

# テロリズムと人権

## —多層的人権保障メカニズムの必要性と可能性—

江 島 晶 子

### 概 要

本稿は、テロリズムおよびそれに対抗して導入されるテロリズム対策について、人権の観点から検討し、その問題点を析出すると同時に、問題に対するアプローチとして多層的な人権保障メカニズムの必要性と可能性を模索するものである。具体的には、第一に、イギリスを素材として、「9・11」以降、相次いで導入されたテロ対策立法を概観し、その特徴と問題点を析出しながら、立法の導入過程およびその影響について分析する。第二に、上記の分析を踏まえながら、テロリズム対策が自由と安全の調整問題であるとした場合、それが立法過程および司法過程においてどのように取り扱われるかについて、それぞれの特性に注目しながら検討する。第三に、ヨーロッパ人権条約および1998年人権法（イギリス）の役割を考慮に入れながら、事前および事後に、複数の機関（国際機関を含む）によってテロリズム対策を定期的に検討する機会の備わったメカニズムの必要性を検証し、かつ必要であるとすればどのようなプロセスが設定できるのか（可能性）について検討する。

### キーワード

イギリス、テロリズム、裁判所、議会、ヨーロッパ人権条約、1998年人権法

## I はじめに—問題の所在—

2001年9月11日にアメリカで発生した同時多発テロ（以下、「9・11」）以降の状況は、憲法は国家に対する制限規範であるという出発点を再度、検証する必要性を生じさせている。すなわち、一般的には、市民・国民の「安全」を守るために、具体的には、テロリズムに対抗するために、国家が自由を制約することもやむをえないという状況が出現している。9・11以降、アメリカ合衆国 Bush 大統領は、War on Terror という言葉の下、一連のテロリズム対策を展開させてきた。これと同様の路線をとってきたのがイギリスの前首相 Blair（2007年6月に首相を辞任した）である。退去強制・国外追放の文脈ではあるが、

「ゲームのルールが変わりつつある<sup>1)</sup>」という彼の発言は象徴的である。自由に対する制約に関するこれまでのルールは、9・11以降のテロリズムの展開を受けて変更されたのであろうか。それは、国家は人権を守らなければならないという大前提とどのような関係に立つのであろうか。枠組は変更されず、ただ状況の変化によって（テロリズムに対抗する緊急の必要性から）一時的に人権に対する制約がより認められるだけに過ぎないのか、それとも質的な変化をも内包しているのであろうか。

本稿では、こうした状況に対して、そこで求められている安全自体が曖昧かつ状況依存的であるという特性<sup>2)</sup>を念頭に置き、以下の点からアプローチする。

第一に、テロリズム対策として導入される自由に対する規制について、イギリスを素材として、導入される過程およびその影響について分析する。

第二に、上記の分析を踏まえつつ、仮に自由と安全の調整問題であるとした場合、テロリズム対策の特性を考慮に入れると、調整を一回かぎりのかつ固定的なものとしてとらえるのではなく、ある具体的決定に対して、事前および事後に、定期的にかつ複数の機関（国際機関を含む）によって吟味する機会が用意されたプロセスの中で検討される必要があることを検証し、かつ必要であるとすればどのようなプロセスが設定できるかについて検討する。

「テロリズム」や「安全」といった問題は、いずれも具体的事件（たとえば9・11や幼児誘拐殺人事件）を契機として議論され、かつ防止・救済のために何らかの方策が必要だという点では、世論の支持を得やすい。よって、当該方策を可能にする立法も比較的容易に短期間で議会を通過しやすい。では、果して当該方策は本当に必要であるのか。他の方策の方がより適切であるということはないのか。当該方策としては適切であるとしても、他の方策の方がより人権を制約しないということはないのか。また、以上の検討に十分な時間がかけられたのか。検討に必要な情報はすべて提供されていたのか。行政機関が実際に制定された立法を実施する際に、行政機関はどのように実施するであろうか（行政機関の行為が人権侵害とならないように法律自体が制定されているか）。そして、以上の点について、誰が、どの段階で、どのような形で人権の観点からチェックできるだろうか<sup>3)</sup>。

第三に、上記のプロセスを考える上で、国際人権保障を考慮に入れる。20世紀以降、とりわけ、第二次世界大戦後は、憲法だけが国家を制限する存在ではない。人権保障は国

1) <<http://www.number-10.gov.uk/output/Page8041.asp>> (visited on 8 October 2006).

2) 詳細については、後掲Ⅲ5参照。

3) 実際、イギリスでは、法案全般のチェックという観点から興味深い提案がなされている。 Cf., Oliver, D., "Improving the Scrutiny of Bills: The Case for Standards and Checklist" [2006] *PL* 219; Hazell, R., "Time for a New Convention: Parliamentary Scrutiny of Constitutional Bills 1997-2005" [2006] *PL* 247.

内問題ではなく国際社会の問題であるという認識のもとに国際人権条約が次々と成立し、国際人権法という法分野が登場している。だが、国際人権保障に関しても、テロリズム対策との関係でその実効性が厳しく問われる状況に置かれている。

本稿においてイギリスを比較素材としてとりあげる理由は、以下の点にある。

第一に、イギリスが、後述するように、テロリズムに直面してきた長い歴史をもつと同時に、現在、世界中で問題となっている新しいテロリズムの脅威をもっとも深刻に受け止めている国の一つだということである。そのことが、9・11直後より、新たなテロリズムに対応するために相次いでテロ対策法を制定させるに至った。

第二に、これらのテロ対策法の中には、起訴なし無期限拘束、自宅軟禁、非合法団体指定、テロリズム称賛の禁止など、人身の自由、表現の自由、結社の自由、プライバシーの権利等、従来の人権原理や法の支配原理からみると非常に問題となる手段が含まれていることである。

第三に、人権保障システムの観点から、イギリスは新しい局面を迎えていることである（それがアメリカ合衆国との重要な違いである）。イギリスでは、1998年人権法（以下、「人権法」）によって、裁判所が法律を解釈する際に、ヨーロッパ人権条約適合的解釈が義務づけられる（同法3条）と同時に、どうしても適合的に解釈できない場合には不適合と宣言する（同4条）。これは法律を無効にするものではないので、他国の違憲審査制と比較すると、一見、実効性の低い制度のようでもあるが、現在、適合的解釈義務と不適合宣言を介して、議会と裁判所の関係について再定義を迫る興味深い状況が出現している<sup>4)</sup>。とりわけ、後述するように、人権制約的内容を含むテロ対策法およびその適用例に対して、裁判所が不適合宣言を下していることから、自由の擁護者としての裁判所という新たな役割に注目が集まっている。

そして、第四に、上記のイギリス国内における新たな展開に、ヨーロッパ人権条約等の地域的人権条約およびヨーロッパ人権裁判所判例法、そして地域的機構<sup>5)</sup>が一定の役割を果たしている点は、人権保障における国内システムと国際システムの関係を考える上で意味である。

---

4) これまでの全体的概観として、江島晶子「イギリス「憲法改革」における1998年人権法」松井幸夫編著『変化するイギリス憲法—ニュー・レイバーとイギリス「憲法改革」—』（敬文堂、2005年）および江島晶子「ヨーロッパ人権条約とイギリス1998年人権法」国際人権法学会編『講座国際人権法第1巻 国際人権法と憲法』（信山社、2006年）参照。

5) アメリカ合衆国のCIAによる秘密収容所設置ならびにテロリスト容疑者の移送（およびそれに対する各国の協力）等の問題が、ヨーロッパ評議会議員会議およびEUによって追及されている。

## II イギリスとテロリズム—9・11 以前—

テロリズムは、イギリスにとって新しい問題ではない。2004年2月、内務大臣 Blunkett（当時）は、「イギリスには、世界で最も発展かつ洗練された反テロ立法がある。それは、主として、北アイルランド問題に関連するテロリズムについて積年の経験があるからだ」として、アイルランドにおけるテロリズムとの戦いの経験は、現在のアプローチを考案するのに役立ったと述べている<sup>6)</sup>。

イギリスおよびアイルランドにおけるテロ対策法の原型は18世紀末に見られる。すなわち、1870年代のロンドンにおけるフィニアン<sup>7)</sup>や無政府主義者による爆弾事件の勃発を受けて、「1883年爆発物法 Explosive Substances Act 1883」が制定されたり、「1887年刑事・刑事訴訟法（アイルランド）Criminal Law and Procedure (Ireland) Act 1887」が制定されて、「不法集団」が禁止されたりしている<sup>8)</sup>。当時の基本的考え方は、テロリストは、刑法違反行為を犯したときは、通常の刑法のもとで起訴されるべきであるというものである<sup>9)</sup>。そして、1922年アイルランド自由国が自治領として成立後に制定された、「1922年警察（特別権限）法（北アイルランド）Civil Authorities (Special Powers) Act (Northern Ireland) 1922 (SPA 1922)」は、テロ対策法の起源ともいえる<sup>10)</sup>。

イギリスは、1960年代末から激化した北アイルランド紛争に対応して、治安回復のためにイギリス軍を投入するにとどまらず、北アイルランド議会を停止しイギリス政府の直接統治を開始した。同時に、「1973年北アイルランド（緊急条項）法 Northern Ireland (Emergency Provision) Act 1973 (EPA 1973)」および「1974年テロリズム防止（臨時条項）法 Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974 (PTA 1974)」を制定し、以後、これを改正・更新し続けてきた<sup>11)</sup>。

---

6) Home Office, Counter-terrorism Power: Reconciling Security and Liberty in an Open Society: a Discussion Paper, Cm. 6147 (February 2004).

7) アイルランドの独立を目指した合衆国・アイルランドの秘密結社。

8) このやり方は、後に Prevention of Terrorism Act 1974 において登場した「禁止団体」の先駆であり、現在も継続している。

9) Brandon, B., "Terrorism, Human Rights and the Rule of Law: 120 Years of the UK's Legal Responses to Terrorism" [2004] *Crim LR* 981 at 982.

10) たとえば、SPA 1922は、1年限りの緊急手段として当初導入されたが、毎年更新され、1933年に恒常化されるに至った。また SPA の規制は、職務質問・捜索・逮捕・拘束について大幅な権限を北アイルランド内務大臣 (Minister of Home Affairs for Northern Ireland (MHA)) およびその命令下にある警察に付与するものであった。

11) 詳細については、以下の文献を参照のこと。田島泰彦「テロ防止立法と市民的自由—イギリス「テロ行為防止法」の問題性」法律時報 52 巻 4 号 (1980 年) 157 頁、同「北アイルランド紛争と法—現代イギリスの

そして、1998年の北アイルランド和平合意を受け、「9・11」の前年に、「1989年テロリズム防止法（臨時条項）Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989」および「1996年北アイルランド（緊急条項）法 Northern Ireland (Emergency Provisions) Act 1996」等を整理・統合する形で「2000年テロリズム法 Terrorism Act 2000 (TA 2000)」が制定された。よって、9・11の直前には、北アイルランド紛争対策としての暫定法から、包括的な恒常法が登場していたことになる。当初のテロリズム対策が北アイルランドのテロリズムからテロリズム全般に拡大したことによって<sup>12)</sup>、テロリズムの定義については難しい問題が生じている<sup>13)</sup>。

### Ⅲ 9・11以降のテロリズム対策立法

#### 1. 概況

イギリスは、9・11発生後3ヶ月で、「2001年反テロリズム・犯罪・安全法 Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001（以下、「ATCSA 2001」）」を制定した。9・11の発生したアメリカ合衆国に劣らぬ迅速かつ徹底的な対応ぶりであった。しかし、貴族院が同法に対して人権法に基づき不適合宣言を出したことから、これに対する対応として、2005年3月に「2005年テロリズム防止法 Prevention of Terrorism Act 2005（以下、「PTA 2005」）」を制定した。他方、テロリズムに対する警戒度をやや引き下げたところで、2005年7月7日（以下、「7.7」）にロンドンの地下鉄およびバスにおける同時多発テロが発生した。その実行犯がイギリス育ちのイギリス国籍を有するムスリム教徒であったことは、イギリス社会に衝撃を与えるものである。同時に、後述する ATCSA 2001 の中で最も問題視された、外国人テロリスト容疑者を起訴せず無期限で拘束する方策が、イギリス国内のテロを阻止するのに実際には役に立たなかったことも露呈させてしまった。他方、このテロが発生する前より、テロ対策法の一般法である TA 2000 の補強として準備していた「2006年テロリズム法 Terrorism Act 2006（以下、「TA 2006」）」が、2006年3月に制定された。その上、さらなるテロ対策法を計画していることが2006年11月の女王演説の中で

---

「民族国家と国家」の一段面―」神奈川大学評論5（1989年）44頁、同「欧米のテロ対策・イギリスの経験から考える」法学セミナー494号（1996年）49頁、渡井理佳子「イギリスにおけるテロ対策法制」大沢秀介・小山剛（編）『市民生活の自由と安全』（成文堂、2006年）73頁。

12) 正確には1984年の改正によって国際テロリズムが対象に含められることとなった。

13) Walker, C., “The Legal Definition of “Terrorism” in the United Kingdom Law and Beyond” [2007] *PL* 331.

明らかにされている。さらに、2007年6月30日には、グラスゴー国際空港でのテロとロンドン市中におけるテロ未遂が発生した。実行犯が医者等の高学歴を有する外国人医療従事者であったことから、医者不足で積極的に外国人医者を受け入れてきたイギリス社会において波紋を呼んでいる。

## 2. 2001年反テロリズム・犯罪・安全法

### Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 (ATCSA 2001)

ATCSA2001は、9・11以降の新たな状況に照らし、イギリスに対するテロリズムの脅威に対応するために必要な権限を提供することを目的とする。テロリストの資金源を断つこと、テロリズム対策に必要な情報の政府関係機関における収集および共有、原子力施設および航空施設の安全確保、テロリストの目標とされたりまたは利用されたりする可能性のある危険物（たとえば病原菌）の管理強化、警察権限の拡張など、今後予想されるテロリズムに対応して現行の手段を全般的にアップ・デートするものであった。同法において、とりわけ問題となったのは、その第4部23条が、国際テロリスト容疑者 suspected international terroristsのうち、国外追放することができない者を無期限で拘束する権限を内務大臣に与えた点である（ただし更新されないかぎり失効する）。このような方策を選択した背景には、ヨーロッパ人権条約の存在がある。すなわち、従来、刑事訴追を行えない場合（たとえば起訴した結果、法廷の審理を維持しうる証拠が提出できない場合）、それ以外の方法として「1971年移民法 Immigration Act 1971」によって、当人の存在が国の安全という理由で公共の利益のためにならないとして国外追放する等の措置をとってきた。ところが、ヨーロッパ人権裁判所は、Chahal v UK<sup>14)</sup>において、シーク教徒 Chahal をイギリスから国外追放することは、インドで拷問を受ける可能性があることから、ヨーロッパ人権条約3条違反であると判示した。そして、この3条からの免脱 derogation は認められない（ヨーロッパ人権条約15条2項参照）。そこで、起訴なし無期限拘束という手段を導入することになったのである。他方、この拘束は、ヨーロッパ人権条約5条1項fの下で許容される国外追放・退去強制等の場合の合理的期間の限度を超えるため、同項から免脱することにした<sup>15)</sup>。

ATCSA 2001は、人権の観点から重大な問題を抱えた法案であるにもかかわらず、2001

14) Chahal v the United Kingdom, Report 1995-V (1996).

15) ATCSA 2001の第4部21~32条が免脱の対象となる。Cf., the Human Rights Act 1998 [Designated Derogation] Order 2001 Statutory Instrument 2001, No. 3644.

年 11 月 12 日に庶民院に提出されてから、同年 12 月 14 日には成立するというスピード審議であった<sup>16)</sup>。さらに、同月 18 日には、ヨーロッパ人権条約 5 条 1 項からの免脱をヨーロッパ評議会に通知した。他方、同条は人権法を通じて国内法においても意味をもつため、「2001 年人権法（指定免脱）命令 Human Rights Act (Designated Derogation) Order 2001」を制定した。そして、この ATCSA 2001 に基づき、同月 19 日、ムスリム系外国人が Belmarsh 刑務所に拘束された。しかしこれに対して、2004 年 12 月 16 日、貴族院が不適合宣言を出した（詳細は、後掲 IV 2 (1) 参照）。

### 3. 2005 年テロリズム防止法 Prevention of Terrorism Act 2005 (PTA 2005)

貴族院の不適合宣言を受けて、2005 年 3 月に PTA 2005<sup>17)</sup>が制定された。ATCSA 2001 第 4 部を廃止する代わりに、国籍を問わずテロリスト容疑者に対して課しうるコントロール・オーダー control order という制度が導入された。これは、テロリズムの危険から公衆を保護するという目的から、個人に対して一定の義務を課すものである（1 条 1 項）。コントロール・オーダー違反は刑事罰の対象となり、5 年以下の懲役または／および罰金、あるいは略式起訴の場合には 12 ヶ月以下（スコットランドおよび北アイルランドの場合は 6 ヶ月以下）の懲役または／および罰金が科される。

コントロール・オーダーには、免脱コントロール・オーダー derogating control order と非免脱コントロール・オーダー non-derogating control order の二種類がある。前者はヨーロッパ人権条約 5 条に適合しない義務を課すもの（同条からの免脱必要）で、主務大臣<sup>18)</sup>の申請を受けて、裁判所が出すのに対して、後者は主務大臣が出す（1 条 2 項）。現在のところ、前者の例はまだ存在しない。

主務大臣が非免脱コントロール・オーダーを出せるのは、当該個人がテロリズムに関連する活動に関与している、または関与してきたと疑う合理的根拠があり、かつテロリズムの危険から公衆を保護する目的のために、コントロール・オーダーを出すことが必要であると考える場合である（2 条 1 項）。非免脱コントロール・オーダーの有効期間は 12 ヶ月であるが、更新できる（2 条 4 項）。非免脱コントロール・オーダーには裁判所の監督が伴う（同 3 条）。すなわち、主務大臣が非免脱コントロール・オーダーを出す前に、裁判所

16) 1998 年人権法に伴って議会内に設置された人権合同委員会が、人権の観点から数度に渡って法案に関する報告書を提出している。詳細については、後掲註 32) 参照。

17) 同法の詳細については、岡久慶「英国 2005 年 テロリズム防止法」外国の立法 226 号（2005 年）44 頁以下参照。

18) 実際には内務大臣 Home Secretary。

の許可 permission を申請することが必要である。裁判所は、コントロール・オーダーを出す理由があるという主務大臣の決定に明らかな間違いがあると判断しない限り、許可を与える（その場合、裁判所はコントロール・オーダーに関する聴聞についての指示を出さなければならぬ）。主務大臣が裁判所の許可を得ずにコントロール・オーダーを出した場合は、主務大臣はただちに裁判所に照会し、裁判所は7日以内に、主務大臣の決定に明らかな間違いがなかったかどうかを検討する。

免脱コントロール・オーダーの場合には、主務大臣による裁判所への申請を受けて、裁判所が以下のことを行う。免脱を要する義務を含むコントロール・オーダーを出すかどうかに関する予備審理を直ちに開き、コントロール・オーダーを出すとすればそれを確定するための正式審理を開かなければならない（4条1項）。予備審理は、コントロール・オーダーの対象者の出席がなくても、当人に同申請があったことを通知せずに、かつ裁判所に出廷する機会を与えられていなくても開くことができる。（4条2項）。

予備審理においてコントロール・オーダーを出すのは次の条件を満たす場合である。①個人がテロリズムに関連する活動に関与しているまたは関与してきたと立証するのに裁判所が依拠できる証拠があり、②当該個人への義務づけが、テロリズムの危険から公衆を保護するのに必要であるとする合理的な根拠があり、③緊急事態から危険が生じていて、それについてヨーロッパ人権条約5条の全体または一部の明示的免脱が存在すること、および④当該個人に課されるべきだと信じる合理的根拠がある義務が、免脱義務であること（4条3項参照）。

正式審理においてコントロール・オーダーを正式承認できるのは、以下の場合である。①蓋然性の程度において、コントロール対象者が、テロリズム関連活動に関与しているまたは関与してきたことを裁判所が納得すること、②コントロール対象者に対する義務づけが、テロリズムの危険から公衆を保護するために必要であるとすること、③緊急事態から危険が生じているようだと裁判所が考え、その点についてヨーロッパ人権条約5条の全体または一部の明示的免脱が存在すること、および④コントロール・オーダーによって課される義務が、免脱義務であること（4条7項参照）。なお、裁判所は、正式審理においてコントロール・オーダーを正式承認する以外に、修正を加えて正式承認することも、破棄することもできる（4条5項および6項参照）。免脱コントロール・オーダーの有効期間は6ヶ月で、更新できる。

同法の14条に基づく Lord Carlile の報告書<sup>19)</sup>によれば、2005年末段階では、18件の

19) First Report of the Independent Reviewer Pursuant to Section 14(3) of the Prevention of Terrorism Act 2005 (Independent Review by Lord Carlile of Berriew) (2 February 2006), 5.

非免脱コントロール・オーダーが出され、うち 9 件は現在も効力を維持しているという。このコントロール・オーダーに対して、そのヨーロッパ人権条約適合性が現在、裁判所において争われている（後掲 IV 2 (2) 参照）。

#### 4. 2006 年テロリズム法 Terrorism Act 2006 (TA 2006)

テロ対策強化の観点から既存のテロ関連法を改正・拡張することを企図するために、2006 年 3 月には、TA 2006 が制定された<sup>20)</sup>。TA 2006 自体は、2005 年 7 月の同時多発テロの前から準備されていたものではあるが、このテロとの関連性を指摘する論者もいる<sup>21)</sup>。また、同法の審議過程における議論には、テロの影響がうかがえる。

法案の中でとくに問題となったのは、テロリスト容疑者を 90 日間勾留できる権限を警察に与えることおよびテロリズム称賛 glorification の禁止である。前者については、50 名近い与党議員が反対に回ったため庶民院で否決され、ブレアは庶民院において首相就任以来初の敗北を喫し、28 日間に短縮されることとなった。

他方、後者については、庶民院と貴族院との間で攻防が繰り広げられた。まず、2006 年 1 月 17 日の貴族院委員会報告において、テロリズム称賛禁止規定に修正をつけた（270 対 144）。これは、貴族院は総選挙マニフェスト中の公約の立法化には反対しないという Salisbury 慣行を破っての反対である。そして、同法案は庶民院に再び回付され、315 対 277 で可決され（但し 17 名の与党議員反対）、貴族院に回付されたところ、貴族院は 160 対 156 で否決し、再び庶民院に回付され、審議の結果、296 対 237 で可決され、これを貴族院は 172 対 112 でようやく可決したのである。なお、同時期に、イギリスは 2005 年 5 月 16 日、「ヨーロッパ評議会テロリズム防止条約 Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism」を署名した。同条約 5 条は、「テロリスト犯罪を行うように公的に挑発すること」を犯罪とすることを規定していることから、2006TA にテロリズム称賛禁止規定を設ける誘引となったといわれている<sup>22)</sup>。当初、予定していた 90 日間に短縮されたことについて、2006 年 11 月の女王演説では再度 90 日間に可能な法案を予定していることが明らかにされた。TA 2006 自体のヨーロッパ人権条約適合性に

20) 同法の翻訳および詳細な紹介として、岡久慶「英国 2006 年テロリズム法」外国の立法 229 号（2006 年）4 頁以下および同「英国 2006 年テロリズム法—「邪悪な思想」との闘い」外国の立法 228 号（2006 年）82 頁以下参照。

21) Jones QC, A., Bowers, R. and Logdige, H.D., *Blackstone's Guide to The Terrorism Act 2006* (Oxford 2006), 5.

22) 人権合同委員会も、同条約の批准を前に、同条約が 2006 年 7 月 24 日に議会に提出されたことを受け、TA 2006 の内容に関する意見を求めている。

については、それを問う舞台が裁判所に移ったことになり、今後の展開が注目される。

## 5. 検討—テロリズム対策が人権に及ぼす影響—

以上のイギリスにおけるテロ対策立法の経緯およびその影響を概観すると、次のような特徴が析出できる。

第一に、テロが起きると政府は何らかの対策をとっているという姿勢を目に見える形で具体的に示す必要性に迫られる。たとえば、イギリスのテロ対策立法の先駆である、「1974年テロリズム防止（臨時条項）Prevention of Terrorism (Temporary Provisions)」は、同年11月のバーミンガムにおける爆弾テロ事件を契機とするものであるし、9・11以降の状況については前述した通りである。

第二に、具体的事件を契機とする場合、市民的自由または人権に対する一定の規制について、世論の支持が得られやすい。

第三に、ひとたび規制が導入されると撤廃されにくく、むしろ、その後続く新たな具体的事件を契機としながら、恒久化・一般化が進展する傾向がある<sup>23)</sup>。

第三に、新規に導入された規制の実効性が検証されないまま（あるいはそもそも検証することは不可能な場合もあろう）、新たな事件を契機としてさらなる規制が導入・強化される傾向がある。

第四に、導入された手段の適用対象が拡張しがちなことである。たとえば、武器見本市に平和的に抗議するために集まった学生の一人および取材目的のジャーナリストが TA 2000 の 44 条に基づき職務質問の対象となっている<sup>24)</sup>。

第五に（そしてこの点はイギリスが北アイルランド紛争から学んだ経験として重要な点であるが）、テロ規制手段には副次的・派生的効果が伴う点である。一連のテロ対策立法は警察の権限を一般的に強化するものであるが、その権限が市民に対して平等に行使されとはかぎらない。むしろ職務質問・身体検査等が特定グループ（アジア系イギリス人および外国人、ムスリム教徒、若年層）に偏る可能性がある。また、そうした実務はこうした特定グループに対する偏見・差別を助長しやすい上、こうしたグループに属する人の疎外感や国家への不信感を生じさせ、かえってテロリズムを擁護する土壌を醸成することにもなりかねない<sup>25)</sup>。ブレア首相はこのことを非常に意識していて、ムスリム・コミュニティとテロリストを区

23) Marks, S. and Clapham, A., *International Human Rights Lexicon* (Oxford, 2005) 357.

24) Gillan v. Commissioner of Police for the Metropolis [2006] UKHL 12.

25) 北アイルランド紛争から生じたテロリズム対策が、コミュニティ全体を疑うことによって生じる市民的自由侵害の問題について Cf., Hillyard, P., *Suspect Community* (Pluto Press, 1993).

別することを強調してきた。たとえば、前述の 2005 年 8 月 5 日の演説においても「強調したいのは、ムスリム・コミュニティは、真剣な努力においてパートナーであったし、現在もそうである。過激主義を廃絶するための強力な行動を求める主張の多くは、ムスリム自身からもっとも精力的に出されている。というのも、そうしなければ、狂信的過激派の活動がムスリム・コミュニティの主流派の良い評判を台無しにすると心配しているからである」と述べている。また、立法的措置としても、「2006 年人種宗教憎悪禁止法 Racial and Religious Hatred Act 2006」が制定された。

第六に、テロリスト対策として利用される情報通信技術<sup>26)</sup>自体が、従来の人権保障に様々な影響を及ぼしている。イギリスが監視カメラ台数世界一であることは非常によく知られている。入国管理<sup>27)</sup>においては、眼球の虹彩を利用する Iris という機械による入国審査制度（利用は任意）が導入されている。他方、2006 年には「2006 年 ID カード法 Identity Cards Act 2006<sup>28)</sup>」が成立している。16 歳以上のイギリス在住者の全国身元登録簿 National Identity Register を作成し、これに基づいて ID カードを発効する。将来的には登録と ID カードの保有を義務化する予定である。これにバイオメトリクス情報が搭載されると「監視」の度合はより精密化する<sup>29)</sup>。

#### IV 実効的な多層的人権保障メカニズム

テロのグローバル化を背景として、イギリスのように実際にテロが発生したような状況においては、前述したような理由から、必要とされる以上のテロ対策立法が、容易に導入・実施されやすく、かついったん導入されるとなかなか縮小・廃止されにくい。そもそも必要性の程度を正確に判断するのは困難であるから、必要とされる限度を超えているかどうかも断言しにくい。こうした状況に対して、人権保障の観点からはどのような保障メカニズムが必要であろうか。また、現在、どのようなメカニズムが存在していて、それでは十分ではないとすればどのような工夫が可能かということについて検討しておくことも必要であろう。これに関してイギリスについて注目すべき点は、人権法およびヨーロッパ人

26) 参照、デイヴィッド・ライアン（田島泰彦監修・清水知子訳）『9・11 以後の監視』（明石書店、2004 年）。

27) 入管行政の改革として、Immigration, Asylum and Nationality Act 2006 が制定されたが、テロリストを難民として認めないこと、イギリスに対して重大な脅威を呈する人物から市民権を剥奪し国外追放すること、国家の安全の観点からの国外追放事件については上訴手続の迅速化をすすめることなどがもりこまれている。

28) 詳細は、岡久慶「英国 2006 年 ID カード法」外国の立法 230 号（2006 年）28 頁以下参照。

29) 江島晶子「『監視社会』と人権」公法研究 69 号（2007 年）125 頁以下参照。

権裁判所判例法の存在である。これらが与えた影響について、立法過程と司法過程に分けて検討する。

## 1. 立法過程

立法過程においてまず注目できるのは、議会内に設置された人権合同委員会 Joint Committee on Human Rights (以下、「JCHR」)である。そもそも、人権法の制定過程において、当初予定されていた人権委員会<sup>30)</sup>の設立が難航する中で、人権法制定後、JCHRは立法過程における人権の観点からの問題提起役として、また事後のモニタリング役として重要な役割を果たしている。JCHRは、議会に出されるすべての法案について人権法(すなわちヨーロッパ人権条約)の観点から検討し、問題点を指摘する報告書を作成する。また、それに先立って、当該法案の担当大臣・省庁との協議を重ねている。わずか1ヶ月で成立した ATCSA 2001 についても、JCHRは2度に渡って報告書を提出した。この報告書は法案の内容に一定の影響をおよぼしたとの評価がある<sup>31)</sup>。PTA 2005 および TA 2006 についても JCHR は重要な報告書を何度も提出してきた<sup>32)</sup>。

さらに、導入されたテロ対策に対して、導入後は司法機関以外のコントロールがないわけではなく、事後のモニタリングのメカニズムも存在する<sup>33)</sup>。まず、TA 2000 においては、主務大臣は同法の運用に関する報告書を年に1回、議会に提出する(126条)。ATCSA

30) 2006年平等法 Equality Act 2006 によって平等人権委員会 Commission for Equality and Human Rights が設立された。

31) Tomkins, A., "Legislating against terror: the Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001" [2002] *PL* 205.

32) Joint Committee on Human Rights, Report and Minutes of Evidence Anti-Terrorism, Crime and Security Bill (Second Report of Session 2001-02) HL37/HC 372; Anti-Terrorism, Crime and Security Bill: Further Report (Fifth Report of Session 2001-02), HL51/HC420; Continuance in Force of Sections 21 to 23 of the Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001 (Fifth Report of Session 2002-03) HL59/HC462; Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001: Statutory Review and Continuance of Part 4 (Sixth Report of Session 2003-04) HL38/HC381; Review of Counter-terrorism Powers (Eighteenth Report of Session 2003-04), HL158/HC713; Prevention of Terrorism Bill: Preliminary Report (Ninth Report of Session 2004-05), HL61/HC389; Prevention of Terrorism Bill (Tenth Report of Session 2004-05) HL68/HC334; Counter-Terrorism Policy and Human Rights: Terrorism Bill and related matters (Third Report of Session 2005-06), HL75-I/HC561-I and HL75-II/HC561-II; Government Response to the Committee's Third Report of this Session: Counter-Terrorism Policy and Human Rights: Terrorism Bill and related matters (Tenth Report of Session 2005-06) HL114/HC888; Counter-Terrorism Policy and Human Rights: Draft prevention of Terrorism Act 2005 (Continuance in force of sections 1 to 9) (Twelfth Report of Session 2005-06) HL122/HC915.

33) Report on the Operation in 2005 of Part VII of the Terrorism Act 2000 by Lord Carlile of Berriew (15 February 2006); Privy Counsellor Committee, Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 Review: Report (The Stationary Office, 2003).

2001 の中でも問題となる 21 条— 23 条の運用（外国人国際テロリストの追放および拘束）については、主務大臣によって任命された者が、審査を行い、報告書を主務大臣に提出し、主務大臣はこの報告書を議会に提出する（同 28 条）。

ATCSA 2001 第 4 部に代わる PTA 2005 では、14 条 1 項が審査・報告制度を規定する。具体的には、コントロール・オーダーの権限の行使について報告書を準備し、議会に提出することを規定する一方、同 2 項に基づき主務大臣によって任命された者は、法律の運用に関する審査を行い（同 3 項）、報告書を提出する（同 4 項）。すでに、これに基づき、Lord Carlile of Berriew Q.C. が、2006 年 2 月に第 1 回報告書を提出している<sup>34)</sup>。

他方で、二大政党制をとるイギリス議会自体のチェックメカニズムは働いているであろうか。野党保守党はテロリズム対策として抜本的な措置をとるという方針自体には賛成している上（おそらく労働党以上に積極的）、下院において与党が安定的多数を確保しているために<sup>35)</sup>、野党が法案の内容の精査において重要な働きをしているかどうかは疑問である。そもそも二大政党制の下で、かつ選挙が直近に予定されていない場合には、野党が仮に反対をしようとしても、効を奏さないという制度的限界がある。むしろ与党内部からの批判および貴族院による反対に注目できる。たとえば、与党議員の反対によって起訴前勾留期間が当初の案では 90 日であったのが 28 日に短縮されたこと、そして、結果的には効を奏しなかったにせよ、テロリズム称賛の禁止に貴族院が反対したことなどが挙げられる（前掲 III 4 参照）。さらに二院制や政党制の観点から興味深い。

## 2. 司法過程

次に、人権法およびヨーロッパ人権条約との関係から、より注目されるのは司法過程である。なぜならば、人権法発効後、裁判所は不適合宣言という新たな権限を有することになったからである。そもそも、人権法前史といえるイギリスにおける新・権利章典制定論議においては、イギリスの裁判官は抽象的文書を解釈適用する能力を有しないという反対論が強かった。人権法制定過程においても、裁判官に不適合宣言のような権限を与えても使わないのではないかということが懸念されていた。しかし、こうした予想に反して、一定数の不適合宣言が出ている上に、本稿で扱うようなテロリズムのような問題においても、裁判官は他の事件に比して特に遠慮や躊躇を見せることなく権限を行使している。むしろ、

34) First Report of the Independent Reviewer Pursuant to Section 14(3) of the Prevention of Terrorism Act 2005, *supra* note 19.

35) 2005年の総選挙では、対イラク政策の問題でブレア政権は大幅に議席を減らしたが、それでも安定的多数であることに変わりはない。

この人権法発効以来、裁判所は、ヨーロッパ人権条約上の権利に適合的な解釈を行うという任務において、裁判所としての役割や任務の射程範囲を積極的に検討・確立しようとしている<sup>36)</sup>。後述する(1)の判決はその最たる例である。他方、そうした動向は、当然ながら政治部門からの批判・反発も招いていることは事実である。近年、上級裁判所の裁判官が、法の支配というタイトルのもとに次々と論文を発表し、裁判所の憲法上の正統性を模索・主張しているのも興味深い動向である<sup>37)</sup>。以下、(1)では ATCSA 2001 のヨーロッパ人権条約適合性が問題となった事件を、(2)では TA 2005 の下で出されたコントロール・オーダーのヨーロッパ人権条約適合性が問題となった事件をとりあげる。その他にも、たとえば、貴族院が外国で拷問によって得られた証拠をイギリス国内の裁判所で用いることはできないと貴族院が示した例<sup>38)</sup>など、興味深い判決が多数存在する<sup>39)</sup>。

### (1) A v. Secretary of State for the Home Department

ATCSA 2001 の第 4 部 23 条に基づき拘束された外国人が特別移民上訴委員会 (Special Immigration Appeals Commission, 以下、「SIAC」) に上訴したところ、2002 年 7 月 30 日、SIAC は、ヨーロッパ人権条約 14 条に適合的に解釈できない (外国人に対する取扱が差別的である) として不適合宣言を出した。しかし、2002 年 10 月 25 日、控訴院は適合的であると判示した<sup>40)</sup>。ところが、2004 年 12 月 16 日、貴族院はヨーロッパ人権条約 5 条 1 項 (f) および 14 条に適合的に解釈できないとする不適合宣言を出すに至った<sup>41)</sup>。

貴族院判決は 240 パラグラフに及ぶ長大なものである。法律がヨーロッパ人権条約不適合であるという結論自体のインパクトはもとより、人権とテロリズムの問題について、裁

36) 目的論的解釈および比較法の重要性を説くのが、元貴族院裁判官の Lord Steyn である。その主張について、Cf., Lord Steyn, “Dynamic Interpretation Amidst an Orgy of Statues” [2004] *EHRLR* 245.

37) 例として、Lord Woolf, “The Rule of Law and A Change in the Constitution”, Squire Centenary Lecture, 3 March 2004 (supplemented by the (2004) *CLJ* 317); Lord Steyn, “Democracy, the Rule of Law and the Role of Judges” [2006] *EHRLR* 243.

38) House of Lords, Opinions of the Lords of Appeal For Judgment in the case, A (FC) and others (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent) (2004); A and others (Appellants) (FC) and others v. Secretary of State for the Home Department (Respondent) (Conjoined Appeals) [2005] UKHL 71.

39) その他の例として、M v. Secretary of State for the Home Department [2004] EWCA Civ 324; Gillan v. Commissioner of Police for the Metropolis [2006] UKHL 12. Gillan 事件では、裁判所は不適合宣言を認めなかった。

40) A, X and Y and Others v. Secretary of State for the Home Department [2002] EWCA Civ 1502. 詳細は、佐藤潤一「National Security による『外国人』の権利制限—イギリス1998年人権法の試練—」専修大学社会科学研究所月報 487 号 (2004 年) 22 頁以下参照。

41) A v Secretary of State for the Home Department [2004] UKHL 56. 同判決を紹介するものとして、岩切大地「イギリス貴族院の A 判決に関する一考察」東北文化学園大学総合政策学部紀要 6 巻 1 号 (2007 年) 169 頁以下参照。

判所はどのようなスタンスから、どのようなバランスをとるべきかについて、重要な指針を与えるものだという評価がある<sup>42)</sup>。また、総じて、学者からは好意的に迎えられている。なかでも、元来、権利章典懐疑論者（すなわち裁判官不信論者）であった Gearty をして、市民的自由論者は従来裁判官に対して抱いていた懐疑を飲み込んで、昨今の状況において裁判官は自由の擁護の前線に立っていることを認めよ、とまで言わしめている<sup>43)</sup>（その実例として、本判決が挙げられている）。

本判決で問題となったのは以下の点である。

- ①ヨーロッパ人権条約 15 条において免脱が認められる条件である、「戦争その他の国民の生存を脅かす公の緊急事態」が存在するかどうか。
- ②ヨーロッパ人権条約 15 条に基づく免脱は、「事態の緊急性が真に必要とする限度」でなければならないが、それを超えていないかどうか。
- ③ATCSA 2001 の 23 条がヨーロッパ人権条約 14 条（差別の禁止）に反していないか。

貴族院は、①については、SIAC の判断<sup>44)</sup>を支持し、原告の訴えを退けたが、②については、これを比例性 proportionality の問題として検討し「事態の緊急性が真に必要とする限度」を超えていると、③については、ヨーロッパ人権条約 14 条に反していると判断した。

本判決については取上げるべき興味深い問題が多々存在するが、本稿の問題意識からとくに注目すべき点は以下の点である。

まず、本判決で問題となったのは、まさに 9・11 や 7・7 のような重大なテロリズム行為が現実発生している状況に対応するために、政府がどのような方策を選択するのか、そして、そしてそれに対して誰がどのようなスタンスから監督するのかという点であるが、この点について、貴族院裁判官 Lord Bingham が示した裁判所の役割である。すなわち、Lord Bingham は、「戦争その他の国民の生存を脅かす公の緊急事態」が存在するかどうか（上記①）を検討する際に、内務大臣や議会の判断を重視するとし、その理由として当該問題が非常に政治的であることに言及する。「問題が純粹により政治的（狭義にせよ広義にせよ）であればあるほど、政治的解決がより適しており、司法的決定に適当な問題である可能性はより低い<sup>45)</sup>」。政治的問題を解決するのは政治機関の役割で、司法機関の役割ではない。他方、法的問題を解決するのは司法機関の役割で、政治機関の役割ではない、

42) Arden, M., "Human Rights in the Age of Terrorism" (2005) 121 *LQR* 604, at 621.

43) Conor, G., "Rethinking Civil Liberties in a Counter-Terrorism World" [2007] *EHRLR* 112, at 115.

44) SIAC は、①の判断において、非公開で証拠を検討しており、それは貴族院には公開されていない。よって、当該判断は SIAC によってなされるべき判断であると、貴族院は考えた。

45) *A v. Secretary of State for the Home Department*, supra note 41, para 29.

というのが Lord Bingham の基本的スタンスである。だが、注意すべきは、Lord Bingham の立場は、裁判所による、政治機関に対する謙譲 deference 一般を意味しているわけではないことである。上記②の問題を検討する際に、Lord Bingham は、以下のように述べている。

「…確かに、議会、執行部および裁判所は異なる役割を有する。しかしながら、法を解釈適用する任務を負う独立した裁判官の役割は、現代民主国家の非常に重要な特徴であり、法の支配自体の基礎であることは普遍的に承認されている。…法務長官が司法的決定を非民主的であると非難するのは間違っている。とりわけ以下の状況では不適切である。すなわち、議会は、1998年人権法6条中に、裁判所も含め公的機関のいかなる行為も、条約上の権利と不適合なものは不法と見なすことを規定し、裁判所に関連するストラスブール判例法<sup>46)</sup>を考慮に入れることを裁判所に要請し(2条)、可能な限り条約上の権利に法的効果を与えるように裁判所に要請し、かつ免脱問題については上訴の権利を付与したのである。…1998年法<sup>47)</sup>は、裁判所に対して非常に具体的な、まったくもって民主的な権限を与えている<sup>48)</sup>」(傍点および註は筆者による)。

よって、貴族院は、裁判所が非民主的機関であるがゆえに判断を差控えるという消極的な姿勢を一般的に引き出しているのではなく、裁判所が取り扱うべき問題について政治的問題か否かというスクリーニングを通して、政治機関の判断を尊重すべき場合とそうではない場合があるというスタンスをとっているといえよう。果して明確に分類できるのかは疑問である<sup>49)</sup>。だが、この判決を全体的に見てみると、この分類は裁判所による審査のスタンスを、議会や政府から批判されることなく設定するための工夫であって、実態としては前述の②および③において、裁判所として法解釈を行う予定であったとも読める。すなわち、①「戦争その他の国民の生存を脅かす公の緊急事態」が存在するかどうかの判断は政治機関のものを尊重するが、問題の②および③については法律問題としてとらえ、比例性の有無に関する厳格な判断に基づき判決を下したといえる。そして、②および③の判断においては、参考となるヨーロッパ人権裁判所判例法の存在も貴族院判決を背後から支えている。

46) ヨーロッパ人権裁判所判例法のこと(ストラスブールはヨーロッパ人権裁判所の所在地)。

47) 1998年人権法のこと。

48) A v. Secretary of State for the Home Department, supra note 41, para 42.

49) Fredman, S., "From Deference to Democracy: the Role of Equality under the Human Rights Act 1998" (2006) 122 LQR 53, 57-9.

この判決を評釈した裁判官 Arden は、Bingham の上記の発言（上記引用箇所）を受けつつ、さらに一步踏み込み、裁判官が民選でないことを理由として、権威や正統性の点において裁判所が議会や政府よりも劣るとは言えないと主張している<sup>50)</sup>。興味深いのは、貴族院判決自身、裁判所の正統性の問題に言及する際に、学者の論文等を引用して補強していることである<sup>51)</sup>。また、ヨーロッパ人権裁判所判決が引用され、貴族院の結論を支える重要な根拠となっている。しかも、議会文書、委員会の報告書、国際機関の文書等が参照されていることもこの貴族院判決の特徴である。

ところで、ヨーロッパ人権裁判所は国の安全については、国家の広い裁量（評価の余地）を認めてきたことを想起すると<sup>52)</sup>、貴族院が②および③について厳格な審査を行っている点は、実は、本稿の問題意識からすると注目すべき点である。この点について、貴族院の Lord Rodger が次のように述べている。

「当該権利が意味のあるものであるべきならば、裁判官には、閣僚や議会による決定をあたかもゴム印を押すがごとく形式的に承認する以上のことを行うことが予定されているはずである<sup>53)</sup>」。「適正な謙譲とは、たとえ国の安全に関する問題であっても、（政府や議会の）見解にへりくだることを意味しない。…執行部および立法部の意思決定には限界があり、それは裁判所の意思決定に限界があるのと同じである。ヨーロッパ人権裁判所が、こうした問題において国内当局の意見に示すかなりの謙譲は、国内裁判所がこうした限界をすでに監督していることを前提としている<sup>54)</sup>」。

ヨーロッパ人権裁判所を国内裁判所に上位する最高裁判所／憲法裁判所のようにとらえれば、ヨーロッパ人権裁判所が国の安全について緩やかな審査を行った結論がそのまま国内裁判所に及ぶことになる。しかし、ヨーロッパ人権裁判所はそうではなく、むしろ補完的存在として自らをとらえていることに留意すべきである<sup>55)</sup>。ヨーロッパ人権裁判所を国内裁判所のアナロジーでとらえるのではなく、異なるものとしてとらえればこそ、それぞれが違う観点から監督を行うことの意味が出てくる。すなわち、国内裁判所は、たとえヨー

50) Arden, *supra* note 42, 622.

51) 例として、Jowell, J., “Judicial Deference: Servility, Civility or Institutional Capacity” [2003] *PL* 592, 597 and Clayton, R., “Judicial deference and democratic dialogue: legitimacy of judicial intervention under the Human Rights Act 1998” [2004] *PL* 33.

52) Harris, D. J. et al, *Law of the European Convention on Human Rights* (Butterworth, 1995) 14.

53) *A v. Secretary of State for the Home Department*, *supra* note 41, para 164.

54) *Id.* para 176.

55) *Handyside v. UK*, A 24 (1976), para 48.

ロ ッパ人権裁判所判例法に依拠しつつも、国内裁判所としてより厳格な審査を行うことができるし、実際そうする場合がある。しかも、そうした例が他国でも一般的になれば、ヨーロッパ社会のコンセンサスとして、ヨーロッパ人権裁判所もそれに依拠することができる。

## (2) Secretary of State for the Home Department v JJ; KK; GG; HH; NN; LL

現在、7件のコントロール・オーダーが裁判で争われている（2006年4月現在）。その先駆が、MB事件である。同事件の高等法院 Sullivan 裁判官は、極めて薄い上っ面の合法性 thin veneer of legality と酷評してコントロール・オーダーを不適合と判断したが<sup>56)</sup>、控訴院は適合と判断した<sup>57)</sup>。しかし、残りの6件が争われた Secretary of State for the Home Department v JJ; KK; GG; HH; NN; LL では、Sullivan 裁判官は再び不適合という判断<sup>58)</sup>を下し、それを控訴院も支持した<sup>59)</sup>。

後者の裁判で訴えを起こした6人は独身男性である。そのうち5人はイラク国籍保持者で、難民申請を行っている。彼らは TA 2000 に基づき逮捕され、起訴されることなく釈放された後、移民関係の権限に基づき、国の安全を理由として退去強制させる意図の通知がなされ再勾留された。6人目 LL の身元およびイラン国籍かどうかについては議論がある。彼も国の安全を理由とする退去強制のために拘束された。すべての退去強制手続は、コントロール・オーダー発給とともに停止している。

6名に課せられたコントロール・オーダーに基づく義務は、電子監視タグの装着、午前10時から午後4時の6時間を除き常時、特定の住居にとどまること、報告義務、訪問者の制限、住居外での面会の制限、特定人との面会の禁止、インターネット、携帯電話等のコミュニケーション機器の使用制限、出席してよいモスクの特定、内務大臣の同意なく一定地域外への外出禁止、外国への出発および帰還についての通知義務、銀行口座に対する制限、送金、書類および物品の送付に対する制限、パスポートに対する制限、内務大臣の同意なく空港や海港に立ち入ることの禁止等である<sup>60)</sup>。

本件における問題は次の二点である<sup>61)</sup>。第一に、当該コントロール・オーダーは、ヨーロッパ人権条約5条に反する人身の自由の剥奪に相当するという Sullivan 裁判官の判示

56) RE: MB [2006] EWHC 1000 (Admin).

57) Secretary of State for the Home Department v. MB [2006] EWCA Civ 1140.

58) Secretary of State for the Home Department v. JJ; KK; GG; HH; NN; LL (hereinafter SSHD v. JJ et al) [2006] EWHC 1623 (Admin).

59) SSHD v. JJ et al [2006] EWCA Civ 1141. 詳細については、江島晶子「国際人権条約を介した議会と裁判所の新たな関係—二〇〇五年テロリズム防止法とヨーロッパ人権条約—」法律論叢 79 巻 4・5 号 (2007 年) 69 頁。

60) SSHD v. JJ et al, supra note 58, Annex I.

61) SSHD v. JJ et al, supra note 59, para 5.

は正しいか。第二に、それが正しいとすれば、当該コントロール・オーダーによって課されている義務を無効としたり修正したりするのではなく、当該コントロール・オーダー自体を無効としたことが適当であったかである。控訴院は、当該コントロール・オーダーは人身の自由の剥奪に相当し、コントロール・オーダーを無効とした Sullivan 裁判官の判断を支持した。

本判決で、第一に、注目されるのは、ヨーロッパ人権裁判所判例法の役割である。控訴院は、ヨーロッパ人権裁判所が、Guzzardi v Italy<sup>62)</sup>において、次のように判示したことを引用する<sup>63)</sup>。

「当裁判所<sup>64)</sup>は以下のことを想起する。「自由に対する権利」を主張する際、条約5条1項は、人の身体的自由を考えている。その目的は、何人も恣意的な方法で当該自由を奪われてはならない dispossessed ということを確保することである。当裁判所の面前に登場した人々が指摘したように、当該条項は、移動の自由に対する単なる制約に関するものではない。そのような制約は第4議定書2条によってカバーされている。誰かが条約5条の意味において「自由を奪われている」かどうかを決定するためには、出発点は当人の具体的状況でなければならない、たとえば、問題となっている手段の種類、継続期間、効果および実施方法のような一連の基準を考慮に入れなければならない<sup>65)</sup>。」

そして、Sullivan 裁判官が「別表1の義務の累積的インパクトを、被控訴人の移動の自由に対する単なる制約と評価するのは無神経である。外出禁止期間の長さ(18時間)、義務の範囲、普通の生活を送る被控訴人の能力に対する侵襲的インパクトの観点からすると、外出禁止時間中の住居内であろうと、外出禁止時間外の6時間であろうと、当該コントロール・オーダーは、自由に対する制約ではあるが、自由の剥奪ではないとヨーロッパ人権裁判所が判示した事件における制約を越えている<sup>66)</sup>」という結論を控訴院は支持し、当該コントロール・オーダーは条約5条に反する自由の剥奪に相当すると判示し、第一の問題点に関する控訴を拒否した<sup>67)</sup>。

第二に注目すべき点は、控訴院が依拠した Guzzardi v Italy は、テロリズムが問題と

62) Guzzardi v. Italy, A 39 (1980).

63) SSHD v. JJ et al, supra note 59, para 8.

64) ヨーロッパ人権裁判所のこと(筆者による註)。

65) Guzzardi v. Italy, supra note 62, para 92.

66) SSHD v. JJ et al, supra note 58, para 73.

67) SSHD v. JJ et al, supra note 59, para 23.

なっている文脈で自由の剥奪と移動の自由に対する制約との明確な境界線を示すものではないことである。換言すれば、イギリスの裁判所は、ヨーロッパ人権条約およびヨーロッパ人権裁判所判例法に依拠するという形をとりつつも、本件の具体的事件の事実の下で独自の判断を行っているのである。そして、ヨーロッパ人権裁判所は、従来のイギリスの裁判所とは異なり、発展的解釈や自律的解釈を行いながら目的論的解釈を遂行してきたこと<sup>68)</sup>を念頭に置くと、イギリスの裁判所が人権法を契機に解釈のスタンスが変わっていくことは当然予想できる。その興味深い例としても考えられる。

## V おわりに

以上のように、現在のイギリスにおいてはテロリズム対策として積極的な立法措置が次々ととられている一方で、人権の観点からそれを検証・是正するメカニズムが存在することが指摘できる<sup>69)</sup>。とりわけ、人権法の導入によって、裁判所が重要な役割を果たしていることに注目できる。Lady Justice of Appeal である Arden は、現在のようなテロリズムが問題となっている状況においては、人権と安全のバランスを要する問題に対して、設定した原則に基づいてアプローチすることの重要性を、前述した *A v Secretary of State for the Home Department* 貴族院判決に依拠しながら主張する<sup>70)</sup>。一方、ATCSA 2001 に対する貴族院の不適合宣言を受けて問題の条項を廃止し、TA 2005 という新たな立法を制定した一連の過程に着目して、議会と裁判所との対話 Dialogue と評する論者もいる<sup>71)</sup>。他方、議会自体の役割に対する見直しの論調も登場している。人権法上の裁判所の権限は日本の違憲審査制よりも弱い制度であるが、運用においてはまさっているともいえる。これは不適合宣言に立法を無効にする力がないことが、かえって裁判官をして利用しやすくしているのかもしれない。現在、人権法の見直しの声が政府関係者から出ていること自体が、同法が国家を拘束するという役割をいかに実効的に果たしているかを物語っている。

加えて、テロリズム対策に対する監督という点で、ヨーロッパ人権条約およびヨーロッパ人権裁判所の役割についても一定の評価ができる。繰り返しになるが、同裁判所は、上

68) 坂元茂樹『条約法の理論と実際』(東信堂, 2004年) 179-185頁参照。

69) 個々のメカニズムの実効性についてはさらに詳細な検討が必要である。

70) Arden, *supra* note 42, 621.

71) Klug, F., "The First Two Years of the Human Rights Act", [2002] *PL* 649 and "Judicial Deference Under Human Rights Act 1998", [2003] *EHRLR* 125.

級裁判所や第4審ではない。よって、その実効性自体が、実は国内の実施に大いに依存している。そもそも ATCSA 2001 第4部のような、一見して人権侵害的法律を制定するに至ったのも、また、たびたびテロ関連の事件<sup>72)</sup>でデロゲーションを行ってきたのも、ECHR 体制内にとどまるための苦渋の選択である。そして、ヨーロッパ人権条約締約国の中でテロリズム対策との関係で免脱をしているのは、現時点では唯一イギリスだけであるという事実もイギリスにとって意味をもつ。ヨーロッパ人権条約や EU といったヨーロッパレベルの地域的機構内にとどまろうとすれば、すなわちヨーロッパ社会の一員としてありつづけようとするれば、一定の限界や躊躇も当然であろう（そこがイギリスとアメリカ合衆国の違う点である<sup>73)</sup>）。

現時点での結果だけを見れば、人権法もヨーロッパ人権条約も不十分であるという評価もできよう。ATCSA 2001 の第4部に代わって導入された TA 2005 のコントロール・オーダーがより人権侵害的でないかという、外国人だけでなくイギリス市民全般の自由を制約できることになったのだから、より人権侵害的だという言い方もできる。コントロール・オーダーの今後の運用動向が見守られる。だが、本稿において強調しておきたいのは、ある結論（テロ対策法）にいたる過程にも、また当該結論が出てからも、人権の観点から問題を指摘しつづけるメカニズムを見出せるかどうかが重要だということである。すなわち求められる安全自体が曖昧かつ状況依存的である現況において人権に対する制約を必要最小限度なものとするためには、「チェックする」メカニズムの存在があるかどうかにかかっている。

2007年6月に、Blair に代わって新たに首相に就任した Brown は、一転して、対テロ戦争という言い回しを避け、テロをあくまで犯罪として位置付けた上で、それを厳しく取り締まるという方針を打ち出したところである<sup>74)</sup>。前ブレア政権と差別化をはかるといふ政治的意図もあるだろうから、ブラウン首相が実際にテロリズム対策としてどのような方針を打ち出すかについてはこれからが注目される場所である<sup>75)</sup>。そして、これまで論じてきたように、今後の状況がどのように変化しようとも、それをチェックする多層的人権保障メカニズムの萌芽をイギリスの文脈において見出せるのではないだろうか。もちろん当該メカニズムがどれだけ実効的に機能しうるかは、今後の検証が必要である。

72) Brogan and others v. UK, A 145B (1988); Brannigan and McBride v. UK, A 258B (1993).

73) そして、どちらかという日本はアメリカ合衆国に近いのではないだろうか。

74) 朝日新聞朝刊 2007年7月30日。

75) 具体的には、TA 2006 では導入に失敗した 90 日間起訴前勾留をどうするかが試金石となる。前ブレア首相が、90 日間起訴前勾留を実現することを、2006年11月の女王演説で発表しているからである。

**【付記】**

本稿は、2006年6月3日、比較法学会（龍谷大学）ミニシンポジウム「テロのグローバル化と法の対応比較－9・11以後の国際法・欧米法・日本法」における筆者の報告（「イギリスにおける9・11以降のテロリズムに対する法的対応－緩衝メカニズムの必要性・可能性」）を基礎として執筆したものである。同シンポジウムについては、比較法研究68号（2007年）を参照。