

人権保障の及ばない場所--グアンタナモ基地でいったい何が起きているのか。

弁護士 伊藤和子

9.11 同時多発テロ事件以後、アメリカでは、「テロとの戦い」の名のもとに、いくつもの行き過ぎた人権侵害を伴う行動で世界を驚かせた。そのなかでも国際的に有名なものが、「テロリスト」と疑った者を世界中から、キューバのグアンタナモ基地などの収容施設に拘禁し、非人道的な取り扱いをしている問題だ。

1 グアンタナモ・ベイに収容された人々

9.11 同時多発テロ事件後の 11 月 13 日、アメリカのブッシュ大統領はひとつの大統領命令を發布する。この命令は、アルカイダの構成員、米国民・米国の外交軍事政策・経済政策に危害を加える活動に関与した者、それらの活動を援助・共謀した者、そのような者を匿った者を「敵戦闘員」(enemy combatant)として、世界中のどこにいても、大統領権限で無期限に身体拘束することができ、国防総省管轄の「ミリタリー・コミッション」で裁くことができるとしている。¹

その後まもなく、キューバのグアンタナモ湾にある米軍基地(「グアンタナモ基地」という)は、大量の『テロ容疑者』を迎え入れることになる。基地に利用している土地は、アメリカが米西戦争時にキューバから「租借」し、キューバ革命以降のキューバ政府の返還要求に応じず、今日まで米軍基地として利用している。

この基地に 9.11 事件以後、当時戦闘のあったアフガニスタンだけでなく、他の地域から移送された者も多い。例えば、アルカイダと疑われてボスニアで逮捕された六人のアルジェリア人はボスニア最高裁で証拠不十分を理由に無罪とされたが、米政権のボスニア政権への引き渡し要求を受けて、釈放されることなくグアンタナモ基地に送られた。²

それから 5 年余、約 100 人以上の人々が釈放されたが、今も、約 500 名、40 カ国以上から来た人々がグアンタナモ基地に拘束されている。彼らの多くは何の裁判も受けていない。米国政府は、安全保障(彼らが自由の身になって米国を攻撃することを防ぐ)と諜報(アルカイダの情報を聞き出す)の必要上、「テロとの闘いの終了まで」(無期限の)拘束するとしている。テロとは無関係なのに拘束された人も少なくないという。グアンタナモの元従軍教戒師、ジェームス・イー氏は、「ほとんどの人は、テロリスト・アルカイダと関わりがあるようには思えなかった」と公言している。ペンタゴンの文書でさえ、被拘束者のうち、米国に敵対した者は 45%、アルカイダ・メンバーは 8%とされる。³

¹ Military order issued by the President, Nov 13, 2001

² Human rights watch world report 2004

³ New York Times Feb 17 2006

2 非人道的な取り扱い

では、実際にグアタナモ基地にいる人たちはどんな取扱いを受けているのか。実は、筆者が 2005 年にインターンをしていたニューヨークの人権団体、Center for Constitutional Rights(CCR) は、このグアタナモ基地に拘束された約 200 人の代理人として、様々な活動を展開していた。法的手段としては連邦地裁に対する人身保護請求と米州人権委員会への人権救済申し立て、さらに国連へのロビーや世界の NGO と連携したキャンペーン活動なども行っていた。

筆者は米州人権委員会への報告書の作成を担当し、事件ファイルを通して人権侵害の実態を知った。例えば、2002年にアフガニスタンからグアタナモに連れてこられたカナダ国籍の少年オマールは拘束された当時 15 歳であった。2005 年 1 月、彼の弁護士がそれまで知られていなかったオマールに対する米軍の取扱いを明らかにした。彼は、頭巾をかぶせられ、両手錠をかけたまま宙釣りにされ、犬を使って脅された。さらに、米軍曹が彼の胃の上に乗し、足首と手首を彼の背中後ろに縛り上げられ、彼がついに失禁すると軍曹は地面に油を注いで引きずりまわしたという。

ほかの被収容者たちもみな、殴る、蹴る、棒で叩く、踏むなどの暴力、冷たい室温の部屋への放置、手錠をかけた宙釣り、犬を使った脅迫、銃口をつきつけての取調べ、金属の箱に閉じ込めるなどの物理的拷問を受け、さらに、尊厳と宗教的信念を踏みにじる行為 - 頭巾を被せる、裸にする、女性軍曹による性的虐待、コーランを汚す、踏みつけるなどの冒瀆などにさらされている。

実は、こうした行為は、「許される尋問テクニック」として、米政権上層部によって予め承認されていた。公開された政府内のメモによると、2002年1月から、グアタナモ基地に拘束された人々に対する「尋問テクニック」はどの程度許されるか、米政権内で議論が始まる。1月25日、ゴンザレス大統領補佐官(当時、現司法長官)は、「この戦争は新しい戦争であり、テロリストを捕獲するために新しいアプローチが必要」とする意見書を大統領に提出、⁴2月7日に大統領は、捕虜の人道的取扱いを定めたジュネーブ第三条約の適用はタリバン・アルカイダには適用しないと判断。

これを受けて国防総省内で「許される尋問テクニック」の検討が進み、「起立など、ストレスのかかる姿勢を4時間連続してとらせる / 犬への恐怖などの嫌悪感を利用する / 衣服を脱がせる / 30 日間隔離 / 20時間連続取調べ / 照明の排除 / 環境調整(温度調整・悪臭の導入) / 睡眠時間調整」は「許されるもの」とされた。⁵ 当時のラムズフェルド国防長官は、この尋問テクニックを承認した際、「OK、でも私は1日 8-10 時間立っている。なぜ彼らは4時間でいいのか?」というコメントを付記している。

⁴ Memorandum for the President from Albert . R . Gonzales 1/25/2002

⁵ Approval on the techniques outlined in William J. Haynes' November 27 mem Secretary of Defense memorandum for the commander, US Southern command of 16 April 2005 on "Counter Resistance Techniques in the War on Terror"

アメリカは、「拷問禁止条約」を批准しており、同条約では、拷問を「情報・自白収集、処罰、脅迫・強要等を目的として、身体的または精神的に、人に重い苦痛を故意に与える一切の行為」と定義し、国に拷問を防止する義務を課す。

しかし、アメリカは、拷問とは、重い身体的・精神的苦痛を与える具体的な意図を持ってなされ、かつ精神的苦痛・症状については、長期的な精神障害を引き起こすことを具体的に意図した場合に限定される、という極めて狭い独自の定義を採用し、これに当たらない行為は「拷問」に該当しない、として、上記の尋問テクニックを承認したのである。

3 司法と米軍・議会の攻防

2002年2月、CCRは他の人権団体に先駆けて、グアantanamo基地の無実の被収容者の釈放を求めて、連邦地裁に人身保護請求を申立てた。2004年6月に連邦最高裁は、「グアantanamoの被収容者は人身保護請求手続によって、自らの拘束の適法性に関する法的審査を受ける権利を有する」という常識的な判決を下す⁶。この決定の直後、CCRは直接コンタクト出来ない者を含めた約200人の代理人となって人身保護請求訴訟を拡大させていく。最初は、弁護士が依頼人に会いにグアantanamo基地に行き面会することすら拒否され、また接見の全てを国防総省が録画モニターするなどの制限があったが、弁護士たちは憲法上の「弁護人選任権」の実現を求める裁判で勝ち、自由な接見が認められるようになっていった。

ところが、米政府は、最高裁決定を無視して人身保護請求手続に協力しない態度をとった。軍人を判断者とし、連邦最高裁への不服申し立てができない特別法廷を設立して⁷、グアantanamo被収容者の身柄拘束の正当性をこの特別法廷に裁かせることにし、連邦裁判所での人身保護の審理を空転させてしまったのだ。

2005年の夏、我慢の限界に達した被収容者たちは、待遇の改善をもとめて、ハンガー・ストライキを開始し、その規模は200人規模となる。その中には少年オマールもいた。それでも待遇が一向に改善しないため、被収容者は餓死寸前の状態となったが、なかには絶望して食事をするのを止め、「餓死」を選ぶ人たちも出てきた。米軍は、餓死の危険のある者を病院に収容し、鼻にチューブを通して強制的に栄養を摂取させたりした。こうした事態は長期間家族にも弁護士にも知らされず、ある日、面会した弁護士は、変わり果てて歩くことも出来なくなった依頼人たちの痛ましい姿に衝撃を受けた。⁸ 絶望した依頼人の首吊りなどの自殺未遂も起こった。

2005年12月には、米議会で突然、人身保護法が改正され、「米国防総省が『敵戦闘員』としてグアantanamoに収容している者に対しては、裁判所は人身保護請求の

⁶ いわゆるラスル決定。Rasul v Bush June 29 2004

⁷ 「戦闘員資格認定法廷」combatant status review tribunal(CSRT)
「年次審査機関」Annual Review Boards(ARB)

⁸ 被収容者の状況に関しては、主にCCRの提起している人身保護請求訴訟の記録による。

審査を行うことはできない」とする改正案が上下両院を通過してしまった(議員立法)。⁹ 「グアタナモは米国領土でないから、合衆国憲法は及ばない」という理由で、司法における人権論争を封じ込めるものだった。米政府はこの法律を受けて、連邦地裁に申し立てられた全ての人権保護訴訟の棄却を求めた。

4 テロとの戦いと人権

こうしたグアタナモ基地の事態はメディアでも毎日のように取り上げられ、「国際人権のスタンダードに反する」と世界から批判を浴びる。ここで、国際人権法に目を転じ、どんな権利が問題になるか、テロとの戦いを理由に制約できるのか、を見ていこう。

(1) まず、そもそも「テロとの戦い」を理由に、人権を制約することは許されるのだろうか。

同時多発テロ事件直後、国連安全保障理事会は、決議 1373(2001 年)を採択し、「テロによる国際平和と安全に対する脅威と戦うため全ての必要な手段をとる」と宣言した。¹⁰ 国には、テロリズムによる無差別攻撃から国民の生命・安全を守る責務を負う。国は、自由権規約の規定する「生命の権利」(規約 6 条)を保障するため、この権利を自ら侵してはならないとともに、第三者の侵害からも守る義務を負うからである。しかし、テロ対策の手段は無制限ではない。2003 年に安全保障理事会が採択した決議 1456 は、「テロとの戦いにおいて、国際法、とりわけ国際人権法、難民法、国際人道法上の義務に従うためあらゆる手段を尽くさなければならない」と明記する宣言を出した。全ての国は、テロ対策にあたって、国際人権・人道法上の義務に違反する措置を取ってはならないのである。

(2) では、グアタナモ基地での被収容者の取扱いは、アメリカの国際人権・人道法上の義務との関係でどこが問題となるだろうか。グアタナモ基地では様々な人権侵害が指摘されているが、ここではもっとも根本的な国際人権法・人道法上の義務との抵触を指摘する。

ジュネーブ条約上の保護

ジュネーブ第三条約は、戦闘によって拘束された捕虜に対する人道的取り扱いを定めており(第三条約)、アメリカはこの条約の締約国である。

同条約によれば、捕虜は人道的に取り扱われなければならない(13 条以下)、戦闘終了後の速やかに釈放されなければならない(同 87 条)。

また、権限ある裁判所で捕虜か否かを認定される権利を有し、裁判所の判断を受けるまでは捕虜と同様に取り扱いられなければならない(同 5 条)。

また、仮に捕虜と認定されない者でもジュネーブ条約 3 条により殺人、障害、拷問、虐待を行うことは絶対に許されない。

アメリカは、タリバン・アルカイダら「敵戦闘員」は「捕虜」に該当しない、として、全て

⁹ Graham Amendment 2005

¹⁰ E/CN.4/2005/103, 7Feb 2005, Robert K. Goldman

のジュネーブ条約の適用を否定しているが、捕虜認定についての司法判断がないもとで、ジュネーブ条約全ての適用を否定することは許されない。¹¹アメリカは、ジュネーブ条約に明らかに違反している。

なお、グアタナモ基地の被収容者が捕虜か否かに関わらず、国際人権法上の保護を受けなければならない。およそ全ての人には、捕虜か否かを問わず、国際人権法上の権利保障が及び、アメリカは以下のとおり国際人権法上の義務に直面する。

身体拘束

アメリカは自由権規約を批准しており、その9条1項は、「すべての者は、身体的自由及び安全についての権利を有する。何人も、恣意的に逮捕され又は抑留されない。」と規定、9条4項は、逮捕などにより自由を奪われた者に対し、その身体拘束の合法性について裁判所で争い、司法判断を受ける権利を保障する。また、規約14条第1項は、すべての者は「権限のある、独立の、かつ、公平な裁判所による公正な公開審理を受ける権利を有する(14条1項)」とし、14条2項は無罪推定、14条3項は主に刑事事件におけるデュープロセスの保障として、防御権、弁護人選任権、黙秘権、反対尋問権や上訴の権利の保障などを定めている。こうした権利は、たとえ国家の非常時であっても、守られなければならない。自由権規約に対する一般的見解29は規約4条の解釈を発展させ、無期限拘禁の禁止、独立した司法裁判所の裁判を受ける権利、無罪推定、弁護人選任権の保障、上訴の権利などは緊急事態においても奪えないと明記している。

従って、グアタナモ基地の人々は、自らの拘束の合法性について、裁判に訴えて争う権利が認められるべきであり、その裁判はデュープロセスと上訴の権利が保障されるものでなければならない。

人道的な取扱い

拷問・非人道的な取扱いは、自由権規約と拷問禁止条約で絶対的に禁止されている。自由権規約第7条は、「何人も、拷問又は残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰を受けない」とし、規約10条は「自由を奪われたすべての者

¹¹ ラスル最高裁決定の直後、国防総省は、人身保護訴訟を回避するために、3人の軍人が多数決で被収容者が敵戦闘員(enemy combatant)か否かを決定する「戦闘員資格認定法廷」combatant status review tribunal(CSRT)を設置した。被収容者は審理に立ち会えるが、「機密資料」に関わる審査からは排除され、自己に有利な証人の証言は「合理的な見地から出頭可能」と判断された時しか認められない。被収容者の代理人は米軍人に限られ、この代理人に守秘義務はなく代理人が被収容者から知りえた秘密は審理において公開される。被収容者は代理人及びヒアリングの手に異議を申し立てることができず、上訴は国防総省にのみ可能である。軍人が裁判官、検察官、弁護士をかねるといふこのCSRTが国際法・国内法上のデュープロセス及び中立で公正な裁判を受ける権利を侵害するもので、ジュネーブ条約上の「権限ある裁判所」とは認められない。

は、人道的にかつ人間の固有の尊厳を尊重して取り扱われる」とする。拷問禁止条約は、全ての拷問の防止を締約国に義務づけており、特に「戦争状態、戦争の脅威、内政の不安定又は他の公の緊急事態であるかどうかにかかわらず、いかなる例外的な事態も拷問を正当化する根拠として援用できない。」(2条の2)として、戦争・緊急事態にあっても拷問の絶対的禁止はゆるがないことを明確にしている。グアタナモ基地の被収容者は、たとえテロ容疑者であっても、拷問を受けてはならない。

ところが、アメリカは、グアタナモに拘束した人々について、身体拘束を続け、司法における救済手続を奪い、拷問を行っているのであり、国際人権法上の義務に明らかに違反しているといえることができる。

5 国連の動き

米国内での救済手続が袋小路に陥っていた2006年の2月に、国連のシステムが動き出した。国連人権委員会は、特別手続の一貫として、テーマ別・国別の重要な人権問題をフォローするため、独立した専門家を「特別報告者」に任命し、人権問題の調査に携わらせている。「拷問」「恣意的拘禁」「宗教的自由」「身体的精神的健康に関する権利」「司法の独立」という5つのそれぞれのテーマで世界の人権を調査・報告するよう国連から任命された特別報告者たちは、2002年以降、それぞれ独自にグアタナモ基地の状況をフォローしてきたが、2004年にグループとして行動することを決めた。

2005年秋、5人の特別報告者は国連総会第三委員会でグアタナモ基地の問題への憂慮を表明、同基地への査察を強く要求した。米国はついに特別報告者たちのグアタナモ基地への訪問することを認めるが、被収容者に対するインタビューは拒絶した。5人の特別報告者たちは、インタビューが認められないような視察は特別手続の趣旨を損なうものだとし、グアタナモ基地への訪問を取りやめ、代わりにヨーロッパ等に在住する元被収容者や弁護士などに対する徹底した調査を行ない、5人共同での報告書作成をすることを決めた。こうして5人の特別報告者によるグアタナモ基地に関する共同の報告書が2006年2月16日、国連に提出した。¹²

この報告書の概要は以下のとおりである。

1) グアタナモ基地の事態には、国際人権法が適用される。

報告書はまず、米国の国際法上の義務(自由権規約等に保障された人権尊重義務)を明記し、米軍がコントロールを及ぼしているキューバ・グアタナモ基地はたとえ米国領土でなくとも、米国の人権尊重義務が及ぶ、と明記する(報告書には、前回紹介したパレスティナ占領地におけるイスラエルの人権尊重義務を認めたICJ判決が引用されている)。そのうえで「国際人権法は、全ての場合に、たとえ緊急事態や武力紛争下でも適用される」とした。さらに、報告が「『テロとの戦い』は現実の『武力紛争』に該当しない」と明記したのが注目される。アメリカは、「テロとの戦い」を通じて行った全

¹² Future E/CN.4/2006/120

での行動について国際人権法は適用されず、国際人道法だけが適用される、という態度を採って来たことから、この分析は重要である。

2) 米国は緊急事態を理由に人権保障義務を後退させることができない。

報告書は、自由権規約4条が規定する、国家の緊急事態における人権保障義務の後退について検討する。後退措置をとろうとする国は、国連事務総長を通じ全締約国に通知をしなければならないが(規約4条の3)、アメリカはこのような通知を行っていないことを報告書は指摘する。

そのうえで報告書は、規約4条の認める後退は「国家存亡の危機の場合に許される、一時的・例外的措置であり、他の方法で目的を達成できる場合は人権保障の後退は許されない」とする。そして、自由権規約は、生命の権利、拷問・非人道的取り扱いを受けない権利、思想・良心・宗教の自由などの権利は、戦争のような非常時であっても保障を後退させることができないと明記していること(同4条)を注意喚起し、さらに、同4条に関する一般的見解29が「手続き的セーフガードは、4条に明文はないが、後退措置が許されない」と規定していることを紹介し、「自由権規約9条および14条の重要な要素、即ち人身保護請求の権利、無罪推定、最低限の公正な裁判を受ける権利は、国家の緊急事態においても全面的に尊重されなければならない」とした。対テロ戦争を巡って、拷問や裁判を経ない拘禁が世界で問題になっている現在、自由権規約9条、14条の重要な権利を対テロ戦争においても後退させることができない、と報告書が確認したことは非常に重要である。

3)無期限拘束について

以上を前提に、報告書は、グアタナモ基地の人々が、身体拘束について司法判断を受けられないことを自由権規約9条・14条違反であると指摘し、アメリカ政府に「被収容者を速やかに司法の判断に委ねるか釈放せよ」と明確に勧告した。

4)拷問、非人道的取扱い、宗教的権利 健康の権利

さらに、報告書は、国防総省が作成した「許される尋問テクニック」は組み合わせられれば拷問に該当すること、また報告されている有形力の行使およびハンガーストライカーへの強制的な栄養摂取は拷問に該当することを指摘し、さらに拘禁の長期化と、長期の独房への拘禁は、それ自体が非人道的な取扱い(自由権規約10条)に該当すると判断した。報告書はまた、グアタナモ基地での取り扱いは、宗教的自由、健康の権利に反するという点も詳細に指摘している。

以上を前提に、報告書は、米国政府は拷問に関与した全ての人間を調査し責任者を処罰すべきであり、拷問の被害者には金銭賠償が認められなければならない、と結論付ける。

5) 報告書はさらに「米国政府は、グアタナモ基地を速やかに閉鎖すべきである」と勧告する。

国連の任命した5人の専門家がそろってグアタナモの事態を国際人権法違反と

報告したことは国際世論に大きな影響を与えた。米国政府は報告書に強く反発したが、アナン事務総長は総論において報告書を支持し、「グアタナモ基地は早晚廃止されるべきだ」と表明した。米政権が「テロとの戦い」の名の下に行なう人権制約が世界のスタンダードから見て通用しないことが、ようやく国際法の到達点に照らして明確に示されたことは重要である。

5 相次ぐ判断

この5人の報告書提出後、国連拷問禁止委員会は2006年5月の報告で、「起訴もせず無期限拘束していること自体が拷問禁止条約違反」として、グアタナモ基地での全ての拘束をやめることをアメリカに勧告した。2006年6月には米連邦最高裁が、テロリスト容疑でシカゴの空港で逮捕され、ミリタリー・コミッションに訴追されたハムダン氏のケースで、「ミリタリー・コミッションはジュネーブ条約に違反する」と判断した。グアタナモ基地について政府が強硬な態度をとるなか、国際機関と国内裁判所は相互に良識的な決定を出しあい、「対テロ戦争のもとでも基本的人権を守らなければならない」ことを鮮明に表明している。

しかし、アメリカはこのような相次ぐ判断をまったく無視し、グアタナモ基地での拷問政策を続けている。

今、このときも、グアタナモ基地には、拷問され、動物同然の取扱いを受け、精神の極限状態に置かれた約500人の人々が世界に救いを求めている。グアタナモ基地を一刻も早く閉鎖し、拷問加害者の責任が問われ、被収容者が釈放されるか公正な裁判を受けることができるよう、国際社会の世論喚起が必要だ。おりしも日本でも実際にグアタナモ基地に収容されていた若者たちの実体験を映画にした「グアタナモ- 僕たちの見た真実」が公開されようとしている。是非この機会に多くの人とこの人権侵害の現実を分かち合ってもらいたい。

用語解説

テロリズム

テロリズムの明確な定義は存在しない。しかし、120カ国が批准した1999年締結の「テロに対する資金援助禁止条約」は、テロリズムには、「集団を恐怖に陥れて、政府や国際機関にある行為をさせ、またはさせないことを強制する目的で、市民ないし、武力紛争時に敵対行為に参加している者でない者に対し、死や深刻な身体障害の結果をもたらすことを意図して行う全ての行為」が含まれると規定する。

ジュネーブ第三条約(捕虜条約)

捕虜に対する取扱いを定めた1949年に締結された国際条約で、今では国際慣習法としての地位を認められている。捕虜に対し、肉体的・精神的拷問をしてはならないこと、人道的に取り扱うべきことを定め、さらに、戦闘終了後には速やかに釈放されるべきこと(同87条)、権限ある法廷で捕虜としての認定を受ける権利を有することを定

める(同 5 条)。また、捕虜と認定されない者も、殺人、拷問、虐待を禁じられている(3 条)。

連邦人身保護請求〔ハビアス・コーパス〕 コモンローによって認められている、被拘禁者が不当な拘禁からの解放を求める訴えの手続。アメリカでは、連邦裁判所がこの人身保護請求を審査することになっており、憲法に違反する逮捕・拘禁から個人の基本的な人権を守るために極めて重要な制度として機能している。

ミリタリー・コミッション

2001 年 11 月のブッシュ大統領の命令により設置された、「アメリカの敵」を裁く機関。裁かれる罪の対象は、戦争犯罪、テロ行為のほか、アフガニスタンにおける米軍と同盟軍への敵対行為全て、「米国と同盟国の敵対者」を武器、情報、金銭等の手段で援助し匿うなどの全ての援助行為、これら行為の共謀、未遂全てである。判事、主任検察官、主任弁護人は全て軍人から任命される。国防総省内部の再審査があるだけで司法機関への上訴の道はなく、仮に無罪判決が出ても、最終的な判断者である国防長官がこれを破棄できる。2006 年 6 月 29 日、ハムダン対ラムズフェルド事件で、連邦最高裁は、ミリタリー・コミッションはジュネーブ第三条約に違反する、と判断した。

オマール・カードル 15 歳のときにアフガニスタンで米軍に拘束され、グアンタナモ基地に送られた少年。少年でありながら、グアンタナモ基地に無期限拘束され、米軍による激しい拷問を受けていたことが、弁護士を通じて明らかになり、世界の衝撃を生んだケースである。彼は今もグアンタナモ基地に拘束されている。