

## 第1章

＜警察政策フォーラム＞  
変容する国際テロ情勢への対応  
～「伊勢志摩サミット」に向けて～

<警察政策フォーラム>

「変容する国際テロ情勢への対応～「伊勢志摩サミット」に向けて～」

警察政策研究センター

当センターは、平成27年9月18日、グランドアーク半蔵門（東京都千代田区）において、「市民生活の自由と安全」研究会及び京都産業大学社会安全・警察学研究所との共催、（公財）公共政策調査会、警察政策学会及び（一財）警察大学校学友会の後援により、警察政策フォーラム「変容する国際テロ情勢への対応～「伊勢志摩サミット」に向けて～」を開催した。

最近の国際テロ情勢は、ISIL（いわゆる「イスラム国」）の台頭に伴い、変容を見せている中、我が国では、平成28年5月に「伊勢志摩サミット」等が開催される。現在、我が国では、「世界一安全な日本」創造戦略」等の下、政府を挙げた諸対策を推進しており、警察庁においても、平成27年6月、「警察庁国際テロ対策強化要綱」を策定の上、全国警察を挙げた警備諸対策を推進しているところ、本フォーラムでは、変容を見せる国際テロの脅威に対峙すべく、外国の先進的取組も参考にしながら、我が国における国際テロ対策の更なる進展の在り方について議論することを目的として開催したものである。

本フォーラムでは、（公財）公共政策調査会・片桐裕理事長による開会挨拶の後、4名の実務家・研究者により講演が行われた。講演者及び講演タイトルは次のとおり。

- フランソワ・デュー 氏（フランス・トゥールーズ第一社会科学大学教授）  
「フランスにおけるテロ対策」
- 斉藤 実 氏（警察庁長官官房審議官（警備局担当））  
「「伊勢志摩サミット」等に向けた警備諸対策」
- ※ なお、当日は、宮沢忠孝・国際テロリズム対策課長が代理講演。
- 板橋 功 氏（（公財）公共政策調査会研究センター長）  
「今後の我が国におけるテロ対策の課題」
- 大林 啓吾 氏（千葉大学大学院専門法務研究科准教授）  
「リスク社会の憲法秩序～アメリカのテロ対策法制の動向を中心に～」

これらの講演後には、名和所長がコーディネーターを務め、上記の講演者（警察庁講演者を除く。）に、「市民生活の自由と安全」研究会のメンバーである横大道聡氏（慶應義塾大学大学院法務研究科准教授）及び新井誠氏（広島大学大学院法務研究科教授）が加わり、パネル・ディスカッションが行われた。

本フォーラムでは、研究者、企業関係者、報道機関、警察関係者等約 300 名が出席した。講演及びパネル・ディスカッションを通じ、我が国に対する国際テロの脅威が現実のものとなっていること、官民が連携して「伊勢志摩サミット」に向けて諸対策を着実に推進していくことの重要性について理解を深めることができた。また、フランスにおけるテロ対策に関する様々な取組は、今後我が国におけるテロ対策を考える上でも示唆に富むものであった。

民主主義国家においてテロ対策を推進するに当たっては、市民の自由への配慮が必要であることは論をまたない。他方で、自由を制限することなしには市民の安全を確保することが難しいことも事実であり、自由と安全のバランスを取りながら情勢の変化に対応した必要な対策を講じていくことが求められていることを改めて認識させられた。

なお、本フォーラム開催後の平成 27 年 11 月 13 日（日本時間 14 日未明）、フランス・パリ市内において多数の市民が死傷する銃撃事件等の連続テロ事件が発生した。フランス・オランダ大統領は翌 14 日、フランス全土に非常事態を宣言したほか、これを ISIL（いわゆるイスラム国）による犯行と断定、フランスでは、軍や警察を動員するなどして、実行犯グループの摘発・検挙等のほか、国境管理の強化、パリを中心とする一部施設の封鎖等の厳戒態勢がとられたところである。こうした中、事件発生 2 日後にトルコ・アンタルヤで開催された 20 カ国・地域会合（いわゆる G20 サミット）において、テロを強く非難し各国・地域が連帯してテロと戦う旨が改めて確認された。また、フランスにおいては、同国の憲法改正を含め、更なるテロ対策の強化が検討されているとも報道されるなどしており、引き続き、変容する国際テロ情勢の下、こうした不特定多数の民間人が集まるソフトターゲットに対する同様のテロ事件は日本国内においても発生する可能性もあることからテロ対策をめぐる国際的な動向についても注視していく必要がある。

本稿は、本フォーラム当日における講演の内容に、各講演者が本フォーラムに当たってあらかじめ用意していた原稿等を基に加筆・修正を行ったものである。このうち、フランソワ・デュエ氏の原稿については、これに当たり、本フォーラムの主催団体の一つである京都産業大学社会安全・警察学研究所の浦中千佳央准教授にも多大なる御協力を頂いた。ここに改めて感謝の意を表したい。

【開会挨拶】

(公財) 公共政策調査会理事長 片桐 裕

本日は、来年（2016年）開催される伊勢志摩サミットに向け、「変容する国際テロ情勢への対応」と題して本フォーラムを開催することとした。

まず、テロの情勢については、御承知のとおり、幸いにも、最近、我が国において大きなテロ事件は発生していないが、世界を見渡せば、各国各地において多数のテロ事件が発生している。フランスを始めとするヨーロッパ、カナダ、中東、アフリカ、オーストラリア、最近では、タイで大きなテロ事件が発生したことは皆さんの記憶に新しいことであろう。

その多くは、イスラム過激派によるものと見られており、特に最近では、ISIL（自称「イスラム国」）及びこれを支援する勢力による事件が多いのではないかと見ている。ISILは、彼らの支配している地域を空爆している米国、フランス、オーストラリア、カナダを始めとする対ISIL有志連合諸国を一方的に「十字軍」と称し、その権益や国民を攻撃するよう扇動する声明を発しており、恐怖を煽っているところである。

我が国については、御承知のとおり、身柄を拘束されていた2人の日本人が、今年（2015年）の初めにISILによって殺害されるという事件が発生した。その折、我が国の中東諸国や難民等への支援に対してこれを厳しく批判し、敵対する姿勢を明確にしたところである。特に、彼らは機関誌「DABIQ」をインターネット上に出しているが、2月に出た第7号の冒頭において、我が国を激しく批判する長文の記事を載せており、我が国を攻撃対象とするという姿勢をあらわにしている。

他方、ISILのほか、アル・カーイダも、かつて日本人を殺害し、また、日本を攻撃対象の1つとするという声明を発した経緯もある。

サミットがこうしたイスラム過激派の攻撃対象であることは、2005年イギリスで開かれたグレンイーグルズ・サミットにおいてロンドンで同時多発テロが発生したことを見ても明らかである。今回の伊勢志摩サミットは、ISILやアル・カーイダが敵とみなす日本において開催され、そこにはいわゆる空爆有志連合の首脳が集まるということもあり、これを攻撃対象とする危険性はあると見ておかなければいけない。

本日のフォーラムは、伊勢志摩サミットを見据えて開催するものであるが、フランスからおいていただいたフランソワ・デュエ教授に同国のテロ対策についてお話をいただく。また、警察庁から、本来は斉藤審議官がお見えになる予定であったが、代わって宮沢国際テロリズム対策課長から、我が国のサミットに向けた警備諸対策についてお話をいただく。そのほか、お手元のプログラムのとおり、テロ対策やテロ法制等について幅広く御議論をいただくことにしている。

伊勢志摩サミットは、来年（2016年）5月26・27日の両日開催される。残された準備期間は少ないが、本フォーラムがその対策のために有意義なものとなることを祈念し、また、テロ対策について関心を持たれる皆様方にとって実り多いものとなることを心から祈念し、私の冒頭の御挨拶とする。

**【基調講演】フランスにおけるテロ対策**

フランス・トゥールーズ第1社会科学大学教授 フランソワ・デュー  
編集／警察政策研究センター教授 稲垣 吉博

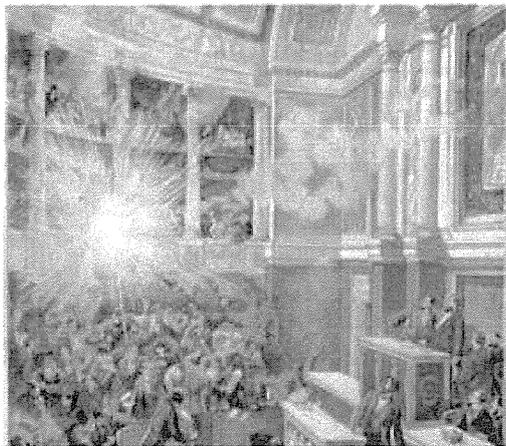
**1 フランスにおけるテロの歴史**

テロは、ここ最近の現象ではなく、一種の慢性的な災いであると言える。他方、これまで、変幻自在にそのかたちを変えてきた。我々が1970年代や1980年代に体験したテロは、革命や分離独立の主張に基づくものであったが、こうしたテロは、今やほとんど見られなくなり、ここ数年では、アル・カーイダなりISIL（自称「イスラム国」）なりのイスラム過激派によるテロが頻繁に発生している。最近のテロは、言わば、釣り合いを取ることができない宗教戦争・文明戦争の様相を呈しており、正に、西欧諸国を始め、近代立憲主義・民主主義に立脚してきた世界中の国々にその矛先が向けられている。こうしたテロでは、メディアやインターネットといった、最新の技術やコミュニケーションツールが駆使されていると同時に、大量虐殺や斬首、爆発物の使用といった、野蛮で時代遅れな暴力手段が用いられている（一部では「ハイパーテロリズム」とも称されている。）。しかも、こうしたテロの犯人は、自らの死を厭わない。可能な限り多くの者を殺害した上で自ら死を選ぶのである。今や、こうしたテロを未然に防止したり制圧したりすることは非常に困難になりつつある。

こうしたテロが始まったのは、2001年の米国同時多発テロ事件以降である。2004年3月にスペイン・マドリッド、2005年7月に英国・ロンドンでも大規模なテロ事件が発生した。これらの事件により多くの犠牲者が生まれ、西欧諸国に一種のトラウマを残すこととなった。現在でも、こうしたテロは続いており、フランスでも本年1月にシャルリー・エブド本社への襲撃事件が発生した。テロが発生するたびに世界中がそれに注目する。こうした中で、西欧諸国では、「私はシャルリー」というスローガン、すなわち、テロに対して“**No (ノー)**”、野蛮行為に対して“**No (ノー)**”というスローガンが提唱されているのである。これまで、西欧諸国は、より従来的な脅威から自国民を保護するため、核兵器も含めた軍事力を備えてきたものの、最近のテロの脅威に対しては、こうした手段もあまり有効に機能してこなかったと言える。

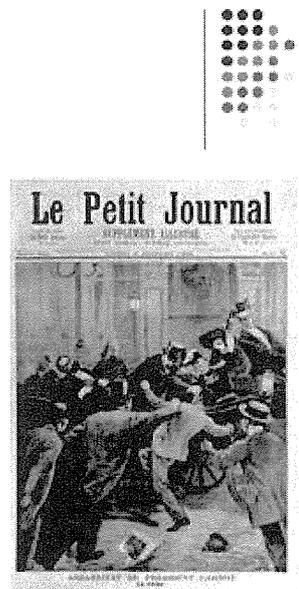


フランスは、随分前からテロの問題に対処してきており、テロには十分な経験を有している。19世紀末の時代から我々が経験したのは、無政府主義者（アナーキスト）によるテロであった。例えば、1893年、下院に爆弾が投げ込まれる事件が発生したほか、1894年には、フランス・リヨンでサディ・カルノー大統領が暗殺されるといった事件が発生している。



「無政府主義者」のテロ

- 1893年に下院に投げられた爆弾(ヴァヤン)
- 1894年にリヨンで発生したサディ・カルノー大統領の暗殺(カゼリオ)





○ 国外の紛争と関連のあるテロ

1970年代と1980年代では、中東、主にレバノン人やパレスチナ人、アブ・ニダルやカマルロス、ヒズボラと関わりのあるグループらによるテロが相次いで発生。

1980年代では、アルメニア人やリビア人によるテロが相次いで発生。1989年には、ニジェール上空でUTA航空機が爆破されて死者170名が出るなどのテロ事件が発生した。

1990年代では、アルジェリアでの内戦に端を発するテロが発生した。FIS（イスラム救国戦線）が勝利した1991年の選挙が中止されたことを契機に、アルジェリアでは内戦が勃発したが、そこで発生した過激な暴力が、GIA（武装イスラム集団）を介し、フランス国土にまで波及。これに関連したテロであると公式に認められたものとしては、主に、

- ・ エールフランス航空機ハイジャック事件（1994年12月）
- ・ RER B サン＝ミッシェル駅でのテロ事件（1995年7月）
- ・ RER B ポール＝ロワイヤル駅でのテロ事件（1996年12月）

がある。



○ イスラム過激派によるテロ

2001年9月11日の米国同時多発テロ事件以降、フランスは、他国と同様、さらに拡大したテロの脅威に対処しなければならなくなった。

これまで、主なものとして、

- ・ モハムド・メラによる連続銃撃事件（2012年3月）（死者7名）
- ・ シャルリー・エブド本社等襲撃事件（2015年1月）（死者17名）

が発生しているが、ここ最近でも、以下のテロ事件が相次いで発生している。

- ・ 2015年2月3日  
ニースにあるユダヤ人コミュニティセンター前で任務に当たっていた兵士3名がナイフで襲撃される。
- ・ 2015年4月9日～10日  
フランスのテレビ局「TV5 モンド」がサイバー攻撃の標的となり、フランス語圏テレビチャンネルの番組放送が一時停止する事態となった。このサイバー攻撃については、イスラム国と関連があると自称する「サイバーカリフ国」のグループにより犯行声明がなされた。
- ・ 2015年4月19日  
アルジェリア人の大学生が、ヴィルジュイフにある主要な教会に対するテロを計画準備中に逮捕される。
- ・ 2015年6月26日  
サン＝カンタン＝ファラヴィエにある運送会社の従業員が、化学工場に車両で突入し、ガスタンクを爆発させる。
- ・ 2015年8月21日  
モロッコ出身の青年が、アムステルダム-パリ間を走る高速鉄道タリス車内で、カラシニコフ銃を乱射しようとしたところ、米国の軍人2名、大学生1名を含む、複数の乗客らにより取り押さえられる。

近年、フランス以外の欧州諸国でも相次いでイスラム過激派によるテロが発生しており、ベルギーでは、2014年5月、ブリュッセルで、ユダヤ博物館銃撃事件が発生し、4人が殺害されたほか、デンマークでは、2015年2月、コペンハーゲンで、シャルリー・エブド本社等襲撃事件の犠牲者を追悼するために開かれた集会で銃撃事件が発生し、1人が殺害され、警察官3名が負傷、その翌日には、大規模なシナゴグで、同じ犯人が1人を殺害し、2人を負傷させるといった事件が発生している。

こうしたイスラム過激派によるテロの脅威に直面する中、フランスでは再び「内部の敵」が出現してきている。すなわち、最近のテロは、外国からフランス領土に不法に入国してきた戦闘員によるのではなく、イスラム過激派組織の一員となったフランス人により引き起こされているのである。2015年7月に約1,800人のフランス国民又は居住者を対象として聖戦（ジハード）への関与の有無について警察が行った調査では、このうちの約500人（その4分の1がイスラム教改宗者）がシリアとイラクにいる可能性があることが判明したのである。また、このほかにも、「休眠状態にあるテロリスト」や「ローンウルフ」が存在し、今もなおテロリストとつながり、ソーシャルメディア上でテロ行為への呼掛けや煽動を行っていると思われる。現在、フランスで、テロ行為へ傾倒するおそれがあるとして監視する必要があるとされる者は、合計で3,000人を下らないとされている。

こうした特別な背景の下、フランスでは、国際テロリストの新たな勢力分布等を踏まえ、欧州レベルと国際レベルの双方で、他国の警察組織との協力態勢を強化しているほか、法制面の整備や行政措置の強化を図っており、段階的に、司法、情報、国境管理の各分野で警察の権限を拡大しているところである。こうした動きは、EU内のシェンゲン協定への対応や不法移民をめぐる問題に政治的議論の焦点が当てられるなどの大きな動きと相俟って見られてきたのである。

以下、本稿では、行政機構におけるテロ対策の位置付けについて言及した後、テロ行為を防止し処罰するための主な法制面の整備状況について明らかにしたい。

## 2 行政機構におけるテロ対策の位置付け：国防と国内治安との間

テロの脅威に対するフランスのシステムは、必ずしも統一一元化されていない。実際、このシステムの下では、政治を始め、多くの関係機関（国防、内務、経済・財務、司法）が参画しており、これは、外交、防衛、国内治安、刑事司法、インテリジェンスといった各分野で見られることとなる。これは、歴史的に、フランスの政治・行政が遅々として複雑に形成されてきた経緯があることや、個別の様々な局面で政治により時に矛盾した対応がとられてきたこと、関係機関により対立がなされてきたことなどが背景にあると考えられる。

### (1) テロ対策の大綱方針

2005年に英国・ロンドンで発生したテロ事件の後に採択された「2006年1月23日付のテロ対策に関する法律」及び「国内治安とテロ対策に関する白書」（2006年3月）におい

て、フランス当局がテロの防止のための手段・対策を補完・強化することには持続的な利益があるとされ、さらに、2008年及び2013年の「国防・国家安全保障白書」の採択により、こうした方針は、確固たるものとされている。このうち、2013年の白書では、テロは「高いレベルで監視し、国が実施する措置を維持する必要がある執拗で重大な脅威」と見なされており、さらに、国が実施する措置については、包括的なアプローチにより、以下のことを目指すこととされている。

- 不法入国者の入国を摘発・阻止し、敵意ある侵害から国土を守り、過激化への政府の対策を強化することにより、テロのリスクを防止すること
- テロから、特に攻撃されやすい場所や航空・陸上・海上輸送網、必要不可欠なインフラ、脆弱な情報システムを守ること
- 爆発物の探知や電気通信、ビデオカメラによる監視、情報システムの保護、生体認証、原子力・放射能・生物・化学・爆発物によるリスクに対する保護の分野で、技術的進歩を維持することにより、テロの脅威の進化を予測すること

## (2) テロの概念

テロの定義は、多様であるが、過去にテロ行為とされたものには、政治、宗教、イデオロギーあるいは卑劣な目的といった、その目的のいかんを問わず、恐怖が用いられようとしてきたという共通点がある。テロリストらは、熟考の末あるいは恣意的に選定した対象（犠牲者）への暴力により、国民の間に恐怖が拡大されることをもって、自らの権力欲を押し付けようとしてきたのである。これまで、多くの政治組織・犯罪組織が、自らの立場を改善しあるいは利益を得るためにテロを利用してきた。しかし、他方で、歴史的に見ると、一部のテロリストと称された者の中には、事後に「自由のための戦闘員」と見なされ、そのレッテル・烙印から逃れることができた者もいる。例えば、第二次大戦中にナチス・ドイツに反対するフランスのレジスタンス運動家らは当時の政権から「テロリスト」と呼ばれていたのである。やはり、テロを一義的に定義することは困難なのであって、正に、テロは1つの現象と捉えた方がよいと言える。

こうした中、これまで、フランスでは、テロについて、その脅威の範囲に応じ、

- 国内の脅威  
(例) コルシカ島分離主義者によるテロ
- 国外の脅威  
(例) サヘル地域におけるイスラム過激派によるテロ
- 国内外の脅威  
(例) バスク地方におけるフランス・スペインで組織された分離主義者によるテロ

○ 国家の枠を超えた脅威

(例) フランス人及び外国人に暴力的行為をするように仕向けるイスラム過激派によるテロ

のいずれかに分類・位置付けてきた。

この点、テロが国際的規模にまで広がり重要な脅威となる場合には、国防への脅威と見なされる可能性もある。フランスの国防法典（第 L. 1111-1 条）では、「国防政策は、武力攻撃から国土と国民を守る目的を有する。国防政策は、国家安全保障に関わる可能性のある他の脅威との闘いに貢献している。国防政策は、国際同盟、国際条約、国際協定の遵守を監視し、現行の各種欧州条約の枠組みにおいて、共通安全保障防衛政策に参加する」と規定されている。こうした可能性は、昨今、テロが国外で発生することが多く、各国が軍事的予防戦略や国際警察による作戦の強化をためらわないだけに一層強まっている。国家の枠を超えたテロが国防への脅威と見なされることは、2013年1月以降、フランス軍がマリで AQMI（イスラム・マグレブ諸国のアル・カーイダ）に対して介入する際の根拠にもなっている。また、最近では、テロリストらによる西欧諸国等に対する一部の行為のレベルが「テロ行為」と「戦争行為」との境界を曖昧にしているほか、国際政治の場でも、例えば、米国が、その演説の中で、テロを国防への脅威として位置付け、これに対処するために軍事的手段を用いること、さらには、例えば、グアンタナモ収容所における強制収容やドローンを用いたテロリストの殺害といった、普通法に根拠のない特別の手法を用いることを正当化するようなことも見られるなどしているのである。

こうした中、やはり、フランスにおけるテロも、国防政策の構成要素の一つになり得る。その場合、大統領は、1958年共和国憲法に基づき、国の独立と領土保全の保障人（第5条）、陸海空軍の最高司令官（第15条）であり、核兵器の使用を決定する権限を唯一有する者とされていることから、その専管事項に属することとなる。さらに、こうした中で、国防大臣は、国防政策の策定及び実施について責任を負っていることから、特に、軍事インフラ、軍隊の組織管理、使用条件の調整を担うこととなる。

なお、フランスでは、2015年1月以降、「犯罪テロ警戒総合対策（ヴィジピラット）」の枠組みで、警察及び国家憲兵隊による監視を強化するため、テロの標的となり得る700ヶ所で1万人の軍人を展開するなど、公共の場での軍人によるパトロールも実施されている。

テロ対策を担う政策運営機関は、2009年に設置された「国防・国家安全保障会議」である。これは、憲法に定められた国防会議と1998年に設置されたものの2002年以降に廃止されていた国内治安会議に取って代わるものであった。国防・国家安全保障会議は、軍事

計画、国外作戦の指揮、重大危機への対応計画、経済・エネルギー安全保障、国家安全保障に貢献する国内治安計画、テロ対策に関する方針の策定等を担っている。同会議には、議長である大統領のほか、首相、国防大臣、内務大臣、経済・財務大臣、予算大臣、外務大臣その他議題に応じてその責任を負う大臣により構成されている。同会議の事務局は、国防・国家安全保障事務局長により運営されている。事務局長には2つの専門組織、すなわち、「国家情報会議」と「核戦略会議」が属している。国家情報会議は、情報機関の人的・技術的手段の計画の作成や情報機関同士の調整を行っている。大統領が議長を務め、首相や大臣のほか、議題に応じて出席が求められる情報機関の責任者らにより構成されている。核戦略会議は、核戦略の方向性を定め、核抑止力に関する計画を進展させることを任務としており、大統領が議長を務め、首相や国防大臣、フランス統合参謀総長、原子力エネルギー庁の軍事利用局長らにより構成されている。

これまで、フランスは、その歴史を通じ、先ほどの国内の脅威に分類されるテロを数多く経験してきたが、こうした脅威への対処については、軍事当局のみの責任であるとは考えられてこなかった。これらの対処に当たっては、通常の犯罪対策や治安の維持に関する枠組みの下で、内務省と警察の双方の管轄にも属すると考えられてきたのである。このため、内務大臣がその下に置かれた CILAT（省庁間テロ対策委員会）と UCLAT（テロ対策調整室）を通じ、テロ対策の調整を行ってきた。CILAT は、関連する他の機関にテロ対策に当たらせる任務を負っている。UCLAT は、国家警察総局長の直属であり、各情報機関の収集した情報を集約しているほか、国際協力の枠組みの下で、EU 諸国や米国にその支部を置くなどして、連絡員の派遣・受入を行う任務を負っている。その使命は、どちらかと言うと、直接的な作戦にあるというよりは、管理的な側面にある。UCLAT は、これ以外にも、「犯罪テロ警戒総合対策（ヴィジピラット）」の実施や、CILAT の事務局も担っている。

### (3) 国家安全保障の概念

昨今、テロの脅威のみならず、組織犯罪や不法移民網の脅威にも対処するため、国防と国内治安に係る活動領域はそれぞれ近接している傾向にあり、一方が行った活動を他方が引き継いだり、双方の活動領域が交わったり、時には、いずれの領域に属するのかが不明な場合も生じている。

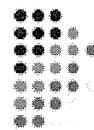
さらに、「国家安全保障」の概念の広がり両者の近似性を特徴付けるかたちとなっている。すなわち、この概念は、国防法典の目的である、「国民の生命を損なう可能性がある脅威・リスク全体、特に国民の保護、領土保全、共和国諸制度の不変性に関わる脅威・リスク全体を特定し、公権力が講じるべき対応策を定める」という目的に適うよう、国防政策

や国内治安政策のほか、民間安全保障政策、外交政策、経済政策その他の公共政策までも包含するかたちで捉えられてきたためである。こうした中、「国家安全保障」の概念は、国内治安を2つの側面、すなわち、自律性を維持する「日常的な」治安と国家の主権への重大な脅威に関連する「非日常的な」治安に分類して捉えるようになってきた。

他方、こうした「国家安全保障」の概念がかつての国防の概念に取って代わって国内治安の大部分をこれに包含するようになってきたことに対し、一部の者からは、憂慮すべき安全保障の転換として認識されるようになってきている。何故なら、こうした状況は、国内問題への対処に当たっても軍事の介入を考慮に入れるといった犯罪対策の「軍事化」の傾向を生じさせることとなり、また、その一方で、警察の活動への軍事の介入が増加し、軍事の「警察化」の傾向を生じさせることにもなるからである。現に、こうした傾向は、海上警察とフランス海軍による国際不正取引対策、「犯罪テロ警戒総合対策(ヴィジピラット)」の下での公共の場での軍人によるパトロール等に見られるのである。

この点、昨今こうした概念により課せられた包括的アプローチには、犯罪への対処に当たって明らかに例外的であるはずの軍事的手段が日常的に用いられてしまうリスクがあるように思われる。やはり、軍と警察の行動形態は、目的、正当性、法的根拠といった観点でそもそも性質を異にしているのであって、例えば、テロを準備計画するイスラム過激派への対処に当たっても、荷物の運搬役のような者に対しては、あくまで「敵」や「戦闘員」としてではなく「非行を働く者」として、推定無罪の原則に基づき、普通法に従い、可能な限り強制にわたらない範囲で、警察が対応することや法的措置を講じることが求められているからである。また、軍の警察化をあまりに推し進めることは、民主制の信頼や利益にもつながらないように思われる。テロリストらがテロを引き起こす目的の一つには、民主主義により、国民の基本的な人権や自由を侵害する特別法が制定され、(非常に費用の掛かる)管理や監視が継続して強化され、ひいては、最も基本的な民主主義の価値観に抵触する抑圧行動が行われることにある。換言すれば、国防と国内治安が同じ空間をなすと見なし過ぎることで、いつしか軍事的手段や手法が警察にとって代わる日が訪れる可能性すらあるのである。それは、たとえ、こうした軍事的手段により国民に期待される基本的人権が保障されるとは限らない状況になったとしても、である。

## 1) テロ対策の制度的位置付け: 国防と国内治安との間



- テロとは国防への脅威である
- 政策上のテロ対策運営: 国防・国内治安会議、および
  - 国家情報会議
  - 核戦略会議
- 内務省とテロ対策調整: CILAT(省庁間テロ対策委員会)、UCLAT(テロ対策調整室)
- 国防と国内治安との近似性: 「国防」と「安全保障の転換」

### (4) テロ対策の実施機関

フランスでは、以上のとおり、テロ対策が国防と国内治安の境界領域に位置付けられるようになってきており、その結果、様々な機関がテロ対策に関する権限を有するようになってきている。こうした状況は、現実の様々な脅威に対処する必要から生じた歴史の産物であるとも言えるが、他方で、各機関どうしの効率的かつ効果的な情報共有等が前提となることから、逆に、それにもかかわらず、政治や行政の強力な推進力の不在を理由にこれになされない場合には、結果的になれ合いや衝突・競合が生じるなど惨憺たる結果になってしまうおそれがあることにも留意しておく必要がある。

フランスにおけるテロ対策の実施機関は、大別すると、情報機関、捜査機関、介入部隊の3つとなる。

#### ア 情報機関

##### ○ 国防省

まず、国防省に、少なくとも3つの情報機関がある。

- ・ DGSE (対外治安総局)

1982年にSDECE(防諜・外国資料局)に取って代わったDGSEは、フランス

の安全に関する情報を収集利用することと、国外でフランスの利益に反する諜報活動を摘発・阻止すること（国外の諜報活動情報）を任務としている（人員：4,800人）。

- ・ **DRM（軍事偵察局）**

DRMは、フランス統合参謀総長に属している。同局は、軍事情報とフランス軍にとって有益必要な情報を取り扱っている。具体的には、情報の収集、分析、並びに、軍や作戦中の部隊、国防省中央組織への情報伝達を担っている（人員：1,700人）。

- ・ **DPSD（治安保護局）**

DPSDは、防衛共同体の当事者に対するリスクや脅威の特定と評価を行っている。具体的には、まず、軍隊への不当な干渉、すなわち、テロ・諜報・転覆活動、破壊行為、組織犯罪の形態をとるおそれのあるあらゆる脅威に対処するため、軍隊への攻撃を調査し防止することを任務としている。この一環として、DPSDは、国防機密を取り扱う権限を有する者や、標的となり得る区域・施設等について権限を有する者を保護する役割を負っている。また、経済への干渉、すなわち、産業や国防に関連する教育・研究所を対象としてなされる他国の情報機関、競争相手等による活動から生じるあらゆる脅威を発見し無力化することを任務としている。さらに、サイバー干渉、すなわち、サイバー空間において機密情報等が損なわれるおそれのある脆弱性や脅威の特定に当たっている（人員：1,000人）。

## ○ **内務省**

内務省には、元々、テロ対策を管轄する2つの情報機関、すなわち、DST（国土監視局）とDCRG（情報中央局）が置かれていたが、これらは2008年、DCRI（国内情報中央局）に統合された。さらに、DCRIは、2013年5月に提出された情報機関に関する議会報告書で、同局によるメラ事件の処理に関する批判がなされたことなどを受け、2014年5月、DGSI（国内治安総局）となっている。DGSIは、情報・作戦局、技術局、総務局、監督局から構成される（人員：3,500人）。

## ○ **財務省**

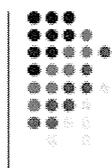
財務省にも、税関・財務に関して複数のテロ対策関連機関がある。

- ・ **DNRED（国家関税情報調査局）**

DNRED は、テロの資金調達に関する税関情報を収集・分析・伝達している（人員：800人）。

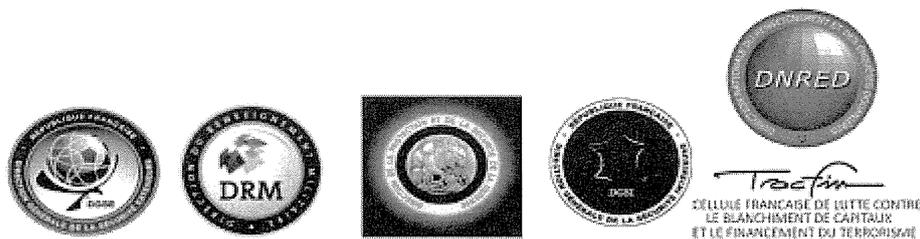
・ TRACFIN（情報処理・不正資金移転防止活動ユニット）

TRACFIN は、税関・財務に関するテロに係る情報を収集し、他の省庁が有する情報と照合分析し、司法機関にそれらの情報を伝達している。FINATER（テロ資金調達対策ユニット）は、テロ資金調達対策に関する省庁の方針を策定し、引き継ぐために、2001年10月に設立され、特にテロリストの財産を凍結するために介入している。



- 「情報コミュニティ」

- DGSE(対外治安総局)
- DRM(軍事偵察局)
- DPSD(国防省治安保護局)
- DGSJ(国内治安総局)
- DNRED(国家関税情報調査局)、cellule TRACFIN(情報処理・不正資金移転防止活動ユニット)



イ 捜査機関

国家警察総局に、DCPJ（司法警察中央局）が置かれており、専門性の高い犯罪、組織犯罪、国際犯罪への対策を担っているが、この司法警察中央局に、SDAT（テロ対策準局）と中央事務局が置かれている。

○ SDAT

SDAT は、金融犯罪対策を含め、国内外のテロ対策を担っている。この準局には、DNRTI（国際テロ抑止課）と DNRTS（分離主義者テロ抑止課）が置かれ、各種テロを専門とする複数の捜査班が設けられている（人員：140 人）。また、SDAT の下には、地方にも、テロ対策に当たる部隊が存在する。例えば、パリ警視庁には、SAT（テロ対策課）に、捜査班、金融捜査班、作戦資料管理班が設けられている（人員：公務員 40 人）。

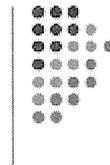
○ 中央事務局

中央事務局の一部には、テロ対策に関する特別な権限が認められており、その機関としては、OCLCO（組織犯罪対策中央事務局）、OCRGDF（大規模金融犯罪抑止のための中央事務局）、OCLCTIC（情報技術・通信関連犯罪対策中央事務局）がある。

なお、DCPAF（国境警察中央局）にも、不法移民・無資格外国人雇用抑止のための OCRIEST（中央事務局）があり、テロ対策にも当たっている。

- 司法調査機関

- DCPJ(司法警察中央局):テロ対策準局
- 犯罪対策中央事務局
  - OCLCO(組織的犯罪対策中央事務局)
  - OCRGDF(大規模金融犯罪抑止のための中央事務局)
  - OCLCTIC(情報技術・通信関連犯罪対策中央事務局)
  - OCRIEST(不法移民・無資格外国人雇用抑止のための中央事務局)



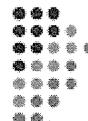
フランスでは、情報、捜査のいずれにしても、警察によるテロ対策の大半は国家警察により担われており、国家憲兵隊は、フランス領内全域でテロの標的となる施設の警備や情報収集に当たっているとはいえ、周縁的な役割を担っているにすぎないと言える。

## ウ 介入部隊

フランスには、国防省の指揮下にある特殊部隊（人員：3,000人）のほか、GIGN（国家憲兵隊治安介入部隊）と RAID（フランス国家警察特別介入部隊）がある。

GIGNは、介入、保護（外国でのフランスの利益）、監視・調査（テロ対策、大規模強盗対策）の任務を負っており、移動式の参謀本部と作戦支援部隊（人員：380人）を備えている。

RAIDは、国家憲兵隊治安介入部隊と同様の役割を担っている（人員：120人）。2009年以降、国家警察は、この部隊に加え、FIPN（国家警察介入部隊）を備えている。この部隊には、RAIDのほか、パリ警視庁の介入部隊（BRI（捜索介入部隊）・BAC（犯罪対策部隊））（人員：270人）、10のGIPN（国家警察介入部隊）（人員：200人）が加わっており、事案によっては、必要に応じ、さらに特殊警察による部隊（人員：500人）も加わることとなる。



### - 介入部隊

- GIGN(国家憲兵隊治安介入部隊)
- RAID(調査・救援・介入・抑止部隊)



### 3 法制面の整備

現在、フランスでは、テロ対策に関し、高度に発達した司法的枠組みが整備されている。しかし、引き続き、変化を遂げるテロの圧力に対処するため、機会あるごとに、国民の基本的な人権に配慮しつつ、検討を積み重ねていく必要がある。

これまで、フランスでは、テロ対策に関する法制は、世間を震撼させてトラウマが残るテロ事件が発生するたびに整備されてきた。例えば、テロ対策に関する最初の法律である1986年9月9日付の法律は、首都パリにおけるテロ事件が急増したことを受けて制定された。また、紛争地域での訓練キャンプへの参加等を目的として外国に行った国民を処罰することができる旨を定めた2012年12月21日付の法律は、先ほど申し上げたメラ事件を契機として制定された。最近では、フランス人がISILによる殺害行為に加担したことを受け、こうした「聖戦」への参加を阻止すべく、2014年11月13日付の法律が制定されている。

#### (1) 司法上の措置

現在、フランスでは、法律上、「テロ」とは、一定の犯罪につき、治安をかく乱する目的で、脅迫や畏怖を用いて意図的に個人や集団により行われた場合の当該行為をいうとされている（刑法典第421.1条）。2014年に、個人がテロを企てることも禁止されたことから、テロに至る前であっても、一連の証拠に基づき「テロリスト」と見なされれば、これを逮捕・起訴することが可能となっている。

ここでいう一定の犯罪とは、例えば、次のものをいう。

- 人の生命等に対する意図的な攻撃・誘拐・監禁
- 航空機、船舶その他の輸送手段の占拠
- 窃盗、強奪、破壊、破損、毀損、情報に関する犯罪
- 戦闘組織等による犯罪
- 危険物（爆薬、生物兵器、化学兵器等）の製造・所持・取引
- マネー・ローンダリング犯罪

犯罪がテロであると決定された場合には、例えば、禁錮重労働の刑につき、30年を無期に、20年を30年に、15年を20年にといったように、より重い刑罰が科せられることとなる。

フランスの刑法は、一定の場合に外国で行われたテロ犯罪にも適用される。

起訴は、検事局の申立てによってのみ行われ、被害者による告訴や犯罪行為がなされた国の当局による告発をもってその手続が開始されることとなる。この点、外国でなされた犯罪行為であっても、フランスにおけるテロの企てと密接に関連する場合には、これを告訴することができるようになっている。これは、例えば、訓練キャンプで訓練を受ける目的で外国に行くためにフランスで航空券が購入されていれば可能である。

また、フランスの刑法では、以下の行為については、それ自体がテロ行為であるとされ、処罰の対象とされている。

#### ○ 生態系テロ

大気中、地上・地下、食品若しくは食品成分中又は領海の海水を含む水中に、人若しくは動物の健康又は自然界を危険な状態に陥れる物質を入れる行為（禁固重労働 20 年、死亡させた場合には無期）

#### ○ 共謀によるテロ

テロの企てと関連する共謀罪に当たる行為（禁固刑 10 年、罰金 22 万 5,000 ユーロ。当該行為を指揮した場合には、禁固重労働 20 年、罰金 50 万ユーロ）

#### ○ 金融テロ

テロの企てのために、資金、有価証券、財産が何らかのテロ行為に使用するため、又は、それらの全て若しくは一部が何らかのテロ行為に使用されることを知りつつ、資金、有価証券又は任意の財産を、提供、収集、運用したり、この目的のために助言することで資金を出資したりする行為（10年の禁固刑及び 22 万 5,000 ユーロの罰金。ただし、1 つ以上のテロ行為を行う 1 人以上の者と日常的に関係があり、収入が日々の生活に関連するものであることを証明できない場合は、7 年の禁固刑と 10 万ユーロの罰金）。

#### ○ テロの煽動

テロリストの団体若しくはそれらの団体との共謀に参加する又はテロ行為の実行を目的として約束、寄付、贈与、特権の提案又は脅迫をしたりするなどの行為（10 年の禁固刑及び 15 万ユーロの罰金）。

### ○ テロの誘発と正当化

テロを誘発又は正当化する行為（5年の禁固刑と7万5,000ユーロの罰金。一般市民向けのオンライン通信サービスを用いて行われた場合は、7年の禁固刑と10万ユーロの罰金）。

また、フランスには、主な刑罰を補完する刑罰が言い渡される場合がある。例えば、次のようなものがある。

- 公民権、私権、家族権の停止
- 職業や社会活動への従事の禁止
- 会社の経営、監督の禁止
- 滞在・入国禁止
- 財産の没収

他方、テロの防止に寄与したあらゆる者への刑罰を免除する特別の規定が設けられている。例えば、ある者が行政・司法当局に通報したことで、テロの実行を未然に阻止することができた場合には、禁固刑が半分にまで減刑されることもある。

また、刑事訴訟特例規則により、テロ犯罪の場合には、司法官及び警察官に、普通法による犯罪よりも広範囲にわたって捜査・起訴する権限が付与されている。例えば、通常、勾留は、最長48時間までしか認められていないところ、さらに48時間延長することができるほか、例外的に、フランス又は外国で重大で差し迫ったテロの危険がある場合等には、さらに144時間まで延長することができることとされている。他方、被勾留人は、弁護士との面会が可能であるが、通常、24時間（組織犯罪の場合は48時間）制限することが可能であるところ、捜査上特別な事情に起因するやむを得ない事情がある場合や証拠の収集保管、更なるテロ攻撃を防止するために必要がある場合には、72時間まで制限することも認められている。

住居への捜索は、裁判官の決定により、当事者の同意なしに予備捜索として実施することができることとされており、夜間の捜索もできることとされている。

テロ犯罪の捜査に従事している者には、身分秘匿が認められており、行政登録番号により証明することとされている。

時効は、普通法の犯罪よりも長く、軽罪は3年が20年に、重罪は10年が30年とされている。

国内で犯されたテロ犯罪は、すべて特別重罪院で裁かれることになる。特別重罪院は、これを専門とする司法官らにより構成されている。(第一審では7人、控訴審では9人)。裁判に関与する者に対して不当な脅迫や干渉がなされるのを防止するため、陪審制はとられておらず、市民で構成された陪審員もない。

## (2) 行政上の措置

現在、フランスでは、テロの深刻な脅威の増大に対処するため、ある個人がテロを発生させるおそれがあると認められた時点で警察・司法が処罰することを可能としたり、こうした者の移動を制限したりするなど、よりテロの未然防止を目的とした措置がとられるようになってきている。

特に、テロを引き起こすおそれのある者がこれに至る前にこれを逮捕することができるよう、警察には、特に、

- 通信傍受
- ビデオによる監視
- 乗客データの入手
- 行政・司法ファイル（運転免許証、身分証明書、パスポート等）の閲覧

等の権限が付与されている。

2015年2月4日付及び2015年3月2日付の政令により、テロ行為に駆り立てるか、テロ行為を正当化するインターネットサイトを閉鎖することもできることとされたほか、検索エンジンで表示させないこともできることとされた。また、情報に関する2015年7月24日付の法律により、情報機関の権限が強化され、現場での音響装置の設置、車両や物体の位置情報、携帯電話から発せられたデータの傍受、諜報ソフトを用いたインターネット上のやり取りの記録の入手等が可能とされている。

こうした権限は、特に、国民の私生活、プライバシーを侵害することにもつながることから、フランス国内では、大きな論争が巻き起こったが、それでもなお、民主主義国家として、テロに対処するためには必要であるとされたのである。

また、治安上、その個人の行動のために、フランスにおけるその個人の存在が、現在

的かつ実際の脅威となり、社会の基本的利益にとって十分に重大な脅威となり得る場合や、治安、国内治安又はフランスの国際関係に重大な脅威をなす可能性のある場合には、外国人がフランスに入国することを禁止することとされた。こうした措置は、内務省により決定されることになる。

さらに、2003年11月26日付の法律により、国家の基本原則を損なう性質の行動やテロ活動に関連する行動を示す外国人に対し、国外追放の措置を講じることができることとされた。しかし、その一方で、一定の保護を図る必要から、フランスにおいて重要な家族的・個人的つながりを証明する外国人に対しては、この国外追放の措置が制限されることとなっている。例えば、13歳以降にフランスに常住する者や20年以上前からフランスに常住する者、10年以上前からフランスに常住する者で4年以上前からフランス人と婚姻している者又はフランスに居住するフランス国籍の未成年の子供1人以上の親である者、フランスに常住する者でその健康状態が医療を必要とする者などである。

他方、フランス人については、2014年11月13日付の法律により、最長6ヶ月間、2年を限度として更新可能な出国禁止措置が講じられている。この措置では、フランスへの帰国時に治安を損なうおそれがあるとの条件の下で、テロ活動やテロリスト集団の作戦区域へ参加することを目的として外国への移動を計画しているフランス人を対象とされた。この措置がなされた場合には、対象者のパスポートと身分証明書が無効とされ、それらの交付も行われなないこととなる。このため、対象者は、出国禁止の通知から遅くとも24時間以内に身分証明書を返還しなければならない。この決定は「重大な理由」を伴うことが条件となっており、内務大臣の判断に任されている。この決定は、テロ活動に参加するために外国へ行くフランス人を起訴することを可能にする刑事規定の前段階として行われる。この禁止に従わない場合は、3年の禁固刑と4万5,000ユーロの罰金に処される。

フランスでは、数ヶ月前から、犯罪予防を目的とした全般的な枠組みにおいて、過激化防止が政府の優先事項となっている。一部の個人がイスラム過激派組織による勧誘に負けないよう、可能な限り早期に介入することが求められている。2014年4月以降、不安を感じている者は、当局に通報することで、自らの子供の出国を妨げることができるようになっている。イスラム過激派組織への加入を防止し、子供を守るため、フリーダイヤルが設けられているほか、通報に必要な書類等についてオンラインでも入手可能とするなどされている。また、本年1月末には、イスラム過激派による宣伝活動を防止するため、一般市民を始め、過激化途中の若者の近親者（教師、団体等）、そして、若者自

身を対象として、インターネットサイト「[Stop-djihadisme.gouv.fr](http://Stop-djihadisme.gouv.fr)」が立ち上げられている。しかし、現時点では、大きな成果を上げているわけではないようである。インターネット対策としては、現時点では、Google、Facebook、Twitter等、インターネットメディアの一部が過激なコンテンツを削除するだけであるものの、インターネット関係者の多くは、自らこうした過激化防止の対策を実施したいと考えている。

なお、内務省では、フリーダイヤルが設置されて以降、通報を受けた各個人の過激派レベルについて、1から4の番号をつけることで分類し、最も憂慮すべき事態の場合には、監視下に置いたり、司法に導いたりしている。一部の者は、強制入院の対象にされるほか、社会・心理学的モニタリングの専門団体による取扱いの対象にもされる。また、本年中には、シリアから戻った若者らを、彼らの意志に基づき受け入れるために、「脱過激化国家センター」が開所される予定となっている。

このほか、過激化防止の観点からは、刑務所に必然的に特別な注意を払う必要がある。このため、今後、過激化した留置者を対象とした監獄にそのレベルに応じた複数の獄舎を設けていくほか、イスラム教聖職者の数を増加させたり、その対策のレベルを強化したりしていかなければならない。また、一般的に、あらゆる教育・文化の分野において、市民権の尊重はもとより、寛容の精神を普及させていくため、宗教への過度の傾倒とイスラム過激派テロを擁護するおそれのある行動を監視し対処していくことが重要となっている。