

現代ヨーロッパにおける「テロとの戦い」と人権の保護 —CIAテロ容疑者不法拘禁・移送疑惑への対応を題材にして—

山 本 直

はじめに

2005年秋に発覚したテロ容疑者の不法拘禁・移送の疑惑は、世界的な波紋を呼ぶに十分なものであった。疑惑を報道したのは、いずれもアメリカに本部がある、ワシントン・ポスト紙、人権団体のヒューマンライツ・ウォッチおよびABCテレビ等である。疑惑の渦中にあったのも、やはりアメリカの、CIA（Central Intelligence Agency, 中央情報局）として知られる連邦政府直属の情報機関であった。疑惑には、さらに、一定の欧州諸国も関与したとされた。CIAの主導により設けられた拘禁施設は、東欧の特定の国家にあり、そこでは虐待や拷問が加えられた。他の欧州諸国もまた、CIAによる容疑者の拉致や移送に少なからず協力し、あるいは黙許したというのである¹。このような疑惑が起こりうる背景には、いわゆる「テロとの戦い」²がある。テロを防ぐためにあらゆる手段を講じる国家は、テロ活動への関与が未確定である個人の権利を制限する傾向にある。個人の私的な情報を入手し、あるいは通信内容を傍受することは、その一例であろう。今回の疑惑は、アメリカ軍のキューバ・グアantanamo基地における不法拘禁問題等とあわせて、人権侵害の程度がより深刻なものとして注目されたのである³。

欧州審議会（Council of Europe, 以下「審議会」とする）がこの疑惑に注目したことは自然である。審議会は、半世紀以上にわたり、欧州人権条約を支える制度的枠組みとなってきた。その枠組みの当事国である欧州の諸国が疑惑に関わったと報じられたのであるから、審議会としても、事態の究明に乗り出さざるをえなかった

のである。対して、EU（European Union）は、欧州人権条約のような人権枠組みを本来有していたわけではない。けれども、共同市場における自由、開発援助あるいは加盟国拡大政策等の政策分野を中心に、人権や民主主義といった価値が徐々に考慮されるようになった。結果として、現在のEU条約では、政策分野を問わず、EUじたいをそのような価値に基づくものとし、かつ、人権を共同体法の一般原則として位置づけているのである⁴。したがってEUとしても、拘禁施設が存在が報道されたポーランドおよびルーマニア両国をはじめ⁵、一定数にのぼる欧州諸国が関わったとされる疑惑を無視することはできなかったのである。

以上の状況を念頭におきながら、本稿では、審議会とEUの両機構が当該疑惑にどのような対応をみせたのかを概観し、かつ、そのような対応について若干の省察を加えたい。ただし、疑惑がもとより流動的な情勢の下で発覚したことは留意する必要がある。「テロとの戦い」の名においてアメリカが主導したイラクへの武力行使は、人権法および人道法を含む従前の国際法秩序を混乱させたといわれた⁶。アメリカの対外政策をめくり二分した欧州諸国は⁷、マドリードやロンドンにおいてテロ行為を経験した。このような様相のなかで、「テロ組織」アルカイダの脱国境的な展開、CIAおよび他の情報機関による活動の拡大、拘禁や移送をめぐる国際人権法のあり方等が関心を集めたのである。本稿では、これらを広く射程することはしない。あくまでも、欧州の次元における当該疑惑への対応という関心に限定するものである。

第1章 欧州審議会およびEUの疑惑への初動

第1節 「テロとの戦い」と欧州における人権の認識

発覚した不法拘禁・移送の疑惑は、審議会およびEUが想定していないことであつた。とはいうものの、「テロとの戦い」が人権保護に与える影響については、これら双方の機構においても、ある程度は認識されていた。

それを示す典型的な文書は、審議会の議員総会の『テロとの戦いと人権尊重』と題する02年1月の決議である⁸。決議においては、人権尊重の原則が「テロとの戦い」

の文脈においても適用されるべき旨が確認される。そのうえで、審議会加盟国に次のような行動を求めたのである。容疑者への虐待や不公正な裁判を行なってはならない。第三国に引渡す場合には、死刑を執行しない保証を当該国より取り付ける必要がある。欧州人権条約からの適用除外は慎まなければならない。EUの欧州逮捕状制度に参加する場合であっても、欧州人権条約が定める基本権は尊重する必要がある、等である⁹。国際人権法の伝統的な観点に沿った内容であると概していえる。

審議会においては、閣僚委員会も文書を採択している。『人権およびテロとの戦いについての方針』がそれである¹⁰。この方針において閣僚委員会は、テロに際しては個人の権利や自由が守られるべきことを強調した。ただし、方針において重視されるのは、テロ容疑者の人権ではなく、テロ行為の潜在的な犠牲者としての市民の権利である。その帰結として、たとえば個人データの保護や、あるいは裁判での弁護権については、一定の条件の下で人権が制限されうると述べるのである¹¹。閣僚委員会は、審議会加盟国の外相およびその代理よりなる政府間機関である¹²。それゆえに、各国の議員代表よりなる議員総会とは必ずしも一致しない人権観が示されることになる¹³。

EUにおいても、人権が「テロとの戦い」の影響を受けることは認識されていた。そのなかでも意欲的な分析を行なったのは、欧州委員会所管の専門家グループによるそれである。この専門家グループの所見によれば、EUによる、あるいはEUにおけるテロ対策には、次のような問題が惹起された。第1に、EUの司法・内務理事会によるテロの定義は、欧州人権条約7条やEU基本権憲章49条が定める適法性原則を満たしておらず、不明瞭である。第2に、欧州逮捕状および引渡しの制度は、欧州人権条約が定める権利を保護することに失敗している。第3に、加盟国による第三国との司法協力は、当該第三国の人権保護水準を考慮していない点で問題がある。第4に、加盟国は、人権に与える影響を評価せずにその情報、警察および司法機関の権限を強化している。第5に、テロ対策の徹底を理由にして難民認定や移民許可に消極的になる加盟国が増えている。第6に、テロ関係資産の凍結および没収に向けたEUの措置は、欧州人権条約とその議定書が保護する財産権、公正な裁判への権利および推定無罪原則を侵害しうる。簡略化していえば、以上のような問題

である¹⁴。

審議会は、テロを防止するための条約を加盟国間で締結するなどしてテロ対策を進めてきた。やや遡るものの、70年代後半の「テロリズムの防止に関する欧州条約」は、その代表的なものである。そこにおいては、テロ犯罪者の引渡しを促進するために、政治犯罪とはみなさない犯罪行為がリストアップされたのである¹⁵。その一方で、EUのテロ対策は、より政策志向的なものといえる。それは、主にはEUの「第3の柱」である司法・内務協力（アムステルダム条約以降は「刑事問題における警察・司法協力」）の一環として実施される。けれども、加えて、「第1の柱」である欧州共同体（EC）および「第2の柱」である共通外交・安全保障政策（CFSP）においても実施されるのである。専門家グループの分析は、EUのこのようなテロ対策の特性を反映するがゆえに、現実の政策との接点をより意識しているようにみえるのである。

専門家グループの分析は、EUにおいて法的拘束力をもつ性格のものではない。そればかりか、欧州委員会の見解を代表するものでさえない¹⁶。もっとも、その分析は、9.11事件から比較的時間もない、02年3月に公表された。したがって、後に本格化するEUおよび加盟国のテロ対策に対して、その分析が一定のインパクトを及ぼしたことはありうる。各国の閣僚よりなるEU司法・内務理事会は、毎年作成する人権報告に「テロと人権」の項目を新たに設けた¹⁷。EU司法裁判所および加盟国の裁判所においては、テロ対策に由来する人権侵害の訴えが相次いだ¹⁸。専門家グループの分析は、間接的ながらも、これらの動きを方向付ける役割を担った可能性がある。

しかしながら、審議会の議員総会にせよ、あるいはEUの専門家グループにせよ、本稿が目指す不法な拘禁や移送の疑惑にみる行動を予測することは困難であつたろう。疑惑の申立てに真実が含まれているのであれば、各国の情報機関は当然、これを秘密裏に実施するか、あるいは黙許することになる。換言すれば、秘密裏に実施しない黙許する必要があるほど、通常の人権の関心からは逸脱した行為であつたと位置づけられるのである。

疑惑の発覚をうけて、審議会とEUではいくつかの動きがみられることになった。

第2節 審議会およびEUにおける疑惑への初動

審議会において迅速な対応を試みたのは、やはり議員総会であった。議員総会の常設委員会である法律問題・人権委員会が¹⁹、議員総会議長の注意喚起をうけて早々に、疑惑に関する報告者を任命したのである²⁰。報告者は、同委員会のマーティ委員長（D.Marty、自由民主連合）が兼任することになった。元検察官であり、各国の情報活動にも通じる手腕に期待が寄せられたのである。法律問題・人権委員会は、米軍基地内での虐待問題等について、長らく懸念を表明していた²¹。そのような背景もてつだって、積極的な対応を行うものと予想された。

審議会については、さらに、デイビス事務総長（T.Davis）が対応をみせた。このことは、審議会の制度上、興味深いものである。審議会の事務総長は、閣僚委員会の勧告に基づいて議員総会が任命する²²。このような任命過程は、国際連合事務総長のそれを髣髴とさせるものである²³。けれども、国際連合事務総長に認められるような一定の任務が審議会の事務総長について想定されているかどうかは瞭然としない。審議会設立規程には、「事務総長は、（審議会の）事務局の業務について閣僚委員会に責任を負う」とのみ、あるからである²⁴。審議会の事務総長は、しかしながら、欧州人権条約の規定が効果的に実行されているかどうかを加盟各国に説明させることは、同条約上、認められている²⁵。この権限を行使してデイビス事務総長は、当該疑惑に関するいくつかの事項を各国に説明させたのである²⁶。

この権限は、過去にも行使されたことがある。とはいえ、疑惑の報道をうけて、かつ、すべての加盟国に対して説明を求めるとい形式は、これが初めてであった²⁷。このような事務総長の権限は、国際連合の自由権規約および社会権規約が備える国際連合事務総長への報告制度等に類することができる²⁸。ただし、欧州人権条約は、いかなる状況において審議会の事務総長に行使を認めるかを明示していない。ゆえに、同条約に基づく審議会事務総長の権限の範囲が問われることはありうるのである²⁹。しかしながら、デイビス事務総長は、いくつかの事項を説明するよう各国に求め、すべての加盟国による一応の回答を得ることに成功した。説明を求めた事項は、次の4つであった。(1) 第三国の機関の活動を自国内において適切に統制しているのか否か、(2) 個人の自由が剥奪されないための措置を適切にとっているのか

否か、(3)第三国の機関により自由を剥奪されたという申立に対して適切に応じているのか否か、(4)そのような自由の剥奪や拘禁者の輸送に官吏が関与したのか否か、関与したのであれば公的な調査を実施しているのか否か、という内容である³⁰。ここでは第三国の機関という表現が用いられたが、それが CIA を指していることは明らかである。

審議会においては、このように、議員総会および事務総長が対応をみせることになった。その一方で、閣僚委員会は、事態を静観する姿勢を示したのである。

他方、EU において最初に動きをみせたのは、欧州委員会で司法・内務問題を担当するフラティニ副委員長(F. Frattini、イタリア)である。フラティニ副委員長は、報道において名前が挙がったポーランドおよびルーマニア両政府から聴取りを行なった。そのうえで、拘禁施設の存在が裏付けられた場合には、EU として政治的な制裁を課す必要があると表明したのである³¹。ここでいう制裁は、EU 条約 7 条を根拠とするものである。同条によれば、加盟国に共通の原則である人権や法の支配に違反した加盟国は、EU 理事会での投票権等、加盟国としての権利が停止される。同条の適用例は過去にはないものの、理論上は適用することが常に可能な状況にあるのである³²。

しかしながら、フラティニ副委員長の対応が能動的なものであったとは必ずしもいえない。ポーランドおよびルーマニア両政府からの聴取りは、これを非公式かつ非公開に行なったにすぎなかった。加えて、両政府がひとたび施設の存在を否定して以降は、欧州委員会が事態解明に向けた権限をもたない旨、繰り返し言明することに終始したのである³³。このような状況に業を煮やしたのが、欧州議会であった。欧州議会は、みずから対応するべく、議会内に臨時委員会を設けたのである³⁴。臨時委員会の任務は、情報を収集および分析することとされた。次の点を解明するためである。第 1 に、CIA 等の第三国機関が、EU 加盟候補国を含む EU 域内において誘拐、不正規移送、秘密施設での拘禁、拷問および残虐、非人道的あるいは品位を傷つける扱いを行なったのか否か。第 2 に、そのような行ないは、とりわけ以下の各種文書に違反しているといえるのか否か。加盟国に共通する原則を定める EU 条約 6 条、生命に対する権利についての欧州人権条約 2 条、拷問の禁止につい

ての同条約 3 条、自由および安全についての権利に関する同条約 5 条、公正な裁判についての同条約 6 条、基本権憲章、国連拷問等禁止条約、引渡しおよび相互援助に関する EU・アメリカ協定、北大西洋条約および他の関連地位協定、国際民間航空機条約。第 3 に、そのような行ないに EU の市民は関わり、あるいは被害を受けたのか否か。第 4 に、加盟国と EU 機関の官吏は、個人の自由が不法に剥奪されることに関わり、もしくは共謀したのか否か。以上の情報を収集および分析したうえで、当該案件に関する勧告を欧州議会本会議に提出するものとしたのである³⁵。

以上のような臨時委員会の任務は、しかしながら、調査委員会 (committees of inquiry) が担いうるそれに及ぶものではない。ここでいう調査委員会は、欧州議会が EC 設立条約に基づいて設置するものである。調査委員会には、機密文書を入手し、あるいは関係者を召喚する権限が与えられる³⁶。過去においても、牛海綿状脳症 (BSE) 問題や EC 輸送システムに関して設置された例がある³⁷。欧州議会においては、疑惑の解明に向けて、この調査委員会の設置を求める声があった。けれども、そのような委員会は、あくまで、「共同体法の実施について疑いのある違背もしくは瑕疵行政を調査するため」(EC 設立条約)のものである。ゆえに、それは、共同体法との関係が必ずしも明確ではない当該疑惑の調査には適さない可能性があった。加えて、調査委員会の設置には、欧州議会の最大会派である欧州人民党・欧州民主党グループの大勢が消極的であった³⁸。そのために、EC 設立条約を根拠としない、欧州議会独自の臨時委員会として発足せざるをえなかったのである。結果として、文書の入手や召喚については EC からの公式のマンデートを受けない委員会にとどまることになった³⁹。

この臨時委員会の委員定数は、46名とされた。委員会の委員長には、ポルトガル選出で欧州人民党・欧州民主党グループに属するコエリョ議員 (C.Coelho) が就任した。報告者に任命されたのは、「欧州議会における社会主義」グループのファーバ議員 (G.C.Fava、イタリア) である。欧州議会の第一会派と第二会派にそれぞれ委員長と報告者のポストを配分することにより、政治的な均衡を図ったのであろう⁴⁰。とはいうものの、疑惑の発覚後にファーバ議員は、書面質問を通じて欧州委員会と理事会の対応を問うていた⁴¹。報告者を任せられたのは、そのような行動力ゆ

えのこともあった⁴²。

こうして審議会の議員総会および事務総長に遅れはするものの、欧州議会も対応に乗りだしたのである。EUの他の機関である欧州委員会や理事会は、基本的には推移を見守ることになった。

第2章 疑惑に関する議員総会と欧州議会の報告

審議会議員総会の法律問題・人権委員会は、『審議会加盟国が関与する秘密拘禁および拘禁者の不法な国家間輸送の疑惑』と題するマーティ委員長の報告を全会一致で採択した。疑惑が発覚して半年を経た、2006年6月のことである⁴³。その半年後の07年1月には、さらに欧州議会の臨時委員会により、ファーバ報告の最終報告書『CIAが拘禁者の搬送および違法な拘禁のために欧州諸国を利用した疑惑について』が採択されている⁴⁴。本章では、これら2つの報告に焦点をあててみよう。

第1節 マーティ報告

まずは、『審議会加盟国が関与する秘密拘禁および拘禁者の不法な国家間輸送』(以下「マーティ報告」とする)をみてみたい。マーティ報告は、11部よりなる。各部は、次のような概要である。この報告は、9.11事件やキューバ・グアンタナモ基地での人権侵害を想起するものの、アメリカ政府を批判することが目的ではない(第1部)。一定の欧州諸国は、テロ容疑者の移送網や拘禁施設の管理に携わっている可能性が認められる(第2部)。拉致、移送あるいは拷問の疑いのある事例としては、少なくとも9つほどある。その一部の事例の信ぴょう性は、とりわけ高い(第3部)。目撃証言にEU衛星センターから提供されたデータを加味した場合、ポーランドとルーマニアに拘禁施設が存在した公算は大きい(第4部)。ロシアのチェチェン共和国に拘禁施設が存在したという告発もある(第5部)。一部の審議会加盟国政府は、実態調査に消極的である(第6部)。司法機関による調査は、多くの審議会加盟国において進められている。それは、イタリアのミラノ、ドイツのミュンヘンおよびツバイブルッケンにおいて顕著である(第7部)。国家議会による調査は、ドイツとイギリスにおいて活発である。他方、ポーランド議会の調査は非公開であり、

ルーマニアでは調査さえ行なわれておらず問題である（第8部）。各国とその情報機関は、法の支配および人権の原則と調和した「テロとの戦い」を遂行するさらなる余地がある（第9部）。アメリカ政府は、国連の拷問等禁止条約をはじめとする国際法上の国家義務から免れようとしている（第10部）。一部の審議会加盟国の行為を人権侵害であると断定することはしない。けれども、実態調査が不十分であるという点において、各国はその責任を果たしていない（第11部）。マーティ報告は、以上のように、疑惑に関する情報を網羅した包括的な内容となっているのである。

議員総会は、このようなマーティ報告をうけて決議と勧告を採択している。決議の対象は、審議会加盟国とアメリカである。審議会加盟国に対しては、不法な拘禁や移送を行なう場合はこれを即時に停止すること、その情報機関の権限を再考しかつその透明化を図ること、疑惑の告発者を保護すること、実態を真摯に調査すること、被害者全員に適切な救済、助言および補償を与えること等を求めた⁴⁵。アメリカに対しては、国際人権の規範および法の支配と調和したテロ対策を遂行すること、被害者に対して公式の謝罪と補償を行なうこと、疑惑の報道に関わったジャーナリストらを保護すること、欧州各国との間の二国間協定をともに見直すこと等を求めたのである⁴⁶。

さらに勧告は、審議会加盟国に一定の行動を促すよう閣僚委員会に要請するものであった。ここでいう行動には、テロ容疑者の人権保護に向けて共通の措置をとり、あるいは第三国との軍事協定に人権条項を挿入することが含まれる。さらに、欧州拷問等防止条約の機密情報規定を修正することや、人権侵害への審議会の対応能力を向上させる必要性にも言及がなされている⁴⁷。

第2節 ファーバ報告

ファーバ欧州議会議員の『CIA が拘禁者の搬送および違法な拘禁のために欧州諸国を利用した疑惑について』（以下、「ファーバ報告」とする）にうつろう。それは、マーティ報告のあとに作成されたこともあり、新しい情報を盛り込んだ内容となっている。たとえば、アメリカが拘禁施設の使用を肯定したのは、マーティ報告後のことであった⁴⁸。ファーバ報告は、これをうけて、施設の詳細をアメリカから聴取しようとしぬ欧州諸国を非難している⁴⁹。あるいは、国際連合の総会は、強制失

踪防止条約を採択した。この条約を早急に批准かつ実行するよう欧州諸国に要請してもいるのである⁵⁰。しかし、そうはいいながらも、全体的にファーバ報告は、マーティ報告の方向性を継承するものとなっている。すなわち、欧州各国における実態調査は概して不十分であるとする。そのうえで、国際法上の義務をより適切に負うように、加盟国とアメリカに求めてもいるのである。

マーティ報告を継承する方向性をもつのは、情報やデータの提供源が限定されていることが大きい。加えて、議員総会の法律問題・人権委員会と欧州議会臨時委員会の間に協力関係があったことも看過できないであろう。双方の委員会の構成員は、少なくとも数回にわたり、相互に出席し、あるいは意見を交換した⁵¹。そのような関係の構築が関心と情報の共有に与したとみるのが自然である。

もっとも、マーティ報告にはない特徴がみられることも事実である。欧州の特定の国家名が明記され、かつその行動等に対する見解が逐一付されていることは、そのひとつである。たとえば、拘禁施設が存在が疑われたポーランドについては、次のように言及されている。

- ・ 同国の政府が当臨時委員会の活動にきわめて非協力的であったことを非難する、
- ・ 同国の議会が独立した調査を率先しないことは遺憾である、
- ・ 同国の特別情報委員会による調査が聴聞等もなく拙速かつ秘密裏に進められたことを強調する、
- ・ 不正規移送に関わった疑いのある諸国に向かうか、あるいはそれら諸国から飛来した CIA 機が11度にわたり同国の空港に寄航したことを懸念する。また、ビシエル・アルラウィ (Bisher Al-Rawi)、ジャミル・エルバナ (Jamil El-Banna)、エルカシム・ブリテル (Abou Elkassim Britel)、カレド・エル・マスリ (Khaled El-Masri)、ビニヤム・ムハンマド (Binyam Mohammed) 各氏を不正規に移送し、またアハメド・アギザ (Ahmed Agiza) およびムハンマド・エルザリ (Mohammed El Zari) 両氏を退去させるために CIA 機が寄航したことを非難する、
- ・ 同国のシマヌイ空港の職員らによれば、2002年から翌03年にかけて寄航した6機のガルフストリーム機は通関手続きをとらなかった。さらに、彼らは同機に近づくことを禁止され、高額の着地料が現金で支払われ、情報機関と関係の強い車両が着

地を待機していたとのことである。これらの点に留意する、

- ・ 同国の人権 NGOs やジャーナリストらが同国政府より情報提供等の協力を得ることができないことは遺憾である、
- ・ 以上の状況を鑑みれば、秘密の拘禁施設が同国に存在しなかったとはいいきれないのである⁵²。

拘禁施設の有無をめぐることは、ルーマニアおよびコソボについても言及がなされている。テロ容疑者の移送網に直接的ないし間接的に関わった欧州の国家として、イタリア、イギリス、ドイツ、スウェーデン、オーストリア、スペイン、ポルトガル、アイルランド、ギリシャ、キプロス、デンマーク、ベルギー、トルコ、マケドニア共和国、ボスニア・ヘルツェゴビナが挙げられ、これら各国をめぐる動向も分析されている⁵³。ファーバ報告は、したがって、情報の集積に重きをおくマーティ報告に比して、積極的な問題提起を意識した内容となっているのである。

ファーバ報告が臨時委員会の活動の透明化を図っていることにも注目するべきである。委員会の会合に参加した外部者の名簿が、参加要請を辞退した者のそれと合わせて報告に付属された。臨時委員会は、先に触れたとおり、EC 設立条約に基づく正式の調査委員会ではない。ゆえに、会合に参加する是非は、要請を受けた者の任意となる。そのような状況のなかでこうした名簿を公開することは、EU 市民や欧州議会への説明責任を保持するという点において有意となりえよう⁵⁴。

しかしながら、ファーバ報告の最も特徴的であるのは、EU が関係加盟国に制裁をかける必要性に言及していることである。ファーバ報告によれば、欧州議会は、EU 諸機関に対して「EU 条約 7 条および他のすべての関連規定を実施する責任を負う」ことを要求する。すなわち、EU の理事会は、「7 条にいう加盟国からの聴取と独立的な調査を遅滞なく行なう」べきであり、かつ必要であれば、「(人権に対する) 重大かつ継続的な違反があった場合に加盟国に制裁をかける」べきである、とするのである⁵⁵。EU 条約 7 条に依拠する制裁については、たしかに欧州委員会のフラティニ副委員長も示唆したところではある。けれども、欧州議会は、EU 市民が直接的に選出した EU 唯一の議会的機関である。その内部の委員会において制裁の可能性が報告されることは、民主主義の未成熟が課題とされる EU において、よ

り重い意味をもつことになる⁵⁶。

第3節 欧州議会によるファーバ報告の採択

ファーバ報告に対する賛否は、07年2月に開かれた欧州議会の本会議において割れたものとなった。各会派の代表者が行なったスピーチに、この点は表れている。

ファーバ報告に賛同するスピーチには、次のものがあった。「暴力の道具を手にしつつ自由を謳歌することは不可能だ」と述べたのは、「欧州議会における社会主義」グループのクライスル・ドルフラー議員（W.Kreissl-Dörfler、ドイツ）である。彼は、欧州域内における不法な行動が許容されないことを直截に強調している。欧州自由民主連合グループに所属するグアルダンス・カンボ議員（Guardans Cambó、スペイン）は、現在問われているのは欧州の信頼それじたいであるとした。そのうえで、「自由を守るには汚い戦争しかない、という発想には賛成しかねる」と述べた。また、緑・欧州自由連合グループのオズデミール議員（C.Özdemir、ドイツ）によれば、重要であるのは反アメリカ主義を主張することではなく、人権と民主主義に向けた関心をあらためて確認することであった。欧州統一左派・北欧緑左派連合グループのカターニア議員（G.Catania、イタリア）は、「テロとの戦い」において人権が軽視されていることを、帝政ローマ時代の歴史家タキトゥスを引用して牽制した。「荒涼たる世界を作り上げて、それを平和と呼ぼうとする。そのような行ないは、まやかしにすぎない」と⁵⁷。ファーバ報告が支持されたのは、概していえば、人権侵害を含む事実の究明、被害者の救済、欧州的价值の防衛、およびアメリカと一部の欧州諸国のテロ対策への批判といった観点からであった。

他方、報告に賛同しない意見は、以下のようなものである。欧州人民党・欧州民主党グループのゴウロンスキ議員（J.Gawronski、イタリア）や「アイデンティティ・伝統・主権」グループのロマニョーリ議員（L.Romagnoli、イタリア）は、拘禁施設の存在等については確証の不足が著しいとし、支持しかねるとした。欧州諸民族同盟のシマンスキ議員（K.Szymanski、ポーランド）は、CIAと協力せざるをえない現状があることを認めて、CIAの行動を暗に肯定した。「独立・民主主義」グループのバッテン議員（G.Batten、イギリス）は、「イスラム原理主義者との戦い」を率先するアメリカには、むしろ謝意を表すべきであると述べた。そのうえで、ファー

バ報告は「反アメリカ主義の典型」であり、あるいは「EU が（国家の）権限をさらに収奪する試み」であると位置づけたのである⁵⁸。したがって、報告を裏付ける証拠の不足、アメリカおよび欧州諸国によるテロ対策の正当化、イスラム原理主義への嫌悪感等が、報告に賛同しない理由として挙げられたといえる。

このような意見の相違は、ファーバ報告に対する欧州議会の投票結果にも示された。712の投票総数のうち、賛成は382票であり、反対は256票だったのである⁵⁹。欧州議会の定数が785であったため⁶⁰、総議員のほぼ半数が賛成したことになる。しかしながら、反対票が少ないとはいえず、棄権票も別に74あったことから、ファーバ報告が圧倒的な支持を得たとは評価できないのである。

表は、ファーバ報告をめぐる出席議員の投票行動を、欧州議会の会派別にみたものである。この表からは、次の2つの点を読みとることができる。

表 ファーバ報告をめぐる欧州議会議員の投票行動

グループ名（所属議員数*）	賛成	反対	棄権
欧州人民党（キリスト教民主）・欧州民主党（277）	37	182	37
欧州議会における社会主義（218）	191	2	6
欧州自由民主連合（106）	68	8	12
欧州諸民族同盟（44）	0	42	0
緑・欧州自由連合（42）	40	0	1
欧州統一左派・北欧緑左派連合（41）	34	0	3
独立・民主主義（23）	7	13	0
アイデンティティ・伝統・主権（20）	2	4	10
無所属（14）	3	5	5
計（785）	382	256	74

*投票時（2007年2月14日）の実数。

出所：Résultat des votes par appel nominal-Annexe, PE385.006に基づき筆者作成

第1に、左派の会派に属する議員は、報告に総じて賛成している。「欧州議会における社会主義」グループ、欧州自由民主連合、緑・欧州自由連合および欧州統一左派・北欧緑左派の所属議員は、人権への一般的な関心が高いようである⁶¹。加えて、ファーバ報告への支持を通じてアメリカの国際法軽視を批判する向きもあったのであろう。ただし、「欧州議会における社会主義」グループや欧州自由民主連合に反対者ないし棄権者があることにも留意するべきである。というのも、彼らの多くは、ポーランドあるいはルーマニアより選出された議員だったからである⁶²。両国は、疑惑を提起した05年秋の報道において名指しされた当事国であった。疑惑発覚後の政府の対応が不適切であったことも、マーティ報告とファーバ報告の双方により批判されていた。彼らは、人権への理解については自負がありながらも、まさにその人権をめぐる自国が批判されるというジレンマを感じたであろう。

第2に、欧州議会の最大会派である欧州人民党・欧州民主党グループは、結束した立場を示すことができなかった。たしかにゴウロンスキ議員は、同グループのスポークスマンとして反対の姿勢を鮮明にしていた⁶³。しかしながら、グループの構成員が投じた256票の3割ほどが、賛成および棄権へと流れたのである。推察するに、欧州人民党・欧州民主党グループに加入する加盟国の中道右派政党は、ファーバ報告がアメリカ共和党政府との関係を悪化させることを懸念した。とりわけ、ドイツ・キリスト教民主同盟とフランス国民運動連合は、対イラク政策をめくり冷却化したアメリカとの関係を修復するために、ファーバ報告を支持することができなかったのである。とはいうものの、それでも一定の構成員は、ファーバ報告の問題意識を共有した。臨時委員会のコエーリオ委員長やディミトラコプロス副委員長も、そのなかに含まれていた⁶⁴。

ファーバ報告は、先述のように、疑惑に関与した加盟国にEUとして制裁を課すことを考慮するように求めていた。けれども、制裁の文言は、投票の直前に変更された。欧州議会が期待することは、制裁を課すことではなくなった。「十分な情報を提供するように加盟国に圧力を加える」ことであり、「かつ必要であれば、聴取を開始し独立した調査を実施する」と述べるにとどまったのである⁶⁵。制裁の記述をめぐるのは、欧州議会の本会議に向けてさまざまな修正案が出された。そのため

に、より穏便な表現に変更することにより收拾が図られたものと推察される。結果、穏便な表現となったがゆえに賛成票を投じた欧州人民党・欧州民主党グループの構成員もいたであろう。

欧州人民党・欧州民主党グループは、加盟国の国内政党を広く、かつ性急といえるほど積極的に加入させてきた。その動機がいかなるものであれ⁶⁶、グループの結束がときに脆弱になる反作用があっても不思議ではない。今回の投票行動では、その一端が表れたのである⁶⁷。

第3章 議員総会および欧州議会による疑惑への対応：省察

第1節 マーティ報告とファーバ報告の法的性格

欧州議会は、前章においてみたように、ファーバ報告を採択するに至った。もっとも、報告を採択する行為じたいは、EU加盟国はむろん、EUの理事会や欧州委員会に対しても法的拘束力をもたない。国家の情報機関の活動は、各国が本来的に有するとみなされてきた主権の中枢に属するものである。それゆえに、EU条約とEC設立条約はいまだ、当該分野について欧州議会に権限を与えていないのである。採択の当日には、理事会議長国ドイツのグロセル欧州担当相（G. Glosler）と欧州委員会のフラティニ副委員長が同席していた。両人は、理事会と欧州委員会を代表する立場から、ファーバ報告の採択を評価するコメントを残した⁶⁸。とはいえ、理事会と欧州委員会がそれ以上の行動を強制されることは、現段階のEUにおいてはありえないのである。

審議会議員総会のマーティ報告についても、ほぼ同様のことがいえる。マーティ報告は、閣僚委員会が審議会加盟国に一定の行動を促すことを勧告した。しかしながら、議員総会による文書の採択は、それだけでは、いかなる場合であっても法的拘束力をもたない。このことは、審議会の設立以来、一貫して変わらない取決めとなっている⁶⁹。閣僚委員会の構成員は、ましてや、その情報機関を統括する加盟国政府の代表である。マーティ報告に基づく議員総会勧告について、閣僚委員会は、「関心をもって留意する」と回答した⁷⁰。けれども、実質的にそれは、勧告が留意され

るにとどまったことを意味するのである。

第2節 議員総会と欧州議会の対応の意味

それでは、審議会の議員総会およびEUの欧州議会が当該疑惑についてみせた対応は、徒労だったのであろうか。結論を先にいえば、必ずしもそのようには断言できないようである。このように推論する理由を、いくつかの角度からみておこう。

まず、審議会および欧州議会の両委員会が対応したという事実は、欧米諸国をはじめとする世界の多数の国家において報道されるところとなった。たとえば、アメリカのニューヨーク・タイムズ紙（2006年6月8日付）は、「CIAの拘禁者移送網につき欧州を糾弾」という見出しでマーティ報告の全容を紹介している。記事の本文においては、マーティ報告が次のように引用されたのである。「報告は、『この非難されるべき移送網を築いたのはアメリカである』と述べている。さらに、『欧州諸国によるきわめて無頓着な共謀なくして、移送網が欧州へと拡大されることはありえない』と主張している」⁷¹。ロサンゼルス・タイムズ紙も、同日付で「欧州14カ国がCIAによる誘拐を支援」という見出しの記事を掲載した。ここでも報告が引用されている。「『現時点にておいて正式の証拠はない。...けれども、テロ活動家やその関係者とみなされた不特定多数の者が、アメリカの機関の名において、あるいはそれに代わって行動する情報機関の下で恣意的かつ不法に逮捕、拘禁および、移送されたことは瞭然としている』と述べている」⁷²。ロサンゼルス・タイムズ紙は、ファーバ報告に関しても、「EU、CIAの飛行に関する報告を承認へ」（07年1月24日付）および「CIAの飛行を許容した欧州14カ国が非難された」（07年2月15日付）と報じたのである⁷³。このような報道が世界的に与えるインパクトは、小さくはないであろう。議員総会と欧州議会は、欧州各国の有権者の支持をうけた公的な組織である。とりわけ欧州議会は、EU加盟国を拘束するEU立法の一翼を担う存在となっている。そのような組織の見解が広く流布することは、人権問題に特化した私的団体の活動とは一線を画した、特別の意味合いをもちうるものと思われる。

第2には、国内の次元における当該疑惑への対応を、支援ないし正当化する効果がある。いくつかの例を挙げよう。イギリス下院には、当該疑惑に示される問題関心を共有する超党派グループがある。このグループのプレスリリースやファーバ報

告によれば、グループに所属する下院議員らは、マーティ氏およびファーバ氏と積極的に情報交換を行なっているのである⁷⁴。あるいは、イタリアでは、ミラノ検察局が、同国の情報機関関係者およびアメリカ国籍のCIA関係者計30余名を起訴した。同検察局の検察官は、起訴に先立って、やはり欧州議会臨時委員会と綿密な意見交換を行なっている⁷⁵。さらに、人権団体のアメリカ自由人権協会（ACLU）は、受理令状に向けたアメリカ連邦最高裁判所への請願に際してマーティ報告を参照した⁷⁶。マーティ報告は、第三国であるアメリカの国内裁判においても注目されたのである。以上の例から一面的な結論を導くことは、もちろんできないであろう。国内の次元における対応が議員総会や欧州議会のそれとどの程度連動していたのかは、さらに考察する余地がある。しかしながら、大局的にみれば、国内議会や国内裁判所における対応に際して、審議会や欧州議会が多少なりとも関わりをみせたのである。

第3に、議員総会はマーティ報告の、また欧州議会はファーバ報告の、各々の内容に調和する立場をとるように方向付けられる。マーティ氏は、07年6月に2回目の報告を作成した⁷⁷。議員総会はここでも、その報告の内容に沿う形で決議と勧告を採択している。欧州議会においても、EU議長国・アメリカ間の首脳会談に向けて決議が採択された⁷⁸。決議において欧州議会は、キューバ・グアンタナモに拘禁施設がまだ存在することを批判した。続いて、アメリカ政府による不正規の拘禁や移送を止めさせるようEU理事会に促したのである⁷⁹。臨時委員会が解散した後も、欧州議会では市民的自由・司法・内務問題委員会をはじめとする常設の委員会がフォローアップを行なっている。なかでも市民的自由・司法・内務問題委員会は、9名よりなる議員団をアメリカに派遣し、同国の下院議員と会合をもたせたのである。ヨーロッパ・レポート紙によれば、その会合に参加した米下院議員には、疑惑に関する欧州議会の活動に賛否の両論があった。しかしながら、欧州議会の活動が下院司法委員会による調査の開始に与した、とする発言もみられた⁸⁰。不正規の移送や拘禁をよしとしない立場は、こうして議員総会と欧州議会において継承され、規範として定着していくことになる。

第4に、現代的展開における人権保護のあり方が研究される機会を、欧州の次元

において提供することになった。審議会においてはベニス委員会の研究が、あるいは EU においては前出の専門家ネットワークおよび欧州議会法務局による研究が、その主なものである。「法による民主主義のための欧州委員会」が正式名であるベニス委員会は、審議会の諮問機関として、各国の憲法制度への助言や選挙への支援を行ってきた⁸¹。そのベニス委員会は、マーティ氏の要請をうけて、(a)疑惑にみられるような拘禁や移送に直面する加盟国は、国際人権法上いかなる責任を負うのか、および(b)領空を含む領域において拘禁者の移送がある場合に加盟国はいかなる義務を負うのか、について分析している⁸²。さらに、EU の専門家ネットワークは、北大西洋条約機構 (NATO) と二国間地位協定 (SOFAs) の枠組みにおいて CIA の活動がどのように位置づけられるのかをまとめた⁸³。欧州議会法務局もまた、国際法における拷問の定義や国際機構の拷問監視制度を省察しつつ、アメリカ政府による拷問の解釈およびその問題点を分析したのである⁸⁴。審議会法律問題・人権委員会と欧州議会臨時委員会は、いずれも、法律の専門家より構成されているわけではない。したがって、以上にみた研究は、双方の委員会が疑惑の問題性を共有するうえで寄与したと推測できるのである。

第 5 に、審議会の事務総長と相補的な関係を築く可能性を示すことになった。すでに触れたように、審議会のデイビス事務総長は、疑惑の発覚後、審議会加盟各国に対して説明を求めた⁸⁵。すべての加盟国から得た回答を分析した事務総長は、同様の問題を予防するための提言を行なったのである。情報機関の活動に対する国内議会の監視と司法的統制を強化すること、領空通過時における人権を効果的に保護すること、国際民間航空機条約に基づく紛争処理制度を活用すること、公用機を民間機と偽って領空を通過された場合に着陸を命じ捜査すること、国家免責と人権の関係を再検討すること等がそれである⁸⁶。これらの提言がどの程度具現するかは、今後の展開しだいである。しかしながら、少なくとも、審議会事務総長の指導的役割については、あまり注目されてはいない。事務総長のこのような行動が定着するようであれば、それは、審議会の人権保護制度に新たなアクターが加わることを意味するのである。

議員総会と欧州議会の対応は、以上のように、徒労に終わったのみではなかった。

それは、むしろ、欧州各国およびアメリカ政府のテロ対策を一边倒に正当化するのではなく、人権保護の観点からそれを相対化する一翼を担ったと捉えることができる。

おわりに

「テロとの戦い」が人権保護に影響を与えることを、審議会とEUの両機構は多少なりとも認識していた。けれども、05年秋に発覚した不法拘禁・移送のような人権侵害の疑惑については、予測することができなかった。欧州の複数の国家が関わったとされたことから、審議会およびEUの両機構において対応がみられた。審議会の議員総会は、その常設組織である法律問題・人権委員会に報告を作成させ、その報告を採択することにより疑惑の究明と状況の改善を模索した。EUの欧州議会は、臨時に設置した委員会に疑惑をめぐる情報を収集および分析させ、それを報告にまとめつつ、常設委員会にフォローアップさせることを通じて対応を試みたのである。

議員総会と欧州議会によるこれらの対応は、欧州各国の政府およびアメリカ政府はもとより、審議会およびEU内の他の機関に対しても何らの強制力をももたない。しかしながら、次の点において一定の積極的な意味を見出せるようであった。すなわち、これらの対応が世界的に報道されることじたいにインパクトがあるようにみえる。国内の議会や裁判における当該疑惑への対応を、支援および正当化する効果をもちうる。不法拘禁や移送を人権侵害とする理解が、議員総会と欧州議会において根付いていく。「テロとの戦い」において現出する問題を研究する機会が提供される。事務総長との相補的な関係を強める契機をもちうる、等である。テロへの関与が疑われる個人の権利をいかに保護するかは、9.11事件以後の国際社会において敏感な課題となってきた。そのなかで議員総会と欧州議会は、人権団体や国内の公的機関と連携しながら、独自の役割を担う可能性を示したのである。

鑑みれば、疑惑の中心にある拘禁施設の存在について、議員総会と欧州議会が確証をえることはなかった。このことは、とりわけEUの将来像を測るうえで軽視することはできない。仮に確証をえたのであれば、EUは、EU条約7条に基づく制

裁の手続きをとったかもしれない。その場合、人権保護の観点からは当然に妥当であろうものの、制裁の対象として位置づけられた加盟国に遺恨を生む可能性がある。ひいては、EUの政治的秩序が不安定になることも考えられるのである。制裁の手続きをとらない場合であっても、その理由を内外に向けて説明する必要にせまられる。そうなれば、その説明いかんでは、EUに対する信用は低下するであろうし、あるいは、EUにおいて醸成されていた規範的な要素が後退することもある。したがって、いずれの場合であっても、EUに一定の影響を及ぼすことは不可避であったと思われる。

EUは、その加盟国間における超国家的な統合の中心にある機構である。それゆえにこそ、加盟国による人権侵害の疑惑に対応する際には固有の脆弱さを内包しているとも捉えられる。この点は、同じ欧州の地域的機構であるとはいえ、超国家的な統合を志向しない審議会とは相違するところである。留意する必要がある⁸⁷。

¹ 疑惑の概要については、*Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers of detainees involving Council of Europe member states*, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr Dick Marty, Doc.10957, 12 June 2006, p.9. を参照されたい。CIAによる拉致や移送は、不正規移送 (extraordinary rendition) あるいは単に移送 (rendition) と呼ばれている。人権団体であるアムネスティ・インターナショナルによれば、移送とは、個人を、引渡し extradition 等の司法的および行政的手続きを経ずに別の国へと移すことに関わるものである。そのような行動には、拘禁した者を他国の管理下に移すこと、個人の管理を外国の機関から引受けること、および外国において誘拐することが含まれる。CIAをはじめとする国家情報機関は、1990年代中頃より移送を行ないはじめたといわれている。“‘Rendition’ and secret detention: A global system of human rights violations Questions and Answers,” *Amnesty International January 2006*, p.1. 移送の実情を追う文献には、次のものがある。和田浩明「CIAの秘密収容所「ブラック・サイト」」『世界』2006年12

月号、25-28頁。Stephen Grey, *Ghost Plane :The Inside Story of the CIA's Secret Rendition Programme*, Hurst and Company, 2006 (平賀秀明訳『CIA 秘密飛行便：テロ容疑者移送工作の全貌』朝日新聞社、2007年); Trevor Paglen and A. C. Thompson, *Torture Taxi on the Trail of the CIA's Rendition Flights*, Melville House Publishing, 2006.

² 9.11事件以降の国際的なテロ対策は、ブッシュ米大統領の言説をうけて「対テロ戦争(war on terror)」等とよばれている。本稿では、EUの政策文書にしたがい、「テロとの戦い(combating terrorism あるいは fight against terrorism)」の表現を借用している。

³ 「テロとの戦い」が人権に与える影響については、さまざまな角度から研究がなされている。新井京「『テロとの戦争』と武力紛争法－捕虜資格をめぐる』『法律時報』74巻6号、2002年；石垣泰司「9・11事件以後における人の国際移動に関する法規制の変容と人権問題－展開する国際テロ対策法制の特徴と問題点－」『東海法学』29号、2003年；大沢秀介「アメリカのテロ対策と人権問題」『国際問題』第526号、2004年1月；熊谷卓「対テロ戦争と国際人権法－グアタナモの被拘束者に対する市民のおよび政治的権利に関する国際規約(自由権規約)の適用可能性」『広島法学』第29巻2号、2005年；大貫啓行「反テロ戦争下の人権に関する備忘録」『麗澤経済研究』13巻1号、2005年；石垣泰司「テロとの戦い－治安維持と国際機構－」庄司克宏編『国際機構』岩波書店；アムネスティ・インターナショナル日本編『グアタナモ収容所で何が起きているのか』合同出版、2007年；今井直「国際法における拷問禁止規範の現在」拷問等禁止条約の国内実施に関する研究会編著、村井敏邦・今井直監修『拷問等禁止条約をめぐる世界と日本の人権』明石書店、2007年；葛野尋之「反テロリズム法における安全保障と人権－無期限拘禁処分に関するイギリス貴族院の違憲判決をめぐる－」『立命館法学』311号、2007年；須網隆夫「地域的国際機構と国際テロリズム規制－EUによる国際テロへの法的対応と課題－」『国際法外交雑誌』106巻1号、2007年5月；石垣泰司「欧州統合と対テロ政策－EU対テロ政策形成過程における加盟国、欧州委員会および欧州議会の役割－」

『日本 EU 学会年報』27号、2007年；

Emmanuelle Bribosia et Anne Weyembergh (dir.), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruylant, 2002; David Cole, *Enemy Aliens: Double Standards and Constitutional Freedoms in the War on Terrorism*, The New Press, 2003; M.Katherine et al. (eds.), *Civil liberties vs. National Security: In a Post-9/11 World*, Prometheus Books, 2004; Philip B. Heymann and Juliette N. Kayyem, *Protecting Liberty in an Age of Terror*, The MIT Press, 2005; Oren Gross and Fionnuala Ní Aoláin, *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*, Cambridge University Press, 2006.

⁴ EU 条約 6 条 1 項および 2 項参照。

⁵ ポーランドとルーマニアが審議会に加盟したのは、それぞれ、1991年11月および93年10月のことである。その後、長期にわたる交渉を経て、2004年1月と07年1月に EU に加盟している。

⁶ この点について、最上敏樹は、イラクへの武力行使に向けてアメリカ政府が「いわば法的に『何でもあり』状態に陥(っていた)」と指摘している。いわく、「対イラク戦争準備の過程では、実にさまざまな根拠がアメリカ政府高官たちによって語られた。(…)大量破壊兵器疑惑という根拠や、好ましからざる体制を変更するためだという根拠のほか、対テロ戦争でもあるといった根拠や、フセイン政権がクルド族等の少数者を始めとして、国内で非人道的な行為をしているのをやめさせるためだといった根拠等々である。(…)これらの正当化論拠はそれぞれ別の事柄であり、どれでもよいというような問題ではない。加えて、どの一つをとっても、無条件に武力行使を合法化する根拠にできるわけでもない。それらを複数並べれば済む性格の問題ではないのである。」『国連とアメリカ』岩波書店、2005年、23頁。

⁷ もっとも、アメリカの対イラク政策に反対したのは、EU15カ国当時において4カ国(フランス、ドイツ、ベルギー、ギリシャ)にすぎなかった。中立の立場をとった加盟国も4カ国あり、完全に二分したというわけではない。羽場久美子「EU・NATOの拡大とイラク戦争」大芝亮・山内進編著『衝突と和解のヨーロッパ』ミネルヴァ書房、2007年。145-146頁。 see also, Timothy Garton Ash, "Europe Has

One Voice. Another and Another,” *New York Times*, 22 September 2002.

⁸ Parliamentary Assembly, *Resolution 1271(2002):Combating terrorism and respect for human rights*, 24 January 2002(6th Sitting).

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on human rights and the fight against terrorism*, 804th meeting, 11 July 2002, Appendix 3 .

¹¹ *Ibid.*, III , V and IX .

¹² 欧州審議会設立規程14条。

¹³ 議員総会は、審議会加盟国の議会がその議員から選出するか、あるいは任命される者よりなる。各加盟国から最少で2名、最多で18名の計318名が選出あるいは任命される。同上25条および26条参照。

¹⁴ See, EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *The Balance between Freedom and Security in the Response by the European Union and Its Member States to the Terrorist Threat*, March 2002.

¹⁵ 1977年に署名が開始され、翌78年に発効した条約である。 See, *Summary of the European Convention on the Suppression of Terrorism*(CETS no.090). 審議会のサイトの Treaty Office (conventions.coe.int) より。2007年8月1日アクセス。

¹⁶ EU Network of Independent Experts, *ibid.*, p.1.

¹⁷ See e.g., *EU Annual Report on Human Rights*, adopted by the Council on 3 October 2005, pp.53-55.

¹⁸ 須網、前掲論文、16-20頁参照。

¹⁹ 議員総会には、さらに次の委員会がある。政治問題委員会、経済問題・開発委員会、社会・衛生・家族問題委員会、移民・難民・人口委員会、文化・科学・教育委員会、環境・農業・地方地域委員会、男女機会平等委員会、手続き規則・免責委員会、および審議会加盟国による義務および傾注の履行に関する委員会。各委員会の定数は83名であり、手続き規則・免除委員会のみ51名となっている。議員総会のサイト (assembly.coe.int) の committees 参照。2007年6月1日アクセス。

²⁰ 議長は、オランダ人のバンデアリンデン氏 (R.van der Linden) である。

²¹ See e.g., *Rights of Persons held in the custody of the United States in Afghanistan or Guantanamo Bay*, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr Kevin McNamara, Doc.9817, 26 May 2003; *Lawfulness of Detentions by the United States in Guantanamo Bay*, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr Kevin McNamara, Doc.10497, 8 April 2005.

²² 欧州審議会規程36条 b。

²³ 国連の事務総長は、その安全保障理事会の勧告に基づいて、その総会により任命される。国際連合憲章97条。

²⁴ 欧州審議会規程37条 b。他方、国際連合の事務総長については、国際連合憲章98条および99条の規定がその任務に言及している。国際連合事務総長の任務については、たとえば、アラン・ブレ、ジャン＝ピエール・コット共編（中原喜一郎、斎藤恵彦監訳）『コマンテール国際連合憲章（下）』東京書籍、1993年、15章参照。

²⁵ 欧州人権条約52条。

²⁶ *Secretary General's report under Article 52 ECHR on the question of secret detention and transport of detainees suspected of terrorist acts, notably by or at the instigation of foreign agencies*, SG/Inf(2006)5,28 February 2006.; *Secretary General's supplementary report under Article 52 ECHR on the question of secret detention and transport of detainees suspected of terrorist acts, notably by or at the instigation of foreign agencies*, SG/Inf(2006)13,15 June 2006.

²⁷ 過去には、7回行使されている。うち、最初の5回は、すべての加盟国に向けられてはいるが、報道等をうけたものではない。すなわち、1964年10月に行なわれた1度目の行使は、各国の法制度が欧州人権条約およびその第1議定書の権利をどのように保護しているのかにつき説明を求めるものであった。70年7月の2度目の行使は、欧州人権条約5条5項が保護する権利の実施状況に関してであった。75年4月の3度目の行使は、欧州人権条約8条、9条、10条および11条の適用についてであった。83年3月の4度目は、子供の保護という観点からの欧州人権条約の実施

状況についてであった。88年7月の5回目は、欧州人権条約6条1項および3項が保護する権利に関するものである。99年における6回目の行使は、トランスニストリア問題について説明するようモルドバ一国に向けられた。2002年には7度目の行使がなされているが、これは、チェチェン情勢についてロシアに説明を求めたものである。See, Clare Ovey and Robin White, *The European Convention on Human Rights*, third edition, Oxford University Press, 2002, pp.10-11; see also, *Report by the Secretary General on the use of his powers under Article 52 of the European Convention on Human Rights in respect Moldova*, SG/Inf(2002)006, 6 May 2002, para. 2.

²⁸ 自由権規約40条および社会権規約16条-22条。さらに、国際労働機関憲章22条-23条、米州人権条約42条-43条、人および人民の権利に関するアフリカ憲章62条参照。Ovey and White, *op.cit.*, p.11, note 50.

²⁹ 1960年代当時の事務総長によれば、その権限の範囲は、「事務総長に固有の責任と裁量において」認められるものであった。審議会加盟国は、不本意ながらもこの解釈にしたがっているようである。 *Ibid.*

³⁰ *Secretary General's report under Article 52 ECHR*, *ibid.*, SG/Inf(2006)005, p.2 and 6.

³¹ *The Independent*, 29 November 2005; *The International Herald Tribune*, 20 November 2005; 『毎日新聞』2005年11月30日8面。

³² EU条約7条に基づく加盟国への制裁に関しては、拙稿「EUと民主主義原則－EU条約7条をめぐる－」『同志社法学』53巻6号、2002年2月参照。

³³ *European Report*, no.3006, 16 November 2005. なお、アメリカのライス国務長官は、ドイツのメルケル首相に対して拷問の事実を否定した。けれども、拘禁施設存在については、情報の機密性を理由にコメントをしないという姿勢であった。『日本経済新聞』2005年12月6日夕刊；『読売新聞』2005年12月7日参照。

³⁴ 委員会の名称は、「CIAが拘束者の輸送と不法拘禁のために欧州諸国を利用した疑惑に関する委員会」である。 *European Parliament decision setting up a temporary committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners*, P6_TA(2006)0012, 18 January 2006.

³⁵ *Ibid.*, para. 1(a) and (b).

³⁶ EC 設立条約193条。調査委員会の権限の範囲は、欧州議会、理事会および欧州委員会による1995年4月の決定により明確にされた。See, *Decision of the European Parliament, the Council and the Commission of 19 April 1995 on the detailed provisions governing the exercise of the European Parliament's right of inquiry*(95/167/EC, Euratom, ECSC), O.J.No.L113, 19 May 1995, Article 3. see also, European Parliament, *Rules of Procedure, Provisional version*, January 2007, Rule 176 and Annex VIII.

³⁷ 欧州議会が調査委員会の設置権限を得たのは、マーストリヒト条約による EC 設立条約の改定をうけてである。欧州共同体の行政を民主的に統制する必要性が認められたからである。以上の経緯、ならびに調査委員会による BSE 問題への対応については、福田耕治「欧州委員会の総辞職と欧州議会」『早稲田政治経済学雑誌』341号、2000年、141-142頁参照。

³⁸ 欧州人民党は、欧州社会党とともに、欧州政党（Euro-Party）として長年にわたり欧州議会の二大勢力となってきた。執筆当時において欧州人民党は、欧州議会においては欧州民主党と会派を構成している。同様に欧州社会党は、「欧州議会における社会主義」グループを構成しており、欧州議会では第二派となっている。欧州政党およびそれに対応するグループに関しては、Stephen Day, “Transnational party political actors: the difficulties of seeking a role and significance,” *EU Studies in Japan*, no.26, 2006, pp.65-68に詳しい。

³⁹ See, *Agence Europe*, No.9083, 7 December 2005; No.9086, 10 December 2005; No.9089, 15 December 2005.

⁴⁰ 副委員長には、ラドフォード議員（S.Ludford、イギリス、欧州自由民主連合グループ）、ディミトラコプロス議員（G.Dimitrakopoulos、ギリシャ、欧州人民党・欧州民主党グループ）およびオズデミール議員（C.Ozdemir、ドイツ、緑・欧州自由連合グループ）の3名が就任することになった。

⁴¹ Written Question by Giulietto Chiesa (ALDE) and Giovanni Fava (PSE) to the Council, E-4350/05, 22 November 2005.; Written Question by Giulietto Chiesa

(ALDE) and Giovanni Fava(PSE) to the Commission, E-4351/05, 22 November 2005.

⁴² See, *Agence Europe*, No.9112, 19 January 2006.; No.9118, 27 January 2006.

⁴³ *Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers of detainees, op. cit.*

⁴⁴ *Report on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners (2006/2200(INI))* Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners, Rapporteur: Giovanni Claudio Fava, FINAL A6-9999/2007, 26 January 2007. 2006年6月には、中間報告書が公表されている。 *Interim Report on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners (2006/2027(INI))* Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners, Rapporteur: Giovanni Claudio Fava, FINAL A6-0213/2006, 15 June 2006.

⁴⁵ Parliamentary Assembly, *Resolution 1507(2006): Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers of detainees involving Council of Europe member states*, 27 June 2006(17th Sitting), para. 19.

⁴⁶ *Ibid.*, para. 20.

⁴⁷ Parliamentary Assembly, *Recommendation 1754(2006): Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers of detainees involving Council of Europe member states*, 27 June 2006(17th Sitting), para. 3, 4, 5 and 6.

⁴⁸ 2006年9月にアメリカのブッシュ大統領は、「テロ組織」アルカイダやタリバンの関係者を「秘密に収容できる環境にうつして」尋問する必要性をあらためて喚起した。さらに、拷問は実施していないとしながらも、「テロ組織の指導と工作に関わったとおぼしき者を捕らえ、アメリカ国外において尋問しているものの、それは、CIAが行なう個別のプログラムにおいてである」と述べた。 “President Discusses Creation of Military Commissions to Try Suspected Terrorists,” *Office of the Press Secretary*, 6 September 2006(www.whitehouse.gov/news). 2006年11月1日アクセス。

⁴⁹ *Report on the alleged use of European countries by the CIA...*, *ibid.*, para. 9.

⁵⁰ *Ibid.*, para. 212.

⁵¹ *Ibid.*, Annex 1.

⁵² *Ibid.*, para. 165-179.

⁵³ *Ibid.*, para. 49-182.

⁵⁴ 会合に参加した EU 関係者は、フラティニ欧州委員会副委員長、ソラナ(J.Solana) 共通外交・安全保障政策上級代表およびデブリーズ (G.de Vires) テロ対策調整官を含む 8 名である。さらには、国家政府機関の関係者26名、国内議会の関係者38名、国内裁判所の検察官 5 名、審議会機関の関係者 4 名、国際連合等の国際機関関係者 7 名、被害者 5 名、弁護士12名、非政府組織 (NGOs) 関係者21名、ジャーナリスト21名、大学・研究機関関係者13名、その他12名の参加があった。参加者の氏名が、その職責とあわせて記載されている。 *Ibid.*, Annex 3 and 4.

⁵⁵ *Ibid.*, para. 226.

⁵⁶ 欧州議会の臨時委員会は、過去においても加盟国の人権問題を取り上げたことがある。通信傍受システム (エシュロン・システム) と欧州人権条約の私的生活尊重規定 (8 条) の両立性を疑問視したことは、その主な例であった。ただし、当時に作成された臨時委員会報告は、EU 条約 7 条には言及していない。 *Report on the existence of a global system for the interception of private and commercial communications (ECHELON interception system) (2001/2098(INI))* Temporary Committee on the ECHELON interception system, Rapporteur: Gerhard Schmid, FINAL A5-0264/2001, 11 July 2001.

⁵⁷ “Débat animé avant le vote du rapport sur les activités de la CIA, Justice et affaires intérieures,” 14 février 2007; “MEPs debate alleged CIA renditions ahead of the vote on the final report, Justice and home affairs,” 14 February 2007; “Rapport controversé sur les activités de la CIA en Europe, Droits fondamentaux,” 20 février 2007; “CIA report: MEPs reflect on the controversy a week on, Fundamental Rights,” 20 February 2007. 欧州議会のサイト (www.europarl.europa.eu) の News より。すべて2007年 3 月 1 日アクセス。なお、タキトゥスの引用は、著作『アグリコラ』よ

りなされたものである。「荒涼たる世界を…」は、ローマ人の侵略をブリタンニア人指導者カルガクスが批判した際の一節である。国原吉之助訳『タキトゥス』世界古典文学全集22巻、1965年、339-342頁参照。

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ *European Parliament resolution on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners*

(2006/2200(INI)), P6_TA-PROV(2007)0032, 14 February 2007.

⁶⁰ 2007年1月にEUに加盟したルーマニアとブルガリアには、35議席および18議席が各々割当てられた。これにより定数は、同月をもって732から785へと純増していた。

⁶¹ 彼らによる書面質問の提出には、その一端が示されている。拙稿「「EUの対加盟国制裁権限 欧州議会および欧州政党の対応を中心にして」」『阪南論集』（社会科学編）39巻2号、2004年3月参照。

⁶² 「欧州議会における社会主義」グループあるいは欧州自由民主連合に所属するポーランド選出議員は、14名であった。当日の欠席者1名を除く13名中8名が、反対票ないし棄権票を投じている。同様に、反対票あるいは棄権票を投じたルーマニア選出議員は、14名中9名にのぼった。 *Résultat des votes par appel nominal-Annexe*, PE385.006. より算定した。

⁶³ See, “alleged illegal cia activities,” *Highlights 12-15 feb'07*, 欧州人民党・欧州民主党グループのプレスサイト (www.epp-ed.eu/Press/eu/highlights) より。2007年3月1日アクセス。

⁶⁴ *Résultat des votes par appel nominal-Annexe, op.cit.*

⁶⁵ *European Parliament resolution on the alleged use of European countries...*, *op.cit.*, para. 228.

⁶⁶ 政治的影響力を欧州議会において強化することは、動機の一つであったと思われる。欧州人民党・欧州民主党グループへの国内政党の加入過程については、安江則子「欧州統合における政党の役割」紀平英作編『ヨーロッパ統合の理念と軌跡』

京都大学出版会、2004年、344-351頁参照。

⁶⁷ 欧州人民党・欧州民主党グループの結束力は、状況によりけりである。ヒックス (S.Hix) によれば、それが強まるのは、EU の立法手続きにおいて欧州議会の絶対多数が必要な局面においてである。 *The Political System of the European Union*, Second Edition, Palgrave, 2005, pp.96-99.

⁶⁸ グロセール欧州担当相によれば、ファーバ報告は、「重要な結論と忠告を含んで (いる)」がゆえに、「事態の早急な改善を要請するもの」であった。フラティニ副委員長は、「加盟国の裁判所と調査組織は、臨時委員会が集積した情報を参考にしつつ事実を解明しなければならない」と述べた。“Débat animé avant le vote ...,” op.cit.; “MEPs debate alleged CIA renditions ...,” op.cit.

⁶⁹ 審議会設立規程によれば、議員総会の任務は、その権限の範囲内にある事項を討議し、かつ、その結論を、閣僚委員会に勧告するのみである (22条)。決議や意見の形で意思表示を行なうことがあるが、いずれも説得的性質のものにとどまる。高野雄一『国際組織法・新版』有斐閣、1975年、482-483頁。

⁷⁰ *Reply adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2006 at the 974th meeting of the Ministers Deputies*, CM/AS (2006) Rec1754final, 29 September 2006.

⁷¹ Dan Bilefsky, “Report faults Europe in C.I.A. detainee ‘web,’” *New York Times*, 8 June 2006.

⁷² “14 nations aided CIA in abductions, report says,” *Los Angeles Times* (<http://www.latimes.com>), 8 June 2006.

⁷³ “EU approves report on CIA flights,” *Los Angeles Times* (<http://www.latimes.com>), 24 January 2007; “14 nations accused of allowing CIA flights,” *Los Angeles Times* (<http://www.latimes.com>), 15 February 2007. 日本においても、たとえば毎日新聞 (06年11月30日付) が、ファーバ報告を紹介して「EU 側、実態を認識」「共謀性を強く批判」等と報道している。

⁷⁴ See, “As European parliament adopts rendition report, Andrew Tyrie MP urges US committees to probe UK and Europe’s role in torture flights,” *Press Release*,

14th February 2007. 「不正規移送に関する全党議会グループ」のサイト (www.extraordinaryrendition.org) より。2007年3月1日アクセス。See also, *Report on the alleged use of European countries by the CIA...*, *ibid*, p.45.

⁷⁵ 臨時委員会と意見を交換したのは、スパターロ検察官 (A.Spataro) である。EU 理事会の事務局は、意見交換の様様を各国の EU 大使に報告している。 *Report on the meeting of the Temporary Committee on the alleged use of European countries by the CIA for the transportation and illegal detention of prisoners, held in Brussels on 9 and 10 October 2006*, 14000/06, Council of the European Union, Brussels, 16 October 2006, pp.1-4. see also, *Report on the alleged use of European countries by the CIA...*, *ibid*, p.38 and 45.

⁷⁶ 受理令状に向けた請願の全文は、ACLU サイトの「安全と自由：我々の憲法的権利を復興する」というコーナー (www.aclu.org/safefree/torture/) の El-masri Cert. Petition (5/30/2007) において掲載されている。2007年7月1日アクセス。

⁷⁷ *Secret detentions and illegal transfers of detainees involving Council of Europe member states*, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr Dick Marty, Doc.11302, 11 June 2007.

⁷⁸ *European Parliament resolution of 25 April 2007 on transatlantic relations*, P6_TA-PROV(2007)155.

⁷⁹ *Ibid.*, para. 14.

⁸⁰ このように発言したのは、アメリカ下院の国際機構・人権・監視小委員会デラハント委員長 (B.Delahunt、米民主党) である。“MEPs clash with congressman at CIA renditions hearing,” *European Report*, no.3290, 19 April 2007. see also, “Panel One of a Hearing of the International Organizations, Human Rights, and Oversight Subcommittee and the Europe Subcommittee of the House Foreign Affairs Subcommittee, Subject: Extraordinary Rendition in U.S. Counterterrorism Policy: The Impact on Transatlantic Relations, chaired by Bill Delahunt,” *Federal News Service*, 17 April 2007.

⁸¹ ベニス委員会の構成員は、各国政府により任命されるものの、独立的に行動することが期待される（改訂ベニス委員会規程2条）。イタリアのベニスにおいて年4回の会合が開かれるが、これは、委員会の設置を提案したのが同国のラペルゴラ欧州担当相（A.La Pergola）であったことによる。構成員を務めたイギリスのジョウエル氏によれば、委員会の活動は、(1)加盟国等から要請があった場合に助言と支援を行なうこと、(2)多数の国家に関わる問題を検討すること、(3)セミナーやワークショップを開催すること、および(4)憲法およびその判例法の文書を管理すること、の4つに分類することができる。委員会は、一部の審議会加盟国間において1990年に設置された。本稿執筆時においては、すべての加盟国に加えて、チリ、韓国、キルギスタンが参加している。日本は、アメリカやカナダとともにオブザーバーである。 Jeffrey Jowell Q.C., “The Venice Commission: disseminating democracy through law,” *Public Law*, Winter 2001, pp.675-683; Steven Greer, *The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge University Press, pp.286-288. ベニス委員会のサイト（www.venice.coe.int）の presentation もあわせて参照されたい。

⁸² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Opinion on Council of Europe Member States in Respect of Secret Detention Facilities and Inter-state Transport of Prisoners*, adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2006), CDL-AD(2006)009.

⁸³ EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *Opinion no.3-2006: The human rights responsibilities of the EU Member States in the context of the C.I.A. activities in Europe ('extraordinary renditions')*, 25 May 2006.

⁸⁴ *Research Note International law concerning the prohibition of torture: its applicability in the European Union Member States and its interpretation by the United States Government*, SJ-0273/06,D(2006)18507,10 April 2006.

⁸⁵ 第1章第2節参照。

⁸⁶ *Follow-up to the Secretary General's reports under Article 52 ECHR on the question of*

secret detention and transport of detainees suspected of terrorist acts, notably by or at the instigation of foreign agencies (SG/Inf(2006)5 and SG/Inf(2006)13), Proposals made by the Secretary General, SG(2006)01, 30 June 2006.

⁸⁷ 疑惑をめぐっては、脱稿の時点（2007年9月）においてなお、不確定な要素を残している。たとえばイギリスにおいて、同国の警察長協会（ACPO）は、報道されたような疑惑への関与を否定する旨を公表した（“Re: Extraordinary Rendition,” 5 June 2007. 人権団体リバティのサイト www.liberty-human-rights.org.uk の Press Releases より。2007年9月1日アクセス。“Police deny ‘extraordinary rendition’ flights,” 10 June 2007、テレグラフ紙電子版 www.telegraph.co.uk もあわせて参照されたい）。けれども、他方では、ハーマン司法相（H.Harman）が、拘禁者をのせた航空機に対する管理の強化を唱えてもいる（“Harman demands law to curb CIA rendition flights,” Daily Mail, 11 June 2007）。さらに、議会に対しては、情報・安全保障委員会が移送に関する詳細な報告を提出しているのである（*Rendition, Intelligence and Security Committee, Chairman: The Rt.Hon.Paul Murphy, MP, Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, July 2007*）。審議会や欧州議会においても、今後さらなる動きがみられることはありうる。ただし、対応の焦点は、疑惑を惹起した責任を追及することではなく、むしろ、同様の問題の発生ないし再発を防止することへと移行しつつある。