

史現代薬麻

麻薬規制条約と人びとの物語

藤野 彰

ふじの、あきら 一九五一年、山口生まれ。一九八〇年に国連に採用され、国際麻薬規制に携わる。国際麻薬規制委員会（INCB）事務局長、国連特種犯罪事務所（UNODC）東アジア・太平洋地域センター代表、UNODC事務局長特任顧問など歴任。現在、（公財）麻薬・覚せい剤乱用防止センター理事など。



「麻薬密輸」と題された
英国外務省ファイル。1923年。

世界 SEKAI 2019.4

前回は、国際オペレーションの話をした。一九九〇年代初頭に始まった、国連など関連国際機関の職員と各国の担当官たちが、任務の求めるところを超えて力を尽くした、前例を見ない新しい試みの物語であった。

この一〇〇年の間、薬物規制のための条約体制は確実に進化してきた。国際オペレーションは、その最も新しい段階に入ったとき、現状に危機を覚え、ともに立ち上がった人びとが作り、奏でた、序曲とでもいうべきものであった。だからこの話には続きがある。

だが、そこに至るまでに、それぞれの時代に、いったいどのような背景があって、国際社会は条約体制を進化させなければならなかったのか。今一度、具体的な犯罪と、関連する諸問題を掘り起こして、物語を進める。

時を超えてよみがえる事象というものがある。歴史を見ることは未来を見ることだから、ここで「過去からの物語」を今少し語る。表舞台には現れることなく、しかし歴史の流れを変えた、時代の変わり目が確かにあった。

それぞれの時代に、世界のさまざまな土地で、麻薬をめぐる諸問題はつながっていた。国際社会がそれを認識するたび、麻薬規制の条約体制は、徐々に、しかし確実に、進化していった。一九〇九年（明治四十二年）、上海での万国阿片会議が道を開いた麻薬規制のうねりは、節目節目で躍進を遂げた。その背景を織り成した物語を掘り起こしていく。

一九二〇年代の出来事と新たな条約

「ジャパン・クロニクル」という、日本で発行された古い英字新聞があった。一九〇二年（明治三十五年）創刊である。前身は、一八九一年発刊の「コーベ（神戸）・クロニクル」で、後に昭和の時代になって「ジャパン・タイムズ」に吸収合併された。その「ジャパン・クロニクル」が一九二一年六月三日付けで、まるまる一面を使って掲載した記事がある。重大な麻薬取引に関するものであった。当時の日本を経由したとされるルートの話である。

一九二一年というのは過渡期にあった。一九〇九年の上海阿片会議の後、一九二二年にハーグで万国阿片条約が世界で初めて採択されたから、一〇年になろうとしていた。当時、すでに国際犯罪組織が絡んだ麻薬密輸は、往々にして上海を経由し、外国人居留地「租界」も関与していた。

この時代、中国もまた激動期を迎えていた。上海会議が開かれたのは清朝のものであったが、ほどなく辛亥革命が勃発し、ハーグ条約が採択された年の初めには、中華民国が成立していた。一九二一年に至っては、国民党を創建した孫文が広州で非常大總統に就任している。

余談ではあるが、この一九二一年、芥川龍之介が大坂毎日新聞社の命を受け、上海を訪れている。その後、中国各地を百二十余日かけて遍歴し、四年後に紀行文「支那遊記」を著

した。小説家は「僕のジャアナリスト的才能」の産物だと自序に書いたが、確かにそうであった。その一節「上海遊記」では、当時の上海の人間模様を鮮烈に描いてみせた。魯迅が「阿Q正伝」を発表したのもこの年だ。

一九二二年の条約では、一般的な麻薬規制の義務を課したものの、各国が足並みをそろえて、具体的に同じ手段を取るまでにはなっていなかった。だから、ヨーロッパなどの製薬会社が合法的に造った麻薬を横流ししようとする輩にとって、さまざまな抜け道があった。

そんな時代背景のもと、「ジャパン・クロニクル」紙が掲載したのは、税関統計に表れなかった、モルヒネやヘロインのヨーロッパからアジアへの輸出、そして最終的に中国へと渡っていたという取材レポートであった。

その記事は、こう指摘する。

前年の一〇月より英米の港から日本向けのモルヒネ輸出はなかつたようである。しかし、まだ大量の積荷で（日本の港へ）到着する。それはマルセイユ（フランス）、アントワープ（ベルギー）、ロッテルダム（オランダ）、ヨーテポリ（スエーデン）、コペンハーゲン（デンマーク）から来る。そしていずれも英米の船ではない。それ以上もとを辿るのは困難である。



1921年6月30日付
「ジャパン・クロニクル」紙

たとえば、アメリカの供給会社などから日本に手紙が届くが、出荷に必要な特別許可証などは何とでもなるとはほめかしていたとする。

そして、イギリスの製薬会社三社、アメリカの製薬・卸売業者三社、日本の四社の名前を挙げた。それぞれが、実際にどのような役割を果たしたかについては、沈黙している。日本の会社で名前が挙がったのはすべて、大阪に拠点を持った会社であった。したがって、荷揚げは神戸港なのであった。ちなみに、星製薬という名が最初に出てくる。明治末創業のこの社は、日本で初めてモルヒネの製造販売を行なった。創業者の息は後に、作家になった。「シヨートシヨートの神様」と言われた星新一である。星製薬が当時の政争に巻き

込まれ、裁判を勝ち抜いたことなどの経緯は、星新一『人民は弱し 官吏は強し』に詳しい。

閑話休題。前記の輸出・再輸出などのケースでは、そもそも誰が取引を持ちかけたか、定かではない。英・米・ヨーロッパそして日本のどの会社でもあり得た。手もとにある史料からそれが判明する事例はない。

英国外務省のファイルに綴じられた「アヘン・コンフィデンシャル」と題する機密書簡がある（一九二三年一月九日付け、タイトルの写真参照）。「ジャパン・クロニクル」紙記事掲載の翌年に出された。駐日英国大使より同国外務大臣宛であった。この記事に言及して、事実関係は概ね正確だとする。証拠不十分な憶測もあるとの注釈がついてはいたが、

もう少し背景に踏み込む。

この時期、世界最初の万国阿片会議の後、たとえば中国と英国の間には協定が結ばれていた。中国は国内でのアヘン使用を次第に減らすことを確約し、英国は、英領インドからのを含め、アヘン系麻薬の中国への輸出を減らすことに合意した。中国向けについては、この頃、実質的に禁輸措置へ向かっていたといっただけ。

ところが、それ以外の国への麻薬輸出には、同様の規制はかかっていなかった。それゆえ、例えばヨーロッパの国々への輸出はチェックされなかったし、アメリカへの輸出も同様であった。輸入した国で使用されるのか、再輸出されるのか

もわからないままに（あるいは知りつつも関係のないこととして）、麻薬は輸出されていた。

だから先に述べたように、五カ国以上へ輸出することは可能であったし、そこから日本へモルヒネが再輸出されること、実際にあった。日本へ（あるいはほかの国へ）輸出されることは、どの時点で決まったのかも判明しない。いずれの国のどの会社が企てたかも、わからない。また、たとえば日本にあったからといって、日本人の関与する会社とも限らなかった。

一九二三年八月一日付の英国内務省より外務次官宛の機密書簡がある。

日本企業数社による麻薬密輸の事案に関して、同封した覚書に付け加えられるべき、新たな書簡を入手した。

当該書簡には、日本の組織による非合法的な販売目的のため、神戸市播磨町7丁目居住のC・S・C（原文はフルネーム記載）が英国製モルヒネを非合法に購入しようとする企てが明らかにされている。

日本企業が関与し、少なくとも三カ国を経由して、非合法的ルートへモルヒネを横流ししようとした企ての一例である。しかし、日本国内でそれを画策したC・S・Cは、外国籍の人物であった。英語の名前で、おそらく、英米いずれかの人

間だと思われる。

関連当局間で交わされた一連の通信から、当該人物らが監視の対象であったことがわかる。前記の書簡は、神戸在住のC・S・Cからニューヨークへ送られており、モルヒネの横流しは英国内でなされることになっていた。

要するに、他の国を経由させて目的地へ送るといって、抜け道があったのだ。

前記の機密書簡「アヘン・コンフィデンシャル」は、英国政府の努力にもかかわらず、モルヒネ、コカイン、ヘロインが合法的な需要量をはるかに超えて日本へ輸出され、その後、中国へ密輸されていると結論づける。

しかし、不可解なことがある。たとえば、一九二〇年に英国政府がモルヒネ輸出を許可したのは六オンス半（二八四グラム）のみとされるが、日本税関の記録では、英国からの輸入量は一八万八二五オンス（五トンを超える）であった。

送った量より受けとった量が少なければ、貿易の途中で横流しがあったことが想像されるが、逆とは何ゆえであったのか。

おそらくは、第三国を（ときには複数）経由して、日本に到着したかと思われる。英国は、最初の輸入国（第三国）への輸出货量を統計に入れ、日本はその輸入量を、再輸出して直接日本へ送った国ではなく、そもそもその製造国（英国）から輸入したものと統計に入れた、ということでもあろうか。

いずれにせよ、一九二〇年代では、各国の統計は比較するには充分ではなかったし、規制の抜け道はいくらでもあることを、国際社会は理解した。

この時代背景のもと、一九二五年にジュネーブで新しい「国際阿片条約」が採択された。拘束力のある具体的な規定を導入したのだ。つまり、当事国には、足並みをそろえて同じ規制手段をとる義務が生じた。

たとえば、麻薬の輸出入に関しては、免許および許可の制度が導入された。国際連盟への詳細な統計報告も義務付けられた。輸出入統計を突き合わせて、合致しなければ、何かがおかしいとわかる。その統計の食い違いを検証するメカニズムができた。今日あるシステムの原型である。

しかし、麻薬の輸入許可証などは容易に偽造されたので（組織犯罪の関与がわかる）、大規模な横流しが続いた。一九二五年条約が採択されて数年のうちには、世界的に、医療用麻薬はゆゆしい過剰供給となっていた。それにともない、非合法ルートへの横流しが増加した。

これに対応するため、さらに国際社会は一九三一年に「麻薬の製造制限および分配取締に関する条約」をジュネーブにおいて締結した。目的は、世界全体の麻薬製造量を、医療用として実際に必要な量に限定することであった。

そのため「見積もり」制度が義務付けられ、輸入枠が設定

する。ラベル表示にまで具体的な指示を与えた。

それぞれの缶には、体裁の良い赤ラベルをつけ、何と記載するかについては、発注の際に決めることしよう。まずどれか大手のラベル印刷会社から、ある程度の在庫を確保しておいてもらいたい。

手紙は、「組織」の性格についてもコメントして、ある事件にふれた。それは国際犯罪組織の存在を浮かび上がらせた。

この組織は、実に広範囲で力を持っているのだ。現在はもう存在しないが、ある会社が三年ほど前、組織のビジネスを請け負おうと、三度ばかり（麻薬を）出荷したことがある。これは満足のいくものだった。

しかし四度目に、彼らは偽物を送りつけ、同じ料金を引き出していった。その夜、現地代表当人は貨物客船に滑り込んで、無事にサンフランシスコへ到着することはできた。およそひと月後、彼は失踪し、その後、行方が知られることはなかった。

この手紙では、当該人物が「消された」とは明確に言っていないものの、その書きぶりからは、「組織」が手を下したことは想像に難くない。

ところで、この手紙の引用部分は、原文では、ただひとつの長い文章であり、不自然な句読点を続けて打っていた。書

された。こうして、犯罪組織が輸入許可証を偽造したとして、横流しを未然に防ぐことが可能になった。

100年前、国際犯罪組織が暗躍した

一九三〇年代、麻薬規制のための国際体制が確立していない初期の頃には、主要な国々の間でも、国境を越えた捜査や司法協力の手立ては、未だ確立していなかった。しかし、残されている機密資料から、犯罪組織が国境を越えて暗躍していたことがわかる。

一九三〇年六月三〇日付けの、神戸播磨町で投函されたニューヨーク宛の手紙がある。差出人の住所は、港のすぐ近くで、旧外国人居留地の傍であった。次のように書いてあった。

諸君、あなた方が出発前に、私を訪問するという約束を果たさなかったことに、極めて失望している。私を実に厄介な立場においてしまった。この種のものとしては世界でも最大級の組織の取締役と会えるよう、手配を済ませたところだったからだ。この組織は、メンバーを主な貿易港全てに配置しているし、際限のない資金の裏打ちがあるのだ。

手紙は続けて、「この組織は、一ポンド錫缶詰め、錫で内張したケースに収納してある、塩酸モルヒネ・パウダーを入手することに多大な興味を示している」と述べ、条件を提示

き手は英語を母語とする人物ではないことが分かる。一世紀前、すでに広がっていた、国境を越えた犯罪の証明である。

この時代、アメリカにおいては禁酒法が施行されて（一九二〇〜一九三三年）、組織犯罪が横行していた時期であった。だが、手もとにある資料では、国際的な麻薬密輸に関わったいくつもの組織と、当時アメリカ国内で勢力を振るった犯罪組織との関連までは辿ることができなかった。

もうひとつの事例

少し時をさかのぼる。一九二九年の末、オーストリアのウィーン警察局より英国ニュー・スコットランドヤード（ロンドン警視庁）宛に出された書簡がある。一九二六年にハンブルクで大規模なヘロイン密輸が摘発され、目的地は上海と考えられた事例についてである。こう述べる。

この事例は国際連盟文書 No. C.589.M.225.1296.XI.O.C. 488 の中で扱われている。……この件に関与したドクター F・R（原文はフルネーム）という人物は一九一九年にオーストリアのエーデルシュタール（ハンガリーとの国境近くの街である）に生まれ、……独身で、居住地は上海鎮江一四だとされる。

その目的は明らかではないが、彼は頻繁にヨーロッパへ旅行しており、今年の夏にはウィーンに滞在した。我々に

もたらされた極秘情報によれば、ドクターRは大規模な麻薬密輸に従事している。

上海のこの住所は当時、英国租界の中にあつた。そこに居住するオーストリア人の関与するヘロイン密輸の事例であるから、目的地は中国、それも上海であつた可能性は高い。

この年、中国では、孫文の死後、国民党の主権を握った蔣介石が北伐を開始している。こうした場合の軍資金調達の場合として、この時代、アヘンやヘロイン販売などが上海檔案局（公文書館）の資料にもみられる。だが、手もとにある一次資料には、この事例との関連をうかがわせるものは見あたらない。

* * *

こうした背景のもと、合法的な麻薬の輸出入制限のみでは、横流しと密輸に対処するに十分ではないと、国際社会は一九三〇年代半ばまでには明白に認識した。

だから一九三六年には、「危険薬物の非合法取引禁止条約」がこれもジュネーブで採択され、初めて麻薬事犯を国際犯罪だと認定した。画期的なことであつた。目的のひとつは、末端の者ではなく、国際的な密輸に関与する、最も危険な犯罪者に「刑事罰」を科すことであつた。

麻薬を手にとることなく、背後にいて、密輸を扇動、共謀、指揮する大物の犯罪者らに狙いを定めたのだ。そのため、条

約「員会」（後に常設中央アヘン委員会と改名）を設立し、この条約の履行を監視する役割を持たせた。

一九三二年条約は、麻薬見積もり制度を導入し、その運用のために四名の委員からなる「麻薬監督機関」を設立した。前記の国連総会の要請に基づいて、経済社会理事会はただちに、その機能委員会のひとつとして「麻薬委員会」を設立した。関連条約の適用を監督し、理事会へ助言を行なうためである。麻薬委員会は、連盟の諮問委員会の後継者となつた。

連盟時代の「常設中央アヘン委員会」と「麻薬監督機関」は、この時点では、そのまま機能を継続した。このふたつは、現在の「国際麻薬統制委員会」の前身である。しかし、新たにその設立に至るのは、一五年後のことであつた。後述する

条約の進化と統合

その後、国連が成立してから続けざまに採択された、麻薬規制に関するいくつもの条約、協定、議定書は、一九〇〇年代初頭から進化してきたシステムをさらに複雑にした。

背景には、戦争を契機とした化学の発展があつた。第二次世界大戦前の時代では、麻薬は植物由来のもので、アヘン系、コカ系そして大麻などにほぼ限られていた。その後、合成麻薬が造られるようになった。ペチジンという、全く合成の鎮痛剤が初めて現れたのは、世界大戦の始まった一九三九年であつた。

約当事国には刑事罰のシステムを制定することを義務付けた。この条約は一九三九年に発効した。だが、その機能を果たすことはなかつた。その年、第二次世界大戦が始まつたからである。世界大戦は、国際麻薬規制をほぼ中断してしまつた。

国際連盟から国際連合へ

一九四六年、国際連合は、それまで国際連盟が担っていた麻薬規制の任務を継承することとなつた。この年の暮れも押し迫って採択された議定書は、国連が行なつた最初の議決のひとつで、それ以前は連盟によって行使された麻薬規制の機能を、法的に国連へ移行した。

国連総会はすでに一九四六年二月、経済社会理事会に対して、連盟が果たしてきた「非政治的」な機能と活動を調査することを要請した。どの機関が何を引き継ぐかを定めるためであつた。

ここで少し、連盟の麻薬規制に関する機能を整理しておきたい。

国際連盟は、その規約（今日の国連憲章にあたる）に基づいて「阿片及び他の危険薬品の取引諮問委員会」を設立した。

連盟時代には、三つの麻薬規制条約が締結された。

そのうち、一九二五年条約が麻薬製造や輸出入の免許・許可制度と統計報告制度を導入したことはすでに述べた。それとともに、八人の独立した専門家で構成される「常設中央委

第二次世界大戦が終結するまでに、他にも多くの、依存性を生じさせる薬物が合成された。そのため、一九四八年に新たな議定書が締結され、これらの薬物を麻薬として国際規制の対象とした。

さらに、一九五三年採択の議定書は、医療用麻薬の原料となるアヘンの過剰生産を防ごうと、各国のアヘン在庫量を限定した。また、七カ国だけに、輸出目的でのアヘン生産を許可した。

このように複雑になつた麻薬規制システムを簡素化しようとする試みは、一九六一年に、それまで締結された諸条約を一本化した「麻薬に関する単一条約」として実を結んだ。

単一条約が設立したのが、「準司法的」機能を持つ、国際麻薬統制委員会（INCB）であつた。条約の規定を当事国が遵守しているかどうか、独立の委員会として、監視・監督する役割を与えられた。先に挙げた「常設中央アヘン委員会」と「麻薬監督機関」の機能はここに統合された。

単一条約上、国連経済社会理事会はINCBの「技術的独立性」を担保する義務を負つた。そのために、理事会は、ごく細かいところまで規定する行政取極を採択した。

取極には、INCB事務局は国連事務局のなかに置かれながら、その任務を遂行するにあつては、国連事務総長ではなく、もっぱらINCBの決定事項に従うとの規定がある。また、INCB宛の書簡を開くことができるのは誰かといっ

た細事まで、そこに書いてある。
私はこのINCB事務局に最も長く勤務した。四半世紀近くにわたった。

さらなる進展

その後、前記の麻薬以外で、精神に影響を及ぼすさまざまな薬物が合成されてきた。たとえば、アンフェタミン系覚醒剤、鎮静・催眠剤、精神安定剤、幻覚剤などである。化学的合成によって製造され、人間の行動や気分を変えることができ、依存性も生じさせる作用を持っていたが、未だ国際的に規制されてはいなかった。

増大する国際社会の懸念は、一九七一年に「向精神薬条約」を締結するに至った。しかし、各国の新たな産業を保護しようとする立場から、その一〇年前の単一条約ほどの厳しい規制は、見送られた。たとえば、医療用に必要な量を厳密に算定する見積もり制度などは、適用されることはなかった。ちなみに、麻薬規制のこの見積もり制度は、非常に複雑な計算を必要とした。私がINCB事務局で最初に担当したのがこれであった。詳細は煩雑になるから省略するが、当時、全権委任会議で、この複雑なシステムを、よくここまで練り上げられたものだ、感嘆したことがある。もちろん、それ以前に専門家集団による検討が続いていたには違いない。ともあれ、向精神薬条約には、この見積もり制度は取り入

れられなかった。結果、大量の横流しが続くことになった。後に、INCBの提案により、麻薬委員会は、任意で、見積もり制度に似かよった、しかしはるかに簡単なシステムを、取り入れることに決めた。そして、効果があった。

もっとも新しい、一九八八年の「麻薬及び向精神薬の不正取引に関する国際連合条約」がある。それに基づいて取った、さまざまなアクションと事例については、すでに前回この連載で詳しくふれた。

だから、国連になってからのことは、ここでは主に変更の記録をたどるのみにとどめた。次回より、いくつかの異なる側面から、時を超えた麻薬問題を眺める。

(つづく)

岩波現代文庫

反転する福祉国家

—オランダモデルの光と影—

水島治郎

オランダモデルと言われる雇用・福祉改革が進む「寛容」な国オランダでは、移民・外国人の「排除」も急速に進行した。対極的に見える現実にはどのような論理が潜んでいるのか。ポピュリズムに揺れる時代を読み解く。

本体1340円(税別)

岩波書店

