

衆議院法務委員会

平成 29 年 4 月 21 日(金曜日) 午前 9 時 28 分開議

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案

| | |
|---------------|--------|
| 法務大臣 | 金田 勝年君 |
| 外務大臣 | 岸田 文雄君 |
| 法務副大臣 | 盛山 正仁君 |
| 法務大臣政務官 | 井野 俊郎君 |
| 最高裁判所事務総局刑事局長 | 平木 正洋君 |
| 政府参考人 | |
| (警察庁長官官房審議官) | 高木 勇人君 |
| 政府参考人 | |
| (警察庁長官官房審議官) | 白川 靖浩君 |
| 政府参考人 | |
| (法務省刑事局長) | 林 眞琴君 |
| 政府参考人 | |
| (外務省大臣官房審議官) | 水嶋 光一君 |
| 法務委員会専門員 | 齋藤 育子君 |

本日の会議に付した案件

政府参考人出頭要求に関する件

参考人出頭要求に関する件

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案（内閣提出第六四号）

-----◇-----

○鈴木委員長 質疑の申し出がありますので、順次これを許します。安藤裕君。（発言する者あり）

○安藤委員 自由民主党の安藤裕でございます。

ただいま議題となりました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案につき、質疑をさせていただきます。（発言する者あり）

○鈴木委員長 御静粛に願います。

安藤君、続けてください。

○安藤委員 はい。

私たち国会議員は、国民の安心、安全を守るための法案をしっかりと審議する必要があると思っております。私たちは、この法案をしっかりと審議し、そして……（発言する者あり）

○鈴木委員長 御静粛に願います。

○安藤委員 野党の皆様方ともしっかりと議論を交わしながら、国民の皆様方に安心がいただける、納得がいただけるような形でこの法案についての成立をお願いしていく、それが私たち政権与党の立場であると思っております。

その立場に基づきまして、質問させていただきます。

まず第一に、国連の立法ガイド、パラグラフ五十一によれば、TOC条約締結にはテロ等準備罪の新設は不要であるという指摘があります。このことについて、今、外務省の見解をお伺いしたいと思えます。

○水嶋政府参考人 お答え申し上げます。

御指摘の立法ガイドの記載でございますが、重大な犯罪の合意または組織的な犯罪集団の活動への参加の少なくとも一方を犯罪とすることを明確に義務づけている国際組織犯罪防止条約第五条1（a）の規定を前提としたものです。

すなわち、この記載は、重大な犯罪の合意罪に関連する法的概念を有していない国が参加罪を選択した場合には重大な犯罪の合意罪を導入する必要はない、また、参加罪に関連する法的概念を有していない国が重大な犯罪の合意罪を選択した場合、参加罪を導入する必要はないということを明示的に確認したものにすぎないということです。

立法ガイドを作成しました国連薬物犯罪事務所、UNODCに対しまして、御指摘のパラグラフ五十一の趣旨について確認しましたところ、UNODCからは、同パラグラフは、重大な犯罪の合意または組織的な犯罪集団の活動への参加のいずれをも犯罪化しなくてよいということを意味するものではないと回答を得ており、今般、同様の内容を同事務所に改めて照会いたしましたところ、口上書をもちまして、同様の内容の回答があったところでございます。

○安藤委員 ありがとうございます。つまり、この条約の締結にはテロ等準備罪の新設は必要であるという見解であるということでもあります。

次に、現行法でTOC条約の担保がもし不十分であっても、とりあえず条約に入ってしまう方がいいではないか、もしその後に他国から指摘を受けたら、そのときにまた考えればいいのではないかというふうな指摘もあるようでございますけれども、そのことについての外務省の見解をお伺いいたします。

○水嶋政府参考人 お答え申し上げます。

我が国といたしましては、締結した条約等を「誠実に遵守することを必要とする。」と規定します日本国憲法第九十八条第二項に従いまして、本条約の各規定を誠実に履行することができるように、国内法をしかるべく整備した上で、本条約を締結する必要があるというふうに考えております。

その上で申し上げますと、本条約第三十二条、締約国会議を設置して、締約国による本条約の実施状況を定期的に検討し、その実施の改善のための勧告を行うことなどを定めております。仮に我が国が本条約の義務を十分に履行せずに締結した場合には、今後、締約国会議において、我が国の法整備が不十分であるとの指摘を受ける可能性があります。このような指摘がなされないように本条約を誠実に履行することが責任ある国家としての適切な対応だと考えております。

○安藤委員 ありがとうございます。

これは、憲法の要請にもあり、条約を締結して、それをしっかりと国内で履行するというのがやはり責任ある国家としての態度であろうというふうに思っております。国外、海外の国においては、とりあえず入っておいて、後で言われたら考えればいいというふうな対応をしている国もあるやにも聞いておりますけれども、やはり国際社会で信頼される国家であるためには、この条約を締結した以上は、それがしっかりと履行できるような国内法の担保をする、これは、間違いなく、日本の国際的な信頼を高めるためにも大変有意義なことであるというふうに私も思います。

それでは、次の質問に移ります。

包括的な罪であるテロ等準備罪を新設しなくても、必要な罪ごとに個別に共謀罪や予備罪を新設すればこのTOC条約を締結することができるのではないかという指摘もございますけれども、このことについての政府の見解をお伺いしたいと思います。

○水嶋政府参考人 お答えいたします。

国際組織犯罪防止条約第五条は、締約国に対しまして、重大な犯罪の合意または組織的な犯罪集団の活動への参加の少なくとも一方を、その未遂または既遂とは別に犯罪化することを義務づけております。

しかし、我が国には、現行法上、参加罪は存在しません。また、重大な犯罪の合意罪に相当する罪もごく一部しか存在しておりません。そのため、我が国が本条約の義務を履行するためには新たな法整備が必要であるということで、合意罪について言えば、仮に、本条約上合意の犯罪化が義務づけられる罪の全て、すなわち組織的な犯罪集団が関与するとの要件を採用した場合における組織的な犯罪集団が関与することが現実的に想定される罪の全てについて個別に合意罪を設けた場合には本条約の義務を履行することができると考えられます。

他方、予備罪を新設することにつきましては、仮に、本条約上その合意の犯罪化が義務づけられる罪の全てについて予備罪を設けたとしても、予備罪におけます予備行為自体が客観的に相当の危険性を備えたものでなければ処罰できないとされているため、重大な犯罪の合意を犯罪化することを義務づけております本条約第五条の趣旨に反するおそれが高く、本条約上の義務を履行することはできないと考え

ております。

○鈴木委員長 安藤君、ちょっと待ってください。

大臣は少し所用がありますので。すぐ戻りますので。

安藤裕君。

○安藤委員 ありがとうございます。

個別法によって対応できるところもあるし、またなかなか難しいところもあるということでございました。

やはり、このTOC条約をしっかりと締結するということは、本当にこれからのテロ対策、国際的な組織犯罪を防止するためにも大事なことでございますので、今回の法律案の必要性というものもよく理解ができるのではないかというふうに思っております。

そして、皆様のお手元に、私、今回、資料をつくらせていただきました。前回の平成十七年に共謀罪として出した政府の原案、それから平成十八年に当時の民主党が提案をしておりました修正案、それから今回のテロ等準備罪、この相違点について、一覧で比較ができる表をつくってまいりました。ぜひこの資料を見ていただきたいと思います。

まず、適用対象団体であります。

平成十七年の共謀罪当時には、これは単に「団体」という定義でございました。

これが平成十八年の民主党の修正案では、「組織的犯罪集団」に変えるべきという提案が出ております。これを、今も見られる民主党のホームページから引っ張ってきますと、「組織的犯罪集団と言え、普通は暴力団やテロ組織のこと。しかし政府案は、株式会社や市民団体、労働組合も対象にしています。」、このことを受けて「民主党は対象を条約で定める本来の組織的犯罪に限定すべきだと主張しています。」、こういうことで、民主党さんは、当時、この適用対象団体を組織的犯罪集団に絞るべきという修正案を出しているんだろうと思います。

今回、政府の提案のテロ等準備罪においても、この適用対象団体は、単なる団体ではなく、「組織的犯罪集団」というふうに限定をしております。これを見ると、かつての国会の審議を踏まえた上で、今回は新たな形で提案をされているんだろうというふうに思います。(発言する者あり)

○鈴木委員長 静粛に願います。

○安藤委員 それから、次の……(発言する者あり)

○鈴木委員長 御静粛に願います。

○安藤委員 対象犯罪のところに移っていきたいと思います。

長期四年以上の罪、平成十七年の政府原案は長期四年以上の罪、そして、今回の……（発言する者あり）

○鈴木委員長 御静粛に願います。

○安藤委員 テロ等準備罪についても、長期四年以上の罪というものを対象犯罪にしております。

民主党の修正案では、長期五年を超える罪を対象犯罪にすることにしておりますけれども、このことについての政府の見解をお伺いいたします。

○水嶋政府参考人 お答えします。

今委員から御指摘がございました、当時の民主党が国会に提出しました修正案におけます組織的な犯罪の共謀罪におきましては、その対象犯罪の法定刑を、死刑または無期もしくは長期五年を超える懲役、禁錮の刑としていたと承知をしております。

本条約第五条1の(a)の(1)は、「重大な犯罪を行うことを一又は二以上の者と合意すること」を、「犯罪行為の未遂又は既遂に係る犯罪とは別個の犯罪」として犯罪化することを義務づけておりますが、ここに言う「重大な犯罪」とは、本条約第二条によりまして、「長期四年以上の自由を剥（はく）奪する刑又はこれより重い刑を科することができる犯罪を構成する行為」というふうにされております。

したがって、本条約の義務を履行するためには、法定刑としては、死刑または無期もしくは長期四年以上の懲役、禁錮の刑の罪を対象としなければならない、当時の民主党修正案におけます組織的な犯罪の共謀罪のように、対象犯罪を死刑または無期もしくは長期五年を超える懲役、禁錮の刑が定められている罪とした場合には、本条約第五条1(a)(1)の義務を履行できないというふうに考えております。

○鈴木委員長 安藤君、大臣のため、少しお時間を、猶予をお願いします。すぐ戻ります。ちょっと待ってください。

続けますか。大丈夫ですか。政府参考人でいいですか。（安藤委員「はい、いいです」と呼ぶ）

安藤裕君。

○安藤委員 ありがとうございます。

長期五年を超える罪にすると、この条約に入るための義務を履行できないということでもございました。

そして、もしこれを、対象犯罪を長期五年を超えるものとした場合には、例えば、人身売買であるとか電子計算機損壊等業務妨害であるとか、そういったものが外れてしまうということでもございますので、やはりこれは、今回のように、長期四年以上の罪とするべきなんだろうというふうに思っております。

それから、対象犯罪の数については、平成十七年の政府原案では六百十七が罪になるということでもございました。今回は、政府提案も二百七十七に削ってあるということでもございます。

この数についてはまたいろいろな議論があろうと思いますけれども、しかし、前回の政府提案ではやはり余り重大犯罪と言えないようなものまで入っていたのではないかと、そういった指摘があるんだろうと思います。今回、私たちは、そういったことについて検討を加えてこのように減っているんだろうというふうに理解をしております。

それから次に、国際性の要件というところについてお伺いをしたいと思います。

この国際性の要件は、平成十七年の政府原案についても、それから今回のテロ等準備罪についても、政府提案は付しておりませんが、民主党の修正案では、性質上国際的な犯罪に限定をしております。

このことについての政府の見解をお伺いしたいと思います。

○水嶋政府参考人　お答えします。

委員御指摘のとおり、当時の民主党が国会に提出しました修正案におけます組織的な犯罪の共謀罪におきましては、その対象犯罪にいわゆる国際性の要件が付されていたと承知をしております。

国際組織犯罪防止条約第三条の1は、本条約に「別段の定めがある場合」を除いて、「性質上国際的な」犯罪について本条約を適用する旨規定しておりますけれども、この「別段の定め」に当たります本条約第三十四条の2は、重大な犯罪の合意の犯罪化については、各締約国の国内法において、国際的な性質とは関係なく定めることを義務づけております。

したがって、本条約の義務を履行するためには、重大な犯罪の合意を犯罪化する場合に国際性の要件を付することはできない。テロ等準備罪につきましては国際性の要件を付していないのは、このような本条約の義務を履行するためであります。

○安藤委員　ありがとうございます。

この条約に入るためには国際的な要件というものは備えてはならないということでありましたけれども、やはり日本国内で継続的な犯罪行為を行っている団体もあるわけです。例えば詐欺で、組織的に詐欺を行う団体もあるわけですね。したがって、ここで国際的な要件を付すということには、国内の組織的な、継続的に行われる犯罪を防ぐという意味では余り意味がないのではないかとこのように思いますし、私自身も、今回のこの法案を提案するに当たっては、国内で行われる犯罪も未然に防止をし、そして国民の安心、安全を守るためには、この国際的な要件というものは入れるべきではないのではないかとこのように思っております。

それから、次の、合意という点についてお伺いをしたいと思いますけれども、平成十七年の政府原案、それから民主党の修正案においても、この合意というものについては「共謀」という言葉で表現をしておりました。今回、テロ等準備罪を提案するに当たって、これは共謀という言葉ではなくて「計画」という言葉を使っておりますけれども、この言葉を変えた意味について、これは林刑事局長にお伺いをしたいと思います。

○林政府参考人 共謀という概念でございますが、例えば、現行法上の共謀罪における共謀というのは、これは必ずしも組織的な犯罪集団が関与することを含めて合意するということは意味しておりません。また、共謀共同正犯における共謀というものもでございますが、これについても、やはりその組織的な犯罪集団が関与することを含めて合意するというようなことは意味するものではございません。このように、共謀というものについては、現行法の中では組織性の要件というものが付加されたものではない形で使われているものでございます。

今回、テロ等準備罪につきまして、これはTOC条約の、重大な犯罪の合意を処罰する、重大な犯罪の合意を犯罪化する、こういうことの義務を履行するための立案でございますけれども、その際に、条約では、組織的な犯罪集団が関与するということを要件としてもよいというオプションを許容しております。そのオプションを採用して今回立案したわけでございますが、そうしますと、今回、このテロ等準備罪における合意の部分につきましても、これは組織的な犯罪集団の構成員らが指揮命令に基づいて、あらかじめ定められた任務に従って特定の犯罪を実行することについて、具体的な、かつ現実的な合意をすること、こういったことがこの合意の内容になろうかと思えます。

そうした場合に、その合意の内容をあらわす言葉として、今回はそれにふさわしい言葉として計画という言葉を採用したわけでございます。この計画という言葉を用いることによりまして、テロ等準備罪における合意というものが、例えば現行法上の共同正犯の成立要件である共謀などとは異なりまして、犯行に関する指揮命令や任務の分担も含め、具体的かつ現実的に合意することが必要であるということが明らかになるものと考えております。

○安藤委員 ありがとうございます。

今回の合意というものについても御説明をいただきました。やはり、国民の皆さんのいろいろな不安を払拭するためにも、こういった言葉の定義をしっかりとしていくことは大事なことだというふうに思っております。

それから、この表の一番最後のところに移りますけれども、推進行為というものがあります。かつての平成十七年の政府原案では、これについての規定は全く存在しませんでした。したがって、話し合っただけでこれは処罰されるのではないかというようなことが言われたのであろうというふうに思います。

これに対して、平成十八年の民主党の修正案では、推進行為としては、予備罪に言う予備行為という提案がされております。

そして、今回のテロ等準備罪の政府提案においては、これは予備罪に言う予備行為ではなくて「実行準備行為」ということで提案がされているわけですが、この違いについて、政府の見解をお伺いしたいと思います。

○水嶋政府参考人 お答え申し上げます。

当時の民主党の修正案におきます組織的な犯罪の共謀罪におきましては、「その共謀をした者のいずれかがその共謀に係る犯罪の予備をした場合」との要件を付していたと承知しております。

この条約の第五条、重大な犯罪の実行の合意そのものを処罰の対象とすることを義務づけた上で、「国内法上求められるときは、その合意の参加者の一人による当該合意の内容を推進するための行為」という要件を付すことを認めております。ここに言います「合意の内容を推進するための行為」とは、合意の成立以後に行われます、未遂に至らない何らかの行為を意味するものというふうに解されます。

予備罪の予備行為を行った場合に限り処罰するとの規定を設けた場合には、予備行為の概念について、裁判例に見られます「実質的に重要な意義を持ち、客観的に相当の危険性の認められる程度の準備が整えられた場合」といった考え方を前提としますと、そのような危険性の認められる程度の準備がなければ処罰できないということになります。これは、重大な犯罪の合意を犯罪化することを義務づけておりますこの条約第五条の趣旨に反するおそれが高いと考えております。

したがって、予備行為を行った場合に限り処罰するとの規定を設けることにより本条約を締結することは、憲法九十八条二項が規定します条約の誠実履行義務に反しまして、許されないというふうに考えております。

○安藤委員 ありがとうございます。

少し林刑事局長に補足をしていただきたいと思っておりますけれども、やはり国民の間で、またあるいはいろいろなところで喧伝をされる中で、今でも、この法律が通ると、犯罪の計画をただけで処罰をされるというふうな懸念を言っている方がおられるように思います。

今回、実行準備行為ということを要件に加えたわけですけれども、決して、今回の法律ができたことによって、計画をただけで処罰をされる、また立件をされるということはないということを、これはわかりやすい形で少し説明をしていただきたいというふうに思います。

○林政府参考人 今回のテロ等準備罪の成立要件は、計画だけではなくて、まず、犯罪の主体といたしまして、組織的犯罪集団の団体の活動として、当該行為を実行するための組織により行われるものの遂行を計画する、こういう要件がございます。さらに、計画に加えまして、計画に基づきまして、次にその犯罪を実行するための準備行為が行われたとき、このときに犯罪が成立するとなっております。

したがって、組織的犯罪集団の団体の活動として、組織によって行われるものについての計画、さらに、その計画に基づいて犯罪を実行するための準備行為が、これが行われて初めて犯罪というものが成立するというところでございます。

したがって、当然、処罰の対象は、そういった犯罪の全ての要件を満たしたときでなければ処罰されませんし、また、捜査の段階におきまして、そういった犯罪の嫌疑がある場合、こういった場合に犯罪の捜査が始まるということでございます。

○安藤委員 ありがとうございます。

よく世間でも言われるのが、これは相談をただけでも処罰をされる法律になってしまうんだということが言われておりますけれども、今言われたとおり、相談をただけで処罰されるということは決し

てなくて、やはり準備行為というものを備えてこそ、こういったものが処罰対象になってくるということであろうと思います。

それと、もう一つ刑事局長に確認をしていきたいと思いますが、組織的犯罪集団とは何かというものの定義が、やはりこれは何度聞いても、いやいや、普通のサークルとかも対象になるのではないかと、またあるいは、もともとは違う目的で集まっていたのに、目的が変わった瞬間に組織的犯罪集団に変わってしまって、これが対象になるのかならないのかみたいなこともずっと議論がされておりますけれども、この組織的犯罪集団というものの定義について、もう一度わかりやすい形で御説明をいただきたいと思います。

○林政府参考人 組織的犯罪集団というものにつきましては、これは、まず一つは、現行の組織的犯罪処罰法に「団体」という定義がございまして、その団体であること、これがまず前提となっております。かつ、その団体の中で、結合関係の基礎としての共同の目的が犯罪を実行することにあるということ、今回新しくテロ等準備罪の中で、共同の目的が犯罪の実行をすることにあるという形で限定をされております。

したがって、例えば通常のサークル等との比較においていきますと、まず、そういった集団が団体でなくてはなりません。団体というのは、多数人の継続的結合体である必要があります。

そして、共同の目的というものがあるわけですが、その共同の目的自体が今回別表第三というところに掲げている罪を実行することにある、こういったことが認められないと、まず共同の目的というところでは当たらないということになります。

もう一つ、先ほど団体を前提としておっしゃいましたが、この団体という要件につきましても、これは、その団体の中に、団体の目的、共同の目的を実行する、目的を、意思を実現する行為が組織によって反復されている、こういった組織構造を持っているものでなければなりません。この場合の「組織」といいますのは、「指揮命令に基づき、あらかじめ定められた任務の分担に従って構成員が一体として行動する人の結合体」ということをいいますので、団体の中で団体の目的をそうした組織というものが反復して行う、こういった性質の組織構造を持っている、こういったことがありまして初めてこの組織的犯罪集団というものになるわけでございます。

要すれば、共同の目的というものが犯罪の実行の目的であるということ、さらには、その中にそうした強固な組織性を擁している、こういった場合に初めて組織的犯罪集団と認められるわけでございます。一般のサークル等でありますれば、まず、目的として、それが犯罪を実行するために結合しているのかどうかということが対象となると思いますし、さらに、実際にそのサークル等がその中に、団体の目的を実行するための組織というものを備えているのかどうか、そういった組織構造を持っているのかどうか、こういったことが問題になろうかと思えます。

○安藤委員 ありがとうございます。

普通のサークルとかはこういった犯罪を目的に結合している団体ではないと思われまして、普通の活

動をしている、生活をしている一般の方がこの対象になるということはある得ないということだろうと思います。

そして、今回の私の質問は、平成十八年の民主党の修正案、それからかつての共謀罪、それから今回のテロ等準備罪についての比較をさせていただきました。

私は、TOC条約に加入をする、締結をするということに反対をする国会議員はいないだろうと思います。そのための国内法の整備が必要であるということについても、このことについては反対をする国会議員はいないだろうと思います。

私たちは国民の安心、安全を守るためにはやはり国際的な組織犯罪から日本国を守らなくてはならない、そのための条約の締結ということは間違いなく必要だ、そのことについては国会議員全員同意ができるだろうと思います。

そして、平成十八年には、当時の民主党も、この共謀罪ではまずい、でもTOC条約に加入することは必要だ、だからこそこの修正案を提案なさったんだだろうと思います。そして、このときの共謀罪に対する「民主党の考え方」の一番下には、小さい字ではありますが、「民主党は、すでに締結した国際条約に基づいてテロ組織や組織的犯罪集団に厳罰を設けること自体については当然であると考え、これを容認しています。」という文言も入っております。それはそうだろうと思います。(発言する者あり)

○鈴木委員長 静粛に願います。

○安藤委員 したがって、私たちが思いますのは、このような修正案を提出していただけるということであれば、この条約に入るための法整備というものには御協力がいただけるだろうと思います。

そして、この国会の場においては、国民の安心、安全を守るためにも、それから国際社会で協力をし、テロ等の行為が行われぬ、その一翼を、日本も重要な役割を果たしていくためにも、必要な国内法の整備はどうあるべきなのか、このことについての真摯な議論を与野党でしっかりとやって、そして、もし修正をすることで同意ができるということであれば同意をして、そしてしっかりと成案を上げていく、これが私たち国会議員の責務であろうと思います。そのことをぜひ、与野党ともに提案を申し上げまして、私の質問を終わらせていただきます。

大変ありがとうございました。