

フィリピンにおける反テロ法の成立—人間の安全保障法

遠藤 聡

【目次】

はじめに

I 反テロ法制定の経緯

- 1 テロ組織の系譜と現状
- 2 政府のテロ対策
- 3 上院と下院の対立

II 人間の安全保障法

- 1 テロリズムの定義
- 2 罰則
- 3 予防拘禁
- 4 拘禁者の権利
- 5 反テロ評議会
- 6 人権委員会と苦情処理委員会
- 7 領域外における適用
- 8 合同監視委員会
- 9 付帯条項

おわりに

はじめに

2007年2月19日、フィリピン議会特別会期中の下院において、反テロ法上院案が「人間の安全保障法」(Human Security Act of 2007 共和国法律第9372号)に名称を変更した上で承認され、同日に行われた両院協議会において、上院案と下院案が統合され、同法案は議会を通過^(注1)した。3月6日に行われた署名式典において、アロヨ(Gloria Macapagal-Arroyo)大統領の署名を得て同法は成立した。

フィリピンでは、「反テロ法」の成立に至る過程は長期に及んだ。2001年9月の米国本土同時多発テロ(以下「9・11同時多発テロ」とする。)発生後、アロヨ大統領はアメリカの「対テロ戦

争」への支持を表明し、フィリピン議会では、同年11月から、上下院それぞれにおいて反テロ法案が上程され審議されてきた。しかし、憲法や人権問題との関係、上院と下院との対立により、反テロ法の制定には至らなかった。2005年3月には、同大統領が反テロ法案を緊急法案に指定し迅速な審議の遂行を促したが、下院案が下院の第三読会(最終読会)を通過したのは、2006年4月4日であった。下院案は上院に送られたが、審議が行われないうちに議会の会期が終了した(フィリピン議会の通常会期は7月から翌年4月まで)。

一方、上院案は、次の会期の終盤、2007年2月7日に上院の第三読会を通過した。しかし、翌8日、下院が定足数を満たさないため開会できず、同日、議会は閉会した(2007年は5月に中間選挙が実施されるため、通常会期は2月で休会となった)。

アロヨ大統領は、翌9日、反テロ法の制定を主な目的とする大統領宣言(第1235号)を布告し、議会在2月19日と20日の2日間開会されることになった。こうして前述したように、2月19日、下院が上院案を承認したことにより、「反テロ」をその内容とする「人間の安全保障法」が制定された。

本稿では、まず、フィリピンにおけるテロリズムの現状と、これまでに実施されてきたテロ対策の概要を記す。つぎに、反テロ法制定の経緯を概説した上で、「人間の安全保障法」の主な規定を紹介する。

I 反テロ法制定の経緯

1 テロ組織の系譜と現状

フィリピンでは、共産勢力による反政府活動やイスラム組織による分離独立運動に対して、国軍による制圧や政府による和平交渉が長期に亘り断続的に行われてきた。^(注2) また、そうした組織の制圧において、旧宗主国^(注3)でもあり同盟国^(注4)でもあるアメリカとの協力が行われてきた。

共産組織としては、1968年に再結成^(注5)されたフィリピン共産党 (Communist Party of the Philippines 以下 CPP とする。)が、1969年にその武装組織として新人民軍 (New People's Army 以下 NPA とする。)を結成し、反政府の武装闘争を行ってきた。1973年に結成された民族民主戦線 (National Democratic Front 以下 NDF とする。)とともに、この3組織は、CPP-NPA-NDF と呼ばれるように、連携して反政府の共産主義運動を展開していった。9・11同時多発テロ後、2002年8月に、アメリカ政府は CPP と NPA を国際テロ組織に指定した。^(注6)

イスラム組織の分離独立運動は、フィリピン南部のイスラム圏^(注7)であるミンダナオ地方を中心に行われてきた。ミンダナオ地方では、1970年にモロ民族解放戦線 (Moro National Liberation Front 以下 MNLF とする。)^(注8)が、1978年にはモロ・イスラム解放戦線 (Moro Islamic Liberation Front 以下 MILF とする。)が結成され、分離独立を主張する武装闘争が断続的に行われてきた。

ミンダナオ地方では、1990年に、ムスリム・ミンダナオ自治地域が発足し、また1996年には、フィリピン政府と MNLF との間で和平協定が成立した。しかし、1991年にミンダナオ地方で結成されたイスラム過激派アブ・サヤフ (Abu Sayyaf=父なる剣士の意) が、やがてアルカーイダ (Al-Qaeda=基地の意) やジェマア・イスラミア (Jemmah Islamiyah=イスラム共同体の意) などの国際テロ組織と協力関係を築き、また MILF の急進派との連携を深めていった。^(注9) 2001年の9・11同時多発テロ後の9月23日にア

メリカ政府が発表した「大統領令第13224号」では、国際テロ組織に、アブ・サヤフも含まれるに至った。^(注10)

2 政府のテロ対策

9・11同時多発テロ発生後、アメリカの「対テロ戦争」への協力の必要が生じ、またジェマア・イスラミアやアブ・サヤフなどのイスラム過激派がミンダナオ地方を拠点としていたことから、フィリピンでは「反テロ法」の制定が急務となった。しかし、後述するように、議会における法案の審議は長期化した。この間、フィリピン政府によるテロ対策として、第1に米軍との協力によるアブ・サヤフ掃討作戦、第2に大統領による非常事態宣言の発令が行われた。

米軍との協力関係については、1992年に在比米軍基地が撤収されたのち、1993年から両国の合同軍事演習「バリカタン」 (Balikatan=肩を寄せ合っの意) が実施されてきた。1998年には、「訪問米軍地位協定」 (The Visiting Force Agreement)^(注11)が調印され、フィリピン領内における米軍の活動が法的に保障された。米軍との協力によるアブ・サヤフ掃討作戦は、「バリカタン」の一環として実施されることになった。^(注12)

2001年の9・11同時多発テロ後、2002年2月から実施された「バリカタン02-1」は、「バリカタン02-1受入れ条件」^(注13)に両国政府が同意したうえで、アブ・サヤフ掃討作戦として実施された。^(注14) この作戦により、アブ・サヤフは壊滅状態に陥ったとみられたが、2005年2月に発生したマニラ首都圏爆弾テロ事件に際しアブ・サヤフが犯行声明を出したことから、2006年2月の「バリカタン06」、続いて2007年2月の「バリカタン07」が、テロ組織掃討作戦としても実施された。

アロヨ大統領による「非常事態宣言」 (大統領宣言第1017号)^(注15)は、2006年2月24日に発令された。同宣言の発令は、国軍によるクーデター^(注16)が発覚したことを理由として、国内治安の維持

のために、国内全土を戒厳令下に置く措置とされた。しかし、前年6月頃から始まった同大統領の選挙不正疑惑及び同大統領親族の不正疑惑に端を発した大統領辞任要求が、当時、高揚していたことも看過できない。「ピープル・パワー20周年」^(注15)を記念する集会が、翌2月25日に予定されていたからである。したがって、同宣言の発令は、辞任要求運動を阻止する思惑があったともみられる。なお、同宣言は3月3日に解除された。

この非常事態宣言は、テロ対応措置としてではなく、反政府勢力や国軍によるクーデター計画の阻止を目的として発令されたものではあったが、戒厳令の施行によるテロ対応措置が実施される可能性も考えられた。同宣言発令の理由として、CPP-NPA-NDFに代表される極左勢力及び国軍に代表される極右勢力が組織的な政府転覆計画を企てたとしているからである。前述したように、CPPとNPAは、アメリカが国際テロ組織に指名した組織である。したがって、「反テロ法」の制定がなくても、大統領権限によって、テロ対応措置が実施されることも否定できない状況であった。^(注16)

3 上院と下院の対立

2001年11月から下院において審議されてきた「反テロ法案」(下院法案第3802号)は、2003年3月に下院を通過した。しかし、憲法で保障されている人権を侵害するという批判が大きく、また上院においても同様な法案が審議されていたという経緯から、この下院案に対する上院における審議は進まなかった。そうして前述したように、2005年3月、アロヨ大統領が「反テロ法案」を緊急法案に指定するに至った。

下院の新たな「反テロ法案」(下院法案第4839号)^(注19)は、2006年4月4日に最終読会である第三読会を通過した。同法案は2005年12月14日には第二読会を通過しており、2006年1月後半には

第三読会を通過する予定であった。^(注20) 同法案に対する下院の審議が滞ることになったのは、同時期に憲法改正問題に関する論議が沸騰したからであった。^(注21)

2005年12月15日、憲法改正諮問委員会(Consultative Commission)が、アロヨ大統領に対して最終答申を提出し、翌16日、同大統領から同答申が下院に提出された。同答申の主な内容は、①現行の大統領制から議院内閣制への移行、②現行の二院制議会から一院制議会への移行(実質的には上院の廃止)、③現大統領の任期である2010年までの移行期における、現在大統領がもつ権限の維持及び暫定首相を指揮監督する権限の授与、④2007年に予定されていた国政選挙(上院半数改選・下院総選挙)・地方選挙の中止、であった。

同答申の内容に対し、当時、フィリピンの政財界や国民の間には、大統領制・二院制議会から議院内閣制・一院制議会への移行に関しては肯定的な意見が大きかったが、移行措置及び選挙の中止に関しては否定的な意見が大きかった。選挙に関しては予定通りに実施する方向に向かったが(2007年5月に実施された)、移行期における現大統領の権限についての論議や、憲法改正の手続きに関する論争が高まることとなった。

こうした憲法改正への動きは、前年2005年6月頃からアロヨ大統領に対する辞任要求が高まった際に始まった。また、大統領辞任要求の中で、与党ラカス(Lakas-CMD=Lakas Christian Muslim Democrats)代表でもあるデヴェネシア(Jose De Venecia)下院議長は、アロヨ大統領支持を表明し、憲法改正に向けて積極的な姿勢をとった。一方で、ドリロン(Franklin M. Drilon)上院議長(当時)は、反アロヨに転じるようになった。さらに、憲法改正案が実質的に上院を廃止するものであることから、上院において反対意見が多く、憲法改正をめぐる上

院と下院との間の対立が顕著になってきた。

このような上院と下院との対立の中で、前述したように、2006年4月、反テロ法下院案が上院に送られたが、上院で審議されることなく議会の会期が終了した。

上院で審議されていた「反テロ法案」(上院法案第2137号)^(注22)は、2007年2月7日、第三読会を通過した。こうして前述したように、2月8日に定足数を満たさないために下院が開会されないまま議会の会期が終了したが、アロヨ大統領の大統領宣言により開会された特別会期で、2月19日、下院が同上院案を承認したことにより、「反テロ法」としての「人間の安全保障法」が制定されたのである。

このように2007年に入ってから、「反テロ法案」の審議が急進展した理由として、第1にフィリピンのセブ島で開催されたASEANサミットで、1月13日、「ASEAN反テロ協定」^(注23)が調印されたこと、第2にテロ対策の側面も有する米軍との軍事演習「バリカタン」が2月20日から開始される予定であったこと、第3に5月14日に実施される中間選挙に向けて、「重要法案」の成立が選挙対策になると考えられたこと等が挙げられる。

II 人間の安全保障法

「反テロ法」としての「人間の安全保障法」^(注24)は62節からなる。第2節「政策の宣言」では、法律制定の目的が以下のように述べられている。

- ・テロリズム活動から生命、自由及び財産を守ること、この国の国家安全保障及び国民の幸福に対して有害かつ危険であるとしてテロリズムを非難すること、並びにテロリズムをフィリピン人、人類及び国の法律に対する犯罪と規定することは、国の政策であると宣言する。
- ・上記の政策の履行において、国は、憲法に記

されている国民の基本的権利及び基本的自由を擁護する。

- ・テロリズムに対する闘いは、政治的、経済的、外交的、軍事的及び法的手段を含む包括的なアプローチを必要としていることを国は了解している。これらの手段は、テロリズムの根本的な原因を十分に考慮するが、それをテロリスト又は犯罪活動を正当化するものとは認めない。それらの手段とは、国の能力を確立し、公平な経済成長を促進することによって、衝突の根本に注意を払いながら、衝突の管理及び衝突後の平和構築を含むものとする。
- ・この法律は、政府の行政部門に対して憲法が認めている権限を縮小、制限又は削減するものではない。しかし、政府の行政部門に対して憲法が認めている権限の行使は、いかなるときも絶対的で保護されるべき人権に対する尊重を害してはならない。

このように「政策の宣言」において、テロリズムを犯罪として法的に規定する一方で、テロ対応後の平和構築の重要性や、格差のない経済政策の重要性についても触れており、さらには憲法や人権への配慮も示すものとなっている。

以下では、同法で定められた①テロリズムの定義、②罰則に関する規定、③予防拘禁に関する規定、④拘禁者の権利に関する規定、⑤反テロ評議会設置に関する規定、⑥人権委員会の役割や苦情処理委員会の設置に関する規定、⑦領域外における適用に関する規定、⑧合同監視委員会の設置に関する規定、⑨同法の周知方法及び施行停止に関する規定等の付帯条項、について紹介する。

1 テロリズムの定義

前記の上院案(第3節)及び下院案(第3節・第4節)では、それぞれにテロリズムの定義が文章により定められていた。「人間の安全保障

法」では、テロリズムの定義は、既存の改正刑法典の条番号並びに法律及び大統領令の名称を示している。第3節で定められたテロリズムの定義は以下のとおりである。

- ・ 以下の(a)から(f)に掲げる改正刑法典^(注26)の条項又は①から⑥の法令のいずれかにより罰せられる行為を行った者は、政府に対して違法な要求を強要することを目的として、民衆の間に広範囲にわたる異常な脅威及びパニックにおとしめる状況を醸成し、引き起こした場合は、テロリズムの罪で有罪となり、その刑罰に処せられる。
 - (a) 第122条(海賊一般並びに公海又はフィリピン領海における反乱)
 - (b) 第134条(暴動又は反乱)
 - (c) 第134-a条(私人による行為を含むクーデター)
 - (d) 第248条(殺人)
 - (e) 第267条(誘拐及び重大な違法拘禁)
 - (f) 第324条(破壊活動を含む犯罪)
 - ① 大統領令第1613号^(注27)(放火に関する法律)
 - ② 共和国法律第6969号^(注28)(毒物、有害物及び核廃棄物管理に関する1990年法)
 - ③ 共和国法律第5207号^(注29)(原子力エネルギーの規制及び義務に関する1968年法)
 - ④ 共和国法律第6235号^(注30)(反ハイジャック法)
 - ⑤ 大統領令第532号^(注31)(1974年反海賊及び反公道上の強盗に関する法律)
 - ⑥ 大統領令第1866号^(注32)(火器、兵器又は爆発物の違法かつ非合法的所持、製造、取引、取得又は処分に関する法律を法典化する命令)

2 罰則

テロ行為に対する罰則については、前記の第3節において、以下のように禁固40年と定められた。

(1) 実行者(第3節)

- ・ 不定期刑法改正法^(注33)という名称の法律第4103号において定められた仮釈放は与えられず、40年の禁固刑に処せられる。

テロ行為への共謀、協力及び幫助についての罰則の概要は、以下のとおりである。

(2) 共謀者(第4節)

- ・ テロリズム犯罪を犯すことに共謀した者は、40年の禁固刑に処せられる。

(3) 共犯者(第5節)

- ・ テロリズム行為又はその共謀に対して協力した者は、17年4月を超え20年以下の禁固刑に処せられる。

(4) 幫助者(第6節)

- ・ テロリズム犯罪又はその共謀に対して、(a)犯罪の影響によって自身が利益を得る、又は犯罪者が利益を得ることを幫助した、(b)テロ行為の発覚を阻止することを目的とし、身体、物件又は道具を隠匿又は破壊した、(c)主犯又は共謀者が逃亡する際、匿う、隠す、又は幫助した場合、10年を超え12年以下の禁固刑に処せられる。

3 予防拘禁

テロ行為についての被疑者や容疑者に対する3日間の予防拘禁が、正式な逮捕令状を必要としない緊急措置として認められた。予防拘禁に関する規定は以下のとおりである。

(1) 裁判所の逮捕令状がない場合(第18節)

- ・ 改正刑法典第125条^(注34)の規定にもかかわらず、反テロ評議会による書面によって正式に権限を与えられ、テロリズム犯罪又はその共謀についての被疑者又は容疑者を拘禁した警察官又

は法執行官は、正式な司法当局への拘束者の引渡しの遅れについて刑事上の責任に問われることはなく、被疑者又は容疑者を逮捕又は拘束、拘禁及び拘留したときから3日以内に引渡す。

(2) テロリストの攻撃が現に行われているか又は差し迫っている場合（第19節）

- ・テロリストの攻撃が現に行われているか又は差し迫っている場合、容疑者は、拘禁場所の最寄りの町、市、州若しくは地方の人権委員会の官職、町若しくは地方の予審法廷、反不正法廷（Sandiganbayan）又は控訴裁判所の裁判官による書面による承認を受けることなく、3日を超えて拘禁されない。
- ・土曜日、日曜日、休日又は勤務時間後に逮捕する場合、逮捕した警察官又は法執行官は、逮捕した場所の最寄りの上記の官職の住居に逮捕者を連行する。
- ・官職による書面による承認は、当該の者が拘禁された後5日以内に、関係する警察官又は法執行官が入手しなければならない。

4 拘禁者の権利

テロ対応の際の人権問題との兼合いから、拘禁者の権利保護に関する規定及び拘禁者の権利を侵害した場合の罰則規定が定められた。

(1) 保護拘禁下にある者の権利（第21節）

- ・テロリズム犯罪又はテロリズム共謀罪の被疑者又は容疑者が逮捕、拘束又は拘禁された時点で、その者は、逮捕した警察官若しくは法執行官から、又は連行された当該の者を拘留した警察官若しくは法執行官から、以下の自らの権利に関する情報を直ちに提供される。
- (a) 自身の逮捕についての性質及び理由について情報提供を受ける権利、黙秘権並びに資格があり独立した弁護人となるべくなら

自己の選択で選任する権利。自身の選択による弁護人のサービスが受けられない場合、関係する警察官又は法執行官は、フィリピン統合弁護士団（Integrated Bar of Philippines 以下 IBP とする。）又は公共弁護士事務所（Public Attorney's Office 以下 PAO とする。）の無料の法律支援部門に直ちに連絡する。連絡を受けた IBP 又は PAO の無料の法律支援部門の義務は、直ちに拘禁者を訪問し、法的支援を提供することである。

- (b) 法廷弁護人の面前で、拘禁に関する理由を知らされる権利
- (c) 制限を受けることなく、法定弁護人と自由に連絡し、打ち合わせをすることが許される権利
- (d) 制限を受けることなく、家族又は近親者と自由に私的に連絡し、訪問を受けることが許される権利
- (e) 自身で選んだ医師による診断を自由に受けることが許される権利

(2) 拘禁者の権利の侵害に対する罰則（第22節）

- ・テロリズム犯罪又はテロリズム共謀罪の被疑者又は容疑者の前述した権利に対する侵害を行った警察官若しくは法執行官、又はすべての警察官若しくはその他の法執行保護管理部署の職員は、有罪となり、10年を超え12年以下の禁固の刑に処せられる。
- ・上述の拘禁者の権利に対する侵害を行った警察官又は法執行官が正確に特定できない場合、侵害が行われたときに拘禁保護をしていた警察の管理職又は法執行部署の長若しくは指揮者に対して、同じ刑が科せられる。

5 反テロ評議会

フィリピンにおけるテロ対策履行の責任機関である反テロ評議会（Anti-Terrorism Council）

が設置され、国家情報調整局 (National Intelligence Coordinating Agency) がその事務局となる。同評議会の設置及びその機能に関する規定は以下のとおりである。

(1) 反テロ評議会 (第53節)

- ・反テロ評議会が設置される。メンバーは以下の者からなる。①議長として、官房長官、②副議長として、司法長官、その他のメンバーとして、③外務長官、④国防長官、⑤内務・地方政府長官、⑥財務長官、⑦国家安全保障担当大統領顧問。
- ・評議会は、この法律を実施し、国のテロリズム政策の適切かつ有効な実行に対する責任を負う。評議会は、その手続及び決定に関する記録を留める。評議会の記録は、人々の安全、共和国の安全保障及び国民の財産を保護するために、評議会が自らの判断、裁量及び決定において採用する保護機密区分に従う。
- ・国家情報調整局が、評議会の事務局となる。評議会は、評議会の事務局としての国家情報調整局の権限、義務及び機能を決定する。国家調査局、移民局、民間防衛事務所、フィリピン国軍情報部、反マネー・ロンダリング評議会、トランスナショナル犯罪フィリピン・センター及びフィリピン国家警察情報調査部は、反テロ評議会の協力機関としての役割を果たす。
- ・評議会は、国内のテロリズムを鎮圧し、撲滅するため、かつテロリズム活動から人々を保護するために、包括的で適切な、効率的で有効なテロ対策の立案、計画及び対抗策を考案し、採用する。

(2) 反テロ評議会の機能 (第54節)

- ・前節で課せられた任務を遂行する上で、反テロ評議会は、人々の権利を尊重することに配慮しつつ、憲法及び関連する法律によって権

限を与えられた以下の機能をもつ。

- ① 国内のテロリスト及びテロリズム行為に対する立案、計画及び対抗手段を作成し、採用する機能
- ② 国内のテロリズム行為を鎮圧し、撲滅し、この法律で禁止するテロリズムに対してすべての国民を動員するために、国家のすべての活動を調整する機能
- ③ テロリズム犯罪又はテロリズムへの共謀罪その他のこの法律に基づく可罰的な違反によるすべての被疑者及び拘束者に対する速やかな調査及び訴追について指示し、それらの事例の進行を監視する機能
- ④ テロリズム、テロリストの活動及び対テロ作戦に関するデータ・ベース情報システムを構築し、管理する機能
- ⑤ 2001年改正マネー・ロンダリング禁止法 (Anti-Money Laundering Act of 2001, as amended) という名称の共和国法律 9160号^(注35)に従い、テロリズム犯罪又はテロリズム共謀罪の容疑者又は被訴追者に属する資金、銀行預金、プレースメント、信託財産、資産及び記録を凍結する機能
- ⑥ テロリズム犯罪又はテロリズム共謀罪の対象となる人物について、逮捕、拘束、拘禁、訴追及び有罪判決に導く重要な情報を供与した情報提供者に対して、報奨金及びその他の奨励金を授与する機能
- ⑦ 国際テロリズムに対する闘いにおいて、各国との調整、協力及び支援体制を構築し、管理する機能
- ⑧ マニラ首都圏^(注36)、セブ市及びカガヤン・デ・オロ市^(注37)の地方予審法廷並びに控訴裁判所の特定の部署を選定するよう最高裁判所に要請する機能。これらの部署は、テロリズム犯罪又はテロリズム共謀罪が含まれるすべての裁判並びにこれらの犯罪に付随するすべての事件に関する裁判を扱う。司法長官^(注38)

は、以下の地方から検察官チームを任命する。(a)マニラ首都圏における地方予審法廷におけるテロリズム裁判を扱うためにルソン地方から、(b)セブ市における裁判を扱うためにヴィサヤ地方から、(c)カガヤン・デ・オロ市における裁判を扱うためにミンダナオ地方から。

第54節第8項で記されているルソン地方、ヴィサヤ地方、ミンダナオ地方の3地方は、それぞれフィリピン全土の北部、中部、南部の3地方を表し、また、マニラ首都圏、セブ市、カガヤン・デ・オロ市は、それぞれの地方における代表的な地方行政区となる。同じ地方出身者が検察官チームを構成するという規定は、ミンダナオ地方におけるイスラム過激派等に対するテロ対策の重視性及び困難性を示していると思われる。

6 人権委員会と苦情処理委員会

この法律の施行に対し、人権の尊重及び公権力の行使に対する抑止のために、人権委員会 (Commission on Human Rights) の役割及び苦情処理委員会 (Grievance Committee) の設置に関する条項が、以下のように定められた。

(1) 人権委員会の役割 (第55節)

・人権委員会は、この法律の施行に関し、市民的、政治的権利の侵害に対する調査及び訴追を最優先する。このために、委員会は、テロリズム犯罪又はテロリズム共謀罪による被疑者、逮捕者又は拘禁者の市民的、政治的権利を侵害した官職、法執行官及びその他の者を訴追するための共同司法権をもつ。

(2) 苦情処理委員会の設置 (第56節)

・この法律の施行において、警察官及び法執行官の権力発動に対する苦情を受理し、評価す

るために、オンブズマンを議長とし、訟務長官及び司法次官を委員とする苦情処理委員会を設置する。

- ・委員会は、ルソン地方、ヴィサヤ地方及びミンダナオ地方において、それぞれの副オンブズマンを長とする3つの小委員会を設置する。小委員会は、副オンブズマン局に事務局を置く。訟務長官の任命する訟務長官補佐及びその副オンブズマン局のある地方に赴任した司法省の地方検察官が小委員会の委員となる。
- ・3つの小委員会は、この法律の施行における警察官及びその他の法執行官に対する苦情の受理、調査及び評価について、苦情処理委員会を補佐する。証拠をもって証明されるならば、小委員会は、罪を犯した警察官及び法執行官に対する適切な訴訟を提起することができる。苦情申立人により、否認又は告発されない場合に限り、前述の訴訟における決定又は判決は、苦情処理委員会又はその支部に提起された同一の提訴理由に基づく他の訴訟の提起を排除する。

7 領域外における適用

フィリピンの領域外にある場所で発生したテロリズムに対しても、この法律の規定を以下の者に対して適用することが定められた (第58節)。

- ① フィリピンの領土、内水、領海及び領空内において、この法律で定めた、処罰される犯罪を犯した者
- ② 身体的にはフィリピンの領域の外にあるが、フィリピンの領域内において、この法律で定めた、処罰される犯罪を犯した者
- ③ 身体的にはフィリピンの領域の外にあるが、フィリピン籍の船舶又はフィリピン籍の航空機において上記の犯罪を犯した者
- ④ 法律上の権利をもち、フィリピン政府に属

しているか又は管轄下にある大使館、領事館若しくは外交上の施設において、上記の犯罪を犯した者

- ⑤ 身体的にはフィリピンの領域の外にあるが、フィリピン市民又はフィリピン系の者に対して、市民権又は民族性が犯罪遂行の要因となった場合に、上記の犯罪を犯した者
- ⑥ 身体的にはフィリピンの領域の外にあるが、フィリピン政府に対して、直接的に、上記の犯罪を犯した者

8 合同監視委員会

この法律の施行状況を監視する目的で、上院議員及び下院議員から構成される合同監視委員会 (Joint Oversight Committee) が設置される。同委員会の設置に関する規定は以下のとおりである (第59節)。

- ・この法律の履行を監視するため合同監視委員会が設置される。
- ・委員会は、監視委員会の委員長を交代で兼務する両院の公秩序委員会の委員長に加え、上院及び下院それぞれ5人の委員から構成される。各院からの委員には、少なくとも2人の野党又は少数派議員を含む。委員会は、独自の独立した弁護士をもつ。
- ・委員長は、最初の6か月間は上院から、次の6か月間は下院からという形で、6か月ごとに交代する。すべての期間において、委員会の野党又は少数派の上位の委員が副委員となる。
- ・この法律が大統領により承認されてから1年後、委員会は、特にテロリズム犯罪の容疑者又は被疑者の監視の権限を認める条項について法律の見直しを行う。そのために、委員会は、警察官、法執行官及び反テロ評議会のメンバーを召喚し、議会議員の質問に答えること及び法律を実施する中で彼らが行ってきた活動に関する書面での報告を提出することを

要請する。その中には、テロリズム犯罪の容疑者又は被疑者が、保護拘禁状態において、またその者の行動が監視下に置かれ、通信、メッセージ及び会話などが記録及び傍受の対象となった時から、どのような扱いを受けたかが含まれる。

- ・他の報告書を提出することは妨げないが、委員会は、議会の両院に対して年2回の報告書を提出する。報告書には、テロリストの活動に関してのグローバル化が人々に与える影響についての見直し、この法律の一部に対する時限条項の設定若しくは修正、又はこの法律の全文の廃止のために必要な勧告を含むことができる。
- ・反テロリズム事件を扱った裁判所は、この法律の施行日以降に提起された反テロリズム裁判の状況について、6か月ごとに議会及び大統領に対して報告書を提出する。

9 付帯条項

(1) 法律の周知方法

付帯条項 (第62節) において、新聞、テレビ及びラジオにより、また各地方で使用されている主要な言語^(注39)によって、同法の規定を周知することが定められた。

新聞においては、全国紙3紙及び以下の3地方ごとにそれぞれ3つの地方紙において公表される。

- ① 北イロコス州、バギオ市、パンパンガ州 (ルソン地方)
- ② セブ州、イロイロ州、タクロバン市 (ヴィサヤ地方)
- ③ カガヤン・デ・オロ市、ダバオ州、ゼネラル・サントス市 (ミンダナオ地方)

法律の名称及び処罰されるテロリズム行為を規定した条項は、3つの全国放送のテレビ・ラジオで、7日間毎日、朝、昼及び夜の主要な時

間帯に放送される。また、以下の2地方におけるラジオ・テレビで放送される。

- ① セブ州、タクロバン市、イロイロ州（ヴィサヤ地方）
- ② ダナオ・デル・スア市、カガヤン・デ・オロ市、ダバオ市、コタバト市及びザンボアンガ市（ミンダナオ地方）^(注40)

(2) 法律の施行日及び法律の施行の停止

付帯条項（第62節）において、この法律の施行年である2007年の5月14日に実施される選挙及び将来に行われる選挙の選挙期間において、この法律の施行が停止されることになった。

- ① この法律は、2007年5月に実施される選挙の2か月後に施行される。
- ② その後、この法律の規定は、いかなる選挙実施の前の1か月及び実施後2か月の間も、自動的に停止される。

法律施行年及び将来に実施される選挙（国政選挙・地方選挙）の際、選挙期間の前後に、この法律の施行が停止される理由は、選挙運動に対して同法の規定が恣意的に適用されることを防ぐためとされている。^(注41)

おわりに

以上に述べてきたように、フィリピンにおいて長期に亘り審議されてきた「反テロ法案」が、「人間の安全保障法」として成立した。同法は、2007年5月14日に実施された中間選挙の2か月後の7月15日に施行された。

同法の規定において、以下のことが注目されよう。

第1は、「テロリズム」の定義が、改正刑法典の中の条項や、既存の法令名を示すことで、なされたことである。上院案及び下院案においては、それぞれに「文章」によってテロリズムの定義がなされていた。しかし、「人間の安全保障

法」においては、テロリズムの刑罰に処せられる犯罪を、上記法典及び法令において規定されている犯罪名を記すに留まった。

第2は、予防拘禁期間が最大3日間とされたことである。拘禁者の権利の保障が明確に定められたことにも関連して、テロ対策としての有効性と、人権保護との関係の難しさを示している。

第3は、同法の見直しについてである。法律の施行状況について、合同監視委員会による見直しが行われ、必要であれば同法の改正あるいは廃止の勧告がなされることになっている。同法によるテロ対策の効果とともに、新たに設置される反テロ評議会や苦情処理委員会の活動に対する見直しもまた必要となると思われる。

第4は、選挙期間前後の期間に、同法の施行が停止されることである。同期間に、テロ対策やテロ対応の緊急の必要性が生じた場合、いかなる措置が取られるのか、という問題である。

第5は、同法による規制が、実質的には、アブ・サヤフなどのイスラム過激派やMILFなどのイスラム組織を対象としていることである。同法では、ミンダナオ地方における同法の施行に対して一定の配慮があるものの、事実上のキリスト教国であり、またミンダナオ地方における分離独立運動を抱えるフィリピンにおいて、テロ対策の実施が、宗教対立や民族対立を引き起こす可能性も否定できない。

このような問題があることを踏まえた上で、「反テロ法」としての「人間の安全保障法」の施行後、フィリピンのテロ対策において、同法がいかに運用されるのか、また将来において、同法の評価について、いかなる論議が生じるか、注目していく必要がある。

注

*インターネット情報はすべて2007年7月20日現在である。

- (1) フィリピンの立法手続きは以下のとおりである。議会の上下院の各院に法案提出権があり、先議の院の最終読会で可決された法案が他方の院に送られ、同様な方法で審議される。上下院の法案の調整のために両院協議会が開催される場合もある、法案は、両院で可決されたのち、大統領の署名により法律として成立する。大統領には法案に対する拒否権があるが、大統領に拒否された法案は、上下院それぞれ3分の2以上の賛成により法律として成立する。
- (2) 詳しくは、遠藤聡「東南アジアとテロリズム対策—シンガポールとフィリピンを中心に」『外国の立法』No.228, 2006.5, pp.184-186を参照されたい。<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/228/022812.pdf>>
- (3) フィリピンは、アメリカの植民地から1946年7月4日に独立した。
- (4) 在比米軍基地は、1947年に調印された米比軍事基地協定により存続していたが、同協定が1991年に失効したことにより、1992年に米軍基地は撤収した。米比相互防衛条約は1951年に調印され今日に至っている。
- (5) フィリピン共産党(CPP)の前身であるフィリピン共産党(Patido Komunista Pilipinas 以下PKPとする。)は、1930年に結成され、1942年に結成された人民抗日戦線(Hukubalahap 以下「フクバラハップ」とする。)と協力し、抗日運動を展開した。1946年の独立後も、PKPとフクバラハップは反政府の武装闘争を継続させたが、フィリピン政府と米軍による制圧により、1954年までに両組織は勢力を失った。
- (6) *Terrorism in Southeast Asia*, CRS Report for Congress (Order Code RL31672), Congressional Research Service, the Library of Congress, U.S. Updated 2005.2.7, p.21. FAS (Federation of American Scientists) サイト<<http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RL31672.pdf>>
- (7) フィリピン南部へのイスラムの伝播は15世紀頃とされる。1571年から北部のルソン地方を中心にスペインによる政教一致の統治が始まり、カトリックの布教が行われた。現在の宗教分布では、カトリック教徒が83%、他のキリスト教徒が10%、イスラム教徒が5%であり、イスラム教徒の多くはフィリピン南部のミンダナオ地方に居住している。
- (8) モロ(Moro)とは、元来はスペインが支配した北アフリカのムーア人にちなんで使用された蔑称であったが、のちにフィリピンのイスラム教徒全体を指す語として使用されることになった。
- (9) フィリピンを含む東南アジアにおけるイスラム過激派については、河野毅「東南アジア及びインドネシアのイスラム過激派」私市正年編『現代イスラームをめぐるテロリズムの背景と現状』(Sophia AGLOS Working Papers Series, No.7, 2005) 上智大学21世紀COEプログラム「地域立脚型グローバル・スタディーズの構築」事務局, 2005, pp.3-34; 竹田いさみ『国際テロネットワーク—アルカイダに狙われた東南アジア』(講談社現代新書) 講談社, 2006を参考にした。
- (10) “Executive Order 13224.” 2001.9.23.アメリカ国務省 サイト<<http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/2002/16181.htm>>
- (11) “Agreement between the Government of the Republic of the Philippines and the Government of the United States of America Regarding the Treatment of United States Armed Forces Visiting the Philippines.”フィリピン外務省サイト<<http://www.dfa.gov.ph/vfa/frame/frmvfa.htm>>
- (12) 詳しくは、遠藤前掲注(2), pp.186-187を参照されたい。
- (13) “Armed Forces of the Philippines-US Pacific Command Terms of Reference for RP-US Exercise Balikatan 02-1.”フィリピン外務省サイト<<http://www.dfa.gov.ph/vfa/content/btor021.doc>>
- (14) 伊藤裕子「『新しい戦争』と『伝統的』米比軍事関係」『亜細亜大学国際関係紀要』No.12-1, 2002.8, pp.100-115.
- (15) “Proclamation No.1017.”フィリピン大統領府サ

- イト <<http://www.ops.gov.ph/records/procno1017.htm>>
- (16) 詳しくは、遠藤 前掲注(2), pp.187-188を参照されたい。
- (17) 1986年2月25日、マルコス (Ferdinand Edralin Marcos) 政権が崩壊し、アキノ (Corazon Aquino) 元大統領が大統領就任を宣言した。繰上げ大統領選挙の開票をめぐる混乱の際、国軍の反乱やカトリック教会の支援もあり、多くの市民がマニラ首都圏のエドサ通りに集まり、マルコスの退陣を要求し、マルコスはアメリカに亡命した。この一連の動きを民主化運動として「ピープル・パワー」と呼んだ。2001年1月には、「ピープル・パワー2」と呼ばれるエストラーダ (Josef Estrada) 前大統領の辞任要求運動が発生し、同大統領の辞任により、当時副大統領であったアロヨ現大統領が大統領に就任した。
- (18) フィリピンの現行憲法である1987年憲法は、戒厳令の施行によりマルコス政権の長期独裁政権を招いたことに対する反省から、大統領の戒厳令布告権限には以下のように一定の制約が設けられた。「大統領は、フィリピン国軍の最高司令官であり、不法な暴力行為、侵略及び内乱を防止し、又は鎮圧するため、必要あるときは軍隊を召集することができる。侵略又は内乱が発生し、公共の安全のため必要があるときは、大統領は、60日を超えない期間にかぎり、人身保護令状の特権を停止し、又はフィリピン全土若しくはその一部に戒厳令を布告することができる」(憲法第7条第18節) “The 1987 Constitution of the Republic of the Philippines.” フィリピン政府サイト <<http://www.gov.ph/aboutphil/constitution.asp>> ; 「フィリピン共和国憲法」萩野芳夫ほか編『アジア憲法集』明石書店, 2004, pp.679-740.
- (19) “Anti-Terrorism Act of 2005 ; House Bill No. 4839.” フィリピン下院サイト <http://www.congress.gov.ph/download/billtext_13/hbt04839asof%20April%204_final1_.pdf>
- (20) “Anti-Terrorism Bill Passes: Provides Teeth to Combat Clear and Present Danger,” *Forum*, Vol.2, No.5, December 2005. フィリピン下院サイト <http://www.congress.gov.ph/download/13th/forum_dec05.pdf>
- (21) 憲法改正については、遠藤聡「【短信：フィリピン】憲法改正をめぐる論議—大統領制から議院内閣制への道程」『外国の立法』No.230, 2006.11, pp.185-194 <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/230/023011.pdf>> を参照されたい。
- (22) “Anti-Terrorism Act of 2005 ; Senate Bill No. 2137.” フィリピン上院サイト <http://www.senate.gov.ph/13th_congress/bills/sbn-2137.pdf>
- (23) “ASEAN Convention on Counter Terrorism.” ASEAN サイト <<http://www.aseansec.org/19251.htm>>
- (24) “Human Security Act of 2007 ; Republic Act No.9372.” フィリピン上院サイト <http://www.senate.gov.ph/republic_acts/ra%209372.pdf> ; フィリピン下院サイト <http://www.congress.gov.ph/download/ra_13/RA09372.pdf> 同法の正式名は、「テロリズムに対する国家の安全及び国民の保護に関する法律」(An Act to Secure the State and Protect Our People from Terrorism) である。
- (25) フィリピンの法令は、章 (article) ・節 (section) という構成ではなく、節 (section) のみで構成される場合が多い。「人間の安全保障法」においても同様である。本稿では、section を節と表記する。
- (26) “Revised Penal Code; Republic Act No.3815, Book1.” Chan Robles Virtual Law Library サイト <<http://www.chanrobles.com/revisedpenalcodeofthephilippinesbook1.htm>> ; “Revised Penal Code; Republic Act No.3815, Book2.” 同サイト <<http://www.chanrobles.com/revisedpenalcodeofthephilippinesbook2.htm>>
- (27) “Presidential Decree No.1613 ; Amending the Law on Arson” The LAWPHiL Project サイト <http://www.lawphil.net/statutes/presdecs/pd1979/pd_1613_1979.html>
- (28) “Toxic Substances and Hazardous and Nuclear

- Waste Control Act of 1990 ; Republic Act No. 6969.”フィリピン下院サイト<http://www.congress.gov.ph/download/ra_08/Ra06969.pdf>
- (29) “Atomic Energy Regulatory and Liability Act of 1968 ; Republic Act No.1968.” The LAWPHiL Project サイト<<http://www.lawphil.net/>>
- (30) “Anti-Hijacking Law; Republic Act No.6235.” The LAWPHiL Project サイト<<http://www.lawphil.net/>>
- (31) “Presidential Decree No.532 ; Anti-Piracy and Anti-Highway Robbery Law of 1974.” The LAWPHiL Project サイト<http://www.lawphil.net/statutes/presdecs/pd1974/pd_532_1974.html>
- (32) “Presidential Decree No.1866 ; Decree Codifying the Laws on Illegal and Unlawful Possession, Manufacture, Dealing in, Acquisition or Disposition of Firearms, Ammunitions or Explosives.” The LAWPHiL Project サイト<http://www.lawphil.net/statutes/presdecs/pd1983/pd_1866_1983.html>
- (33) “The Indeterminate Sentence Law as Amended; Republic Act No.4103.” The LAWPHiL Project サイト<http://lawphil.net/statutes/repacts/ra1964/ra_4103_1964.html>
- (34) 拘禁者の正式な司法当局への送還が遅延した場合の罰則規定。
- (35) “Anti-Money Laundering Act of 2001 ; Republic Act No.9160.”フィリピン下院サイト<http://www.congress.gov.ph/download/ra_12/RA09160.pdf>
- (36) フィリピンの地方行政区は17地方 (region) (マニラ首都圏、ムスリム・ミンダナオ自治地域を含む) ・79州 (province) からなる。
- (37) 中部セブ地方のセブ州の州都。
- (38) 北部ミンダナオ地方の東ミサミス州の州都。
- (39) フィリピンでは、国語はフィリピノ語(タガログ語が基底)、公用語はフィリピノ語と英語となっているが、地方や民族ごとに、多くの母語・地方語が使用されている。
- (40) いずれもミンダナオ地方に位置する。
- (41) “Arroyo Signs Anti-Terror Law.” *Inquirer*, 2007.3.6. *Inquirer* サイト<http://services.inquirer.net/print/print.php?article_id=53232> ; “Human Security Act of 2007 Signed.” *Manila Bulletin*, 2007.3.6. *Manila Bulletin* サイト<http://www.mb.com.ph/archive_pages.php?url=http://www.mb.com.ph/issues/2007/03/07/MAIN2007030788815.html>
- (えんどう さとし・海外立法情報課非常勤調査員)