

平成21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21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21年7月22日 警察政策フォーラム「安全・安心なまちづくりの成果と課題～『犯罪に強い社会の実現のための行動計画』の検証（その1）」

場所：グランドアーク半蔵門（千代田区）、共催：（財）社会安全研究財団、後援：警察政策学会・（財）公共政策調査会

基調講演者：ジュリアン・コナー（英国内務省犯罪局犯罪戦略課長）、河合潔（内閣官房副長官補付内閣参事官）、パネリスト：井上誠（警察庁生活安全局生活安全企画課都市防犯対策官）、田辺国昭（東京大学大学院法学政治学研究科・公共政策大学院教授）、平井光雄（新宿区区長室特命プロジェクト推進課長）、山下史雄（警視庁生活安全部長）、金山泰介（コーディネーター、警察政策研究センター所長）

○平成21年7月24日 社会安全セミナー「安全・安心なまちづくりの成果と課題～『犯罪に強い社会の実現のための行動計画』の検証」

場所：関西大学千里山キャンパス（大阪府吹田市）、共催：関西大学法学研究所、（財）社会安全研究財団、後援：警察政策学会、（財）公共政策調査会

講演者：ジュリアン・コナー（英国内務省犯罪局犯罪戦略課長）、河合潔（内閣官房副長官補付内閣参事官）

○平成21年11月13日 警察政策フォーラム「暴力団の資金源対策、振り込め詐欺対策と健全な社会経済システムの維持」～『犯罪に強い社会の実現のための行動計画』の検証（その2）」

場所：三田共用会議所（港区）、後援：（財）社会安全研究財団、警察政策学会、（財）公共政策調査会

基調講演者：田中法昌（福岡県警察本部長）、金光男（韓国警察庁捜査局麻薬知能捜査課警正）、パネリスト：貴志浩平（警察庁刑事局組織犯罪対策部暴力団対策課長）、船岡和正（日本証券業協会証券保安対策支援センター部長）、新井誠（東北学院大学法学部准教授）、飯利雄彦（警察庁振り込め詐欺対策官）、岩本秀治（全国銀行協会企画部長）、金山泰介（コーディネーター、警察政策研究センター所長）

○平成22年3月19日 警察政策フォーラム「自由と安全～テロ対策の理論と実務の架橋」

場所：慶應義塾大学三田キャンパス（港区）、共催：市民生活の自由と安全研究会、（財）公共

政策調査会、(財)保安電子通信技術協会、後援：慶應義塾大学法学部

報告：ハンス・ゲオルク・マーセン（ドイツ連邦内務省公安局テロ対策部長）、鎌田聡（警察庁長官官房審議官（警備局担当））、山本龍彦（桐蔭横浜大学法学部准教授）、討論：大沢秀介（慶應義塾大学法学部・大学院法務研究科教授）、小山剛（慶應義塾大学法学部・大学院法務研究科教授）、板橋功（(財)公共政策調査会第1研究室長）、金山泰介（コーディネーター、警察政策研究センター所長）

2 学界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

所長は、一橋大学国際・公共政策大学院において講義科目「社会安全政策論」を担当した。また、教授は、早稲田大学法科大学院、中央大学法科大学院、首都大学東京都市教養学部及び法政大学法学部において講義を担当した。このほか、平成14年度に中央大学総合政策学部を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、慶應義塾大学総合政策学部及び東京大学大学院公共政策学連携研究部において、教授として研究・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

台湾台北市で開催されたアジア警察学会、マケドニア・オーリッドで開催された国際警察幹部シンポジウム、アラブ首長国連邦アブダビで開催された金融・経済危機の治安への影響に関するセミナー、米国フィラデルフィアで開催された米国犯罪学会及び米国サンディエゴで開催された刑事司法科学アカデミーに職員が出席し、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22年3月、平成20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 13 号》」を発行した。また、同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」も発行した。

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、「子供の安全をいかに守るか」をテーマとした懸賞論文を募集し、この問題に関する提言を広く求めた。

第1章

〈警察政策フォーラム〉
「安全・安心なまちづくりの成果と課題
～『犯罪に強い社会の実現のための行動計画』
の検証（その1）」

＜警察政策フォーラム＞

安全・安心なまちづくりの成果と課題

警察政策研究センター

警察政策研究センターは、平成21年7月22日の午後1時から6時まで、（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、ホテルグランドアーク半蔵門（東京都千代田区）において、警察政策フォーラム「安全・安心なまちづくりの成果と課題～『犯罪に強い社会の実現のための行動計画』の検証（その1）」を開催した。

近年の犯罪情勢の変化に伴い、これまで我が国の財産とも考えられてきた地域社会における安全・安心が脅かされている現状にある。これに対して、これまで、全国各地で、安全・安心なまちづくりが官民を挙げて推進されており、同内容は、2003年に犯罪対策閣僚会議において策定された「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」に盛り込まれ、昨年12月に改定された「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008」でも引き続き取り上げられているところである。

ところで、英国内務省では、特に1998年の「犯罪及び秩序違反法(The Crime and Disorder Act 1998)」制定以降、犯罪抑止対策を精力的に進めてきた。英国では、その結果犯罪抑止の成果が挙げられているとともに、その評価や情報発信を積極的に推進している。

そこで、我が国における安全・安心なまちづくりのためのこれまでの取組の成果を検証するとともに、今後の課題を探るため、英国からの専門家のほか、我が国の実務家や学識経験者の参加を得て、フォーラムを開催したものである。

本フォーラムでは、冒頭、金山泰介警察政策研究センター所長による開会挨拶の後、専門家2名による基調講演が行われた。講演者及び講演タイトルは、講演順に次のとおりである。

- ジュリアン・コナー氏（英国内務省犯罪局犯罪戦略課長）

「英国におけるエビデンスに基づく犯罪抑止対策」

- 河合潔氏（内閣官房副長官補付内閣参事官）

「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」の評価と「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008」について

続いて、パネルセッションでは、我が国の実務家や学識経験者による発表が行われた。講演者及び講演タイトルは、それぞれ次のとおりである。

- 井上誠氏（警察庁生活安全局生活安全企画課都市防犯対策官）

「安全・安心なまちづくり」

- 田辺国昭氏（東京大学大学院法学政治学研究科・公共政策大学院教授）

「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」の評価・スーパー防犯灯の設置を例に-

- 平井光雄氏（新宿区区長室特命プロジェクト推進課長）

「歌舞伎町ルネッサンスの推進-誰もが安心して楽しめるまちへの再生-」

- 山下史雄氏（警視庁生活安全部長）

「安全・安心まちづくりに対する警察の取組み」

発表終了後、金山所長のコーディネートにより、会場からの質疑応答を含むディスカッションを行った。

本フォーラムによって、地域レベルでの取組、関係者の連携の重要性やその難しさ、取組評価の難しさ、反省教訓の蓄積や活用の重要性などについて改めて認識させられた。また、各参加者の発言には、取組に関する実務上のヒントも多く含まれていたものと思う。

本フォーラムには、大学教授などの研究者、防犯団体関係者、企業関係者、関係機関、警察関係者など約 220 名の出席があり、盛会のうちに終了した。

また、7 月 24 日には、関西大学法学研究所及び(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、関西大学千里山キャンパス（大阪府吹田市）において、社会安全セミナーを開催した。こちらは、金山所長の開会挨拶の後、ジュリアン・コナー氏及び河合潔氏の講演が行われ、質疑応答を経て、佐藤やよひ関西大学法学研究所長の挨拶で閉会した。研究者、企業関係者、警察関係者など約 100 名の参加があった。

【開会挨拶】

警察政策研究センター所長 金山 泰介

当警察政策研究センターは、平成8〔1996〕年に設立以来、様々な調査研究、あるいは本フォーラムのような活動が続けている。私は、このセンターの設立に少し関与したが、平成8年の設立当時の状況を思い浮かべると、オウム真理教の数々の事件に関する捜査はまだ継続中であり、4年後に迫った世紀末に向けて、世の中ではとんでもないことが起きるのではないかと治安情勢には強い不安感があったと記憶している。本日は、東京ではほとんど感じられなかったが、46年ぶりの〔皆既〕日蝕で、もしかしたら何か変なことが起きるのではないかという若干の不安をもってこちらに来たが、無事に進行できそうで大変喜んでいる。

世紀末をはさんで、外国では9.11（September 11）という前代未聞のテロが起きたが、わが国においては犯罪の急増に襲われた。平成14〔2002〕年には、285万件という極めて多数の刑法犯の認知件数を見る事態となり、官民を挙げて犯罪抑止対策に取り組み始めた。その取組みは、平成15年の「犯罪に強い社会を実現するための行動計画」に集約され、その後様々な活動が展開された結果、刑法犯の認知件数は約5年で100万件的減少を見ることができた。

昨年、「行動計画」が改定されたことを契機に、その「行動計画」の検証を試みようというのが本日のフォーラムの趣旨である。前半は、お二人の基調講演者から日英の経験をお話しいただく。英国では1990年代後半から政府を挙げて犯罪抑止対策に取り組んでいるが、その概要について、イギリス内務省犯罪局戦略課長のコナー博士にお話しいただく。続いて、内閣官房の河合参事官から「行動計画」の成果と検証、またそれを踏まえた「行動計画」の改定についてお話をいただく。後半のパネルでは、わが国の幾つかの施策に関して、4人のパネリストから実施状況やその検証についてお話しいただく予定である。

本フォーラムを通じて、安全・安心に対する継続的な取組みの重要性が認識され、さらに効果的な取組みが展開されるきっかけになれば望外の幸せである。

英国におけるエビデンスに基づく犯罪抑止対策

英国内務省犯罪局犯罪戦略課長¹

ジュリアン・コナー Julian Corner

＜翻訳・編集＞警察大学校警察政策研究センター主任教授 江口有隣

1. はじめに

私の役割は、イングランド及びウェールズにおける犯罪抑止のアプローチ全般に関する閣僚への助言である。私が所属する内務省（Home Office）は、イングランド及びウェールズを管轄し、犯罪抑止と警察政策について政府全体を主導する役割を担っているほか、移民政策、国境管理、テロ対策、そして国籍問題を担当している。また、内務省は、法務省とともに、裁判所、刑務所、保護観察、そして憲法問題を担当している。スコットランド及び北アイルランドの犯罪問題は、すべてそれぞれの行政機関で扱われている。内務省と法務省は、警察や刑事司法制度²を担当しているが、我々の地域社会の安全を維持し、犯罪者を司法の場に連れ出し、犯罪被害者を支援することがその役割である。対処すべき犯罪の量が非常に多いことから、これは大変困難な仕事である。我々は、昨年イングランド及びウェールズにおいて約 1000 万件の犯罪があったと推計している。さらに厳しいのは、犯罪に関する国民の懸念が高水準なことである。世論調査によると、英国国民は、今日の英国が直面している問題のうち、犯罪を、経済に次ぐ最も重要な問題と信じている。

昨年の犯罪が 1000 万件というのは非常に多く見えるので、まず、イングランド及びウェールズの犯罪をどのように数えているのかを説明する。警察に報告された犯罪の数ではなく、実際に発生した犯罪の数について信頼できる理解を得るために、英国では、1980 年代以降、年間 4 万人に対して犯罪経験を尋ねる犯罪調査を四半期ごとに行っている。この調査によって、報告方法の変更や、警察の統計手続の変更という煩雑さを避けた形で、経験的に犯罪を追跡調査することができる。警察に報告された犯罪の数は、この犯罪調査から推計された数値の約半分、最近では 500 万件である。

犯罪が 1000 万件というのは決して少なくないが、1990 年代半ばは今よりずっと悪い状況で、当時、犯罪は年 2000 万件近くに達し頂点と見積もられていた。調査開始以降その時まで、犯罪の増加が続いていた。犯罪増加は、警察にとっても政府職員にとっても、現代社会の避けることのできない特徴であり、逆転することはないと考えられていた。警察や刑事司法制度の役割は、犯罪発生の予防ではなく、犯罪の増加への対応であると考えられていた。これは、文字通り、歴代の内務大臣が新たに着任するたびに引き継がれてきたことであった。

1980 年代から 90 年代初頭にかけて見られた急激な犯罪増加によって、犯罪抑止に対する政治的期待が変化し始めた。警察や刑事司法制度は犯罪の全体水準を実際に引き下げる役割を担うものでなければならないという新しい政治的コンセンサスが、党派を超えて形成されたのである。1997 年の選挙運動期間中、後の首相トニー・ブレアは、次のような有名な公約を行った。それは、私の政府では、「犯罪に対して厳しく、また、犯罪の原因に対して厳しく対処する」というものであった。この政党間のコンセンサスによって、犯罪抑止に対して前例のないほど焦点が当たり、重要な新投資や、数多くの推進施策が行われた。その成果は素晴らしいものであったように見える。1990 年代半ば以降、犯罪の増加傾向が逆転したが、これは前例のないものであった。これまでの 14 年間で、犯罪は、財産犯と暴力的犯罪全般にわたって対ピーク時で半減した。その結果、昨年のイングランド及びウェールズにおける犯罪は、1995 年と比べ 1000 万件近く減少した。このような大幅な変化は、まったく期待さ

れていなかったものであり、以前は可能なものとも考えられていなかったのである。

英国は現在、景気後退局面に入っているが、我々がいかにしてこれだけの犯罪減少を達成したのかを理解することが重要であり、それによって、我々は一層困難な時期に十分に根拠(エビデンス；evidence)を持って犯罪対策を進めていることを確信することができる³。

そこで、第一に、過去 14 年間の犯罪減少から我々が得た教訓について、第二に、我々が現在直面している新たな課題に対処するためにこれらの教訓をどのように活用しているのかについて、そして第三に、我々は全く異なる課題にどのように対応するのか、すなわち犯罪抑止の取組みに対する国民の信頼の構築について述べる。最後の点は、犯罪抑止に関する我々の取組みの絶対的な中心である。というのは、犯罪減少にもかかわらず、前述のとおり、国民は今なお、犯罪を、現在の英国が直面している二番目に重要な課題であると信じているからである。すなわち、国民は、犯罪が減少しているという結果ほどには、安全を実感していないのである。

2. 教訓

まず、我々は、英国の犯罪減少は、ただ単にちょうど 1995 年以降にあった英国経済の好況だけが原因とは考えていない。内務省の経済学者たちは⁴、経済が犯罪に与える影響を分離することに努めており、さもなければ、我々が犯罪減少の達成をとにかく喜んでしまう危険がある。しばらくの間、内務省の経済学者は、犯罪に影響を与えると考えられてきた多くの鍵となる数値－警察官数、刑務所収容人員数、失業率、消費水準、若い男性数、検挙率や有罪率など－に対して犯罪の変化を明らかにするモデルを活用している。

実際、経済動向は、重要な要因として現れる。このモデルによれば、財産犯罪は特に経済動向と密接に関連して変化しており、犯罪の変化は経済動向の変化に比べて約 1 年遅れるものの、明らかにその影響を受けている。しかしながら、重要なのは、イングランドやウェールズが経験した犯罪減少は、経済状況だけで説明できる範囲を超えている。実際には、もう一つの鍵数値である若い男性数が同期間に上昇していることから、犯罪減少の更なる説明を見出さなければならない。この根拠は重要である。というのは、いくつかのイニシアチブが奏功したように見えるものの、犯罪減少全体が経済によって完全に説明されるのであれば、根拠に基づく対策全体に疑義が生じることになるだろう。すなわち、景気後退しても我々が楽観的でいられるのはこの根拠のおかげであり、それは、我々は犯罪水準に影響を与えることができ、犯罪増加をただ受け身的に坐して見ているのではないことが示されているからである。

(1) 二つの革新

成果を上げたイニシアチブを述べる前に、これらの前提となった 1990 年代後半の二つの重要な革新について触れたい。

第一は、警察だけでは犯罪を減らせない、関係者の連携による取組が極めて重要だ、という認識の高まりによってもたらされた。警察以外の機関も、犯罪抑止に大きな関心を持っており、重要な貢献ができるということである。地方で重要な主体は、第一に、地方自治体であり、住宅や環境事業、子供の世話、学校、娯楽などの地方事業の大部分に責任を持っている。次いで、消防機関は、放火を減らす取組を行っており、保健部局は、薬物やアルコール中毒の治療、犯罪被害者への支援、犯罪に遭うリスクのある精神障害者のケア、そして保護観察当局は、有罪となった犯罪者の地域での条件管理を担当している。

1998 年、英国政府は、これら諸機関に対し、その事業や取組が犯罪や秩序違反へ及ぼす影響について考慮し、その地域における犯罪や秩序違反を防止するためにいかなる措置をもとることを義務付ける立法を行った⁵。また、関係者は、この立法によって、犯罪抑止に関する関係者の連携、情報の共有、そして犯罪抑止のための長期

12 英国におけるエビデンスに基づく犯罪抑止対策

及び短期戦略の策定についても、義務付けられた。この結果、375 のすべての地域で、自治体首長が通常代表を務めるいわゆる「犯罪及び秩序違反抑止のための連携(Crime and Disorder Reduction Partnership)」が設けられた。この連携は、現在 10 周年を迎え、犯罪抑止活動の中核としての地位を確立した。特に、これによって犯罪抑止は全員で責任を負っているものだという原則が明らかにされている⁶。

第二は、第一とも関連するが、「問題解決(problem solving)」という新たな考え方の導入である。この考え方は、すべての関係機関の参画を特に要求するもので、英国における犯罪抑止に対する新たな専門的手法を指すようになった。効果の上がっている地域連携では、体系的かつ効果的にこの問題解決手法が用いられていることが繰り返し示された。この問題解決手法は、従来からの警察活動では本来的に限界があり、しばしば複雑で解決策が直ちには明らかでない問題に対しては、一層横断的で創造的な解決策が取られなければならないという洞察に基づいている。

「問題解決」には段階があり、第 1 段階は、「犯罪問題を探す」こと、すなわち、犯罪の内容と場所を可能な限り明確に理解することである。犯罪抑止戦略は、驚くほど、既に問題が解消された犯罪に対応するものであったり、まだ十分認識されていない新たな犯罪には対応していないことが非常に多い。

第 2 段階は、問題を完全に理解するため、「犯罪問題を深く分析する」ことである。それは、場所、時間帯、犯罪者や被害者の類型、そして狙われる製品などのパターンを注意深く調べることである。単に不法侵入があったことを知っていたとしても、このような各要素に分解しなければ、ほとんど何も分からない。

第 3 段階は、「現実的な対応を行う」こと、すなわち、犯罪の労力を増加させ、犯罪者のリスクを高め、犯罪から得られる便益を減らし、犯罪を行う口実を取り除き、さらに、潜在的な被害者が犯罪から身を守りやすくするなど、人間の多種多様な動機付けに訴えるような手法を取ることである。

これらはすべて、犯罪の機会や動機付けを減少させることと特徴付けられる。ここで重要なのは、解決策は、厳格に問題の分析から導かれなければならないということであり、すべてに適合する一律の処方箋というものはないということである。我々が直面する最大の困難の一つは、すべての問題はそれぞれの問題に合った別個の処方箋を必要としており、その処方箋は第 1 の原則から考えていかなければならないことを関係者に理解させ浸透させることである。英国で行われた政策のうち効果的でなかったものの多くは、第 2、第 3 の段階であまりにも多くの仮説が立てられていたからであった。

第 4 段階は、精力的に実行することである。すなわち、どの機関が問題に最も影響を与えることができるのか、適切に行う動機付けをどうするのか、そしてその対応が適切に実施され、意図した効果を挙げているかどうかをどうやって把握するかなどについて適切に対処することである。

第 5 段階は、影響を評価することである。英国の重要な政策はすべて費用効果の過程評価を行わなければならない、できれば地方のイニシアチブの場合には統制をかけ、地理的・時間的な置換えを考慮し、費用対効果を算定する評価を行うというのが、現在、イングランドやウェールズを担当する英国財務省からの要求である。

最後に、第 6 段階は、効果的にコミュニケーションを行うことである。これは最もよく欠落しがちな段階である。ある分析が説得的で利用者が理解できるものとして実施される場合には、簡潔、明瞭に、それがどのように実践されるのかに焦点を絞って情報を伝達しなければならない。

この方法論は不明瞭だと思われるかもしれないが、犯罪学的な厳格さを犯罪抑止の過程に導入することの重要性を明らかにするために述べたものである。従来型の受け身の警察活動では限定的な効果しか得ることができず、一層果敢に犯罪に挑むには問題に対して特に具体的に当たり、解決策について想像力を働かせ、成功の尺度も明確にするほかはないということを示すためには、学問的な手法というのが重要なのである。

（2）英国における犯罪抑止のイニシアチブ

イングランドとウェールズで経験した、犯罪減少に貢献したと考えられている犯罪抑止のイニシアチブについて述べる。これらの多くで関係者の連携した取組や問題解決手法が求められてきた。ここでは、人的なもの、地理的なもの、製品に関するものという三つのカテゴリーに分ける。

ア 人的なもの

（ア）累犯者プログラム

我々が最初に考えるのは、犯罪を行うのはどのような者か、特定の犯罪者集団があるのか、そのグループ相互間で犯罪率は等しいのかということである。

英国の内閣府が 2001 年に行なったプロファイリング調査によって、次の統計が明らかになった。把握されている犯罪者の 0.5%がイングランド及びウェールズの犯罪の 10%を行い、把握されている犯罪者の 10%が犯罪の 50%を行っている。この調査によって、政治家は、少ない資源でより大きな成果を出せる稀な機会を得ることになった。すなわち、彼らは、より少ない犯罪者に狙いを絞ることによって、犯罪に対するより大きな効果が得られることに気付いたのである。

その頃まで、英国では、犯罪発生から出発して犯罪者まで遡るのが通例であり、これが警察による検挙の古典的なモデルであった。それに代わって、もし適切な犯罪者から出発すれば、潜在的に多くの犯罪にたどり着くことができ、第一段階でその発生を防げることが明らかになった。プロファイリングの的確性が前提であることは当然である。

2001 年、政府は、累犯者プログラム(Persistent Offender Programme)を始めた。これは、地域に特に大きな損害を与える少数の犯罪者に警察や関係者の努力を集中しようというものであった。その基準は非常に単純で、過去 1 年間で 6 件以上有罪になった犯罪者を累犯者と定義したのである。

この制度の対象となることによって、彼らは、警察によって非常にしっかりと監視され、裁判所では事件が迅速処理され、監督に服する間は集中的な社会復帰支援を受ける。その目的は、可能な限り彼らの犯罪活動を阻止しつつ、同時に、彼らに代替的な生活様式を実現する支援をすることである。

この制度の評価の時、担当者は、この制度の目的は達成していたものの、犯罪者の人物像は想定したものとは異なっていたことを発見した。取扱件数が多かったのは、万引き犯、スリや自動車窃盗犯であった。政府は、累犯の数が多き者に焦点を当てた結果、不法侵入、強盗、自動車盗や暴力的犯罪の抑止を願っていたにもかかわらず、あまり深刻ではない犯罪者に多くの資源を振り向け過ぎたことに気付いた。

したがって、2002 年、この評価に従い、制度の再設計が行われた。政府は、累犯の全国的な定義を行うのではなく、各地域に対して、地元で最も害があると考えられている犯罪者を選ぶよう要請したのである。

そこで、それぞれの「犯罪及び秩序違反抑止のための連携」の関係者、例えば警察、地方自治体、保護観察当局などは、その地域でどの犯罪者が最も影響を及ぼしているのかについての情報を共有するよう要請された。そして、もちろん、各機関は、最も問題のある者を正確に知っていた。各機関が共通リストに賛同することによって、各機関は共通目標を達成しやすくなった。皆が同じ集団に焦点を合わせれば、各々が個々の対象に対して達成できることは、別々に取り組むよりずっと大きいことに気付いたのである。これは、共同して選定した犯罪者集団は、対処することが困難であることが多く、どの機関も各々では責任を負いたくないからである。

先ほど述べたように、ここでの焦点は、犯罪活動をできるだけ阻止し、先行的に支援を提供することである。この制度は、犯罪者が服役しているか否かに関わらず機能する。彼らは、集中的に管理され、警察官もしくは保

14 英国におけるエビデンスに基づく犯罪抑止対策

護監察官が自宅を週に何度か訪ねる。彼らは、定期的に呼び止められ、身体捜検される。そして、彼らの活動、立回り場所、そして仲間について関係機関が収集した情報はすべて恒常的に共有され、それによって、関係機関は犯罪者に一步先んじることができる。加えて、彼らに対しては教育、訓練、宿泊支援及び薬物治療が施される。これらは、犯罪の動機付けを減らし、犯罪を思い止まる動機付けを増やすためである。この制度の最初の対象群に対する評価では、彼らによる犯罪や秩序違反行動は、17 か月間で 62%減少した。これらの者のうちの何人かが数百の犯罪を起こしていたことを考えたとき、地元社会での改善の大きさが理解できるだろう。

この制度は、現在、我々が行う犯罪抑止の手法の標準的な部分となっている。

(イ) 薬物介入プログラム

犯罪者に焦点を当てた別の重要なプログラムとして、薬物介入プログラム(Drug Interventions Programme)がある。ある調査から分かったのは、逮捕者の 70%は違法薬物検査で陽性であり、そのうち 40%はヘロインやコカインを含むあへん類を使っていることである。

2000 年以前では、驚くべきことに、薬物問題を抱えた逮捕者のうち、薬物治療を受けた者はごくわずかであった。この理由は複雑だが、主な理由は警察や刑事司法制度と保健制度の連携がなかったことと大いに関係していた。警察や刑事司法制度から治療に対する直接の照会ルートはほとんどなく、存在したところでも犯罪者のための治療の長蛇の列に並ばなければならなかった。その結果、数多くの麻薬中毒者が、薬物利用によって引き起こされる犯罪で繰り返し逮捕され、治療を受けないか治療まで数カ月も待たなければならず、その間、彼らは更に数回の犯罪を行っていたのである。

この薬物介入プログラムは、警察や刑事司法制度から薬物治療や支援への直接ルートを設けることにある。したがって、すべての警察署には、いわゆる逮捕照会制度(Arrest Referral Scheme)が設けられ、多くの地域では、薬物中毒と関連のある犯罪、例えば窃盗の容疑で逮捕された者は、薬物検査が義務付けられた。陽性反応の者に対しては、直ちに治療や支援が提供される。有罪になった者には、薬物問題への対処に必要な厳しい条件が付される。これには、期間中の繰り返しの薬物検査や、検査拒否や陽性反応の場合の自動的な逮捕や刑の再宣告が含まれる。非常に厳しい措置に見えるかもしれないが、住宅、教育や訓練の集中的支援も提供され、バランスが図られる。英国では、これを「飴とムチの(carrot and stick)」アプローチと呼んでいる。

2001 年の導入以降、この薬物介入プログラムによって、新たに 18 万人の犯罪者が警察や刑事司法制度を通して治療を受けることになった。このプログラムと関わり続けることによって、調査群の再犯は 26%減少した。

重要なことは、累犯者プログラムと薬物介入プログラム共に、警察や刑事司法制度の全段階と連携させたことである。犯罪者は警察や刑事司法制度を流れていくが、従来、それぞれ全く別個独立に扱われ、警察段階、裁判所段階、刑務所段階、そして刑務所からの釈放段階で継続性のない手法がとられていた。つまり、犯罪者に対して各段階で異なる手法がとられ、情報は前の段階から次の段階へ引き継がれることなく、犯罪者は同じ必要から何度も評価を受け、ある段階で薬物治療など重要な取組が始まったとしても、次の段階まで継続されなかったのである。例えば、刑務所で薬物治療を受けていた者は、釈放後は、治療のための長い列に並ばなければならなかった。

今の制度も完全ではないが、段階に関わらず、ある段階から次の段階へとケース管理は相当良くなり、個々の犯罪者に必要な支援のパッケージに焦点を絞ることが可能となった。関係機関が連携して活動することも、ここでも当然非常に重要である。というのも、薬物治療を提供しても、同時に住宅があることが確認されていなければ意味がないからである。また、働く能力がなければ、薬物摂取や犯罪をやめる動機付けは持てない。したがっ

て、訓練を優先することも重要である。制度のすべての部分を同時に協働させることは、最大の課題の一つであり、我々の研究によれば、プログラムの効果が十分に上がらないのは、この連鎖に何らかの欠落があるからである。

（ウ）少年犯罪対策

少年犯罪への対処がイングランドやウェールズで中心課題となった理由は多くある。最も明白なのは、18歳未満の者が、犯罪者のかなりの部分を占めており、全逮捕者の25%である。一般国民は、彼らに対してかなりの不安を感じており、現代の社会では少年犯罪が一番心配だといつも答える。さらに、おそらく少年による犯罪や反社会的行動は大人によるものと比べ目に付きやすいので、国民は、どの程度の犯罪が18歳未満によって行われているかをかなり過大評価している。しかし、若いうちに非行が止まれば犯罪を生涯繰り返すことはなくなるので、少年非行問題は我々にとって重要である。

非行少年の人物像調査によると、少年の5%が少年犯罪の半分以上を行っている。つまり、我々の介入は特定の対象に的を絞ったものでなければならない。我々の研究では、最も強力な介入が必要な少年に対する介入は、他の少年と比べ最も少ないことが判明した。これは、少年に対して行われる業務の大半は、提供が容易で、既に関心や熱意を持っている者を対象としているからである。多くの非行少年は、教育から脱落し、行動上問題があり、彼らを助けるために必要な支援制度から疎外されている場合が多い。

1998年以来、我々は、最も困難な少年に対処するため、様々な制度の統合を試みてきた。例えば、国家少年司法制度(national youth justice system)は、最も非行のリスクが高い少年に対する予防制度や、罪を犯してしまった少年に対する刑事司法制度である。我々は、すべての地域で子どもトラスト(Children's Trusts)を創設し、教育事業が社会事業に的確に統合されるようにした。これらはすべて、少年に対する全制度的アプローチをとり、ニーズやリスクについて明確な評価を行い、すべての関係機関で共有するようにした。すなわち、介入のニーズやリスクが高水準な少年それぞれに対して一貫性があり明確なアプローチがあり、教育であっても、養育支援であっても、また刑務所であっても進展状況が注意深く追跡されるのである。

昨年発表された少年犯罪行動計画(Youth Crime Action Plan)は、すべての機関がいかにして少年犯罪を減らすべきかに関する一つのビジョンを提示している。リスク要因を把握している少年に対する事業への投資に狙いを定めるべきことがかなり強調されている。また、計画は、非行に対する対応も強化し、少年に対し、行動のルールや限界についてはっきり意識させるとした。最後に、計画は、国が期待する親の責任を明確にしておき、親の力不足が問題の一部と考えられる場合には、親業の訓練への参加を親に求めることもある。

ある特定の貧困地域では、放課後活動にかなりの投資が行われており、特に、リスクに晒されている少年に対し、親しみやすいスポーツや芸術活動に非常に重きを置いた取組が行われている。少年は、仲間的な相談役を務めたりもしている。また、少年は、地元社会の意思決定などに関与し、少年に対する事業や少年の活動の企画などを行っている。また、少年が犯罪や反社会的行動を行うリスクが最も高い金曜日や土曜日の夜に活用できる活動を増やすことも強く求められてきた。このアプローチを支える理論は、まず、もし少年にある活動を止めさせなければ、空白を満たす何か別のものを提供しなければならないということである。そして第二には、もし少年が、社会が期待する規範から遠ざかってしまっているならば、建設的な代替物を創るため彼らの関与が必要ということである。

この作業はまだ評価途上であるが、最も効果的なアプローチは、少年の人生のできるだけ早い時期から始めることであると、国際的に既に判明している。非行の始まりと関連するリスク要因の多く、特に非行を行う子ども

を持ちやすい親の特徴については、現在ではよく理解され、研究されている。そして、社会にリスクを与える充分前から、子供の支援に狙いを定めることが可能となった。

我々は、この領域では米国のモデルを大いに活用してきた。2000 年以降、シュア・スタート(Sure Start)と呼ばれるプログラムが若い家族に利用できるようになり、そこでは、親業の基本の多くに関する支援が提供され、幼い子供が健康で、刺激のある、そして有益な幼児経験を持つことができるようになる。シュア・スタート・センターは、地域社会で、特に若い母親が相互に交流を図り、住宅、借金、健康など幅広い問題に関する助言が得られる場を提供している。

つい最近我々が導入したのは、反社会的行動から不登校、麻薬使用、不健康、教育の成果が上がらないことまで、各地域の社会問題の多くがごく少数の家庭から生じているという、更なる米国の根拠に基づいた取組である。すべての関係機関は、これらの家庭に対して膨大な出費を伴う取組を行ってきたものの、成果はいつも落胆すべきものであった。

それに対し、このような家庭に対する集中的支援のため、「家族介入プログラム (Family Intervention Programme)」がイングランド及びウェールズ全体で導入されている。累犯者に対する制度と同様、地元で最も心配な家庭について関係機関が情報共有しつつ支援が提供される。多機関による対処は、「積極的な支援」の提供担当者が主導する。つまり、彼らは、親に対して、提供される支援を受け入れるよう強く求め、必要であれば制裁で脅し、そして子どものためにより望ましい環境を整えるように挑むのである。この活動の多くは、多くの家庭が生活上の様々な困難に対処しようとしていることを認識しつつ、非常に前向きに行われている。このプログラムの初期的な成果は非常に励みとなるものであり、多くの家庭は、自分たちの暮らしが変わったと言っている。

我々は、ますます、問題が起こる前に、できるだけ人生の早い時期に介入するような手法に変えたいと思っている。全員について 100%の成功はあり得ないが、このようなアプローチによって、誰かが犯罪者になってしまいうまでに、彼ら自身や彼らの環境に関する情報がかなり集まり、迅速な対応が取れるのである。

イ 地理的なもの

一部の者が多くの犯罪を行っているのと同様、多くの犯罪は一部の地域で発生している。興味深いことに、例えば、利得犯罪の 65%はイングランド及びウェールズのうちの 25%の地域で発生していることが判明している。したがって、すべての地域社会の安全が我々にとって重要ではあるが、いくつかの地域で犯罪リスクが他より高いことが判明している。

我々は、ますます、中央政府からの投資を、犯罪リスクの最も高いところを狙って実施してきた。したがって、我々は、利得犯罪、少年犯罪、刃物使用犯罪、反社会的行動、麻薬乱用、そしてアルコール関連の問題など、各地域の実情を踏まえた犯罪抑止活動に対する補完的な財政基盤を用意してきた。この資金は、中央政府から地方政府までの多くの支援によって裏付けされ、これによって、地方の機関は、必要な分析、根拠や訓練に接する機会が確保され、彼らが直面する問題の解決を図ることができる。

地方の機関は、複雑化する世界で活動しなければならないが、効果的な実務に関する最新の見解や最新の法令が彼らによって明確には理解されていないことがよくある。また、彼らは、類似の課題に対処するために他の地域と意見や経験を共有する手段を持っていない。したがって、中央政府では、ますます、我々の役割は、最も急を要する領域に的を絞りつつ、このような学習や支援の促進であると解釈している。

我々はよく「鉛と鞭」アプローチをとるが、前述した問題解決プロセスに沿い、地域的な必要性について厳格な戦略的評価を行っている地域に対してのみ追加的財政基盤と支援を提供することにしている。このアプローチ

は、ある地域で犯罪が減少する別の鍵となる要因は、地域の関係機関が連携して活動することであるという認識に拠っている。我々は、同等地域と比べ犯罪がずっと高い多くの地域で取り組んできたが、重要な機関の連携がうまく機能していなければ、対処がひどく阻害されるということが分かった。したがって、地域的な連携自体の機能改善に関する支援や助言を提供することが、我々の取組促進の役割の一部なのである。

2006年から2008年までの間、内務省は、犯罪率が最も高い44の優先地域に焦点をあて、既に述べたような支援を提供した。これらの地域では、18カ月間で、犯罪全体で15%減を達成した。同じ期間で、イングランド及びウェールズ全域での犯罪減少は12%であった。差はそれほど大きくないが、成果が上がらなく悪戦苦闘し、犯罪率が悪い方向に変化しつつあり、そして同様の地域よりもずっと多くの犯罪に頻繁に対処してきた地域があることを知ることは意味がある。したがって、平均より3ポイント大きく犯罪減少を達成したのは大きな功績であり、全国的な犯罪減少に大いに貢献した。

我々の経験では、一番犯罪が高い地域は、それに狙いを定めれば犯罪減少の効果が一番出やすい地域である。2002年から2008年までの間、我々の分析では、全国の住居侵入が25%減少したのは5%の地域に集中しており、既に犯罪率が中程度か低い地域は変化がほとんどなかった。したがって、犯罪の多い地域に焦点を当てることは、我々にとってますます重要になるが、それは、全国的に成果を上げる助けになる面があるのと同時に、いかに多くの犯罪が比較的限られた地域に集中し、いかに多くの被害者がこれらの地域に住んでいるかということを認識しているからである。

被害者を減らすことが当然我々の第一の目的であるが、被害者の研究は、将来誰が被害者になりやすいかについての我々の理解を助けてくれる。我々の分析では、犯罪被害者になりやすいのは、予想されるとおり少年、学生、失業者、時に高齢者である。これらの者の多くは、しっかりしたホームセキュリティがなく、犯罪保険に入っておらず、危険な地域で安全でない製品を携帯しがちである。繰り返し被害に遭うのは、イングランドやウェールズに限定された現象ではなく、不法侵入、強盗や暴力といった犯罪の被害者に最もなりやすいのは、最近被害者になった者であることが分かっている。そこで、我々は、多くの時間と資源を費やして、将来のリスクを限定するために被害者に対し支援し助言するのである。我々は、このアプローチを不法侵入や家庭内暴力に用いている。不法侵入については、その被害者（及びその直近の家庭）に対して、多くの地域でホームセキュリティの改善に迅速に取り組んでおり、家庭内暴力についても、再被害化率が最も高いことから、多機関リスク評価機関の全国ネットワークを確立し、できるだけ早く事案を発見し、再び攻撃を受ける前に介入できるようにしている。そこで、我々は、人的なアプローチと地理的なアプローチを共に活用して、最もリスクの高い地域にいる最もリスクの高い人々に焦点を当てているのである。

地理的なものの最後に、イングランドやウェールズにおける閉回路テレビ(CCTV: Close Circuit Television)を使用した、リスクのある場所の安全の改善の経験について述べたい。英国では、1990年代後半にCCTVシステムに多くの投資をした。当時、CCTVは重要な技術であって、検挙率を改善し、犯罪を抑止し、社会の信頼を向上させるというかなりの期待があった。投資の後、その目的達成上のCCTVの効果を確実なものとするために広範な評価が行われた。

他の試みと同様、評価の結論は、CCTVシステムの効果は、いかに効果的に活用されるかによるというものであった。最も重要なのは、CCTV活用の決定が、「問題解決」的方法論から行われたものであり、CCTVが最も効果的な対応であると示された場合に行われるべきということである。この評価によれば、実質的で迅速な投資プログラムでは避けられないのであるが、CCTVは、最適な対応だからというよりもむしろ資金消化のために地域に導入されたことが判明した。例えば、CCTVは、車両窃盗のような犯罪や、犯罪者が特定の進入路を通して

建物や領域に入る必要がある場合に最も効果があることが分かった。他方、例えば路上での暴力的犯罪など衝動的犯罪の抑止や、犯罪者の完全な姿が見えない犯罪の検挙には効果がなかった。

その評価では、一度 CCTV 使用を決定したのであれば、成果を得るため、CCTV 使用について非常に注意深く管理する必要があったとしている。例えば、スタッフは全員、CCTV の証拠の使い方について訓練を受け、特にどのような証拠が裁判で使えるかについて理解する必要があった。CCTV から得られる証拠は、指紋、DNA など収集された幅広い証拠と統合する必要があること、CCTV から抽出した証拠について明確な説明責任があり同意を得る必要があること、そして、データ保存期間についての取決め、不鮮明な画像から容疑者を識別できる技術を持った者と共に顔識別システムの導入、そして地元当局、交通管理者、警察そして関連する学校や病院の間で、CCTV 利用について強固な連携アプローチが必要であった。

国民の安全意識を向上させる観点からは、カメラの設置に国民が気付いた場合に限って実際に意識の向上が見られた。しかし、多くのカメラは人々が特に脆弱だと感じた地域に設置されたので、CCTV の存在は、リスクの意識を取り除くほどには十分強力な手法とは考えられなかった。最後に、カメラが作動していない地域では、リスク意識が増大する可能性もあった。

私は多くの課題に焦点を当てたが、その理由は、CCTV が多くの者が望んだような即効万能薬とはほど遠かったからである。もし、注意深く目標を定め、適切に実施し、有効活用のために訓練されたスタッフを備えていれば、意図した目的を達成することができるだろう。しかし、これを適切に行うのは困難であり、我々は、現在、全国 CCTV 戦略を設け、すべての関係者が協働し、我々が行った投資から最高の価値を引き出す支援している。

CCTV には、現在、英国政府に訴えかけるものが 3 つあり、それらは、地域の安全を維持する道具としての CCTV の信頼性の維持に一役買っている。第一に、CCTV には、国民にとって強い「ブランド認識」があることである。あまり目に見えず、説明が容易でない犯罪抑止技術と違い、国民の多くは CCTV が達成しようとしている意図をはっきりと理解し、自分たちの地元でも CCTV を使いたいと言われることが多い。

第二に、英国における CCTV ネットワークの規模である。近年、いくつかの悪名高く嘆かわしい犯罪の解決に役立ったが、行方不明者の死の数時間前の動きを文字通り通りから通りへと追跡する助けとなり、時に被害者が犯人に遭遇した地点についてさえ、警察に決定的証拠を提供した。

第三に、CCTV は、警察によって革新的に利用されており、スマートウォーター(Smartwater)と呼ばれる人工 DNA 技術と相まって、建物や車への侵入を企図する把握済みの犯罪者を罠にかけ、警察が犯人を直ちに特定して犯行現場と結びつけることができる。私は、後者の、特に標的を絞った使い方について警察の重要な技術革新として感銘を受けたが、これは、今後数年間にわたって活用できるものである。

ウ 製品に関するもの

最後に、犯罪者によって最も狙われやすい製品に対する我々のアプローチについて簡単に述べたい。

我々が過去 10 年間でますます認識したことであるが、製品の設計は、犯罪の動機や機会形成に大に関わっている。政策的には、犯罪の機会が奪われれば犯罪が完全になくなるというのはなかなか信じられない。しかし、イングランドやウェールズで大部分の利得犯罪がほぼ統一的に減少しており、犯罪類型間の転移の証拠もあまりない。最も顕著な影響が見られるのは、車の設計変更が自動車盗や車上ねらいの減少に役立ったことである。1997 年以降、車両盗難は 60% 減少した。車の設計だけがその理由ではなく、累犯者に対する我々の取組や、照明、CCTV、安全な入口などの駐車場の設計改善も重要であったろう。しかし、多くの分析では、車両盗難の大幅な減少は、新しいセンター・ロック・システムやイモビライザーの技術なくしては達成できなかったとしている。

携帯電話でも同様のことが言われた。携帯電話の盗難は、イングランドやウェールズの犯罪の10%に当たったが、ブロッキング技術の導入以来、3分の1減少した。ICチップと暗証番号の導入以後のクレジットカード窃盗でも同様の減少が見られる。

政府自身ができることがいくつかある。例えば、不法侵入に対する我々の取組により、基本的なホームセキュリティ対策を施した家庭の数は、1997年の71%から昨年の86%へ増加し、不法侵入の55%抑止に貢献した。しかし、効果的な犯罪抑止の成果を得るためには、主要製品の設計の製図板の上から始める必要があることが、ますます明確になっている。我々は、現在これを非常に真剣に捉え、内務大臣を議長とするデザインと技術の提携(Design and Technology Alliance)を設置し、主要産業と犯罪抑止の専門家が集まって将来の犯罪状況を予測し、その予防対策を検討している。

例えば、我々は、携帯電話や銀行業界と共同で、英国でモバイルコマースとして知られている、携帯電話を通じて非接触で支払いができるシステムの導入に備えた計画を現在策定している。この領域は、地球規模化した世界において、各国が地球規模の企業と共同して犯罪に対する解決策を模索できる好例であると考えられる。

補足だが、我々のデザインに関する取組は、利得犯罪の抑止に限定されていない。英国では、2009年秋、新しい台所用ナイフが市場に出るが、台所用として必要な機能をすべて備えつつ、人を刺すことができない設計になっている。また、新しい設計のビールグラスもあり、通常のグラスと同じ重さと感触がありながら、壊したり、誰かを傷付けることができないようなプラスチックでできている。

これらは長期的な解決策であるが、車対象犯罪の減少に貢献した世代から我々が引き継いだのと同様の遺産を次の世代へ残したいと強く願っている。

3. 新しい課題

現在、イングランド及びウェールズが直面している最も急を要する犯罪問題は、間違いなく、最も深刻な暴力的犯罪が近年増加していることである。大多数の犯罪類型は減少したが、銃器や刃物が関係した暴力的犯罪が急増している。これらの犯罪は、事件数としてはまだ僅かであるが、命が失われるに至ったり、特に失われつつあるのが若者の命であることから、その深刻さからイングランドやウェールズ全体での議論となっている。

刃物や銃器犯罪は、大都市部の少数の若者犯罪グループによって主に行われる。我々は、これまで述べた対応の多くを総合活用し、例えば、若者は護身用にナイフを携帯しているという見方に基づく若者対象の情報キャンペーン、学校での教育、仲間同士特に犯罪グループの元メンバーによる教育、把握済みの犯罪グループのリーダーの引離しや若い後輩が暴力に引き込まれないようにする支援、ナイフ・アーチ（簡易ナイフ探知機）や通常の「停止と身体捜検」による街頭での刃物回収、刃物携行に対する一層厳しい科刑、他のメンバーとの接触禁止措置、地元の親やボランティア団体による活動支援、リスクのある少年や刺し傷で病院に行く者に関する情報交換など関係機関による共同活動の改善を図っている。

このように、我々は、根付いてしまう前に問題を根絶するため非常に集中的な戦略をとっている。その結果、死傷者数が減り始めている。

二つ目の新たな課題は、現在の景気後退の影響である。我々は、人的、地理的、及び製品に関するアプローチを用いて、例えば犯罪を行うリスクが最も高いのは誰か、犯罪が最も起きやすいのはどこか、最も盗まれやすいものは何かについて、景気後退がどのような影響を及ぼすのか予測している。

現在、犯罪の全体的なパターンは有意には変化しておらず、経済状況によって犯罪が確かに引き起こされると我々が見ているのかどうか述べるのは時期尚早である。しかし、我々は、先制的に行動し、生じつつある犯

罪課題を早期に発見したいと考えている。我々は、既に不法侵入が増加しないよう、犯罪多発地域でのホームセキュリティを改善するため新たな財政投資を行っているが、これは、基本的な施錠がない家は 10 倍も不法侵入被害に遭いやすいからである。また、広報啓発キャンペーンも行っているが、それは、不法侵入の 3 分の 1 は開いたドアや窓から侵入されているからである。さらに、最も悪質な不法侵入累犯者に的を絞った活動も行っている。

4. 国民の信頼

締め括りとして、犯罪抑止の取組から便益を受ける者、すなわち国民に焦点を当てる。

我々政府がますます懸念しているのは、過去 10 年間に達成した地域の安全の向上は、安全の意識の高まりとは異なることである。国民の大半が考えているのは、この間犯罪が急速に減少したのではなく、急増したということである。この認識と現実の隔たりは、冒頭で述べたように、国民は、犯罪は、今日英国が直面している、経済に次いで二番目に重要な問題であるといまだに信じていることが原因である。

この問題の手掛かりは別の統計にもある。尋ねられた国民のわずか 48% が、警察と地元機関は、自分たちの地域で最も重要な犯罪や反社会的行動の対策に取り組んでいると答えている。そこで、国民は、自分たちが地元で心配な問題に当局が対処していないと思う場合には、国レベルで安全が改善したことを信じないものであると我々は考えている。

この見方によって、我々は、イングランド及びウェールズの犯罪抑止プロセスに必要以上に集中してきたため、取組を誰のためにやっているのかということ、すなわち国民を忘れていたことに気付いたのである。別の言い方をすれば、犯罪は減らしたかもしれないが、取組の間、地域社会の声を聞かず、彼らの意見の有効性を尊重せず、我々の成果を伝えなかった。そのため、地域社会は犯罪抑止の恩恵を感じることなく、住民は、警察は地域住民に対して責任感を持っておらず、無視されていると感じている。国民自身が犯罪との闘いに関わるために十分信頼に足る機関があるという感覚について最大の懸念が存在する。そのため、人々は犯罪を報告せず、他人に対する犯罪の目撃者になろうとしない。

現在、我々は、犯罪抑止の取組に対する国民の信頼を再構築するための新たなアプローチをとっており、全く新しい段階の警察活動である、近隣警察活動(neighborhood policing)を導入した。これは全国に 3,600 チーム設けられ、警察の仕事をより見えやすくし、警察が地域社会と一層つながりを持ち、地域社会を熟知しようというものである。「警察活動の誓約(policing pledge)」も導入し、警察から国民に対する警察活動を保証し、警察から国民が期待できる活動水準を明示している。

オンラインの犯罪地図も導入し、国民の誰もが自分の地域でどんな犯罪が起きているのか、他地域と比べてどうか知ることができる。

我々は、各警察に対して、国民との月 1 回の公開評議会を開催させ、地元の優先課題に関する意見を聞かせ、対応が行われたことが分かるよう優先課題の公表を義務付けている。それによって、どのような対応がなされたか国民に対して明らかになるようにしている。

これをすべて支えるため、我々は警察実績の全国目標を廃止して、国民のための取組に対する国民の信頼レベルを高めるというただ一つの目標に置き換えた。3 年間で、警察と地元当局が自分たちの地元で最も重要な犯罪や反社会的行動の対策に取り組んでいると答える者の割合が、48% から 60% に増加することを期待している。

編者注

¹ Head of Crime Strategy Unit, Crime Directorate, Home Office

²criminal justice system は、犯罪捜査、刑事裁判、刑事施設等における措置にとどまらず、警察が行っている犯罪予防活動などを広く含む意味で使用されている。本稿では、「警察や刑事司法制度」の日本語を充てた。（編者注）

³「根拠に基づく犯罪予防(evidence-based crime prevention)」の考え方については、原田豊(2003、2004)「根拠に基づく犯罪予防(1)~(3)」警察学論集 56 巻 9 号、12 号及び 57 巻 1 号などを参照のこと。

⁴本フォーラムにおけるコナー氏の発言によれば、英国内務省には、犯罪対策に必要な分析を行うため、経済学者、社会学者、統計学者及びパフォーマンス・アナリストがそれぞれ約 10 名ずついるという。

⁵犯罪及び秩序違反法(The Crime and Disorder Act 1998)。

⁶この「犯罪及び秩序違反抑止のための連携」の制度と運用については、野口貴公美「英国警察行政法と犯罪予防—犯罪及び秩序違反防止法とパートナーシップ」（渥美東洋編(2008)「犯罪予防の法理」（成文堂）収録）に詳しい。

「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」の評価と「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008」について

内閣官房副長官補付内閣参事官 河合 潔

1. 「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」の決定

(1) 当時の治安情勢と「行動計画」の決定

刑法犯認知件数は、平成 8 年以降 7 年連続で増加して、平成 14 年には戦後最悪の約 285 万件を記録した。検挙率も約 20%にまで低下するなど危機的な治安情勢となった。このような急激な治安悪化の要因は、街頭犯罪、侵入犯罪の急増、凶悪な少年犯罪の多発、来日外国人犯罪の凶悪化・組織化、それらの全国への拡散等によるものである。

また、「社会意識に関する世論調査」において、治安のよさが日本の誇りかどうかという問いがなされているが、平成 10 年 12 月には、治安のよさを日本の誇りだと考えている人が 38.7%で 1 位であった。しかし、実はこれを最後に 1 位になることがなくなり、14 年 12 月の調査では 26.9%になり、誇りというにはほど遠く、4 位になっている。

これを受けて、平成 15 年 6 月に自民党の治安対策特別委員会の中に治安強化小委員会ができ、7 月 25 日には、5 年で治安の危機的状況を脱することを目標に、治安強化に関する緊急提言が発表され、小泉総理に申入れがなされた。

一方、政府においても、犯罪対策を、政府が挙げて取り組むべき課題と位置付け、全省庁横断的な施策の総合化、包括化を目指して、平成 15 年 9 月 2 日に内閣総理大臣を主宰者とし、全閣僚を構成員とする犯罪対策閣僚会議が設置された。同年 12 月 18 日に開催された第 2 回会合においては、「世界一安全な国、日本」の復活を目指して、5 年を目途とした犯罪対策の基本的指針である「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」が決定された。

この計画は、「今、治安は危険水域」と表現し、「今後 5 年間を目途に、国民の治安に対する不安感を解消し、犯罪の増勢に歯止めをかけ、治安の危機的状況を脱する」ことを目標とした。

この「行動計画」の内容は、① 国民が自らの安全を確保するための活動の支援、② 犯罪の生じにくい社会環境の整備、③ 水際対策を始めとする各種犯罪対策、という三つの視点に立って、「1. 平穏な暮らしを脅かす身近な犯罪の抑止」、「2. 社会全体で取り組む少年犯罪の抑止」、「3. 国境を越える脅威への対応」、「4. 組織犯罪等からの経済、社会の防護」、「5. 治安回復のための基盤整備」という五つの重点課題を設けて、項目数 148 という犯罪対策のカタログとなっている。

①、②、③の三つの視点を通して言えるのは、警察・検察といった法執行機関だけではなく、国民自らが安全確保に取り組むということ、また、共同体社会として社会環境を整備することである。先ほどパートナーシップの拡大という議論がコナー氏からあったが、まさに安全確保に取り組む主体が広がることが大事である。また、この「行動計画」においては、割れ窓理論（Broken Windows Theory）を例示としながら、小さな違反行為への対策から、法執行機関による厳しい対策まで、犯罪対策を総合的に推進するという考え方が見えてくる。言い換えれば、小さな犯罪から重要な犯罪、危険な犯罪まで、あらゆる犯罪に対して役割を分担して、各種主体が安全確保に取り組むことを述べていることとなるのである。

(2) 「危機的な治安状況」をめぐる議論

治安が危機的な状況にあったということについて、今回は検証のためにその当時の議論を思い返してみたい。前田〔雅英〕先生その他いろいろな先生は、「まさに危機的な治安状況である」と述べられたが、その一方で、「危機的な治安状況ということにはなっていない」とされる主張も展開された。

一つの議論は、「性犯罪等への警察の対応の変化によって、警察が届出をどんどん受けるようになった。警察が認知して処理する件数が増えただけであって、犯罪そのものが増えたわけではない。治安が危機的な状況だと言うのは、作為的な危機的な状況の現出ではないか」というものである。しかしながら、この主張については、性犯罪に限らず、色々な利得目的の犯罪が増えたのが現実であることから、当を得ていないことは明らかである。

もう一つ別の議論もある。「治安の悪化の指標と考えるべきは、犯罪全体ではないのではないか。犯罪として考えるべきは刑法犯認知件数全体ではなく、殺人罪、特に既遂の殺人等特定の種類の犯罪の件数が増加しているかどうかであって、それがあまり増えていないのであれば危機的な状況ではないのではないか。ただ、一方で危機的な状況ではないにもかかわらず、犯罪発生について社会的・文化的な境界が衰退したために、体感治安という不安感が増加していることに注目すべきだ」というものである。

この議論には二つの問題が含まれている。一つは犯罪の種類を限定して治安を考えるべきだということであり、もう一つは治安悪化の指標は必ずしも悪くないのに不安感が増えている、という点である。

前者の、治安悪化の指標については犯罪の種類を限定すべきだという議論については、影響の小さな犯罪が数多くあるので、治安情勢を考えるのであれば、その指標となる犯罪を限定して考えるのは一面で正しいようにも思える。しかし、犯罪を限定して考えることは小さな犯罪を放置してしまうことになりかねない。実際に、この「行動計画」はあらゆる犯罪に対応するという考え方なので、こうした手法はとっていない。

また、後者の、治安の指標は悪化していないにもかかわらず、不安感が増大しているという議論は、先ほどのコナー先生のお話の中にもあったが、現在、刑法犯認知件数全体は減っている中で、不安感、体感治安は好転していない。こういう状況の中で不安感が増している現状をどう考えるのかというのは大きな問題だし、今回の新たな「行動計画」を作る理由ともなっている。

(3) 内閣官房の果たす役割

私は内閣官房副長官補付内閣参事官として内閣官房に属しているが、ここで、その内閣官房の役割とは何か、あるいはこの犯罪対策の「行動計画」を策定した犯罪対策閣僚会議についてお話ししたい。

内閣官房の役割は、内閣のお膝元で各省庁の行政にかかわることの総合調整を行うことだ。官房長官をトップとして、その補佐役である副長官及び内政、外政、安全保障・危機管理担当の3名の副長官補が置かれている。その内政・外政の二人の副長官補の下に、私のような内閣参事官が二十数名おり、事務遂行を図っている。

犯罪対策閣僚会議は、犯罪対策を担当する会議である。主催者を内閣総理大臣、構成員を全閣僚として、単に犯罪対策という冠を付した閣僚会議で、全省庁横断的に施策の総合化、包括化を目指したものである。

実は、こうした犯罪対策を行う政府レベルの会議は、それ以前にも銃器対策推進本部や薬物乱用対策推進本部、国際組織犯罪等対策推進本部等があったが、この犯罪対策閣僚会議は、治安が危機的な状況であると言われた平成14年の状況から、まさに政府一体となって取り組まなければならないということから出来上がった。内閣官房は、この犯罪対策閣僚会議の庶務を担い、総合調整機能を発揮して、各省庁の縦割りの所掌事務を超えた対策を、犯罪対策として選択集中して行っている。内閣官房には各省庁から内閣参事官が出向いてきているので、各省庁で

犯罪対策にかかわりそうなもの、犯罪対策に役立ちそうなものを全部まとめて中身として入れていくことができるのである。

(4) 「行動計画」の具体的内容

「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」には、前述した三つの視点と五つの課題が示されているが、課題の具体的な内容を見ていきたい。

〔1. 平穏な暮らしを脅かす身近な犯罪の抑止〕 身近な犯罪を抑止するためには、自らの社会の安全は自らが守るということで、地域住民、ボランティア団体等による自主防犯活動が効果的に実施されることが重要である。古くから自主防犯活動はあるが、それをまさに体系的に位置付けたということでもある。そのため、「行動計画」では、犯罪情報やノウハウの提供等の必要な支援の充実を打ち出すとともに、地域住民にとっての安全な拠点である交番について、空き交番の解消と交番機能の強化等が盛り込まれている。

また、「安全で安心なまちづくり」を実現するため、犯罪の発生しにくい道路、公園、駐車場等の整備・管理、防犯に配慮した住宅の普及、金融機関、コンビニエンスストアの防犯対策の推進、学校等における安全対策の推進等を打ち出している。

〔2. 社会全体で取り組む少年犯罪の抑止〕 先ほどのコナー先生の話にも少年犯罪の問題が出て来た。この当時は、刑法犯検挙人員の4割が少年であったということである。また、人口比で見ると成人の約8倍の犯罪率となっていた。こうした状況に対応するとともに、少年の健全育成を図るために少年犯罪対策は非常に重要であった。非行に走った少年が真に反省し更生する仕組みづくりのために、非行少年の保護観察の在り方の見直し、少年院における処遇の充実強化、触法少年事案に関する警察の調査権限の明確化等が盛り込まれて、それぞれが実現してきた。

また、少年の健やかな育成のために、家庭、学校、地域社会における教育と少年の居場所づくりを促進するとともに、少年を取り巻く有害環境浄化のための対策等が掲げられている。

〔3. 国境を越える脅威への対応〕 来日外国人犯罪の凶悪化、組織化の問題は特に深刻であった。「行動計画」策定当時、約25万人の不法滞在者がおり、犯罪の温床となっていた。こうした状況に対応するとともに、大多数の善良な外国人と国民が、共に安心して暮らせる社会を構築することが重要である。国境における管理を徹底するために、旅券等の偽変造対策、査証審査の厳格化、入国審査時における在留資格審査等の厳格化、水際における監視、取締りの推進等が盛り込まれている。

また、善良な外国人の我が国社会への適応を支援するために、留学生・就学生の受け入れに関する諸対策、日系外国人の就学、就労の支援を推進するとともに、不法滞在等を防止するため、外国人の就労、宿泊時の身分確認の厳格化等が盛り込まれている。

〔4. 組織犯罪等からの経済、社会の防護〕 薬物、銃器、ヤミ金融等にも関与する暴力団等による組織犯罪は、我が国の治安にとって重大な脅威である。そこで、組織犯罪対策としては、組織犯罪情報の集約、相互利活用の推進、組織犯罪に対する有効な捜査手法等の活用検討、暴力団の代表者等に対する責任追及の徹底等が盛り込まれている。

また、徐々に深刻化し始めたサイバー犯罪対策もここに入っている。このときは、サイバー犯罪対策は組織犯罪対策の中に書いてあり独立していなかった。これと共に、薬物乱用、銃器犯罪のない社会の実現を目指すこととした。

〔5. 治安回復のための基盤整備〕 上記、1から4までの施策を効果的に推進していくためには治安関係の基盤

整備が重要である。そこで警察官、検察官等の治安関係職員の増員、留置施設、刑務所等矯正施設の過剰収容の解消、先進的な捜査技術の確立等が盛り込まれた。

「行動計画」や犯罪対策閣僚会議で決定された各施策の推進とフォローアップのために、この会議は半年に一回必ず行われている。それは、犯罪対策閣僚会議のウェブサイトですべて可視化することによってフォローアップされている。そうすることによって、各省庁はどんな施策がどのぐらい実現しているのか分かる。やっている、やっていないということが明らかになっていることから、みんなで一生懸命やらざるを得ないよという動機づけになる。

その結果、警察官の大幅増員を始めとする治安維持に当たる公務員の増員がなされた。それと併せて、平成15年当時約18万人だった防犯ボランティアは平成20年には約250万人と大幅に増加した。これは、国民と政府が一体となって犯罪対策の取り組みを行ってきた結果だと思われる。

2. 「行動計画」の評価

(1) 主要な取組の効果

犯罪対策閣僚会議は毎年6月と12月に行われているが、昨年6月に開催された第11回犯罪対策閣僚会議の際に、この「行動計画」が計画期間である5年目を迎えていたことから、主要な取組についてまとめられた。

〔1. 平穏な暮らしを脅かす身近な犯罪の抑止〕 先ほど申し上げたように、防犯ボランティア団体の支援によって、防犯ボランティア団体構成員数は18万人から250万人へと飛躍的に増加した。また、平成15年に約64,000件あった自動車の盗難件数は、自動車盗難防止装置の普及や水際対策の促進によって、平成19年には約32,000件まで半減した。

特に、「安全・安心なまちづくり」の先進的な事例として、新宿歌舞伎町の話があるのもご存じのとおりだ。これについては後ほど他の専門家から話があると思うが、その前に少しだけお話をさせていただきたい。一時期の歌舞伎町は、刑法犯認知件数が非常に多く、怖い町だというイメージがあったかと思うが、現在はかなり安全な町になった。

ご存じの方も多いと思うが、「歌舞伎町ルネッサンス」という取組である。この歌舞伎町地区における繁華街再生の取組については、平成17年1月に設立された民間事業者、町会、商店街、有識者、行政機関等からなる歌舞伎町ルネッサンス推進協議会を中心に繁華街再生が進められた。具体的には、「犯罪インフラの除去と環境美化」、「歌舞伎町からの新たな文化の創造と発信」及び「健全で魅力あふれるまちづくり」を目的として、「喜兵衛プロジェクト（歌舞伎町の新たな担い手の誘致）」、「クリーン作戦プロジェクト（犯罪インフラの除去と環境美化）」、「地域活性化プロジェクト（新たな文化の創造と発信）」、及び「まちづくりプロジェクト（健全で魅力あるまちづくり）」の4分野が展開されている。

こうした官民一体となった取組の結果、怖い町というイメージがあった歌舞伎町は、刑法犯認知件数が減少し、環境も美化された。また、この取組をモデルとして、六本木や大阪のミナミ等でも取組が進められている。こうした官民一体となった取組は非常に有効である。

〔2. 社会全体で取り組む少年犯罪の抑止〕 少年補導活動の強化によって不良行為少年の補導人員が増加した一方、刑法犯少年の検挙人員は減少している。これは不良行為段階での早期発見、早期処置が図られたためである。また、学校、教育委員会、児童相談所、警察、保護観察所等の関係機関と各種ボランティアから構成される少年サポートチームの活性化・普及を促進して、少年を非行に走らせないための個別支援が実施された。

また、大きな問題であるインターネットの関係では、青少年の健全育成に悪影響を及ぼすインターネット上の

26 「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」の評価と「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008」について

有害コンテンツ対策として、携帯電話等のフィルタリングソフトの開発・普及等を推進した結果、携帯電話等のフィルタリングサービスの利用者は、平成 20 年には約 343 万人まで増加した。

【3. 国境を越える脅威への対応】 水際対策の推進によって自動車の盗難認知件数は半減し、不法滞在者も半減するという結果となった。

【4. 組織犯罪等からの経済、社会の防護】 暴力団はなかなか減らないという問題はあるが、地方公共団体等で、暴力団等の不当要求に対する組織的な対応を規定したコンプライアンス条例などの規定の整備が推進された結果、コンプライアンス条例等の制定率は、平成 15 年の 27.3%から平成 19 年には 99.1%という形で上昇した。

【5. 治安回復のための基盤整備】 ここ数年の警察官大幅増員の結果、警察官 1 人当たりの負担人口は、平成 15 年度には 534 人であったが、平成 20 年度には 511 人まで減少している。欧米の 400 人台という水準にはなかなか近づけないが、相当変わったと言えるだろう。また、地方警察官以外の治安関係の職員については、入管職員、刑務官等を始めとして 3,000 人を超える増員が行われた。

また、様々な捜査技術の高度化が行われた。例えば、DNA の記録検索システムの運用で、被疑者等が特定された数も大幅に増加する等の効果を上げた。

平成 17 年 6 月には、「行動計画」に記載されたこれらの施策を補完して、当面重点的に取り組むべき施策を取りまとめた「安全・安心なまちづくり全国展開プラン」が策定された。これは先ほど言った歌舞伎町のプランを全国的に広めようというものの一つである。この「安全・安心なまちづくりの全国展開プラン」では、「住民参加型の安全・安心なまちづくりの全国展開」、「住まいと子どもの安全確保」及び「健全で魅力あふれる繁華街、歓楽街の再生」という三つを大きな柱として政策を推進している。

(2) 治安関係予算の推移

「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」の関連予算は、犯罪対策閣僚会議ウェブサイトにて公表されている [<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/index.html>]。実際に表にしてみると、相当に変わってきたことがお分かりいただけると思う [表省略]。警察の場合と異なって、国家公務員である法務省の検察官、あるいは入国審査官、刑務官等の人件費も含まれているため、予算規模が相当大きくなっているところもあるが、経年の変化では、政府における歳出削減が進められているなかで、毎年の予算規模が減らされることなく、コンスタントに予算措置がなされているのは、この「行動計画」がつくられた結果だと考えている。

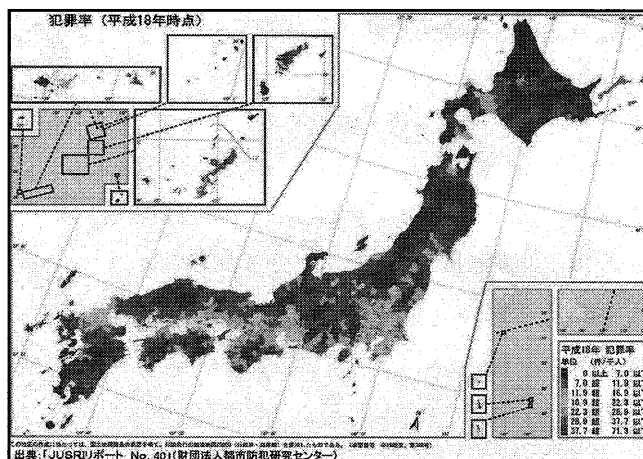
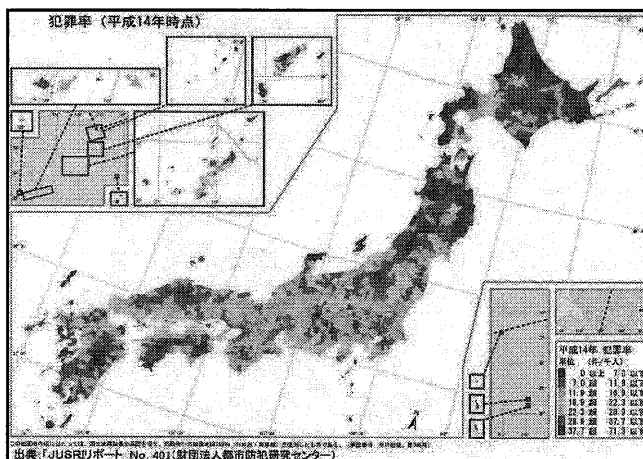
これはまさに犯罪対策全般が政府を挙げて取り組むべき重要課題であり、また現に政府の経済財政運営の基本方針である「骨太の方針」において、平成 16 年以降、毎年治安に関する項目が設けられ、「行動計画」に関する記述が盛り込まれていることから、犯罪対策の重要度が明確に高まっていることがお分かりいただけるだろう。個別の施策・事業ごとの予算枠の推移については、ここでは省略する。

このように、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」に基づいて、確固とした財政的支援の下、殺人罪等の特定の種類の犯罪に偏ることなく、あらゆる犯罪に対応することを前提に、警察だけでなく政府を挙げて諸対策を推進した結果、刑法犯認知件数は平成 19 年には約 191 万件、平成 20 年には約 182 万件というように、200 万件を切るまでに減少し、検挙率も 30%台まで回復した。また、外国人についても不法滞在者数はおおむね半減した。このような形で、同計画に基づく犯罪対策は一定の成果を収めたと考えている。

(3) 全国の犯罪率の推移

この評価をする上で、最も分かりやすいと思われるのは全国の犯罪率である。この地図は、様々な会議や警察政策フォーラムの場などで何度も見られたかと思うが、日本地図上に全国の犯罪率を示したものである。これは前田雅英先生の協力を頂いて、(財)都市防犯研究センターで調査研究をされたものである。赤色に近づくほど犯罪率が高く治安が悪い状態を示しており、緑色に近づくほど犯罪率が低く良好な治安が保たれていることを示している。

上図は平成14年当時、要するに「行動計画」策定前である。下図は、「行動計画」を推進している最中の平成18年当時の犯罪率である。前田先生が、毎年このように変わったという説明をされた記憶のある方もいるかもしれない。この2枚を見るだけでも相当に変化していることが分かるのではないだろうか。平成14年当時は黄色や橙色が多く、一部では赤色も目立っているが、平成18年には全国的に緑色が多くなっているのがお分かりになると思う。



これはまさに「行動計画」は一部の地域だけで効果があるのではなく、全国で効果を発揮して、全国一律に治安情勢がよくなってくることを表わしている。要するに、悪くなるときは局所的に悪くなるが、結果が出るときは全国一律に効果が出るということである。「行動計画」はそれだけ効果的だったのではないだろうか。

ただ、課題が全くないというわけではない。だからこそ、今回新たな「行動計画」を作ることになったのである。

(4) 「行動計画」後の課題

「行動計画」を推進した結果、刑法犯認知件数は平成14年の約285万件から平成19年には約191万件となつて確かにぐっと下がった。ところが、この数字は昭和の頃と比べると約1.4倍だし、平成20年に約182万件となってもまだ約1.3倍になっている。昭和の頃と比べるとまだまだ高いということだ。

また、振り込め詐欺や無差別殺傷事件が多発している。無差別殺傷事件は、平成20年には1年間で14件あるなど、最近では非常に高い比率になっている。こういった状況があることから、国民の治安に対する不安感はい依然として高い状態が続いている。国民の半数が、我が国の治安について不安感を抱いているという調査結果もある。

このような不安感を払拭するということから、真の治安再生を実現するため、更なる対策の必要性が認められた。まさに、これが「行動計画」を5年間推進して一定の成果を上げ、さらに付け加えて行うべき今後の課題である。

そこで、このような認識のもと、「旧行動計画」策定から5年を経過するに当たって、引き続き政府を挙げて

総合的な犯罪対策を推進し、国民が安全で安心して生活することができる良好な治安を実現するため、昨年末に開催された第12回犯罪対策閣僚会議において「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008」が決定された。

この新たな「行動計画」については後ほど説明させていただくが、この「行動計画」の課題と関連して、最近の治安情勢について少し見ていきたい。

「完全失業者数と治安情勢の推移について」のグラフをご覧ください。これも経済情勢の話ということで、先ほどコナー先生から話があったが、最近では麻生総理が主催している安心社会実現会議において、但木〔敬一〕元検事総長が「経済情勢が悪くなると犯罪が増えるのではないか」と言っておられた。

グラフ上段の「完全失業者数と刑法犯認知件数の推移」を見ると、完全失業者数が増加すると、若干のタイムラグがあってから犯罪の発生件数も同じようなトレンドを描きながら増加することが分かる。

財産犯の増加だけが関係あるのかどうか検証するために、下段の「完全失業者数と財産犯以外の刑法犯認知件数の推移」を見ると、財産犯以外の刑法犯認知件数も十分な相関がある。

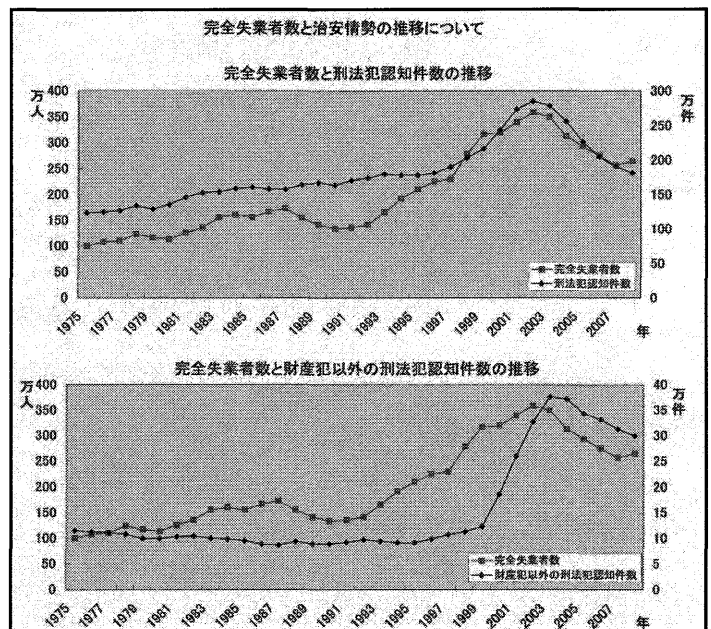
また、完全失業者数と個別の犯罪認知件数を見ると〔グラフ略〕、完全失業者数が平成14年に最高の約359万人になると、個別の犯罪の発生件数も平成14年又は15年にピークを迎えている。やはり、完全失業者数が増えれば、若干のタイムラグがあってから犯罪の発生件数も同じようなトレンドを描きながら増加している。

また、月別の実収入と治安情勢の関係も〔グラフ掲載略〕、実収入が低下すると、若干のタイムラグがあってから暴行や万引きといった犯罪の発生件数が増加するという相関が出てくる。これらの研究については、参考資料に鈴木定光氏の論文があるので、ご覧いただきたい。

このように景気と治安情勢との間には強い関係があると言える。昨今の景気の後退に伴う完全失業者数の増加等によって、今後犯罪の発生件数が再び増加に向かうおそれがある。そうなるコナー先生のおっしゃる通りに、先行的に何ができるのかが大変重要になってくる。「行動計画」を早く実現していかなければならないことになる。今回の景気の後退は昨年秋頃から徐々に色合いを強めてきた。まだまだ犯罪の発生件数の増加までは若干のタイムラグがあると思われるので、それまでにとにかく頑張りたいと思っている。

そこで、地域的にどうなのか、刑法犯総数を1月から5月について見ると、中部は+2.9%と増加しているが、全国の総数は-5.4%、東京は-3.2%、関東は-5.7%、近畿は-12.5%という具合に減少している。要するに中部だけが伸びているという状況にある。

全国的に刑法犯総数が減少していることから、現時点において一概に景気後退の影響を受けているとは言い切れないが、強盗やオートバイ盗といった一部の犯罪は増加している。また、仮に中部地方で伸びているのが景気の後退によるものだと考えられるとすれば、全国的にも今後刑法犯総数が増加に転じるおそれがある。こういった傾向がその他の犯罪、あるいはその他の地域まで及ばないようにすることが重要となってくる。



3. 「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008」の決定

(1) 策定に当たっての理念

「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008」は、第1から第7までの大項目ごとに中項目、さらに小項目を置いて、個別の犯罪対策の内容を書いている。小項目の数は172となっており、「旧行動計画」が148だったのに比べて、新たにテロ対策の関係が含まれているので相当増加している。

この「新行動計画」の考え方については「序」の部分で整理している。序の「2. 真の治安再生のための基本理念」では、「旧行動計画」で示された治安回復のための三つの視点を維持する、と書いている。同時に、根本的な犯罪対策を講ずるために、19世紀の刑法学者フランツ・フォン・リストの「社会政策こそが最善の刑事政策である」という言を引いており、治安関係機関の取締りに限らず、犯罪の発生原因及び社会的背景を踏まえて、犯罪を起こさせないためのより広範な政策を、総合的かつ持続的に講じていくことが中長期的な治安対策として必要なのだ、と書いている。

新計画の策定に当たって、この「犯罪に強い社会の実現」という題名は、犯罪のない社会をどうやって作っていくのかという考え方を示していることから、この「行動計画」は、社会を構築する方法を書いていなければならないということで、犯罪取締り等の法執行にかかわるものだけではなく、全閣僚が所管する事務全般で、社会政策にかかわるものをも取り込んで、犯罪対策と位置付けて推進することを示していることにもなると再認識した。

昨年6月に、秋葉原の無差別殺傷事件があった。この事件発生後に犯罪対策閣僚会議第11回会合が行われており、その際、福田総理から「犯罪対策は、捜査機関による取締りのみならず、犯罪が起きる原因や社会的背景に対処することが重要」と指示された。

新計画では、福田総理の指示を発展させて、大項目の第一に「身近な犯罪に強い社会の構築」とし、第二は「犯罪者を生まない社会の構築」としているように「社会の構築」という言い方をするとともに、第三の「国際化への対応」の中項目には「新たな在留管理制度による不法滞在者等を生まない社会の構築」及び「多文化共生を可能とする社会基盤の整備」といった形で、社会の構築あるいは社会基盤の整備といった思考で犯罪対策を整理している。

この考え方は、地域、学校、家庭、若者、高齢者、外国人、刑務所出所者のいずれもが社会の構成員なのだとして位置付け、犯罪に走る可能性のある、いわゆる犯罪脆弱者を社会の構成員として取り込んだ共生社会を実現するためのソーシャル・インクルージョンの方策を採ろうとしている。特に、「犯罪者を生まない社会の構築」の中では、「孤立した若者等の社会参加の促進」及び「刑務所出所者等の再犯防止」のための施策が多数盛り込まれているが、こうした施策は、従来の犯罪対策でも少しは書いていたものの、どちらかというと社会政策に分類される施策である。ただ、注意しなければならないのは、極めて幅の広い社会政策全般を犯罪対策として考えて推進するのではなく、問題に応じて犯罪対策として効果的である限りにおいて、犯罪対策としても社会政策とされる施策を取り込むということである。

この2005年警察政策フォーラムにおいて、デビッド・ケネディというアメリカ人の学者は「こういった施策はあくまで問題志向型（Problem-Oriented）で、戦略的な犯罪抑止統制（Strategic Criminal Prevention and Control）として効果のある施策を進めようとするものでなければならない」と言われた。

戦略的に犯罪対策を推進するということについては、本日も御出席いただいている渥美東洋先生が指摘されているように、「抽象度が高い理論を使えばいいというものではない。発達理論と人間生態学からの関心を基に、具体性を持った政策が要件」でなければならないのである。まさにこうしたことを踏まえて、あくまでも具体的、

戦略的に何をやるのかを考えていく必要がある。

また、今回議論されることになる「安全・安心なまちづくり」についても、漢方薬のような効果を期待することもある一方で、それだけではなく、即効性があり、真に成果のあるものを期待するとすれば、このような問題志向型で戦略的思考を持ち、具体性を持った方策が必要だということになる。これは以前、小出治先生が指摘されたことでもある。

さらに、序の「3. 犯罪情勢に即した重点課題」に関しては、先ほどのコナー先生の話と共通しているのではないかと考えられる。この末尾では、新計画の全体を貫く基本的な考え方が述べられている。「旧行動計画」ではフンボルトの「安全なくして自由なし」という言葉を基本的な考え方とすると述べられているが、今回の新たな「行動計画」でも同じように、「安全なくして自由なし」を基本的な考え方とすること自体は維持した上で、国民の平穏な日常生活が確保されているという安心が等しく享受されていない、ということ、そして「他者への信頼の低下は、国民が感じている不安の大きな要因」であることを指摘している。そして、この「信頼」という語をキーワードにして、「地域社会における相互の信頼を醸成」し、「各種施策の総合的推進を通じて相互信頼の醸成を目指すことにより、社会の安全と安心は大きく向上する」としている。これらが「新行動計画」の特徴である。

(2) 「行動計画 2008」の具体的内容

時間の都合上、すべての施策について説明させていただくことはできないので、「行動計画 2008」の具体的内容については、主な施策に限って簡単に御説明することにする。

【1. 身近な犯罪に強い社会の構築】 家庭、学校、若者、高齢者等からなる地域社会において、身近な犯罪を犯そうとする者にその機会を与えない社会という意味で、身近な犯罪に強い社会の構築を図るべく、社会政策的な施策も含まれている。防犯ボランティアは約 18 万人から約 250 万人になったが、それをさらに進化させていくことが必要だ。その意味で、防犯ボランティア団体に対する経済的支援等による自主防犯活動の質の向上を図ることが記載され、また、社会を挙げた振り込め詐欺防止対策についても記載されているが、これらは国民が自らを守っていく、犯罪の生じにくい社会を作っていく、という考え方に基づいている。

【2. 犯罪者を生まない社会の構築】 先ほど、若者、高齢者、刑務所出所者といった人たちを社会の構成員として考えると云ったが、こうした人たちが社会の中で孤立することを防いで、犯罪に走らせないような環境づくりを進めるべく、刑事司法（Criminal Justice）の領域を超えて、就労や福祉支援を含めた社会政策として進めていく必要がある。具体的には、何らかの問題によって孤立してしまっている若者、高齢者、その他社会とのつながりが希薄な人々に対する就学・就労支援を通じた社会参加の促進や刑務所出所者等の再犯防止について記載されている。

特に、刑務所出所者等の再犯防止については項目として打ち出しているが、これは全犯罪者のうちの 3 割しかない再犯者の犯す犯罪が、全犯罪の 6 割を占めており、刑務所出所者等が就職できずに結局犯罪に走ってしまうことが考えられることから、そういった者の就労を支援することが、本当に犯罪を減少させることになるということを踏まえ、この施策を進めようとしたものである。また、孤立した若者の社会参加等の促進については、イギリスの「コネクションズ」という先進的事例を参考とし、法律としても先の通常国会で、子ども・若者育成支援推進法が制定されたところである。

【3. 国際化への対応】 「旧行動計画」に基づく、不法滞在者の半減という計画は、目標をほぼ達成した。一方で、定着する外国人が増加し、これらの人々やその子弟の一部が社会に適応できなくなっていることが次の問

題となっており、これが犯罪等の問題につながる実態も見られている。

そうなると考えなくてはならないのは、適法に滞在する外国人が安定して活動できる多文化共生社会を構築することである。具体的には、水際対策や厳格な出入管理を徹底するわけだが、その一方で適法に在留する外国人が日本人と同等の住民サービスや行政サービスを享受できるように、社会基盤の整備を推進することを記載している。これに関しては、先の通常国会で入管法と住民基本台帳法の改正が行われたところである。

〔4. 犯罪組織等反社会的勢力への対策〕 暴力団を含めた職業的な犯罪集団が犯す犯罪を減少することは、治安全体を見たときに非常に重要である。これは以前と変わらないが、引き続き関係機関が一体となって取組を進める必要がある。特に、暴力団排除対策では企業によるところが結構大きい。具体的には、暴力団対策あるいはマネーロンダリング対策、銃器薬物対策等について記載している。ここには専門家が多いのでご存じのとおり、最近の暴力団対策では共生者の問題が挙げられる。暴力団だけでなく、その周辺で暴力団を利用するなどして利益を得ている共生者への対応が不可欠となってきているので、これらの施策について記載している。

〔5. 安全なサイバー空間の構築〕 サイバー犯罪については、「旧行動計画」では組織犯罪のところに少し書いていたが、今回は IT 分野の急速な発展に対応して重点課題として独立させている。具体的には、官民協働による違法・有害情報対策及びサイバー犯罪対策について記載している。

〔6. テロの脅威等への対処〕 テロ対策に関しては、もともと「テロの未然防止に関する行動計画」で書いていたが、「新行動計画」では、テロ対策のため当面速やかに講じなければならない措置について犯罪対策の一環としてとらえ、重点課題として書いている。

〔7. 治安再生のための基盤整備〕 「旧行動計画」では、職員の増員を主に記載していたが、「新行動計画」においては職員の増員だけではなく、捜査手法の問題、あるいは裁判員裁判への対応等、様々な情勢の変化に的確に対応するための施策についても触れている。

以上が「新行動計画」の概要であるが、主要な施策については参考資料の「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008～主要な施策について」、また「行動計画」の全体像に関しては、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008」という冊子をご覧くださいと思う。

また、この新たな「行動計画」の理念、策定の経緯等々については、今日お話ししたことも含めて『警察政策 第11巻』に寄稿しているので、そちらをお読みいただければ参考になるかと思う。

今後、政府では「新行動計画」の諸施策を順次実現することとしているが、経済社会状況が厳しい現在において、犯罪の発生状況は予断を許さない。少しでも先行的に対応していく必要のあることは、先ほどコナー先生が言われたとおりであると思う。日本政府が頑張ってこの「行動計画」を実現することはますます大事になってくる。また、情勢の変化の必要に応じて、検証、見直しを行いながら、治安再生の実現を図っていくよう貢献していきたい。

「安全・安心なまちづくり」

警察庁生活安全局生活安全企画課都市防犯対策官

井上 誠

1. はじめに

まず「刑法犯認知・検挙件数の推移」を見てみたい。認知件数は、平成 14 年度に 285 万件でピークアウトし、平成 20 年度には 181 万件になっている。それでも、絶対数としては、昭和の安定した時期に比べて 1.3~1.4 倍となっており、高止まりしている。

「治安に関する国民の意識」は、毎年 1~2 月に内閣府で行なっている社会意識に関する世論調査からのデータである。社会の中で悪い方向に向かっている分野はどのようなものか、複数回答で調査している。「治安」は、平成 9 年には 13 位だったが、平成 17、18 年にはピーク〔第 1 位〕を迎えている。特に平成 17 年は、47.9%の国民が「治安が悪くなっている」という意識だった。平成 21 年度は経済情勢を反映してか、一番悪いのは「景気」で、「治安」は第 7 位の 32.8%となっており、少し改善されている。

国民の意識は、刑法犯認知・検挙件数より若干遅行して動いていると思われる。とはいえ、平成 21 年度でも 32.8%、つまり国民の 3 分の 1 の方が治安に対する不安を持っていることを示している。

この調査では、よくなっている分野についても調査している。平成 9 年に「治安がよくなっている」と答えた人は 29%で、平成 21 年の回答は 9.5%だった。ここから昨今、刑法犯の認知件数は減ってはいるが、治安に対する不安はまだまだ解消に至っていない状況が窺える。

次は、これに対する国の対策や地方自治体の取り組み状況を概括的にまとめたものである。国の対策については河合参事官から包括的な説明があったので、ここでは深く説明しないが、特筆すべきは平成 15 年 9 月の犯罪対策閣僚会議の設置である。これは内閣総理大臣が主宰するもので、政府全体の取り組みと位置づけられたことが大きい。従来、防犯は警察が中心になってやるもの、警察の仕事との意識が強かったが、警察だけではなく、他府省、自治体、事業者、民間団体あるいは地域住民の方々が包括的に手を組んでやっていかなければならないことが明確化された画期的な会議の設置であった。

その後、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」が策定され〔平成 15 年 12 月〕、都市再生という別の分野の重要課題とタイアップする形で、「安全・安心なまちづくり全国展開プラン」もできた〔平成 17 年 6 月〕。また、子どもを被害者とする事件の多発に伴い、子ども対策も情勢に応じて作られている。

県・市町村レベルにおいても、県警だけではなく知事部局や教育委員会、市町村、事業者、住民、各主体が総合的に取り組む体制となっている。典型的なものは生活安全条例である。推進体制の整備、網羅的な推進計画、各セクター・住民・事業者の自主的活動の促進、まちづくりの面から防犯に配慮した環境整備等を内容としている。このような条例が県と市区町村の二つのレベルでそれぞれ進んでいる。

2. 防犯ボランティア活動の支援

防犯ボランティア団体の数はかなり増加している。平成 19 年末で 4 万団体超、構成員数 250 万人であり、単純計算で、国民の 50 人に 1 人は何らかの形で防犯ボランティア団体の活動をしていることになる。

防犯ボランティア団体の 1 カ月の平均的な活動日数を見ると、平成 16 年末では 85%が週 1 回の活動であった

が、平成20年末を迎えると週1回程度の活動は半分となり、半分以上が週2回以上行なっている。毎日活動している団体数もかなり増えている。ここからも、活動が活発化していることがわかる。

主な活動内容（複数回答）は、パトロール（徒歩）である。子どもの安全を守るという大きな目的があるので、通学路・通学路以外での子どもの見守り活動をしている。その他、危険箇所点検、防犯広報、防犯教室、防犯診断などを行なっている団体もある。例えば昨年は振り込め詐欺が急増したので対策が急務であった。そこで、防犯ボランティア団体の3割の方に防止のための普及広報活動をしていただいた。このように、防犯ボランティア団体は新たな治安事象が発生した場合の有効なインフラとなっている。

では、防犯ボランティア団体に対して、警察等はどのようなことを行なっているのだろうか。一つは、合同パトロールに代表される合同活動である。団体の数の増加に応じて、警察、自治体、防犯協会が合同活動の形で支援している。また、防犯ボランティア団体に対する研修も増加している。総じて言えるのは、ノウハウを持ち、体制もしっかりしている警察が、主導的で大きな役割を果たしていることである。

地域によっては、車両による防犯パトロールをしているところがある。ご承知のとおり、車両については道路運送車両法によって整備基準が規定されている。いわゆる青パトの回転灯は、道路運送車両法の基準緩和の手続が必要になるが、平成16年12月より装備が可能となった。日本のパトカーの回転灯は赤で、それまで青パトというものはなかったが、パトカーに準じる形でこのような制度を設けた。民間のほうが青なのはイギリスと違うところだ。この制度ができたのは平成16年12月で、平成18年7月からは手続を簡素化したところ、車両数・団体数が増加し、平成20年末の交付数は26,622台となっている。

警察庁が行なっている地域防犯ボランティアの取り組みには、地域安全・安心ステーション、自主防犯ボランティア活動支援サイト、「安全・安心なまちづくりの日」の関連行事がある。

地域安全・安心ステーション推進事業は、パトロール等をする場合の、地域の中核となる場所や人を育てる事業である。ステーションはパトロールの出動拠点にもなり、情報の集約・発信拠点にもなり、活動を広げるために参加拡大の拠点にもなる。地域にはこのような中核的なものをつくっていく必要がある。具体的には、地区を定め、そこに対する防犯パトロール用品（ジャンパー・帽子・腕章等）の貸与、研修会の開催費、ボランティア保険等の費用の補助を行なっている。平成17年度から支援を始め、現在800地区となっている。

警察庁のホームページの中にある自主防犯ボランティア活動支援サイトには、自主防犯活動のノウハウ、状況、好事例を載せている。防犯ボランティアをやりたい人に対する情報共有、ここに載ることでの士気高揚を狙っている。

また、平成17年の犯罪対策閣僚会議で、10月11日を「安全・安心なまちづくりの日」と定めた。その前後の期間には、幅広い層を対象とした取り組みを集中的に実施している。これは内閣官房の指導も受けながらやっているもので、安全・安心なまちづくり関係功労者表彰という内閣総理大臣表彰をしている。今年は10月9日に行なう予定で準備しているところである。ほかに、防犯ボランティアフォーラムを行ない、防犯ボランティア団体の方々に発表の場を設けている。このフォーラムは、防犯ボランティアの先進的な取り組みをほかのボランティア団体の方々に教える狙いがある。今年は10月25日にオリンピックセンターで開催予定である。安全・安心なまちづくりワークショップは、10月20日に、ここグランドアーク半蔵門で、自治体の担当者から取り組みを発表していただく予定である。

防犯ボランティア活動の支援については、各主体の関係の見取り図を参照されたい〔掲載略〕。警察の大きな役割は、地域安全情報（犯罪・不審者情報）、防犯活動のノウハウの提供である。防犯ボランティア活動は警察が主導して、ほかのいろいろな主体（都道府県、市町村、学校、教育委員会、保護者、自治会、商店街、NPO等）

を巻き込みながら行なうことが大事である。警察だけでは予算的な限界もある。先ほどステーション推進事業について説明したが、今後自治体による支援の拡大も必要になってくると考えているので、働きかけを強めていきたい。

3. 犯罪防止に配慮したまちづくり

犯罪防止に配慮したまちづくりということで、主にハードの整備について話になるが、「防犯環境設計」は1960年代ぐらいから提唱されている考え方で、四つの手法がある。

一つ目は「監視性の確保」である。犯罪企図者がいた場合、人間（カメラ可）の視線を確保し、犯罪を防ぐ。監視性は surveillance の訳のようだが、監視というよりは見守り、視線の確保の意味と考えるのが適当である。

二つ目は「領域性の強化」である。犯罪の被害対象の周りに領域を作って近づけないようにする、心理的な障壁による領域性の明示である。住民が地域の清掃・美化、あるいは公園の管理をすることは、地域の住民の目が行き届いていることを示している。これによって犯罪企図者が近づきにくい効果が期待できる。

三つ目の「接近の制御」は、典型的には柵や門で侵入を防ぐ、防犯設備をつけるなどである。

四つ目の「被害対象の強化」は、ワンドア・ツーロック（一つのドアに鍵を二つつける）や、自動車のイモビライザーの普及が挙げられる。被害対象を人間と考えると、防犯講習も被害対象の強化につながるのではないかと。

このような考え方に基づいて、平成12年に「安全・安心まちづくり推進要綱」という、ハード整備についての防犯設計の考え方を位置づけた要綱を出している。当初は警察庁単独で作ったものであるが、のちに国交省との連携施策に発展している。これは、道路・公園等の公共施設や駐車場、駐輪場、共同住宅（典型的にはマンション）等において、どのような防犯上の留意事項があるかを、具体的に基準として定めたものである。

ハード整備の中でも話題になっているのは、防犯カメラの問題である。これは犯罪の抑止に役に立っている。このあと報告がある歌舞伎町でも設置されている。また、犯人の検挙にも役立っていることが報道されており、地域の安全の確保のための有効な手段の一つではないかと考えている。当然のことながら、防犯カメラはいろいろな主体が設置しており、自治体がつけたもの、商店街がつけたもの、鉄道事業者がつけたもの、コンビニ等の店内に設置されたものもある。本日は、このうち警察設置のものについて話をさせていただきたい。

防犯カメラの設置の基本的な考え方については、平成6年の西成のビデオカメラ判決がある。防犯カメラの設置については目的の正当性、客観的必要性、設置理由の相当性が必要であるとの判例に基づいて、警察では防犯カメラを設置しているところである。

目的は犯罪の被害防止等であり、さらに加えれば、犯罪発生時の迅速な対応もある。この目的のもと、地域の犯罪の発生状況を踏まえて、設置が必要な地区（繁華街中心）に、地域住民の理解を得つつ、厳格な運用基準を作って設置・運用している。平成21年3月末の設置状況は363台である。警察設置のカメラは、例えばイギリスに比べるとかなり少ない印象があるだろう。まだまだ整備の必要性が高い地域が存在しているのではないかと考えている。

そこで、今年度からは街頭防犯カメラシステムモデル事業を実施している。普及を促進するためには予算も必要だが、モニタリングの人員の確保が現状では難しい。限られた体制で効果的な運用ができるかどうか課題である。それから、国民の理解はだいぶ進んできているが、プライバシーに関して不安を持っている方もいるので、それを払拭する機能の強化も必要である。例えば激しい動きや蟬集といった異常事態を画像処理技術で察知し、アラームを鳴らし、現場に急行するなどの措置をとるようなシステムができないかと考えている。当然のことながら、適正かつ効果的な運用のためのガイドラインも策定したい。これについては、現在、JR川崎東口地区をモ

デル地区として鋭意検討している。

犯罪防止に配慮したまちづくりは、地域安全情報やノウハウを持っている警察が中心となって、関係部局に働きかけて推進していく必要がある。特に自治体の都市住宅部門、危機管理部門への働きかけが大事であると考えている。

4. 住宅の防犯対策

住宅の防犯対策としては、ピッキング等による建物侵入犯罪の急増を受けて、平成15年にピッキング法〔特殊開錠用具の所持の禁止等に関する法律〕を作った。検挙と取り締まりと、錠に対する性能基準を定めたものである。消費者が防犯性能の高い錠を選べる環境を作り、市場原理を使うことによって錠の防犯性能を高めようとした非常に効果的な法律である。

5年後の見直しという附則の規定に基づき、昨年フォローアップしたところ、住宅への侵入窃盗は、平成14年当時は191,200件だったものが、平成20年は94,548件と、約半分になった。ある程度効果があったのではないかと評価をいただいている。今後とも、機動的な運用をしていきたいと考えている。錠以外の窓ガラスやドア、サッシ、ウィンドウフィルム等についても、防犯性能の高い建物部品の開発・普及を推進している。国土交通省や経済産業省と連携し、業界団体を巻き込んで、官民合同会議を設置した。ここで、一定の防犯性能があるかどうか試験をして、合格したものにはCPマークをつけて、その普及を図っている。

「住まいる防犯110番」は、国民に対し、犯罪情勢を含めて、いろいろな情報提供をするサイトである。

共同住宅の防犯基準については、防犯優良マンションの登録・認定をしている。例えばCP部品を使うなどの基準を満たしているかどうかを審査する。不動産市況はなかなか厳しいが、防犯性能は市場へのアピール度が高まっているのではないかと考え、このような施策をしている。

住宅性能表示制度は国交省の制度で、法律に基づいてやっているものであるが、防犯に関することを住宅性能の一要素として位置づけるに至った。

以上、住宅防犯対策の普及は警察がリーダーシップを取って行なっている。地域住民に対する施錠の励行の働きかけも、地味ではあるが必要なことである。建物部品製造業者に対しては、もう少しCPを普及させられないか促している。不動産会社や建設会社への働きかけも警察として業界を通じて行なっている。

最後に、まちづくり交付金、地域住宅交付金のことを述べておきたい。いろいろなハード整備、防犯基準は作っただけでよいのではなく、実現しなければならない。まちづくり交付金、地域住宅交付金という国交省の補助金制度があるので、それをうまく使ってやっていこうとしている。両方ともまちづくりなり地域の住宅政策に必要な補助金で、防犯に対しても支出可能なものであるので、これをどんどん活用していきたい。

実際に、これまで活用の実績もあるので、もっと活用を加速化していくために昨年度は13地区を重点地区にし、国交省と連携し、「住まいとまちの安全・安心再生プロジェクト」を行なっている。これによって地域の計画作りのノウハウをマニュアル化し、警察としてどのように関わっていけばよいかを県警に示している。今後もフォローアップしながら、全国的な取り組みを期待している。

こうしたいろいろな取り組みにより、自主防犯ボランティアは拡大し、住民のホームセキュリティに対する意識も高まっているので、かなり成果が上がってきていると思う。市場的に言えば、日防設〔日本防犯設備協会〕の推定で、防犯設備機器事業は平成14年に1兆1000億だったものが、平成20年には1兆3000億となり、産業的にも成長している。自治体あるいは不動産業界にも、防犯に配慮したまちづくりは大事だとの考えが普及してきたのではないかな。

各主体でさまざまな取り組みをしているので、今後はいろいろな主体を巻き込んだ形で重疊的、総合的な取り組みを進めるべきであろう。地域の安全情報、治安情勢に一番詳しい警察は中核的な役割を果たしながら、関係機関、事業者、地域住民、地域の企業などを巻き込んで、コーディネートしていくことがますます重要になってくるのではないかと。実務レベルで言うと、知事、首長への働きかけも有効であるし、人事交流も有効ではないだろうか。いろいろ制度を作ったら、現場で使ってもらうことが一番大事である。そのために、国交省と連携してマニュアルもいくつか作成した。今後もこのような取り組みを進めていくことが必要であろう。

今後の課題については、二点感じていることがある。一点目は地域の格差の問題である。防犯ボランティア一つとっても、県によって違いがあるし、同じ県内でも地域によってかなり格差が出てきている。質についても量についても隔たりがある。いかに全体的、均質的に進めていくかが大事である。

もう一点はこのフォーラムのテーマでもあるが、検証の仕方である。最近、施策を進めるに当たってアウトカム評価が非常に求められるので、どうにかできないかと考えている。実務的な立場で言えば、いろいろな施策が各主体によって総合的に行なわれる結果、一つの主体による単独施策の効果・評価を抽出するのが困難である。これは悩ましい問題である。例えば街頭防犯カメラシステムモデル事業についても、イギリスの先進的な事例を勉強し、どのように評価していけばよいかについても検討していきたい。

「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」の評価

—スーパー防犯灯の設置を例に—

東京大学大学院法学政治研究科・公共政策大学院教授

田辺 国昭

本報告では、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」の評価を行う。行動計画は全体で 148 項目あるが、特にその中のスーパー防犯灯の設置が犯罪の抑制にどのような影響があったのかについて、データを用いて分析する。その前にまず、行動計画における治安回復のための視点は、警察と市民の関係の再構築を狙ったコミュニティ・ポリシングに近いという点を指摘する。二番目に、この行動計画には位置づけられていないが、その2年前に始まった街頭犯罪に関する計画がどのような形で行われ、どのような影響があったのかを述べる。そして最後に、スーパー防犯灯の評価を行う。

1. 行動計画の評価の視点

先ほどの報告でも3点ほど指摘があったが、私が着目する1点目は、国民みずからが安全を確保するための活動を支援をすること、つまり住民と連帯していくことである。警察や司法機関だけではなく、住民やNPOを含めた複数の主体とのあいだで、治安に取り組む視点が前面に出てきた。2番目は、犯罪の生じにくい社会環境をつくっていくことである。ここで社会環境は、ある意味でコミュニティに置き換えられるのではないか。治安の回復のためには、地域社会を回復することが必要である。その視点を前面に出してきた点で、この行動計画は意味があったのではないと思われる。

ただ、コミュニティの重視、住民との連携の重視（コミュニティ・ポリシング）は問題を含んだ概念である。従来の取締まりと逮捕を中心とした警察の活動から、むしろ住民との関係構築を積極的に行ない、そのための組織改革も併せて行なう方向に向けた視点の転換がある。従来の警察活動の問題点が指摘され、その有効性が問われた。日本の場合は交番等の活動があるので、コミュニティを重視した活動の歴史がないわけではない。むしろこの歴史を再構築していく動きとして捉えられるのかもしれない。

では、行動計画を3つの視点で具体的に評価してみよう。それは、有効性の視点、公正性の視点、効率性の視点である。

〔1 有効性の視点〕 これは、実際に結果を出したかどうか、ということである。警察の役割には、いくつかの側面がある。① 犯罪をよりコントロールできたか否か。② 犯罪被害者に対してちゃんと手を差し延べたのか否か。③ 犯人の逮捕に結びついたのか否か、すなわち司法警察や刑事警察としての役割である。④ 地域サービス、例えば安全な住宅のアドバイス等をきちんと提供しているか、というものである。

地域社会の犯罪防止を前面にうたったとき、この4つの役割の中で、①の「犯罪のコントロール」と、④の「適切な地域サービスを提供してきたか」は、他の二つに比べるとウェイトが高くなっている。この「コントロール」と「サービスの提供」を実現するためには問題指向であることが求められる。つまり、どのように対応するかを状況に合わせ個別に考えてサービスを形作っていくことが求められる。それは、予め答えがあって、それを適用するというのではない。試行錯誤の要素を含んでいる。そのため、失敗を許容しつつ、特定の施策や事業がうまく

いったか否かをチェックする手続、作業が不可欠になるであろう。

〔2. 公正性の視点〕 これは、市民との関係において、適切に関係が形成されたかどうかを問う視点である。犯人逮捕等の司法警察の運営においてはデュー・プロセスの重視が言われる。そこにおいて、公正であるか否かが中心的な評価の視点となっていたと思われる。

〔3. 効率性の視点〕 これは、それが効率的に行なわれたか否かという視点である。同じ目標を達成できるのであれば、できるだけ安い費用でやったほうがよい。どのような形で警察の資源配分を行なうのか。その中のマネジメントが適切に行なわれているのか否かが問われる。

警察組織の中では、この三つの視点の中でおそらく2番目の公正性、3番目の資源配分における効率性は、重視されていたのではないと思われる。これに対して、地域社会との連携を通じて犯罪を抑止する場合には、公正性や効率性の前に、そもそもそれが機能しているのか否か、つまり有効性を評価することが必要である。この有効性の評価をクリアした時点で、次の効率性、公正性の課題に対して判断を加えていくことになるであろう。

2. 街頭犯罪等抑止計画

警察行政における計画の役割は変化している。地域における犯罪の防止を図るため、警察でもいくつかの計画を立ててそれを実施するという手順がとられた。私のように行政全般を研究している者からすると、警察も他の行政領域と似てきたように感じる。

何をもってそう感じるかというと、一つは、計画の中で、将来どうなるかという予測ではなく、何をすれば効くのかという実効性が強調されていることである。つまり、将来のトレンドがどうなるかを予測するのではなく、行政の側でどのような介入をすれば、どう変化するのかを計画の中で積極的に謳っている。2番目に、予め厳密な因果関係を仮定するのではなく、とりあえずやってみてどうなるか。それを経験的に学習して、うまくいけば全国展開すればよい、という発想が出てくる場所である。3番目に、地域に注意を喚起することである。単に上のから画一的に何かをやれということではなく、地域で何が問題なのか、それに対して地域としてどのような対応をするのかを考えてもらい、それを計画の中に盛り込んでゆく。もちろん上からの方針は提示されるが、地域という分権的な単位で主体的に計画を作り、進めていこうとの姿勢がここにある。

この典型例として、「街頭犯罪等抑止計画」があげられる。これは「行動計画」より2年ほど先立つものである。刑法犯が非常に増加しており、その中の4分の3が街頭における犯罪及び侵入犯罪であったので、これを押さえ込むことを治安回復の課題として計画を立てた。警察庁の中に総合対策室を作り、ここが各都道府県に号令を飛ばして各都道府県が犯罪の抑止計画を作り、それに基づいて実施していくというプロセスがあった。

ここで行なわれたのは、地域ごとのデータ分析と、それに基づいた計画の策定である。計画がうまくいったか否かは、検証して分析する。どの地域を重点対象とし、どの犯罪を中心的に減少させようとするのかという点は、各地域に委ねている。それに基づき、さまざまなメニューを組み合わせて対応が行なわれてきた。

具体的な計画を見ると、四つの類型に分けることができる。一つの軸は、犯罪の場所が住居の侵入犯なのか、街頭に中心を置いた計画になっているのかということである。第2の軸は、犯罪の対象が強盗やひったくりのように人を狙ったものか、空き巣・忍び込みのように財産をくすねるものになっているのかである。この2〔住居＋街頭〕×2〔人＋物〕で、四つの類型が出てくる。

		犯罪の場所	
		住居	街頭
犯罪の対象	人	侵入強盗 住居侵入	路上強盗 略取誘拐 ひったくり
	物	空き巣・忍び込み 居空き 事務所荒らし 出店荒らし	部品ねらい 自販機ねらい 車上ねらい 自動車盗 オートバイ盗

この計画は、どこにポイントを置くかによって、達成率がかなり異なっていた。計画の中で、重点を置いた犯罪が減れば達成したことになるが、達成率にはかなりばらつきがある。半分ぐらいしか達成できていないものもあれば、全部達成できているものもある。具体的に先ほどの4つの類型に落とし込んでいくと、うまくいっているのは、街頭犯罪で物が対象の犯罪を計画に取り込んでいるところである。もう一つ、比較的うまくいっているのは、住居で人を対象とした犯罪に関しての計画だ。しかし、残りの二つに関しては、達成率は高くない。

		犯罪の場所	
		住居	街頭
犯罪の対象	人	達成率 中	達成率 低
	物	達成率 低	達成率 高

3. スーパー防犯灯の効果

スーパー防犯灯は、「行動計画」の中でどのような位置づけがなされたか。街頭緊急通報システム（スーパー防犯灯）は、高度な機能を備えたものである。これを設置して、住民の不安感の解消を狙った。ここでの問いは、果たして効果が上がっているか否かということである。

分析したデータは、平成13～19年までにスーパー防犯灯が設置されている113の交番と、同じ署内のスーパー防犯灯が設置されていない交番の、設置前後の刑法犯の認知件数の増減率である。この二つは同じ地域にあり、条件が同じようにコントロールされている。スーパー防犯灯が効いているとするならば、設置された場所では大きく犯罪が減り、設置されていないところはそうでもない、という結果が出てくることが予想される。実際にそうか、という点を分析した。

一例として、防犯灯が設置された古川駅前交番では、増減率が+6.8%。これに対して、同じ署内の防犯灯を設置していない交番では-10.7%となる。この場合は、明らかに防犯灯の犯罪抑止効果は見られたい。では、113の交番全部についてはどうなっているか。

まず全体の効果を見ると、防犯灯を導入しているところで、2年間で増減率が-10%になっているのが6割である。認知件数はこの時期、1年で5%ぐらい減っているので、2年間だと10%。ここから、平均よりかなり率がよくなっていることがいえる。

もう少し細かく、この113カ所について、同じ署の中で導入しているところと導入していないところを比較して、導入した場所の減少率が導入していないところよりも大きい割合を見てみた。これが100%に近ければ効いていることになるが、50%であればあまり関係ない、0%であつたら入れないほうがまし、ということになる。結果を見ると、113カ所中で、導入していないところよりも減少率が大きいところは52%、ほぼ半分である。

結局、犯罪の減少にはあまり効果がないということである。データ分析からは、ほかの条件が一緒であるならば、防犯灯を設置した効果は限定的だとしかいえない。なぜか。

一つは、犯罪の対象者は人なので、コントロールが難しい。犯罪の類型の中で「街頭での人」に関してはなかなか計画通りいかないと先ほど指摘した。この部分は防犯灯ではなかなか減らせないのが、効果が限定的になる一つの理由であろう。

二つ目は、防犯灯は犯罪者を機械で見ることになるので、固定した視点しかないことが挙げられる。犯罪の場所が移動したときに、それについていくことができない。

三番目に、機械の半径数十メートルの効果よりも、むしろ署全体でどう取り組んでいるかの効果のほうが、おそらく効いてくると思われる。

以上が、効果に関して、実際にクロスセクションで分析した結果である。しかし、このような評価は行われる

40 「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」の評価 ―スーパー防犯灯の設置を例に―

必要がある。いま私がやった評価は、もしかすると間違っているかもしれない。ほかのもっとよいデータがあり、もっとよい分析があれば、結果は異なるかもしれない。ただ、効いているか効いていないかは、事後的にチェックしないとわからないので、その作業を重ねて、有効な手段を選び取って行くことが必要になる。

犯罪に強い地域社会の形成のために、さまざまな実験が行なわれている。ここでは個別の施策に対して、効いているか効いていないかを評価することが必要である。難しい側面はあるが、何らかの形でチェックする過程を組み込むことは不可欠である。そして実効性が確認された場合には、次に、もっと安いコストでできないかという効率性の評価に移ると思われる。さらに次のステップとして、個々の施策が、全体でどのような補い合い方をしているか、補完性を持っているかを問うことも、大きな計画の場合にはやっていかざるを得ないと思われる。

4. 残された課題

このような分析を行った結果、残された課題がいくつか見えてきた。

一つは、2002 年前後を境にして、犯罪の認知件数が低下傾向に向かったのはなぜか、なぜこのタイミングで減ったのか、ということである。いろいろな計画があつて、それが成功したからだというのは一つの説明だが、なぜこのタイミングだったのかは、私自身はいま一つわからなかった。

二番目は、時系列で評価する場合と、地域比較のミクロレベルで評価する場合は、効いている／効いていないという判断が異なる場合がある。先ほどの防犯灯も、全国平均で見ると「効いている」との判断になるかもしれないが、地域をコントロールして細かく比較すると、その効果が消えてしまう。このような場合に、どのような判断をすればよいのか。

三番目は、地域社会の抑止効果である。警察は地域社会の犯罪に強い社会形成に向けて何ができるのか。その役割は何なのか。おそらく、介入しすぎてもいけないが、さまざまな主体を活性化する作業は必要になってくるであろう。そのために有効な手段は果たして何か。これは残された課題としてあるのではないか。

歌舞伎町ルネッサンスの推進～誰もが安心して楽しめるまちへの再生～

新宿区区長室特命プロジェクト推進課長
平井 光雄

1. 歌舞伎町の歴史

歌舞伎町は、年間約 340 万人の乗降客数を誇る新宿駅東口の東北に位置している。四方を靖国通り、明治通り、職安通り、西武新宿駅前通りの主要幹線道路に囲まれた約 30 ヘクタールの狭い地域に約 4,000 店の飲食店、約 3,260 店の風俗営業店等がある。ダブルカウントのものもあるが、約 7,000 店以上もの店舗がひしめいている。また、一丁目、二丁目合わせて 1,643 名の方が住民登録されている。地区内を東西に走る花道通りを境に、下[南]が歌舞伎町一丁目、上[北]が歌舞伎町二丁目である。

歌舞伎町の歴史を振り返ってみる。歌舞伎町は戦後創られたまちである。もともとは当時の町会長であった鈴木喜兵衛氏を中心に、健全な娯楽街、芸能のまちを目指していた。昭和 25 年に開催した産業文化博覧会跡に劇場街の基盤が形成され、民間主導による土地区画整理事業も行なわれた。大衆文化の発信地としての DNA を持ち、時代の文化や風俗を反映させてきたまちである。この中には足繁く通われて、いろいろな思い出のある方もいらっしゃると思う。

社会状況、世相を反映しながら発展してきた歌舞伎町は、いつしか怖いまち、風俗のまちとして有名な歓楽街へと変貌してしまう。このような中で、治安悪化、青少年への悪影響が社会問題となり、地元、行政、議会が一体となって浄化運動を展開し、昭和 57～60 年にかけては、風営法の改正、取り締まりが強化されてきた。しかし、一つを取り締まると新たな形態の違法風俗店が出現し、取り締まりと違法風俗店の出現が繰り返されてきたという経緯がある。

こうした中、平成 13 年 9 月 1 日、44 名の方が犠牲となった明星ビル火災が発生した。当時の歌舞伎町の状況を振り返ってみると、まちにはごみが散乱し、暴力団の示威行為が頻繁に行われ、放置自転車であふれかえっているという惨憺たる状況であり、起こるべくして起こった火災だったと言う方もいる。

さすがに地元の歌舞伎町商店街振興組合も、街を挙げて安全・安心なまちづくりに取り組むことを宣言し、ここから本格的な「歌舞伎町ルネッサンス」の取組みが始まった。ちょうど全国的な治安悪化を背景に犯罪対策閣僚会議が設置され、国の治安対策も本格的に開始された。平成 14 年 2 月には、警視庁により防犯カメラが歌舞伎町一帯に設置された。地元の行政である新宿区においても、現在の中山[弘子]区長が平成 14 年 11 月に就任後、歌舞伎町の現状を見て、「これは何とかしなければならない。」ということから、区の主要な施策の一つとして歌舞伎町対策に本格的に取り組むこととなった。

2. 歌舞伎町ルネッサンス

はじめは、地元、警察、消防、区の連携による環境浄化作戦を繰り返して行ってきた。しかし、歌舞伎町の課題はかなり根深く、「安全・安心」「地域活性化」「まちづくり」の総合的な分野から取り組んでいくことが必要であること、また、有識者、国、都、事業者などの多くの関係者による取り組みが必要であることが認識された。

そこで、平成 17 年 1 月に「歌舞伎町ルネッサンス推進協議会」を発足させた。協議会のメンバーとして著名な方々に入っている。これは著名な方々の発言にはメッセージ性があり、また、歌舞伎町ルネッサン

42 歌舞伎町ルネッサンスの推進～誰もが安心して楽しめるまちへの再生～

スに本格的に取り組むということを外に向かって発信するためのものでもある。その他、協議会には地元事業者、国の省庁を含む行政関係機関にも加わっていただいている。

歌舞伎町の将来ビジョンであるが、歌舞伎町はもともと健全な娯楽・芸能のまちを目指していたということもあって、これを再生（ルネッサンス）する、「新しい文化創造と発信のまち」への転換がまちづくりの目標である。具体的に言えば、映画、映像、演劇、音楽、ファッション、アート、スポーツなど大衆文化や娯楽の企画・制作・消費の拠点である。企画・制作・消費の拠点というのは、消費は映画館や劇場といったところを指すが、それだけではなく、それを支える企画や制作部門などの周辺産業を誘致して、産業構造の転換を図っていこうというものである。

ここで、国の都市再生プロジェクトについてお話す犯罪対策閣僚会議と都市再生本部の合同会議で、「防犯対策等とまちづくりの連携協働による都市の安全・安心の再構築」が第9次都市再生プロジェクトとして決定された。このプロジェクトでは、繁華街対策として防犯治安対策とまちづくりの取り組みをハード・ソフトの両面から取り組んでいくこととし、全国繁華街11地区〔薄野（札幌市）・池袋・歌舞伎町・渋谷・六本木（東京）、関内・関外（横浜市）、栄（名古屋市）、木屋町周辺（京都市）、ミナミ（大阪市）、流川・薬研堀（広島市）、中州（福岡市）〕を繁華街対策のモデル地区として指定した。歌舞伎町はそのリーディング・ケースとなっている。

ここで、歌舞伎町の安全・安心まちづくりの基本的な考え方を整理する。一つ目は、犯罪抑止に向けてきれいなまちにしていこうということで、「割れ窓理論」（ごみや落書き、放置自転車、違法看板等の小さな無秩序が次第に大きな無秩序になって犯罪に至る）の考え方から犯罪防止に取り組むものである。

二つ目は、“匿名性の高いまちから顔の見えるまちへ”、ということである。歌舞伎町は風俗を目的にやってくる方が多い。不特定多数の人が集まると、匿名性が高くなる。すると、マナーや管理意識が低下して、犯罪抑止効果が働きにくい環境ができてくる。この繁華街特有の匿名性を解消していこうという取り組みである。

三つ目は、情報発信によるイメージアップである。歌舞伎町は怖いまち、風俗のまちというマイナスイメージが定着している。これによって負のスパイラルが生じていく。地方で“新宿”というと“歌舞伎町”、“歌舞伎町”というと“怖い”、“あんなところに行ったら駄目よ”ということがよく聞かれる。これに対しイベントなどを行なうことによって、よいものを引き入れて発信し、イメージ転換していくものである。

四つ目は、居住者不在の（愛着の持てない）まちでのコミュニティづくりをどのようにしていくか、ということである。犯罪抑止にはコミュニティづくりが重要であると認識されているが、歌舞伎町は経済活動優先のまちで、住んでいる人も少なく、まちへの愛着が希薄である。地域のつながりや連帯意識が低下しているためにいろいろな問題が生じている。このような繁華街で、どのように地域のネットワークづくりを行い、コミュニティの新たな担い手をつくっていくか。これらの課題に取り組んでいる。

3. 歌舞伎町ルネッサンスの推進体制

以上、四点を切り口に、歌舞伎町ルネッサンス推進協議会にプロジェクトを設けて、課題への取り組みを進めている。一つ目は「クリーン作戦プロジェクト」～“犯罪インフラの除去と環境美化”で、犯罪抑止に向けたきれいなまちへの取り組みである。

クリーン作戦プロジェクト 環境浄化については、後ほど警視庁の方から詳しくご説明いただくが、地元、行政、関係機関との協働・連携による安全・安心まちづくりの取り組みである。

現在、重点的にやっているのは、繰り返しになるが、割れ窓理論に基づいた環境美化である。毎週水曜日、午後3時からクリーン作戦として、新宿区の職員も出て、路上清掃、不法投棄防止、不法看板撤去などを重点的に

実施している。

二つ目は、「地域活性化プロジェクト」～“新たな文化の創造と発信”で、イベントの企画やホームページでの発信などにより、匿名性の高いまちを顔の見えるまちにし、イメージアップを図っていくものである。

地域活性化プロジェクト ご存じの方も多いかと思うが、歌舞伎町コマ劇場の真ん中にシネシティ広場がある。ここを365日イベントができる広場として活用していくものである。また、北側には区立大久保公園がある。ホームレスの問題があつて夜間閉鎖している公園だが、テント劇場などイベントのできる公園として活用している。このほか、健康プラザハイジアの公開空地でのオープンカフェ、区役所の玄関前での演奏会、区役所通りでのイルミネーションを行っている。公共空間を活用し歌舞伎町全体をイベント会場として、特定の偏った人たちだけではなく、普通の人にも来てもらい、匿名性の高いまちから顔の見えるまちへ転換する試みである。

三つ目は、「まちづくりプロジェクト」～“健全で魅力あるまちづくり”で、ハードの面から安全・安心のまちづくりにアプローチしていくものである。

まちづくりプロジェクト 「健全で魅力あるまちへの再生」をめざし、歌舞伎町の将来ビジョンの実現に向けて、「歌舞伎町まちづくり誘導方針」を策定している。魅力ある拠点づくりはその一例である。

四つ目が「喜兵衛プロジェクト」である。冒頭で述べたように、戦後、このまちを創設するために立ち上がった町会長の鈴木喜兵衛氏の名前からとったプロジェクトで、地域再生の新たな担い手を誘致し、コミュニティづくりを行っていくものである。

喜兵衛プロジェクト もともと、違法風俗店の取り締まり強化で生じた空き店舗をそのままにしておく、また同じようなものが入ってきて負のスパイラルが生じる。そこで、歌舞伎町ルネッサンスが目指すビジョンに則した人材が誘致できないかとのことで始めたものである。地元の不動産屋がボランティアで応募者を募って空き物件ツアーを行ってきたが、繁華街特有の高い家賃、周辺が風俗という環境の中でなかなか物件の成約には至らなかった。そこで、不動産個別対応ではなく、まち全体を空きビルに見立てて活用していく方向に転換した。近くに閉校していた小学校があつたので、大手芸能プロダクションである吉本興業を誘致し、吉本興業グループ東京本部に来ていただいた。

4. 歌舞伎町タウン・マネジメント

歌舞伎町ルネッサンスを進めていく中で、ボランティアやNPOのほか、さまざまな方が路上清掃やパトロールに参加するようになった。地元には歌舞伎町商店街振興組合、あるいは歌舞伎町二丁目町会もある。歌舞伎町のまちづくりをばらばらにやっているのではなく、地域のネットワーク化を図り、自分たちでできることは自分たちで担い、連携してやらなくてはいけない、あるいは行政が入らなければならないところはネットワークを使っていく。この協働・参画のためのしくみとして歌舞伎町タウン・マネジメントを設立した。このタウン・マネジメントは、中心市街地活性化法にもとづくタウン・マネジメントではなく、新しい歌舞伎町の担い手として組織化した任意の団体である。

このタウン・マネジメントの設立目的は、多様な活動主体の参画の場づくりとネットワーク化であり、まち全体として歌舞伎町ルネッサンス・プロジェクトを推進していくものである。また、繁華街における地域運営モデルを構築するものである。新宿区では、区内10地域に出張所を置いているが、そこで地区協議会という住民自治の実験を行っている。歌舞伎町タウン・マネジメントはその繁華街版の地域運営モデルである。例えばある一定の公共空間を使って、広告イベントをやらせて、収益を上げ、まちづくり財源に当てる。このような実験を進めながら、まちの地域運営をやっていこうと試みている。

44 歌舞伎町ルネッサンスの推進～誰もが安心して楽しめるまちへの再生～

最後に、歌舞伎町再生に向けての三つの視点を挙げておく。歌舞伎町にはよく視察の方がいらっしゃるが、「安全・安心のまちづくりとして取り締まりはしているが、あとはどうしたらいいか」と言われることが多い。これに対し、まず、①まちの将来像、まちのビジョン、目標を描くことが重要である。②単なる取り締まりだけではなくて、まちづくりの視点からの総合的な取り組みが必要である。③地域、警察、消防、行政機関の連携と協働、また、多くの視点からの取り組みが必要であるということを指摘している。

規制と取り締まり、それと同時に、良いものを引き入れていくと、違法なもの、悪いものはいられなくなるという戦略が重要である。

安全・安心まちづくりに対する警察の取り組み

警視庁生活安全部長 山下 史雄

1. 歌舞伎町地区における安全・安心まちづくりの取り組み

歌舞伎町の話に入る前に、警視庁としての繁華街対策の概要について若干触れておきたい。盛り場の環境浄化が都民の体感治安に大変大きな影響を与えるのではないかとの問題意識で、平成14年から「盛り場総合対策」と銘打ち、繁華街への総合的な取り組みを進めている。重点については、違法行為、犯罪組織の検挙・取り締まりはもちろんだが、平井課長から話があったように、魅力あるまちづくりをどう両立させるか、が課題である。地域の関係者としてしっかりと連携・協働を図っていきたい。

繁華街の中で特に新宿・歌舞伎町、池袋、六本木、渋谷の四つの地区については、東京のみならず、わが国を代表する繁華街である。したがって、ここの対策は体感治安回復のためには象徴的な意義がある。平成17年に全国のモデル地区が指定され、この四つの地区も指定されたことを受けて、同年、警視庁本部に副總監を長とする四地区特別対策本部を設置した。数ある盛り場対策の中でも、署だけではなく、特に警視庁本部の関係部門の人員を恒常的に投入している。人的資源を集中的に投入して、特別対策を推進している。歌舞伎町の対策は、その最も中心に位置づけられているものである。

警察主導の取り組みは多々あるが、今日は主として生活安全部門の取り組みについて4点ご紹介する。

街頭における迷惑行為の取り締まり 歌舞伎町では昔から、いわゆる性風俗店への客引き行為が非常に目に余る。来訪者あるいは地域住民、地域でご商売されている方々に大変な迷惑、不安を与えている実態があった。さらに、数年前からは性風俗店で働くことを街頭で勧誘する、いわゆるスカウトと呼ばれるものが出現した。黒い服を着て群がるいわゆるカラス族である。一時 JR 新宿駅構内や東口広場に何十人とたむろして、声をかけるという大変異様な光景を呈していた。通行中の女性の方に大変な不安、不快感を与えている行為であった。

これへの対応として、ご承知のように、東京都には迷惑防止条例がある。街頭での客引き行為は迷惑防止条例上規制されているが、対応は時代とともに刻々と変わっていく。警視庁では迷惑行為の実態をとらえて、所管している迷惑防止条例を逐次改正し、新たな街頭での迷惑行為にきちんと取り締まりができるような取り組みをここ数年行なってきた。まず、平成17年に改正「AVのスカウト行為の規制を強化」をした。しかし、通称カラス族と呼ばれるスカウトは、女性に対して「キャバクラで働かない？」というものであったので、従来の迷惑防止条例上は規制できなかった。規制対象外のスカウト行為が横行したことをとらえて、平成20年の改正ではキャバクラ等に係るスカウト行為を規制した。

しかし実態として、彼らは取り締まりを逃れるために、具体的に目的を言わない。非常に抽象的に、例えば「夜のお仕事どう？ 後悔させないから」などの言い方でしつこくつきまとってくる。それをも規制できるように議論し、条例を改正していった。

潜在化、巧妙化する違法行為の取り締まり 次は、街頭での迷惑行為ではなく、どちらかというと潜在化、巧妙化する違法営業の取り締まりについてである。さまざまな風俗営業があり、歌舞伎町では違法でない正当な営業と偽装しているが、実際には違法な行為を行なっている実態が多々あった。このようなところに対して、きち

んとメスを入れていくために、実態把握と取り締まりの強化をしている。

いろいろ取り締まると潜在化していくのではないかと、より目立たなくなるのではないかと、との指摘をよくいただくが、潜在化すれば、さらに実態を把握して、どんどん摘発していく。潜在化させようと思うと、営業にも手間暇がかかるので、犯罪者にとってはだんだん違法行為がやりにくい環境になっていく。さらにそこを取り締まることによって、仮装しながら違法な営業を手間暇かけてやるのは割に合わないと思わせ、そもそも違法行為が成り立たなくするような波動的な取り締まりを継続している。

ここでは、わいせつ DVD 販売店の営業形態について例を挙げる。一時期、歌舞伎町では 100 店舗を超える販売店が雑居ビルの部屋に入っていた。経営者も次々と代わり、店舗も替えて違法営業を行っていた。さらに、取り締まりを逃れるために営業形態を変化させてきている。取り締まりを逃れるために、わいせつな DVD あるいはビデオは基本的に店に置かない。客が注文に来てから別の倉庫（といっても、雑居ビルの看板の掛かっている一室）に「何番と何番と何番の DVD を持ってこい」と連絡すると、運び屋が持ってきて、さっと客に渡す。われわれが取り締まりに入っても、「別に何も置いていないですよ」と逃れようとする。これが最近の形態だった。

これに対して、われわれ警察はきちんと実態を把握し、視察して、取り締まりを強化してきた。昨年はいわゆるビデオ村と言われた地区における違法 DVD 販売店を 11 店舗摘発した。今年に入ってから断続的に集中的な取り締まりを行ない、5 月、今月 7 月に合計 13 店舗、2 つの倉庫、1 つのダビング工場（離れた場所）を摘発した。

もう一つ、裏スロット店の事例を紹介する。ビルの地下に違法なパチスロ機を入れて、闇で営業する。ロコミ、あるいは風俗店でチラシ等をまいて客を勧誘していた。まさに潜在化しているが、そこを視察し、情報収集をして実態を把握し、今年 5 月に摘発した。違法なスロット店の摘発としては過去最大となる、違法パチスロ機 80 台を押収した。このように潜在化する違法営業をきちんと取り締まることは、環境浄化に不可欠な要素と考えている。

ビルオーナー対策 三番目の対策は若干視点が変わり、直接の犯罪者との対決ではないが、雑居ビルで違法営業が敢行されている中で、違法営業へ場所を提供する者、すなわちビルオーナー対策である。以前は、警察が個室マッサージ店を検挙すると、また同じ場所に別の同じような違法な営業者が入ってきていた。ビルオーナーは知ってか知らずか、また賃貸契約を結ぶ。違法な営業者は検挙されていくが、実態はなかなか変わらないという状況が見られた。特に歌舞伎町では、新宿の地元に居住していない不在オーナーが比較的多い。こういった方々は、そもそも環境浄化や安全・安心なまちづくりの取り組みへの関心も薄い。とにかく次の店子が入れば良いということで安易な契約を繰り返す。このようなビル自体が犯罪者にとっては一つのインフラになってしまう。

この実態を踏まえて、有効な対策が立てられないか。特に違法が多かった個室マッサージ店、わいせつな DVD 販売店の二つを性関連禁止営業と規定して、この営業に場所を提供するビルの所有者ないしは仲介業者に対して一定の規制をかけることにした。違法な営業が繰り返されないための再発防止のための規制を考えた。詳細は割愛するが、ポイントだけ申し上げると、まず一般的な訓示規定がある。ビルの所有者は性関連禁止営業に場所を提供してはいけない。二つ目は、もし違法な DVD やマッサージ店に自分所有のビルが使われた場合に、ビルオーナーに対して再発防止のための措置を義務づける。三つ目は、それでも場所提供がどんどん繰り返され、さらに使われるおそれがある場合は、再発防止のためにビルの入り口に標章を貼る。これを条例で定めたわけである。

今紹介した二点目をもう少し説明する。個室マッサージ店、あるいは違法な DVD 販売店を摘発すると、ビルオーナーに「あなたの持っている建物は違法な性関連禁止営業で使われていた」と通知する。中にはビルオーナー

の把握が難しい場合もあるが、だいたい調べればわかる。このビルオーナーは、次に建物を他人と賃貸借契約を結ぶ場合、三つの防止措置を履行しなければいけない。一つは、新しい契約者と契約するときに、性関連禁止営業に使わないことをきちんと誓約させる。二つ目は、それでも使われた場合には、契約を解除できる解除特約を契約書の中に入れておく。三つ目が、実際に性関連禁止営業に使われていないかどうか、定期的の実態を確認する。これを、違法な営業に使われたビルを所有しているビルオーナーに対して法的に義務づけたのである。

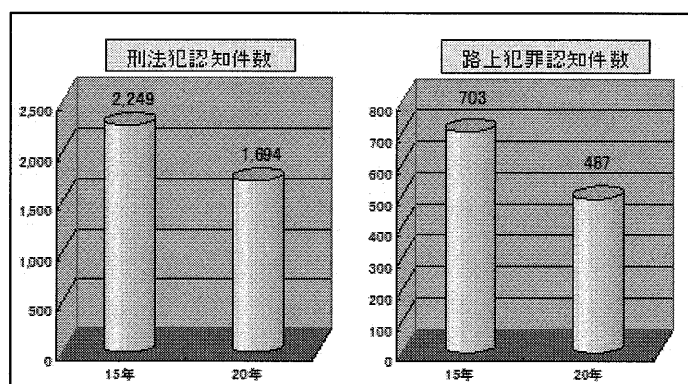
それが履行されない場合には、私どもから勧告し、それでも従わない場合は公表、さらに命令、最終的には罰則と、履行させるための段階的な担保措置をつけた。このように、取り締まるだけでなく、取り締まったあとも、特に使用の実態に無関心な不在ビルオーナーにも管理を強化してもらい、繰り返して違法な営業がなされないように、きちんと排除してもらう仕掛けを作った。

これが標章である〔略〕。何回か指導を繰り返し、さらに使用されるおそれがある場合という要件の下で、ビルの入り口に東京都公安委員会の標章を貼りつける。「この建物を性関連禁止営業の用に供してはならない」とあり、過去にそのようなことに使われ、これからも使われるおそれがある店であるとわかるようになっている。もちろんビルオーナーにもわかっているし、ここを使用する人、地域の人たち、利用者にもきちんとわかる形で貼りつけて再発防止を図る。実際に、昨年1年間に歌舞伎町地区で14店舗に標章を貼りつけた。その結果、いわゆるビデオ村を壊滅に追い込むことができたと考えている。この5月、7月は多数のわいせつなDVD販売店を摘発している。この標章の貼りつけには要件があり、無論その要件に則って、ということであるが、ビルオーナーへの措置の義務づけと同時並行して進めている。

街頭防犯カメラによる犯罪抑止 警視庁では平成14年から、歌舞伎町のようにまさに犯罪の発生の蓋然性が極めて高い地区において、犯罪の予防と被害の未然防止のために、全部で55台のカメラを運用し、その映像をモニターしている。昨年、新宿区歌舞伎町における悪質な犯罪の事件〔強盗殺人事件、強盗致傷事件、強姦事件、わいせつ図画販売事件、恐喝事件、覚醒剤等禁止薬物所持事件、窃盗〕の検挙にこのカメラを活用し、安全・安心まちづくりに寄与した。この活用状況については、警視庁のホームページでも公開している。

非常に雑駁であるが、警視庁としての歌舞伎町地区における対策の効果を申し上げる。まず、犯罪の認知件数の減少が挙げられる。歌舞伎町一丁目、二丁目地区の刑法犯認知件数、あるいは路上犯罪の認知件数を平成15年と20年で比較してみると、ご覧のとおりである。

また、街頭における迷惑行為、特にスカウト行為については、条例を改正し、昨年4月から取り締まりに乗り出した。現在、カラス族と言われる悪質なスカウトは完全に新宿の街から姿を消したと考えている。非常に悪質なスカウト、あるいは客引き行為もかなり減ってきたと考えている。違法な営業、店舗についても、私どもが完全にすべてを把握できているかどうか常にきちんと確認しながら進めている。ざっくり申し上げて、過去に100店舗を超える違法個室マッサージ店があったが、いまはたぶんその10分の1ぐらいであろう。わいせつなDVD店についても、かつてはおそらく数百店舗あったと思うが、いまはせいぜい数十ぐらいであると思う。



こういった取り組みは警視庁として進めるとともに、もちろん新宿区、あるいは東京都とも連携してまちづく

こうといった取り組みは警視庁として進めるとともに、もちろん新宿区、あるいは東京都とも連携してまちづく

りに取り組んでいる。

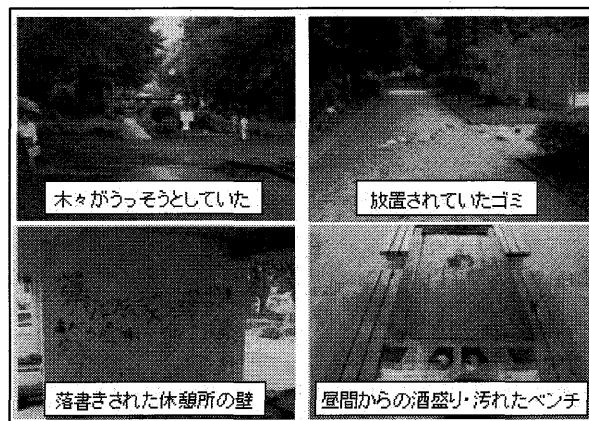
2. 北区における安全・安心まちづくりの取り組み

本日はもう一つ、どこにでもある一住宅街における安全・安心まちづくりの取り組みの一つとして、北区の桐ヶ丘中央公園における環境整備事業を紹介したい。桐ヶ丘中央公園は JR 赤羽駅から西に約 1 キロ離れた場所である、周囲を団地に囲まれたごく普通の住宅街の中心に所在する区立の公園である。公園のすぐ隣に区立の桐ヶ丘郷小学校がある。

北区は、東京都が警視庁と連携して進めている地域防犯モデル事業のモデル地区である。東京都は現在、安全・安心まちづくりのさまざまな取り組みを主導的に行なっており、この取り組みもその一つである。地域の防犯力の向上、あるいは犯罪の減少を目指して、各区市町村、自治体が実施する防犯環境改善事業に対して、東京都として積極的に助成を行なうなどの支援をしている。警視庁は、現場の実態をよくわかっている立場として、各警察署でこのモデル事業を支えるために、モデル地区には防犯活動アドバイザーあるいはスクールサポーターとして警察官 0B を増員配置している。北区であれば、赤羽警察署のアドバイザー、スクールサポーターが北区の安全・安心まちづくり部門としっかりと連携しながら、さまざまな安全・安心まちづくりの取り組みを進めている。このようなモデル事業の中で、これから申し上げる環境浄化事業が行われた。

桐ヶ丘中央公園は木が鬱蒼と繁っているわ、ごみは散らかり放題で落書きはしっぱなしだわ、昼間からホームレスが酒盛り、カラオケをやっているという状態であった。隣接する小学校では、遊びに行ってもいけない場所、立入禁止の公園となっていた。女性の方とはとてもではないが中を通れない。こんな状態であるので、本来であれば憩いの場である公園が、地域のお年寄りなどにも全く利用されない。住民からは、なんとかしてほしいとの苦情も相次いで寄せられていた。

北区が地域防犯モデル事業に指定され、赤羽警察署に新たに配置になった警察官 0B の防犯活動ア



ダバイザーが改めて地域の実態を点検する中で、実はこういう公園があって、非常に地域の方も困っていることを把握した。昨年の 4 月からアドバイザーが配置されたので、昨年 5 月に北区の安全・安心まちづくりを担当している危機管理室に相談に行ったところから話が始まった。

その後関係者で協議して、地域ぐるみで公園を生まれ変わらせることを決めた。具体的には、鬱蒼とした樹木を剪定、落書きの消去、せっかくなので消すだけではなくて、みんなで壁画を描く、花壇等も整備する。区立の公園であるので、区でやればよいということではなく、地域ぐるみでやるのが大事なのではないかとのコンセンサスが出来上がった。そして東京都からの助成金を活用して、環境整備を進めていった。

まず、5 月に鬱蒼としていた樹木を剪定した。次に 11～12 月にかけて、地域の住民の方、郷小学校の児童 3 年生、4 年生にベンチの落書きを消してもらい、そこに壁画を描いた。壁画の指導は美術の先生がされたそうだ。私が感心したのは、学校の総合学習の授業の一環としてこの活動をやったことである。これは学校長の判断である。

参考までに、この作業は、素人がペンキを買って適当に塗るととんでもないことになるそうだ。落書きの状態やその壁面に応じて、塗料や消去剤を選ばなければいけない。東京都では予算事業化されているので、塗装業者

に委託して、塗装業者が実査して、事前準備して、当日はちゃんと専門家が技術指導をした上で行なった。

今年に入って、3月と5月には花壇の整備をした。この時期になると、地域の方にも非常に積極的に参加していただいている。住民ボランティア団体、桐ヶ丘一丁目フラワー同好会が組織され、その同好会の方々が中心となって、小学校の児童と一緒に植栽をした。参加された同好会の住民の方は、「今までにない子どもたちのふれあいに大変元気をもらった」、「いきいきと作業することができた」と感想を述べている。

結果として、人が憩える、全く生まれ変わった公園になった。井上対策官の話で防犯環境設計の



話があったが、四要素のうちで、明るく見通しのよいきれいな公園になるのはまさに監視性が高まることであるうし、きれいになった公園に人が憩い、お年寄り、子どもも含めた交流がなされていき、そこで地域の絆と一体感が生まれるのは、領域性が著しく高まったと評価できるのではないか。

それとともに私が注目しているのは、住民の方、参加した児童の意識が劇的に変わったことである。中心になって活動していただいた自治会長によると、「今までは関心を示しようがなかった公園について、『公園に変な人がいる』などの情報も含めて、住民が声をかけてくれるようになりました。私自身、気になって、毎朝落書きされていなかったか見に行くようになりました」とのことである。

小学校の校長先生は、「この活動を通じて、子どもたちに自分たちの住んでいるまちをきれいにしようという郷土愛、地域愛が生まれたのではないか。劇的に変わりました」と言っていた。その後一回だけ、小さな落書きがされたときには、翌朝一番に、先ほどの作業に参加したある子が校長室に飛んできて知らせてくれたそうだ。校長先生曰く、「こんなことも、たぶん以前ではなかったと思います。子どもたちは、地域の方々との作業を通じて、明らかに人間的な成長を遂げていると私は実感しています」。

最近では、小学生の児童が地域の方々と触れ合う機会が非常に少ない。私も子どもが小学校に通ったときのことを思うと、まず、みんな塾に行っているので、全く地域で遊んでいない。触れ合う場もない。このような触れ合いを通じて、子どもたちが成長した。少年の問題がいろいろ出ているが、少年の非行防止、健全育成の観点からも大きな示唆を与えられることであろう。この地区では、公園で夜間の喫煙、深夜徘徊等の少年補導数が非常に多かったが、それらが激減した。これはまさに割れ窓理論をこの北区桐ヶ丘で実践したのだと考えている。

3. まとめ

都内では、北区に限らず、ごみ、落書きの放置はどここのまちでも常態化している問題である。小さな秩序違反行為にきちんと対処しなければ、将来の東京の治安に大きな悪影響を与えるのではないか。北区のモデル事業の成功や、これに限らず、各地でのさまざまなまちの景観を害する行為に対する取り組みの成功事例がある。警視庁では「景観対策」と固い言葉で銘打ったが、今後、それぞれの地域の実情を踏まえながら、都内全域で地域住民の方が主体となった環境美化活動、環境浄化活動を促進していければと思う。私どもはOBの活用も含めて、パートナーとしてお手伝いをしていきたい。このようなことで犯罪の起こりにくい環境となり、参加した方々の、まちを汚すような行為はやめよう、みんなでまちを守ろう、という意識の醸成につながるのではないか。さらに、世代を超えた参画によって、地域の絆、一体感を形成する。これこそコミュニティの再生という、安全・安心ま

50 安全・安心まちづくりに対する警察の取組み

ちづくりを考えると非常に重要な要素を形成するのではないかな。

先ほどの繁華街対策もそうであるが、住宅街における安全・安心まちづくりも、まさに関係者の協働・連携による地域ぐるみの取組みが不可欠である。警視庁としては、地域の安全・安心に係る実態を最もよく知る立場として、地域ぐるみの取組みがより促進されるように、従来以上に積極的に取り組んでいきたい。警視庁は、コナー先生のおっしゃったパートナーシップをさらに強化していきたいと考えている。それこそが新しい「行動計画 2008」の序文の最後のフレーズ、「地域社会における一人ひとりの住民の協働による絆づくりと、相互の信頼の醸成」につながるのではないかな。この点は、今後の安全・安心まちづくりの一つの鍵となるのではないかなと考えている。

【パネルディスカッション】

金山 フロアから多くの質問をいただいたが、その中からピックアップして私が代わりに発表者に質問したい。まずコナー氏に対して、犯罪の分析が重要だということはよくわかったが、国・地域のレベルで、犯罪分析の担当者はどれぐらい勤務しているのか、またどのように採用しているのか、どのように訓練しているのか。

コナー 犯罪の分析をすることは、政策につなぐために非常に重要である。これは強調してもし切れない。私たちの政策決定は、多くの部分が分析に基づいて行なわれており、政策立案者と分析者は、緊密に協力して合意した犯罪対策を行なっている。そこには、効果が上がるのはどういう方法かという証拠を出すことと、費用便益がどうかという分析も含まれる。単にある政策で結果が出るかどうかを見るだけでなく、その結果が出るためのコスト効果が高かったかどうか、他の方法のほうが良かったのではないかという分析も行なわれている。

内務省にはいろいろな分野があり、同じ問題を違う視点から分析して全体像をつくらうとしている。フルタイムで犯罪へのさまざまな介入のモデリングの仕事をしているエコノミストが約 10 名いる。彼らはそれぞれの介入方法のメリットがどれだけあるかを分析している。また社会学者が約 10 名いる。社会学者の仕事は具体的なイニシアチブの評価をすることであり、どれぐらい効果が上がっているかを確認している。さらに、統計学者が約 10 名おり、警察から上がってくる統計を理解し、英国の犯罪調査の結果の統計分析を行なっている。さらに 10 人ほどパフォーマンス・アナリストがいる。このパフォーマンス・アナリストは警察から上がってくるデータを見て、その情報を処理し、月次ベースで情報が理解できるようにしている。

トータルすると 40 人ほどが犯罪の分析に携わっている。それぞれさまざまな学問分野から来ており、バックグラウンドもトレーニングも違う。しかし非常に重要なのは犯罪学であり、分析の重要な部分を占めている。イギリスでは専門のセンターで犯罪学者のトレーニングをしており、さまざまな学問分野でも犯罪の分析をしている。一番よく知られているのがジル・ダンド・インスティテュート [Jill Dando Institute of Crime Science] であり、ユニバーシティ・カレッジ・ロンドン [UCL] にある。ほかにも多くの大学に犯罪学の部局がある。だからといって、内務省のアナリストは犯罪学者だけではなく、統計学者、経済学者も入っている。

金山 ご発表にあったが、英国の犯罪現象は、経済的な状況に具体的にはどの程度影響されているのだろうか。それから BCS (The British Crime Survey) のクライム・データと警察統計には差があるが、犯罪は減っているのだろうか、そうではないのだろうか。

コナー 各警察署は、それぞれの地元のレベルでのデータを持っている。しかし同時にパートナーシップを通じての数字も持っている。興味深いのは、犯罪削減パートナーシップを通じて、地元のレベルでデータを共有・分析し、地域社会の連携を強めていることである。地元の消防署や自治体が情報を共有して、それぞれの部門においてどの程度の人数が必要か、それぞれのパートナーシップを通じて判断している。

経済状況 [と犯罪の関係] については、経済学者が何年にもわたってモデルをつくっている。その中でさまざまな変数を取り、変数間に強い相関があるかどうかを見て、ランキングをつけている。例えば経済の消費がどの程度あるか、失業はどうか、離婚はどうかなど、さまざまな指標を集め、追跡し、犯罪と比較考量している。[経済を] 犯罪と関連づけながら、中断がない形で詰めているのである。例えば、経済状況が窃盗 [の件数や形態]

にどのような影響を与えるか見ている。

特に、消費のレベルが経済の全体的なパフォーマンスの指標としてどのような影響を持っているか、経済の中でどのような位置づけになっているかには注目している。個々の比率については省略するが、経済が犯罪に対して非常に大きな影響を持っていることはわかる。これが犯罪削減に大きく影響している。

警察官がどの程度効率良く時間を使っているのか、どのような戦略を立てているのかということも、数字を辿っていくと、全体的な犯罪のレベルと比べることができる。いくつかのイニシアチブの中で、例えば薬物への介入は、薬物の使用と犯罪に非常に強い相関がある。また同時に、犯罪予防の要因、例えば車の設計も、非常に強い犯罪との関連性がある。

BCS のデータと警察の犯罪データの違いについては、私が提供したデータの中でも述べている [Crime in England and Wales 2008/09 A summary of the main findings]。警察の記録と BCS のデータでは若干内容が異なっている。その理由は、警察に報告されたものが警察の記録になるが、BCS のほうは、4 万人のアンケート調査に基づいたものだからである。BCS は、4 万人の犯罪に対する経験から想定して、全体の人口に落とし込んで相関を見ているのである。われわれの統計学者が、全国レベルで統計学的に有意であるという場合、4 万人の傾向にも大きな変化も出てくる。これは長期的な傾向を見るためには非常に重要である。BCS の調査では、2007 年と 2008 年、2008 年と 2009 年はそれほど大きな差がなく、非常に安定している。ところが警察のデータでは 4～5%下がっているという状況になっている。

金山 次に河合参事官に対して、「資料では、犯罪率が著しい地域とそうでない地域とに分かれているが、その理由は何か」という質問が来ている。

河合 この調査は、都市防犯研究センターにより細かく行われたものをもとにしており、センターにおいて、個別の犯罪についても調査されている。また、個別の犯罪についての背景を調べていく過程で、都道府県警察とも連携している。全容はそれぞれ細かくてできていないかもしれないが、今後の調査でいろいろな状況を調べていくことになるだろう。

金山 まだほかにも質問等をいただいているが、私の問題意識と重なるところで、二点について皆さまのご見解を伺いたい。一つは、井上対策官がおっしゃった犯罪の抑止とか安全・安心に対する取り組みの地域間格差である。全体として犯罪件数は減っているから、できる場所ではどんどんやればいいということだが、一般的には、都市部と郊外、農村部ではずいぶん違い、特に都市部は難しいという話がある。その典型的な取り組みの例として今回新宿区についての発表をいただいたが、英国においては、都市部、郊外、農村部でパートナーシップ等における取り組みの違いはあるのだろうか。

コナー 英国の制度の強みは、375 の犯罪照会経験パートナーシップにある。それぞれのパートナーシップは、まずそれぞれの地元におけるニーズ、リスクを理解することが義務づけられている。そして法に基づいて、戦略的にそれらのリスク要因を評価しなければならない。また、これらのパートナーシップは地元のコミュニティの声に耳を傾け、それぞれの懸念を理解する責任を担っている。したがって昨今では、ますますより良い、より差別化された評価ができるようになってきている。例えば、都市部、農村部におけるコミュニティの違いを把握できるようになっている。

イングランド・ウェールズでは一律の評価分析はできない。農村部における課題はおそらく他の地域とは違う

だろう。例えば地理的な要素も考えなければならないし、孤立している地域もあるかもしれない。遠隔地には警察が迅速にたどり着くことができない、あるいは都市部ほど早く警察官がやってくることはできない。それぞれの地域によって要因が違おうだろう。

ただ、われわれが導入した中で最も重要な要素は、日本ではずいぶん前からあったものだと思うが、いわゆる近隣取り締まり制度である。近隣地域において監視活動を行なうことで、取り締まりというより見回り活動と言ったほうがいいのかもかもしれない。見回りをすることで、特定の地域のニーズには応えることができる。言うなれば、交番システムのようなものである。日々地元の人とお話をし、そのコミュニティのニーズを収集し、それに対する対策試みている。英国の制度にある程度柔軟性を与えるために設計したものである。

サービスの標準は均一でなければならないが、そのサービスの中身については、それぞれの地域のニーズに応じてフレキシブルに変えていければいいと考えている。

金山 井上対策官、先ほど地域格差があるとおっしゃっていたが、具体的にはどのような感じで受け止められているのだろうか。

井上 パートナシップというか防犯ボランティアの団体の状況は、必ずしも都市部が盛んで地方が活発でないとか、その逆であるという感じではない。地方でも盛んなところがあるし、盛んでないところもある。犯罪情勢とか県民性、コミュニティの状況などいろいろな要素を踏まえなければならない。例えば静岡では、地震の備えとして防災の面からネットワークができており、それをベースに防犯も成り立っている。表裏一体でやっているところもある。地域で核になる人材がいるところは、それを核として広がっている状況がある。地域の方、自治体の首長の考え方などにも左右されるが、いずれにしろ、警察がいかに働きかけていくかが重要ではないかと思っている。

金山 結論的には、活発でないところは警察がさぼっているということになるのか。

井上 そうではなく、いろいろ皆さんにご苦労していただいているが、県の様々な状況もあるので、粘り強く働きかけていただければ、と考えている。

金山 新宿のように、都市化、繁華街化しているところではそういう活動が大変難しいということである。新宿での取り組みは、先ほどのご発表では大変うまく行っているやに受け止めたが、実はご苦労があるのではないのか。そのへんについて、平井課長、いかがだろうか。

平井 いまの地域格差ということで申し上げますと、歌舞伎町にはビルのオーナーがほとんど住んでいない。そういう中でパートナーシップをどう考え、彼らと一緒に取り組んでいくかということがかなり課題となっている。歌舞伎町は経済活動優先の街という面が大きく、地元に対する愛着がなかなか湧かない。歌舞伎町商店街振興組合自身も、歌舞伎町は風俗で成り立っていると考えており、安全・安心なまちづくりまでは区と一緒に、その先の将来ビジョンとなると、「この街は風俗でやっていく。」という話をする方もいる。そういう中で、行政としてやれることは区でやる、まちでやれることはまちでやるという棲み分けをして、うまくバランスを取りながら進めているところである。

こういった状況から、なかなかネットワーク化が進まないこともあり、四つのプロジェクトの中でスムーズに行ったものは一つとしてない。みんなどこかで躓いて、ぶつかり合いながら進めているというのが現状である。先ほどはさらりと格好よく言ったが、現実にはそういう問題がかなりある。

金山 具体的な苦労はないだろうか。

平井 「喜兵衛プロジェクト」という空き室対策のプロジェクトがあるが、私の着任前、このプロジェクトを始めるときに、空き室が全部埋まるというように誤解されており、着任早々地元の人たちから突き上げられた。歌舞伎町は特殊な街でいろいろな問題を抱えている。現在は、客引きの問題もあるが、一つの対策をとるとまた新しい問題が出てくる、一つ叩くとまた次のものが出てくるという繰り返しの面がある。警視庁も、ビルオーナー対策という根本的なところから取組んでいかなければならないということでやってはいるが、実際にオーナーが住んでいなかったり、どうしても経済活動を優先してしまうということで、難しい面が多い。もう一度、安全・安心なまちづくりという原点に立ち戻って、それを再認識して、街全体として取り組んでいこうと考えている。

金山 しつこいようだが、そういう活動を進めていくと、きれいになって困る人たちもいるだろう。そういう人たちによる嫌がらせとか、もっとひどいことが起こらないだろうか。警察官は感じないかも知れないが、区の職員の方のイメージではどうだろうか。

平井 いままで新宿区の職員で、危険にさらされたり、嫌がらせを受けたりしたことは一切無い。

金山 格差の問題は難しい部分があると思うが、新宿区は潤沢な人的資源と予算があるからできるのではないかなと思っている方も多だろう。それは一つの事実だろうが、様々な活動をしていく中では継続性が重要だと思う。

景観対策ということで、公園を綺麗にしたという話があった。20年前なら、なぜ警察がやっているのかと言われるような業務である。社会の変化など、様々な理由で、我々のなすべきことをどう考えるかということも変わってきている。綺麗になった公園は、その後地域の人たちがモチベーションを高く持ち続けられれば、維持することができるだろうが、それを継続するためには何が必要だと考えられるだろうか。

山下 おっしゃる通り、現在なら、よごされても皆さんのモチベーションが高いのできれいにできるだろうが、2〜3年経ったらどうなるか、われわれ警察にとっても大きな課題である。パートナーシップを強化していくために、実際に何をするかという問題がある。警察は犯罪の発生状況を知っているし、犯罪に至らないまでもさまざまな迷惑行為や、地域の人たちがお困りのことについて、特に生活安全部門での相談業務や苦情等を含めて、地域のニーズを知る立場にある。いま地域の犯罪情勢、あるいは安全・安心の実態がどうなっているかということは、いままでも発信しているが、それ以上に情報を発信していくことが大事だろう。情報をできるだけタイムリーに、よりわかりやすい形で発信し続けることこそが、関係する人々のモチベーションを維持させることになると考えている。

警視庁が行なってきた情報発信が十二分だったかという点については、常に検証し反省していかなければならない。各警察署、各交番では紙ベースで管内の犯罪発生状況、地域の方々の関心事について発信しているが、もっとタイムリーにできないかと考えている。最近では、ホームページに載せたり、「メール警視庁」でさまざまな情報を発信したりしている。現在 14 万人が登録されているが、日々の犯罪発生状況や、子どもに対する声かけ事案がこんなところであったから気をつけてください、というような、地域の方々に関心があることをリアルタイムに発信している。それがすべての地域の方々、すべてのパートナーに届いているかという点については絶えず検証していかなければならないと思っている。情報発信をより強めていくことが鍵であろう。

それと重なるが、東京都、新宿区をはじめ、各自治体で安全・安心まちづくりに積極的に取り組んでいただいている。若干の温度差はあるが、まさに自分たちの自治体の仕事だということで、多くの自治体が積極的に取り組んでいる。今後のさまざまな取り組みの継続性を図る意味でも、まずは自治体の方々と警視庁、警察庁のパートナーシップをより強め、行政と警察が情報シェアし、現状の問題点をしっかり認識した上で、さまざまな地域住民の方々、ボランティアの方々、事業者の方々の関心を維持させなければならない。それぞれの独自の取り組みをさらに支援していくために、行政と警察の連携はさらに強めなければいけないと思っている。

そういう点では、まだ場所によって、警察署と自治体の取り組みにおいて温度差があると思う。それを埋める努力は、われわれからやっていかなければいけないと思う。

金山 それではコナーさんにお尋ねしたい。英国ではコミュニティ・パートナーシップのプログラムはすでに10年の歴史を持つわけだが、その継続性を維持するための工夫は具体的にされているだろうか。

コナー パートナーシップは1998年以来続けているが、近年の特に大きな進展は、いくつかのパートナーをまとめて、自治体共通のフレームワークを持ったことである。それぞれが違う目的を持つのではなく、すべてのパートナーが同じハイレベルの目標を持つ。すなわち、地域の健全な生活、青少年の健全育成、安全なコミュニティ、繁栄したビジネスという目的に、すべてのローカルなパートナーが責任を持ち、一緒に共同して、持続可能性を確保していくということである。違った機関で緊密な関係をつくって、同じ目的に向かうことが一つである。

その事例として、ロンドン地域の中で住宅サービスを提供しているところがある。この中では資金を集めて、公園、学校などでの活動を広めようとしている。そこでは例えば肥満の対策などもやっている。レクリエーション、教育サービスなどもしているので、さまざまな異なる団体が、自分たちの垣根を越えて、同じ目標に向かって結果を出そうとしている。これは非常に大きな変化だと言える。

二つ目は、私たちが地元の人たちにさらに関与するようになったことである。これには二つの効果がある。地元の人に関与していくと結果が達成していく可能性があり、しかもそれは持続可能性が出ることも証明されている。例えば専門的サービスが公園に行って、地元の人たちのために公園の美化のために努める。すると地元の人たちがオーナーシップをもって公園が悪くならないようにしたいと考えるので、彼らも美化活動を自分たちでも広めよう、続けようという形になる。そして地元の人たちを組織していく。責任をもってそういう良い結果を出していくことが重要になる。地元でプレッシャーをかけて、「皆さまもぜひこういう活動、プロジェクトを一緒に続けてください」ということが大事である。それによって、コミュニティにもそういうプロジェクトが根付くことになる。単にサービスを提供して終わり、コミュニティは別のもの、ということとはまったく違ってくる。

われわれには責任と義務がある。それぞれの地域において、まず相談して実行していくことである。イギリスにはいろいろな法律があるが、これはまた別の領域である。私たちは地元の人たちにその地域でのサービスを持ってもらっている。そして公園が悪化しないように、サービスが継続できるようにしていただきたい、という形で活動している。

金山 予算と役所、その他関係する機関の働きかけが重要だ、という英国の話だった。井上対策官と河合参事官には予算をしっかりお願いしたい。現場の警察と自治体が、それぞれ温度差なく取り組みを継続していただく必要があるだろう。とはいえ、だんだん犯罪が減って、実際に安全・安心感が高まってくると、その点が本当に難しくなってくるのではないか。そこでしばらく小康状態が保たれ、また悪くなると何か対策をするという状況にならざるを得ないという感じもする。まだまだ犯罪については減らす余地があるだろうと考えているし、新しく

振り込め詐欺のような卑劣な犯罪も出て来ているので、そういう取り組みも強めながら全体的な犯罪対策を進めていければと思う。

田辺先生からは、残された課題ということで三点の質問をいただいた。アカデミックからの質問なので、実務家としては何がしかの答えをトライしてみたいと思う。最初の質問は、「2002 年前後を境にして犯罪の認知件数が低下傾向に向かった原因は何か」ということであった。もちろん、2003 年から犯罪抑止対策を始めたからだ、ということではあるが、その点について河合参事官、いかがだろうか。

河合 犯罪の認知件数がどのように変化しているのかということについては、今後も相当注意して研究しなければならないと考えている。すぐここで、こういうことであるとお答えできるところまで詳細なデータは持ち合わせていない。ただ言えることは、刑法犯の認知件数が増えてくる過程は、一律にこういう原因があって増えてきたというだけではなく、様々な原因がある。様々な原因がだんだん積み重なって、平成 10 年前後から動いてきて、頂点に達したのが平成 14 年ではないかと考えている。たまたまそういう原因が積み重なってきたのも、場合によっては経済の影響があるのかもしれない。例えば IT バブルが破裂して 1~2 年経った時期なので、経済の影響も受けているとも言える。あるいは失業者の増大、収入の変化という影響も受けているだろう。外国人も、いきなり増えたというより、相乗的な効果がたまたま平成 14 年に集中し、それらの原因が一つずつ解決されていったことが刑法犯の認知件数が減ることにつながっていったのではないか。

一方で、犯罪対策の「行動計画」が成功したからだと断言したいところだが、様々な事象、様々な原因が少しずつ変わってきて、こういう結果となったということだと思っている。

金山 イギリスでは 1995 年から犯罪が減少傾向にある。その点について、いまと同じような質問をさせていただきたい。1995 年以降、減少傾向にある理由は、一言では答えられないかも知れないが、どのように分析されているだろうか。

コナー 先ほどのプレゼンで申し上げたが、鍵となる理由としてはっきりしているのは、分析によると、経済のパフォーマンスが良くなったということが非常に大きな要因であることは間違いない。二つ目の理由は、犯罪を犯す原因が何かという理解が進んだことである。例えば麻薬中毒とか社会的疎外という問題である。そこで 1995 年以降、そうした分野に焦点を当ててプログラムを組んできた。どうして犯罪者が犯罪をするのかということ进行分析したうえで、正しい対応をしてきたということである。

パートナーシップの件に戻るが、なぜ人々が犯罪に走るのかを考えて、それが理解できれば、それに対して正しい対応ができる。しかし、そういう解決策を提供できる機関とパートナーシップがなければ、行き止まりになってしまう。例えば、釈放後の人たちの再犯を防止するためのプログラムのためには、非常に大きなパートナーシップが必要だった。住宅・教育の提供、麻薬の治療、保健のサービス、福祉のサービスなど、さまざまなパートナーシップが必要であった。これらがいいタイミングで正しい順序で起きないと、再犯を防ぐことはできない。もしこのパートナーシップが存在していなければ、とても対応できなかっただろう。つまり犯罪者のニーズに対応できなかっただろう。

二点目として、いまは法的な義務として、すべてのサービス機関が自分たちの政策が犯罪の軽減に与える影響を評価しなければならないことになっている。イギリスには犯罪軽減委員会が設立されており、すべての政府の省庁がそこに入っている。そしてどのように犯罪軽減に貢献しているか、そこで審議されている。これは非常に効果があり、犯罪軽減に焦点が集まるようになってきた。そしてどうしたら軽減できるかもよくわかってきた。

それは証拠がたくさん集まってきたからである。こうしたことをまとめて総合化することができたからこそ、早く動くことができたのである。

犯罪の問題を理解し、分析して、機関がそれに対応したきちんとしたサービスを提供することができるようになってきたのである。片方「犯罪の理解・分析」があっても、もう片方のパートナーシップがなければ、犯罪を軽減することはできない。私が、「犯罪を軽減するため、再犯を防止するために一番重要なのは住宅だ」と言っても、住宅局が協力してくれなければならないことである。私たちが努めたのは、すべてのパートナーが犯罪軽減のための責任を担っているという認識を高めることであった。

金山 いま犯罪の経済的要素と、犯罪抑止、特に犯罪者対策、矯正の関係が言われた。今日は法務の専門家の方はお招きできなかったが、法務省もさまざまな矯正対策に力を入れていると思うので、河合参事官から若干ご紹介いただきたい。

河合 今回、犯罪者を生まない社会の構築という説明をしたが、その中で刑務所出所者の問題を申し上げた。旧行動計画をつくった際もときどき言われたのは、実際に刑務所を見ると、犯罪を繰り返し行っている人たちが入っているだけだ、ということである。重罪を犯した人ばかりが刑務所にはいるわけではない。なぜこんなに刑務所があふれているのかというと、刑務所にしかいられない人が多いからだ、という話もあった。その後いろいろ調べたところ、犯罪の60%を占めているのは30%の再犯者である、ということが分かった。そこで、一昨年から、法務省、厚生労働省等と連携して、刑務所出所者（満期、仮釈放）の就労支援をしっかりとやろうと考えている。手に職がなく、生きていく居場所がないと、実はこの社会にいられない。その人にとって刑務所しか居場所がないのはおかしいということで、自立更生促進支援センターを北九州や福島につくろうとしている。また今回、茨城にも支援センターをつくろうとしている。

今回引退される小泉総理が言われた話だが、「農業をやる人間に悪い人間はいない」。朝、目が覚めてから農業を始め、夕方日が沈む頃に農業を終える。草取りをして、稲刈りをして帰る。そういう人間はだんだん心が良くなってくると言われた。その観点から、農業を職業訓練の材料としてやってもらおうということで、水戸刑務所の隣に自立更生促進支援センターをつくって、その上で農村地域における農業訓練をしてもらう場所を設けようと考えている。最初は一人、二人、あるいは二桁程度という試みから進めるが、そういうことも含めて、今後、仮釈放者、満期出所者が居場所を見つけられるような状態にしていきたい。

これは少年についても同じで、北海道の就業支援センターでは、少年に実際に農業をやっている。そのうちの一人の少年は農業に従事して、生きていく道を見つけた。場合によっては、過疎の地域での重要な構成員として頑張ってもらいたい。この数年、こうしたことを厚生労働省、法務省等と連携して進めているところである。

金山 それでは田辺先生の二つ目の課題で、「地域比較というミクロレベルでは実効性はないが、マクロでは確認される場合（これは私の問題意識とは逆で）、5年間で100万件という大きな成果があった。具体的にミクロではどうなのか」という問題意識があったが、これはまさに施策の効率性を追求する観点で進めていかなければならない課題だろう。

三番目の、「地域社会の抑止効果と警察の果たす役割」については、先ほど山下部長等からお話があったように、地域の安全・安心の活動に対して、警察は問題解決のアプローチの中から然るべき働きかけをしなければならぬだろう。それ以外の行政機関を巻き込んでこの働きかけをいかに継続するかが重要なポイントだと考えて

いる。これらについて田辺先生、いかがだろうか。

田辺 一点だけ、特に地域間格差の問題であるが、日本の津々浦々まで至っている行政の中で、予算と人の面で最も格差がない行政は警察だろう。それは予算が担保されていることと、人員の配置等できちんとした目配りの下で資源を付与されているからだろう。他の行政では1980年代以降、いわゆる地域格差が生じている。例えば、街づくりのための補助金は、各自治体が手を挙げないともらえない。もらえなかったところは、犯罪に強い街がつくれなくなっているのではないか。そういう点で、市町村レベルに対して、都道府県警が働きかける力を持っていると思う。人的にも、情報としても優位であると思うので、犯罪に強い街づくりにおける格差是正を進めるためにも、積極的に働きかけていくことが必要だろうと感じている。

金山 いまのお話は貴重で、他の行政機関との比較という面は、私もあまり気づかないことだった。警察が主体的にやっていかないと動かないところと、新宿区のように一緒に動けるところがあるということは薄々感じていたが、行政の組み立ての違いで、警察はどちらかというと、やるぞと言われると、各県同じように動くという特徴があったのかなといま初めて感じたところだ。

これまでの議論を整理すると、安全・安心まちづくりを継続的に発展させていくためには、それなりの予算と働きかけが必要である。そして、英国ではマルチ・パートナーシップと言われていたが、関係する行政機関が様々な分野でできることをやっていくことが重要だろう。それはどちらかというと行政側の視点になるが、もし地域の一住民だったらどうだろうということを考えて、安全・安心な社会づくりの観点を持つことが重要だろう。「行動計画2008」が述べているように、社会が安全・安心になっていくためには、社会生活をしていく個人が、安全・安心の活動を日常生活の中にとり入れていくことが必要だろう。特別な行事として、パトロールや見回りには仕方ないから行くか、ということではなく、ふだんからそういう意識を持つことが必要だろう。

地域の中での挨拶もそうだ。私が某県の本部長をしていたときからよく言っていたことだが、例えばマンションの中でも住民の人たちが挨拶をしたらいいだろう。知らない人が来ても、それは住民の誰かのお客さんだろうという意識で、「どなたをお探しですか」と聞いてもいいし、黙礼だけでもいい。泥棒が一番嫌がるのは顔を見られることだそうだ。そういう活動が継続されているマンションが、築10年侵入盗被害ゼロということになれば、転売するときに財産価値も上がるというような時代になってきているのではないか。

このように日常生活の中で安全・安心レベルが向上するような社会生活を、負担なく営むようにできれば、「行動計画2008」の目標を少しでも達成することができるのではないか。粗雑な整理だが、本日のフォーラムの締めとさせていただきます。

〈以上〉

第2章

〈警察政策フォーラム〉

「暴力団の資金源対策、振り込め詐欺対策と、
健全な社会経済システムの維持」
～『犯罪に強い社会の実現のための行動計画』
の検証（その2）」

＜警察政策フォーラム＞

暴力団の資金源対策、振り込め詐欺対策と、 健全な社会経済システムの維持

警察政策研究センター

警察政策研究センターは、平成21年11月13日の午後1時から6時まで、(財)社会安全研究財団、警察政策学会及び(財)公共政策調査会の後援により、三田共用会議所(東京都港区)において、警察政策フォーラム「暴力団の資金源対策、振り込め詐欺対策と、健全な社会経済システムの維持～『犯罪に強い社会の実現のための行動計画』の検証(その2)」を開催した。

社会経済システムの発展は、経済取引等の利便性を著しく向上させたが、同時に、反社会的勢力に対しても便益を提供している側面がある。

暴力団等の反社会的勢力は、複雑で高度化した社会経済システムの中で、暴力、威力や詐欺的手法を駆使して経済的利益を追求しており、それによって健全な活動が歪められ、市民は不利益を被っている。また、近年被害が著しい振り込め詐欺は、そのような社会経済システムを悪用して巧妙に行われており、暴力団等の反社会的勢力に利益を提供している状況も見られる。

これらに対しては、警察などの行政機関のみならず、社会が一体となって取組を進めなければ、その効果は限られたものとなる。

そこで、今回、現代の社会経済システムにおける暴力団等の資金源対策や振り込め詐欺対策を総括するとともに、今後の取組の在り方を検討するため、我が国初の暴力団排除条例の制定に関わった警察実務家、警察と金融機関、電話会社などが一体となって振り込め詐欺対策を矢継ぎ早に進めている韓国の実務家のほか、我が国の実務家や学識経験者の参加を得て、フォーラムを開催したものである。

本フォーラムでは、冒頭、金山泰介警察政策研究センター所長による開会挨拶の後、専門家2名による基調講演が行われた。講演者及び講演タイトルは、講演順に次のとおりである。

- 田中法昌氏(福岡県警察本部長)
「福岡県における暴力団対策」
- 金 光男氏(韓国警察庁捜査局麻薬知能捜査課警正)
「韓国における振り込め詐欺対策の現状と課題」

続いて、パネルセッションでは、我が国の実務家や学識経験者による発表が行われた。講演者及び講演タイトルは、それぞれ次のとおりである。

- 貴志浩平氏(警察庁刑事局組織犯罪対策部暴力団対策課長)
「暴力団の経済的活動からの排除について」
- 船岡和正氏(日本証券業協会証券保安対策支援センター部長)
「証券界における反社会的勢力の排除に向けた取組について」
- 新井誠氏(東北学院大学法学部准教授)

「暴力団対策を憲法から考える」

- 飯利雄彦氏（警察庁振り込め詐欺対策官）

「振り込め詐欺対策の現状と課題について」

- 岩本秀治氏（全国銀行協会企画部長）

「金融機関による振り込め詐欺等反社会的勢力対策について」

発表終了後、金山所長のコーディネートにより、会場からの質疑応答を含むディスカッションを行った。

本フォーラムによって、現在の社会経済システムの中で反社会的活動に対抗するためには、警察のみならず、関係機関、企業、国民など関係者が一体となって施策を推進すること、及び反社会的活動の変化に合わせて迅速に施策を講ずることの重要性について大いに認識させられた。また、本フォーラムにおける発言には、具体的な取組に関するヒントが多数含まれていた。

本フォーラムには、大学の研究者、防犯団体関係者、企業関係者、関係機関、警察関係者など約 240 名の出席があり、盛会のうちに終了した。

福岡県における暴力団対策

福岡県警察本部長 田中法昌

1. 暴力団対策の必要性

日本経済新聞(全国版)10月28日夕刊の2面に福岡県が暴力団排除条例をつくったという記事が出ている[掲載略]。日本経済新聞は相当読まれているので、この記事は民間の方も読んだのではないかと思います。日本経済新聞が、このように暴力団排除に関する取り組みに力を入れてくれているのはなぜか。ここに、この条例をつくるに至った一つのポイントがある。すなわち、暴力団は悪いから警察が取り締まるのだ、というレベルの話ではない。なぜ暴力団の活動を制限しなければいけないのか。それは経済活動に悪い影響を与えるからである。まず、この点をご理解いただきたい。

(1) 暴力団対策は最重点項目である

私が福岡県警察本部長になったのは今年の2月23日である。その前に、前任者の田村[正博]本部長から引き継いだ主な内容は、福岡県においては暴力団対策が喫緊の課題である、ということだった。昨年の暮れに、福岡県公安委員会が「公安委員会指示」として福岡県警察の重要事項を決定した。どこの県でも、交通死亡事故の抑止とか、少年犯罪の抑止というように、各部それぞれが重点を作って、「重点目標(重目)」と決めている。福岡県の公安委員会では、重点目標の上にさらに「最重点目標」として暴力団犯罪の撲滅を決め、本部長以下、警察本部に対して、交通死亡事故や殺人事件やテロを上回る最重点の目標として指示した。したがって、少なくとも今年は、福岡県警察全体として暴力団犯罪の撲滅を最重点の目標としてやっていく必要がある。これが最も重要な引き継ぎ内容であった。

次に私に異動の内示があったが、そのとき国家公安委員会の委員と話す機会があった。そこで言われたのは、「福岡県は治安上大変大きな問題があるので、本部長は心して対応してほしい」ということであった。要するに、暴力団対策をしっかりとやれということだ、と思って赴任した。

赴任すると、まず知事のところへ挨拶に行くが、そのとき開口一番言われたのは、「本部長、暴力団をなんとかしてくれ。前の本部長は『暴力団対策をしっかりとやる、条例もつくる』と言っていたが、転勤してしまった。後任の君の最大の目標は暴力団対策だ。頼むよ」ということだった。なぜ、知事がそんなに暴力団のことを言うのか、その理由はあとで話すことになる。

異動した翌日から県議会が始まった。県議会では各会派から私に代表質問があったが、最初の質問は、暴力団犯罪の現状とその対策についてであった。ここにおいて私は、これまで福岡県警察が多大な労苦をして暴力団の検挙、あるいは排除活動をやって実績を上げてきたこと、しかしながらいまだに暴力団がはびこっており、組織の面でも、あるいは条例という形でも、抜本的な対策をとっていく必要がある、という答弁をした。

このように、国家公安委員会、都道府県公安委員会、知事、そして議会という、警察に管理権を持つ、あるいは警察に対して一定の関与権を持つ機関すべてが、「福岡県は暴力団対策をやれ、本部長の任務は暴力団対策だ」と言っていたのである。暴力団対策を至上命令として行なうことは、私に課せられた使命であった。

そこで3月の署長会議では、「殺人事件を100件解決しようが、交通死亡事故がゼロになろうが、暴力団対策がしっかりとしていない署には一切年末の表彰等はやらない。何をにおいても暴力団対策だ」と言った。また、本部長が替わるとまず各部の業務説明を受け、初度巡視に行って各署の事務概況説明を受けるが、私は警備部、地域

部、交通部といった各部についてもまず暴力団対策を説明させ、各署も第一に暴力団対策を聴いた。異動後すぐに議会があったため、私は挨拶回りができなかったが、そのあいだにいま言ったようなことをじっくり考える時間があったのは大変良かった。

これはトップセールスをしなければいけないと思い、私はまず全マスコミに対して、「暴力団が事件を起こしたときだけではなく、暴力団を検挙したとき、あるいはさまざまな排除施策が行なわれていることを、もっと大きく取り上げてくれ」とお願いして歩いた。一般的な反応として、「暴力団の事件は、要するに犬が犬を噛んだようなものだから、あまり大きな話題にならない。暴力団が暴力団を殺したって当たり前のことだ」という言い方をする人が多かったが、なかには、「やはり暴力団関係を書くのが怖い」という本音を言ってくれる人もいた。そういう人には「そうですか。みんなで渡ればこわくないですよ」と言って歩いた。

もう一つ重要なのは企業である。福岡の場合は商工会議所が非常に強いし、それ以外の経済団体もある。この団体のすべての会長のところを回り、「暴力団対策を進めていくので、ぜひ企業のほうでも考えていただきたい」と言って歩いた。これには企業も大賛成だったが、なぜ大賛成なのか。これもまたあとからお話する。

また、検挙という面で考えた場合、警察が検挙するだけでは効果は少ない。検察が起訴し、重罪を獲得していただくことが必要になる。そこで検事正、検事長のところへ行って、「今年 1 年、警察は暴力団以外はやらないぐらいのつもりでやるので、ぜひ検察もご理解をお願いしたい」と言った。お二人とも快く引き受けてくださったので、さっそく検察と警察の暴力団対策の合同会議を開いて、暴力団犯罪の状況、対策としてどういうものがあるのか、心をついて検討した。おかげで大変実績が上がってきている。このようなことをやりつつ、条例のとりまとめ作業に入っていた。

(2) 暴力団排除条例の目的

結論から言うと、暴力団を排除するのは警察ではない。暴力団に金を出しているのは県民であり、企業である。怖いと思って目をそらしているのも県民であり、マスコミであり、企業である。これらの人たちがみんな、「暴力団は悪い」と思わなければいけない。しかし、悪いとは思っているが、それを堂々と言えないことでみんなが困っているのである。

今回の暴力団排除条例をよく読んでいただくとわかるが、この条例の目的は暴力団をなくすことではない。暴力団の活動を制限することによって、社会の健全な経済活動を取り戻すことである。そのための規制であることをご理解いただきたい。

暴力団排除条例第 1 条には、「この条例は、暴力団が県民の生活や社会経済活動に介入し、暴力及びこれを背景とした資金獲得活動によって県民等に多大な脅威を与えている福岡県の現状にかんがみ」云々として、「もって県民の安全で平穏な生活を確保し、及び福岡県における社会経済活動の健全な発展に寄与することを目的とする」とある。この「県民の安全で平穏な生活を確保し」「福岡県における社会経済活動の健全な発展に寄与する」ことが目的である。

(3) 暴力団の本質

もともと暴力団は、博徒や愚連隊であったが、いまや完全に形を変えている。形を変えてはいるが、変わらない点が三つある。

一つは暴力性である。「暴力性」と一言で言うと、暴力団なのだから暴力があるから当たり前だろうという話になるが、やや違う。福岡でこのあいだ、5 年前のリンチ殺人事件を検挙した。29 歳の暴力団員がシャブでラリって、自分の組の幹部が酒を飲んでいところに乱入し、くどくどとしゃべった。それを見た 5 人の幹部がこいつは生意気だと怒って、殴り殺して、山の中に 3 メートルも穴を掘って埋めた。掘り起こした死体は死蟻〔しろう〕

化していたが、肋骨が全部折れ、死因は心臓破裂だった。なぜそのぐらいのことで殺してしまうのか、と思う。殴って骨折させるぐらいのことはあるかもしれない。ところが、肋骨を全部折って、心臓が破裂するほど殴り、蹴り、叩き、そして殺してしまうというのが、まさに福岡県の暴力団の特徴なのである。

二番目は「組織性」である。素人の方に、「なぜ暴力団はなくなるのですか」と聞かれるが、なくなる理由は、組織だからである。先ほどの話でもそうだが、部下が、上司から指示されて人を殺す。しかし、上司から命令されたと言え、その部下は殺されてしまう。逆に、[上司の指示を黙っていれば]一人殺しても死刑にはならないので、何年かお勤めをすれば無事に娯楽に出でこられる。これが組織性である。したがって暴力団犯罪では、下っ端は摘発できるが、上のほうが摘発できないというのが通常である。何とか苦勞して摘発しているが、これは非常に難しい問題だと思う。

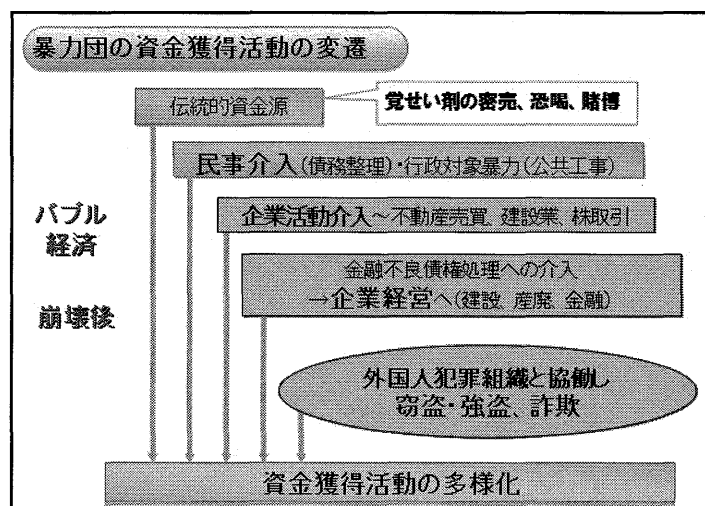
三番目は「利欲性」である。なぜ暴力団を組むのかと言えば、もともと暴力が好きだということもあるが、根本はやはり金が目的である。楽して金を儲けていい生活をしたい。ベンツに乗りたい、男であればきれいな女を抱きたい。そういう人間の原始的な欲望は、金があるとかなえられる。したがって金が欲しい。これが暴力団の本質であろう。

(4) 暴力団犯罪の資金獲得活動の変遷

「警察白書」等にも出ているが、もともと暴力団の伝統的資金源は、覚醒剤、恐喝、賭博など（あるいは売春などもそうかもしれない）だったが、やがて民事介入ということで、金のある企業を相手に脅しをかけるようになる。やがて、これが不動産売買や建設業にも入ってくる。

そして、バブルで大儲けした暴力団は、いまや金があるので、建設業、産廃業、金融業などの企業経営等へ乗り出してきた。一方、外国人の犯罪者と共同して、窃盗、強盗、詐欺などを行なう。特に、中国犯罪組織等とのコラボレーションなどが非常に目立っている。このようなことで資金獲得活動が多様化してきている。

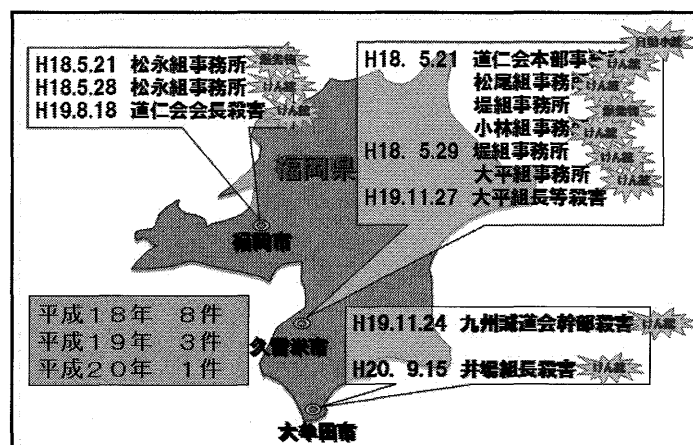
この図を見て間違えていけないのは、伝統的資金源がなくなったわけではないということである。つまり、金の儲け方が非常に多面的になったと言える。福岡の場合、まだ企業経営を直接やっている様子はない。どちらかというと民事介入や企業活動への介入、そして窃盗である。窃盗犯には非常に暴力団が多い。そして相変わらず覚醒剤をやっている者も多い。



2. 福岡県の暴力団犯罪の特性

(1) 抗争事件発生状況

福岡の状況が全国と若干違うのは、抗争事件、しかもピストルを使った抗争事件が多いということである。これは福岡県の南のほうで起こっている。久留米と大牟田というところ



ろに「道仁会」という暴力団がある。ここから山口組系の支援を受けた「誠道会」というグループが独立した。これで、山口組と地元暴力団の抗争と見てほぼ間違いないような状況が生まれた。

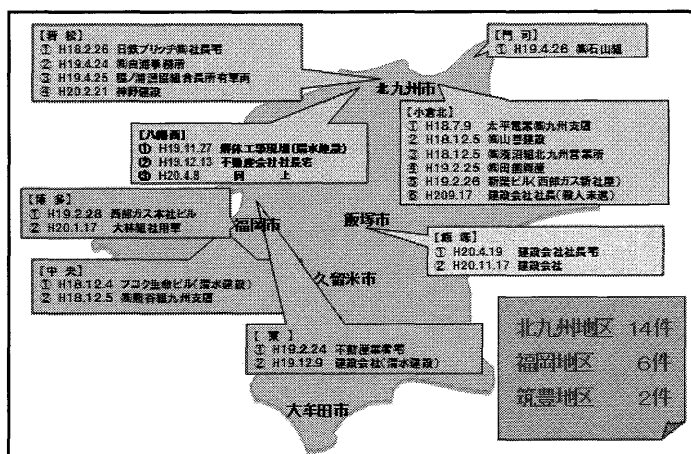
もとをただすと、[平成] 19 年 8 月、道仁会の会長が福岡市の路上で射殺された事件が発生した。19 年 11 月には、それに怒った道仁会側が誠道会側の組長を射殺するという大牟田殺害事件起こり、その他もろもろでドンパチが始まった。佐賀県で入院患者が間違えられて殺された事件もこの一連の抗争事件である。

弾がそこら中を飛び交う状況に県民は非常に恐怖を覚えた。道仁会会長が殺害された福岡市は、近くに小学校や中学校、裁判所、検察庁もあり、たくさんの人が行き来している場所である。平成 19 年に九州誠道会幹部が射殺された事件も、小学校、中学校が 200 メートル以内にあり、いつその子供たちに流れ弾が当たって殺されてもおかしくないような状況であった。

(2) 拳銃発砲事件

もう一つの特徴は、福岡県では企業を対象にした拳銃発砲事件が大変多いことである。地図を見ていただくとわかるが、これは福岡県の北のほう、山口県と接している北九州市を中心に起こっている。

平成 18 年以降、今年〔平成 21 年〕の春までに 22 件の事件があったが、そのうち 14 件は北九州地区で起きている。北九州にはいろいろな会社があるが、基本的には建設会社が非常に多い。



北九州には「工藤会」という暴力団があり、建設会社が工事をするときには、工藤会に一定のリベートというか、みかじめ料を払わなければならない。払うのを拒否すると、発砲される。発砲されるだけではなく、刺されて殺されるということも頻々と起きている。

(3) 工藤会の悪質性

この工藤会について少しお話をしたいと思う。道仁会と誠道会の弾が飛ぶことも県民を非常に恐怖に陥れたが、工藤会の悪質性はさらにその上に行く。

【手段を選ばない資金獲得活動】 企業等に対する拳銃発砲事件は 22 件あって、そのうち 14 件は北九州地区に集中している。今年は北九州の建設会社に 1 件起こっただけだが、意に沿わない者に対する襲撃事件は 19 年以降 5 件起きている。最近では 19 年 12 月、暴排活動（暴力団排除活動）をやっていて、工藤会からの要求を拒否していた建設会社の社長が、刃物で刺されて殺された事件がある。

実はその前、平成 12 年に、九州の名門ゴルフ場が、工藤会組長がゴルフをするのを断わったところ、ゴルフ場に廃油をまかれるという事件があった。廃油をまかれると、その土を全部掘り返して取り換えなければならないので、大損害になるそう。それでもめげずに拒否をしたところ、支配人が刺され、闘病生活の末、余病を併発して亡くなるという、実質的な殺人事件が起きたこともある。このようなわけで、北九州ではマスコミの支局長などと話しても、「やはりちょっと怖い」と正直に言う。

警察は何もやっていないのかというと、実は非常にたくさんの力を使って一所懸命、保護活動をしている。したがって、最近はそのような事件は起きていない。

最近では、小倉のトヨタ工場に対する手榴弾による爆破事件が問題になっている。実は、これはトヨタを脅迫

したのではない。トヨタ宛にきた脅迫状は、「おまえのところが使っている某建設会社を外せ」というものだった。その某建設会社というのが、つまり暴力団排除活動で暴力団に金を払わない会社なのである。そこを使っているトヨタの工場に手榴弾を投げ込んだという事件が起きた。

私が暴力団を排除しましょうというと、知事や議会、あるいは企業がみんな両手を挙げて賛成する理由は、実はここにある。暴力団による事件は前からあったが、この事件以降、福岡県に対する企業誘致が極めて難しくなった。暴力団排除というのは単なるお題目でも何でも無い。県の財政を健全化して収入を上げる、県民の雇用を確保する、経済活動を円滑に行なわせる、その最低限の条件が暴力団の排除なのである。

よく「治安はすべての社会活動の基礎だ」と言う。オリンピックのときに、都知事が日本は治安がいいと言っておられたが、まさにその通りで、治安がよくないところにはいい企業も観光客も来ない。だから暴力団は排除しなければいけないとみんな思っているわけだ。

【暴力追放運動者に対する執拗な攻撃】 暴力追放運動に対する攻撃として、自民党幹事長（安倍晋三）宅に対する放火未遂事件や、クラブ「ぼおど」に対する手榴弾投擲事件、北九州市議会議長宅に対する発砲事件、警察常任委員宅に対する発砲事件、ホテルのオーナー車両に対する発砲事件などが挙げられる。工藤会の暴追運動をしていたこのオーナーは、いまだにホテル住まいで、警察が24時間警護をしている。

これがクラブ「ぼおど」である〔写真略〕。投げ込んだ手榴弾は、たまたま店の左奥の台所部分で爆発したので幸い死者は出なかったが、店はこんな調子でぐちゃぐちゃになってしまった。この手榴弾は性能が悪くなくて、爆発はしたが半分ぐらいの威力しか出なかったのもこの程度で済んだが、下手をすると数十人が死んでいたかもしれない。

【組織の意向に従わない組長への攻撃】 先ほど組織犯罪の難しさという話をしたが、工藤会では裏切った組員、あるいは少数派の組員をどんどん殺してしまう。19年以降だけでも、19年3月に殺人未遂事件、20年2月と7月に組員に対する拳銃使用の殺人事件、8月には発砲事件、9月には事実上引退していた津川組の相談役の家に入って、寝ているところを頭に拳銃を突きつけて撃ち殺すという事件も起こっている。

溝下〔秀男〕という実力者が平成20年に死んだ途端に、野村〔悟〕と田上〔文雄〕の二人によって、親溝下派の殺戮が始まった〔写真略〕。暴力団の実態はそういうものだ。

最後の事件はつい最近検挙して検察庁で起訴していただいた〔2008年9月津川組・安高毅相談役に対する拳銃使用殺人事件〕。これで向こうの有力な組長を社会から隔離できた。

【顕著な反警察姿勢】 工藤会が攻撃するのは暴力団や善良な市民や企業だけではない。警察に対してもである。「職務質問に答えるな（会話をしたやつは破門）」、「組事務所に警察官を立ち入らせるな」、「組織内部のことは話すな」などという対警察8項目がある。

これらはまだしもだが、彼らはさまざまな事件を起こしている。まず、中国領事館に対する発砲事件がある。これは中国領事館に問題があるわけではなく、ちょうどそのとき警察が事件を検挙したので、少しでも警察の邪魔をしなければいけないということで起こした事件である。また昭和63年には、捜査4課で暴力団のことなら何でも知っているというやり手の幹部がいたが、退職後に自宅に放火されて全焼した事件があった。さらに、警察官舎の車両の上に時限式爆発物を設置した事件もある。この爆発物は2～4トンの岩石が粉々になるぐらいの威力があり、20メートル以内に人がいれば即死するという爆弾だったが、早く見つかったので幸いにも被害はなかった。

3. 暴力団排除のために

(1) 21 年春以降の取り締まり実績

21 年春以降だけでなく、20 年暮れのものも含めて、取り締まりは非常によくやっている。先ほど申し上げた誠道会幹部が射殺された事件も検挙しているし、宗教法人の乗っ取りも検挙した。また、覚醒剤も取り締まったし、談合事件もやっている。つい最近では安高組長殺しも検挙、起訴した。

しかし、暴力団工藤会が「弱った、ああもう困った」という話はいっこうに聞こえてこない。なぜだろうか。それは金があるからであり、彼らは弁護士費用、訴訟費用を全部出す。組員が仮に有罪になった場合でも、その妻子の生活は保障される。しかし、もし自白でもしようものなら殺される。このような鉄の規律が保てるのも金があるからである。この金を何とかしなければならぬ。

暴力団は金のために存在するわけだし、金があるからこれだけの活動ができる。拳銃一丁だって無料では手に入らない。したがって、彼らの金を抑えることが何よりも大事なことになる。

(2) 暴力団排除活動（その 1）

そこでいま、公共工事からの暴力団排除をしている。暴排規定自体はあるが、密接に交際してはいけないとか、通報義務を課す、あるいは暴力団とわかった場合は契約を解除できるといった規定は、実はあまりできていないので、これを進めていく必要があると考えている。

また、公営住宅からの暴力団排除〔規定〕もまだ半分ぐらいの自治体にしかない。

直方市のことはあまりご存じないと思うが、ここでは暴力団追放推進条例が制定されている。ここにこんな条例ができたのは、暴力団事務所が学校のすぐそばにできたからである。それで住民が立ち上がって、住民の中のリーダーともいべき人が市議会と直接かけ合って条例を通してしまった。それから柳川市、宗像市、福津市などにも現に暴力団事務所があるということで、〔暴力団等追放運動が〕盛り上がってきている。福岡市やその他の地域ではこのような形の盛り上がりがあるのに、残念なことに北九州地区では追放運動が盛り上がらない。なぜかということ、やはり怖いからである。

(3) 暴力団排除活動（その 2）

民間主導の暴力団排除活動で一番有名なのは、久留米市で起きた道仁会の事務所の使用差し止め訴訟である。これによって事務所は閉鎖し、本拠地を自分の第一次団体の小さな組事務所に移転した。住民主導や訴訟を起こすなどの暴迫運動の結果、いろいろな形で 9 事務所を閉鎖に追い込んでいる。

また、各業界における暴力団排除活動も行なわれている。いろいろな業界があるが、やはり建設業界が重要だろうということで、北九州の八幡東区では、ようやく建設業者の皆さんが立ち上がって、警察署を中心に運動を広げている。商工会議所、経団連、経営者協会、経済同友会というところには私が直接行っている。

また、中央卸売市場にも暴力団が相当入り込もうとしている。あるいはすでに入り込んでいるので、北九州と福岡市については条例を改正して、暴力団排除条項を入れるようにしている。

このようなことが行なわれているが、まだ十分ではない。何かをすると、爆発物を投げ込んだり、銃を撃ったり、刺し殺したりということをする。クラブ「ぼおるど」の事件が起こったのは平成 15 年 8 月 18 日だが、今年になって、この日を記念日にしようということで、北九州の各警察署は毎月 18 日に暴迫運動を開き始めた。これまでは小倉北署だけでやっていたが、全署でやろうということで、11 月から始めることになった。徐々に盛り上がりを見せているが、まだそれを大きな流れとして進めるには至っていないのが現状である。

非常にうまくいった例もある。福岡県のちょうど中央ぐらい、福岡市の郊外にある筑紫野市に暴力団事務所ができたが、この撤去運動が非常に盛り上がった。なぜこんなに盛り上がったかということ、実は小学校が 80 メー

トル先にあったからである。先ほども申し上げたように、発砲事件はしょっちゅう起こっているわけだから、これでは小学生を通学させられないということで、また駐在所もすぐそばにあったので、住民主導の追放運動が起こった。600人デモをしょっちゅうやって、ついに暴力団も撤退を決意した。その後、市がその跡地と建物を買って、これを駐在所として寄贈した。いまは夫婦が駐在所員として住んでいるという、大変めでたい結果になった。

これ以外に、福岡市の中洲などでも、商工会の人たちが中心となってパレードを行なうなど、暴力団追放運動はだいぶ活発になってきた。そして、「追放運動をやっても刺されたり殺されたりしないらしいぞ」という感じが徐々に県民の中に出てきている。

(4) 対策の課題

対策の課題は、「暴力団に資金提供する者の存在」と「暴力団を容認する社会環境」の二つであろう。要するに、暴力団に金を出す者がいる。金を出すのは企業であり、県民である。しかし、これも千差万別である。特に北九州地区では暴力団、工藤会に金を渡さないで工事をするのは不可能だ、だからしょうがなくやるのだ、というタイプが一つ。さらに一歩進んで、工藤会の威力を使って談合をやり、談合に入らない者を排除し、工藤会と共存共栄する、いわゆるフロント企業というものもある。いろいろな類型があるが、いずれにしても資金提供するものがいる以上、暴力団は消えてなくなる。

また、暴力団を容認する社会環境は歴史的、社会的な問題なので難しいが、福岡県には生活保護率が非常に高い地域がある。「大きくなったら何になるの?」と聞くと、「保護をもらおう」と言う小学生がいる。それが中学になると「暴走族がいい」と言う。暴走族を卒業するとやはり暴力団かな、ということで、なんとなく暴力団になってしまうということである。

実は、これには統計的なデータもあって、北九州では「警察の暴追運動に協力したい」という人は県内最低で64%しかいない。あとは「しょうがないんじゃないか。必要悪だ」という人も結構多い。また、年齢層が下がれば下がるほど、暴力団容認の傾向がある。したがって、青少年教育をしていく必要がある。行政、県民、事業者が一体となった暴力団排除活動が不可欠である。

4. 福岡県暴力団排除条例

(1) 条例制定の大きな狙い

そこで、条例が必要になった。条例について、よく新聞等では罰則がついていることを強調するが、私は罰則についてはあまり重視していない。条例の一つの柱は青少年の健全育成で、もう一つの柱は利益供与の禁止である。条例はこの二つが大きな柱であり、利益供与の禁止のごく一部として罰則があるという理解をしている。

条例制定の大きな狙いは、暴力団への資金の流れを遮断すること、つまり、「事業者は暴力団と訣別しろ」ということである。いま事業者はみな、総論では大賛成で、ぜひやってくださいという感じだ。もう一つの狙いは、暴力団への青少年の加入を阻止することである。暴力団から青少年を守るための学校教育がぜひ必要だ。

条例をつくる際に、調整事項として大変だったのが教育委員会との関係だった。教育委員会はなかなか難しい立場にある。昔、暴力団追放のビデオを福岡県の警察官が作ったことがある。現職の警察官が、暴力団とはいかに悪いものかということを熱演したビデオを各学校、特に北九州市の学校で教えてもらおうとしたら、暴力団員の子供がいるので、そういうことはなかなか難しいと断わられてしまったことがある。確かにそういう面はあるかもしれないが、だからといって暴力団が悪いということを教えずにいいことにはならないだろう。今回、県の教育委員会といろいろと議論をして、最終的には今のような形で合意を得ることができたので、これからは暴

力団排除の教育をしていくことになる。

また、県の事業から排除するという狙いもある。これには、どうやって情報提供するかという問題点があるが、この条例ができたことでもあるし、協定を結んでどのような場合にどのような情報が流せるか、ということを県と詰めていきたいと思う。

そして、暴力団から県民を守るための保護対策もある。暴力団対策をやるときには、これだけ凶悪な暴力団を相手にしているわけだから、保護対策をやらないと誰もついてこないし、誰もやってくれない。そこでこの条例では警察の義務として保護をすることにした。実は、これは現にやっている。久留米の道仁会の撤去訴訟もそうだし、先ほどの駐在所にした話もそうだが、そういう運動をやっている主な方には警護をつけたり、警備会社に委託したり、あるいは防犯カメラをつける等、度合いに応じてさまざまな手法で保護をしている。最近では暴力団の被害に遭う人はいないが、これは条例にしっかり書いている。

それから、広報・啓発もある。県民が暴力団の活動実態を意外に知らないことが最近わかった。これも、これまでの刑事警察の一つの反省点で、捜査ばかりやっていて必要な情報を与えない傾向が若干ある。今回も私が行って各業界のトップに話をすると、「新聞で何回か見ていてある程度はわかっていたが、そんなことがあったのか」と言われた。ある会社に行くと、「そういうことは大賛成だ。実は久留米にマンションを建てたが、建ったあとすぐに抗争事件が起きて全然人が入ってこないで、ガラガラだ。ぜひ暴力団を追放してほしい」と言っていた。そのように、こちらが知らなかった情報も入ってくる。これはなかなか興味深い点である。

(2) 青少年を暴力団から守るための措置

福岡県暴力団排除条例の一つの大きな柱は青少年である。暴力団というのは組織であり、組織は人と金が必要ならば絶対に動かない。したがって、暴力団に入る人を制限する必要がある。「暴力団はいい。暴力団はカッコいい。暴力団に入るとベンツやセルシオに乗れる。クラブできれいな女の子と遊べる。こんなにいいものはない」と思う子が多ければ、暴力団はいくらでも増えてしまう。

【学校等周辺区域の暴力団事務所の新設禁止】 そこで、一つの柱として、学校・図書館、公民館等の周囲 200 メートルの区域内に、暴力団事務所を新設することを禁止した。これは県民の要望が極めて強い。「なぜ 200 メートルなんだ、200 メートルと言わず全部禁止したらいいのではないか」などいろいろな要望があったが、各種法令を検討する中で、最初は 200 メートルぐらいであればいいのではないかとということで、このように決めた。

また、審議の過程で、この条例を既存の事務所にもさかのぼって適用したらいいのではないかとといった質問もあった。それは大変よくわかるし、できれば私も個人的にはそうしたいと思うが、なかなか難しかりうということになった。条文を読んでいただきたいが、子供がよく使う学校等の施設の近くには、新設の暴力団事務所はつけないようにしてある。一方で、こういうところに暴力団事務所ができるから暴排運動が盛り上がるという部分もあったのである。

【学校教育で暴力団の悪性を浸透させる】 学校教育で悪性を浸透させることも必要である。青少年を暴力団に加入させないため、また暴力団犯罪の被害に遭わないようにするための教育を、中学、高校等でやっていく必要がある。教育が必要なのは、暴力団はカッコいいという誤った認識があるからだ。

私はかつて大学で教えていたが、学生と話をすると、なんとなく「暴力団だっていいじゃないか、人権があるんだ」みたいなことを言う。社会に出て、実際に自分が暴力団から脅されたりする立場になると、やはり暴力団はいけないと思うが、世間知らずの青少年は、どうも「暴力団って、そんな人もいていいんじゃないか」という傾向がある。これは誤った考え方なのだとこのことをこれから福岡県では教育していく。

これも誰が教えるのかという問題がある。学校の先生が暴力団の悪質性などと言ってもなかなかわからないの

で、現役の警察官はもとより、暴迫運動センターや警察官 OB 等を使って、これからやっていきたいと考えている。

(3) 暴力団に利益を与える行為の禁止

〔暴力団の威力を利用するために暴力団員と取引したりすること〕 どこを罰則にして、どこを公表にして、あるいはどこをただの禁止規定にするかはなかなか難しい判断だったが、少なくとも暴力団の威力を利用する目的で金を払う行為は、構成要件的にも明確だし、県民の要望からしてもぜひ〔条例に罰則を〕入れなければならないと考えた。

このような悪質な行為には罰則が科せられるわけだが、この「悪質な行為」というのは構成要件的には非常に明確に書けたと考えている。また、「暴力団の威力を利用する目的で金品その他の財産上の利益の供与をすること」というのは、暴力団というのは、ご案内のとおり指定暴力団なので、主体においても、また行為においても、極めて限定的に書いている。これで狙っているのはいわゆるフロント企業である。

フロント企業というのは、暴力団と一体化して、暴力団の力を借りて自分が儲けて、その儲けた分の一定割合を暴力団に還付するものをいう。暴力団が自分でやると暴対法その他で問題になるかもしれないところに、〔フロント企業を〕一枚かませることによって、通常の商取引を仮装する。そしてさまざまな行政当局の取り締まりを逃れる目的でやるわけだから、このような行為について罰則を設けることには大きな意義がある。

〔暴力団に協力するために暴力団員に資金を提供したりすること〕 威力を利用することはしないが、協力目的で暴力団に資金を提供するパターンは非常に多い。これは、いやいややっている場合もあるし、慣習でやっている場合もあるだろう。「ずっと昔からこうだ」、「業界はみんなやっている」、あるいは「もし払わないで何かされると嫌だからやっている」ということは非常にあると思われる。

これについては罰則対象とはしない。しかし、そういうことがわかった場合は、「やらないようにしてください」という勧告をする。勧告をすると普通はやめてくれるはずだと期待するが、それでもなおやめずに暴力団に金品を供与したり、利益を与えたりする場合には公表する。刑事処分というのは、ご案内のとおり、疑わしきは罰せず、である。日本では起訴率は 50% だし、起訴するとだいたい有罪になるとはいうものの、無罪になることもあるので、どれほど効果があるのかという問題もあり、この「公表」は非常に効果があると考えている。公表までいかに勧告で終わるのが理想だが、この規定はこれから活用していきたい。

いまま企業の皆さんには「公表されますよ。これで公表されたら、まともな企業でも、あそこは暴力団の友達なのかと思われて、終わりじゃないですか。だから来年 4 月の施行までに切りましょうよ」と言っている。

〔暴力団の活動に役立つであろうことを知って暴力団員等と商取引すること〕 代紋などが入った名刺を作ることとも禁止。ホテルが、就任祝いなどの宴会に使用させることは、料金をとっても禁止とする。これまでもこういうことは事実上禁止していた。ホテルなどでやる場合は、ホテルに対して開かせないほうがいいという指導をしていたが、これはあくまで指導であって何の根拠もなかった。今回は条例で禁止されているわけだから、違法な行為になり、これまでとはかなり違ってくる。

暴対法には中止命令という規定がある。私は、法律ができたとき、暴力団におしぼりを高く売のをやめると命令を出しても効くわけがないだろうという感じがしたが、意外に効いた。「これは法律でちゃんと禁止されている。禁止されていることをしてはいかん」という命令書を出すと、大半はそれですぐごと引き下がる。やはり、法律なり条令、国会なり県議会、つまり国民なり県民の代表の方が決めたことは、暴力団といえども無視しにくいのだろう。

この第三項は、法律的に言えば単なる訓示規定だろうというが、そんなことはない。これは県民の総意思とし

て、「暴力団はこういうことをしてはいかん」、「暴力団に対してこういうことをしてはいかん」という規定である。これからはこれをフルに活用していきたいと思っている。

「暴力団員等が事業者から、上記 3 点のいずれかの利益をうけること」 また、これを裏側から言って、暴力団がこのような形で利益を受けることも禁止している。同じように罰則や、勧告・公表したりするという形にしている。

「暴力団の活動に役立つであろうことを知って暴力団員等と商取引すること」 それから優先取引も禁止している。

(4) 不動産の売買・貸付時の遵守事項

以上でいたい尽きるが、もう一つ、宅建業や不動産業は、暴力団と非常に関連が深く、暴力団からすると非常に金を取りやすい業種なので、特記している。

「契約の相手に利用目的を確認する」 これはどのようなことかということ、暴力団事務所が家の近くにできたり、小学校の近くにできるというのは、県民、住民は絶対に阻止したいことである。そのためにはまず利用目的を確認しないと阻止できない。

「暴力団事務所に使用されることを知って売却・貸付することを禁止する」 これも違反すると勧告・公表をする。勧告・公表をすれば、この不動産屋は暴力団の友人だということがバレて誰も使わなくなるから、これも非常に活用できる規定ではないだろうか。

「契約解除を可能とする不動産契約の締結」 契約の中身について契約解除を可能とするものにしてほしい。つまり、暴力団事務所として使用してはいけないとか、使用した場合は催告なく解除できるといった規定を置いてもらう。不動産に限ってこのような規定を置いたのは、暴力団事務所を増やしたくないからである。暴力団事務所として利用されたら、契約の解除をすることを各種業界にお願いしている。罰則は 1 年以下の懲役又は 50 万円以下の罰金が科せられ、勧告・公表は公安委員会が行なう。

この条例案は、警察で敲いて、県や検察庁、教育委員会、また県の公安委員会の先生方ともだいぶ議論した。委員からは、「もっと厳しくしたほうがいい」という意見や、「そうは言ってもこれぐらいにしておかないと実効性が担保できないだろう」という意見など、さまざまだったが、最終的には、とにかく画期的ないい条例ができたと思う。

何よりこの条例が良いのは、県民の意思として、指定暴力団は社会に存在してはいけないのだ、福岡県に存在してはいけないのだ、という意思が表われていることである。その結果として、不動産取引の規制や利益供与の規制、青少年の教育といったことが盛り込まれて、非常に良い条例になったという評価をいただいている。

5. 新しい暴力団対策

(1) 暴力団対策法と暴力団排除条例

暴力団というのは暴力性があるので、放っておけば何か刑法犯罪を実行する。それならば刑法で捕まえたり、重罰化という意味では組織犯罪処罰法で重く罰したりすればよい。ところが、そうは言っても組織性という面で難しい。つまり、悪いことをする一番下っ端は捕まえられるが上は捕まえられないのだ。

実はいま、日本にはこれに対処できる法律的なものはほとんどないと言っていい。薬物犯罪等では一定のおとり捜査が認められているし、あるいは殺人、薬物、誘拐などで電話傍受が認められているが、例えば暴力団が恐喝するなどというときには電話傍受はできない。組織犯罪対策としてのツール（道具）としての捜査手法はないに等しい。

一般の暴力団員のやる犯罪は、決して薬物犯罪と銃器犯罪や殺人だけではない。泥棒もいまは非常に多い。最近、車のプレート盗んで、プレートを付け換えて盗んでいる泥棒を検挙している。検挙実績で見て、侵入盗の13%は暴力団によって行なわれている。暴力団員は組織窃盗なのでなかなか捕まらないので、実態はもっと多いと思われるが、少なくとも検挙された数だけで見ても13%である。

最近捕まえたのはクレジットカードの詐欺である。クレジットカードをつくる時に勤め先や収入が必要だが、彼らには勤め先や収入がないので嘘をついてカードを取得する。カードを取得したあとは普通に支払うが、カード自体の詐欺だということで、工藤会の組長クラスを5人検挙した。これは京都や大阪でも検挙しているが、それに続く全国3番目の検挙で、相当打撃を与えている。

このあいだはひき逃げ事件を検挙した。ひき逃げした車が工藤会の暴力団員所有だということがわかって捜査していたら本人が出てきた。なぜ出てきたかという、このまま逃げていると、工藤会の事務所にガサを入れるかもしれないと考えたからである。「いま警察は厳しいから、おまえ、出ていけ」と言われて出てきたという。

暴力団は暴力性や極めて凶悪な性質がある。特に、工藤会は日本で一番凶悪な暴力団だと思うが、彼らは強いものには弱い、そして弱いものにはものすごく強い。やはり強く出ないと駄目である。退いては駄目である。最近では、何かすると警察は捕まえようとするので、とにかく捕まえられないようにという指示が出ているようである。しかしながら、いずれにしても組織性という面に着目した立法がなされていないことが非常に問題である。

もう一つ、この組織に入る「人」という意味での対策がなされていない。今ようやく福岡県で教育委員会との合意ができたが、これはやはり文部科学省を通じて全国で暴力団の悪質性という教育をすべきだと考えるが、これできていない。

私が大学にいるとき、大学院生から、いま若い人たちのあいだでイベサー（イベントサークル）というものがあると聞いた。男の子がやるのはイベントサークル、女の子がやるのは「ギャルサー」などいろいろあるが、そういうところに入っているうちに暴力団系と関係ができて、退学になったあと暴力団に入る者がいるという。彼らはパーティなどをやっているうちに、これをやると気持ちいいよということで「麻薬を」勧められる。最近事件を起こして有名になったタレントも福岡出身だが、なんとなくそんな感じでMDMA、覚せい剤に手を出してしまう子が現実にいる。彼らがとんでもなく変な学生かということ、そうではなく、例えば東京六大学の学生たちなのである。暴力団についての教育がないことが日本の非常に大きな欠陥だと思う。

また、利欲性の面では組織犯罪処罰法がまさにしっかりと対応してくれているし、みかじめ行為等は暴力団対策法で禁止されている。これは非常にいいのだが、取る側の規制しかなく、出す側の規制がないことが問題だ。出す人がいるから取る人がいるわけで、出す人がいなければ取れない。ここが全然できていない。今度のわが条例の眼目は、「組織性、人の供給」と「利欲性、金を出す側の面」という二つの面で、いままで立法上措置されていない部分を措置したところに面目があると考えている。

(2) 犯人の検挙

最後にまとめると、新しい暴力団対策といっても犯人の検挙は非常に重要である。私たちは検挙を軽視しているわけでは全くない。非常に重視している。特に、いま私は下っ端はいくら検挙してもしょうがないから、幹部を検挙しろと言っている。10月末に、暴力団構成員のうち首領級のものを12名検挙した。これは昨年4名だったので、今年はプラス8名である。また、幹部の検挙数は昨年85名だったが、今年はプラス36名で121名（1.5倍）になった。組員については、昨年は227名、今年は218名とマイナスになっているが、私はこれでいいと思っている。トップ級を検挙しなければならないということである。

最近、博多の暴力団「福博会」の会長の友人のフロント企業が、福岡市が発注した公共工事を請け、そのフロ

ント企業の下の団体を恐喝していたという事件があった。これを受けて福岡市ではさっそく条例改正にとりかかっている。

それから、野球賭博や先ほど言ったクレジットカード問題で検挙することができる。また、例えば貨物自動車運送事業法違反ということで、交通指導課が暴力団関係のものを検挙しているし、少年課は児童売春ということで検挙している。このようなことで、全ての部をあげて検挙している。しかしながら、何度も言うが、これだけでは暴力団はなくなる。よほど画期的な取り締まりの法律ができれば別だが、いまの法体系では暴力団を壊滅するような検挙はできないと考えたほうがいだろう。

検挙というのは、いわばガン細胞を切る外科手術である。全身に転移しているガンは切れない。切ると本人が死んでしまう。では、ガンが全身に転移したときはどうしたらいいのか。ここはやはり化学療法、抗ガン剤、免疫療法という療法を試みるしかない。それが今回の条例の目指したところであり、組織を弱体化させる対策である。

暴力団対策法はまさにその先駆となる法律であって、いかに暴力団の活動をしにくくするか、というものである。暴力団対策法など変な名称で呼んでいるが、暴力団の不当な行為を防止する法律であるから、[対策法ではなく]活動をやりにくくする法律である。指定暴力団は反社会的存在だということで行政命令をかけるとか、社会全体で排除していこうとか、暴力団の組長の無過失の民事責任を認めるとか、非常に画期的な法律である。これに加えて、組織犯罪処罰法による重罰化とマネー・ロンダリング対策がある。

基本的にはこれで尽きているわけだが、そこで若干落ちていく部分がある。それは、県民主導で人・金の面からの弱体化を図ることである。つまり、教育や金を払う側から弱体化を図ることである。もう一つ、行政的手法はあるが勧告・公表がない。企業にとっては、実は罰則よりも勧告・公表のほうがずっと怖いので効果的である。

これを使うと同時に、本当に悪いガンの中枢のようなところは、外科手術で摘出しなければならない。われわれの条例のように、この部分を補充すれば、暴対法、組処法による暴力団の弱体化をさらに進めることができる。そのように補充的な意味合いで、この条例をつくったのである。

(3) まとめ

最後に、今日は各県警からも来ておられるようなので、アドバイスしたい。この条例は、いま言ったような福岡県の情勢、また知事、議会、県民の強い支持を受けて通った。県議会では全会一致で賛成。弁護士会の会長とも話したが、ことこの暴力団追放についてはお互いに協力できると思うと申し上げると、この条例に賛成ですとおっしゃらなかったが、少なくとも弁護士会として反対行動はされなかった。このようなことで、ほとんど全県民を挙げてこの条例については賛成をいただいている。

各県によって情勢は違うと思うが、教育、出す側が金を出さないようにすること、そして処罰までいくか勧告・公表でいくかは別として何らかの担保措置をとること、この二つができれば、条例をつくる意義は極めて大きいものであらうと、私は感じている。

なお、条例をつくってしゃべっている分にはいいが、いよいよ実行するとなるといろいろ難しい部分がある。いま各署長に所管内の業界を全部回れと命じている。そして、各市町村に暴追の条例をつくってもらう。この暴追条例ができると、それを根拠として県警本部に情報の提供を求めることができる。県警本部も条例があるということ根拠に情報の提供ができるという形になる。県の条例だけつくればいいというわけではない。市町村の条例をつくるのが極めて重要である。それをつくることで、その市町村において暴力団を許さない、暴力団をやめろ、暴力団事務所を開くことはいけない、と言える。

来年1月1日には、日本で唯一の暴力団対策部を立ち上げる。警視庁に組織犯罪対策部があるが、福岡は組織

犯罪対策部という名称をとらない。暴力団対策部である。組織犯罪対策部ではよくわからんという県民のご意見をいただき、暴力団対策部という非常に力強い言葉を復活させていただいた。

来年にはさらに毎年やっている銃器犯罪追放の集いの全国大会を福岡で開催することにした。そして4月1日、この条例の施行を迎えようという段取りをしている。まだまだこれからいろいろと課題は大きいので、ここにおられる皆さんのお知恵を拝借すること多いかと思う。県警本部でもいろいろと考えてやっているので、これからもご理解、ご協力、ご指導、ご鞭撻をいただければ幸いである。

韓国における振り込め詐欺対策の現状と課題

韓国警察庁捜査局麻薬知能捜査課 警正

金 光男 Kim, Koang Nam

＜編集＞警察大学校警察政策研究センター 主任教授 江口有隣

1. 韓国における振り込め詐欺の現況

(1) 振り込め詐欺の類型

まず、韓国の振り込め詐欺（電話金融詐欺）の現状について述べたい。韓国の振り込め詐欺は、還付金の返還等を装って被害者に電話をかけた後、ATM へ行くよう誘導して操作を指示し、現金を振り込ませる。その後、振り込まれた金を引き出す手口である。韓国では振り込め詐欺を「ボイス・フィッシング (Voice Phishing)」とも呼び、様々なタイプがあるが、共通しているのは、主に国際電話で被害者に電話をかけ、警察などになりすましてATMに行くよう誘導したあと、偽装通帳に現金を振り込ませて騙し取る点である。

犯罪の類型としては、まず還付金を装ったものがある。国民年金管理公団や国税庁の職員になりすまし、払い過ぎた国民年金や税金を払い戻すと言って騙し取る手口である。2つ目は、警察官などになりすまし、「詐欺犯が口座を使っているので安全な口座に移したほうがいい」などと言って、被害者から騙し取るタイプである。3つ目は、拉致偽装のタイプがある。暴力団組織になりすまし、「子どもを拉致していま一緒にいる」と騙し、身代金を口座に振り込ませるタイプである。

(2) 被害発生および検挙の現況

韓国での被害の現状であるが、2006年6月に初めて振り込め詐欺が発生した後、2009年9月までに延べ約1947億ウォンの被害が発生している。非常に深刻なレベルであり、手口も巧妙化している。発生は2009年3月までは増加したが、その後は減少傾向を見せている。これは韓国警察による検挙の実績、広報、制度改正など総合的対策の結果と理解されている。

検挙の現状としては、初めて振り込め詐欺が発生した2006年6月から2009年9月までに延べ19,515人を検挙し、そのうち1,895人を拘束した。特筆すべきなのは、検挙された者の大半が、偽装通帳を販売した韓国人であることである。韓国では、偽装通帳を販売した場合も処罰を科している。

年次別に被害発生及び検挙の推移を見ると、振り込め詐欺の検挙人数は毎年増えている。しかしながら、総合的な対策によって今後は振り込め詐欺の発生がかなり減るのではないかとされる。

検 挙		措 置	
件 数	人 数	拘 束	不拘束
14,611	19,515	1,895	17,620

国 籍				類 型			
中国	台湾	韓国	その他	送金	引出し	募集	開設
1,847	577	17,056	35	330	1,881	778	16,526

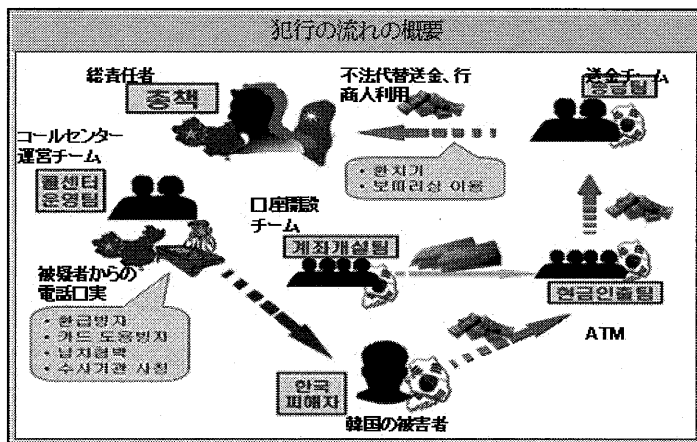
区 分	発生件数	被害額	検挙件数	検挙人員
計	19,745件	1,947億ウォン	14,611件	19,515人
'06.6~12月	1,488件	106億ウォン	779件	83人
'07年	3,981件	434億ウォン	2,757件	2,221人
'08年	8,450件	877億ウォン	4,927件	5,878人
'09.1~9月	5,826件	530億ウォン	6,148件	11,333人

2. 振り込め詐欺の分析及び問題点

(1) 犯罪組織の特徴

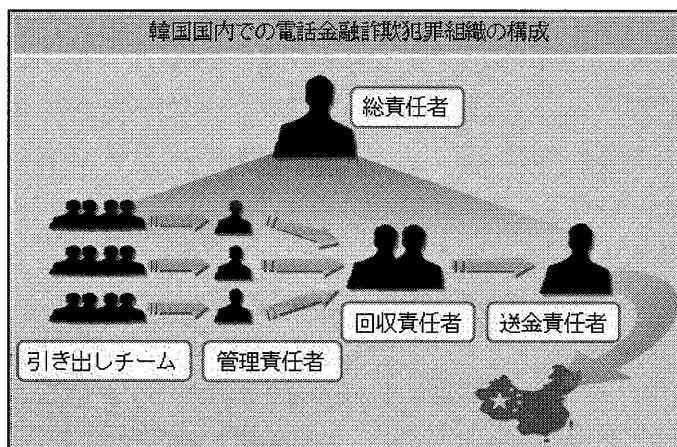
韓国での振り込め詐欺では、中国人と台湾人が犯人であることが多く、韓国の高齢者や一般国民が多くの被害に遭っている。犯行の流れは、中国人や台湾人が自分の配下を韓国に行かせ、韓国でお金を引き出させて、中国や台湾に送金する。つまり、首魁は海外にいて、韓国には出し子や送金係がいるわけである。

犯罪組織の構成を詳しく見ると、首魁は、大半が中国におり、中国や台湾に住んだまま犯行している。また、中国や台湾には、コールセンターの運営チームもある。一方、韓国には、国内の組織をまとめる責任者と、口座開設係がいる。また、犯行に成功した場合、「出し子」が振り込まれた金を引き出し、「受け子」がそれを受け取って管理し、「送金係」がその金を中国の首魁に送る。彼らは、「点」の組織として構成され、お互いに知らないこ



とが特徴である。つまり、韓国には国内の責任者、引き出し係、管理係、回収係、送金係がいて、彼らは違法な形で中国や台湾に送金している。

韓国の責任者は、偽装通帳、クレジットカードなどを購入する。引き出し係は、3〜4人が1チームになり、毎朝7時から9時の間に犯行に使う口座をテストする。もし異常がない場合には、その偽装通帳に金を振り込ませ、引き出し係が、金を引き出して管理係に渡す。管理係は、出し子を監視しながら、金を受け取る。管理係は、裏で活動し、ATMでの引き出しの過程で防犯カメラに顔が映らないので、検挙が非常に難しい。引き出しチームは、一定の時間を決めて引き出した金を管理係に渡している。送金係は管理係からその金を受け取り、専門の不法代替送金係（「地下銀行」）に渡して、中国や台湾に送金している。



(2) 犯罪組織の構成

振り込め詐欺の一組織は、20 名から 30 名で構成されている。配下まで含めると、より多人数が組織に関わっていると予想され、より多くの組織が存在していると思われる。

通信手段としては、中国や台湾から韓国への国際電話やインターネット電話を利用している。ATM の操作については後ほど述べる。

この犯罪は、最新の情報通信技術を利用してリアルタイムで行われていることに特徴がある。違法な通帳であることが通報されれば、24 時間以内に取引は停止されてしまうので、迅速に引き出さなければならない。我々からみると、早く取引を止めないと金を引き出されてしまうので、被害の回復が難しい。この詐欺は、「点」組織で行われるため、一網打尽にするのが難しい。

3. 振り込め詐欺根絶のための各種対策

次に振り込め詐欺根絶に向けた対策について申し上げたい。振り込め詐欺は、ATM と電話を利用した犯罪であることから、それらの対策をとれば解決できる。また、このような詐欺行為を知っていれば、犯罪の標的にならないので、韓国では大規模に広報している。そして犯人の検挙と予防に重点を置き、対策を講じている。

(1) 金融分野の制度改善

まず、偽装通帳の取引を停止しなくてはならない。中国人や台湾人が韓国に来て銀行口座を不正に開設する場合には、偽造パスポートなどを使う。そのため、パスポートに加え、事業者登録証や就業証明書などを通じての身元確認を義務化している。また、中国人や台湾人が韓国に来る場合には、法務省に個人情報に登録しなければならないので、データベース化されているパスポートの情報や外国人登録証の内容などと照らし合わせ、本人確認をしている。

一方、被害金額が非常に大きくなるのを防ぐために、ATM では、1 回の引き出し限度額を 100 万ウォンに減らし、1 日の振込限度額を 5000 万ウォンから 3000 万ウォンに減らし、1 回の振込限度額も 1000 万ウォンから 600 万ウォンに引き下げ、被害金額を少しでも減らせるよう努めている。

韓国では、被害が発生した場合、被害者が警察にまず通報し、警察署が銀行に通知を出す。銀行口座取引を停止する手続には時間がかかるが、20 分から 30 分で犯人は全額引き出してしまう。30 分以内で振り込まれた預金引き出されてしまうので、取引停止の実効性は低かったが、通報があった場合はすぐに送金先の銀行が支払停止に入る制度を設けた。

日本でも法律が整備されたようだが、振り込んだ金の支払いが停止された後、被害者がその返還を求めるには、裁判所に訴訟を起こすなどの手続を踏む必要があり、時間がかかってしまう。そのため、韓国では、振り込め詐欺被害が発生したときは迅速に被害者にそのお金を返還できるよう法制度の改正を推進している。

さらに、金融分野では、中国人や台湾人の犯人が、一般の韓国人に電話をかけ、ATM に行くよう誘導するが、それに騙されて振り込もうとすると、ATM 機が警告の文言を出す仕組みを追加した。まず「知らない人からの電話を受けて取引をしていませんか？」とメッセージを出し、音声案内も出る。「この取引は、あなたの口座から他の口座に振替される取引です。知らない人や官公署からの電話を受けての取引である場合は、銀行窓口、警察に相談ください」という表示が出る。このような案内を出すことによって、振り込め詐欺を予防している。

振り込め詐欺で利用されるものは偽装通帳である。偽装通帳には販売者と購入者がいる。従来は販売した者は処罰されなかったが、最近、通帳の販売者と購入者の両方が処罰されるように、制裁を大幅強化し、緊急逮捕できるよう法律を改正した。

(2) 通信分野の制度改善

次に通信であるが、携帯電話で着信があった場合、これまでは国際電話かどうかが表示されなかった。しかし、振り込め詐欺では、中国や台湾からの国際電話が利用されることが多いので、今では、国際電話会社が、それぞれの識別番号を付けている。例えば、LG であれば 002、KT であれば 001 と識別番号が表示される。その表示を見れば、それが国際電話、つまり振り込め詐欺の電話かもしれないと分かる。それでも分からない人たちのために、携帯電話へ着信した際に「国際電話です」という案内を表示している。

このような対策の結果、被害者を騙しにくくなったため、犯人たちは、発信番号を操作して国際電話であることを隠し、国内電話を装うケースが多くなった。そこで、現在処罰可能な営利目的の場合に加え、非営利目的であっても発信番号を変えることを処罰できるよう電気通信事業法の法改正を推進している。

(3) 被害予防のための広報活動

韓国では、2006年に最初の振り込め詐欺被害が発生したが、現在では、その深刻さについて全国民が知っている。それは、テレビ、ラジオ、新聞など各種媒体を通じて、国家レベルで、全国民向けに広報活動を行った結果である。地方でも、町内会や婦人会を通じて、町内の集会場へ広報紙を持って配達部の人が訪れ、振り込め詐欺の被害予防の教育を実施するなどして犯罪の防止に努めている。

テレビやラジオなどマスコミでの広報活動には費用がかかるが、放送事業者には、放送時間全体の0.2%の範囲内で必ず公益広告を放送する義務があるので、警察庁は、この公益広告に振り込め詐欺をテーマの一つに選び、政府レベルで広報活動を行っている。

(4) 犯人検挙活動

振り込め詐欺の予防や広報も重要であるが、根絶をするためには、検挙が非常に重要になる。警察では、毎年、集中取り締まり期間を設けて特別取締りを行っている。2006年以来、2007年、2008年、2009年まで特別取締りを行い、多くの犯人を検挙した。犯人検挙による表彰や昇進があるので、警察官が一所懸命検挙している。

韓国警察庁では、各地方警察庁別に専門チームを設けることによって、大がかりな活動を行い、検挙している。地方庁の各警察署では、捜査チームがあり、振り込め詐欺の被害届が出るとすぐに出勤できるように体制を整えている。

今年3月、ソウル地方警察庁広域捜査隊は、中国にコールセンターを置いて郵便局の職員になりすまし、46人から5億ウォン相当を騙し取った国内の中国人一味など19人を検挙した。しかし、この際も中国の首魁やコールセンターを検挙することはできなかった。

また、慶尚南道地方警察庁は、拉致型で「息子が交通事故で怪我をした。入金しないと息子が死ぬ」と脅して58人から3億ウォン相当を騙し取った台湾人の振り込め詐欺団の管理総責任者及び通帳販売者など11人を検挙した事例がある。通帳を販売したのは韓国人だが、首魁を初めほとんどは台湾人だった。

大邱地方警察庁は、「あなたの口座が犯罪に使用されており、すぐに措置をとらなければいけない」と騙した後、偽造した法務部長官名義の可処分命令書をファクスで送信、これを信じさせてATMの操作を誘導し、910万ウォンを騙し取るなど、2009年7月24日から8月15日までに77人から4億7500万ウォンを騙し取った韓国人電話金融詐欺団の総責任者など45人を検挙した。このうちの中国人4人はチーム長クラスであった。

他の検挙事例としては、2009年1月から4月までに「郵便局だが、カードが返送された。名義が盗用されているので保安措置をとる」と騙してATMの操作を誘導し、100人以上の被害者から12億6000万ウォン余りを振り込ませた振り込め詐欺団、中国人10人など41人を検挙したものがある。

韓国で活動する中国人の責任者クラスを検挙しても、中国や台湾で総責任をとる首魁やコールセンターを検挙しないと、振り込め詐欺の根絶はできないので、中国、台湾の警察と協力して、現地警察が犯人を検挙するよう促している。そういう形で二つの組織33人を検挙した事例もある。2007年は128名、2008年は152名、2009年には56名と、中国公安と協力した検挙者は336人に及ぶ。これは、首魁ではなくコールセンターである。中国や台湾においても、犯人は中国警察や台湾警察が自分たちを検挙することを知り、検挙するまでにかかる時間を悪用して、3カ月から6カ月で事務所を移転しながら犯行を重ねている。

4. 振り込め詐欺と関連した問題

(1) 偽装物件(通帳、携帯電話、車両)

韓国では、名義人が使用者と異なる偽装物件として、偽造通帳、偽装携帯電話、偽装車両がある。

振り込め詐欺では、偽装通帳が問題となるが、偽装通帳を作れないようにし、作っても流通できないよう管理すれば、振り込め詐欺の予防に大いに役立つと思われる。韓国では、当初 10 万ウォン程度で通帳が取引されたが、取り締まりが強化され、偽装通帳を販売する者に対する処罰も加えたところ、相場が上がって、いまでは 30 ～45 万ウォンになっている。

偽装通帳や偽装車両については処罰規定があるが、偽装携帯電話については、処罰規定がない。私が作ってほかの人に販売しても、販売した者に対する処罰はないので、偽装携帯電話が横行している。韓国警察では、関係機関に対し、これを処罰できる法律の規定を新設するよう要請している。つまり、偽装物件を防止するための特別法を作ったり、自動車管理法、電気通信事業法を強化したりすることによって、処罰を厳重化してほしいという依頼をしているところである。そのような特別法（仮称「偽装物件取引防止法」）の制定や現行法（電子金融取引法、自動車管理法、電気通信事業法）の改正を推進しながら、偽装の通帳、携帯電話、車両については所轄の関連機関へ徹底した行政指導や法整備を促している。

偽装通帳や偽装携帯などは、インターネット上で取引されるので、売買に関係するインターネット上の情報を遮断することが非常に重要である。韓国警察では、本庁にサイバーテロ対策センターがあり、各地方警察庁にサイバー専門の捜査隊がある。また、警察署にはサイバー知能捜査チームが組織されている。また、警察庁においてはインターネットの知識を有する学生や IT 会社の社員がサイバー治安業務に協力してくれる組織がある（「ルリカプス」という）。彼らは偽装携帯や偽装通帳が流通できないようモニタリングし、これらを発見すれば、放送通信委員会の協力を得て、該当するホームページを遮断する措置を講じている。検挙した場合、該当する警察官は表彰され、サイバー警察に対して報奨金が支払われる。

(2) メッセンジャー・フィッシング¹

韓国では、振り込め詐欺に対して多くの対策を講じた結果、現在では、メッセンジャー・フィッシング²が非常に横行している。今年 9 月までにメッセンジャー・フィッシングが 3,632 件発生し、被害金額は 54 億 7000 万ウォン相当であった。韓国では、メッセンジャー・フィッシングが今後増加すると思われる。

韓国におけるメッセンジャー・フィッシングの手口は、中国や台湾でハッカーを雇用し、ID とパスワードをまづつきとめると、そこにアクセスをして、登録されている親戚や友人に「交通事故に遭った」あるいは「緊急事態が発生したので送金してほしい」というメールを送り、口座に送金させるものである。対策としては、メッセンジャー上で「口座」「入金」といった単語が入力されたり、海外の IP に接続されたりした場合、注意文言が出るようにしている。

また、ダイアログ・ウィンドウに通報タブを設置した。通報した場合、メッセンジャーの暗証番号と ID にメッセージを送り、相手側のウィンドウにも通報があったことを知らせ、送金しないように予防措置をとっている。

実際にメッセンジャーを使う人が携帯にメッセージを送った例であるが、犯罪が一旦起こってしまうと被害回復は非常に難しいので、個人情報の管理徹底が一番重要である。情報保護の重要性を認識し、自分の個人情報が漏れないように予防することが最も重要だと思う。

¹メッセンジャーとは、インターネット上のサービスで、接続中のユーザー同士がリアルタイムに短いメッセージをやりとりすることができるもので、いわゆるチャット機能と同様ないし類似のものである。メッセンジャー・フィッシングは、メッセンジャー・サービス（機能）を利用して行われる詐欺を指している。（編者注）

暴力団の経済的活動からの排除について

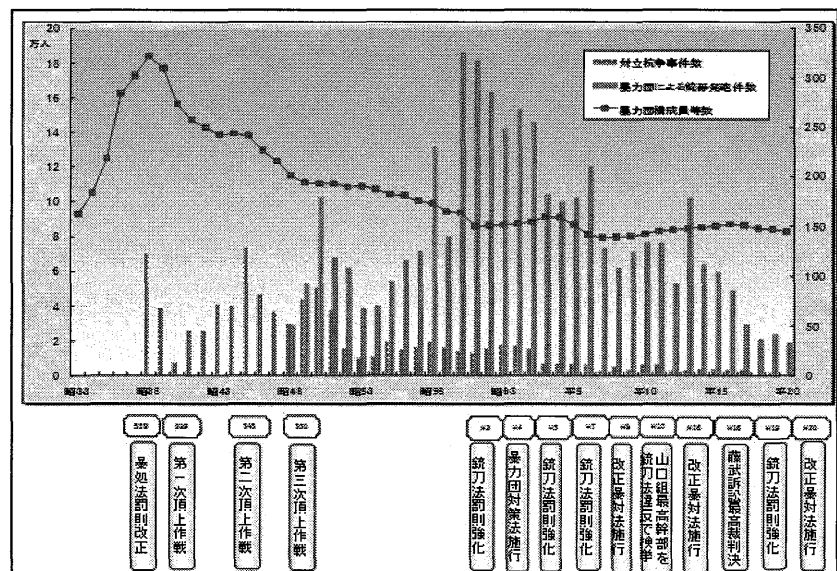
警察庁刑事局組織犯罪対策部暴力団対策課長
貴志浩平

1. 暴力団をめぐる情勢

最初に「暴力団をめぐる情勢」として、棒グラフで対立抗争事件数と暴力団による銃器発砲件数、折れ線グラフで暴力団構成員等（構成員＋準構成員）の数字を示す。

暴力団による対立抗争あるいは銃器発砲件数は、昭和 60 年頃から一貫して右肩下がりとなっている。原因としては、平成 4 年の暴力団対策法施行、その後の銃刀法の改正によるけん銃関係の罰則の強化等、様々な法令改正が挙げられる。

平成 10 年の「山口組最高幹部を銃刀法違反で検挙」は、対立抗争が発生した際、山口組最高幹部のボディガードがけん銃を所持していたということで、守られていた最高幹部もけん銃所持の共犯で検挙した事例である。当時の最高幹部 3 名をこの種の事案で検挙している。ちなみに現在の山口組トップ



である六代目組長の篠田建市も、この際の銃刀法違反で検挙され、現在刑務所で服役している。

平成 16 年の「藤武訴訟最高裁判決」とは、京都で発生した対立抗争事件の際、私服で警戒に当たっていた警察官が、山口組構成員に相手方の暴力団員と間違われて射殺された事件である。その警察官の遺族が、当時の山口組トップである五代目の渡辺芳則に対して訴訟を起こして損害賠償を請求し、最高裁が山口組トップの賠償責任を認めて 8000 万円余の支払いを命じた判決である。配下の構成員が起こした対立抗争等で一般人に被害を与えた場合、その賠償責任はトップにあることを確定した画期的な判決であった。このような法令改正、事件検挙、あるいは暴力団排除運動の盛り上がりなどを通じ、暴力団によるむき出しの暴力の行使が抑制されつつあるのが実際のところである。

平成 20 年には改正暴対法が施行され、さらに暴力団対策法のいくつかの項目を改正した。先ほど、藤武訴訟で、対立抗争等による被害の責任をトップが負うことが確定したと述べたが、それだけではなく、威力を利用して資金を獲得するという暴力団の基本的な行為により受けた損害についても、すべてトップが責任を負う趣旨の改正をした点である。

このように暴力団の表向きの活動が抑止されている部分はあるが、構成員等数を見ると、暴対法施行以降あまり大きな変動がなく、8 万人前後で推移している。これだけの規模で組織が維持されているということは、それだけの資金がまだ彼らのもとにあることを意味している。

2. 暴力団の資金獲得活動

そこで、暴力団の資金獲得活動がどのようなものかを見てみる。先ほど、福岡県警本部長も同様の話をされたが、もともと暴力団の資金獲得犯罪として、伝統的には覚せい剤の密売、恐喝、賭博、あるいは公営競技のノミ行為などがある。しかし、時代や社会経済状況の変化により、暴力団の資金獲得活動は様々に変容をしている。

昭和 40 年代には、民事取引に、直ちに「恐喝」という犯罪にはならないような形で介入して資金を獲得する民事介入暴力が広く見られた。さらに昭和 50 年代に入ると企業活動が対象となり、バブル経済期には不動産取引や大量の株取引、リゾート開発へ、自らの資金を活用しながら介入していく形になっている。さらに、バブル経済崩壊期には金融機関の不良債権処理に介入して資金を獲得する動きが出てきたし、最近では様々な事業活動に共生者等を通じて介入したり、行政機関に対して様々な不当要求等を行ったりする形態も出てきている。

それぞれについて若干説明を加えると、伝統的資金獲得犯罪は、暴力団構成員の検挙人員全体の約 33%を占めており、依然としてかなりの部分をこの種の犯罪が占めていることに変わりはない。ただ、最近はこの伝統的資金獲得犯罪の割合が低下しつつある。特に、先ほど最後に挙げた、暴力団対策法の改正による威力利用資金獲得行為に対する損害賠償請求の規定を受け、恐喝等のむき出しの組織の威力を利用した行為は、最近かなり減少傾向にある。

次に、民事介入暴力による資金獲得については、平成 4 年に施行された暴力団対策法によって規制の対象とされたので、それ以前と比べるとなかなかあからさまに行うことが難しくなってきたところがある。

不動産業、建設業、公共事業への介入は、依然として彼らの非常に大きな資金源になっている。不動産関係では地上げや土地転がし、あるいは公共事業における談合への介入によって大きな資金を得ているとみられる。

近時、企業活動を利用した犯罪は資金源として非常に大きな割合になっていると思われる。総会屋、事件屋、仕手筋、政治活動や社会運動標榜ゴロといった、いわゆる暴力団との共生者を使い、それらに資金や自らの威力を供給しながら資金を獲得させ、それを吸い上げる形で自らの資金獲得につなげていく形態がみられる。

具体的な事例を若干紹介する。例えば平成 20 年に検挙された公共工事に係る犯罪がある。暴力団組長自らが実質的に経営している建設業者が、県発注の街路改良工事の指名競争入札に際して、他の建設業経営者と談合したとして検挙されている。また、元請ではなく、下請の参入を強要する事件も多い。国発注の道路築造等工事の元請業者である電気設備会社に対して下請参入を要求した脅迫事件で検挙された例もある。さらに、もう少し前のことだが、上場している中堅ゼネコンについて、談合に従わない業者に対する威迫を暴力団幹部がその企業の依頼に基づいて行ない、競争入札妨害で検挙された例もある。

金融機関に係る犯罪としては、いわゆる「飛鳥会」と言われる同和関係団体に係る事件がある。大手銀行支店の幹部行員が同行の命によって、元暴力団員の同和団体幹部が理事長をしている財団法人の経理全般を担当していたが、その理事長が同法人の金銭を横領している事実を知りながら、それを幫助した罪で検挙されたものである。金融機関自身が反社会的勢力による犯罪行為に加担していたということで非常に問題視された事案であった。

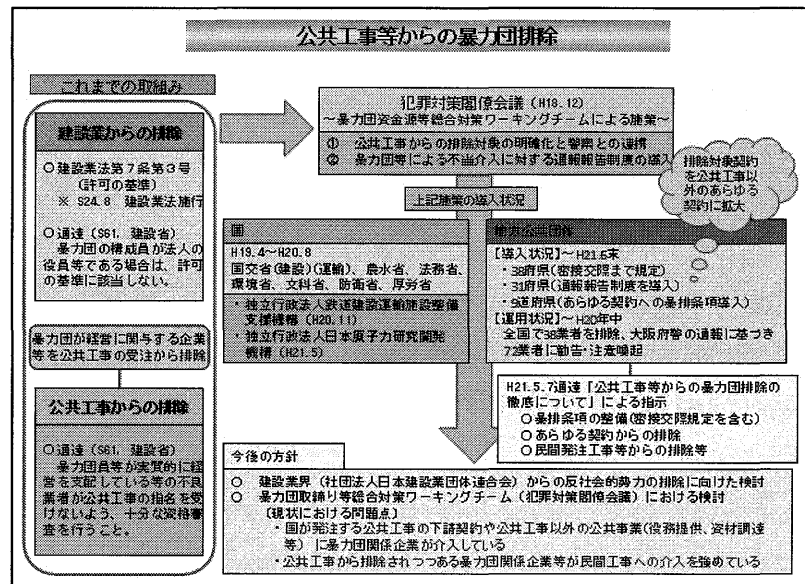
不動産に係る犯罪の例も上場企業によるものであるが、その企業が所有するビルの賃借人に対する立ち退き交渉（いわゆる地上げ）を暴力団関係企業に依頼し、当該暴力団関係企業は様々な悪質な手法で賃借人を立ち退かせたという事例である。いわゆる弁護士法違反、非弁行為の部分をつえ、この依頼を受けた企業の社長等を検挙したものであった。依頼をしたこの東証二部上場企業自体は、弁護士法違反の罪には問われなかったが、暴力団関係企業を地上げに使っていた事実が明らかになり、その後、民事再生法の適用申請という形に至った事件である。

次の例は、経営陣の反社会的勢力への対応のあり方について責任を問われた最高裁判決である。大手ミシン会社（蛇の目ミシン）が、光進という仕手グループの小谷光浩から、「持っている株式を暴力団に譲渡するぞ。」などの様々な脅迫を受けて、300億円余りの迂回融資等を行って同社に損害を与えた事案である。蛇の目ミシン側は、刑事事件としては恐喝事件の被害者と捉えられていた。しかし、株主代表訴訟において経営陣の責任が問われ、最高裁では単に被害者の立場ではなく、経営者たる以上は法令に従った適切な対応（警察への届け出等）を行う義務があった。脅されたからといって唯々諾々と従って金を支払った責任は免れないという判決となった。これは企業の反社会的勢力への対応のあり方について非常に大きな警鐘を鳴らした判決であった。

3. 暴力団の経済的活動からの排除

このような形で暴力団等が、現在様々な経済活動に進出をして資金の獲得を狙っている。警察はもとより、様々な行政機関、地方自治体、あるいは業界と一緒に対策を講じている。

まず、公共工事等からの暴力団排除については、もともと暴力団の構成員は建設業の許可を得ることができないようになっているが、さらに、暴力団関係企業についても公共工事から排除を進めていこうという対策をしている。もともとは平成18年12月に犯罪対策閣僚会議の暴力団資金源等総合対策ワーキングチームにおいて検討されたことである。



①「公共工事からの排除対象の明確化と警察との連携」は、暴力団自体が経営する企業はもとより、暴力団を利用したり、資金提供したり、ゴルフや飲食等を通じて暴力団と密接に交際をしている業者も含め、すべて公共工事から排除するという中身である。

②「暴力団等による不当介入に対する通報報告制度の導入」については、元請け業者に対して暴力団等が不当要求してきた場合、発注元と警察に通報報告を義務づけるものである。これを怠った場合には、指名停止等のサンクション〔＝制裁〕を受ける。国の公共工事を所管する省庁や独立行政法人等において、この基準に基づく排除が行なわれており、地方自治体においても、現在、取組みが進められているところである。

さらに、国が発注する公共工事の下請契約、あるいは、公共工事以外の事業（役務提供や資材調達）にも暴力団が介入をするおそれがあるため、今後の方針としては、下請契約、あるいは、工事以外のすべての公共契約にも同様の暴力団排除の仕組みを導入しようとしている。一部の自治体ではすでに導入されているが、国や更に多くの地方自治体に拡大していこうと進めているところである。

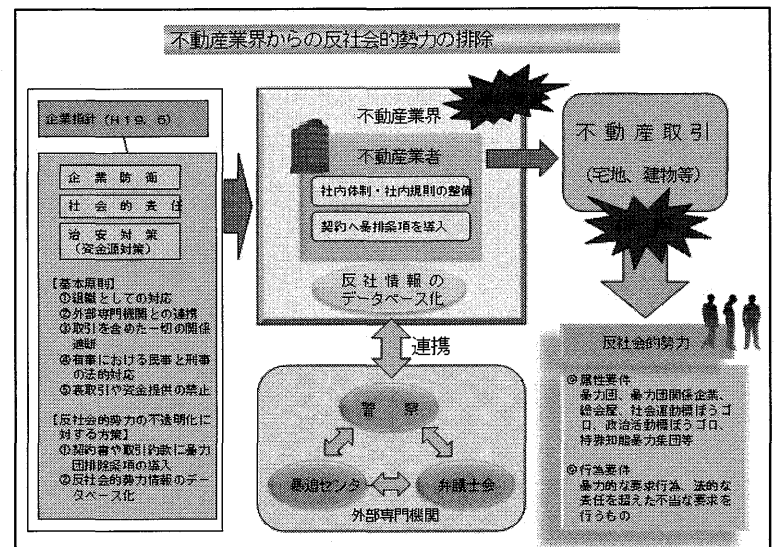
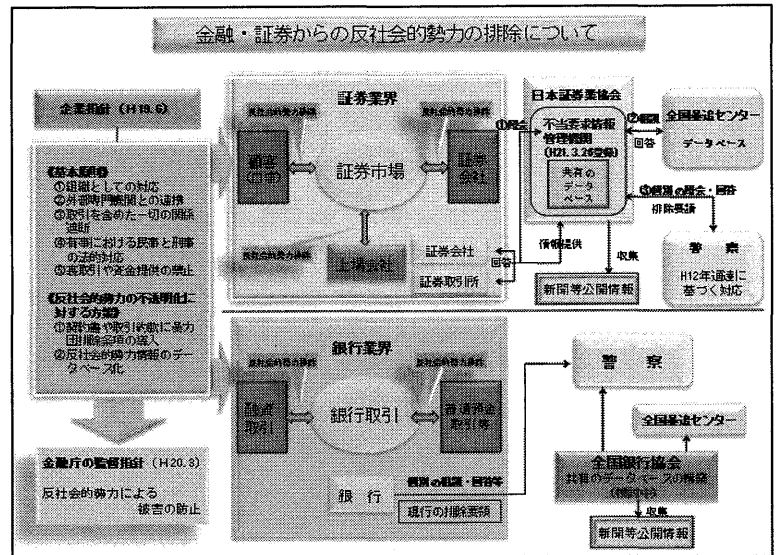
一方、民間取引については金融・証券、不動産等で対策が進められている。平成19年6月に「企業指針」が出されたが、これは犯罪対策閣僚会議の幹事会申し合わせで、民間の事業者に対し、暴力団等の反社会的勢力との間で一切の関係遮断を求めた画期的内容の指針である。

これを受け、証券業界においては、証券市場の顧客、証券会社、上場会社のすべてからあらゆる暴力団と暴力

団関係企業等を排除するために、日本証券業協会に不当要求情報管理機関を設置して、現在運用が開始されているところである。

銀行業界についても、同様の検討のなか、現在は融資取引、普通預金、当座預金、貸金庫取引といった取引約款に暴力団排除条項を盛り込み、反社会的勢力を排除する施策を進めていただいている。金融・証券業は、企業に資金を供給するまさしく要の業界であり、ここでの暴力団排除、反社会的勢力の排除が進むことは、金融・証券業界のみならず、あらゆる業界に対して大きな影響を持つということ、警察としても、これらの業界と協力しながら施策を進めているところである。

現在、不動産業界においても同様の検討が行われている。特に不動産については、それが組事務所等に悪用されて付近住民に大きな不安を与えるという特殊な要素もある。業界においてそれらを排除できるよう、有効な暴力団排除条項の整備あるいはデータベース化について検討し、警察等もそのサポートをさせていただいている。



証券界における反社会的勢力の排除に向けた取組みについて

日本証券業協会証券保安対策支援センター部長
船岡和正

1. 証券業保安連絡会の設置

読売新聞の夕刊（平成 21 年 10 月 27 日付け）に「日証協の『黒い客 DB』難産」という記事が出て、7 月にも日経新聞でも同様な記事があり、ご覧になった方もあるかと思う。証券界のデータベース構築の検討については若干足踏み状態となっているが、後ほど説明する。

反社会的勢力の排除に向けた取組みが大きく動き出したのは平成 18 年からである。御存じのように証券界では平成 2～3 年に損失補てんという大きな証券不祥事があったが、その際、暴力団組長に資金が流れ、株取引を助長していたという問題が起こった。その後、平成 8 年には総会屋への利益供与もあり、証券界は非常に問題を起こしていた。当時、証券業協会では理事会決議を制定し、暴力団との取引を抑制していく取組みをしていたが、平成 18 年以降、細かく具体的な検討が始まった。

平成 18 年には政府の犯罪対策閣僚会議の下、暴力団資金源等総合対策ワーキングチームにおいて検討が始められた。公共事業や企業活動からの暴力団排除というところで、証券取引もその対象として検討された。一方、金融庁では「証券会社の市場仲介機能等に関する懇談会」があり、論点整理が取りまとめられた。この懇談会では、証券会社が持つ機能そのものについて議論が行われ、論点整理がなされたが、その中の一つとして、証券市場における反社会的勢力の情報を集約し、共有できないかを検討するよう要請がなされた。当時も証券市場に絡んだ事件、例えば、業績が悪くなった上場企業が暴力団の介入を受ける事件が起きていた。証券会社が持つ幾つかの機能の中で、例えば、上場の手続をする際の引受審査がある。証券会社が引受審査を行う際に、暴力団の情報を把握して、上場を未然に防ぐことができないかという観点からの提言である。また、証券会社は、売買審査によって顧客の取引も審査をするので、その顧客審査の際にも暴力団の情報を業界として使えないか、という提言である。

このような動きを受け、証券保安連絡会を立ち上げ、またその下に実務者会議という場を設定し、具体的な検討を始めたのである。

証券保安連絡会は、警察庁、金融庁、東京に事務所を置く 3 証券取引所、証券業協会により構成されている。警察庁からは暴力団対策課長と暴力団排除対策官に、そして、金融庁からは監督局の証券課長に出席していただき、各証券取引所と本協会は役員クラスで構成されている。

2. 証券保安連絡会実務者会議の発足

実務に関する検討は実務者会議で行うこととし、各機関の実務担当者が参加した。先ほど述べたメンバー以外に、現場の対応ということで警視庁からも参加していただき、各証券取引所の実務担当者、それから民暴と危機管理等を専門とされる弁護士に、主査又は副主査になっていただき、検討がなされた。実務者会議では「証券取引及び証券市場からの反社会的勢力の排除について」という内容で、2 回にわたって中間報告がまとめられた。

平成 19 年 4 月にまとめられた最初の中間報告の概要は、大きく 6 項目に分かれている。

1 番目は、「反社会的勢力排除の必要性」である。なぜ排除しなければいけないのかを意思統一しようというこ

とである。当時、様々な議論をしているときにも、「なぜ証券市場から反社会的勢力を排除するのか。」という意見が出た。「例えば、暴力団員はベンツやトヨタの車に乗っている。車は売っていいけれど、なぜ株を売ってはいけないのか。」というような声もあったことから、証券市場から排除していかなければいけないという共通認識を持つための最初のステップとして、排除の必要性をまとめていただいた。

特に、証券市場は、短期間に多額の資金を獲得できる非常にうまみのある資金源だと言われていたので、資金源を絶つ意味でも反社会的勢力の排除は非常に重要である。また、健全で公正な証券市場の維持や投資家保護も考えると重要だということが議論されている。

2 番目は、「反社会的勢力の排除の適法性」である。現在も「暴力団は、証券取引をしてはならない。」という法律上の規定があるわけではない。その中でどこまで排除が徹底できるのかということもあり、第一東京弁護士会の先生方に法的論点を整理していただいた。初めに「契約自由の原則」があり、この原則に基づいて取引を断ることは何ら問題もないということ。次に、憲法その他の法令、憲法での平等原則や財産権の問題も取り上げた上で、排除の目的・手段・対応から見て、証券市場からの排除は社会的許容性の限度を超えるものではなく、十分に合理性があることをまとめていただいた。

3 番目は、「反社会的勢力の排除の現状」である。先ほども触れたが、それまでの証券業協会での取組み、上場審査における証券取引所での取組み、警察当局での取組みの状況等を整理していただいた。

4 番目で、実際に排除に向けた基本原則を定め、5 番目で具体的な施策をまとめている。

4 番目の項目「反社会的勢力の排除に関する基本原則」においては、第一に犯罪対策閣僚会議による「企業が反社会的勢力による被害を防止するための指針」がちょうど発表されたタイミングだったので、それに倣っていく必要がある。第二に証券界における基本原則として、まず証券取引の顧客から反社会的勢力を排除していくこと。それから先ほども触れたが、上場企業も暴力団との関連が疑われることがあるので、上場の入口での排除と、上場後も適切に見ていく必要があることをまとめている。第三に市場仲介者（証券会社等）からの排除である。以前、証券会社は免許制であり、証券会社を設立するには非常に厳しい状況であったが、平成 10 年の金融ビッグバン以降は規制緩和で登録制となり、一定要件をクリアすれば証券会社を設立できる仕組みになっている。反社会的勢力との関わりが疑われる人物の関与した証券会社が設立される可能性もあるので、そうした登録を認めないよう動いていこうということである。

5 番目の項目「基本原則実施のための具体的施策」では、前項目の基本原則をどう具体化していくかについて、細かく項目を挙げている。

最後に 6 番目として「情報の収集・交換・集約の必要性」がある。基本的に反社会的勢力を排除するのは現場対応になるので、まずは現場で自ら情報収集をしていく必要がある（自助）。ただ、反社会的勢力の情報といってもそう簡単に入手できるものではなく限界があるので、互いに協力し合い、情報を持ち寄って一つの大きなデータベースに集約してはどうかということである（共助）。最終的に反社会的勢力か否かの確認については警察当局との連携が欠かせない。その手段として、「暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律」（暴対法）に規定されている不当要求情報管理機関の登録を受けることによって、暴力追放運動推進センターからの支援を受け、さらには、警察との協力関係が築ける（公助）。この自助・共助・公助を目指すようまとめていただいている。

この後、不当要求情報管理機関の業務についてまとめていただいたものが第 2 次の中間報告である。それぞれの中間報告については協会のホームページ等でも要旨を掲載してあるので、ご覧いただきたい。その後、証券業協会では証券会社の担当者により、情報管理等のインフラ整備を再検討いただいた。

3. 警察当局との連携強化

一方、検討の場と併せ、ふだんから警察当局と証券会社との間で密接な関係を作っていきたいという声が上がった。暴力団との関係を遮断し、排除していくに際しては、やはり警察当局との連携が欠かせない。いざという時にいきなりお願いしても対応もらうのはなかなか難しい。そこで、各都道府県に証券警察連絡協議会を設置するべく動き出した。

平成 19 年 2 月に警察庁から各都道府県警に「証券取引からの暴力団排除の推進について」という通達を出していただいた。協議会運営を含め、すぐに活動していくための内容となっており、平成 20 年 5 月には全都道府県に協議会の設置が完了した。現在、ほとんどの都道府県では 3 年目に入り、活発な活動をしている。

証券警察連絡協議会での活動内容を簡単にまとめると、年 1 回の総会があり、それに加えて研修会を実施している。一つは不当要求防止責任者講習である。通常、同講習は様々な業界の方と一緒に講習を受けることになるが、証券業界のメンバーだけを対象とした講習ができないかということで、協議会の研修会という形で不当要求防止責任者講習を行っている。そのほか、新入職員や入社 2～3 年目の職員を対象に「暴力団とは」というところから研修を受ける新入社員研修も実施している。

そのほか、民暴委員会の弁護士による講演がある。各県の協議会には顧問という形で弁護士の先生方に入っているため、実際の排除事例について講演をいただいている。それから、各県警から暴力団情勢の講話、暴迫センターからのビデオ上映、対応要領の研修がある。最近活発なのが県警の方が暴力団員に扮してのロールプレイング（演技式教養）で、先ほどの新入研修と合わせて行うケースもある。現場での対応には、実戦というほどではなくても一定の経験が必要なのでロールプレイングを行っている。各県警の方は、本物の暴力団員かと思うほど真に迫る演技をしていただき、受講者からは非常にためになったという声があり、各県で引き続き取り組みたいと考えている。

その他の活動内容としては、各県での情報照会・共有がある。実際に窓口に来た客が暴力団員だと判明した際、それを地域で共有していこうと活動している。その他、警察関係者向け研修への協力や弁護士会との意見交換も実施している。

4. 証券保安対策支援センターの設置

証券業協会が不当要求情報管理機関の登録を受けるため、平成 21 年 3 月に組織改編を行って「証券保安対策支援センター」を設置した。3 月 26 日付けで国家公安委員会から「不当要求情報管理機関」としての登録がなされた。不当要求情報管理機関の役割としては、反社会的勢力の情報を収集し、各証券会社や証券取引所から照会を受け、確認していく業務がある。

この業務について証券保安連絡会実務者会議等の検討においては、新規顧客を入口でチェックする必要がある、また既取引をしている既存顧客についても、定期的にチェックをする必要があるとまとめていただいた。現在、インターネット取引だけを見ても 1 日 5,000 件ぐらいの新規口座が開設されており、相当な数に上る全件照会を人海戦術で行うのは、なかなか難しく、やはりデータベースを作り、そこへ照会するシステムのほうがよいのではないかと考えて、システム構築も含めての検討を行っていた。

ところが、御存じのように昨年のリーマンショック以降、証券界も非常に厳しい状況になり、コストについてはシビアになっている。システム開発には相当な費用がかかり、それがすべて証券会社の負担になってくる。それから新たに構築する照会システムだけではなく、各社においてもそのための対応をしなくてはいけないことも

あり、実効性や効率性の観点から検討を続けなければならないということで、平成 21 年 2 月からは経営者・役員クラスにより、更に検討を進めていただいている。

システム開発に係る大まかなコスト試算を行っているところであるが、データベースに収集される情報の中身がどのようなかがはっきりしていない段階においては、費用対効果がなかなか見えない状況ということもあり、現在のところは情報の在り方等を十分議論し、検討を進めていこうとしているところである。

一方、不当要求情報管理機関としての登録をいただいたので、証券保安対策支援センターの業務の一つとして個別の照会には対応していけるのではないだろうかということで、現在、各証券会社において「この人は反社会的勢力かもしれない。」と疑いの端緒があった場合には証券保安対策支援センターへ照会をしてもらい、当センターから各県の暴迫センターや県警に相談をして、その人物の同一性や属性を確認するという業務を行っている。平成 21 年 5 月末に各証券会社に通知を出し、6 月以降、個別の照会に対応をしているところである。多いときは月 80 件ぐらいの照会が来ており、月平均にすると 50~60 件である。そのうち、現在も活動中の暴力団員として把握されていると分かったのが約 1 割である。月平均にすると 5 人ぐらいがヒットしていることになる。また、「元暴力団員」といった反社会的勢力の疑いのある者についても明らかになってきている。各社においては、はっきり暴力団員と分かった者については新規の口座開設を受けない、あるいは既存の客であれば契約解消に向けて動いているところである。

暴力団対策を憲法から考える

東北学院大学法学部准教授 新井 誠

1. はじめに

私の専門は憲法学で、議会関係の研究をメインとしている。しかし、憲法学を中心とする公法の研究者と警察政策研究センターと公共政策調査会の諸先生方の実務の方々と一緒にやっている慶應義塾大学の「市民生活の自由と安全」研究会で、私はそのメンバーとして、これまで主にフランスのテロ対策や、自由と安全をめぐる法運用や法理論について研究してきた。今回話をいただいたのはおそらくそのような経緯からであろうと推測している。

私からは、「暴力団対策を憲法から考える」というテーマのもと、資金源対策や団体解散等を含めた暴力団対策について、憲法研究者として幾つかのコメントをしたい。とりわけここでは、先に田中本部長より話があった福岡県暴力団排除条例へのコメントとともに、全体として憲法論からの団体規制を中心とする暴力団対策の在り方等について述べる。

もっとも、先ほどの田中本部長の話を聞いてだいぶ納得する部分もあり、これから話す懸念については解消された部分もある。

2. 福岡県暴力団排除条例の意義と若干のコメント

まず初めに、今年10月制定、来年4月施行の福岡県暴力団排除条例における暴力団対策について述べる。私もまた平穏な生活を願う一市民であり、暴力団対策について色々と考えるところである。とりわけ、私の郷里の群馬県では、2003年にスナックで暴力団抗争に市民が巻き込まれた事件があり、大変衝撃を受けた。住民の安全のためにも様々な暴力団に関する施策が考案されることは非常に重要なことと考えており、このたびのテーマでもある資金源対策の観点からも、このような条例の制定には大変な苦労があったことと存じ、警察の方々には敬意を表する次第である。

ただ、制定された条例の中には、少なくとも憲法研究者の目から見ると若干懸念の残る部分が幾つかある。実務には疎いため、至らぬ理屈だけのものになるかと思うが、条例の運用が今後適切に行なわれるようになる意味からも、それを幾つか指摘する。

(1) 「青少年の健全な育成」と距離期限

最初の指摘は、本条例の第三章とそこにおける距離制限に関することである。この条例では、第三章に「青少年の健全な育成を図るための措置」の項目があり、その第13条で、「暴力団事務所は、次に掲げる施設の敷地の周囲200メートルの区域内においては、これを建設し、又は運営してはならない」と規定している。

これを法律論的に見ると、なぜ事務所開設の制限根拠が「青少年の健全な育成」とされるのか、若干疑問である。「警察白書」等を見ると、確かに暴力団のメンバーとして少年が引き込まれたり、名目をつけて組織的な金銭の巻き上げをされたりといった事情があるようで、未成年者をそうした施設から引き離す意味での関連性が全くないとは言えないかもしれない。そして、このような距離制限が従来の風俗営業や青少年保護条例等の例に従って制定されていることもわからなくはない。

しかし、従来型の施設の設置制限は、そもそも成人にとって一定程度必要となる施設について、未成年者から引き離して存在させるための、いわばゾーニング規制としての意味があったように思われる。これに対して暴力団事務所に関する規制は、本来そうしたゾーニングを施して解決を図ることが求められているものではなく、その事務所の開設自体がどこでもなされないようにしたいとの意思が前提にあるように思われる。そのときに「青少年保護」という切り札を使うのがよいのかどうかは、若干疑問である。さらに、青少年の健全育成ということであれば何でもありになってしまわないか、との懸念が残る。

また、この第 13 条の規定と法律の関係が問題となる。今回の条例では、先ほども言ったように事務所設置の距離制限が見られるが、暴力団対策法等では、対立抗争が高まっている場合の事務所の使用制限命令等が規定され、そこでの制限要件は、「付近の住民の生活の平穏が害されており、または害されるおそれがあると認めるときは」とあるように、若干慎重な書き方であるように思われる。これに関しては、そもそも暴対法と本条例の目的が異なることから、本条例の規定には問題がないことになるかもしれない。しかし、法律による制約とその正当化の關係に比べ、条例による制約とその正当化の關係のほうが、規制の切迫性が要件になっていないような気もする。

そうすると、条例で設置制限を設けることについては、条例を設けなければ解決しない福岡での特別な状況があるといった厳しい正当化理由が必要になると思われる。もっともこのあたりは、先ほどの田中本部長の話にあったようにその切迫性が窺われるようにも思われる。

(2) 団体との取引規制

団体との取引規制について指摘したいのは、本条例の第四章「暴力団員等に対する利益の供与の禁止等」の第 15 条に関してである。第 15 条では、事業者による暴力団員等や暴力団等が指定した者に対する利益の供与が禁止されている。とりわけ「暴力団の威力を利用する目的で、金品その他の財産上の利益の供与をすること」と「暴力団の威力を利用したことに関し、利益の供与をすること」には、罰則が付されている。こうした禁止事項は、おそらく、いわゆるみかじめ料的な金銭の支払いを禁止するとの強いメッセージを発していると思われ、暴力団の資金源根絶のための施策としては評価される。

ただ、刑罰の科される禁止事項としての「金品その他の財産上の利益を供与すること」については、対価性のある財産上の利益の供与にもまた罰則が与えられてしまう可能性がある。そうなれば、非常に広範な規制となつて、私人間の私的自治への過度な介入にもなり、また、国家と私人との関係でいえば、憲法 23 条に定める事業者の営業の自由への過度な侵害が予想され、規制のための厳密な正当化理由が必要となるであろう。

この点については、「暴力団の威力を利用する目的で」という事業者側の意思の要件のところで縛りがかかり、これに当たらない、より消極的な目的による行為は少なくとも罰則の対象にならないことが考えられるかもしれない。

しかし、事業者が自分の意思というよりも、暴力団の意思を事実上おもんばかってそうした行為をしてしまった場合、少なくとも善良な市民であれば、暴力団と警察の板挟みになる懸念が生じる。もっともここでも、すでに話があったように、悪意の市民とでもいうべき、暴力団と積極的に結託する市民を想定すれば、話は別になるのかもしれない。

(3) 市民に対する刑罰

第三に指摘したいのは、いまの部分にも関わることだが、このような条例の世界に市民が耐え切れるのかとい

う懸念である。暴力団対策法では、暴力団による暴力的な要求行為があった場合、または暴力団に対して暴力的な要求行為を行なうよう要求・依頼をした場合には、行政による中止という手法がとられている。これに対して本条例では、金品を暴力団に供した場合の罰則が、それを供した団体や個人に科される。つまり、団体や個人は、暴力団からいかなる脅しがあろうとも、市民はそれに果敢に向かわなければならない。

おそらくこうした条例が制定される背景には、法律による従来型の規制では実際の利益供与がなくなり、資金源獲得の一つの温床になってしまうという切実な理由があるかと思う。しかし、かといって、その解決を弱い立場にある市民に課すとなれば、市民は暴力団と国との板挟みになる。暴力団と市民の対峙という点では、これまでも民事介入暴力に対する事業者等の自己防衛として、契約書や取引約款等における暴力団排除条項の挿入といった措置がとられてきており、その点での市民側の努力があった。しかし、それ以上の負担を法的に担うとなれば、それは結構大変なのではないかと思われる。

このことは、暴力団との関係を断とうとする市民に対する警察の力強い支援を必要としないということではないが、暴力団対策としてはやはり、国家による処分といった強い手法をもって臨むのが筋ではないかと考えるところである。

このたびの条例は制定されたばかりで、来年（2010年）4月の施行で実際の運用が始まるが、今後の運用において以上に述べたような懸念が払拭されるものになることを期待している。

3. 憲法と結社・団体規制

さて、これまでの私の指摘はどれも、その対策自体が悪いということではなく、条例の作り方としての賢明さや、本条例の規制手法が一般市民の生活に与える影響の重大さの部分への懸念であった。これに対しておそらく多くの市民は、暴力団対策をめぐって国がもっと積極的なアプローチをとることができないものかという意見をもっているように思われる。具体的には、行政や裁判所による命令的解散の措置と、それに伴う資金の凍結等である。しかし、それを国が行なうことには憲法上の様々な制約が伴うことも事実と思われる。実際に暴力団対策法等でも、憲法に対する相当程度の配慮がなされていることはご承知のとおりである。

ただ、憲法上の自由の射程を考える際、その制約がすべて不合理なものとなるわけではなく、適切な理由を示すことで一定の制約が認められる可能性はある。以下では、暴力団対策を以上のような国民目線から見た場合に、憲法との関係で注目せざるを得ない結社の自由についてとりわけ見ていく。

(1) 結社の自由

日本国憲法 21 条は「集会、結社及び言論、出版その他一切の表現の自由は、これを保障する」と規定している。日本では、表現と集会、結社とが並列的な自由として理解されることがあるが、とりわけヨーロッパ等の憲法では、集会や結社は、表現等とは別のカテゴリーで論じられることがある。また、結社の自由には、個人の結社をする／しないの自由のほか、結社としての行為をする／しないの自由が含まれる。さらに、結社の自由を保障することで生じる具体的な法的効果としては、結社を組織した個人に対する罰則の付与や、結社の許可制、届出制を敷くことなどがそれぞれ禁止される。

一方、結社や団体には、一定の理由に基づく必要かつ合理的な規制も行なわれる。それは主に、① その団体の構成員に対する処罰、② 団体運営に対する処罰、③ 団体存立に関する規制、が考えられる。このうち暴力団対策との関係でいえば、組織犯罪処罰法で①による規制がある一方で、②、③の規制は設けられていない。②の規制例としては、破防法の暴力主義的破壊活動団体による集会、機関誌発行の規制がある。また、③の規制例と

しては、主に解散指定の手法があるが、この解散指定には、裁判所によるものと行政機関によるものがある。裁判所による解散指定としては、宗教法人の解散や会社法上の会社の解散等が挙げられる。一方、行政機関の判断による解散としては、破防法上の暴力主義的破壊活動団体の解散指定がある。ご承知のとおり、破防法適用による団体の解散は、その重大な効果ゆえに、その憲法適合性が問題となり、また、実際の適用も慎重に行なわれているのが現状である。

(2) 団体の解散指定制度構築の可能性

では、今回のテーマに沿って考えた場合、解散指定等、上記③のような団体存立に関する規制は可能であろうか。まず破防法の適用可能性が問題となるが、暴力団は破防法にいう暴力主義的破壊活動団体には基本的に該当しないと思われる。そこで、次に、新たな法律で暴力団の解散指定ができるのかという点が問題となる。これについては、これまでの暴力団対策法をめぐる裁判例を基に考える。それによると、現在の議論ではなかなか難しいところかもしれない。暴力団の団体の存立に関する規制をめぐるのは、暴力団対策法3条に指定暴力団への指定処分が規定されており、そのことの憲法21条への適合性が下級裁判所等で議論されている。

結論からいえば、それらはどれも指定処分そのものについては合憲と判断しているが、その合憲判断を導くに当たって、どの判決もある一つのロジックを用いている点が注目される。それは、団体活動への制限や団体の解散を行なうことを規定していないから、指定処分だけでは違憲ではない、ということである。例えば福岡地裁の平成7年3月28日判決（判例タイムズ894号92頁）では、「同法はただ特定の団体の壊滅等のためのみ制定されたものではない上」、「法体系上も、基本的には、暴力団への自発的加入を犯罪とするものではない。暴対法を通観しても、団体の活動の制限、団体の解散等のような団体への直接の規制は、行うこととされておらず」云々、としている。また、那覇地裁の平成7年5月17日判決（判例タイムズ883号124頁）でも似たようなことが書かれている。また、こうした論調はさらに京都地裁の平成11年8月27日判決（訟務月報47巻5号1041頁）にも見られる。

そこで、裁判所の説示では、暴力団規制に解散の手法を用いることは、憲法上の疑義が生じることになる。では、暴力団の強制的解散の措置は憲法論上全くもって観念し得ないのだろうかということが問題となる。しかし、これは比較法的に見れば、必ずしもそういうことでもないように思われる。ここではフランスにおける団体規制を例に見ておく。

4. 外国における結社・団体規制——フランスの結社・団体の強制的解散について

(1) 1901年結社法

フランスでは、革命期以降しばらく、理念的かつ実践的背景によって、結社の自由保障の考え方が封印されてきたことは非常に有名である。しかし、1901年の結社法（非営利で社團である結社契約法律）の成立により、結社の自由が少なくとも法律上保障されるに至った。この法律は現行として機能しており、その2条には「諸個人による結社は、許可または届出を経ることなく、自由に結成することができる。ただし、結社が法的権利能力を享受するためには」云々、とある。

一方で、3条には、「不法（不当）な動機・目的に基づき、法律もしくは善良な風俗に反し、もしくは国家の保全や共和政体に対して攻撃を行うための、あらゆる結社は、これを無能力とし、また効果として無効である」とされている。

(2) 「結社の自由」の憲法的承認——1971年7月16日憲法院判決

ちなみに、結社の自由については、1971年7月16日の憲法院判決が、これを憲法上「共和国の諸法律によって承認され、憲法前文によって厳粛に再確認された基本的諸原理」の一つとして承認して以来、その憲法的価値が認められている。また、この憲法院判決は、(届出を行う)結社に対する事前審査も禁止した判決でもあり、結社の結成そのものは、どんなに違法な目的をもち無効とされずとも、その法的有効性について、行政権・司法権の事前の介入は許されない」としていることも一つ重要である(憲法院判決に関する以上の記述については、下記参考文献に示した山元論文を参照)。

(3) 結社・団体の解散

では、フランスでは事後的な団体規制をどのように考えているのか。これについて1901年結社法7条に「3条で無効とされる結社については、関係者の請求、検察官の請求のもと、大審裁判所により結社の解散が宣言される」と規定されるように、結社・団体の司法的解散が定められている。

また、フランスでは、1901年法の特別法として「戦闘集団・私兵に関する1936年1月10日法律」が定められ、一定の結社・団体の行政的解散が規定されている。この法律の1条1項では、「閣議において共和国大統領により出されたデクレ(=命令)により、次に掲げる結社・集団は解散となる」と規定し、1～5号の解散可能事由が示されている。

まず1号では、「通りにおいて武器を持って示威行動を起こした場合」、2号では、「軍事的な形態・組織により戦闘団体又は私兵としての性格をもつもの」、3号では、「国土の保全に対する侵害をもたらす、又は武力により共和政体を攻撃する目的をもつ場合」という規定が、その当初から見られる。また、1944年には、「共和制的合法性の回復を妨げる恐れのある活動」という規定が4号に、1951年には、「敵国協力首謀者として処罰された個人を糾合したり協力を賛美したりする目的をもつ場合」という規定が5号に、さらに1972年には「人種差別を唱道する団体の規制のため」という規定が6号に、さらに1986年には、「テロ行為団体規制のため」という規定が7号に、それぞれ追加されている。

これらの規定のもとで、司法的解散の例はあまり見られないが、その特別法である後者の規定の行政的解散の例は、1958年から2002年までの間に約60回あった。このうち行政的解散については、1936年1条2項にフランス行政裁判所の最高裁でもあるコンセイユ・デタによる取消の裁定も定められており、これによる処分取消事例も複数ある。

一方、戦闘団体への参加や組織を行なう者への罰則や、解散させられた団体が再建しようとする場合の罰則の付与、そうした人々の財産の没収等の手段が刑法典に示されており、一定の資産凍結に関する措置もとられる(結社・団体の解散に関する以上の記述については、下記参考文献に示した2本の大石論文を参照)。

(4) 注目点

こうした取組については、フランスが1901年法や1936年法の制定当初より、国土の保全や共和国政体への攻撃をもたらす結社・団体に対して強い姿勢で臨んでいたことが注目されるが、近年、差別的衝動を行なう団体やテロ団体といった、当初の目的とは異なる解散事由を見出している点が重要であろう。

また、解散に当たっては、司法的解散の場合には司法裁判所が、行政的解散の場合には行政裁判所がそれぞれの処分の当否の裁定をしているが、そのような体制が整備されていることも注目できる。

そして何よりも、以上のような解散の手法をもつ政治体制でありながら、そのことが必ずしも憲法体制を揺る

がすという認識がなされていないところに、日本との違いがあるように思われる。

団体の解散には、規制対象の厳格な照準化や厳格な要件のもとでの慎重な執行が求められることから、団体規制の法益も異なるかもしれないフランスの例が、直ちに日本の暴力団規制に適用できるとは思わない。しかし、フランスで一定の性質をもつ結社の強制的解散が所定の手続きのもとに適宜行なわれるのに比べ、日本では団体解散を考える場合に、表現の自由の一形態として団体等が考えられているせいか、いかなる結社・団体をもすべて同じ性質に捉えて憲法論を展開してきたようにも思われる。

そこで、以上のようなフランスの法体制を参照するのであれば、日本でも、一定のカテゴリーに属する結社・団体に対する強い規制が直ちに憲法違反とはならないような制度の構築を考える余地は、いまだ残されているようにも思われる。つまり、暴力団についても、解散等、その団体成立にかかわる手法をとることが憲法的に全く不可能であるという結論だけがとられるわけではないように思われる。

5. まとめにかえて

以上、ごく簡単にコメントしてきたが、私の前半の暴力団条例の話と、後半の団体規制との話とに共通点がないと思われたかもしれない。しかし、そこには私なりの一定の筋道がある。それは、暴力団対策については、統一的な法律のもとで国による適切な強制力の行使に基づいて進めることが必要ではないかということである。

確かに福岡県の条例はこれまでの対策を補う意味で大変注目できるが、先に述べたように、条例自体の抱える問題が若干払拭できないことに加え、この問題は各地域だけで解決できない、国家権力が登場して強い手段で解決すべき問題であるように思えてならない。

もっとも、そのためには再度憲法問題が生じるであろうが、これは暫定的な結論にもなるが、先のフランスでの団体規制等の例を見る限り、これまでの日本での従来型の議論を乗り越えることができる部分もあると思われる。そうした憲法論の可能性を示しつつ、今後の対策のあり方について私なりに考えていきたいと思う。

【参考文献】

- ・ Legifrance [フランスの現行法律集のホームページ] (<http://www.legifrance.gouv.fr/home.jsp>)
- ・ 大石眞「フランスの団体規制と結社の自由」阿部先生喜寿『現代社会における国家と法』（成文堂、2007年）
- ・ 大石眞「結社の自由の限界問題—立憲民主制の自己防衛か自己破壊か—」『京都大学法学部創立百周年記念論文集 第二巻』（有斐閣、1999年）
- ・ 山口俊夫『概説フランス法（下）』（東京大学出版会、2004年）
- ・ 山元一「憲法院の人権保障機関へのメタモルフォーゼ—結社の自由判決」『フランスの憲法判例』（信山社、2002年）
- ・ 警察庁編『警察白書』（平成19年版、平成21年版）
- ・ 法務大臣官房司法法制調査部編『フランス新刑法典』（法曹会、1995年）
- ・ 第一東京弁護士会民事介入暴力対策委員会編『業界別民暴対策の実践』（金融財政事情研究会、2003年）

振り込み詐欺対策の現状と課題について

警察庁振り込み詐欺対策官 飯利雄彦

1. 犯行・被害の実態

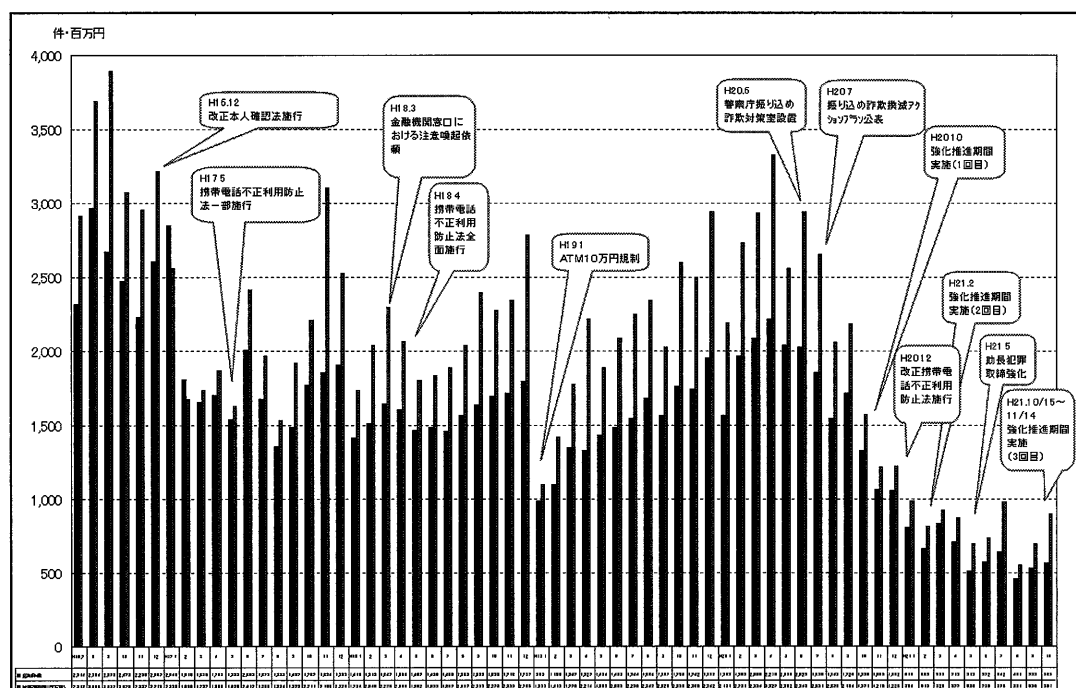
日本において、振り込み詐欺はオレオレ詐欺を中心として平成15(2003)年から目立ち始め、大変深刻な社会問題になった。すでに6年半が経過しているが、その間、被疑者の取締りあるいは被害抑止に向けてさまざまな試行錯誤をしてきた。昨年6月から特に集中的な取組を行ない、1年余りの間に被害の認知はほぼ4分の1になった。その経緯の一端を、韓国の取組との比較も交えて簡単に申し上げる。

日本の振り込み詐欺の被害実態については、被害を月別・年別に示している。

まとまった統計をとり始めた平成16(2004)年から毎年、年間250億円以上の被害が認知され続けている。その間、月別に見ると1日に1億円以上(韓国のウォンに換算すると12億ウォン程度)の被害認知が続くピークが二度起きている。

詐欺の手口については、日本では、オレオレ詐欺、還付金等詐欺、架空請求詐欺、融資保証詐欺の四つの類型があり、それぞれ手口の特徴、被害者層が異なっている。細部には相違があるが、本質的な部分については、韓

国における
ツールが偽
装通帳ある
いは偽装携
帯電話と言
われている
のと同様、
他人名義あ
るいは架空
名義の口座
あるいは携
帯電話が犯
行ツールと
して利用さ
れ、匿名性



が担保されている。そして、被害者に面接することなく犯行グループが巧みななりすましをする、ということである。警察から取り締まられるリスク、犯行を行なうための様々なコストを最小化しながら、広域に犯行に及んでいる。その意味で韓国の犯行形態と極めて類似性が高いと思っている。

一方、韓国の犯行実態との相違点として最も際立つのは、被疑者像ではないかと思われる。中核グループがおり実行犯を集めて組織的に犯行に及ぶ点においては、基本的に同じであるが、韓国においては、犯行グループの総責任者が海外にいる。また、国外のコールセンターから国内の市民に対して電話がかけられる。かつ、詐欺金が海外に送金されて流出する。日本の場合は、日本人が日本国内で犯罪を完結するものが大半を占めると言っ

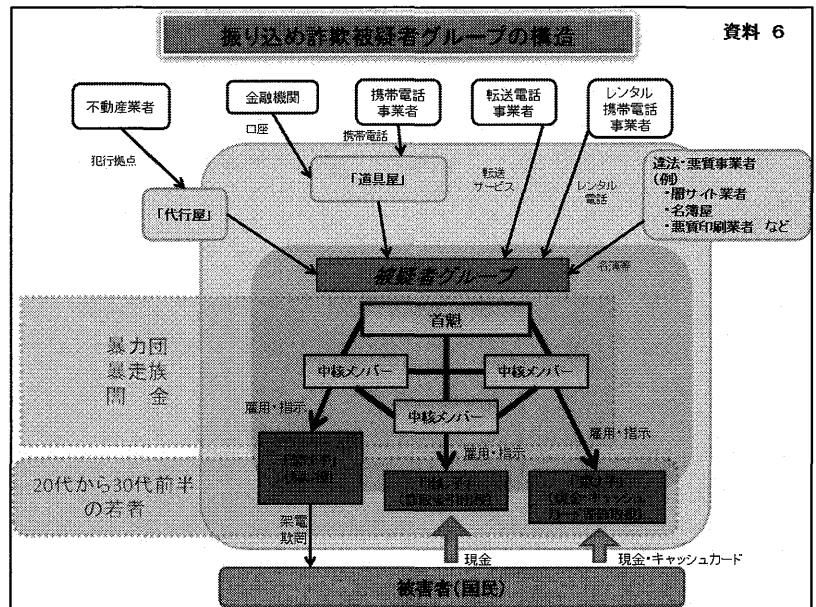
いい。

後に若干触れるが、日本でも韓国同様、警察官等をかたり被害者の口座を悪用するおそれもある。「受け子」といわれる実行犯が被害者のもとに直接現われてキャッシュカード等を取っていく手口が、昨年頃から目立っている。この種の手口の検挙状況を見ると、今年2～10月までで10人強の中国人が検挙されている。このような事例の中には、中国に拠点があり、日本にIP電話等で電話をかけてきているものも見られる。しかしながら、これらは日本警察が認知している範囲ではまだ一部である。

日本の被疑者像をイメージすると、次のような図が描ける。中核グループは、過去の検挙事例等を見ると、暴走族、不良少年グループ、ヤミ金仲間等を母体としているケースが多く、暴力団の関与もしばしば見られる。

中核グループのメンバーは、他人名義や架空名義の携帯電話あるいは口座等の調達ルートをもつボス（首魁）

の下できつく結託しており、そのもとで、遊び金が欲しい若者を知人関係あるいは闇サイト等を通じて、詐欺金を引き出す「出し子」、電話でだます「架け子」等の実行犯役として集め、新たな企業にも似た組織を立ち上げて犯行を繰り返すのが実態である。年齢層は20代から30代前半が大半を占める。総じて生業をもたない、あるいは職を転々とするような者が多い。これは拝金主義の世情を反映するように、金さえ手に入れば何をやっても構わないというよう



な、社会倫理感も欠如している者が多く、遵法意識も非常に希薄である。また、短期間に多額の金を得ることができるため、新規参入の機会をうかがう予備軍も非常に多いのではないかと考えられる。

いずれにしても、中核グループ、実行部隊ともに日本にいる。このような国内の詐欺グループは、暴力団そのものではない、また外国人犯罪組織でもないということで、犯罪の新たな担い手にほかならない。このような組織が日々無数の市民に電話をかけて、一日に一人でもだまされて多くの詐欺金が確保できれば十分な収益になるという感覚で犯行を繰り返している。また、警察がグループのメンバーの一部を検挙しても、逃走したメンバーがノウハウや犯行手法を引き継ぎ、新たに若者をかき集めて犯行を再開するという悪循環が生ずる状況である。こうした状況を放置すれば、当然拡大再生産が起き、日本社会の安全・安心に対する大変大きな脅威になると懸念される。

このような状況のもと、日本警察としては昨年6月からそれまでの対策をさらに強化し、あるいは、対策の基本的な考え方を一部分において改めながら対策を進めてきた。被害の第二次ピークであった昨年上半年期から見ると、一年余りのあいだに被害の顕著な減少傾向が起きてきた。

2. 振り込め詐欺撲滅に向けた総合対策

日本の対策の指針は、昨年7月に警察庁が法務省と共同で「振り込め詐欺撲滅アクションプラン」を策定・公表した。振り込め詐欺の検挙の徹底。犯行に利用される手法、インフラに対する対策としてATM周辺対策の徹底。

匿名の携帯電話、預貯金口座の一掃。被害予防活動の徹底。以上の四点を掲げた。このような対策の大きな枠組みも、韓国の対策と大変類似しているように思う。

若干補足を申し上げると、このアクションプラン策定の際の発想として、犯行グループは犯行を繰り返していても、取締りをされるリスクが非常に小さい。また、犯行の道具調達のコストも非常に低い。その一方で、犯行を繰り返せば莫大な収益、リターンがある。したがってビジネス感覚で振り込め詐欺を繰り返している。そこで、犯行グループにとってのリスクやコストをいかに高めていくか、あるいはリターンをいかに抑えていくかを念頭に置きながら対策を推進している。

3. 大幅な被害抑止に結びついた幾つかの取組

ここでは、その中でもこの1年半の対策を振り返って、特に被害抑止効果が高かったと思われるものを3点説明する。

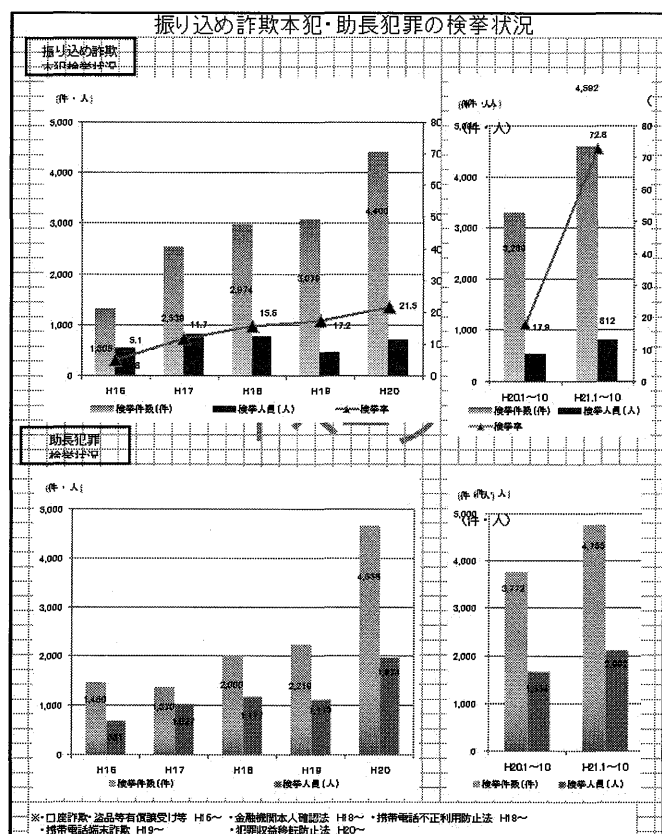
(1) 取締りの徹底

1 つ目は取締りの徹底である。先ほども若干申し上げたが、振り込め詐欺は匿名性により被疑者の特定が大変困難である。また、被疑者がたいてい東京等の首都圏にしながら全国に電話をかけ、口座でお金を集めるため、広域にわたる捜査が必要になる。さらに、犯行中核グループは、身内である実行犯とも面会したり氏名を明かしたりしない。何人もの人を介して指示をする。あるいは、拠点をしばしば移動するということで、二重三重の防衛策を講じている。そのため、我々の捜査は大変困難であり、長期間を要し、捜査が継続されている間にも被害が次々と発生していた。

そこで、昨年秋より取締りに係る発想を大きく転換した。その心は、中核グループに迫る捜査は当然さらに徹底していくが、それと併せて、被害抑止に結びつくような捜査を徹底していくことを基本にした。

主な具体策として、中核グループに迫る捜査の点では、被害者の届出を受けて地道な基礎捜査を粘り強く行なうことは当然であるが、それと並行して、特に東京を始めとする首都圏に多く分布する犯罪グループの犯行拠点、アジトを直接探り当てるような捜査、あるいは、犯行手法を取引する「道具屋」と言われる連中を摘発し、その取引ルートから中核グループに迫っていく手法も併せてしっかりやっていくことを考えた。特に犯行拠点の発見や摘発については、様々な警察活動の場面で、各地のマンション等の管理人や住人の皆さんに情報提供をお願いした。そこで、マンション等に入出入りする不審なグループに関する情報提供が実際になされて、現に犯行を繰り返しているアジトを摘発した事例が幾つもあり、手応えを感じている。

また、闇サイト等で口座や携帯電話の売買をしたいとの意思表示をしている者については、警察



の捜査官が連絡を取っておびき出し、検挙した事例もある。

一方、いわゆる抑止に指向した捜査という新しいものについては、先ほどの「道具屋」の摘発、あるいは助長犯罪の被疑者の摘発の強化によって、犯行グループから手法の供給ルートを断つ。あるいは「出し子」や「受け子」等の検挙の徹底によって、犯行グループの手足をもぎ取る。これらのことによって、犯行のコストを大幅に上昇させていきたいと考えている。

助長犯の取締りについては、携帯電話の事業者と申し合わせをして、携帯電話の回線契約をしようとする顧客の中に、例えば偽変造と見られる不審な免許証の提示を受けた場合には、速やかに我々に通報してもらい、実際に警察が臨場して事情を聞く。場合によってはその場で逮捕することもある。これは大変うまく運用されており、制度の運用は去年 12 月に開始されているが、923 件の通報があった。そこで偽変造が確認されたものが 317 件あり、97 人検挙した状況がある。金融機関とも同様に様々な情報連携をしている。

また、実行犯の検挙については、「出し子」の検挙活動を強化している。その一つの工夫として、捜査の過程でコンビニエンスストア等からお金を引き出そうとしているときの犯人の画像を入手できることがある。これが複数入手されると、十分な捜査を尽くしたうえではあるが、その画像を公開している。これまで 22 名の「出し子」の画像を公開し、現時点では 3 人の検挙に結びついている。安易にこの振り込め詐欺グループに与して「出し子」等をするとう公表されるということで、牽制効果も非常に高いのではないかと考えている。

先ほど若干触れたが、警察官を名乗ってキャッシュカード等を受け取りに来る事案がある。これについては、非常にユニークな名前であるが「だまされたふり作戦」として、市民の協力をいただき検挙活動をしている。「受け子」はだいたい、電車や車で全国各地を移動している。そこで警察としては、近隣の府県で被害の発生状況を日々見ており、事件発生の兆しがあると思えば、管内の市民に注意喚起を申し上げている。また、不審な電話等があれば警察にぜひ連絡してほしいとお願いしている。その結果、多くの市民から問い合わせや情報提供が寄せられている。情報提供者が大変協力的な方であれば、犯人にだまされたふりをする。犯人から連絡が来ると、「キャッシュカードをいつ受け取りに来るのか」と聞き、犯人が現われると警察が待ち受けて検挙するというものである。それらも含めて、市民の協力の下で 3～10 月までに 53 人の現場での検挙があった。

このように、様々な工夫をしながら全国一体となった取締りを展開している。資料 10 にあるように、検挙自体は飛躍的に伸びている。以上が取締りの関係である。

(2) 金融機関等における声掛けによる被害の水際防止

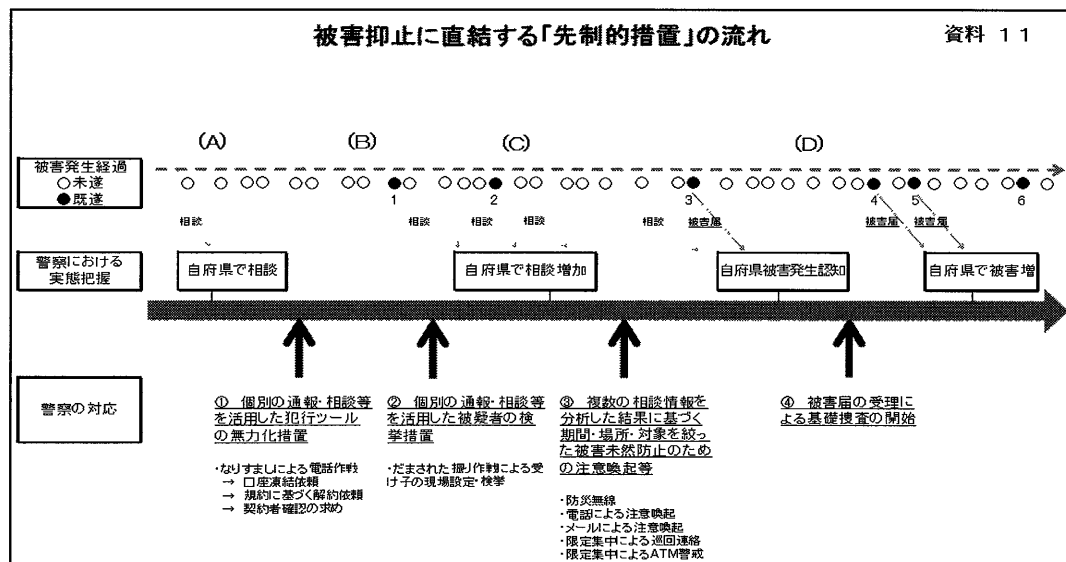
二つ目は、金融機関等を訪れる顧客のうち、被害に遭っているだろうと思われる方に声を掛け、被害金の振込を水際で阻止する取組である。平成 16 年末頃から金融機関でこのような声掛けを実施している。

昨年秋からは節目に警察官も動員して一緒に声掛けを行なうことにして、活動を強化した。昨年 10 月には集中的な ATM 警戒を行なった。金融機関から連絡を受けたものだけでも、1 ヶ月に 376 件の被害を阻止した状況があった。これは既遂の認知の 3 割程度を占めるといえるか、10 対 3 程度の割合である。10 月以外にも既遂の認知件数を 100 とすれば 18 程度は阻止するというので、一定の効果が上がっている。

この効果はある意味で絶大である。還付金等詐欺の場合、高齢者の方等が電話をかけながら ATM を操作するために大変わかりやすいので、しっかりと声掛けいただけている。還付金等詐欺という韓国で見られるような手口がほぼ封圧できているのは、この対策による大きな効果があったのではないかという気がしている。以上が、水際の阻止、声掛けである。

(3) 先制的な被害抑止対策の推進

三つ目は、先制的な被害抑止対策について申し上げる。振り込め詐欺グループは、無数の市民に電話やメール、郵便物等様々な連絡を試みている。ある被害者は、1,000回電話して3回当たればいいと言っている。こうしたことを踏まえ、今年の2月頃から、市民から未遂の段階の情報



報を入手し、先制的に被害の抑止に結びつく措置を講じている。

図は、先制的な被害の抑止措置のイメージである。警察には、振り込め詐欺の関連情報として被害届以外にも、だまされそうになって心配になった市民の方からの相談、問い合わせがある。また、被害に遭わずに済んだ市民の方からの情報提供もあり、様々なものが寄せられている。そのような情報の窓口としては、例えば警察安全相談の窓口、「#9110」という電話番号、あるいは110番も使われる。今年4月からは、不審なメールをもらったときには転送してほしいということで、専用のメールアドレスを各県警に作られている。

このように窓口は様々であるが、集められた情報は、たった一本の情報であっても、具体的には犯人からの電話番号がわかる、あるいは、これから振り込もうという口座番号がわかるとなれば、手が打てることになる。私どもが2月頃からしているのは、警察から犯人側に電話をかけ直して、「中止せよ。被害金を返せ。出頭せよ」と電話警告をすることがある。あるいは、法律で携帯電話等不正利用防止法があるが、契約者確認の求めという手続きがある。その求めを直ちに実施することが可能である。口座番号がわかれば、従来から実施している口座凍結依頼を相談段階でもできる場合がある。さらに、いまはだいぶ減っているが、振込ではなく郵便物あるいは宅配等の荷物を使う手口がある。エクスパックというサービスが郵便事業会社にあるが、それらが使われる場合には、送り先に指定された私設私書箱の業者に対して、その利用契約を解約してほしいとの依頼を任意ですと、かなり協力的に止められる。

これは一本でも手が打てるということであるが、もう少し幾つか情報が集まるとほかの手を打つことができる。短期間で集まった相談や被害届の情報を集約し、犯人が電話を繰り返してかけている市民がどのような方々なのか、どのような地域に話が及んでいるのか、あるいは手口にはどのような傾向があるかなどを見て、速やかに的を絞って注意喚起している。

その方法も、警察独自で巡回連絡をしたり、電話で注意喚起をしたりすることもあるが、それ以外に、役場の協力をいただいて防災無線を利用したり、携帯電話事業者に協力いただいて、携帯電話契約者への一斉の注意喚起メールを配信していただくこともある。あるいは、金融機関にご協力いただいて、ATMでの警戒をピンポイントで地域を絞ってやったりもしている。

その効果は資料に現われている。「●」は実際に被害に遭ったことを示す。この資料では、6件被害に遭い、そ

のうちの 3 件を警察が認知したという事例を考えている。(A)の段階で未遂の相談を有効に活用して口座を止めることができた場合には、「●1」以降の多くが未然に防げたのではないかと、ということである。あるいは、(C)の段階で幾つかの情報を活用して効果的な注意喚起ができれば、「●3」以降の幾つかも未然に防げた可能性があるのではないかと。そういう発想である。

このような取組は少しずつ定着してきており、情報活用の各場面において、金融機関、携帯電話事業者、あるいは私設秘書の業者、転送電話サービス業者、レンタル業者、自治体等、諸々の関係機関・団体の協力をいただきながらやってきたという点を強調しておく。

4. 関係事業者との連携による犯行ツール無力化対策の推進

以上、即効的な被害抑止効果が現われたものを三つ説明したが、いずれも対症療法的な性格が非常に強い面がある。将来にわたって持続的に抑止効果を継続するためには、それらに加えて、振り込め詐欺が起こりづらいシステム・環境を構築することが重要である。

口座や携帯電話等が犯行手法として利用されないような仕組みを構築することが有効だと思われる。例えば携帯電話が犯行ツールとして利用されにくい環境作りということであると、犯行グループが携帯電話を調達して利用するプロセスは大体 3 パターンである。

一つは偽変造である。免許証を含めて本人確認書類で真正ではないものを提示して、そこで契約あるいは開設するというパターンがある。あるいは、第三者を使うものがある。第三者が自分の名義で自分の身分証等を使って契約した携帯電話を「道具屋」が集め、それを振り込め詐欺グループに売り渡すパターンがある。さらに、犯行グループが、十分な本人確認がなされていないような携帯電話をレンタル携帯事業者から借りて、それを半永久的に使うパターンがある。要は、極めて容易に架空名義、他人名義の携帯電話が手に入る状況があったため、その状態をいかに打破するかということが求められた。

そこで、携帯電話不正利用防止法の制定・施行。これは平成 16 年末に制定され、17 年 5 月に一部施行、18 年 4 月に全面施行された。ここで携帯電話端末詐欺、あるいは携帯電話端末の無承諾の譲渡に対する取締りが可能になり、契約者確認の求めの手続きができるようになった。そこで、不正に利用されていると思われる携帯電話の名義人等が確認されなければ、事業者がサービスを止めてしまって電話を使えなくすることが可能になった。

また、不正な携帯電話契約の排除もある。業者に各名義人をきちんと名寄せするシステムを運用する。多数回線の契約の制限をしていくということである。現在は、累計で 5 回線以上同じ名前で契約できないという制限をしている。

また、不正利用された携帯電話で利用停止になったものについては、ブラックリストというか名義人リストを作り、それを業者間で共有して活用することもある。

偽変造身分証の対策としては、回線契約時に料金の支払い方法を工夫することによって身分確認を徹底している。ポストペイド式の携帯電話であれば、支払い方法を現金払いではなく口座の引き落としやクレジット払いにする。あるいは、プリペイド式のものについても本人確認書類で制限する、ということをしている。

その他諸々あるが、捜査の効率化に資する、あるいはトレーサビリティに活用できる、効果の高い対策も一つひとつやっている。特に大きいのは、振り込め詐欺以外の様々な犯罪捜査にも活用できると思うが、3 ヶ月の通話履歴データの保存期間を 6 ヶ月に延長することが今後なされると聞いており、大変期待している。

5. おわりに

以上、かいつまんで諸々の対策の骨格を申し上げた。暴力団の資金源対策同様、振り込め詐欺対策においても、取組を実効あるものとするためには、警察だけでなく、関係機関・団体あるいは国民と一体となって進める必要があることは、6年にわたる取組の中で痛感している。

日本の振り込め詐欺は、依然として認知ベースだけでも年間100億円に迫る被害が発生している。日々の情勢を我々も見ているが、様々な集中対策をしているが、なお生き残っている手強いグループが活動している。その意味ではいまだ予断を許さない。

その一方、国民の意識を見ると、被害の減少に伴い、危機感が弱まり、抵抗力が次第に低下しつつあることが懸念される。そのなかで、現在の抑止水準を維持し、さらに壊滅に向かっていくためには、さらなる努力が必要かと思う。

また、企業の社会的責任意識については、諸情勢の下で大変高まりを示していると理解している。振り込め詐欺の分野で、今後さらなる企業・団体との有効な連携が図れるか否かについては、警察が犯行の実態や被害の状況を一番よく知っているので、いかに正しく具体的な情報を提供できるかということが連携の成否に関わってくる。我々としてはしっかりと情報発信してまいりたい。

最後に、振り込め詐欺は東アジアの国々において共通の治安課題になっていると認識している。この機会に、韓国を始めとする近隣諸国との情報共通あるいは取組の連携を図っていきたい。

金融機関による振り込み詐欺等反社会的勢力対策について

全国銀行協会企画部長 岩本 秀治

1. 振り込み詐欺防止に関する金融機関の取組

(1) 振り込み詐欺撲滅キャンペーン等の実施

私ども金融機関、民間銀行業界における振り込み詐欺対策等について、かいつまんでご説明する。

まず、振り込み詐欺の撲滅キャンペーン等の実施についてお話しする。これは、広く一般の銀行利用者・市民の方に、最新の振り込み詐欺等の手口を知っていただくとともに、その対策を講じていただくために行なったものである。平成 15 年頃から振り込み詐欺がはやってきたため、その対策はずっと行なってきたが、ここには最近 2 年間ほどのキャンペーンを書き出してみる。

■「振り込み詐欺撲滅強化月間」の実施（20 年 6 月）

リーフレット等の作成、啓発イベント（巣鴨）の開催、新聞・雑誌広告

■「振り込み詐欺対策強化月間」の実施（20 年 10 月）

警察当局主催イベントとのタイアップ、頒布品の配布

■「振り込み詐欺対策強化月間」への協力（21 年 2 月）

声かけ等の対策の実施（継続）、啓発チラシの作成

■「振り込み詐欺撲滅強化月間」の実施（21 年 6 月）

啓発イベント（浅草）の開催、頒布品の配布

■「振り込み詐欺撲滅強化推進期間」の実施（21 年 10 月 15 日から 1 か月間）

振り込み詐欺防止啓発イベント（池袋）の開催

金融犯罪防止啓発ビデオの制作

銀行の店頭等における頒布品の配布

警察当局と協働した活動の実施

昨年 6 月は「振り込み詐欺撲滅強化月間」として、お年寄りがよく集まる巣鴨でイベントを開催した。「振り込み詐欺撲滅強化月間」は今年 6 月にも行なったが、浅草でこれらのイベントを行なっている。右下にそのときの模様の写真があるが、法被を着て挨拶しているのが私どもの今年の会長で、三菱東京 UFJ 銀行の頭取である。会長が先頭にたって一般市民の方に呼びかけているということで、銀行界も必死であることをおわかりいただければと思う。左から二人目が、飯利対策官である。警察関係の方にも協力いただき、このようなイベントを行なっている。

先月 10 月 15 日から 1 か月間は「推進期間」を実施している。期間中に一度大きなイベントをやろうということで、今回は池袋で開催した。巣鴨や浅草は被害に遭いやすいお年寄りに声をかけようということだったが、今回は、若者や家族連れがたくさんいる池袋で行なった。今回の狙いのひとつは口座の不正売買を防止することである。犯行に使われる不正売買口座は若者が供給元になっていることが多いため、それが犯罪であるということを広くアピールした。

(2) 窓口・ATM コーナー等での声かけの徹底

次の対策は、振り込み詐欺の水際防止対策である。銀行の窓口や ATM コーナーに非常に慌てて振込みに来たお客様がいれば、「振り込み詐欺ではないですか」と積極的に声をかけ、振込みを思いとどまってもらうものであ

る。今回の推進期間においても、全国各地の県警に協力いただき、地元の銀行と共同の声かけ訓練をやっている。

だまされた本人は、焦って夢中に ATM での振込操作をしている。ロビーの担当者が怪しいと思って「もしもし」と言っても全然耳を貸さないようなお客様には、振り込み詐欺への注意を促すボードを提示しながら「もしもし、これ、違いますか」という感じで声をかけている。これによって振込みを水際で阻止した事例はたくさんある。

従来であれば、「引っかかりなくてよかったですね」ということで終わったが、最近は、「一体どのような電話がかかってきたのか」、「どういう名義の何番の口座に振り込めと言われたのか」というような情報も伺い、警察に積極的に情報提供をしている。

(3) ATM 利用限度額引き下げの奨励

次の対策は、ATM の利用限度額の引き下げの奨励である。最近の振り込み詐欺は、昨年警察庁が調べたところでは、被害者の 7 割くらいは振り込み詐欺というものを知っていて、自分は引っかかりたくない自信があった。それでもなおかつ引っかかってしまうということであった。そこで、万が一だまされて引っかけた場合でも被害額を最小限に抑えるための方策として利用限度額の引き下げを奨励している。銀行ではもともと ATM の一日当たりの振込・引出の利用限度額を 50～100 万円、大きいところで 200 万円と上限を設定しているところが多い。これは任意に下げることができるため、自分の普段の生活から見てこれくらいの金額にしておけばいいということで、例えば自ら 20 万、30 万に引き下げてもらえるようキャンペーンを行なっている。それ以上の金額の振込みが必要であれば窓口に行けばいいのである。

(4) ATM コーナーでの携帯電話通話自粛の呼びかけ

次は、ATM コーナーでの携帯電話の通話自粛の呼びかけである。これは、昨年前半に大流行した還付金等詐欺の防止策である。還付金等詐欺は ATM コーナーで携帯電話で指示を受けながら、振り込まれると思って操作していたら振り込んでしまうという犯罪である。一般客にも携帯電話で口座番号等を確認しながら振込操作をする方がいるが、還付金等詐欺が非常にはやっており、被害者も多いことから、銀行界では決断をして、昨年 6 月頃から全国的に ATM コーナーでの携帯電話自粛の呼びかけを行なっている。オレンジ色のチラシや、大判のポスターがいまも ATM コーナーに貼ってあると思うが、これらによって還付金詐欺はだいぶ収束したと聞いている。

(5) 不審な口座開設の排除・本人確認の徹底

次の対策は、犯行ツールの一つである銀行口座を犯人グループに渡さないための、不審な口座開設の排除と本人確認の徹底である。架空名義による口座の開設を抑止する、もしくは、不正売買目的の口座開設を阻止するもので、口座開設時の本人確認の徹底、あるいは開設目的の確認の厳格な実施である。

本人確認の方は、本人確認法（＝現在の犯収法：犯罪による収益の移転防止に関する法律）で決まった手続きであるので厳格に行なうが、なかには偽造免許証を持ってくる輩もいる。偽造免許証の特徴や見分け方等についても、警察当局からポイントを聞かせていただき、それを銀行に知らせている。

あるいは、転売目的の口座開設の防止の意味では、お客様に任意にご協力いただくことになるが、開設目的の確認等を行なっている。以前であれば、銀行に口座を開くといえば、銀行は大歓迎でどんどん作ってくださいということであった。しかし、最近は銀行に口座を作りに行くと、「何のために作るのですか。あなたの口座はもううちの銀行にありますよね。なぜ二つも三つも要るのですか」ということで、若干窓口トラブルになることもある。しかし、口座が不正売買され、最終的には振り込み詐欺に使われることも多いため、一所懸命やっている。

例えば口座開設の申込書に書かれた住所や勤務地と、銀行の支店の場所が全く違う。あるいは、申込人の名前を検索してみたら、すでに自分の銀行に 10 も 20 も口座を持っている。あるいは、付添人のような人がついてきて横からあれこれ指示をしている。このような怪しい事例の場合は、口座を売買することは犯罪であることを説

明しつつお断わりする。それでもどうしても作る、本人だからしょうがないだろうということで作ったとしても、それが不正に使われないかどうか、銀行で引き続きモニタリングをすることになる

(6) 不正利用口座の凍結

次が、不正利用口座の凍結である。被害者や警察から振り込み詐欺に遭ったという通報があれば、直ちに振込口座の入出金を停止している。銀行の普通預金規定（約款）に、① 架空・借名口座であるとわかったとき、② 不正に譲渡されたとき、③ 法令や公序良俗に反する行為に使用されたとき、には口座を凍結するという規定がある。これは平成 12 年に作られた。その年に誘拐事件があり、身代金の受け取りに架空名義口座が使われたことから、そのようなことに使われる口座は銀行側から取引を解約する、という規定である。

平成 12 年からしばらくはこの規定を使った解約はほとんどなかったが、平成 15 年から振り込み詐欺が本格的に増え、それ以来、口座をどんどん凍結している。

最初のうちは、誤って正当な口座を凍結してしまったおかげで、その日のうちに振込をしなければならなかったのができなかったということで、損害賠償を求められる可能性があるのではないか。あるいは、ネットオークションで物を買ったが、気に入らないから代金を払いたくないので、あの会社はひどい会社だ、不正行為を行なっているとの偽装の通報があるのではないか。そのようなことを心配して口座凍結に慎重になる銀行もあった。しかし、最近は警察からの通報はもちろんのこと、弁護士やご本人等、2、3 件の情報が集まり、これは振り込み詐欺だと判断すれば即座に止めることになっている。口座凍結の件数の実績は、私どもに加盟している銀行の合計で、毎年 4 万以上にのぼっている。

(7) 不正口座検知のためのシステムの改善等

次は、不正口座検知のためのシステムの改善等である。ほとんどの銀行には、もともとマネー・ロンダリングの防止のために口座間のやりとりを監視するシステムがある。これをグレードアップする形で、振り込み詐欺の検索にも使えるように直している。

例えばずっと休眠していて動かなかった口座に、ある日突然多額の金が振り込まれてくる。あるいは、個人が開設した口座であるにもかかわらず、全国各地から 5 万円、8 万円といった金額がバラバラ振り込まれてくるとなると、犯罪行為に使われている可能性があるということで、口座を一旦停止して名義人に確認している。

(8) 凍結口座名義人リストの運用

次は、凍結口座名義人リストの運用である。これは、不正な口座売買を防止するために、先ほど口座を開設しに来た人間がいったいどのような目的で口座を作るのかよく確認して、不正売買になりそうな場合には口座開設をお断わりすると申し上げたが、一度口座を売って、それが犯罪に使われた場合、口座を売った人間の名義人情報を警察庁の依頼にもとづき情報提供している。警察庁ではそれらを取りまとめたうえで、私どもを通じて全国の銀行にその情報を通知するシステムになっている。昨年 12 月から始めている。

一度口座を作って、一口座 10 万円で犯人グループに売って、いい小遣い稼ぎができたから、またほかの銀行でやろう、というような人が来たときに、この名義人リストにヒットすると開設をお断わりする。窓口でごねるようであれば、警察に通報して警察官に来てもらう。それで検挙された事例もあると聞いている。

以上が、振り込み詐欺防止のために銀行が行なっている対策である。

2. 振り込み詐欺救済法

次に、振り込み詐欺救済法に触れたい。

口座凍結を年間 4～5 万件実施していると報告したが、これによって、凍結した口座に被害者に返せない金が

多額にたまっている状態になった。平成 17～18 年頃に私どもが調べたところ、私どもの加盟銀行で合計 60～70 億ぐらいたまっていた。せっかく口座を凍結して犯人グループに金が引き出されていないにもかかわらず、被害者にその金を返せない。これは、いかに不法行為に使われた口座といえども、名義人の了解なく銀行が勝手に出金したり残金を処分したりすることができないためである。警察からの情報によって、これは間違いなく振り込め詐欺に使われたもので、名義人が「俺の金をなんで処分したのか」とあとから文句を言ってくるおそれがない場合、あるいは、口座を売った人間に連絡がついて「それは昔落としたもので、何に悪用されたか知らないがその金は払い戻していい」との了解が取れた場合は、被害者に返せるが、それ以外は返せないので困っていた。

私どもも金融庁に相談したが、場合によっては財産権の侵害に当たるのではないかと、法律などが作れるのか、というような話もあり、銀行が 70 億も持ったまま被害者に返せないことでは困ると言っていた。そんな中、時の与党の自民党の中に振り込め詐欺撲滅ワーキングチームがあり、そこに参加されている二、三の先生と話が合い、ぜひ議員立法で法律を作ろうということになった。一年ぐらいの検討期間で、警察庁、金融庁の方にも入っていただいて作った法律「＝振り込め詐欺救済法」が、昨年 6 月に施行された。

振り込め詐欺で凍結している口座について、預金保険機構のホームページで公告をかけて、権利者がいるなら名乗り出るという。普通は名乗り出ない。一定期間中に名乗り出なかったらこの口座は失権する。失権させて、権利者はない、権利放棄だということになり、次に第二段階の公告を行ない、今度は被害者に名乗り出たいただき、プロラタで分配する仕組みである。

法律ができるとともに、私ども銀行協会でも、振り込め詐欺救済法に基づく資金返還のルールを事務取扱手続きとして制定して、いま一所懸命返しているところである。昨年 6 月から法律が施行され、この 9 月末までに約 22 億円を被害者のもとに返したという実績である。

以上が、振り込め詐欺に関する私ども民間銀行界の対応である。

3. 反社会的勢力介入排除に向けた取組

最後に、反社会的勢力、暴力団排除に向けた取組について簡単に触れたい。銀行界の対策は、先ほど証券業協会からご報告があったものの後追いで、若干遅めにスタートした。きっかけは平成 19 年 6 月の閣議の申し合わせである。平成 19 年 7 月に、銀行界として今後反社会的勢力のデータベースを作ろう、あるいは契約解除のための規定整備をしよう、それから、警察当局等との連携強化を図ろう、という内容の申し合わせを行なった。

その三つの対策について今、順次行なっている。

一つ目は、昨年 11 月に、融資取引の契約書等に盛り込む暴力団排除条項に関する参考例を制定した。銀行取引約定書という融資の契約書のひな形に暴力団排除条項を加えたものを制定して、ほぼ 1 年経ったが、会員銀行の 7～8 割はすでに新しい契約書に替えており、年内にはすべての銀行が対応すると聞いている。

続いて今年 9 月には、普通預金規定、当座勘定規定及び貸金庫規定に盛り込む暴力団排除条項の参考例を作って制定している。

加えて、警察当局等との連携強化として、全都道府県において、「銀行警察連絡協議会」を立ち上げ、地元の銀行協会と警察当局等との連携を強化する取組を行なっている。

データベース作りについては、年度内に何らかの形でスタートさせたいと思っている。

【パネルディスカッション】

金山 これからディスカッションに入りたい。前半は暴力団対策関係について議論し、そのあと振り込め詐欺対策に移りたいと考えている。まず、新井先生からご指摘いただいた点で、条例に関して、福岡県警田中本部長からお答えいただきたい。

1. 暴力団対策関係

田中 新井先生とは慶應大学法学部の勉強会で一年間ご一緒し、いろいろ教えていただいた。今日は厳しい指摘をいただけたと思ったが、案外ご理解いただき、ホッとしている。最初に言わなければならないことは、条例自体は県議会が決めたものであり、条例の提出権は知事にあるということである。したがって、本部長の私が条例について云々するのはいかなものかという考え方もあると思うが、条例の中の大きな役割を警察が占めているという意味で、回答したい。

先生自身も自問自答されているようだが、青少年の保護と暴力団の立地規制の関係については、暴力団排除運動が、小学校近くに施設ができたこと、あるいは発砲事件が中学校近くで起きたことから盛り上がったという事実を根底に考えたので、このような形になったのである。

条例の中の青少年の保護について、暴力団の立地規制と青少年の教育は、たしかに別の目的があると考えられることもできる。ただ、いまのところは対象になる施設の性質等から考えて、青少年が暴力団犯罪の被害を受けることを防止するという観点でできているということである。将来的に、青少年だけを保護するのはおかしいのではないか、例えば老人関係の施設も保護すべきである、さらに言えば、元気な人だからといって流れ弾に当たらないことにはならないのもっと広範な規制をすべきではないか、危害からの防御という形でもっと広い規制をすべきではないか、という議論は出るだろう。しかし当面は、福岡県ではこういう形が良からうということで決着したと考えている。

その他の部分については、暴力団の凶悪性を考えると、それを利用するために金を出すのはまさに悪意の市民であり、それに対する罰則は、問題にはならないのではないかと考えている。

金山 新井先生、いかがだろうか。

新井 その通りだと思う。青少年の部分については、そもそも暴力団関係の施設はないほうがいいものだ、というところを最終的にどうするのか、ということが気になっている。ただ、当面ということではこれで結構だろう。

もう一つ気になるのは、悪意の市民が登場して、それに対する罰則が言われていることである。「何」対「何」の問題なのだろうか。私が話したように、これは「国家」対「暴力団」ということに重きが置かれるべきであろう。暴力団にもいい顔をしたい、国にもいい顔をしたい、どうしよう、という市民が登場してきたとき、それなら直接対決をしてもらいたいということではなく、「悪意」ということに重きが置かれるのであれば、十分納得がいくことである。

金山 もう一点、新井先生から指摘があったことだが、法律として国が正面に出て対応すべきだという質問がフロアからも出ている。これについては、貴志課長、いかがだろうか。

貴志 暴力団に対する法的規制の基本的な部分は、国が法律によって行うべきではないかという新井先生の指摘

は、もちろんそのとおりである。これまでも、暴力団対策法の改正等を行なっている。ただ、条例のレベルにおいては、今回の福岡県の条例もそうだが、まさしく県民、県内の事業者、行政機関が一致団結して暴力団排除を盛り上げていき、その実を上げていくという点で、その果たす役割はたいへん大きなものだと考えている。国としても、こういう条例を作っていただくことは大変ありがたいことである。

今後どうしていくかということだが、当然、警察庁、国においても継続的に検討している。特に今回福岡の条例に盛り込まれている「暴力団を利用するものに対する規制」をどうするかという議論はこれまでも行っている。罰則をもって規制するのかどうかという問題はあるが、さきほど話したように、いまの暴力団は自ら表に出ることなく、共生者の活動を利用して多くの資金を得ている。その現況をかんがみれば、暴力団を利用して、自らも利益を得、暴力団にも利益を与えるといういわゆる共生者に対する規制は、今後もなんらかの形で考えなければならないのではないのか。その手法には、罰則もあるだろうし、暴対法の持っている行政命令もあるだろう。あるいは今回の条例に盛り込まれた、勧告・公表という手法もあるだろう。そういうものを幅広く検討して、国として考えていかなければならないと思う。

金山 それでは、暴力団対策、あるいは福岡県の条例に関して、パネリストの皆さんから何か質問はあるだろうか。特にないようであれば、私から一、二点伺いたい。

まず証券業では暴排の活動を進めていると聞いたが、具体的に、月に約 50 件の情報があつて、約 1 割がヒットしているという。既存の契約当事者であれば、解約の方向で各証券会社が動いているということだが、具体的にどのような形で解除しているのだろうか。解除に伴って、何らかの色を付けて（断り料）、「すみません。」と断わっているとすれば逆効果になると思うし、逆に、「あんたは、駄目だ。」とやっていると、かなりトラブルになるのではないかと若干気になるが、いかがだろうか。

船岡 証券会社の方に話を伺うと、既存の契約者（顧客）が暴力団だと分かった場合、まずは「新規の注文は受けない。」旨を通告する。さらに、通常、顧客が株を買った場合、証券会社はその株を預かった形になっているので、「現在、預かっている株券については、売却してくれ、その結果すべて完済できれば口座を閉鎖する。」旨を通告する。これは口頭で通告するケースもあれば、文書で通告するケースもある。場合によっては、民暴の先生を間に入れて通告するケースもある。その時々によっていろいろ使い分けているようである。

これまで、トラブルになったという話は聞いていない。顧客が暴力団員そのものである場合、最初は「なぜ契約、取引ができなくなったのか。」と言ってくるケースもあるが、「当社の総合的判断により、できなくなりました。」と言い続けると、そのうち、暴力団員であることがばれたのかということで退いていくケースが多いと聞いている。

先ほど色を付けるという話があつたが、証券会社では全くしていない。あくまでも新規の注文は受けないし、預かっているものはお返しして口座を閉鎖している。実は、昨年までは株券が券面として存在していたので、券面そのものを返却し、「今後取引はできません、これで口座を閉鎖します。」と言っていたが、平成 21 年 1 月から株券が電子化されて券面がなくなり、今は預かっている株数だけを把握している状況なので、売却してもらえない。強制的に売却できないのが現状で、客である暴力団員が売っていいと言ってくれるまではなかなか口座が閉められないというのが、今の証券会社の悩みの種である。

民暴の先生には、それを継続すると口座が残ってしまうので、何らかの形で売却手段がないかを検討していたところである。

金山 それに関連して、銀行協会でもすでに口座契約から暴排をしていこうということで具体的な取り組みが進んでいるだろうが、そこに問題点等はあるだろうか。

岩本 私が報告したように、普通預金規定も銀取約定も昨年から今年にかけてできたばかりなので、まずは各会員銀行に規定の差し換えをお願いしている。その結果、昨年できた融資の約定の変更もだいたい進んでいるところである。実際に規定を整備したときに、会員銀行を集めて、その規定で取引を謝絶するノウハウなどを、専門の弁護士、警察の方に来ていただいて検証した。ただ、まだ1年経っていないので、今後実際の現場でどういう形で謝絶した事例があるのか、断わりにくい場合はどういうテクニックを使ったらいいのか、という検証は、これからになる。

金山 それではいくつかフロアからの質問を取り上げたい。田中本部長に対する質問が多いが、一点目は、飲食店、不動産業という業種での取り組みは伺ったが、デパート、スーパーでの取り組みにはどのようなものがあるか、どういう対応をしているのか、ということである。

もう一点は、4月の条例施行を控えて、各種業界団体への要請書等を考えているか。できれば、なんらかの文書交付等を対象団体をお願いできると対応がしやすい、という要望である。

田中 私の資料の後ろに、「We love 中洲」という資料がある。これは西日本新聞という福岡県で最大の発行部数を誇る新聞に全面で出した広告兼記事である。西日本新聞協賛という形で載せていただいた。ここに中洲を管轄する署長、私、県警の組織犯罪対策局長、そして中洲の連合会の会長（県会議員）が出ているが、注目していただきたいのはその下である。

商工会議所等の団体が、「私たちも暴力のない明るいまちづくりを応援します」ということで名前を載せている。防犯協会、暴追センター、宅建、産廃、中洲町連合会、山笠振興会（みこしを担ぐ）、医師会、風俗営業等連絡協議会、西日本新聞エリアセンター連合会、遊技業防犯組合などにも協賛していただいた。われわれは「警察」対「暴力団」という対立構図にはしたくないし、そういうものでは駄目だと思っている。「善良な国民」対「暴力団」、「犯罪者」対「市民」ということで考えている。それで、このような団体と連携をとりながらやっているのである。

今日話した資料も、9月議会で通ってようやくできたばかりであり、4月1日は施行時期としては遅いという説もあるが、全業界でくまなく行なうためには半年間は決して長くない、短いぐらいであるが、いまから鋭意進めていこうと思っている。デパート、スーパーマーケット、生命保険会社もそうだが、各会社一つずつに行くのは大変なので、できれば業界ごとに会を開いていただいて、そこにわれわれの担当者が行くという形で進めたいと思っている。

また、個別具体的な事例で、ぜひこれを何とかお願いしたいということがあったら、この会場にも来ている組織犯罪対策の担当課長である黒川〔浩一〕のところにきていただければ、懇切丁寧に対応するので、ぜひこの顔を覚えておいていただきたい。必要であれば、あとで名刺交換もしていただければと思う。

金山 暴力団対策、あるいは条例に関して、いくつかいただいた質問について答えたが、さらにご質問があれば、受けたいと思う。

フロア1 警察庁OBの伊藤である。田中本部長に伺いたい。条例制定の動きに対して、暴力団はどんな反応、反

響を示しているのか、情報はあろうか。

田中 具体的に、この条項がいいとか悪いという話はないが、ホームページ等で、条例の中身についてパブリックコメントを求めた。ある事件で暴力団の事務所に立ち入ったところ、この条例のコピーが置いてあって、勉強している様子があったという情報が来ている。いまのところ、県会でこういう条例ができたということで、大変ショックを受けているという話は聞いている。県民が俺たちを認めなくなったのか、という意味でショックを受けているという話である。

2. 振り込め詐欺対策

金山 それでは振り込め詐欺の関係のディスカッションに移りたいと思う。最初にパネリストの方からご質問があれば伺いたい。

飯利 では、一点質問させていただきたい。私ども日本の警察は、日本国内のグループが勃興しているので、これにどう対処するかということですと取り組みを進めてきた。だいぶ減っては来たが、依然として多くの手強い反抗グループがいる。最近では伝統的な、息子を騙ったオレオレ詐欺が目立っている。経験的には、日本の犯行グループが国内で犯行を繰り返しているからであると思われる。先ほどの講演で、初めから韓国の国内では、韓国人のグループが犯行を繰り返していたが、それはうまく撲滅し、そういう中で中国発の振り込め詐欺グループが出て来たのだろうか。その辺の経緯を伺えば、われわれの今後の対策にも参考になる部分があるのではないかと思う。

金 検挙した犯人の国籍は、中国国籍が1,847人、台湾が577人、韓国が15,067人、その他が35人となっている。犯罪の種類を見ると、送金が330、引き出しして検挙されたのが1,881、募集が778、開設が16,526である。検挙された人の国籍はほとんど韓国人である。簡単に検挙されるのであれば、振り込め詐欺はできない。韓国国内ではなく外国でやるほうが検挙される確率が低い。

韓国と中国の関係を見ると、中国には朝鮮族が大変多く住んでおり、朝鮮族の人は韓国に出稼ぎに来ており、韓国語を流暢に話す。それを悪用し、中国の一部の組織が、中国のコールセンターに韓国語が流暢な朝鮮族を雇っている。首魁が朝鮮族の人たちを雇っているのである。最初にこの組織を作ったのが中国なので、なかなか検挙されない。これを悪用して、中国や台湾で振り込め詐欺が発生している。韓国国内でたくさん検挙しても、その犯罪を主導している組織は中国や台湾にあるので、犯罪は継続して発生する。韓国としては、国内で検挙することにも力を傾けているが、中国、台湾と協力して、中国、台湾に根ざしている犯罪組織の根絶に尽力している。ご理解いただけたでしょうか。

飯利 中国当局とも連携して取り締まりをされているということだが、そもそも韓国人が韓国国内で振り込め詐欺を行なうことが非常にやりづらい環境なのだろうか。コールセンターは中国にあり、中国の首魁が関わっていることはわかるが、韓国国内で、韓国の首魁がコールセンターをつくって犯行を繰り返すことができないようにする対策は、あるのだろうか。

金 振り込め詐欺を犯して容易に検挙されるのであれば、そうした犯行は犯さないだろう。検挙されない方法を犯人たちは模索するだろう。韓国で韓国人がやるケースも発生しているが、その場合は警察庁またはその下でそれを専門に担当している捜査隊があるので、すべての人員を動員して検挙しようとする。それで簡単に検挙する

ことができる。

いま国家レベルで大々的に PR しているので、国民の中でも広く知れ渡っている。警察庁のレベルで振り込め詐欺の犯人を迅速に逮捕してこそ被害を最小化できるので、毎年特別取り締まり期間を定め、犯人を検挙した場合には、報賞も出し、表彰もし、捕まえた警察官は昇進させる。地域住民が申告して捕まえた場合も、報奨金を出したり、感謝状を渡したりする。それで容易に検挙することができる。そこで、韓国よりも中国、台湾で計画しているようである。

飯利 私どもも、取り締まりの部分についてはかなりの努力をしている。また国民の協力、関係事業者の協力もいただいて取り組んでいる。日本でいう「道具屋」、「出し子」についても相当数検挙している。そういう中で、「かけ子」、黒幕の首魁たちが依然として日本には残っている。韓国ではどういう取り組みをして、韓国国内に首魁がいられないように、あるいは首魁が国内から国外に電話をかけることができないようにしたのか、今後情報共有をしながら勉強させていただきたい。

フロア 2 私は韓国から警察庁に派遣された警察官のユンである。いま振り込め詐欺について飯利氏が金氏に質問したが、韓国国内で犯罪が起きないためにどういう対応があるかということについて、私が補足したい。韓国には6つの携帯会社がある。国内で犯罪をやらないのは、韓国警察と携帯会社が協力して犯罪を行なわないように対応しているからである。それについて、金氏にはホットラインについて説明していただきたい。

金 韓国には6つの携帯キャリアがあり、そのキャリアの関係者と警察庁の担当職員がホットラインでつながっている。犯行があったときにはいつでも、そのホットラインを使って連絡することができる。例えば私の携帯は011から始まるが、これはKTというキャリアである。これを使って犯行が行なわれた場合、警察庁でKTにホットラインで連絡する。この携帯電話を使って、犯行を犯した犯罪者の移動ルートをトレースすることができる。韓国の場合、全国に基地局がある。犯罪者が移動するとき、移動ルートが基地局に記録されるが、リアルタイムでKTが担当警察官に携帯メールで伝える。その移動ルートがわかるので、検問、検札を行なうことができる。警察庁では、どこにその犯罪者が向かうのか予想することができる。そのところどころに警察官が配置され、簡単に捕まえることができる。

補足だが、電話会社がリアルタイムで警察庁の担当職員にその内容を伝える必要はない。つまり法律的な強制力はないが、振り込め詐欺を防止するために協力して、マスコミにPRしている。携帯会社も会社のイメージを改善するための、このような活動に取り組んでいるのである。キャリアの社員は、平日はもちろん、休日にも、犯行が行なわれた場合、警察庁の担当職員にメールを送る。ホットラインを使ってその内容を伝えるのである。

飯利 関係事業者、携帯業者と協力されているということでたいへん参考になった。私どもは、位置情報をとるときには許可状を取らなければならないという運用なので、日本でどういう手法がとれるかは課題である。やはり撲滅して行く一つのヒントになるので、参考にさせていただきたい。

金山 ほかにパネルのほうから質問はあるだろうか。それでは、私のほうから一、二点伺いたい。韓国での振り込め詐欺の手口として、還付金詐欺のようなものを紹介いただいたが、わが国で問題となっている伝統的な「オレオレ詐欺」、近親者を装ってお金をだまし取るような手法はあるのだろうか。メッセージング・フィッシング

という手口の中で類似のものがあるようだが、それを電話で行なうという手口は、韓国にはないのだろうか。

金 いま主に発生しているのは電話による振り込め詐欺である。メッセージ・フィッシングが横行しているが、メッセージ・フィッシングはインターネットのメッセージを使って行なわれる犯行であり、電話による振り込め詐欺とは違う。韓国の場合、電話による振り込め詐欺は、総責任者と被害者がいる。主に国際電話（インターネット電話）と偽装通帳、ATM という三つのツールが使われる。韓国の場合、その対策として、犯罪のプランを立てないように、警察庁で常に注意している。電話会社の場合、偽装電話に関する対策を立てている。偽装通帳は銀行業界が対策をとっている。それぞれ、PR 活動を行なっている。特に携帯電話が問題になるが、日本の場合、先ほどのプレゼンテーションで、ATM の周辺で携帯を使えないようにするとか、画面に振り込め詐欺に注意するようはフレーズが出るという話を聞いた。そのためには韓国でも国民のコンセンサスを得る必要があり、まだ実現できていない。

また偽装通帳への振込の場合も、早く引き出さないと支払い停止になるので、犯人は口座振込のあと 10 分後、遅くても 20 分以内に引き出す。したがって韓国では、ATM に振り込む場合、30 分後に振り込まれるようにしようという話もあった。しかしこれも国民のコンセンサスを得る必要がある。なぜかというと、即座に振り込んで早く使いたいと思う国民がいるからである。ある程度時間が経ったあと、本人の口座に振り込まれるということでは不便なので、国民の協力が必要になる。これもやりたいとは思っているが、実現していない。

金山 私の聞き方が悪かったようだが、電話金融詐欺の類型は、還付金口実型、個人情報流出などの口実型、拉致口実型の 3 つだということである。日本でもこういう詐欺があるが、日本の場合、これ以外に非常に大きな類型として、子供や孫になりすまして、高齢者からお金をだまし取るというものがある。例えば子供になりすまして、「実は交通事故を起こしてお金を払わなければいけないが、いま手持ちがないので貸してくれ」というような口実でお金を騙し取るという手口がかなり多い。韓国では子供や孫、あるいは近親者になりすまして詐欺を働く類型はあるのだろうか。

金 韓国では、先ほど申し上げた 3 つの類型があるが、いまおっしゃった「オレオレ詐欺」も存在する。近親者の声を真似するのである。非常に急いで、「慌てて交通事故を起こしてしまった」などと言うので、親は驚いてお金を振り込んでしまう。そういう事例はたびたびある。

金山 それではフロアから来た質問を紹介しよう。これは銀行協会への質問になると思うが、振り込め詐欺を根本から防止する対策として、銀行口座を監視するシステムがあるということであった。先ほどマネー・ロンダリングでそういうシステムが少しあるとおっしゃっていたが、全銀行がそういうシステムを導入できないのか、という質問が来ている。

岩本 さきほど説明したマネー・ロンダリングの対策があるので、すべての銀行はなんらかの形で口座間の振込や入出金について、怪しい動きがないかをモニタリングするシステムがある。振り込め詐欺に関しては、不活動だった口座にある日突然多額の金が入り込まれたとか、全国各地から個人の口座にバラバラと振り込まれてくるのは非常に怪しいということで、それを検知してアラームを鳴らすシステムも開発されている。実際問題として、アラームが鳴ったあとは人海戦術になる。口座名義人に電話して、「この振込は正しいのか」という確認をする

からである。そういうことで、人海戦術には限界がある。規模の小さな、一日あたりの取引量が小さな銀行はできるが、大きな銀行のように一日数千件の振込、入出金があるところで、一定のバーを設けて、何十万円以上の振込があったらアラームが鳴るという機械的な設定をすると、アラームが鳴り続けて、対応しきれないという事態になる。したがって、一律の機械化、システム化は難しいところである。

金山 現在振り込め詐欺対策は全国的に強力に推進しており、ATM 警戒は警察官に加えてボランティアの皆さん方にもやっていただいているようである。これに対して、いつまでやればいいのかという質問が来ている。

飯利 たいへん難しい質問だ。私どもとしては、いわゆる ATM 警戒にはたしかに人手がかかり、警察官、銀行の現場の人が汗をかく。昨年 10 月には固定警戒も併せてやったが、ご質問のような趣旨の意見がある中で、もう少し柔軟にやってもよろしいのではないかと考え始めている。

そのやり方は、広報・啓発の中で、声かけもするということである。ただ警戒して、黙って ATM の前に立って、それらしい被害に遭っていきそうな高齢者が来たときだけ声をかけるというのは効果があるのか。振り込め詐欺全般について、金融機関周辺は大変よい広報・啓発の場であるという観点から、注意喚起をしている。その中でおかしいと思われる方がいればお声かけをして、うまく行けば阻止ができる。そういうやり方も考えている。

それから警察の立場からすると、金融機関の営業の現場において、いろいろな声かけのノウハウを警察と一緒に修得し、レベルアップしていきたい。その中で、金融機関のほうでも、行員さんが自信を持って声かけをするようになってくると、警察の動きもだいぶ変わって来るであろう。

全国一斉の集中警戒等では、警察官も一緒になってやっている。ふだんは行員さんが兆しを掴み、顧客でこういう人がいるという場合、できるだけ早めに警察にも連絡をいただき、スタンバイする中で、行員さんからしっかり声かけをいただく。それでもうまく行かない場合、われわれがタイムリーに駆けつけて、一緒に声かけをするという柔軟なやり方もあり得るかと思い、現場でも相談しながらやっている。

振り込め詐欺は年間 100 億に迫る認知があるという状況で、直ちに声かけ活動をやめられるかというところ、そこは難しい部分がある。それは様子を見ながら考えていくべきだろう。

金山 フロアからさらにご質問があれば受けたいと思うがいかがだろうか。特にないようなので、これにてディスカッションを終了したい。

以上

第3章

〈警察政策フォーラム〉
「自由と安全～テロ対策の理論と実務の架橋」

〈警察政策フォーラム〉

自由と安全～テロ対策の理論と実務の架橋

警察政策研究センター

警察政策研究センターは、平成22年3月19日の午後1時から午後6時まで、市民生活の自由と安全研究会、(財)公共政策調査会、(財)保安電子通信技術協会及び(社)警察大学校学友会との共催、慶應義塾大学法学部の後援により、慶應義塾大学三田キャンパス(東京都港区)において、警察政策フォーラム「自由と安全～テロ対策の理論と実務の架橋」を開催した。

現在、我が国では、平成22年夏のアジア太平洋経済協力会議(APEC)開催に向けて、テロ対策をはじめとする各種警備対策が進められている。

テロ対策に関しては、テロの実態や環境の変化に伴い不断の見直しが求められており、平成20年12月に策定された政府の「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008」において、「国民の理解と協力を基盤とした総合的なテロ対策の推進」のために「必要な諸制度について、諸外国の法制も参考としつつ、検討を進める」となされている。

そこで、今回、テロ対策のための制度整備が進んでいるドイツの実務家、テロ対策研究者、及び警察庁関係者の報告を基調として、学識経験者などを加えて討論を実施することによって、今後のテロ対策の在り方を探るものである。

本フォーラムでは、冒頭大沢秀介慶應義塾大学法学部・大学院法務研究科教授及び西村泰彦警察庁警備局長による開会挨拶の後、専門家及び学識経験者3名による基調講演が行われた。講演者及び講演タイトルは、講演順に次のとおりである。

- ハンス・ゲオルク・マーセン氏(ドイツ連邦内務省公安局テロ対策部長)

「ドイツにおけるテロ対策の手法～その法的基盤と実践経験～」

- 鎌田聡氏(警察庁長官官房審議官(警備局担当))

「日本におけるテロ対策の現状と課題」

- 山本龍彦氏(桐蔭横浜大学法学部准教授)

「警察による情報の収集・保存と憲法」

続いて、パネルセッションでは、我が国の実務家や学識経験者による討論が行われた。討論者は上記基調講演者の他、それぞれ次のとおりである。

- 大沢秀介氏(慶應義塾大学法学部・大学院法務研究科教授)
- 小山剛氏(慶應義塾大学法学部・大学院法務研究科教授)
- 板橋功氏((財)公共政策調査会第1研究室長)

同セッションでは、金山泰介警察政策研究センター所長のコーディネートにより、会場からの質疑応答を含む討論が行われた。

討論終了後、野田健氏((財)公共政策調査会理事長)による閉会挨拶により盛会のうちに終了した。

本フォーラムには、大学の研究者、企業関係者、関係機関、警察関係者など約240名の出席があった。

【開会挨拶】

警察庁警備局長 西村泰彦

警察庁の警備局長というと、日本のテレビドラマでは暗い、陰険、あるいは冷酷、というイメージだが、ナマの警備局長はご覧のような人間である。他方、アメリカの映画では、昔の映画で恐縮だが、ハリソン・フォード演じる CIA 副長官のライアン博士は、国家のために身を挺して活躍するということで非常に格好よく描かれている。映画を見ていて、日本とアメリカの国民の情報機関に対する見方がこうも違うのか、としみじみ感じた次第である。日本の警備警察もイメージチェンジを図らなければならない。本日お集まりの皆様方には、その点を是非ご理解いただきたいと思う。

まず、今日のテーマにも関わるテロ情勢についてであるが、わが国に対してテロの脅威はあるのか、ということについては、アルカイダのオサマ・ビンラディンあるいはザワヒリが何度も「日本は攻撃対象だ」と言っている。また、ハリド・シェイク・モハメドは、「2002 年のワールドカップの際に日本でのテロを計画した。」、また、「日本でも航空機をハイジャックして、米国大使館あるいは米軍基地に突っ込むという計画があった。」とも言っている。まさに、日本をターゲットとしたテロの脅威は厳然として存在すると認識している。また、今年は 11 月に横浜で APEC 首脳会議が開催され、アジア太平洋地域の 21 の国・地域の首脳が参加する。その中には国際テロリストの最大のターゲットである米国大統領も含まれており、国内のテロリストである極左暴力集団あるいは右翼テロリストの攻撃対象となり得る者も含まれている。

そうした時期にこのようなフォーラムが開催されることは、まことに有意義である。改めて、このフォーラムを企画していただいた慶應義塾大学、警察政策研究センター、そして公共政策調査会の皆様方にこの場を借りてお礼を申し上げたい。

テロは一度起きると、とてつもない被害が生じる。われわれは、それをなんとか未然に防ぐための対策が必要だと考えている。そのためには、やはり監視なり予防活動を強めなければならない。しかし、人権や国民の自由が規制され、テロはなくても息が詰まるような社会であっては困るし、飛行機に乗る際に何時間も手荷物検査で待たされるような状況になっては困る。そこで、どのようにバランスをとって自由と安全を確保していくかということが、民主主義国家にとって最大の課題であろう。そうした観点からこのフォーラムで議論が深まり、日本におけるテロ対策が一層深化することを心より祈念申し上げて、私のフォーラム開催にあたっての挨拶とさせていただきます。

慶應義塾大学法学部・大学院法務研究科教授 大沢秀介

開会に先立ち、このシンポジウムの趣旨あるいは説明を兼ねて若干のご挨拶をさせていただきたい。本シンポジウムは、私が仮の代表を務めている「市民生活の自由と安全研究会」が、いろいろな団体の方のご協力を得て行なうものである。「自由と安全」に関するシンポジウムは、この研究会が行なっているが、今回が第 3 回目になる。

ここで若干、「市民生活の自由と安全の研究会」についてご説明させていただきたい。この会は、私や同僚の小山教授を中心とする研究者と、警察政策研究センターや財団法人公共政策調査会の実務家の方から成る研究会

である。

この研究会は、2001年の9・11テロ事件をきっかけに、研究したいということで設立されたものである。2001年の9・11テロ事件とそれ以後のテロ対策については、その背景にある「自由と安全」の調整をどのように図るのかということが、今後非常に重要性をもって存在し続けるだろう。それは最終的に解決できるかどうかかわからないが、解決の方向に向かって努力しなければならないということで、この研究会が設立されたのである。

その問題の方向性あるいは解決に当たって、どのようなことを考えなければならぬかというときに、私のような研究者的な関心からだけではなくて、実務家的な関心も併せて反映されたようなものでなければいけないということを考えて、実務家の方々にご参加いただき、いろいろな活動を進めてきた。おかげで、この研究会は、われわれの学者の業界では通称「テロ研」と呼ばれている。テロをやりたいわけではなく、テロ対策を研究するというので、学会でも一応の評価を得ているのではないかと自負している。

具体的な研究会の活動としては、毎月一回程度の研究会（例会）を行なう。それからおよそ三年に一回、最近二年に一回、シンポジウムを行なう。それで一定の研究成果がまとまるので、その本の出版をしている。おかげで、この研究会ではすでに二冊の本を出している。今年はシンポジウム開催の年に当たっているが、すでに2回行なわれている。いずれも、今回同様に警察政策研究センター、財団法人公共政策調査会及び財団法人保安電子通信技術協会との共催という形で開催している。

第1回は、アメリカ、ドイツのテロ対策に関する問題を一般的に議論するというので、アメリカ人とドイツ人の憲法学者をお呼びして、その講演を聴き、それに対する質疑応答を行なった。第2回は、わが国で当時問題になり、いまでも非常に問題になっているプライバシーと監視カメラについて、わが国での専門家と研究者の方をお呼びして、講演をしていただき質疑応答をするという形で議論を深めた。その中で、実務家と研究者とのあいだで共通の認識を深めることになってきた。

そして今回は第3回目ということで、タイトルにあるように、実務家と研究者の相互の認識の架橋を図るという観点から企画した。そして実務家サイドからは日本とドイツの具体的テロ対策についてお話をさせていただくことにした。そこでドイツ連邦内務省公安局テロ対策部長で、ベルリン自由大学で移民法、行政法も教えていらっしゃるマーセン博士と、わが国のテロ対策ということで警察庁の長官官房審議官の鎌田氏をお呼びした。お二人には、テロの脅威、今後のテロ対策の課題などについてお話ししていただけたと思う。

また、研究者サイドからは、「情報の収集保存」ということをキータームにして、実務と憲法との関連性について、現在この分野で最も気鋭の学者として知られる山本氏にご報告していただく。そしてこれらのご報告をもとに、のちほど私も含めてコメンテーターからコメントをし、会場からのご質問、ご意見を伺いながら、今回のテーマに沿って、実務家と研究者との双方の認識とをさらに深めていきたいと考えている。

それほど長い時間ではないが、これからの報告、シンポジウムでの議論を通じて、皆さまと共に現在のテロ対策あるいはその背後にある自由と安全の調整という問題について、幅広くかつ深く考えていくことができればと思っている。

ドイツにおけるテロ対策の手法～その法的基盤と実践経験～

ドイツ連邦内務省公安局テロ対策部長

ハンス＝ゲオルグ・マーセン

Dr.Hans-Georg Maasssen

＜編集＞警察政策研究センター教授 鈴木 邦夫

はじめに

2009 年 12 月 25 日、アムステルダム空港でデルタ航空 253 便へのテロ攻撃があった。この攻撃を見て、私どもはテロが一国のみでは解決できない、国際協力が必要な事柄であると改めて認識した。テロには国境がない、そしてテロから免れている国家も一つもない。

例えばデンマークのような小国は、テロのターゲットになるとは全く思われていなかったし、テロに対する準備もしていなかった。しかし 2005 年 9 月 30 日、ヴェスタゴーという漫画家が、モハメッドを茶化して描いたカリカチュアが小さなローカル新聞に掲載されると、一夜にしてデンマーク全体がテロの標的となった。その後様々な暴力が続き、50 人以上の死者が出た。今年 1 月 1 日には、ヴェスタゴー自身も暗殺されかけたが、幸いにもこのテロは成功しなかった。いずれにしても、テロ対策はすべての人にとっての問題である。ドイツのみならずいずれの国家においても、国内治安にとってテロは重大な問題である。

さて、これから「ドイツにおけるテロ対策の手法～法的基盤と実践経験～」というタイトルで、六つのテーマを順番にお話したいと思う。

まず 1 番目に、重大犯罪、とりわけテロ撲滅の基本的スタンスについて、ドイツではどのように国家を守り、市民が安心して暮らせる環境を守っているかを話したい。

2 番目に、手短に申し上げるが、イスラム原理主義の国際テロの脅威を、ドイツの視点から分析する。

3 番目に、ドイツの治安がどのようになっているかというグランドデザイン、すなわち治安政策の中で警察と情報機関がどのような役割分担をしているかについて申し上げる。ドイツには 19 の情報機関と 19 の警察組織（注 1）があり、それら様々な組織間の連携に非常に多くの労力を必要としている状況があるからである。

4 番目に、テロ撲滅に向けての課題を、情報機関の観点ではなく、警察の観点からお話したい。例えば、テロ組織による最新の通信コミュニケーション手段の利用の問題に触れてみたい。

5 番目に、テロ撲滅の法的な手段、特に 2001 年 9 月 11 日のテロ事件以来の 10 年余りの間にドイツで策定されてきた法的ツールについて申し上げる。この法律は、いわゆる反テロ法、テロ対策パッケージ法、アンチテロリズム包括法などと様々に訳されているが、通信傍受やオンライン捜査、ラスタース捜査などの根拠になっている。

最後に 6 番目として、国際テロリズムに対して、警察、情報機関、外務省、外国人局等の官庁が、ドイツの中でどのように協力・連携をしているかについて話すことにする。

1 安全に対する基本権

最初に「安全な生活を送ることができる」という市民の基本権について話したい。

市民を犯罪被害から守るのは、警察権を独占している国家が有する最も重要な責務である。近代国家は、市民に対する治安の約束を果たさなければならない。国家が治安義務を果たし、市民が平和と安全のうちに暮らすた

めにどのような条件が必要なのかという問題は非常に重要である。その際に、国民・市民の自由を制約することは、自由を守るために必要とされる範囲においてのみ行なわれなければならない。その意味で、治安、すなわちセキュリティと自由とは対立概念ではない。むしろ、治安と自由はお互いに関連し合い、条件付け合っているものである。安全に暮らしていると感じている者のみが自由を享受できるのである。

私たちが問われているのは、治安を口実に捜査権が乱用されるのではないかという市民の不安を直視し、対処していくことである。国家権力を市民が直接肌で感じる国家機関は警察をおいてほかにない。市民が警察の存在を意識すればするほど、国家への信頼ないし不安は強まる。自由とセキュリティは常に新たなバランスを求めて動き続けていくべきものである。「基本的人権」（基本権）は、国家の介入に対して個人が身を守る権利でもある。同時にこの基本権から、国が国民を守るべきだという保護義務も生じる。この緊張関係が解消されることはあり得ない。国家が秩序を守らない限り、人々が自由で安心できるような共同生活は担保し得ないのである。

他方で、個人を、技術的に可能な限り広い範囲で監視し尽くすような方法は、私たちの民主的法治国家のイメージを根底から覆してしまうだろう。「国からの介入を拒む権利」と「国による市民に対する保護義務」の関係は、常に新しいバランスを求めて最適化されなければならない。

日本の最高裁判所にあたるドイツ連邦憲法裁判所は、この両者の関係を何度も取り扱っている。1977年10月16日のドイツ赤軍派によるハンス＝マルティン・シュライヤー誘拐事件に対する判決の中で、連邦憲法裁判所は「ドイツ基本法は、国が各個人に対してだけでなく、すべての市民に対して保護義務を負っていることを根拠付けている」と判示した。この判決を引用してみよう。

「保護義務は包括的なものである。国は盾になってこの生命を守り育てる態度をとらなければならない。あらゆる国家機関は、とりわけほかの勢力による不法な介入から生命を守るという使命を果たさなければならない。人間の生命は何よりも大切なものであるから、この保護義務は特に重視されなければならない。」

この保護義務を効果的に実践するには、法的に実現可能な規制によって、国家機関が個別事案ごとに適切に対応することが重要である。再び連邦憲法裁判所の判決を引用したい。

「生命を脅かすテロからの保護は、なされる処置が個別状況の多様性に合致していなければならないという特長を有する。」

連邦憲法裁判所は、「国は、国民の生命と生活を守るという使命を担っている」という重い意味を、この数年の間に様々な判決の中で繰り返し強調している。例えば、2004年4月3日の居住空間監視の判断については、「効果的に犯罪捜査と犯罪撲滅が行なわれているかという疑いを払拭できない」という点が強調された。その結果、「法治国家としての共同体である国には可能な限り犯罪捜査において真実を追求するという責務、また重大犯罪を解明する責務が生じる」と判決は述べている。

国家にとって最も重大な課題は治安を保障することである。治安の責任者はこの課題をその時代ごとの条件に即して実現していかなければならない。その時々具体的な状況を分析、評価していかない限り、治安を守るという連邦憲法裁判所の付託を警察が担うことはできない。

現在、国際テロリズムの脅威が治安組織にとって最大の課題となっている。世界中においても同様の状況になっており、この点は今後もしばらく変わらないだろう。ドイツにおいても、この点に関して緊張状態が緩和することを示唆する兆候は何一つ見られない。むしろ、テロリストのビデオ声明においてドイツについて詳しく触れられていることなどから、ドイツが国際テロリズムの対象になっているということを改めて確認せざるを得ないのである。

2 ドイツから見た国際的なイスラム主義者の脅威

宗教的な動機を持つ国際テロリズムは、世界各地ですでに何千人もの犠牲者を生み出してきた。ドイツ人の犠牲者も 70 人にのぼる。例えば 2002 年、チュニジアのジェルバ島では 14 人のドイツ人が殺害された。同じ年、インドネシアのバリ島では 6 人が、また 2008 年に 26 人が殺害されたムンバイの同時多発テロでは、3 人が殺されている。

ドイツ国内では、治安当局の介入によって、未然に終わった、あるいは失敗したテロが、少なくとも 7 回あった。

1 回目は 2000 年 12 月、アルザス地方のシュトラスブールでクリスマス市への攻撃を阻止したものである。このときは、いわゆるペリアーニ・グループのメンバーがフランクフルト・アム・マインにおけるテロ実行の直前に逮捕された。この時点で既に彼らは武器を入手していた。

2 回目は 2002 年 4 月、ベルリンのユダヤ施設やデュッセルドルフで行なわれたであろうテロを未然に防いだことである。

3 回目は 2003 年 3 月、イラク戦争の開始と連動したベルリンの爆弾テロである。

4 回目は 2004 年 12 月、ドイツ訪問中のイラク首相のイヤド・アラウィに対する暗殺計画である。

5 回目は 2005 年と 2006 年に、アルカイダやアンサー・アル・イスラムへ資金提供を行ない、自爆テロの志願者を募った罪で複数の人物がミュンヘンとデュッセルドルフの地方上級裁判所に訴追された事件である。

6 回目の 2006 年 7 月の事件は水際で阻止された。独立派と見られる 2 人の過激イスラム原理主義者が、ローカル線の線路に爆弾の入った二つのトランクを仕掛けたものである。これは爆発物の技術的な故障のために失敗したものであった。

そして 7 回目は 2007 年 9 月 4 日、警察が何ヶ月もの捜査の末、IJU (The Islamic Jihad Union、イスラミック・ジハード・ユニオン) のメンバーと思われる、イスラムに改宗したドイツ人 2 人とトルコ人 1 人をオーバーシュレードルンで逮捕したものである。IJU は独立した組織であるが、アルカイダと密接な連携をとっているとされている。容疑者たちは 2010 年 3 月 4 日、デュッセルドルフの地方上級裁判所で禁錮 11 年及び 12 年の刑を言い渡された。

このように成果が上がっているものの、当局は警戒を解くわけにはいかない。ヨーロッパのいずれの国においても同様であるが、ドイツは世界におけるテロ危険ゾーンの一角である。2009 年 12 月 25 日のアムステルダム発デトロイト行きデルタ航空の爆破未遂事件は、こうしたテロの危険が身近にあることを示している。

アルカイダや IJU といったテロ組織の最高幹部たちは、ドイツへの攻撃を求めている。彼らはその根拠として、ドイツが西側世界の一員として国際テロ組織に敵対していること、とりわけアフガニスタンに軍隊を送り、イラクの警察や将校、裁判官、警察官を養成していることを挙げている。イラクなどにおけるこうしたドイツの貢献は、アルカイダ側から見ると、イスラムの内政に対する不当な介入とみなされている。そして、それはイスラム勢力に対する戦争であるとみなされている。テロの目的は、ドイツにおけるアフガニスタン政策を変更させようとするものである。

さらに、アルカイダのトップを構成するビンラディンたちは、特にドイツを名指ししている。イスラムを批判するような言説、モハメッドに対するカリカチュアなどに対してどのような態度をとるかが、テロの標的になるか否かを決定的に左右する。この点、ドイツがますます国際テロリズムの標的になっていることは、ドイツを直接名指しするビデオや音声メッセージの数が増えていることにも表われている。アルカイダなどのテロ組織は、ヨーロッパやドイツに対して、2001 年以来再三にわたり攻撃を予告しており、すでに何十回もこうしたメッセ

ージを発している。そのメッセージにはドイツ語が使われていることもある。

3 ドイツの治安組織の構造

ドイツでは国際テロの撲滅に関して様々な部局がかかわっている。こうしたドイツの治安機関の構成は海外から見ると大変に複雑に見えるだろう。ドイツは他の国と異なり、国の治安当局と各州ごとの治安当局が区別されており、警察と情報機関の役割分担が厳密に区別されているからである。

ドイツには16の州があり、どの州にも警察と情報機関がある。さらに国には3つの独立した警察組織がある。一つ目は連邦刑事庁（Bundeskriminalamt）であり、BKAと呼ばれる。この連邦刑事庁はドイツの刑事警察を統括するとともに、いずれかの地方に限定されない重大事案について、犯罪の予防、阻止を行なう。二つ目は連邦警察局（Bundespolizei）（旧連邦国境警備隊）であり、国境警備、空路、海路、港湾などの治安確保など、テロ撲滅に向けて重要な役割を担っている。三つ目は関税取締局で、これは資金洗浄に対して重要な役割を果たしている。

警察のほかには、3つの情報機関がある。一つ目はBND（連邦情報局、Bundesnachrichtendienstes）で、純粋に国外情報専門の官庁である。二つ目のBfV（連邦憲法擁護庁、Bundesamt für Verfassungsschutz）は国内情報専門の官庁である。そして三つ目にMAD（軍事防諜局、Militärischer Abschirmdienst）がある。総計で約38の官庁がテロ対策に従事している。ただしこの数の中に検察は含まれていない。

まずは、これらそれぞれの組織が持つ役割と管轄について、次にそれらが持つ権限について話したい。

(1) 予防と捜査の区別

テロ撲滅に関しては、予防が非常に重要である。「予防」と「捜査」は区別して考えなければならない。「予防」とは公共の治安に対する危険を撲滅することであり、それに対して「捜査」とは犯罪捜査のことである。連邦国家であるドイツにおいては、予防と捜査の法的基盤が地方ごとに微妙に異なっている。

まず、警察による予防についてお話ししたい。予防（危険を予め取り除くという意味）としての警察権は、ドイツではもっぱら16ある州の専権事項であり、州ごとに警察法がかなり違っているため、その執行の方法も大きく異なる。これらの異なる警察法を統一する試みは過去数回なされたが、警察権は微妙な領域であることから、各州ごとの政治的な力関係もあり、結局改正されていない。

例を挙げると、バイエルン州では、警察は裁判所の許可を得ると、公共の治安確保のために、特定の個人を2週間拘束することができる。この際、その個人が何らかの法令違反を犯していなくても、警察と裁判所が何らかの根拠を持って、拘禁しなければ公共の危険が現実化してしまうであろうと主張すれば、それだけで足りるとされている。この制度は例えばサッカーのフーリガン対策に利用される。フーリガンとして目立った人物が、ドイツに入国してこれまでどのような振る舞いをしてきたかという判断のもとに、この人物はサッカーの試合で暴力的な振る舞いをするであろうと推測され、それ以外の措置では不十分であると思料される場合、バイエルンではこの人物を予防的に拘禁することができる。

テロ対策の分野でいえば、バイエルン州では、昨年、イスラム原理主義者と見られる人物が拘禁された。ミュンヘンではオクトーバー・フェストと呼ばれる有名なビールのお祭りがあるが、その直前から、オクトーバー・フェストが終了するまでの期間、この男性はバイエルン地方警察の要請を受けて発せられた裁判所の命令によって拘禁された。こうしたことは、例えばノ르트ライン＝ヴェストファーレン州などでは考えられないことである。ノ르트ライン＝ヴェストファーレン州では予防的な拘禁は翌日までのみ可能である。

その他の点においても各州ごとに法律は大幅に異なっている。例えば、バイエルン州法では、高速道路や重要

な地方道路、幹線道路においては、具体的な理由を挙げることなく自動車を停止させて身分証明書の提示を求めることができる。さらに、根拠を挙げることなく、積んだ荷物などの調査をすることができる。しかし、こうしたことはノルトライン＝ヴェストファーレン州では不可能である。

(2) 警察による予防

次にドイツにおける国の警察について説明する。国の警察は予防について極めて限定的な機能しか有していない。国には三つの警察組織がある。

一つ目の連邦警察局の役割は、とりわけ空港や港湾において国境警備を行ない、鉄道・空路・海路の治安を担当する。

二つ目の連邦刑事庁（BKA）は国際協力を管轄している。海外の警察においては、連邦刑事庁が最初の窓口となる。なぜなら連邦刑事庁は、対外関係のセンターとしてドイツの各警察との調整を行うとともに、海外の警察と独自のコンタクトができるからである。連邦刑事庁が国際テロの危機に対する防衛という機能を担うようになったのは、ドイツ基本法が改正されたわずか数年前からのことである。連邦刑事庁におけるテロ予防活動は、憲法の規定によって国際テロの危険、つまり国際的に危険があって、各地方の警察が管轄すべきものとみなされず、あるいは各州の最高機関から要請がある場合にのみ行なわれる。

連邦刑事庁におけるテロ予防活動と、各州の警察管轄権は並存している。連邦刑事庁は担当する他の州や連邦の様々な部局に対して遅滞なく情報を提供し、また相互の了解をもとに活動を行ない、相互の活動を調整するように定められている。このようにドイツにおいては、連邦制に基づく危険予防という原理が、調和的に補完されている。

また連邦刑事庁は、効果的に課題を処理できる権限も与えられている。連邦警察は各州警察の危険予防のあり方に依拠したものであって、例えば居住空間の監視、通信傍受、ネット上のオンライン捜査が可能であるのはその規定があるからである。オンライン捜査に関する規定については、これまで各州の警察法にはなく、新たに制定されたものである。

また、三つ目の関税取締局は国の財政警察という別名も持っている。つまり、国境を越える商品移動に関して、関税取締局は EU 法を直接の根拠として権限を行使する。加えて、ドイツ法によれば、関税取締局はさらに不法労働の撲滅という任務も負っている。

(3) 捜査分野における警察組織の管轄

犯罪捜査における警察権限は、予防とは異なりドイツ全域で統括されている。刑事訴訟手続は検察によって行なわれ、通常検察は捜査を警察に委託している。警察は、ある容疑を認知した場合、まず必要なあらゆる捜査を行ない、刑事訴訟手続に定められた時点で検察に対してその事柄をフィードバックする。検察は捜査における統括指揮権を持っている。起訴に至るのは事案が十分に捜査され、十分な嫌疑がある場合のみである。すなわち、無罪判決よりも有罪判決が宣告される公算が高いと検察が判断する場合には起訴を行なうが、そこまで十分な嫌疑がない場合には捜査は中止される。

次に公開捜査原則についてお話ししたい。検察ないし、検察によって委託された警察は、刑事訴訟法に基づいた権限によって、原則として捜査を公開で行なう。そのため、例えば住居を秘密裏に捜索することはできない。

この公開原理に基づく措置の例として、被疑者の人定のための措置が挙げられる。ある人物について犯罪を犯したという嫌疑をかけられている場合、警察・検察はその人物に対して、人定のための措置を講じることができる。ただし、その際、その人物に対して、嫌疑の内容を伝えなければならない。人定の方法としては写真や指紋の比較などがある。そして、やむを得ない場合にはその人物を拘束することもできるが、そうした条件のもとで

あれば、容疑者の所持品検査を行なうことなども正当とされる。

人定のための措置については、それに必要な日数以上の拘束をしてはならないとされている。ドイツ基本法（ドイツ憲法）によれば、所管地域の地区裁判所の裁判官は、拘束された人物に対して自由を剥奪して拘禁する措置が許されるのか、また許されるとしたらどの程度の期間が許されるのかという判断を求められる。これが免除されるのは、裁判官による判断が人定に要する時間よりも長くかかると判断される場合に限られる。なお、人定のための拘束は12時間を超えてはならない。

当然のことながら、公開捜査の原則が常に適用されるわけではない。その一つの例がいわゆる身分秘匿捜査官の投入である。身分秘匿捜査官は警察の職にある公務員であるが、長期間にわたって身分を変えて、いわゆる架空身分で捜査にあたる。法的根拠は刑事訴訟法第110条aから第110条cに規定されている。身分秘匿捜査官を犯罪の解明のために投入できる場合とは、ある特定の領域において重大な犯罪が行なわれたという十分な事実根拠がある場合である。特定の領域とは、違法な薬物もしくは武器の取引、通貨もしくは有価証券の偽造、国家の安全に対する罪であり、ここにテロも含まれる。

さらに、職業的あるいは常習的に行われた犯罪、もしくは犯罪集団の構成員が関与する犯罪であることについて証拠がある場合においても身分秘匿捜査官を投入することができる。また、1年以上の自由刑が科される犯罪の捜査においては、特定の事実により再犯の危険性がある場合、あるいは犯行の特殊性により必要性が認められる場合において、その他に有効な手法がない場合に限り、身分秘匿捜査官を投入することができる。いずれも、その他に有効な捜査方法がない場合、あるいは捜査方法はあっても相当な困難を伴う場合に限り許容される。

身分秘匿捜査官は架空身分で法律上の取引を行なうことができる。また、架空身分の設定あるいは維持のために必須である限りにおいて、然るべき証書類や偽名で発行された身分証明書等を作成・変更・利用などをしても構わない。ただし、検察官の同意を得た後でなければ身分秘匿捜査官を投入することはできない。危険が差し迫っており、検察官の同意を得る時間的余裕がない場合には身分秘匿捜査官を投入することができるが、事後に遅滞なく同意を得なければならない。また、身分秘匿捜査官は架空身分により権利者の了解を得て住居に立ち入ることができる。しかし、この場合においても限度があり、身分秘匿捜査官が立入りの権利を装うことによって了解を得ることは許されていない。

身分秘匿捜査官の本来の身元は業務遂行後も秘匿することができる。これは本人を守るためであると同時に、それによって当該捜査官を将来投入できなくなることを防ぐためである。ただし、身分秘匿捜査官の投入に同意する権限を管轄する検察庁と裁判所は、身元を明かすよう要求することができる。ただし、身元を明かすことによって身分秘匿捜査官本人や他人の生命、身体、自由に危険が及ぶ懸念がある場合、あるいは当該捜査官の今後の投入を危うくする可能性がある場合には、刑事訴訟手続中においても身元の秘密保持が許される。

(4) 情報機関の権限

警察当局と緊密に連携してイスラム過激派による国際テロ制圧にあたっているのが情報機関である。既に述べたように、ドイツには連邦レベルで、連邦情報局、連邦憲法擁護庁、軍事防諜局の3つの情報機関があり、各州には国内活動を行なっている情報機関がある。この各州の情報機関は州憲法擁護庁と呼ばれており、その法的地位と権限は各州の法律に規定されている。ただし、情報機関が協力して対応するケースで、連邦憲法擁護庁が特に情報交換に関して各州の憲法擁護庁の活動を調整する中枢として機能する場合は、連邦もある程度の立法権を有している。

ドイツでは、いわゆる分離の規則と言われているものによって、警察の任務と情報機関の任務は厳格に分かれている。警察が刑事訴訟と予防を所管しているのに対して、情報機関の任務は危険が生じる前に情報を収集し評

価することにある。しかし、公共の安全を脅かす具体的な危険が存在するという認識が濃厚になれば、警察当局の任務となる。

情報機関の所管する範囲は事前の情報収集と構造的な事案の解明である。これに対して、検察と警察が刑事訴追において目指すのは、罪となり得る行為を解明し、それによって、誰が、どこで、何を、どのようにして、なぜ、その行為を行なったのか、あるいは行なわなかったのかを解明することであり、起訴によってそれを刑事裁判で提示することである。

この点、情報機関が実際に任務を遂行する際に、過去の犯行に関する情報に行き当たることは希なことではない。例えば、情報機関は通信傍受を行なう中で犯行の証拠を入手することができる。その場合、情報機関としては、当該証拠について、検察当局あるいは警察当局に連絡することができる他、重大な事例においては連絡義務がある。

情報機関と警察ではその権限行使の方法が異なるとはいえ、重複している部分がある。例えば、警察で身分秘匿捜査官と呼ばれている者は情報機関にも存在し、さらに警察あるいは情報機関と内密に連携する秘密連絡員と呼ばれる一般人も双方から投入される。

しかし、重大な相違点は、ドイツでは情報機関が監視対象になっている人物や団体に対する強制権を執行できないことにある。前述したように、情報機関は搜索、出頭命令、拘禁、強制的な身元確認を行うことはできず、逮捕も当然できない。現在、間接的ではあるが、通信傍受に関して協力義務を負う通信事業者のみに対して強制権を執行できる。この点、間接的な強制権とは、通信事業者がこの義務に違反した場合、情報機関ではなく、所管の連邦内務省もしくは州の内務省によって罰則が適用されるという意味である。

4 警察と情報機関に対する挑戦としての国際的なイスラムテロリズム

多くの方々が、1970年代から1990年代にかけての左翼テロによる脅威を記憶していると思う。西欧諸国の多くが「ドイツ赤軍（RAF）」やイタリアの「赤い旅団」といったテロ組織に脅かされた。また、日本も赤軍派によって同じような事態を経験している。

しかし、今日のテロの脅威は当時とは異なる。異なるのはイデオロギーのみではない。犯人の多くが外国人あるいは外国から入国した人間であること、インターネットや語学学校あるいはイスラム学校で過激な思想に染まること、そして何よりも、当時とは全く異なる最新の通信技術を駆使していることが大きな違いである。警察及び情報機関にとっては、まず法的な環境を整備することと、少なくともテロリストと同様な技術的装備を持つべく技術的な環境を整備することが必要である。

テロリストは最新のあらゆる情報通信技術を駆使している。通信手段としては携帯電話、ノートパソコン、インターネット・カフェを利用し、共通のeメール・アカウントによって情報にアクセスをする。データは暗号化し、インターネットサーバーに保存する。犯人たちが直接eメールでやり取りすることは極めて希なことであり、行なうとしても自宅からではなく、いわゆるコールショップ（注2）において行なっている。ドイツにおいて数週間前に判決が下ったザワーランド・グループのようなプロの集団になると、コールショップ・ホッピングをしており、彼らは33ヶ所のコールショップで167回の接続をしていた。

また、公衆無線 LAN についても利用が進んでいる。インターネット経由で爆弾の作り方が広まり、襲撃計画が作り上げられ、若者が過激な思想に染まったり、自爆テロの募集が行なわれたりする。インターネットは、いわばテロリズムの通信大学であり、仮想空間におけるトレーニング・キャンプになっている。様々なテロ集団がネットを通じて互いに交流している。アフガニスタンに行かなくても、自分のいる場所でテロに関するトレーニ

ングが受けられるのである。ハイファ大学の調査によると、テロリストたちは、心理作戦、プロパガンダ、ネットワーク形成、新メンバーの募集と動員、財源確保、情報収集、指示の伝達、内部的な討議の伝達、あるいはサイバーテロといった目的のために、インターネットを利用しているということである。

デジタル時代における警察の捜査はいかなるものであるべきか。デジタル時代のいま、犯人たちは様々な技術装備を手にし、それによって捜査現場も大きく変わった。わずか数年前には、警察と検察は被疑者の家宅捜索で、古典的な犯行手段の押収と並んで、主に文書で残された資料を押収していた。情報の暗号化は左翼過激派と左翼テロを除いて問題にならなかった。かつて犯人は固定電話を使って連絡を取り合っており、共謀する場合に捜査から逃れようとしても公衆電話を使う程度であった。

今日では、家宅捜索を実施する警察官が取り扱わなければならないのは様々な機器類である。証拠となり得るものでも、ノートブック・パソコン、携帯電話、デジタルカメラ、ゲーム機、ナビゲーション機器、MP3 プレーヤー等がある。テラバイト規模のハードディスクを装備したパソコンも珍しくなくなった。もはや犯人たちは、証拠となり得る情報をすべてパソコンに保存せず、広大なインターネット上に保存している。ブロードバンドが著しく普及したことも問題の一つである。警察の捜査で判明するデータの量は、既存の保存容量を凌駕している。また、IP 電話の重要性も増している。国内の通信事業者による固定電話に代わって、国際的な通信事業者が運営する暗号化された IP 電話が増えている。通信傍受は、IP 電話とその技術的、組織的な複雑性の前に限界に直面している。

誰にでも可能な暗号化、ステガノグラフィー（注 3）、匿名化、IP アドレスの偽装、パスワードの使用などにより、古典的な警察の捜査手段では対応できなくなっている。押収した通信データに関する暗号解読は、可能としても膨大なコストがかかる。暗号化と匿名化によって追跡の手が届かない空間が生まれている。法治国家においてこのようなことが正当化されるはずがない。

また、外国のサーバーにある e メール・アカウントの利用も増えている。犯人は 1 秒未満で国境を飛び越えるのにもかかわらず、警察当局及び検察当局は何ヶ月も要する刑事共助を進めなくてはならない。刑法の機能的及び地域的な限界がここにある。猛烈な勢いで進む技術革新から生じるこのような変化に対して、我々は新しい捜査戦術と介入手段の適切な投入によって対応していかなければならない。重要なのは技術的に進んでいる犯人たちのレベルに追いつくことである。解決策を模索するにあたって、いまから技術革新を予見していくことが非常に重要となるであろう。

5 ドイツのテロ対策のための法的ツール

(1) テロ対策パッケージ

ドイツにおけるテロ制圧の法的枠組みは、過去数年にわたって幾度か拡大及び補完されてきた。特に、2001 年 9 月 11 日の同時多発テロ後には、同テロがドイツと関連していたことにかんがみ、数多くの立法上の措置が講じられた。まず、いわゆる最初のテロ対策立法が 2001 年 11 月 9 日に連邦議会で可決された。これを受けて、刑法第 129 条 b が新しく施行されたことにより、外国のテロ組織のメンバーに対する刑事訴追の法的基盤が構築された。ドイツにおいては裁判所による一連の判決の多くが、刑法第 129 条 b に基づいて下され、この規定の実効性を裏付けた。

この関連でいくつか統計を紹介すると、連邦刑事庁による捜査により、刑法第 129 条 b に基づく訴訟手続が 244 件遂行され、うち 69 件は終了、175 件が係争中である。このうち 203 件はイスラム過激派テロ組織が絡んでいいたと思料されるものか、絡んでいたものである。目下、連邦刑事庁と各州で行なわれているイスラム過激派テロ

にかかわる 340 件の捜査手続のうち、193 件が主に刑法第 129 条 b に関するものである。

さらに第一次テロ対策立法においては、結社法が改正された。これによって、結社法第 2 条第 2 項における宗教団体に対する優遇措置が廃止された。これは、過激派組織を不当な優遇から排除するためであり、これによって過激派組織は宗教を隠れ蓑にして違法な目的を遂行することができなくなった。これまでに禁止となったのは、イスラム組織カリファシュタート、社団法人アルアクサ、アル・ブタヒルなどである。

また、第一次テロ対策立法では、これ以外にいわゆる航空運輸の信頼性確認に関する命令が公布された。連邦全体に適用される当該手続により、航空の安全にかかわるエリアには、事前に信頼性を入念に審査し選定されたスタッフのみが投入されることになった。

第一次テロ対策立法に続いて、翌 2002 年 1 月 9 日には国際的テロリズム制圧のための法律が施行された。これは第二次テロ対策立法と呼ばれるものであるが、この主な目的は治安にかかわる諸機関がテロ活動、なかでもその準備段階を可能な限り早期に発見できるようにすることであった。これは、治安当局は、データ収集と相互のデータ交換を改善すべく必要な権限を有するべきであるということである。これによって国際的テロリズムとの戦いにおいて、より効率的に対応することができる。主な改正内容は、連邦憲法擁護庁、軍事防諜局、連邦情報局、連邦刑事庁といった治安当局の権限の拡大である。

連邦憲法擁護庁と軍事防諜局には、国際協調の思想に反する活動に関する情報収集について明確な使命が与えられた。さらに情報機関には追加的な情報請求権が付与された。例えば、連邦憲法擁護庁、軍事防諜局、連邦情報局は、通信事業者から接続及び利用に関するデータを入手することができる。また、連邦刑事庁は、連邦刑事庁法第 7 条第 2 項に基づき、既に入手している情報を強化することなどを目的として、データを収集する権限を有するようになった。これによって、連邦刑事庁は、事前に連邦及び州の警察に対して、得ようとしている情報の存否を照会することなく、公的機関及び非公的機関に対して情報を請求することができる。

さらに、連邦刑事庁法第 4 条第 1 項第 5 号において、刑法第 303 条 b に基づくコンピュータ・サボタージュ（注 4）の事例については、連邦刑事庁が本源的権限を有すると規定された。要件は、当該行為がドイツ国内もしくは国外の治安に甚大なる影響を及ぼす、あるいはそこが故障したり、妨害されると多くの国民に持続的な供給困難もしくはその他の決定的な影響を引き起こし得るような個所への脅威であることである。例えば、エネルギー供給施設や水道施設、医療機関、食品関連施設に対する襲撃などである。連邦刑事庁は、以来、これに該当する捜査手続を複数行なっている。刑法第 303 条 b は、現在では情報処理及び通信技術分野の犯罪、特に国際犯罪において必須の法規範であることが実証されている。

このほかに、国内の治安当局と国外出先機関との連携等、当局間のデータ交換を強化するための法的基盤が構築された。この滞在法第 73 条第 1 項に基づき、国外にあるドイツの出先機関が収集したデータを、連邦情報局、連邦憲法擁護庁、軍事防諜局、連邦刑事庁、関税取締局に伝達することができるようになった。

第二次テロ対策立法によってもたらされた権限拡大、特に情報機関の権限拡大に伴い、議会の関連専門委員会における監督権が定められ、また被害者の権利を考慮することが求められた。加えて、当該規定は当初 2007 年初めまでと期限付きで導入され、数年にわたり連邦政府もしくは議会の監督機関が評価を行なった。

その結果、新しい規定が成果を上げていることが認められた。例えば、ヨーロッパにおけるハマスの資金提供ネットワークが解明されたこと、それを受けて資金源団体アルアクサの禁止が決まったことなどである。また、当局としては、責任を持った対応がなされていることが認められた。例えば、連邦憲法擁護庁、軍事防諜局、連邦情報局が行使した情報請求権は、3 年間で 99 回であった。このように効果が実証された規定については、5 年という期限付きで維持されることとなった。

これらの規定と並んで、テロリストの資金源撲滅のための取組みも拡大された。資金洗浄法が 2002 年に改正されて以来、疑わしい取引の存在を確認した場合の届出もテロ資金源撲滅に貢献している。刑法第 129 条 b の犯罪構成要件は、基本的不法行為として資金洗浄の犯罪カタログに掲載されている。同じく 2002 年には、第 4 次資本市場振興法によってさらなる規定が設けられた。これらの規定はテロ未然防止の観点からキャッシュ・フローの透明性をより高めて、テロ組織による資金洗浄が絡んだ資金源を特定しやすくするためのものである。

犯罪組織やテロ組織を撲滅するための重要なアプローチの一つが財源を絶つことである。ドイツでは、そのために資金洗浄が疑われる金融取引に関する情報を一元的に管理・評価する機関を連邦刑事庁内に設置した。すなわち FIU (Financial Intelligence Unit) である。これによって、資金洗浄、特にテロ組織の財源撲滅のために刑事訴追に重要な情報を一元的に集約できるようになった。

ドイツ FIU は、資金洗浄とテロ組織の資金集めを防止し追跡する諸外国の担当諸機関と緊密に連携している。2008 年のみでも 75 ヶ国と 773 件の事例で協力した。現在では資金洗浄法により義務付けられた者に対して、資金洗浄の疑いのみでなくテロ組織の資金源の疑いについても届け出ることが求められている。2008 年にドイツ FIU に対してなされたテロ組織資金源関係の届出は 65 件であり、全届出件数 7,349 件のうちテロ資金源の割合は前年と同様でおよそ 1 % であった。届出によって早期の段階で資金ルートを解明することができれば、甚大な被害をもたらしかねないテロ攻撃を防止する決定的な契機となる。

(2) 「ラスター捜査」(注 5)

9.11 の同時多発テロの後、かつて 1970 年代にドイツ赤軍に対して適用されたラスター捜査が実施されるようになった。その背景としては、イスラム過激派思想を有する何人かがドイツに滞在し、テロを計画、準備、実行する可能性があるとの治安当局の判断があった。警察によるこの防犯的ラスター捜査はすべての州で実施されたが、各州において規定が異なり統一性がなかったことから対応が著しく停滞した。当時、連邦刑事庁は権限不足のため、本部として調整機能を果たすことと、データ追跡の分野で支援することのみが可能であった。

ラスター捜査は、1970 年代にドイツ赤軍に対する捜査が行き詰まる中、当時の連邦刑事庁長官ホルスト・ヘロルドがデータベースを網目状に調査するために開発した手法である。ラスター捜査とは、特定の人物の集団を、公共あるいは民間のデータベースから抽出し、メルクマールを基にして捜査の対象となる人物を特定する手法であり、従来型の捜査と異なり、ターゲットとなる人物が不明であるため、チェックすべき人物の集団の範囲を限定していくというアプローチである。

例えば、イスラム系のテロリストに対する捜査の場合は、特定の社会グループであるという情報から、学生であること、ある特定の科目を勉強していること、特定の年齢層に属していること、特定の地域の出身であることなどのデータを入力することによって、既存のデータベースから必要な情報を取得する。そして、その結果をチェックリストの形式によって各局に配布し、例えば外国人を担当している当局などでこうしたチェックリストをもとに捜査を行ない、関係者を捜すという方法によりラスター捜査は行なわれる。

ラスター捜査の成果については疑問視する声もあるが、これは不当な批判である。ラスター捜査はテロ対策において効果があることは経験的にわかっている。なぜなら、

- 警察当局にとって多数の匿名者の中から、いわゆるスリーパー（潜伏工作員）と呼ばれている人物を特定する唯一の適切なツールであること
- 入手した情報によって捜査を始めたり、促進することができること
- さらに複数のその他の者を危険人物として分類し、特定できること
- その他の情報との関連でラスター捜査を用いることにより、国際テロの主要構造を明らかにできること

などが、これまでの経験上判明しているからである。

連邦憲法裁判所は、2006 年 4 月 4 日のラスター捜査に関する判決において、このような対策のためには、「例えばテロ攻撃の準備を実施するといった具体的な危険性が存在しなければならない。」と判示した。これを受けて、連邦刑事庁法が改正された。ラスター捜査における限界とは、連邦憲法裁判所の判示によれば、具体的な危険を防除するために必要であることである。また、具体的な危険とは、連邦もしくは州、あるいは一人の人間の身体、生命、自由、また公共の利益が具体的な危険にさらされている場合を指す。なお、ラスター捜査については裁判官による承認が必要であることも付言しておきたい。

(3) 連邦刑事庁法の改正

連邦刑事庁の任務が拡大されたことについて触れておきたい。連邦刑事庁は、過去に行なわれたテロ攻撃について刑事法に則って捜査することができるが、将来発生する可能性のあるテロ攻撃を阻止することはできない。2006 年の連邦制改革によって、国際テロの危険防止のための独占的権限が連邦刑事庁に移譲された。

2009 年 1 月 1 日より、それに応じて補完された連邦刑事庁法が施行された。連邦刑事庁の新たな任務は、特定の犯罪、テロ行為の防止や危険の防御を含むこととなった。

連邦刑事庁は、州を超えた危険が存在する場合、州警察当局の管轄であることが確認できない場合、あるいは州の最高機関が連邦刑事庁に対して任務を引き受けることを要請する場合において対応することができる。この場合、連邦刑事庁が任務を引き受けても各州の権限には抵触しない。連邦刑事庁は担当の州当局と連邦当局に対し、知り得た情報について即座に提供し、相互の了解に基づいて任務を遂行しなければならない。

(4) オンライン捜査

連邦刑事庁には任務を効果的に遂行するために相応の権限が与えられ、それは連邦警察局と州警察の警察法に従ったものになっているが、オンライン捜査の権限は例外となっている。

オンライン捜査とは、コミュニケーション・ネットを介して、そのほかの情報技術システムに密かにアクセスすることである。この概念については、一度のみのアクセス、いわゆるオンライン検査も含まれる他、一定期間に及ぶオンライン監視も含まれる。オンライン捜査においては、重大な犯罪に際し、重要なデータがコード化されたり、あるいはインターネット上に隠秘されることのないように、早期かつ適切にアクセスする権限を連邦刑事庁に付与している。

連邦憲法裁判所は 2008 年 2 月 27 日の判決において、オンライン捜査は合憲であるとの判断を下した。このような基本権への介入は、裁判官の承認を必要とし、特定の法益、すなわち身体、人命、自由、あるいは国の維持、もしくは人間の存在の基盤にかかわる公衆の財産が具体的な危険にさらされた場合に限定して行なわれることとの立法者における指針があり、連邦刑事庁法の権限規範もこれに対応している。

しかし、これまで連邦刑事庁がオンライン捜査を行なったことはない。これは、我々がこのツールを責任を持って限定的に扱っていることの証左でもある。

(5) 通信傍受

ドイツでは、通信傍受は重大な犯罪行為に対して、とりわけテロとの戦い、テロ対策において、不可欠なツールと考えられている。警察と情報機関は刑事訴訟法上の規定に基づいて、通信傍受を実施することができる。この関連で警察にとって基準となるのは、刑事訴訟法第 100 条 a である。これによると、ある人物が加害者あるいは共犯者として重大な犯罪を犯したか、あるいは犯罪を計画しており、その他の手段では事実関係の調査が困難である場合、もしくは見込みのない場合、当該者に知らせることなく、通信を傍受し、録音することができる。ここにおける重大な犯罪にはテロ犯罪が含まれる。

さらに情報機関においても通信傍受を行なうことができる。ここ数年、通信傍受の申請は年間で4万件以上実施されている。そのうちの約85%は携帯電話の通信を対象としたものである。携帯電話の普及により、ここ数年間で通信傍受の数は相当数増加している。ドイツにおける携帯電話は2007年には9,730万回線であったが、その1年後の2008年には1億700万回線に増加している。加えて、犯罪者は携帯電話を頻繁に変更している。我々当局にとって問題なのは、技術の進歩によってこれまでの通信監視対策が効果を得られにくくなっているということである。これは立法においても新たな課題になっている。治安当局に有利となるよう、技術の進歩に常に対応できるような立法が必要である。

また、通信傍受は技術面における挑戦でもある。そのよい例が、いわゆるIP電話である。インターネット電話はコード化されているため、いわゆるソース通信傍受、つまりコンピュータの情報に直接アクセスしない限り、コード化の前、あるいは解読されたあとの端末の通信を傍受することができない。組織犯罪の解明に成功したケースの60～70%が従来の通信傍受によるものであったことにかんがみると、治安当局にとってのソース通信傍受の重要性が大変理解できる。連邦憲法裁判所は2008年2月27日の判決において、基本法第10条を留保したうえで、いわゆるソース通信傍受を従来の通信傍受の特別の形態として承認できるものと判示した。

(6) 通信ログの保存

インターネットサービス・プロバイダによる通信データの保存は、警察にとっては早期の監視に有益であり、犯罪ネットワークの関係者を特定し、ネットワークの構造そのものを明らかにできる可能性がある。例えば、加害者のコンピュータを特定するためのIPアドレスがなければ、インターネット上の児童ポルノの撲滅は不可能である。この手段を採用することによって、犯罪が行なわれた場合に、加害者が犯罪行為の前に誰と電話によって接触していたかについて調べることができる。

2010年3月2日、連邦憲法裁判所は、電話通信データについてその必要性を疎明することなく6ヶ月間保存することは、刑事訴追、危機防止及び情報機関の任務の枠内の事項として、基本法第10条に合致するとの判断を示した。ただし立法者において、憲法上のデータ保護規定が不十分であるため、現行の通信法の第113条aと同bを修正しなければならないとされた。

長期間にわたって関連データを保存することは、個別の市民について、社会的所属、政治的所属、個人的嗜好、趣味、傾向、弱点などについて詳細に調べることになり、すべての市民について、個人の、あるいはその行動に関するプロフィールを作成することが可能となる。これでは、悪用の危険性が大きい。

そのため連邦憲法裁判所は、連邦政府においては、この判断に基づいて通信データの保存に関する規定を見直すべきであるとし、他方、通信事業者においては、重大な犯罪の捜査手続のために要請を受けた場合に限り、当局にデータを提出しなければならないとした。この点、連邦憲法裁判所は通信データ保存に関して、刑事訴追担当局の立場を明確に認めたことになる。

(7) 刑法の改正

テロ対策における更なる重要な変更としては、2009年8月4日に施行された暴力行為の準備に対する訴追法が挙げられる。この法律によって、主として国家を脅かす重大な暴力行為の準備やテロリスト養成キャンプにおける滞在に対する可罰性など、新たに3つの犯罪が刑法典に明記された。

こうした法律改正から何が期待できるのだろうか。一つには、警察が早い段階から捜査手続を開始できることが挙げられる。これによって得た情報は、テロの危険に対するより早くより正確な評価と予測を可能にする。

これまではテロ組織に該当しない場合、あるいはその存在を立証できない場合、テロへの参加や支援を訴追できなかった。しかし、今後は、刑法第89条aによって、国家を脅かすような重大な犯罪の準備に対して、訴追

130 ドイツにおけるテロ対策の手法～その法的基盤と実践経験～

の対象にすることができる。また、テロ組織あるいは右派過激派組織による準備行動についても訴追対象となり、これまで未遂の段階にも至っていなかったため訴追できなかった被疑者についても今後は訴追対象となる。

さらに、当該規定により、軍事利用が可能な物品（無線機器、望遠鏡、夜間暗視装置等）についてテロ組織がその目的のために調達したり、用意するという準備行動についても処罰の対象となる。さらに、同調者からの資金集めについてもこの規定の対象となり、国外のテロリスト養成キャンプで国家を脅かす重大な暴力行為を行なうための訓練を受けた者に対しても刑事法により対処することができる。

国家を脅かす重大な暴力行為について指導を受ける目的でテロ組織と接触をしたり関係を有することは、潜在的被害者の身体と人命に対する抽象的な危険と見なされる。改正刑法第 89 条 b は、テロ組織との接触を処罰の対象としている。

新設された刑法第 91 条は、とりわけテロに関連する行為を行なうための手引きとなるような書物を賛美したり、入手することを処罰の対象とする。これによって、現行の 130 条 a とは異なり、国家を脅かす暴力行為の手引きとは、危害をもたらすという内容が明確でなくてもよいということになる。つまり、客観的にみて、暴力行為を行なうように他者を促し、動かすものであれば十分に処罰の対象とされるようになった。

依然として国際テロの脅威がある状況においては、刑法によって新たな犯罪現象に対応することが不可欠である。新たな犯罪構成要件を追加することは、国際テロ対策の総合的な施策を補完する重要な要素であるといえる。

(8) 航空保安

テロとの戦いにとって航空保安の分野は非常に重要ではあるものの幅広いテーマであることから、これに関連して数点だけ述べておきたい。

2009 年 12 月 25 日にアムステルダム発デトロイト行きデルタ航空 253 便で起きたテロ未遂事件は、この分野における安全対策がいまだ不十分であるということを示した。この点、ドイツではいわゆる身体スキャナー（フルボディ・スキャナー）を空港で導入すべきであるとの見解に対して、その導入には三つの条件が必要とされている。一つ目は健康に害がないこと、二つ目は乗客の人格権が守られること、つまりいわゆるヌード写真を撮ってはならないということ、三つ目はそれによって実際に安全が改善されることである。

現在、ドイツとヨーロッパ各地の空港で、様々なタイプの身体スキャナーについての試験が行なわれている。試験が終了次第、おそらく今夏にはドイツで身体スキャナーが導入できるものと期待している。

6 防止戦略

(1) 総力戦という基本概念

最後に、我々治安当局におけるテロ対策全体の戦略について話したい。航空保安というテーマについてテロ対策が成功するためには、実際に起きた事案について対応するのみでは不十分ということである。我々は、技術的に可能なこと、法的に許容されていることをすべて実施し、事前に対処することを目指さなければならない。最善の目的とはテロ攻撃を阻止することにある。

当然、ドイツの治安当局が単独でこの課題に立ち向かうことができないのは自明の理である。したがって、テロ対策において、我々は総合的なアプローチを展開している。我々はテロのネットワークに対して、各機関の枠を超えた情報、分析、戦略のネットワークによって対抗しなければならない。これは新たな巨大官庁を設置しようということではない。むしろその逆であり、連邦と各州の既存の機関についてそれぞれの権限の枠内においてネットワーク化することを目指している。

(2) 治安機関のネットワーク化

これにより既存の基盤の上に柔軟な構造を構築することができる。その際に重要であるのは、本来の任務はテロ対策ではないその他の機関についても、このネットワークの中に含めることである。例えば、治安当局は、連邦移民難民局や外務省のビザ担当機関等と密接な連携を図っている。我々はこうした連携について総合的アプローチと呼んでいる。

ここで中心的役割を果たしているのが、ベルリンにある共同テロ防止センターである。当センターは、イスラム教関連のテロ現象を担当する各機関の協力体制について、分析のレベルと作戦レベルの両方において改善するために、2004年12月に治安当局の新たな協力フォーラムとして設立されたものであるが、既に非常に有意義であることが実証されている。

同センターの設立により、各機関の枠組みを超えて、連邦刑事庁、連邦憲法擁護庁、連邦情報局、各州の憲法擁護庁、軍事防諜局、連邦警察局、並びに関税取締局が新たな基盤を持つことになった。最も重要な目標は危険なシナリオの早期発見である。この情報ネットワークの中心となる要素は、関係各局により日々共同で行なわれる情報交換である。警察及び情報機関における情報を交換し、必要に応じて初期評価を行なう。さらにケースごとの危険性判断を行ない、戦略に関する情報を交換し、構造分析を行なう。なお、警察と情報機関の間においては、こうした密接な情報交換をしながらも、それぞれの管轄は厳密に守られている。

こうした当センターの経験により、リアルタイムでの情報交換がイスラム系テロリストの訴迫に不可欠であることが認識されている。

さらに2007年からは、テロ対策ファイルという要素が治安当局間のネットワークに加えられた。このテロ対策ファイルに基づいて、各情報機関のデータと各警察当局のデータを照合することにより、連邦と州の情報交換を大幅に加速することができる。テロ対策ファイルは治安当局間のコミュニケーションを代替するものではなく、それを最良化するものである。例えば、テロに関連する何らかの指摘があった場合、短時間のうちにどの機関に特定の人物に関する情報が存在しているのかということがわかる。

また、インターネット上の過激な行動やテロ活動に関する情報状況を改善するため、我々は連邦憲法擁護庁による主導のもと、連邦レベルで機関の枠を超えてインターネットを監視し分析する機関として、共同インターネットセンターを設立した。このセンターでは、これまで分散していた連邦憲法擁護庁、連邦刑事庁、連邦情報局、軍事防諜局、検察庁における言語、知識、技術の各専門能力が集約されている。

2007年1月1日から、関連する英語、ドイツ語、アラビア語、トルコ語、クルド語、パシュトゥーン語、ウルドゥー語のインターネットサイトを監視している。これによってインターネット上の過激行動やテロ活動を早期に調査することができる。情報は、参加する機関がそれぞれの管轄において収集する。同センターはインターネット上の過激行動やテロ活動について定期的に報告書と出版物を作成し、ドイツの治安当局と政治指導者に提供している。また、国外のパートナーに提供する場合もある。

ところで、「ネットワーク化した安全」というコンセプトは、当然のことながら国内の治安当局における連携に限ったものではなく、国際的協力関係における戦略でもある。インターポールと並んで、ユーロポールも中心的な役割を果たしているが、ユーロポールは我々の重要な協力パートナーであるばかりでなく、ヨーロッパの治安構造におけるその位置付けは、将来さらに重要なものになるであろう。そのほかにもヨーロッパレベルでテロ対策を目的とする数多くの機関や協力の枠組みが存在している。

(3) 前方展開戦略

「ネットワーク化した安全」というコンセプトにおける重要な要素がいわゆる前方展開戦略である。さらに、二国間の関係強化も重要であり、私が所属している機関も同じように各国のカウンターパートと仕事をしている。

我々の職員はカナダ、イスラエル、オーストラリア、そして当然日本の警察当局とも密に連絡をとりながら協力の強化を図っており、スタッフが他国の機関に駐在するケースもある。

この前方展開戦略というのは、犯罪が国内に及んでから対処するのではなく、出発国と中間国において撲滅するものである。この戦略の一部を成すのが、世界的な連邦刑事庁関連のネットワークの構築である。これにより、各地域の犯罪状況の戦略的かつ戦術的な監視、捜査手続の枠内における包括的な支援が可能になる。現在ドイツからは、50ヶ国、53拠点に67人の職員が派遣されている。

7 結 び

イスラム系テロの危険は依然として存在している。我々は思慮深く、かつ慎重に対応しなければならない。テロのネットワークは、治安当局によるあらゆる努力や成果にもかかわらず、依然として世界、ドイツを含むヨーロッパにおいて、機能している。

確かに、例えば、いわゆるスーツケース爆弾の犯人や、ザワーランド・グループの責任者を逮捕することができている。しかし、ドイツ、そしてヨーロッパには、いまだに無傷のままテロネットワークが存在すると考えなければならない。コード化や匿名化によって、国内の治安、刑事訴追、危険防止にとって致命的な影響を与えるような、捜査の手が及ばない空間が生まれている。技術と法律の非同時性を回避しなければならない。人々において、法治国家が自分たちを守るために必要なあらゆる手段をとって犯罪を撲滅するのを期待しているのは当然のことである。その犯罪がどのような形で、どこで行なわれるかは関係ないのである。

講演の冒頭で述べたように、安全を保障することは、国家にとって最も重要な役割の一つである。国民は安全を期待する権利を有する。国と治安当局がこの役割を十分に果たすためには、関連する法的枠組みを実際に起きている現在のテロと犯罪の現象に整合させなければならない。

2001年9月11日以来、ドイツでは刑事法が改正され、治安当局の任務と権限が見直されたが、それは不可欠な展開であり正しかったことが実証されているのである。

(注1) ドイツは、16の連邦州からなる連邦制国家であり、各州はそれぞれ憲法、議会、政府を有する。最高の国家権力は連邦(国)にある。情報機関及び警察機関については、連邦に3つ、各州に1つがそれぞれ存在する。ドイツ大使館ホームページ (http://www.tokyo.diplo.de/Vertretung/tokyo/ja/09__D_20Info/Information/Uebersicht.html) を参照されたい。

(注2) コールショップ(Call Shop)とは、長距離電話サービスを提供する店舗型営業のことである。店舗に訪れた顧客は、店内に設置された電話ブースを利用し、長距離電話を架けることができる。料金は事前又は事後に清算する。

(注3) ステガノグラフィー(Steganography)とは、音声や画像等のデータにメッセージを埋め込むことによって隠匿する技術のことである。第三者からは単なる画像等のデータとしか認識されず、当該メッセージの存在に気付かれない。警察庁ホームページ (<http://www.npa.go.jp/cyberpolice/words/index.html#sa>) を参照されたい。

(注4) コンピュータ・サボタージュとは、データを違法に改変したり、記憶装置を破壊することにより、データ処理を妨げる犯罪のことである。(渡邊斉志「ドイツにおけるテロリズム対策の現況」『外国の立法』No.228)

(注5) ラスター捜査におけるラスター(Raster)とは、「網」のことである。警察が公私の機関・団体に対して特定のメルクマールに該当する人物の保有データの提出を要請し、それらのデータと手持ちのデータ等とを電子的に照合することにより対象人物を抽出する捜査手法をいう。

日本におけるテロ対策の現状と課題

警察庁長官官房審議官（警備局担当）

鎌 田 聡

1 情勢

(1) テロの潮流

最初に全体の情勢として、テロの潮流について説明する。（1970年頃から現在までの、国内の主な事案、海外の主な事案、すなわち、国内において非常にセンセーショナルだったものや国際テロに関連する主なものを説明。）1970年代の赤軍派等による事案と、その後の日本赤軍の動きが関連しているのは当然のことだろう。また、20年ほど前に、国内においてもイスラム過激派によるものと見られる事件（千代田区同時爆弾事件、「悪魔の詩」翻訳者殺人事件）が発生している。1995年のボジンカ計画は、アジアからアメリカに向かう航空機の同時爆破の計画である。その予行演習と見られる事件においては、日本人も犠牲となった。国内では1990年ころ、極左暴力集団によるテロ、ゲリラが多発した。あるいは右翼のテロ等もときどき大きなものが起きている。われわれは、このようなさまざまな状況を踏まえて、その都度法的な整備を行ない、情報体制の強化、捜査体制の強化、特殊部隊の整備等をしてきたが、2001年の9.11の米国同時多発テロのインパクトは大きかった。その後、国際的にさまざまな取り組みが集中的に行なわれ、わが国でもいろいろな制度が作られてきたと言える。

(2) インターネットの影響

次にインターネットの影響を挙げてみよう。非イスラム教諸国で生まれ又は育ちながら、何らかの影響で過激化し、自らが居住する国の権益等をねらってテロを敢行する、いわゆるホームグロウン・テロリストの問題がある。ロンドンでの同時テロなどがこの典型と言われており、世界的に問題になっている。イスラム過激派はいろいろな形でインターネットを利用している。もとよりホームグロウン・テロリストについてはインターネットだけが原因なのではなく、諸情勢、イスラム・コミュニティを巡る状況も絡んでいると考えられるが、インターネットの影響はもちろん大きい。

この問題はイスラム過激派だけの問題ではない。例えば国内では、インターネットを通じて非常に過激化し、事件（右翼関係）を起こした例も出てきている。また、テロリストとは言えないが、反グローバリズムを標榜するような団体など、新しい主張を行なう団体が多数出てきている。このような団体はインターネットを通じてリクルートを行なったり具体的な動員をかけたりしているので、なかなかその状況が見えにくい。また、爆発物の原料等がインターネットを通じて流通する状況も世界的に問題になっており、わが国においても実際に事案が発生している。

(3) わが国に対するテロの脅威

わが国に対するテロの脅威については、冒頭に警備局長からの指摘があった。広く言われているように、アル・カーイダによるテロはわが国も標的になっている。オサマ・ビンラディン、あるいはアイマン・ザワヒリの声明等も出ている。

実際に、アル・カーイダ系のテロの関連と見られる動向で、7～8年前にリオネル・デュモンというアル・カー

イダ系の人物がわが国で活動していた状況が判明した。現在のテロの流れとは違うが、国際テロと見られる事件はすでにかなり以前にも起きている。一般的に、わが国はイスラム系の過激派については比較的インフラが乏しいと指摘を受けることがあるが、必ずしもそうとは言えない。わが国において、いつテロが起きてもなんら不思議はない状況にある。このような状況の中、今年は APEC も開催されるが、その関係については、あとで触れる。

2 政府の対策

(1) 官邸における対処体制の確立

まず、政府全体の施策について、何点か触れておく。9.11 以降の施策については、政府全体で関係官庁が連携しながら、総合的な施策を行なっている点が大きな特徴である。その点では従来とかなり違っている。

最初に官邸における対処体制について述べておこう。総理官邸では、政府、内閣としてきちんとした対応をとっている。以前は若干お寒い状況ではないかと言われた時代があったが、例えば阪神・淡路大震災や地下鉄サリン事件などを経て、いろいろな教訓の下に体制が強化され、設備も強化されている。

官邸の中には危機管理センターが設置された。これはかなり整った施設で、24 時間体制である。事案発生時には、ここにいろいろな情報が集められる。そのためのいろいろな設備が整備されている。実際に何らかの対応をとるべき場合には、内閣危機管理監の下に官邸対策室等の組織が設置され、各省庁から局長級の幹部が集まる対応をとっている。もちろん官房長官、あるいは総理がここに見えることもある。先般、2 月 28 日に大津波警報が発令された際も、このような対応をとっている。もちろん北朝鮮のミサイルの発射の際にもこのような対応をしている。

(2) 「テロの未然防止に関する行動計画」

「テロの未然防止に関する行動計画」は、9.11 以降におけるわが国のテロ対策を大きくまとめた一番重要な文書で、2004 年 12 月に作成されたものである。2001 年の米国同時多発テロが契機になっているのだが、2004 年まで放っておいたわけではない。9.11 直後に、政府としていろいろな対策をまとめている。国際的にいろいろな枠組みが進展しているので、それに応じて次々と対策を積み重ねてきた。その後もリオネル・デュモンの事案が判明するなど、さまざまな状況を踏まえ、再度やるべきこと、まだできていないことを整理するために行動計画が作成された。名前からして、「未然防止」に重点を置いた行動計画である。

内容的には、すでに行なわれてきた施策を整理しつつ、さらに今後速やかに実施すべき 16 の施策を整備し、それに加えて検討を継続すべき 3 つの施策を整理したものとなっている。警察が関わっている項目として、「テロリストを入国させないための対策の強化」、「テロに使用されるおそれのある物質の管理の強化」、「重要施設等の安全を高めるための対策の強化」等があるが、警察が直接かかわらない施策も幾つか入っている。警察が関わる施策についても、一見してわかるように、警察だけでできるものはごく一部しかない。すべて関係官庁、関係業界等と緊密な連携の下に進めるものになっている。これがこの行動計画の大きな特徴と言える。

(3) 「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008」～「第 6 テロの脅威への対処」

この 4 年後、2008 年 12 月にもう一つ「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008」という文書が作成されている。これは名前からわかるように、テロ対策だけの行動計画ではない。犯罪対策、要するに治安対策全般に対して政府としての取り組みを定めたものであり、テロ対策は重要な一部として位置づけられている。

前段の行動計画の 16 項目は、この時点で実行済みの状況であったが、3 つほど検討を継続すべき事項も含まれ

ていた。さらに、この4年間にホームグロウン・テロリストの問題など新しい状況もあり、それらを総合的に取り上げて全体をまとめたものが新しい「行動計画 2008」である。警察が関わる施策として、「テロに強い社会の構築」、「情報機能の強化」等がある。

「テロに強い社会の構築」の項目の中には「外国人集住コミュニティ対策と警察の連携強化」がある。これはホームグロウン・テロリストなどを念頭において、国内において外国人が集住している地域と良好な関係を作っていこうとするものである。当然警察だけでできるものではなく、むしろ自治体を中心となるであろうが、警察も寄与していくということである。

「情報機能の強化」の中では「テロの『兆し』に係る情報の提供を確実に受けられるように」とあり、関係事業者・業界との連携に触れている。これら事業者等との連携によりテロのインフラを絶ち、テロを未然に防ぐことが目的である。今年は APEC が開催されるので、全国の警察でこの施策は集中的に行なっている。また、サイバーテロについても言及されている。

3 警察の対策

(1) 警察におけるテロ対策

警察におけるテロ対策は、これまでに説明した二つの行動計画とも大いに関係している。その中から、特に警察が行なっている対策について説明したいと思う。

最初は、情報収集・分析の必要性である。テロ対策において情報収集・分析が必要であることは特に説明を要しないところである。警察はわが国の重要な情報機関の一つであり、現に政府全体の情報コミュニティの中でも重要な役割を果たしている。

情報収集、情報活動といってもさまざまな分野があるが、テロ対策に関しては、情報収集と事件捜査、警戒警備、その他の施策が連携しないと十全な体制をとることができない。日本の警察においては、部内においてある程度こうした連携ができており、警察で収集する情報については有効に活用されていると言える。もちろん、テロ対策は警察だけでは完結しないので、他の官庁等と連携しながら行なっている。

警察の情報収集にはいろいろな手法があるが、一番得意とする分野はいわゆるヒューミント、人からの情報収集である。情報源は、協力者であったり、一般の方であったり、さまざまであるが、情報収集の中でかなりのウェイトを占めている。その際、全国の大きな組織力が有効に活用されている。

(2) テロ対策推進要綱

先ほど二つの行動計画[「テロの未然防止に関する行動計画」、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008」]に触れたが、「テロ対策推進要綱」は警察が作成したものであり、最初の行動計画よりも少し早く、2004 年 8 月に作成されている。

この要綱では、2003 年の世論調査が引用されており、約 6 割の日本人が国際テロへの危機感を持っていることが示されている。2003（平成 15）年頃はテロだけでなく、一般の犯罪も非常に増加していた時期で、国民の治安に対する懸念がかなり高まった時期だったことも影響しているであろう。この要綱のメインの内容は、「未然防止」の観点と、「緊急事態発生時の対処能力の強化」である。特に、「テロ対策の要諦はその未然防止にある」ということで、未然防止にかなり重点を置いている。これは政府全体の行動計画でも同じである。

この考え方を基に取り組みられているのが「三位一体の活動」である。一つは、「国内に入れない」、つまり水際対策である。二つ目は「拠点を作らせない」。これは情報収集でもあるし、取締りも事件捜査も必要になってくる。

三つ目が「起こさせない」。これは警戒警備の分野である。このようなさまざまな活動を一体的・有機的に運用していくものである。警察として、ある程度総合的な対策をとる一方で、ほとんどの施策は政府全体の行動計画の中で他の官庁と連携しながら行なっており、全体の中に有機的に組み込まれているものである。

ここからは具体的な施策に触れたい。まず、「国内に入れない」こと、すなわち水際対策についてであるが、国際海空港には、危機管理官等が置かれている。この体制の中で警察は非常に大きなウェイトを占めている。この危機管理官等の下で関係機関が集まって会合を行なったり訓練をしたりしている。沿岸警戒については、北朝鮮の工作船等も視野に入れ、従来からマンパワーあるいは機材を使い、いろいろな方法で陸上からも沿岸を警戒している。

水際対策の主要な新しい仕組みについて、二つ簡単に整理しておきたい。一つは APIS（事前旅客情報システム）である。船舶、航空機の長に対し、到着前に旅客乗員情報の提供が義務づけられている。到着より先に旅客情報が届くので、要注意人物のリストと照合し、入国審査での適切な対応、あるいは警察に通報し、捜査を行なう仕組みである。当然、警察はこの仕組みに大きく関わっている。一方、BICS（外国人個人識別情報認証システム）は、上陸申請をする外国人（特別永住者を除く）に対して、個人識別情報の提供を義務づけるもので、外国人が入国するときに指紋と顔写真を提供する仕組みである。当然、テロリストに対する大きな抑止力になる。偽造の旅券で入国しようとしても、そこでわかる場合がある。この運用においても警察は大きな役割を果たしている。いずれの制度も法務省が中心のもので、これまで大きな成果を上げてきている。

次に、「拠点をつくらせない」ことについて。これは、情報の収集、取締りに関係する問題である。ここで警察庁の外事情報部を取り上げる。同部は、2004（平成 16）年に設置された、警備局内の組織であり、全国の警察を統括して、事件捜査や情報収集を行なっている。また、外務省、入管等と連携して、水際対策等の観点から情報交換を行なっている。また、外国の治安機関、情報機関とも緊密な連携を維持しており、国内の関係機関、あるいは警察庁内の他のテロ対策部署とも連携している。このように、外事情報部は、テロ対策において重要な役割を果たしている。

次に、「テロの『兆し』の情報をとる」ことについて。テロ関連情報といえば、テロリスト本人、あるいは関係者、支援者等々から情報をとるのは当然であり、さまざまな努力をしている。それに加えて、テロの準備活動の局面でもいろいろな動きがあるので、その状況を把握する必要がある。「行動計画 2008」には、当局がそのための働き掛けを強化すべき民間事業者（旅館・ホテル業者、爆発物原材料取扱事業者、海事・漁業関係者 等）が掲げられている。特に、旅館・ホテル業者との連携、あるいは爆発物の原料対策については、いろいろな形で情報提供を依頼し、現在集中的に取り組んでいる施策である。

次に、「起こさせない」という守りの側として、国際的に行なわれている対策に、スカイ・マーシャルがある。これは、航空機に直接警察官が乗り込んで警戒を行なうものである。2001 年の 9.11 を契機として、サミットの場でも検討され、早い時期に実現したものであり、重点とする路線を中心に、現在も継続して実施されている。

次に、警戒警備について、主な警戒対象と考えられるもののうち幾つかを説明する。まず、原子力発電所については、電力会社の警戒も従来より格段に強化されている。きちんとした基準を作成し、厳格な警戒を行なっている。それに加えて、警察官の詰所があり、24 時間の警戒を行なっている。さらに、海上保安庁による沖合からの警戒も行なわれている。次に、総理大臣官邸は新しい建物に変わったのを機会に、大幅に警戒を強化している。先ほど申し上げた危機管理センターはここにある。三つ目は公共交通機関である。スペイン・マドリード、ロンドンの同時テロの例があるが、それ以前に日本においては地下鉄サリン事件という非常に大きな事件があった。特に地下鉄サリン事件後から公共交通機関の警戒は大幅に強化されている。

機動隊には銃器対策部隊が配置されている。原子力発電所等の警戒の中心にもなっており、いろいろな資機材が配備されている。サブマシンガンなども配備されており、ほかの国の警戒部隊に比べて特別に重装備ではないが、日本の感覚からすると、従来よりもかなり充実した装備となっている。

次は、特殊部隊と NBC テロの対応部隊である。特殊部隊（いわゆる SAT）は、8 都道府県に約 300 人置かれている。相当な装備も備え、訓練も常時行なって、国際的な水準に十分達している特殊部隊だと言える。ハイジャックやバスジャック等で出動するが、幸いなことに、ほかの多くの国に比べて出動の機会は少ない。NBC テロの対応部隊は 9 都道府県にある。ただ、全国どの県でも事案に対応できるよう、それ以外に県警にもそれなりの体制があり、警察署にも一定の装備を配置し、消防等と連携し、万全の対応をとることとしている。

(3) 官民の連携

次は、官民の連携についてである。これまで説明した内容とかなり重複するが、さまざまな事業者に任意の協力を依頼し、あるいは法律に定められた事項について指導して、きちんとそこからの協力を得ていくということである。

旅館業法、毒物及び劇物取締法（毒劇法）等の法律は、必ずしもテロ対策の観点からは、大幅に強化されているわけではない。幾つか強化された事項もあるが、警察の権限が大きく盛り込まれているものではない。「任意の協力」とあるように、要するにお願いということである。現在 APEC に向けて、できるだけ協力していただき、警察に必要な情報を提供していただくよう集中的に対策を行なっている。

(4) 関係機関との連携

関係機関との連携については今までも触れてきたが、その中で大きな枠組みについて二つだけ述べる。これらは複雑な制度なので簡単な説明にとどめたい。

内閣官房との連携としては、国民保護法に基づく計画を立てて訓練を行なっている。これは、重大なテロについても対象としている。重大なテロがあった場合、関係官庁が一致協力し、あるいは民間からも協力いただいて、国民を守るための必要な対応をとる枠組みである。

防衛省、自衛隊との連携は、警察だけで対応できない事案のために、以前から治安出動という制度があった。治安出動に係る警察・自衛隊の連携は、10 年ほど前から大幅に強化されてきている。いろいろな訓練を行なったり、共同して指針を作成したりしており、最近は共同実働訓練も行なわれるに至っている。自衛隊とは使う言葉も違うので、連携には時間がかかったが、かなり進展してきたと考えている。

ここにち重要になっているものとしてテロ資金対策もある。これについても、FIU [Financial Intelligence Unit] が警察庁に置かれていることもあり、警察の果たす役割は非常に大きい。

以上、政府全体の施策の概略を見ると、特に 9.11 のあと大幅に進展し、国際的な水準に達していると言ってよいと思う。その一方、例えば容疑者の拘束、あるいは所持品の検査、あるいは通信傍受の拡大といった治安機関、情報機関の直接的な権限の部分については、一連のテロ対策を通じて特に強化されているわけではない。その意味ではかなり控えめな対策とも言える。

4 諸課題

(1) 2010 年 APEC 対策

最後に諸課題に触れて報告を終わりたい。一つは、2010 年 11 月に横浜で APEC 会議が行なわれる。首都圏の

都市部であることから、警戒警備が非常に難しいところもある。現にそこに住んでいる人、あるいは仕事や観光で来る人に対して、できるだけ必要以上の負担をかけない形でやらなければならないとの要請もある。現在、綿密な計画を立てているところである。一昨年の北海道洞爺湖サミットと同じように、非常に大きな体制で、全国から動員してやらねばならないだろう。このために、全国の警察で部隊の訓練を行なっているし、先ほど触れたような、基礎的なテロ対策も集中的に行なっている。

特に一つ強調しておきたいのは地域住民等の理解と協力の確保である。前回のサミットも同じであったし、これまでの大きな警備でもすべて同じであるが、わが国の警備のやり方は、地域住民とできるだけ良好な関係を維持しながら、大きな体制の警備を行なう一方で、きめ細かい配慮をするものである。今回も神奈川県警察を中心にいろいろな対策を講じているところである。

(2) サイバーテロ対策

最近も、米国・韓国に対するサイバー攻撃が話題になった。わが国においては、実際に基幹システムに大きな被害が出て大変なことになる事態にはなっていないが、ウェブサイトに対する攻撃は日常的に行なわれているのが実態である。

それに対して、政府全体でいろいろな対策をとっているが、警察が果たしている役割としては、重要インフラの事業者等と連携をとって訓練し、意見交換、情報交換は日常的に行なっている。実際に事案があったときは事件捜査もあるし、拡大の防止もあるので、警察としては重要インフラの事業者等と連携し、早い段階から対応を行なう。

サイバーテロがあるときには兆候がある。警察庁のサイバーフォースセンターは、常時それをとらえる技術的な組織である。

(3) テロ対策法制の検討の方向性

最後に、「テロ対策法制の検討の方向性」ということで、冒頭に触れた 2004 年の行動計画の中で、今後検討を継続すべき未然防止対策の 3 項目として挙げられたものをここに持ってきている。

まず、わが国にはテロの基本法制がまだない。いろいろな分野で基本法ができているが、テロに関しては検討課題ではあっても、まとまる状況にはなっていない。また、テロリスト、テロ団体の指定の制度も、ほかのいろいろな国では行なわれているが、これも課題である。ただ、全くこの種のものがないわけではない。例えば入管法、外為法で退去強制を行なう、あるいは資産の凍結を行なうという場合、テロリスト、テロ団体を指定することは現在でも行なわれている。また、今触れた資産凍結について、もう少し強化を検討すべき部分もあるだろう。

以上で説明を終わりたい。警察は、状況に応じて柔軟に動かなければならない。実際に何らかの効果のある対応を取り、国民の期待に応えていかなければならない一方で、国民の理解を得る努力も同時にしていかなければならないと考えている。

警察による情報の収集・保存と憲法

桐蔭横浜大学法学部准教授

山本 龍彦

1 はじめに

まず、「警察による情報の収集・保存と憲法」というタイトルの趣旨について説明しながら、本報告の射程を明らかにしたい。マーセン先生、鎌田先生の報告から明らかなように、テロ対策、さらには的確で迅速な犯罪捜査・予防、非常に大雑把に言えば「安全」にとって、警察による情報の収集・保存・利用が不可避であるという点については、いまやほとんど異論はないだろう。一方で、プライバシーなどの、これまた大雑把に言えば「自由」にとって、警察による情報の収集・保存・利用が無制約に許されてよいわけではないという点についても、大方のコンセンサスが得られているように思われる。ありていに言えば、「自由」と「安全」との適切なバランスが必要というわけである。

このバランスのためには理論と実務が、あるべき制度について（例えば情報を保存するのならばどの程度の期間保存すべきか、データベースへのアクセス権者はどうするのか、あるいはデータベースの運用に当たり第三者機関あるいは監視機関を設置すべきか、等々、具体的な制度設計について）対話を重ねていくことが求められる。本報告のタイトルを、「警察による情報収集・保存、対（vs.）憲法」ではなく、「警察による情報収集・保存と（and）憲法」としたのは、このような対話の必要性を踏まえてのことである。

しかし、本報告者には、現段階において、憲法理論と（情報を巡る）警察実務との間に、対話不能ほど非常に深いギャップがあるように思われる。問題となる「プライバシー権」の捉え方、あるいは権利の侵害がいつ起こるかという基本的な事項についてさえ、理論と実務との間で深い見解の相違が認められる。したがって、今後適切な議論を積み重ねていくためには、いきなり自らの主張を始めるのではなく、まずは対話の相手方がこのような基本事項についてどのように考えているのかを明らかにしておいた方がよいと考える。

そこで、本報告では、実務と理論それぞれの特徴と論拠を確認し、両者がどこで食い違っているかを見極め、その後のシンポジウムの足掛かりを作ることを第一の目的としたい。その上で、時間の許す限りで、両者を「架橋」するための説明原理を、特に憲法理論の側から提供することにする。

2 実務——取得時中心主義と伝統的プライバシー権

(1) 警察実務にみる取得時中心主義

本報告者の見るところ、情報の取り扱いを巡る警察実務は「取得時中心主義」という言葉によって言い表すことができる。取得時中心主義とは、非常にラフな言い方をすれば、情報の取得、それに引き続き保存、あるいは利用・分析といった情報処理の一連の過程の中で、情報取得時のインパクトを重視し、もっぱら情報取得の正当化に神経を集中させるというアプローチのことを言う。そのイメージをつかんでいただくため、英文で大変で恐縮だが、アメリカの刑事訴訟法学者の指摘をそのまま掲げておく。

“Fourth Amendment law regulates the government’s efforts to uncover information, but it says *nothing* about what the government may do with the information it covers”

(William J. Stuntz, *O. J. Simpson, Bill Clinton, and the Transsubstantive Fourth Amendment*, 114 HARV. L. REV. 842, 857 (2001).)

この学者の言葉をこの場で紹介するには、本来さまざまな注釈が必要だが、ここでは取得時中心主義のイメージを持っていただくために、特に注釈なく、むしろ皆さまがこの英文から直感されることを大事に、先に進むことにしたい。簡単に翻訳すれば、「合衆国憲法修正 4 条（不合理な捜索・押収の禁止）は、情報を発見する政府の試みを規制しているが、しかし政府がすでに発見された情報をどのように扱うことができるかについては何も述べていない」。つまり、取る場面には注目するけれども、取った後どのように利用し、保存するかについては光を当ててこなかったとの指摘である。もちろん、先ほど述べたように、これには注釈が必要であるが、ここでは先に進ませていただく。

取得時中心主義が顕著に見られる例として、警察における指紋データベースと DNA 型データベースが挙げられる。

まず、指紋データベースからみると、指紋の採取については、刑事訴訟法 218 条 2 項の「身体の拘束を受けている被疑者の指紋若しくは足型を採取し、身長若しくは体重を測定し、又は写真を撮影することには、被疑者を裸にしない限り、前項の令状〔身体検査令状〕によることを要しない」という条文が、これを正当化している。指紋を「採る」ことは、この規定によりきれいに正当化される。しかし、ここで適法に採られた指紋の記録を、当該被疑事件を超えて保存し、データベース化することについては、実は確固たる法的な根拠が見当たらないのである。

確かに指紋記録の取得については、刑訴法 218 条 2 項により形式的に正当化される上、すでに身体が拘束されているとの状況を踏まえれば、その強制処分に付随する程度の処分として実質的にも正当化されるだろう。したがって、この指紋記録を現在捜査中の被疑事件が解決されるまで保管しておくことにも正当性は認められよう。

しかし、この指紋記録を、当該事件を超えて保存し、データベース化することについては指掌紋取扱規則（平成 9 年 12 月 25 日国家公安委員会規則第 13 号、最終改正・平成 18 年 12 月 26 日国家公安委員会規則第 29 号）はあっても、法律上の根拠はない。また、厳密には目的が異なるはずのこの超過的保存部分について、その実質的な正当性が活発に議論された形跡は、報告者が調べた限り、実務においても、あるいは刑事訴訟法学においてもあまり見られない。

DNA 型データベースについても同様のことが言える。日本では 2005 年から犯罪捜査の過程で得られた被疑者の DNA 型記録を保存・蓄積する DNA 型データベースが創設され、運用されているが、この DNA 型データベースも、現在捜査中の事件との関係で被疑者から適法に取得された DNA 型記録が、その事件を超えて後の犯罪捜査のために保存される仕組みになっている。ここでも、DNA 型データベースの取得それ自体は、現在の事件との関係で正当性は認められるだろう。しかし、それを当該事件を超えて、将来起こるかもしれないし、起こらないかもしれない事件のために保存・データベース化しておくこと、あるいは保存し続けること（DNA 型記録取扱規則（平成 17 年 8 月 26 日国家公安委員会規則第 15 号、一部改正：平成 18 年 10 月 30 日国家公安委員会規則第 27 号）によれば、被疑者 DNA 型記録に係わる者が死亡するか、または被疑者 DNA 型記録を保管する必要がなくなるまで保存され続けることになっている）の正当性については、従来あまり議論されてこなかったように思われる。

もちろん、この DNA 型データベースも、DNA 型記録取扱規則という国家公安委員会規則を根拠として有している。けれども、ドイツやアメリカが、DNA 型データベースを法律によって根拠づけていること、またドイツにあっては DNA 型記録を超過的に保存するに当たって被採取者の「再犯危険性の推定」を改めて要求していることに留意すべきであろう（ドイツについて、玉蟲由樹「ドイツの DNA データベース法制」比較法研究 70 号（2008 年）、アメリカについて、山本龍彦『遺伝情報の法理論』（尚学社、2008 年））。この点、すなわち法律上の根拠の必要性等について、後のシンポジウムでマーセン先生にお話を伺えればと考えている。

(2) 裁判例にみる取得時中心主義

ここでは、情報の保存ないしデータベース化の問題を捨象し（とまではいかなくとも重視せず）、もっぱら取得の問題に焦点を当てる「取得時中心主義」の考え方が色濃く見られる裁判例を二つほど紹介したい。一つは、1988年に出された山谷テレビカメラ監視事件の東京高裁判決（東京高判昭和63年4月1日判時1278号152頁）である。もう一つは、警察による情報実務を問題にしたものではないが、1995年に出された指紋押捺制度の合憲判決（最判平成7年12月15日刑集49巻10号842頁）である。

山谷テレビカメラ事件とは、警察が、交通秩序の乱れや争議団と暴力団との抗争事件等が多発していた東京都の山谷地区に監視カメラを設置し、撮影、録画していたところ、被告人が警察車両を損壊する場面が撮影され、器物損壊罪で起訴された刑事事件において、この撮影、録画の適法性が争われた事件である。

ここで東京高裁は、関連する憲法上の権利ないし自由として、「その承諾なくしてみだりにその容貌等を写真撮影されない自由」を持ち出し、これは「プライバシーの権利の一コラリイとして憲法13条の保障するところ」と述べながら、「〔①〕当該現場において犯罪が発生する相当高度の蓋然性が認められる場合であり、〔②〕あらかじめ証拠保全の手段、方法をとっておく必要性及び緊急性があり、かつ、〔③〕その撮影、録画が社会通念に照らして相当と認められる方法でもって行われるときには、現に犯罪が行われる時点以前から犯罪の発生が予測される場所を継続的、自動的に撮影、録画することも許されると解すべきである」として、本件撮影・録画の合憲性を認めた。

ここで注目されるのは、本件における合憲性の審査が、「撮影」という局面に集中し、「録画・保存」という問題領域が審査の土俵からほぼ完全に除外されている点である。この事案の特徴は、テレビカメラによる犯罪発生前の継続的な監視で、しかもその画像が録画保存されるというところにあった。しかし、被告人側の主張方法にもよるが、本判決は、もっぱら「写真撮影されない自由」という、「肖像権」侵害的な観点から捉えて、本件撮影および録画を、警察による写真「撮影」のみを問題とする京都府学連事件最高裁判決（最大判昭和44年12月24日刑集23巻12号1625頁）の枠組みに従って（保存を本質的必然的に伴う情報取得を、保存を本質的必然的に伴わない情報取得の事例の枠組みに従って）審査したのである。そこでは、先ほど触れたDNA型データベース等と同様に、保存に法律上の根拠を欠くことや、保存期間・保存画像の利用目的等が不明確であることなどが具体的に問題にされていない。

なお、報告者は、いま、山谷テレビカメラ事件での撮影を「保存を本質的必然的に伴う情報取得」と呼び、京都府学連事件での撮影を、「保存を本質的必然的に伴わない情報取得」と呼んだ。しかし、厳密には、京都府学連事件（学生の違法なデモ行進を警察官が写真撮影した事案）での取得情報も、事件解決までは（当該事件の証拠として）保存される。その意味で、犯罪予防を目的とした警ら活動として行われる無録画監視の場合を除いて（西成テレビカメラ事件参照）、およそ情報収集には保存が伴う。ただ、本報告では、次のように保存を3つに分類し、②と③を、特に「保存」と呼びたい。

①単純保存：現に、またはすでに発生している事件の捜査・解決のためになされる期間特定の・目的一元的保存

②データベース化：将来発生しうる何らかの事件の捜査・解決のためになされる期間不特定の・目的多元的保存（さらに（a）ネットワーク化を前提とするデータベース化と（b）そうでないデータベース化を区別しうる）

③中間的保存：将来発生する蓋然性が高い特定事件の捜査・解決のためになされる期間不特定の・目的一元的保存（山谷テレビカメラ事件参照）

もっとも、デジタル処理等がきわめて容易となった現代の情報技術を前提にすれば、その事件の解決まで、という①単純保存と、その事件を超えて、という②データベース化との境界は相対的・流動的であり——別言すれば、常にデータベース化の可能性を抱えており——、単純保存についても「保存」という観点から積極的に問題化していく必要もあるかもしれない。ただ、昭和 37 年（1962 年）に起こった京都府学連事件にこうした観点は不要であって、その撮影を「保存を本質的必然的に伴わない情報取得」として位置づけることは、なお許されるように思われる。

次に、警察による情報収集・保存を扱うものではないが、外国人登録法（昭和 57 年改正前のもの）に基づく在留外国人に対する指紋押捺制度の合憲性を認めた 1995 年の指紋押捺事件最高裁判決を挙げてみたい。

この判決では、「指紋は利用方法次第では個人の私生活あるいはプライバシーが侵害される危険性がある」と述べられている。ここでは「利用方法次第では」という言葉が使われ、情報の保存や利用の問題が示唆されていた。しかし、結局のところ、本件の指紋押捺制度を「何人もみだりに指紋の押捺を強制されない自由」との関連で捉えて、その合憲性の審査を、指紋押捺のインパクト、すなわち指紋情報取得の場面に限定して（押捺強制に伴う精神的・肉体的苦痛の程度までもを斟酌しながら）行なうものであった。指紋は「利用方法次第では……プライバシーが侵害される危険性がある」と述べておきながら、肝心の利用・管理のあり方が審査上ほとんど問題にされていないわけである。

指紋との関連で付言すると、先ほど鎌田先生のご報告で出てきた最近の出入国管理及び難民認定法改正に基づく個人識別情報提供制度にも、いま指摘した問題は見られる。2006 年の出入国管理及び難民認定法改正は、テロ対策の一環として上陸申請するすべての外国人（特別永住者等を除く）に指紋情報等の提供を義務づけたが、日弁連が批判するように、同法は、取得後の情報の保存期間など、保存・利用・管理方法等に関する明確な規定、さらには濫用・漏洩等を防止する制度的措置を（省令上も）欠いている（日本弁護士連合会「出入国管理及び難民認定法施行規則の一部を改正する省令案に対する意見」2007 年 10 月 11 日）。ただ、これも、これまで話した「取得時中心主義」の考え方からすれば、ある意味自然なことのようと思われる。

以上、非常に雑駁ではあるが、従前の実務に見られる一つの特徴として「取得時中心主義」を掲げ、説明を加えてきた。次に、なぜ情報の取得時にもっぱら注目が集まり、その後の保存が積極的に問題化されなかったという根拠を見定めておこうと思う。

（3）取得時中心主義の論拠——伝統的なプライバシー権

報告者は、取得時中心主義の根拠が、伝統的なプライバシー権論にあると考えている。もちろん伝統的なプライバシー権といっても、その内容は非常に多義的であって、確定的な定義を許さない。ただ、報告者は、差し当たりその基本的な特質を「私事を他者にさらされないこと」、exposure、disclosure からの自由という観点から捉えている。アメリカの刑事訴訟法学者であるカー教授の言葉を借りれば、「暴露基底的（exposure-based）」なプライバシー観である（Orin S. Kerr, *Searches and Seizure in a Digital World*, 119 HARV. L. REV. 531, 548-550 (2005)）。そして、このような伝統的なプライバシー権の具体的な内実として、①身体の不可侵性（bodily integrity）と、②他者によって私事を見られない自由を含むものと考えている。

このように被処分者に保護されるべき権利を、伝統的なプライバシー権の観点から捉えると、情報の取得・保存・利用のうち、権利の実質的な制約ないし侵害になり得るのは、極めて単純な帰結ではあるが、情報の取得場面のみということになる。指紋データベースを例に挙げれば、すでに適法に獲得している指紋情報を平穩に保存・利用すること、すなわちデータベース化の場面では、身体の不可侵性に対する侵害も、私事の公開も伴わないために、新たな権利侵害を構成しないということになる。テレビカメラによる撮影についても同様のことが言

える。撮影は、exposure を伴うために確かに権利侵害を構成するが、撮ったものの保存・利用は、見られも、さらされもしないがゆえに権利侵害を構成しない。

ここから、従来型の議論が、写真やビデオ撮影の問題を、「みだりにその容ぼう・姿態を撮影されない自由」ないしは「肖像権」との関連で論じてきたこと、「録画」の可否・限界ではなく、「撮影」それ自体の可否・限界として論じてきたことが容易に理解されるだろう。プライバシー権を伝統的な形で捉えてきたがゆえに、保存が主題化されない、少なくとも積極的に主題化されない事態が生じてきたと推測されるのである。なお、「容ぼう等を撮影されない自由」を、「みだりにその容ぼう・姿態を写真撮影・ビデオ録画されない自由」と言い改めたのは、奇妙なことに、録画を伴わない監視が争われた西成テレビカメラ事件大阪地裁判決（大阪地判平成6年4月27日判時1515号116頁）であった。

最近、最高裁は、捜査機関が、覚醒剤譲り受け事案の捜査のために、荷受人等の承諾を得ることなく運送過程下にある荷物に外部からX線を照射して内容物の射影を観察する行為は「荷送人や荷受け人の内容物等に対するプライバシー等を大きく侵害するもの」であり、検証許可状によることなくこれを行なうことは違法であるという判示をしたが（最判平成21年9月28日裁判所時報1492号282頁）、これも、「さらされる」や「見られる」ことに焦点を当てた、伝統的プライバシー権侵害の典型的事案といえよう。

さらに、近年、公道上での撮影や情報収集は、被撮影者らが自ら進んで他者に「さらした」容貌等を「見ている」に過ぎないのだから、ある種の権利放棄が認められるのであり、権利侵害がないか、少なくともその権利侵害性は低い（したがって比較的容易に正当化される）と説明がされることが増えつつあるように思われる。例えば、平成20年の最高裁の決定（最決平成20年4月15日刑集62巻5号1398頁）は、警察官が犯人の同一性確認のため、公道上およびパチンコ店内において被疑者の容貌等をビデオ撮影した捜査活動の適法性が争われた事件で、京都府学連事件の枠組みを使わずに、被侵害利益の重大性と撮影の必要性とを考慮する比較衡量的な判断を行ない、当該撮影を適法と結論づけている。

このような「公道」論も、「さらされない・見られない自由」を基軸とする伝統的なプライバシー権を前提にした議論といえる。この議論では、侵害の有無や、侵害度を査定するうえで、撮影・取得された情報がその後どのように保存され、どのように利用されるかという視点が抜け落ちているのである。他方で、後で述べる自己情報コントロール権論からすれば、撮影・取得された情報が保存されるか否か、あるいはどのように保存され、利用されるのかということが、権利侵害の有無や侵害度の査定にとって非常に重要な意味を持つてくることになる。

こうした自己情報コントロール権からのアプローチをとる「例外的」な論者として、福井厚教授や、実務家の松本光弘氏を挙げることができる。福井教授は、「肉眼による確認と記録の容易な科学技術的な補助手段による写真撮影、盗聴等では、目的外使用の危険（従って、プライバシー侵害の危険度）は全く異なる」とし、そうであるがゆえに、これらは「一律に強制処分として議会の制定する法律による事前の統制に委ねることが、基準の明確性という観点からも妥当であろう」と説く（福井厚『刑事訴訟法講義・第4版』（法律文化社、2009年）96-97頁）。松本氏は、Nシステムや監視カメラ類において「問題なのは撮影自体ではなく、むしろ、撮影されたデータの管理方法（流出防止や一定時点での消去保証など）に帰着すると考えて良いのではないだろうか」と述べる（松本光弘「国際テロ対策と自由」大沢秀介＝小山剛『自由と安全——各国の理論と実務』（尚学社、2009年）47頁。松本は執筆当時、警察庁警備局公安課長）。実務家の中では例外的な考え方なのではないか。

3 理論——取得時中心主義からの脱却と自己情報コントロール権・情報自己決定権

(1) なぜ「保存」問題を前景化する必要があるのか？

最初に申し上げたように、憲法理論は（もちろんすべてではないが）、実務上とられてきたように思われる「取得時中心主義」、あるいはその根拠としての「伝統的プライバシー権」論に対して批判的な検討を加えてきたように思われる。ただ、ここではまず、なぜ取得時中心主義からの離脱ないし脱却が必要なのか。言い換えれば、なぜ取得後の保存のあり方などに議論の焦点を当てるべきなのかを説明しておきたい。

この点で、まず、技術的統制の限界、あるいは技術的限界の限界を挙げることができる。かつては、捜査過程において取得された情報を、その事件を超えて、いわばシステム化し、データベース化することには、技術的あるいはコスト的な限界があった。技術的な限界が、保存や利用の範囲を物理的に制限してくれていたと言える。ところが、現代の技術に、いったん取得した情報のシステム化・データベース化・ネットワーク化を制限する役割を期待することはできない。むしろそれは、保存の制限なき拡張を助長する役割を果たし得る。ここに、「保存」に法的に着目する一つの理由がある。

もちろん、情報の保存・データベース化の拡張が、私たちにとってメリットしかもたらさないとすれば、これをあえて問題化する意味はない。取得時中心主義でよい。そこに適法に取得された情報があるなら、それを利用しない手はない。こういった議論でよいことになる。しかし、例えば、アメリカの情報法学者、ソロブ教授は、組織的で長期的な保存、すなわち高度のデータベース化は、次のような問題を提起するとしている（DANIEL J. SOLOVE, THE DIGITAL PERSON(2004)）。

第1は、彼が脆弱性（vulnerability）・不確実性（uncertainty）問題と呼ぶものである。ソロブ教授によれば、データベースの構造は「ある世界、……人々は重大な損害を受けやすい状態に置かれるのだが、それについて自分ではどうすることもできない、そういう世界をもたらし」という。そして、「脆弱性をもった構造は、人々を弱体化させ、無数の危険にさらし、彼らから力を奪い取る」が、そこにおいては、「具体的な経済的損失や肉体的苦痛を明確に指し示すことができないために、損害を立証することが困難である」とも述べられている。ソロブ教授は、この問題は人々から徐々に力を奪っていく免疫機能の低下に似ている、と言っている。体の免疫機能の低下も、どこが悪いのかがよくわからないが、体が全体的に弱っていく。

第2は、萎縮効果の問題である。ソロブ教授によれば、情報主体が知らないままに行なわれるデータベース上での監視は、言論や結社の自由のような、民主主義にとって重要な活動を含む、憲法上保護された諸活動に萎縮効果を与えるとされる。

第3は、ソロブ教授が「力の不均衡（power imbalance）」と呼ぶ問題である。ソロブ教授によれば、データベースは、これを保有する者と保有される者との間に圧倒的な力の不均衡を生み出すとされる。とりわけ政府による無制限の情報保存や利用は、政府と市民との力の「構造的バランス（structural balance of power）」に影響を与え、民主主義社会そのものを脅かす危険があるとも指摘している。

ソロブ教授の挙げたこうした問題は、表現方法はそれぞれ違うが、すでに多くの論者が指摘しているところであらう。

(2) 新たな権利概念

そこで、こうした諸問題に対応するために、憲法学においては、情報の収集だけではなく、保存・利用・伝達という情報処理の全過程に個人のコントロールを及ぼす「自己情報コントロール権」、「情報自己決定権（Recht auf informationelle Selbstbestimmung）」という考え方が提唱されてきている。もちろん、アメリカ生まれの「自己情報コントロール権」とドイツ生まれの「情報自己決定権」には重要な差異も認められるが、情報処理の全過

程を視野に収め、肥大化する情報ネットワークシステムまたはデータベースに法的統制を及ぼそうとする点では共通しており、両説がオーバーラップする部分については、憲法学においては通説化していると言えようことができるように思われる。

さて、このように考えれば、他者の視線にさらされることのない「内部的行為」とでも言うべき情報の保存や利用も、本人の同意のない限りは権利の「侵害」として構成され、そのそれぞれに正当化が必要とされるということになる。もっとも、いま述べたように、情報の保存・利用はあくまでも内部的な行為であるので、保存・利用が行なわれたことを当の個人が知り、そのいちいちをコントロールすること、また保有機関がそのいちいちを個人に告知し、同意を求めることは現実的に困難である。その意味では、「自分で自分の情報をコントロールする」というのはレトリックであり、実際にこれらの説が求めるのは、慶應大学の小山剛教授の言葉を借りれば、①「規範の明確性・特定性を備え、比例原則を充足した法律による授權」（法治国家論的視角）と、②「情報の漏洩や濫用を予防しうる構造または手続」（構造論的視角）ということになる（小山剛『『安全』と情報自己決定権』法律時報 82 巻 2 号（2010 年））。

ところで、先ほどのマーセン先生のお話を伺って、私はドイツではアクセルとブレーキの関係が非常によくできているといった感想を持った。すなわち、ドイツは非常に積極的なテロ対策を行なっている反面、（法律で明確に根拠づけられているという意味での）立法的な統制と、司法的な統制という二つのブレーキが効いている。この点は非常に示唆的である。それに対して、と言ってよいのかどうか分からないが、日本の場合は、アクセルもブレーキもないのかもしれない。この点は後で議論になろう。法律上の根拠の有無に関して、先ほどの鎌田先生のご報告では、「要綱」という言葉が何度か出てきた。あくまでも「要綱」であることをどのように見るかが重要なポイントとなろう。

（3）課題——「実害なき侵害」

以上述べてきたような憲法理論における展開は、実務にとっては容易には受け入れがたいものであるように思われる。大きな違和感を与えるものなのかもしれない。その要因は、これまでお話ししたように、実務と理論とは（ヴィトゲンシュタイン風に言えば）言語ゲームを成立させるためのそもそもの条件、つまり文法が違う、というところにあるように思われる。議論の出発点となるべき「権利」概念、「侵害」概念が違うからである。

おそらく実務的には、適法に得た情報を内部的に保存し、利用することは、いわゆる任意処分と見なされよう。伝統的なプライバシー権を前提にすれば、保存や利用はその対象者に身体的な苦痛を与えることも、対象者の秘密を暴露することもなく、そもそも権利侵害を構成しないからである。

また、「有形力説」に始まる刑事訴訟法の強制処分論においては、「見られること」（物理的な有形力が行使されるわけではない）ですら権利侵害とみなすには生ぬるいの、さらに一步進んで、見られることすらない情報の内部的保存や利用行為を権利侵害ととらえることは、現状においてやはり難しいはずである。強制処分か任意処分かという峻別が相対化されてきたとはいえ、刑事法上イメージされる「侵害」とは、やはり被処分者個人にとっての具体的な害悪であると言えよう。「保存された情報がその後どうなっていくのだろうか」、「いつか情報が漏れ、就職などに不利に使われるのではないか」、「いつか他の情報と連結され、自分の政治的な傾向や性的な嗜好が明らかになってしまうのではないか」といった抽象的で漠とした不安は、実務の側からすれば「ハリウッド映画の見すぎだ」ということになる。これは私の言葉ではなく、DNA 型データベースの合憲性について判断したアメリカの連邦高等裁判所の裁判官の言葉である。「相手方の権利・利益を実質的に侵害・危殆化する処分」を強制処分と捉える三井誠教授のような議論（三井誠『刑事手続法（1）・新版』（有斐閣、1997 年）81 頁）は、日本ではやはり例外であって、将来起こるか起こらないかわからない侵害をとらえて、いま侵害だと述べる、実

害なき侵害の概念を、「侵害＝具体的な害悪」ととらえてきたであろう実務の世界が容易に受け入れられるはずがないと思われる。

(4) 架橋？

まだ『アバター』は観ていないものの、「ハリウッド映画」が嫌いではない私から見れば、データベース化が含む問題はやはり重要で、憲法理論は、実務との間に生じているこの根源的なギャップを埋めるべく努力していかなければならないと考えている。

確かに、データベース化がもたらす害悪は抽象的で、先に述べたソロブの努力をもってしても、この危険を具体的に描出できたとは言えないが、これはウルリヒ・ベックの言う「リスク社会」の一つの宿命であり、害悪の「言い表わせなさ」が、問題の深刻性・重要性を強調することはあっても、それを否定することにはならないように思われる。そこで最後に、実務の承認を得ることは無理としても、まずは理解を得ることを目的として、自己情報コントロール権の権利性、その実害なき侵害の侵害性について、体系的というよりは網羅的なものではあるが、若干の説明を加えさせていただきたい。

まず指摘したいのは、憲法上の権利は常に主観的なものではないということである。例えば表現の自由は、自己実現という主観的で個人的な価値を有するとともに、自己統治の価値、民主主義的な価値という客観的・社会的な価値を有している。これと同様に、自己情報コントロール権も、とりわけ対国家的機関においては、国家権限を適切に統制し、国家と市民との力の構造的バランスを保つという客観的な価値を有するという指摘が見られる。

その代表的な見解は、アメリカのイエール大学のルーベンフェルド教授の議論である（Jed Rubenfeld, *The End of Privacy*, 61 STAN. L. REV. 101(2008)）。彼は、「自己情報コントロール権」という言葉は使わないが、憲法上の人身の自由規定は、個人の主観的権利というよりも、国家の権限濫用を制限し、全体主義化を防ぐための客観的規範であるとしている。不合理な搜索・押収の禁止のような憲法上の諸規定を個人的な権利として捉える考え方は間違っているとさえ言っている。

このような客観的なアプローチをとれば、いわば集合財とも言うべき人身の自由に対する侵害度を査定する際には、被処分者個人の利益に対する侵害だけを考慮すべきではなく、社会全体に与える波及的な影響ないし効果も合わせて考慮すべきだ、ということになるだろう。この点についてルーベンフェルド教授は以下のように述べている。「(単なる) 嫌疑に基づき拘束された個人は (明らかに) その人身の自由を失う。しかし、もっぱら被拘束者個人の人身の自由の損失という観点から憲法上の損害を同定するならば、我々は何か重要なポイントを見逃すことになる。また、憲法的損害が、住居を搜索された者が受けるプライバシーの損失のみによって見積もられるならば、我々はやはり何か重要なポイントを見逃すことになる。ここで見逃されるものとは、逮捕または搜索される特定の個人が被る (substantial な) 損害を超えた、全体的な損害である。……単なる嫌疑を根拠として組織的に行われる逮捕・搜索がもたらす基本的な憲法的損害とは、そのような手段が人々全体 (the people as a whole) に与える全体的で深刻な insecurity なのである」。

次に、先ほどデータベース化の一つの問題は萎縮効果であると話したが、表現の自由における萎縮効果論など、憲法上実害なき侵害が許容されてきた領域があることを指摘しておく必要があるだろう。

またアメリカの話で恐縮だが、ここでアメリカ連邦最高裁のラード判決 (Lard v. Tatum, 408 U.S. 1(1972)) を挙げておく。本件は 1960 年後半の諸暴動を受けて、市民権活動に対して行なわれた陸軍の諜報活動 (公開集会へ諜報員が参加しての情報収集プログラム) が表現の自由を侵害するとして、市民により (クラス・アクションとして) 違憲宣言および差止めが請求された事案である。ここで最高裁はいくつかの先例を引用し、「憲法違

反は、修正1条〔表現の自由〕の権利行使への直接的禁止とまでは言えないような政府規制の抑止的または『萎縮』効果によっても発生しうる」と述べたのである。この点についてもいろいろ注釈を付け加える必要があるが、ここでは時間の関係上、割愛させていただく。

いずれにしても、このような萎縮効果論等を踏まえれば、憲法上、いま具体的な損害が生じていなくても、いわば前倒し的に権利「侵害」を認めてきた領域が存在する、とすることができる。このことを踏まえれば、「現時点で被処分者への具体的なダメージはないのだから法的に問題とすべき権利侵害はない」という考えが、やや短絡的なものであることがご理解いただけるだろう。

ここまでは、理論と実務を架橋すると言いながら、もしかすると理論の「文法」に従った説明になっていたかもしれない。そこで、より実証的・経験的な観点から権利概念ないし侵害概念を再構成していく必要はないか、検討してみたい。

議論の出発点は、侵害概念の歴史性・動態性である。アメリカでは、どのような捜査に憲法上の保護が及ぶかについて、かつては有形財産に対する物理的侵入の有無を基準に考えていた（不法侵入ドクトリン（trespass doctrine））が、現在では、プライバシーに対する合理的な期待を基準に考える方向へと変化し、これがいまや伝統的な考えになっている。また、日本の刑事訴訟法の議論を見ても、かつては物理的な有形力を加える場合を強制処分ととらえていたが、現在ではこうした考えは修正されている。要するに、侵害概念とは決して固定的なものではなく、動態的・歴史的なものと言えるのである。

では、この動態・変化は何によってもたらされるのだろうか。本報告で、この問いに厳密に答えることはできないが、さしあたりは「何をもって侵害と感ずるか」という社会意識の変化や、これを解釈規準として参照または摂取する裁判例の変化を通じて（あるいは両者の相互作用を通じて）起こりうるものと考えてよいだろう。

そこで、以下、まずは社会意識の変化について、つぎに日本における裁判例の変化について簡単に検討する。まず、この表をご覧ください。

シナリオ	侵害性 (intrusiveness)	信頼区間 (Confidence Interval)
1. 庭園内の植物鑑賞	8	±4
2. 健康・安全に関する工場への立入り検査	14	±4
3. 国定記念物におけるカメラ監視	20	±7
4. 政府ビル・空港・駅におけるカメラ監視	20	±7
5. 炭鉱への立入り検査	25	±5
6. コンビニエンスストア・小売店におけるカメラ監視	26	±8
7. 15秒間の自動車停止	35	±5
8.ズーム機能付き隠し（covert）街頭カメラによる監視	42	±9
9. ヘリコプターによる400フィート上空からの敷地内の撮影	50	±5
10. 警察官による尾行	50	±5
11. 路上の生ゴミ入れ（garbage cans）の調査	51	±5
12. 廃品置場（junkyard）の搜索	51	±5

148 警察による情報の収集・保存と憲法

13.	明示的 (overt) 街頭カメラによる監視 : 96 時間後にテープが廃棄 (destroy) される	53	±8
14.	車に発信機 (beeper) をつけての 3 日間の監視	63	±5
15.	装置により、物の外形を識別するために衣服を透かして見る	67	±5
16.	衣服の上から手でたたいて武器の有無を調べる身体捜査	68	±5
17.	街頭での会話を傍受するためにビデオカメラを使用すること	70	±5
18.	13 と同様: ただしテープが廃棄されない	73	±8
19.	国境における体腔の捜索	75	±5
20.	寝室の捜索	76	±5

Mean Intrusiveness Rating of Twenty Scenarios

Christopher Slobogin, *Public Privacy: Camera Surveillance of Public Places and the Right to Anonymity*, 72 MISS. L. J. 213, 277(2002).

この表は、フロリダ大学で刑事訴訟法を教えるスロボジン教授が、フロリダ州ゲインズビルで陪審資格を有する 190 人を対象に行なった調査結果である。この調査において、対象者は、表の 1 から 20 までの各場面において感じる「侵害度 (intrusiveness)」を、1 から 100 までの数字で表している。

まず、この調査結果によれば、300 ヤード間隔で明示的に設置された街頭監視カメラによって感じる侵害度は 53 となっている。この数値は、寝室の捜索、体腔の^{たいこう}捜索、会話傍受よりも低い。ちなみに、これらは、その実施に当たり、「相当な理由」を要求される捜索群である。さらに、この街頭監視カメラは、パットダウンや、衣服を透かしての持ち物検査よりも侵害的ではないと感じられているのである。他方、この 53 という数値は、アメリカの連邦最高裁によって憲法上の保護を受けるとされてきた、工場への立入り検査や、道路上における 15 秒間の自動車制止よりも高くなっている。監視カメラだけを見ると、特定区域を対象としたもの、例えば、国定記念物における監視カメラ、空港等の運輸拠点における監視カメラ、店舗におけるカメラ監視の侵害度が比較的低い。

これらも大変興味深いデータなのだが、本報告との関係で重要なのは、場面 13 と場面 18 との違いである。すなわち、録画テープが 96 時間、つまり 4 日以内に廃棄されるテレビ監視と、テープが廃棄されず、「必要性」により他の政府機関にとって利用されうるテレビ監視との違いである。先ほど述べたように、前者に人々が感じる侵害度は 53 であり、高くとも低くとも言えないのに対して、後者に人々が感じる侵害性は、73 と、きわめて高くなっている。驚くべきことに、この数値は、その実施に「相当な理由」が求められる^{たいこう}、体腔の捜索や、ベッドルームの捜索とそれほど変わらない。

この、スロボジンの調査結果からすると、私たちは、録画技術や映像加工技術等の飛躍的な向上により、「撮影されること」よりも、録画され、長期的に「保存されること」、保存され続けることに対して、より強い「侵害」を感じるようになってきているのかもしれない。もちろん、この統計はアメリカで行われたものであり、日本の議論に直ちに適用できるものではないが、社会が「合理的」とみなすプライバシーの期待の変化、伝統的プライバシー権、あるいは「公道上だからよい」という「公道」論の限界などを考えるうえで、示唆に富むデータであるように思われる。

最後に、日本の二つの裁判例を検討して、こうした意識変化を確認してみたい。

まず取り上げるのは、2008 年の住基ネット訴訟最高裁判決（最判平成 20 年 3 月 6 日民集 62 巻 3 号 665 頁）である。住基ネットとは、従前より住民基本台帳に記載されていた、氏名・生年月日・性別・住所の 4 情報に、住

民票コードと転入・出生等の変更情報を加えた本人確認情報をネットワーク化したものであり、住基ネットシステムの構築には、(それ自体は事実行為にすぎない)住民票コードの付与と、情報のシステム化・ネットワーク化が必要となる以外に、情報の新たな取得や開示・公開を伴わない。そうすると、伝統的なプライバシー権論に立てば、住基ネットの構築・運用それ自体によっては、権利・利益は侵害されないということになる。

実は、最高裁判決が出した結論も、これと同様のものだった。判決は、憲法13条が保障する自由を、「個人に関する情報をみだりに第三者に開示又は公表されない自由」、すなわち「さらされない」自由と解したうえで、「行政機関が住基ネットにより住民である被告人らの本人確認情報を管理、利用等する行為は、……憲法13条により保障された上記の自由を侵害するものではない」と結論づけた。

この部分だけをみると、従来の取得時中心主義あるいは伝統的プライバシー権論と何ら変わりはないように見える。しかし、注目すべきは、判決が、いま侵害されていないという事実から単純に「侵害なし」という結論を出したのではなく、差止訴訟のように、将来侵害が生ずるおそれがあるかどうかまでを審査して、「侵害なし」という結論を出したということである。そして、判決がこの結論を導くに当たって重視したのは、システムの「構造(structure)」であった。「住基ネットにシステム技術上又は法制度上の不備」があつて、将来的に「第三者に開示又は公表される具体的な危険」があるかどうかを、現時点で審査し、それが種々の構造上の理由から「ない」という理由で、「侵害なし」との結論を導いたのである。

もちろん、自己情報コントロール権論・情報自己決定権からすれば、多くの批判がありうる判決であろう。しかし、本報告では、この判決が、伝統的プライバシー権論から一步を踏み出している点に注目したい。それは、判決が、プライバシー権を、「開示又は公表されない自由」という伝統的なボキャブラリーで言い表わしながらも、これが、システム構造上の脆弱性によって将来開示・公表される具体的な危険があれば「侵害」されうる、と述べる点である。ここを強調するならば、「開示されない自由」の内実は、事実上、「開示または公表の危険のない強い構造を求める権利」へと変容を遂げていることになる。これは、先に述べた、組織・手続上の予防措置を要求するという自己情報コントロール権ないし情報自己決定権の一側面と合致している。

なお、住基ネット判決は、警察が現在保有しているデータベースの合憲性にも直接の示唆を与えうる。詳細は割愛するが、この判決は、法制度上、目的外利用や秘密漏えいが、懲戒処分や刑罰をもって禁止されていない場合、あるいは審議会や本人確認情報保護委員会のような監視機関が設置されていない場合には、先に述べた「具体的な危険」が認定されうる、ということを示しているが、警察の保有データベースのなかには、こうした制度を組み込んでいないものも見られるからである。

下級審にも、自己情報コントロール権の発想を一部取り込むような動きが見られる。ここでは、Nシステムの合憲性を争った2005年の東京地裁判決(東京地判平成13年2月6日判時1748号144頁)と2007年の東京地裁判決(東京地判平成19年12月26日公刊物未登載。なお、東京高判平成21年1月29日判タ1295号193頁参照)の比較というかたちでこの点を描出してみたい。

まず、2005年判決も2007年判決も、どちらも憲法13条により保障される自由を、伝統的プライバシー権ではなく、「公権力によってみだりに私生活に関する情報を収集、管理されることのない自由」と捉えている点で先進的なものといえる。しかし、2005年判決が、公権力による情報収集・管理が13条の趣旨に反するかどうかは、「①公権力によって取得、保有、利用される情報が個人の思想、信条、品行等に関わるかなどの情報の性質、②公権力がその情報を取得、保有、利用する目的が正当なものであるか、③公権力によるその情報の取得、保有、利用の方法が正当なものであるかなどを総合して判断すべき」としていたところ、2007年判決は、最後の部分(③)の記述を大幅に変更して、公権力による情報管理の厳格さの程度を考慮すべきとした。

そして、2005 年判決が、③の正当性を、単に、記録ナンバーが「長期にわたって大量に集積される仕組みとはなっていない」という点にのみ求めたのに対して、2007 年判決は、これらの検討に加えて、警察庁が 1996 年 3 月 6 日に同庁内各部局長に発出した「自動車ナンバー自動読取照合業務実施要領の改正について」（通達）を取り上げ、その安全管理および利用状況の適正さにも審査の矛先を向けたのである。

もちろん、その審査が十分であったかは疑問が残るが、やはり、本報告では、2007 年判決において、「構造」の審査が自覚的になされている（取得後の保存のあり方が正面から問われている）点に注目したい。そこには、2005 年判決からの大きな前進があるように思われる（もちろん、両判決とも結論としては合憲との判断を導いている）。

以上述べてきた、社会意識の変化、裁判例における変化は、日本でも参照されることの多いアメリカ連邦最高裁による *Katz* 判決（*Katz v. United States*, 389 U.S. 347(1967)）に付された、ハーラン同意意見に照らしても重要であろう。この同意意見は、捜査機関による捜索から憲法上の保護を受けるには、プライバシーの主観的な期待に加えて、「この期待が、社会が『合理的』とみなす用意のあるもの」であることを求めた（プライバシーの合理的期待論）。社会意識の変化、裁判例における変化は、後者の、プライバシーの社会的・客観的期待の動態を示唆しているように思われる。

今後詳細な分析・検討が必要であることは言うまでもないが、プライバシーの合理的期待論の枠組みに従ったとしても、実際にさらされるまで、あるいは具体的実害が発生するまで権利侵害を認めない伝統的なプライバシー権論、またそれに依拠する取得時中心主義は、再検討されてよい時期に来ているように思われる。

4 おわりに

本報告は、情報の取得にスポットを当てる実務と、取得とともに情報の保存・利用のあり方にスポットを当てる理論との間に、いかに深い溝があるかを論じてきた。本報告は、この溝が、議論の出発点となる「権利」概念や「侵害」概念の違いに由来することを踏まえて、これを「根源的なギャップ」とも称した。この根源的なギャップは、テロ対策や組織犯罪対策のためには、つまり安全のためにはよいものなのかもしれない。

しかし、報告者には、このギャップを放っておくことによってもたらされる社会がユートピアであるようにには思われない。マーセン先生や鎌田先生のご報告を伺って、安全のためには警察による情報の収集・保存・利用、データベース化やデータマイニングが不可欠であることを改めて感じた。しかしそれは、法治国家的な観点、構造論的観点から適切に統制されたものであるべきだろう。「権利」概念、「侵害」概念の認識を巡る相違は、確かに根源的なものではあるが、そうであるからと言って、実務と理論との対話それ自体を諦めるわけにはいかないように思われる。

【パネルディスカッション】

金山 警察政策研究センターの金山でございます。これからパネルディスカッションに移りたいと思います。三人のコメントーターの方に参加していただきましたので、ご紹介いたします。まず、最初にご挨拶をなさいました大沢慶應大学教授でございます。次に同じく慶應大学教授の小山さんです。そして公共政策調査会の板橋室長です。

それでは、まず参加されたコメントーターの方から一人 10 分強で基調報告に対するコメントあるいは質問をお願いいたします。では、大沢先生からお願いいたします。

大沢 それでは三人の方に質問させていただきたい。一つは安全と自由の調整に対する基本的なスタンスについてである。もう一つは情報の問題で、山本さんのご報告と関連するが、情報の流れという観点からプライバシーを捉える問題についてお聞きしたい。最後に航空保安の問題について具体的に伺いたい。

最初にマーセン先生にお伺いしたい。テロ対策の基本的なスタンスとして、市民の安全に対する権利と、国家の治安維持との問題、すなわち自由と安全が相互に関連しているということで、その適切なバランスが問題だということだった。総論的にはその通りだろう。法律に基づいてその調整のバランスを取るということだが、法律に基づいてバランスをとるといっても、具体的にはその後で規則等の運用の問題になる可能性があると思われる。その運用について、憲法の趣旨に反するおそれはないのだろうか。その点をお聞きしたい。

それからもう一つは情報の共有の問題である。ドイツにおいて、情報機関、捜査機関はネットワーク化が図られているということであった。この情報の共有について、プライバシーの観点からいくと、連邦制と分離原則がどういう働きなのか注目される。連邦制をとっているドイツには非常に多くの捜査機関あるいは情報機関が存在している。それらは分離原則をとって、情報機関と捜査機関の分離を行なっているということである。アメリカの例を出して恐縮だが、アメリカにおいては捜査と情報の分離が、自由にとって非常に大切であるということ、逆に 9.11 事件以後のアメリカにおける情報機関と警察機関の合体の問題点が指摘されている。そのあたりで、良い面と悪い面、あるいは課題があれば教えていただきたい。

それから三番目に、国際的なテロリズムにおいては技術の発展が著しいので、国家はそれに対応する技術を身につける必要がある、という点である。そうでないと国家はテロリズムに対抗できず、ひいては国民の権利・自由が侵害される可能性があることを示唆された。まず大切なのは技術革新であり、国も発展に応じた技術革新を行ない、犯人たちのレベルに到達することが必要だということであった。例としてラスタースearchなどがあり、民間のデータベースを利用してラスタースearchを行なうということもあったが、主体として誰が民間のデータベースを使うのか。もちろん国ということになるだろうが、技術の発展は民間が中心になって進んでおり、それに国が追いついていない。逆に言うと、民間とテロリストの関係が密接になっているということで、それに追いつくためには、国が民間技術を導入し、結びつきを強める必要があるだろう。しかしそれに伴う危険性もあるのではないか。いわゆる情報漏洩の問題が生ずる可能性はないのかということをお聞きしたい。

最後に具体的な問題として、デルタ航空事件のことをお話しになった。ドイツにおいては三つの条件が整えばフルボディ・スキャナーが導入できるということで、導入に向けて考えていくということだった。アメリカではフルボディ・スキャナーが導入されることになったが、プライバシーをめぐる議論が非常に盛んに行なわれ、使用には条件が付けられている。例えば任意に行なうとか、離れたところで情報を処理するとか、情報を保存しな

いということである。ドイツでもこうした点についてかなり議論が行なわれたと思うが、その議論の内容についてご紹介いただければと思う。これがマーセン先生に対する私の質問である。

それから鎌田氏への質問だが、「テロ対策の現状と課題」というお話をいただき、日本における流れはよくわかった。これらはテロ対策として 9.11 以後出てきたということだが、現在は一般的な治安対策の中の一つの問題としてテロ対策が取り上げられていると考えていいのだろうか。その意味ではテロの定義がよくわからなかった。むしろテロを定義する必要はあまりないということなのだろうか。

それからもう一つは情報の関係である。日本の対策は、民間に協力を仰ぐ等、情報収集能力を高めるということだが、それだけで十分ではない。情報収集の問題について、情報の分析、累積あるいは保存のことも考えていらっしゃるのか、その対策についてはどうお考えなのかお聞きしたい。

それから、航空保安の問題についてもお聞きしたい。航空不安の問題について警察は、水際対策の一環として、空港で要注意人物の入国を認めないということで航空保安を強化しているという話だった。私はいま関係している委員会で航空保安の問題について勉強しているが、各省の権限が重なっているところがあり、国交省、法務省、税関が関わっているところでいろいろな問題がある。その観点で、警察では例えば警備業法の改正など、具体的な強化策をお考えなのかどうかをお聞きしたい。

その点で関連することは、インターネットの技術の進展についても、法律改正などで対応する必要があるということで、特にサイバーテロなどを挙げられた。その場合、山本さんが指摘した問題が出てくると思うが、それに対しては何らかの法的な対応をお考えなのか、お聞きしたい。

最後に山本さんの報告は、非常にわかりやすく、憲法学の立場からはよくぞ言ってくれたというところがある。簡単にまとめてしまうと、「取得時中心主義」が実務上非常に多くとられているが、それに代えて、「自己情報コントロール権」とか「情報自己決定権」という考え方を取り出して新しく確立し、そこで議論をしていく必要があるということだと思う。その場合、憲法上の根拠としてどういうものが挙げられるのか気になった。修正 4 条（日本でいうと 35 条）は、取得の情報をどうするかについては言っていないというスタンスの言葉を挙げている。そうすると憲法上の根拠は 13 条とか、アメリカ流に言う法の支配とか法の適正手続きの問題だろうが、根拠としては若干弱い感じがする。そのあたりで憲法上の根拠はどうお考えなのか。

第二番目として、判決の流れの中で、山谷のテレビカメラ、あるいは指紋押捺事件で、裁判所はあまり問題を理解していない、情報の取得場面に限っている、ということだった。これは当事者の提訴の仕方とは関係していないのか。要するに議会があまりやっていない。結局のところ裁判所としてはそれに従わざるを得ないし、実務のほうもそれに従わざるを得ない、という話になってしまわないだろうか。

それから、権利概念としての「自己情報コントロール権」とか「情報自己決定権」という問題について、従来のプライバシーとは別に新しいものとして議論していかなければならないということだが、これは伝統的なプライバシー概念を包摂したものなのか、それとも別概念としているのか。先ほどのお話では、従来の伝統的なプライバシーとは別に「自己情報のコントロール権」の確立を考えたほうがいいという気もする。

ただ、自己情報コントロール権あるいは情報自己決定権ということで考えると、侵害概念とか権利概念が曖昧だということもあるかもしれないが、もう一つの問題として、仮にその権利が確立したとして、これは情報の取得という場面ではなくて、その後の利用の問題あるいはコントロールの問題ということになるかと思う。

そうすると、やはり国家の裁量を広く認めざるを得ないところだと思うが、そのあたりは違憲審査の関係で厳格にすべきだとお考えのように見える。表現の自由における萎縮効果論をお出しになっているからである。一方において、政府が取るべき手段はかなりオープンな形で、制限としては法治主義と制度的な抑制だけ、という

ころがあるので、そこはかなり緩やかになる可能性があると思うが、そのあたりをどの程度考えているのか。あるいは逆に言うと自由権的な要素なのか、もう少し請求権的なものとお考えなのか。そのことについてお伺いできればと思う。

小山 今日とは三つの報告から学ぶことが多かったが、時間の関係もあるので、ごく簡単な質問にさせていただきたい。山本さんは理論と実務の食い違いとおっしゃったが、考えてみると、理論と実務が食い違っているわけではなく、行政法とか刑事訴訟法がそれなりに噛み合っているのに、憲法だけが特殊なのだ、と言ってしまえば、そういうことかもしれない。なぜ憲法だけが特殊なのかというと、憲法における安全の位置づけ、あるいは歴史的・理論的な位置づけがあるのだが、それは省略する。

まずマーセン先生に二つ質問させていただきたい。今日、マーセンさんが紹介したドイツの手法のいくつかは、連邦憲法裁判所によって部分的に違憲になっている。例えばラスタースearchも、具体的な危険を前提とせずに行なうラスタースearchは、比例原則に反して憲法違反であるとされている。あるいは特に重大な犯罪と言えない、単なる通貨偽造に対して通信傍受を行なうことも違憲となっている。住居に対する聴覚的な監視も人間の尊厳に反する可能性がある場合には絶対に禁止されている。今日の話にはなかったが、ハイジャックされた民間航空機の撃墜をしていいという航空安全法の規定は人間の尊厳に反するとして憲法違反になった。そういう法律は再び出てくる余地はないと思うが、ほかに挙げた例も全部どこか憲法違反になっている。

それが憲法違反になる理由は大きく分けて二つある。一つは法律による授權が充分ではない点である。ドイツの場合には規範の明確性、特定性と言われるが、目的と、そのあとどういう処理をするのかが法律で明確に定まっていなくて、それだけで憲法違反になってしまう。あるいは、必要最小限度を超えた情報の取得や、それほど重大ではない犯罪に対処するために重大な人権侵害を伴う手段を用いた場合には違憲となる比例原則がある。もう一つ、例えば私生活の核心部分を覗き見するような手法は絶対的に禁止される。そういう限界が課されている。

そういうことで連邦政府、州政府がつくった法律が全面的あるいは一部憲法違反になってきたが、最初の質問は、連邦憲法裁判所の一連の判決は、ドイツで現にテロ対策に関わるマーセンさんのような方にとって、最終的な責任を負わない裁判所が出しゃばり過ぎだとお感じになるのか。それとも連邦憲法裁判所が示した法治国家の枠の中でなんとかやっているとお感じになるのか。ちなみにマーセンさんの元の上司のショイブレーという当時の内務大臣は、ある雑誌論文の中で、連邦憲法裁判所に対して極めて大きな不快感を示している。そのような不快感はマーセンさんも共有されているのか、なんとかやっているとお考えなのか。

二つ目の質問は、今日の山本さんの報告にもあったが、日本の場合には警察の情報収集活動の多くは、強制力を伴わない限りは法律の根拠なしに行なえる。例えばNシステムはまさにそうである。ただ、ドイツの場合にはNシステム類似のシステムについて、まず法律の根拠が要求されるだけではなくて、取得の目的が十分特定されていないということで憲法違反になった。かつまた取得の目的が特定されていない以上、比例原則を満たすかどうかはわからない。その理由からも憲法違反になっている。マーセンさんとはご講演の冒頭で介入権限を有する警察ほど、直接的かつ国民の目に見える形で国家権力を代表する機関はない、警察の行動如何で国民の信頼感も不信頼感も強めるということを適切におっしゃっている。このような観点からしても、やるのならちゃんと法律で明確な規定を備えて、その上でやることこそが、警察が国民の信頼を獲得する道ではないかと思うが、その点どうお考えか。

来日された時に、マーセンさんは指紋を押捺されたと思うが、あれが何年間保存されるかは法律にも命令にも規定されていない。70年から80年という答弁があるだけである。やるなら書く、書かないならやるなという、

もっとわかりやすい形にしたほうがいいのではないかというのが、私の考えだが、どうお考えだろうか。

次に山本さんに対する質問。非常にかっこいい理屈が並んだが、本当にそれで行けるのか、と言ってしまうと身も蓋もないだろう。そこでは、何をもって侵害と考えるのかがポイントだろう。例えば例に出ていた住基ネットは、もともと紙で管理している分には誰も文句をつけなかった。紙でとったものを紙で保管していたわけだが、それについてはどう考えるのか。あるいは例えば監視カメラでも、警察官が普通に巡回して手帳にメモをとることは誰も文句をつけなかった。それとの違いをどう説明するのか。そのへんが説得力をもって示されないと実務のほうは納得しないのではないか。

最後に鎌田さん。マーセンさんと鎌田さんのお話を比較しながら聞いていて、ドイツは一方ではNシステムあるいは監視カメラのような些細なものについても法律の明確な授權を要求する。他方で法律の明確な授權がありさえすれば、比例原則に反しない限り、通信傍受や住居の監視その他のかなり強力な手段を憲法上とることができるようになっている。他方日本の場合にはそれとは真逆で、些細なものについては青天井で任意処分になる。他方、本当に強力な手段はまったくとることができないか、仮に通信傍受のようなものが限定的に認められても事実上使えない。このへんのずれについて、実務を担当する方はどのようにお感じになるのかお聞かせいただければと思う。

板橋 9.11以降考えてみると、テロ対策というと軍事行動をイメージされる方が非常に多くなってきたと感じる。ここにお集まりの方はそうではないと思うが、普通の方々と話すときどうも軍事行動をイメージしている。振り返ってみると、9.11以降は、米国を中心として、軍事を基軸としたテロ対策が行われてきた。私は、少し異常であったと思う。「テロとの戦い」(War on terror)は、もうすでに終焉を迎えたと考える。最近では、アメリカにおいてもいわゆる(戦争権限法に基づく)大統領命令から制定法重視という方向に変わってきている。全体的な流れとして、テロ対策は法執行やインテリジェンスなどを基軸としたものに回帰(あえて回帰という言葉を使うが)しつつあると考えている。再び軍事を中心としたテロ対策の方向に向かわせないためには、出入国管理や航空保安、港湾あるいは海洋の保安、核セキュリティ、資金規正、輸出管理、警察・法執行などの分野において、条約なども含めた国際間の協力を強化していくという方向が重要だろう。こうしたことでテロを未然に防止して封じ込めていくことが必要である。

このようなことから、テロ対策に関する法制の整備がわが国においてもますます重要になってくる。もちろん、2004年に策定された「テロの未然防止に関する行動計画」は画期的なプランであり、私は日本版包括的テロ対策法と考えてもいいだろうと思っている。アメリカやイギリスでは、包括的なテロ対策法を9.11以前からからつくっていた。

お三方にご質問をさせていただく。まずマーセンさん。テロ対策の大きな流れは、今後、軍事を中心としたものから法執行あるいはインテリジェンスなどを中心としたものへと回帰していくだろうと考えるが、マーセンさんはどのように考えるか。

二つ目は、ちょうど明日でオウム真理教による地下鉄サリン事件から15年を迎える。ドイツでは、この事件をテロ対策の観点からどのように捉えたのかということを教えていただければと思う。

三つ目は、最近、原子力委員会の原子力防護専門委員を仰せつかった。、現在、IAEAではセキュリティ・シリーズ文書の改訂作業が行なわれているが、いわゆる医療用・工業用などの放射性物質の管理を強化する方向に向かいつつある。来月ワシントンで核セキュリティ・サミットも開かれるが、こういったダーティ・ボムや放射性物質散布装置に使われるかもしれないような一般で使われている放射性物質の管理は、ドイツにおいてはどのよ

うに行われているのか教えていただければと思う。

四つ目は、いわゆる過激化対策についてだが、マーセンさんは、以前に外国人法や移民政策、統合政策について論文をお書きになっておられる。ドイツにおけるいわゆるホーム・グロウン対策はどのように進められているのか。特にこれは、警察マターだけではなくて、教育とか福祉、あるいは地域政策とか文化（異文化への理解）といった分野の役割が非常に重要であると考えてるが、それらを含めて、ドイツではどのように考えられているのか。

最後の五つ目は、ユーロポールとの捜査協力が最近活発化しているという話だが、どのように情報共有が行なわれているのかを教えていただければと思う。

次に、鎌田審議官。ご案内の通り、今年は横浜で APEC の首脳会議と閣僚会議が開催される。6 月 5 日の札幌での貿易担当大臣会合に始まり、一昨年の我が国でのサミットと同様に、全国各地の 7 都市で 7 つの大臣会合が開催される。そして最後に、横浜で 11 月に閣僚会議と首脳会議が開かれる。APEC は、21 の国・地域が参加するので、11 月の横浜には、最大 84 人の警護対象者が集まることになる。閣僚会議が外相と貿易担当大臣なので、それで 42 人。それから、首脳と首脳夫人を含めると最大 84 人になる。おそらくサミット以上の警備になるであろう。前回のサミットの場合には、いわゆる「リトリート方式」という隠れ家方式をとったが、今回は 370 万人という人口を擁する横浜で開催するということで、いわゆる都市機能や市民生活、経済生活と警備の調和をどのように図るのか。まさに自由と安全のバランスが求められており、その課題にどのように取り組んでおられるのかご紹介いただければと思う。

最後に山本さん。警察における情報収集活動の実務と理論の差異を埋める、架橋するということで、伝統的プライバシー権を前提とした取得中心主義から、自己情報コントロール権や自己情報決定権などの新たな権利概念に基づいた法的な統制が必要であるということだが、立法以外に架橋する方法があるのかどうか。例えば、いまある国家公安委員会規則で保存や利用管理についてさらに具体的に明示していくという方法があるのかどうか。立法以外に差異を埋める方法があるのかということをお教えていただければと思う。

もう一点、これは山本さんとマーセンさんにお聞きしたい。ICAO（国際民間航空機関）や IAEA は、内部脅威対策として航空関係者や原子力関係者に対して、セキュリティ・クリアランスというか、バックグラウンド・チェックを求めている。日本は、このような制度をつくってはいないが、私は個人的にはこのような制度が必要であろうと考えている。山本さんは、こうしたクリアランス制度やバックグラウンド・チェックについて、憲法論の立場からどのようにお考えになるのかお聞きしたい。それからマーセンさんには、ドイツでは航空関係者や原子力関係者のクリアランス制度がどのように行なわれているのか、あるいは憲法上の議論があるのかどうか、お話をいただければと思う。

金山 それでは基調報告者の方から順番に回答していただきたいが、マーセン氏にはフロアからも若干質問が来ているので紹介する。「ドイツでは BND を中心に情報機関が情報を収集していると聞いているが、それと警察の機関であるユーロポール、インターポールとの関係で問題はないのか」。それから、「海外で情報収集している BND の組織はかなり大きいようだが、そのコストに関して、国内、国民の反応はどうか」という質問である。併せてご回答いただきたい。

マーセン 大沢先生からは自由と安全のバランスについて質問があった。セキュリティというのは、安全の当局が守らなければならないが、人々の自由を守るための安全であるということをまず強調しておきたい。したがっ

て、自由か安全か、という二者択一でどちらかを選ぶということであれば、自由が重要だということになる。なぜなら、人々が町に自由に行けない、夜散歩に行けない、襲われてしまうということになると、自由どころの話ではないからである。人々が飛行機で旅をすることができない、いつ飛行機が撃ち落とされるかわからない、テロに襲われるかわからないということになると、それは自由ではない。まず第一に自由が大事なのであって、安全というのは市民の自由のためにあるのだということを確認しておきたいと思う。

しかし、自由と安全のあいだのバランスをどのようにとるかということになると、こうすれば必ずうまく行くという答えはあり得ないということを申し上げたい。例えば外国人が日本に入国する、あるいは EU に入るときには、テロリストが入国などする場合とは全く違う扱いをしなければならない。日本人が入国などする場合とそうではない場合、自由と安全のバランスのあり方は、それぞれ違った形でコントロールの方法を考えていかなければならない。

もちろんそれは、非常に個人的なデータ（医学・医療データ、電話やパソコンのメールなどのコミュニケーション・データ）とは全く違う。これらは介入するのをやめるという形でコントロールしないのではなく、コントロールのメカニズムに関して、市民の権利を守っていくやり方をしていかなければならない。特にデータ保護については、データに対する介入が必要である。他方、それが必要だと思うが、そのデータが乱用されてはいけない。そのためには乱用を防ぐための第三者機関が必要であり、そこで蓄積されたデータをどのように消していくのかというルールも必要である。このデータをセンシブルに扱えば扱うほど、コントロールのメカニズムはますます安全になっていく。しかもこれは法律的な枠組みがなければ成立しない。

ドイツには法律がありすぎると言われるが、データ保護に関しては、法律があり過ぎるということはない。反テロのデータ、イスラムの人々に関するデータなど、いろいろなデータがあるが、そういうデータの一つ一つについて、法律的な裏打ちのある措置をしていかなければならない。データの獲得から消去に至るまで法律によって決めていく必要がある。私たちセキュリティに関わる当局としては、極めて個人的なデータを扱う場合、個人の自由を侵害する方向にならないようにしなければならない。

次の質問については、当局のインフォメーションをどのようにネットワークの中でコントロールしていくかということだが、私たちが重要だと思うのは、ドイツには国レベル、地方レベルの治安当局において、データ保護に関する専門家がいて、その人たちが、データの乱用が起こっていないか、あるいはいい加減な扱いがされていないか、ということを調査することになっている。データの使用に関しては、データにアクセスできる人が極めて狭くなっていて、誰でもそのデータにアクセスすることができないようなシステムを作っておくことが必要になる。例えばイスラムの人たちに関するデータについては、そのデータを必要とする特定の人たちのみがアクセスできるというシステムを作っている。そのような形でデータの安全性を保障しようとしている。

それから情報機関と警察をどのように分離するかということに関しては、メリットとデメリットもあり、非常に複雑な問題がある。その二つが分かれていることによってデメリットがあることも十分にわかっている。しかし分かれていないと、さらに状況は悪くなってしまう。他方で、警察と情報機関が分かれていることで、ドイツは大きなメリットを得てきた。もしこれが一つになっていたら、インフォメーションに関するコントロールができなくなってしまうだろう。

デメリットは、情報のフローが遅れがちになることである。実務的な共同作業は、現在ある法的基盤の中で行なわれなければならないので、どうしても遅れがちになるが、法治国家の法的なルールの上で、両者が共同のインターネット・センターなどを運用していくことによって、情報のフローをより良くしていくことが必要になるだろう。しかし今後も両者を分けなければならないと考えている。

次に、誰が技術的なデータを使うことができるのか、特に民間の主体が、どのように情報を得ることができるかという問題についてであるが、さまざまな民間会社がこのデータにアクセスすることができる場合がある。民間の電話会社は、誰と誰がどのように電話をしたかというデータを、料金の徴収のために記録している。仮に、今日テロが発生した場合、その犯人が誰と電話をしたのか、パキスタンあるいは中国とどのような電話をしたかということは、官庁が取得することが重要である。こうした民間会社においても、法律によって国に対して特定のデータを提供しなければならないということが決まっている。もちろんあらゆる目的のためにもやってよいということではなく、ある一定の特定の条件が明確に定められている。使用目的を明確にし、テロが発生することが想定されるのか、あるいは発生した場合、裁判官が命令を下すことによって、民間企業に対してデータの提供を求めることができる。その方法が法律によって決まっている場合、データの提供がなされる。そのような規則をテレコミュニケーションの会社と警察あるいは情報当局とのあいだで取り結んでいる。

情報機関に関しては、議会による調査も実施している。すなわち議会の議員はさまざまな情報機関を調査できるようになっている。議員は関係する書類を確認することができる。

日本については、第二次世界大戦後の経験によって、警察と情報機関は、捜査に関して非常に限られた権限しか保有していない。ドイツにおいてもそれに似た状況だったが、1970年代、90年代のテロの時代を経て、現在の状況に変わってきた。ドイツでは、警察と情報機関が必要な権限なしに課題を遂行できるはずがない、という認識に立ったのである。しかしこの権限は、コントロールする枠組み、条件が必要である。それは例えば裁判所だが、それを立法でコントロールすることが必要である。

また小山先生からは、憲法に違反すると思うかというお話だったが、違憲判決が出るものは、すべて政権にとって成果があったものである。矛盾するように聞こえるかもしれないが、一つ一つの規定、例えば通信傍受、通信データの伝達は立法では具体的に決められていない。どのようなコントロール・システムが必要かということは立法では定められていない。国民の権利が侵害されてはいけないということである。連邦憲法裁判所は、立法機関が権限についての必要性を判断している。立法機関は憲法裁判所にとって、憲法上の基盤の下に権限を遂行できるということであれば問題はない。しかし違憲判決が出た場合、問題は何か、権限の限界はどこにあるのか、何が適切で、何が適切ではなかったか、誰がコントロールしなければならないか、治安機関が権限を乱用しないためにはどういうコントロール機関が必要なのかということが明らかになる。

内務省が違憲判決について不服を感じていたということだが、それによって憲法を変えなければいけないという必要が出てくるからだろう。少し話が変わるが、移民の問題で、ここ何十年も移民に関して友好的な判決が出ていたが、80年代、90年代に冷戦が終わって、難民が数多く入国してきた。それを受けて、立法機関では法律を変える必要があった。これは連邦憲法裁判所の間違いだったと思う。判決によって問題が生じることもある。データを収集する以上、データの消去は必要である。情報を集めるときはある権限に基づいて集める。しかし、だからといって、長期間それを保管していいわけではない。どの当局がアクセス権を持っているか、どういう目的で使えるのか、ということをすべて決める必要がある。

ヨーロッパでは、アメリカとは少し違ったアプローチをとっている。アメリカ人の同僚とデータ保護の話をする、全く違う世界にいると感ずることがある。アメリカでは、データを集めるということしか考えていない。データを収集したあとのことは何も考えていない。ヨーロッパは、スウィフトのデータに関して、非常に大きな議論が起こっている。これは銀行のデータだが、銀行間のデータのやり取りをテロ対策にも使おうという考えである。このデータは、サーバがアメリカのニュージャージーに偶然存在したので、簡単に使われてしまった。アメリカにとっては、そのデータを使うことはまったく問題がないと思われたからである。しかしスウィフトは、

さまざまな銀行が加盟している団体の本部がブリュッセルにある。銀行の国際的機関で、アメリカ人はそのデータを活用したいと思っているが、アメリカ人はそのデータにアクセスすることだけしか考えておらず、データをどのように保管するかということは考えていない。ここにヨーロッパとのあいだで大きな溝がある。

2 月初めにアメリカとデータのアクセスに関してスウィフトに関するアメリカからのデータアクセスが拒否された。これはアメリカにとっては非常に侮辱的な出来事だったが、このようにヨーロッパとアメリカでは大きな溝がある。

また、テロ対策について、軍事的措置をとるか、警察の措置をとるかということだが、ドイツは「テロとの戦争」という言葉は一度も使ったことがない。意図的にその用語を避けてきたのである。アメリカは「テロとの戦争」という言葉を使っているが、ドイツは戦争ではない、という意識を最初から持っていた。つまり、軍事的なアプローチではなく、あくまでも警察のアプローチとして考えているということが用語の扱いにも現われている。

オウムの事件についてはドイツでも非常に注目していた。同時に、日本でこのような事件が起きたことに非常に大きな驚きを感じた。私たちにとって非常にショッキングな出来事であったし、加えて日本がどれだけ長期間にわたってオウムという組織と向き合っているかということも注目されている。日本では、組織形態は変わっているが、いまでもオウムが存続しているということは、私たちにとって非常に大きな注目点である。もちろん宗教法人格は奪われており、税法上の優遇措置などはないかもしれないが、存在しているということ自体が非常に驚きである。ドイツでは私の同僚がこうした組織の対策に取り組んでおり、すでに 100 以上の団体が活動を禁止されている。この点がドイツと日本の違うところである。

それから板橋先生からは核のセキュリティについての質問があった。数週間後に、ワシントンにおいて核セキュリティ・サミットが開催される予定であるが、放射性物質が例えば病院、大学で使用されていることは私たちにも大きな問題になっている。この問題の解決に当たって私たちはいわゆるセキュリティ・チェーンを構築しようとしている。生産者から実際にそれを使う病院まで、そして病院から廃棄物事業者に至るまで、セキュリティ・チェーンを構築することによって、安全の確保に努めている。ただ、実際にはそういうところにも抜け穴がある。こうした関連する業者には通知義務があるが、物質がたびたび失われるという知らせが上がってくる。この知らせを受けた以上、そういう物質の扱いにおいて場合によっては刑罰の対象となるが、幸いなことに、これまで失われたものがテロリストの手に落ちたという事例はない。

ドイツでは先ほど申し上げたことと関連するが、ザワランド州でテロのグループが活動しており、それに対する判決が出た。シュナイダー、グロビッツというドイツの名前の犯人だった。そのほかにトルコ系の名前の人もいた。いまでは、イスラム教徒ではなく、ドイツ人であるにも関わらず、イスラム教に改宗して過激なグループに所属するようになったテロリスト、テロ関係者が増えている。ドイツでも、危険人物と見做されている者の中には移民がたくさんいるのも事実である。そういう背景をどのように捉えるかが非常に大きな問題になっている。ドイツにいるイスラム教徒でジハードに参加する人たちもいる。

そのためには社会的なアプローチが必要になる。ドイツにおける移民対策は、そういう部分にも目を向けている。私たちは、単に移民をどう統合するかという問題だけではなく、非常に広範な社会問題だという捉え方をしている。警察当局も研究を行っており、先頃報告書が作成された。ある人物が過激化する背景に、教育や発展におけるストレスがあるということもわかっている。とりわけ若者は、自分のアイデンティティを探すことに非常に苦労しており、ストレスあるいは所属が見出せないことから過激なグループに走ってしまうという傾向が見られる。

このザワランドのケースでもシュナイダーという加害者は、特に過激な行動をとる傾向はなかったと母親は言

っている。しかしあるフィットネスクラブにジムに通うようになってから感化されてしまったということである。若い男性に顕著な傾向として捉えられているが、自分が発達する段階において、例えば家族環境が良くないとか、学校でいじめに遭ったということがきっかけとなって、どこかに所属したい、そこに自分の居場所を見つけたいというところから過激な組織に参加してしまうというケースがよく見られる。また移民の場合、どうしてもそれがイスラム系の団体であるケースが多い。こうしたことから青少年活動に力を入れていくことで、防止できるのではないかという考えが最近では広まっている。

それから板橋先生のご質問にあったユーロポールとの情報共有についてであるが、非常に密に情報共有をしており、協力関係も密である。テロ対策においては、チェック・ザ・ウェブというスローガンのもと、誰もがアクセスできるインターネットサイトを細かくチェックしている。それぞれがインターネット捜査から得た情報をユーロポールに提供する。そしてユーロポールはすべての加盟国が利用できるプラットフォームを持っている。ユーロポールのウェブベースのシステムは、他のどの加盟国でも情報交換の場として利用されている。

BND とユーロポールとの協力関係については、基本的には警察と警察の強力が主なので、ドイツ連邦警察とユーロポールとの協力関係がメインであるが、ドイツの連邦情報機関が何らかの情報を持っていて、その情報を警察に提供する必要がある場合には、担当警察が連邦揭示庁にその情報をさらに提供し、必要に応じて国際的な協力相手、カウンターパートに対しても提供するという形で、情報交換や協力を行なっている。

それから予算に関しては、情報機関に関する予算は、予算管理委員会があり、議会の命を受けた連邦情報機関の予算をチェックしている。これはドイツの首相府の直轄である。

鎌田 それでは、大沢先生のご質問からお答えしていきたい。まず、テロ対策は一般的な犯罪対策の全体の一部なのか、あるいはテロに特化しているのか、そしてテロの定義についてご質問があった。テロの定義がなされていないわけではなく、例えば警察庁の組織を定めた政令、自衛隊法などいろいろなところにおいて定義がなされている。ただし、実際に対策をとるにあたりテロをどのように定義していくかということは、対策の中身に関わってくる。例えばテロ資金対策などは、もともとテロ対策というより、組織犯罪対策としての資金源対策、マネーロンダリング対策から発展している部分がある。水際対策も組織犯罪対策と大きく関わっている。そういう意味で、テロ対策だけを単純に取り上げるだけではなく、他の犯罪対策一般との関連性を見つつ推進していくということに一定の意味がある。

その一方で、テロ対策基本法の議論などもあるが、テロに対し、国民全体として対応していくという考え方を示すメリットもあり得るだろう。今後もいろいろな議論が行なわれればよいと考える。

それから大沢先生から二番目に、情報収集について、情報の分析、保存に関するお尋ねがあった。もちろん、情報収集する以上、収集した情報の分析を的確に行わなければならないのは当然であり、そのためには一定のデータの保存を伴うこともあり得る。これについては、どのような情報を収集するのかから、個別に議論していく必要がある。

今日は、APEC 対策と関連づけて説明したように、例えば爆発物の原料関係の情報収集、あるいは旅館・ホテル関係の場合、情報収集した以上、ある程度の分析とそのための情報の蓄積は必要である。この作業により大きなデータベースを構築することを目的とするのではなく、個々の業務の必要性に応じた情報の蓄積を行ない、分析を行なうというのが当面の考え方である。ただ、収集する情報にはほかにもいろいろなものがあるので、情報の分析とそのための保存が、大きな問題として今日のメインテーマの一つにもなっているのだろう。

大沢先生の三番目のご質問は、航空保安の関係だが、今日ご説明した水際対策の部分は、警察が関係している

部分であり、これ以外に、警察が直接には関係せずに、他の官庁、航空会社等で推進している部分もある。航空保安に関しては、従来よりも横の連携はよくなっている。内閣官房を中心にした連携もあるし、関係機関間における直接の連携もある。そうした全体の絵を描きながら協調し、今のところ順調に機能している。警備業法は警察庁が所管している法令だが、これは警備業法の中に当然航空保安の関係も含んでおり、業務の詳細な内容により、警備業法の規制、施策もとられる必要がある。これは個別の問題として十分検討していきたい。

四点目はインターネットの関係だが、特にご質問があったのはサイバーテロの関係であろう。サイバーテロについては、内閣官房にそれを扱う機関があり、関係する官庁がそれぞれの特性を活かして取り組んでいる。そのうち警察が取り組む部分については現場的な訓練、事件的なものの処理、再発防止、インターネット空間の技術的な観測などである。現時点では、マーセン氏が言及されたオンライン捜査のような種類の手法など、いままでの枠を越えるような手法が出てきているわけではない。ただ、法的に何をどう措置していくかについては、今後検討していくこととなろう。

それから小山先生のご質問の中で、ドイツでは法律による授權が広範囲に行なわれているが、日本については些細なものは任意で青天井、強力なものはやろうとしても全然できないという指摘があった。山本先生の冒頭の報告でも、日本はアクセルもブレーキもないという話があった。大きくいうとそういう側面がないとは言いきれないかもしれない。これについては、それぞれの法制度の文化、これまでのさまざまな経緯や国民性、現実の立法と行政の関係、役割分担が厳然としてあるような状況の中で、われわれ実務家としては、現実的にどのようなやり方でやるのがいいか考えていくこととなるだろう。決して、すべてに関し、ルールはできるだけ少ないほうがよいので、法律で決めることはやめようと考えているわけではない。

もちろん、情報の取扱いについては、何らかの規律が必要であり、現在でも個人情報保護の関係の法律もある。警察を始め、各機関の取組状況は、ここ数年の間に格段に向上している。現在の一般的な規律で足りるか足りないかという議論はあろうが、現場でもそういう規律を守りながら、その一方で現実にテロの危険がある中で、効果のある対策をとらないといけない。なおかつそれが硬直化してはテロ対策として意味がない。情勢の変化にきちんと対応することができなければ、対策の意味がないことになる。それらのバランスがとれるようなやり方を議論していく必要があるのだろうと思う。

最後に APEC 関係のご質問についてだが、冒頭の報告でもご説明した通り、大規模な警備となる。もとより、こうした大規模な警備はわが国では決して初めてではなく、一昨年もサミットが開催されたし、APEC は以前にも経験している。ただ、従来よりもテロ情勢が厳しい中で、大都市で行なわなければならないという点が違っている。当然、非常に大きな警備体制をとり、さまざまな最新の資機材等も活用し、警備を行なっていきたいと考えている。その一方で、市民生活とのバランスという点については、警察は十分に配慮しながら進めている。具体的に言うと、例えば、会場となる地域の近くにある商店街をどうするか。近所に住んでいる人が決定的に不便になって仕事にも行けないということがあってはならないので、具体的な状況を見て、決定的な不便を与えないようにいろいろな配慮をし、なおかつ地元の方々に納得していただくという作業を続けていきたいと考えている。

金山 山本先生に対しては、大沢先生の質問に関連してフロアから質問が出ている。「先生の報告の中で、情報の取得の関係について修正 4 条の話があったが、日本国憲法で言えば 35 条の関係部分と、写真撮影の肖像権のような 13 条の部分、それぞれかなり根拠が違うのではないか。13 条については公共の福祉の制約を受けるというようなことで、その辺を整理して説明されたいかがか」というコメントである。それを前提にお答えいただければと思う。

山本 憲法の条文上の根拠に関するご質問と理解した。従来、憲法上のいわゆる人身の自由規定、特に 35 条の令状主義の規定などは、フロアにも渥美先生はじめ刑事訴訟法の先生がたくさんいらっしゃるので、私が話すことではないかもしれないが、もともと政府権限、とりわけ警察権を統制し、政府と個人との間のバランスを保つという、ある種の客観的な意味を持っていたと思う。それに対して、憲法 13 条は、幸福追求権という名前からも推測されるように、個人の人權、主観的権利という側面が強い。13 条のプライバシー権は個人の権利という側面が強いのにに対して、31 条以下の規定はある種の手続的規定、国家に対する条件付けの規定という側面を有する。そういう意味では規範内容が重複する部分もあるが、もともと異なる性質を持っていたとも考えられる。

京都府学連事件の最高裁判決は、13 条の議論とともに 35 条の議論にも触れていた。写真撮影など警察の情報実務は、13 条のプライバシー系統の議論と、35 条の人身の自由系統の議論の両方の契機をもともと含んでいたはずであるが、この事件以降、もっぱら主観的権利としてのプライバシー権と結びつけて議論されたきたところがある。35 条の意義を再定位する必要があるように思われる。この点で、「理論と実務の架橋」とともに、刑事訴訟法学と憲法学との架橋も必要になってくるだろう。

大沢先生の二つ目のご質問については、これまでの私の理解では、裁判例では取得の場面だけを見てきたというが、それは当事者の主張のあり方でようになってきた部分もある、というご指摘のように受け取れる。確かに、原告側、被告人側が「撮影されない自由」とか、「押捺されない自由」という、取得時に限定した議論を行い、その後の保存管理のあり方について、上告理由を見ても主張し損ねているというか、その部分に関する問題を原告側自身が自覚的に議論してこなかった部分もあるだろう。ただ、最近では、住基ネットの問題にしても N システムの問題にしても、情報セキュリティの問題に目を向けた主張が目立ってきている。西成テレビ監視カメラ事件も法律上の根拠が問題になっていたし、保存の側面も問題になっていた。

争い方に関してもう一点、委任立法の限界のような法形式上の問題が議論になり得る。DNA 型データベースは警察法による委任という形でつくられているが、本質的な問題に関しては国会が法律によって定めなければいけないなどの原則があるはずだ。N システムの 2007 年の判決でも、法律上の根拠の有無という形式的な問題が争われていた。

三番目は、「自己情報コントロール権」・「情報自己決定権」と、「伝統的なプライバシー権」との関係についてのご質問だろう。自己情報コントロール権はアメリカ生まれの議論で、これを積極的にご紹介された佐藤幸治先生のご議論の影響が強いが、特にチャールズ・フリードのプライバシー論を参照して構築された佐藤説には、親密な関係性の保護など、伝統的なプライバシー権との連続性が色濃く見られるように思われる。その意味では、憲法学の通説的な立場は、自己情報コントロール権を伝統的なプライバシー権の延長にあるものとして捉えてきたと言えるだろう。支配的な自己情報コントロール権説が、センシティブ情報を手厚く保障してきたのも、このような観点から理解できる。それに対して小山剛先生のご議論は、「伝統的なプライバシー権」と「情報自己決定権」はもちろん重なり合う部分もあるけれど、ある種独立した権利として捉え直した方が議論しやすいのではないか、という主張を含んでいるのだろう。

私自身も、近年の情報化社会の進展を踏まえれば、両者のギャップを前提に議論した方がよいと考えている。もっとも、「プライバシー」という言葉をどのように使用していくのかについては、また別の議論が必要である。

自己情報コントロール権・情報自己決定権には、いずれデータベースの漏洩や濫用が起きて、自己の私事が公開されることを未然に防ぐという側面がある。その意味では、伝統的なプライバシー権と自己情報コントロール権は連続している。ただ、自己情報コントロール権が保護するのは私事だけではない。表現活動や表現空間など

もその対象となり得る。その意味では、私事性という観点から比較的自由な自己情報コントロール権などを前面に押し出した議論を展開していく必要があるだろう。

四番目に審査基準のあり方についてのご質問があった。警察によるデータベース化に関して、裁判所はどの程度厳格に審査すべきか、どういう形で審査すべきか、という問題である。まず、自己情報コントロール権論を持ち込んだからといって、直ちに裁判所の審査基準が厳格になるというわけではないだろう。ただ、審査の力点は変わってくるかもしれない。ご案内のように、山谷テレビカメラ事件では、情報の取得に犯罪が発生する高度の蓋然性が求められた。しかし、予防的な収集ということになると、そのような蓋然性まで求めることはどうしてもできない。そうすると、取得の部分に関しては、縛りは多少緩くなるが、その一方で、情報取得後、それをどのように管理するかということについて、裁判所は厳格にチェックするようになるかもしれない。審査の力点が、取得から保存管理のあり方へと移行する可能性があるということである。

次に小山先生のご質問についてだが、何をもって「侵害」と考えるのかということが大変難しいという点には私も同意する。自分の情報がどうなっていくのかという漠然とした不安を権利侵害と捉える、あるいは強制処分として再構成していくというアプローチは、実務の方々をなかなか説得できないのではないかとこの点については報告でも述べさせていただいた。ここに関しては小山先生も同じ悩みを抱えているだろうと思われる。

住基ネット事件のように、紙媒体で扱ってきたものがデータベース化されると、なぜ突然「侵害」になるのか。警察実務についても同じことが言えるだろう。紙媒体で当たり前にやってきたことが、データベース化されるとなぜ突然「侵害」になるのか。しかし、やはり両者は違う。コンピュータという高度な IT 技術を使用した場合には、デジタル処理されて半永久的に保存され、ネットワーク化により情報連結の可能性も高まる。そうすると、やはり従来の単純な保存とは異なってくるだろう。コンピュータ、ネットワーク化、システム化というタームが重要になってきて、こうしたタームが関連する場合、権利侵害を語る必要性が出てくる。

ところが、それを説得するのはなかなか難しい。理論と経験の両面から説明していくしかないだろう。本報告では、理論的には、憲法上の権利は具体的な実害がない場合でも、権利侵害を認める場合があるということ、経験的には、アメリカのデータだが、人々の社会意識がどのように変化しているかということを説明させていただいた。

最後に板橋さんからのご質問だが、立法以外に架橋していく方法はないのか、というご質問があった。これはない、と考えている。もちろん、日本の法文化と諸外国の法文化は違うので、法律へ架橋するまでの過渡的な措置はあってもいいと思うが、法律において、利用目的などを明確にする、濫用等については罰則規定を設ける、保存期間を特定しておくなどの措置が必要になると考える。

さきほどマーセン先生が、アメリカとドイツで論じ方が違うという話があったが、私もアメリカを少し研究して、同じように感じる。例えば、ドイツの場合は情報自己決定権が独立した憲法上の権利として観念されているのに対して、アメリカの場合は伝統的なプライバシー権を引きずっている側面がなくはない。さらに、いま述べたこととの関連で、法治国家と法の支配という観念の違いも無視することはできない。ただ、アメリカをモデルにした議論を立てるにしても、法治国家性をどこまで薄められるかについては、慎重に議論していく必要があるだろう。

セキュリティ・クリアランスの問題については、新しい技術を導入すれば、常に新しい問題が起こるわけではない、という点に注意が必要だ。X 線については、確かに新しい技術を導入しているが、それ自体は伝統的なプライバシーの問題として理解できる。セキュリティ・クリアランスの問題でも、そこで得た情報をどうするのか、という問題を取り出さなければならない。利用目的を限定するなどのブレーキが組み込まれた上でそれをやるべ

きだろう。

金山 山本先生、ありがとうございました。最後にモデレータの特権で、ブレーキとアクセルについて若干コメントしたい。ブレーキがないという話だったが、私は基本的にはあると思う。行政機関が保有する個人情報の保護に関する法律は、実は昭和 63 年にできたのだが、その当時は「行政機関が保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」という名前であった。それは、紙であったものがコンピュータに入ったので、それについて保存、保管、管理をしっかりとしなければいけないという趣旨であった。これは OECD の勧告に基づいて策定されたものであるが、それまでは担当者一人しかわからなかった、担当者を介しなければわからなかったようなものに、幅広くアクセスできるようになる、それは危ない、だから管理しよう、ということであった。山本先生がさんざんおっしゃったが、実は 20 年前からそういう議論はあって、それに基づいてやって来ている。しかもそこには開示請求の権利も保障されていて、個人の自己情報コントロール権も一部担保されていることを申し上げておきたい。

それから指紋の関係についても、国家公安委員会規則で決まっているだけで、ブレーキがないという意見だが、実は刑事訴訟法には、犯罪者に対して適切な処罰を下すというだけではなくて、将来における犯罪者の犯罪を防止する「特別予防」という目的もある。したがってその犯罪者の将来の犯罪を防止するためには指紋を保管しておく必要があるだろう。だから死ぬまで置いておこう、死んだらそれ以上犯罪を犯す可能性がないので廃棄するということがあり、まさに刑事訴訟法に基づいて指紋は保管管理されているということを申し上げておきたい。

以上

【閉会挨拶】

財団法人公共政策調査会理事長 野田毅

私はいまの仕事に就く前、約 2 年前までは内閣危機管理監ということで、テロ対策の政策で関係省庁に集ってもらい、約 3 年にわたって 5 回の国会で各種の法律を通していただいた。それによってテロ対策はかなり進んだと思っている。しかし同時に、外国ではできているが日本ではできていないことや、日本ではできないことになっているが、実はやったほうがいいと思うことがたくさんある。こうしたフォーラム等を通じて、また外国の方のお話も聞きながら工夫していくことが必要ではないかと思った次第である。

きだろう。

金山 山本先生、ありがとうございました。最後にモデレータの特権で、ブレーキとアクセルについて若干コメントしたい。ブレーキがないという話だったが、私は基本的にはあると思う。行政機関が保有する個人情報の保護に関する法律は、実は昭和 63 年にできたのだが、その当時は「行政機関が保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」という名前であった。それは、紙であったものがコンピュータに入ったので、それについて保存、保管、管理をしっかりとしなければいけないという趣旨であった。これは OECD の勧告に基づいて策定されたものであるが、それまでは担当者一人しかわからなかった、担当者を介しなければわからなかったようなものに、幅広くアクセスできるようになる、それは危ない、だから管理しよう、ということであった。山本先生がさんざんおっしゃったが、実は 20 年前からそういう議論はあって、それに基づいてやって来ている。しかもそこには開示請求の権利も保障されていて、個人の自己情報コントロール権も一部担保されていることを申し上げておきたい。

それから指紋の関係についても、国家公安委員会規則で決まっているだけで、ブレーキがないという意見だが、実は刑事訴訟法には、犯罪者に対して適切な処罰を下すというだけではなくて、将来における犯罪者の犯罪を防止する「特別予防」という目的もある。したがってその犯罪者の将来の犯罪を防止するためには指紋を保管しておく必要があるだろう。だから死ぬまで置いておこう、死んだらそれ以上犯罪を犯す可能性がないので廃棄するということがあり、まさに刑事訴訟法に基づいて指紋は保管管理されているということを申し上げておきたい。

以上

【閉会挨拶】

財団法人公共政策調査会理事長 野田毅

私はいまの仕事に就く前、約 2 年前までは内閣危機管理監ということで、テロ対策の政策で関係省庁に集ってもらい、約 3 年にわたって 5 回の国会で各種の法律を通していただいた。それによってテロ対策はかなり進んだと思っている。しかし同時に、外国ではできているが日本ではできていないことや、日本ではできないことになっているが、実はやったほうがいいと思うことがたくさんある。こうしたフォーラム等を通じて、また外国の方のお話も聞きながら工夫していくことが必要ではないかと思った次第である。

第 4 章

論 説

社会安全政策論のアプローチについて～安全と安心の向上のために

前警察大学校警察政策研究センター主任教授

大阪府警察本部警務部参事官

江口 有隣

- I はじめに
- II 社会安全政策論の意義
- III 検討の枠組み
- IV 実務家からの情報発信の意義
- V おわりに

I はじめに

社会の安全は、人々が幸福な生活を送るための基盤であり、その実現は、世代を超えて人類共通の願いであろう。

社会安全の発展や維持のためには、これまで様々な努力が払われてきたが、政府の犯罪対策閣僚会議において策定された行動計画が目標に掲げる「犯罪に強い社会」や、多くの国民が安全を実感できる社会の実現までの道のりは、相当長いものとなりそうである。また、近年、社会安全政策では、警察などの行政機関のみならず、国民やボランティアなど幅広い主体による協働が必要であることが益々強く意識されるようになってきている。以上を前提とすれば、社会安全政策論は、世代を超えた幅広い主体による取組の参考となるものとして構築されることが望ましいように思う。

本稿は、このような問題意識から、社会安全政策を論じる際のアプローチの在り方やその前提について、これまでの議論を参考にしながら考察、整理し、それによって、社会安全政策論の今後の発展可能性を示すことを目的としている。本稿が、警察官をはじめとする社会安全政策の専門家から国民に至るまでの幅広い主体に対する社会安全政策論へのいざないとなり、より良い社会安全政策が行われる一助となることを期待している。

なお、本稿は、筆者の個人的見解に基づいている。

II 社会安全政策論の意義

本項では、社会安全政策論が扱うべき内容やその外延を浮き彫りにするため、社会安全政策論の意義、それが備えるべき学問性と実用性の意義、実務上の経験や反省教訓との関係、関連する調査研究や学問領域との関係、対象とすべきテーマについて簡記する。

1 社会安全政策論の意義

社会安全政策論 1) はなお発展途上であり、その体系の全体像は固まっていない。本稿では、社会安全政策論を端的に「社会の安全の維持や発展のための取組の在り方に関する研究の体系」と定義し、社会安全政策が多様な主体によって取り組まれることを前提に、社会安全政策に関する知見の蓄積や交換を幅広く含むものとする 2)。

2 学問性と実用性

社会安全政策論は、社会安全のための政策の在り方の追求のため、関連する知見を積み上げ、研究の発展を図るものである。同時に、社会安全政策論は、犯罪などの社会問題に対する現実の対応の在り方を論ずる、実践的な研究である。すなわち、政策の実態を理解し理想の姿を追求するに留まらず、研究成果が施策として実践され、社会安全の維持や発展に実際に寄与することを本来目指しているものと考えられる。ここでは、社会安全政策論が備えるべき性格——学問性と実用性の意義——について述べる 3) 4)。

(1) 在るべき施策の姿を不断に追究するものであること 5)

社会安全政策論は、社会安全のための施策について、特定の場面だけでなく他の場面でも妥当するような理論、究極的には、社会安全政策の在り方に関する一般原則を追究するものである 6)。それは、一朝一夕に成し遂げられるものではないことから、永続的に、多くの者による対話 7) を通じて行われる、それまで通用してきたものよりも一段高い真理の追究、あるいはそれに取って代わるような新たな研究成果の追究の取組である。

そのような取組を可能とするためには、各課題の相互の関連性を明らかにし、関連する知見の積み上げを可能とする体系性 8)、また、施策の選択肢を示すような、特定の立場を離れた中立性が求められている。

(2) 根拠を持った的確な実務 9) の推進に役立つものであること

社会安全政策論は、既に述べたとおり、実務の拠り所になる、すなわち現場感覚に適い、実際の場面に妥当するものとして構築される必要がある。社会安全政策の在り方に関する実用的な議論が活発になれば、施策の企画立案や実施の各局面において、国、都道府県、地域などの各レベルで、根拠に基づく必要な検討が行われ、的確な取組が容易になるものと考えられる。それは、一般的な広がりのある施策であると個別事案対応であるとを問わないし、また、扱う対象が複雑な事象であっても、よりの確な判断に基づいて取り組み、さらに、その判断について説得力を持たせることができるようになるものと考えられる。

なお、ここでいう「根拠」には、施策あるいは対応の理念や目的、関係法令などから演繹的に導かれる原理・原則だけでなく、実務の経験から帰納的に導かれる経験則も含んでいる。

(3) 時代の要請に適った取組の推進に役立つものであること

政治、社会、経済のグローバル化の進展を背景に我が国の社会や犯罪情勢は急速に変化し続けているが、このような状況に警察が的確に対応すべきことがよく言われる 10)。その趣旨は、「事象に対して、これまでの慣行に捉われないで『時代の変化』に見合った柔軟な対応をすべきである」、「将来の変化を予測し、いざ事案が起こった時に対応できるようあらかじめ必要な措置を講じておくべきである」、さらに「これまでの我が国の状況からは想定し難いものも含めた『あらゆる事態』の発生に備えておくべきである」というものなどである。この変化には、現象面での変化のほか、その背景にある国民の価値基準の変化や多様化も含まれているものと考えられるが、警察は、これらを踏まえ、事案や事象の本質を見極めた迅速かつ適切な対応が一層求められる 11)。

以上のような「時代の要請」に的確に対応するための、あるいは時代の変化を超えた、社会安全政策の担い手にとっての拠り所が必要であり、社会安全政策論は、その役割を果たすことが期待される。したがって、現場では、差し迫った目の前の事象に当面の対応でしのがざるを得ないにしても、根本的な解決に必要であれば、いわゆるインクレメンタリズム（増分主義）に留まるべきではなく、長期的な課題も検討対象から除外すべきではないだろう。

(4) 関係機関、国民などの理解や自発的取組を促進するものであること

社会安全政策論は、犯罪などの社会問題の改善や解決を目指すものであるから、警察や刑事関係機関の取組のみをその対象とするのでは不十分であり、社会の構成員であり問題解決に大いに貢献し得る国民、企業、民間団体、ボランティアなど幅広い主体による取組を併せてその研究対象とすべきであろう 12)。

また、近時、地方分権や地域の多様性の認識の高まり、法令における地方公共団体の役割の明確化などから、社会安全政策について地方が独自に立案し実施すべき施策の範囲が拡大している。そこで、社会安全政策論を構築するに当たっては、地方公共団体を社会安全政策の主体に含める必要があるものと考えられる。

上記(2)で述べたように、施策の本来の目的や根拠が、幅広い関係者に明らかにされ、共有されれば、関係者の理解や協力が深まるほか、その自発的取組が促進されるものと期待できる(13)。

国民を含む関係者にとっては、社会安全政策論を学ぶことによって、社会安全政策についての知識を得、理解を深め、施策の意義や在り方について自ら考え、よりの確な意見を持つことができるようになる。また、公開されている情報をより深く正確に理解するようになるであろう(14)。それによって、関係機関は、国民などから有益な意見の提供を受け、その協力の下で、より適切な施策を実施できるようになる。さらに、社会安全政策論は、警察官などの社会安全政策に関する実務家やその志望者に必要な知識や方法論を提供するほか、国民や企業が自らの安全を守り、ボランティア活動に参加する上で有用なものとしても機能する必要があるであろう(15)。

3 実務上の経験や反省教訓との関係

警察実務では、職務質問や取調べの心得、警察署長の在り方などについて、実務で培われた知恵や考え方が、師弟関係、先輩後輩関係、技能伝承官制度などを通じて引き継がれている。その一部は、警察学校での教育、関係雑誌や新聞、研修会などを通じて、警察関係者で蓄積され共有されている。その他、対策や捜査方針を決める際に、組織的、または個人的経験が考慮される場合がある。これら実務上のノウハウは、「暗黙知」や「経験知」と呼ばれるものであり、これらを定式化し関係者が共有することは実務上有用と考えられているものである。そこには、実務で要求されるスキルも含まれるであろう。

大量退職時代にあつて上記のような引継が困難な現状では、場当たりの対応や個人の経験と勘に頼った対応を避け、対応の高度化を図るため、経験から明らかとなった反省教訓を、仮にその一部であっても、将来のために体系的に蓄積し、関係者の取組に確実に活かすことがとりわけ重要である(16)。

また、例えば防犯ボランティア、少年補導員などのボランティアは、社会安全政策に継続的に関わり、重要な役割を果たしているが、これら警察や刑事施設職員以外の実務家の経験や反省教訓についても、蓄積し共有することに意義があることは同様であろう(17)。その上に更なる改善の知恵や経験を積み重ねることによって、関係者の専門性は一層高められ、取組全体の更なる向上が図られることになる。

4 関連する調査研究や学問領域との関係

警察政策の調査研究は古くから行われており、その成果は長年にわたって蓄積されている。これらは、社会安全政策に占める警察のウェイトを考えれば、社会安全政策論において重要な位置を占めるが(18)、実用的な社会安全政策論の対象に警察以外の幅広い主体による施策を含むべきとすれば、その一部ということになる。また、警察政策研究センター、科学警察研究所、法務総合研究所などは、社会安全に関する調査研究を行っている専門機関である。

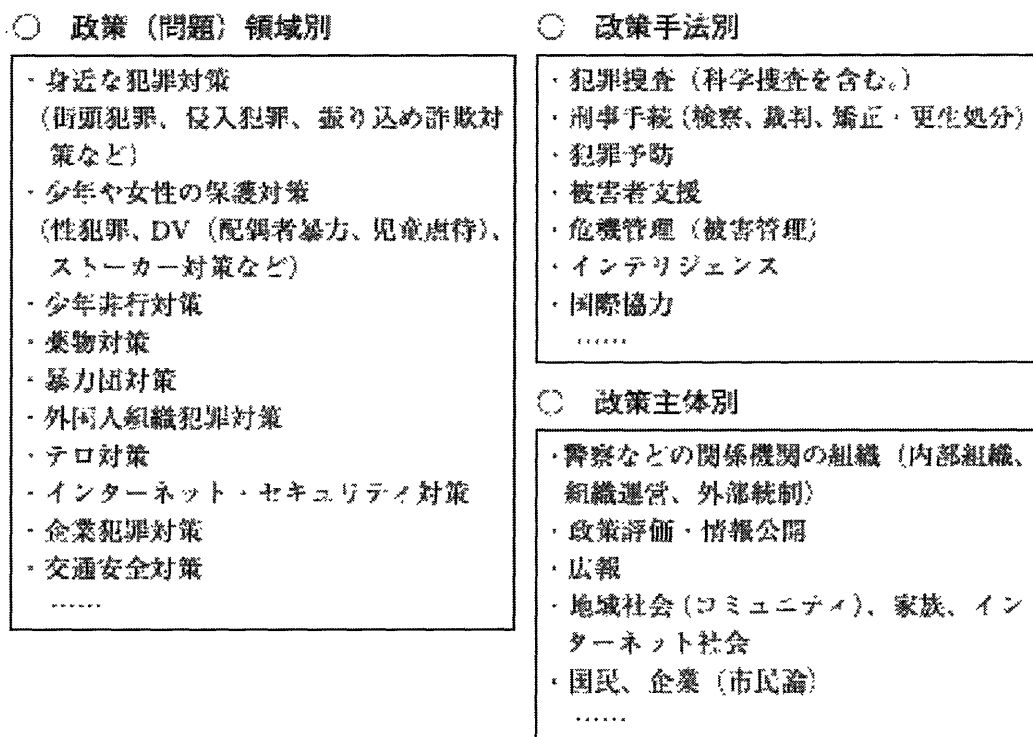
ところで、法律学、社会学、心理学、行政学、公共政策学などの学問領域では、警察などによる社会安全政策が取り扱われることがあり、社会安全政策の在り方を考える上で有益な手法や成果を提供している(19)。しかしながら、これらの学問領域は、それぞれの目的と手法に沿って別個に体系化されており、社会安全政策の在り方という観点からまとめられた体系ではない。したがって、これらの各学問領域から得られるものは、原理的に、社会安全政策の実務の在り方を探るという観点からは部分的なものに留まらざるを得ない(20)。そこで、社会安全政策論は、これら関連学問領域の成果や手法を総合活用しつつ、これらではあまり取り上げられなかったテーマも扱うものということになる(21)。

これらの学問領域と比較すれば、実用的な社会安全政策論の特徴としては、・社会安全の発展と維持のため、実務の蓄積と諸学問の手法と成果の総動員を目指すものであること、・施策主体が警察等の専門行政機関に限らず、地方公共団体、民間団体、ボランティア、企業、さらに国民をも重要な主体と位置付けていること、・犯罪や施策の現状分析を重要な前提としつつ、対応方策の在り方の研究を中心とする実践的なものであること 22)、の三点が挙げられる 23)。

5 対象とすべきテーマ (図1)

以上を前提にすれば、社会安全政策論には、警察活動をはじめ、社会安全の維持や発展に関わるテーマが広く含まれることとなる 24) 25)。そこには、知識だけではなく、犯罪事象や事案の調査、分析、施策立案、施策実施に当たっての方法論、さらに問題解決型思考や職業倫理観の涵養なども含まれ得るであろう。政策 (問題) 領域別では、例えば、身近な犯罪対策 (街頭犯罪、侵入犯罪、振り込め詐欺対策など)、女性や少年保護対策 (性犯罪、DV (配偶者暴力、児童虐待)、ストーカー対策など)、少年非行対策、薬物対策、暴力団対策、外国人組織犯罪対策、テロ対策、インターネット・セキュリティ対策、企業犯罪対策、交通安全対策などが考えられる。

図1 社会安全政策論のテーマの例



政策手法別では、例えば、科学捜査を含む犯罪捜査、刑事手続 (検察、裁判、矯正・更生処分)、犯罪予防、被害者支援などが考えられる。さらに、危機管理 (被害管理)、インテリジェンス (入手困難なテロ・組織犯罪等関連情報の収集や分析)、国際協力 (捜査協力からキャパシティビルディング・ガバナンス支援まで) といったテーマも社会安全政策論に含めてよいであろう 26)。

社会安全政策における主体の在り方や役割の関係では、警察を含む関係機関の組織論 (執行体制など内部組織

の在り方、外部からの統制（ガバナンス）、組織運営（マネージメント）の在り方なども含み得る。）のほか、政策評価や情報公開、広報、地域社会（コミュニティ）、家族、更にはインターネット社会、国民や企業（市民論 27））などといった切り口も可能であろう。

これらのテーマをそれぞれ掘り下げる一方で、複数のテーマにまたがる研究をも指向し、さらにスキルの習得まで含めれば、社会安全政策論のコンテンツは相当の分量に上ることになり、それは「社会安全政策学」とでも呼ぶべきものになろう 28)。なお、各テーマは、相互に関連していることに留意する必要がある。

Ⅲ 検討の枠組み

続いて、社会安全政策を論じる際のアプローチの在り方について整理したい。これらは、いずれも効果的かつ効率的な社会安全政策を企画し実施する際に有用であると考えられる。

なお、政策検討の前提となる、実態把握や分析の在り方については別に譲る。

1 PDCAサイクルの意識化

社会安全政策に限らず政策一般について、企画立案（Plan）—実施（Do）—評価（See）、あるいはPDCA（Plan（企画立案・決定）—Do（実施）—Check（評価）—Act（見直し））といったマネージメント・サイクルを意識し実行することが、政策を不断に改善し、国民への説明責任を果たすために重要である 29)。社会安全政策に関しては、事象や事案ごとの差異や変化が大きく、状況把握や対処の困難さもあることから、一旦始めた取組が常に最善のものとは限らず、このサイクルを意識して常に最適な取組を目指すことが重要となる 30)。ただし、施策の評価に関しては、評価の対象となる施策の単位や評価基準など、評価手法の確立が喫緊の課題である 31)。

いずれにしても、単に何か施策を実施すれば足りるというものではなく、問題を実際に解決方向に導く効果があるのかどうか、常に検証する必要がある。

2 施策の総合的検討

社会安全政策論は、社会安全の維持・発展のための取組の在り方を、その目的に照らして総合的に研究するものである 32)。総合的検討は、様々な取組主体を想定した上で、様々な観点からの検討を総合的、包括的に行うことによって、社会安全政策の効果的かつ効率的な実施を目指そうという態度である。この総合的検討は、さらに、・本来の目的を明確化した上で、関連施策全体として最適な取組を目指そうとする態度（施策の総合）、・目的達成のため、犯罪捜査にとどまらず、犯罪予防のための様々な手法的アプローチを取り入れようとする態度（手法の総合）、さらに、・様々な立場や価値を考慮に入れ、バランスのとれた取組を目指そうとする態度（価値の総合）の3つに分けられる。

(1) 本来の目的に即した、関連施策の総合的検討

施策の本来の目的を明確に意識し、担当省庁や部局に関わらず関連施策を総合的に鳥瞰することによって、関連施策の協調的な実施が促進されるほか、目的に資する多くの選択肢の中からより適切な施策が選択されることにもつながる。同時に、施策の穴や弱点が浮き彫りとなり、その補填や改善が期待できることにもなる。

施策を総合する範囲は状況によって異なり、複数の省庁や機関にまたがる場合ばかりではない。同一省庁や機関内であっても、特定の目的のために関係部局によるプロジェクト方式が採られるなど、関連施策の総合的な推進が図られる場合がある。

この態度は、社会安全政策の検討においてある程度定着しつつあるように思われるが、ここでは、中央省庁レベルの例を取り上げることとする。

ア 外国人犯罪対策の場合

172 社会安全政策論のアプローチについて～安全と安心の向上のために～

外国人犯罪対策では、外国人犯罪の量的質的發展に対処する、すなわち外国人犯罪の予防・検挙及びその組織犯罪化の進展阻止のため、犯罪やその温床となる不法滞在の取締りのみならず、犯罪の原因動機や背景に着目した教育・福祉政策的施策の充実の必要性が近年、関係者によって広く意識されるようになった。そこで、警察や入国管理局による取締りに加えて、日系外国人の就労・就学支援、留学生・就学生・研修生の生活支援などが推進されるようになった。「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008」では、「国際化への対応」の柱として、水際対策、不法滞在者等対策、国際組織犯罪対策に加え、多文化共生施策が掲げられるなど、これら関連施策の総合的な推進が一層図られている 33)。

この「行動計画」は、現在行われている関連施策を鳥瞰することにより、これまで犯罪対策に資するものとしてあまり意識されてこなかった施策を犯罪対策の観点から浮き彫りにし、その結果、これらの施策が、犯罪対策としての効果を踏まえて推進されることとなった 34)。

イ 国際テロ対策の場合

国際テロ対策では、特に 9.11 米国同時多発テロ以降、世界的にテロ対策の強化が急務とされたことから、政府は、各省庁が行っている施策を広く見渡し、大量殺傷型を中心とするテロの未然防止のために改善すべき点を明らかにした上で、法令改正などにより、その解消を図った。特に国際的要請の強かったテロ資金対策については、従来必ずしもテロ対策上の措置としては意識されていなかった、組織的犯罪処罰法に基づく犯罪収益の没収・追徴・その保全措置、金融機関等による疑わしい取引の届出、外為法に基づく資金取引規制、送金限度額の引下げや取引時の本人確認の強化などの措置がテロ対策にも資するものであると捉えられ、これらの施策の強化が図られた。同時に、テロ対策の基本方針、テロリスト・団体に着目した未然防止対策などに関する法制の要否について、継続的検討が必要なことも明らかとなった 35)。

ウ その他

上記のほか、例えば、少年非行対策と暴力団対策 36)、テロ資金対策と組織犯罪収益対策の協調などが挙げられる。暴力団対策と銃器・薬物対策の関係は、指摘するまでもないであろう。

(2) 施策手法の総合的検討

社会安全の維持・発展や犯罪発生への対応に当たっては、犯罪発生後に行われる犯罪捜査などの刑事手続上の措置だけでなく、犯罪発生前の未然防止や犯罪の発展・続発阻止を指向した犯罪予防ための措置を含めた多様な手法を念頭に置き、状況に応じて選択あるいは組み合わせて実施する必要がある 37) 38)。

犯罪捜査から科刑までの一連の刑事手続上の措置は、罪を犯した者に対する応報や矯正・更生保護の機能、さらに手続自体が社会復帰促進や犯罪予防の機能を持っているとされる。しかしながら、将来の犯罪に対する刑罰の予防効果は、出所者の再犯率の高さからみれば限定的であり、また、そもそも犯罪被害が生じた後の措置である 39)。また、我が国では、警察官による微罪処分や、検察官による起訴猶予処分と相まって、裁判手続に移行する事件は限定されており、軽微な犯罪に関し刑罰が科されることは少ない。

その一方で、犯罪予防を目的とする手法では、着眼が、加害者ないし加害者になり得る者、被害者になり得る者、外部環境に及び、その担い手も、警察をはじめ、その他の行政機関、民間団体、ボランティア、国民一般まで含まれ、具体的な手法が多岐にわたり選択の幅が広く、効果が見込まれる早い段階からの柔軟な対応を行いやすい 40)。また、犯罪被害が発生する前の対応であることから、被害を未然に防ぐという意味で、事後の犯罪捜査よりも国民にとって望ましい場合が多いものと思われる。

施策手法を総合的に考察することにより、危険性、発生 of 蓋然性や必要性の程度に応じて、段階的により適切な手法が選択されることとなろう。すなわち、危険性や発生 of 蓋然性が高い事象に対しては、法律の根拠に基づ

く強力な手法や高コストの施策であっても実施されることがある一方で、危険性や発生の蓋然性が比較的低い事象に対しては、広報啓発的な施策や低コストの施策が行われることとなろう。発生後の対応であれば、事案統発の防止のためのこれら措置に加えて、犯罪捜査、被害者支援などの措置が行われることになる。手法を総合的に検討するという態度は、現在行われていない新たな施策を検討する際にも同様に有用であると考えられる。

なお、政策（問題）領域ごとに適当な施策手法は異なることには留意する必要がある。

ア 暴力団対策の場合

暴力団対策では、従来から、犯罪捜査の手法による暴力団犯罪の取締り、犯罪予防の手法である暴力団対策法に基づく命令の活用、及び暴力団の排除推進を三本柱として「暴力団総合対策」を推進している。ここでは、可能なあらゆる手法を総合的に活用して、犯罪の取締りにとどまらず、組織の拡大阻止や壊滅に向けて最大の効果を上げることが指向されている。特に暴力団の資産のはく奪や暴力団による違法不当な資金獲得活動対策は、長期的に組織を弱体化させる上で重要な取組である。資産のはく奪の観点からは、刑事手続による没収・追徴及びその保全措置、損害賠償請求など民事の手法が活用されているほか、資金獲得活動の阻止の観点からは、暴力団対策法に基づく命令、暴力団関連企業の事業活動や経済取引からの排除などの手法が取られている⁴¹⁾。

イ 「安全・安心なまちづくり」の場合

現在各地で行われている「安全・安心なまちづくり」は、地域社会の安全と安心を確保するため、犯罪検挙活動のみならず、防犯ボランティアに対する支援、防犯設計、防犯カメラの設置、歓楽街浄化対策、生活安全条例の制定、国の財政支援などの措置を組み合わせた手法横断的な取組となっている⁴²⁾。

(3) 価値の総合的検討

これは、国民の権利や自由の保護、公共の安全や秩序の維持、事案の真相究明、社会正義の実現、被害回復、加害者の矯正・更生、施策の効率的推進や透明性の確保など、実現すべき、あるいは保護されるべき様々な価値を考慮に入れ、より適切な取組を行おうとする態度である⁴³⁾。施策の立案実施や事案処理に当たって、一つの価値、あるいは一当事者の意見のみに基づくことは適当ではないであろう。

トレードオフの関係にある価値のバランスのとり方については、より根源的には、国民がどのような国家や社会を理想とするのかにも関わってくることから⁴⁴⁾、最終的には主権者である国民のコンセンサス、あるいは国民の代表者で構成される議会によって決められるべきものであろう⁴⁵⁾。忘れてはならないのは、社会安全政策はすべて国民の幸福のために実施されるべきものであるということであり、国民の不満ばかりが増すような取組は避けるべきということであろう。

また、国民の権利自由の制約につながるような措置は、任意の範囲にとどまるものであっても、基本的に国民の不利益を上回るだけの公益の存在が求められ⁴⁶⁾、強制処分であれば、法律によってそのバランスが図られることになる。

考慮すべき価値には、要する経費、人員、時間などのコストも含めるべきであろう⁴⁷⁾。現状では、犯罪捜査及びそれに引き続いての刑事手続のコストは大きく、犯罪予防の手法では、その多様性から必ずしも一様ではないものの比較的小さいものと考えられる。政府の「政策評価に関する基本指針」では、政策評価の観点として効率性が挙げられているが⁴⁸⁾、これは、コストに見合った効果が得られるかどうか、必要な効果がより小さいコストで得られるものが他にないか、同一コストでより大きな効果が得られるものが他にないかといった検討である⁴⁹⁾。なお、近年、交通、通信などの利便性の向上に伴って、国民の間で時間的コストの意識が高まっているように思われる。

ア 犯罪被害者支援の場合

174 社会安全政策論のアプローチについて～安全と安心の向上のために～

犯罪被害者支援施策については、近年、大きな進展が見られるが、これは、犯罪被害者等基本法の制定など、被害者の権利保護という価値が一層明確に意識されるようになったためと見ることができる。犯罪被害者支援が本格的に取り組まれるようになると同時に、身体的なものだけでなく精神的な被害や影響からの回復支援の重要性が明確になった 50)。

イ 重大犯罪対処の場合

重大犯罪が発生した場合、犯人逮捕や証拠収集の観点から犯罪捜査を進めるだけでは十分でない。人質立てこもり事件や身代金目的誘拐事件などでは、人質の生命の保護を最優先に取り組むことが要請される。また、重大犯罪の犯罪捜査に関しては、犯人の逃走や証拠隠滅の防止、公判の適切な実施に配慮しながらも、犯罪の重大性にかんがみ、国民に対する説明責任、社会不安の解消、社会に対する警鐘、同種犯罪の防止などの観点から適切な情報提供が必要である 51)。さらに、公共空間でサリンが使用された場合など、被害拡大のおそれがある場合、捜査情報や不確かな情報であっても、被害極小化の観点から、可能な限り迅速に当該危険に関する具体的な情報を公表し、関係機関等による被害拡大防止措置を促すべきとされている 52)。

ウ 出所者等による再犯防止対策の場合

現在、出所者等による再犯防止を効果的に行う観点から、例えば、GPS の活用などの新たな措置の導入が検討課題とされている 53)。このような措置は、再犯防止による社会復帰促進という意味で対象者の利益にもなり得ることを考慮すれば、例えば対象者の同意を条件に実施するということも検討の余地があるということになるのではなかろうか。

3 関係主体の具体的連携方策の検討

実務上、施策を推進する上で「関係機関の連携」の重要性が説かれることは多い 54)。社会安全政策では、犯罪被害者支援や少年非行対策を始めとして複数の関係主体が協働する場合が多く、その場合、十分な相互連携なくして施策の効果が十分に得られないことは自明であろう 55)。本来の活動目的が異なった多数の関係主体によって施策を効率的かつ効果的に進めるためには、各主体が、基本的な目的意識を共有し、適切な役割分担の下で、施策の立案や実施、個別の事案処理などの具体的課題解決に向けて協調して取り組むことが求められる 56)。その円滑化のためには、コーディネーターの役割、各主体のコミットメントの確保、そして情報の共有が重要である。また、連携の担保や推進のため、関係者間で取決めなどをしておくことも有効と考えられる。

(1) コーディネーター役の担い手の検討

関係主体が連携して取り組む場合には、各関係主体がその権限や責任から見て可能な範囲内で対応し、それぞれが応分の役割を果たすということが基本である 57)。コーディネーターは、その関連施策全体の立案や実施の責任を負うものではないが、各関係主体の立場を理解し、皆が理解できる共通言語を使って、関係主体の相互理解を促進し、共通の基本的な目的を設定し、各主体による協調的な取組を促進する役割を担うものである。コーディネーターの役割は観念的には必須ではないが、実際には、関連施策に多数の主体が関わる場合、関連施策や関連主体に関して幅広い知識や経験を持ち、関係者から信頼を得て、目的に沿って全体を見渡しながら調整を行うことができるコーディネーターの存在によって、多数主体による共同取組の効果は高まるものと考えられる 58)。なお、上記のようなコーディネーターの役割を担うのは、我が国の中央政府レベルでは、内閣官房や内閣府のような格上の、あるいは第三者的機関である場合が多いが、英国の犯罪対策において内務省が関係省庁のまとめ役を担う例があるように 59)、そのような格上ないし第三者的な者である必要は必ずしもないと考えられる 60)。

(2) 各主体のコミットメント確保方策の検討

上記のようなコーディネーターの役割によって、関係各主体の実質的コミットメントすなわち自発的かつ積極的な取組を確保することが肝要である 61)。各主体のコミットメント確保により、関係各主体の視点からの幅広い活動が促されることになり、他の関係主体からの働きかけによって、指摘された事項について受動的に「協力」する場合よりも大きな効果が期待できる。また、それによって、施策の継続的实施も期待できるだろう。

コミットメントを確保するためには、まず、関係主体間が相互依存関係を意識し、対等な立場で信頼関係を醸成し、行動を促すための様々な配慮を行うことが考えられる。具体的には、例えば、皆が共感を持ちメリットを感じるような目標を立てること、情報、手法などの面で各主体の持ち味を活かした取組が可能であること、各主体の自主性が尊重されること、各主体の意見が施策に反映されること、関係主体が一堂に会し顔の見える関係が構築されることなどが考えられる。

次に、組織や個人としての動機付けを高めることが考えられる。例えば、英国では施策の効果に基づいて国が各警察に財政支援する制度が導入されているが 62)、このように財政的措置によってインセンティブを高める工夫も重要であろう。既に触れた「安全・安心なまちづくり」の取組によって防犯ボランティアが大幅に増加したが、これは、「まちづくり交付金」をベースとするボランティアに対する財政的、物的な支援措置が、関係者にインセンティブを与えるものとして有効に作用したものと見ることができる。また、目的を共有し、信頼関係を構築することは、担当する個人のやりがいを高める上でも有効であろう。

実施した施策の成果や評価について、関係者にフィードバックし、広く知らしめることも、当事者の動機付けを高める上で有効であると考えられる。

(3) 具体的な情報の共有への配慮

具体的な情報の提供も、具体的な取組を促進する上で重要と考えられる 63)。防犯ボランティアや民間事業者等に対して、犯罪等の発生情報や対策上のノウハウなどを携帯メールやウェブサイトによって提供している例のように、具体的な情報をタイムリーに関係者に提供することは、関係者の注意を喚起し、自発的な取組を促す上で有効と考えられる 64)。

また、特定の事象に関して連携して対応する場合には、個人情報を含む具体的情報を共有することが必要となる 65)。現在、警察庁では、子ども対象・暴力的性犯罪の出所者等に関する情報を法務省から提供を受け、都道府県警察において、その者による再犯防止などに活用している 66)。警察からは、暴力団排除等のため、一定の要件の下で、関係機関等に対し、積極的に情報提供を行っている 67) 68)。

(4) 連携を維持、発展させるための仕組みの検討

関係者の円滑な連携に資するため、協議体の設置、各関係者の役割分担、相互の協力義務などに関する合意や共通認識をマニュアル等の形で文書化しておくことがある 69)。これらは、関係機関の連携に関する事項を明確化し、連携に持続性を持たせる上で有効である。法律や条例においても、関係機関の連携に関する規定が見られるが 70)、これらも同様の効果を狙ったものであると考えられる 71)。

4 施策の階層構造の意識化

事案の適切な解決や社会安全の向上を図るためには、施策の企画立案や実施に際して、施策が階層構造をなしていることを認識するとともに、実際に相手方や問題に働きかける「現場」での活動が最適に行われることを目標とすべきであろう。

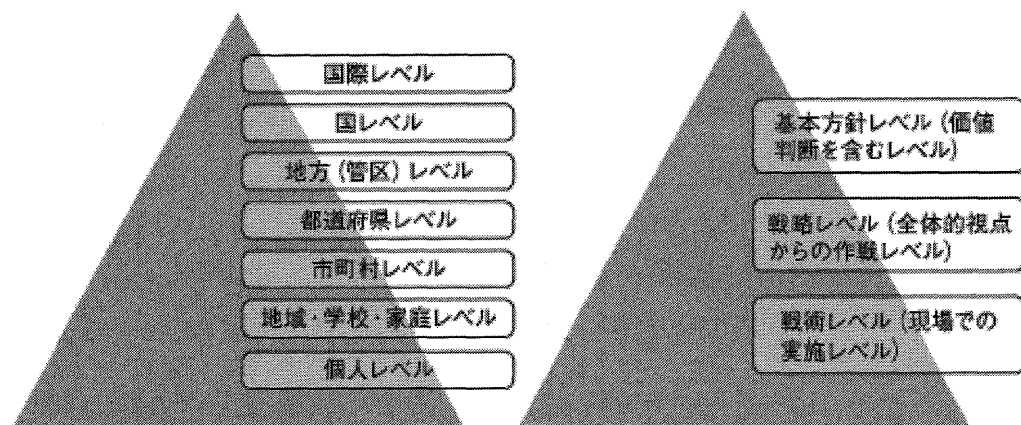
(1) 階層構造 (図 2)

社会安全政策に限られるものではないが、施策の立案・決定や実施には国レベル、都道府県レベル、市町村レベル、ある特定の地域レベルなどといった階層構造が存在する 72)。例えば、全国的見地から国家公安委員会や

警察庁が担当する事務に関して立案・決定した施策は各都道府県警察に示達される。各都道府県警察では、本部が警察庁から示達された内容について、各都道府県の実情を加味しつつ各警察署に対してその実施を図るほか、警察本部の執行隊等が担当する部分については自ら実施する。各警察署では、管轄区域の実態を踏まえつつ具体化してその下部機構である交番や駐在所に示達し、交番や駐在所は、さらに受持区域の実情を踏まえて実施することになる⁷³⁾。施策によっては、警察庁自身が実施するもの、都道府県を超えた地方（管区）単位で検討・実施するもの、テロ対策や組織犯罪対策のように外国と共同で立案し実施するものもある。

別の見方をすれば、上位階層では、下位階層を全体的に見渡して施策の立案・決定をしているのであるから、具体的な実施方法は地域によって異なるのが当然であって、各階層においては、上位階層の方針を実現するために地域の実情に適した形で施策を実施することが本来的に求められていると言える。そのような形で施策を階層的に捉えることによって、全体としてより効率的で効果的な対応が期待できることになるものと考えられる。

図2 社会安全政策における階層構造



この階層構造は、基本方針レベル、戦略レベル、実施レベルという形で捉えることも可能である。基本方針であれば、価値の優先関係を含む政策の方向性に関する判断が含まれているので、それを踏まえて施策を実施する必要があるし、その実現のための戦略レベルの方針であれば、全国一斉に取り組まなければ効果が薄くなるなどの点から、現場レベルでの修正は最小限とすべきであろう。他方で、基本方針や戦略レベルでは、大局的、長期的な視点から決定すべきであって、実施現場レベルでの状況判断だけを根拠とするのは適当ではないであろう。このように、基本方針、戦略、実施の3つの階層に分けて理解することも、効果的な施策の企画立案や実施には必要であろう。

(2) 現場の自由度の確保

(1)で述べたことから逆に、各階層で立案する施策は、自ら実施するものについては格別、その下位の階層での実施を想定しているものについては、施策の大局的、長期的な方向性を示すものとし、下位階層において、地域の実情に応じ効果的な施策を実施できるように、一定の自由度を確保すべきということになる。基本方針、戦略、実施の各レベルで言えば、実施レベルの対応については、下位階層が、上位階層で決められた基本方針や戦略があればそれに従いつつも、施策の対象、相手方との関係で適切に実施することができるよう、現場の裁量を確保することが大切である⁷⁴⁾。すなわち、現場の状況は、複雑かつ多様であるので、現場において最適な対

応が行われるような配慮が重要である。例えば、地域警察は、地域の実態に即して、かつ、住民の意見及び要望にこたえた活動を行うこととされているが 75)、そのためには、地域・現場レベルの裁量で施策が立案、実施されるよう、上位組織は配慮する必要があることになる。

(3) 現実的な検討

言うまでもないことではあるが、具体的に施策を立案・決定する際には、権限、人的・財政的資源、国民の理解・協力などから見て、施策が実行可能なものとしなければならないと考えられる。そのようなものとして施策が決められなければ、施策は画餅に帰することになる 76)。制度についても、当然ながら、運用可能なものとして構築される必要があり、逆に、制度の意義は運用次第で大きく左右されることになる。

5 科学的根拠に基づく施策の推進

既に多くの指摘が見られるので、ここでは項目に触れるにとどめるが、科学的根拠に基づく施策の推進も、社会安全政策を論じる上で重要な視点である 77)。

施策は、通常、コストを伴うものであるから、科学的に有効性が証明されたものがあればそれを優先して実施すべきであろう。その前提として、科学的に効果が認められる施策について研究の蓄積が必要となるが、そのためには、実務家と研究者が共同して当たる必要がある。米国では、科学的根拠に基づいて、施策の効果を検証しようという研究が活発に行われている。

IV 実務家からの情報発信の意義

1 実用的な研究や議論の基盤

我が国における社会安全政策に関する研究や議論を進展させるためには、施策の実施に至った経緯や運用状況、課題など実務家からの積極的な情報発信や問題提起が必要であると考えられる。これは、国民の知る権利などとの関係で求められている説明責任の範囲にとどまらないものである 78)。

我が国での施策決定や実施に実際に役立つ理論の構築は、我が国の実務家からの情報発信がなければ困難であろう 79)。日々生起する事象や課題に対峙している実務家が持っている具体的かつ現実的な情報や問題意識が、現実味を持って研究者や国民に受け取られなければ、議論の適切な進展が図られない可能性がある 80)。その意味で、部外研究者からの調査協力要請は、実務に基づいた研究を推進するため、可能な限り協力すべきであろう 81)。なお、直ちに相互理解にまで至ることが困難な場合であっても、対話や情報提供の継続は、相手の意識変化を促す効果はあるものと考えられる。

実務家からの情報発信が必要なのは、学問研究の成果を施策に活用しようとするのであれば、その研究の元となる適切な情報を研究者に提供する必要があるということを考えれば、明らかであろう。

2 地域における取組の促進

警察官などの専門家が持つ社会安全政策についての豊富な知恵や経験を社会安全の維持や向上に役立てるといふ発想も重要である。警察官が、職務の遂行にとどまらず、経験豊かな一国民としても情報発信し貢献することは、地域的取組を促進させ、その者自身やその家族を含む社会の安全を向上させることにつながるであろう 82)。

3 秘匿すべき情報との関係

念のため述べておくが、ここで述べたいことは、捜査や裁判の遂行上、あるいは個人情報やプライバシーの保護のため提供してはならない情報までも無限定に提供すべきと言っているのではない 83)。犯罪などの実態、それに対する実務からの分析、施策についてのデータ、経験、課題などに関する情報提供は、既に述べたような公益性ないし有用性があるので、可能な範囲で積極的に対応すべきという趣旨である 84)。

V おわりに

2009 年 8 月、我が国で最初の裁判員裁判が始まり、既に半年以上が経過したが、その間、新聞紙上では刑事裁判における事案処理の在り方などに関する議論が多く見られた。刑事裁判や警察活動を含む社会安全政策全般についても、国民の高い関心の中で今後議論の活発化や深化が見込まれる。また、社会の安全を一層高めるためには、社会安全政策の検討や実施に当たって国民の積極的な関与が望まれる。さらに、警察官などの専門家は、安全に関する国民の重要な拠り所であり、信頼されるエキスパートとして絶えず対応能力の向上を図ることが要請されるが⁸⁵⁾、社会安全政策論にはその道標となることが期待される。

先人の遺産を基礎に、オープンな議論によって社会安全のための取組の一層の充実を図ろうとする営み、すなわち、関心のある者が知恵を出し合い、対話し、実行し、検証することによって、社会安全政策の向上のための知恵や真理の体系を創造し改善していく営み、それが社会安全政策論である。公共の安全と秩序の維持を専門とし、様々な資源を与えられている警察は、その発展に大いに貢献すべきであろう。

社会安全政策論は、自然科学と異なり、人間社会を扱うという面で難しさがあるが、社会安全政策に関する理論と実務の対話が、国内外を問わず発展することを期待している。将来の世代まで続く人類の幸福の基盤構築のための『永久機関』づくりに、筆者としても微力ながら貢献していきたいと考えている。試みの本稿が、読者にとって何らかの参考となれば幸いである。

1) 社会安全政策論考案当初の考え方については、後掲（以下、参考文献について同じ。）警察政策学会 2001 及び堤 2002 を参照のこと。

2) 警察政策研究センターの田村元所長は、社会安全政策論を「犯罪を典型とする人間の反社会的行為から、個人と個人の暮らしのための社会的基盤を守るための政策の在り方についての研究」としている（田村 2006・318 頁）。警察政策学会 2001・4 頁では、社会安全政策論を「社会の安全に関するさまざまな事象を検討し、より良い社会のあり方を構想するための共通基盤を形成しようとする試み」としている。中央大学の堤教授は、「社会安全政策論の基本的コンセプトは、犯罪統御である。社会安全に関わる事象のうち、従来の概念でいえば、犯罪や不法行為等に相当する、人為的な要因による『不安と欠乏からの自由』への侵害と脅威を除去あるいは縮減させる、公式、非公式の各種レベルでの仕組みと対応を探ること」としている（堤 2002・28 頁。）。

3) 警察政策学会 2001・7 頁では、社会安全政策論の必要性について、①有効適切な政策を立案するための研究としての側面、②法執行職員、警備員、NPO など社会安全に直接かかわる職業を志望する者に対し必要かつ有益な情報を効果的に提供するという側面、③日々生起する実務的課題の解明と解決策の提言を行うという側面の 3 つを挙げている。

なお、社会安全政策論のこれまでの成果として、マネー・ローンダリング対策、犯罪被害者支援、民間ボランティアによる犯罪予防とまちづくり、非行少年対策等が挙げられる（H18 年 12 月 15 日社会安全政策論フォーラムにおける警察政策研究センター田村所長（当時）発言（警察政策研究 11 号（2007）235～6 頁）参照。）。

4) なお、「学問のすすめ」では、「学問は、物事をなすための技術にすぎない。（中略）学問をマスターした者は、そこで得たものを実際の文明の事業で実行しなければならない。」と述べられている（福澤 2009・74 頁）。

5) ここでの記述は、小林康夫、船曳建夫編（1994）「知の技法」東京大学出版会、マックス・ウェーバー著、尾高邦雄訳（1980）「職業としての学問」岩波文庫などに拠っている。

6) 学問とは、広辞苑（第 4 版）によると、「勉学」などを意味するほか、「一定の理論に基づいて体系化された

知識と方法」とされている。

7) 学問の世界の対話では、事実と、それに基づく意見の双方が含まれること、先行研究を前提としつつ新たな知見が含まれることが要求される。

それは、討論や論文の形で行われる。

なお、対話には批判も含まれるが、批判は、他者の見解を否定するのみならず、その見解の改善や強化に役立つものとして建設的に捉えることも可能である。

8) 体系化の重要性については、平成 15 年 11 月 19 日に開催された少年問題シンポジウムにおける岩手県立大学長西澤潤一氏発表「創造を生み出すには知識の体系化が必要」（全国少年補導員協会、社会安全研究財団編「社団法人 全国少年補導員協会設立 10 周年記念、記念講演『今日の犯罪情勢と少年問題』、少年問題シンポジウム我が国の少年非行の現状におも～ 21 世紀に生きる若人たちのたくましい成長を願って～」2004 全国少年補導員協会）参照。

この発想によると、執務資料等についても、ナンバリング等を行って系統的に保管すれば、将来、広く役立てることが可能となる。逆に、どんなに貴重な資料であっても、活用されなければその価値は乏しいものになってしまうだろう。

9) 本稿において「実務」とは、警察などの専門機関によるものだけでなく、幅広い主体による取組を含んでおり、また、現場での執務だけでなく、施策に関する企画、立案、実施に実際に関わる業務を広く含んでいる。すなわち、警察庁、都道府県警察、国の関係機関、地方自治体、民間警備業者、民間団体、ボランティア、地域・業界団体、企業、さらに国民自身による活動を含んでおり、学識経験者など第三者的に知見を提供するにとどまる者と対になる語として使用している。

10) 警察が時代の要請に的確に対応すべきことは、安藤隆春警察庁長官就任挨拶（平成 21 年 6 月 26 日（日刊警察 2009.6.30））、「中間報告書～犯罪情勢に影響を与える要因の分析」（平成 21 年 9 月 10 日、警察政策研究センター（時代の潮流と治安上の課題に関する検討会））、中井治国家公安委員会委員長の就任挨拶（平成 21 年 9 月 17 日（日刊警察 2009.9.24））で触れられている。なお、このような要請は以前からあり、例えば、昭和 48 年版警察白書にもそのような記述が見られる（同第一章「治安情勢の概況」3「展望と課題」参照）。

11) 男女関係、夫婦関係、親子関係などの私的領域に対する警察などの公的機関による介入は、かつて特に謙抑的であったとされるが、近年では、ストーカー行為等の規制等に関する法律、児童虐待の防止等に関する法律、及び配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律の相次ぐ制定に見られるように、公的機関の早期介入が求められる場面は増加しているものと考えられる。なお、警察権限不行使の問題については、中川正浩（2010）「警察権限不行使をめぐる国家賠償訴訟」警察学論集 63 巻 1 号を参照のこと。

12) 警察政策学会 2001・6 頁は、欧米では社会安全の仕組みに国民国家を超えた警察活動、民間企業による警察的サービス、共同体による安全の保障などが正当に位置付けられているとし、「現代の社会安全政策は、これらの動向を踏まえたものでなければならない」としている。

13) 例えば、渥美東洋（2007）「日常生活の安全と安心の確保（要旨）」警察政策研究 11 号 233 頁）、太田 2005・6～8 頁などを参照。

14) 筆者の印象では、社会安全政策論を学んだ学生は、概して警察に対する理解や信頼が深まっているようである。

15) 社会安全政策論という名称の講座を設けている大学は、警察政策研究センターの職員が出講しているもので、中央大学（総合政策学部、法科大学院）、法政大学（法学部）、一橋大学（国際・公共政策大学院）があり、そ

180 社会安全政策論のアプローチについて～安全と安心の向上のために～

の他にも、首都大学東京（都市教養学部）における刑事学や、刑事政策、危機管理論などの名称で実質的に重なり合う内容の講座が設けられているところがある。これらの講座は、将来警察官などを志望している学生のみならず、社会安全政策について関心のある学生を広く対象とするものとなっている。筆者が担当した法政大学の講座の履修者は、身近で被害に遭いやすい犯罪や、ボランティア活動について関心が高かった。

なお、「学問のすすめ」では、自立した思考に基づき行動する国民を育てることの重要性を切に訴えている（福澤 2009 参照。）。

16) 「社会安全政策試論」2～3 頁、太田 2005・8～9 頁参照。平成 20 年 10 月に開催されたアジア警察学会 (Asian Association of Police Studies : AAPS) における米国ニューヘイブン大学刑事司法・法科学部長 (College for Criminal Justice and Forensic Science, University of New Haven) リチャード・ワード博士の講演でも、同趣旨のことが述べられていた。なお、知識の体系化の意義については前記Ⅱ 2(1)、秘匿すべき警察情報との関係については後記Ⅳ 3 参照。

17) 例えば、防犯ボランティアに関しては、そのような場として「自主防犯ボランティア活動支援サイト」（警察庁ホームページ）が設けられている。

18) 警察政策学会 2001・6 頁参照。

19) 警察では、従来から、施策領域ごとに、実務家と学識経験者との意見交換の場を設け、学識経験者の知見を警察実務に活かす努力を払っている。警察庁の局長以上が参加するものとしては、政策評価研究会、警察官定員に関する研究会、国民生活の安全を守るための施策を研究する会、総合セキュリティ対策会議、DNA 型データベースに関する有識者会議、警察捜査における取調べ適正化に関する有識者懇談会、高齢運転者の支援に関する検討委員会、運転免許制度に関する懇談会がある（警察庁ホームページ参照）。都道府県警察による近年の取組例としては、広島県警察と広島大学による「減らそう犯罪」共同研究（平成 17 年度）や、東京都安全・安心まちづくり有識者会議（平成 20 年 9 月設置）がある。

20) 太田 2005・10～11 頁。

21) 警察政策学会 2001・11 頁、「＜座談会＞警察学の新展開のために」における渥美教授発言（山田、渥美ほか 2004・13、23 頁）、四方 2007・4～5 頁参照。

22) 四方 2008・27 頁及び田村 2006・318 頁。なお、社会安全政策論の実践指向性については前記 2 参照。

23) 刑事政策や刑事学との関係では、これらが刑事手続をその中心に据えているのに対し（例えば、大谷 1996・341 頁参照。）、社会安全政策論は、これらに関連するものの、防犯ボランティアなどによる犯罪の未然防止の取組なども重視しようというものである。犯罪の未然防止の手法については、後記Ⅲ 2(2) 参照。

24) 警察政策学会 2001・5～6 頁では、社会安全政策の射程範囲を、社会安全を阻害する事象と、それに対処する仕組みの双方から画定できるとし、前者として犯罪、事故、災害を、後者として刑事司法制度、警察機構、企業、共同体などを広く含むとする一方で、福祉政策、社会政策及び文教政策は、直接的な対象とはしないとしている。

25) 筆者が平成 21 年度に担当した法政大学法学部における「社会安全政策論」の講義は、序論、治安情勢（インテリジェンス）、犯罪被害者支援、犯罪捜査、犯罪予防、性犯罪対策、少年保護対策、少年非行対策、インターネット・セキュリティ、薬物対策、暴力団対策、外国人組織犯罪対策、外国人との共生、テロリズム対策、危機管理、交通安全対策で構成されていた。なお、小野正博編（2006）「警察政策論」（立花書房）、那須修（2008）「警察実務家による『刑事学』講義ノート」（立花書房）、渡辺巧（2009）「犯罪学入門」（成文堂）の章立ても参照のこと。

26) 危機管理（被害管理ないし結果管理）については、自然災害、疫病等によるものとの共通性が認められ、これらは、国民の関心が高い分野である。警察は、事案対処などそもそも「危機」対処を通常業務として行っている組織であることから、災害等発生時の情報収集・分析、それを前提とした対処について、貢献できる場面は多く（この点につき、五十嵐邦夫（2004）「警察における危機管理の現状と課題」警察学論集 57 巻 12 号）、危機管理を社会安全政策論で扱う必然性はあるものと考えられる。

インテリジェンス（情報収集と分析）についても、一般的には軍事的な事象が対象として念頭に置かれることが多いが、テロリズム対策、組織犯罪対策等と手法に共通性があることから、これらも視野に入れる形で一般化、体系化を図る有用性はあるように思う。

国際協力についても、現代のグローバル社会では、外国警察機関との連携や途上国への知識・技術の移転の領域が非常に重要になっていることから（警察庁「国際協力推進要綱」（平成 17 年 9 月警察庁）参照）、社会安全政策論のテーマとして取り上げるべきであろう。

27) 家族などの私的な領域とは別に、公共的な領域というものを観念し、国民にそこでの役割を自覚させ、その役割を果たさせようとするもの。従前は、地域社会というものが機能しており、公共的な領域における役割、活動についても、地域社会の中で自然と受け継がれていたとされる（例えば、中嶋信（2007）「新しい『公共』をつくる—参加型地域づくりの可能性」自治体研究社、渡辺洋三、甲斐道太郎ほか（1994）「日本社会と法」岩波新書、福澤 2009 などを参照。）。

28) 関連書籍が多数刊行されている状況からも、その扱うべきボリュームの多さは窺い知ることができるが、その分量は一学部に相当するボリュームがあるとされる（山田、渥美ほか 2004・20 頁、堤 2002・29 頁）。

29) 「政策評価に関する基本指針」（平成 13 年 12 月 28 日閣議決定）I 1(1)。

30) このサイクルの活用については、犯罪対策全般について田中 2008、街頭犯罪や侵入犯罪の抑止対策について平成 16 年警察白書 91 頁などを参照のこと。

31) たとえば、河村憲明（2009）「国家公安委員会・警察庁における政策評価」警察学論集 62 巻 9 号・174 ～ 5 頁参照。

32) 田村 2008・117 頁。

33) 「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008」（平成 20 年 12 月犯罪対策閣僚会議策定）参照。

34) 河合潔（2009）「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008 の推進」警察政策 11 巻・73 頁参照。

35) 「テロの未然防止に関する行動計画」（平成 16 年 12 月国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部策定）参照。

36) 例えば、暴力団への加入阻止や脱退促進対策としての非行少年対策、あるいは非行少年グループ対策としての暴力団対策などが考えられる。

37) 警察の責務である公共の安全と秩序の維持のため、犯罪の未然防止のための措置は、犯罪捜査による検挙や証拠収集と同等あるいはそれ以上に重要であるということが強調されるようになって久しい（例えば、垣見隆（1993）「刑事警察の基本的課題」講座日本の警察第二巻刑事警察（立花書房）収録 35 頁など。最近では、片桐裕（2009）「生活安全警察は何を目指し、いかに行動すべきか—生活安全警察私論（上）」警察学論集 62 巻 5 号・2 ～ 5 頁を参照。）。なお、刑事政策学においては、これまで、犯罪の未然防止をあまり重視してこなかったとされる（大谷 1996・90、341 頁参照。）。

38) なお、本稿では、犯罪捜査を含む刑事手続を、その他の犯罪予防のための措置と分けて論じているが、実際の警察活動において両者が明確に区別されているわけではない。例えば、身代金目的誘拐、現場設定型の恐喝といった危害進行中の事案や、連続発生が見込まれる事案に対する犯罪捜査活動においては、容疑者の制圧、被害

182 社会安全政策論のアプローチについて～安全と安心の向上のために～

者の安全の確保も同時に目的としており、必ずしも犯人逮捕や証拠収集だけを目的としているわけではない（佐藤英彦（1993）「警察捜査の意義」講座日本の警察第二巻刑事警察（立花書房）収録 56～7 頁参照）。

39) 大谷 1996・341～2 頁参照。

40) 犯罪予防の手法には、加害者あるいは加害者となり得る者に着目した行政的な措置命令、制圧、仮処分など民事訴訟上の措置、被害者となり得る者に着目した防犯教育などの取組、外部環境に着目した防犯カメラや防犯灯の設置、防犯建築、防犯ブザーの普及、家庭、学校や地域社会（コミュニティ）の機能強化などの取組がある。これらには、法令に基づく行政上の措置のほか、社会的犯罪予防、状況的犯罪予防などの手法が含まれている。

また、加害者に対しては、行政上の義務履行確保ないし制裁の手法として、課徴金や公表（塩野宏（2000）「行政法 I（第四版）行政法総論」202～28 頁、佐伯仁志（2009）「制裁論」有斐閣 7～14 頁などを参照。）、過料などの秩序罰や、事案に対する最初の対応としての行政調査（櫻井敬子 2008・100～103 頁）といった手法も考えられる。

さらに、現在、刑務所入所者の矯正などのために実施されている職業訓練、改善指導、薬物依存者、性犯罪者等に対する特別なプログラムは、将来の犯罪加害者に着目した犯罪予防施策としての効果もあると考えられる。同様の措置は、現在対象となっていないが同様の性向を持った者に対しても、同様の効果があるものと考えられる（尾田真言「薬物自己使用事犯者の再乱用防止策」季刊現代警察 No.124 などを参照。）。さらに、精神的な疾患や障害を持った者に対する治療や支援、近年の犯罪の動機や原因分析から、子供の養育や介護の支援、若者や高齢者の居場所作りなどの医療・福祉政策的な施策についても、加害者になり得る者に対する一定の犯罪予防効果があるものとも考えられる。このような医療・福祉政策的な施策については、行政のほか、民間団体、ボランティア、ソーシャルワーカー等も重要な主体になるものと考えられる。

41) 例えば、田中勝也（2009）「暴力団による資金獲得活動と暴力団対策法の一部改正」警察学論集 61 巻 9 号参照。

42) 神山憲一、玉川達也（2005）「安全・安心なまちづくりの推進について」警察学論集 58 巻 12 号参照。

43) 四方 2007・72～6 頁、田村 2008・111～3 頁、西尾 1993・228 頁参照。

44) 本田 2006・398 頁参照。

45) 土井真一（2009）「憲法と安全—新たな行動計画の検討にあたって」警察学論集 62 巻 11 号 139 頁参照。政府の「政策評価に関する基本指針」の「I 1(1)政策評価の実施に関する基本的考え方」においても、政策評価の適切な実施により、「国民本位の効率的で質の高い行政や国民的視点に立った成果重視の行政が実現されることとなる」とされ、国民の視点に対して重要な位置付けが与えられている。

46) 田村正博（2002）「(四訂版)警察行政法解説」東京法令出版 134～5 頁参照。

47) 犯罪予防手法の検討に関しては、コストと効果のバランス、コスト相互のバランスを踏まえるべきとして、政策論としてのコストの重要性が指摘されている（田村 2008・117～9 頁）。

48) 同指針 I 2 参照。

49) 宇賀克也（2007）「行政法概説 I 行政法総論（第 2 版）」（有斐閣）53～4 頁。

50) 犯罪被害者等基本法、犯罪被害者等の支援に関する指針（平成 20 年 10 月 31 日国家公安委員会告示）など参照。

51) 篠原弘志（1993）「警察と報道」講座日本の警察第二巻刑事警察（立花書房）収録 568 頁参照。

52) NBC テロ対処現地関係機関連携モデル（平成 13 年 11 月 22 日 NBC テロ対策会議幹事会）参照。

53) 行動計画 2008 第 2 2 ⑨「再犯を防止するために効果的な新たな施策の検討」参照。

54) 「犯罪に強い社会の実現のための行動計画・同 2008」、「薬物乱用防止 5 カ年計画」、「人身取引行動計画」などの政府の行動計画のほか、田村 2006・338 ～ 9、田中 2008・64 ～ 5 頁などを参照。なお、英国の状況について、ダニエル・ギリング（2004）「地域を基盤とした犯罪減少対策：犯罪及び秩序違反減少対策パートナーシップ（協力体制）の状況」警察学論集 57 巻 4 号参照。

55) 施策が一つの行政機関で完結しないのであれば、その企画立案や実施に当たっては、関係行政機関間の役割分担と同時に、相互連携の仕組みについても当然にセットで議論する必要があるということになる。

56) 欧米における多機関連携アプローチ（Multi-Agency Approach）と呼ばれるものがこれである。なお、我が国では、行政事務が、内閣の統轄の下、各省大臣によって分担管理される仕組みが採用されていることから、いわゆる縦割りの弊害防止のため、関係省庁の連携に関する配慮が本来的に要求されていると言い得る。

57) 地方機関レベルであるが、連携の在り方を公的に示した例として、「国民保護措置を円滑に実施するための現地調整所の在り方について」（平成 19 年 4 月 9 日内閣官房作成）がある。

58) 中野目善則「少年非行の予防・減少と多機関連携—米国の場合を参考に」（警察学論集 61 巻 5 号）26、28 頁参照。犯罪被害者等の支援に関する指針でも、橋渡しの役割の重要性が指摘されている（同指針第 4 2(2)イ）。

59) コナー 2009・31 頁参照。

60) 犯罪被害者支援に関し、犯罪被害者支援等の支援に関する指針では、民間団体等がその役割を果たすことを想定している。なお、四方 2008・34 頁参照。

61) 田中 2008・64 ～ 5 頁参照。

62) 野口 2008・208 ～ 9 頁参照。

63) なお、英国の犯罪及び秩序違反法（Crime and Disorder Act, 1998）の下院審議時、「情報の共有は、パートナーシップの命」と説明された（野口 2008・206 頁注 27 参照）。我が国の出入国管理及び難民認定法第 61 条の 8 が規定する関係行政機関の協力は、情報提供等がその内容とされている（出入国管理法研究会編（2009）「注解・判例 出入国管理・外国人登録実務六法（平成 21 年）」（日本加除出版）132 頁参照）。

64) 各ポータルサイト参照。

65) 英国における累犯者等に関する関係機関間の情報共有の状況やその効果について、コナー 38 頁、英国の性犯罪者に関する情報の共有について、高木勇人（1999）「犯罪対策と情報—イギリスの性犯罪者法、犯罪・秩序違反法—」（警察学論集 52 巻 9 号）をそれぞれ参照のこと。

66) 子ども対象・暴力的性犯罪の出所者について、松坂規生（2005）「子ども対象・暴力的性犯罪の出所者による再犯防止を含む子どもを犯罪から守るための対策について」警察学論集 58 巻 9 号参照。

67) 平成 12 年 9 月 14 日警察庁暴力団対策部長から各都道府県警察の長等あて通達「暴力団排除等のための部外への情報提供について」参照。

68) 行政機関個人情報保護法では、「保有個人情報の提供を受ける者が、法令の定める事務又は業務の遂行に必要な限度で」提供情報を利用し、当該情報を「利用することについて相当な理由」があり、かつ、「本人または第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがない」とときには、情報提供できるとされている（同法第 8 条第 2 項第 3 号）。

69) 渥美 2008・43 ～ 4 頁。フランスでは、関係行政機関による「地域安全契約」の手法が活用されている（小木曾 2008・238 ～ 242 頁などを参照。）。我が国の例としては、関係機関による会議体の設置に関する文書のほか、前掲「NBC テロ対処現地関係機関連携モデル」、「犯罪被害者支援ハンドブックモデル案」（平成 20 年 12 月内閣府犯罪被害者等施策推進室）などが挙げられる。危機管理の領域では、人命救助など特に迅速かつ緊密な連携が

184 社会安全政策論のアプローチについて～安全と安心の向上のために～

要求されることから、関係機関間において、マニュアル等の作成に加え、合同訓練が頻繁に行われている。

70) 関係機関の協力義務が規定されている例として、出入国管理及び難民認定法 61 条の 8、外国為替及び外国貿易法 69 条の 4、組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律 58 条、関係機関の協議体制の規定例として、交通安全対策基本法 14 条及び 15 条、東京都安全・安心まちづくり条例 6 条などが挙げられる。

71) 生活安全条例の連携促進の意義について触れたものとして、渥美 2008・21 頁、櫻井敬子（2006）「生活安全条例に関する一考察」学習院大学法学会雑誌 42 巻 1 号、野口 2008・216～7 頁などを参照。

72) 四方 2007・99～101 頁、櫻井 2008・99 頁参照。災害対策基本法や国民保護法は、責務、施策推進のための協議体の設置、事象発生時の対策本部の設置などについて国、都道府県及び市町村ごとに規定している。

73) 警察庁の通達等に「地域の実情に応じて」などと明記される場合もあるが、そのような記述がない場合であっても、地域の実情を踏まえた施策を行うことが全く許されないわけではないであろう。

74) そもそも下位階層の裁量に委ねざるを得ない部分は小さくない（西尾 1993・188 頁参照）。

75) 地域警察運営規則（昭和 44 年国家公安委員会規則第 5 号）2 条 1 項。

76) 西尾 1993・226～8 頁参照。暴力団対策に関し、竹花豊（1993）「暴力団対策についての基本的考え方」講座日本の警察第二巻刑事警察（立花書房）収録 469 頁参照。

77) 田中 2008・65～8 頁、太田 2005・1～13 頁、原田豊（2003、2004）「根拠に基づく犯罪予防(1)～(3)」警察学論集 56 巻 9 号、12 号及び 57 巻 1 号などを参照。

78) 太田 2005・6～7、10～11 頁参照。渥美教授は、実務の中に目標も課題解決の糸口もあると述べられている（山田、渥美ほか 2004・22 頁）。

79) 本稿では、外国での研究成果等の活用についてほとんど触れていないが、比較の観点などから、これらも大いに参考とすべきではある。しかしながら、我が国とは社会や犯罪の情勢の差異があり、それが直ちに我が国で活用できる理論の構築には結びつかないのではないかというのが、ここでの問題意識である。

80) 原田豊（2006）「状況的犯罪予防と問題志向型警察活動」犯罪の多角的検討（有斐閣）収録 398 頁、岡正晶（2009）「民法（債権法）改正の課題 実務家からの情報発信—企業間取引を中心に」（法律のひろば 2009.10・37 頁）参照。

81) 例えば、これまで警察組織に関する実証的な研究は少なく、千葉大学（当時、現在は明治大学）の村山眞維教授による「警邏警察の研究」に限られている。（「日米警察学フォーラム～社会安全政策の現在と未来」パネルディスカッションにおける田村所長（当時）発言（警察学論集 56 巻 6 号・76～7 頁）参照。）

82) 四方 2008・32～4 頁において、警察が『コミュニティ・ガバナンスのプロモーター』としての役割を果たすべきと述べられているのも同様の趣旨を含んでいると思われる。なお、昭和 22 年 10 月に行われた警察大学校卒業式において、松本學学校長は、「これからの警察官は、ひとりよがりの独善であっては決してならないのです。民衆より高い所にいるのでも、また別のところにあるのでもありません。これと一緒にあって、この中へ入って融け込んでやっていくという考え方が何よりも必要なのであります。」と述べている（松本學（1948）「警察の再出発—第一部第一期卒業式に於ける口演要旨—」警察学論集 1 巻）。これは、昭和 20 年代前半の新警察制度への移行を念頭に置いた発言ではあるが、現在であっても妥当しているように思われる。

83) その意味では、Ⅲ 3(3)とは次元が異なっている。

84) なお、適用範囲については具体的な検討を要するが、個人情報保護法上、学術研究の目的での情報提供は例外扱いされている（行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律第 8 条第 2 項第 4 項）。この点に関し、厚生労働省では、医療・介護関係事業者についてガイドラインを作成している（平成 16 年 12 月 24 日厚生労働省

「医療・介護関係事業者における個人情報の適切な取扱いのためのガイドライン」参照)。

85) 四方 2008・30～4 頁参照。

【主な参考文献】

- ・ 渥美東洋編 (2008) 犯罪予防の法理 (成文堂) 収録論文のうち、
渥美東洋「犯罪・非行の予防と減少—現実を踏まえた包括的な戦略とそれを支える基本原理」
小木曾綾「英仏の犯罪予防政策」
櫻井敬子「犯罪予防と行政法」
田村正博「犯罪予防のための警察行政法の課題」
野口貴公美「英国警察行政法と犯罪予防—犯罪及び秩序違反防止法とパートナーシップ—」
- ・ 渥美東洋 (2009) 「犯罪・非行の予防と減少 多機関パートナーシップー RJ (RJ 型収容) から JR (犯罪予防
減少への資源再配分) (上・中・下)」警察学論集 62 巻 11 号～63 巻 1 号
- ・ 太田裕之 (2005) 「大学における警察に関する教育・研究の意義～学問と実務の連携」警察学論集 56 巻 7 号
- ・ 大谷實 (1996) 「刑事政策講義 (第四版)」弘文堂
- ・ 警察政策学会 (2001) 「社会安全政策試論」警察政策学会資料 16 号 (未公開)
- ・ 警察政策研究センター (2003) 警察政策フォーラム「日英警察学フォーラム～社会安全政策の現在と未来」
の概要、基調講演、パネリスト発表及びディスカッション (警察学論集 56 巻 6 号)
- ・ ジュリアン・コナー (2009) 「英国におけるエビデンスに基づく犯罪抑止対策」 (警察学論集 62 巻 12 号)
- ・ 四方光 (2007) 「社会安全政策のシステム論的展開」成文堂
- ・ 四方光 (2008) 「日本社会の構造変化と 21 世紀の社会安全政策～家庭、企業、地域社会と個人の内面の変化を
中心に」警察の進路 (東京法令出版) 収録
- ・ 田中法昌 (2008) 「犯罪の原因とその統御～社会安全政策試論」警察の進路 (東京法令出版) 収録
- ・ 田村正博 (2003) 「社会安全政策論の手法と理論 1～5」捜査研究 No.621 - 5 (東京法令出版)
- ・ 田村正博 (2006) 「犯罪統御の手法」犯罪の多角的検討 (有斐閣) 収録
- ・ 堤和通 (2002) 「中央大学社会安全政策論」警察学論集 55 巻 6 号
- ・ 中野秀一郎 (2006) 「社会学の発想」有斐閣
- ・ 成田頼明 (1999) 「社会の安全と法政策」警察政策 1 巻 1 号
- ・ 西尾勝 (1993) 「行政学」有斐閣
- ・ 福澤諭吉、斎藤孝現代語訳 (2009) 「現代語訳 学問のすすめ」ちくま新書
- ・ 本田稔 (2006) 「『社会安全政策論』の基本的性格に関する一考察」立命館法学 2006 年 6 号
- ・ 山田英雄 (2008) 「ひと・組織・こころ」啓正社
- ・ 山田英雄、渥美東洋ほか (2004) 「＜座談会＞警察学の展開のために」警察学論集 55 巻 6 号
- ・ Ruth, H & Reith, K, R. (2003) . The Challenge of Crime ～ rethinking our response. Harvard University Press.

(日仏交換論文)

青少年非行グループから組織的暴力犯罪へ (翻訳)

Xavier RAUFER (クザヴィエ・ロフェール)

[筆者] パリ第2大学 (パンテオン=アサス) パリ犯罪研究所で講義を担当、犯罪脅威調査部長。

また、国家憲兵隊士官学校でも講義を受け持つ他、高等商業学校 (EDHEC) 準教授、中国高等犯罪警察学校客員教授を務める。オディール・ジャコブ出版社編集顧問でもあり、著書に『アルカイダの謎』*L'énigme d'Al-Qaida* (アラン・ボエール Alain BAUER との共著、J.C.Lattès 刊、2005 年) および『カモラ、都市マフィア』*La Camorra, une mafia urbaine* (La Table Ronde 刊、2005 年) がある。

[概要] クザヴィエ・ロフェール氏は、青少年犯罪を研究するうえで具体的な事実に基づく方法論を援用している。これらの事実によって、今日、組織的暴力犯罪が、武装強盗 *vol à main armée* と麻薬密売がたがいに結びつくという憂慮すべきレベルにまで達していることが明らかになる。犯罪プロセスの端緒は、若者を中心に犯罪社会を形成する武装強盗行為 *braquage* である。つまり、ティーンエイジャーが武装強盗事件に巻き込まれ、犯罪社会の予備軍となる。シテに暮らすあらゆる出自の、たいていはアフリカや北アフリカの旧植民地から流入した移民の二世あるいは三世から生まれた若者たちで構成される、この種の青少年犯罪組織は、肥大化の一途をたどり、その「経済的成功」によって、若者を引き寄せる集団力学を発揮している。

犯罪の現実を観察しよう。今日、我々の国の暴力的犯罪社会、とくに若者の非行に何が起きているかに関心を持とう。そのためには、特定のイデオロギーやポリティカル・コレクトネス (PC) からは距離を置いた、総括的な分析フレームワークを設け、以下の基本的問題にできるだけ簡潔で明快に答えなければならない。

- 今日、犯罪者とは誰なのか？
- 彼らはどこから来たのか？
- 彼らは何をしているのか、その理由は？
- 彼らはどこで活動しているか？

以上の問題提起を通じて、わが国の組織犯罪が将来どう変化してゆくかを知ることができるだろう。

方法的には、2010 年代にどんな犯罪社会が形成されるか、まず考えておくことが適切である。事実実験 *expérience des faits* に基礎を置いたこの種の問題設定を怠ると、今後の犯罪闘争でことごとく敗北してしまうだろう。軍隊流に言えば、明日の戦闘ではなく、むしろ昨日の戦闘に備えることである。それは、生物学的検査や放射線検査を事前に行なうことなく、あてずっぽうに患者を診察するだけの医者 of 無知を暴くことに他ならない。これらのデータを基に、我々は、将来何が我々の社会を待ち構えているのかを知り、台頭する犯罪社会に立ち向かうことができるようになるだろう。

事実に立ち戻ることの基本とするこの方法は、科学的理由だけでなく、現実的な要請からも、不可欠である。地中海近隣諸国（とくにフランス、スペイン、アルジェリア）の情報、税関および警察の各機関からもたらされるすべての報告が、モロッコ・リフ地方の強大な生産者や密輸業者とコロンビアのコカイン密売組織の間に同盟関係が存在することを裏付けている¹。したがって、今後は、少なくとも南ヨーロッパでは、ハッシシだけでなくコカインも客に売りつけようとする街の密売人の数が増えてゆくだろう。

以上の事実から、コカインの悪影響に晒される危険のある南ヨーロッパの人口は、数十万人から1千万人にのぼるものと考えられる。しかも誰でもというわけではない。麻薬研究者が言うように、ヘロインは多少とも破滅型の社会的弱者が嗜癖するのに比べ、コカインはきちんとした教育を受けた行動的な若者を惹きつける傾向にある。また、職場でのコカイン中毒を取りあげた多数の報道記事が指摘するように、公衆衛生面での被害は、社会的損害として、甚大なものになるだろう。

これが今日問題化している犯罪の脅威である。だからこそ、暴力犯罪—現に存在している暴力犯罪だけでなく、今後出現するであろう暴力犯罪—の実質的な変貌についての研究は、将来の災禍を防ぐ意味で、不可欠となっている。

非行青少年のうち、少なくともその一部は、組織的暴力犯罪の発達プロセスの中枢に組み込まれている。

我々は近年の犯罪現場で何を目撃してきただろうか？ 土地の代議士やソーシャル・ワーカー、一般大衆と接触のある企業の警備担当部署、警察官、憲兵隊員そして消防士たちは、犯罪学者に何を語っただろうか？ 現実世界への関心が「全国紙」以上に強い日刊紙や地方紙は何を発見しただろうか？

事実として、「過敏な」[社会問題が発生しやすい、という意味] シテ^(*) cité dite «sensible» に拠点を置く青少年非行グループのうち「貴族」と呼ばれる最大グループは、単なる非行から組織的暴力犯罪へと移行する。彼らの犯罪の変化を識別し、追跡するためのクライテリアあるいは最も確実な判断基準は、それが武装強盗かどうかである。というのも、こうした「強盗」は最高の犯罪行為であり、19世紀の犯罪学が控えめに「犯罪常習者」と呼んだ者たちにとっては、経歴上の輝かしい勲章に他ならないからである。

(*)訳注：フランス語原文の cité という言葉には、単なる「団地」ではなく、都市郊外の団地、移民の多く住む低所得層団地、さらには犯罪社会学の文脈では特別な意味が付与されていることを考え、訳文ではそのまま「シテ」と表記した。

問題の大きさを知るために、ここでは、実際に起きた麻薬事犯のいくつかをながめてゆくことから始めたい。

フォントネ=スー=ボワ [94] [県番号] とオルネー=スー=ボワ [93] (地区人口3千人) では、2007年1月末、

¹ とくに 2007年3月26日付『ボストン・グローブ』*The Boston Globe* 紙掲載の記事 *The cocaine traffic route to Europe moving through West Africa* および「フランス国内でコカイン蔓延」*La cocaïne poursuit son expansion en France* (2006年10月23日付ロイター配信)。

警察が「シテの強盗団」一味を壊滅させ、その際に対戦車ロケット砲 1 基、手榴弾 1 個、サブマシンガン 2 丁、アサルトライフル (M16) 1 丁、カートリッジ 400 (武器)、防弾チョッキ、ハンドトーキー、携帯電話 20 台、回転灯、警察制服などを押収した²。

セヴラン [93] のシテ・バースでは 2007 年 2 月、警察が 18 人を逮捕し³、大麻 215 キログラム、コカイン 1.5 キログラム、UZI サブマシンガン 1 丁 (武器)、ショットガン 1 丁、拳銃 2 丁、現金 12 万ユーロが押収されている。

グルノーブル (イゼール県) では、「グルノーブル市郊外のシテに住む北アフリカ系ボスたち」の間でギャング戦争が起こり、2007 年初め以来、数人の死亡者を出している (うち何人かはカラシニコフ小銃による市街戦で死亡)。戦争の目的は、拡大著しいハッシシ市場を支配することであった。専門家の推定では、この市場における一日あたりの売上額は 4 万ユーロに達するという。グルノーブル市では、2006 年だけで武装強盗 (VMA) が 38%、また不法監禁は 137%増加している⁴。

ル・アーヴルでは、4 月、麻薬捜査班、地域協力隊 *groupe d'intervention régionale* (GIR)、憲兵隊、税関、国家憲兵隊対テロ特殊部隊 (GIGN) など総計 200 人で、失業者、エレミスト [社会復帰手当 RMI 受給者]、各種社会扶助受給者などからなる犯罪集団を崩壊させた。彼らはぜいたくな暮らしを送り、数百万ユーロにおよぶ不動産を所有していた。サブマシンガンおよび自動ピストル数丁、大量の弾薬、防弾チョッキ、手榴弾、各種麻薬 5 キログラム、現金 9 万 5 千ユーロなどが押収されている⁵。

4 月初め、エピネー=シュール=セヌ [93] オルジュモン地区の無人アパートマンに隣接するワイン貯蔵庫で、警察は小額紙幣で現金 70 万ユーロ、自動ピストルとカラシニコフ小銃数丁および弾薬を押収した。

似通った事犯は数十件発生しているが、そこから選んだ上述の事件だけでも、「過敏なシテ」または「危険地区」*quartier chaud* で新たな犯罪社会がすでに形成されており、これを構成する各グループは、麻薬取引と武装強盗で二重の稼ぎを得ていることを証明している。

こうした武装強盗 (VMA) はそれ自体懸念材料であるが、強調すべきは、犯罪社会において犯罪の全体に与えるその影響の大きさである。

武装強盗、犯罪社会の形成力

武装強盗は、犯罪集団に身を置く若者たちにとって、最高の犯罪行為である。武装強盗は、それに加わることで一人前のワルとしての称号が与えられるため、人を集め、内部の結束を強めるのに利用され、潜水夫にとっての予備酸素のような役割を果たす。

² 「偽警官猛スピードで突破を図る」、2007 年 1 月 30 日付『フィガロ』*Le Figaro* 紙。

³ AP 通信、2007 年 2 月 2 日。

⁴ 「グルノーブル ギャング戦争ふたたび」、2007 年 3 月 9 日付『フィガロ』紙。

⁵ 「エレミストたちの成金生活」、2007 年 4 月 1 日付『パリジャン』*Le Parisien* 紙。

あらかじめ指摘しておきたいのは、フィクションの世界で喧伝されているイメージとは裏腹に、犯罪集団には「仁義」などなく、「仲間意識」も皆無である。むしろ集団内部での内輪もめが多い。あるグループが、街の密売人が巨額の金を隠していることを知ったとしよう。その男を「武装襲撃」し、必要ならばリンチを加えて、どこに金があるかを白状させる行為にはメリットしかない。つまり、その場で現金を手にすることができるし、犠牲者は警察に届けるはずがない。贋金作りやポン引き、密輸入についても同じことがいえる。

こうしたあくどいやり方で手に入れた金を平気で使うには、周囲から「崇拜」され、勇敢で冷酷な人間だと思われる必要がある。ではどうやったら、犯罪社会のなかで「崇拜」されるようになるのだろうか？ 今日、犯罪者の評判は口コミによるところが大きく、その「手柄話」は「仲間たちの」縄張り全体にさっそく知れわたる。それゆえ、軍事行動にも似た武装強盗の効果は甚大で、抗争相手も近寄れなくなる。

武装強盗は、集団形成のプロセスを伴う。シテでひとりの非行少年がハッシシの取引に手を染める。彼はたちまち金持ちになる。わが「犯罪企業家」はシテで一目置かれる人間となり、真似される。その結果、まさに収穫逓減の法則通り、抗争へと発展するまで密売人の数が増え続けることになる。

こうしてシテ内で「縄張り抗争」が勃発する。「ギャング戦争」は、前述したグルノーブルのケースのように、殺人を伴う。戦争の結果、勝者と敗者が生まれ、縄張りを一変しないまでも、ギャング間の仕事の内容が変わることになる。

だからといって、敗れた者がこれまで扱っていた「ハッシ」を諦めて、別の麻薬（エクスタシー、コカイン、ヘロインなど）の密売を始めることなどできるだろうか？ この種の麻薬は残忍きわまるギャングたち（アルバニア人、トルコ人、ナイジェリア人など）の掌中にあり、暗殺される危険も大きく、厳しい小売取引に手を出すのは得策ではない。では別の「犯罪計画」を準備するまでの間、どうやって稼げばいいのだろうか？ そこで武装強盗である。犯罪社会における「武装強盗」は、同時に、通過儀礼であり、名誉挽回のチャンスであり、将来「大物」となる者の全員あるいはほぼ全員が通過しなければならない十字路なのである。

金儲けの犯罪に走る若年強盗犯の特徴⁶

犯罪凶悪化（2000年を境に顕著な傾向）への傾向を示す非行グループにとって、武装強盗は、少なくとも最初の段階では、彼らの中心的な活動である。このタイプのグループと武装強盗に関する研究を通じて、おおまかな特徴を描き、そこから人集めに発揮される力学の仕組みと金に対する執着について知ることができる。

グループのなかで活動する個人の大半は未成年である。「10歳になると彼らは地下経済に加わる。彼らは「ビジネス」以外何をしていいかわからない。したがって、武装強盗は論理的な帰結である... 一人前のワルになる

⁶ 「強盗犯人、12カ所の銀行襲撃を自白」、2001年12月15日付『パリジャン』紙。「4人組強盗は大のスーパーマーケット好き」、2001年1月16日付『フィガロ』紙。「シテの強盗犯人、運命の秋」、2000年11月9日付『フィガロ』紙。

には、強盗をやらねばならない。彼らはさっそく郵便局を襲おうとするが、最後の瞬間になって、襲撃の予先を近くのカフェに変更する」「一般的に彼らは親の家で暮らし、稼いだ金はユーロデズニーで費やしてしまう」「我々は新たな現象に直面している。これまでは、シテの非行少年たちが町の食料品店を襲っている間、銀行を襲撃する強盗犯人を相手に闘っていれば済んだ。ところが今や、犯罪面では驚くほどの成熟度を備えた、得体の知れぬ若者の組織が出現してきたのである⁷⁾

犯罪の早熟性と重大な精神的未熟さは、多少とも、両立する。「昼、彼らはマクドナルドで食べ、レンタルショップでビデオを借りてくる。その後は強盗稼業である。(ひとたび逮捕されると)一緒に刑務所に送られ、彼らの心配事といえば、監房でカナル・プラス [有料衛星放送] を見ることができるか、ビデオゲーム機を使えるかどうかだけだ」

最近 (1980 年代と 1990 年代) までの「古典的」大強盗団は、個人主義的あるいは「貴族的」な性格が強く、人種とは無関係で⁸⁾、自分ひとりで犯罪者としての道を選択した、あらゆる出自の個人で構成されていたが、これに反して、シテの新たな犯罪社会は、集団志向が強く、特定の地区から発生し、またそこに定着する。したがって、組織はアフリカや北アフリカの旧フランス植民地から流入した移民の二世あるいは三世を親に持つ大勢の子どもたちで構成されるため、民族的性格も強い。

具体的なケースをいくつか挙げる。

- ギャング一味は「セヌ・サン=ドニの過敏地区の出身者」だった⁹⁾。
- セヌ・サン=ドニの別のグループ。ある警官によると「彼らはサメのようなものだ。頭は悪いが環境に完璧に順応している。全員モントリュウのシテ・ベル・エールの出身者で、そこに暮らし、たいていはそこで生まれている。誰もシテから出てゆこうとしない...」¹⁰⁾。
- 『ル・モンド』紙の伝える新しいタイプの強盗像。「パン屋を襲ったかと思うと、たちまち宝石店や両替所の強盗に変身する... グループはシテ内に根を下ろしている。かつて、強盗犯といえば、自分たちの町を集団となって去り、一軒家に移り住んだ。いまはそうではないので捜査がいよいよ難しいものとなっている¹¹⁾

こうした精力的な犯罪グループあるいはギャングは、頻繁に武装強盗を繰り返す傾向がある。2000 年 11 月、ヴィトリ市 (ヴァル=ド=マルヌ県) シテ・バルザック出身の男 C が逮捕された。その年の 8 月に刑務所を脱走したこの男は、再逮捕されるまでの 3 カ月間だけで、20 カ所の銀行を襲った。2001 年 1 月、一日あたり 2 万 3 千ユーロの稼ぎをノルマにし、一日だけで 4 件の強盗を働くこともあったグループが壊滅された。

上述した警官が言うように、「シテの、新しいタイプの強盗は無法地帯の中にとどまって自分の身を守り、シテ

⁷⁾ 「フランスのスーパーマーケットを荒らす若年強盗」、2002 年 9 月 3 日付『フィガロ』紙。

⁸⁾ 必ずしもそうではなく、コルシカ人、ピエ・ノワール [アルジェリア生まれのフランス人]、リヨン人などのギャングや集団が優位を占めた時期もあった。

⁹⁾ 「両替所襲撃のギャング逮捕される」、2002 年 3 月 6 日付『パリジャン』紙。

¹⁰⁾ 「両替所強盗犯逮捕」、2002 年 5 月 3 日付『フィガロ』紙。

¹¹⁾ 「高級品ブティックを荒らす新世代強盗」、2002 年 6 月 8 日付『ル・モンド』紙。

仲間や兄弟に金をばらまく」。言い換えれば、我々は「経済的成功」によって若者を引き寄せる集団力学と対峙していることになる、それは、現在に限らず将来においても、犯罪の原動力のひとつとなる力学である。

「不良」ではなく犯罪者

この「シテの新しいタイプの強盗」を分類すると、青少年「非行」やそれ以外の「非行」ではなく、むしろ組織犯罪に属することは明らかである。

人は、虚勢ゆえに盗みを働いたりバスで隣の客を殴ったり、退屈ゆえに建物のホールをうろついたり、友達がいなくてゆえに大型犬を飼ったりすることはできても、犯罪者としての道を選択しない限り、スーパーマーケットを襲ったり、広域で麻薬を売ったり、競争相手を殺したり監禁したりできない。

これまで見てきたように、危険なシテにたむろする非行グループの一部は、2000年代初頭から組織犯罪に移行し始めている。事実、警視庁強盗鎮圧班（BRB）の専門家は2001年に次のような指摘をしている。「若者たちはしだいに、これまでやった経験のない、情報もほとんどない、現金輸送車強盗に手を染めるようになっていく。郊外部には、人の命などなんとも思わない強盗志願者があふれている¹²」このレベルまで達しないとしても、麻薬取引を専門とするシテの犯罪集団は整然と組織されている。ここではナンテール市（オー＝ド＝セーヌ県）のジリナとヴラディミール＝コマロフの2地区にまたがるギャングを例にとる。ギャングを率いる首領は2人いて、必要に応じて交代する。麻薬のストックは地区内にある数カ所のアパートマンに分散してある。売人は覆面をし、見張りは取引場所を絶えず監視している。警察が来ると、12人のギャングは近くのアパートマンへ逃げ込む。もちろん、アパートマンの住人たちからはあらかじめ暗黙の了解と忠誠をとりつけてある¹³。

自発的なものかどうかは別にして、隣人の「忠誠」は、組織犯罪の第一の特徴である。なぜなら、脅し行為は、人目につかないうえに効果は絶大で、しかも訴えられることもほとんどない。上述したように、脅しは犯罪者にごく近い周囲だけでなく、警官や裁判官にもおよぶことがある。探索出動班（BRI）の警官は述べている、「彼ら（シテの新しいタイプの強盗）は我々を全く恐れていない... 彼らにとって、警察は敵対グループのひとつにすぎない... だから、『覚えておけ、俺はルーマニア人の殺し屋を知ってるんだ。奴なら5千フランでお前の頭を弾でぶち抜くぜ』などと平気で言うのける¹⁴」。裁判があると、共犯者の法廷に仲間の全員が顔を出し、裁判官を動揺させようと罵ったり乱闘まで始める。

「脅し屋」自身が粗暴なので、脅しはそれだけ効き目がある。これが組織犯罪の第二の特徴である。「18歳から25歳までの若者は凶暴で、逃走するためなら躊躇なく銃を撃つ。彼らはいずれもマルセイユの北部にあるシテ・ラ・パテルネルとシテ・フォン＝ヴェールの人間である¹⁵」「血の気の多い若者はとりわけ無謀だ。白昼堂々と殴り合いをする。その大胆さは公安当局とのむこうみずな対立にまで発展する¹⁶」「以前、武装強盗といえば本

¹² 「新顔強盗抗争」、2001年2月5日付『ヌーヴェル・オブセルバトゥール』*Nouvel Observateur* 誌。

¹³ 「ナンテール 警察が一斉捜査。麻薬密売人8人シテで逮捕」、2005年4月29日付『パリジャン』紙。

¹⁴ 「両替所の襲撃に失敗」、2002年6月15日『フィガロ』紙。

¹⁵ 「マルセイユ北部のギャング、武装強盗70回実行」、2002年6月15日『フィガロ』紙。

¹⁶ 「シテ・モントリュユ内の強盗学校壊滅へ」、2002年11月21日『フィガロ』紙。

物のプロフェッショナルがやる仕事で、流血事件は起こさなかった。今日、犯罪者は口を開く前に銃を撃つ¹⁷⁾こうして、2000 年代中頃から、犯罪の暴力化が目立ち始める。

ギャングへの変貌：組織、行動、武器

ここでもやはり、事実を基に、犯罪グループの発生と変遷を検討したい¹⁸⁾。

手っ取り早く大金を貯めようと企む小グループがあるとする。そのためには、格言の譬え通り「ポンプに呼び水を注ぐ」か、(カール・マルクスがいうように)「資本の原始的蓄積」を実践しなければならない。このレベルでは、暴力を伴う窃盗 *vol avec violence* (VAV) が最良の方法である。

- 高速 A1 号線のフランス・スタジアムあたりまで来ると、車は渋滞に巻き込まれて動けなくなる。若者たちは車のガラスを割り、ハンドバックやカバン、スーツケースなどを強奪して近くのシテ・フラン＝モワザンに帰ってゆく。
- 郊外高速鉄道線 (RER) の車内で、催涙ガススプレーを持った 3 人組が、暴行や恫喝によって、乗客から携帯電話、ウォークマン、MP3 プレーヤーなどを奪った。
- アルジャントイユでは、3 人組を中心に集まった 20 人の不良グループが店に侵入して手当たりしだいに略奪を繰り返した。彼らは一本の道路上にある店を一軒ずつ襲い、その後姿をくらました。

この種のグループは一時的なもので、やがて消滅するか (この方が多い)、次の段階へとエスカレートする。

こうした移行を理解するには、より複雑で強力な組織の例を、さらに見ておく必要がある¹⁹⁾。

- 2002 年 11 月、ベジエ市 (エロー県) にあるシテ・デヴェーズで麻薬密売人グループが壊滅させられた。16 歳から 21 歳までの不良たちは、無職でありながらぜいたくな暮らしをしていた。逮捕されたときには有名ブランドの服や高価な宝石を身にまとい、高級スポーツカーを乗り回していた。ヘロイン 1 キログラムと大型の BMW3 台が押収されている。
- やはりエロー県で、2004 年 12 月に「麻薬貿易会社」が壊滅に追い込まれた。同郷の 22 人が摘発され、大麻樹脂 1 トンが押収された。複雑な組織のおかげで、ロット単位が 200 キログラム、合計で数トンのハッシシが、モロッコからスペイン経由で輸入されていた。他のグループに比べて賢明な彼らは、住宅地や豪邸で、人目を避けて生活していた。
- 2005 年 2 月、コート・ダジュールで、高級車 (メルセデス、BMW など) 専門の窃盗団を壊滅した。盗んだ車は、フォス＝シュール＝メール港からチュニジア、リビア、アラブ首長国連邦などに向けて輸出されていた。カンヌのシテ出身のボス (2001 年 3 月、ドラギニャン刑務所をヘリコプターを使って脱獄したまま、まだ捕まっていない) が率いるギャングは、2002 年以後、「カー・ジャッキング」*car-jacking*

¹⁷⁾ 「問われる銀行の安全」、2001 年 8 月 13 日付『パリジャン』紙。

¹⁸⁾ 「高速 A1 号線で数台の車襲われる」、2005 年 11 月 27 日付『ジュルナル・デュ・ディマンシュ』*Journal du Dimanche* 紙。「電車内で携帯電話強奪」、2005 年 10 月 5 日付『パリジャン』紙。「アルジャントイユ、籠のなかのムクドリギャング」、2005 年 1 月 28 日付『パリジャン』紙。

¹⁹⁾ 「麻薬密輸網、貿易会社並み」、2004 年 12 月 12 日付『パリジャン』紙。「麻薬密売人の若者、成金生活」、2002 年 11 月 2 日付『パリジャン』紙。

あるいは「ホーム・ジャッキング」*home-jacking*で盗んだ300台から400台の車を「輸出」した²⁰。「ホーム・ジャッキング」とは、被害者が自宅で夜眠っている間に車を盗み出すことで、「カー・ジャッキング」あるいは車両強奪は、車が赤信号や駐車場で停まっているとき、または交通事故を装って、ナイフや催涙ガスで脅かし、車を奪うことである。

犯罪は南仏の占有物ではない。2003年以後について、オー＝ド＝セーヌ県の裁判官は「盗難車の輸出を専門にするきわめて組織立った密輸出網」の存在を指摘し、「県内では車両窃盗が日常的に行なわれている」と語っている²¹。

- マルセイユで2004年11月、警察は麻薬密売人の国際的ギャング（南米、マルチニック、スペイン、イタリア、フランス）を壊滅させた。このギャングはキログラム単位でコカインを買付け、数百万ユーロの巨利を得ていた。コカイン35キログラムの他、ハッシシ16キログラム、対戦車ロケット砲1基、拳銃20丁、手榴弾、爆薬などが押収されている。

エスカレートしたギャングは、武器類を備えるようになる。²²

- 2005年10月、警察はル・ペルー市（ヴァル＝ド＝マルヌ県）でベースペーストをコカインに加工する製造所を発見した。現場では、コカイン39キログラムや現金1万ユーロの他に、化学薬品、アサルトライフル、サブマシンガン、拳銃、ショットガン、防弾チョッキ、回転灯などを隠した武器庫が発見されている。
- 2004年12月、ブローニュ（オー＝ド＝セーヌ県）のガレージ内で、対戦車ロケット砲1基、ショットガン2丁、カラシニコフ小銃1丁、サブマシンガン1丁、自動ピストル3丁、プラスチック火薬9キログラム、起爆装置約50個、手榴弾6個、防弾チョッキ4着が警察によって発見された。
- 2005年11月、トラップ（イヴリーヌ県）のシテで行なわれた家宅捜査の結果、アサルトライフル6丁（うち4丁はカラシニコフ小銃）、自動ピストル8丁、対戦車手榴弾1個、火薬9キログラム、スナイパーライフル1丁、安全導火線20メートルおよび数個の起爆装置とタイマーが発見された。

事実、こうした発見は頻繁に起きている。

これらの武器はどこに保管されているだろうか？「武器密売人は、地下室や低所得者用団地（HLM）の高層建物に、資機材を隠している。というのも、ここならば、警察としては、捜査してもすぐ気づかれてしまうのでやりにくいことを知っているからだ」（ある警官の話）。

では武器は誰のためにあるのか？ 警官によれば、「シテの若者たちで構成される犯罪集団」だという。この点については、後ほど見ることにしたい。こうした武器は初心者には使いこなせない。2002年10月リヨン郊外で

²⁰ 「地中海を渡るドイツ製大型車」、2005年2月13日付『ジュルナル・デュ・ディマンシュ』紙。

²¹ 「ポルシェ窃盗犯に3年の実刑求刑」、2003年10月28日付『パリジャン』紙。

²² 「シテ・イヴリーヌのど真ん中で武器取引摘発」、2005年11月19日『フィガロ』紙。「武装強盗で24人検挙」、2005年10月18日『フィガロ』紙。「脱走武装強盗犯のアジトに武器隠蔽」、2005年10月1日付『パリジャン』紙。「ガレージに武器隠蔽」、2004年12月14日付『パリジャン』紙。「ヴィルジュイフ[94]で武器庫発見」、2002年11月31日付『パリジャン』紙、「リヨン近郊で現金輸送車強盗、Brink's警備会社の警備員殺害される」、2002年10月12日付『ル・モンド』紙。

起きた現金輸送車強盗事件について、専門家は襲撃犯は「後方ドアを破壊することのできる発砲角度を正確に知っているプロ」だと証言している。

比較的最近になって出現している、組織化・武装化の進んだあらゆる規模の犯罪組織の全体が、ひとつの犯罪状況を構成しており、武装窃盗の変遷が物語るように、1990年代後半以降、激震と質的变化を経験している。

凶悪化の兆候 抗争劇²³

新しい犯罪状況の誕生を示すもうひとつの兆候がある。それは抗争劇である。

絶えず混乱の危険を内包する犯罪社会が、自然に安定し成熟してゆくことは決してない。「ゴッドファザー」や仲間内の「調停者」が存在することでのみ、少なくとも表面的には、比較的長い期間平穏が保たれる。問題（ギャング抗争、報復など）を起こすのは必ず未熟な若者たちである。

2004年と2005年の2年間を全国レベルで見ると、凶悪化（誘拐、殺人あるいは殺人未遂）をたどるシテの犯罪グループ間の抗争には、「私的裁判」、それも当然ながら迅速裁判によって、何らかの「秩序」を確立しようとする願望が明らかに働いている。

以下にいくつかの例を挙げる。

- 2005年1月、オンフルール（カルヴァドス県）のファースト・フード店駐車場で、覆面をした数人の男が若者2人に発砲、うち1人は重傷を負った。
- 2005年2月、ヴァル＝ドワーズ県グッサンヴィルで22歳の若者が男10人に襲われて殴打された。若者は重傷。
- 2005年3月、サルトローヴィルのシテ・デ・アンドに住む不良がフレット＝シュール＝セヌで喉を切られ殺害されているのを発見された。彼はすでに大麻の密売で有罪判決を受けていた。
- 2005年6月、人口4千人のシテ・ラ・クールヌーヴ（セヌ＝サン＝ドニ県）で、対立するファミリー同士の銃撃戦に巻き込まれた11歳の子供が流れ弾にあたり死亡した。
- 2005年7月、クラマール（オー＝ド＝セヌ県）の非行青少年が、彼から金を巻きあげようとした昔の仲間に監禁され暴行を受けた。
- 同じく2005年7月、コロンプ（オー＝ド＝セヌ県）のシテ・デ・フォッセ・サン＝ジャンにおいて、6～7人の男たちがひとりの若者を誘拐し（2回目の誘拐...）車のトランクに放り込もうとした。警察は、ハッシシ1キログラムの取引がうまく行かなかった結果起きた抗争とみている。

²³ 「オンフルールで銃撃犯逮捕」、2005年1月30日付『ジュルナル・デュ・ディマンシュ』紙。「ギャング戦争による死者数増加の一途」、2005年1月30日付『パリジャン』紙。「ヴァル＝ドワーズでギャング抗争負傷者出る」、2005年2月13日付『パリジャン』紙。「ギャング抗争 出所した密売人の若者喉を切られて殺害」、2005年3月6日付『パリジャン』紙。「ラ・クールヌーヴ、対立グループ同士の抗争で子供が犠牲に」、2005年6月21日付『ル・モンド』紙。「クラマール、監禁して殴打」、2005年7月4日付『パリジャン』紙。「コロンプ、ギャング抗争決着は裁判所で」、2005年7月12日付『パリジャン』紙。

シテ生まれの新犯罪社会

新しい犯罪社会、シテ特有の犯罪社会が形成されつつある。ではどうやって形成されているのだろうか？この問いはもうひとつの問いを伴う。つまり、今日では、どうやったら犯罪「ビジネス」に参入できるのか？

とにかく手っ取り早く「ポンプに呼び水を送る」、つまり現金^{げんなま}を作らねばならない。一番簡単な方法は、商店やスーパーマーケットなどの近場を襲撃することだ。

（上述したダーウィンの自然淘汰プロセスにしたがって）抗争に生き残り、力をつけた武装強盗は、今度は銀行や他の金のありそうな場所、大型スーパーマーケット、郵便局などを狙うようになる。過去の「成功」に自信満々な彼らは、自分たちの「ノウハウ」を兄弟や仲間に伝授する。2002年2月、ヴァル＝ド＝マルヌ県ヴィトリールで、警察がシテ・バルザックの「強盗学校」を摘発した。全部で5つのグループは、警察が「連続強盗犯」*serial-braqueurs* に指定している10人前後のメンバーから構成されていた。彼らは、無謀にも、何ら準備をせず手当たりしだいに、パリ郊外南東部の銀行を次々と襲った。このやり方では当然稼ぎは少ないが、その分は襲撃の標的を増やすことで補っていた。

他のタイプのホールドアップでも稼ぐことができる。貨物泥棒だけでなく、車の鍵や盗難防止システムが複雑化して、まだ若く経験の浅い犯罪者の技量では手が出せない場合には、近代的な方法「武器を用いる方法」の自動車窃盗や空き巣狙いが出現する。こうしてカー・ジャッキングやホーム・ジャッキングがしだいに増加する。盗難車は「まだエンジンが熱いうちに」安値で転売されることが多い。要は、手早く「現金」^{げんなま}を稼ぐことなのだ。スペインとパリ、リヨン、マルセイユ各都市のシテの間を高速で運搬する「ゴーフースト」（大麻の高速輸送コンボイ）に高性能車が使われることもある。

フランスでも、武装強盗の変化を示す前兆傾向が現れている。

カー・ジャッキングのような、近場を専門に襲う強盗は1990年代末以降増加の一途をたどっており、これは犯罪の「ヌーベルヴァーク」の到来を告げる最も顕著な兆候である。こうした手っ取り早い武装強盗、つまり未熟者向けの犯罪行動は、1990年代末から2005年12月までの間、絶えず一定して発生している。2000年をピークに武装強盗の件数が減少したとしても、「ゲームの始まり」*début de partie* 的な強盗の件数は、全体的に見て、高い数字を維持しているのである。

我々が行なった、2000年から2007年までに起きた約450件の関連事犯に関する調査では、武装強盗を4つのカテゴリーに明確に分類した²⁴。

- むしろコミック映画に属するような事犯（偽の銃が強盗の最中にバラバラに壊れる、身分証明書を犯行現場に落とす...などの素人犯罪）.....約5%
- 身元不明の単独犯による武装強盗.....約10%

²⁴ Web サイト（www.drmcc.org）『武装強盗』研究を参照のこと。

- 手軽な対象（ビストロ、ガソリンスタンド、スーパーマーケット、薬局）、少人数、装備、手口、事後逮捕率など、「見習い」強盗としての特徴をすべて備えた事犯.....60%
- 古典的な大型犯罪を行なうプロ集団による事犯.....25%

では、初歩的な武装強盗は誰が実行するのだろうか？その多くは、かつての不良少年だ。2001年8月、SIACI保険会社は、「宝飾品メーカーのセールスマンは、もはやフランス南東部まで出張することなどしない。保険会社がローヌ地方をその適用地域から除外しているからだ」と指摘している。ではこうした除外措置の理由はどこにあるのだろうか？2002年6月、警視庁強盗鎮圧班がひとつの診断を試みている。いわく、その理由とは「郊外の若者たちが（当時）襲撃しやすい標的とされた薬局や宝石店を狙うからだ」。襲いやすい標的はつまり初心者向けの標的でもある。

なぜ身近な場所で強盗を行なうのだろうか？若年犯罪者は、安易な生活手段を求め、金持ちとしての外見の虚栄（高級車、ブランド服、魅力のある「女友達」、ぜいたくな休暇、惜しみなく配れるコカイン、キャバレーのはしごや遊園地など）を苦勞せずに手に入れることである。それはまた、本格的な「ビジネス」に参入するためでもある。ちっぽけな「見張り役の売人」が麻薬のサプライヤーと知り合いになり、やがて自分で事業を始めようとする。どこで大量のハッシシ（モロッコ）やキログラム単位のコカイン（オランダ）を入手したらいいかはわかっている。ところが金がない。そこで武装強盗に手をつけるようになる。彼の最終的な目標は何か？それはまっとうな商売を始め、少しずつ、稼ぎのいい「商売」へと移ることである。そうすれば「損する」こともなくなる。2003年5月には、1年前に現金輸送車から2百万ユーロを奪った武装強盗団が壊滅させられたが、彼らはヘアサロン、小型スーパーマーケット、サイバーカフェを買い、マラケシ（モロッコ）のホテルも手に入れる計画だった。2005年10月、自動発券機（DAB）を襲って逮捕された別の強盗は、その「貯金」でファーストフード店をかうつもりだった²⁵。

新参犯罪者の出身と前歴はよく知られている。彼らの大半がシテの若者である。郊外地区出身の彼らは行動的で、金や高級品をちらつかせては彼らを手なづける犯罪者によって率いられている。

以上述べたような傾向は、2006年になってさらに顕著なものになっている。

- 犯罪のテスト地域であるセヌ=サン=ドニ県では、暴力を伴う窃盗（VAV）は、ほとんどが、超暴力的なティーンエイジャーグループによる仕業である。検挙された暴力を伴う窃盗犯のうち未成年が占める割合は、2005年の52%に対して、2006年では69%と増加している。つまり、同県では2006年だけで15.95%の伸びを示しており、全体の90%がいまだ処罰されないままである。セヌ=サン=ドニ県の場合、県全体における「故意の人身傷害」atteinte volontaire à l'intégrité physiqueの平均は19.6%で、全国平均の7.2%に比べて高く、財産侵害 atteinte aux biens も2006年だけで10%増となっている²⁶。
- 暴力を伴った窃盗よりひとつ上のランクに位置する武装強盗も、やはり「新参者の武装強盗犯」によって行なわれる。彼らは夕方になると「近くのシテから」5〜6人でやって来る。経験不足は超暴力に

²⁵ 「サンドイッチ店を購入する目的で強盗」、2005年10月8日付『パリジャン』紙。

²⁶ 「セヌ=サン=ドニ県[93]の場合、暴力を伴う窃盗の3分の2が未成年の仕業である」、2007年1月19日付『フィガロ』紙。

よって補う...²⁷

2006 年における武装強盗は、他の銀行網では減少傾向にあるのに反して、郵便銀行については 3.7%増えている（本年度は 254 件）。郵便銀行側の説明によると、「過敏地区内に置かれた銀行といえは我々しかない²⁸」ということになる。専門家のドロン・レヴィ氏は、専門誌『宝石商』*Le Bijoutier*（2007 年 3 月号）に書いている、「たいていは大都市周辺に暮らし、地域グループとして組織化された犯罪者たちは、最も危険な人間である。正体を知られてしまう危険が大きいので、彼らは強盗の最中は苛立っており、きわめて暴力的にふるまう」。

以上の特徴や事実、そして分析結果が、「過敏な」シテから発生した新たな犯罪社会が、フランスの犯罪状況のなかで、根を下ろし始めていることを裏付けている。

本論を終わるにあたり、この新しい犯罪社会について最後の問いを發しておきたい。つまり、新犯罪社会と「古典的な」大強盗の間に、接触や協力関係はあるのだろうか？今のところは存在していない。探索出動犯の警官が言うように、「彼らは警戒しつつ相手を観察している。しかし、刑務所の運動場で顔を合わせることもあるので、当然顔見知りになる。いつかは、非行青少年が、彼らの大胆さと暴力に目につけたプロ集団の兵隊と化するかもしれない。プロの連中といえは、アルコールと麻薬の乱用で軟弱になっているとはいわないまでも、ブルジョワ化していることが多い」。

したがって、脅威は間近に迫っている。しかも脅威だけではない。同じテリトリーから生まれたトロリスト・サラフィストのネットワークと犯罪者グループの間には、もう「接触」が始まっているのだ。したがって、近代の実験犯罪学にとって、研究課題は 2 つとなった。

クザヴィエ・ロフェール

参考文献

BAUER (A.)、 RAUFER (X.)、 2006、 『暴力と都市の治安悪化』 *Violences et insécurité urbaines*、 Paris、 PUF、 «Que sais-je ? » n°3421。

QUÉRÉ (S.)、 RAUFER (X.)、 2006、 『組織犯罪』 *Le crime organisé*、 Paris、 PUF、 «Que sais-je ? » n°3538。

クザヴィエ・ロフェールによる武装強盗研究は、現代犯罪脅威研究部の Web サイト www.drmcc.org で全容を閲覧することができる（ホームページ「武装強盗研究」）。また、武装強盗に関する本論の付表については、下記のアドレスで、全体を見ることができる。
http://www.inhes.interieur.gouv.fr/fichiers/CahiersSecurite_annexes/CS_No01_TableauRaufer.pdf

²⁷ 「新参強盗犯標的を変更」、2007 年 3 月 17 日付『フィガロ』紙。

²⁸ 「武装強盗の標的にされる郵便銀行」、2007 年 2 月 21 日付『フィガロ』紙。

武装強盗 いくら必要で、いくら儲かるか？

(2006 年末現在)

費用-武器

カラシニコフ小銃：パリ地域圏で約 1、000 ユーロ（アルバニアなら 100 ユーロ）

自動ピストル：1、000～1、500 ユーロ

ダイナマイト 1kg：2、000～3、000 ユーロ

単発式対戦車ロケット砲（バズーカ砲）：3、000～4、000 ユーロ

ロット単位でも購入することができる。例えば、旧ユーゴスラビア製のカラシニコフ小銃 1 丁と自動ピストル 2 丁（いずれも新品、弾薬付き）のセットは 5、000 ユーロ。

費用-偽造身分証明書

偽造身分証明書：1、000～2、000 ユーロ（品質による）

偽造運転免許証：500～2、500 ユーロ

未記入の自動車登録証：500～1、500 ユーロ

利益-銀行強盗

金融機関職業組合によると、武装強盗（VMA）に成功した場合、1 回あたり 15、000 ユーロを得るとされているが、実際にはばらつきが大きい。

利益-宝石店強盗

宝石店職業組合によれば、武装強盗が成功すると、宝石商側は平均して 600、000 ユーロの損害をこうむるとされるが、盗まれた宝石が故買人に安売りされると、値段はその 20～30%前後に下がる。

利益-貨物トラック強盗

移動犯罪取締中央総局（OCLDI）によると、1 回の武装強盗は輸送業者に平均 150、000 ユーロの損害を与えている（銀行強盗の 10 倍程度）。ただし、商品は実際価格の 20～30%で故買人に安売りされる。貨物強盗全体で、年間 360 百万ユーロの損害を業界に与えている。

平成 21 年度の警察政策研究センターの活動概要一覧

平成21(2009)年

4 月

所長や教授が一橋大学国際・公共政策大学院、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、首都大学東京都市教養学部、法政大学法学部などで講義を実施したほか、本庁各部局職員の講師派遣を斡旋するなど警察政策に関する研究の発展及び普及を図った。

また、慶應義塾大学大学院法学研究科とともに各国のテロ対策法制、早稲田大学社会安全政策研究所とともに少年非行・被害防止及び外国人犯罪、警察政策学会とともに犯罪予防法制に関して共同研究を開始した。（～平成 22 年 3 月まで）

5 月 30～31 日 日本刑法学会第 87 回大会(明治大学駿河台キャンパス)に所長出席

6 月 1～5 日 アジア警察学会（台湾台北市）に教授出席

6 月 8～15 日 国際警察幹部シンポジウム(マケドニア・オーリッド)に所長及び教授出席

6 月 13 日 日本被害者学会第 20 回学術大会（慶應義塾大学三田キャンパス）に教授出席。

6 月 19 日 平成 21 年度警察政策学会シンポジウム「ネット社会の課題ーサイバー空間に潜む危険と安全対策ー」

共催：警察政策学会、場所：グランドアーク半蔵門（千代田区）、基調講演者：前田雅英（首都大学東京法科大学院教授）、パネリスト：得津八郎（警察庁情報技術犯罪対策課長）、坂元章（お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科教授）、藤岡淳子（大阪大学大学院人間科学研究科教授）、楠正憲（マイクロソフト(株)技術標準部長）、吉川誠司（(財)インターネット協会ホットラインセンター副センター長）、石附弘（コーディネーター、日本市民安全学会会長、(財)国際交通安全学会専務理事）

7 月 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、教授が試験問題の作成・検討に参加（～12 月）。

7 月 22 日 警察政策フォーラム「安全・安心なまちづくりの成果と課題～『犯罪に強い社会の実現のための行動計画』の検証（その 1）」

場所：グランドアーク半蔵門（千代田区）、基調講演者：ジュリアン・コナー（英国内務省犯罪局犯罪戦略課長）、河合潔（内閣官房副長官補付内閣参事官）、パネリスト：井上誠（警察庁生活安全局生活安全企画課都市防犯対策官）、田辺国昭（東京大学大学院法学政治学研究

科・公共政策大学院教授)、平井光雄(新宿区区長室特命プロジェクト推進課長)、山下史雄(警視庁生活安全部長)、金山泰介(コーディネーター、警察政策研究センター所長)

7月24日 社会安全セミナー「安全・安心なまちづくりの成果と課題～『犯罪に強い社会の実現のための行動計画』の検証」

場所: 関西大学千里山キャンパス(大阪府吹田市)、講演者: ジュリアン・コナー(英国内務省犯罪局犯罪戦略課長)、河合潔(内閣官房副長官補付内閣参事官)

8月23～25日 国際被害者シンポジウム(常盤大学)に教授出席

10月8日 警察政策フォーラム「犯罪分析地図」～地域安全情報の提供・活用の理論と実務

主催: 警察政策学会、場所: グランドアーク半蔵門(千代田区)、基調講演者: 岡部篤行(青山学院大学総合文化政策学部教授、東京大学名誉教授)、講演者: 渥美東洋(京都産業大学大学院法務研究科教授、中央大学名誉教授)、原田豊(科学警察研究所犯罪行動科学部長)、パネリスト: 西堀秀司(京都府警察本部刑事部刑事企画課犯罪情勢分析室長)、江崎徹治(警視庁生活安全部生活安全総務課指導官)、増沢延男((N)長野GIS協会会長)、石附弘(日本市民安全学会会長、(財)国際交通安全学会専務理事)、小宮信夫(立正大学文学部社会学科教授)、討論者: 河合潔(内閣官房副長官補付内閣参事官)

10月12～15日 金融・経済危機の治安への影響に関するセミナー(アラブ首長国連邦アブダビ)に所長出席

11月1～8日 米国犯罪学会(米国フィラデルフィア)に所長及び教授出席

11月13日 警察政策フォーラム「暴力団の資金源対策、振り込め詐欺対策と健全な社会経済システムの維持」～『犯罪に強い社会の実現のための行動計画』の検証(その2)」

場所: 三田共用会議所(港区)、基調講演者: 田中法昌(福岡県警察本部長)、金光男(韓国警察庁捜査局麻薬知能捜査課警正)、パネリスト: 貴志浩平(警察庁刑事局組織犯罪対策部暴力団対策課長)、船岡和正(日本証券業協会証券保安対策支援センター部長)、新井誠(東北学院大学法学部准教授)、飯利雄彦(警察庁振り込め詐欺対策官)、岩本秀治(全国銀行協会企画部長)、金山泰介(コーディネーター、警察政策研究センター所長)

平成22(2010)年

1月16日 懸賞論文「子供の安全をいかに守るか」授賞式(会場: グランドアーク半蔵門)に所長出席。

2月23～28日 刑事司法科学アカデミー(米国サンディエゴ)に所長及び教授出席

3 月 19 日 警察政策フォーラム「自由と安全～テロ対策の理論と実務の架橋」

場所：慶應義塾大学三田キャンパス（港区）、報告：ハンス・ゲオルク・マーセン（ドイツ連邦内務省公安局テロ対策部長）、鎌田聡（警察庁長官官房審議官（警備局担当））、山本龍彦（桐蔭横浜大学法学部准教授）、討論：大沢秀介（慶應義塾大学法学部・大学院法務研究科教授）、小山剛（慶應義塾大学法学部・大学院法務研究科教授）、板橋功（(財)公共政策調査会第 1 研究室長）、金山泰介（コーディネーター、警察政策研究センター所長）