

2005年重大組織犯罪及び警察法－「イギリスの FBI」設置へ

岡久 慶

- I 組織犯罪について
- II 白書と2005年法以前の概況
- III 審議の経過
- IV 重大組織犯罪及び警察法の概説と議論

英国議会の2004－2005年会期における政府法案は、安全保障及び「法と秩序」に重点が置かれた。これについては、政府が2005年5月5日に総選挙を実施することを決定しており、短い会期中で、有権者に「安心を与える政府」をアピールする意図があったという分析が有力である。つまり、野党第一党である保守党にとって、「法と秩序」は労働党より世論の支持が高い分野の一つであり、労働党が敵の長所を封じるために手を打ったというのである。

政府法案の中で、IDカード法案^(注1)と並んで最優先課題とされたのが、重大組織犯罪及び警察法案で、2005年4月7日に2005年重大組織犯罪及び警察法 (Serious Organised Crime and Police Act 2005 (c.15)) (以下「2005年法」という。)として成立した。

2005年法は、2004年3月29日に発表された白書「一歩先へ：組織犯罪を打ち破る21世紀の戦略」^(注2) (以下「白書」という。)の提案を法制化するもので、その最も重要な規定は、国家犯罪情報部、国家犯罪対策局、関税・物品税務局の麻薬取引捜査部門及び移民局の組織化された移民犯罪関連部門の機能及び職掌を統合し、麻薬、不法移民犯罪、密輸、詐欺等を取り締まるエージェンシー^(注3)「重大組織犯罪対策機構 (Serious Organised Crime Agency. 以下 SOCA という。)」を設置することである。SOCA は4500人から

5000人の職員を擁し、2006年から活動を開始することが予定されており、その中央警察としての性格から、アメリカの連邦捜査局 (FBI) になぞらえられる。ただし、FBIと違い、その職務にテロリズム及び殺人事件の捜査は含まれていない。

2005年法は、SOCA 設置など、白書で提案された犯罪の捜査、訴追の権限を強化する規定に加え、過激な動物権団体の取締りを目的としたハラスメント禁止規定の詳細化等、組織犯罪とは直接関連性のない事項も定めている。

I 組織犯罪について

2005年法は、組織犯罪の定義を定めておらず、白書を参照しなければならない。白書は、国家犯罪情報部による定義に準拠して、組織犯罪者を「イギリスに拠点を置くか否かにかかわらず、大抵の場合他の者と協力し、利潤追求のために重大な犯罪活動を継続する者」と規定している。

組織犯罪者は基本的に企業であり、それも多くの場合、情報及び技術の活用において非常に巧妙な手法を持って行われると論じられている。組織犯罪が大きく関与している犯罪分野は、Aクラス麻薬^(注5)の取引、組織化された移民犯罪^(注6)、密輸等の関税詐欺^(注7)、付加価値税詐欺、その他の私人、民間会社など民間レベルでの詐欺等である。その被害総額は最低でも年間約200億ポンド (3兆9354万円) になると見積もられている (犯罪全体の被害総額は約500億ポンド)。また白書は組織犯罪とテロリズムとの接点が拡大しつつあるとして、組織犯罪取締りを国家安全保障の面からも重要であると論じている。ただし、

先述したように、SOCAはテロリズムの取締りは管轄していない。

II 白書と2005年法以前の概況

2004年3月29日、当時のデヴィッド・ブランケット内相（2004年12月15日に辞職し、チャールズ・クラーク内相に交代）は、前述の白書「一歩先へ：組織犯罪を打ち破る21世紀の戦略」を議会に提出し、組織犯罪の取締り強化を法制化するための提案を打ち出した。これに先立つ2月9日にブレア首相は、組織犯罪を標的として全国的に活動する、アメリカの連邦捜査局（FBI）に似た広域警察組織を設置する意思を明らかにし、内務省が具体策をまとめた政策文書を翌月には刊行すると発表していた。

白書は組織犯罪取締りの柱として、(1)組織犯罪の収益獲得の機会を減少させること、(2)組織犯罪の事業及び市場に打撃を与えること、(3)組織犯罪の関係者、特に幹部の有罪宣告率を向上させることの3つを挙げ、その戦略の柱として、次に掲げる5点（順不同を挙げている）。

- (A) 組織犯罪取締りの新たな部局を設置し、(情報及び金融分野の専門家を補強することで)向上した対応能力及び技能を用いた手法を確立すること。
- (B) 最も重大な犯罪者及び犯罪ビジネスを挫くため、刑事司法制度に新しい権限を与えること。
- (C) 情報の活用方法を格段に向上させること。
- (D) 個々の警察隊及び関連部局間の連携を強化し、最適の業務慣行を明らかにしてこれを普及させ、国境警備を調整すること。
- (E) (部局間の協力によって)既存の権限を有効活用し、捜査担当者と起訴担当者間の協力を強化すること。

2005年法は、これらの提案のうち主に(A)、(B)について法制化するものである。以下に、(A)、

(B)の提案に関わる従来の体制の概況と、それに対する白書の提案内容を解説する。

(1) 新部局の設置

イギリスにはいわゆる中央警察が存在せず、イングランド及びウェールズに43の警察管区が存在し、それぞれを担当する警察隊（police force）が配置されている。しかし警察隊の管区はおろか、国境すら越えて活動する組織犯罪に対し、この仕組みでは不十分であることから、以下に掲げる組織が新設されるに至った。

(a) 国家犯罪対策局

原語名称 National Crime Squad から、通称を NCS という。地域の警察隊では対応が難しい広域、全国的又は国際的犯罪に対応するため、1964年イングランド及びウェールズの9つの地域に設置された地域犯罪対策局がその前身である。地域犯罪対策局は、その後6つに統合され、さらに1997年警察法（Police Act 1997 (c.50)）によって一本化されて、1つのエージェンシーとなった。

2003-2004年度における常勤職員数は1680人で、内1171人がイングランド及びウェールズの警察隊から派遣された警官である。業務の75%を占める麻薬取引の取締りに加え、入国関連犯罪、不法武器売買、マネーロンダリング等の取締りに当たっている。

(b) 国家犯罪情報部

原語名称 National Criminal Intelligence Service から、通称を NCIS という。組織犯罪及び重大な犯罪を取り締まるエージェンシーの一つであり、内務省の管轄下にある。内務省の全国麻薬情報部門（National Drugs Intelligence Unit）を母体として、1992年に編成され、1997年警察法によって初めてエージェンシーとしての法的な地位を得た。

組織犯罪に関する戦略的概観報告の作成、最も犯罪性が高い個人又は組織に関する情報

の収集、他の法執行機関に対する専門知識及び情報の提供、海外の法執行機関との連絡窓口の設置、及び情報部と法執行機関の協力時の調整等、主に情報面における活動を行い、実際の捜査活動はほとんど行わない。

職員は警察官が268人、支援職員が482人（2003年9月現在）となっている。

これらの組織に加え、麻薬取引に関しては関税・物品税務局の麻薬取引捜査部門が、組織化された移民犯罪に関しては、移民局の関連部門が、それぞれ職掌を有している。

この制度下において、麻薬取締りに関しては(注9)CIDA、組織化された移民犯罪取締りに関しては(注10)REFLEXといった、複数の部局にまたがる活動が展開され、加えて捜査関係局と情報局間の協力関係は、世界に例を見ないものであると白書では説明している。しかし実際には、麻薬取引を行う犯罪者を取り締まるにあたって、国家犯罪対策局と関税・物品税務局の捜査部門のどちらも責任を負うなど、部局間の職掌の境界線が不明確な分野が存在し、一方で関税・物品税務局による麻薬取引あるいはマネーロンダリングの起訴が失敗する事例が多発した。

このような実態を踏まえ、白書は、国家犯罪対策局、国家犯罪情報部、関税・物品税務局の麻薬取引捜査部門及び移民局の組織化された移民犯罪関連部門の機能及び職掌を統合し、内務省が出資し、その運営に責任を負うエージェンシー「重大組織犯罪対策機構（SOCA）」を設置することを提案した。SOCAの任務について、白書は次のような構想を示している。

SOCAの職務における優先事項は内相が決定するが、当該局の権限が北アイルランド及びスコットランドにも及ぶため、北アイルランド相及びスコットランド第一大臣との協議が必要とされる。またSOCAはこれら的大臣達に年次報告を行う義務を負う。SOCAが目標を達成す

るための戦略は、理事長以下理事の半数以上を非管理責任者が占める理事会が決定し、機構の長がこれを執行する。

SOCAの主戦力を形成するのは、従来の警官に該当する捜査担当職員であるが、情報分析又は金融分野の専門家が補強されることが期待されている。2002年警察改革法（Police Reform Act 2002 (c.30)）による法改正で、幹部警察官は、特定の技能を持つ、又は適当な訓練を受けた民間人又は支援職員に警察権限を限定的に委任することが可能となり、2002年犯罪収益没収法（Proceeds of Crime Act 2002 (c.29)）によって、資産回収局（Asset Recovery Agency）内に金融調査官のための訓練所が設置されていることから、技能面での補強を進める環境は整っている。

(2) 刑事司法制度の改革

白書は、イングランド及びウェールズにおいて起訴された麻薬取引事件における有罪確定と無罪放免の比率が2対1であり、オーストラリアにおける3対1、アメリカにおける4対1の比率に比べて低いと指摘している。また麻薬取引の訴訟が金銭的にも時間的にも負担が大きいとして、組織犯罪取締りの3番目の柱である、組織犯罪関係者の有罪宣告率を向上させることを目的とした法制度の改正が必要であると論じている。白書の主だった提案及び2005年法に先立つ制度運営の概略は、以下の通りである。

(a) 犯罪の共謀と参加の罪を再定義する

既存の法制度では、組織犯罪の首謀者を逮捕することが難しいことから、アメリカの(注11)RICOに倣った規定の導入を求める声がある。しかし白書では、政府は、イギリスにおける組織犯罪の一般事業への浸透がアメリカほど広範ではないこと、及び問題となる組織犯罪がRICOの対象とされるゆすりなどを行う組織とは違うことなどを理由として、現段階に

おける導入は考えていないとしている。

また白書は、指定された組織犯罪集団への参加を犯罪とする規定、法律で禁止された物品の取引を犯罪とする規定、または従犯による故意過失の責任の要件を緩めることなどを提案したが、いずれも2005年法には反映されなかった。

(b) 証拠収集のための新しい権限

組織犯罪の首謀者は多くの場合、当局に知られているが、組織犯罪の構造上、首謀者を直接起訴することは非常に難しく、現行犯逮捕、又はコストが高く、かつプライバシーを侵害する監視に頼るほかないのが現状である。白書はこれを是正する目的で次の提案をした。

(i) 証言を強制する権限

重大詐欺捜査局 (Serious Fraud Office) は既に、1987年刑事司法法 (Criminal Justice Act 1987 c.38) の第2条に基づいて、重大詐欺に関して証言を強制する権限を行使している。これは、局長からその都度権限を授与された職員が、会計士、金融機関その他重大詐欺に関する情報を有する (そして通例は顧客の守秘義務を課せられた) 者に対し、捜査の目的のために証言及び文書の提出を求めることを可能とし、これを拒否する者に最高で6か月の拘禁刑 (虚偽の証言を行った場合は最高で2年の拘禁刑) を科するというものである。ただし証言又は証拠提出が、それを行った者にとって不利な形で利用されることはない。また、先述した資産回収局も、民事回収及び没収の捜査に関して同様の権限を持つ。

白書はこの権限を、麻薬取引、テロリズム、人身取引、脱税、マネーロンダリング等指定する犯罪に対して適用し、また捜査担当者ではなく特別検察官 (specialised prosecutor) に付与することを提案した。

(ii) 傍受資料の証拠としての利用

2000年調査権限規制法^(注13)により、傍受資料は証拠等として法的手続で利用することができないが、これを改正することが白書刊行時内務省内で検討されていた。ただし、傍受資料の開示は、傍受方法の手の内を明かすことでそれ以降の活動能力を制限することにもなりかねず、またテロリズム及び組織犯罪を対象とした情報関係機関と法執行機関との協力関係を損なう可能性もあるため、証拠提出に当たっての新しい方式を考える必要があった。

その検討結果は2004年6月に発表される予定であった。その結果次第では法案に新规定が盛り込まれる可能性もあったが、2005年1月26日、チャールズ・クラーク内相は下院で現状維持の方針を表明し、法案にこの提案は反映されなかった。^(注14)

(3) 刑事裁判の改革

白書は、1998年人権法の制定により、イギリスの刑事司法制度が被告の権利保護に傾いており、優秀な弁護士を雇うことのできる組織犯罪者がこれを巧みに利用すること、及び予備審問を利用して証人/証拠の信用を損なわせるなど、あらゆる手段で有罪宣告を逃れようと試みることを考慮して、以下のように、被告が早期に有罪を認める「答弁の取引 (plea bargaining)」及び被告が共犯者の起訴に協力する「共犯者証人 (Queen's evidence)」の司法取引制度の強化を図ろうとした。

(a) 答弁の取引の打診

早期の有罪答弁を行った被告に減刑を施す制度は、既に1994年刑事司法及び公共秩序法 (Criminal Justice and Public Order Act 1994 c.33) 第48条で定められているが、裁判官と弁護団の間で、有罪答弁を行った場合の量刑について協議することに関しては、被告

に不当な圧力をかけるものとする見解を出す裁判所もあった。政府は、2002年7月2日に発表した、反社会活動、暴力犯罪等の取締りを強化し、被害者の立場を重視する刑事司法改革を目的とした白書「全ての人々の正義^(注15)」の中で、被告が取引に応じた結果の量刑に関して、打診を行える制度を既に提案していたが、2004年の白書においては、以下の事項を踏まえたその導入を提案している。

- ・被告は打診を行うことができるが、裁判官に回答義務はない。
- ・正式起訴の一部に関して答弁の取引を認めるか否かは、裁判官に一任される。
- ・被告が打診における量刑を受け入れた場合、通常の司法手続が行われ、ここで新たな情報が明らかになった場合、裁判官は量刑をさらに軽くすることができる。しかし量刑を重くするためには、被告に答弁を変える機会を与えなければならない。
- ・答弁の取引の結果、下された判決に対し被告又は検察当局が上訴できるか否かは、検討中である。
- ・打診により量刑が開示された後、被告があえて無罪の答弁を行った場合は、通常の司法手続が行われる。この場合、量刑を開示した裁判官が裁判を統括するか否かは、検討中である。ただし2003年刑事司法法第7部^(注16)に基づく、陪審員抜きの裁判を行う場合は、同じ裁判官による裁判の統括が絶対に必要となる。

なお、答弁の取引の打診については、立法措置を経ることなく、司法部が定めることができるため、法案には反映されなかった。

(b) 共犯者証人

情報提供共犯者の量刑を（半分から3分の2まで）軽減する措置は、判例法として確立しているが、重大犯罪及び組織犯罪の起訴に

おいて、これが活用された事例は少ない。2003年に関税・物品税務局が行った起訴の中で、共犯者証人が使われたのは5件、全体の1%にすぎず、アメリカの麻薬取引事件の起訴における、活用率26%と好対照をなしている。

問題の根底には、陪審員が共犯者証人の信頼性に（保身のため虚偽の証言を行うという）疑念を抱く例が多いこと、協力によって生じる量刑の軽減が、同時に生じる報復等の危険に比べて被告にとって明確ではないことが挙げられる。

白書は共犯者証人制度を制定法化し、検察当局が被告に協力することを義務づけることを考慮している。利点として、検察が減刑を求めることを義務づけられることで、被告に協力することの利益がより明確になること、そして（ある程度）共犯者証人の信頼性を高めることができることが挙げられる。

量刑の軽減を行う時期を、裁判の前に位置づければ、被告はこれ以上の協力によって利益を得られるわけではないという点で陪審員の信用を得ることができる。しかし一方では、先に減刑を行えば協力する動機が失われる可能性もある。白書は、協力が終わるまで刑の宣告を控える方向に傾いており、また協力を怠り又は虚偽の証言を行った被告に対しては、検察当局の上訴により対抗することができると考えている。

(4) 全国証人保護プログラム

特に(3)(b)で概説した共犯者証人制度のためには、被告を組織犯罪の報復から徹底的に保護することが重要である。現在は、関連部局又は警察隊が別個に証人保護の制度を運用している状況であり、内務省は2004年1月から、統一された全国証人保護プログラムを設けることを検討していた。

(5) 量刑の増大

一般的基準としては、Aクラスの麻薬取引には5年から14年の拘禁刑、麻薬が100 kgを超えれば12年から16年の拘禁刑が科される。また人身取引に科される最高刑は14年以下の拘禁刑である。ただし、実際の刑期は、これらの量刑基準の半分程度であり、これは重大な麻薬取引犯罪者であれば20年以上の刑期を科されるアメリカ等と比べ、著しく低い。

内務省は、100 kgのヘロインの密輸が間接的に2-3人の死亡原因となり、麻薬常用者が購入するために引き起こす犯罪被害総額は、約2500万ポンド(48億5000万円)に上ると見積もっている。政府はこれらを踏まえ、犯罪の重大性に見合った量刑について、量刑諮問委員会(Sentencing Advisory Panel)及び量刑基準審議会(Sentencing Guidelines Council)に諮る予定である。当然、法案には反映されていない。

(6) 釈放条件の強化

長期的な脅威とみなされた組織犯罪関係者の釈放許可の権限を強化し、この者の財政状況を監視する。具体的には、釈放後6か月に1度、収入、資産、出資などを記した詳細な所得申告書の提出を義務づけること、全ての銀行口座、クレジットカードの申告を義務づけ、それ以外の手段による金銭のやりとりを禁じること、等が想定されている。

この処置は、釈放後5年から10年にわたって継続され、違反は、釈放許可の取消し又は拘禁刑によって罰せられる。

III 審議の経過

重大組織犯罪及び警察法案は2004年11月24日下院に提出され、2005年2月7日下院の審議を全て終え、翌日上院に送付された。ブレア首相

が総選挙のため議会解散の承認を女王に求めた4月5日に、上院における委員会審議が行われ、翌6日に残る上院の審議を終え、2005年4月7日に2005年重大組織犯罪及び警察法として成立した。

この法案は、今期提出された中でも特に有権者受けのよい法案と考えられ、保守党、自由民主党共に第1部のSOCA設置に関しては大枠で同意していた。しかしながら、当初第4部に含まれていた宗教的憎悪を扇動する行為を犯罪化する規定に関しては、これが表現の自由を抑圧するとして野党が激しく抵抗した。

この規定は、1986年公共秩序法(Public Order Act 1986 c.64)第3部を改正し、人種的憎悪に加え、宗教的憎悪を煽ることも犯罪として定義しようとするものである。労働党政府は、2001年反テロリズム、犯罪及び安全保障法(Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001 (c.24))の法案段階でも、同様の提案をしていたが、宗教関係の言論の自由を抑圧するという議会内外の激しい反対に遭い、特定犯罪(脅迫・暴行、器物損壊、暴力の挑発、嫌がらせ等)の動機としての宗教的憎悪を、人種的憎悪と並んで加重事由とするという形に落着いていた。

労働党がこの規定成立に固執する背景には、アメリカに追従したアフガニスタン攻撃及びイラク戦争に対する国内のイスラム教徒の不满を和らげ、2005年5月5日の総選挙に備えて労働党離れが進む彼らの票を再獲得するという目的の^(注17)あることが指摘されていた。

結局、総選挙のために議会解散が4月11日と決定し、審議の時間がなくなったため、政府は問題の規定を4月5日夜に法案から削除し、早期の成立を可能とした。

なお、労働党は総選挙マニフェストの中で宗教的憎悪扇動の犯罪化を制定することを掲げ、総選挙後の新議会において、単一の法案として宗教的憎悪扇動の禁止を提案した。チャールズ・

クラーク内相は1911年議会法^(注18)によって強引に法律を成立させることを示唆しており、今回その成立は固いと考えられている。

IV 重大組織犯罪及び警察法の概説と議論

2005年重大組織犯罪及び警察法案は、6部179か条と17の附則からなる。

第1部 重大組織犯罪対策機構（第1条－第59条）

II(1)で掲げた白書の提案を法制化し、重大組織犯罪対策機構を設置する。2005年法の最も重要な規定である。

- (1) 国家犯罪情報部及び国家犯罪対策局を廃止し、重大組織犯罪対策機構（以下 SOCA という。）を設置する。主務大臣の定める計画に則り、国家犯罪情報部、国家犯罪対策局、歳入・関税局、入国管理局の職員、資産、権限及び責任を SOCA に移管する。
- (2) SOCA は理事会によって運営されるエージェンシーであり、職員は国王の臣下又は代理人（公務員）とはみなされない。理事会は部外者である理事及びそれと同数以下の職員（SOCA の長 [Director General] を含む）で構成される。理事長、部外者の理事及び SOCA の長は主務大臣（内相）が任命する。
- (3) SOCA の主たる職務は、組織犯罪の防止、捜査及びその損害の軽減と位置づけられる。特に情報を収集、分析し、必要な情報を警察を含む関係機関に提供することが重視される。法文では触れていないが、具体的には、前掲の麻薬、不法移民犯罪、密輸、詐欺等に加え、インターネットを利用した幼児性愛者の犯罪^(注20)が目標として想定されている。
- (4) SOCA の長は SOCA の職員に、警察官、税関職員（customs officer）、入国管理官の権限を付与することができるが、捜査分野が重大詐欺捜査局（Serious Fraud Office）及び

歳入・関税局の歳入詐欺（revenue fraud）に関する職掌と重なる場合、当該の局の同意なくしては直接捜査を行うことができない。

- (5) 主務大臣は、SOCA の戦略的優先事項、数値目標、実務要綱を定め、行動計画を変更する権限を有する。
- (6) 全国の警察及び特殊警察^(注21)は SOCA に情報を提供する義務を課され、あらゆる警察官、歳入・関税局職員、軍人、沿岸警備隊は SOCA に協力する義務を負う。
- (7) SOCA の権限は連合王国全土に及ぶが、スコットランド及び北アイルランドにおいては刑事法制を整備する権限が認められているため、それぞれの法執行機関と協力して職務を遂行することとなる。

SOCA 設置に関する規定は、担当の主務大臣の命令によって施行することとされており、2006年までに活動を始めることが予定されている。

2004年8月13日、ブランケット内相は1996－2002年にかけて情報部（MI5）の部長を務めたスティーブン・ランダー氏を SOCA 理事長に任命し、SOCA の長には国家犯罪対策局現局長であるビル・ヒューズ氏を任命した。前者の任命に関しては、SOCA と情報部^(注8)を参照）の協力関係を密にしたい政府の意向の現われと評価されている。

なお必要経費であるが、内務省による規制影響^(注22)評価は設置にかかる経費を2005－2006年度で最少でも2800万ポンド（約55億円）と見積もり、これに加えて、SOCA 設置後の維持費を、前掲年度における SOCA 前身機関の維持費合計額3億4100万ポンドに3300万ポンドを加えた、3億7400万ポンド（約742億円）になると見積もっている。

SOCA にとって最も重要な課題は、全国43の管区に配備された警察隊との間にスムーズな協

力関係を築くことと考えられている。一部ではアメリカのFBIと地方警察の間のステレオタイプ化された対立と類似した状況が発生することを危惧する向きもあるが、関係者はこれを否定する。アメリカと違い、SOCAと警察隊の間で管轄及び権限が法律で明確に線引きされていないため、その活動は協力を前提とせざるをえないというのである。

SOCA設置に関して、警察官の代表組織である警察連盟^(注23)は、基本的にはこれを支持するとしながらも、いくつかの論点において、慎重又は懐疑的な態度を表明していた。

最も大きな争点は、現在、国家犯罪対策局に警察隊から派遣されている職員の身分である。法律は、主務大臣が計画によって国家犯罪対策局等の職員をSOCAに移管することを可能としているが、(2)で規定されているように、現行制度で保障される国王の臣下である警察官としての身分保障が失われる。加えて、SOCAにおける警察官の権限は、(4)で記述したとおり、SOCAの長が職員に付与するものであり、さらに(5)の規定は、主務大臣がSOCA運営に対して多大な介入権を行使することを可能としているのである。

このような理由から、警察連盟は、SOCA職員が、身分及び政治的独立を保障され、権限と責任の枠組みが明確な警察官と異なり、主務大臣の政治的判断による強い統制を受ける立場に置かれる、と論じている。

現在警察連盟は、国家犯罪対策局に配属された警察官に身分保障に関する確約を得られるまで、派遣職員に留まるように、また移管が強制される国家犯罪対策局の正職員とならないように、呼びかけている。また、同連盟によれば、国家犯罪対策局の警察官95%がSOCAへの移管を嫌がっているという^(注24)。

第2部 犯罪の捜査、訴追、訴訟手続及び収益 (第60条 - 第109条)

組織犯罪取締りのため、捜査、訴追、訴訟及び有罪宣告後の措置について、新たな規定を導入する。

(1) 前掲II(2)(b)(i)の「証言を強制する権限」を法制化する。

公訴局長官、歳入・関税検察局長^(注25)、スコットランドの法務総裁が開示通知 (disclosure notice) を発することで、指定された者に対してSOCA職員、警察官、歳入・関税局職員が、証言及び文書の提出を求めることを可能とする。開示通知が発せられるのは、麻薬取引、マネーロンダリング、テロリズムに関連した資金活動、人身取引、武器取引、偽造、知的所有権の侵害、売春の斡旋、恐喝等の「生業化した犯罪」^(注26)に限られる。開示通知の要求に従わなかった場合は、最高で51週間の拘禁刑と罰金基準表5級 (5000ポンド) 以下の罰金が併科され、虚偽の証言をし、又は虚偽の文書を提出した場合は、最高で2年の拘禁刑と罰金が併科される。証言又は文書は、証人の不利になる形で使われることはない。

(2) 前掲II(3)(b)の提案を受け、「共犯者証人」に関する判例法上の慣行を正式に法制化する。

その主な規定は、次の通りとなる。

(a) 公訴局、歳入・関税検察局、重大詐欺捜査局、北アイルランド公訴局長及び長が指定した検察官には、免責通知を発して、指定した罪状に関して被告に不起訴決定 (immunity from prosecution) を下す権限を与える。

この権限は、その効果が大きすぎるため、下記(c)の減刑処置の方が多用されられている。

(b) 上記の検察官は、情報提供に協力した者に対して、当該の証拠が起訴手続の中で、協力者の不利になる形で利用されないこと

を保障する権限を与えられる。

(c) 被告が有罪を認め、書面による取決めに従って捜査及び訴追に協力した場合、刑事法院はこの事実を量刑にあたって考慮することができる。

(d) 上記(c)による刑事法院の減刑判決によって服役中の者が、意図的に書面による取決めに違反していた場合、特定された検察官は、裁判所が量刑の再審理を行い、より重い刑を科するように申し立てることができる。逆に同じく(c)による減刑を受けていない服役中の者が、書面による取決めに従い捜査及び訴追に協力した場合、特定された検察官は、裁判所が量刑の再審理を行い、より軽い刑を科するように申し立てることができる。

(3) 前掲Ⅱ(6)の「釈放許可権限の強化」に関する提案を法制化する。

詐欺及び「生業化した犯罪 (lifestyle offences)」に関して有罪宣告を受けた者に対し、財務報告命令を発することができる。下位の裁判所は最長5年、上位の裁判所は最長15年の命令を発することが可能であり、無期の拘禁刑が科された場合は最長20年の有効期間を有する。命令の対象者は、有効期間の間、詳細な財務報告を行う義務を課され、これに違反すれば、最高で1年（北アイルランドでは6月）の拘禁刑及び罰金を併科される。

(4) 前掲Ⅱ(4)の「全国証人保護プログラム」に関する提案を法制化する。

現行の証人保護の取決めに法制化し、警察隊の本部長、SOCAの長、歳入・関税局長官、スコットランド麻薬取締局局長等に対して、証人、陪審員、検察官、裁判官その他裁判手続に関わる者全てに保護を与える義務を課する。

この規定は特に、人身取引の被害者の捜査協力を取り付ける上で、重要なものと考えら

れている。

(5) 1990年刑事司法（国際協力）法（Criminal Justice [International Cooperation] Act 1990 (c.5)）第9条の、外国で発令された麻薬関連犯罪の資産の没収命令を国内で施行できるとする規定を改正し、没収命令を国内法で規定のある全ての犯罪に拡大して適用することとする。これは国連国際組織犯罪防止条約（第13条）の効力を国内に及ぼすものである。また欧州連合域内の裁判所で発せられた資産及び証拠の凍結命令に、加盟国全てにおいて実効性を与える、「欧州連合内の資産及び証拠凍結に関する2003年7月22日の欧州理事会枠組指令」^(注27)を施行するための命令を発する権限を、主務大臣及びスコットランドの大臣に与える。

(6) 2002年犯罪収益没収法（Proceeds of Crime Act 2002 (c.29)）を改正し、最高法院の一つである刑事法院でなければ発することのできなかった資産没収命令（confiscation order）を、1万ポンドまでの上限に限って、治安判事裁判所でも発することを可能とする。

第3部 警察の権限等（第110条－第124条）

ここでは、1984年警察及び刑事証拠法（Police and Criminal Evidence Act 1984 (c.60)）に定められた警察による逮捕及び捜査の権限を改正する規定が定められている。全体として、同意に基づいて実行されていた証拠の確保を、警察官の裁量で実行可能とする傾向がみられる。また、地域支援担当等、非警察官身分の支援職員の権限を拡大する規定も定められている。これらに関しては、適切な説明責任を負わない者がこれらの業務を遂行することに、警察連盟が猛反対している。

(1) 1984年法に基づく現行制度においては、警察官が令状なしで容疑者を逮捕可能な犯罪（arrestable offence）は、殺人、反逆罪等の

判決が確定しているもの、最高で5年以上の拘禁刑が科されるもの、その他1984年法で指定されたものに限られていたが、これを拡大し、逮捕が必要であると信じるに足る根拠があれば全ての犯罪に適用することができる。

また同法において、逮捕可能な犯罪に対して行使が可能とされていた市民逮捕権 (citizen's power of arrest) を拡大し、緊急な必要が認められれば、起訴犯罪の容疑者^(注29)に対してこれを行使することを可能とする。

- (2) 警察署以外の場所で、容疑者の写真を撮影することを可能とする。
- (3) 現行制度においては、指紋の採取は、逮捕、訴追又は有罪宣告の後か、容疑者の同意を得たときしか行うことはできないが、これを改正し、逮捕前であっても身元証明の目的のために、警察署以外の場所において容疑者の指紋を採取する権限を警察官に付与する。逮捕前に採取された指紋は、身元確認に必要な照会^(注30)の後、破棄される。
- (4) 記録可能な犯罪^(注31)のかどで、逮捕、起訴、又は報告された者の履き物の形を、同意なく採取する権限を警察官に与える。
- (5) 警察官以外の警察職員に拘留の業務を担当させることを可能とする。
- (6) 地域支援担当の権限を拡張し、交通規制、拘束された者の所持品の確認、地方自治体の条例の施行、酒類販売に関する違反^(注32)の取締り、特定の状況下^(注33)での酒類又は煙草の所有の確認等の権限を行使することを可能とする。

第4部 公共秩序及び公共の場における行為等 (第125条 - 第144条)

新たに取締りの対象となる犯罪に関する様々な規定が設けられている。

- (1) 1997年ハラスメント被害者保護法 (Protection from Harassment Act 1997 (c.40)) により詳細な犯罪規定を設け、あることを行う

ことを止めさせるか、行わせる目的でハラスメントとなる行為^(注34)を行うことを犯罪とする。また、複数の人間がハラスメント行為の対象となっている場合は、1度の行為で差し止め命令を申請できることとする。

この規定は、薬品会社等の動物実験を行う企業の従業員に対する、動物権団体によるハラスメント行為を取り締まる目的がある。1997年法は、他者に2度以上に渡ってハラスメント行為を行うことを禁止しているが、この規定では、同じ人間が2度以上にわたってハラスメント行為を受けることを立証する必要があり、複数の従業員を対象とした行為に対しては立件が難しい。新しい規定は、こういった関係企業からの要望と批判に応える形で導入された。

とはいえ、新規の規定が合法的な抗議行動の取締りに拡大適用されることを危惧する声もある。なお、動物権団体取締りの規定は、さらに第5部で補強されているので、背景等についてはそれを参照されたい。

この他にも、家宅周辺においてハラスメント行為を行うことを新たに犯罪として規定し、警察にこれを阻止するための立ち退きを指示する権限を与える規定も定められている。

- (2) 主務大臣が指定した公共の場(特に王領地)への不法侵入を、逮捕可能な犯罪とし(通常は不法侵入だけでは刑事犯罪とはならない)、略式起訴で最高51週間の拘禁刑と罰金基準表5級以下の罰金を併科する。これはメディアの注目を浴びる目的で王宮へ不法侵入する者が相次ぎ、かつこれらの者を起訴することができなかったために導入された規定である。
- (3) 議会広場から1キロメートル以内の、主務大臣が命令によって指定区域とした場所において、許可を受けていないデモを行うことを逮捕可能な犯罪とし、組織した者には最高で

51週間の拘禁刑と罰金2500ポンドを科し、参加者には罰金1000ポンドを科する。

この規定の真の目的は、2001年6月から議会前広場に居座り、政府の対イラク、アフガニスタン政策への抗議を続けている市民ブライアン・ホー^(注35)を追い払うことと考えられている。

- (4) 少年事件裁判所 (Youth Court) が、児童又は未成年者による反社会行動 [取締り] 命令違反^(注36)を処理するにあたって、通常であれば児童又は未成年者に関して自動的に適用される情報公開の制限を、裁判所の裁量によって緩和する。これは情報公開が、今後の反社会行動 [取締り] 命令の違反の摘発 (つまり地域からの通報) を促進するのに役立つとの判断からである。
- (5) 10歳未満の児童による資産の損害、反社会行動又は犯罪行為に関して、地方自治体からの申立てに基づいて親権者賠償命令 (parental compensation order) を発し、5000ポンド以下の損害賠償を命じる権限を治安判事裁判所に与える。

第5部 雑則 (第145条－第171条)

様々の細かな事項について規定されているが、2005年2月7日下院における最後の審議において、過激な動物権団体を取り締まるための更なる規定が加えられた。具体的には、「動物研究機関 (animal research organisation)」に損害を与える目的で、当該機関と契約を結んだ者が契約を履行することを妨げる犯罪行為又は不法行為 (民事訴訟の対象とはなるが刑事犯罪とされない行為) を特に禁止するというものである。これに違反した者が正式起訴による有罪宣告を受けた場合、最高5年の拘禁刑と罰金を併科される。

第4部のハラスメント行為に関する規定と同様、これも過激な動物権団体の取締りを意図し

た規定である。これらの団体による活動^(注37)は、動物実験を行う企業、その従業員のみならず、株主、実験動物を提供する農家、その他サービスを提供する者にも及び、イギリス製薬協会 (Association of the British Pharmaceutical Industry) は、2004年に113の (サービス又は動物の) 提供者が圧力によって動物実験を行う企業との関係を断ったと発表している。現行制度^(注38)では、こういった活動には民事訴訟で対抗するほかに、複雑かつ高額費用を必要とする手続が問題視されていた。

動物権団体の妨害活動が、年間160億ポンドの投資を妨げているとの指摘もあり、イギリス政府も生物工学及び薬剤の業界発展を妨げる要因の排除に本腰を入れたといえる。

禁止される行為の要件が、少なくとも不法行為であることと定められたことで、商品のボイコット自体は禁止対象から外されるが、平穏な抗議活動であってもメガフォンを利用した演説又はリーフレットの配布を不法行為とする余地は残されているともいわれる。加えて主務大臣は、命令によってこれらの規定を「動物研究機関」以外にも拡大することが可能であり、将来的な運用に対する危惧は完全には消えていない。

注

- (1) この法案は成立しなかったが、労働党はマニフェストの中で次期議会において再び法案を提出することを公約している。
- (2) Home Office, *One Step Ahead: A 21st Century Strategy to Defeat Organised Crime*, CM6167, 2004.
- (3) Non-Departmental Public Body. 予算は政府省庁から支出されているが、政府の直属機関ではない独立組織として運営され、政府の政策を遂行する機関。
- (4) animal rights group. 人間以外の動物を、基本的な権利を保障された者として扱うことを要求する運動団体。権利を有する動物の範囲、権利の程度及び

- 運動方法は、団体によって異なるが、肉食主義、動物実験廃止の要求等が共通した特徴と指摘される。
- (5) 1971年麻薬濫用法 (Misuse of Drugs Act 1971 c. 38) の附則 2 第 1 部で規定された麻薬であり、ヘロイン、クラック (純度の高いコカイン) 等を含む。
 - (6) 人身取引及び不法入国の幫助行為。
 - (7) タバコ、アルコール飲料、石油などが主要な密輸品である。
 - (8) Security Service. 正式名称の訳では諜報部第5部 (MI5) をいう。1996年情報局法 (Security Service Act 1996 (c.35)) によって、重大犯罪の捜査に関して警察を支援することが定められている。
 - (9) Concerted Inter-Agency Drug Action. 部局間共同麻薬取締活動と訳す。関税・物品税務局 (Customs and Excise) が中心となり、国家犯罪対策局、国家犯罪情報部、スコットランド麻薬取締局 (Scottish Drug Enforcement Agency)、ロンドン警視庁 (Metropolitan Police)、ACPO (Association of Chief Police Officers、警察隊の本部長又は副本部長クラスの役職者で構成される職員団体)、内務省、内閣府、外務省等が協力し、麻薬取引をその製造から末端の販売に至る全ての局面で取り締まる戦略を策定する。
 - (10) 政府が2000年に開始したイニシアティブであり、複数部局による、不法入国の幫助 (human smuggling) 及び人身取引 (human trafficking) 双方の取締りを調整し、土台となる情報及び戦略計画を策定することを目的としている。国家犯罪情報部が中心となり、国家犯罪対策局、移民局、外務省、情報及び諜報関係部局並びに関連のある警察隊が参加している。
 - (11) Racketeer Influenced and Corrupt Organizations. 合衆国法典第18編第96章に定められた規定で、殺人、賭博、買収といった広範な犯罪活動の正犯として、その利益を得ることを犯罪とし、無期の拘禁刑又は20年以下の拘禁刑を科し、その利益を没収する。
 - (12) 欧州人権裁判所の判断でも、強制的手段を通じて確保した証拠を、それを提供した者の刑事手続で利

用することはできないとされている。

- (13) 横山潔「調査権限規制法の成立」『外国の立法』214号, 2002. 11, pp.47-129. を参照。
- (14) Hansard Volume (House of Commons Debates) 430, Written Ministerial Statement, Column: 18WS, Interception of Communications [26 Jan 2005].
- (15) Home Office, Lord Chancellor's Department and Crown Prosecution Service, *Justice for All*, CM5563, Jul. 2002, p.181.
<<http://www.official-documents.co.uk/document/cm55/5563/5563.pdf>> (last access 2005.5.13)
- (16) Criminal Justice Act 2003 c.44. 第 7 部 (第43条 - 第50条) において、重大詐欺及び陪審員への不当な圧力がある場合、陪審員抜きの裁判ができるものと定めている。
- (17) 国内のイスラム教徒の多くは、パキスタン及びバングラディッシュ系アジア人であり、従来は労働党の安定した票田であった。
- (18) Parliament Act 1911 (c.13). 正確には、1949年議会法 (Parliament Act 1949 c.103) によって改正された1911年議会法である。財政法案であれば、下院を通過して会期終了の1月前に上院に回付されれば成立し、その他の法案であっても、ほぼ同じ内容で提出された法案が、前回及び今回の会期終了の1月前までに上院に回付されており、前会期での下院第2読会と今会期における下院の可決までに1年以上経過していれば、法律として成立することを制定している。選挙によって政治的権限を与えられた下院が上院の反対を押し切るための「伝家の宝刀」であり、過去に7回しか使われたことがない。
- (19) Her Majesty's Revenue And Customs. 2005年4月7日成立した2005年歳入・関税委員法 (Commissioners For Revenue And Customs Act 2005 (c.11)) に基づき、内国歳入庁及び関税・物品税務局を合併して創設された機関。
- (20) 未成年者へのわいせつ画像の送付、ネット上の会話を通じて、オフラインでの接触を狙う手口 (internet grooming と呼ばれる) 等がこれに該当

- する。
- (21) 運輸警察 (British Transport Police)、国防省警察 (Ministry of Defence Police)、民間核施設保安隊 (Civil Nuclear Constabulary) 等のこと。
- (22) Home Office, *Serious Organised Crime and Police Bill Final Regulatory Impact Assessment*, Nov. 2004, p.12.
<http://uk.sitestat.com/homeoffice/homeoffice/s?docs3.A&ns_type=pdf&ns_url=%5Bhttp://www.homeoffice.gov.uk/docs3/A.pdf%5D> (last access 2005.5.13)
- (23) Police Federation. 警視 (superintendent) より下の階級に属する警察官により構成され、13万6000人が所属している。1919年警察法 (Police Act 1919 (c.16)) によって、労働組合に所属できない警察官の代表組織として設置された。
- (24) 警察連盟の2004年12月7日付のプレスリリース
<http://www.polfed.org/PR_SOCA_Police_Bill.pdf> (last access 2005.7.8)
- (25) 2005年歳入・関税委員法 (前掲注 [19]) に基づき設置された独立機関で、歳入・関税局に関連した事件の訴追を行う。
- (26) Lifestyle Offence. 2002年犯罪収益没収法 (Proceeds of Crime Act 2002 (c.29)) の規定に基づく。
- (27) Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence
- (28) Community support officer. 地域パトロール等を行い、必要な権限を付与された警察の支援職員。
- (29) Indictable offences. 刑事法院における正式起訴で審理することのできる犯罪をいう。
- (30) 具体的には携帯端末を通じ、全国自動指紋確認システム (National Automated Fingerprint Identification System) で確認を取ることとなる。
- (31) Recordable offence. 警察官が、当該の犯罪者を全国犯罪記録に記入することが可能な犯罪。拘禁刑で罰することのできる全ての犯罪に加え、売春に関わる犯罪、公共の場における刃物の所持等がこれに該当する。
- (32) 2003年許可法 (Licensing Act 2003 (c.17)) に定められた違反であり、酩酊中の者への販売及び児童への酒類販売、児童のための酒類購入、児童による酒類消費がこれに該当する。
- (33) 公共の場における飲酒、または未成年者による飲酒及び喫煙を取り締まることが必要な場合。
- (34) 嫌がらせ、又は迷惑となる行為全般をいう。
- (35) 2001年6月1日、イラクへの経済制裁に抗議して座込みを開始し、その後抗議対象をアフガニスタン及びイラクへの攻撃、占領へと変えつつ現在に至る。支援サイトは以下を参照のこと。
<<http://www.parliament-square.org.uk/>> (last access 2005.6.22)
- (36) Anti-social behaviour order. 落書き、器物破損、近所迷惑な騒音、不良的ふるまい等の、いわゆる反社会行動と呼ばれる軽微な犯罪行為をした者に対する命令。適用対象は10歳以上の者で、2年以上の特定地域 (町の中心街など) への出入り禁止、又は夜間外出禁止などが命じられる。
- (37) 脅迫的な電話やFAXから、家宅訪問、集団ストーカー行為等による圧力が報告されている。
- (38) イギリス製薬協会ウェブサイトの当該プレスリリース
<http://www.abpi.org.uk/press/press_releases_05/050119.asp> (last access 2005.3.24)

(おかひさ けい・海外立法情報課)