

論説

刑事司法分野における法整備支援

東京大学教授・検事

千田恵介

I. はじめに

- 1 法整備支援とは
- 2 刑事司法分野における技術協力

II. 我が国の刑事司法分野の技術協力

- 1 アジア極東犯罪防止研修所の活動
- 2 インドネシア国家警察改革支援プログラム
- 3 法務省法務総合研究所国際協力部による刑事分野での技術協力

III. 国連薬物犯罪事務所（UNODC）による立法支援活動

- 1 国際連合の犯罪防止分野における活動
- 2 国際テロリズム対策
- 3 UNODCによる法整備支援活動
 - (1) 刑事に関する諸条約の内容
 - (2) 刑事に関する諸条約の義務履行過程での問題点
 - (3) UNODCの立法支援

IV. むすびに代えて

I. はじめに

1 法整備支援とは

法整備支援という言葉聞くようになってから、ずいぶん経つ。この言葉が最初に使われたのがいつかは必ずしもはっきりしない。独立行政法人国際協力機構（JICA）¹⁾によるベトナムに対する民法起草助言に関する活動に関連して、1994年ころから「法制度整備」という言葉が使用され始め、その後、法制度整備に関する支援を指して「法整備支援」という呼称が定着したと言われている²⁾。JICAによる民商事法分野の法整備支援事業には、研究者、法律実務家等が専門家として関与していたが、1996年には法務省法務総合研究所が活動を始め、業務量の増大により、2001年に同研究所に同活動に専従する国際協力部が設置された³⁾。そして、同年6月12日の司法制度改革審議会意見書は、「法整備支援の推進」という項目を設け⁴⁾、「発展途上国に対する法整備支援については、政府として、あるいは、弁護士、弁護士会としても、適切な連携を図りつつ、引き続き積極的にこれを推進していくべきである」と述べ、法整

1) 2003年10月までは国際協力事業団（JICA）の略称は変わっていない。

2) 香川孝三＝金子由芳編著『法整備支援論 制度構築の国際協力入門』39頁〔子浦陽一〕（ミネルヴァ書房、2007）。

3) 香川＝金子編著・前掲注2)75頁〔相澤恵一〕。

4) 同意見書Ⅱ、第3.3。

備支援は、我が国の法律関係者が推進すべき活動の一つとされるに至った。

管見によれば、法整備支援という言葉の確立した定義はないようである。一般に、「発展途上国が行う法整備のための努力を支援することであり」、ア「具体的な法令作成に対する支援」、イ「法令の執行・運用のための体制の整備」及びウ「これらに従事する法律専門家の人材育成に関する支援」を広く含むものであるとされている⁵⁾。

このような意味での法整備支援、特にアの法令作成支援は、長い歴史を有する。我が国の律令制度整備も一種の法整備であるし(隋、唐の側に「支援」の意識があったかはともかく)、明治時代の仏独法等継受は、現在行われている法整備支援に近い内容を有している。戦後においては、冷戦下の1960年代から合衆国による「西側」開発途上国に対する「法と開発(law and development)運動」が始められ、その後、1980年代末から90年代初めにかけての冷戦終結・ソ連邦崩壊を受け、支援対象は、旧社会主義諸国に広がり、合衆国以外の欧米諸国や国際機関も支援を実施するようになった。開発途上国や経済移行国(economies in transition)における公正かつ効率的な市場経済社会の創出を目的とした、民商事法の立法支援に主に焦点を当てた活動が行われるようになったのである⁶⁾。我が国においても、多くの法律学者、法律実務家(裁判官、弁護士、検察官出身者⁷⁾、開

発援助専門家(JICA職員や研究者)等がベトナム、カンボジア、ラオスなどの諸国の民商事分野の法整備支援活動に携わってきており、これら関係者によって多くの紹介・論考が発表されている⁸⁾。

日本語で法整備支援と呼ばれている活動は、英語ではいくつかの呼ばれ方がある。語義が最も近いのは、legal systems development supportであろう⁹⁾、legislative assistance、legislative cooperationなどもよく使われるようであるし、law reform、justice reform、legislative draftingに対する支援(assistance、support)という表現も目にする¹⁰⁾。いずれにせよ、各国政府や国際機関などのドナーの活動には、上記ア～ウを包含するものが多くあり、これらを日本語では法整備支援と呼んでも必ずしも間違いではないであろう。

ただし、法整備支援の内容として、上記ア、イ、ウはそれぞれ独立して同じような重み・意味があるのではない。「法整備」という視点からは、アの法令作成支援が中心的意味を持ち、イ、ウは、「新たに採択された(又はされるであろう)法令等」の執行・運用に関する体制整備・人材育成として行われる場合に、法整備支援としての活動となるものと考えられる。既存の法令を活用することを前提に行う研修は、重要な技術協力(technical cooperation)¹¹⁾ではあるが、法整備支援とは呼び難いように思う¹²⁾。この点に関し、司

5) 尾崎道明「法務省による法整備支援事業の新たな展開——国際協力部の新設」罪と罰38巻4号21頁、22頁(2001)。法務省サイト(http://www.moj.go.jp/housouken/housou_lta_lta01.html#part01-02 2010年5月27日最終検索)における説明も同様。JICA関係者は、これら3つに加えて、「市民の法律・司法制度へのアクセスの向上」を掲げることも多い(例えば、香川=金子編著・前掲注2)46頁〔子浦陽一〕)。

6) 法と開発運動などに関する以上の記述は、香川=金子編著・前掲注2)19-26頁〔香川孝三〕に基づく。

7) 民商事分野の法整備支援を担当する前記法務省法務総合研究所国際協力部には検察官出身者も職員として勤務している。

8) 例えば、香川=金子編著・前掲注2)の各論考及び同書末尾の参考文献、松下淳一「法整備支援のあり方について—カンボディア王国民事訴訟法案起草支援作業の経験から」塩川伸明=中谷和弘編『法の再構築〔Ⅱ〕国際化と法』205頁(東京大学出版会、2007)など。

9) 例えば、松下・前掲注8)205頁。

10) これらの語句をインターネットで検索してみるとよい。なお、legal assistance、judicial assistanceという語句は、国際刑事法の実務家が見ると、具体的な事件に関する司法共助、捜査共助等がまず思い浮かぶ。

11) 開発援助における技術協力の位置付け及び意味については、例えば、渡辺利夫=三浦有史『ODA(政府開発援助)日本に何ができるか』14頁(中央公論新社、2003)。

12) ただし、ドナー間の分業はあり得るし、望ましいことである。例えば、A国が起草を支援した法律の運用に

法制度改革審議会意見書は、前記引用部分（前掲注4）参照）の直前で、我が国は、「民商事法や刑事司法の分野において、アジア等の発展途上国の研修生の受入れ、専門家の派遣、現地セミナーの実施等による法整備支援を実施してきた」と記述している。この記述は、少なくとも刑事分野に関しては、我が国が従来行ってきた研修やセミナーが、新たな法令・法制度の運用又は新たな法令・法制度整備の可能性の検討なども扱ってきたことを法整備支援と評価しているものと考えられ、例えば、第一線の捜査官を対象とした麻薬犯罪の捜査手法に関する研修を法整備支援と捉えるものではないであろう（ただし、このような研修も重要であることに変わりはない）。

最近、法整備支援ではなく、法制度整備支援という言葉が再び使われることも多いようであるが¹³⁾、本稿では、法整備支援という言葉を用い、上記のとおり、法令作成支援を中心とした活動を表す意味のものとして使用することにする。

2 刑事司法分野における技術協力

司法制度改革審議会意見書が指摘するとおり、刑事司法分野においても、技術協力の一環としての研修・セミナーの実施や専門家派遣については、我が国はかなりの実績を有している。

まず、1961年に締結された国際連合と日本国政府との協定により1962年に設立されたアジア極東犯罪防止研修所（東京都府中

市）¹⁴⁾が、以後約50年にわたり、JICAと協力の上、アジア諸国を始めとする世界各国の刑事司法分野の実務家を対象にさまざまな研修を実施してきている。「アジア研」と略称される¹⁵⁾同研修所の活動については、多くの文献で紹介がなされており、またアジア研自身も多数の報告書等を公表している¹⁶⁾。しかしながら、同研修所における技術協力は、後述するように、一定のテーマについての捜査、公判、犯罪者処遇面での課題を取り上げてその対策を検討する研修活動が主なものであり、その過程で必要な立法について検討することはあっても、具体的な法律そのものの起草を支援することはあまりなかった。また、警察の分野では、警察大学校国際警察センター¹⁷⁾が警察運営、捜査手法、鑑識技法などの分野で幅広い研修を行ってきているものの、やはり本格的な法整備支援をその内容とするものではないようである¹⁸⁾。

一方で、国外においては、国際連合を始めとする国際機関やドナー国が、開発途上国に対して、薬物犯罪、マネー・ローンダリング、腐敗（汚職犯罪等）、テロリズム関連犯罪対策などの分野で立法の支援を提供してきている。

筆者は、2003年から2007年まで上記アジア研に勤務した後、2007年から2009年2月まで国連薬物犯罪事務所（UNODC）東アジア・太平洋地域センター（バンコク所在）に派遣されて、主に同地域内の各国に対するテロリズム関連犯罪対策の立法支援を担当した。本稿は、筆者のこれらの経験に基づき、刑事司法分野の法整備支援の概況を紹介し、若干の

関する支援をB国が行うような場合、B国の支援も法整備支援とみなし得る。

13) 2009年4月に法制度整備支援に関する局長級会議により採択された「法制度整備支援に関する基本方針」（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/keitai/gijyutsu/houseido.html> 2010年5月27日最終検索）や平成21年版犯罪白書第2編第6章第4節2（92頁）など。

14) 同研修所は、法務省法務総合研究所国際連合研修協力部の職員が運営を担当している。国連との協定に基づき、所長の任命には国連事務総長の同意が必要である。

15) 英文ではUNAFEI（ユナフェイ）と略される（United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders）。千葉市美浜区にあるアジア経済研究所（独立行政法人日本貿易振興機構〔JETRO〕の研究所）もアジア研と呼ばれており、こちらのアジア研も非常に有名である。

16) アジ研サイト（<http://www.unafei.or.jp> 2010年5月27日最終検索）参照。

17) 2006年までは国際捜査研修所と呼ばれていた。警察庁のサイト（<http://www.npa.go.jp/keidai/keidai.files/kokusai.html> 2010年5月27日最終検索）参照。

18) ただし、アジ研及び警察の活動にも法整備支援の性格を持つものがあること及び上記法務総合研究所国際協力部も刑事司法分野での活動を行っていることについては、後記II参照。

個人的印象を述べるものである。以下、まず、我が国における今までの刑事司法分野での技術協力につき、主にアジア極東犯罪防止研修所の活動を中心に述べ（Ⅱ）、続いてUNODCによる立法支援活動の概要を紹介した上で（Ⅲ）、若干の印象を述べることとする（Ⅳ）¹⁹⁾。

Ⅱ. 我が国の刑事司法分野の技術協力

1 アジア極東犯罪防止研修所の活動²⁰⁾

上記のとおり、1962年に設立されたアジア研は、同年9月に第1回国際研修を実施し、本稿執筆時点の2010年5月末の時点では第145回国際研修を実施中である。このような番号が付された研修は、創設以来アジア研の活動の中核をなしてきたものであり、年に3回実施されてきた（このうち1回は上級幹部を対象とするものであるため、高官セミナーと呼ばれている）。これらの研修・セミナーは、1か国を対象とするものではなく、アジアを始めとする開発途上国十数か国・地域及び日本の裁判、検察、警察、保護、矯正等の分野から、それぞれ1名又は2名の研修員が参加するものである²¹⁾。テーマは、国連犯罪防止委員会（後記Ⅲ 1 参照）の決議等で決定される国連の犯罪防止・刑事司法分野の活動方針等を参考にして、研修・セミナー毎に設定される。特定の犯罪対策を検討するもの（経済犯罪対策、国際組織犯罪対策など）、犯罪者の処遇について検討するもの（性犯罪者の処遇問題、施設外処遇問題、過剰拘禁問題

など）のほか、被害者保護、証人保護などの問題に焦点を当てたテーマもある。また、1998年からは、汚職対策等を検討する汚職防止刑事司法支援研修が毎年1回開催されている。この研修も、番号付きの研修・セミナーと同様に、多数国の研修員が参加する多国間（マルチ）の研修である。これらの研修では、まずアジア研教官²²⁾により日本の刑事司法制度の概要が説明され、次に各研修員が、各テーマに関する自国の法制度及び運用状況、課題などを発表する（質疑応答も活発である）。その後、客員専門家（そのテーマに関する著名な研究者や先進的取組みを行っている国の担当責任者などが世界各国から招かれる）や外部講師（我が国の第一人者²³⁾）の講義や関係個所の見学を実施する。研修の仕上げとして、研修員を2, 3グループに分けて、それぞれテーマを与え、検討・議論させるグループ・ワークショップが行われ（客員専門家及び教官も参加して適宜助言する）、それぞれのグループの結論の発表及び質疑応答が行われて研修が終了するというのが典型的なカリキュラムである。このような多数国の研修員からなる研修は、そもそも具体的な法令案の作成を目的とするものではないが、他国の制度の長所・短所を理解した研修員が、帰国後、自国の法制度・運用の改善を検討することが期待されている。

これら多数国を対象としたマルチの活動のほかに、アジア研は、1か国を対象とした活動も実施している。特定の国の研修員を日本に招いて実施する2国間研修と呼ばれる研修がその一例である。通常20名程度を日本に招き、1か月程度の研修を行う。これは、1995年から実施されている中華人民共和国を対象

19) 本稿の記述は、注記したもの以外は筆者の見聞によるものである。

20) 以下、アジア研に関する記述は、注16)のアジ研サイトの記事及び筆者の経験に基づく。なお、以下いまいち記さないが、アジア研の研修、セミナー等の活動は、JICA及びアジア刑政財団との協力によるものである。

21) 例えば、2010年1月から2月に実施された第144回高官セミナーには、バングラデシュ、ブラジル、グアテマラ、インドネシア、ナイジェリア、パキスタン、パプアニューギニア、ペルー、フィリピン、バヌアツ、ベトナム、イエメンの各国並びに日本の裁判所、検察庁、警察庁、保護観察所及び矯正官署等から研修員が参加した。

22) アジ研には、裁判官、検察官、警察官、矯正職員、保護観察官出身の教官が勤務している。

23) 例えば、汚職捜査がテーマの場合には、東京地方検察庁特捜部長（現職又は前職）に講義を依頼したことも何度もある。

とした中国犯罪防止及び刑事司法研修が最初のものであり、その後、ケニア（2000年から）、タジキスタン（2002年－2004年²⁴⁾）、フィリピン（2003年から）、タイ（2004年－2006年）を対象として実施されている²⁵⁾。中国に対する研修では、研修員は政府の種々の機関²⁶⁾から派遣されており、特定のテーマを総合的に検討するという色彩が強いが²⁷⁾、ケニア、タイ、フィリピンの研修は、焦点を絞ったテーマについて、限定された職域出身の研修員を対象とするものであるという点で、大きな特徴を有している。これらの研修は、具体的な法令の作成・改正も検討の範囲に含めるといふ意味では、法整備支援としての性格も有していると言える。

ケニアに対する研修は、ケニア非行少年処遇制度研修と呼ばれるものである。同国では、犯罪や非行に走る少年たちが増加し、大きな社会問題となっていたところ、不良成人が非行化した少年たちを影響下に置き、その犯罪者化を促進して治安が悪化していた状況を背景として、犯罪・非行少年の保護を担当する同国のジェンダー・児童・社会開発省児童局に対する支援が検討され始めた。そして、1997年以降、毎年複数のアジ研教官がJICAの短期専門家としてケニアに派遣され、「児童専門官、児童保護司及び児童収容施設職員のための全国基準」を起草し、併せて、実務マニュアルを作成するなどした。ケニア非行少年処遇制度研修は、アジ研教官の現地での継続的な支援活動を更に定着させ、ケニアの制度の一層の向上を図ることを目的とし

て、2000年から開始されたものであり、処遇制度に関する基準策定を受けてその定着を図るために研修を実施するという点で、法整備支援としての性格が強いものと言えよう。同研修の研修員は、主に上記児童局の職員であるが、警察官、検察官、裁判官も参加した。少年事件に携わるこれらの実務家の理解が得られなければ、制度改革はおぼつかないからである。

フィリピンに対する研修は、フィリピン保護司制度の活性化を目指すものである。同国は、1977年に、我が国の制度をモデルにして、犯罪者の改善・更生と犯罪予防に従事するボランティアとしての保護司制度を導入し、1980年代には、約3,000名の保護司が活発に活動し、保護観察対象者の処遇にあっていたが、1990年代から2002年にかけて、保護司の数が急激に減少した。地域社会に基礎を置いた民間ボランティアとしての保護司は、刑事司法における市民参加を促進するための重要な役割を担っている。そこで、日本の保護司制度をモデルにフィリピンの保護司制度の再活性化を図ることを目標に2003年からフィリピン保護司制度活性化セミナーが開始された。これは、フィリピン司法省保護局の職員を対象とした研修であり、同局職員を日本に招いて行う研修と、テレビ会議システムを使用して行う遠隔地セミナーの2本立てで実施されている²⁸⁾。

タイに対する研修は、同国の国家汚職取締委員会²⁹⁾事務局の職員を対象として、腐敗³⁰⁾抑圧、政治家・公務員等の資産調査、

24) 2005年からは、ウズベキスタン、カザフスタン、キルギス、トルクメニスタンを加えた5か国に対する中央アジア刑事司法制度研修に発展的に解消した。

25) なお、いずれの2国間研修も、我が国での活動を開始する前に、アジ研職員が対象国を訪問して現地で調査・助言等を行っており、現地での活動とその後の国内における研修は密接に関連している。

26) 全国人民代表大会事務局職員、司法部、最高人民法院、最高人民検察院、公安部等の高官、省や自治区の職員、弁護士（律師）など。

27) タジキスタン研修も同じような性格のものであった。

28) この研修の正式名称は何度か変わっている（前掲注16)のアジ研ホームページ参照）。

29) 汚職・腐敗行為に対する捜査・調査（刑事・行政制裁を目的とする）、政治家・公務員等の資産の調査、腐敗防止対策の策定など汚職・腐敗問題一般に対して広範な権限を有する組織であり、事務局職員が実際の捜査・調査を担当する。

30) 英仏文のcorruptionの訳語として、最近、「汚職」の語に代わって、「腐敗」がよく使用されている。「汚職」でイメージするよりは広く、公務等に関する不法・不当な行為一般を含むことを示すためであろう。例えば、我が国の刑法第2編25章「汚職の罪」には、職権濫用と贈収賄の罪しか定められていないのに対し、2003年に採択

腐敗防止に関する能力及び効率性を高めることを目的とする技術協力プロジェクトの一環として実施された。このプロジェクトは2004年から2006年までの3年間のプロジェクトであり、同委員会事務局職員約20名を日本に招いて行うタイ汚職防止支援研修と、バンコクで約60名の職員を対象として行う現地研修を、それぞれ3回ずつ実施した。現地研修には検察官、裁判官、マナー・ローンダリング対策庁の職員も特別参加をしたが、これは、上記ケニア研修同様、関係する機関の協力が汚職・腐敗対策に不可欠だからである。本研修では、腐敗の防止に関する国際連合条約（前掲注30）参照）を始めとした腐敗の抑圧・防止に関する国際的取組みや、我が国の汚職捜査・税務調査手法等に関する講義、同委員会事務局各部署の扱った成功例、失敗例の分析、改善案の検討などを行ったが、その過程で、タイの法律の特定の条項に問題があるとの認識が研修員の間で共有されるに至り、3年間のプロジェクト終了後ではあるが、当該条項の改正が実現されるなど、各職員の捜査・調査能力の向上等の効果に加えて、法令の改善の成果も得られた。

このように、特定の国の特定の機関の職員を対象とした研修は、焦点を絞ったカリキュラムを実施することができるという点では、具体的な法令の改正にもつながりやすいという利点を有している。しかし、現実に法令を改正するには、関係省庁の理解と協力が不可欠であり、実際に新規立法や法改正を目的とした活動を実施するためには、上記ケニアやタイの例のように関係する機関を関与させることが重要である³¹⁾。

2 インドネシア国家警察改革支援プログラム

我が国の警察も、上記のとおり、国際警察センターにおいて、各国の警察官を対象とした研修を実施しているが、特筆すべき活動の1つとして、インドネシア国家警察改革支援プログラムが挙げられる。インドネシアでは、1998年に、30年以上続いたスハルト政権が崩壊し、民主化改革の一つとして、国家警察が国軍から分離・独立して治安責任を負うこととなったが、国民の要望に臨機応変に対応した円滑な警察活動の実施が十分に行われていなかった。そこで、日本の警察庁は、インドネシア国家警察の要請を受け、その組織文化と職員の意識の変化を促し、国の警察制度全体の改革を支援するため、JICAと協力して、2001年から、本プログラムを開始した。プログラムの内容は、国家警察長官政策アドバイザー兼プログラム・マネージャーとして同国に派遣された日本の警察庁の高官（審議官級）が、インドネシア国家警察と協議して策定したものである。このプログラムは、インドネシア警察幹部職員を対象として日本で研修を実施する一方で、インドネシア国内でも市民警察活動促進プロジェクトと呼ばれる活動等を実施している。これは、同国の警察署の中から、住宅地、商業地、工業団地、農漁村等多様な特性を有する地域を管轄しており、協力の成果を他の警察署に導入しやすい特色を有する警察署をモデル警察署に選定し、日本から派遣された警察職員（複数）がインドネシアの警察官と共に活動をしながら業務指導や組織管理に関する助言を行うというものである³²⁾。

された「腐敗の防止に関する国際連合条約」（英文名は United Nations Convention against Corruption、同じく正文である中国語名は、联合国反腐败公约）の第3章「犯罪化及び法執行」には、贈収賄、公務員による財産の横領・不正使用その他目的外使用、影響力に係る取引、職権の濫用、不正な蓄財、民間部門における贈収賄・財産の横領などの犯罪が列挙されている。なお、本条約は、2005年12月14日に発効しているが、日本は未締結である。

31) どの機関を関与させるかは国情によって異なるが、刑事司法分野においては、裁判所、検察及び警察が重要であろう。犯罪収益規制やテロ資金供与規制の面からは財務・税務当局の協力が必要な場合も多い。

32) 以上の記述は、平成17年版警察白書第2章第3節(1)に基づくものであるが、筆者が別件でインドネシア出張中（筆者は2007-2008年に5回同国に出張した）に接した同国警察幹部の多くは本プログラムに対する我が国の貢献を非常に高く評価していた（当時筆者は国連職員であったので日本政府に対するお世辞とばかりは言えない）。

以上、我が国における刑事司法分野での技術協力のうち、法整備支援の要素も有するものとして、アジアの活動とインドネシア国家警察改革支援プログラムを取り上げたが、無論、これらの活動にも課題や問題点がないわけではない³³⁾。ただ、それぞれの活動の基本的方向は正しいものと思われ、適切な評価と改善を怠らずに活動を継続していくべきであらう。

3 法務省法務総合研究所国際協力部による刑事分野での技術協力

冒頭に述べたとおり、法務省法務総合研究所は、1996年民商事分野の法整備支援を開始し、2001年には同研究所に国際協力部が設置されて同業務に専従するようになったが³⁴⁾、刑事司法の分野でも、ベトナム、ラオス両国において「検察官マニュアル」を作成する等の活動をしてきており、今後もベトナムに対する刑事訴訟法改正支援の一環として同国検察院職員を対象に研修を行う予定である³⁵⁾。

Ⅲ. 国連薬物犯罪事務所(UNODC)による立法支援活動

1 国際連合の犯罪防止分野における活動

国際連合薬物犯罪事務所 (United Nations Office on Drugs and Crime: UNODC) は、1997年に国連薬物統制計画と国際犯罪防止センターが統合されてできた組織である³⁶⁾。本部はウィーンにあり、世界各地に地域事務所がある³⁷⁾。UNODC職員には、各国の裁判官、検事、弁護士等法律実務家出身者が多く³⁸⁾、国際刑事裁判所 (ICC) を除けば、国連システム内で唯一の国際刑事法の専門家集団である³⁹⁾。

国連は、1950年12月1日に採択された総会決議415(V)⁴⁰⁾により、戦前から活動をしていた国際刑法監獄会議の機能を引き継ぐことを決定し、刑事司法分野での活動を開始した⁴¹⁾。その後、国連では、5年に1度開催される国連犯罪防止会議⁴²⁾などの活動を通して、例えば、被拘禁者処遇最低基準規則⁴³⁾や法執行官行動綱領⁴⁴⁾の採択などの

33) 問題点の指摘として、例えば、香川＝金子編著・前掲注2)248頁〔河村有教〕。

34) 相澤・前掲注3)75頁。

35) 平成21年版犯罪白書第2編第6章第4節2〔92頁〕、小口光「ラオス検察官マニュアル作成支援」法務省法務総合研究所国際協力部報ICD NEWS第30号74頁(2007)、森永太郎「各国法整備支援の状況 ベトナム」ICD NEWS第37号12頁(2008)等参照。なお、国際協力部が検察官を対象とする活動を始めた経緯については、山下輝年「ヴィエトナム刑事法の特色と司法改革に関する一考察～第18回ヴィエトナム国法整備支援研修(人民検察院対象)から～」ICD NEWS第5号125頁(2002)参照。

36) ホームページは、<http://www.unodc.org> (2010年5月27日最終検索)。

37) 前掲注36)のホームページからField Offices所在地の地図が閲覧可能である。

38) さらに、国際法を専門とする外交官出身者も多い(次注の尾崎久仁子氏は日本の外交官出身である)。

39) 尾崎^(ママ)久仁子「国連ウィーン本部、薬物犯罪事務所・条約局長の一日(日本についても、ちょっとだけ)」(<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=241>, 2008年4月23日作成)なお、尾崎氏は、2009年までUNODC条約局長であったが、現在は国際刑事裁判所判事の職にある。

40) 国連総会、安全保障理事会、経済社会理事会の決議(英文)は、国連サイトの<http://www.un.org/en/documents> (2010年5月27日最終検索)から入手可能である(他の国連公用語〔アラビア語、中国語、フランス語、ロシア語、スペイン語〕による文書検索画面にも同サイトから簡単に移動可能)。

41) 初期の国連の刑事司法分野の活動については、長島敦『犯罪防止と犯罪者の処遇：国連と世界の動き』(成文堂、1984)参照。

42) United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice。2000年にウィーンで開催された第10回まではUnited Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offendersと呼ばれていた。

43) Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners。本規則については、芝原邦爾『刑事司法と国際準則』25頁(東京大学出版会、1985)以下参照。

44) Code of Conduct for Law Enforcement Officials。芝原・前掲注43)167頁参照。

成果を挙げてきた。しかしながら、国連その他の国際機関の場においては、薬物対策が、活動、予算、人員ともに犯罪問題一般を規模で圧倒している状況が続いていた⁴⁵⁾。犯罪部門の比重が高まってきたのは、1992年に経済社会理事会の機能委員会として国連犯罪防止委員会が創設され⁴⁶⁾、また、国際組織犯罪が問題とされるなどの動きが始まってからである。

国際組織犯罪対策も、最初は薬物犯罪対策から始まった。薬物の不正取引は、組織化・大型化の度合いを強め、国際的犯罪組織による国境を越えた薬物不正取引は大きな収益を上げるようになり、その収益の隠匿・偽装・收受（いわゆる資金洗浄〔マネー・ローンダリング〕）についても、国際金融機関を利用した複雑な手法が使われるようになって、これらの活動に対する対策が大きな課題となったからである。1988年に採択された麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約（麻薬新条約⁴⁷⁾）は、犯罪収益等の隠匿等の犯罪化やコントロールドデリバリー⁴⁸⁾などの新たな捜査手法の導入を締約国に

求めた。また、1989年に開催された主要国首脳会合（当時はG7）アルシュサミットにより資金洗浄対策を検討する金融活動作業部会（FATF）が招集され、資金洗浄に関する40の勧告が採択された⁴⁹⁾。その後、1994年のG7ナポリサミット⁵⁰⁾で国際組織犯罪問題が初めて首脳間の議題として取り上げられ、同年ナポリで開催された組織犯罪に関する世界閣僚会議等の結論を受けて、組織犯罪対策に関する国連条約を作成すべきであるとの機運が高まり、1998年12月に採択された国連総会決議53/111が条約起草委員会を設立した。そして、同委員会の審議を経て、2000年11月15日に、総会決議55/25により、国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約（国際組織犯罪防止条約）が採択された⁵¹⁾。また、2003年10月31日国連総会決議58/4が腐敗の防止に関する国際連合条約を採択した。こうして、1961年の麻薬に関する単一条約から2003年にかけて、国際麻薬3条約、国際組織犯罪防止条約及び3議定書並びに国連腐敗防止条約という薬物・犯罪関係の諸条約が成立したのである⁵²⁾。これ

45) 薬物問題を扱う経済社会理事会の機能委員会である国連麻薬委員会（Commission on Narcotic Drugs）は1946年に創設され、同委員会及び国際麻薬統制委員会（International Narcotics Control Board）を中心としてさまざまな活動が行われた。薬物問題も犯罪問題ではないかと思われるかもしれないが、代替作物の問題（ケシやコカインを栽培する農家に合法的な換金作物の耕作を勧めること）等、通常の犯罪対策とは異なる活動が国内的・国際的に実施されてきている。

46) Commission on Crime Prevention and Criminal Justice. なお、1992年以前には犯罪防止問題を検討する専門家会合があったが、経済社会理事会の機能委員会は政府間会議であるので、同委員会設立の意義は大きかった。

47) 1961年採択の麻薬に関する単一条約、1971年採択の向精神薬に関する条約と合わせて国際麻薬3条約と呼ばれる。

48) 税関等で荷物に隠匿された不法薬物を発見してもその場で押収せず、監視下においた上でそのまま配達して関係者の一括逮捕を図る、いわゆる泳がせ捜査の手法（同条約11条）。薬物を無害な類似品に入れ替える場合もある（クリーンCDと呼ばれる）。

49) FATFの40の勧告（1996年及び2003年に改定）及びテロ資金供与防止に関する9の特別勧告（2001年採択、2004年改定）のテキスト等は下記サイト参照。http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32236920_1_1_1_1,00.html（2010年5月27日最終検索）。

50) 1998年のバーミンガムサミットまでの経緯については、外務省の国際組織犯罪資料（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/birming98/hanzai.html>、2010年5月27日最終検索）参照。

51) 本条約採択の経緯は、条約を採択した国連総会決議55/25自体の前文に簡単にまとめられている。なお、同決議は、条約自体（本体条約）のほかに、人身取引防止及び移民密入国防止に関する2つの議定書も採択した。また、2001年5月31日の総会決議55/255により銃器議定書も採択した。なお、本体条約は2003年9月29日、人身取引防止議定書は2003年12月25日、移民密入国防止議定書は2004年1月28日、銃器議定書は2005年7月3日に発効したが、日本は本体条約、3議定書すべて未締結である。なお、3議定書の正式名称はかなり長いものであり、英文については後掲注52)のサイト、日本文については下記外務省サイトを参照されたい。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/soshiki/boshi.html>（2010年5月27日最終検索）。

52) これらの条約及び議定書の国連公用語テキスト及び各国の批准状況は、UNODCのサイト（<http://www.un>

らの条約は、後述のとおり加盟国に対して刑事法の分野で一定の措置を採るよう義務付けているが、義務の履行状況等を検討・検証するための機関も設立しており⁵³⁾、これら機関の事務局はUNODCが務めることとされている。そして、UNODCは、その任務の一環として、これら薬物関連条約、犯罪関連条約⁵⁴⁾の義務履行のために必要な国内法の整備について、開発途上国を支援しているのである。

2 国際テロリズム対策

テロリズムへの対応は別の経緯をたどった⁵⁵⁾。第2次大戦後、ハイジャック、シージャック、人質事件等の国際テロ行為が頻発し、これに対して国際的対応を採る必要性が唱えられたが、一方で、テロリズムの定義については、パレスチナ紛争の評価についての立場の違い等から国際的な合意は得られなかった(現在でも得られていない)⁵⁶⁾。そこで、テロリズムに対しては、テロ行為の具体的な内容(ハイジャック、外交官に対する攻撃、人質を取る行為、シージャック、爆弾テロ、テロ資金供与など)に焦点を当てて対策を採ることとされ、1963年から1999年にかけて、12の条約・議定書が採択された⁵⁷⁾。これらの条約は、国際民間航空機関(ICAO)、国際海事機関(IMO)、国際原子力機関(IAEA)

など、国連以外の国際機関の枠組み内で交渉・採択されたものも多く(ハイジャック[ICAO]、シージャック[IMO]、核物質の防護[IAEA]など)、国連で採択されたものも、その起草作業は、ニューヨークをベースに国連総会第6委員会(法的事項を扱う)で行われたものであって、ウィーンのUNODCは関与していなかったし、薬物関連条約や犯罪関連条約の締約国会合のような実施状況を検討する機関(前掲注53)参照)も置かれていなかった。

ところが、2001年9月11日に合衆国で発生した同時多発テロにより状況が一変する。事件から3週間経たない同月28日、国連安全保障理事会は、国連憲章第7章の規定の下で⁵⁸⁾、決議1373を採択し⁵⁹⁾、①すべての国は、ア)テロ行為(terrorist acts⁶⁰⁾)への資金供与等の防止・抑止、イ)テロ行為への資金供与等の犯罪化、ウ)テロ行為の実行者とその支援者等の資金の凍結を実施しなければならないと決定し(同決議第1パラグラフ(a)-(c))⁶¹⁾、②すべての国に対して、できるだけ早期にテロリズムに関連する国際条約及び議定書(テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約[テロ資金供与防止条約、1999年]を含む)の締約国となるよう求め(同第3パラグラフ(d))、③同決議の履行状況を監視するための委員会を設置すること(同第6パラグラフ)などを決定した。この決議

odc.org/unodc/en/treaties/index.html?ref=menuse, 2010年5月27日最終検索)で入手可能である。

53) 国際麻薬統制委員会(前掲注45)参照)並びに国際組織犯罪防止条約(32条)及び国連腐敗防止条約(63条)の各締約国会合。

54) 前掲注52)のサイトでは、上記条約等をDrug-Related TreatiesとCrime-Related Treatiesに大きく分けている。なお、Terrorism-Related Treatiesの表示もあるが、ここをクリックしてテロ関連条約のテキストを入手しようとすると後掲注64)のサイトに移動する。

55) テロリズムに関する国際社会の対応については、中谷和弘「テロリズムに対する諸対応と国際法」山口厚＝中谷和弘編『融ける境 超える法② 安全保障と国際犯罪』103頁(東京大学出版会、2005)参照。

56) 中谷・前掲注55)104頁。

57) 中谷・前掲注55)106頁。英文は後掲注64)のサイト参照。

58) 国連憲章第7章の規定(特に39条～42条)により、安全保障理事会は、平和に対する脅威等の存在を認定した上で一定の強制措置を採ることができ、国連加盟国はこの安全保障理事会の決定を受諾し履行しなければならない(同憲章25条)。山本草二「国際法(新版)」714頁(有斐閣、1994)以下参照。

59) 同決議を始め安全保障理事会決議のテキストの入手方法については前掲注40)参照。日本語訳は、下記サイト参照。http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/pdfs/anho_1373.pdf(2010年5月27日最終検索)。

60) terrorist actsは同時多発テロに限るとの限定はない。一方で、この語の定義もなされていない。

61) 国連全加盟国に対する義務付けである。中谷・前掲注55)109頁も参照。

は、①のとおり安全保障理事会が全国連加盟国に対して特定の行為を犯罪とするよう義務付けたものであるが⁶²⁾、②及び③は、法整備支援という本稿のテーマとも密接な関連を有している。つまり、②により国連加盟国はテロリズム関連国際諸条約（これは最低限、上記12の条約等を含むものと理解されている）の締約国となるよう求められ⁶³⁾、更に③により同決議の履行状況を監視（monitor）するテロ対策委員会（Counter Terrorism Committee）が設置されたことから、同委員会は、国連加盟国によるテロリズム関連諸条約⁶⁴⁾の締結状況もモニターすることとなったのである。その後、安全保障理事会は、2004年3月26日の決議1535により、テロ対策委員会の活動を補佐する部局（Counter Terrorism Executive Directorate, CTED）をニューヨークに設立し、CTEDが安全保障理事会決議1373の各国による履行状況を調査するようになった。CTEDによる調査には、各国のテロ関連諸条約の締結状況も含まれていたが、開発途上国の中には、これら条約の義務を実施するために必要な法律がなく、かつ新たな立法を行うことのできる人材や資金が十分でない国が多く、そのための技術支援の必要性が認識されるようになった。ところが、CTEDは決議1373の履行状況を監視するために設置された組織であり、技術支援を実施する十分な体制がなかったため、薬物関

連条約、犯罪関連条約で技術支援の実績を有していたUNODCが立法の支援活動を行うようになったのである。国連各国はUNODCの活動を評価し、2006年9月20日の国連総会決議60/288で採択された「国連グローバル・テロ対策戦略⁶⁵⁾」（The United Nations Global Counter Terrorism Strategy）も、UNODCに対して、テロ対策諸条約の実施に關しての技術協力活動の強化を求めている⁶⁶⁾。

3 UNODCによる法整備支援活動

(1) 刑事に関する諸条約の内容⁶⁷⁾

上記2、3のとおり、UNODCは、国際麻薬3条約、国際組織犯罪防止条約及びその議定書、国連腐敗防止条約並びにテロリズム関連諸条約の実施に關して、立法支援を含む技術協力を開発途上国に対して提供してきている。この立法支援は、特定の条約の義務履行のための法整備を目的としており、取り組むべき範囲は、刑法・刑事訴訟法など基本法の起草支援とは異なり、かなり限定されている。

これら諸条約の内容はさまざまであるが、刑事法の観点から見ると、ほとんどの条約・議定書について共通点が見られる⁶⁸⁾。それらは、①犯罪化（締約国に対して条約で定義された特定の行為を犯罪として処罰可能とするように義務付ける⁶⁹⁾）、②管轄に關する規

62) 日本は2002年6月に公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に關する法律（平成14年法律第67号、テロ資金供与処罰法）を採択し、同月11日に上記テロ資金供与防止条約の受諾書を寄託している。

63) 条約の締約国になるには批准、受諾、承認、加入などの方法がある。山本・前掲注58)596頁参照。

64) なお、2005年に核によるテロリズムの行為の防止に關する国際条約（核テロ防止条約）が採択され、さらに、同年、原子力施設の防護や核物質を使用した船舶等の攻撃を防止するための措置に關して規定するために12条約のうち3条約・議定書を改正する国際約束が採択された（改正する国際約束は、一定数の国に批准等をしないと発効しない）。2005年以降、テロ対策委員会は、これら2005年の新条約・改正についても各国に批准等を求めている。これら条約等の名称及び英文テキストは、<http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>（2010年5月27日最終検索）で入手可能である。他の国連公用語のテキストにも同サイトから簡単に移動できるが、ICAO採択の条約等には中国語の正文はない。

65) 日本語の紹介は、外務省サイト（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/kyoryoku_01_un.html、2010年5月27日最終検索）参照。

66) 同総会決議Annex III第7パラグラフ。

67) 以下の記述で条約の条文を挙げる場合、日本語を容易に参照できるように、できるだけ、奥脇直也編集代表『国際条約集 2010年版』（有斐閣）に掲載されているものを挙げるようにした。

68) 例外もある。例えば、テロ関連諸条約の一つである可塑性爆薬の探知のための識別装置に關する条約（プラスチック爆薬探知条約、1991年）には、刑事に關する条項はない。

定（犯罪化の対象となる行為について、一定の場合に国外犯に対する裁判権を設定することを義務付ける）、③国際協力（条約で定義された犯罪についての共助〔mutual legal assistance〕及び犯罪人引渡し〔extradition〕）を提供する義務、④引渡ししか訴追か（aut dedere aut judicare）の義務（自国内に所在する犯人を要請国に引き渡さない場合には、訴追のため自国の当局に事件を付託する義務⁷⁰⁾）の4つの義務に関する規定である。

そこで、特定の条約の義務を履行するには、まず、その条約が犯罪化を義務付けている行為をすべて犯罪として国内法に規定する必要がある（①）。例えば、麻薬新条約3条1項(b)は、薬物犯罪の収益の隠匿・偽装等の行為（いわゆるマネーローンダリング）の処罰を義務付けているので、同条約の義務を果たすには、この行為を犯罪として処罰する条項が必要であり、我が国は同条約を受諾する際に、麻薬特例法⁷¹⁾を制定して不法収益等の隠匿等を犯罪として新たに処罰することとしたのである（同法6条、7条〔法律制定当時は9条、10条〕⁷²⁾）。

特定の行為を犯罪として規定しただけでは、日本国内・日本船舶・日本航空機内でその罪を犯した者にしか当該条項は適用されない（刑法8条及び1条）。しかし、多くの条約は、一定の場合に国外犯の処罰を義務付けている（②）。例えば、テロ資金供与防止条約7条1項(c)は、同条約2条が定義するテロ資金供与行為が締約国の国民によって行われ

た場合には、これに対する裁判権の設定を義務付けている。つまり、国民の国外犯を処罰可能としなければならないのであり、この義務を果たすため、我が国のテロ資金供与処罰法（前掲注62）参照）5条は、同法が定めるテロ資金供与の罪は刑法3条の例によるものとしているのである（刑法4条の2の例にもよるとされているが、これは引き渡ししか訴追かの義務〔④〕を果たすためである）。

犯罪化及び裁判権の設定は、締約国自らが犯罪を処罰することを可能とするための措置であるが、締約国は、それだけでなく、他の締約国の犯罪捜査等に協力する義務を負う（③）。例えば、核物質防護条約13条1項第1文は、「締約国は、第7条に定める犯罪についてとられる刑事訴訟手続に関し、相互に最大限の援助（当該訴訟手続に必要であり、かつ、自国が提供することができる証拠の提供を含む。）を与える。」（括弧内も日本語訳文にあり、英文では括弧書きはされていない）と規定しており、他のテロ関連諸条約でも、司法共助に対しては、ほぼ同様の表現が用いられている。また、麻薬新条約、国際組織犯罪条約、国連腐敗対策条約では、共助に関してテロ関連条約より更に進んで非常に詳細な規定をしている⁷³⁾。外国からの協力要請は、外国での犯罪行為についての証拠収集を求めるものがほとんどであり、被要請国は裁判権を有しないことが多いから、協力を実施する検察官・警察官等は、ストレートにその国の刑事訴訟法を適用して捜査をすること

69) 未遂や共犯の処罰も義務付けられる。

70) テロ関連諸条約では、引渡し拒絶の理由を問わず訴追のための付託義務が生じる（例えば、核物質の防護に関する条約〔核物質防護条約、1979年〕10条）のに対し、薬物関連条約、犯罪関連条約では、犯人が自国民であることのみを理由として引渡しを拒絶した場合（逃亡犯罪人引渡法〔昭和28年法律第68号〕2条9号参照）に限り訴追のための付託義務が生じる（例えば国際組織犯罪防止条約16条10項）。なお、核物質防護条約は、2005年に改正案が採択され（前掲注64）参照）、改正が発効後は「核物質及び原子力施設の防護に関する条約」と名称が変更される予定である。

71) 正式名称は「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」（平成3年法律第94号）。

72) なお、上記の諸条約等ではないが、山口厚「サイバー犯罪に対する対応」山口厚＝中谷和弘編『融ける境超える法② 安全保障と国際犯罪』85頁（東京大学出版会、2005）は、サイバー犯罪条約に関して、犯罪化の義務履行のための国内法整備について詳細に検討しており、①の義務を果たす際の準備作業のイメージをつかむことができる。

73) それぞれ法律上の相互援助との表題がある麻薬新条約7条は全部で20項、国際組織犯罪条約18条は30項、国連腐敗対策条約46条も30項からなっている。

はできない（我が国の刑事訴訟法は、我が国の裁判権実現のための手続を定めているのであって、例えば、合衆国の裁判権実現のための手続を定めているのではない）。したがって、これら条約上の義務を履行するには、締約国は、共助を可能とする法律を整備する必要がある⁷⁴⁾。

一方、犯罪人引渡しについては、諸条約の定める義務は捜査共助に比べると弱いものである。これは、犯罪人引渡しについては、条約前置主義⁷⁵⁾を採る国が相当数ある上、多国間条約により引渡しの義務を負うことを躊躇する国が多いからである。したがって、薬物、犯罪、テロ関連の上記諸条約は、犯罪人引渡し自体を締約国に義務付けることはせず、a) 当該条約が対象とする犯罪は、締約国間の現行の犯罪人引渡条約における引渡犯罪とみなされること、b) 締約国は、相互間で将来締結されるすべての犯罪人引渡条約に対象犯罪を引渡犯罪として含めることを約束すること、c) 条約前置主義を採る国は、自国との間に犯罪人引渡条約を締結していない他の締約国から犯罪人の引渡し請求を受けたときには、当該条約を引渡しのための法的根拠とみなすことができること⁷⁶⁾などを定めるにとどまっている⁷⁷⁾。

犯罪人引渡しに関する条約上の義務付けが強くないということは、逃亡犯罪人の引渡しが行われない事態が起こり得るということを意味する。前掲注76)の例でいえば、A国で

爆弾テロ事件を犯したXがA国に引き渡されなくても、B国で処罰されなくてもというのうとしていられる可能性があるということである。このような事態をできるだけ防ぐための規定が、引渡しか訴追か（aut dedere aut judicare）の義務の規定である（④）。同じ爆弾テロ事件の例で、AB両国が爆弾テロ防止条約の締約国であった場合には、B国がXをA国に引き渡さないときは、B国は、犯罪が自国の領域内で行われていないにもかかわらず、「いかなる例外もなしに（without exception whatsoever）、かつ、不当に遅滞することなく、自国の法令による手続を通じて訴追のため自国の権限のある当局に事件を付託する義務」を負う（同条約8条1項、傍点筆者）⁷⁸⁾。B国がXを訴追するためには、裁判権がなければならないから、B国は、国外で行われた爆弾テロ行為（同条約2条参照）についても裁判権を設定しておく必要がある（同条約6条4項）。この場合、「いかなる例外もなしに」と規定されているから、XがB国人でなく、爆弾テロの被害者にB国人が一人もいなくても、XがB国に現在するという根拠だけで裁判権を設定する必要がある。したがって、積極的属人主義（刑法3条）や消極的属人主義（同法3条の2）では不十分であり、すべての者の国外犯（同法2条）又は条約による国外犯（同法4条の2）のような規定の適用を可能とする措置を採っておく必要がある（我が国の爆発物取締罰則〔明

74) 我が国では、国際捜査共助等に関する法律（昭和55年法律第69号）がある。同法13条は、共助実施のために検察官、検察事務官若しくは司法警察員のする処分、裁判官のする令状の発付若しくは証人尋問又は裁判所若しくは裁判官のする裁判について、刑事訴訟法の関連規定を準用している。

75) 犯罪人引渡条約を締結していない国に対しては引渡しを禁止する法制度。我が国は、相互主義の保障等、逃亡犯罪人引渡法の定める要件（特に同法2条）を満たせば、条約がなくても引渡しをすることができる。

76) 例えば、A国で爆弾テロ事件を犯した犯人XがB国で発見され、A国がB国にXの引渡しを求めた場合で、B国は条約前置主義を採っており、かつ、A国とB国の間に犯罪人引渡条約が締結されていないものの、A、B両国ともテロリストによる爆弾使用の防止に関する国際条約（爆弾テロ防止条約、1997年）の締約国であるときには、B国は同条約を犯罪人引渡しの法的根拠とみなして引渡しをすることができるということである（引渡しの義務があるということではない）。ただし、このような規定があっても、それで引渡しが可能となる国は少ないようである（条約前置主義を採る国では、犯罪人引渡しに関する特別の条約でない法的根拠とすることはむずかしいようである）。

77) 例えば、核物質防護条約11条。

78) 訴追の義務ではない。捜査の結果、嫌疑がなかったり不十分であれば不起訴とすることはできる。締約国は、条約で定められた犯罪について「その重大性を考慮した適当な刑罰を科する」こととされており（例えば核物質防護条約7条2項）、起訴猶予処分は適当ではないことがほとんどであろう。

治17年太政官布告32号]10条は、同規則が定める罪については刑法4条の2の例に従うとしている)。一方で、国際組織犯罪防止条約(16条10項)及び国連腐敗防止条約(44条11項)では、当該容疑者が自国の国民であることのみを理由として引渡しを行わない場合に訴追のための付託義務が発生する。したがって、この場合は、国民の国外犯について裁判権を設定しておけばよい⁷⁹⁾。

(2) 刑事に関する諸条約の義務履行過程での問題点

上記(1)でみたように、薬物関連条約、犯罪関連条約、テロ関連条約の実施のための国内法整備は、刑法・刑事訴訟法などの基本法を一から起草するのは異なり、相当焦点が絞られている。ある国がある刑事関係の条約を締結するためには、①当該条約が定める行為の犯罪化、②裁判権の設定、③捜査共助、犯罪人引渡し、④引渡しか訴追かの義務履行を可能とするための裁判権の設定の4点について国内法の規定を整備することが最低限必要である。これらの国内法整備を特別法⁸⁰⁾の制定によるのか、刑法、刑事訴訟法など基本法典の一部改正⁸¹⁾によるのかは、それぞれの国がその法文化や政治状況等に従って選べばよい。

開発途上国による条約実施に向けた国内法整備支援のためにUNODCが行っている支援の一つは、立法参考例(model law, model provisions)の作成・提供である。これは、一定の条約の義務を履行するために必要な規

定を条文の形式にしてまとめたものである。例えば、UNODCでは、テロ関連諸条約の刑事関係の義務をすべて履行するために必要な条項をまとめたModel Legislative Provisions against Terrorism⁸²⁾を作成してウェブサイトで公表している⁸³⁾。このモデルは、条約上の義務を細かく分析・検討したものであるが、もちろん、これをそのままコピーして国内法にしてしまえばよいというほど話簡単ではない。

まず、技術的な問題がある。条約で犯罪化が義務付けられるような行為には、それまでその国の刑事法でまったく処罰されなかったようなものはまれであり、既存の規定で処罰される部分もあれば、処罰されない部分もあるという事例が多い。例えば、国際組織犯罪防止条約23条(a)は、「この条約の対象となる犯罪に関する手続において虚偽の証言をさせるために、又は証言すること若しくは証拠を提出することを妨害するために、暴行を加え、脅迫し若しくは威嚇し又は不当な利益を約束し、申し出若しくは供与すること」の犯罪化を義務付けている。ここに規定される行為の一部は、我が国では証拠隠滅等(刑法104条)や証人等威迫(同法105条の2)に当たり、一部は偽証教唆(同法169条、61条⁸⁴⁾)に当たる。しかし、例えば、証人に金品を供与して偽証を依頼したが証人が公判廷で偽証をしなかった場合や、自己の刑事事件の目撃者に対して金品を与えて逃避させた場合は、条約23条(a)の規定する行為に該当

79) 引渡しを拒絶した場合の訴追については、ブラジル国籍の者が我が国で犯罪を犯した後、ブラジルに帰国した事件に関連してよく報道されている(インターネットで、代理処罰、ブラジルで検索してみるとよい)。報道では、このようなケースについて「我が国が代理処罰を要請した」と表現されることが多いが、正式には「国外犯処罰を要請した」とすべきである(警察白書平成20年度版129頁参照)。なお、ブラジルとの間で問題となったケースは、強盗殺人やひき逃げ事犯であるので、上記諸条約の対象犯罪ではなく、仮に日伯両国が上記諸条約を締結していたとしても、ブラジルには訴追のための付託の義務はない。我が国は外交交渉により、犯人のブラジルでの処罰を(任意に)求めたのである。

80) 我が国の例では、麻薬特例法(前掲注71)参照)の制定などがこの方法である。

81) 同じく、国際的人身取引に効果的に対処するための刑法225条等の改正(平成17年法律第66号)などがこの方法である。改正理由(<http://www.moj.go.jp/content/000008312.pdf>, 2010年5月27日最終検索)参照。

82) 英文は、https://www.unodc.org/tldb/en/model_laws_treaties.html (2010年5月27日最終検索)。

83) 国際組織犯罪、捜査共助、犯罪人引渡し等についても、立法・条約参考例を作成している。<http://www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/model-treaties-and-laws.html> (2010年5月27日最終検索)参照。

84) より厳密には、刑法の規定だけでなく自己の刑事事件について偽証を教唆した場合も偽証教唆が成立するとの最決昭28・10・19(刑集7巻10号1945頁)等の判例も考慮に入れる必要がある。

するが、偽証教唆（偽証自体が成立しないから教唆犯も成立しない）や証拠隠滅（自己の刑事事件に関する行為である）は成立しないので、何らかの立法を行う必要があることになる。この場合、23条(a)の規定とほぼ同様の内容の条文を国内法に導入するとした場合は、条約上の義務は果たすことになるが、証拠隠滅、証人威迫、脅迫、暴行との関係を整理する必要が生じる。このように、条約の特定の条項に規定する犯罪化の義務を履行する国内法の規定を検討するに当たっては、既存の法律及び確立した判例（前掲注84）参照）との関係を整理するという技術的な作業が必要となるのである。本条項の場合、上記のとおり、刑法でカバーしきれていない「不法な利益の約束、申し出、供与」及び「他人の刑事事件」の部分の補完するために、自己又は他人の刑事事件に関する証人等の買収罪という新たな犯罪を規定するという方法もあるが⁸⁵⁾、この場合も、買収した証人が偽証まで至った場合の擬律については検討しておく必要がある。

場合によっては、犯罪化の義務の履行は、単なる技術的な問題ではなく、その国の法制の基本原則に関わる問題となることもある。上記の例でいうと、我が国で自己の刑事事件の証拠隠滅が処罰されないのは、期待可能性がないからとされているが⁸⁶⁾、自己の刑事事件についての証人の買収行為も含む証人買収罪を新設する場合、期待可能性の点をどのように考えるのか（また、国によっては、黙秘権との関係が問題とされるかもしれない）、また、偽証のための利益の申し出の時点で処罰可能とするのは、刑事法の謙抑性の面から問題がないかなど法の基本原則に関す

る論点が立法過程で提起され得るのである。

さらに、政治的・文化的・社会的な状況も考慮に入れる必要がある。これは法案作成過程と法案審議過程でそれぞれ問題となる。

まず、法案作成過程で問題となるのは、要するにビューロクラシーの問題である。どの国にでも、省庁間、部局間の縄張り争いはある⁸⁷⁾。例えば、A国の外務省の役人が国際会議に出て、「A国はX条約を締結していない。国際協力の見地からは是非締結をお願いしたい」と他国代表から要請されたので、「我が国は国際協力が国是である。早急に締結作業に入る」と請け合って帰国し、締結には〇〇法の改正が必要だと考えて、同法を所管するB省に相談したところ、「確かに〇〇法の改正が必要だが、やりましょう」とやる気を見せ、B省が、〇〇法の改正をしようとしたが、C省（更にD庁、E委員会）が「それでは当省が△△法の下で有している権限に影響を及ぼすことになる」との理由で反対してくるなどという事態である⁸⁸⁾。

行政府での調整がうまくいって法案を立法府に提出できたとしても、法案審議過程での問題が待ち受けている。この段階では、立法府（与党、野党）はもちろん、有力圧力団体、市民団体、さらには世論の動向が決定的な影響力を及ぼすことも多いが、事情は国によってさまざまである。例えば、合衆国は、国際組織犯罪防止条約の作成については起草段階から熱心に取り組んでおり、本体条約は2005年に批准しているが、銃器の不正取引等を規制する同条約の銃器議定書には署名もしていない。銃器に関する合衆国の状況は周知のものであるので、その理由は述べるまでもないだろうが、それぞれの国で思わぬ事項

85) 日本政府は、この方法により条約23条(a)を履行することとし、2003年の156回国会に提出された「犯罪の国際化及び組織化に対処するための刑法等の一部を改正する法律案」は、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に7条の2「証人等買収の罪」を新設することとしていた（同法案は2005年に衆議院解散によって廃案となり、同年再提出されたが2009年の衆議院解散により再び廃案となった）。

86) 例えば、山口厚『刑法各論（第2版）』583頁（有斐閣、2010）。

87) 以下の記述は決して我が国を念頭においてのものではない。どの国でもこのような事態は生じ得るし、実際に生じているのである。

88) 場合によっては、B省の権限が拡大する法律改正にはすべて反対である、などという（隠された）理由で反対していることもある。

が争点となり得るのである⁸⁹⁾。

(3) UNODC の立法支援

UNODC では、(2)で述べたような問題にできるだけ対応するため、いくつかの活動メニューを用意している。しかし、まず、対象国から正式な支援要請がなされることが正式な活動開始の条件である。正式な要請であるから、きちんと外交ルートを通じる必要がある。例えば、ある立法についてのアイデアが某国検察（又は警察）の高官から出たものであっても、その高官からの要請では、当該国の1機関の要請（又は高官個人の要請）ということであり、国としての支援要請ではない。これでは実際に支援を開始したとしても他の省庁の協力が得られるかどうかの保証はない。したがって、ある機関から要請があった場合には、外務当局に依頼して外交ルートで国の正式な意思表示として要請をするようお願いすることになる（その機関又は個人がその程度の根回しもできない場合には当国におけるその機関・個人の影響力はその程度ということであり、そもそも立法支援が成功する見込みはない）。

正式要請があると、まず、立法に向けた情勢が整っているかを検討する。既に行政府トップレベルでの立法合意があり、単に技術的な支援が必要ということであれば、すぐに法案の起草作業に入るが、多くの場合、まず関係各省庁等の理解を得る必要がある。このような場合には、対象となる条約の締結に関する一般的なセミナーを実施することも多い。このセミナーは、当該条約締結の重要性、当該条約の内容、当該条約義務実施のための国内法整備の必要性などについて、関係者の理解を得るために実施するものであり、できるだけ多くの省庁及び司法機関（場合によっては立法府や学会）の担当者の参加を得られるようにする。セミナーでは、まず参加者全員に、当該条約を締結することの重要性

を理解してもらうことを目標とする。そして、必要な法案立案を担当することになる省庁に対しては作業の開始を決断してもらい、法案立案に関係しない省庁に対しては、それら省庁の権限を侵害するような内容の法案とはならないということを説明して安心してもらう（疑心暗鬼になっている省庁に対しては、心配なら法案立案作業に参加するよう呼び掛ける）。必要ならば、セミナーでの説明に加えて、関係省庁の高官に面接してより上のレベルでの理解を得るように努めることもある⁹⁰⁾。

こうして、関係省庁の理解が得られた時点で、実際の法案起草を行うドラフティングワークショップを開催する。この作業を行うかどうかは、対象国の所管省庁の実力にかかっており、関係省庁の理解が得られた以降は全く支援が必要ない場合もあれば、ワークショップでひとつひとつの要素を逐条的に検討していく場合もある。また、起草の過程で省庁間に争いが起きることもあり、その場合、UNODCとしては、政府部内の争いとは一線を画しつつも、条約義務の実施に必要な国内法の整備について技術的なアドバイスをして反対者の理解を得たり、誤解を解くように努力するのである。

法案が出来上がると、行政府内で決定手続が採られた後、立法府へ提出される。立法府ですんなり法案が採択されるといいが、場合によっては、反対が多くて廃案となったり、法案の重用部分が骨抜きにされて採択されるということもある。もちろん、立法府の判断に容喙することはできないが、反対や修正が誤解に基づく場合には、正確な理解を得るために活動する必要がある。通常は、UNODCから行政府の職員に条約の内容等について十分な情報を提供して当該職員が立法府で説明をするという段取りを採るが、啓蒙的な会議を開催して立法府議員、職員にも参加を呼び

89) 我が国は、銃器に関しては、世界的にみても厳しい規制をしており、銃器議定書の起草においても重要な役割を果たした。一方、本体条約における我が国固有の争点として、「共謀罪」の犯罪化の問題がある。

90) 上級幹部の理解を得ておくとその下で働く担当者たちが動きやすいという利点もある。繰り返すが、官僚主義はどこも（及び国際機関）にも存在する。

掛けるという方法もある。

法律が成立したとしても、うまく運用がなされないと絵に描いた餅である。そこで、新しい法律の運用等に関して、裁判官、検察官、警察官に対する研修を実施する必要がある。通常、このような研修は、当該国の法律所管省庁及び裁判所、検察庁、警察で実施するのであるが、立法の背景となった条約の内容については、UNODCから説明する意味はあるし、国によっては、国内機関の研修実施能力が十分でないところも多く、研修を支援する必要性も存する⁹¹⁾。

IV. むすびに代えて

以上、刑事司法分野における法整備支援について、我が国とUNODCの活動を中心に概観した。以下、効果的な支援を提供するに当たって重要と思われることを、思いつくままに挙げてむすびに代えることとしたい。

まず、第一に、実務家の役割は大きいということである。刑事法分野の実務家の強みは、刑事実体法、手続法の具体的規定が、実際の捜査の場面での証拠収集活動や公判廷での犯罪の立証にどのような影響を及ぼすかが実感として理解できるということである。刑事法制度は国によってさまざまであり、中でも英米法諸国、大陸法諸国の間では大きく異なるが、実務家は、捜査、公判の動的・発展的側面に沿って实际的に思考するよう訓練されているし、証拠法の具体的適用、証人等との関係、裁判所による証拠評価、弁論等が具体的にイメージできる。さらに、裁判官、検察官、弁護人、警察官の間の(微妙な)関係が実感できるという面もある。このような知識・経験は、刑事法に関する支援において

は、相手国の実務家の理解を得る上で非常に重要である。

上記のとおり、我が国の刑事司法分野の技術支援も実務家が深く関与しているが、他国の技術支援でも、実務家が関与して成果を上げているものが多い。例えば、合衆国司法省は、Office of Overseas Prosecutorial Assistance and Training (OPDAT) という部局の下で、世界各国に検事を派遣して世界各国に技術支援を行い⁹²⁾、オーストラリア司法省は、Regional Legal Assistance Unit という部局の下で、特に東南アジア・太平洋諸国を対象に同部局所属の検事のチームが活発な支援活動を行っている⁹³⁾。これら両国は、合衆国国際開発庁 (USAID)、オーストラリア国際開発庁 (AusAID) という開発援助の機関を有しているが、刑事司法分野では、これら実務家からなる組織が重要な活動を行っているのである⁹⁴⁾。

一方で、国連の主な開発援助機関である国連開発計画 (UNDP) には、刑事法の実務家はほとんどいない。したがって、UNDP が刑事司法分野での技術支援を行う場合は、外部のコンサルタントを雇用することが多い。この場合、優秀かつ経験豊かなコンサルタントが雇用されればよいが、例えばロースクールを出て欧米の有名なローファームで2、3年働き(民商事・金融関係)、その後数年は国際機関で技術支援を担当していたという経歴の者が刑事司法に関するコンサルタントに採用されるということもある。このように刑事に関する実務経験がない者がコンサルタントとなることは、他の国際機関やドナー国の技術支援でも見られるものであるが、やはり、実務家がチームとして担当する技術支援とはその質と実効性においてかなり差がある

91) I 1 で述べた我が国の民商事分野の支援には、このような性格のものも多いようである。

92) <http://www.justice.gov/criminal/opdat/> (2010年5月27日最終検索)。

93) http://www.ag.gov.au/www/agd/agd.nsf/Page/OrganisationalStructure_RegionalLegalAssistanceUnit (2010年5月27日最終検索)。

94) なお、両国とも、警察活動に関して別個に重要な技術支援を実施している。<http://www.state.gov/p/inl/crime/ilea/c11280.htm> (米, 2010年5月27日最終検索), <http://www.afp.gov.au/policing/fighting-terrorism/fighting-terrorism-at-its-source.aspx> (豪, 2010年5月27日最終検索) など参照。

というのが筆者の実感である⁹⁵⁾。

次に、支援対象国の実務家は意外に国際経験が豊かだということである。犯罪分野では、1992年以降国連犯罪防止委員会が毎年開催されている上、他にも多くの国際会議が開催されるようになってきているが、開発途上国の中でも東南アジア諸国連合(ASEAN)諸国は、これらの会合に司法省検事や警察キャリアを出席させて交渉に当たらせている。さらに、近年、ASEANでは、首脳レベルで犯罪関係の文書を採択し⁹⁶⁾、国際組織犯罪に関する閣僚会議を創設した上⁹⁷⁾、これを補佐する高級幹部会合を頻繁に開催するなど、欧州連合とは比較にならないものの、域内での犯罪対策の協力関係は相当進んでいる。ASEAN諸国の司法省所属の検事や警察当局幹部は、これら国際会議に頻繁に出席して交渉に従事しており、支援担当者として派遣されるドナー国の法律実務家よりも国際経験が豊かなこともまれではない⁹⁸⁾。別に国際経験だけが重要なのではないが、支援の際に、「相手は開発途上国の人間だから」という気持ちで接すると失敗することになる。

国際経験(又は国際交渉的センス)が必要なのは、支援対象国相手の仕事に限ったことではない。技術支援においては、他のドナーとの交渉及び活動の調整が必要な局面が多々ある。そのような場合は、押すところは押す、引くところは引くという駆け引きは非常に大切である。

もちろん、法整備支援の場合、刑事法に関する理論的知識も必要である。相手国が特定

の条項の受入れが困難な理由がその国の刑事法の基本原則に関わる場合には、刑事法の基礎理論に基づいた説明・説得や新たな規定の工夫などが突破口となることもあり得る。その意味で、研究者の役割も大きい。

このように、法整備支援は、さまざまな能力が必要とされる作業である⁹⁹⁾。無論、このような能力をすべて備えた人はいないであろうから、何人かのチームワークで実施することが不可欠であり、協調性も重要である。

以上の記述は、国際組織犯罪、テロ行為、腐敗行為など限定された事項を対象とする活動に関するものであるが、刑法、刑事訴訟法などの基本法起草支援においては、その困難さは比べものにならないであろう。

しかし、この作業は、知的・感情的・体力的にチャレンジングかつ刺激的な作業であって、やりがいのある仕事である。ロースクールの学生諸君及び若手法曹の方々も、刑事司法分野での法整備支援を始めとする技術協力活動に是非興味を持っていただきたいと思う¹⁰⁰⁾。

(せんた・けいすけ)

95) 法整備支援をコンサルタント1人が行うという体制自体、問題が多い。香川=金子編著・前掲注2)106頁以下〔本間(安田)佳子〕によると、カンボジア民事訴訟法起草支援の際の他ドナーの活動に類似の問題があったことが伺われる(特に同書111頁の注41)。

96) 例えば、2001 ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism Bandar Seri Begawan, 5 November 2001 (<http://www.aseansec.org/5620.htm>, 2010年5月27日最終検索)。

97) ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC) (<http://www.aseansec.org/18799.htm>, 2010年5月27日最終検索)。

98) これは日本に限ったことではなく、合衆国やオーストラリアでもあり得ることである(米、豪の法律実務家は英語は話せるが、国際性のない人もたくさんいる)。

99) 尾崎・前掲注39)は、UNODC条約局長(当時)としての立場から、「刑事の分野での十分な実務経験と国際感覚を有する法律家は、のどから手が出るほど、ほしい。」と述べている。

100) 前掲注39)の尾崎久仁子現ICC判事の文章は、インターネットの東京財団のサイトで公表されていて肩の凝らない読み物であるので、国際機関勤務に興味を持った方は、手始めに一読をお勧めする。