

## 特集「国と社会の安全と安定」序

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
専門調査員 海外立法情報調査室主任 吉本 紀

最近の主要国の重要な立法（改正法を含む）を見ると、テロ対策と難民に関するものが多く共通して見られる。そこで、いくつかの立法を特集として取り上げ、翻訳して解説とともに紹介することとした。

この2つの分野を対象とする法律は、直接には立法目的も保護法益も異なるが、より大きな観点から見れば、対象の違いを超えて、国や社会の安全と安定の確保という共通する目標を持っている。

また、この2つの分野の歴史的背景は、時代や国・地域によって異なるが、現代の問題状況について見ると、政治、経済、宗教などの理由による人や情報の流動性増大（いわゆるグローバル化）に伴う国や社会の不安定化を背景として持っている点で共通している。

こうした最近の立法の目標と背景の共通性は、感染症、環境、資源エネルギー、情報技術などを対象とする立法にも見られ、これらの立法の目標は、論点が拡散することを厭わなければ、「社会の安全保障」と言いかえることもできる。

これらの問題状況に対処するための立法は、国境を容易に越えていく対象を、国境の存在を前提とする国家が、いかに規律し、いかに社会とその構成員に安全で安定した状態をもたらす、あるいは社会とその構成員が否応なく変化し続けるものであるなら、それをいかに再定義するかを模索する過程として捉えることができる。

この特集では、テロ対策についてアメリカ、イギリス、マレーシアの、難民についてフランス、ドイツ、ロシアの、感染症について韓国の、「総合的国家安全観」を表現した中国の、法律をそれぞれ取り上げた。個別にそれぞれの特徴を詳細に見ることもできるし、全体を通して様々な観点からマクロ的な特徴を見ることもできる。以下では3つのマクロ的な特徴を便宜例示する。

### (1) 立法項目の共通化

国がある問題状況を規律する法律を制定しようとするとき、先行例を参照する。先行国において有効であって、後から制定しようとしている国の状況に合致する立法は、その国においても参照される。中期的に見ると、こうした参照が数次にわたり、相互に行われ、複数の国の類似の法分野において、次第に個々の立法項目が共通になり、法律全体としてある種の標準化ともいふべき現象が見られるようになる。これらの立法がある程度成熟した段階に至れば、国内でその問題状況があまり深刻でなかった国や、国内事情により対応が遅れた国が、新たに立法の必要に迫られたときには、その時々その法分野のグランド・デザインを示すものとして参照される。

このような例は多くの法分野において観察されるが、テロ対策や難民問題に関する立法でも、こうした動きが見られる。

表1、2では、それぞれの分野に関する立法を持つ国にほぼ共通して見られる項目を、体系的に全体の中で把握し易くするために、粗いものではあるが抽出してみた。いずれも、

単一の国で、一挙に整備されたものではなく、具体的な必要に応じて、複数の国が参照しながら次第に構築されてきたことが、この特集に収められたイギリスやドイツの例からわかる。また、EU やヨーロッパ人権裁判所などの国際機関が、この2つの分野においても、必要な取決めの制定や行動計画の策定、あるいは司法判断等によって、関係国に立法や運用の見直しを促し、共通化・標準化をリードする役割を果たしている。

もっとも、共通化される傾向にあるとしても、個々の立法項目がこのように整然と体系的に表現されるわけではない。多くの国では、その時代の必要に応じて制定法や改正法によって個別に表現される。イギリスのように、基本的にはこうした制定法・改正法の累積で表現される国もあるが、ドイツやマレーシアのように、数本の基幹的な法律からなる体系があり、改正があっても最終的にそこに組み込まれる国もあり、さらに進んで、アメリカやフランスのように、それらが最終的に体系的な法典に組み込まれる国もある。

表1 テロ対策に関する立法の主な項目

項目	内容の例
行為の禁止・制限	テロ行為、テロ準備行為
	宣伝、扇動
	要員募集、訓練
自由の制限・身柄の拘束	逮捕、拘禁
	勾留
	監視
司法の関与	身柄拘束手続・要件
	裁判手続・要件
出入国管理	出国・入国制限
	船舶、航空機、交通の安全
情報管理	通信データの保管・収集・傍受 プライバシー保護
資金	資金洗浄の把握・制限 金融機関の義務
社会更生	社会復帰プログラム等
国際連携	司法協力
	情報交換

表2 難民に関する立法の主な項目

項目	内容の例
難民の法的地位	難民の定義、要件 受入れ、在留、猶予
ビザ	要件、種類、剥奪、要件遵守の 検査
出入国管理	収容、収容施設
	現場退去、国外退去
	船舶・航空機検査
	国境警備
社会的給付	給付の種類・水準、請求権、労働、義務
認定	専門機関 申請、審査、決定 不服審査
司法審査	審査機関、提訴要件、効果
定住支援	教育、訓練
統合	統合プログラム
家族の呼寄せ、子供	呼寄せが可能である要件・免除 要件 親のいない未成年
担当官庁の義務	個人データ管理
国際連携	保護申請の分担
	情報交換

(出典) 表1、2とも筆者作成。

## (2) 人権との緊張関係

テロ対策も難民問題も、その法制度は人権と緊張関係にあり、最も重要な論点の1つである。テロ対策における容疑者や関係者、難民問題における認定を求める人々、感染症対策における感染者の人権だけでなく、政治、経済、宗教などの理由による人と情報の激しい流動性を背景とする現代の問題状況においては、それ以外の一般国民の人権にも大きな影響を及ぼすので、国や社会の安全・安定の確保の要請と人権の要請との調整原理いかに立法にも反映する。

テロ対策では、イギリスの例で紹介される管理命令、テロリズム防止及び調査措置など刑事手続に至っていない者の自由の制限に関する考え方の変遷、アメリカの例で紹介される情報収集の要件の厳格化、収集活動や裁判所の審理における透明性の確保に関する考え方などに現れている。

難民問題では、フランスとドイツの例で紹介されるように、従来からある認定機関の独立性、不服審査、司法審査の保障などに加え、難民認定を求める者の激増に対応するための迅速化・厳格化と手続の透明性の確保の両面に現れている。

これらの最近の立法動向に対して人権論からの評価を行うのは大変に難しい。1つには、法規定が手続的で、細部にわたっており、法律だけでなく法の趣旨が実務において生かされているかまで検証しなければ評価を下せないからである。また、複数の制度が組み合わされて運用されるので、それらを総合的に見る必要がある。例えば、テロ対策について、イギリスのテロリズム防止及び調査措置のような制度は、司法の関与の積極性を抜きにして語れない。

### (3) 動学的な模索過程の把握

この2つの分野の法律は、特に2000年前後以降頻繁に改正されてきた。それは、次々と新しい対応が求められる事件が発生し、あるいは新たな司法判断が下され、それが検証されて新たな法規範が制定されたからである。個々の改正は、その時々現在の水準を反映しているが、関係する法体系全体を中長期的に見ようとすると、立法項目ごとに部分的で微細な個所まで現在水準自体が変化しているの、法体系の姿をある時点において静学的に捉えてもその意義を評価するのは難しい。むしろ完成形のない模索過程として捉える必要がある。

単純な例を挙げると、テロ対策において、当局が容疑者の自由を拘束することができる要件を厳格にすることと、拘束の度合いをより自由制限的にすることが同時に規定された場合や、難民認定手続の迅速化と厳格化が同時に規定された場合など一見正反対の制度の導入が見られるとき、その改正の意義は、静学的にのみ見ると両論併記的な把握に陥るが、動学的に把握（異時点間の複数要素の変化と相互影響及びそれによる全体像の変化の分析）することによって分析・評価が可能となる。それも、可能な限り多くの立法項目について、政治、経済、宗教上の問題状況との相互影響を考慮しなければならない。

この特集では、関係する法体系の一部を紹介するにすぎないが、法典に組み込まれた形で翻訳し、あるいは翻訳冒頭の目次で体系を示し、解説で改正経緯をその時々問題状況とともに説明し、変遷を一覧表にするなど、可能な限り歴史的経緯を含めた体系的理解ができるように工夫した。

人権との緊張関係については、最近制定・改正された法規定を可能な限り精緻に翻訳することによって法学的な検討に資するための素材を提供することに努めた。それぞれの規定は、単独で見れば、細かい手続規定であるとしても、当該国の法律の旧規定や異なる国の同じ論点に関する規定と比較することによって、その含意をより正確に評価することができると考えている。

(よしもと おさむ)