

**2017. 6. 15 共謀罪強行採決から一年
廃止のための活動の中間総括から監視社会の市民によるコントロールを目指して**

海渡 雄一
(弁護士・共謀罪NO実行委員会・
日弁連共謀罪対策本部副本部長)

内容

1 共謀罪反対運動が明らかにした共謀罪法の危険性とプライバシーの危機.....	1
2 成立した共謀罪法には、濫用の危険が残っている.....	2
3 共謀罪の捜査によるプライバシー侵害の危険性が著しく高まる.....	4
4 政府は国連特別報告者や自由権規約委員会などの指摘に答えるべきである.....	5
5 共謀罪を廃止するための運動の課題.....	5
6 国連組織犯罪防止条約と共謀罪.....	8
7 国会に廃止法案が提案され、大手IT企業に対する透明性レポートアンケートが実施された.....	9
参考文献（新しいもののみ）.....	10

1 共謀罪反対運動が明らかにした共謀罪法の危険性とプライバシーの危機

(1) 審議手続きの国会法56条の3違反

共謀罪法案（組織犯罪処罰法改正案）は、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、参議院法務委員会に至っては、委員会採決手続すら行われておらず、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。

この「中間報告」について、国会法56条の3は、「特に必要があるとき」に各議院が中間報告を求め、さらに「特に緊急の必要を要すると認めるとき」に「委員会の審査に期限」を付けるか、議院の会議（本会議のこと）において審議することができる」と定めていた。法案を一刻も早く法を成立させなければ、国民生活に重大な支障が生ずるような事情はなく、国会法56条の3に反する疑いがあった。

(2) 共謀罪が法案が明らかにした監視社会の危機

7月11日には法が施行され、政府は国連越境組織犯罪防止条約を188番目に批准した。2003年の政府提案から14年余に及んだ私たちの反対運動は成功しなかった。私たちは、法案に反対するたくさんの論点を指摘し、市民に提供した。

- ① 条約批准のため、法案は必要ないことの論証
- ② 国連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 政府法案による修正が濫用防止につながらないことの論証
- ④ 普通の市民活動が適用の対象とされる可能性があること
- ⑤ スノーデン氏の告発した監視の強まりとカナタチ特別報告者の指摘した、プライバシー保護のための措置の必要性

そして、この共謀罪反対運動の最大の成果は、日本の市民が、深まるデジタル監視の下でプライバシーを守る闘いの重要性を共有することができたことではないだろうか。

私たちは、法制定後も、共謀罪法を廃止を求める活動を継続している。しかし、実は共謀罪の廃止はゴールの一つに過ぎない。国連の特別報告者であるカナタチ氏が述べたように、監視社会の中で、人が自立して活動をするために、プライバシーを保護する法制度を作っていかなければならない。日本の市民にとっても、特定秘密の保護によってもたらされている国民の知る権利への危機と並んで、共謀罪によってもたらされているプライバシーの危機に取り組むという重大な課題が残されていることが明瞭になった。

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ことだろう。しかし、そうした事件の多くが、現実には組織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」を制定しなければ、本当に摘発できない犯罪であったかどうかは慎重に検証しなければ、この法律の必要性を論証したことにはならない。まず、この法律の危険性を明らかにし、これが実効化されることを防ぎ、速やかに廃止するための運動の今後の課題を検討してみたい。

(3) 共謀罪はどんな法律か？

まず、国会で成立した共謀罪法とはどんな法律なのかを説明する。

- 1) 長期4年以上の刑を定める犯罪のうち組織犯罪集団の関与が考えられる別表4の277の犯罪について
- 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もの
- 3) 組織犯罪集団とは、その結合関係の基礎としての共同の目的が別表第三(277の犯罪)の罪を犯すことにある団体(組織犯罪集団については議論があり、後に詳論する。)
- 4) 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ますが、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資金又は物品の取得、関係場所の下見など計画をした犯罪の実行の準備行為が行われたとき
(準備行為については、議論があり、後に詳論する。)
- 6) 当該各号に定める刑に処する。
刑期 原則は 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) 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。)

(4) 犯罪の実効着手前に広範な犯罪が事前検挙できる

共謀が処罰されることの意味がどこにあるのだろうか。

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、(準備)、予備、未遂、既遂と進むが、日本の刑法の原則は既遂が原則、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個ほどあります。「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」はわずか数罪にとどまることから明らかである」(前記日弁連意見書)。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のである。

ところが、277個の共謀罪ができるということは、1%が突然10倍20倍ぐらいに増えたということの意味する。このことは、刑法体系、私たちの国の刑罰制度の根幹を変えてしまう可能性のある重大な問題であった。

2 成立した共謀罪法には、濫用の危険が残っている

(1) 濫用されないという政府の大宣伝

政府は、「今回の法案は2003年の法案と比べて、大きく修正し、濫用の危険のないものとした」と説明した。しかし、このような説明は事実とは言えない。政府は、組織犯罪集団の関与を要件としたこと、準備行為を要件としたこと、適用対象犯罪を676から277(衆院事務局の調査によれば、以前の政府のカウント方法では316)に減らしたことを根拠としている。

(2) 自民党は一度は適用犯罪を128にまで減らしていた

2007年の自民党小委員会案では対象犯罪は128にまで絞られた案が示されていた。1999年に制定された組織犯罪処罰法によって、組織的威力業務妨害罪、組織的強要罪、組織的信用毀損罪が作られ、法定刑が長期3年から5年に引き上げられ、その結果として共謀罪の対象犯罪とされた経緯がある。

これらの犯罪は、もともと構成要件があいまいで、弾圧法規として使われてきた、問題のある犯罪類型である。先に述べた自民党の小委員会案では、これらの犯罪は共謀罪の対象から外されていた。当時の日弁連の批判に、与党も答えたのである。なぜ、政府は、このような濫用の恐れが著しい共謀罪を復活させたのか合理的な説明は一切なされていない。沖縄における基地反対の市民活動には、威力業務妨害罪が使われた。政府が共謀罪を活用して市民活動を

弾圧する危険性があると指摘することには、十分な根拠がある。

(3) 政府答弁においても、人権環境団体への適用を肯定している

共謀罪法の主要な構成要件である「組織的犯罪集団」、「計画」、及び「準備行為」が、いずれも、刑罰法規に求められる明確性に欠けており、著しくあいまいである。これらは、憲法31条の定める刑事手続きにおける適正手続きの保障、憲法21条が保障する表現の自由の保障に反するといわざるをえない。また、恣意的拘禁を禁止する自由権規約9条、公正な裁判を受ける権利を保障する自由権規約14条から導かれる罪刑法定主義の派生原理でもある「刑罰法規の明確性の原則」に反する。

(4) 組織犯罪集団の限定がなされていない

政府は、衆議院では、条文上の根拠が明確でないにもかかわらず、「組織的犯罪集団とは、テロリズム集団、暴力団、麻薬密売組織などに限られる」、「通常の団体に属し、通常の社会生活を送っている方々は処罰対象にならない」などの説明を繰り返してきた。

日弁連は、前記2017年2月意見書において、「主体を暴力団員等に限定したいのであれば、「組織的犯罪集団」の定義において、これらの法律に準じて、「常習性」、「反復継続性」等の要件が付加、明記されてしかるべきである。しかしながら、共謀罪法案の主体についてこのような要件の縛りはなく、主体がテロ組織、暴力団、薬物密売組織、振り込め詐欺集団等の構成員に限定されている趣旨を読み取ることはできない。」と批判していた。

政府は、この点に関して「自然環境や景観の保護などを主張する団体は、その結合関係の基礎としての共同の目的が、そのような正当な目的にあるものと考えられ、重大な犯罪等を実行することにあると考えられませんから、組織的犯罪集団に当たることはなく、座り込みを計画したとしても、テロ等準備罪による処罰の対象となることはありません。」(4月7日衆・本会議：金田法相)と答弁している。

法の制定後、発出された法務省刑事局長依命通知では、「結合関係の基礎としての共同の目的」は、「共同の目的」と同義だと説明している。法が成立してしまった現段階では、我々は、政府が国会答弁において明らかにした見解などを根拠に、今後の法執行の状況を厳しく監視していく必要がある。

(5) 「計画」の要件が存在しても犯罪の成立が適切に限定されないこと

共謀罪法は、「計画」という要件により、処罰の対象となるのは、犯罪の実行を目的とする合意が具体的・現実的になった段階に限定され、そのような段階に達成していない合意は処罰の対象とされないものとされている。法が成立した以上、このような政府解釈が守られるように監視する必要があるが、「計画」とは、目的を達成するためにあらかじめ考えた方法・手段・手順等をさす用語とされているが、実質的には合意を言い換えたものであり、この文言だけからは、合意の具体性・現実性までが要求される趣旨を読み取ることは難しい。

(6) 準備行為の内容と位置づけは不明確なまま

準備のためにする行為が要件とされたが、これは合意のあったことの証拠が必要だと考えられているものであって、予備罪のように準備行為自体が危険な行為であることは必要ないと説明されてきた。また、準備行為と言っても、ATMからの出金や第三者に声を掛けるような、それ自体には違法性がない、極ありふれた日常的行為でよいとされた。

政府は、今年2月の予算委員会の審議では、「準備行為がなければ、逮捕勾留できない」と説明していたが、4月21日の法案審議では、「準備行為がなくても、任意捜査は可能である」と答弁した。法成立後に示された法務省刑事局長依命通知では、あらためて準備行為は構成要件であるとされた。しかし、法条の構造から、この要件は処罰条件とみるしかないという意見が刑事法学者の見解の中には多い(松宮孝明『共謀罪を問う』(法律文化社、2017年など)。このような刑事法専門家の見解は無視できない。法律の解釈は最終的には裁判所が決めるものである。当面、政府答弁を守らせることが課題となるが、やはり共謀罪の本質は計画=共謀の処罰であるといわざるをえない。濫用の危険を断つには廃止するしかない。

(7) 密告奨励の必要的減免規定が復活している

3月に提案された法案の修正点は実は、2006、2007年に与党、自民党が作っていた修正案にはすべて盛り込まれていた。そして、2006年の与党修正案で任意的減免規定に修正されていた「自首の必要的減免規定」が、国会提出時の法案では完全に復活し、そのまま成立してしまった。また、与党修正案の「準備行為が逮捕勾留のために必要である」との修正規定も、今回の法案から削除され、そのまま成立している。

(8) 本犯と共謀罪の二重処罰禁止規定も消滅している

アメリカの共謀罪制度は、本犯と共謀罪を二重に処罰できる仕組みになっている。共謀罪は二重処罰禁止の例外とされているのである。2006年6月1日に法務委員会石原伸晃委員長がまとめた、「組織的な犯罪の共謀罪に関する修正について」では「共謀の後、共謀の目的とする対象犯罪が成立するに至ったときは、共謀罪は対象犯罪に吸収されることを法律上明確にすること」が合意されたが、これも今回成立した共謀罪法では対応がなされていない（平岡秀夫ほか『新共謀罪の恐怖』緑風出版2017年134頁）。

法成立後に示された法務省刑事局長依命通知では、共謀の後、共謀の目的とする対象犯罪が成立するに至ったときは、共謀罪は対象犯罪に吸収されると説明されている。法文上は明確ではないが、政府がこのように約束した以上、このような運用を厳守させることが必要である。

(9) わずかな予備罪を新設するだけで十分だった

2017年通常国会において、民進党は、組織的詐欺罪と人身売買の罪のふたつの予備罪をつくるという別法案を5月に国会に提案した。この案は、民主党政権時に平岡元法務大臣が法務大臣として法務省に指示した内容をベースにしたものであった。そして、このような慎重な対応は、国連条約の審議過程から見ても、条約批准のために必要かつ十分なものであったといえる。

わたしも、参考人としての意見公述において、この提案に賛同する意見を述べた¹。

日弁連が、2017年2月にまとめた意見書では、「仮に我が国におけるテロ等対策について、上記(2)及び(3)で挙げた現行の立法では不十分である場合であっても、「未遂」の前段階の「予備」の段階で処罰する必要性のある犯罪行為、さらにその前の「陰謀」の段階、あるいは「準備」の段階での処罰が必要とされる犯罪行為をそれぞれ抽出した上で、処罰の対象行為を特定し、個別・具体的に立法を検討することが可能である（その立法の過程において、立法の必要性、構成要件の明確性等について、審議される。）。

もとより、この場合であっても、現行刑法の体系を大きく損なうことがないように、「未遂」の処罰規定がない犯罪について、共謀罪を創設すべきではないし、共謀罪が処罰される犯罪の個数は、「未遂」が処罰される犯罪の個数を大幅に下回る必要があるであろう。共謀罪法案のように、長期4年以上の刑が定められた犯罪について、一律に、犯罪とする必要性はない。」との意見をまとめていた。

しかし、政府・与党は、このような現実的であり、建設的な提案を全く取り上げなかった。

3 共謀罪の捜査によるプライバシー侵害の危険性が著しく高まる

処罰範囲が不明確な共謀段階での処罰規定が設けられ、対象犯罪が大幅に拡大された。

これまでの、犯罪の捜査は、犯罪の被害が起き、それを引き起こした犯人を捜すというのが、捜査の基本でした。現場に残された指紋や遺留品から犯人を突き止めることが捜査の基本とされてきた。ところが、共謀罪の場合、まだ話し合いが行われているだけで、犯罪の結果=被害が起きていない段階で、犯罪は成立し、これを捜査することになる。共謀の事実を立証するために必然的に被疑者の通話やメール等を捜査対象とせざるを得ない。

今後、捜査機関は客観的な痕跡の残りにくい「共謀」の事実や、日常的な行為と区別がつきにくい「準備行為」を立証する目的で、過剰な捜査や恣意的な逮捕を行い、無理な取調によって証拠を得ようとする危険性がある。衆議院法務委員会での審議においても、計画（共謀）よりも前の段階から尾行や監視が可能となるとの見解が示されていた。

さらに、その捜査手法として、通信傍受範囲を共謀罪にまで拡大することや会話傍受の新たな導入、官民の監視カメラ映像と顔認識機能の連動、さらにGPS位置情報の収集などの捜査手段が広く利用されるようになる可能性は高いと考えられる。

既に、政府は、2016年春に通信傍受の対象犯罪を拡大し、通信事業者の立ち会いを不要とする、通信傍受法の大拡大を内容とする刑事訴訟法の改正を行っている。

ふたたび、通信傍受法を改正し、共謀罪を通信傍受・盗聴の対象とすることについて、2017年の1月、予算委員会で、法案が提出される前であるが、金田法務大臣は次のように答えている。共謀罪ができたときに、これを通信傍受の対象にする予定はあるかとの質問に、「今のところそういう予定はございません、しかしその点は将来の検討課題でございます」という答えなのである。

さらに、自首減免規定が存在するため、密告捜査や市民団体内部への捜査機関の投入捜査（覆面捜査官）

¹ 第193回国会 衆議院法務委員会議事録 第17号 平成29年5月16日

などの捜査も駆使される可能性も指摘されている。共謀罪は監視型捜査を一挙に進めるきっかけになる危険性がある。

自衛隊情報保全隊事件、ムスリム監視事件、大垣警察署事件、大分選挙事務所監視事件など、警察・情報機関による行き過ぎた監視の一角が、明らかになってきている。監視捜査の行方を市民がしっかりと監視しなければ、気がついたときには、言いたいこともいえなくなっているかもしれないのである。

4 政府は国連特別報告者や自由権規約委員会などの指摘に答えるべきである

(1) カナタチ氏の日本政府に宛てた書簡

法案審議中の2017年5月18日、国連プライバシー権特別報告者ジョセフ・カナタチ氏は、共謀罪法案が「プライバシーに関する権利と表現の自由への過度の制限につながる可能性がある」との懸念を表明する書簡を安倍首相に送付した。このレターで、カナタチ氏は共謀罪法案について「私は、何が「計画」や「準備行為」を構成するのかという点について曖昧な定義になっていること、および法案別表は明らかにテロリズムや組織犯罪とは無関係な過度に広範な犯罪を含んでいるために法が恣意的に適用される危険を懸念します。」「法的明確性の原則は、刑事的責任が法律の明確かつ正確な規定により限定されなければならないことを求め、もって何が法律で禁止される行為なのかについて合理的に認識できるようにし、不必要に禁止される行為の範囲が広がらないようにしています。」「現在の「共謀罪法案」は、抽象的かつ主観的な概念が極めて広く解釈され、法的な不透明性をもたらすことから、この原則に適合しているようには見えません。」「プライバシーに関する権利は、この法律の幅広い適用の可能性によって特に影響を受けるように見えます。」と法案の根本的な問題点を指摘した。

さらに、共謀罪の制定が監視を強めることになることを指摘し、我が国の法制度において、プライバシーを守るための法的な仕組み、司法による厳しい監視、情報機関に対する監督措置などが想定されていないことが指摘された。

(2) 政府は書簡に答えることなく、法を成立させた

政府は、この法案の中では共謀罪を通信傍受の対象としたり、室内の会話盗聴を制度化することは提案していないが、国会答弁においては、法務大臣は、共謀罪を傍受（盗聴）の対象とすることは、今後の検討の課題であると説明した。

ところが、日本政府はこの書簡に対し、「強く抗議」し、法成立に至まで、何ら中味に渡る回答をしないという恥ずべき態度をとった。

(3) 問題の存在そのものを否定する政府回答

8月末には日本政府の回答が示された。その内容は、特別報告制度に対する日本政府の協力姿勢は不変である、カナタチ氏の疑問点は国会審議で説明が尽くされている、法の定めは明確で、濫用の恐れはない、法には捜査の範囲を拡大する規定は含まれていないので、プライバシーの権利を侵害する恐れはないという、答えにならないひどい回答であった。人のコミュニケーションだけで成立する共謀罪を捜査しようとするれば、プライバシー侵害の危険性を高めることは当然で、このような問題の存在そのものを否定する政府の回答は、真摯な対話の姿勢とはいえない。

日弁連は2017年10月2日カナタチ氏を招いて公開シンポジウムを開いた。カナタチ氏は、日本政府の対応は、認識を共有し、対策を考えているアメリカ政府と比較しても、残念なものであるとのべた。カナタチ氏は、2018年2月に公表した年次報告書の中で、日本政府による公式の招待があれば、日本の状況を訪問調査したいと述べている。国際社会からの協力も得て、プライバシー保護のための措置とりわけ、監視活動を行う警察等を監督する第三者機関の設置をめざすことが必要不可欠である。

5 共謀罪を廃止するための運動の課題

(1) 法の廃止を政治における現実的なテーマにしていく

私たちは、共謀罪法が憲法・国際人権法に違反するものであることを明らかにし、現実に法案の廃止・修正を求めていきたいと考えている。法が成立した6月15日、日弁連も共謀罪法の廃止を求めていくという会長声明を発した。そして、8月にはアムネスティや自由人権協会、ピースボート、グリーンピース、消費者連盟、未来のための公共など多くの市民団体が呼びかけ「共謀罪廃止のための連絡会」を結成した。共謀罪法の廃止のための署名も呼びかけられ、数十万の署名が既に国会に提出されている。

9月15日には日比谷野音で共謀罪の廃止を求める3000人の大集会を実現した。9月には廃止運動と

法適用に対する実務対応を両輪として取り組む共謀罪対策弁護団が結成された。10月にはカナタチ氏が来日され、自由人権協会と日弁連などで講演をされた。

(2) プライバシー保護のための法の仕組みの提案

カナタチ氏は、10月2日の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次のようなポイントを説明した（翻訳は筆者）。

これらの項目は、プライバシー保護のための国際基準作成のための準備作業の一環であると考えられる。

「1 監視システムは、使用前に法律によって認可されなければならない。この法律は、監視システムを使用する**目的や状況を特定**しなければならない。対象犯罪と脅威のカテゴリーを定義しなければならない。

2 法律は実際の監視が行われる前に、監視システムの稼働に関する最終決定について、**事前の独立した認可**を受けなければならない。

3 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、提供される。

4 関係する個人が **重大な犯罪**を犯した可能性があるか、重大な犯罪を犯す可能性が高い場合にのみ提供される。

5 国は、その個人に対する対象を定めた監視や、関連する個人データの収集の対象となるときに、当該国家の管轄の外にある場合、法執行機関や関係するセキュリティサービスや諜報機関は、**国際データアクセス令状**（IDAW）を法的な機関として設立された国際データアクセス機関に申請する権限を持つ。

6 すべての監視を行っている機関は、**独立した機関**が、そのようにすることが適切か、実現可能かどうか、および/または、現在進行中または今後行われる調査の完了又は予防、捜査または起訴の手續を害すると、司法が判断しない限り、[法律により定められた期間内に]不当な遅延なしに、特定の犯罪や脅威のために直接的または間接的な監視の対象としたすべての人に対して、特定の状況での監視システムを使用することを**書面で告知**しなければならない。

7 監視システムから取得される時刻情報の長さが守られ、各段階でこれにアクセスすることができるようにされなければならない。

8 サーベイランスの実施を監視するための**独立した監視監督権限**を設定し、法律の規定に従って実施することを確保する。（ヨーロッパ人権裁判所の判決 Szabo and Vissy v Hungary, App. No. 37138/14, para73. と、ドイツ憲法裁判所の決定 ECtHR, App. No. 47143/06, Zakharov vs. Russia, を参照すること）

9 **国際データアクセス令状**は、特定の国の中に設立された裁判所によって発行されたのと同様に、管轄内にあるすべての公共および民間団体が同じ効果ですぐに適切に構成された国際データアクセス令状の要件に準拠することの確認を求めなければならない。

このような場合、国内法は、以下の点を提供しなければならない。すなわち、公的機関または民間の機関は、要求された個人データにアクセスできるようにするため IDAW の要求に適合していないと主張するときに、その地域または管轄権の問題を、その根拠または防禦のために提起することはできない。

10 監視システムは、合理的な疑いが存在し、犯罪および/または脅威がコミットすることができる場合に限りシステムを使用することができる。

11（監視システムは、）定義し、潜在的な目的を達成するために適しているかもしれない、**もっとも少ない侵入手段**を定義し、提供しなければならない。

12（監視システムは、）その個人がその国の市民または居住者であるか否かにかかわらず、その機関に対して、どのような調査手段についても、これが個々の調査活動に不可欠なインテリジェンスを得るために**厳密に必要**であり、個人のプライバシーの権利に対して、このような調査活動の全体的な影響を考慮するために、これと**比例**していることを、証明することを求める。

13（監視システムは、）このような国の立法府および/または司法府など、適切な国の他の関連する機関によって、その活動の実質的かつ包括的なレビューを可能とするよう、**公に利用可能な、定期的な報告**を行わなければならない。

14 企業や他の非国家主体に対して行われた、カテゴリーと頻度を含む個人データの提供に関するすべての要求について、**国家自らが公に利用可能な透明性レポート**を作成しなければならない。

15 監視に関する**法と規則、監視を実施する機関の権限**に関して透明性を確保しなければならない。

16 **企業や他の非国家機関**も次のような場合には自ら公的に利用可能な**透明性レポート**を作成しなければならない。すなわち、コントローラー又はプロセッサのコアとなる活動が、その性質、その範囲及び/又はそれらの目的によって、その処理のための活動が、大規模なデータの体系的な監視のために、個人データを提供するために通常必要である場合。国はこのようなレポートを公表することを企業に対してこれを禁止すべきではない。

17 (監視システムは、自らの) 監視システム及び監視目的のために非サーベイランスデータを利用する目的について、市民社会や学界およびその他の利害関係者との定期的な対話の機会を設けなければならない。

18 特に、国は、直接的または間接的に、サービスプロバイダーに対して、情報の流れを遮断したり、アクセスを遮断したり、情報の流れを大きく乱したり遮断したりするよう命じたり、強制してはならない。

個々のケースにおいては、特定のサービスを設定し、および/または違法な目的のために実質的に使用されているという合理的な疑いを持っている場合には、国家機関は、法の支配にもとづく法律に従って、サービスプロバイダーに対して法的要求にもとづいてそのサービスを拒否するために発行された指示をすることができる。

19-22 特に、国は、次のことを直接的または間接的に命じ、強制してはならない。

- ・サービスプロバイダーおよびハードウェアプロバイダーに対して、デジタルサービスまたは製品のセキュリティに悪影響を与える措置を講じること。
- ・データのローカライゼーションのために必要なアクションを実行すること。
- ・民間企業の意図を欺いて、調査を実施し、民間企業が保有する情報を利用しようとする事。
- ・ジャーナリストまたは報道関係者に対して、情報源を開示したり、その通信記録にアクセスすることを求めること。

23 スマート監視システムが採用された場合に、特に重要なことは、プライバシーに対する影響評価を新たな監視システムが配備されるたびに、実施することが必要である。」

このように、23項目ある。カナタチさんが3月に国連に提出した年次報告書には、これを更に発展させた基準の案が掲載されている。これは通信監視に関する国連最低基準にしていくためのドラフトではないかと思われる。もちろんどんどん修正されていく可能性はあるが、そういう非常に重要な文章なのではないかと思われる。

この中で言われていることで重要な点をまとめると、一つはデータを根こそぎ集めるようなやり方は絶対してはいけないということである。合理的な嫌疑があるときにのみ、情報を集めることにしなければならない。それからインターネットを使ってなされる情報収集に対しての監視も国際的な監視機関が必要になると指摘している。国際データアクセス機関と国際データアクセス令状という斬新なアイデアが提案されている。さらに、各国において独立した監視監督権限を設定して、それに基づいて監視が行われる必要があるとも言っている。

16項を見ると、企業や国家機関が透明性レポートをつくらなければいけないとされている。透明性レポートがどういうものかといえば、自分の組織、例えばグーグルが国の求めに応じて、どれだけの情報をどのような基準で国家機関に提供したかをレポートにして公表する制度のことである。実はラインは、既に透明性レポートを公表している。令状がない限り情報を渡すことはありませんと宣言している。しかし、大きなIT企業はまだそういうことをやっていない。透明性レポートを企業に出させていく作業は、次項でも述べるように、監視社会化を食い止めるため、重要な課題になっていくだろう。

18番では、国は直接、または間接的にサービスプロバイダーに対して情報の流れを遮断したり、アクセスを遮断したり、大きく乱したりしてはいけないとされている。これは日本ではこれまでやってなかったとされるが、中国などはこういうことをやっていると言われている。最近安倍政権の号令で「漫画村」というサイトへのアクセスがブロックされた。カナタチさんは、このようなことをしてはならないという強い要望を各国政府にしていることがわかる。

実は、カナタチさんは2017年、日本で共謀罪が大騒ぎになっていた6月、アメリカの実情を現地調査している。アメリカのプライバシー保護の現状について、現地調査を実施して報告書を出している。その報告書を出した中で、スノーデン氏が告発しているような大量なデータを集めるようなシステムを停止しろという勧告を出している。

カナタチ氏は日本政府だけを敵に回してやっているだけじゃなくて、世界の本丸であるアメリカ政府に対しても、真正面から意見を述べている人であるということがわかる。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。私たちも、このような基準作りのための努力に協力し、これが国際社会の中で合意されるように、努力を傾けていく必要がある。

(3) 自由権規約委員会から日本政府宛に厳しい質問

2017年11月24日には、自由権規約委員会は2019年に予定されている日本政府に対する第7回定期審査のリストオブイシューズ(問題点)を採択した。委員会は、その中で「法的確実性と予測可能性の原則に従わないと主張されている組織犯罪および犯罪収入の罰に関する法律(「共謀罪法」)が、表現、集会

および結社の自由を過度に制限し、自由と安全の権利および権利の侵害につながる懸念に応じてください。法律の別表4に定められた277件の新たな犯罪には、明らかにテロリズムや組織犯罪とは無関係の犯罪が含まれており、「組織犯罪集団」、「計画」、「準備行為」などの共謀罪の自由裁量を含む要素のために、自由と安全と公正な裁判を受ける権利の侵害を引き起こすのではないかという懸念に応じて下さい。」(筆者訳)と質問した。まさしく、国連の条約機関が、私たちが指摘してきた共謀罪法の問題点を政府に正確に指摘しているのである。政府はこの厳しい質問に答えなければならない。

共謀罪法は国連が2000年に起草した組織犯罪防止条約の批准のための国内法であると説明されてきたが、国連の人権条約機関から国際人権法に反するのではないかとの指摘を受けるに至った。国連条約の批准を錦の御旗としてきた政府の立法の根拠が問われる事態といえよう。

6 国連組織犯罪防止条約と共謀罪

(1) TOC条約の目的はテロ対策ではない

政府は、共謀罪法案を「テロ等準備罪」と呼び、2000年に国連総会で採択された国際組織犯罪防止条約(TOC条約)を批准するためには共謀罪の創設が必要不可欠であり、同条約を批准しなければ東京オリンピックのテロ対策もできず、オリンピックの開催ができないなどと国会で答弁してきた。

しかし、日本政府は国連の主要13テロ条約はすべて批准しており、TOC条約は経済的、物質的な利益を目的とする組織犯罪集団を取り締まることを目的とした条約であり(条約2条)、テロ防止を目的とするものではなかった。

(2) TOC条約5条が求める措置

TOC条約5条は組織犯罪集団の関与が想定される重大犯罪について、未遂に至る前に処罰可能であることを加盟国に求めた規定である。このことは、条約第5条1項(a)は、犯罪目的を認識して団体に参加する罪と共謀罪の二つの選択肢を設けているが、これに括弧書きで(犯罪行為の未遂又は既遂に係る犯罪とは別個の犯罪とする。)と注記されていることから、裏づけることができる。そして、この条約は国内法の原則に従って実施すれば良いことは、条約34条にも明記されている。

共謀罪法は、277種類もの犯罪について、日本刑法では例外中の例外とされる予備罪にも至らない、およそ法益侵害の危険性のない「計画」(共謀)の段階から処罰しようとするものであり、日本の既存の刑法体系とは一致しないことが明らかな法であった。

条約審議以前に広範な共謀罪が制定されていた国は、イギリスとアメリカとカナダくらいであり、条約批准のために新たに広範な共謀罪を制定したことがわかっているのは、ノルウェーとブルガリアくらいである。多くの国々は、それぞれの国内法をほとんど変えることなくTOC条約を批准している。日本も新たな共謀罪を制定することなくTOC条約を批准することは十分可能であった。

(3) 日本における組織犯罪対策

日本には、テロや暴力犯罪など、人の命や自由を守るために未然に防がなくてはならない特に重大な犯罪約70については、共謀・陰謀罪が約20、予備・準備罪が約50あり、これにより、重大な組織犯罪とテロ犯罪の未遂以前の段階はおおむね処罰可能となっていた。これ以外に、人を殺傷する犯罪の予備段階を独立罪とした銃砲刀剣所持取締法・凶器準備集合罪や、重大窃盗の予備段階を独立罪化したピッキング防止法などの犯罪規定も存在している。仮に新たな共謀罪の制定自体は必要だとしても、共謀罪が対象としている277の犯罪には所得税法違反や著作権法違反、森林法違反など、テロとも組織犯罪とも無関係の犯罪が数多く含まれている。このような立法はそもそもTOC条約が求めていた範囲をはるかに超えていたといえるのです。

最終的には条約本文に残されなかったが、条約に重大犯罪のリストを記載すべきであるとの意見が、2000年の第10回の条約起草会合にアルジェリア・エジプト政府などから提案されていた。このリストは、かなり多くの国々の支持を集めた。ただ、ここにテロ関係の犯罪が含まれていたために、アメリカ、フランス、イギリス、ドイツ、日本など多くの国々から、条約目的に適合しないテロ犯罪を適用対象に入れることについて反対する意見が出され、合意に至らなかったのである。ただし、テロ関係以外の犯罪については、反対意見もなく、これにさらに追加を求める意見もなかったのである。このリストは条約制定過程の公式記録2にも掲載されており、この条約が未然に防止すべきと考えていた犯罪がどのようなものであったか、この

² <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/travaux-preparatoires.html>

リストに示されているといえる。

「アルジェリア、エジプト、インド、メキシコ、トルコは、国境を越えた組織犯罪に対する国連条約の附属書に含めるべき犯罪の指標リストを提案した。

1. 麻薬や向精神薬の不正取引。
2. 人、特に女性と子供の人身売買。
3. 移住者の不法取引と移住。
4. 通貨の偽造。
5. 文化遺産の不正窃盗や窃盗
6. 核物質の不正使用や盗用、核兵器の使用または濫用の脅威。
7. 関連国際条約に定義されているテロ行為。
8. 銃器、弾薬、爆発物およびその他の関連資料の不正な製造および人身売買。
9. 自動車、その部品および部品の不正販売または窃盗。
10. 人間の器官および身体部分における不正な人身売買。
11. コンピュータおよびサイバー犯罪のすべての種類、およびコンピュータシステムおよび電子機器への不正アクセス、または電子的な資金送金を含む。
12. 身代金のための誘拐を含む、誘拐。
13. 生物及び遺伝物質の不正取引又は窃盗。
14. ゆすり。
15. 金融機関に関する詐欺。」(A/AC.254/5/Add.26)

今回政府は長期4年以上の刑を定める676の犯罪から、277に対象犯罪を絞り込んだ。もともと、政府は2003年の段階では、長期4年以上の刑を定めるすべての犯罪の共謀罪を罰する以外に条約批准の選択肢はないと説明していた。しかし、政府は、自らの見解を放棄し、絞り込みが可能だという立場に転換したのである。もし、組織犯罪集団の関与が想定される犯罪に絞り込みを行うとすれば、このリスト以外に、条約審議過程に裏付けられた有効な資料はない。そして、このリストの中で日本の現行法で予備段階の処罰ができていないのは、人身売買と金融機関に対する詐欺だけである。法は明らかに過大な立法となっており、野党の民進党が国会に人身売買罪と組織的詐欺罪の予備罪を設ける対案を提案したことには、条約上の根拠がある。

外務省が作成した「外務省の調査による世界各国の条約に規定する重大犯罪数」という資料がある。これを見ると、スペインでは重大犯罪数はわずか46、フィンランドでは71で、日本で予備罪と共謀罪を合わせた72という数字は、決して少ない数ではなかったことがわかる。約300もの共謀罪を制定した法は条約批准のためにも不要であり、過大なものであったといわざるをえない。

7 国会に廃止法案が提案され、大手IT企業に対する透明性レポートアンケートが実施された

2017年12月6日、私たちが待ち望んでいた共謀罪廃止法案が立憲民主党、共産党、社民党、自由党、無所属の会の共同提案によって、衆議院で提出され、現在継続審議となっている。参議院においても、廃止法案の提案が準備されている。

このような廃止運動の存在とその活動そのものが、法の濫用の歯止めとなり、政権が交代したときには法の廃止を実現できる担保・根拠となっている。

私たちは政府に対して、共謀罪を廃止すること、通信傍受法を改正し共謀罪を通信傍受・盗聴の対象としないこと、プライバシーを侵害する捜査方法をやめさせること、公安警察などに対する独立した監視機関を設けることなどを求めている。

公安警察や自衛隊の情報保全隊のような秘密性の高い機関を効果的に監視し、実効性のある監督を実現するためには、人権擁護委員会のような人権問題全般を取り扱う独立性の高い機関の設立も有効かもしれないが、ドイツのデータコミッションのように、特定された分野で活動する組織を作り、ここに弁護士会や個人情報保護・情報公開の分野で活動してきた研究者や市民団体から委員を選任して活動することができれば、さらに実効性の高い制度を作ることができるだろう。また、市民のプライバシー情報を集めているIT企業が警察の捜査にどのような基準でどれだけの情報を提供しているのかを自ら公表する「透明性レポート」を出させることも大きな課題である。多くの市民団体が連名で透明性レポートの公表の計画があるかどうかを大手IT企業に質問するアンケートを実施した。アンケートは通信事業者とプロバイダー事業者13社に実施した。レポートを出す用意があるか、時期はいつごろかなどを質問し、5月末までに5社から回答があった。LINEは既に透明性レポートを公表している。国内法人ではヤフーが「検討中」と回答したが、グーグルやアップルなどは本国法人が既に透明性レポートを公表していると回答した。国内大手のソフトバンク、K

DDI、NTTドコモなど8社は2度のアンケート要請にも回答しなかった。

2019年には自由権規約委員会の日本政府に対する審査が予定されている。国際社会の動きに合わせ、私たちも、日本政府に対して、共謀罪法の廃止とともに監視捜査に対する効果的な監督システムの導入を提言していきたい。

参考文献（新しいもののみ）

- 1 村井敏邦・海渡雄一『可視化・盗聴・司法取引を問う』（日本評論社 2017）
- 2 2017年日弁連人権大会基調報告書（日弁連HPよりダウンロード可能）
- 3 原田宏二『警察捜査の正体』（講談社現代新書 2016）
- 4 法学セミナー編集部『共謀罪批判』（日本評論社 2017）
- 5 平岡秀夫・海渡雄一『共謀罪の恐怖』（緑風出版 2017）
- 6 海渡雄一『共謀罪は廃止できる』（緑風出版 2017）
- 7 海渡雄一・盗聴法廃止ネットワーク「止めよう！市民監視(アベノリスク)五本の矢—秘密保護法/盗聴法/共謀罪/マイナンバー/監視カメラ」（樹花舎 2016）
- 8 高山佳奈子『共謀罪の何が問題か』（岩波ブックレット、2017）
- 9 田島泰彦『物言えぬ恐怖の時代がやってくる 共謀罪とメディア』（花伝社、2017）
- 10 共謀罪法案に反対するビジネスロイヤーの会『ビジネスが危ない！ 共謀罪の真実』（ジェネシスビジネス出版、2017）
- 11 松宮孝明『共謀罪を問う』（法律文化社、2017年）
- 12 指宿信編『GPS 捜査とプライバシー保護：位置情報取得捜査に対する規制を考える』（現代人文社 2018）
- 13 内田博文『治安維持法と共謀罪』（岩波新書 2017年）
- 14 内田樹・加藤陽子ほか『ものいえぬ時代 戦争・アメリカ・共謀罪』（朝日新聞出版 2017年）