

XIII 共謀罪法に対する取組

1 共謀罪問題についての取組の始まり

2002年、法務大臣は共謀罪規定の新設を含む法制審議会に諮問した。そして、2003年政府は第156回通常国会に共謀罪規定を含む組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律(以下「組織的犯罪処罰法」という。)等の改正法案を提案した。日弁連は当初から反対の意見を掲げた。2004年にはサイバー犯罪に関する条約の国内法化案と合体した形で第159回通常国会に再提出された。

日弁連のこの問題についての取組は、1998年から1999年に通信傍受法新設を含む組織的犯罪対策関連3法案が議論されていた時点にさかのぼる。私は、1999年4月にウィーンの国連欧州本部で開かれていた越境組織犯罪防止条約の起草委員会を日弁連代表として傍聴していた。

2 私たちは、共謀罪ではなく、参加罪を予測していた

国連での起草過程をフォローしていた私たちの立場からすると、日本政府は英米法系の共謀罪ではなく、大陸法系の参加罪のオプションを採用して国内法案を提案してくると予測していた。日本政府は条約の審議過程でも、犯罪目的を認識した上で、組織的犯罪集団に参加することを犯罪化する参加罪オプションの修正案を出し続けていたからである。

日本政府代表団は「すべての重大犯罪の共謀と準備の行為を犯罪化することは我々の法原則と両立しない。さらに、我々の法制度は具体的な犯罪への関与と無関係に、一定の犯罪集団への参加そのものを犯罪化する如何なる規定も持っていない。」と述べていた。この日本政府意見は、日弁連の長年の共謀罪に反対する活動の原点となった。

3 2006年法案審議の中断

提案された法案は、野党の反対もあり、継続審議が続いた。郵政選挙で自民党が圧倒的な多数をとった2005年秋から法案の審議が始まり、2006年春には強行採決の危機を迎えた。しかし、このとき政府は強行採決を思いとどまったのである。小泉純一

郎首相と河野洋平衆議院議長が話し合い、人権侵害の危険性が否定できない法案の強行採決をストップさせたと言われている。

4 民主党政権の下での解決の模索と挫折

2009年に発足した民主党政権は、その政策インデックスにおいて、共謀罪を制定することなく国連越境組織犯罪防止条約(TOC条約)を批准することを公約していた。この意見は、2006年にまとめられた日弁連意見書(2006年9月14日付け「共謀罪新設に関する意見書」と共通の立場に立つものであった。民主党政権下で2011年に法務大臣に就任した平岡秀夫氏は、野党時代に共謀罪反対の論陣の先頭に立って質問に立っていた議員であり、法務大臣としてこの方針に沿って、国内法制定と条約批准を進めようとした。私は、このとき日弁連の事務総長を務めていた。日弁連は大臣とともに法務省の説得に努めたが、外務省の意見と折り合わず、時間も足りず、この方針は実現できなかった。このことは、いま思い返しても、残念至極である。

5 自公政権の下における共謀罪法の制定

2012年末に自公政権が発足し、日弁連は共謀罪法案対策本部を立ち上げて法案反対の旗を掲げ続けた。政府は2016年夏頃から共謀罪法案(組織的犯罪処罰法改正案)をオリンピックのテロ対策のために必要であるとの宣伝を始め、2017年3月には国会に新たな組織犯罪処罰法改正案(いわゆる「テロ等準備罪法案」)が提出された。

法案の衆議院法務委員会ではわずか30時間の議論で強行採決され、参議院法務委員会に至っては、わずか17時間50分しか議論されないまま、2017年6月15日午前7時46分の参議院本会議における「中間報告」(国会法56条の3)により法務委員会の採決が省略され、共謀罪法案の採決が強行された。

成立した共謀罪法は次のような内容の法律である。

- ① 対象犯罪は、長期4年以上の刑を定める犯罪のうち組織的犯罪集団の関与が考えられるとされる別表4の277の犯罪
- ② 組織的犯罪集団の活動として、当該行為を実行するための組織により行われる行為

- ③ 組織的犯罪集団とは、その結合関係の基礎としての共同の目的が別表第三(277±αの犯罪)の罪を犯すことにある団体であること
- ④ 対象犯罪の遂行を計画した者(2003年法案では「合意」とされていた文言が「計画」に変わっているが、意味は変わらない。)
- ⑤ その計画をした者のいずれかによりその計画に係る犯罪の実行のための準備行為(資金又は物品の取得、関係場所の下見など)が行われたとき(準備行為は、予備の手前の行為とされ、これを構成要件とみるか、処罰条件とみるか、法審議の時点から深刻に争われてきた。)
- ⑥ 刑罰は、長期4年以上10年未満の犯罪の共謀は懲役2年以下、死刑・無期・長期10年以上の犯罪の共謀は懲役5年以下
- ⑦ 対象犯罪の実行着手前に、自首したときは、その刑は減免される(密告が奨励されるという批判のある条項である。)

6 私たちは、なぜ共謀罪に反対したのか

共謀が処罰されることの問題点はどこにあるのだろうか。日弁連は2017年2月の意見書(2017年2月17日付け「いわゆる共謀罪を創設する法案を国会に上程することに反対する意見書」)において、「共謀罪法案は、現行刑法の体系を根底から変容させるものとなる」と指摘した。このことの意味は次のとおりである。

すなわち、共犯事件の犯罪が行われる過程を分析すると、ある人が犯罪を心に思い描いてから、結果が発生するまでの間には、共謀、予備(準備)、着手、未遂、既遂と進むが、日本の刑法の原則は、既遂の処罰が原則、未遂は例外、予備はごく例外、そして共謀は本当の例外とまとめられる。特別刑法を除く刑法典の犯罪は全部で200個余りあるが、「この点は、現行刑法典だけでも、「既遂」が200余り規定されているのに対して、「未遂」は60余り、「予備」は10余り、「陰謀」はわずかに数罪にとどまることから明らかである。

これまでは、極めつけの重大犯罪である殺人や強盗・放火についても予備罪しかなく、それらの共謀罪はなかった。刑法で何をしてはいけないかという

ことが決まっていて、そういうことをしない限り、人間の行動は自由であるということが自由主義社会の基本的な前提である。刑法が定める犯罪構成要件は、国家が刑事司法を通じて市民社会に介入する時の境界線を画すものである。近代刑法の父とされるアンゼルム・フョエルバッハの言葉とされる「法律なければ犯罪なし、法律なければ刑罰なし」は罪刑法定主義と犯罪構成要件の人権保障機能を端的に表している。更にさかのぼれば、イギリスのマグナカルタ39条は「いかなる自由人も、その同輩の合法的裁判により、または国法によるほか、逮捕され、または監禁され、または不動産占有を侵奪され、または法の保護を奪われ、または追放され、またはいかなる方法によっても侵害されない。」と定めている。

277の犯罪について共謀の段階から処罰できる「共謀罪法」の本質的危険性は、この自由の境界線というべき犯罪が成立する要件のレベルを大幅に引き下げ、どのような行為が犯罪として取締りの対象とされるかをあいまいにし、国家が市民の心の中にまで監視の眼を光らせ、犯罪構成要件の人権保障機能を破壊してしまうところにある。

7 日弁連は市民と共同して大きな反対運動を組織した

2003年の政府提案から14年余に及んだ日弁連の反対運動は成功しなかったといえるかもしれない。しかし、日弁連は、法案に反対するたくさんの論点を指摘し、これを国会と市民に提供し、大きな反対運動を作ることに取り組んだ。

- ① TOC条約批准のため、法案は必要ないことの論証
- ② TOC条約は経済犯罪である組織犯罪対策を目的とするものであり、テロ対策の条約ではないことの論証
- ③ 修正して国会提出された政府法案が、過去の与党修正案に比べても後退しており、濫用防止につながらないことの論証
- ④ 普通の市民活動が共謀罪適用の対象とされる可能性があること
- ⑤ エドワード・スノーデン氏の告発した監視の強まりを防ぎ、ジョセフ・カナタチ国連人権理事

会特別報告者の指摘したプライバシーを保護するための措置の必要性

これらの取組を通して、日本の市民が深まるデジタル監視社会の下で、プライバシーを守る闘いの重要性を少なからず共有することができたことは、この共謀罪反対運動の成果ではないだろうか。

8 法の廃止運動を継続するとともに適用を監視していく

2017年7月11日には法が施行され、政府は、TOC条約を188番目に批准する手続をとった。法成立以降も、日弁連は対策本部を存続させ、共謀罪規定の廃止を求める活動を継続してきた。2017年10月の人権擁護大会では、共謀罪の廃止を含む「個人が尊重される民主主義社会の実現のため、プライバシー権及び知る権利の保障の充実と情報公開の促進を求める決議」を採択した。

共謀罪は、おそらく最初は、暴力団や詐欺集団、人身売買、児童ポルノなどのケースが狙われ、「共謀罪は女性や子どもたちの安全に役に立った」というキャンペーンが張られるかもしれない。しかし、そうした事件の多くが、現実には組織的犯罪集団によって繰り返されている既遂犯罪であり、新たに「共謀罪」を創設しなければ、本当に摘発できない犯罪であったかどうかを慎重に検証しなければ、共謀罪法の必要性を論証したことにはならない。

そして、2017年の秋の臨時国会には、立憲民主党、共産党、社民党、自由党などの野党共同提案によって共謀罪規定を廃止する議員提案法案が国会に提出され、この法案はその後廃案とされることなく、継続審議となっている。

共謀罪法は2017年7月11日の施行から約1年半以上が経過している。施行に伴って発出された法務大臣訓令によって、共謀罪案件が起きた場合、逮捕、起訴などの節目ごとに状況を法務大臣に報告するように求めているが、今日まで、同法が適用されたとする事実公表されていない。

法適用が食い止められているのは、私たち日弁連や国会議員による厳しい批判、法務省当局による「組織的犯罪集団」や「計画」などの要件を限定した法解説（「組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関

する法律等の一部を改正する法律の解説」2017年8月）が公表されていること、さらには、国会審議を通じて浮かび上がった法の問題点をもれなく指摘した当本部の委員である小池振一郎ほかの編集にかかる「共謀罪コンメンタール」（2019年現代人文社刊）の出版など、法適用に歯止めをかけるためのたゆまぬ努力があったからだ。

しかし、それで安心できるわけではない。懸念された警察捜査の事例が報告されている。沖縄の基地反対運動に対する威力業務妨害などによる大量検挙の例、普通の市民が取り組んだマンション反対運動で市民が暴行罪で検挙されたものの無罪となった例、多くの労働組合員が、労働法規や業法違反の摘発活動やストライキに伴う説得活動を行ったことが恐喝や威力業務妨害に問われている例などが報告されている。そして、これらの事件では、例外なく、関係者のメールやラインなどが収集され、一般参加者までが警察の取調べの対象とされている。このような警察の捜査に適切な歯止めをかけていくことが、共謀罪廃止運動にとっても、大きな課題となっている。

9 情報警察活動に対する市民的な監視の強化が課題

法案審議が頂点を迎えていた2017年5月、国連人権理事会の任命するプライバシー問題に関する特別報告者であるジョセフ・カナタチ氏は、この法案が刑事法に求められる明確性を欠いていること、市民のプライバシー侵害を拡大する恐れがあるにもかかわらず、その歯止めを欠いていることを指摘する公開書簡を日本政府に送った。

ジョセフ・カナタチ氏は同年10月2日に来日し、日弁連における講演で、プライバシー保護のためのセーフガードについて、監視システムは、使用前に法律によって定められなければならない、実際の監視が行われる前に、事前の独立した認可を受けなければならないこと、国家による個人の行動の意図的な監視は、対象を特定し、合理的な疑いに基づいてのみ可能であること、国際的な監視システムが必要であることなどを提言している。

ジョセフ・カナタチ氏によって示されている最低

条件は、極めて具体的で、日本でも、実施可能なものだ。ジョセフ・カナタチ氏が述べられていることをプライバシー保護のための国際人権基準として結実させるため、ドイツやオランダなどのプライバシー保護の先進国に学びつつ、情報警察活動に対する市民的な監視を強化していくことが私たち日弁連に課せられた重要な課題となった。

海渡 雄一(第二東京)