

イギリスにおける告発 (charge) の前と後 (上)

— 2008年反テロリズム法 (The Counter-Terrorism Act 2008) を素材に—

小 山 雅 亀

目次

I はじめに

II イギリスにおける刑事手続きの概観と告発(charge)について

II-1 イギリスの訴追手続きの概観

A. 訴追手続きの歴史的概観

B. 1985年犯罪訴追法

C. 2003年刑事司法法

II-2 イギリスにおける刑事手続きの流れ

A. 告発に至るまで

B. 捜査官による尋問——告発の前と後

C. 告発前と告発後の違い

II-3 テロ関連事件における手続きの流れ

A. 前提問題

A-1 告発までの留置の期間

A-2 告発前の無期限留置の禁止

A-3 テロ関連犯罪の意味

B. テロ関連犯罪についての刑事手続きの概観

B-1 告発にいたるまで

B-2 告発前の留置

C. 見直し条項 (Sunset Section)

II-4 小括

III 政府によるテロ法改正の試み

III-1 留置期間延長の提案

- A. 政府の意思表明
 - B. 関係者や一般国民に対する意見の聴取
 - C. 政府案の公表
 - D. 政府案への反応
- Ⅲ-2 告発後尋問の許容性の拡張
- A. 告発後の被拘禁者に対する尋問の拡張を求める見解
 - B. テロ関連事件における政府による告発後の尋問を許容する提案
 - C. 関係者や一般国民に対する意見の聴取
 - D. 政府案の公表
 - E. 政府案への反応
- Ⅲ-3 小括
- Ⅳ 法案の下院での審議
- Ⅳ-1 法案の内容
- A. 告発前留置期間に関する規定
 - B. 告発後の尋問を許す規定
 - C. 両院合同人権委員会による批判と政府の反論
 - C-1 告発前の留置について
 - C-2 告発後の尋問について
- Ⅳ-2 法案の下院での審議
- A. 下院での審議——概要
 - B. 第二読会——各党の基本的スタンス
 - C. 一般法律委員会での審議
 - C-1 証人の証言
 - C-2 告発前の留置期間の延長(法案22条)について
 - C-3 告発後の尋問について
 - D. 法案の修正
 - D-1 内務省による修正案骨子の公表と修正された法案——告発前留置期間
 - D-2 法案の修正——告発後の尋問
 - D-3 修正提案に対する反応
 - E. 下院本会議(報告段階)での議論
 - E-1 告発前留置期間について
 - E-2 告発後の尋問について

IV-3 小括

- A. 告発前留置期間について
- B. 告発後の尋問について

V 法案の上院での審議と法律としての成立

V-1 上院での審議に向けての動き

- A. 上院憲法委員会報告書
- B. 関係組織による上院での審議のための報告書
 - B-1 告発前留置期間の延長について
 - B-2 告発後の尋問について
- C. 欧州議会による報告書
- D. 両院合同人権委員会報告書

V-2 上院での審議

- A. 上院の委員会での議論
 - A-1 告発前留置期間について
 - A-2 留置継続・延長審問の手続き整備について
 - A-3 告発後尋問規定の整備
- B. 上院本会議(報告段階)での議論
 - B-1 政府による修正動議とそれに対する修正動議
 - B-2 提出された動議の趣旨

V-3 上院での修正に対する対応と法律としての成立

- A. 下院における対応
 - A-1 告発前留置期間について
 - A-2 告発後尋問について
- B. 上院における対応と法律としての成立

V-4 小括

- A. 告発前留置期間について
- B. 告発後尋問について (以上本号)

VI 反テロリズム法の他の部分について (以下次号)

VII まとめと若干の検討

VIII 結びにかえて

I はじめに

近年において、いわゆる9/11事件を代表とする「テロ」事件⁽¹⁾の発生に伴って、先進諸国の多くはテロ対策をとる必要に迫られ、実際に多くの立法がなされてきた⁽²⁾。

ところで、「イギリス」⁽³⁾は——近代以前のもとは別としても——すでに19世紀にはアイルランド独立結社(Fenian)やアナーキストによる爆破事件に遭遇し、これに対応するために爆発物法(the Explosive Substance Act 1883)を制定した経験を持つ。このように一部は特別法によるところもあったが、イギリスのテロに対する対応の基本原則は、犯罪を犯した時点において通常の実体刑法上の犯罪によって——したがって通常の刑事手続きによって——対処するというものであり、今日でもその方向はおおむね維持されている⁽⁴⁾。ただ、北アイルランドにおいては1922年の分離以来多くの反テロ法が特別法として制定されてきたが、イギリスにおいても、1974年暫定テロ防止法(the Prevention of Terrorism (Temporary Provision) Act 1974)が——IRAによるバーミンガムでのテロ事件を受けて早急に——制定され、限時法とされてはいたが更新が続けられてきた⁽⁵⁾。

20世紀終盤にはアイルランドをめぐる動きは鎮静化する方向に向かったが、「テロのグローバル化」への対応の必要性が強調されるようになり、2000年テロ法(the Terrorism Act 2000)が制定されるにいたった⁽⁶⁾。同法は、①従来の

-
- (1) 「テロ＝テロリズム」が何を意味するかはそれ自体に大きな議論のあるところであるが、本稿ではこの問題を検討せず、一般的な意味でこの文言を用いることにする。イギリスにおけるテロの法律上の定義については、後述Ⅱ-3A-3参照。
 - (2) いくつかの国のテロ立法を概観するものとして、例えば、Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, “Counter-Terrorism Legislation and Practice: A survey of Selected Countries”, (2005)参照。
 - (3) 以下本稿においては、とくに断らない限り、イングランドおよびウェールズを意味するものとして「イギリス」という文言を用いる。
 - (4) A. Jones, R. Bowers and H. Lodge, BLACKSTONE’S GUIDE TO THE TERRORISM ACT 2006(2006), at 1-2; B. Brandon “Terrorism, Human Rights and the Rule of Law: 120 years of the UK’s Legal Response to Terrorism”, [2004] Crim.L.R., at 982.

「処罰の間隙」を埋めるために多くの犯罪類型を創設し、②テロ組織を禁止するための手続きを進展させ、③告発前の留置および捜索・押収について(一般の犯罪についてのものとは異なる)制度を導入した⁽⁷⁾。その後も2006年テロ法(the Terrorism Act 2006)の制定にいたるまでいくつかのテロ関連立法がなされたが⁽⁸⁾、いずれも2000年法によって定められた基本枠組みを補完するという性格のものである⁽⁹⁾。

2007年には、政府は新たなテロ対策の必要性を強調して、新しいテロ法の制定を目指す旨を明らかにした。後述するように、結果として提出された同法案には多様な規定が含まれているが、本稿では告発 (charge) 前の留置期間の延長および告発後の被告人に対する尋問の拡張に焦点を合わせて、近年におけるイギリスの刑事手続きをめぐる問題を瞥見したい。

(5) この法律は——パーミンガム・シックスという著名な誤判事件をも生じさせることにもなった——IRAによるパーミンガムでの爆破事件発生から48時間以内に制定されたもので、時限立法であったが、毎年わずかな修正を伴いつつも制定され続けたために、実質的には恒久的な法律となった(A. Jones, et al, supra note 4, at 2-3)。この法律は、告発前留置期間の長期を7日とした他、政府に対してテロ組織の禁止を認め、テロに関連したと疑われる者の国外退去強制 (deportation) を可能にした (S. Hewitt, THE BRITISH WAR ON TERROR (2008), at 20)。

(6) 1990年から2000年までの間においてテロ防止法によって逮捕された被疑者の75%がアイルランド関連を理由としていたが、2001年から2005年の間において2000年テロリズム法によって逮捕された者の80%が国際的なテロに関連するものであった (S. Hewitt, supra note 5, at 40, Table 2.3)。イギリスにおけるテロの歴史的な動向について、D. Hirschel, W. Wakefield and S. Sasse, CRIMINAL JUSTICE IN ENGLAND AND THE UNITED STATES (2d ed. 2008), at 294-99参照。

(7) A. Jones, et al, supra note 4, at 3.

(8) これらの制定法の概略については、D. Hirschel, et al, supra note 7, 299-313参照。

(9) 岡久慶「英国2006年テロリズム法」外国の立法229号 (2006年) 4頁。

II イギリスにおける刑事手続きの概観および告発 (charge) について

以下の検討は——主として身柄の拘束と尋問(取調べ)に焦点を合わせて——告発の前後における刑事手続き上の相違を明らかにしようとするものである。しかし、日本の研究者にとって、告発という概念は必ずしも明白ではない⁽¹⁾。これはこの概念が実務の必要に応じて生みだされて、歴史的に展開してきたためである。ここでは検討の前提となるいくつかの点を概観しておきたい。

II-1 イギリスの訴追手続きの概観

A. 訴追手続きの歴史的な概観

周知のように、誰が訴追を開始させるかという観点から、裁判所が自ら訴訟を開始させるものを糺問主義 (inquisitorial systems) とよび、裁判所以外の者の請求を待って訴訟を開始させるものを弾劾主義 (accusatorial systems) という⁽²⁾。訴追と判断の機能が分離され、(司法機関以外の) 訴追側が弾劾し司法が審判者として判断することが弾劾主義のメルクマールである。

この視点から言えば、イギリスの刑事手続きは糺問主義的なものであった。すなわち16世紀において、治安判事 (以下マジストレイトということもある) は逮捕を命じ、証人を審問し、訴追を開始 (initiate prosecutions) した⁽³⁾。この慣行は基本的には19世紀の初期においても維持されており、司法官 (治安判事)

(1) “charge” がわが国における「起訴」と近いものであることは事実であり、その意味では「起訴」の訳語を当てることも不可能ではない。しかし、やや「起訴」とは異なる部分もあるために、ここでは「告発」訳語を当てておきたい(三井誠=井上正仁訳『イギリス警察・刑事証拠法、イギリス犯罪訴追法』(1988年)もこの訳語を充てている)。イギリスにおいても、「告発」の法的意味は必ずしも明確ではないとされる (S.Uglow, CRIMINAL JUSTICE (2d ed.2002), at 185)。またある判決は、“charge” という文言がコンテキストに応じて、異なった意味で用いられることを明言する (R. v. Norfolk Quarter Sessions ex parte Brunson (1953), 1 Q.B. 503)。

(2) 平野龍一『刑事訴訟法』(1958年) 2頁、高田卓爾『刑事訴訟法[2訂版]』(1984年) 11頁。

(3) J. Langbein, “The Origins of Public Prosecution at Common Law”, 17 Am.JLH (1973), at 313.

が裁量的に手続きを開始 (institute proceedings) させた。訴追を開始するのは司法官であるが、そのためには訴えの提起 (laying of information) が必要で、具体的には治安判事に対して召喚状 (summon) の発給を求める書面を提出するまたは「被疑者・被告人」⁽⁴⁾ を物理的に引致するという方法がとられた⁽⁵⁾。

1829年に近代的な警察が創設される以前においては、(訴追をも含めた)法の執行に責任を負う機関は存在せず、誰でもこれを負担することが可能であったが、実際には被害者がこれを担当することが通常であった。すなわち、訴追のための官吏をおかず訴追の責任を公衆のすべてに委ねる「オープン・システム」が採用されていた(ほぼ完全な私人訴追主義)⁽⁶⁾。その後警察は、逮捕・捜索・尋問等の捜査とともに訴追をも担当することになるが、一般の私人が有する以上の特別な権限を付与されているわけではなかった。訴追について言えば、一般私人の場合と同様に、警察官は治安判事に訴えを提起することが必要であり、後者は、十分な証拠があると判断すれば、被告人の逮捕を命じる令状または裁判所への出頭を命じる召喚状を発給した⁽⁷⁾。

その後、いくつかの制定法は、警察に対し一定の被疑者を逮捕し留置する権限を付与した。しかし、これらの法規による逮捕がなされた場合と私人による逮捕の場合との相違は、逮捕後の留置が許容されるか否かであって、それに引

(4) 後述するように、イギリスにおいては、告発の概念の把握の仕方によって、「被疑者」と「被告人」の区別は大きな問題を含むために、以下ではとくに断らない限り、両者を合わせて「被告人」と表記する。

(5) A. Sanders, "Arrest, Charge and Prosecution", 6 Legal Studies (1986), at 260. なお、コモンローにおいては、被逮捕者は自己に対する被疑事実 (charge) を速やかに告知されなければならず、そのために合理的に見て速やかに裁判官の面前に引致されなければならないとされていた。これは、①被疑事実を特定させ、独立の司法官の面前での審査を受けさせることによって恣意的な身体拘束をチェックし、②被疑者に弁解の機会を与えることを目的としていた。このコモンローの要請は、合衆国憲法修正4条に影響を及ぼしたにとどまらず、後の欧州人権条約5条や国際人権規約B規約9条にも取り込まれるにいたった (Justice, "Counter Terrorism Bill: Briefing for House of Commons Second Reading" (March 2008), paras. 19-28)。

(6) 小山雅亀『イギリスの訴追制度』(1995年)5-6頁。なお、「私人訴追主義」という言葉は多義的であるが、いずれの定義に従うにせよ、この当時のイギリスは「私人訴追主義」に立つものであったといえよう(同書184-8頁参照)。

き続く訴追の方式についてはなかった⁽⁸⁾。ただ、このように逮捕とマジストレイトへの引致との間に留置が認められたことに伴い、警察には、被告人に治安判事の面前への出廷を命じて保釈する権限が認められた。その保釈の際には、裁判所・警察・被告人が警察の申立て (allegation) を理解し得るように、書面化が求められることになり、この手続きが告発であった。しかし、法的に重要なのはあくまで訴えの提起 (laying of information) で、手続きを開始させるのはマジストレイトであると解されたのであり、これを変更する立法も判例も存在しなかった。つまり、告発の権限は、逮捕した後に保釈するという——一般私人の有しない——警察の権限から生じた「警察の申立ての書面化」を意味するものである⁽⁹⁾。

当初マジストレイトが果たしていた捜査権限を警察が担当するようになるとともに、捜査の終結点と解された訴追の機能をも警察が果たすようになった。訴追の方式につき、警察はこの時期に急速に進行した都市化の結果として、召喚状を求めて提訴状を提起するという方式ではなく、(逮捕後の)告発という方式を多用することになった⁽¹⁰⁾。しかし、訴えの提起の時期についての従来の判断枠組みは維持され、召喚状の発給を求める提訴状 (information) の提出の場合には提訴状がマジストレイト裁判所 (の事務官) によって受理された時点であり、告発という方式による場合は、警察によって——告発の手続きがとられた時点ではなく——マジストレイト (またはその補助者) に告発の内容が告知され

(7) A. Sanders and R. Young, CRIMINAL JUSTICE (3d ed. 2007), at 321. この時期においては、訴追 (prosecution)、手続きの開始 (institution of proceedings)、そして訴えの提起 (laying of information) という3つが同一時点の意味するものと解されていた (小山・前掲書 203頁注 (79) 参照)。そして訴追がなされたことの効果として、①手続きの主権が裁判所の権限となり、裁判所のみが手続きを打切る最終的な権限を有し、訴追者による告発の撤回 (uncharging) は許されない、②訴追の時効——略式起訴犯罪 (summary offence) についてのみ認められており、通常6月——が停止され、③被訴追者は、悪意訴追 (malicious prosecution) を理由として訴追者に民事上の請求が可能となる、と解されてきた (同書203頁注 (78) 参照)。

(8) A. Sanders, *supra* note 5, at 260-1.

(9) *Id.* at 261. 被逮捕者の司法官の面前への引致につき、前注 (5) 参照。

(10) *Id.* at 261-2.

た時点 (告発状が裁判所に受理されたまたは被告人が裁判所の出頭した時点) と一般に解されていた⁽¹¹⁾。

B. 1985年犯罪訴追法

私人訴追主義が原則であるため、何人も訴追を行うことが可能であったが、大部分の訴追を実際に担当するのは警察であった。この警察の訴追手続きには多様なものがあったが、多くの警察は訴追ソリシタ部 (prosecuting solicitors' department) を持ち、そのソリシタは一般的には、①マジストレイト裁判所で訴追の追行、②正式起訴状に基づく公判のために訴訟事件摘要書 (brief) を作成して事件をバリスタに引き継ぐこと、③訴追に関して警察に法的助言を与えることであった。ただ、このソリシタは、警察とはあくまで「ソリシタ対依頼人」の関係にあり、最終的な判断権は警察にあるとされていた⁽¹²⁾。これに対して1985年法⁽¹³⁾は、全国的な訴追機関である検察庁 (Crown Prosecution Service=CPS) を創設した。その任務は、警察に助言を与えるとともに、警察が訴追を開始した事件を引継ぎ、証拠及び公益性の観点から審査し、手続きが進行されるべきでないと判断すれば訴追を打ち切り (discontinue)、進行すべきと判断すればマジストレイト裁判所で訴追を担当し、刑事法院以上の裁判所においてはバリスタに弁論を依頼するというものであった。つまり、従来訴追ソリシタ部が担当していた機能を——「ソリシタ対依頼人」の関係を解消して——独立に果たすというものであった⁽¹⁴⁾。

前述したように、警察が訴追を開始するには二種類のもの、すなわち①無令状で逮捕後に告発するという方式と②提訴状によって被告人に対する召喚状を

(11) Hill v. Anderton [1981] 2 All ER 963, at 971; Royal Commission on Criminal Procedure, LAW AND PROCEDURE, Comd.8092-1 (1981), paras.180-1. ただし、告発の場合における訴追の開始時点の理解について、判例が完全に統一されていたわけではない (A. Sanders, "Police Charging and the Prosecution of Offences Act", 149 JP 662,663 (1985))。

(12) 小山・前掲書 (前注 (6)) 18頁参照。

(13) The Prosecution of Offences Act 1985.

(14) 小山・前掲書 (前注 (6)) 115-6頁参照。ただし、後述するように、その後イギリス検察庁の権限は次第に拡張されてきている (小山雅亀「イギリスの刑事訴追制度の動向」西南学院大学法学論集35巻3=4号 (2003年) 129頁以下参照)。

求めるという方式がある。いずれの方式によるにせよ、マジストレイトの関与(の可能性)が生じた時点において「訴えの提起＝手続きの開始＝訴追の存在」があるとされてきた。これに対して、検察庁(CPS)を創設した1985年法は、手続きの開始(institution of proceedings)の時点について、以下のような規定をおいた。すなわち、「本編(Part 1)の適用上、犯罪に関する手続きは以下の時点において開始されるものとする。(a) 治安判事が召喚状を発付する場合には、当該犯罪について提訴状(information)が治安判事に提出された時点、----- (c) 無令状で留置されたのちに当該犯罪で告発される場合には、その者が告発の内容である被疑事実(particulars of charges)を告知された時点-----」(同法15条(2))と規定した。(a)は従来慣行に沿うものであるが、(c)はこれから逸脱しているように見える。さらに同法は、(c)の方法で手続きが開始された場合には、検事(Crown Prosecutor)は——事件がマジストレイトに通知される時点までは——被告人に手続きを打切る旨の通告をするだけで打ち切りの効果を生じる(同法23条(4))と規定した。これらの規定は、告発に制定法上の根拠を与えるとともに、警察による告発の撤回の可能性を制約しようとするものであるが⁽¹⁵⁾、結果として、マジストレイト関与の時点で「訴追＝手続きの開始＝訴えの提起」と考えてきた、従来の統一的な理解に不明確な部分をもたらした⁽¹⁶⁾。

C. 2003年刑事司法法

これまで述べてきたように、検察庁(CPS)が創設された後も、捜査と訴追判断(訴追の有無と公訴犯罪事実(charge)の選択)は警察の任務であり、それを引継いで審査・追行するのがCPSの任務であった。しかし、このような形での

(15) S. Uglow, *supra* note 1, at 185.

(16) A. Sandersは、警察が告発という方式によった場合、(1)警察による告発の撤回(uncharging)の最終許容時点(手続きの開始(instituting of proceedings)までと解される)は何時か、(2)悪意訴追の要件(訴追(prosecution)の存在が必要)はどの段階で認められるか、という2つの問題につき、①告発がなされた時点(15条(2)(c)の素直な理解)、②検察官への送致時点(15条(2)は「第1編(検察庁に関する規定を定める)に関して」としていることからの解釈)、③告発が裁判所に到達した時点(従来の理解)のいずれがそれに当たるかを検討する(A. Sanders, *supra* note 5, at 266-7; A. Sanders, *supra* note 11, at 662-4)。

捜査担当者と訴追担当者の役割分担の枠組み⁽¹⁷⁾については、早くから批判がなされてきており、とくに、オールド報告書(Auld Report)は、現在の刑事裁判手続きの問題点は①警察による過剰な訴追(over-charging)と②CPSの審査の不十分性にあり、これを解決するには根本的な変更を必要とすると結論した。具体的には、軽微なあるいは特殊な犯罪を除いて、CPSが訴追の有無と公訴犯罪事実を判断するという制度の採用を勧告した⁽¹⁸⁾。

このような勧告を受けて制定された2003年法は、従来の、とくに警察の訴追の方式の修正を企図し、具体的には1984年警察刑事証拠法(PACE)の37条を変更するとともに、37A条から37D条を追加した⁽¹⁹⁾。修正された同法37条(7)によれば、警察の留置管理官(custody officer=CO)は、被逮捕者を当該逮捕の理由となった犯罪で告発するに足る証拠があると思料する場合には、被逮捕者に対し以下のいずれかの処分を行う。すなわち、(a) 検察長官(Director of Public Prosecutor=DPP(実際には検事(Crown Prosecutor)))の判断を可能にする目的で、告発することなく、保釈または警察留置を継続する⁽²⁰⁾、(b) 上記の目的によらず、告発することなく保釈する、(c) 告発することなく釈放する、(d) 告発する、のいずれかである。このいずれの処分をおこなうかはCOに認められた権限であるが、DPPはCOがこの判断を行うための指針(Guideline)を発する権限を持ち、COは実際に判断する際にこの指針に配慮(have regard to)しなければならない(37条(7)、(7A)、37A条(1)、(3))。実際に発せられた指針に

(17) 1985年犯罪訴追法(および1984年警察及び刑事証拠法(PACE))の制定に導いた王立委員会の名称からフィリップス原則(Philips principle)とも呼ばれる(Royal Commission on Criminal Procedure, REPORT, (Cmnd 8092,1981))。

(18) Review of the Criminal Courts of England and Wales (Auld Report 2001), Chap.10, paras. 37-45, 53-60.

(19) The Criminal Justice Act 2003, s.28 and Schedule 2. この法律は膨大な条分数を持ち、多様な分野をカバーするものであるが、ここでは訴追に関する部分のみを取り上げる。

(20) この「または警察留置を継続する」(or kept in police detention)の文言は2007年1月に追加されたが、それ以前においては、警察がDPPの判断を仰ぐために事件を送致してその判断を実際に受けるまでの期間において、被告人の身体拘束を許容する規定は——少なくとも明文では——存在しなかった。判例も、この点についての法規の欠如を確認した(G v Chief Constable of West Yorkshire [2008] Crim. LR 141; R (on the application of G) v Chief Constable of West Yorkshire Police [2008] AllER (D) 46)。

よれば、警察がCPSの関与なく告発できる犯罪は①軽微事件、②(当面の移行期間に限られるが) マジストレイト裁判所で審理可能な犯罪で有罪答弁が予測される事件、③身柄拘束期間との関係でCPSとの協議を行う時間的余裕のない事件である⁽²¹⁾。上記の場合を除いて、事件を送致されたCPSは——捜査官から送付された資料に基づいて——証拠の十分性と公益性とを判断して、告発の是非と告発の内容、また、警告の可能性をも判断する。その判断が告発であれば、当該被疑者はCPSからの判断通知書 (written notice) を受理した警察によって告発される (37A条 (3) - (7))。

なお、2003年刑事司法法は、手続きを開始する方式 (method of instituting proceedings) として、警察や検察官もそれに内包される公訴官 (public prosecutor) に関しては、提訴状を提出して召喚状を求めるという方式を廃止し (私人はこの方式によることも可能である)、告発状 (written charge) ——同時にマジストレイト裁判所への出廷要求書 (requisition) —— の作成 (および被告人への交付・裁判所への提出) という方式を定めた⁽²²⁾。この方式による場合、手続きの開始時は、告発状および出廷要求書の発せられた時点とされる^(22A)。

II-2 イギリスにおける刑事手続きの流れ

A. 告発にいたるまで

イギリスにおいては、少なくとも軽微犯罪を除けば、大部分の犯罪が——提訴状の提出という方式ではなく——逮捕・告発という方式によって訴追されている⁽²³⁾。また、逮捕にはいくつかの種類があるが、コモンロー上の逮捕や令状

(21) The Director's Guidance on Charging (3d ed. 2007), para.3.3. (なお、以下これを "Guidance on Charging" と略記する)。

(22) The Criminal Justice Act 2003, ss.29, 30. なお、この方式はPACE37B条によって警察から判断のために事件を送られた公訴官が——伝統的な告発の方式のために身柄を拘束されていない被告人を警察に出頭させるということを回避するために——利用すると想定されており、従来の拘禁中の者を告発するという方式も残されている (A. Keogh, CRIMINAL JUSTICE ACT 2003 (2004), at 25)。なお、本条は2006年11月に発効した (M. Zander, CASES AND MATERIALS ON THE ENGLISH LEGAL SYSTEM (10th ed. 2007), at 206)。

(22A) The Prosecution of Offences Act 1985, s 15 (2) (ba) .

による逮捕は今日では重要性を失い、大部分が警察官による無令状逮捕という方式によっている⁽²⁴⁾。以下では、今後の検討の前提として、(テロ関連犯罪でないという意味において)一般の事件における逮捕から告発にいたるまでの刑事手続きのアウトラインを見ておきたい^(24A)。

(1) 警察官が無令状で逮捕する場合、逮捕の理由として、当該被疑者が犯罪を「犯した・犯している・まさに犯そうとしている」と疑うに足る合理的な理由 (reasonable grounds for suspicion=reasonable suspicion)⁽²⁵⁾ の存在が必要であり、さらに、住居不明等の逮捕の必要性を信じるに足る合理的な理由 (reasonable grounds for belief=reasonable belief) が要求される⁽²⁶⁾。逮捕の時点において、被逮捕者は黙秘権、逮捕されたという事実および逮捕の理由——上記の必

(23) 近年においてもこの割合は上昇を続け、非略式起訴犯罪 (non-summary offence) の98%がこの方式で訴追されている (A. Sanders and R. Young, supra note 7, at 330)。

(24) A. Sanders and R. Young, supra note 7, at 121.

(24A) わが国においてもイギリスの捜査手続きを解説するものは多い。例えば、多田辰也『被疑者取調べとその適正化』(1999年) 235頁以下参照。

(25) 合理的な疑いテストとも呼ばれるが、合理的な疑い (reasonable suspicion) とは、第三者による検証が不可能な単なる直感 (mere intuitive hunch) では足りないが、証明 (proof) という程度を必要としない推測 (conjecture or surmise) の状態を意味し、証拠としては利用できない事実を考慮することも許容される (J. Sprack, EMMINS ON CRIMINAL PROCEDURE (10th ed.2005), para. 2.15)。また、逮捕時点での警察官の立場にいた合理的人間なら、当該被疑者が当該犯罪で蓋然的に有罪 (probably guilty) と判断したであろう場合には、合理的疑いが存在したといえる (M. Zander, THE POLICE AND CRIMINAL EVIDENCE ACT 1984 (5th ed.2005), para. 3-13)。この合理的疑い基準は、合衆国における相当理由基準 (standard of probable cause) ほど厳格なものでなく、合衆国の警察官なら羨望するはずの基準であるとされる (D. Hirschel, W. Wakefield and S. Sasse, CRIMINAL JUSTICE IN ENGLAND AND THE UNITED STATES (2d ed. 2008), at 131)。

(26) The Police and Criminal Evidence Act 1985, s.24 (1) - (3), (5). (以下では、同法をPACEとして引用する。) なお、従来は犯罪を逮捕可能犯罪 (arrestable offence) と軽微な逮捕不可能犯罪 (non-arrestable offence) とに区分した上で、後者については逮捕の要件を加重してきたわけであるが、最近になって両者の区分は廃止され、前者についての要件が全犯罪について妥当するとされた (SOCPA=The Serious Organized Crime and Police Act 2005, ss.110-111.)。しかし、この立法に対する批判は強い (例えば、A. Sanders and R. Young, supra note 7, at 121-5; M. Hannibal and L. Mountford, CRIMINAL LITIGATION HANDBOOK 2007-8, at 48-9参照)。

要性を含む——を告知される⁽²⁷⁾。

(2) 被逮捕者は直ちに指定警察署 (designated police station) に引致される^(27A)。指定警察署に配置されている留置管理官 (custody officer)⁽²⁸⁾ は、引致されてきた被逮捕者に対し、逮捕事実を誰かに連絡してもらふ権利、無料で弁護人を選任し援助を受ける権利、実務規範 (Code of Practice) を参照する権利を告知するとともに、これらの権利および黙秘権の説明等が記載された告知書 (written notice) を提供する⁽²⁹⁾。また、留置管理官は直ちに留置記録を作成して、罪名と逮捕の理由その他を記載する⁽³⁰⁾。

(3) 被疑者の警察署到着後に要する諸手続きに引続いて、留置管理官は、CPS と協議しつつ、被疑者を告発するに十分な証拠 (sufficient evidence to charge) の存否を判断し、十分な証拠がある場合には前述した4つの処分のいずれかを行い(前記Ⅱ-1C)、これがなければ釈放する。ただし、逮捕の理由となっている犯罪と関連する (relating to) 証拠を収集・保全するために、または、尋問によって証拠を収集するために告発なしで留置することが必要と信じる合理的な理由 (reasonable ground for so believing) がある場合には、被逮捕者の留置を承認することができ、その理由は書面で記録しなければならない⁽³¹⁾。換言すれば、留置管理官は、告発するに足りる証拠があるかの判断に必要な期間、および、現時点では当該証拠は存在しないがそれが入手され得るとの合理的な理由がある期間のみに、被逮捕者の留置を認めることができる。

(4) 留置の継続が許容される時間的制限は複雑であるが、その概略は以下の通りである。留置管理官が被疑者の留置を認めた時点から6時間以内に、審査官 (review officer) ——直接捜査に関わらない警部 (inspector) 以上の警察官——

(27) PACE, s.28 (1), (3); Code C, paras.10.1,10.3,10B; Code G, paras.2.1, 2.2. ただし判例は、かなり抽象的な告知でも足りると解しているようである (M. Zander, supra note 25 para.3.22)。

(27A) PACE, s.30 (1), (2).

(28) かつては、巡査部長以上の警察官に限られていたが、SOCPA, s.121は、PACE, s.36を改正するという形で、非警察官の留置官吏官をも許容した (PACE, s.36 (3))。

(29) Code C, paras.3.1, 3.2.

(30) Code C, paras.3.4, 10.3, Code G, paras.2.2, 4.3.

は、留置管理官の留置判断と同じ基準（証拠収集等のために必要と信じる相当な理由——上記(3)参照）を用いて留置の正当性を審査する。続いて初回の審査から9時間以内に2回目の、さらにその後9時間以内に3回目の審査を行う⁽³²⁾。他方で、別の時間制限も置かれている。すなわち、警察留置は基準時 (relevant time) ——多くの場合は被疑者の警察署への引致時——から24時間以内が原則であるが、警視 (superintendent) 以上の警察官による審査——留置管理官の用いた基準にくわえて、捜査が真摯・迅速になされていることが判断基準——がなされれば、36時間までの留置の継続は可能である⁽³³⁾。さらに、マジストレイトの留置継続令状 (warrant of further detention) があれば36時間までの（合わせて基準時から72時間）の延長が認められる。この延長のためには、警察は、①逮捕の理由となった犯罪の概略 (nature)、②証拠の概略、③これまでの捜査と今後の捜査の内容、④今後の捜査のために留置の継続が必要な理由、を示す書面 (information) とともに請求を行わなければならない、マジストレイトは——24時間を越える留置のために警視以上によって用いられたのと同じ判断基準を利用して——延長の適否を判断する。このための審問（一般公開ではない）に

(31) PACE s.37 (1) - (4), (7). ただし、実務上この証拠の評価が詳細になされることは稀であり、また、留置理由の記載も「証拠の収集・保全のために（かつ／または）尋問により証拠収集のために必要」との定型的な記述にとどまっているとされる (M. Zander, supra note 25, paras. 4-15,4-16.)。なお、ここでの「必要と信じる合理的な理由」(合理的な確信 (reasonable belief) とも表記される) とは、「合理的な疑い」(前注25参照) よりも高い基準でそれを支えるための多くの事実を必要とする——比喩的にいえば、単なる疑い (mere suspicion) から確信 (a state of certainty) まで10段階があるとして、合理的疑いは第2または3段階であるのに対し、合理的な確信は第9段階にある——が、証拠能力ある証拠によって支えられる必要はない (Lidstone and Palmer, THE INVESTIGATION OF CRIME: A GUIDE TO POLICE POWERS (2d ed. 1996), paras. 2.04-2.07, 5.07-5.08)。

(32) PACE s.40 (1) - (3), (8); Code C, para. 15. なお、PACE, s.37 (1) - (6) が準用されるので (PACE, s.40 (8))、審査の結果として要件が欠如していれば留置は認められないことになる。また、この審査に関して、被留置者またはソリシタは口頭または書面で意見を述べることができ、出席も認められる (PACE, ss. 37 (5), 40 (12) - (14))。さらに、この審査は後述するマジストレイトの留置継続令状発付後も継続される (M. Zander, supra note 25, at 158)。

(33) PACE ss.41 (1) - (2), 42 (1), (4); Code C, para.15.2.

において被疑者およびその弁護人は口頭または書面で陳述 (make representation) することができる⁽³⁴⁾。マジストレイト裁判所は、さらに警察の請求があれば、同一の基準・手続きによってさらに留置の継続を認めることも可能であるが、基準時から96時間を越えることはできない⁽³⁵⁾。

(5) 前述したように^(35A)、2003年法によって多くの犯罪について告発の実質的な責任はDPP (実際にはCP) に移されたので、CPの告発判断を必要とする犯罪についての手続きを概観しておく。留置管理官が証拠の十分性を判断する際には、予備テスト (threshold test) ——後述する完全テスト (full test) よりも簡易化された基準で、①全事情に照らし被疑者が犯罪を犯したとの合理的な疑い (reasonable suspicion) があり、かつ、②その時点で手続きを進めることが公益に適うことが要件——を用いる。この基準が充足される限り、留置管理官は原則として事件をCPに送致し、その間には被疑者の身柄拘束を継続するか保釈を認める⁽³⁶⁾。CPは、原則として完全テスト——①有罪判決の現実的期待 (a realistic prospect of conviction) を生じさせるに足る十分な証拠があり、②手続きを進めることが公益に適うという要件——を用いて判断する⁽³⁷⁾。被疑者が告発されるべきとの判断にいたれば、CPは自己の判断についての通知書 (written

(34) PACE s.43 (1) - (4), (14); Code C, para. 15.3.

(35) PACE s.44 (1) - (6). 告発前の留置時間の実態については、M. Zander, *supra* note 22, at 211-2参照。なお、審査官による留置の審査 (PACE s 40 (1)) は、警視以上の者による36時間までの延長およびマジストレイトによるそれ以上の延長が認められた場合においても、定期的になされなければならない (M.Zander, *supra* note 25, para. 4-46)。

(35A) 前記II - 1 C参照。

(36) PACE s.37 (1), (7) (a); Guidance on Charging, paras.1.1, 3.10. なお、この送致の際にはMG3 (Report to Crown Prosecutor for Charging Decision) と呼ばれる事件ファイルを利用する (Guidance on Charging, para. 12.1)。ただし、必ず正式起訴手続きによらなければならない犯罪 (indictable only offence) ——この場合は予備テスト充足であれば必ず送致が必要 (Guidance of Charging, para.8.3) ——でなければ、予備テストが充足されていても告発によらない処分 (例えば警告) の方が適切と判断すれば、警察はCPに事件を送致せずにその処分を行うこともできる (Guidance on Charging, para.9.1)。

(37) Guidance on Charging, paras.3.6,3.8; Code for Crown Prosecutors (2004), paras.3.1, 5.1. 告発後も身柄拘束の継続が適切な事件において、完全テストのための証拠が足りない場合には、予備テストを利用して告発し、その後捜査の進展を踏まえて完全テストを適用するという2段階の訴追・審査という方式も可能とされている (Guidance on Charging, para. 3.1; Code for Crown Prosecutor, paras.3.3, 3.4)。

notice) を捜査官に送付し、留置管理官はCPの通知書に従って被疑者を告発する⁽³⁸⁾。告発の時点において「被告人」⁽³⁹⁾ は (黙秘の不利益推認の可能性を含めて) 黙秘権の告知を受け、通知書 (written notice) を与えられる。この通知書には、告発された犯罪事実の明細 (particular of offences)、告発警察官の氏名等が記載される⁽⁴⁰⁾。

(6) 留置管理官は、告発された被留置者を保釈によってまたはよらないで釈放しなければならない。実際にも告発された大部分の者は——一定の日時に告発に応じるべくマジストレイト裁判所に出廷することを一つの条件として——保釈されている⁽⁴¹⁾。他方、不出頭の恐れがある場合等については留置の継続を認めることができ、その場合には、記録書面 (written record) を作成して留置の理由を記載し、被留置者に告知する⁽⁴²⁾。留置管理官は、告発後の留置を認めた後も、その後9時間 (以内) 毎に留置の正当性の審査を——後述する裁判所への引致まで——繰り返さなければならない⁽⁴³⁾。そしてできる限り早く、遅くとも告発後の最初の開廷期にまでには、被留置者をマジストレイト裁判所に引致しなければならない⁽⁴⁴⁾。

(7) マジストレイト裁判所への最初の出廷は、告発事実および両当事者の準備の程度によって、①事案が軽微で有罪答弁が予測される場合における早期初回審問 (Early First Hearing=EFH)、②重大で答弁の予測困難な場合における早期運営審問 (Early Administrative Hearing=EAH)、③身体拘束がなされている場

(38) PACE s.37B (3) (a), (4), (6). なお、PACE s.37 (6) は、被疑者が誰によって告発されるかを明規していないが、やはり留置管理官によってなされる (M. Zander, *supra* 25, para. 4-21.)。

(39) 告発後は、被告発人 (the accused) と呼ぶ方が適切であるといわれる (J. Sprack, *supra* note 25, at 14)。

(40) Code C, paras. 16.2, 16.3.

(41) PACE s.38 (1); J. Sprack, *supra* note 25, paras. 2.32-2.33.

(42) PACE s.38 (2) - (5).

(43) PACE s.40 (1) - (3).

(44) PACE s.46 (1), (2). 実際には、平日には通常の場合マジストレイト裁判所が開廷されており、金曜日に告発された者のために土曜日に特別の開廷がなされるので——土曜日に告発された者が月曜日に引致されるのを除いて——告発の翌日にはマジストレイトの下に引致されている (J. Sprack, *supra* note 25, para. 2.32)。

合における身柄審問(remand court)のいずれかである。いずれの場合においても——とくに簡明な事例を除き——延期(adjournment)となるのが通常であり、その場合には、裁判所は被告人の身柄——保釈か拘禁か(bail or remand in custody)——を判断する⁽⁴⁵⁾。初回の出廷時に被告人の身柄を拘禁する場合、その期間は8日を超えることができないが、次回からは28日までの拘禁が可能となる⁽⁴⁶⁾。さらに、告発後の身柄拘束期間の上限に関する規定もおかれている⁽⁴⁷⁾。

B. 捜査官による尋問——告発の前と後

前述したように、コモンロー上は、警察による逮捕と留置は被疑者を裁判所に引致するためのものであり、引致の前提として告発がなされた。当初は警察による留置中の被疑者尋問は許されないというのが原則で、尋問の結果として得られた自白は多くの場合排除されていた。1912年以降の裁判官準則(the Judge Rule)も尋問を正当化するものではなく、留置と尋問に関し不明確な点を明らかにすることを目的としていたが、不明確な部分も残されていた。1964年の裁判官準則は、留置の有無に関わらず、警告(caution)を条件として、警察による尋問を適正な捜査手段として位置づけ、さらに、1984年法(PACE)は警察による留置の権限を明示的に承認するとともに、被逮捕者の尋問を通常の捜査手段と位置づけた⁽⁴⁸⁾。また、判例により、告発前に尋問する権限はコモンロー上認められているものであって、合理的な嫌疑を消滅させまた確認するための尋問は、逮捕の正当な理由を構成するものであり、逮捕して尋問すれば自白を得やすいと逮捕時に考慮したとしても、逮捕を違法とするものではない、と判示された⁽⁴⁹⁾。このように、告発前の尋問は法的な根拠を与えられ、今日では当然のことと解されている⁽⁵⁰⁾。

(45) Hannibal and Mountford, *supra* note 26, at 180,191-2.

(46) Hannibal and Mountford, *supra* note 26, at 202; M. Zander, *supra* note 22, at 283.

(47) The Prosecution Offences Act, s.22. 例えば、正式起訴犯罪の場合、初回の出廷から公判付託まで70日、公判付託から刑事法院におけるアレインメントまで112日とされており、期間経過後は保釈ということになる。

(48) C. Walker, "Post-Charge Questioning of Suspects", [2008] Crim.L.R.509,511-2.

(49) *Holgate-Mohammed v Duke*, [1984] A.C.437, [1984] A.I.E.R.1054.

(50) C. Walker, *supra* note 48, at 512.

他方、告発後の尋問については、先例もまたPACEに相当するような制定法上の根拠も存しない⁽⁵¹⁾。ただ1978年の裁判官準則は、告発時点で尋問が終了するのが原則であるが、例外的に、①他人もしくは公衆に対する被害もしくは損失 (harm or loss) を防止し若しくは極小化するため、または、②以前の回答や陳述中の不明確な部分 (ambiguity in a previous answer or statement) を明確にするために必要な場合には、被告人尋問が許容されるとした⁽⁵²⁾。1981年の王立委員会は、告発後の尋問の拡張に反対し、基本的に裁判官準則を実務規範中に採用すべき旨を勧告したが⁽⁵³⁾、PACEのCode Cは、前記の①と②にくわえて、③「司法の利益という視点から、告発・・・の後に明らかになった当該犯罪に関する情報を被拘禁者に提示してコメントの機会を与えるために必要な場合」という例外を付け加えた⁽⁵⁴⁾。ただし、告発前の尋問の場合とは異なり、被尋問者は黙秘しても不利益推認される可能性がなく、従って、古い形の警告 (黙秘権告知) が尋問前になされる⁽⁵⁵⁾。

C. 告発前と告発後との違い

(1) 告発という方式は、1985年犯罪訴追法以前から重大犯罪の訴追について利用されてきたが、制定法上の根拠のない行政的な処分で、訴追についての公的な通告 (formal intimation) と解されていた⁽⁵⁶⁾。これに対し、1985年法は告発による手続きの開始という方式を制定法化した⁽⁵⁷⁾。また、2003年法は警察については提訴状を提出して召喚状を求めるという方式を廃止して、告発という方式への一本化をめざす⁽⁵⁸⁾。しかし、法律上「告発」とは何かという定義は今なおはっきりとはしていない。抽象的には、「警察による捜査に引続いて、逮捕と公判の間において発せられる文書または陳述であり、被告人に特定の要素を

(51) C. Walker, *supra* note 48, at 513-4.

(52) The Judges' Rules 1978, r. III (a) (b).

(53) Royal Commission on Criminal Procedure, REPORT (Cmnd 8092, 1981), para. 4.114.

(54) Code C, para. 16.5.

(55) C. Walker, *supra* note 48, at 514.

(56) Royal Commission on Criminal Procedure, REPORT (Cmnd 8092, 1981), para. 8.3.

(57) 前記Ⅱ-1B参照。

(58) 前記Ⅱ-1C参照。

告知し、被告人はそれに基づいて弾劾される」^(58A) もしくは「逮捕と公判の間において訴追者が、被疑者に対し訴追される旨を公的に告知し(formally advice)、被疑者が直面することになる犯罪申告の明細(the particulars of the criminal allegation)を通知した時点」と定義されたり、あるいは、告発という概念が存在しない大陸法諸国においてイギリスの告発に相当する時点を判定するための要素として、①被疑者が自己に対する申立ての正確な性質(the precise nature of the allegations)を認識した時点、②訴追が公式に開始された時点、③拘禁のための判断が、警察の嫌疑から司法によって判断される証明へと変化した時点があげられる⁽⁵⁹⁾。しかし、これは現在のイギリスにおける告発(手続き)の現状を述べたもので、告発の概念を定義したものとは必ずしもいえないし、外国におけるどの手続きがイギリスの告発に相当するのかの判断も容易ではない⁽⁶⁰⁾。(2) 告発の前後においては、留置についての時間制限のあり方に大きな違いがある。前述したように、告発前の身体の拘束には厳しい時間的制約が置かれており、(テロ関連犯罪ではない)一般の犯罪については、最長でも96時間とされている⁽⁶¹⁾。また、告発の後には警察は原則として被告人を取調べる(尋問する)

(58A) Klaas De VRIES, "Report: Proposed 42-day pre-charge detention in the United Kingdom" (30 Sep.2008), B. Explanatory memorandum, para.4.

(59) J. Russel, TERRORISM PRE-CHARGE DETENTION; COMPARATIVE STUDY (2007), at 9, 60.

(60) 例えば、上記文献などは、合衆国における告発の時点として、Gerstein v. Pugh, 420 US 103 (1975); County of Riverside v. McLaughlin, 500 US 44 (1991) という2つの判例を挙げているが(J. Russel, supra note 52, at 18; Justice Report, FROM ARREST TO CHARGE IN 48 HOURS (2007), at 7-9)、両判決は修正4条から要請される、拘禁の要件としての相当理由の司法的判断(judicial determination of probable cause)の時点についての判断を示すものであり、上記本文中の③(そしてある程度①)の要件は充足するものの、②の要件を必ずしも充足するものではない。また、告発という観念をもたないドイツにおいては、警察による逮捕後(StPO, s 127)に被疑者が引致されて勾留命令が釈放かが判断される時点(StPO, s 128)が告発に近い時点——従って告発前留置期間の上限は48時間——とする(J. Russel, supra note 52, at 42——ただし、ここではStPO, s 112が引用されているにとどまる)。

(61) 前注(47)に示したように、告発後の拘禁期間についても時間制限が置かれているが、延長も可能であり、とくに「適切で十分な理由」(good and sufficient cause)という延長理由の一般条項がおかれている(The prosecution of Offences Act 1985, s.22 (3))。この条項の解釈については、M. Zander, supra note 22, at 367-8参照。

ことができず、許されるのは一定の条件が充足された場合に限定されている⁽⁶²⁾。

II-3 テロ関連事件における手続きの流れ

これまで(テロ関連犯罪でないという意味で)一般の刑事事件についての手続きを概観してきたわけであるが、以下ではテロ関連犯罪についての手続きを一告発前の被疑者の留置に焦点を当てつつ^(62A)——概観しておきたい。

A. 前提問題

手続きを概観する前提として、以下ではいくつかの留意点を概観する。

A-1 告発までの留置の期間

(1) 最初に述べたように、テロ関連犯罪における刑事手続きでの重大な例外は、1974年暫定テロ防止法(the Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1974)によって告発前留置期間の上限が7日にされたという点にあった⁽⁶³⁾。同法によれば、警察は、テロ関連犯罪で有罪との合理的な疑いのある者等を無令状で逮捕し、48時間まで留置を継続することができ、その間に内務大臣の書面による許可(written permission)があれば、さらに5日間の留置(逮捕時から7日)が許された⁽⁶⁴⁾。この毎年更新された「恒久的な暫定法」の下での留置は、欧州人権裁判所によって欧州人権条約5条(3)——被留置者の合理的期間内の公判審理の権利——違反と判断されたが⁽⁶⁵⁾、政府は北アイルランドの治安状況を理由に条約から逸脱する権限(derogation)を行使した(同条約15条参照)⁽⁶⁶⁾。その後2000年テロリズム法(the Terrorism Act 2000)は、許容される留置期間

(62) Code C, para.16.5.

(62A) テロ関連事件については、告発後の取調べ(尋問)に関する特別な規定は置かれておらず、その取り扱い是一般の事件と異なるところはない。

(63) 前記I注(5)参照。テロ対策の歴史については、C. Walker, BLACKSTONE'S GUIDE TO THE ANTI-TERRORISM LEGISLATION (2002) 参照。

(64) M. Zander, supra note 22, at 212.

(65) Brogan v United Kingdom, (1989) 11 EHRR 539.

(66) A. Jones, R. Bowers and H. Lodge, BLACKSTONE'S GUIDE TO THE TERRORISM ACT 2006 (2006), at 61-2; M. Zander, supra note 22, at 212. この逸脱が北アイルランドの状況を根拠とするものであったため、(アイルランド問題と関わらない)国際的テロの被疑者にはこの条項を適用しないのが慣行となっていた(C. Walker, supra note 63, at 125)。

を変更することなく、48時間を超える留置の授権者を内務大臣から司法官憲 (judicial authority) に変更するとともに、逸脱を取消した⁽⁶⁷⁾。

(2) 2003年刑事司法法 (the Criminal Justice Act 2003) は、2000年法を改正する形で告発前の留置期間の上限を7日から14日に延長した。さらに、2005/6年テロリズム法案 (the Terrorism Bill 2005-6) は、当初この留置期間を90日に延長することを目指していたが、政府は議会で多数の支持を得ることができず、結局この期間を28日とした下院の修正提案が法律となるにいたった⁽⁶⁸⁾。同法は、2000年法の附則第8章を変更するという形で、2006年7月26日から施行された⁽⁶⁹⁾。

A-2 告発前の無期限留置の禁止

(1) 合衆国での9/11事件を受けて制定された2001年反テロリズム、犯罪及び安全保障法 (the Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001) は、外国籍の国際テロリストに対する無期限の身柄の留置を許容した。すなわち、内務大臣は、外国籍の者が国際的テロリストでありそのイギリス国内への滞在が国の安全に危険であると合理的に信じた場合には、告発なく無期限に留置することができる、と⁽⁷⁰⁾。実際にこの留置の対象とされる者は、証拠が不十分なために告発することができず、また国籍国での拷問や死のおそれがあるために送還することができない——さらに安全な受入国がない——者である⁽⁷¹⁾。しかし、2004年12月に上院司法委員会は、この規定が外国籍の者にのみ適用される点で差別的であることを理由に、欧州人権条約違反であると判断した⁽⁷²⁾。

(2) 上記の判例を受けて政府は、2005年テロリズム防止法 (the Prevention of Terrorism Act 2005) を制定して、内務大臣に管理命令 (control order) を発する

(67) M. Zander, *supra* note 22, at 212. この改正は、欧州人権条約への適合を目指すことをも目的としていた (A. Jones, et al, *supra* note 66, at 62)。

(68) M. Zander, *supra* note 22, at 212. なお、この下院での票決における敗北は、ブレア前首相にとってその就任以来初めてのものであった (Id.)。

(69) The Terrorism Act 2006, ss.23-25.

(70) The Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001, ss. 21, 23.

(71) M. Zander, *supra* note 22, at 213.

(72) A. v Secretary of State for the Home Department [2004] UKHL 56, [2005] WLR 87.

権限を認めることによって対応を試みた⁽⁷³⁾。すなわち、内務大臣は、テロ関連行為に関わっているまたは関わったと疑うに足る合理的な理由があり、テロの危険から公共を守るために必要があると判断すれば、当該者に対しさまざまな義務を課す管理命令を発することができる。2種類の命令のうちの人権条約を逸脱しない管理命令 (non-derogating order) は高等法院の許可を得て発するのが原則であるが、緊急事態の場合には仮管理命令 (provisional control order) を発してから7日以内に許可を得るという方法も可能である。もう一つの逸脱管理命令 (derogating order) は両院によって逸脱が承認されている場合にのみ発せられ得るもので、内務大臣の請求に基づき高等法院によって発せられる⁽⁷⁴⁾。管理命令によって付される義務は、特定の物品の所持や(ネット等の)サービスの利用等の制限、他人との会合や連絡の制限、居所や居所にアクセスできる人間の制限、外出の制限等ほとんどすべての領域に及ぶものであり、その義務の順守違反は5年以下の拘禁または無制限の罰金によって処罰される⁽⁷⁵⁾。

(3) しかし、この制度によって自宅逮捕 (house arrest) されたテロリスト被疑者の内から失跡する者も現れた。このことは、後述する政府による告発前留置期間延長提案の一つの原因ともなった^(75A)。

A-3 テロ関連犯罪の意味

テロ (テロリズム・テロリスト) が何を意味するかは、重要ではあるが回答の困難な問題である。ここではイギリスの法がどのようにテロ犯罪を定義しているかのみを見ておきたい。

(1) まず、「テロリズム」の定義は極めて広範である。すなわち、テロリズムとは、①(a) 人への深刻な暴力を伴う、(b) 財産に深刻な損害を与える、(c) 当人以上の人命を危険に晒す、または (d) 電子システムに深刻な障害若しくは混乱を起こすなどの行為を、②政府若しくは政府間国際機関に影響を与えまたは一般公衆を脅迫しようとして、③政治的・宗教的・思想的な目標を推進する目

(73) M. Zander, *supra* note 22, at 214.

(74) The Prevention of Terrorism Act 2005, ss. 2-4.

(75) M. Zander, *supra* note 22, at 215-7.

(75A) D. Cassel, "Pretrial and Preventive Detention of Suspected Terrorist", 98 *J.Crim.L.& Criminology* 811, at 843 (2008).

的で、行いまたは行おうと恫喝すること、を意味し、さらに、火器や爆発物を用いた①に該当する行為については、②の要件充足は不要とされる⁽⁷⁶⁾。

(2) このように広範なテロリズムの定義を背景に、テロリズムに関係して火器や爆発物の製造・使用について指示や訓練を施すといった行為のみならず、禁止された組織に所属すること等をも広く犯罪と捉えたうえで、①これらの犯罪を犯した者、または②テロリズムに該当する行為の実行・準備・扇動 (commission, preparation or instigation) に関与する若しくは関与した者を「テロリスト」と定義している⁽⁷⁷⁾。

B. テロ関連犯罪についての刑事手続きの概観

以下では、一般事件との違いを視野に入れつつ、テロ関連犯罪事件における手続きの流れを見ておきたい。

B-1 告発にいたるまで

(1) 警察官は、テロリストであると合理的に疑うに足る者 (whom he reasonably suspects to be a terrorist) を無令状で逮捕することができる⁽⁷⁸⁾。この逮捕の要件とされる合理的疑いテスト (test of reasonable suspicion) は、一般事件の

(76) The Terrorism Act 2000, s 1 (1) - (3). このテロリズムの定義の翻訳については、岡久慶「英国2006年テロリズム法」外国の立法229号(2006年)4頁を参考にした。

(77) The Terrorism Act 2000, s 40 (1). テロの計画や実行は多くの場合には重大犯罪を伴うが、テロリズムそのものは必ずしも犯罪ではない場合がある。このような性格のテロリズムとの関わりを理由として逮捕することが、欧州人権条約5条1項(c)が要求する逮捕・留置の「犯罪についての合理的な嫌疑 (reasonable suspicion)」という要件を満たすかという問題につき、C. Walker, *supra* note 63, at 121-3参照。なお、2006年法により、2000年法40条(1)(b)のテロリズムの(実行にくわえて)準備は犯罪とされたが、扇動 (instigation) は今なおそれ自体としては犯罪ではない (Evidence given by A. Bajwa at the Joint Committee on 5 Dec. 2007, House of Lords: House of Commons: Joint Committee on Human Rights, "Second Report of Session 2007-8: Counter-Terrorism and Human Rights: 42 days" (HL23/HC156, 14 Dec. 2007), Qq191-2)。

(78) The Terrorism Act 2000, s 41 (1). 本条によって逮捕された場合には、その後の留置につき、附則8 (Schedule 8) が適用される (The Terrorism Act 2000, s 40 (2))。テロ関連立法によって留置される場合は他にも存在するが、以下では本条を理由にして逮捕された場合に限定して論じる (The Terrorism Act 2000, s 41 (2) および Code H (PACE Code of Practice in connection with the Detention, Treatment and Questioning by Police Officers under Section 41 of, and Schedule 8 to, The Terrorism Act 2000)), para.1.4参照)。

基準と同じであるが、逮捕時点において犯罪の特定性は必ずしも要求されない⁽⁷⁹⁾。すなわち、特定の犯罪と逮捕権限は結びついておらず、また、開示に不適切な情報に依拠する場合もあるので、逮捕理由の告知も抽象的なもので足り得ると解されている⁽⁸⁰⁾。

(2) 逮捕した警察官は、合理的に実行可能な限りできるだけ迅速に (as soon as is reasonably practicable) 適切な警察署に引致する⁽⁸¹⁾。留置管理官は、一般事件の場合と同様に、引致されてきた被逮捕者に対し、逮捕の事実 (および留置の場所) を誰かに通知してもらう権利、無料での人選任および援助を受ける権利、実務規範を参照する権利を告知するとともに、これらの権利および黙秘権の説明等が記載された告知書を提供する⁽⁸²⁾。さらに、被留置者は筆記用具を提供され、手紙を書き電話をかけることも許される点では、一般事件の場合と変るところはない⁽⁸³⁾。

他方、留置管理官は、留置記録を作成して必要事項を記載するが、留置記録および警察署での最初の手続きに関しては、一般事件と異なるところも少なくない。まず、捜査に関わった警察官の氏名を記載する必要がなく、罪名の記載に相応するものは2000年テロ法41条による逮捕という記載で足り、ソリシタの留置記録の参照は留置管理官の職務や捜査の必要性を害しないことが要件とされる⁽⁸⁴⁾。さらに、警察官は合理的に見て必要な場合には、被留置者の写真撮影、身体測定、同一性確認を行うことができる⁽⁸⁵⁾。

(79) A. Jones, et al, supra note 66, at 62-3. 「合理的疑い」については、前記注(25)参照。

(80) Code H, Note 3G. 被疑者は、逮捕時に通常「テロリストの疑いまたはテロリズムの実行・準備・扇動に関わった疑いがある」と告げられる程度で、事実関係について知り得るのはかなり遅い時点になってからといわれる (Evidence given by A. Bajwa at the Joint Committee on 5 Dec. 2007, in Second Report of Session 2007-8, supra note 77, Q 192)。

(81) Sch. 8 (The Terrorism Act 2000, Schedule 8), para. 1 (4). 国務大臣 (Ministry of State) はテロ事件被疑者が留置される場所を指定できるが、すべての警察署がこのための場所として指定されている (Code H, Note 1M)。

(82) Code H, paras. 3.1 and 3.2. 一般事件の場合には、Code C, paras. 3.1 and 3.2がこれに対応する。

(83) Code H, para. 5.6. 一般事件の場合にも同じ規定がおかれている (Code C, para. 5.6)。

(84) Code H, paras. 2.5, 2.8 and 3.4 (cf. Code C, paras. 2.4, 2.6, 2.6A and 3.4)。

(3) 被疑者の警察署到着後の諸手続きに引続いてなされる手続きは一般事件の場合と大きく異なっている。まず、被疑者が引致された後に留置の継続の是非を判断するのは——留置管理官ではなく——審査官であり、審査官は合理的に実行可能な限りでできるだけ迅速に初回の審査を行う⁽⁸⁶⁾。つまり、被疑者の警察署引致時における留置管理官による告発するに足る証拠の判断に必要な期間、およびその証拠が不十分で捜査によって収集可能な場合にそのために必要な期間にのみ被疑者の留置を認める、という一般事件の枠組みは採用されず、告発のタイミングについての規定が存在しないために、告発に足る証拠の十分性という告発前留置の期間を律する要件はここでは機能しない⁽⁸⁷⁾。また、告発前の保釈は認められていない⁽⁸⁸⁾。

(4) 留置された被疑者の告発に関しては、PACEおよびその下でDPPによって発せられる指針に拠るとされており⁽⁸⁹⁾、その意味では一般事件と異なるところはない。ただ、前述したように、その告発までの留置期間は(一般事件が96時間であるのに対し)最長28日とされており、その期間そのものおよびその安全装置について多くの議論がなされてきた。以下では項を改めて、テロ関連犯罪での告発前留置の制度について検討したい。

B-2 告発前の留置

(1) 警察に許される留置期間は、逮捕から起算して48時間が原則であるが⁽⁹⁰⁾、

(85) Sch.8, para.2 (1); Code H, paras. 3.12 and 3.13 (cf. PACE s.64A)。テロ事件での写真撮影等の一般事件との異同につき、C. Walker, *supra* note 63, at 130-5参照。

(86) Sch.8, para.21 (2)。

(87) A. Jones, *at al*, *supra* note 66, at 75。さらに、Code H, para. 11.7は、有罪判決の合理的期待(告発についての厳格なテストの要件)が充足されても、尋問を継続する権限を与えており、PACE s.37の下での留置管理官の任務と矛盾すると指摘されている(Memorandum by E. Cape, in House of Lords: House of Commons: Joint Committee on Human Rights, "Ninth Report of Session 2007-8: Counter Terrorism Policy and Human Rights" (HL 50/HC 199, 7 Feb. 2008), Ev. 22)。

(88) Code H, para.1.6。

(89) Code H, para. 15.1。

(90) 一般事件の場合には、警察署留置時から起算して24時間である(PACE, ss.41 (1), (2), 42 (1), (4))。なお、(警視以上の許可があった場合) PACEの取扱いと同様に、警察留置期間の上限を36時間にしようとの提案もあったが、重警備施設への移送等に時間を要するとして48時間が採用された(M. Zander, *supra* note 22, at 169)。

審査官が留置の継続を許容しなかった場合には直ちに釈放されなければならない⁽⁹¹⁾。逮捕から合理的に実行可能な限りでできるだけ迅速に初回の審査がなされなければならない、その後も12時間以上の間隔をおくことなく、継続してなされなければならない。ただし、後述する令状が裁判官によって発せられた後には——一般事件の場合とは異なり——なされる必要がない⁽⁹²⁾。審査官は、逮捕時から24時間までは警部以上の、そしてその後は警視以上の、当該被疑者の捜査に直接関わっていない警察官でなければならない⁽⁹³⁾。

(2) 審査の基準は、①③尋問その他の方法により「関連性のある証拠」(relevant evidence) を獲得し若しくは関連性のある証拠を保全するために、または、④国外退去強制令書 (deportation notice) 請求の是非の判断等を待つために必要と満足し (if satisfied)、かつ、② (①③の場合には) 当該被疑者に対する捜査が真摯・迅速になされている、または (①④の場合には) 必要な手続きが真摯・迅速になされていると満足することである⁽⁹⁴⁾。

(3) この審査に際し、審査官は被留置者またはソリシタに口頭または書面で留置についての意見陳述 (representation) の機会を与える必要があるが、被疑者の状態や行動から不相当と解する場合には、被疑者の口頭での意見陳述を禁じることができる⁽⁹⁵⁾。審査の結果や留置が認容された理由等は書面記録 (written record) に残さなければならない⁽⁹⁶⁾。

(91) The Terrorism Act 2000, s.41 (3) (a), (4). なお、港湾・国境管制官 (port and border controls) によって留置される場合についてはs.41 (3)(b) が別の基準時を定めている。

(92) Sch.8, para.21. この時折にしかなされない裁判官による審査の必要性しか認めなかったことには問題が残るが、警察官は裁判官の認めた理由がもはや妥当しないと解すれば直ちに釈放または身柄の責任を負う者に連絡しなければならない (Sch.8, para.37)、また、警察による被留置者の福利チェックは48時間経過の後にもなされるといわれる (C. Walker, supra note 63, at 129-130)。

(93) Sch.8, para.24. 一般事件の場合には、審査官は直接事件に関与しない警部以上の警察官とされている (PACE s.41 (1) (b))。

(94) Sch.8, para.23.

(95) Sch.8, para.26 (1) - (3). 法律上は一般事件における場合と基本的な差はない (PACE s 40 (12) - (14))。ただし、一般事件では睡眠中の被疑者にはこの機会が与えられないことおよび電話・ビデオリンクによる審査も許容されている点で若干の相違が存在する (PACE ss.40 (12) (a), 40A, 45A)。

(96) Sch.8, para.28.

(4) 前述したように、警察官の判断で可能な留置期間の上限は48時間であるが、検事 (CP) または警視以上の警察官は——逮捕から48時間以内または一定の条件充足を条件に48時間から6時間を越えない時間内に——留置継続令状 (warrant of further detention) を請求することができる⁽⁹⁷⁾。大法官との協議を経てイギリス首席裁判官 (the Lord Chief Justice of England and Wales) によって指名された常勤治安判事 (District Judge (Magistrates' Court)) は、上記の請求を受けて、①a尋問その他の方法により関連性ある証拠を獲得し、⑤関連性ある証拠を保全し、または関連性ある証拠等の検査もしくは分析を待つために必要と信じる合理的な理由 (reasonable grounds for believing) があり、かつ、②当該被疑者に関する捜査が適正・迅速になされている、と満足すれば (if satisfied) 同令状を発する⁽⁹⁸⁾。この令状は、逮捕時点から7日以内の留置期間の延長を許容する⁽⁹⁹⁾。

(5) 令状請求に際して、令状請求の事実およびその理由等を記載した告知書 (written notice) が事前に被留置者に与えられている必要があり⁽¹⁰⁰⁾、被留置者

(97) Sch.8, paras.29 (1) and 30. なお、この請求に対する判断がなされるまでの間は留置が継続される (The Terrorism Act 2000, para.41 (5) - (6)).

(98) Sch.8, paras.29 (4) (a) and 32. 欧州人権条約5条 (1) の要求する適法な留置の要件としての司法審査といえるためには、これらの要件の審査だけでは足りず、被留置者がテロ犯罪を犯したと信じるに足る合理的な理由 (reasonable grounds to believe) が必要だと指摘もなされている (Memorandum submitted by Human Rights Watch, in House of Commons: Home Affairs Committee, "First Report of Session 2007-8: The Government's Counter Terrorism Proposals II" (HC 43- II, 13 Dec. 2007), appendix 8, ev.122; Evidence given by A. Bajwa at the Joint Committee on 5 Dec. 2007, in Second Report of Session 2007-8, supra note 77, Q 183)。他方——少なくとも捜査がかなり進行した14日目を降のCPSが延長を請求する場合においては、この証拠についての実質的な議論がなされるともいわれるが、それなら何故立法に組み込まないのかという批判がなされる (Evidence given by S. Hemming at the Joint Committee on 5 Dec. 2007, in "Second Report of Session 2007-8: Counter-Terrorism and Human Rights: 42 days" (HL 23/HC 156, 14 Dec. 2007), Qq 183-5)。

(99) Sch.8, para.29 (3) (a), (3A)。

(100) Sch.8, para.31. 通知書の記載は定型的で簡単な記載のみだとされる (Evidence given by A. Bajwa at the Joint Committee on 5 Dec. 2007, in Second Report of Session 2007-8, supra note 77, Q192)。他方、一般事件の場合には、被留置者への情報の開示についてより詳細に定められている (PACE s.43 (2), (14))。

は、担当裁判官に対し請求に関して口頭または書面によって意見陳述する機会を与えられ、審問 (hearing) において弁護人による陳述をなすことができるが、担当裁判官は、被留置者および弁護人を審問に立ち合わせないことおよび審問をビデオリンク等適切な方法で行うこともできる⁽¹⁰¹⁾。また、令状請求者は裁判官に対し、令状請求の基礎となっている特定の情報が被留置者および弁護人に開示されないよう請求することができ、裁判官は、その不開示請求についての審問において——この審問から被疑者・弁護人を排除することも可能である——2000年法41条1項に定める犯罪についての証拠収集が妨害される等と信じるに足る合理的な理由があると満足すれば不開示の命令を発することができる⁽¹⁰²⁾。換言すれば、被告人および弁護人は、留置期間延長のための審問から排除され、請求の基礎たる情報を不開示とされ、情報不開示判断のための審問からも排除される可能性がある。このような被疑者・弁護人の審問・情報からの排除の可能性とその要件の緩やかさについては議会においても批判が強い⁽¹⁰³⁾。

(6) 検事または警視以上の警察官は、留置継続令状に示された期間の延長および再延長 (extension or further extension) を請求することができる⁽¹⁰⁴⁾。延長の期間は (その後の再延長も)、以前に認められた留置期間の終了時から7日以内であり、逮捕から起算して14日までの請求は前述した常勤治安判事に、14日以降は上席判事 (senior judge) —— 高等法院判事 (judge of the High Court) を意味

(101) Sch.8, para.33. 一般事件の (治安判事による審問) 場合には、立会いを禁じる規定はない (PACE s.42 (2) (b), (3))。この審問立会権の欠如は、被留置者および弁護人の意見陳述の意味を失わせるだけでなく、裁判官による被留置者の福利面の状況チェックの機会を失わせる (C. Walker, *supra* note 63, at 126)。被疑者・弁護人が審問からの排除の程度については、検察官の関与する場合 (14日目以降) は稀とする意見とほとんどの場合に審問の一部から排除されているとの意見の対立がある (Evidence given by S. Hemming and A. Bajwa at the Joint Committee on 5 Dec. 2007, in Second Report of Session 2007-8, *supra* note 77, Qq171-2)。

(102) Sch.8, para.34. 一般事件の場合には、この趣旨の規定はない。

(103) Joint Committee on Human Rights, “Eleventh Report of Session 2002-3” (HL 118/HC 724), para.105; “Third Report of Session 2005-6” (HL 75/HC 561), para.99; “Twenty-fourth Report of Session 2005-6” (HL 240/HC 1576), para.138; “Nineteenth Report of Session 2006-7” (HL 157/HC 790), para.59.

(104) Sch.8, para.36 (1).

する——に対して行う⁽¹⁰⁵⁾。延長は複数回認められるが、逮捕時点から28日を超えることはできない⁽¹⁰⁶⁾。請求の手続き、判断の基準、被留置者の意見陳述の機会等は、留置継続令状についてと同一である⁽¹⁰⁷⁾。

(7) 逮捕時から14日を超える留置を許容する令状の場合には、実行可能な限りできるだけ迅速に (as soon as is practicable) 警察による留置から、指定された監獄 (designated prison) に移監されなければならない。ただし、被疑者が警察署に残ることを希望した場合、または監獄での留置がテロ捜査を重大に妨げる、被疑者の告発・釈放を遅延させる若しくは捜査の真摯・迅速な遂行を妨げると信じるに足りる合理的な理由がある場合はこの限りではない⁽¹⁰⁸⁾。

(8) 前述したように、留置された場合にその事実を連絡してもらう権利および弁護人と接見する権利については、一般の犯罪での留置の場合でも、一定の理由がありそれぞれ警部 (inspector) または警視 (superintendent) 以上の警察官がこれを承認すれば、関連時点 (relevant time) ——通常警察署に到着した時点⁽¹⁰⁹⁾ ——から36時間以内までその実施を遅らせることができる⁽¹¹⁰⁾。テロ犯罪で留置された被疑者についても、連絡や接見を遅らせるための制度の枠組みは同じであるが、承認者がいずれも警視以上と限定されている一方で、時間的限界が逮捕時から48時間以内と若干長期化されていることにくわえて、それを認容するための理由がテロ該当行為の実行・準備・扇動に関する情報収集を妨げることやテロ防止を困難にする等をも含むように拡張されている⁽¹¹¹⁾。さらに、接見を認めれば上記の遅延認容の理由とされている事態が生じると信じる合理

(105) Sch.8, para.36 (1A), (1B), (3A), (3B) (a), (7). さらに、実務上14日以降の留置の請求は (警察ではなく) 検察官によってなされている (CPS, "Scrutiny of Pre-charge Detention in Terrorist Case" (July 2007), para.1)。

(106) Sch.8, para.36 (3) (b).

(107) Sch.8, paras.36 (4).

(108) Code H, para.14.5. 監獄に収容されると、被疑者の留置にはCode Hは適用されず、2000年テロリズム法付則第8と監獄規則 (the Prison Rules 1999) によって規制がなされることになる (A. Bajwa and B. Duke, "Pre-charge detention in terrorism cases", [2006]NLJ, at 1578)。

(109) PACE s.41 (2)

(110) PACE ss.56 and 58.

的な理由があると上級の警察官 (Commander or Assistant Chief Constable) が認められた場合には、接見に警察官が立ち会うこともできる⁽¹¹²⁾。他方、文書や電話で連絡してもらう権利やその制限については、一般事件と異なるところはない⁽¹¹³⁾。

C. 見直し条項 (Sunset Section)

(1) 前述したように、2006年法は告発までの留置期間を14日から28日に延長したが、法的には1年間のみの時限立法という性格を有している。すなわち、上下両院の毎年度の更新決議がない限り、テロ関連事件での告発まで28日間留置し得るとの権限は消滅し、当該期間は14日に限定される、というのが政府の立法趣旨についての説明である⁽¹¹⁴⁾。しかしこのような説明に対しては、前述の1974年法が時限立法であったにもかかわらず恒久的な法律となっていたという経緯に照らし、実際に見直しがなされる可能性は乏しいと予測されている⁽¹¹⁵⁾。

(2) 見直し条項の概略は以下の通りである。2006年法による改正の結果として28日間の告発前留置を許容することになった2000年法の規定は、その施行後1年間を経過し、後述する発効停止命令の有効期間でない限り、2006年法25条の発効によりその効力を失う⁽¹¹⁶⁾。2006年法25条が発効すれば、告発前の留置期間は14日となり、上席判事の関与を規定する部分は失効するとともに、現に14日以上留置されていた者は直ちに釈放される⁽¹¹⁷⁾。ただし、国務大臣 (Secretary

(111) Sch.8, paras. 6-8. 通知してもらう権利をおよび法的助言へのアクセスを遅延させるといふ権限は、90年代初期にはかなり利用されたが、その後は(とくに法的助言へのアクセス遅延は)ほとんど利用されなくなっている (C. Walker, *supra* note 63, at 140)。現時点では人権条約違反とされる可能性は小さいが、現行法のように幅広い条件の下での延期の可能性には濫用の危険性があると指摘されている (Klaas DE VRIES, "Report: Proposed 42-day pre-charge detention in the United Kingdom" (30 Sep. 2008), B. Explanatory memorandum, para.50)。

(112) Sch.8, para.9. このような形での弁護権制限と欧州人権条約との抵触可能性について、C. Walker, *supra* note 63, at 138-9参照。

(113) Code H, para. 5.6; Code C, para. 5.6. ただし、テロ関連事件では被疑者がこれらの権利を行使するにつき、公共の安全や捜査に影響する可能性に配慮するように注記されている (Code H, Note H5G)。

(114) Hansard [HL] 21 Nov. 2005, vol.675, col.1387 per Baroness Scotland.

(115) A. Jones, et al, *supra* note 66, at 74.

(116) The Terrorism Act 2006, s. 25 (1).

of State) は——事前に上下両院の決議 (resolution) を得たうえで——命令 (statutory instrument) により2006年法25条の発効を命令時から1年間停止することができる⁽¹¹⁸⁾。

II-4 小括

イギリスにおける刑事手続きは、一般事件とテロ関連事件とにおいて構造的に異なるわけではないが、大きく異なる点も少なくない。本稿で言及した部分について、以下の検討との関係で重要な部分に限ってまとめれば次のようになるう。

(1) 両者で基本的に異ならない部分は以下の点である。

①無令状での逮捕に引続く警察官の判断での留置、そして治安判事の判断による留置の継続(延長)という告発前の身柄拘束の、そしてCPSが関与したうえで警察が告発を行うという基本的枠組みが採用されている⁽¹¹⁹⁾。

②留置の継続(延長)のための要件は、留置が証拠の収集・保全のために必要でかつ当該捜査が真摯・迅速になされていることで、被留置者が当該犯罪を犯したと疑うに足る理由の存在は要件とはされていない⁽¹²⁰⁾。

③被疑者本人に対する取調べ(尋問)が許されるのは告発までであり、告発後に被告人を尋問することは原則として許されない⁽¹²¹⁾。

(2) 他方で、以下の点においては一般事件とテロ関連事件では異なっている。

①テロ関連事件では、無令状での逮捕の要件および逮捕時の告知の内容が——少なくとも実務上は——若干緩められている⁽¹²²⁾。

②告発前の留置の枠組みが異なり、一般事件における告発をするためのまたそのために必要な期間のみ留置を認めるという枠組みが——必ずしも明確でない部分も残されているが——テロ関連事件では採られていないし、告発前の保釈

(117) The Terrorism Act 2006, s. 25 (3) - (5).

(118) The Terrorism Act 2006, s. 25 (2), (6).

(119) 前記II-3B参照。

(120) 前記II-2A (4), II-3B-2 (2) 参照。

(121) 前注(62A)参照。

(122) 前記II-3B-1 (1) 参照。

は認められない。⁽¹²³⁾。

③告発前の留置期間に関して、テロ関連事件においては、警察の判断でなし得る上限が——起算点はずれているが——若干引き上げられていることにくわえて(一般事件で36時間であるのに対して48時間)、上限(28日)が一般事件の場合(96時間)よりも大幅に引き上げられている⁽¹²⁴⁾。

④テロ関連事件での留置の継続・延長の審問において、被留置者および弁護人の審問からのおよびその基礎となっている情報へのアクセスからの排除が可能とされている⁽¹²⁵⁾。

(123) 前記Ⅱ-3B-1(3)参照。

(124) 前記Ⅱ-3B-2(4), (6)参照。

(125) 前記Ⅱ-3B-2(5)参照。

Ⅲ 政府によるテロ法改正の試み

ブレア政権の末期の2007年6月7日に、内務大臣John Reidは新しいテロ対策法案 (Counter Terrorism Bill) を同年中に提出する予定であると下院で表明するとともに、その法案に含まれる可能性のある方策を示す文書を公開した。そこに示された「考えられる具体的な方策」はさまざまなものを含んでいたが、以下で検討する「告発前の留置期間の延長」および「告発後の尋問」もその方策中に含まれていた⁽¹⁾。

Ⅲ-1 留置期間の延長の提案

A. 政府の意思表示

(1) 6月に政権を引継いだブラウン新首相は、同年7月25日に下院でテロ対策法案に含まれ得る方策の概略を説明するとともに^(1A)、内務省は考えられる方策を説明する文書⁽²⁾、およびとくに告発前留置期間延長の必要性を検討する文書を公刊した⁽³⁾。前者の文書は考えられ得る様々な方策の具体的な内容を説明するものであり、後者は、告発前留置期間延長の必要性の前提として、政府のテロ犯罪に対する基本的視座を表明するものともなっている。すなわち後者に拠れば、

(1) Home Office, “Government Discussion Document Ahead of Proposed Counter Terror Bill 2007” (7 June 2007). この文書においては、本文中に示した方策のほかに、①テロリストが、テロリスト固有の犯罪以外の犯罪 (non-terrorist offence—例えば爆発物法違反や旅券の偽造) で有罪とされた場合、テロリストが関与したという重大性を考慮して刑罰を加重する、②テロリスト犯罪および関連犯罪で有罪とされた者に (身柄不拘束時には) 警察に対し通称や住所・居所等を通知する義務を負わせる、③管理命令制度の強化、④情報機関相互での情報の共有、⑤港湾でのパスポートや旅行のための文書の一時保管、⑥テロリスト関連犯罪で有罪とされた者に対する没収権限の強化、⑦通信傍受によって得た資料の証拠としての許容、⑧北アイルランドで利用可能な停止質問権のイギリス全土への導入、等が上げられている (Id. paras. 7-19)。

(1A) G. Brown, Statement to Parliament on Security on 25th July 2007.

(2) Home Office, “Consultation Paper: Possible Measures for Inclusion in a Future Counter Terrorism Bill” (25 July 2007)。示されている具体的方策は、前注 (1) に示した文書が挙げるものとほぼ同様であるが、その具体的な内容がより詳細に説明されている (Id. paras. 11-70)。

近年におけるテロ関連事件においては、①量的拡大・質的变化(無警告の大規模被害惹起等)、②事件の複雑化((a) 収集される資料の量的増加・質的变化(とくにIT化)、(b) 関係者の虚偽の身元・身分の使用、(c) 国際的なつながりの広がり)が見られる。①の結果として警察は早期時点での介入を求められるのに対して、②の結果として告発するだけの証拠の獲得には時間を要し、さらに、③他の提案されているような方策によってはこの問題を——仮に縮小することはできても——解消することはできない。従って、告発前の留置期間の延長が必要不可欠である、と⁽⁴⁾。

(2) 上述した内務省の文書によれば、具体的に留置期間を延長するためにとり得る選択肢としては4つが考えられる。すなわち、(i) 現在の告発前に許される留置期間を延長する法律を——28日を超える留置については現行法以上の一層の安全装置に配慮しつつ——制定する、(ii) 法律によって安全装置とともに留置期間を延長するが、その具体的な効力発生には議会の決議 (affirmative resolution) を必要とする、(iii) 緊急事態法 (The Civil Contingency Act 2004) によって認められている30日以内の身柄拘束を活用する、(iv) 大陸法の予審判事類似の制度を導入する、という選択肢であるが、政府としては (i) を最善のものと考えている⁽⁵⁾。そして (i) の選択肢に伴う安全装置 (ii) についても同じ) とし

(3) Home Office, "Consultation Paper: Option for Pre-Charge Detention in Terrorist Cases" (25 July 2008). なお、この2つの文書の公開に先立つ7月15日には、警察本部長連盟 (the Association of Chief Police Officers=ACPO) の長であるKen Jonesがテロリスト被疑者の告発前留置の期限の撤廃(無期限の留置)を主張し、批判を受けて後にそれが真意でないかと否定する事件があった (BBC Online, "Police Defend Longer Terror Limit" 16 July 2007)。また、この事件に関し、政府のテロ立法独立調査官 (the Government's Independent Reviewer of Terrorism Legislation) であるLord Carlile QCは、重要なことは留置判断を担当する裁判官の質と不服申立制度の整備であって、日数の議論は不毛であるとしていた (The Guardian, "Increase 28-day detention limit says security minister" 16 July 2007)。また、同日 (7月25日) に内務省は、現在の告発前留置の延長手続きを解説する文書およびフランスの予審判事制度を検討する文書をウェブ上で公開した (CPS, "Scrutiny of Pre-Charge Detention in Terrorist Cases"; Home Office, "Terrorist Investigations and the French Examining Magistrate System")。

(4) Home Office, "Consultation Paper", supra note 3, at 2-9.

(5) Home Office, "Consultation Paper", supra note 3, at 9-11.

ては、①28日を超える留置の請求には公訴局長の同意と高等法院判事 (High Court Judge) による承認の判断を必要とし、②延長が認められた場合には、内務大臣はその事実を議会に通知し、その事件についての陳述書 (statement) を提供し、両院はこれを点検し論議することができる、③テロ立法独立調査官は、一般的な年次調査に加えて、個別事件についても議会に報告し、論議のための情報を提供する、④法律の年次更新制度は従来のもので変更しない⁽⁶⁾。

B. 関係者や一般国民に対する意見の聴取

政府は、これまでのテロ関連立法——結果としての立法じたいが正当なものであることは確信している——がテロ事件への対応というためもあってやや早急に制定されたことを認めたうえで、この点での非難に鑑みて、今回の立法をできる限り議会内外でのコンセンサスに基づくものにした⁽⁷⁾。具体的には、百以上の関係組織に対して提案へのコメントを文書で求めるとともに、Liberty等6つの団体さらに警察や検察庁とは直接の協議を行い、ロンドンにくわえて他の5つの地区でセミナーを開催して関係機関の意見を聴取し、更に文書での意見表明が促された。結果として35の関係組織から、また36名の個人から文書での意見が収集された⁽⁸⁾。

(1) 寄せられた回答は多岐にわたるが、告発前の留置期間の延長については、大多数の回答は否定的であった^(8A)。また、政府の提示した留置期間を延長する場合の4つの選択肢については、回答者の多くが選択肢 (iii) (緊急事態法の利用) を支持したが、その理由は、その手段を利用し得る状況が明確で、手段の有効期間が限定されている点にあった。他方、政府の推奨する選択肢 (i) は不評であったが、その理由は法律による延長を正当化するだけの証拠があるのか、警察がこのような権限を真に必要としているのか、という懸念であった。他方、留置期間の延長を支持する意見も、延長を効果的に監督し得る制度の存在がそ

(6) Home Office, "Consultation Paper", supra note 3, at 10.

(7) Home Office, supra note 2, para. 7.

(8) Home Office, "Summary of Responses to the Counter Terrorism Bill Consultation" (Dec. 2007) Cm 7269, paras. 3-13.

(8A) 71通の回答中で、28日を超える留置を支持するものは6通のみであった (Liberty, "Second Reading Briefing on the Counter Terrorism Bill, Part 1---Pre-charge detention" (July. 2008), para. 15).

の前提としていた⁽⁹⁾。

(2) 他方、テロ立法独立調査官であるLord Carlile of Berriew QCは、前述した2つの政府文書によってなされた提案について——政府の立法関係者との協議や関心を持つ個人や組織からの意見をも聴取して——独自の報告書を提出した⁽¹⁰⁾。留置期間延長という方策についての彼の意見の概要は以下の通りである。現在まで事例はなかったものの、28日という期間では捜査のための時間が不十分となる少数の重大事件が将来に生じ得るという見解は支持できる。収集したIT証拠の照合、科学的証拠の分析、多様な言語の翻訳、被疑者多数等によって生じる遅延、被疑者が負傷等で尋問が迅速になし得ないといった状況はすでに存在している⁽¹¹⁾。重要な点は、十分な証拠に基づき留置を審査し監督するための制度を考案することである。政府の提案にとくに付加する点はないが、高等法院判事ではなく、刑事事件について経験豊富な上級巡回判事 (Senior Circuit Judge) を判断者とすべきである。他方で、留置日数の上限を何日とすべきかを論理的に導き出すことはできないが、現行の上限が延長されるのであればそれを設定する必要があることは承認する。しかし、ここでは何日とすべきかを示すことはしない⁽¹²⁾。また、示されている4つの選択肢のいずれが妥当かについていえば、他の選択肢にはいずれも大きな問題があり、政府が示しているように (i) の選択肢が相当である⁽¹³⁾。

C. 政府案の公表

2007年12月6日に、内務省は——上述した政府に寄せられた意見の概略を示す文書およびテロ立法独立調査官の文書と同時に——テロ法案に盛り込むべき方策のうち、とくに留置期間の延長案についての具体的な内容を示す文書を公表した⁽¹⁴⁾。以下その内容を概観する。

(9) Home Office, *supra* note 8, paras. 14-17.

(10) Lord Carlile of Berriew QC, “Report on Proposed Measures for Inclusion in a Counter Terrorism Bill” (Dec. 2007), paras. 1-2.

(11) Lord Carlile of Berriew, *supra* note 10, at 43.

(12) Lord Carlile of Berriew, *supra* note 10, at 44-46.

(13) Lord Carlile of Berriew, *supra* note 10, at 47-50.

(14) Home Office, “Pre-Charge Detention of Terrorist Suspects” (6 Dec. 2007) .

(1) この文書は、最初に告発前の留置期間の延長が必要な理由を示すが、基本的には前述した2007年7月の文書に示されたところと変るところはない。すなわち、これまでのところ告発前に28日以上留置期間を実際に必要とした事件は生じていないが、現在も進行中のテロの量的拡大・質的变化および事件の複雑化のために^(14A)、将来そのような事件が発生することは十分に予測できる。国民をテロから守ることは政府の義務であり、このような事件にも公正で均衡を失しない (fair and proportionate) ような法によって対応できるようにしておく必要がある。このことは警察の高官のみならず、テロ立法独立調査官によっても承認されている⁽¹⁵⁾。

(2) 意見聴取に対して政府に寄せられた意見の多くは、政府の示す選択肢(Ⅲ)の緊急事態法の活用という方式に好意的であったので、この点をも検討するが、結論として、この選択肢を取ることはできない。なぜなら、①問題となっているのはテロリストたる被疑者の留置であるから、反テロ立法そのものによって扱われるのが筋であり、立法者が予定していなかった事態に対応するために緊急事態法を用いるのは不適切である、②テロリスト被疑者に適用する場合、緊急事態法では移動制限にくわえて留置が可能なのか等の不明確な部分が存在する、③テロ計画が崩壊した後に逮捕がなされ、捜査に28日以上時間が必要とされるような事態には——国の安全や国民の福祉への重大な脅威を前提とする——緊急事態法では対応し得ない、④警察は、緊急事態のためではなく、事件の性格から28日以上留置を必要とする場合がある、⑤緊急事態法は7日以内の両院での議決を必要とするが、議会における議論は捜査活動が進行中であるが故に制限され、差し迫った状況に対応するためには十分でない⁽¹⁶⁾、さらには、⑥告発後の尋問を許容することを始めとするその他の考えられる具体的方策も、告発前留置期間の延長の必要性を軽減するにせよ、決してこれを除去するもの

(14A) ここでは事件の複雑化の中身として、前記Ⅲ-1A(1)②に示した(a)~(c)にくわえて、使用言語の多様性をも独立の要因として挙げている。その上で、複雑化の実例として一つの事件につき押収したパソコン、ディスクやDVDそしてその他の証拠物の数の増加をあげる (Home office, supra note 14, at 5)。

(15) Home office, supra note 14, at 4-7.

(16) Home office, supra note 14, at 7-8.

ではない、からである⁽¹⁷⁾。

(3) 前述したように、近い将来にテロ関連事件において告発の準備のための時間がないためにテロリストを釈放せざるを得ないといった危険に対応する必要がある。しかし、他方では人身の自由に関する事柄であり、政府に寄せられた多くの意見にも配慮してコンセンサスを得るといった観点からも慎重な検討が必要である。結論として、政府は、厳格に制限された期間内において特定の捜査活動に必要な場合にのみ42日間までの告発前留置を認めるよう提案する。その具体的内容は以下の通りである⁽¹⁸⁾。

(i) 42日という上限を認める規定を発効させるという判断は、関連証拠の収集・保全・検討のために28日以上が必要と信じる合理的な理由を示しかつ捜査が真摯・迅速になされていることを示す検察長官 (DPP) および警察の共同報告書に基づき、内務大臣によってなされる。

(ii) 内務大臣が諸事情を考慮して命令に署名した時点で留置期間を42日とする規定は発効する。この判断は司法審査の対象となり得る^(18A)。

(iii) 発効後2日以内に、内務大臣は議会に対し、①例外的な捜査活動の必要性を生じさせたテロリストに対する捜査が進行中であり、②当該捜査がテロの結果として生じる重大な被害の脅威に関するものであり、③テロを防止・抑止・緩和するために上限 (42日) までの留置期間が緊急に必要であり、④この上限が欧州人権条約に適合していること、⑤内務大臣が検察長官および警察から報告書を受け取っていること、等を含む報告書を提出する。

(iv) 両院は発効後30日以内に承認の決議をすることを求められ、この承認が得られなければ発効後30日を経過した時点で42日という上限は失効し、承認が得られた場合にはさらに30日間有効であるが、発効後60日を経過した時点で自

(17) Home office, supra note 14, at 8-10.

(18) Home office, supra note 14, at 11-13.

(18A) 司法審査の対象となり得ないわけではないが(後述V-1A (7), V-1D (C)(5))、詰めておかなければならない問題点が多い(House of Lords: House of Commons: Joint Committee, "Thirtieth Report of Session 2007-08: Counter Terrorism Policy and Human Rights: Counter Terrorism Bill" (8 Oct 2008), paras.63-79)。このためもあって後述するLiberty等による司法による監視の欠如という批判を導くことになる(後述-D (1) 参照)。

動的に失効する。

(v) 28日を超える個々の被疑者の留置は——その前の留置と同様に——裁判官による判断事項とされる。またその請求は検察長官の同意を必要とする。

(vi) 28日を超える留置の申請が裁判所によって許容される都度、議会はその報告を受ける。

(vii) テロ立法独立審査官は、個々の事件における28日を超える留置の活用状況および内務大臣の上限延長規定発効の判断について議会に報告し、議会はその報告にも基づいて審議する。

(4) 政府の提案するところに拠れば、告発前の留置の上限はあくまで14日が基準であり、28日の上限は毎年議会の同意を得る必要があり、42日の上限は例外的な捜査活動の必要性のある場合にのみ限定的に許される。そして、この42日という上限は、①検察長官と警察の報告書、②内務大臣の同意、③一連の議会と裁判所による安全装置によって三重の鍵がかけられている (under a triple lock)。このような安全装置を伴う42日の上限は、警察の捜査のための必要性と過剰な拘禁に対する懸念との適切なバランスである、とされる⁽¹⁹⁾。

D. 政府案への反応

上述した政府の提案に対する議会の内外における反応を見ておきたい。

(1) Libertyの反応：従来から、告発前留置期間延長への反対キャンペーンを熱心に展開してきた人権擁護団体Libertyは、12月10日に文書を下院司法委員会での議論のための資料として公開した⁽²⁰⁾。その趣旨は、政府案には大きな問題があり、もし捜査活動に支障があるのであれば、他の方策とくに緊急事態法の活用を考えるべきだとする、従来の主張⁽²¹⁾を政府提案に即して以下のように展開している。

(19) Home office, supra note 14, at 12-13.

(20) Liberty, "Supplementary Memorandum: Terrorism Pre-charge Detention", in House of Commons: Home Affairs Committee, "The Government's Counter Terrorism Proposals vol. II" (HC43- II, 13 Dec. 2007), appendix 23..

(21) 例えば、Liberty, "Charge or Release", www.liberty-human-rights.org.uk

①政府案は、留置期間の28日を超える延長は例外的でやむにやまれぬ捜査活動上の理由 (compelling operational reasons) がある場合とされるが、この理由がたい広く捉えられていることにくわえて、真の緊急性 (genuine emergency) についての証拠もないまま、内務大臣が延長規定の発動を判断することができる (真の緊急事態という要件の欠如)、②28日を超える延長の通知・報告を受けても議会で拒否権はなく、発効後30日を超える部分についてのみ判断をなしえるに過ぎない (議会による監視の不十分さ)、③内務大臣による留置期間の延長規定の発動に対する法的な限定は存在せず——個々の事件については別として——その判断に対する司法による監視は存在しない (司法による監視の欠如)⁽²²⁾。

他方で、政府案が示す緊急事態法での対応 (選択肢 iii) への批判につき反論をくわえる。すなわち、①緊急事態法はテロをも視野に入れた法律である、②同法によって留置は可能であるし、必要なら同法を改正して明確化すべきである、③緊急事態命令が発せられる時点において脅威が存続していることは必ずしも要件ではない、④28日を超える留置が許されるのは、緊急性がある場合に限られる、⑤緊急事態命令は内乱 (civil war) のような場合にすら発動されるのであるから、テロの場合に機能しないと到底いえない⁽²³⁾。

(2) 下院内務特別委員会 (Home Affairs Select Committee) の反応⁽²⁴⁾ : この委員会は、従来から留置期間の延長の可能性にやや好意的な姿勢をとってきたが⁽²⁵⁾、内務省による2007年7月の考えられる方策の提示以降、この問題に関する何回かの審議を経て、12月11日に内務大臣からの説明を受けた後に、この政府提案については反対である旨の報告書を13日に公開した⁽²⁶⁾。

(22) Liberty, supra note 20, paras. 3-13.

(23) Liberty, supra note 20, para. 14.

(24) 内務省およびその関連機関の支出やポリシー等を審査する下院の特別委員会で、当時は15名の議員で構成されていた (House of Commons: Home Affairs Committee, “First Report of Session 2007-8: The Government’s Counter Terrorism Proposals” (HC43- I, 13 Dec. 2007), preface)。

(25) House of Commons: Home Affairs Committee, “Forth Report of Session 2005-6: Terrorism Detention Power” (HC910-1, July 2006), para. 143.

(26) House of Commons: Home Affairs Committee, “First Report of Session 2007-8: The Government’s Counter-Terrorism Proposals, Vol. I, II” (HC 43- I, HC 43- II, 13 Dec. 2007)。

すなわち、市民的自由が侵害されるのであるから、必要性についての明確な証拠が必要である。とくに、そのような証拠がなければ、主たる影響を受けるコミュニティに対し、この権限が決して強制収容 (internment) ではなく証拠収集を容易にするためにのみ用いられるものであると説得することが困難である。しかし、政府はその必要性についての説得力ある立証をしていない⁽²⁷⁾。もしも例外的状況下において告発前の留置期間の一時的な延長がテロリストの訴追のために不可欠なのであれば、緊急事態法を改正して、議会の審査と司法の監視を確保しつつ、完全なスケールでの緊急事態宣言という要件にまでは至らない程度での同法の活用を可能にする方向での提案を検討すべきである⁽²⁸⁾。

(3) 両院合同人権委員会 (Joint Committee on Human Rights) の反応⁽²⁹⁾ : この委員会は、従来から留置期間の延長には否定的な姿勢を示してきたが⁽³⁰⁾、今回も明確に反対の意見を表明した。すなわち、告発前留置期間の延長は自由に対する重大な侵害であり、やむにやまれない証拠に基づく立証 (compelling, evidence-based case) が必要であるが、政府がそのような立証をしたとは受け容れがたい。具体的には、①近い将来に28日を超える留置が必要になる可能性があるとの明確な証拠は——とくに検察長官 (DPP) の見解をも前提とすれば——存在しない⁽³¹⁾、②留置期間の延長という方法に対する代替手段のいくつかの組

(27) Home Affairs Committee, First Report of 2007-8, supra note 26, Vol. I para. 70. 委員会がこのように消極的な結論を採った理由の一つは、前の法務総裁 (Attorney General) である Goldsmith および検察長官 (DPP) である K. Macdonald が 28 日で不十分だとする証拠がないと同委員会において証言したことが大きいようである (Home Affairs Committee, First Report of 2007-8, supra note 26, vol. I, paras 34-5, Vol. II, Qq 491 and 551.)。

(28) Home Affairs Committee, First Report of 2007-8, supra note 26, Vol. I, para. 74.

(29) 人権に関わる問題を検討する両院の合同委員会で、上下両院から選出されたそれぞれ 6 名ずつの議員で構成されている (House of Lords: House of Commons: Joint Committee on Human Rights, “19th Report of Session 2006-7: Counter-Terrorism Policy and Human Rights: 28 Days, Intercept and Post Charge Questioning” (HL 157/HC 394, 30 July 2007) preface)。

(30) Joint Committee on Human Rights, 19th Report of Session 2006-7, supra note 29, paras. 53-4.

(31) House of Lords: House of Commons: Joint Committee on Human Rights, “Second Report of Session 2007-8: Counter-Terrorism Policy and Human Rights: 42 days” (HL 23/HC 156, 14 Dec. 2007), at 4-5 and para. 43.

合せ——とくに予備テストという低い告発基準と告発後の尋問の組合せ——は、公衆をテロから保護するに十分であり、また、釣合いが取れている⁽³²⁾、③提案されている議会の関与メカニズムは——進行中の捜査に関連しての期間延長の当否についての審議を含む以上——公正な裁判に重大な危険を及ぼす⁽³³⁾、④司法による安全装置 (judicial safeguard) は十分ではない、ためである⁽³⁴⁾。

(4) すべての点が詳細に検討されているが、以下では前記の④の点についての論述のみをやや詳細に見ておきたい。すなわち、政府は司法的監視 (judicial oversight) の強化を伴う留置期間の延長を提案していたが⁽³⁵⁾、政府案にはその強化が一切見られない。従って、現行制度における司法的監視 (司法による安全装置) の十分性が問題となるが、これは決して十分なものとはいえない⁽³⁶⁾。第1に、留置継続・延長令状請求についての審問において、被疑者・弁護人の排除が可能であり、裁判官に提出された証拠を被疑者・弁護人から秘匿することが可能であるが故に、その審問は完全に当事者主義的な審問 (a fully adversarial hearing) とはいえない⁽³⁷⁾。第2に、現行の留置延長制度の枠組みにおいては、捜査の必要性和捜査の真摯性・迅速性が要求されるのみで、「被疑者がテロ関連犯罪を犯したと信じるに足りる合理的な理由を生じさせる資料」

(32) Joint Committee on Human Rights, Second Report of Session 2007-8, supra note 31, paras. 43 and 48. CPSのテロ対策部長であるHemmingによれば、近年のテロ関連事件における告発の50%では予備テストが用いられているという (Id. Ev. 24 Q151)。

(33) Joint Committee on Human Rights, Second Report of Session 2007-8, supra note 31, para. 60. さらに、議会が承認を与えないでも、42日を許容する命令は30日間有効である以上、通常の留置の28日目に近い時点で発せられた命令は結局42日間の留置を許容することになる (Id. para. 63)。

(34) Joint Committee on Human Rights, Second Report of Session 2007-8, supra note 31, summary and para. 101.

(35) Home Office, supra note 1, para. 6.

(36) Joint Committee on Human Rights, Second Report of Session 2007-8, supra note 31, paras. 70-1.

(37) Joint Committee on Human Rights, Second Report of Session 2007-8, supra note 31, para. 79. 両院合同人権委員会は、2006年法についての議論の中で、告発前の留置期間を28日に延長するのであれば完全な当事者主義的審問が必要となると指摘していた (House of Lords: House of Commons: Joint Committee on Human Rights, “Third Report of Session 2005-6: Counter-Terrorism Policy and Human Rights” (HL 75-1/HC 561-1, 2005), para. 99.)。この点に関する実務の取扱いについての論争につき、前掲Ⅱ注 (101) 参照。

(material giving reasonable grounds to believe) は要件とされていない⁽³⁸⁾。したがって、28日までの留置についての既存の司法による安全装置さえ十分なものとはいえない以上、それを超える留置を正当化し得ないことは当然であるとして、被留置者に与えられねばならない情報についての規制を強化し、当事者が審問から排除される場合には特別弁護人の選任が必要である旨を勧告した⁽³⁹⁾。

-
- (38) Joint Committee on Human Rights, Second Report of Session 2007-8, supra note 31, para. 94. この点に関する実務の取扱いについての論争につき、前掲Ⅱ注(98)参照。また、委員会での証人審問において、議長の「留置延長の判断をする裁判官は、被疑者がテロリスト犯罪を犯したと信じるに足る合理的な理由があると満足する必要があるのか」との質問に対し、反テロ法案チームの長であるD. Fordは「延長令状の前提として、これは組み込まれていると考える。もし裁判官が、被疑者が最初に留置されるべきでなかったと信じる場合、延長に同意することはないであろう」と回答した(Evidence given by D. Ford on 20 Sep. 2007, in Joint Committee on Human Rights, Second Report of Session 2007-8, supra note 31, Q 38)。さらに、同じく委員会の証人審問において、CPSの反テロ室長(Head of Counter-Terrorism Division)S. Hemmingも、少なくともCPSが関与する後期の時点においては——警察が逮捕の正当性を立証することは法律上の要件ではないが——これに関する情報が現れてくるとされる(Evidence given by S. Hemming on 5 Dec. 2007, in Joint Committee on Human Rights, Second Report of Session 2007-8, supra note 31, Q 183)。これらの議論を受けての議長による文書での「これ(被疑者がテロ犯罪を犯したと信じるに足りる合理的な理由の存在)が、留置延長請求に際して満たされねばならない要件の一つであると法案中に明規することに問題があるのか」の質問に対し(Letter from the Chairman to The Rt Hon Tony McNulty MP, in Joint Committee on Human Rights, Second Report of Session 2007-8, supra note 31, Ev35, Q9)、内務省の担当大臣は、そのつもりはなく「裁判所は関連する証拠の収集・保全およびその分析を待つために留置が必要であると信じる合理的な理由があれば足り、また、関連する証拠とはその者がテロリストであることに関連するもの——その合理的疑いが2000年法41条の逮捕理由——である」と素っ気無く回答したにとどまる(Letter from the Rt Hon Tony McNulty MP in Joint Committee on Human Rights, Second Report of Session 2007-8, supra note 31, Ev44)。
- (39) Joint Committee on Human Rights, Second Report of Session 2007-8, supra note 31, para. 96. 法案が2008年1月24日に下院に提出された後に、同委員会は、再度同法案の内容(前述した政府の提案に沿ったものである)を——とくに欧州人権条約との適合性に焦点を当てて——批判する文書を公刊している(House of Lords: House of Commons: Joint Committee on Human Rights, “Ninth Report of Session 2007-8: Counter Terrorism Policy and Human Rights” (HL50/HC199, 7 Feb. 2008), paras. 10-21)。

Ⅲ-2 告発後尋問の許容性の拡張

前述したように、現行法のもとで告発後の尋問が許される場合は、限定されている⁽⁴⁰⁾。すなわち、現行の実務規範Cに拠れば、①他者もしくは公衆への被害もしくは損失を防止または極小化するため、②以前の応答もしくは陳述中の不明確な部分を明確にするため、③司法の利益の観点から、告発……後に判明した当該犯罪に関する情報を提示してコメントの機会を与えるために必要な場合にのみ、被拘禁者の告発後の尋問は許容され、その尋問の前には——黙秘からの不利益推認がないことを前提に——「あなたは何もいう必要はないが、話したことは証拠として用いられ得る」という古いタイプの警告が与えられる⁽⁴¹⁾。ただし、実際にこの権限が行使されることは稀である。後に判明した事実を提示する場合は被告人の同意が要件となるが、被告人がほとんどの場合に尋問を拒否するためであるとされる⁽⁴²⁾。

A. 告発後の被拘禁者に対する尋問の拡張を求める見解

このような告発後の尋問の制約に対して、近年2つの方向から制約の緩和・廃止を求める見解が表明されるにいたっている^(42A)。

(1) 近年のテロ関連立法において告発前の留置期間の延長が大きな論争を招くにつれ、主として留置期間の延長の必要性を緩和する方策として、この告発後の尋問に対する制約を緩めようとする動きが有力化した。例えば、テロ関連法に関わる下院内務委員会や両院合同人権委員会も基本的にこの制約を緩める方向の提案を行ってきた⁽⁴³⁾。とくに人権委員会は、尋問が抑圧的とならないよ

(40) 前記Ⅱ-2B参照。

(41) Code C, para. 16.5.

(42) Home Office, *supra* note 2, para. 34; Letter from Sir Ian Blair, in House of Lords: House of Commons: Joint Committee on Human Rights, “Nineteenth Report of Session 2006-7: Counter Terrorism Policy and Human Rights: 28 days, intercept and post-charge questioning” (HL 157/HC 394, 30 July 2007), Ev. 50.

(42A) C. Walker, “Post-Charge Questioning of Suspect” [2008] Crim.L.R. 509.

(43) House of Commons: Home Affairs Committee, “Fourth Report of Session 2005-6: Terrorism Detention Powers” (HC 910-1, 2006), para.109; House of Lords: House of Commons: Joint Committee on Human Rights, “Twenty-Fourth Report of Session 2005-6: Counter-Terrorism Policy and Human Rights: Prosecution and Pre-Charge Detention” (HL 240/HC 1576, 1st Aug. 2006), paras. 132-5.

うに適切な安全装置——少なくとも、①法的助言へのアクセス、②訴追側が当該犯罪の一応の立証 (prima facie) をすでにしていること、③不利益推認についての陪審への説示に関する指針の存在——を前提に、尋問に対する回答の拒否からの不利益推認をも許容するという具体的な提案を行っていた⁽⁴⁴⁾。

(2) 他方で、(テロ関連犯罪でないという意味での)一般犯罪についても、告発について2段階の判断方式が認められた結果として告発後の尋問の必要性が上昇したとの指摘がなされている。すなわち、低い基準である予備テストで告発した後に高い基準の完全テストをクリアーするためには、告発後も公判開始時までの尋問を許容する必要があるとの提案である⁽⁴⁵⁾。

B. テロ関連事件における政府による告発後の尋問を許容する提案

(1) 2007年6月に当時の内務大臣John Reidは、テロ対策法についての政府のアプローチについての陳述 (statement) において、告発後も当該犯罪のあらゆる側面について被疑者の尋問を——告発前尋問についてと同様に黙秘からの不利益推認を伴って——許容する立法を検討中である旨を明らかにした⁽⁴⁶⁾。これに対し、両院合同人権委員会は、濫用を防ぐための安全装置を条件として、基本的に賛意を示しつつ、いくつかの点で疑問を提示した。すなわち、①上記A(2)に示したように、PACEの実務規範Cの修正によって可能なはずであるにも拘らず、制定に時間を要するテロ関連立法中に規定をおく必要があるか、②尋問を告発された犯罪に限定する必要があるか、という点である⁽⁴⁷⁾。

(2) 内務省は、2007年7月に公表した「考えられ得る方策」を説明する文書の

(44) Joint Committee on Human Rights, Twenty-Fourth Report of Session 2005-6, supra note 43, para. 135. この提案に対し政府は、警察権限の近代化というより広範な検討の中で告発後の尋問の許容性を考慮する予定であると回答していた (Home Office, “Government Response to JCHR Report on Prosecution and Pre-Trial Detention” (Cm 6920, Sep. 2006), at 9)。この検討が以下の注(45)の文書として翌年に公表されたわけである。

(45) Home Office, “Consultation Paper: Modernising Police Powers: Review of the Police and Criminal Evidence Act (PACE) 1984” (Mar. 2007)。

(46) HC Deb, 7 June 2007, c421-3. Government Discussion Document Ahead of Proposed Counter Terror Bill 2007, para. 7.

(47) Joint Committee on Human Rights, Nineteenth Report of Session 2006-7, supra note 42, paras. 169-170.

中で、テロリスト関連事件において告発後尋問を許容する法律を制定する意向を表明した。すなわち、告発後も当該事件のあらゆる側面につき——被告人の同意なしで——尋問することを許容し、被告人が尋問に回答しないまま、その後の公判において事前に言及すべきであった事項(例えばアリバイ)に依拠しようとした場合には、合理的な不利益推認が許容される、従って、尋問前の警告は告発前の尋問に際してのそれと同一のものとされるべきである。現在一般の刑事事件においての告発後の尋問の許容性について意見を聴取しているところであるが、この結論を待つことなくテロ関連犯罪についてこの制度を採用することは有益であると考え。ただし、この制度は——仮に告発についての予備テストの活用と結びついたとしても——告発前の留置期間の延長の必要性を(減少させたとしても)消滅させるものではない、と⁽⁴⁸⁾。

C. 関係者や一般国民に対する意見の聴取

政府は——前述した告発前留置期間の延長についてと同時に——考えられる具体的方策の一つとして、告発後尋問の許容性を拡張する可能性についても意見を聴取した⁽⁴⁹⁾。

(1) 寄せられた回答の多くはこの提案に好意的であり、留置期間の延長の必要性を低下させるのに有効であるとしていた。ただし、(尋問の繰り返しが防ぐために)尋問事項を告発後に判明した新情報に限定すべし、ソリシタの法的助言が必要、尋問の要求に対して司法の利益に適わないことを理由に裁判所に異議を申立てる権利を認めるべきであるとの回答もあった。他方では、黙秘権の観点から、また、告発後にも被告人の有罪立証のための活動を許容することに道を開くものとして批判する回答もなされた⁽⁵⁰⁾。

(2) このように、政府提案のこの部分は一般に高い評価を受けていたが、テロ立法独立調査官の報告書は、かなり慎重な評価を示す。すなわち、告発後の尋問禁止は、証拠十分な場合には告発(不十分なら釈放)を強制することを伴って、歴史的には被告人保護機能を担ってきた。もしも無制約にこれを許容するとす

(48) Home Office, *supra* note 2, paras. 35-7.

(49) 意見聴取の方法等については、前掲Ⅲ-1B参照。

(50) Home Office, *supra* note 8, paras.36-41.

れば、①軽微な犯罪で告発して、告発後の拘禁期間を利用して重大な事件についての捜査を遂げ、後にこの重大犯罪を追加する(一種の別件起訴)、②嫌疑はあるが証拠の存しない事件で告発し、後に告発を正当化する証拠を収集する(一種の見込み起訴)という不当な手段の危険が生じる。確かにテロ関連事件での早期逮捕の必要性から見て告発後の尋問を認めることは賢明ではあるが、その危険性防止手段の検討も必要である。具体的には、恣意的な権限行使から被告人を保護するために、尋問可能となるために必要な要件(threshold)および許容される程度等のほかに、権限行使に対する司法による監視——早い段階での告発を正当化するだけの証拠の存在についての裁判官による審査(judicial examination)——の必要性等が検討されるべきである⁽⁵¹⁾。不利益推論については、慎重な条件の下で許容されてもよい⁽⁵²⁾。

D. 政府案の公表

政府はこの方策を採用する旨を明らかにした。すなわち、告発後において、告発の対象たる犯罪事実以外のテロ犯罪の尋問については、被告人をその罪(告発対象外のテロ犯罪)で逮捕し尋問することが、現在でも許容されている。従って、告発後に当該犯罪事実について被告人の尋問を許容することは——不利益推認の可能性と相俟って——テロ事件の訴追の成功に寄与する。ただし、これだけですべての問題が解消されるわけではなく、告発前の留置期間の延長の必要性が残る点は強調しておかなければならない、と⁽⁵³⁾。

E. 政府案への反応

(1) 下院内務委員会は、2007年6月および7月の政府による意見聴取に対して、留置期間の延長には不支持を表明している検察長官K. Macdonaldや前司法長官Goldsmithそして強い反対運動を展開するLibertyまでもが——そして政府に寄せられた回答の多くも——この告発後尋問の許容という方策には支持を表明していることを示した上で⁽⁵⁴⁾、この委員会もこの方策を支持することを表明する。

(51) Lord Carlile of Berriew, *supra* note 10, paras. 22-3.

(52) Lord Carlile of Berriew, *supra* note 10, para.24.

(53) Home Office, *supra* note 14, at 9.

(54) Home Affairs Committee, First Report of Session 2007-8 vol. I, *supra* note 26, paras. 87-91.

すなわち、「当委員会は告発前尋問におけるのと同様の保護手段——法的助言を受ける権利、自己負罪拒否特権、抑圧的尋問からの自由——を前提として、応答拒否からの不利益推認の許容をも含めて、テロリストである被告人に対する告発後の尋問によって得られた証拠の利用を認めようとする提案を支持する」と明言する⁽⁵⁵⁾。

(2) 両院合同人権委員会は、政府が告発前留置期間延長を正当化するために、告発後尋問の拡張をも含めた他の「考えられる具体的方策」の可能性をおざなりにしか検討していないとして強く批判する⁽⁵⁶⁾。告発後尋問に関しては、とくにそれが告発についての予備テストと組み合わせられることによって、告発前の留置期間の延長の必要性を大きく減少させること、そして他の様々な方策をも組み合わせることによって問題の解決が可能であることを指摘する⁽⁵⁷⁾。逆にいえば、この告発後尋問という方策についての強い懸念を有していないように思われる。

Ⅲ-3 小括

本章では、告発前留置期間の延長と告発後尋問の許容範囲の拡張を目指す政府案およびそれに対する反応を見てきたわけであるが、これをまとめれば以下の通りである。

(1) 政府は、現時点では28日を超える留置期間を必要とする事件が生じていないことを認めつつ、将来においてそれが必要となるとした上で、いくつかの選択肢についての国民からの意見聴取を行った⁽⁵⁸⁾。結果として公表された政府案は——寄せられた多くの意見に反して——十分な安全装置を備えた上で一定期間に限り(30日または60日間)留置期間を42日に延長しようとするものであった⁽⁵⁹⁾。その安全装置は複雑であるが、主として議会によるものを重視したものと

(55) Home Affairs Committee, First Report of Session 2007-8 vol. I, supra note 26, para. 92.

(56) Joint Committee on Human Rights, Second Report of Session 2007-8, supra note 31, para.46.

(57) Joint Committee on Human Rights, Second Report of Session 2007-8, supra note 31, paras. 46 and 48.

(58) 前記Ⅲ-1A,B参照。

(59) 前記Ⅲ-1C参照。

なっている。これに対して、その提案されている安全装置の十分性およびとくに司法による安全装置の欠如について強い疑問が提起された⁽⁶⁰⁾。

(2) 現在はその許容範囲が限定されている告発後の尋問を緩やかに許容しようとする提案は、一般事件のコンテキストにおいてもなされているが、テロ関連事件においては——告発前留置期間の延長には強い反対を示す組織や委員会をも含めて——幅広い支持を集めてきた⁽⁶¹⁾。一般からの意見聴取を踏まえてなされた尋問の許容範囲を拡張しようとする政府の提案も、大きな反対に遭遇することはなかった⁽⁶²⁾。

(60) 前記Ⅲ-1D参照

(61) 前記Ⅲ-2A参照。

(62) 前記Ⅲ-2D,E参照。

IV 法案の下院での審議

反テロリズム法案は2008年1月に下院に提出されたが、議会外での活発な反対運動をも背景にして、下院そして上院での審議は複雑な経緯をたどり、最終的には——告発前留置期間を延長する規定は削除され、告発後の尋問(取調べ)に関する規定は大幅な修正を経た上で——ようやく同年11月26日に国王の承認 (Royal Assent) が与えられ、法律として制定されるにいたった。上院での審議については次章に譲り、本章では下院での審議の過程を——議会外での議論をも視野に入れて——概観しておきたい。

IV-1 法案の内容

政府は、2008年1月24日に反テロリズム法案 (the Counter Terrorism Bill) を下院に提出した⁽¹⁾。この法案は、提出時点で92条の条文と6つの附則を含む大部なものであるが、以下では告発前の留置および告発後の尋問に関する部分のみを取り上げたい⁽²⁾。

A 告発前の留置期間に関する規定

(1) 当初の法案は、22条で「本法の附則第1は、2000年テロリズム法41条によって留置され得る期間についての変更を定める」と規定するのみであるが、法案中の附則第1には詳細な規定がおかれている。この附則第1の第1部は、2000年テロリズム法附則第8 (現在は3部37条からなる) の後に第4部として38条から46条までを追加し、また、法案附則第1の第2部は、現行の附則第8等の一部を変更するものである⁽³⁾。

(1) The Counter-Terrorism Bill (HC Bill 63) .

(2) 本法案は、他のテロリズム関連法を多くの点で変更するものであるが、主要な点は——本稿で取り上げる2点をのぞいて——テロリズム対策その他の目的のための情報の収集と関連機関による情報の共有、テロリズム犯罪の訴追と有罪とされたテロリストの処罰、テロ関連犯罪で有罪とされた者の告知義務 (notification)、資産凍結手続き、非開示情報を扱う審問・検屍審問 (inquest and inquiry) 等である (Counter-Terrorism Bill (HC Bill 63) Explanatory Notes, para.3)。また、本法案は、北アイルランドやスコットランドの法を改正する部分をも含んでいるが、以下では「イギリス」(イングランドとウェールズ)に関するものに焦点を当てて取り上げる。

(3) Counter-Terrorism Bill (HC Bill 63) Explanatory Notes, paras.62-3 and 85.

(2) 28日を超えて42日まで留置を継続する留保権限 (reserve power) が国務大臣 (Secretary of State) に認められる⁽⁴⁾。留保権限が行使されるための前提条件は、検察長官 (DPP) および警察本部長の共同の報告書が提出されることである。その報告書中には、関連する証拠の収集もしくは保全のために、または関連する証拠のもしくは関連する証拠を生じさせる資料の検査・分析を待つために、28日を超える留置が必要と信じる合理的な理由 (reasonable belief=reasonable grounds for believing that---) があると検察長官および警察本部長が判断していることが、その理由の詳細とともに示されなければならない。また、当該被疑者に対する捜査が真摯・迅速になされていると判断している旨の記載も必要である⁽⁵⁾。

(3) 国務大臣は、前記の報告書を受けて、留保権限が発効した旨を命令によって宣言することができる。留保権限の効力は、この命令時点で2000年法41条によって留置されている者および有効期間中に留置される者に及ぶ⁽⁶⁾。

(4) 国務大臣は、命令後2日以内に (不可能な場合はできる限り早く) 議会に対し、①テロリズムの実行・準備・扇動に対する、または、テロリズム目的でなされたと思料される行為に対する捜査が進行中であり、当該捜査が例外的な捜査活動の必要性を生じさせているとの情報を入手したこと、②当該捜査のために留保権限が必要で、その必要性が切迫 (urgent) しており、その権限行使が欧州人権条約に適合すると満足していること、を示す陳述書 (statement) を提出する。この報告書には、命令が適切であると思料させる資料を記載してもよいが、被留置者の氏名等その後の刑事手続きに予断・偏見を及ぼすような記載は許されない⁽⁷⁾。

(5) 留保権限の発効中、検察長官またはその同意の下で行動する検事 (Crown

(4) The Terrorism Act 2000, Schedule 8, paras. 38 and 42 in the Counter-Terrorism Bill (HC Bill 63). (以下法案中の改正附則を“Sch.8 in the Bill”として引用する)。

(5) Sch. 8 in the Bill, para.39. さらに、当該捜査が例外的な捜査活動の必要性 (an exceptional operational need) を生じさせていることをも記載する必要がある (Sch. 8 in the Bill, para.41 (2) (b))。

(6) Sch. 8 in the Bill, para.40.

(7) Sch. 8 in the Bill, para.41.

Prosecutor) は、上席判事 (senior judge) —— 高等法院判事、または、このために首席裁判官 (Lord Chief Justice) によって指名された巡回判事 (circuit judge) —— に対し、28日を超える留置の延長を請求することができる。請求の手続き、判断基準等は28日までの留置延長の場合と異なるところはない⁽⁸⁾。延長される留置期間は、令状に記載された留置期間の終了時から起算して7日以内で、(複数回の延長は認められるが) 基準時 (通常の場合逮捕時) から42日を超えてはならない。延長が認められた場合、請求者は国務大臣が後述する陳述書を作成するために必要な情報を提供する⁽⁹⁾。

(6) 28日を超える留置の延長が裁判所によって認められた場合、国務大臣は直ちに議会に対して陳述書を提出する。この陳述書には、留置が認められた日時、延長された留置期間、基準時からの留置期間の他、留置を認めた裁判所および留置される場所等が記載されるが、被留置者についての詳細や事後の訴追に予断・偏見を生じさせる資料は含まれてはならない⁽¹⁰⁾。

(7) 留保権限は、(議会の承認があったとしても) 発効後60日で失効するが、発効後30日以内に両院の承認議決が得られない場合には30日で失効する。この場合、留保権限によって留置されている者は直ちに釈放される⁽¹¹⁾。

(8) 留保権限が行使された場合、独立テロ立法調査官は、命令の失効後6月以内に調査して報告書を国務大臣に提出し、大臣はそのコピーを議会に提出する。調査報告事項は、留保権限発動判断の合理性に関する調査官の評価、28日を超える留置がなされた個々の事件での手続きの正当性等についての評価を含む⁽¹²⁾。

(9) 法案の附則第1の第2部は、上述した改正の結果として必要となる関連立法の改正を含むものであるが⁽¹³⁾、2000年テロリズム法36条を——内容的には

(8) Sch. 8 in the Bill, para.43 (1).ただし、請求に対する審問は——28日までの場合と異なり——延期されても、必ず令状の定める留置期間内になされなければならない(para.43 (2))。

(9) Sch. 8 in the Bill, para.41and 43 (4) (a) .

(10) Sch. 8 in the Bill, para.44.

(11) Sch. 8 in the Bill, para.45. なお、発効後30日以内に、担当大臣 (Minister of the Crown) が承認を求める動議を提出しこれが否決された場合には、その時点で発動されていた留保権限は失効する (para.45 (3))。

(12) Sch. 8 in the Bill, para.46.

大きな変更を伴うことなく⁽¹⁴⁾——新36条と置き換えるとともに36A条を付加している⁽¹⁵⁾。

B 告発後の尋問を許す規定

(1) 法案は、テロリズム犯罪に関して「イギリス」における告発後の尋問を許すものとした。ここでいうテロリズム犯罪とは、2000年テロリズム法および2006年テロリズム法に列挙された犯罪の他、これらの未完成犯罪 (inchoate offences)——コンスピラシーや未遂、扇動等——を含む。国務大臣は、議会の議決を得ることを条件として、命令によってこれらの犯罪リストを変更することができる⁽¹⁶⁾。

(2) 警察官 (constable) は、テロリズム犯罪で告発 (または訴追されたことを公式に通知) された者を当該犯罪に関して尋問することができる。また、被告人がテロリズム犯罪について公判に付された (be sent for trial) 場合であっても、刑事法院の判事が (a) 準備審問 (preparatory hearing)⁽¹⁷⁾ を開く命令を発し、かつ (b) 同命令がテロリスト関連犯罪であることをその理由としたときは、当該犯罪について尋問することができる。PACE66条に基づく実務規範は、本条による警察官の尋問についての規定をすることができる。告発前の尋問時点および告発の時点で被告人が事実に言及しなかった場合に不利益推認が許される

(13) 例えば、犯罪訴追法 (the Prosecution Act 1985) によれば、検事は検察長官と同じ権限を有するが、28日を超える留置の請求等は一定の検事に限られるために、この旨の変更等が必要となる (The Counter-Terrorism Bill (HC Bill 63), Part 2, para.2.)。

(14) Counter-Terrorism Bill (HC Bill 63) Explanatory Notes, para.85. ただし、旧36条の「高等法院判事」は新36A条で「高等法院判事または首席裁判官によって指名された巡回判事」と改正される等の変更は存在する。

(15) The Counter-Terrorism Bill (HC Bill 63), Part 2, para.6.

(16) The Counter-Terrorism Bill (HC Bill 63), s.26; Counter-Terrorism Bill (HC Bill 63) Explanatory Notes, para.93.

(17) 1996年刑事手続および捜査法 (the Criminal Procedure and Investigation Act 1996) 29条によって認められた審問で、事案の複雑性・重大性・長期性のためこの審問を持つことが有益と判断された場合に行われる審問で、重要な争点を特定し、陪審の争点理解を助け、公判を迅速化し、または、公判の管理運営を助けることを目的とする。この審問は公判の開始として取扱われる (M. Zander, CASES AND MATERIALS ON THE ENGLISH LEGAL SYSTEM (10th ed. 2007), at 350)。

のと同様に、本条による尋問についても、不利益推認が許容される⁽¹⁸⁾。

(3) 法案の24条および25条は、スコットランドおよび北アイルランドにおいても、同様の告発後尋問が許容される旨を規定する⁽¹⁹⁾。

C 両院合同人権委員会による批判と政府の反論

政府による法案提出直後の2008年2月に、両院合同人権委員会は、下院における第二読会のための資料として報告書を提出した。この報告書は、法案が含む多様な項目のうちとくに5つの項目、すなわち①告発前の留置、②告発後の尋問、③管理命令および特別弁護人 (control order and special advocate)、④告発についての予備テスト、⑤傍受証拠の証拠としての許容性、に絞って検討を加える⁽²⁰⁾。この報告書に対し2008年3月、政府は上記委員会報告に対する回答を示す報告書を公表した⁽²¹⁾。以下では①および②についての検討に焦点を合わせて、この2つの報告書を概観しておきたい。

C-1. 告発前の留置について

(A) 人権委員会による批判

(1) 人権委員会は、政府の考え方のアウトラインが示された時点において、前述したように現行の28日という告発前の留置期間を延長するだけのやむにやまれぬ証拠に基づく立証がなされていないという旨の報告書を公表していたが⁽²²⁾、これに対する政府からの回答がないとして、今回もその趣旨を繰り返す⁽²³⁾。具体的には、①CPSが示しているところを前提にすれば、現在の告発前の留置期間で対応不可能な危険性の存在は証明されていない、②他の対応手段、とくに

(18) The Counter-Terrorism Bill (HC Bill 63), s.22.

(19) The Counter-Terrorism Bill (HC Bill 63), ss.24-5.

(20) House of Lords: House of Commons: Joint Committee on Human Rights, "Ninth Report of Session 2007-8: Counter-Terrorism Policy and Human Rights: Counter-Terrorism Bill" (HL 50/HC 199, 7 Feb. 2008), paras. 1-5.

(21) "The Government Reply to the Ninth Report from the Joint Committee on Human Rights Session 2007-8 HL 50/ HC 199", (Cm 7344, Mar.2008).

(22) House of Lords: House of Commons: Joint Committee on Human Rights, "Second Report of Session 2007-8: Counter-Terrorism Policy and Human Rights: 42 days" (HL 23/HC 156, 14 Dec. 2007).

(23) 前記Ⅲ-1D (3) 参照。

その組合せによって公衆の保護は可能であるとともに、その方がより適切である、③留置に対する司法的な安全装置は——武器対等の真の司法的な審問において留置の基礎たる嫌疑の合理性を争う機会が欠如しているために——不十分である、④以下に示すように、議会による安全装置は実質的に意味を有していない⁽²⁴⁾。

(2) 法案は、議会に提出される報告書および議会での議論が被告人の公判に対する予断・偏見を生み出す危険性を避けるために、留保権限の発動についてのおよび実際の28日を超える留置についての議会への陳述書に記載される情報を制限した。公正な裁判の確保という観点からは歓迎すべきであるが、結果として議会による安全装置の能力は制約される。また、留保権限の発動自体は議会による議決を必要とせず、28日を超える留置期間は議会による意思表示以前に経過することになる⁽²⁵⁾。

(3) 法案の説明書(the Explanatory Notes)は、法案の欧州人権条約との整合性を指摘する⁽²⁶⁾。しかし同条約の5条(2)は、逮捕の理由とともに告発事実(charge)についての速やかな告知を受ける権利を保障しているが、28日を超えた留置後の告発はこの規定に反する。また、同条約5条の規定は、留置が恣意的であってはならず、目的達成と均衡が取れていることをも要求しているが、法案よりも均衡のとれた手段によることができる以上均衡がとれているとはいえず、また、恣意性を防止するための安全装置は不十分である。したがって、3点においてこの法案は人権条約に違反している⁽²⁷⁾

(B) 政府による回答

(24) Joint Committee on Human Rights, Ninth Report of Session 2007-8, supra note 20, paras.10-11.

(25) Joint Committee on Human Rights, Ninth Report of Session 2007-8, supra note 20, paras. 12-3.

(26) Counter-Terrorism Bill (HC Bill 63) Explanatory Notes, paras. 269-73. 1998年人権法(the Human Rights Act 1998) 19条は、法案に責任を負う大臣に欧州人権条約と適合する旨の声明をすることを求めており、本法案についても内務大臣はその声明をしていた(Id. para. 252)。

(27) Joint Committee on Human Rights, Ninth Report of Session 2007-8, supra note 20, paras.18-20.

(1) テロ事件の規模と複雑性は次第に増加してきており、将来28日を超える留置の必要性が生じるものと考えられる。政府の提案は、告発前留置期間を直ちに延長するものではなく、将来において——明確で例外的な必要性が生じた場合に限って——期間の延長を可能にしようとするものである。42日という上限は、例外的な必要性がある場合に、議会による強力な監視と司法による厳格な安全装置の下で一時的に発効されるのである⁽²⁸⁾。

(2) 政府案に拠れば、議会は28日を超える告発前留置期間の発効について検討する4つの機会を有している。第一に、今後8ヶ月にわたる法案についての審議の過程で、議会はそれを検討し修正する機会を有している。第二に、政府の法案が認められた後は、議会は以下の3つの機会に安全装置を行使する機会を有する。すなわち、①内務大臣が留保権限発動後2日以内に議会に陳述書を提出した時点、②発動後30日以内に内務大臣の判断を承認するか否かの議決をする時点、③テロ立法独立審査官が、内務大臣の判断の合理性および個々の留置についての報告書を提出した時点、においてである⁽²⁹⁾。

(3) 上記①～③の機会における個々の事件についての検討は——進行中の捜査に影響を及ぼしてはならないが——かなり踏み込んだものとなり得るし、大臣の判断についての検討も同様である。これらの機会において、テロ事件そのものやそれに対する捜査機関の対応について政府に質問し、テロ事件やその計画の規模や複雑性(留保権限行使の必要性)を議論し得るし、独立調査官の報告を受けて大臣の判断についておよび個々の被留置者の扱いについての議論も可能である。このように、④留置期間の延長が十分な安全装置によって支えられ、⑤法律に従って利用可能とされ、⑥適正に実施されること、を議会が保障するための機会は存在している⁽³⁰⁾。

(4) 28日を超える留置が欧州人権規約に違反することはない。現行制度の下でのテロリスト容疑での留置が条約違反とされたことはないし、そのような主張もなされていない。被留置者は逮捕後48時間以内に裁判所に引致されるのであ

(28) The Government Reply, supra note 21, at 1.

(29) The Government Reply, supra note 21, at 2.

(30) The Government Reply, supra note 21, at 2-3.

り、その後も7日毎に裁判所の審査を受ける。このような留置は「罪を犯したとの合理的な疑いに基づいて権限ある司法機関への引致のためになされた適法な逮捕・拘禁」(条約5条(1)(c))であり、司法機関の面前への速やかな引致の要請(同5条(3))をも満たしている。さらに被留置者は、留置継続・延長審問において留置の適法性を争い、必要なら人身保護令状を求めることができるのであるから、留置の適法性を判断するための手続きをもつ権利の要請(同5条(4))をも満たしている⁽³¹⁾。

(C) 両院合同人権委員会による再批判

政府による回答は、前記(A)での批判に一応答える体裁となっているが、それに先行するより詳細な報告書⁽³²⁾には全く答えているものでない——政府の報告書のタイトルがそれを示している——として、これを強く批判する。その上で、政府の回答につき順次検討を加える⁽³³⁾。

(1) 政府の回答は、当委員会の報告書が示す事項に対する回答というよりも、42日という留置期間についての政府の説明の繰り返しに過ぎない。唯一の新しい主張は、留置に対する議会による監視が意味を持つと論じる部分である⁽³⁴⁾。

(2) 政府の回答は、議会での審議は個々の被疑者に関する詳細に及び得ず、また、個々の留置の当否は議会ではなく裁判所の問題であることを承認しつつ、意味ある審議が可能であるとする⁽³⁵⁾。確かに大臣の議会への陳述書に基づいてある種の審議を行うことは可能であるが、特定の進行中の捜査に基づいて留置期間を延長したことの当否については不可能である。大臣が捜査のために長期の留置が必要と主張した場合、個々の被疑者の詳細な状況に言及しない限り、この主張の当否を論じることはできない。それ故、政府案の有する基本的欠陥

(31) The Government Reply, *supra* note 21, at 3.

(32) Joint Committee on Human Rights, “Second Report of Session 2007-8”, *supra* note 22.

(33) House of Lords: House of Commons: Joint Committee on Human Rights, “Twentieth Report of Session 2007-8: Counter-Terrorism Policy and Human Rights: Counter-Terrorism Bill” (HL 108/HC 554, 12 May 2008), paras. 9-10.

(34) Joint Committee on Human Rights, “Twentieth Report of Session 2007-8”, *supra* note 33, para. 12.

(35) 前記C-1(B)(2), (3) 参照。

に変わるところはない⁽³⁶⁾。

(3) テロ立法独立審査官の報告書に基づく審議についても同じことが妥当する。正当な手続きに従って被疑者が留置されたかについて審議する機会があるとされるが、これはその後の訴追ないし法廷において問題とされる点であって、議会での審議は将来の公判手続きへの影響という懸念によって制約される。なお、留保権限の行使の当否について議会が意思表示をする前に個々の被疑者について42日の留置期間が満了すると当委員会による批判に対する回答はない。この点を修正する可能性も政府によって検討されているようであるが、仮に修正がくわえられても、上述した議会による審議が実質的に意味を持たないとする批判を免れることはできない。また、法案の審議過程においても不当な権限行使に対する安全装置についての審議が可能とするが、当委員会の提案する安全装置についての勧告についてはなんら答えていない⁽³⁷⁾。

(4) 司法による安全装置に関して、当委員会は、留置のための審問が真に当事者的なものになるように——例えば、被疑者への情報開示に対するまた審問への出頭に対する制約の縮小、さらに、留置継続・延長の判断基準に逮捕・留置の十分な基礎の存在という要件の追加等——多くの提案を行ってきたが、政府はこの勧告になんら答えていない⁽³⁸⁾。

(5) 法案の欧州人権条約との適合性についての政府の説明は簡単にすぎるが、少なくとも2点において不正確な箇所がある。すなわち、①現行の留置制度・期間の下で人権条約5条との適合性が争われた事案は実際に存在しており⁽³⁹⁾、②判例によって留置延長審問が司法による審問 (judicial hearing) とされている

(36) Joint Committee on Human Rights, "Twentieth Report of Session 2007-8", supra note 33, paras. 14-15.

(37) Joint Committee on Human Rights, "Twentieth Report of Session 2007-8", supra note 33, paras. 16-20.

(38) Joint Committee on Human Rights, "Twentieth Report of Session 2007-8", supra note 33, para. 21.

(39) R on the application of Nabeel Hussain v The Hon. Mr. Justice Collins [2006] EWHC (admin). 被留置者は、高等法院判事によってなされた14日を超える留置を承認する判断の当否を争ったが、高等法院判事の判断を審査する管轄権を高等法院は有しないとする理由で棄却された。

以上、その判断を人身保護令状によって争えんとする説明は誤っている⁽⁴⁰⁾。

(6) 法務総裁 (Attorney General) をはじめとする政府の法務担当官 (Law Officers) ——法務総裁がその長——は、法案の人権適合性について担当大臣に助言を与えることがある。前法務総裁が28日を超える留置に反対していることに鑑みて、当委員会は現法務総裁が与えた助言の内容を開示するよう求めたが、この要請は認められていない。少なくとも現法務総裁による42日の留置期間が人権に適合的であるとする判断の概略は議会に示されてよいはずである⁽⁴¹⁾。

(7) 当委員会は、留置期間延長の基礎となる法案の22条を削除するとともに、被疑者が——公開の審問において関連する資料にアクセスしつつ——元の逮捕・留置の基礎となっている嫌疑の合理性を争う機会を持つことを保障するために、以下のように法案を修正することを求める⁽⁴²⁾。[筆者注：以下の () 内の記述は、理解を容易にするために筆者が人権院会の修正案に補足したものである]

① (人権条約との矛盾が許されないことを明確にするために) 2000年法附則第8の29条 (留置延長手続きについて定める第3部の最初の条文) に (7) として以下の規定をおく。「本部 (第3部) のいかなる規定も、欧州人権条約5条 (4) の完全な司法手続きに服する権利と矛盾するよう裁判所が行動することを要請していると解されてはならない。」

② (逮捕・留置の基礎を事前告知の対象とするために) 同31条 (被留置者への事前の告知の内容) に従って告知されるべき事項として (d) 号の後に以下のものを追加する。「(e) 被疑者の元の逮捕および継続された留置の基礎となっている嫌疑についての陳述、(f) その嫌疑の基礎となっている資料の概略」

③ (嫌疑の存在が留置延長のための要件であることを明確にするために) 同32条 (延長理由) の (1) 項 (a) 号の後に以下の号を追加する。「(aa) その者 (延長の請

(40) Joint Committee on Human Rights, "Twentieth Report of Session 2007-8", supra note 33, paras. 22-26.

(41) Joint Committee on Human Rights, "Twentieth Report of Session 2007-8", supra note 33, paras. 27-32.

(42) Joint Committee on Human Rights, "Twentieth Report of Session 2007-8", supra note 33, paras. 33 and 36.

求を受けた者)がテロリスト犯罪の実行・準備・扇動に関与したと信じるに足りる合理的な理由 (*reasonable grounds*) が存在すること」

④ (留置延長のための審問においては口頭での陳述が必要であり、法律扶助に基づく弁護人の援助が可能なことを明示するために)同33条(審問での意見陳述)の(1)項を以下のように変更する。「(1) 延長を請求された者は以下の権利を有する。(a) 司法機関 (*judicial authority*) の面前に自ら出頭して請求について口頭で陳述する権利、(b) 審問において弁護人によって法的に代理される権利、(c) そのために法律扶助を受ける権利、(d) 請求に対する審問から(被疑者・弁護人が排除された場合にその) 排除された部分において、(一定の基準を満たした) 特別弁護人 (*special advocate*) によって代理される権利、(e) 代理人を通して捜査官を反対尋問する権利」

⑤ (被疑者の審問からの排除に制限を加えるために) 同33条(3)項(被疑者・弁護人の審問からの排除)の(b)号の後に以下の文言を追加する。「以下の34条(2)項の(a)号から(g)号に規定された害悪を回避するために被請求人およびその弁護人の排除が必要と信じる合理的な理由が存在すると司法機関が満足した場合において」

C-2 告発後の尋問について

前述した告発前の留置期間の延長提案は、ずっと以前から議会の内外において激しい論争の対象となってきた。これに対し、告発後の尋問は——留置期間延長に激しく反対するLibertyやJusticeのような人権団体をも含めて⁽⁴³⁾——ほとんど問題がないものと解されてきたようであり⁽⁴⁴⁾、また、詳細な研究の対象とはされてこなかった。

(A) 両院合同人権委員会の批判

(43) Memorandum Submitted By Justice (11 July 2007) and Memorandum Submitted By Liberty (12 July 2007) in House of Commons: Home Affairs Committee, “First Report of Session 2007-8: The Government’s Counter Terrorism Proposals, vol. II” (HC 43-II, 13 Dec.2007), Ev.101-2 and Ev.134. ただし、両者ともに厳しい条件を前提としており、また、Libertyは不利益推認に反対していることに留意が必要である。

(44) Lord Carlile of Berriew, “Report on Proposed Measures for Inclusion in a Counter Terrorism Bill” (Cm 7262, Dec. 2007), para. 21.

(1) この委員会も、告発後尋問と不利益推認の採用可能性を示唆してきたが、①法的助言へのアクセス、②訴追側の一応の立証、③推認の適切な限界設定という条件の下においてであった⁽⁴⁵⁾。さらに近年の報告書においても十分な安全装置の下での採用の勧告を繰り返している⁽⁴⁶⁾。他方、下院司法委員会は、告発前の尋問と同じ安全装置の下での尋問の許容と不利益推認を支持する⁽⁴⁷⁾。

(2) しかし近年においては、後述するように、告発後の尋問の許容性拡張に対して慎重な見解も現れてきている。とくにこの問題を含めてテロリズム法制について学問的な調査・研究を続けてきたWalker教授の委員会での証言を受けて⁽⁴⁸⁾、この委員会は告発後の尋問を認めるものの、濫用に対する十分な安全装置が不可欠であるとする⁽⁴⁹⁾。(法案公表前の時点で)法案中の安全装置が不明であったため、委員会が確認したところ、内務大臣は安全装置(の可能性)として以下の5点を示した。すなわち、①告発された犯罪についてのみ尋問を許容(別件告発を防止)、②告発後の24時間までの取調べは上級警察官の許可が必要、③その後の取調べは治安判事裁判所の承認が必要で、最長5日に限定される、④その後に尋問が必要な場合にはそれ以上の尋問についての承認を治安判事裁判所から得る必要がある、⑤実務規範の定める告発前の安全装置が等しく適用される、というものであった⁽⁵⁰⁾。

(3) 合同人権委員会はWalker教授の提案を参考にして以下の7つの安全装置を

(45) House of Lords: House of Commons: Joint Committee on Human Rights, "Twenty-fourth Report of Session 2005-6: Counter-Terrorism Policy and Human Rights: Prosecution and Pre-Charge Detention" (HL 240/HC 1570, 1 Aug 2006), paras. 132-5.

(46) House of Lords: House of Commons: Joint Committee on Human Rights, "Twenty-fourth Report of Session 2006-7: Counter-Terrorism Policy and Human Rights: 28 days, intercept and post-charge questioning" (HL 157/HC 394, 30 July 2007), paras. 163-172..

(47) House of Commons: Home Affairs Committee, "First Report of Session 2007-8: The Government's Counter Terrorism Proposals, vol. I" (HC 43- I, 13 Dec.2007), para. 169.

(48) Oral Evidence given by C. Walker on 17 Dec. 2007 in Joint Committee on Human Rights, "Ninth Report of Session 2007-8", supra note 20, Ev. 1-6.

(49) Joint Committee on Human Rights, "Ninth Report of Session 2007-8", supra note 20, para. 36.

立法中に含めることを勧告した。すなわち、告発後の尋問は、①司法による承認を前提として、②告発後に判明した新証拠についてのみ、③尋問期間が総計して5日以内で、④弁護人が立会い、⑤DVDまたはビデオ録画のもとでのみ許容されるが、⑥承認を与えた裁判官は上記②③が遵守されたことを事後に確認する必要がある、⑦公判の開始後は一切許されない、という安全装置を規定するとの勧告である⁽⁵¹⁾。

(B) 政府の回答

前記の合同人権委員会の提案する「告発後尋問についての7つの安全装置」に対し、政府は以下のように回答した。

(1) 司法による承認と尋問期間の制限(人権委員会勧告①③⑥)について：例えば情報収集目的での尋問 (intelligence interview) のように現在でも告発後の尋問はなされているが、司法による承認はなされておらず、警察による身柄の要請は監獄の長によって判断されている。テロ関連事件における告発後の尋問においても、監獄の長が審査に当たり、尋問が必要で効率的であると判断することがその要件となる。その際に、告発後尋問の時間等を規制する矯正庁 (prison service) の発する命令に従うことになるので、司法による承認および尋問時間の法的規制は不要である。なお、公判を担当する裁判官は、尋問が抑圧的と解すれば証拠を排除することができるので、司法による承認がなくとも被告人の保護に欠けるところはない⁽⁵²⁾。

(2) 尋問の新証拠への限定(人権委員会勧告②)について：テロ事件は大量の暗号化された証拠 (encrypted evidence) や海外からの証拠を含んでいるので、警察は告発前にこのような証拠を分析して尋問できない可能性がある。新証拠に

(50) Letter from Jacqui Smith, Home Secretary, dated 5 Dec. 2007 in Joint Committee on Human Rights, "Ninth Report of Session 2007-8", supra note 20, Ev. 13-4. なお、このように慎重論者からみて不十分でしかない安全装置も、後に政府によってさらに低いものとされた (C. Walker, "Post-Charge Questioning of Suspects" [2008] Crim.L.R. 509, at 524 n.76)。

(51) Joint Committee on Human Rights, "Ninth Report of Session 2007-8", supra note 20, para.37.

(52) "The Government Reply", supra note 21, at 4.

限定することは、例えば告発後の分析の結果として判明したコンピュータ資料についての尋問を不可としてしまう。このような尋問は禁じられるべきではない⁽⁵³⁾。

(3) 弁護人の立会い(人権委員会勧告④)について：被告人は告発後の尋問中弁護人へのアクセスは可能である。このことは、告発後の尋問をカバーする実務規範中で明規される⁽⁵⁴⁾。

(4) ビデオ録画(人権委員会勧告⑤)について：告発後の尋問がビジュアルな形で記録されることには賛成する。すでに2000年法附則第8の3条はこのための命令を可能としているが、これによって強制的な録画を可能とすることができるかを検討中である。この点に問題があれば、修正を考える予定である⁽⁵⁵⁾。

(5) 公判開始後の尋問禁止(人権委員会勧告⑦)について：公判開始後の尋問禁止には賛成する。ただし、このような尋問によって得られた証拠は、公正な裁判を害するものとして公判裁判官によって排除されるであろうから、その禁止を法律中に規定する必要はない⁽⁵⁶⁾。

(C) 両院合同人権委員会による再批判

告発前の留置期間延長の圧力を緩和するために、人権委員会は告発後の尋問と不利益推認の許容性を主張してきたが、同時に十分な安全装置を伴うことの重要性をも強調してきた。前回の報告書において、この制度の採用は支持するものの、この潜在的に抑圧的な手段が実際にも抑圧的とならないようにするための多数の安全装置が法律に定められることを提案してきた。以下は政府の回答について検討する部分の要旨である⁽⁵⁷⁾。

(1) 政府は、既存の安全装置で十分であるから司法による承認と時間制限は不要であるとするが、その理由には承服できない。なぜなら、濫用に対する独立した安全装置として、監獄の長は裁判官に遠く及ばないし、実際に監獄の長が

(53) “The Government Reply”, supra note 21, at 4.

(54) “The Government Reply”, supra note 21, at 5.

(55) “The Government Reply”, supra note 21, at 5.

(56) “The Government Reply”, supra note 21, at 5.

(57) Joint Committee on Human Rights, “Twentieth Report of Session 2007-8”, supra note 33, paras. 57-58.

警察による身柄の要請について十分な審査をしているとの証拠も提示されていない。また、事後的な証拠排除よりも、抑圧的な尋問防止のために考案された事前の法律上の安全装置の方が優れている。従って、これらの安全装置が法律に明規されるべきである⁽⁵⁸⁾。

(2) 政府は、告発後の分析の結果明らかになったコンピュータ資料を例に挙げて、尋問の新証拠への限定を拒否する。このような場合に尋問の可能性を否定するものではないが、尋問対象を「新証拠」に限定した上で、この「新証拠」を適切な範囲に定義する手法によるべきである⁽⁵⁹⁾。

(3) 政府は、公判開始後には尋問がなされるべきではないとしつつ、公判担当裁判官による証拠排除の蓋然性の存在を理由に、これをとくに禁止する必要がないとする。しかし、政府じしん公判開始後には尋問がなされるべきでないとするのであれば、立法によってこれを明規すべきである。さもなければ、不明確な余地を残すことになるからである⁽⁶⁰⁾。

(4) 以上の理由から、以下のような条文が置かれるべきである⁽⁶¹⁾。

①「本条の『告発後の尋問』とは、テロリズム犯罪についての告発後尋問のみを意味する。」

②「告発後尋問は、事前に司法による承認を得なければならない。」

③「告発後の尋問は、被告人が告発された後に判明しかつそれ以前には判明し得なかったことが相当と考えられる新証拠についてに限られる。」

④「告発後の尋問は、総計して5日以上続いてはならない。」

⑤「告発後の尋問は、被告人の弁護人の立会いの下でのみ行われる。」

⑥「告発後の尋問は、常にビデオ録画される。」

(58) Joint Committee on Human Rights, "Twentieth Report of Session 2007-8", supra note 33, paras.59-60.

(59) Joint Committee on Human Rights, "Twentieth Report of Session 2007-8", supra note 33, paras.63-64.

(60) Joint Committee on Human Rights, "Twentieth Report of Session 2007-8", supra note 33, paras.61-62.

(61) Joint Committee on Human Rights, "Twentieth Report of Session 2007-8", supra note 33, para. 66.

⑦「告発後の尋問に承認を与えた裁判官は、尋問が上記③の範囲にとどまりかつ④の時間内に終了したことを確認するために、尋問終了後に尋問の反訳記録 (transcription) を審査する。」

⑧「テロリズム犯罪についての告発後の尋問は、被告人の当該犯罪についての公判が開始された後には、行われてはならない。」

IV-2 法案の下院での審議

A 下院での審議——概要

反テロリズム法案 (the Counter-Terrorism Bill) は、2008年1月24日に下院に提出され、その後第一読会を経て、2008年4月1日に第二読会が開催された。内務大臣Jacqui Smithによる法案の趣旨説明、野党である保守党および自由民主党の内務問題担当の責任者であるDavid DavisとChris Huhneによる発言に続いて若干の審議がなされたが、そこでの審議の大部分は告発前の留置期間という問題に向けられた⁽⁶²⁾。続いて下院一般法律案委員会 (Public Bill Committee) での審議に移った⁽⁶³⁾。ここでの審議は、15名の証人からの意見聴取をも含めて、4月22日から5月15日にかけて14回にわたって行われた。その検討事項は法案全体に及んだが、やはり大半の議論は告発前の留置期間の延長およびその(告発後尋問を含む)代替手段という問題に集中した。結果として、告発前の留置期間の延長に関する部分は5月6日に13対9で、告発後の尋問に関する部分は(大きな反対なく)5月8日に、それぞれ可決された⁽⁶⁴⁾。その後法案の修正(とくに告発前留置期間に関する部分)を経て、6月10日および11日の下院への報告段階 (report stage) で激しい論戦がなされ、とくに告発前の留置期間に関する規定は——若干の与党議員の反乱もあり——315対306という9票差でようやく可決された⁽⁶⁵⁾。そして6月11日の第三読会を経て、上院に送付されるにいった。

(62) Hansard [HC] Deb 1 April 2008, cc 647-737.

(63) 法案についての詳細な検討を任務とする下院の委員会で、委員長John Bercowを含めて24名の委員で構成されていた。

(64) House of Commons Library Research Paper, “Counter-Terrorism Bill Committee Stage Report” (RP 08/52, 5 June 2008), at 15-19.

(65) Hansard [HC] Deb 11 June 2008, c 405.

B 第二読会——各党の基本的スタンス

ここでは本稿で検討している問題への各政党のスタンスを見るために、(法案に対する原則的な議論がなされる)第二読会における各政党の担当者(政府・与党の場合は内相)の発言を——これまでの検討の繰り返しとなる部分も多いが——概観しておきたい。

(1) 内相Jacqui Smithの法案についての趣旨説明の概略は以下の通りである。この法案についての政府の基本的アプローチは、協議とコンセンサス形成の重視である。議会の内外において意見を聴取し、結果として法案の多くはすでに広範な支持を得ているものと信じる。法案のうちで、最もしばしば議論の対象とされてきた点は告発前の留置期間の問題である。政府が——以前から議会でも深刻な見解の対立を生じさせてきた——この問題を再度取上げた理由は、テロの脅威の規模と複雑化が成長している時期において、法による対処が凍結されてはならないということに尽きる。ここで最も重要な問題は、期間の長さではなく、将来のあらゆる事態においても、28日の期間では足りないという場合が決して生じないと人々が信じるか否かである。もし生じ得るとするのであれば、どのようにまたいかなる手続きにおいてそれを延長し得るのかが問題となる。上級の警察官が指摘するように、捜査の性格の変化とテロ計画の拡大と複雑化は、現在の留置の枠内においてテロリスト被疑者を告発する能力に影響を及ぼす可能性がある⁽⁶⁶⁾。

(2) 保守党の影の内相 (the Shadow Home Secretary) であるDavid Davisの発言の要旨は以下の通りである。法案は告発後の尋問をも含めて我々が長年にわたって求めてきたものを含んでおり、これらの部分については法案を歓迎する。しかし支持できない部分も多い。まず、テロ関連事件における検屍官 (coroner) の選任と陪審抜きの密行の検屍審問 (inquest without jury) の規定等は問題が大きいし、他方で、傍受証拠の証拠としての利用可能化等テロリストの脅威からわが国を守るべき手段が法案には含まれていない。さらに、告発なしに国家によって長期間身柄拘束されることのない権利は、マグナカルタにまで遡り、前

(66) Hansard [HC] Deb 1 April 2008, cc 650-3.

世紀においてはそれを守るために数百万人の人々が死亡したという我々にとって最も基本的で重要な権利であって、簡単に放棄するつもりはない。ここでは、一般事件の留置期間の上限が4日であるのに対し、テロ関連事件でのそれがわずか5年の間に7日から28日——最も例外的な事態にのみ適用するとして当院の承認がなされた——にまで延長されてきたこと、現在ではほとんど世界最長となっていることが忘れられてはならない。また、検察長官 (DPP) やそのテロ担当部門の長そして前法務総裁もこの提案を支持していない。他方で延長を正当化する資料はなく、これを求める警察の発言は、証拠ではなく将来の推測に基づくものでしかない。すなわち、800年もの歴史を持つ基本的で重要な権利を放棄するための証拠は存在していない⁽⁶⁷⁾。

(3) 同じく野党である自由民主主義党の内務問題担当者Chris Huhneの発言の要旨は以下の通りである。テロリズムへの攻撃のために、傍受証拠の許容や告発後尋問の拡張という提案——ただし限られた場合においてのみ——には賛成する。他方で、告発前の留置期間の延長には、また、国家の権限濫用に対する基本的な防波堤たる検屍陪審についての改正には賛成できない⁽⁶⁸⁾。

C 一般法律委員会での審議

前述したように、ここでの審議は4月から5月にかけて14回にわたって行われた。以下では、本稿の関心に関係する部分を取り上げて概観しておきたい。ただし、ほとんどの議論が告発前留置期間の問題に集中したため、告発後尋問に関する議論は乏しい。

C-1. 証人の証言

15人の証言がなされたが、そのうちの主要な証人のみを取り上げる。

(1) 首都警察本部長 (Metropolitan Police Commissioner) であるIan Blairの証言：下院内務委員会での証言と変るところはない。私は、告発前の留置期間を延長する必要性についての証拠があるとの主張はしていない。繰り返してきたことは、この数年の状況を前提とすれば、遅かれ早かれ28日を超える留置が必要になるであろうとの実際的な推論を引き出し得るということである。外国とは

(67) Hansard [HC] Deb 1 April 2008, cc 662-5.

(68) Hnasard [HC] Deb 1 April 2008, cc 667-677.

異なり、わが国では捜査の大部分の責任は検察官ではなく警察にある。すなわち、法律家が判断する前に実際の捜査を行う我々こそが、捜査の困難性を認識しているのであって、実情を報告できるのは——検察長官や法務総裁ではなく——警察である⁽⁶⁹⁾。

(2) 警察本部長連盟のテロ関連問題委員会 (Terrorism and Allied Matters Committee) の委員長であるBob Quickの証言：近年においては、被疑者がイギリスよりも情報面で信頼が置けずまた満足とはいえない外国に出て、帰国後直ちに攻撃計画の実行に着手するという状況が生じている。その計画は迅速に実在化するので、公共の安全のためには、証拠収集のために行動するよりも早い時点で先制攻撃(逮捕等)をくわえざるを得ない⁽⁷⁰⁾。

(3) 検察長官Ken Macdonaldの証言：(法案を支持するか否かの質問に対して)それは議会の任務であって私が言うべきことではない。私が言い得るのは、検察官としての過去の経験に照らして、28日の留置期間を延長するのを感じたことがないということである。もちろん(それを必要とする)様々なシナリオを想定し得るし、それは起こりえないわけではないが、問題はそれがほんのわずかの (remotely) 可能性なのではないかということである。(なぜ警察とCPSの見解が異なるのかとの質問に対して)我々は警察署に詰めて警察官と同様に困難に直面している。そして、捜査の結果としてどの時点で告発をするだけの証拠が存在するのかを判断するのは我々であるから、適切な留置期間について十分に判断し得るものと考えている。我々の経験から判断して、28日で十分に対処できており、それ故延長を求めてはこなかった。異常なほど複雑なテロリズム犯罪についても、予備テストの利用で十分に対処し得るものと判断する⁽⁷¹⁾。

(4) 前法務総裁Goldsmithの証言：重大なテロ計画について警察は捜査をしなければならぬが、十分にその役割を果たしている。私がかつて政府内で職に就いていたときに実際のテロ事件を真剣に検討したが、28日を超える留置を必要とするものは見当たらなかった。人身の自由は、わが国のバックボーンとも言える重要なものであり、それ故期間の延長が——単に将来のいずれかの時点

(69) PBC Deb 22 April 2008, c 11.

(70) PBC Deb 22 April 2008, c 14.

で好ましいであろうではなく——必要であることが証明されない限り、人身の自由は制限・放棄されてはならない。留置期間延長の提案は、この必要性テストを充足していないのみならず、ムスリム社会に偏見のメッセージを送るという反作用をも有している⁽⁷²⁾。

(5) 公安・反テロ・犯罪・警察担当大臣Tony McNultyの証言：(延長を正当化するだけのやむにやまれぬ理由があるのかとの質問に対して)現時点では28日の留置期間を恒久的なものにする理由はない。しかし、実際の職務の遂行に当たっている警察が裁判官に28日を超える留置を求めることができる必要性を述べていることも含めて、あらゆる事情を考慮すれば、この法案が規定するような形での留置期間を定めるだけのやむにやまれぬ必要性は存在している。内務大臣の留保権限発動についての30日以内の議会による審査についていえば、それは、確かに検察長官と警察をして内相のもとに赴かせるにいたった個々の事件についてのコメントをなすことではない。あくまでその権限を発動させた内相の判断の当否について審議することであるが、有能な議員にとってこの審議を行うことはまったく適切な任務なのである⁽⁷³⁾。

(6) 以上の証言はいわば28日を超える留置期間の必要性に関するものであったが、現行の留置延長審問についての指摘もなされている。JusticeのEric Metcalfeは、司法による監視が不十分であることの理由として、①裁判官は被疑者の留置延長を正当化する証拠(被疑者に不利益な証拠)の十分性を判断することを求められておらず、証拠が問題とされても捜査継続の必要性と捜査の適

(71) PBC Deb 22 April 2008, cc 53-8. さらに、CPSの反テロ室長S. Hemmingは、スコットランドでの空港爆破事件——ロンドンでの爆発未遂に引続き2007年6月29日にグラスゴー空港で生じた可燃物満載のジープを空港ビルに衝突させた事件——の後、この9ヶ月間は14日を超える留置期間の請求をしたことはないと言明した (Id. c 57)。他方、告発後尋問という問題について、Macdonaldは、その司法的監視という手法には遅延が伴うとしてこれに反対する。すなわち、警察は告発後尋問を行うかについて検察官には相談すべきであろうが、裁判官は、事件を十分に把握しない限り判断するのを躊躇するであろうから、司法的監視を求めることは必然的に手続きを遅延させることになる、とする (Id. cc 45-46)。

(72) PBC Deb 22 April 2008, cc 66-7.

(73) PBC Deb 24 April 2008, cc 138-9, 159.

切性との関係で考慮されるに過ぎないこと、②被疑者および弁護人が裁判所に提出された証拠を知らされず、また、審問から完全に排除されること、を示した⁽⁷⁴⁾。これに対して、CPSの反テロ室長 (Head of Counter-Terrorism Division) のSue Hemmingは、①審問前の告知書の記載はとくに詳細というわけではないが、被疑者のソリシタは——法の要求ではなく実務慣行として——その時点での証拠と捜査の概要とを示され、②審問において請求はきわめて詳細になされており、(被疑者・弁護人を排除した) 一面的な審問は、事案にも拠るが、少なくとも時間が経過するにつれ少なくなり短くなっている (現に検察官の行った17件の延長請求中、一面的審問は1件のみであり、しかもその一部についてのみであった)、と証言した⁽⁷⁵⁾。

C-2. 告発前の留置期間の延長 (法案22条) について

4月29日の第5回からは委員会での法律案での審議に当てられた。そして、その審議の大部分はこの留置期間の延長の当否 (とくにその必要性の存否) という点に向けられたわけであるが、ほとんどがこれまでに紹介してきた議論の繰り返しである。従って以下ではその骨子のみを見ておきたい。

(1) 延長の必要性：この点に関する議論は量的には膨大であるが、代表的なものとして、保守党の影の法務総裁であるDominic Graveが、この委員会においてもまた内務委員会においても、現在の28日の留置期限では不十分であることを示す証拠は提出されておらず、緊急事態においてのみの利用という主張も——警察とDPPの報告書に基づく担当大臣の判断にすぎない以上——認めがたいと述べ、自由民主主義党のTom Brakeが、これに同調して、情報機関や警察が利用可能なテクノロジーはテロリストの利用する技術に十分に追いついている、と述べた⁽⁷⁶⁾。これに対し労働党のDari Taylorは、裁判官が提出された証拠に基づき延長が必要と信じた場合に、緊急事態においてかつ暫定的にのみ利用され

(74) PBC Deb 22 April 2008, c 40. Metcalfは、告発後尋問に関して、告発によって捜査をコントロールする任務が司法に移ることを根拠として、尋問が裁判官の面前でなされることを主張した (id. cc 24-5)。

(75) PBC Deb 22 April 2008, c 56.

(76) PBC Deb 6 May 2008, cc 251,271 and 273..

るものであって、疑問点もないわけではないが、必要な場合に限って制度を棚に準備しておくということは必要であるとの賛成意見を述べた⁽⁷⁷⁾。

(2) コミュニティとの関係：保守党のDouglas Hoggが、この法案に従い逮捕され42日も留置された後にいかなる犯罪についても告発されないまま(従って有罪ともされない)であったとすれば、その所属するコミュニティには大きな怒りが生じるであろうと述べたのに対し⁽⁷⁸⁾、労働党のAdrian Baileyは、私の選挙区には約9%のムスリムが居住しており、もし強い反発があると感じればこの点について慎重な姿勢をとるであろうが、いまだ誰からもこのような申立てをなされたことはない、として法案を支持した⁽⁷⁹⁾。

(3) 司法審査の有効性：Douglas Hoggが、被留置者およびその弁護人を審問から排除する権限が存する以上、一面的な審問となり司法審査は十分ではないと述べたのに対し、担当大臣のTony McNultyは——証人であるCPSのSue Hemmingの証言を引用して——一方的な審問が実際に行われることはない⁽⁸⁰⁾と反論した。さらに、労働党のAdrian Baileyは、仮に一面的な審問であったとしても、この分野での専門性と訓練をつんだ高等法院の判事が関与する以上、合理的なチェック・アンド・バランスは組み込まれているとも述べた⁽⁸¹⁾。

(4) 議会による監視の有効性：完全な情報が与えられない限り、議会による審査は無意味で不正の隠蔽でしかないとのElfin Llwydによる批判に対し、担当大臣McNultyは、テロ関係者の数や計画の性質・複雑性等の情報によって十分に意味のある審議が可能だとする⁽⁸²⁾。また、Hoggらによる留保権限発動後30日の時点で議会の審査がなされても、42日の留置期間が終了してしまうのではとの指摘に対し、担当大臣McNultyは議会は7日ないし10日目で審議・議決を行う意思があるかと聞き返すといった議論がなされた⁽⁸³⁾。

(77) PBC Deb 6 May 2008, c 276.

(78) PBC Deb 6 May 2008, c 297.

(79) PBC Deb 6 May 2008, c 306.

(80) PBC Deb 6 May 2008, cc 304-5.

(81) PBC Deb 6 May 2008, c 305.

(82) PBC Deb 6 May 2008, c 303

(83) PBC Deb 6 May 2008, c 302-3.

(5) 修正提案の要請：担当大臣McNultyは——とくに議会による監視という問題に関して——もし議会の審査手続きが無意味で上手く機能しないのであれば、それに代わるものは何かを逆に問いたいとして、大臣の留保権限の発動に対する議会の審査の時期を早めることをも含めて、代替案の提示を求めていることが注目される⁽⁸⁴⁾。これに対して、影の法務総裁Dominic Grieveは、最初の土台が不十分に設定されているときに、これに修正を加えることは細部をいじくりまわすだけで全体を考察することにはならない、として留置期間の延長に反対する旨をあらためて述べる⁽⁸⁵⁾。

(6) 委員会では22条を法案に残すかについての票決がなされ、12対9で残すことが認められた後に、22条が引用する(留置延長の具体的な中身を規定する)附則第1についての上述した検討を経て票決に移り、13対10で可決された⁽⁸⁶⁾。

C-3. 告発後の尋問について

法案は、23条において告発後の尋問と黙秘からの不利益推認が可能と規定する。告発後の尋問の許容範囲を拡張することについてはこの委員会のみならず議会全体においてかなりの支持があるが、具体的な内容が詰まっているとはいえなかった。委員会においては、法案に対する多くの修正動議が主として自由民主党からなされ、これを中心に議論がなされた。

(1) 多くの修正動議は、司法による監視の強化を目指すものであった。すなわちその要点は、①告発後の尋問を行おうとする警察は、裁判官(具体的に誰とするかは多様である)に対し許可を求める請求をしなければならない、②裁判官が許可するための条件(例えば、なされた告発が適切で、告発後の尋問が司法の利益に合うこと)、③裁判官が許可に際して条件(尋問の許される期間や実際の尋問の総計時間数等)を付すこと、等であった。さらには、どのような場合に許可が必要か(全くの別事件であればそれを理由とする逮捕・留置・尋問が可能なのに疑いが無い)を明らかにするために、④「テロリズム犯罪で告発された場合に、関連するテロリズム犯罪(related terrorism offence)」で尋問する

(84) PBC Deb 6 May 2008, c 323.

(85) PBC Deb 6 May 2008, c 326.

(86) PBC Deb 6 May 2008, c 326.

場合に裁判官の許可が必要とし、「関連するテロリズム犯罪」とは、すでに告発された犯罪と同じ事実関係から、事件全体がまたはその一部が発生したテロリズム犯罪であるとの定義をおこうとするものである⁽⁸⁷⁾。

担当大臣McNultyは、①不当な尋問の危険性については、公判担当裁判官が得られた自白の証拠能力を判断するので事前の司法による監視は不要であり、②司法による監視は手続きを遅延させるおそれがあるとしてこれに反対した。そして、反復的・抑圧的で過度に負担をかけるような尋問に対しては、PACEの実務規範の追加・修正によって対応すると約束した⁽⁸⁸⁾。その他の点についても別に議論の機会を設けると提案して、修正動議は撤回された⁽⁸⁹⁾。

(2) 第二の修正動議は告発後の尋問が「公判の開始前にのみ」可能と明規しようとするものであった⁽⁹⁰⁾。これに対しては、法案に慎重な態度をとる保守党の委員からも、警察をして公判開始直前まで尋問を行わせるという副作用の危険性が指摘され、担当大臣McNultyも、この制限規定は既存の告発後尋問や情報収集目的での尋問にも影響を及ぼすので支持できないとした。その上で、実務規範中での記載を検討する旨で了解がなされ、動議は撤回された⁽⁹¹⁾。

(3) 次の修正動議は、法案23条4項の告発後尋問に関するPACE実務規範の任意的制定を義務化するとともに、以下のような事項が実務規範中に定められると法律中に明規しようとするものであった。すなわち、①尋問が弁護人の立会の下に行われ、②尋問を許容した裁判官のために尋問の反訳記録(transcript)が作成され、③ビデオ録画され、④尋問事項を告発後に判明した証拠に限定し、⑤適切な時間制限を設けて抑圧的尋問防止すること、等を定める実務規範を制定しなければならない、と法律中に規定する、と⁽⁹²⁾。

この動議に対しては、保守党の委員から、要求過剰であり条件は告発前のそ

(87) PBC Deb 8 May 2008, cc 331-2

(88) PBC Deb 8 May 2008, c 337.

(89) PBC Deb 8 May 2008, c 339.

(90) PBC Deb 8 May 2008, c 340.

(91) PBC Deb 8 May 2008, c 342.

(92) PBC Deb 8 May 2008, cc 342-3.

れと異なる必要がないとの主張がなされ、担当大臣McNultyは——新証拠への限定を除いて基本的に賛成ではあるが——あまりに特定した内容を法律に規定することは要求過剰であるから、実務規範中に規定すれば足りる、ただし、規範の義務化の提案は支持すると回答した。これを受けて、実務規範制定の義務化が認められた⁽⁹³⁾。

(4) 最後に、不利益推認を許容する部分を削除する修正動議がなされたが、不利益推認の問題自体を扱う場ではないとの前提で、有効性・必要性を理由にして、動議は撤回された⁽⁹⁴⁾。

D 法案の修正

法案が下院で審議されるようになった時点において、この法案、とくに告発前留置をめぐる動きはメディアの注目を浴びたが⁽⁹⁵⁾、その中で首相の留置期間延長についての決意が新聞紙上で公表され⁽⁹⁶⁾、続いて内務省は主要な修正点を公表した。以下それを概観しておく。

D-1 内務省による修正案骨子の公表と修正された法案——告発前留置期間

首相が決意を表明した翌日に、政府は法案への修正のリストを公表した⁽⁹⁷⁾。下院の本会議において内相は、留置期間の延長のための留保権限行使についての安全装置を強化するために当初の法案に修正を加えたい旨を述べた⁽⁹⁸⁾。[筆者注——以下では、原則として最終的に下院を通過して上院に提出された法案の条文を示す⁽⁹⁹⁾]

(1) 修正の要点は次の3点である。すなわち、①議会の役割の強化：留保権限の発効後(30日ではなく)7日以内の議会の議決、②脅威の例外性：深刻で例外的なテロリストの脅威についてのみ留置権限の発動が可能、③権限の暫定的・例外的性格：42日という上限規定の有効期間は(60日ではなく)30日、といった

(93) PBC Deb 8 May 2008, cc 343-8

(94) PBC Deb 8 May 2008, cc 349-352.

(95) メディアの反応については、Research Paper, supra note 64, at 22-3を参照。

(96) G. Brown, "42-day detention; a fair solution", The Times, 2 June 2008.

(97) Home Office, "Pre-Charge Detention---The Facts", 3 June 2008.

(98) Hansard [HC] Deb 11 Jun. 2008, c 317 per Jacqui Smith.

(99) The Counter-Terrorism Bill 2007-08, (HL Bill 65).

点である。以下では、この3点を中心に修正された法案を概観しておく。

(2) 留保権限の発動は「深刻で例外的なテロリストの脅威」(grave exceptional terrorist threat)に限られるが、これは「人命の重大な喪失を、またはイギリスでの人的福祉 (*human welfare*) もしくはイギリスの安全への重大な被害を惹起しもしくはその危険性を生じさせるテロリズムを含む」ものと定義されており⁽¹⁰⁰⁾、このテストは従来のもより基準が高く設定されており、緊急事態法の定義に接近している。また、留保権限の発動の根拠となるのは、謀殺や爆発惹起コンスピラシーといった終身刑の定められた重大なテロリスト犯罪 (serious terrorist offence) の捜査の場合に限定される⁽¹⁰¹⁾。

(3) 国務大臣は、DPPおよび警察本部長からの報告書を受けて、留保権限を命令によって発効させることが可能であるが⁽¹⁰²⁾、発効後2日以内(それが不可能ならできる限り早急)に議会に報告しなければならず、議会への報告後7日以内に両院の承認が得られない限り、同命令は失効する⁽¹⁰³⁾。大臣は、権限を発動する前に、(政府から)独立した法律家から、深刻で例外的なテロの脅威の存在等の要件^(103A)の充足につき大臣が満足したことが正当であるのかについて助言を得ておかなければならず、その文書を議会に権限を発効させた旨の陳述書と同時に提出する⁽¹⁰⁴⁾。また、大臣は、その権限を発効させる命令と同時に、下院内務委員会、両院合同人権委員会、情報公安委員会 (the Intelligence and Security Committee) の委員長にその旨を告知し、独立の法律家からの法的助言のおよびDPPと警察本部長の報告書のコピーを提供する⁽¹⁰⁵⁾。

(4) 42日という留置の上限の有効期間は内相の命令から30日間とされるが、深刻で例外的なテロリストの脅威が存続している場合には、同一の手続きに従い

(100) The Counter-Terrorism Bill (HL Bill 65), ss. 22 and 27.

(101) The Counter-Terrorism Bill (HL Bill 65), s. 24.

(102) The Counter-Terrorism Bill (HL Bill 65), s. 23.

(103) The Counter-Terrorism Bill (HL Bill 65), s. 28.

(103A) この要件は、検察長官および警察本部長の大臣への報告書よりも、緊急性等をも含む点で広がっている (The Counter-Terrorism Bill (HL Bill 65), ss.25 (1), 27 (2))。

(104) The Counter-Terrorism Bill (HL Bill 65), ss. 25 and 27.

(105) The Counter-Terrorism Bill (HL Bill 65), s. 26.

再度議会の承認を得ることを妨げない⁽¹⁰⁶⁾。

(5) テロリスト事件における留置の延長には緊急事態法が利用できないことを明確にする旨の文言が緊急事態法に追加される⁽¹⁰⁷⁾。

D-2 法案の修正——告発後の尋問

政府は、一般法律委員会の段階においては、当初の法案に安全装置を追加しようとする修正動議を——実務規範に規定すべき事項だとの理由で——拒否していたが、下院の本会議においては、再考の結果一部を法案中に取り込むことが妥当と判断した旨を述べた⁽¹⁰⁸⁾。結果として政府の提出した修正法案は、当初の法案よりも告発後尋問に関する詳細な規定を含むものとなっている。以下では、修正された部分を中心に告発後の尋問に関する規定を概観しておく。[引用する条文は下院を通過して上院に提出された法案のものによる]

(1) 法案中で定義されるテロリズム犯罪に関して告発後の尋問を許容するとした点は(テロリズム犯罪の定義をも含めて)、当初の法案と変化はない⁽¹⁰⁹⁾。

(2) 本法案によって認められる警察官の告発後尋問は、当初の24時間までは警視以上の警察官の承認を得て行うことが許され、24時間を越えて5日までの尋問は治安判事の承認を必要とする。その後においても、治安判事の承認があれば、5日までの尋問が許容される⁽¹¹⁰⁾。

(3) 請求を受けた治安判事は、告発後の尋問が司法の利益のために必要で、かつ、当該被疑者に対する捜査が真摯・迅速になされていると満足した場合のみ、これを承認することができる⁽¹¹¹⁾。

(4) 告発後尋問に関する(当初の草案では裁量的であった)実務規範の制定は義務的とされたが、黙秘からの不利益推認に関する規定には変化がない⁽¹¹²⁾。

(106) The Counter-Terrorism Bill (HL Bill 65), s. 30.

(107) The Counter-Terrorism Bill (HL Bill 65), s. 32.

(108) Hansard [HC] Deb 10 Jun. 2008, c. 181 per McNulty.

(109) The Counter-Terrorism Bill (HL Bill 65), ss. 34 (1) - (3) and 39.

(110) The Counter-Terrorism Bill (HL Bill 65), s. 34 (4).

(111) The Counter-Terrorism Bill (HL Bill 65), s. 34 (5).

(112) The Counter-Terrorism Bill (HL Bill 65), s. 34 (6) - (9). なお、実務規範の制定を義務化するとはこれ以前に実現されていた(The Counter-Terrorism Bill (HC Bill 100), s. 34 (4))。

(5) 告発後の尋問は——国務大臣の命令とそれについての議会の決議のある場合を除いて——ビデオ録画されねばならず、また、録画についての実務規範が——議会の決議を得て——制定されなければならない⁽¹¹³⁾。

D-3 修正提案に対する反応

(1) 保守党の党首であるD. Cameronは、42日もの告発前の留置期間が必要だとの説得はなされていないとしたが、同時に、彼が最初にその下で働いた政治家がIRAによって殺害されたことをあげて「決してテロリズムに対してソフトであるために反対するものではない」と付言した⁽¹¹⁴⁾。また、影の内相であるD. Davisは、政府はきわめて原則的な問題を判りにくいものにしたが、これらの修正はペテンであり、依然として42日の留置期間を発効させる内相の権限は広範なのであり、決して緊急事態に限定されてはならないとしてこれを批判した⁽¹¹⁵⁾。

(2) 両院合同人権委員会も、直ちに(修正法案の具体的な文言が提示させる以前の時点で)報告書を提出して、修正案を批判した⁽¹¹⁶⁾。①仮に「深刻で例外的」という文言が定義され、その基準が高くなったとしても、それは決して権限行使の前提条件とされたわけではない。単に担当大臣が議会に対して「そのことについて満足している (be satisfied)」と陳述するのみであるから、その満足宣言を審査する機会がない限り、安全装置としては不十分である。②議会による承認の期間が30日から7日に短縮されたとしても——30日後では自動的に42日の留置期間が満了することになるとの批判は受けないにせよ——例外的必要性が個々の事件と関連する以上、将来の公判との関係で十分な審議はなしえない。③42日の留置期間の有効期間の短縮はその通りであるが、なんら司法的な安全装置は改善されておらず、欧州人権条約5条違反という以前の報告書の結論に

(113) The Counter-Terrorism Bill (HL Bill 65), ss. 37-38.

(114) “Smith Reveals Details of New Safeguard”, The Guardian, 3 June 2008.

(115) “Power to detain suspects for 42 days would be limited ‘involving serious loss of life’”, The Times, 4 June 2008.

(116) House of Lords: House of Commons: Joint Committee on Human Rights, “Twenty-first Report of Session 2007-8: Counter-Terrorism Policy and Human Rights: 42 Days and Public Emergencies” (HL 116/HC 635, 5 June 2008).

変るところはない⁽¹¹⁷⁾。

E 下院本会議 (報告段階) での議論

下院本会議での審議は6月10日と11日にわたり行われ、とくに告発前の留置期間延長を許容する規定については、激しい議論がなされた⁽¹¹⁸⁾。以下では、本会議での審議の順序とは逆になるが、告発前の留置期間に関する議論と告発後の尋問に関する議論を概観しておきたい。

E-1 告発前の留置期間について

(1) 内務大臣Jacqui Smithは、修正された法案を説明するに際して、一方でテロの脅威の上昇を指摘して留置期間延長の必要性を強調し、他方で留置期間を延長する大臣の留保権限の行使についての安全装置の強化を強調した。その上で、この法案に拠れば、延長は恒久的・自動的・即時的ではなく、例外的な状況下においてのみ、検察長官(DPP)の支持を得てのみ、議会の両院での投票で支持を得た場合にものみ、そして強力な安全装置を伴って、一定の期間においてのみ認められる、と説明した⁽¹¹⁹⁾。

(2) (修正法案を前提とした)本会議での審議においても、論じられたことの多くはこれまで述べてきたものと重なっている。すなわち、①告発前の留置期間を延長する必要があるのか、また、その必要性の証明がなされているのか⁽¹²⁰⁾、②コミュニティとの関係⁽¹²¹⁾、③司法審査の有効性⁽¹²²⁾、④大臣の留保権限行使に対する議会による承認の有効性⁽¹²³⁾、等についての審議であるが、これらの

(117) Joint Committee on Human Rights, “Twenty-first Report of 2007-8”, supra note 116, paras. 27-41.

(118) 最初に(2日間と予定された)審議日程についての不満が表明され、票決の結果312票対212票で審議日程が承認されるにいたった(Hansard [HC] Deb 10 June 2008, c 174)。

(119) Hansard [HC] 11 June 2008, cc 317-320.

(120) 例えば、Hansard [HC] 11 June 2008, cc 328-329.

(121) 例えば、Hansard [HC] 11 June 2008, cc 351-2, 389-390.

(122) 例えば、Hansard [HC] 11 June 2008, cc 390-391. 司法審査を強化するために、2000年法附則8に様々な修正、とくに、裁判官の審査事項(延長理由)に「その者がテロリスト犯罪の実行、準備または扇動に関わったと信じる合理的な理由の存在」等を付け加えようとする修正提案が、また、内相の留保権限の発動命令それ自体を司法審査の対象と明規する修正提案がなされた(New clause 1 and 37, Hansard [HC] 11 June 2008, c 313 and 315)。

点については——重複を避けるために——とくには触れない。

(3) 修正法案の柱の一つとされる、留保権限の発動を「深刻で例外的な脅威」の場合に限定しようとする点については、①その要件が実際には広範で、ほとんどすべてのテロ犯罪がこれに該当するのではないか⁽¹²⁴⁾、②とくに、その一つの要件である「人命の重大な喪失」にはイギリスという限定がなく、余りにも広すぎるのではないか⁽¹²⁵⁾、③法案の文言——深刻・例外性は留保権限発動についての規定にではなく、大臣の議会への通知を定める規定中におかれている⁽¹²⁶⁾——に拠れば、深刻・例外性は留保権限の発動要件ではなく、議会への通知事項とされているに過ぎないのではないか⁽¹²⁷⁾、等の点についての審議が注目される。

(4) 修正法案の他の柱である、議会による承認が必要とされる期間の30日から7日間への短縮および発効期間の60日から30日への短縮については、法案に反対する論者もそれが一定の前進だとは認めつつ⁽¹²⁸⁾、①仮に議会による審査が機能するとしてもほぼ自動的に35日(28日+7日)の留置がなされることになる点⁽¹²⁹⁾、②この修正が意味を持つためには議会による承認のための審査が有効であることが前提であるが、この前提条件が果たして充足されているか⁽¹³⁰⁾、についての審議がなされた。

(5) 新たにくわえられた留保権限発動のための事前の法的助言という要件が機能するののかについての審議⁽¹³¹⁾、そして、留置期間を延長された後に結局告発されなかった者に対する対応の如何という質問に対して、政府は一種の刑事補償を検討中と回答したのに対して、他の場合に存在しない補償制度をこの場合

(123) 例えば、Hansard [HC] 11 June 2008, cc 390-391. 議会による監視機能を高めようとする修正提案もなされた(New clause 33, Hansard [HC] 11 June 2008, c 315)。

(124) 例えば、Hansard [HC] 11 June 2008, c 336.

(125) 例えば、Hansard [HC] 11 June 2008, cc 353-354.

(126) The Counter-Terrorism Bill (HL Bill 65), ss 23 and 27.

(127) 例えば、Hansard [HC] 11 June 2008, c 335.

(128) 例えば、Hansard [HC] 11 June 2008, cc 360-361.

(129) 例えば、Hansard [HC] 11 June 2008, c 354.

(130) 例えば、Hansard [HC] 11 June 2008, cc 354-355, 360-361.

(131) 例えば、Hansard [HC] 11 June 2008, cc 365, 392.

にのみ導入することの意味および他事件とのアンバランスといった批判がなされた点も注目される⁽¹³²⁾。

(6) 結局、6月11日の本会議において投票がなされた。法案の主要部分および緊急事態法改正についての投票においては、保守党・自由民主主義党等の野党議員の反対票にくわえて、与党の労働党の議員からも36名の反対票そして10名の棄権という反乱もあったが、結局315票対306票という僅差で可決されるにいたった。さらに、関連法規の修正および2000年テロ法の付則を改正するという形で修正も、315票対294票で可決された⁽¹³³⁾。

E-2 告発後の尋問について

告発前の留置期間の問題とは異なり、告発後の尋問については、政府与党のみならず、野党をも含めてこれ自体に反対する意見は見られない。ただ、この制度を導入するについて、濫用に対する安全装置をどの程度準備するか、また、それを法律中に明規するかそれとも実務規範に委ねるか、についての議論がなされた。

(1) 法案中に告発後尋問のビデオ録画を必要とする規定をおくこと、およびこれに関する実務規範制定を義務的とすることについては異論が見られない⁽¹³⁴⁾。

(2) 尋問に弁護人の立会いを要件とするか否かについては、これを要件とする旨を法案中に明規すべしとする主張および修正提案⁽¹³⁵⁾と、(法的助言を受ける権利は当然としつつ)これを明規すると、被告人が弁護人の立会いを拒否することによって尋問を回避し得るといふ抜け道を作ることになる、との政府の主張が対立した⁽¹³⁶⁾。

(3) 最初の24時間は警視以上の承認で、その後は治安判事の承認で足るとする規定については、警察が承認し、また、その後の承認を治安判事が行うのでは安全装置として不十分であるとして、当初から刑事法院の裁判官が承認すべき

(132) 例えば、Hansard [HC] 11 June 2008, cc 320,359,372.

(133) Hansard [HC] 11 June 2008, cc 405,415; Liberty, "Terrorism Pre-Charge Detention ----- Executive Summary" (July 2008), at 1 n.1.

(134) 例えば、Hansard [HC] 10 June 2008, c 185.

(135) New clause 4 (5), Hansard [HC] 10 June 2008, cc 185 and 191.

(136) Hansard [HC] 10 June 2008, c 183.

とする修正提案がなされた⁽¹³⁷⁾。これに対して、政府は、刑事法院の裁判官の承認を求めるとその過重負担を招くとともに、手続きを遅延させるおそれがあるとしてこれに反対する旨の答弁を行い⁽¹³⁸⁾、他方、修正提案を支持する者は、さほどの負担を招くはずはないとしてこれに反論する⁽¹³⁹⁾。

(4) 告発後の尋問を承認するための条件としては、政府案では単に「司法の利益のために必要」とするだけであるが⁽¹⁴⁰⁾、単なる捜査の必要性のみで足りないことを明示するために「事情に照らして (in the circumstances)」という文言を付加するとともに、元の告発の提起が適切であったと信じるに足る十分な理由があることという要件を追加し、さらには、許可を与える裁判官が尋問の時間等について条件を付しえるようにしようとする修正提案がなされた⁽¹⁴¹⁾。これに対して政府は、このような規定は手続きを遅延させることになるとしてこれに反対した⁽¹⁴²⁾。

(5) 尋問に対する司法による監視を強化するために、尋問終了後に尋問を許可した裁判官による尋問記録のチェックを求める旨の修正提案がなされたが⁽¹⁴³⁾、政府は、公判裁判官の証拠排除権限の行使によって対応が可能である旨を述べてこの提案に反対する⁽¹⁴⁴⁾。

(6) 告発前に存在した証拠について告発後尋問を許容することは抑圧的な尋問を招く危険性があるとして⁽¹⁴⁵⁾、新証拠についてのみの尋問が許される旨の規定を法案中に定めるとの修正提案もなされたが⁽¹⁴⁶⁾、政府は告発前から存在した証拠についての尋問が必要な場合があるとしてこれに反対する⁽¹⁴⁷⁾。

(137) New clause 4 (2) and Amendment No.16 (3B), Hansard [HC] 10 June 2008, cc 185-6.

(138) 例えば、Hansard [HC] 10 June 2008, cc 182, 197.

(139) 例えば、Hansard [HC] 10 June 2008, cc 185-6.

(140) The Counter-Terrorism Bill (HL Bill 65), s. 34 (4) (a).

(141) Amendment No.16 (3C), Hansard [HC] 10 June 2008, c 180.

(142) Hansard [HC] 10 June 2008, c 182.

(143) New clause 4 (7), Hansard [HC] 10 June 2008, c 180.

(144) 例えば、Hansard [HC] 10 June 2008, c 183.

(145) 例えば、Hansard [HC] 10 June 2008, c 190.

(146) New clause 4 (3), Hansard [HC] 10 June 2008, c 179.

(147) 例えば、Hansard [HC] 10 June 2008, c 183.

(7) 公判の開始後は尋問が不可であることを明規する修正提案もなされたが⁽¹⁴⁸⁾、政府は、これが必要なやむをえない場合もあり、慎重な対応が必要な旨を実務規範で規定すれば十分であるとしてこれに反対する⁽¹⁴⁹⁾。

(8) このように審議は多岐にわたったが、告発後尋問を許容すべきとする点においては異論がなかったこと、審議の時間 (予定) が限られていたこと、政府が政府草案は全体としてバックになっており一部のみの修正は矛盾を招く危険性が大であり、野党修正案の精神を汲むよう努力する旨の答弁がなされ、結局政府案が票決されることなく承認された⁽¹⁵⁰⁾。

IV-3 小括

下院における法案の審議は、主として告発前留置期間の点に集中したが、告発前留置期間および告発後尋問の両者について法案が修正されるにいたった。ここでは法案の修正された箇所をまとめておきたい。

A 告発前留置期間について

(1) 当初の法案は附則の存在に言及するだけで、留置期間延長に関する主要な規定は附則中に定められていた。附則によれば、28日を超える留置期間は以下のような手続きで有効とされる。①検察長官および警察本部長による国務大臣に対する報告書の提出(その要件は、(a) 関連証拠の収集・保全等のために28日を超える留置が必要と信じる合理的理由、(b) 捜査の真摯・迅速な実施について満足していること、(c) 例外的な捜査活動の必要性)、②国務大臣の留保権限を発動させる命令によって28日を超える留置期間を定める規定は発効するが、大臣は議会に対し直ちに陳述書を提出する(その記載要件は、(a) 一定の情報を入手したこと、(b) 留保権限が必要で切迫していると満足していること、(c) 人権条約との適合性、(d) その他の情報(ただしその後の刑事手続きに影響を及ぼす記載は不可))、③この留保権限は、議会の承認が得られなければ30日で失効し、承認が得られたとしても60日で失効する、④留保権限が有効な期間内にお

(148) New clause 4 (6), Hansard [HC] 10 June 2008, c 180.

(149) 例えば、Hansard [HC] 10 June 2008, c 183.

(150) Hansard [HC] 10 June 2008, cc 197-8.

いて、検事は上席判事に28日を超える留置の延長を請求することが可能で、請求を受けた判事は7日以下の延長を逮捕から42日まで承認することができる(判断基準は、(a) 関連証拠の収集・保全等のために留置が必要と信じる合理的な理由があり、(b) 当該捜査が真摯・迅速になされていると満足していること。また、裁判官は被留置者・弁護人の審問および情報へのアクセスを禁じることも可能である)⁽¹⁵¹⁾。

(2) この法案に対しては、留置期間を延長する必要性の証拠・証明があるのかという点が大きな争点となった他に、議会による安全装置及び司法による安全装置の適切性・十分性が議論の対象となり、多くの修正提案・動議が提出された⁽¹⁵²⁾。

(3) このような状況の下で、政府は下院法律委員会での審議の終了後法案の修正を提案した。幾つかの安全装置を法案中に明規したが、その骨子は、①留保権限の発動は、深刻で例外的なテロの脅威が存在し、かつ、重大なテロリスト犯罪の捜査のために必要な場合に限られる、②大臣は、留保権限発動前に独立の法律家から助言を得ておく必要がある、③関連委員会の委員長に対しては、検察長官・警察本部長からのまた独立の法律家からの報告書のコピーを送付する、④行使された留保権限は議会の承認がなければ7日で、承認がなされても30日で失効する、というものである⁽¹⁵³⁾。

(4) 上記(1)の当初の法案と対比すれば、①検察長官・警察本部長の提出する報告書は、「重大なテロリスト犯罪」に関連する証拠の収集・保全等のために必要と要件が厳格化され、②大臣が議会に提出する陳述書には、深刻で例外的なテロリストの脅威が生じていることの記載が追加され、③および④については変更はないが、⑤事前に独立の法律家から②の要件につき大臣が満足したことの正当性についての独立の法律家の助言が必要で、その助言は(場合によっては編集の上) 議会に提出され、⑥関連委員会委員長には①および⑤によって得られた文書が——機密保持を条件に——提供されるとするものである。この

(151) 前記IV-1A参照。

(152) 例えば、前記IV-1C-1(A)(B)、IV-2C-2参照。

(153) 前記IV-2D-1参照。

ように、議会による安全装置は幾分強化されたともいえるが、司法による安全装置には何ら変わるところはなかった⁽¹⁵⁴⁾。

(5) 結局法案は、上記のような修正を経て、6月11日の下院の本会議において僅差で可決されるにいった⁽¹⁵⁵⁾。

B 告発後の尋問について

(1) 当初の法案においては、警察官はテロリズム犯罪で告発された者を——一定の場合には公判に付された場合をも含めて——不利益推認を伴って尋問できると規定され、詳細は任意的な実務規範に委ねるとするものであった⁽¹⁵⁶⁾。

(2) 当初はこの制度に対して大きな懸念が表明されてこなかったが、次第にその問題性も自覚されるようになるに伴い、安全装置を強化するための修正提案・動議が提出された⁽¹⁵⁷⁾。

(3) 多くの修正動議を受けて政府は修正案を提出した。その内容は、実務規範の制定を義務化するとともに、幾つかの安全装置を法案中に明規とするものであった。具体的には、①当初24時間までは上級警察官の、その後5日までは治安判事の承認にかからせ、②治安判事の承認の要件は、尋問が司法の利益のために必要で、捜査が真摯・迅速になされていると満足することとされ、③ビデオ録画が必要的とされた⁽¹⁵⁸⁾。

(4) 本会議ではより強力な安全装置を求める意見も表明されたが、結局票決を経ることなく政府の修正法案が承認されるにいった⁽¹⁵⁹⁾。

(154) 前記IV-2D-1参照。

(155) 前記IV-2E-1(6)参照。

(156) 前記IV-1B参照。

(157) 例えば、前記IV-1C-2(A)(C)、IV-2C-3参照。

(158) 前記IV-2D-2参照。

(159) 前記IV-2E-2参照。

V 法案の上院での審議と法律としての成立

前述したように、2008年6月11日に下院を通過した反テロリズム法案は、直ちに上院に送付された。送付を受けた上院は、第一読会を経て、7月8日には第二読会を開催した。審議の初めに、内務政務次官 (the Parliamentary Under-Secretary of State) であるウェスト卿 (Lord West of Spithead) による法案の説明がなされたが、その大部分は告発前の留置期間の延長に関するものであり、その説明によれば、下院で修正された法案は——当初の法案とは比較にならないほど——濫用の危険性に対する十分な安全装置を含んでいるものである、とされた⁽¹⁾。その審議の大部分も、告発前留置期間の延長という問題にあてられ、その必要性の (証明の) 存否および濫用に対する安全装置の十分性をめぐって展開された⁽²⁾。その後10月の9日、13日、15日、21日に委員会としての審議が開催され、法案中の条文ごとに検討がなされた⁽³⁾。ほとんどの条文が——修正動議の提出にもかかわらず——法案通りに承認を得られてゆく中で、13日の委員会では、(現行の28日を超える) 告発前留置期間の延長を否定する第29修正動議が提出され、審議に引き続く票決の結果、この動議は賛成309 (反対118) 票で可決されるにいたった⁽⁴⁾。この191票という大差での否決を受けて、内務大臣 Jacqui Smith は、この42日という留置期間を含む部分について今会期での成立をあきらめる旨を表明した⁽⁵⁾。その後11月4日、11日に報告段階 (告発後尋問に関する大幅な修正)⁽⁶⁾、11月17日に第三読会を経て修正部分について同意を得るために下院に送付され⁽⁷⁾、最終的には——告発前留置期間に関する部分を除

(1) Hansard [HL] Deb 8 July 2008, cc 632-637.

(2) Hansard [HL] Deb 8 July 2008, cc 637-740.

(3) Hansard [HL] Deb 9 Oct. 2008, cc 338-362; Hansard [HL] Deb 13 Oct. 2008, cc 491-545, 573-632; Hansard [HL] Deb 15 Oct. 2008, cc 740-809; Hansard [HL] Deb 21 Oct. 2008, cc 1048-1104.

(4) Hansard [HL] Deb 13 Oct. 2008, cc 541-545.

(5) "Brown abandons 42-day detention after Lords defeat", The Guardian 14 Oct. 2008.

(6) Hansard [HL] Deb 4 Nov. 2008, cc 128-194; Hansard [HL] Deb. 11 Nov. 2008, cc 576-596.

(7) Hansard [HL] Deb 17 Nov. 2008, cc 930-945.

いて——11月26日に法律として成立するにいたった^(7A)。

V-1 上院での審議に向けての動き

A 上院憲法委員会報告書

上院憲法委員会 (House of Lords: Select Committee on the Constitution) は、反テロリズム法案中のとくに告発前留置と検屍にかかわる部分 (告発後尋問については言及していない) について、上院の審議のために報告書⁽⁸⁾を——委員長によるWest卿への質問書およびその回答⁽⁹⁾という準備作業を経て——提出した。本報告書は、政府のアプローチ——①国家の安全と②基本的憲法原理との調和を図るために、批判者からの意見を聴取して適切な妥協点を探ろうとする——には問題はないものの、その結論には懸念があったうえで、具体的に上院の審議を助けるために、法案によって影響を受ける憲法原則・慣行を特定・明確化することを目指す⁽¹⁰⁾。以下はその要旨である。

(1) 告発前留置およびその間の尋問は、あくまで告発を基礎づける立証のためであって、一般的な情報収集や公衆の保護のための制度ではない。告発前留置についてまず検討すべきは、①留置 (そして尋問) 期間の上限と②留置の承認者という問題である⁽¹¹⁾。

(2) 留置期間を設定するのは、捜査機関をして被告人を一定期間内に告発して裁判官のもとに引致させることによって、被告人を裁判所の支配下に置き法の支配を貫徹する点、また、虚偽自白の恐れを伴う長期間の尋問を回避する点に

(7A) Hansard [HL] Royal Assent 26 Nov. 2008, c.1477.

(8) House of Lords: Select Committee on the Constitution, “10th Report of Session 2007-08: Counter-Terrorism Bill: The Role of Ministers, Parliament and the Judiciary” (HL 167, 5 Aug. 2008). なお、同委員会は、上院に係属する政府法案を憲法的観点から検討することを任務とする委員会であり、12名の上院議員によって構成されていた。

(9) “Letter from Lord Goodlad to Lord West of Spithead, 25 2008”, in Select Committee on the Constitution, 10th Report, supra note 8, at 19; “Response from Lord West of Spithead, 2 July 2008”, in Select Committee on the Constitution, 10th Report, supra note 8, at 21.

(10) Select Committee on the Constitution, 10th Report, supra note 8, paras.3-5.

(11) Select Committee on the Constitution, 10th Report, supra note 8, para. 8.

ある。したがって留置期間を設定することには大きな意義があるが、具体的に何日を設定すべきかについては、各国の法制度が異なることもあって、国際人権法にも規定はない。逮捕理由と告発事実についての告知および司法官への迅速な引致を要求する欧州人権条約5条(2)(3)に反テロ法が違反するののかについて、両院合同人権委員会と政府はその見解を対立させている。政府が告発前の留置期間を42日に延長するについての必要性を証明したかを判断するのは議会の責任であるが、いずれ同条約との整合性が裁判所で争われ判断される可能性が高いことを弁える必要がある⁽¹²⁾。

(3) 告発前の留置の承認者につき、PACEは当初の短期間については捜査とかかわりを持たない警察官その後はマジストレイトとするが、テロ関連事件についても2000年法によって同じ枠組みが採用されている。反テロリズム法案は、①大臣(内相)による留保権限行使の発動、②議会による留保権限行使の承認、③検察長官の請求を受けての上級裁判官による個々の留置の承認、という三層構造をとり、その判断基準は①捜査のための必要性和②捜査の真摯・迅速性というPACEとほぼ同一のものである。我々は欧州人権条約との適合性および個人の自由制限を正当化し得るのは司法部という観点から、2000年法の枠組みが正当と信じるものであるが、法案は三権の関係を混乱させる可能性がある。すなわち、大臣の判断が個別事件捜査との関連性を有するためである。しかし、個々の被疑者の留置継続を承認する権限は、行政ではなく裁判官に認められている以上、(内相が承認していた)2000年法以前の状況に戻ることはない⁽¹³⁾。

(4) 従来は、告発前留置について議会は2つの任務を果たしてきた。すなわち、①留置期間の上限を法律中に規定すること、②テロ立法独立調査官の定期報告書に基づいて、テロ立法の運用についての一般的な監視、という任務であった。しかし、本法案はこの役割を4点で変更しようとしている。すなわち、①3つの関連委員会の委員長に対する、大臣による留保権限行使についての連絡、②大臣の陳述書と情報提供に基づく両院の議決、③裁判所が留置延長令状を発する毎の内相の連絡、④留保権限失効後6月以内の独立審査官報告書を受けての審

(12) Select Committee on the Constitution, 10th Report, supra note 8, paras. 9-15.

(13) Select Committee on the Constitution, 10th Report, supra note 8, paras. 16-25.

議、というものである(ただし、④は既存の制度を大きく変更するものではないので省略し、②および③は議会による審議としてまとめて論じる)⁽¹⁴⁾。

(5) 警察本部長・検察長官からの報告書および独立の法律家から受けた報告書の関連委員会委員長への提出は、法案の責任者であるWest卿からの説明によれば、議会の主要人物による状況認識を高め、ひいては大臣の判断の正当性を高めるとする。しかしこの方式が議会の審議の質を高めることはない。なぜならば、①委員長はこの情報を委員と共有できず、また、委員会の法律顧問からの法的助言を得ることもできない、②委員長の情報へのアクセスが、何故彼らのもつ情報が議会でのすぐれた審議を導くことになるのかの理由は明らかではない、③委員会のメンバー間の情報の格差は、委員会におけるコンセンサスというエートスを否定することになる⁽¹⁵⁾。

(6) 議会の審査は大臣の陳述書および大臣に対する法的助言のコピーを前提になされるが、これらの文書には、被留置者等の訴追に予断偏見を及ぼす情報および機密資料は含まれてはならない(法案27条(4)、25条(6)、(7))。ここでの問題は、一方における議会での自由な審議の必要性和他方における公正な裁判と司法の独立性の確保を両立させることの困難性である。国民の自由に対する侵害が問題となるのであるから、それに応じた議会による審査が求められるが、事実的な基礎を欠く陳述書と編集された法的助言に基づくのでは、議会は制度上不可能な審査を求められることになる。議会の審議の対象として適切・不適切な事項の線引きについての質問に対し、West卿は十分な検討を加えていない。他方で、告発前には厳格な「訴訟係属中」ルール(sub judge rule)は適用されないとはいえ、議会は司法の任務を尊重しなければならず、捜査や公判に影響を及ぼす行動をすべきではない。議会の審議はメディア以上に司法に影響を及ぼす危険性がある。結局法案は司法と立法の責任を混乱させている。議会と裁判所が短期間に同じ問題を判断することになり、議会は有効に果たし得ない任務を与えられ、他方で関係者の公正な裁判を受ける権利を侵害する危険性がある⁽¹⁶⁾。

(14) Select Committee on the Constitution, 10th Report, supra note 8, paras. 26-27.

(15) Select Committee on the Constitution, 10th Report, supra note 8, paras. 28-29.

(7) 大臣の留保権限発動に対する司法審査は可能である。命令が議会の決議の基づいて発せられた場合であっても司法審査は妨げられることはない⁽¹⁷⁾。確かに被留置者じしんからの申立ては困難であろうが、多数の利益グループからの申立ての可能性は高いし、本法案の定める精緻な方式・手続きは司法による判断を容易なものとしている。しかし、テロへの対応が問題となっている時点において、人目を引く訴訟がなされる可能性が高いというのは、法案の長所というより欠陥というべきである⁽¹⁸⁾。なお、下院では人身保護令状(habeas corpus)の活用を図る提案もなされたようであるが、この審査理由は行政による法的要件の誤りに限定されており、近年では民事訴訟規則(the Civil Procedure Rule) 54条による近代的な司法審査手続きが活用されている。この点で変更を加える必要はない⁽¹⁹⁾。

B 関係組織による上院での審議のための報告書

テロ法案に関心を持つ多くの組織が、上院での審議のための報告書(briefing)を提出している。以下ではいくつかの報告書の内容を、告発前留置期間延長に関する部分と告発後の尋問に関する部分とに分けてまとめておきたい。

B-1 告発前留置期間の延長について

これらの報告書を提出した組織も、留置期間延長の提案に対して最も深刻な懸念を表明している。

(1) 現状の問題：現在の28日という留置期間じたいが過剰であって、国際人権法の下でイギリスが負う義務に違反している⁽²⁰⁾。なお、後述する(4)の司法による安全装置の不十分性は、本テロ法案の下における将来の問題であるのみな

(16) Select Committee on the Constitution, 10th Report, supra note 8, paras. 30-39.

(17) R (on the application of Faved) v Secretary of State for the Home Department [2001] EWCA Civ 789.

(18) Select Committee on the Constitution, 10th Report, supra note 8, paras. 40-46.

(19) Select Committee on the Constitution, 10th Report, supra note 8, para. 47.

(20) Human Rights Watch, “Briefing on the Counter-Terrorism Bill 2008: Second Reading in the House of Lords” (July 2008), at 3 and 6. 国連人権委員会は、国際人権規約B規約9条(3)(司法官憲の面前への速やかな引致)のいう「速やかに」は、最大「数日」(a few days)を意味すると解している(Human Rights Committee, “General Comment 8, Article 9”; Justice, “Briefing for House of Lords Second Reading” (July 2008), para. 26)。

らず、現行法下においても基本的に妥当する⁽²¹⁾。

(2) 留置期間を延長する必要性の証明：さまざまな観点から見て、28日を超える留置の必要性は証明されていない。

(a) 国際人権法の観点から、自由権侵害のためにはその手段が必要不可欠で均衡のとれていることが要求される。しかし、近年におけるテロの量的増加はともかく、事件の複雑化という政府の主張は疑わしい⁽²²⁾、28日の留置期間故に告発できないという事態が生じたとの証明、あるいは、将来においてそれをを超える期間が必要になるとの説得力ある証明はなされていないことにくわえて、現に2007年の夏以降CPSは14日を超える延長を請求したことはない⁽²³⁾。これまで留置期間延長に公然と否定的意見を述べてきた検察長官や前法務総裁にくわえて、複数の警察高官や公安情報収集を担当するMI5の長官 (Director General) も同趣旨の意見を表明するに至っているし、同じようにテロに直面している他の諸国は28日を超える留置を必要としていない⁽²⁴⁾。

(b) 9/11型テロが複数生じるといった悪夢シナリオ (nightmare scenario) が発生したとしても、緊急事態法によって——必ずしも全面的な緊急事態宣言をすることなく——対応することが可能である⁽²⁵⁾。国家の安全に脅威を及ぼすような事態においては、国際的な人権条約からの逸脱が認められているのであって⁽²⁶⁾、留保権限を創設する必要はないし、むしろ、人権条約からの逸脱を正当化し得ないような低い基準によって国際人権法に組み込まれた安全装置を免れてはならない⁽²⁷⁾。留置期間の延長に代わる対応手段が十分に考えられる。暗号パ

(21) Amnesty International, “Briefing on the Counter-Terrorism Bill 2008” (July 2008), para.2.2.1.

(22) 事件の複雑化の具体的な中身としてとして政府が指摘してきたものは——収集される証拠の量の増加 (これは捜査機関のエネルギーの増加の結果とも解し得る) を除いて——何ら具体的に示されていない (Justice, supra note 20, paras. 44-46)。

(23) Human Rights Watch, supra note 20, at 4.

(24) Liberty, “2nd Reading Briefing on the Counter-Terrorism Bill: Part 1---Pre-Charge Detention” (July 2008), paras.15-16, 18-19; Justice, supra note 20, paras.51-65.

(25) Liberty, supra note 24, paras. 35-36.

(26) The European Convention on Human Rights (ECHR), article 15: The International Convention on Civil and Political Rights (ICCPR), article 4.

スワード (encryption key) 不開示の犯罪化 (すでに制定)、傍受証拠 (傍受じたいはすでに実施) の証拠能力付与、安全装置を備えた上での告発後の尋問の許容等が認められれば、長期留置の必要性は大きく軽減されるはずである⁽²⁸⁾。

(3) 留置期間延長の副作用：2001年9月11日から2007年3月末までに、テロ関連捜査のために1228名が逮捕されているが、そのうち669名は告発されることなく釈放されている。もし法案が通過すれば、6週間留置されたのちに釈放されるという事態が——そのほとんどがイスラム系イギリス人に——生じる危険性がある⁽²⁹⁾。結果として、ムスリムの不信感を招き、2003年以降政府が重視してきた原理主義を未然に防止する「心をつかむための戦い」(the battle for hearts and mind)において敗れ、テロ対策のための情報源の減少を招くことになる⁽³⁰⁾。アイルランド問題でも経験したように、ある特定の人種・宗教グループに不均等な影響を及ぼす抑圧的な法は、コミュニティの統一性に対して長期間にわたる深刻な影響を及ぼす⁽³¹⁾。

(4) 司法による安全装置の不十分性：すべての人は、国際法上身体的自由と安全の権利を認められており、①逮捕された者は、逮捕の理由および自己の被疑事実 (the charge) を速やかに告知され (informed promptly)、②司法官の面前に速やかに引致され (brought promptly)、③留置の適法性を争う権利を認められている⁽³²⁾。国際法上は、(無制限とは言えないにせよ) 留置期間の上限についての機械的な制約はなく⁽³³⁾、これに代えて司法によるコントロールが中核となるが、この点で法案は (現行法も) 不十分と言わざるを得ない⁽³⁴⁾。

(a) 現在48時間を超える留置は、裁判官の面前での審問において認められるが、担当裁判官は、被留置者やその弁護人に審問への立会を、また、CPSの提出し

(27) Amnesty, supra note 21, para.2.2.3.

(28) Liberty, supra note 24, paras.27-34.

(29) Human Rights Watch, supra note 20, at 4.

(30) Human Rights Watch, supra note 20, at 4-5. Liberty, supra note 24, paras.23-26.

(31) Liberty, supra note 24, para.24.

(32) ECHR, article 5; ICCPR, article 9.

(33) ただし、告発前の長期間の留置は不任意自白を導くコンテクストを提供する (Amnesty, supra note 21, para.2.2.2.)。

(34) Human Rights Watch, supra note 20, at 6-7.

た証拠へのアクセスを禁止することが可能である。公正な裁判という基準から導かれる完全に当事者的な審問は否定されており⁽³⁵⁾、速やかな裁判所の面前への引致および抑留の合法性についての速やかな審査を求める欧州人権条約5条(3)(4)に違反する⁽³⁶⁾。この被留置者(および弁護人)を排除するための要件は、例えば「情報開示がテロ行為に関する情報の収集を妨げる」といった多数のものを含んでおり、恣意的な留置を生じさせる危険性を有する⁽³⁷⁾。

(b) 審問で裁判官が判断すべき事項として、当該被留置者がテロ犯罪を犯したと信じる合理的な理由(reasonable grounds for believing)の存在は含まれていない。しかし、これは欧州人権条約5条(4)の要求する留置の適法性を争う権利を侵害することになる。司法審査は、同5条(1)の要求する留置の適法性にとって不可欠な事項を含まなければならないからである⁽³⁸⁾。さらに、テロ関連犯罪を犯したと疑うに足る合理的な理由(reasonable grounds to suspect)が存在しその疑いを支える十分な証拠能力ある証拠が存在すれば、予備テストによって告発が可能ははずであるから、28日を超えて留置されるのは、その合理的な嫌疑(理由)を根拠付ける証拠能力ある証拠のない者に限られることになる⁽³⁹⁾。このように告発の可能性の乏しい者に対する留置は、限りなく予防拘禁(preventive detention)に近いものとなる⁽⁴⁰⁾。その他、司法審査において①深刻で例外的なテロの脅威の不存在、②その脅威を防止・軽減・抑制のために留置が必要といえない、③検察長官および警察本部長の報告書中に虚偽がある、とい

(35) Human Rights Watch, *supra* note 20, at 7.

(36) Justice, *supra* note 20, para. 30.

(37) Amnesty, *supra* note 21, para. 2.2.1.

(38) Human Rights Watch, *supra* note 20, at 7-8.

(39) Amnesty, *supra* note 21, para. 2.2.1. 予備テストの基準はかなり低い合理的疑いテストであり本来は証拠能力ある証拠を必要としないはずであるが(前記Ⅱ注(25)(31)参照)、訴追に関わる基準で、しかも近い将来に(その時点で存在する、および、入手されるはずの証拠で)完全テストの基準を満たす必要があるため、証拠能力が求められるという趣旨であろうか(“The Practicalities of Decision-Making on Charging” in House of Lords: Select Committee on the Constitution, “Counter-Terrorism Bill: The Role of Ministers, Parliament and the Judiciary: Report” (5th Aug.2008), at 30 参照)。

(40) Amnesty, *supra* note 21, para.2.2.2.

った形で争うことは許されていない⁽⁴¹⁾。

(5) その他の安全装置の不十分性：政府が安全装置として提案しているその他の提案の十分性についての懸念は以下の通りである⁽⁴²⁾。

(a) 大臣は、留置期間の上限を42日にするという留保権限を発動するために、深刻で例外的なテロの脅威の存在を宣言しなければならず、それは「(a) 人の生命の重大な喪失、(b) 英国 (United Kingdom) における人間の福祉への重大な損害、(c) 英国における財産への重大な損害」を惹起しまたはその恐れのあるテロリズムとし、その (b) における人間の福祉への侵害とは、人間の疾病や傷害、住居の喪失等を指すと具体的に定めている (法案22条)。しかし、これらの定義は、世界中における事件や準備段階のものをも含む⁽⁴³⁾ という点で、またいかなるテロも生命の重大な喪失の危険をはらむであろうから、広範に過ぎるとともに、裁量的な解釈の余地を残している⁽⁴⁴⁾。本条においては、テロリズムが何を意味するか、また「例外的に」とは何を意味するかは一切定義されていない⁽⁴⁵⁾。内相の例外的に深刻なテロの脅威存在宣言を争う手段は用意されておらず、また、一旦留保権限が発動されれば、当該権限発動を導いた事件と無関係な者にもその効力は及ぶことになる⁽⁴⁶⁾。

(b) 留保権限の発動の前提として、検察長官と警察本部長の報告書が内相に提出されることが必要であるが (法案23条 (2))、その内容は、28日を超える留置が捜査のために必要で捜査が真摯・迅速になされていると信じる合理的な理由が存在すると満足することでしかない (法案24条 (2))。しかし、この基準は48時間を超える留置が認められるための要件と同じものであり (The Terrorism Act 2008, Schedule 8, para. 23)、きわめて低レベルのものでしかない⁽⁴⁷⁾。内相

(41) Liberty, supra note 24, para. 42.

(42) Human Rights Watch, supra note 20, at 8.

(43) ある人がイランにおいて——実行されればイランにおける人命の重大な喪失を導くような——テロ攻撃を計画・準備している場合にも、深刻で例外的な脅威という要件は満たされることになる (Liberty, supra note 24, para. 39)。

(44) Human Rights Watch, supra note 20, at 8.

(45) Human Rights Watch, supra note 20, at 8-9; Justice, supra note 20, para. 70

(46) Human Rights Watch, supra note 20, at 8-9.

は、留保権限発動前に独立した法律家からの報告書を得る必要があるが(法案25条)、これも意味のある安全装置とは言えない。なぜなら、①すでに政府内の法律家からの助言を得て、さらに、これを公表することは認められているが、法律家が独立するだけでどれだけの違いがあるのか不明であり、②法律家から得た報告書を編集したうえで議会に提出することも認められており(法案25条(7))、③そもそもその報告書に含まれるべき事項(法案27条(2)の事項)に意味が乏しくラバースタンプ以上のものとなる可能性が乏しいためである⁽⁴⁸⁾。また、留保権限発動後6月以内に提出されるテロ立法独立審査官の報告書(法案31条)もどれだけの意味を有するのかは定かではない⁽⁴⁹⁾。

(c) 政府の説明によれば、議会は内相の命令につき審議をして7日以内に承認の有無を議決しなければならず(法案28条)、この制度によって議会の監視が十分になされるといふ。しかし、一方において、留保権限を発動する命令によって直ちに留置期間を延長する効力が生じるのであり、議会の議決を待つ間は身柄拘束が継続される⁽⁵⁰⁾。他方で選挙によって選ばれた議会は個々の事件の判断について適任ではなく(それは司法の任務である)、さらに、個々の事件についての判断に不可欠な情報——その開示は今後の訴追に不当な影響を及ぼす——は内相からの陳述書に含まれていない(法案27条)⁽⁵¹⁾。また、議会は深刻で例外的なテロの脅威の存否について審議するわけではない(28条)⁽⁵²⁾

(d) 以前からなされていた批判に応じて、政府は42日の留置権限の有効期間を30日に短縮した。しかし、法案は内相が直ちに再度留保権限を発動することを禁じていない(法案28条(3)(a)参照)。42日の留置の有効期間を延長することが可能なのである⁽⁵³⁾。

(e) 政府は、28日を超えて留置されて告発されなかった者に対する補償を約束

(47) Justice, *supra* note 20, paras. 73-74.

(48) Justice, *supra* note 20, para.77.

(49) Justice, *supra* note 20, para.79.

(50) Justice, *supra* note 20, para.76.

(51) Human Rights Watch, *supra* note 20, at 9.

(52) Liberty, *supra* note 24, para.41. (この点につきIV-2D-3(2)参照)

(53) Human Rights Watch, *supra* note 20, at 9.

したが、これは十分に考察された提案とは言えない。法論理的に見て、現在逮捕・留置後に補償を与えられるのは、違法逮捕 (wrongful arrest) と違法拘禁 (false detention) に限られているが、これとのバランスを失する。他方、告発後 (公判前) に長期間留置された者は補償の対象とされず、告発前留置後に補償を受けた者に不満を持つ可能性がある。警察は捜査に慎重となり、場合によっては、告発を基礎づける証拠の発見や場合によっては捏造を動機付けられる⁽⁵⁴⁾。

B-2 告発後の尋問について

テロ法案をめぐる初期の議論においては、告発後尋問の問題点はあまり重視されてこなかったが、この時期においては、多くの組織が法案の問題性を指摘するようになってきている。以下は、その要旨である。

(1) 告発後尋問が制限される理由：告発後尋問の許容性を拡張する方向での提案には一定の理由があるが⁽⁵⁵⁾、それが制約されてきた理由を再確認しておく必要がある⁽⁵⁶⁾。

(a) 伝統的には、告発前の留置期間は厳格に制限されるのに対して、告発後は緩やかで長期間に及ぶとされてきた。従って、長時間におよぶ尋問じたいが抑圧的なものとなり得る⁽⁵⁷⁾。欧州人権裁判所も、告発後の尋問を自己負罪禁止特権違反と解している⁽⁵⁸⁾。

(b) イギリスの当事者主義的基本原則は、告発後被告人は裁判所の監督下に置かれるべきであり、被告人について責任を負うのは裁判所であるとする⁽⁵⁹⁾。

(2) 安全装置：被告人に対する抑圧と不正を防止するために安全装置が必要となる⁽⁶⁰⁾。

(a) 考えられる安全装置の内容として、①告発後尋問の実施につき司法による承認、②尋問の対象を告発後に判明した新証拠に限定、③許容される尋問の期

(54) Liberty, supra note 24, para.43.

(55) Liberty, supra note 24, para.31.

(56) Justice, supra note 20, para.84.

(57) Justice, supra note 20, para.85.

(58) Justice, supra note 20, para.86.

(59) Justice, supra note 20, para.87.

(60) Justice, supra note 20, para.88.

間を総計で5日に制限、④尋問への弁護人の立会、⑤尋問後に裁判官による尋問の謄本の点検、⑥尋問の録音・録画、⑦公判の開始後の尋問は不可、といったものが挙げられている⁽⁶¹⁾。さらに、尋問の裁判官による直接の監視じたいも安全装置として考えられる⁽⁶²⁾。しかし、これらの安全装置は——⑥が修正法案に盛り込まれた点(法案37条)および以下の(b)に示す不十分な司法による承認を除いて——いずれも不十分なままである⁽⁶³⁾。また、告発後の尋問が真に必要な場合にのみなされることを保障する規定がないため、単に不利益推認を引き出すために尋問がなされる危険性もある⁽⁶⁴⁾。

(b) 告発後の尋問には承認が要求されている。24時間までの尋問は、上級警察官による、それ以降は治安判事による承認が必要であり、(警察官の承認ではなく)治安判事の承認を得るためには①司法の利益のための尋問の必要性、②捜査の真摯・迅速性が条件とされている(法案34条(4)(5))。司法による一切の承認なくして警察が尋問できるとするのは、告発後の尋問が制約されてきた理由から考えて大きな問題がある⁽⁶⁵⁾。おそらく逮捕後24時間の留置期間の尋問に司法による承認が要求されていないことの類推であろうが、逮捕直後の尋問においては、上記①および②の要件充足が当然であるのに対して、告発後においてはそうでないことを考えると両者の相違は大きい⁽⁶⁶⁾。

(c) 法案が許容する告発後尋問は、告発の対象とされた犯罪に限られている

(61) House of Lords: House of Commons: Joint Committee on Human Rights, “Ninth Report of Session 2007-8: Counter-Terrorism Policy and Human Rights: Counter-Terrorism Bill” (HL 50/HC 199, 9 Feb. 2008), para. 37.

(62) Memorandum from Professor Clive Walker, in Joint Committee on Human Rights, supra note 61, paras. 13-17. 決定的な安全装置である弁護人の立会と尋問時間の制約という提案が法案に含まれなかったことは残念である (Human Rights Watch, supra note 20, at 13.). 尋問時間に全体としての制限が置かれていないことは——告発前の長時間の尋問と一緒に——抑圧的な尋問がなされる危険性が大きい (Amnesty, supra note 61, at 12).

(63) Justice, supra note 20, para.92.

(64) Liberty, “Second Reading Briefing on the Counter-Terrorism Bill in the House of Lords: Part 2--Non detention extension provisions” (July, 2008), para.16.

(65) Justice, supra note 64, paras.90-91.

(66) Liberty, supra note 64, para.18.

(法案34条(2))。告発後の尋問は、不利益推認を引き出すだけのために、あるいは弁護方針についての情報を引き出すためになされる危険性があり、告発対象犯罪について告発後尋問を許容することには公正さの観点から懸念がある⁽⁶⁷⁾。他方で、法案は別罪についての尋問は当然に許容されるとの前提に立っているようである。しかし同一事実(the same set of facts)から異なった公訴犯罪事実(charge)が構成可能な場合(例えば、結果に故意なき傷害(wounding)で告発後に結果に故意ある傷害(wounding with intent)を示す証拠が判明した場合は、同一事実が前提であるから告発後尋問は許されないと解されている。従って、テロの訓練をしたとして告発された後に謀殺のコンスピラシーを示す証拠が判明したような場合に、告発後尋問が許されるかはグレーゾーンとなるので、軽微な犯罪で告発後により重大な犯罪で尋問可能なことを明規すべきではないか⁽⁶⁸⁾。

(3) 不利益推認の許容性：不利益推認を許容する欧州人権裁判所の判例⁽⁶⁹⁾にもかかわらず、告発の前後にわたって、黙秘から不利益推認を認めるのは、被告人の黙秘権に違反すると解する⁽⁷⁰⁾。すなわち、不利益推認は欧州人権条約6条および国際人権規約14条違反である⁽⁷¹⁾。仮に不利益推認を許容するのであれば、告発後の尋問に随伴する危険性についての陪審に対する特別な説示が必要とされるべきである⁽⁷²⁾。

C 欧州議会による報告書

反テロリズム法案が下院を通過(6月11日)した直後の2008年6月23日に、欧州評議会議員会議事務局(the Bureau of the Parliamentary Assembly)は、法律問題及び人権委員会(the Committee on Legal Affairs and Human Rights)委員で

(67) Liberty, supra note 64, para.19.

(68) Liberty, supra note 64, paras.15 and 20.

(69) Murray v United Kingdom (1996), 22 EHRR 29.

(70) Justice, supra note 64, para.93. 国際刑事裁判所(ICC)法は、捜査・公判段階における黙秘権を保障し、黙秘という事実が有罪・無罪の判断に際し考慮されることを禁じ、また、国連人権委員会はイギリスの不利益推認を許容する規定に対する懸念を表明している(Human Right Watch, supra note 20, at 12)。

(71) Amnesty, supra note 21, at 11.

(72) Justice, supra note 20, para.93.

あるオランダ人のKlaas de Vriesに対して、同法案についての調査を依頼した。議会に係属中の法案について報告書を出すことには異論もあったが、欧州評議会加盟国にとって将来の立法に際して有用との判断から調査がなされた。調査後に提出された報告書は、告発前留置という問題に焦点を合わせ、テロの脅威に直面した場合に法的安全装置を縮小・削除してはならないとのメッセージを加盟国に伝えるとともに、イギリスの上院での審議に寄与することを目指すものとなっている⁽⁷³⁾。なお、本報告書は9月29日に前記委員会において全員一致で承認され、それを踏まえて欧州評議会議員会議は、10月2日に、人権と法の支配を尊重しつつテロと戦うことの重要性に鑑みて、この問題についての完全な調査を行うこと、また、欧州人権条約との適合性を確認するために、反テロリズム法案が加盟国についての比較法的調査に基づいて検討されるべきことを議決した⁽⁷⁴⁾。以下は報告書の要旨である。

(1) 留置の適法性：欧州人権条約5条(1)は、被告人が犯罪を犯したとする合理的な(=相当な)嫌疑(reasonable suspicion)に基づく場合にのみ逮捕を許容しており、また、逮捕者が当該被逮捕者を告発し権限ある司法官憲に引致する意図を有していることを求める。しかし現行法(2000年テロ法41条(1))は、警察官がテロリストであるとの相当な嫌疑を有する者を無令状で逮捕することを許容し、また、テロリストを「テロリズムに該当する行為の実行・準備・扇動に関与する若しくは関与した者」(同法40条(1))と定義しているが、扇動(instigation)じたいは犯罪とはされていない。とすれば、現行法は条約5条違反となり、このことは逮捕のみならずその後の留置にも妥当する⁽⁷⁵⁾。

テロ犯罪の場合、秘密の情報や情報源を明らかにする事実を開示することによって、嫌疑の相当性を立証することを政府に対して求めることはできないので、その「相当性」のレベルは幾分低いものとなるが、とにかく被逮捕者が特

(73) Klaas DE VRIES, "Report: Proposed 42-day pre-charge detention in the United Kingdom" (30 Sep. 2008), B. Explanatory memorandum paras. 1-3.

(74) Parliamentary Assembly, "Proposed 42-day pre-charge detention in the United Kingdom", Resolution 1634 (2008).

(75) DE VRIES, Report, supra note 73, paras. 34-35.

定の犯罪を犯したとする相当な嫌疑を抱かせる事実・情報の提出は必要とされている⁽⁷⁶⁾。

(2) 逮捕理由を告知される権利：欧州人権条約5条(2)は、速やかに逮捕の理由及び被疑事実を告げられる権利を被逮捕者に対して保障している。同条項について欧州人権裁判所は、被逮捕者が逮捕の適法性を争えるように逮捕についての重要な事実的・法的理由を告げなければならないとするが、その告知の内容および速やかさは個々の事件の内容によるとする。この解釈によれば、政府は被逮捕者が防御方法を構築するに十分な情報を提供する必要があるが、必ずしも一定期間内に告発をする義務を負うものではない⁽⁷⁷⁾。

同裁判所の判断によれば、その告知は(例えば尋問を通しての)間接的なものであってもよく、「速やかに」の要件は7時間では充たされるが76時間では許されない。間接的な告知も許される以上、逮捕理由の告知を明示的に要求しない現行法——実務上はテロリストであるとあるいはテロ犯罪の実行・準備・扇動にかかわった嫌疑があるとのみ(「あなたがテロリストであると信じている」と言っているにすぎない)告知される——は人権条約違反となることはないが、留置継続審問において事前に被留置者に与えられる告知書(notice)に含まれるべき情報についてはより厳格な要求が定められるべきである⁽⁷⁸⁾。

(3) 裁判官の面前に引致される権利：欧州人権条約5条(3)は、被留置者に対して、留置の適法性についての速やかな司法的コントロールの下に置かれる権利を認めている。この「速やかに」に関して、欧州人権裁判所は4日程度の期間は許容されるとしているので、逮捕後48時間以内の裁判官への引致を定めている現行法は人権条約違反とは言えないことになろう。しかし、5条(3)は5条(1)と統一的に理解される必要がある。すなわち、被逮捕者の引致を受けた裁判官は、留置の可否に関わる状況を審査し、留置を正当とする理由があるかを判断し、理由がなければ直ちに釈放しなければならない。現行法によれば、裁判官は留置の捜査上の必要性和捜査の真摯・迅速性を判断するだけで、被留置者が

(76) DE VRIES, Report, supra note 73, para 36.

(77) DE VRIES, Report, supra note 73, paras.37-38.

(78) DE VRIES, Report, supra note 73, paras.39-40.

当該犯罪を犯したとする相当な嫌疑および(他の方法ではなく)留置の必要性を正当化する理由の存在について判断することを求められていないが、これでは不十分といわねばならない⁽⁷⁹⁾。

(4) 人身保護手続きをとる権利：欧州人権条約5条(4)は、被留置者に留置の適法性についての判断を定期的にしてもらう権利を認めている。欧州人権裁判所の判例によれば、この判断をしてもらう手続き(審問)においては、国内実定法の定める手続きが順守されていることにくわえて、逮捕の基礎となった嫌疑の相当性および逮捕・留置によって追求される目的の正当性についての審査がなされる必要がある。従って、反テロリズム法案によればその留置継続・延長審問では留置の適法性についての審査がなされないことになる。政府は、人身保護請求手続き(habeas corpus proceeding)によって留置の適法性を争うことができると主張する。しかし高等法院の判例によれば、現行の留置継続審問によって人権条約5条(4)の要請は充たされているのであり、この判例を前提とすれば、留置継続審問で留置が認められた後に人身保護手続きを請求するのは「手続きの濫用」とされる可能性がある⁽⁸⁰⁾。

(5) 当事者的審問を得る権利：欧州人権条約5条(3)は、同5条(4)と同様に、司法的な性質を有する手続きに従うことを求めている。結果として、公正な裁判を受ける権利を構成する3つの側面——(a)法的な援助を得る権利、(b)法的な陳述をなす権利、(c)情報にアクセスする権利——での検討を必要とする⁽⁸¹⁾。

(a) 欧州人権裁判所の判例によれば、同条約6条(3)が要求する法的な援助を得る権利は、公判の公正に影響する限りで公判前にも関連性を有し、被疑者は一般的には警察の尋問段階においても弁護人からの援助を得ることを認められるべきであるが、十分な理由(good cause)があれば制約も許容される。現行法(および反テロリズム法案)によれば、警察は証拠収集の妨げ等の理由があると信じる場合には、弁護人とのアクセスを48時間まで遅らせることができる。アクセスを遅らせることのできる事由が列挙されていることから見て、一応条約

(79) DE VRIES, Report, supra note 73, paras.41-44.

(80) DE VRIES, Report, supra note 73, paras.45-47.

(81) DE VRIES, Report, supra note 73, para.48.

違反とはならないであろうが、他方で、国連人権委員会 (the UN Human Rights Commission) は逮捕直後の弁護人アクセスの重要性を強調しており、現行法の許容する遅延事由の広範さは乱用を惹起する危険性を有している⁽⁸²⁾。

(b) 同じく判例によれば、条約5条(4)によって求められる審問は、進行中の捜査の状況に照らして可能な限り、当事者的な手続きを受ける権利といった公正な裁判の要請を充たさねばならず、被告人は自らまたは弁護人を通して行う陳述を聴取される権利を有している。現行法によれば、テロ関連犯罪で留置された者は、審問において口頭または書面で陳述する権利を認められているが、裁判官は被留置者および弁護人を審問から排除することができる。この点は条約違反となる可能性がある⁽⁸³⁾。

(c) 武器平等原則からみて、弁護人は、被告人の留置の適法性を効果的に争うために、捜査資料にアクセスすることができなければならないが、他方で、国の安全がかかわるような場合においては、機密資料の開示は回避可能である。ただし、国は国内裁判所のコントロールから免れるわけではなく、情報へのアクセスの重要性と国の安全とを両立させる方法に配慮しなければならない。現行法は緩やかに情報不開示することを認めており、効果的な司法的コントロールが可能とは言えず、結果として条約の要請は充たされていない。この点で、被告人や弁護人が審問からまた情報から排除された場合に、国から見て安全性を保障された特別弁護人 (security-cleared special representative) の利用可能性が指摘されている。すでに管理命令手続きの場合に利用されている制度ではあるが、特別弁護人の被告人との意思疎通は制約されており、公正な審問の要請を損なう可能性が高い⁽⁸⁴⁾。

(6) 非人道的な取扱いの禁止：欧州人権条約3条は、非人道的なあるいは品位を傷つける取扱いを禁止している。留置期間が長くなるにつれて、非人道的な取扱いとなる可能性は高まるが、留置じたいで人権条約違反となることはない。ただ、留置理由についての知識が欠けたままの留置は、留置によって惹起され

(82) DE VRIES, Report, supra note 73, paras. 49-50.

(83) DE VRIES, Report, supra note 73, paras. 51-52.

(84) DE VRIES, Report, supra note 73, paras. 53-54.

る苦痛を高めることになる⁽⁸⁵⁾。

(7) 議会による監視：反テロリズム法案では、議会による監視が安全装置として提案されているが、大きな問題が残されている。すなわち、①権力分立という視点から、内相の留保権限発動の正当性判断を立法府に行わせることは不適切である、②内相が議会に提出する陳述書に記載される情報は——関係者の訴追を不公正としないように——制限されており、議会が十分な安全装置として機能する能力を制約している、③議会の承認の有無にかかわらず、内相の留保権限発動はとにかく7日間は有効であり、再度の発動命令も可能とされているので、42日の留置は事実上可能となっている、といった点である⁽⁸⁶⁾。

(8) 逸脱権限の行使：内相の留保権限行使は「深刻で例外的なテロの脅威」の存在する場合に限られている(法案22条)。これが複数の9/11事件発生といった国に対する相当な脅威を意味するのかそれともロンドンでのテロ事件のようにさほど重大ではない事件をも含むのかについては、見解は必ずしも一致していない。後者であれば28日の留置期間で十分に対応可能であり、また、政府がテロの脅威の大規模化・複雑化を強調していることに鑑みれば、おそらく前者を意味しているのであろう。しかしこのような場合であれば、欧州人権条約15条による緊急時における義務からの逸脱が可能であり、あえて反テロ法案のような複雑で問題のある制度に頼る必要はない⁽⁸⁷⁾。

(9) 結論：結局のところ、問題は留置期間ではなく十分な法的安全装置の存否である。そして前述したように、安全装置は決して十分とはいえず司法的な安全装置を整備する必要がある⁽⁸⁸⁾。

D 両院合同人権委員会報告書

これまでに多数の報告書を公刊してきた両院合同人権委員会は、上院での審議の最終段階(2008年10月8日)において、テロ立法に関する13番目の報告書を提出するにいった。本報告書は、同委員会がこれまでに行ってきた勧告とそ

(85) DE VRIES, Report, supra note 73, para. 55.

(86) DE VRIES, Report, supra note 73, para. 56.

(87) DE VRIES, Report, supra note 73, para. 57.

(88) DE VRIES, Report, supra note 73, paras. 58-59.

の根拠を一つにまとめて提示するとともに、近年になって多くの国際機関によって表明された反テロ法案に対する懸念にも言及している⁽⁸⁹⁾。以下では繰り返しになる部分も多いが、同委員会の見解と勧告を概観しておきたい。なお、同報告書の記述はほとんどが告発前の留置期間延長提案に当てられており、告発後尋問については従来の提案が再録されているにとどまる。

(A) 国際機関による懸念の表明

前に紹介した欧州評議会議員会議の法律問題および人権委員会報告書を詳細に引用し、法案の欧州人権条約との適合性の検討と結論が本委員会の検討と軌を一にするものであり、両院合同人権委員会のしてきた勧告の正当性を裏付けるものであるとする⁽⁹⁰⁾。

(B) 留置期間延長の必要性

(1) 政府はテロの脅威の規模の拡大を強調しているが、そこで示されているのは公安組織 (the Security Service) が懸念を有しているテロ関連の疑いある人物等の数のみであり⁽⁹¹⁾、単なる数字から——質的な分析のない限り——脅威の増加とは言えない。2007年6月以降テロの脅威がどの程度増加したのかについて公安組織に尋ねているが、その回答はいまだなされていない。従って、現時点ではテロの脅威増大を裏付ける証拠は存在していない⁽⁹²⁾。

(89) House of Lords: House of Commons: Joint Committee on Human Rights, "Thirtieth Report of Session 2007-8: Counter-Terrorism: Counter-Terrorism Bill" (HL 172/HC 1077, 8th Oct. 2008).

(90) Joint Committee on Human Rights, "Thirtieth Report", supra note 89, paras.11-15. なお、その他にも反テロ法案に懸念を表明する以下の国際機関の報告書にも言及している。The UN Human Rights Committee, "Concluding Observation of Human Rights Committee on the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland", CCPR/C/GBR/CO/6, 30 July 2008; The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, "Report to the United Kingdom Government on the visit to the United Kingdom carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 2 to 6 December 2007", CPT/Inf (2008) 27, 1 Oct. 2008.

(91) 内相は、テロ関連で懸念のある人物が2000人、ネットワークが200そしてその企みが30に及ぶとしている (Hansard [HC] 11 June 2008, c.326)。

(2) テロの脅威の増大と告発前留置期間の関係が明らかではない。長期の留置期間は逮捕前の捜査手段としても犯罪予防手段としても機能しない。留置期間にとって重要なのは、逮捕後の捜査のために必要な時間であるが、28日を超える時間が必要であることを示す証拠は存在しない。現に2007年7月以降は、14日を超える留置は稀で、28日まで留置が延長されたことはなく、42日という留置期間が差し迫って必要との証明をすることは困難である⁽⁹³⁾。

(C) 安全装置の十分性

政府は、42日の留置期間という提案の自由権との適合性という懸念について、十分な安全装置を整備しているという。以下ではこの点を検討する。

(1) 深刻で例外的なテロの脅威という限定

(a) 内相は留置権限発動後議会に対し「深刻で例外的なテロの脅威の存在」について満足している旨を示す陳述性を提出しなければならない(法案27条(2)(a))。この「深刻で例外的なテロの脅威」は法案中に定義されている(法案22条(1)-(3))。さらに留保権限の発動は、重大なテロリスト犯罪で留置されている者の捜査に関してのみ許容され(法案24条(3)(a))、「重大なテロリスト犯罪」とは、終身刑を伴うテロリストと関連する犯罪と定義されている(24条(4))⁽⁹⁴⁾。

(b) 以上の規定を前提に、政府は留保権限の行使が例外的なものであると主張するが、その主張は決して説得的とは言えない。

①深刻で例外的なテロの脅威は、その言葉の真の意味において純粹の緊急事態(emergency)に限定されるものではない。テロが引き起こす被害の重大さと法案中での9/11型テロへの限定の欠如を前提にすれば、すべてのテロがこの定義に該当し得ることになる。重大なテロリスト犯罪の定義も広汎に過ぎる。なぜなら、テロリズムの準備行為には終身刑が定められており、あらゆるテロの捜査は同罪の可能性に及ぶからである⁽⁹⁵⁾。

②内相は、終身刑を伴う犯罪に対する捜査が常に留保権限の発動にいたるわけ

(92) Joint Committee on Human Rights, "Thirtieth Report", supra note 89, paras.16-20.

(93) Joint Committee on Human Rights, "Thirtieth Report", supra note 89, paras.21-24.

(94) Joint Committee on Human Rights, "Thirtieth Report", supra note 89, paras.26-29.

(95) Joint Committee on Human Rights, "Thirtieth Report", supra note 89, paras.30-32

ではなく、少人数の被害者の誘拐・傷害についての捜査の場合には——重大な人命の喪失やイギリスにおける人的福祉や安全に対する重大な被害には当たらないから——留保権発動は許されないとする。しかし、このようなテロ計画は人的福祉や安全に対する重大な被害と解し得るから、終身刑が定められている犯罪に対する捜査は常に留保権発動の要件を充足することになる。

結局のところ、テロの被害の重大さと終身刑を伴う犯罪の広範さからみて、実質的に見てすべてのテロ犯罪に対する捜査において、留保権限の発動が可能とされる⁽⁹⁶⁾。

(2) 議会による審査 (scrutiny)

(a) 国務大臣は、留保権限発動後にその旨を議会に伝え伝達時から7日以内に承認を得る必要がある (法案28条 (1))。議会における審査を効果的にするために、大臣は深刻で例外的なテロの脅威の発生、その脅威に対する捜査のために留保権発動の必要性・切迫性、欧州人権条約との適合性を示した陳述書を提出しなければならない (法案27条)。政府は、このような制度が恣意的な留保権限発動に対する十分な安全装置であると主張する⁽⁹⁷⁾。

(b) しかし、留保権限発動のための大臣の判断基準は、裁判所が行う留置延長判断基準とほぼ同一であり、将来の公判にまた留置延長判断に影響を及ぼす危険性が強い。すなわち、大臣の留保権限発動の判断は、検察長官および警察本部長の報告書に基づいてなされるが (法案23条 (2)(b))、この報告書の内容は、両人が重大なテロリスト犯罪の証拠収集・保全のためにまたはその証拠の検査・分析を待つために28日を超える留置が必要と信じる相当な理由があると満足していること、および、関連する捜査が真摯・迅速になされていると満足していることであるが (法案24条 (2)(3))、これは個々の事件における裁判所による留置延長の是非の判断基準 (2000年テロ法付則32条) と全く同一である。大臣は留保権限発動前に独立の法律家から法的助言を得る必要があるが、その内容には、深刻で例外的なテロの脅威について捜査し責任ある者を司法手続きに乗

(96) Joint Committee on Human Rights, “Thirtieth Report”, supra note 89 paras.33-35.

(97) Joint Committee on Human Rights, “Thirtieth Report”, supra note 89, paras.37-38.

せるために留保権限の発動が必要であること(法案25条(1)、27条(2))が含まれている。この判断・助言のためには、法律家は検察長官・警察本部長と同じ判断をせざるを得ない。この2つの報告書に基づき大臣は留保権限発動の判断を行い、議会に対して独立の法律家の報告書に記載されたのと同じ事項について陳述書という形式で議会に報告を行うが、被留置者の氏名やその者の訴追に予断偏見を与える資料は除かれる(法案27条)。この法案の枠組みによれば、まず検察長官と警察本部長が上記の判断基準を用いて報告書を作成し、独立の法律家を実質的に同じ基準で報告書を作成し、続いて大臣が同じ基準で判断し、議会が大臣の判断を承認するか否かの判断を行うことになる。したがって、議会での審議は司法に影響をおよぼす可能性が高い⁽⁹⁸⁾。

(c) 他方で、議会の審議にとって重要な事項は、テロの脅威に対する捜査のために留保権限が必要であると大臣が満足していることであるが、特定の被疑者についての留置の相当な理由および捜査の真摯・迅速性は、検察長官・警察本部長の報告書には含まれる(大臣の判断要素の一部)が、大臣の議会への陳述書には含まれず、議会はこれを審議すべきでないと言われる。しかしこれでは、議会は、大臣の判断が正当な根拠に基づくものか制定法の要件を充足するものであったかを判断できず、議会の審議は十分な安全装置とは言えない⁽⁹⁹⁾。

(3) 議会による事後の審査 (review)

独立テロ立法審査官は、留保権限失効後6月以内に報告書を提出する義務を負い、報告書中に、大臣の留保権限発動の合理性、28日を超える個別留置事例における手続きの正当性を示さなければならず、その後同報告書は議会に提出され審議の対象となる(法案31条)。内相の説明によれば、この報告書によって大臣の留保権限行使について詳細な審議が可能となるはずであるとして、留置の実態についての情報の欠如という当委員会の批判に対する回答とする。しかし、将来の公判への影響の可能性(訴訟継続法理)という視点からみて、議会の審議は十分なものとはなり得ない⁽¹⁰⁰⁾。

(98) Joint Committee on Human Rights, "Thirtieth Report", supra note 89, paras.39-47.

(99) Joint Committee on Human Rights, "Thirtieth Report", supra note 89, paras.48-51.

判所は条約違反を理由に破棄することが可能であるが、主要立法 (primary legislation) であれば、裁判所は条約との不適合を宣言し得るだけで、最終判断は議会に委ねられる。大臣の留保権限発動命令は副次的立法であるように思われるが、人権法の定義から見て不明確な点も残る。従って、同命令が副次的立法であることを明確化する必要がある⁽¹⁰⁴⁾。

(b) 司法審査の対象となる事項についても不明確な部分が残されている。留保権限行使のためには、①すでに留置期間を28日とする命令が有効とされていること、②検察長官および警察本部長から留置延長の必要性がある旨の報告書を受領していること (法案23条(2)) が前提であるが、これは明らかに権限行使の前提であり、司法審査の対象となる。大臣は、権限行使後に議会に対して報告書を提出する義務を負い、同報告書は①深刻で例外的なテロの脅威の存在、②捜査し責任ある者を司法手続きに乗せるための留保権限の必要性、③その必要性が切迫していること、④命令の人権条約との適合性、についての記載を含まねばならない。ただし、これは権限行使の前提ではなく、単に大臣が上記のことにつき満足している旨の記載で足りるとされているにすぎない(法案27条(2))。これらの点を理由として司法審査の対象となるのかは判然としないが、内相は——同命令はすでに議会で審議・議決されている条項を発動させるのみであるから——司法審査の可能性を否定するようである。しかし、これらの点は司法審査の対象とされるべきである⁽¹⁰⁵⁾。

(6) 独立の法的助言

大臣は、留保権限発動前に (議会に提出する報告書中に記載する) 一定の要件が充足されていると納得したことが正当か否かについて、独立の法律家から助言を得て——公益に害を及ぼすあるいは訴追に予断・偏見を及ぼす可能性のある事項を除いて——議会に報告しなければならない(法案25条)。内相の説明によれば、この報告書は留保権限行使の適法性についての分析・結論を含むものであり、議会の審査にとって有益となるという。しかし、大臣の判断の適法性の判断にとって最も重要な事項は、その後の留置延長請求において判断される

(104) Joint Committee on Human Rights, "Thirtieth Report", supra note 89, paras.64-69.

(105) Joint Committee on Human Rights, "Thirtieth Report", supra note 89, paras.70-79.

事項(予断・偏見を及ぼす可能性のある事項)であり、議会に開示されることはない。従って、報告書の最重要部分が開示されない以上、法的助言は十分な安全装置とはなり得ない⁽¹⁰⁶⁾。

(7) 委員会の委員長への通知

留保権限を発効させる命令の後に、大臣は議会の関係委員会(合同人権委員会、内務委員会、情報公安委員会)にその旨を通知するとともに、検察長官・警察本部長からの報告書および独立した法律家からの報告書を——枢密院型(Privy Council terms)で——提供する義務を負う(法案26条)。内相はこの義務によって議会の審議能力は向上するという。しかし、枢密院型である以上、委員長は入手情報について法的助言を得られないだけでなく、委員会のメンバーと情報を共有することも許されない。委員長が情報を入手するというのがどのように議会の審議にとって有用であるのかは不明である。従って、安全装置としては不十分と言わざるを得ない⁽¹⁰⁷⁾。

(8) 結論

政府は留置期間の上限を延長する差し迫った必要性の存在を証明しておらず、従って、28日を超える留置期間を制定する規定を定めるための必要性も証明されていない。また、仮にその必要性が存在するとしても、恣意的留置の危険性に対する安全装置は不十分である。従って、法案中の関連規定は削除されるべきである⁽¹⁰⁸⁾。

V-2 上院での審議

A 上院の委員会での議論

前述したように、下院から法案の送付を受けた上院は、7月8日に第二読会での審議を経て⁽¹⁰⁹⁾、10月9日から委員会段階に入り⁽¹¹⁰⁾、議員全員が参加した委員会⁽¹¹¹⁾において、法案は各条文ごとに審議がなされ、合意が得られない場合

(106) Joint Committee on Human Rights, "Thirtieth Report", supra note 89, paras.80-82.

(107) Joint Committee on Human Rights, "Thirtieth Report", supra note 89, paras.83-84.

(108) Joint Committee on Human Rights, "Thirtieth Report", supra note 89, paras.86-88.

(109) Hansard [HL] Deb 8 July 2008, cc.632-740.

(110) Hansard [HL] Deb 9 Oct 2008, c.338.

には票決がなされていった。

A-1 告発前留置期間について

(1) 法案の告発前留置期間を延長する部分の委員会としての審議は9月13日に行われた。審議の初めに、Dear卿は留置期間延長の可能性を完全に否定することになる第29修正動議を提出した。すなわち、この動議は、法案22条の前に「告発前留置期間延長禁止——疑いを避けるためであるが、本法のいかなる規定も国務大臣が最長28日を超えた留置期間を延長する権限を許容するものではない」旨の規定を置くというものであった⁽¹¹²⁾。この動議はその論拠として、①留置期間延長の必要性(の証明)の不存在、②諸外国と比較した場合の(現行法においても)留置期間の長期性、③法案に対する多方面からの反対意見の表明、④議会に準司法的な機能を付与し、訴訟係属中法理を危険に曝すおそれ、⑤(告発後尋問の許容を含む)現行法に対する他の修正による留置期間延長の必要性の減少、⑥マグナカルタ以来保障されてきた人権への侵害の可能性をあげる。また、法案には、必要性、好ましさ(むしろテロ組織に利益付与)、実効性の点で問題があり、そして濫用に対する安全装置の不備があるともいう⁽¹¹³⁾。

(2) 主として上記の論拠をめぐって激しい議論がなされたが、結局3時間以上にも及ぶ審議ののちに票決が行われ、修正動議は309票対118票という大差で可決されるにいたった⁽¹¹⁴⁾。結果として法案22条(深刻で例外的なテロの脅威)、23条(留保権限発動命令)、24条(留置期間延長の捜査活動上の必要性報告書)・・・と法案中の留置期間延長に関する条文は33条(告発前留置期間——(附則の)若干の修正)まで次々に否決されていった⁽¹¹⁵⁾。

A-2 留置継続・延長審問の手続き整備について

- (111) (政府提出の)法案についての委員会審議は、通常の場合下院においては公法案委員会(Public Bill Committee)においてなされ、上院においては全議員出席という形で行われる(The United Kingdom Parliament, “Committee stage” <http://www.parliament.uk/about/how/laws/stages/committee.cfm>)。
- (112) The United Kingdom Parliament, Counter-Terrorism Bill: Second Marshalled List of Amendment to be moved in Committee (10 Oct 2008), Amendment No.29; Hansard [HL] Deb 13 Oct 2008, c.491.
- (113) Hansard [HL] Deb 13 Oct 2008, cc.491-497.
- (114) Hansard [HL] Deb 13 Oct 2008, cc.541-544.
- (115) Hansard [HL] Deb 13 Oct 2008, cc.544-545, 573-574.

これまでに現行の留置継続・延長手続きの問題性が多くの論稿によって指摘されてきた。なかでも、両院合同人権委員会は何回となくこの批判を繰り返してきたが、同委員会のメンバーである上院議員によって——2000年テロリズム法附則第8の改正を目指す——以下の第34修正動議が提出された⁽¹¹⁶⁾。

(1) ①2000年法附則第8第3部は以下のように改正されること、②29条(留置延長令状)の後に7項として「本附則中のいかなる規定も欧州人権規約5条(4)によって求められる完全な司法手続き (*a fully judicial procedure*) を受ける権利と矛盾して行動するよう司法機関に要請するものでない」旨の規定を置くこと、③31条(請求前の被留置者への通知書の記載事項)に「(e)元の逮捕および留置継続の基礎となっている嫌疑についての陳述、(f)当該嫌疑が依拠している資料の要点 (*the gist of the material*)」を追加すること、④32条(1)(留置延長理由)に「(za) その者がテロリスト犯罪の実行・準備・扇動に関与したと疑うに足りる合理的な理由の存在」を付加すること、⑤33条(1)(留置延長審問における被留置者の権利)を削除して、「請求の対象とされた者は、(a) 司法官の面前に自ら出廷し、請求について口頭で陳述し、(b) 審問において弁護人によって代理してもらい、(c) その代理につき法的扶助を受け、(d) 請求審問において立会が認められない場合には特別弁護人によって代理され、(e) 弁護人を通して捜査官を反対尋問する、という権利を与えられる」という文言に置き換える、⑥33条(3)(審問からの被留置者および弁護人の排除)に「34条(2)(a)から(g)まで(被留置者および弁護人の証拠へのアクセスが禁じられる理由——筆者注)に定められた害悪の発生を防止するために、被留置者および弁護人の排除が必要と信じる合理的な理由が存在する、と司法官が満足する場合」を付加すること、という内容であった。提案者の補足説明によれば、この提案は、両院合同人権委員会によって特定された現行法の主要な問題点、すなわち、被留置者・弁護人の審問からの排除、裁判官に提出された証拠へのアクセスの排除、裁判所が判断を求められる事項の不当な制約という欠陥を是正するためのものであると

(116) The United Kingdom Parliament, Counter - Terrorism Bill: Second Marshalled List of Amendment to be moved in Committee (10 Oct 2008), Amendment No.34; Hansard [HL] Deb 13 Oct 2008, c.491.

いう⁽¹¹⁷⁾。

(2) これらの提案について審議がなされたわけであるが、上院の政府担当者であるWest卿は以下のように各提案に順次反論を加えた。①第34修正動議によって求められている各提案の内容はすでに現行法下で実現されているので、改正は不要である。すなわち、②欧州人権条約の遵守は当然のことであるが、すでに1998年人権法によって遵守が義務付けられており、③嫌疑およびその基礎資料の開示が不十分な可能性はあるが、告発後の段階と異なるのは当然であり、警察は被留置者に合理的な疑いの基礎 (the basis of the reasonable suspicion) を告知しているし、公正な審問は裁判官によって保障されている、④当初の逮捕の適法性および被留置者がテロリスト犯罪に関与したと疑うに足りる合理的な疑いの存在は、留置継続のためのテストの黙示的前提条件である、すなわち、関連証拠収集のために留置延長が必要と信じる合理的な理由が存在している (附則第8の32条(2)) といえるためには、その者が犯罪を犯したとの合理的な疑いが存在しなければならない、⑤弁護人の援助を受ける権利は存在しており、ビデオリンクの利用、被留置者(その弁護人)による捜査官の反対尋問や特別弁護人の利用も可能であり、実施されている、⑥被留置者を排除した一面的審問が減少していることに加えて、一面的審問の請求に対して裁判官は当事者的審問を維持するために厳しい態度を示している。従って、第34修正動議は撤回されるべきであると⁽¹¹⁸⁾。この説明を受けて提案者は、West卿の説明の一部に不満を示しつつ、票決は求めないとして動議を撤回した⁽¹¹⁹⁾。

(3) その他に、2006年テロリズム法によって導入されたテロ立法独立調査官をパネルに変更してその権限の強化等を図る第35修正動議およびテロ関連事件における起訴基準を引き下げて予備テストにより得ることを明規しようとする第36修正動議についても議論がなされた⁽¹²⁰⁾。しかし、前者の動議については、現在の調査官は十分に機能しており、まだ活動開始から時間を経っていないこと、

(117) Hansard [HL] Deb 13 Oct 2008, cc.574-575.

(118) Hansard [HL] Deb 13 Oct 2008, cc.579-583.

(119) Hansard [HL] Deb 13 Oct 2008, c.588.

(120) The United Kingdom Parliament, Counter-Terrorism Bill: Second Marshalled List of Amendment to be moved in Committee (10 Oct 2008), Amendment No.35,36.

後者の動議については、現在DPPの実務規範に定められているものをテロ犯罪についてのみ法に規定することの他の事件との整合性が問題とされ、正式に提案されるまでにはいたらなかった⁽¹²¹⁾。

A-3 告発後尋問規定の整備

従来あまり注意をひいてこなかった告発後の尋問という制度(法案34-39条)であったが、この時点ではその問題性も深く自覚され、多数の修正動議が提出された。

(1) 第37修正動議は、法案34条(2)の「警察官は告発後・・・にテロリズム犯罪について尋問することができる」の部分に「関連する」(related)を挿入して「関連するテロリズム犯罪」についての尋問が可能とする⁽¹²²⁾。提案者の説明によれば、同一の事実関係(the same set of facts)から生じた異なった公訴犯罪事実(charge)についても告発後尋問が可能であることを明確化しようとするものであった⁽¹²³⁾。

しかし、政府はこの修正を不要とする。すなわちその説明によれば、あるテロ犯罪で告発された後に、新証拠が被告発犯罪では十分でないことを示した——例えば謀殺のコンスピラシーで告発された後に、謀殺そのものが問題となることが判明した——場合、新犯罪で逮捕して尋問することが許されているから、告発後尋問の問題ではなく、通常の(逮捕後の)告発前の尋問の問題である、と。この説明を受けて修正動議は撤回された⁽¹²⁴⁾。

(2) 法案34条(2)を修正して告発後尋問を「本法24条の定める重大なテロリスト犯罪」に限定しようとする第42修正動議が提出され、同時に告発後尋問の安全装置の整備を目指す多くのその他の修正動議についての(実質的な)審議もな

(121) Hansard [HL] Deb 13 Oct 2008, cc.583-588. なお、テロ犯罪についても告発前の保釈の余地を認めること、北アイルランドにならないテロ事件における尋問にも立ち会って手続きの公正に寄与し得る独立委員(independent commissioner)の創設も議論され、政府はその検討の可能性を示唆した(id. c.586)。

(122) The United Kingdom Parliament, “Counter-Terrorism Bill: Second Marshalled List of Amendment to be moved in Committee” (10 Oct 2008), Amendment No.37.

(123) Hansard [HL] Deb 15 Oct 2008, cc.741-743.

(124) Hansard [HL] Deb 15 Oct 2008, cc.743-744. さらに法案34条についての細かな修正をめざす第38から第41までの修正動議は提出されなかった(id. c.744)。

された⁽¹²⁵⁾。

(a) 対象犯罪を限定するとともに、法案34条(4)が告発後の尋問に承認を与える者を当初の24時間は警視以上の警察官、その後を(非法曹である)治安判事としている点を変更して(24時間および5日という時間制限をはずしたうえで)刑事法院の裁判官にしようとする多くの修正動議についての審議がなされた。その提案者の説明によれば、まず、警察官による承認が許されるべきでない理由は、①28日もの留置中の尋問を経て告発された後に同じ警察官にさらに(裁判所の入り口まで)尋問を受けるといのは抑圧の危険性がある、②刑事手続きの基本構造からみて、告発後の被告人は警察官の支配下ではなく、CPSとの対立当事者であるはずであるが、一面的に尋問されるというのでは到底武器平等とは言えない、ためである。次に、告発後尋問を承認し監視するのは、その事件を審理する可能性のある刑事法院の裁判官が当たるべきであり、それが認められる限り——尋問時間やその条件は裁判官が指示するであろうから——尋問時間法定の必要はない⁽¹²⁶⁾。

その他にも、告発後尋問の承認の要件として法案34条(5)に「元の告発が適切であると信じる合理的な理由があること、および、尋問の継続が抑圧的とならないこと」を追加しようとする第49修正動議、告発後尋問の安全装置として、①テロ犯罪のみに限定、②事前の司法的承認、③告発後に判明した新事実についての尋問への限定、④尋問期間の最長5日への制限、⑤弁護人の立会を条件、⑥常時ビデオ録画、⑦尋問謄本の裁判官によるチェック、⑧公判後の禁止、を要求する第68修正動議についての審議もなされている⁽¹²⁷⁾。

(b) 上述の修正動議に対して、政府は反対の旨を表明する。すなわちその説明は以下の通りである。尋問に緊急の必要性のある場合を考えれば、当初は警察官の承認で足りるし(現に通常犯罪についての告発後尋問にはそもそも承認と

(125) The United Kingdom Parliament, “Counter-Terrorism Bill: Second Marshalled List of Amendment”, supra note 122, Amendment No.42-54.

(126) Hansard [HL] Deb 15 Oct 2008, cc.744-746.

(127) The United Kingdom Parliament, “Counter-Terrorism Bill: Second Marshalled List of Amendment”, supra note 122, Amendment No.49, 68.

いう発想がない)、その後も上位裁判所の裁判官の承認には時間と労力がかかる点を考えれば、常時利用可能な治安判事を利用すべきである。承認の条件を追加する提案(第49修正動議)は、事後的に公判廷でPACEの証拠排除によって被告人の権利保障への対応が可能であるから、不必要である。対象を終身刑の規定された犯罪に限定すること(第42修正動議)は——武器の訓練等終身刑の付されていない犯罪捜査の必要性を考えれば——とり得ない。また、多くの安全装置を定める第68修正動議についていえば、公判段階でもまた5日以降でも旧証拠についても尋問が必要となる事件はあり得るし、弁護人立会を要件とすれば被告人に尋問の拒否権を与えることになり、臆本チェックは証拠排除によって対処可能である⁽¹²⁸⁾。

以上の政府の説明を受けて、提案者たちは政府との協議の継続を条件として第42修正動議を撤回しその他の動議は提出しない旨を表明した⁽¹²⁹⁾。

(3) 告発後尋問に関する実務規範制定を要求する法案34条(6)の削除を求める第51修正動議についての審議がなされた。提案者の説明によれば、公表されている実務規範(案)にはいくつかの、とくに、①新証拠ではない同一証拠についての尋問が許されるか、②警察や訴追者は被告人の公判の準備を行うことを妨げる尋問を回避すべきとする規定だけでは公正な裁判の確保には不十分ではないか、との疑問があるというものであった。これに対して政府は、実務規範は被告人のための安全装置を定めるものであると説明し、提案者は、法案制定以前に実務規範案を公表することを条件として修正動議を撤回した⁽¹³⁰⁾。

(4) 不利益推認を認める法案34条(7)(8)の削除を求める第53(A)修正動議も提出されたが、告発後尋問の有効性確保のために必要との政府の説明を受けて、その説明には十分な説得力はないとしつつ動議は撤回された⁽¹³¹⁾。

(5) 以上のような審議を経て、法案34条は可決された⁽¹³²⁾。

(128) Hansard [HL] Deb 15 Oct 2008, cc.751-754.

(129) Hansard [HL] Deb 15 Oct 2008, c.755.

(130) The United Kingdom Parliament, "Counter-Terrorism Bill: Second Marshalled List of Amendment, supra note 122, Amendment No.51; Hansard [HL] Deb 15 Oct 2008, cc.755-757.

B 上院本会議 (報告段階) での議論

上院の委員会段階での審議は、10月9日、13日、15日そして21日と続き、その終了後の11月4日からは報告段階の手続きが開始された⁽¹³³⁾。そこでは告発前留置期間の延長を定める規定は——委員会段階での否決を受けて——審議の対象としては提出されなかったため、本稿での検討の対象としては、告発後尋問に関する規定についての議論のみを取り上げたい。

B-1 政府による修正動議とそれに対する修正動議

政府は、下院本会議段階の審議において、告発後尋問に関する諸規定を修正したが⁽¹³⁴⁾、上院の報告段階において、委員会段階での審議を踏まえてこれに関する規定を再度修正する動議 (第6修正動議) を提出した。しかしこれに対して、議員からこの修正動議に対するさらなる修正動議 (第7、8修正動議) が提出された⁽¹³⁵⁾。

(1) この段階での法案の規定および政府による修正動議の内容、および、議員による政府の修正動議に対する修正動議の内容は以下の通りである。

(A) この段階での法案⁽¹³⁶⁾ 23条[告発後尋問：イングランドおよびウェールズ (以下イギリス——筆者注)]

(1) 以下の規定はイギリスにおいて効力を持つ。

(131) The United Kingdom Parliament, “Counter-Terrorism Bill: Second Marshalled List of Amendment”, supra note 122, Amendment No.53 (A) ; Hansard [HL] Deb 15 Oct 2008, c.758.

(132) Hansard [HL] Deb 15 Oct 2008, c.758. さらに、告発後尋問に係る法案35条から39条まで——若干の修正をも受けた上で——可決された (id. cc.759-770)。

(133) Hansard [HL] Deb 4 Nov 2008, cc.128-192.

(134) その内容については、前記IV-2D-2を参照

(135) The United Kingdom Parliament, “Counter -Terrorism Bill: Second Marshalled List of Amendment to be moved on Report” (3 Nov 2008), Amendment No.6-14.

(136) The Counter Terrorism Bill 2007-08 (HL Bill 65), s. 34. なお、本条 (7) (8) で言及されている1994年法34条は、被告人が取調時点等において言及しておくべき事項を公判で抗弁として提出した場合に、不利益推認をしてよいとする規定であり、また同法36条および37条は、被告人の所持品や身体等に犯罪の関与を示す痕跡等があって説明を求められたにもかかわらず説明をしていなかった場合、逮捕時点等においてその場所にいた理由の説明を求められたにもかかわらず説明をしなかった場合に、不利益推認を許容する規定である。

- (2) 警察官は、テロリズム犯罪について被告人を——その者が当該犯罪について告発された後にまたは訴追される旨を通知された後に——尋問することができる。
- (3) 警察官は、以下の条件の下で、被告人が公判に付託された場合において、その者を犯罪について尋問することができる。
- (a) 当該犯罪がテロリズム犯罪である、または、
 - (b) 刑事法院の裁判官が、
 - (i) 1996年刑事手続および捜査法 (*the Criminal Procedure and Investigation Act 1996*) 29条の下で、準備審問 (*preparatory hearing*) を開く命令を発し、かつ、
 - (ii) 当該犯罪が同条(1C) (テロリストと関連する犯罪) に該当するという理由に基づいていた場合。
- (4) 本条の下での尋問は、
- (a) 最初は警視以上の警察官によって承認されなければならない、総計して (*in total*) 24時間まで承認されてよい。
 - (b) その後は治安判事 (*a justice of peace*) によって承認されなければならない、以下の要領で承認されてよい。
 - (i) 最初の請求においては、総計して ((a) 号による24時間を含めて) 最長5日まで、
 - (ii) その後の請求においては、それぞれ総計して5日まで。
- (5) 治安判事は、以下の各号について満足した場合を除いて、本条の下での尋問を承認してはならない。
- (a) その者の更なる尋問が司法の利益のために必要であること、かつ、
 - (b) 更なる尋問がそのために求められている捜査が、真摯かつ迅速になされていること。
- (6) 1984年警察および刑事証拠法 (*PACE*) 66条の下での実務規範は、本条に従った警察による尋問に関する規定を定めなければならない。
- (7) 本条のいかなる規定も、以下の各号の場合において、犯罪についての警察官による尋問について前号による実務規範が別の定めをすることを禁じ

るものではない。

(a) 被告人が犯罪で告発された後もしくは訴追される旨を通知された後、
または、

(b) 被告人が犯罪を理由に公判に付託された後。

(8) 1994年刑事司法及び公的秩序法34条(1)(被告人が尋問もしくは告発時に事実について言及しなかったことの効果：同条の適用される状況)の(b)号の後に以下を挿入する。

(c) 犯罪で告発された後のいかなる時点においても、2008年反テロリズム法34条の下での尋問において、そのような事実について言及しなかった場合。

(9) 同法36条または37条(被告人が一定の事項について言及しなかったことの効果)は、本条の下でなされた尋問の過程でなされた要求に関して、同条(同法36条および37条)の効力を否定するものと解されてはならない。

(B) 政府による修正案[第6修正動議] 23条(2)ないし(5)を削除して以下の規定を置く(以下の各項を示す数字は修正動議中では空欄であるが識別のため筆者が挿入した)。

(2) 刑事法院の裁判官は、以下の場合において犯罪——当該犯罪がテロリズム犯罪であるかもしくは裁判官にテロリストと関連していると思料される限り——についての被告人の尋問を承認することができる。

(a) その者が犯罪で告発された後もしくは訴追される旨を公式に通知された後、または、

(b) その者が犯罪を理由に公判に付託された後。

(3) 裁判官は、

(a) 尋問が許容される時間を定めなければならず、かつ、

(b) 司法の利益の観点から見て必要と思料される条件——尋問が行われる場所についての条件を含む——を付すことができる。

(4) 尋問が承認されてよい時間は、

(a) 当該承認に従って尋問が開始された時点から、(尋問が実際に継続していると否とを問わず)進行するものであり、かつ、

(b) 48時間を超えることはできない。

ただし、本条によって更なる承認の請求を行うことは妨げられない。

(5) 被告人が監獄にまたはその他適法に留置されている場合、裁判官は、尋問のためにその者を他の場所に移しそこで留置することを承認することができる。

(6) 裁判官は、以下の各号の要件について満足する場合を除いて、本条の下での尋問を承認してはならない。

(a) その者に対する更なる尋問が司法の利益のために必要であり、

(b) 更なる尋問が請求されている目的となっている捜査が真摯かつ迅速に行われており、かつ、

(c) 承認された尋問が当該告発もしくはその他の告発に対するその者の防御の準備を不当に妨げないこと。

(C) 政府修正動議に対する修正動議

多数の動議が提出されたが、主として審議の対象とされたのは第7および第8修正動議であり、この2つの動議は政府の修正動議中の(3)(b)を以下のように修正する(下線部を追加)ことを求めるものであった。

(3) 裁判官は、・・・・・・

(b) 司法の利益の観点から見て必要と思料される条件——(i) 尋問が行われる場所および(ii) 承認が付与される尋問の対象 (*matters*) についての条件を含む——を付することができる(下線は筆者)。

B-2 提出された動議の趣旨

(1) 政府による第6修正動議の要点は、以下の通りである⁽¹³⁷⁾。

① 告発後尋問に承認を与える者が、原法案のように当初は警察官その後は治安判事から、刑事法院の判事に変更された。

② 告発後尋問が承認されてよい最長の期間が——休息や弁護人との協議中をも含めて——48時間とされた。

③ 承認の要件として、防御の準備を妨げないものであることが追加された。

(137) Hansard [HL] Deb.4 Nov 2008, cc.170-171.

④テロ犯罪と関連している場合に尋問を可能とすることにより、1996年法による準備審問を開く必要が削除された。

⑤承認に際して、尋問の場所や時間を含めて、司法の利益に適うと思料される条件を付すことができる。

(2) 第6修正動議に対する第7修正動議の趣旨は、政府が当初修正動議中に含む予定であったが結局削除された部分を復活させ、尋問の対象を承認に際して特定しようとするを旨とするものである。この動議の主たる理由は、①司法による尋問の監視は裁判官準則以来の伝統であり、②告発によって裁判所の保護下 (under the protection) に入った以上、公判に有害な警察の活動がないよう監視するのは裁判所の義務であり、③告発前に十分に尋問された事項について告発後に尋問を認めることは、不必要であるとともに抑圧的となる危険性があるというものである⁽¹³⁸⁾。

(3) 第7修正動議に反対する者は、その論拠として、①裁判官準則では裁判官による事後的な関与であり、尋問範囲の設定は司法の役割とされていない、②裁判所の保護下にあってもコントロールされているわけではなく、進行中の捜査に配慮されてよい、③捜査の流動性に照らして、尋問対象についての事前の判断は困難である、④時間制限や弁護人の立会権等安全装置は十分である、等を上げる⁽¹³⁹⁾。

(4) 審議ののち、第7修正動議についての票決がなされたが、賛成・反対ともに130票と同数となり——修正動議に対する修正動議についての票決のルールに従い——第7修正動議は否決されることになった。そして第6修正動議に対するその他の修正動議は正式に提出されることなく、第6修正動議が承認された⁽¹⁴⁰⁾。

V-3 上院での修正に対する対応と法律としての成立

これまで見てきたように、下院から法案の送付を受けた上院は、告発前留置

(138) Hansard [HL] Deb.4 Nov 2008, cc.172-176.

(139) Hansard [HL] Deb.4 Nov 2008, cc.171-172, 176-177.

(140) Hansard [HL] Deb.4 Nov 2008, cc.180-182.

期間の上限を42日に延長する部分を否決し、また、告発後尋問に関する部分を——政府による修正提案に従って——大幅に修正した。本章では、この上院における法案の修正に対するその後の対応を見ておきたい。

A 下院における対応

法案についての審議を経て上院は、11月17日に法案を修正のうえ可決した⁽¹⁴¹⁾。そして修正された法案を送付された下院は、11月19日と24日に修正された法案⁽¹⁴²⁾について審議した。

A-1 告発前留置期間について

(1) 内相Jacqui Smithは、留置期間延長規定が上院で否決された——正確には留置延長規定を否定する修正動議が可決された——約2時間後に⁽¹⁴³⁾下院において、テロに対してソフトであるとして野党を批判するとともに、実質的に否決された規定と同趣旨でテロリスト被疑者の42日までの告発前留置を必要な場合に可能とする別の法案⁽¹⁴⁴⁾をすでに準備している旨を明示した⁽¹⁴⁵⁾。

(2) 他方で政府は、上院によって法案中におかれた法案22条(告発前留置期間延長禁止——「疑いを避けるためであるが、本法のいかなる規定も内務大臣が最長28日を超えた留置期間を延長する権限を許容するものでない」)を、不必要であるという理由で削除することを提案した⁽¹⁴⁶⁾。さらに、上院で留置期間延長規定削除との関係で削除された法案33条(2000年テロリズム法附則第8の9条(3)(被留置者のソリシタとの接見を指定された官憲の視聴の下で行わせる指示(direction)を発するための条件を定める規定)を修正する)を復活させるこ

(141) Hansard [HL] Deb 17 Nov 2008, c. 945.

(142) Lords Amendments to the Counter-Terrorism Bill (HL Bill 168). また、この法案についての審議のためのNoteも公表されている(House of Commons, “Counter-Terrorism Bill: Explanatory Note on Lords Amendments”).

(143) 上院での票決がなされたのは、午後6時35分で(Hansard [HL] Deb 13 Oct 2008, c.544)、内相が下院において演説を開始したのは午後8時30分であった(Hansard [HC] Deb 13 Oct 2008, c.620)。

(144) The Counter-Terrorism (Temporary Provisions) Bill.

(145) Hansard [HC] Deb 13 Oct 2008, cc.620-621.

(146) House of Commons, “Consideration of Lords Amendments”, Revised 3612 (19 Oct 2008) : Hansard [HC] Deb 19 Nov 2008, c.298.

とをも提案した⁽¹⁴⁷⁾。

(3) 下院の審議において、内相の示した新法案についての検討が——実際のテロによるパニックの中での審議は危険であるから——現時点で必要ではないかとの意見も述べられたが⁽¹⁴⁸⁾、下院司法委員会委員長 K.Vaz が同委員会でこの新法案を早急に取り上げて議会での審議を可能にすると説明したため、この法案(これまで検討してきたテロ法案)中には28日を超えて留置期間を延長する権限を内相に付与する規定は含まれていないとの政府の説明・確約を踏まえて、上院の修正(告発前留置期間延長禁止規定の追加)に不同意とすることが決定された⁽¹⁴⁹⁾。さらに、33条の削除についても、それが上院の軽率な削除であったことを理由に、不同意とすることが決定された⁽¹⁵⁰⁾。

A-2 告発後尋問について

(1) 下院の審議において、上院での政府提案によって認められた修正部分について反対の意見は見られなかったが、上院において政府修正動議に対する修正動議として提出され、票決の結果可否同数のために結果として認められなかった修正動議を復活させようとする提案がなされた⁽¹⁵¹⁾。すなわち、23条(3)(b)を「裁判官は、・・・ (b) 司法の利益の観点から見て必要と思料される条件—— (i) 尋問が行われる場所および (ii) 承認が付与される尋問の対象についての条件を含む——を付すことができる」と修正(下線部を追加)しようとする提案であった。

(2) この提案理由は、捜査過程で誤りは生じるものであり、この誤りが不公正と感じられればテロリストに利益を生じさせるおそれがあるという点を基礎として、尋問範囲について裁判官による限定が必要であるとする。具体的には—

(147) House of Commons, “Consideration of Lords Amendments”, Revised 3612 (19 Oct 2008) Hansard [HC] Deb 19 Nov 2008, c.298.

(148) Hansard [HC] Deb 19 Nov 2008, cc.302-303, 307.

(149) Hansard [HC] Deb 19 Nov 2008, cc.301-302,307-308,313-314.

(150) Hansard [HC] Deb 19 Nov 2008, cc.301, 314.

(151) House of Commons, “Consideration of Lords Amendments”, Revised 3613 (19 Oct 2008) : Hansard [HC] Deb 19 Nov 2008, c.324.

—上院の審議においても指摘されたが—もし範囲が無制約だとすれば、裁判官が一旦承認すれば、警察は(裁判官が全く関知しないものを含めて)いかなる事項についていかなる尋問をも行い得ることになる⁽¹⁵²⁾。

(3) これに対して政府は、上院での修正の結果として、すでに告発後尋問については十分な安全装置が整備されているとする。すなわち、①事前の承認者は警察ではなく裁判官である、②留置期間は48時間であり、尋問開始時から進行し、休息の時間等においても停止することはない、③被告人の防御の準備を妨げてはならない、④テロ関連犯罪についてのみ許される、⑤司法の利益に適用との条件が付される、⑥さらに、弁護人の援助を受ける権利といった一般的な権利にくわえて不公正な手段によって得られた証拠の排除という手段が設けられている、といった諸点である。他方で、裁判官に尋問の範囲を限界付けるよう求めることは、捜査の柔軟性を奪うとともに、警察と司法の役割を不明確なものとする恐れがある⁽¹⁵³⁾。

(4) 下院において、上院から送付された法案中に「尋問事項の裁判官による承認」をくわえようとする提案は評決に付され、結果として208票対284票で否決された。この票決を受けて上院での修正はそのまま承認された⁽¹⁵⁴⁾。

B 上院における対応と法律としての成立

(1) 下院における修正を受けて、法案は再び上院に送付された⁽¹⁵⁵⁾。本稿で検討の対象としてきた問題のうち、告発後尋問に関する部分は上院での修正を下院も受け容れたため、解決済みである。もう一つの問題である告発前留置期間の延長に関しては、上院が挿入した延長を明示的に禁じる規定について下院が同規定を削除したため、上院での審議の対象となった。政府の上院担当者であるウェスト卿(Lord West of Spithead)は、下院が不必要として削除した留置期間延長を禁じる規定について、法的な意味のない宣言の規定であるにすぎない

(152) Hansard [HC] Deb 19 Nov 2008, c.324-325.

(153) Hansard [HC] Deb 19 Nov 2008, c.325-326.

(154) Hansard [HC] Deb 19 Nov 2008, c.327-330.

(155) House of Commons, "Counter-Terrorism Bill: Marshalled List of Motions to be Moved on Consideration of Commons Amendments and Reasons".

ことを理由に、下院の判断に同意することを提案し、反対意見が述べられることなく動議は承認された⁽¹⁵⁶⁾。

(2) 下院の修正部分についての上院の承認が得られたために、11月26日には国王の承認(Royal Assent)与えられ、法律として正式に成立するにいたった⁽¹⁵⁷⁾。

V-4 小括

A 告発前留置期間について

(1) 法案中の告発前留置期間を42日に延長する部分は——下院段階で「安全装置」を強化する方向でかなりの修正を受けたにも拘らず——政治問題化し、LibertyやJusticeを始めとする多くの関係組織・団体は反対運動を展開するとともに、上院での審議のために報告書を提出した。さらに、欧州評議会も——主として欧州人権条約との適合性という観点から——法案に否定的な報告書を提出し、また、これまで否定的な見解を何回かにわたって表明してきた両院合同人権委員会も、法案に否定的な報告書を再度提出した⁽¹⁵⁸⁾。

(2) 問題とされたのは——合同人権委員会報告書に基づいて整理すると——①国際機関による懸念(主として欧州人権条約との適合性)の表明、②留置期間延長の必要性の証明、③安全装置の十分性といった諸点であり、さらに③については、(a)留保権限発動要件(とくに「深刻で例外的なテロの脅威」)の有効性、(b)議会の審査の有効性、(c)司法による安全装置の有効性、(d)下院段階で追加されたその他の安全装置の有効性という視点から批判がなされている⁽¹⁵⁹⁾。

(3) 上院の委員会段階での審議において激しい論戦ののち、留置期間延長を定める規定を無効化する修正動議が大差で可決され、政府も——別法案で試みるとはしつつ——この法案での期間延長は諦める旨の意思を表明するにいたった⁽¹⁶⁰⁾。ただし、現行の留置継続・延長審問の問題性の解決を図ろうとする提案は

(156) Hansard [HL] Deb 24 Nov 2008, cc.1294-1295. さらに、33条を復活させる点についても同意がなされた。

(157) Hansard [HL] Royal Assent 26 Nov. 2008, c.1477.

(158) 前記V-1A, B-1, C, D参照。

(159) 前記V-1D参照。

実現されるには至らなかった⁽¹⁶¹⁾。

(4) 上院から法案を送付された下院において、留置期間延長規定を無効とするために上院で追加された条文は——この法案には留置延長を認める規定は含まれていないとの理解から——不要であるとされ、再度送付を受けた上院もこれに同意して法案は成立するにいった⁽¹⁶²⁾。

B 告発後尋問について

(1) 上院での審議が開始された時点においては、告発後尋問の許容性を拡張することへの懸念が多く表明されるようになった。その要点は、①イギリスの刑事手続きの基本原則との整合性、②安全装置——下院の本会議段階において一定程度強化されていた——の十分性、③不利益推認の許容性、であった⁽¹⁶³⁾。

(2) 上院での審議の初頭においては、安全装置を強化しようとする修正動議に政府は反対したが、報告段階において安全装置を強化する方向での修正動議を自ら提出し、承認された。その要点は、①承認を与える者を刑事法院の判事とし、②尋問期間を総計48時間に限定し、③防御の準備を制限しないことを承認の要件として追加し、④承認に際して条件を付すことが可能とする、というものであったが、その条件に「尋問の対象」を明規しようとする修正動議に対する修正動議は——票決の結果は同数であったが——認められなかった⁽¹⁶⁴⁾。

(3) 上院から法案を送付された下院において、再び「尋問の対象」を承認に際しての条件として明規しようとする提案もなされたが、票決によって否決された。結果として上院で修正された部分を下院が受け入れたために、法案は成立するにいった⁽¹⁶⁵⁾。

(160) 前記V-2A-1, V-3A-1参照。

(161) 前記V-2A-2参照。

(162) 前記V-3A-1, B参照。

(163) 前記V-1B-2参照。

(164) 前記V-2B-2参照。

(165) 前記V-3A-2参照。