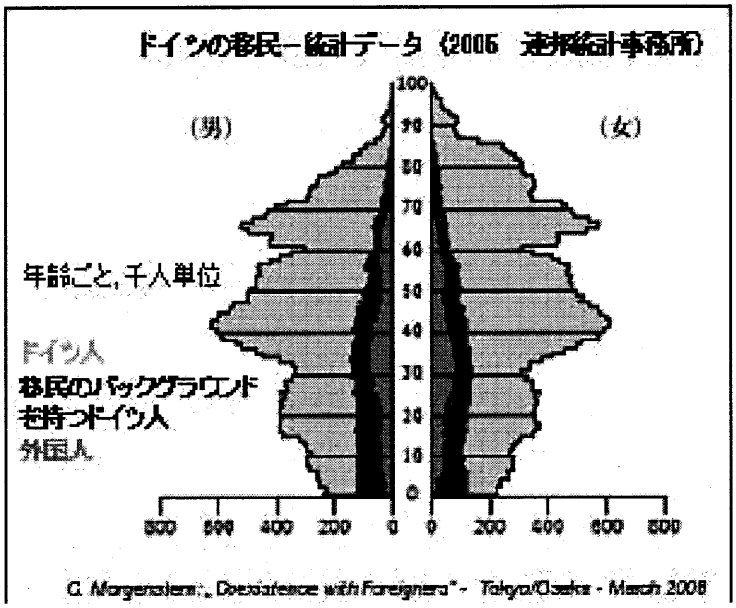


図３は、ドイツの人口の年齢別構成を示しています。日本同様、ドイツにおいても少子高齢化が進んでおり、若年層においては、移民のバックグラウンドを持つ人の割合が高くなってきています。今後彼らが高齢化すると、さらに移民のバックグラウンドを持つ人々の比率が高まるわけです。

図３



次に地域別に見てみます。冒頭、旧東ドイツの州は、人口が多く工業化も進んでいる西ドイツの州よりも外国人の数が少ないと申し上げましたが、特にフランクフルト周辺には、ドイツにいる外国人の30%が集中するなどしています。

外国人の居住歴については、10年以上ドイツに住んでいる人が全体の6割以上を占めます。社会との不統合が高い犯罪率と関係するのであれば、これは大変興味深い事実だと思います。というのは、長く住んでいる人たちは当然統合がうまく進んでいるはずだと考えられるからです。

3　ドイツの「移民」政策

犯罪学においては、外国人の犯罪性について、文化的葛藤説、社会的緊張論、アノミー理論、ラベリング・アプローチなど、様々な理論により説明を試みます。これらの理論に共通しているのは、分裂・不統合が犯罪の原因であるということです。例えば子どもたちは、自分の外国人の両親、特に父親と自分を同一視できません。同時にみずからも両親も、外国人として嫌われるという体験を有するため、地元社会の一員としてみずからを捉えることができません。したがって、特に若い外国人について、内的・外的な文化上の対立が、犯罪を犯す理由になり得るということです。

ラベリング・アプローチについては、一部の統計によれば、刑事上の制度の中でも差別があることを示しています。例えば刑事訴追について、外国人が容疑者の場合の方が、ドイツ国籍の者より刑事手続が開始されやすいといったことです。

一般論として、外国人のドイツ社会への統合は、少なくとも一定のグループについてはそれほどうまくいかなかったと言えます。ゲストワーカーとして仕事をするためにドイツに招かれた人たちの多くが自国に戻っていないわけですが、彼らの多くは本国から家族を呼び寄せ、中流クラスとして、郊外のドイツの典型的な小さな家に住んでいます。しかし、ここには、平行社会［parallel society］という問題が徐々に起こってきました。特にイスラム教徒のトルコ人たちの一部は非常に貧しい環境に住んでいて、仕事がなく、ドイツ語も十分できません。それはドイツに何年住んでいても解決していない問題です。それに、こうした問題を扱おうとする政策や社会における議論は、少なくとも10～15年前には見られませんでした。常にこうした外国人の議論をするようになったのは、つい最近のことです。そして、イギリスやアメリカのように、「移民」という言葉にも人々は徐々に慣れてきました。

政策においても、最近は変化が見られるようになりました。オットー・シラー前内務大臣は2005年に次のように述べています。「長年にわたり『ドイツは移民の国ではない』という言葉が、ドイツの外国人に対する基本的な政策を要約していた。多くの人々が様々な理由でドイツにやって来て、中には長く、時には永続的に滞在しているという事実はすっかり無視されてきた。ドイツは長年にわたり移民の国であったという現実を、多くの人々は見て見ぬふりをしてきた。移民がもたらす様々な機会を無駄にしてしまい、一方で、明らかな問題に対して対処するのではなく、隠してきた。」

近年では、移民の統合が政治的な目標として提示されています。ドイツ連邦政府の移民に対する新しい政策（2005年）は、次のような原則に基づいています。

第1は、移民の管理です。つまり、ドイツの経済的・社会的ニーズも考慮して、より管理された形で行い、将来の移民の数を制限しようということです。具体的には、未熟練労働者のみならず熟練労働者でさえもリクルートが禁止され、高度熟練労働者のみに定住許可が認められます。また、十分なお金を持っている自営業の移民は、地方で特別なニーズがある場合、例外的に在留許可を得ることができます。もしそのビジネスプランが経済的な効果を上げる場合、融資を受けることもできます。ただ、その条件を満たすためには、少なくとも100万ユーロ（約1億6,000万円）と10人の分の雇用を生み出すことが必要とされていますが、自営業者にとって、これは非常に困難な数字です。

第2の原則は、ドイツに住んでいる合法移民に永住権を与えて統合していくことです。連邦法により全国的に標準化された統合政策の基本的パッケージを提供しようとし、また、新たにドイツにやって来る人たちに対しても、言語修得プログラム、ドイツの法制度あるいは文化、歴史について教えるコースなどを提供しようとするも

のです。長期滞在の外国人については、ある条件では義務的ですが、基本的には自発的に参加してもらうコースが提供されています。また、カウンセリングサービスも提供されています。

第3の原則は、人道的な義務を充足することです。すなわち、ドイツ憲法、国際条約、国際協定に基づいた人道的な義務を実現することです。しかし、ドイツは難民を受け入れているものの、その数は限られるなどしており、難民政策については批判が多いのも事実です。

第4の原則は、ドイツに住む人々の権利を守るということです。以前の法律では、特別な脅威のある外国人を当局が国外退去させるのは、実際には難しいという問題がありました。新しい国外追放令は、この問題を解決することが意図されています。国外に退去するように命じられた外国人の行動の監視に関する規定が盛り込まれたのです。また、永住権を発行するために、あるいは帰化の申請をする前に、当局が、その人物が反憲法的な活動に従事したかどうかチェックすることが義務づけられています。

さて、2006年の研究によりますと、60%のドイツ人が、「ドイツ国内に居住する外国人が多すぎる」と考えています。この数字は、2002年の調査から6ポイントの増加です。また、3分の1以上の人が、「ドイツ人の職が脅かされるなら、ドイツに居住する外国人は自国に戻るべきだ」と答えています。こうした回答は2002年にはずっと少なかったものです。これに関連して、2004年の別の調査によると、80%以上の人が、全犯罪容疑者に占める外国人の割合を過大に考えている傾向があります。この点については後ほど述べます。

私が申し上げたいのは、新移民統合政策は、すべてのドイツ人によって支持されているわけではないということです。多くの専門家が、外国人はわれわれの国に住んで、様々な形でわれわれの日々の生活を豊かにしてくれているのに、外国人をドイツ社会に統合するための努力は十分に払われていないと言っています。では、統合の重要なポイントはどこにあるのでしょうか。ドイツの外国人に関して不足しているのはどういった点でしょうか。重要なポイントのうち、特に雇用と教育について話をしたいと思います。

まず、労働市場や雇用に関してですが、ドイツでは非常に多くの外国人が、仕事がない状況になっています。2006年のドイツ人の失業率は10%程度でしたが、外国人の失業率は20%を超えていました。

若者の犯罪に関する議論においても未就学と労働資格の問題が取り上げられています。最近のOECDの調査によりますと、ドイツにおいては、移民の家族の子どもは、ほかの先進国の国々の子どもよりも、就学、労働の機会が少ないとのことです。ドイツの教育制度では、子どもは非常に小さいうちから学力レベルによって分けられます。したがって、ドイツ人であろうとなかろうと、低レベルのクラスの子どもは未修了になるケースが多く、職に就く機会も減ってしまうことも影響しています。

国連が、教育に関する特別調査団をドイツに派遣したことがありました。これは政府にとっては大変負い目を感じさせるものでした。その調査によると、学校未修了に関しては、ドイツ人が7%、外国人は17%という数字になっています。他方、大学入学資格の一般的な資格の保有者は、ドイツ人が27%、外国人の場合は9%となっています。当局の移民統合政策はその問題を理解していますが、ここ2〜3年の間に状況はさらに悪くなりました。

労働資格については、2つのことに触れます。まず、「未熟練」に分類されるのは、外国人では44.1%に達するのに対し、ドイツ人は14.7%にとどまります。これが、外国人の失業率の高さの理由のひとつです。また、例えばトルコ人の女性は仕事をすべきではないと思われていることも理由です。ところが、2つ目の点ですが、大学の学位を持つ人については、ドイツ人と外国人とのあいだでその率にそれほど大きな違いはありません。こうした人はしっかりとした職に就ける可能性が高いのであり、外国人だから直ちに不利、ということではないのです。

さて、社会統合の問題は、プログラムの提供によって解決できるでしょうか。連邦内務省は、次のように社会

統合政策をまとめています。「ドイツは常に移民を受け入れてきて、今後も受け入れ続けるから、さらに増えるであろう。最近の移民の新たな傾向としては、多様な文化背景をもっており、はっきりとした目的地をもっていないということである。だからこそ、永住権のための要件を明確に提示しなくてはならない。統合の目的は、ただ単に様々な文化の人たちの共生関係を創造することだけではない。社会は、文化的な分裂に基づく内部的な分離主義には耐えられない。同じ言語で話すということは、社会的結合を維持するためには基本的な必要条件である。連邦政府の社会統合政策は、より多くのサポートを統合のために提供し、同時に、要件の厳格化でもある。移民はドイツ語を学ばなくてはならない。みずから努力をして、また、国家の支援を通して、わが社会の基礎的な価値観を知り、敬意を表してもらわなくてはならない。そして、ドイツ社会は既存の障壁を撤廃することによって、移民に対して平等の扱いと社会、政治、経済のすべての重要な分野に対する平等なアクセスを提供しなくてはならない。」

社会統合政策の目玉は、社会統合コースの提供です。特に女性・子どもに対するものが重要です。社会的な権利が十分保障されているとは言えない女性移民に対しては、より特別なコースを創設する必要があるでしょう。児童教育も充実させなくてはなりません。より幼い年齢の幼稚園段階から統合を図らなくてはならないと思います。外国人の幼児を保育園や幼稚園で受け入れて、早い時期からドイツ語を教えること、そして家族とより良いコンタクトをとらせることが必要です。

市民社会を通じての社会統合も促進しなくてはなりません。さらに、宗教組織、特にムスリム組織との協力を強化しなくてはなりません。また、スポーツ・文化組織などとの協力強化も必要です。国家の役割も必要ですが、市民社会の支援も必要です。特に問題を抱えている外国人集団に特化した、社会との接点を生む機会を提供することが重要でしょう。例えばベルリンのトルコやアラブのストリート・キッズを支援しているトルコ人やアラブ人のソーシャルワーカーの活動などが例としてあげられましょう。また、ロシアで生まれ育ちの人たちに対する専用の病院というものもあります。彼らはアルコール問題を抱えがちで、それは暴力につながりかねません。そこでは、同じようなバックグラウンドを持ち、同じ言語を話し、異文化研修も受けている看護師あるいは医師を配置して彼らに対応しているのです。こうしたプロジェクトは犯罪防止においても重要です。

また、会場の皆さまには一番関心をもっていただけるものでしょうが、大都市においては、移民のバックグラウンドを持った警察官を積極的に採用しようとしています。この間、あるテレビ番組を見ました。フランクフルトのダウンタウンに2人の警察官がいます。1人がパラグアイ生まれ、もう1人はトルコ生まれです。警察官としての仕事は、ドイツのパスポートがなかった頃から既に始めています。わが国の国家公務員の採用方針には、ドイツ国籍を有していることが要件になっているので、彼らを採用することは非常に困難でした。国家公務員、判事あるいは警察官になるためには、ドイツ国籍が必須です。しかし、彼らの仕事は極めて重要であるとみなされたがために、何らかの措置がとられて雇うことができました。彼らは今ではすでにドイツ国籍を取得しております。

4　外国人・移民の被害者・犯罪者に関する統計

次に、犯罪の被害者あるいは犯罪者としての外国人及び移民の位置づけについての統計を少しご紹介したいと思います。被害者としての外国人・移民については、冒頭で申し上げたので、簡潔に済ませます。

ヘイトクライムのピークは1992～94年であり、その後多少は減少して横ばいになったとは言え、10年間、高止まりしています。ただ、犯罪の背景をはっきりと認識することが難しいために、この種の犯罪についての正確な

数値を示すのは困難です。原因がアルコールだったのか、外国人嫌いだったのか、普通の喧嘩だったのか、あるいはそれらの全部が関係して犯罪になったのか、よくわからないのです。ですから、統計自体に疑問がないわけではないですが、感触をつかんでいただければよいかと思います。

ヘイトクライムは、2000年には13,000件、2007年には11,000件発生しており、そのうち700件が殺人を含む暴行でした。

外国人が被害者になるリスクについては、さまざまなデータがあります。バイエルン州の警察犯罪統計によると、人口の8.4％を占めている外国人は、被害者の11％を占めています。次に、学校の生徒についての調査によれば、ドイツ人の方が外国人よりも暴力事件の被害者になる場合が多いということです。また、物理的、性的な被害を経験したと回答した人の割合は、トルコ人女性は50％でしたが、全体では38％でした。主な犯罪者は彼女たちのパートナーで、彼女たちは重傷を負うことも多いです。

先ほど「名誉殺人」についてお話しました。マスコミは誇大な報道をしがちではありますが、実際、かなり保守的なトルコ系のコミュニティでは、現代の一般のドイツ社会に比べて、女性に対する暴行がそれほど問題視されないという事実があります。彼らのなかには、男性と女性の役割そして権利と義務について、伝統的な区別がいまだに思想としてはびこっており、これはマッチョ現象と呼ばれていますが、ドイツ社会では受け入れられない考え方です。

次に、容疑者としての外国人について申し上げたいと思います。警察の2005年の公式統計によりますと、全容疑者のうち22.5％が外国人です。外国人が全人口に占める割合は9％しかありませんから、非常に高い割合と言えます。しかし、結論を単純に引き出すことには慎重にならなくてはなりません。

まず、入管法違反など、外国人によってのみ可能な犯罪は除外されるべきでしょう。2点目に、ドイツ国内に不法に滞在し、又は外国軍隊の一員として居住していれば、彼らは外国人容疑者ではあっても、人口統計上は存在していないことになります。3点目に、外国人犯罪者の暗数は異なるに違いないということです。もし、訴追手続を開始する確率が外国人の方が高いのであれば、その暗数は少ないと言うことになります。4点目、これが最も重要だと思いますが、人口的、社会的な構造がドイツ人と外国人では異なっているということです。先ほど申し上げたように、若年層における外国人の割合は相対的に高いわけです。また、より多くの外国人が大都市に住んでいますし、失業者も多く、学歴も十分でありません。これらは、国籍あるいは民族にかかわりなく、高い犯罪率を導き出す趨勢、属性であり、外国人の犯罪性がそもそも高いということではないのです。

外国人の犯罪率（容疑者の数）は、1980年代以降増加傾向にあり、1993年には、全体の33.6％に達しました。国内の全犯罪容疑者の3分の1以上が外国人であったということです。これは、ベルリンの壁崩壊、東西ドイツ統一で東欧の人たちが入国しやすくなり、外国人の数そのものが増えたことにも関連します。また、ユーゴスラビアの内戦に伴う難民の影響もあります。その後は漸減傾向にあり、2005年の22.5％（入管法違反を除くと19.5％）となっているわけです。

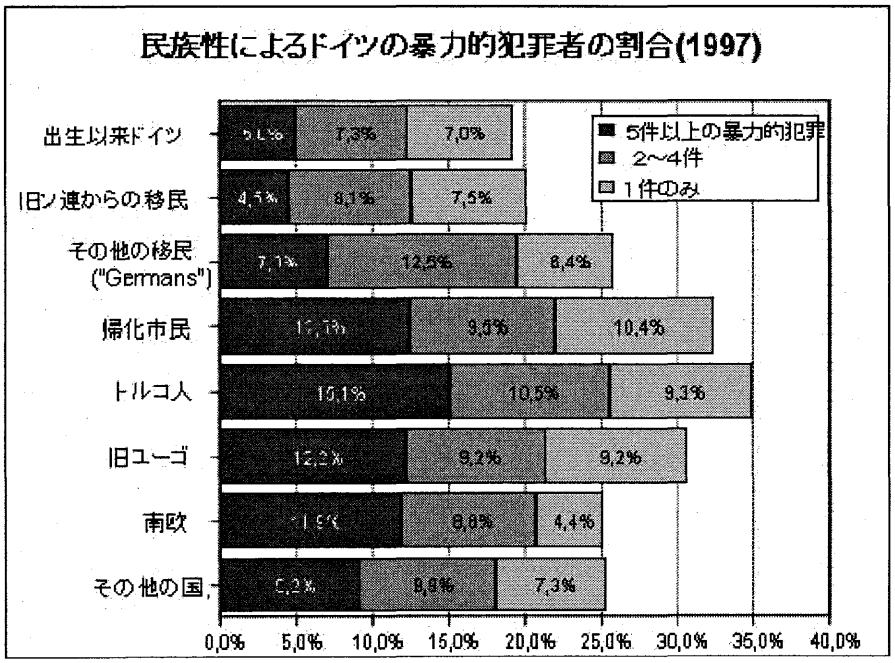
次に、こうした外国人容疑者の滞在資格を見てみますと、正規の就業者、つまり、社会的に統合されたと言える人々の割合は17％と低く、滞在期限が切れた者が42％を占めるなどしております。ただし、彼らの犯した罪には、外国人法や住居登録に関する文書偽造などが含まれていることに留意する必要があります。それを除けば、不法滞在者は、退去強制のリスクを負いたくないために、法を守ると言えるのかも知れません。また、難民申請者の犯罪もそれほど多くはありません（全外国人容疑者の8.5％）。例えば在留資格に関しての規則違反、外国人法違反のほか、万引きや不正乗車などの犯罪であり、これらは貧困、非常に制約のある状況に起因する犯罪です。観光客やトランジット客は多様なグループで、軽微な犯罪、万引きなどが含まれますが、こうしたグループ

では、薬物犯罪が深刻です。また、資格としては観光客としてドイツに入国する職業犯罪者もいます。

次に、特定の罪種別の外国容疑者の割合を見てみますと、殺人、レイプ、薬物売買、重大窃盗などは19.5％というさきほどの数字を超えており、30％近くに達する罪種もあります。ただし、繰り返しますが、外国人の方が容疑者として疑われやすいという問題があるかも知れません。

さて、10年ほど前の若干古いものではありますが、不良少年に関するある研究によりますと、図4のとおり、出生以来ドイツに住んでいる若者に比べて、移民のバックグラウンドを持つ外国人の暴力的な犯罪者の割合は高いようです。例えば、一番上のグラフの「出生以来ドイツ」のカテゴリーでは、対象とした層のうち犯罪者の割合は20％弱（5件以上の事件を起こした者が5％）であるのに対し、「トルコ人」ではその割合は、35％（同15％）に達しています。

図４



最後に、受刑者における外国人の占める割合が多いという事実にも触れておきたいと思います。公判前の勾留者も受刑者も、外国人の占める割合が高いのですが、その原因ははっきりとはわかりません。一般論としては、外国人容疑者の捜査が始まると、判事が、容疑者の家族がドイツ在住であったとしても国外に逃亡してしまうのではないかと想像して、勾留してしまうせいかも知れません。また、公式な連邦政府報告書にも、外国人に対する刑罰の方がドイツ人よりも若干重いと書かれていますが、このことはまだ限定的な幾つかの調査で示されているだけです。特定の州における公判前勾留段階の外国人の割合は、次のとおりです。特に外国人率が高い州は、ヘッセン64%、ベルリン58%、ブレーメン49%などとなっています。これらは、外国人住民の割合から見て非常に高い数字です。

受刑者に占める外国人の割合も、勾留ほど顕著ではないにせよ、やはり、高いものとなっています。例えば、バーデン・ビュッテンベルク州は、南西部のかなり豊かな州ですが、全受刑者の3分の1強が外国人です。フランクフルトがあるヘッセン州に至っては、40％を超えています。また、旧東ドイツのザクセン州では、州人口に占める外国人の割合が3％ほどにもかかわらず、受刑者では18.2％という割合に達しています。

このような外国人受刑者が多い傾向というは、特に若者について顕著です。1990年代後半以降は若干その傾向が緩まりつつありますが、例えば、南西部のバーデン・ビュッテルンベルク州では、かつて少年受刑者の7割以

上がドイツ人であったのに、1990年代半ばには、その割合は30%台にまで低下し、かわって外国人の割合が増えています。また、90年代半ば以降は、ロシアや東欧から帰国した「ドイツ人」定住者が増加しています。そして、彼らは刑務所の中で強いサブカルチャー集団を形成してしまうので、刑務所職員にとってはかなり対応が難しい存在です。同じような傾向が、例えばベルリン在住の若いトルコ人たちについても見られます。

こうした状況の中、刑務所では、非常に多様になった受刑者のグループに的確に対応することが難しくなってきました。一刑務所内でみても、ドイツ語がわからない受刑者の国籍は、20以上に及ぶでしょう。トルコ人やポーランド人だけでなく、ベトナム、チェコ、ウクライナなど、様々な国籍の受刑者が一定の割合を占めています。

一方、受刑者にとっても、日常の生活が難しくなってきています。外国人受刑者は、おそらくドイツ人受刑者よりも孤立感を感じるでしょうし、面会も少ないでしょう。あるいは、教育プログラムや職業訓練に参加する機会も少ないわけです。言語の問題がありますし、強制退去させられるかもしれないという法的な地位の不安定さもあります。また、一時休暇やオープン・プリズン（編注2）などの制度からは常に除外されがちです。そのことは結局、彼らが外での生活に適応できないということにつながり、社会矯正される率がずっと低くなり、再犯の可能性を高めてしまっています。

私はドイツ北部の大きな刑務所を訪問したことがありますが、そこでは約500人の受刑者が収容されており、そのうち約20%が外国人でした。1年間に10人の外国人を対象にした言語研修がありましたが、つまり、クラスが10人でいっぱいになってしまったら、一言もドイツ語がわからない外国人受刑者は、1年待たないと言語の研修を受けられないといった状況でした。

5　最後に

本日私が申し上げたことを繰り返します。

ドイツの人口8,000万人のうち1,500万人以上が移民のバックグラウンドを持っていて、そのうち700万人が外国籍です。その多くは中流として社会統合されていますが、いわゆる平行社会に住んでいるグループもいます。つい最近になり、ようやくドイツ社会と連邦は、移民統合のための積極的なアプローチが必要であると認識しましたが、遅過ぎたかもしれません。移民だけでなく社会側の努力も必要であり、とにかくできるだけ早いうちのドイツ語の習得が必須です。

外国人犯罪は、統計上は過大に表れがちですが、年齢構造や社会的背景といった同じようなグループ間で比較すれば、必ずしも多いとは言えません。とはいえわれわれは、トルコ、アラブ、ロシア等の移民的なバックグラウンドをもつ若者の暴力的犯罪者の問題に取り組まなければなりません。彼らの多くは、非常に複雑な社会的背景を持ち、社会的、言語的な問題を抱え、職を得るチャンスに十分恵まれてはいないのです。公判前の勾留段階では、外国人は、人口比から見て極めて過大な割合となっており、また、刑務所でも同様に過大な割合を占めています。彼らは当局者にとって管理しにくいグループであり、彼ら自身が日常的に深刻な問題に直面しています。

さて、冒頭で申し上げた保守派の政治家は、外国人犯罪少年に反対するキャンペーンを始めましたが、選挙では負けました。このように重要なトピックを選挙目的に利用することを国民が支持しなかったということです。何か対策をとってほしいけれども、やはり建設的で真剣な努力が必要だとドイツ国民は思っているということです。

本日はありがとうございました。

（編注1）Honour Killing. 女性が、婚前に異性と性交渉をしたり、親の決めた相手と結婚しなかったりしたような場合、そうした事実（あるいはその女性）を家族の不名誉と考え、家族の名誉のため、殺すこと。

（編注2）平日の労働を刑務所の外の普通の工場等で行わせる刑務所、またそうした形態の受刑。

「生活者としての外国人」に関する総合的対応策

内閣官房内閣参事官
酒光一章

1 はじめに

私は内閣官房というところにおります。内閣府という、似たような名前の役所もございますのでわかりにくいかと思いますが、首相官邸直属のスタッフのようなところです。

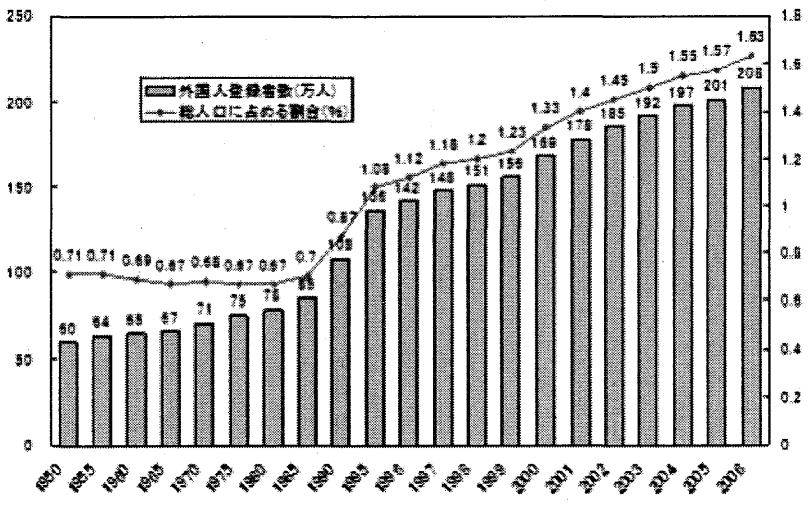
外国人の共生問題担当というご紹介をいただきましたが、私自身は全体としては雇用や労働を中心にやっており、その中で外国人労働者問題関係省庁連絡会議も担当しています。この会議には、警察庁をはじめとして国民生活に係るほとんどの省庁（内閣官房、内閣府、警察庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省）が参加しています。その会議の場で、一昨年（2006）12月に「『生活者としての外国人』に関する総合的な対応策」をまとめましたので、本日はそのご説明をいたします。本日は壇上に治安問題や共生問題に関して専門の方がいらっしゃいますので、私はイントロダクション的な説明になろうかと思います。

会議発足の簡単に経緯を申し上げますと、ちょうど2年ぐらい前に、経済財政諮問会議で外国人労働の問題が議論されたときに、「どういう人を受け入れるかという議論も非常に大事だが、その前に、すでにたくさんの人が日本に来ているが、その受入れ態勢は大丈夫なのだろうか」という議論になりました。本日は北脇先生がいらっしゃっていますが、自治体の方にかなり負担をかけているのではないかという議論もございました。これらも踏まえて、政府全体としてきちんと取り組んでいこうということで、この連絡会議で検討しました。

2 我が国における外国人

まず、外国人登録者の数ですが、**図1**の左端にあるとおり、1950年には60万人ぐらいしかいらっしゃらなかっ

図1



資料出所 総務省「出入国管理」（平成19年版）
（注） 外国人登録者数は各年12月末現在。

たのですが、2006年には208万人と200万人を超えています。このグラフでご覧いただくとわかりますが、ちょうど1990年のところでかなり増えております。1990年というのは出入国管理法を改正・施行した年で、就労・在留資格を整理して、高度な技能を持っている人はなるべく受け入れると同時に、例えばブラジルの日系人の方のように、血縁による方々を受け入れやすくしようということになったため、それ以降かなり急激に増えたというわけです。現在、日本の人口に占める外国人の割合は1.6%になりました。ヨーロッパの国などに比べると低い割合ですが、1950年は0.7%でしたから、それに比べると、比率としては倍以上になっているということです。

次に外国人を出身国の区分で見ますと、もともと多かったのは韓国・朝鮮の方です。これは「特別永住者」と言われる、戦前からいらっしゃった方、あるいはそのご家族です。この方たちは帰化されることもあり、最近は減っています。逆に増えているのは、中国の方、ブラジルの方、そしてフィリピンの方です。

次に在留資格別で見てみます（図2）。日本の在留資格を大きく分けますと、まず就労が目的で来ている方、それから就労以外の目的で来ている方、身分として来ていて特に活動に制限がない方と分けられます。

図２でいうと、左側の「教授」から「技能」までが、就労を目的としていらっしゃる方で、主に、日本人ではなかなか対応できない技能を持っているとか、特別な技能を持っている方が中心になっています。

図２

総数	2,084,919	文化活動	3,025
教授	8,525	短期滞在	56,449
芸術	462	留学	131,789
宗教	4,654	就学	36,721
報道	273	研修	70,519
投資・経営	7,342	家族滞在	91,344
法律・会計業務	141	特定活動	97,476
医療	138	永住者	394,477
研究	2,332	日本人の配偶者等	260,955
教育	9,511	永住者の配偶者等	12,897
技術	35,135	定住者	268,836
人文知識・国際業務	57,323	特別永住者	443,044
企業内転勤	14,014	未取得者	17,415
興行	21,062	一時庇護	30
技能	17,869	その他	21,161

資料　法務省「出入国管理」（平成19年版）

右側の「文化活動」から「家族滞在」までは、就労以外の目的で来ている方です。留学あるいは就学、研修が多いのですが、留学生、就学生の行うアルバイトを超えない範囲での短時間の就労を除き、原則として働くことのできない資格です。「特定活動」というのは、ほかに該当しないもので、主に就労目的で来ている方が多く、技能実習生という方々もここに属しています。

その下の「永住者」から「その他」までに属している方々は、その身分で来日しており、就労等については全く制限がなく、どのような活動をして、どこにお住まいになっても結構です。多いのは、先ほど申し上げました「特別永住者」と言われている在日韓国人・朝鮮人の方ですが、そのほかの「日本人の配偶者等」、「永住者の配偶者等」、「定住者」には、いわゆる日系人と言われているブラジルや中国の方々もかなりいらっしゃいます。そして、この図のほかにも、不法滞在者、不法残留者が20万人ぐらいいると言われています。

大雑把に言いますと、就労目的の方が18万人ぐらい、そのほかに「永住者」以下、身分等でいらしている方が140万人ぐらいいらっしゃいます。この方々は正規に就労ができることになります。先ほどの国籍との関係で申

し上げますと、韓国・朝鮮の方は特別永住者の方が多く、中国の方は様々な就労資格、あるいは身分としての資格でいらっしゃっています。ブラジルの方は主に日系人ということで、日本人の配偶者、定住者という資格で来日している方が多いことになります。

3 「生活者としての外国人」に関する総合的対応策

では、政府はこの問題をどう捉えているかですが、会議の名称が「外国人労働者問題関係省庁連絡会議」となっているように、ヨーロッパなどでは通常、「移民（immigrant）の問題」と捉えられていると思いますが、日本ではまだ「外国人労働者問題」という捉え方をされております。しかし、それだけでは捉えきれない様々な問題が生じてきているということで、対応策をまとめました。

問題の背景ですが、1点は外国人が増えて200万人を超えるようになってきたということ、もう1点は定住化が進んでいることです。先ほどの身分関係の資格は定住化しやすい資格です。さらに、家族の呼び寄せという形で子どもの方が増えており、子どもも定住化してきて、いわゆるジェネレーションが2代目になってきています。昔就労資格のある方を主として念頭に置いて、そのほかは「特別永住者」の方という感じでしたが、そうではない、定住化する外国人の方が増えてきて、その対応が求められています。

今回は既存の対策等を参考にしながら、主に4つの課題にまとめて、「暮らしやすい地域社会作り」、「子どもの教育」、「労働環境の改善、社会保険の加入促進等」、「在留管理制度の見直し等」という対策を策定しました。

1番目の「暮らしやすい地域社会作り」は、外国人の方の日常の社会サービス、公共サービスの提供ということでわかりやすいのですが、主に言葉や文化習慣の違いの穴を埋めていこうというものです。この中で特に大事だと思われるのは、日本語教育の充実です。まず日本語を理解していただくことに力を入れていかないといけないということです。

2番目は「子どもの教育」です。これは、先ほど申し上げましたように2世代目の問題です。最初の世代の方は、言葉のハンディ等もあり、なかなかいい仕事に就けなくてもやむを得ない部分もあるのかもしれませんが、その子どもがそのような状況になるということは、ある意味、格差が固定化されてしまうということで、これは非常に大事な問題であると考えています。子どもさんはある程度日本語の日常会話ができるようになったとしても、学校の授業における日本語では、学問的な用語も必要になり、そういったものが理解されないという問題があります。したがって、それに合ったカリキュラムを開発していくことが必要だということで、文部科学省等が力を入れて、「JSLカリキュラム」を開発して普及を図っていこうとしています。また、学校に通っていない児童もいるので、不就学児対策も進めており、最近では小学校に入る直前の子どもに対するガイダンスの計画を進めています。

3番目は「労働環境の改善、社会保険の加入促進等」です。これは労働者の働き方の問題であり、生活の基盤を成す問題です。労働条件が悪い、賃金が低い、派遣や請負などで雇用の身分が非常に不安定であるなど、様々な問題がありますし、もっと大きな問題として、社会保険への加入が十分ではない、ということがあります。制度上はもちろん適用対象ですが、外国人の方がなかなか社会保険に加入しないという問題があります。外国人が定住化すると、老後や健康といったことは非常に大事な問題ですので、社会保険への加入は重要です。社会保険の関係機関や労働関係機関はこうした状況を把握しやすいので、職業安定機関あるいは労働基準監督署等と連携をしながら、社会保険への加入促進をしていこうと考えております。

また、年金の問題は、特に短期で帰る予定の人にとっては非常に悩ましい問題で、年金をもらう年まで日本に

いないと掛け捨てになってしまいます。日本を始め多くの国で、働いている国の年金制度に入るのが一般的だと聞いておりますが、例えば中国やブラジルの方ですと、年金を日本でもらうという意識をあまり持っていないということがあります。これについては、2国間の社会保障協定を推進していこうと考えております。

4番目は「在留管理制度の見直し等」です。外国人を住民としてきちんと把握していないと、学校や様々な公共サービスが提供できないということは、自治体の方もよく言われる問題です。例えば、不就学の子どもがいるという情報を把握して行ってみると、すでに帰国あるいは引越をしていたという事例がよくあります。逆に言いますと、自治体の方が知らないところでお子さんが住んでいるケースも多分にあるわけです。

現在、外国人の方が入国するときの入国管理といわれている仕組みと、住民としての外国人登録は、二元的な行政になっています。入国管理は法務省がやっていて、外国人登録は地方自治体がやっており、連携はとっていますが、完全ではありません。また、外国人登録はそれぞれの自治体ごとに実施しており、引越などをしたときに把握しづらいということがあります。

そういったことから、外国人の方の在留管理の実態をきちんと把握しようというのは、単に治安の問題だけではなくて、外国人自身のサービスの問題、先ほど言いました公共サービス、場合によっては社会保険の加入促進といったものに寄与するであろうということで、在留管理制度の見直しを行うべきであるという提言を様々な会議でいただいておりまして、来年の通常国会には法案を提出しようと検討を進めています。大まかな方向性としては、入国管理と外国人登録を一つの管理の方式にして、しかも在留状況については、なるべくネットワークで把握できるような一元的な台帳を作成する方向で検討を進めているということです。

また、それに付随して、もともと地域の労働市場の現況を把握する観点から雇用状況報告を求めていましたが、外国人の雇用状況についてもより正確な把握をしようと、外国人の方を雇用したときに、職業安定所に報告してもらうようにしました。これによって雇用状況の改善などが図れるのではないかと考えております。

そのほかの検討課題として、日本語能力の向上、社会保険等への加入等を入国や在留期間更新時に確認するなどの問題はありますが、これらは在留管理制度と併せて将来的な検討課題になろうかと思います。特に、身分として日系人として入国した方の場合、日本語能力がないとなかなか就職ができないという問題があります。高度な技能の就労資格で入って来られる方は就職しやすいと申しますか、そもそも職場があって来るケースなのでよいのですが、日本語能力がほとんどない日系人の方ですと、なかなかいい職場が得られないこともあります。その辺りのインセンティブを持たせることを、在留管理制度と併せて見直すことも必要ではないかということで、今後検討していく考えです。

外国人との共生と治安の確保について

警察庁組織犯罪対策部国際捜査管理官
宮園司史

1 はじめに

警察庁国際捜査管理官の宮園でございます。私の方からは、警察の立場から本日のテーマに関し考えていることを述べさせていただきます。

その前に、現在私が担当している業務についてご紹介させていただきますと、私は警察庁において、来日外国人犯罪の取締り及び国際捜査の関係を担当しております。

特に、本日のテーマとの関係では、「治安の確保」という観点から、来日外国人犯罪に係る現状や動向等についてお話したいと思います。なお、本日お話申し上げることは、言うまでもなく、私個人の見解に基づくものであり、警察庁としての公式見解と言ったものではありませんので、予めお含みおきいただければと思います。

本日、私からは大きく二点ほど申し上げたいと思います。まず、一点目は、来日外国人犯罪情勢全般がどうなっているのかについて簡単に触れたいと思います。そして、二点目として、日系ブラジル人を始めとした日系外国人に係る情勢について、治安上の観点からお話したいと思います。

2 来日外国人犯罪情勢について

それでは、一点目の来日外国人犯罪をめぐる全般的な情勢について簡単に述べます。昨年の来日外国人による犯罪の検挙状況は、総検挙件数35,782件、総検挙人員15,914人であり、全体的には検挙件数、検挙人員ともに平成18年に比べて約1割減という状況であります。

また、国籍別の検挙状況については、昨年中は検挙件数、検挙人員とも最も多いのは中国であり、検挙件数の面では次いでブラジル、韓国、検挙人員の面では韓国、フィリピンとなっています。

次に、長期的な犯罪情勢の推移についてでありますが、年によって多少の増減はあるものの、長期的に見れば、確実に増加基調にあります。

また、内容的に、10年前と比べても、

○ 国民が不安を感じる凶悪犯や侵入盗が増加している

○ 犯行を少人数化し、犯罪の潜在化を図る傾向が強まっている

○ 発生地域別では都内から関東、中部等に拡散している

状況で、凶悪化、潜在化、拡散化が進むなど、依然として厳しい情勢が継続しているものと認識しております。

3 日系外国人に係る情勢

2点目の「日系外国人に係る情勢」について申し上げます。

言うまでもなく、日系人の大多数は、祖父母や父母の祖国において真面目に働き、生活されていますが、残念

ながら一部の者は犯罪の道に陥っている現状も見られます。先程も触れたように、検挙件数の面で中国に次いで数的に多いのはブラジルでありますので、来日ブラジル人をめぐる犯罪情勢について現状をお話したいと思います。

昨年の来日ブラジル人の検挙状況は、総検挙件数が過去最高となるなど増加傾向が目につく情勢になっています。ただ、検挙件数は全体の2割強を占め中国に次いでおりますが、検挙人員で言うと、全体の約8％で、中国、韓国、フィリピンに次いで4番目であります。

次に、ブラジル人犯罪の検挙状況の特徴を列挙しますと、

○　犯罪の内容としては、自動車盗、車上ねらい、部品ねらいが非常に多く、侵入盗は少ない、また、薬物犯罪も多い

○　刑法犯について発生地域別に見ると、関東及び中部に集中し、この両地域で全体の約9割を占めており、都内を含めたその他の地域は非常に少ない

○　刑法犯検挙者の年齢別を見ると、10代及び20代で全体の約2／3を占めるなど若い世代が多い

○　刑法犯検挙者の在留資格別を見ると、そのほとんどが正規滞在者であり、うち「定住者」の資格を持つ者が全体の約8割を占めている

という状況にあります。

さて、個々の検挙事例等から調べていくと、来日ブラジル人たちがこうした犯罪を起こすに至る経緯、背景事情等に関しては、

○　ブラジル人就業者の多くが派遣あるいは請負といった不安定な勤務環境にあるため、低賃金あるいは解雇などに直面するなど不安定な生活を余儀なくされ、次第に犯罪に手を染めていくケース

○　親と共に来日した子弟が、言語、習慣の違い等から学校に順応できず不就学となり、両親の共働きによる監護不在の中で、非行グループに加入し、遊興費欲しさから犯行に及ぶケース

○　これらの非行グループが、歓楽街等のゲームセンター、飲食店等への立ち入りなどにより、暴力団等との接点を持ち、暴力団組織の後ろ盾を得るなどして不良行為を重ね、犯行をエスカレートさせていくケース

が見受けられるところであります。

先ほどモルゲンシュテルン先生からもお話があったように、戦後のドイツにおいてはトルコ人を貴重な働き手としてかなり数多く受け入れましたが、これらトルコ人の2世、3世世代が、結局ドイツ人にもトルコ人にもなりきれない不安定な精神状態や将来への閉塞感を抱えつつ犯罪・非行へと走るという「アイデンティティーの崩壊」の問題が指摘されています。我が国においても、日系外国人子弟の中にはバイリンガルならぬセミリンガル、すなわち母国語も日本語も十分でなく、コミュニケーションに支障を来すケースも見られるようであり、同じようなアイデンティティの崩壊という問題が起こらないか、個人的には大変危惧しています。

4　今後に向けた取組み

私は、我が国社会にとって、この問題への対処は極めて重要だと考えています。

当初は「出稼ぎ」的な気持ちで来日した日系外国人の多くの方は、その後日本での居住も長期化し、「定住者」から「永住者」へと切替が進んでいます。そのような状況下で、安全で安心な地域社会を構築するためには、先程申し上げたような犯罪の背景となっている各種の生活上の問題、即ち、不安定な就業環境をどうするのか、子弟の不就学問題にどう対処するのか、地域のコミュニティーの中で孤立しないようにするためにはどうすべきか

といった問題について一つ一つキチンと対応することが極めて大事であると感じています。

私ども警察においても、そのような観点から、犯罪の取締りと並行して、日系外国人の方々がそれぞれの地域で安全かつ安心して暮らしていただけるように、全国を挙げてできるだけのサポートをしているところです。

具体的には、特に多くお住まいになっておられる府県の警察を中心に、県や市町村との連携体制を確立するとともに、現場レベルでもこれらの方々を対象とした防犯・交通安全指導、少年非行防止活動等を行っています。

具体的な取組みとしては、

○　集住地域にある警察署で、日系外国人を対象とした防犯教室や交通安全教室を開く

○　ブラジル人学校に警察職員が出向いて、薬物乱用問題に関する教養を行う

○　これらの方々の相談窓口としてポルトガル語等ができる「国際連絡員」を指定して何でも相談に応じるようにしている

○　地域や日本に溶け込んでもらうため、集住地域にある警察署で少年柔剣道教室を開く

等を行っており、今後ともこのような取組みを継続していくことが大事だと考えます。

最後になりましたが、個人的には、日系外国人を始めとした「外国人との共生」の問題にキチンと対処できるかどうかは、より長期的に見れば、急速な少子化による人口減少社会に突入する我が国が将来直面するかもしれない外国人労働者の受入れ問題に適切に対応できるかどうかの試金石になりうるとも感じています。少なくとも、「日系外国人＝犯罪に走りやすい人たち」というイメージが形成されないよう、彼らの犯罪の背景となっている各種の生活上の問題を取り除くことが重要だと思います。

地方自治体から見た日本の外国人政策

東京外国語大学
多言語・多文化教育研究センター教授
北脇保之

1　はじめに

ご紹介いただきました北脇保之と申します。なぜ私がここにいるかということをご理解いただくために、少し自己紹介をさせていただきたいと思います。私は、1974年に大学を卒業して自治省に入省し、地方自治の仕事をしてまいりました。もちろん、霞が関の官庁でも働きましたし、県や市という地方自治体で勤務した経験ももっています。そして1996年の衆議院の総選挙で、地盤も鞄も看板もなかったのですが当選しまして、2年半国会議員を務めました。国会議員をしているあいだに、地元の浜松市から市長選挙に出ないかという要請をいただき、地方自治は自分のライフワークとも考えていましたので市長選挙に出て当選し、2期8年市長を務めました。昨年4月に退任して、11月から東京外国語大学の多言語・多文化教育研究センターに勤めております。

2　浜松市の現状と取組み

私が市長をしておりました浜松市は非常に外国人の多い都市です。浜松市の人口は82万人ですが、昨年4月1日の時点で、外国人が32,000人、比率で言いますと3.9％が外国人です。これは、先ほどご紹介のあったドイツなどヨーロッパ諸国と比べると比率はそう高くないかもしれませんが、日本全体の平均から言えば、やはり外国人が多いまちと言えます。また、特徴的なのは、ブラジル人が非常に多く、19,000人を超えていることです。つまり、外国人の約6割がブラジル人で、ブラジル人の人口だけを見ると、浜松市が全国で一番多い都市です。こうした状況は、それほど以前からあったわけではなく、先ほどもお話がありました1990年の改正入管法の施行によって、入国の在留資格として日系人に対して定住者という資格が設けられ、就労制限がなくなり、どんな仕事にも就けることになりました。その結果、1990年以降、日本に入国する南米からの日系人が非常に増えたことはご存じのとおりだと思います。

浜松は自動車産業が基幹産業で、「失われた10年」と言われるような日本経済の停滞期の中にあっても、浜松をはじめとする東海地域は、自動車産業を中心に堅調な経済状況を維持してきました。そういうこともあり、自動車産業関係の工場で働く、いわゆるニューカマーの外国人が非常に増えたという状況がありました。1990年以前は、浜松も地方都市の例に漏れず、外国人は珍しいので、まちなかに外国人がいると市民が注目してしまうような状況でした。しかし、いまはもう外国人は全然珍しい存在ではなく、週末にショッピングセンター等に行けば非常に大勢のブラジル人などに会うので、もう特に注目するわけではないというように、社会環境は非常に大きく変わってきております。

そうした中で、地方自治体は待ったなしの対応を迫られてきました。例えば、市からの広報や出版物は、日本語だけでなく、英語や、浜松ではポルトガル語で作るとか、市役所の窓口にもポルトガル語が話せる職員を配置するとか、そういうことから始めて、様々な行政サービスを展開してきたわけです。そのような状況の浜松市でしたから、私も外国人を同じ市民としてきちんと認識して、外国人市民と日本人市民が1つの社会の構成員とい

う立場で地域社会を作っていこうという政策を推進してきました。そうしたことを今後の大学での教育研究に活かしてほしいということで、大学から話があって、いま大学に勤めているということです。

本日は「警察政策フォーラム」ということですので、警察関係のことが焦点になっているわけですが、警察には犯罪予防とか、犯罪に対して厳正に対処することで、治安の維持をしていただきたいと願ってきたわけです。自治体の立場からすると、外国人が安定した生活を営めるような条件を整備して、外国人が社会の底辺化するのを防ぐことに取り組んでいくのが自治体の責務であると考えてきました。そのことは警察の役割に比べると、犯罪予防という点では直接的ではないかもしれませんが、より根本的な意味で外国人が犯罪に走るのを未然に防ぐことで大きな意味を持っていると思います。

今日は自治体としてどんな取組みをしてきたか紹介しつつ、日本の外国人政策について、私の見解を述べたいと思っております。

3 外国人政策の2つの柱

結論を先取りして言うと、私は外国人に関する政策には2つの柱があると思います。ひとつの柱は「出入国管理政策」です。この中には在留管理も含まれると考えていいと思います。もうひとつの柱はいわゆる「社会統合政策」だと思います。この社会統合政策は“integration”という言葉で、先ほどのお二人の基調講演の中にもたびたび出てきました。諸外国では、“integration policy”という形で取り組まれているわけですが、これを日本語で言えば「統合政策」あるいは「社会統合政策」ということになると思います。

その統合政策はどういうものかと言うと、先ほど私が取り組んできたと申し上げたこと、すなわち外国人について政治・経済的な不平等をなくすこと、外国人が政治・経済的に平等な立場を得る道を拓いていくこと、そのことによって外国人が社会の底辺化していくことを防いでいくことです。そのために様々な政策を推進していくのが、社会統合政策であろうと思います。

日本の外国人政策にはこの2つの柱がありますが、「出入国管理政策」にも不明確さがあるし、「社会統合政策」にも不十分さがあります。特に自治体としては、自らが社会統合政策に相当することをやってきました。私ども外国人が大勢住んでいる自治体の作った連合組織である「外国人集住都市会議」では、たびたび政府に提言をしていますが、なかなか進みが遅いという不満を持っている現状があります。

日本の外国人政策について、出入国管理政策が非常に曖昧で一貫性がないところがあるし、社会統合政策も非常に不十分だと私が考えている理由を説明します。出入国管理政策について言いますと、日本の政府の公式方針は、単純労働者は受け入れないということです。法務省所管の出入国管理計画も、厚生労働省所管の雇用対策の計画も、いずれも一致して単純労働者は受け入れないことを公式方針にしております。しかし、実態はどうかと言いますと、いままでの話にもありましたように、定住者という在留資格で来ている日系人の多くが工場労働者として働いています。しかも正規社員、直接雇用ではなく、請負業者や派遣業者と言われる人たちに雇われて工場で働くという間接雇用に、単純労働力になっています。また、研修・技能実習生についても実態的には労働者となっている面があります。そういう点で、すでに単純労働者を受け入れないという出入国管理政策と矛盾を来たしているわけです。これをそのまま放置しておくことでいろいろな派生的な問題が出てきていますので、やはりその辺りをきちっとさせていくべきではないかと思います。

社会統合政策については、最初にお話いただいた酒光さんが外国人労働者問題連絡調整会議で「『生活者としての外国人』に関する総合的対応策」をやっているわけですが、これが日本における社会統合政策の最大のもの

です。ただ、これについては、政府としての位置付けが非常に低いと言わざるを得ないと思います。会議の主催者は内閣官房副長官補です。内閣官房副長官補ですから事務方であり、閣僚ではありません。つまり、内閣レベルの機関ではない、事務的なものであり、しかも連絡調整という位置付けの会議が日本政府におけるトップの対策機関であるところに、非常に不十分さを感じます。やはりこの問題は内閣レベルで取り組むべきことであり、また省庁横断的に内閣総理大臣のリーダーシップのもとにやっていくべきだと思います。

また、政策的にも「統合政策」というような政策的表現はないのです。だから、各省庁所管事項の寄せ集めにとどまっている。ですから、もっと踏み込んで、統合政策という位置付けを十分検討した上で、新しい政策を確立していくべきだと思います。それから、金額的にみても、この会議が関係している政策の予算は8.2億円です。国は80兆円規模の一般会計予算があるにもかかわらず、その中の8.2億円しかかけていないということにも非常に不十分さがあります。これをなんとかしていかないと、先ほど宮園さんからお話がありましたが、犯罪抑止のための外国人の生活条件を整備していくことは根本的に進んでいかないと思います。こうした問題意識をぜひ共有していただきたいと思います。

労働開国「総論賛成・各論反対」をどう乗り越えるか

日本経済新聞社論説委員
太田泰彦

1　ドイツでの体験

日本経済新聞の太田泰彦と申します。私は新聞記者として世界で見てきたこと、聞いてきたことを中心にお話したいと思っています。私はアメリカに2回、合わせて6年、ドイツに3年住んでおりました。アメリカとドイツ、それぞれ移民政策、外国人労働者問題に悩んでいるさまを見てまいりました。

4年ほど前にドイツから日本に帰ってきました。そのドイツでは、欧州連合（EU）による地域統合で、ドイツやフランス、イタリアといった国と国を隔てている国境が消えていく様を目の当たりにしてきました。

特に印象的だったのはユーロという新しい通貨が誕生した日のことです。2001年1月1日から、ユーロが一斉に銀行のATMから出てきました。ドイツではそれまでは、「ドイツが誇る伝統の通貨マルクがなくなり、ユーロという得体の知れないお金に変わるのは嫌だ」とおっしゃる方が非常に多かった。アンケートをとると7割以上の方がユーロ反対、マルクを維持してほしいという回答をしていました。マルクは非常に立派なデザインのお札で、鷲のマークが描いてあって威厳がありました。

私は、ユーロが出回ると、きっとドイツの方は怒るだろうな、混乱するだろうな、と思っておりました。ところが1月2日、3日ぐらいには、もう皆、慣れてしまって、誰も何も言わなくなりました。ドイツ・マルクの話など話題に上らなくなり、あっという間にユーロが広がっていきました。文字どおり、ほんとに人間は「現金」だと思ったわけです。

何を申し上げたいかというと、経済の現実には、人々の感情より強力なパワーがある、ということです。ヨーロッパが統合したのは経済的な理由が第一です。アメリカや日本に対抗するために欧州共同体を作ってきたわけです。その現実の前には、人の心理は覆い隠される。あるいは、消えてしまうものだと感じました。

その年、あの9.11事件が起きました。ドイツの時間の午後でした。私は街中を歩いていたのですが、電気屋さんのショーウィンドウのテレビに、ワールド・トレードセンターのビル崩落のシーンが映っていて、人だかりができていました。私も並んで見て、膝が震える思いがしました。なんということだ。これは映画じゃないのか、と思いました。

私はそのとき、テレビを見ると同時に、人だかりのドイツ人の方々の顔も観察しておりました。一人の男性が呟いた言葉が忘れられません。

その方は、「ほら、みたことか」と言ったのです。アメリカ人が、いかに世界を自分のコントロールの下において、わがもの顔で振る舞っているかと感じているドイツの方々の本音が漏れたのでしょう。

しばらくすると、一緒にテレビを見ている人たちの輪の中にいた、トルコ系やアラブ系の方がスーッと、離れていくのが分かりました。先ほどモルゲンシュテルン先生がおっしゃいましたが、私が駐在していたフランクフルトの人口の30％が外国人です。その中にはトルコ人もアラブ系の方もいらっしゃいます。その方たちも、初めはドイツ人と一緒に立って、口をポカンと開けて、街頭のテレビを見ていたわけです。その方々は、まじめにドイツで働いている普通の方々だと思いますが、だんだん、どこか居心地悪そうな顔をし始め、ドイツ人の視線を

避けるように、皆、姿を消していったのです。

事件の捜査でわかってきたのは、同時テロの犯人はドイツに在住経験がある人間が多かったという事実です。モハメド・アッタという実行犯は、ハンブルク工科大学出身でした。そのほかに3人がハンブルクに住んでいました。オサマ・ビンラディンの金庫番と言われている人物は、ミュンヘンに潜伏していました。また、フランスのストラスブールの爆破計画は未遂に終わりましたが、これを計画していた犯人たちもフランクフルトにいました。

なぜドイツなのでしょうか。実際のテロが起きたのはアメリカです。一部のイスラム過激派が敵視していたのもアメリカです。非常に不思議に思いました。

そこで、私はモハメド・アッタが、ドイツでどんな暮らしをしてきたのか、足跡をたどろうと考え、ハンブルクに行ってみました。ハンブルク工科大学は比較的新しく、建物やキャンパスは綺麗で、実直な印象がする大学です。アッタを教えた教授に会いました。

「非常にまじめで信心深くて勉強熱心で優秀な学生だった。まさか嫌米主義者だとは思わなかった。非常に澄んだ目をしていた。ただ、いま思うとちょっと澄みすぎた目をしていた」。そう語っていたのが印象的でした。

アッタはドイツで生まれたわけではなく、アラブ世界で生まれてドイツに留学に来ていたわけです。彼がどういう気持ちでドイツに住んでいたのか想像してみました。つまり、テロリストとしてドイツに来て、ドイツで勉強して技術を身につけて、テロを実行するためにアメリカに渡ったのか。つまり、「テロリストがドイツを通過していった」のか。

あるいは、ごく普通のイスラムの人が学生としてドイツにやって来て、「ドイツでテロリストになった」のか。この二つには極めて大きな違いがあると思います。

どちらが答えかはわかりません。恐らく前者だろうと私は思いますが、当時、外国人としてドイツに住んでいる自分の感覚に照らし合わせると、もしかしたら後者かな、という気もします。ドイツと日本は似たところがあります。どちらも非常に生真面目な国民性で、社会秩序を重んじるお国柄です。雨が降っている日で、たとえ車が全然通っていなくても、歩行者は赤信号で横断したりせず、律儀に青になるまで待っていたりします。フランスなどでは、みんな信号や横断歩道など関係なく、どんどん車道を渡りますし、イタリアはもっと勝手気ままです。ドイツ人には日本と共通性があるように思います。

一方で、ドイツ人の方々は、外国人に非常に優しい面もあります。私もフランクフルトの30％の外国人の中の一人だったわけですが、嫌な思いをしたことはほとんどありません。非常に親切です。それは「グスト（客人）」、つまりドイツにちょっと来て、外国人として滞在して、そしてまた帰って行く「客人」として扱われている親切さだと私は感じました。

では、ドイツに働きに来て、長期に滞在し、たとえばドイツ国籍を取得したトルコ系の人たちに対してはどうでしょうか。「客人」とはまた違った感情が、ドイツ人の側にあるのは明らかです。アッタというアラブ人が、どういう思いで過ごしたかはわかりません。ですが、もしかしたらテロリストというものは、環境によって「作られる」のではないか。社会の側がテロリストを生むという面があるのではないか。そう思った次第です。

2　日本の外国人政策の課題

たった三年間の外国暮らしの後に、日本に帰ってきて私が驚いたことは、いかに日本国内に外国人が増えているかということです。働くためにやってきた外国人の方以外に、働いてはいけないのに働いている、勉強しに来

ているはずだけれども、実際には働いている。そういう人が圧倒的に多いわけです。これは何も浜松市や大田市だけではなく、東京でも、皆さんがお感じになることだと思います。コンビニに行けば中国人の方が働いていらっしゃいます。出前を頼めば中国人あるいは東欧、中東の方が運んできます。実際に日本の産業、日本の経済は外国人労働者の存在なくしては成り立たなくなっているという現実があります。

最初にご紹介したEUの話題でお伝えしたかったことは、ドイツ人の誇りがあろうと、フランス人の誇りがあろうと、経済のグローバリゼーションの波は、そんな好き嫌いの感情を別にして、パワフルに押し寄せてくるのが現実だということです。日本もその現実に直面しております。アジアの近隣諸国と人が交わり、一緒に働く。日本に来て働く方には、ルールを守って、きちっと働いていただかなければならない。そのためには、政策や制度の枠組みをどう改革すべきか。真剣に考えるべき時期にきています。

コンビニで働いている方々、大田区の中小企業で働いている方々、金型を作っているブラジル人、浜松市で自動車やいろいろな下請けの工場で働いている研修生。現実には、様々な外国人労働者がいます。日系ブラジル人の方々は、無条件で日本で働いてもよいわけですが、ではなぜブラジル人だけOKなのか。これは差別ではないのか。そのあたりの議論も十分に整理されてるとはいえません。「研修生」として働いている方々は、現実には「労働者」です。この本音と建前のギャップはあまりにも大きいと思います。

もともとドイツという国は、言葉は悪いですが、「純血主義」の国だと呼ばれておりました。先ほどモルゲンシュテルン先生がおっしゃったとおり、いまや純血主義を乗り越えようとしています。まだ国民感情は追いついていないかもしれませんが、少なくとも制度改革のチャレンジをしているのです。日本はその段階まで行っていません。問題の所在に気がついてはいるけれど、多くの日本人、政策当事者は、見て見ぬふりをしているのではないでしょうか。それは政治家や官僚だけでは解決できない、私たち日本人の一人ひとりの気持ちのありようの問題だと思っております。陥りやすい罠は、先ほどのドイツの事例でもあったとおり、何か犯罪や社会問題が起こると「外国人が悪いのではないか」と疑ってかかる傾向です。外国人のせいにするのは一番簡単です。条件反射的に、そう考えてしまう癖は改めるべきでしょう。

私は去年のクリスマスにシンガポールにまいりました。東アジアを取り囲む国々、ASEAN、中国、韓国、日本、オーストラリア、インド、日本の首脳が集まって東アジアサミットが開かれ、私はその記事を書くために行ったわけです。首脳が集まって会議をするシャングリラホテルは高台にあります。私たち記者が詰めているホテルは丘の下にありました。

二つのホテルの間を歩いて行き来するのですが、サミット会場に入るためには、警察の厳重なセキュリティ・チェックを受ける必要があります。チェックは非常に厳しく、鞄を開けたり、パソコンの電源を入れて確認したりするのですが、ひとつ気づいたことがあります。

それは、シンガポールの警察官、防弾チョッキを着けて、ヘルメットを被っていたので、いわゆる機動隊の警察官だと思いますが、顔を見ると、中国系の顔があり、マレー系の顔があり、インド系の顔がある。違う人種、違う文化的背景の方々が、「来訪中の世界の首脳を守る」というひとつの使命の下で、きっちりと団結して仕事を遂行している。それが、シンガポールでは当たり前の光景なわけです。アジアの小国、日本に比べたら非常に小さい都市国家ですが、他民族の共存が当然であるという現実の光景を見て、私は素直に感動してしまいました。

これは今の日本では考えられないことだと思います。先ほどドイツでは外国人の警察官が出始めているというお話もありましたが、日本はまだまだその段階まで行っていません。私自身そういう意識すら持っていませんでした。

日本人が外国人を管理する。外国人は研修生なり留学生なりの身分で、入国させてあげて、それを私たちが監

督・管理するという意識でいたのです。シンガポールから学ぶべきものがあるような気がします。他民族や異文化を尊重し、寛容であれるか、という文化の懐の深さが、グローバル時代の国の魅力ではないかとも思います。

2004年6月にキユーピーという会社が、サラダを作っている工場で外国人労働者を夜中に働かせ、入管法違反で摘発されました。記者会見をしたキユーピーの常務の方が、「大変ご迷惑をおかけしました」と謝っていたのを覚えています。

私はそのときキユーピーは誰に何を謝っているのか、と不思議に感じました。つまり、今年の中国製の餃子事件とは違って、誰もサラダで中毒を起こしたわけではない。被害者がいない事件だったからです。外国人労働者が存在することで、キユーピーは3K職場と言われ、日本人が避ける工場で働く人材を確保できた。働いている外国人はお金を稼げた。消費者も安い商品を手に入れることができ、被害を受けていない。労働者は、低賃金で搾取されていたわけではない。誰も困っていないけれども、キューピーは「社会に大変ご迷惑をかけた」と謝っているのです。いったい誰に謝っているのでしょうか。その謝られている側の日本人の私たちとは、いったい誰なのでしょう。そんなことをちょっと考えてしまいました。

世界は動いています。グローバリゼーションは、好き嫌いは別にして、現実に起きています。その荒波の中で、ちょっと外から日本の内側を眺めてみると、日本の制度、法律の体系、さらに警察のあり方、治安の維持の手法……。さまざまな、矛盾が見えてきます。

外国人労働者がいったん日本に入ってしまえば、後は放置してもいいのか。外国人がいなかったら日本の経済が成り立たないのであれば、外国人を日本に受け入れるコストはいったい誰が担うのか。納税者なのか。雇用者なのか。その辺りのことをこれから議論していかなければいけないと感じています。

私が書いた記事や社説[1]をお手元にお配りしてありますが、私ども日本経済新聞は社説で、基本的に労働市場の開放を提言しております。「労働市場の秩序ある開放を考えるときだ」というのが基本的なメッセージです。ところが、この「秩序ある開放」とはいったい具体的に何であるのかは、実は書けていません。私たちはそこまで議論を詰めることが、まだできていません。これから私たちが一所懸命考えていかなければいけないことだと思っております。

1）例えば　2006年6月19日朝刊13面「深まる制度と現実の溝」、2004年8月24日朝刊2面社説「労働市場の開放は小手先で済ますな」、2004年5月24日朝刊2面社説「労働市場の秩序ある開放を考える時だ」

外国人との共生に関する新宿　地元からのご意見について

早稲田大学
社会安全政策研究所客員教授
渡辺巧

1　新宿における外国人登録の現状

渡辺です。よろしくお願いいたします。私は、これまで御発表された皆様とはちょっと違う切り口からみてまいりました。

レジュメの表は、新宿区の2008年1月1日現在の統計[1)]です。外国人登録者数とその総人口に占める比率についてみますと、東京都全体は390,321名で3.04％となっており、全国平均よりは高いわけですが、新宿区で外国人登録をしている外国人は31,856名で総人口の10.27％、大久保地区（百人町1～4丁目、大久保1～3丁目）では8,209名で24.97％、そのうち大久保1丁目は2,162名で46.09％です。大久保1丁目あるいは大久保地区の数字が著しく突出しているのが特徴です。

2　新宿の各地域の特徴的傾向

新宿と言っても、地域ごとの特性は多様ですので、JR新宿駅を中心として、近隣地域を5つほどのエリアに分けて考えてみることにしました。面積は狭いのですが、まちの様相の面でも、外国人の居住と就労の面でも、全国の典型的なケースが、エリアごとにくっきりと特徴付けてみることができます。JR新宿駅北口を中心として、時計の針に従って回りながら、簡単にご紹介いたします。

①　新宿3丁目：まず新宿駅東口の新宿3丁目、デパートのある地域で、繁華街あるいは国際的ショッピング街と位置づけられています。居住する日本人は少なく、外国人との関係は、基本的にはショッピングのお客さんです。また、お店で外国人が就労している状況は、どこにでもあるパターンです。

②　西新宿：新宿駅西口に位置する西新宿は、東京都庁など超高層ビル街として有名です。新宿新都心とも言われており、中心は超高層ビルですが、その周辺は昔からの住宅街でもあります。現在はビル化が進行しており、外国人の居住はあまりみられないようです。

③　北新宿：新宿駅から北西の方角、柏木という地名の辺りが、北新宿です。昔からの住宅街と商店街ですが、最近外国人の居住が増加しています。

④　大久保：大久保は、新宿駅の北ないし北北東の方角にあります。昔から伝統のある住宅街と商店街ですが、現在、多くの外国人が居住し、また就労しており、まちの様相が大きく変わりつつあります。

⑤　歌舞伎町：新宿駅から東北の方角、大久保の南側に位置する地域です。日本最大、世界でも有数の繁華街あるいは歓楽街です。外国人の就労も、多くなっています。

3　新宿地元からのご意見

外国人居住が多い新宿地元の日本人の方の声を聞いてみました。人選には偏りのないように、地元の人に限定

し、そこで日常生活を送っている地域住民の方々にお願いしました。ざっくばらんにお話を伺い、日常生活からみた外国人との近隣関係、コミュニケーションなどについて、実際にあったいろいろな出来事と将来の問題解決の方向についてのご意見をまとめました。犯罪の話もいろいろありましたが、ここでは割愛しています。ご協力いただいた皆様に心からお礼を申し上げます。また、新宿区が平成16年と20年に取りまとめた新宿多文化共生実態調査[2)] も参考にいたしました。

(1)　新宿3丁目

新宿東口商店街振興組合の役員の方からお話を伺いました。

「新宿東口の商店街にとって外国人とは、買い物の旅行者で、大事なお客様です。アジアからの方が多くなっています。要望としては、情報発信として外国人に対する表示案内の整備などが必要だと思います。また、飲食店の裏方として外国人が働いていますが、コミュニケーションをしっかりとって、日本の習慣等を説明すれば対応はできると思います。」

(2)　大久保、北新宿、西新宿

大久保の状況は最も厳しいわけですが、まず、近隣関係のトラブルについての大久保の住民の方のご発言をまとめてみました。

「地域の近隣関係で外国人とのトラブルは相変わらず多く、居住する日本人にとって受け入れがたい要因となっています。例えば、勝手なごみ出し、粗大ごみの放置や持出しなど、ごみのマナーの問題があります。出前などの車両駐車の無秩序さ、飲食店による歩道への看板、イス出し、七輪の持ち出しによる火の使用など、店の改築での違法建築、騒音や大声での会話、大勢でのアパート居住など、どれも従来から言われてきましたが、改善されていません。

問題を引き起こしているのは、短期滞在の人達です。やり放題やって帰国してしまうから地元ではどうにもなりません。ここまで許されるという線が日本人の感覚と異なる上、一度こうだと考えたら絶対人の意見は受け入れてもらえません。

ルールを教えるのは近隣住民が注意するのではなくて、行政の仕事ではないでしようか。外国人登録のときにオリエンテーションをやってほしい。あるいは、来日したときルール本を渡して、それを携持しなければ日本に入れないようにしてほしい。新宿区の多文化共生プラザで教えていますが、そこに来ている外国人の方は優等生で、我々が相手にしている外国人とは違います。」

大久保の住民の方のご発言です。

「大久保生まれ、大久保育ちですが、子供は別の地区の学校に入れました。家も郊外に転居し職場のみ大久保にあります。子供の犯罪、いじめなどを心配しました。地元の小学生で地元の学校に行かない子供も多いようです。外国人が特定の地域に集中する政策はよくありません。」

「現在も大久保に住み、仕事も大久保です。大久保には、昔から住んでいる外国人と最近の短期滞在の外国人が居住しています。長く住んでいる外国人も、最近の外国人と考え方が異なるのでとまどい、考え方やマナーがおかしいのではないかと批判しています。長く住んでいる外国人も、子供たちの環境が悪いからといって、この辺りから撤退しています。

新宿全体に外国人が住むならまだしも、1つの地域に集中は困ります。外国人に気を使いすぎて、お客様扱いしています。住民が頑張って住むには限度があります。よその人もここのアパートに一人で住んでみたらどうでしょうか。本当にここに住んでいる人がまちづくりをすべきです。」

「特定の小学校に外国人が集中すると、数の少ない日本人の負担が重くなると言う人がいます。」

北新宿の住民の方のご発言です。

「北新宿も、大久保ほどではありませんが、外国人の居住が増加しています。住民の外部への脱出は、大久保ほどではありません。町会での協力はまだ残っているし、少人数でも頑張っています。

ごみ出しルールのパンフレットを作成しても、きちんと外国人本人に渡るか否かが大事です。外国人に関する地域のイベントや集会に、地元以外から地元以上の人数を呼んで盛り上げたりしますが、本当の地元の行事にしないと意味が薄くなります。」

西新宿の住民の方のご発言です。

「外国人は、周囲へ迷惑をかけるから敬遠されます。ルールを守ってくれればトラブルはありません。日本は外国人に対して優しい。海外生活からぼろぼろになって帰ってきた人もいます。お互いに外国での生活は大変だと思います。」

(3)　歌舞伎町

歌舞伎町商店街振興組合の役員の方のご発言です。

「歌舞伎町では、警察による取締りの結果、不法滞在者のエステはなくなりました。ここは就学生の就労が多いところです。

短期間でマネーを稼ぐだけが狙いの外国人（ニューカマー）は、目的のためには手段を選ばないし、日本社会に溶け込むつもりはない上、日本のように郷に入れば郷に従えという考え方がないので、対策が難しい。外国人とのトラブル処理のやり方をみても、住宅街の住民は24時間生活しているからなんとかコントロールしようとしますが、商店街は「隣は隣」で口出しをしないから、より深刻な影響をこうむる可能性があります。」

(4)　学校、行政

地元の小学校管理職の方のご発言です。

「地元の小学校では、日本語を含んで13の言葉、全体の6割程度の外国籍の子供を受け入れて、特別なカリキュラムを組んでいます。不登校も非行もありません。子供は学校が好きで、運営は順調です。地域の結びつきにも努力しており、地域のボランティアにも活躍していただいています。」

西新宿の住民の方のご発言です。

「地元の小学校では地域にお願いして、伝統行事の紹介のイベント、防犯パトロール、通学路の看板の設置等を行っています。」

日本語学校校長先生のご発言です。

「新宿は外国でも有名でアルバイトがやりやすいから、日本語学校も多い。何をしてはいけないか知ってもらうのも日本語学校の役割です。」

最後に新宿区多文化共生プラザの管理職の方のご発言です。

「新宿に外国人が多いことを前提として、新宿は外国人が多くて活気があるまちであると積極的にとらえて、それをまちのよいイメージにしていくことが、基本的な考え方です。多文化共生プラザは平成17年に開設しました[3)]。外国人の困り事相談では実績も重ね、外国人の顔が見えるようになってきました。

外国人とのトラブルで、例えば違法建築の問題では、行政はきちんと対応しなければなりません。行政は、縦割りの弊害が大きい。区役所でもトラブルに対する担当部署がそれぞれに分かれています。外国人の問題をどうするか、職員がしっかり意識を持つ必要があります。また、現場から国や都への情報提供、アピールをしたり、逆に、国やほかの自治体などの動きについて情報収集を積極的にする必要があります。」

以上、いろいろと活発なご意見をいただきました。

4　新宿の地元からみた論点

地元の地域住民、関係者する皆様の声も踏まえて、新宿の地元からみた論点として3点整理いたしました。

(1)　基本は地元の地域住民

最も大事なのは、基本は地元の地域住民であるということです。地域において問題と直面しているのは地域住民であり、地域ごとに異なる特性を踏まえながら、その日常生活の安全安心の確保を基本として議論を深めていく必要があります。

外国人との近隣関係とコミュニケーションについての新宿の現状について、地元の人たちの考えを直接聞くことができました。従来、「ごみ出しのマナーの悪さは日本人でも同じだ。」と言って、問題視を避ける動きもありましたが、やはり依然として大きな問題であることが分かりました。地域住民の近隣関係とコミュニケーションの安定は、地域住民相互の協調と安心感にとって不可欠な要素です。それが欠け、不安定化した地域では、日常生活に関する様々な問題が地域住民を悩ませることになります。

(2)　最も厳しい状況は大久保

2点目は、地域住民の日常生活への影響が最も厳しいのは、大久保だということです。地域住民と外国人とのトラブル、外国人の集中に伴う負担が、地域住民に重くのしかかっています。近隣関係への脅威が増した地域住民を待っているのは、その地域を離れるという選択肢です。しかし、地域住民が去った後、新しく機能する地域の安心感の拠り所が果たして用意されているのでしょうか。地域住民の撤退の後には無秩序が残るということならば、大変困ったことになるのではないかと考えられます。

先ほど北脇先生から、地方自治体が取り組んでおられる政策について興味深いご発表をいただきましたが、地方自治体に対する期待は大きいと思います。新宿区も前向きに取り組んでおりますし、多文化共生プラザのご努力には、敬意を表しますが、地域住民が実際相手にしているのは、多文化共生プラザに来ようとしない外国人であるところに問題の厳しさがあります。大久保が直面している状況を把握し、問題の原因から解決に至る道筋を考え、それに対する支援を真剣に考える時期に至っていると思います。まずは、地域住民の皆様の声をよく聞きたいと思います。

(3)　地域ごとに異なる特性

3点目は、地域ごとに特性が異なっているということです。JR新宿駅周辺の狭い地域でみても、それぞれのまちの実相は非常に異なっています。例えば、地域住民と外国人との近隣関係、コミュニケーションの今後の見通しについても、外国人の比率の高い大久保の方々はかなり悲観的ですが、比率の低い地域では楽観的になっているのが実態で、地域による違いは大きいようです。

また、外国人との関係の在り方についても、大久保では、ルールを守ることについてきちんと教えなければ、日本を誤解してしまうと考え、厳格な対応を求める声が大きいのですが、大久保から離れますと、相互理解とコミュニケーションが大事であると語られることが多くなってきます。

問題の解決の道筋も、地域ごとに異なってくるだろうと思います。太田先生から「総論賛成・各論反対」という問題提起がなされましたが、各現場の問題を現場で議論して解決する必要があると感じた次第です。

1)　「新宿区　外国人登録者の町丁別世帯数及び男女別人口　平成20年1月1日現在」、「新宿区　住民基本台帳の町丁別世帯数及び男女別人口　平成20年1月1日現在」

150 外国人との共生に関する新宿　地元からのご意見について

2) 「平成15年度　新宿区における外国籍住民との共生に関する調査報告者　平成16年3月　財団法人新宿文化・国際交流財団」「平成19年度　新宿区多文化共生実態調査　中間報告書　平成20年1月　新宿区」

3) 「ようこそ！　しんじゅく多文化共生プラザへ　新宿区」

パネルディスカッション（兼質疑応答）

田村

ご質問が多数寄せられており、特に基調講演者には相当の質問がございます。まず１問目は、両基調講演者へのご質問です。それぞれ、外国人の警察官を公務員として採用しているというお話がございました。アイルランドでは外国の出身者を警察官に採用していますし、ドイツでも、国の公務員はドイツ国籍でなければならないというのが大きな原則だったと思いますが、それを変えて外国人警察官を採用しました。それについて、どのような経緯だったのか、市民や社会からの様々なリアクションはなかったのだろうか、という趣旨のご質問です。

マルカーヒ

簡単に言いますと、否定的な反応はありませんでした。そういったことが必要であったから現実に対応しなければならない。すなわち、アイルランドは多文化的、多様な人口を備えるようになったから、それに対応しなければならないということです。具体的には、警察官になりたいという申請者にアイルランド人に劣らない能力があれば、アイルランド国籍でなくても採用できることになります。課題はアイルランド語の能力です。これについては簡単に対応できるものではありませんでした。また、定住許可も必要になります。実際に能力があっても定住資格がなければ採用できません。5 年間の居住資格が必要なため、能力があっても、採用できなかった人たちもいます。

外国人警察官の採用は、警察力の多様化を図る象徴としても非常に重要です。同時に、実際の仕事の上でも、マイノリティのコミュニティから警察官を採用することは、警察がそのコミュニティと関与しようとするときに必要です。

モルゲンシュテルン

ドイツもアイルランドと同様です。資格に関しての厳密なルールは存在しますが、資質があれば警官として採用されます。また、警察ではありませんが、ほかの部門における民営化の流れもあります。市民権に関して厳格なルールさえ守られれば社会的にも問題ありませんし、２カ国語を解し、２つの文化に精通している警察官のニーズがあるから、国民も受け入れます。そういった意味では拒否反応というのはありません。

田村

基本的に、必要があるので拒否反応はそれほどない、というお話でありました。分かりやすいご回答をありがとうございました。

それでは、次の質問です。モルゲンシュテルン先生に対して、統合のためには同じ言語を話すことが大変大事だということを、連邦内務省が指摘していたというご説明がありました。それは、ドイツ語を皆が学ばなければならないということと同じ意味でしょうか。例えば外国人居住者の多いところでは、ドイツ語と母国語の両方を教えたほうがいいかもしれないという考え方もあり得ますが、すべてドイツ語に統一すべきとのご趣旨でしょうか。

モルゲンシュテルン

そうだと思います。最終目的は、全員がドイツ語を解す、学校に行けるように十分に解する、ということだと思います。トルコ人を教員として学校に派遣するのは、手段でしかないわけです。トルコの首相がドイツを訪問したときに、「多くのトルコ語を話す人がいるので、トルコ語の大学を建てるべきだ」と言いました。しかし、すべての政党が反対しましたし、世論も反対しました。つまり、トルコ語を話す社会とドイツ語の社会が平行し

て、お互いに交わりなく存在するということにはしたくない。全員ドイツ語を話す社会にしたいわけです。近年、そのことがはっきりと打ち出されておりまして、これが絶対的に重要だということが明確にされています。ゲーテなどの文芸作品を読めと言っているわけではありません。正しい文法の正しいドイツ語を話せるようになることが重要なのです。

田村

マルカーヒ先生、もしこの点について、アイルランドで何かありましたらお願いします。

マルカーヒ

象徴的な要素があると思います。言語というものが国を代表するシンボルであるということです。また、言語だけでなく、社会の機能を優先するという意味もあります。

田村

次の質問ですが、マルカーヒ先生のお話の中で、さまざまなステークホルダーや地方政府の役割も大事だというお話がありました。この点をもう少し具体的に教えていただけますか。資料の最後に、「協力的な政策の進展」という項目があり、そこに、「警察と他のステークホルダーとのパートナーシップの必要性」、そして、「地方政府、ボランティア・地域組織等」の役割という部分がありましたが、時間の関係からかお話が聞けなかったので、その点を教えていただきたいという趣旨です。

マルカーヒ

最初に申し上げなければならないのは、警察はすべてをすることはできないということです。犯罪に対して影響を与えることはできますが、根絶することはできません。安全を高めるのに寄与することはできますが、警察だけでできるものではありません。ほかの国でもそうだと思いますが、取り分け地方自治体の役割が重要です。様々な政策に、警察と自治体が共同で取り組むことによって、社会の安全に対して貢献できることになります。例えば街灯を用意するとか、夜の警備を行うとか、バーや公共施設についてもきちんと管理をするというようなことです。警察は、適切な規制当局の協力が必要だということです。

もう一つ申し上げなければならない非常に重要な点は、言語と同様、住居の問題です。統合を成功させるために非常に重要な点は、住宅政策だと思います。長期的な問題は、エスニック・マイノリティが特定の地域に居住を集中することにあります。ここでも統合の問題が非常に重要になるわけです。例えば移民の子どもたちのための学校であるとか、そのためにきちんとした教師を配置することも重要です。

学校の問題、言語能力、教育能力を用意することによって、社会の中で適切にコミュニケーションがとれるようにしなければなりません。そして、労働力との関わり合いということになります。それらの統合に関係する多くのものが社会の安全に関わることになりますので、警察だけで対応できるものではないということです。現実的、長期的な観点からそういった要素を組み込んでいかなければならないと思います。

例えば薬物使用の対策については、公教育、保健衛生の要素、また税関の問題、さらには警察の問題も含むわけですから、こういったすべての要素を調整していかなければならないことになります。

田村

日本人パネリストへの質問もございます。先ほど渡辺さんのご発表がありましたが、これに関連して、直接の被害と伝聞による外国人に対する感覚とが異なっているのではないかということが過去の調査に示されているが、今回の調査では、そのような直接被害と伝聞による外国人に対する感覚の違いをどのように取り扱ったのか、また、調査対象者のエスニシティはどのようになっているのか、というご質問です。

渡辺

その点は私も大変関心がございます。まず、先ほど報告した大久保でのいろいろなトラブルは伝聞ではございません。大久保のいろいろな方から直接お伺いしたものでございます。

そして一方では、そこから少し距離があるところ、地理的な距離というよりは状況の距離があるところでお話を伺いましたが、そこでは、抽象化という現象が起こっております。それは一般化であったり建前化であったりします。私が印象深いのは、コミュニケーション、相互理解が大切なのだという説明が大変多かったことです。そういう意味では、距離が出た分、好意的な、あるいは実害がない分、余裕があるご説明が多くなったように思います。

また、お話を伺った方々は全部日本の方です。住民ボランティアの方とか、町会、商店会、商店街振興会の方、地域住民の自治団体の方、小学校、日本語学校の先生、そして、新宿区の多文化共生の管理職の方です。

田村

宮園さんに質問が来ております。地域での具体的な例として、ネパールからの留学生が大学に自転車で通学しているが、警察官による職務質問を受けて、ゼミに遅れる。しかも、数日後にまた同様な目に遭う。外国人登録証や学生証を提示して、「ゼミに遅れるので、チェックしたら早く解放してほしい。」と言ったのに、「どうやってこの自転車を入手したのか。」と繰り返し尋ねられて、結局ゼミに遅れた。数日後、同じ場所でまた別の複数の警察官に呼び止められ、同じことを質問された。地域に住む外国人への対応としてこのような地域警察官の対応はいかがかと思ったけれども、こうした対応についてどのような指導教育を行なっているのか、というご質問です。

宮園

個別のケースについてのコメントは差し控えますが、一般論として、これだけ集住地域がたくさん出てきますと、それと日常的に接する警察署、交番の警察官あるいは警察職員が、そういった方々との対応を適切にできるかどうか、あるいは、そういった方々が被害を受けて 110 番があった場合、きちんと対応できるかどうかというのは、非常に大きな問題だと考えております。

特に、静岡、群馬、栃木、愛知、岐阜、三重等の警察を中心に、警察署においても、例えば交番相談員という形で非常勤の嘱託として日系外国人の方々を採用して、交番の警察官と一緒にそれぞれの集住地域のアパート等を回って、何か困り事がないかどうかいろいろお伺いしているところもあります。

あるいは、ある県警では、110 番を受ける通信指令センターに、例えば日系外国人の方々から 110 番があった場合にポルトガル語ができる通訳の人がすぐに対応できるようにしています。また、集住地域の日本人の交番相談員が、みずからポルトガル語を勉強して、地域の方と接しようとしているところもあります。

それ以外の取組みとしまして、ポルトガル語のできる人あるいは日系外国人の方々を、交通指導員、少年補導サポーターといった職に委嘱しています。

田村

この事件が不適切かどうかは別として、外国人に対する不適切な職務執行がないようにするための教育、あるいは外国人の方が感じる不満を取り入れる手段として何かおやりになっていますか、という点はどうでしょうか。

宮園

各警察本部にも担当する部署がございますので、その部署から第一線の警察署等に、特に集住地域等の多い警察署等に対しては、対応の仕方等についてしかるべく教養等がなされているものと思います。

田村

ありがとうございました。いまの受け答えで気がついたのですが、マルカーヒ先生のご発表の中にも、外国人に対する差別的な対応があったと内容がありました。アイルランドではなくてイギリスのケースだったかもしれませんが、調査結果を踏まえていろいろな改善が行なわれたとのことでしたが、外国人に対する警察の在り方について示唆をいただければと思います。

マルカーヒ

大きな質問ですね。ひとつは訓練だと思います。それに優るものはないと思います。問題は、訓練をしたとしても、日常の警察活動では、書かれたものよりも実務的な対応が求められるということです。したがって、警察官のすべての世代に業務上の訓練を行うとすれば、現場の中で行っていかなければならないでしょう。これは、非常に戦略的な問題であり、新卒警察官だけを訓練すればいいのではありません。

さて、ご紹介したステファン・ローレンスの事件ですが、この事件は、イングランドで若い黒人男性がバス停で、白人の若いグループに「おい、黒人」と声を掛けられ、最後には殺されたというものです。人種差別的な動機に基づく殺人だったのですが、当初はそのように考えらず、強盗事件とらえられていたのです。ステファン・ローレンスの家族はこのことを疑問に思いましたが、当初警察は十分な調査を行わず、殺人の動機については明らかになりませんでした。警察として真剣に取り組まなかったということが、イギリスにとって非常に重要な警鐘になったわけです。

それまでも警察としても、20年間にわたって反人種主義のトレーニングを行ってきたのですが、それでもこのような問題を解決できなかったのです。したがって、さらに取組みを強化しなければならないわけですが、ただ悪い警察官を見つけて、それを良い警察官にするということだけでなく、組織全体の問題として認識する必要があるでしょう。

例えば職務質問については、誰が誰に対して実施したかをきちんと記録化する必要があるでしょう。なかには、特別な理由もなく、人種的マジョリティに対してはあまり職務質問を行わず、マイノリティに対してばかり質問するような警察官が組織の中に存在するのです。記録化によってそうした問題についても情報を得ることができ、説明責任を果たすことができます。ただ単に悪い警察官を訓練すると言うことだけでなく、組織的な対応をするというのは、例えばそういうことです。

田村

ありがとうございました。では、北脇先生へのご質問です。ブラジル人労働者のお子さんの教育問題は大変大きな問題になっています。ブラジル人の労働者を雇用して非常に大きな利益を上げている中部の企業が、お金を出し合ってブラジル人の子どもの教育をもっとやろうではないかといったアイデアがあるが、それはなぜ採用されないのでしょうか。どのような隘路があるのでしょうか、というご質問です。

北脇

この質問は、外国人受入れに伴う社会的なコストを、誰がどのような形で負担するのかという問題だと思います。そういう点では、コストは、外国人受入れによって受益している者がまず負担すべきだということは言えると思います。ですから、そういう点では、中部の企業が儲けているから負担すべきだ、というのはよく理解できます。

ただ、これをどういう仕組みでやるかと考えたときに、国や自治体が行政的に関与して、企業に強制的にコストを負担させる仕組みをつくれるかというと、ちょっと難しいと思います。例えばどういうことが考えられるかというと、一種の税として取るとか、何か基金をつくって、行政指導的な手法になるのかもしれませんが、基金

への寄付を要請していくといったことが考えられるかもしれません。その場合の問題は、特定の企業に負担を求める根拠が明快とは言い切れないことです。というのは、日系人の労働者が働いている働き先を細かく見ていくと、自動車産業であれば、一番上の親企業にはほとんどいないのです。第１次下請けにもあまりおらず、第２次下請けとか、もっと下の中小企業に採用されている。また、自動車産業だけではなく、弁当工場で深夜労働しているとか、産廃の処分場で働いているとか、非常に拡散しています。そうすると、例えば税であれ、一種の割当負担みたいなものであれ、外国人労働者を雇っているところに負担してもらうことにすると、中小や零細のところまでいくのか、というような話になり、行政が関与した強制的な仕組みはなかなか難しいと私は思います。

ですから、むしろ企業が直接的にコスト負担をする、例えば従業員に対する日本語教育をやるとか、子供たちに対するサービスもやるというのは、すごくいいことだと思います。そういう直接的な社会貢献を、外国人受入れに関してやってほしいと思います。現に浜松市内の企業でも、従業員に対して日本語教育を始めているところもあるし、外国人学校に寄付をしているところもあります。そのような延長上で幾つかの企業が協力して基金をつくるとか、経済界の中での自発的な動きを期待したいと思います。

それと同時に、いや、それ以前に、外国人労働者の雇用状況を改善していくことが、子どもの教育にも大きな意味をもってきます。例えば外国人労働者を間接雇用で自社の工場で雇うような場合にも、間接雇用だから、請負業者に任せているから知らないというのではなく、例えば社会保険の加入は雇用主の義務になっているわけですから、きちんと社会保険に入れていないような請負業者、派遣業者からは労働者の派遣を受けないというようなことを徹底していく。そのような法令遵守をしっかりやってほしいと思います。

田村

ありがとうございました。同じ質問について、太田さん、いかがでしょうか。

太田

私は外国で働いていたことがあります。外国人が日本で働く場合、審査を経て入国したら、どこで何をしているかわかりにくい仕組みです。しかし、アメリカも、ヨーロッパもそうでしたが、雇用者が何のためにこの外国人を雇って、その外国人がいまどこで何をしているのかを報告する義務があったと記憶しています。結局、誰がコストを負担するかということですが、一番簡単なのは税だと思います。日本の場合は、労働力という形での日本が必要としているリソースですから、雇用者のコスト責任がもっと議論されていいと思います。

それから、先ほど北脇先生のお話にありましたが、結局、２次下請け、３次下請けというところに外国人労働者の方が多いようですが、最後は大企業に利潤は集約されてくるわけです。まして、中小企業の方々のコスト負担は非常に重いわけですから、業界をあげて議論して、行政ではなくて産業界として議論する道があるのではないかと思います。

田村

ありがとうございました。モルゲンシュテルンさん、ドイツでも外国人の統合にはずいぶんお金がかかると思いますが、そういうコストの負担をめぐって、一般の税金で対処するのか、あるいは何か違うものであるべきだとか、そのような論議は行われているのでしょうか。

モルゲンシュテルン

コストは非常にかかりますが、議論はされておりません。というよりも、外国人の統合に関する問題はかなり広く理解されておりまして、一般的、公共的な課題と考えられています。ですから一般税収で賄われております。

田村

アイルランドではどうしょうか。

マルカーヒ

アイルランドでは、2 年ほど前に統合省ができました。家族省など様々な機関を統合したものです。アイルランドでは、経済的なブームがここ 10 年ぐらい続いているということもありますので、外国人の労働力を必要としています。したがって、国が大きな成功を収めたということがありますので、税的な負担をすることについては社会的に認識されています。

田村

外国人の統合政策をめぐって、様々なことが必要ではないか。日本の現状は、入国管理の段階も統合政策もきちんとしていないのではないか、ということが北脇先生の発表にありました。市のレベルで見ておられた方のご指摘があるわけですが、酒光（さかみつ）さん、内閣官房としての意見を聞くとおそらく答えることはできないでしょうから、個人的な考えで結構ですので、何かお思いになることがありますでしょうか。

酒光

「労働者」の受入れという観点で言えば、北脇先生がおっしゃったとおり、国の見解としては、高度な技能をもっている人を受け入れて、そうでない人は受け入れません、ということではっきりしています。しかし、それ以外に抜け穴がいっぱいあるじゃないかという指摘であろうと思います。

受入れの目的には様々な考え方があると思いますが、日系人であれば血縁関係で受け入れる、すなわち一種の人道的な形で受け入れる形式をとっているわけですし、技能実習の問題であれば、技能移転のためにやっているという位置付けになっています。ただ、それが実態として単純労働的に使われているという問題があることは認識していますし、今後国民的な議論で必要となれば見直していくこともあろうかと思います。

その場合、例えば、労働力として必要かどうかという議論だけでなく、本日皆さんがおっしゃっていたように、統合政策ということをきちんと認識して、私どもの使う言葉で言えば、生活者としてちゃんと受け入れられるかどうかも重要です。そのためにはみんなでコストを負担していくことになります。もちろん受け入れていくことのメリットも多くありますし、そういうことをきちんと議論したうえで受け入れるかどうかを考えていくべきだと思います。

逆に、労働の面だけを見て、労働力が足りないから受け入れろという議論であれば、ひとつの企業だけを見ればフリーライドの形になりますから、その意見だけで受入れ論を展開するのはいかがなものかと思います。したがって、全体の統合というようなことを念頭に置いたうえで、受入れの是非を議論していく必要があるだろうと思います。

田村

ありがとうございました。会場からモルゲンシュテルン先生へのご質問ですが、今の酒光さんの話にも重なってくるかもしれません。国連の人口部の 2001 年の推計では、1995 年の数値に対して 2050 年までに生産年齢人口を維持するには、ドイツは 2,433 万人の外国人が必要である、日本では 3,233 万人受け入れる必要がある。「補充移民」としてそのぐらい必要でしょうという話が国連で出ています。つまり先ほどの先生のお話では、ドイツでは外国の出身なりいろいろな方を含めて 1,700 万人ぐらいだったわけですが、それをさらに上回る人を受け入れないと生産年齢は維持できないのではないか、というのが国連の人口部の推計です。ドイツでは、生産年齢人口の削減に見合った新しい移民を導入していくというような論議はあるのでしょうか。

モルゲンシュテルン

イエスとノー、両方です。というのは、世論も、一部の政治家も、未だにその問題には耳をふさごうとしてい

ます。ただ、より多くの外国人を受け入れない限り、われわれの生活水準はもはや維持できないという議論が高まっております。世論におきましては、3〜4年前に比べると受け入れられるようになったところです。かつては無視していただけですが、少なくとも議論は始まっております。極めて複雑な問題だと思いますが。

田村

マルカーヒ先生、アイルランドでは、生産人口年齢維持のために移民が必要だという論議はありますか。

マルカーヒ

社会の中では経済成長、経済変化が非常に進んでいますので、例えばポーランドやラトビア、その他の国からの労働力の確保に努めているところです。おそらく、経済の力と出生率は関係があると思いますし、出生率は下がっていますから、一般的に申し上げて、経済を成長させるためには外国人の労働力が必要だということは一般的に受け入れられますけれども、これは極めて政治的な意味合いもあります。

田村

太田さん、ご意見があるのではないでしょうか。

太田

日本は出生率が下がり、人口が減っていきます。すると、確実に消費内需は減っていくし、国としては衰えていくわけですから、それを埋めるためには誰かがやらなければなりません。そこで、いま日本の政府は一所懸命に、例えばEPA(Economic Partnership Agreement:経済連携協定)、FTA（Free Trade Agreement:自由貿易協定）といった枠組みでのアジア連携を進めているわけです。労働力の点で言えば、例えばフィリピン人の看護師さんを受け入れたり、タイからマッサージの方が来たり料理人が来たりということが進んでいます。

今日（2008年3月11日）も読売新聞に出ていましたが、病院の現場に行くと、人手不足はものすごく深刻です。しかし、政府の政策を見ていますと、「入れてあげる」という感じです。「門戸開放」と僕らも書きますが、そうではなくて、実は人材の取合いが世界で起きていると思います。アメリカの看護師協会の方にお会いする機会があったので聞いたことがありますが、「アメリカではフィリピン人の看護師さんはいっぱいいるでしょう」と聞きましたら、「いや、とんでもない。サウジアラビアなどのお金持ちの国に行ってしまい、優秀な人は来てくれない」と言うのです。要するに、「入れてあげる」のではなくて、お願いして来てもらうというくらいの時代認識をもっていないといけないと思います。

看護師さんだけでなく、例えば飛行機の整備士もそうだそうです。グラウンド・ワーカーというのでしょうか、離陸時に、手を振って帽子を取ってお辞儀をする人たちがいます。遠いから顔が見えませんが、あの人たちは皆ブラジル人だそうです。彼らは単純な整備にもかかわっておられる。研修生やブラジル人ワーカーとして来られている人たちです。この辺りをちゃんと考えなければならないと思います。

田村

ありがとうございました。ただ、国連の数字は3,233万人である一方、いま日本にいる外国人の方は200万人です。3,200万人という数字はものすごい数字だと思います。確かにある分野ごとに人が少ないということはあるでしょうけれど、こういう数字は経済の事実の前で現実的にあるべき数字だとお考えでしょうか。太田さん、いかがですか。

太田

10年単位で物を考えたときは、無理でしょう。私は、総論賛成・各論反対をどう乗り越えるかをお話しましたが、きっと皆さんもそう思っているでしょう。外国人と多文化共生ができ、日本がきらきら輝いていたら一番いいと思います。しかし、私自身も、隣に日本のマナーを知らなくて、騒々しく、日本語がしゃべれない外国人向

けのアパートが建ったら、そこに住むのは嫌です。たぶんそういう方がほとんどだと思います。3,000 万人というのは、そうしたことを受け入れる心の準備と日本社会の仕組みが必要ですが、日本にはまだないと思います。

では、どこから取っていくのか、あるいは日本がどこかに出て行くのかという議論になってくると思います。それはGDPということでいえば縮小均衡になるのかもしれませんが、より付加価値の高い産業経済が国内にあって、そのためにいったい何が必要なのかという詳細な議論をしていく必要があると思います。

田村

ありがとうございました。3,200 万人外国人を入れないと生産人口が維持できないということに関して、酒光さん、いかがでしょうか。先ほど、外国人労働者は、特別な技能をもった人以外は不要というのが日本の基本的な考えだということでしたが、これだけの生産年齢人口が不足することについての論議は、少なくとも一部ではあるでしょうか。

酒光

一部であるかと言われれば、そうおっしゃっている方はいるでしょう。しかし現実問題として 3,000 万人受け入れようと思っている人がいるかどうかはわかりません。いま生産年齢人口が減少していることについては少子化対策をやっていますが、少子化対策そのものの有力な選択肢としての外国人の受入れというのは、いまのところありません。外国人の受入れはどちらかというと、短期的あるいは中期的な労働力不足の解消のためという観点であって、少子化対策としての議論はこれからの話だと思います。

個人的な意見を言えば、少子化対策としての外国人の受入れをおっしゃる方は、日本の国力という問題もありますが、社会保障、特に年金の制度維持という観点からだと思います。その問題だけに限っていうと、基本的に年金とか社会保障は所得再分配の仕組みですから、ある一定の所得を得られる人を受け入れないと、社会保障的には決してプラスにはなりません。ですから、そういう意味でも、きちんと受入れが可能な人と言いますか、インテグレーションできるような人、別に高度技能といういまの位置付けが絶対正しいかどうかは別にして、例えば日本語がもう少しうまくできるというようなことでもいいと思いますが、なるべく円滑に受け入れられる人を受け入れるべきだと個人的には思います。

ただ、いずれにしても国民の理解なり合意なりで決められてくるものだろうと考えます。

田村

ありがとうございました。次の質問です。モルゲンシュテルン先生に、ドメスティック・バイオレンス（DV）に関して質問があります。トルコ人同士が結婚していて、そこで DV 事案があった。そのとき、仮に女性が被害者だとして、被害者の女性が訴え出て、配偶者が有罪になって国外追放されてしまうと、自分がそこに居る資格を失うことがあり得ます。そのような場合は犯罪被害者を特別にアムネスティといったところで保護するというようなことはあるでしょうか。

モルゲンシュテルン

詳細は承知しておりませんが、その点については法律が最近変わりました。トルコ系など外国系の女性にとって、配偶者が起訴されて、警察に検挙されて有罪になった場合でもその女性はドイツに滞在し続けることができるように規則を変更しました。すべての事案においてその権利が確保されているわけではありませんが、たしか少なくとも 3 年間合法的に滞在していた人は居続けていいということだったと思います。人権活動家はすべてのケースについて保障すべきだと訴えていますが、そこまではいっていません。ただ、子供たちも女性も、滞在し続けていい、というふうに規則変更いたしました。ある程度うまく解決できたと思います。

田村

マルカーヒ先生、モルゲンシュテルン先生の両方に質問です。いま日本の大学にも世界中から留学生が来ています。彼らが卒業後、その国に定着することは相当多い現象だと認識しておられるでしょうか。縁のない外国人が労働者として突然入ってくるのとは違い、留学に来られた方が、そこで学び、そしてそこに就職するというのは、外国人の受入れとして非常に良いパターンではないかと思います。そういうケースは順調に受け入れられているでしょうか、それとも、留学に来た外国人は去っていくほうが多いのか、どのような現状にあるでしょうか。あるいは、とどまることを奨励するために何かをおやりになっているでしょうか、という質問です。

マルカーヒ

例えば、アイルランド政府は中国と強い関係にあり、多くの中国人が語学留学に来ており、そのビザの資格の下で働くこともできます。しかし、このことが大局的に見て、アイルランドの労働市場に貢献しているかというと、それほどではないと思います。政府のレベルとして、勉強を終えた学生を国に残すということを必ずしも奨励しているわけではありません。

モルゲンシュテルン

ドイツの移民政策として、技能の高い、教育を受けた学生で、ドイツの大学を卒業した者は、滞在することを奨励することになっています。アラブ系の留学生が工科大学に来て滞在し続ける場合もありますし、医学部に来る留学生もいます。どの程度彼らが自主的に残りたいかということは知りませんが、政策上は奨励しています。

個人的な意見ですが、私の故郷で修了した留学生はドイツに居続けたいと思い、個人的な関係や友人、親戚などを頼りに居続けています。また、その多くが EU 加盟国から来ている人たちですので、楽に居続けられるということも事実です。どこでも好きな職場を探せる状況でもあります。東欧諸国から来ている人たちも、いまは EU に加盟していますから同様ですが、EU 域外の留学生が対象になっているかどうかわかりませんが、奨励しているのは事実です。

田村

ありがとうございました。酒光さん、日本の大学を卒業した外国人留学生の方の雇用に関して何かありましたらお願いします。

酒光

留学生の方の就職促進は積極的に進めています。留学生の場合、卒業したあとは留学の資格がなくなり、就労その他の資格に変わらなければなりません。留学生が卒業後すぐに就職できない場合に、卒業してから就職するまでの期間を比較的長くとれるようにするなど、国の施策としてなるべく日本にお勤めいただくような方向でやっているということです。日本に貢献していただける有能な人材として採りたいということだと思います。

田村

ありがとうございました。ここでフロアの方からご質問があればと思います。何かご質問のある方、いかがでしょうか。

質問者

酒光さんにお伺いします。御発表にあった外国人雇用状況報告が義務化されて、もう施行されていると思います。その過程で様々な議論があったのですが、その運用についてお伺いしたいと思います。太田さんや北脇さんのお話でも、外国では、外国人が入ってきた後も、雇用主は誰がどこで何をやっているかをきちんと管理しているが、日本の場合は、入れたあとは放ったらかしで状況がわからない。したがって、そこが非常に問題ではないかという問題意識があって、様々な議論がありました。産業界の負担が多いというような議論もあったのですが、

厚生労働省や関係省庁が努力されて、雇用状況報告では個人名まで義務化が実施されているはずです。

酒光

雇用状況を個人名で把握する制度は去年の秋から施行されています。具体的には、新規に雇用する際には労働保険の手続をしますが、そのときに外国人の方については在留資格等を一緒に報告していただくという形になっています。新規雇用は非常に簡単に報告できるようになっていますが、いま雇っている方は、制度の切替え時ですから、1 年以内に報告してもらうという制度です。新制度に変わってからの集計がまだできていないので、実施状況について詳細は不明ですが、大きな混乱があるとは聞いていません。

制度改正のときに大きな議論になりましたのは、報告された情報を法務省等に情報提供するかどうかです。もちろんいい意味でやろうとしているわけですが、個人情報保護の問題等がありますので、慎重に実施しなければいけないという議論があります。今後の在留管理制度全体の見直しとも共通する問題なので、慎重にやりながらも、有効に使えるようにしていきたいと考えています。

質問者

モルゲンシュテルン先生にお伺いいたします。移民の受入れ方には、大ざっぱにいって英国型とフランス型があると言われています。英国型は移民の文化を尊重するのに対してフランスはフランスの文化に合わせさせる。ドイツの場合はどちらに近いのか教えていただきたいと思います。

モルゲンシュテルン

我が国ではまだ答えは出ていません。われわれは、試みとして外国の文化を受け入れようとしますが、それは放任主義的なアプローチでしたので、あまりよくない気もします。かつてドイツで、トルコ系の女子学生が、非常に保守的な両親によって体育の授業に参加できないという問題がありました。それを許していいのでしょうか。ドイツの学校に行く学童に対しては、全員に同じ機会と義務を課すべきではないかという議論が高まりました。同様に、スカーフをかぶることを許すかどうかの議論も決着がついていません。

もうひとつ、制裁措置をとることが適切かどうかという議論がありました。誰かが深刻な犯罪を犯して、その原因が文化的背景にあったとします。文化背景があることが罰を軽減する理由になるか、という議論です。それは念頭に入れなければなりませんが、文化背景は特定の犯罪を犯したことの言い訳にはならないという結論が出ました。ある程度文化はそのまま受け入れなくてはならないと思いますが、もちろん境界線は必要だと思います。スカーフを認めるか否かについては、私は断定的に言えません。スカーフをかぶってもいいと思いますし、トルコ人の教員も、学校で教えるときにスカーフを着用してもいいと思います。ドイツではトルコ人の女性が教員として存在いるわけですし、トルコ人の女性の生徒も多数学校に通っているわけです。かなり広く議論されていますが、まだ答えは出ておりません。

田村

ありがとうございました。そろそろ時間が来ておりますので、一言ずつ総括的なご発言をいただければと思います。

マルカーヒ

２つあります。１つは移民についてですが、非常に面白いコメントもありました。例えば移民に来てもらうようにしなければならないというのは、そのとおりだと思います。どのような社会においてもそうだと思いますが、社会の中には、一方では移民を必要とし、一方で伝統もありますから、このようなダイナミズムの中で対応していきます。それぞれの社会が様々な議論をして、それぞれの結論を出していかなければなりません。

もうひとつは、警察活動と治安との関係についてです。社会の多様性と治安との間には一種の緊張関係があり

ますが、社会に複雑性があることを否定することはできませんし、問題を解決することは容易ではありません。しかし、確実に言えることは、犯罪を検挙し、治安を確保するためには、人々の支援が必要だということです。大半の犯罪は、ファンタスティックな捜査によってではなく、むしろコミュニティからの支援があったからこそ解決するのです。したがって、警察は、自らの活動に対する人々の支援を求めることを強化していかなければならないと思います。

モルゲンシュテルン

今回の発表の準備をしているときに思いついたことがあります。これまで、少なくともドイツで行われてきた議論は、外国人の統合か非統合かということではなく、マイノリティ、特に貧困集団の統合か非統合かということでした。確かに、ドイツでは、トルコ系、ロシア系、イタリア系、スペイン系といった中流階級の人々がいますが、彼らは、例えばベルリンのトルコ街を出て郊外に住むようになり、そこには教育を受けてない貧困層が残されるといった実態があります。ドイツ人であれ、非ドイツ人であれ、平等で同じ機会を与えることが重要だと考えています。

酒光

今日は「外国人の共生と治安」ということでお呼びいただきまして、本当にありがとうございました。私は治安の専門ではありませんが、多くの場合、犯罪は経済的な理由あるいは教育の問題が背景にあると思いますので、外国人の方がきちんと生活が送れるようにしていきたいと思っております。北脇先生からご指摘いただきましたように、いまだ多くの施策を自治体の負担に頼っていることは十分認識しております。国としても引き続き努力していきたいと思っております。

宮園

今日のテーマからちょっとずれるかもしれませんが、１点だけ付言させていただきます。私は日系外国人問題を中心に犯罪情勢についてお話し申し上げましたが、私の所管する来日外国人犯罪という問題からしますと、実はお話申し上げなかったもう１つの面がございます。つまり、外国人犯罪組織とどう対峙するのか、悪意をもって日本に犯罪を犯しに来る外国人に対してどう対処するかという問題も、私の担当業務のもう一方の柱でございます。現実に、偽造パスポートを使ったり、偽装結婚をしたりして日本に入国し、窃盗、強盗、違法風俗、カード偽造等で金を稼ぎ、それを地下銀行で母国に送金するといった犯罪者グループの存在も厳としてあるわけです。このように日本に入って犯罪を犯す意図をもった者もいるということも念頭に置きながら、治安対策、あるいは日本全体としての受入れ対策を考えていくことが大事なのかなと個人的に思っています。

北脇

先ほどは、外国人政策全体の大きな枠組みのことでお話しました。しかし、私自身にとっての原点、また地方自治体にとっての原点に立ち返ってみますと、現実に、1990年以降、地域に外国人がたくさん住んでいるという現状があります。また、その中で、例えばブラジル人の子どもが十分な教育を受けずに大人になっていくという厳しい現状があります。ですから、それをどうするのかということを目の前の問題としてやっていかなくてはいけないと思います。

その原因を遡ってみると、やはり1990年の入管法の改正施行のときに、受け入れた外国人が定住化していくことを見通したうえで、社会統合政策をセットで講じていくべきだったと私は思うのですが、そういうことがその当時なされないままに事態が推移してしまったところに、問題の大きな根源があると思います。将来の労働力不足にどう対応するかについては、不確定要素も多いし、議論が難しくなります。それはそれとして大事な議論ですが、もうひとつ、目の前の当面のこと、現実に問題になっていることに対処しなければならない。そのことを

常に忘れてはいけないと申し上げたいと思います。

太田

今日は警察関係者の方が多いと思われますので、警察に関係ある話を２つさせていただきます。僕らが子どものとき、「お巡りさん」と呼んでいました。交番におもちゃを持って行って一緒に遊んで、上官が来るとパッと逃げたりしました。こんなに市民生活と警察官が身近に接している社会というのは、世界にもなかなかありません。途上国、新興国でも、中国はもちろん、ドイツでも、お巡りさんは怖い存在です。道を聞くと、「なぜ俺に聞く。警察は道案内じゃない。」という感じです。日本のお巡りさんの良い文化があると思いますので、先ほど宮園さんがおっしゃっていたような、悪意をもって日本に来る方々ではなく、真面目な外国人の方々に対して、お巡りさん、警官の方々がサポートとしてできる役割として、その文化を活かしていただきたいと思います。

もう１点は、悪意をもって来る方々は増えていくと思います。やはり警察はなめられてはいけません。優しいと同時に怖いというのは難しいと思いますが、やはりなめられない警察であっていただきたいと思います。

渡辺

地域や生活の安心ということで話をさせてもらいましたが、やはり皆さん不安感があるわけです。政策決定には住民を前提という建前があっても、気になる部分があります。外国人に係る政策には、経済的な面、治安的な面、あるいは地域や生活の安心の面など、幾つか切り口があります。経済面というのは、グローバリズムの議論がございますが、大変厳しいものがありまして、条件の悪い部分、限界的部分は退場、それが成長のためにむしろ必要だということだと思います。一方、治安とか生活、地域の安心ということになりますと、更地にしてやり直したらいいじゃないかという議論はないわけで、条件の悪いところは条件を良くしていく形で改善していくということだと思います。そういう意味で、幾つかの切り口がありますから、それぞれの切り口の議論をしていかなければいけないという感じがございます。

田村

皆さまのおかげで、長時間、大変意味のあるセッションを持てたのではないかと思います。治安の問題としては、酒光さんもおっしゃったように、外国人の方の生活のレベルと言いましょうか、言語、職といったところがきちんとすることが大変大事なのだろうということは、ほぼ共通認識ではなかったかと思われます。

「日系外国人」＝「犯罪に走りやすい人たち」というイメージが一人歩きすることがないようにする必要があります。先ほど北脇先生のお話にあったように、最初に入れるときに将来を見通さなかったためにトラブルになり、事件が起きて、それが報道されることを通じて、外国人は怖い、だから新規労働力参入反対という短絡的なものであってはならないということも、皆さまほぼ共通の認識ではなかったかと思う次第です。

警察運営について申しますと、宮園さんがすべき話をして申し訳ないですが、外国人の様々な希望や声、不満を取り入れていくためにはどのような仕組みが考えられるかということが求められます。警察署の協議会レベルでは、外国人の方に参加していただいておりますし、そういった場を通じて、先ほど太田さんのお話にあった、外国人の方から見て親しみやすい警察というものも同時に目指さなければいけないのかなと思った次第です。

これをもって全体のパネルディスカッションを終わりにしたいと思います。皆さん、ありがとうございました。

第４章

市民生活の自由と安全
理論と実務の架橋

＜警察政策フォーラム＞

市民生活の自由と安全・理論と実務の架橋

警察政策研究センター

警察政策研究センター　平成20年3月22日（土）、「市民生活の自由と安全・理論と実務の架橋」と題する警察政策フォーラムが、東京都港区の慶應義塾大学三田キャンパスで開催された。主催は、当センター、市民生活の自由と安全研究会、(財)公共政策調査会（後援：慶應義塾大学法学部）であり、研究会の平成19年度の研究成果を発表し、また、外部の有識者との議論を深め、広く一般の方々にもそれを知っていただこうと開催されたものである。

研究会について

市民生活の自由と安全研究会は、平成15年度に慶應義塾大学大学院法学研究科のプロジェクト科目としてスタートしたものであり（当時の名称は「自由と安全に関する比較憲法研究会」）、当センター職員、慶應義塾大学教授、同大学出身の若手研究者等がメンバーとなり、我が国におけるテロ対策の在り方について憲法学的考察を加えるとともに、諸外国のテロ対策法制を研究するなどの活動を続けてきたほか、最近では、テロ対策に限らず、自由と安全のバランスの確保という観点から治安問題一般についても広く研究を重ねている。

これまで研究会では、部外の研究者も招くなどして定期的に勉強会を開催してきたほか、平成16年9月11日に警察政策フォーラムを開催（本誌第9号参照）、平成18年春には、研究成果をまとめた論文集「市民生活の自由と安全　各国のテロ対策法制」（成文堂）を出版するなどの活動を展開してきた。また、20年度も研究成果をまとめた新たな出版を計画している。

本フォーラムについて

9.11テロ事件から6年以上が経った現在でも、アル・カーイダなどの国際テロ組織によるテロの脅威は依然として存在するが、この期間は「安全」と「人権」の適切な調整の在り方が問われ続けた年月でもあった。欧米と比べ国際テロの脅威が感じにくい我が国でも、国によるテロ対策が実施される一方、地方自治体では数多くの生活安全条例が制定され地域の安全を確保する動きが見られた。ただ、学会の中では、それらの国の施策や条例は、これまでと異なる新たな人権規制やプライバシー権などの人権侵害をもたらしているという指摘もなされつつある。

そこで、今回のフォーラムでは、防犯カメラなどの様々な手段による「安全」のための新たな種類の規制がもたらす意味について、学者、研究者そして実務家のそれぞれの立場から議論し、意見交換を行うこととしたものである。

フォーラムは、まず、主催者を代表して大沢秀介慶應義塾大学大学院法務研究科教授から開会挨拶があった後、次の4名の報告が行われた。

＜報告者＞

田村正博　警察政策研究センター所長　「問題提起」

村田　隆　警察庁外事情報部国際テロリズム対策課長

「我が国のテロ対策の現状」

髙橋直哉　駿河台大学法科大学院准教授

「自由と安全は両立するか―リベラルなコミュニティの可能性を考える」

大屋雄裕　名古屋大学大学院法学研究科准教授

「監視と自由の関係：事前規制と事後規制の違いを中心に」（いずれも肩書は当時）

次に、休憩を挟み、4名の報告者に加えて研究会メンバーの3名も登壇し、会場からの質問も交え、テロ対策をはじめとする我が国の治安対策の在り方について活発な議論が展開された。

＜討論者＞

大沢秀介　慶應義塾大学大学院法務研究科教授

小山　剛　慶應義塾大学大学院法務研究科教授

板橋　功　（財）公共政策調査会第1研究室長

（討論進行：田村警察政策研究センター所長）

今回のフォーラムには、警察関係者、研究者約140名が出席した。

問題提起

警察政策研究センター所長
田村正博

1　はじめに

私は、警察政策研究センター所長として、慶應義塾大学のプロジェクト科目「市民社会の自由と安全に関する研究会」に参加してきました。研究会には、大沢、小山両教授を中心に、若手の憲法研究者と我々実務家及び安全政策研究者とが参加しています。今日まさに「自由と安全」についての幅広い研究・検討を行うことが求められている中、非常に意義ある研究会だと思います。研究会は5年前から始められており、2年前に各国のテロ対策法制をまとめた成果が出版されています[1)]。また、平成16年9月11日（まさにSeptember 11）に、アメリカとドイツから教授お二人をお招きし、フォーラムを開催しています[2)]。これも大変意味があったと思っています。

研究会は、私ども実務家にとって、アメリカやドイツをはじめとする憲法の考え方を直接学ぶことができる大変意味のある場になっています。アメリカでは、FBIをはじめとする機関に広汎な情報収集の権限を与える一方で、表現の自由への強いこだわりもあると感じましたし、今のような情勢の中で執行府、議会、裁判所がどういう関係に立つのかが模索されているようにも思いました。また、ドイツについては、基本権の保護義務という考え方や、情報自己決定権の重視を教わりましたし、憲法裁判所が実体法の規定の適否だけでなく、組織構成や手続法の在り方を含めて、積極的に考えを述べていることにも驚かされました。

他方、研究者の方々にとっても、われわれ実務家の見解を聞くことが、実態を踏まえた理解と研究を進める上で有益であったことを願っています。

自由と安全の関係に関する憲法的な論議において、侵害される人権の側だけでなく、安全への脅威についても、きちんと認識される必要があります。そこで、私からの問題提起として、今日における安全への脅威と対策の特徴を明らかにした上で、今後の憲法論議に向けて感じていることを述べたいと思います。

2　安全への脅威

(1)　テ　　ロ

テロ対策法制がこの研究会の中心的な課題となっていますので、まずテロの問題を取り上げます。現状の詳細は村田国際テロリズム対策課長からお話があると思いますので、私からは、テロ組織の構造変化を踏まえた対策の変化について概括的にお話します。

テロを行う主体としてこれまで想定されてきたのは、過激な政治的主張を行う組織です。リーダーの下に統制された組織が、政治的な目的のためにテロ行為を行うものです。ところが、近年、テロの主体として、これまでのようなテロ組織とは全く異なった存在をイメージしなければならなくなってきました。

その一つはオウム真理教の事件です。13年前の今日、1995年3月22日、山梨県上九一色村のオウム真理教の施設に警視庁の大部隊が一斉捜索に入りました。オウム真理教事件は、国内のみならず世界的にも大変大きな衝撃を与えました。化学兵器がテロに使われたのは史上初めてのことですし、オウム真理教という宗教団体が特異か

つ大変過激な考え方を持ってあのような行動をしたことも驚きでした。信教の自由はもちろん大事ですが、宗教団体であるからといって見過ごすことはできない、過激化するものについての情報収集の必要性を思い知らされたわけです。

さらに、近年の国際テロ対策では、組織構造において従来と全く異なった存在に向き合わなければならなくなっています。最も重要な対象であるアル・カイーダは、従来のテロ組織のような上命下達な組織ではなく、分散的で柔軟で緩やかなつながり方をしている団体です。コンピュータがかつてのメインフレーム系からいまのネットワーク系に変わったように、アル・カイーダも新しい意思決定システムを持ったテロ集団です。組織全体を通じた意思決定中枢があるとは言えませんが、戦略的指示、思想による鼓舞、ノウハウの提供といったことを通じて、テロに関わっています。警察庁の松本参事官の論文[3]によると、実態的に動いているのは、一つは自活的で多様な関わりを持つ「アル・カイーダ星雲」、もう一つはアル・カイーダの思想をもとに独自に過激化する「勝手にアル・カイーダ」だそうです。なかなか秀逸なネーミングだと思いますが、そういうものがテロを起こしている、ということです。

伝統的なテロ組織の場合、秘匿のために横のつながりを持たないようにしていても、組織的統制がある以上、縦のつながりがありますから、意思決定中枢に情報が集まります。ですから、意思決定中枢であるトップの周辺に内部情報が入る仕掛けを作ることがテロ対策の国際的な標準でした。その手法は、協力者であったり、潜入工作であったり、通信傍受である場合もありますが、トップになるべく近いところで情報を取り、それによって全体を解明し、最後にリーダーを捕まえるのが、テロ集団と戦う側の基本的な戦略だったわけです。

ところが、ネットワーク型の場合には、個々の小グループが独立していますから、トップないしその周辺に情報線を構築しても、それで組織の構造と行動の全貌は分かりません。伝統的なテロ組織に対する場合の手法だけではテロの予防も組織の解明もできないのです。

したがって、ネットワーク型の場合には、新たな手法が求められます。先程紹介した松本参事官は、頂上作戦もランダムな摘発もいずれも効果を発揮できないことを指摘した上で、ハブを一斉に攻撃することの必要性を主張されています[4]。膨大なデータからネットワークのハブを解明していくことが、今後の国際的な手法になってくるのではないかと思われます。

また、テロ行為が行われた場合に、実行グループを事後的に明らかにし、そのグループの全容を解明することが、これまで以上に重要になってきています。テロ行為者の解明は、次の事件を防止することにつながりますし、テロによって生じた人心の不安を鎮める上でも必要不可欠です。イギリスの公共空間におけるCCTV（Closed Circuit Television）の活用による実行犯の早期検挙は、その意味でも大変重要なものだと思っています。

(2)　組織犯罪

安全への脅威のもう一つのジャンルとして、組織犯罪の問題があります。

日本における組織犯罪の典型は暴力団です。暴力団は、強固で継続的な階層型組織であり、暴力団対策法もそのような組織に対象を限定しています。外国人犯罪グループのような流動的なものについては対象としていません。日本の暴力団は自らの組織名を一種のブランドとし、それを示すことによって明白な脅迫文言なしに金を集めるシステムを作ってきました。暴力団対策法は、そのようなブランドを用いた資金集めの行為（暴力的要求行為）を行政命令の対象とすることによって、被害を防ぎ、集金システムにダメージを与えるという点で、大きな成果をあげることができたと思います。しかし他方で、この法律は暴力団構成員を対象としている関係上、その暴力団自体の不透明化、つまり暴力団側で構成員と認定されないようにする動きを招く結果となります。暴力団の実態把握が困難になってきていますし、上層部に打撃を与えることが一層難しくなってきたと思います。

日本に居ますと、この規模の暴力団があることをそれほど不思議には思わないのですが、考えてみますと、8万人の組織犯罪集団が自らの存在を明示しつつ存在しているというのは大変ひどいことです。日本の国民に現実に大きな被害を与えていますし、国際的にも恥ずべき状況にあります。

私は、日本における警察の犯罪対策はそれなりに機能してきたと思っていますが、組織犯罪に対しては、十分に対処できていないと感じています。国際的には、組織犯罪条約が結ばれて世界130ヶ国以上が加盟していますが、日本はまだ未加盟です。通信傍受、おとり捜査を含めて、上層部を処罰するための仕掛けを作っていくことが国際的なスタンダードになってきている中にあって、日本はかなり離れた状態になっています。

他方、近年大きく進展したのは、マネー・ローンダリング対策の分野、取り分け疑わしい取引の集約です。昨年制定された犯罪収益移転防止法に基づいて、疑わしい取引情報を提供する義務の範囲が大きく広がりました。また、国家公安委員会・警察庁が疑わしい取引情報全体を集約し、分析する仕事を担うことになりました。疑わしい取引情報の提供制度は、最初は麻薬新条約の実施法として作られましたが、当初は年間十数件というオーダーでした。それが組織的犯罪処罰法によって対象が広がって数千件のオーダーになったときは、ずいぶん増えたなと思っていたのですが、昨年は1年間で届出件数が15万件を超えている、それだけの膨大な情報が警察に寄せられるようになってきたのです。その意味で、取引データ分析からの組織犯罪の解明は、これから大いに期待できるのではないかと考えています。

(3)　一般犯罪

組織犯罪やテロ犯罪以外の一般犯罪については、伝統的な日本型社会においてこれまで機能してきた犯罪統制システムの衰退ということが言われてきました。近所の目・地域社会の人々の目による一種の相互監視が犯罪を防ぐ機能を持つことは明らかです。盗んだものを容易に処分するルートがなかったことや、遊んでいると周りで分かってしまうといったことが犯罪予防に有効であったことも、河合教授が指摘されています[5]。そのような日本型の犯罪予防が、社会の流動化が進むに従ってなかなか機能しなくなってきています。近年の犯罪抑止対策として、市民の犯罪予防活動の重視や、犯罪関連手段を含めた流通段階の規制、防犯カメラを含めた犯罪環境対策が進められていますが、これらは旧来の日本型犯罪抑止機能の低下に代わるものを整備しようとするものといえます。

過去の犯罪事実を解明する（犯人を特定し、有罪判決を得る）上では、周辺にいる人間の目と記憶に頼る手法が一般的にとられてきました。しかし、人間の記憶に頼る手法は、近年その有効性が低下してきています。自分の周りに対する関心がなくなれば情報は入ってきません（それが聞き込みによる犯人検挙の減少につながっています)。さらに、空間に現われない犯罪も広がってきました。例えば、近年大きな社会問題になっている振り込め詐欺の場合、携帯電話で騙し、銀行に振り込ませるものです。私は、10年ほど前に東北のある県の本部長をしていましたが、町に高齢者を対象とした詐欺的商法の人たちが現われると、防災無線で一斉に「いまこういう人たちが来ているので気をつけましょう」という放送が流れました。つまり、リアルな世界で人が動いているときは、周りで気がついて注意をするという手法が有効ですが、空間に現われない犯罪の場合には同じ手法は機能しないのです。殺人行為をする人間をサイバー空間内の「闇の職安」で募った事件もありましたが、そのような犯行連絡、犯行準備といったことが人目に触れない形で行えるようになってくると、そこからの情報は得られないことになります。

その一方で、今日、大変重要になってきているのが記録を基にした捜査です。例えばATMにおける防犯カメラもそうですし、あるいは街角のさまざまな防犯カメラ、銀行口座の取引状況もそうです。サイバー犯罪ですと、ログを通じてどこからどこに通信が行われたかをたどっていくような捜査が行われます。

記録による捜査は、記憶による捜査の単なる代替物ではありません。正確性に優れており、正義の実現に大きな力を発揮します。例えば、交通事故自動記録装置というものが一部の交差点に置かれています。これは交差点内の状況を24時間撮影し、交通事故の衝撃音があると、その前後計8秒間の情報を残し画面に表示するものです。衝突時の自動車相互の位置関係自体は車両の状況から分かっても、どちらの側が青信号だったかは、車両からは分かりません。これまでその点を人の記憶に頼っていましたが、目撃者がいない場合、亡くなった方の側が「死人に口なし」で不利になってしまうという現実もありました。記録が残されることで、正確性が担保され、虚偽の主張の可能性を排除し、正義を実現する機能が果たされています。

また、新宿の歌舞伎町に防犯カメラが設置されたことをめぐっていろいろな議論がありましたが、設置後最初に利用されたのは、私の記憶では、タクシーにぶつけられたからお金を出せと主張した事件だったはずです。ぶつけられたと主張する人が自分で足をその車にぶつけていたというものでした。もしカメラがなければ、タクシーの運転手は、本当は被害者であるにもかかわらず、加害者的な言われ方をされてしまうことになり、自らの正当性をなかなか認めてもらえなかったでしょう。

防犯カメラをはじめとする記録装置に関して、プライバシーとの関係といった形でのみ論議がされていますが、今述べた記録による正義の実現ということを含めて、そのプラスの意義が正当に評価されなければならない、と私は思っています[6]。

(4) 対策の方向の共通性

このように安全への脅威の3つの類型を見てみると、いずれもデータの収集分析が近年極めて重要になってきたという共通項があります。通信の履歴や銀行の取引情報、カメラの映像などいずれもデータ、記録の領域です。

また、そのようなデータの収集が大事になってきたことと並んで、犯罪現象の国際的な相互影響を前提とした国際的スタンダードが形成されつつあることも注目されます。テロに関して条約が結ばれていますし、組織犯罪に関しても国際組織犯罪条約が結ばれ、世界の大半の国が加盟しています。サイバー犯罪条約も結ばれました。疑わしい取引の届出制度もFATF（Financial Action Task Force：金融活動作業部会）という機関の勧告を受けて行われたものです。

そのような意味で、自由と安全に関して、国境を越える関係が常態化している今日、国内のみを前提とするのではなく、国際的なスタンダードを前提とした論議が一層必要になってきていると思います。

3 今後の憲法論議に向けて

(1) 自由と安全の双方のためにこそ適切な権力行使が求められる

私が「今後の憲法論議に向けて」という話を研究者の方々に対してするのも失礼とは思いますが、「自由」と「安全」の双方のために国家の適切な権力行使が本来不可欠だということを議論の出発点にすべきだと思います。

我が国の「法学」の世界では、国家というものが専ら自由への侵害者であるという位置付けで論議がされてきました。もちろん、警察が行き過ぎをして国民の人権を侵害することもあり得るわけですから、侵害者としての見方があることは当然でしょう。しかし、国家がなければ自由かというと、それで通常の生活ができないのでは明らかに不自由です。様々な自由は、国家権力による適切な権限行使があって成り立つものだと思います。今日の報告者でもある大屋准教授も述べておられるとおり、個人の自由は、国家によって侵害される面と国家によって守られる面とが元々あります[7]。

圧倒的多数の国民は、国家によって守られる面について明確に認識しています。相当以前に行われたものです

が、京都大学の調査では、自由と権利の擁護者として、警察が裁判所を上回る最上位に位置付けられ、侵害者としては下位に位置付けられていました[8]。国民の多くからすれば、犯罪の被害に遭うのは自らの人権に対する侵害であり、その人権侵害を防ぐことを国家権力に求めるという認識が持たれているのです[9]。

防犯カメラに関しても、圧倒的な国民の評価があります。平成16年1月に朝日新聞が行った「防犯カメラを商店街など人の集まるところに設置することに賛成かどうか」という世論調査では、89％が賛成でした[10]。私は以前に世論調査の分析をしたことがありますが、どのような質問でも最も差が開いて3：1ぐらいで、9：1に分かれる質問はほとんど存在しません。防犯カメラについての国民の支持はそれぐらい高いわけです。もちろん、社会的評価によって法学的な結論が決まるわけではありませんが、少なくともそういう世論の存在を前提とした上で論議が展開される必要があるだろうと思います。

今日、犯罪被害者についての関心が従来にも増して高まっています。私はその背景に、多くの不幸が存在していた社会から、通常の生活がおくれて当たり前になった社会への変化があると思います。昔は子供もずいぶん病気で死んでいましたが、今は高齢にならない限り死ぬことをほとんど想定していません。その中で犯罪による突然の死は大きな恐怖です。犯罪学系の論者の中には、重大犯罪の実数が減っているのだから対策強化を求めるのはおかしいではないかといった論議をする人もいますが、人の命が守られる、個人が尊重される社会になるほど、犯罪被害のもつ人権侵害の深刻性と犯罪被害防止の必要性についての国民の意識も高まるのだと、私は思っています[11]。

(2)　公共政策的な論議の場に通用する理由付け

2つ目に、「公共政策的な論議の場に通用する理由付け」が法的な論議でも求められると思っています。公共政策系の論議が、今日、徐々にではありますが、わが国でも力を持つようになりつつあります[12]。私は警察大学校で教えつつ、ロースクールでも科目を担当しましたし、公共政策大学院でもお話をする機会がありました。しかし、公共政策大学院での講義で警察の問題をとりあげるのは、非常に難しいと感じました。公共政策系にも通用する論議の蓄積があまり存在していないためです。特に、警察側の政策的な主張に対する反対論が、公共政策的にいって説得的なものでないことが顕著です。

公共政策系の論議は、個々の政策手段が政策目的に照らしてどれだけ有効性があるか、そのためにかかるコストがどれだけかを常に問題とします。ですから、反対論を展開するのであればコストを具体的に提示する、弊害があることを理由とするのであれば、弊害がどのようなものか、それがどの程度の確率で起きるのか、その弊害を軽減する手段としてどのようなものがあるのか、それにどの程度のコストがかかるのか、という論議が求められますが、そういう論議の仕方になじむような反対論があまりないのです。

法学が理念的な立場を基にするものであるとしても、単なる抽象的観念的なものではなく、具体的な弊害を明らかにし、その弊害への有効な対策の有無を検証するという形の説得力のある論議を行っていくことが、これからの公共政策系との論議で、より一層必要となってくると思います。

法学的な主張の中には、過去の論議を基にした抽象的な当てはめで結論づけるものもあります。過去と全く違う状況に対応するのに、過去と同じ当てはめで結論を出していいのかは疑問ですし、少なくともそれで説得的とは評価されません。結論は自動的に定まるものではなく、今日における一つの選択であるはずです[13]。法学的主張をする者は、その見解が自らの選択であることについてより意識的であるべきであり、より説明をする必要があると思います。また、近年、政策実施後に運用状況についての検証を行って見直しの要否を検討することがしばしば行われていますが、同時に、事前において「様々な考えられる弊害」を主張して反対を唱えた側においても、その主張の妥当性の有無を事後的に検証することが、長期的に論議の質を高めていく上で望まれるものと

考えます。

(3) ガバナンスの手法

3つ目の点はガバナンスをめぐる問題です。私は、警察を含めた公権力機関への国民によるガバナンスをどう確保するかが、今日の極めて大事なテーマだと思っています[14]。この研究会に参加させていただき、様々な国において、警察を含めた機関に権限を与えつつ、それをどう統制するかということを大変大きな問題として考え、悩み、様々な試みがなされていることを学びました。

翻って日本を見ますと、権限を与える方もあまり進んでいないからでしょうが、警察のガバナンスをどう進めていくかということについて、抽象論はあっても、具体的な中身のある論議はなかなかないように感じます。どうせガバナンスはできないのだと割り切ってできるだけ権限を与えない、というのもひとつの政策判断でしょうが、それでは様々な被害が起きるまで待つことになり、被害を受ける国民にとって不利な結果となります。濫用の危険をどう減らすのかということについて、組織統制手法を含む論議が必要だろうと思います。

第三者の目によるチェックが必要だという主張が多く行われます。例えば、秘匿性や迅速性が高い事案で、裁判所の事前審査対象外とするものについて令状裁判官に代わり得る人材を内部に確保するとか、議会の実質的なコントロールを及ぼすといった手法が一部外国でとられているようです。

権限を与える場合のコントロールとして第三者の目を用いることは大事だと思いますが、例えばテロ対策を考えてみると、秘匿性の高い情報を取り扱う限り、第三者的な立場の人についても、外部流出が絶対にあってはならないわけですから、その人の信頼性に関する十分なチェックが必要だと思います。例えば、カナダでは、情報コミッショナーに全ての情報に対するアクセス権が認められていますが、その情報コミッショナーは、カナダ情報庁のセキュリティ・クリアランスの対象になっています。第三者の目を導入するときには、その第三者に対するセキュリティチェックといったことも同時に求めることが必要になるものと考えます。

4 真剣な検討に向けて

「21世紀の犯罪に19世紀の武器では戦えない」と言ったのは、20世紀末のアメリカ司法長官のジャネット・リノでした。同じように、21世紀には19世紀と異なる憲法論が必要になってくる、人権の側の構築もそうですし、安全の側の構築もそうであろうと思っています。

各国ともテロ対策などで、様々なチャレンジが行われています。これに対して、一部の違憲判断を含めて憲法からの応答が行われています。世界的には、挑戦と応答の結果、様々な変化が起きています。例えば、先ほどサイバー犯罪対策の話をしましたが、この対策上非常に大事な意味のあるログ（通信接続記録）の保存について、当初EUでは、データのプライバシーを考えて「保存してはいけない」という方針をとりました。その後、「保存してもよい」になり、「保存を推奨する」になり、一昨年には「保存を義務付ける」ようになりました。データを保存することによって様々な事態に備えるというのが、個々の分野を超えた今日の流れではないでしょうか。

日本においても、テロ対策や組織犯罪対策などで、アメリカやイギリス、ドイツなどとすべて同じでいいかどうかは別にしても、多くの挑戦と応答が、今後、行われることが期待されます。

これまでの狭い論議に安住することなく、被害防止や正義の実現といったことを含めて多様な利益をいかに守るかについて、ガバナンスを含めて、全体を考えるべきときではないかと考える次第です。

1）大沢秀介・小山剛『市民生活の自由と安全　各国のテロ対策法制』（成文堂、2006年）

2) 警察政策フォーラム「市民生活の自由と安全～各国のテロ対策法制の現状と課題」警察学論集58巻6号

3) 松本光弘「グローバル・ジハードの姿（上）（中）（下)」警察学論集60巻11号、61巻1号、2号）

4) 松本前掲「グローバル・ジハードの姿（下)」

5) 河合幹雄『安全神話崩壊のパラドックス』（岩波書店、2004年）

6) いわゆる防犯カメラ（監視カメラ）に関して、・橋直哉「防犯カメラに関する一考察」法学新報112巻1・2号は、従来の法学的論議を参照して使用が正当化される要件を明らかにする一方で、価値にコミットしない秩序維持手法が求められている社会状況を踏まえ、「多用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ようになりつつある」ことを指摘している。江下雅之『監視カメラ社会』講談社アルファ新書（講談社、2004年）も、監視の問題点を指摘しつつも、誰もがセキュリティを望む以上、監視を受け入れないとすることはできず、誰の監視なのか（地域社会（周囲の人)、警備保障、警察）の選択しかできないと指摘する。なお、価値観の多様化とセキュリティ強化の関係をより広い視点で論じたものとして、東浩紀『文学環境論集』（講談社、2007年）（768頁以下の部分）がある。また、近年の記録の優越化一般に関して、鈴木健介『ウェブ社会の思想』NHKブックス（日本放送出版協会、2007年）参照。

7) 大屋雄裕『自由とは何か』ちくま新書（築摩書房、2007年）

8) 警察、裁判所、政府、地方自治体、マスコミ、労働組合、同業者組合、政党、大企業、隣人、地元の有力者、家族の12から選択するもので、警察は擁護者の1位、侵害者の9位であった。調査の内容とその意味に関して、田中成明「日本人の自由感覚・権利意識と警察イメージ」『現代の警察』（日本評論社、1980年）参照。

9) 朝日新聞平成16年1月27日

10) 吉中信人「市民参加型犯罪予防に関する環境犯罪学的考察」（広島法学31巻3号）は、市民からすれば、公権力を活用し、犯罪から基本権を守ることが公権力の侵害から身を守るより喫緊の課題と認識されていることを指摘している。

11) 犯罪被害者の人権に関し、田村正博「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。

12) 田村正博「「社会安全政策論」の今日的意義」警察学論集59巻5号参照。なお、近時における経済学を含めた関係諸学との関係については、四方光『社会安全政策論のシステム論的展開』（成文堂、2007年）参照。

13) 意識的な選択であることを踏まえて論じたものとして、例えば、ローレンス・レッシグ『CODE』山形浩生ほか訳（翔泳社、2004年）参照。

14) 田村正博「犯罪統御の手法」『渥美東洋先生古希記念　犯罪の多角的検討』（有斐閣、2006年）参照。警察をどう統御するかは、警察行政法における重要な課題である（田村正博・磯部力・櫻井敬子・神橋一彦「エンジョイ！行政法　第10回警察行政法」法学教室325号（2007年10月号）参照)。

我が国のテロ対策の現状

警察庁国際テロリズム対策課長
村田隆

1 国際テロ対策の現状

(1) 概　　観

私からは、まず国際テロの現状、次にわが国の置かれた立場・状況を述べた後、現在行っているテロ対策の取組み内容、さらに他の国ではありますが、未然にテロを防止した例をご紹介したいと思います。

1993年2月に最初にワールドトレードセンターが狙われた事件からの15年間をみても、南米を除く全世界でイスラム過激派によるテロが起きています。その中でも、9.11という事件が全世界にインパクトを与え、いろいろな物事や対策が変わったと言えるかと思います。

ちなみに「911」というのはアメリカでは110番の番号です。1993年2月のワールドトレードセンター第1次事件は、ラムジー・ユセフという男の犯行で、彼はその後1994年12月にフィリピンでフィリピン航空機を爆破させます。われわれはこの事件をボジンカ計画の一環と見ておりますが、この事件では日本人が1名亡くなられています。その後、サウジアラビアで米軍施設が狙われ、コール号事件が起き、ケニア・タンザニアで米国大使館がやられ、その後に9.11が起きた、という関係を申し上げておきたいと思います。

9.11以降、どうしてアメリカで大きなテロがないかということについては諸説あります。もちろん、警察当局の側からすれば抑え込んでいるということかもしれませんし、あるいはアル・カーイダ等もイラクやアフガニスタンに集中しているということかもしれません。事件が起こっていないのは確かですが、実はいろいろな未遂事件はアメリカでも起こっているのが実態です。

さらに、インドネシアで2002年から2005年まで4年連続してテロが起こっているのも特徴のひとつとして挙げられるかと思います。その後、2006年以降、現在までの3年ぐらい、大きなテロ事件は起こっておりません。これは、ひとつには、後ほど申し上げるジェマ・イスラミヤというテロ組織の力が落ちているのかもしれませんが、日本に対する脅威という意味では、この東南アジアのジェマ・イスラミヤは忘れてはいけない存在だと思います。

最近は欧州で大きな動きがあります。残念ながら事件になったものもあれば、未遂段階で検挙したものもたくさんあります。また、アフリカのモロッコやアルジェリア、チュニジアといったマグレブ諸国での動きも活発になっています。そこからヨーロッパへ脅威が波及しています。

(2) アル・カーイダ（AQ）

アル・カーイダは、いまから20年前、1988年にオサマ・ビンラディン等によって結成されたと言われています。先ほど田村所長から話があったオウムの地下鉄サリン事件は1995年3月20日に発生しましたが、アメリカでは同じ年の1ヶ月後にオクラホマの市庁舎が爆破されました。これは、アメリカとしては非常に大きなテロ事件だったということで、96年にテロ対策法ができあがりますが、その法律の中でFTO（Foreign Terrorist Organization）という、テロ組織を指定する制度ができました。

ただし、第1回目の指定が行われた97年には、アル・カーイダはリストに入っていません。これは2年ごとに見直すものですから、アル・カーイダは99年10月になって初めて指定されました。結成から約11年が経っているわ

けです。アメリカでアル・カーイダのテロ組織としての認定に11年もかかったということは、やはりそれだけ実態把握が難しいからだと言えると思います。

ほかにも、イスラム、マグレブ諸国のアル・カーイダ、あるいはイラクのアル・カーイダなどいろいろ挙げております。アル・カーイダ系が世界で猛威を振るっているということではありますが、いまはアル・カーイダの中枢が指揮をして、実行して、お金を出しているというよりは、アル・カーイダ的な思想というウイルスのようなものが世界に広がって、それによってイスラム等の教えではない国で、他の影響を受けてラディカライズされて、ホーム・グローン（home grown）と呼んでいますが、ヨーロッパでも2世が事件を起こしています。あるいは、アル・カーイダの名前を使いたいということで、GSPCという組織がアフリカでマグレブのアル・カーイダと名前を変えたり、アル・カーイダというブランド名を使ったりして連携を深めているのが実態です。

報道等では「アル・カーイダによる」とか、あるいはパキスタンでも「ローカル・タリバーン」といった言葉が使われますが、アル・カーイダはもともとアラブ人が作った組織であり、タリバーンはアフガニスタン人であります。ローカル・タリバーンはパキスタン人ですが、その辺が一緒くたにされてアル・カーイダと言われております。

世界中に広がっているとはいえ、アル・カーイダの組織自体については、現在オサマ・ビンラディンもナンバー2のアイマン・ザワヒリも逃亡中です。彼らは、パキスタン・アフガニスタン国境にいるとよく言われますが、中枢部がどこにあるのかはわかっていません。そこからどのような指令が出ているか、あるいはどのようなお金の流れがあるのか、非常にわかりづらくなっています。とはいえ、全世界に、特にアフリカ、ヨーロッパ、イラク、中東といったところで、多くの名前が挙がっているということです。

アメリカの制度で見ますと、先ほどのFTOとして42組織が指定されていますが、その中でイスラム過激派と言われるものは約半分の20組織です。その42組織に加えて、その他の懸念されるグループとして43組織が挙げられております。その中には、日本赤軍とか東トルキスタン・イスラム運動とかいった名前が入っていますが、アメリカ国務省では「FTO及び準組織」ということで、合計85組織を指定しているのが実態です。

(3)　ジェマ・イスラミヤ（JI）

わが国への関係という意味では、東南アジア地域のジェマ・イスラミヤという団体が最も影響が大きいと思います。この組織は先ほど申し上げたとおり、2002年から2005年まで4年連続でジャカルタ、バリ島でテロ事件を起こし、日本人も犠牲となっています。この団体は、2005年の事件以降、大きな事件を起こしていませんが、これはひとつにはインドネシア政府が2002年、2005年のバリ島の事件を受けて、オーストラリア政府等からの多大な支援等も得て、メンバーの大半を検挙あるいは殺害したというようなこともあり、現在は力が落ちているという見方もあります。

その一方で、インドネシアだけではなく、マレーシア、シンガポール、フィリピンといった地域と連携して、いまでも訓練キャンプを維持し、若い人をリクルートし、お金を集めているということなので、いずれまた復活すると見る人も多く、われわれとしては懸念を強めています。特に、このジェマ・イスラミヤとアル・カーイダの関係については、ハンバリというインドネシア人が2003年8月にタイで検挙されて以後、非常に急速に力が衰えました。この男が、ジェマ・イスラミヤとアル・カーイダを結ぶ中継者として活動していたのですが、彼の検挙以降、特にお金の流れがわかりづらくなったと言えるかと思います。

ちなみに、例えばパキスタンでは2007年にテロが752件あり、そのうち自爆テロは44件で、割合としては6％でした。しかし、死者の数で見ますと、955名亡くなっているうち自爆テロによる死者は613名で、件数の割合は6％しかないのに、死者数で見ると64％になっています。まさに、自爆テロは被害を大きくするためには最適だと

いうことで、ジェマ・イスラミヤもそうですが、自爆テロ対策が世界的に大きな課題となっているのが実態です。

(4) 日本の置かれた状況

アル・カーイダから攻撃対象として名指しされている国には、日本も含まれます。具体的には、まず2003年10月にオサマ・ビンラディンから名前を挙げて脅されたという状況があります。その後、2004年5月にもオサマ・ビンラディンから、あるいは2004年10月にはナンバー2のアイマン・ザワヒリから、名指しされている状況です。

なお、ジェマ・イスラミヤとアル・カーイダに共通で名指しされているのが、米・英・仏・伊・日本・スペイン・豪州・韓国の8ヶ国です。

幸いにも、この中でいままで事件が起こっていないのは日本と韓国だけで、後からも申し上げますが、特に今年日本はサミットを開催するということで、世界中の注目が集まる時期です。G8サミット関連国ということでは、元々名指しされていないロシアを除けば、日本だけが唯一テロの攻撃を受けていない国です。アル・カーイダから名指しされたところは、それなりに危険が増すということであり、さらにジェマ・イスラミヤからも名指しされていることを考えれば、わが国の置かれている状況は、それほど楽観できないと言えるかと思います。

また、名指しされただけではなく、日本には米軍あるいは米国関連の施設等も多いわけです。2003年3月にハリド・シェイク・モハメド、KSMと呼ばれているテロリストがパキスタンで拘束されましたが、彼は、日本の米国大使館を狙ったテロを計画していたということです。彼はそういったテロ計画を31件自供していますが、その中に日本の米国大使館も入っていたということです。米国だけではありませんが、やはり西側の権益が大変多く、イラクあるいはアフガニスタンに派遣している国が攻撃されている状況がわかるかと思います。

アル・カーイダのオサマ・ビンラディンから言えば、第1次湾岸戦争後にサウジアラビアに米軍が残ったことは、イスラムの地を異教徒が汚すことであり、まさにアフガニスタンに侵攻した当時のソ連をムジャヒディンが撃退したように、イスラムの国から異教徒を追い出すというのが、彼らのオリジナルな反米の思想です。現在、イラクやアフガニスタンに行って、われわれとしてはテロ対策の支援をやっているつもりですが、彼らから見れば逆で、それはけしからんと思われているということです。

また、日本には、リオネル・デュモンというフランス人が、1999年9月から2003年9月まで、2つの異なる偽パスポートを使って、入出国を繰り返していたという事実があります。まさにアル・カーイダのメンバーが日本へも入っていたというのが、現在までの状況です。

2 わが国の国際テロ対策の現状

(1) G8サミット対策

先ほども申し上げましたが、今年はG8サミットの年です。2000年の沖縄サミットは9.11の前でした。Before ChristとAnno Domini（紀元前と紀元後）ではありませんが、アメリカでBefore AttackとAfter Attackという言い方がされているように、アメリカでは9.11の前と後ではテロ対策がかなり違っています。それは、当時までの常識が引っ繰り返ったからだと言われています。

まさに、テロリストが自分でボーイング757を操縦できるといったことは、当時の常識ではなかったわけです。あるいは、ハイジャックに遭ったときは、どうせ最後は着陸するのだからおとなしく抵抗しないのがいい、というのが当時の教えでしたが、これもそうではありませんでした。エレベーターに乗っているときに事故に遭ったら、脱出しようとしないでじっと待っているほうがいいと言われていましたが、これも違いました。9.11はこのように、当時の常識を大きく変えた事件ですが、今回のサミットは9.11の後、日本で行われる最初のサミットに

なります。

すでに気候変動に関するG20会議が終わっていますが、今後は4月5日の開発大臣会合から7月7日の首脳会議まで、10の主要会議が順次開催される予定となっております。G8国以外にも、札幌あるいは洞爺湖に、気候変動で8ヶ国、アフリカ開発拡大会議関連で8ヶ国が来ます。南アフリカは両方の会議に参加しますから、7月7日の本番には合計23ヶ国が北海道に集結することになりますので、目下これに向けた対策をとっているのが実態です。

(2)　テロの未然防止に関する行動計画

さて、我が国では、2004年12月に6種16項目からなる「テロの未然防止に関する行動計画」を国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部が決定してテロ対策を講じています。このうち、「ICPOの紛失・盗難旅券データベースの活用」以外は、程度の差はありますが、概ね実行に移されています。

16項目全てが大事で優劣はないと言えばそれまでですが、われわれが一番配慮していると言いますか、当然最初に行うべきことは国内にいるテロリストの発見で、まさにこれができれば言うことはないわけです。現在、このための方策を中心にしてやっていると言っても過言ではありません。

もちろん、これは全国47都道府県警察が日常の業務の中でやっていることです。警備部門だけではなく、交通執行、地域警察官の職務質問など様々な警察活動の中で、いわゆる「点」を拾ってくる作業を細かくやっています。その「点」と「点」を結んで絵を描くのがわれわれの任務ですが、どこから情報が入ってくるかはわかりません。

つまり、彼らは最初からテロリストと名乗っているわけではありませんから、いったい誰を見るのかというと、もちろん日本にいる外国人だけではなくて、日本人も含めて、性別、年齢、人種を問わずということだと思いますが、そういったテロリストらしい動き、あるいはテロリストかもしれないといった情報を丹念に拾って、それをつぶしていく作業をやっているわけです。これはもちろんサミットで終わる話ではありません。今後ずっとしばらくは続いていくわけですが、この日本にすでにいるかも知れないテロリストをどう発見するかというので頭を痛めているのが実態です。

他にもいくつかご説明します。2点目は来日外国人対策、まさに水際対策です。これに関して、非常に有効だと思っているのは、昨年11月20日から入国管理局で始めたBICS（Biometrics Immigration Identification & Clearance System：外国人個人識別情報システム）という、16歳以上の外国人が日本に入ってくる場合には、海・空港で指紋と写真を撮るという制度であります。その場でわかるテロリストがどのぐらいいるかというのは、なかなか難しいわけですが、少なくとも入管ではすでに退去強制となった80万人は全部指紋で確認できますから、これらの者は入国できなくなります。

この制度は世界で日本とアメリカだけがやっていることですが、そのように実際上入って来なくなること以外に、やはりテロリストは指紋や写真を撮られることを非常に嫌がりますから、そうした制度をやっているということ自体、テロリストが入って来にくくなる、あるいは入って来なくなるという防犯効果の面では相当大きいと思っています。

また、仮に入管を通り抜けるときには何もなくとも、その後の交通違反の検挙といった警察活動の中で、身分を確認して、名前といつ入ってきたのかを確認すれば、そのときに使ったパスポートの名前と現在持っている免許証の名前が違えば確実に検挙できますので、そういった事後的な捜査で使うことも可能です。そういった活用ができるということは、テロ対策上、非常に大きな意味があると思っています。

ちなみに、アメリカは入国時と出国時の2回採取をやりますが、日本は入国時のみです。ですから、アメリカの場合は入ってきて出ていない、あるいはビザの期限が切れているという情報がわかりますが、日本はまだそこ

まではいっていません。ただ、全くやっていない他の国に比べれば、ずっと大きな効果があると期待しているところです。

BICSのほかに、APIS（Advance Passenger Information System：事前旅客情報システム）という、事前に旅客情報を通報してもらうシステムがあります。これは日本に入ってくる飛行機については、日本で持っているブラックリストと全部照合できるというものであり、非常に意味のあるものです。もちろん入国管理局のブースでもわかるわけですが、事前にわかるので、予めこちらで必要な態勢がとれるということです。このAPIS、BICSという2つの制度は、警察が始めた制度ではありませんが、わが国の水際を守るという意味では、非常に大きな効果があると考えております。

3点目が国内インフラの悪用防止です。われわれが享受している自由で、安全な、便利な社会は、テロリストから見れば、まさに使えるインフラということですので、宿泊先である旅館・ホテルに外国人の本人確認の強化を求めています。これは旅館業法の施行規則で決まっており、旅館としては、旅券番号、氏名、国籍を記録しなければならないという制度です。法律上、それによって外国人の宿泊実態を把握するという仕組みが整っておりますが、これをちゃんと実施して、有効に機能させたいと思っています。旅券番号の写しをとることについては努力規定、望ましいとなっているだけで義務ではありませんが、そうしたことも旅館にはお願いしています。また、レンタカーやインターネットの利用等、日本に本拠地のないテロリストにとって便利なサービスについては、ちゃんと身分を確認してくださいということもお願いしています。

4点目は爆弾対策です。爆弾も本当の毒物、劇物ではなく、一般の薬局等で売っているものから自分で爆弾をつくる、まさにIED（Improvised Explosive Device：即席爆発装置）をつくることが全世界で簡単に行われるようになりました。原因のひとつとして、インターネットで教えてもらえることもあるでしょう。

そこで、ホームセンター、薬局等に、爆弾の原材料となるものを大量に購入するといった不審性がある人が来た場合には、ぜひ身分の確認をお願いできませんでしょうか、ということも依頼しています。これは1点目の「テロリストをどう発見するか」にもつながってきますが、テロの準備行為であるような、爆発物を作る原料を買うことに関して、大半のまともな方の中で、いかにそうではない人を見つけるかという作業ということになります。

3 テロ事件の未然防止例

(1) カナダにおけるテロ計画

最後に諸外国のテロ事件の検挙例をご紹介します。1つ目は2006年6月に、カナダ・トロント市内及び周辺で爆弾テロを計画した17名を検挙した事例です。全員がカナダ国籍あるいは長期滞在者で、未成年の19～43歳（平均22歳）という、アル・カーイダの暴力的なイデオロギーを支持するグループでした。硝酸アンモニウムを3トン準備したということですが、これは先ほど申し上げた1995年のオクラホマシティの爆弾の3倍の量です。本当に実行されていたら大変な惨事になったでしょう。

申し上げたいのは、このときの捜査手法としては、最初の端緒である協力者情報を使い、その後関係者の通信傍受を行い、秘匿で監視をしたほか、爆発物に使われる硝酸アンモニウムについて、捜査員が硝酸アンモニウムのサプライヤーになりすまして、おとり捜査を行い、無害なものを売り渡してコントロールド・デリバリーを実施して、つまり、実際に爆弾が爆発しないようなものを買わせて検挙したという事例でした。日本のわれわれから見るとなかなかできない捜査手法等も使っており、参考になるかと思います。

(2) 英国・航空機同時多発テロ計画

2006年8月の英国の航空機同時爆発計画も未遂に終わりました。アメリカもそうですが、イギリスの場合も、かつては自分の国内ではテロは起きない、起こさせないという根拠のない自信を持っていたのかもしれませんが、アメリカは2001年9.11で変わりました。イギリスも2005年のロンドンの地下鉄・バス爆破事件までは、国内でテロが起こることをあまり想定していない状況でした。その後2005年7月にも2つのテロ事件があり、そして2006年にこの英国発の米国航空機の同時爆破計画事件が起きて25人が逮捕されました。

この事件は、パキスタン系の英国人のほか、インド系、イラン系の英国人もいて、英国人がやった事件ということで、大変な衝撃を与えました。濃縮の過酸化水素水をペットボトルに密封し、起爆装置として使い捨てカメラを利用して、それらを別々に機内に持ち込んで、機内のトイレで組み立てて自爆するといった計画でした。このときは、通信傍受が一番大きな捜査手法だったと思いますが、秘匿監視で25人を逮捕したということです。

(3)　スペイン・バルセロナにおけるテロ計画

最後に、今年検挙されたスペインのバルセロナの事案をご紹介します。今年1月19日、地下鉄の自爆テロを計画したパキスタン人12名、インド人2名の14名が検挙されています。パキスタン国籍の正規滞在者が大半ですが、自爆テロの実行犯の3人は2007年から異なる時期に別々の3ルートを使って、パキスタンからスペインに入国していました。パキスタン人はいろいろなところでテロを行っている例が見られますが、イギリス連邦以外の国で、こんなに大きなテロ組織団が検挙されたのは初めてということで、非常に注目を集めています。

手法としては、ニトロセルロースを発火薬とし、ボールベアリングを使った爆弾を用意しようとしていたと言われています。スペインの場合には、4年前のスペイン同時列車爆破テロ事件のときにも、3月に総選挙がありました。今回もまさに総選挙を2ヶ月後に控えた時期でしたから、スペインとしては絶対にテロを起こさせるわけにはいかないという状況でした。しかし、爆薬自体が見つかっていないものですから、踏み込むのが早過ぎたと非難されていますが、当局から見れば、そんなことよりもテロ計画自体をつぶすほうに重点を置いたのだと思います。

通信傍受も秘匿監視も行っていましたので、ある程度自信を持って捜査をしたはずですが、ニトロセルロースは見つかっても、爆弾自体がまだ見つかっていませんので、もう少し待てばよかったと部外者は思っても、ご当人はそうは思わないという事例かと思います。

これら3つの事件の捜査手法としては、通信傍受を有効に使い、協力者情報を使っています。協力者情報も、すでにテロリストの中にいる人をリクルートすれば協力者ですし、こちらから送り込めばアンダーカバー（undercover：潜入捜査）ということになります。いずれにせよ、おとり捜査も含めて、日本ではなかなか実現していないような捜査手法をうまく取り入れている検挙事例をご紹介いたしました。

自由と安全は両立するか

—リベラルなコミュニティの可能性を考える

駿河台大学法科大学院准教授
髙橋直哉

1 はじめに

私は刑法を勉強していることになっておりますが、正直なところ、いわゆる解釈論と呼ばれる問題についてはあまり関心が多くございません。刑罰の哲学的基礎づけや、刑法と政治哲学の関係といったいわゆる基礎理論の領域に属する事柄を中心に細々と研究をしてまいりました。そういうわけで、本日の件についてお話をいただきましたとき、警察実務に詳しいわけでもなく、また、政策論に長じているわけでもない私のような者が果たして適任なのだろうかと疑問を感じ、正直なところ、いまもそう感じております。

ただ、刑法の基礎理論に属する事柄を自分なりに勉強していったところ、いろいろな違和感を覚えてまいりました。具体的に言うと、法とは人間が幸せに暮らしていくためにあり、そのためには他者との交流が不可欠だろう、その他者との交流を行なう場がまさにコミュニティである、だから法におけるコミュニティの問題は重要なはずであるという私にとってみれば極めて当たり前と思われる事柄が、現在の刑法学の主流においてはどうも主要な問題とされてはいないようです。その状況に対する違和感を一つの手がかりとして、現在大きく動いている治安対策を見ていったならば、どのような問題点が浮かび上がってくるだろうか。そういう形であれば、何かお話できるかもしれないと考えて、ここにまいった次第です。

そこで、今日は「コミュニティ」というものをキーにしながら、ところによっては本来の守備範囲をかなり逸脱しながらも、少しばかりお話をしてみたいと思います。

(1) コミュニティ志向型の治安対策

現代の日本において、治安の問題は重大な関心事の一つになっています。各種世論調査の結果では、治安が、景気と並んで、あるいはそれ以上に人々の関心を惹いていることを窺わせます。そのような治安に対する意識の高まりとも相まって、特に平成に入って以降、治安対策の面で各種の新たな動きが生じてきました。その特徴の一つとして、犯罪に強いまちづくりに向けたさまざまな施策を挙げることができるでしょう。そこには、例えば防犯カメラの設置や建造物の建築に当たって死角をなくす工夫など、客観的な防犯環境の設計に係わるハード面での施策と、地域住民が自主的に、場合によっては警察などと連携を保ちながら防犯活動に従事するなどの人的関係ないしは組織の再編、及びそれを通じての住民の意識変革というソフト面の施策とが含まれています[1)]。

こういった施策の目的は、もちろん個別犯罪の予防にもありますが、根本的には、これらの諸施策によって、より地域住民の安全・安心を確保し、人々が自由で充実した人生を送れる基盤を創出することに求められるでしょう。「コミュニティの再生」といった標語で示されることの内実はそのようなものであると思われます。私は、このような施策は基本的に正しい方向を示していると思います。

(2) 二つの問題

しかしその一方で、コミュニティ志向型の治安対策ならば何でも良い、という楽観的な考え方をすることもできません。私はコミュニティ志向型の治安対策を正当化するためには、少なくとも二つの問いに答えなければな

らないと思っています。

その一つは、「コミュニティ」という概念に付着している抑圧的なイメージをいかにして払拭するか、という問いです。現代社会におけるコミュニティの衰退が、近代以降の個人主義的自由主義の考え方に大きく影響されたことはまず間違いないでしょう。近代における自由主義の台頭が、共同体的な紐帯からの個人の解放という側面を有していたことは否定できません。だとすれば、現代において改めてコミュニティの重要性を強調することは、近代社会において獲得された自由を犠牲にすることになるのではないか、という疑念が生じてくるのは当然であります。そのような疑念に対し、抑圧的な要素をできるだけ取り除いたコミュニティの在り方、近代人が獲得した「個人の自由」という価値と両立し得るようなコミュニティの在り方について、少なくともその理念型ぐらいは示さなければならないでしょう。

もう一つの問いは、仮に「個人の自由」と両立し得るコミュニティの在り方を理念として示すことができたとしても、その理念と現実とのギャップをどのように考えるか、ということです。実現可能性を欠いた理想は空虚であるだけでなく、それを無理に実現しようとすれば極めて暴力的なものに転化します。

私たちがコミュニティの再生について語るとき、そこで目指しているのはどのようなコミュニティなのか、その成立のためにはどのような条件が必要なのか、その条件が現段階で欠けている場合、どうすればそれが実現できるのかといった事柄に納得できる回答を与えなければならないでしょう。これはとても一朝一夕に答えられる問題ではありませんが、本報告ではコミュニティにおける「自由」と「安全」を題材として、この問題を考えるヒントの一つでも提示できればいい、と思っております。

2　「自由」「安全」の概念規定

さて、本論に行く前に、「自由」と「安全」という言葉の意味について若干付言しておくことにいたしましょう。これから私が「自由」や「安全」という言葉を用いる際、そこで意味されていることをあらかじめ明らかにしておくことによって、今後の話をスムーズに進めることができると思います。

(1)　「自由」の意義

まず「自由」ですが、これほど多義的で融通無碍な言葉も珍しいのではないでしょうか。古今東西、諸思想家が「自由」という言葉のもとに語る内容はさまざまであり、あたかも各人各様の自由概念があるかの如くです。私が与える定義にも異論があり得るとは思いますが、とりあえず次のように定義したいと思います。「自由とは、各人が、やろうと思えばやれる事柄で、その達成・実現を本人が望むならば、それを達成・実現することができることを意味するが、ただし他者が同様の行為を行なった場合、それと両立し得るものでなければならない」というものです[2)]。

この定義には三つのポイントがあります。第一は、自分の欲するところを行なうことができるという点が自由概念の核心部分であるということです。ここでは、自由という概念は、本質上、利己的な性格のものであるということが含意されています。

第二は、やろうと思えばできるという「可能性」が自由概念の不可欠な要素となることです[3)]。この点に関しては、利用可能な資源を自分だけに限定するか、他者の協力や広く社会一般の資源まで含めるかによって可能性の幅に広狭が生ずることに留意すべきでしょう。

第三は、自由は、他者の同様な自由と両立し得る限りで認められる、ということです[4)]。この点は、自殺のような例外的な場合は不明確な部分を残しますが、私たちの一般の社会生活を念頭に置くならば、ほぼ異論なく受

け入れられるものだと思います。

(2) 「安全」の意義

次に、「安全」についてです。そもそもこの言葉は比較的最近まで、あまり理論的な分析を加えられてきませんでした。ですから見方によっては、自由概念以上にその内実は曖昧だとも言えますが、大別すると次の三つの意味合いを持っているようです[5]。

一つ目は、争いや貧窮などの問題が存在しない状態を指す場合です。この意味での安全は、「平和」とほぼ同じ意味合いになります。

二つ目は、心配事がなく心が安らかであることを指す場合です。この意味での安全は、「安心」という言葉で置き換えることができるでしょう。ちなみによく指摘されることですが、securityなど、安全を意味する西欧語の起源は、ラテン語の“securitas”で、“se”という「欠如」を意味する接頭辞と、「気遣い・心配」を意味する“cura”との合成語で、アタラクシア（心の平穏）を意味するものであったと言われています。

三つ目は、一定の予想される危険への対応、あるいは一定の対応をとった結果そのような危険がなくなった状態を指す場合です。工事現場で「安全第一」といった標語が掲げられるような場合がこれに該当するでしょう。

ここで、二つ目と三つ目の用例の違いに注意する必要があります。特に二つ目の意味合いにおける「安全」は、主観的な意識の問題であるのに対し、三つ目の意味合いにおける「安全」は、危難の客観的な発生確率に関係する問題であることが重要です。この二つは多くの場合に連動しますが、必ずしも常にそうだというわけではありません。

例えば、私もそうですが、世のなかには飛行機に対して極度の不安を感ずる人がいます。たとえ事故に遭う確率は自動車などよりもはるかに低く、その意味で安全だと教えられても、個人的にはどうしても安全だと思えない。つまり「安心」できないのです。後ほど触れますが、このズレは治安の問題を考えるうえでも重要な意味を持っていると思われます。それでは、このような概念規定を踏まえて、本論に入っていきたいと思います。

3 リベラルなコミュニティの概念

(1) コミュニティ概念と排除の論理

まず、個人の自由と両立し得るコミュニティの理念について考えてみることにしましょう。治安の問題に限らず、広く社会的な問題全般にわたってコミュニティの重要性を強調する見方に対しては、ある種、常套手段的な批判があります。それは「コミュニティを強調することは排除の論理につながる」というたぐいのものです。コミュニティは一定の仲間によって形成されているが、その結束を強調することは、仲間でない者を外部に排除することになる。また、その排除の圧力が、コミュニティ内部において仲間が共有する価値を支持するよう強制する圧力、いわば同化の圧力となって構成員を束縛する。こういった類の主張は、例えばgated community批判の文脈などでよく登場いたします。

また近時では、このようなコミュニティにおける排除の力学を前提にしつつ、分業が進み匿名化が進行した現代社会では、誰が仲間であるのかが判然としないため、最終的にはすべての者が仲間でない、つまり敵である可能性を前提とした施策がとられることになり、その結果、実はすべての者の自由が制約されることになるといったバリエーションもよく見られるところです。このような論は、例えば地域住民が主体となって行なう防犯活動を、隣組的な相互監視社会における主体性の喪失、あるいは権力の遍在化と結びつけるような論において見ることができるでしょう。

このような批判の根底には、安定したコミュニティを創出することで生活の安全を確保しようとする試みには看過し難い自由の制約と不寛容の促進を伴う、という見方があるようです。要するに、コミュニティの名のもとに、安全と自由や寛容さがトレードオフされると見ているのです[6]。

確かにコミュニティというのは、概念上、排除の論理が入り込みやすい言葉です。コミュニティは、その構成員間における特定の価値が共有されていることを存立基盤とします。そこには、そのような価値を共有しない者を受け入れない不寛容さに通ずる危険性がないとは言えません。しかしながら、コミュニティの要求と自由の要求は両立しないという解釈が必然的なものであるとは思えません。少なくとも理念的には、自由や寛容さと両立するコミュニティを構想することはできます。

(2)　リベラルなコミュニティの構想

先ほど「コミュニティは特定の価値の共有を基盤とする」と申し上げましたが、自由社会において基底的な価値とされる自由、自律、プライバシー、寛容といった諸価値を共有する者によって構成されるコミュニティも考えられるはずです。そのようなコミュニティにおいては、各人はそれぞれ自己の好むところに従って生きることを望むでしょうが、「自由」という価値が共有されているのであれば、同時に、他者もまた同じように、その好むところに従って生きることを望んでいるであろうことに思い至るはずです。それによって他者の異質性を認めつつ、それに対する尊重と配慮の念が醸成されることになるでしょう。そのような自由と寛容さを内包したコミュニティの構想を描くことに、さして大きな困難があるとは思われません。

また、自由の価値を重視すればするほど、他者との協力関係の大切さに気づくはずです。先ほど自由を定義するに当たって、その行為を「行なおうとすれば行なうことができる」という可能性が前提となることに言及いたしましたが、個人が独力で実現・達成できる事柄は相当に限られています。自分一人だけで生きることになれば、生きるための基本的なニーズの充足さえ覚束なくなるのではないでしょうか。他者の協力やさまざまな社会的資源を安定的に用いることができてこそ、個人は多様な選択肢に対して開かれていくことになるのです。それを可能とする場としてコミュニティを考えるのは極めて真っ当な思考だと思います。そのように見た場合、例えば1980年代後半からアメリカを中心にして自由主義者と共同体主義者とのあいだで活発な議論が展開された、いわゆる「リベラル・コミュニタリアン論争」が、最終的にはリベラルなコミュニティを承認する方向でほぼ収斂しつつあるように見受けられることは、当然の成り行きだと言えるでしょう。コミュニティの衰退と自由の拡大や寛容の増大を結びつける見方は、アトム化された個人間における相互不干渉・相互無関心の結果として生み出された、異質なものが事実上混在している状態をも自由や寛容だと理解する誤りを犯しているのではないでしょうか。

いずれにせよ、ここでは自由を制約するのではなく、自由と両立し、むしろ自由の内実を豊かにするコミュニティ、標語的に言えば「リベラルなコミュニティ」を構想することは十分に可能であることを確認しておきたいと思います[7]。

4　リベラルなコミュニティの存立条件

リベラルなコミュニティの可能性についてお話をしましたが、これはまだ理念型であり、現実にそのようなコミュニティが存在することを示したものではありません。そこで、これからは「リベラルなコミュニティ」が実際に存立するためにはいかなる条件が必要なのか、ということについて検討してみたいと思います。

(1)　ルールの実効性

リベラルなコミュニティにおいては構成員各人が自由を享受しますが、それは他者の同等な自由と両立する限

りにおいて認められるものです。自由という価値が「共有」されているのであれば、自らの自由が他者の不自由のうえに成立している状況は認められません。言い方を換えれば、ある者の自由が他者の不自由の上に成り立っていることを座視するコミュニティは、リベラルなコミュニティとはいえません。したがって、リベラルなコミュニティでは、「個人の自由は他者の同様な自由と両立する限りで認められる」というルールが必要となります。

さて、このようなルールの実効性が十分に担保されていればよいのですが、そこに疑問が生じ得る状況だとすればどうなるでしょうか。例えば「窃盗の禁止」というルールで考えてみます。合理的な人間ならば、皆がこのルールを守ることが構成員全員の利益になると考えるでしょう。しかし、ルール破りが生じ得ることを考慮に入れなければならないとき、仮に自分だけがこのルールを守り、他者は守らないことになると、自分は著しい損害を被るでありましょうし、逆に他者が皆ルールを守っているときに自分だけがルール破りを犯せば、個人的に得られる利益は最大化すると、これまた合理的な人間であれば考えるでしょう。

ここに、ルールを守ることが全員に利益をもたらすこと、したがって、結局は自分にも利益となることが分かっていながら、自己利益の最大化のためにルール破りを誘発しかねない状況が生まれます。これは一般に「社会的ジレンマ」と呼ばれている状況ですが、ここでは、「自由」という概念が有する利己的な性格が顔を覗かせるようです。

(2) ルールは守られるという構成員の信頼

それでは、このようなジレンマから逃れるためにはどうしたらよいでしょうか。当たり前の話ですが、ルール破りが起こらない状況を確保しなければならないでしょう。しかしそれ以上に、ルールが守られることをコミュニティの構成員が信頼できなければなりません。ここで重要なのは、コミュニティの安定は、ルールが守られることに対する構成員の「信頼」という主観的な要因に大きく依存している点です。先に「安全」の概念について言及したことに照らすと、二番目の用例に当たる「ルール違反を心配しなくてもよい」という安心感がコミュニティ安定の要となるのです。

ところで、これも先に言及したことですが、この「安心感」なるものは、必ずしも客観的な状態と連動するとは限りません。犯罪との関連で言うと、犯罪被害に遭う不安、いわゆる犯罪恐怖は、実際の犯罪動向とは独立の要因として作用することを示す実証研究が多数存在します。古くはすでにホッブズが、恐怖という情念は現実の脅威に対してより想像上の脅威に対して抱かれるものである、と見抜いていました。この主観的な犯罪恐怖が客観的な犯罪動向と甚だしく乖離し、増大いたしますと、その不安を解消するために過剰なまでのセキュリティが求められることになるでしょう[8]。それは異質なものの排除、社会的分断といった「リベラルなコミュニティ」にふさわしくない事態を招きかねません。ここに、過剰なセキュリティの要求がリベラルな社会を破壊するといった論調の議論が登場する機縁があります。

このことから私たちは、安定したコミュニティを創出するためには、その構成員の信頼を確保することが不可欠であることを学ぶべきだと思います。最近流行の言葉を用いるならば、このような信頼は一種の“social capital”であるということができるでしょう。

5 social capital（社会関係資本）としての信頼

“social capital”は直訳いたしますと「社会資本」となりますが、ここでは道路のようなハードな資本ではなく、グループ間での信頼、規範、ネットワークといったソフトな資本を指しています。この違いを示すために「社会関係資本」という訳語が当てられることも多くなっております。

(1)　social capital（社会関係資本）の基礎概念

実証レベルでの学問的厳密性の点では発展途上にありますが、近時このソーシャル・キャピタルが治安や犯罪動向にどのような影響を及ぼすのかという研究が、盛んになってきております。例えば「平成19年版国民生活白書」（内閣府発行）は、人々のつながりという観点から特集を組んでおりますが、そのなかでソーシャル・キャピタルに言及し、ソーシャル・キャピタルの豊かさと犯罪率のあいだには負の相関関係がある、つまりソーシャル・キャピタルが豊かなほど犯罪率は低下する関係があることを窺わせる、と指摘しています[9]。

そこで、以下ではこのソーシャル・キャピタルに関する議論を参考にしながら、信頼の問題が治安対策にどのように関係してくるのかについて、若干の考察を加えてみたいと思います。

ソーシャル・キャピタルという概念は、ロバート・パットナムの刺激的な著作『ボウリング・アローン（Bowling Alone)』[10] を一つの契機といたしまして、社会科学の諸領域に急速に普及していきました。パットナムは、対面的コミュニケーションの積み重ねによって蓄積される相互の信頼や互酬関係の規範などを「ソーシャル・キャピタル」と呼び、アメリカ社会においてそれが急速に衰退している状況、そしてまた、それによってコミュニティが衰退している状況を豊富なデータを用いて実証的に分析しました。

パットナムの議論には批判的な見方もありますが、ソーシャル・キャピタルという概念がここまで急速に広がった背景事情の一つとして、個人主義の行き過ぎに対する懸念を共有する雰囲気があったことは間違いないと思われます。福祉国家の行き詰まりから小さな政府の推進へと針が大きく振れるなかで、自己責任の誇張など、個人主義のラディカルな追求が、人々の相互連帯への基盤を喪失させているのではないかという感覚を少なからぬ者が持ち、そのような現代社会の状況を理論的に分析するツールとして、この概念は多くの支持を得たと言えるようです[11]。

さて、治安対策について検討するという当面の目的に必要な範囲で、ソーシャル・キャピタルにまつわるいくつかの概念を整理しておくことにしましょう[12]。

まずソーシャル・キャピタルは、信頼や規範といった価値的な次元に属するものと、ネットワークという具体的な人間関係を指すものとに分けることができます。

このうち「信頼」はさらに、特定の個人に対する信頼と社会全般に対する信頼に分けられます。特定の個人に対する信頼とは、一定の情報あるいは経験に基づく信頼であり、相手方がどのように行動するかの予測を基礎にしている点で、戦略的信頼（strategic trust）と呼ばれます。これに対し、社会全般に対する信頼は、見知らぬ人であっても自己の属するコミュニティにおける基本的な価値を共有しているという前提で信頼する、つまり基本的価値を共有しているという信念に基づく点から道徳的信頼（moralistic trust）と呼ばれます。

次に、ネットワークについてですが、これは閉じたネットワークと開かれたネットワークに分けられます。前者は構成員の流動性に乏しく同質性が強い人的関係であるのに対し、後者は参加・退出の自由度が大きく、異質な人々とのあいだにも広がっていく人的関係を指します。

最後に、ソーシャル・キャピタルにはブリッジングなものとボンディングなものとがあると言われます。前者は異質な者同士を結びつける橋渡し型のものであるのに対し、後者は同質な者同士を結びつけている紐帯強化型のものを指します。

(2)　信頼構築の手法

以上の諸概念を前提にして、いくつかの信頼構築の可能性を考えてみたいのですが、私は当面、次の三つくらいの可能性があるのではないかと思っています。

第一は、親密な人間関係の形成を促進することによって互いの信頼を築く方法です。これは、基本的には閉じ

たネットワーク内でのボンディングな結びつきを強化する方向になるでしょう。

第二は、人間関係を強化する方向ではなく、他者の行動に関する予測可能性を高める環境を整えることで信頼を確保する方法です。これは参加や退出の自由度が高いという点では開かれたネットワークを前提としますが、信頼の内実を行動の予測可能性に限りなく純化することを狙うため、道徳的信頼の構築にはあまり寄与しないと思われます。この予測可能性に基づく信頼構築は、価値の共有というパイプを経由しない点で、そもそもソーシャル・キャピタルの概念にはなじみにくいところがありますが、その反面、価値の問題にコミットメントしない分、多様な価値観の共存を可能にすると言えなくもありません[13)]。

第三は、異質な者との間でも共有できる価値を発見あるいは創造し、その価値を経由した人間関係に基づいて信頼を構築する方法です。これは開かれたネットワークを前提にして、ブリッジングな役割を果たす道徳的信頼の構築を目指すものと言えます。

これら三つの方法はお互いに排斥し合うと考えるべきではなく、相互補完的に作用するものと見るべきでしょう。例えば家族のようなミクロレベルの関係においてはボンディングな絆の強化が重要であり、他方、コミュニティレベルではブリッジングな関係の強化が重要になると思われます。また、他者への信頼を支える最低限度の事実的な基盤として、一定程度の行動の予測可能性を確保することも必要です。

したがって、これらの方法をバランスよく組み合わせて用いることが求められるのですが、「リベラルなコミュニティ」を前提とする場合、最も重要な課題は三番目に挙げた、異質な者との間を橋渡しする道徳的信頼をいかに構築するか、という点でしょう。どういう考え方の人であれ、他者の自由を侵害することはいけないと考えるだろうからそのような行動をとらないはずだ、という信頼が確保され、だからこそ他者と安心して協調できる状態をどうやれば創り出せるのか、ということです。そのような観点からコミュニティ志向型の治安対策を見た場合、どのようなことが言えるでしょうか。

以下ではその点について、防犯環境設計、地域住民主体の防犯活動、割れ窓理論を題材として少し考えてみたいと思います。

6 「信頼」の構築と治安対策

(1) 防犯環境設計

まず防犯環境設計ですが、この手法は、人間の行動を物理的に管理する側面が強いことに注意を要します。これらの施策は犯罪者の接近を妨げる物理的なバリアを築くものであって、そのようなバリアを突破して犯罪を行なう者はいないであろうという事実上の期待を高めるという意味では他者への信頼を生み出すと言えるでしょう。しかし、それは他者の行動の予測可能性にウェイトを置いた、いわば「戦略的信頼」であって、「道徳的信頼」ではありません。防犯環境設計それ自体に道徳的信頼を生み出す器量はないと思われます。むしろ、これらの施策は他者に対する不信感の表われだと受けとめられる場合もあることからすると、使い方次第では道徳的信頼の構築を妨げる要因となることも危惧されます。

念のため付言しておきますが、私は決して防犯環境設計の考え方を否定的に解しているわけではありません。例えば「防犯カメラは自由やプライバシーを侵害するから認められない」という議論にはあまり説得力がないと思っています[14)]。ただ、そのような施策の必要性・有効性を認めつつも、同時にそれだけでは実現できない部分があることもわきまえ、社会的分断のような逆機能的効果を生じない運用を心がける必要があるのではないかと考えるのです。

(2)　地域住民主体の防犯活動

次に、地域住民による自主的な防犯活動ですが、これが閉じたネットワーク内でのボンディングな結びつきを基礎にする場合、全体として見ますと、あまり大きな治安改善効果は期待できないと思われます。同質の人間だけで形成された閉鎖的な集団では、かえって近隣関係で軋轢を生じてしまうかもしれません。

地域住民の自警団的活動の例として、頻発するひったくり、空き巣、痴漢に対して京王線の明大前商店街が組織した「明大前ピースメーカーズ」がかなりの成果を上げたと言われています。ここには商店街組合が母体となりつつ、組合員以外にも学生や会社員などのボランティアが参加しているそうです[15]。このように多様な立場・階層の人々によって構成されることが望ましいと言えるでしょう。ここでは立場の相違を超えたブリッジングな関係形成が期待されます。

また、一地域の熱心な防犯活動の結果、そこで犯罪が減少したとしても、結局犯罪が他の地域に移転してしまうだけなら（転移［displacement］）根本的な解決にはなりません。それを回避しようとするならば、広い範囲でネットワークを形成する必要がありますが、そのためにも異質な人々との関係をとり結ぶブリッジングな関係形成が不可欠になると思われます。このように住民が自主的に防犯活動を行なうに当たって、ブリッジングな関係形成を支援する役割も、今後、警察には求められるようになるのではないでしょうか。

もっとも、地域住民の防犯ネットワーク強化による治安改善効果は、あまり過大視すべきではないとの指摘もあります。例えばデビッド・ハルパーンによりますと、欧米では、自警団によって一時は犯罪の減少に多少の効果が見られることもあるが、全体的には目立って大きな改善効果が示されているわけではなく、加えて自警団的活動は急速に休眠化していくことなどが指摘されています[16]。

わが国でも、杉並区で最も住民パトロールが盛んだった松ノ木地区で、最初は順調に空き巣被害が減っていったものが、その後、増加に転ずるといった事態が報告されています[17]。ここにはネットワーク強化による治安対策の限界が示されているように思われます。ネットワーク形成は、社会全般に対する信頼という基礎があって初めてその効果を発揮する、ということに留意すべきでありましょう。

(3)　「割れ窓理論」

三番目に、わが国でもポピュラーになってきた「割れ窓理論」に基づく犯罪予防をどのように理解すべきなのか、ということについて考えてみたいと思います。

周知のごとく、割れ窓理論においては、軽微な秩序違反行為を放置しておくと、潜在的犯罪者に対して「ここでなら犯罪を行なっても大丈夫だろう」という誤ったメッセージを伝え、それが犯罪の呼び水になってしまうから、軽微な秩序違反行為でも放置することなく適切に対応すべきである、と説かれます。

さて、その実施に当たって誰がその任に当たるか、ということですが、仮に警察が中心となって徹底的に取り締まる方法をとったとしましょう。いわゆるゼロ・トレランス・ポリーシングです。これによって、少なくとも短期的に見れば犯罪は減ると思われますし、そのような犯罪の減少によって人々は安心感を抱くようになるかもしれません。しかし、その場合の安心感は「警察が徹底的に取り締まっているから大丈夫だ」という内容のものだと思われます。しかしこれは、例えば「防犯カメラがあるから大丈夫だ」という感覚に非常に近く、道徳的信頼の構築とは少し性質が違うようです。

また、これは最終的に住民が相互に連帯意識を強めて犯罪防止のために協調行動をとることへの推進力にもなりにくいように思います。人々は警察頼みになって、自分たちで治安を守ろうとする気持ちを持たなくなるかもしれません。さらに警察主導のあまりに徹底したタフな取り締まりがなされると、かえって人々に窮屈さや不自由な感覚が生じることもあり得るでしょう。

この関連で、アメリカの社会学者ロバート・サンプソンの見解には興味深いものがあります。サンプソンは、シカゴの諸地域における犯罪状況を丹念にデータ化し、検討を加えたうえで次のような結論に至りました[18]。すなわち、その地域の無秩序の程度、いわば割れ窓率と犯罪率とのあいだには一見すると強い相関関係が見られるが、それは疑似相関である、つまり実際は相関していない、というのです。

それでは実際に犯罪率と相関しているのは何かというと、集合的効力感（collective efficacy）であると言います。この集合的効力感とは「自分は犯罪のない安全な環境を求めている。周りの者もそう思っているはずだ。だから自分が安心して生活できる環境を実現するために何か活動しようとすれば、皆も一緒になってやってくれるはずだ」という感覚のことを言います。サンプソンは、このような集合的効力感を高めることなく単に割れ窓を減らすだけでは、根本的には犯罪は減らないと主張したのです。

このサンプソンの見解には多少疑問がないではありません。例えば商店街の人たちが暴力団の不法な活動に対抗しようとする場合、警察が徹底的な取り締まりをしてくれるという前提が欠ければ、「皆も一緒になってやってくれるはずだ」という安心感は削がれてしまうでしょう。つまり地域住民が集合的効力感を持てるだけの最低限度の秩序維持は図られなければならず、そのために警察主導のタフな施策が必要となる場面もあると思われます。ただ、コミュニティ安定のカギは、そのような住民の安心感を醸成することにあるという主張には説得力があるのではないでしょうか。

そのような観点から見ると、地域社会における秩序違反行為への対応は、すべて警察が中心になって徹底的に行なうよりも、警察が地域社会と連帯して事に当たるほうがベターであるということになりそうです[19]。この面でも警察には、その地域社会に属する多様な人々の橋渡しをして、人々の力を結集させやすい状況を作り出す役割が期待されることになるでしょう。

7 おわりに

さて、あまりまとまりのない話でございましたが、「リベラルなコミュニティ」の在り方、その存立条件としての「信頼」の重要性と治安対策との関わりについて、若干のことをお話してまいりました。

私は、開かれたネットワークを前提としてブリッジングな道徳的信頼を構築することが、今後のコミュニティ志向型の治安対策において重要となると述べましたが、これは「言うは易く、するは難し」の感があります。犯罪対策という限られた領域での施策だけで実現できる事柄ではなく、幅広い領域にわたる総合的な取り組みを必要とすることは間違いありませんが、具体的にどの領域で、どの局面で、どのような施策が求められるのかは、まだまだこれから検討していかなければならないでしょう[20]。

ただ、これまでの私たちの経験から、このような道徳的信頼は市場によって供給されるものでないことははっきりしているようです。その意味で、このような「信頼」は公共財としての性格を強く持っています。

通常、公共財の供給については政府がその任に当たるべきだと言われますが、事この道徳的信頼のごときソーシャル・キャピタルについては、単に政府が供給すべきであると言うだけでは済まない部分があるようです。それが大事だからということで、政府が例えば道路をつくるのと同じように道徳的信頼を与えることができるでしょうか。おそらくそれは困難です。道徳的信頼は個人の主観に内面化されてこそ意味を持つものであり、内面化は、各人がそれぞれの生活経験を通じて実現していくものだからです。その生活の場こそコミュニティなのです。したがって、各種政策の担当者は、ソーシャル・キャピタルが公共財としての性格を持つことを踏まえつつ、それが育まれる場は主としてコミュニティであることを十分に認識して事に当たる必要があるでしょう。

警察と地域社会・地域住民とのパートナーシップの形成が重要だということはこれまでも繰り返し唱えられてまいりましたが、あえてここでもそのことを強調しておきたいと思います。

前警察政策研究センター教授の四方光氏は、その著書の中で、国民の行動を統制管理するのではなく、対等なパートナーたる国民とともに国民自身の行動の変容を促すような行政のことを「心の行政」と呼び、21世紀における内政の中心課題になる、とされております[21]。道徳的信頼が心に働きかける公共財であることに鑑みますと、これは正しい核心を突いているといえるでしょう。そのような「心の行政」を行なうためには、例えば犯罪の摘発や予防といった典型的な警察活動とは一線を画した、地域住民とコミュニケーションを図り、住民間の橋渡し役及び地域住民と行政との橋渡し役を務めるような専門の担当者を警察内部で養成するようなことが必要になってくるかと思われます。

今日、私たちは一方では「自由」に重要な価値を認めながら、他方でその利己的な側面が暴走しないようにどうやってたがをはめるかという、古くて新しい問題に直面しているように思われます。かつてホッブズは、国家権力の絶対性を基礎づけることによって、この問いに答えようとしました。これに対しアダム・スミスは、他者への同感の能力（moral sense）が各自に内面化されていると見ることで、その解を得ようとしました。私はアダム・スミスの方向性を支持します[22]。

しかし現代の状況は、アダム・スミスが生きた時代とは比較にならないほど複雑です。『国富論』における利己的人間像と、『道徳感情論』における利他的人間像をどのように調和させるかという「アダム・スミス問題」は、モラル・センスを内面化し、正義の感覚を持つ者が自らの利益の最大化を図るからこそ自由社会はうまくいくのだという形で一応の決着を見ました。しかし現代社会では、そのモラル・センスを内面化させる環境づくりがそもそも問題となります。この現代におけるアダム・スミス問題を解くことができるかどうか、私たちの叡知が試されていると言えるのではないでしょうか[23]。

1）小宮信夫「犯罪機会論と安全・安心まちづくり」田口守一ほか編『犯罪の多角的検討：渥美東洋先生古稀記念』（2006年）345頁以下参照。

2）自由の定義については、齋藤純一『自由』（2005年）「はじめに」vii頁以下など参照。

3）この点で、自由を外部からの干渉の不在によって定義するI.バーリンのいわゆる「消極的自由」概念は不十分であると考える。

4）この「両立可能性」テーゼが厳密な意味で維持可能なものなのかどうかは、ここではとりあえず措く。いずれにせよ、ここでは、ある者の自由が他者の不自由の上に成り立つということは基本的に認められないということが確認されれば十分である。

5）「安全」の意義に関しては、大庭健編集代表『現代倫理学事典』（2006年）23頁以下［市野川容孝執筆］、永井均ほか編『事典哲学の木』（2002年）40頁以下［森村進執筆］など参照。

6）このようなイメージは、例えば、次のような叙述の中に集約的に表現されているといえるであろう。「もしわたしたちが『既存のコミュニティ』の支配下にあるとすれば、そこから提供される、あるいは提供を約束される恩恵と引き換えに、厳格な服従を求められるであろう。安心が欲しいか？自由を捨てよ、少なくとも自由の大半を捨てよ。信頼が欲しいか？コミュニティの外部の者はだれも信用するな。相互の理解を欲するか？外国人に話しかけるな。外国語を使うな。この家庭的な居心地のよさを欲するか？ドアに警報機をつけ、敷地内の私道にはテレビカメラをつけよ。安全が欲しいか？よそ者を入れるな。奇妙な行動をとったり、おかしな考えをもったりしないようにせよ。温かさを欲するか？窓の近くに寄るな。窓を開けるな。問題は、もしこの忠

告に従い窓を密閉したとすれば、中の空気はすぐにむっとし、最後には息が詰まってしまうということである。」（ジグムント・バウマン［奥井智之訳］『コミュニティ』［2008年］11頁）

7）「リベラルなコミュニティ」という概念に関してはR. A. Duff, Punishment, Communication, and Community, 2001, pp.35-76. が示唆に富む。

8）近時、一般人の感ずる犯罪不安が増大しているとの声が強いが、他方で、このような犯罪不安の増大は、犯罪統計の操作やマスコミによる扇動的な犯罪報道などに起因する実際の犯罪動向に関する誤解あるいは無知に基づく不合理なものだとする見方もある。確かに、犯罪動向を理解するに当たって、正確な情報の開示とそれを踏まえた専門家による教育・啓蒙は重要であり、その点で検討を要する点は少なくないであろう。ただ、専門家的知見を欠いた一般人の判断を常に不合理だと解することもできないと思われる。犯罪被害に遭う可能性という「リスク」を可能な限り正確に算定し、その評価のために役立つと思われる様々な視点を提供するのは専門家の果たすべき役割であろうが、だからと言って、その「リスク」を引き受けるべきか否かの決定権も専門家が独占するわけではないであろう（そもそも、そのような決定をなし得る「専門家」などいるであろうか？）。そのような決定をするのは最終的には社会の側であることに鑑みると、その決定が合理的かどうかも社会的な文脈の中で検討されなければならないであろう。なお、この点に関しては、科学論の領域における「科学的合理性」と「社会的合理性」の関係に関する議論が参考になると思われる（先駆的なものとして、ウルリヒ・ベック［東廉・伊藤美登里訳］『危険社会』［1998年］39頁以下参照）。

9）内閣府『平成19年版国民生活白書』（2007年）99頁以下。

10）R.D.Putnam,Bowling Alone：The Collaps and Revival of American Community, 2000.（柴内康文訳『孤独なボウリング－米国コミュニティの崩壊と再生』［2006年］）

11）宮川公男・大守隆編『ソーシャル・キャピタル』（2004年）序文参照。

12）ソーシャル・キャピタルの諸概念に関しては、稲葉陽二『ソーシャル・キャピタル』（2007年）3頁以下、35頁以下、エリック・M・アスレイナー「知識社会における信頼」宮川・大守編・前掲『ソーシャル・キャピタル』123頁以下など参照。

13）この点に関しては、批評家の東浩紀氏が、人の行動を物理的に制限する「環境管理型権力」と、ひとりひとりの内面に規範＝規律を植え付ける「規律訓練型権力」とを対比させ、「環境管理型権力は多様な価値観の共存を認めているが、規律訓練型権力は価値観の共有を基礎原理にしている」と指摘している点が興味深い（東浩紀・大澤真幸『自由を考える―9・11以降の現代思想』［2003年］32頁）。

14）拙稿「防犯カメラに関する一考察」法学新報112巻1＝2号（2005年）81頁以下参照。

15）内閣府『平成16年版国民生活白書』30頁以下参照。

16）D. Halpern, Social Capital, 2005, pp.126-129. なお、ハルパーンは、同書において、ソーシャル・キャピタルと犯罪との関係について、ミクロレベル（親密な関係）、メゾレベル（コミュニティ）、マクロレベル（地域関係）に分けて分析を加えている（pp.113-141）。

17）NHK「難問解決！ご近所の底力」2005年5月26日放送分のHP紹介による（http://www.nhk.or.jp/gokinjo/backnumber/050526.html）。なお、山本・前掲書34頁参照。

18）R. J. Sampson, S. W. Raudenbush, and F. Earls, Neigiborhoods and violent crime：a multilevel study of collective efficacy, Science, 277（1997）, pp.918-924. また、山岸俊男「ホッブスとシカゴ　制裁の直接効果と間接効果」犯罪心理学研究第44巻特別号（2007年）170頁以下も参照。

19）小宮・前掲357頁は、「割れ窓理論」が「ゼロ・トレランス・ポリーシング」よりも「コミュニティ・ポリ

ーシング」の方に親和性があるとする。なお、G.L.ケリング・C.M.コールズ（小宮信夫監訳）『割れ窓理論による犯罪予防―コミュニティの安全をどう確保するか―』（2004年）も参照。

20）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巻2号（2005年）43頁以下は、人間がうまくソーシャライズできないところから犯罪が生ずるという視点に立ち、相互信頼や相互尊敬の文化といった人々をソーシャライズするのに役立つ資本、すなわち、ソーシャル・キャピタルの重要性を、犯罪のガバナンスの問題と結びつけて指摘している。

21）四方光『社会安全政策のシステム論的展開』（2007年）467頁以下。なお、同書は、「ソーシャル・キャピタル」の概念にも言及し、その意義や作用メカニズムを研究するためには、方法論的個人主義の方法には限界があり、システム科学の導入が不可欠であるとする（471頁）。

22）もっとも、生存のためのミニマムな条件についてもアダム・スミス的な考え方が妥当するのかどうかについては、一定の留保が必要であると考える。

23）清水和巳「『道徳感情論』アダム・スミス」現代思想臨時増刊『ブックガイド60』（2004年）71頁は、「現代社会における、スミス問題とは『利己心に同感のたずなをどのようにつけるのか』ということになるだろう。この『たずな』をつけることができなければ、社会的ジレンマからの脱却を強権的な国家に頼るしかない。そうなると、オーウェルの『1984年』が描く超管理社会の到来があやぶまれる（東京新宿歌舞伎町の監視カメラの多さを見よ）。『安全』と『自由』をトレードオフにしないためにも、『同感』原理を再検討する必要があるのではないだろうか。」とする。オーウェル的世界と現在の監視カメラ問題とを単線的に結びつけることには疑問があるが、基本的な問題意識としては私見と共通するところがあるように思われる。なお、『道徳感情論』と『国富論』の関係については、近時、堂目卓生『アダム・スミス―「道徳感情論」と「国富論」の世界』（2008年）が興味深い考察を加えている。

監視と自由の関係

―事前規制と事後規制の違いを中心に

名古屋大学大学院法学研究科准教授
大屋雄裕

1 規制と自由と国家

大屋です。私の専門は法哲学といって、正義とは何か、正義にかなった法システムとはどういうものかということを考えております。実用的ではないので、一般的には法学部で最も金にならない学問の一つとして知られているのですが、その私が今日なぜここに呼んでいただけたかというと、たぶん、『自由とは何か―監視社会と「個人」の消滅』［ちくま新書、2007］という本を書いたからだろうと思います。

この本を書いたあとで、東京大学の井上達夫教授から「あの本には実は自由の定義がないだろう」と指摘されました。確かにそうで、学説史は追ったのですが、私自身の「自由の定義」は書き落としました。ただ私にも弁明があって、そう単純に定義できるものではないということを主張したかったわけです。「国家による監視や規制が増えるとわれわれの自由が減少する」という議論はよく聞きますが、そんな単純なものではないだろう、そんな簡単に決めつけられないだろうということ、これだけは結論としてよくわかっていたのですが。

それを物語るエピソードとして、「アルバニア的自由」という議論をご紹介します。まだ東西冷戦下の1985年にチャールズ・テイラーという政治思想家が展開したものです[1)]。アルバニアという国は皆さんご存じだと思いますが、バルカン半島の西側にある小さな国で、当時ソ連と対立して、ユーゴスラビアと仲違いして、中国と喧嘩別れして、独自の社会主義路線を突っ走ってヨーロッパ最貧国と呼ばれていました。その頃の議論です。

当時、アルバニアは宗教禁止という非常に特殊な政策をとっていました。事実上の弾圧ではなく、正面から禁止してしまうのです。しかしその一方で、アルバニアの首都ティラナでは、何せ貧しいものですから車が走っておらず、交通信号がありません。交通信号がないから交通規則もほとんどありません。一方で、イギリスではもちろん信教の自由が保護されているけれども、街中は信号だらけで、みんなは交通ルールに則って動かなければいけない。車だけではなく歩行者もルールを守ることが求められます。すると、自由を規制の量・禁止された行為の量として捉えるならば、アルバニアの方がイギリスより自由だということになります。これはもちろん皮肉であって、彼は規制と自由を対抗的に捉える、つまり規制が多くなれば自由がなくなるという議論はどこかおかしいと主張したかったのです。

これは、私などにとってみれば確かに間違いのないことです。第1に、自由をつくり出す規制があることを認識しなければなりません。法概念論、法とはなんぞやという議論の蓄積で言いますと、もともと法とは「主権者が被治者に対して禁止する命令である」と言う人が結構いました。それに対してH.L.A.ハートという有名な法哲学者が「いや、それだけではないでしょう」と言ったわけです[2)]。登記制度や婚姻制度が何を禁止しているというのでしょうか。婚姻制度に則った婚姻届を出さなくても、男と女が1つの家に住んで、子どもを作ることは物理的に可能です。では婚姻制度は何のためにあるかというと、その手続に則ることによって一定の法的な保護が受けられる。例えば共同体を形成し、共同財産を形成することが可能になる。つまり、これは新たな行為可能性を切り開く、新しい行為の基礎になるための規制ではないかと指摘したわけです。

さらに言えば、もちろん国家を自由の敵として考える人たちは多くて、それが間違っているとは言いませんが、

自由の敵は国家だけではありません。ヨーロッパの伝統で言うならば典型的には中間団体です。伝統的なギルドやツンフトといった同業団体、あるいは教会や宗教、最近では企業、こういったものが個人の自由を束縛しています。

あるいは、田村所長のお話にもありましたが、そもそも他の個人が、個人に対する危険なのです。国家がないときも他の個人がいたはずですから、個人と個人が同じところに住んで何らかの関係を持ちながら生活していく実態がある限り、ある個人が他の個人の自由に対する危険である事態のほうが、むしろ本質的ではないでしょうか。そういう場合に、個人の危険からわれわれを守ってくれるというのが、本来国家に期待された機能だったわけです。

髙橋先生が言及されましたが、ホッブズはこれを正当化理由として、国家の絶対性・国家の必要性を基礎付けたわけです。国家は自由の保護者で（も）ある、と[3]。侵害者でもあるかもしれないが、保護者でもあるという側面を忘却すべきではありません。そういう面からすると、規制が多いか少ないかという議論をすることにはあまり意味がなく、むしろどういう形態の規制がなされているかという規制の様式に注目したほうがいいだろうと思うわけです。

2　規制の新たな様式

ここで私が注目しているのは、2000年頃からアメリカの憲法学者ローレンス・レッシグが展開している議論です。彼は規制の様式として4つの大きなタイプを挙げました。すなわち法、市場、社会規範、アーキテクチャです[4]。このうちアーキテクチャがわりと目新しく、従来の規制様式と違う点で注目されるものです。

例として、地下道で寝るホームレスを減らすためにどうしたらいいかという課題を考えてみます。それがいいことかどうか、というのは横に置かせてください。

法であれば、おそらく禁止法を作って、まさに警察力によって取り締まることになると思います。市場の場合、取り締まるのは難しいのですが、たぶんホームレスは地下道に寝たくて寝ているわけではありませんから、代替的な財、つまり木賃宿の価格を引き下げるとか、無料宿泊所を提供すれば減るのではないか。こういうコントロールが可能でしょう。社会規範も、もちろんありです。「そういうことはいけないですよ、やめなさい」と夜回り先生みたいに説得して回るのですね。

それに対して、アーキテクチャという新たな規制の様式は、われわれが行為をする物理的環境を操作します。一例が、新宿地下道の「オブジェ」です。青島都知事の時代に、新宿駅から都庁につながる地下道に出っ張りが設けられました。ホームレスは、当然ですが道の真ん中ではなく、人通りの少ない隅に隠れて寝ようとするわけです。そういうところに物理的な障害を設置すれば寝なくなるのではないか。そのように行為が可能となる空間自体をなくしてしまう。アーキテクチャとは、われわれが行為を選択するしない以前に、可能性を消去する権力の働き方だとレッシグは指摘するわけです。

ただ、繰り返し注意しておきたいのですが、これを国家権力の動作の仕方だと思うと、不十分です。監視カメラについては、国家だけではなく、人民が喜んでそれを設置して回っている実態があるわけですが、アーキテクチャについても同様です。

空港の出発ロビーの椅子を例にとります。中部国際空港（セントレア）と韓国の仁川国際空港の椅子の大きな違いは肘掛けです。中部国際空港では、座面が3つ並ばないように、座面と座面との間に肘掛けがありまして、これでは寝られません。他方、仁川国際空港の椅子には肘掛けがないので、座面が連続していて、その上で体を

伸ばして寝られます。アーキテクチャ的な権力、つまりこの肘掛けという構造によって旅行者が上を向いて寝るという問題行動を排除する権力が、おそらくここに動作しているわけです。

3 法とアーキテクチャはどう違うのか

さて、こういうものとしてアーキテクチャがあった場合、従来の権力の動作の仕方、特に法との違いを検討すると、次のようになろうかと思います。

法の働き方の典型もしくは根幹は、違反者に対する事後制裁です。悪いことをした人間を捕まえて罰を食らわすことですが、それが全部かというとおそらくそうではない。刑法畑の方には「心理強制説」が思い出されるでしょうが、違反者に制裁を加えて「違反したら制裁を加えられる」と予期させることによって、あらかじめそういう方向に向かわない選択を個々人に期待するわけです。一般予防効果と言われるものです。ただし、このような効果が発生する、すなわち事後制裁が事前の予期に転化するためには、いくつかの条件が必要です。

例えば予期する主体としての「個人」が必要になります。規制があることを認識しており、自分が行為をしたらどういう罰を受けるだろうかと合理的に予測し、それに基づいて合理的に意思決定をする個人を相手にしないと、事後制裁から事前の予想への転化は起きません。端的に言いますと、頭の悪い人はこれでコントロールできないわけです。

また、いいか悪いかの判断は分かれると思いますが、事後制裁を予期しても、なおそのように行為できるというのが特徴です。例えば正当防衛で相手にナイフを刺して、相手が死んでしまったという場合。相手が包丁を持って襲いかかってきたので包丁を奪って刺すという行為が、外形的に殺人に当たるかもしれないことは承知の上で、しかしそれは事後的に正当化されるであろう、正当防衛になると思って行為することは物理的に可能です。あるいは、死ぬ気になれば何でもできるというのも端的な事実です。これを問題だと思うか、そこにこそ人間の自由があると思うかは後回しにして、このようなところが法の特徴として指摘できます。

これに対し、アーキテクチャの働き方は「行為可能性の事前の消去」です。レッシグの言葉を引用すると、「誰も知らない違法行為をこっそり処罰する法律は、罰則対象になる振舞いを規制するのには役に立たない」。これに対し、「鍵は、鍵がドアをブロックしているのを泥棒が知らなくても、泥棒を制約する」。認識は要らないし、さらに言えば、鍵がかかったドアの内側に入れないのは泥棒だけではなくて、犬や猫やネズミもそうです。つまり人格や合理的な判断能力・予期能力がなくてもアーキテクチャは機能するわけで、認識・合理性・主体性はすべて不要である。これがアーキテクチャの特徴です。

レッシグはこのようにアーキテクチャの特徴を整理したあと、この権力が無制限・無制約に使われるのではないかと警戒しました。特に彼が問題にしているのは、インターネット上でのわれわれの振舞いが、例えばマイクロソフトやグーグルといった巨大企業がわれわれに提供するソフトウェア、あるいはサービスのコードによって規制されてしまうのではないか、ということです。

このときに例えば警察であれば、われわれがそれをコントロールする方法があることになっているわけですが、マイクロソフトやグーグルに対してわれわれがアカウンタビリティを要求する根拠は非常に貧弱です。そこにコントロールされない権力が誕生してしまうのではないか。国家よりもむしろそのような「コードの書き手」が21世紀の新たな支配者として登場するのではないかということをレッシグは大きく問題にしたわけです。

確かにその危険性があることを認めたほうがいいと私も思います。しかし一方で、だからアーキテクチャは怖い、アーキテクチャをつくるものを警戒しなければいけないと短絡的に言っていいか。そういうわけでもなかろ

うというのが私のもうひとつの意見です。

最近、鉄道のホームと線路の間に自動ドアが設けられていますが、これもアーキテクチャです。つまり、われわれが例えば酔っぱらってホームから線路に転落する可能性を事前に物理的に消去しているわけです。物理的なアーキテクチャによってそういう危険をなくしましたが、これに問題があるのでしょうか。

確かにホームドアによって私が鉄道自殺する自由は大きく制約されます。しかし私に言わせれば、このことは、世のなかには守るべき自由と守らなくてもいい自由があることを物語っています。自由なら何でも擁護すればいいというものではない。あるいは行為可能性をすべて許せばいいというものではないだろうと思います。

最近流行のバリアフリー設計もアーキテクチャの一種です。例えばわれわれが風呂で溺れて死ぬ可能性を消去してくれるわけです。「してくれる」と言ってしまいましたが、親切なアーキテクチャの存在というのはあるし、実際に多くのアーキテクチャは善意に基づいて設計されています。だからこそ、すでにデータが紹介されましたが、多くの人々はこのような権力の行使を歓迎しているわけです。

4　事前規制と事後規制

レッシグやデービッド・ライアンといった社会学者が警戒する、アーキテクチャと監視の結合という問題があります[5]。監視カメラとアーキテクチャが結びつくことによって生じる権力についての実例を見ましょう。

「クロマティカ」というのはロンドンの地下鉄に導入されている監視カメラのシステムです。監視カメラでホームを見ていて、鉄道自殺者がよくするような振舞いをする乗客がいると、警告が出ます。確かにこれは監視カメラの事前規制による権力で、われわれの鉄道自殺をする自由を制約するわけですが、ここに何か問題があるでしょうか。

あるいは「インターネット電気ポット」というものがあります。電気ポットを使った頻度や、いつ使ったかを遠隔地から監視できるもので、独居老人の安全確認ができます。お年寄りは日中、電気ポットでお茶を淹れて飲んでいるものだという推論がありまして、電気ポットの利用頻度を見ていると、いつまで元気だったかわかるというシステムです。これはアーキテクチャと監視の組み合わせに他ならないし、しかも利用しているのは私人であって国家ではないというパターンですが、ここにわれわれが問題にしなければいけないような異常な権力が行使されているとは思えません。

それでも、やはりこういう監視とアーキテクチャの結合が怖いのだとレッシグは言いたがります。彼は「監視は、たとえ結果的に悪いことをもたらさないシステムであっても、われわれに疑惑を晴らす責任を負わせる」と主張しているのです。

“Forget Big Brother”というアメリカの新聞記者が書いた記事の例を紹介しましょう。「たとえばいま、ホテルのロビーを横切る魅力的な若いブロンド女性の姿を監視カメラが捉えたとしよう。彼女はエレベータで23階に上がり、私の部屋をノックする。彼女は私の妻ではないが、最近しばしば旅行中の私のホテルを訪ねてきている。そしてカメラは、我々が部屋から出かけるところを記録する。中年の既婚者が、娘といっても通るほど若い美女に腕を回している……そして彼女は事実、私の娘なのだ」。

レッシグは、ここでカメラが記録することによって、その女性が私の娘であり、何も問題はないことをわれわれが証明しなければならない、新たな責任がここで発生しているのだと主張しています。

しかし、それは私に言わせるとかなり疑問です。第一に、田村所長も強調されたことですが、記録が残っていたら写真がありますから「これは娘ですよ」と言えます。これを掃除のおばさんが「私は見ました。大屋先生の

ところに若い娘が遊びに行ったのです」「いや、それは私の娘です。この子だったでしょう？」。ここで、「記憶にありません」と言われたら反論できなくなってしまいます。嫌疑を晴らす面においても機械の目のほうが証人より確実であることがひとつです。

もうひとつ、実はこれは不完全な監視の問題ではないかという気がします。先ほどの例で、訪ねてきた女性が私の妻でないとわかるのに、なぜ娘だとわからないのか。もっと監視が徹底されて、SF的な設定ですがわれわれの首にICチップが埋め込まれて、いま映っているのが誰かという情報がリアルタイムに把握できるような監視が実行されたら、別に証明する必要はありません。「あっ、大屋先生のところに娘さんが訪ねてきた」で終わりです。問題にされるようなことがそもそも生じません。

つまり、先ほど髙橋先生がおっしゃった論点とも重なりますが、見られることへの不安や不快を感じることはよくわかるのですが、不安と危険は違うのです。安心が損なわれている事態と安全が損なわれている事態は違うし、監視自体から生じる危険性と、不完全な監視から生じる危険性を一緒くたにするべきではないと思うわけです。

しかも監視が怖い、監視されるのはよくないといった場合にどういう対応がとられるかというと、普通は監視をさらに監視するのです。監視記録が不正に利用されたらどうするかという場合の健全な対策は、おそらく監視者を監視することです。さらに監視は上積みされ、徹底されることによって解決されるのであって、監視がなくなることによって解決されるという考え方はだいぶおかしいだろうと思います。

しかし一方で、われわれは監視の利用方法について、次の2つの類型を区別して注意しておくべきだろうと思います。ひとつは事後規制あるいは責任追及のための利用で、私は、通常の監視カメラ映像はこの目的のために利用されるのだと思っています。つまり、ずっと記録をしておく。例えば先ほど田村所長が例に挙げられた交通事故記録装置のように、何も起きなければ記録はそのまま消されてしまい、何かあったときにだけ証拠として利用するために誰か権限のあるものが再生してチェックするというシステムです。

こういうシステムの場合、問題だと思われたけれども実は正当化可能な事案であれば、監視の記録自体が正当化のための道具として利用できることになるはずです。また問題行動であった場合、私は犯罪をした人が追及を逃れる自由は世のなかにあって守られるべきだとは思いませんので、おそらくそこでわれわれの正当な自由が侵害されることにはならないでしょう。さらに、あえて言うならば、捕まることを覚悟すれば何でもできるわけですから、われわれの根元的な行為可能性は減らされていない。つまり事後規制すなわち責任追及のための監視の利用は、正当な自由を損ねることはない。こう言うべきであろうと思います。

では監視は何でもいいかというと、もうひとつの類型である事前規制、行為可能性のコントロールのために利用された監視は問題を起こし得ることに着目しておくべきでしょう。例えば監視カメラで自動的に「この年齢差は怪しい」と判断して、不倫っぽいカップルが押したら鳴らないドアベルというのは、私と娘がホテルにでかけることを止めるでしょうから、われわれの自由を阻害するでしょう。あるいはボロボロの服を着た人間が近寄ってくるとなぜか改札口が故障するとか、切符の自動販売機が動かない。しかし本当は、階段で転げ落ちて体がボロボロになったので家に帰りたいところだった。このような場合は正当な自由、正当な利用の可能性・行為可能性を、事前規制と結びついた監視カメラが阻害していると言っていいだろうと思います。

このような区別に着目するならば、問題なのは監視の有無、つまり監視するかしないか、規制するかしないかではありません。むしろ、その規制が事前になされるのか事後になされるのか、監視を事前規制のために使うのか事後規制のために使うのかという点であると言いたいわけです。

ですから、デリケートな問題であることを承知のうえで法哲学者の特権で乱暴に言いますと、「メーガン法よ

りGPS」ということになります。メーガン法により、例えば性犯罪の前歴者の存在を「皆さん、警戒してください」と周辺コミュニティに告知する。そのような告知システムよりも、テクニカルに可能かどうかは別にして、その犯罪者に埋め込み型のGPSを装備して行動を24時間記録し、何もなければ記録はそのまま消えてしまうというシステムのほうが、よほどわれわれの自由と、その犯罪者の更生を同時に守る手段として機能するのではないか、と言いたいわけです。

監視においては、事前規制と事後規制の違いに注意すべきで、われわれが警戒しなければいけないのは事前規制です。その事前規制の典型例としてのアーキテクチャこそが、いま最も利用が広がりつつあるものであり、警戒しなければいけないものである、というのがとりあえずの私の意見です。

5　アーキテクチャは万能か

では、アーキテクチャがとにかく悪いかというと、そんなこともありません。アーキテクチャとそれに結びつけられた事前規制は、適切に設計されれば非常に安価かつ効率的に人々の行為を規制することが可能になるからです。

空港の椅子の例を思い出していただきたいのですが、肘掛けを増やしたから値段が倍や3倍になることはたぶんありません。初期購入費用だけで実施できるコントロールです。これを例えば警察力や、民間の警備員で実現しようと思うと、1日当たり何万円と人件費がかかるのですから、非常に安価に画一的にコントロールできるアーキテクチャは素晴らしいと言いたくなるところがかなりあります。

さらに言うと、アーキテクチャには、われわれの側に求められる条件が少ないのです。つまり、同じような道徳心を持っていなくてもいいし、同じような理念を持っていなくてもいい。要求されるのは、おそらくわれわれが似た身体を持っていて、ぶつけると痛い。痛いことはいやである。死にたくない。そうした物理的条件の非常に薄い共有だけです。そうであれば、アーキテクチャの権力はそれを基盤として、非常に広範囲の人々を社会への参加者として受け入れることができる。このように、モラルにとっていい側面も持っているだろうと思うのです。

他方で設計の適切性と正統性、つまり、それに従わされることをなぜわれわれが納得しなくてはいけないかという問題をどうクリアするかという課題がありますし、自覚を必要としないで動作する権力であるからこそ、「失われる自覚の価値」をどう考えるかという問題が出てくるでしょう。

この具体例は、東海村JCO臨界事故です。1999年に発生した核燃料加工プロセスでの核分裂連鎖反応事故ですが、工場は適切に設計されていました。本来のマニュアルによれば、ウラン溶液の混合は「貯塔」という細長くて容量が小さな、それで作業をする限り絶対に臨界を起こせないはずの装置を使わなくてはなりませんでした。ところが作業員が「それは効率が悪い」と思った。当たり前です。効率を良くしすぎると臨界反応が起きるから効率を悪くする装置をつくったのですが、「効率が悪いからバケツでかきまぜたほうが早い」という裏マニュアルをつくり、さらに急がなければいけないときにはそれでも対応できないので、「沈澱槽」という非常に容量が大きくて、かつ周りに水で冷却する層があるので中性子がとても跳ね返ってきやすいという、むしろ臨界を起こしやすい構造の装置を使って混ぜてしまった結果として事故が発生し、二人の作業員がお亡くなりになりました。つまり、従う意識を必要としない、服従意識を必要としないアーキテクチャは、なぜわれわれは従わなければいけないのか、あるいはなぜ従ったほうがいいのか、という意識を忘却させてしまうという問題があるわけです。

では事後規制ならどうか。事後規制は、事後の正当化の可能性に開かれているからいいというのは、ひとつの

意見です。そもそも正当な行為をしている場合、例えば児童性愛の前歴者が立派に更生して幼稚園の花壇の手入れのために雇われた場合、その花壇に近づくこと自体が治安に対するリスクであるといって除去されることはあまり芳しくありません。正当な行為は正当にできるようにしたほうがいいではないかと思います。

あるいは緊急避難や正当防衛のように、事後に正当化する理由があるから、そういう行為はしてもいいではないか。あるいは、法は許さなくても神様が許してくれるから、問題行動だけれどもやることができる—だんだん雲行きがあやしくなってきまして、3つ目などはアル・カイーダなどの言うことになってしまいます。

事後規制の典型である「法」には、刑法学の先生が教科書に書いておられるように、当人の再犯を防止する特別予防効果と、それによって合理的にほかの個人への制裁の予期を強める、「やったらひどい目に遭うだろうから、やらないでおこう」という形で予防効果を発揮する一般予防効果があるわけです。しかしいずれにせよ、最初の1人を守ることはできません。

監視カメラが有効であった例としてよく指摘されるものですが、川崎市でマンションから子どもが投げ落とされるという異常な事件がありました。そのときは監視カメラで撮られていたことがきっかけとなって犯人は無事逮捕されました。そういうことをすると捕まると思って、投げ落としたいという欲望をこらえた異常者がほかにも何人かいたかもしれませんが、再度の犯行は繰り返されませんでした、めでたし、めでたし。しかし、投げ落とされた子どもが生き返ってはきません。

では、アーキテクチャという事前規制によってそのような危険性を防止するにはどうしたらいいでしょう。例えば部外者のマンションへの立入りを防止するためにオートロックをつけます。しかし、オートロックを乗り越える方法はいくつかあるので、次は生体認証を導入します。しかし、それでもマンションのほかの住人がほかの家の子どもを投げ落とすことは防止できません。これを予防するためには外通路の開口部、あるいは窓をなくせばよい。それでも育児ノイローゼになったお母さんが子どもを窓から投げ捨てることは防げませんから、これを予防するためにはすべての住居から窓を追放するか、発展途上国へ行くとよくあるのですが、あらゆる窓に鉄格子をつければよい。しかし、たぶんこういうマンションに住みたい方はいません。

このように、アーキテクチャ的な対応は、ほかの重要な価値、この場合は住居の快適性や人権を犠牲にしてしまうわけで、乱暴な物言いであることは承知していますが、私としては、この一人の子どもの犠牲はわれわれの自由の代償であった、やむを得なかったと言い放ちたいところがあるわけです。

しかし、これも非常に冷たい言い方ですが、子ども一人だったからいいけれども、より大規模なあるいは破壊的なJCO事故だったらどうしますか。最初の1回を放置することによって、東京半分が消し飛ぶ事故が発生するかもしれない。にもかかわらず、われわれは事後規制のほうが望ましくて、事前規制はよろしくないと言っていいのでしょうか。

6 結 論

私の言いたかったのは、次のようなことです。

第1。自由と安全が相剋するとよく言われますが、その場合に、相剋が本当に起きているのかに注意する必要があるでしょう。すなわち事前規制と事後規制が混同された結果、実は相剋が生じるように見えているケースが結構多いのではないか。これは気をつけなければいけないポイントです。

第2。事後の責任追及は自由と矛盾しません。したがって、事後の責任追及にしか利用されないことにわれわれが確信を持てるのであれば—ここが重要なポイントだと思いますが—監視カメラがいくら増えようが、そんな

ことは問題ではありません。あるいは指紋を採られようが、顔写真を撮られようが、それがわれわれの自由や自立性を損なうことはありません。ただし、この事後規制は必然的にリスクを伴う、リスクを受け入れさせることを伴うことに注意する必要があります。

他方、アーキテクチャを使えば事前にリスクを消去することが可能であり、われわれの安全を守ることができます。ただし自由を侵害しますし、どのように適切なアーキテクチャを設計していくかという問題が極めてシリアスにのしかかってくることを忘れるべきではありません。

したがって私としては、ここは、はっきり言って是々非々です。つまりリスクと規制方法のバランスを考える必要があり、前述のような破壊的な危険性を生じさせるようなリスク、例えば核爆発のリスクを押さえ込むためであるならば、アーキテクチャの権力を行使すべきなのだと主張したいのです。JCO事故はアーキテクチャ的な設計が問題だったのではなく、不完全な、あるいは間抜けなアーキテクチャの問題だったと考えるべきだと主張します。

他方、そのリスクが受入れ可能な範囲において、アーキテクチャではなくて他の規制手段が選択されることが望ましいでしょう。特に例えば言論表現の自由や政治表現の自由に関しては、そういうことになるでしょう。

このようなおおまかな見通しが示せるのではないかということを、実務家ではない、まったくの理論家の観点から申し上げておきます。実際には実務家の知見なども踏まえて、より精密なバランスの検討が必要とされるであろうとバトンを投げて、私の発表を終わらせていただきます。

1) Charles Taylor, “What’s Wrong with Negative Liberty”, in：Philosophy and Human Sciences：Philosophical Papers 2, Cambridge University Press, 1985.

2) H. L. A. Hart, The Concept of Law, Oxford University Press, 1961.（矢崎光圀訳『法の概念』みすず書房、1976年）

3) Thomas Hobbes, Leviathan, 1651.（水田洋訳『リヴァイアサン（全4巻）』岩波文庫、岩波書店、1954年）

4) Lawrence Lessig, CODE and Other Laws of Cyberspace, Basic Books, 1999.（山形・柏木訳『CODE：インターネットの合法・違法・プライバシー』翔泳社、2001年）

5) David Lyon, Surveillance Society：Monitoring Everyday Life, Open University Press, 2001.（河村一郎訳『監視社会』青土社、2002年）

パネルディスカッション（兼質疑応答）

田村

まず研究会メンバーの大沢先生から順番に、４人の報告についてコメントをいただきたいと思います。

大沢

田村さんのご報告では、特にガバナンスの部分を中心にお伺いしたいと思っています。私自身はアメリカの法制度を中心に勉強していますが、アメリカでも最近はテロ対策として、新たな枠組みの立法が必要であると言われているようです。アメリカで従来、主として憲法上問題視されてきた外国人や市民の拘束の問題、あるいは監視の問題について、新しいフレームワークをつくるべきだとして、最近の向こうの雑誌等を読んだ限りでは、ハーバードのロースクール等でもそうしたテロと安全のプログラムが新たにスタートしています。

その際に、田村さんがおっしゃったように、情報公開として法令がつくられる進展の形を国民が知ることが必要なのだろうと思います。その意味で、先ほど２人の学者方のお話の、最近の規制については、従来の言わば近代自由主義のもとで考えられていた事後規制ではなく、事前規制の必要性が認識されつつあるという指摘については、私自身そのとおりだろうと思っています。

次に、大屋さんへ感想めいたご質問をします。近代の自由主義のもとで事後規制を中心に考えてきた規制の在り方が、20 世紀に入り、現代的な立憲主義の下で福祉国家等が進展するなか、国家が規制の領域に入ることが見られるようになったのだろうと思います。アメリカの学者のなかでは表現の自由についても一種の市場の自由が言われますが、それはいわば独禁法と同じように、一種のつくられた市場による自由だとも言われています。そういう場合に、国家の働きということがあるのだろうと思います。

ただ大屋さんは、そういう国家的な規制だけではなく、むしろ規制の在り方や主体が社会全体に広がってきているのだという趣旨なので、国家だけに限られないということだろう思います。私はその点で若干疑問があり、依然として国家がそれほど関係ないのか、ということです。社会的に許容されている場合でも、具体的な規制の背景にはやはり国家的な、あるいは国家に限らず公権力というものが存在しているのではないかと思っています。そこについて少しお聞きしたいということがひとつです。

もうひとつ、大屋さんが最後におっしゃった事前規制と事後規制の混合、自由と安全の問題を考える際に混在して用いられていることに気づかなければならないとのことでした。その場合、行為可能性が規制によって全く遮断されてしまっている場合が事前規制で、事後規制は行為可能性があるようなものだというお話のようです。ただ、そういう使い方は、もう「規制」とは言わないのではないか。むしろ事前に遮断してしまうので、そもそも行為可能性はない。ある程度自分の行為可能性があることに対して従来「規制」と使われてきたのではないかという気がしております。

大屋さんがそこを見事に言われていたので、私はお聞きしながら理解が追いつきませんでした。自由と安全を考える場合に事前規制と事後規制の混在に問題があるのだということですが、大屋さんのイメージをもう少し具体例でお話いただければありがたいと思います。

髙橋さんのご報告は、コミュニティの問題としてお考えになるということでした。趣旨としては違うのでしょうが、アメリカでいま問題となっていることと合わせますと、私自身は、国家、ガバナンスという問題でいうと、先ほどおっしゃった、コミュニティをつくるときには、そこにおける自由と安全を判断する者は誰なのかが最終的に問題になるのではないかなと思っています。

髙橋さんによると、アメリカにおけるリベラル派とコミュニタリアンとの間の議論から、リベラルなコミュニティの存在は容認され、そこにはリベラルな価値の共有のようなものがある、ただリベラルなコミュニティのルールの確保が問題になるのだ、といったお話でした。そして、ルール破りというのは常に起こるので考慮に入れなければならない。ルールが守られて初めてコミュニティがうまく行くのだということをおっしゃったと思います。またルールやルールの形成について判断する場合に、その信頼が崩れると、反動が非常に大きなものとして出てくるのだということも言われたかと思います。

これは、アメリカでいま問題となっていますヘビアス・コーパス（habeas corpus）、日本では「人身保護令状」と言われているものですが、要するにアメリカを国家という一種のコミュニティとしますと、そうしたコミュニティのなかにおいて、拘束の問題について、アメリカ国内におけるリベラルな価値、憲法上の価値を守るために裁判所が判断する。アメリカの裁判所が果たしてそういうルールを形成していいのだろうか、という議論があります。

そういう裁判所の判定者としての役割は、アメリカの場合は手続的な保障というものが司法過程には見られますので、先ほど髙橋さんが、ひとつは戦略的な信頼で、もうひとつは道徳的な信頼とおっしゃいましたが、たぶんそういう手続的な信頼といいますか、こういうルールや手続に則って行なわれているからいいのだという問題だろうと思います。しかしもうひとつ、そういうルールだけでは不安だとするならば、アメリカの裁判所あるいは裁判官は最終的に自分の思っている価値をどう実現するか、それに対する信頼をどう確保するかという問題になってくるだろうと思います。この２つの条件がどう関係してくるのでしょうか。確かにルールの手続が信頼され、ルールを守るべき最終的な権威が存在し、それが信頼されればいいのでしょうか。そう考えていくと、どうもコミュニティと国家は何か似ているのかなという感じもします。

ただ、髙橋さんのお話では、そうしたコミュニティと国家がむしろ対立関係にあるのだろうと思いますが、国家あるいは自由と安全を確保するための司法や裁判官の役割をどうお考えなのか、お聞きしたいと思います。私自身もリベラルなコミュニティの存在については考えたこともあるので、そういう問題があるのかなと思います。

小山

田村さん、村田さんのお話を聞いて、ドイツの内務大臣、ヴォルフガング・ショイブレという人の発言を思い出しました。「安全は国家の任務である。そして完全な安全というのは実現不可能であっても、だからといって最大限の安全を模索する努力を怠ってはならない。相手方が最新の技術を持っているのであれば、国家の側にもその最新の技術を与えるべきだ」。以前、「闘う民主制」という言葉がドイツにありましたが、ショイブレは、「闘う法治国家だけが国民の信頼を獲得できるのだ」と言っています。これは、連邦政府・州政府のテロ対策・組織犯罪対策立法に対して、連邦憲法裁判所が次々に違憲判決を出したことに対して、腹いせ気味に書いた論文の中で使っている言葉です。内務大臣としては当然の反応なのかもしれません。また、最近、ドイツでは憲法学でも「安全」が急に注目されるようになりまして、「安全のルネッサンス」が言われたりもしています。

さて「安全」は、日本国憲法の条文では１カ所だけで言及されています。前文で、日本国民が「諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した」という文脈です。それを除きますと、「安全」という言葉は日本国憲法に出て来ません。

なぜかというと、「安全」は憲法をつくる目的ではありません。憲法をつくる目的は、「国家からの自由」を確保することです。確かに安全は、自由にとって不可欠です。しかし、安全を実現し、自由を保障するために正当化されたはずの国家が、逆に自由を弾圧する側に回った。だから憲法によって国家の手足を縛る。「国家からの自由」のカタログが、様々な「自由」として日本国憲法の第３章に並んでいるのはことためです。「安全」は、

憲法の対象ではなくて、むしろ前提と言ったほうがよいものです。

したがって、憲法の教科書でも「安全」という言葉はまず出てきません。代わりに出てくるのは、例えば「表現の自由を制限するためには明白かつ現在の危険がなくてはならない」というように、「危険」です。具体的な危険がなくては人権を制限してはいけない。あるいは、具体的な危険があれば人権を必要最小限で制限してもいい。そういった文脈で出てくるに過ぎないわけです。「安全」は、「危険」という濃縮された姿で、自由の制限の正当化という文脈だけで使われます。

「安全のルネッサンス」とは、要するに、「安全」を「自由の制限の正当化」、「具体的危険」という限定的用法から解放して、国家の古典的任務として正面から再定位する、というものです。

ただ、先ほど言ったように、ドイツの連邦憲法裁判所は「安全」というものを手放しでは肯定していません。国家は、安全を守るためでも、実現するためでも、法治国家のルールに従って憲法の枠内でなければならないと言っています。先ほど田村さんや村田さんから、監視カメラあるいは通信傍受がいかに有効かというお話がありました。ドイツ連邦憲法裁判所の判決では、監視カメラについてたしか去年の２月、違憲判決が出ていますし、通信傍受についてもすでに何件か違憲判決が出ています。注意しなくてはならないのは、この違憲判決は「絶対に監視カメラを使ってはならない」とか「絶対に通信傍受をしてはならない」のではなく、「使い方の条件をもっとしっかり定めろ」「場合によっては使う場面をもっと限定しろ」という趣旨だということです。

具体的に言うと、監視カメラや通信傍受を行う場合、漠然とした法律の規定に基づいてやってはならず、どういう目的のために使うのか、何を守るために使うのか、取得した情報をどうやって管理するのか、どういう場合にほかの機関にそれを提供するのかを法律で詳細を具体的に定めなくてはならない。特に目的外の転用を許す規定があったら即座に憲法違反になります。

ちなみに、日本でもドイツでも、「合憲限定解釈」という解釈の手法があります。出来の悪い法律でも憲法に合うように限定解釈を加えることによって、その法律を合憲として救済するというものです。しかし、連邦憲法裁判所は、この分野では合憲限定解釈は許されないとしています。不明確なら即違憲という厳しい対応です。

それから、今度は実質的な面ですが、些細なものを守るために人権に対して重大な侵害を加えてはいけない。あるいは危険が発生する蓋然性が低い段階において人権に対する重大な制限を加えるのであれば、それによって守るものはよほど重要なものでなくてはいけない。比例原則といいますが、それを使っていくつかの規定を憲法違反にしています。

ドイツの憲法裁判所のやり方は、先ほど言った内務大臣のショイブレが反感を抱いているように、たぶん治安を与る実務にとっては非常に不愉快な存在でしょうが、少なくとも日本の憲法学者が語っている内容よりは、はるかに具体的だし説得力があるし、逆に言えば、実務もそれに乗ったほうが自分たちを楽にすると思います。

監視カメラ、通信傍受、入国に際する指紋のチェックといったものがいかに有効であるとしても、例えば監視カメラで撮られた画像、傍受された通信などがどういう場合に行われるのか、あるいはデータがどういう形で保存されるのか、どういうプロセスを経て破棄されるのか、どういう条件の下で情報機関から法執行機関に提供されるのか、そうしたことが具体的にわからないと、単に国民の側では不安ばかりが募るし、余計な反論を受けます。場合によっては通信傍受自体が憲法違反という議論にもつながっていくのではないかと思います。

そこで、まず田村さんと村田さんには、条件を明確にし、かつ使用する対象を特定するといった法律による手当の必要性についてどうお考えになるかをお聞かせいただければと思います。

次に、大屋さんのお話について、自由と規制とを対立関係に置くのは間違いだとおっしゃいました。ただ、出してきた例が「婚姻の自由」のように自由をつくり出す規制でしたが、これは特別なケースです。財産権も契約

の自由もそうですが、要するにルールに乗って何かを行うタイプの人権だけに当てはまることで、いわゆる自然的な自由には全く妥当せず、あまり一般化できない話ではないかと思います。また、他者による侵害から自分を守るための規制というのがありました。これは憲法学では基本権保護義務という話です。しかし、基本権保護義務に立ったとしても、例えばプライバシーや名誉を守るということは表現の自由の制限という面を持っているわけです。誰の視点から見るかによって、保護者である国家は同時に規制者でもあるということを言っておきたいと思います。

さらに、大屋さんに別の質問ですが、事前の規制と事後の規制の区別がどれほど敢然とできるのかということについて、まず１つ目の疑問が、例えば大屋さんが事前の規制で挙げた例は物理的に阻止する場合だけですが、そうではなく、心理的な威嚇によって行動を萎縮させるような場合は、事前の規制に入るのかどうかをお聞きしたい。もしこれが事前の規制に入るのであれば、事前と事後の区別はあまり決定的な意味は持たなくなってくるのではないかという感じがします。また、事後的な規制だったら問題ないというお話でしたが、事後的な規制でも、例えば通信傍受でも何でもデータを保存して、かつ別のデータを結合していくことになると、これはまた別の問題になってくるのではないか。それについて一言お願いしたいと思います。

最後に、髙橋さんの報告について、諸価値の共有によるリベラルなコミュニティと言われましたが、この諸価値の共有の「強制」は生じないのか、ということです。日本でも日本語能力を外国人に要求する動きもあるようですが、例えばドイツは単にドイツ語ではなく、ドイツに関する知識のテストも長期在留の外国人に課そうという動きがあるらしいです。すでに一部で導入されたかもしれませんが、そのテストの内容は極めて難しく、この前ドイツのある教授と話していたら「自分でもこの試験なら落ちるかもしれない」と言っていました。試験問題を見たことがないのでわかりませんが、日本の江戸文化歴史検定のようなものらしいです。そうした諸価値の共有の強制、それは「強制」という語を使わずに、試験を受けるために勉強しなさい、というソフトな手法を使ったら、余計たちの悪い強制になるのではないか。それについてのお考えをお願いできればと思います。

板橋

私は法律の専門家ではありませんので、どちらかというと実務に近い研究者の立場としてお話させていただきます。

この研究会は2003年４月に発足し、最初のフォーラムを2004年９月11日に実施いたしましたが、その際、私は「日本の現状についての報告」を発表し、当時の問題点及び課題として４点を指摘しました。① 対テロリズム国家戦略の欠如、② 省庁間の協力、調整の問題、③ 水際対策の限界、④ 包括的テロ対策法の整備、です。その後「テロの未然防止に関する行動計画」ができ、村田課長から発表があったように、ICPOのデータの共有以外はほぼ実現しているということで、私が指摘したうち、②～④については、ほぼ実現しているのが現状だろうと思います。

もうひとつ指摘したことが、大変難しい議論かと思いますが、テロ対策はいったいどちらが基軸であるべきなのか。つまり、司法の分野、Counter-Terrorを基軸としていくのか、あるいは、War on Terrorと言って「テロとの戦い」があまりにもクローズアップされましたが、戦争を基軸にしていくのか、です。

当時、来日されたジョン・ユー先生にご質問したところ「両方やるのだ」ということでしたが、先ほど大沢先生からお話があったように、アメリカの政治情勢もあり、新たなテロ対策の方向性が模索し始められているのではないかと思います。どちらかというと今は戦争の方が基軸となっている傾向が強いのかもしれませんが、今後は司法を中心とした、いわゆるカウンターテロリズムへ重点が移っていくのではないかと最近感じています。

アメリカは、① テロリストに譲歩せず、取引をしない、② テロリストを彼らが犯した犯罪で裁判にかける（米

国の法廷に引きずり出し）、③ テロ支援国家に対し、行動を変えさせるために、孤立させ、圧力をかける、④ 米国に協力し、支援を必要とする国のテロ対策能力を強化する、の４つを対テロの基本政策としています。

２番目の基本政策はいまでも捨てていないはずですが、先ほどの基軸の議論ではありませんが、この４つの基本政策の見直しがあるのかどうか。その辺りを、現場におられる村田さんに国際会議等での感触などを含めてお伺いしたいと思います。

それから、テロとの戦いは、どうもアメリカの敗北になりつつあります。やはりイラク戦争が大きかったのだと思います。イラク戦争に至るまでは各国ともアメリカのテロ対策に非常に協力的でしたが、イラク戦争以降、特にイスラム諸国を中心に離れていってしまった状況があるのではないでしょうか。

私は、テロ対策の一環として軍事力の行使を否定するものではありません。1998年にケニア・タンザニアの米国大使館が爆破された際に、当時はクリントン政権だったのですが、米国はアフガニスタンへミサイル攻撃を行いました。私は、これはこれで正しかったのだろうと思っています。このときは、われわれ研究者もちょっとやり過ぎではないかという感じは持ちましたが、当時から私はテロ対策に軍事力を使うことは、対策の一環として決しておかしくはないと思っていたわけですが、問題は基軸をどちらに置くのかであり、今後これが問われるのだと思います。

思うに、今後はWar on TerrorからCounter-Terrorに移っていくのではないでしょうか。その際に非常に重要になってくるのが、やはりインテリジェンスだろうと思います。ご存じのとおり日本には対外情報を収集する機関がありません。先ほど村田課長は、いわゆるテロ計画を阻止した事例が、司法取引やインテリジェンスに負うところが大きいというお話をされましたが、日本としてこれらの問題をどうしていくのか。また田村所長はいわゆるガバナンスの問題を指摘されましたが、こういったインテリジェンス機関をつくった場合のガバナンスの問題をどう考えたらいいのでしょうか。

さて、今日のテーマである「理論と実務の架橋」で、直近で試される自由と安全の問題がまさに今回のサミットだろうと思います。ご案内のようにイギリス・グレンイーグルスサミットの開催中にロンドンの地下鉄でテロが発生しました。交通機関におけるテロ対策は非常に市民に身近なものです。実は航空分野、海事分野には条約があって、それに基づいて国内法が整備されていますが、鉄道分野には条約がありません。テロ対策に関する鉄道の国内法もありません。すなわち、鉄道会社の自主的な対策に任されているのが現状です。

鉄道については、先般アメリカに出張した際に、ニューヨークのグランド・セントラル駅で手荷物検査を実施しているところを視察しました。検査台の横に看板を掲げ、検査実施中であること告知し、実施しておりました。爆発物を探知する手荷物検査だったのですが、30分ほど眺めていましたが、誰一人拒否する人はおらず、米国では本当に皆さん協力的に応じていました。また、グランド・セントラルもペンステーションも、州兵（ナショナルガード）が警備をしていました。警察の下に入って、警察官の指示のもとに警備を行っているのですが、州知事の命令で配置され、主に威嚇的な効果を狙っているということでした。

一方、イギリスのブリティッシュ・トランスポーテーション・ポリスの方にお話をお伺いしたところ、手荷物検査の実験は、とても不評だったそうです。地下鉄で同時多発テロが起こったにもかかわらず、手荷物検査は非常に不評だったので、恐らくイギリスでは制度化はされないだろうと担当者は言っていました。

日本では、サミットを控えて手荷物検査の問題や州兵のような威嚇的な「見せる警備」という問題をどのように捉えればよいのでしょう。自衛隊を使えという話では全くありませんが、今後どのように日本でやっていったらいいのだろうかと、今回、アメリカとイギリスを回って思いました。

サミットで一番狙われそうなのはやはり首都東京、あるいは大都市の鉄道、あるいは新幹線のような交通機関

です。ここを守っていくために、私自身は、手荷物検査ぐらいはするべきだと思っておりますが、鉄道は極めて効率的で利便性の高い交通機関であり、このような効率性や利便性を阻害する検査はできればやらないほうがいいということも、アメリカでもイギリスでも当局の担当者が言っていました。そういうことを踏まえて、日本でのこうした手荷物検査の在り方について、もし何かアイデアがありましたら、村田課長にお伺いしたいと思います。

最後に、村田課長はいま Ｇ８司法・内務大臣会議の準備、それからローマ／リヨン・グループの議長をされていると思いますが、テロ対策の次のステップとして、いわゆるテロリストの穏健化、要するに過激化の防止に国際的に取り組まれているそうですが、そのような状況についてお話いただければと思います。

田村

ありがとうございました。３人の方から様々なご質問、ご意見等がございました。司会進行役の特権として、私へのご質問は最後に回しまして、逆の順番でお答えをいただきたいと思います。

まず大屋先生に、大沢先生からのご質問が、事後規制と事前規制の関係で２つありました。ひとつは、社会による規制といっても国家が無関係とは言えないのではないかという点です。また、行為可能性の有無で、事前と事後に本当に分けられるのかという点もありました。小山先生からのご質問でも、基本権保護義務も大事だという立場に立ちつつ、自由と規制が対立ではないといっても、自然的自由の規制になることに変わりはないのではないかという点。それから事前・事後の関係では、心理的な威嚇まで事前規制に入るのか入らないのかというご指摘などがあったかと思います。

ご質問の趣旨を踏まえて、若干幅広くご発言をお願いします。

大屋

まず大沢先生のご指摘からお答えしていきます。規制主体が広がって企業や中間団体も入ってきているのは確かだとしても、国家や公権力のウェイトは大きいのではないかというご指摘はまさにそのとおりで、それを否定する気はまったくありません。ただ図々しく言うと、国家の問題は憲法学者の人がやってくれますよねと。だからそうではないところに注目して誰かがやらなくてはいけないというのが第１のポイントだと思います。

もうひとつは「中間団体」という言葉を典型的に使いましたが、これは正しいのか。国家のほうが大きい、力強い、その下に中間団体があるという言い方でいいのか。そこは気にしなくてはいけないと思っています。

名古屋大学は法整備支援事業といって、アジアの体制転換国、つまり現・旧社会主義国の法制度改革について支援をしています。それらの国々の多くが最近、国際商事仲裁を導入したいと言っているのですが、その背景にあるのは、はっきり言うとアメリカの資本です。要するにアメリカを中心とする国際資本は、ローカルの裁判所を信用しません。それはもっともだというところもありますが、ローカルの裁判所で自分たちの権益にかかわる裁判が行なわれることを望まないのです。だから回避手段をつくれ、そうしなければ国際支援や投資をやらないぞという強硬な圧力をかけます。結局のところ途上国の側がそうした中間団体、多国籍企業などの影響力に負けて法制化しないといけません。体制転換国にはそうしないと食べていけない現状があります。

例えば世界で見て、マイクロソフトとラオスという国の影響力はどちらが強いのか。われわれ個人の自由に対する制約として考えたときに、どちらを重視しなければいけないのか。もちろん憲法学は重要、公権力の監視は必要だけれども、それだけでは駄目で、そういう中間団体に対抗してもらうために「国家頑張れ」と言いたくなるところもある。レッシグも『CODE』の後半で、中間団体に対抗するためには国家が頑張らなくてはいけないことを、とりあえず認めます。ただレッシグ自身は「しかし議会は腐敗しているし、行政府は無能だし、どうしよう」と悩んでしまうのですが、やはりそういう対抗関係は認識しておかなければいけないでしょう。

次に、事前規制は「規制」と言うのかとの指摘がありました。これについては小山先生の、自由と規制の対立というのは社会的な自由の問題であって、自然的自由が増大したとは言えないというご指摘と関わってきます。共通して問題になるのは自由の定義で、サハラ砂漠の真ん中に１人でボーッと立っていると何も制約されませんが、これを自由が実現している状態と考えるのだろうかということです。確かに自然的自由と呼べるかもしれない生存権は傷つけられずに満たされていますが、そのうち乾いて死んでしまいます。

私は、自由を「一定の資源をもとにした場合の行為可能性」と考えます。私がいま持っている資源を前提としたときに、何がどれだけ実現できるかという可能性の総体であると考えると、例えば国家が契約制度を整備する、あるいは交通信号をつくって交通ルールをつくることにより、確かに私が野放図に運転する自由や相手をだます自由は制約されますが、事故を起こさずにドライブに行けるとか、それによって栄える行為可能性はいっぱいあるわけです。すると、やはり国家の規制によってわれわれの自由が増大した。逆に言うと自然的自由と社会的自由の区別を認めない、もしくは自然的自由の存在を認めないと言っても差し支えない立場に私は立っています。

その観点からすると、事前に行為可能性自体をなくしてしまうものを「規制」と呼んでいいのかという大沢先生のご指摘については、もともと自然的自由があるのだという考え方から出発すると、行為可能性があって典型的には国家機能がそれを制約するのだということになるでしょう。しかしそうではなく、われわれの自然的自由がそもそもあるかどうかが重要だと考えるわけです。たとえば別の言葉を使ったとしても、そこを誰かが問題化して、われわれの生活や幸せが過度に侵害されない、制約されない理論を考えていかなくてはいけないことは変わらない。だから、言葉はもっと適当なものがあるかもしれませんが、私は事前規制・事後規制という言葉を使っています。そうお答えしておきたいと思います。

大沢先生からもう１点、事前と事後の規制の混同が問題だと言ったけれども、例えばどんなものがあるのかもう少し説明をという話がありました。典型的には田村所長が挙げられた交通事故の監視システムの類です。ずっと記録が残るから、われわれのプライバシーが侵害されるという。例えば歌舞伎町の監視システムはたしか１週間で消去するけれども、適切な請求があれば保存期間は延長できるといった規定があって、請求があれば延ばせるなら事実上無期限に保存されているのと同じではないかという文句を言う人がいるわけです。

これは時間軸を完全に無視した議論だと私は思っています。ちゃんと記録が残されるけれどもその時点では誰も見ていなくて、何も問題が起きなければそのまま消されてしまう。問題が起きて請求が通ったときだけ見られる、あるいは保存期間が延長されるのだというルールが適切に運営されることを前提とするなら「ば」、この「ば」は非常に重要ですが、記録時には誰も見ていないからプライバシーは侵害されていません。特に現代の自動化された監視システムの裏側には誰もいません。そのまま何も起こらずに消えてしまう場合には、誰も見ていないからプライバシーは侵害されません。何か起きて請求が通って見られたときは、正当な理由があるのだからプライバシー侵害ではない。もしくは正当化される侵害に過ぎません。

先ほどの請求があれば延長できるというのも、「とにかく延長したい」といった書類が通るほど日本の警察も裁判所も甘くないでしょう。何か理由があったときにだけ保存期間が延長されるのであれば、延びたときには正当な理由があるのだから、不当な侵害ではないのです。時間軸ということを忘れると、このように幻の侵害、幻の永久保存みたいなものを見てしまう。そういう例を挙げておきたいと思います。

ただ、これは小山先生からのご指摘に関係しますが、そのデータがほかのデータと結合されるとか、永久保存されて全人生が解明されたりしたらどうするのだと言われたら、確かに重大な問題です。だからもちろん保存されたデータの適切な取扱い、適切な消去をきちんと担保しなければいけないのは間違いない。

これは田村所長もご指摘されたガバナンスの問題です。しかし逆に言うと、ガバナンスをきちんとやったほう

が健全だし、やるほうがいいのではないでしょうか。ガバナンスできそうにないから保存自体をやめますという方向と比べて、どちらが健全かは考えたほうがいい。もちろんきちんとコントロールするのは大前提です。セキュリティ・クリアランスの問題もあるというのはそのとおりですが、その重要性を言っておきたいと思います。

また小山先生からのご指摘で、心理的にやりにくい・やれないというのは事前規制に入るのかという点は、説明の例として心理強制説を挙げたように、入れています。ただ、先に述べたことですが、物理的障害の場合には対象が犬でも猫でも機能します。しかし心理強制説はそうではない。事後の規制が心理強制的に事前規制に転化するためには、特定の条件が揃わないと駄目でしょう。つまり予期能力のない主体を心理強制説に従わせることはできません。

したがって、「法は事後規制で、アーキテクチャは事前規制です」と言い切ると問題が残りますが、アーキテクチャが事前規制として完全に機能するのに対して、法は特定の条件が揃わないと機能しないという違いはあります。あと市場と法の関係はそんなにきれいに切れるのかとか、レッシグの類型論にもいろいろ問題はありますが、理念型として、この区分をきちんとしておくことは有益だろうと思います。

田村

ありがとうございました。それでは、髙橋先生、お願いいたします。まず大沢先生からのご質問で、リベラルなコミュニティのルールの確立といった問題、それから国家との違いの問題、小山先生からは、価値の強制にならないかといった趣旨のご質問だと思います。

髙橋

いずれも適切なご指摘かと思います。答えるのは非常に難しいですが、まず大沢先生の、コミュニティで妥当しているはずのルールを誰がどうやって確認するか、ですが、最終的に権威的な確認をするのは、やはり国家にならざるを得ません。事前には立法機関がそれを示し、それが破られたときにネガティブな形で司法が示すことになるのだと思います。

ただその際に、小山先生からの価値の強制にならないかという質問にも関連しますが、そのルールの中身にあまりにも豊かな価値を入れてしまうと、つまり個人の趣味嗜好を大きく制限するような、こういう生き方がよいのだという内容のものを多分に入れてしまうと、コミュニティの活性化という観点からすると非常に問題があります。ですので、そこでいうルールの確認とは、まさにそれがなければコミュニティが成立し得ないような、ごく基本的なものに限られるべきでしょう。国家がやるべきことは、まず最低限、その基本的な部分を確立して人々に理解してもらうことで、あとは、その枠のなかで自主的に好む生き方を行っていただければいいだろうと思います。

この部分は、報告では明確にできなかった、あるいは誤解を与えてしまったところもあるかもしれません。社会的ジレンマの問題を解決するときに、私はアダム・スミス的な手法がいいと言いましたが、例えば民主化が不十分で、ものすごく治安の悪化しているところで市民の自主性だけに委ねたら、たぶん駄目だろうと思います。つまり、自由が大事だ、安全が大事だと自分が思っていることを周りの人がまさに共有し、一緒になって活動ができるような最低限度の基盤は整えられなければなりません。

そうした観点から見ていくと、コミュニティの構成員がお互いに協力し合うための最低限度の条件、抽象的になりますが、いたずらに殺されない、自分の財産が奪われないなどという本当に基本的な部分をしっかり確立するのはやはり国家の仕事なのでしょう。ひとつは立法によって行いますし、それが形式的ではないことを示すために行政が裏付けます。変なやり方をしないように司法が抑制をし、実際に破られたときには「ここでこの価値が破られました」と司法が示すことによって、最低限度の枠組みは保たれています。そのことを国家はしっかり

と市民に示す必要があるでしょう。他方で、最低限度の条件が保障されたうえで、自分が送りたい人生を個々人が送るための基盤は、基本的にアダム・スミス流のやり方で人々の自由な交流に委ねるべきでしょう。

ただ、これは報告でも申し上げましたが、完全に人々の自由な交流に委ねていくことで、自生的秩序のような形で価値が収斂していくとは思われません。そういうときに、ホッブズ的な役割として、最低限度のところではタフな政策をとる必要も出てくるでしょう。それ以上に個人の人生をより豊かにする面にかかわる部分については、国家は支援的、サポート的な役割をして、できる限り人々の自由な交流に任せるべきでしょう。

このように国家の役割は、そこで問題となっている価値の意味によって、ホッブズ的な役割を果たすべき場合と、アダム・スミス的な役割を果たすべき場合に分けられるのでしょう。これをどちらかでなければいけないという形で一義的に理解してしまうと大きな問題が出てくるのだろうと思います。具体例では申し上げにくいですが、例えば暴力団対策を市民に「やれ」と言っても無理ではないかと思います。最低限のところは、やはり警察などの公権力によって裏づけられる部分がないといけません。同じ文脈で、テロ対策を市民にやれと言っても相当難しいだろうと思います。そして実際に起きてしまった場合の破壊的な結果、市民の生活に及ぼす大きな損失を考えれば、その側面は、先ほどの区分で言えばホッブズ的な役割、国家が国民の最低限度の信頼を確保できる条件枠組みは整備しなくてはいけないという部分に入ってくる感じもします。ここは試論の域を出ませんが。

次に、小山先生からいただいた、価値の強制にならないかというご質問は、まさしくそのとおりです。大きな枠組みで、人々の生活に必要なものをどう供給するかを考えたときに、市場が与えてくれる考え方と国家が給付してくれる考え方があります。市場がうまく機能していれば結果的にはうまくいくという考え方は、市場の失敗が示すように、万能ではありません。また、公共財という概念が認識されたことによって、それは国家が供給すべきだという考えもありますが、今日挙げましたソーシャル・キャピタルというものについては、国家だけでは提供できない。結局、市場によるガバナンスと国家によるガバナンスの両方とも、それだけではうまくいかないし、なおかつ両方でもうまくいかない場合も出てくる。ここが、コミュニティ・ガバナンスが出てくるゆえんだと思います。

ただ、コミュニティ・ガバナンスの考え方に根強くあるのは、今日の報告の出発点にもなっているのですが、コミュニティは結局、特定の価値をもっている集団に引きずられていくではないか。「みんな平等だ、みんな自由がいい」と言って出発しながらも、出来上がっていくと、そのなかで多数派を形成する者や既得権的な利益を持っていた者の声が大きくなってしまうのではないか。結局、国家による価値の強制を否定するためにコミュニティに権限を与えたら、かえってひどいことになってしまうという批判も当然出てきます。

私はそういう状況が生じないコミュニティを「リベラルなコミュニティ」と定義しました。これはある意味でずるくて、法哲学者の H.L.A.ハートなどが「問題を議論するときに、そもそもそれが問題にならないような定義をして思考停止にしてしまうのはおかしい（definitional stop）」と指摘しています。リベラルなコミュニティが本当に存在し得るのであればいいけれど、リベラルなコミュニティだから問題は生じないのだ、といって問題を処理することは、たぶん不当なのだろうと思います。すると、コミュニティに一定範囲での権限を与えて人々の生活を投資させるコミュニティ・ガバナンスの考え方は、必然的に価値の強制に至る契機を多分に含んでいると言わざるを得ません。そこを何とかして回避する工夫が必要です。

いまのところ考えられるのは２点です。ひとつは、先ほど述べた国家の役割として、最低限度の条件の部分はホッブズ的な役割だけれども、そうでない部分はアダム・スミス的な役割で、サポートに回る。しかしこれは単なる追随ではなく、コミュニティが変な方向に向かっていきそうな状況のときには適切なコントロールを働かすことができます。相互のパートナーシップを形成することはお互いに対等な関係を築くことですから、コミュニ

ティが常に優先するという考え方ではないでしょう。そうすると、コミュニティの実態として、非常に内容豊かな特定の価値を強制する事態が生じそうになったときには、国家がそこをコントロールすることを認めざるを得ないのではないかと思います。

もうひとつは「価値の強制」という場合の、価値の中身です。私が前提としたのはリベラルなコミュニティで、自由主義社会における諸価値である。自由、自律、寛容というようなことですが、果たしてこれを強制することが不当でしょうか。自由を強制することが、果たして強制された側にとって不当な結果に至るのでしょうか。

謎々のようですが、すべての者に自由を認める社会をつくることについて、「では自由の中身は何だ」ということはとりあえずおいて、みんなが自分の思うような生き方ができる状況を確保するために自由が必要だということになれば、「自由というものが大切だ」という価値を強制することは認められる。認められなければ、そもそもリベラルなコミュニティは成立しないのではないかと思います。

このときに「やはりそれは価値の強制ではないか」という議論に対しては、少しずるい感じもしますが、「自由とは、それだけで完結する実体的価値ではない。自分が何かやりたいときにやれる可能性が開かれていることが自由であって、その先に自分が好むような生き方はまた描き出せる。自由とは、自分が幸福だと思うものを追求するための手段・手続として価値があるのだ。その部分をしっかりと保障する、つまり手続的な価値としての自由をコミュニティの構成員に強制することは、実はその先にある、人々が望む非常に豊かな内容を持つ実体的価値を、できる限り広い範囲で許容する形で機能する」というように見たいわけです。

そう見ておけば、多くの人々が自分の好む生き方ができる、その手段として非常に重要な意味を持つ自由などの諸価値は強制されてもよいのではないでしょうか。他方、それによって達成される、何らかの中身のある、より内容豊かな幸福にかかわる部分まで強制する実体的価値の強制は許されないのではないでしょうか。こういう形で価値の強制も分けて考えることができるのではないか、というイメージをいまのところは持っています。

田村

では村田課長、お願いします。

村田

順不同になりますが、まず通信傍受の関係で小山先生からもご指摘がありました。私の説明が足りなかったかもしれませんが、現在、日本では通信傍受は４つの罪種にしか認められておりません。それは組織的殺人、銃器犯罪、薬物犯罪、集団密航だけであり、テロ対策では認められていません。それこそ爆弾を用いて大量殺人を犯そうとしていることがはっきりしない限り、日本ではテロは通信傍受を行う要件に当たらないということがまずひとつです。将来はできるかもしれませんが、そういったときに、先生がご指摘の、要件や使われ方に関してきちんとしておかないと国民の不安が生じるといのは、まさにおっしゃるとおりです。

参考になるかどうか、私が理解しているところでは、アメリカの組織犯罪とテロ捜査は重なる部分もあれば違うところもあります。FBI が９.11 の前に言っていたことは、アメリカの捜査手法で一番有効なのは通信傍受（wire tapping）だということです。マフィアのことを LCN（ラ・コーザ・ノストラ）と言いますが、LCN 対策ではワイヤー・タッピングがなければ何も進まないのです。対抗策としては沈黙してしまえばよいのですが、通信傍受をされていると彼らはわかっていても、「結局１週間後にはしゃべる」とも言っていました。通信傍受がなければ捜査は進まない、と。

それから司法取引（プリー・バーゲニング：plea bargaining）があって、これは組織の上に伸びていきます。要するに、従犯に対して、誰から言われたか、上の名前をしゃべれば免責なり減刑するのです。アメリカは犯罪件数が多すぎて、とても捜査を全部やれないから、重要な事件に捜査力を集中するためには、捜査の費用の面でも

時間の面でも簡単に済むという意味で、この制度を活用していました。ただ、これは暗殺されてチェーンがどこかで切られると上に伸びていかないという最大の支障があります。そういった反省に基づきながら、証人保護プログラムといったいろいろな手法を併せながらやっています。

最後にアンダーカバー（undercover）です。これは捜査員を敵側にもぐり込ませるわけで、この場合、彼らと一緒にどこまで犯罪行為をやっていいのかという問題が必ず生じます。一緒に人を殺していいわけではありませんが、規定上は違法なことをやらないとなっていても、そんなことをしたらアンダーカバーと見破られて、こちらが殺されるわけで、どこまで一緒にやっていいかについては、司法長官のガイドラインで、抽象的ではありますけれども一応細かく決められています。ただ、「最後は相談しろ」となっていますが、相談する時間などない、というのが実態のようです。これら３つに加えて、おとり（decoy）オペレーションを加えた４つをアメリカでは常に使って、LCN の捜査をしたわけです。

それから、９.11 後に問題になったのは、情報機関と捜査機関、intelligence と law-enforcement の情報共有が進まないのは、進めてはいけないという法律があったからです。当時、通信傍受に関して、FBI 等の捜査機関による一般的な犯罪捜査では、特定の個人に前提犯罪があるか、すでに犯したと信ずるに足りる相当な理由がある場合と、傍受すればその犯罪に関する通信が得られると信じるに足る相当な理由がある場合、普通はこの２つが挙げられていました。

また、FISA（Foreign Intelligence Surveillance Act）という外国諜報活動偵察法に基づき実施するときもあります。人によってファイザとかフィーサと呼び、私はフィーサと呼んでいますが、FISA に基づく捜査では、いま言った、ある特定の犯罪に関する通信だとわかっていなくても、彼が外国勢力あるいは外国機関の代理人、要するにスパイだとわかっている場合には、条件を緩和しましょうということでずっとやってきたわけです。

しかしそれでも十分ではないということで、愛国者法（Patriot Act）によって要件が緩和されたと同時に、一般犯罪の通信傍受よりも低い基準でやっている話を捜査機関と情報交換してもよい、それによって訴追してもよいということを認めました。それは通信傍受の話です。

それ以外にも FISA では、裁判所命令によって取得できる記録が、従来は運送業者や宿泊業者、物品保管業者、レンタカー業者における業務記録だけだったのが、愛国者法に変わったあとは、図書館における貸出記録とか、コンピュータの使用記録等の取得ができるようになったということで、実務面ではむしろこちらが大きな価値を占めるようでして、そういった改正が行なわれたのがアメリカです。

ですから、日本は現在、テロ対策では通信傍受は使うことができませんが、将来そういう議論が起こったときには、いいこと悪いことも踏まえながら、アメリカの制度をぜひ導入してほしいなと個人的には思っています。

鉄道の関係ですが、板橋先生のおっしゃるとおり、鉄道に関するいい対策がないのが実情です。まさにここは事前規制と、どのくらい不自由を甘受するかというバランスの問題かなと思います。日本では幸い爆弾テロがないですから、いまのままでやっているのが実態かなというのが私の感想ですが、そんなことを言っては、最初の犠牲が出なければ何も進まないのか、ということになってしまいます。

参考までに、３月 14 日から神奈川県警は、５月に横浜でアフリカ開発会議が最初に開かれることもあって、路線バスや電車に警察官を乗車させる取組みを行なっています。荷物を調べるわけではありませんが、テロリストに対する威嚇効果といいますか、防犯効果を高めるために、スカイマーシャルのバス・電車版といった試みをやっています。そのなかで手荷物検査をどこまでできるのか、でしょう。ほかの国の情勢では、先ほど申し上げた今年１月にスペインのバルセロナでテロ計画が摘発されたのも地下鉄を狙ったもので、前にも電車がやられています。にもかかわらず、スペインはいまでも手荷物検査をしていません。４年前に何百人も死んだ事件があって

も、そこまで個人の自由を制限していいのかという話があるというのが実態です。

それからもうひとつは、過激派の関係です。過激化対策という場合に、de-radicalization（脱過激化）と言いますが、東南アジア等の刑務所で、正しいイスラムを教えて過激化した状態から戻す、いわばオリエンテーションをしている国があります。ただ、これは生きて残った場合で、自爆の場合にはオリエンテーションも何もありません。「脱過激化」というのは過激化したものを戻すというよりは、過激化する過程でいかに見つけるか、いかに早く措置するかが、いまＧ８のローマ／リヨン・グループで進めている議論の中心です。

そのなかで私たちが気づかされたのは、彼らにとって内心のラディカライズは別に犯罪ではないという指摘でした。内心のラディカライズは個人の表現・思想の自由で、それが暴力に出たときに初めて違法になる。そこを区別しないといけないと指摘した国もありました。あるいはイクストリーミスト（extremist）とテロリスト（terrorist）とは違い、イクストリーミストも「過激派」と訳す人が多いのですが、テロリストには容赦しないけれどもイクストリーミストに関してはいろいろな手法があるわけです。そういった区別をしている国もあるので、一言で「過激派」といっても難しいな、というのが実態です。

私たちとしては内心はわかりませんから、過激化したからこそ爆薬を買うとか、そういった行為に現われたところを捉えるしかありません。そこで苦労しているのが実態です。世界的な流れとしては、そうしたhome grownの過激化した者をいかにして見つけ、いかに措置するかに関して議論になっています。

アメリカもそうかもしれませんが、コミュニティ・ポリスという概念があまりない国は、テロに関してかなり強い調子で取り締まる方法が中心になっているようです。しかし、イギリスも2005年の７．７ロンドンテロ以来、コミュニティ・ポリーシングの重要性を認識して、あえてスコットランドヤードのムスリムの方をそういう地域に派遣して、話を聞かせて不満を吸収しています。こうした日本の警察が昔からやっているような手法をヨーロッパでも始めたのが特徴かなと思いました。

田村

ありがとうございました。それでは、私への質問に、お答えいたします。

大沢先生からはガバナンスについて補足的にということでした。また、小山先生からは監視カメラや通信傍受について、目的の明確性あるいは情報の取扱いその他について、よりきちんとした法律上の根拠を持ち、説明するほうが望ましいのではないか、というご質問であったと思います。

まず、先ほど来ありますとおり、ガバナンスが様々な意味でよりきちんとすべきではないか、というのはそのとおりだと思います。こうした研究会に参加させていただくと、それまで、物あるいは人に対する作用が議論の中心だったものが、いまは世界的にもデータなどの情報に関する問題がずいぶん大きなテーマになっていると感じます。物の場合は１個しかありませんから、取ったか取らなかったか外形的に明らかなのですが、情報の場合には、お互いに同じものを持つことができるので、コピーしても相手方にはその時点では分からない。だとすれば裁判所の統制といっても、従来と同じようには及ばないことになるので、どうやって統制すればいいのかということを考える必要が生まれます。先ほど小山先生がご指摘された問題は、従来の物をベースに議論をしていたときにはあまりなかったことでした。例えば通信手段であっても、郵便の時代だったら被疑者から受発信された郵便物を押収すればそれは物の押収であり、さらに転用することは考える余地がありませんでしたが、近年はデータとしてそれができるようになったことで、この論議が生まれたものと思っています。

こうした情報管理をめぐるガバナンスは、いまの日本の場合、行政機関個人情報保護法が制度として唯一存在しますが、そのなかでは犯罪捜査目的の情報に対する縛りのかかり方は甘くなっています。それは基本的にすべての行政機関を対象とした仕組みしかない中で、犯罪捜査やテロ対策のための情報を普通の行政機関の情報と一

緒に扱うわけにいかないので、それらの規制の多くが外れざるを得ないからだと思います。

そういう意味で、警察の情報管理をめぐる問題に関しては、一般の行政機関の情報と同じ仕組みに加われないのであれば、それ以外の統制が別途必要ではないかと、私は個人的には思っています。そのための仕組みをどうすべきかですが、ドイツのように頻繁に立法が展開される国であれば、確かに法律がいいと私も思います。

少し例がずれるかもしれませんが、いま運転免許証にはＩＣチップが入るようになりました。これは平成13年の道交法改正で規定されたものです。免許証のＩＣ化に関して国民的な了解をどうとるのかという議論がそれ以前にあったのですが、法律の条文に書いて国会を通れば国民的な了解と言えるのは間違いないわけで、立法という形で与えられる正当性は大変大きいと思っています。日本の法体系からいけば、運転免許証をICカード化することはおそらく法律がなくても可能だろうと思いますが、法律で規定することによって、その正当性が与えられ、ICカード化されたことに伴う様々な議論に「枠」を与えることができたと思います。

同じように、私は、日本法の世界ではドイツのように法律がなければカメラが置けないとは思いませんし、省庁間のデータ交換も法律がなければできないと思っていませんが、そういうものが法律の規定によって権限が与えられ、コントロールが及ぼされるのは大変意味があることだろうと思います。

さはさりながら、現実に行政官をやっていますと、日本で法律が頻繁に通るかといえばそうではない、ということを前提にしなければなりません。そう考えると、少なくとも、例えば公安委員会規則といったもので様々な枠組みを作っていく、そして枠組みを作る過程においてきちんと説明していく、という必要性があるのではないでしょうか。様々な行政規則をつくるときに、事前に公示してパブリック・コメントを求める手続があります。行政手続として意味があると思うのに行政法系の学者の方はあまり評価していませんが、このパブリック・コメント手続をきちんとやっていくというのがひとつでしょう。

そしてもう一つは、最低限、公安委員会の規則で定めたとおりに運用していることを証明する必要性です。例えば先ほど警視庁の防犯カメラで、１週間で消すという例がありました。東京都の公安委員会規程で書いてあるのですが、そのとおりに守られているはずにもかかわらず、その状況は公開できないので、守っていることを立証できていません。実は立証できないことの辛さをとても感じています。どのような形で立証できるか、いろいろな知恵が絞れるのではないか。憲法学の方あるいは行政法学の方といろいろな知恵を出し合う工夫の余地があるのではないかなと個人的には思っています。

もっとも、いまのお話はあくまでも警察政策研究センター所長としての発言です。警察政策研究センターは、行政の意思決定機構と離れた立場で物を語るのが仕事でして、あくまで警察庁とは違う、行政機構とは離れた立場の人間としてお話しさせていただければ、そんなふうに感じております。

田村

では次に、会場から質問票で寄せられた質問に答えて参りたいと思います。まず大屋先生にご質問がありました。先ほど「正当な自由は侵害していない」というフレーズがよく出てきました。それで「正当とは何ですか」という趣旨でのご質問と、「適切なアーキテクチャの設計は可能でしょうか」というご質問です。

大屋

「正当な自由」といった場合の正当性の根拠が何かはもちろん大きな論争があるところです。私自身は、他者危害原理は認められる。つまり他人に危害を与えるような行為は自由から除外されてよろしい。他者に危害を与えるという自由はない、もしくは、それは不当な自由と言ってよろしいという立場です。ですから高橋先生よりは「正当な自由」の範囲をかなり広く取っています。私は普遍化可能性説をとりませんので、そこまで広い定義でもまだ不当なものはあるという感覚で理解していただければいいかと思います。

次に、適切なアーキテクチャの設計は可能かということも大問題ですが、安藤馨という功利主義の法哲学者などは完璧なアーキテクチャをつくれればそのほうがよい、という立場ですね。私自身は、そうかもしれないと思うところもありますが、適切なアーキテクチャの設計可能性にはかなり悲観的です。

ただ、JCO の事故のように、かなり限定された局面で行為主体の数が時間的・空間的に限定できるところでは結構いけるのではないでしょうか。バリアフリー住宅もそうですが、ある程度まで危険性を減らす、あるいは限定的な場面において完全に近いアーキテクチャをつくることはできるけれども、普遍的・一般的なアーキテクチャの適切な設計は絶望的なのではないかと思います。

田村

もう１問大屋先生に質問です。独立行政法人建築研究所の樋野さんから「カメラにより都市の快適性が失われるという批判についてのお考えと、多くのカメラは犯罪予防を目的に掲げられていることについて」ということですが、樋野さん、具体的にはどんなご質問でしょうか。

樋野

独立行政法人建築研究所という国土交通省の研究所におります樋野公宏といいます。私は警察大学校で防犯環境設計を教えており、今日も防犯環境設計やアーキテクチャの話が出たので質問しました。

まず、ひとつだけ言わせていただきたいのは、防犯環境設計では物理的な側面というのはむしろ少ないということです。お２人のお話ではかなり物理的な側面に偏った感がったので、そこだけは言いたかったことです。

私は防犯を専門にしていますので、監視カメラによって事後的に警察機関が捜査に使うよりは、むしろ犯罪予防的な側面で防犯カメラを捉えています。いまも、ある県警でそうした実験のお手伝いをしています。その犯罪予防を目的とする防犯カメラが、事前・事後という文脈でどのように捉えられるのか、というのが１点です。

また、小山先生のお話にもありましたが、防犯カメラの設置主体に対して運用を制限できない。これから国家とか自治体だけではなくて、すでにたくさんついていますが、個人や法人が主体でつけている防犯カメラについて、大屋先生の話では消去できるかどうかが大事だという話でしたが、そこに介入ができないとなると、先生が言う「21 世紀の権力者」のような話になってくる危険性もあると思います。これについてのお考えをお伺いしたいと思います。

最後に、私はどちらかというと、町に出て住民の方とお話する機会が多いのですが、彼らが言うのは「自由と監視」といった話ではなく、むしろ「気持ち悪い」とか「防犯カメラをついていると、その道は通りたくない」です。それは髙橋先生の「飛行機に乗るのが危険ではないが、いやだ」ですとか、大屋先生の「格子がたくさんついたマンションは快適性が損なわれて住みたくない」というレベルの話だと思います。小山先生の言葉によれば「心理的な威嚇」なのかもしれませんが、そういった、小さい声ではありますが「気持ちが悪いから防犯カメラや監視カメラがいやだ」という世論にどう答えていけばいいのでしょうか。

大屋

最初の点で防犯カメラの機能について、まずひとつは記録装置だと思います。記録することによって、コンビニ強盗が起きたときに犯人検挙が早くなる。十分に知的な存在であるならば、監視カメラの存在に気づくと見られないように犯行するとか、そもそも犯行を断念するとか、そういう予測に基づく行動をとるはずです。ですから、第１の目的は事後規制を援助することだけれども、規制や合理性を理解する存在に対しては十分に事前機能的な効果を果たすのだろうと思います。

ただ、どんな馬鹿者が強盗に入ったとしても、防犯カメラが事後的には機能します。けれども犬猫なら、防犯カメラがあるから犯行を断念しようとはおそらく思わないので、事前規制への転化は防犯カメラの機能として副

次的である。それがうまく機能するのは、われわれ人類あるいは日本人の多くが知性的で合理的に判断するという大変幸せな環境に依存しているからで、途上国の山奥では機能するのかということでしょう。

第２点として、防犯カメラの映像などについて、ちゃんと消去されること・目的外利用されないこと・結合されないことなどが非常に重要だと思います。設置主体が民間の企業や町内会・商店街などである場合にどう担保していくかというと、それこそ国に頑張ってもらうしかありません。国を 100％信頼していいかというと、たぶんよくないですが、コンビニエンスストアの監視カメラ映像を「きちんと消しなさい。消さないと駄目だよ」というその規制に実効力を持たせられる機関は、おそらく国しかありません。だから、国を信頼すればいいというものではありませんが、中間団体に立ち向かうためには国に頼らなければならない面もある、というのが私の立場です。

第３点として、防犯カメラによる不快感があるのではないかと言われれば、たぶんあります。しかし、「あるけれどもしょうがない」、「なければ快適かというと、そうでもない」という議論もあります。例えば飛行機に乗るときに保安検査があります。多くの方は不愉快に感じると思いますが、「でも仕方がない」と思う。爆弾が持ち込まれるリスクに比べたら無視可能だと考えられると思います。周囲の状況によっては「気持ち悪いけれども許容可能だ」という意見が大勢を占めることは十分にあるということです。

発展途上国では保安検査がしばしばいい加減で、「頼むからちゃんとしてくれ」と言いたくなることがある。つまり危険性を考えた場合、見られているのは不快だが、見られていないことのほうがより不快である、ちゃんと安全に配慮してほしいという状況は十分に考えられますから、その辺りのバランスの問題になってくるでしょう。

あとは「見られているけれども、行くのか行かないのか」と個人が選択できる環境があることが望ましいだろうと思っています。「見られると気持ち悪い」という人への対応としては、気づかれないような監視カメラに換えるという対策もあります。これは不快感を消去しているけれども問題を一切解決していません。したがって不快感を問題にするより、自覚的に選択してもらうほうが、トータルにはいいだろうと私自身は思います。

小山

情報提供ですが、防犯カメラの目的が「防犯」か、それとも犯罪の事後的な解明を持つのかは、ドイツでは、連邦制に関わる問題です。警察法は州の権限で、刑事訴訟法は連邦の立法権限です。防犯カメラの設置は警察法なので、州で行っています。つまり建前上は、防犯なのです。

これはドイツの特殊事情かもしれませんが、元々ドイツの防犯カメラは、記録せず、モニターで人が見ていて、何かあると無線で現場近くに連絡して、その場所を押さえるものでしたので、ずっと「防犯」という説明をされています。実際には、大屋先生がおっしゃるように、そういう事後規制の機能も非常に大きいと思います。

２点目に、個人が設置した防犯カメラについては、例えばドイツですとデータ保護法で最小限の規制がかかっています。いくつかの裁判例も出ており、判例法もずいぶん形成されている感じがします。

田村

日本では杉並区の条例が個人設置の防犯カメラについて規定しています。また、東京都ですと、１週間以内に消去することが補助金を交付する要綱の要件です。神奈川のガイドラインでもそうなっていたと思いますので、確認の有無は別として、デファクト・スタンダードとして１週間以内に消去というのが広がりつつあるのかなと感じております。

次に、髙橋先生に「自由と安全の関係を歴史的な経過でご覧になるとどういうことが言えるでしょうか」という、やや抽象的なご質問でございます。

高橋

本日の私の話では、歴史的な、特に自由の概念の変遷だとか、安全の捉え方についての話は、すべて飛ばしています。歴史的な経緯を入れないという前提で話を組み立てましたので、その点では空理空論のような印象を与えたかもしれません。実際に、こういう概念が歴史的に果たしてきた意味合いを踏まえたうえで論ずべきではないかということは確かにあると思います。

自由の概念について歴史的な変遷を見てみますと、例えば、バンジャマン・コンスタンは「古代人の自由」と「近代人の自由」とを分けています。ここで「古代人の自由」というのはポリス的自由、政治に参加する自由、「近代人の自由」は外的障害がない、他人から邪魔されないという自由、アイザイア・バーリン流に言えば「消極的自由」のことを指します。おおまかに見ていけば、積極的に何かに関わっていくような自由概念よりは、他人から干渉されないで自分の好きにやっていくという、バーリン流の「消極的な自由」の概念のほうが近代的自由だと捉えられて来たのだと思います。もし、そういう意味合いでの自由を前提にして話をしなければいけないと考えれば、本日の私の議論は、おそらくどこかで綻びが出るのでしょう。

ただ、近代的自由の中心である、他から干渉されない部分に核心があるというバーリン流の消極的自由の見方には、何かができるという前提がないときには、そういう自由概念は無意味ではないかという疑問があります。何かやりたいと思っても何もやれないところで「さあ、干渉しませんよ」と言うのは、まさに「死んでいいですよ」と言うことに等しい。近代以降の人々が、そんなものを求めたのかといえば、おそらくそうではないでしょう。

近代以降、自由概念が出てくるときに主として念頭に置かれていたのは、大屋先生のお話にも出てきましたが、職能団体などで一緒に生活している中で、自分たちがつくったものでもない、何か理由のわからない不合理なものによって、自分たちの生活の可能性が閉ざされ、制限されていることに対する不満だったと思います。そういうものに縛られたくないということを前面に出して、自由概念が展開されていたのでしょう。

では、自由になったときに自分の生存可能性まで奪われるようなところまで含めて、他から干渉されないものが自由だと捉えていたかというと、そんなことは絶対にないだろうと思います。そういう形で考えていくと、近代の文脈でいけば、他から干渉されないという側面を前面に出さなければ、ああした歴史の動きは達成できなかった。ところが、そのときに前面に出された部分のみに光を当てて、いまも同じ自由概念で考えろということは無茶です。

そもそも私たちがサーバイブしていかねばならないという前提があるわけですから、その前提をも脅かす形での自由概念を前提として論を組み立てることは、私の場合、絶対にできません。そういう意味では、歴史的な流れで見たときに、形式的に捉えられた自由概念に対して、「ちょっとそれはおかしいのではないか」という部分はあるかもしれません。

他方、「安全」ですが、安全に関する概念の歴史的な変遷は、不勉強なところもありますが、今日はラテン語が起源になっている点をお話しました。私の知っている限りでは、「心配がない」「安心できる」という価値は、少なくとも古代ギリシャ・ローマでは価値がないもの、堕落しているものと見られていたと思います。それは、先ほど言いました、古代人の自由が積極的・能動的に仕掛けていくものだということと表裏一体です。自由概念が近代に至って変遷したのとおそらくは平仄を合わせて、安全の概念も変わっていったのだろうと思います。ただ、それをどのように捉えるべきかは、私の手に余る課題でありますし、まだ理論的にも分析されていないのではないでしょうか。

ベンサムなどは、自由と安全は同じものだと理解しておりまして、結局自分のやりたいことが自由にできる状

況はすなわち安全であるという形で、ほぼ同義に捉えている論者もあります。このようなものまで含めて、時代的な考察を視野に入れて検討する必要は確かにあると思います。

ただ、本日、述べました私の考え方は、仮にそういう歴史的な視点を組み込んだとしても、現時点ならば受容可能なモデルではないかと思っています。

田村

では、フロアから質問を取ります。ご自由にお手を挙げてください。

荻野

警察庁の荻野と申します。小山先生と大屋先生に２問、お伺いします。

小山先生も強調されるとおり、憲法は基本的に国家権力による自由の侵害を防止するためのもので、安全はその前提になるものに過ぎない、という考え方があり、それが基本なのだろうと思います。他方、最近は行政の不作為責任を問われることが非常に多く、警察がストーカーを防げなかった、あるいは変な人に銃砲の免許を与えてしまったということをはじめ、薬事行政の世界や各種の規制行政の世界で、いろいろな事件が起きています。もちろん、個々のケースでは役人がけしからんことをやっている場合もあり、「こいつらを成敗する」という議論も非常によくわかります。

ただ、あまりハードルを高くされると、国や行政がもたない感じがあります。憲法が自由を守るために国家の役割を制限するのであれば、主権者として行政はそこまでやらなくていいことなのでしょうから、それを役人にやれというのは、ややご無体な感じです。憲法学の立場から「もうその辺りが限界だ」というふうにビシッと言っていただけるのかどうか。国家の役割を考える際に２つのトレンドがあるが、その辺りをどう考えればよいかということを第１点としてお伺いします。

そういうこともあって、全行政的にモラールが落ちていて、10年前、20年前の事柄について「（その当時の）局長を国会に出せ」というような状況になっています。これによりどういうことが起きるか。日記をつけて、自分は毎日どう適正に行動していたかをきちんと記録していこう、といった話になるかもしれない。要するに事なかれ主義に陥る可能性があります。

その関連で、組織のガバナンスが重要だという議論があり、それはそのとおりですが、さらに、「安心社会から信頼社会へ」という言い方もされていますが、閉じた内輪の安心ではなく、開かれた透明な社会における信頼こそが大事なのだ、そのために説明責任や透明性が大事なのだという議論あります。確かに理屈としてはよく分かるのですが、そういうガバナンスのあり方は、現実問題として、実効性があって役立つといえるのでしょうか。

私の現職は、国家公安委員会会務官というもので、警察を管理する機関である公安委員会を補佐し、警察庁長官以下がきちんと仕事をしているかのお目付の仕事をお助けする仕事をしています。ホームページで委員会の議事録を見ていただければわかるとおり、世間で思われるよりもかなり激しい議論があり、しっかりと管理をしておられると思います。それはそれとして、他方、説明責任ばかりを強調する議論は、結果として、雇い主としての国民から見ても、確かにまじめにやっているかもしれないが、役に立たない装置なのではないか、という不満が生じるのではないか。そしてそれを放置しておくと、結局は法律や政府への信頼を破壊してしまうおそれがあるのではないか、と考えられないでしょうか。

例えば、被害者の処罰欲求が非常に強い犯罪類型があります。適正に捜査を尽くして、被疑者・被告人の人権に十分配慮するということは大事なことですしかし、あまりにそれを強調しすぎると世の中全体に不満が溜まって、それが爆発するのではないか。行政を統制するという意味でのガバナンスには十分意味がある反面、行き過ぎると思わぬ反動が国民の側から出てきてしまうこともあるのではないかと思います。

ガバナンスというと、最近アメリカ流の第３者性、透明性、手続的な統制といったものが、日本にとって目新しいこともあって強調されますが、それだけではうまいガバナンスにならないのではないか。何かお考えがあれば、ということで、２点お伺いしたいと思います。

小山

実は2004年９月のフォーラムを私のゼミの学生が聞きにきており、その後、彼のブログには「小山先生の説が日本の通説になったら、行政はもたないだろう」と書いてありました。そのときに言ったことも基本的には同じです。国は、国民の自由の必要最小限を超えて制限してはいけない、というのが一方で当然ありますが、他方で、国は被害者に対して必要最小限の保護を与えなければいけない。要するに加害者の行動を規制して被害者を救済する、そういった憲法上の義務があるという話で、結局、国の判断余地や裁量がぐっと狭まります。

つまり、これ以上やってはいけないという上限が自由権との関係で決まります。それから今度は、最低ここまではやらなければいけない。ここまでやらなかったら規制権限の不行使による国賠になるか、あるいは国によっては警察介入請求権が発動されるということになってくると思います。そうなると立法府にとっても行政にとっても不愉快な議論であることは確かです。ただ、規制権限の不行使の結果、国民に対して具体的な損害が生じた場合、「いや、そんなことはやらなくていいでしょう」という理屈はちょっと立てにくいと思います。と言いますのは、先ほどからお話しています自由主義的な法治国家は、国家のやり過ぎだけに目を向けていましたが、国家はやり過ぎるだけではなく、さぼる場合もあるわけです。それに対し、これ以上さぼってはいけないという下限も設定する必要もあるのではないかと思います。

実際に規制権限不行使で国賠が認められた事例は、数自体はそれほど多くないのではないかと思いますし、詳しく全部見ているわけではありませんが、わりとたちの悪い事例が多いという印象を持っていますので、それぐらいはご勘弁いただきたいと思います。

ちなみに、私の憲法の人権論は、実は田村警察法学に結構近いところがあるそうで、国に対して、場合によっては規制権限の発動を促す。警察に対しても適正な位置付けを与えようとすると、やはりやり過ぎはいけないけど最低限はやりなさいという位置付けになってしまうということです。

２点目のガバナンスは私に対する質問ではないと思いますが、ひとつだけ言いますと、ロースクールができまして、第３者評価などいろいろうるさい制度ができました。私も大学からガバナンスの重要性を強調されるのですが、そう言われても、教育では１対１で「おまえ、何をやってるんだ」とやるほうが大事ではないかと思っていますので、不快感は共有しております。

大屋

透明性・答責性だけを追求しても駄目というのはまったくそのとおりだと思います。しかしほかの方法を考えると、たとえば先ほども名前を出した安藤馨、極論を言うという法哲学者の機能において私よりかなり上をいく人間の構想では、行政に全面的な不作為責任を負わせるのですね。要するに人民は何もしないでよろしい。何も統治に協力しなくてよくて、自分のやりたいことだけをする。彼らに幸福な生活を送らせるのは統治側の責任だが、その代わり統治側は結果責任しか問われない。結果において人民が「これは不愉快である」と判断すると統治者は、物理的に首を切られる。安藤はこの場合の統治者、すなわち全面的な統治の自由を行使するけれども結果責任だけ問われる統治者を「不幸な人」と呼んでいます。私もあまりこれは幸福な制度に感じません。統治者が幸福でないだけではなくて、被治者も幸福ではないと思います。

こういう全面的な結果責任と統治の自由というモデルをとらないとすれば、人民の側個々人において、結果に対する責任を引き受けないといけません。つまり、われわれが自由をクレームすることは、必然的にそれに伴う

責任を引き受け、結果に対して文句を言わず、統治者を免責するということを含まなければならないと思います。

したがって不作為責任のケースなら、大雑把に目安として言うと故意と重過失は裁かれて当然だけれども、過失の場合には刑事民事免責で、ただ真相解明に協力する責任だけを与えるのがいいのではないでしょうか。逆に真相解明に協力すれば免責され、協力しなければ罰を受けても仕方がないというところで両者を調停すれば、幸福な統治者と幸福な被治者を生むのではないかと思うのですが、これは最近の時勢だと少し旗色が悪そうです。

大沢

ガバナンスの質問についてですが、私自体はアメリカのことを研究しているので、もう少し幅広い問題だと思っていたのですが、先ほど大屋さんのお話も、結局は立法至上主義になるのかなと思っています。アメリカ的な発想をしているものですから、そういう立法至上主義でいいのだろうか、という感じがしています。その場合、裁判所はどうするかというのが私の関心ですが、日本ではそうではないかもしれません。

田村

フロアからほかのご質問があれば、いかがでしょうか。

河合

桐蔭横浜大学の河合幹雄と申します。大屋先生に少し難しい自由の話をしてみようと思います。アーキテクチャの事例として物理的な例が出てきたと思いますが、私が非常に重視しているのは時間軸です。時間限定での規制はたくさんあって、騒音訴訟などで問題になったこともあるかと思います。

私の持説でもありますが、昔は大きな組織犯罪があって、暗黒街の王がいて、警察がある時間にはそこに行けない、ということが一方であっても、普通の人は自由に暮らし、夜ちゃんと家に帰れば安全だということがありました。何時にどこにいるかというのが非常に大事で、職務質問も「こんな時間にこんなところで何している」と尋ねることができた。それが、どんな時間帯でも勝手に出歩ける一方で警察は守れ、という状況になってきているというのが、私の現状認識です。

ライフスタイルに時間軸を入れていくと、それによってアーキテクチャ同様に犯罪との遭遇を防げるし、犯罪者集団がはっきりとあった場合、そちらもライフスタイルを持っていて、棲み分けの形にもなっていたところを非常に感じるので、時間軸を入れてはどうかと考えています。

さらにもうひとつ、時間軸を深くした、ものすごく難しい自由の話ですが、法哲学ですからどうしても個人ベースから始まると思います。変な例を挙げますが、強烈な時間軸として、例えば午後 10 時過ぎたら外出は駄目で、テレビ・ラジオ・娯楽も全部切るとどういう効果が出るかというと、少子化対策が完全に進むという傑作なことがあります。家族の話もされましたが、こんな議論をしては仕方がないですが、それをやると統計的には少子化対策が進むかもしれない。結果として子どもをたくさんつくる社会との選択権の関わりが出て来ます。

つまり一人の人間として、テレビを見るのをやめて、外出をやめることには全く問題がありませんが、社会で相当がっちりと「何時にはこうするべきだ」という時間軸ができてくると、全体の結果としては大きな変化が出てきて、相当な波及効果がある。少子化対策ができれば、おそらくものすごく大きな自由を手にすることができるわけです。そういう、もう一段難しい次元の自由論について、どうお考えでしょうか。

大屋

時間軸の問題は河合先生がすでにご提唱されたことだと思いますが、暗黒街の分散のような話ですね。犯罪者集団や犯罪の起きる場所が固まっていたのが、社会に分散してしまったことによって、従来普通の生活をしていた人がそれに接触するようになってしまった。これはまったくそのとおりだと思います。

これに対して、人々がきちんとしたライフスタイルを維持して、ちゃんと朝起きて夜寝るという対策もあり得

るだろうとは思います。結局重要なのは一般市民から見た場合のリスク・コントロールだと考えれば、例えばオランダのように売春もソフトドラッグも合法で、ただし一定の規制された領域で、許容されるやり方でないといけない。認めて隔離する方が社会全体のリスクは低くなるというのがたぶんオランダ人の主張だと思いますし、そうしたやり方もひとつの方策だろうと思います。しかし、本当にうまくいくのかについては結構不安です。

もうひとつ、そのための手法としてライフスタイルをどこまで強制できるのかが論点になると思います。例えば「朝起きて夜寝ろ。夜中はちゃんと電気を消せ。電気を消したときにできることをしろ」と命令することが許されるでしょうか。われわれはそれを許す社会を選択して来なかったと思います。

現代はライフスタイルの多様性を認める社会ですし、特にわれわれはそこでライフスタイルの分散と、それによる「便利の享受」を社会的に選択してきたのだと思います。例えばオランダでは全商店街が午後５時に閉まって、週１日だけ７時まで延長営業する。こういう規制を社会的に当然のものだと許容してきた社会に対して、食品売り場が 24 時間開いていることを素晴らしいと思い、正月からスーパーが営業しているのを喜んできた社会がわれわれです。

社会の問題を解決するためにはライフスタイルを統一すればいいかもしれませんが、現実的にわれわれはたぶんそれを好まないだろうし、政治的に受け入れられることもないであろうということがひとつ。もうひとつは、それを強制する根拠もおそらく薄いということ。私は他者危害原理しかほぼ認めないので、そこから高らかに主張したいのですが、人々から「朝寝て夜起きる自由を認めろ」と言われたときに、それを拒否する理由はおそらくないだろうと思っています。

田村

まだご質問したいという向きもあろうかと思いますが、時間も残り少なくなりました。最後に、パネリストの方々から一言ずつ今日の総括をしていただきます。

髙橋

本日はこういう場で報告させていただく機会をいただき、非常に勉強になりました。もう少し実践にかかわることをお話できればよかったのですが、私の力不足もありまして、なかなかそういうお話を提供できなかったように思います。

大屋先生のお話は非常に刺激的でした。私も防犯カメラの問題は関心があり、感想めいたことを申し上げますと、大屋先生は事後的規制だからよい、事前的規制の部分は副次効果だというお話をされましたが、現実に防犯カメラが設置されて仮に犯罪行為が激減したとすると、副次的効果だと言っておきながら、実際には予防効果が前面に出てくることになります。これはきつい言い方ですが、単に説明のすりかえになってしまうかな、という印象なども持ちました。

そういうことなども含めて、これから考えていかなければならないことがたくさんあるということを勉強させていただきました。ありがとうございました。

大屋

たくさんしゃべりましたので、言うことはもうあまりありません。大変に勉強になりまして、ありがとうございました。

村田

先ほどアメリカの捜査権限が大変多くて羨ましい、という話をしましたが、アメリカの制度も歴史があったうえでそうなっています。例えばアメリカでは連邦捜査官に嘘をつくと、連邦犯罪になります。日本の警察は、被疑者は嘘をつくものだと思っていますし、ニューヨーク市警に対して嘘をついても犯罪ではありませんが、FBI

や連邦捜査官に対する嘘は連邦犯罪です。そんなことを言わなければ捜査経費や人員を余計に使わなかったのに、という司法妨害の発想だと思います。

まず逮捕して、そこにかかってくる電話の相手を見て、という話からスタートしてまさに先ほどの司法取引などの話がありますので、あの制度さえ導入すれば何でも可能になるというわけではもちろんありませんし、アメリカにはアメリカの歴史がある。日本がそうなっていないのは、まさに社会がそれを認めていない、要請していないということかもしれません。そのなかで、われわれとしては全力を尽くして国民の皆さまの生命、身体、財産の保護に努めていきたいと思っています。

大沢

今後、21 世紀の自由と安全の調整が問題となっていくでしょう。大屋先生や高橋先生のお話、あるいは現状についての村田課長のお話を聞きますと、大きな時間軸によって示されるような考え方の変化があるかなと思います。

よく憲法の話で最初に出て来るように、従来の近代自由主義が自由の制限のみを問題としたとしますと、その後、20 世紀に入り、いわゆる手続的保障、要するに説明責任といった形に具体化されているのだろうと思います。ただ、それだけではなく、中身自体も変わってきているかなと思います。つまりテロ事件の結果として、憲法上でも国家の役割や在り方の変化を認識されてきているのではないかと思います。そこで、大屋さんがお話されたような規制の意味合いがいろいろ出てきている。それは憲法学者が考えろということですが、社会的な規制も非常に大きくなっていて、公権力による権力行使だけではないのだということです。

そういう流れが、20 世紀から 21 世紀にかけて国家の役割自体が大きく変容していることを示しており、テロ以外に様々な形での自由と安全の調整の必要性は出てきているのだろうと思います。その意味で一番の問題は、それを憲法の側でどう受けとめるかということではないかと思います。

小山

憲法・憲法学は、近代立憲主義の中で成り立ち、国家からの自由を強く要求するという考え方の中で成り立ってきたものです。他方、様々な技術の発展は犯罪の種類や性質も変えていきましたし、地域的な広がりも変え、それに対応する国が求められることも変わり、国が投入できる技術的な手段も豊富になってきたと思いますが、そうした流れのなかで一番変わっていないのが憲法学であるという感じがします。憲法学は、変わらなくていい面もあれば、変わらない結果、新しい流れに対応できない面もあります。

先ほど、この安全の実現も法治国家の枠のなかでと言いましたが、やはりこの守るべきポイントは変わっています。法治国家のこういう部分に抵触してはいけないという、その重点が変わっています。あるいは、新しい人権というのもありますが、人権の面でも、例えばプライバシーは憲法には明文規定がないけれども、プライバシーというものは一応あることになってきていて、私生活の秘密に加え、自分に関する情報をコントロールする「自己情報コントロール権」というふうに膨らんでいます。

つい半月ほど前のドイツの憲法判例では、そうした自分に関する情報をコントロールする「情報自己決定権」でも不十分であるといって、少し長いですが「情報技術システムの信頼及び不可侵性を求める人格権」という新しい憲法上の人格権をつくりました。これはインターネットを通じて個人のパソコンに入って、そのパソコンのデータを奪う。そういうことをあるドイツの州が、州の憲法擁護庁という情報機関に授権したのです。では、それが憲法上のどの権利を侵害するのか。監視カメラなら情報自己決定権だろうし、電話の盗聴なら通信の秘密です。しかし、これには全く対応するものがないのです。全部「帯に短し、たすきに長し」なので、「情報技術システムの信頼及び不可侵性の基本権」というものをつくり上げていきました。

ではこれをどう評価するか。裁判官の売名行為も含まれる感じがしますが、大事なのは、憲法の側でも新しい事態に対応する武器を新しく準備していくことです。要するにテロリストが新しい武器を準備したら、国の側は新しい武器を使うわけです。そこで憲法だけが古い道具を使っていても仕方がない、というところはあります。どこまで変わるべきなのかというのは難しい問題ですが、変わっていくことも必要かなという思いを強くいたしました。

板橋

５年前に、田村所長から憲法の先生方とテロ対策の勉強会をするという話をいただきました。テロ対策はまさに自由と安全に関わる問題で、いずれ憲法論の分野になってくるだろうと田村所長がおっしゃって、大沢先生と小山先生とこの研究会がスタートして、もう５年が経ちました。始めた当時、私も法律的なことはよくわかりませんでしたし、「自由と安全」をテーマに、警察のテロ対策担当者と憲法学の先生がこうして並んで議論すること自体が考えられないことでした。この５年間でだんだん変わってきたなというのが大きな感想です。

私自身としては、この研究会に参加させていただいて、小山先生、大沢先生、あるいはそれぞれの門下の先生方と議論ができて非常に有意義でした。私自身としてのテーマとして、先ほど申し上げた９.11 以降のテロ対策の基軸の変遷を追いかけていきたいと思っています。

最後になりますが、20 年近くテロの問題に関わってきた研究者として、直近の大きな課題は、何といっても日本でのサミットを無事に、テロを起こさず開催することだと思います。やはりテロに狙われるのは、一般市民の皆さんが身近に使う、それだけに守りにくく、テロを起こしやすいという交通機関だろうと思います。

地下鉄サリン事件の直後を思い出してください。あの直後、皆さんは電車を利用するときに、必ず網棚を見たり、周りに不審なものがないか、不審者はいないかと注意を払ったりしていました。まさに最も有効なテロ対策は人の目、市民の目です。もし、列車でテロが起これば、そこに乗っている人は運命共同体なのかもしれません。利用者一人一人が注意を払うことによって、自らの安全を確保することにもつながるわけであり、このような状況をサミットの前に擬似的につくり出していくことが必要なのではないかと思います。

実は JR などの交通機関で３年ほど前から「私たちもテロ防止に協力しています」というバッジをキオスクの人や駅員がつけているのですが、一般の人は誰も気づいていません。私はこのアイデアは素晴らしいと思います。サミットが近づいたら、ぜひ政府に統一したバッジをつくっていただきたい。それを見たら「あっ、テロに注意しなければ」と思うようなバッジを 500 万個ぐらいつくって関係者に配って、みんながつけて、テロを防いで欲しいと思います。

田村

この研究会は、研究会メンバーだけではなく、今回も外部から２人おいでいただいたように、様々な立場の方に参加いただいて論議の幅を広げています。５年間の研究会全体を通じて、実態をきちんと見ること、そして様々な議論を踏まえて言葉をつくっていくこと、その両方の作業が必要ではないかと思っています。実態は実態としてきちんと見て、それを理論の側と実務の側それぞれが相互に交換可能な言葉にしていく努力をすべきではないかと感じた次第です。

皆さん、長時間にわたりどうもありがとうございました。

第５章

危機管理とは何か

ーＧ８サミットを中心として

＜社会安全セミナー＞

危機管理とは何か～Ｇ８サミットを中心として～

警察政策研究センター

はじめに

平成19年10月24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、フランス国家警察の装備計画局長のルーク・ルドルフ氏をお招きし、氏が責任者を務めた2003年フランス・エビアンサミットの警備実施状況について講演をしていただいた。また、日本人講師には、（株）国際危機管理機構代表取締役社長の金重凱之氏（元警察庁警備局長）をお招きし、日米政府の危機管理体制の違い等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140人が参加した。

以下の二つの講演録は、筆者（前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。

多数の人が集合する大規模イベントにおける警備の組織及び役割

フランス国家警察装備計画局長
ルーク・ルドルフ
＜編集・文責＞　前警察政策研究センター教授
黒川浩一

1　エヴィアンサミットの開催

エヴィアンサミットは、27カ国の国家元首らが参加する３日間の会議であり、治安警備の観点からすると非常に長い期間にわたるイベントであるといえ、その警備に当たっては、非常に大がかりな準備が必要であった。しかも、このサミットが行われたのはイラク戦争が始まったばかりであったため、特にブッシュ米大統領に対する脅威等も存在していたことなど、国際政治の特別な背景のもとで、具体的な脅威を感じながらの警備となったのである。

こうした脅威に備え、フランスでは、警察官、憲兵隊等合計約13,000人を警備に投入することとした。これは、治安部隊の規模としては過去に例がなく、しかも、国家元首はスイスのジュネーブ空港に到着後、ヘリコプターでエヴィアンに移動するという動線の関係上、スイス側からも6,000人の警察官が応援として加わることとなり、また、ドイツからもかなりの人員の応援が加わることとなった。しかも、警備計画を策定し始めた当初は９.11同時多発テロからそれほど日が経っておらず、イラク戦争に対する緊張も高まりつつあるなどテロの脅威が非常に感じられた状況下であった。過去の主要な国際会議について見ても、イタリアのジェノバなど過去のサミット開催で様々な抗議運動が暴徒化したことなどもあり、こうした脅威への対処という観点から、私どもは過去のサミット開催地の視察を重ね、エヴィアンサミット開催の準備をどうすべきかという方向性を見極めようとしていたのである。

さて、サミット開催地であるエヴィアンは、立地の点から非常に難しい条件が重なっていた。つまり、単に山岳地帯であるといった地理的・物理的条件だけでなく、湖の向こうはスイスという別の国であるという条件もあったのであり、開催準備はそう簡単には進まなかったのである。

サミット警備の組織体制としては、開催に向け、まず外務省の官僚であるサミット事務総長を指定した。次に、その指揮下に県の官選知事を置いた。これは、治安、医療、交通・輸送等のあらゆる問題に県の責任が関わってくるためであり、この官選知事には、たとえば2003年５月に、飛行禁止区域に何者かが侵入した際は、軍の戦闘機に対して対空射撃を命ずることができる防空権限を首相から委譲されるなど、非常に強い権限が与えられることとなった。さて、官選知事のパートナーとして警備担当のコーディネーター（本職）及び県の公安部長、憲兵隊の少佐２名を付けるなど、徐々に準備体制を整えていった。

サミットの警備については、当時のシラク大統領から非常に強い命令がなされた。それは、①サミットが平静な中で行われるというイメージを実現すること、②抗議運動をする者と正面衝突するようなことは避けること、③抗議運動、デモ隊を上手に誘導すること、④スイス側から様々な応援・支援を受けている関係からもスイスに対する被害を最小限に食い止めること、の四つであり、この命令は確実に厳守しなければならなかった。

２　警備エリア

スイス側とは組織、政治体制あるいは地方自治体の体制等から、相互的な整合性を十分に図ることができない現状にあった。つまり、スイス側における警察部隊は、それぞれの現場で各部隊があらゆる事案への対処を個別に判断しなければならず、もし仮にデモがスイス側に及んだ場合、暴力的衝突が起こることも十分予想されるが、こういった場合、通常であれば政治的介入により事案解決への糸口が見いだせるのであるが、スイス側には、フランス側から見れば、様々な制約があったのである。そこでその対応策として私どもは、サミット開催地の周辺に警備エリアを設定することとした。これは全く新しい取組みで、地理的に言うならばエヴィアンを中心とした地域を重層的に区分し、デモ隊をエヴィアンに集結させないようにしようというものであった。この警備エリアの設定により、「サミットを妨害する」と声明を出していたアルテルモンデリアリスト（もう一つの世界主義者）をアンヌマスに止まらせ、彼らを警備エリアの奥まで入って来させないことに成功したのである。

一方私どもは、サミットの脅威となり得る勢力を力任せに押さえつけるということはせずに、反対勢力の運動者等と事前協議を重ね、フランス内務省における会議ではアルテルモンデリアリストも参加させ、相互の信頼関係を築いていったのである。しかしながら、このような良好な信頼関係を保ちながらも、私どもサミット主催者は、すべての暴力主義者やその組織を管理できたわけではなく、常にリスクは存在していた。しかし、最内の警備エリアは絶対に守らせることを前提とすることで、デモ隊も、逆にある一定のエリアまでなら入ることを可能とするという方針をとった。つまり、第一エリアをエヴィアンの周囲に作り、更にその周囲にも大きく第二、第三のエリアを設定したのである。例えばジュネーブから２～３万人の大規模デモが国境を越え、アンヌマスのアルテルモンデリアリストのキャンプへ向かって来たとしても、スイスとの連絡調整を図りながら最内エリアには絶対に入らせることなく、また、本来サミット参加者が使用すべきジュネーブの空港がデモ隊の抗議活動等により使用できなくなった場合も、代替空港をリヨンに作って対応するという措置を事前に講じておくことなどにより、警備エリアの活用により重層的な警備体制を敷くことができたのである。

３　準備体制

私どもは、サミット開催のかなり前から、エリア内の各地に様々な警備活動を展開できるような広い場所をいくつも確保して、万が一、反対勢力がエリア内に入ったとしても、相手に抗議活動等の動きをさせることなく、こちらが十分反撃することができるようにした。現に、サミット開催中の午前４時ころ、アルテルモンデリアリストがアンヌマスのキャンプを出発して外側の警備エリア内に入り、エヴィアン方向へと歩いているのを憲兵隊の航空隊が発見したのであるが、彼らをエヴィアンから約30キロの地点で押し止め、脅威的な活動をさせることなく他の場所へ追いやることできたのも、このような準備があったからである。

このような事前準備が整った経緯としては、まず私どもの案を政府当局へ提示し、関係省庁、更に内務省の認可を経て、最後に大統領の承認を受けて本格的な警備計画の準備へと進んだのである。計画作業を進める中で、私どもはまず県知事が全体的な管理を行うこと、また、サミット事務総長が各局との調整に当たること、更には各国の代表団をどのような形で受け入れるかといったことを考えたのである。

警備における組織体制については、非常に一元化された指揮監督体制をとった。これは部局間で密接的な協力が図られるようにするためであり、例えば警察、憲兵隊等の各種活動では、使える手段はなるべく共有できるようにした。私は警備担当のコーディネーターとして、警察、憲兵隊等の調整に当たったが、この調整が功を奏し、それぞれが専門のミッションに十分対応することができた。このほかの関連部門としては、諜報、機動隊、対テ

ロ・対スパイ活動部隊等もあったが、これらの部隊と部局内とのコミュニケーションも重要であった。

4 警備活動の主要方針

次に、この警備活動についての主要となる方針を定めた。まずは、治安に関して、一般の警察活動、テロ対策、国境警備、国境を挟んで向かい合っている国との連携、諜報活動、防衛関係、また領土防衛の観点から何重にも保護区域を設定した。スイスとの関係は、在スイスのフランス大使館警察アタッシェが対応に当たった。こうした方針に基づく計画により、警備実施はスムーズに進むわけであるが、ここで計画という言葉の意味を十分ご理解いただく必要がある。つまり、厳密な計画を立てつつも、それは硬直化したものであってはならず、現実への対応は柔軟でなければならないということである。計画のための計画であってはならないのだ。そしてそれを実現するためには、なるべく小規模なチームを構成して、横断的な活動ができるようにすることが重要である。また要人輸送の問題については、これは利用する道路、空路から事前に邪魔となるものを排除することが肝要である。今回、各国の代表団はすべて空路で会場入りすることとしたが、この方針は北海道など今後のサミットにおいても非常に重要なものになると思われる。

5 警備指揮

警備活動における指揮系統は一極集中が鉄則である。ボスは一人しかいない、指揮所は一カ所しかないという原則を実質的に守らせなければ、物理的な指揮所は一つであるにもかかわらず、責任が分散してしまうこととなる。リーダーは一人で、彼が全体の指揮をとるということは、情報を一カ所に集めて方向性を示し、判断して命令を下すということである。そして、リーダーは総司令部から命令系統を一つにして、そこからそれぞれの現場の実施部隊司令部へ命令を下す必要がある。現場の司令部にもある程度の独立した権能はあるが、しかし、最終的には総司令部の方針に従うことが求められる。そして、いつの時代でも重要なことだが、総司令部と現場の司令部との物理的な距離が遠すぎることは、連絡調整に大きな支障となるおそれがあるので、注意が必要である。

6 まとめ

サミットのような大規模イベントにおける指揮管理には、全ての能力を集中させるため、あらかじめシミュレーションを実施して、どのような事案が発生しようとも対処できるように、先を読んだ行動がとれるようにしておくことが必要である。こちらにどれくらいの体制、能力があるのかを把握して、その指揮系統を一本化させ、一方では、テロの脅威等の的確に分析し、デモ隊などの警備実施上の脅威となり得る対象の特徴を日頃から十分把握しておく必要がある。

日米両国の行政組織における危機対処

（株）国際危機管理機構代表取締役社長
金重凱之
＜編集・文責＞　前警察政策研究センター教授
黒川浩一

１　日本政府における危機管理

我が国における内閣の危機管理機能の現状については、内閣総理大臣以下内閣官房が政府の危機管理を担当しており、その下に内閣府の防災担当組織がある。これは旧国土庁の防災局に当たる部分が内閣府に残っているので、そこが中心となって各省庁がその所掌に応じた施策を実施する中で、内閣官房が総合調整するという仕組みになっている。このような現在の形に至るまでに様々な事案が発生したが、平成７年１月の阪神淡路大震災がもちろん最大のものであった。その後の同年３月の地下鉄サリン事件、平成９年１月のロシアのタンカーの油流失事故といったものもあった。どこの省庁がこれらの事件事故を担当するのか分からない事態となった中で、行政改革会議の中間整理で内閣の危機管理機能の強化がうたわれ、その結果として平成10年に内閣危機管理監が設立され、内閣法が改正され、そこで初めて内閣における危機管理という言葉の定義（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）が法律上出てきたが（内閣法第15条第２項)、これにより内閣危機管理監が武力攻撃事態対処、緊急事態対処、情報セキュリティ対処を担当することになったのである。

さて、日本政府が取り扱う危機を分類すると、一つは大規模自然災害（大規模地震、火山噴火、集中豪雨、津波、大規模山崩れ等)、二つ目は重大事故（化学プラント爆発、コンビナート火災、ガス爆発、航空機墜落等)、三つ目は、重大事件（化学兵器、生物兵器等を使用したいわゆるＮＢＣテロ、ハイジャック等)、四つ目は武力攻撃事態、最後はその他の危機（海外で様々な事案が発生した場合の邦人救出、避難民の大量流入、サイバーテロ等）に５分類される。この分類が意味するところは、日本政府のアプローチは「原因管理」であって、ここがアメリカとの決定的な違いである。たとえば日本では、自然災害の場合、全般的には内閣府防災担当が主たる官庁になるが、個別に見てみると、河川の氾濫であれば国土交通省の河川局が中心となるし、重大事件について見てみると、その捜査は警察が行うが、事案に対処すべき省庁としては核テロであれば経済産業省、文部科学省、厚生労働省も関係してくるし、航空・鉄道・海上事故なら国土交通省や海上保安庁が、石油コンビナート事故なら経済産業省が、と言った具合である。つまり、今発生している、今後発生するであろうリスクについて、災害、事件等の原因によって対応省庁が異なっているというのが日本の行政管理のアプローチである。これは緊急事態への対処が一応収束した段階、事後対策の段階で本格的な原因究明を実施することになったとき、当然に担当省庁はその原因に関して精通しているため、発生した事案の教訓に基づいて制度改善や業界の危機管理機能強化等の行政指導等が比較的に容易であるというのが利点である。他方、こうしたアプローチの問題点は、原因を特定しないと担当省庁が決まらないため、緊急対応のタイミングを失するおそれがあるということである。また、24時間仕事をしている省庁とそうでない省庁との危機意識の温度差も当然出てくる。もちろん、危機発生の初動段階で、内閣安全保障・危機管理室が前面に出るという行政上の枠組みは出来上がっているが、各省庁との関係で

内閣安全保障・危機管理室の調整権限は曖昧であり、かつ、十分ではないということが言える。例えば、警察、消防、自衛隊等の実働部隊を指揮命令する権限はなく、警察等は自らの判断で出動することになるし、内閣安全保障・危機管理室が時系列的にどの段階まで担当するのか不明であり、そこに指揮系統、報告系統の混乱が生じるおそれがあるのだが、いずれにせよこれが日本型のアブローチである。

2　米国における危機管理

まず、アメリカの行政組織の構造であるが、基本的にアメリカは各州が独立しており、連邦政府を構成するパートナーとなっていることに留意しなければならない。各州には州憲法、州の最高裁があり、刑事法も基本的には各州が持っていて、例えば殺人の定義がそれぞれの各州で違っているため正確な統計がとれないというような状況になっている。そして、その50州をまとめる形で連邦政府が構成されている。よって、アメリカには50の州法、連邦法があって、さらにはワシントン特別区の法律があることから、結局52の法域が存在することになる。州の下での地方自治体は単なる市や町、特に町でもタウン、タウンシップと名称が異なるなど、非常に複雑、統一性、整合性のとれていない行政組織になっているのがアメリカの特徴である。なぜ統一しないのかとよく聞かれるが、統一しないことに意義があると考えているためである。日本と違い、それぞれが違っているということに価値を見いだしているのがアメリカなのである。

連邦政府は、国防、外交、通貨発行、入国管理、国境警備等の限られた事務を担当し、州政府はこれ以外の広範な事務を所掌している。危機管理については、例えば、災害対策、治安維持、消防業務等は、原則として州政府の事務とされており、治安維持に関して言えば、連邦政府施設や構成員に対する犯罪等限られた犯罪の捜査だけが連邦政府の任務とされている。災害対策も第一次的には地方政府の任務であって、地方政府で対応できない災害について第二次的に州政府が対応するのである。そして、州政府だけでは対処できない大規模災害の場合に、初めて連邦政府が登場する。州政府が対処するには地方政府の要請が前提であり、連邦政府が対処するにも州知事の要請が前提となっている。これは地方自治尊重の観点からである。

さて、連邦政府が事態に対処する場合には、総合的な危機管理担当機関であるＦＥＭＡ（Federal Emergency Management Agency:連邦緊急事態管理庁）が担当することになっている。ＦＥＭＡは、９.11同時多発テロ事件以降のアメリカの組織改編により、2003年１月、ＤＨＳ（Department of Homeland security:国土安全保障省）の一部になったものだが、ＦＥＭＡの組織には官房内部組織と地方支局のほか事前対策、災害支援、災害運用、減災、経済支援といった局がある。他方、各自治体や行政機関の間でも、それぞれ独立性を尊重しながら広域連携が非常に進んでいる。具体的には一つ目はバラバラな組織を統一させて危機対処させる危機管理システムの構築、二つ目は各政府レベルの危機管理組織相互間の連携を保つための組織の創設、三つ目は州政府相互間の協定の締結であり、これらの面で行政機能の危機対処に対する効率化を目指している。

具体的には、一つ目に関しては、「緊急事態指揮システム」（Incident Command System）と言って、米国では、事件事故、災害等の事案が発生した際、具体的な応急対策の実施に当たって、その緊急かつ緊密な連携を確保するための危機管理システムが構築されており、緊急時に複数の地方政府内各組織間、地方・州両政府相互間、州政府部内各組織間等のコミュニケーションをスムーズにしている。

二つ目に関しては、その１として「広域行政機構」（Council of Government）がある。これは1960年代に広域高速道路網の整備のために設立されたものだが、近年では高速道路網の整備のみならず、土地開発、環境問題、経済活性化対策等でその地域をリノベーションしていくために活用されている。例えばフロリダ州では、毎年ハリ

ケーンが来るため、広域行政圏でのハリケーン対策の意味で危機管理の分野に関して「広域行政機構」を設立して積極的な広域協力・調整が進められている。なおその後、世界貿易センタービル爆破事件（1993年２月）、オクラホマシティ連邦ビル爆破事件（1995年４月）等のテロ事件を契機に、広域行政機構も危機管理の分野に取り込むべきであるとの気運が全米の都市部から高まり、それが９.11同時多発テロ事件で更に拍車をかけることになった。その２は、「地方自治体緊急事態計画委員会」である。これは各州内に地方自治体のための緊急事態計画委員会が設置され、州内の郡をベースにしながら、郡内の各地方自治体の危機管理担当官相互の地域連携を図るため設置されたものである。

三つ目のその１として、米国では危機発生の際､州で対応できないものは連邦政府に要請するが、周辺州に対しても支援要請することのできるシステムが構築されており、これが通称ＥＭＡＣと呼ばれる「緊急事態管理支援協定」(Emergency Management Assistance Compact) である。その２として、「相互支援協定」がある。ＥＭＡＣは全米各州が参加する州際協定であるが、同一州内であっても各自治体間の相互連携が十分であるとは限らない。このため、全米のほとんどの州が、各州内において、それぞれ地方政府相互間、郡政府相互間、地方・郡両政府相互間の支援・連携のための相互支援協定を締結している。

その連携の中心となるものがＦＥＭＡであって、大変に強い調整権限を持って危機対処に当たっている。もともとＦＥＭＡは、1973年３月に発生したスリーマイル島原発事故への政府の対応が混乱したことを契機に設立されたものである。冷戦時代のＦＥＭＡは、国家安全保障への対応、つまり核戦争から国民を保護する、あるいは核戦争が勃発した時に政府機能の継続性を担保するための地下秘密施設を建設するといったことを担当する省庁であり、自然災害への対応（非軍事的な危機管理）は重視されていなかった。しかし、1992年８月のハリケーン・アンドリューが猛威をふるった際、連邦政府の対応が悪くて相当な被害が出たという反省で、その後のクリントン大統領時代に大改革が行われ、危機・リスク発生前の「事前対策」(Preparedness)、発生直後の「応急対策」(Response)、危機リスクが収束した段階での「復旧対策」(Recovery)、被害を軽減するための「減災（被害軽減）対策」(Mitigation) という四つの機能を基本とする組織強化が実現し、現在の基本形が出来上がったわけである。この大改革を行った翌年、1994年１月17日に「ノースリッジ地震」が発生して高速道路が倒壊するなどしたが、死者は61名にとどまり、迅速な対応がとれたとＦＥＭＡは評価している。なお、この地震のまさに１年後、1995年１月17日に阪神淡路大震災が発生している。

ＦＥＭＡの組織は、正職員2,600名、そして、スタンバイしている臨時職員が4,000名登録されている。スタンバイしている職員は２年契約で、元軍人、元消防職員等々のセミプロ集団であって、実際に災害が発生した時に現地へ行くことになる。

３　米国のアプローチ＝「結果管理」

米国の危機管理アプローチは、日本とは違い「結果管理」というアプローチである。つまり、米国ではリスク・危機の原因が何であろうと、今まさに発生している被害を一刻も早くコントロールすべきだという考え方である。では、平時、そういう甚大な被害が発生する前にＦＥＭＡは何をしているのかと言うと、連邦の関係省庁等と連携して業務調整を図り、24時間体制で危機発生時の支援活動に備えているといったことを行っているのである。

ＦＥＭＡは、連邦省庁等のみならず、軍隊、州政府、州兵、地方自治体等とも連携をとっており、災害防止のための事前準備対策の指導を行い、そして24時間体制で危機に備えている。特にＦＥＭＡは、各種機材の貸与や

医師、ボランティア専門家の派遣などの民間参加の枠組みの構築も行って危機に備えている。ボランティア団体による支援活動に関しては、大変広範な分野で行われているものであり、公的部門の活動を支えている。元々、日本でもそうだが、ボランティアで来られる方々は、崇高な精神・使命感の下に現場に入られるわけであるが、バラバラな行動をされて無秩序、混乱が発生するという懸念も生じるので、ボランティアの活動には調整が不可欠である。

ＦＥＭＡが危機管理のための調整を行う前提としては、二種類の大統領宣言がある。それは「大災害（Major Disaster)」と「緊急事態（Emergency)」である。要するに「大災害」とは既に大災害が発生している状態であり、「緊急事態」というのは、今後危機がやってくることが予想される時のことである。

９.11同時多発テロ事件について大統領宣言が出たのは翌日になってからで、州知事の要請で、ニューヨーク州に「大災害」を、ワシントンＤＣ、メリーランド州及びバージニア州には、「緊急事態」を宣言した。これは、ペンタゴンが攻撃されていたけれども、それ以外の連邦機能等も今後攻撃される可能性があり、次の事態を防止するという意味合いでワシントンには「緊急事態」が発令されたのである。

さて、ＦＥＭＡの特徴は危機対処の際の強い調整権限にあるが、これは「連邦応急計画」(Federal Response Plan)に基づくものであり、これは言わば日本の災害基本計画に当たるものである。ただ、日本の災害基本計画には災害対策の一般記述があるだけで、詳細は原因管理をしている各省庁の災害計画に任されているが、米国では日本とは違い、ＦＥＭＡにおいて全ての「連邦応急計画」が出来上がっている。このマニュアルは大変分厚いものであり、危機対処について、支援業務ごとに連邦関係省庁の一つを主管官庁、それ以外の複数の支援官庁として対策を行うような構成になっている。

ＦＥＭＡのもう一つの特徴は、経済支援の実施であり、これも危機への対処には非常に重要である。具体的には、被災者個人、州政府及び地方政府に対する経済的支援を行うもので、仕組みとしては三つある。一つ目は、「米国災害救済基金」(U.S. Disaster Relief Fund）による支援である。ここから、被災者の生活費の支給、住宅修復費用の交付等が行われ、また、事業復興資金の貸付も行われる。二つ目は「連邦保険庁（Federal Insurance Administration)」によるものであり、三つ目が「災害発生前減災プログラム」(Pre-Disaster Mitigation Program)」による支援である。減災（mitigation）とは、災害による被害の事前緩和措置をするということで、例えば、洪水が発生するような地域ではダムを造らなければならないということが典型的であるが、そのような経済的支援は、2000年以前は、危機が発生した後に経済的支援をするという仕組みになっていた。しかし、2000年に法律が改正され、危機発生の前にも資金提供できる形になった。つまり、大統領の「大災害（Major Disaster)」宣言が無くても支援が可能ということになっている。

さて、さきほど危機管理のための四つの機能をご紹介したが、詳しくご説明したい。まず、各組織の役割分担で災害の「事前対策」(Preraredness）を行い、あるいは災害が不幸にして発生した時は、「応急対策」(Response)を行う。このことにより、災害発生前（及び発生後）に被害が最小限化するようにするという意味の「減災」（Mitigation）を目指すのである。次に、災害が一段落、収束した際は、「復旧対策」(Recovery）を行うわけだが、「復旧対策」を終了することが次の災害の「事前対策」にもつながるわけで、結局これらの機能は一連のサイクルになっている、というのが米国の連邦政府の考え方である。たとえば「事前対策」の段階では、地方自治体が何をするのか、民間企業はそれに伴ってどういうことをするのか、ボランティア組織はその時にどんなことを準備しておくのか、こういうことを詳細に検討しておくのである。災害が発生した際の「応急対策」も同様だが、それぞれの対策によりどのような減災がどれくらい可能かを事前にできるだけ把握しておくのである。そして、災害が一段落したら、「復旧対策」を行うのである。

こうした米国のアプローチの利点は何かと言うと、とにかく迅速性があって対処が早いということである。更にその直後の経済的支援も早いことを知っておく必要がある。ただ問題点は、起こったことを鎮める、コントロールしていくことをとにかく優先しているので、原因究明が後回しになる側面がある。事案処理はうまくいっても、系統的な分析は少し遅れるということになりがちである。

この日米の違いは、事実関係の経緯というものを重視するか、それとも事実関係の結果を重視するかの違いであろう。つまり、演繹法か帰納法だと私は思っている。演繹法は、総論から各論的事実を導き出されるという大陸法系的な考え方、帰納法の場合には、具体的事実から普遍的原理を導き出すという英米法的な考え方である。

４　実現すべきアプローチ

では危機管理のために実現すべきアプローチとはどのようなものであろうか。的確な危機管理のためには、少なくとも一元的な応急対処機関の創設、強い権限を持つ組織が必要ではないかと思っているが、危機の発生原因の観点（原因管理）から、対処する行政アプローチ（日本のアプローチ）と、危機の結果、生じる被害の観点「結果管理」から対処する行政アプローチ（米国のアプローチ）の二つのいずれを選択すべきかは、実は難しい問題である。

しかし、重要なことは、いずれにアプローチを採るにせよ、危機の発生原因の究明（原因管理）という仕事と被災者の保護（被害管理）という仕事は、しっかり峻別しなければならないということである。もちろん、危機発生の原因を究明することが同種の危機の再発防止にもつながるという意味では、日本の採っている方法は大変に重要なアプローチであるが、しかし、今まさに、甚大な被害が発生しているという事態がありながら、原因究明を優先してしまい事態の鎮静化、被害の軽減化が疎かになってはならない。危機への対処の順番を間違えることがあってはならないのであり、行政の効率的運営、再発防止の徹底という観点、二度と行政ミスを生じないように原因を十分に究明することも非常に大事であるが、他方、危機管理の徹底、被害の最小限化（減災）という観点からは、まずは被災者の救出救助、被災状況の鎮圧、避難生活の支援、復旧活動の支援等を最優先に行わなければならないだろう。

仮に原因管理という行政上のアプローチを採ることとしても、結果管理という米国のアプローチも取り入れるべきであるという言い方もできよう。つまり、国の緊急事態や広域自然災害、重大事件事故に遭遇した場合、甚大な災害（人的・物的損害）がもたらされる恐れがあるので、こうした言わば「激甚災害事態」に対しては、「結果管理（被害管理）」の観点から、共通した事前対策、応急対策及び事後対策を総合的、一元的に立案・実行できるようにすべきである。

しかし、現実には各省庁の縄張争いでうまく行きそうにないということが、なかなか難しい部分であろう。そのために各省庁の調整役を作るとしても、屋上屋の組織とならないよう、強い調整権限のある組織を作らなければ意味がないと思われる。日本を例にとると、ペルー大使館の占拠事件、タンカー重油流出事件、テポドン発射事件、不審船事案、東海村ＪＣＯ核燃料加工事故等で事案そのものへの対処が遅れてしまうことがあり、ただし危機が去れば、しっかりした「危機対処マニュアル」が出来上がるので、その後同じような危機があったとしても対処できるわけである。しかしその後も実際には、えひめ丸事故や在瀋陽日本領事館亡命未遂事件等が発生し、全く予想しなかった事態に対しては、結局非常に不十分な状況になっている。なぜならば、原因管理の観点からのマニュアル作成しか出来ていないためである。これは、国家的な行政運営の課題であるし、政治的リーダーシップの問題であると思われるのである。

私は、危機管理については、まずは二段階での応急行政処置を執るべきだと考える。まずもって、初動体制を確立することである。初動段階で行うことは、全ての危機の場面で共通しており、それは、３日間程度は救出救助活動等が中心になるということである。そして、その後に行うのが経済的な支援である。発生４日目以降、避難生活の支援、仮設住宅の建設、復旧活動といったものが中心になってくるであろう。これらは結果管理アプローチにより、つまり、原因がどうであれとにかく目前の被害をなくし、被害者を救出し、平常状態に戻すために何ができるかを考えて行うべきであり、その次の段階になってから、ではあの危機の原因は何だったのだろうと原因管理アプローチを採るべきである。

５　企業の危機管理

さて、行政組織の危機対処はこれくらいにして、民間企業の危機対処はどうあるべきか、民間企業のＢＣＭ（Business Continuity Management：事業継続管理）という考え方をご紹介したい。

アメリカの企業では緊急時に備えて、各種データを外部保管し、あるいは臨時オフィスを確保したり、臨時口座を開設したりするといったこと、究極的には第２本社を作るといったことを行っている。この第２本社を作るときに、主たる事務所と従たる事務所というものが一般的な考え方であるが、今は、遠隔地同士で主たる事務所を二カ所作ろうというのがＢＣＭの最たるものである。同じように、一括入居から分散入居、高層ビルにまとめて入居するより、低層階ビルに分散入居しようという考え方が浸透しつつある。すなわち、テロの対象となり得る政府機関が入居しているビルに同居したり、あるいは政府施設の隣にはオフィスを置かないといったことを行っている。効率性を重視して機能を一点に集中させると、リスクも集中してしまうので、それを適度に分散して、とにかく事業を継続させようという考え方である。

施設の構造改善についても、例えば、玄関の車寄せを廃止して、爆弾を積んだ車が入ってこないようにするといった動きもある。また、車寄せがなくても、爆弾を隠し持った人間がロビーに入っても被害を減らせるよう、ロビーの要塞化も進んでいる。つまり、ロビーを堅牢にすることで、万が一ロビーで爆発が起きても、建物自体を崩落させないようにするのである。あるいは、駐車場で爆弾事件が発生しても本体に影響がないように、駐車場を別棟化して被害を防ぐようにもなってきている。装備資機材等の関係では、９.11同時多発テロ事件の際には、非常階段、階段手すり等に蛍光塗料を塗っておいたことで、真っ暗闇であったにもかかわらず迅速に下に降りることが出来た。これは、1993年のテロ事件の反省教訓が活かされた形である。

今後のＢＣＭの方向性であるが、これには自助、共助、公助という考え方がある。各企業は企業独自の「モノＢＣＰ（Business Continuity Plan:事業継続計画）」を作り、自社の損害の最小化、被災者、被災企業の支援を図る（自助）。また、取引先のＢＣＭは「バイＢＣＰ」を作り、ＢＣＭ導入の義務付け、サプライ・チェーンの確保を行う（共助）。更に業界全体で「マルチＢＣＰ」を作り、業界団体による相互協力体制の確立、平時の競争、有事の協力を推進していく（共助）。そして、最後に社会全体のＢＣＭである「トータルＢＣＰ」を作るのであるが、主管官庁がガイドラインを作成、企業の防災力格付け、地域の防災計画と企業のＢＣＰとの調整等を今まさに行っているが、こうしたトータルＢＣＰの策定により、社会全体としてＢＣＭを推進していくことが望ましいと思われる。

第６章

論　説

米国における取調べの録音録画について

元ハーバード大学ウェザーヘッド国際問題研究所客員研究員
（現警察政策研究センター所長）
金山泰介

はじめに

本稿は、米国の警察等法執行機関で行われている被疑者取調べの義務的録画録音制度とその運用について記述したものである。文中、意見にわたる部分については私見であることをお断りしておく。

第１　米国における捜査手続きの概要

取調べの録画録音制度について述べる前に、米国での捜査手続きの基本的内容について参考のため触れることとしたい。ただし、米国においては、その刑事司法手続きは州ごとによってかなり異なっているため、本稿では、マサチューセッツ州及び連邦の刑事手続きを中心に説明するが、ここで述べたような手続きがその他の州で行われているとは限らないことを付言しておく。

１　逮捕（Arrest）と召喚（Summons）

米国の刑事司法手続きにおいては、いわゆる当事者主義の下、原則として法執行官も含む個人の裁判所又は裁判官に対するコンプレイント（Complaint：告訴／告発）に基づき、刑事手続きを開始するという枠組みがとられている[*1]。

すなわち、コンプレイントを受けた裁判官[*2]が、当該被疑者に「罪を犯したと疑うに足る相当の理由：プロバブルコーズ（Probable　cause)」があると認めた場合は、逮捕状又は召喚状により被疑者を出頭させ、犯罪容疑及び被疑者の権利を告知し、罪状認否の機会を与えるとともに、勾留あるいは保釈の手続きを行う。この手続きはイニシャルアピアランス（Initial Appearance）と呼ばれる。

法執行官が令状なくして逮捕した場合には、法執行官によるコンプレイントが逮捕後速やかに行われるとともに、裁判官は逮捕について当該法執行官から聴取し、罪を犯したと信ずるに足る相当の理由その他の逮捕の合法性についての判断を行った後、イニシャルアピアランスの手続きに入る。合法性に欠けると判断された場合には、被疑者は直ちに釈放される[*3]。

逮捕と召喚については、日本の捜査における強制と任意になぞらえることもできるが、米国では日本のように任意捜査を基本とする原則[*4]をとっていることもなく、連邦法を見ると、条文の規定振りからはむしろ逮捕が原則であるとみられる[*5]。実際に、マサチューセッツ州では交通関係事犯及び軽罪（Misdemeanor）について召喚類似の手続きは行われているものの[*6]、逮捕状に代わる召喚の手続きはほとんど行われていない[*7]。

その理由としては、召喚状の発給の要件は逮捕状と同じく、「罪を犯したと信ずるに足る相当の理由」である上、被疑者が出頭しなかった場合には改めて逮捕状を請求しなければならず二度手間になることが挙げられる。まして、「罪を犯したと信ずるに足る相当な理由」がある場合には、重罪については、無令状逮捕が認められていることから、令状による逮捕自体も少ないのである。ただし、無令状逮捕では、原則として私人の家屋等に強制的に侵入して逮捕することは認められていない[*8]。これらの点については、３（１）イで詳述する。

2 逮捕後の手続き

(1) 指紋採取・写真撮影（Booking）

被疑者を逮捕した場合には、一般的には取調べの前に指紋の採取及び写真撮影が行われる。この際に次の述べるミランダ告知を行っている捜査機関もあり、その場合文書による確認は行われていないが、ヴィデオで撮影して証拠化を図っている場合もある。

(2) ミランダ告知（Miranda Warnings）

法執行機関は、逮捕した被疑者に対してミランダ告知を行い、被疑者が告知内容を理解し、ミランダ権利（Miranda Rights）を理性的かつ自発的に放棄しなければ、逮捕後の被疑者供述には証拠能力は無いとされている。ミランダ権利とは、黙秘権（Right to remain silent）及び弁護士を付す権利(Right to counsel)で、弁護士を付す権利には、取調べ前に弁護士と相談する権利及び取調べに弁護士を同席させる権利が含まれると判示されている（ミランダ判決）[*9]。

ミランダ告知及びその権利の放棄は、被疑者供述の証拠能力の前提となるものであることから、法執行機関では逮捕被疑者に対し文書による告知及び権利の放棄の確認を行っている。通常、最初の取調べの前に行われるが、マサチューセッツ州ボストン及びケンブリッジ警察では指紋採取・写真撮影の際にも行っている。 これは、取調べを受けない被疑者が、告知の機会を逸しないために行われるものである。

(3) 取調べ

米国においては、逮捕した被疑者であっても、取調べを行うケースはかなり少ない。すなわち、軽罪容疑で逮捕された被疑者については取調べは行われないのが一般的で、重罪容疑で捜査官が取調べを試みても、被疑者がミランダ権利を放棄しない場合には、取調べは行われないのである。

マサチューセッツ州では原則として逮捕後24時間以内に被疑者にイニシャルアピアランスの機会を与えることが義務付けられていることから[*10]、取調べできる時間は制限されている。マサチューセッツ州では、判例法によって、逮捕後６時間以内に行われた供述の証拠能力については原則として認めるが、６時間を超えて行われたものについては、「迅速なアラインメントの権利[*11]」を被疑者が放棄していない限り証拠能力が否定されることから[*12]、取調べ可能な時間はさらに制限されている。

逮捕後イニシャルアピアランスまでの警察が被疑者を拘束可能な時間は、州によって異なっている。多くの州法では、被疑者は逮捕後「無用な遅滞無く（Without Unnecessary Delay)」（イニシャルアピアランスのため)裁判官の前に引致されなければならないと規定されていることから、連邦最高裁判所が48時間以内と判示していることもあり[*13]、一般的に24ー48時間を目処に運用されている。連邦法でも同様に規定されており、48時間を目処に運用しているが、連邦法第3501条（US Code） で逮捕後６時間以内の自白については原則として任意性を認めると規定されていることから、無条件に取調べのできる時間はやはり限られている。

取調べの内容は、時間が制約されていることもあり容疑の事実関係のみを聴取するのが通常である。第二で詳述するがマサチューセッツ州では、取調べの録音を行っており、供述調書は作成しないのが一般的である。これは、被疑者の供述という一つの事実に対し録音記録及び調書という二種類の証拠を作成することは意味が無い上に、完全なテープ起こしで無い限り存在する両者の違いが公判で問題になり得るからである。

取調べの録画録音を行っていない州にあっては、被疑者自身による供述書又は、取調官による供述調書を作成している。

(4)　イニシャルアピアランス

被疑者が逮捕後、最初に法廷で、その逮捕容疑及び被疑者の権利（黙秘権、弁護士選任権）を告知され、罪状認否の機会が与えられるとともに保釈の可否が決定される手続きのことで、 ファーストアピアランス(First Appearance)ともいう。

マサチューセッツ州ではイニシャルアピアランスに出頭した被疑者は先ず、保護観察官（Probation Officer）による聴聞を受ける。聴聞の結果に基づき、保護観察官は、保釈及び被疑者の資力に関する報告書を作成する。弁護士を付す資力が無いと認められる被疑者に対しては、原則として公選弁護人が付せられる。

無令状逮捕された被疑者については、「罪を犯したと信ずるに足る相当の理由」の有無など逮捕の合法性が審査される。マサチューセッツ州では、逮捕の合法性審査に関する疎明を警察官が行うのが通例であるが、ニューヨーク州ニューヨーク郡等他州では検察官が行う場合もある。マサチューセッツ州では、プロバブルコーズの審査はイニシャルアピアランスを行う判事ではなく、逮捕状の発出を行うクラークマジストレイトが、実施している。

事後の取調べは、被疑者が保釈された場合はもちろんであるが、勾留される場合でも警察の留置場から郡拘置所に身柄が移されることとなるので、被疑者の同意が無い限りできない。一般的には弁護士の助言等に基づき取調べを拒否することがほとんどなのが実情である。

(5)　起訴

米国連邦憲法修正第５条は、大陪審（Grand　Jury）[*14]による起訴が無い限り刑事裁判にかけられない旨規定しており、被疑者の起訴は大陪審が決定するのが原則であるが、マサチューセッツ州では有期懲役刑以上の罰則が科せられる犯罪に対して、大陪審で起訴を求める権利が認められている[*15]。刑の上限が死刑・無期懲役に当たる犯罪については、義務的に大陪審の手続きをとっているが、それ以外の罪の被疑者に対しては、「大陪審を放棄する権利（Right to waive indictment)」が認められていることから、多くの被疑者が大陪審によらず起訴され判決を受けている。また、法定刑が罰金刑以下の犯罪については、検察官による起訴（Charge）によって裁判が行われる。

(6)　公判

合衆国憲法第３条は、国民の陪審裁判を受ける権利を保障しており、公判は原則陪審裁判で行われるが、被告がその権利を放棄した場合は、裁判官のみによる公判が行われる。陪審は、一般的に選挙人名簿等から抽出された当該裁判所の管轄内の住民12名で構成され、被告の起訴容疑についてその有罪又は無罪を決する。公判は通常、陪審の選定後連日行われ、２~３週間で評決に至るのが一般的であるが、起訴から公判まではかなり時間を要することが多く、マサチューセッツ州では殺人等の重要犯罪の場合２~３年を要することも珍しくはない。具体的な刑罰については、陪審の有罪評決が出された後、裁判官が決定する。

３　逮捕と取調べ～日米の相違

(1) 日米の被逮捕者数の比較

13,938,071人。これは、FBIが2004年中に米国内で法執行機関に逮捕された被疑者の数を推計した数字である。他方、日本で逮捕された被疑者の数は、158,301人である。表１の通り単純比較で80倍以上、人口比でも米国では日本の37.8倍の比率で逮捕が行われているのである。マサチューセッツ州と比べると人口比で約17.6倍、フロリダ州とでは、47.1倍となっている。

表１　被逮捕者数の日米比較（2004年）

	被逮捕者数	人口10万人当たりの被逮捕者数
米　国	13,938,071[*16]	4,752.4
マサチューセッツ州	101,430	2,208.2
フロリダ州	1,028,856	5,916.3
日　本	158,301[*17]	125.7

ア　犯罪発生状況について

米国での逮捕が多い理由として先ず考えられるのは、犯罪発生数の差異である。犯罪が多ければそれに応じて逮捕者数も多くなると考えられるからある。米国の犯罪発生は日本よりもかなり多いと言われているが、犯罪の認知状況をみると、表２の通り、10万人当たりの認知件数では、認知犯罪全体で約２倍、暴力的犯罪9.7倍、殺人で５倍程度であって、37.8倍まで高いわけではない。しかしながら、逮捕の必要の高い殺人や暴力的犯罪については、米国の法執行機関は日本の５~9.7倍の被疑者を逮捕する必要にせまられる状況に置かれていると考えることができる。

表２　犯罪認知件数の日米比較（2004年）

	罪種	認知件数	人口10万人当たりの認知件数
米国	インデックス犯罪[*18]	11,695,264	3,982.5
	暴力的犯罪[*19]	1,367,009	465.5
	殺人	16,137	5.5
日本	刑法犯	2,562,767	2,006.9
	凶悪/粗暴犯[*20]	61,278	48.0
	殺人	1,419	1.1

イ　任意捜査について

次に考えられるのは、日本では逮捕せずに処理されているような犯罪についても米国では逮捕が行われているため、被逮捕者数が多くなっているのではないかという点である。

任意捜査とは、逮捕や捜索差し押さえなどの強制力の行使を行わず、被疑者等から犯罪の証拠を収集することで、日本では捜査にあっては任意手段によることを原則とするとされている。刑事訴訟法第197条第１項はこの原則の規範的根拠と解釈されており、犯罪捜査規範第99条は、これを明確にしている。具体的には、警察が被疑者や参考人の任意の取調べや証拠の任意提出などによって、証拠を収集し、捜査を遂げ、事件を検察庁に送致する。送致を受けた検察庁では、証拠を吟味するとともに必要があれば任意の取調べなどを行い、起訴すべき事件

については起訴することになる。その間、被疑者は取調べのため警察署や検察庁への出頭を求められるが、逮捕され留置や勾留されることはないのである。統計によると、2004年の検察庁既済事件で交通関係を除く刑法犯、特別法犯の内、身柄事件の比率は31.8%となっている[*21]。

米国で任意捜査に相当するのは、召喚手続きである。召喚手続き運用の全体像を知ることは難しいのであるが、重罪が多い連邦犯罪[*22]についてみると、全国の連邦検事局では、2003年中130,078人の被疑者を捜査し、126,878人を逮捕しており[*23]、非身柄事件の率は2.5%に過ぎない。ちなみに、2003年に連邦マジストレイトジャッジが発出した召喚状は3,089件で、非身柄事件の数にほぼ合致している[*24]。なお、連邦刑事訴訟規則では、裁判官が検察官の要求に基づき、逮捕状に代えて召喚状を発出すると規定されており[*25]、逮捕が原則とみられる。

マサチューセッツ州においても、召喚手続きは重罪事件では余り行われていない。最大の理由としては、前述の通り重罪においては、逮捕状又は召喚状を請求できるだけの理由（プロバブルコーズ）がある場合には、無令状逮捕が可能であることが挙げられる。その他にも、召喚状を発出して被疑者が出頭しなかった場合には改めて逮捕状を発出、執行しなければならず二度手間になることや召喚の場合は被疑者が任意に応じない限り、警察による取調べが困難であることなどが挙げられる。したがって、重罪において召喚の手続きが用いられるのは、取調べに積極的に応じるような協力的な被疑者について逮捕を避けるような場合などに限られているのである[*26]。

軽罪の捜査にあっては、かなり様相が異なる。マサチューセッツ州では、軽罪には限られないが、私人のコンプレイントの審査、又は、法執行官によるコンプレイントの審査で被疑者への通知を拒否しなかった場合[*27]には、クラークマジストレイトによるクリミナルショーコーズヒアリング（CSCH: Criminal Show Cause Hearing）と呼ばれる召喚類似の手続きが行われている。この手続きは、コンプレイントのプロバブルコーズの有無を審査するヒヤリングに被疑者を出頭させ、説明を聴取するというもので、逮捕状又は召喚状発出の前段階というべき手続きである。ヒヤリングでプロバブルコーズが認められた場合には、裁判官によるイニシャルアピアランスへの召喚状が発せられることになるが、認められなかった場合にはコンプレイントは却下され刑事手続きは開始されないのである。事実上被疑者の犯罪容疑の有無を審理する手続きであることから任意捜査の一形態であるといえる。

CSCHへの出頭通知は、コンプレイントヒヤリングの通知（Notice of Complaint Hearing）と呼ばれているが、出頭は任意であることが召喚状と大きく異なる。召喚状の場合は不出頭に対し、裁判官は罰金（Fine）を課し得るとともに、いつでも逮捕状を発出することができるが[*28]、CSCHに出頭しなくとも不出頭を理由にした不利益処分は無い。また、出頭通知が出されただけでは、プロバブルコーズが認められたわけではないので、犯罪歴とはならないが、召喚状の場合には、逮捕状と同様発出された時点で、犯歴として記録される。

2004年中、マサチューセッツ州では、107,211件のCSCHが予定され、87,327件が実施された[*29]。他方、交通関係を除く被逮捕者数は77,711人であるので、重罪軽罪を併せた事件での身柄率は、実施予定数を分母とすれば42.0%、実施数を分母とすれば47.1%ということになる。

ニューヨーク州では、法執行官が特定の犯罪に対して召喚状を発出するデスクアピアランスチケット（DAT: Desk Appearance Ticket）という制度が存在し、専らニューヨーク市において実施されている。これは、警察官等法執行官が、軽罪及びE級の重罪[*30]について無令状逮捕が可能な場合に逮捕に代えてDATを発出することができるという制度である。

ニューヨーク警察におけるDATの発出に当たっては、デスクオフィサー（Desk Officer）と呼ばれる幹部が、被疑者の人定の確認、裁判所への出頭の可能性、指名手配の有無の確認など行い、ニューヨーク警察のDAT発出の基準を満たしていると判断した場合に、その幹部の指示によって発出される[*31]。DATには、被疑罪名、出

頭日時及び出頭裁判所名が記載されており、DAT の交付を受けた被疑者は裁判所に出頭し、裁判所での最初の刑事手続きであるアレインメント（Arraignment）すなわちイニシャルアピアランスに臨むことになる。アレインメントは、出頭した被疑者に被疑事実及び被告人の権利が告知され、容疑事実に対する答弁（Plea）の機会が与えられる手続きで、逮捕された場合と同様である。2004年中、ニューヨーク市刑事裁判所(Criminal Court of the City of New York)では、身柄事件が318,248件、DAT事件が468,292件、それぞれ受理されており[*32]、身柄率は40.5%ということになる

但し、他の州でマサチューセッツ州やニューヨーク市のように逮捕に代わる手続きが積極的に用いられているかは不明であるので、米国全体の身柄率はさらに高い可能性もある。

ウ　刑事処罰目的以外の逮捕

米国では、刑事処罰以外の目的のために逮捕権が行使される場合がある。その一つが少年補導である。2004年FBI統計によると、深夜徘徊（Curfew and Loitering）及び家出（Runaway）で逮捕された者は、すべて未成年者（18歳未満）で総被逮捕者数の2.1%を占めており、同様に、未成年者飲酒（Liquor Law）や秩序違反（Disorderly Conduct）などで逮捕された未成年者は2.6%で、日本であれば補導あるいは保護の対象となるような未成年者に対しても、逮捕が行われており、少なくとも全体の約4.7%を占めているのである。

次が、酩酊者の逮捕である。上記統計によれば、過度の酩酊（Drunkenness）による逮捕者は全体の4.5%を占めており、その取り扱いも警察限りで釈放している場合が多いのである。すなわち、日本であれば、警察官職務執行法又は酒によって公衆に迷惑をかける行為の防止等に関する法律によって保護の対象となるような者に対して逮捕が行われているのである。

エ　有罪率に関して

最後に検討しなければならないのは、有罪率の点である。日米ともに基本的な逮捕の要件は、「罪を犯したと信ずるに足る相当の理由」であって、逮捕後の捜査の結果、罪を犯したことを「合理的な疑いを入れない程度[*33]」に立証できず被告が無罪となったとしても、そのことで逮捕が違法になるわけではない。

しかしながら、逮捕が被疑者に刑事処分を与えるための手続きの一つであり、法執行機関の業務として効率的に執行されるべきものである以上、効率的な逮捕を行うということは、とりもなおさず有罪となるべき被疑者を逮捕するということである。逆に不起訴や無罪となるような被疑者の逮捕は、行政的な観点から効率的な逮捕とは言えないだけでなく、人権保護の観点からも行うべきでないことはいうまでもないのである。すなわち、有罪率は逮捕権の行使という法執行業務の効率性を計るバロメーターの一つであると言える。

表３は、個別の逮捕被疑者の処分状況をトレースしたものではないが、同じ年に法執行機関が逮捕した被疑者の数と刑事処分を受けた者（起訴と有罪判決）の数の比較である。米国全体の数字ではないが、日本と比べて、起訴数も有罪判決を受けた者の数も比率的にかなり少ないことが見て取れる。すなわち、結果的に有罪とならないような事件においても逮捕が行われているケースが全体の４～５割程度あるということができよう。さらに、逮捕せずに起訴されるケース（日本での任意捜査による起訴）もマサチューセッツ州ではある程度の数が存在することから、被逮捕者で起訴されなかった者の数は同州ではさらに多いものと推定される。

表３　成人の被逮捕者数と刑事処分の日米比較（2004年）

	州	被逮捕者数（交通関係を除く）	起訴数と比率		有罪数と比率	
米国	連邦（2003年）[*34]	124,879	94,916	0.760	75,859	0.607
	フロリダ	852,389	674,729[*35]	0.792	412,230[*36]	0.484
	マサチューセッツ	77,711（108,559）[*38]	不明	---	44,512[*37]	0.573（0.410）
日本	全国	126,818[*39]	129,116[*40]	1.018	127,142[*41]	1.003

逆に日本においては、起訴した場合に有罪見込みの事件であっても種々の理由から起訴しない起訴猶予という処分が行われており、2004年の起訴猶予率は、一般刑法犯が39.8%，特別法犯（道路交通法違反を除く。）が29.0%であるので、実質的な有罪率はさらに高いものと考えられる。

(2)　捜査手続きにおける取調べの役割

前述の通り米国の捜査手続きにおいては、被疑者の取調べは日本と比べて時間的制約もあり短時間かつ簡単なものとなっている。また、被疑者がミランダ判決[*42]で供述拒否権（Right to Keep Silence）又は取調べに弁護士を同席させる権利（Right to Counsel）を行使した場合は、取調べそのものが行われない。その割合については20%程度であるとの調査結果[*43]があり、筆者が複数の警察本部[*44]で聴取したところでも、警察が取調べを試みた被疑者の概ね20～25%がミランダ権利に基づき取調べを拒否するとのことであった。

取調べ時間については、1993年米国司法省国立司法研究所の取調べの録画に関する調査[*45]の中で、取調べ全体の録画時間の平均は２～４時間で最長でも約７時間であったとのデータがある。これは、取調べ全体を録画している法執行機関に関する調査ではあるが、録画しないからといって取調べが極端に長短するとは考えにくいことから、全体的にも米国では逮捕被疑者の取調べは一般的に数時間程度しか行われていないといえよう。ボストン警察殺人課が殺人容疑で逮捕した被疑者の例をみると、被疑者は午後２時15分頃逮捕され、ボストン警察本部に同25分に到着、同30分から取調べが開始され午後４時20分に終了、午後５時５分には留置のため警察本部を離れている。したがって、取調べは１時間50分行われたことになる。

また、取調べの内容も犯罪実行行為の事実関係のみであって、時系列的に一問一答方式で記録するのがボストン警察やワシントン特別区首都警察では一般的であるとのことであった。

このように、米国における逮捕被疑者に対する取調べは行われなかったり、行われたとしても短時間で簡単なものであることから、被疑者の供述が捜査全体の中で占める役割はさほど大きなものではない。ただ、このような簡単な調べ方であっても、被疑者が自供したような場合は、一般的に司法取引[*46]によって公判に至らないで有罪判決が下されることになるので、米国警察においても自供の獲得には熱意をもって当たっている。司法取引は米国の司法手続きにおける当事者主義に基づくもので、検察警察側の捜査状況をみて自供しなくとも罪を認めて刑に服するケースもままあるが、一般的には自供した被告が有罪を認めるケースが多いのである。

その結果、公判になる事件は、被疑者が黙秘し取調べが行われなかった事件や取調べに応じたとしても否認

した事件が多く、検察側も被疑者の供述以外の証拠を提出して争うことになる。ちなみに、筆者が傍聴した２件の殺人被疑事件の裁判は、一つは否認で他方は取調べが行われなかったケースであったが、いずれも第一級謀殺で仮釈放無しの無期懲役（マサチューセッツ州の最高刑）の評決が陪審によって下されていた。検察側の状況証拠を中心とした緻密な立証が功を奏したものとみられるが、科学捜査によって得られた証拠を丁寧に説明していたのが印象的であった。

第２　米国における取調べの録画録音

１　取調べの録画録音とその義務付けの背景

米国の法執行機関では、録音録画機材の普及に伴って、取調べ状況を部分的に録画録音することは早くから行われてきており、前述の国立司法研究所の調査[*47]によれば、全米の法執行機関の推定総数13999の内、2384の機関で取調べの録画が行われており、人口５万以上の地域を管轄する機関ではその約３分の1が実施していると推定している。我が国においても昭和20年代後半から取調べ状況の録音は行われていたが[*48]、米国のように広く行われるには至っていない。

録取された記録は、証拠として公判に提出されるのであるが、しばしば、被告側から、録画録音されていないところでの取調官による強迫等があったことを理由に、当該録取供述を証拠から排除する申し立てが行われてきた。このような場合、裁判官は双方の主張を聴取してその供述の任意性について判断するのであるが、判断に苦慮する場合も多かったことから、裁判所は捜査側に対し、取調べ全体の録画録音を要請するようになってきたのである。

嚆矢はアラスカ州で、1980年に「拘束下の被疑者取調べの録画録音は捜査機関の責任である[*49]。」あるいは、「取調べの録画録音は、自白の状況やミランダ権利の放棄の適法性を判断するための大きな助け（Great Aid）となるものである[*50]。」と判示したのに続き、1985年アラスカ最高裁判所は、捜査側に対し拘束下にある被疑者の取調べについては、その全てを電子的に記録（録画又は録音）しなければ、その供述は原則として証拠から排除される旨決定し、州内の捜査機関に対し拘束下の被疑者の取調べ全体について録画録音することを事実上義務付けたのである。その決定の中でアラスカ州最高裁判所はその理由を次のように述べている[*51]。

> 「被告が供述の任意性を否認する申し立てを行った際、州側は通常、取調官の証言によりその任意性を証明しようとするが、被告側も反対の証言を行う。その結果、捜査官と被告の証言合戦となり、裁判所はそれを解決しなければならないのである。我が国では一般的に外部から遮断された状況で行われている取調べについて、何が生じたのかを描写することは難しいのである」

アラスカ州最高裁判所に続いて、1994年にミネソタ州最高裁判所が同様の決定を下した[*52]。それに至る経緯として、同州最高裁判所は、1988年に「取調べ全体の録画録音があれば、被告の憲法上の権利をめぐる論議の多くを避けることができる[*53]。」と判示し、さらに３年後には、「捜査機関は、取調べ全体の記録のために電子的手段を用いるべきであり、これが履行されないとすれば極めて遺憾（Great Disfavor）である[*54]。」と警告を発していた。

2002年に米国刑事弁護士協会（National Association of Criminal Defense Lawyers）が、被拘束被疑者の取調べの録画録音の義務付けの推進を決議[*55]したこともあいまって、法廷においてアラスカやミネソタの判例に基づき録画録音の無い供述証拠の排除申し立てを行うことや、各州議会に取調べの録画録音を義務付ける法案の提出活動が活発化した。アラスカ、ミネソタの両州に続いたのは、イリノイ州及びワシントン特別区（District of Columbia）

である。

イリノイ州では、2000年に知事が死刑執行の一時停止を宣言した際に、死刑制度に関する調査委員会を組織された。2002年に提出された同委員会の報告書には、誤判決の原因の一つに事実と異なる被疑者供述があり、これを防ぐためには取調べの録画録音を導入すべきであることが勧告されていた[*56]。同州議会ではこれを取り上げ、2003年に刑事手続き法等を改正し、2005年７月から実施されている。

ワシントン特別区では、他州の例を見た刑事弁護士らの働きかけで、2002年電子的記録手続法（Electronic Recording Procedure Act of 2002）が制定された。同法は、首都警察（Metropolitan Police Department）に対し、一般的に被拘束被疑者の取り調べを録画録音することを求める法律であったが、法制定後における首都警察の対応はワシントン特別区議会（Council of the District of Columbia）を満足させるものではなかった。そこで、同議会は、録画録音の実施を義務化するため、録画録音の無い供述は任意性がないとみなす条項を盛り込んだ2004年電子的記録手続法（Electronic Recording Procedure Act of 2004）を策定した。同みなし条項については、連邦検察庁[*57]は当初より憲法が求めている以上の挙証責任を検察側に負わせるものだとして反対していたこともあり、その後、市長、検事正の働きかけなどで、2005年に同みなし条項を削除した2005年電子的記録手続き及び罰則に関する臨時法（Electronic Recording Procedure and Penalty Temporary Act of 2005[*58]）を成立させた。2006年５月末現在、恒久的な法案を審議中である。

２　取調べの義務的録画録音制度の法制化の状況

上記のとおり、21世紀に入ってから、取調べの録画録音の義務付けを法制化することが活発になり、2004年に、メーン州で州法が成立し、マサチューセッツ州[*59]、ニュージャージー州[*60]では判例法がそれぞれ成立した。2005年には、テキサス及びニューメキシコの両州で州法が、ウィスコンシン州[*61]で判例法が成立した。ウィスコンシン州ではその後、州法も制定されている。2006年５月末現在で９つの州と１特別区で被拘束被疑者の取調べを録画録音することが義務付けられている[*62]。

制度が導入された当時の各州における取調べの録画録音の実施状況をみると、マサチューセッツ州の中心都市ボストンの警察本部では、総括的取調べの録音による証拠化が、イリノイ州最大の都市シカゴの警察本部では、総括的取調べのヴィデオによる証拠化が行われていた。また、2004年までにサリバン弁護士とノースウェスタン大学ロースクールが全米を対象に行った調査[*63]によれば、調査当時に取調べの録画・録音が義務付けられていたアラスカ、ミネソタ両州及びワシントン DC を除いても、35州200以上の法執行機関で取調べの全面的録画・録音を行っていた。2004年以降に法制化されたメーン、ニューメキシコ、テキサスの各州では複数の法執行機関で既に取調べの全面的録画録音が行われており、メーン州では州警察を含む３つの法執行機関が、ニューメキシコ州では中心都市ラスクルーズを含む州内人口の約５分の１を管轄する５つの法執行機関が、テキサス州では中心都市ヒューストンを含む州内人口の約５分の１を管轄する５つの法執行機関がそれぞれ行っている。ニュージャージー州においても、州最高裁決定が出された2004年において州人口の約４分の１を占める３つの郡(County)で取調べの全面的録画が行われていた[*64]。

上記以外の州でも、州議会に取調べの録画録音を法執行機関に義務づける法案の提出が盛んに行われており、2006年５月末現在、各州議会のウェブサイト等から把握できるところ、これまでに州議会に何らかの取調べの録画録音に関する法案が提出された州の数は、27州とワシントン特別区であるが、上記以外の州の法案は廃案又は否決となっている[*65]。その多くは委員会での審議未了廃案となっており具体的な議論が行われたケースは多くな

いが、議会文書、提案者等からのコメント及び報道から把握できた消極的理由等は概ね次のようなものである。

・財政的理由（テネシー州、ロードアイランド州、ケンタッキー州[*66]）

録画録音資機材、警察官の訓練、テープ起こしなどの経費が法執行機関に大きな負担となる。

・制度的理由

録画録音を欠く被疑者供述の証拠能力が認めない制度は、法執行機関の業務を阻害する。（ロードアイランド州、カルフォルニア州[*67]）

証言の信用性は、陪審／裁判所が判断すべき問題である。（ニューハンプシャー州、ワシントン州[*68]）

現在までのところ、米国における取調べの義務的録画録音制度の法制化は、主に被疑者供述の録画録音を既に行っている法執行機関の多い地域で行われているといえる。

3　取調べの義務的録画録音制度の内容

制度の内容については、州によって異なっているが、概要次の通りである。制度の具体的運用については、最近同制度を導入したマサチューセッツ州ボストン及びケンブリッジ警察、ワシントン特別区首都警察並びにイリノイ州シカゴ警察において調査した結果に基づいている。

(1)　録画録音方法

現行の州法及び判例法では、取調べを電子的に記録すること（Electronic Recording/Recordation）を義務付けており、録音のみでも差し支えないという規定ぶりになっている。実際、録音のみを実施している法執行機関（マサチューセッツ州ボストン警察等）もあるが、多くはヴィデオカメラを用いているとみられる[*69]。

(2)　録画録音の対象とその範囲

録画録音の対象は、拘束下（Under custody）の被疑者に対し、拘束施設（Place of Detention）で行われる取調べの全てである。

拘束下とは、逮捕の場合に限らず、被疑者が拘束されていると一般的に感じるような状況も含まれる[*70]。拘束施設とは、一般的に法執行機関の施設と解されており[*71]、逮捕現場や車内で行われる取調べは対象とされていない。ワシントン特別区法では、「電子的記録装置が設置されている首都警察の取調べ室」と規定している[*72]。

取調べとは、ミランダ権利の告知及びその権利の適正な放棄の状況を含み、被疑者の自己負罪（Self Incrimination）となるような事実に関する聴取のことで、それ以外の事項、例えば第三者の犯罪に関する事項の聴取は含まれないが、現実の運用では取調室入室後、最終的に退出するまで被疑者が調べ室に在室する間は全て録画録音されている。調査したマサチューセッツ州ボストン警察、ワシントン特別区首都警察及びイリノイ州シカゴ警察では、取調室に入室後在室している限りは、録画録音を継続しており、取調室で被疑者が食事や仮眠をとる間も例外ではない。用便などで一時的に取調室を出た場合は、録画録音を中止するが再入室時にその間の状況を質問し、被疑者による説明を録画録音している。シカゴ警察では被疑者の退出時間を記録するため、被疑者の退室中も録画録音を継続している。

(3)　対象犯罪

義務的録画録音の対象となる犯罪は、州ごとに異なり、全ての犯罪を対象とする州（ミネソタ、マサチューセッツ、テキサス）、重要な犯罪を対象とする州（アラスカ、メーン、ニュージャージー、ニューメキシコ、ワシントン特別区）、及び特定の犯罪を対象とする州（イリノイ：殺人関連犯罪、ウィスコンシン：少年犯罪）に分かれるが、全ての犯罪を対象とするマサチューセッツ州でも、逮捕しても軽罪（Misdemeanor）の場合は取調べ

を行わないことが多いことから、実際に録音が行われているのは重要な犯罪がほとんどである。

(4)　録画録音を欠いた被疑者供述の取扱い

録画録音を欠いた供述は、公判において証拠とすることができないとされているが、検察側から供述の任意性を他の証拠で疎明した場合には、例外とする扱いが一般的である。例えば、アラスカ州では、「誠実に録画録音しようとしていたこと(Good Faith Effort to Record)」を「証拠の優越(Preponderance of Evidence)」程度立証した場合に、供述の任意性を認めた判例がある[*73]。また、イリノイ州法では、「裁判官の面前でなされた供述、州外での供述及び被疑者が録画録音下での供述を拒否したような場合など」は、例外としている[*74]。さらに、その他の場合であっても、検察側が供述の任意性について総合的な状況から程度立証した場合は、その供述を証拠とすることができる[*75]。

マサチューセッツ最高裁判所は、証拠からの排除は行わないが、陪審説示[*76]において「録画録音を欠いた供述については、その任意性について極めて慎重に考慮することを陪審に求める旨」決定している。

(5)　録画録音に対する被疑者の同意

取調べの録画録音を、書類による意思確認を行ったうえで実施している州は、現在のところマサチューセッツのみであるが、他州においても少なくとも被疑者が明示的に録画録音を拒否した場合には、行っていない。マサチューセッツ州では、州法で相手方の同意の無い録音・録画を行うことを禁じているためである[*77]。イリノイ州でも同様の州法が存在するが、取調べの録画録音を実施するに当たって、法執行機関が行う取調べの録画録音を除外する規定を新たに設けた。また、ワシントン特別区やニューメキシコでは、被疑者が録画録音を拒否した場合には、法によって捜査機関の録画録音の義務を解除している[*78]。各州において、被疑者が録画録音を拒否した場合にそれを行わないのは、録画録音を行わんがために取調べができないというのでは本末転倒だからである。

ただし、被疑者が録画録音を拒否した場合でも、取調べ自体の録画録音は行わないものの、ミランダ告知及び録画録音を被疑者が拒否した状況については、適正手続きが取られたことの証拠化のため、録画録音することが一般的に行われている[*79]。

(6)　録画録音記録の取扱い

調査した3つの州の警察においては、取調べの録画録音を実施した場合には、供述調書の作成を行っていないが、公判で証拠として提出される場合にはテープ起こし（Transcript）を作成している。供述調書を作成しないのは、被疑者の供述という一つの事実を二種類の方法で証拠化するのは、意味が無いだけでなく、完全なテープ起こしでない限り調書を録画録音では相違点があり、これが公判での紛議の元になりかねないからである。

録画録音記録は、テープあるいは磁気ディスクの形で保管され、その複製が弁護側に証拠開示される。裁判官には全ての記録が提示され、弁護側から供述の任意性を争う申し立てなどが行われた場合には、裁判官は記録を視聴して決定を下す。陪審に提示する場合には、被疑事実と関係の無い部分等を検察、弁護側協議の上、削除するなど編集を行う。

第３　日本の捜査手続きと取調べの録画録音について

１　捜査における取調べの意義

既述の通り、米国の捜査においては被疑者の取調べは行われない場合もあり、行われても、数時間程度で事実関係を中心にした簡単なものであるのに比して、日本では、犯行の動機、計画性や犯行後の状況に加え、身上関係に至るまで詳細な取調べを行うのが通例である。これは、日本の刑法典が主観的構成要件に重きをおいてい

ることと、犯罪の類型が細分されていないことから法定刑の幅が広いため、検察は主観的構成要件要素及び適正な科刑のため犯罪の全容を明らかにするような詳細な立証を行う必要があるからである。

例えば、日本の殺人罪は、条文は一つで法定刑も死刑、無期又は５年以上の懲役と幅は広いが、米国マサチューセッツ州の殺人罪は、第一級殺人は保釈無しの無期懲役、第二級殺人は保釈の可能性のある無期懲役、故殺（Manslaughter）は20年以下の懲役等と細分されている[*80]。暴行・傷害罪では、さらに細分されている。すなわち、高齢者、少年、身体障害者、公務員等の被害者別や殺人、強盗、債権取立て等の犯行目的別に構成要件が規定されているのである[*81]。

このような刑事実体法の違いから、日本では被疑者の取調べは犯罪立証において極めて大きな役割をもっているのである。

また、暴力団犯罪等の組織犯罪にあってはその全容を解明するには、どうしても被疑者の協力が必要なのであるが、米国のように司法取引[*82]で供述を得るような制度が無い日本では、取調べによって被疑者の信頼を得ることによって初めて協力を得ることが可能となっているのである。

さらに、日本における詳細な取調べは犯罪者の更正、再犯の防止にも大きな役割を果たしている。取調べによって、犯行に至る経緯や動機が詳細に明らかにされていく過程において、少なからぬ被疑者が自ずから犯した罪を真摯に反省するなどの機会を持つことが可能となっているのである。司法制度改革審議会の最終意見書の中でも「被疑者の取調べは、それが適正に行われる限りは、真実の発見に寄与するとともに、実際に罪を犯した被疑者が真に自己の犯行を悔いて自白する場合には。その改善更正に役立つものである」と述べている。統計的にも、米国では重罪容疑で逮捕された者の76％[*83]が何らかの逮捕歴を有しているのに対し、日本では刑法犯で逮捕された者で何らかの犯歴を有しているものは35.7％[*84]である。

２　日本における取調べの録画録音の必要性について

日本においても取調べの可視化のため録画録音制度を導入すべきであるとの主張があるが、米国で同制度が導入される背景となったような刑事司法の実態が日本においても存在するのかどうか検証する必要がある。

アラスカ州及びミネソタ州最高裁判所は、被疑者供述の任意性を明らかにすることを目的に取調べ全体を録画録音することを義務付ける旨の決定を行っているのであるが、その理由として次のように述べている。

> 「録音テープやビデオテープは、今日の社会では幅広く利用されているところである。警察では、既に、警察にとって有利であるときには、録画録音装置を利用している。飲酒運転の事件では被疑者の録画録音は日常的に行われているし、本件のように、自白供述を録画録音することも行われている 。」

日本でも被疑者の供述を録音することはまれに行われたケースもあるが、一般的には行われていない。また、全体でも数時間程度の米国の取調べに比べると、最長23日間取調べが可能な日本においては、取調べ全体を録画録音することは米国におけるほど容易に実施できるものではないのである。

イリノイ州では、死刑の誤判決を防止するため、その原因の一つになっている虚偽の自白を防止することを目的に取調べの義務的録画録音制度を導入する州法が全米で最初に制定された。録画録音制度導入を勧告した報告書をよるとイリノイ州では、1977年から2001年までの間に275名に死刑判決が下されたのであるが、その内13名が死刑判決を取り消され、釈放されている[*85]。すなわち、死刑判決の冤罪率は4.7％である。

他方、日本では、1948年以降2004年までの間に677件の死刑判決が確定しているが[*86]、再審無罪となったのは

4件でいずれも1960年以前の事件である。冤罪率は0.59%ということになるが、1960年以降の事件をみると皆無である。また、死刑に限らず、最近5年間の刑事事件の終局処分結果を見ても、取調べに当たった警察官の暴行、脅迫等により、被告人が無罪とされたケースはほぼ無いのである[*87]。このように、日本でも取調べの録画録音を導入する理由として冤罪の防止が挙げられているが、日本での冤罪の発生数は米国と比べて極めて少ないのである。

以上を鑑みると、日本においては、米国で取調べの録画録音が導入される背景となったような刑事司法の実態はなく、米国式の取調べの録画録音制度導入の必要性は小さいといえるのである。

3　取調べの録画録音の問題点

日本において取調べの録画録音制度を導入する必要性は、米国に比べて小さいことは前述の通りであるが、敢えて導入した場合には解決困難な様々な問題が生じるおそれがある。

一点目は、取調べの録画録音が、取調べの機能不全を招くことによって、起訴や必要な捜査活動が十分に行えず、ひいては治安レベルが悪化しかねないおそれがあるということである。日本においては、刑事実体法の特徴から、取調べによって被疑者の動機など主観的な要素を明らかにするとともに犯罪の全容を明らかにすることは、適正な刑事訴追を行う上で極めて重要であることに加え、組織犯罪の解明摘発、犯罪者の更正、再犯の防止に大きな役割を果たしていることは、既述の通りである。こうした取調べは、警察官と被疑者の通り一遍の会話によって成し遂げられるものではない。刑罰をまぬかれたい一心から、虚偽の事実等を申し立てる被疑者が真実を語るに至るには、まさに被疑者と調べ官の人格のぶつかり合いの中から心の交流が図られることが必要なのである。カメラやマイクの前ではこうした取調べを十分行うことが困難であることは、多くの警察、検察関係者が指摘するところである[*88]。

米国においても、取調べの録音について被疑者の明示の同意を求めているマサチューセッツ州の警察幹部によると、取調べに応じた被疑者の約30～50%が録音を拒否するとのことである。これは、米国のような短時間の調べであったとしても、被疑者にとっては録画録音が行われることが相当な心理的負担となって、落ち着いて取調べに応じられないことの証左であると考えられる。

次は、被疑者の協力が得づらくなることによって、組織犯罪などの検挙に困難をきたすおそれがあることである。米国では、司法取引制度、証人保護プログラムなど組織犯罪検挙のための制度が整備されているのであるが、我が国ではそのような制度は無いことから、現在行われている取調べが困難になることにより被疑者の協力が得づらくなれば、組織犯罪の首謀者の検挙や収賄などいわゆる被害者の無い犯罪の検挙が困難になることは容易に想像できるのである。

さらに、現在の取調べが果たしている犯罪者更正を促進する機能が低下しやそれに伴う低い再犯率の維持が覚束なくなることも懸念されるのである。

以上の通り録画録音制度の導入により日本の刑事司法の中で大きな役割を果たしている被疑者の取調べが十分に行えなくなると、まさに犯罪の検挙、防止という治安維持の根幹に関わる機能が低下する危険性があるのである。

むすびに

捜査手続きは、その国の刑事司法手続き全体の中でその意義を評価すべきものであって、米国における取調べ

の録画録音についても、司法取引等当事者主義に基づく刑事司法制度に中で行われている逮捕を原則とする捜査手続きと短く簡単な取調べという組み合わせの中で意義を有しているのである。すなわち、人口比にして日本の40倍近い逮捕が行われる中で、被疑者供述の録画録音による証拠化が広く行われている州等では法執行機関にとっても大きな負担とならない実情を踏まえ、取調べ全体の録画録音の義務付けが被疑者供述の任意性確認の手段として効果的であることから、実施されているのである。

一方、日本では、刑事実体法の要請から行われている詳細な取調べが治安維持全体に大きな役割を果たしていることを鑑みると、米国で取調べ全体の録画録音を導入する理由となったような条件に乏しい中、取調べの機能を損ないかねない録画録音制度を導入することは疑問とせざるをえないのである。

本稿の執筆に当たっては、米国マサチューセッツ州、イリノイ州、ニューヨーク州及びワシントン特別区の警察、検察、裁判所並びにハーバード大学ケネディ行政大学院刑事司法プログラム、ノースウェスタン大学ロースクール冤罪センター関係者に多大なるご支援をいただいた、この場を借りて厚くお礼申し上げる。

---

*1 例えば、General Law of Massachusetts Chapter 275 Sec.1, Federal Rules of Criminal Procedure Rule 3

*2 一般的にマジストレイト(Magistrate)と呼ばれる司法官(Judicial Officer)で、裁判を行う判事とは別にこの種業務に専従している場合が多いが、通常の裁判官が行う場合もある。マサチューセッツ州ではクラークマジストレイト(Clerk Magistrate)、連邦ではマジストレイトジャッジ(Magistrate Judge)と呼ばれている。

*3 The Massachusetts rules of criminal procedure § 3. 1(b)

*4 犯罪捜査規範第99条、昭和32年国家公安委員会規則第2号。田宮裕「刑事訴訟法(新版)」p64「任意捜査の原則は日本法のきわだった特色をなすものといってよい。例えば英米では、被疑者は原則全て逮捕される。」

*5 Federal Rules of Criminal Procedure Rule 4では、裁判官が検察官の要求に基づき、逮捕状に代えて召喚状を発すると規定されている。

*6 マサチューセッツ州の交通事犯については、裁判官又はマジストレイトが、交通違反ヒヤリング(Civil Motor Vehicle Infraction Hearing)を実施するが、これは一種の即決裁判で裁判官又はクラークマジストレイトが有罪と認めた場合には罰金が言い渡される。私人が告発した場合や、軽罪(Misdemeanor)で警察が逮捕状を請求しなかった場合は、クラークマジストレイトが被疑者を召喚しヒヤリングを行う。これは、ショーコウズヒヤリング(Show Cause Hearing)と呼ばれる召喚類似の制度で、プロバブルコーズの有無を判断するために行うものである。

*7 例外的に召喚の手続きがとられるのは、協力的な被疑者について逮捕を避ける場合などである。

*8 *Payton v .New York*, 445 U.S. 573 (1980)

*9 *Miranda vs. Arizona* 384 U.S. 436(1966)

*10 The Massachusetts rules of criminal procedure § 3.1(a)

*11 マサチューセッツ州では、イニシャルアピアランスにおいて、裁判官から容疑の告知し、罪状認否の機会を与えることをアラインメントと呼んでいる。(The Massachusetts rules of criminal procedure § 7(a)

*12 *Commonwealth vs. Rosario* (1996) 422 Mass. 48 判決では、逮捕後の合理的な遅延(Necessary delay)として6時間は認めるが、それ以上の遅れについては、被疑者の「迅速なアラインメント」の権利を害するおそれがあるものと判示している。

*13 *County of Riverside V. MacLaughin*,500 U.S.44(1991)

*14　一般的に選挙人名簿等から抽出された当該裁判所の管轄内の住民23名で構成される陪審団で、容疑事件の起訴の可否を判断する。公判で有罪・無罪を決する陪審(12名)より数が多いので大陪審と呼ばれる。

*15 Massachusetts Rules of Criminal Procedure　Rule3

*16 米国データは、FBI *Crime in the United States in 2004*　(以下「FBI統計」という。)の推定被逮捕者総数で、薬物（アルコールを含む）影響下の運転罪（DUI: Driving under influence）以外の交通関係犯罪による逮捕は含まれていない。推定数であるのは、米国内全ての法執行機関が報告を行っているわけでないので、FBI が報告を行った法執行機関が管轄する人口と米の総人口を勘案して補正した数字であるため。実数は、10,830機関から報告された9,964,356人である。

*17 日本のデータは、*検察統計年報平成16年*による。

*18 FBI統計で各法執行機関が報告が求められている、殺人、強姦、強盗、加重暴行、侵入盗、窃盗、自動車盗、放火 の８罪種

*19 殺人、強姦、強盗、加重暴行の４罪種を Violent Crime と分類している。

*20 凶悪犯と粗暴犯の合計から、放火、単純暴行及び脅迫を除いたもの。

*21 法務省 *平成17年犯罪白書*

*22　判決ベース見ると2003年中有罪判決を受けた連邦犯罪被告は75,805人で、内軽罪は8,767人、11.6%である。U.S. Department of Justice Bureau of Justice Statistics *Compendium of Federal Justice Statistics, 2003*

*23 同上 *Compendium of Federal Justice Statistics, 2003*

*24 The Administrative Office of the US Courts *Judicial Business of the United States Courts 2003 Table M-3*

*25 Federal Rules of Criminal Procedure Rule 4(a)

*26 New York Criminal Procedure Law §600.10では、協力的な被告に対しては召喚状又はアピアランスチケットを発出するものとすると規定している。

*27　法執行官が逮捕状を請求する場合は、被疑者に通知すると逃亡のおそれがあるなどの理由で被疑者への通知は行わないのが通例であるが、軽罪などで逃亡のおそれが小さい場合などではＣＳＣＨが行われる。

*28 The General Law of Massachusetts Chapter276 Section 26

*29 The Massachusetts Court System

*30 New York Criminal Procedure Law § 150.10 E級重罪(Class E Felony)は、長期4年以下の自由刑に当たる罪。

*31 New York Police Department *Patrol Guide procedure 208-28*

*32 State of New York *Twenty-Seventh Annual Report of The Chief Administrator of the Courts for Calendar　Year 2004 p16*

*33 一般的に有罪、無罪を判断する場合の規準。Proof beyond reasonable doubt

*34 連邦とは米国全体ではなく、FBI等連邦政府に属する法執行機関のこと。U.S. Department of Justice Bureau of Justice Statistics *Compendium of Federal Justice Statistics, 2003*

*35 *Florida States Court Statistics* http://www.flcourts.org/gen_public/stats/index.shtml

*36 *Florida States Court Statistics* 前掲

*37 Massachusetts Sentencing Commission, *Survey on Sentencing Practice FY-2004.*

*38 マサチューセッツ州の被逮捕者数は、同州の人口の約70%を管轄する278法執行機関からの報告された数であるので、2004年人口センサスに基づき人口比で補正するとこの数字になる。なお、フロリダ州の被逮捕者数は同州のほぼ全域を管轄する591法執行機関の報告数。

*39 警察庁*平成16年の犯罪* 刑法犯及び特別法犯の逮捕者数

*40 最高裁判所*平成16年司法統計年報* 刑事事件第一審終局人員数

*41 最高裁判所*平成16年司法統計年報* 刑事事件第一審及び控訴審有罪人員数

*42 *Miranda v. Arizona* 前掲

*43 Rechard A. Leo, *Miranda`s Revenge:Police Interrogation as a Confidence Game,* Law & Society Review, Vol30, No2(1996)

*44 マサチューセッツ州ボストン警察、同ケンブリッジ警察、イリノイ州シカゴ警察、ワシントン特別区首都警察。

*45 William. A. Geller, *Videotaping Interrogation and Confessions,* US Department of Justice(1993)

*46 被疑者が検察側に容疑を認めたり、他の証拠を提供する代わりに、検察側が容疑の一部又は全部の刑事訴追を行わないこと。一般的には、刑の軽い容疑(例えば故殺)を認める代わりに刑の重い容疑(例えば謀殺)の起訴を行わないような形で行われることが多い。

*47 William. A. Geller, *Videotaping Interrogation and Confessions,* 前掲

*48 仙台高判昭和27年2月13日高刑集5巻2号229頁等

*49*Mallott v. State*608 P.2d 737(Alaska1980)

*50 *S.B. v. State* 614 P.2d 786(Alaska 1980)

*51 *Stephan v. State* 711P.2d 1156, 1162(Alaska1985)

*52 *State v. Scale* 518 N.W.2d 587(Minnesota 1994)

*53 *State v. Robinson* 427 N.W.2d 217, 224(Minnesota 1988)

*54 *State v. Pilcher* 472 N.W.2d 327,333(Minnesota 1991)

*55 National Association of Criminal Defense Lawyers, *Resolution of the NACDL Board of Directors in Support of Mandatory Recording of Interrogations* (May,2002)

*56 State of Illinois, *Report of the Governor's Commission on Capital Punishment* 25-26, 2002

*57 ワシントン特別区は、連邦の直轄区であることから、州の検察に当たる機関はなく連邦検察が特別区法違反事件も処理している。

*58 Temporary Act とされているのは、DC の立法においては連邦議会の承認が義務付けられていることから州議会の議決から施行まで相応の期間を要するため、緊急の必要がある場合には国会の承認を要しない Temporary Act という暫定的な立法形式がとられることによる。

*59 *Commonwealth v. DiGiambattista* 813 N.E. 2d 516(2004)

*60 *State v. Cook* 179 N.J. 533(2004) ニュージャージー州最高裁判所は、取調べの録画録音は被告、検察双方に有益なものであるとして、義務化の検討を行うことを決定した。決定に基づき設置された特別委員会の勧告により、取調べの録画録音を義務付ける刑事訴訟規則が制定された。

*61 *State v. Jerrel* C.J. 2005 WI 105;699 N.W. 2d 110

*62 別表１参照

*63 Thomas P. Sullivan, *Police Experiences with Recording Custodial Interrogations Appendix A*, Northwestern University SchoolofLaw2004)

http://www.jenner.com/files/tbl_s20Publications/RelatedDocumentsPDFs1252/748/CWC_article_with%20Index.final.pdf

*64 New Jersey Supreme Court, *Report of the Supreme Court Special Committee on recordation of Custodial Interrogations p19~22*, 2004,

*65 別表2参照

*66 例えば、ケンタッキー州 Bill Status HB2422005, http://www.lrc.ky.gov/record/05rs/HB242.htm

*67 例えば、California Assembly Committee Analyses, http://www.assembly.ca.gov/acs/acsframeset2text.htm

*68 例えば、Senate Bill Report SSB 5288 March 9,2005,

http://www.leg.wa.gov/pub/billinfo/2005-06/Pdf/Bill%20Reports/Senate/5288.SBR.pdf

*69 Sullivan, Thomas P., *Police Experiences with Recording Custodial Interrogations*, 前掲によれば、調査が行われた38州238の法執行機関の中で録音のみを行っている機関は1割にも満たない。

*70[A] reasonable person in the subject's position would consider himself or herself to be in Custody, Illinois Code of Criminal Procedure of 1963 Sec. 103 - 2.1.(a)

*71 [A]building or a police station that is a place of operation for a municipal police department,同上

*72 Electronic Recording Procedure and Penalties Temporary Act of 2005 Section 101(a)(1)

*73 *Bodnar v. Anchorage* 2001 WL 1477922(Alaska Court of Appeal 2001)

*74 Illinois Code of Criminal Procedure of 1963 Sec. 103 - 2.1.(e)

*75 Illinois Code of Criminal Procedure of 1963 Sec. 103 - 2.1.(f)

*76 陪審裁判で証拠調べ、弁論が終了し陪審団が評議に入る前に、裁判官が陪審団に対し行う、適用される法令の解釈や証拠の法的評価について説明のこと。

*77 General Law of Massachusetts Chapter 272 Section 99

*78 Electronic Recording Procedure and Penalties Temporary Act of 2005 Section 101(c)(1)

New Mexico Statute 29-1-16. Electronic recordings of custodial interrogations B(3)

*79 例えば、上記ワシントン特別区法では、「(ミランダ) 告知、被疑者の応答及び録画録音を拒否した状況等については録音録画しなければならない。」規定している。

*80 Massachusetts General Law Chapter 265

*81 例えば、債権取立て目的の暴行傷害罪（MGL Chapter265 Section 13C）では、「債権取立ての目的のために他人に暴行し、あるいは傷害を負わせたものは、初犯については、懲役３年以上５年以下... 再犯以上については懲役５年以上10年以下...」と規定している。

*82 被疑者が検察側に容疑を認めたり、他の証拠を提供する代わりに、検察側が容疑の一部又は全部の刑事訴追を行わないこと。一般的には、刑の軽い容疑を認める代わりに刑の重い容疑の起訴を行わないような形で行われることが多い。

*83 U.S. Department of Justice Office of Justice Programs Bureau of Justice Statistics, *Felony Defendants in Large Urban*

Counties, 2002 p10 Table 8

*84 警察庁*平成16年の犯罪 第46表*

*85 Jorge H. Ryan, *Report of the Governor's Commission on Capital Punishment p5*, State of Illinois 2002

*86 法務省法務総合研究所 *犯罪白書昭和35年版～平成17年版*

*87 露木康浩 *取調べ可視化論の問題－治安への影響－* 法学新法第112巻1・2号

*88 本江威(喜) *取調べの録音・録画記録制度について* 判例タイムズNo.1119 2003年6月1日露木康浩 *取調べ可視化論の問題－治安への影響－* 前掲

イギリスにおける被疑者取調べについて

元ポーツマス大学犯罪学研究所客員研究員
（現警察庁生活安全局生活環境課生活経済対策室長）
白川靖浩

イギリスの犯罪捜査では、被疑者取調べのテープ録音が約20年前に導入され、現在では完全に定着し、被疑者の取調べをテープ録音することは当然視されるに至っている。本稿は、取調べのテープ録音を中心として、イギリスの被疑者取調べについて取りまとめたものであるが、まず始めに、イギリスにおける刑事手続の流れやその特徴について概観した後、取調べについて詳述することとした。もとより、他国において数世紀あるいはそれ以上の伝統の中で培われてきた刑事司法制度について、その実務の実態まで含めて適切に理解することは容易ではなく、至らない部分が多々あるが、この点ご容赦いただきたい。なお、本稿におけるイギリスとは、イングランド及びウエールズをいい、異なる法制を取るスコットランド及び北アイルランドについては除かれる。

Ⅰ　刑事手続の流れ

１　捜査及び訴追

イギリスにおける犯罪捜査においては、警察(police)が、その制度・組織の確立とともに中心的な役割を担うこととなり、今なお圧倒的に重要な地位を占めている。通常の事件は警察が捜査を行うのはもとより、1986年になって検察庁(Crown Prosecution Service)が設立されるまでは、警察自身が訴追を行っていたのであり[*1]、今日においても、いまだ刑事手続における検察庁の地位が確立しているとはいいがたい現状では、警察が引き続き捜査の主導的な役割を果たしているほか、訴追にも影響力を有しているといえる。

イギリスの近代警察は、1829年にロンドンに警視庁(Metropolitan Police)が設置されたのを手始めに、順次全国に設置されていった。その後、いく度かの変遷を経て、現在では43の地域に分かれて警察が設置されている。これら43警察は、概ねCountyと呼ばれる地方自治体に対応して管轄区域が定められている。警察は、他の行政機関と異なり、警察活動の遂行に当たっての独立性が確保されており、たとえ内務大臣であっても警察に対して個別の指示を行うことはできないとされている。ただし、警察を監督するために警察管理者(Police Authority)という機関がそれぞれに設置されて、内務大臣の承認の下に警察本部長等の幹部を任命するほか、警察の維持管理を行っている。警察管理者は、治安判事、自治体の代表者及び有識者により構成され、警察の活動計画を策定し、警察本部長はこれに基づいて活動することとされる。他方、内務大臣は、警察管理に関する規則を制定するほか、警察活動の重点を定めることとされる。また、内務大臣は警察監察官(Her Majestry’s Inspectors of Constabulary)が行う監察結果について報告を受けることになっている。警察予算は、警察管理者に対して、内務省から配賦されるほか、Countyからも交付され、警察組織の維持や警察の諸活動のために使われる。

参考までに、イギリスにおける犯罪情勢に関する統計を別添として添付する。

(1)　逮捕

逮捕(arrest)は、19世紀の初期までは、召喚(summon)とともに、治安判事裁判所が訴追をするかどうかの決定

をする際に取られる、被疑者の出頭確保の手段に過ぎなかった。このため、逮捕は捜査の最後に行われることとなり、逮捕の前に所要の捜査が行われていたが、その際に被疑者を事実上の身柄拘束状況下で取り調べることもあったとされる。しかしながら、このような身柄拘束は逮捕にほかならないとの認識が広まり、1967年の刑事法(the Criminal Law Act 1967)により、警察に対し、一定の犯罪については治安判事の令状なしでも逮捕する権限が与えられた。この権限の対象犯罪を逮捕可能犯罪(arrestable offences)という。また、それまで主流であった治安判事の令状による逮捕は、警察による無令状逮捕が可能となってからは大きく減少し、今日では、召喚等に応じない被告人に対して使われる程度にとどまる。

現在では、逮捕の目的は、①公判における出頭確保、②犯罪の防止と公共の秩序の維持だけでなく、③警察署における被疑者取調べであってもよいとされる[*2]。後述するように、警察が起訴前に被疑者を取り調べることが許されるようになり、また、実務的にも逮捕前に被疑者の取調べを行うことが減少して、被疑者取調べ等による証拠収集のための逮捕件数が大幅に増加したといわれる。

このような逮捕につき、年間の逮捕人員は約135万人となっている。イギリスの人口が約5,300万人であることを考えると、この数字はかなりの高率で逮捕が行われていることを意味し、むしろ逮捕が原則であるともいえる(ちなみに、２倍を超える人口を有する日本における年間の逮捕人員は15万人である)。

ア　逮捕の法的根拠

現在、逮捕については、警察及び刑事証拠法(the Police and Criminal Evidence Act 1984)(以下「PACE」という。) 24条以下に関連規定が置かれている。ここでは、まず逮捕可能犯罪が定義され、これについては令状なしで逮捕することができる。逮捕可能犯罪とは、①刑が法律により一律に決まっている犯罪(現行では謀殺murderのみが該当し、終身刑が科せられる。)、②初犯18歳以上であれば法定刑が5年以上となる犯罪、③PACEの付録１Aに掲げられている犯罪をいい(PACE24条1項)、主要な犯罪はこれに該当すると考えてよい。また、共謀、未遂、教唆等も含まれる。

逮捕の権限については、沿革上、私人による逮捕が広範に認められてきたこともあり、PACEにおいても、まず、何人も、現に逮捕可能犯罪を行っている者、又は現に逮捕可能犯罪を行っていると疑う合理的な理由のある者を令状なしで逮捕することができるとされている(同24条4項)。さらに、何人も、逮捕可能犯罪の犯人、又は犯人であることを疑う合理的な理由のある者を令状なしで逮捕することができるとされ(同5項)、警察官に限らず誰でも、また現行犯でなくても、逮捕可能犯罪の犯人を令状なしで逮捕することが許されている。これに加えて、警察官は、逮捕可能犯罪が行われたことを疑う合理的な理由がある場合、その犯人であることを疑う合理的な理由のある者を令状なしで逮捕することができ(同6項)、まさに犯罪を行おうとしている者、又はまさに犯罪を行おうとしていることを疑う合理的な理由がある者を令状なしで逮捕することができるとされている(同7項)。

警察は、逮捕可能犯罪以外の犯罪であっても、当該犯罪を行った、若しくは行おうとした、又は現に行っている、若しくは現に行おうとしていることを疑う合理的な理由がある場合において、召喚が不可能と思われるとき(氏名や住居が判明しないときなど)、又は召喚では不適切と思われるとき(自傷他害のおそれがあるときなど)、被疑者を逮捕することができる。この場合にあっても、令状を必要としない。

このほか、テロ犯罪[*3]の捜査や公共の秩序維持のための活動[*4]に際して、個別の法律あるいはコモンローに基づき、警察に逮捕権限が与えられている場合がある。

イ　逮捕に関する統計

2004年度（2004年4月から2005年3月まで）においては、警察の認知した犯罪について約135万3,800人が逮捕されている[*5]。罪種別の逮捕人員は次の通りである。なお、この数字は、警察捜査の過程で逮捕された者に関するものであり、法廷への不出頭等を理由に治安判事の発する令状により逮捕された者は含まれていない。

表 1

罪　種	人　数
人に対する暴力	395,800
性犯罪	30,600
強盗	33,100
侵入犯	98,700
窃盗・盗品取引	369,900
詐欺・偽造	38,100
器物損壊	154,900
薬物犯罪	85,000
その他	147,700
計	1,353,800

2004年度に訴追の行われた者について、裁判所への初回の出廷の形態を見てみると、次の通りである。正式起訴可能犯罪及び略式犯罪の定義については後述するが、一般の刑事事件のほとんどは正式起訴可能犯罪に含まれると考えてよいので、一般刑事事件における逮捕の率は高いといえる[*6]。

表 2

	召　喚	逮捕後、保釈中	逮捕後、勾留中
正式起訴可能犯罪	56	395	93
略式犯罪（交通事犯を除く）	459	212	25
略式犯罪（交通事犯）	798	161	16
計	1,313	768	135

（単位：千人）

(2)　勾留

被疑者は逮捕されると、警察署に引致される。ただし、2003年の刑事司法法(the Criminal Justice Act 2003)によって、2004年1月以降、後日の出頭を条件として現場で保釈する制度が導入されている。

警察署には、勾留管理官(Custody Officer)が置かれ、被勾留者の権利保護、処遇の確保等の任務に当たっている。勾留管理官は、被疑者の引致を受けると、起訴するに足りる十分な証拠があるかどうかを判断し、十分な証拠があるときは起訴手続を取るのに必要な時間、被疑者を勾留するかどうかを決定する。十分な証拠がないと判断するときは、被疑者の勾留が証拠の保全あるいは取調べによる証拠の収集のために必要であるときを除き、釈放しなければならないとされている。もっとも、実際には捜査担当者の意向が尊重されるとの指摘がある。勾留管理官は、勾留記録を作成することが義務付けられており、被勾留者が適切な処遇を受けているかについて記録の作成が行われる。

起訴前の勾留は、原則として24時間までが限度であり、一定時間が経過するごと（第1回目は6時間後、以後は9

時間ごと)に警部以上の階級にある者によって勾留の必要性が確認されることになっている。例外的に、警視以上の階級にある者の承認があれば、36時間まで勾留することができる（刑事司法法(the Criminal Justice Act 2003)によってPACEが改正され、それまでは「重大逮捕可能犯罪(serious arrestable offence)」についてのみ36時間までの勾留が許されていたが、2004年１月から、すべての逮捕可能犯罪について36時間までの勾留が可能となった)。さらに、重大逮捕可能犯罪について、治安判事の令状が得られれば最大96時間まで勾留することができる。重大逮捕可能犯罪とは、逮捕可能犯罪のうち、殺人、反逆、強姦、銃犯罪のほか、重大な被害のある犯罪(重傷害、多額窃盗など)が該当し、重大逮捕可能犯罪であるかどうかの判断は勾留管理官が行う。なお、テロ犯罪については別の法律があり、28日間までの勾留が許されている[*7]。

実務においては、被疑者が起訴前(あるいは起訴されずに釈放される前)に勾留される時間は極めて短く、1993年及び1994年のサンプル調査によれば、平均の勾留時間は６時間40分であった[*8]。警察が24時間を越えて勾留することは稀で、ましてや治安判事の令状を得て勾留することは極めて少ない。2003年度中に、24時間以上勾留された後、起訴されることなく釈放された被疑者は621人(うち治安判事の令状発付まで至った者は94人)、治安判事に対する令状請求件数は304件(うち却下は０件、最終的に起訴となったのは209件)との報告がある(ただし、報告漏れがかなりあるようである。)。前記の改正法施行後の2004年度中では、24時間以上勾留された後、起訴されることなく釈放された被疑者は1,132人(うち治安判事の令状発付まで至った者は91人)、治安判事に対する令状請求件数は423件(うち却下は８件、最終的に起訴となったのは324件)となっている[*9]。

(3)　被疑者の権利確保

ア　権利の告知等

被疑者は、勾留されると[*10]、直ちに口頭及び書面でその権利を告知される。これには、弁護士に相談すること、逮捕された旨を近親者に連絡すること、PACEの実務規範(Code of Practice)C(取調べ)の写しを入手すること、外部の者１人に電話をすることが含まれる。ただし、重大逮捕可能犯罪等につき、通謀等のおそれがあるときは、弁護士や近親者への連絡を遅らせたり電話連絡を拒否したりすることが認められているが、実務ではこれが行使されることは少ない。

イ　弁護士の法的助言を受ける権利

被疑者はいつでも弁護士と接見することができ(PACE58条)、PACE制定に合わせてスタートした当番弁護士制度により、無料で弁護士の法的助言を受けることができる。ただし、重大逮捕可能犯罪については、証拠隠滅、通謀等が行われると信じる合理的な理由がある場合で、警視以上の階級にある警察官が承認したときは、弁護士との接見を遅延させることができる。これは、あくまで遅延させるにとどまり、拒否することはできない。また、これが実務において行使されることはほとんどない。

被疑者は、弁護士を取調べに立ち会わせることを要求することができる。弁護士が到着しないときは、勾留に厳しい時間的な制約があるため、警視以上の階級にある警察官が承認すれば、弁護士の立会いなく取調べを行うことも可能である。また、弁護士が取調べを不当に妨害し、取調べを適切に行うことができないときには、警視以上の階級にある警察官の判断により当該弁護士を排除し、被疑者に弁護士を交代させる機会が与えられる。

実際に被疑者が弁護士を要求するのは、４割程度とされている。また、一旦弁護士を要求しても、弁護士の到着までに時間を要する場合があり、被疑者がキャンセルをしてしまう例も見られるという。当番弁護士制度は充実してきているが、多くの弁護士はとりあえず電話で助言を与えるにとどめ、積極的に自ら警察署に出向くこと

を厭う場合もあるといわれる。実務では、弁護士事務所の事務員や修習弁護士が助言に当たることも多い。弁護士が電話で被疑者と簡単に会話した後、これらの者が代わって応対する例が多く、中には、法律の知識がさほどない者が未熟な助言をしている例もあるとされる。ただ、最近では、これらの者に対するトレーニングが充実しつつあり、問題は解消の方向に向かっている。

PACE制定以前では、被疑者が弁護士の助言を受けることは比較的少なかったが、その後、増加してきている。1988年の調査によれば、弁護士と被疑者の接見が行われたのは、すべての被疑者の14%、取調べを受けた被疑者の22%で、取調べの際に弁護士の立会いがあったのは14%となっており[*11]、1990年代に入ってからは、侵入犯被疑者の37%が取調べにおいて弁護士の立会いを得ている[*12]。その後の状況については適当なデータが見当たらないが、当番弁護士制度の拡充に伴い、弁護士による法的助言や取調べの立会いは相当増えているものと思われる。

実務においては、PACE制定当時に比べて改善されたとはいえ、接見時や取調べの立会い時に、弁護士が適切な役割を果たしているかどうか疑問視されるケースもあるという。１つには、弁護士のレベルの低さが指摘されており、警察に迎合したような態度を取り、警察の不適切な取調べがあってもこれを黙認するケースも往々にしてあるといわれており、警察の取調べ方法が問題視された、ある著名な誤判事件では、取調べに弁護士が立ち会っていたという実例もある。また、1994年の刑事司法及び公共の秩序法(the Criminal Justice and Public Order Act 1994)により、いわゆる黙秘権の制限が導入され、弁護士が被疑者に一律に黙秘を勧めることも困難になりつつある(後述)。被疑者にとって、警察が十分な証拠を収集できていないときには黙秘が得策であるが、有力な証拠を有している場合に徒に黙秘を続けると、有罪となるだけでなく、刑も重くなってしまうおそれがあるからである。警察の手持ち証拠の開示を必ずしも十分に受けられない中で[*13]、弁護活動の在り方を巡って弁護士が困難な局面に直面する時代になっているといわれる。

(4)　身柄処理

逮捕・勾留後における被疑者の身柄の取扱いは、

（ｉ）　起訴の上、治安判事裁判所における次回審理[*14]まで勾留（①被疑者の人定・住居が確認できないとき、②被疑者が法廷に出頭しないと予想されるとき、③被疑者が証人あるいは捜査に干渉するおそれのあるとき、④釈放すると被疑者が犯罪を行うと思われるときに勾留される。）

（ii）　起訴の上、保釈

（iii）　起訴することなく釈放(新証拠が出てこない限り捜査終結となる)

（iv）　起訴することなく保釈（捜査が継続される）

のいずれかとなる。この判断は、留置管理官によって行われる。なお、1994年の刑事司法及び公共の秩序法(the Criminal Justice and Public Order Act 1994)により、警察による保釈に条件を付すことが可能となった。これは、条件を付すことによって保釈をしやすくする意図で設けられたものであるが、実際には、これまで無条件で保釈されていた被疑者に条件を課すことになっただけであるといわれている。条件付保釈についての統計はないが、全保釈件数の17%[*15]あるいは32%[*16]であるとする調査結果がある。2004年中における被逮捕者約135万人のうち、（ｉ）に該当する人員は約13万５千人、（ii）に該当する人員は約76万8千人であった[*17]。（ｉ）の場合、治安判事裁判所は、被疑者が出廷しない、犯罪を行う、証人に干渉することなどを信ずる実質的な理由があるときには、勾留(remand)を決定し、刑務所に身柄を拘束する。

実務では、逮捕をしても証拠が揃わないことがあり、取調べをした上で一旦釈放することもある。むしろ、

複雑な事件では、被疑者のさし当たっての弁解を徴するために被疑者を逮捕して取り調べ、その供述を吟味してさらに証拠を収集していくという手法が取られることも多い。そして、同一事実であっても、新たに証拠が出てくれば無令状逮捕も許されるので、たとえば、後日の鑑定結果が出た時点で再逮捕して起訴するということにもなる。逮捕するために要求される嫌疑の程度はかなり低く、現場にいた者のいずれかが犯罪を行ったと認められるケースでは、そこに居合わせた者すべてを被疑者として逮捕することも行われ、同様に広く認められている無令状の捜索権限とも相俟って、捜査の初期段階から効率的かつ強力な捜査活動の実施が可能となっている。

(5) 事件処理

以上は、被疑者が逮捕・勾留された場合の手続の概略であるが、このほか、交通事犯など軽微な犯罪については身柄不拘束で事件が処理され、訴追を行うべきものについては治安判事裁判所に通告がなされ、同裁判所が召喚を行うことにより正式な訴追手続が開始されることとなる。2004年には約131万3千人(うち約79万8千人が交通事犯)に対して召喚がなされている[*18]。

事件処理は次のいずれかの形を取る。

(ⅰ) 中止処分(no further action)

証拠が不十分な場合のほか、証拠が十分であっても被疑者が別の犯罪で服役している、別の事件の刑の言渡しに際して情状として考慮される、軽微な犯罪である、被疑者が少年であるなどの理由により中止処分となる。

(ⅱ) 非公式の警告処分

証拠が十分にないとき、事実上の措置として被疑者に対して警告が発せられる。統計はないが、(ⅰ)中止処分と(ⅱ)非公式の警告処分を合わせると、警察が取り扱う事件の約25%に達するといわれている。

(ⅲ) 警告処分(cautioning)

被疑者に警告を与えて終結する。警告処分は、特に法的根拠のない処分であるが、統一的な運用を図るため内務省のガイドライン[*19] に基づいて行われ、警告を受けた事実が記録される。ただし、性犯罪及び少年犯罪については、法律により根拠が設けられている。警告処分にするには、証拠が十分にあること、被疑者が認めていること、将来の法廷において警告事実が引用されることがあることを告げられた上で本人(被疑者が未成年の場合にはその親等の適当な成人)がその措置に同意することが必要とされている。2004年中は、約25万5,800人が警告処分を受けている。

(ⅳ) 条件付警告処分(conditional cautioning)

2003年の刑事司法法(the Criminal Justice Act 2003)により導入されたもので、被疑者が18歳以上で、検察庁が十分な証拠があると判断し、被疑者が有罪を認めるときには、薬物のリハビリプログラムを受けることや損害を修復することを条件に警告処分とするものである。

(ⅴ) 訴追(起訴又は召喚)

被疑者に多数の余罪がある場合、原則としてこれら余罪で逮捕を繰り返すことは行われない。窃盗や強盗、さらには強姦等の性犯罪でも、２、３件を立件すれば、残りはいわゆる情状扱い(take into consideration: TIC)として処理される。これは量刑時に考慮され、その代わりに慣行としてこれらの罪について将来訴追されることはないものとして扱うものである。また、殺人等の特異な犯罪であれば、すべて捜査の上起訴することになる

が、このようなケースでは、被疑者・被告人として既に勾留されていることが多いので、特に再逮捕することは行われない[*20]。

(6)　訴追

訴追は、通例、警察による逮捕・勾留に引き続いての起訴、又は警察から受理した記録により治安判事裁判所が行う召喚により、正式に開始される。交通事犯や軽微な犯罪は後者の方法で処理されるので、こちらが圧倒的に多い。

これまで、検察庁が設立された後においても、原則として警察が起訴を行ってきたが、2003年の刑事司法法(the Criminal Justice Act 2003)により、軽微で定型的な犯罪を除いて、検察庁が起訴の決定を行う仕組みに移行しつつある。

ア　検察庁　(Crown Prosecution Service)

1980年代半ばに検察庁が設立されるまでは、主として警察が訴追を担当していた[*21]。すなわち、警察が起訴を行い、その後の訴追に関しても、警察は、軽微な犯罪の訴追については治安判事裁判所において自ら訴追を行い(警察に雇用された弁護士が助言を行ったり、複雑な事案では警察からの委託により弁護士が訴追を担当したりすることもあった)、重大な犯罪については警察の委託を受けた法廷弁護士(barrister)が刑事法院において訴訟行為を行っていた。

その後、訴追を統一的に行うシステムの必要性が議論され、さらに、警察は多少証拠が弱くても起訴する傾向にあるため、公判で続行不能となるケースが多く、コストや時間の無駄であるとの指摘がなされるようになった。このことを受けて、1985年の犯罪訴追法(the Prosecution of Offences Act 1985)によって1986年に検察庁が設立された。検察庁には、独自に捜査をしたり、警察に捜査を命じたりする権限はなく、警察捜査の結果を受理して検討し、訴追を継続するかどうかの判断を行い（したがって、被疑者や証人を自ら取り調べることもない。)、その後の法廷における訴追行為を主たる業務としている。とはいえ、検察庁には、いまだに十分な体制が確保できておらず、刑事法院での訴追行為の多くは法廷弁護士に委託するという状態が続いている。治安判事裁判所では、検察庁の職員が訴追を取り仕切っているが、重要事件を管轄する肝心の刑事法院では、外部委託した法廷弁護士と事件担当の警察官によるサポートに任せきりであるのが実態である。ただし、最近では検察庁の職員が、自ら刑事法院において訴追役を務めるケースも出てきている。

イ　訴追の基準

検察庁では、訴追に関しては、検察規範(Code for Crown Prosecution)というガイドラインに則り決定が行われ、①証拠が十分であるか(「有罪となる現実的な見込み(realistic prospect of conviction)」があるかどうかで判断される)、②訴追に公益があるかの点から検討の上決定される。2003年の刑事司法法(the Criminal Justice Act 2003)によって原則として検察庁が起訴の決定を行うようになりつつあるが、これまでは、検察庁による訴追の判断は、警察が起訴して送付してきた事件について、訴追を継続するかどうかの判断により行われていた。検察庁が事前に警察にアドバイスすることも行われていたが、多くの事件は事後的に送付され、特に身柄のある事件では前日に被疑者を逮捕した事件のファイルが当日の朝に検察庁の担当者のデスクに積み上げられ（検察庁の事務室の多くは警察署内に間借りをしていた)、その日に開廷予定の治安判事裁判所で保釈等の手続的な審査に臨まなければならないため、時間的にもかなりの制約を受けることになる。もっとも、検察庁は、治安判事裁判所での実質審理が開始されるまではいつでも訴追の打切り(discontinue)を行うことができるので、

後日に打切り処分となることも多い。このほか、検察庁は、公判においても、証拠を提出しないこと、または訴追の取下げを申請することによっても手続を打ち切ることができる。これまで、毎年18万から19万件が検察庁によって訴追打切りとなっており、これは受理事件の約15～16％である。罪種別の打切り率として、人に対する暴力(殺人等の凶悪犯が含まれる)が29％、侵入犯が14％、強盗が11％、窃盗及び盗品取引が16％、詐欺・偽造が19％、器物損壊が23％とするデータがある[*22]。また、1993年度の検察庁年報によれば、打切り処分となった理由は、証拠不十分が43％、続行不能(目撃者が所在不明になってしまったなど)が17％、公益欠如が31％となっている。これらの中には、起訴後に新たに生じた、やむを得ない事由がある場合もあるが、検察庁が訴追を打ち切るケースが多すぎるとして、警察と検察庁との間で軋轢が生じているともいわれている。

先に述べたように、2003年の刑事司法法(the Criminal Justice Act 2003)に基づき、警察と検察庁の間で新たな起訴の仕組みが開始されつつある。これは、軽微で定型的な犯罪についての起訴は引き続き警察が行う一方で、主要な犯罪については検察庁が起訴の決定を行うというものである。これにより、警察から検察庁に対して、定められた書式に基づいて事件の概要と証拠の状況を通報し、検察庁がこれを検討の上起訴するかどうかを決定するほか、さらに収集すべき証拠を示すなどの回答を行っている。勾留の許される時間が短いので、検察庁では当番制を取って警察との連絡に当たっている。また、最近では、組織犯罪等の複雑な事案では、早い段階から警察と検察庁が協議をしながら、訴追を視野に入れた捜査を進めていくことも行われるようになっている。

ウ　行政機関等による訴追

検察庁や警察以外にも、例えば、環境、税金、テレビ受信料、動物虐待、児童虐待、社会保障等の分野で規制官庁自らが訴追を行うこともあり、治安判事裁判所の扱う事件の約25％、刑事法院におけるケースの約５％はこれに当たる。

また、沿革上、私人による訴追も制度としては残っており、私人は、誰に対しても訴追を行うことができるが、実務的には意味を持たない。

２　公判

(1)　治安判事裁判所（Magistrate's Court）

治安判事裁判所の主たる任務は、比較的軽微な犯罪について略式公判（summary trial）といわれる方式で審理することであり、刑事事件の95％はここで処理されるが、これにとどまらず、すべての事件が一旦治安判事裁判所に送られ、刑事法院で審理すべきものかどうかの振り分けが行われるほか、逮捕状の発付、捜査段階での勾留の決定、起訴後勾留にかかる保釈の決定といった手続面での審理も担当しており、治安判事裁判所の役割は大きい。特に、起訴後も被告人が勾留されているときは、被告人は起訴後直近の開廷時に出廷し、保釈の審査を受ける。2004年度の統計によれば、起訴後も勾留されて治安判事裁判所に出廷した者は約13万5千人であり、うち約6万7千人が引き続き勾留されているので、約半数が保釈となっていることになる[*23]。

治安判事裁判所は、District Judgeと呼ばれる職業裁判官によって単独で構成されることもあるが(都市部に95人配置されている)、通常は３人の素人裁判官で構成される。素人裁判官は無報酬でパートタイムであることが多く、2003年４月現在で28,344人が従事している。これらの者は、当然のことながら法曹資格を持たず、地域の選考委員会で各界からの推薦を受けた人(自薦でも可能)を審査し、性、年齢、政治的志向、人種、出身層などのバランスを考慮して決定される。最近までは白人の有産階級が多かったといわれる。実務的には、裁判所の職員によるサポート体制が整備されており、これら職員によって審理の準備はもとより法的問題について助言がなさ

れるなどしている。

(2)　刑事法院（Crown Court）

刑事法院は、一部では民事事件の取扱いを行っているが、ほとんどは刑事事件を管轄し、重大な犯罪についての審理を行うほか、治安判事裁判所の判決に対する上訴審を担当する。78箇所の刑事法院に、605人のフルタイム裁判官、1310人のパートタイム裁判官が勤務している。

刑事法院における審理では、被告人が有罪答弁をしたときはそのまま刑の言渡しに移行するが、被告人が無罪答弁をした場合、陪審（jury）がその有罪か無罪かを決定し、有罪の場合には裁判官が刑を決定する。陪審は12名で構成され、有権者名簿からくじで選ばれる。資格要件は、年齢が18歳から70歳までであること、13歳のときから５年以上連合王国に市民として居住していること、精神障害や前科などの一定の除外事由に当たらないこととなっており、陪審の構成に当たり、人種や性は考慮されない。訴追側、弁護側が異議を申し立てなければ陪審は成立し、米国のように陪審の選定に時間を要することもない。

陪審の評決は全員一致が原則であるが、長時間議論しても(２時間程度とされる)評決に至らないときは、10名以上で有罪を決することができる。有罪となれば賛否の数だけ明らかにされ、無罪であれば何らの説明もなされず、評議内容は一切明らかにされることがない。10名以上の有罪意見が得られず、また、結論に達する見通しもないときは、裁判官は、陪審を解散し、別の陪審で後日再審理させることとなる。

(3)　公判方式

刑事事件は、治安判事裁判所と刑事法院のどちらかで取り扱われるが、これを決めるのに、まず、犯罪は３つのカテゴリーに分けられている。すなわち、

（ｉ）　正式起訴犯罪(offence triable on indictment only)

謀殺、故殺、強姦、強盗、恐喝等の重大な犯罪が該当

（ii）　両性犯罪(offence triable-either-way)

窃盗、傷害、被害額5千ポンド以上の器物損壊等が該当

（iii）　略式犯罪(summary offence)

多くの軽微な犯罪が該当

の３種類に分けられる。

2004年中に、カテゴリー別の被告人員（治安判事裁判所出廷時）は、次の通りであった。

表　3

正式起訴犯罪・両性犯罪	54万4千
略式犯罪(交通事犯を除く)	69万5千
略式犯罪(交通事犯)	97万6千
合　　計	221万5千

（ｉ)の正式起訴犯罪は刑事法院において審理され、(iii)の略式犯罪は治安判事裁判所で審理される。なお、略式犯罪は行為があってから６月以内に訴追をしなければならないが、これ以外は原則として時効はない。（ii）の両性犯罪の審理は、刑事法院又は治安判事裁判所において行われ、治安判事裁判所が個別の事件に応じてどち

らで審理するかを決定する。治安判事裁判所においてこの決定を行うに当たり、検察側は証拠を開示し、被告人は有罪答弁をするつもりであるかどうかを尋ねられ、有罪答弁をする意向であれば治安判事裁判所で取り扱われることになる。ただし、言い渡すべき刑が治安判事裁判所の権限(原則として、懲役６月以内[*24]、罰金５千ポンド以内)を超えるときには、刑の言渡しのために刑事法院に送られることがある。被告人が無罪の答弁をする意向であれば、治安判事裁判所で法廷を決めるための手続(committal proceeding)が行われ、訴追側及び弁護側の意見を聞いたうえで、事案の性質や重大性を考慮しつつ、予想される刑が治安判事裁判所の権限内であれば治安判事裁判所が審理を行うこととなり、刑が治安判事裁判所の権限を越えると予想されると、事件は刑事法院に送られる。ただし、被告人があくまで陪審による裁判を受けることを希望すれば、刑事法院での審理が行われる。2003年度では、刑事法院が取り扱った95,234件のうち、正式起訴犯罪は40,200件、治安判事裁判所の決定によるもの41,997件、被告人の選択によるもの13,037件となっている。

被告人が刑事法院での審理を選択することが比較的多いのは、刑事法院における陪審での審理には時間がかかり、特に勾留されているときにはそれなりのデメリットを伴うものの、陪審による審理では無罪判決を得やすいといわれており、被告人がこれを当てにして刑事法院での審理を望むためだといわれている。被告人が陪審を選択することができるようにしておくことは、イギリス刑事手続における陪審に対する伝統的価値感に基づくとでもいうべきであるが、陪審の運営には膨大なコストがかかるので、刑事法院での審理をなるべく回避する制度上の工夫が設けられている(後述)。これらの工夫により、両性犯罪について被告人の選択による刑事法院での審理件数が減少しつつある。

(4) 答弁制度 (plea)

イギリスの刑事手続では、被告人に罪状を認めさせて早期に手続を終結することにより事案を効率的に処理することを目指して制度が組み立てられている。答弁制度は、公判手続での冒頭で、被告人が自己の有罪を認めるか否かを表明するもので、事件の効率的な処理のポイントとなっている。有罪答弁(plea guilty)をすれば、証拠の吟味をすることなくそのまま刑の言渡しに移行し、極めて簡素迅速に処理されることになるのに対し、無罪答弁(plea not guilty)をすれば、公判(trial)に移ることになるが、特に刑事法院では陪審が用いられるのでコストが非常にかかることになる。このため、陪審の伝統的価値を重視しながらも、なるべくこれを回避する方策が採られている。

まず、有罪を認めるのが早ければ早いほど刑が軽くなるとされ、あくまで無罪を主張して、最も手間のかかる陪審での審理を経て有罪判決を受けるとその刑は重くなるといわれている。ただし、陪審における無罪率は高いので、被告人としては考えどころでもある。刑は、有罪答弁をすると、伝統的に3分の１ほど軽くなるとされてきたが、2003年の刑事司法法(the Criminal Justice Act 2003)144条では、有罪答弁の時期及び状況を考慮して刑を決める旨、及び有罪答弁があったから刑が軽くなったことを明示する旨定められ、不明確ながらも成文による根拠も設けられた。被告人が有罪答弁をするかどうかの分水嶺は、実刑となるかどうかであることが多い。

また、1997年から、両性犯罪については、治安判事裁判所が公判方式を決定するのに先立ち、被告人に対し有罪答弁をするつもりであるかどうかを尋ねることになっている。被告人が有罪の答弁をするのであれば、治安判事裁判所で審理を行うこととされ、迅速に処理することになりやすいからである（もっとも、刑事法院でも被告人が有罪答弁をすれば陪審は用いられないのであるが、政策として刑事法院での審理件数を減らす工夫が取られている。ただし、治安判事裁判所での審理の結果、治安判事裁判所の言渡し可能刑を超えると認められるとき

は、刑の言渡しのために刑事法院に送付されることになる。)。さらに、2003年の刑事司法法(the Criminal Justice Act 2003)により、被告人は、有罪答弁をすればどれくらいの刑になるのか治安判事裁判所に示唆を求めることができることになり、治安判事裁判所はこれに応じる義務はないが、示唆を与えて実際に有罪答弁がなされるとこれに拘束される。

治安判事裁判所では、比較的軽微な犯罪を管轄するので、9割以上の被告人が有罪答弁を行う。刑事法院では、約65%の被告人が有罪答弁を行っている。ただし、ロンドンでは有罪答弁率は低く、その原因として、有罪答弁に先立ち、被告人の弁護人が裁判官や訴追担当者と非公式に折衝をする場合が往々にしてあり、同じ法曹に属する者（裁判官といっても多くはパートタイムで平素は弁護士事務を行い、訴追の代理人も検察庁から委託を受けた弁護士である。）として人間関係があるかどうかによってその折衝の成否が左右されるので、そういったある種のもたれあいの関係が希薄な大都市ロンドンでは有罪答弁になりにくいことが挙げられている。また、弁護側が無罪答弁に拘るのは、訴追側がどれだけの証拠を出してくるか、例えば、証人(特に性犯罪)が出廷してしっかりした証言を行うかどうかを見極めようとする姿勢があるためであるともいわれている。被告人はその様子を見てからおもむろに有罪答弁に切り替えることがあり、特に陪審による審理の場合にはコストの浪費が大きく、批判されている。ただし、審理の途中で有罪答弁に切り替えるのは、必ずしも被告人側の身勝手な訴訟戦術によるだけではなく、法廷弁護士が事件を受任しても抱え込んでおくだけで放置しておき、例えば前日に書類を受領して公判当日の朝に被告人に会って有罪答弁するよう強力に説得するということもあるようである。

ア　起訴取引(charge bargaining)

起訴取引とは、有罪答弁をするのと引き換えに、訴追側に、起訴を軽い罪名に変更したり、複数ある起訴のうち一部を取り下げたりしてもらうことをいう。例えば、「故意ある身体への重大な危害」(s.18. the Offences Against the Person Act 1861：法定刑の上限は終身刑)を「身体への重大な危害」(s.20 同：法定刑の上限は懲役5年)に変更することがよく行われる。イギリスでは、罪種にもよるが、犯罪の形態に応じて刑罰規定が細分されており、法定刑もそれに応じて異なっているので、このような「グレード下げ」を行いやすい。ある調査[*25]によれば、「故意ある身体への重大な危害」で有罪となるのは、同罪で起訴された者の19%に過ぎず、別の調査[*26]によれば、起訴された同罪の62%は他の軽い犯罪での有罪答弁に摩り替わっていくという。

このような運用は、訴追担当者にとっても、迅速に事件を処理できる上、証拠が弱いときには有罪が確保できるので魅力的である(特に、刑事法院での陪審の審理を経ると6割超が無罪となる)。被告人にとっては、もとより刑が軽くなるので有利になることは当然であるが、中には、訴追側が、起訴取引を見越して、本来なされるべき起訴よりも重い罪名での起訴を行っている場合もあるといわれており、この場合には被告人としては得るべきところはないことになる。

このような起訴取引には、実体的真実と異なる罪名で有罪とすることに疑問を呈する向きもあるが、実務では広く受け入れられている。また、起訴取引を行うためには、被告人側弁護士、訴追担当者、裁判官が非公式に交渉を進めるので、このような不透明な密談には批判もあり(さらに、肝心の被告人にどの程度説明があるのか疑問なしとしない)、このため、答弁受入れに関する法務長官ガイドライン(Attoney-General's Guideline on the Acceptance of Pleas)では、訴追担当者は、答弁を受け入れるときは、公開の法廷でその理由を説明できるようにしておかなければならないと定め、多少なりとも透明性を確保するようになっており、また、被害者への説明も行うように定められている。

イ　答弁取引(plea bargaining)

答弁取引とは、無罪答弁から有罪答弁に変更することにより、無罪判決の可能性を放棄して、軽い刑を得よ

うとするものである。特に、実刑を回避しようとして行われることが多い。これは、起訴取引とは異なり、起訴の罪名に変更を加えるものではない。

答弁取引は以前から盛んに行われ、被告人の弁護士が裁判官の執務室に頻繁に通い、あるいは裁判官が弁護士を招き、有罪となった場合に下される刑の見通しについて意見交換が行われた。弁護士はこの結果をもって被告人に有罪答弁するよう強力に説得することが往々にしてあり、これは被告人に不当に圧力をかけるものであるとして批判されている。判例[*27] はこれを戒め、被告人が有罪答弁をするなら実刑にはしないと裁判官が述べた事例において、裁判官と弁護人との接触は真に必要な場合に限られ、被告人にはあくまで選択の自由が与えられなければならず、裁判官は刑を示唆してはならないとしている（ただし、裁判官は、被告人が有罪答弁をしようと、陪審の評決まで行こうと、下される刑の形態は変わらないとまでは述べることが許される。）。その後も同様の判示が繰り返し行われており、このことは、上訴裁判所の姿勢にもかかわらず、下級審ではかなり露骨なやり方で答弁取引が根強く行われていることを窺わせている。

(5) 公判（trial）

当事者(adversarial)主義が徹底して取られる手続下での公判では、真実の発見はさておき、訴追側が嫌疑を立証できたかどうかがポイントとなる。もとより、訴追側に立証責任があり、「合理的な疑いを超える(beyond reasonable doubt)」証明が求められる。

治安判事裁判所では、検察庁の職員(法曹資格がない者でも簡易な事件を扱うことができる)が訴追役を務め、刑事法院では、通例、検察庁から委託を受けた法廷弁護士が訴追役を務める。法廷弁護士は、証拠を公正に提示し、証拠に照らして最も重い犯罪の有罪を得るよう努めることが義務であるが、「何が何でも有罪を勝ち取る」ことが任務ではない。

弁護は、治安判事裁判所ではsolicitorと呼ばれる事務弁護士が、刑事法院ではbarristerと呼ばれる法廷弁護士が弁護に当たる。両者は、歴史的に弁護士の業務が２種類に分けられてきたことを反映しており、それぞれの利害もあって現在でも統合には至っていないが、近時では、事務弁護士でも刑事法院での弁護が可能となりつつある。

公判では、まず起訴事実が読み上げられ、被告人は有罪か無罪かの答弁を行う。有罪の答弁がなされると、訴追側は事実の概要を述べ、そのまま刑の言渡しに移る。したがって、刑事法院における事件であっても陪審による審理は行われない。ちなみに、治安判事裁判所における有罪申立て率は9割を超え、刑事法院における有罪申立て率は約65％である。次に、被告人が無罪を申し立てたときは、訴追側は、事件の概要を述べ、証拠を提出する。証拠は弁護側から反論される。次に、弁護側から、証拠があれば提出があり、反対尋問により反論を受ける。被告人は、被告人質問を受ける義務はないが、積極的に証人席に出てきて自己の主張を行うことは可能である。ただし、訴追側から反対尋問を受けるので、ある程度のリスクも伴う。かつては、被告人が証人として証言する機会は全く与えられていなかったが、1898年にこれが可能となってからも、被告人は公判で無罪答弁をした後は何もしないのが通例であった。しかしながら、最近では、被告人が証言することが定着してきており、そうしないと陪審に悪印象を与えかねなくなっている。そして、治安判事裁判所の場合には、最後に、弁護側から最終弁論が述べられ、事実と法律についての論述があり、訴追側は法律についての論述に対してのみ反論することが許される。続いて評決に移り(通例は全員一致で行われるが、多数決で決することも可能)、有罪か無罪を決し、有罪であれば刑の言渡しに移る。刑事法院では、陪審が事実の認定をし、裁判官は法律問題や手続面での決定を行

う。最終弁論は訴追側、弁護側とも行い、最後に裁判官がこれまでの審理を総括し、陪審に対して法律問題について説明し、証拠について記憶喚起させる。これをdirectionという。その上で、陪審による評議が行われ、有罪となれば、裁判官による刑の言渡しに移ることになる。なお、陪審の評議の過程は一切明らかにされない。

刑は、重大な事件では被告人の性格、境遇等量刑において考慮すべき事情の調査が保護観察庁(probation service)によって行われ、その結果報告書の提出(約3週間後)を待って決定されることも多い。つまり、このような背景事情は公判において必要でなく（むしろ、陪審による審理では予断を排除するため避けるべきである。)、捜査において明らかにすることも求められていない。

治安判事裁判所における2004年中の被告人員は、約202万2,600人であった。うち、正式起訴可能犯罪については約45万3,300人、略式犯罪(交通事犯を除く)については約66万5,300人、交通事犯の略式犯罪は約90万3,900人となっている。被告人総人員約202万2,600人のうち、打切り処分、起訴取消し等の早期手続終結となった者は約40万8,300人、公判方式を決定する手続(committal proceeding)において起訴却下(discharge)となった者は約1万4,700人、無罪となった者は約3万3,200人、刑事法院に送付(committed for trial)となった者は約7万8,400人、有罪となった者は約148万8千人であった。これらの内訳は次表の通りである。

表 4

正式起訴可能犯罪	453.3
手続早期終結(打切り処分、起訴取消し等)	92.3
公判方式決定手続中に起訴却下	14.6
無罪	8.5
刑事法院へ送付	77.7
有罪	260.2
略式犯罪(交通事犯を除く)	665.3
手続早期終結(打切り処分、起訴取消し等)	132.3
公判方式決定手続中に起訴却下	0.0
無罪	12.1
刑事法院へ送付	0.5
有罪	520.4
略式犯罪の交通事犯	903.9
手続早期終結(打切り処分、起訴取消し等)	183.7
公判方式決定手続中に起訴却下	0.0
無罪	12.6
刑事法院へ送付	0.2
有罪	707.4
合　計	2022.6
手続早期終結(打切り処分、起訴取消し等)	408.3
公判方式決定手続中に起訴却下	14.7
無罪	33.2
刑事法院へ送付	78.4
有罪	1488.0

（単位：千人）

次に、治安判事裁判所における公判での罪種別の被告人員、有罪者数及び有罪率は、次表の通りである。

表 5

	被告人員（千人）	有罪者数（千人）	有罪率（％）
正式起訴可能犯罪	283.3	260.2	92
人に対する暴力	32.1	25.5	80
性犯罪	2.2	1.7	76
侵入犯	20.1	17.9	89
強盗	3.0	2.1	70
窃盗・盗品取引	109.5	104.9	96
詐欺・偽造	16.4	15.4	94
器物損壊	11.1	10.1	91
薬物事犯	32.0	30.9	97
その他（交通事犯を除く）	50.4	45.3	90
交通事犯	6.6	6.3	95
略式犯罪	1265.0	1227.9	98
交通事犯以外	538.2	520.4	98
交通事犯	726.8	707.4	98
合　　計	1548.3	1488.0	97

刑事法院では、2004年中に、約7万8千人を被告人として公判が行われた。その罪種別の人員、有罪者数及び有罪率は次表の通りである。

表 6

	被告人員（千人）	有罪者数（千人）	有罪率（％）
正式起訴可能犯罪	75.4	57.7	76
人に対する暴力	19.8	13.6	69
性犯罪	5.5	3.1	56
侵入犯	7.5	6.3	84
強盗	7.2	5.4	75
窃盗・盗品取引	7.2	5.7	80
詐欺・偽造	3.3	2.7	81
器物損壊	2.2	1.6	75
薬物事犯	9.3	8.3	89
その他（交通事犯を除く）	11.6	9.1	79
交通事犯	1.9	1.7	90
略式犯罪	2.9	2.8	98
交通事犯以外	2.4	2.3	98
交通事犯	0.5	0.5	98

合　計	78.2	60.5	77

刑事法院における罪種別の有罪答弁率と、無罪答弁をした者の有罪率は、次の通りであり、無罪答弁をした場合に有罪となる率はかなり低い。ただし、これらすべてが陪審によって無罪評決を下されたものではなく、無罪答弁後に、被告人の死亡や逃亡、証人の所在不明等の事情が惹起した場合や、証拠が不十分であるとして裁判官が公判中に無罪を命ずる場合が含まれている。検察庁の統計によると、2003年度中の刑事法院における公判終結後の有罪(すなわち陪審が評決したもの)は13,119人、無罪は6,652人となっており、この点からすると、有罪率は約66%ということになる。

表 7

	被告人員（千人）	有罪答弁率（%）	無罪答弁被告人の有罪率（%）
正式起訴可能犯罪	75.4	64	35
人に対する暴力	19.8	55	31
性犯罪	5.5	34	34
侵入盗	7.5	76	32
強盗	7.2	61	36
窃盗・盗品取引	7.2	70	35
詐欺・偽造	3.3	70	38
器物損壊	2.2	67	26
薬物事犯	9.3	77	54
その他（交通事犯を除く）	11.6	70	30
交通事犯	1.9	78	57
略式犯罪	2.9	92	78
交通事犯以外	2.4	93	77
交通事犯	0.5	88	81
合計	78.2	65	35

刑事法院における暴力犯罪ごとの有罪答弁率、無罪答弁をした者の有罪率は、次表の通りである。

表 8

	被告人員（千人）	有罪答弁率（%）	無罪答弁被告人の有罪率（%）
人に対する暴力	19,761	55	31
謀殺	458	20	74
謀殺未遂	145	25	54
謀殺脅迫・共謀	533	30	15
故殺その他	641	66	77
傷害その他の生命危険	3,061	36	31
その他傷害	14,408	60	27
児童虐待	430	58	29

児童誘拐	68	68	27
その他	17	76	50
性犯罪	5,488	34	34
男性に対する強制猥褻	397	40	41
強姦	1,725	18	31
女性に対する強制猥褻	2,528	34	34
少女との不法性交	307	79	38
児童に対する強制猥褻	282	49	32
その他	155	74	32
強盗	7,206	61	36
合計	32,455	53	33

3 上訴

(1) 通常の上訴

被告人は、治安判事裁判所の裁判に対して、有罪認定、量刑の双方について刑事法院に上訴することができるが、原審で有罪答弁をした場合には、原則として量刑についてのみ刑事法院に対して上訴することができる。刑事法院では、新たに審理を行うことになるが、陪審は用いられず、１人の職業裁判官と２人の素人裁判官により行われる。量刑は、原審より重くなることもあり得る。また、法律問題については、被告人、訴追側ともに、高等法院（the High Court）の女王座部（the Queen's Bench Division）に上訴することができる。

さらに、被告人は、刑事法院の裁判に対しては、有罪判決、量刑の双方について上訴裁判所（the Court of Appeal）の刑事部（the Criminal Division）に上訴することができるが、原裁判所の裁判官又は上訴裁判所の許可を得ることが必要となる。通例、上訴の申立ては上訴裁判所に対して行われ、まず1人の裁判官が審査し、これが却下される[*28]と改めて申立てを行うことができ、この場合には複数の裁判官が公開の法廷で審査を行う[*29]。上訴は、有罪判決が確かでない(unsafe)と思われるとき等に許される。量刑は、原審よりも重くなることはない。なお、上訴を抑制するため、上訴裁判所の終局判断がなされるまでの期間を服役期間として計上しないことが可能となっているが、実務では行使されることはない。法律問題については、同様に、高等法院女王座部に上訴することができる。

上訴裁判所又は高等法院からの上訴は、貴族院（the House of Lords）に対して可能であるが、極めて限られたケースにとどまる。

訴追側の上訴には制約が多く、法律問題について許されるほかは、事実認定や量刑についてはほぼ不可能である。殺人等の重大なケースにおいて量刑が過度に軽いときに、公訴長官が上訴裁判所に事件を付託して刑の見直しが行われ得ることなどが例外として定められている。なお、2003年の刑事司法法（the Criminal Justice Act 2003）により、殺人の無罪判決については、再審が許されることとなった。これは、科学技術の発展により、原審では不可能であった新証拠(具体的にはDNA型鑑定)の利用が可能となったことによる。

(2) 刑事事件検証委員会(the Criminal Cases Review Commission)

1990年前後に、いわゆる誤判が相次いで発覚し、刑事司法への不信が募った。これを受けて、1995年の刑事上

訴法(the Criminal Appeal Act 1995)に基づき、1997年、独立の刑事事件検証委員会(the Criminal Cases Review Commission)が設立された[*30]。同委員会は、上訴の手段を尽くした後になお判決に不服のある者からの申立てを審査し、必要に応じて調査を行うよう調整し（捜査を行った警察とは別の警察に委託が行われることもある)、原判決が維持されないとの現実の可能性(real possibility)があると考えるときは、上訴裁判所に事件を送付することとなる。実務的には、原判決で考慮することができなかった新証拠がなければ、なかなか認められないのが現実である。

2006年３月末までに、8,540件の申立てがあり、318件が上訴裁判所に送付され、266件の審理が終了し、187件が原審破棄となっている。

Ⅱ　取調べ制度と実務

イギリスにおける刑事手続、とりわけ捜査手続は、1984年に制定されたPACEによって大きく変容を遂げた。同法は、捜査手続における警察の権限の強化を図る一方で、被疑者の権利を手厚く保護することを目指したものであり、取調べについても、テープ録音の導入をはじめ、多くの制度的改革が行われている。

本章では、取調べにかかわる事項を中心としてPACE制定の経緯について述べた後、取調べの実情に関する調査研究、黙秘権制限の導入及び最近のイギリス警察による取調べ技法に対する取組みについて紹介する。

1　PACE以前の状況

(1)　警察捜査と取調べの沿革

イギリスの刑事手続では、古くは、公判で裁判官が被告人を取り調べることが行われたが、被告人に宣誓の上で自己負罪の供述をさせることが憚られ、17世紀終わり頃までには、この方式は姿を消した。そして、この考え方は踏襲され、1898年まで被告人は公判で証言することは全く許されない状態が続いた。他方、捜査手続においては、治安判事が被疑者を取り調べ、その供述は公判においても証拠として用いられた。

その後、19世紀中期に、ロンドンで警視庁が設置されたのを始めに、全国に警察組織が確立されるにつれて、警察による捜査が組織的に行われるようになり、治安判事の役割が捜査的なものから司法的なものに純化されていった。そして、治安判事は、警察が逮捕して連行してきた被疑者を取り調べるべきではないと解されるようになった。

一方、警察では、当初、勾留中の被疑者を取り調べることは当然視されたが、治安判事による取調べが許されないとされてから間もなく、治安判事に禁ぜられていることは警察にも禁ぜられているとして、警察による取調べも許されないこととなった。ただし、コモンローでは、警察は、被疑者であるかどうかを問わず、犯罪捜査のために必要な情報を得ることができると思われる者を取り調べることができた。このため、警察は逮捕を遅らせることによって被疑者の取調べを行うという問題が生じたので、裁判例には、警察が起訴することを決意した時点で、逮捕勾留されたのと同一視し、もはやその取調べは許されないとするものも現れた[*31]。

身柄拘束中の被疑者を取り調べてはならないという制約があったため、逮捕は、原則として捜査の終局段階で行われ、裁判所にあっても、警察に対し逮捕後は被疑者を早期（通常は24時間以内）に治安判事のところまで連行することを求めた。しかし、被疑者が自発的に望んで供述するケースもあり、このような供述を証拠として一切認めないのは不合理であるとの考え方が生じてきた。特に、ここでは、警告(何も述べる必要がない旨告知)することが供述の任意性確保の手段として強調され、警告を与えられた上で被疑者が供述するのであれば、これを証拠として許容してもよいのではないかと主張された。

裁判所の見解には、警察による取調べに警戒感を示して依然としてこれを戒めるものがある一方、警告を受けた上で被疑者が行った供述に寛大な姿勢を示すものや、被疑者が警察官に質問されて供述したことをもってただちにその任意性及び証拠としての許容性を否定するのは行き過ぎであると考えるものがあったが、全体としては被疑者の取調べには否定的な考え方が強かったといえる。

このような裁判所の見解の相違のため実務に混乱が生じたので、これを収拾するため、1912年に裁判官準則(Judges' Rule)が作成された。裁判官準則は、犯罪捜査に当たる警察実務者からの要請に基づき、高等法院(the High Court)女王座部(the Queen's Bench Division)裁判官によって作成されたガイドラインで、法的な根拠も

拘束力もなく、ただ、これに違反すると証拠排除される可能性があるにとどまるものではあったが、1984年のPACE制定まで警察官に対する実務上の指針として大きな役割を果たした。

裁判官準則は、基本的にはそれまでのコモンロー・ルールを踏襲するものであり、警察は訴追行為に移る段階までは被疑者を取り調べることができるというものであったが、この訴訟行為に移る段階がいつのことを意味するのか明確ではなかった。沿革上、逮捕は捜査が終結するまで行われなかったので、逮捕（あるいはその決意）の時点で訴追行為に移る段階に至ったということができたが、警察機構の生成とともに、警察が捜査及び訴追の主役となるに及び、逮捕、勾留、起訴という手順が確立するようになり、訴追行為に至る段階というのが、逮捕、勾留、起訴の流れの中のどの時点を意味するのか不明であるきらいがあった。また、1912年当時の裁判官準則には、「勾留中の被疑者は、通常の警告を与えることなく、取り調べてはならない」との規定があり、これは、警告をすれば勾留中であっても被疑者を取り調べても構わないという解釈も生んだようである。

このため、実務においても、勾留中の被疑者の取調べに関し、元来のコモンロー・ルールに忠実な態度を取って、いかなる取調べにも消極的なものがあったほか、勾留とは当該事実にかかるものに限られ、その勾留中に他の犯罪について取り調べることは許されるとするものや、さらには、勾留にかかる事実であっても取調べを行うことが許されることもあるとする見解もあり、依然として明確さを欠く状態が続いた。ただし、1930年に出された内務省訓令[*32]では「警告後に勾留の対象となっている犯罪について、被勾留者を取り調べること、又は追及的尋問を行うことを奨励又は公認するものではない」とされるなど、根底には勾留中の取調べには抑制的な姿勢があったといえる。その後、裁判官準則は1964年に改訂され、起訴前であれば勾留中の被疑者を取り調べることが明確に認められるに至った。これにより、被疑者取調べの許される段階の終点が、被疑者の逮捕（その決意）の時点から被疑者の起訴の時点に完全にシフトとしたことになる。

しかしながら、実際の捜査実務では、警察への協力と称して、形式的には不拘束ながら実質的には拘束状態で取調べが行われたり、弁護士に相談することができないまま警察署に事実上留め置かれたりすることがしばしばあったとされる。この原因としては、裁判官準則自体が法的拘束力を持つものではなく、裁判所自身が尊重しないこともあったとされ、また、イギリスの裁判所は伝統的に証拠排除には消極的な姿勢を取っていたため、かりに裁判官準則に違反しても、その唯一の制裁たる証拠排除がなされないのであれば、裁判官準則を担保する力は弱かったと思われる。

【裁判官準則】

1964年の裁判官準則によれば、警察官は、犯罪捜査のために、被疑者であるか否かを問わず人の取調べを行うことができ、勾留中の者であっても取調べを行うことができるが、勾留にかかる犯罪行為で既に起訴されているときは、原則として取調べを行うことは許されない（１条）と規定されていた。このほか、次の趣旨の規定が置かれていた。

○　被疑者の取調べを行う際には、その開始に当たり、「あなたは、希望しない限り、何も述べる義務はないが、あなたが言うことは書面にされ、証拠となることがある」旨の警告が与えられる（２条）。

○　被疑者が供述しようとするときは、書面による記録が作成される旨告げられ、自ら供述書を作成することを望むかどうか尋ねられる。被疑者が字を書くことができないか、誰かに書いてもらうことを望むときには、警察官は供述を録取することができる（４条(a)）。被疑者が作成するとき、警察官が録取するときを問わず、供述を自由意思で行う旨の文言が記載される。警察官が録取する際

には、供述者の話した正確な言葉を記載するものとし、供述の矛盾点や不明確さを解消し、事案との関連を明らかにするために必要な場合を除いて、質問を行ってはならない(４条(d))。警察官による録取が終了したときは、被疑者は、供述書を読み加除訂正し、署名するとともに、「上記の供述を読み、私が望む訂正・変更・加筆できることを告げられました。この供述は正しいものであります。私は、自分の自由意思でこれを行いました。」との文言を記載することが求められる(４条(e))。被疑者が閲読や上記文言の記載を拒否したときは、上級の警察官がその旨を記録することとされていた[*33]。

(2) 取調べ記録の実際

1964年の裁判官準則の改訂により、警察が原則として起訴前に勾留中の被疑者を取り調べることが正式に是認されるに至った。裁判官準則4条によれば、被疑者は、自ら供述書を書くことを求められ、被疑者が他者に代わって書いてもらうことを望む場合に警察官が録取することができるとされていたが、実際には、被疑者が自ら供述書を書くことは皆無に近く、通常は警察官が録取することにより供述書が作成されていた。ある調査[*34]によれば、このような供述書(自白とは限らない)が作成されるのは３～４割にとどまるとされる。多くの取調べの記録は、被疑者の「口頭」によるものとしてなされた。すなわち、警察官が取調べ中のメモや記憶を頼りに、事後に取調べ記録として書面を作成することが広く行われ、また、このような記録が全く作成されないこともあった。

McConvilleとBaldwin[*35]は、1975年及び1976年のバーミンガムの刑事法院におけるケース1千件と1979年のロンドンの刑事法院におけるケース476件について、分析を行っている。その手法は、治安判事裁判所において、事件が刑事法院で審理されるべきであるかどうかの決定(committal proceding)を行う際に使用された書面を分析するもので、これを見れば訴追側の証拠の状況が一目で理解できることになる。この調査によれば、被疑者の供述記録について次のように分類されている。

全くなし（バーミンガムで3.8%、ロンドンで6.5%）
完全自白の供述書のみ（バーミンガムで1.7%、ロンドンで1.5%）
完全自白の供述書と完全口頭自白（バーミンガムで26.2%、ロンドンで22.1%）
完全自白の供述書とその他の口頭供述（バーミンガムで10.7%、ロンドンで4.8%）
完全口頭自白のみ（バーミンガムで8.5%、ロンドンで21.0%）
非自白の供述書（バーミンガムで11.5%、ロンドンで2.7%）
不利益の供述書のみ（バーミンガムで17.9%、ロンドンで18.5%）
口頭による否認（バーミンガムで14.1%、ロンドンで18.7%）
その他の供述書（バーミンガムで3.6%、ロンドンで3.6%）

となっている。このことから、３分の１の被疑者が自白の供述書を作成していること、約14%の被疑者が口頭でのみ自白(供述書では自白していないケースも含む)となっている。また、供述書が作成されている場合であっても、口頭による自白の記録も作成されることがあったが、これにはおそらく供述書を補充するものが多かったと思われる。ただし、これらは、起訴となった事例を分析したに過ぎず、起訴に至らなかった事例が含まれていないので、捜査実務の実態を正確に示しているとはいえない面がある。また、「完全」自白といっても、調査結果から窺い知る限りでは、かなり概括的な供述で完全自白の扱いになっているようで、共犯者に関する供述を拒否していても完全自白として扱われている。

このほか、1980年頃、ロンドン警視庁において、取調べ時に取調官の質問と被疑者の供述をその場で逐語的に書き取る方式(被疑者はこれを閲読し、各葉に署名することが求められた。)が徐々に導入され、全国に広まりつつあったが、この方式は極めて煩雑であるので、実務では不評であった。

当時、このような運用が行われていた理由ははっきりしないが、そもそも供述書の作成(その録取も含めて)に応じない被疑者がいたことに加え、被疑者が自白している場合には、後の公判で有罪答弁をする可能性が高く、有罪答弁がなされるとそのまま刑の言渡しに移行するので、供述書の作成にこだわる必要性が乏しかったものと思われる。ただし、重大な犯罪の捜査においては、やや詳しい供述書や逐語的な書面が作成されることがあったようである。ちなみに、いわゆる誤判事案であるとされたコンフェイト殺人事件(後述)の自白供述書は数百語程度であった。

警察官が事後に供述内容を要約して記録化しておいた場合には、被疑者がその書面を閲読する機会がないため、後に公判でその正確性、さらには供述の任意性までが争われることになる（ただし、実際には、公判において取調べをめぐる争いに費やされる時間はそれほど多くはなかったとされる。)。この場合、取調べに当たった警察官が公判に出廷し、記憶を喚起するために取調べ時のメモを参照することが許され、被疑者の供述内容を証言することになる。このようなメモは取調べ時（あるいはせめてその直後）に書き留めたものでなければならないとされたが、実際にはかなり日数が経過してから書かれたり、取調べに当たった警察官が複数のときは事後的に打ち合わせをして作成したりしていたことがあったとされる。そして、複数の警察官が取調べ内容について、公判で一致する証言を行ったときには、これら警察官の証言が重視され、被告人としては反証することが極めて困難であったとされる。

２　PACE制定の経緯

(1)　王立委員会の設置

1984年、PACEの制定により、警察の捜査権限及び被疑者の権利確保に関して抜本的な規定整備が行われた[*36]。同法の制定に至る前、永らくこれら規定整備の必要性が指摘されていたのであるが、同法制定の直接の契機となったのは、1972年４月、南ロンドンのCatfordで発生した殺人事件に関するいわゆる誤判事案であった。

同事件は、コンフェイト(Confait)という名の男性が、放火されたアパート内で絞殺体となって発見され、３名の男性被疑者(14、15、18歳)が取調べを受け、いずれも自白をし、殺人等で起訴されたものである。うち２人は殺人等で、１人は放火で有罪となったが、３年後に釈放されたものである。

【コンフェイト事件(Confait Case)[*37]】

1972年４月22日午前１時20分、火災の通報で南ロンドンCatfordのDoggett Road所在の家屋に出動した消防隊が、地下室と１階部分の火災の消火活動をしたところ、階上で26歳の男性(Maxwell Confait)の死体を発見。警察による捜査の結果、火災は放火によるもの、男性の死因は絞殺で、犯行時刻は前日の午後７時45分から同11時45分までと推定された。被害者はホモセクシャルで売春を生業とする者であった。同年４月24日、殺人現場付近で不審火が３件発生し、警察官が路上でＡ(18歳)を職務質問したところ、同日の放火を認め、さらにConfait宅の放火についても認める供述をし、共犯としてＢ(15歳)の名前を挙げた。Ａの案内によりＢ宅(Doggett Road)に行ったところ、Ｂは友人Ｃ(14歳、トルコ系で英語は第２言語)といた。３人は、警察署に連行されて取調べを受け、２時間30分後に殺人を認める供述を行い（この取調べでは、未成年に当たるＢ及びＣについては親の立会いはなく、３人のいずれにも弁

護士と相談する権利があること、外部の近親者に連絡することができることを告げられていなかったとされる。)、午後11時、３人は親の立会いの下で供述書に署名をした。

18歳のＡのＩＱは66で、読み書きのできない程度、15歳のＢのＩＱは75で、ほとんど読み書きのできない程度であった。14歳のＣは、正常と思われたので知能テストは実施されていないが、トルコ系住民で英語を母国語としていなかった。３人は殺人等で起訴されたが、Salihは放火のみに変更され、保釈となった。

公判では、３人ともアリバイを主張したが、死亡推定時刻についての鑑定証人の証言が変更され、アリバイが必ずしも成立しなくなり、陪審は有罪を下した。上訴も却下された。

1975年、死亡推定時刻に関する新たな鑑定意見が出て、内務大臣は同事件を上訴裁判所に送付し、同裁判所は有罪判決を破棄し、３人は釈放された。

なお、事態を重視した内務大臣からフィッシャー弁護士に対して本件の調査が委託され、その報告書（いわゆるフィッシャーレポート）では、Ａは殺人には関与しておらず、ＢとＣの供述により巻き添えを食ったものであり、真相はＢとＣが殺人を実行し、３人で放火を行った可能性があるというものであった。フィッシャーレポートによるこの示唆に対しては異論が強いが、同レポートでは、当時の警察捜査の問題点が明らかにされ、王立委員会の勧告にも反映されるに至っている。

また、事件の２年後に当初から関与を疑われていた同居のインド人が自殺を遂げており、警察は捜査を行ったが、真相究明には至らなかった。

当時の労働党政権によって、警察の捜査手続を見直すため、刑事手続に関する王立委員会(the Royal Commission on Criminal Procedure　以下「王立委員会」という。)が設置され[*38]、検討に入った。同委員会設置の契機はいわゆる誤判事案であったが、1981年に完成したその勧告[*39] では、「共同体の利益」と「個人の自由」とのバランスが図られるべきであるとして、犯罪に対処するために十分な警察権限を付与するため、停止、捜索、逮捕、勾留、取調べについての規定が整備されるとともに、被疑者の勾留時における処遇の確保、弁護士の法的助言を受ける権利の拡充等被疑者の権利保護を抜本的に強化する必要があると指摘され、この勧告を受けて、PACEが制定されるに至った。

(2)　王立委員会により指摘された問題点と勧告（取調べに関して）

王立委員会の報告書は刑事手続全般にわたって問題点の指摘と勧告を行っているが、ここでは、そのうち取調べに関係する部分を取り上げて紹介する。

王立委員会の報告書では、取調べ記録の正確性が問題視され、特に事後に書面化されることに問題があると指摘された。同委員会の勧告は、被疑者の面前で、自認・否認を問わず供述のポイントを書面化し、これを被疑者に読み聞かせて、訂正すべきことがあれば訂正する機会を与え、署名を求めるようにすることを提案している。この点、PACEにより法制化をみた時点では、さらに進めて、供述のポイントではなく、すべての供述を逐語的に書き取る方式が導入されている。

また、王立委員会は、被疑者供述の記録の正確性を確保するとともに、取調べ方法が適正であったかどうかを確認することを可能にするためには、取調べのテープ録音の導入が最終的な解決方法であるとし、警察署内での取調べに限ってではあるがテープ録音を段階的に実施していくことを提案した。同委員会では、テープ録音の

反対論として、テープ録音をしていると被疑者は自白をしづらくなる、職業的な犯罪者から犯罪情報の収集ができなくなる、被疑者はテープ録音されていないところで不適正な取調べを受けた旨の虚偽の主張をするようになるだけであるとの懸念があったことが記されているが、それ以上の言及はなく、このような懸念はいわば軽視されてしまっている。このほか、取調室の改修やテープ録音機器の設置に関し、技術面及びコスト面からの検討を要することが指摘され、特に、テープについての不正防止措置と、テープ起こしのために生じる費用に関して検討を要するとされている。

（ｉ）　記録の正確性(要約)

警察署の取調室で行われる取調べは、原則として被疑者と取調官しかおらず、かつ取調べ結果は被疑者にとって重大な証拠となる可能性がある。独立して証明されうる記録があれば、警察が自白や不利益供述を捏造することから被疑者を保護することになるし、真に犯罪を自白した者が後にその供述を撤回することを避けることにもなる。最も問題なのは、被疑者が供述書作成を拒否した場合で、取調べに当たった警察官が被疑者の供述をメモしているときの取扱いである。裁判官からは、現在の取調べの記録方法では､明らかに罪を犯した被告人を無罪とせざるを得ないケースがかなりあるとの声が聞かれる。公判で、供述証拠をめぐって争うのは時間の浪費であるとの指摘もある。最も一般的に提唱されているのはテープ録音の利用であるが、警察は技術的に実行困難であること、コストがかかること、及び犯罪に関する情報収集が阻害されると主張している。

ある調査[*40] の結果、被疑者の約50％は警察署外で何らかの取調べを受けていることが判明した。約15％が警察署外でのみ、約35％が警察署の外と内の両方、約50％が警察署内でのみ取調べを受けている。他の調査[*41] では、刑事法院で審理された事件のうち、バーミンガム地区では約10％、ロンドン地区では約22％での事件において、警察署外でなされた被疑者供述が訴追側の証拠となっていた。

前者の調査では、警察署における第１回目の取調べの約80％は30分以内で終了しており、45分以上要したものは５％にとどまっていた。また、別の調査[*42] では、警察署外での平均取調べ時間は約５分、警察署内では約35分(供述書作成に要する時間を除く。)との結果が出ており、１時間以上にわたる取調べは例外的なケースである。被疑者の６～７割は１回取調べを受けるにとどまり、３回以上取調べを受けるのは１割以下にとどまっている。

取調べ記録の正確性については、調査不能であるが、警察官が被疑者の供述を完全に逐語的にメモすることは比較的少ない。重大事件では詳細にメモすることがあるが、ほとんどの事件では、犯罪事実に関係する箇所についてメモが作成されるにとどまる。被疑者が自白をしたときは、そのときの正確な言葉が再現されるように配意されているという。被疑者の供述書作成は、取調べの３～４割で行われるにすぎないとの調査結果がある。

公判において供述の証拠としての許容性が争われた際に、そのために割かれる審理時間は巷間いわれるほど多くはなく、刑事法院では全審理時間の約５％で、治安判事裁判所ではもっと少ない。

【提案】

供述書が作成される場合には、裁判官準則に則って行われる現在の実務に改善の必要性は認められない。

問題は、口頭で供述がなされ、取調べ後に警察官がメモを頼りに供述内容を書面化する場合である。

この場合、被疑者がその内容を早期に覚知することがないため、公判でその正確性が問題となる。公判でこの争点についてそれほど時間を費やしているわけではないものの、それでもこのような争いを減少させるべきである。

実務的な問題として、よほどのことがない限り被疑者の供述を逐語的に記録することは困難であり、結局のところ、要約とならざるを得ない。にもかかわらず、警察官は、被疑者がこのとおりに供述したと証言することが多く、２人の警察官が同旨の証言を行ったときには、これら警察官の証言の方が信用されることが多い。

最も簡単な方法は、取調べ記録に関する一般的な警察実務を向上させることである。一定の事件の類型ごとに事前に用意した質問票を用意し、取調べに当たる警察官が２人いればそのうち１人が逐語的に記録していく方法を開発すべきである。

取調べ時に被疑者の供述をそのまま書き取る形式での記録が作成されず、かつ、被疑者が供述書の作成を拒んだときは、取調べの最後に被疑者の面前で、自認、否認の別を問わず主な関連ポイントを要約して書面にし、被疑者に読み聞かせて訂正加筆の機会を与えた上で署名を求めるようにすべきである。

（ii） テープ録音（要約）

取調べをテープに録音することの利点は、供述の正確な記録が確保できることと、警察官の取調べ方法が適切なものであるか検証できるようになることである。

他方、難点としては、まずコスト面での問題が挙げられる。音響面で適切な録音が可能な取調室の整備、不正防止措置を施した録音機器の整備を図らなければならず、また、運用時には録音テープを編集・テープ起こしする費用が相当かかる。次に、供述を録音するとなると被疑者に与える影響が出てくることも懸念される。つまり、被疑者が自白しづらくなること、職業的な犯罪者からオフレコの形で犯罪情報を収集することができなくなることが指摘された。また、被疑者は、テープ録音のスイッチが入れられる前に警察官から暴行を受けた、あるいは不当な圧力を加えられたと主張し、結局公判で従前と同じような争いが惹起することになるともいわれた。さらに、正当な理由があってテープ録音されなかった供述の証拠としての価値が不当に下がることも懸念された。

実際の捜査では、必要性があって場所を問わず取調べが行われているが、これをすべてテープ録音することを義務付けることは現実的でない。

テープ録音した場合、テープ起こしの作成が問題となる。すべてをテープ起こしするとなると、相当の費用が必要になると見込まれ、テープ起こしが追いつかずに裁判の遅延を招くおそれもある。また、首尾一貫しない供述をすべてテープ起こししたところでかえってわかりづらいのではないかとの指摘もあった。

米国とスウェーデンに赴いて実地調査を実施し、特に、テープ録音が捜査を阻害しないか、被疑者が暴行や不当な圧力があったと虚偽の主張することはないかについて関心が払われた。米国の捜査官によると、自白をテープ録音することのメリットの方が大きい。確かに供述をテープ録音されることについて被疑者の一部に躊躇が見られるが、被疑者にはそもそも黙秘権があるのだから、この点を取り立ててみても仕方がないとのことであった。テープ録音を完全には義務化しないか、一部の供述に限定することにすると、被疑者への影響を懸念する論者の論拠は弱くなると考えられる。ちなみに、米国でもスウ

ェーデンでも被疑者が芝居をして捜査官を陥れようとした例は記憶にないとのことであった。

警察によるテープの改ざん等の不正行為についても、憂慮する必要はないものと思われる。

【提案】

警察署内であれば、取調べのテープ録音は可能である。取調室の改修、録音機器の整備、テープ起こし体制の確保、取調官の訓練等が必要となるので、段階的に導入していくべきである。

実際の取調べでは、事件に無関係な供述や公判で明らかにできない事項を含む供述（たとえば、被告人の前科の有無は陪審には明らかにできない)が相当数あり、また、テープ起こしの手間を考えると、すべての取調べをテープ録音することは不可能であり、コスト面からも望ましくない。まずは、より穏当な方法で経験を積んでいくようにすべきである。そうすれば、適当なケースですべての取調べをテープ録音することの運用可能性と効果が見えてくるであろうし、技術面でも相応に開発の進むことが期待される。

取調べの最後に、取調官は、供述書が作成されていなければ口頭で主要な点を要約し、同時に書面化すべきである。これには、警察署外で行った供述の主要点を含めるようにすべきである。この経過及び供述書が作成された場合には供述書作成の様子をテープ録音しておくべきである。また、取調べのテープ録音は、被疑者に録音されることを知らしめた上でなされるべきで、秘匿してなされるべきでない。

上記の方法を取れば、供述書又は書面があるのでテープ起こしの必要が減ることになる。テープは、弁護人に提供され、あるいは公判において供述書又は書面の正確性が問題となったときに再生される。テープ録音は、正式起訴可能犯罪(正式起訴犯罪及び両性犯罪)について行うべきである。

このことは、略式起訴犯罪について取調べのテープ録音を利用することを妨げるものではない。また、被疑者がテープ録音を拒んだり、施設・設備上の理由からテープ録音できないこともあり得るので、テープ録音されなかった取調べの供述書その他の証拠が排除されてはならず、これらの証拠についてそのことゆえに価値が減殺されることがあってはならない。ただし、テープ録音されなかったことにつき、合理的な説明が求められることになる。

ビデオ録音については、被疑者の供述態度を観察できるなど有益性は認められるが、コスト面の理由から勧告することについては見送ることとし、今後の検討に委ねることとする。

(iii)　黙秘権(要約)

ある調査[*43]によれば、被疑者の６割が自白し、完全黙秘は４％、一部黙秘は８％にとどまる。また、公判における約半数の事件では、被疑者の供述がなくても裁判結果に何ら影響はなく、約20%の事件では、被疑者の供述がなくては公判維持ができなかったであろうとする調査結果[*44]もある。現時点では、黙秘権はそれほど行使されているわけではないと考える。

黙秘権に関して、これに制限を加える修正をすべきという意見が出された。これは、以前に黙秘権制限を提言した刑事法改訂委員会（the Criminal Law Revision Committee）[*45]の考え方と軌を一にするもので、警察の取調べで黙秘した場合、一定の要件の下で、供述拒否したこと自体が有罪を示唆するものとして扱おうとするものである。これは、無罪の者なら早期に疑いを晴らそうとするはずで、黙秘権や自己負罪特権は真犯人を保護することにしかならないという発想に基づく。

【提案】

被疑者は逮捕されると取調べに服さなければならないが、ここで黙秘した場合に後の公判で被告人にとって何らかの不利益な推定を働かせること、つまり黙秘権制限については、弾劾主義を取る訴訟体系に合致せず、問題が多いので採用しない。

被疑者に対する黙秘権の告知は、裁判官準則に定められた警告として行われている。しかしながら、裁判官準則では、警告のタイミング及び文言のわかりやすさが不十分であるので、改善を要する。

（ⅳ） 裁判官準則(要約)

裁判官準則では、その前文において、供述が任意になされたものであることが証拠としての許容性の基本的条件であり、供述が強圧(oppression)等によって得られたものであってはならないとしているが、任意や強圧の意味するところがわかりにくく、警察及び裁判所に困難をもたらしている。

勾留が被疑者に与える影響には相当なものがあるので、勾留中の被疑者の処遇や取調べ方法について定めが必要であり、これは、自白をできるだけ信用性あるものとするようなものでなければならない。しかしながら、自白に補強証拠を要求する考え方は採用しない。そうなれば、被疑者が自白をし、有罪答弁をする意向であっても、他に証拠がなければ起訴さえできなくなるなど、訴追の基準を大きく変更しなければならず、また、公判前手続の在り方にも影響し、さらには迅速な処理を望む被疑者の利益に反することになるからである。

（ｖ） 被疑者の権利の保障(要約)

（ｖ－ｉ） 外部との連絡

1967年の刑事法(the Criminal Law Act 1967) 62条の規定等を踏襲し、逮捕された被疑者に対して、被疑者の指名する者に逮捕された旨の連絡する権利を確保する。ただし、通謀等を防止するため必要な限度で、連絡を遅らせることは可能とする。

（ｖ－ⅱ） 法的助言を受ける権利

これまでも裁判官準則によって「何人も、捜査のいかなる段階においても弁護士と連絡し、相談することができるようにすべきである。これは、捜査又は司法の過程に不合理な遅延又は支障が生じない限り、勾留されている場合にも適用する。」とされ、内務省の行政指令(Administrative Directions on Interrogation and the Taking of Statement)７条においても、被疑者は弁護士と電話で話をすることができるとされてきた。しかしながら、これらの規定は警察の裁量にかかる部分があって、実際に弁護士から法的助言を受ける者は少数にとどまっているとの批判がなされてきた。ある調査[*46]によれば、法的助言を受ける権利を行使することを申し出たのは被疑者の１割に過ぎず、そのうち３分の１は警察によって拒否されたという。また、別の調査によると[*47]、バーミンガム地区刑事法院において無罪答弁をした者の３分の１が弁護士を依頼しておらず、うち４分の３以上が要求しても警察によって拒否されたのだという。受刑者に対するインタヴュー[*48]では、弁護士を依頼した者は半分にも満たず、うち４分の３が同じく警察により拒否されたという。これらは、被疑者・被告人からの言い分ではあるが、弁護士を依頼する率が低いことは事実で、被疑者に法的助言を受けるための情報をより多く提供すべきである。

【提案】

被疑者に法的助言を受ける権利を正式に告知し、そのことを勾留記録に明らかにしておくこととする。

被疑者の希望により、弁護士が取調べに立ち会うようにすべきである。

また、警察による弁護士の拒否は、例外的なケースにとどめるようにすべきである。したがって、重大犯罪にかかるもので、人への危害や財産への重大な損害あるいは証拠隠滅等の行われる合理的な理由のある場合で、上級の警察幹部が確認した場合にのみ拒否できるようにすべきである。

コスト面の理由からすべての被疑者に公的費用で弁護士を付けるわけにいかないが、起訴されないまま6時間以上勾留されている被疑者には公的費用で弁護士を付けるようにすべきである。

このため、24時間対応が可能な当番弁護士制度を確立する。弁護士の取調べへの立会いを義務化することはコスト面で不可能であり、そもそも取調べの正当性を認証するのは弁護士の業務ではない。

（vi）　少年被疑者(要約)

これまでも、少年(16歳以下)被疑者については適当な成人(可能な限り親)の立会いの下で取調べを行うこととされ、概ね実施されてきており、引き続いて確実に実施されるようにすべきである。

（vii）　取調べに関する規定の整備(要約)

取調べの方法は、裁判官準則及び内務省行政指令に定めるところにより行われてきているが、新たに内務省は実務規範 (Code of practice) を作成し、議会の承認を得るようにすべきである。これには、弁護士の法的助言を受ける権利、少年その他の特別な被疑者の取扱い、書面作成の方法、テープ録音機の使用、警告の実施について所要の規定を置くこととする。

以上は、王立委員会の報告書中の「取調べ及び被疑者の権利」の章において述べられていることの概略であるが、その他の章において、被疑者の権利を擁護することを目指すものとして、逮捕及びその後の勾留の要件を明確にすること、警察署内に勾留管理官 (Custody Officer) を置いて被疑者の処遇確保を図ることなどが取り上げられている。

(3)　PACEの制定

王立委員会の報告書は、1981年始めに公表され、政府は、その多くを取り入れる形で法案化の作業を進め、1982年11月、内務大臣が最初の法案を提示した。法案は議会の内外で大きな論議を呼び、幾多の修正を経て、1984年10月に成立するに至った。

さらに、同法67条の規定(取調べのテープ録音については同法60条、取調べのビデオ録画については同法60条A)に基づき、内務大臣は実務規範(Code of Practice)と呼ばれる実務的な手続規定を定めることとされている。これは、内務大臣が作成し、その発効には議会の承認が必要とされるものである[*49]。これまでに、実務規範はA（停止及び捜索の権限の警察官による行使に関する実務規範)、B(家宅等の警察官による捜索及び人の身体から又は家宅等で発見した財物の警察官による差押えに関する実務規範)、C（警察官による人の留置、処遇及び取調べに関する実務規範)、D(警察官による人の識別に関する実務規範)、E(被疑者取調べのテープ録音に関する実務規範)及びF(被疑者取調べのビデオ録画に関する実務規範)の6規定が制定されている。このうち、AからDは1986

年１月１日、Eは1988年７月、Fは2001年12月に施行となっている。なお、これらは、施行後も必要によりいくつかの改正を経ているものである。

【テープ録音をめぐる当時の議論の動向】

被疑者取調べをテープに録音すべきという議論は、1972年の刑事法改訂委員会(the Criminal Law Revision Committee)の報告書で取り上げられ、主として改ざん防止とコストの面から試験を行うことが勧告されたが、同報告書は黙秘権を制限するという勧告も含んでいたため賛否の激しい議論を呼び、結局、棚上げされてしまい、テープ録音の試験実施が課題として残った。２年後になって内務省は、可能性の調査を行う旨表明したが、これは試験実施を行うというものではなく、実験の方法を検討するというものであり、1976年10月に報告書が作成された。ここでは、技術的・手続的な問題が検討され、実験は可能ではあるが、これを望ましいとする意見は表明されるに至らなかった。

折から、コンフェイト事件に端を発し、王立委員会が設置され、この問題も含めて検討がなされたが、時間的に余裕がないため十分な調査・検討はなされず（内務省の報告書では実験に４年を要するとされていた)、王立委員会としては、テープ録音は、取調べの要約部分と被疑者による正確性についてのコメント部分に限って行い、これを段階的に導入していくことで落ち着いた。

このような部分的録音について、手ぬるいとして強い批判がなされ、内務大臣は、議会において、政府はテープ録音の原則に確固として取り組むと表明するに至り、その後、1983年度から２年をかけて試験実施を行うことも明らかにされた。これも、あくまで、取調べのテープ録音が可能であるかどうかの調査を行うというものであった。

1983年に就任したBrittan内務大臣は、PACEの原案にテープ録音についての規定が盛り込まれていなかったことに対する強い批判を受け、また、試験実施の暫定結果が良好であったこともあり、同法案にテープ録音に関する規定を盛り込むこととし、現在に至るスキームができることとなった。

このように、内務省は、当初、一貫してテープ録音に消極的な姿勢を示してきたが、これは、警察当局による反対姿勢を反映したものであった。警察当局は、既に1960年代から、テープ録音は取調べを形式的で画一的な手続にしてしまい、取調べによって必要な情報を入手することができなくなり、ひいては訴追や有罪判決の減少を招いて犯罪者を利することになるとして反対を表明していた。警察による根強い反対の理由は必ずしもはっきりしないが、1972年に内務省のCarlisle担当大臣が語っているところによると、次の点が挙げられる。

① 非録音記録への悪影響

何らかの理由でテープ録音がなされなかった場合に、そのことをもって当該供述の証拠としての価値が低く見られるようになってしまう。

② コスト

テープ録音を行うための録音設備の整備費と維持費がかかる。

③ テープ改ざんの危険

テープが改ざんされる危険を回避するため、録音機器は、テープの改ざんを防止できるものでなければならない。

④ テープの編集

テープには、被疑者の前科等公判に証拠として提出できない事項が含まれることがあるので、編集する必要がある。

⑤　被疑者の狂言

テープ録音の最中に、被疑者が芝居をして、暴行を受けたかのように振舞うおそれがある。

⑥　公判の遅延

法廷でテープをすべて再生することとなると、公判の遅延を招く。

このほか、反対理由として考えられるものとして、テープ録音されていると、被疑者にどうしても他人に知られたくない個人的な事情があるときや、被疑者が共犯者の名前を明らかにするときに、供述を躊躇するなどの可能性があることが挙げられる。同様のことが王立委員会での検討でも指摘された。さらに、警察は取調室で本当は何が行われているのか知られるのを畏れているといった見方がある一方で、当時の内務省と警察の関係を見てみると、警察は独立性が高く、新たな負担となるテープ録音は単に煩わしく、今までの実務を変えるのは億劫であるといった風潮があったのではないかともいわれる。

その後、王立委員会における検討の過程で、警察としてもこれを受け入れざるを得ないと認識するに至ったようである。ただし、王立委員会での検討は、弁護士による取調べの立会いを含めた被疑者の権利保護が大幅に強化されるとともに、警察の捜査権限も拡大する方向で進んでいたので、テープ録音はそのテーマの一つに過ぎなかったということも指摘されなければならない。

3　PACE下での取調べに関するルール

PACE下では、取調べの方法は、実務規範のCにより一般的原則、Eによりテープ録音、Fによりビデオ録画についてそれぞれ定められている。

(1)　警告(caution)

取調べとは、人に対し、犯罪行為への関与又はその疑いについて質問することをいい、取調べは警告(caution)を与えた上で実施しなければならない[*50]。

警告は、被疑者の権利保護の観点から極めて重要なものと考えられており、警告を実施せずに得られた供述は、証拠能力がないものとして扱われる可能性が高い。なお、取調べとは目的を異にする質問、たとえば、単に人定事項や車両所有者を質問すること、捜索を適切かつ効率的に実施するために質問すること等に際しては、警告は必要とされない[*51]。

警告は、「あなたは何も言う必要はない。ただし、供述したことは証拠となることがある」との文言が用いられていたが、1994年の刑事司法及び公共秩序法(the Criminal Justice and Public Order Act 1994)によっていわゆる黙秘権の制限が導入されたことなどにより、警告の文言にも変更が加えられているが、これについては後述する。

(2)　逮捕されていない者の取調べ

逮捕されていない者については、いかなる場所でも取り調べることができる。警告を行ったときには、その者に逮捕されていないこと及びいつでも立ち去ることができることを告げなければならない[*52]。また、警察署に任意出頭を求めて取り調べる場合には、警告の際に、逮捕されていないこと、警察署にとどまる義務はないこと及びとどまるのであれば無料で弁護士による法的助言を受けることができることを告げなければならない[*53]。

(3) 逮捕されている者の取調べ

逮捕されている者については、警察署において取調べを実施しなければならない[*54]。ただし、取調べを遅延させると、証拠隠滅、通謀、人への危害、財産の重大な損失等のおそれがあるときは、この限りでない。

起訴されずに勾留されている被疑者については、取調べを行うことについて被疑者の同意を必要とするものではない。もとより、被疑者は質問に答えないことを選択することは許されるが、被疑者が質問を受けることを回避するため房から出るのを拒否したり、取調室から退出しようとするときは、取調べに被疑者の同意は必要とされない旨説明して説得することとなる。被疑者は、実務規範 C 10の警告を受けた後、協力することを拒むと房で取調べを行うことがあること、協力することを拒否したことが証拠となる可能性があることを告げられる。

(4) 起訴されている者の取調べ

一旦起訴されると、当該犯罪について取り調べることは許されない。ただし、他人又は公共への危害を防止するため必要とされるとき、以前の供述の不明確な点を解消するため必要とされるとき、また、起訴後に判明した関連情報について質問をして供述する機会を与えておくことが司法の利益のために必要とされるときは、取り調べることが許される。

(5) 取調べの打ち切り

捜査担当官が、被勾留者の有罪を得る現実的な見込みを提供する十分な証拠があると合理的に信ずるときは、遅滞なく、勾留管理官に通知し、取調べを打ち切らなければならない[*55]。

(6) 取調べの実施

取調官は、取調べごとに正確な記録を作成しなければならず、逐語的に記録しなければならない。これは取調べが警察署で行われたかどうかを問わない。また、被疑者が取調べの流れから外れて求められていない供述をした場合、犯罪に関連のある可能性があれば記録しておかなければならない。

取調べは、テープ録音によるものと、書面でのみ記録が作成されるものに分けられる。なお、2001年の刑事司法及び警察法(the Criminal Justice and Police Act 2001)により、PACE60条Aが設けられ、ビデオ録音についての規定整備が行われているが、これについては後述する。

テープ録音は、警察署で実施される以下の取調べについて行わなければならない[*56]。ただし、実務においては、略式犯罪であってもテープ録音することが慫慂されており、警察署で取調べが行われる場合には略式犯罪にかかるものであってもテープ録音されるのが通例である。

① 正式起訴可能犯罪(正式起訴犯罪及び両性犯罪)に関し、実務規範C10により警告が行われた被疑者の取調べ

② 起訴後又は訴追される可能性があると告げられた後に、①の犯罪の被疑者に対して例外的に追加の質問をした結果として行われる取調べ

③ ①の犯罪について訴追後等に他の者の書面又は取調べの内容を被疑者に告げて行われる取調べ

ただし、勾留管理官が、次の場合において、テープ録音しないことを承認したときは、書面による記録に代えることができる。

① 機器の故障や取調室等の使用不能等が生じ、その回復まで取調べを遅滞すべきでないとの合理的な理由

があると判断するとき

② 状況からして訴追がないことが明らかなとき

③ 被勾留者を房内で調べることを承認したとき

実務では、被疑者が入院中であるなどの理由により、例外的に警察署外で取調べが行われるときでも、重要な供述がなされると予想されるときは携帯録音機を持参するなど、テープ録音による取調べが浸透している。

取調べのすべてがテープ録音され、取調べ中に供述書等が作成される場合には、読み聞かせる過程も記録される[*57]。ただし、テープ録音の導入により、格別に何らかの取調べ記録を作成する意義がなくなったので、取調べ中に供述書等が作成されることはほとんどない。

なお、2000年のテロリズム法(the Terrorism Act 2000)により、テロ犯罪の被疑者の取調べについては特別の規定が設けられている。

ア　取調べの開始

被勾留者を取り調べるに当たり、取調官は、勾留管理官にその旨要請を行い、勾留管理官は、被勾留者の心身の状態を勘案し[*58]、取調べを許すかどうかを判断し、取調べが可能であると決定すれば被勾留者の身柄を捜査担当官に引き渡すこととなる。これらの過程は、勾留記録に記録しなければならない。

(ア)　テープ録音による取調べ

取調べを開始するに当たり、被疑者の面前でテープを開封し、録音装置にセットし、スイッチを入れる。取調官は、被疑者に対してテープ録音されることを告げ、取調官及び取調補助者の氏名及び階級を明らかにし(テロ捜査に関連する事件、又は警察職員がその氏名を明らかにすると同人に危険が生じると合理的に信ずるときにおいては、警察職員の氏名を明らかにしなくてもよい[*59]。以下同じ。)、被疑者及び立会人に氏名等を述べるように求め、取調べ開始の日時と場所を述べ、被疑者にテープの今後の取扱いについて説明を行う。その後に、警告が行われる。また、被疑者に対して、無料で弁護士による法的助言を得る権利があることを告げ、その返答が録音されるようにする。

(イ)　テープ録音によらない取調べ

取調べの開始前に、被疑者に対して、無料で弁護士による法的助言を得る権利があることを告げ、この告知をしたこと及び返答を取調べ記録に記載する。また、取調べ記録には、取調べに従事したすべての捜査官の氏名を記載する。そして、警告が与えられる。

イ　取調べ中の行為

取調官は、取調べに際しては、強圧を用いて返答を得、又は供述を引き出そうとしてはならず、また、被疑者から直接に尋ねられて答える場合を除いて、被疑者に警察がいかなる措置を取ることになるのか示唆してはならない[*60]。

取調べ中に、被疑者又はその代理人から、実務規範に関して不服の申立てがあったときには、取調官は取調べ記録に記録し、勾留管理官に通報して、勾留管理官がその処理に当たる。

被疑者が取調べをテープ録音することに反対するときは、その旨をテープに記録し、取調官は、書面の記録を作成するものとする。また、被疑者が、当該犯罪と直接関係のない事項について話をすることを希望するときは、正式な取調べ終了後にその機会が与えられる[*61]。

取調べの冒頭で、警察署到着前に被疑者が行った自白等の重要な供述等について被疑者に確認し、被疑者がこれを認めるか否認するか、あるいは付け加えることがあるかを尋ねることとされている。

ウ　休憩

取調べの実施に当たり、食事の際に休憩を取ること、およそ２時間ごとに短時間の休憩を取ることが定められている。ただし、取調官の裁量により、例外的措置が認められており、休憩時期を遅らせたり中断したりしなければ、以下のいずれかになると信ずる合理的な理由のあるときには、継続して取調べを行うことができる。

①　人への危害、財産の重大な損失・損害をもたらすこと

②　勾留からの釈放を遅らせてしまうこと

③　その他捜査の結果を損なうこと

エ　弁護士による法的助言

被勾留者は、取調べに弁護士（修習弁護士、弁護士会に登録された弁護士事務所職員を含む。）を立ち会わせることができる[*62]。また、弁護士が来署したときは、取調べ中であっても、被疑者に弁護士と接見したいかどうかを尋ねなければならない。これは、たとえ被疑者が弁護士を選任しないと表明していても、あるいは弁護士を依頼したもののその到着前に取調べを受けることに同意して取調べが開始されたときであっても、行わなければならない。

取調べ中に、被疑者から弁護士による法的助言を受けたい旨の申し出があったときは、直ちに取調べを中止し、弁護士の手配を行わなければならない[*63]。

オ　少年、精神障害者その他精神的弱者

少年については、適当な者の立会いがなければ取り調べてはならない。ただし、警視以上の階級にある警察官が、取調べを遅延すると証拠隠滅等捜査に支障を生じると考える場合で、被疑者の身体的又は精神的状態に重大な害を及ぼさないときには、立会人なしで取り調べることができる。

カ　取調べの終了

犯罪について正確で信用性のある情報を得るのに関連すると考えられるすべての質問を終え、取調官又は勾留管理官(被疑者が勾留されているとき)が、その他の手持ちの証拠を考慮に入れ、被疑者が起訴されたとすればその有罪を得るのに現実的な見込みを提供する証拠が十分あると合理的に信ずるときには、取調べを中止しなければならない。

(ｱ)　テープ録音による取調べ

テープ録音による取調べの場合には、取調べの最後に、被疑者は自分の述べたことについて明確化し、付け加えることがあればこれを行う機会を与えられる。書面が作成されたときは、書面の作成・読み上げの状況も録音される。取調べの最後に時間が記録され、スイッチが切られる。マスターテープには、ラベルが貼られ、ラベルに取調官、被疑者、立会人が署名することとされる。

被疑者には、テープ録音された記録がどう使われるか、テープを入手して聞くための方法、起訴等されるとテープのコピーが可能な限り速やかに提供されることを記した書面が交付される。取調官は、手帳に取調べが実施されたこと、テープ録音されたこと、時間、期間、日付、マスターテープのID番号を記入する。

(ｲ)　テープ録音によらない取調べ

テープ録音によらない取調べに際しては、その書面による記録は、取調べ中に作成され、完成されなければならない。ただし、これが実行不可能と思われる場合や、取調べの遂行を阻害する場合はこの限りではない。書面による記録は、逐語的な記録又はこれによらない場合は適切かつ正確に要約した報告でなければならない。取調べ中に書面による記録が作成されないときは、取調べ終了後可能な限り速やかに作成されなければならない。また、取調べ中に完成しなかったときは、その理由を付さなければならない。

実行不可能でない限り、被疑者は取調記録を読み、正確であるとして署名をするか、不正確であると考えるところを指摘する機会を与えられる。被疑者が字を読むことができないときや読むことを拒んだときは、同席した上級の取調官がこれを読み上げ、被疑者に署名するかどうかなどについて尋ねるものとし、その状況を記録しておく。

弁護士等が立ち会ったときは、書面を閲読して署名する機会が与えられる。

キ　被疑者の供述書

テープ録音による取調べが主流となり、書面の記録も逐語的に取られることとなった現在では、被疑者自身によって供述書が作成されることは少ないが、その方式は、実務規範Cの付録Dに定められている。

(7)　ビデオ録画による取調べ

1990年代には、一部で試験的に取調べのビデオ録音が実施されていたようであるが、この導入にはかなりの費用を要する上、警察実務の大勢は、一挙にテープ録音からビデオ録画に移行するのではなく、重大な事件に限って個別の事情を勘案しながらビデオ録画を試みていくべきであるという意見であった。ところが、2001年の刑事司法及び警察法(the Criminal Justice and Police Act 2001)により、PACE60条Aが設けられ、これに基づき実務規範Fが定められ、2002年5月施行に至っている。ただし、これは、被疑者取調べのビデオ録画を義務化するものではない。このような実務規範F制定の背景には、被疑者がビデオ録画を拒否した場合に、これを継続するのは違法ではないかとの疑問を解消することにあったようである。

現在の警察実務においては、ビデオ録画が用いられるケースは少ないが、例えば、サセックス警察では、殺人、誘拐、強姦等の重大犯罪について実施している。しかしながら、往々にして録画状態が悪いことがあるため、被疑者取調べのビデオ録画を止めてしまった警察もあり、本格的な実施にはなお時間を要するものと思われる[*64]。

ビデオ録画は、テープ録音とほぼ同様の手続を経て行われる。録画のための機器を持ち込んでセッティングして録画する場合には、可能な限り部屋全体が写るようにすることとされている[*65]。また、テロ犯罪の場合その他捜査担当官の氏名を開示すると同人に危険を生じさせる場合は、その取調べのビデオ録画に当たっては捜査担当官の背後から撮影を行うこととされている。さらに、ビデオテープの被告人側への提供は、捜査担当官が特定されるのを避けるため、弁護人に対してのみ行われ、被告人には行われない。

(8)　取調べ記録の取扱い

取調べが終了すると、テープ等の取調べ記録は保管され、起訴になれば検察庁に送付される。この時点では、テープ起こしは行われず、捜査担当官が作成する捜査報告書に供述要旨が簡潔に記載される程度にとどまる。また、警察や検察庁が起訴を行うかどうか、あるいはその後の訴追を継続するかどうかの判断に際しても、テープを聞き直すことは少なく、弁護側からテープの提供を要請することもあまりない。

被告人が無罪答弁をして、刑事法院で公判が開かれる場合には、テープ起こしが行われることとなり(外部委託される場合もある)、法廷では、訴追側の弁護士が取調官の発言部分、証人として出廷した取調官が被告人の発言部分をそれぞれ分担して読み上げるとともに、そのコピーが陪審に提示される。したがって、取調べにおいて暴行脅迫等の不当な手段が用いられた、あるいはテープ起こしが誤っているなどの主張がなされない限り、公判でテープが再生されることはない。

4　自白の証拠法上定の取扱い

自白は、証拠法上いわゆる伝聞証拠の例外として扱われ、「いかなる手続きにおいても、被告人の自白は、当該手続で争点とされる事項に関連性を有するときは、裁判所が本条の規定に従い排除しない限り、被告人に不利益な証拠とすることができる」（PACE76条１項）とされている。なお、自白には、「全部又は一部が供述者に不利益となるすべての供述（官憲に対してなされたものであると否と、又は言語によるものであるとその他の方法によりなされたものであるとを問わない。）を含む。」（PACE82条）とされている。

自白は、(a)供述者に対する強圧で獲得された場合、(b)当時の状況により自白の信用性を失わせると認められる言動の結果として獲得された場合には、証拠から排除される。訴追側は、自白を証拠として提出しようとするときは、自白が(たとえその内容が真実であったとしても)これらの方法により獲得されたものでないことを合理的な疑いを超えて証明しなければならない(PACE76条2項)。なお、強圧には、拷問、非人間的・屈辱的な取扱い及び暴力(拷問の程度に至ると否とを問わない。)の行使又はその脅迫を含むとされている（PACE76条8項)[*66]。

このように、強圧により得られた自白及び信用性に疑問を抱かせる方式により得られた自白は、たとえ自白が真実と合致していても、証拠から排除される。しかしながら、実際にどのような場合が強圧に当たるのか、あるいは信用性に疑問が生じるのかは必ずしも明らかではない。著名な裁判例として、いわゆるカーディフ・スリー(Cardiff Three)[*67] の事件があり、これは13時間以上に及ぶ取調べにおいて、取調官が被疑者たる被告人に対して犯人性を決め付けたような態度で責め続け、この間、被告人は300回も否認したが最終的に自白したもので（この事件での特異な点は、被告人の知能程度が低かったこと、及び弁護士が取調べに同席していたことである。)、取調べの録音テープを聞いた上訴裁判所の裁判官に「法廷の全員がぞっとした」と言わしめ、有罪判決が破棄されている。判例は、その性質上、個別のケースについての判断に過ぎず、実務に確たる指針を示すには至っていないが、大勢は、被疑者が供述しないことをもって取調官による質問が許されるなくなるものではなく、また、取調官は被疑者の供述がいかなるものであってもこれを受け入れなければならないというわけではなく、取調官が繰り返し質問することは許されるとし、被疑者の供述を信じないときには、その旨指摘することもできるが、そのような「しつこさ」や「断固」さが限度を超えて行われ、被疑者が犯人であると決めつけて長時間にわたり繰り返し質問し続けると強圧になるとされる。実務では、自白を得るために繰り返し質問を発することは不適当とされ、むしろ、ある程度被疑者の置かれた立場について説明した上で被疑者の供述をよく聞き、それを被疑者に確認して、さらに証拠に照らして矛盾点を指摘して説明を求めるべきとされる。これにより被疑者が説明に窮して自白をすればそれでよいが、自白がなくても、被疑者が合理的な説明をしない、又は黙秘するという態度に終始するだけでも、陪審において有罪の心証形成に役立つようである。

最近では、とりわけ精神的に脆い被疑者に対して強圧による取調べが行われたとの主張が後の公判で行われる可能性を考慮して、取調べ段階で心理学者の協力を得て専門的見地から判断を得ることも行われている。

証拠排除された自白に基づいて新たな証拠が発見された場合につき、PACE76条４項は、自白の証拠排除が、当該自白に基づいて発見された事実の証拠能力に影響を及ぼすものではないとするが、同条5項では、被告人の供述に基づいて発見されたことを証拠として提出できないと定めている。たとえば、被告人の自白に基づいて凶器が発見された場合、当該自白が強圧によって獲得されたものであるとして証拠から排除されるときは、たとえ凶器が発見されていても被告人の供述に基づいて発見されたことを証拠として用いることができないので、被告人と凶器との結びつきを示すものはないということになる。ただし、凶器に被告人の指紋が付着しているような場合には、これを証拠として用いることは許されることになる。

このほか、PACE78条は、「いかなる手続においても、裁判所は、訴追側が立証の基礎として申請する証拠につき、その証拠が獲得された状況を含むすべての事情を考慮して、その証拠を許容することが当該手続の公正さに有害な影響を及ぼすためこれを許容すべきでないと認めるときは、その証拠を許容することを拒むことができる。」と規定し、不公正な(unfair)証拠が排除され得ることを定めており、強圧や信用性のない方法で得られたものでなくても、自白が証拠から排除されることがある。たとえば、７歳の少女が殺害された事件で、取調官から、犯行直前に被告人が被害者を連れているのを見たという証拠(目撃証言)があると告げられて自白をしたが、実際にはその目撃証言は被告人の人相とは合致していなかったというケースにおいて、自白が証拠から排除されている。また、放火事件の捜査において、取調官が弁護士に対して、着火物に被告人の指紋が付着していたと嘘を告げ、弁護人の説得により被告人が自白した事例[*68]においても、同様に、自白が証拠から排除されている。

５　取調べに関する各種調査

イギリスでは、1980年代から1990年代にかけて、取調べの実態に関する調査がさかんに行われている。初期のものは、王立委員会での議論と連動する形で行われたものが多く、その後、実務でテープ録音が導入されてからは、研究者がこれらテープを分析することが可能となり、主として心理学者がこれに取り組み、警察の取調べ手法がさらに厳しく問われることになった。以下、代表的な調査結果を紹介する[*69]。

(1)　取調べ全般に関するもの

ア　Irvingの調査[*70]

本調査は、ブライトン警察署における実地調査を基にしたもので、PACE制定の前後での状況を比較しようとの試みがなされている。ただし、PACE制定後の2回にわたる調査は、いずれもテープ録音が導入される前のものである。

PACE制定以前の調査(1979年)では、60人の被疑者について76回の取調べをモニターしている。被疑者の81％(43人)が１回ないし２回の取調べを受けたのみで、取調べの平均時間は76分（５～382分)、勾留の平均時間は12時間であった。

警察の姿勢としては、取調べの主たる目的は自白を得ることにあり、また、他に証拠があっても、有罪を確実にするため、あるいは他の犯罪の解明を行うために取調べは有益であると考えているとされる。60人の被疑者のうち35人(58％)が自白をし、さらに４人が取調べ終了後に自白を行っている。

PACE制定以後のものとして、同様の調査が、1986年(被疑者68人、自白率68％)、1987年(被疑者68人、自白率46％)に実施された。

本調査では、PACE制定以前には、問題ある取調べ方法が目立ったが、PACE制定以降は激減したと評価している。

より重大な犯罪では、自白率が低下したとの結果が出ており、これは、PACE制定により義務付けられた逐語的な聞き取り方式が円滑な取調べを阻害したか、あるいは勾留時における被疑者の権利確保と処遇改善に起因しているのではないかと推測されている。

本調査は、PACE制定の前後の状況を比較しようとした試みであり、他に類似の調査がないこともあって貴重な存在であるが、他方、１つの警察署に限られた調査であって、かつサンプル数も少ないので、その結果に疑問を呈する論者が多い。さらに、PACE制定後といっても、テープ録音が未実施の時のものであり、テープ録音を含めたPACE制定の評価となっていない。

イ Softleyの調査[*71]

本調査は、1979年における４警察署での約200の取調べを対象としたものである。

これらの取調べでは、被疑者の48％が自白をし、13％が不利益供述をし、12％が黙秘をしている。

取調べ方法としては、被疑者供述の矛盾を突くもの22％、強力な証拠があると告げるもの13％、他の証拠で明らかになるぞと、はったりを言ったり、暗示したりするもの15％となっている。また、第１回目の取調べにおいて、取調官が事案の重大さを過少に述べるものが６％、罪状を認めないと勾留が長くなると述べるものが７％あった。

全体の評価としては、概ね公正な取調べが行われており、自白を得るために脅しの方法を取るものは見当たらなかった。

ウ Mostonの調査[*72]

Mostonらは、導入されたテープ録音を基にして、取調べの分析を実施した。これ以降、録音テープを利用することにより研究者にも実際の取調べ状況がわかるようになったとされる。

取調べのスタイルとしては、幅広い情報の入手に重きを置く調査的なスタイルを取るものが76.3％、自白の獲得に重きを置く追及的なスタイルが14.7％となっている。

取調べの中には、その技術に稚拙さが目立つものがある。たとえば、最初に被疑者に対し事件に関する情報を与えすぎて、被疑者がこれをオウム返しに繰り返しているだけなのかどうか見極めのつかないケースや、被疑者が自白をすればすぐに取調べを終了するケースなどが見受けられた。ただし、被疑者を騙すような取調べはなかったとされている。

エ Baldwinの調査[*73]

本調査は、1989年及び1990年に行われた取調べに関するもので、６警察署における、400のビデオ録画と200のテープ録音の分析が行われた。

その結果、被疑者の88.5％が、１回の取調べしか受けていないことが判明し、取調べに要した時間は、約４分の１が10分以内、約４分の３が30分以内であり、１時間以上に及ぶものは７％にすぎないという結果であった。

弁護士の立会いが行われたのは、約30％であった。

取調官は73％が巡査で、階級の低い警察官が取調べに従事している場合が多い。

調査の結果、警察官の取調べ技術の拙劣さが指摘されている。たとえば、被疑者に対する警告がわかりにくい、あるいは行われていないこと、取調べの進め方に計画性がないこと、取調べにおいて誘導的質問あるいは繰り返して同じ質問がなされること、取調べが不必要に中断されること、被疑者に対して圧力が加えられること、立証されるべき犯罪の法的要素に関して警察官の理解が乏しいこと、自白が得られるとたちどころに取調べを終了してしまい、裏付けが可能となるような自白後の供述がないこと、警察官は弁護士の立会いを妨害だと感じており、中には威嚇的な取調べもあったことなどが指摘されている。他方、立会いを行った弁護士については、明らかに介入すべき場面で不作為に終始する例が見られた。

黙秘権を行使するのは被疑者の２％にとどまり、36％が完全自白、16％が部分的に認める供述をしている。また、被疑者の6.5％が当初の供述を変更し、３％が否認から完全自白に転化したが、取調官の取調べ技術によると見られるものはその半分にすぎず、否認をしている者が自白に転じる例は少ない。このことから、被疑者は、取調べに臨む際には既に供述するかどうかを決めており、取調べでこれが覆ることはないとされる。

オ　各種調査の評価

以上の各種調査結果には差が見られるが、これについて、例えば、自白といってもその定義が明らかでなく、計上の仕方が異なっている可能性があるともいわれる。また、調査に当たり、警察官による取調べ結果の要約だけを見て分類すると不正確になるおそれがあるといわれている。さらに、公判における資料を分析すると、これらは起訴となったケースであるので自白率は高くなる傾向にあるとされ、正確な結論を得ることはなかなか難しい。

アメリカでは、いわゆるミランダルールがあり、被疑者が一旦これを援用すると、被疑者は一切の取調べに応じないし、弁護士もそのように助言するとされる。イギリスでは、逆に、被疑者の供述姿勢に関わらず、弁護士立会いの下での取調べが行われる。そして、現に被疑者が自白するケースが相当数あり、約55～60％の被疑者が自白をするとされ、これはアメリカの約40％と比べて高くなっている。

PACE制定により自白率は低下すると予想されたが、調査結果を見る限り、低下した様子は窺えず、その理由は不明である[*74]。PACE制定後、警察は証拠を吟味してから逮捕を行う傾向を強めたといわれており、これは、自白率を高める要素である。他方、弁護士による取調べへの立会いが行われるケースが増え、弁護士が取調べに立ち会うと自白率が低下(50％→30％)するとの調査結果がある。このように、少なくともPACE制定後しばらくの間においては、自白率を高める要素と低下させる要素がともに生じ、これらが拮抗して全体として自白率がさほど低下しなかったとの評価ができるのではないかと考えられる。

最近は、この種の調査自体が行われなくなったので、実態は不明であるが、実務家の言によれば、重大な事件で被疑者が自白するケースはますます少なくなっているとのことである。

(2)　取調べのテープ録音に関する調査

1983年から1984年にかけて、内務省に設置された調査チームにより、取調べのテープ録音に関する調査が実施されている[*75]。以下、その概要を紹介する。

ア　調査方法

６の警察署(Holborn、Croydon、Leicester、Wirral、South Tyneside、Winchesterの6警察署であるが、便宜上、それぞれ「H署」、「C署」、「L署」、「Wir署」、「S署」、「Win署」と表記する。)がパイロット署として選択され、以下の3点について調査が行われた。

（ｉ）　同一警察署におけるテープ録音以前と以後を比較

（ii）　同規模警察署間でのテープ録音実施署と未実施署を比較

（iii）　同一警察署において同時期にテープ録音を実施したものと実施しなかったものを比較

なお、本調査の対象となった被疑者は約7,800人、取調べは延べ1万1千件を超えるものである。

イ　調査結果

①　テープ録音を回避する傾向の有無

警察が、テープ録音を意図的に回避することは見受けられなかった（すなわち、警察署内でのテープ録音を回避するとの意図の下に、警察署への引致を送らせ、警察署到着前に警察車両内等で被疑者を取り調べて自白を得ようとするのではないかとの観点からの調査である。)。これは、テープ録音の実施の有無によって、警察署への到達時間にも変化はなかったことから、結論付けられる。むしろ、調査に協力した警察官は、テープ録音を好意的に受け止めており、テープ録音は思ったより煩わしくなかった、かえって被疑者の訴追に有利になるなど

の意見があった。

また、テープ録音の実施の有無によって、取調べの場所に変化は認められなかった。むしろ、テープ録音を実施している場合において、警察署内で取調べを実施するケースが増加したとの結果が出た。

② 取調べに要する時間

取調べに要する時間は、テープ録音したときの方が短いとの結果となった。これは、テープ録音をする場合には、被疑者の供述を詳細にメモしたり、逐語的に書き取ったりすることが必要でなくなり、それだけ取調べ時間の短縮につながったと見られる。L署では、1回の取調べに要する時間は、平均21分から19分となり、被疑者1人当たりの総取調べ時間は、38分から35分となった。同様に、Wir署では、それぞれ21分から14分へ、24分から17分へと短くなっている。また、Win署では、前記(iii)の方法が取られ、26分から19分へ、35分から22分へとなっている。

③ 取調べ記録

テープ録音実施以前は、Wir署及びL署での取調べのかなりのもの(それぞれ43%、90%)が、取調官の記憶を頼りにして取調べ記録が作成されていた。ただし、Win署では、当時、既に供述をすべて逐語的に書き取る方式が導入されていた。このため、同署では、テープ録音の実施によりそのような実務の必要性がなくなり、大幅な省力化につながったとされる。Win署の取調べ時間が他署よりも大きく減少しているのはこのためである。さらに、Win署において取調べ後に記録作成に要する時間を調査したところ、テープ録音を行わなかった場合、未作成が67%(逐語的な書き取りによる記録があったため、事後の記録作成は不要のことが多かった)、1～10分が10%、11～20分が6%、21～30分が5%、31～60分が6%、61分以上が6%であり、テープ録音を行った場合、未作成が51%、1～10分が7%、11～20分が11%、21～30分が26%、31～60分が9%、61分以上が12%となっており、後者の方が作成により多くの時間を要しているが、これは必要により録音テープを聞きながら行うためである。

また、ロンドン警視庁管内にあるKingston署及びCroydon署では、既に約72%の取調べにおいて逐語的な書き取りが履践されていたが、テープ録音をした場合には、このような書き取り方式は姿を消した。テープ録音実施後は、取調べ記録の作成が行われるのは約半数で、約25%で録音テープを聞きながら取調べ記録の作成が行われた。

④ 自白率

テープ録音を実施した場合の方が、未実施の場合よりも自白する率は高くなったとされる。L署では49%が58%に、Wir署ではともに64%で変化がなく、Win署では48%が63%となった。ただし、同調査では「その他の自認」というカテゴリーがあり、これは、L署では18%が14%に、Wir署では17%が18%に、Win署では21%が15%となって概ね低下傾向にあるので、一概に自白率が向上したと判断するのは早計であると思われる。また、否認については、L署では15%が17%に、Wir署では11%が14%に、Win署では13%が21%となり、いずれも増加している。

さらに、取調べにおいて余罪に関する情報の得られた割合についてみると、L署では15%が17%に、Wir署では11%が14%に、Win署では13%が21%となり、いずれも向上している。

⑤ 取調べへの立会い

本調査自体が1980年代半ばに行われたため、取調べにおける弁護士の立会いは1～3%しかなく、調査結果ではそれでもテープ録音を行うと弁護士の立会いは減るとの示唆がなされているが、明らかにされたデータを見る限り、有意の変化はないように思われる。また、少年被疑者等にかかる、親等の保護者の立会いについても、テープ録音による変化はなかった。

⑥　テープの活用と編集

警察官がテープを事後に聞いたり、編集(前科に関する供述を削除するなど)したりすることはあまりなかった。約４分の３のテープについては、全く聞くことがなく、30分以上かけてテープを検討したのは10%にとどまる。また、30分以上かけてテープの編集が行われたのは３%未満であった。

⑦　設備面での課題

テープ録音を適切に行うためには、市販のカセットレコーダーでは不十分である。また、取調室も音響が悪く、テープ録音のためには改善を要する。

⑧　訴追への影響

起訴率については、テープ録音を実施した方が高くなるとの結果が出た。L署では68%が74%に、Wir署では84%が91%に、Win署では40%が43%となっている。

訴追をするかどうかの決定を行なう時にテープを聞くことはあまりなかった。たとえ聞いても10分以下にとどまることが大半で、テープ録音はあまり重視されていないことが伺える。また、弁護士からテープを聞きたいとの要請もほとんどなかった。

⑨　有罪答弁等への影響

治安判事裁判所での有罪答弁率は全体としては向上し、L署では88%が92%となったが、Wir署では77%が75%となった。治安判事裁判所で無罪答弁がなされたケースにおける有罪率は、L署では80%が81%に、Wir署では61%が76%となった。

治安判事裁判所での審理時間は、全体としてはあまり変化は見られないが、公判だけを見てみると、テープ録音導入後は、１回だけの期日で終わるものが増えている。L署では69%が80%に、Wir署では60%が62%になり、それぞれ増加した。

刑事法院については、データが少ないので慎重を期す必要があるが(以下同じ)、有罪答弁率は、L署では56%が67%に、Wir署では52%が50%となった。無罪答弁がなされたケースでの有罪率は、L署では74%が77%に、Wir署で54%が76%になった。

⑩　公判での争いへの影響

公判で取調べ記録の正確性あるいは取調べ方法の許容性が争われても、テープ録音があれば容易に決着する。

治安判事裁判所では、元々取調べをめぐって争われるケースは少なく、無罪答弁のあったケースの４%(L署)、１%（Wir署）であったが、それでもテープ録音が導入されると、１%、0.3%にそれぞれ減少した。

刑事法院での審理時間は、公判の時間がL署では90分から57分に、Wir署では88分から54分に減少し、すべての手続を含めるとL署では145分から91分に、Wir署では207分から89分に減少している。取調べをめぐって争われるものは、L署では12%から６%に、Wir署では15%から9%に減少し、争いの内容も任意性をめぐるものが減り、言葉の解釈にかかるものが増えた。

⑪　テープ起こしの頻度

公判でテープ起こしの提出が求められることは少なく、治安判事裁判所で６%、刑事法院で8%にとどまる。

⑫　取調べ方法と犯罪情報収集への影響

警察官から聞き取り調査を実施したところ、次のような指摘があった。

○　被疑者がののしり言葉を使うような人間の場合、取調官もある程度それに合わせた言葉を使わないと取調べにならないが、テープ録音されるとなると言葉遣いに窮することになり取調べに支障が生じる。

○　取調べを行うためには、被疑者と信頼関係を築くことが必要であるが、テープ録音されるとなるとこの

ような信頼関係を構築しにくくなる。

○ 被疑者には、本件犯罪とは関連のないもので公に知られたくないことがある。取調べがテープ録音されるとなると、被疑者はこれらのことを話さなくなり(書面なら書かないでくれということがいえるが)、それが犯罪に関するものであれば、犯罪情報の入手ができなくなる。また、話はするが書面にしないという合意は被疑者との信頼関係を築くことにも寄与しており、いくらオフレコードの方法が想定されていても、これはやはり取調べの中でスムースに形成されていくものである。

○ 緊張している被疑者にはソフトに、非協力的で鉄面皮の被疑者には強く当たることになるが、後者を強圧だといわれて公判で取調べ方法の許容性が争われるのは厄介である。

しかしながら、テープ録音の試験実施に関与した２千を超える警察官に対して、このような問題はないか調査を実施したが、テープ録音によって問題となるような変化を示すものはほとんどなかった。

一部の警察官は、犯罪情報の収集が阻害されるというが、そもそも取調べでそのような情報を入手する場面が少なく、むしろ、本件犯罪と被疑者に直接関係することの受け答えに終始しているのが実態である。さらに、職業的な犯罪者は、テープ録音されていると何も供述しなくなるといわれるが、前科の多い被疑者や重大事件の被疑者を見る限りでは(これらの者が職業的な犯罪者であるとは必ずしもいえないが)そのような傾向は見られなかった。

テープ録音の試験的実施に当たり、警察官の意識が、懐疑的なものから好意的なものへと変化していくのが見て取れた。特に、テープ録音により、逐語的な書き取りから解放されるとの声があった。テープ録音されることで取調官の言葉遣いは変わったと思われるが、このことゆえに取調べが阻害される状況は見られなかった。

６ PACEの評価

PACEが制定されてから約10年後、内務省がそれまでの各種の調査研究の概要をまとめ、報告書(PACE ten years on: a review of the research[*76])を公刊している。以下、同報告書から取調べに関する部分の概要を紹介する。

(1) 取調べの概況

Irvingらの調査[*77]によると、1979年の調査では40%以上の被疑者が２回以上の取調べを受けていたが、1987年ではその３分の１に減少している。これは、PACE制定時にテープ録音に先立って被疑者供述の逐語的な書き取り方式が義務化されたので、その手間を嫌って取調べ回数が減少した可能性があるが、テープ録音導入後もその減少傾向は変わっていない。例えば、Brownの調査[*78]では、２回以上の取調べを受けた被疑者は20%未満にとどまる。

取調べに要する時間も減少しており、これは、テープ録音の導入によって供述書等作成の手間が省けたためである。

(2) 取調べの目的

PACE制定により自白獲得を目指して行われる取調べは減ったとする論者もあるが、ある調査[*79]では、取調官の80%が取調べの目的を自白獲得であると答えており、依然として取調官には自白を得ようとする意識が強いことが窺える。

(3)　取調べの手法

取調べの方法について、PACE制定後は強圧的なものは減ったとする評価がある。たとえば、Irvingは、1979年の調査において、次の５点を指摘しているが、1986年の調査では、これらの要素は大きく減少したと結論付けている。

（ｉ）　警察の裁量　起訴の内容や保釈の可否について、警察に権限があることを仄めかす

（ii）　専門知識のひけらかし　被疑者に対して、捜査に協力すれば裁判所の姿勢にいかに有利に影響するかなど、刑事司法システムについての知識を強調する

（iii）　自白の結果　自白をすれば状況が被疑者にとって好転すると強調し、逆に被疑者にとって望ましくない結果は過少に述べる

（iv）　放置　警察は既に有罪にするために必要な証拠を持っていることを被疑者に思わせる

（ｖ）　勾留状況の積極的な利用　被疑者が拘束されているという状況及び外部の人との連絡が限られる状況の悪用

しかしながら、その後に行われた別の調査では、不適切な取調べ手法が依然として取られていると指摘するものが多い。Lengの調査[*80]によれば、被疑者が抗弁したときに、取調官はこれを論破しようとし、強圧的となることがあり、取調官の技術のなさと相まって、95％のケースでは論破できずに終わるという。

(4)　自白

主な調査結果については既に述べたので、ここではPACE制定後の自白に関するものを補足的に紹介するにとどめる。

弁護士による法的助言を受けた被疑者と受けていない被疑者の自白率を比べると、前者はより低いとされる。Moston & Stephenson の調査[*81]では、前者が51％、後者が63％で、Philips & Brownの調査[*82]では、前者が37％、後者が65％で、Sandersらの調査[*83]では、前者が44％、後者が60％となっている。

他方、PACEの浸透により、弁護士による法的助言を受ける被疑者の率は着実に向上している中、全体的な自白率の低下は見られていないので、法的助言を積極的に要請する被疑者は、法的助言の有無にかかわらずそもそも自白しない類の人間ではないかともいわれている。

犯罪の重大性について見てみると、Mostonら[*84]によると、ロンドン警視庁の刑事部門が扱った事件（重大な犯罪が多い）１千件についての自白率は41％、McConville[*85]によると、人に対する暴力事件（いわゆる凶悪事件）での自白率は39％（全体は59％）、Philips & Brownによると、重大事件での自白率は46％（軽微な事件では72％）となっており、重大な犯罪については自白率が低い。

また、証拠が強力であれば自白率は高くなる傾向にあり、Mostonらによると、証拠が強力な事件（何をもって証拠が強力であるとするかについて明確でないという問題があるが）では自白率は67％、証拠が中程度であれば39％、証拠が弱ければ10％であったとされる。PACE制定後、警察は逮捕時における証拠を吟味する傾向を強め、その結果証拠は強固になっているのに自白率が向上していないことからすると、他の要因（弁護士による法的助言等）が影響している可能性がある。

MostonらとMcConvilleは、取調官は自白が得られると、他の証拠がなくても、また、さらに証拠を収集する余地があろうとも、取調べをすぐに終了してしまう傾向にあると指摘している。これは、実務規範Cにおいて、訴追するに足る十分な証拠があれば取調べを中止するように規定されていることが影響していると思われる。

(5) 取調べの記録

PACE以前では、取調官が取調べ後にメモや記憶を頼りに取調べ内容を記録しておくことが多かったが、PACEによりまず導入されたのが、取調官が取調べ中に逐語的に書き取って書面を作成することであった。これは、手間がかかる上に、取調べの流れを阻害し、取調べに当たる警察官にとって著しく不評であった。このため、取調べ前に被疑者と「非公式に」接触し、下準備として被疑者の行おうとする供述の流れを明確化しておくことが行われることもあったとされる。

その後にテープ録音が順次導入されていったわけであるが、警察は、当初、テープ録音に懐疑的であったものの、被疑者供述を逐語的に書き取っていくことに比べ、テープ録音よる取調べでは、流れに乗って取り調べることができるので、好意的な評価に変わっていった。取調官は、事前に準備を整えてから取調べに臨むようになり、取調べに関するプロ意識も向上したとされる。また、記録の正確性の点でも、後に公判で争われることを考えると、テープ録音は重要であるとの評価がなされている。さらに、取調べは自白を得るためのものと考えるのではなく、証拠収集の手段として意識されるようになってきたという。もっとも、論者の中には、取調べ技術の拙劣さを指摘し、警察の取調べは何ら変わっておらず、依然として自白獲得指向であるとするものもある。

(6) テープ録音による取調べ記録

取調官は、テープ録音された取調べの内容を簡記した書面を作成することになっており、この書面が検察庁に送付される。この書面に基づき事件処理がなされ、検察庁の担当者がテープを聞くことはほとんどない。ただし、このような書面が取調べをどの程度正確に要約したものとなっているか疑問視される例もあるという。

(7) ビデオ録画

Baldwinが1989年から1990年にかけてビデオ録画された400の取調べを分析したところ、カメラの方向が悪く、よく写っていなかったなどの技術上の問題が多く見られた。ただ、テープ録音に比べて、取調べの状況がより把握でき、また、被疑者の供述態度がよくわかるとされている。

(8) ビデオ録画警察署外での取調べ

警察署内の取調べはテープ録音しなければならないとされているが、警察署外での取調べについてはその対象外で、テープ録音を回避するため、ことさら警察署外で取調べが行われるおそれもなしとはしない。PACE以前の調査として、Softleyによると、被疑者の43%が警察署外で何らかの尋問を受けており、このうち60%が立証に何らかの方法で役立つものが得られたという(ただし、これらの尋問が実務規範Cの対象となる取調べといえるようなものであったかどうかは不明である。)。

1991年に実務規範が改正され、警察署外で取調べを行うことが許される場合が制限されている。Brownらが改定前後の状況を調査しており(もっとも、後述の調査も含めて、調査方法が警察官に配布して回収した質問票に依拠しているため、正しい回答が寄せられているか疑問なしとしない。また、取調べと単なる質問との区別が難しいので、回答した警察官の主観的判断に依存している面がある。)、改正後は、警察署外で質問を行ったケース(取調べに当たるか否かを問わない)は19%から10%に減少している。また、改正前に署外で取調べというべきものを受けたのは15%くらいであったとも推測されている。次に、Moston & Stephensonによれば、改正後の調

査であるが、８％の被疑者が逮捕後に警察署到着前に取調べを受けているという。ただし、多くは被疑者の方から語り始めたものである。また、31％の被疑者が逮捕前に質問を受けているが、これは主として確認的な質問である。

警察署到着前に自白する率は、Brownらの調査で９％、Mostonらの調査で６％となっている。ただし、これらは逮捕前の供述を計上しておらず、McConvilleによると、逮捕前に3分の1が自白、さらに15％が不利益供述をしているという。Mostonらは、警察署外で取調べを受けた被疑者は、警察署で自白をする割合が高いとしているが、その理由は明らかでない。被疑者が自発的に供述して署外の取調べが行われたのであれば、警察署でも同じ供述をするのが自然であると思われる。また、署外で本件犯罪と関係のない会話をしていればその後の署内での取調べでの自白率が高いとされているが、これも被疑者との間である程度の信頼関係ができたためであるのか、このときに保釈を条件とするなどの取引めいたことが行われたのかは不明である。

(9)　警察署における非公式質問

正式な取調べはテープ録音されるが、被疑者との接触が「非公式に」行われた場合、警察署外での取調べと同じ問題が生じる。実務規範Cでは、被疑者の取扱いについて手続が定められており、勾留管理官が取調官に被疑者の身柄を引き渡すかどうか決定する責務を有し、その記録方法も定められている。

このため、「非公式な取調べ」は姿を消したとする論者もいるが、相変わらず行われているとの指摘がある。ただ、回答を寄せた警察官において、ことさら隠す意図が見受けられないので、これらは、被疑者に不当に圧力をかけるとか、弁護士のいないところで接触を試みるといった悪意のある行為ではないのではないかと推測されている。また、先に述べた通り、テープ録音導入前は供述を逐語的に書き取らなければならなかったので、その下準備として被疑者と非公式に接触していた可能性が指摘されている。

7　黙秘権の制限

(1)　刑事司法及び公共の秩序法の制定

現在、イギリスでは、いわゆる黙秘権を制限する仕組みが導入されており、一定の場合に、有罪認定に当たり、被告人が黙秘した事実から被告人に不利な推論を働かせることができる。これは、PACEで被疑者・被告人に有利に振れ過ぎた司法のバランスを回復する意図で導入されたといえる。

黙秘権の意味するところは、いろいろあるが、ここでは主として、一定の要件の下に、公判以前の段階で質問に答えなかったこと又は公判で反論しないことについて、裁判官から陪審に対する説示(direction)に当たって不利なコメントをされないという、被告人の特権をいうものとされる[*86]。

黙秘権を制限あるいは廃止すべしという意見は、1970年代から根強くあったが、1981年に作成された王立委員会の報告書では採用されなかった。当時、多くの被疑者が現に供述していること、供述をあまり強制すると信用性のない自白を生み、誤判につながるおそれがあるとされ、王立委員会は黙秘権の制限に消極的だったためである。しかしながら、PACEが制定され、弁護士から法的助言を受ける権利をはじめ、被疑者の権利確保の仕組みが整うにつれて、デュープロセスと犯罪統制のバランスが崩れ、ますます多くの被疑者が取調べにおいて「ノーコメント」を連発するようになり、重大事件の捜査が頓挫したり、起訴されても無罪になったりしているとの指摘が実務家を中心になされるようになった。さらに、いわゆる不意打ち(ambush)弁護が問題とされた。すなわち、公判（とりわけ最終段階)において、被告人が捜査段階では何ら言及しなかった重要事実を基に抗弁を行い、こ

のため訴追側は実質的に反論できないという事態が生じ、これは極めて不公正とされた。折から、保守党政権の下で、法と秩序を重視する政策が強力に推進されていたこともあり、黙秘権の制限・廃止の議論が一気に現実化してきた。1988年には内務省内に作業グループが設置されたが、その作業が終わらないうちに、北アイルランドの刑事証拠法(the Criminal Evidence (Northern Ireland) Order 1988)が成立し、北アイルランドにおける刑事事件に限ってではあるが、内務省が検討していた方向での黙秘権制限規定が設けられた。

他方、1993年にまとめられた「刑事司法に関する王立委員会(the Royal Commission on Criminal Justice)」[*87]の報告書では、被疑者が黙秘権を行使した重要事件が捜査中止となったり、無罪判決に帰したりするケースは看過できないほどではない、不意打ち弁護は巷間言われているほど深刻な問題ではないとして、弁護側は弁護方針を早期に開陳すべきことを提案するにとどまり、黙秘権の廃止まで踏み込んだ勧告を行うことはなかった。しかしながら、政府はこのような報告にもかかわらず、1994年の刑事司法及び公共の秩序法(the Criminal Justice and Public Order Act 1994)(以下、「CJPOA」という。)において、北アイルランドの刑事証拠法と同様の黙秘権を制限する規定を盛り込み(当時野党であった労働党も、この頃から治安重視の政策に取り組みはじめたこともあって、強い反対はなかった。)、1995年施行に至っている。

(2) 黙秘権制限に関する規定等

CJPOAでは、一定の場合に、被疑者・被告人が黙秘したことから「適当な推論」を行うことが許される。

ア CJPOA34条

CJPOA34条では、被告人が①起訴前に警察官から警告を与えられた上で取調べを受け、公判で抗弁として主張している事実について供述しなかったこと、又は②起訴されたとき若しくは訴追され得る旨の公式の通知を受けたときに、その事実について供述しなかったことについて証拠が提出され、その事実がその時点における状況に照らし供述することを合理的に期待することができたものであるときは、裁判所又は陪審はその供述しなかったことから適当と認められる推論を行うことが許されると規定されている。この規定は、いわゆる不意打ち弁護を防止するためのものであり、裁判所又は陪審は、弁護側が公判になって初めて提出してきた主張を信用性が低いものとして推論することが許される[*88]。

イ CJPOA36条及び同37条

CJPOA36条では、人が逮捕された場合において、その身体、衣服若しくは履物、所持品又は逮捕時にいた場所に、物体、物質、痕跡等があり、捜査を行っている警察官において、その存在が被逮捕者による当該犯罪への関与に起因する可能性があると合理的に信ずるときであって、被逮捕者にその旨を告げてそれについて説明を求めても応答しないときは、裁判所又は陪審はそのことから適当と認められる推論を行うことが許されると規定されている。また、同37条では、逮捕された者が、当該犯罪の行われたとされる場所又は時点において警察官において発見され、捜査を行っている警察官において、そのことが被逮捕者による当該犯罪への関与に起因する可能性があると合理的に信ずるときであって、被逮捕者にその旨を告げてそれについて説明を求めても応答しないときは、裁判所又は陪審はそのことから適当と認められる推論を行うことが許されると規定されている。いずれも、被疑者が逮捕されたことが要件となっている。このような推論を行うことを可能にする以上、黙秘する被疑者にその状況を十分に理解させることが重要であり、このために行われる説明を特別の警告(special warning)と呼んでいる。

ウ　警告文言の変更等

前記の規定を受けて、実務規範Cに定められている警告の文言も変更され、「あなたは何も述べる必要はない。ただし、あなたが後に法廷で主張することを今述べないときは、あなたの抗弁に不利に働くことがある。あなたの述べることは証拠となることがある。」に改められた。

しかしながら、その後、北アイルランドの刑事証拠法に関して、ヨーロッパ人権裁判所が弁護士の法的助言を得る機会を与えられていない状況下でこのような推論を行うことはヨーロッパ人権条約6条(公正な裁判を受ける権利)に反するとの判決[*89]を下した（本件はテロ犯罪の捜査に関するもので、弁護士との接見が拒否されていたもの）ことを受け、1999年の少年司法及び刑事証拠法(the Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999)により規定整備が行われ、弁護士による法的助言を得る機会を与えられていなければ推論を行ってはならないとされた(CJPOA34条２項A、同36条４項A、同37条３項A)。

このため、弁護士による法的助言を得る機会がない場合には、旧来の「あなたは何も言う必要はない。ただし、供述したことは証拠となることがある」との文言が用いられることとなり、警告は２種類存することとなった。

(3)　黙秘権制限を巡る議論と裁判所の判断

CJPOAによっていわゆる黙秘権制限が導入されたわけであるが、もとより、被疑者・被告人が黙秘した事実だけをもって有罪とすることは許されず、訴追側は、実質的な証拠を提出しなければならないとされており、また、陪審に対する説示においても慎重な運用が行われている[*90]。

論者の間では、これらの規定によって被疑者に対して供述するよう圧力がかかり、とりわけ少年や精神不安定な者が虚偽の自白をする危険があるとの指摘や、被疑者・被告人に犯罪の立証を手伝わせることになるのは当事者主義から逸脱するとの指摘がなされている。中には、警察は、これらの規定を利用して、容疑は濃いが証拠の弱いケースで被疑者を闇雲に逮捕し、被疑者に供述をするよう圧力をかけるのではないかとする向きもある。

ヨーロッパ人権裁判所は、黙秘権はヨーロッパ条約では明示されてはいないもの、同条約によって保護されるものであるとした上で、イギリスのCJPOAによる黙秘権に関する規定は、必ずしも条約6条に違反するものではないとしつつも[*91]、CJPOAは黙秘権と不利な推論のバランスを図ろうとするものとの理解の下、厳格な解釈運用を求めている。他方、イギリスの上訴裁判所は、黙秘権制限を批判して行われた上訴に対して、どちらかというと冷淡な姿勢を取っている。たとえば、現状では、警察には、取調べ前に被疑者に証拠を開示することを義務付けられていないところ、これら証拠の十分な開示を受けるまで被疑者が黙秘をするのは合理性があるとの主張に対し、上訴裁判所(R. v. Argent [1997] Crim LR 346)は、これを否定し、警察が弁護士をして適切な助言を可能ならしめるほど十分な証拠を提示したかどうかが極めて重要としながらも、被疑者の黙秘に合理性があるかどうかは陪審が決めることであるとして、明確な基準を示していない。さらに、上訴裁判所(R. v. Howell [2003] Crim LR 405)は、弁護側から、被告人が弁護士による助言を受けて黙秘したことはやむを得ないところがあり、当時被疑者に供述することを合理的に期待し得なかったとの主張に関し、黙秘せよとの弁護士の助言があっただけでは、推論を妨げる保障にならないと判示している。

(4)　黙秘権制限と実務

ア　警察署における黙秘

CJPOA制定当時の調査では、警察署における逮捕被疑者の約4割が弁護士による法的助言を受けており、56％が

接見のみによるもの、18%が電話のみによるもの、26%が両方によるものとなっている。PACE以前の調査によれば、10%前後の被疑者しか法的助言を受けていないという結果であったので、この間に、かなりの被疑者が法的助言を受けるに至っているといえる。また、以前は、訓練を受けていない弁護士事務所の事務員が弁護士の代理人として警察署に来て接見をすることがあり、未熟な助言が行われているのではないかとの懸念があったが、徐々に訓練制度が充実浸透してきている。弁護士自身による接見も84%(以前は74%であった)となっている。

黙秘権の行使の実態については、PACE以前の調査でもばらつきが大きく、黙秘権を行使する被疑者は３%から22%までとなっている。その後、黙秘権制限規定が創設され、Phillips & Brown[*92] によれば、この規定の導入により、完全黙秘が10%から６%に、部分的な黙秘が13%から10%に減少したとされる。また、弁護士による法的助言が行われたときは、完全黙秘が20%から13%に、部分的な黙秘が19%から9%に、弁護士による法的助言が行われなかったときには、完全黙秘が3%から2%に、部分的な黙秘が9%から6%になったとの結果が出ている。ただし、自白率は上昇せず、55%前後にとどまる。

次に、起訴について見てみると[*93]、黙秘する被疑者の起訴率は下がっており、70%から64%となっている。供述した被疑者については、50%と変化が見られなかった(供述した被疑者の起訴率が黙秘した被疑者の起訴率より低いのは、罪状を認めると警告処分となることが多いためと思われる。)。警告処分となった率は、黙秘した被疑者が5%から6%に[*94]、供述した被疑者が20%から17%になっている。さらに、中止処分となった率は、黙秘した被疑者が17%から20%に、供述した被疑者が23%から21%になっている。

弁護士の声として、黙秘権制限規定の導入により、いかにして適切な法的助言を行うことができるかについて大変悩ましくなったと実感しているという。警察から十分な証拠開示がされなかったり、被疑者が精神的に脆い者であったりすると、依然として黙秘を勧めるとする一方で、抗弁として言うべきことがあれば警察の取調べで供述するように助言をするようになってきており、依頼人に何でも「ノーコメント」で通すように助言することは行いづらくなっているという。また、被疑者の多くは、黙秘権制限に関する警察での警告の意味がわかっていないとの指摘がある。

イ　訴追と公判

黙秘権制限が取り入れられた当時に期待されたのは、警察での取調べにおいて供述する者が増え、その情報に基づき捜査をさらに進め、被疑者の弁解が虚偽であることが判明すれば訴追側に有力な材料となり、仮に黙秘をしても、他に実質的な証拠が必要であるにせよ、それなりに公判で有利に働くであろうということであった。しかしながら、訴追の実務者は黙秘権制限規定をそれほど重視していないのが現状である。これは、あくまで積極証拠により立証されるべきと考えている裁判官が多いためであると思われるが、それでもなお、ボーダーラインのケースでは訴追に有利に働くとの見方がある。

法廷弁護士の見方として、刑事法院で訴追に当たるときはやりやすくなったとしている。以前は、被告人が警察での取調べで黙秘したこと自体を取り上げて公判で質問することは難しかったが、今では厳しく追及できるようになったためである。他方、弁護を担当する際には、かなり弁護が難しくなったと認識されている。特に、法廷弁護士は法廷での弁護だけを行い、警察段階では事務弁護士が被疑者に接見して法的助言を与えることになっているので、事務弁護士が不適切にも黙秘を勧めて被疑者がこれに従っている場合、陪審の印象が悪くなり、かなり弁護は難しくなるとしている。

刑事手続の原則として、被告人を有罪とする合理的な疑いを超える証明を行うのは訴追側の責任であることは論を待たないし、それまでは被疑者・被告人に無罪の推定がなされることや、自己負罪特権があるのも当然である。しかしながら、時代の流れとしては、弁護側が「証拠は不十分である。こちらから何も言うことがない」と

言って訴追側の証拠不十分を指摘するだけでは済まされなくなってきており、訴追側の証拠がある程度整っているときには、実務的には被告人が積極的な反証をしていかなければならない事態になっているともいわれる。被告人は、以前は公判で証人として証言台に立つことは少なかったが、最近は被告人が自ら進んで供述するようになってきており、これはその表れともいえる。

ウ　不意打ち弁護

不意打ち弁護の問題性については、もともと誇張のきらいがあったとされる。1996年の刑事手続及び捜査法(the Criminal Procedure and Investigations Act 1996)で、訴追側の証拠開示に続いて弁護側の主張の要点を書面で明らかにするよう求めるなどの改正があり、ある程度不意打ち弁護の問題は解消されているとされる。ただし、それでも、弁護側はなるべく遅い段階で詳細を明らかにしてくると考えている訴追担当者もいる。

エ　裁判結果への影響

黙秘権制限について、裁判官の受け止めは二分しており、訴追側と同じようなスタンスで臨む裁判官と、被告人に同情的で法律自体に批判的な裁判官がいるという。

一般に、治安判事裁判所は、もともと黙秘については厳しい姿勢を取るといわれており、また、陪審に至っては、被告人が本当に無実なら積極的に供述し、弁明を行うはずだとの意識が強いといわれ、CJPOAの制定を待たずとも、陪審は事実上推論を行っていたという向きもある（もっとも、陪審の評決にいたる審議過程は一切明らかにされないので、検証のしようがない。）。

黙秘権の制限が、実際に裁判結果にどのような影響を与えているかは評価しづらい。これまでのところ、有罪・無罪の率や有罪答弁率に変化は見られない。

８　取調べから捜査面接へ

(1)　捜査面接の原則

PACE制定後、テープ録音された取調べ記録等を分析することが可能となり、専門家による各種の調査分析が実施された結果、警察の取調べには、その手法が拙劣で問題のあるものが散見されることが次第に明らかになっていった。他方、1990年前後には、ギルドフォード・フォー(Guildford Four)、バーミンガム・シックス(Birmingham Six)といったいわゆる誤判事案が相次いで発覚し、警察の取調べの在り方に改めて疑問が呈される状況が出来した。

【ギルドフォード・フォー(Guilford Four)事件】

1974年10月５日、ギルドフォードの２軒のパブでIRAのテロと見られる爆弾事件があり、5人が死亡した。当時は、IRAによるパブ等を対象とした爆弾事件が多発していた。警察は、パブにいた者の特定に努めるなかで、11月28日、別途情報が寄せられた人物Ａを取り調べたところ、犯行を自白し、共犯者も順次逮捕された。共犯者らも多くは自白した。被疑者の一人Ｂの叔母Ｃ宅を捜索した際、同女を含む、その場に居合わせた者の手等から、爆弾の原料となるニトログリセリンに触れたことを示す反応が検出された。結局、殺人でＡ及びＢを含む４人が起訴された(当初、9人が起訴となったが、５人は起訴が取り消された)。なお、Ｃら７人は、爆発物所持等で起訴され、いずれも有罪となった。

公判においては、自白の任意性・信用性が争われたほか、アリバイも主張された。被告人の一人は当日ロンドンにいたとのアリバイが強く主張されたが、車で飛ばせばかろうじてギルドフォードでの犯行に間に合うとされ、アリバイ証人については薬物使用の前科が指摘されてその信用性に疑問が呈された。

また、Cの事件でのニトログリセリンに関する化学証拠も有罪に影響したと思われる。1975年10月、4人に有罪判決(終身刑)が下された。

彼らが逮捕起訴されてからも爆弾事件は続発し、服役中のテロリストが被告人の弁護人に当該犯行を自認をするなどしたが、上訴は棄却された。

1985年には、Cが仮釈放(本来は懲役14年)となった。

1989年10月、上訴裁判所は、自白の信用性を否定する新証拠を理由に、被告人ら4人を釈放した。この新証拠とは、被告人の一人の供述書の下書きに記載された文言が、後に作成された他の被疑者の供述書とことごとく一致しており、逆にいえば、他の被疑者の供述は作り上げられたもので、取調べの逐語的な記録ではないことになるというものである。なお、ニトログリセリンに関する化学鑑定については、原審において、他の物質でも同様の反応が出る可能性があると主張されるなどしていたが、資料が全量費消されたこともあり、その真否について結論は出ていない。

【バーミンガム・シックス(Birmingham Six)事件】

1974年11月21日、バーミンガムの新聞社にIRAを名乗る男から爆破予告電話があり、6分後に市内のパブで爆弾が爆発した。さらに、300ヤード離れたパブでも爆弾が爆発し、計21人が死亡し、200人以上が負傷した。爆発後に最寄り駅から北アイルランドに向けて出発した列車の車内にいた男5人(A、B、C、D、E)が確保され、3人(A、B、C)の手からニトログリセリンに触れたことを示す反応が検出された(ただし、Cについては、弱い反応)。その後、Bが自白し、共犯者としてFを挙げた。結局、Bのほか、C、D、Fが自白し、別の3人が共謀で逮捕された。1975年6月から同8月にかけて開かれた公判では、主として化学鑑定と自白が争われたが、Cの不審な行動(深夜に荷物を自室に持ち込むのを目撃したという隣人の証言、事件当日も含めて、彼が市内に行かないように警告した日に爆弾事件が発生したとの同僚の証言等)も提示された。他方、専門家が、爆弾はブリーフケースかアタッシュケースに入っていたと証言したにもかかわらず、自白ではビニール袋となっており、爆弾を置いた場所も食い違うなどしていた。

鑑定について、鑑定を行ったS博士は、Greissというテストを被疑者に対して実施した後、研究所において別の手法で実施したが、研究所における検査ではAの左手を除いていずれも反応は検出されなかった。しかしながら、同博士はGreissテストだけでも99%正確であると証言している。

自白については、警察官から暴力を受けたと主張されたが、認められなかった。5人が北アイルランドに向かっていた理由は、友人であったIRAのテロリストが死亡し、IRAが「公葬」を行うというので、行ってみようということになったもので、彼らはIRAと接点のある人物であると受け取られた可能性がある。被告人6人は有罪となり、終身刑を受け、上訴も棄却された。

1985年になり、Greissテストでは、ニトログリセリンだけでなく、ニトロセルローズをベースにした物でも同じ反応が出ることが明らかになった。また、一部の警察官が暴行を認める供述をした。このため、1987年1月、ハード内務大臣は上訴裁判所に事件を送付したが、上訴裁判所では、警察官による暴行を示唆する証言があったが、いずれも信用できないとして棄却した。

1989年8月14日、捜査に当たったウエスト・ミッドランズ重大犯罪捜査班(West Midlands Serious Crime Squad)が、常習的に証拠を捏造していた疑惑で解体された。さらに、この頃、ギルドフォード・フ

ォーの被告が釈放された。1990年3月、内務大臣はデーヴォン・アンド・コーンウォール警察に捜査の検証を委託した。また、同年7月には、テレビ番組に、バーミンガム事件の真犯人という男が匿名で出演した。その後、デーヴォン・アンド・コーンウォール警察の検証結果が提出され、捜査書類の改ざんが指摘された。このため、同年8月、内務大臣は上訴裁判所へ事件を再度送付した。ここで、鑑定については、ニトロセルロースでも反応することが証言で明らかとなる（実は、本件事件発生後、同様に別の場所で2人の男の手から反応が出たが、２人はその前に粘着テープに触れたことがわかっており、鑑定に当たった別の専門家のアドバイスにより、釈放されていたこともこのときに判明した。）。さらに、自白については、文書鑑定により、一部の取調べに関する文書は、後日に作成されたことが明らかとなった。1991年3月、6人は上訴裁判所によって釈放された。

このような中で、1992年、内務省と上級警察官協会(the Association of Chief Police Officers)は、捜査面接(investigative interview)の原則を定めて公表した[*95]。これは、今後の警察における取調べの在り方を示したものとされ、次の７つの原則からなる。

① 捜査面接の役割は、警察捜査にかかる事案の真実を発見するために、被疑者、目撃者又は被害者から正確かつ信頼ある情報を入手することである。

② 捜査面接は、予断を排して行わなければならない。面接を受けている者から得られた情報は、常に、面接官が既に知っていること又は合理的に立証され得ることに照らして検証されなければならない。

③ 誰に質問するとを問わず、警察官は、個別のケースの状況に応じて公正に行動しなければならない。

④ 警察の面接官は、最初に得られた回答を受け入れなければならないものではない。質問することは、繰り返し行っただけでは不公正とはいえない。

⑤ 被疑者によって黙秘権が行使されるときであっても、警察は、質問を行う権利を引き続き有する。

⑥ 面接を実施するときは、警察官は、真実を究明するために、自由に質問することができる。刑事手続において用いられる予定になっている、性的又は暴力的虐待の被害児童の面接を行うときを除いて[*96]、警察官は、法廷における弁護士に適用されるルールに拘束されるわけではない(筆者注　公判における証拠法上のルールのことで、ここにいう弁護士には、検察庁から委託を受けて訴追を行う弁護士も含まれる)。

⑦ 傷つきやすい(vulnerable)人は、被害者、目撃者、被疑者を問わず、いつでも特別な配慮の下に扱われなければならない。

これらの原則により、取調べは、たとえ被疑者に対するものであっても、あくまで事件の証拠収集のための情報を得るために行われるものと位置づけられた。以後、ややもすると強圧的な印象を与えかねない取調べ(interrogation)という用語は用いられず、面接(interview)が定着していくこととなった。

(2)　PEACEによる訓練

捜査面接の原則の策定に併せて、警察官に対して捜査面接の指針を示した冊子が配布されてその趣旨の徹底が図られるとともに、警察官に対する訓練プログラムが定められた。

この訓練プログラムは、実務５年から10年の警察官を対象とする５日間のコースで、現在では対象警察官のほとんどが受講済みであるといえる。この訓練は、骨子を表す名詞の頭文字を取ってPEACEといわれている。すなわち、P－Planning(計画)とPreparation(準備)、E－Engage(引き入れ)と Explain(教示)、A－Account(説明)(cl

arification(明確化)とchallenge(詰問))、C－Closure(締めくくり)、E－Evaluation(評価)(面接及び面接官の技能)である。

P－Planning(計画)とPreparation(準備)とは、捜査における当該面接の位置付けを確認し、手持ちの情報を把握して立証上のポイントを意識して面接に臨む備えをすることである。E－Engage(引き入れ)と Explain(教示)とは、被面接者を会話に引き入れ、面接に至る事情や面接の手順を教示し、面接を行いやすくするよう被面接者との信頼関係を醸成することである。A－Account(説明)(clarification(明確化)とchallenge(詰問))とは、予断を排して被面接者から説明を聴取し、必要に応じて、適宜質問を発して説明の趣旨の明確化を図ったり、詰問をして矛盾の解消に努めたりすることである。C－Closure(締めくくり)とは、必要とされるすべての質問・応答が終了したことを確認し、被面接者に以後の手続きについて教示を行うことである。最後に、E－Evaluation(評価)(面接及び面接官の技能)は、面接で得られた情報についての評価を行うとともに、面接官自身の技能についても評価を行い、将来の能力向上につなげることである。

近年、PEACEによる訓練の評価(PEACEという手法そのものの評価ではない。)が行われるようになってきており、徐々にではあるが警察官の間で定着してきているようである[*97]。また、この浸透により、それまで一部になお見られた被疑者に対する強圧的な取調べ態度は姿を消したといわれている。

(3) 最近の動向

2002年には、さらにきめ細かな捜査面接のための訓練プログラムを作成する必要があるとして、新たに５段階のコースを設けることが提唱され、実施されるに至っている。これは、(ⅰ)基礎コース(窃盗等の多発犯罪に関するもの)、(ⅱ)捜査官コース(強盗等の重要犯罪に関するもの)、(ⅲ)専門家コース(殺人等の重大犯罪に関するもの)、(ⅳ)監督者コース(捜査面接を監督する立場にある幹部向けのもの)、(ⅴ)指導者コース(指導的役割を果たす者を養成するもの)に分けられている。

前述したように、PEACE訓練の評価が徐々に行われようとしているが、そもそも評価の基準の策定が容易でなく、また、評価者によっても評定に差が出るなどの問題があり、いまだ定着したものはないが、Clarke & Milneは、120の基準を作り、分析を試みている。この中で、質問について８つのカテゴリーが設けられており、サセックス警察の警察官Griffithsは、自身が考案した手法により分析を行っている[*98]。捜査面接の中でも、面接官による質問は当然のことながら極めて重要な位置を占めており、この分析はイギリスで考えられている取調べの在り方をよく示しているので、本稿の最後として紹介しておく。

まず、８つのカテゴリーとは、次の通りである。

① オープンな質問(Open)

たとえば、「店で行ったことすべてを描写してください。」、「あなたの妻との口論について話してください。」といったもので、これにより、広範囲の回答を得ることが可能になり、被面接者から長時間かつ正確な回答を得ようとするものである。

② 探査的質問(Probing)

いわゆる５Ｗ１Ｈで始まる質問で、被面接者による最初の説明の後、その詳細を尋ねるもので、たとえば、「あなたは、あなたの妻を押したと言いましたが、身体のどの部分が最初に地面に当たりましたか。」というもの。

③ 適切なクローズのイエス・ノー質問(App. Closed)

①又は②の質問の終了後に、論点の締めくくりとして行われ、法的なポイントを押さえるためによく用い

られる。たとえば、「あなたは、あなたが述べたように、2回以上男を殴りましたか。」など。

④　不適切なクローズのイエス・ノー質問(Inapp. Closed)

③と同じ文言であっても、使われる場面が不適切で、被面接者から詳細な回答が得られにくいもの。たとえば、「あなたを押した男について描写できますか。」など。

⑤　誘導質問(Leading)

たとえば、「あなたは、飲酒後そんなに攻撃的になるのが通例ですか。」など。

⑥　多重質問(Multiple)

1回の質問で複数の質問をすること。たとえば、「あなたはどのようにしてそこに行きましたか、中で何をしましたか、そしてまず車を盗むことに決めたのですか。」など。

⑦　強制選択質問(Forced Choise)

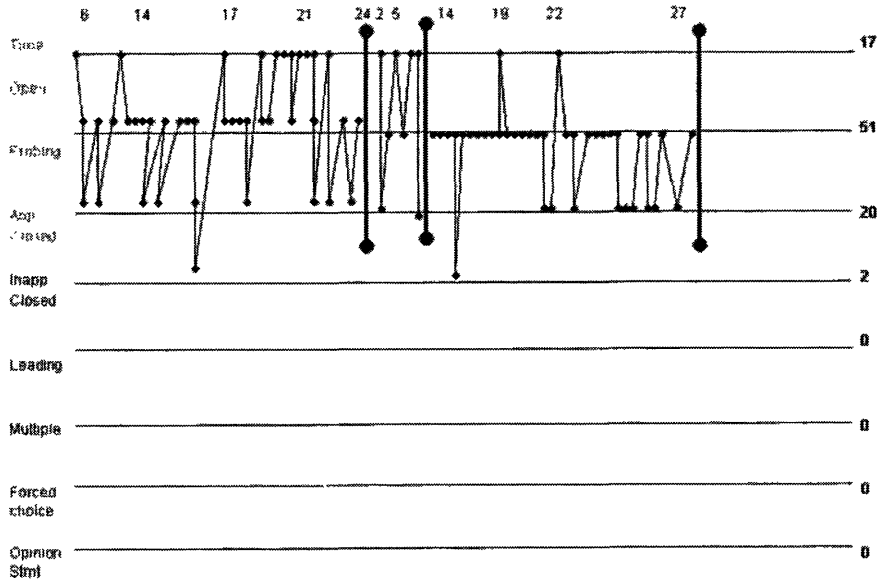
限定した回答しか許さない質問で、たとえば、「あなたは、女性を蹴りましたか、それとも殴りましたか。」など。

⑧　意見又は見解(Opinion, Stmt)

質問というよりも、被面接者に面接者の意見や見解を押し付けるもので、たとえば、「私は、あなたが他人に暴行したと考える。」など。

Griffithsは、サセックス警察の上級者コース（５段階のiiiに相当)に参加した警察官による実際の殺人被疑者の捜査面接における質問を、前記の８カテゴリーにより分類しており、これを時間の経過とともに図に表したのが、図１である。

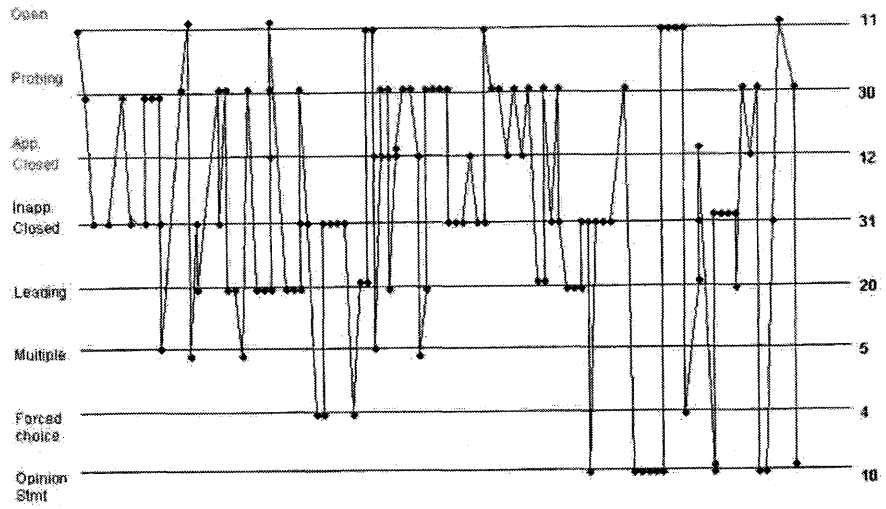
図１



次に、子供に対する性的暴行の被疑者について、上級者コースの訓練を受けていない警察官が実施した捜査面接について分析したものが図２であり、冒頭こそオープン質問で開始したが、次第に不適切なクローズのイエス・ノー質問や誘導質問に移行し、最後は自白が得られないので苛立ち、自己の見解を押し付けるもので終わって

いる様子を表しているという。

図２



９　まとめ

イギリスにおける取調べのテープ録音は、1984年に制定されたPACEによって導入され、その後、漸次実施されていった。同法は、1970年代に発生した強引な取調べに起因するいわゆる誤判事案を契機として設置された王立委員会における検討を経て、制定されたもので、捜査手続の大きな変革をもたらすものであった。PACEでは、警察の捜査権限の整備とともに、被疑者の権利確保の措置が大幅に強化されており、テープ録音はそのテーマの1つとして取り上げられたものである。

テープ録音に関する議論は、暴行脅迫等を用いた取調べを牽制することよりも（もちろん、このような視点も含まれているが）、主として、取調べ記録の正確性確保の観点からなされた。これは、当時の実務として、被疑者が自白しても、被疑者に供述書を作成させたり、取調官が被疑者の面前で書面を作成したりすることがさほど行われず、むしろ、取調官が公判で取調べメモを基にして被疑者の供述（いわば口頭による自白）について証言することにより自白内容を立証することが多かったので、必然、言った言わないの争いを惹起しやすくなっていたためである。

取調べのテープ録音がなぜ可能であったかを考えてみるには、イギリスの犯罪捜査における取調べの実態を考察する必要がある。イギリスでは、19世紀中期に警察制度が確立し、犯罪捜査が組織的に行われるようになった頃、勾留された被疑者を捜査機関が取り調べることは基本的に許されないとされた。これは、沿革的には、公判における裁判官や、警察から被疑者の連行を受けた治安判事が被告人・被疑者を取り調べなくなったことの流れを汲んでいるようであるが、根底には、身柄拘束の時点で訴追が開始されていると認識され、当事者主義の下、相手方を取り調べるのはアンフェアであるとの考え方がある。その後、被疑者が自発的に供述することを記録することまで認めないのは不合理であるとして、被疑者供述を証拠として許容するケースが出てきたが、ここでは、警察が被疑者に質問を発することは原則として許されず、あくまで被疑者の述べるところを記録するものとされた。裁判所には、このような展開に依然として慎重な姿勢を示すものがあるなど、混乱を生じたので、1912年に裁判官準則が制定されたが、これによっても収拾はつかず、結局、勾留中の被疑者を取り調べることが正式に承

認されたのは、1964年の裁判官準則の改訂による。このように、イギリスで取調べが認知されたのは比較的最近のことであり、1970年代に強引な取調べによると見られるいわゆる誤判事案の発生が集中しているのは注目される。もっとも、以前から「警察への協力」と称して広く取調べが行われていたことも事実であり、必ずしも1964年を期して本格的な取調べ実務が開始されたというわけではない。いずれにせよ、取調べ自体が被疑者の言い分を聴取する程度のものが主流であったことは、当時の調査研究によっても、1回の取調べ時間が20分程度であったことから裏付けられる。折から、取調官の質問と被疑者の回答を一字一句逐語的に書き取る方式が導入されつつあったところであり、このような取調べであったからこそ、テープ録音に移行することが比較的容易であったと考えられる。

過去に行われた調査研究で、法廷に提出された証拠を素材として、仮に自白がなかったとして残りの証拠で起訴・公判維持ができたかどうかを検討したところ、2割は難しかったであろうとの結果が出ている。自白がなくても8割は変わらず訴追が行われたであろうと考えると（無罪率が高いので有罪となったかどうかは別である。）、自白はさほど重視されていないことが窺われる。なお、自白には補強証拠も必要なく、被疑者が取調べで罪状を認める供述をすると、通例は有罪答弁をする可能性が高いので、それ以上の捜査を尽くす意味も見出しがたいし、量刑に当たって考慮すべき事情は有罪が決まってから、保護観察庁が調査をするので、取調べにおいてそのような情報を収集する必要もないことになる。

テープ録音導入の当否に関する警察の反応については、そもそもPACEの枠組み自体が弁護人の立会い等の被疑者の権利確保全般を強化しようとするものであって、テープ録音自体が議論の中心ではなかったため、必ずしもこの点について議論が尽くされることなく、最終的に導入が決定された。

なお、内務省によって行われた試験実施においては、テープ録音は試験実施に従事した警察官に好評だったとされている。その主たる要因は、その頃までに導入されていた逐語的な記録方式（被疑者の面前で質問とこれに対する供述を逐一書き取り、問答式の記録を作成するもの）が煩雑であったので、これらの作業を要しないテープ録音が捜査現場では歓迎されたようである。

さらにいえば、この頃、警察捜査に不信の目が向け始められていた。基本的には警察官の証言は信用性のあるものとして重視されたのであるが、一部に証拠の捏造や偽証が行われ、折からこれが明らかになりつつあったので、捜査の透明性を確保する気運が盛り上がっていたことも背景として挙げられる。

他方、被疑者の供述を促す、あるいは被疑者供述の欠如を補うため、一定の制度的な工夫ともいえる仕組みが存在している。まず第１に、答弁制度があり、被告人にできるだけ有罪答弁（plea guilty）をさせて、刑事事件を早期かつ迅速に処理を目指している。イギリスの刑事司法は陪審の伝統的な価値を重視しているが、実際には陪審の維持にはコストがかかるので、できるだけこれを回避するため、被告人が有罪答弁をすると、刑を3分の1ほど軽くすることとされている。さらに、法的な根拠はないが、有罪を認める代わりに、程度の軽い犯罪（犯罪の種類によっては、いくつかの加重類型が設けられ、実質的にグレードをなしている。）での起訴に変更してもらうという起訴取引の慣行もある。第２に、黙秘権の制限が挙げられる。これは、PACEによって刑事司法のバランスが被疑者の権利保護に偏りすぎているとの認識の下に、ノーコメントを連発する被疑者に対するいわば反撃として1994年の刑事司法及び公共秩序法によって半ば強引に導入されたものである。その主眼は、被疑者が犯罪発生時に現場付近にいたことや、その身体着衣に不審点があることなどの事情がありながら取調べで黙秘した場合に、公判においてその黙秘した事実をもって被告人に不利な推論を働かせてもよいというものである。これによって弁護士による被疑者弁護は、無闇に黙秘を助言するわけにもいかず、やりにくくなったとされるが、裁判官は積極的な証拠による立証を好む傾向にあるので、あまり成功したとはいえない。さらに、皮肉な見方とし

ては、陪審は、そもそもそのような法的根拠がなくても、碌に弁解しない被告人には不利な取扱いをしていたともいわれている。第３は、実体法たる刑法を見てみると、被疑者の供述がなくても、主観面での立証を行いやすくする工夫がなされている。これらは、構成要件として工夫のされているもの(例えば、謀殺(murder)には、殺害する意図(intention)又は身体の重要部分に対する傷害の意図があればよいとされ、意図を立証することは必要であるものの、必ずしも「殺意」が要求されているわけではない。さらに、これらの意図が立証できない場合や、心神耗弱や挑発があったときなどの軽減事由を弁護側が立証した場合は、故殺(manslaughter)として扱われ、故殺が受け皿の役割を果たしている。)、認識に関して過失さえも必要としないもの（たとえば、性犯罪における13歳未満の子供であることの認識)、推定規定などがあり、ある研究[*99]によると、正式起訴可能犯罪の約4割において、このような被疑者・被告人に不利に働く規定振りが見られるとされる。

ところで、PACEの制定によっても自白率は５～６割と変化しなかったとされる。警察はPACE以後、比較的慎重に証拠を収集してから逮捕し、被疑者を取り調べる傾向を強めたといわれ、証拠が強力であれば自白する被疑者が多くなるが、他面、被疑者の権利確保、とりわけ弁護士による法的助言や取調べへの立会いが徐々に増え、自白が得られにくい状況も生じており、これらの要素が拮抗して自白率は減少しなかったと考えられる。したがって、テープ録音を導入しても自白率は変わらなかったとの主張は短絡に過ぎると思われる。

次に、テープ録音導入後の警察の対応としては、２つの方向性が見られる。1990年前後にいわゆる誤判事案が相次いで発覚した。これらはほとんどが1970年代のものなので大局的にはPACE制定時のものと同根の問題であったが、この時期に再び警察捜査への不信が高まった。これに対処すべく、１つは、警察内部で取調べのトレーニングが開始された。同時に、取調べ(interrogation)を捜査面接(investigative interview)と呼称することにし、これを捜査に必要な情報を収集する手段と位置付け、PEACEと呼ばれる原則に基づいて取調べを行うように転換が図られた。これは、目撃者等の参考人を含めて被取調者からいかにして正しく情報を引き出すかという点に重きが置かれ、アメリカで考案されたような自白を引き出すための取調べテクニックではない。このトレーニングは効果がないとする論者もあるが、これによって、一部に残っていた強圧的な取調べ姿勢は姿を消したといわれる。次に、捜査技術の活用が挙げられる。その典型例はDNAとCCTVの活用である。供述が得られない中で、客観的に犯罪を立証できるものとして科学技術の導入の必要性が認識され、DNAのデータベースが構築されているのも、この文脈で理解される。さらに、CCTVの普及は著しく(1992年に10歳の少年２人が幼児を殺害するというショッキングな事件が発生したが、その時に、被疑少年が被害幼児の手を引いて歩いていくCCTVの映像が繰り返しメディアで流され、これを機にCCTVが一挙に普及していった。)、イギリスではCCTVに写ることなく街を歩くことは不可能なほどである。このほか、特に組織犯罪対策として、電話傍受や最新技術活用による秘匿監視などが行われ、また、アンダーカバー捜査も日常的に行われている。

以上、取調べのテープ録音という視点から、イギリスにおける刑事司法の特徴や改革の経緯、さらには警察における対応について述べてきた。取調べそのものは、捜査の一手法にすぎないが、刑事司法システムの中にあって、他の仕組みやその運用と微妙に絡み合いながら機能している。

昨今、我が国において、「取調べの可視化」と称して取調べのテープ録音やビデオ録画を導入すべきである旨の主張がなされている。その論拠の一つとして、外国でもテープ録音等が実施されていることが挙げられるが、それぞれの国における刑事司法の中で取調べがどのような位置付けにあるのかを始め、彼我の状況の違いを十分に認識して、トータルな議論を行うことが求められると考える。

最後に、本稿では取り上げることができなかったが、外国の刑事司法制度を考えるに際し、事実認定の在り方を考察することの重要性を指摘させていただきたい。

これまで述べたとおり、イギリスにおいても、被疑者取調べによる証拠収集は重要であると考えられているものの、これは、被疑者を取り調べてその供述を吟味し、訴追(あるいは有罪)に向けて徹底的に証拠の収集に努めるというものとは程遠く、取調べではむしろ被疑者の言い分を聞き置く程度である。では、なぜ、イギリスの刑事司法は、被疑者供述に重きを置かずして、それなりに有罪判決が得られるなど、刑事司法の１つのモデルとして機能しているのであろうか。この点、答弁制度を始めとする制度的な工夫が図られているし、証拠の収集の可能性を高めるべく科学技術の導入も行われていることは先に指摘したところである。しかしながら、殺人等の重大事件になるほど被告人が有罪答弁することは期待しづらい。また、科学技術の導入にしても、被疑者供述に頼らず客観的な証拠収集に努めるべきという一般論はそれとして正しく、現にイギリスでもDNAやCCTVの活用が普及し、国民にも受け入れられているが、これらだけで決め手となる証拠収集がなされているとは思われない。この点、最終的にはやはり、陪審による事実認定における、「合理的な疑いを超える証明」の程度の問題に帰着するように思われる。

イギリスでは、ある程度の嫌疑があれば、訴追を行い(現に、訴追に十分な証拠が得られたときは、取調べを打ち切って訴追手続を取らなければならないとされている)、シロクロは最終的には陪審で決すべきという発想が根底にあるものと見られる。陪審の事実認定の過程は一切明らかにされないので研究者の間でもいわばブラックボックスになっているが、一般には有罪とするに必要な立証の程度はかなり低いといわれている。また、ある程度の証拠があれば、たとえ争っても有罪になる可能性が相当高いことから、捜査段階での被疑者取調べや、公判冒頭での答弁に当たって、被疑者・被告人は進んで自認し、刑を軽くすることを選択することにもなりやすい。

また、イギリスでは起訴そのものがラフに行われることもあって[*100]、無罪率は高い。被告人が有罪答弁をすれば何ら吟味なく判決となるが、無罪答弁となれば主要犯罪では刑事法院で陪審による公判が行われ、最終的には６～７割が無罪となる。この数字には、重要な証人が法廷で証言内容を変更してしまうなど、やむを得ないケースも含まれるが、それにしても高率である。他方、有罪となったケースにも、いわゆる誤判事案が含まれているとの指摘がなされ、これらを審査するため1997年に刑事事件検証委員会(CCRC)が設置されたが、2006年３月末までに、同委員会に対して、8,540件の申立てがあり、318件が上訴裁判所に送付され、266件の審理が終了し、187件が原審破棄となっている。敢えて象徴的なデータを取り上げたが、これらは陪審による事実認定に大きく関わるものであり、今後の研究を待ちたいが、それにしても我が国との違いを感じさせるものである。

別添

イギリスの犯罪情勢

イギリスでは、警察が被害者からの届出等によって認知した犯罪データのほか、広く住民にアンケート調査(約4万5千人)を行い、犯罪の実数を推計する手法(British Crime Survey。以下、「BCS」という。)により得られたデータを用いて犯罪情勢を明らかにしようとしている。

BCSの推計によれば、2004年中に発生した犯罪は、約1,085万件である。このうち、自転車盗、侵入犯(窃盗、強姦、傷害、損壊の意図で行われるもの)、屋内盗(違法な侵入を伴わないもの)、自動車盗、車上狙い等住居に関する犯罪が約679万件、暴行、性犯罪、強盗等人に対する犯罪が約405万件となっている。これらは長期的には減少傾向にあり、BCSとして過去最高を示した1995年と比較すると、44%(850万件)の減少となっている。

次に、警察の認知したデータを見ると、2004年度中に約556万件が記録され、うち暴力犯が約118万件、財産犯が約417万件である。これらの罪種別件数と検挙率は次表の通りである。

罪　種	件　数	検挙率(%)
暴力犯	1,184,702	53
うち「人に対する暴力」	1,035,046	53
うち殺人	859	98
謀殺未遂	736	73
謀殺脅迫・共謀	10,604	45
重傷害	19,425	48
軽傷害	485,195	49
脅迫	194,157	66
暴行	91,713	43
うち性犯罪	60,946	34
うち強姦(女性に対する)	12,867	29
強制わいせつ(女性に対する)[1]	5,112	62
性的暴行(13歳以上の女性に対する)	14,635	25
性的暴行(13歳未満の女性に対する)	4,373	31
強盗	88,710	20
財産犯	4,171,779	16
侵入犯	321,459	16
窃盗・盗品取引	2,027,516	16
自動車盗・車上狙い	738,531	10
自動車盗	230,729	14
車上狙い	496,681	8

自転車盗	102,680	5
商店からの窃盗	280,461	61
自販機荒し	34,280	11
詐欺・偽造	278,902	26
器物損壊	1,185,388	14
薬物犯罪	142,338	95
その他	63,872	70
合　計	5,562,691	26

(注)2003年性犯罪法(the Sexal Offences Act 2003)の施行に伴い、2004年5月以降は、性的暴行(13歳以上と13歳未満)として計上されている。

---

*1 比較的軽微な事件を審理する治安判事裁判所(Magistrates' Court)では、警察官が訴追役となって法廷に立ち、重大事件を審理する刑事法院(Crown Court)では、警察から委託を受けた法廷弁護士(barrister)が訴追側の代理人として訴追行為を行っていた。なお、今日に至っても、検察庁に法曹資格者が十分に確保されていないため、刑事法院では依然として多くの事件で法廷弁護士が訴追役として法廷に立っているのが実情である。

*2 Mohammed-Hogate v. Duke［1984］A.C. 437

*3 The Terrorism Act 2000

*4 DPP v. Orum［1989］1 W.L.R. 88

*5 Arrest for Recorded Crime (Notifiable Offences) and the Operation of Certain Police Powers under PACE, Home Office Statistical Bulletin 21/05

*6 Criminal Statistics 2004 England and Wales. Home Office Statistical Bulletin 19/05

*7 2005年7月にロンドンで発生した地下鉄等爆破事件を受けて、政府は、証拠の解析等のために必要であるとしてテロ犯罪については起訴前の勾留可能日数をこれまでの14日間から90日間とする法案を国会に提出したが否決され、最終的に28日間となった(the Terrorism Act 2006)。

*8 Phillis, C. & Brown, D.（1998） Entry into the Criminal Justice System: a Survey of Police Arrests and their Outcomes. Home Office Research Study No.185. London: HMSO

*9 Arrest for Recorded Crime (Notifiable Offences) and the Operation of Certain Police Powers under PACE, Home Office Statistical Bulletin 21/05

*10 逮捕時には、逮捕した警察官は、直ちに、被疑者に対して、何も述べる必要がない旨警告を行うこととなっている。

*11 Brown, D.（1988） Detention at the Police Station under the Police and Criminal Evidence Act 1984. Home Office Research Study No.104. London:HMSO

*12 Brown, D.（1991） Investigation Burglary: the Effect of PACE. Home Office Research Study No.123. London:HMSO

*13 ただし、起訴後は広範な証拠開示がなされる。訴追側は、公判で用いる予定の証拠はもとより、弁護側主張

に役立ち得る、事件に関連のある情報や記録を開示する義務を有する。このため、警察は捜査の過程で得られた記録一切について目録を作成することとなっている。

*14 治安判事裁判所は、日曜日を除いて毎日開廷しており、通常の場合、被疑者は起訴日の翌日の審理に間に合うよう警察署から連行され、そこで裁判所として保釈を許すかどうかの判断がなされ、引き続き勾留される場合には被疑者は刑務所に送られる。

*15 Burke, T. and Brown, D. (1997) In Police Custody: Police Powers and Suspects' Rights under the Revised Codes of Practice, Home Office Research Study No.174. London:HMSO

*16 Hucklesby, A. (2001) Police Bail and the Use of Conditions. 1 Criminal Justice 441

*17 表2参照

*18 これらの中には、環境、税金、テレビ受信料、動物虐待、児童虐待、社会保障等の分野で規制官庁が自ら捜査・訴追を行うケースも含まれ、これら手続には警察及び検察庁は関与しない。

*19 Home Office Circular 18/1994

*20 比較的軽微な犯罪で逮捕勾留しておき、その期間中に別の重い犯罪について取り調べるという、いわゆる別件逮捕はない。法的には、警告を与えれば勾留中の被疑者を別事件で取り調べることは可能であるが、そもそも逮捕に必要とされる容疑の程度が低いので、必要があれば本件で逮捕し、取り調べることになる(証拠が不十分であれば釈放して捜査を継続すればよい)。

*21 公訴長官(the Director of Public Prosecution)が、殺人、国家の安全に対する行為、警察官による犯罪など限定されたケースの訴追を管轄するほか、いくつかの行政機関はその所管行政分野の取締りとして訴追を行っている。

*22 Glidewell, I. Rt Hon [1998] The Review of the Crown Prosecution Service, Cm3960

*23 2004年度中、手続のいずれかの段階で勾留されて保釈となった被告人のうち、出廷しなかった者は全体の約13%になり、中でも、窃盗・盗品取引の被告人の不出廷率は約23%に上る。また、ある調査(Morgen, P. and Henderson, P. (1998). Remand Decisions and Offending on Bail: Evaluation of the Bail Process Project, Home Office Research Study No.184)によれば、保釈中の被告人の 10 ～ 17 %が犯罪を犯しているという。なお、2004 年度中は、(一時期でも)勾留された被告人で無罪判決を受けたものは、治安判事裁判所で約1万1500人、刑事法院で約5千500人となっているが、刑事補償を行う制度はない。

*24 2003年の刑事司法法(the Criminal Justice Act 2003)により、12月に引き上げられた。

*25 Genders, E., Reform of the Offences Against the Person Act : Lessens from the Law in Action, Crim L R 689, 691-693

*26 Henham, R., Further Evidence on the Significance of Plea in the Crown Court, 41 Howard JCJ 151.153

*27 Turner [1970] 2Q.B. 321

*28 2003年、1,787件の申立てがあり(有罪判決の約4%)、472件が許可、1,213件が却下となっている。

*29 2003年、561件の申立てがあり、138件が許可、178件が却下となっている。

*30 それまでは、内務大臣が申立てを受けて必要により上訴裁判所へ事件を送付するという形が取られていたが、内務大臣は警察や司法を管轄しており、司法スキャンダルの火種となる事件送付には消極的であるとの批判があった。

*31 R. v. Knight and Thayre (1905) 20 Cox C.C.711

*32 Home Office Circular 1930.6.24 53605329

*33 Leigh, L. (1975). Police Power in England and Wales (Chap.8). London: Butterworth

*34 Softley, P. (1980). Police Investigation: An Observation Study in Four Police Stations (p81). Home Office Research

Study No.61. London: HMSO, Barnes, J. A. & Webster, N. (1980). Police Interrogation: Tape Recording (p103). Home Office Research Study No.8. London: HMSO

*35 McConville, M. & Baldwin, J. (1981) Courts, Prosecution, and Conviction. Oxford: Oxford University Press.

*36 森雅仁, 英国における捜査手続― 1984 年警察及び刑事証拠法(PACE)を中心として(概説) 警察学論集 43 巻 7 号以下

*37 Eddleston, J. J. (2000). Blind Justice: Miscarriage of Justice in the Twentieth Century Britain. (p357). Oxford: ABC-Clio Press.

*38 井上正仁　長沼範良「イギリスにおける刑事手続改革の動向―「刑事手続に関する王立委員会」の報告書について―」ジュリスト 765 号以下

*39 Royal Commission on Criminal Procedure : Report(1981) Cmnd.8092

*40 Softley, P. (1980). Police Investigation: An Observation Study in Four Police Stations (p81). Home Office Research Study No.61. London: HMSO

*41 Baldwin, K. & McConville, M.(1980). Confessions in Crown Court Trials. Royal Commission on Criminal Procedure Research Study No.5. London:HMSO

*42 Barnes, J. A. & Webster, N. (1980). Police Interrogation: Tape Recording. Home Office Research Study No.8. London: HMSO

*43 Softley, P. (1980). Police Investigation: An Observation Study in Four Police Stations (p81). Home Office Research Study No.61. London: HMSO

*44 Baldwin, K. & McConville, M.(1980). Confessions in Crown Court Trials. Royal Commission on Criminal Procedure Research Study No.5. London:HMSO

*45 刑事法改訂委員会は、広く刑事法全般にわたり改革の提言を行ってきた委員会で、1972 年に黙秘権を制限することを提言したが、激しい議論の末に同提言の実施は見送られた経緯がある。

*46 Softley, P. (1980). Police Investigation: An Observation Study in Four Police Stations (p81). Home Office Research Study No.61. London: HMSO

*47 Baldwin, K. and McConville, M.(1979). Police Interrogation and the Right to See a Solicitor. Crim L R., 145-152

*48 Zander, M.(1972). Access to a Solicitor in the Police Station, Crim. L. R., 342-350

*49 2001 年の刑事司法及び警察法(the Criminal Justice and Police Act 2001) により手続の簡素化が図られ、内務大臣は限定的な修正であれば命令により運用規定を改正し、議会が 2 年以内に否決しなければ恒久的なものになるという方式が取られている。

*50 実務規範 C 11.1

*51 実務規範 C 10.1

*52 実務規範 C 10.2

*53 実務規範 C 3.21

*54 実務規範 C 11.1。なお、正確には、逮捕するとの決定をした後は、警察署で取調べをしなければならないと定められている。

*55 実務規範 C 16.1

*56 実務規範 E 3.1

*57 実務規範 E 3.5

*58 実務規範 C の付録 G としてガイドラインが設けられている。

*59 実務規範 C2.6A

*60 実務規範 C 11.5

*61 実務規範 C 4.8、同 C 4.10

*62 実務規範 C 6.8

*63 実務規範 C 6.6

*64 子供や精神的に不安定な者を参考人として取り調べる場合には、特別の措置としてその取調べをビデオ録画することとされている(少年司法及び刑事証拠法 the Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999)。

*65 実務規範 F 4.3

*66 自白法則については、森雅仁 「英国における捜査手続― 1984 年警察及び刑事証拠法(PACE)を中心として(概説)」 警察学論集 44 巻 2 号 131 頁以下に詳しい。

*67 R. v. Paris, Miller and Abdullahi (1993) 97 Cr App R 99, CA。本事件は、1988 年、カーディフで 20 歳の売春婦が自宅で刺殺されたもので、8 人が逮捕され、5 人が起訴となり、3 人が有罪となったもの。3 人は、主として、被害者の元愛人であったM(精神年齢は 11 歳程度)の自供に基づいて有罪となったが、1992 年、上訴裁判所が原審を破棄している。なお、1999 年、警察は再捜査を行い、DNA のデータベースを手がかりに別の人物を検挙し、2003 年、同人は有罪となっている。

*68 R. v. Mason(1988) 1 WLR139. CA

*69 Gudjonsson, G. H. (2003). the Psychology of Interrogation and Confessions. (p.38-) Chichester: John Wiley and Sons.。必要により、原典を参照した。

*70 Irving, B. (1980) Police Interrogation. a Case Study of Current Practice, London: HMSO. Irving, B. & McKenzie, I. (1989) Police Interrogation: the Effects of the Police and Criminal Evidence Act 1984. London:Police Foundation.

*71 Softley, P. (1980). Police Investigation: An Observation Study in Four Police Stations. Home Office Research Study No.61. London: HMSO

*72 Moston, S. & Engelberg, T. Police Questioning Techniques in Tape Recorded Interviews with Criminal Suspects. Police and Society, 3, 223-237

*73 Baldwin, J. Police Interviewing Techniques. Establishing Truth or Proof? The Britsh Journal of Crimimonogy 33. 325-352

*74 Gudjonsson, G. H. (2003). the Psychology of Interrogation and Confessions. (p.138-) Chichester: John Wiley and Sons

*75 Willis, C. F. The Tape-Recording of Police Interviews with Suspects: an interim report, Home Office Research Study No.82 London:HMSO

*76 Brown, D. (1997) PACE ten years on: a review of the research, Home Office Research Study No.155, London: HMSO

*77 脚注 33 参照

*78 Brown, D. (1989) Detention at the Police Station under the Police and Criminal Evidence Act 1984, Home Office Research Study No.104 London: HMSO Brown, D., Ellis, T. and Larcombe, K. (1992) Changing the Code: Police Detention under the Revised PACE Codes of Practice. Home Office Research Study No.129, London: HMSO

*79 Moston, S., Stephenson, G. and Williamson, T. (1990) Police Interrogation Styles and Suspect Behaviour, Final report to the Police Requirements Support Unit: University of Kent, Institute of Social and Applied Psychology, unpublished

*80 Leng, R. (1993) The Right to Silence in Police Interrogation: a study of some of the issues underlying the debate, Royal Commission on Criminal Justice Research Study No.10, London: HMSO

*81 Moston, S. and Stephenson, G. (1993) The Questioning and Interviewing of Suspects outside the Police Station, Royal Commission on Criminal Justice Research Study No.22, London: HMSO

*82 Phillips, C. and Brown (1998) D. Entry into the Criminal Justice System: a survey of police arrests and their outcomes Home Office Research Study No.185, London: HMSO

*83 Sanders, A., Bridges, L., Mulvaney, A. and Crozier, G. (1989) Advice and Assistance at Police Stations and the 24 hour Duty Solicitor Scheme, London: Lord Chancellor's Department

*84 Moston, S. Stephenson, G. and Williamson, T. (1990) Police Interrogation Styles and Suspect Behaviour, Final report to the Police Requirements Support Unit: University of Kent, Institute of Social and Applied Psychology, unpublished

*85 McConville, M. (1993) Corroboration and Confessions: the impact of a rule requiring that no conviction can be sustained on the basis of confession evidence alone, Royal Commission on Criminal Justice Research Study No.13, London: HMSO

*86 Smith v. Director of Serious Fraud Office (1992) 3 All E.R. 456

*87 刑事司法に関する王立委員会(the Royal Commission on Criminal Justice)は、ギルドフォード・フォー(Guildford Four)、バーミンガム・シックス(Birmingham Six)といったいわゆる誤判事案の判明が相次いだことを受けて（ただし、これらの捜査そのものは1970年代になされたもの)、1991年に新たに設置されたもので、1993年に報告書をまとめているが、PACEによって大きな改革が行われたばかりであり、その内容は先に見た刑事手続に関する王立委員会ほどのインパクトを持つものではない。

*88 このほか、CJPOA35 条では、公判における被告人の黙秘について規定されている。すなわち、訴追側が提出した証拠に裁判所が満足し、被告人が抗弁のための証拠を出すべき段階に至っているのに、被告人がその気になれば証拠を出すことができるにもかかわらず証拠を出さず、また、正当な理由なく質問に答えることを拒否したとき、適当な推論を働かせることができるとされている。

*89 Murray v. United Kingdom (1996) 22 EHRR 29

*90 The Judicial Studies Board Specimen Direction (http://www.jsboard.co.uk)

*91 Condron v. United Kingdom (2001) 31 EHRR 1

*92 Phillips, C. and Brown,D. (1998) Entry into the Criminal Justice System: a survey of police arrests and their outcomes, Home Office Research Study No.185, London: HMSO

*93 Bucke, T., Street, R. and Braun, D. The Right of Silence: the Impact of the Criminal Justice and Public Order Act 1994, Home Office Research Study No. 199, London: HMSO

*94 本来、警告処分は被疑者が罪状を認めていなければ行われないので、通常は黙秘した被疑者が警告処分になることはないが、実務では警告の要件を充足しているかどうか疑わしいケースでも警告処理がなされているとの指摘がある。このデータは、被疑者が最終的に認めたものか、あるいは警告要件の充足性に疑問なしとしないケースを示すものであるとされる。

*95 The Home Office circular 22/1992

*96 少年司法及び刑事証拠法(the Youth Justice and Criminal Evidence Act 1999)により、子供や精神に障害のある者等の傷つきやすい(vulnerable)証人については、取調べがビデオ録画され、これが公判でそのまま主尋問の代わりに使われるなどの特別の措置が取られることとなっており、そのような証人については本原則⑥の適用が除外さ

れることになる。

*97 Clarke, C. and Milne, R. (2001). National evaluation of the PEACE investigative interviewing course. London Home Office, Research Development and Statistics Directorate

*98 Griffiths, A. and Milne, B. (2006). Will it all in tiers? Ploice interviews with suspects in Britain. In T. Williamson (Ed.), Investigative Interviewing: rights, research and regulation. Cullompton: Willan.

*99 Ashworth, A. & Blake, M. (1996). The Presumption of Innocence in English Criminal Law. Crimi.L.R.306

*100 この点、警察は証拠が弱くても安易に起訴していると批判され、1986年に検察庁が設置された。また、依然として起訴後に訴追打切りとなるケースが多いので、現在、検察庁が起訴の決定そのものを行うように移行中である。

オーストラリアにおける修復的司法

ー少年司法におけるカンファランシング及び隣接するダイヴァージョン制度について

元オーストラリア国立大学法学部客員研究員
（現警察庁長官官房国際課国際協力室長）
大原光博

I　はじめに

1990年代、修復的司法[*1]は、応報・更正を基本思想とした既存の刑事司法制度を補完しようとする非公式司法[*2]の流れに対して大きな影響を与えた。国際的に見ても極めて多彩な修復的司法の取組みが見られており、例えば、被害者加害者調停[*3]、コミュニティ修復会議[*4]、量刑サークル[*5]、そして本文のテーマであるカンファランシングがある。カンファランシングは被害者、加害者、そして犯罪によって影響を受けた第三者が参加しての、穏健なスタイルのミーティングを通じて、犯罪による損害を回復することに焦点を置くものである。

修復的司法を採り入れた様々なプログラムに対する研究[*6]が既になされ、その多くが、カンファランシングが犯罪被害者の状況改善及び再犯率の減少に対して一定の効果を有することを明らかにしている。日本においても、少年犯罪をめぐる深刻な情勢を背景に、修復的司法は刑事司法制度、とりわけ少年司法制度の改革に利害を有する多くの関係者の注目を集めているところである[*7]。こうしたことを踏まえ、日本警察においても、既に試験的なプロジェクト[*8]を立ち上げたところである。筆者は、約1年間（平成17年～18年）にわたるオーストラリアでの滞在を通じて、カンファランシングに対する同国の様々な取り組みを調査する機会を得た。本文は、オーストラリアにおける修復的司法カンファランシング、特に少年司法におけるその取組みを概観するとともに、その課題を明らかにしようとするものである。なお、文中、意見にわたる部分については私見である。

II　オーストラリアにおけるカンファランシングの実態

カンファランシングの実態について議論する前に、カンファランシングと伝統的な司法形態それぞれを支える考え方の違い[*9]について示す必要があろう。具体的には、

1)　現行制度は犯罪を制度の違反、すなわち国家に対する犯罪と定義する。カンファランシングにおける犯罪は個人又はコミュニティに与えた損害と定義される。

2)　現行制度は行為の有責性又は有罪の確立を旨とする。カンファランシングハは問題解決及び損害回復を旨とする。

3)　現行制度は被害者を無視する。カンファランシングは被害者の権利及びニーズを支えるとともに、被害者がその感情を表出する機会を与える。

4)　現行制度では、加害者は受動的である。カンファランシングでは加害者は自らの行為に対する責任を負う（Take Responsibility）よう求められる。

5)　現行制度は責任（Accountability）を刑罰と定義する。カンファランシングにおける責任とは責任を果たし、謝罪し、また損害回復に助力することを意味する。

6) 現行制度における犯罪又は非行に対する対応は加害者の過去の行いに焦点を当てる。カンファランシングは加害者の行為によって生じた有害な結果に焦点を当てる。

7) 現行制度において犯罪への烙印付けは不可避である。カンファランシングは適切な行動を通じて、加害者がその罪悪感及び付けられた烙印を克服するよう支援する。

8) 現行制度では、加害者による悔悟はほとんど促進できない。カンファランシングでは悔悟を促進し、また被害者による寛恕も期待される。

9) 現行制度は法律専門家に依存する。カンファランシングでは進行役が背面での支援に徹する。カンファランシングは犯罪によって影響を受けた関係者の直接参加を促進する。

10) 現行制度は厳格なまでに理性的である。カンファランシングは感情の自由な表出を促進する。

修復的司法の核心は被害者・加害者間の対話であり、カンファランスはその機会提供を行うことができる典型的な場であるとされる。ある研究者が、カンファランシングの過程及び動態を次のように描写している。

> *少年加害者、その家族（多くは親又は保護者）、被害者、その支援者、警察官、そして進行役が犯罪及びその影響について議論するため、一同に会する。理論的には、議論は、少年裁判所において見られる当事者主義的で犯罪に烙印を押すような環境とは逆の形で、同情、相互理解の雰囲気の中に執り行われる。少年は、犯行をめぐる状況及びなぜ犯行に至ったかについて語る機会を与えられる。少年の親又は支援者は犯罪が自らに如何なる影響を与えたかを語る。同様に、被害者も加害者に対して「なぜ私なのか」と問いかけるとともに、同じ行為が二度と繰り返されないよう約束するよう求める。警察官は、犯罪の詳細について語るとともに、将来犯罪が繰り返された場合における結果について語る。*
>
> *犯罪及びその影響に関する議論の後、カンファランスは少年加害者が履行すべき事項の議論に移る。履行事項の一部である制裁又は補償の内容には、口頭又は書面による謝罪、金銭賠償、被害者又はコミュニティへの無償労働、カウンセリングプログラムへの参加などが含まれる*[*10]*。*

このモデルは当初ニュージーランドにおいて導入され、その後オーストラリア各州、米国、カナダ及び英国において模倣、応用導入された[*11]。中でも、オーストラリア・ニューサウスウェールズ州・ワガ・ワガにおける実験的枠組み、いわゆる「ワガ・モデル」は、他の国々が追随したという意味において、多くのプログラムの中で突出した地位を占める。本節では、オーストラリア及びニュージーランドにおけるカンファランシングの成り立ち及び発展状況について概観する。

1 カンファランシングの成り立ち

1989年、青少年及び家族法1989（「1989年法」）がニュージーランドにおいて成立した。同法は、当時としては、世界で初めてカンファランシングに法的根拠を与えるものであったのみならず、最も系統だったモデルであったことから、オーストラリアにおける少年司法関係者[*12]から大きな注目を集めることとなり、その結果、オーストラリアにおいても同様なプログラムが急速に広まるに至った。

1989年法（及びその後のオーストラリアにおけるカンファランシングの広まり）より以前、ニュージーランド及びオーストラリアにおいては、少年司法政策が、相対立する二つのモデルに依拠しながら推進されていたことに留意する必要があろう。すなわち、一つは、1950年代に一世風靡した、社会復帰に重点を置く国家介入を目

指した「福祉モデル」である。その後、同モデルに対する幻滅感が抱かれるようになり、1980年代には「正義モデル」（あるいは「司法モデル」、犯罪行為に対する責任自覚と処罰の均衡性に焦点を当てるもの）が勢力を得るに至った。その結果、オーストラリアの全州・特別区において少年福祉と少年司法を別個の法律に規定することとなった。（つまり、少年は、以降、「親の監督に服しないこと」「不道徳な人との交際」等を理由に少年裁判所の手続に関与させられることがなくなった）[*13]。

その他に少年司法政策とその実施に影響を与えたのは、少年が裁判所に出頭することによって負の影響を受けないようにするとともに、少年が拘禁される可能性を低めようとする動きである。つまり、裁判所への出頭及び拘禁による烙印付けに対する懸念から、少年犯罪者に対する裁判所手続回避[*14]（以降「ダイヴァージョン」と称する）を求める動き[*15]が強まり、その結果、オーストラリアのほとんどの州において、初犯でかつ非重大犯罪に対する代替手段としての警察警告制度が公式に導入されるに至った[*16]。

しかしながら、これらのダイヴァージョン・プログラムに対しても、70年代終り頃から批判が生じてきた。つまり、ダイヴァージョンは、それまで無視されていた軽微犯罪を新たに扱うことによって社会的な統制網を拡大しているという懸念、あるいは少年の法的権利保護への懸念、更には人種、性別、階層に絡んだ差別的取扱いに対する懸念である[*17]。同時に増大してきたのは、少年犯罪者に対してより重い責任とより厳格な処罰を求める犯罪被害者擁護グループといわゆる「法と秩序」保守派（“law-and-order” conservatives）の活発な動きであった[*18]。

こうした中、ニュージーランドによって導入された「家族集団カンファランス」は、画期的であった。つまり、少年犯罪者に責任を負担させるとともに、そのニーズにも適切な配慮を行うことにより、「正義」「福祉」両モデルの対立を調和するだけではなく、和解、損害回復及び立ち直りを目的に被害者を意思決定過程に参加させる試みであった。こうしたことが、オーストラリアにおける、「法と秩序」保守派、被害者擁護グループ、少年ソーシャルワーカーを始め、様々な少年司法関係者の関心を集めた[*19]。

ニュージーランドの制度は、若年マオリ族のニーズに応える（文化的適合性[*20]）とともに、家族集団の自律性及び責任を強調している点において独自性を有する。しかしながら、ニュージーランド、そしてオーストラリアのほとんどの州いずれも、カンファランシング制度の導入にあたって、ダイヴァージョン、すなわち「公式の司法制度に接点を有する少年の総量を減少させること」に主たる関心を持つとともに、既存のダイヴァージョン制度に対する不満[*21]から、その改善を模索していた。カンファランシングが時にDiversionary Conferencingと呼ばれるのは、こうした経緯からである。

2　オーストラリアにおけるカンファランシングの導入

1991年、ニュージーランドのカンファランシング制度を採り入れる形で、ニューサウスウェールズ州警察関係者がワガ・ワガ市において少年犯罪者に対するパイロット・プログラムを開始した[*22]。後に「ワガ・モデル」と称されるようになった同モデルは、ニュージーランドのモデルとは二つの点において大きく異なっていた。すなわち、警察がカンファランスを組織、運営すること、司会者によるカンファランス進行要領が「再統合的行為否定（Re-integrative Shaming）」理論[*23]及び「情動（affect）」理論[*24]から多分に影響を受けて構成されている（確立した「台本（Script）」が存在し、重視されている）という点である。さらに、ニュージーランドにおいて実践されているニュージーランド・モデルでは、司会者が、加害者家族において損害回復に関わる意思決定を別個に行うよう、日常的に会議を中断するということも特徴として挙げられる[*25]。

ニューサウスウェールズ州（NSW）に続き、クィーンズランド（QLD）、ノーザンテリトリー（NT）、首都特別区

(ACT)、タスマニア(TAS)各州もワガ・モデルに依拠したパイロット・プログラムを開始した。また、この頃、議会による少年犯罪及び刑事司法に関する調査が南オーストラリア(SA)、クィーンズランド、西オーストラリア州(WA) 及びニューサウスウェールズ各州で実施された。法的根拠を有する最初の枠組みは南オーストラリア州において立ち上げられた (少年犯罪者法1993) が、法律構造及び原則はニュージーランド・モデルに大きく依拠したものであった[*26]。以降、ヴィクトリア州(VIC)を除き、オーストラリア全州が立法に動いたが、そのほとんどはワガ・モデルを採用せず、警察以外がカンファランシングを運営するという形であった。

これらの法的枠組みについて、いくつかの傾向を見ることができる。第一に、警察運営のカンファランシングを実験的に開始し、その後、法的根拠を有する枠組みに移行した州(NSW, QLD, TAS)もあれば、そうした実験的な取組みを全く試行しなかった州(SA,WA)もあること[*27]。第二に、前述のとおり、カンファランシングを採用する動きは既存のダイヴァージョン制度の改革の流れにおいて生じてきたことから、法的根拠を構築したほぼすべての州において、その他のダイヴァージョン、すなわち警察警告と絡み合う形で、カンファランシングが構成されたこと。つまり、「ダイヴァージョンは、連結する要素からなる首尾一貫した仕組みとして取り扱われている」わけである[*28]。

3 オーストラリア及びニュージーランドにおけるカンファランシング制度

オーストラリア各州及びニュージーランドにおけるカンファランシング制度は、警告を含む、一貫したダイヴァージョン制度を構成する一要素と見ることができる。これらの仕組みの流れを一般的に描写すると以下のようになる。

警察官 (「警察」) が犯罪を犯し、あるいは犯した嫌疑のある10-17歳[*29]の少年を認知、確保 (法的に「逮捕とみなされる」状態に至っていない) した場合、警察は、少年司法制度の各段階のうち、事案を処理するために最も適切なものを決定する。(いわゆる「ゲートキーピング」)

犯罪がダイヴァージョンに適格性のない重大な類型に該当する場合、警察は少年を送致することとなり、この場合、当該少年は裁判所に出頭しなければならない。

犯罪が重大な類型に該当せず、少年が自白し (あるいは否定せず)、かつ示唆されたダイヴァージョンの形に同意した場合、当該少年はダイヴァージョンの適格性を有することになる。警察は、非公式警告、公式警告又はカンファランスへの付託(referral)、いずれかのダイヴァージョン手段から適切なものを選択するが、その際、犯罪の軽重、当該少年の犯歴、犯罪行動のパターン、被害者に与えた損害その他を勘案する。警察は、その結果、ダイヴァージョンが適切でないと判断した場合、送致することも可能である。警察が、ある特定の形のダイヴァージョンを示唆した際、少年がそれに同意せず、正式手続を選好する場合には、事案を送致することも可能である。

軽微犯罪は通常の場合、非公式警告[*30]で対処される。非公式警告は口頭で実施することが許され、公式記録は残されない。

犯罪がさらに公式な対応を必要とするものである場合、警察は公式警告を実施する。これが「警察警告」と呼ばれ、最も伝統的なものとして認知された形の行為である[*31]。公式警告は、あらかじめ認定された警察官によって、通常の場合、当該少年の親又は指名された成人同席の下で実施され、犯罪の詳細を公式に記録するほか、ほとんどの場合、実施したことを示す証明書が交付される。一部の州においては、警察は少年に対して、被害者への謝罪を含め、履行事項(undertaking)を負担させることができる。少年が当該履行事項を完遂できなかった場合、

事案は再びゲートキーピング過程に戻され、最終的には裁判所に送致される。

事案がカンファランスに付託され、カンファランスが開催された場合、少年が負担すべき履行事項を含む合意は通常の場合、全参加者によるコンセンサスによって形成する。カンファランスが合意に達し、当該少年が履行事項を完遂した場合、事案は終局する。 カンファランスが合意に至らなかった場合又は少年が履行事項を完遂しなかった場合、事案は再びゲートキーピング過程に戻され、最終的には裁判所に送致される。

警察以外にも、裁判所（州によっては検察庁も）もまた、ゲートキーピング過程への関与を許されている。ほとんどの州において、裁判所は有罪認定後、少年をカンファランスに付託することができ、カンファランスが合意に達し、かつ当該少年が履行事項を完遂した場合には、公訴を棄却あるいはカンファランスによる合意内容を考慮した上で、量刑を決定する。

別表（斜体部分は法律以外から引用したもの）のとおり、オーストラリア各州及びニュージーランドにおいては、多種の法規定が見られ、このため、カンファランシング及び隣接するダイヴァージョン過程に関して、極めて多様な形の運用システムが形成されている。（一部情報及び整理方法についてはPrichard J (2004)及び Daly K, Hayes H (2001)による整理表(2005)に拠っている。） 以下、論点別に、各州制度の整理、比較を試みる。

(1)　ダイヴァージョンへの適格性を有しない犯罪

南オーストラリア州(SA)及びクィーンズランド州(QLD)においては、犯罪の種類を問わず、特定の事案をダイヴァージョンの対象とするか否かが警察の裁量に委ねられている。南オーストラリア州では、警察一般訓令8980において、「一般的に『正式起訴対象犯罪のうち重大なもの』についてはダイヴァージョンには適さない」と規定されているものの、実行上、性的暴力犯がカンファランスに付託されているように、こうした重大犯罪へのダイヴァージョンを排除していない。クィーンズランド州では、法律は以下のとおり規定している。

> *警察官は、重大犯罪(serious offence)[*32]以外の犯罪に関して少年に対する手続を開始する前に、あらゆる状況を踏まえて、以下のうち、いずれがより適切かについて考慮しなければならない。何らの行動も開始しない。当該少年に警告を実施する。当該犯罪をカンファランスに付託する。当該少年に薬物ダイヴァージョン評価プログラムに参加する機会を与える。（少年司法法1992、第11条）*

同規定は、警察に対して重大犯罪へのダイヴァージョンを禁止する趣旨ではなく、非重大犯罪についてもダイヴァージョンを確実に考慮するよう求める趣旨である。

首都特別区(ACT)では、重大犯罪については、被疑者が有罪答弁を行い、又は有罪を認定された場合[*33]以外はカンファランスに付託できないことになっている。もっとも、ドメスティック・ヴァイオレンスについては、少年が送致されているか否かに拘わらず、特別な事情が存在する限り、カンファランスに付託することができる。

その他の州等では、少年が罪を認めたか否かを問わず、送致手続に自動的に移行するべき犯罪類型を法律が規定している。一部の州等(WA, NT, NSW)では、性的犯罪のすべて及び重大な暴力犯を対象外としている一方で、ニュージーランドでは謀殺(murder)及び非謀殺殺人(manslaughter, 傷害致死を含む)のみを対象外としている。タスマニアでは3つの年齢層（14歳未満、14歳-16歳、17歳以上）別にダイヴァージョンの対象外となる犯罪類型を規定している。

(2)　自白及びダイヴァージョンへの同意

送致前段階における公式警告及びカンファランス付託に関しては、ニュージーランド及びノーザンテリトリーを除き、少年被疑者が裁判所への送致から回避されるためには、嫌疑対象となっている犯罪に関して自白しなければならない[*34]。ニュージーランドでは少年は嫌疑を否定しない限り、対象とされ得る。ノーザンテリトリーでは、自白は必要ではないものの、手続に移行する前の同意は必要とされている[*35]。

自白のほか、公式警告に関しては、多くの州等(NSW, NT, QLD, SA, TAS,VIC)では手続移行前の同意が必要とされ(NT,VICでは親又は保護者の同意も必要とされている)、同意せず、送致手続を選択することも認められる。その他の州(ACT,WA)では同意は不要とされている。ヴィクトリア州は、オーストラリアで警告の明文の法的根拠を有しない唯一の州である。

送致前カンファランス付託に関しても、多くの州等(ACT, NSW, NT, SA, TAS, WA[*36])において手続移行前の同意が必要とされている。しかしながら、クィーンズランド州及びニュージーランドでは警察が少年にその同意なしにカンファランスへの参加を求めることができるようになっている。

他方、送致後段階のカンファランス付託に関しては、多くの州等(NSW, NT, QLD, TAS, NZ)において、裁判所が少年に対してその同意なしにカンファランスへの参加を求めることができるようになっているものの、その他の州(ACT, SA, VIC, WA)では、少年の同意が必要とされている。

(3) ゲートキーピングの主体

前述のように、主として警察が少年を司法制度の各層のうちの最適なものに配置するという「ゲートキーピング」の役割を担っている。

非公式警告に関しては、明文規定で制度を定めている州等において、警察が裁量権を付与されている。

公式警告に関しては、多くの州等(ACT, NT, VIC, WA)では警察のみが公式警告の権限を有しているものの、一部の州(NSW, QLD, SA)では、警察のみならず、裁判所、検察庁、そしてカンファランスの運営主体も、事案を公式警告で処理することが許されており、この場合、警察に公式警告を実施するよう命令するか、自ら実施することとなる。南オーストラリア州では、法律は次のように規定している。

> *裁判所は、送致された場合でも、送致対象となった事案(少年の有罪が有罪答弁又は裁判所による認定により確定した場合に限る)について、警察官又は家族カンファランスを通じて処理させることができる。(少年被疑者法1993、第17条)*

ニューサウスウェールズ州では、カンファランス運営者が警察、更には検察庁との協議の上、少年を公式警告で処理することが許されている[*37]。タスマニア州及びニュージーランドでは、カンファランスの合意事項の一つの選択肢として、公式警告を用いている。(ニュージーランドでは、警察は公式警告の裁量権を付与されていない)

カンファランスに関しては、送致前カンファランシング制度を有しないヴィクトリア州を除き、すべての州等において、警察及び裁判所双方が付託権を有している。一部の州(ACT, NSW, WA)では、検察庁による付託権が明文で規定されている。ACTでは、裁判所と検察庁に加えて、児童保護及び少年司法省、矯正局(Corrective Services)及び判決運営審査会(Sentence Administration Board)が付託権を明示的に付与されている。こうした多種の主体がゲートキーピングへの関与を許されているのは、ACTにおけるカンファランスの性質に由来するものであろう。すなわち、カンファランスは、原則として、ダイヴァージョンの手段ではなく「同時並行的な諮問手段」となっている。

ニュージーランドは、非公式警告を除くすべての事案がカンファランスに付託される可能性が極めて高いという点において、オーストラリア各州とは大きく異なっている。

1) 警察は少年を逮捕(当該少年が嫌疑を否認した場合)した場合を除き、カンファランスが開催されない限り、送致することが許されない。

2) 少年が逮捕された場合であっても、嫌疑を否認しない限り、裁判所は事案をカンファランスに付託しなければならない。(裁判所命令カンファランス)

3)　少年が嫌疑を否認した場合であっても、裁判所は処理如何の決定を保留したまま、事案をカンファランスに付託することができる。(勾留中カンファランス)

4)　少年が正式手続への移行を選択した場合であっても、裁判所は公判前又は有罪認定後を問わず、カンファランスへの付託を考慮しなければならない。

したがって、必ずしもすべての事案がカンファランスに付託されるわけではないものの、正式手続に移行する可能性は低いということになる。

(4)　証拠の許容性(証拠能力)

ダイヴァージョンに関する立法に見られる重要な特徴は、ダイヴァージョンを実施する過程において得られた証拠を裁判手続において使用しようとする場合の許容性に関して、保障条項を置いていることである。

前述のとおり、少年が裁判所への送致を回避するためには、自白しなければならない。自白を求めるのは、ダイヴァージョン、とりわけカンファランシングの主たる目的の一つである、「被疑者に責任を果たさせる(hold the offender accountable)」ための前提であると同時に、合意形成を促進するための重要な要素でもあるからである。一方で、被疑者はそうした合意形成が達成されなかった場合、裁判手続において、自白を含む自らの供述内容に法的に拘束されるという危険を負担しなければならなくなる。したがって、ダイヴァージョン制度には、これらの対立する利害を調整するための保障条項を置く必要が出てくる。

ほとんどの州等の立法は、以下に見られるような形で、こうした問題に対応している。

いずれの手続においても、カンファランス開催にあたって、又はカンファランス調整担当者又は司会者による、カンファランスのために必要な職務遂行にあたって、当該犯罪に関して、行われ、供述された如何なる事項又は自白は証拠として認められない。(少年司法法1992(QLD),第40条)

家族集団カンファランスの過程において開示され、またはなされた如何なる情報、供述又は自白は、如何なる裁判所又は如何なる司法官憲によっても、証拠として認められない。(青少年及び家族法1989(NZ),第37条)

一部の州等(NSW, QLD, SA, NZ)、では、公式警告及びカンファランス中になされ、あるいはカンファランスの合意事項に含まれた自白が、後続する刑事手続において、証拠能力を排除されている。(WAでは公式警告及びカンファランス前になされた自白のみについて証拠能力を排除している。)ニューサウスウェールズ州では、刑事・民事双方における証拠能力を明示的に排除している。

本法の下における警告又はカンファランスの過程において少年によりなされ、又は提供された如何なる供述、自供、自白、又は情報も、後続する如何なる刑事又は民事手続において証拠として認められない。(少年被疑者法1997, 第67条(1))

ACTでは、カンファランス開催後の敢行を企図した犯罪(「将来犯罪」)に関する供述については証拠能力を認めている。

しかしながら、一部の州(NSW, QLD, SA)では、これらの保障条項も、明示又は黙示に、裁判所がカンファランス付託した場合に関しては適用を除外している[*38]ほか、付託後、少年がカンファランスで合意された履行事項を完遂しなかった等の理由で返送された事案に対して量刑を行うに当たって、当該カンファランスの合意事項及び少年によるその履行状況を考慮すること自体を妨げるものではない。

(5)　非公式警告

非公式警告は、通常の場合、公式な手続を必要としない軽微犯罪を対象に実施される。警察は、将来、同種の行為が繰り返された場合に生じ得る結果を説明することも含め、何らかの説諭を行った上で少年を放免し、以降、

何らの行動も行わない。下記に示す公式警告も、実質的な効果は異なるものの、外見的には同じであることから、両者とも、しばしば「初回被疑者による、将来の行為に対する警告」と表現される。

ほとんどの立法では、実施者、手続及び記録保存等、公式記録に見られるような詳細な手続を規定していない。例外的に、NSWでは、実施者、場所及び対象とできる犯罪類型を明示的に規定するとともに、警察に対して、犯罪歴[*39]（いわゆる「有罪歴」とは異なる）でない形で記録保存するよう義務付けている。

(6) 公式警告

公式警告の態様を描写すると以下のとおりである[*40]。

警告では、犯罪の詳細を記録保存するとともに、ほとんどの場合、被疑者、被疑者の親又は保護者が後日、警察署に出頭するよう求められ、そこで公式な警告が発せられる。

公式警告を「公式」たらしめている最も顕著な特徴は、おそらく記録保存の様式であろう。すなわち、すべての州等において、法律が明文で規定しているか否かに関わりなく、犯罪の詳細記録が一定期間公式に保存されるとともに、一部の州(SA, TAS, VIC)においては、犯罪歴[*41]の一部としてみなされ、あるいは犯罪歴の一部ではないものの、一定の職業の雇用に際して、開示され得るものとなっている(NSW)。

他方、一部の州等（NT, SA, TAS)では、公式警告に履行事項又は条件を付帯させることができ、当該履行事項等を完遂しなかった場合、少年は警察によるゲートキーピング過程に戻され、送致されることもあり得る。このように、公式警告は、より重大な結果を伴うという点において、非公式警告と相違している。

公式警告の実施は、こうした特別かつより強制的な性質ゆえに、警察署における公式な尋問を伴うのが通常であることから、供述の証拠能力も合わせて問題となることが多い。こうしたことから、多くの州等（NSW, QLD, SA, TAS)[*42]において、インフォームド・コンセントのための保障条項が多々共通する形で置かれている。すなわち

1) 被疑事実、弁護人依頼権、正式手続の選択権に関する、可能な限り親又は保護者の面前での事前説明[*43]
2) 承認された警察官による親又は保護者の面前での実施
3) 少年による警告の性質及び効果に対する確実な理解の確保
4) 証明書の交付[*44]

これらの保障条項は、制定法化[*45]されているか、コモン・ローにとどまっているかに関わりなく、証拠原則(rule of evidence)と明らかに重複しており、そういう意味では、少年に対して付与すべき基本権の保障を再確認したものとも言える。

ニューサウスウェールズ州では、捜査担当警察官が警告実施の適格性判断の基準を法律で規定している。すなわち、

(a)犯罪の重大性

(b) 犯罪に伴う暴力の程度

(c) 被害者に生じた損害

(d)少年が犯した犯罪の数及び性質、少年が本法の下で取り扱われた回数,

(e) その他、当該状況において適当と考える事情

(少年被疑者法1997, 第20条)

これらの基準は、検察庁による警告処理への付託、警察、検察庁及び裁判所によるカンファランスへの付託各段階において共通して用いられる。捜査担当警察官による判断は、場合によっては少年専門官(specialist youth

officer （SYO））が最終的に評価することになる。また、南オーストラリア州では、警察訓令（「一般訓令8980」）においてのみであるが、一定の基準[*46]が設定されるとともに、警告の適格性は、コミュニティ・プログラム課責任者（SYOに相当）の判断に委ねられている。

その他目立つ特徴を挙げると以下のとおり。

1)　ニューサウスウェールズ州では、警告は最大3回まで。

2)　多くの州（NSW, NT, QLD, TAS）では、先住民族コミュニティ又は宗教若しくは少数民族コミュニティにおける尊敬される人物といった警察以外の第三者が警告を実施することが認められている。

3)　ニューサウスウェールズ州では、少年に対して被害者への書面による謝罪を求めることができる。他方、クィーンズランド州では、少年が望むと同時に、被害者が対応する意思を有する場合には、少年に対して被害者へ直接謝罪するよう求めることができる。

前述のように、一部の州等（NT, SA, TAS）では、警察は実質的な履行事項、例えば、損害賠償（上限あり）、原状回復、コミュニティにおける一定期間の無償労働（上限あり）、被害者への謝罪「その他当該状況の下適当と認められるあらゆる事項」を賦課することができるようになっている。少年が警告実施に立ち会わず、あるいは履行事項を完遂しなかった場合には、少年は警察によるゲートキーピング過程に戻され、送致されることもあり得る。

タスマニア州の制度の特異な点は、公式警告の実施の際、被害者による立会いを認めていることである（少年司法法1997第9条(3)）。タスマニア警察は、本条項が被害者・少年間の議論を許容し、更には公式警告自体をカンファランスとして実施することを許容しているものと解釈している。その結果、タスマニア警察は、公式警告の対象となる事案について、警告のみか、あるいはカンファランスかいずれかを選択して、実施することが認められていることになる[*47]。また、南オーストラリア州、タスマニア州いずれの法律においても、被害者配慮のための条項が置かれており、警察は、被害者に対して、少年及び犯罪の処理状況に関する情報が必要か否かを尋ねるとともに、被害者が望む場合には提供しなければならないとされている。

カンファランス又は正式手続との関係についてであるが、一部の州（NSW, SA, TAS）では、警告実施に立ち会わなかった場合又は履行事項を完遂しなかった場合には、カンファランス付託又は正式手続に移行する可能性があることを法律上明文で規定している。

(7)　カンファランス

A.　調整・運営主体

ノーザンテリトリーの例外を除けば、すべての州等では、カンファランスの調整・運営主体を警察から独立した省庁に配置している。タスマニアは、主たる運営主体に加え、警察が公式警告の一部を実行上カンファランスとして運営しているため、特殊である。ノーザンテリトリーも、送致前段階における警察によるカンファランスに加えて、送致後段階において警察以外の省庁がカンファランスを独立して実施しているという点において、特殊である。

様々な省庁が運営主体となっている。一部の州（NSW, QLD, TAS）では、少年司法を担当する省庁が運営する一方、矯正担当部局が運営している州等もある（NT（送致後段階）, WA, ACT[*48]）。南オーストラリア州では、裁判所が運営を担っている。ACT及び西オーストラリア州における運営主体は、刑事司法関係省庁からの出向者から構成される、混成チームである。

B　　カンファランス付託主体、付託時期及び付託の制度内における位置づけ

以前言及したとおり、ほとんどの州等において、カンファランス付託権限は警察のみならず、裁判所その他の

機関に付与されている。付託主体に応じて、付託の時期及びその制度内における位置づけは異なるものの、まとめると、概ね以下のとおりである。

1) 警察は送致前に事案を付託できる。一部の州等(NSW, WA, ACT)では、検察庁も明文で付託を認められている。少年がカンファランスで合意された履行事項を完遂した場合、以降の訴追を免除される。(「送致前ダイヴァージョン」)

2) 裁判所は、有罪認定後における量刑(sentencing,「有罪宣告(conviction)」と区別された「具体的な処罰内容の言い渡し」の趣旨)を実施する代替として、事案を付託できる。一部の州(SA, VIC, WA, ACT)では、有罪答弁後から付託することが許されている。少年が、カンファランスで合意された履行事項を完遂した場合、裁判所は公訴を棄却する(有罪は記録されない)。(「量刑オプション」[*49])

3) 一部の州等(NT, QLD, VIC, ACT)では、裁判所は、カンファランスにおける合意事項等を勘案した上で、量刑を実施することが許されている。(「量刑上の助言」)

4) 一部の州等(ACT, NSW, WA)では、裁判所は、有罪認定の審理を実施する代替として、事案を付託することが許されている。少年が、カンファランスで合意された履行事項を完遂した場合、裁判所は公訴を棄却する(NSW, WAでは、明文で棄却を義務付けられている)。(「送致後ダイヴァージョン」)

5) 南オーストラリア州では、裁判所が、量刑に資する情報収集のための一般的権限を援用して、被害者心情等ミーティング(Victim impact meeting)[*50]を実施するという趣旨で、事案を付託している。

ACT及びニュージーランドを除く、すべての州等において、カンファランスで合意された履行事項を完遂した場合に生じる効果を明文で規定している。例えば、

> *少年が合意事項を完遂した場合においては、カンファランスの対象とされたすべての犯罪又は少年がカンファランスの対象とされた犯罪に関して仮に有罪とされた場合には手続が開始されなかったであろうその他の犯罪に対して、以降いかなる刑事手続も執ってはならない。(少年被疑者法1997, 第58条)*

ACTでは、法律上同種の規定は見られない。前述のとおり、カンファランスが刑事司法制度上のダイヴァージョンとしてではなく、付託主体が事案の処理方法を判断するための「同時並行的な諮問手段」となっている。したがって、例えば、警察が付託した場合、たとえ少年がカンファランスで合意された履行事項を完遂した場合であっても、理論上は、少年は依然として送致される可能性が残されていることになる。

C. 付託手続及び条件

送致前段階におけるカンファランス付託の場合、カンファランス移行に少年の同意を義務付けている州等(ACT, NSW, SA, TAS)においては、警察は公式警告の際と同様なインフォームド・コンセント保障条項の遵守を求められる。(ニューサウスウェールズ州では、検察庁にはそうした義務はない)

ACTでは、裁判所も含め、いかなる付託主体も保障条項の遵守を求められ、具体的には、適格性のある被害者又はその親[*51]が存在することを確認した上で、被疑者と同様に、カンファランスの性質・効果等に関する事前説明を行う必要がある。すなわち、被害者が存在しないカンファランスは開催し得ないということである。

その他、目立つ特徴点は以下のとおり。

1) 西オーストラリア州では、カンファランスに参加する可能性のある者が同意しなければ付託できない。

2) ニューサウスウェールズ州では、捜査担当警察官による付託の判断は、公式警告と異なり、少年専門官(SYO)による最終評価に委ねる必要がある。

3) 一部の州等(NSW, TAS, NZ)では、運営主体が付託を受理してカンファランスを開催するまでの猶予期間が定められている。(共通して21日間)

D. 適合性評価

ほとんどの州等において、付託主体は、付託に当たって、カンファランスを運営する主体とは独立に意思決定を行うが、付託主体は、付託対象となる事案がカンファランスに適合するか否かの判断(suitability assessing)をも拘束する意思決定を行うわけではない。

ACTは、他の州等と異なり、法律上、付託手続を、適格性（eligibility,客観基準、カンファランスへの移行同意等）の評価と適合性（suitability,主観基準、被疑者の悔悟の有無・程度等）の評価とに分離するとともに、前者は付託主体に、後者は運営主体に担わせている[*52]。さらに、最も詳細な適合性評価基準を法律で規定している。

1) 一般的配慮事項

対象となる犯罪の取扱いをめぐる政府又は行政部の政策；発生した損害を含め、犯罪の性質；刑事手続の進展状況から見て、現段階で修復的司法手続の適用が適切かどうか；参加者間に潜在する勢力不均衡状況；参加者の物理的かつ心理的安全性

2) 被害者及び親（少年被害者の場合）の適合性

人的特徴（年齢、性別、社会的・文化的背景等）；参加の動機；被害者が受けた犯罪の感銘力；少年被害者と親との関係

3) 被疑者の適合性

悔悟・反省の程度；人的特徴；参加の動機；被疑者が受けた犯罪の感銘力

4) ドメスティック・ヴァイオレンスの場合、運営主体は特別な事情の存在を確認する必要がある。

5) カンファランス開催に当たっては、適格性のある被害者若しくは親又は両者（両者とも存在する場合）及び適格性のある被疑者による書面の同意を求める必要がある。

(犯罪(修復的司法)法 2004, 第32-35条)

同様に、ニューサウスウェールズ州では運営主体(Conference administratorカンファランス管理官)が、検察庁又は裁判所からの付託を除き、警察側の対応部署（少年専門官(SYO)）と協議しながら、適合性を評価する権限を有する。両者が合意に達しなかった場合、検察庁が事案の処理方法について裁定する。(少年被疑者法1997, 第41条)

クィーンズランド州でも、運営主体(Youth Justice Coordinator少年司法調整官)は、警察又は裁判所からの付託を受けた場合でも、少年又は被害者の参加可能性、少年が犯罪を否認しているか否か、カンファランスで合意が形成される可能性等を勘案した上で、当該付託を拒否することが認められている。(少年司法法1992、第22条(3), (5), 第162条)

他方、一部の州(SA, TAS)では、付託主体が適合性評価を行う権限を有している。

E. 司会者、権限及び義務

司会者(convenor)の名称及び素性は州等により異なる。一部の州(NSW, QLD)では、地域コミュニティから採用された一般人であるが、南オーストラリア州では治安判事(magistrate)から任命される。ACT及び西オーストラリア州では、カンファランスの調整・運営主体が混成チームとなっていることから、ACTでは、司会者を兼ねる調整担当者が警察、矯正局及び少年司法担当部局からの出向者であり、西オーストラリア州では、調整担当者(Juvenile Justice Coordinator少年司法調整官)が矯正局職員から任命されるとともに、同人が警察職員、更には教育担当省庁職員及び先住民族又は少数民族関係者等の司会者を任命する。

法律上の明文規定の有無を問わず、司会者に期待される役割としては、一般的には、カンファランスの準備作業、適合性のある参加者の選択、被害者及び被疑者のニーズへの確実な配慮、被害者及び被疑者がカンファラン

ス手続及び合意事項に納得できるような配慮等である。司会者の権限及び義務として、例えば以下が挙げられる。

1) 参加者にその法的権利及び義務を説明できるよう、十分な法律教育を受けなければならない(ACT)
2) 最低限必要な参加者（被害者若しくは親又はその代理人及び被疑者）以外の第三者に参加を求めることができる；被害者又は被疑者からの第三者参加の求めに対しては、その参加がカンファランスに消極的な影響を与えるものと信じるに足る合理的な理由がない限り、積極的に配慮しなければならない(ACT)
3) 対面ミーティング以外の形（電話会議等）によるカンファランスを実施することができる(ACT)
4) 法の目的を達成できないと信じるに足る合理的な理由がある場合、カンファランスを中止又は中断できる；少年が犯罪を否認している、犯罪がカンファランスに適合しない、合意形成が期待できない場合、カンファランスを終了できる(QLD)
5) 被害者若しくは親又は被疑者が参加への同意を撤回した場合、カンファランスを中止又は中断しなければならない(ACT)
6) カンファランス開催中においてカンファランス進行を妨害する者を退席させることができる(NSW, TAS)；当事者（被疑者、保護者又は被害者）による参加が安全を害するものと信ずる場合には、当事者の参加を拒否できる(WA)
7) 参加を求めたが、参加できなかった者の意見を参加者に伝えなければならない(NSW)
8) 参加者の同意に基づき、中断できる；少年の求めにより、中断して、少年家族内の検討を認めることができる(NSW)

F. 参加者

カンファランス開催に当たって最低限必要な参加者は、司会者及び被疑者であるが、これは修復的司法の趣旨に照らしても明らかである。しかしながら、その他の者で、カンファランスへの参加を許され、あるいは求められる者に関しては州等により多少の相違が見られる。

ACTを除くすべての州等では、被害者又はその代理人（被害者家族の構成員を含む）は必要条件とされていない。ACTにおいて被害者又はその代理人の参加が求められている理由は以下のとおり説明されている。

> *小委員会は、修復的司法手続は被害者による参加なしでも実施可能であるとの意見を聴取する一方で、そうした方法は主として被疑者の更正を念頭に置いたものであるとの議論も聴取した。被害者又はその代理人の利害を代表させることなしに手続を進めるのは修復的司法にとって逆効果になる可能性がある。こうした懸念が生じるのは、被害者の書面陳述又はビデオ陳述等の応答不可能な媒体を提示されても、被疑者は、修復的司法の核心である直接対話に関与できないからである*[*53]。

被害者又はその代理人以外のうち、ほぼ共通して参加が認められているのは、

被疑者家族の構成員；警察職員

である。

弁護士による参加に対する是非の考え方は、州等でまちまちである。

一部の州等(ACT, WA)では、弁護士は明文で参加を禁止されている[*54]一方で、多くの州等(NSW, QLD, SA, TAS, VIC, NZ)では参加が認められている。

一部の州(SA, TAS, WA)では、警察職員の参加が義務付けられている。例えば、警察一般訓令8980(SA)は、「職員は、事実関係に争いが生じ、それが軽微ではない場合には、カンファランスの進行を中断させることができる」としている。

また、一部の州(QLD, TAS)では、司会者は、尊敬される先住民族関係者又はコミュニティ司法団体代表者に

よるカンファランス参加を考慮しなければならないとされている。

なお、西オーストラリア州では、保護者の参加が義務付けられている。

G.　弁護人依頼権

一部の州(NSW, QLD, SA)においては、カンファランス前又は進行中において、弁護士による助言を得る権利が明文上保障されているものの、いずれの州等も、カンファランス進行中に弁護士が少年を直接弁護する(represent)ことは認めていない[*55]。すなわち、少年は、弁護士から助言を得ることは許されるものの、自らの言葉で語ることが求められる。

ニューサウスウェールズ州の規定は最も包括的である。すなわち、

> 司会者は弁護人依頼権及び依頼方法（弁護依頼ホットライン等）を含め、書面で通知しなければならない；少年はカンファランスにおいて弁護士から助言（代弁ではない）を得ることができる；司会者は少年がカンファランスにおいて弁護士に直接弁護させるのを一般的又は条件付で許可することができる；少年が法的助言又は直接弁護を得るため、カンファランスを中断することができる

法的助言は、カンファランスで形成される合意事項が、裁判手続を通じて同等の犯罪に対して科され得る刑罰に見合うことを保障する上で必要不可欠なものと評価することができよう。

H.　機能及び履行事項

多くの州等の法律において、カンファランスの合意事項の内容たる履行事項の具体例が例示されている。

1)　損害賠償
2)　現状回復
3)　被害者への謝罪（口頭又は書面）
4)　被害者のための無償労働
5)　コミュニティのための無償労働
6)　カウンセリング、薬物・アルコール・リハビリ・プログラム、教育プログラムへの参加
7)　警察による公式警告の実施[*56]

多くの州等（NSW, SA, TAS, ACT)では、被害弁償総額、コミュニティ無償労働又は履行事項全体の継続時間の上限を法律上定めている[*57]。

それぞれの履行事項の内容及び程度を決定する基準については、以下のとおり規定されている。

> *合意された計画は以下のとおりでなければならない：*
>
> *(a) 現実的かつ適切で、当該犯罪に関して裁判手続で科されていたであろう処罰を超えた厳しい内容を含まないこと*
>
> *(b) 当該計画の履行のための継続時間（規則で定められた上限を超えないこと）を定めること*
>
> *（少年被疑者法1997（NSW),第52条(6)）*
>
> *本条の下における権限行使に当たっては、家族カンファランスは裁判所により同等の犯罪に科される処罰を考慮しなければならない。*
>
> *(少年被疑者法 1993（SA),第12条(2)）*
>
> *合意事項は少年を、当該少年が当該犯罪に関して裁判所により科される処罰よりも厳しい形、又は第50条に定める量刑の原則に違背する形で取り扱うものであってはならない。*
>
> *（少年司法法1992（QLD),第37条(7)）*
>
> *合意事項は被疑者その他に下記に該当するいずれの行為も義務付けるものであってはならない*

(a) 違法であること又は

(b) 被疑者の拘禁を義務付けること（如何なる期間において、全日か否かを問わない)又は

(c) 被疑者その他を貶め又は辱めること[*58] *又は*

(d) 被疑者その他に苦痛を生じさせること

（犯罪(修復的司法）法 2004 (ACT),第 51条(4)）

I. 意思決定

合意形成の様式は、州等により多少の相違が見られる。ほとんどの州等において、合意はコンセンサスにより形成されるのが望ましいとしつつ、全会一致でなされる必要はないとしている。その一方で、最低限の要件を規定するという形をとっている。

1) ACTでは、最低限必要な参加者（被害者又は親及び少年）が合意しなければならず、ニューサウスウェールズ州でも、同様に被害者及び少年が拒否権を有する。
2) クィーンズランド州では、少年、警察（又は裁判所）職員及び被害者（参加した場合）が合意しなければならない。
3) 南オーストラリア州では、少年及び警察職員が合意しなければならない。
4) タスマニア州[*59]では、少年、警察職員及び被害者が合意しなければならない。
5) 西オーストラリア州では、保護者及び被害者（参加した場合）が合意しなければならない。

結局のところ、少年は合意内容に拒否権を有しているわけであるが、これは端的に当該合意が少年に履行事項の実施を義務付けるものだからであろう。

一方、一部の州等（NT, VIC, NZ)では、全員が合意しなければならないとされている。

ニューサウスウェールズ州では、裁判所がカンファランスの付託を行った場合、合意事項を承認する権限を有し、場合によっては、承認せず、正式手続を継続することが許されている。ニュージーランドでは、合意事項は、付託した警察が合意しない限り、有効なものとならない。クィーンズランド州では、合意事項が不適当な場合、主務大臣が修正することができる。

ACTでは、被害者若しくは親又は少年に事情変更（ただし、被害者又は少年が合意事項の履行に対して抱く考え方に変化が生じた場合を除く）が生じた場合、被害者、親又は少年の求めに応じ、又は自らの判断に基づいて、司会者は合意事項を修正することができるものの、修正に当たっては被害者等の合意が必要である。ニューサウスウェールズ州では、合意事項が不適切なものとなった場合等において、カンファランス管理者は自らの判断又は参加者の求めに応じて、カンファランスを再度開催し、当該合意事項を再考することができる。

一部の州等（NSW, QLD)においては、少年による自白を確保するための保障条項を置いている。

カンファランスにおいて、参加者が少年による自白の有無を確認できない場合には、如何なる提言又は決定も行ってはならない。

(少年被疑者法1997, 第48条(4))

カンファランス開催時において、司会者は以下の場合、いずれの段階においても、カンファランスを終了することができる。

(b)少年がカンファランスにおいて犯罪を否認したとき

(少年司法法1992, 第35条(5))

これらの条項は、「被疑者に責任をとらせる」という修復的司法の主たる目的を忠実に踏まえたものである。ニュージーランドのカンファランスの特異な特徴としてしばしば取り上げられるのが、いわゆる「私的検討時間

private time」である。すなわち、合意を最終的に形成する前に、少年及びその家族が私的に会合を持ち、損害を回復し、再犯を防止するために考えられる合意事項案について検討するようにさせるのである。しかしながら、この手続は、法律上明文で規定されているわけではない[*60]。ヴィクトリア州では、同種の手続が採り入れられている。

J. 被害者への配慮

公式警告の場合と同様、南オーストラリア州及びタスマニア州においては、警察は、被害者に対して、少年及び犯罪の処理状況に関する情報が必要か否かを尋ねるとともに、被害者が望む場合には提供しなければならないとされている。

K. 記録保存

公式警告の場合と異なり、カンファランスが実施された事実又は合意事項（両者を併せて「カンファランス関連情報」と称する）を、犯罪の証拠又は犯罪歴の一部として取り扱うことを明文上規定した法律は、いずれの州等でも見当たらない[*61]。ただし、ニューサウスウェールズ州では、カンファランス関連情報は、一定の職業の雇用に際して、開示され得るものとなっているし、南オーストラリア州では、少年裁判所規則により、犯罪歴の一部を構成するものとされている。

L. 正式手続との関係

「B.　カンファランス付託主体、付託時期及び付託の制度内における位置づけ」において論じたとおり、多くの場合、少年がカンファランスで合意された履行事項を完遂した場合、以降の訴追を免除され、あるいは裁判所は公訴を棄却することになる。逆に、少年がカンファランスに参加しなかった場合、カンファランスが合意に達しなかった場合又は少年がカンファランスで合意された履行事項を完遂しなかった場合、付託主体である警察、裁判所その他は正式手続を開始又は継続することが許され、あるいは義務付けられている。

しかしながら、一部の州等(QLD, WA)では、少年がカンファランスで合意された履行事項を完遂しなかった場合であっても、明文規定により、裁判所に対して、量刑を実施する際には、少年がカンファランスに参加した事実、合意事項及び少年によるその達成状況を勘案するよう義務付けている。すなわち、

犯罪に対して刑を言い渡す場合において、裁判所は以下を考慮しなければならない。

(a)少年によるカンファランスへの参加及び

(b) 合意が形成されたか否か及び

(i) 合意事項及び

(ii) 合意事項に基づき少年が行った如何なる行為

(少年司法法 (QLD), 第164条 (7))

繰り返しになるが、ACTの特異性には留意する必要があろう。すなわち、カンファランスは付託主体のための「同時並行的な諮問手段」となっていることから、少年がカンファランスで合意された履行事項を完遂したか否かを問わず、付託主体は正式手続に移行する権利を依然として留保しているのである。

Ⅲ　批評的課題

オーストラリア各州等（及びニュージーランド）はダイヴァージョン手続を長期にわたり実施してきており、その過程でいくつかの批評的課題も明らかとなってきている。そのうち、本節では、有効性(*Effectiveness*)及び説明責任(*Accountability*)について採り上げることとしたい。

1 有効性(Effectiveness)

少年司法分野におけるダイヴァージョンが有する共通の明示的な目的の一つは、少年の再犯及び裁判所への送致件数を減らすことである。したがって、ダイヴァージョンへの取組みがこの目的を達成しているのか否かが、あらゆる利害関係者の関心の的となる。

(1) 警告

1980年代に実施された研究では、警告を実施された少年と、送致された少年を比較した結果、送致対象の少年は、警告対象の少年よりも、有意性はないものの、若干再犯率が高いとの結果が得られている[*62]。

しかしながら、最新の研究は、方法論上の限界[*63]を認めつつも、以下のとおり結論付けている。

> *初犯で警告の対象となった少年と、初犯で送致されたものの、警告の対象とすることも可能であった少年とを比較すると、警告対象の少年は、再犯の有無、再犯の頻度、裁判所で刑罰を科された場合におけるその厳しさの点において、送致対象の少年よりも良好であった。*

後者の研究はまた、初犯で警告の対象となった少年は17歳までは再犯しない[*64]ことを明らかにした。これはすなわち、警察による警告は、少年被疑者に関する限り、正式手続を通じて処理することに伴う費用に照らしてみると、費用対効果的に有効な方法であるという前者の結論を後押しするものである。

(2) カンファランシング

オーストラリア内外で実施された最近の研究の結果を極めて大雑把に要約すると、以下のとおりである[*65]。

1) 被疑者、被害者及び支援者はカンファランスにおいて前向きな体験をする。被疑者らは、修復的手続は手続的に公正であると認めるとともに、その結果に一般的に満足する。

2) 再犯に対する「カンファランシングの変数効果(*variable effects of conference*)」に関する研究によれば、カンファランシングは再犯を減少させる能力を潜在的に有する。被疑者が深く後悔し、カンファランスの合意事項がコンセンサスにより決定された場合、再犯の可能性が低まる。しかしながら、少年被疑者の属性(犯歴、カンファランス実施時の年齢、初犯時の年齢、性別等)がその後の動向を決める大きな前兆要素である。

3) 「カンファランシングによる効果と他の手段によるそれとの比較」に関する研究によれば、カンファランシングは犯罪を減少させるか、何らの効果もない、あるいは犯罪を増大させる可能性がある[*66]。

これらの研究結果を解釈するには、補足的な説明及び注意が必要であろう。

A. 修復性及び手続的正義

修復的司法理論によれば、被疑者及び被害者がミーティングの機会を持ち、犯罪及び被害に関して議論した上で、問題解決のための合意事項を取り決め、かつ当該手続が「公正(fair)」かつ公平であれば、双方の関係が「修復(restore)」されることになる。オーストラリアでは、カンファランシングに関して最も洗練された研究と評されるRISE(再統合的行為否定実験プロジェクト(Re-Integrative Shaming Experiments Project), ACT, 1995-2000)及びSAJJ(カンファランスに対する少年司法関係研究プロジェクト, 南オーストラリア州, 1998-99)は、いずれも同じ事項に対する評価を行った。すなわち、カンファランスの参加者が以下の事項に関してどの程度の体験をしたかについて評価した。

1) 「修復性」すなわち「被害者と被疑者が相互に肯定的な動きを見せたか、一方が他方を肯定的に認識したか」

2) 「手続的正義」すなわち「公正かつ敬意をもって扱われたか」「進行中に発言できたか」

手続的正義と再犯の減少との関連性はTyler理論[*67]に基づいている。すなわち、

> 法的手続は、その結果如何を問わず、手続自体が人々にとって重要である。手続的公正を示す要素としては、被疑者が自らの事案について語ったか(*voice 発言*)、尊厳及び敬意をもって扱われたか(*standing 地位*)ということと、意思決定担当者が信頼でき(*trustworthy*)中立的(*neutral*)であると認識されるかどうかである。法的手続が手続的に公正である（言い換えれば「公正」かつ権限ある信頼できる権威によって問題が取り扱われている）と認識されたとき、法秩序に対する肯定と法遵守行動への言質も得られることになる[*68]。

RISEでは、飲酒運転、少年による財産犯（個人又は組織的な被害者が存在するもの)、少年による暴力犯（29歳までの成人被疑者も含む）に関するデータが集められ、以下の結果を得た。

1) 被疑者により申告された手続的正義の程度（「公正かつ敬意をもって扱われた」）は、裁判手続よりもカンファランシングの方が高かった。
2) 被疑者により申告された修復的司法の程度（「自らが生じさせた損害を回復する機会があった」）は、裁判手続よりもカンファランシングの方が高かった。
3) カンファランシングは裁判手続よりも被疑者の警察及び法に対する敬意を増大させた。
4) 被害者が修復的司法を認識した程度（例えば「怒り及び気後れからの克服」等）は、裁判手続よりもカンファランシングの方が高かった。

他方、SAJJでは暴力犯及び重大な財産犯のみに関して、89のカンファランス並びに172人の被疑者及び被害者に対する観察及び聴取を通じたデータが集められ、以下の結果を得た。

1) カンファランスでは手続的正義の指標[*69]に関して、4つの参加者分類（警察、司会者、被害者及び被疑者）いずれにおいても高いスコア（80-95%）を得た。
2) 手続的正義の指標の高いスコアに比較すると、修復性の指標[*70]のスコアは相対的に低かった(30-50%)。

いずれの研究も、カンファランシングは手続的に公正であると認識されることを示したが、修復性があるという証拠を示すには至らなかった。むしろ、被疑者が損害を回復しようとする意思及び被害者が被疑者を肯定的な視点で捉えようとする能力には限界があるように見える[*71]。

更なる調査の結果、被害者の三分の一が被疑者は本質的に悪い人間であると認識していることが明らかとなった。このことは、それらの被害者が、行為の悪性と行為を行った人物とを分離して考えることが不可能であることを示し、被疑者をコミュニティに再統合する余裕がほとんどない、あるいはその意思がないということを示唆するものである[*72]。

B. 因果関係の問題

SAJJでは、複数の要因が再犯に寄与する効果、すなわち被疑者属性（性別、人種・民族、犯歴等)、犯罪属性（犯罪の種類等）及びカンファランス属性（被害者の参加等）と修復性及び手続的正義の程度がどの程度再犯に影響を及ぼすかについて、ロジスティック回帰分析を行った。その結果、研究者は以下の結果を得た。

> *少年が後悔の念を抱き、合意事項が真のコンセンサスにより形成されたとき、再犯する可能性が低下する。さらに、男性被疑者のうち、居所移動、社会的辺縁性が高い者、犯歴を有する者はカンファランス後、再犯する可能性が高い*[*73]。

しかしながら、研究者が注意喚起しているとおり、重要なことは、

> *カンファランスが後悔、悔悟を誘引するということ、あるいはコンセンサスに基づく合意事項が再犯を*

低下させるということについて、因果関係上確実な見解は示せない。そうした見解を示すためには、被疑者によるカンファランス実施前の姿勢、少年およびその支持者の人生におけるカンファランスの意義に対する分析が必要である。しかも、被疑者、被害者及び彼らの支持者がカンファランスに参加するに当たって有する、手続に対する知識と期待の程度は様々である。こうした要因は、良好なカンファランスの要素が示現する可能性に影響を与える。

C. 研究方法の限界

SAJJ では、再犯に対する「カンファランシングの変数効果」、すなわち、カンファランスにおいて生じた事象に表れる変数的な要因に着目して、それが再犯にどのように関連するかについて評価したのに対して、RISE は「カンファランシングによる効果と他の手段によるそれとの比較」のため、実地実験(field experimental)手法を採用し、適格性のある被疑者を無作為にカンファランスと裁判手続とに配分したのである。この無作為配分手法を支える理屈は、処置群(treatment group)～カンファランス実施グループと統制群(control group)～裁判手続移行グループ両者を配分するに当たって、再犯に関連することが既に知られている主な変数を均等にすれば、両グループ間に観察される如何なる差異も、処置の効果に帰しうるというもので、如何なる選別上の偏向も入る余地がないことを「仮定」する。しかしながら、そうした仮定は外的要因によって左右されるおそれがある。

最大の問題は、実験のための適格性要件である。すなわち、RISE では、被疑者は犯罪を自白した場合のみ、実験対象になることが許された。倫理的な観点からすれば、これは適切な対応である[*74] が、実証的な観点からは、有罪答弁をせず、正式手続に移行した、さらに大量の事件を切り捨てることであり、研究結果の一般化に当たっての障害となる。しかも、自白した被疑者は、自白せずに裁判手続に移行した被疑者に比べて、責任引受に対する姿勢が一歩前に進んでいるという見方も可能である。実際、4種類の犯罪のうち3種類に関して、カンファランス実施グループと裁判手続移行グループの再犯率は同じであり、これはこうした事情から説明が可能である[*75]。

実地実験手法に代わるものとして、遡及的比較があるが、これは、被疑者の過去の記録を用いて、カンファランスと裁判手続による効果を比較するものである。この手法を用いる場合、対象となる被疑者について、再犯に関連する主な変数（犯歴、性別等）を均等にした組み合わせを行い、処置後一定期間における、それらの被疑者の再犯如何を比較することとなる。ニューサウスウェールズ州における最近の研究はこの手法を用いたものである[*76]。

再犯を評価するための方法の限界に関するその他の論点（追跡期間の設定を含め、再犯の定義及び測定方法等）に更に深入りするのは、本報告書の範囲を超える。現段階で明らかに言えることは、皮肉にも、カンファランシング過程が再犯に対して如何なる効果を有するのか確実に言えることは何もないということである。

(3) 統制網拡大(Net-widening)

いわゆる「統制網拡大(net-widening)」に対する懸念は、ダイヴァージョンが導入される以前から存在していた[*77]。すなわち、新たな制度が、以前まで制度の枠外にとどまっていた人々を引きずりこむ、あるいは人々が以前よりも厳しい処置を受けるという事態である[*78]。

ダイヴァージョンに関して問題となるのは以下の点である。すなわち、

1) 新たに正式警告又はカンファランス付託の対象となった事案が以前は警察から裁判所に送致されていた事案の一部に代替するものなのか、あるいは以前まで非公式警告の対象とされ、記録も残されなかったものに相当するものなのか

2) 後者の場合、そうした現象は有害か。

第二の点における「有害」の意味は以下の三つの側面を有する。

1)　以前までは非公式警告の対象ともされなかった被疑者を裁量判断から公式手続の対象とすること（裁量の危険）

2)　ラベリングを通じて被疑者の再犯傾向を悪化させること（ラベリングの危険）

3)　ダイヴァージョン制度の費用対効果を減少させること（不効率の危険）

第一の危険は次章において議論することとして、第二の危険について言えば、ダイヴァージョンに関するプログラムがラベリング及び烙印付けを生じさせるとする実証的証拠はない。修復的司法に関連して、ある論者は、当該仕組みは公式な国家統制を拡大するというよりは縮小することの方が多い、むしろコミュニティ統制を拡大するが、それはドメスティック・ヴァイオレンスや学校内のいじめ問題に対応するためである[*79]、と説く。結局、再犯傾向を悪化させるという実証的証拠は存在しないのである。

結果として、唯一、重大な問題は第三の危険に関わってくる。ダイヴァージョンが再犯を減少させるかという問題と併せて、財政的な説明責任の観点から、費用対効果に対する評価の問題を避けて通ることはできないということである。

統制網拡大「らしい」現象は、オーストラリアの一部の州において見られている。西オーストラリア州の統計[*80]によれば以下のとおりである。有罪少年と公式警告の年間合計は1991年（9,310）[*81]から92年（8,335）にかけて減少した；しかしながら、同数字は、「少年被疑者法」が導入された94年（8,951）から95年（11,081）に増大し、同傾向は2000 年（14,324）まで続いた；04年（10,583）には減少に転じたものの、依然94年当時の数字を上回っている。この現象については、有罪少年の減少を上回って増大した公式警告件数が大きな原因となっているものと考えられる（94年における4,770件から00年における11,267件、他方、同期間における有罪少年は、4,181件から3,057件に減少）。

興味深いことに、カナダ・ノヴァスコティア州においては、カンファランシングの導入に当たって、公式警告制度も同時に導入されている。これは、警察が以前まで非公式に処理していた事案をダイヴァージョン手続に乗せようとするのを監視及び抑止するためであり、明らかに費用対効果を念頭に置いたものと言える[*82]。

(4)　被害者の満足及び衝撃度

以前要約して触れたように、被疑者と同様、被害者はカンファランスの結果に「一般的に」満足している。しかしながら、修復性の欠如、被疑者が損害を回復しようとする意思及び被害者が被疑者を肯定的な視点で捉えようとする能力には限界があるという、その他の実証的証拠を考慮すると、そうした満足については精査する余地があると思われる。

A.　満足

SAJJ の結果では、被害者は事案の取り扱われ方については満足したものの、その程度については被疑者のそれよりも低かった（73%対90%）。被害者の相対的な程度の満足（又は不満）及び被疑者の高い満足をもたらした原因は、それぞれが合意事項に対して抱く認識（容易か又は厳格か）の程度の違いにある。合意事項は容易すぎると答えた被害者の割合は、被疑者の場合の2倍であった（36%対17%）[*83]が、これは一部の被害者は、制裁又は損害回復のあり方について、被疑者が必要かつ妥当と考える以上のものを期待していたということである。何よりも、被害者の10-20%がカンファランスに消極的な反応を示したということは重く受け止める必要がある。具体的な反応としては、「強要されるような感じ、カンファランスに怒りを感じた」（13%）、「カンファランスは時間の無駄」（16%）、「全く満足しなかった」（17%）といったものである。

被害者（52%）、被疑者（61%）双方とも、半数以上が、予想していたよりも実際の合意事項は被疑者にとって「よ

い」ものであると答えた。他方、「合意事項は不公正なものか」との質問に対して肯定する被害者の割合は被疑者のそれよりも高かった（20% 対11%）。つまり、被疑者は、合意事項が現実のそれよりも厳しいものになると予想した上でカンファランスに臨んでいることから、一部はカンファランスに対して批判的な見方を有したものの、結局、高割合の者が「満足」を示した、ということである。すなわち、「満足」の意味は、「予想より悪い（厳しい）事態は起こらなかったという安堵感」なのである[*84]。逆に、被害者の過半数も、合意事項が現実のそれよりも厳しいものになって欲しいと期待した上でカンファランスに臨んでおり、一部にはそうした期待が裏切られたものと認識する[*85]者もいることから、「相対的」な程度の割合の被害者が「満足」を示した、ということになる。

注目すべきは、被害者は、カンファランス体験、満足の程度と、カンファランスに対する一般的な認識を区別しているということである。77%の被害者がカンファランスに再度参加したい、また更に多い 87%の者が政府はカンファランスを継続するべきであると答えている。

B. 衝撃度

以上述べた満足については、更に、カンファランスが被害者に与えた衝撃度と関連づけて、注意深く読み解く必要があろう。すなわち、カンファランスが如何なる効果、特に非身体的な損害の回復に対して、如何なる肯定的な効果をもたらすかが問題となる。

SAJJ では、カンファランスの前後で生じた被害者の精神的苦痛[*86] の変化及びカンファランス後における回復如何に焦点が置かれ、以下のことが判明した。

1) 高苦痛グループは、低苦痛グループに比べて、カンファランス後において被疑者に対する怒りを抱き続ける傾向がずっと高い。(62% 対17%)
2) 何らかの苦痛を訴えた被害者の半数以上(53%)が、カンファランスは有益であったあるいは多少有益であったと答え、また大多数の被害者(73%) は事件の扱われ方に満足を示したものの、そうした満足を示す傾向は、高苦痛グループ(62%)よりも、低苦痛グループ(91%)の方が高かった。
3) 被害者が被疑者と共通の立場を見出そうとする意欲又は傾向は、犯罪の種類、被害者の類型（個人か組織か）及び被害に遭うことによる主観的な衝撃度によって違った。一般に、他者に配慮する気持ち（被疑者との相互理解を求める意欲）及び共感を抱こうとする傾向は被害者が犯罪から受けた衝撃度合いが低い場合により大きく見られ、とりわけ、組織上の被害者に顕著であった[*87]。
4) カンファランスは1年後における被害者の回復にプラスの影響を与えたが、それは被害者が事件後に経験した精神的苦痛の程度に左右された。被害者は精神的苦痛に引き続き苦しむ可能性がある[*88]。

他方、別の研究[*89] では、被害者は裁判手続よりもカンファランスの方が有益であると感じていることが判明した。これは、被疑者に過ちを認めさせることができること（裁判では被疑者の否認や、裁判所による棄却があり得る[*90]）、迅速な処理、有意義かつ再犯の可能性を減少させるための履行事項、特に治療的な処置を課することができるからである。

結局、カンファランスは一部の被害者の利益にはなるものの、すべての被害者にとって如何なる利益があるかを考えると、そこには限界があるということである。研究者は次のように言う。

> *司会者によるカンファランス実施方法を改善することは部分的には有効であるかもしれないが、大きな効果は期待できない。犯罪によって、否定的で深い影響を受けた被害者が被害から立ち直るには修復的司法（又は裁判所手続）以外の処置が必要である*[*91]。

2　説明責任（Accountability）

前述のとおり、ダイヴァージョン制度においては、警察が犯罪を犯し、あるいは犯した嫌疑のある少年を認知、確保した場合、警察は、少年司法制度の各段階のうち、事案を処理するために最も適切なものを「決定」する。（いわゆる「ゲートキーピング」）当該決定の後、事案は非公式警告、公式警告、カンファランス及び裁判手続のいずれかに移行する。カンファランスにおいては、少年、被害者及びその支持者が協議し、犯罪によって生じた損害回復のための合意事項を「決定」する。いずれの決定、いわば「入口と出口」いずれも、裁量権の行使又は非公式な（「証拠原則に拘束されない」という意味において）討議を伴うことから、それぞれ以下の懸念が生じる。すなわち、

1)　カンファランス付託に当たって、少年を不公正に排除しているのではないか

2)　合意事項は少年にとって過酷すぎる、あるいは比例性又は一貫性に欠けるのではないか

ということである。

つまり、意思決定者は、ダイヴァージョンに関する意思決定の質及び正当性を高めるためにも、当該意思決定に対する説明又は正当な理由付けを与える（「説明責任を果たす(be accountable)[*92]」）ことが求められる。本項では、accountability を、意思決定に対する説明又は正当な理由付けを果たしたと言い得るための基礎をなす「手続的保障」の存在又はその程度如何を意味する概念として、議論を進める。

(1)　ゲートキーピング

ゲートキーピングにおける裁量権の濫用を最小化するための手続的保障の仕組みとして、警察に対する「直接」的な規制手段と、裁判所（及び検察庁）による「間接」的なチェック・アンド・バランス双方が挙げられる。

例えば、少年被疑者法1997（NSW）（「YOA」と略称する。）は、おいてダイヴァージョンの障害となっていた[*93] 要因を除去するため、ゲートキーピングにおける警察の裁量権行使を制限するための多くの手続的保障条項を置いた。具体的には、

1)　非公式又は公式警告とカンファランスの対象とを区別する基準を法律レベルにおいて、規定したこと

2)　少年専門官(Senior Youth Officers（SYO))を設置して、意思決定を重層的に評価する仕組みを導入したこと

3)　検察庁及び裁判所によるチェック・アンド・バランス[*94]

YOA の当初3年間の運用状況に対する調査結果は以下のとおりである。

1)　公式・非公式警告の使用件数は大きく増大し、送致手続に移行する件数が相応して減少した。

2)　先住民族系少年被疑者が非先住民族系被疑者に比べて送致される確率は、法施行前の数字よりも約50%降下した。

YOA の成功をもたらした要因に対する分析[*95] の中で、研究者は、上記の手続的保障条項が、弾力的な規則（不確実性を生み、不適切な遵守につながる危険がある）と精密な規則（硬直すぎ、規則回避・反抗又は独善的な遵守につながる危険がある）とを極めてうまく均衡させる最良の組み合わせであったと評価した上で、以下の要因を挙げた。

1)　官庁間協力

異なる官庁を代表する者が共感しあって構成する「解釈的な共同体(Interpretative　Community)」[*96]

が存在しかつ維持されたこと。警察及び検察庁による教育訓練の結果、異なる文化等に対する共通理解が進み、共同体の強化につながった。

2) 規制様式

少年司法諮問委員会[*97] が規則制定、カンファランスのガイドラインの準備及び法運用の監視・評価に関する任務を付与された。その規制のあり方は「座談風」であったことから、規則の絶え間ない見直し、個々の例外的措置の適用、規則遵守姿勢の改善につながった。

しかしながら、別の懸念も提示された。事案発生場所別、実施処置別に分析した結果、実施された処置に地域的な格差が見られた。この結果に関して、カンファランス実務担当者は「法律に対する警察官の知識、姿勢、警察官の少年被疑者に対する個人的な見方が警察の裁量権行使に影響している」との見方を示している。研究者は、そうした地域的な格差を減少させるため、警察官に対して、法律を支える基本思想、具体的な運用方法に関する教育を更に進めるべきであると提言している。

ゲートキーピングにおける警察の裁量権行使を規制するための手続的保障に関して、同様な仕組みは他の州等においても見られるが、具体的な規制内容は、警察訓令に委任されている。(例えば、南オーストラリア州における警察訓令8980)

ある論者[*98] は、如何なるゲートキーピング制度も、非公式警告以外の事案すべてがカンファランスに付託される可能性が極めて高いとされるニュージーランドのそれに勝るものはない と指摘している。しかしながら、カンファランス付託等実施された各処置の比率は、この約 10 年間で大きく変化している[*99]。

最後に、警察はカンファランスを「手ぬるい選択肢」と疑っている、あるいはカンファランスへの付託を端的に忘れてしまうなどと、部外から認識される傾向にあるということに留意する必要があろう[*100]。

(2) カンファランスの合意事項

ほぼすべての州等がカンファランスの合意事項の履行を監視する仕組みを有している。被疑者に「責任を果たさせる」という趣旨からは当然のことである。

問題なのは、合意事項の内容をどうするかということである。以前触れたとおり[*101]、一部の州等(QLD, NSW, NZ)では、部内(裁判所による裁定ではない)及部外(裁判所による裁定)いずれかが合意事項をチェックする仕組みが採用されている。大多数の州等において、履行事項の内容及び程度を決定するに当たっての基準を法律上規定しており、その規定振りの多くは「裁判所による量刑を超えて厳しいものであってはならない」という内容となっている。

クィーンズランド州における実験的取組み[*102] において、関係者(カンファランス調整者、司会者、警察、治安判事等)に対する意見聴取が実施されたが、その結果は以下のとおりであった。

1) 多くは、合意事項に対する法律上の制限が極めて曖昧であるとの見方を有した。他方で、そうした制限を遵守しようとすれば、あてこみによる判断(量刑は裁量的かつ不確定であるため)を許すことにもなる。警察も弁護士も量刑基準の質問に対して日常的に相談に応じているが、それでも少なからぬ不確実さが残る。

2) 被疑者側から合意事項が成立した後において過酷すぎるという苦情が出されたことはないが、カンファランスは「負担が重い(higher tariff)」のではないかと見る者も少数ながらいた。それ以外の者は、負担が重い履行事項であっても、正義及び被害者の観点からすれば、譴責、罰金、コミュニティ無償労働等、裁判所が発付する命令よりも適切ではないかとの見方を示した。

3)　一般的に見られた認識としては、合意事項は一般的に予想ほど過酷なものではなく、被害者側も刑罰的な履行事項よりも謝罪を求める傾向が強いというものであった。

4)　結論的には、合意事項を法律上の規定によって制限することは、カンファランスの開かれた精神及び弾力的な合意事項の取り決めという趣旨に反すると見る傾向が強かった。

合意事項決定に際して比例性及び一貫性を求めることの妥当性如何自体が未だに議論の対象となっている。

修復的司法を支持する者の多くが、比例性及び一貫性等の伝統的量刑原則に照らして、合意事項をチェックすることに反対しているが、それはカンファランスの合意事項が、内容・程度が決して同じではない個々の犯罪に関して、その影響を受け、集まる人々もまた決して同じではない状況の中で協議を行った成果物であるという理由からである[*103]。しかしながら、そうした支持者も合意事項の形成状況を監視する必要があることには首肯する。如何なる監視制度を構築するべきなのか。

カンファランスの合意事項の説明責任に対して懸念が抱かれるのは、おそらく、カンファランスには、伝統的又は公式司法に備わっている手続的保障制度、すなわち一般への公開性及び司法によるチェックの仕組みがないからであろう。

これに関連して、ある論者は次のように主張する[*104]。

> *現代の代表民主制において支配的な、公式な形をとった手続的保障に慣れ親しむ余り、批判者は、修復的司法会合で行われる審議に非公式な形の手続的保障が存在することを看過している。この特殊な形の手続的保障、すなわち「審議型手続的保障」[*105] は、被疑者のみならず、被害者、双方の支持者、コミュニティ構成員、更には省庁関係者に説明責任を果たさせるものになり得るし、実際になっている。*

当該論者は、審議型手続的保障の仕組みについて次のように説明している。すなわち、

> *被害者、被疑者及び支持者が修復的司法会合において審議を進める場合、これらの者はお互いに説明責任を果たすことができる。被疑者が損害回復に対して内心極めて消極的であった場合でも、自らの家族、そして被害者に対して説明責任を果たしたと言うことができる。例えば、被害者が金銭賠償を要求した場合、当該被害者は恣意的な要求をすることは許されない。被疑者が過重な時間のコミュニティ無償労働の履行に同意しようとした場合には、司会者、そして母親に確認を求められる。そうすることによって、被疑者は説明責任を果たしたと言えるのである。こうした協議過程は相互説明責任の形を制度的に備えているのである。*

裁判所によるチェック[*106] に関して、当該論者は裁判官が一貫性又は比例性がないことを理由に合意事項を覆す判断を下すことに消極的な見方を示すとともに、以下の提案をしている。

1)　裁判官は手続的な事項、すなわちカンファランスへの参加者、それぞれの参加者が合意事項に合意したか（合意しなかった場合、なぜか）、そして参加者が審議の前又は進行中に弁護士に相談する機会を有したかについてのみチェックするべきである。

2)　裁判官が瑕疵ある合意事項に代替する形で刑罰を科するのは、最後の手段であるべきである。その前に、双方の当事者にカンファランスを再度開催するよう促すべきである。

3)　伝統的な量刑上の基準は参加者にとって拘束力のない、逸脱が許容される参考事項であるべきである。しかしながら、合意事項の内容は一定の一般的基準、すなわち、人権配慮上の上限及び一般治安上の下限に合致したものであるべきである。

4)　司会者が作成したカンファランスの報告書については、審議過程の妥当性を判断することができるよ

う、そのすべてを裁判官に提供するべきである。

5) 公的介入を防止するため、司法チェックはどうしても必要な場合のみ、あるいは当事者からの求めがあった場合にのみ実施されるべきである。

実務上、カナダ、ニュージーランド及び米国では、修復的カンファランスの合意事項に対する不服申し立てを取り扱った控訴審判断が増えてきている。こうしたものの中には、控訴裁判所がカンファランスの合意事項に対する裁判官の認証行為を追認するものが多い。他方、裁判所が控訴認容するのは、通常、制裁の厳しさの程度を緩めるというよりは、むしろ強めることを求める申立てに対してである[*107]。

3 その他の問題～司会者と警察との関係

オーストラリアでは、二つの州等（NT, TAS)のみにおいて、警察官が、「警察官としての権能[*108]」に基づいて、カンファランスの司会を担当しているが、米国、カナダ及び英国では、カンファランシング制度を導入した多くの州等において、警察官がカンファランスの司会の役割を負っている。

カンファランスの司会を警察官が担当するべきか否かについては議論が分かれるところである。警察官が運営するプログラムの大多数が少なくとも認識しているのは、捜査担当官がカンファランスの司会を担当することは不適当であるということである。しかしながら、ある論者はたとえ捜査担当官でなくとも、警察官はカンファランス過程を威圧する、あるいは参加者の利害と対立する傾向があり、審議型手続的保障に必要不可欠な「威圧感の排除」を危険にさらすものであると主張する[*109]。 そして、警察官ではなく、コミュニティのボランティアが司会者を務めるべきであると主張する。

英国・テムズバレー警察において実施されている「修復的警告」（タスマニア州で実施されている公式警告と同種）に 対して行われた研究[*110] の結果によれば、以下のとおりである。

1) 警察官による司会は、少数の一部が強く反対したものの、大多数が選好した[*111]。

2) 警察官はカンファランス過程に専門的な偏見又は仮定を非常にしばしば持ち込んでいる。しかしながら、ソーシャルワーカーが司会を担当しても、治療的かつ更正的な面に焦点を当てすぎるという意味においては同じである。

3) 最も重要なことは参加者が、発生した損害に関して安心して議論できるような環境を提供することである。

研究者は、警察官による司会担当に関しては、カンファランスへの参加を強制する動向が一部に見られる点や司会者の中立性に濃淡がある点に改善の余地が未だかなりあることを認める一方、カンファランス開催には適切な準備が重要であることに少なくとも注目するよう求めている。

> *手続的公正の価値を確保するためは、参加者が、その関与を求められるカンファランスの必要不可欠な部分を理解すること、前もって考えをまとめる機会を付与されること、カンファランスを通じて経験する可能性のある感情について注意喚起されること、同伴すべき支持者について詳細を知らされた上で選択する権利を付与されることが必要である。*

警察によるカンファランシング運営に関して表明されているその他の懸念としては、具体的な運用面に関するもの、例えば頻繁な人事異動、資源の不足[*112]、更には上級幹部による支援不足などがある。

Ⅳ カンファランシング制度導入に当たって考慮すべきその他の問題

他国又は他の文化、例えば日本に対してカンファランシング制度の適用を検討するに当たっては、議論して

おくべきいくつかの論点がある。

1　ダイヴァージョンの淵源

なぜオーストラリアでは「ダイヴァージョン」に関心が向けられるのであろうか。本報告書において繰り返し見てきたように、オーストラリア各州等におけるカンファランシング制度の導入前後において見られた状況は、政策立案者がダイヴァージョン「主義」すなわち、「警察と接点を有した少年を、伝統的少年司法手続から回避させる」ことに固執するということであった。

対照的に、日本の少年法は全件送致主義に依拠しており、警察及び検察庁は、犯罪少年等に関してはすべて、家庭裁判所に送致しなければならないことになっている[*113]。日本警察が実施している試験的プロジェクトでは、カンファランスは送致前に実施されるものの、カンファランス実施の有無、合意事項の如何を問わず、対象事案が裁判所への送致を免れることはないようである。その意味においては、日本において少年がカンファランス手続を選択しようとする積極性はオーストラリアとはいささか異なったものになる可能性がある。なぜなら、そうした選択がオーストラリアにおける「手ぬるい選択肢」を意味しないからである[*114]。

それでは、なぜオーストラリアでは少年はカンファランス手続の方を選択しようとするのだろうか。財政上の費用及び少年の公式記録に対する効果という二つが理由として考えられる。

A　.財政上の費用

あるオーストラリア人弁護士は次のように語る。

> *オーストラリアの人々がダイヴァージョンに引き寄せられるのは、一つには「神話」であり、もう一つには「公式手続が高くつくことに対する嫌気」である。*

統計資料[*115]は以下の事実を示している。

1)　2002年から2003年にかけて、裁判所刑事管轄に係属した全事件(860,546)のうち96.4%が治安判事裁判所において手続開始された。

2)　これらのうち、85%が治安判事裁判所において有罪確定し、上級審に移行したのは2%であった。

3)　治安判事裁判所に係属した事件のうち91%が6ヶ月未満で終局し、 97% が12ヶ月未満で終局した。

以上の事実に基づけば、オーストラリアにおける全刑事事件のうち、約70%が6ヶ月未満で終局していることになり、迅速性という意味においては、その費用は格別に高価であるとは言えないようにも見える。しかしながら、看過してはならないことは、約2%もの事件が最も時間的・労働的に費用がかさむ陪審審理の対象とされている可能性があるということである。刑事事件が裁判所に係属した場合に費やされる年平均費用を見ると、治安判事裁判所については$323であるのに対して、中間裁判所（陪審審理が開始されるレベル）については$4,658、最高裁判所については$12,654となっている。

加えて、矯正施設に要する費用($58,181 被告1人につき1年間)[*116]が高いという評価もある。

一方、ある研究[*117]において給与、行政費、情報管理費、資本的労働及び訓練を含め、カンファランス実施に当たっての費用を 積算した結果、カンファランス実施毎に約$3,000-4,000もの費用が必要であることが判明した。

ダイヴァージョンの費用と正式手続のそれとを精密に比較するためのデータがないため、正式手続の方がダイヴァージョンよりも費用がかさむという見方を実証的な観点から証明又は反証することは困難である。しかしながら、「安上がりの司法」という言葉に示されているように、政策立案者がダイヴァージョン制度の導入に当たって、刑事手続構造に基づく高価な費用を踏まえた経済的な視点を有していたことは間違いない。

B. 有罪記録の重み

オーストラリアでは、単なる有罪の事実ではなく、有罪「記録」が被疑者の将来にとって重大な意味を有する。例えば、

1) 保険会社又は将来の雇用主は顧客又は志願者に対してその有罪記録（未消化有罪記録[*118]のみ）を尋ねることが通常許されており、これらの顧客等が開示を拒んだ場合、顧客からの保険金請求を拒否することも、使用人を解雇することも可能である。

2) 犯歴を有する者は、一定の職業、すなわち判事、治安判事、警察官、刑務官、教師又は補助教師、少年保護担当官等に志願しようとする場合、消化有罪記録（及び公式警告、カンファランス及び有罪認定されたものの、記録されなかったもの）も含めて開示することが義務付けられている。

3) 一部の法律は、職務が少年に関わるものである場合[*119]には、当該雇用主に対して、ボランティアも含め、志願者による、性的暴行に関連した如何なる有罪記録又は嫌疑についても事前確認することを義務付けている。

犯罪記録の使用に関するこうした姿勢は、日本と際立った相違を見せている。すなわち、日本では、有罪記録を含め、犯罪歴の開示は、それが消化されたか否かを問わず、法律上原則的に禁止されているということである。雇用主は、志願者に対してその犯罪歴を尋ねただけで、差別的行為に該当するものとして、法的責任はともかく、道徳的な誹りを問われかねない。こうして見た場合、有罪記録を回避しようとする動機の程度は、日本よりも相対的に高いのではないかと考えられる。究極的には、カンファランスの方を選択しようとする積極性はオーストラリアの方がおそらく高いのではないかと考えられる。

2 自白の誘導又は強制

前述のとおり、少年被疑者が警告又はカンファランスにより処理されるためには、各州の法律上、ほぼ共通した義務として、当該少年は自白しなければならない。

ニューサウスウェールズ州における取組みに対する評価研究[*120]を通じて、以下のような懸念が示されている。

> *警察は、警告又はカンファランスで処理するためには有罪答弁をしなければならない、と少年に圧力をかけていた。一部の少年は警察から「やりましたと言うだけでいい、それで基本的には警告止まりだ。」と言われたとのことである。そうして、少年被疑者は犯していない犯罪を自白し、あるいはそれが元で、刑事手続への関与を回避するために弁護を受けるはめになったのである。*

修復的司法の理論から純粋に見た場合、少年が裁判手続を回避することだけを目的に有罪答弁するとなると、カンファランス手続を実施することによる利益は大いに減少することになる。しかし、現実は違っている。上記評価研究における参加者に対する調査によれば、大多数の少年にとって、カンファランスの重要な点とは「裁判所への出頭を避けること」(80%)である。(もっとも、「謝罪すること」と答えた者の比率は若干高かった(86%)が。)

ノーザンテリトリーの取り組みを手本とした保障条項を置けば、自白を免除することも可能であろうが、そうなると「本末転倒」すなわち「被疑者に責任を果たさせる」という第一の目的を危うくするという批判も避け得ない。真に重要なことは、弁護人依頼権の告知、親又は成人の立会いを確実に行うといった手続的保障条項及び証拠能力の原則を適用しながら、如何に警察の裁量権行使を規制するかということであろう。

3　カンファランスの性質～修復性及び刑事司法的側面の理解

カンファランシング制度を導入するに当たっては、カンファランス参加者及びコミュニティが修復的司法を支える思想を十分に理解する必要がある[*121]。

1)　犯罪は、被害者、コミュニティ及び被疑者自身に対して損害をもたらした人間の間で生じた紛争である。

2)　修復的司法手続の最も重要な目的は犯罪によって生じた損害を回復することに加えて、当事者同士を和解させることである。

3)　修復的司法手続においては、被害者、被疑者及びコミュニティによる積極的な参加を促進しなければならない。

懸念されることは、人々がカンファランシングの目的を「損害回復」であるとのみ誤解しないかということである。言い換えれば、「修復restore」の意味を「被害者に生じた損害の修復」と取り違えることがないか、ということである。カンファランスを通じて修復することが期待されるのは被害者だけではなく、被害者、コミュニティ及び被疑者の間の関係に生じた損害ということである。そうした修復を通じて、コミュニティに対する脅威としての再犯の減少が第二次的に達成されることが期待される。多くの研究者が、カンファランスの観察を通じて、「被害者、被疑者間の肯定的な動き又は相互の認識具合」といった修復性の証拠を追求したのは、こうしたことが背景になっている。

被害者のニーズに応えることがカンファランスに課せられた最重要の任務であることは当然である。しかしながら、それを理由に、カンファランスが民事訴訟の代替手段に堕するということがあってはならない。

実際にも、オーストラリア各州等におけるカンファランシング制度は、その実施結果である合意事項の一部として科される履行事項が、名実共に刑事制裁の性質を有しているという点において、明らかに刑事手続の一部を形成していると言える。すなわち、履行事項は「刑罰」と称される場合が非常に多いこと、損害賠償又は原状回復については、対象額が民事訴訟を通じて得られる額に比べて相対的又は極端に低いものであって、決して同等のものとは言えないことに表れているように、刑事制裁の一部として科されるものであること[*122]、履行V事項の一部であるコミュニティ無償労働及びリハビリ・プログラムへの参加は裁判所によって科され得る量刑の項目と同じであること、から明らかである。

V　考察

「責任を果たす(Hold accountable)」「責任を負う(Take responsibility)」～筆者は調査研究を通じ、これらの言葉の意味について深く考える機会を幾度となく有した。ある実務家が次のように述べている[*123]。

> *責任とは、我々が人々に負わせたいと考える何かであるが、それが何を意味するのか我々は説明していない。裸の王様の洋服みたいなものであろう。我々は皆、責任について語り、賞賛し、他人に認めさせたいと考えるが、それがどんなものなのかを知るものはいない(中略)。仮に非難及び処罰がその答であるのならば、問いかけるべき質問は「あなたに如何なる形で責任を負ってもらうことができるだろうか」であるはずはない。非難及び処罰が答になるべき唯一の質問は「あなたは損害を生じさせた、したがってこれから我々は相応の刑罰をあなたに科することになる」であろう(中略)。もし我々が犯罪者に責任を負わせたいと考えるのならば、我々が現在しておらず、かつしなければならない唯一のこととは、犯罪者が自ら生じさせた損害に責任を負う、損害を回復するための過程を提供することである。*

この評言は、修復的司法の中核的価値を実に顕現したものと言えるのではないか。人々が修復的司法、とりわけそれが最も顕著に実現される場であるカンファランシングに魅力を感じるのは、犯罪者に対して、その犯した犯罪に対する責任の負わせ方にあるのであって、これは裁判手続によって得ることができないものであると言える。

同時に修復的司法による便益を強調し過ぎる見方にも注意を払う必要がある。実証的な研究結果、すなわち、将来の再犯の減少効果や、被害者による満足、影響に関する研究結果は肯定的なものではなかったからである。

残念ながら、筆者はそうした否定的な実証的研究結果をもたらした真の原因を深く追究することができなかった。こうした結果は果たして、実務担当者を含めた関係者による実務運用の拙劣さに由来するのか、あるいは制度そのものの欠陥に由来するのか。また、カンファランス実施方法、例えば、北米、英国で普及が進んでいる「ワガ・モデル」[*124] で用いられている、確立した台本(Script)本位のカンファランス進行方法には硬直的との批判もあるほか、それを支える「再統合的行為否定」理論[*125] も、少なくともオーストラリアの実務家の間では一般的に受け入れられた理論にはなっていない。いずれも、未だ解明又は追求すべき余地が多々残されている。

10年間以上にわたり、オーストラリア各州等は、それぞれの制度を維持・発展させてきた。そうした制度の発展及び実務運用の積み重ねの背景には、既に議論したとおり、人々の刑事司法制度に対する認識具合や財政面での懸念といった様々な要因が潜在しているものと考えられる。ただ、そうした要因を度外視した場合、制度（とりわけ、ダイヴァージョン実施を前提としたもの）を立ち上げ、かつ自律的に維持していくための最低条件があるように思われ、敢えて挙げれば以下のとおりとなる。

1. 制度には法律上の根拠を与えるべきであること[*126]

   その際、最も重要なことは、「入口及び出口」両方における手続的保障条項、すなわち警察によるゲートキーピング及びカンファランスの合意事項の手続的保障を確保する仕組みを設けるべきであること。しっかりとした法律上の根拠がなければ、実務運用上の過誤が明らかになった場合、制度の肯定的な部分までもが危険にさらされかねない。「ほら見たことか」という状況は是非避けなければならない。

2. 警察が、仮にカンファランシング運営主体となる場合、実施前に適切な教育（趣旨の理解、心構え）及び十分な訓練を実施するべきである。もとより、訓練及び適切な教育は運営者のみならず、カンファランス参加者すべてにとって必須条件である。

*1 最も受容された定義は「特定の犯罪に対して利害を有するすべての当事者が当該犯罪の結果及び将来へのその係わり合いを処理するため集団的に解決するために集まる過程」である。(Marshall　1999)　修復的司法プログラムは多くの形態をとるが、共通して独特の要素を有する。すなわち、「対面ミーティング」である。

*2 調停、仲裁、労働調停、民事補償など、非公式な法的手続きは、紛議解決を公式な法廷手続から、コミュニティの手に取り戻そうとする試みから発している。

*3 1970年代以降、北米（カナダ・オンタリオ州における被害者加害者和解プログラム等）及び欧州において行われている。その過程は、被害者本位であり、コンファランシングがコミュニティ関係者を議論に参加させ、被害者を広く解釈し、また加害者家族の参加を強調しているのとは大きく異なる。(Bazemore et al (2001))

*4 犯罪による被害の回復を求めるコミュニティ関係者から構成され、適切な制裁の決定及び加害者による履行の監視のため、開催される。会議への被害者の参加は奨励されるものの、実際の参加は稀である。(同)

*5 カナダにおける先住民の伝統的な制裁及び癒しの習慣の現代版であり、1992年に復活したもの。コミュニティ関係者及び主宰する司法関係者が円形に座し、犯罪及びその結果について議論するとともに、加害者にとって適切な量刑を共同で決定する。(Stuart 1996)

*6 例えば、裁判手続及びコンファランスへの犯罪者の無差別配分を通じて両者の効果の比較を行った Reintegrative Shaming Experiments (RISE)（オーストラリア・首都特別区)。(Strang et al. (1999))　カナダにおける各種プログラムのメタ分析（meta-analysis）も参照されたい。(Latimer J et al (2001))

*7 平成15年青少年育成推進本部が発表した「青少年育成施策大綱」は「修復的司法活動の我が国への応用の可能性について検討する」としている。

*8 平成17年より、警察庁の支援の下、いくつかの都道府県警察において、非重大犯罪に対するコンファランスが試験的に行われている。

*9 Zehr H (1990)参照。O'Connell T et al (1999), 16において引用。

*10 Daly K (2001), 66-67

*11 米国では、1994年にミネソタ州アノカ郡警察がワガ・モデルを導入して以降、数多くの州、郡警察が様々なレベルで同モデルを導入した。同様に、カナダ・オタワ警察及びトロント首都警察、英国・テムズバレー警察、ロンドン警視庁及びケント警察が同モデルを導入した。(O'Connell T 2000)　その後、カナダでは連邦政府において、各州司法省が認証し、監督するという条件の下で、伝統的な刑事司法制度に対する代替的手段の使用を認める改正刑法（1996）及び少年刑事司法法（2002、2003 施行）が施行された。英国では、少年に対するカンファランシングへの法的根拠を与える犯罪及び秩序違反法(1998)、少年司法及び刑事証拠法(1999)が導入された。

*12 少年司法以外においても、学校、職場における紛争解決、児童保護など様々な分野においても、カンファランシング制度が導入された。

*13 対照的に、日本の少年法(1948)は福祉指向的な特徴を維持している。すなわち、目的の一部に「非行のある少年に対して性格の矯正及び環境の調整に関する保護処分を行う」を掲げるとともに、「保護者の正当な監督に服しない性癖がある」少年その他を家庭裁判所（オーストラリアにおける少年裁判所と同じ機能を有する）の審判に付するとしている。

*14 「少年が刑事司法制度における、より公式な過程、手続及び制裁から回避されること」と定義される。(Cunneen C, White R (1995))

*15 こうした動きに拍車をかけたのは、有罪判決を通じた犯罪者に対する烙印付けが再犯率を増大させるとする1970年代のラベリング理論である。

*16 警告制度は各州とも行政規則によって制度化された。ヴィクトリア州（1959), クィーンズランド州（1963), 西オーストラリア州（1964), 南オーストラリア州（1972）ニューサウスウェールズ州（1985)。

*17 Strang H (2001)

*18 O'Connor I, Cameron M (2002), 215

*19 Alder C, Wundersitz J (1994), 7

*20 1980年～84年、マオリ族少年が警察に認知される率は非マオリ族少年の6倍を超えていた。(Ministry of Justice, New Zealand, Youth Court, Morris A, Maxwell G (1993), http://www.justice.govt.nz/youth/aboutyj.html)

*21 警察はダイヴァージョン制度を信用せず、全く活用しないで、訴追が必要とあれば、愚直に逮捕するという状況が見られた。(Morris A, Young W (1987), 35)

*22 以降始められたその他の警察運営によるプログラムと同様、同プログラムは明確な法的根拠を有さず、公式又は非公式警告に関する既存権限を活用する形で行われた。その意味で、当初同モデルは、カンファランシングではなく、「実効的警告制度」(Moore D, O'Connell T (1994))あるいは「警告プラス」と称されていた。

*23 John Braithwaite は、Shaming を Social Disapproval (社会的行為・人格否定)、すなわち一般に用いられる Humiliation (辱め)よりも相当広い意味で用いている。したがって、Shame も、端的に「恥」「恥辱感」と翻訳するのは適切でない(むしろ Guilt (自責の念、罪責感)に近い概念、適切な和訳なし)。同人によれば、犯罪者にとって「利害関係の強いコミュニティー(community of concern)」あるいは重要な他者が参加しての儀式を通じて、犯罪者を人格的に肯定しつつ(いわゆる「罪を憎んで人を憎まず」)、Shame を引き出せば、当該者の犯罪性向を効果的に抑止できるという。しかしながら、「社会的に埋め込まれた容赦」なしに Shame を用いれば、烙印付け(stigmatization)となり、最終的には犯罪性向を助長する(当該儀式は犯罪者に対する容赦行為でもって完結する必要がある)。当該儀式は犯罪者を烙印付けするのではなく、コミュニティに再統合することを目的としていることから、Braithwaite は当該過程を「再統合的行為否定(Re-integrative Shaming)」と呼んだ。(Braithwaite J (1989); cited Prichard J (2004), 16) なお、脚注 124 参照。

*24 情動理論とは情動(情緒又は主観的に経験される気持ち)を独立した類型に整理した上で、それぞれを典型的な生理的反応に関連付けようとする精神分析手法の一つ。したがって、例えば、「喜び」という情動は「微笑」という反応によって知覚される。これらの情動は人間が外的刺激に対して起こす直近の顔面の反応によって識別が可能である。David Moore は、再統合的行為否定の有効性を情動理論によって心理学的に説明することを提案した。すなわち、カンファランスの全参加者が(a) 異なる情緒を経験する (b) 対話を通じて、消極的な情動から解放される (c) 特に損害回復の議論の場面において、一斉に好奇・興奮の情動を抱くに至り、ここに真の和解及び損害回復が達成されるというもの。(Moore D (1993); cited in Prichard J (2004))

*25 脚注 20 参照。

*26 Daly K, Hayes H (2001)

*27 両州とも、罪を認めた犯罪者に対するダイヴァージョンとして少年審査会を用いていた。同審査会とカンファランシングは対象範囲も目的も違ってはいるものの、審査会の経験がカンファランシングに対する関心を高めた可能性はある。(Daly K (2000), 13)

*28 Polk K, Alder C, Muller D and Rechtman K (2003), 90

*29 オーストラリア、ニュージーランド両国とも、10 歳に達した少年は訴追され得るが、14 歳未満の場合、訴追側が当該少年が行為の違法性を認識していたことを証明しない限り、有罪とできない(Doli incapax, すなわち「刑事責任に対する無罪推定の上限年齢」) クィーンズランドでは、関連法令(少年司法法 1992、第 6 条(1))が 2006 年 7 月現在施行されていないため、少年は 16 歳以下である。

*30 警察が公式な形を執らないことを決定してもなお、放免する際に少年に警告を与えるというダイヴァージョンの類型を捉えていうことが多い。(Polk K, Alder C, Muller D and Rechtman K (2003), 11)

*31 同 12

*32 法律上「正式起訴のみ可能な(略式起訴が許されない)犯罪」として類型されているもので、具体的には、14 年以上の懲役刑を課し得る財産犯又は 10 年以上の懲役刑を課し得る対人犯その他である。(犯罪(修復的司法)法 2004 (以下「ACT 法」と称する)第 12 条等)。「正式起訴のみ可能な犯罪」の対象範囲は他の州においてもほぼ同じである。

*33 第 2 局面施行日(ACT 法は適用範囲を二つの局面で区別している)以降、成人被疑者にも適用されることになっている。第 1 局面の現在、少年被疑者による、ドメスティック・ヴァイオレンス及び性的犯罪を除いた、非重大犯罪のみに適用されている。(ACT 法第 14 条、15 条)

*34 NSW では、warning (非公式警告)について自白は不要となっている。

*35 義務的懲役刑(mandatory imprisonment)を規定した法律が廃止される以前、義務的拘禁刑が課される危険から、少年被疑者が嫌疑対象となった犯罪を犯していないにも拘わらず、ダイヴァージョン手続に入ることに同意する傾向が見られた。警察長官一般訓令は警察がダイヴァージョンを示唆する際、そうした誘因にならないよう諫めている。*ダイヴァージョンの件については、捜査が完結するまで、少年又は親・保護者に話すべきではない。職員はダイヴァージョンが自白の誘因として用いられることがないよう、特段の注意を払わなければならない。*(Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commisioner (2001))

*36 ACT 及び WA においては、 自白(admit offence)に同等のものとして、責任認容(accepting responsibility)なる用語を用いているが、有罪答弁(plea of guilty)との区別を念頭に置いたものである。 (ACT 法第 20 条, 少年被疑者法 1994(WA),第 25 条(4)) 「小委員会は、被疑者が何かに対して 'owning up'(罪を認める)した場合にのみ、修復的司法制度の対象とするべきであると考える。同時に、カンファランス付託を禁止す

る「責任否定」は、必ずしも「無罪答弁」と同じものになる必要はないものと考える。」(Department of Justice and Community Safety (2003))

*37　NSW ではカンファランス管理者がカンファランス付託の是非への判断に関与することが許されている。警察からの付託に関して両者が合意に達しなかった場合、事案処理方法について検察庁による裁定に委ねることとされている。(少年被疑者法 1997 第 41 条)

*38　QLD 及び SA における適用除外は、裁判所によるカンファランスが有罪認定後のみにおいて許されるということを明らかに反映したものである。なお、ACT 法第 59 条参照。

*39　犯罪歴(Criminal History)は、有罪歴(Criminal Record, Recorded ConVICtion ,「第 4.1.B.有罪記録の重み」参照)よりも広く、裁判所に係属した事件に関わるすべての情報、すなわち、無罪判決、棄却、未記録有罪判決を含み得る。これらの情報は、一般に裁判所が量刑や保釈命令の判断材料に用いることが許されており、州によっては、公式警告、カンファランスに係る情報が含まれ得る。

*40　Polk K, Alder C, Muller D and Rechtman K (2003), 12

*41　QLD, WA では、公式警告は明示的に犯罪歴の対象から除外されている。なお、脚注 61 参照。

*42　NZ における warning は、非公式、公式警告いずれに該当するか評価し難いが、同様な証拠排除原則の遵守、親への連絡が義務付けられており、むしろ公式警告に近い。

*43　SA,TAS では、少年は可能な限り親又は保護者の面前において、自白事実への署名を求められる。

*44　NSW,SA,TAS では少年は証明書に署名を求められる。

*45　例えば、少年 (刑事手続) 法 1987(NSW)第 13 条,15 条。

*46　非公式警告の基準は、特定の被害者がいない、加重要素のない不正犯罪、損害額が 50 ドル以下で、損害回復されている場合。公式警告の基準は、犯罪歴がない、あるいは限定されている、損害額が 5,000 ドル以下の場合。

*47　Prichard J (2004), 36

*48　ACT で運営主体となっている司法・コミュニティ安全省は、矯正から検察まで、様々な業務を担当している。

*49　「ダイヴァージョン」と呼んでいる州もある(SA)。

*50　被害者の意見陳述書 (Victim Impact Statement,刑事訴訟法第 292 条の 2 参照) に基づいて、被害者の心情等に加えて、被告がどの程度感銘を受けたかについて直接確認するもの。結果を踏まえて、裁判所は量刑を決定するが、無視することも可能である。(Communication from Senior Sergeant Peter Evans, SAPOL)

*51　「適格性のある被害者」とは、10 歳以上でかつ同意能力のある者、10 歳未満の場合、直近家族のうち 10 歳以上でかつ同意能力のある者 (ACT 法第 17 条)。「適格性のある親」とは、少年被害者の場合で、同人が犯罪被害を適切に理解若しくは反応する能力がない、又は死亡した場合において、同意能力のある親。他方、「適格性のある被疑者」とは、犯罪の責任を認容し、同意能力があり、かつ同意した者。これはすなわち、被害者の同意を被疑者よりも先に得ておきながら、被疑者が同意を拒否した場合には被害者による再 (心理的) 被害が生じるためであり、そうした「再被害を最小限にとどめるため、被害者に同意するか否かを尋ねる前に、被疑者の同意を確保する必要がある。」という要請に基づいたもの。(Department of Justice and Community Safety (2003))

*52　実務上、被害者及び被疑者の適格性の評価は運営主体 (修復的司法課) 側が担当している。

*53　Department of Justice and Community Safety (2003)

*54　しばしば説明される理由は端的に「手続は当事者主義(adversarial)に基づくものではない」。

*55　ACT では、付託主体は付託手続前、司会者はカンファランス開始前、いずれも少年に弁護人依頼権を説明することが義務付けられているものの、カンファランス中に法的助言を得ることまでは認めていない。対照的に、NZ では、明文で規定されていないものの、弁護士による参加、法的問題に関する助言、更には提案された制裁が過重な場合における意見表明が認められている。

*56　NZ におけるカンファランスは、正式手続、勾留又は公式警告といった事案処理の方向性を決定する役割を担っている。「3-3 ゲートキーピングの主体」参照。

*57　ACT では履行事項の継続時間は 6 ヶ月以下。NSW では、被害弁償総額は 1,000 ドル上限、50-100 ドル以内が原則、コミュニティ又は被害者のための無償労働は 70 時間以下(Policy and Procedural Manual)。SA では、コミュニティ無償労働は 300 時間以下、履行事項全体で 12 ヶ月以下。TAS では、コミュニティ無償労働は 70 時間以下、履行事項全体で 12 ヶ月以下。SA,TAS 両州とも、賠償支払いは地方裁判所の補助裁判官(registrar)宛に行う。

*58　本条項は、明らかに、悪名高い「T シャツ事件」を念頭に置いたものである。キャンベラ(ACT)におけるカンファランス (警察により現行

法制定以前に行われていた送致前ダイヴァージョン）において、万引きを犯した12歳の少年に「私は泥棒です」との文字を記したTシャツを着せるという合意がなされた。Braithwaiteは人を貶め又は辱める合意を禁止するガイドラインの策定を主張し、その結果、一般世論でも議論が巻き起こされた。（Braithwaite J（2002））

*59　タスマニア警察がカンファランス（公式警告の一態様）を実施する場合、通常、被害者、少年及び司会者を務める警察官が少なくとも合意するようにしている。（Prichard J(2004)）

*60　1989年法第256条は「家族集団カンファランスは、カンファランス毎に定める時間及び場所において、中断することができる」とのみ規定している。

*61　QLD, WAでは、カンファランス関連情報は明示的に犯罪歴の対象から除外されている。脚注42参照。

*62　Challinger D（1985); cited at Polk K et al（2003), 23　「結局、少年の再犯に関して言えば、警察警告は、裁判所出頭と効果において差がないように見える。しかしながら、警告は実施し易く、コミュニティにとっても確実に安上がりであり、治安判事、弁護士また警察官の時間の浪費を回避できる。こうした特徴から、警告は警察にとって魅力的な選択肢である。」

*63　Dennison S et al（2006）　これらの研究者は以下の理由から、警告が再犯を減少させると結論付けるのは不可能であると注意喚起している。すなわち、統制群を確保したものでないこと、初犯で重大犯罪を犯した少年を比較対象から除外していること。これは、初犯で送致された少年は、一層重大な犯罪を他に犯している潜在性があるか、警察に以前から知られていた可能性があって、それが原因で警察も送致を選択する判断を行ったものと考えられるからである。

*64　しかしながら、NSWの研究では、1995年に送致された少年のうち、2003年に再度送致（少年裁判所）された割合は43%であったのが、以降の年において、通常裁判所に送致された事案を調べると、割合が68%に上昇した。（Chen et al.（2005））

*65　Hayes H（2004), 17

*66　カナダにおけるメタ分析（それ以前の複数の量的分析を更にまとめて分析する手法）によれば、一部のプログラムでは再犯を38%減少させたが、一部のプログラムでは27%増大した。（Latimer J et al（2001））

*67　Tyler T（1994）

*68　Hayes H, Daly K（2003）　特にRISEにおいては、実験の前提として、手続的公正に関する要素が裁判手続よりもカンファランシングの方で顕著に見られ、そのことにより、カンファランシングにおいては裁判手続に比べて法遵守行動が一層促進されるのではないかとの仮説が立てられた。

*69　カンファランスがどのように運営されたかを以下の点から相互に観察又は聴取した。すなわち、参加者各人が他の参加者を敬意でもって扱ったか、司会者が参加者全員に発言を許したか、司会者は公平に見えたか、司会者は合意事項の取り決めに十分関与したか、被疑者は「無力」に見えたか、被疑者は犯罪と合意事項との関係について理解したか、合意事項は「真のコンセンサス」によって形成されたか。（Hayes H, Daly K（2003））

*70　少年被疑者がカンファランス進行中にどのように振舞ったかを以下の点から観察した。すなわち、被疑者は挑戦的、後悔を示すいずれだったか、行為への責任をとることを表明したか、犯罪が与えた衝撃を理解したか、犯罪状況を明確に説明したか、カンファランスの議論に積極的に参加したか、謝罪を申し出たか、被害者に対して二度と繰り返さないことを約束したか。一方、被害者の動向も以下の点から観察した。被害者は犯罪による衝撃をどの程度効果的に説明したか、被害者は被疑者の状況を理解したか、カンファランスがどのように終了したか（「高揚した雰囲気」等）、被疑者と被害者との間に「肯定的な動き」又は相互理解が生じたか。（同）

*71　これらの限界は被疑者及び被害者への聴取結果に表れている。被害者の話に動かされたと答えた被疑者は、全体の半数程度のみであり、40%以上の被疑者が、被害者に対して、未だ遺憾の念を有していない、あるいはカンファランス後、遺憾の念が薄れたと答えた。一方、被疑者の話に動かされたと答えた被害者は、全体の38%のみであり、1年後の聴取では、被疑者は心から遺憾に思っていると信じる者は28%に過ぎず、その他の被害者は被疑者が遺憾の念を有していないと考えていた。（Daly K（2000））　しかしながら、更に調査した結果、謝罪がなされた時、意思疎通に不足があり、意思が誤って伝わった場合があることがわかった。（Daly K（2004））

*72　少年被疑者が悪いことをしたのは、彼らの人間性によるものと考えるか、あるいは少年被疑者は悪い人間ではないが、彼らがしたことが悪いと考えるか、いずれかと尋ねた際、被害者の三分の一が前者を選択した。（Daly K（2004））

*73　Daly K, Hayes H（2002）　ニュージーランドにおける研究も同様に、犯歴を有すること、後ろ向きの人生経験が再犯に与える影響が大きいものの、少年が後悔の念を抱き、意思決定過程に関与し、かつ合意事項に合意した場合には再犯の可能性が低下するという結果を示している。（Hayes

H, Daly K（2003））

*74　仮に自白の有無を問わず、無差別配分した場合、極端な場合、自白したにも拘わらず、より厳しい結果が一般的に予想される裁判手続に回される者と、自白していないにも拘わらず、より緩やかな結果が予想されるカンファランスに回される者が同時に生じ得る。

*75　Hayes H（2004）

*76　Luke 及び Lind（2002)は、被疑者を三種類に分けた上で処置後の再犯について 比較を行った。すなわち、カンファランシング導入前 12 ヶ月間に送致された被疑者、カンファランシング導入後 12 ヶ月間に送致された被疑者、カンファランシング導入後 12 ヶ月間にカンファランスの対象となった被疑者である。それ以前の犯歴の影響を除去するため、初犯の被疑者のみが分析対象に選ばれた。カンファランス実施グループと裁判所移行グループとの比較を複数の形で試みた結果、Luke 及び Lind はカンファランシングの方が再犯可能性を 15-20%減少させるとの結論を得た。（同）

*77　数多くの論者による論議に見られるように、1980 年代、制度再編の試み、特にダイヴァージョンの導入に際しては、規模減少又は規模拡大阻止の対象である司法制度を逆に拡大するおそれがあるとの議論が相次いでいた。（Polk K et al（2003））

*78　Roche D（2003）, 39

*79　Braithwaite J（1999）

*80　Crime and Justice Statistics for Western Australia: 2004（Crime Research Centre, University of Western Australia）

*81　少年被疑者法が導入される前の 1991 年 8 月、公式警告制度が導入された。したがって、91 年の数字は 8-12 月のみのものである。

*82　生じた懸念は、警察が「事案検挙」したとの面目を施すために、修復的司法関係省庁を、カンファランス付託を通じて以前までは取り扱わなかった軽微事案を投棄する場所にしてしまうのではないかということであった。事案処理能力に限りのある省庁に対しては、被害者及びコミュニティが被った様々な損害に対応するために必要な資源を与えられるべきであると認識されていたのである。さもなければ、修復的司法は、費用対効果的な代替手段というよりは、既存の刑事司法制度に対する、高価な「付加物」となってしまうだろう。（Archibald B and Llewellyn J（2005））

*83　これらの結果は、NSW における評価研究と似ている。すなわち、被害者対被疑者の満足：　64%対 91%；　被害者対被疑者の合意事項を手ぬるいと見る割合：47%対 23%（Chan J et al（2004））

*84　Daly K（2000）

*85　合意事項に加えて、被疑者が後悔を示していない、自らの行為の責任引受を認めようとしないといった要素も、被害者が被疑者に対して消極的な見方を抱く原因とされている。（同）

*86　研究者は、カンファランスへの参加の有無を問わず、被害者に対して以下の質問をした。すなわち、事件後、次のことに悩まされたかどうか：孤独への恐れ、不眠又は悪夢、一般的な健康問題（頭痛等）、財産の安全に対する不安、疑い・不信の一般的な増大、特殊な音声に対する過敏性、自信喪失、自尊心の喪失（Daly K（2004））。その上で、二つのグループに分類した。すなわち、「低」苦痛グループ（苦痛を感じなかった者を含む）及び「高」苦痛グループ（中程度の苦痛を感じた者を含む）。

*87　組織上の被害者及び被疑者と面識がなかった被害者は他者に配慮する気持ちを持つ傾向が高かった。個人財産に係る被害者はその傾向が最も低かった。青少年、家族内、教師で暴行を受けた被害者の傾向はその中間であった。（Daly K（2004））

*88　中程度の苦痛から苦痛を感じなかった者のうち、 63-95%の者が 1 年後回復したが、高度の苦痛を感じた者のうち、71%が回復しなかった。併せて以下のことが判明した。個人での被害者は、 組織上の被害者に比べて、回復する傾向が低かった。（58% to 93%）（同）

*89　SA では、少年による性的暴行に対する、カンファランスと裁判手続の効果が比較研究された。研究者は、1995 年から 2001 年までに終局した、性的暴行を犯したすべての少年被疑者に関する警察文書、裁判所記録、犯罪歴を収集した。（同）

*90　227 の裁判移行した事件のうち、約半数（116)が有罪認定されたものの、被疑者が禁固刑を科されたのはそのうち 20%であった。その他については、3 件をのぞき、量刑が猶予された。（同）

*91　同

*92　修復的司法に関する文献の多くは、accountability をある人間が犯罪行為を犯したことによって蒙る結果という意味で用いている。「ある人間が『責任を果たした held　accountable』と言われるのは、当該人間が、それに相応した結果（通常の場合、何らかの刑罰の形を経験した場合である。（Roche D（2003））

*93　NSW では、警察の警告が 80 年代半ばに公式に導入された後、全検挙数のうち、警告実施の対象となる割合は 21%から 12%に落ち込んでい

た。対照的に、他の州等においては、少年被疑者のうち、50-60%が警告の対象とされていた。(Bargen J (2005))

*94 少年専門官とカンファランス管理者との間で、特定の少年被疑者のカンファランス付託に関する意見が対立した場合、検察庁による最終判断に委ねられる。さらに、検察庁及び裁判所が独立したカンファランス付託権限を有する。「第2 3-3」参照。

*95 Chan J et al (2004)

*96 そこでは、帰属者が、規則制定者が意図した当該規則の解釈のあり方を共有しようとする。規則及び実行に対する共通理解が進めば進むだけ、規則制定者は、規則制定の目的と運用すべき文脈が暗黙に理解されているものとの想定が可能となる。(Chan J et al (2004))

*97 YOA は、関係省庁(司法省、少年司法省、警察等)の代表者及びコミュニティ代表者(被害者等)から構成される少年司法諮問委員会の設置を法律上規定した。

*98 Prichard J (2004), 39

*99 1993年: 送致10.3%, カンファランス 31%, 非公式警告58.7%; 2002年: 送致16%, カンファランス 8%, 非公式警告76% (*Police Youth Diversion· Final Report* (Crime and Justice Research Centre, VICtoria University, 2002)

*100 「オーストラリアにおける研究の結果によれば、警察官はカンファランスを一端経験すると、急速にその支持者となるものの、一般的な傾向として、カンファランスを「手ぬるい選択肢」と疑いがち、あるいはカンファランスへの付託を端的に忘れてしまいがちである。」(Hayes H et al (1998))

*101 「第2 3.7.I 意思決定」参照。

*102 Hayes H et al (1998)

*103 Roche D (2003), 38

*104 同238

*105 彼はまた審議型説明責任が有効に働くためは、如何なるカンファランス参加者もカンファランス過程を威圧することがあってはならず、またそうした状況を防ぐためにも、被害者、被疑者双方の支持者をカンファランスに参加させるべきであると説く。(同94)

*106 裁判官は、修復的合意事項に反対し得るほどの専門知識を有しているとは言えない。なぜなら、修復的司法における合意事項は、法技術上のルールを適用したものではなく、むしろ高度に個別文脈的、個人的でしばしば感情移入された協議の結果だからである。 (同 235)

*107 同215

*108 ACT及びWAにおいては、出向又は任命された警察官が司会者を務めているが、いずれも警察官としての権能に基づくものではない。

*109 連帯意識が警察文化の重要な特徴であることから、捜査担当官以外の警察官がカンファランスの司会を担当したとしても、捜査担当官に対して捜査上の苦情がなされても、当該司会担当者が黙殺するという危険がある。(Roche D (2003), 233-234)

*110 Hoyle C et al (2002)

*111 一部の参加者は、警察官が修復的司法の司会の仕方を全く理解していない、あるいは警察がカンファランス過程を利用して証拠を収集しているのではないかと気がかりになったとの感想を示した。

*112 Chan J et al (2004)

*113 少年法第41条,42条参照。ウィキペディア (http://ja.wikipedia.org/) によれば、その目的は「捜査機関に送致・不送致の裁量を与えない(非行事実は軽微でも、要保護性の大きい事案が存在し得るからである)」ことにあるとされ、同法の福祉的機能に由来するものであるとされる。脚注13参照。

*114 しかしながら、現実を見ると、家庭裁判所に送致された少年事件(264,000件強)のうち、約半数(49%)が審判開始前に終局し、約17%が審判開始後不処分とされている。(平成16年法務統計)。また犯罪捜査規範(国家公安委員会規則)第214条も、一定の要件を満たした軽微事件で、かつ刑事処分又は保護処分を必要としないと認められるものについて簡易に送致する(実務上「簡易送致」と呼ばれる)ことを認めており、その多くが審判開始前に終局している。こうした手続も、実質上、ダイヴァージョンに同等するものとして機能していると言うことが可能であろう。

*115 Australia Crime· Facts and Figures 2004 (Australian Institute of Criminology) しかしながら、データは少年裁判所において終局した被告事件を含んでいない。

*116 同

*117 Hayes H et al (1998)

*118　「消化」とは有罪判決（6ヶ月以上の懲役刑、性的犯罪に関するものなど一定の判決を除く）の後、一定期間（「無犯罪期間」、成人の場合10年、少年の場合 3 年）にわたり、懲役刑の対象となり得る犯罪に関して有罪判決を受けることがなかった場合のことを指す。（刑事記録法 1991 (NSW),第7条-10条）他方、少年裁判所は、犯行時16-17歳の少年に対してのみ有罪を記録することが許されている。（少年（刑事手続）法 1987 (NSW),第14条）

*119　青少年任務法 1998 (NSW),第7章

*120　Chan J et al（2004）

*121　Strang H（2001）, 3

*122　ACTでは裁判所が運営する刑事損害回復制度が存在する。必要に応じて裁判所が職権で被告に対し、被害者に対する損害回復命令を発付する。しかし、対象額は相対的又は極端に低く、民事回復と同等のものとは決して言えない。なお、当該命令の発付は民事訴訟を妨げるものではない。

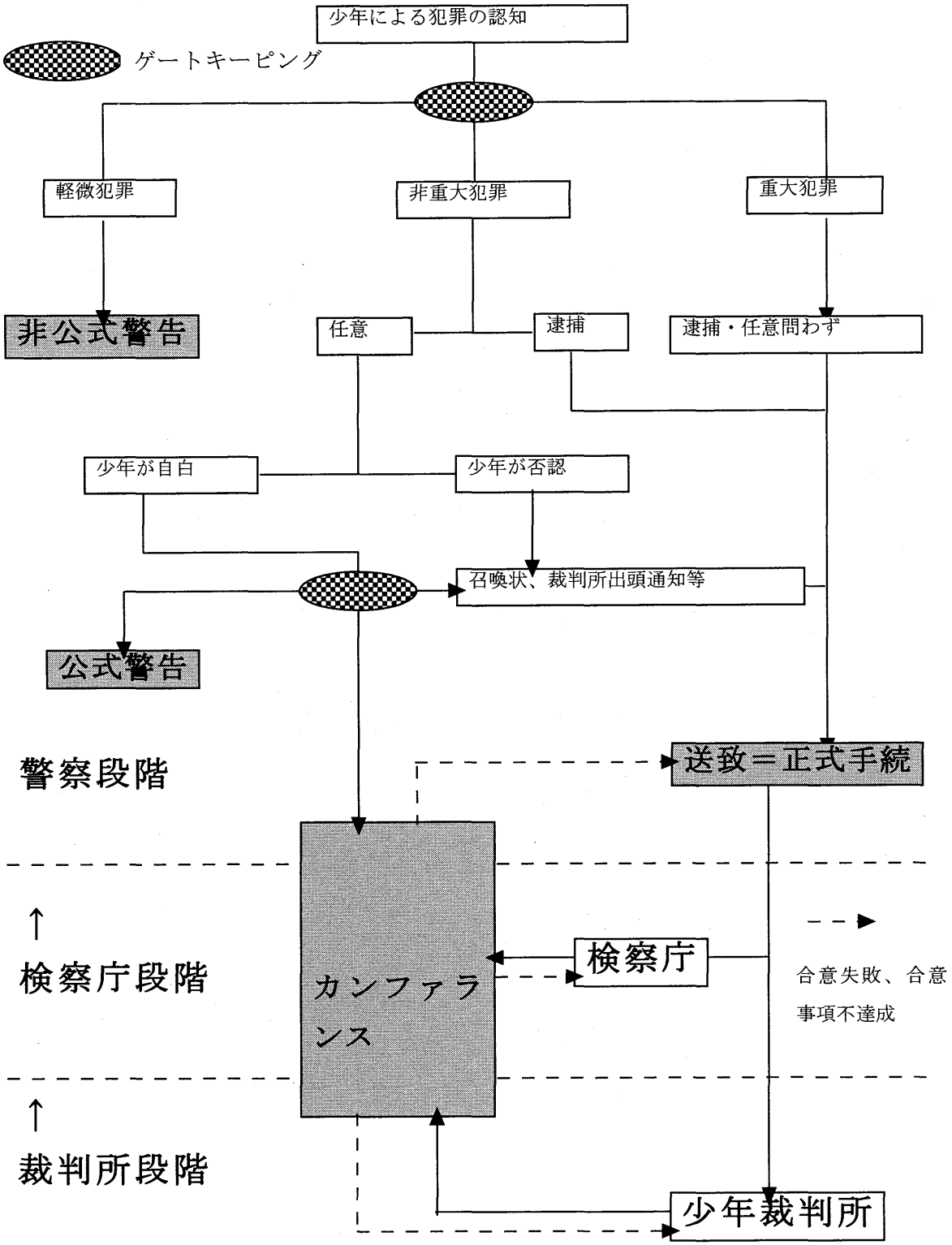
*123　O'Connell T（2005）

*124　「第2 2」参照。

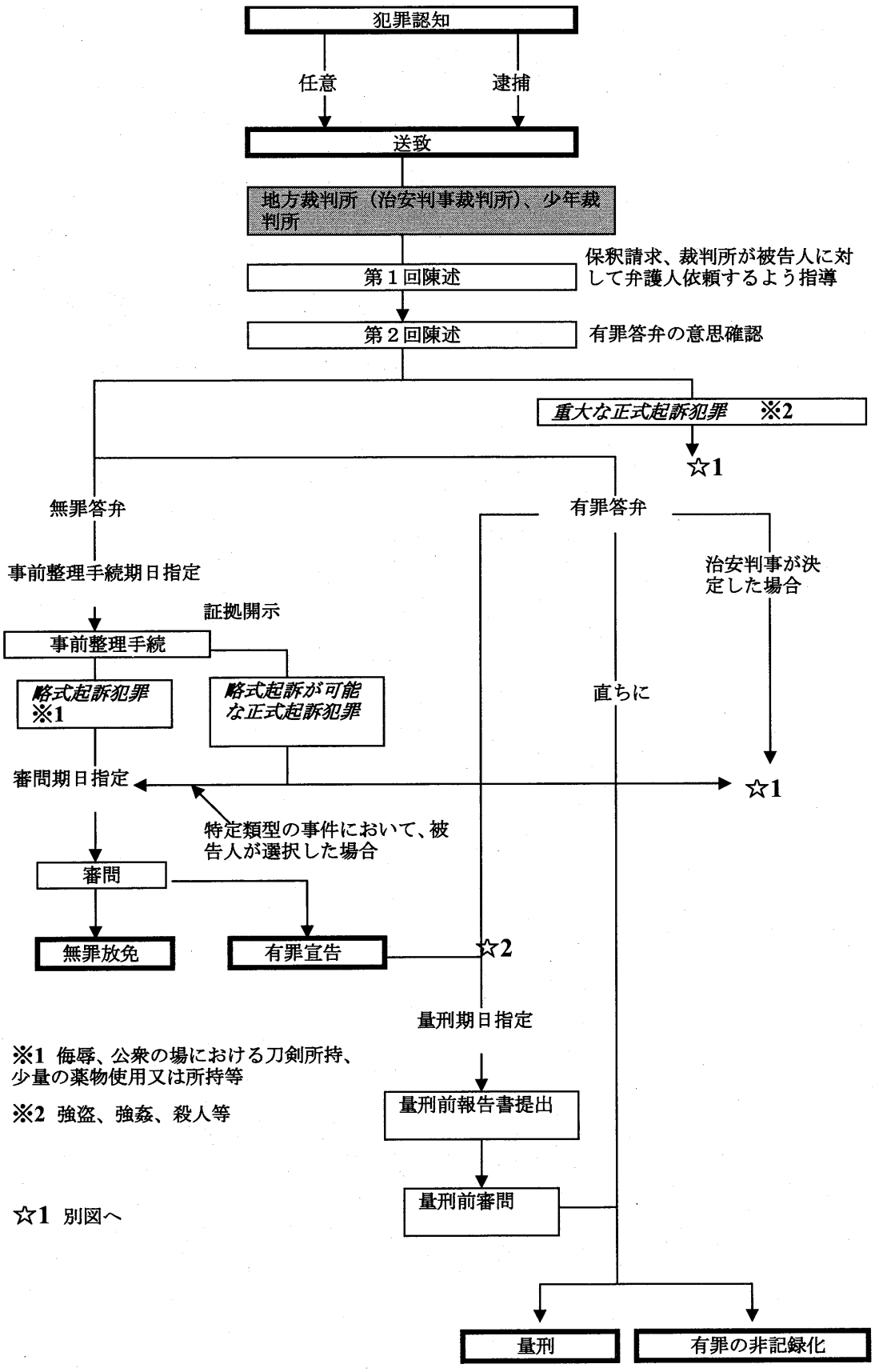
*125　脚注23及び24参照。Shaming と Shameとの関係及びカンファランシングへの具体的応用方法については近年実証的な研究が進められた（Ahmed E et al (2001)）が、未だ解明すべき点が多いようである。Terry O'Connell は Shame を「被疑者が、自らの行為が他者に如何なる影響を与えたかを理解したことに対する反応」と定義する。Shame が如何なる感情を表すのか、それ自体に対する学術的な関心が近年顕著に高まってきているが、修復的司法分野においては何を指すのか一貫した答が提示されていない。判明していることは、社会からの拒絶、自らの内面的行為規範に外れた行為をしたことへの認識、倫理的な価値基準に対する違反の認識とで構成されるということである。（同）

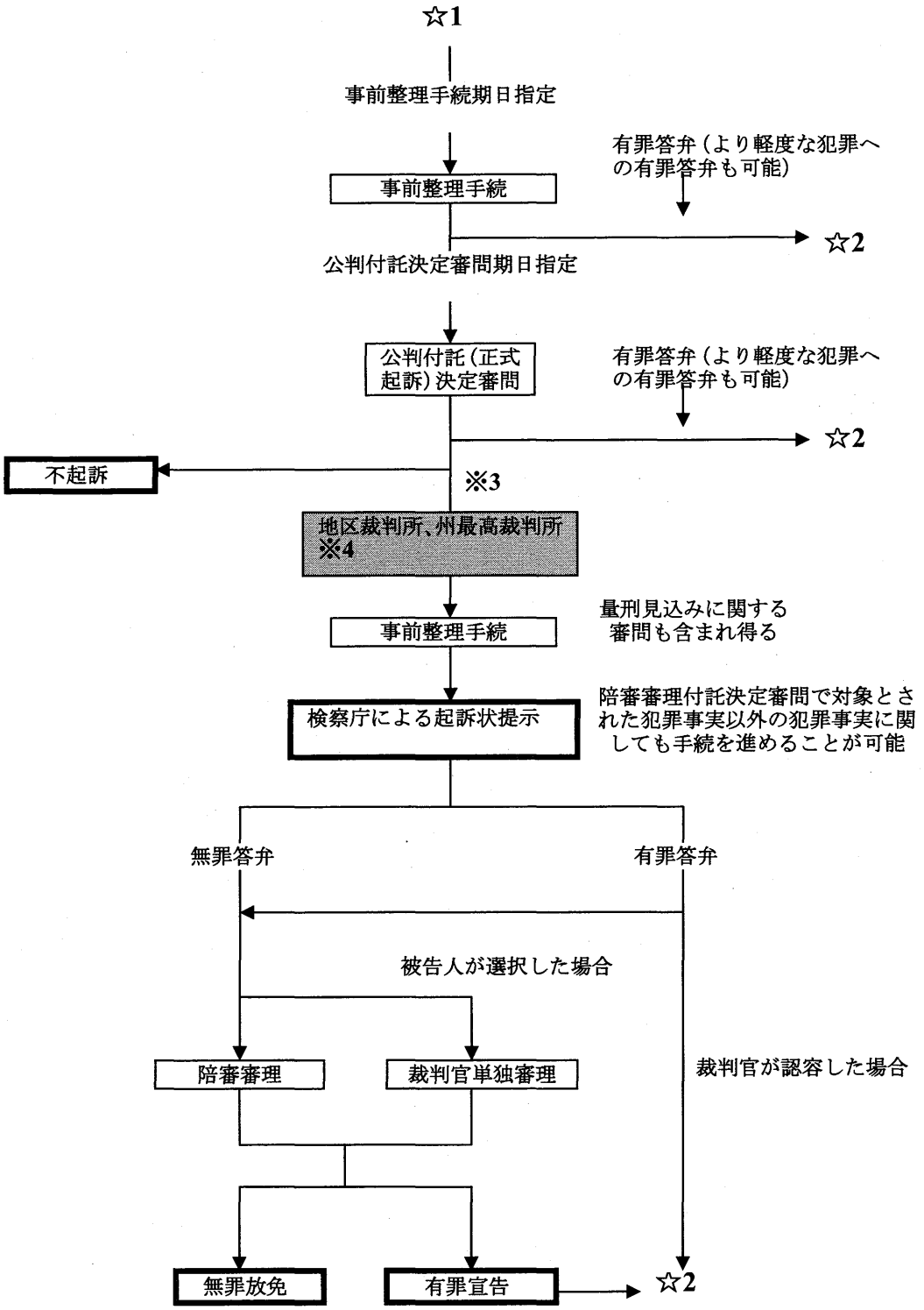
*126　例えば、ダイヴァージョンを実施することを前提とした場合、法律上の根拠がなければ、ある人間がカンファランスに付託され、かつ合意事項を完遂した場合、当該人間が裁判手続に移行すれば科せられたであろう処罰を免除されるのは如何なる理由に基づくものなのかについて十分な説明をすることは困難となるであろう。

フローチャート：ダイヴァージョンの一般的な流れ



オーストラリアにおける州レベルの一般裁判所又は少年裁判所における刑事手続の流れ
（大原=セルビーによる）





※3 「陪審が合理的疑いを超えて納得するような証拠が存在すること」及び「陪審が有罪宣告をすることが合理的に予見できること」が必要。検察庁は治安判事の判断と異なる決定を行うことができる。

※4 地区裁判所が設置されていない州もある。地区裁判所が設置されている州では、最高裁判所は殺人、航空機乗取、反乱罪等の最重大犯罪のみを管轄する。

☆2 別図へ

謝辞

調査研究中、下記の方々から頂いた御助言及び御支援に感謝申し上げたい。

特に本報告書の校正を担当して下さったHugh Selbyに深く感謝したい。報告書中の如何なる誤りも筆者の責任に属することを確認しておく。またオーストラリア国立大学法学部学部長 Michael Coper教授、同アジア研究学部日本センター所長Kent Anderson教授及び社会科学研究所Peter Grabosky教授に対しては、筆者の同大学への客員研究員としての受け入れ、更には物心両面にわたって御支援を下さり、改めて感謝したい。

Anderson, Kent, Head, Japan Centre, Faculty of Asian Studies, Australian National University; Co-Director, Australian Network for Japanese Law（ANJeL）
Archibald, Bruce P., Dalhousie Law School, Halifax, Canada

Bracken, Cathy, Operations Manager, Youth Justice Conferencing, Department of Juvenile Justice, New South Wales
Braithwaite, John, Professor, Chair, Regulatory Institutions Network, Research School of Social Sciences, Australian National University, ACT
Daly, Kathleen, Professor, School of Criminology and Criminal Justice, Griffith University, Brisbane, Queensland

Evans, Peter, Senior Sergeant, State Juvenile Coordinator, Community Programs Support Branch, SAPOL, South Australia
Goodwin, Vanessa, Project Manager, Crime Prevention and Community Safety Council, Tasmania Police, Tasmania
Grabosky, Peter, Professor, Regulatory Institutions Network, Research School of Social Sciences, Australian National University, ACT
Hayes, Hennessey, Senior Lecturer and Postgraduate Programs Coordinator, School of Criminology and Criminal Justice, Griffith University, Brisbane, Queensland
Hinchey, John, Manager, Restorative Justice Unit, Department of Justice and Community Safety, ACT

Inkpen, Nova, Senior Convenor, Restorative Justice Unit, Department of Justice and Community Safety, ACT

Lennox, John, Senior Constable, Coordinator, Training and Youth SerVICes, Eastern District, Tasmania Police, Tasmania
Lowrey, Dymphna, Convenor, Restorative Justice Unit, Department of Justice and Community Safety, ACT

Mackson, Catherine, Senior Programs Officer（Youth）, Commissioner's Inspectorate, New South Wales Police, New South Wales
McMillan, Martin, A/ Principal Program Support Officer, Youth Justice Conferencing, SerVICe Delivery, Department of Communities, Queensland

Nolan, Mark, Senior Lecturer, ANU College of Law, Australian National University, ACT

O'Connell, Terry, Australian Director, Real Justice (Former New South Wales Police officer)

Rados, Anna, Planning, Performance & Reporting, Corporate Strategy & Performance Department, VICtoria Police, VICtoria

Selby, Hugh, Reader, ANU College of Law, Australian National University, ACT

Stevens, John, Acting Inspector, Staff Officer to Director, Legal SerVICes, VICtoria Police, VICtoria

Strang, Heather, Director, Center for Restorative Justice and Research Fellow, Law Program, Research School of Social Sciences, Australian National University, ACT

Wengert, Michaela, Manager, Youth Justice Conferencing, Department of Juvenile Justice, New South Wales

参考文献

Aboriginal and Torres Strait Islander Social Justice Commisioner (2001), *Social Justice Report 2001: Report to the Attorney-General as required by section 46C (1) of the Human Rights & Equal Opportunity Commission Act 1986* (Human Rights Equal Opportunity Commission

Ahmed E, Harris N, Braithwaite J and V Braithwaite (2001), *Shame Management Through Reintegration* (Cambridge University Press)

Alder C, Wundersitz J (1994), 'New directions in juvenile justice reform in Australia' in *Family conferencing and juvenile justice* (Australian Institute of Criminology)

Archibald B, Llewellyn J (2005), *The Challenges of Institutionalizing Comprehensive Restorative Justice: Theory and Practice in Nova Scotia* (Dalhousie University, Halifax, Canada)

Bargen J (2005), 'Regulating Police Discretion: an Assessment of the Impact of the New South Wales Young Offenders Act 1997' in Criminal Law Journal

Bargen J (2005), *Regulation Police Discretion: an Assessment of the impact of the New South Wales Young Offenders Act 1997* (Criminal Law Journal)

Bazemore G (2001), *Juvenile Justice Bulletin* (Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, U.S)

Braithwaite J (1989), *Crime, Shame and Reintegration* (Cambridge University Press)

Braithwaite J (1994), 'Thinking Harder about Democratising Social Control' in C. Alder, J. Wundersitz (eds) *Family Conferencing and Juvenile Justice* (Australian Institute of Criminology)

Braithwaite J (1999), 'Restorative Justice: Assessing Optimistic and Pessimistic Accounts' in M. Tonry (ed), *Crime and Justice* (University of Chicago Press)

Braithwaite J (2002), *Restorative Justice and Responsive Regulations* (Oxford University Press)

Challinger D (1985), 'Police action and the prevention of juvenile delinquency' in Borowski A, Murray JM (eds), *Juvenile delinquency in Australia* (Methuen Australia)

Chan J, Doran S, Maloney E and Petkoska N (2004), *Reshaping Juvenile Justice, a Study of the NSW Young Offenders Act 1997* (School of Social Science and Policy, University of New South Wales)

Chen S, Matruglio T, Weatherburn D and Hua J (2005), 'The transition from juvenile offending to adult criminal careers' in *Crime and justice bulletin No. 86* (NSW Bureau of Crime Statistics and Research)

Cunneen C, White R (1995), *Juvenile Justice: An Australian perspective* (Oxford University Press)

Daly K (2001), 'Conferencing in Australia and New Zealand: Variations, Research Findings, and Prospects' in A. Morris, G Maxwell (eds) *Restoring Justice for Juveniles: Conferencing, Mediation and Circles* (Hart Publishing)

Daly K (2004), 'A Tale for Two Studies: Restorative Justice from a VICtim's Perspective' in *Restorative Justice: Emerging Issues in Practice and Evaluation* (Willan Publishing)

Daly K, Hayes H (2001), 'Restorative Justice and Conferencing in Australia' in *Trends & issues in crime and criminal justice* (Australian Institute of Criminology)

Daly K, Hayes H (2002), 'Restorative Justice and Conferencing' in Graycar and Grabosky P (eds), *The*

Cambridge Handbook of Australian Criminology (Cambridge University Press)

Dennison S, Stewart A and Hurren E (2006), 'Police cautioning in Queensland: the impact on juvenile offending pathways', *Trends & Issues in crime and criminal justice* (Australian Institute of Crimininology)

Department of Justice and Community Safety (2003), *Issue Paper, Restorative Justice Options for the ACT* (Australian Capital Territory)

Hayes H (2004), *Assessing Re-offending in Restorative Justice Conferences* (Australian and New Zealand Journal of Criminology)

Hayes H, Daly K (2003), 'Youth Justice Conferencing and Reoffending' in *Justice Quarterly, Vol.20 No. 4* (Academy of Criminal Justice Sciences)

Hayes H, Prenzler T and Wortley R (1998), *Making Amends: Final Evaluation of the Queensland Community Conferencing Pilot* (Centre for Crime Policy and Public Safety School of Justice Administration, Griffith University)

Hoyle C, Young R and Hill R (2002), *Proceed with caution, An evaluation of the Thames Valley Police initiative in restorative cautioning* (Joseph Rowntree Foundation)

Latimer J, C Dowden, and D Muise (2001), *The Effectiveness of Restorarive Justice Practices: A Meta –Analysis* (Department of Justice, Canada)

Marshall T (1999), *Restorative Justice: An Overview* (Home Office Research Development and Statistics Directorate, UK)

Moore D (1993), *Evaluating Family group conferences* (Criminal Justice Planning and Coordination)

Moore D, O' Connell T (1994), 'Family Conferencing in Wagga Wagga: a Communitarian Model of Justice ' in C. Alder, J. Wundersitz (eds) *Family Conferencing and Juvenile Justice* (Australian Institute of Criminology)

Morris A, Maxwell G (1993), 'Juvenile justice in New Zealand: a new paradigm' in *Australian and New Zealand Journal of Criminology* 26

Morris A, Young W (1987), 'Juvenile Justice in New Zealand: Policy and Practice' in *Study Series 1* (Institute of Criminology, Wellington)

O' Connell T (2000), *Restorative Justice For Police* (Real Justice Australia)

O' Connell T (2005), *Submission from Terry O' Connell to New South Wales Legislative Council, Standing Committee on Law and Justice*

O' Connell T, Wachtel B and Wachtel T (1999) *Conferencing Handbook: The New Real Justice Training Manual* (The Piper' s Press)

O' Connor I, Cameron M (2002), 'Juvenile Justice in Australia' in Graycar and Grabosky P (eds), *The Cambridge Handbook of Australian Criminology* (Cambridge University Press)

Polk K,Alder C,Muller D and Rechtman K (2003), Early intervention : diversion and youth conferencing - a national profile and review of current approaches to diverting juveniles from the criminal justice system (National Crime Prevention Program, Australia)

Prichard J (2004), *Juvenile Conferencing and Restorative Justice in Tasmania* (PhD Thesis, Faculty of Law, University of Tasmania)

Roche D (2003), *Accountability in Restorative Justice* (Oxford University Press)

Sherman L, Strang H and Woods D (2000), *Recidivism Patterns in the Canberra Reintegrative Shaming Experiments (RISE)* (Centre for Restorative Justice, Research School of Social Sciences, ANU)

Strang H (2001), *Restorative Justice Programs in Australia* (Criminology Research Council, Australia)

Stuart B (1996), 'Circle sentencing: turning sword into ploughshares' in *Restorative Justice: International Perspectives* (Criminal Justice Press)

Tyler T (1994), *Why People Obey the Law* (New Haven, Yale University Press)

Zehr H (1990), *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice* (Christian Peace Shelf)

別表　オーストラリア及びニュージーランドにおけるカンファランシング及び隣接するダイヴァージョン制度

州等 (カンファランシング実施地域)	カンファランシングの法的根拠及び導入年	ダイヴァージョンに適格性を有しない犯罪	自白及びダイヴァージョンへの同意	ゲートキーピングの主体	証拠の許容性(証拠能力)
首都特別区 (キャンベラ)	1995-2004, 法的根拠なし; 2005-, 犯罪 (修復的司法)法2004; 少年法1999～公式警告("Warning")関係	公式警告: 警察裁量; カンファランス: 第1段階: 「重大犯罪」(14年以上の懲役刑等、正式起訴のみ可能な犯罪), ドメスティック・ヴァオレンス及び性犯罪; 第2段階: 「重大犯罪」のうち、少年が送致後、有罪答弁又は有罪認定された場合を除くもの(ドメスティック・ヴァオレンスについては送致の有無を問わない); 遡及性あり	*公式警告: 自白必要*; カンファランス: 「責任認容」必要かつ同意必要	警察: 公式警告, カンファランス; 児童保護及び少年司法省: カンファランス; 検察庁: カンファランス; 裁判所: カンファランス; 矯正局: カンファランス; 判決運営審査会: カンファランス	カンファランス中における、又は合意事項に含まれる「如何なる者」により敢行された「非重大犯罪」に関する被疑者の供述証拠は証拠能力がない; 犯罪の重大性如何を問わず、裁判所が量刑に当たって、供述を考慮することを妨げない(重大犯罪に関しては、証拠能力が認められる場合があり得る); 将来犯罪に関する供述証拠(カンファランス後の敢行を企図した犯罪)は重大性如何を問わず、証拠能力が認められる
ニューサウスウェールズ州 (98年以降州全域)	1991-98, 法的根拠なし; 98-, 少年被疑者法1997	正式起訴のみ可能な犯罪(性犯罪, 死亡結果を伴う犯罪, 一定の薬物犯罪, 一定の交通犯罪等); 非公式警告については、暴力を伴わない略式犯罪が適格性を有する	非公式警告: 自白・同意いずれも不要; 公式警告及びカンファランス: 自白・同意いずれも必要 (裁判所付託の場合、同意不要)	警察: 非公式・公式警告, カンファランス; 検察庁: 警察による公式警告, カンファランス; Court: 公式警告, カンファランス; カンファランス管理者による検察庁及び警察との協議: 警察による公式警告	公式警告及びカンファランス中における証拠は刑事・民事いずれの手続においても証拠能力がない, ただし裁判所付託による場合を除く
ノーザンテリトリー(州全域)	送致前ダイヴァージョン: 2000-, 警察管理法, 2000改正; 送致後カンファランス: 1999-, 少年司法法1997, 99, 2000及び01改正	ほとんどの重大暴力犯罪及び性犯罪(警察一般訓令に規定)	送致前ダイヴァージョン: 自白不要だが同意必要 (親の同意も必要); 送致後カンファランス: 有罪認定後, 裁判所が命令	警察: 送致前ダイヴァージョン; 裁判所: 送致後カンファランス	ダイヴァージョン関連情報は量刑目的にのみ使用可能
クイーンズランド州(2002年法改正後州全域)	1995-96, 法的根拠なし; 1997- 少年司法法1992, 96, 2002改正	規定犯罪なし; 「重大犯罪 (死亡結果を伴う犯罪, 14年以上の懲役刑等正式起訴のみ可能な犯罪)」以外について、警察は犯罪の状況, 犯罪歴及び以前の警告等を踏まえて、代替手段を第一に考慮しなければならない	*カウンセリング (非公式警告?): 不明*; 警告: 自白及び同意必要; カンファランス: 自白必要,警察及び裁判所は参加を求めることができる	警察: 公式警告, カンファランス, 薬物ダイヴァージョン; 裁判所: カンファランス,有罪答弁後公訴棄却かつ警告	警告証明書は犯罪の証拠にならない; カンファランス中における, 又は合意事項に含まれる証拠は証拠能力がない, ただし裁判所がカンファランス付託を考慮する場合又は付託後返送され, 量刑する場合を除く

州等 (カンファランシング実施地域)	カンファランシングの法的根拠及び導入年	ダイヴァージョンに適格性を有しない犯罪	自白及びダイヴァージョンへの同意	ゲートキーピングの主体	証拠の許容性(証拠能力)
南オーストラリア州(州全域)	1994-, 少年被疑者法1993	警察が犯罪による損害の程度, 少年の特徴, 再犯の可能性の低さ, 親の態度を踏まえ,「軽微犯罪」と判断したもの以外; 性的暴行も適格性あり; *一般的には重大な正式起訴犯罪, 正式起訴犯罪に非公式警告は許されない, 交通犯罪はカンファランスに適さない, 連邦犯罪に公式警告又はカンファランスは許されない (警察訓令8980);* 裁判所付託カンファランスの場合, 上位裁判所が判断すべき犯罪類型 (殺人, 一定の正式起訴犯罪その他重大犯罪)	非公式警告: 自白必要だが同意不要; 公式警告及びカンファランス: 自白及び同意必要(裁判所付託の場合, 有罪答弁又は有罪認定後同意必要)	警察: 非公式・公式警告, カンファランス; 裁判所: 警察による公式警告, カンファランス; カンファランス: 公式警告	*公式警告又はカンファランスにおける自白は裁判所付託及び付託後返送事案への量刑の場合を除き, 正式手続移行前に「最終決定」(警察による改めての嫌疑申立て及び有罪答弁が必要) されなければならない*
タスマニア州 (州全域)	1994-, 少年被疑者法1993	10-13歳: 謀殺, 非謀殺殺人, 謀殺未遂; 14-16歳: + 重大な性犯罪, 強盗; 17歳: +交通犯罪	非公式警告: 自白必要だが同意不要; 公式警告及びカンファランス: 自白及び同意必要(裁判所付託の場合, 有罪認定後, 裁判所が命令)	警察: 非公式・公式警告, カンファランス; 裁判所: 警察による公式警告, カンファランス; カンファランス: 公式警告	警告実施は以後敢行された犯罪に対する手続において犯罪の証拠として扱うことができる
ヴィクトリア州(メルボルン及び首都圏)	1995-, 法的根拠なし; *ヴィクトリア警察マニュアル～公式警告関係*	*公式警告: 一般的には性犯罪を含む重大犯罪; カンファランス: 謀殺, 非謀殺殺人, 傷害, 性犯罪*	*非公式警告: 不明; 公式警告: 自白及び同意必要 (親の同意も必要); カンファランス: 自白不要だが同意必要*	*警察: 非公式・公式警告 (及び薬物ダイヴァージョン); 裁判所: カンファランス*	
西オーストラリア州(州全域)	1993-94, 法的根拠なし; 1995-, 少年被疑者法1994	ほとんどの重大暴力犯罪及び性犯罪; 一部の交通犯罪(法別表1及び2に規定)	*非公式警告: 不明;* 公式警告: 自白必要だが同意不要; カンファランス:「責任認容」及び同意必要	警察: 非公式・公式警告, カンファランス; 検察庁: カンファランス; 裁判所:カンファランス	警告における如何なる自白も民事その他の手続において証拠能力がない; カンファランス付託前における責任認容は犯罪の自白又は有罪答弁とみなされない
ニュージーランド(全域)	1989-, 青少年及び家族法1989	謀殺及び非謀殺殺人; 交通犯罪のうち懲役刑の対象とならないもの	Warning(非公式警告？): 自白・同意いずれも不要; 公式警告: カンファランス又は裁判所の決定による; カンファランス: 自白・同意いずれも不要(嫌疑を否定しない限り)	警察: warning, カンファランス; 裁判所: 公式警告, カンファランス; カンファランス: 公式警告	warnig及び公式警告の実施並びにそれらの対象となった犯罪の証拠及びカンファランスにおける証拠は証拠能力がない

	非公式警告		公式警告				
州等	手続	記録保存	手続	権限(履行事項負担等)	被害者への配慮	記録保存	カンファランス又は正式手続との関係
首都特別区	該当なし		*警察署において,かつ親又は成人の面前において*	履行事項負担なし		*保存義務あり(犯罪歴との関係不明)*	
ニューサウスウェールズ州	性質及び効果の説明, 捜査担当官が実施, 実施場所は問わない	保存義務あり,ただし犯罪歴の一部ではない	被疑事実,弁護人依頼権,正式手続の選択権及び性質・効果に関する,可能な限り親,成人又は弁護士の面前での事前説明; 性質・効果,弁護人依頼権,正式手続の選択権等に関する事前の書面通告; 警察署において,承認された警察官又は先住民族を含むコミュニティにおける尊敬される人物が,可能な限り親又は成人(弁護士を除く)の面前で実施; 少年による性質・効果に対する確実な理解の確保; 重大性,暴力の程度, 損害, 犯罪の件数及びこれまで警告実施された回数等を考慮; 少年専門官(SYO)による最終的な適格性判断, 警告実施は3回まで許容(例外なし); ,少年が署名した警告証明書交付	少年に対して被害者への書面による謝罪を求めることができる; 謝罪以外の如何なる条件又は追加的な制裁を付加してはならない		保存義務あり, ただし犯罪歴の一部ではない(一定の職業(判事, 警察官等)の雇用に際しての開示を除く)	少年が警告実施に立ち会わなかった場合,正式手続への移行があり得る; 少年自ら選択した場合,正式手続へ移行
ノーザンテリトリー	*口頭警告: 些細又は極めて軽微な犯罪かつ初犯が対象, 以降の再度の警告も可能, 親に通告; 書面警告: 些細又は極めて軽微な犯罪であるものの放置すれば危険に陥る可能性がある場合において, 親の面前で実施*		*別称「家族カンファランス」; 以前の警告が効果を有さないようなより重大な状況又は初犯であるものの早期段階における公式な処置が効果的と考えられる場合; 承認された警察官又は先住民族の年長者等少年のコミュニティにおいて尊敬される人物であって少年の行動に影響を与え得る者が実施; 親の同席義務あり*	*条件付与が可能: 被害者のための無償労働, 損害回復, 被害者への口頭又は書面による謝罪, 原状回復, 一定の交友者との交際中止への合意等*		*保存義務あり(犯罪歴との関係不明)*	*少年が条件を拒否又は完遂しなかった場合,正式手続へ移行*

	非公式警告		公式警告				
州等	手続	記録保存	手続	権限(履行事項等)	被害者への配慮	記録保存	カンファランス又は正式手続との関係
クイーンズランド州	*「カウンセリング」, 承認された警察官が可能な限り保護者又は親の面前で実施*		保護者又は親の面前における性質・効果の事前説明; 承認された警察官が可能な限り保護者又は親の面前で実施; 警察の求めに応じて先住民族コミュニティ関係者が実施することも可能; 警告証明書を交付するが犯罪の証拠ではない	少年が謝罪の意思を有し, かつ被害者が立ち会う意思を有する場合, 少年を被害者に直接謝罪するよう求めることができる		保存義務あり,ただし犯罪歴の一部ではない	
南オーストラリア州	*以降如何なる措置も執らないことを通告; ただし特定の被害者がおらず,加重要素のない不正行為であって,被害額が$50 以下でかつ被害回復した場合に限る*	公式保存義務なし *(ただし業務の参考及び統計目的のため保存)*	被疑事実,弁護人依頼権,正式手続の選択権の事前説明; 事前説明又は自白への署名は可能な限り保護者又は親の面前で実施; 可能な限り保護者又は親の面前で実施*(少年及び親に連絡, 時間及び場所を設定)*; *警告担当警察官が実施*,性質・効果及び警告を犯罪の証拠として取り扱うことを説明; 書面化かつ少年による署名; *ただし,犯罪歴が限定又はない場合であって被害額が $5000 以下の場合に限る, 適格性はコミュニティ・プログラム課責任者の判断に委ねられる*	少年に対して損害賠償($5000以下), コミュニティにおける一定期間の無償労働(75時間以下), 被害者への謝罪等を賦課できる; 謝罪は警察が承認した成人の面前で実施しなければならない; 履行事項の最大継続期間は3ヶ月; 裁判所により同等の犯罪に科される処罰を考慮しなければならない	被害者に対して少年及び措置状況に関する情報が必要か否かを尋ねた上で, 希望する場合に情報を提供しなければならない	*犯罪歴の一部として保存義務あり*	少年が義務を遵守しなかった場合(警告に立ち会わなかった場合等)又は履行事項を完遂しなかった場合, カンファランスに付託するか,少年が望む場合には正式手続へ移行

	非公式警告		公式警告				
州等	手続	記録保存	手続	権限(履行事項等)	被害者への配慮	記録保存	カンファランス又は正式手続との関係
タスマニア州			被疑事実,弁護人依頼権,正式手続の選択権の事前説明; 事前説明, 自白への署名, 手続への同意は可能な限り保護者又は親の面前で実施; 承認された警察官が可能な限り保護者又は親の面前で実施; 性質・効果及び警告を犯罪の証拠として取り扱うことを説明; 書面化かつ少年及び承認された警察官による署名; 警察の求めに応じて先住民族コミュニティ又は宗教若しくは少数民族コミュニティ関係者が実施することも可能(少年が当該コミュニティ関係者の場合)	少年に対して損害賠償, 原状回復, コミュニティにおける一定期間の無償労働(35時間以下), 被害者への謝罪等を賦課できる; 謝罪は警察が承認した成人の面前で実施しなければならない; 履行事項の最大継続期間は3ヶ月	(*)	*犯罪歴の一部として保存義務あり*	少年が公式警告書に署名しなかった場合, 履行事項を完遂しなかった場合には正式手続への移行があり得る (*)公式警告への立会いを希望するか否かを尋ねるとともに希望する場合には立会いを許可; 希望しない場合には少年及び措置状況に関する情報が必要か否かを尋ねなければならない; 公式警告を実施し,かつ被害者が立ち会わなかった場合,少年及び措置状況に関する情報が必要か否かを尋ねるとともに希望する場合に情報を提供しなければならない
ヴィクトリア州	*(*) 承認された警察官が警察署において親の面前で,取調べ当日に実施; 実施前に少年及び親と犯行に至った理由を追求するための議論を行う, 不適切な行動及びその結果について議論する; 以降の犯罪に対して警告で処理することはないことを通告; 警告証明書を交付*	*公式保存しない*	*少年の人定事項の確認; 証拠能力ある充分な証拠が必要; 一般的には前歴がない者が対象; 状況の完全把握が全体; 親が確保できない場合, 取調べは自立した成人の面前で行う; 犯罪の件数及び重大性を勘案する (被害者数は5人まで又は1被害者につき被害件数5件まで) (*)*	*必要に応じてコミュニティ後援プログラム等他の手段への付託も可能*		*犯罪歴の一部として保存する*	
西オーストラリア州	街頭, 警察署において又は警ら活動の一環として実施	不明	口頭又は書面で実施; 性質・効果等に関する証明書を交付, 警告実施の証拠として取扱う; 前歴の回数及び重大性を考慮			保存義務あり,ただし前歴とみなされない	

	非公式警告		公式警告				
州等	手続	記録保存	手続	権限(履行事項等)	被害者への配慮	記録保存	カンファランス又は正式手続との関係
ニュージーランド	Warning: 取調べ前に逮捕の可能性があること, 警察に同行する義務はないこと, 供述する義務はないこと, 同行・供述への同意を撤回できること, 供述の証拠能力, 弁護人依頼権について説明する,親その他に連絡する; 犯罪の重大性, 性質, 前歴の件数を配慮; 第三者によるwarning実施の手配が可能; 少年, 親又は保護者に対して犯罪を特定した証明書を交付しなければならない	保存義務あり(犯罪歴との関係不明)	Warning = *「代替措置」(送致前手続): 警察少年支援課に付託; 親又は保護者の面前で実施; 「公式警告」*(カンファランスの合意事項); カンファランスによる勧告に基づき特定の階級の警察官が警察署において親又は保護者の面前で実施; 少年,親又は保護者に対して犯罪を特定した証明書を交付しなければならない	*警察少年支援課は少年に対してコミュニティにおける無償労働, 謝罪文等の履行事項を賦課できる*	*謝罪は必要に応じて被害者の面前で実施可能*	保存義務あり(犯罪歴との関係不明)	少年が逮捕された場合を除き, warning関連犯罪以外の犯罪に対して正式手続を開始する前に警察及び少年司法調整官(Youth Justice Co-ordinator)が協議の上カンファランスを開催しなければならない

カンファランス

州等	調整・運営主体	付託主体,付託手続及び制度内の位置づけ	付託手続及び条件	適合性評価	司会者,権限及び義務	参加者
首都特別区	1995-2004, 警察; 2005-司法・コミュニティ安全省, 修復的司法課	警察,児童保護: 送致前, *ダイヴァージョン(保証なし)*; 検察庁, 送致後, *ダイヴァージョン(保証なし)*; 裁判所: 第2回陳述後公判前整理手続前まで: *ダイヴァージョン(保証なし)*: 有罪答弁又は有罪認定後: *量刑オプション又は量刑上の助言*; 矯正局, 判決運営審査会: 量刑後, *保釈運営上の助言*; その他法令で規定された機関: あらゆる手続段階;	「付託条件」. 適格性のある被害者(同意能力のある者, 10歳未満の場合直近家族)又は親(少年被害者の場合で同人が犯罪被害を適切に理解する能力がない又は死亡した場合)及び被疑者(犯罪の責任を認容し, 同意能力がありかつ同意した者)が存在すること; カンファランスの性質等, 「同意」に際しての弁護人依頼権, 参加の任意性, 責任認容の効果に関する事前説明を行う; 検察庁は重大なドメスティック・ヴァイオレンスに関して被害者又は親と相談した場合においてのみ付託できる; 裁判所は検察庁及び弁護士が同意した場合であってかついずれかが付託条件を満たした場合又は事前説明を確実に行った場合においてのみ付託できる; 「裁判所付託命令」(手続中断によるもの) は毛印刷超のみが申請できる; 重大なドメスティック・ヴァイオレンスに関する裁判所付託命令は特別な事情の存在を勘案した場合においてのみ可能	修復的司法課; 対象犯罪の取扱いをめぐる政府の政策, 犯罪の性質, 損害の程度, 現段階で修復的司法手続の適用が適切かどうか, 参加者間に潜在する勢力不均衡状況, 参加者の物理的かつ心理的安全性を考慮; 被害者及び親(少年被害者の場合)の適合性: 人的特徴(年齢, 性別, 社会的・文化的背景等), 参加の動機, 被害者が受けた犯罪の感銘力, 少年被害者と親との関係; 被疑者の適合性: 悔悟・反省の程度, 人的特徴, 参加の動機, 被疑者が受けた犯罪の感銘力; ドメスティック・ヴァイオレンスの場合,特別な事情の存在を確認する; カンファランス開催に当たって適合性のある被害者若しくは親又は両者(両者とも存在する場合)及び適合性のある被疑者による書面の同意を求める	Convenor; 警察,矯正局,少年司法担当部局からの出向; 参加者にその法的権利及び義務を説明できるよう十分な法律教育を受けること; 警察官の中から任命できる; 最低限必要な参加者以外の第三者に参加を求めることができる; 被害者又は被疑者からの第三者参加の求めに対してその参加がカンファランスに消極的影響を与えるものと信じるに足る合理的理由がない限り積極的に考慮すること(参加者選択の裁量権); 事前説明を行うこと(付託時と同様); 対面ミーティング以外の形(電話会議等)によるカンファランスを実施できる; 法目的を達成できないと信じるに足る合理的な理由がある場合,カンファランスを中止又は中断できる; 被害者若しくは親又は被疑者が参加への合意を撤回した場合,カンファランスを中止又は中断すること	被害者若しくは親又はその代理人が参加しなければならない; 代理参加には被害者又は親及び司会者が同意しなければならない; 専門的な擁護者(弁護士, 被害者仲裁人, 被疑者仲裁人, ロビイスト等)の参加は認められない

州等	調整・運営主体	付託主体,付託手続及び制度内の位置づけ	付託手続及び条件	適合性評価	司会者,権限及び義務	参加者
ニューサウスウェールズ州	1991–94, 警察; 94–97, 司法省後援・コミュニティ司法センター調停者ネットワーク; 97– (法施行後) 少年司法省, 少年司法カンファランシング局	警察: 送致前, ダイヴァージョン; 検察庁: 送致後, ダイヴァージョン; 裁判所: 有罪認定の前後を問わずあらゆる段階,有罪認定前:ダイヴァージョン(「公訴棄却しなければならない」), 有罪認定後: 量刑オプション(公訴棄却,有罪記録せず)	被疑事実,弁護人依頼権,正式手続の選択権及び性質・効果に関する,可能な限り親,成人又は弁護士の面前での事前説明;重大性,暴力の程度, 損害, 犯罪の件数及びこれまで警告等実施された回数等を考慮; 検察庁又は裁判所による付託を除き少年専門官(SYO)による適格性判断; カンファランスは付託後21日以内に開催しなければならない	警察による付託: カンファランス管理官,少年専門官及び捜査担当警察官と協議して決定,合意しなければ検察庁が裁定; 裁判所又は検察庁による付託: 付託主体	Conference convenor; 地域コミュニティから一般人採用,多彩な素性; カンファランス開催中において進行を妨害する者を退席させることができる; 参加を求めたが,参加できなかった者の意見を伝えること; 参加者の同意に基づき,中断できる,少年の求めにより,中断して少年家族内の検討を認めることができる	少年側弁護士,捜査担当警察官及び少年専門官の参加が認められる
ノーザンテリトリー	警察, 少年ダイヴァージョン課(送致前付託=被害者・被疑者カンファランス); 矯正局(送致後付託)	警察: 送致前,ダイヴァージョン; 裁判所, 有罪認定後, 量刑オプション(公訴棄却,有罪記録せず)又は量刑上の助言	裁判所による付託への制限 (15–17歳に限定, 義務的量刑の対象となる2回目の犯罪, 付託は1回限り)は2001年に廃止	*被害者・被疑者カンファランス: 少年ダイヴァージョン課(ダーウィン, アリススプリング)又は警察署長(遠隔地域); 少年が参加を通じて利益を得るか否か, 被害者の出席及びその話が少年に行為の違法性,損害及び責任負担の必要性を認識させる上で有効か否か, 少年家族の同席及びそれによって生じる罪責感が少年の将来の行動を変え得るか否かを勘案*		
クイーンズランド州	1997–, 司法省; 1998– コミュニティ省, 少年司法調整官	警察: 送致前, ダイヴァージョン; 裁判所: 有罪認定後, 付託を考慮しなければならない, 量刑オプション(公訴棄却,有罪記録せず, 「不確定付託」) 又は量刑上の助言(「量刑前カンファランス」)	犯罪の性質, 損害及びコミュニティの利害を考慮する	少年司法調整官; 少年及び必要と考える場合被害者による参加可能性,少年が否認しているか否か, カンファランスで合意が形成される可能性等を勘案; *カンファランス開催に対する被害者の拒否権は2002年改正で廃止*	Convenor; 地域コミュニティから一般人採用; 参加者は司会者による判断を尊重しなければならない; 少年が犯罪を否認している,犯罪がカンファランスに適合しない,合意形成が期待できない場合,カンファランスを終了できる,有意義と考える場合には再度開催できる; 尊敬される先住民族関係者又はコミュニティ司法グループ代表者による参加を考慮しなければならない	少年又は被害者側の弁護士, 警察又は裁判所職員 *(実行上義務付け)* の参加が認められる

州等	調整・運営主体	付託主体,付託手続及び制度内の位置づけ	付託手続及び条件	適合性評価	司会者,権限及び義務	参加者
南オーストラリア州	裁判所運営局, 家族カンファランスチーム	警察: 送致前, ダイヴァージョン; 裁判所: 有罪答弁又は有罪認定後,量刑オプション(公訴棄却,有罪記録せず) 又は被害者心情等ミーティング (量刑上の情報収集という少年裁判所の一般的な権限に基づく)	警察による事前説明(警告時と同様); *同種の犯罪について以前公式警告を受けた場合であっても付託可能, 仮にカンファランスを開催した場合,被害者による参加が妥当か否かについても考慮, 被害額が$5,000–$30,000であること; 以前送致されたことがある場合であっても付託を考慮*	付託主体	少年司法調整官(YJC); 治安判事等から任命	警察職員が参加しなければならない,事実に生じた争いが軽微でない場合にはカンファランスの進行を中断する; 弁護士の参加が認められる
タスマニア州	健康・福祉サービス省 (正式カンファランス); 警察(公式警告の一環)	警察: 送致前, ダイヴァージョン; 裁判所: 有罪認定後,量刑オプション(公訴棄却,有罪記録せず)	警察による事前説明(警告時と同様); カンファランスは付託後3週間以内に開催しなければならない	付託主体	Facilitator; 少年が関係者の場合,先住民族コミュニティ関係者による参加を求めなければならない; カンファランス開催中において進行を計画的に妨害しようとする者の参加を拒否できる	警察職員が参加しなければならない; 専門的助言を与え得る者は司会者の許可を得て参加が認められる
ヴィクトリア州	福祉サービス省 (DHS), 少年室, アングリケア・ヴィクトリア後援; 少年裁判所,DHS,警察,法律扶助及び司法省関係者で構成される運営委員会	*裁判所: 有罪答弁又は有罪認定後, 量刑オプション (保護観察命令の代替措置) 又は量刑上の助言*	*少年が以前送致されたことがある場合又は初回送致であるものの保護観察命令の対象となり得る重大な犯罪を犯した場合; 犯罪敢行の9ヶ月以内にカンファランスに付託されたことがある場合又は裁判所の裁量により特別な事情が存在するものと判断される場合; 弁護士及び裁判所の助言に基づき少年が同意する必要; 付託にあたり量刑手続を中断,カンファランス結果を含む「量刑前報告書」を考慮の上量刑決定(少年法1989, 第25条(1))*	*裁判所, DHS,少年司法担当官の評価に基づく*	*Conference convenor; アングリケア・ヴィクトリア関係者から任命; 少年及び家族に合意事項検討のための指摘時間を付与; 量刑後, 少年による合意事項履行を支援*	*少年及び被害者側の弁護士の参加が認められる; 司会者は少年にとって重要な第三者の参加に十分考慮しなければならない, 進行の妨害とならないようカンファランスの規模が過大にならないようにしなければならない*

州等	調整・運営主体	付託主体,付託手続及び制度内の位置づけ	付託手続及び条件	適合性評価	司会者,権限及び義務	参加者
西オーストラリア州	矯正局, 少年司法チーム	警察: 送致前, ダイヴァージョン; 裁判所: 有罪答弁又は有罪認定如何を問わない, ダイヴァージョン又は量刑オプション(公訴棄却しなければならない,有罪記録せず)	初犯被疑者は通常の場合付託しなければならない(ただし警告の場合を除く); 裁判所による付託は少年の適格性判断を待たずして行わなければならない; カンファランスに参加する可能性のある者が合意しない場合付託することは許されない	少年司法チーム(JJT); 保護者への事前ミーティング開催通知; 当該ミーティングに保護者が参加し,カンファランス開催に合意かつ参加する意向を示した場合においてのみ手続を進めることができる(ただし少年が自立(17歳)している場合を除く); 保護者の代理人を指名できる; 不可能でない限り, 被害者に陳述書面提出の機会を与えるかカンファランス参加を求める	少年司法調整官; 矯正局から任命; 当該調整官が警察,教育担当省庁, 先住民族又は少数民族関係者から司会者を任命; 処理の方向性を決定するとともに一定の履行事項負担を少年に示唆できる; 当事者(少年,保護者,被害者)の参加が安全を害するものと信じる場合には,当事者の参加を拒否できる	少年は正当な理由がある場合不参加も認められる(末期症状の病気等); 弁護士の参加は認められない
ニュージーランド	青少年及び家族サービス(CYFS)	警察: 送致前, ダイヴァージョン (「送致前カンファランス」, 付託に裁量なし); 裁判所: 逮捕後少年が否認, 決定が保留中の場合 (「勾留カンファランス」); 逮捕後少年が否認していない場合(「裁判所命令カンファランス」, 付託に裁量なし); 有罪認定後カンファランスがそれまで全く開催されていない場合 (有罪認定後カンファランス); その他必要に応じてあらゆる段階において付託可能; いずれもダイヴァージョン,量刑オプション又は量刑上の助言	付託受理後,カンファランスは 21日(送致前カンファランス), 7又は14日(勾留, 裁判所命令カンファランス), 14日(あらゆる段階)以内に開催しなければならない; カンファランス開始後1ヶ月又は7日間(勾留,裁判所命令の場合)に終了しなければならない	少年司法調整官(YJC); 警察との協議の結果, 警察が依然送致の意思を有する場合, 付託	少年司法調整官 (YJC); 参加できなかった者の意見提出を確実に行うこと; カンファランス毎に手続を定めることができる; カンファランス進行中において少年家族の私的検討とそのための中断を認めること	弁護士, CYFS所属ソーシャルワーカー(当該機関が少年の保護者等である場合), whanau(拡大家族)又は家族集団構成員の参加が認められる

カンファランス(続き)

州等	弁護人依頼権	機能及び履行事項	意思決定	被害者への配慮	記録保存	正式手続との関係	規模
首都特別区	弁護人依頼権を説明しなければならない(付託時: 付託合意について; カンファランス: 開催合意及び合意事項の効果について); カンファランス進行中における弁護士による法的助言は許されない	合意事項は損害回復のため以下を含まなければならない: 被害者への謝罪, 犯罪行動を改善するための計画, 被害者,親又はコミュニティのための無償労働計画, 損害賠償; 以下を含んではならない; 違法な行為, 拘禁, 辱める好意,苦痛を生じさせる行為 ; 履行事項の最大継続期間は6ヶ月	合意形成はカンファランスの第一目的; 被害者又は親及び少年が合意しなければならない; その性質等合意事項の効果, 合意の任意性,弁護人依頼権,責任認容の効果に関する事前説明を行う; 司会者は被害者若しくは親又は少年に事情変更(ただし被害者又は少年による合意事項の履行に対する考え方に変化が生じた場合を除く), 被害者若しくは親又は少年の求めに応じ又は自らの判断に基づいて合意事項を修正できる,ただし被害者等の合意が必要		保存義務あり(犯罪歴との関係不明)	*カンファランス実施後の責任の取扱いについては明文規定なし*; 裁判所は量刑に当たって被疑者が責任認容したか否かを考慮することができるが量刑の厳しさを緩和する義務はない, 被疑者がカンファランスに参加したか否かを考慮してはならない	
ニューサウスウェールズ州	少年に対して弁護人依頼権及び依頼方法(弁護依頼ホットライン等)を含め書面で通知しなければならない; 少年はカンファランスにおいて弁護士から助言(代弁ではない)を得ることができる; 司会者は少年がカンファランスにおいて弁護士に直接弁護させるのを一般的又は条件付で許可することができる; 少年が法的助言又は直接弁護を得るためカンファランスを中断することができる	合意事項は以下を含むことができる: 口頭又は書面による被害者への謝罪, 被害者又はコミュニティへの損害回復, カウンセリング,薬物･アルコール･リハビリ･プログラム,教育プログラム等への参加及びコミュニティへの再統合に向けた行動; 当該犯罪に対して裁判手続で科されていたであろう処罰を超えた厳しい内容を含まないこと; 被害弁償額は$100を超えないこと; コミュニティ無償労働の継続期間は70時間を超えないこと	司会者は合意達成に資する最善の方法でカンファランスを実施しなければならない; 少年の自白を確認できない場合,如何なる決定も行ってはならない; 合意事項は可能な限りコンセンサスにより決定しなければならないがすべての参加者が合意する必要はない; ただし少年及び被害者が拒否権を有する; カンファランス管理官は合意事項が不適切なものとなった場合等において自らの判断又は参加者の求めに応じてカンファランスを再度開催し,当該合意事項を再考することができる; その際の意思決定ルールは当初のカンファランスと同様である; 裁判所がカンファランス付託を行った場合合意事項を承認する権限を有し,場合により,承認せず,正式手続を継続することができる	カンファランスの再度の開催を決定するに当たっては被害者に相談しなければならない	保存義務あり, ただし犯罪歴の一部ではない(一定の職業(判事,警察官等)の雇用に際しての開示を除く)	少年がカンファランスに参加しなかった場合, カンファランスで合意が達成されなかった場合又は少年がカンファランスで合意された履行事項を完遂しなかった場合, 付託主体は正式手続を開始又は継続することができる	警察統計(2004/2005会計年, 人員計上): 非公式警告 18,710 (47.5%); 公式警告 8,508 (21.6%); カンファランス付託 766 (1.9%); 送致 11,328 (28.8%); 総検挙人員 39,312; 少年総人口: 727,666 (2004年6月)

州等	弁護人依頼権	機能及び履行事項	意思決定	被害者への配慮	記録保存	正式手続との関係	規模
ノーザンテリトリー		*送致前ダイヴァージョン: 公式警告の際と同様の条件付与ができる,「コミュニティ後援プログラム」又は「薬物,アルコール等乱用プログラム」との組み合わせも可能*	*全会一致による意思決定が必要*			少年が付与された条件を拒否又は完遂しなかった場合,正式手続へ移行	送致後カンファランス: 14少年 (2000年7月-2001年7月); 送致前ダイヴァージョン 63% (口頭警告 24%; 書面警告 33%; 公式警告 34%; 被害者・被疑者カンファランス 9%), 送致 37%, うち少年がダイヴァージョン拒否したもの 5%; 総検挙件数 3,496 (2000年9月以降29ヶ月間)
クイーンズランド州	司会者は少年に弁護人依頼権及び相応の情報を通知しなければならない; 少年はカンファランスにおいて弁護士から助言(代弁ではない)を得ることができる(被疑事実の理解, 合意事項及び手続の公正の確保等に関して)	少年に対して現状回復, 損害賠償, 無償労働, 被害者への謝罪, 将来同種の行為をしないこと, 保護観察命令に附帯されるのと同種のプログラムへの参加を求めることができる	合意達成に向けて努力しなければならない; 司会者, 少年, 警察 (又は裁判所) 及び被害者(参加した場合)が合意しなければならない; 不適切な場合には主務大臣が修正することができる		合意事項は犯罪の証拠ではない; 保存義務あり,ただし犯罪歴の一部ではない	付託が失敗(合意に達しなかった場合) 又は少年が合意事項を完遂しなかった場合, 何らの措置も執らない,警告を実施する, カンファランスを再度開催する又は正式手続に移行する(あるいは量刑)いずれかを選択する; 裁判所は量刑上,少年によるカンファランス参加, 合意事項及び少年によるその達成状況を勘案しなければならない	警察統計(2004/2005会計年, 件数計上) 公式警告 13,359(39.3%); カンファランス付託 2,131(6.2%); その他 (逮捕, 裁判所出頭命令等) 18,537(54.5%); 総検挙件数 34,027; 少年総人口: 389,062 (2004年6月) ; カンファランス件数 1,762(開催)
南オーストラリア州	少年はカンファランスにおいて弁護士から助言(代弁ではない)を得ることができる	公式警告を実施することができる; 少年に対して損害賠償, 一定期間のコミュニティ無償労働(300時間以下), 被害者への謝罪を求めることができる; 謝罪はYJCが承認した成人の面前で行わなければならない; 履行事項の最大継続期間は12ヶ月; 裁判所により同等の犯罪に科される処罰を考慮しなければならない	可能な限り全会一致による意思決定をすべき, 少年及び警察職員が合意しない限り意思決定は有効とみなされない	被害者に対して少年及び措置状況に関する情報が必要か否かを尋ねた上で, 希望する場合に情報を提供しなければならない	*犯罪歴の一部として保存義務あり*	合意に達しなかった場合, 裁判所に付託,裁判所がカンファランスを再度開催し問題を解決する; 少年が履行事項を完遂しなかった場合正式手続を開始又は継続できる	警察統計(2004年): 公式警告 33%; カンファランス 18.8%; 送致 46.9%; 取下げ 1.3%; 総検挙件数 6,482; 少年総人口 161,570 (2004年6月); カンファランス件数 1,607(付託受理), 1,437(開催)

州等	弁護人依頼権	機能及び履行事項	意思決定	被害者への配慮	記録保存	正式手続との関係	規模
タスマニア州	明文規定なし	公式警告を実施することができる; 少年に対して損害賠償, 一定期間のコミュニティ無償労働(70時間以下), 被害者への謝罪を求めることができる; 謝罪は警察が承認した成人の面前で行わなければならない; 履行事項の最大継続期間は12ヶ月; 裁判所により同等の犯罪に科される処罰を考慮しなければならない; 履行事項を含めカンファランス決定事項は補助裁判官宛に登録する; 履行事項が完遂された場合当該完遂を証する書面を補助裁判官に登録する	可能な限り全会一致による意思決定をすべき; 少年, 警察職員及び被害者(参加した場合)が合意しなければならない	被害者に対してカンファランスの合意事項に関する情報が必要か否かを尋ねなければならない		少年がカンファランスに参加しなかった場合, カンファランスで合意が達成されなかった場合又は少年がカンファランスで合意された履行事項を完遂しなかった場合, 警察は正式手続を開始することができる (当該不参加等から2ヶ月以内に手続を開始しなければならない); 裁判所は量刑手続に移行することができる	警察統計(2004/2005会計年, 人員計上): 非公式警告 860 (27.0%); 公式警告 851 (26.8%); カンファランス付託 368 (11.6%); 送致 1,096 (34.5%); 総検挙人員 3,175; 少年総人口: 55,036 (2004年6月)
ヴィクトリア州	*少年は合意事項を充分に理解するため弁護士から法的助言を得るための私的時間を付与され得る*	*合意事項は刑の宣告猶予の条件とすることができる; 合意事項が確実に履行されるよう刑の宣告猶予を与えることができる; 合意事項履行に当たって少年を支援するための「主要人物」を指名する; 保護観察命令又は裁判所出頭命令も同時に賦課し得る*	*全会一致による意思決定が必要*			少年がカンファランスに参加しなかった場合, 手続中断中に再犯した場合又は合意事項を完遂しなかった場合, 少年は裁判手続に返送され裁判所は保護観察命令を発付する	警察統計(2004/2005会計年, 人員計上): 公式警告 6,105 (29.2%); 総検挙人員 20,903; 少年総人口: 529,475 (2004年6月)

州等	弁護人依頼権	機能及び履行事項	意思決定	被害者への配慮	記録保存	正式手続との関係	規模
西オーストラリア州	カンファランス進行中における弁護士による法的助言は許されない		保護者及び被害者(参加した場合)が合意しなければならない; 処理に当たって生じた問題はJJT構成員が全会一致で決定しなければならない		保存義務あり, ただし前歴とみなされない	少年がカンファランスに参加しなかった場合, JJTによる処理に対する同意を一部撤回した場合, 示唆された履行事項に同意しなかった場合, JJTが少年が履行事項を完遂していないと判断した場合,JJTによる決定が全会一致に至らなかった場合,付託主体は正式手続に移行することができる; 裁判所は量刑上少年による履行事項の達成の程度を勘案しなければならない	西オーストラリア州大学作成統計(2004年, 人員計上): 公式警告 6,268; カンファランス付託 2,468 (警察付託 1,380; 裁判所付託 1,088); 送致 3,922; 少年総人口 226.624 (2004年)
ニュージーランド	*弁護士が参加する場合, 法的問題について助言し少年の権利を保護するとともに, 提案された処罰が過度に思われる場合には意見を表明する*	警察に対して訴追すべきか否か,裁判所に対して少年の勾留如何又は裁判手続で処理すべきか否かについて勧告しなければならない; 正式手続を継続するべきか又は中止するべきか, 公式警告を実施するべきか否か, 科すべき適切な処罰如何, 被害者に対する損害回復について勧告することができる; 合意事項は法に定められた原則を反映しなければならない	合意事項は全参加者が合意しなければならない; 少年が自白していることを確認し,確認できない場合には決定,勧告又は合意事項の形成を行ってはならない; YJCは警察及び合意事項の履行に直接関与するすべての者に合意事項を伝達するとともにそれらの者の同意を得なければならない (送致前カンファランス, 裁判所命令カンファランス, 有罪認定後カンファランス); YJCは決定等を裁判所に伝達しなければならない (勾留カンファランス); YJCは同意が得られない場合カンファランスを再度開催することができる; 警察及び裁判所は合意事項が明らかに不可能である場合又は法に定められた原則に明らかに違背している場合を除き実行しなければならない			カンファランスで合意が達成されなかった場合又は合意事項に対する警察等の同意が得られなかった場合,警察又は裁判所に返送されその決定に委ねられる (この場合,警察は適当と考える措置を執ることができる); 少年が合意事項を完遂した場合であっても, 裁判所は公訴棄却せず,必要に応じて追加的な命令を発付することができる(訓戒, 罰金,コミュニティ無償労働等)	

平成19年度警察政策研究センターの活動概要一覧

平成19（2007）年

４月　　所長及び教授が、大阪大学法科大学院、早稲田大学法科大学院、中央大学法科大学院、同総合政策学部、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共に、各国のテロ対策法制に関して、早稲田大学社会安全政策研究所と共に少年非行・被害防止及び外国人犯罪に関して共同研究を実施した。

４月６～13日　教授がアラブ首長国連邦のドバイ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「都市化における治安」について、日本における現状等を発表し、世界各国の研究者、実務家と意見を交換した。

５月　21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委員長）を開催（会場：グランドアーク半蔵門）。

５月　26日　日本刑法学会第８５回大会（会場：名城大学）に所長、主任教授が出席。

６月　９日　日本公共政策学会２００７年度研究大会（会場：東北大学）に主任教授が出席。

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）。

９月30～10月５日　教授が韓国のソウルで開催されたアジア警察学会に出席し議題である「犯罪捜査・犯罪のコントロールと警察活動」について、関係各国の研究者、実務家と意見交換を行った。

10月６～７日　日本公法学会第７２回総会（会場：香川県民ホール）に所長が出席。

10月19～21日　日本犯罪社会学会第３４回大会（会場：龍谷大学）に所長と主任教授が出席。

10月　24日　警察政策研究会「危機管理とは何かーＧ８サミットを中心としてー」を三田共用会議所において開催した。講演は、ルーク・ルドルフ氏（フランス国家警察装備計画局長）及び金重凱之氏（(株）国際危機管理機構　代表取締役社長）により行われた。

11月13～19日　主任教授が米国ジョージア州アトランタ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25～27日　主任教授が韓国ソウルで開催された韓国警察大学治安政策研究所主催のフォーラムに出席し、「日本における警察改革」と題する発表を行い、参加国の研究者、実務家と意見交換を行った。

12月　11日　警察政策フォーラム「これからの組織犯罪」（基調講演者：ブルース・オー氏（米国司法省刑事部組織犯罪対策課主任検事)、ブライアン・ナダウ氏（米国連邦捜査局ニューヨーク支局特別捜査官)）を開催（会場：グランドアーク半蔵門)。

12月　13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警察政策研究会を開催。

平成20(2008)年

１月　16日　警察政策フォーラム「多機関連携による犯罪予防少年非行対策を中心として」（基調講演者：ロブ・アレン氏（ロンドン大学ロンドンキングスカレッジ収容政策研究国際センター所長)、中野目善則氏（中央大学法科大学院教授)）を開催（全国都市会館）

１月　16日　懸賞論文「「社会の安全とそれぞれの役割」授賞式（会場：グランドアーク半蔵門）

１月　17日　ホテルグランビィア京都において、ロブ・アレン氏及び渥美東洋氏（京都産業大学大学院法務研究科教授)）によるフォーラムを開催。

３月　11日　警察政策フォーラム「外国人との共生と治安の確保」（基調講演者：アイゴーン・マルカーヒ氏（アイルランド国立ユニバーシティ・カレッジ・ダブリン社会学部学部長)、クリスティーネ・モルゲンシュテルン氏（グライフスヴァルト大学教授)）を開催（会場：虎ノ門パストラル)。

３月　13日　ホテルグランビィア大阪において、上記招聘講師によるフォーラムを開催。

３月　22日　警察政策フォーラム「自由と安全・理論と実務の架橋」（講演者：村田隆氏（警察庁警備局外事情報部国際テロリズム対策課長)、高橋直哉氏（駿河台大学法科大学院准教授)、大屋雄裕氏（名古屋大学法学部准教授）及び田村正博警察政策研究センター所長）を開催。（会場：慶応義塾大学三田キャンパス)。