

# 國學院大學學術情報リポジトリ

イギリスは第二次世界大戦の戦時法制をいかに準備したか（一）

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 公開日: 2024-02-27 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 植村, 勝慶 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://doi.org/10.57529/0002000113">https://doi.org/10.57529/0002000113</a>

# イギリスは第二次世界大戦の戦時法制を いかに準備したか (一)

植村 勝 慶

- 一 はじめに
- 二 政府部内での検討の流れ
- 三 戦時緊急事態立法小委員会
  - (1) 戦時緊急事態立法小委員会の設置と経緯
  - (2) 戦時緊急事態立法小委員会の基本方針
  - (3) 敵国人に対する規制
  - (4) 人身の自由(以上、本号)

## 一 はじめに

拙稿「第二次大戦下イギリスにおける市民的自由」<sup>(1)</sup>の執筆にあたっては、一九三九年及び一九四〇年緊急事態(防衛)法やそれにもとづく枢密院令である防衛規則などについての政府部内における立案過程および執行過程に関する第一次資料(政府内部の委員会議事録や閣議議事録など)を直接参照することができなかった。昨年、在外研究の機会を得て、イギリスの公文

書館<sup>(2)</sup>において、それらの資料を参照することができた。そのうち、戦時法制の整備にかかる政府部内における準備過程とそこで問題になった法的争点をとりあえず時系列的に整理することが本稿の目的である。第一次世界大戦にせよ、第二次世界大戦にせよ、国民総力戦が必要とされるのは「人的物的資源」の効果的動員であり、そのことは戦時法制においても当てはまるが、筆者の関心は、引き続き、市民的自由の諸相にあり、本稿においては、市民的自由にかかわる法的争点を中心に検討を行うこととしたい。

## 二 政府部内での検討の流れ

第二次世界大戦下イギリスにおける戦時法制についての政府全体による、具体的な検討作業は、帝国防衛委員会 (Committee of Imperial Defence)<sup>(3)</sup> の下にある戦時緊急事態立法小委員会の第一回会合 (一九二五年一月二日) に始まる。<sup>(4)</sup> ここで、「政府全体による」という限定を付したのは、各省庁での個別的な検討作業はすでにこれ以前においても行われていたからである。

一九二〇年に、帝国防衛委員会の常設戦争勃発時省庁間調整小委員会 (standing sub-committee on the co-ordination of departmental action on the outbreak of war) が再開された (開催日時は不明であるが、報告書は一九二〇年六月二十四日付けで作成されている)<sup>(5)</sup>。その委員会へ提出されたメモ (一九二〇年二月二〇日付け) によれば、当面戦争に巻き込まれる可能性はないが、第一次世界大戦の経験を記録することがこの委員会の再編の理由であり、それが当時の首相の意図であったとされている。<sup>(6)</sup> その委員会が、一九二二年一〇月三〇日の第一〇回会合で法制の検討の必要性を指摘し、一月七日付の第五次報告書にその旨を掲載した。それを受けて各省庁で検討が開始されたようである。そのうちでも、陸軍省緊急事態立法委員会によっておこなわれた検討がもつとも包括的なものであり、のちに戦時緊急事態立法小委員会によって参照されることになる。そしてこれらの各省庁での作業が政府全体での調整を必要とする段

階にまで至った時点で、かつ、アイルランド問題が一応の終息をみて政治的環境が整ったがゆえに、政府全体へ作業を格上げし総合的で省庁横断的な検討の場を設定するために、その戦時緊急事態立法委員会が設置されたと思われる。一九二四年一月に成立した第一次マクドナルド内閣の下、帝国防衛委員会は、一九二四年六月一九日の第一八五回会合で、戦時緊急事態立法小委員会の設置を決議している。<sup>(7)</sup> したがって、いまの段階から振り返れば、第二次世界大戦への法制的準備は早くも一九二〇年代初頭から開始していたように見えるのであるが、当時の状況からすれば、当面の戦争の危機はないとの状況判断の下で、過去の経験を踏まえてじっくりと検討を行おうという意図の下に作業が開始されたと評価できる。実際に、戦時緊急事態立法小委員会は九回の会合を一九三四年二月まで行なった。平均二年に一回の割合で会合を開催していたことになり、それと並行して各省庁での作業が行われていたことを考えても、かなり緩やかなペースであったと思われる。

そのような事情が急変するのは一九三五年の秋である。一九三五年一〇月三日に、イタリアがエチオピアを侵略し、「イタリア・アビシニア紛争」が始まった。<sup>(8)</sup> 戦時法制の検討作業を早急に終了することの必要性が高まり、一九三五年一〇月には、あたりに省庁間委員会が設置され、戦時法制の逐条的検討作業がそこに引き継がれた。<sup>(9)</sup> その作業が終了したことは、一九三七年七月一日に開催された帝国防衛委員会で承認された。一九三五年の秋という時期は、宥和政策を維持しつつも、軍縮政策を転

換しつつあった時期であり、そのような政治における一般的動向とも一致する形で、戦時法制の検討も本格化することとなつたと思われる。

イタリアのエチオピア侵略は一九三六年五月に一応の終息をみて、これによってイギリスが直ちに戦争も巻き込まれる事態は回避された。前記の省庁間委員会がアドホックな存在であり、時間をかけたさらなる検討が必要であると判断されたため、国防衛委員会は、常設の委員会として、戦時立法小委員会を設置した。この委員会において、第二次世界大戦開戦の直前まで、戦時法制の検討が行われることとなるのである。

これらの三つの委員会はいずれも戦時法制の検討のみを課題とする委員会であり、別に政策決定に関する諸委員会が併存していた。したがって、それらの活動も参照する必要があるが、本稿においては、これらの戦時法制を検討対象とする三つの委員会での検討作業を考察の中軸とし、必要に応じて、その他の委員会の活動を参照することとしたい。

### 三 戦時緊急事態立法小委員会

#### (一) 戦時緊急事態立法小委員会の設置と経緯

最初の舞台となつた戦時緊急事態立法小委員会 (War Emergency Legislation Sub-Committee) は、一九二四年六月一九日の国防衛委員会で「さらなる戦争が生じた場合に求められ

る緊急事態の諸権限のすべての問題を検討するために」設置が決定され、大法官 (Lord Chancellor) を議長とし、大蔵省、内務省、インド省、陸軍省、海軍省、貿易委員会、農業省、厚生省、労働省、交通省の各省庁の代表者、議会法案起草官 (Parliamentary counsel) 及び書記で構成されていた。ただし、書記として、ホルト・ウイルソンという人物が議事録に掲載されているが、彼は、M I 5 の代表者としてこの委員会に参加していた。<sup>16)</sup>

この委員会は、一九三四年二月一日の第九回会合まで、必要とされる戦時法制の逐条的検討作業を継続した。

戦時緊急事態立法小委員会における審議経過の概要は、以下のとおりである。

- ・ 第一回 (一九二五年一月二日)  
基本方針の決定
- ・ 第二回 (一九二八年三月二八日)  
防衛規則の逐条的検討
- ・ 第三回 (一九二八年一月二六日)  
防衛規則の逐条的検討
- ・ 第四回 (一九三〇年二月一三日)  
防衛規則の逐条的検討
- ・ 第五回 (一九三〇年二月二〇日)  
防衛規則の逐条的検討
- ・ 第六回 (一九三〇年二月二日)  
防衛規則の逐条的検討及び進行状況、緊急事態賠償委員

会の報告書の緊急事態法への影響、イギリス産業に対する外国の統制の緊急事態法への影響並びに帝国会議についての検討

・第七回（一九三二年一〇月二四日）

防衛規則の逐条的検討及び現行の緊急事態立法、イギリス産業に対する外国の統制並びにスコットランドに影響を与える防衛規則についての検討

・第八回（一九三四年三月一五日）

防衛規則の逐条的検討及び徴発権限、保護地帯に関する防衛規則、軍需労働従事者に対する住居の提供に関する権限及び防衛設備を備えた商業船舶の立ち入りについての検討

・第九回（一九三四年二月一一日）

防衛規則の逐条的検討、今後の作業計画の検討、帝国防衛委員会への第四次報告書の準備及び徴発権限についての検討

(2) 戦時緊急事態立法小委員会の基本方針

一九二五年一月二二日の戦時緊急事態立法小委員会第一回会合においては、その後の基本方針が検討・決定された。大法官ホールデン子爵から、第一次世界大戦において国土防衛規則に効力を付与した議会制定法に該当する基本法を検討する必要性が指摘された。議会议案起草官のリッデルは、どのような防衛規則が必要であるか決定されてからのちに法案が検討される

べきであるという意見を述べた。そして、委員会は、法案作成の必要性を認めつつも、規則の準備が完了するまでは、法案は作成されるべきではないとの基本方針を決定した。<sup>17</sup>したがって、個別具体的な防衛規則の検討を先行し、そのあとに授權法たる議会制定法の検討を行うという、言わば「積み上げ」方式をとることになったのである。結果としては、包括的な授權のための議会制定法は、この戦時緊急事態立法小委員会によって、最初の草案を作成することが指示されるにとどまったのである。

また、立法が戦争勃発以前に必要とされるかについても、一部の例外を除いて、必要とされないであろうとの見通しを確認している。<sup>18</sup>

そして、今後の検討作業の具体的な手順としては、陸軍省緊急事態立法委員会報告書の成果を尊重しつつも、他の省庁とのさらなる調整が必要であるとの見地に立って、議会议案起草官に各省庁が必要と考える規則や委員会が作成した規則案への意見を集約して、今後の防衛規則案の検討を行なうとの方針が確認された。<sup>19</sup>これ以降、議会议案起草官が作成した防衛規則案を各省庁が検討しそれらをこの委員会へ集約し意見を調整して、再度、防衛規則案を作成するという作業が繰り返されることになる。

(3) 敵国人の取り扱い

戦争状態になった相手国の国籍を有する外国人、すなわち、

敵性外国人をどのように扱うかはすでに当時ヨーロッパ諸国の多くの外国人が居住していたイギリスにとつては重大な問題であった。結果としては、第二次世界大戦の勃発とともに彼らに対して収容政策がとられることになるが、この時点ではむしろ第一次世界大戦における収容政策に伴った困難さから、収容政策を避けて、国外追放政策を採用する空気が強かった。

戦時緊急事態立法小委員会は、第一回の会合において、帝国防衛委員会外国人取扱に関する小委員会の報告書<sup>(22)</sup>を前提に、外国人に対する規制を行うために必要とされる権限は、既存の一九一四年外国人制限法<sup>(23)</sup>及び一九一九年外国人制限(修正)<sup>(24)</sup>法によってすでに規定されているとの認識を確認し、あらたな立法措置の必要はないとの結論に達していた。<sup>(25)</sup>

そもそも一九一四年外国人制限法は、第一次世界大戦開始とともに、「戦争状態」などに限定して外国人に対する数々の制限を定めたものであったが、一九一九年外国人制限(修正)法は、一九一四年法の効力を一年間延長したものである。そして、さらに効力を延長するために、失効法延長法が制定され、毎年一九一四年法の効力が更新され続けていた。詳細な権限と手続に関しては、この時点では、一九二〇年外国人に関する枢密院令<sup>(26)</sup>によって規定されていた。ただし、これらの諸規定に収容権限は規定されておらず、国王大権に基づいて収容が行われることが第一次世界大戦中の判例によって一応確認されていた。この点について文書で言及されていないのは、全般的な収容政策を採用しないとの前提があったからであろうと推測される。

したがって、これらの法制が効力を維持し、収容を避けるという政策的判断をしている当時においては、防衛規則案の検討においてあらたな立法措置を講じることが議題とはならなかったのである。この委員会においては、これ以上の検討がなされた形跡はない。

#### (4) 人身の自由

第二次世界大戦中に施行された防衛規則一八Bは、内務大臣がある人物が公共の安全又は国土の防衛を害する行動をとり、彼の身柄拘束を「必要であると確信すれば」(if satisfied...that... it is necessary to do so)その人物の身柄を拘束する権限を内務大臣に付与するというものであった。救済手続として被拘束者は諮問委員会に訴えることができたが、その委員会が釈放すべき旨の勧告をしても、その勧告は内務大臣を法的に拘束するものではなく大臣の再考を促すにとどまった。この規制は、宣戦布告後直ちにイギリス国内において戦火が及ぶということがなかったという事情もあり、一九三九年九月一日の制定直後から議会などから批判の声があがり同年一月に改正され「必要であると確信すれば」(if satisfied...that... it is necessary to do so)と「主観的裁量の文言が、「信ずるに足りる合理的理由(reasonable cause to believe)を有する場合」という文言に改められたのである。それにもかかわらず、人身の自由に対する著しい制限として、「戦時イギリスにおいて個人の自由にも最も厳しい制限を課す」ものとされ、*Liversidge v. Anderson* [1942]

AC 206 という有名な判決を生み出すこととなったのである。<sup>(30)</sup>

ところで、この規制は、「敵国出身であること又は敵国とのつながりがある」者を一定の要件の場合には身柄を拘束できるとした第一次世界大戦時の国土防衛規則一四Bの再検討を経て、第二次世界大戦勃発時に制定されたものである。本稿においては、第一次世界大戦時の国土防衛規則一四Bがどのように再検討され、第二次世界大戦時の防衛規則一八Bとして制定されるに至ったのかを追求してみたい。その他にも人身の自由を制約をもたらす規制がみられるが、この規則の変遷過程に限定して作業を行うこととしたい。

① 第一次世界大戦の帝国防衛規則一四B

第一次世界大戦のときに、人身の自由を制限する法制として代表的なものは、国土防衛規則 (the defence of the realm regulation) 一四B<sup>(31)</sup>であった。この規定には項番号が振られていないが、その第一文は、「国務大臣は、海軍当局又は陸軍当局若しくは以下に規定する諮問委員会のいずれかの勧告に基づき、公共の安全又は国土の防衛を確保するために、その者の敵国出身であること又は敵国とのつながりがあることに鑑みて、以下に規定する義務及び制限に従うことが便宜であると思慮する場合には」命令により、身柄の拘束(収容)や移動の制限などの諸制限を課することができるとしていたのである。すなわち、行政的身柄拘束権限を創設したのであり、人身保護令状の伝統を有するイギリスとしては、法的には、大きな転換を画するも

のといえるであろう。

第二文は、制裁措置について定めている。この規則に基づく命令に従わない者を規則違反の罪を負う者とし、また、この規則に基づいて収容された者は「捕虜 (prisoner of war)」に準じる扱いがなされること、それらの者が逃亡を企てた場合には、規則違反の罪を負うものであることが定められている。

第三文は、「諮問委員会 (advisory committees)」について定め、外国人の収容及び追放について国務大臣に助言をすること、委員会は、「高位の司法職を有する者又は有したことがある者」が議長を務めることが定められていた。

第四文は、スコットランドに関する規定で、国務大臣はスコットランド大臣と読み替えることとされている。

最後に、第五文は、この規則が他の規則による権限行使を制約しない旨の確認規定である。

この規定については、外国人に対する規制の若干の拡大として説明されたにもかかわらず、実際には、「敵国とのつながり」が広く解釈され、多くのイギリス人が身柄拘束の対象になったと言われている。<sup>(32)</sup>

② 陸軍省緊急事態立法委員会案の防衛規則案VI八<sup>(33)</sup>

戦間期における政府部内における検討のうちで身柄拘束を規定しているものとしては、陸軍省から提出された防衛規則案がある。旧規則一四Bに該当するものとして、ここでは、防衛規則案VI八が挙げられている。同号第一項は、「権限庁は、司法諮

問委員会の勧告に基づき且つ陸海空軍の同意を得て、帝国の防衛又は公共の安全、平穩、秩序若しくは福祉又はイギリス臣民の安全を確保するために、命令により、敵国出身であるか又は敵国とつながりがある者 (any person of enemy origin or of hostile associations) に対して、直ちに又は時宜を得て、一定の制限又は義務に服するように、命令することができる。それらの制限又は義務には、保証金を伴う又は伴わない誓約への加入又はその適切な遂行の代替的措施、居住地又は移動に関して特定の機関へ報告すること、特定の種類の人々とのつながり、特定の種類の公開又はプロパガンダに関わる活動、特定の物品又は命令に明記するものの使用又は所持、連合王国又は北アイルランドのいずれかで命令に明記する場所における収容などについての制限又は義務を含む。但し、陛下と戦争状態にある敵国の臣民ではない者の場合には、命令は、命令に対する申し立てについての司法諮問委員会による適切な聴聞と考慮に関する条項を含むものとする。」とされている。ここでは、第一次世界大戦時における帝国防衛規則一四Bの基本的な枠組みを引き継いでいることがわかる。

第二項は、定義規定であり、「本人又はその両親のいずれかが、いかなる時点であれ、敵国に忠誠を誓った者である場合には、敵国出身者とみなす」とし、「敵国籍の者と常習的につながりのある者、及び、国土の防衛若しくは公共の安全、平穩、秩序に反する方法で若しくは敵の目的に利する方法で、これらの規則に違反した者、又は、そのように行動するか行動したことのある者」とみなすとした。

る者と常習的なつながりのある者」を「敵国とのつながりのある者」とみなすとした。

第三項は、制裁措置について定めている。この規則に基づく命令に従わない者を規則違反の罪を負う者とし、誓約については喪失することがあることを定め、また、この規則に基づいて収容された者は「捕虜 (prisoner of war)」に準じる扱いがなされること、それらの者が逃亡を企てた場合には、規則違反の罪を負うものであることが定められている。

第四項は、「司法的諮問委員会」の構成について定め、「権限庁に対し、この規則、外国人法又は同法に基づく枢密院令の目的に関して助言するために権限庁によつて任命される」こと、「高位の司法職を有する者又は有したことがある者」が議長を務めること、少なくとも三名の委員が任命されること、必要に応じて地域ごとに委員会が置かれること、委員長を委員会に任務遂行のために情報を取得する権限庁とみなすことが定められている。

最後に、第五項は、この規則が他の規則による権限行使を制約しない旨の確認規定である。

これを先の国土防衛規則一四Bと比較すると、いくつかの相違点があることがわかる。第一に、権限行使にあたっての手續きの条件である。国土防衛規則一四Bでは諮問委員会が陸海軍のいずれかの勧告があればよかったが、陸軍省緊急事態立法委員会案では司法諮問委員会の勧告と陸海空軍の同意の両方が必要とされる。第二に、誓約に関する規定が加わっている。第三

に、「敵国出身者又は敵国とつながりを有する者」に関する定義規定が新たに置かれている。第四に、諮問委員会に「司法的」との形容詞が付加されているとともに、委員の数に関する規定が置かれていることなどである。そして、これらの点が後に議論になるのである。

③ 戦時緊急事態立法委員会の「第二次草案」における防衛規則案二六条

行政的身柄拘束権限に関する規定は、戦時緊急事態立法委員会の一九二九年九月に作成された二つ目の草案（以下においては、「第二次草案」<sup>34</sup>）において防衛規則案二六条としてはじめて登場し、以下のように規定されていた。

第一項は、「以下に述べる諮問委員会のうちのいずれかひとつの勧告に基づき且つ陸海空軍の同意を得て権限庁が帝国の防衛又は公共の安全若しくは福祉又はイギリス臣民の安全のために便宜であると考ええる場合には、権限庁は、命令により、敵国出身であるか又は敵国とつながりがある者 (any person of enemy origin or of hostile associations) に対して、直ちに又は時宜を得て、一定の制限又は義務に服するように、命令することができる。それらの制限又は義務には、命令の全部若しくは一部の適切な遵守のための又は遂行の代替的措施としての保証金を伴う若しくは伴わない誓約への加入を含み、居住地、移動、特定の機関へ報告、特定の種類の人々とのつながり、特定の種類の公開又はプロパガンダに関わる活動、特定の物品又は

命令に明記するものの使用又は所持、イギリス又は北アイルランドのいずれかで命令に明記する場所における収容などについての制限又は義務を含む。但し、陛下が戦争状態にある敵国の臣民ではない者の場合には、命令は、命令に反する申し立てについての諮問委員会による適切な聴聞と考慮に関する条項を含むものとする」。

第二項は、陸軍省立法委員会草案とまったく同様の定義規定であった。

第三項も、同じく、制裁措置について定めていたものの、「この規則に基づく命令に従わない者を規則違反の罪を負う者とする」とのみ定め、それ以外は、次の第四項にさだめられることとなった。つまり、陸軍省立法委員会草案の第三項は、第二草案では、第三項と第四項との二つに分割された。ただし、誓約が喪失することがありうることに關する規定が消えている。

したがって、第四項は、この規則に基づいて収容された者は「捕虜 (prisoner of war)」に準じる扱いがなされること、それらの者が逃亡を企てた場合には、規則違反の罪を負うものであることが定められている。

第五項は、諮問委員会の構成について規定していた。陸軍省緊急事態立法委員会での案と比べて内容的に異なっているのは、命令発令に際しての手続的条件のひとつである、勧告の主体が、「司法諮問委員会」から「諮問委員会」へと変更されていることである。陸軍省案の「司法諮問委員会」の構成と戦時緊急事態立法小委員会第二次草案の「諮問委員会」は同じである

ことから推測して、助言する権限しかなない委員会に「司法的」の形容を付けるのを技術的観点から避けただけであると考えられる。

最後に、第六項は、この規則が他の規則による権限行使を制約しない旨の確認規定である。

全体としてみた場合、戦時緊急事態立法小委員会第二次草案は、陸軍省緊急事態立法委員会草案をほぼそのまま引き継いだものであると思われる。

#### ④ 内務省意見書と第三回会合での議論

第二次草案第二六条については、戦時緊急事態立法小委員会の第三回会合（一九二八年一月二六日）で議論が行われた。

さらに、それに先立って、内務省より、意見書（一九二八年一月二一日付）<sup>(35)</sup>が提出されていた。その意見書の内容は以下の八点にわたる。まず、①新しい規則案は、すべての事例において諮問委員会の勧告があるべきであると考えているが、旧来の防衛規則一四Bのしくみを維持する方が賢明であるとする。すなわち、国務大臣は、緊急の場合に必要があれば、陸軍又は海軍（空軍）機関のみの勧告に基づいて命令を発することができたのである。②「イギリスの臣民の安全を確保するため」とする目的は広すぎ、公共の安全と帝国の防衛に関係しているときのみ与えられるべきである。先の戦争の間には、この権限を外国人に対してのみ、そして、海外にいるイギリス臣民の安全を確保するためにのみ行使することができた。③命令の遵守の

ため誓約に入ることとを要求する権限を付与することは、刑事法の原理からの新しく且つ望ましくない離脱であり、誓約はあくまでも自発的になされるべきである。④課されるうる制限の内容があまりにも詳細である。⑤連合王国内における収容のみを規定しているが、先の戦争においては、連合王国の一部分ではないマン島で収容が行われたので、イギリス諸島とするほうがいいのではないか。⑥「敵国出身であるか又は敵国とつながりがある者」という表現を定義することは試みないほうがよい。⑦諮問委員会は、この防衛規則又は外国人制限法及びそれによつて任命され委員会として定義されるべきである。⑧諮問委員会の主宰者に与えられると提案されている権限の正確な性質が明確ではなく、そして、なぜ特別な権限が情報を獲得する目的のために主宰者に与えられなければならないのかも明確ではない。

そして、戦時緊急事態立法小委員会の第三回会合では、これらの内務省の見解を代弁する形で、ニューサム委員が発言し、それをめぐって議論がなされた。まず、①すべての事例において諮問委員会の勧告を必要とするのではなく、陸軍又は海軍（空軍）機関のみの勧告に基づいて命令を発することができるようにすべきであるとの見解については、議長が先の経験では困難が生じなかったことを理由に旧来の防衛規則一四Bの線にもどすことを示唆し、その旨が委員会として決議された。<sup>(36)</sup>②ニューサムは、「イギリスの臣民の安全を確保するため」とする目的は

広すぎ、内務省に保護を求める訴えが殺到するであろうとの危惧を示したが、ホルトリールソン陸軍大佐は、国内において保護を必要とする事例が先の大戦もで多くあったと指摘し見解の対立は容易には解消しなかつたようで、委員会としては、内務省と陸軍省との間で議論を重ねて、その結果を、議会議案起草官まで提出すべきことを決定するにとどまった。<sup>37)</sup> ③誓約に関する規定については、ニューサムが反対論を述べた後、議長が防衛規則案は誓約に入るべきであることを確保することを意図しているのではないかと示唆したが、結局、誓約に関する文言は削られることで一致した。<sup>38)</sup> ④ニューサムは、制限内容があまりにも詳細であるとの内務省の意見書にふれて、この会議でこの批判を追求しないことを述べたので、委員会としてなんらの決定もなさなかつた。<sup>39)</sup> ⑤ニューサムは、第一次大戦時にはマン島で収容が行われたので、イギリス諸島とするほうがいいのではないかとの見解を述べ、委員会としては、「連合王国」のあとに「マン島及び海峽諸島」を加えることを決定した。<sup>40)</sup> ⑥内務省のニューサムが「敵国出身であるか又は敵国とながりがある者」という表現を定義することは試みないほうがよいとの見解を述べたの対して、ホルトリールソン陸軍大佐は、疑いの生じないように明確にすべきであるとの見解を述べ、見解の対立は容易には解消しなかつたようで、委員会としては、この点についても内務省と陸軍省との間で議論を重ねて、その結果を、議会議案起草官まで提出すべきことを決定するにとどまった。<sup>41)</sup>

⑦諮問委員会の定義については、内務省が議会議案起草官と調

整をすることが決定された。<sup>42)</sup> ⑧諮問委員会の主宰者の情報権限については、ホルトリールソン陸軍大佐が、この権限の重要性を論じ、ニューサムは、内務省の示唆を取り下げる旨を発言している。

第三回会合での防衛規則二六条案をめぐる議論は、内務省と陸軍省との間のやりとりで終始した観がある。そして、意見の調整が付かなかつた点も二点にあり、これが、その後、一九二九年六月に作成された三つ目の案(以下では、「第三次草案」という)では、当該規定が二五条とあらたな文言を付されつつも、条文が掲載されていないことの背後にある事情であると思われる。これらの意見対立の背後にあるのは、規制範囲の拡大を求める陸軍省(実は、防諜機関)とそれに反対する内務省の対立であった。「イギリスの臣民の安全を確保するため」という目的規定をめぐる対立については、その点を容易に読み取ることができるが、第二項の定義規定については一見抽象的文言の明確化を意図しているように見えるものの、実際には「敵国とのかわり」を具体的に特定できない者をも含ましめるみなし規定であり、規制対象の拡大をめざすものであつたのである。それゆえに、この定義規定の設置に内務省は反対したのであつた。

#### ⑤ 防衛規則二五条案

再検討された規定は、一九二九年一〇月二四日付の書類で、陸軍省と内務省との間の調整を終えた旨の説明とともに、いくつかの補遺が示された中に含まれていた。<sup>43)</sup> そこでは、防衛規則

二五条案に番号が振り直されていた。その防衛規則二五条案は、残された論点である二点についてのみ見てみると、第一に、「イギリスの臣民の安全を確保するため」とする目的は広すぎると批判された点については、「これらの防衛規則に反する違反行為の実行の防止のため」という文言に置き換えられている。そして、第二に、「敵国出身であるか又は敵国とつながりがある者」の定義の必要性については、「ある人物が敵国出身であるか又は敵国とつながり若しくはシンパシーの観点から」という文言に置き換えられ、「シンパシー」との文言を加えることで規制対象をやや拡大するということが妥協が成立したことを窺い知ることができる。

#### ⑥ 第四回会合以降の議論

第四回会合（一九三〇年二月一三日）では、陸軍省と内務省との調整案を委員会として確認するとともに、陸軍省からの書簡をふまえて、違反行為の処罰手続を検討する際に、もう一度見直すことを確認した。<sup>44</sup>

そして、この第四回会合での議論を踏まえて（第五回では議論の対象とならなかった）、一九三〇年四月に作成された四つ目の草案（以下では、「第四次草案」という）が作成された。<sup>45</sup>そこでは、先の合意案がそのまま掲載され、二五条となった。

その後、人身の自由を制限する防衛規則が議論されたのは、第八回と第九回の会合においてであった。まず、第八回会合（一九三四年三月一日）においては、一九三三年三月に作成され

た六つ目の草案（以下では、「第六次案」という）の第二九条（これは第四次案の第二五条と同じものである）を素材に、諮問委員会のあり方について議論がなされた。内務省より委員会のあり方についての再検討を要望する文書が出された。<sup>46</sup>その内容は、審議当時に設立された外国人追放委員会がこの規則に基づく委員会とみなされるのはふさわしくないと、それとは区別された委員会が設立されることを明記すべきであること、及び、諮問委員会の議長の情報収集権限に関する規定が一般的は情報収集権限を創設するものであるかどうか不明確であり、明確な趣旨の規定を置くべきであるというものであった。いざれについても、その要望が受け入れられるところとなった。<sup>48</sup>

第九回会合（一九三四年二月一日）においては、一九三四年八月に作成された七つ目の草案（以下では、「第七次案」という）の防衛規則三二条案を素材として、議論がおこなわれた。従来の草案に比べると、「諮問委員会」が「一つ又は複数の委員会」とされ、この防衛規則のためのアドホックに複数の委員会を設置することが示され、また、委員会の議長は、「この委員会の任務を遂行するために必要な情報を獲得する目的のために権限庁」であることが明記された。これらの修正は先の内務省の要望に基づくものであった。

さらに、この草案では新たな規定が付け加わっていた。自治領民の法的地位に関する第二項、イギリス臣民であることを証明できない者については連合王国を離れ、規則が有効な期間中は連合王国外にとどまることを要求することができるとする第

三項が加わっていた。それに従い、従来の第三項が第五項に順次繰り下がった。

この第九回会合では、内務省より、国外追放手続の変更にもなう改正を求める要望が寄せられ、草案の第二項は留保され、第三項は削除されることが合意された。これにもとづく防衛規則草案は作成されることなく、作業は、省庁間委員会へと引き継がれることとなるのである。

法制検討の第一段階である戦時緊急事態立法小委員会での人身の自由をめぐる議論は、第一次世界大戦のときの前例をたたき台として、陸軍省と内務省のやりとりの中で、若干の規制対象の拡大が図られるにとどまったと言えよう。第二次世界大戦時における防衛規則一八Bまでの道のりは、当時の政治状況を反映して、まだ遠いものがある。

- (1) 植村勝慶「第二次大戦下イギリスにおける市民的自由(一)(二)(三)・五」名古屋大学『法政論集』第一二七号(一九八九年)、第二二八号(一九八九年)、第二二九号(一九九〇年)所収。

(2) 一九五八年公文書館法及び一九六一年の改正法が、運用の基本的な枠組みを決めている。従来は、ロンドン中心部のチャンセリーレイン(王立裁判所(Royal Court of Justice)の東側)にあったが、保存すべき書類の著しい増大にもとない、キューガーデン近くに新しい公文書館が建築され、徐々に公文書が移管された。旧公文書館

は、公文書博物館としてしばらく存続したが、一九九六年秋に完全に閉鎖された。一九六一年法により、公文書の原則的非公開期間が五〇年から三〇年に短縮されたが、現在、歴史的記録へのアクセス権に関する規定を新たに制定される情報自由法に含めること、三〇年以上非公開とされる例外を狭めること、その例外を制定法上に明記し明確化をはかることなどの改革が検討されている(Your Rights to Know: The Government's Proposals for a Freedom Information Act, Cm. 3818 [1997, SO] pp. 31-33)。この公文書館に保存されている文書は、独自の整理記号が付されているおり、それに従い、引用することが求められている。その詳細については、

GENERAL INFORMATION 24: CITATION OF DOCUMENTS IN PUBLIC RECORD OFFICE (Public Record Office, 1987) を参照された。本稿でも、それにしたがって、脚注において原典の所在を明示することとする。

(3) 帝国防衛委員会は、ドイツの帝国の軍事力増強がイギリスの帝国支配への脅威となつているとの認識を踏まえ、総合的な外交・防衛政策の策定をおこなう場として(Franklyn Arthur Johnson, *Defence by Committee: The British Committee of Imperial Defence 1885-1959*, Oxford University Press, 60, pp. 48-60) 一九〇四年に設置され、第二次世界大戦がおこった一九三九年

九月に解散した。この委員会の議事録は、CAB2であり、その活動のリストは、CAB21/468-481及びCAB59の *minutes* (W. I. Jennings, *Cabinet Government* 3rd ed. pp. 290-316 (Cambridge University Press, 1959) も参照された)。

(4) CAB52/1/WELL.

(5) CAB15/1/47051/W4.

(6) CAB15/2/K. 70. 政府全体の世界情勢の判断は、当面戦争の可能性はないというものであったかもしれないが、当時の防諜機関は、ボルシェビキへの影響がイギリスに及ぼすことをかなり意識し、ロシアとの戦闘という事態を想定して活動していたことが、敵国防衛委員会外国人取扱に関する小委員会における発言に垣間見ることが出来る (CAB15/10/MTG2)。

(7) CAB15/1. 47051 K./10<sup>th</sup> Minutes = Note of the Tenth Meeting (October 30, 1922).

(8) CAB15/1. 47051/W5 (November 7, 1922) = Fifth Report, p. 7.

(9) CAB52/2/WEL7.

(10) 一九一六年四月二四日のいわゆる「イースター蜂起」にはじまるアイルランド独立を目指す動きは、「独立戦争」を経て、アイルランドの南北分割とそれぞれの議会の設置を内容とする、一九二〇年一二月のアイルランド統治法の制定、アイルランド自由国を認めた一九二一年

二月六日の「イギリス・アイルランド協約条項」、一九二二年二月の「アイルランド自由国憲法」の成立により、一応の終息をみるのである。この間の事情については、松浦高嶺『イギリス現代史』(山川出版社、一九九二年)二九五〜三二七頁(上野格執筆部分)、A・J・P・テイラー『イギリス現代史I』(みすず書房、新装版一九八七年)一三八〜一四七頁などを参照されたい。

(11) CAB2/4.

(12) この間の事情については、A・J・P・テイラー『イギリス現代史II』(みすず書房、新装版一九八七年)五六〜六一頁、斎藤孝『第二次世界大戦前史研究』(東京大学出版会、一九六五年)九二頁〜一二〇頁、斎藤孝『ヨーロッパの一九三〇年代』(岩波書店、一九九〇年)八三頁〜九〇頁などを参照された。

(13) CAB52/1に添付された EXPLANATORY NOTE 2-4<sup>th</sup>。

(14) CAB2/4. CAB52/2/WEL1にも同様の説明がある。

(15) 訳語は、浦田賢治・元山健共訳『イギリス憲法』(三省堂、一九八七年)二四五頁を参考にした。なお、比較立法過程研究会「議会における立法過程の比較的研究」(勸草書房、一九八〇年)四〇頁(吉田善明執筆部分)は、「大蔵省所属国会(対策)弁護士」と訳している。この官職は、政府法案の作成に関与する公務員であり、法廷弁

護士又は事務弁護士資格を有している。

(16) 彼がM I 5の代表であることは、議事録の冒頭の出席者名簿では書記として、または関係省庁の説明なしに登場することから明確ではないが、議事録の中に「くわすかの言及がある。ほかの委員会の議事録などでは肩書き付で冒頭に紹介されていることもある。M I 5の活動については、十分に公開されておらず、一九九七年一月に一九〇九年に設立されてから二〇年間分の資料が公開されたばかりである。M. I. 5 : *The First Ten Years, 1909-1919* (Public Record Office, 1997) がその概要を伝えている。なお、M I 5については、Christopher Andrew, *Secret Service : the making of the British Intelligence Community* (Heinemann, 1985) を参照された。

(17) CAB52 / 1 / WEL1, p. 1.

(18) *Ibid.*, p. 2.

(19) *Ibid.*, pp. 4-6.

(20) 拙稿前掲註(一)「第二次大戦下イギリスにおける市民的自由(二)」一九六頁〜一九八頁を参照されたい。

(21) 同法にもとづく第一次世界大戦当時のイギリスにおける敵性外国人の収容については、Peter and Leni Gilman, *Collar the Lot!* (Quartet, 1980) pp. 7-21 を参照された。

(22) CAB52 / 2 / WEL4 と同じ。報告書の主要部分が収

録されている。そもそも、この小委員会は、一九二〇年二月一日の帝国防衛委員会省庁間協力小委員会の初会合において設置が決定されたもので、内務省、海軍省、陸軍省及び関税貿易委員会の代表者で構成され、諮問事項は、(一)イギリスにおける敵国人の収容、追放、及びコントロール、(二)敵国人の訴訟手続きを利用できる範囲(第三点もあったが、のちに除かれた)について検討を行うことであった。会合は、一九二〇年四月二十八日の第一回会合から一九二三年三月二日の第一〇回会合まで開催され、報告書を提出し、活動を終えている。なお、同委員会の資料中には、M I 5の報告書があり、追放政策が望ましいこと、そして、そのための法的権限としてはすでに十分であることが述べられている(CAB15 / 10 / p. 120 & p. 129) ことが、報告書の結論との関係で興味深。

(23) Alien Restriction Act 1914, 4 & 5 Geo. 5, c. 12. (5th August 1914)

(24) Alien Restriction (Amendment) Act 1919, 9 & 10 Geo. 5, c. 92. (23rd December 1919). 中村義幸「イギリスにおける出入国管理法制の展開」『拓殖大学論集』一五五号(一九八六年、一一七頁以下)の一一二頁〜一二二頁に一九一四年法と一九一九年法についての記述があり、そこでは概要とともに、これらの戦時法制が「平時法」化されていることが適切に指摘されている。

- (25) CAB52/1/WEL1, p. 3.  
 (26) S. R. & O. No. 448 (1920).  
 (27) 外国人の収容に関する判例として、① Oppenheimer and Colbeck [1915] 2 K. B. 755. ② Ex parte Weber. ③ Rex v. Vine Street Police-Station Superintendent, ex parte Liebman (1916) 1 K. B. 268 が、これらの中で、収容権限の有無が争点となったのは、③の事例のみである。そこでは、緊急事態立法が国王の諸権限すべてを留保していることを指摘し、収容権限の存在を肯定するのみで詳細な説明がなされているわけではない。この点は、第二次世界大戦後において再度確認されることとなる。① Netz v. Ede (1946) Ch. 224; ② Rex v. Bottrill, ex parte Kuechemeister (1947) K. B. 41. ③ Rex v. Bottrill, ex parte Kuechemeister (C. A.) [1946] 2 All E. L. R. 434. ④は高等裁判所王座部判決である②を確認した控訴院判決である。これらに鑑みれば、国王大権という法的正当化は一見コモン・ローにおいて従来から認められてきたものとして受け取られがちであるが、むしろ二〇世紀の総力戦において必要とされるようになった敵性外国人の収容という新しい措置を、この段階で正当化したものであり、比較的新しいものなのであることが留意されるべきであると思われる。
- なお、二〇世紀初頭からの外国人法制一般の変遷については、Vaughan Bevan, *The Development of British*

*Immigration Law* (Groom Helm, 1986) pp. 49-103 を参照された。

- (28) S. R. & O. No. 937.  
 (29) J. Eaves, *Emergency Powers and the Parliamentary Watchdog: Parliament and the Executive in Great Britain, 1939-1951* (Hansard Society, 1957), p. 36.  
 (30) この判決の概要については、拙稿前掲註(一)「第二次大戦下イギリスにおける市民的自由(二)」二一八頁〜二一九頁を参照された。
- (31) S. R. & O. No. 551 (June 10, 1915) ただし、その後二度の修正を受けうる。S. R. & O. No. 359 (June 8, 1916) & S. R. & O. No. 1192 (Nov. 16, 1917).  
 (32) A. W. Brian Simpson, *In the Highest Degree Odious: Detention Without Trial in Wartime Britain* (Clarendon Press, 1992) pp. 13-26. 本書は、第二次世界大戦下の防衛規則一八Bについてのきわめて包括的な研究であり、防衛規則一八Bに至るまでの人身の自由の制限法制に関する政府部内での検討過程について、負うところが多い。
- (33) CAB52/2/WEL7.  
 (34) CAB52/2/WEL17. なお、一九二七年一月七日に作成された一〇目の防衛規則草案(CAB52/2/WEL10)は第二三条まじりかなく、行政的身柄拘束権限

に關するものはまだ含まれていなかった。

- (35) CAB52 / 2 / WEL25.
- (36) CAB52 / 1 / WEL3, p. 8.
- (37) Ibid, p. 9.
- (38) Ibid.
- (39) Ibid, p. 10.
- (40) Ibid.
- (41) Ibid.
- (42) Ibid.
- (43) CAB52 / 2 / WEL40.
- (44) CAB52 / 1 / WEL4, p. 1.
- (45) CAB52 / 2 / WEL48.
- (46) CAB52 / 2 / WEL74.
- (47) CAB52 / 2 / WEL84.
- (48) CAB52 / 1 / 8.
- (49) CAB52 / 2 / WEL86.
- (50) CAB52 / 2 / WEL94.
- (51) CAB52 / 1 / 9.

(一九九八年一〇月二六日脱稿・未完)