

イギリス情報公開最近二題(下) : 「諜報機関法」

安藤, 高行
九州大学法学部教授

<https://doi.org/10.15017/2061>

出版情報 : 法政研究. 63 (2), pp.67-96, 1996-11-21. 九州大学法政学会
バージョン :
権利関係 :



イギリス情報公開最近二題（下）

——「諜報機関法」——

安藤 高行

はじめに

- 一 諜報機関法（一）
- 二 諜報機関法（二）
- 三 諜報機関法（三）
- 四 諜報機関法（四）

はじめに

本稿(上)の冒頭でも簡単にふれたように、私はかつて「イギリスにおける国家秘密保護法の改正」と題した論文で、一九八八年六月サッチャー政権が議会に提出した「一九一一年国家秘密保護法第二条の改正」と題した白書と、それを承けて提案され、成立した「一九八九年国家秘密保護法」についてのべた。それは従来より一九一一年国家秘密保護法第二条が余りに包括的であるとして何度かその改正の要が唱えられ、またその試みもなされていたこと、そしてようやく改正の方針をのべた右の白書の提出を経て一九八九年にそれに応える新たな法が成立したことを紹介したものであり、具体的には一九八九年国家秘密保護法の制定にいたるまでの歴史と、白書をめぐる論議も含めた新法制定過程での主要な論点や、新法の内容をかなりくわしくのべたものであった。

そしてそこではとりわけ「公益」(public interest)や「事前の公表」(prior publication)といった抗弁を認めるべきか否か等についての鋭い対立とともに防諜・諜報機関(Security and Intelligence Services)をめぐって政府、与野党あるいはマスコミの間で激しい議論の応酬があったことがのべられている。すなわち白書やそれをほぼそのまま承けた法案は防諜・諜報機関の現・元の職員に生涯にわたる絶対的な守秘義務(それを、life-long duty of confidentiality (to the grave), absolute confidentiality for life, rule of absolute silence, absolute and life-long ban from making disclosure, total, life-long confidentiality 等と、反対派の議員やマスコミは称した)を課すことにしていたのであるが、このような厳しい制約が現・元の職員の人権という観点からして適切妥当であるか、あるいはすべての場合に必要であるかが白書や法案審議の過程で重大な争点の一つとなったのであった。そしてまた反対派はこのよう

な絶対的な守秘義務の論難の手掛りの一つとして右のような現・元の職員の人権問題等の観点とともに、そもそもMI5と通称される防諜機関（すぐ次にみるように正式にはThe Security Serviceといわれる。なおMI5とはかつてのこの機関の性格や地位に由来する通称であるが、そのうちMIとは軍事情報部——National Security Division of Military Intelligence——の略であり、5とはこの部の第五課——軍事秘密を防衛し、外国のスパイをキャッチすることがその元来の任務であった課——の略である）やMI6と通称される諜報機関（これも後にみるように正式にはThe Secret Intelligence Serviceといわれる。なおMIの意は右に同じであり、6も同様に第六課——外国にスパイを送るのがその元来の任務であった課——の略である）は存在自体は国民周知の事実でありながら、その存在根拠やさらにはその活動のコントロールについて何らの法もないことを指摘し、その職員の言論統制よりも、むしろ防諜・諜報機関そのものについてのこのような法的整備こそが先決問題であると主張したのであった（なおわが国のマスコミでは例えば朝日新聞はMI5を英内務省情報局保安部、MI6を海外秘密情報部——あるいは英情報局秘密情報部——等と称している）。

政府は白書をめぐる論議の段階では右の主張に対し特段の対応をみせる様子は示さなかったが、一九八九年国家秘密保護法案の提出に一週間先立つ一九八八年一月二三日防諜機関法案（Security Service Bill）を提出して政府なりの回答を提示したのであった。それは何らの予告なしの突然ともみえる提案であったため、マスコミを含めウェストミンスター内外を驚かせたが、いうまでもなく政府の情報開示に向けての積極的姿勢を示して、新国家秘密保護法案の通過をできるだけスムーズにしようというのがその狙いであった。⁽¹⁾

この防諜機関法案はそのタイトルが示すように、それまで防諜・諜報機関として一括して論じられてきたものを分離して、防諜機関（MI5）についてのみ規定したものであった。具体的にはそれは機関の任務や内務大臣の任命す

る長官のコントロールの下での活動、等の組織に関する規定に次いで、大臣の令状によつてのみ機関は私人の財産への侵入や介入が可能であること、またこの大臣の令状発行は首相任命のコミッショナーの審査に服すること、さらにコミッショナーは首相に年次報告書を提出し、首相はそのコピーを議会に提出すること、機関に対する国民の苦情を調査するための審判所 (Tribunal) を設置し、補償金の支払いを命じるなどの権限を与えること、等を規定するものであった。

しかしこの法案は他方では議会による機関のコントロールについては全く規定せず、議会に提出される年次報告書のコピーもそれを公表することが機関の任務の遂行に有害であると判断される部分があれば、その部分は削除され得ることを定め、審判所の決定に対しても裁判所への途を閉ざす、等防諜機関への行政部以外のコントロールは周到に排除するものであった。^②したがって新国家秘密保護法案反対派は結局この防諜機関法案についても反対したのであるが、保守党政府はそれを押し切り原案のまま一九八九年四月二七日それを成立させ、また同年五月一日には新国家秘密保護法案も一部修正のうえ成立をみた。

こうして一九八九年には防諜機関法と新国家秘密保護法という近年のイギリスの立法史のうえでも重要な二つの法律が制定されたのであるが、これらの立法の背景には、「イギリスにおける国家秘密保護法の改正」で指摘したように、直接、間接に、世界的な情報公開の要求の高まりがある。ただかねてより保守党政府は右の論文でもふれ、また本稿(上)でもすでに指摘したように、これらの要求に対し、アメリカの情報自由法などのように情報公開請求権を設定するという方式によつて対応することは一貫して避け、政府が自らの手でできるだけ情報を開示する、いわゆる情報提供的対応で乗り切ろうとしてきた。従来国家秘密の漏洩を厳しく処罰していた刑罰法規の厳格性を緩和して自由主義化をはかったり、これまで秘密のベールに包まれていた防諜機関にある程度の公的位置づけを与えようとした

右の二法も基本的にはこのようなコンテキストで把握されるであろう。

そしてこうした政府のイニシアティブによって情報提供的に情報公開の要求に応えるという方針はその後例えば一九九一年六月発行の、公的サービスがいかに遂行され、あるいはその責任者が誰か等について秘匿せずに公開すべきことや、いかなるサービスが供与されるかにつき、完全かつ正確な情報を平易な言葉で市民に伝えること等を公的サービスの基本原理とすることを謳い、またこの原理の具体化についてのべた「市民憲章」や、一九九二年議会でのメージャー首相によるMI6の存在の確認と局長名、予算および組織の概要の公表、一九九三年七月発行のMI5の活動を説明したパンフレットという形で、³⁾現在まで続いている。いうまでもなく、繰返していえば本稿(上)でみた「開かれた政府」と題された白書(以下単に白書)や「政府情報へのアクセスについての実施規程」(以下実施規程)もこうした一連の動向のなかに位置づけられるのである。

勿論このような保守党政府の政策を真の情報公開とは無縁な単なる糊塗策にすぎないとする見方も依然存在するし、現在のままの政治状況では次回総選挙で政権奪還が有力視される労働党は従来から情報公開制度の確立に熱心であるので、今後イギリスでも情報自由法の制定等の本格的な情報公開制度の実現が予想されないわけではないが、ともあれ保守党政府はさらにこのようなボランティアな情報開示という方針の一環として、白書の提出や実施規程の制定および実行と合せて、前述のように一九八九年法では防諜機関と切り離されて手つかずのままに残されていた諜報機関(MI6)についても一定の法的位置づけを与えようとして同機関についての新法案を提出し、成立させた。すなわち一九九四年諜報機関法(Intelligence Services Act 1994)がそれである。白書と実施規程についてのべた(上)に次ぐ本稿(下)はこの諜報機関法を紹介することによって、「イギリスにおける国家秘密保護法の改正」と同様に、イギリスにおける情報公開の最近の動向の一齣をみてみようとするものである。

一 諜報機関法（一）

まずこの法の概略を説明しておく。Intelligence Services Act というタイトルが示唆するように、この法律は単に前述のいわゆる MI 6 (The Secret Intelligence Service—略称 SIS) についてのみならず、通信をモニターしたり、あるいはそれに介入したり、また暗号文の解読や逆に通信の暗号文化を行い、さらに翻訳等も担当する機関である国家通信本部 (The Government Communications Headquarters—略称 GCHQ) についても規定し、⁽⁴⁾ 後にみるようにさらに事項によっては防諜機関も規制の対象に入れている。すなわちこうして諜報機関法は単なる MI 6 法ではなく、イギリスの秘密情報機関全体（全体を指す場合は Secret Services というのが通例のようである）に関わる法なのである。

また本文は一二ヶ条と比較的短いが全条が二項から八項に分れ、さらに項によっては号にも分れ、比較的くわしい付則 (Schedule) も四つ付されているなど、全体としてはかなり長く、複雑なものになっている。もともとこれも後にみるように長く、複雑といっても、諜報機関法は必ずしも情報公開の観点からみて重要な事項について詳細に規定しているわけではないが、ともあれこの本文一二ヶ条をみてみると、おおよそ四部に大別されるとみてよいであろう。

すなわちまず、一条ないし四条が SIS（なお諜報機関法自体が The Secret Intelligence Service を The Intelligence Service と略称していることもあり、以後は単に IS とする）と GCHQ の存在を公的に認め（それは一九八九年防諜機関法が防諜機関の存在を公的に初めて認めたのと同様である）、合せて両機関の権能や長の任命とこの長の責務について規定している。次いで五条ないし七条は防諜機関（すでに何度かふれたように The Security Service

といわれるが、以下では単にSSとする)を含む三機関が家屋等への立入りや無線通信への介入を行うには大臣⁵⁾の発する令状によるべきことや、この令状発行の要件・手続・有効期限、ISの海外での行為についてのイギリス国内法上の免責やその要件、等について定めている。そして第三に八条と九条はISとGCHQの活動をレビューするコミッションと、両機関への苦情を取扱う審判所の設立について規定し、最後に一〇条は三機関すべての活動をレビューする上下両院の議員よりなる諜報・防諜委員会(The Intelligence and Security Committee)の設置について定めている(二一条と二二条は補則)。

以下この順に従って改めてくわしく諜報機関法をみていくことにしよう。

先ず一条と二条によってISに関する基本的事項が定められているが、そのうち一条一項はISが大臣の権威の下で「存在し続ける」ことを謳って、従来より同機関が存在していたことを法令上初めて公式に認めるとともに、その権能として二つの事項を掲げている。すなわち一つはイギリス外にいるひとの行動ないし意図に関する情報を収集、提供することであり、もう一つはそのようなひとの行動ないし意図についてのその他の仕事を行うことである。続いて第二項はしかしながら右の権能が濫用されることのないよう絞りをかける意図の下に、その権能は「国家の安全のため」(in the interest of national security)、「イギリスの経済的福利のため」(in the interest of the economic well-being of the United Kingdom)、「重大な犯罪の防止ないし発見を支援するため」(in support of the prevention or detection of serious crime)にのみ行使され得ると規定している。

二条は一項でISの活動は大臣の任命する長官(Chief)のコントロールの下にあり続けるとして、一条一項同様ISの長官の存在を法令上初めて公式に認めるとともに、合せて二項で長官がISの実効的活動の責任者であること、およびこのような存在としての長官の責務について定めている。それによれば、その権能の適切な遂行のため必要な

限りを除いてはISによつて情報が取得されることがなく、また、その目的のため、国家の安全のため、重大な犯罪の防止あるいは発見のため、または何らかの訴追のため必要である限りを除いては、いかなる情報もISによつて公にされることがないような手段を講じておき、またISがイギリスの政党のうちのいずれかの利益を促進する行動をとることがないようにすることが長官の責務とされている。加えて長官はまた四項で首相と大臣にISの活動について年次報告書を提出するものとされ、さらに何時でも両者のいずれかに対しISの任務に関する事項について報告できるとされている。

GCHQについて定めた三条と四条も基本的スタイルは一条および二条と同様である。すなわち三条一項はGCHQが大臣の下に「存在し続ける」としてこれまでのGCHQの存在と今後の活動について法的基礎づけを行うとともに、その権能についてかなり詳細にのべている。それによればGCHQは電磁気 (electromagnetic)、音響 (acoustic)、その他の放出物 (emissions) とそのような放出物の源となる設備をモニターし、またはそれに介入すること、およびそのような放出物ないし設備に由来ないし関する、あるいは暗号化された資料に由来する情報を取得、提供すること、また軍、政府、北アイルランド省、および首相が定めるその他の機関に対し、専門的事項のために用いられる専門用語を含む言語、暗号表記および情報やその他の事項の保護に関する他の問題について、助言と助力を提供することが、その任務とされている。

そして二項は右の一項に掲げられた権能のうちのモニターないし介入の権能に絞りをかけるため、一条二項の場合と同様にそのような権能は、「国家の安全のため」、「イギリスの経済的福利のため」、「重大な犯罪の防止ないし発見を支援するため」にのみ行使され得るとしている。

四条は一項でGCHQが大臣の任命する部長 (Director) のコントロールの下に存在し続けるとして部長について

法的位置づけを行うとともに、二項でISの長官の場合とほぼ同様なその権能と責務についての定めを置いている。また首相と大臣への年次報告書の提出および両者のいずれかへの何らかの特定の事項の報告についても同様である。

こうして一条ないし四条でISとGCHQの在り方とその権能の大筋について規定がなされているのであるが、それはあくまでも大筋にとどまっていて、かなり広範、漠然としているだけに批判もまた根強い。例えば前出の（注（1）参照）イギリスの法曹で、「市民的自由のための国民会議」の法対策部長であるウォッドハムは次のような点を問題点として指摘している。

一つはISやGCHQの活動や組織についての原理が何ら明確にのべられていないことである。ウォッドハムはそのため諜報機関法には結局いかなる活動が認められ、あるいは認められないかについて、何ら示唆を与えるものがないとし、それと、死にいたらしめる力の行使、拷問、および非人道的もしくは品位を傷つける取扱いの絶対的禁止を謳ったヨーロッパ人権条約（二条、三条）や、法の支配が最高原理であり、調査の手段は脅威の重大性に比例すべきこと、また調査テクニクの必要はそれが身体的自由やプライバシーにもたらす侵害と衡量されねばならず、このテクニクが侵害的であればあるほど、その使用を授權する機関は高次でなければならぬこと、さらにはより侵害的でないテクニクが選択されねばならないこと等をのべた、秘密情報機関についてのカナダ王立委員会の報告書とを対比している。⁽⁶⁾つまりこれらの条約や報告書にのべられている右のような原理が当然諜報機関法一条ないし四条にも盛り込まれるべきであったとするのである。

同様に必要であったにもかかわらず、盛り込まれなかった原理としてウォッドハムは最小限度の原理（minimalist principle）、すなわち秘密情報機関は自らにとってそれを遂行することが本質的である任務のみを与えられるべきである、との原理も挙げている。この原理が採用されていれば、秘密情報機関は自らの活動に、他のもっと責任を負い

得る機関が同様に遂行することのできる任務を付け加えることはできなくなるはずだったのである。⁷⁾

その他にもウォッドハムは「国家の安全」とか、「重大な犯罪」とかいう語に何ら定義が与えられていないことも非難している。そのため例えば、「真実は『国家の安全』という表現はその時の政府がその意に含ませたいと思うものは何でも意味し得るのである」ということになるのである。⁸⁾

「秘密はイギリス病である」との言葉の紹介が始まる、諜報機関法についての短いコメントをPublic Lawに寄せたサパーストーンもウォッドハムときわめてよく似た批判を一条ないし四条について行っているから、右にみたところ批判派に共通する指摘とみてよいが、念のためこのサパーストーンの批判も合せて紹介しておこう。

一つはISとGCHQに余りにも広範な権能が与えられていることであり、とりわけやはり「国家の安全」という語のもつ危険性が強く指摘されている。そしてそのことを、「国家の安全とはお守り札のようなフレーズとなり、その言葉が適用される政府の行動の正当性についてのいかなる疑問もかわすために用いられてきた」という、元アメリカ司法長官ベルの言の引用でさらに強調している。¹⁰⁾ またこれもウォッドハムと軌を一にしてサパーストーンも防諜機関法や諜報機関法がSSやISあるいはGCHQの活動のための明確な原理(clear principle)を謳っていないことを欠点としている。この点での彼の指摘は仲々に鋭いので、少しく長くなるが、そのまま引用しておこう。「抜けているのは……その権能、権限および責務の包括的な位置づけを含む秘密情報機関のための憲章である。そのような憲章は日々の活動を命じることを試みるべきではなく、むしろ情報活動の適切かつ実効的な遂行を容易にするための機構的および制度的な仕組みを規定すべきである。情報収集の目的のため調査され得るひと、調査が始められる以前に充たされておくべき基準、調査の範囲と用いられる調査のテクニックについて存在すべき制約、について定めた明確なガイドラインが存在すべきである。民主的権利の尊重が秘密情報機関のための憲章では強調されるべきである。」¹¹⁾

二 諜報機関法（二）

続いて五条ないし七条は前述のように三機関の活動が大臣の授權令状によるべきことや、その発行の要件、手続等について定め、また大臣が公認したISの活動についてのイギリス国内法上の免責等についても規定している。

そのうち先ず五条一項は「財産あるいは無線通信への侵入ないし介入は、それが本条に基づき大臣によって発せられる令状によって授權されているならば違法ではない」として、三機関の家屋への立入りや通信への介入といった秘密活動が大臣の発する令状によるべきこと、およびその限りでこれらの活動は違法性を追及されることはないことの一般原則を謳っている。次いで二項がこの令状の発行の要件について具体的に定めているが、それによれば大臣はS、ISあるいはGCHQの申請により、そこに記された財産あるいは無線通信に関し、そこに記されたような行動をとることを授權する令状を発することができるとされ、さらにこの令状の発行を適正ならしめるため、(a)(b)(c)三つの号が置かれている。すなわち大臣が、SS、IS、またはGCHQの権能の遂行を助長するのにきわめて重要であるとの理由でそのような行動がとられるのを必要と判断すること、およびその行動が目指している目的が確かに他の手段によつては達成され得ないと確信させられ、また同様に得られた情報の秘匿についても充分な措置が講ぜられていると確信させられることが、令状発行の必要条件とされているのである。なおこのようにSSの家屋への立入りについての大臣の授權令状も諜報機関法第五条で他の二機関に対するそれと合せて規定されることになった結果、同様のことを先行してSSについてのみ定めていた防諜機関法三条は廃止されることになった。

六条一項はこの令状の発行手続について定めているが、それによれば令状は原則として大臣により発行され、ただ例外的に緊急の必要があり、大臣がそのことを明示的に委任し、またその旨が令状に記入されている場合は、当該省

の上級職員 (senior officer) によっても発行され得るものとされている。なお二項により、前者の場合は発行の日より六ヶ月で令状は失効し、後者の場合は発行の翌日から起算して二日後には失効することになっている (ただし三項で大臣は必要と判断すれば令状の効力をさらに六ヶ月更新することができるとされている)。また更新とは逆に四項で大臣は授權された行為がもはや必要でないと確信すれば、令状をキャンセルするものとされている。

六条はこのように S S、I S、および G C H Q の財産および無線通信に関する行為についての授權令状の規定であるが、七条はとくに海外でなされる I S の活動についての大臣による授權と、このような授權があつた場合の当該行為のイギリス国内法上の免責について定めている。すなわち七条一項は、ある者の海外での行為が本条により大臣によつて与えられた授權により認められたものであるならば、当該行為者は、さもなくばイギリス国内で責任を追及され得る場合でも、その責任を免れる旨を謳い、二項はこの免責される責任とは刑事上あるいは民事上のそれであることを明示している。ただし三項はこのような強い効力をもつ大臣の授權の濫用に歯止めをかけるために、大臣は授權によりなされる行為もしくは当該行為がその過程でなされる作戦が I S の権能の適切な遂行のため必要であり、また授權によつてなされる行為が I S の権能の適切な遂行のため必要である範囲を越えず、当該行為の性質と予想される結果がその目的に照して合理的であることを保証するような充分な手はずが整えられていること、および情報の秘匿のためにも充分な手はずが整えられていることを確信するのでなければ、授權をしてはならないと定めている。

なお四項は右の一ないし三項が関わる授權が比較的広範なものであることを前提にして、特定の行為についての授權や特定のひとに限定された授權、あるいはとくに定められた条件に服する授權も可能である旨を謳っている。五項、六項、七項は授權の手続、その有効期限と更新、および授權のキャンセルについて定めているが、それは六条の令状の場合と同様なので省略する。

右の五条ないし七条についてもウォッドハムとサパーストーンはいくつかの批判を寄せているが、両者に共通している点の一つは、五条の令状の発行は大臣よりはむしろ裁判官に委ねられるべきではなかったかということである。

実際にも下院の委員会審議の段階で野党は大臣の発行を高等法院のそれに代える修正案を提出したのであるが、政府側は「国家の安全のため」、あるいは「イギリスの経済的福利のため」に令状が必要か否かは行政部が決定すべき問題であつて、このような問題に適切には対処できない司法部の手に委ねられるべきではないとしてそれを拒否し、結局原案がそのまま押し通されたのであつた。しかしウォッドハムもサパーストーンもこの種の問題について司法部は必ずしもいわれるように無経験ではなく、また不向きでもないとして矛を収めてはいない⁽¹²⁾（ただしウォッドハムは令状の発行は、大臣が、それが三機関の権能の遂行を助長するのにきわめて重要であるとの理由でそのような行動がとられるのを必要と判断し、またその行動が目指している目的が他の手段によつては達し難いと判断した場合等）にのみ許されるとの前述の五条二項の限定は一定程度評価している）。

両者に共通する批判の第二は一条ないし四条の場合と同様にやはり五条ないし七条の規定の広範、漠然さである。例えばウォッドハムは第七条はジェームズ・ボンドの「殺しのライセンス」の制定法版であるとしつつ、その授權がいかなる目的のためにどのような法を侵すことを許容するのかを限定する仕組みになっていないことを非難している。そのため彼によれば、七条は授權により外国政府の職員への贈賄、あるいは強請、拷問、さらに極端な場合には死にいたらしめる力の行使さえも許容する趣旨か否か定かではないのである。⁽¹³⁾ またサパーストーンも三機関が五条二項により大臣に令状を申請する場合に、その申請書に記載されるべき事項について法が何もくわしくは定めていないこと等、規定の曖昧、漠然さを同様に問題点として指摘している。⁽¹⁴⁾

さらにまた五条のように三機関の財産や無線への侵入や介入には令状が必要であるとすることは、反面ではそれに

該当しない行為には令状を不要とすることを意味するわけであるが、ウォッドハムはこのように三機関が令状なしに行える任務の範囲がかなり広範にわたることも注意せねばならないとしている。例えばイギリスではプライバシー保護のための一般法は存在しないため、監視 (surveillance) それ自体は違法ではなく、それ故そのような活動には令状は必要ではないし、また盗み聞きやその他のソースからの情報の収集についても然りである。こうして秘密情報機関は令状なしに、ひとを尾行し、隠しマイクでその会話を盗み聞き、警察、友人、隣人その他協力を依頼できる何人からでも情報を収集できるのである。要するに諜報機関法の制定によっても、SS、IS、GCHQの活動の広範、漠然さに対する不安や懸念は解消されないというわけである。⁽¹⁵⁾

三 諜報機関法 (二)

しかし諜報機関法はできるだけこのような批判に応えようとしてそれなりの工夫は施している。すなわちそれが八条ないし一〇条で規定されているコミッションナー、審判所、諜報・防諜委員会の制度である。

コミッションナーについて規定している八条一項によると、コミッションナーは首相が高位の司法職⁽¹⁶⁾ (high judicial office) にあつた者、あるいは現にある者のうちから任命し、その権限は後にみる付則で定められたもののほか、五条ないし七条による大臣の権限の行使をレビューすることである (ただしSSに関する権限の行使は防諜機関法により、同法で定められたコミッションナーがレビューすることになっているので、この諜報機関法八条によるコミッションナーのレビューからは除かれている)。そしてコミッションナーがその任務を遂行するのを可能ならしめるため、ISとGCHQのすべてのメンバー、および大臣の省のすべての職員はコミッションナーが要求する書類や情報を与え、あ

るいは開示せねばならないとされている。なおコミッショナーはその権能の行使について首相に年次報告書を提出し、また何時でもその権能の行使に関するいかなる問題についても首相に報告できるとされている。

なおまた右にのべた年次報告書のコピーが首相により両院に提出されるが、ただ首相はコミッショナーと協議の後、報告書のなかのある事項の公表がISあるいはGCHQの権能の継続的な遂行を害するようにみえるならば、当該事項を削除することができるとされている。さらに当然のことながら、コミッショナーにはその権能の遂行に必要なスタッフが供与されることも規定されている。

九条はISとGCHQに関する苦情の調査を付則1で定められた方式で行う審判所の設置を規定している。なおこの付則1では苦情がコミッショナーに付託される場合も規定されているが、詳細は審判所についてその構成、手続その他の事項を定めた付則2とともにすぐ次にのべることにする。なお九条四項により、審判所とコミッショナーの決定については裁判所へのアピールは許されず、また裁判所で調べられることもあり得ないことになっている。すなわち防諜機関法の場合と同様にISとGCHQの活動については裁判所の介入は全く排除されるのであって、この点か
なりの批判にもかかわらず保守党政府の対応は一貫して強固である。

ところで右にのべたようにISとGCHQの活動について申立てられた苦情の調査の仕組みや審判所の構成、コミッショナーの関わり方、手続等の具体的なことは付則1と2で定められているので、ここでしばらくこの付則1と2をみてみることにしよう。

付則1はパラグラフ1から11に、付則2はパラグラフ1から7に分れているが、それぞれのパラグラフを順に追っていくと自ら審判所やコミッショナーによる苦情の調査のやり方や苦情が認容された場合の矯正策、苦情の申立資格、審判所の構成、ISやGCHQのメンバーの審判所の調査に対する協力義務等が分る仕組みになっているので、原則

として付則1のパラグラフ1から順次のべていくことにする。

「苦情の調査」という総合タイトルがつけられた付則1のパラグラフ1は「序」(Preliminary)と題されていて、そこでは、自己あるいは自己の財産 (property) となっているが、パラグラフ11でそれはひとが発信し、あるいは受信する無線通信およびひとが住み、あるいは仕事をする場所を意味するとされている) に関し、ISあるいはGCHQが行ったと信じる行為によって被害を受けた者は何人でも審判所に苦情を申立てることができ、その場合は審判所は申立てがとるに足りず (frivolous)、あるいは単なるいやがらせ (vexatious) であると思料するのでない限り、付則に従ってそれを処理せねばならないとの一般原則が謳われている。

続くパラグラフ2ないし4には「審判所による付託と調査」というタイトルが付され、そのうち2は、申立てが右にみたような意味での財産に関するものであるならば、そしてまたその限りで、審判所は当該申立ての調査をコミッションに付託すべきものとしている。したがって審判所の調査活動の対象は右のケース以外の申立て、つまり申立人自身に関するISあるいはGCHQの活動についての苦情の申立てということになるわけであるが、そのことを定めたのがパラグラフ3である。すなわち3は、審判所はISあるいはGCHQが申立人の行動ないし意図に関し情報を取得しあるいは提供し、あるいは他の何らかの作業を行ったかどうかを調査し、もしそのことが確認されたら、司法審査を求められた際裁判所が適用する原理を用いて、ISあるいはGCHQが申立人に対してなしたことに合理的な根拠があったか否かを調査すべきものとしている。

4はこの審判所による調査の過程で前述の本文七条によってある行為をなすことに大臣の授権がなされたか否かを確認する必要があると判断すれば、審判所はその限りで、その行為に関する申立てをコミッションに付託すべきことを定めている。

こうして大雑把にいうと、審判所とコミッショナーの間では申立人そのものに関わる苦情は審判所が処理し、申立人の財産に関わる苦情はコミッショナーに付託されるという区別が先ずなされ、さらにまた審判所が開始した調査活動の一部も事情によつては途中でコミッショナーに付託されるという任務分担がなされていると総括してよいであろう。

「申立てに関するコミッショナーの権能」と題されたパラグラフ5は、右の2と4によつて申立てを付託された場合のコミッショナーの調査の仕方について規定している。それによればコミッショナーは、問題の財産に関し本文5条により令状が出されたか否か、あるいは問題の行為の遂行について本文七条により授權がなされたか否かを調査し、そのことが確認されたら、3の場合と同様司法審査を求められた際裁判所が適用する原理を用いて、大臣の令状の発行あるいは更新、あるいは授權やその更新が妥当であったか否かを判定するものとされている（なおコミッショナーはこの付託された事項についての結論を審判所に伝えるべきものとされている）。

「結論の伝達」と題されたパラグラフ6は、パラグラフ3による調査の結果審判所が、ISあるいはGCHQの行為に合理的な根拠がなかったと判断した場合は、申立人に対しその申立てを認容する決定をした旨を通知し、合せて調査結果 (findings) を大臣とコミッショナーに報告するものとしている。さらにまた右にみたパラグラフ5によりコミッショナーがなした申立てを認容する旨の決定についても審判所が申立人に通知するものとされている（もつとも審判所は、審判所またはコミッショナーによる申立てを棄却するとの決定についてもその旨を申立人に通知する必要がある）。

「審判所によるコミッショナーへの特別の付託」と題されたパラグラフ7では、審判所によつて調査された事件で、当該申立事項そのものについては認容の決定はなされ得ないが、申立人による主張に照し、ISあるいはGCHQが

申立て事項以外の他の点で申立人ないしその財産に関し不適切に行爲したか否かを調査するのが妥当と判断した場合は、審判所はその問題をコミッショナーに付託するものとし、このような付託を受けたコミッショナーはその調査結果を大臣に報告するものとされている。

次いでパラグラフ8が付則1のなかで最も重要と思われる「矯正策」(Remedies)について規定している。それによれば審判所は6により審判所が申立てを認容した旨を通知した場合は、次の二つの矯正策のうちのいずれか、あるいは両者をとることができるとされている。すなわち一つは、申立人に関する情報の取得と提供、あるいは申立人ないしその財産に関する他の行動の遂行の中止と、獲得されあるいは提供された情報、あるいは他の行動に関する記録の破棄の指示であり、もう一つは審判所が決定した額を補償金として支払うよう大臣に指示することである。

さらにまた審判所は、同じく6により、コミッショナーが申立てを認容した旨を通知した場合も、同様に次のうちのいずれか、あるいは両方の行動をとることができるとされている。一つはコミッショナーが、不適切に発行され、更新され、あるいは与えられ、それ故破棄されるべきであるとした令状あるいは授權を破棄することであり、他はコミッショナーが決定した額を補償金として支払うよう大臣に指示することである。なお8ではまた7の最後でふれた直接の申立事項以外の点で不適切な行動がISやGCHQにみられるケースについてコミッショナーより大臣に報告がなされた場合の措置として、大臣は報告に照し適当と判断する行為をなすことができる旨が定められている。

残りのパラグラフ9から11は「補則」(supplementary)であり、苦情の申立ては個人のみならず、organisationあるいは association or combination of persons などもなす得ることや、すでにふれた property の定義などが規定されている。

以上が付則1の概略であるが、引続き「審判所」という総合タイトルがつけられた付則2をみてみることにしよう。

「審判所の構成」と題されたパラグラフ1は審判所が三人以上、五人以下のメンバーによって構成されること、メンバーとなるには一〇年の法曹経験が必要であること、任命は女王の任命状により、任期は五年であること（ただし再任も可とされている）、等を定めている。

次いでパラグラフ2は女王が任命状により審判所のメンバーのなかから所長と副所長を任命することを規定し、パラグラフ3は申立てに関する審判所の権能が所長によって指定された二人以上のメンバーによって行使され得、また別々の申立てに関し、別々のメンバーが同時に権能を行使し得ることを規定している（すなわち一つの申立てについて全員がその担当となる必要はないわけである）。

3と合せて「手続」(procedure)と題されたパラグラフ4はISやGCHQのメンバーは、審判所がその権能の遂行を可能ならしめるため要求する文書や情報を開示しあるいは与える義務があること、および審判所はあるひとつによって自らに開示あるいは与えられた文書ないし情報を当人の同意なしに申立人その他のひとに公開してはならないこと、したがって審判所は申立人に決定を伝えるに際しては何らの理由も開陳してはならないこと等を定めている。

なお残りのパラグラフ5ないし7は審判所のメンバーのサラリーや審判所の費用、審判所のスタッフ、さらには下院議員と審判所のメンバーの兼職禁止等について定めるものである。

以上諜報機関法の審判所とコミッションナーに関する本文および付則の規定を概観したが、これらの部分、とくに審判所についてもウォッドハムは相変らず相当手厳しい批判を展開している。

それを彼の叙述の順に従って紹介すると、先ず第一に、審判所の審理が非公開で、申立人はそうすることが安全を害するか否かに関わりなく関係文書を閲覧し、あるいは調査の結果をみる権利がないことが挙げられている。したがってウォッドハムによれば、あるひとが自分が監視(surveillance)の対象とされている根拠に関する情報を手に

入れて、さらに苦情を申立てる可能性は排除されることになるのである。⁽¹⁷⁾

次いで審判所はただすでにISやGCHQによってある行為がなされた後にのみ、そしてまたひとびとが苦情を申立てた場合にのみ、チェック機関として活動ができることになっていることが批判される。何故なら、このような事後のレビューは決して令状が発行される以前に裁判官によってなされる個々のケースの独立の評価の代用物とはならないからである。⁽¹⁸⁾ こうしてウォッドハムはまたしても令状発行権が裁判官に委ねられていないことを非難するのである。さらにまた当然のことながら、多くのひとは自分が監視の対象になっているか否かを知り得ないのであり、したがってそもそも苦情を申立てる契機もないことも右の批判の理由としてのべられている。⁽¹⁹⁾

なお右の最後のことと関連してウォッドハムは苦情を申立てる権利が実効的になるためには、ひとが明らかに自分の権利が侵害されたという事実を知らねばならないとし、そのような配慮がなされている好例として、電話の盗聴をした場合、当局は以後の捜査に支障のない限り、その終了後できるだけ早く本人にその旨を告げることを義務づけられているドイツの例を紹介している。彼は、多くの場合作戦終了後は監視についての情報を開示しても捜査や国家の安全が侵害されることはないものであつて、こういうドイツの例こそ見習わねばならないとするのである。しかし実際にはすでにのべたように諜報機関法の審判所の手続はそれと全く反対に秘密的であつて、申立人はたとえその情報の開示が国家の安全に影響を与えることがなくても、アクセス権はもたないのである。このように審判所の調査の対象となっている事件についての情報にアクセスできなければ、申立人は当然無力な地位に置かれ、自己の主張を適切に展開できないから、いわゆる「矯正策」もごく限られた価値しかもたない蓋然性が強いというのも、ウォッドハムの論難の一つである。⁽²⁰⁾

さらに、とウォッドハムはなおも批判を続ける。彼によれば、審判所はただISやGCHQがその行為について

「合理的な根拠」をもっていたか否かのみを決定できることになっており、それらの機関がある行為ないし監視をするのが正当であるとした決定の正確性までは検討できないことも問題であり、さらにはたとえ審判所が申立人の主張を認めた場合も問題の行為を中止し、集められた情報を破棄するよう指示することを義務づけられているわけではないことも重大な問題である⁽²¹⁾（前述のように付則1のパラグラフ8によれば、審判所は中止や破棄の指示をすることができる―‘may’do―と規定されている）。

最後に、そしておそらく最大の問題点としてウォッドハムが、また彼に限らず諜報機関法を読む者なら誰しも同じ感想を抱くのは、審判所の決定は申立ての認容ないし棄却のみで、その理由は何ら申立人には告げられず、したがって申立人は審判所が適切かつ公平に事件を審理したか、あるいは単にISやGCHQの決定の機械的な承認者（rubber stamp）として行動したかを判断できないことである⁽²²⁾。関連して前述のように審判所の決定については裁判所へのアピールが許されないことも、当然問題点として指摘されているが、この点についても同調者の多いこと、前述のとおりである。

そしてこのような批判の締めくくりとして、ウォッドハムは諜報機関法の定めている審判所のモデルとなった一九八九年の防諜機関法や、さらにそのモデルとなった一九八五年の「通信傍受法」で設けられた審判所の活動実績をみると、苦情の申立てが認容された例は皆無であり、もし諜報機関法の審判所の経験がこのような従来のパターンからはずれるとすれば、驚くべきことであろうと結んでいる⁽²³⁾。

最後の点についてはもとよりこのような予言が適中するかどうかはこれからの展開にまつほかないわけであるが、諜報機関法の審判所やコミッションナーについての規定を批判的な立場からみれば、ウォッドハムに限らず、多かれ少なかれ右にみたような指摘がなされるであろう。そのような批判のいわば典型例としていささか長くなったが、

ウォッドハムの所論を紹介した次第である。

四 諜報機関法（四）

再び諜報機関法の本文に戻ると、同法は最後にいわば今回の立法の最大の眼目ともいうべき「諜報・防諜委員会」(The Intelligence and Security Committee) についての規定を一条（全七項）置いている。すなわち「イギリスにおける国家秘密保護法の改正」でも、また本論文でも繰返し指摘したように、これまで、そして現在もなお、保守党政府は秘密情報機関に行政部以外のコントロールが及ぶことを極端に警戒し、例えば防諜機関法では首相によるコミッシヨナーの報告書の議会への提出以外は立法部と司法部の秘密情報機関との関わりを全く断ち、諜報機関法でも右にみたように司法部の関わりを全く排除しているのであるが、「諜報・防諜委員会」の設置はこのような強固な保守党路線の一定程度の転換、緩和という重要な意味をもっているのである。

すでに防諜機関法案審議の際にもそれがSSに対する議会のコントロール（よくparliamentary oversightとか、parliamentary scrutiny という言葉が使われる）をほぼ完全に封殺していることについて、情報公開という趨勢への逆行、政府の秘密主義、政府によるこれらの機関の私物化、等の観点からかなり強い批判が出されていたが、政府はおそらく防諜機関法と同じ内容にするならば、諜報機関法案についても当然同様な批判が噴出することを予想し、また「開かれた政府」を標榜する以上、もはや議院内閣制の下で政府と密接な関係をもつ議会の関与を全く排除することとは理論的にも不可能と判断して、他の点では防諜機関法の構造をほぼそのまま踏襲しながら、この点に関する限り、新しい工夫をしたのである。そしてまた議会のISやGCHQに対する一定程度の関与を認めるというこの方針転換

はSSにも及ばされ、したがって委員会は単なる「諜報委員会」ではなく、「諜報・防諜委員会」と銘打たれているのである。

しかし政府は他方では議会のこのような関与が一定の枠をオーバーすることのないよう、後にみるようにいろいろな歯止めを残し、あるいは意図的にその権限や活動の仕方を曖昧にしている。その意味では、「諜報・防諜委員会」の設置は保守党政府のやむを得ざる譲歩にすぎないのであって、秘密情報機関に対する外部機関の関与の排除という政府の姿勢は根本的にはなお堅持されているといつてよいであろう。

ともあれ、「諜報・防諜委員会」（以下単に委員会）についての本文第一〇条と付則3を少しくわしくみることにしよう。

一〇条一項はSS、IS、およびGCHQの費用 (expenditure)、運営 (administration)、政策 (policy) を「審査する」(examine) ために委員会を設置することを定め、二項と三項がそのメンバーは九名であること、このメンバーが上下両院の議員のなかから野党の党首との協議を経て首相によって任命されることを定めている（なお九名のうち一名が委員長として任命される）。次いで五項ないし七項で委員会はその任務の遂行について首相に年次報告書を提出し、また何時でもその任務の遂行に関するいかなる問題についても首相に報告できるものとされ、年次報告書の提出を受けた首相はそのコピーを両院に提出するものとされている（ただし首相は報告書中のある事項の公表がSS、IS、GCHQのいずれかの継続的な任務の遂行に有害であるとみなせば、委員会との協議を経てその部分を報告書中から削除することができるとされている—その場合はその旨のステートメントを報告書に付すこととされている）。

こうして上下両院の議員によって構成される（付則3では委員会のメンバーは議員としての任期中その職にあり、

下院議員もしくは上院議員でなくなれば、その職を去るものと念を押して明記されている。委員会の規定をみて直ちに気がつくのはその地位の微妙さである。すなわちそれは議員によって構成されるものの、明らかに通常の議会の常任委員会や特別委員会とは異なっている。本文でも付則でも委員会は、議会の機関としてそのために活動し、議会に對し自らの活動について報告し、議会のバックアップをうけて必要な調査を行うような仕組みには全くなっていないのである。極端に言えばメンバーが議員から構成される限りで委員会は議会とつながりをもつのであって、一旦成立してしまえばそれ以上実質的なつながりは委員会と議会との間にはないのである（たとえば右にのべた、委員会は首相に、年次報告書を出すことになっている仕組みを参照）。それはたとえばわが国の弾劾裁判所が衆参両院の議員により構成されるものの、国会の一機関ではなく、それとは独立の機関であるのと似ていなくはない。

これまでの言を改めて繰返すことになるが、いうまでもなく、このような委員会制度の導入は一方で議会の秘密情報機関に対する oversight や scrutiny の要求を完全には無視できないものの、他方では秘密情報機関に対する行政部以外のコントロールを最大限排除したいという政府の腐心を如実に示している。しかしこうした二面性をもつだけに結局この委員会の性格や権能には曖昧な点や限界が数多く残され、その実効性に強い疑問が呈されるのである。たとえばそもそも SS、IS、GCHQ の費用、運営、政策を examine するというが、どの範囲でどのようにそれを行うのか、本文も付則も決して明らかにしていないのである。

むしろ付則をみると周到に委員会の examine に壁を設けようとしている側面の方が顕著である。例えば「情報へのアクセス」と題されたパラグラフ 3 は、一応、委員会が三機関の長に情報の開示を求めた場合は、長は大臣によって承認された手順に従い、またそれに応じて、当該情報が委員会の手に入るように手配すべきことを謳いつつも、当該情報が「機密情報」(sensitive information—その内容については後述)であるか、あるいは大臣が開示されるべ

きではないと決定したことを理由に、委員会に求められた情報が開示され得ないことを連絡することがあることも規定している。つまり委員会の情報開示請求を逃れる途がかなり広範に用意されているのである。もつとも流石に機密情報であっても三機関の長がそれを開示しても安全であると判断すれば開示しても差し支えないこと、同じく機密情報であることを理由に委員会に開示されなかった情報でも大臣が公益のためそれが望ましいと判断すれば開示されること、および大臣は国家の安全のみを理由として開示されるべきではないとの決定はしてはならず、また大臣は当の情報、下院の特別委員会で開示を求められてもそれに応じるのは適當ではないと考えるような性質をもつものにみえないならばそのような非開示の決定をしてはならないこと、等の情報秘匿の濫用の抑制策は一応講じられてはいるが、やはりパラグラフ3には委員会の *examine* が三機関の活動に深く立入ることをできるだけ回避したいという意図が明らかに看取されるのである。

なお右にみた「機密情報」についてはパラグラフ4で定義がなされているが、それによれば、SS、IS、GCHQの手に入る情報の源や、その他の助力、あるいは活動方法が分つたり、その詳細を示すことになる情報、三機関の権能の行使のためすでに行われた、現に行われつつある、あるいはこれから行われようとしている特定の活動に関する情報、外国政府あるいはその機関から提供され、当該外国政府がその開示に同意しない情報がその謂であるとされている。

なおまた付則3はその他、委員会のメンバーは何時でも首相に通知して辞任することができ、過去の経歴は委員会のメンバーとしての任命の障害にはならないこと、委員会は付則3で定める以外の手続を自ら定めることができること、委員会のメンバーの票決が可否同数の場合は委員長が決するところによること、委員会の定足数は三人であること、等の、メンバーの辞任、任命資格、あるいは具体的な手続や活動に関する諸規定をも置いている。

ところで、例によつてウォッドハムの所論をみると、これまでの言から予想されるように彼はこれらの諜報機関法の最大のセールスポイントともいふべき委員会に関する規定についても余り評価せず、むしろかなりの批判を浴びせている。その一部はすでに右に筆者自身のコメントとしてのべたことと重なるが、最後にこの委員会についてのウォッドハムの論評を紹介しておこう。

まず最初にウォッドハムは議会における法案審議の過程全体を通じて、委員会によつて三機関の operation についてどの程度検討がなされ得るのか、あるいは委員会の権能の定義がどの程度三機関の作業の詳細な検討を許容するかについて、かなりの論議があつたことをのべ、それは当然のことであるとしている。すなわち彼によれば委員会は必要の度合や資源がいかに使用されているか、あるいは資源がいかに効率的かつ有効に用いられているかを知ることなしには三機関の費用について適切に examine することはできないのであり、したがつて三機関の費用についての examine という委員会の任務は必然的に一定程度の三機関の operational issues の討論を必要とするのである。しかし議会での審議の過程ではこれらのことについては結局何ら明確な回答は示されず、ことは三機関、政府、委員会のメンバーが委員会の役割をいかに解釈するか、とくに誰が委員に任命されるかにかかっているという、不明確、曖昧なままの形で諜報機関法は成立したのである。同様な批判は三機関の運営や政策についての委員会の examine についてもそのまま妥当すると彼はする。²⁴

このように一般的に委員会の権限や役割に疑問を呈した後ウォッドハムは具体的にさらに次のように疑念をのべる。「第一の、そして最も明白な問題は、三機関がこの新しい法を受容し、以前の文化を放棄し、『知る必要』の原理を認めることをどの程度確信し得るかということである。第二に、諜報機関法は委員会の情報を求める権利に基づいて構成されているのであつて、それを提供すべき三機関の義務に基づいて構成されているわけではない。当然委員会はそ

れらについての情報が提供された場合のみ、物議をかもし問題について知ることになるであろう。三機関が率先して情報を提供するという保証は全くないし、彼等はむしろ自分達の問題は自分達の手にとどめておくのを好むであろう。第三に、機密情報の定義がきわめて広範である。……一般的にいえば委員会に関する規定はそのメンバーが機密情報を与え得られないということの意味している。このことはすべての情報に自由にアクセスする資格のあるコミッショナーの地位と反対である。委員会はコミッショナーの無検閲の報告書や審判所の決定についての情報へのアクセス権⁽²⁵⁾すらないのである。」かくてウォッドハムは諜報機関法が委員会制度を設けたことの重要性は認めるものの、その成果については楽観的ではないのである。

なおサパーストーンもまたその短い論評を、「これらの事情においては、監視委員会が機能し得る適切なフレームワークがつくり出されることが一層重要である。さらに三機関のための憲章と三機関の活動の実効的な調査を行う権限をもった議会の特別委員会設置の必要がある。一九九四年法によってスタートは切られたが、しかしこの法は、スパイキャッチャー事件後情報機関への公衆の信頼が回復され、維持されるのに必要とされるものを充足していないのである⁽²⁶⁾」とのべて委員会制度、ひいては諜報機関法そのものの前途にかなりペシミスティックである。

筆者自身すでにのべたようにこのような批判に共感するところもあるのであるが、他方ではとにかくにも従来秘密のベールに包まれていた三つの秘密情報機関について法制化がはかられ、さらには僅かではあれ、行政部以外のコントロールの途も拓かれたことにとくに留意しつつ、防諜機関法や諜報機関法が今後のイギリスの情報公開制度の進展にどのように資するか、ひいてはわが国における情報公開制度の確立にどのように関連するかを注意深く見守っていく必要があるとも考えている。

(1) もっともこれからしばしば引用するウォッドハムの論文によればこの当時、防諜機関の元メンバーが、「市民的自由のための国民会議」(National Council for Civil Liberties)のかつての事務局長、法律顧問その他のメンバーが長い間同機関の監視の対象であった旨証言し、それをうけて右の元事務局長および法律顧問がヨーロッパ人権委員会に請願したところ、同委員会は防諜機関の右のような行為がヨーロッパ人権条約八条(プライバシーの権利)および一三条(実効的救済)に違反する旨決定し、報告書を発行しようとしていたという事情があり、このことも防諜機関法案の提出に関わりがあったことが示唆されてゐる。J. Wadham, 'The Intelligence Services Act 1994' (in *The Modern Law Review*, Vol.57, No.6), p.917.

(2) なお防諜機関法については *The Modern Law Review*, Vol.52, No.6 にかなりくわしくその内容を分析した論文が掲載されている。I. Leigh and L. Lustgarten, 'The Security Service Act 1989'.

(3) *The Security Service* と題され、HMSOより発行されている。なおさらにその後同じくHMSOより右のパンフレットを補うものとして *Central Intelligence Machinery* が発行され、そこではMI5のみならず、MI6や本稿で合せてふれるGCHQについても簡単な説明がなされている。

(4) なおSISとGCHQについては簡単ではあるが、その組織の概要や歴史が右の *Central Intelligence Machinery* で紹介されている。

(5) 防諜機関法でも諜報機関法でも「大臣」(*The Secretary of State*)という言葉がしきりに用いられているが、いずれの法でもそれ以上この「大臣」がいかなる大臣を指すかを特定する規定は置かれていない。右(3)に紹介した *The Security Service* や *Central Intelligence Machinery* によればSISは内務大臣(*Home Secretary*)、ISとGCHQは外務大臣(*Foreign and Commonwealth Secretary*)の所管に属するとされているので所管事項に関する限り(たとえば防諜機関法一条や、すべ次にみる諜報機関法一条あるいは三条でSISやISあるいはGCHQが「大臣」の権威の下で「存在し続ける」とか、防諜機関法二条や諜報機関法二条あるいは四条でSIS、ISあるいはGCHQの長が「大臣」によって任命されるとされている場合)、「大臣」がそれぞれ内務大臣と外務大臣を指すことは明らかであるが(右の二つのパンフレットでもその趣旨がのべられている)、令状の発行に関しては必ずしもそのようには特定ないし限定されないようである。

そう推察される理由の一つは *The Security Service* 自身が、SISは「内務大臣」の権威の下に置かれるが、令状の発行については「適当な大臣」(*appropriate Secretary of State*)によると防諜機関法を解説して、「内務大臣」と限定していないことである。

その二は後にのべる諜報機関法のなかの諜報・防諜委員会についての付則(具体的にはSS、IS、GCHQの長は情報の開示を委員会から求められても「大臣」が非開示と決定したことを理由に開示されない旨を委員会に伝えることがある旨の部分)に関してであるが、下院の第二読会である議員が、「法律のなかの『大臣』というフレーズはうまい言葉であるが、われわれはその言葉によって何人の大臣がカバーされるのか知る資格がある。恐らくそれは単に外務大臣と内務大臣のみをカバーするものではないであろう―多数の大臣が委員会は情報を拒否されねばならないと決定しそうである。私はこの問題をより明確にしたいと願う」とのべていて(HC Debs Vol.238 col.187, 22 February 1994) 議員の間でも「大臣」の意義や範囲について必ずしも共通の統一された認識がない様が窺われることである。

しかしながら第二読会や第三読会の議事録をみても右のような疑問に対して政府側からは明確な答弁や説明はなされておらず、また委員会の議事録も手元にないため、筆者にも現在のところ令状の発行について内務大臣と外務大臣の他にいかなる大臣が関与し、または関与し得るのか詳かではない。

ただし推測の手掛りが絶無というわけではない。すなわち第三読会の議事録をみると、ある議員が防諜機関法や諜報機関法のモデルとなった一九八五年の「通信傍受法」による電話の傍聴や信書の開披の令状が、内務大臣によりそれぞれ八八三と一〇五回、スコットランド担当大臣(the Secretary of State for Scotland)によりそれぞれ一一二と一回、出された旨ガーディアンは報じているが、外務大臣と北アイルランド担当大臣(the Secretary of State for Northern Ireland)についてはその記事は何ものべていないと発言しているので(HC Debs Vol.242 col.317, 27 April 1994) これからすれば内務大臣と外務大臣の他に少なくともスコットランド担当大臣と北アイルランド担当大臣が令状の発行に関与し、また関与し得る「大臣」と考えられるのではないかと推測されるのである(なお第二読会でもある議員が諜報・防諜委員会に賛成して、それははじめて諜報機関の機能、目的、あるいは財政を首相、外務大臣、国防大臣、内務大臣という確立されたサークルの外にあるひとの審査に服させようとするものである、とのべているから(HC Debs Vol.238 col.188, 22 February 1994) 国防大臣(the Secretary of State for Defence)も追加してよいのかもしれない)。

ともあれ、本稿で「大臣」という場合は右のような事情があることを予めのべておきたい。

- (6) Wadham, op. cit., pp.918-9.
- (7) Ibid., p.919.
- (8) Ibid., p.920.

- (9) M. Supperstone, 'The Intelligence Services' (in Public Law, Autumn 1994).
- (10) Ibid., p.330.
- (11) Ibid., p.330.
- (12) Wadham, op. cit., pp.921-2. Supperstone, op. cit., pp.330-1.
- (13) Wadham, op. cit., p.922.
- (14) Supperstone, op. cit., p.330.
- (15) Wadham, op. cit., p.922.
- (16) この点については田中英夫編集代表・英米法辞典四〇九頁を参照。
- (17) Wadham, op. cit., p.923.
- (18) Ibid., p.923.
- (19) Ibid., pp.923-4.
- (20) Ibid., p.924.
- (21) Ibid., p.924.
- (22) Ibid., p.924.
- (23) Ibid., p.925.
- (24) Ibid., p.925.
- (25) Ibid., p.926.
- (26) Supperstone, op. cit., p.331.