

日米重大犯罪防止対処協定の背景と主な内容

外交防衛委員会調査室 藤生 将治

1. はじめに

「重大な犯罪を防止し、及びこれと戦う上での協力の強化に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」（日米重大犯罪防止対処協定）は、①査証免除制度の維持と②迅速な情報交換を通じた重大な犯罪の防止・捜査を目的として、日米間において必要な指紋情報等を交換する枠組みを定めたものである。

2001年9月11日に米国で発生した同時多発テロ事件の後、米国はテロリズム対策の一環として出入国管理制度を強化するべく、米国との査証免除プログラムに参加している国々を中心に、重大犯罪防止対処協定（Agreement on Preventing and Combating Serious Crime：PCSC協定）を結んできた。

我が国は1988年に米国との間で査証免除取極を交わして以来、米国との査証免除プログラムに参加しており、2012年頃から我が国とPCSC協定の締結を求める米国との交渉が活発化した。両国間で個人情報保護等をめぐり協議が重ねられた後、2013年10月に実質合意、2014年2月7日に署名に至り、同月25日、日米重大犯罪防止対処協定（以下「協定」という。）は、国内実施法案である「重大な犯罪を防止し、及びこれと戦う上での協力の強化に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定の実施に関する法律案」（以下「実施法」という。）とともに今国会（第186回国会）に提出された。

本稿では、協定の前提となっている日米間の査証免除制度の概要を説明した上で、協定作成の背景とその主な内容を紹介していく。

2. 日米間における査証免除制度の概要

査証（ビザ）とは、在外公館において自国へ入国をしようとする外国人に発行され、当該外国人が持っている旅券が有効であることと、自国への入国及び滞在が差し支えないことを示すものとされており、入国に当たっての一要件として、外国人には原則的に査証が義務付けられている¹。他方で、国際的な人の往来の増大等を背景に、特定の国・地域の人々が短期滞在を目的とし、報酬を受けることを目的としない場合には、国際約束に基づいて相互に、又は一方的措置として、査証の免除が行われており、2013年7月1日現在、我が国は米国を含む66の国・地域の人に対して、査証免除措置を行っている²。

我が国と米国との間では、1988年に査証免除取極が交わされ、両国間における相互の査証免除が開始された³。それまで、我が国は欧州を中心に50か国との間で査証免除を行ってきたが、米国は移民政策上、各国とそうした取極を結んでこなかったため、我が国との間でも査証免除は行われていなかった⁴。しかし、1986年、米国において移民改革統制法（Immigration Reform and Control Act）が成立し、米国は査証免除を行う方針に転換、初めに英国と我が国との間で交渉が開始され、順次、米国と両国との間で査証免除が開始

された。当初、米国は期間や国を限定した暫定的な制度として査証免除プログラムを始めたものの、その後、期間を延長するとともに対象国を拡大し、2000年の永久査証免除プログラム法（Visa Waiver Permanent Program Act）の成立によって、査証免除プログラムは恒久的な制度として位置付けられることとなった⁵。

その後も米国において数度の法改正がなされたものの、日本の査証免除措置と米国の査証免除プログラムに基づいて、日米間における相互の査証免除が今日まで行われている。日本の措置としては、米国籍の者が日本へ渡航する際に、商用、会議、観光、親族・知人訪問等を目的とし、かつ滞在期間が90日以内の場合には、入国に際して査証を免除している⁶。また、米国の査証免除プログラムでは、プログラム参加国（地域を含む）の国籍を有する者が、①プログラムのパスポート要件を満たし、かつ有効なパスポートを所持していること、②電子渡航認証システム（ESTA）により渡航認証が承認されていること⁷、③米国での滞在期間が90日以内であること、④短期の商用や観光の目的で渡米すること等の条件を満たせば、査証なしで米国を旅行できるものとされており、2014年4月1日現在、プログラムには日本を含む37か国・1地域が参加している⁸。

3. 協定作成の背景と主な内容

（1）協定作成の背景

2001年9月11日に米国で発生した同時多発テロ事件の後、米国では事件を検証するための同時多発テロに関する独立調査委員会（9.11委員会）が設置された。9.11委員会は、2004年7月、今後のテロリズム対策に関する米国政府及び議会への勧告を含む、事件の検証結果に関する最終報告書を提出した。

同報告書の勧告には、出入国管理制度の強化といった内容が含まれており⁹、2007年に米議会で成立した9.11委員会勧告実施法（Implementing the 9/11 Commission Recommendations Act）によって、移민국籍法の改正が行われた。この改正によって、具体的には、査証免除制度の安全性を強化するとの目的から、米国へ渡航する者で当該人物が米国の安全等を脅かすかどうかについて、情報を共有するための協定を結ぶことを査証免除プログラム参加の条件とすることが、米政府に求められた¹⁰。

この改正に従って、米政府は査証免除プログラムに参加している国又は参加を希望する国との交渉を開始し、2008年2月にエストニアとの間で協定の署名を行った¹¹。その後も順次、各国との間で協定の署名が行われ、日米で協定に署名した2014年2月までに、日本を除く全ての査証免除プログラム参加国¹²と米国との間でPCSC協定の署名が行われた。

（2）協定の目的・性格と「重大な犯罪」の定義

ア 協定の目的・性格

協定は、①査証免除制度の維持を念頭に「制度の下で安全な国際的な渡航を一層容易」にすること、②重大な犯罪（特にテロリズム）を防止、探知及び捜査すること、という2つの要素を目的として規定している（第2条）。

米国と他国のPCSC協定（以下、特に言及がない場合は、公開済みのPCSC協定

を意味する。)では、①の趣旨について、前文で言及されている場合もあるが¹³、基本的には②のみがPCSC協定の目的や意義として規定されている。しかしながら、前述したとおり、PCSC協定が米国の査証免除プログラムへの参加のための要件となっており、今後の継続的な査証免除プログラムへの参加を担保するために、査証免除制度の維持が協定の目的として明示的に規定されている。

また、②に関連して、国際刑事警察機構（ICPO）を通じた多国間での協力の枠組みに加え、日米間には日米刑事共助条約（MLAT）に基づく包括的な刑事共助の枠組みが既に存在している。他方で、協定は捜査機関に対して指紋情報等の提供を規定するものであるが、強制処分を含むものではなく、提供される情報の範囲も捜査段階に係るものに限定されている。したがって、協定の内容は既存のMLATの枠組みに代わるものではないが、協定における情報交換はより迅速な手続となっており、その点において協定は従来の日米間の刑事共助の枠組みを補完するものとなっている（下記図参照）。

図表 1 日米刑事共助条約と日米重大犯罪防止対処協定の比較

日米刑事共助条約と日米重大犯罪防止対処協定		
	日米刑事共助条約	日米重大犯罪防止対処協定
目的・対象	捜査、訴追その他の刑事手続	重大な犯罪の捜査及び 防止
照会方法	 書面による照会 <small>[当初から共助の目的等を相手国に通知]</small>	 自動照会 → 書面による照会 <small>[第二次照会の際に要請の目的等を相手国に通知]</small>
米国へ提供するもの	(公判で使用される) 証拠  警察庁が現に保有しているもの。ただし、必要に応じて、取調べ・捜索・差押え等の証拠収集に必要な処分を追加的に実施可能。	(照会対象者の氏名等の) 情報  警察庁が 現に保有しているもののみ
回答に要する期間 (一般的な場合)	月単位 <small>[数ヶ月]</small>	時間又は日単位 <small>[数時間～数日]</small>

(出所) 警察庁資料に基づき作成

イ 「重大な犯罪」の定義

協定の適用対象である「重大な犯罪」について、協定では①死刑、無期懲役又は長期3年以上の拘禁刑に当たる犯罪の全て、及び②長期3年未満1年超の拘禁刑に当たる犯罪で、附属書Iで規定された34類型¹⁴に該当するものと定義している（第1条（3））。

米国と他国とのPCSC協定の多くは、適用対象となる「重大な犯罪（又は犯罪）」を

1年を超える拘禁刑又はより重い刑に処することとされている犯罪を構成する行為と定義している¹⁵。他方、米国では各州によって刑法が異なることを踏まえ、協定では日米両国に共通する犯罪等を適用対象とするべく、重大な犯罪のうち、長期3年未満1年超の拘禁刑にあたる犯罪については、附属書Ⅰに掲げられた類型に限定している。

(3) 国内連絡部局

各締約国政府は、この協定に規定する任務を行う1又は2以上の国内連絡部局を指定することとされており(第3条1)、日本側については警察庁及び法務省(入国管理局)が、米国側については連邦捜査局(FBI)及び国土安全保障省(DHS)がそれぞれ指定される見込みである。

(4) 指紋情報の自動照会(第一次照会)

ア 自動照会の概要

協定に基づく情報交換として、各締約国はまず始めに指紋情報の自動照会(第一次照会)を行う(第4条)。この自動照会とは、照会する締約国政府の国内連絡部局(以下「照会連絡部局」という。)から送信された指紋情報と、照会を受ける締約国政府の国内連絡部局(以下「被照会連絡部局」という。)が利用可能とする指紋情報との間に適合するものがあるかどうかを自動的に決定することを目的としたオンライン手続と定義されている(第1条(1))。

協定では、照会連絡部局は重大な犯罪の防止、探知及び捜査のため、特定の状況から判断して、ある個人が重大な犯罪を実行するか又は実行したかについて調査する理由がある場合にのみ、当該個人の指紋情報に関する自動照会を開始することができることとされており(第4条3)、自動照会の利用は重大な犯罪に関する具体的な嫌疑がある場合に限定されている。

各締約国政府はこの自動照会のための自動指紋識別システムを設けた上で、自動照会を開始されたときは、適合する指紋情報の有無を照会連絡部局に自動的に回答し(第4条4)、適合する指紋情報がある場合には、被照会連絡部局は保有している指紋情報を添えて回答を行う(第4条5)。

イ 利用可能な指紋情報の範囲

各締約国政府は、自動照会のため、附属書Ⅱで規定された指紋情報を他方の締約国政府に利用可能にする(第4条2)。

附属書Ⅱでは、まず日本が照会を受ける際に、米国が個人を特定せずに照会してくる場合(現場で採取した指紋情報を照会してくる場合等)には、個人から採取された指紋情報(遺留指紋以外の全ての被疑者指紋)を米国側に利用可能とすることとしている(附属書Ⅱ1(2))。また、米国が個人を特定して照会してくる場合(実際に逮捕した被疑者から採取した指紋情報を照会してくる場合等)には、個人から採取された指紋情報のうち、①有罪判決確定者、②逮捕されたことのある成人であって、a) 公判中の被告人、b) 起訴猶予処分を受けた者、c) 起訴・不起訴処分に至っていない者、のいずれかに該当す

る者、又は③成人の指名手配被疑者、のいずれかに該当する個人の指紋情報を米国側に利用可能にする（附属書Ⅱ 1（1））。

次に、日本が照会をする場合には、米国は①有罪判決確定者、②逮捕されたことのある成人、③逮捕状が発せられたことのある成人、④テロリスト等、の区分に該当する、遺留指紋を含む全ての指紋情報を日本側に利用可能とする（附属書Ⅱ（2））。

図表 2 日米両国が利用可能とする指紋情報の範囲の比較

		日本側が利用可能とする指紋情報		米国側が利用可能とする指紋情報
		個人が特定されていない場合	個人が特定されている場合	
遺留指紋		×	×	○
個人から採取された指紋	有罪判決確定者	○	○	○
	逮捕されたことのある成人	○	公判中の被告人	○
			起訴猶予処分を受けた者	○
			起訴・不起訴処分に至っていない者	○
	上記に該当しない者 (無罪判決確定者等)	×		
成人の指名手配被疑者	○	○	○	
指紋情報の件数 (平成25年12月現在)		約1,040万人分	約300万人分	約7,500万人分

(出所) 著者作成
(指紋情報の件数は警察庁資料を参照)

個人情報保護は協定の交渉において日本側が最も重視した点とされており、日米両国が利用可能とする指紋情報の範囲を比較すると、日本側が利用可能とする指紋情報の範囲は米側よりも限定されたものとなっている。具体的には、利用可能な指紋情報から遺留指紋が除外されているほか、個人を特定した照会の場合には、無罪判決確定者、嫌疑なし又は嫌疑不十分で不起訴処分となった者等の指紋情報が除外されている。

ウ 照会目的についての事後的な確認

第一次照会において適合する指紋情報があったにもかかわらず、後述する照会連絡部局からの追加的な情報の要請（以下「第二次照会」という。）がない場合には、被照会連絡部局は合理的な期間内に当該照会の目的について説明を求めることができ、照会連絡部局はこの要請に対して適時に回答を行う（第4条6）。

この規定は、米国と他国とのPCSC協定には存在しない、日本側の主張により盛り込まれた独自の規定であり、自動照会の適正な運用を担保するとの趣旨から、第二次照会がない場合でも、被照会連絡部局が事後的に自動照会の目的を確認することを可能としている（第二次照会が行われる場合には、書面によって目的が通報される）。

エ 実施取決め

第一次照会に関する技術的及び手続的な細目は、国内連絡部局間の1又は2以上の実施取決めで定めることとされている(第4条7)。実施取決めは協定締結後に定められ、この取決めに基づいて協定が実際に運用される。

オ 指紋情報の処理と自動照会の利用目的の制限

個人情報保護の観点から、協定は指紋情報の処理について規定している。具体的には、被照会連絡部局は、照会連絡部局から送信された指紋情報を自動照会に従って回答した後直ちに削除しなくてはならず(第8条1)¹⁶、照会連絡部局は、被照会連絡部局から送信された指紋情報を第二次照会するか否かを決定した後直ちに削除しなくてはならない(第8条2)。

また、各締約国政府は、第二次照会をするか否かを決定するためにのみ自動照会の結果を利用することができるとされており(第8条3)、自動照会において適合する指紋情報があったことのみを理由として、当該照会における対象者の入国を拒否することはできない。

(5) 追加的な情報の要請と提供

ア 追加的な情報の要請(第二次照会)と提供の概要

照会連絡部局は、自動照会の結果、適合する指紋情報があった場合には、要請の目的等を書面によって通報することを条件として、被照会連絡部局に対して追加的な情報を要請することができる(第5条1)。

この要請に対して、被照会連絡部局は、協定と自国の法令に従って、要請された情報で、その要請を受理したときに利用可能であり、かつ、当該要請に示された目的に関連すると認めるものを提供する(第5条2)。この点について、日本側が提供し得る情報の具体的な内容は、実施法第2条4号において、①氏名、生年月日、出生地、性別、身長又は体重といった人定情報、②犯罪歴、③指紋が採取された年月日その他の当該指紋の採取に関する事項に限定されている。

なお、要請を拒否する場合には、被照会連絡部局は、自国の法令に適合する範囲内で、照会連絡部局に拒否の理由を通報する(第5条5)。

イ 提供する情報の利用制限

一方の締約国政府は、第二次照会、又は後述する自発的な情報提供の規定に基づいて情報を提供する場合、特定の事案において、他方の締約国政府による当該情報の利用について条件(例えば、情報取扱者を限定する等)を付すことができる(第8条8)。

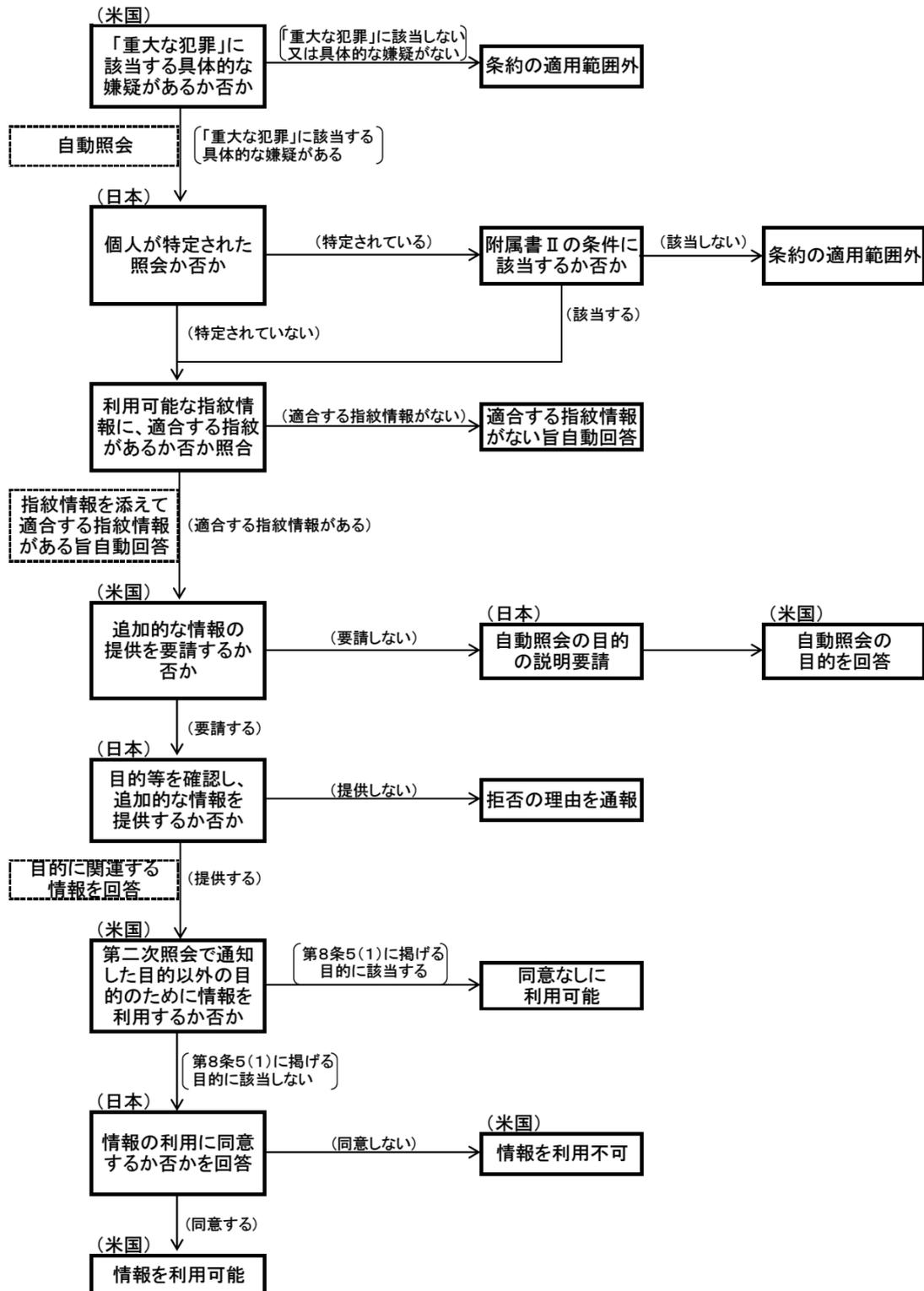
ウ 通報した目的以外の目的のための利用

各締約国政府は、第二次照会によって提供された情報について、書面によって通報した目的以外に、上記イの情報の利用制限の範囲内で、情報を提供した締約国の同意なしに、①重大な犯罪の捜査、②自国の公共の安全に対する重大な脅威の防止、③出入国管理に関連する目的のために利用することができる(第8条5(1))。

他方で、第二次照会の際に書面によって通報した目的及び前段①～③の目的以外の目

的のために情報を利用する場合には、改めて書面によってその利用の目的を示し、当該利用について、事前に、情報を提供した締約国の同意を得る必要がある（第8条5（2））。

図表3 第一次照会・第二次照会に係るプロセス（日本が照会を受ける場合）



(出所) 著者作成

(6) 自発的な情報提供

協定は、事前の要請がない場合であっても、重大な犯罪（特にテロリズム及び関連する行為）が実行される又は実行されたと信ずるに足りる理由があるときは、重大な犯罪の防止、探知及び捜査のため、自国の法令に従い、他方の締約国政府に情報を提供することができることを規定している（第6条）。この種の自発的な情報提供は従来から行われており、また自動照会及び第二次照会とは異なるプロセスではあるものの、日米間の協力を明文化するとの趣旨から、協定に規定されている。

(7) 情報の保護と記録

協定では、両国において提供された情報を保護するために必要な措置を確保するとともに（第9条）、両国間で伝達された情報の提供及び受領の記録を保管し、当該記録は不適切に利用されることがないように適当な措置により保護され、少なくとも2年間は保管されることが規定されている（第11条）。

4. おわりに

日米重大犯罪防止対処協定では、指紋情報や犯罪歴の有無等の個人のプライバシーに関わる情報が扱われることもあり、随所に個人情報保護のための仕組みが盛り込まれている。他方、その実際の運用については現段階では定められていない部分も多い。例えば、自動照会では、照会連絡部局からの照会に対して自動的に回答が行われることから、第一義的には、照会を行う側が協定の規定や趣旨に基づいた手続や実施体制を整備することが、その適正な運用のために不可欠となる。また、第二次照会も含め、協定に基づいて提供される情報について、条約の関連規定の趣旨に従って、適切な管理体制を敷く必要がある。

いずれにせよ、協定全体の適正な運用を確保するためには、実施取決め等を定める段階において、それらの点を担保していくことが求められている。

(ふじう しょうじ)

¹ 我が国では、入国管理及び難民認定法第6条において、日本に入国しようとする外国人に対して、原則、査証を義務付けている。

「ビザ・上陸許可について」外務省HP <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/visa/seido/>>

入国管理局HP <<http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/index.html>>

² 「ビザ免除国・地域（短期滞在）」外務省HP <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/toko/visa/tanki/novisa.html>>

³ 「一部査証の相互免除に関するアメリカ合衆国政府と日本国政府との間の取極（口上書）」は1988（昭和63）年10月に東京で交換され、同年12月から効力が発生した。

⁴ 外務省『外交青書（1987年版）』第8章第6節、『毎日新聞』（1988年6月5日）

⁵ A. Siskin, “Visa Waiver Program,” *Congressional Research Service Reports on Homeland Security*, Feb 2014, pp. 17-18. <<http://www.fas.org/sgp/crs/homsec/RL32221.pdf>>

⁶ 注2参照

⁷ 米国は、査証免除プログラムを利用して米国に渡航しようとする者を対象に、渡航前にオンラインシステムであるESTAを通じた渡航認証（出入国カードの記載内容の事前申請）を2009年から義務付けている。

ESTA申請サイト（日本語）<<https://esta.cbp.dhs.gov/esta/application.html?execution=els1>>

⁸ 日本以外のプログラム参加国・地域は、アイスランド、アイルランド（2011年7月署名）、アンドラ、イギリス、イタリア、エストニア（2008年2月署名）、オーストラリア、オーストリア（2010年11月署名）、オランダ、韓国（2008年11月署名）、ギリシャ（2009年6月署名）、サンマリノ、シンガポール、スイス、スウェー

デン、スペイン（2009年6月署名）、スロバキア（2008年10月署名）、スロベニア、チェコ（2008年11月署名）、チリ、デンマーク（2010年10月署名）、ドイツ（2008年10月署名）、ニュージーランド、ノルウェー、ハンガリー（2008年10月署名）、フィンランド（2010年3月署名）、フランス、ブルネイ、ベルギー、ポルトガル（2009年6月署名）、マルタ（2008年10月署名）、モナコ、ラトビア（2008年9月署名）、リトアニア、リヒテンシュタイン、ルクセンブルク及び台湾となっている（なお、署名の年月を記載した国については、米務省のホームページにおいて、当該国と米国との間のPCSC協定が既に公開されている）。

米国政府公式ビザ情報サイト <http://www.ustraveldocs.com/jp_jp/jp-niv-visawaiverinfo.asp>

米務省HP <<http://www.state.gov/>>

⁹ The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report*, pp. 383-389. <<http://www.9-11commission.gov/report/911Report.pdf>>

¹⁰ Section 711 “MODERNIZATION OF THE VISA WAIVER PROGRAM,” *Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007(PUBLIC LAW 110-53)*, STAT. 338-345.

¹¹ 2008年2月時点では、エストニアは査証免除プログラムに参加しておらず、同年11月、プログラムへの参加を希望して米国とのPCSC協定に署名した他の国々（チェコ、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、スロバキア、韓国）と同時にプログラムへの参加が認められた。U.S. Department of State-Bureau of Consular Affairs, “Newsroom: President Bush Announces Visa Waiver Program Expansion – VWP travel begins November 17” (Nov 17, 2008)

<<http://travel.state.gov/content/visas/english/news/president-bush-announces-visa-waiver-program-expansion---vwp-tra.html>>

¹² ただし、協定署名時点で査証免除プログラムに参加していなかったチリを除く。

※チリについては、2014年3月31日に査証免除プログラムへの参加が認められ、5月1日から適用が開始される予定である（注8のビザ情報サイト及び米国国土安全保障省プレスリリース（下記URL）を参照）。

<<https://www.dhs.gov/news/2014/02/28/dhs-announces-chile%E2%80%99s-designation-visa-waiver-program>>

¹³ 米国と韓国との間のPCSC協定では、「両国の国境管理及び法執行を担う機関の間の協力を強化することによって、より効率的かつ効果的な国境を越えた合法的な旅行者による移動が促進されることを認識」しているとの言及が、その前文においてなされている。

¹⁴ 具体的には、1) テロリズム又はテロリズムに関連する犯罪、2) 拷問、3) 殺人、傷害致死又は重過失致死、4) 重大な傷害を加える意図をもって行う暴行又はそのような傷害をもたらす暴行、5) 恐喝、6) 贈収賄又は腐敗行為、7) 横領、8) 重罪に当たる盗取、9) 住居侵入、10) 偽証又は偽証教唆、11) 人の取引又は密入国、12) 児童の性的搾取又は児童ポルノに関連する犯罪、13) 麻薬、マリファナその他の規制物質の不正な取引、頒布又は頒布を意図した所持、14) 火器、弾薬、爆発物その他の武器の不正な取引又は火器に関連する犯罪、15) 詐欺又は欺もう的行為を行う犯罪、16) 税に関連する犯罪、17) 犯罪収益の洗浄、18) 通貨の偽造、19) コンピュータ犯罪、20) 知的財産に係る犯罪又は製品の偽造若しくは違法な複製、21) 身元関係事項の盗取又は情報のプライバシーの侵害、22) 環境に係る犯罪、23) 外国人の許可されていない入国・居住又は不適正な入国の助長、24) 人の器官又は組織の不正な取引、25) 略取、誘拐、不法な拘束又は人質をとる行為、26) 強盗、27) 文化的な物品の不正な取引、28) 偽造（行政官庁の文書（例えば、旅券及び旅行証明書）又は支払い手段の偽造を含む）、29) 生物学的物質、科学的物質、核物質、放射性物質の不正な取引・使用又はこれらの不法な所持、30) 盗取・偽造された物品又は盗取された若しくは不正な文書・支払手段の取引、31) 強姦その他の重大な性的暴行、32) 放火、33) 航空機・船舶の不法な奪取又は公海における海賊行為、34) 妨害行為、という犯罪等の34類型が附属書Iにおいて規定されている。

¹⁵ 例えば、米国とエストニア、ラトビア、ハンガリー、マルタ、スロバキア等との間のPCSC協定では、「重大な犯罪（又は犯罪）」を1年を超える拘禁刑又はより重い刑と定義している。また、より緩やかなものとしては、軽微な犯罪を除く犯罪（米国とアイルランドとの間のPCSC協定）等といった定義がある。

¹⁶ ただし、自動照会の結果、適合する指紋情報がある場合には、第二次照会に回答するまで保管することができる（第8条1）。その理由としては、自動照会での回答後、当該指紋情報を改めて担当者が適合するか否か鑑定する場合があること等がある。