

10月11日に外務省ホームページに掲載された米国が国連越境組織犯罪防止条約に関して行った留保に関する文書（「米国の留保についての政府の考え方」）について

2006年10月17日

「米国の留保についての政府の考え方」について

< 外務省の見解 >

- (1) 米国は連邦制をとっており、条約締結に当たり、憲法上の連邦と州との間の権限関係と整合性をもたせるとの観点から、留保・宣言を行った。
- (2) 米国政府より、本条約で犯罪化が求められている行為について、連邦法によっても州法によっても犯罪とされていない部分はほとんどないという回答を得ている。
- (3) 米国の留保は本条約の趣旨、目的に反するものではないと理解する。
- (4) これに対し、「重大な犯罪」を限定する旨の留保や「国際性」の要件を付す旨の留保は、「重大な犯罪」の定義を定める条約第2条や、国際性を要件としてはならないと定める条約第34条2の規定に明らかに反し、本条約の趣旨、目的に反するため許されない。

< 日弁連の見解 >

1 条約の内容に反することと条約の趣旨、目的に反することとは異なります

(1) ウィーン条約法条約について

ウィーン条約法条約第19条は、「当該留保が条約の趣旨、目的と両立しない場合」には留保できないとしています。国連越境組織犯罪防止条約の目的（第1条）や適用範囲（第3条）に関する部分は趣旨目的の内容であるといえるものです。

(2) 国連越境組織犯罪防止条約第34条2項や重大犯罪の定義について留保は可能です

しかし、条約の実施方法に関する国連越境組織犯罪防止条約第34条第2項や第2条の定める重大犯罪の定義に関する規定などについては、留保や解釈宣言の余地があると考えられます。

なぜなら、そもそもこの条約の適用範囲は越境性のある犯罪なのであり、また重大犯罪の定義についても、条約の審議過程において様々な見解があり、その妥協として条約案が起草されたという経過があるからです。

たとえば、越境性のある犯罪に限定して共謀罪を制定することは、同条約第34条第2項について留保した上であれば、疑いの余地なく可能です。

留保は政府の一方的な行為であり、国会が留保を付さずに承認している条約についても、政府が国内法化の過程で必要と考えれば、留保は当然に可能なもの

です。

(3) 国内法の完全性を維持するための留保は許されず

国連の国際法委員会において起草中の条約の留保に関するガイドラインの草案によると、「国内法の完全性を維持するために、ある条約規定の適用を除外または変更しようとする」留保は、条約の趣旨、目的と両立する限り有効とされています。

同案によると、条約の趣旨、目的は「条約の存在理由を構成する、条約の本質的規定」を意味し、その確定のためには、前文、付属文書を含む条約の文脈、条約の起草作業、締結の際の事情、条約の名称、条約の基本構造を定める諸条項などを考慮するということとなります。

国連越境組織犯罪防止条約の場合、その名称、同条約第1条及び第3条から条約の存在理由が引き出され、したがって条約の趣旨、目的もこれらによって示されているとするのが、妥当な解釈です。

同条約第34条は、国内的实施を定める重要な規定ではありますが、同条第2項の「国際的な性質とは関係なく」に限定された、「国内法の完全性を維持するため」の留保ですから、これが条約の趣旨、目的と両立しない留保とはいえません。このような条約の趣旨、目的と両立する留保は十分可能です。

2 米国の留保の内容

米国は2005年11月に国連越境組織犯罪防止条約を批准していますが、同条約について留保を行っていることが判明しました。

(1) 米国の国連越境組織犯罪防止条約批准までの手続

米国の条約批准までの手続は次の通りです。

2000年12月13日：署名

2004年 1月22日：国務省長官が大統領に対し批准を提案

2004年 2月23日：大統領が上院に対し批准を提案

2005年 8月31日：上院外交委員会で議決

2005年10月 7日：上院で議決

2005年11月 3日：批准

米国はこの条約批准のために新たな国内法整備は行っていません。

(2) 米国の留保の内容及び理由

国務省長官による批准の提案書（米国第18回国会第2会期（上院）条約文書108-16、別添参考資料及び米国印刷室ホームページ、<http://www.gpoaccess.gov/index.html> 参照）の中で、次のとおり、国内法における犯罪化を義務付ける国連越境組織犯罪防止条約第5、6、8、及び、23条について留保を付すことが提案され、同提案がそのまま上院で議決され、同条約批准時に国連事務総長に通知されています。

その骨子は「刑法上の犯罪の設定を要求する本条約の条項（第5、6、8、及び23条）について、国際合意における通例として、これらの義務は国内レベルで適用があるということが前置きとして留意されなければなりません。し

かしながら、現行の米国州刑法は、一般的に、州際、または、外国の通商、または、他の重要な連邦の利益に関わる行為を一般に含む、限定された領域を有しています。我が国の連邦制の基本原則の下では、極地的な性質を有する犯罪は、一般に、州の領域に属しますが、本条約に規定される全ての形態の行為が、米国の全部の州によって犯罪とされている訳ではありません（例えば、いくつかの州は極めて限定的な共謀罪の法制を有しています）。したがって、留保がなければ、かかる義務は一般に連邦政府ではなく州政府により満たされるのであるが、米国が同条約の下で義務付けられる限定された類型の行為が存することになるでしょう。このような義務を避けるために、私は、米国の批准書に、次の留保を含めることを提案いたします。」というものです。実際になされた留保も上記の国務長官の書簡において提案されたのと同様の文言で留保がなされています（http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_signatures_convention.html）。

なお、上記のとおり、国務長官の提案書中では、この留保が、国連越境組織犯罪防止条約第5、6、8、及び23条に関するものであることが述べられています。留保自体には、同条約の何条についての留保かは明示されていません。

(3) 米国の留保の持つ意味

米国の留保の理由は、専ら、連邦制の下での刑事法の管轄権の分配原則への配慮に基づくものです。すなわち、州刑法の中には、共謀罪が極めて限定的なものがあるというのであり、米国政府が、国連越境組織犯罪防止条約が明らかに要求していると考えている処罰範囲が確保されていないことを認めているのです。純粋に州の内部で行われる共謀罪について条約上の義務に合致させようとすると、州法の整備が必要となります。他方、連邦刑法は共謀罪を規定しており、これが州際的な行為や外国の通商に関する行為に適用されます。そこで、米国としては、州内で行われる行為についてまで同条約第5条の犯罪化の義務を負わないという留保をすることによって、州法の整備が必要となる事態を回避し、連邦刑法・州法の改正や新たな立法を行うことなく同条約を批准したのです。

この米国の留保は、その前提として、同条約第5条の履行義務について、越境性を要件とすることは認められないという理解に立ったものです。なぜなら、越境性を要件とすることが認められているのであれば、そもそも州内の行為について同条約第5条の犯罪化が履行されていない場合がありますが、それについて立法の手当をしないというために、同条約第5条を留保する必要はないからです。

しかしながら、この留保は、米国が、同条約第5条の義務の履行について、純粋に国内的な（これは、連邦制を採る米国の場合には、“純粋に国内的な”ということになります）行為については犯罪化のための立法整備を行わずに条約を批准したという点では、我が国において共謀罪立法の必要性について検討する際にも留保によってその範囲を限定できることを示す先例といえます。

3 日弁連は新たな国内法の制定なしで、国連越境組織犯罪防止条約を留保も要しないで批准できると考えます

(1) 包括的な共謀罪がないことを認めている国が米国以外にも存在します

米国の例だけでなく、既に判明しているだけで、組織犯罪の関与する重大犯罪の全てについて共謀罪の対象としていないことを認めている国が5ヶ国（ブラジル、モロッコ、エルサルバドル、アンゴラ、メキシコ）も存在することが明らかになっています。

また、セントクリストファー・ネイビスは、越境性を要件とした共謀罪を制定し、留保なしで国連越境組織犯罪防止条約を批准していることが判明しました。

(2) 国連越境組織犯罪防止条約が求めていることと日本の法体系との関連

国連越境組織犯罪防止条約は、組織犯罪集団の関与する重大犯罪について、未遂以前の段階において効果的にこれを防止できる手段を国内法システムの中に作ることを求めています。我が国においては、組織犯罪集団の関与する犯罪行為については、次のような重層的な対策が採られています。

- 1) 未遂前の段階で取り締まることができる各種予備・共謀罪が合計で、58あり、凶器準備集合罪など独立罪として重大犯罪の予備的段階を処罰しているものを含めれば重大犯罪についての、未遂以前の処罰がかなり行われている。
- 2) 共謀共同正犯理論が存在し、広範な共犯処罰が可能となっている。
- 3) テロ防止のための国連条約のほとんどが批准され、国内法化されている。
- 4) 銃砲刀剣の厳重な所持制限など米国よりも規制が強化されている領域もある。

したがって、新たな立法を要することなく、国連の立法ガイドが求めている組織犯罪の未然抑止が可能な法制度は既に確立されているといえます。したがって、政府が提案している法案や与党の修正試案で提案されている共謀罪の新設をすることなく、条約の批准をすることが可能であり、共謀罪の新設はすべきでないといえます。

【別添参考資料】

日弁連仮訳

米国第18回国会第2会期（上院）条約文書108-16

国務省長官から大統領宛の批准の提案書（抜粋）

「本条約及び議定書は、合衆国に対し履行のための立法を義務付けるものではありません。後に詳述するとおり、提案された留保及び理解を条件とすれば、現行の連邦法・州法及び規則は立法義務を十分に満たすものです。

（中略）

刑法上の犯罪の設定を要求する本条約の条項（第5、6、8、及び23条）について、国際合意における通例として、これらの義務は国内レベルで適用があるということが前置きとして留意されなければなりません。しかしながら、現行の合衆国州刑法は、一般的に、州際、または、外国の通商、または、他の重要な連邦の利益に関わる行為を一般に含む、限定された領域を有しています。我が国の連邦制の基本原則の下では、極地的な性質を有する犯罪は、一般に、州の領域に属しますが、本条約に規定される全ての形態の行為が、合衆国の全部の州によって犯罪とされている訳ではありません（例えば、いくつかの州は極めて限定的な共謀罪の法制を有しています）。したがって、留保がなければ、かかる義務は一般に連邦政府ではなく州政府により満たされるのであるが、合衆国が本条約の下で義務付けられる限定された種類の行為が存することになるでしょう。このような義務を避けるために、私は、合衆国の批准書に、次の留保を含めることを提案いたします。

合衆国は、連邦制の基本原則との調和のために、本条約に規定する行為との関係で考慮されなければならない連邦刑法及び州刑法にしたがって、本条約の義務を引き受ける権利を留保する。州際、外国の通商の、または、他の連邦の利益についての効果に基づき行為を規制する合衆国連邦刑法は、合衆国内における組織犯罪と闘うための主要な法体制として役立ち、かつ、この目的のために広範な効果を有する。連邦刑法は、かような犯罪行為が、州際、外国の通商の、または、他の連邦の利益を伴わない稀な場合には適用がない。合衆国連邦刑法及び州刑法が本条約の下での義務を完全に満たすのに十分ではないであろう純粋に局地的な性質を有する、かかる稀な犯罪に関する数少ない状況が想定できる。したがって、合衆国は、本条約に定められた義務について、高度に局地的な行為に関する、この限定された類型に属する行為について定めている限度で留保する。この留保は、合衆国が、本条約に規定されるように他の締約国に対し国際協力を提供する能力についていかなる影響をも及ぼすものではない。

さらに、この留保との関係で、私は、国務省が助言と同意の決議に、次の理解を含めることを提案します。

合衆国は、連邦制の留保の観点から、本条約がいかなる立法その他の措置の制定の権限を与えるものではないと理解し、そのかわりに、合衆国は、本条約の下での義務を満たすために、現行の州法及び適用しうる州法に依拠するものとする。

第5条（「組織犯罪集団への参加の犯罪化」）は締約国に対し特定の犯罪に関する刑法の立法を行うことを要求する4つの条項の最初のもので、本条に規定される組織犯罪集団への参加は、合衆国法に含まれる共謀罪の法の類型か、または、世界の他の多くに国で用いられている犯罪結社の法の類型かによって満たされるものです。合衆国法にとって本条の重要な要素は、金銭的利益その他の物質的利益を得ることに直接又は間接に関連する目的のため重大な犯罪を行うことを1又は2以上の者と合意すること、及び、合意の参加者の1人による当該合意の内容を推進するための行為を伴い又は組織的な犯罪集団が関与して行われる行為であります。また、上述のとおり、本条の履行を我が国の連邦制の下での現行の刑事管轄権の配分と調和させるために、合衆国は本条の義務について部分的な留保を付することを提案します。（後略）」