

犯罪予防時代におけるプライベート・セキュリティの 発展とわが国の警備業

瀬 川 晃

もくじ

はじめに

- 一 英米におけるプライベート・セキュリティの生成と発展
 - 二 わが国における警備業の歩みと現状
 - 三 警備業の法規制
 - 四 プライベート・セキュリティの課題と展望
- むすび

はじめに

一 犯罪予防時代の到来

二一世紀を迎えたわが国の刑事政策は犯罪予防の時代を迎えたといえよう。^①これまで刑事司法システムは、主として実際に起こってしまった過去の犯罪に対処するために構築されていた。しかし、一九九〇年代後半以降、犯罪が起こる前に、これを防ぐための制度設計にも力が注がれるようになってきた。半世紀以上も前に、「犯罪予防社会」の到来を予言していたアメリカのSF作家フィリップ・K・ディックの短編小説『マイノリティー・リポート』^②(一九五六年)の表現を借りれば、「犯罪後 (postcrime)」から「犯罪前 (precrime)」に、関心が拡大したのである(もともと、この小説の世界では、犯罪予防の中心的な役割を担っているのが、「プリコグ [precog]」と呼ばれる予知能力者であるという点で、まだまだ現実世界とは乖離しているのであるが)^③。

ただし、こうした認識に対しては、「犯罪予防」は目新しいコンセプトではなく、警察や地域住民による「防犯活動」や更生保護の一環としての社会への啓蒙活動が、古くから刑事政策における重要課題に位置づけられてきたとの反論があり得る。たしかに、わが国では、昔から治安維持のための夜回り・巡回・パトロールといった防犯活動が活発に実施されてきたし、更正保護の場面では、犯罪予防のための世論の啓発活動、社会環境の改善、地域住民の活動の助長が、保護観察所の任務として位置づけられてきた。しかし、過去二〇年ほどの間に急速に台頭してきた「犯罪予防」からは、こうした従来の「防犯活動」とは一線を画した新しい展開を見出すことができる。

二 プライベート・セキュリティの台頭

そうした新しい意味での犯罪予防時代の到来を象徴する現象の一つが、近時のプライベート・セキュリティ (private security) の台頭である。⁽⁴⁾ プライベート・セキュリティは、「プライベート・ポリス (private police)」や「プライベート・

プロテクティブ・サービス (private protective service)」などとも呼ばれ、⁽⁵⁾ 以下のような、さまざまな定義が試みられてきた。①「報酬を支払う顧客に対して、または自らの雇用主である個人や団体に対して、人身、財産またはその他の利益をさまざまな危険から保護するため、セキュリティに関するサービスを供給する個人および民間企業・団体の総称」。⁽⁶⁾ ②「主として、特定の個人、団体または施設に対する犯罪、損失または危害の予防または捜査に従事する公的な法執行機関および行政機関以外のものによるサービス」。⁽⁷⁾ ③「ヒューマン・エラー、非常事態、天災または犯罪によって惹起される損失を防ぐために必要な人員または装備を提供し、あるいは手立てを講じる営利目的の事業」。⁽⁸⁾ しかし、今日までのところ、その意義について、コンセンサスが形成されるには至っていない。

ただし、少なくとも、特定の対象の生命、身体、財産などの利益が侵害されることを防ぐために、非公的な個人または企業などの団体によって実施される活動であるという点では一致している。換言すれば、プライベート・セキュリティは、これまで公的機関に独占されてきた社会の安全確保や犯罪の予防という役割を非公的な組織または個人が担う仕組みとして捉えることができる。わが国では、警備業がこれに相当する。

犯罪予防の役割は警察のみによって担われていると考えがちであるが、実際には、わが国

表1：プライベート・セキュリティと公的な警察機関の比較

プライベート・セキュリティ		公的な警察機関
民間企業	雇用主	国・公共団体
営利	活動の目的	非営利
特定の顧客	奉仕先	一般市民
なし	特別な権限	武器使用・逮捕権などあり
犯罪予防、財産保護、損害の最小化	職務	犯罪予防・鎮圧、法の適正執行、犯人逮捕

を含む多くの国々において、プライベート・セキュリティが、大きな役割を果たしてきた。しかも、近時その比重はさらに増しつつある。今、世界のセキュリティ・バランスは、「公」から「私」へ、「官」から「民」へと大きくシフトしているのである。しかし、これまでのわが国では、プライベート・セキュリティに関する研究は質・量の両面において十分ではなかった。⁹⁾したがって、犯罪予防の重要性がいよいよ高まっている今日、プライベート・セキュリティの現状を把握し、課題を明らかにする意義は小さくない。そこで、本稿では、国際的な動向と比較しつつ、わが国の警備業について若干の検討を加えたい。

一 英米におけるプライベート・セキュリティの生成と発展

一 プライベート・セキュリティの生成 (中世～一九世紀のイギリスの動向)

(1) 中世イギリスの動向 プライベート・セキュリティの起源については、さまざまな見解があり、古代エジプトやローマ時代にまでさかのぼって説明するものも存在するが、少なくとも、中世イギリスには、今日的なプライベート・セキュリティとの連続性が認められる活動を認めることができる。そうした活動は、治安を市民自身で守るというイギリスの伝統と切り離して論じることができない。

たとえば、中世のイギリスでは、「十戸組 (tithing)」という相互善行保証制度が採用されていた。十戸組とは、一〇世紀頃に始まった地方行政単位を指し、一二歳以上の自由人とその家族によって一〇人単位で編成された。構成員は、十戸組長 (tithing man) の下で、法に背いたり、秩序を乱したりする者が出ないように相互に監視し合う責任を負い、法に背き、秩序を乱した者が現れたときには、裁判所への出頭も保証し合っていた。この制度は、「ノルマン人の征服」

以後も、「十人組 (frankpledge)」として活用された。こうした制度は、一方で、人々の忠誠を部族長ではなく、国王に直接結び付ける効果を意図していたともいわれるが、市民自身による犯罪予防としての一面も併せ持っていたことは間違いない。¹¹⁾

また、一一八一年に法制化された「武装 (assize of arms)」制度も、犯罪予防策としての機能を有していた。同制度では、所有財産に応じて、一五歳から六〇歳までの自由人である男性市民に治安維持のために武器を調達し、保有することが義務付けられた。武装が認められた男性市民は、ひとたび事が起これば、国王のもとに馳せ参じることとされていたが、平時は、そうした武器が犯罪から自らを守る自衛の手段として効果を発揮していたのである。¹²⁾

さらに、犯罪者を発見した市民に、これを大声で周囲に知らせる義務を、その声を耳にした市民に、すべてをにおいて犯罪者の逮捕に協力する義務を課す「叫喚追跡 (hue and cry)」を基本とした犯罪取締り手法も、市民自身による犯罪の取締りの典型例といえよう。市民は、犯人を追跡する際には、武装制度で保有が認められた武器を携えて、参加することが求められた。¹³⁾

一二八五年には、こうした治安維持のために運用されていた既存の慣習や法令をまとめ、整理したウィンチェスター法 (Statute of Winchester) が制定された。同法には、「十人組」制度、「武装」制度、「叫喚追跡」制度と並んで、「自警 (watch and ward)」制度が採用された。自警制度とは、公的な治安官による「昼間の警ら活動 (ward)」と治安官によらない「夜間の警ら活動 (watch)」を意味した。このうち夜間の警ら活動には、自治体ごとに一五歳から六〇歳までの一般市民の男性から供出が義務付けられており、まさに市民による非公的な犯罪予防活動といえるものであった。¹⁴⁾ このように、中世のイギリスでは、治安維持のため、公的な職業警察官を常設せず、市民が自らの手で犯罪を取り締まる制度が作り上げられたのである。

(2) 産業革命期以後の展開　しかし、時代を経るにつれ、イギリスでも、市民自身による「自力救済」という伝統的な理念は薄れていき、治安の悪化をもたらした。つまり、公的な警察機構は強化されないうまま、市民の治安維持力が低下した結果、犯罪の増加と凶悪化を招いてしまったのである。このため、富裕な商人を中心に、個人的に人を雇い、店舗の警備や奪われた商品の奪還に当たらせる例も散見されるようになった¹⁶⁾。そうした傾向は、一八世紀に、イギリスが産業革命期を迎えると、一層顕著になった。ロンドンを始めとした都市部に、仕事を求めた人口が大量に流入したことによって、急激な犯罪の増加と治安の悪化を招き、市民による自警活動は、あまり役に立たない状況となってしまったのであった。

この危機的な状況を打破したのが、弁護士であるとともに、小説家・劇作家であったヘンリー・フィールディングであった。フィールディングは、一七四八年にロンドンのボウ・ストリート地区の首席治安判事に就任すると、ロンドンの治安の再生に乗り出し、まず六名の市民による「私設警察隊」を作り、犯罪者を徹底的に逮捕し、あるいは追い出した。この取組みは、ヘンリー・フィールディングの盲目の異母兄弟ジョン・フィールディングに受け継がれ、私設警察隊は、より組織的で、専門的な捜査機関である「ボウ・ストリート・ランナーズ (Bow Street Runners)」として、イギリス中に知れ渡る存在へと発展を遂げた¹⁷⁾。しかしながら、こうした成功例は、イギリス全土でみれば、例外に過ぎず、ボウ・ストリート・ランナーズの登場後も、専門的な捜査機関を常設する動きは広がらなかった¹⁸⁾。そこには、治安の取締りを完全に公的機関に委ねてしまうことに対する市民のアレルギーが背景にあったとされる。そうした思潮は、内務大臣ロバート・ピール卿の発案によって、一八二七年に都市警察法 (Metropolitan Police Act) が制定され、ロンドンを管轄する公的な警察組織としてスコットランドヤードが創設された後も、イギリス社会の底流に脈々と流れ続けていた¹⁹⁾。

二 近代的プライベート・セキュリティの誕生（一九世紀以降の英米の動向）

(1) ピンカートン探偵社 植民地時代のアメリカ合衆国では、イギリスにならって、市民が犯罪の取締りに中心的な役割を担う制度が採用されており、公的機関と民間の役割の境界は必ずしも明確でなかった²⁰⁾。また、独立後も、広大な国土の全域の治安維持に当たるだけの警察組織の構築はきわめて困難で、時間を要する課題であった。このため、アメリカ合衆国では、建国後も、引き続き犯罪取締りの一部が民間人によって担われていた。そうした土壌の上に、一九世紀半ば、アメリカ合衆国において、今日的なプライベート・セキュリティの礎を築いた企業が誕生した。「セキュリティ産業の父」とも称されるアレン・ピンカートンによるピンカートン探偵社の設立である²¹⁾。

スコットランドの貧民地区で生まれたピンカートンは、当時イギリスで展開された急進的政治運動「チャーチスト運動」にのめりこみ、地元警察で懸賞金がかけられるまでになったことから、新天地を求めて、アメリカ合衆国に渡った。ピンカートンは、当初、シカゴで樽職人として生計を立てていたが、偶然、贖金づくり犯人の隠れ家を発見し、逮捕に協力したことがきっかけとなり、地元の保安官助手に、さらに一八五〇年に自ら私立探偵社「ピンカートン探偵社 (Pinkerton Detective Agency)」を設立するにいたった。

²²⁾ 設立当初のピンカートン探偵社の主要活動は、当時相次いでいた鉄道強盗から乗客と貨物を守る鉄道警備活動であった。一九世紀のアメリカでは、ゴールドラッシュを契機に大量の開拓民が西部に流入し、東部と西部をつなぐ大陸横断鉄道網が徐々に整備されつつあった。ところが、列車は、駅のある市街地以外では、公的警察機関による保護を期待できず、絶えず強盗に襲われる危険にさらされていたことから、鉄道会社にとって、同社の登場は願ってもないものであった。そのため、鉄道警備活動の需要は少なくとも、同社は活動範囲をイリノイ州だけでなく、北西部各州へ、さらには全米へと広げ、それにもない、社名も、「ノース・ウエスト警察社 (Northwest police Agency)」²³⁾、さらには

ンカートン全米探偵社 (Pinkerton National Detective Agency) へと改めていった。当時同社が用いた「我々はけつして眠らない (We Never Sleep)」のスローガンと私立探偵を意味する「プライベート・アイ (private eye)」の語源と言われる見開かれた一つ目の同社のロゴは、瞬く間に広く知れ渡っていった。

ピンカートンは、一八六一年に始まった南北戦争でも、北軍の諜報活動の責任者に抜擢され、リンカーン大統領暗殺を未然に防止するなどの活躍を見せ、その名を全米にとどろかせ、プライベート・セキュリティの発展に大きく貢献した。ちなみに、ピンカートンは、この時期、諜報活動と同時に、経済の混乱を図った南部政權 (アメリカ連合国) による偽造通貨の発行防止活動の任務も負っていた。こうしたピンカートンの活動は、その後、アメリカ合衆国の要人警護に当たっているシークレット・サービスに正式に制度化されていったが、シークレット・サービスが、要人警護だけでなく、通貨偽造などの犯罪に対する捜査権限を有し、二〇〇三年に国土安全保障省の新設にともない同省管轄の独立機関として移管されるまで、財務省の管轄下に置かれていたのは、こうした歴史的な経緯によっていたのである。²⁴⁾

一九世紀後半には、ライバル会社も設立され始め、プライベート・セキュリティが一つの産業として社会的に認知されるようになっていった。そうした中で、ピンカートン全米探偵社をはじめとするプライベート・セキュリティ業者は、新たな活動の場を当時加熱していた労働争議に求めていった。各社は、資本金サイドに雇用され、組合スパイ活動やスト破りを行った。しかし、労働争議で銃撃戦にまで発展した一八九二年ペンシルバニア州のホームステッド・ストライキ事件への関与など、行き過ぎたスパイ活動・スト破りへの社会的批判が高まり、同社の評判は急速に低下していった。公的な警察機構の整備がすすんだこともあり、各社は、労働争議の場から相次いで撤退した。

戦後、治安の悪化や経済の発展を背景に、アメリカ合衆国におけるプライベート・セキュリティ産業は発展し続けた。²⁵⁾ とりわけ、ピンカートン全米探偵社は、一九六四年のニューヨーク万博で警備業務を請け負ったことをきっかけに、警

備業へと業務の中心をシフトさせることに成功した。同社は、翌年には、公益法人となり、社名を『ピンカートン社 (Pinkerton Inc)』に改めた。

今や、プライベート・セキュリティ産業は、全米で二五〇万人以上を雇用し、年間五〇億ドルを稼ぎ出す産業に成長を遂げた。²⁶⁾ とりわけ、九・一一同時多発テロ事件以降、アメリカでは、セキュリティ強化が一層推し進められ、その中心的な役割をプライベート・セキュリティ産業が担っている。

(2) イギリスのプライベート・セキュリティ 近代的なプライベート・セキュリティは、一九世紀のイギリスでもその嚆矢を見出せる。前述したように、内務大臣であったロバート・ピール卿の提案により、最初の公的な警察組織としてロンドンに首都警察であるスコットランドヤードが設立されるまで、市民の手に犯罪の取締りを委ねていたイギリスでは、炭鉱や製鉄所などでも、労働者間の暴力的なトラブルの防止などを目的に、私設の警察組織を設置した。とくに、鉄道会社は、車内外でのトラブル防止のため、プライベート・セキュリティを活用した。

戦後は、デパートなどでも、プライベート・セキュリティが活用されるようになったが、量的には、一九八〇年代半ばまでは緩やかな増加傾向でしかなかった。その背景には、一九七〇年代に急速に悪化した治安情勢に対処するため、警察の機能を民間に委ねるよりも、警察の増強を図るべきとする保守勢力が有力であったことがあげられる。しかし、社会の多様化と市民の安全要求はさらに高まり、もはや公的な警察によつては応えることが不可能な状況に達したことから、一九九〇年代には、プライベート・セキュリティは量的にも、急速に増加した。²⁷⁾ 警察学研究所 (Police Studies Institute) が一九九四年に公表した推測値によれば、一九九二年時点の警備関連業者数は約八〇〇〇に達し、警備産業従事者は一七万七〇〇〇人にのぼった (警備用具の生産業者とその従業者、企業に警備担当として雇用された従業者も含む)。また、警備業者の業界団体である英国セキュリティ産業協会 (British Security Industry Association) も、一九

九三年時点のセキュリティ産業従事者を十六万六九〇〇人（うち企業に雇用されたセキュリティ担当者が四万人）と試算した。もはや、セキュリティ業者は、全英で一四万人程度であった警察官数をしのぎ、治安維持にとって欠かせない存在となったのである。ところが、そうした中で、セキュリティ業者の中に、犯罪歴のある者を雇用していたり、職業的な犯罪者によって経営されているものが存在することが明らかになり、社会問題化した。このため、セキュリティ産業への規制の必要性が高まり、後述するように二〇〇〇年には、長く業界の自主規制に委ねられていたプライベート・セキュリティについて、これを法的に規制する「二〇〇一年プライベート・セキュリティ産業法（Private Security Industry Act of 2001）」が制定された。英国セキュリティ産業協会によれば、同法の制定当時、セキュリティ関連業者約八〇〇〇社中、常駐警備、貴重品輸送警備、身辺警護などの人的警備（manned security）に従事する業者は約二〇〇〇社（うち英国セキュリティ産業協会加盟企業は四一八社）で、セキュリティ業務従事者は、三五万人、うち人的警備に従事する警備員数は一二万五〇〇〇人に及ぶとされた。また、英国セキュリティ産業協会によれば、二〇〇一年のセキュリティ産業全体の売上高は約四〇億ポンドであった。このうち同協会加盟企業の売上高は約三〇億ポンドで、人的警備業務の売上高は全体で約一六億ポンド（同協会加盟企業では約一二億ポンド）であった。⁽²⁸⁾

二 わが国における警備業の歩みと現状

一 わが国の警備業の歩み

- (1) 生成期（一九六〇年代） わが国のプライベート・セキュリティの誕生は、欧米に比較してかなり遅く、一九六二（昭和三七）年に、アメリカの警備業をモデルとして、日本警備保障（現在のセコム）が設立されたことに、その

起源を認めることができる(表2参照)。しかも、その業務内容は、当初より警備業務に限定され、英米のように探偵業と一体化してはいなかった。しかし、「水と安全はタダ」という土壌であった当時のわが国では、安全にコストがかかるという認識は希薄で、日本警備保障の創業初年度の獲得顧客はわずか一件であったとされる。³⁰⁾このように低迷していた警備業が転機を迎えたのが、一九六四(昭和三九)年の東京オリンピックであった。同社が、代々木のオリンピック選手村の警備を請け負ったことがマスコミで大きく報じられ、警備業への社会的な認知度が急速に高まった。当時、人気番組であったテレビドラマ『ザ・ガードマン』(一九六五〔昭和四〇〕年)〜一九七一〔昭和四六〕年)は、そうした警備業の発展を象徴する存在であった。

(2) 法整備期(一九七〇年代) しかし、初期の警備業者には、十分な研修・訓練も受けていない「素人集団」としてマイナス・イメージが先行していた。実際に、心無い警備員による窃盗事件なども頻発した。とりわけ、一九七一(昭和四六)年に入って、①那珂湊市役所事件(職員組合との労使紛争対策として、那珂湊市が、過去に「スト破り」の経歴を有する右翼系学生らをガードマンとして臨時雇用し、市長に対するリコールに発展した事件)、②新東京国際空港事件(成田空港建設予定地の代執行実施にあたって、反対派らの抗議・妨害活動が展開され、機動隊との激しい衝突が繰り広げられた事件。反対派の抗議・妨害活動に対して、成田空港公団に雇用された警備員が、投石等の實力を行使)、③チツソ株主総会事件(株主総会において、水俣病事件に対する経営者らの責任追及を図った患者団体の行動を阻止するため、会社側に雇用されたガードマン〔那珂湊市役所事件と同じ警備会社〕が、総会終了後、株主として総会に出席していた患者団体支援者らを實力排除し、暴行を加えるなどした事件)などにおいて、ガードマンの関与が大きく報道されたことから、警備業に対する社会的な批判が高まると同時に、法的規制を求める機運が高まった。³¹⁾そこで、一九七二(昭和四二)年には、警備業の規制を目的とした警備業法が制定され、警備業の質的な保証が図られた。同法

表2 わが国の警備業の発展の歩み

年	出 来 事
1962	日本警備保障（現セコム）創設
1964	東京オリンピック開催
1965	TV番組『ザ・ガードマン』放映開始（～1971年）
1966	機械警備実用化（日本警備保障）
1968	3億円事件
1970	大阪万博開催
1971	那珂湊市役所事件 新東京国際空港事件 窒素株主総会事件
1972	全国警備業協会連合会発足（現全国警備業協会） 警備業法施行
1974	三菱重工ビル爆破事件
1975	沖縄海洋博開催
1979	東京サミット開催
1981	ホームセキュリティ事業開始（セコム）
1982	改正警備業法施行
1984	グリコ・森永企業恐喝事件
1986	三井物産マニラ支店長誘拐事件
1989	昭和天皇崩御・大喪の礼
1995	阪神淡路大震災 地下鉄サリン事件 警察庁長官狙撃事件
1997	神戸市須磨区児童連続殺傷事件
1998	コンビニに銀行ATM設置開始
2001	大阪教育大付属池田小学校児童殺傷事件 明石花火大会歩道橋事件 アメリカ合衆国同時多発テロ事件
2002	改正警備業法施行
2003	政府犯罪対策閣僚会議による「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」の策定
2004	奈良市女子児童殺害事件
2005	改正警備業法施行
2006	駐車監視員制度の開始
2007	美祿（山口県）・播磨（兵庫県）・喜連川（栃木県）にPFI刑務所開所
2008	島根あさひ（島根県）にPFI刑務所が開所

の制定により、警備業は、警察庁による監督に服すことになり、一つの独立した業種としての体裁を整えていくことになる。一九八〇年代には、ホーム・セキュリティ事業に乗り出す警備業者が現れる一方で、一九八四（昭和五九）年の「グリコ・森永事件」や一九八六（昭和六一）年の「三井物産マニラ支店長誘拐事件」など企業を標的とした犯罪が相次ぎ、企業セキュリティ強化を目的とした警備業の活動も活発化した。

(3) 拡大・発展期（一九九〇年代～現在） 一九九〇年代以降、警備業は、社会的な需要の高まりに呼応して、急速に拡大・発展を遂げた。その背景となったのが、「リスク社会」および「犯罪不安社会」の到来であった。一九九五（平

成七)年一月に発生した阪神・淡路大震災や三月に起こった「地下鉄サリン事件」などを受けて、わが国では、安全・安心な社会へのニーズが急速に高まっていった。しかし、その後も、一九九七(平成九)年二月から五月にかけて起こった「神戸市須磨区児童連続殺傷事件」、二〇〇一(平成一三)年六月の「池田小学校児童殺傷事件」、七月の「明石花火大会歩道橋事件」など、われわれの日常生活に潜む犯罪や事故に対する不安を掻き立てる事件が相次いだ。さらに、同年九月のアメリカ合衆国での「同時多発テロ事件」の影響に加え、同時期、わが国の犯罪認知件数も大幅な増加傾向を見せ、社会の安全願望は頂点に達した。このような社会の安全願望は、警察を中心とした公的機関だけでは応えきれない程にまで高まっていったことから、もう一つの受け皿として、民間警備業へのニーズが一層高まったのである。

二 警備業の現状

(1) 警備業の量的現状 警備業者数と警備員数の推移を見ると(図一参照)、警備業法が制定された一九七二(昭和四七)年には、警備業者七八〇社で、警備員数約四万一〇〇〇人を数えるまでに至った。翌年末には、一一八七社で、警備員約五万一八〇〇人まで増加した。その後も、警備業に対する社会的ニーズは着実に増加し続け、一九八九(平成元)年頃には、全国の警備員数が、警察官数を上回ったとされる。³²⁾そして、二〇〇八(平成二〇)年末現在、警備業者数は、八九二四社、警備員数は、五一万二三三一人である。³³⁾もはや、警備業者は、「社会安全産業」の中心的な担い手として、確固たる地位を築いたと評価することができよう。³⁴⁾

(2) 警備業者の質的現状 質的にも、警備業の活躍の場は広がりつつあり、今日、その業務内容は以下のように多岐にわたっている。³⁵⁾①邸宅、ビル、工場、倉庫、学校だけにとどまらず、地方公共団体や国の行政機関の施設、さらには空港や原子力発電所のようなテロの標的にもなりやすい施設をも対象にした施設警備。②コンサート、祭礼、集会な

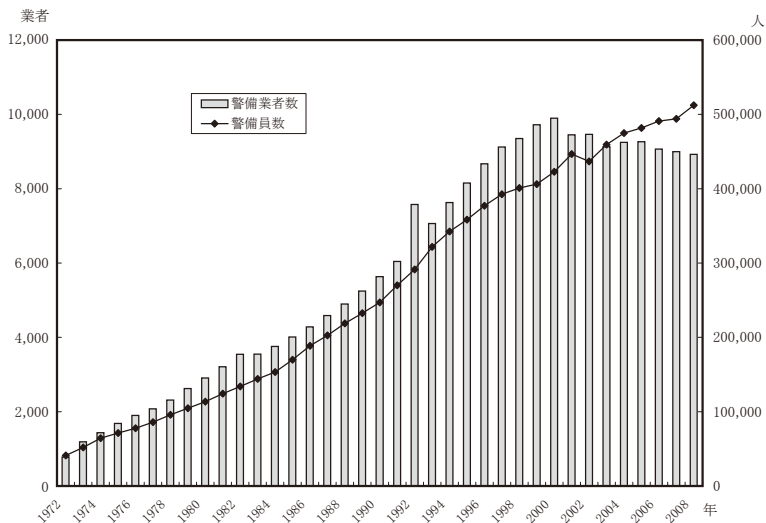


図1 わが国の警備業者数と警備員数の推移

ど各種の催しに際して群集の保安を図る雑踏警備。③建築工事現場や路上の土木工事現場での通行人や通行車両の安全確保のため交通誘導を行う保安警備。④現金、貴金属、美術品など貴重品の輸送に際して行う輸送警備。⑤特定の個人のボディガードを行う身辺警備。⑥住宅やオフィスにおいて、侵入者探知装置や監視カメラを用いて防犯を行う機械警備。

三 警備業の法規制

一 欧米における警備業の法規制

プライベート・セキュリティが産業として発達し、犯罪予防に占める社会的な位置づけの重要性が高まると、何らかの形で、適正な事業活動を確保するための規制が必要になる。そこで、欧米では、プライベート・セキュリティに対して法的な規制を行う例が少なくない。ただし、その形式や内容は、国ごとに相違が見られる。

このうち、アメリカ合衆国では、法執行および司法行政

に関する大統領委員会が、一九六七年に公表した『特別部会報告書・警察』³⁶において示した「プライベート・ポリスは、一般市民と同様の権限を有する」に過ぎないという姿勢が原則となつてゐる。したがつて、プライベート・セキュリティの業務に従事する者には、特権は認められていないが、他方で、おとり捜査の制限や逮捕時の黙秘権等の告知義務など公的な警察に課された義務の対象にもならない。³⁷ただし、州レベルでは、プライベート・セキュリティの法的規制が加えられているケースも少なくない。その内容は州ごとに異なるため、一概に言えないが、一定の要件を満たす者のみ、プライベート・セキュリティの業務に従事することを認める法令が定められている場合が多いとされる。³⁸

イギリスでも、「プライベート・セキュリティに認められる権限は、一般市民と同様である」との原則のもと、長い間、法的規制を設けず、九〇〇以上の業者が加盟する業界団体の倫理綱領による自主規制が行われてきた。³⁹しかし、プライベート・セキュリティの社会的な役割が拡大する中で、前科者がそうした業務に従事したり、プライベート・セキュリティ企業が犯罪組織によつて経営されていたりする実態が明らかになり、一九九〇年代後半から法規制に向けた議論が本格化し、二〇〇一年に、プライベート・セキュリティ産業法が制定されるに至つた。⁴⁰ここでは、①監督機関としてのセキュリティ産業委員会 (Security Industry Authority) の設置、②個人免許制度の導入 (パトロール、現金輸送を含めた、財産、施設を人的警備業務 (manned guarding)、鍵管理業、警備コンサルタント業および私立探偵を請負業として行う者、ドア監視業者、車輪止め設置業者 (wheel clampers)、請負業または委託者の被雇用者として行う者) ならびに、これらの業務を営む企業の管理者)、③個人免許制度におけるセキュリティ産業委員会の権限、④任意認定業者制度 (voluntary approved contractors' scheme) の導入などが始めて規定された。

イギリス以外のヨーロッパの主要国も、何らかの形で、プライベート・セキュリティを規制する法制を整備している。⁴¹イギリスのほか、オーストリア、ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、イタリア、オ

表3 ヨーロッパ15カ国と日本のプライベート・セキュリティ業の法規制の概要

	PS規制のための法令	PS規制を含んだ法令	事業への参入要件の規定	事業の実施要件の規定	教育・訓練の規定	制限の規定	武器の携帯・使用の規定	身分証の携帯義務の規定	警備犬の使用の規定	行政によるコントロールの規定	制裁規定
ネーデルラント	×	○	○	○	×	○	○	×	?	×	×
ベルギー	○	×	○	○	○	任意	○	○	○	○	○
デンマーク	○	×	○	○	○	○	×	○	○	○	○
フィンランド	○	○	○	○	○	?	○	?	?	?	?
フランス	○	×	○	○	×	任意	○	○	○	○	○
ドイツ	×	○	○	○	×	任意	○	○	?	○	○
イギリス	○	×	○	○	×	×	×	×	?	○	○
ギリシャ	○	○	○	×	×	○	○	?	?	○	○
イタリア	○	×	○	○	×	○	○	?	?	×	×
オランダ	×	○	○	○	○	○	×	○	○	○	○
ノルウェー	○	×	○	○	○	○	×	○	○	○	○
ポルトガル	○	×	○	○	○	○	○	○	?	○	○
スペイン	○	×	○	○	○	任意	○	○	?	○	○
スウェーデン	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	?
スイス	○	×	○	○	○	○	○	○	○	○	○
日本	○	×	○	○	○	?	×	○	×	○	○

※ ○……ある ×……ない ○×……場合にによる ?……不明

日本以外については、Jaap de Waard, "Private Security in Europe", (1999) 1 European J. Crim. Policy and Research, 108, at pp. 110-11を参照。

ランダ、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイスの一五カ国について、その規制内容を整理してみると、以下のようになる(表3参照)。

すべての国の法令が、プライベート・セキュリティ業を営もうとする者に対して、一定の参入要件の充足を要求して

いる。そこでの要件は、犯罪歴がないことなどで、基本的に似通っているが、若干の相違がみられる。①ベルギー、フランス、ポルトガル、スペインおよびスイスでは、第三者保険への加入が参入条件とされている。②ベルギーとフランスでは、以前、警察または軍隊に雇用されていた者によるプライバシー・セキュリティ会社の設立に一定の制限が設けられている。③イタリアとスペインでは、兵役を終えていることが、プライバシー・セキュリティの領域での就労の条件とされている。④フランスでは、破産後は、プライバシー・セキュリティ会社の設立が認められない。

一五カ国のうち、九カ国が教育・訓練に関する規定をもっている。ただし、その内容や期間は、国ごとにさまざままで、ドイツのように、受ける側に一定の選択が認められる例もあれば、オランダのように、訓練内容が体系化されている例もある。

制服の着用も、大半の国で義務化されているが、ベルギー、フランス、ドイツおよびスペインでは、着用は選択制で、警察の制服と類似が禁じられている。デンマーク、イギリス、オランダおよびノルウェイを除く一カ国では、一定の銃器の携帯が許されている。一〇カ国では、身分証の携帯が義務付けられている。スペインでは、身分証の携帯は義務とされていないが、社章（エンブレム）の付いた制服の着用によって、認識可能であることが求められている。行政によるコントロールは、二カ国で実施されている。ポルトガルとスペインでは、プライバシー・セキュリティ業者に対して、年次報告書を政府に提出する義務が課されている。一カ国では、違反行為に対する行政処分が用意されている。オランダでは、営業免許停止処分だけが用いられているが、ベルギー、デンマーク、フランス、ノルウェイ、ポルトガル、スペインおよびスイスでは、営業免許停止処分のほか、制裁金（罰金）と拘禁刑も定められている。

そのほか、ベルギーとフランスでは、政治的な紛争や労働争議の妨害を禁じる規定がある。また、フィンランドとスウェーデンには、抵抗されたときに、プライバシー・セキュリティに、一定の有形力の行使を容認する規定が置かれて

いる。さらに、ギリシャでは、プライベート・セキュリティの給与について、警察と同額から始められなければならない旨の規定もある。

二 わが国の警備業法

(1) 警備業法の概要 前述したように、わが国においても警備業について所要の規制事項を定めることにより、警備業務の実施の適正を図ることを目的として（第一条）、一九七二年に、警備業法（昭和四十七年法一一七号）が制定された。⁽⁴³⁾

ここでは、当時の警備業の実情を考慮し、最小限の規制として、①警備業の定義と業務範囲、②欠格事由、③警備業の届出制、④一八歳未満の者の警備業務従事の禁止、⑤業務実施の基本原則、⑥服装・護身用具の制限、⑦警備員の教育、⑧警備員名簿の備え付け、⑨行政上の監督措置が、二一か条に定められるにとどまった。

(2) 警備業の定義 このうち第二条は、①定義と業務範囲に関しては、「警備業務」が、施設警備（一項一号）、保安・雑踏警備（同項二号）、輸送警備（同項三号）、または身辺警備（同項四号）のいずれかに該当する業務であつて、他人の需要に応じて行うもの、「警備業」が、警備業務を行う営業（二項）、「警備業者」が、都道府県公安委員会に届出をして、警備業を営む者（三項）、「警備員」が、警備業者の使用人その他の従業者で警備業務に従事する者（四項）と、それぞれ定義された。また三条は、警備業者（法人の役員を含む）の欠格事由として、禁錮以上の刑に処せられ、または警備業法に違反して罰金刑に処せられ、その執行を終わる、または執行を受けることがなくなった日から起算して三年を経過しない者をあげた。

(3) 警備業の規制 他方、警備業務の実施の適正化という同法の目的を達成するための具体的な業務の実施に関す

る規制として、警備業法は以下のように定めた。①警備業者や警備員には、警察のような特別の権限は付与されず、他人の権利や自由を侵害し、または個人や団体の正当な活動に干渉してはならない（八条）。②警備員の服装について、警察官や海上保安官との誤認を避けるため、これらのものと明確に識別できるものでなければならない（九条）。③護身用具の携帯は、各都道府県公安委員会が設けた制限に従わねばならない（一〇条）。また、これらの規定の実効性を担保するために、七条は、一八歳未満の者や一定の前科を有する者が警備員になることと警備業者がこれらの者を警備業務に従事させることを禁じた。さらに、一一条は、警備業者に対して、警備員に対する教育、指導および監督の義務を課した。

(4) 営業の規制 これらの警備業の指導取締りのための規定として、四条から六条は、警備業を営もうとする者や警備業者に対して、必要事項を主たる営業所の所在地を管轄する都道府県公安委員会に届出るように、一二条は、警備員の氏名、住所、教育状況などを記載した名簿、具体的な業務の内容を記載した書類を各営業所に備え付けるように、それぞれ義務付けた。また、こうした義務の履行等によって適正な業務が実施されているか、監督するため、一三条は、各都道府県公安委員会に対して、報告徴収権と営業所への立入検査権等を付与し、一四条は、警備員等に法令違反があった場合、必要な指示を発する権限を付与した。さらに、一五条一項は、法令違反の程度が著しいときに、営業停止命令を、一五条二項は、欠格事由に該当する者が営業を行っているときに、廃業命令を発する権限を付与した。

(5) 営業の適正 ただし、警備業法の制定に当たって、ここでいう「適正」とは、「適当で正しい」という意味ではなく、違法不当でないという意味であることには注意を要する。すなわち、警備員個々により行われる具体的な警備業務の実施に伴う違法不当な事態の発生を防止することである点が強調された。⁴⁴つまり、「ここにいう『適正化』とは、警備員によって行われる業務の実施が違法・不当にわたり、他人の権利自由の侵害や個人・団体の活動に介入すること

などのことがないように規制する」という意味であつて、「警備業そのものの健全な発展を促進し、業界秩序の安定化・適正化を図る」という意味は含まれていな⁴⁵かつたのである。これは、「当時まだ金科玉条の一つとされていた『警察消極目的の原則』に忠実に従つて法文化されたもの」であると説かれた点には注目を要する⁴⁶。

三 一九八二年の警備業法改正

(1) 改正の背景 警備業法の制定後、警備業は、需要の増大を受けて、一層の発展を遂げ、社会に及ぼす影響もいよいよ拡大し、「社会安全産業」としての社会への浸透もさらにすすんでいった。しかし、他方において、当時の警備業者の中には、次のような問題も認められた。第一に、前科・前歴者や暴力団との関係が深い悪質な業者が一部存在していた。これらの業者では、法令違反や警備員による非行が多発していた。第二に、警備員による不祥事が依然として頻発していた。その中には、勤務先での多額の窃盗事件や殺人事件も含まれており、マスコミによって大きく報じられた。第三に、警備員に対しての教育が不足していた。個々の警備員に実効性のある指導・教育が実施されていない業者が多数存在した。このため前述した警備員による不祥事のほか、不適切な業務によつて事故が多発した。第四に、機械警備業が急速に発達した。技術の進歩により、基地局からの遠隔警備が普及したが、そうした業務は、一〇年前には想定されていなかった。

(2) 改正の概要 そこで、警備業法は、一九八二（昭和五七）年に改正され、翌年一月より施行された。改正のポイントは次のとおりであつた⁴⁷。

まず、警備業の欠格事由について、次のように拡充した（三条）。

① 禁治産者もしくは準禁治産者または破産者で復権していないもの（一号）。

- ② 禁錮以上の刑に処せられ、または警備業法に違反して罰金刑に処せられ、その執行を終わり、または執行を受けることがなくなった日から起算して五年を経過しない者（二号）。
- ③ 最近五年間に、この法律の規定、この法律に基づく命令の規定もしくは処分は違反し、または警備業務に関し他の法令の規定に違反する重大な不正行為で国家公安委員会規則で定めるものをした者（三号）。
- ④ 集团的に、または常習的に暴力的不法行為その他の罪に当たる違法な行為で国家公安委員会規則で定めるものを行うおそれがあると認めると足りる相当な理由がある者（四号）。
- ⑤ 精神病者またはアルコール、麻薬、大麻、あへんもしくは覚せい剤の中毒者（五号）。
- ⑥ 営業に関し成年者と同一の能力を有しない未成年者。ただし、その者が警備業者の相続人であつて、その法定代理人が欠格事由のいずれにも該当しない場合を除く（六号）。
- ⑦ 営業所ごとに、同法一一条の三第一項の警備員指導教育責任者を選任すると認められないことについて相当な理由がある者（七号）。
- ⑧ 法人でその役員のうち①から⑤までのいずれかに該当する者があるもの（八号）
- 同時に、警備業者の認定制が創設された（四条）。従来、警備業を営もうとする者に対する規制としては、各都道府県公安委員会への届出を義務付け、欠格事由に該当する場合に、営業開始後に、営業廃止命令を発するという事後規制が採用されていたが、これを事前規制に改め、営業開始前に、前述した欠格事由に該当しないことについて、同委員会の認定を受ける認定制に強化された。この認定制の導入によって、営業の自由を尊重しつつ、不適格者を的確に排除することが目指された。

また、警備員の欠格事由が整備された（七条）。警備員は、直接警備業務に従事する者として、強い自制心や的確な

判断力が求められることから、従来一八歳未満の者のみであった警備員に対する欠格事由を整備し、一八歳未満の者または警備業者の欠格事由のうち①から⑤のいずれかに該当する者が、警備業務に従事することが禁じられた。

さらに、指導・教育の充実が図られた。警備員に対する指導・教育は、警備業務を適正に実施するため、警備業法に定められた警備業者の義務（二一条）であるにもかかわらず、利益に直結しないため、実施されていなかったり、されていても不十分であったりする例が少なくなかった。そこで、こうした状況を打開するため、次の二つの制度が導入された。①警備員を対象にした専門的な知識や能力に関する検定を行うことができる（二一条の二）。②各営業所ごとに、指導・教育に関する知識・能力を有する警備員指導教育責任者を選任しなければならない（二一条の三）。

なお、これらの改正と合わせて、機械警備業務に対する規制も新たに盛り込まれた。ここでは、機械警備業者に、業務を行う区域を管轄する公安委員会への届出を義務付けるとともに（二一条の四）、基地局の廃止や変更などについても同様とする旨が定められた（二一条の五）。

四 二〇〇二年改正の概要

(1) 改正の背景 その後、改正警備業法の下、わが国の警備業は、継続的な発展を遂げていたが、前回の改正から二〇年を経た二〇〇二（平成一四）年、暴力団対策の強化が図られる中で、警備業界において、暴力団と密接な関係にある者の存在が問題視されたことから、これらの者を欠格事由に加えることなどを内容とした改正が実施された。⁽⁴⁸⁾

(2) 改正の概要 二〇〇二年の警備業法改正における主な改正点は以下のとおりである。第一に、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）の規定による一定の命令等を受けた者が欠格事由に追加された。いうまでもなく、社会的な信頼が活動基盤としてきわめて重要な警備業にとって、暴力団との関係は絶対に避けなければならない

い。そこで、一九八二年の改正において、警備業者および警備員については、「集团的に、又は常習的に暴力的不法行為その他の罪に当たる違法な行為で国家公安委員会規則で定めるものを行うおそれがあると認めるに足りる相当な理由がある者」が欠格事由として定められた（三条四号）。この規定によつて、形式的には、暴力団員の排除が実現したはずであつたが、実際には、暴力団の企業舎弟やフロント企業が、警備業を営する例が残つたことから、暴力団対策の強化の一環として、警備業法においても、暴対法一二条もしくは一二条の六の規定による命令または同法一二条の四第二項の規定による指示を受けた者であつて、当該命令または指示を受けた日から起算して三年を経過しないものを、警備業者、警備員、警備員指導教育責任者および警備業務管理者の欠格事由に追加した（三条五号）。このうち、①「暴対法一二条の命令を受けた者」とは、暴力団員に暴力的行為をするように依頼したり、暴力団員による暴力的要求行為をその現場で助けたため、都道府県公安委員会から再発防止命令や中止命令を受けた者をいう。②「暴対法一二条の六の規定による命令を受けた者」とは、同法一二条の五で禁止される準暴力的要求行為を行つたために、公安委員会から中止命令や再発防止命令を受けた者をいう。③「暴対法一二条の四第二項の規定による指示を受けた者」とは、指定暴力団等の暴力団員から準暴力的要求行為を行うように求められた者のうち、当該暴力団員と、もともと密接な関係を有すること等からそのまま放置すれば準暴力的要求行為を行いかねないため、都道府県公安委員会からそうした行為を禁じる旨の指示を受けた者をいう。

第二に、いわゆる「黒幕」に欠格事由が存在する法人に対処するための欠格事由の追加が行われた。従来より、暴力団員など、欠格事由を有する者が役員である法人は、都道府県公安委員会から警備業者として認定されず、警備業を営むことはできないこととされていた。しかし、現実には、暴力団員が役員にはなつていないが、顧問や相談役などの肩書きで実質的な影響力を及ぼしている例が認められた。そこで、こうした「黒幕」を排除するために、「役員」の範囲

に見直しが施され、「業務を執行する社員、取締役、執行役又はこれらに準ずる者をいい、相談役、顧問その他いかなる名称を有する者であるかを問わず、法人に対し業務を執行する社員、取締役、執行役又はこれらに準ずる者と同等以上の支配力を有するものと認められる者を含む」ことが明記された(三条一〇号)。

第三に、暴力団が事業活動に支配的影響力を及ぼす者に対処するための欠格事由の追加である。暴力団員が、規制を免れるため、別の者に警備業の認定を受けさせ、自らは随時、社外から事業活動に口を出したりする形で、支配的な影響力を及ぼす例が認められる。そこで、新たに、暴力団員等が出資、融資、取引その他の関係を通じてその事業活動に支配的影響力を有する者については、法人の場合も含めて、警備業を営めないこととされた(三条一一号)。

なお、二〇〇二年の改正では、同時に、精神障害者のノーマライゼーションの一環として、精神障害者についての欠格事由を限定する改正も実施された。

五 二〇〇四年改正の概要

(1) 改正の背景 ホーム・セキュリティ・システムも一般家庭へ普及し、銀行ATMのコンビニエンスストア等への導入にともなう現金輸送警備が増え、警備業の量的増加は、二一世紀を迎えた後も続いた。また、一九九〇年代後半からの「治安情勢の悪化」やテロ対策の国際的要請を受け政府は、総理大臣が主宰し、全閣僚によって構成される「犯罪対策閣僚会議」において、二〇〇三(平成一五)年十二月に、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画」が策定されたが、その中で、「社会安全産業」としての警備業の育成と活用が盛り込まれた。警備業が「国民の自主防犯活動を補完または代行する重要な役割」を担っていることが正面から認められたのである。¹⁰⁾ また、二〇〇一(平成一三)年七月の兵庫県明石市の市民夏祭り花火大会における歩道橋事故などを通じて、警備業の適正な実施を求める声も高まりを

見せていた。さらに、国民生活センターに寄せられる警備業に対する苦情も、急増していたことから、二〇〇四（平成一六）年に、警備員の知識・能力の向上と警備業務依頼者の保護を柱とした警備業法の改正が行われた。⁸⁰⁾

(2) 改正の概要 二〇〇四（平成一六）年の警備業法改正における主な改正ポイントは、以下のとおりである。第一に、警備業務の区分に応じた警備員指導教育責任者の選任の義務付けである。従来、警備業務の指導教育は、営業所単位で警備員指導教育責任者を選任し、実施するように義務付けられていた。ところが、二〇〇一年七月の兵庫県明石市の市民夏祭り花火大会における雑踏事故など、警備業への社会の信頼を損なうケースが発生し、また警備員の非行事例や警備業者に対する行政処分事例も増加傾向が認められたことから、指導教育制度の具体化・個別化による充実を目指し、営業所ごとおよび営業所において取り扱う警備業務ごとに、区分に応じた警備員指導教育責任者資格証の交付を受けている者から警備員指導教育責任者を選任しなければならないことが定められた（二二条一項）。

また、警備業務の適正な実施には、従来以上に、警備員らに、自らが従事する業務に関する専門的知識・能力を備えることが求められる。そのためには、まず警備員を指導・教育する立場の者が、最新の関連情報を知っておくことが必要であることから、警備業者が、警備員指導教育責任者に、都道府県公安委員会が実施する定期的な講習会の受講させるように義務付けられた。

第二に、警備業の中には、空港での保安警備のように、警備の重要性が高く、その適正な実施に専門的知識や能力が必要なものが増加してきたことから、事故が発生した場合に、不特定多数の生命、身体または財産に危険を生ずるおそれがあるものとして、国家公安委員会規則で定める一定の種別の警備業務を行うとき、警備業者は、当該種別の検定について合格証明書の交付を受けている警備員に、その業務を実施させなければならないことが定められた（一八条）。また、この機会に、都道府県公安委員会が実施する警備業務に関する検定のあり方についても見直しが図られた。

第三に、警備業務の依頼者を保護するための手当てが講じられた。警備業務の普及に比例して、警備業務の依頼者からの苦情などが増加していた。⁽⁵¹⁾そこで、依頼者の保護のために、契約の前後で、依頼者に対して一定の事項について記載した書面を交付しなければならぬこととし、契約の透明化が図られた(一九条)。また、警備業務の適正化の観点から、警備業者に対して、依頼者からの苦情の解決に努めることが義務付けられた(二〇条)。

なお、このときの改正では、警備業者の感銘力を確保するため、同法の罰則の引き上げも実施された。

四 プライベート・セキュリティの課題と展望

一 わが国の警備業が抱える今日的な課題

今日、わが国の警備業務の内容は多岐にわたっており、今や、社会の安全維持のために必要不可欠の存在となったといえよう。ところが、警備業は、自らの存在意義を根底から覆しかねないいくつかの問題を抱えている。⁽⁵²⁾

(1) 過当競争対策と契約者の保護 第一に、業者間の過当競争による業務の劣化が危惧される。当然のことであるが、営利企業である警備業者は、業務に従事するためには、受注競争に勝たなければならない。しかし、警備業者の増加により、需要と供給のバランスが崩れた結果、受注競争が激しさを増し、ダンピングが行われる例も少なくない指摘されている。そうした過当競争のツケが、警備業務の劣化につながることは想像に難くない。こうした事態を放置すれば、警備業への社会の信頼は瞬く間に失墜することになる。⁽⁵³⁾かといって、監督官庁を始めとする公的機関が自由競争に過度に介入するのは、時代錯誤であろう。この問題に関しては、警備業者の自主的な規制に加えて、依頼者サイドの保護を図ることによって解消されることが望ましい。

依頼者サイドの保護については、警備業法の二〇〇四年改正によって、契約に際して警備業者に一定の義務が定められた。しかし、その後も、警備業者と依頼者との間の契約上のトラブルは完全には解消できていないのが実情のようである。業務の性質上、警備業者にとって依頼者からの信頼が何よりも重要であることは言うまでもない。これを損なうような事例の頻発は、警備業者への信頼を大きく揺るがす危険をはらんでいる。したがって、具体的には、①契約ガイドラインの制定によるトラブルの削減、さらに②損害賠償のための引当金の積立て制度の導入によるトラブルに巻き込まれた依頼者への事後的補償の充実などについて業界団体による自主規制とともに、法的規制の強化も検討を要する。⁽⁵⁴⁾

(2) 「公」と「私」の間でのバランス 第二に、警備業者の「公」と「私」の間での立ち位置の困難さが増している。前述したように、近時、警備業者には、「警察による防犯活動の補完」という公的な役割と「国民の自主防犯活動の補完または代行」という私的な役割の両方が期待されている。しかし、これら二つの役割は、時には衝突する可能性をもつ。また、公的な役割を重視する立場から、警備業の「業務の中には国家政策や治安維持の見地からきわめて重要度の高いものも含まれているので、特別の警備業としてより厳重な要件による認定制を採用し、より強化された規制と一定の権限と特典を付与することを検討してよい」⁽⁵⁵⁾との指摘がなされている。なるほど、公的な役割を担うのであれば、それに見合うだけの資質を有する者を厳選する一方、厳選された者に特別の権限を付与することは必要かもしれない。しかし、そうした方向性が過度に進めば、警備業者が有していた民間企業としての特性が薄れ、単に「第二警察」を作ることになってしまいかねない。そうした事態を招かないためには、警備業者は、民間企業としての長所を失わない範囲で、公的な役割を負うべきであろう。

(3) 警察との関係 第三に、警察と警備業の關係の在り方が問い直されている。警備業の社会的な信頼を維持するため、警備業の監督官庁としての警察庁も、警備業者への適切な指導監督が求められていることは言うまでもない。⁽⁵⁶⁾ 警

備業法一三条に定められている警備業者の営業所等への立入検査、報告や資料の提出請求、書類等の検査といった警察職員に認められた権限を適正に行使し、同法違反に対しては、一四条以下の規定する行政処分を課すなどして、実質的な監督を行うことが望まれよう。

他方、複雑化・多様化がすすむ今日のわが国において、防犯を含めて、社会安全の維持のため、警察が取り組むべき課題は増加し続けている。警察活動の効率化を図り、効果を高めるためには、「専門化、高度化、重点指向していく」とが求められており、業務の見直し削減を図る⁵⁷⁾動きが注目されよう。したがって、たとえば、駅や空港、大型ショッピングモールやリゾート施設など、公共性を兼ね備えた私的空間については、すでに警察業務の見直しはすすんでおり、警備業者による警備が中心となっているように、警察がまかないきれない領域については、今後、警備業が果たす役割が一層増すことになろう。しかし、それでも、前述したように、「警備業の警察化」という問題が浮かび上がってくる。こうした問題を回避するためには、警備業による警察の補完・利用という関係から脱却し、社会の安全を守るために、両者がこれまで以上に有機的連携を図り、真のパートナーシップを築くことが求められる⁵⁸⁾。

二 警備業の展望

(1) 業務の専門化　これまで述べてきたように、警備業は、その重要性を増しつつあるが、警備業者や警備員の数も増加しており、全体的に見れば、飽和状態にあるのも事実である。そうした中で前述したような過当競争に陥らないため、各警備業者は、自らの業務の質の向上に努めることが求められよう。そのために、二〇〇四年改正で新たに導入された警備員の指導・教育のための制度を、「依頼者とのトラブルを防ぐための最低限の知識や技能の確保」という消極的な意義を超えて、「警備業の遂行に有益な知識や技能の一層の向上」という積極的な意味合いで活用していくこと

が期待されよう。さらに、特殊な知識や技能を要する場面での警備を担うスペシャリストを養成し、付加価値をつけることによって同業者との差別化を図る警備業者も今後増えていくことが予想される。

(2) 業務の拡大 過当競争を回避するもう一つの手立てとして、駐車監視員業務やPFI刑務所など、周辺的な領域に、業務を拡大していくことも予想される。こうした業務においても、警備業での培った経験は無駄にはならないであろう。さらに、業務の拡大について付言すると、国際的に見れば、プライベート・セキュリティは、プライベート・ミリタリーと近い存在であることがあり、実際に戦場で活動する例も少なくない。わが国の警備業者が、今すぐ戦場で活動することは想像しにくい⁽⁶⁰⁾が、自衛隊の行っている災害救助活動やPKO活動、海上保安庁が行っている海上巡視活動など、警察以外の公的機関の活動を補完する役割は想定できないわけではない⁽⁶¹⁾。そうした可能性が現実のものとなる際には、一層の法整備が必要となろう。

むすび

わが国の犯罪予防の領域においては、これまで警備業者など警察以外の担い手の役割が一定の位置を占めてきた。その意味では、犯罪予防が警察の独占的な役割であったという理解は幻想に過ぎず、これまでも「ハイブリッドな中央集権化」⁽⁶²⁾状態にあった。しかし、その一方で、今ほど、プライベート・セキュリティの重要性が際立つ時代もなかったのも確かである。しかも、警察に比して量の面で圧倒的に優位な状況は景気により多少影響されることはあっても、これからしばらくの間、大きく変わることは考えられない。プライベート・セキュリティは、間違いなく、今後も、わが国の犯罪予防の一翼を担っていくことになるだろう。

だが、そうした現状だからこそ、警備業に対する幻想にも警鐘を鳴らしておかなければならない。警備業者は、あくまで雇い主の利益を図る存在であつて、公益（社会全体の安全）を追求する立場にない。また、逮捕や武器携帯について特別な権限も付与されていない。さらには、業務上トラブルが生じた場合に、依頼者に十分な賠償がなされるとも限らない⁽⁴⁾。警備業の適切な活用のためには、われわれがこうした警備業の限界を正しく理解しておくことが必要となろう。

さらに、現実の警備業の質・量の両面での発展に比較して、警備業に関する研究面の蓄積が欠けてきた点は否定できない。これまでも、財団法人社会安全研究財団や財団法人都市防犯センターの活動、警備業の所管官庁としての警察庁の調査・研究などは散見されたが、現代社会における警備業の占める位置をふまえれば、なお不十分と評価せざるを得ない。こうした研究の不足は、警備業のあり方を評価する際の基準の欠如という形でも現れている。はたして、警備業は、社会の安全を確保するため、いかなる業務を実施すべきなのか、あるいはいかなる業務まで許されるのか。こうした点について明らかにするためには、警備業の本質にまでさかのぼつてのさまざまな角度からの考察が必要である⁽⁵⁾。今後、警備業の一層の発展には、こうした理論面を含めた警備業の研究が必要になるものと思われる。

- (1) 犯罪予防時代を出現させた犯罪学の動向について、瀬川晃『犯罪学』（成文堂、一九九八）一二六頁以下。
- (2) Philip K. Dick, *The Minority Report* (2000), at pp. 2-3. 『マイノリティ・リポート』の邦訳としては、フィリップ・K・ディック（浅倉久志訳）『マイノリティ・リポート』（早川書房、一九九九）九頁以下がある。
- (3) Lucia Zedner, *Criminal Justice* (2004), at pp.283-306.
- (4) わが国において、プライベート・セキュリティの台頭にいち早く着眼した先駆的な業績として、W・カニングハムほか（伊藤康一郎訳）『民間セキュリティの動向』（助都市防犯研究センター、一九九一）がある。本書は、アメリカ合衆国のホールクレスト・システムズ社が、連邦司法省全米司法研究所の助成を受けて一九八九年から一九九〇年にかけて実施した調査に基づき、同国のプライベート・セキュリティの実態を多角的に分析し、その現状と課題を論じた報告書『ホールクレスト・リポートII』(William G. Cunningham, John J. Strauchs and Clifford

- W. Van Meter, *Private Security Trends 1970 to 2000: The Halcrest Report II*, (1990) を翻訳したものである。また、これに先立って一九八五年に公刊された報告書『ホールクレスト・リポート』(William C. Cunningham, and T. H. Taylor, *The Halcrest Report: Private Security and Policein America*, 1985) もプライベート・セキュリティ研究の必読文献として高く評価されている。
- (5) Mahesh K. Nalla, "Police: Private Police and Industrial Security", in *Encyclopedia of Crime and Justice* (Joshua Dressler et al. eds., 2d ed., 2002), 1108, at p. 1108; Clifford Shearing & Julie Berg, "Private Policing", in *The Encyclopedia of Police Science* (Jack R. Greene ed., 3rd ed., 2007), 1047, at p. 1047; Frank Schmalleger, *Criminal Justice Today: An Introductory Text for the 21st Century* (11th ed., 2009), at pp. 168-174.
- (6) U S. National Advisory Committee on Criminal Justice Standards and Goals, *Task Force on Private Security, Private Security: Report of the Task Force on Private Security* (1976), at p.4.
- (7) Gion Green, *Introduction to Security* (2d ed., 1981), at p. 25.
- (8) Karen M. Hess, *Introduction to Private Security* (5th 2008), at p.3.
- (9) 警備業に関する体系書として、深澤賢治『警備保障のすべて』(東洋経済新報社、第三版、二〇〇三)がある。また、刑事政策の観点からわが国の警備業の役割の変化とその重要性を一〇年前に言及していたのが、宮澤浩一博士である(宮澤浩一『危険社会』と警備業の課題』*SECURITY TIME*:二〇〇一年五月号〔二〇〇一〕八一-五頁、同「ヨーロッパにおける刑事政策の新動向」*捜査研究*五〇巻七号〔二〇〇一〕五〇一-五二頁、同「ドイツ警備業法研究の最新線から学ぶ」*SECURITY TIME*三〇〇号〔二〇〇四〕一六一-三三頁。なお、エドウィン・クーベ(宮澤浩一訳)『ドイツにおける警備業』治安フォーラム七巻九号〔二〇〇一〕五一-六〇頁も参照)。さらに、わが国の警備業について社会学の視点から論じた近著として、田中智仁『警備業の社会学』(明石出版、二〇〇九)がある。
- (10) 富沢霊岸『封建制と王政』(ミネルヴァ書房、一九六八)一六九-一七〇頁、同『イギリス中世国政史の研究』(関西大学出版、一九七八)二二頁。
- (11) Hess, *op. cit.* (n. 8), at p. 6. また、ジョン・ブリックスほか(吉村伸夫訳)『犯罪・刑罰・社会』(松柏社、改訂版、二〇〇三)一六頁。
- (12) Hess, *op. cit.* (n. 8), at p. 8.
- (13) Hess, *op. cit.* (n. 8), at p. 7. See also, Jerome Hall, *Theft, Law and Society* (2d ed., 1952), at p. 166.
- (14) Jerome Hall, "Legal and Social Aspects of Arrest without a Warrant", (1936) 49 *Harv. L. Rev.* 566, at pp. 579-80.

- (15) Steven Spitzer & Andrew T. Scull, "Privatization and Capitalist Development: The Case of the Private Police, (1977) 25 Soc. Probs. 18, at 19; Thomas A. Crichtley, *A History of Police in England and Wales 900-1966* (1967), at pp.6-7.
- (16) Hess, *op. cit.* (n. 8), at p. 8.
- (17) Hess, *op. cit.* (n. 8), at pp. 10-11.
- (18) Hess, *op. cit.* (n. 8), at p. 11.
- (19) Hess, *op. cit.* (n. 8), at pp. 13-15. なお、柳本正春『イギリスにおける罪と罰』(成文堂、一九八九) 一三二-一三三頁も参照。
- (20) Lawrence M. Friedman, *Crime and Punishment in American History* (1993), at p.29.
- (21) Hess, *op. cit.* (n. 8), at p. 16.
- (22) ピンカートン探偵社およびアメリカ合衆国の警備業の草創期の動向については、上野治男『米国の警察』(良書普及会、一九八二) 三二六頁以下、久田俊夫『ピンカートン探偵社』(経済経営論集六巻一号(一九九八) 五五頁以下、同『ピンカートン探偵社の謎』(中央公論社、一九九八) 一七〇頁以下などを参照。
- (23) David A. Sklansky, "The Private Police", (1999) 46 UCLA L. Rev. 1165, at pp. 1212-17.
- (24) Shawn Reese, "The U.S. Secret Service: An Examination and Analysis of Its Evolving Missions" (2009) Congressional Research Service 7-5700, at pp.5-11.
- (25) *Ibid.*, at pp.1217-21.
- (26) Joseph J. Senna and Larry J. Siegel, Introduction to Criminal Justice (9th ed., 2002), at p. 169.
- (27) Brian Forst, "The Privatization and Civilianization of Policing", (2000) 2 *Criminal Justice* 2000, 19 at p. 24.
- (28) 社団法人全国警備業協会『イギリスの警備業』(社団法人全国警備業協会 二〇〇三) 一一二頁以下。
- (29) アメリカ合衆国およびイギリスの警備業の発展史については、Hess, *op. cit.* (n. 8), at pp. 9-15.
- (30) 鈴木康弘「オリンピックとテレビが起爆剤・日本の警備産業」『四五年の奇跡』(週刊ダイヤモンド九五巻四七号(二〇〇七) 五二頁)。
- (31) 当時の後藤田正晴警察庁長官は、警備業法案の審議の際、国会において政府委員として答弁に当たり、「警備業を『必要悪』とし、『私はこの種のもものが続出することが好ましい状況であるとは考えない』と言い放った」とされる(鈴木・前掲注(30) 五四頁)。
- (32) 平原恭隆「警備業と警察の今後」(警察学論集四九巻五号(一九九六) 二六頁)。

- (33) 警察庁『平成二二年警察白書』警察庁、二〇〇九）九九頁。
- (34) 全国警備業協会編『警備業法の解説』(全国警備業協会、第一一訂版、二〇〇七) 二頁。
- (35) 保安警備を雑踏警備に含めるものとして、深澤・前掲注(9) 三頁以下。
- (36) President's Commission on Law Enforcement and the Administration of Justice, "Task Force Report: The Police" (1976), in *The Ambivalent Force: Perspectives on the Police* (A. Niederhoffer & A. S. Blumberg eds, 1976), at pp.23-39.
- (37) Jay Zumburn, "Private Police and Guards", in *Criminal Justice* (Phyllis B. Gerstenfeld ed., 2006), 868, at p. 869.
- (38) Hess, *op. cit.* (n. 8), at p. 8.
- (39) Zumburn, *op. cit.* (n. 37), at p.109.
- (40) Private Security Industry Act 2001.
- (41) Jaap De Waard, "The Private Security Industry in International Perspective", (1999) 7 *European Journal on Criminal Policy and Research*, 143 at pp. 147-172.
- (42) Zumburn, *op. cit.* (n.25), at pp.109-11.
- (43) 奥秋為公「警備業法の概要」時の法令八〇七号(一九七二) 四頁以下、谷安司「警備業法をめぐる諸問題について」警察学論集二六巻一 号(一九七三) 五二頁以下。
- (44) 奥秋・前掲注(43) 五頁。
- (45) 成田頼明「警備業の法的性格とその治安政策への位置づけ」警察政策八巻(二〇〇六) 二二頁。
- (46) 成田・前掲注(45) 二二頁。
- (47) 一九八二年の警備法改正については、小林幸二「警備業法の一部改正」警察学論集三五巻九号(一九八二) 一二八頁以下、篠原寛「認定制の導入、指導・教育体制の充実、機械警備業に関する規定の新設等の全面的な改正」時の法令一一七二号(一九八三) 一二頁以下を参照。
- (48) 二〇〇二年の警備業法改正については、岩田康弘「警備業法の一部を改正する法律について」警察学論集五六巻五号(二〇〇三) 一九頁以下、同「警備業法の一部改正」警察公論五八巻七号(二〇〇三) 一九頁以下を参照。また、これに先立つ一九九六(平成八)年に、警備員の資質向上のため、①警備員の教育を担当する者を明確に規定することなどによる教育担当者のレベル確保と②すでに必要な知識・経験を有する検定合格者らへの教育義務を緩和することによる教育制度の充実と簡素合理化を図る警備業法施行規則の一部改正が行われている

（鈴木達也）「警備業方施行規則等の一部改正」警察公論五二巻三号（一九九七）二四頁以下。

（49） 成田・前掲注（45）二四頁。

（50） 二〇〇四年の警備業法改正については、杉本伸正「警備業法の一部を改正する法律」について「警察学論集五七巻八号（二〇〇四）一頁以下、高岩直樹「警備業法の一部を改正する法律」警察公論五九巻一〇号（二〇〇四）三二頁以下、同「警備業法の一部を改正する法律について（前）・（後）」捜査研究六三五号（二〇〇四）五二頁以下、六三六号（二〇〇四）八二頁以下、吉田英法「平成一六年改正警備法の考え方と課題」警察学論集六一巻二号（二〇〇八）八六頁以下を参照。

（51） 国民センターに寄せられた警備業務に関する苦情は、一九九八年に七五件であったが、二〇〇二年には三三三件に達していた（杉本・前掲注（50）一九頁）。

（52） 全国警備業協会編・前掲注（34）四頁以下。

（53） 深澤・前掲注（9）一八五頁以下。

（54） 成田・前掲注（45）三三頁以下。

（55） 成田・前掲注（45）三三頁以下。

（56） 柳澤昊「一般防犯警察活動の可能性」河上和雄ほか編『講座日本の警察第四巻』（立花書房、一九九三）一四頁、平原・前掲注（32）四四頁。

（57） 平原・前掲注（32）三四頁。

（58） 平原・前掲注（32）四〇頁以下。なお、ドイツにおける警察と警備業との連携について紹介した文献として、エドウィン・クーベ（宮澤浩一訳）・前掲注（9）五六頁以下。

（59） 近年では、実際に、海洋上での海賊からの船舶の警備、外国で内紛終結後の復興支援活動を行う日本企業関係者の警備など、よりリスクの高い領域への参入も試みられているとされる。なお、民間軍事会社（プライベート・ミリタリー・カンパニー＝PMC）の動きを描いたルポルタージュとして、ソロモン・ヒューズ（松本剛史訳）『対テロ戦争株式会社』（河出書房新社、二〇〇八）。

（60） 吉田如子「民間警察活動規制と警察（一）」法学論叢一四九巻一号（二〇〇二）八一頁。

（61） 深澤・前掲注（9）五頁。

（62） この点を指摘したものとして、宮澤浩一「ハンブルク大学警備業研究室について」SECURITY TIME 二八四号（二〇〇三）四〇頁。