

論説

薬物犯罪に対する国際的取締体制の特質

皆 川 誠

- 1 はじめに
- 2 国際的薬物取締体制
- 3 麻薬新条約の特色
- 4 おわりに

1 はじめに

わが国への外国人入国者数は、出入国管理に関する統計を取り始めた 1950 年はわずか 1 万 8 千人であったが、その後はほぼ一貫して増加の一途をたどり、2010 年には 944 万 3,696 人と過去最高を記録するに至っている¹。また、外国人登録者数についても、2009 年以降はやや減少傾向にあるものの 200 万人を超えており、総人口に占める割合とともに長期的には増加傾向にあるといえる²。わが国は、こうした来日外国人の増加にあわせて、来日外国人によって行われる犯罪への対応も迫られてきた。

来日外国人犯罪件数は、1990 年までは比較的平穏に推移していたものの、バブルの崩壊と相前後して急増し、2005 年に 4 万 7,865 件、人員では、2004 年に 2 万 1,842 人を記録してピークを迎えた後、減少に転じている³。しかし、近年、統計では把握しきれない大きな質的な変化が生じているとされており、それが、「犯罪のグローバル化」である。

近年の情報通信技術の発達や経済・金融のグローバル化の進展によって、ヒト・モノ・カネの世界的規模の流通は一層活発化しており、それにともなって、世界的規模で活動する犯罪組織の日本への浸透、構成員の多国籍化、

犯罪行為の世界的展開といった犯罪のグローバル化が急速に進み、わが国の治安に対する重大な脅威となってきた⁴。こうした犯罪のグローバル化は、もともとグローバルな組織であったテロ組織の資金調達部門と国際犯罪組織の連携が深まったことや、インターネットの発達などの情報通信・交通手段の発達など、さまざまな要因から、海外において非常に広範囲に活動する犯罪組織が出現し、世界各地に点在する移民インフラや外国人コミュニティなどを基盤として急速に進展してきたとされる⁵。グローバルに活動する犯罪組織が日本に進出し、国内に浸透したことによって、暴力団等の伝統的な国内犯罪組織のビジネスモデルも変質してきており、このことが日本国内の治安の「正面の脅威」となることも予想されることから、こうした新たな脅威に対応する必要性が高まってきているのである⁶。

「犯罪のグローバル化」の特徴的傾向としては、①世界規模で活動する犯罪組織の日本への浸透、②構成員の多国籍化、③犯罪行為の世界的展開といったものがあげられる。①に関しては、たとえば、多額強盗・詐欺、不正旅券を使用した不法入国、窃盗被害品等の海外処分支援、マネー・ローンダリング、薬物の密輸入、輸出規制対象物品の不正輸入等が組織的に行われる事件が生じており、②に関しては、日本における外国人による薬物の密売の主要な担い手であったイラン人に加え、当初客であったフィリピン人・ブラジル人の末端密売人としての加担や、暴力団による薬物運搬支援が行われており、また、③に関しては、国境を越えた振り込め詐欺、国際誘拐などが発生している⁷。これらの国際組織犯罪の中でも、とりわけ不正薬物の取引は犯罪組織の重要な資金源になっているとされており、「犯罪のグローバル化」への対応を検討するうえでも重要な検討課題の1つになりうるであろう。

たとえば、日本における覚せい剤の密輸事件の検挙件数は、2011年には185件と平成に入ってから最高を記録している⁸。なかでも、航空機乗客による覚せい剤密輸入事犯の摘発件数は141件、商業貨物等による覚せい剤密輸入事件の摘発件数は22件と、いずれも過去最高を記録する事態となっている⁹。航空機乗客による小口携帯密輸（覚せい剤を手荷物内に隠匿したり、身体に巻き付けたりするなどの隠匿手口により密輸入を行う「運び屋」方式）

が多発していることは近年の特徴であり、この手口は、1回に密輸する覚せい剤の量は3kg以下程度であることが多く、船舶利用の大量密輸との比較で「小口」とされているが、3kgの覚せい剤は10万回分の使用量に相当し、末端密売価格に換算すると2億7千万円相当といわれている¹⁰。こうした「運び屋」方式等の密輸入が多発する背景には、暴力団や中国人・イラン人・ナイジェリア人等の来日外国人犯罪組織等が、国内外の密輸ブローカーや犯罪組織等と結託して覚せい剤を調達したうえで、組織と比較的つながりの薄い者を国内外で雇い入れ、「運び屋」や国際貨物の荷送人・荷受人に仕立て上げて、第三国経由や地方空港等を利用して密輸を行うなど、密輸手口の巧妙化、ルートの多様化、そして犯罪のグローバル化が進展している状況があるとされているのである¹¹。また、「運び屋」等は必ずしも犯行の実体や首謀者等を把握していないため、「運び屋」を水際で検挙した事例の多くが、その背後にいる薬物犯罪組織を壊滅させるには至らず、このことが、薬物密輸事犯捜査の大きな課題になっているとされている¹²。

このように、薬物の不正取引はわが国における治安にも重大な悪影響を与えており、また、この問題は、近年の「犯罪のグローバル化」傾向から考えると、国際的な犯罪取締りの観点からの検討が行われなければならないといえよう。薬物の乱用や不正取引の問題は、20世紀初頭から国際的な取組みが必要な分野として認識されてきたが、現在、薬物犯罪に対する国際的な取締体制は1988年に採択された「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約」（以下、麻薬新条約）におけるルールを中核として、国連の機関等が関わりながら構築されている。本稿では、薬物の取締りに対する国際的規制の沿革についてふれた後、現在の国際的薬物取締体制がどのように構築されているのかについて検討していくこととする。そして、麻薬新条約について検討し、薬物犯罪への対応に関する国際協力の特色について明らかにしていきたいと思う。

2 国際的薬物取締体制

1 薬物の取締りに関する国際法規範の展開

(1) 9つの国際条約 薬物は、苦痛をやわらげるものとして医療上使用されるものでもあるが、中毒性が高いために、乱用されれば、人の反社会的な行動につながり、ひいては社会の治安に大きな悪影響をもたらすこととなる。わが国の「国際的な協力の下に規制薬物に係る不正行為を助長する行為等の防止を図るための麻薬及び向精神薬取締法等の特例等に関する法律」（以下、麻薬特例法）は、その2条において「規制薬物」を定義しているが、「規制薬物」とは、「麻薬及び向精神薬取締法」に規定するジアセチルモルヒネ、コカイン等の131種類の麻薬およびフェノバルビタール等の73種類の向精神薬、「大麻取締法」に規定する大麻（大麻およびその製品）、「あへん法」に規定するあへん（けしの液汁が凝固したものおよびこれを加工したもの）およびけしがら（けしの種子を除き麻薬を抽出することができる部分）ならびに「覚せい剤取締法」に規定するフェニルメチルアミノプロパン等2種類の覚せい剤である¹³。

今日麻薬等とされる薬物の伝播は、それらの多くが医薬品とされたことによるところが大きいとされる。たとえばアヘンについては、中世初期まではその薬としての役割はそれほど隆盛をみてはいなかったが、十字軍の遠征以降、古代文明からアラブ世界に受け継がれていた医学知識等が西欧に持ち込まれ、そこに薬としてのアヘンの知識も含まれており、また、アラブ人は、医薬品を交易品として広めていったため、その過程でケシやアヘンがインドや中国を含む広範囲に普及していったとされる。そして、中国でアヘンに言及した医学書が数多くみられるようになるのは15世紀であり、アヘンが一部の人たちに医療外で使用されるようになるのは18世紀であるとされる¹⁴。また、アンデス文明のごく初期にあたる4千年前から、コカの葉を咀嚼する習慣が行われてきたとする見解があり、コカの葉が歴史的に使用されてきたのは、「疲労感を軽減する」「空腹感を軽減する」「覚醒させる」「恐怖心が軽減される」などの作用があるとされたため、過酷な労働に貢献するという側面が非常に強いからであったとされている¹⁵。大麻については、中国では紀元前4千年頃には既に栽培されていたとされているが、喫煙の習慣がどこでいつ始まったのかについてはあまり明らかになっていないとされる。大麻の

喫煙が始まった場所と目されている1つとしてインドがあげられ、これが中近東へと伝わり、アラブ人による交易を通じて各地に広まったとされる。また、アラブ人の交易先であったアフリカにもタバコの喫煙以前からすでに大麻の喫煙がみられたとされ、アフリカから奴隷貿易で南アメリカ大陸へと送られた人々によって、アメリカ大陸に大麻の喫煙が持ち込まれたとされている¹⁶。

こうした喫煙の習慣はアヘンの摂取方法としても知られるようになり、18世紀にイギリスが自国の綿製品をインドへ輸出する一方、インドで製造したアヘンを中国に送り込み、中国茶を輸入するという「三角貿易」を開始したことによって、清朝後期の中国で大きく広まることとなった¹⁷。清国は1839年にアヘン商人たちにアヘンを持ち込まないことを誓約させ、大量のアヘンを焼却処分したが、このことが1840年のアヘン戦争を引き起こし、薬物に関する問題が国際的な注目を浴びることとなったのである¹⁸。また、アメリカにおいても、1904年にアヘンに対する厳しい規制が敷かれた後、コカインの輸入が2年間で5倍に跳ね上がり、乱用が深刻な事態となるに至り、当時獲得して間もないフィリピンにおいても、アヘンの密輸が重大な問題となっていた。こうした状況の中、反アヘン貿易活動の中心人物の1人であったアメリカ聖公会のチャールズ・ヘンリー・ブレント主教は、当時の大統領セオドア・ルーズベルトにアヘン貿易をめぐる国際的な話し合いを行うべきであると訴え、ルーズベルト大統領は、1909年に13か国の代表を上海に召集して国際アヘン会議を開催し、薬物の国際的な流通の防止やアヘンの不正使用の取締りが呼びかけられることとなった¹⁹。それ以降、薬物取締りに関する国際会議が幾度か開催されることとなり、その都度国際条約が採択されて、1960年までに9つの条約が締結されている。すなわち、①「国際アヘン条約及びハーグ最終議定書」(1912年)、②「第1アヘン会議ジュネーブ協定及び議定書」(1925年)、③「第2アヘン会議ジュネーブ条約及び議定書」(1925年)、④「麻薬の製造制限及び分配取締りに関するジュネーブ条約」(1931年)、⑤「アヘン吸飲防止に関するバンコク協定」(1931年)、⑥「危険薬品の不正取引の防止に関するジュネーブ条約」(1936年)、⑦「麻薬に関する協定・条約及び議定書を改訂するレーク・サクセス議定書」(1946年)、⑧「麻

薬の製造制限及び分配取締りに関する条約の範囲外の薬品を国際統制の下に置くパリ議定書」(1948年), ⑨「けしの栽培並びにアヘンの生産・国際取引・卸取引及び使用の制限及び取締りに関するニューヨーク議定書」(1953年)の9つである²⁰。

(2) 麻薬に関する単一条約 これら9つの条約によって薬物の流行・蔓延を抑制し, その弊害を除去するための国際的な努力が払われてきたが, これらの条約は内容的にも相互に重複する部分が多く, またそれぞれの締約国も異なっており, その手続や措置が非常に複雑で一貫性を欠くところも多かったため, これら麻薬に関する条約を整理・統合し, 単一の条約にまとめる必要性が痛感されるようになった。1949年にレーク・サクセスで開催された第4回麻薬委員会では, 経済社会理事会決議159 II D (VII)に基づいて「単一条約」作成への努力が開始されることとなり, そして, 1961年1月, ニューヨークの国連本部で73か国の代表が出席して草案の審議が行われ, 同年3月, 「麻薬に関する単一条約」(以下, 単一条約)が採択されることとなった。その後, 1972年には, 単一条約によって設立された国際麻薬統制委員会(International Narcotics Control Board: INCB)の権限を強化することなどを内容とする「1961年の麻薬に関する単一条約を改正する議定書」が採択され, また, LSD等の幻覚剤や精神安定剤の向精神薬についても, 1971年に「向精神薬に関する条約」(以下, 向精神薬条約)が採択され, 同様の規制が行われることになった。

単一条約および向精神薬条約は, いずれも薬物の栽培, 製造, 所持, 売買, 輸出入などについて, これを免許, 許可制の下に置き, その違反行為についての処罰を義務付ける内容のものとなっており, 薬物の流通や用途の規制を主眼として組み立てられているものといえる²¹。しかし, こうした条約の採択にともなう国際的・国内的法規制が厳しく行われるようになったにもかかわらず, 麻薬をはじめとする薬物の搬入・密売の方法は年々巧妙さの度合いを増していくこととなり, 麻薬常習者の数も増加し, 薬物による弊害は国境を越えてますます広がっていくこととなった²²。こうした状況を受けて, 1984年の国連総会では, 既存の国際文書においては考えられていなかった問題のさまざまな側面について考慮する条約を準備することが必要になったと

認識されることとなった²³。また、1985年の第7回国連犯罪防止会議においても、国連総会の新条約の実現を支持する「不正薬物取引に対する闘争」が決議されている²⁴。本決議は、不正薬物取引の大部分は国境を越える犯罪組織に関わる者によって実行されており、こうした犯罪組織が莫大な資金を利用可能としている点を指摘し、不正薬物取引によって得られる多額の利益は、不正薬物取引に犯罪者を従事させる誘引となり、また不正薬物取引そのものの財源になると同時に、他の不正な活動の財源となっており、不正な財源の蓄積や再利用を防止するために、こうした財源を没収することによって、不正薬物取引に対する闘争はより実効的なものとなるであろうと指摘する。そのうえで、不正取引から得る収益について介入するという問題は単一条約等の条約によって特に扱われておらず、新しい法的文書の検討および採択のためのあらゆる努力がなされるべきであるとして、①不正薬物取引に対する闘争についての措置を強化すると同時に、国際的または国境を越える組織犯罪に実効的に対処しうる法的措置を導入または強化すること、②各国の国内法制の特質を考慮に入れつつ、不正取引から得る収益の捜査、追跡、凍結および没収を容易にするあらゆる法的措置を導入または強化すること、③不正な利益の捜査および没収に関する国家間の協力を最大化するためのあらゆる必要な立法措置をとること、および④不正利益の捜査および没収のための機会を増やすために、不正利益の取得、所持、利用またはいわゆる洗浄（laundering）に関する新しい種類の犯罪について規定することなどをすべての国連加盟国に求めたのである²⁵。

このように、薬物の国際的な規制は、薬物の流通、用途の規制から、薬物犯罪の実態に対応した供給面からの対策、とりわけ薬物犯罪の経済的側面に焦点を合わせた規制へと向かうこととなった²⁶。1984年の国連総会決議を受けて、国連経済社会理事会は、その下部機関である麻薬委員会（Commission on Narcotic Drugs: CND）に対して新条約策定作業を開始するよう指示し、新条約案の審議が行われることとなった。そして、1987年の麻薬委員会、1987-88年の3度の専門家会合、1988年の準備会合における審議を経て、1988年、麻薬新条約が採択されるに至ったのである。

現在の薬物取締体制は、単一条約、向精神薬条約および麻薬新条約によっ

て構築されているといえる。そこで以下では、これらの条約によっていかなる国際的な薬物の取締体制が構築されているのかを見ていくこととする。

2 国際薬物取締機関

現時点で、単一条約の当事国は 183 か国、向精神薬条約は 175 か国、麻薬新条約は 188 か国であり、いずれの条約についても、国際社会の大多数の国家が当事国となっているといっても過言ではない²⁷。これらの条約を基礎として構築されている国際的な薬物の取締体制には、政府間会議の麻薬委員会（CND）、政府を支援するオペレーションを担当する国連薬物犯罪事務所（United Nations Office on Drugs and Crime: UNODC）、そして国際麻薬統制委員会（INCB）の 3 つの主要機関がある²⁸。

(1) 麻薬委員会（CND） 麻薬委員会は、国連経済社会理事会の下部機関として、現在 53 か国の委員国によって構成されている（委員国の任期は 4 年）。各条約において、麻薬委員会は条約の目的および実施に関するすべての事項について審議し、それらに関する勧告を行うことができることとされている（単一条約 8 条、向精神薬条約 17 条、麻薬新条約 21 条）。具体的な任務としては、条約の履行状況についての監視、条約による麻薬等の統制に関するあらゆる事項についての国連経済社会理事会への助言、薬物統制を強化するための勧告や条約案の作成等であり、麻薬委員会は、薬物の国際的な統制に関する意思決定の中心を担う機関と位置付けられる²⁹。

麻薬委員会は毎年ウィーンで開催され、薬物に関する問題の現状についての検討や対応のための行動計画の推進、条約の実施等についての協議等がなされる国際的な薬物統制に関する主要な協議の場として重要であるが、政府間会議であることから、議論が政治的思惑に左右されやすいとの指摘もなされている³⁰。

(2) 国連薬物犯罪事務所（UNODC） 1991 年、国連において薬物問題を包括的かつ一体的に取り扱う機関として国連薬物統制計画（United Nations International Drug Control Programme: UNDCP）が設立された。同年には国連犯罪防止刑事司法計画（United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme: UNCPCJP）も設立されたが、この両者

が、薬物規制と薬物犯罪防止に加えて、人身売買やマネー・ローンダリングを含めた組織犯罪や汚職を含めた腐敗防止を目的として 1997 年に国連薬物統制犯罪防止事務所 (United Nations Office on Drug Control and Crime Prevention: UNODCCP) として統合され、2002 年に改称して国連薬物犯罪事務所となった。

国連薬物犯罪事務所は、麻薬委員会の事務局を務めるほか、ウィーン本部のほか、53 か所に各国・地域事務所を有し、関連条約の履行について実務的に加盟国政府を支援する。また、未加盟国の早期加盟や国内法整備を支援したり、不正薬物および犯罪に関する調査・分析、薬物対策プロジェクトの作成や資金・技術の提供、国際的な技術協力の調整などの役割を果たしている。

(3) 国際麻薬統制委員会 (INCB) 国際麻薬統制委員会は、1961 年に単一条約によって設立された機関であり、国連経済社会理事会が選挙する 13 名の委員 (委員の任期は 5 年) によって構成されている。委員は、世界保健機関 (World Health Organization: WHO) が指名する少なくとも 5 名が記載された名簿から 3 名が選出され、他の 10 名は、国連加盟国および国連非加盟国で単一条約の締約国が指名する者が記載されている名簿から選出される (単一条約 9 条)。

国際麻薬統制委員会の任務は、薬物関連国際条約を各国がどのように履行しているかを継続的に評価、監督するというものである³¹。国際麻薬統制委員会は、単一条約により設立されたが、その後、向精神薬条約の全文および麻薬新条約の特定条項 (12 条) の適用も監視することとなった。条約の適用監視のための実施措置としては、各国政府から麻薬等の統計・見積りの報告を受け、それらを集計して医療上および学術上の目的に必要なとされる適当な量について検討し、栽培、生産、製造および使用について制限を行うことがあげられる。

また、国際麻薬統制委員会は、条約の不履行について検討することができ、単一条約の 14 条では「統制委員会は、この条約の規定に基づいて諸国の政府から統制委員会に提出された資料、国際連合の機関若しくは専門機関から通知された資料又は統制委員会の勧告に基づいて麻薬委員会により承認されている機関であることを条件として、他の政府間機関若しくは対象となつて

いる問題について直接に権能を有し、かつ、国際連合憲章第 71 条の規定に基づいて経済社会理事会と協議する地位にあり若しくは理事会との間の特別な取極により同様な地位にある国際的な非政府機関から通知された資料を検討した結果、いずれかの締約国、国又は領域がこの条約の規定を実施していないためこの条約の目的がそこなわれるおそれが大であると信ずるに足りる客観的な理由を有する場合には、関係政府に対して協議の開始を提案し又は説明を求める権利を有する」とされている。同様に、向精神薬条約 19 条においても、「統制委員会は、締約国政府により提出された資料又は国際連合の機関により通知された資料を検討した結果、いずれかの国又は地域がこの条約を実施していないためにこの条約の目的が著しく損われていると信ずるに足りる理由を有する場合には、当該いずれかの国又は地域の政府に対して説明を求める権利を有する」と規定され、麻薬新条約 22 条においても、「統制委員会は、同委員会、事務総長若しくは麻薬委員会が入手することのできる資料又は国際連合の機関により通知された資料を検討した結果、統制委員会の権限に関係する事項につきこの条約の目的が履行されていないと信ずるに足りる理由を有する場合には、締約国に対し関連する資料を提出するよう促すことができる」とそれぞれ規定されている。また、国際麻薬統制委員会は、条約の規定を実施するために当該状況の下で必要と認められる是正措置をとるよう関係政府に求めることができるとされており(単一条約 14 条 1 項 (b)、向精神薬条約 19 条 1 項 (b)、麻薬新条約 22 条 1 項 (b) (i))、さらに、関係政府が是正措置をとらなかった場合には、当該問題について、締約国、国連経済社会理事会および麻薬委員会の注意を喚起することができるものとされている(単一条約 14 条 1 項 (d)、向精神薬条約 19 条 1 項 (c)、麻薬新条約 22 条 1 項 (b) (iii))。なかでも、向精神薬条約においては、「何らかの問題につき締約国、理事会及び麻薬委員会の注意を喚起する場合において、必要と認めるときは、締約国に対し、当該いずれかの国又は地域との間の特定の向精神薬の輸出若しくは輸入又はその双方を、一定の期間又は統制委員会が当該いずれかの国若しくは地域における事情について満足するまでの間停止するよう勧告することができる」とより具体的な措置が明示されている(19 条 2 項)。このような国際麻薬統制委員会の任務の特色は、各種人権条

約における条約実施機関である委員会に類似するものでありながら、条約の実施に関する国際麻薬統制委員会の権限は人権条約における各委員会よりも強力であるとも評価されており、麻薬等関連条約を起草した各国が国際麻薬統制委員会に対してこのような権限を与えたこと自体が特記に値するものと評価されているほどである³²。

これらの機関のほかには、世界保健機関が保険衛生の観点から薬物関係の業務を行っており、国連以外の組織としては、G8 が薬物問題を取り上げているほか、主要先進国が薬物関連援助政策の調整を行うダブリン・グループ³³ などがある。しかし、国際的な薬物取締体制は麻薬委員会、国連薬物犯罪事務所、国際麻薬統制委員会を中心に構築されているといえ、これらの機関への人的・資金的協力が実効的な国際的薬物取締体制の維持に不可欠であるといえよう。

こうした体制の運用の基礎となっているのは、やはり国際条約である。以下では、現在の薬物犯罪の取締りのための国際協力の中核をなしていると考えられる麻薬新条約について検討し、薬物犯罪への対応に関する国際協力の特色について明らかにしていきたいと思う。

3 麻薬新条約の特色

(1) 麻薬新条約の目的 麻薬新条約は、世界各国が各国法制度の尊重と相互信頼の上に乗って国際協力を一層強化推進するとの立場から、薬物事犯の撲滅のために必要不可欠である新しい分野の捜査手法等の導入を盛り込んだものとなっている³⁴。条約採択の経緯からもわかるように、薬物関連問題の中核は、国際的な犯罪組織等による薬物の密輸・密売等が国境を越えて頻繁に行われるという点にあるものと認識されるようになったため、薬物関連犯罪やそれに従事する犯罪組織に焦点を当てて、薬物犯罪から生じる収益を剥奪することによって、薬物犯罪を防遏する必要性が認められるようになったのである³⁵。薬物犯罪に関わる収益を剥奪することは、犯罪組織が薬物犯罪に従事する最大の誘引を除去することにつながり、また、資金の動きに着目することによって、組織的に行われ、かつ密行性が高い薬物犯罪の性格と

実態に対応した効果的な捜査・摘発が可能となる³⁶。麻薬新条約は、こうした薬物犯罪の経済性、組織性、国際性に着目し、その取締りのための法的枠組みを規定するものなのである。

(2) 対象犯罪としてのマネー・ローンダリング 麻薬新条約は、単一条約または向精神薬条約に違反して、麻薬または向精神薬を生産、製造、抽出、製剤、提供、販売のため提供、分配、販売、交付、仲介、発送、通過発送、輸送、輸入、輸出すること、これらの行為のための麻薬または向精神薬の所持または購入、麻薬を生産するためのけし、コカ樹または大麻植物を栽培することを締約国が自国の国内法により犯罪とするために必要な措置をとることを求めている。また、これらの犯罪を組織しもしくは管理し、またはこれらの犯罪に資金を提供することも同様に犯罪化するよう求めている(3条1項(a))。

麻薬新条約では、これらに加えて、これらの犯罪によって生じた財産の隠匿や移転等のいわゆるマネー・ローンダリング行為を犯罪化するよう求めており、これに関する規定の存在が麻薬新条約の主張な特徴の1つとなっている。マネー・ローンダリング行為の構成要件は、「(a)の規定に従って定められる犯罪又はこれらの犯罪への参加行為により生じた財産であることを知りながら、当該財産の不正な起源を隠匿し若しくは偽装する目的で又はこれらの犯罪を実行し若しくはその実行に関与した者がその行為による法律上の責任を免れることを援助する目的で、当該財産を転換し又は移転すること(3条1項(b)(i))」、および「(a)の規定に従って定められる犯罪又はこれらの犯罪への参加行為により生じた財産であることを知りながら、当該財産の真の性質、出所、所在、処分若しくは移動又は当該財産に係る権利若しくは当該財産の所有権を隠匿し又は偽装すること(3条1項(b)(ii))」と定義されている。具体的には、薬物を売って得た利益を他人名義の口座に隠したり、会社を設立して帳簿を操作し、正規の事業収入に見せかけたりする行為であって、こうした行為を通じて、犯罪組織は収益の没収や課税を免れているものとされている³⁷。また、自国の憲法上の原則および法制の基本的な概念に従うことを条件として、「(a)の規定に従って定められる犯罪又はこれらの犯罪への参加行為により生じた財産であることを当該財産を受け取った

時において知りながら、当該財産を取得し、所持し又は使用すること（3条1項(c)(i)）」の犯罪化が求められていることも、特徴としてあげられる。

(3) 裁判権の設定 麻薬新条約においては、締約国は、自国領域内や自国の登録船舶・航空機内で行われた犯罪について裁判権の設定を義務付けられる（4条1項(a)(i)(ii)）。また、自国民や領域内に常居を有する者が国外で犯罪行為を行った「国外犯」については、自国の裁判権を設定するために、必要な措置をとることができる（4条1項(b)）。すなわち、裁判権の設定については、いわゆる属地主義についてはこれを義務付け、積極的属人主義についてはこれを許容する規定となっている。そして、容疑者が自国の領域内に所在し、かつ、他の締約国に対して引渡しを行わない場合には自国の裁判権を設定することを義務付ける「引渡ししか訴追か」(*aut dedere aut judicare*) については、自国民についてのみこれを義務付けることとし（4条2項(a)(ii)）、外国人の国外犯については、引き渡さない場合の裁判権の設定を許容することとしている（4条2項(b)）。

刑罰権の行使は国家主権の最も根源的な作用であり、強い属地性を有するとされてきた。そのため、国家の刑罰権の行使は従来、国際的な介入を受けることは少なく、各国はそれぞれの社会的文化的背景に即した自己完結的な刑事司法制度を発展させ、国際法が刑事処罰に関与することは、各国の刑事実体法や証拠法則を含む具体的な内容に踏み込まざるを得ず、困難を伴ってきた³⁸。実際には、この分野に関する国際協力は二国間の犯罪人引渡条約や捜査共助条約の枠組みを中心に行われてきたが、第2次世界大戦後の国家間交流の活発化に伴う犯罪の国際化に効果的に対処するため、実体法・手続法双方の規定を有する多くの多数国間条約が作成されるようになった。これらの条約は、国境を越えて行われ、一国の対応のみでは犯罪者を捕捉することが困難な犯罪を対象として、各国が国内で犯罪化すべき犯罪について規定し、裁判権の設定の義務付けや許容によって規制の穴をなくし、手続法規定や犯罪人・証拠の確保のための国際協力に関する規定を設けてきた³⁹。こうした条約として実体法・手続法双方の面で最も精緻であり、犯人にセイフヘイブン（安全な逃げ場所）を与えないとの観点から最も完成された条約であるとされているのが、テロ対策諸条約と薬物犯罪関連条約であるとされている⁴⁰。

麻薬新条約は、裁判権の設定に関しては属地主義の義務付けと積極的属人主義の許容にとどまり、「引渡しか訴追か」については自国民についてのみこれを義務付ける規定となっている。この点から、属地主義とともに積極的属人主義に基づく裁判権の設定も義務的なものとしているテロ対策諸条約と比較すると、テロ対策諸条約の方が広範に裁判権の設定を規定しているといえるが、いずれにしろ、詳細な実体法規定と国際協力を重視する点から、麻薬新条約もセイフヘイブンを与えないことを強力に打ち出した条約であることに変わりはない。

セイフヘイブンをなくすためには、各国法制度の平準化と司法協力の強化、および途上国に対する法整備支援が必要となる⁴¹。麻薬新条約もセイフヘイブンを与えないことを基本的な理念とする条約の1つであり、こうした理念を実現するためには、締約国における条約の実施に多くを負うことになるのである。

(4) 没収とコントロールド・デリバリー 薬物犯罪の防遏のためには、薬物の不正取引の処罰のみでは十分ではなく、薬物の不正取引によって獲得された収益の剥奪こそがより効果的な手段であるとされ、さらに、薬物犯罪の収益はマネー・ローンダリング等のかたちで国境を越えて移動するため、その把握には国際的な協力が必要であるとの観点から、麻薬新条約では5条において、締約国に対して、条約上の犯罪から生じた収益を没収するために必要な措置をとることを義務付け、また、没収のために収益を特定、追跡、凍結、押収するための必要な措置をとることを義務付けており、さらに、他の締約国の要請による没収裁判の国内における執行やそのための没収対象財産の保全の国際共助制度の整備をも義務付けている⁴²。

また、麻薬新条約の11条は、コントロールド・デリバリーについて規定する。コントロールド・デリバリー (controlled delivery) とは、薬物の不正取引が行われる場合に、取締当局がその事情を知りながら、直ちに検挙することなくその監視の下に薬物の運搬を許容し、追跡して、その不正取引に関与する人物を特定するための捜査手法をいうものとされる。すなわち、既に薬物の密輸等の犯罪が行われている場合に、その犯人を泳がせて薬物の不正取引に関与している者を首謀者も含めて一網打尽にしようとするものであ

る⁴³。

こうした没収やコントロールド・デリバリーに関する規定内容は、締約国の刑事裁判手続や捜査方法にまでかなり具体的に踏み込んだものとなっている。尾崎久仁子は、「各国の刑事裁判手続や捜査の在り方は内政の中の内政であり、他の分野の国際刑事法条約では、没収の手続や捜査手法、具体的な捜査協力にまで踏み込む例はほとんどない。薬物犯罪の防あつにおいて緊密な国際協力が既に行われていること、及び、この条約の実務的な性格を示すものといえよう」と評価している⁴⁴。

わが国では、現行刑法上没収が任意的で有体物の没収が原則であり、金銭について他の金員と混合した場合特定できなくなったとして没収できないとされ、当初から債権として取得した財産も没収できないと解されており、また、覚せい剤等の不正薬物については禁制品としてその輸出入を厳しく規制する法制度が整備され、外国から国内への薬物の不正取引に関連してライブ・コントロールド・デリバリーの捜査手法を用いることができないなど、麻薬新条約における不法収益の没収やコントロールド・デリバリーを実施するにあたっての国内法上の課題が存在していた⁴⁵。そこで、関係省庁の間で1990年から本格的な国内担保法の立案作業を開始し、各種薬物に関して直接規制措置が必要な部分は薬物に応じてそれぞれ従来の薬物4法（麻薬及び向精神薬取締法、大麻取締法、覚せい剤取締法、あへん法）の中で対処しつつ、マネー・ローンダリングの犯罪化、不法収益の没収、コントロールド・デリバリーの実施に必要な措置等、薬物自体の規制に直接関わらず共通する部分については特例法を単独法として制定することとし、1991年、麻薬特例法が制定され、同時に薬物4法の一部改正が行われた⁴⁶。

(5) その他の規定 上記にあげた枠組み以外にも、麻薬新条約においては、薬物犯罪に関する捜査、訴追および司法手続において、最大限の法律上の援助を締約国相互に与えること（7条）、犯罪に関する情報交換を促進するため、権限のある機関相互間の連絡の経路を設け、維持すること（9条1項(a)）、自国の法執行に当たる職員その他の職員のための特別な訓練計画を開始し、発展させ、または改善すること（9条2項）、開発途上国を援助し支援すること（10条）、麻薬および向精神薬の不正な生産または製造のための

原料および装置の取引および流通を防止するための措置をとること（13条）、麻薬植物の不正な栽培を撲滅しならびに麻薬および向精神薬の不正な需要を無くすための措置（14条）、海上における不正取引の防止（17条）、不正取引に郵便を利用することの防止（19条）などに関する規定がある。

なかでも、海上における不正取引を扱う17条においては、その3項において許可方式の臨検制度が採用されている点が注目される。公海における船舶は、国際法上、その旗国の管轄権にのみ服し、この旗国主義の原則は、公海の自由のコロラリーとして確立したものとされている。1958年の公海条約、1982年の国連海洋法条約においては、旗国主義に対する例外は、海賊行為、奴隷取引、国旗の乱用、海賊放送、無国籍船といった限られた場合にのみ認められるが、公海上での規制薬物の輸送・取引は臨検対象としては認められていない。国連海洋法条約は、麻薬および向精神薬の不正取引を防止するための公海上における国際協力に関する規定を置いている（108条）が、同規定は臨検までをも許容するものではなかった⁴⁷。しかしながら、麻薬新条約では、他国からの臨検要請に対して、旗国がこれを許可する方式を採用した。麻薬新条約は、17条において、海上における不正取引を防止するための締約国の協力義務を規定（1項）し、旗国からの援助要請および要請を受けた締約国の「その用いることのできる手段の範囲内」での援助義務を規定（2項）したうえで、締約国は、他国の船舶が不正取引に関与していると疑うに足りる合理的な理由を有する場合には、その旨を旗国に通報しおよび登録の確認を要請できるものとし、これが確認されたときは、当該船舶について適当な措置をとることの許可を旗国に要請することができる（3項）こととし、具体的に「当該船舶に乗船すること」、「当該船舶を捜索すること」などを定めた（4項（a）・（b））。旗国の同意を要するものとはいえ、公海上における薬物の不正取引に従事する船舶に一定の強制措置を行うことが可能となったことは、薬物の不正取引の海上での規制について、多年にわたる懸案を解決するものとの評価もなされている⁴⁸。

4 おわりに

近年、ヒト・モノ・カネの国境を越えた移動がますます活発化していく傾向にある中で、薬物の不正取引は、テロ組織や国際的な組織的犯罪団体の最大の資金源であるとされ、国際社会による一層の対応が求められる問題であると認識されているが、薬物の取締りは、国際社会が一致して取り組むべき問題として比較的早くから認識されていた。1912年の国際アヘン条約及びハーグ最終議定書の採択にはじまり、麻薬新条約までに構築されてきた国際的な薬物取締体制は、国際社会全体が懸念を有する類似の問題に取り組む際の、「新機軸」(innovation)を示し、かつ模範的なモデルとなりうるものとして高く評価されている⁴⁹。より一般的に、国境を越える犯罪の防遏のための国際協力という観点から見た場合でも、とりわけ麻薬新条約については、その精密な規定振りから犯罪に関する国際協力の集大成であるとの評価もなされているほどである⁵⁰。

しかし、こうした国際条約を基礎として構築されている国際的薬物取締体制の実効的な運用は、条約の文言および精神の完全な実施のために、すべての締約国政府によってとられる具体的な行動や措置に負うところが大きいことも事実である⁵¹。わが国も、麻薬新条約の批准にあわせて麻薬特例法を成立させるなどして、国内法制を整えて条約を適切に実施するよう努めてきたが、近年活発化してきた組織的な薬物犯罪の捜査を進めるうえで、コントロール・デリバリー等の捜査手法をどのように効果的かつ実践的に運用していくか等の課題も認識されてきている⁵²。また、現在の国際的薬物取締体制は「供給削減」(supply reduction)という思想のもとで構築されているともいわれるが、こうした供給を断ち切るというアプローチの限界は顕著になってきており、「需要削減」(demand reduction)という観点からこの問題に取り組むべきであるという考えも示されるようになってきている⁵³。既存の国際的薬物取締体制の実効的な運用をはかりつつ、各締約国の条約実施段階において生じる個別具体的な課題についてより詳細な検討を行っていくことも、近年のグローバル化が進んだ薬物問題における新たな課題に適切に対応していくうえで重要な作業になってくるものと思われる。

1 法務省入国管理局編『出入国管理(平成23年版)』(法務省入国管理局, 2011)

- 年) 2 頁。
- 2 同上, 19 頁。平成 22 年末現在における外国人登録者数を国籍別に見ると, 中国が 68 万 7,156 人で全体の 32.2% を占め, 以下, 韓国・朝鮮 56 万 5,989 人 (26.5%), ブラジル 23 万 552 人 (10.8%), フィリピン 21 万 181 人 (9.8%), ペルー 5 万 4,636 人 (2.6%) と続いている。同上, 20 頁。
 - 3 鶴谷明憲「犯罪のグローバル化への対応について」『警察学論集』63 巻 6 号 (2010 年) 6 頁。
 - 4 安藤隆春「犯罪のグローバル化対策に期待する」『警察学論集』63 巻 6 号 (2010 年) 1 頁。
 - 5 鶴谷「前掲論文」(注 3) 6-7 頁。
 - 6 同上, 7 頁。
 - 7 詳しくは, 同上, 10-14 頁参照。
 - 8 法務省法務総合研究所編『犯罪白書 (平成 24 年版)』(日経印刷, 2012 年) 4-3-1-3 表。
 - 9 財務省平成 24 年 2 月 6 日付報道発表。なお, 大麻の密輸入摘発件数は 71 件, 麻薬の密輸入摘発件数は 37 件となっている。
http://www.mof.go.jp/customs_tariff/trade/safe_society/mitsuyu/cy2011/ka240206.pdf 参照。
 - 10 高尾裕司「『薬物対策重点強化プラン』の策定について」『警察学論集』64 巻 3 号 (2011 年) 53 頁。
 - 11 同上, 55 頁。「運び屋」方式の特徴として, 国際航空網の発達や「犯罪のグローバル化」傾向を受けて, 仕出し国や陸揚地が拡散していることも指摘されている。この点については, 小林良樹「『覚せい剤密輸メカニズム』の分析」『警察学論集』61 巻 2 号 (2008 年) 56-69 頁参照。
 - 12 高尾「前掲論文」(注 10) 55 頁。
 - 13 古田佑紀・本田守弘・野々上尚・三浦守『麻薬特例法及び薬物四法改正法の解説 (新法解説叢書 12)』(財団法人法曹会, 1993 年) 12 頁。
 - 14 佐藤哲彦「麻薬・文明・万能薬—薬物の原初的使用とその伝播—」佐藤哲彦・清野栄一・吉永嘉明『麻薬とは何か—『禁断の果実』五千年史—』(新潮社, 2009 年) 33-35 頁。

- 15 同上, 57-58 頁。
- 16 同上, 62-63 頁。
- 17 吉永嘉明「コカインとヘロイン—十九世紀欧州の発明—」佐藤哲彦・清野栄一・吉永嘉明『麻薬とは何か—『禁断の果実』五千年史—』(新潮社, 2009 年) 67 頁。
- 18 同上, 67-68 頁。
- 19 J. G. Waddell, “International Narcotics Control”, *American Journal of International Law*, Vol. 64, No. 2 (1970), p. 311.
- 20 これら 9 つの条約のそれぞれの内容については, 島岡冉「麻薬取締りに関する国際協力 (I) —麻薬単一条約の成立に至るまで—」『外務省調査月報』2 巻 5 号 (1961 年) 43-49 頁参照。
- 21 古田他『前掲書』(注 13) 2-3 頁。
- 22 たとえば, アメリカにおける状況を詳細に検討したものとして, 松隈清「麻薬と国際法」『社会文化研究所紀要(九州国際大学)』28 号 (1991 年) 134-138 頁参照。
- 23 UN Doc. A/RES/39/141 of 14 December 1984.
- 24 “Struggle against Illicit Drug Trafficking”, Seventh United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Milan, 26 August- 6 September 1985, A/CONF.121/22/Rev.1, pp. 65-68.
- 25 *Ibid.*, pp. 65-67.
- 26 古田他『前掲書』(注 13) 3 頁。
- 27 国際麻薬統制委員会で麻薬取締官を務めた高橋宗瑠は, 単一条約に基づいて設置された国際麻薬統制委員会が, 条約によって義務付けられている各種データの提出を条約非加盟国にも求めており, かなりの割合で非加盟国もその要請に応じていることから, 3 つの条約に加盟していなくとも実質的にはその適用を受けているといえる国家が多数存在していることを指摘する。高橋宗瑠「国際麻薬取り締まりの体制—現状と課題—」『神奈川大学法学研究所研究年報』25 号 (2007 年) 64 頁。
- 28 高橋は, これらの主要機関の機能を一国の行政に例えると, 麻薬委員会を立法府, 国連薬物犯罪事務所を行政府, 国際麻薬統制委員会を司法府に例えることができる, と述べる。同上, 66 頁。

- 29 三沢秀樹・古川裕也「薬物対策における国際協力の現状と課題」『警察学論集』53巻5号(2000年)103頁。
- 30 高橋「前掲論文」(注27)66頁。
- 31 三沢・古川「前掲論文」(注29)104頁。
- 32 高橋「前掲論文」(注27)67頁。高橋は、国際麻薬統制委員会は人権条約の各委員会と同様に厳密には国連機関ではないが、国連による事務的サポートを提供されており、さらに、単一条約における「統制委員会の事務局長は、事務総長が統制委員会と協議して任命する」との規定(16条)からは、人権条約の各委員会と比較して、国連からの独立性がより強く保証されていると指摘する。それに加えて、国際麻薬統制委員会の事務局が国連薬物犯罪事務所にあり、事務局の人件費が基本的に国連事務局の普通予算から支出されていることから、人権条約の各委員会と比較して国連からのサポートは手厚いものとなっていると評している。同上、68頁。
- 33 参加国・機関は、日本、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ノルウェー、EU27か国および国連薬物犯罪事務所である。
- 34 登里輝男「麻薬犯罪取締りのための国連麻薬新条約『国連麻薬及び向精神薬の不正取引防止条約』(一)」『警察学論集』42巻4号(1989年)44頁。
- 35 尾崎久仁子『国際人権・刑事法概論』(信山社、2004年)330頁。
- 36 同上、330頁。
- 37 同上、331頁。
- 38 尾崎久仁子「人権侵害行為に対する国家の刑罰権の行使とその範囲について」『国際法外交雑誌』102巻1号(2003年)29頁。
- 39 同上、35-36頁。
- 40 尾崎『前掲書』(注35)332頁。
- 41 尾崎「前掲論文」(注38)41頁。
- 42 芝原邦爾「没収と国際条約」『ジュリスト』1019号(1993年)49頁。
- 43 古田他『前掲書』(注13)16頁。麻薬新条約1条では「監視付移転」として、「『監視付移転』とは、第3条1の規定に従って定められる犯罪を実行し又はその実行に関与した者を特定するため、一又は二以上の間の権限のある当局が、事情を知りながら、かつ、その監視の下に、麻薬、向精神薬、この条約に附属する付

- 表 I 若しくは付表 II に掲げる物質又はこれらに代わる物質の不正な又はその疑いがある送り荷が当該一又は二以上の国の領域を出、これを通過し又はこれに入ることを認めることとする方法をいう」と定義される。コントロールド・デリバリーの方法には、中身の規制薬物をそのままにして行うライブ・コントロールド・デリバリー (live controlled delivery) と、貨物の中から規制薬物を抜き取って行うクリーン・コントロールド・デリバリー (clean controlled delivery) とがある。詳しくは、安富潔「薬物犯罪に対する国際刑事司法協力—コントロールド・デリバリーについて—」『刑政』106 巻 4 号 (1995 年) 23 頁参照。
- 44 尾崎『前掲書』(注 35) 333 頁。没収が国際条約の次元で現実の問題となったのは、麻薬新条約が初めてであるとされる。芝原「前掲論文」(注 42) 49 頁。
- 45 詳しくは、江原伸一「薬物犯罪組織に対する新たな捜査手法と裁判例について」『警察学論集』55 巻 10 号 (2002 年) 85-87, 91-92 頁参照。
- 46 古田他『前掲書』(注 13) 6-8 頁。わが国におけるコントロールド・デリバリーの実施について検討したものと、黄朝義「麻薬新条約及び麻薬特例法におけるコントロールド・デリバリーに関する一考察」『法学政治学論究 (慶應義塾大学大学院法学研究科)』17 号 (1993 年) 169 頁以下参照。また、公海上における無国籍船の取締りという観点からアメリカの麻薬取締りに関する判例について検討したものと、水上千之「公海上における無国籍船の取締り—アメリカの麻薬取締りに関する判例を中心に—」『法学研究 (明治学院大学)』79 号 (2006 年) 1 頁以下参照。
- 47 杉原高嶺「新麻薬条約と許可方式の臨検制度」『季刊海洋時報』58 号 (1990 年) 14 頁。
- 48 山本草二『国際刑事法』(三省堂, 1991 年) 330 頁。許可方式の臨検については、麻薬新条約採択以前にアメリカをはじめとして広く実行されていた。この点については、杉原「同上論文」16-20 頁; 山本『同上書』323-327 頁参照。
- 49 A. Noll, "International Drug Control", R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 1 (1992), p. 1109.
- 50 Jullian J. E. Schutte, "Extradition for Drug Offences; New Developments Under the 1988 UN-Convention Against Illicit Traffic in Narcotic and Psychotropic Substances", *Ruvue internationale de droit pénal*, Tome 62

(1991) , pp. 135.

51 Noll, *supra* note 49, p. 1109.

52 江原「前掲論文」(注45)99頁。

53 高橋「前掲論文」(注27)69-70頁。「需要削減」の具体的方策としては、市民に薬物の恐ろしさを教育して乱用の魅力をなくすこと、中毒者が完全に社会復帰し、薬物に手を出さなくてもよいようにさまざまな治療や支援を施すことがあげられている。