

特集 体制の変容と民主主義の挑戦 インドのゆくえ

インドのテロ防止法(POTA)における個人の権利と国家安全保障のバランス

伊豆山 真理

●はじめに—テロ対策における安全保障と人権

9・11テロ後、各国でテロ対策法制が強化され、「個人の権利」と「国家安全保障」との間の緊張関係という問題を、改めて我々に対して提起した。インドでも二〇〇二年三月、テロ防止法(Prevention of Terrorism Act: POTA)が立法され、二〇〇四年の廃止に到るまで、議会や法廷、マスコミにおいて大きな論争となった。

人権と安全との「トレード・オフ」の代表的論者であるイグナティエフは、安全を人権と位置づけ、二つの権利が抵触することを許容する「まだましな悪」(Lesser evil)論を展開する。それによると、「少数の自由を停止することなく多数の自由を確保すること」が常に可能とは限らない(参考文獻①・二二)。これに対してブリスクは、イグナティエフのトレード・オフ論が脅威の大きさに応じ

た人権基準からの逸脱を認める「功利主義」であると批判する。また、イグナティエフのように、公共的討議、法的審査などの民主的プロセスが、違法な拘束や超法規的殺害に対する歯止めになると考えるのは楽観的すぎると主張する(参考文獻②・二二—二三)。

インドの法曹界は、「トレード・オフを「バランス」と表現する。例えば国家人権委員会のヴァルマ委員長は、POTAへの反対を表明する中で、「個人の尊厳」と「国家安全保障」のバランスの必要性を強調している(参考文獻③)。また、POTAの合憲性が争われた最高裁判決によれば、「憲法は、テロとの闘いという文脈においても国家の行動に明確な制約を課している。『コアな人権』を保護することににより、こうしたデリケートなバランスを維持することは司法の責任である。」(参考文獻④)しかし現実には、司法の判断は国家よりも傾いている。POTAの

前身であるテロおよび騒乱行為防止法(Terrorist and Disruptive Activities [Prevention] Act: TADA)の合憲性が最高裁で争われたカルタル・シン判決(Kartar Singh vs. state of Punjab)によれば、「法がより大きな社会的利益を確保するならば、何人かの個人の自由を侵しても全体として有益な法律とみなされる」(参考文獻⑤・九)。こうした司法の保守的性格に見切りをつけるかのようには、法におけるバランスングよりも、法制定の権力関係に着目する議論が出てきている。シンは、法が国家暴力を支えるという立場に立ち、「国家安全保障」という利益が、テロ対策法制の正統化ディスコースとして作用する様相を分析する(参考文獻⑥・一五)。本稿では、法廷と議会において、どのようなバランス論が展開されてきたのかを検討する。

●最高裁判決に見る「国家安全保障/公共の利益」と「人権」のバランス

二〇〇三年二月一六日の最高裁判決は、POTAの合憲性が正面から争われたものである(People's Union for Civil Liberties & Anr. v. Union of India) (参考文獻④)。判決の中で、バランス論が示された論点が三つある。第一は、連邦議会の立法資格についてである。争点は、テロへの対応が憲法第七付則の連邦管轄事項にあたる「防衛」なのか、州管轄事項に当たる「公共の秩序(治安)」なのか、という点にあった。判決はテロの重大性を強調したうえで、州の管轄する「法と秩序」をはるかに超えた問題であるとして連邦議会の立法権限を認めた。判決によればテロ行為は「主権と統合に対する挑戦」と位置づけられ、テロ行為との闘いは「通常の刑事的問題」ではなく、「国家と市民の防衛」である。

第二に、テロ組織の指定が憲法の保障する言論の自由、結社の自由に反するか否かである。判決は、テロの特異性に触れ、POTA一八条が連邦政府にテロ組織指定の裁量権を与えていることは、憲法の認める「主権と統合」のために結社の自由を「合理的に制限」する場合(憲法一九条四項)に該当

するとした。

第三は、非公開審議及び証人の保護が、憲法の保障する自然的正義と公正な司法手続きに反するか否かである。原告は、反対尋問は憲法二一条の保障する自然的正義と公正な司法手続きの一部であり、被告が反対側証人の出自を知る権利もこれに含まれると主張した。判決は反対尋問が公正な司法手続きに必要なかの判断を避けたくらうで、多くの証人が身の危険のために出廷したからという現実を指摘し、その結果起訴と処罰の機会を逃せば、「コミュニティのより大きな利益」に影響を及ぼすだろうと論じた。判決は、「証人の権利と利益」「被疑者の権利」「より大きな公共利益」の三者間の「正しいバランス」の維持がPOTA三〇条(証人の保護規定)の目的であると明確に述べている。

興味深いのは、第三の論点において「コミュニティの利益」と「公共の利益」とが同義的に用いられている点である。また、第一の論点と第二の論点では、「個人の権利」と対置されるのは「国家の主権と統合」であり、その場合は「テロ行為の重大性」を述べるだけで、絶対的に天秤は「国家」の側に傾いていた。それに対して、「個人の権利」と「公共利益」が対置さ

れる場合には、「バランス」が詳細に論じられ、また「公共」ないし「コミュニティ」が「より大きい」と形容されている。最高裁におけるバランスの議論は「主権と統合」と「公共の利益」の二段構えになっており、前者は絶対的に、後者は功利主義的に解釈されているように見える。

●連邦議会の法案審議に見るバランス論

インド人民党 (Bharatiya Janata Party: BJP) は、一九九八年の政権就任直後からテロ防止法案の成立に意欲を示していたが、9・11テロを契機として、二〇〇一年一月テロ防止令(POTO)を発令した。野党である会議派、左翼政党、社会主義党 (Samajwadi Party) や、議会外のムスリム組織、報道機関が反対論を展開する中で、POTA法案は、二〇〇二年三月一八日に下院を二六一対一三七で通過したが、二一日の上院では八時間の審議の末九八対一一三で否決された。そこで政府は、三月二六日に、インドの国会史上三回目となる両院合同特別会議を開催し、一〇時間の討論の末に四二五対二九六で法案を成立させた。連邦議会の議事録を見る限り、野党による反対論は四つの類型にまとめられる。第一は、POTA

が憲法の保証する自由権に抵触することへの反対である。POTAが刑法体系の例外を作ることへの批判は、この類型に含まれよう。第二は、POTAの効果に対する疑義、第三は、政府の立法動機に対する疑念、第四は、法執行機関による濫用に対する懸念である。第一のPOTAによる自由権侵害を主張する議員が批判の対象とした条文は、テロ行為の定義、テロ組織指定の手続きといったテロ防止法制の根幹に関する規定から、自白の扱い、保釈規定といった手続き面まで広範にわたっている。上院討論で会議派の議論をリードしたシーバル (Kapil Sibal) は、テロ組織指定に関する客観的基準が欠如していることを問題視する。とくに、旧テロ法であるTADAではテロ行為に含まれていた「政治的宗教的イデオロギー的思想の拡大」が、POTAの定義から削除されていることを指摘し、過激なヒन्दゥ主義に連なる末端の与党支持者たちを擁護するためであろうとの疑念を述べている。(参考文献⑦・四六九)。

第二のPOTAの効果への疑問の根拠として、反対論者が指摘するのは、過去のテロ対策法で逮捕された容疑者の有罪確定率が低いことである。テロ対策法が単に予防拘禁の目的であれば、国家安全

保障法 (National Security Act 1980) を適用すれば十分であるという主張がなされている(参考文献⑦・四七三)。

第三の政府の立法動機については、与党の勢力拡大のためとの見方が野党側から出された。シーバル上院議員はイスラーム学生運動 (SIMI) がテロ防止令発令と同時に指定されていることを挙げて、「三月のウツタル・プラデーシュ州選挙をにらんだこと」であると政府を糾弾している。複数の左翼政党の議員からも、ヒन्दゥ系系のバジュランダルやVHPが指定リストに含まれないことへの批判が繰り返された。

第四の法執行機関による濫用の懸念は、特に警察およびそれを管轄する州政府に向けられる。シーバルは、POTA三二条の自白に関する規定をピンポイントで批判し、警察官に対する自白が法廷で証拠として採用されることを認めれば、拷問による自白の強要につながるという。

以上四つの反対論のうち、第一のものが法的内部バランスを問題とするのに対して、第二のものは、外部的バランスを論じる。後者は、POTAがテロ対策として有効でない主張することによって、トリード・オフされる人権の利益に目をむけるものである。第三、第

四の反対論は、政府や法執行機関の現実の運用に焦点を当てるものである。では以上の反対論に対する政府与党の反論はどのようなものか。

第一のPOTAと自由権尊重について、ジャイトリー法相 (Arjun Jaitley) は、POTAはテロの定義を精密にするなどTADAより改善されているとする。テロ行為の定義から「コミュニティ間の反目」を除外したことの理由として、最高裁が「コミュニティ間の反目」の欠如を理由に、ラジープ・ガンディー元首相の暗殺に、TADAの適用を否定したことに言及している (参考文献⑦)。会議派の心情に訴えて批判を封じる戦術であろう。

第二のPOTAの効果について、ジャイトリー法相は、有罪確定率の低さは認めつつも、マハラシュトラ州の組織犯罪規制法 (Maharashtra Control of Organised Crimes Act: MACOCA) が七五%の有罪確定率を達成していることをあげ、同法を模したPOTAが、テロ取締りの効果向上に寄与すると主張する。ジャイトリー法相によれば、国家安全保障法による一年の拘禁ではテロの再犯防止に不十分である。

第三の立法動機、すなわちヒンズー主義勢力の拡大を企図し、

ムスリムその他少数派コミュニティへの強制手段をとるためではないか、という論調に対して、アドヴァーニ内務相は「動機を詮索しないで欲しい」と訴えている。グジャラート州への言及を巧みに避け (参考文献⑦:五五二)、コミユナル暴動とテロ対策法との間の微妙な問題に立ち入るのを避けている。

第四の法執行機関による濫用の問題について、政府側で反対論に理解を示したのはジェットマラーニ元法相である。ジェットマラーニは、「インドの検察官の中には恥ずべき者もいる」ことを認め、「自由権」とくにマイノリティの権利に配慮するように教育するべき」であると述べる (参考文献⑧)。しかしアドヴァーニ内相は、「警察をそこまで不信に思わないよう」に要請し、「民主主義では、人権の自然的側面に考慮して立法を行わなくてはいけない。しかしテロは深刻な問題であり、警察や治安部隊に権限を与えなければ、人権の侵害という結果をもたらす」と述べる (参考文献⑦)。

以上の議会討論の中から、BJP政権のイメージする「国家安全保障／公共の利益」と「人権」のバランスを抽出してみよう。まず、「越境テロ」の被害を強調してテロ対策法の必要性を説くジャイト

リー法相や、テロは「代理戦争」と位置づけるナイドゥ党首 (Venkiah Naidu)らは、テロを「戦争」と捉える典型的な「国家安全保障」至上論者である。アドヴァーニ内相は、もう少し安全保障と人権のトレード・オフに配慮しており、安全保障も「人権」と捉えていることが上記の答弁からうかがえる。BJP議員に特徴的に見られるのは、「テロリストの人権」と「テロ被害者の人権」とを対置させていることである。アドヴァーニ内相は、「容疑者の自由も大切だが被害者や遺族、コミュニティの集団的利益や国家の安全保障も重要である」と述べ (参考文献⑨)、ナイドゥ党首は、「テロリストは人間とは考えない」ので人権を認める必要はないと断じている。

議会における討論は、法律論を越えてPOTAの運用面に重点が置かれている。これは、法をとりまく政治状況、すなわちヒンズー・ムスリム両コミュニティ間の摩擦 (コミユナル問題)、およびそうしたコミユナル対立解決のために法執行機関に依存せざるを得ない状況を映し出している。

●おわりに

POTAをめぐる論争の特徴を、安全保障と人権のトレード・

オフという問題関心からいま一度整理してみよう。

インドにおける論争の第一の特徴は、POTA支持論も反対論も「コミュニティの利益」を持ち出している点にある。例えばアドヴァーニ内相による「容疑者の自由も大事だが、コミュニティの集団利益や国家の安全も重要」という発言は、「個人の自由権」に対して「コミュニティの集団利益」をより大きくウェイト付けするものであった。一方議会討論においてPOTA反対論者たちは、グジャラート州におけるゴードラ事件 (二〇〇二年二月二七日、ゴードラ駅での列車の火災が引き金となり、コミユナル暴動に発展した。州政府はPOTAを適用し、二〇〇四年一二月のPOTA廃止時、二〇〇人を超える容疑者が拘留されていた。州政府任命の委員会と中央政府任命の委員会の見解の相違、個々のケースに関するPOTA特別法廷、高等裁判所、最高裁判所三者の判断の相違が入り組み、複数の裁判が現在も継続している。) の例を頻繁に言及しつつ、POTAが「ムスリムに対して選択的に適用されている」という批判を展開している。反対論者たちは、市民権／個人の権利という観点からではなく、「ムスリム・コミュニティ」への権利侵害という

論理を構成しているのである。

なぜ、インドにおける論争は個人を自由権の主体とするより「コミュニティ」を主体として展開されているのか。そこには、二つの要因が関係しているように思われる。一つは、議会討論を見る限り少なくとも政治家の間では、「個人の権利は彼／彼女の帰属する集団の権利 (group right) が認められなければならない」という考えが多数を占めていることである。もうひとつは、第二節で見たように司法が「公共の利益」を「コミュニティの利益」と同義に解釈していることである。「公共の利益」と「個人の自由権」の間の法的バランスの議論が、POTA 支持論者によって「公共利益＝多数の利益」と「少数の権利」のバランスとして功利的に解釈され運用される結果、「少数コミュニティ」の権利は限りなく国家安全保障に従属することになっていく。

法執行機関の権限強化に対してヒントを与える見解として、ガーターは、カシュミールにおける勾留者の死亡、失踪、エンカウンターといった現実を観察したうえで、POTA の認める予防拘禁が、法執行機関による超法規的措置に対する安全弁となると結論している(参考文献⑩)。この議論は、「イグナティエフの『まだましな悪論』が人権側だけでも成立し得ることを示している興味深い。すなわち、POTA による予防拘禁が、POTA 不在の場合よりもプラスの「人権」をもたらしている以上、POTA がどれほどの「安全」をもたらしているかを測定するまでもない、という論理が成り立つ。こうした『消極的』『まだましな悪論』でも呼ぶべき議論が成立する背景には、法執行機関に対する信頼の低さが存在すると言える。テロ対策における安全保障と人権のトレード・オフを分析する上で、インドのケースは、国家と個人という主体だけでなく「コミュニティ」の権利を分析に取り込まなければならぬこと、法執行機関の信頼性がすでに十分低い場合には法律内部でのバランスを分析するだけでは不十分であり政治過程からのインプットを組み込む必要があること、をわれわれに示している。

(いずやま まり／防衛研究所地域研究部アジア・アフリカ研究室長)

《参考文献》

- ① Ignatieff, Michael [2004] *The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror*. Princeton: Princeton University Press.
- ② Brysk, Alison and Gershon Shafir eds. [2007] *National Insecurity and Human Rights: Democracies Debate Counterterrorism*. Berkeley: University of California Press.
- ③ 国家人権委員会ウェブサイト: <http://nhrc.nic.in/dispatchive.asp?no=554> (二〇〇九年一月八日アクセス)。
- ④ Supreme Court Judgement, *Peoples Union for Civil Liberties & Anr. v. Union of India*, 2004(9) SCC 580. (SCC: Supreme Court Case).
- ⑤ Swarup, Aditya [2007] "Terrorism and the Rule of Law: a Case Comment on Kartar Singh v. State of Punjab," *Social Science Research Network*, (<http://works.bepress.com/adityaswarup/3> 二〇〇八年一月二十四日アクセス)。
- ⑥ Singh, Ujjwal Kumar [2007] *The State, Democracy and Anti-Terror Laws in India*. New Delhi: Sage Publications.
- ⑦ Lok Sabha Debate (LSD) [2002] "Statutory Resolution Re: Disapproval of Prevention of Terrorism (Second) Ordinance, and Prevention of Terrorism Bill," March 18, 2002.
- ⑧ Raja Sabha Debate (RSD) [2002] "Statutory Resolution Disapproving the Prevention of Terrorism (Second) Ordinance, 2001 and The Prevention of Terrorism Bill, 2002, (http://164.100.475/rsdebate/deb_ndx/195/2103200/2to3.htm~9to10.htm 二〇〇九年一月四日アクセス)。
- ⑨ *The Frontline*, 19(8), April 13, 2002.
- ⑩ Ghatge, Prabhu [2002] "Kashmir: The Dirty War," *Economic and Political Weekly*, 37(4), January 26, pp. 313-322.

(注) 本稿は、以下の論文の要点を書き改めたものである。伊豆山真理「二〇〇九」『インドのテロ対策法制—個人の権利、コミュニティ間の政治、国家安全保障』近藤則夫編『インド民主主義体制のゆくえ』アジア経済研究所。