

警察法改正案に対する意見書

2004年3月18日

日本弁護士連合会

第1 意見の趣旨

当連合会は、2004（平成16）年2月6日に国会に提出された「警察法の一部を改正する法律案」（以下「改正案」という。）については、警察の目的、責務に照らして、以下の疑問を有するものであり、憲法の理念を基礎に、国民の間で徹底した議論を重ねること、国会における審議が慎重になされることを望むものである。

第2 警察法改正案の概要

政府が、2004（平成16）年2月6日に、国会に提出した警察法改正案の内容の概要は次のとおりである。

1 警察庁の組織に関する規定の整備

- (1) 刑事局に組織犯罪対策部を設置し、同部の所掌事務を定める（同局暴力団対策部を廃止）。
- (2) 警備局に外事情報部を設置し、同部の所掌事務を定める（長官官房国際部を廃止）。
- (3) サイバー犯罪捜査への技術支援を効果的に推進するため、本庁情報通信局、管区警察局、東京都警察通信部及び北海道警察通信部の所掌事務に犯罪取締りのための情報技術の解析を加える。

2 国の治安責任の明確化に関する規定の整備

国家公安委員会（警察庁）がつかさどる事務として以下を追加する。

- ア 爆発物に係る事案など重大なテロ事案に係る警察運営に関すること。
- イ 国外において日本国民の生命、身体及び財産並びに日本国の重大な利益を害し、又は害するおそれのある事案に対処するための警察の態勢に関すること。
- ウ 国際刑事警察機構、外国の警察行政機関その他国際的な警察に関する関係機関との連絡に関すること。

3 その他

皇宮護衛官の職務の執行について、警察官職務執行法による質問、犯罪制止等に関する規定を準用。

第3 警察のあり方を考える基本的視点

1 警察法の定める警察の目的、責務

警察法は、その目的として「個人の権利と自由を保護し、公共の安全と秩序を維持する」（1条）ことを掲げ、警察の責務として、「警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮圧及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締りその他公共の安全と秩序の維持に当ることをもつてその責務とする。」（2条）と定めている。ここにいう「公共の安全と秩序」は、個人の権利と自由の保護を前提として想定されているものであり、あくまでも、個人の権利と自由の保護が警察の責務であると解す

べきことはつとに当連合会が指摘してきたところである。

改正案を検討するにあたっては、それがそうした警察の目的、責務とどのような整合性をもつといえるのか、をみていく必要がある。

2 警察権限の拡大には慎重であるべき

2000年5月26日、当連合会は、全国各地における警察の不祥事が相次いだことから、「警察制度の抜本的改革を求める決議」において、国家公安委員会及び都道府県公安委員会の抜本的改革、警察情報の公開、警察官に対する人権教育の徹底と警察官自身の人権保障、警察におけるキャリアシステムのあり方についての検討の4点にわたっての警察改革の方策を提示し、市民参加による警察から独立した監視システムの創設を求めた。

また、警察庁も、2000（平成12）年に警察刷新会議を発足させ、同年7月に同会議がまとめた「警察刷新に関する緊急提言」にもとづく警察改革に着手した。

しかし、その後も警察の不祥事は絶えず、最近では、北海道警の捜査報償費を使った裏金作りが発覚し、静岡県警ではカラ出張問題が浮上したほか、福岡県警でも裏金作りが発覚して、警察に対する国民の信頼はまたもや著しく損なわれるに至っている。

今警察に求められているのは、組織拡大に走るのではなく、この間の警察改革の実践的総括とその結果を踏まえ、警察法の目的、責務に照らした警察改革のありようと組織整備に踏み出すことである。かかる見地からして、警察権限の拡大には慎重な議論が必要である。

ところが、今回の改正案は、こうした警察の改革がなされないまま、これまでに進められてきた警察権限の拡大をさらに一層進めようとするものである。

以下具体的に改正案について検討してみる。

第4 改正案の問題点

1 警察法の目的、責務の変容

すでに述べたように、警察法は、個人の権利と自由の保護と公共の安全と秩序の維持を警察の目的、責務であるとしている。ここでいう公共の安全と秩序の維持が国内のそれであることはいうまでもない。ところが、今回の改正案は、こうした従前の警察法の枠組みを大きく超えて、「国外において日本国民の生命、身体及び財産並びに日本国の重大な利益を害し、又は害するおそれのある事案」を所掌事務に追加した（改正案5条2項6号ロ）。ここでは、「個人」ではなく、「日本国民」という用語が用いられ、しかも「日本国の重大な利益」という用語が用いられている。

そもそも「日本国民」という用語は、従来の警察法には存在しなかった概念である。また「日本国の重大な利益を害し、又は害するおそれ」に近似した用語としては、「国の重大な利益を著しく害するおそれ」という用語が警察法5条2項4号ハに存在するが、それはあくまでも「国際関係に重大な影響を与え」る航空機強取、人質強要等に限定してのものにすぎず、「著しく」という限定も加えられている。ところが、今回の改正案は、こうした限定はなく、広く一般化した形で「国外において」「日本国の重大な利益を害し、害するおそれ」に関する事案を警察庁の所掌事務に追加しようと

しているのである。

日本国内の「公共の安全と秩序」とは別の、「日本国の重大な利益」とは一体何を指すものであろうか。「国外において」の「日本国民の生命、身体及び財産」と並列して規定されていることをみると、これが、日本国民の生命、身体及び財産とは切り離された、国外における日本国の利益を想定していることは文理上明らかである。それは具体的には、外国（たとえばイラク）で活動中の自衛隊や日本大使館や企業にとつての利益（たとえば、石油資源の確保等）をさすものであろう。

このように、今回の改正案は、警察活動の海外展開の体制を作ることによって警察の目的そのものを拡大し、変質させ、警察法の性格を一変させてしまう重大な内容を含んでいるということができよう。

2 情報機関「外事情報部」の設置

今回の改正案は、1994（平成6）年改正以来の大規模な組織改正であるといえるが、中でもその最大の特徴は、有事立法の整備やイラクへの自衛隊派遣を前提として、警察が有事体制やイラクでの自衛隊の活動支援に即応できる体制作りを行えるよう警察権限を拡大しようとするところにある。いわば、有事立法の警察版である。

改正案は、長官官房国際部を廃止して、警備局に「外事情報部」を設置し（改正案19条2項）、その所掌事務として、「外事情報部においては、前項第1号に掲げる事務（警備局の事務）のうち外国人又はその活動の本拠が外国に在る日本人に係るものをつかさどる」と定める（改正案24条2項）。

「外事情報部」がどのような任務を担うのかは、改正案それ自体からはすぐには分かりにくいだが、政府が国会議員に配布した「警察法の一部を改正する法律案の概要」（以下「概要ペーパー」という。）をみれば、その一端をかいま見ることができる。

概要ペーパーによれば、「外事情報部」の任務は「外国治安機関とのハイレベルの折衝」、「緊密・迅速な情報交換」とされている。ここにいう「外国治安機関」とは、たとえばアメリカ合衆国のFBIやCIAのような組織も含まれるものと思われる。

そして、「概要ペーパー」によれば、この「外事情報部」のもとに、「外事課」と「国際テロ対策課」の二つの課が置かれるものとされる。

これらの課の設置は法律事項ではなく政令事項とされており、今回の警察法改正案自体には全く触れられておらず、そのため国会審議の直接の対象とされていない。このことは、きわめて不当である。

もっとも、その点をさておくとしても、これらの課の設置には、以下のとおり、重大な問題が含まれている。

（1）「外事課」について

「外事課」の任務は「諜報活動の取締り」とされる（「概要ペーパー」）。これは、いわゆるスパイ活動の摘発ということであるが、こうした活動の取締りのためには、その前提として広く警察による情報収集が不可欠となる。

そうなると、まず、わが国に居住する定住外国人の団体が諜報活動をしているのではないかとの疑いをかけられ、日常的な監視下におかれ、取締りの対象となるおそれがある。

また、国内の平和、環境、労働、人権その他の各種問題に係わる団体やこれらの活動に携わるNPOなども、こうした監視の対象となるおそれがある。これらの団体の中には、国際的な組織形態をとっているところもあるし、そうでなくても、近年、外国人や外国の運動団体と連携して活動する活動形態は増えているところである。そこでは、しばしばわが国における政治、経済、社会の実情やその問題点に関する情報・意見の交換が行われる（当連合会も、テーマに応じて、外国人や外国の団体を招聘してシンポジウムを開催するなどの活動を行っているところである）。ところが、こうした活動が政府ないし警察の考える「日本国の重大な利益」と一致しない場合、こうした国際連帯活動も、広く「諜報活動」として、監視や取締りの対象となるおそれがある。

このように、外国人や外国人と連携して活動する日本国民を日常的かつ不断に監視するものとなる「外事情報部」によってなされる「諜報活動の取り締まり」は、外国人や日本国民の活動及びこれらに係るジャーナリズムの取材、報道に対して萎縮的效果をもたらす、その思想信条の自由、表現の自由、報道の自由、集会結社の自由などに多大の影響をもたらしかねない。

さらに、2003（平成15）年6月に成立した有事3法を受けて、近く国会で審議される予定の「国民保護法制」等7法案を含む有事10案件との関連をも指摘せざるをえない。これらの法案は、その特徴として、罰則規定が非常に多いことが指摘できる。国民を有事体制に協力させるためには、数多くの罰則による担保が必要であることを物語っている。しかし、こうした罰則による強制も、警察が必要に応じ、即座にこれを十分活用できるだけの態勢を常にもたない場合には実効性に乏しいことになるであろう。そうすると、こうした罰則規定に関連する不断の情報収集を行う体制の組織が必要だということになる。

このように、「外事課」を、警備局の他部課と切り離して、新設する「国際テロ対策課」とともに、「外事情報部」に集約するという今回の組織変更は、有事法制を効果的に機能させるために不可欠といってよい組織作りとなるものである。

（2）「国際テロ対策課」について

「国際テロ対策課」の任務は、「国際テロ情報の集約・分析」とされ、「国際テロ特別機動展開部隊」の設置が予定されている（「概要ペーパー」）。

この「国際テロ特別機動展開部隊」はいかなる活動が想定されているのであろうか。「日本国の重大な利益を害し、または害するおそれのある事案」が警察庁の所掌事務とされていること、上記「展開部隊」が「国際テロ情報の集約・分析」と並列的に掲げられているところからすれば、その活動範囲は単に国内にとどまらず、外国で活動する日本人、日本企業へのテロ事案への対処（情報収集、警備等）をもその視野に入れているのであろう。さらには、外国（たとえばイラク）に派遣された自衛隊の機能をカバーすることも想定されているものと考えられる。

そもそも、自衛隊は、治安出動時（自衛隊法89条）、自衛隊の施設等の警護出動時（同法91条の2）および自衛官の犯した犯罪又は職務従事中の隊員に対する犯罪、自衛隊施設内の犯罪、自衛隊関係施設等に対する犯罪等について司法警察職員としての職務を行うことができる（同法96条）とされているとおり、司法警

警察職員としての活動はきわめて限定されている。また、情報収集活動については、治安出動下令前に行う情報収集活動（同法79条の2）が規定されているほか自衛隊法には特段の権限規定はなく、イラクにおける人道復興支援活動及び安全確保支援活動の実施に関する特別措置法にも情報収集の権限規定は存在していない。したがって、派遣されたイラク国内で予定されている自衛隊の活動に必要な情報収集活動等も自衛隊が直接行うことは困難である。それらを補完するものとして警察が海外で情報収集等の活動を展開する体制を作り、自衛隊の外国における活動をバックアップするための組織整備が今回の「国際テロ特別機動展開部隊」の設置のねらいの一つと考えられるのである。

今回の外事情報部の設置は、国内における情報収集活動のみならず、外国における情報収集、警備活動までも警察が行おうというものである。これは、従前の警察活動の範囲を大きく超えるものであり、警察活動の質的転換をもたらすものとなるおそれがある。

（3）刑法の国外犯に関する新設規定との関係

「外事課」の設置は、2003（平成15）年の刑法改正により追加された国外犯に関する規定とも関係している。

この刑法改正により、国民以外の者が日本国外において日本国民に対して犯した犯罪（強制わいせつ罪、強姦罪、殺人罪、傷害罪、逮捕監禁罪、略取誘拐罪、強盗罪等）に刑法が適用されることとなった（刑法3条の2）。

上記条項と同趣旨のものは、刑法3条2項に規定されていたのであるが、国家主義的色彩をもつ規定として、日本国憲法の施行にともない削除された経緯がある。法制審議会刑事法部会において、当連合会の推薦した委員は、削除の経緯を指摘しつつ、対案を提示し、上記改正に反対したところである。

今回の警察法改正により設置される「外事情報部」は、まさにこれに対応した警察権限の拡大ともなるものである。

3 警備局の権限拡大

警備局の所掌事務には、「外事情報部」設置のほかにも、従前から定められていた警備警察、警衛（24条1，2号）に加えて、「警護に関すること」、「警備実施に関すること」を追加し、その領域を拡大している（改正案24条1項3，4号）。

これは、警察庁が都道府県警察が行う警護や警備の実施面についても指揮・介入をする権限を認めたものであり、中央集権的な国家警察化を進めるものとなるおそれが大である。

4 刑事局の強化

今回の改正案には、刑事局の強化という特徴もある。

改正案は、刑事局の暴力団対策部を廃止して、「組織犯罪対策部」を設置しようとしている（改正案19条2項）。

そして、刑事局の所掌事務として、従来からの刑事警察、犯罪鑑識、犯罪統計、暴力団対策に加えて、薬物・銃器の取締まり（改正23条1項5号）、組織犯罪の取締

り（他局の所掌に属するものを除く）（同項6号）を追加するとともに、国際捜査共助（同項7号）をも追加している。

さらに、これらの所掌事務のうち、刑事警察に関すること（同項1号）のうちの「国際的な犯罪捜査に関すること」（改正案23条2項1号）、「国際刑事警察機構との連絡に関すること」（同項2号）と、暴力団対策、薬物・銃器の取締り、組織犯罪の取締り、国際捜査共助が「組織犯罪対策部」の所掌事務とされている。

さらに国会議員への説明資料である「概要ペーパー」によれば、この「組織犯罪対策部」のもとに「企画分析課」、「暴力団対策課」、「薬物銃器対策課」、「国際捜査統括官」が置かれるものとされている。

これは刑事警察、特に「組織犯罪対策部」の機能と組織の著しい強化である。

確かに、ヤミ金、架空請求等暴力団が背後に隠れた形態での組織犯罪が広がり、暴力団が外国人の犯罪組織と組んでの悪質な犯罪行為が横行している現情勢下において、組織犯罪への対応強化の必要性は認められる。しかし、1999（平成11）年に制定された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には、構成要件の曖昧さや重罰化、従来の刑事法の原則を侵害するおそれのある没収・追徴に関する保全規定の新設が規定され、犯罪捜査のための通信傍受に関する法律には、通信の秘密や自由を侵害する通信傍受という新たな捜査方法の導入を認めるなど、多くの問題点を含んだ立法であったことについては、これまで当連合会の意見書でも明らかにしてきたところである。

また、国際捜査共助を追加したのは、今国会で国際捜査共助法を改正し、これまで外務省を経由して外国の警察機関等との捜査共助のための情報交換を行ってきたものを、直接、警察庁が窓口となって行えるようにすることを先取りしようとするものであるが、これにより、直接外国の捜査機関と連携して、容易に捜査権を行使しうようになるものと考えられる。

今回の改正案は、このように問題の多い組織犯罪対策立法とかかわる側面をももつ組織整備であり、それは国民の基本的な人権と鋭い緊張関係をもたらし、それを増大させるおそれがある。

5 重要な任務と位置づけられた情報技術の解析

今回の改正案は、従前、警察庁情報通信局の所掌事務として定められていた「電磁的記録…の解析その他情報通信の技術を利用する犯罪の取締りのための情報通信の技術に関すること」（現25条3号）を、国家公安委員会の任務として格上げするとともに（改正案5条1項）それを国家公安委員会と警察庁の所掌事務としても定め、そこに「犯罪の取締りのための電子情報処理組織」を追加し、さらに「情報通信の技術」を「情報技術の解析」に改めている（同条2項17号）。同時に、警察庁情報通信局の所掌事務を「犯罪の取締りのための情報技術の解析に関すること」としている（改正25条3号）。

こうした改正後の「情報技術の解析」とは、単なるコンピュータ犯罪への対応を想定しているだけのものではない。すなわち、それは、その情報を取り扱う主体を問わず、これを解読・分析することであり、わが国のものであると否とを問わず、また、

情報衛星から得られる画像情報の分析や、盗聴技術の向上もその内容に含むものといえよう。

すでに述べたように、警察活動が、いわゆる国益に反する事案の取締りに向けられるとすれば、それは単に犯罪組織やテロ組織だけが対象となるわけではない。むしろ、国益に反するとみられる個人や団体の取り扱う情報のすべてが解析の対象とされるおそれがあることになる。

6 皇宮護衛官の権限拡大

皇宮護衛官は、これまで武器使用に関しては警察官職務執行法7条の権限は認められていたが（警察法69条5項）質問や犯罪の制止等、警察官職務執行法に定めるその他の警察官の権限は認められていなかった。警察法69条6項は、「皇宮護衛官及び警察官は、その職務の執行に関し、相互に協力しなければならない。」と規定して、警察官の協力を得て行うことになっていた。今回の改正案は、皇宮護衛官が単独で警職法で警察官に認められた権限を行使できるようにするものである（改正案69条5項）。

しかしながら、上記権限拡大と改正案の提案理由とされている「国の治安強化の明確化」との関連性は明らかにされていない。この点の明確化を求めるものである。

第5 結論

以上述べたとおり、今回の改正案は、警察の本来の目的、責務を大きく踏みこえるおそれがある。

およそ民主国家における警察の任務とは、警察法が定めているとおり、個人の権利と自由の保護である。これを超越した国益を観念し始めると、国益の名のもとに個人の権利と自由の侵害が歯止めなく進むことになる。あらゆる表現活動はもちろんのこと、宗教、思想・信条といった人間の内面活動までもがこうした国益と緊張関係に立つことは自明である。戦前の警察のあり方に対する反省からも、警察が個人を超越した国益擁護を目的とすることは厳に戒められなければならない。

特に、「外事情報部」の設置については、その前提の一つとみられる自衛隊のイラク派遣につき憲法に抵触する可能性が大きく、これをめぐる国論は二分され、世論調査では反対意見が多数を占めている。また、すでに成立した有事3法についても国民の反対意見は根強い。

しかるに、既成事実を先行させるがごとく、海外における自衛隊の活動を前提とした警察活動を遂行するため組織整備を進めることは、あまりにも問題が大きく、わが国の将来にとって禍根を残すことになりかねない。

今なされるべきことは、警察に国民の目が行き届くようにし、組織を透明化し、内部の規律を正し、国民の信頼を回復するような努力をすることである。

よって、当連合会は、拙速に警察の組織整備を進め、警察権限の拡大をはかるのではなく、あくまでも憲法の理念を基礎にして、警察改革の方向を見出し、国民が信頼できる警察への道確立し、ふさわしい警察のあり方について国民の間で徹底した論議がなされることを望むものである。