

【講演①】伊勢志摩サミット等に向けた警備諸対策

警察庁長官官房審議官（警備局担当） 齊藤 実

（代理：警察庁警備局外事情報部国際テロリズム対策課長 宮沢 忠孝）

平成28年5月26日及び27日の両日、第42回主要国首脳会議（以下「伊勢志摩サミット」という。）、いわゆるG7（“Group of Seven”の略で、フランス、日本、イギリス、ドイツ、アメリカ、イタリア、カナダの先進7ヶ国をいう。）のサミットが開催される。現在、G7以外にもG20といった新しい枠組みが構築されてきているが、G7以外の新興国がテロや貧困、気候変動といったグローバル・イシューを扱うまでには至っていないことから、依然としてG7のサミットは、非常に注目される重要な会議であると考えている。他方、これだけ注目される会議であることから、テロ組織や反グローバリズム団体にとって、テロ等を実行することによりその存在に注目を集めようとするインセンティブが働くであろうと考えており、警察としては、平成28年の伊勢志摩サミットに当たり、開催地はもとより、それ以外の関係閣僚会議の開催地、その他全国津々浦々で万全の体制をとっていかなければならないと考えている。

本日は、こうした認識の下、我が国をめぐる警備の諸情勢や、当庁で平成27年6月に策定した「警察庁国際テロ対策強化要綱」の目的と推進項目、伊勢志摩サミットに向けた課題と諸対策について話をしたい。

1 国際テロ情勢

世界的な情勢としては、2001年9月11日の米国における同時多発テロ事件（以下「9.11」という。）の後、イスラム過激派によるテロが安全保障上の重大な課題であるということが認識されるようになった。つい最近までは、アル・カーイダであったが、現在は、ISIL（いわゆるイスラム国）が非常に台頭しており、これが言わば、ジハードイデオロギイの中心のようなかたちになっている。

ISILは、2014年6月、その指導者バグダディがカリフを自称するとともに、イラクとシリアにまたがる一定の広大な地域にいわゆるイスラム国の樹立を宣言した。カリフとは、預言者ムハンマドの後継者、すなわち、イスラム世界全体の政治的・宗教的な指導者をいう。

そもそも、イスラム過激派組織は、多数存在するが、いずれもイスラム法によって支配されるイスラム国家の樹立を目指している。しかし、これまでも、一定の領域を支配する組織は存在していたものの、その指導者が自らを預言者の後継者であるカリフであると名乗ったのは実質的にISILが初めてである。

イスラム世界では、カトリック等とは異なり、カリフの選任についてその手続が特に定められているわけではない。このため、バグダディがカリフを自称していることについては、あくまで本人が勝手にそう呼んでいるだけであり、それを認めるかどうかは個々のムスリムの判断による。既存のイスラム国家、例えば、サウジアラビアは、バグダディをカリフであると認めることは、バグダディの支配下に入ってしまうことを意味するので、当然、バグダディのカリフたる正当性については否定している。

ただ、いずれにしても、一部のイスラム教徒にとっては、バグダディがカリフを名乗り

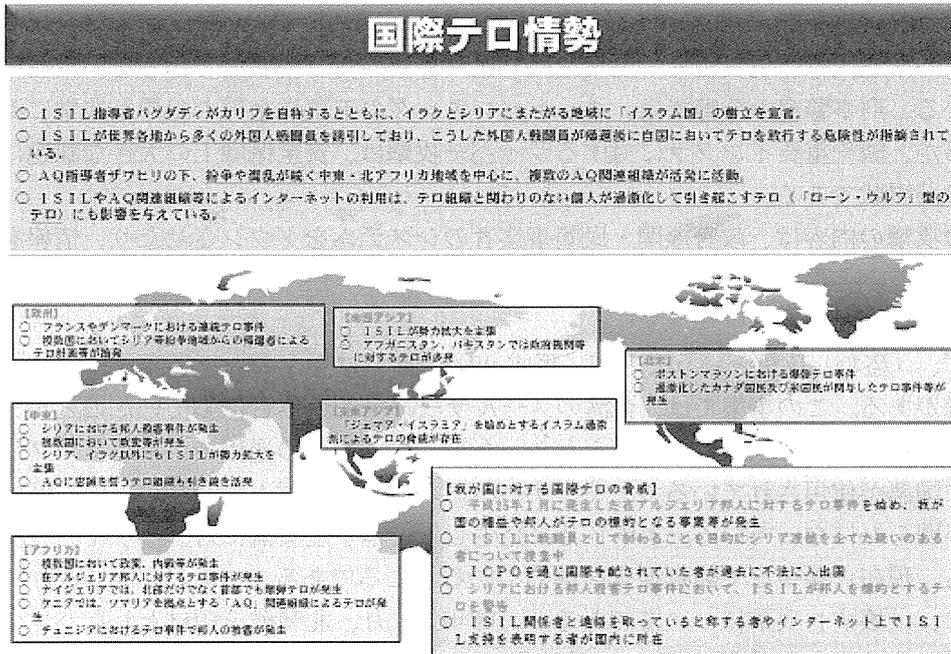
イスラム国家・イスラム国を創設したことは一定のインパクトを与えている。したがって、ISIL が様々なかたちでネットを使いながら宣伝をすることにより、世界各地から多くの外国人戦闘員をシリア、イラクの彼らのエリアに誘引している。そして、こうした外国人戦闘員が自国に戻ってからテロを行う危険性が発生しているのである。現に、ISIL の国内にいる外国人戦闘員が自国のイスラム教徒に向かって当該国でテロをするようにというメッセージを行うということも見られる。

一方、アル・カーイダは、9.11 の後、米軍等がアフガニスタンを攻撃することにより、その中枢部は、相当程度弱体化した。オサマ・ビンラディンも 2011 年に殺害されている。ただし、その関連組織は、アル・カーイダの指導者であるザワヒリの下で引き続き世界各地で活発に活動している。

こうした ISIL やアル・カーイダといった組織がインターネットを利用してテロ組織と関わりのない個人に対してメッセージを発信し、そうした個人が過激化して引き起こす、いわゆるローン・ウルフ型のテロ、この危険性が非常に指摘されているところである。

こうした世界の状況を踏まえ、日本はどのような状況にあるのか。日本に対するテロの脅威は、急に今日現れたわけではない。過去にも、日本がテロの標的であることは、アル・カーイダの指導者等が名指ししているところであり、また、ICPO（国際刑事警察機構）の赤手配を受けている人物が不法に日本に入出国を繰り返していたこともあるほか、日本には軍の施設を始めとする米国の関連施設が非常に多く存在している。

ただし、本年 1 月から 2 月にかけてのシリアにおける邦人殺害テロ事件により、この事件そのものも多くの外国人の中に日本人が被害者となったというものではなくて、そもそも日本だけを標的としたテロであったということに加え、このテロの過程において引き続き、ISIL が日本人や日本権益を標的としたテロを実行すると警告している。また、ISIL に加わることを目的としてシリアに行こうとした人間についても把握をし、現在警視庁で捜査をしている。さらに、ISIL の関係者と連絡を取っている者、ISIL を支持している者が存在している。こうしたことを踏まえると、我々としては、我が国に対する国内外におけるテロの脅威は、現実のものになっているという認識を有している。



ISILには、本体があり、さらにその周辺部分として ISIL に忠誠を誓う組織が世界各地に出てきている。ISIL は世界各地に自分たちの州を設置したと表明している。ISIL は、元々、アル・カーイダから派生した組織である。源流は90年代に一神教聖戦団というのがイラクに創られ、それが名前を変えながら今日に至っている。2004年にアル・カーイダに忠誠を誓い、当時、日本人を殺害し、その画像をインターネットに流した事件も引き起こしている組織である。その後、取締りの強化等により、一時勢力も弱まったのであるが、米軍がイラクから撤退した後、イラクの多数派のシーア派の政府が少数派のスンニ派を圧迫したことから、スンニ派の間で ISIL が勢力を伸ばした。さらに、シリアの国内で、いわゆるアラブの春の影響を受けて内戦が勃発する。その内戦による混乱に乗じて ISIL が勢力を伸ばしたことで、今日のようなイラク、シリアの一定の広大な地域を実効支配するようになってきている。その過程で、一種の主導権争いによって、アル・カーイダとは絶縁をして現在に至っている。ISIL は、国を名乗るだけあり、その組織は、擬似国家的な組織である。バグダディを長として、シリア担当の次官、イラク担当の次官を置き、いろいろな行政組織のような機構を持っている。

1つ指摘されていることとしては、大変豊富な資金を持っているのではないかとされている。色々な油田を制圧しているので、そこから採取される石油を密輸したり、人や貨物に税金をかけたり、人質を取って身代金を奪ったりすることにより、一定の資金があるのではないかとされている。

ISIL の州については、ISIL 本体と異なり、必ずしもどの組織も実効支配をしているわけではない。その実態については、不明な部分が多く、いずれにせよ、勢力を世界に拡大していることは間違いがないと思われる。

2 サイバー攻撃情勢

サイバー空間は、現実世界・現実空間と並ぶ警察の第二の戦場であるという言い方もされている。刑事警察の分野では、ネットバンキングの不正送金等の犯罪も非常に深刻化しているが、国や重要インフラに対するサイバー攻撃は、安全保障上の大きな課題になっているのが現状である。

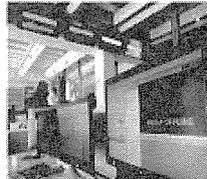
この攻撃の内容は、政府機関・民間事業者のシステムをダウンさせたり、情報を窃取したりすることとなる。換言すれば、「盗む」攻撃又は「壊す」攻撃である。幾つかの事案につき御紹介したい。

まず、「盗む」攻撃ということで、平成 22 年 12 月に発生した三菱重工に対するサイバー攻撃がある。この事案では、台湾のメールサーバーを踏み台にしていたことが分かっている。最終的には犯人の特定に至らなかったものの、捜査の過程で、不正プログラムの一部に中国語が使用されていることや、サーバーの利用に中国人が関与している疑いがあることが明らかになっている。本年 6 月に発生した日本年金機構に対するサイバー攻撃についても、現在、警視庁で鋭意捜査を進めているところである。

次に、「壊す」攻撃についてであるが、昨年 11 月、北朝鮮を題材としたパロディ映画を公開しようとした米国のソニーピクチャーズエンターテインメントに対するサイバー攻撃事案が発生している。この事案については、攻撃ツールが平成 25 年 3 月に韓国の銀行へのサイバー攻撃で使用されたツールと非常に類似していることなどから、これは北朝鮮政府によるものだと FBI が発表している。本年 4 月、フランスの TV5Monde に対するサイバー攻撃も発生している。これは ISIL の賛同者と見られる CyberCaliphate と称する者による攻撃である。

サイバー攻撃情勢

政府機関や民間事業者等のシステムをダウンさせたり、
情報を窃取したりするサイバー攻撃が世界的規模で頻発

<div style="background-color: #f0f0f0; padding: 2px; margin-bottom: 5px;"> 機密情報の窃取 </div> <p style="text-align: center; margin: 0;">三菱重工に対するサイバー攻撃(22年12月)</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;">  <p>日本の中枢 筒抜け</p> <p>● 23年9月、潜水艦やミサイル、原子力プラントを製造している工場等で、約80台のコンピュータが、外部からの情報窃取を可能とする不正プログラムに感染していたことが報じられた。</p> <p>● 以後の調査で、22年12月に標的のメールを受信したことが判明した。</p> </div> <div style="width: 50%;"> <p>● 23年6月、日本年金機構は、職員端末が不正プログラムに感染したことにより不正アクセスが行われ、同機構が保有する個人情報の一部(約125万件)が外部に流出したと発表した。</p> <p>● 同機構からの通報を受け、警視庁において捜査を行っている。</p> </div> </div>	<div style="background-color: #f0f0f0; padding: 2px; margin-bottom: 5px;"> 年金情報125万件流出 </div> <p style="text-align: center; margin: 0;">日本年金機構に対するサイバー攻撃(27年6月)</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;">  <p>● 27年6月、日本年金機構は、職員端末が不正プログラムに感染したことにより不正アクセスが行われ、同機構が保有する個人情報の一部(約125万件)が外部に流出したと発表した。</p> <p>● 同機構からの通報を受け、警視庁において捜査を行っている。</p> </div> <div style="width: 50%;"> <p>● 27年4月、フランスの国際放送局 TV5Monde が「ISIL(いわゆる「イスラム国」)の賛同者とみられる「Cyber-Caliphate」と称する者によるサイバー攻撃を受けた。</p> <p>● この攻撃により同局の番組が放送できない状態となったほか、公式ホームページやSNSのアカウントが一時的に凍結されフランス軍のISILに対する空爆を非難する声明文書が提示される被害が発生した。</p> </div> </div>
<div style="background-color: #f0f0f0; padding: 2px; margin-bottom: 5px;"> システムのダウン、破壊等 </div> <p style="text-align: center; margin: 0;">米国ソニー・ピクチャーズ・エンターテインメントに対するサイバー攻撃事案(26年11月)</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;">  <p>● 26年11月、米国ソニーピクチャーズ・エンターテインメントにおいて、システムの破壊を伴うサイバー攻撃が発生したことが判明した。</p> <p>● 本攻撃により、数千台のコンピュータが動作不能となるとともに、関係者の個人情報等が窃取された。</p> </div> <div style="width: 50%;"> <p>● 27年4月、フランスの国際放送局 TV5Monde が「ISIL(いわゆる「イスラム国」)の賛同者とみられる「Cyber-Caliphate」と称する者によるサイバー攻撃を受けた。</p> <p>● この攻撃により同局の番組が放送できない状態となったほか、公式ホームページやSNSのアカウントが一時的に凍結されフランス軍のISILに対する空爆を非難する声明文書が提示される被害が発生した。</p> </div> </div>	<div style="background-color: #f0f0f0; padding: 2px; margin-bottom: 5px;"> フランスTV5Mondeに対するサイバー攻撃 </div> <p style="text-align: center; margin: 0;">フランスTV5Mondeに対するサイバー攻撃(27年4月)</p> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;">  <p>● 27年4月、フランスの国際放送局 TV5Monde が「ISIL(いわゆる「イスラム国」)の賛同者とみられる「Cyber-Caliphate」と称する者によるサイバー攻撃を受けた。</p> <p>● この攻撃により同局の番組が放送できない状態となったほか、公式ホームページやSNSのアカウントが一時的に凍結されフランス軍のISILに対する空爆を非難する声明文書が提示される被害が発生した。</p> </div> <div style="width: 50%;"> <p>● 27年4月、フランスの国際放送局 TV5Monde が「ISIL(いわゆる「イスラム国」)の賛同者とみられる「Cyber-Caliphate」と称する者によるサイバー攻撃を受けた。</p> <p>● この攻撃により同局の番組が放送できない状態となったほか、公式ホームページやSNSのアカウントが一時的に凍結されフランス軍のISILに対する空爆を非難する声明文書が提示される被害が発生した。</p> </div> </div>

3 警察庁国際テロ対策強化要綱について

「警察庁国際テロ対策強化要綱」について、これは平成27年6月に作成したものであるが、この要綱の作成に併せ、警察庁に、この要綱に掲げた諸施策を推進するため、次長を長とする「警察庁国際テロ対策推進本部」を設置している。

この要綱の目的については、先ほど申し上げたとおり国際テロの脅威が現実のものになっているという中で、2016年の伊勢志摩サミット、2019年のラグビーワールドカップ、2020年の東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催までを見据えた、概ね5年程度を目途とした国際的な大規模イベント警備対策を強力に推進していこうというものである。

この要綱の柱は、全部で5つある。1つは情報収集・分析、2つは水際対策、3つは警戒警備、4つは違法行為の取締り・事案発生時の対処、5つは官民連携である。この5つの項目はテロ対策としてこれまでも掲げてきた項目であり、おそらく今後も10年20年30年と変わらずに掲げられる項目であろうと思うが、このうち、目玉になるものを幾つか御紹介したい。

警察庁国際テロ対策強化要綱について

1 目的

我が国における国際テロの脅威が現実のものになっている中、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催までに、おおむね5年程度を目途としてテロ対策を強力に推進

2 主な取組内容

国際テロリズム緊急展開班（TRT-2）の活動基盤の強化

警察庁における指揮体制の強化、イスラム過激派組織等に精通した人材の育成・登用等による情報収集・分析能力の向上、海外連絡担当官の派遣地域拡大等による各自治体情報機関との関係強化等を図り、テロ発生時に円滑に活動できるよう国際テロリズム緊急展開班（TRT-2）の活動基盤を強化

国内におけるテロ等発生時の事態対処能力の強化

特殊部隊（SAT）、NBCテロ対応専門部隊、銃器対策部隊、銃器使用テロ等発生時の機動的対処体制、要人警護体制、サイバー攻撃特別捜査隊、サイバーフォース、機動警察通信隊等の強化・整備を図り、事態対処能力を強化

科学技術の活用強化

警察の総力を挙げて科学技術を活用し、インターネット・オアシスセンター（仮称）の新設、不審者発見、小型無人機等対策、サイバーテロ対策等に必要な設備資機材の整備、科学鑑定技術や交通管制システムの高度化、情報通信基盤の整備等を図るとともに、テロリストによる科学技術等の悪用に対処

関係機関・民間との連携強化

入管・税関との協力体制の下、顔画像情報や指紋情報等を活用した水際対策を推進するほか、海保・自衛隊等との共同訓練を推進し、関係機関との連携を強化。また、「国民一斉となったテロに強い社会の実現」を図るため、官民連携ネットワークの構築等により、爆発物等の原料となり得る化学物質等の管理、宿泊施設等における本人確認等の徹底を促進

(1) TRT-2(国際テロリズム緊急展開班)の活動基盤の強化

まず、1つは、TRT-2の活動基盤の強化である。TRT-2は、あらかじめ、警察庁や都道府県警察の職員の中からその要員を指定しておき、その職員については、国際テロリズム対策課の兼務とし、公用旅券を発給するなどしている。したがって、有事に際し、いつでも出動できる体制がとられている。国外で日本人が被害に遭うような事案が発生した場合には、事案によって数人であったり、もう少し多かったりするものの、指定した要員のうちからチームを編成して現地に派遣し、情報収集、捜査支援に当たることになる。平成25年のアルジェリアでのテロ事件や、本年のシリア、チュニジアでの事件の発生に際し、

それぞれ派遣されている。平成 27 年のシリアにおける事案を踏まえ、以下の対策を講じていくことになっている。1つは、TRT-2 に対する警察庁における指揮体制の強化、2つは、イスラム過激派組織等に精通した人材の育成、登用による情報収集等の能力の向上である。さらに、各国の治安情報機関との関係を強化していくことも課題となっている。

(2) 国内におけるテロ等発生時の事態対処能力の強化

2つは、国内におけるテロ等が発生した場合に対処する能力の強化である。平成 27 年 1 月に発生したフランスのシャルリー・エブドの事件では、犯人は、まず雑誌社を攻撃した後、車に乗って逃走し、その後スーパーマーケットや印刷会社などに立てこもったが、事案発生時に、犯人を追跡、制圧、検挙するということが重要である。対応としては、テロ対処専門部隊、既存の SAT 等、様々な部隊があるが、こうした体制装備を強化していくほか、機動的に逃走するテロリストを追跡、制圧できるような機動的な対処体制も整備していくことを考えている。

(3) サイバー攻撃対策の強化

3つは、サイバー攻撃対策の強化である。これについては、まずは、予防が重要であり、電力、銀行、水道、ガス等々、様々な重要インフラがあるが、そういったインフラ事業を所管する官庁と緊密に連携し、未然防止を図っていくこととしている。警察の体制については、13 の都道府県警察に、サイバー攻撃特別捜査隊という特別な捜査部隊が設置されているが、こうした部隊を強化していくほか、技術的な解析を行う技術者集団のサイバーフォースといった体制も強化していくことが課題になっている。

(4) 情報収集・分析及び科学技術の活用

4つは、情報収集・分析、科学技術の活用である。先ほど申し上げたとおり、ISIL を始めとするイスラム過激派は、インターネットを活用し、様々な動画やオンライン雑誌を流すといったことをしている。こうした影響を受け、過激思想に感化される人間が紛争地に行き、外国人戦闘員として戦ったり、ローン・ウルフ型のテロを敢行したりする、そうした危険が指摘されているところである。ローン・ウルフ型のテロについて一言申し上げると、この防止は非常に難しい課題であると我々は考えている。ISIL の広報官は、インターネット上で、「十字軍の土地ならどこでも攻撃しろ」、「爆弾、ナイフ、車、岩、そうしたものがなければブーツや拳を使ってテロをしろ」と呼びかけている。最近、欧米でイスラム過激思想の影響を受けたと見られるテロ事件が非常に多く発生しているが、その多くはいわゆる組織的なものではなく、ローン・ウルフ型のテロである。犯行の手口は ISIL の広報官が言うとおおり、簡単に手に入る銃器やナイフ、車を使用したりしており、手口としてはそれほど手の込んだものではない。しかし、手口が簡単であるが故に、これを事前に把握して防止することは非常に難しい課題である。こうしたことを踏まえ、警察庁としては、インターネット・オシントセンターを新設し、ネット上の情報を収集することなどを検討している。

(5) 関係機関・民間との連携の強化

5つは、関係機関・民間との連携の強化である。入国管理局や税関と協力して顔画像

等を活用した水際対策を推進したり、海上保安庁等との共同訓練を推進したりすることである。また、民間の方々と連携し、爆発物の原料となり得るような物質を管理したり、宿泊施設における本人確認を徹底したりすることが課題になっている。

(6) 外国人コミュニティとの連携強化

6つは、外国人コミュニティとの連携強化である。例えば、フランスの例をとると、一説には500万人、600万人ものイスラム系の移民や二世・三世が国内に存在するとされている。このような人々の多くは、大都市近郊の集合住宅のような条件の悪いところに集まって住んでいる。そういうところは、犯罪や失業、貧困といった社会問題が集中している悲惨なエリアになっている。日本では、こうした状況が発生しないよう、外国人が地域社会に適応できるよう手助けや、犯罪に遭うことを防止するなどの措置を、地方自治体と連携しながら、現に行っているところであり、今後もさらに強化していくことが課題になっている。

4 伊勢志摩サミット等に向けた課題と取り組み

伊勢志摩サミットには、国内最高峰の警備が必要であると考えており、下図に示したような取組をしっかりと行っていきたいと考えている。

伊勢志摩サミット等に向けた課題と取組

概 要	<p>主要国首脳会議（サミット）は、国際テロのターゲットとされている米国を始めとする主要国の首脳が、我が国において一堂に会する会議であり、サミット会場を始めとする関係施設等に対して大規模かつ長期間の警備が必要となる。</p> <div style="text-align: center;">  <p>首脳会議 (二国伊勢志摩市等) 5月26、27日</p> </div>	<p>◎ 関係自治体発着地等</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>会議名称</th> <th>開催地</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>外務大臣会合</td> <td>広島県広島市</td> </tr> <tr> <td>防衛大臣</td> <td>宮城県仙台市</td> </tr> <tr> <td>中央銀行総務会合</td> <td></td> </tr> <tr> <td>初等・中等教育大臣会合</td> <td>茨城県つくば市</td> </tr> <tr> <td>福祉・高齢関係大臣会合</td> <td>香川県高松市</td> </tr> <tr> <td>教育大臣会合</td> <td>岡山県倉敷市</td> </tr> <tr> <td>保健大臣会合</td> <td>兵庫県神戸市</td> </tr> <tr> <td>農林大臣会合</td> <td>新潟県新潟市</td> </tr> <tr> <td>エネルギー大臣会合</td> <td>福岡県北九州市</td> </tr> <tr> <td>交通大臣会合</td> <td>長野県軽井沢町</td> </tr> <tr> <td>環境大臣会合</td> <td>富山県富山市</td> </tr> </tbody> </table>	会議名称	開催地	外務大臣会合	広島県広島市	防衛大臣	宮城県仙台市	中央銀行総務会合		初等・中等教育大臣会合	茨城県つくば市	福祉・高齢関係大臣会合	香川県高松市	教育大臣会合	岡山県倉敷市	保健大臣会合	兵庫県神戸市	農林大臣会合	新潟県新潟市	エネルギー大臣会合	福岡県北九州市	交通大臣会合	長野県軽井沢町	環境大臣会合	富山県富山市
会議名称	開催地																									
外務大臣会合	広島県広島市																									
防衛大臣	宮城県仙台市																									
中央銀行総務会合																										
初等・中等教育大臣会合	茨城県つくば市																									
福祉・高齢関係大臣会合	香川県高松市																									
教育大臣会合	岡山県倉敷市																									
保健大臣会合	兵庫県神戸市																									
農林大臣会合	新潟県新潟市																									
エネルギー大臣会合	福岡県北九州市																									
交通大臣会合	長野県軽井沢町																									
環境大臣会合	富山県富山市																									
サミットに対する脅威	<p>国際テロの脅威 2005年（平成17年）7月、英国で開催されたグレンイーグルス・サミット開催中、ロンドン中心部で地下鉄とバスが攻撃対象となる同時多発テロ事件が発生。56人が死亡し、約700人が負傷。</p> <p>極右暴力集団によるテロ・グリフ等の脅威 極右暴力集団は、国内でのサミット開催機会を捉え多数のグリフ攻撃を施行。 【主要な事例】 H51 東京サミット：「米領事館前地帯に向けた狙撃事件」 H5 東京サミット：「米領事館前地帯に向けた狙撃事件」 H12 九州沖縄サミット：「外軍基地に向けた発射機撃射事件」 このほか、国内で開催されたサミットに対し、会場周辺における集会、デモ等の反列行動も実施。</p> <p>反グローバリズムを掲げる過激な勢力等による抗議行動</p> <ul style="list-style-type: none"> ◎ H13伊：ジェノバで約20万人規模のデモ、約170人を身柄拘束 ◎ H17英：エジンバラで約20万人規模のデモ、約90人を身柄拘束 ◎ H19独：ロストック等で、約8万人規模のデモ、約1000人を身柄拘束 																									
国内最高峰の警備	<ul style="list-style-type: none"> ● 全国から部隊の特別派遣を始めとするオールジャパンによる警備態勢の構築 ● サイバー攻撃やドローン等の新たな脅威への対応 ● 開催地に加え、大都市圏を中心に重要施設等の警備警備を徹底 ● サミット警備に対する地元住民、関係自治体、関係機関等の理解と協力を得る必要 																									

なお、伊勢志摩サミットの警備に当たっては、地域住民、関係機関との連携が非常に重要であると考えている。過去の例を見ると、北海道洞爺湖サミットやAPECに際し、様々なかたちで民間の方々との連携の枠組みを構築していることから、今次のサミットでも、同様の枠組みを構築し、しっかりと連携しながら警備の万全を期していきたい。

5 2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会に向けた課題と取組

最後に、東京オリンピック・パラリンピック競技大会について、警察としては、良好な治安の確保と大会の安全かつ円滑な進行の確保、違法行為の未然防止と対処、関係者の安全かつ円滑な輸送の確保に取り組んでいくこととしている。まだまだ先のように見えるが、あっという間に月日は流れることから、現時点で既に警視庁、警察庁で下図に示した体制の下で取組を進めているところである。

2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会に向けた課題と取組	
大会をめぐる状況	大会の概要 <ul style="list-style-type: none"> 開催日程 <ul style="list-style-type: none"> 2020年（平成32年） 7月24日～8月9日（オリンピック） 8月25日～9月6日（パラリンピック） 東京都を始めとする複数都道府県の会場で競技実施予定 全国で聖火リレー、事前キャンプ、文化イベント等を実施予定 約1,010万人の観客数を予想
	大会の特徴 <ul style="list-style-type: none"> 国際的に大きな注目を集める行事であり、テロやサイバー攻撃等各種脅威の標的となるがそれ 各国訪問を始め、国内外から多数の観客が来訪 聖火リレーからパラリンピック終了まで、長期間かつ広範囲にわたる警備実施 スポーツの祭典としての雰囲気損なわない、ソフトな警備が必要 関連事業には多額の資金が投入 都市型開催であり、社会経済活動に大きな影響が生じる可能性 テストイベント（平成31年開催）を含めると準備期間に余裕はない
これまでに	<ul style="list-style-type: none"> 26.1.24 警察庁に「2020年オリンピック・パラリンピック東京大会準備室」（課長級会議体）を設置 27.4.10 警察庁警備課に「平成三十二年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会警備対策室」を設置 関係省庁、東京都、大会組織委員会等と連携しつつ、大会セキュリティの確保に向けた各種取組に参画
警察の取り組むべき課題	良好な治安の確保と大会の安全かつ円滑な進行の確保 <ol style="list-style-type: none"> 招致成功の要因となった良好な治安の確保 警備業務の実施の適正確保 関連事業からの最大理解の推進 
	テロ等違法行為の未然防止と対処 <ol style="list-style-type: none"> 大会関係者、国内外要人、観客等の安全確保 重要施設の警戒警備と事態対応能力の強化 大会主催者等との連携の強化 
	関係者の安全かつ円滑な輸送の確保 <ol style="list-style-type: none"> オリンピック・レーンの設置等による効果的な交通規制 送迎ルートの設定等による交通渋滞対策 大会関係施設における先行交通対策（駐車対策等） 

以上、雑駁であるが、サミット、オリンピック等に向けた警備諸対策について申し上げた。警備諸対策に引き続き御理解と御協力を賜るようお願い申し上げて、私の説明とさせていただきます。

【講演②】今後の我が国におけるテロ対策の課題

(公財) 公共政策調査会研究センター長 板橋 功

1 伊勢志摩サミット及び関連大臣級会合、東京オリンピック・パラリンピック

来年、我が国で伊勢志摩サミットが開催されるほか、関連する大臣級会合が全国各地で10回開催されることになる。例えば、外務大臣会合は広島、財務大臣会合は仙台で開催される。東京オリンピック・パラリンピックについても、東京のほか、神奈川、千葉、埼玉でも開催されることになる。

伊勢志摩サミットの開催地である賢島は、アクセスルートが橋と鉄道橋の2つであり、同サミットは、いわゆるリトリート方式で開催される。関連大臣級会合は、広島市と仙台市に加え、つくば市、高松市、倉敷市、神戸市、新潟市、北九州市、軽井沢町、富山市と10カ所で開かれる予定である。つくば市と高松市の2カ所以外の8都市は、新幹線が通っている都市である。

東京オリンピック・パラリンピックは、東京以外の3県、すなわち、神奈川でセーリング、埼玉でゴルフ、ライフル射撃、バスケットボール、千葉でレスリング、フェンシング、テコンドーが開催される予定である。これら以外にも、おそらく、全国各地に練習地や休養地等が設けられることになるので、当然ながら、これらの場所でも警戒警備に当たらなければならなくなる。また、こうした機会に合わせ、主要な観光地には多くの外国人や外国の要人が訪れることにもなるので、これらへの警戒警備も必要となってくる。

2 日本に係るテロの脅威と対策

日本に係るテロの脅威についてであるが、私は、特にここ最近、非常に高まっており、今後引き続きテロの脅威が高まっていくと考えている。

まず、前置きとして、“IS”という呼称について、昨年からずっと悩んでおり、未だに悩んでいる。日本政府は“ISIL”で統一しているが、当初、私は“ISIS”を用いていた。米国のホワイトハウスのホームページでは“ISIS”が用いられており、CNNも同様である。英国BBCでは“ISIL”が用いられていた。“ISIS”は“Islamic State of Iraq and Syria”の略称であり、文字通り、イラクとシリアのイスラミックステーツであることから、そのエリアについて比較的狭い概念である。これに対し、“ISIL”は“Islamic State of Iraq and Levant”の略称であり、イラクとレバント（注：歴史的に地中海東部沿岸地方を指す）のイスラミックステーツということになることから、“ISIS”に比べると、非常に広いエリアを含めた概念であり、広くその支配を主張するIS寄りの考え方になってしまっていると言ってよいかもしれない。このため、私自身が呼称するに当たっての扱いについて、少し悩んでいたわけであるが、最近、NHKは「過激派組織IS」としていることもあり、私自身は「IS（自称「イスラム国」）」とい

う呼称にしようと考えているところである。

(1) 日本のプレゼンスの上昇

まず、世界における日本のプレゼンスの上昇である。ほとんどの大臣級会合が来年（2016年）の5月25日・26日の首脳会合に向けて、全国各地で順次開催されることになる。大臣級会合は、国際会議であり、当然ながら外国でも報道されることになることから、会合が開催される都度、我が国の露出度が増加していくことになる。当然ながら IS（自称「イスラム国」）の関係者やテロリスト、過激化する可能性がある者等もそれらの報道を目にすることとなるのである。

東京オリンピック・パラリンピックについても同様である。今後、来年のブラジル・リオデジャネイロでの大会が終了すれば、東京大会に関する広報の機会が増加していき、また PR のための催しやプレ大会等の様々な関連行事も開催されることから、その都度、国際的な露出度もまた増加していく。当然ながら IS（自称「イスラム国」）関係者やテロリストもそれらを目にすることとなる。

(2) 本年1月に発生した IS（自称「イスラム国」）による邦人殺害事件の影響

私は、本年1月に発生した IS（自称「イスラム国」）による邦人殺害事件の影響は非常に大きいと肌で感じている。実は、私が、これまでテロに関する研究をしてきた中で、最も日本国内でのテロがいつ起こってもおかしくない状況にあると考えている。特に1月のこの事件以降、「日本」は極めて危険な状況にあると感じている。勿論、これまでも、アル・カーイダや、オサマ・ビン・ラディンらにより、我が国がテロの標的である旨の声明は出されており、私自身も、機会があるごとに、それらを捉え、我が国でもテロの発生に注意を要する旨を申し上げてきたところであるが、どちらかと言えば、在外の日本権益がターゲットになると考えていた。しかし、この1月の事件を受け、今や、在外の日本権益に対するテロに加え、日本国内でもいつテロが起こっても不思議ではない状況になったと考えている。

さて、本年1月の事件の経緯についてであるが、本年1月20日に最初の動画が発信され、計5本のメッセージが発信された。5本目では、日本政府へのメッセージとして「安倍、勝ち目のない戦争に参加するというおまえの無謀な決断のために、このナイフは後藤を殺すだけではなく、おまえの国民がどこにしようとも虐殺をもたらすだろう」というメッセージが出されている。

IS（自称「イスラム国」）は、“DABIQ”という機関誌を発行しているが、これは非常にデザインも優れており、編集のプロフェッショナルが関与していなければこれほどのものを発行することはできないだろうと言われている。本年2月12日にネット上にアップされた7号の巻頭では、今回の事件について彼らなりのレビューをした記事が掲載されている。

今回の事件の最後のメッセージが発信されたのが2月1日であるから、わずか2週間弱という非常に短期間でこうした記事を取りまとめたということになる。この機関誌の中では、「全ての日本国民が今やイスラム帝国戦闘員らの標的となった。イスラム帝国の剣が既に鞘から抜かれ、日本の異教徒に向けられていることを知るべきだ」とされている。また、今月（2015年9月）に発行されたばかりの“DABIQ”11号の中では、「ボスニア、マレーシア、インドネシアに所在する我が国の外交施設をテロの標的にする」としているところである。

おそらく今後も、サミットやオリンピック等に向け、我が国は度々“DABIQ”に取り上げられることになると思われるが、その影響力は非常に大きい。IS（自称「イスラム国」）の支持者らは、“DABIQ”を見ており、これに刺激されることとなるので、我が国が取り上げられるたびに危険度が増加すると考えなければならない。

アル・カーイダも“INSPIRE”という機関誌を発行しており、例えば、ボストンマラソンのテロを引き起こした犯人もこの機関誌を見ていたとされている。その記事の中には、「ママのキッチンで作れる爆弾の作り方」という特集があったが、正に彼らはそれを見て圧力釜爆弾を製造したとされている。

こうした機関誌の中には、テロの方法まで掲載されており、こうしたものを目にしながらか過激化していく者も現に存在しているわけである。これらにしばしば我が国が登場することになると、非常にプレゼンスは高くなるであろうし、今後は、そうしたことを背景とするテロの脅威についても念頭に置かなければならない。

(3) 最近のテロリズムの構造と国内外における「日本」に係るテロの脅威

私なりに今回の事件のレビューをしておきたい。死者（1月3日に殺害されていたヨルダン軍のパイロット）をも巧みに利用した狡猾かつ緻密な計画によるものであったと考えている。日本の外交姿勢や日本人のメンタリティを把握しながら5つのメッセージを発信していたり、日本のメディア等の反応を見ながら対応したりしていた。私は、彼らが単なるテロリストではないと実感した次第である。我が国を巧みに利用してヨルダンへの揺さぶりを図ろうとした事件であったのであろう。我が国に精通している元外交官や情報機関の人間が関与していなければ、このような計画はできなかつたはずである。

これまでの米国のジャーナリスト等の殺害事件では、「空爆をやめろ」と要求したにもかかわらずこれに従わないことを理由として、人質を斬首するという比較的単純なものが多かったように思われるが、この事件だけは、日本やヨルダンの動きを見ながら実に5回にわたってメッセージを発信していることが特徴的である。

我々は、IS（自称「イスラム国」）というと、外国から訪れた外国人戦闘員が銃を振りかざしているようなイメージを抱いてしまう傾向があるように思われるが、本当にこの者らが日本に関わる1月の事件を引き起こしたのかということについて、私は疑問を感じざる

を得ない。この事件は、こうした外国人戦闘員とは異なる者らにより引き起こされたのではないかと考えている。私は、かつてのイラク・フセイン政権の幹部や官僚、軍人、情報機関の者らが関与していなければ、現在の IS（自称「イスラム国」）の動向について十分な説明を行うことは困難であると考えている。単なるテロリストではなく、こうした者らを相手にしていることを念頭に対応していかなければならないと考えている。

次に、アル・カーイダの構造について少し触れておきたいと思う。私は、このテロリストネットワークは、象徴としてオサマ・ビン・ラディンを中心とした4層構造であると当初から考えている。第1層は、「コアなアル・カーイダ」であり、1979年からアフガニスタンで旧ソ連との間の戦争に参加した者や、その後のアフガニスタンの訓練キャンプで訓練を受けた者であり、これらがネットワーク化されている。正に、同じ釜の飯、同じ戦場で戦った仲同士で形成されている。また、当時、旧ソ連との間の戦争には、世界中のテロ組織から戦闘員が参加したことから、これらの者を媒介してこれらのテロ組織もまたネットワーク化している。これが第2層であり、私は「テロ組織のネットワーク」と呼んでいる。第3層と第4層については、ほとんど同様であるが、前者の第3層は、アル・カーイダと直接関係を有しないものの、アル・カーイダから戻ってきた者や、地元のテロ組織に属する者、アル・カーイダから戻ってきた者から訓練なり思想的な教育なりを受けた者であり、「地域テロリスト」である。また、後者の第4層は、アル・カーイダとは直接関係を有しないものの、オサマ・ビン・ラディンやアル・カーイダなどから発せられた声明等に呼応したり、行動に共感したりしてテロを敢行するといった者であり、「触発層」と呼んでいる。

最近のアル・カーイダによるテロの大半は、第3層や第4層に位置付けられる者により引き起こされてきた。すなわち、アル・カーイダとは直接関係を有しない者が過激化したりすることにより引き起こされてきたのである。9.11以降、実は、アル・カーイダ本体そのものによるテロ、すなわち、コアなアル・カーイダによるテロはほとんど発生していない。これは、米国を始めとした各国の対テロ政策やテロ対策が功を奏して、組織的なテロが未然に阻止されていることもあるが、テロリストの裾野が広がり、未然に検知しにくい過激化などによるテロにシフトしてきており、こうした現象がかなり前から起きているのである。

これは、IS（自称「イスラム国」）についても同様のことが当てはまる。これにシンパシーを感じたり“DABIQ”に刺激を受けたりして引き起こされるテロというものが、今後も主流になっていくであろう。

まずは、ここまでのまとめとして、今回の一連の事件により日本に対するテロの脅威は確実に高まっているということ、IS（自称「イスラム国」）以外の世界中のテロリストも日本を意識しているということ、在外の日本権益はもとより日本国内でもテロの可能性が高まっているということを申し上げておきたい。

(4) 国内におけるテロ脅威と対策

国内におけるテロの脅威として、まず考えられるのが外国からのテロリストによるものである。これまでは、我が国においてヒット・アンド・アウェイ方式でテロを引き起こすのは難しいと言われてきた。現に、9.11を計画し現在米国・グアンタナモ刑務所に拘束されているアル・カーイダのハリド・シェイク・モハメドは、尋問の過程で、2002年のサッカーワールドカップ日韓大会の際に日本でテロを引き起こそうと計画したものの、インフラがなかったために実行できなかった旨の証言をしている。

このインフラとは、テロを実行するためのインフラ、すなわち、これを手引きする「仲間」を指すと考えられる。当時、ターゲットの選定や、武器・爆発物等の調達を行うインフラなしでテロを実行するのは難しかった。特に、日本では武器や爆発物を調達するのは非常に難しかったわけで、いきなり日本に入国してテロを行うことは困難であったわけである。しかし、今や、これらのことが簡単に実行可能となってきている。例えば、爆発物については、薬局等で市販されている薬品で非常に強力なものを製造することができることを世界中のテロリストが知っているし、ネット上にはその製造方法などが掲載されている。また、ターゲットの選定についても、グーグル・ストリートを閲覧すれば、国外からも事前にある程度まで行うことが可能であり、入国して1日、2日程度の視察を行えば、おそらく可能になってしまうであろう。こうしたことにより、例えば、ヒット・アンド・アウェイ方式により我が国でテロを実行するハードルは、以前に比べると非常に下がっていると言えるであろう。

また、先ほど申し上げたように、今後、日本では大規模なイベントが目白押しとなる。これらのイベントに乗じて犯行を行えば、PR効果も大きく、この機会に一旗揚げてやろうと目論むテロリストがいないとは限らない。むしろその可能性は高い。

次に、国内に居住する外国人の過激化である。私は、過激化しやすい20歳前後を「過激化適齢期」と呼んでいるが、この年齢に差し掛かろうとする者の過激化にも注意しなければならない。これは、例えば、2005年のロンドンでのテロ事件や、2006年のカナダでの大規模テロ未遂事件を見てみても、過激化した犯人の年齢は、20歳前後の若年層が多い。自身がその国で暮らしてきて、様々な矛盾や差別を感じたり、疎外感を持ったりして、自分のルーツを探り始めるときがちょうどこの時期に当たるようである。インターネット情報を検索するなどして自らのルーツを調べていくうちに、アル・カーイダやIS（自称「イスラム国」）のサイトに誘導されていき、そして、アリ地獄のようにどんどんはまっていく、どうもそのような構図があるようである。

また、過激化するまでには至っていないものの、昨年（2014年）10月には、北海道大学の学生がIS（自称「イスラム国」）に参加しようとしたとして、刑法93条の私戦予備及び陰謀の容疑で警察が強制捜査を行い、パスポート等を押収した。容疑者は、その身柄は拘束されていないものの、捜索によりパスポートが押収されたことで、実質的に出国できなくな

った。これ以外にも、報道では、IS（自称「イスラム国」）とインターネットやツイッターでやりとりをしている日本人がいるとされており、こうした者による、いわゆる「日本人の過激化」もそろそろ念頭に置かなければならない段階に入ったと感じている。

その他の脅威として、実は私がサミットやオリンピックに向けて一番警戒しなければならないと考えているものがある。それは、従来から、我が国でも、爆発物（TATP）を用いた爆破（未遂）事件が数多く発生しているほか、官邸ドローン事件、新幹線の自殺未遂事件、さらには、JR 東日本の施設・ケーブル等への放火事件といった、世間の注目を集める事件が発生しているが、こうした事件が大規模イベントのタイミングに合わせて発生するということである。実質的な被害は勿論のこと、時と場合によっては、大きな社会的な混乱やパニックを招くおそれもあり、日本社会に大きな衝撃を与える可能性もある。

特に、官邸ドローン事件については、私は非常に怖さを感じている。というのは、犯人がそれに至るまでの行動等について約1年分のブログを書き溜めていたことである。事件当日の行動記録を始め、複数の原子力発電所の、しかもセキュリティ機器を撮影した写真までもが掲載されていた。頻繁にブログを書く者は、自らが書いたものをすぐに公開したいと思うのが普通だと思うが、この犯人はそれを公開していなかったのである。そして、出頭直前に公開したわけである。彼はブログの中で「とりあえず1人で活動、ローン・ウルフだ。デモ以上、テロ未満。再稼働を止めるためにテロも辞さない」など書いていた。何故これが怖いのか。それは、この犯人には、具体的な着手時期は明らかではないものの、事件の実行に向けて着々と準備を進めていくといった、テロリストと全く同じ思考様式を見て取ることができるからである。こうした類いの者が、ひとたび方向性を誤ると、大きなテロや社会問題を引き起こすこともあり得る。今後、この事件を受け、ドローンへの対策も強化していかなければならない。また、長野・善光寺の境内を始め、少年が度々ドローンを飛ばしたという事案があったが、こうした事案も大規模なイベントとタイミングが合ってしまうと社会的なパニックを引き起こすことにもなり得ることにも留意しなければならない。

(5) 伊勢志摩サミットは多正面作戦

さて、北海道洞爺湖サミットは、いわゆる二正面作戦がとられた。これは、英国でグレンイーグルズサミットが開催中の2005年7月7日に、首都のロンドンでテロが発生したからである。そのテロは、地下鉄の構内3カ所とバスの車内で発生した。当初、地下鉄4カ所が標的であったとされるが、そのうちの1カ所で地下鉄が止まってしまったため、犯人の1人が地上に出てバスを爆破したとされる事件である。正にグレンイーグルズサミットの開催中に発生したわけである。2008年の北海道洞爺湖サミットは、米国9.11テロ事件やこのロンドンでのテロ事件の発生後に初めて我が国で開催されるサミットであったことから、北海道洞爺湖の会場やその周辺のほか首都東京での警戒警備も強化しなければならなくな

り、二正面作戦がとられたわけである。

こうした中、来年の伊勢志摩サミットは、今まで申し上げたことも踏まえると、正に多正面作戦を要することになる。首脳会合や大臣級会合の開催地はもとより、国内全ての主要都市、空港、主要鉄道ターミナル駅、大規模集客施設、ショッピングモール、アウトレット、主要な観光地、全てがテロの標的であると考えてもよい。さらに、在外におけるテロの脅威にも目を向ける必要がある。こうした機会に乗じて日本人が狙われることも十分あり得るのであり、こうした動きにも警戒をしていかなければならない。

3 今後のテロ対策の課題

今後のテロ対策の課題について、やはり、伊勢志摩サミットの成功が東京オリンピック・パラリンピックの成功につながる。ここでひとたび大きなテロ事件が発生した場合には、東京オリンピック・パラリンピックの安全性が問われることになる。安全と安心をメインに掲げて誘致したわけであり、我が国としては何としても無事に開催しなければならない。

日本に対する国内外におけるテロの脅威にどのように対応していくのか。私は、先ほど申し上げたとおり、これまでは、在外での脅威に次いで国内での脅威に対応しなければならないと考えてきたが、今は正に双方に一体となって対応していかなければならない状況にあると考えている。これは、企業においても同様である。

また、過激化に関して言えば、日本人の過激化はもとより、先ほど申し上げた官邸ドローン事件等の犯人も含め、広い意味での過激化に対応していかなければならない。

これらに当たっては、最終的に「自由」と「安全」のバランスをどのように図るのが大きな課題になるであろう。例えば、新幹線の乗客に対する手荷物検査や身分確認の在り方についてであるが、EUでも、アムステルダム駅発パリ行き国際列車タリス内でのテロ未遂事件の発生以降、大きな議論になっている。

やはりテロ対策を進める上で最終的に重要となるのは、何と言っても「市民の目」と考えている。2005年のスペイン・マドリードでの列車爆破テロ事件後に、国土交通省が主導して、我が国の鉄道各社において、キオスクや売店の店員らが「私たちもテロ防止に協力しています」という缶バッジを付けて、乗客に注意喚起を行う取組がなされた。これは非常に良いアイデアであったと思うが、残念ながらほとんどの人が気付いていなかった。このバッジを見たときに、誰もがテロに注意しなければならないと認識することができる。大規模なイベント等に合わせてこうしたバッジを駅員や警備員、イベント関係者等が装着すれば、「あのバッジをみんな付けているが、あれは一体何だ」ということでよく見てみると「テロに注意」と書いてあると、そうすると自分の周りに気を配り、テロに注意するようになる。

地下鉄サリン事件の当時をぜひ思い出してみしてほしい。あの事件の後、鉄道を利用する際に不審者がいないか不審物が置かれていないかとホームや車内で周囲を見渡したり、確認した

りしていたわけである。サミットやオリンピックの開催の際にも、このような状況を意図的に作り出していく、そのツールとしてこのバッジを利用したらどうかと考えている。2010年に横浜で開催されたAPECの際には、私が提案し、神奈川県警察がバッジ(写真参照)を制作し、広く関係者などに配布して啓蒙した経緯もある。今回の伊勢志摩サミットに向けても、市民の目を活用する作戦が必要になってくるのではないかと考えている。



【講演③】 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 ～

千葉大学大学院専門法務研究科准教授 大林 啓吾

序

本稿は、アメリカのテロ対策法制の動向を中心に、リスク社会における憲法秩序の在り方を検討するものである。9.11の同時多発テロは、現代社会がテロのリスクに直面していることを実感させる出来事であった。その結果、アメリカ政府はテロ対策にやっきになり、アフガニスタンやイラクへの攻撃など外敵を排除するのみならず、国内においても様々なテロ対策を行い、テロの予防を行うようになった。しかし、テロ対策は市民の自由を制約する側面を有することが多く、今度はテロ対策のリスクという問題が取りざたされるようになる。

テロのリスクやテロ対策のリスクの問題はアメリカにおいて見られる特殊なことのように聞こえるかもしれないが、それは対岸の火事で終わる出来事ではない。例えば2015年8月にNSA（国家安全保障局）の盗聴が日本をも対象にしていたことが明らかになり、オバマ大統領が安倍首相に陳謝したことが話題になった¹。このことは、日本がアメリカのテロ対策と無関係ではいられないことを示している。この事件の是非はさておき、アメリカのテロ対策がどのような状況にあり、どこに向かおうとしているのかを知っておくことは日本にとっても重要なことであるといえる。そしてそれは、テロというリスクを抱える現代リスク社会がどのような憲法秩序を形成していくのかという点において、憲法とも密接に関わる問題である。

憲法は国家権力を統制するものであるから、テロのリスクよりもテロ対策のリスクを懸念するのが本来的な筋である。しかし、そのような側面にばかり照射していてもテロのリスクを減らすことはできない。そのため、テロのリスクとテロ対策のリスクのバランスをどのように取っていくかという問題について憲法の観点から考えていくことが重要である。言い換えれば、テロ対策の実行役である執行府がどのような活動を行い、他の機関がそれをどのように憲法の中に秩序付けていくのかを見ていく必要がある。

そこで、本稿では、アメリカのテロ対策法制を中心に、リスク社会の憲法秩序について考えてみたい²。

1 憲法とリスク**(1) リスク社会と行政国家**

まず、今置かれている状況を確認すべく、リスク社会と行政国家の関係について触れておきたい。2015年1月、リスク社会論の第一人者とされるウルリッヒ・ベック（Ulrich

¹ 朝日新聞夕刊 2015年8月26日2面。

² リスク社会の憲法秩序については、大林啓吾『憲法とリスク——行政国家における憲法秩序——』（弘文堂、2015年）を参照。

Beck) が亡くなった。ベックは、「リスク」(risk) という概念を用いて、現代社会がリスクに満ち溢れていることを提示してリスク社会論という学問領域を開拓した人物であり³、法学の領域にも一定の影響をもたらした。もっとも、ベックが指摘した「リスク社会」という言葉は、現代社会は「危険」(danger) が溢れているということを示しているわけではないことに注意が必要である。ベックのいう「リスク社会」とは、従来から認識されている「危険」という概念が「リスク」という概念に置きかえられた結果、リスク社会を迎えているということを示している。それはどういうことなのか。従来、例えば、自然災害や疫病等の問題は、防ぐことができない「危険」なものとして認識されてきた。しかし、技術の進歩等により、多くの危険が回避可能なもの、すなわち「リスク」に変わってきた。例えば、公衆衛生の分野では、従来不治の病とされてきた天然痘や HIV の感染症等について、天然痘ワクチンの開発や HIV の治療薬が開発されていることが挙げられる。このように、技術等の進歩により、損害を認識できるがその回避が不可能な「危険」が、損害を確実に予見できるわけではないものの、ある程度はそれに対応することができる「リスク」に変換されていったわけである。

それでは、危険性が減ったにもかかわらず、なぜリスク社会と呼ばれるのか。それは、リスクが循環するからである。リスクは対応可能なものではあるが、そのリスクを完全になくすことはできない。例えば、ワクチンを開発しても、これにより 100% その感染症の発症を抑えることができることになるわけではない。さらに、ワクチンを注射すると今度は副作用等の別のリスクを生じさせることになる。つまり、危険をリスクに変えれば変えるほどリスクは増加する構図となっていく。

こうして、現代社会はリスク社会と呼ばれるようになった。このリスク社会は国家にも変容を迫る。リスクが蔓延していくと、自分の力だけですべてのリスクに対応することが難しくなり、社会全体でリスク対応を行う必要がでてくる。そのため、個人は国家にリスク対応を要請することになっていく。そして、リスク対応の主な担い手は、市民に様々なサービスを提供し、実行力及び機動力に優れている行政ということになる。その結果、リスク社会は、行政の役割を大幅に増加させていき、行政国家を促進させていく。

(2) 行政のリスク対策

夜警国家と呼ばれる時代では、行政は主に治安や国防を担ってきた。しかし、行政国家では、治安や国防に限らず、福祉的な社会保障の整備、予防的な環境問題等、多様な問題に取り組まざるを得ない状況になっている。そうした中、テロ対策の問題は、様々な領域にまたがっているのが特徴である。

テロ対策は、それに特化した活動も重要であるが、いつどこで起きるか分からない

³ ウルリヒ・ベック (東廉・伊藤美登里訳) 『危険社会——新しい近代への道』(法政大学出版会、1998年)。

ということもあり、日々の犯罪捜査や防犯の延長線上にあるともいえる。そのため、警察行政の管轄であることは確かである。また、国家の安全に関わることであるから、当然ながら、防衛行政にも密接に関わる。こうした治安や国防に限らず、移民や貧困層がテロに走らないようにするために教育や福祉を施す政策も重要であり、教育や福祉行政もテロ対策として重要になってくる。さらに、テロを未然に防止することが最も重要なことであるから、情報収集や民間との連携、資金経路の断絶等の予防行政も重要な役割を果たすことになる。

(3) リスク対策のリスク

このように、現代行政国家は、様々な活動を行っているが、憲法との関係では、これをどのように理解すればよいのか。リスクの観点から憲法を見てみると、2つのアプローチが考えられる。

1つは、「予防的立憲主義 (Precautionary Constitutionalism)」と呼ばれるアプローチである⁴。すなわち、国家権力の濫用を最大のリスクと見なし、それを予防するのが憲法であるという考え方である。これは、古典的な立憲主義の考え方に近いといえる。憲法は、権力統制を主目的とするものである以上、その意味では、このアプローチが適切であるように思われるが、しかし、権力統制だけを試みては安全を確保することが困難になってくる。憲法が三権にそれぞれの役割を与えている以上、三権はそれぞれの役割を果たさなければならず、憲法は、権力統制のみならず、三権が適切な役割を果たすことまでをも要求していると考えべきである。

このように、憲法が権力統制のみならず様々なリスクを考慮して適切なバランスを取ることを要請しているものとみなすアプローチを「最適化立憲主義 (Optimizing Constitutionalism)」という⁵。この最適化立憲主義を実現するに当たって重要になってくるのが、行政の役割とその統制方法である。行政国家では、行政は、市民の自由を確保しつつ安全を守るという役割を果たすことが求められる。したがって、行政が権利保障等の憲法価値の実現を果たす点に目を向け、それを否定するのではなく、それを前提とした上で他の機関を適切な方向にいざなっていくことが重要になってくる。

このように、行政の果たす憲法価値の実現に目を向けながらそれを生かす方向で法的統制を行って憲法秩序を形成していくことを「行政立憲主義 (Administrative Constitutionalism)」という⁶。そこでは、立法府は、主に行政活動の法的基盤を設定し、司法は、それが憲法に適ったかたちで実践されていくように秩序付けていくという役割を担っていく。以下、最適化立憲主義や行政立憲主義の観点から、アメリカの

⁴ ADRIAN VERMEULE, THE CONSTITUTION OF RISK 27-51 (2014).

⁵ *Id.* at 52-53.

⁶ *See, e.g.,* Gillian E. Metzger, *Constitutional Foundation: Administrative Constitutionalism*, 91 TEX. L. REV. 1897 (2013).

テロ対策法制について見ていきたい。

2 アメリカのテロ対策法制の動向

まず、9.11以降の主なテロ対策立法を確認しておく。9.11の直後、連邦議会は、G・W・ブッシュ大統領に包括的テロ対策授權法（AUMF）⁷という包括的な権限を与える議決を行った。このAUMFを設定した時点では、そこで何をすべきか、何をできるのかが明確ではなかったことから、とにかく早急にテロ対策をするため、その実行役である大統領に大きな権限を付与したという特徴がある。

そのAUMFに基づき何をするのかは、具体的には大統領に任されていたため、例えば、これを実践するためにG・W・ブッシュ大統領は、同年（2001年）10月、アフガニスタンに侵攻している。これはAUMFという議決を根拠に行われた。

さらに、時を同じくして、連邦議会は、いわゆる愛国者法（PATRIOT Act）⁸を制定した。これにより、テロの容疑をかけられた者を7日間拘禁することができることとなり、6か月ごとの延長も認められることとなった。また、テロそのものだけでなく、テロの支援行為の対象を拡大し、予防の拡充を図ったほか、ボイスメールも対象とするなど通信傍受の対象が広くなり、通信傍受に必要な「相当な理由」の要件が緩和され、外国諜報が捜査の主な目的であればよいということにもなった。

以下、通信傍受とテロ支援規制の2つを中心に見ていきたい⁹。

(1) テロ組織の指定と支援の禁止

まずは、テロ支援に対する規制から見ていく。アメリカのテロリズムの定義については愛国者法等によって長い定義がされている。愛国者法における定義の要点をかいつまんでいうと、人命を危険にさらす違法行為で、脅迫や暗殺、大量破壊行為等が含まれ

⁷ Authorization for Use of Military Force Against Terrorists, Pub. L. 107-40, 115 Stat. 224.

⁸ Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001, Pub.L. 107-56, 115 Stat. 272. 愛国者法は、上院で98対1、下院で357対66、の圧倒的多数で成立した。周知の通り、法案名は頭文字を使った造語である。一見すると政府側が愛国心を駆り立てるために、創り上げたようにみえるが、意外にも、G・W・ブッシュ大統領は回顧録でこの名前には後悔している旨の記述をしている。G・W・ブッシュによれば、「愛国者法についてひとつ後悔しているのは、その名称だ。私の政権が法案を議会に送ったときの名称は2001年対テロリズム法だった。議会が気の利いたことをやろうとして、改称したのだ。その結果、その法律に反対する人々は愛国的ではないという印象を受ける。それは私の意図とは違っていった」という。ジョージ・W・ブッシュ（伏見威蕃訳）『決断のとき』247-248頁（日本経済新聞出版社、2011年）。

⁹ JIMMY GURULE AND GEOFFREY S. CORN, COUNTER-TERRORISM LAW 205-291 (2011). 同書では、Part II The Law Enforcement Responseとして、テロ支援の問題と盗聴問題を取り上げている。

るとされている。

そうしたテロを防ぐために、テロの支援の輪を断絶していこうとするのがテロ支援規制である。テロ支援規制自体は 9.11 以前から存在していた。1996 年反テロ及び効果的死刑法 (Antiterrorism and Effective Death Penalty Act) ¹⁰がテロリストに対する支援を禁止していたからである。テロ支援規制は、テロ行為そのものを規制するわけではないが、どのような行為を支援行為として規制するのかという点が重要になってくる。

テロ支援規制の前提として、外国テロ組織が指定されていることが必要になってくるが、これについては、財務長官と司法長官との協議を経て国務長官がテロ組織を指定する仕組みになっている¹¹。その指定には、外国の組織であること、テロ活動に従事していること、テロ活動がアメリカにとって脅威であることが要件とされている。9.11 以前では、30 弱の組織がテロ組織として指定されていたが¹²、現時点では倍増していて、アルカイダ、ハマスなど 58 の組織が指定されている¹³。なお、日本にある組織については、赤軍がなくなっているが、オウムがまだリストに残っている。

このようなテロ組織に対しては 9.11 以前から支援することが禁止されており、反テロ及び効果的死刑法は、テロリストに対する実質的支援又は資源の供与を禁止していた。何がこの支援に当たるのかについては、その後 9.11 を経て、愛国者法により、「専門的助言又は援助」という文言が追加される。その結果、現在では、「実質的支援又は資源」とは、「通貨又は通貨代替物若しくは有価証券、金融サービス、宿泊、訓練、専門的助言又は援助、隠れ家、虚偽の文書又は身分証明書、通信機器、施設、武器、致命的物質、爆発物、人員、及び輸送を含む財産、有体物若しくは無体物、又はサービス」¹⁴を意味するとされている。さらに、このうちの「訓練」とは、「一般的な知識ではなく、特別な技術を供与することを意図して指導又は教育すること」¹⁵、「専門的助言又は援助」とは、「科学的、技術的又はその他の特別な知識に由来する助言又は援助」¹⁶を意味するとされている。

本法に違反してテロ支援を行った場合、罰金や 15 年以下の懲役を科されることとなり、また支援行為によって人が死亡する事態を引き起こした場合には重い刑罰が科さ

¹⁰ Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996 (AEDPA), § 301(a)(7), 110 Stat. 1247. なお、1995 年にオクラホマシティ爆発事件があり、本法制定にはその影響があった。

¹¹ Immigration and Nationality Act, 8 U.S.C. 1189.

¹² 62 Fed. Reg. 52650.

¹³ U.S. Department of State, Designated Foreign Terrorist Organizations, <http://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/123085.htm>

¹⁴ 18 U.S.C. 2339A(b)(1).

¹⁵ 18 U.S.C. 2339A(b)(2).

¹⁶ 18 U.S.C. 2339A(b)(3).

れることとなる¹⁷。このように、テロそのものを防止するだけでなく、それを支援することをも防止することにより、効果的にテロのリスクの軽減を図っている。

しかし、この法律には憲法上大きな問題がある。なぜなら、テロ支援活動の範囲が曖昧又は過度に広過ぎたりすると、テロ支援とは関係のない活動までもが抑制されてしまう危険があるからである。

それが問題になったのが2010年の *Holder v. Humanitarian Law Project* 連邦最高裁判決¹⁸である。この事件の経過は、やや複雑であるが、簡単に流れを見ておきたい。反テロ及び効果的死刑法により PKK (Partiya Karkeran Kurdistan: クルド労働者党) と LTTE (Liberation Tigers of Tamil Eelam: タミルイーラム解放のトラ)¹⁹がテロ組織として指定され、それらの組織に助言をしたりしていた Humanitarian Law Project 等の市民団体が、この法律がテロ支援ではない活動までも広く規制しているとして同法の違憲性を理由に訴えを提起したというのが元々この事件の発端となっている。

この事件は、下級審の判断が下されると法改正が行われるなど、動的な展開を見せていく。まず、2000年の連邦高裁判決²⁰が「人員」(personnel)と「訓練」(training)という文言が漠然としていることを理由として違憲であるという判断をした後、2001年に愛国者法が制定され、支援対象の中に「専門的助言又は援助」(expert advice or assistance)という言葉が追加される。その後、この事件の差戻し審で、愛国者法により追加された部分も含めて争われることとなった。その争っている最中の2004年に、連邦議会が「人員」「訓練」「専門的助言又は援助」についてより明確化する改正を行い²¹、その結果、最終的には、最初の問題とこれらの問題を併せて連邦最高裁で判断することとなった。

連邦最高裁では、漠然性がある故に文面上違憲であるのかどうか、表現の自由を侵害しているのかどうかなどが主な争点となった。この2つの問題について連邦最高裁は、今回原告となった者らの活動が、法律に規定された「人員」「訓練」「専門的助言又は援助」「サービス」といった文言にそのまま当てはまるので、原告に適用する限りで、漠然性があることを理由として無効であるとはいえないという判断をする。つまり、合憲であるという判断をしたわけである。さらに、表現の自由との関係でも、こうしたテロ

¹⁷ 18 U.S.C. 2339B(a)(1). 「故意に外国テロリスト組織に実質的支援又は資源を提供し、又はそのような行為を試み若しくは共謀した者は、本編に基づく罰金若しくは15年以下の懲役に処し、又はこれを併科し、またいずれかの者が死ぬ結果となった場合には、無期懲役又は終身刑に処する」。

¹⁸ *Holder v. Humanitarian Law Project*, 561 U.S. 1 (2010).

¹⁹ なお、LTTEは自らが外国組織ではなく政府であるなどと主張して指定の違法性を争ったが、棄却されている。 *People's Mojahedin Org. of Iran v. United States Dep't of State*, 182 F.3d 17 (1999).

²⁰ *Humanitarian Law Project v. Reno*, 205 F.3d 1130 (9th Cir. 2000).

²¹ *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*, Pub. L. 108-458, 118 Stat. 3638.

を防止するための政府の判断は尊重されるとして、表現の自由を侵害しているとはいえないという判断をした。

ただし、最高裁は本件に限って合憲という判断をしていることから、同法の拡大的適用について一応の警鐘を鳴らしているともいうことができる。つまり、この事案では、司法が同法の適用につき、その執行を妨げないようにしつつ、憲法の枠内で実施していくように促したわけである。

(2) 通信傍受

次に、NSAによる盗聴の問題を見ていく。愛国者法により、執行府は、アメリカ国民に関係しなければ、主な目的を捜査とすることのみをもって外国の情報を収集することができるようになり、これを FISC (Foreign Intelligence Surveillance Court: 外国諜報活動偵察裁判所) という特別裁判所に求めることが可能となった。つまり、緩やかな要件の下で令状を取得することが可能になったのである。

このように要件が緩くなったにもかかわらず、G・W・ブッシュ大統領は、NSAに命じて2002年から2005年に発覚するまで秘かに電話やメール等の盗聴を行った。このことが2005年にニューヨーク・タイムズにより暴露されて大きな問題となった。この問題が発覚すると、市民団体等が違憲であるということで訴訟を提起していく。理由としては、プライバシーを侵害するということである。連邦地裁では違憲判決が下されたものの、2007年の *ACLU v. NSA* 連邦高裁判決²²では、原告らとその盗聴の対象になっていたかどうかは不明であるということをも理由として原告適格を否定し、訴えを退けている。

ブッシュ政権は、裁判では、憲法上の権限や AUMF を根拠としてその通信傍受の正当化を図っていったが、それでもなお世論の批判が強かったことから、退陣の直前、2008年に外国諜報活動偵察法 (Foreign Intelligence Surveillance Act: FISA) を改正する²³。これにより、外国の諜報情報であると合理的に信じられれば FISA の許可を得て1年間通信傍受することが可能になった。この法律に対しては、その施行前に市民団体らが違憲であるとして訴えを提起したが、連邦最高裁は、その段階では未だに通信傍受の対象となるかどうかは分からないとして、この事件でも原告適格を否定し、訴えを退けた²⁴。

その後、オバマ大統領は、改正法を根拠として FISC の許可を得た上で「プリズム計画」という大規模な通信傍受を行う。とりわけ、電話会社から電話記録のメタデータ等を提出させ、大規模なデータ収集を行っていった。しかし、これについてもガーディアン紙により暴露されたことから、再び裁判となり、本年5月になされた最新の連邦高裁

²² *ACLU v. NSA*, 493 F.3d 644 (6th. Cir. 2007).

²³ FISA Amendments Act of 2008, 50 U.S.C. 1881a(a).

²⁴ *Clapper v. Amnesty International USA*, 133 S. Ct. 1138 (2013).

の判決²⁵では、今回の通信傍受が原告らのプライバシーを侵害する可能性があるとして、原告適格を認めた。その上で、ただし、本件では、憲法問題以前の問題であるとし、今回の通信傍受が愛国者法 215 条（通信会社から記録を提出させることができるという規定）²⁶に基づき、この法律との関係について判断した。連邦高裁は、NSA の大規模メタデータ収集は、外国諜報のために有体物を入手することを FISC に求めることを認めた愛国者法 215 条に違反するとした。つまり、外国情報と捜査内容の関連性が非常に不明瞭なまま膨大な電話記録のメタデータを収集することは違法であるとしたのである。

実は、本判決の前から FISA の改正案が連邦議会に提出されていたが、民主党と共和党の折り合いがつかず、その成立には至っていなかった。しかし、この判決が出たことにより、連邦議会では速やかに FISA の改正法を成立させた²⁷。その結果、電話記録と外国の諜報情報との関連性を詳細に報告しなければならないという義務等が課されることとなった。

つまり、この盗聴の問題では、執行府が憲法上の権限に基づきテロ対策を実行したわけであるが、このテロ対策の中で、三権の動態を垣間見ることができる。当初、ブッシュ大統領は、法律に基づいてこれを行っていなかった。一方で、オバマ大統領は、法律に基づき様々な通信傍受を行っていた。それとの関係で、法律に基づいていても、授權された範囲を逸脱するような形で行った場合には、司法判断を受け、それにより違法とされることも行われた。さらに、それを改正してより適正な方向に向けていくということになったといえることができる。

(3) その他

このように、テロ対策の問題においても、司法が一定の役割を果たすことが想定されていることからすると、司法審査を排除することはそうした憲法秩序構想に影響を与える可能性がある。それが問題となったのが、安全保障の脅威となる外国企業による買収に政府がストップをかけた場合の司法審査の問題である。

外国の企業による買収問題については、9.11 以前から関連法令が存在し、1950 年国防産業法（Defense Production Act）721 条²⁸が主な事項を定めていた²⁹。同法の展開には日本にも関係がある。1980 年代に日本企業によるアメリカ会社の買収が増加すると、1988 年、連邦議会は同法を修正して大統領に買収を阻止するための大きな権限を

²⁵ ACLU v. Clapper, 785 F.3d 787 (2d Cir. 2015).

²⁶ § 215 of the USA PATRIOT ACT of 2001, 50 U.S.C.S. § 1861.

²⁷ USA Freedom Act, 114-23, 129. Stat. 268.

²⁸ § 721 of the Defense Production Act of 1950, 50 U.S.C.S. app. § 2170.

²⁹ Maria C. Faconti, *Foreign Direct Investment in the United States and the Defense Production Act—A Look at Ralls Corporation v. Terna Energy USA Holding Corporation*, 10 TEX. J. OIL GAS & ENERGY L. 509 (2015).

付与した³⁰。9.11 後では、愛国者法が重要施設 (critical infrastructure) を国防上の保護対象にしたことから、2007 年の改正法³¹によって重要施設も国防産業法の対象となった。

国防産業法は、執行府に審査権を与え、司法判断を受けないとしている点が特徴である。財務長官が委員長を務める CFIUS (Committee on Foreign Investment in the United States: 合衆国外国投資委員会) は、アメリカの国防に影響があり、当該事業を停止すべきであると判断した場合にはその旨を大統領に報告することになっている。報告を受けた大統領は、国防への脅威があるという十分な証拠があるかどうかを決定する。そして、その判断は司法審査に服しないとされていた。

2012 年、中国系企業がアメリカの風力発電会社を買収したとき、風車が海軍の演習用地に隣接しており、CFIUS は国防にとって脅威となるとオバマ大統領に報告した。それを受けてオバマ大統領は国防にとって脅威となる十分な証拠があるとして、当該風力発電会社を所有することはできないとの命令を出した。そこで、中国系企業側が司法審査を排除する規定がデュープロセスに反するとして提訴し、裁判となった。

Ralls Corp. v. Comm. on Foreign Inv. 連邦高裁判決³²は、本件において司法は実体判断ではなく手続的判断を行うことができるとして政府側の政治問題の法理の主張をしりぞけた上で、企業側に対する告知や聴聞などの手続的保障がなされていないとして違憲の判断を下し、原審に差し戻した。本判決は、手続的チェックにとどまるものの、司法審査の機会を確保したものといえるだろう。

後序——動態的憲法秩序

今回取り上げた2つの問題を中心として、テロ対策をめぐる動態を整理しておきたい。立法府は、テロ対策に関する制度枠組みを構築・修正し、整備する役割を担っているということができる。それに基づき、又は直接憲法上の根拠に基づき、執行府や大統領がテロ対策を主導的に実行する。こうした政治部門のテロ対策法制が憲法との関係で逸脱していないかどうかをチェックするのが司法の役割となる。

その際、司法は、規制が憲法の要求する手続等の最低ラインをはみ出している場合にはもちろん違憲判決を下すわけであるが、基本的には、政治部門のテロ対策を生かしつつ、それが憲法に適うような判断をしているということができる。テロ支援への規制の問題については、司法、特に、下級審の判断を受けて立法が対応し、本件のような適用であれば合憲であるという判断が下されている。また、通信傍受についても、執行府の単独の行

³⁰ Exon-Florio Amendment to the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, Pub. L. No. 100-418, § 5021, 102 Stat. 1107, 1425 (1988). いわゆるエクソフロリオ修正 (Exon-Florio Amendment) のことである。

³¹ Foreign Investment and National Securities Act of 2007, Pub. L. No. 110-49, 121 Stat. 246 (2007).

³² Ralls Corp. v. Comm. on Foreign Inv., 758 F.3d 296 (D.C. Cir. 2014).

動に対し、司法が法的に統制し、立法が新たな法整備を行うという流れになっている。

このように、テロのリスクに直面した各機関、とりわけ政治部門、その中でも執行府が中心となってテロ対策を行い、人権侵害とテロ対策のリスクが生じた場合には、司法が修正を促したり立法が再整備を行ったりするという、動的な憲法秩序を伺うことができるといえよう。

もともと、こうした状況把握は、事実を整理しているだけで、ある意味、記述的描写にとどまっているきらいもあることから、単に流れを見るのではなく、それぞれの機関が憲法上の役割を認識して対応しているのかという観点から分析することが重要であると考えている。ただし、こうしたアメリカにおける動的な憲法秩序は特殊であるともいうことができる。まず、アメリカにおいて執行府がテロ対策のイニシアチブを取り、機能的かつ効果的に動いているというのは、やはり憲法が大統領に総司令官の権限を付与している点大きいといえる。勿論、執行権の概念から国防に関する権限を導き出してそれを根拠に対応することもできるが、この総司令官規定の存在は大きいと思われる。それに併せ、NSA 等手足となって動く機関が設置されているのも重要な要素と考えられる。

また、他の機関の動向に合わせて連邦議会が法律の制定・修正に迅速かつ柔軟に対応している点も見逃せない。近年、アメリカでは、与党が連邦議会で過半数を確保することができない状況にあるにもかかわらず、こうした動きが取れるということは特筆すべき点であると思われる。さらに、テロ対策のリスクの問題が生じた際に司法審査を行うことができるようになってきている点も重要である。司法判断を行って憲法秩序の形成を図る場合であっても、そもそも実体判断を行うのかという問題もあるからである。例えば、盗聴の問題のように、憲法上の権限が直接侵害されているのか分からないがその蓋然性が高い場合に司法審査をすることができるのかという問題が生じるが、少なくとも下級審では取り上げるケースがあった。連邦最高裁は、Clapper 判決で原告適格を否定したが、これは、法律が施行される前の段階での訴訟の提起であったこともあり、施行後の事件では、別の判断が下される可能性もある。いずれにせよ、アメリカでは原告適格が広く認められていることが特徴でもあり、司法の間口が広く設定されている点が重要であると思われる。さらに、例えば、軍事法廷の問題や企業買収のケースで政治問題の法理を適用せずに判断に踏み込んだことも見逃せない。

テロのリスクの問題、そして、テロ対策のリスクの問題は依然として残っている。今後、こうした憲法の観点から、テロ対策と三権の動向を考察していくことが重要である。

パネルディスカッション（討論）

名和 まず、デュー先生の基調講演に対し、新井先生からコメントを頂きたい。

新井 デュー先生にはフランスのテロ対策について極めて詳細かつ充実した御報告を頂き、大変感謝している。

私は、憲法学を専攻しており、日本の法科大学院で憲法を教えている。日本の法学の世界では通常、日本法に加え、他国の法や政治状況について日本との比較を行うことが求められており、私は、特にフランス憲法と日本憲法との比較研究をしている。1つの研究テーマは議会法であるが、他方でフランスにおける安全法制についても研究をしている。これまで日本語ではあるが、フランスにおける安全をめぐる法政策や法理論の中でも特に2001年の9.11以降のフランスにおけるテロ対策法制について、2005年から2006年頃にかけて論文を書いたことがある。この論文では、フランスにおける2001年以降のテロ及び治安対策法制である2001年の日常生活の安全に関する法律及び2003年の国内安全に関する法律を中心にまとめ、また2005年7月のロンドンでのテロを受けた後のフランスにおける新たな法律等にも触れている。

今回、先生のお話を聞き、フランスにおけるテロ及びその対策をめぐる状況はその後さらに変化をしたように思う。特に、2010年代に入ってからテロをめぐる問題では先生が言われる内部の敵がさらに出現していること、また、それらがテロ集団に参加するために外国を目指すといった問題が注目されていることを学び、新たなテロ対策のためフランス政府が不断の努力をしていることもよく理解できた。以上のような中で、従来のフランスのテロ対策法制を含め、先生のお話の中で注目した特に3つの点に関してコメントをしたい。

1つは、国家安全保障という概念に関するものである。御報告にもあったように、フランスでは様々な国防をめぐる問題と国内治安をめぐる問題を統合する概念として、国家安全保障という枠組みが用いられて説明されていると伺った。私の知るところ、これは既に2000年代にも表れていたことかと思う。こうした枠組みは、安全をめぐる問題を多面的に考えるためにも非常に興味深い。

ただ、御指摘のとおり、他方で、警察と軍とは本質的な機能が異なることは事実である。そして、この問題をめぐっては警察の方がより通常法の枠組みを基に行動していくことが要請されているように思われる。できればこうした従来型の警察による統制が法治国家の通常の運用に求められていることから、テロ対策における警察の役割がとても重要になってくると思われる。

そのような中、例えば、サイバーテロ等は、外部からの侵入それ自体は非常に個別的かつ小さな手法であったとしても、重装な武力による攻撃等がなくても、コンピューター管理を行う原子力発電所や空港等の重要な施設に大打撃を与えることになる。そこで、それ自体を単なるテロと捉えるのかこういうものを戦争と捉えるのが難しい局面が増えるかと思われる。こうした局面をデュー

先生はどのように思われるか。これは、警察の軍事化で対応すべきか、それとも軍の警察化で対応すべきか、あるいは、それとは違う枠組みを考えるべきか。

2つ目は、人の特に外国への移動制限に係る問題である。注目したいのは、最近のフランスにおけるテロ対策が特に人の自由制限を推し進めている点である。これは従来型の移民規制という話ではなく、特にフランス国籍者について外国への移動を制限すること等の政策のことをいう。

御報告にあったように、近年、外国のテロ集団に人々が参加しようとする可能性がより見られるようになってきている、あるいは、自国民の保護の義務がある政府としては、危険な国家に自国民が入ることによるリスクを防ぎたいとの思惑もある。こうしたことは日本でも問題となっている。しかし、伝統的な法学の枠組みでは、こうした出国制限等に関しては人々の移動の自由あるいは出国の自由といった観点から難しい問題が生じるかと思われる。この点をどのようにお考えか。

また、フランスの帰国時に治安を損なう可能性のある条件下において、テロ活動あるいはテロ集団の作戦地域へ参加することという条件がこの問題では課されるとあった。具体的にそのような条件はどのような場合にクリアできるのか、あるいは、できないのかといったことをどのように具体的に確認するのか、もし分かればお教えいただきたい。

3点目は、テロの賞揚発言に関する規制についてである。本フォーラムにおいても後に議論の対象になるかと思うが、フランスにおけるテロ賞揚発言に対する規制は注目される。特に、発言内容規制を慎重に捉える米国等に比べ、フランスでは人種や民族差別発言等への規制もあり、一定の内容に関する規制を許す文化があると思われる。そして、フランスでは既に1986年のテロ対策法からテロ賞揚発言の制限はあったものと思われる。表現内容の規制をめぐり、米国型が良いのか、フランス型が良いのか、日本ではまだ論争中でもあり、日本にとっては大変興味深い部分である。

今回の御報告の中では、テロの扇動罪・賛美罪に対する刑罰が紹介された。その中で、特にインターネットを利用したものについては、その他の場合に比べても厳しい刑罰が設定されたと聞いている。おそらくこれは2014年改正によるものではないかと思う。ネット上の発言の拡散あるいは過激化が深刻化する中で、理解可能な加重であると思う。

他方で、ネット上の発言と通常空間での発言に刑罰の差異を設けることについてフランスでは議論が起きたりしなかったかどうかについても関心がある。事情が分かれば御教示いただきたい。

以上の3点についてコメントをさせていただいた。当方からの質問点に関する御回答が頂けるのであれば幸いである。

名和 それでは、新井先生からの質問に対してデュー先生からお答えをいただきたい。

デュー まず、移動の制限に関しては、私も簡単にその話をしたが、これはフランスの国民に対するものである。つまり、フランスに定期的にいる、国籍を持っている、あるいは滞在許可を持っている者に対するものである。その範囲内において、2014年11月13日の法律により、国土から離れる

ことを禁止した。それは、もちろん自由を制限するものである。しかし、時間は制限されている。6カ月以上はこの法律を適用できない。そして2年ごとに改正をすることになっている。

対象者は外国に行ってテロを敢行しようとする者である。フランスの法律では、テロがフランス人によって外国で行われた場合も制裁を加えることができる。国土から離れることを禁止する。海外に行くことができない、例えば、シリアに行くことができない。それだけではなく、テロを計画している場合にそれができない。行政的な措置である。

その前提となるのは、警察当局、つまり、内務省が行政措置を執るのだが、司法措置ではないということである。内務大臣が決める。法律では正当な理由がなければならぬとされている。ある特定の人に対して大臣により命令がなされるわけであるが、それは正当化されていなければならない。そういう措置を執る理由がしっかりと存在しなければならない。

フランスの法律での行政措置は全てそうであるが、行政判事の前に申し立てをすることができる。仮に対象者がその措置に根拠がないと思う場合には、行政判事に申し立てることができる。

仮にそれが決定されて外国に渡航しないということになると、パスポートとIDカードが没収されることになる。本人がこれに従わない場合には3年の刑、最大限45,000ユーロの罰金が科されることになる。新しい予防措置であり、行政警察の措置である。これは、予防的な措置である。これは、憲法評議会によっても憲法、すなわち、基本的人権を侵害しないという決定がなされている。

テロの扇動・賞揚は、複雑な問題であり、非常にデリケートな問題である。しかし、反応しなければならなかった。ジ・ハードを引き起こす者らは、今、非常に大きなプロパガンダ、すなわち、インターネットを使った布教を行っている。テロの布教をしているわけである。それは、教えの形をとり、モスクにおいても行われている。捜査班は、これが「扇動」であることを証明しなければならない。最大限10年までの刑、最大限15万ユーロの罰金の刑が科され得る。

インターネットを通じて教えがなされるわけであるが、警察はとて精度の高い措置を執っている。インターネットでこうした教えをしている場合は、例えば、サイトを閉めろと言う。メッセージを送った人に対しても制裁を加えることができる。顔を隠さずに実際にメッセージを送っている人もいる。英国人、米国人の人質を殺害したテロリストは、フランス人であり、自分の顔を見せていたので、捜査班は認識することができた。シリアに行くのは一匹オオカミもいるが、フランスの国民の中には、キリスト教の教育を受けてきたものの、その人生の途中でイスラム過激派になってしまった者も多く存在する。

自由に関しては、ここでは詳細には話さないが、フランスには人権宣言がある。自由に対する制限については、実は人権宣言でも唱われている。自由は、法律によって制定されている公共の秩序を侵害しない限りにおいて自由であると。アングロ・サクソン系の国家では、表現の自由がより確保されると思われるが、フランスでは、テロを賞揚・礼賛したり、ジェノサイドを扇動したりすることは良くないとされている。これは、良識に基づくものと考えられている。人の首を斬ってもよいということによって民主主義の議論が悪化するのを避けるということである。

また、テロリズムは、普通法の犯罪であると思うが、特別扱いをしなければならないとも思っている。全ての局や部が対応しなければならない。国内の安全に関しては、国防がテロに対応する場合もあり得る。しかし、作戦、有効性、自由、民主主義という観点からは、最終的に優先して対応すべきなのは、内務省であり、警察であり、司法であるべきだと思っている。捜査に関してもそうであると思う。

テロリズムとの戦いに対して歴史的な過ち・間違いがあったとしたならば、それは、軍事の介入によるものだと思う。民主主義は、誰に対しても戦いをしてはならない。自分たちの国民が大きな違反をしたとしても、戦争をしてはならない。敵に対して答えを出すのは司法である。もちろん、兵士が戦いに参加できないということを言っているわけではない。法治国家の中でそれができないということではない。私が言いたいのは、兵士たちにも行動のロジックがあり、軍事のカルチャーがあるわけであるが、それは、テロ対策には合致していないと思っている。

テロリストは何を求めているのか。例えば、カメラの前で人質の首を斬ることで、恐怖をまき散らそうとしているわけである。そして、私達の存在を嫌なものにしたいと思っている。そして、非常に手間と金の掛かる治安を行わせようとしているわけである。ヨーロッパで飛行機に乗ると大体何が起きているかについて分かることができる。それをテロリスト達は狙っている。暴力、そして、野蛮な領域に私達を引き込もうとしている。自分達の人権を大切にする、あるいは、無罪推定や個人の自由、そういうものを犠牲にさせようとしている。

しかし、それをしてはならない。グアンタナモの例がある。グアンタナモというのは民主主義にとっての悲しいシミである。それは現に存在するし、テロがあるからそれが起こってしまった。テロリスト達が望んでいることを私達はしてはならない。テロリストが2015年1月に「シャルリー・エブド」の雑誌社を襲撃したが、彼らが逮捕され、司法で裁かれて刑務所に送られることが重要であったし、警察も正当防衛の要件に照らして無力化しなければならなかった。テロリストは、警察官3名を殺害したが、彼らを捕まえることができなかったし、司法で裁いて刑務所に送ることができなかった。フランスの警察はこれらのことを残念であったと言うだろう。

名和 続いて、他の3名の方の講演に対し横大道先生からコメントをお願いしたい。

横大道 フランス憲法が専門である新井先生からデュー先生の基調講演に対するコメントがあったので、私からはその他の方々、すなわち、日本についてお話しいただいた宮沢課長、板橋先生、米国についてお話しいただいた大林先生の御報告に対して簡単なコメントをさせていただきたい。

まず日本についてである。宮沢課長の御報告では、ISと呼ぶかISILと呼ぶか色々議論はあるが、そういった国際テロ情勢とそれに対する警察庁の取組、そして、今後控えているオリンピックやサミットのようなビッグイベントにおける課題と取組についてのお話を頂いた。板橋先生の御報告では、日本が今、どのような形でテロの脅威に晒されているのか、そして、それに対する対策上の課

題について多角的な指摘を頂いた。

両先生の御報告を伺って、現状を的確に認識できる、そして、それに基づく課題が見えてくるのではないかというのがまず第1の感想になる。その上で、両先生のお話を伺って私が共通点として重要であると思ったのは、警察庁の国際テロ対策の主な取組を挙げていただいたが、その中で民間との連携の強化、外国人コミュニティとのつながりをもっと強化するといったような話があり、また、板橋先生の報告の最後では赤字で「最後は市民の目」ということが強調されていた。この2人の御報告の共通点を非常に興味深く思った次第である。話は飛ぶが、米国の御報告を頂いた大林先生のレジメの脚注1に、報告では、時間の都合でカットされたが、Faith-Based and Community Initiatives という単語が上がっている。これは、信仰団体・地域団体支援政策等と訳される。これは、ブッシュ大統領が大統領に就任した直後に立ち上げたもので、様々な社会問題に対し、国が自ら乗り出して解決するのではなく、地域のボランティア団体あるいは炊き出し等を行っている宗教団体に対し補助金を出し、そこが解決に乗り出した方がコストの面でも安上がりであり、効果的であるという認識の下で進められた政策である。当初、この政策に対しては、ブッシュ大統領が宗教右派、キリスト教の原理主義者に対して連邦の補助金を渡すための隠れ蓑としての政策だという批判もあったが、これは一面的な批判である。実際、数年前に文化庁の関係で米国の宗教事情の調査をお手伝いしたことがあるが、民主党支持が非常に強いカリフォルニア州やサンフランシスコでもこのブッシュの政策は評価されている。宗教右派のための補助金をばらまくための政策という一面的な批判で理解するのは誤っており、これは、そういう団体を活用した方が社会問題を的確に解決できるという認識の下で進められたものである。オバマ大統領に代わった後も、この政策は拡大して今も継続されている。この話が先ほどの話とどのようにつながるかということであるが、Faith-Based and Community Initiatives、今は名前が変わって Faith-based and Neighborhood Partnerships という政策であるが、これは、直接には貧困問題、教育、雇用、あるいは罪を犯した者の社会復帰を民間の力を使って何とかしていこうというものであるが、これが今、テロ対策として効果があるという認識になっている。具体的に言うと、今年の2月に米国で60カ国以上の閣僚級の高官が参加して暴力的過激主義対策サミットが開催された。その成果である共同声明の中でこのようなことが述べられている。「過激組織に若者が参加することを防ぐために、地域社会で雇用、教育などに取り組むことが重要である」と。このように社会において民間の力等を活用して連携していくことは重要であるが、今回触れられていたJRあるいは協力的なところだけではなく、その他色々な団体も巻き込んで民間の力を活用していく。社会からの疎外者をコミュニティの一員としてもう一度取り込むことが、過激化の防止、ひいては、テロ対策にとって重要であるという認識である。これは正に先ほどの両先生の民間との協力の話ともつながっていくということで、1つの向かうべき方向性を示しているのではないかと思った次第である。

次に、米国のお話を頂いた大林先生の報告について簡単にコメントする。大林先生からは、米国ではテロのリスクに対して立法・行政・司法それぞれが自らの役割を踏まえて活動することによ

て憲法秩序が作られているという趣旨の御報告を頂いた。実は、私と大林先生は大学時代の同期で、同じく米国憲法を勉強しているということもあり、今回整理いただいたことで非常にクリアに米国の状況が理解できたと思う。報告で割愛された部分について若干補足しておきたい。軍事委員会という話が出てきた。これについて簡単に触れた上で、テロリストに対する裁判ないしはテロ容疑者をどのように裁くかという問題についてコメントさせていただく。

軍事委員会とは、**Military Commission** の訳である。これは、戦時に主に敵国の戦闘員を裁くためにその都度設けられる特別裁判所になる。これまでも南北戦争や第二次世界大戦下でも設立されたことがある。なぜ、通常の裁判所ではなく軍事委員会で審理するのか。戦時下では通常裁判所での審理が困難な場合があり、さらにもう少し実際的なことを言うと、軍事委員会での手続は、例えば、伝聞証拠を一部認めるなど、通常の裁判所よりも緩い。戦時においては迅速かつ簡易な手続で容疑者を裁くために、このような裁判所が活用されてきた。ブッシュ大統領は 9.11 の直後、この軍事委員会を設立するという命令を出し、合衆国市民以外の者という限定を付けているが、アル・カーイダのメンバーであると信じられる者については軍事委員会で裁くという方針を示した。これについて憲法違反であるとの訴訟が提起されたが、最高裁は、違憲か違憲でないかの判断はペンディングにし、法律上の根拠がないという判断をした。その後、議会が軍事委員会法という法律を作って法律の根拠を与えた。それによって一応解決するわけである。今の話も、先ほどの大林先生の三権の動的な憲法秩序の構築と関わってくる。裁判所が違憲と言ったことによってテロ対策の重要な部分が全く使えなくなり、その間にテロで何か問題が起こるといことが生じないように、なるべくミニマムな判断をしていき、立法や行政に判断を委ねていくという形でテロ対策を進めてきたのが米国の状況であり、先ほどの報告とつながっていく。他方、テロリストを裁くということは、合衆国市民によるテロあるいはスパイ行為の場合どのようにするかというと、これは、原則として通常の裁判所で判断をする。ただ、そこには色々な問題がある。例えば、通常の裁判所での裁判であれば公開法廷で行わなければならない。しかし、公開に適していない場合も当然あるし、証拠の開示の際に、テロ防止の諜報活動で入手した証拠などは公開法廷で出すとなると、色々な問題が出てくる。非常に悩ましい問題である。実際、米国では、起訴された被告人が自ら持っている機密情報を公開法廷で明らかにすると脅し、起訴を取り下げさせようとするということがかつて何度か問題になったことがある。こうした状況に対応するため、米国は、1980 年に機密情報刑事手続法という法律を作り、裁判過程で機密情報が漏洩しないような仕組みを構築した。どうしてもこの機密情報を裁判では出すことができない、あるいは、これは出してもよいといった判断は政府に任せる一方で、仮に裁判に出さないのであれば、起訴を取り下げなければならないといった旨を内容とする法律である。そうすることで、裁判を受ける権利・適正な手続を受ける権利と国家の重要な情報が漏れないようにするというバランスを図ろうとしたのが米国の対応になる。テロリストの裁き方、あるいはテロ容疑者をどのように裁判で裁くのかという問題であるが、日本ではかなり議論があった結果、特定秘密保護法が制定された。これは、2014 年末から施行されているが、特定秘密を裁判

でどのように取り扱うのかという話は実はあまり深められていない印象がある。この問題は今後、どのようにテロのリスクを軽減させるのかという問題と並び、どのようにテロリストを裁いて正義を貫徹するか、あるいは、今後の抑止力を担保するためにこうした裁判においてどのようにするかという問題も併せて必要になってくるのではないかということをお大林先生の軍事委員会の話と絡んで思った次第である。

名和 ただ今の横大道先生のコメントに対し、大林先生はいかがか。先ほど講演で触れられなかった点も併せてお話しいただければと思う。

大林 先ほどの報告のレジユメの4ページの「3 その他」に「軍事委員会や企業買収対策など」という記述がある。今、横大道先生から軍事委員会については御説明いただいたので、もう1つの企業買収対策について説明するとともに、その他の情報提供を少ししておきたい。

企業買収の対策は、つい先日の日本のニュースでも紹介されていたが、オバマ大統領に限らず米国の歴代大統領がニューヨークへ行ったときに使っていたホテルがあるが、このホテルが中国系の企業に買収されたことで、次回から滞在先のホテルを変えるということが話題になっている。中国系の企業に買収されると盗聴されるおそれがあるという理由で変えることになったということがニュースになっていた。これが正に企業買収の問題になってくるわけである。

今申し上げたのは一般的な話になるが、もう少し国家安全保障との関係で企業買収が問題になっている事例がある。企業買収と国家安全保障との関係については、9.11以前から米国では法律がある。この法律により、国家安全保障上の問題がある場合には大統領命令によってその企業買収にストップをかけることができる。ストップをかけた場合、それについては司法審査ができないという規定がある。司法審査を排除していることから、憲法上問題になってくる。

これについて、2014年に連邦高裁レベルではあるが、**Ralls Corporation** 判決というものがある。この事案は、米国の企業で風車等を利用して電力発電等に色々使っている企業があったが、その企業を米国にある中国系の企業が買収しようとした。これに対し、この風車の施設のある周辺の土地は海軍が演習に使っている土地であり、風車等を買収されて海軍の演習が視察されては困るということをお理由に大統領がストップをかけた。これに対して中国側の企業は、そのようなことで買収にストップをかけるのはいかななものか、併せて、法律が司法審査を排除しているので違憲ではないかと訴訟を提起した事案である。

これについて、連邦高裁の判断は、実体判断には入らず、法律の司法審査を排除するという規定についてのみ判断し、司法審査を排除することは違憲であるという判決を下した。2014年の連邦高裁の判決なので、もし取り上げていけば、今年あたり最高裁の判決が出るかと思っていたが、今のところまだ見当たらないので、この連邦高裁の判決で確定するのかもしれない。これが企業買収に関する補足説明である。

加えて、私自身の報告の補足をさせていただく。先ほど横大道先生から、テロ容疑者をどのようにして裁判で裁くか、その裁判で情報機密等が関わっていたらどうなるのかについてコメントしていただいた。これとの関連で、グアタナモ基地以外の問題で、裁判ではないが、ある種拷問にかけて情報を提供させるといったことを米国がまた別に行っている。これは、CIA に任せていて、CIA が東欧諸国の土地を借りて収容所のようなものを作り、外国人のテロ容疑者を捕まえてそこに連れて行って拷問するといったことが行われていた。これは、ブッシュ政権のときである。これについては、オバマ大統領が就任した当初の大統領命令によってその収容所については封鎖されている。ただ、先ほどのグアタナモの方はまだ残っている。

もう1つ、裁判等で国家の機密情報等に関わる問題が生じてくる。これについては、情報公開関係の訴訟でも1つ事件がある。移民審判所の事件と関連している。米国では、不法移民の中にテロリストが混ざっているのではないかとということもあって、9.11以降の法律では移民等の問題についてもテロに関連する対象として扱っている。

移民審判所は、基本的には強制退去等を審理するところだ。テロリストの容疑がかかっている不法移民等を移民審判で審理する際、通常の裁判と同様に原則として公開とされている。しかし、これを公開にした場合には重要な情報が漏れてしまう可能性があるということで、9.11以降は移民審判における審理について、重要な情報が漏れる可能性がある場合には非公開にするという、当時のクリッピーという執行府の高官の指令によって通知がなされた。したがって、移民審判の中で重要な情報が関係するような場合には、非公開の審判が行われていたのだが、これについても閉じた空間の中の審理は無効である、裁判を受ける権利を侵害しているということで訴訟が幾つか提起されている。連邦高裁レベルで1つ違憲の判決が下されてはいるが、基本的に他の判決では合憲の判決が下されている。

さらに、情報公開に関連し、移民審判の問題についてもっと中身を知りたいということで、情報自由法に基づく情報公開請求訴訟が別に提起されている。一部の事件においては、手続違反を理由に違法あるいは違憲という形で判断が下されるものがある。ただ、いずれにしても移民審判関係あるいは情報公開関係では、裁判所は、基本的にはその秘密を認めるという判断をする傾向があるということも補足説明として申し添えておきたい。

名和 それでは、これから、幾つかの論点について議論していただきたい。会場からの質問にもできるだけ答えてまいりたいのでよろしくお願ひしたい。まず、若者の過激化防止について取り上げたい。今日の先生方の講演の中でも若者の過激化が大変問題であるというお話があった。板橋先生にお伺ひする。過激化の防止について、日本において採り得る方策としてどのようなものが考えられるのだろうか。

板橋 先ほどデュー先生から、フランスにおける過激化防止の1つとして刑務所を分けるという話があ

った。日本の場合は、そういう心配は必要ないので、そこまでの段階には至っていない。私の記憶では、ロンドンの事件の後、2008年の北海道洞爺湖サミットの前に東京で開催されたG8司法・内務大臣会議及びそのワーキング・グループであるローマ・リヨングループの会合において、過激化対策が議論されたように思う。これらでは、日本が提案した「過激化」の事例分析について議論が行われたり、日本警察による「過激化対策」対策についての報告が行われている。

何故過激化が起きるのかというと、元々は疎外感に起因するのだらうと思う。それから教育の問題。学校へ行っても言葉が通じず、次第に孤立して疎外感を感じ、「その国が悪いのだ」というようになっていく。これを防止するためにはどのようにすればよいのか。これは、警察だけでは防げない問題であり、コミュニティあるいは教育、福祉、異文化政策等も含めて考えていかなければならない問題である。正に多機関連携が必要な分野であろう。各国のそれぞれの事情は異なるが、欧米諸国でもこうした対策が行われている。しかし、なかなか上手くいっていないのが現実だろう。

日本はまだそこまでの段階に至っていないが、やはり疎外感を覚えられないような対策を行っていかなければならない。結論から言うと、根本的には教育やコミュニティの政策しかないと思う。要するに、治安機関の対応の段階ではなかなか難しくなっているということである。

過激化について2点だけの興味深い事例を挙げると、2009年12月25日にアムステルダム発デトロイト行きノースウエスト航空機の爆破未遂事件があったが、この犯人であるアブドル・ムタラブはナイジェリアで一番大きい銀行の頭取の息子であり、なおかつ父親は元閣僚であった。ナイジェリアで一番大きい銀行の頭取というのは、莫大な資産を持っていると思われる。そういう息子が過激化してしまうという怖さがある。彼はこんなことをやらなければ一生遊んで暮らせる身分のはずなのに、そういう人間が過激化してしまう。これは、単に貧困などといった問題では片付けられない問題である。過激化にはそうした怖さがあることを考えておかなければならないだろう。

名和 なかなか直接的な手段は難しいということではあったが、他方で、過激化を防止するための1つの手段として、いわゆる渡航禁止の措置、デュー先生からもフランス人の外国渡航禁止の措置などについて御紹介があった。これは大林先生にお伺いしたいが、渡航禁止の措置と憲法が保障する移転の自由との関係についてどのように考えればよいか。

大林 私からは、日本と米国に関してお話したい。おそらく今の御質問の念頭に置かれているのは、最近シリア渡航を計画していたジャーナリストがパスポートの返還命令を受けたことで訴訟になっている、これをどう受け止めればよいのか、あるいは考えればよいのかという問題であると思う。

まず、日本の憲法の話であるが、日本の憲法学においては憲法22条に居住・移転の自由が規定されており、2項で国籍離脱の自由が規定されている。少なくとも学説上あるいは判例上は、そこに海外渡航の自由も含まれると理解されている。細かな話をすると、同条の1項又は2項、あるいは、13条を根拠とするのかという議論はなされているが、それはともかく、基本的には海外渡航、

海外旅行の自由はあると理解されている。

その自由がある一方で、旅券法の規定の中には、13条では一定の事由に当たる場合に発給を停止することができるとし、また、19条の中に返還命令に関する規定等がある。これを運用した場合にどのように考えればよいのかという問題が生じる。

先例はそれほどないが、日本の場合、帆足計事件という1958年の事件がある。当時、冷戦の状況下にあったが、元参議院議員の帆足計がソビエトのモスクワでの国際会議に出席するためにパスポートの申請をしたところ、外務大臣が旅券法の規定に基づき、公安を害するおそれがあるということで発給を認めなかった事件である。これに関し、最高裁まで上告され、憲法判例となったものがある。最高裁の判断としては、法律自体は合理的な制限である。また、果たして本件にそれを適用することについて憲法に違反するのかということについては、当時の国際状況に鑑みるとその判断は適切であるということで合憲の判断を下している。

米国についても少し言及しておく。米国でも旅券をめぐる事件は幾つかある。ちょうど先ほどの帆足計事件と同じ年、1958年に *Kent v. Dulles* 判決という最高裁の判決がある。こちらも似たようなケースだ。とある法律に基づいて大統領が旅行制限に関する具体的な命令を設定しており、その権限を国務長官に付与していた。その国務長官が、アメリカの共産党員がパスポートを取得して外国に渡航しようとしたことに対してストップをかけたという事案である。

これに関して最高裁がどのように判断したのかということであるが、米国には、合衆国憲法の修正5条にデュー・プロセスに関する規定がある。簡単に言えば、適正手続を要求する規定なのであるが、これに違反するのかについて争いになった。米国の最高裁も海外渡航、移動の自由を一旦認めたのであるが、それを認めた後は、人権問題に立ち入らずに判断していく。何で判断したかという、法律と命令との関係である。要するに、大統領の命令、そして、それに基づく国務長官のパスポートの発給停止が法律との関係で整合しているかどうかについて判断した。

その結果、この事件では、法律の規定では、米国の市民ではない者あるいは米国人であっても犯罪等をした者である場合には、旅券の発行を停止することができるとしか規定されておらず、その他の場合において旅券の発行を停止できるのかについては何も規定されていなかった。そこに最高裁は着目し、何も規定されていない以上、別の理由、すなわち、この事件の場合は、共産党員であることを理由に外国に渡航できない、ということは認められず、法律違反であるとの判断を下した。

こうした日本や米国の先例等を踏まえた場合、先ほどの日本のシリアのケースについてはどのように考えるべきか。今回の場合は、生命保護のために返納命令を出したということになっているので、旅券法19条の問題になってくる。

帆足計の事件とは異なり、今回は、パスポートを返還させるという命令なので、これは行政法で考えると不利益変更処分という形になる。不利益変更処分に対しては、最初の行政機関の決定よりも裁判所の審査は厳しくなると考えられている。その場合には、司法による裁量統制が高まる可能性があるということ、また、旅券の返納はあらゆる海外渡航を不可能にする措置であるため、渡航

の自由に対する制限というのは結構強いものがあるということ、さらに、本件では取材の自由が関わってくるということを踏まえると、ある種の憲法的衡量が関連してくる。その結果、それなりに裁判所の審査は厳しくなる可能性もある。これを合憲にするために、政府側としては、今回の措置が行き過ぎた措置ではないということをそれなりに丁寧に説明していかないと、裁判所によって違法判断等が下される可能性もある。

板橋 1点追加させてほしい。新潟のジャーナリストが旅券返納命令を受けた事案と、外国人戦闘員として参加しようとした人間の措置と、これはそもそも分けて考えなければならないと思う。新潟のジャーナリストが IS の支配地域に渡航しようとした。この事案では、たしかに、邦人保護のための旅券返納命令が旅券法の 19 条 4 項に基づいて行われた。先ほどデュー先生が言われたような外国人戦闘員として参加する者のための旅券返納命令とは区別して考え別でなければならない問題である。私としては、同じ条項では採り得ない措置であると考えている。

北海道大学の学生が IS に参加しようとして、警視庁が強制捜査を行った事案では、刑法第 9-3 93 条の私戦予備及び陰謀の罪を適用し、実質上パスポートを取り上げてしまう措置を講じた。この背景には、実は 9 月 24 日に外国人戦闘員として参加させないように各国が措置を講じなければならないという国連安保理決議第 2178-2-178 号が採択されたことがある。この直後にこの事案があり、旅券を事実上押収したということであるので、本来であれば、我が国においても戦闘員として参加させないための旅券返納命令の措置が必要になってくるのではないかと思う。

個別の問題を混同してしまうと、渡航の自由や表現の自由などの色々な要素が絡んできてしまう。私自身は、あくまでも戦闘員に対する措置とジャーナリストに対する措置は分けて考えなければならないと考えている。

大林 私が先ほど解説したのは、ジャーナリストのケースのみに対する回答であって、仰ったケースとはもちろん別に考えている。

名和 過激化の防止に関しては、渡航禁止の問題もあるが、特に IS が非常に巧妙なプロパガンダを行っているということもある。デュー先生からは、若者の過激化を防止するため、テロ行為を正当化するインターネットサイトについて検索エンジンで表示させないことが可能になったという御紹介もあった。こうした政府の取組について、表現の自由との関係についてどのように考えればよいか、新井先生からコメントを頂きたい。

新井 私はまず前提として、情報規制について、テロ情勢が非常に深刻になっている現在、必要に迫られてのことであると思っており、その重要性について認識を共有している。ただ、憲法上の表現の自由との関係では幾つかの点で考えなければならない。特に、有害情報とされるものに対する一定

のアクセス規制について、その目的としては正当化される可能性はあるものの、それを達成する手段として行き過ぎないようにしなければならないということがある。

まず1つは、伝統的な思考によるならば、例えば、閉鎖対象となるサイトにはテロに関連する情報以外の様々な、あるいは穏健な政治的メッセージが書き込まれている場合があると思われるが、こうした場合、サイトの一律閉鎖によって穏健なメッセージさえもかき消されてしまう可能性があるということをお話しておきたい。

もう1つ、これは、非常に現代的な課題であると思うが、検索エンジンで表示させないということになると、ネット上では一定のメッセージがあたかもそもそも存在しないかのような状態を作り出すことにならないかという問題が生じる。一般的な伝統的な表現の自由論では、かつては話者の表現の自由が保障されていることが中心的課題であったかもしれない。この観点からすると、ネットのサイトを見えなくした場合でも話者の自由は制限されていないということになるかもしれない。

しかし、現代の日本における憲法理論等において注目されていることとして、表現の自由の保障に当たっては、国家が人々の間の情報流通の空間の構築に過度に口出さないようにするべきであり、国家にこうしたことをするべきではないとの義務を課すべきであるという考え方がある。

特に、ネット空間で検索エンジンに引っ掛からないようにするということは、一部の言論の内容がどれだけ有害であろうがなかろうが、存在しないかのように誘導するようなことになり、情報の存在そのものの操作が問題にはならないかということの問題視することができるのではないかと思う。たしかに、情報の中には人々が接するべきではないものもあると思う。他方で、色々な情報がある中で、人々の情報リテラシーを鍛えるという手法もまた重要になってくると思う。なかなか今は厳しい状態であるので、情報リテラシーだけで事は済まない問題もあろうかと思うが、やはり原点としては、そのあたりをしっかりと鍛えていくという手法が有用であろう。

名和 表現の自由の問題との関連で気になるのが、いわゆるイスラムフォビア的な言動、ヘイトスピーチの問題がある。日本におけるヘイトスピーチの問題についてどのようにお考えになるか、ヘイトスピーチとテロとの関係についてどのように捉えるか、横大道先生からコメントを頂きたい。

横大道 日本のヘイトスピーチの問題についての御質問を頂いた。まず、前提として、日本におけるヘイトスピーチがイスラムフォビア、イスラム嫌いあるいはイスラムに対する嫌悪感から行われているかという点、それはほとんどないのではないかと。基本的に念頭に置かれているのは、在特会の在日朝鮮人に対するヘイトスピーチであり、ヨーロッパあるいは米国のようなイスラムフォビアに起因したヘイトスピーチという問題状況とは違うのではないかと。

日本のヘイトスピーチ問題については、今、国会において議員立法として規制法が提出されているが、今国会では成立しない見込みであるという報道に接している。反対も多いものの、結局、これは、表現の自由との関係で与野党の溝が埋まらなかったということで今回は成立しないこととな

ったが、やはりそのあたり憲法学者の間でも慎重論がかなり根強いというのが日本の状況ではないかと思う。

ヘイトスピーチとテロの問題については別の考察が必要ではないかと思う。カナダの例を紹介したい。カナダでは、9.11が起こった後、様々な法改正が行われた。その中の1つに、インターネット上のヘイトプロパガンダ、人種対立を煽るような表現を削除する権限を裁判所に付与するといった内容のものがある。なぜ9.11の後にヘイトスピーチの規制をしたのか。これは、直接的にはあまり関係ないようにも思われるが、人種を理由としたヘイトクライムが増加する危険性がまず1つある。もう1つは、人種間の対立が過度に煽られてしまうと、カナダ社会に存在している穏健なイスラム教徒の協力が得られなくなるということがある。彼らは情報を持っていて、良好な関係を築いておけば、事前にテロを防止できる可能性があるのだが、インターネット上で人種対立を煽るような表現が蔓延しそのような社会ができてしまった場合には、彼らの協力も得られなくなる。このため、国家安全保障上、ヘイトプロパガンダ、インターネット上の表現の規制をすることが重要であるという理由が主張された。

これは、先ほど新井先生あるいはデュー先生の御報告でもあったような、テロを賞揚する発言を規制するという話とも繋がってくるのではないかと思う。

名和 この過激化の問題について、デュー先生からも是非発言したいというお話があった。デュー先生には、関連する御質問も寄せられているので、これにも併せてお答えいただければと思う。現在、EU 諸国に難民や移民が大量に流入している。人道的に対処することが大前提であったとしても、入国後の生活、宗教対立、地域社会との関係など、治安対策上の潜在的な影響をどのように考えるのという質問である。この質問への回答も併せてお話を頂きたい。

デュー 移民の問題についてもお話ししたいが、過激派の話についてお話ししたい。非常に大事な問題であると思う。この問題については、私どもの頭を洗脳していくセクトの動きがある。経済的な不安があるからというだけではないということ、それは本当に仰るとおりであると思う。問題としては、行動に移す人達がいることについて、まず、イスラム宗教組織があり、この宗教組織が様々な支援を行っていること。例えば、フランスでは、イスラム教の組織そのものがこの過激化と戦っていかこうとする動きがある。イスラム国がシーク教徒を殺害している。そして、1,000 人を超える大勢の人達が殺害されているという事実がある。ヨーロッパの国々では、イスラム嫌いが広がっているが、実は、その最たるものがイスラム国ではないかと思っている。イスラム教を使ってイスラム教の人たちを戦わせ、結果的にこれによりイスラムを潰すことになってしまう。

我々は、友人や家族、近親者達が過激化している若者達について通報する、あるいは若者達について相談するフリーダイアルを設けるといったことを行っている。これらにより、警察は、こうした若者達を監視することができる。また、精神・心理的な支援を行うこともできるようになってい

る。私どもフランス人にとって非常に大切な問題として、シリアから戻ってきた人達の問題がある。戻ってきた人達を受け入れる施設を作ろうとしている。我々はこの人達を社会に戻す役割を果たす義務があると思っている。

表現の自由に関しては仰るとおりであると思う。日本はまだ落ち着いていると思うが、ヨーロッパの国々は正に暴力に対峙している。こうした中で、表現の自由に対する制限、とりわけ、インターネットに対する制限が加えられている。

現代のヨーロッパの問題として移民の問題がある。多くの移民がやってきている。本日のテーマとも関連するが、特に、イスラム教の組織、リビアやシリアの組織は、まず、カトリックの国民を、そして、イスラムの国民を国から押し出して生き延びるようと言っている。加えて、経済的な難民もヨーロッパにやってきている。

今から 20 年の間に、アフリカの人口は 2 倍になる。今、何万人もの移民が来ているが、数年経つと、何十万人あるいは何百万人となり、EU ではもう吸収できない数になってしまう。治安の問題がある。そして、移民の問題を通じ、過激化やテロの問題も生じてくると思う。この問題は今正に生じている問題であり、必ずしもまだこの状況を分析できるようにはなっていない。

板橋 デュー先生に 1 点確認したい。警察の軍隊化、軍隊の警察化という話の中で、軍人をパトロールで 1 万人、700 カ所で使ったと言及されていたが、これに関し、私は、警察官の指揮下で軍隊がパトロールをしたと聞いているが、その理解でよいのか。

デュー そのとおりである。その目的は正に警護をしっかりと強化するということで、軍人を使って彼らがパトロールをする。それは、公共の場で行われ、例えば、イタリアなど他の国においても随分前から同じようなことを行っている。コーディネーションはあくまでも警察と一緒にやっている。職業軍人であると同時に予備役ということもあり、特に、陸軍の軍人については、毎日 100 万ユーロがコストとしてフランス政府に掛かるため、人員の面でも財政の面でも、これをずっとやっていくわけにはいかない。

名和 ここからは会場からの質問にお答えいただきたいと思う。まず、デュー先生に対する質問。ローン・ウルフといった既存の組織に属さない個人・グループによるテロが問題となっているが、どのような対策を行っているのか。例えば、存在の把握方法、危険性の分析についてはどうか。

デュー 一匹オオカミの件については、慎重に対応しなくてはならない。先ほど数字を挙げたが、警察は、様々な情報源を持っており、この者達が海外に渡航したことがあるのかについて大分把握できるようになってきた。例えば、タリスという特急電車でテロをしようとした者も一匹オオカミであった。警察にしても、動き回っている人間を把握するのは難しい面もあるが、特にシリアなどに

渡航した者が誰であるのかについては、何とか把握することができるようになってきている。

一匹オオカミは、これに親しい人々や現地のローカルな警察により通報がなされる。日本と同じように、警察としても、それから憲兵隊がなるべく近いところで、現場でなるべく各ローカルな形で、どのような者が住んでいるか、どのような教会があるか、どのような教育施設があるか、こうしたものを網羅していくことで、大体どのような者がいるのかは見えてくる。情報面では、やはり警察が様々な人物をしっかりと把握する。3,000人、4,000人、5,000人と。しかし、警察として、これだけに及ぶ数の人物を見張っていくための資金はそこまでない。

名和 もう1つ、板橋先生に対する質問にお答えいただきたい。科学技術の飛躍的進展に伴い、テロリストの手段も巧妙かつ精緻になってくると予想される。こうした情勢の下で CBRN のような複合型テロリズムを予防、捜査あるいは被害の軽減を行うため、様々な分野のスキルを機能的に磨いていかなければならないと思うが、どのような対策を立てておられるか。

板橋 1つは、警察においても NBC 捜査部隊を配備しているし、NBC 対策に対してはかなり力を入れているように思う。また、内閣官房の事態対処室において、NBC 専門家会合というのがあり、以前からこの分野には力を入れてきていると思う。また、科警研においても機材開発等が行われていると承知している。全体的には、科学技術を活用してテロを予防するという事は、文部科学省の予算により行われている。実用レベルにはまだまだ至っていないところはあるが、科学技術を活用してテロを防止しようという試みは、日本でもかなり行われていると承知している。

名和 大林先生への質問であるが、テロ関係法制では司法審査に当たり事件性の要件は外されたのか。

大林 日本においては、通常、事件性の要件について、法律関係の存否や具体的な権利義務の争訟について裁判所が法律を適用することによってそれを解決できるものと定義されている。

米国においては、cases and controversies という形で議論されるが、従来、米国においても事件性の要件についてはかなり大きな問題となっていたが、最近はこの問題についてほとんど議論されることはなくなっており、これは、最高裁、下級審を問わず見られる傾向となっている。

その代わりに判断されているのが、スタンディングの要件であり、今回報告で取り上げた事件においても、このスタンディングの要件のみをほとんど判断して対応がなされている。

米国のスタンディングの要件は、3つの判例法理から成っている。問題となっている事件について、原告の特定の利益があるのか、その問題における損害と利益の関係に因果関係があるのか、それについて裁判所が判断することによって救済し得るのかという、3つの要件を満たせば、スタンディングが認められるということになっている。

今申し上げたうちの3つ目の要件は、救済の面にも関連し、それは事件性の要件にも関連してく

ることにはなるので、その意味においても、おそらく米国の裁判所の傾向としては、スタンディングの方に事件性の要件を絡めて判断しているのではないかと思う。

名和 まだまだ御議論を伺いたいところではあるが、そろそろ締め括りとさせていただきたい。

本日は「変容する国際テロ情勢への対応」というテーマに関し、講演並びに討論をしていただいた。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、また、官民が連携して来年（2016年）の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、皆様にも理解を深めていただくことができたのではないかと思う。

基調講演では、フランソワ・デュー先生からフランスにおけるテロ対策についてお話を頂いた。フランスにおけ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。本日のフォーラムにデュー先生をお招きするに当たっては、京都産業大学社会安全・警察学研究所の田村先生、浦中先生に大変御尽力いただいた。この場をお借りして御礼を申し上げる。

本日の議論の中にも出ていたように、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俟たない。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る。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と思う。

厳しい国際テロ情勢の中で、伊勢志摩サミットやラグビーワールドカップ、東京オリンピック・パラリンピックを成功させるためには、国民の皆様の理解と協力が不可欠である。どうぞよろしくお願い申し上げます。

結びに、本日のフォーラムを後援していただいた公共政策調査会、警察政策学会並びに警察大学校学友会の皆様に心から感謝を申し上げ、閉会に当たっての御挨拶とさせていただく。最後に、本日の講演者並びにパネリストの皆様に盛大な拍手をお願いしたい。

ⁱ 板橋功「日本のテロ対策とその今日的課題」『社会の安全と法』（立花書房、2013年）110頁及び井上一志「国際テロ対策としての「過激化」への対応」警察学論集第62巻第2号43-52頁参照