

実効性が問われる日中間の刑事共助

～ 日・中刑事共助条約 ～

外交防衛委員会調査室 なかうち やすお
中内 康夫

近年、外国人による凶悪事件が多発するとともに、国境を越える犯罪が増加しており、このような事態に有効に対処するためには、諸外国との捜査協力を一層推進し、刑事手続上の共助の迅速化を図ることが重要な課題となっている。現実にも我が国と諸外国との間の刑事共助の実績は増加傾向にあり、こうした状況を踏まえ、我が国は、条約に基づく義務として共助を実施することのできる刑事共助条約をこれまでに米国及び韓国と締結している。

日中間でも刑事共助のニーズが高いことを踏まえ、平成 19 年 1 月、日中両国政府は刑事共助条約の締結交渉を開始し、同年 12 月 1 日、北京において、高村外務大臣と楊外交部長との間で「刑事に関する共助に関する日本国と中華人民共和国との間の条約」(以下「日・中刑事共助条約」又は単に「条約」という。)の署名が行われた。その後、平成 20 年 3 月 7 日には、その承認案件が国会(衆議院)に提出されている。

本稿では、以上の経緯を踏まえ、我が国における国際刑事司法共助法制を概観した上で、日・中刑事共助条約の作成経緯とその内容等について紹介することとしたい。

1. 我が国における国際刑事司法共助法制

(1) 刑事共助とは

「共助」(mutual legal assistance)とは、一般に、国家機関の間で民事・刑事の法律上の手続における様々な援助を行うことをいう。このうち、本稿で取り上げる日・中刑事共助条約にいう「刑事共助」とは、基本的に、刑事手続における証拠の提供等を中心とする「狭義の国際刑事司法共助」に相当する¹。この意味での刑事共助の対象範囲は、証拠提供を中心としつつも、個々の刑事共助条約及び各国の刑事共助法制の相違によりかなりの幅がある。なお、刑事共助のうち、捜査機関が行うものを「捜査共助」、裁判所が行うものを狭義の「司法共助」と呼んでいる²。

こうした刑事共助を規定する条約としては、一定の犯罪行為の禁圧を目的とする多数国間条約で共助の一般的義務を規定するもの(多くのテロ関連条約のほか、近年では麻薬新条約や国連国際組織犯罪防止条約、サイバー犯罪条約といった国境を越える犯罪に対処するための諸条約)や、特定国間(二国間又は欧州評議会や米州機構などの域内諸国間)の共助条約であらかじめ共助の実施を約束し、共助の内容、実施の手続、要件、制限事項等を定めるものがある。

(2) 我が国における国際刑事司法共助法制

我が国は、刑事事件の捜査に必要な証拠が外国に存在する場合、原則として、外交ルートを通じて捜査共助を要請している。また、我が国が、外国の刑事事件の捜査に必要な証拠の提供等について外国から協力を求められた場合、我が国は、「国際捜査共助等に関する法律」に基づいて、相互主義の保証の下に、共助に関する条約を締結していない外国に対しても捜査共助を行うことができる。

このほか、「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」（組織的犯罪処罰法）及び「国際的な協力の下に規制薬物に係る不正行為を助長する行為等の防止を図るための麻薬及び向精神薬取締法等の特例等に関する法律」（麻薬特例法）に、所定の犯罪行為から生じた収益等の没収・追徴に係る確定裁判の執行及び財産の保全についての国際共助手続に関する規定が置かれている。

従来、我が国は、どの国とも刑事共助に関する二国間条約を締結していなかったが、平成15年8月、初めて米国との間で刑事共助条約（「刑事に関する共助に関する日本国とアメリカ合衆国との間の条約」以下「日・米刑事共助条約」という。）の署名に至り、平成18年7月に発効した。また、平成18年1月、韓国との間でも刑事共助条約（「刑事に関する共助に関する日本国と大韓民国との間の条約」以下「日・韓刑事共助条約」という。）を署名し、平成19年1月に発効した。現在、我が国が締結している刑事共助条約はこの2条約のみである。なお、我が国は、署名に至った日・中刑事共助条約のほか、現在、香港及びロシアと刑事共助条約の締結に向けての協議を行っている³。

(表1) 我が国から外国・地域に対し捜査共助を要請した件数（警察庁分＋法務省分）

国名	年(平成)										国別累計
	11	12	13	14	15	16	17	18	19		
米国	2+9	3+7	10+2	4+1	6+3	6+1	1+1	5+4	7+2	44+30(計74)	
韓国	2+4	2+4	7+3	2+4	2+0	2+1	3+1	2+2	5+6	27+25(計52)	
中国	1+2	3+2	3+0	1+2	1+2		1+1	2+2	0+1	12+12(計24)	
タイ	0+3	1+4	1+1	1+1	0+1		3+1	0+1	2+0	8+12(計20)	
フィリピン	0+1	0+2	1+3		1+0	2+0	1+0	2+1	1+2	8+9(計17)	
香港	0+1	0+2		0+2	0+1		0+1	2+0	1+1	3+8(計11)	
フランス	0+1	0+1	0+2	0+1		0+1		3+0	1+0	4+6(計10)	
オランダ	1+0	1+1		1+0	0+1			1+0	2+0	6+2(計8)	
ブラジル	0+1					1+0		2+0	3+0	6+1(計7)	
オーストラリア			1+0		0+1			2+0	1+0	4+1(計5)	
ペルー		0+1						1+2	1+0	2+3(計5)	
マレーシア	1+0	0+1					2+0			3+1(計4)	
カナダ		0+1				1+0			0+1	1+2(計3)	
スイス							1+0	0+2		1+2(計3)	
セルビア(・モンテネゴ)				1+0			1+0	0+1		2+1(計3)	
ロシア				0+1					2+0	2+1(計3)	
インドネシア	1+0							1+0		2+0(計2)	
スウェーデン		0+1		1+0						1+1(計2)	
スペイン				1+0			1+0			2+0(計2)	
その他	1+1	3+1	1+2	3+1	0+2	2+2	0+3	7+1	0+1	17+14(計31)	
合計	9+23 (計32)	13+28 (計41)	24+13 (計37)	15+13 (計28)	10+11 (計21)	14+5 (計19)	14+8 (計22)	30+16 (計46)	26+14 (計40)	155+131 (計286)	

(注) 各項目の左側は警察庁から要請した件数、右側は法務省から要請した件数である。

(出所) 外務省資料に基づき作成

(表2) 外国・地域から要請のあった捜査共助の件数

国名	年(平成)									国別累計
	11	12	13	14	15	16	17	18	19	
米国	8	6	8	2	2	4	1	2	7	40
ポーランド	1	1	1	4	2		13	8		30
英国	3		3	3	4	2	2		6	23
ロシア		1	1	3	2	5	8	2	1	23
韓国	4	1	2	3			3	3	5	21
オランダ	1		1	1	2	2	2	2		11
フランス		1		1	1	1	4		3	11
ドイツ				2			3		4	9
オーストラリア	1				1	2	1		3	8
カナダ		1		1	2		3	1		8
コロンビア						1	4	2		7
ペルー				1	1		4		1	7
ベルギー				1			4	1		6
ニュージーランド	2					3	1			6
中国	1			2	1	1				5
スイス	1				1			1	1	4
チェコ						1		3		4
香港		1							2	3
ブラジル							1	1		2
その他		4	3	4	2	2	17	9	1	42
合計	22	16	19	28	21	24	71	35	34	270

(出所) 外務省資料に基づき作成

2. 本条約の作成経緯

現在、個別の刑事共助条約を持たない国との捜査共助は、要請の都度ごとに相互主義の保証を取り付ける必要があるほか、外交ルートを原則とするために手続面で時間を要し、迅速な対応に欠けるとの指摘もある。日中間においては、これまでも外交ルートを通じて数多くの捜査共助が実施されているが(表1及び表2参照)、人的往来の拡大等に伴い、共助のニーズは今後一層高まると見られている⁴。

こうした事情を背景として、平成18年7月に杉浦法務大臣(当時)が訪中した際、同大臣と呉司法部長との間で日中間の刑事共助条約の締結交渉を早期に開始することで意見が一致した。これを受け、平成19年1月に両国間で締結交渉を開始し、特に、4月に安倍総理(当時)と訪日した温家宝國務院総理との間で交渉の年内実質合意に向け努力していくことが確認されたことも踏まえ、鋭意交渉が行われた結果、8月には条約案文について実質的合意に至った⁵。その後、既述のとおり、12月1日に北京において、高村外務大臣と楊外交部長との間で条約の署名が行われた。

本条約は、我が国にとって米国及び韓国に次ぐ3か国目の刑事共助条約となる。他方、中国はこれまでに42か国との間で刑事共助条約に署名しており(そのうち35か国との間の条約が発効済み)、本条約は、中国にとって43番目に署名した刑事共助条約となる(次頁の表3参照)。

(表3) 中国が署名している刑事共助条約の一覧

2008年1月現在

	相手国	署名日	発効(締結)日		相手国	署名日	発効(締結)日
1	ポーランド	1987.6.5	1988.2.13	23	リトアニア	2000.3.20	2002.1.19
2	モンゴル	1989.8.31	1990.10.29	24	米国	2000.6.19	2001.3.8
3	ルーマニア	1991.1.16	1993.1.22	25	インドネシア	2000.7.24	2006.7.28
4	ロシア	1992.6.19	1993.11.14	26	フィリピン	2000.10.16	未発効
5	トルコ	1992.9.28	1995.10.26	27	エストニア	2002.6.12	未発効
6	ウクライナ	1992.10.31	1994.1.19	28	南アフリカ	2003.1.20	2004.11.17
7	キューバ	1992.11.24	1994.3.26	29	タイ	2003.6.21	2005.2.20
8	ベラルーシ	1993.1.11	1993.11.29	30	北朝鮮	2003.11.19	2006.1.21
9	カザフスタン	1993.1.14	1995.7.11	31	ラトビア	2004.4.15	2005.9.18
10	エジプト	1994.4.21	1995.5.31	32	ブラジル	2004.5.24	2007.10.26
11	カナダ	1994.7.29	1995.7.1	33	メキシコ	2005.1.24	2006.12.30
12	ギリシャ	1994.10.17	1996.6.29	34	ペルー	2005.1.27	未発効
13	ブルガリア	1995.4.7	1996.5.27	35	フランス	2005.4.18	2007.9.20
14	キプロス	1995.4.25	1996.1.11	36	スペイン	2005.7.21	2007.4.15
15	キルギス	1996.7.4	1997.9.26	37	ポルトガル	2005.12.9	未発効
16	タジキスタン	1996.9.16	1998.9.2	38	オーストラリア	2006.4.3	2007.3.28
17	ウズベキスタン	1997.12.11	1998.8.29	39	ニュージーランド	2006.4.6	2008.1.1
18	ベトナム	1998.10.19	1999.12.25	40	ナミビア	2006.5.26	未発効
19	韓国	1998.11.12	2000.3.24	41	アルジェリア	2006.11.6	未発効
20	ラオス	1999.1.25	2001.12.15	42	パキスタン	2007.4.17	未発効
21	コロンビア	1999.5.14	2004.5.27	43	日本	2007.12.1	未発効
22	チュニジア	1999.11.30	2000.12.30				

:刑事のみならず民事/商事を含む条約

(出所) 外務省資料に基づき作成

3. 本条約の主な内容等

本条約は、日中両国の間において、一方の締約国が他方の締約国の請求に基づき、捜査、訴追その他の刑事手続について共助（証拠の取得、人・場所・物の見分等）を実施すること、そのための枠組みとして中央当局（日本側は法務大臣又は国家公安委員会等、中国側は司法部又は公安部）を設置し、相互の連絡を直接行うことなどを定めており、前文、本文21か条及び末文から成る。以下、その主な内容等を紹介する。

(1) 総則的規定（第1条）

本条約では、各締約国に対し、他方の締約国の請求に基づき、捜査、訴追その他の刑事手続についてこの条約の下で最大限の共助を実施することを義務付けている（第1条1）。

条約で定めている共助の内容としては、証拠（証言、供述及び書類、記録その他の物

を含む)の取得、 捜索又は差押え、 人、場所、物の見分、 人、場所、物又はこれら所在地の特定、 被請求国の立法、行政、司法機関又は地方公共団体の保有する物の提供、 請求国における出頭が求められている者に対する招請についての伝達、 拘禁されている者の身柄の移送であって証言等の目的のためのもの、 刑事手続に関する文書の送達、 犯罪の収益又は道具の没収等に関連する手続についての共助、 犯罪記録の提供が列挙されているが(第1条2(1)~(10))、これらは非網羅的・例示的な列挙であり、他の方式による共助であっても、被請求国の法令により認められるものであれば、両締約国の中央当局間の合意により、この条約に基づく共助に含められる(第1条2(11))。

(2) 中央当局の指定(第2条)

中央当局は、共助の請求のやり取りなど、この条約に定める任務を行う。両中央当局は、条約実施に当たって、相互に直接連絡する。

日本の中央当局は、法務大臣又は国家公安委員会であり、さらに、これらの大臣・委員会は、下部職員などを中央当局として指定することができる(例えば、国家公安委員会が警察庁の課長を指定するなど)。一方、中国の中央当局は司法部又は公安部である⁶。

日本の中央当局を法務大臣と国家公安委員会の二つとしたのは、共助の請求に係る捜査等の刑事手続に関し両者の所管が関係することがあるためであり、条約上は明記されていないが、おおむね以下の表4の運用がなされることとなる。

(表4) 中央当局として共助の請求先又は共助請求の実施者となる機関

締約国	中央当局		
日本	中国からの共助請求先	法務大臣(注1)	
	日本からの共助請求の実施者	(a) 検察官又は司法警察職員(下記(b)を除く)から送付された請求	法務大臣(注1)
		(b) 警察官又は皇宮護衛官から送付された請求	国家公安委員会(注1)
中国	司法部又は公安部(注2)		

(注1) 大臣・委員会がそれぞれ指定する者を含む。

(注2) 司法部と公安部が、それぞれどのような場合に共助の請求に係る中央当局として対応することとなるのかについては、現時点で中国側から正式な連絡はない。

(3) 共助の制限(第3条)

被請求国の中央当局は、請求された共助について、政治犯罪に関連すると認める場合、自国の主権、安全、公共の秩序その他の重要な利益が害されるおそれがあると認める場合、条約に定める要件に適合していないと認める場合、人種、宗教、国籍、民族的出身、政治的意見、性を理由に訴追し若しくは刑罰を科する目的でなされていると、又はそ

の者の地位がそれらの理由により害されると信ずるに足る実質的な根拠があると認める場合、請求国における捜査、訴追その他の手続の対象となる行為が自国の法令によれば犯罪を構成しない（「双罰性」の要件の欠如）と認める場合については、共助を拒否することができる。ただし、拒否せずとも、条件の付加により共助が可能となり得る場合には、両中央当局間で検討を行うものとされている。

（４）共助の請求とその実施手続（第４条～第８条）

共助を必要とする締約国は、自国の中央当局から他方の締約国の中央当局に対し、共助の請求を行う。共助の請求は、原則として書面により、被請求国の言語による翻訳文（緊急の場合は英語による翻訳文）を添付して行う。ただし、被請求国の中央当局が適当と認める場合には、書面以外の信頼し得る通信の方法（電子メール、ファクシミリなど）により共助の請求を行うことができる（第４条）。

一方、被請求国は、請求された共助について、条約の関連規定及び自国の法令に従って、速やかに実施しなければならない。被請求国の中央当局は、請求国の中央当局に対し、共助を実施することができたか否かについて速やかに通報し、また、共助の実施の結果得られた証拠（当該共助を実施した結果に関する情報を記載した書類（証人尋問調書、実況見分調書等）を含む）を提供する（第５条）。

共助の実施に要するすべての費用は、原則として、被請求国が支払うこととされているが、鑑定、翻訳等に要する費用や証人等の移動に伴う費用は請求国が支払う（第６条）。

なお、請求国は被請求国の中央当局の事前の同意がない限り、提供される物件を共助の請求に係る手続以外の目的に使用してはならない（第７条）⁷。

また、請求国は、被請求国の中央当局から、提供された物件の輸送・保管に際して、被請求国の中央当局が定める所定の条件（第三者の利益の保護等のためなど）に従うこと、

提供された物件を使用後に返還することについて要請された場合には、その要請に従わなければならない（第８条）。

（５）条約に定める共助の態様（第９条～第１８条）

条約の第９条から第１７条においては、第１条２で列挙された各共助（証拠の取得、捜索又は差押え、人、場所、物の見分、人、場所、物又はこれら所在地の特定、被請求国の立法、行政、司法機関又は地方公共団体の保有する物の提供、請求国における出頭が求められている者に対する招請についての伝達、拘禁されている者の身柄の移送であって証言等の目的のためのもの、刑事手続に関する文書の送達、犯罪の収益又は道具の没収等に関連する手続についての共助、犯罪記録の提供）について、その実施に当たっての義務、手順、条件、関係者の権利保護等の態様が規定されている。

また、第１８条には、条約の規定に従って送付する書類については、当該締約国の権限ある当局又は中央当局の署名又は押印によって証明されている場合には、認証その他の証明を必要としない旨が規定されている。

(6) 最終規定等(第19条~第21条)

条約のいずれの規定も、一方の締約国が他の適用可能な国際協定又は自国の法令に従って他方の締約国に対し、共助を要請し又は実施することを妨げるものではない(第19条)。

また、両締約国の中央当局は、条約に基づく迅速かつ効果的な共助の実施を促進する目的で協議するものとし、他方、条約の解釈又は適用から生ずる問題については、外交ルートを通じた協議により解決することとする(第20条)。

なお、本条約は、批准書を交換した日の後30日目の日に効力を生ずる(第21条)。

(7) 条約の実施に係る国内措置

本条約を実施するに当たって、新たな立法措置及び予算措置は必要としない。

なお、国内法制については、平成16年の日・米刑事共助条約の国会承認(第159回国会)に際し、「国際捜査共助法」及び「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」が改正され、我が国が締結する刑事共助条約一般に対応できるよう、所要の規定が整備されている。

4. むすび

政府は、本条約を締結することの意義について、日中双方がより充実した内容の刑事共助を実施することができ、また、その確実性を高めることができる、両国で中央当局を設置し、中央当局間で直接連絡を行うことにより、事務処理の効率化・迅速化が期待できると説明している。

日本の捜査当局は、当初、平成15年に福岡の一家4人が中国人グループに殺害された事件において、中国に逃げ帰った男らを捜し出して拘束するなど、高い捜査能力を見せてきた中国当局への期待が高かった⁸。

しかし、平成20年1月以降の中国製冷凍ギョーザによる中毒事件への対応をめぐることは、日中の捜査当局間に溝が生じた。中国公安部が2月28日、中毒の原因となった殺虫剤メタミドホスが同国内で混入された可能性が低いと一方的に発表し、加えて、2月上旬に訪中した日本政府調査団の資料要求に対し、中国側から十分な回答が得られなかったことに日本側は不信感を募らせ、一方、中国側も日本の捜査当局の対応に不満を持っているとされる⁹。

本件中毒事件は、現時点では、メタミドホスの混入が犯罪行為によるものかどうか不明しておらず、具体的な犯罪行為や犯罪者が特定されていないため、日・中刑事共助条約が発効しても、直ちに同条約を適用して共助が実施される段階にはないとされる。

だが、日本国内においては、今回の中国の捜査当局の対応を見て、条約が発効しても、真相解明より国益やメンツを優先する中国側が、条約上の義務である刑事共助の要請に恣意的に対応するのではないかと懸念する声が広がり始めたとの報道もある¹⁰。

こうした状況を踏まえ、日・中刑事共助条約の国会審議に当たっては、その実効性や運用の在り方について、十分な議論が行われる必要がある。

- ¹ 「国際刑事司法共助」という言葉は、広狭様々に用いられている。歴史的には、19世紀に今日の形の「犯罪人引渡し」制度が確立し、それに伴い証拠提供を中心とする「狭義の国際刑事司法共助」が発達してきた。これら二つを合わせたものが「広義の国際刑事司法共助」と呼ばれる。これらの古典的形態の国際刑事司法共助に対し、第二次世界大戦後、新しい形態の国際刑事司法共助として、「外国刑事判決の執行」やその一類型とも言える「受刑者移送」、「刑事訴追の移管」が登場した。以上の形態の国際刑事司法共助を合わせたものが、「最広義の国際刑事司法共助」と呼ばれる。(森下忠『新しい国際刑法』(信山社、2002年))
- ² このほかに「国際警察間協力」も行われている。この協力の中心となる機関が国際刑事警察機構(ICPO)である。ICPOは、各国の警察機関を構成員とする国際機関であり、国際犯罪に関する情報の収集と交換、犯罪対策のための各種国際会議の開催、国際手配書の発行等を行っている。
- ³ 香港との刑事共助条約については、日本政府と香港特別行政区政府との間の交渉は終了しているが、北京の中国政府の承認がまだ得られていないため、署名に至っていない。
- ⁴ 平成19年版犯罪白書によると、平成18年12月末現在の国外逃亡被疑者等を、その推定逃亡先の国・地域別に見ると、中国が174人と最も多く、次いでブラジル76人、韓国及びフィリピンが41人の順であった。
- ⁵ 日中間の条約交渉において、日本側は、日・韓刑事共助条約をベースにして交渉を行ったとされる。過去に我が国が締結した日・米刑事共助条約と日・韓刑事共助条約を比較すると、基本的な枠組みはほぼ同じであるが、主な相違点として、共助を拒否できる要件としての「双罰性」の欠如について、日・米刑事共助条約では強制捜査の場合に限定しているが、日・韓刑事共助条約ではそのような限定がないこと、日・米刑事共助条約では、「犯罪の疑いのある行為についての行政機関による犯則調査」(公正取引委員会が独占禁止法違反の疑いで行う調査等)についての共助の実施が規定されているが、日・韓刑事共助条約にはそのような規定はないことの2点が指摘できる。上記の点において、日・中刑事共助条約は、いずれも日・韓刑事共助条約と同じ内容となっている。
- ⁶ 中国の司法部は、司法行政を主管する機関であり、業務内容としては日本の法務省に近い。また、公安部は、日本の公安警察と異なり、中国国内で通常の警察業務全般を遂行する機関であり、業務内容としては日本の国家公安委員会及び警察庁に近い。
- ⁷ 本規定は特定性の原則について規定したものであり、「特定性」とは、共助請求に際して既に特定されている刑事手続に提供物件の使用を限定することをいう。
- ⁸ 『朝日新聞』(平20.2.28)
- ⁹ 『朝日新聞』(平20.2.29)、『毎日新聞』(平20.2.29)
- ¹⁰ 『産経新聞』(平20.3.28)