

〈3〉 米国安全保障戦略における麻薬取締局（DEA）の役割

— 国際組織犯罪・金融犯罪・経済安全保障の交差点 —

有限責任 あずさ監査法人 尾崎 寛

はじめに

米国麻薬取締局（Drug Enforcement Administration: DEA）は、一般には違法薬物の摘発を担う法執行機関として認識されている。しかし、DEA の実際の活動は、違法薬物の押収や密売人の検挙にとどまるも

のではない。DEA は、違法薬物の生産・製造・流通を支える国際的な供給網、資金循環、組織犯罪構造そのものを解体することを目的とする戦略的法執行機関である¹。特に近年、フェンタニルを中心とする合成薬物²の拡大により、違法薬物問題は従来の「生産国一消費国」という単純な図式では説明できない

¹ U.S. Department of Justice, Organization, Mission and Functions Manual: Drug Enforcement Administration, “The mission of the Drug Enforcement Administration (DEA) is to enforce the controlled substances laws and regulations of the United States and bring to the criminal and civil justice system of the United States, or any other competent jurisdiction, those organizations and principal members of organizations involved in the growing, manufacture, or distribution of controlled substances appearing in or destined for illicit traffic in the United States; and to recommend and support non-enforcement programs aimed at reducing the availability of illicit controlled substances on the domestic and international markets.” Justice.gov, <https://www.justice.gov/doj/organization-mission-and-functions-manual-drug-enforcement-administration>

² 合成薬物（synthetic drugs）とは、植物由来の原料（アヘン、コカ、カンナビス等）を必要とせず、前駆物質および必須化学物質を用いた化学合成によって製造される違法薬物を指す。国連薬物犯罪事務所（UNODC）は、合成薬物の製造は人為的設計と戦略的化学物質の入手可能性に依存するため、生産地が特定地域に限定されず、適切な化学品・設備が入手できれば「どこでも」製造され得る点を大きな特徴としている。

また、DEA は、フェンタニルやメタンフェタミン等の合成薬物が、前駆化学物質、製造設備、国際物流、地下金融ネットワークを組み合わせた国際的サプライチェーンに基づいて生産・流通されていると分析しており、これらの合成薬物が公衆衛生のみならず、法秩序および国家安全保障に対する深刻な脅威となっていることを強調している。UNODC, “Synthetic Drug Strategy / UN Toolkit on Synthetic Drugs,” <https://syntheticdrugs.unodc.org/>; Drug Enforcement Administration, National Drug Threat Assessment 2025, pp. 5–6, 20, <https://www.dea.gov/sites/default/files/2025-07/2025NationalDrugThreatAssessment.pdf>

段階に入っている。前駆物質³や必須化学物質⁴の国際取引、合法的な化学製品の製造プロセス、国際的な物流ネットワーク、ならびに国境を越えた決済・送金を支える金融システムは、本来、それぞれが独立した合法的経済活動として構築・運用されている。しかし、違法薬物の製造・流通を担う組織犯罪は、これらの制度やインフラを断片的に悪用するのではなく、相互に連結した一体的な生産・供給・資金回収の仕組みとして取り込み、違法市場の運営に組み込んでいる。とりわけ合成薬物の拡大により、違法薬物市場は、農業生産や地域的依存性に制約された従来型の犯罪形態から、化学工業、商業物流、国際金融と密接に結び付いた形へと変質している。前駆物質や必須化学物質の調達、製造工程の分業化、国際輸送の効率化、犯罪収益の迅速な回収・洗浄といった要素が組み合わされることで、違法薬物市場は、分業化・標準化・効率化を特徴とする高度に産業化された構造を有するに至っている。このような構造の下では、違法薬物問題は、単に違法薬物の使用や個別犯罪の摘発といった公衆衛生・刑事司法上の課題として捉えるだけでは不十分である。

また、違法薬物市場が生成する収益は、組織犯罪の暴力行使能力や腐敗の資源となり、制度の実効性や市場への信認を侵食し得る。その結果、違法薬物問題は、国家の統治能力や国際的な規範秩序の安定に影響を及ぼす要因として顕在化し、安全保障上の問題として再定義されつつある。このような問題意識は、米国の国家安全保障戦略（NSS）や、DEAが

毎年公表する米国国家薬物脅威評価報告書（National Drug Threat Assessment: NDTA）にも明確に反映されている。違法薬物取引は、越境犯罪組織による暴力、腐敗、制度浸食と結びつき、国家安全保障に対する複合的脅威を形成するものとして位置付けられている。

本稿は、DEAを単なる麻薬取締機関としてではなく、米国の国家安全保障戦略を現場で実行する法執行機関として捉え、その組織的基盤、歴史的背景、国際捜査の実態を整理する。その上で、アジアおよび日本をめぐる違法薬物問題を国際的構造の中に位置付け、DEAの活動が金融犯罪や経済安全保障とどのように結び付いているのかを明らかにし、日本への含意を検討する。

なお、本稿に記載された見解および意見は、すべて筆者個人のものであり、筆者が所属する組織その他いかなる団体の公式見解または立場を示すものではない。

第1章 DEAの概要：組織・歴史・国家戦略における位置付け

1. DEAの政府内での位置付けと組織概要

DEAは、米国司法省（Department of Justice: DOJ）に属する連邦法執行機関であり、規制物質法（Controlled Substances Act）をはじめとする連邦薬物関係法令の執行を担う中核機関である。DEAの使命

³ 前駆物質（precursors）とは、違法薬物の製造過程において原料または中間体として使用される化学物質を指す国際法上の概念。国連の「麻薬及び向精神薬の不正取引防止に関する条約（1988年ウィーン条約）」は、完成した違法薬物そのものではなく、違法薬物の不正製造に使用され得る物質の転用（diversion）を防止することを目的として、前駆物質および必須化学物質の国際的管理枠組みを定めている。同条約第12条は、締約国に対し、表Ⅰおよび表Ⅱに掲げられた物質が違法薬物の製造に転用されることを防止するための措置を講じ、相互に協力する義務を課している。前駆物質の特徴は、合法的な工業用途や医療用途を有する一方で、違法薬物製造にも利用可能である点にあり、特に合成薬物の拡大に伴い、完成薬物ではなく「製造能力そのもの」を管理対象とする安全保障的アプローチとして重視されている。

United Nations, *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, 1988, art. 12; International Narcotics Control Board (INCB), *Precursors and Chemicals Frequently Used in the Illicit Manufacture of Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*; UNODC, “Drugs and Precursors,” <https://www.unodc.org/unodc/en/pccp/drugs-and-precursors.html>

⁴ 必須化学物質（essential chemicals）とは、違法薬物の製造過程において、化学反応を進行させるために必要不可欠である一方、前駆物質（precursors）とは異なり、最終的に薬物分子の構成要素として取り込まれない化学物質を指す。国連の「麻薬及び向精神薬の不正取引防止に関する条約（1988年ウィーン条約）」は、違法薬物の不正製造を抑止する観点から、前駆物質および必須化学物質の転用（diversion）防止を国際的管理の対象として位置付けている。同条約第12条は、違法薬物の不正製造に使用され得る化学物質について、締約国が表Ⅰおよび表Ⅱに掲げられた物質の転用を防止するための措置を講じ、相互に協力する義務を課している。必須化学物質の特徴は、溶媒、酸、塩基等として化学反応の工程管理や製造環境の構築に用いられる点にあり、合法的な工業用途が極めて広範であることから、完成薬物ではなく「製造工程そのもの」を標的とする国際的供給網対策として重要視されている。United Nations, *United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, 1988, art. 12; International Narcotics Control Board (INCB), “Precursors and Chemicals,” <https://www.incb.org/incb/en/precursors/index.html>; UNODC, “Drugs and Precursors,” <https://www.unodc.org/unodc/en/pccp/drugs-and-precursors.html>

は、違法薬物の生産、製造又は流通に関与する組織およびその主要構成員について、米国の刑事司法制度、または適切な管轄権を有する司法当局の下で、法的責任を問うことにある。DEAの特徴は、完成した違法薬物の摘発にとどまらず、前駆物質、資金洗浄、国際供給網といった、違法市場を支える「基盤」そのものを捜査対象としている点にある。この点でDEAは、実行犯等の検挙を主目的とする法執行機関とは異なり、違法薬物市場全体を構成する供給構造および収益循環に着目し、それらを解体することを任務とする法執行機関であると位置付けられる。組織規模の観点から見ると、DEAは世界全体で約1万人の職員を擁しており、その内訳は特別捜査官(Special Agents)、流用対策捜査官(Diversion Investigators)、情報分析官、化学者、専門職員など多岐にわたる。DEAは米国内に23の部局と241の事務所を有するとともに、世界各地に90を超える海外拠点を配置している。これらの海外拠点には、在外米国大使館内に設置されているものも多く、DEAの国際協力活動の制度的基盤となっている。重要なのは、これらの海外拠点が、現地において独自の捜査権限を行使するものではない点である。その役割は、ホスト国当局が主導する捜査・法執行活動に対し、情報収集・分析、捜査対象の選定支援、作戦レベルでの調整、証拠共有や国際協力の促進といった形で関与することにある。このように、DEAの海外拠点は、国境を越える組織犯罪に対する捜査が各国の法的枠組みを尊重しつつ実効的に行われるよう、米国内捜査と国外当局の捜査活動を接続・補完する調整機能を担っていると整理できる。DEAの活動は、米国内に閉じたものではなく、当初から国際的な捜査協力を前提として設計されていると考えられ、この点がDEAを特徴付ける制度的基盤となっ

ている。

2. DEAの歴史的背景と「War on Drugs」

DEAの設立は、1960年代後半から1970年代初頭にかけて米国社会において深刻化した違法薬物問題と、それに対する国家的対応として打ち出された「War on Drugs（麻薬との戦争）」という政策的枠組みと不可分である。当時の米国では、ヘロインやコカインをはじめとする違法薬物の拡大が社会問題化し、治安悪化、公衆衛生問題、社会秩序の動揺が顕在化していた。1971年、ニクソン大統領は薬物乱用を「米国にとって最大の公共の敵(Public Enemy)」と位置付け、連邦政府主導で包括的に対処する方針を打ち出した⁵。この方針の下、従来、財務省、保健当局、その他の連邦機関に分散していた麻薬取締機能が一本化され、1973年にDEAが設立された。DEAの設立は、単なる行政再編ではなく、違法薬物問題を国内の治安問題としてではなく、国際犯罪、外交、安全保障と結び付いた国家戦略上の課題として扱うという、政策的転換を意味していた。「War on Drugs」は、しばしば取締強化偏重の政策として批判的に言及されることがあるが、制度史的に見ると、DEA創設の背景には、違法薬物市場が国家の統治能力や社会秩序を侵食する構造的問題であるという認識が存在していたと考えられる。DEAはこの認識の下、国内取締と同時に、国外の供給網に対する関与を任務として組み込まれた機関であった。

3. 象徴的事件としての「キキ・カマレナ事件」

DEAの国際的活動の性格を象徴する出来事として、1985年に発生したエンリケ・“キキ”・カマレナ捜査官殺害事件が挙げられる。本事件は、DEA捜査官が国外で任務中に殺害された最も象徴的かつ衝撃

⁵ 1971年6月17日、リチャード・ニクソン大統領は記者会見において、「薬物乱用は米国にとって最大の公共の敵(public enemy number one)である」と述べ、供給面および需要面の双方に対応する政府横断的かつ集中的な対策を講ずる方針を表明した。このいわゆる「War on Drugs」の開始を受け、連邦政府内に分散していた麻薬取締・薬物対策関連機能の統合が進められ、1973年、再編計画(Reorganization Plan No. 2 of 1973)および大統領令に基づき、薬物関連法の執行を一元的に担う機関として米国麻薬取締局(Drug Enforcement Administration: DEA)が設立された。

Richard Nixon, Remarks About an Intensified Program for Drug Abuse Prevention and Control, June 17, 1971, The American Presidency Project, <https://www.presidency.ucs.edu/documents/remarks-about-intensified-program-for-drug-abuse-prevention-and-control>; U.S. Drug Enforcement Administration, “Our History,” <https://www.dea.gov/about/history>; Executive Order 11727—Drug Law Enforcement, July 6, 1973, The American Presidency Project, <https://www.presidency.ucs.edu/documents/executive-order-11727-drug-law-enforcement>