

2018年5月7日

共謀罪NO！実行委員会 院内集会報告

共謀罪の廃止から警察捜査の監視へ —廃止運動が濫用の歯止めとなる—

海渡 雄一

(弁護士・共謀罪NO！実行委員会・共謀罪対策弁護士団)

1 共謀罪はなぜ廃止しなければならないのか？

共謀罪法案が、参議院本会議で、法務委員会の採決を省略して、強行された6月15日から約9か月が経過した。共謀罪法は、市民の日常生活にもかかわる277種類もの広範な法律に違反する行為について、日本刑法では例外とされる予備罪にも至らない、犯罪の合意(+準備のための行為)を処罰しようとするものだ。

日本の法律では、「内乱罪」「外患罪」「爆発物取締罰則」などの国の存立や市民の安全にかかわる極めて重大な一部の犯罪のみに限定して共謀罪が設けられてきた。組織的威力業務妨害罪や組織的強要罪、組織的信用毀損罪などの共謀罪は、国や企業活動を批判するような市民活動に適用される可能性がある。

共謀罪の最大の問題は、このように政府に異をとる市民団体・労働組合などの活動を未然に封じ込むために検挙するためだけでなく、そのための広範な情報収集の根拠とされ、市民のプライバシーの権利(憲法13条)、内心の自由(憲法19条)、表現の自由(憲法21条)を侵害する危険が極めて高いことである。上記の組織犯罪の共謀罪は2007年の段階で作成された自民党の小委員会案からは消えていた。それが復活し、強い反対の声にもかかわらず、最後まで削除されなかったのである。

2 カナタチ氏の日本政府に宛てた書簡

法案審議中であつた2017年5月18日、国連プライバシー権に関する特別報告者のジョセフ・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。国連の特別報告者は人権理事会が任命するが、個人の資格で行動し、国連に対する報告書を作成・提出する。この書簡で、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、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を指摘した。

日本政府はこの書簡に対して「強く抗議」し、法成立に至るまで回答をしないという恥ずべき態度をとった。8月末には日本政府の回答が外務省のHPにひっそりと示されたが、その内容は、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、法は刑事実体法であり、捜査の範囲を拡大する刑事手続き法に関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、形式的論理を述べた回答であつた。問題の存在そのものを否定する政府の回答は、真摯な対話の姿勢を欠いている。

3 共謀罪の廃止運動とカナタチ氏のプライバシー保護基準の提案

法が成立した6月15日、日弁連は共謀罪法の廃止を求めていくという会長声明を發した。そして、8月には「共謀罪NO! 実行委員会」が、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に呼びかけて「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、日弁連などで講演をされた。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**こと。
- ・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。」

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、実施可能なものだといえる。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、努力を傾ける必要がある。

4 自由権規約委員会から日本政府宛に厳しい質問

共謀罪NO! 実行委員会は、2017年7月に監獄人権センター、グリーンピース、ヒューマンライツ・ナウ、自由人権協会、人種差別撤廃NGOネットワーク(ERD ネット)、メディア総合研究所、未来のための公共など合計15の市民団体の共同名義で、自由権規約委員会に法の見直し勧告を求めるNGO共同レポートの提出を行った。

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 대응してください。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懸念に添えて下さい。」(筆者訳)と質問した。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。立法の根拠が問われる事態といえよう。

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。

5 共謀罪はどのように捜査されるのか？

今後、共謀罪の捜査はどのように遂行されるだろうか。捜査機関は、共謀罪の捜査を本格的にやろうとすれば、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、被疑者の通話やメール等を捜査対象とせざるを得ないだろう。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る。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。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。法務大臣は、審議の際に、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は今後の検討課題であると答弁している。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）などの捜査も駆使される可能性がある。このように、共謀罪の導入により、警察捜査がプライバシーを侵害する危険性は著しく高まったといえるのである。

6 刑事捜査の動向に注意を払おう

2018年3月の段階で、幸いなことに共謀罪の適用例は報告されていない。しかし、沖縄では、辺野古基地と高江のヘリパッドの建設に反対する沖縄平和運動センター議長の山城博治さんらが逮捕・起訴され、約5ヶ月にもわたって勾留された。労働組合の団体交渉に刑事法規を適用しようとする徴候も現れている。市民活動家のコンピューターが押収されたという情報もある。

法務大臣は、法案審議の際に、当初普通の人は適用対象にならない等と答弁していたが、参議院に至って、「対外的には環境保護や人権保護を標榜していたとしても、それが言わば隠れみの」である団体は組織的犯罪集団となり得るとの重大な答弁変更を行い、また、組織的犯罪集団の「周辺者」も捜査対象となることを認めた。

大垣警察署事件、陸上自衛隊情報保全隊事件、ムスリム監視事件、大分選挙事務所監視事件、さらには前川次官に対するスキャンダル報道などをみると、すでに公安警察による市民監視の兆候が現れているとみて情報を集めて対策を考えなくてはならない。

7 廃止の旗を掲げ続けることが濫用の歯止めとなる。

1925年に制定された治安維持法の適用範囲が一挙に拡大されたのは1935年の大本教検挙の時である。悪法は、早いうちに芽を摘まなければ、戦前の治安維持法のように真の悪法に育って行きかねない。昨年12月には立憲民主党、共産党、社民党、自由党、無所属の会の共同提案で、共謀罪法の廃止法案が衆議院に提案され、継続審議となっている。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ナーのように、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（LINEは既に公表している）。

2018年2月28日にはカナタチ氏の年次レポートが公表された¹。日本については二箇所で言及されている。

Consultations

39. Consultations have produced greater awareness of privacy issues across different jurisdictions, differing levels and different sections of the community. These have included events organized by the Irish Civil Liberties Council, the Japanese Civil Liberties Union, the Japan Federation of Bar Associations, the Northern Ireland Commission for Human Rights, multiple activities at the Internet Governance Forum, RightsCon, are a few examples.

Promotion of principles and best practices

58. The Special Rapporteur has provided inputs, among others, to public consultations on draft legislation by the Indian Government, the United Kingdom Government and the Australian Parliament.² The Special Rapporteur also submitted letters expressing his concern, some of which remain confidential,³ and some are in the public domain, such as those written to the Governments of Japan and Mexico.

5. Raising awareness on the right to privacy, including challenges and effective remedies

75. On 18 May 2017, the Special Rapporteur took the unusual step of publishing an open Letter of Allegation to the Government of Japan on the website of the Office of the High Commissioner for Human Rights⁴ and is now awaiting an invitation from the Japanese Government to engage in discussions regarding standards of international human rights law.

コンサルテーション

39. コンサルテーションは、異なる法管轄、異なるレベルおよび地域社会の異なるセクションにわたるプライバシー問題の意識を高めている。これには、アイルランド人権理事会、日本自由人権協会、日本弁護士連合会、北アイルランド人権委員会、インターネットガバナンスフォーラム（RightsCon）での活動などがあります。

原則とベストプラクティスの推進

58. 特別報告者は、とりわけ、インド政府、英国政府、オーストラリア議会の立法案のパブリックコンサルテーションに意見を提供している。特別報告者は、懸念を表明する書簡を提出した。そのうちのいくつかは秘密であり、一部はパブリックドメインである。日本とメキシコの政府に書かれたものはパブリックドメインである。

¹ A/HRC/37/62

² [Submission Australian Parliament, Joint Parliamentary Committee on Intelligence and Security, inquiry into National Security Legislation Amendment \(Espionage and Foreign Interference\) Bill 2017, 24 January 2018.](#)

³ [Confidential pending expiration of a 60-day response allowance.](#)

⁴ http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Privacy/OL_JPN.pdf

挑戦や効果的な救済を含め、プライバシーの権利に関する意識を高める

75. 2017年5月18日、特別報告者は、人権高等弁務官事務所のウェブサイトで、日本国政府に対し、公開の嘆願書を公表する珍しいステップを踏み出した。特別報告者は、現在国際人権法の基準に関する議論に従事するため日本政府からの招待を待っている。

2019年には前記の質問を受けて、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て、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。

8 参考文献（新しいもののみ）

- 1 2017年日弁連人権大会基調報告書 日弁連HPからダウンロード可能
「情報は誰のもの？ ～監視社会と情報公開を考える～」
https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/jfba_info/organization/data/60th_keynote_report2_1.pdf
- 2 原田宏二『警察捜査の正体』（講談社現代新書 2016）
- 3 法学セミナー編集部『共謀罪批判』（日本評論社 2017）
- 4 海渡雄一『共謀罪は廃止できる』（緑風出版 2017）4章は監視捜査の実態を論じている
- 5 松宮孝明『共謀罪を問う』（法律文化社、2017年）
- 6 高山佳奈子『共謀罪の何が問題か』（岩波ブックレット、2017）
- 7 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）
- 8 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）
- 9 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）