

軍隊の海外での作戦行動に関しヨーロッパ人権条約からの 免脱を巡るイギリスにおける議論の検討

大田 肇*

An examination of argument about derogation from the European Convention on Human Rights in overseas military operations

Hajime OTA

The purpose of this study is to examine the argument about derogation from the European Court of Human Rights (ECHR) in overseas operations of British Armed Forces. Over the past ten years the Armed Forces and the Ministry of Defence have faced an unprecedented number of legal cases, for instance the case of Susan Smith which was concerning “the right to life” of British soldiers at the armed conflict occurred in Iraq. On 4 October 2016, the Government announced that in order to protect the Armed Forces from “persistent legal claims” it would introduce a presumption to derogate from ECHR. From 14 December 2016 Joint Committee on Human Rights of Parliament started to scrutinize the reasons for any proposed derogation.

Key Words: Derogation, European Convention of Human Rights, Armed forces, Human Rights Act 1998

1. はじめに

2016年10月4日、Theresa May 総理大臣、Michael Fallon 国防大臣そして Stuart Peach 参謀本部総長（空軍大将）は、次の声明を発表した¹⁾。

Theresa May 総理大臣：「我々の軍隊は世界で最高であり、そこに従軍する彼らは我々の安全を確保するため大きな犠牲を払っている。政府は、我々の軍隊が重要な役割を果たしていると認められていることを保証するであろう。前線に従軍していた兵士が戻ってきたとき、我々は彼らを支援するであろう。我々は彼らに感謝を込めて恩返しをするであろうし、戦闘に従事してきた人々を訴追するという忌々しい権利主張の事業(industry)を止めさせるだろう。ヨーロッパで最大の国防予算とともに、今日我々が展開している行動は、世界中のわが国益を守りながら世界という舞台で我々の役割を担い続けるということを意味している。」

Michael Fallon 国防大臣：「我々の司法制度は、我々の軍隊に対する偽りの訴えが事業規模に達するほどに、濫用されてきた。これは、我々を守る

ためにその命を危険にさらしてきた人々に大きな苦悩を生じさせ、また納税者に数百万ポンドも負担させてきた。我々の軍隊がその役割を果たせなくなるという危険が現実存在している。我々の軍隊が戦場に於いて確信をもって困難な決定をおこなうことができると保証することは、彼らを忌々しい権利主張から守ることになるだろう。そして、これは、数百万ポンドを弁護士の報酬にではなく軍隊装備関連予算に充てることを可能にするであろう。」

Stuart Peach 参謀本部総長（空軍大将）：「ヨーロッパ人権条約の裁判管轄権を戦場にまで拡大することは、イギリス軍の作戦行動の有効性(effectiveness)を著しく損ねる危険があるので、この重要な声明は非常に歓迎されるものである。我が軍は最高水準を堅持し続けるだろう。イギリス軍人は常に、武力紛争法(Law of Armed Conflict)ージュネーブ条約を含むーとイギリス軍務法(UK Service Law)ー国内刑法を含むーに服するだろう。犯罪行為に関する信頼に足る訴えは常に、すみやかに捜査されるだろうし、Iraq Historic Allegation Team(IHAT)（イラク戦占領中のイギリス軍兵士の犯罪を捜査するチーム：筆者注）と Operation Northmoor（アフガニスタン

原稿受付 平成 29 年 9 月 25 日

* 総合理工学科 先進科学系

におけるイギリス軍兵士の犯罪に関する捜査活動(筆者注)は続けられるだろう。嘘の訴えの対象となった兵士はその嫌疑を晴らすだろう。しかし、軍司法制度は、期待される専門基準に達しなかった者に対してそれにふさわしく対処するだろう。」

これらの声明が出された背景には、2016年6月時点で、IHATが対応しなければならない訴えが1668件(殺人が325件、その他に性的暴行から通常の暴行まで含む不法な待遇を含む)に上り、そのうち176件が処理済みあるいは処理中で、残り1492件が今後の対応に残されている²⁾という現状がある。

2016年10月10日、国防大臣 Michael Fallon は、議会庶民院宛の書面声明(Written statement-HCWS 168)「軍事作戦行動ーヨーロッパ人権条約免脱(derogation)」を発表した(Michael Fallonは11月22日付けの合同人権委員会委員長宛の書簡で、「これが今後政策を検討する際の正確な情報源(source)になる」と述べている)。

この声明の中で、「過去十年以上にわたり一連の裁判所判決は、ヨーロッパ人権条約の適用を戦闘現場にまで拡大してきた³⁾。この領域外管轄権はこの条約の起草者たちには予測されていなかった。裁判所がこの条約と昔から確立されてきた武力紛争法(あるいは国際人道法)とを調和させようと努める間、我が軍人は国際社会の支援の中で海外での作戦行動に従事してきた。彼らは増え続ける法的不安定性および空前の数の訴訟ーそれらの訴訟の多くは少数の法律事務所が煽ったものーに直面しながら、任務に従事しなければならなかった。これらの訴訟は納税者に何百万ポンドもの追加の負担をかけ、そこから生じた不安定性は多数の現役兵士・退役兵士を苦しみさせ続けた、軍からの進言は、軍隊の作戦行動の有効性を著しく損ねる危険が存在しているということだ。・・・私は、将来重要な軍事作戦行動を開始する前に、政府は免脱が当該作戦行動の環境において適切な場合には、ヨーロッパ人権条約から免脱するつもりであることを、本日、庶民院に報告する。」

2. ヨーロッパ人権条約からの免脱

2.1 免脱に関する条約・国内法の規定

ヨーロッパ人権条約はその15条において免脱を定めている。

1項 戦争その他の国家の生存を脅かす公の緊急事態の場合には、いずれの締約国も、事態の緊急性が真に必要なとする限度において、この条約に基づく義務を免脱する措置をとること

ができる。ただし、その措置は、当該締約国が国際法に基づき負う他の義務に抵触してはならない。

2項 1の規定は、第二条(合法的な戦闘行為から生ずる死亡の場合を除く。)第三条、第四条1及び第七条の規定からのいかなる免脱も認めるものではない。

3項 免脱の措置をとる権利を行使する締約国は、とった措置及びその理由を欧州評議会事務局長に十分に通知する。締約国はまた、その措置が終了し、かつ、条約の諸規定が再び完全に履行されているとき、欧州評議会事務局長にその旨通知する。

これを踏まえ、イギリスは、ヨーロッパ人権条約の人権規定を国内法化させた1998年人権法において、免脱に関する手続を定めている。

第14条 免脱

1項 国務大臣によって出される命令(order)の中で本法の諸目的のために指定される(designated)、条約の規定または条約付属議定書の規定からの連合王国の免脱

第16条 指定された免脱が有効な期間

3項 第14条1項にもとづく命令は、当該命令を承認する各々の院による決議が可決されなければ、考慮期間(period for consideration)の終了時に失効する。

5項 3項の「考慮期間」は、当該命令が出された日から40日の期間を意味する。

政府が免脱を実施するに際しての最初のハードルは、ヨーロッパ人権条約15条の1・2項の条件に合致することである。

2.2 合同人権委員会⁴⁾と国防大臣とのやり取り⁵⁾

Harriet Harman 合同人権委員会委員長は、その国防大臣宛の書簡(2016年10月13日付)において、10月4日の首相と国防大臣の共同声明で示されたヨーロッパ人権条約からの免脱は非常に重要な事項であり、議会が、免脱の提案理由なり免脱という手段の詳細な条件を精査するにおいて重大な役割を担っていることを強調した。その強調の中で、厳格な独立した精査の必要性は、免脱という問題が、一定の訴訟からの免責を実現しようとしているまさにその政府の省によって推進されているとき、ますます大きくなると指摘した。また、アメリカでの2001年同時多発テロの直後において、イギリスはヨーロッパ人権条約から免脱したが、この免脱は2004年12月16日の貴族院判決に

において人権条約上の権利（5条1項(f)および14条）と適合しないという不適合宣言が出され⁶⁾、2009年2月19日のヨーロッパ人権裁判所大法廷判決においても人権条約5条1項に違反するとされたが⁷⁾、議会による2001年免脱に関する精査はほとんど実施されておらず、このような適合性に関わるかもしれない問題を議会が調査する機会是非常に限られたものでしかなかったと指摘した。そして、今回は、提案された免脱が議会によって適切に精査されること、および議会が当該免脱を正当化することができるか否かをそれ自身が評価できる機会をもつことを保証することの重要性を強調した。議会における人権に関する専門委員会である当委員会が、議会によるこの評価を助けるつもりであるとして、委員会の立場を説明した。

そして付属書類として25個の質問項目を提示し書面での回答を求めた。その質問項目には、免脱の理由に関し、「我々の司法制度は、我々の軍隊に対する偽りの訴えが事業規模に達するほどに、濫用されてきた」との主張を裏付ける証拠の提示、ヨーロッパ人権条約の領域外適用が軍の作戦行動の有効性を損ねたとの主張を裏付ける証拠の提示などがあり、人権条約15条の実体的要件に関し、「戦争その他の国家の生存を脅かす公の緊急事態」の具体例、「事態の緊急性が真に必要なとする限度」の具体例、免脱によって兵士がその装備の適切さあるいは兵士の死に関する調査の適切さについて人権条約上の権利に依拠することができなくなるかという問いなどがあった。

これに対し、Michael Fallon 国防大臣は合同人権委員会委員長宛の書簡（11月22日付）において、政府は、仮定(hypothetical)の議論に参加することおよび特定の環境において生ずる具体的な問題に先だって見解を表明することには、全く気が進まないだろうと議論の進め方に釘を刺した。そして免脱の必要性に関する結論は、将来の軍事作戦行動時の環境を考慮しながら出されるだろうし、できるとした。そして付属書類において25個の質問項目への回答を示した。「偽りの訴えが事業規模に達する」という主張の根拠として、約1200件のイラク関連の損害賠償請求、さらに約1400件もの司法審査請求があり、政府はこれらの請求の多くは誇張されているか偽りのものであると考えていると答えた。ヨーロッパ人権条約の領域外適用が軍の作戦行動の有効性を損ねたとの主張に関しては、それは領域外適用だけでなく、平時用につくられた規定を軍事紛争の場に持ちこみ拡張したことによるものであるとし、具体例として反乱行動に加わったと疑われる者に対するイギリス軍の拘束権限を挙げた。免脱が兵士の人権

条約上の権利に与える影響に関しては、人権条約2条に関連して求められる調査には何らかの影響があるかもしれないとした。免脱の命令に議会がどのように関与するかに関しては、1998年人権法に規定された手続、つまり緊急事態においてはすぐに免脱がなされる必要があり、免脱がその後40日以上継続する場合には議会の承認を必要とするとした。

さらに合同人権委員会委員長は、その国防大臣宛の書簡（2016年12月14日付）において、当該委員会が、免脱のありそうな正当化を精査することができるようにかつ免脱が実際に生じた際にその精査の役割を遂行する準備ができていることを保証するために、実際の免脱に先だって証拠を要求すると決定したことを伝えた。そして前回と重複するものも含め、9個の質問事項を提示した。

これに対し、Michael Fallon 国防大臣は合同人権委員会委員長宛の書簡（2017年2月28日付）において、再度、政府が免脱するだろうという環境に関して何らかの言質を与えることは、そうした決定は作戦行動の時点での具体的な環境に左右されるものなので不可であるとした。しかし、付属の政府の覚書(Government Memorandum)の中で、政策の根拠、立法、免脱の条件、作戦行動の有効性、訴訟、賠償等について説明を追加した。特に近年の裁判所判決に見られる、軍事作戦行動の特徴を考慮する方向への変化を指摘した。

2. 3 合同人権委員会に寄せられた意見

合同人権委員会は、免脱に関する意見(written submissions)を公募し、期限までに27の意見が寄せられた。免脱に賛成するものも反対するものも、様々な視点から論じられている。それらの中から、免脱に関する政府提案を広い視点から整理することに成功していると思われる、Dr. Marko Milanovic の意見（2017年4月12日公開）を取り上げる。

Dr. Marko Milanovic はノッティンガム大学・ロースクールの准教授であり、人権の領域外適用に関する論文があるほか、人権と武力紛争法(国際人道法)との関係に関しても研究している。

彼は、免脱は適切におこなわれれば、適用される法の枠組に明確性と柔軟性を与えることのできるものであると述べる。そして、人権条約の領域外および戦闘行動への適用は近年のヨーロッパ人権裁判所の発明にすぎないという政府の見解は誤りであり、人権条約は戦時にも普通に適用され続けるよう意図されてきたとする、その証拠にヨーロッパ人権15条2項には「合法的な戦闘行為(lawful acts of war)」と規定されている、

と。また、免脱の目的は兵士を守ることだという政府の見解はもう一つの誤りである、なぜなら免脱は政府を守るのであり、兵士を守るものではないから、と主張する。ヨーロッパ人権条約に縛られるのは国家であり、兵士が国家の代わりに行動すれば兵士は国家の責任に関わることになるが、兵士の責任は他の法規範の問題、例えば国際刑事法や国内刑事法の問題であると言う。また、個々の兵士は、その違法行為の訴えに対する IHAT などイギリス政府関係者による捜査に辛抱しなければならない、これらの訴えの多くは根拠がなくそのいくつかは忌々しいもののようであるが、政府が示した資料にもとづく限り、これらの訴えの何パーセントがこのレッテルに該当するのか、答えることはできない、そもそもこのことは、ヨーロッパ人権条約からの免脱に関しては的外れな根拠である、なぜなら IHAT その他を設立したのはイギリス政府でありヨーロッパ人権裁判所ではない、要するに免脱では、恥知らずの訴訟から我々の軍隊を守るため人権法から兵士を除外することはできない、なぜならこうした訴訟を可能にしているのは人権法ではないから、と述べる。

彼はこのように政府見解の誤りを指摘したのち、ヨーロッパ人権条約の領域外適用の問題と、軍事紛争時の人道法とヨーロッパ人権条約との関係の問題とを区別する必要がある、政府の「海外での軍事紛争」という焦点のあて方は政治的には理解できるが、2つの問題を混同する危険があると指摘する。前者の問題に関わって、免脱は国家がそれを望んだときにすることができるのかという問題を立て、共に最高裁裁判官であった Bingham 卿と Sumption 卿が、ヨーロッパ人権条約 15 条 1 項の「戦争その他の国家の生存を脅かす公の緊急事態」の「国家」は免脱しようとする国家（例えばイギリス）でなければならぬし、海外での軍事紛争において介入しようとする国家の生存が脅かされるという環境を想像することは難しいと述べていることを紹介した後に、この見解は過度に形式主義的であると批判する。そして、人権条約が領域外で適用されることを認めれば認めるほど、国家が免脱の権利を行使することができないと考えることが思慮のないことのように思えてくるとし、領域外で行動している国家も、ヨーロッパ人権条約 15 条 1 項に該当する場合には免脱できるべきであるとした。

後者の問題に関しては、人道法と人権法との間に矛盾が生じた場合、例えば生命および自由の剥奪に関わる場合、免脱が適用されれば有用性を発揮するかもしれないとし、人道法は人権法と異なり、他のすべての選択肢が尽きたあとの唯一の手

段としてのみ武器を使用することができるところまでは要求しないが、人権法は拘留する権限に重い制限を課す、そして免脱は人権法を調整することができるので、より寛容な規則を適用する場合とより厳しい規則を適用する場合とが、その適用方法も含めて、より明確になるだろうと主張する。

まとめとして、海外での軍事紛争に人権条約が適用されることは、たとえその適切さと実用性において重大かつ深刻な問題を生じさせるとしても、正しくかつ適切であり、免脱はこの問題を解決するために許されるし望ましくもあると主張する。

3. ま と め

国防省が「我々の軍隊に対する偽りの訴え」から自らを守るために考案したであろう手段は複数あったと推測される。それらの中から免脱が選択された理由は何であったのか、それ自体興味のあるテーマであるが、ここでは保守党が掲げた新・権利章典制定の挫折、EU 離脱とは対照的にヨーロッパ人権条約からの「離脱」の放棄などが選択肢を減らす要因となったと指摘するに止めたい。

しかしその免脱という選択肢も、Dr. Marko Milanovic が指摘するように、国防省の望むような結果につながるのか、不透明と言わざるを得ない。国防省を相手取った訴訟の主たる法的根拠は、人権条約 2 条、3 条そして 5 条違反である（11 月 22 日付の Michael Fallon 国防大臣の合同人権委員会委員長宛の書簡の Q16 への回答）。2 条は生命に対する権利、3 条は拷問の禁止であり、ともに免脱の適用を禁止されている条文である。免脱ができたとしても、問題となっている「忌々しい」訴えを抑制する効果は薄いと考えられる。

また、「軍司法制度は、期待される専門基準に達しなかった者に対してそれにふさわしく対処するだろう」との Stuart Peach 参謀本部総長（空軍大将）の言葉を、額面通り受けとることも難しい。イラク人を虐待したイギリス兵を裁こうとした軍法会議は、結局のところ 1 人の兵士を有罪としただけであり、その存在価値が疑われた。

2016 年 7 月、チルコット委員会（イラク戦争開始決定を含む 2001 年から 2009 年までのイラク戦争・占領に関するイギリスの諸政策を検証する委員会、委員長は John Chicot 卿）は、7 年かけて調査した結果を報告書として提出した。そこでは、十分な装備を兵士に提供できなかった、あるいは捕虜の取扱いに関する適切な教育を兵士に受けさせなかったなどの国防省の怠慢が厳しく批判された。2013 年 6 月にその審議が最高裁から高等法院に差し戻されていた Susan Smith 事件（詳細は拙

稿「国外での武力紛争における『生命に対する権利』に関するイギリス裁判所の判決 その2 Susan Smith 事件」、津山工業高等専門学校紀要 第55号を参照)は、2017年8月、国防省の遺族に対する謝罪で終結した。この原告勝訴に至る過程で、この報告書が果たした役割は大きい。

イギリス軍によるイラク占領は2009年に終了したが、イギリスではその傷口が治る気配は、まだない。免脱を巡る議論も、合同人権委員会での審議を含め、これからより活発なものとなるであろう。

参 考 文 献

- 1) Ministry of Defence and The Rt Hon Sir Michael Fallon MP, published 4 October 2016.
- 2) Library Note(House of Lords), “Armed Forces: Legal Challenges and Derogation from the European Convention on Human Rights”, Sarah Tudor, 16 November 2016, p11.
- 3) 参照、拙稿「国外での武力紛争における「生命に対する権利」に関するイギリス裁判所の判決 その2 Susan Smith 事件」、津山工業高等専門学校紀要 第55号(2014) pp15-23.
- 4) 合同人権委員会は、法律案等が人権保障に合致したものとなっているかを調べることを主たる役割としているが、人権に関する個別の調査もおこなっている。
- 5) イラク・アフガニスタンにおける、特に占領期間中のイギリス軍の違法行為から生じた訴訟の問題は、庶民院の国防委員会においても継続的に審議されてきているが、それらの検討は後日改めておこなう予定である。
- 6) *A v Secretary of State for the Home Department*[2004] UKHL 56.
- 7) *A. and Others vs The United Kingdom* [GC] Application no. 3455/05.