

# イギリス労働党政権の「安全」政策の一側面

植村 勝慶

はじめに

- 一 二〇〇五年総選挙マニュフェスト
- 二 イラク政策
- 三 テロ政策
- 四 治安政策
- 五 反社会的行動命令と「人権」論  
おわりに

はじめに

二〇〇五年暮れにエリザベス二世が送ったクリスマス・メッセージには、「この世界は、住むのにいつも安心で

安全な場所とは限らない。しかし、わたしたちが生きる場所は、この世界しかありません」との一節が含まれていた。<sup>(1)</sup>直接には、二〇〇四年のメッセージの翌日に発生したスマトラ沖大地震とそれに伴う津波および二〇〇五年七月に起きたロンドンのテロ事件を念頭においたものであるが、かの地イギリスにおいても、安全や安心ということが多く語られるようになつてることの一端を示すものであろう。

本稿は、昨今の安全や安心をキーワードとする諸事象に対する理論的な精査を行う比較憲法的共同研究<sup>(2)</sup>の一部として、イギリスのブレア労働党政権における諸政策において、安全と安心がキーワードとしてどのように描かれ、どのような政策を正当化し、そこにはどのような問題点が垣間見えるのかを探ろうとする予備的作業である。

## 一 二〇〇五年総選挙マニフェスト

イギリスのブレア労働党政権は、二〇〇五年の総選挙において、大きく獲得議席を減らすこととなつた（下記の表を参照されたい）。一九九七年の総選挙では、四一九議席を獲得し「地滑り的大勝利」をおさめ、二〇〇一年においても若干の議席の減少にとどまつたことからすれば、二〇〇五年の大幅な議席減は注目

	労働党	保守党	自由民主党	総議席数
1997年総選挙	議席数 419議席	165議席	46議席	659議席
(投票率71.4%)	得票率 (43.3%)	(30.7%)	(16.8%)	
2001年総選挙	議席数 413議席	166議席	52議席	659議席
(投票率59.4%)	得票率 (42.1%)	(32.7%)	(18.8%)	
2005年総選挙	議席数 356議席	197議席	62議席	646議席
(投票率61.5%)	得票率 (36.2%)	(33.2%)	(22.7%)	

に値する。そもそもイギリスの庶民院議員の選挙制度は、小選挙区制であるから、得票率が三六・二パーセントであるにもかかわらず、議席の獲得率は五五・一パーセントとなり、いわゆる小選挙区制効果により過大に議席を獲得していることに留意が必要ではあるが、それにしても、著しい議席の減少であることは否定しがたい。

この敗因は、イラク戦争への参戦とその後の駐留に対する否定的な評価が国民の中に存在したからであると言われる。とりわけ、投票日の一週間前である四月二七日に、法務長官が戦争の合法性について疑義を呈した機密文書が暴露され<sup>(3)</sup>、イラク参戦は選挙の大きな争点に再浮上した。イラク参戦を承認する議会決議には武力行使の合法性を認める法務長官の意見がその根拠の一つとして掲げられていたからにほかならない<sup>(4)</sup>。

しかし、大きく議席を減らしたと言つても、なおも過半数を制し、自由民主党との連立あるいは保守党への政権交代へと結びつくことはなく、国民が選択したのは、労働党政権の継続であつた。

労働党の選挙マニュフェスト<sup>(5)</sup>が実績として強調するとおり、労働党政権の下では、安定した経済成長が続き、教育改革や憲法改革などの実績をあげている。

それに対して、保守党は、そのマニュフェスト<sup>(6)</sup>をみれば明らかのように、体系的な代替的政策体系を打ち出すことには成功しておらず、移民や難民の規制、治安の悪化、院内感染の増加（医療政策の失敗）などの個別的な政策的失敗を羅列することで労働党を攻撃するという手法にとどまつた。また、治安政策においては、労働党は従来の成果を強調し、保守党と同様に強圧的に対応していく姿勢を示しており、この点での保守党との違いは明確ではなかつたのである<sup>(9)</sup>。

たしかにマニフェストに示された政策とその説明は、現実の政策実行とは一応区別する必要があるとともに、庶民院議員総選挙における国民選択にとって重要であつても判断材料の一つにすぎないことも事実であろう<sup>(10)</sup>。このよ

うな限界を意識しつつも、ブレア労働党政権の政策を検討する一環として、本稿では、この総選挙の労働党総選挙マニフェストを手がかりに、労働党政権の政策体系において、「安全」や「安心」というキーワードがどのような政策を正当化し、政策体系を整序するにあたってどのように用いられ、どのような意味合いを与えられてくるのかを明らかにするために、「安全や安心の英語に該当するsafe & securityなどの言葉に注意しながら、読み解く」としよう。<sup>(1)</sup>

ブレアが署名する序文では、まずは「変化する世界で全ての人々のために機会と安全を提供する政府の責務 [the duty of government to provide opportunity and security for all in a changing world]」との表現が田に付く。「第三の道」論で言われる国民に平等な機会を提供する姿勢が反映してくるところだ。それと同程度に「安全」を提供することが重要視されてくるところをみると、確かに。また、「ルールに従って生活する人々のための強く安全なコミュニティの構築 [Building communities strong and safe for those who play by the rules]」との表現もみられる。<sup>(2)</sup>「第三の道」論がやめやめ問題を解決する主体をコミュニティに求めるとの指摘があるといいが、そのコミュニティのありかたに「安全な」という形容が付加されていることが後に言及する治安政策でのコミュニティ重視の対策を想起させれる。

また、外交防衛政策におけるローガンとして、「安全で公平な世界における強力な国家になるへ [Going forward to a stronger country in a safer, fairer world]」が掲げられているが、第三世界との経済格差の解消に対して取り組むいへんが「公平」で示されてくるが、テロ対策や大量破壊兵器の撲滅という政策が「安全」というキーワードに正當化されてくる。

序文に統いて、簡単に労働党政権の実績が言及されているが、その中で、「強くて安全なコミュニティ [strong and safe communities]」への表題の下で、一九九七年以来三〇%犯罪数が低下し、警察官一千〇〇〇名を増員し、四六〇

○名の地域支援担当官をおき、反社会的行動命令が四〇〇〇件出されたこと、固定制裁金の六六〇〇件の告知がなされたこと、常習少年犯罪者の逮捕から判決までかかる時間が半減したこと、亡命に関する決定の八〇%以上が、二ヶ月以内で処理されていることを列挙している。各論ではなく冒頭部分に治安政策の実績を掲げているのは、これがイギリス国民に支持され、選挙でアピールしうる点であるという判断に基づくものであろう。

そのあとに九つの章にわけて、政策内容を解説している。構成は以下のとおりである。

- ・第一章 経済・機会社会における豊かさの向上
- ・第二章 教育・より多くの子どもの学力向上
- ・第三章 犯罪と安全・安全なコミュニティ、国境の確保
- ・第四章 私たちの国民健康サービス・全員無料で、それぞれにふさわしく
- ・第五章 老人たち・今日を確かに、未来への準備
- ・第六章 家族・職場と家庭での選択と支援
- ・第七章 國際政策・安全で〔secure〕、持続可能で公正な世界における強い国家
- ・第八章 生活の質・すべての人々にすばらしさを
- ・第九章 民主主義・分権し市民に力を

このように概観しただけでも、「安全」および「安心」などのきわめて抽象的な概念が労働党マニフェストにおいて政策の basic concept として重要なキーワードとして用いられていることを確認できよう。以下では、「安全」によって正当化される個別政策領域について見てみよう。

## 二 イラク政策

アメリカとともに参戦したイギリスは、自らの行為の正当性をどのように説明しているのであるうか。二〇〇三年三月一八日に庶民院に提案された決議には、「安保理決議に示された国際連合の権威を維持する」と、そしてそのためには、イギリスはイラクの大量破壊兵器の武装解除に必要なあらゆる手段〔all means necessary to ensure the disarmament of Iraq's weapons of mass destruction〕を用ひるべきであるとするイギリス政府の決定を支持する旨が含まれていた。<sup>(13)</sup> そして、それが四一二票対一四九票で承認されたのであった。

それに対して、マニュフェストでの説明は、「私たちは、イラクにおける戦争とその後のテロリズムにおいて罪なき民間人と同盟軍の生命が失われたことを悼む。しかし、サダメの虐殺は終わり、そしてイラクにおいては、八百万人の人々が生命の危険にさらされながらも、今年の早い時期に投票をする。多くの人々が、私たちがイラクでとった行動について賛同していない。私たちは、彼らの見解を尊重するし理解もする。しかし、現時点においては、イラクにおけるデモクラシーを支援し育てるために団結しなければならない。イギリス軍は、イラクにおける民主的に選挙された政府が望む限り、国連の委託〔mandate〕のもとでイラクにとどまるべきである。イギリス軍は、イラク治安部隊が自らの未来に対する責任がもてるよう訓練を続けるであろう。」と説明している。当初は大量破壊兵器の脅威に対して、世界の安全を確保するとして正当化されていたが、マニュフェストにおいては、先に言及したように序論において「平和な世界」が語られているものの、より直接的には、イラクの民主化への支援というロジックで正当化されていることに注目すべきである。確かにイラクに対する直接的な戦闘行為それ自体とその後の駐留は一応区別しうるのかもしれないが、大量破壊兵器の武装解除を成し遂げ「安全な世界」の構築に寄

与できたことを成果として語ることができないことは明らかである。したがって、当初は、「安全」で十分な正当化が可能であったイラク政策が、直接的なイギリスへの脅威で説明することが困難となり、それに比して、「安全」は背景に退き、別段の正当化根拠を提示しなければならなくなっていることを確認できよう。<sup>(14)</sup>

そして、そのような説得力の低下が一因となり、イギリス政府は、イラクへのイギリス軍の派遣を継続することが困難な状況に直面している。二〇〇五年一二月二二日に突然、ブレア首相が派遣先であるバグラを訪問し、そこでの記者会見でイラク駐留英軍が来年撤退を開始する可能性を示唆している。<sup>(15)</sup>

### 三 テロ政策

イラク参戦とその後の駐留に比して、イギリス国内のテロ対策については「安全」というキーワードによつて正当化しやすいことは想像に難くない。マニュフェストにおいては、第三章において、国内治安対策と移民対策のあとに位置づけられている。すなわち、「国際テロに対応する厳重な行動」と題して、「私たちは、私たちの生活方法を攻撃することを望む人たちが国内にすでに居り、イギリスに入国しようとしていることを知つている。私たちの自由は、重んじられているが、私たちの安全〔security〕も同様である。／警察とその他の法執行機関は現在テロリスト組織を禁止し、彼らの資金調達に断固とした措置をとり、そして容疑者に対し尋問拡大を可能とする新しい権限を持つていて。七〇〇名以上が二〇〇一年以来逮捕されている。可能な場合には、容疑者は通常の方法で起訴されるべきであろう。そして、テロ活動を計画する人などを援助するあるいはテロ行為を讃える人々を捕まえて有罪とするための新しい法律を提案するであろう。しかし、私たちはまだテロリスト活動を未然に防がなくてはならな

い。新しいコントロール命令は、警察及び安全保障機関がテロリストの非道行為を計画している疑いがある人々を追跡することができるようになるが、それには、連絡を取りあつたりする人の制限、電子タグの装着や夜間外出禁止令、そして危険性が明確な場合には、自宅待機の要求などを含んでいる。／私たちは執行機関との協力と他国との協同を引き続き向上させ、テロリストを倒すためにあらゆる努力をする。」と述べるのである。

すでに二〇〇五年七月のロンドン同時爆破事件を知っている我々にとっては、移民政策のあとに置かれていることに示されるように、テロが国外からの攻撃として位置づけられていることに違和感を抱くかもしれない。しかしながら、二〇〇五年五月時点ではこのように位置づけられており、それゆえにこそ、イギリス育ちの若者が容疑者とされたことが衝撃をもつて受け止められたのであった。

マニュフェストにおいては、これまでのテロ対策の成果を語っていたにもかかわらず、実際にテロを防ぐことはできなかつた。それゆえに、イギリス政府は、事件後ただちにあらたなテロ対策法案を準備することを表明し、一〇月に庶民院に提案した。

同法案は、あらたに、テロを称賛する言動、テロ準備行為、軍事訓練の実施などを違法行為とするとともに、テロ計画容疑者の拘束期間を一四日間から三ヶ月間へ延長することなどを柱にするものであつた。その後、同法案は、二〇〇五年一一月九日の庶民院審議において、拘束期間延長の部分について、拘束期間を二十八日に短縮する修正案が賛成三二三票、反対一九〇票で承認された。<sup>(14)</sup>この結果についてはブレア首相の指導力の低下も指摘されるが、現時点ではなおも貴族院での審議が残つており、成立までは紆余曲折が予想されるところである。

テロに対する「脅威」がきわめて現実的となつてゐるイギリスにおいても、「安全」を確保するという名目において警察権限の拡大を容易に拡大することに対しても警戒感があることが伺える。

## 四 治安政策

イギリス労働党政権の「安全」政策の一側面（植村）

労働党マニフェストにおいて、「安全」というキーワードによつてより直接的な正当化がなされているのは、治安政策である。すなわち、「犯罪と安全〔crime and security〕」と題する第二章においては、まず治安政策に対する「ニューレーバーの主張」として基本的な認識が示される。「現代世界は、一世代前には思いもしなかつたような自由と機会を提供している。しかし、新たな自由とともに、私たちの安全〔security〕に対する新たな恐怖と脅威がやつてきた。私たちの前進的な立場は、」これらの脅威に対抗するためには、私たちは相互の尊重と法の支配に基づいて構築されたコミュニティ〔strong communities built on mutual respect and the rule of law〕を必要としている」ということである。私たちは、個人の自由を賛美するが、しかし、それはそのシステムを濫用する少数者から法を遵守する多数者〔law-abiding majority〕を守ることを意味する。私たちは犯罪とその原因に信念をもつて対応し、薬物テストと治療を拡大し、少年支援の不足から無責任な飲酒にいたるまで、犯罪と反社会的行動を助長している諸条件に取り組むであろう。第三期の「労働党」政権において、私たちは、権利と責任の契約を、コミュニティ生活の永続的な基礎とするであるべ」と述べるのである。

ここで語られるコミュニティは、自由で対等な主体からなるものとしては語られていない。またコミュニティがそのまま丸ごと守られるわけでもない。脅威の内実は何も語られることなく、脅威をもたらす者は、自由というシステムを濫用する少数者と位置づけられ、それとの対比で法を遵守する多数者が保護されることになるのである。法の内容それ自体を問うことなく、法に違反する者は、自由を濫用する者であるとされる。」」のようにコミュニティの内部構造を二分化してしまうことで、法を遵守する多数者が法を破る少数者を規制することが正当化され

る論理が導き出されることになる。

そして、第一に、多数者が少数者を規制する具体的に担い手が「すべてのコミュニティのための近隣取締チーム〔A neighbourhood policing team for every community〕」として語られる。すなわち、「権威あるイギリス犯罪統計によれば全犯罪は三〇%減少し、年間約五〇〇万件弱に当たる。一九九七年よりも警察官約一三〇〇〇名が増員され、四六〇〇名の新しい地域支援担当官〔Community Support Officers (CSOs)〕、地方カウンシル及び公訴局が信頼を得ている。しかし、地方の人々は、地方警察の優先順位を設定する際により目に見える警察の存在と役割を求めている。そして、私たちが訴えるのは、すべてのコミュニティのための近隣取締チーム〔a neighbourhood policing team for every community〕」である。私たちは、歴史的に多い数の警察官を雇用し続けられるように警察サービスに対して財政支援を行ふ。勤勉な警察官は、専門的で訓練を受けた支援スタッフによって支援されるべきである。年間三四〇万ポンドの資金が地域支援担当官を二四〇〇〇名まで増やすために使われ、第一線で職務にいく一一〇〇〇名の警察官を増員したのと同じように働くであろう。そして、私たちは、警察官の代表者や他の警察職員とともに、全警察チームのための現代的な職業訓練の仕組みを発展させるであろう。」となる。

コミュニティとの共同した形での警察力の増強が、多数者が少数者を規制する具体的な担い手であるが、第二に、そのようなコミュニティと警察力に与えられる規制権限については、「反社会的行動に対抗できる力をコミュニティに〔Empowering communities against anti-social behaviors〕」との表題の下で説明される。すなわち、「人々は、礼儀正しく法を遵守する多数者〔the decent law-abiding majority〕が担うコミュニティを求めている。約四〇〇〇件の反社会的行動命令、約六六〇〇件の秩序違反制裁告知そして一五〇件のクラック密造所の閉鎖という経験は、コミュニティが犯罪に対抗して戦う」とができることを示している。私たちはさらに前進する用意がある。

／パリッシュカウンシル監督官が、地方当局の監督官と同様に、騒音、落書き及び花火の投棄を理由として秩序違反制裁告知書を発行する権限を付与されるであろう。反社会的行動の犠牲者は、匿名で証言をすることができるであろう。地域の人々は、カウンシルと警察による行動の引き金を引くことで、『地獄から来た隣人』に挑戦することができる。／私たちは、カウンシルがジブシーや旅行者の必要を満たすために計画をすることができるよう住宅都市計画立法を改良してきた。しかし、権利には責任が伴わなければならないので、私たちは、カウンシルと警察が不法建築物の問題に取り組むための強力で新しい権限を提供してきた。／過度なアルコール消費は、反社会的行動と暴力に油を注ぐことになる。新しいライセンス法は、警察とカウンシルが問題を起こすパブやクラブを扱いやしくするであろう。地方カウンシルと警察は、低年齢飲酒者にアルコールを売る場所を即座に閉鎖したり、常習犯罪者を市街地の中心部から排除する新しい権限とともに、市街地の中心部のパブやクラブの余分な警備のための費用を助けるためにアルコール無秩序地域〔alcohol Disorder Zones〕を指定することができるようになるだろう。警察は、秩序違反制裁告知書を発行した場合には、二四時間町の中心からチンピラどもを排除することができるようになるだろう。』といふ。

このように法を遵守する多数者は、警察組織と協力し、反社会的行動を行う少数者を規制することができるとするものが、コミュニティを介した治安政策の具体的な姿である。

このような労働党のマニュフェストに比べて、電子政府窓口のホームページでの説明は、本稿の関心である、「安全」をキーワードとしての政策の正当化という観点から一層注目に値する。<sup>(18)</sup>

同ホームページには、上記のような地域の安全政策について、まず、「すべての人々は、安全を感じる権利〔the right to feel safe〕」を持っている——コミュニティ安全施策〔Community safety schemes〕は、犯罪と威嚇の恐怖を減少

ある」とを目的として「まわら」と説明されている。安全を実態的にではなく端的に感性の対象と位置づけたうえで、それに対する権利として正当化してしまって、その権利を保障するために、つまり、不安に感じなことによってそれを完全に保障するためには、膨大な政策の実行を必要とする」となる。そして、そのような実行を権利実現の手段として正当化してしまはるとになるのである。

さらに、同ホームページは、この権利を具体化する枠組みとして、「コミュニティ安全施策〔Community safety schemes〕」をそれぞれのコミュニティが立案実行しており、それを利用するように呼びかけている。その「コミュニティ安全施策」には、親権者プログラム、教育的イニシアティブ、若年者研修プログラムから、都市デザイン、有線（閉回路）テレビ、鍵などを通じた物理的環境整備までが含まれている。

さらに、それらと並行する「コミュニティ安全法制〔Community safety law〕」について、一九九八年犯罪及び秩序違反法〔The Crime and Disorder Act 1998〕が「コミュニティの安全を向上するために警察と共に行動する地域の人々が利用する」とある指図」について、①反社会的行動命令〔Anti-social Behaviour Orders〕、②養育命令〔Parenting Orders〕、③子供の安全命令〔Child Safety Orders〕、④地域子供の外出禁止施策〔local child curfew schemes〕、⑤学校無断欠席者の指定住居への転居〔removal of school truants to designated premises〕が含まれるとして列挙されている。

## 五 反社会的行動命令と「人権」論

### ① 反社会的行動命令のしくみ

ハリドは、今まよりは「人権」を完全法制についてすべて検討することができないので、労働党のマニュフェストに大き

な位置づけが与えられている反社会的行動命令について取り上げてみたい。<sup>(19)</sup>

このシステムは、反社会的行動命令を下す手続とそれを担保し命令に従わなかつた場合に刑罰を科する二段階に一応区分される。

一九九八年犯罪及び秩序違反法第一条は、一〇歳以上の者が、(a) 反社会的方法によつて、すなわち、同居していない一人以上の者に対し嫌がらせ、恐怖又は苦痛を生じさせるか、生じさせるおそれのある方法によつて行動し、かつ、(b) その後の反社会的行動によつて、嫌がらせ、恐怖又は苦痛が生じるか、又は生じるおそれがある地方公共団体の地域に住居している者を保護するために、反社会的行動命令が必要である、という二つの条件が満たされていると認めたときは、地方公共団体のカウンシルまたは主席警察官が、反社会的行動命令を求める申立てを行ふことができるとしている。

申立ては、治安判事裁判所に対し行われ、上記第一条の条件が満たされていることが立証されたときは、当該治安判事裁判所は、反社会的行動命令の対象たる被申立て人に對し同命令を出すことができる、とされる。

その反社会的行動命令によつて課することのできる禁止事項は、被申立て人によるその後の反社会的行動から、(a) 当該地方公共団体の管轄する地域に居住している者、及び、(b) 当該命令を求める申立て中に定める隣接する地方公共団体の管轄する地域に居住している者を保護するために必要な禁止事項とされるのみであり、法文上には内容の特定は一切ない。

そして、第二段階として、この反社会的行動命令に違反した場合には、同法同条第一〇項に、「(a) 暗式起訴に基づく有罪宣告により、六月以下の拘禁若しくは法律上の上限以下の罰金に処し、又は両者を併科する。(b) 正式起訴に基づく有罪宣告により、五年以下の拘禁又は罰金に処し、又は両者を併科する。」という刑罰が科せられる。

労働党のマニフェストには約四〇〇〇件の反社会的行動命令が出されてゐるが、治安政策の実績とそれでゐるところであるが、この反社会的行動命令システムは、どのように評価されるべきであらうか。以下あえてのシステムに関する最初の貴族院判決である *Regina (McCann and others) v Crown Court at Manchester and another; Clingham v Kensington and Chelsea Royal London Borough Council [2002] UKHL, [2003] 1 AC 787 (17 October 2002)* を素材として、人権法制定以降のイギリスにおける裁判所によるもののはばに評価されてゐるのかを紹介し、それを手がかりとして若干の考察をしてみよう。

なお、この判決に関与した五名の裁判官のなかで、Lord Steyn、Lord Hope of Craighead 及び Lord Hutton の三名が詳細な判決理由を述べてゐる。それらは Lord Hobhouse of Woodborough と Lord Scott of Foscote が同調する所を述べるものである。そして、前三裁判官の意見の基本的な枠組みは同じであるので、これらに依拠して整理する。

## ② 事件の概要

まずは、事件の概要であるが、二つの事件についての共通の法的争点についての貴族院の判断を求めてゐるため、一括して審理されてゐる。

第一の事件（以下、McCann 事件と云ふ）では、グレート・マンチェスター市警察署長は、一九九八年犯罪及び秩序違反法第一条に基づいて、治安判事裁判所に一二歳、一五歳及び一六歳の McCann 姓の三兄弟に対する「反社会的行動命令」の申立てを行つた。それに対し、治安判事裁判所は、彼ら三兄弟に対して、①彼らが住んでいる町の一定の地域に入つてはならない、②公共の場所で脅迫的言論をなしてはならない、③人身に危害を加えたり、物品を破損してはならないことを命じる命令を発した（一九九九年十一月十五日）。刑事法院〔Crown

Court] は、上訴を受けて、命令を発する手続が刑事上のものではなく民事上のものであるから、刑事訴追の際の証拠法則あるいは一九九八年人権法によつて国内法化されているヨーロッパ人権条約六条二項の保護の制約を受けないとしたが、問題の深刻さにふさわしい民事上の基準が求められるとした上で、当該命令についてはそれらが満たされていると判示した〈1000年五月一六日〉。高等法院でも〈1000年十一月二二日〉、控訴院でも〈1000年三月一日〉退けられたので、貴族院へ上訴された。

第二の事件（ここでは、以下、Clingham 事件という。）は、地方当局が Clingham を相手方とする反社会的行動命令を治安判事裁判所に申し立てた。その申立ては、主として、伝聞証拠 [hearsay evidence] に基いており、それらの証拠は匿名の不服や申し立て者が公開されていない不服を含んだものであった。治安判事裁判所が申立てを受けた事前審理でそれらの証拠の許容性が争点とされ〈1000年九月一四日〉、それに対し上級審の判断が求められ、高等法院合議法廷 (Divisional Court) は、当該手続が民事上のものであり伝聞証拠も認容されたとした〈1000年一月一一日〉。さらに貴族院に上訴された。

### ③ 貴族院判決の論理

(1) 一九九八年犯罪及び秩序違反法第一条に基づく「反社会的行動命令」の申立て手続は、申立人による民事手続によつて開始され、被申立人側になんらの罪を課する」となく、公訴局 [Crown Prosecution Service] を巻き込まず、また、「反社会的行動命令」は、その目的が予防的なものであり懲罰的なものではなく有罪判決ではなく、犯罪記録にも残らず刑罰を科されることもないので、その手續は国内法上民事上のものである、とする。

これに関連して、同法一九条がスコットランドでの同様の手続を定めているが、この手続が民事手続である」と

は一層明確であるとし、また、binding orderとの類似性に關しては、同命令違反が直ちに逮捕に結びつく点が「反社会的行動命令」とは異なる、とする。<sup>(2)</sup>

(2) 「反社会的行動命令」手続は、刑事責任の決定を含まず刑罰を科する結果となるのではないので、ヨーロッパ人権条約第六条にいう「刑事上」のものに該当しない、とする。

なお、付言すれば、ヨーロッパ人権条約第六条は、公正な裁判を受ける権利を規定するが、同条一項本文は、「すべての人は、民事上の権利及び義務又は刑事上の起訴の決定のため、合理的な期間内で、法律により設置された独立かつ公正な裁判所において公平で公開の審理を受ける権利を有する。判決は公開で言い渡される」とし、民事であると刑事であるを問わず、独立、公正、公平、公開の裁判手続を求めている。同条二項及び三項は、これらに加えて、刑事裁判手続について定めているが、本事件で問題とされるのは、三項が「刑事上の罪で起訴されている者」に(d)号として「自己に不利益な証人を尋問し又はこれに対し尋問させ、並びに自己に不利益な証人と同じ条件で、自己のために証人の召喚及びこれに対する尋問を求める」と保障し伝聞証拠に基づいて処罰されることを禁止していることである。反社会行動命令の手続が刑事手続とされると伝聞証拠に基づいて認定を行うことは許されないこととなる。

貴族院判決は、このヨーロッパ人権条約第六条の民事と刑事の区別を論じるにあたり、ヨーロッパ人権裁判所判例が三つの基準を提示しているとする。すなわち、①国内法上の扱い、②違反行為の性質、③ペナルティの性質と厳格さの程度、である。それを確認したうえで、先の結論を出している。

(3) 民事上の権利を決定する手続であるので、ヨーロッパ人権条約第六条にいう「公正な裁判を受ける権利」に關わるが、伝聞証拠を用いることが不公正とは言えず上記の権利の侵害にはあたらず、一九九八年犯罪及び秩序違

反法第一条に基づく「反社会的行動命令」の申立て手続において伝聞証拠の使用は許容される、とする。

(4) しかしながら、問題の深刻さからすれば、裁判所は命令を発する前に被申立人が反社会的行動をしたとして、刑事上の立証水準を求めるべきであり、本件においてはそれが満たされている、とする。

具体的には、McCann 事件においては、四名の直接証言と三名の警察官の証言に加えて五つの伝聞証拠に基づいて、一九九八年犯罪及び秩序違反法第一条に基づく「反社会的行動命令」の要件を具備するかどうかが争われており、もし当該手続がヨーロッパ人権条約上の刑事手続であると評価されると、これらの伝聞証拠排除されることとなる。伝聞証拠のみに基づく決定ではないが、判決においてはこれらの伝聞証拠は「決定的ではないが、重要である」と認定されている。

#### ④ 若干の検討

ここでは、リバティ (Liberty 「イギリスの代表的な人権擁護団体」)によるこの判例を含む反社会的行動命令システムに対する批判<sup>(23)</sup>をかりとして、若干の検討を試みたい。

第一の批判点は、「反社会的行動命令」の規制対象となる「反社会的行動」の不明確さである。一九九八年法第一条(a)は、「反社会的方法」の内容を「嫌がらせ、恐怖又は苦痛を生じさせるか、生じさせるおそれのある方法」による行動であると定義する。「同居していない一人以上の者」と「被害者」を定義することにより同居者を排除していること以外には、「嫌がらせ、恐怖又は苦痛を生じさせる」という限定しかなく、かつ、それらの「おそれ」でも該当することになっている。治安判事裁判所の広範な裁量的判断に委ねられまた、第二の点で述べるように、刑事的制裁の前提となる構成要件として運用されることを考慮すれば、この漠然性がもつ問題性は決して小さくない。

第二の批判点は、反社会的行動命令に含まれる禁止内容の不明確さである。一九九八年法第六条は、「反社会的行動命令によって課すことのできる禁止事項は、当該被告人によるその後の反社会的行為」から「(a) 当該地方公共団体の管轄する地域に居住している者」と「(b) 当該命令を求める申立て中に定める隣接する地方公共団体の管轄する地域に居住している者」を「保護するために必要な禁止事項」とされているだけで、これ以外に内容を限定するものはない。これについても、治安判事裁判所の広範な裁量的判断に委ねられている。これらの要件と効果の漠然性は、街中で暴れる若者に対する機敏に対応し措置をとるために必要であると正当化され、それほどにイギリスの抱えている都市の治安問題が深刻であると言えるのかもしれないが、それらの点を考慮してもなお治安判事裁判所の手続によるというだけで、手続の公正さが十分に担保される保障があるのであろうか。

そして、第三に、もっと主要な論点であるが、このシステムにおける民事と刑事の区別論は、形式的にすぎるのではないかという批判である。すなわち、反社会的行動命令に関する手続とそれに違反した場合の手続の二段階に分かれていることを強調しすぎているのではないだろうか。第一段階の刑事手続においては、反社会的行動となされた個別の行為が刑罰法規の違反に問われるのではなく、反社会的行動命令に示された禁止内容に違反していることの立証のみで刑事罰が科せられることとなる。したがって、実際の運用においては、都市においてさまざま不正行為を行う者に対し、それらを個別に立証することをせずむしろ該当者について伝聞証拠をも利用し反社会的行動命令を出しておき、その命令違反のみを警察官の証言で立証するという回避的手段を用いることにならないであろうか。だとすれば、反社会的行動命令は、警察にとってより用いやすい規制手段と化してしまう。リバティは、現実のイギリスにおけるメディアや政治家たちも反社会的行動を犯罪行為と同一視しているではないか、と批判している。このような運用と社会的評価に照らせば、手続段階二分論は形式的に過ぎると言えよう。

そして、この区別論が前提となりヨーロッパ人権条約第六条違反との判断を避けることができているのであるから、このような観点からも重要な論点である<sup>④</sup>。

第四に、コミュニティの果たす役割に対する批判である。治安政策においてコミュニティが積極的な役割を果たすことを期待されていることについてはすでに述べたが、この判決で問題になつているコミュニティは、決して主導的な役割を果たせているわけではなく、コミュニティ構成員の姿は、匿名で不満を言う人たちにすぎず、報復が恐ろしいから正式な証言をすることができず、匿名の伝聞証拠という形でしか証言を提供できない人々なのである。確かに困難な治安状況において、〈真摯な叫び声〉と〈陰口〉・〈噂〉との区別をつけることは難しいけれども、この具体的な事例を通して垣間見ることのできる実態としてたち現れているコミュニティの実相は、バラバラの人と警察権力にしかすぎない。そこでは、□実としての「コミュニティ」が語られているのみである。

第五に、このシステムの実際上のターゲットは若者であり、このシステムが若者を犯罪者として固定化している可能性がある。

そして、第六に、「反社会的行動」と評価される振る舞いは、より深い社会問題の兆候であり、家族、教育、失業、アルコールやドラッグの不正使用などが複合的に作用しているのであり、これらの多様な要因を解くほぐすために、何よりもこれら問題群については社会問題として解決すべきであろう。反社会的命令制度システムがイギリス国民に受容される基盤としては、治安状況の深刻さがあることは想像に難くないが、社会問題としての根本的解決をせずに、一見即効性がありつつも、問題を固定化し根本的解決を先送りしているだけではないのか、という批判が妥当するようと思える。

## おわりに

本稿の考察を通して描くことができたのは、イギリスのブレア労働党政権の「安全」に関する政策の「一側面」にすぎない。したがって、いはや描かれた安全政策とそれとの関わりでのコミュニケーション像も、その他の政策からみれば、また異なった姿を見せるかもしれない。その他の「安全」にかかる諸政策について、安全を確保する実現媒体としてのコミュニケーションの位置づけに留意しながら検討を継続し、イギリスのブレア労働党政権における諸政策における「安全」政策の全体像を明らかにしたいと考えている。

## 註

(1) *Her Majesty's Christmas Message to the Commonwealth in 2005* (<http://www.royal.gov.uk/output/Page4751.asp>).

(2) 本稿は、森英樹名古屋大学教授を研究代表者とする「科学的研究費「転換期における市民的安全構築の比較憲法的研究」」に基づく共同研究の一環である。森英樹先生には大学院ドクターフェローシップをいただきて以来、この共同研究に参加の機会を与えていただくなり至るが、やまざか的な形で教示をいただいている。描いたものであるが、寄稿させていただくことで感謝の念を表明するものである。

Lord Goldsmith's legal advice and the Iraq war, April 27, 2005, *Gaurdian*.

Hansard HC 18 Mar 2003 : Column 760.

The Labour Party Manifesto 2005: Britain forward not back. 以下引用頁は省略する。

(6) (5) (4) (3) (2) その一端として、拙稿「『教育の公共性』からみたイギリス教育改革」（森英樹編『市民的公共圈形成の可能性』日本評論

社、110011年所収）で述べた。

イギリスの憲法改革については、松井幸夫編『変化するイギリス憲法』（敬文堂、1100四年）を参照されたい。

(8) *Conservative Election Manifesto 2005, the Time for Action.*

(9) 1100五年イギリス総選挙については、山口一郎『トニア時代のイギリス』（岩波新書、1100五年）一四五頁以下などを参考されたい。

(10) マリッシュ・ヒュースト政治の問題点については、小松浩「【マリッシュ】・【マントーイ】論考」神戸学院法学三四卷一号（1100四年）を参照されたい。

(11) 安全や安心の諸相と合意についての考察として森英樹「憲法学における『安全』と『安心』」（藤田宙靖・高橋和之編『憲法論集』創文社、1100四年所収）を参照されたい。

(12) リの点については、菊池理夫『現代のノルマ・タリア』ズムと「第三の道』（風行社、1100四年）一八三頁以下を参照されたい。

(13) Hansard HC 18 Mar 2003 : Column 907.

(14) 梅川正美・阪野智一編著『アラのイラク戦争』（朝日選書、1100四年）三三一頁以下は、イギリスの参戦の理由として、イギリスのアメリカ追随の姿勢と、大英帝国として君臨してきたイギリスに世界におけるリーダーシップを復活させた野心であると分析する。

(15) <http://www.number-10.gov.uk/output/Page8841.asp>

(16) セドリック2000年テロリスト法（The Terrorism Act 2000）でテロ組織は禁止され、その後も、11001年反テロリスト法（Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001）が2005年テロリスト防止法（The Prevention of Terrorism Act 2005）が制定された。

- (17) 説  
Hansard HC 9 Nov 2005 : Column 385.  
[http://www.direct.gov.uk/HomeAndCommunity/WhereYouLive/SaferStreets/SaferStreetsArticles/fs/en?CONTENT\\_ID=10029758&chkt=PW/pWY](http://www.direct.gov.uk/HomeAndCommunity/WhereYouLive/SaferStreets/SaferStreetsArticles/fs/en?CONTENT_ID=10029758&chkt=PW/pWY)

(19) いれども、横山潔「一九九八年犯罪及び秩序違反法解説」及び同訳「一九九八年犯罪及び秩序違反法」（いずれも『外國の立法』1105号（11000年）並びに同「イギリス『11003年反社会的行動防止法』と児童・少年の犯罪行為・反社会的行為に対する法的対応」法学新報一一一巻一＝1号（11005年）を参考にされた。）

(20) 一九九八年人権法は、ヨーロッパ人権条約を国内法化し、国内裁判基準として用ひることを裁判所に義務づけたものである。この点について、江島晶子『人権保障の新局面』（日本評論社、11011年）および同「イギリス『憲法改革』における一九九八年人権法』（松井幸夫編・前掲書註(7)所収を参照されたい。とりわけ、ヨーロッパ人権条約上の権利に適合的な立法解釈を求める人権法三條については、岩切大地「イギリスの一九九八年人権法と制定法解釈」法学政治学論究六一号（11004年）を参照されたい。地域的にはあれ国際的な人権条約と国内法化され国内法上の人権規定となつた人権条約は、条文が同一であつても異なるた評価を与えられ、異なるた機能を果たすことが考えられる。この点を明らかにするには今後の判例動向をつぶやくに検討しなければならない。同じ条文であることがそれらの異なりの幅を狭める方向で作用することは容易に予想されよう。また、人権法二条は、ヨーロッパ人権裁判所の判決などを考慮する」とをイギリスの国内裁判所に求めているのであるか（）、この点も異なりの幅を狭める方向で作用する」となるべ。

(21) Binding Order どへよどせ、ルース・ブレディ、A.W.Bradley & K.D.Ewing, *Constitutional and Administrative Law* 13 th ed.(Longman,2003) pp571-3 を参照された。Binding Order のヨーロッパ人権条約適合性どへよどせ、Steel v UK(1998) 28 EHRR 603 及び Hashmann v UK (1999) 30 EHRR 241 を参照された。

(22) 先例どへよどせのば、Engel v The Netherland(no 1) 1 EHRR 647 どへよど。

(23) Alex Gask,*Anti-Social Behaviour Orders and Human Rights* (Liberty,2004) <http://www.liberty-human-rights.org.uk/issues/asbos-and-human-rights.PDF>

(24) なお、法解釈論としての人権論からすれば、手続論に矮小化されている感があるが、街頭で脅迫まがいの発言を行い、器物を損壊する行為を正面から実体的権利論で正当化することは困難である。判決文中においても、いれいじつじてはよくわざかなる言及はあるが、脅迫的言論の自由はないなどの説明がなされてゐるに過ぎない。

(1100字年一月三一日脱稿)