ISSN 2432-5090

RISK MANAGEMENT STUDIES

危機管理学研究

創刊号
2017年
3月

特集

危機管理学、始動

日本大学危機管理学部
危機管理学研究所

危機管理学研究
RISK　MANAGEMENT　STUDIES

創刊号
2017 年 3 月

目　次

創刊のことば　福田　弥夫… 2

【特集】危機管理学、始動

危機の時代における「危機管理学」の確立
―日本大学危機管理学部危機管理学研究所の設置に際して―　福田　充… 4

「日本大学三軒茶屋キャンパス開設記念・危機管理学部シンポジウム」開催記録　工藤　聡一… 20

【論文】

海洋航行不法行為防止（SUA）条約における裁判管轄権規定
―被強要国の管轄権をめぐる議論を中心に―　安藤　貴世… 26
タンカー戦争の再検討と教訓―平和安全法制の観点から―　木原　淳… 44
アメリカにおけるマネー・ロンダリング対策の評価と課題
―テロ防止の視点から―　金　惠京… 60
米国における行政傍受の法理と運用　茂田　忠良… 78

【研究ノート】

サイバー犯罪被害実態調査（第 1 回）の結果について　金山　泰介… 102
インターネット上における青少年保護に関する制度の動向　小向　太郎… 114
児童福祉行政における危機管理―子どもの命を紡ぐ―　鈴木　秀洋… 128

【資料】

開校式式辞 …… 144

【投稿規定・掲載基準・執筆要綱】 …… 146
【欧文タイトル】 …… 150

日本大学危機管理学部危機管理学研究所

創刊のことば

このたび、日本大学危機管理学部は、その専門にかかる機関誌として「危機管理学研究」を発刊するに至った。

日本大学危機管理学部は、平成 27 年 4 月に文部科学省に対して設置の届け出がなされ、平成 28 年 4 月に開校した新しい学部であって、平成 31 年に創立 130 周年を迎える日本大学の記念事業の一つとして計画・設置されたものである。この 4 月には開校 2 年目を迎え、専門教育課程も本格的に始動するが、完成まであと 3 年を必要とする未完成の学部である。研究組織としての学部付置の危機管理学研究所も昨年 12 月にその設置が大学によって認められ、本格的な研究活動もまたこれによって始動したといってよい。これからは、この研究所を中心に危機管理学部の研究活動が展開されることになるわけだが、その研究成果を公に問う制度としての研究機関誌の必要性は早くから叫ばれていた。当初は初年度内の発行には慎重な意見もあったが、研究成果の公表は時間との勝負との一面もあり、困難を覚悟のうえで発行に踏み切ることとした。この機関誌は今後の研究の大きな推進力となるはずである。

大学は教育と研究の最高の府であるといわれる。そして、教育と研究とは表裏の関係にあり、高い教育のためには深遠な研究が不可欠である。各大学が研究所を付置しているのは、充実した研究環境を整え、研究会などを通じて研究者間の交流を行うとともに、研究内容を一層深化させるためでもある。そして、そのような研究成果を論文等の形で公表する場が研究所の機関誌である。

「危機管理学研究」は､文字通り「危機管理学」に関する研究論稿を収めるものであるが､「危機管理学」自体、いまだ学問体系的な確立を見たものではない。時代の流れや技術の進歩等に応じて変化を続ける「危機」（リスク・クライシス）を研究対象とするものであるところから、厳格な線引きはむしろ「危機管理学」の発展を損なうことにもつながる。そういう意味で、本機関誌に掲載される論稿が将来の「危機管理学」の方向性を示すものといえよう。

記念すべき創刊号に玉稿をお寄せくださった先生方に、まずはお礼申し上げたい。手探り状態の中でスタートした初年度であったが、先生方の負担は特に大きかったと思われる。しかし、そのような中でも寸暇を惜しんで研究論文を執筆くださったその熱意に心からお礼申し上げる。最後に、学部設置から短期間のうちに規定を整備するなどして研究所を立ち上げると同時に、機関誌の編集作業など、本創刊号の発行にご尽力下さった研究委員会の皆様に厚く御礼申し上げる。

日本大学危機管理学部の「危機管理学研究」に掲載された論稿が、国の内外において注目を集め、危機管理学の発展に寄与するとともに、近い将来この日本大学危機管理学研究所が､「危機管理学」を研究する世界中の研究者の梁山泊となることを祈念する。

日本大学危機管理学部　学部長　福田　弥夫

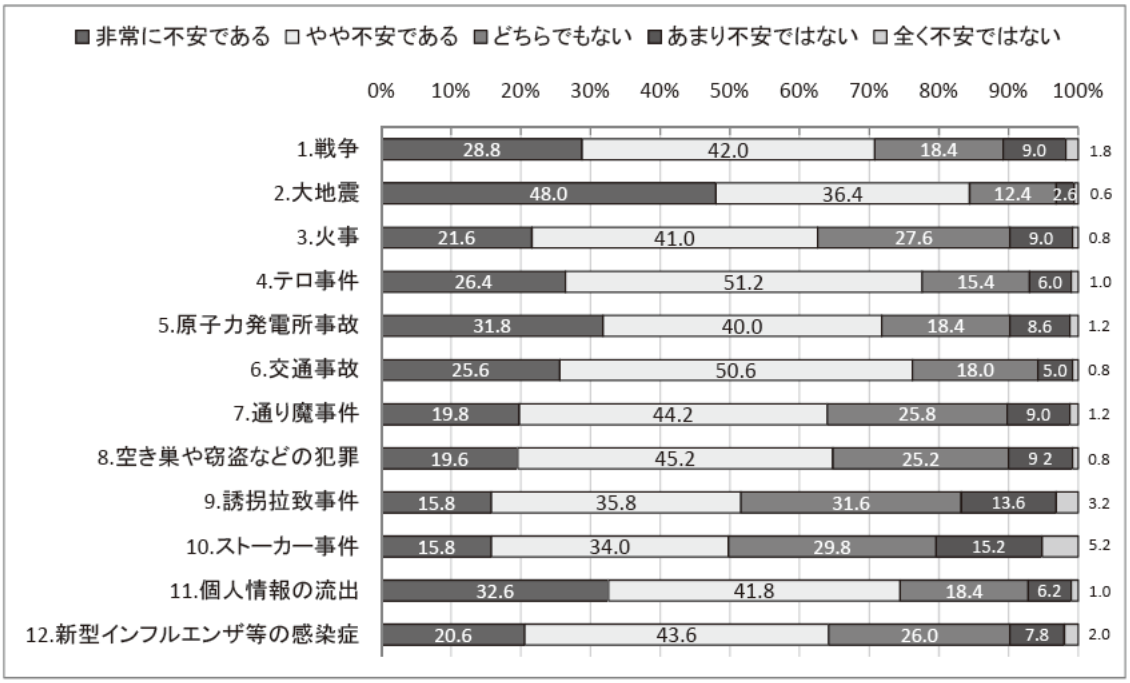
危機の時代における「危機管理学」の確立
―日本大学危機管理学部危機管理学研究所の設置に際して―

日本大学危機管理学部　教授　福田　充

1. 危機管理が求められる時代背景

現代を「リスク社会 (risk society)」と表現したのはドイツの社会学者、ウルリッヒ・ベックであった（Beck, 1986）。かつて人間社会を襲う、自然災害や疫病、飢餓といった危機に対して、それらを防ぐために構築した社会システムそれ自体が近代化の過程において新しい危機を生み出し、さらにその新しい危機を防ぐためにより高次元の社会システム構築が求められるという「再帰的近代化」のプロセスは、「危機管理 (risk management, crisis management)」という社会活動が再帰的近代化という終わりなき近代と深く結びついていることを明らかにした。さらにベックは、「グローバル・リスク社会（global risk society）という表現で、危機管理がグローバリズムと深く結びついていることを示した (Beck, 2002)。アンソニー・ギデンズが「暴走する世界 (runaway world)」と呼んだ現代の国際環境で進展するグローバリゼーション（globalization）の過程は、多様な「人工リスク」を生み出した（Giddens,1999)。人やモノ、情報がグローバルに移動する現代において、テロリズムは移民問題とも結びつき一国では解決できないグローバルな課題となった。大気汚染や原発政策などの環境問題も国境を越えたグローバル・リスクである。こうした「再帰的近代化」と「グローバリズム」と深く結びついた危機管理という現代的課題に対して、人類は未だその哲学や思想的態度を示せていない。こうしたリスク社会において、危機が遍在化、多様化し、危機管理が個人レベルで、組織レベルで求められる「危機の時代」が到来したのである（福田 ,2016a)。

この「危機管理」というキーワードが日本社会で広く注目されはじめたのは、1995 年の阪神淡路大震災とオウム真理教による地下鉄サリン事件の頃であった。戦後の日本社会において、そしてメディアや政局などの言論空間において、「危機管理」や「有事」という言葉は禁忌され、社会政策として議論することはもちろん、一般の大学で研究、教育することも困難な時代が続いていた。その結果、戦後最大の都市型災害であった阪神淡路大震災では政府や自治体による災害対応が遅れ、6 千人を超える死者が発生したことは記憶に新しい。さらにその 2 か月後には、オウム真理教による世界初の都市型無差別化学兵器テロが発生し、甚大な被害をもたらした。これらの社会的危機の発生により、日本のメディアや議会において日本の災害対策の遅れ、テロ対策の遅れが批判され、危機管理の必要性が指摘されるきっかけとなった。その後も 90 年代後半には、北朝鮮による不審船事件や弾道ミサイル発射事案、東海村 JCO 臨界事故などが続き、2000 年代に入っても、アメリカ



図表 1　日本人のリスク不安（福田編，2016）

同時多発テロ事件、中越地震、イラク日本人人質テロ事件など多様な危機が発生する度に、日本の危機管理体制の不備が指摘されてきた。

危機管理という概念が社会で一般的に使用されるにつれて、人々の意識の中でリスクに対する認知や不安が顕在化する傾向は、日本社会においても明らかになった（福田 ,2004)。危機における人為的側面が高まるほど、その危機をマネジメントし、コントロールしなくてはならない個人や組織の責任が発生し、その危機管理の個人化が進むと同時に、危機に対する個人のリテラシーが求められるようになる。こうして現代人は、日常生活において自身が非常に多様なリスクに取り囲まれているという現実を認識する。現代の日本人が抱えるリスク不安について示したのが図表 1 である（福田編 ,2016)。地震などの自然災害、火事や交通事故などのアクシデント、原子力発電所事故などの大規模事故、窃盗や通り魔事件などの犯罪やテロ事件、戦争などの国際安全保障問題、情報流出、感染症のパンデミックなど、現代人は多様な危機に対してリスク不安を感じながら生活しているのである。上記のような時代背景と、現代人が置かれている社会環境によって、人々の生命と生活を守るための危機管理体制の構築と、そのための新しい「危機管理学」の研究と教育が求められる時代が到来したのである。

2.「危機管理学」の誕生

日本社会において危機管理の必要性が広く認識されたこの 1995 年が、新しい「危機管

理学」が誕生する契機となったといっても過言ではない。1995 年 1 月に発生した阪神淡路大震災という戦後最大の都市型災害がきっかけで、日本における災害対策研究は大きく前進した。気象庁や国土交通省などの官庁、災害情報や災害報道を担うメディア、そして災害研究者が協力してできた総合的な災害対策のための新しい学会である日本災害情報学会が誕生したのは 99 年のことであった。その学会設立で中心的な役割を果たしたのが、当時、東京大学教授であった廣井脩先生である。筆者がはじめて災害調査を実施したのは、生まれ故郷である兵庫県が被災したこの阪神淡路大震災であり、廣井教授のもとでこの日本災害情報学会の設立にも参画した。その 2 ヵ月後に東京で発生したオウム真理教による地下鉄サリン事件が、日本においてテロ対策研究が誕生するきっかけとなった。犯罪対策などの警察政策を研究する日本で初めての学会である警察政策学会が設立されたのは 98 年であり、その部会のひとつとしてテロ対策研究部会が立ち上がった。筆者がテロ対策の研究を始めたのがまさにこの 95 年の地下鉄サリン事件であり、当時、東京大学教授であった鶴木眞先生のもとでこのテロ対策研究部会の立ち上げにも参画することができた。災害対策も、テロ対策も、そしてその他の多様な危機に対して、危機管理の文脈で統合して研究するという「危機管理学」の構想は、この 95 年に始まったといえる。

このような歴史的経緯を経て、災害対策やテロ対策などの個別の研究領域は確立されてきた。安全保障研究や情報セキュリティ研究もまた同様である。こうした個別の研究領域において、それぞれ個別の研究者が個別の危機に向き合う研究体制は、現実社会における危機管理の総合性や多様性に対応できないという根本的課題を生み出した。それぞれ個別の危機に関する研究が独立し、専門化している現状に対して、政府や自治体、または企業や学校の現場において、実際に発生する危機は多様であり、それぞれの現場で危機管理を担当する人材に求められるのは、自然災害から大規模事故、犯罪、テロリズム、戦争、紛争、サイバー攻撃まで多様な危機に総合的に対応できるオールハザード・アプローチ（all-hazard approach）による危機管理能力である。現代のリスク社会において求められているのは、社会で発生する多様な危機に対して、人々の生命や生活を守ることができるオールハザード・アプローチによる「危機管理学」の構築である。

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災と福島第一原発事故は日本に甚大な被害をもたらした。これによりまたしても日本政府や自治体、企業の危機管理の不備が明らかとなった。日本大学が危機管理学を研究、教育する学部・学科を本格的に検討し始めたのは、それ以前のことである。歴史的に繰り返される日本の危機管理体制の不備の原因は、日本に危機管理能力を備えた人材が不足しているためである。そしてその人材不足の原因は日本の大学や研究教育機関において、危機管理に関する研究や教育が十分になされていなかったために他ならない。現在の日本において、「危機管理学」という新しい研究領域を構築するため、日本の政府や官庁、自治体、企業などで危機管理の実践を担える人材を養成するため、日本大学は「危機管理学部」の開設を目指し、6 年の準備期間を経て、2016 年 4 月に日本大学三軒茶屋キャンパスに「危機管理学」を研究し教育するこの危機管理学部が誕

生したのである。

3.「危機管理学」の理念

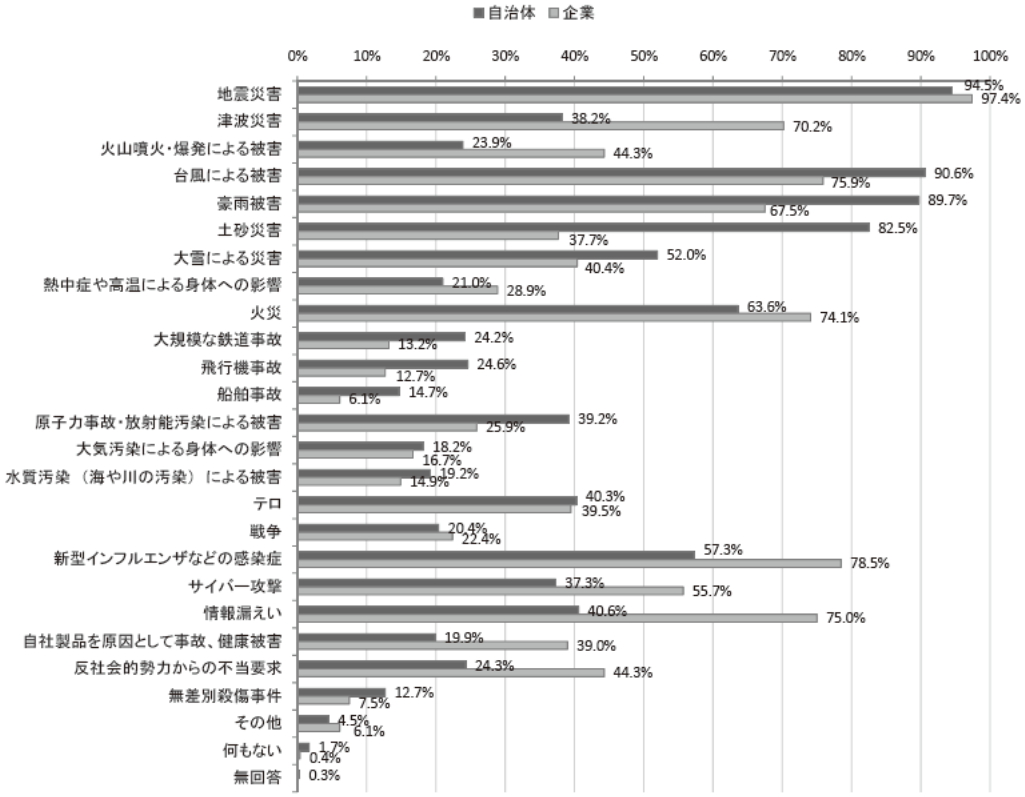
2016 年 4 月、日本大学三軒茶屋キャンパスに危機管理学部は誕生した。そして翌年 1 月に日本大学危機管理学部危機管理学研究所が設置される。なぜこの日本大学において日本で初めてとなる社会科学系の危機管理学部と危機管理学研究所が誕生したか、この問いについて考えたとき、その答えは日本大学の歴史の中に見出すことができる。

歴史を振り返ったとき、幕末の長州藩において、日本大学の山田顕義学祖は松下村塾において吉田松陰先生の薫陶を受けている。山鹿流兵学者であった吉田松陰先生の専門は軍学・兵学であるが、これは現代的にいえば軍事研究、安全保障研究に該当するといえる。その吉田松陰先生のもとで学んだ山田顕義学祖は長州藩士として戊辰戦争を戦い、西郷隆盛や大村益次郎からその戦術や用兵が高く評価され、明治政府においても軍人として兵制改革に関わっている。その後、明治政府の岩倉使節団に参加し欧米視察を経験した山田顕義学祖は西洋の法制度にふれたことで、近代国家における法制度の重要性を認識するに至った。軍事よりもそれを統制する法制度の確立の必要性を認識した、シビリアン・コントロールの先駆者こそが山田顕義学祖である。明治の日本を近代化させるために必要不可欠なのは近代的法制度であるとする信念のもと、その確立に尽力した山田顕義学祖は初代司法大臣に就任した。その山田顕義学祖が設立に関わったのが、日本大学の前身である日本法律学校である。

開学後 120 年を超える歴史を経て開設された日本大学危機管理学部の理念は、「グローバル化した現代社会を取り巻く様々な危機と向き合い、人々の生命や生活を守る強い信念と高い志を基に、リーガルマインド（法を用いて紛争や問題を解決する能力）とリスクリテラシー（危機管理能力）とを融合させた学識をもって主体的に行動し、日本の秩序の維持と国民の安全、さらには世界の平和の実現に向けて問題解決を実践する人材を養成する」、というものである。

以上のように、安全保障や災害対策など危機管理に関する「リスクリテラシー」と、法を用いて危機管理を運用する「リーガルマインド」の融合こそが、日本大学危機管理学部が掲げる理念であり、これは山田顕義学祖のもっていた「志」と共通するものであると考えられる。危機管理学部の理念は日本大学の誕生と起源に深く関わっている。山田顕義学祖の志を実現するために、日本大学危機管理学部が開設され、続いて危機管理学研究所が設置されたのである。

この日本大学危機管理学部と危機管理学研究所のディシプリンとなる「危機管理学」とはいかなる学問であるか。その「危機管理学」の理念や特性について、その概略をまとめておきたい。



図表 2　自治体と企業が想定する危機（福田編，2016）

(1) オールハザード・アプローチ

新しい「危機管理学」が対象とする危機は、多様な危機の中でも、これまでの法学や政治学、経済学、社会学などの従来の社会科学がカバーしきれなかったハザード(hazard)である。ハザードとは危機を引き起こす原因となる要因のことを意味するが（福田 ,2010b)、新しい危機管理学が対象とするハザードは、次のような多様な現象を含む。地震や台風などの自然災害、原発事故や交通機関事故などの大規模事故、暴行や詐欺などの犯罪から治安問題、テロリズムやミサイル事案などの国民保護、戦争・紛争や環境問題、移民問題などの国際安全保障、感染症のパンデミックなどの公衆衛生、サイバー攻撃や情報流出などの情報セキュリティといったハザードへの対処法としての危機管理を構築するための学問領域を、「危機管理学」と定める。そして、このように多様なハザードに対処するための危機管理学のあり方を、「オールハザード・アプローチ(all-hazard approach)」と呼ぶ。現代のリスク社会では、人々の人生において、または組織の運営において、それを襲う危機の種類を自ら選ぶことはできない。政府や自治体、企業や学校などの組織にとって、個人や家族にとって、それらを襲う危機は本来、オールハザードなのである。図表 2 のように、日本の自治体や企業が想定している危機は、自然災害から情報流出まで非常に幅広く、現代の自治体や企業においてはオールハザードな危機を想定した対策が立てられていることがわかる（福田編 ,2016)。危機管理を担う人材が学ぶべき対象はオールハザードであるの

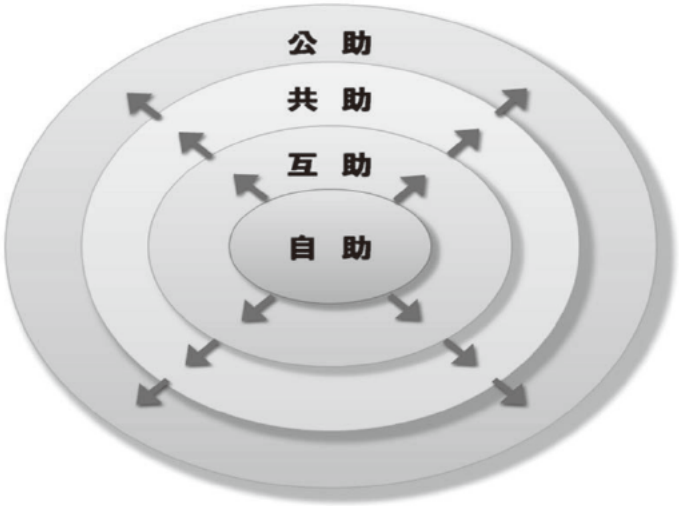
はそのためである。

(2) リスク・マネジメントとクライシス・マネジメント

「危機管理学」がカバーする危機管理に関する活動の範囲は、リスク･マネジメント（risk management）とクライシス・マネジメント（crisis management）の両方を含む。本来、日本語の「危機」には、リスク（risk）、クライシス（crisis）、ハザード（hazard）、ペリル（peril）など多様な意味が含まれるが、そのため危機管理という概念にも、リスク・マネジメントとクライシス・マネジメントの両面が含まれる（福田 ,2010b）。議論を整理するために敢えて簡略化した説明をすれば、「リスク」とは危機が発生する可能性を意味し、危機が発生する以前の潜在化した状態を指すことが一般的である。よって、リスク・マネジメントとは、危機が発生する以前にその危機を予防し、回避したり、その危機による被害を最小化したりするための事前の対策を立てることを意味する。それに対して、「クライシス」とは危機が発生した後の状態のことを意味し、危機が発生し顕在化した後の事態を示す概念である。よって、クライシス・マネジメントとは、危機が発生した後に、人々の生命や生活を守るための救助活動や復旧活動、復興などが含まれる。実際の危機においては、こうしたリスクとクライシスの状態は極めて複雑に入り組んだ構造を持つが、日本の言語環境において長く「危機管理」という用語を使用してきたことにより、リスク・マネジメントとクライシス・マネジメントの概念を区別せずに使ってきた弊害を克服するためには、危機管理学においてこの両面を区別して考えることが肝要である。それによって、事前の防災、減災のためのリスク・マネジメント、リスク・コミュニケーション（risk communication）と、事後対応のクライシス･マネジメント、クライシス･コミュニケーション（crisis communication）の相互作用が危機管理において極めて重要であることを理解することができる。「危機管理学」は、このリスク・マネジメントとクライシス・マネジメントの両方を包摂する研究を指すこととする。

(3) 危機管理のレベル

危機管理を実践する上で、それを担う主体は多様な形態をとる。現代は個人の危機管理と自己責任が求められる傾向が強まってきた時代である。自分の身は自分で守るという個人の危機管理は「自助」の論理であり、家族や隣近所のコミュニティでお互いに助け合う危機管理は「互助」の論理で説明される。企業やNPO､ボランティアなどの社会組織によって共に助け合う危機管理は「共助」であり、政府や自治体などの公的機関による危機管理を「公助」と呼び､危機管理を担う主体のレベルによって､階層構造で示すことができる（図表 3）。かつての日本では、自然災害や犯罪、テロなどの危機に対して国家や自治体が責任を持って担うべきとされる「公助」の論理が主流であり、危機事態の度に政府や自治体の危機管理能力が問われる事態が続いた（福田 ,2010b）。しかしながら、政府や自治体は常に万能ではない。レジリエントな危機管理のためには、公助に依存するのではない、自助、



図表 3　危機管理学の階層モデル

互助、共助とのバランスがとれた危機管理体制のあり方が求められている。そして同時に、これらの自助、互助、共助、公助のそれぞれの階層における危機管理体制の構築と社会教育が重要であり、それぞれの階層のトップダウン的、ボトムアップ的な相互作用がレジリエントな危機管理体制につながる。「危機管理学」では、こうした自助、互助、共助、公助のそれぞれの階層で求められる危機管理のあり方を探究する。

(4) インテリジェンスの重要性

これまで「危機管理学」が対象とするハザードや、危機管理を担う主体、活動の範囲などを概念的に整理してきたが、こうした現代の危機管理の諸活動において重要な要素は「インテリジェンス（intelligence)」であり、危機管理学においてもこのインテリジェンスの概念が極めて重要な鍵となる。インテリジェンスは、日本語では情報活動、諜報活動とも訳されるが、その活動には①秘密工作、②情報分析、③防諜の 3 つの活動が含まれる（福田 ,2010a)。その中で、情報分析としてのインテリジェンス活動とは、政策立案のために要求されたテーマに関連する情報を収集し、分析し、共有し、評価して政策化する一連のプロセスである。単なる情報の寄せ集めにすぎないインフォメーション (information) をインテリジェンスに変えるこのインテリジェンス活動こそ、危機管理にとって不可欠な活動である。インテリジェンス活動は、これまでテロリズムや犯罪、戦争など人為的かつ政治的な危機に対して使われてきた歴史的経緯があったが、本来このインテリジェンス活動は、危機の領域を問わないまさにオールハザードな活動である。こうした情報分析としてのインテリジェンス活動は、原発事故のような人為災害においても、サイバー攻撃や情報流出などの情報セキュリティの文脈においても、さらには自然災害対策のためのリスク・コミュニケーションの側面においても、極めて重要なキーワードとなるという認識を共有する必要がある。こうしたオールハザードな危機を、未然に防ぐための情報活動こそがイ

ンテリジェンス活動であり、こうしたインテリジェンス研究は、危機管理学を構成する非常に重要な要素であり、リスクの個人化が進んでいる現代のリスク社会においては、このインテリジェンス能力は、政府や自治体、企業などの組織だけでなく、現代のリスク社会を生き抜く個人にも不可欠なリテラシーとして求められている。

日本大学危機管理学部危機管理学研究所とは、こうした「危機管理学」の理念のもとに、世界の平和と日本の安全のためにその危機管理の最前線でオールハザードな危機と向き合う研究機関である。

4. 危機管理学部の教育課程

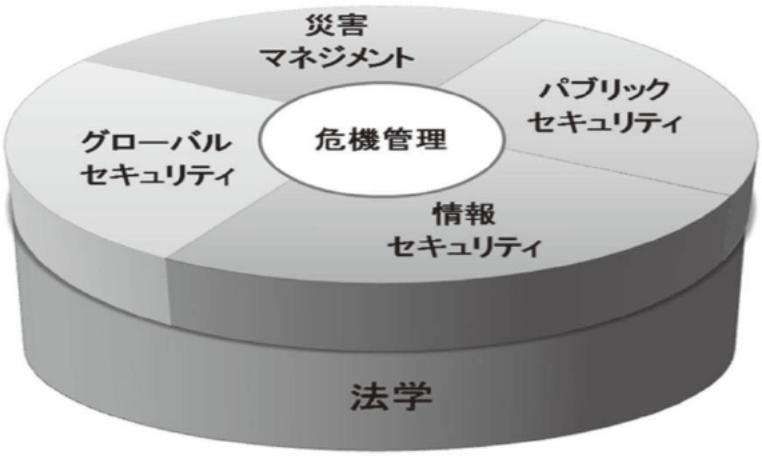
「危機管理学」の教育を実現したのが日本大学危機管理学部の教育課程である。日本大学危機管理学部の開設時の「カリキュラム・ポリシー」（教育課程編成・実施の方針）は次の通りである。

「リーガルマインド（法を用いて紛争や問題を解決する能力）を涵養するための法学系科目を体系的に配置し、リスクリテラシー（危機管理能力）を醸成するための災害マネジメント、パブリックセキュリティ、グローバルセキュリティ、情報セキュリティの 4 つの領域から危機管理系科目を構成する。これらを有機的に関連付けることにより、法学を基礎とした多角的で理論的かつ実践的な危機管理学の教育課程を編成する。この教育課程により、多様な危機においてリーガルマインドとリスクリテラシーを備え制度と組織をマネジメントし、問題解決のために主体性と協調性をもって行動できる人材を養成する。」

このカリキュラム・ポリシーに基づいて、危機管理学部の教育課程は編成されている。危機管理学を学ぶための基礎となる教養とリーガルマインドを涵養するために、総合教育科目としての総合科目と法学系科目を配置している。1 年次から履修する専門基幹科目には、危機管理学の学修に必要な基礎的な専門科目と、危機管理を学ぶために不可欠な法学系科目を配置した。カリキュラムにおいても危機管理学と法学の連携が保たれており、リスクリテラシーとリーガルマインドがあわせて養成される体系が構築されている。2 年次から履修する専門展開科目においても、専門的な危機管理学系科目と応用的な法学系科目が有機的に結びつくように多様な科目が配置されている。卒業後に授与される学位は「学士（法学)」である。

さらに、2 年次からの専門展開科目における危機管理学の科目は、1）災害マネジメント領域、2）パブリックセキュリティ領域、3）グローバルセキュリティ領域、4）情報セキュリティ領域の 4 領域とそれらに共通する共通領域から構成され、これにより危機管理学部のカリキュラムに、日本大学危機管理学部が理想とするオールハザード・アプローチが実現されている（図表 4)。

それぞれの領域についてみると、1）災害マネジメント領域では、東日本大震災のような地震や津波など自然災害について、さらには福島第一原発事故のような原子力災害など



図表 4　危機管理学を構成する 4 領域

	1 年次	2 年次	3 年次	4 年次
総合教育科目	学生の個性と主体的な興味関心を引き出しつつ、豊かな教養を身につけるための科目を配置する、バランスの取れた人格形成をめざす。			
専門基幹科目	リーガルマインドとリスクリテラシーえお併せ持った人座を育成するための、基礎的で基幹的な法律科と危機管理系科目を配置する。市民の回りの生活安全に関わる危機管理に関する知識を身に付け、そのために必要な基礎法律科目を学ぶ。			
専門展開科目		2年次よりキャリアを選択：行政キャリア／企業キャリア 災害マネジメント領域：地震や津波などの自然災害や、原発事故や運輸事故を含む大規模事故などの災害対策として、災害時の避難、救急、救出活動、復旧･復興、ボランティアなどを学ぶ。 パブリックセキュリティ領域：社会で発生する窃盗や詐欺、暴行やストーカーなどの犯罪やテロリズムに関して、公共の安全を確保するための犯罪捜査、刑事政策など司法制度と行政制度について学ぶ。 グローバルセキュリティ領域：世界で発生する戦争や紛争、国際テロリズムなどの政治的危機から、環境問題や難民、人権問題まで国際的な取り組みが求められる問題について学ぶ。 情報セキュリティ領域：インターネットやコンピュータ、スマートフォンなどの情報機器やネットワークにおける情報流出の問題や情報の安全、情報管理について学ぶ。 共通領域：上記 4 領域を学ぶにあたり、共通して必要になる知識を身に付けつるための専門科目を配置する。専門譜学科目や国際地域研究、インターンシップ、企業研究などを配置する。 演習・ゼミナール・特集研究：危機管理に関する研究指導と実務教育指導を少人数の演習科目によって実施することにより、学生と教員が密接に関わりながら指導できる体制を構築する。将来的に危機管理の現場においてコーディネーターとして危機をマネジメントする調整能力や交渉能力を発揮できる人材の育成をめざす。		

図表 5　危機管理学部のカリキュラム・モデル

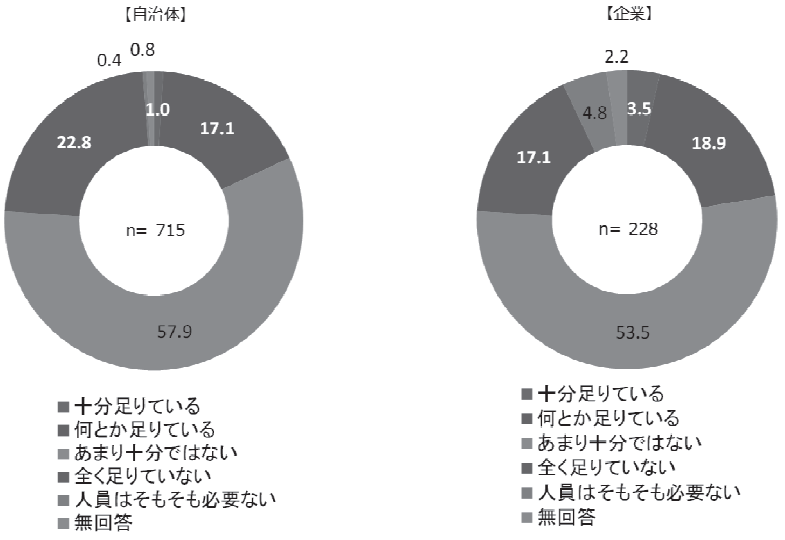
大規模事故について、その災害情報の伝達から避難行動、救助救援活動、復旧・復興など幅広く災害対策について専門的に学ぶことができる。2)パブリックセキュリティ領域では、暴行や詐欺、ストーカーなどの犯罪からテロリズム、国民保護事案のような犯罪・治安対策について、犯罪捜査、警察行政、司法制度の観点から学ぶことができる。そして、3）グローバルセキュリティ領域では、戦争や紛争、領土問題、国際テロリズムなどの国際安全保障に関する問題から、近年注目されている環境問題や難民問題、人権問題など国際的な

取り組みが求められる国際問題について幅広く学ぶ。さらに、4）情報セキュリティ領域では、コンピュータやスマートフォンなどの情報機器やネットワークからの情報流出、サイバー攻撃などに関する情報管理の問題を、個人レベルから企業や自治体、政府の組織レベルまで幅広く学べる。このように、2 年次よりこれら 4 つの専門領域から 1 つを選択して専門展開科目を履修することができると同時に、専門教育課程におけるオールハザード・アプローチを実現させるために、領域を超えて科目を履修することが可能となっている。

さらに図表 5 のように、2 年次から 2 つのキャリア・コースが用意され、国家公務員や地方公務員を目指す「行政キャリア」と、一般企業への就職を目指す「企業キャリア」の 2 つから自由に選択が可能である。この 2 つのキャリア・コースと、4 つの専門領域を組み合わせた 8 つの履修モデルを受講生が主体的に構築することができる柔軟なカリキュラムとなっている。こうしたカリキュラムにより、新しい「危機管理学」の教育課程を構築し、リーガルマインドとリスクリテラシーをあわせもった危機管理パーソンを養成する。

5. 危機管理の人材養成

こうした教育課程において「危機管理学」を学んだ人材への社会的ニーズは日々高まっている。全国の自治体と企業に対して実施したアンケート調査によれば、危機管理を担当する人員について自治体の 22.8%が「全く足りていない」と回答し、57.9%が「あまり十分ではない」と回答している（福田編 ,2016）。図表 6 のように、企業においても 17.1%が「全く足りていない」と回答し、53.5%が「あまり十分ではない」と回答しているように、同様の傾向を示している。最新の調査データから、全国の自治体や企業において危機管理を担当する人材不足が明らかとなった。アンケート調査の自由回答や、ヒアリング調査の



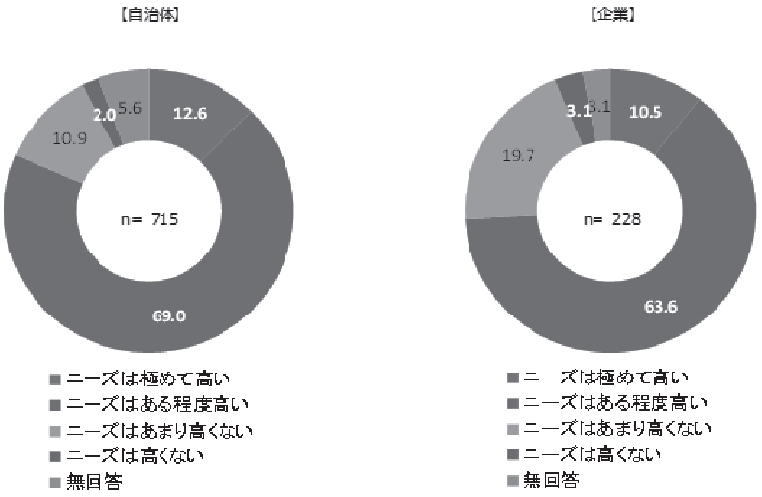
図表 6　危機管理担当の人員の充足度について（福田編，2016）

回答をみても、全国の自治体や企業における危機管理の人材不足は深刻であり、「危機管理学」を学んだ人材の供給が求められている。

同じく全国の自治体と企業に対するアンケート調査により、「危機管理学」を学んだ人材へのニーズを問うた回答の結果が図表 7 である。「危機管理学」を学んだ人材へのニーズに関して、自治体の 12.6%が「極めて高い」と回答し、69%が「ある程度高い」と回答するなど 8 割を超える自治体でニーズがあることが明らかとなった、企業においても 10.5%が「極めて高い」と回答し、63.6%が「ある程度高い」と回答しているように同様の傾向がみられた。全国の自治体においても、企業においても「危機管理学」を学んだ人材が求められている現状が明らかになった。

このアンケート調査の回答は、全国のさまざまな地方の自治体から寄せられており、その自治体規模も都道府県から市町村までさまざまである。地方自治体のレベルでいえば、都道府県や市町村におけるあらゆる自治体で防災課や危機管理課といった部署が設置されており、こうした自治体においても危機管理能力をもった人材が必要とされている。一方、官庁レベルでいえば、災害対策に関わる国土交通省や気象庁、消防庁において、そして犯罪治安対策に関わる法務省や警察庁などにおいて、さらには安全保障に関わる外務省や防衛省で、情報セキュリティに関わる総務省や経産省など、多くの官庁で危機管理を担う人材は求められている。当然、警察官や消防吏員、自衛官などのファーストレスポンダーの職種においても、危機管理についての素養は求められる。

またこのアンケート調査の回答は同様に、全国のさまざまな業種の企業から寄せられており、多様な企業から危機管理を担う人材が求められているといえる。グローバルに展開する商社、メーカーなどの企業では海外での社員やその家族の安全管理が不可欠であり、海外安全対策や国際安全保障に関する能力を持つ人材が求められている。一方で航空や鉄道などの交通機関においても危機管理、安全管理に関する能力は必須であり、電気、ガス、



図表 7　自治体と企業における「危機管理学」を学んだ人材へのニーズ（福田編，2016）

水道などのライフラインの業界でもその能力は当然に求められる。情報セキュリティを学んだ人材は通信業界、IT 業界において必要不可欠であり、その能力は一般企業における情報管理、情報セキュリティ関連業務においても必要とされている。専門的な業界でみれば、従来の警備業のほかにも危機管理に関するコンサルティングや代理店も登場している。現代では、旅行代理店においても海外旅行におけるテロや災害に対する旅行者の危機管理が求められ、食品業界においても食の安全が要求される時代である。このように現代のリスク社会において、危機管理学を学んだ人材は幅広い業界で求められているのである。

現代は、自治体や企業において高いレベルのコンプライアンス（法令順守）が求められる時代である。このようなコンプライアンスだけでなく、組織の CSR、BCP（業務継続計画)、危機管理広報、情報セキュリティの機能はどのような企業、自治体においても求められる業務であり、これらの業務には危機管理学を学んだ人材が求められる。危機管理学は、現代社会に求められる人材養成に不可欠な学問領域なのである。

6.「危機管理学」が目指すもの

この「危機管理学」を学び、リスクリテラシーを身に付けた人材が社会のさまざまな領域に進出し、危機管理を実践することで人々の生命や生活を守り、社会の安全・安心を守ること、これが日本大学危機管理学部の教育の目標である。そしてそれは同時に、日本大学危機管理学研究所の研究の目的でもある。「危機管理学」の研究ならびに教育が目指すのは、人々の生命や生活が守られるレジリエントな社会の構築である。人々の幸福な生活は、こうした「危機管理学」を学んだ人材による不断の努力の上に成り立つと信じるものである。

そして、これから「危機管理学」に求められるのは、危機管理の実践によって守るべきものは何なのか、その思想的、哲学的な検討である。危機管理によって守られるべきは、国民の生命・財産か、歴史や文化、ナショナル・アイデンティティであるか、それとも民主主義という価値であろうか。政府の危機管理によって守られるべき国家主権には、領土と国民と統治機構が含まれるが、危機管理のあり方と政治的価値、国家体制の形態は深く結びついている。

危機管理やインテリジェンス活動を実践するうえで、今後の課題となるのが、「安全・安心」と「自由･人権」のバランスの問題である（福田 ,2009)。デイヴィッド･ライアンやマーク・ポスターの監視社会論が示すように、テロ対策など危機管理において「安全・安心」を追求して社会への監視を強化すれば、人々の「自由・人権」が脅かされることにつながる（Lyon, 2003: Poster, 1990)。かつて、ブリジット・ナコスが指摘したように、危機管理において「安全・安心」と「自由・人権」の価値はトレードオフの関係にある（Nacos, 1994)。危機管理学は、人々の「自由・人権」を損なうことなく、社会の「安全・安心」を構築するためのバランスが配慮されなくてはならない。ベックのいう再帰的近代化がも

たらすリスク社会の呪縛をから逃れる術は、ここにあるのかもしれない。

危機管理が禁忌された過去の時代のなごりから、テロ対策や安全保障などの危機管理は、保守派やタカ派というラベリングによって誤認される傾向が日本にはまだある。いかなる国家体制であろうとも、いかなる政権であったとしても、国民の生命や生活を守るための危機管理が不可欠であることは間違いない。欧米には、民主的でリベラルなテロ対策やインテリジェンス活動を志向するアプローチが存在する（Jervis, 2007）。同様に、民主的でリベラルな危機管理のアプローチは存在する。日本国憲法のもとにある日本の法制度になじむ、さらには日本の歴史や文化に立脚した危機管理のあり方を追究することをはじめなくてはならない。これこそが、私たちが志す「危機管理学」が目指すべき指針であり、課題である。

※　本論中に平成 27 年度日本大学理事長特別研究「危機管理学の構築とレジリエントな大学の創造のための総合的研究」（研究代表者・福田充）の研究プロジェクトの一部として実施した調査データを使用している。これらの調査データについては日本大学理事長特別研究による研究助成に負うところが大きく、謝意を表したい。

【参考文献】

Beck, U.(1986) *Risko Gesellschaft*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag. ウルリッヒ・ベック (1998)『危険社会』東廉・伊藤美登里訳，法政大学出版会.

Beck, U.(2002) *Das Schweigen der Worrer：Uber Terror and Krieg.* Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, ウルリッヒ・ベック (2003)『世界リスク社会論』島村賢一訳，平凡社.

福田充 (2004a)「社会安全・危機管理に対する意識と社会教育・マスコミ報道に関する調査研究～リスク・コミュニケーションの視点からの一考察 」『平成 14 年度研究助成報告書』，財団法人社会安全研究財団，pp49-98.

福田充 (2004b)「社会安全・危機管理に対する意識と社会教育・マスコミ報道に関する調査研究」『社会安全』, 財団法人社会安全研究財団，2004 年 4 月号 ,No.52,pp.24-36.

福田充 (2005)「イギリスの DA ノーティスと報道規制～戦争、テロ等の国家安全保障におけるマスコミ報道規制の問題 」『Sophia Journalism Studies』，Vol.1，pp.93-112.

福田充（2009）『メディアとテロリズム』新潮新書.

福田充 (2010a)『テロとインテリジェンス～覇権国家アメリカのジレンマ』慶應義塾大学出版会.

福田充 (2010b)『リスク・コミュニケーションとメディア～社会調査論的アプローチ』北樹出版.

福田充 (2011)「アメリカのパブリック・ディプロマシー 2.0 戦略－テロ対策とインテリジェンスとの関連性」『国際情勢』，（社）国際情勢研究会紀要，No.81，2011 年 2 月号，pp.381-396.

福田充（2016a）「メディアの進化と『危機管理』化する社会」『マス・コミュニケーション研究』，日本マス・コミュニケーション学会，89 号，pp.45-60.

福田充（2016b）「安全保障法制をめぐる日本人の戦争観と安全保障意識」『日本法学』，第 82 巻第 3 号，pp.129-149.

福田充編（2012）『大震災とメディア～東日本大震災の教訓』北樹出版.

福田充編（2016）『危機管理学の構築とレジリエントな大学の創造のための総合的研究』，平成27年度日本大学理事長特別研究報告書.

Giddens, A. (1999) *Runaway World*, Profile Books, Ltd., London.　アンソニー・ギデンズ(2001)『暴走する社会～グローバリゼーションは何をどう変えるのか』佐藤隆光訳，ダイヤモンド社.

Jervis, R. (2005) *American Foreign Policy in a New Era*, Routledge Taylor & Francis Groupe.

Jervis, R. (2006) Reports, Politics, and Intelligence Failures: The Case of Iraq, *The Journal of Strategic Studies*, Vol.29, No.1, pp.3-52.

Jervis, R. (2007) Intelligence, Civil – Intelligence Relations, and Democracy, Bruneau, Thomas C. & Boraz S.C.(eds.) *Reforming Intelligence: Obstacles to Democratic Control and Effectiveness*, University of Texas Press, pp. v -xix.

Lyon D. (2001) Surveillance Society: Monitorling Everyday Life, Open University Press. デイヴィッド・ライアン(2002)『監視社会』河村一郎訳，青土社.

Lyon D. (2003) Surveillance after September 11, Blackwell Publishing Ltd., Oxford. デイヴィッド・ライアン(2004)『９・１１以後の監視～＜監視社会＞と＜自由＞』田島泰彦監修・清水知子訳，明石書店.

Nacos, B. L. (1994) *Terrorism and the media: From the Iran hostage crisis to the World Trade Center bombing*. New York: Columbia University Press.

Nacos, B. L. (2007) *Mass-Mediated Terrorism: The Central Role of The Media in Terrorism and Counterterrorism*, Rowman & Littlefirld.

Poster, M. (1990) *The Mode of Information: Poststructuralism and Social Context*. Cambridge Polity Press. マーク・ポスター（1991）『情報様式論』室井尚・吉岡洋訳，岩波書店.

「日本大学三軒茶屋キャンパス開設記念・危機管理学部シンポジウム」開催記録

日本大学危機管理学部　教授　工藤　聡一

1. 概　要

平成 28 年 7 月 30 日土曜日、日本大学三軒茶屋キャンパスの開設を記念し、危機管理学の研究に対する学生の意識を高揚させることを目的として、危機管理学部シンポジウムが開催された。危機管理学部長・福田弥夫教授の開会の辞をもって午後 1 時に開会したシンポジウムは、三軒茶屋キャンパス学務担当・工藤聡一教授の総合司会の下、午後 5 時半の閉会までの間、1310 教室を主会場として進行され、在学生、教職員、メディア関係者、近隣住民など聴衆約 400 人によって週末のキャンパスは大いに活気を帯びることとなった。

同シンポジウムは、「日本における危機管理学の現状と課題―求められる人材像とその養成―」というテーマで、二部構成にて執り行われた。第一部は、アメリカ合衆国から招へいした著名な危機管理学者、実務家の二氏、ジョージタウン大学名誉教授チャールズ・ワイス氏、及び弁護士・前ロスアンゼルス市警察公安委員マイケル・ヤマキ氏による基調講演であり、講演言語は英語、日本語への逐次通訳の形式で行われた。第二部は、日本大学危機管理学部の実務者教員によるパネルディスカッション「実務経験から考える危機管理学の学びとその楽しさ」であり、講演言語は日本語で行われ、海外からの参加者には英語への同時通訳がなされた。同ディスカッションの司会は勝股秀通教授、パネラーとして、安部川元伸教授、金山泰介教授、木原淳教授、茂田忠良教授、高宅茂教授、美濃輪正行教授、吉富望教授が登壇した（五十音順）。シンポジウムの最後には、講演者ワイス、ヤマキ両氏から、パネルディスカッションの内容を踏まえて、諸科学と実務とを融合させた危機管理学の新たな教育研究拠点のスタートの意義を高らかにうたう総括のコメントが紹介された。閉会後も、招へい講演者の前に、多くの学生が質問の列をつくるなど、早くも学生への積極的な影響がみられた。

2. 開会の辞

福田弥夫・危機管理学部長から、次のとおり開会の辞が述べられた。

「本日は、日本大学三軒茶屋キャンパス開設記念危機管理学国際シンポジウムにご参集下さいましてありがとうございました。そして、このシンポジウムのためにアメリカからおいで頂きましたジョージタウン大学名誉教授のチャールズ・ワイス先生と元ロスアンゼルス市警察公安委員のマイケル・ヤマキ先生に心から御礼を申し上げたいと思います。

日本大学創立 130 年を記念して開設された危機管理学部は、国内初の文系危機管理学部です。明治政府の初代司法大臣山田顕義伯爵を学祖と仰ぐ日本大学の教育理念は、自主創造です。知的好奇心をもって自ら課題に取り組み、新しい道を切り開いてゆくことであり、

危機管理学部はこの日本大学の見学の精神を具現化した学部でもあります。

シンポジウムのテーマは、『日本における危機管理学の現状と課題―求められる人材像とその養成―』です。これは、現在の日本の危機管理学がどのような状況にあるのか、そして解決すべきどのような課題が山積しているのかを考えるとともに、日本の危機管理の現場において必要とされるのはどのような人材であり、我々は危機管理学部としてどのような教育を提供して行かなければならないのかを討論してゆきます。

4月オープンしたこのキャンパスには、危機管理学部とスポーツ科学部がありますが、危機管理学部の新入生373名は、危機管理学を学び始めたばかりであり、このシンポジウムの基調講演を通じて危機管理学の先進国アメリカの現状に触れることになります。そして、本学の実務家教員によるパネルディスカッションを通して、それぞれの教員がどのような危機と向き合ってきたかを知り、将来の自分のキャリア、方向性を考えることとなります。今日のシンポジウムを通して、とりわけ学生諸君には、危機管理学の幅の広さと奥の深さを学んでいただくと共に、自分が思い描く将来のキャリアを考えこれから自分が何をなすべきかをしっかりと考えてもらいたいと思います。」

3. 第一部「基調講演」

①基調講演の第一講演に立ったのは、ジョージタウン大学名誉教授チャールズ・ワイス氏（Dr. Charles Weiss）である。同氏は、科学技術、技術革新と国際社会・国際情勢について、これまで幅広い研究活動を行ってきただけでなく、世界銀行の初代科学技術アドバイザーに就任するなど実務への影響も大きく、この分野の世界的な権威として知られる。同氏からは「忍び寄る危機に対する技術革新と管理―人材育成のための分析と提案（Innovation and the Management of Creeping Crises: Analysis and a Proposal for Human Resources and Education）」と題して、次のような講話がなされた。

「科学技術は、国際情勢ないし危機管理の分野の人材が備えるべき重要な視点である。

レガシーセクターが米国経済のほとんどを占めている。レガシーセクターは既存のビジネスモデル及びその技術的、経済的、政策的、社会的パラダイムに合致した場合を除き、イノベーションを拒絶する。しかし、イノベーションは、レガシーセクターにおいてこそ強く求められているのであって、ICTやバイオのようなフロンティアセクターだけで行われるべきものではない。

レガシーセクターにおける『破壊的イノベーション（disruptive innovations）』が、環境、雇用、安全、健康、あるいはセキュリティの向上のために不可欠である。

大規模なレガシーセクターの変革には、政策スキルと科学技術を含む研究戦略を備えるオーケストレイター（orchestrator）が必要である。」

質疑の時間にうつると、「今後必要とされる危機管理にはどのようなものがあると思われるか」というフロアの学生からの質問に対しワイス氏からは、「リスクも常に変化しており、その時々のリスクに対応していく力が求められると思う」との回答がなされた。続いて質

問にした学生の、「危機管理パーソンとして身に付けるべき『政策スキル』とは何か」の問いに対しワイス氏からは、「まず必要なのは、過去の経験を分析、反省することである。危機管理においては、過去の分析を行うという姿勢は強固ではない。その中でも、有事に備えるための平時の姿勢、あらゆる問題において正しいことを即座に実行するための判断力、危機の裏にある状況や背景を分析するための、特に文化に関する知識と理解を備えることが、政策スキルを身に付ける上で肝要である。」との回答がなされた。

②基調講演の第二講演に立ったのは、弁護士、前ロスアンゼルス市警公安委員・マイケル・ヤマキ氏（Esq. Michael Yamaki）である。同氏は、刑事法廷弁護士としてのキャリアをバックボーンとして、ロサンゼルス市警察のガナバンス機関である公安委員会でアジア系初の委員に就任するなど、日系アメリカ人コミュニティのリーダーとして活躍してきたことで知られる。同氏からは、「危機管理：事実、戦略と実践（Crisis Management: Issues, Strategies and Practices）」と題して、次のような講話がなされた。

「1992 年のロサンゼルス暴動では、人種間の緊張の高まり、マイノリティの高い失業率、市警の恒常的なマイノリティへの抑圧的態度などから、アフリカ系アメリカ人の一部が暴徒化し、4 日間にわたる暴動によって、54 人が死亡し、10 億ドル以上の経済的損害が発生した。事件後、「クリストファー委員会報告書（Christopher Commission Report）」によって警察サイドの省察がなされた。そこでは、①警察官による銃火器の不適切使用、②警察官による規範無視の状態化、③監督、管理及びリーダーシップの欠如による警察官の過剰防衛体質、④杜撰なモニタリングといった、法執行機関そのものが抱える問題が浮き彫りになった。この事例を反面教師とするならば、組織における規範意識の重要性もさることながら、有事において規範が実際に機能するように平時において十分なシミュレーションを行うことが肝要ということになる。法という規範自体を勉学の基礎としながら、規範を活用できるよう実務的視点や経験を踏まえた実践的な危機管理を学ぶ、このような環境に身を置く諸君は、まさにその実践という重要な役割を負っている。大いなる成果に、いまから期待したい。」

質疑の時間では、「国単位の大規模なテロ対策ではなく、個人単位で身近にできるテロ対策はどのようなものがあるか」というフロアの学生からの質問に対しヤマキ氏からは、「最近のテロの傾向であるホームグロウンやローンウルフに対応するために、地域住民相互に監視し合うこと、何かおかしいと思われる点があれば通報することが重要である」との回答がなされた。

4. 第二部「パネルディスカッション」

危機管理学部の特色の一つは、長年、危機の現場で様々な対応に携わってきた中央省庁や民間企業の実務者を教員として迎えていることである。パネルディスカッションでは、その特色を生かし、危機管理学部生が、これから専門的に学ぶ危機管理という分野の奥深さやすそ野の広がりに気付き、それぞれの分野の現状と課題についての理解を深めること

をねらいとして、新聞記者であった勝股教授の進行の下、様々な分野の実務者教員が「今、そこにある危機」をめぐって活発な議論を繰り広げた。

暗中模索が続くサイバーセキュリティーについて、IT 企業出身の美濃輪教授は、今回の記念シンポジウム直前に発覚した大手旅行会社から 700 万人分の顧客情報が流出するという事件を取り上げた。事件は取引先の企業のメールアドレスになりすまし、航空券の偽装 PDF ファイルを送り付けるという巧妙な手口で、ウィルスへの感染に気付いてから社内の通信を遮断し､公表するまでに時間がかかり過ぎたケースであった。美濃輪教授はインターネットに接続した環境下で同じような巧妙な標的型攻撃を 100%防ぐことは不可能であり、侵入された後の対応が重要であると力説。標的型攻撃のメールを開封しても感染を最小限にする手立てや、感染を早期に気付く仕組み作りなどについて、企業や行政などの組織、さらには個人がどのように行動すべきかを、自らがコンピューターウィルスに感染した体験談などを踏まえながら問題提起した。

震災に対する学生の関心が高いことを受けて、陸上自衛官出身の吉富教授は、自衛隊は防衛事態やテロ、災害など最悪の事態に備えた組織であり、国家の危機管理における最後の砦であるとした上で、2011 年の東日本大震災や 2016 年の熊本地震などにみられるように、大災害発生時における自衛隊の役割に過度の期待が寄せられていると指摘した。それは中央省庁や地方自治体、企業、学校などの多くが危機管理に関する基礎的な心構えや態勢が不十分であるからで、予想される首都直下型地震では、自衛隊や警察、消防といった公助にもまして住民同士による共助が強く求められること、また災害時の官民連携が重要であることなど、現場を踏んだ自衛官独自の視点から提言を行った。

続いて登壇した防衛省出身の木原教授は、防衛法制を専門とする立場から、最初に日米安全保障条約の事態区分である「日本有事」と「極東有事」について説明した。米軍は日本防衛のほか、極東における平和と安全の維持に寄与するために出動するが、かつては日本有事と極東有事は別のものと理解されてきたと解説。しかし今、北朝鮮による核開発とミサイル発射実験、中国による挑発的な海洋行動や軍事力の近代化を例に挙げ、二つの有事が別という前提は成り立たないと指摘した。木原教授は「将を射んと欲すれば先ず馬を射よ」の格言を紹介し、二つの有事が一体化する可能性を考慮し、これまで直接の対処を米国任せにし、基地や後方支援だけを考えてきた極東有事は、日本自身の安全に直結する事態になったという現実を踏まえ、政府や国民がこれらの危機に対してどのように備えるべきかを論じた。

急増する外国人旅行客もリスク要因になり得るとの見地から、法務省入国管理局出身の高宅教授は、インバウンド客が 2000 万人を超え、2020 年の東京五輪を迎える頃には 4000 万人に達するともいわれる訪日外国人の爆発的な増加を背景として、入国管理の適正化を通じた外国人犯罪抑止の重要性を説いた。具体的には、テロリストやその協力者、犯罪者の入国、あるいは武器や爆発物の持ち込みを防止するためには、水際対策として、適時的確な情報の把握や利用など情報の共有化が関係機関にとって喫緊の課題であると指摘

した。その上で、現状において情報共有は必ずしも十分ではないとの認識を示し、学生たちに対し法整備の必要性について研究を進めていこうと呼びかけた。

公安調査庁出身の安倍川教授は、冒頭、2001年9月に発生した米国同時多発テロの情報分析や、2008年の北海道・洞爺湖サミット（主要国首脳会議）で、同庁の担当官を指揮してテロ関連の情報収集にあたった経験をもとに、国外では2013年のアルジェリア人質事件、2016年のダッカ襲撃事件に象徴されるように、ビジネスや観光を問わず、海外を訪れた邦人がテロに巻き込まれる、もしくはその標的とされるリスクに直面している現実を説明した。他方で、テロの因子が国境をこえて日本国内に侵入し拡散していることが懸念されるとして、2020年に開かれる東京オリンピック・パラリンピック等の大型イベントを狙った犯行に最大の注意を払うべきであると説いた。テロを防ぐ特効薬はないが、今後はこれまでにも増して、国際会議などを通じ各国との情報交換が重要になってくると指摘した。

警察庁出身の金山教授は、高齢者を狙ったいわゆる振り込め詐欺や、サイバー攻撃による情報流出などに象徴されるように、少子高齢化や情報化社会、人々の健康志向といった「時代」に潜む犯罪があとを絶たない中で、被害者とならないために必要な手立てを紹介するとともに、今後も新たな犯罪が生まれてくることを前提に、「時代」に対してひとり一人が意識的に対処する必要性について言及した。

同じく警察庁出身の茂田教授は、国家危機から社会に潜む犯罪まで、危機を未然に防ぎ、被害を最小化するためには、インテリジェンスを駆使して、早期に危機の芽を探知し、危機の顕在化に備える必要があると指摘。そのためには、名著を読み、危機対処で最も必要となる基礎の基礎として、価値観や人間性、日本人とは何か、日本とは何かというテーマについて学ぶことの重要性を力説。高度な知識の習得も必要だが、それ以上に実社会は、骨のある人材、折れない人材を求めていると説いた。

最後に進行役を務めた勝股教授は、登壇者が取り上げた危機の幅広さを再確認するとともに、現代は何が危機になるかわからない時代であると指摘。その上で、危機管理の処方箋は決して一つではなく、様々な危機に対処できるようになるためには、日ごろから社会の動きに目を凝らし、耳を澄ませ、そして、感性を研ぎ澄ませること、すなわち自分自身を鍛えることの重要性を学生たちに求めて、ディスカッションを締めくくった。

海洋航行不法行為防止（SUA）条約における裁判管轄権規定
ー被強要国の管轄権をめぐる議論を中心にー

日本大学危機管理学部　教授　安藤　貴世

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　SUA 条約の概要と先行研究の整理
Ⅲ　SUA 条約の被強要国の管轄権に関する検討
Ⅳ　おわりに

Ⅰ　はじめに

今日の国際社会は様々な危機に晒されているが、その最たるものの 1 つが国際テロリズムと言える。ただし、依然としてテロリズムに関する国際法上の定義が確立していないことから、国際社会はこれまでにテロリズム犯罪の個別類型ごとに多数国間条約を制定するという方法により、その抑止・処罰の確保を目指してきた。そうした条約は 13 を数えるが[1]、それらは二層構造に基づく管轄権規定と、「引き渡すか訴追するか」という原則に基づく訴追規定を設定することにより、容疑者を漏れなく処罰する体制を構築してきたのである。

前者の二層構造に基づく管轄権規定とは、すなわち、それぞれのテロ防止関連条約における対象犯罪に直接的な利害関係を有する締約国（以下、直接利害関係国）に対し、裁判管轄権を設定する義務を課す、または裁判管轄権の設定を許容するとともに、自国領域内に容疑者が所在する締約国（以下、容疑者所在国）に対し、直接利害関係国に容疑者を引き渡さない場合に裁判管轄権を設定する義務を課すというものである。さらに、こうした容疑者所在国の裁判管轄権を前提として、容疑者所在国に対しては、直接利害関係国に容疑者を引き渡さない場合には、事件を自国の当局に付託する義務を課しており、「引き渡す」か「訴追する」かのいずれかを選択する義務を課している。こうした構造に基づく管轄権規定および訴追規定は、1970 年の航空機不法奪取防止条約（ハーグ条約）において初めて設定されたものであり、それ以前に制定された 1963 年の航空機内の犯罪防止条約（東京条約）、管轄権規定を有さないプラスチック爆薬探知条約（1991 年）を除く 11 のテロ防止関連条約はいずれも、上記の構造に基づく管轄権規定および訴追規定を有している。これらの規定はいわば、テロリズム犯罪の処罰様式を特徴づけるものであり、一連のテロ防止関連条約において核となる規定とも言える。

管轄権規定のうち、直接利害関係国に関する規定に目を向けると、上述のとおり、必ずしも管轄権の設定を義務づけているとは限らず、管轄権の設定を許容するという規定方式

をとるものもある。たとえば1979年の人質行為防止条約では、犯罪の行為地国、容疑者の国籍国、犯罪の強要の対象国（以下、被強要国）といった直接利害関係国に対しては、「自国の裁判権を設定するために必要な措置をとる」という文言により、裁判管轄権の設定義務が課されており、これらは順に、刑事管轄権の行使原則のうち、属地主義、能動的属人主義、保護主義に基づくものである。他方で、被害者国籍国の管轄権は、一連のテロ防止関連条約のうち人質行為防止条約において初めて規定されたものであるが、「自国が適当と認めるときは」という条件を付したうえで「裁判権を設定するために必要な措置をとる」という規定ぶりとなっており、すなわち裁判管轄権の設定は義務規定ではなく任意規定として条約上規定されている[2]。被害者国籍国の管轄権は受動的属人主義に基づくものであるが、管轄権行使に関する同原則は、伝統的に特に英米法諸国において批判的な立場が根強く、各国においてその採用に慎重かつ消極的な態度が示されてきた。人質行為防止条約の管轄権規定の起草に際して、できる限り多くの締約国に管轄権を付与することによりテロ犯罪の容疑者へ逃げ場を与えることを阻止しようとする国々と、受動的属人主義に基づく管轄権を条約上規定することに対し消極的な国々との妥協の結果として、被害者国籍国の管轄権は他の管轄権行使原則と異なり、任意規定として設定されるに至ったのである[3]。

他方で、一連のテロ防止関連条約の1つである1988年の海洋航行不法行為防止条約（Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation、以下、SUA条約）の管轄権規定に目を向けると、管轄権を有する直接利害関係国として規定された締約国の範囲自体は人質行為防止条約と相違ない。但し、被強要国の管轄権、すなわち保護主義に基づく管轄権が人質行為防止条約では義務規定として設定されていたのに対し、SUA条約では被害者国籍国の管轄権と同じ任意規定へと変化している点が注目される。先に述べたとおり、受動的属人主義に基づく管轄権は、その採用に慎重な国々の意見も考慮した結果として、人質行為防止条約において初めて規定されて以降、一貫して任意規定として設定されているのに対し、保護主義に基づく管轄権が条約によって義務規定から任意規定へと変化した理由はどのような点に求められるのであろうか。

こうした点を念頭に、本稿ではテロ防止関連条約のうちSUA条約を取り上げ、その管轄権規定に焦点を当て検討する。具体的には、SUA条約の裁判管轄権規定において、保護主義に基づく管轄権がこれまでの義務規定から任意規定へと変化した理由について、同規定の起草過程の分析をとおし明らかにすることを目的とする。次章以下の構成は下記のとおりである。Ⅱにおいては、SUA条約自体の起草経緯について概観したうえで、同条約の裁判管轄権規定の概要、および同規定に関する先行研究について整理する。続くⅢでは、まず保護主義に基づく管轄権がSUA条約以前のテロ防止関連条約においてどのように規定されていたかを確認したうえで、SUA条約の起草に係る国際海事機関（International Maritime Organization、以下、IMO）の一次資料を分析することにより、特に被強要国の管轄権、すなわち保護主義に基づく管轄権の成立過程について検討する。さらにその検討を踏まえ、被強要国の管轄権が、SUA条約において義務規定ではなく任意規定として設

定された理由を明らかにする。Ⅳは結論である。

なお本稿で用いる用語については以下のように統一する。本稿で言及する一連のテロ防止関連条約では、条文原文（英語）の“jurisdiction”という語の公定訳として「裁判権」という語が充てられている。但し、条約の条文における“jurisdiction”は、自国刑法の場所的適用範囲、すなわち刑事管轄権を意味するものであり[4]、また、本稿が検討対象とする条約の条文における刑事管轄権とは、裁判管轄権を意味するものであることから、本稿では、条約本文を直接引用する場合や先行研究において用いられている場合を除いては、「裁判権」という用語は用いず、「管轄権」又は「裁判管轄権」という用語を用いることとする。

Ⅱ　SUA 条約の概要と先行研究の整理

1　SUA 条約の成立経緯

SUA 条約は 1988 年に採択され、13 のテロ防止関連条約のうち、海上テロリズムの抑止・処罰のために作成された初めての条約である。それ以前には、航空関連のテロリズムを対象とする条約や[5]、外交官等国際的に保護される者に対するテロリズム、人質をとる行為を対象とする条約などは作成されていたものの[6]、海上でのテロリズムを直接の対象犯罪とする条約は存在していなかったのである。

SUA 条約が作成された契機、すなわち海上テロに対処するための法的枠組の必要性が認識された端緒は、1985 年に発生したアキレ・ラウロ号事件である[7]。同事件は、エジプト沖公海上で発生した旅客船アキレ・ラウロ号（イタリア船籍）の乗っ取り、いわゆるシージャック事件であり、パレスチナ解放戦線（PLF）が乗客を人質に取り、イスラエルに対し拘禁中の仲間の釈放を求めたものである。エジプト政府と犯人側との交渉の結果、犯人はエジプトに投降したものの、人質のユダヤ系アメリカ人乗客が殺害されたことが確認され、エジプトから犯人らを移送していたエジプト航空機が米海軍戦闘機によりインターセプトされた。航空機はイタリアの NATO 基地に強制着陸させられ、アメリカは、犯人を逮捕したイタリア政府に対し、アメリカ・イタリア両国間の犯罪人引渡条約に基づき彼らの引渡しを求めた[8]。イタリアはアメリカからの引渡請求を退け、船舶の旗国として実行犯の訴追・処罰を行ったが、首謀者たるパレスチナ解放戦線の指導者アブ・アッバス（Abul Abbas）に関しては訴追せず、イタリアからの出国を認めたのである。

これまで国際法上は、海上テロ犯罪を規制する取極めが存在せず、アキレ・ラウロ号事件を契機として、同事件の発生年に国連において、船舶上または船舶に対するテロ行為問題を検討するよう IMO に対し要請する旨を含めた総会決議が採択された[9]。これに基づき、イタリア、エジプト、オーストリア 3 カ国が中心となり海上テロ行為防止のための条約草案作成が進められ[10]、翌 1986 年に IMO 理事会に対しこれら 3 カ国による「海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約案」（以下、3 カ国共同草案）が提出された。

IMO は本件について審議するため、特別準備委員会（Ad Hoc Preparatory Committee、以下、アドホック委員会）を設置することを決定し、その後、非公式準備会合（1987 年 2 月）に続き 2 回のアドホック委員会（1987 年 3 月、同年 5 月）、IMO 法律委員会特別会期（1987 年 10 月）が開催された。これらの場における審議を経た後に、1988 年 3 月にローマにて 76 カ国の参加のもと外交会議が開催され、「海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約（SUA 条約）」がコンセンサスで採択されるに至ったのである [11]。

2　裁判管轄権規定の概要

SUA 条約は、全 22 条から構成され、基本的にそれ以前に作成されたテロ防止関連条約と同じ構造を有する。すなわち第 3 条において、条約の適用対象となる犯罪の構成要件を示しており、船舶の奪取行為、船舶内の人に対する暴力行為、船舶の破壊行為などで不法かつ故意に行う行為を犯罪とする、として同条第 1 項（a）～（g）号まで犯罪行為を列挙している [12]。なお（g）号において、（a）～（f）号の犯罪及びその未遂に関連した「傷害又は殺害行為」が挙げられているが、これはアキレ・ラウロ号事件を受け殺害自体を単独の犯罪として規定したものであり、これまでのテロ防止関連条約にはない新しい規定である [13]。また第 5 条において各締約国に対し、第 3 条に定める犯罪について、その重大性を考慮した適当な刑罰を科することができるようにすることを義務づけている点もこれまでのテロ防止関連条約と同様である。

さらに第 6 条は、対象犯罪に対する締約国の管轄権に関し以下のように規定する。

第 6 条

1　締約国は、次の場合において第 3 条に定める犯罪についての自国の裁判権を設定するため、必要な措置をとる。

(a) 犯罪が、当該犯罪の時に自国を旗国とする船舶に対し又はその船舶内で行われる場合

(b) 犯罪が自国の領域（領海を含む。）内で行われる場合

(c) 犯罪が自国の国民によって行われる場合

2　締約国は、次の場合において第 3 条に定める犯罪についての自国の裁判権を設定することができる。

(a) 犯罪が自国内に常居所を有する無国籍者によって行われる場合

(b) 犯罪の過程において自国の国民が逮捕され、脅迫され、傷害を受け又は殺害される場合

(c) 犯罪が、何らかの行為を行うこと又は行わないことを自国に対して強要する目的で行われる場合

3　2 に定める裁判権を設定した締約国は、その旨を国際海事機関事務局長（以下「事務局長」という。）に通報する。当該締約国は、その後に当該裁判権を廃止した場合には、その旨を事務局長に通報する。

4　締約国は、容疑者が自国の領域内に所在し、かつ、自国が 1 又は 2 の規定に従って裁判権を設定したいずれの締約国に対しても当該容疑者の引渡しを行わない場合において第 3 条に定める犯罪についての自国の裁判権を設定するため、必要な措置をとる。
5　この条約は、国内法に従って行使される刑事裁判権を排除するものではない。

本規定の特徴は、裁判管轄権の設定において、直接利害関係国を 2 つに分けて規定している点にある。すなわち、まず第 1 項において、裁判管轄権を設定する義務が課される直接利害関係国を挙げ、続く第 2 項において、裁判管轄権を設定する権利が付与される直接利害関係国を列挙している。換言すれば、第 1 項では管轄権が義務規定として設定されているのに対し、第 2 項では任意規定として設定されているとも言える。

このうち、管轄権設定義務が課された直接利害関係国としては、船舶の旗国（第 1 項 (a) 号）、犯罪行為地国（同 (b) 号）、容疑者国籍国（同 (c) 号）が挙げられ、管轄権の設定が許容された直接利害関係国としては、容疑者たる無国籍者の常居所国（第 2 項 (a) 号）、被害者国籍国（同 (b) 号）、被強要国（同 (c) 号）が挙げられている。また、管轄権行使に関する諸原則という観点から見た場合、第 1 項に規定された義務的管轄権に関しては、船舶の旗国の管轄権は旗国主義、犯罪行為地国の管轄権は属地主義、容疑者国籍国の管轄権は能動的属人主義に基づくものである [14]。また第 2 項に規定された任意的管轄権に関しては、被害者国籍国の管轄権は受動的属人主義、被強要国の管轄権は保護主義に基づくものと言える [15]。

続く第 3 項は、第 2 項に規定された任意的な管轄権を設定した締約国に対し、その旨、IMO 事務局長に通報することを義務づける規定であるが、これは SUA 条約の起草過程において日本政府が提案した結果取り入れられたものである [16]。第 4 項は、容疑者所在国に対し、直接利害関係国に容疑者を引き渡さない場合に裁判管轄権を設定するために必要な措置をとることを義務づける規定であり、こうした二層構造に基づく管轄権規定は、最初に規定された 1970 年のハーグ条約以降、一連のテロ防止関連条約において引き継がれているものである。なお第 4 項に規定された容疑者所在国の管轄権は、犯罪行為に対し自国領域における容疑者の所在という連結のみを根拠として行使されるという点から、管轄権行使原則のうち普遍主義に基づくものであるとの見解が学説上多数を占めている [17]。また第 5 項は、各国の国内法に基づく刑事裁判権の行使を許容する規定であるが、これも第 4 項と同じくこれまでのテロ防止関連条約における規定をそのまま引き継ぐものである。

3　管轄権規定に関する先行研究

SUA 条約そのものに関する先行研究は数多く見出されるが [18]、それらの中で、本稿の目的、すなわち、SUA 条約の管轄権規定について、特に、被強要国の管轄権がこれまでの義務的管轄権から任意的管轄権へと変化した理由につき明らかにする、という点に関連する研究としては以下のものが挙げられる。

まずSUA条約制定の外交会議に米国代表団長として参加したマルヴィナ・ハルバースタム（Malvina Halberstam）は、SUA条約の起草案について、特に管轄権規定を中心に非常に詳細に検討しており、義務的および任意的という2つの種類の管轄権のうち、特に任意的管轄権として規定された被害者国籍国、被強要国の管轄権に対し起草過程において強い反対があったと指摘する。ハルバースタムによれば、各国がこれら2つの管轄権に反対した共通の理由としては、能動的属人主義と属地主義が一般的に受容された管轄権の基礎であり、管轄権をこれ以上拡張すべきではないという点があり、また、強要の対象となる国家は、旗国か自国民が捕らえられ脅迫された国家であろうから、被強要国の管轄権は不要であるとの点が述べられている[19]。後者の点に関しハルバースタムは、確かに大抵の場合は、被強要国の管轄権は旗国または被害者国籍国の管轄権によりカバーされるが、例えばアキレ・ラウロ号事件では船舶の旗国はイタリアであり、被害者国籍国は米国であったのに対し、囚人を解放せよとの要求はイスラエルに対してなされたと指摘する[20]。さらにハルバースタムは、起草過程における主張として、被害者国籍国と被強要国は確固たる法益を有し、条約の目的は、犯罪が不処罰とされないことを確保することであり、管轄権の競合の可能性を減ずるよりも、「消極的管轄権」、すなわちいかなる国家も容疑者を訴追しない可能性をなくす方が重要であるとする国々もあったと言及している[21]。

グレン・プラント（Glen Plant）による研究は、条約の起草に関するIMOの一次資料を参照しつつ、SUA条約について条文ごとに詳細な解説を付すものである。このうち第6条第2項(b)号および(c)号にそれぞれ規定された受動的属人主義および保護主義に基づく管轄権が、任意的な管轄権として条約中に規定されたのは、それらを義務的管轄権として含めることを支持する立場と、これらの管轄権を規定することに反対する立場との妥協の結果である、と指摘している[22]。

栗林教授による研究は、草案段階でのSUA条約の主要規定について検討するものである。管轄権規定についてはその概要を述べるとともに、ターゲット国（筆者注：被強要国）の裁判権の設定はアメリカが強く主張していたもので、人質行為防止条約（第5条第1項(c)号）に倣うものであると指摘しているが[23]、なぜ人質行為防止条約において義務規定だった被強要国の管轄権がSUA条約において任意規定へと変化したかについてまでは特に触れていない。また、中田氏による論稿は、SUA条約の概要について網羅的に述べるものである。管轄権規定に関しては、被害者国籍国、被強要国に対して選択的な裁判管轄権を認めることについて、他のテロ関連条約には人質条約を除いて前例が乏しく、管轄権を広げ過ぎると管轄権相互の衝突を招きやすくなるとして、否定的な見解も多かったと指摘する。対して、テロ行為のターゲットになることの多い米国が、自国の利益を確保するためにも最も利害関係の強い国に裁判権を認めることは極めて重要であると主張し、外交会議の場で積極的な説得活動を行った結果、これらの管轄権規定が本条に含まれることとなったとも述べている[24]。

これらの先行研究からは、SUA条約の起草過程において、特に被害者国籍国と被強要国

の管轄権の設定に関し各国から反対意見があったこと、米国がこれらの管轄権を条約上規定することを強く主張したこと、これらの管轄権を条約上規定することを支持する立場と反対する立場の妥協の結果として、義務的管轄権ではなく任意的管轄権として設定されるに至ったことが明らかとなる。ただし、人質行為防止条約において義務的管轄権として規定されていた被強要国の管轄権が、SUA 条約においてなぜ任意的管轄権へと変化するに至ったかという理由については先行研究からは必ずしも導かれ得ない。以下第Ⅲ章では、上記の先行研究に留意しつつ、SUA 条約の起草過程に関する IMO の一次資料を手掛かりに、被強要国の管轄権の規定方式が変化した理由について明らかにする。

Ⅲ　SUA 条約の被強要国の管轄権に関する検討

1　SUA 条約以前のテロ防止関連条約における保護主義の規定

SUA 条約における被強要国の管轄権規定の検討を行う前に、その前提として、それ以前のテロ防止関連条約において被強要国の管轄権、すなわち保護主義に基づく管轄権がどのように規定されていたかを確認する。

「犯罪が、何らかの行為を行うこと又は行わないことを自国に対して強要する目的で行われる場合」という文言による保護主義に基づく管轄権は、人質行為防止条約において初めて規定されたものであるが、人質行為防止条約の当初の草案では、「何らかの行為を行うこと又は行わないことを強要された締約国」のみならず、国際機関が強要の対象となった場合にも、その加盟国に対し管轄権設定義務が課されていた。この後者の管轄権設定義務に関して、同条約の起草過程では、あまりに多くの国家の管轄権の対象となり、容疑者所在国に引渡請求が殺到するなどの理由から[25]、国際機関に関する部分を削除する旨のオランダ修正案を多くの国家が支持するところとなり、結局国際機関が強要対象となった場合の管轄権は規定されないこととなった。他方で、被強要国の管轄権を規定することに対しては、若干の国家が反対した以外には起草過程において異論は生じず、特段の争いなく義務的な管轄権として設定されたのである[26]。

なお人質行為防止条約以前に採択された国家代表等に対する犯罪防止条約（1973 年）では、第 3 条第 1 項 (c) 号において、「犯罪が、自国のために遂行する任務に基づき第 1 条に定義する国際的に保護される者としての地位を有する者に対して行われる場合」という文言により、自国のために任務を遂行する者に対し犯罪が行われた締約国に対して裁判管轄権設定義務が課されている。本規定は一見したところ、被害者との国籍的連関を根拠とする受動的属人主義に基づく管轄権を設定したように思われる。しかしながら本規定は、外交官等がその国家のために外交機能を遂行する任務を負っているという意味において当該国もその事件の当事者的立場になり、そのような場合にはその国も裁判管轄権を設定すべきとの考えによるものであり[27]、保護主義的な発想に基づくものである。

2　SUA 条約の起草過程における被強要国の管轄権をめぐる議論

SUA 条約の起草過程において、最初に作成されたイタリア、エジプト、オーストリアによる 3 カ国共同草案の段階では、管轄権規定に関しては、「条約が適用される行為の処罰に関し権限を有する国家間で、管轄権の消極的競合を避けるために」として、直接利害関係国として旗国、犯罪の行為地国、容疑者国籍国、容疑者たる無国籍者の常居所国、被害者国籍国の管轄権が規定されていた[28]。このうち前三者は義務的管轄権として規定され、容疑者たる無国籍者の常居所国および被害者国籍国に関しては、「自国が適当と認めるときは」という条件を付し、人質行為防止条約の管轄権規定と同じく任意的管轄権として規定されていた[29]。すなわち、3 カ国共同草案の時点では保護主義に基づく被強要国の管轄権自体が規定されていない。なおこの草案段階で、容疑者所在国に対する裁判管轄権設定義務と、国内法に従って行使される刑事裁判権を排除しない旨の規定は、それ以前に採択されたテロ防止関連条約と同様に規定されている[30]。

1987 年 3 月に開催されたアドホック委員会第 1 会期では、3 カ国共同草案における管轄権規定に関し、容疑者たる無国籍者の常居所国や被害者国籍国の管轄権について、これを削除すべきとする主張と、この規定をそのまま維持すべきとする主張、さらに「自国が適当と認めるときは」という条件部分を削除し、任意的管轄権とすべきではない、とする提案などが各国からなされた[31]。また第 1 会期では、新たに以下の 2 つの管轄権の基礎を追加する提案がなされている。第一の提案は、「犯罪が、何らかの行為を行うこと又は行わないことを自国に対して強要する目的で行われる場合」であり、第二の提案は、「犯罪に係る船舶が当該国に裸用船契約された場合」である[32]。

第一の提案は被強要国の管轄権、すなわち保護主義に基づく管轄権を追加するものであるが、これを支持する国々からは、当該規定は人質行為防止条約にも含まれており、また、最近の経験に照らし必要であるとの意見が示された。この「最近の経験」とは、当然ながらアキレ・ラウロ号事件を指す。他方でこれに反対する立場の国々は、本規定は当該条約に適切とは思われず、当該条約にそうした規定がなくとも、人質行為防止条約が適用可能な場面では同条約の適用を妨げない、と主張している[33]。さらにアドホック委員会第 1 会期では、管轄権一般に関して、基本草案（筆者注：3 カ国共同草案）からの管轄権の拡張は望ましく、犯罪者が訴追から逃れないように管轄権の欠缺があってはならず、条約規定はできる限り広く適用されるべきとする見解と、管轄権の基礎がさらに追加されるのは望ましくなく、さらなる基準を含めると管轄権の競合が生じ、条約が多くの国家により受容されなくなるという懸念の双方が各国から示された[34]。

このアドホック委員会第 1 会期での議論を経て、3 カ国共同草案の改訂がなされた（以下、改訂草案）。改訂草案の管轄権規定は、第 1 項で旗国、犯罪の行為地国、容疑者国籍国に対し義務的管轄権を設定し、第 2 項および第 3 項においてそれぞれ、容疑者たる無国籍者の常居所国、被害者国籍国に対し、「裁判権を設定することができる」という任意的な管轄権を設定するという方式を取っている[35]。すなわち本改訂草案において、義務的管轄権と

任意的管轄権がそれぞれ別項において規定され、明確に分化されることとなったのである。

続いて 1987 年 5 月にアドホック委員会第 2 会期が開催された。ここでは管轄権規定に関して様々な議論が行われた。まず、改訂草案における管轄権規定たる第 5 条第 2 項、第 3 項においてそれぞれ規定されている任意的管轄権、すなわち容疑者たる無国籍者の常居所国、被害者国籍国の管轄権について、国内法に従って行使される刑事裁判権を排除するものではない旨を規定する条文が維持される限りは [36]、これらの管轄権を規定する条文はそもそも不要であると主張する国々があった [37]。これに対し、これらいずれの条文も必要であるとする主張もあり、容疑者たる無国籍者の常居所国の管轄権に対しては、賛成 22、反対 8、棄権 8 という票決により、これを維持することがアドホック委員会第 2 会期において決定された [38]。また被害者国籍国に関しては、犯罪行為がその者の国籍を理由として被害者に対し向けられた時のみ管轄権を行使できるとすべきとの提案がなされたものの、そうした制限を含めた場合、その証明において重大な問題を引き起こすとの指摘をする国々もあった。結局当該提案は、賛成 8、反対 19、棄権 9 と支持を得られず、被害者国籍国の管轄権をそのまま規定することに対しては賛成 32、反対 4、棄権 3 という票決結果となり、アドホック委員会第 2 会期はいかなる制限も付さずに被害者国籍国の管轄権を規定することを決定したのである [39]。

アドホック委員会第 2 会期では、同委員会第 1 会期において提案された被強要国の管轄権に関しても議論がなされた。これを提案する立場からは、この管轄権を設定した前例があるとして、人質行為防止条約が例として挙げられ、本提案に対し数カ国から支持が表明された。他方で、これに反対する国々もあり、その理由として、本条約に具体的に明記された犯罪行為の中には、国家に対する強要に関わるような言及がなく、そうした条約において被強要国の管轄権を規定することは適切ではないとの主張がなされている。こうした立場に立つ国々にとっては、管轄権が行使される場合と当該犯罪の間には厳密な一致がなければならないのである [40]。これらの議論の結果、アドホック委員会第 2 会期での被強要国の管轄権に関する票決は、賛成 16、反対 8、棄権 14 となり、被強要国が条約の違反行為に対し管轄権を設定することを許容するという形式にて、新たな条文を管轄権規定に含めることが同委員会において合意されたのである [41]。

その後、1987 年 10 月に開催された IMO 法律委員会特別会期では、管轄権規定に関しては裸用船に関する議論が殆どを占めた。その他には、被強要国の管轄権に関して 1 カ国から、国家が犯罪行為の対象になったという点のみに基づいて管轄権を許容する規定を含めることには反対であるとの主張がなされたに留まる [42]。

さらに、1988 年 3 月にローマにて開催された外交会議では、管轄権規定に関する票決がなされ、被害者国籍国の管轄権は賛成 52、反対 3、棄権 3、被強要国の管轄権は賛成 48、反対 7、棄権 9 といういずれも賛成多数で、これまでの規定がそのまま維持されることが決定した。なお、外交会議においてエジプトから、SUA 条約の管轄権規定のうち、任意的管轄権を規定する第 2 項全体またはその一部に対し、いかなる国家も署名または批准に際

して留保を付すことができるとの規定を追加すべきとの提案が提出されたものの[43]、結局本提案は採択されるに至らなかった[44]。以上の起草過程を経て、SUA 条約の管轄権規定において、当初の 3 カ国共同草案には規定されていなかった被強要国の管轄権が、任意規定として設定されるに至ったのである。

3　被強要国の管轄権が任意規定へと変化した理由

先に述べたとおり先行研究において、SUA 条約の起草に際し、被強要国の管轄権を規定すべきとする国々と、それに反対する国々の立場が対立し、その妥協の結果として当該管轄権が任意規定として設定されたとの指摘がなされていた。また SUA 条約の起草に係る IMO の一次資料に基づき管轄権規定の成立経緯を検討した結果、確かに、被強要国の管轄権を設定すべきとの提案に対しては、これを支持する立場とこれに反対する立場がそれぞれ存在していたことが確認された。つまり、これらの見解の対立の結果として、換言すれば、被強要国の管轄権に対する双方の立場に配慮するために、当該管轄権が条約上明示されつつも任意的管轄権として規定されたと言える。では、人質行為防止条約の起草に際しては存在しなかった被強要国の管轄権をめぐるこうした対立が、なぜ SUA 条約の起草において生じたのだろうか。この点に焦点を当て、以下、被強要国の管轄権が義務規定から任意規定へと変化した理由について検討する。

SUA 条約の管轄権規定の起草過程において、被強要国の管轄権の設定に反対する立場のうち、「本条約に具体的に明記された犯罪行為の中には、国家に対する強要に関わるような言及がなく、そうした条約において被強要国の管轄権を規定することは適切ではない」というアドホック委員会第 2 会期での主張が注目される。この反対意見が指摘するところの「国家に対する強要」という点に着目すると、被強要国の管轄権が異論なく義務規定として設定された人質行為防止条約では、人質行為が、「・・・人質の解放のための明示的又は黙示的な条件として何らかの行為を行うこと又は行わないことを第三者に対して強要する目的で行うもの」と定義され、これを犯罪とするとしており、犯罪構成要件の中に「強要目的」という要素を含んでいることが確認される[45]。つまり人質行為の構成要件においては、第三者が何らかの行為を行うこと又は行わないことが人質解放のための条件とされており、第三者を強要することにより何らかの結果（例えば政治犯の釈放や身代金の支払いなど）を確保することが目指されているのである。

これに対し SUA 条約は、犯罪行為として例えば、暴力等による船舶の奪取、船舶内の人に対する暴力行為などを列挙するものの、これらの犯罪構成要件はいずれも、「強要目的で行われる」という要素を含んでいない[46]。SUA 条約における犯罪行為は、「海洋航行の安全に対する不法な行為」として規定されたものであるが、そのほとんどは航空機関連のテロ条約であるハーグ条約（1970 年）およびモントリオール条約（1971 年）の関連規定を、船舶を対象とした不法行為として取り入れたものである[47]。つまりこれらの行為は、強要目的であるか否かに関わらず、行為それ自体として海洋航行の安全を害するテロリズム犯

罪とされ、必ずしも強要対象となる第三者たる国家が存在しなくとも条約上の犯罪行為として成立し得るのである。SUA 条約の起草過程で示された保護主義の設定に対する反対意見は、この点をとらえ、同条約において被強要国の管轄権を設定することに異を唱えていたと言える。

そもそも被強要国の管轄権を基礎づける保護主義の原則とは、「国家の安全や存立などの重要な国家法益を侵害する行為」に対し行使されるものであるが、上記の議論から、テロリズム犯罪の構成要件において、「強要目的」という要素が、保護主義が適用される対象犯罪として認められるための重要な基準であることが明らかとなる。すなわち人質行為防止条約では、人質犯罪の構成要件に「強要目的」が含まれているため、犯罪行為が生じた時点で強要対象となる第三者が必ず存在することとなる。さらに、仮に強要対象となる第三者が国家である場合には、当該国の安全といった重要な国家法益の侵害が生じるという点につき各国の合意が形成され、つまり、当該犯罪行為は保護主義に基づく管轄権が適用され得るテロリズム犯罪であることにつき各国が認識を同じくし、その結果として、特段の異論なく人質行為防止条約における保護主義規定の義務化が齎されたと言える。

これに対し、先に述べたとおり、SUA 条約の犯罪構成要件には「強要目的」という要素が含まれておらず、そのいずれの犯罪も必ずしも強要対象となる第三者を含むとは限らないとして、条約において被強要国の管轄権を設定することに各国が異を唱えたと言える。換言すれば、SUA 条約によって規制される犯罪行為は、保護主義が適用される対象犯罪とは見做され得ないという理由により、各国がその設定に反対したとも言える。以上から、義務的管轄権から任意的管轄権へという被強要国の管轄権規定の変化は、SUA 条約起草に際しての当該管轄権の設定の是非をめぐる見解の対立から齎されたものであるが、翻って、そもそもそうした対立は、SUA 条約の犯罪構成要件において「強要目的」という要素が欠如している点に起因することが明らかとなったのである。

Ⅳ　おわりに

本稿では、SUA 条約の起草過程に係る IMO の一次資料を主たる手掛かりとして、人質行為防止条約において義務的管轄権として設定されていた被強要国の管轄権が、SUA 条約において任意的管轄権へと変化した理由を明らかにすることを試みた。SUA 条約の起草に関する二度のアドホック委員会の議論において、被強要国の管轄権を規定することに対し、これを支持する立場とこれに反対する立場が対立し、双方の立場のいわば妥協として任意的管轄権として設定されるに至ったが、この対立は SUA 条約の犯罪構成要件において「強要目的」という要素が無いことに帰せられるものであることが前章で明らかとなった。

管轄権行使に関する 5 つの基本原則（属地主義、能動的属人主義、保護主義、受動的属人主義、普遍主義）のうち、一連のテロ防止関連条約の管轄権規定において、条約により義務的管轄権から任意的管轄権へとその規定方式が変化したのは保護主義のみである。こ

の点を念頭に以下において、保護主義に基づく管轄権の規定方式のこうした変化と、保護主義特有の性質との関連について指摘し、本稿の結びとすることと致したい。

管轄権行使に関する基本原則のうち、先に述べたとおり、保護主義とは「国家の安全や存立などの重要な国家法益を侵害する行為」に対し適用される原則であり、保護主義が適用される典型的な犯罪としては通貨偽造罪や内乱罪が挙げられる。これは換言すれば、当該犯罪行為と管轄権を行使する国家との結びつきは、当該犯罪行為により国家の重要な法益が侵害されるという点に求められるが、このように、侵害法益の性質に基づくものであるという点において、保護主義は実体的な犯罪構成要件と結びついた原則であると言える。

つまり、そもそも保護主義の適用は、自国の国家的法益に対する侵害があるかを基準とするものであり、通貨偽造や内乱罪といった各国で争いのない対象犯罪以外に関しては、保護主義の適用範囲が必ずしも明確ではないため、SUA 条約の起草過程において保護主義の設定に際し、当該犯罪の構成要件に「強要目的」という要素が含まれるか否かという点が問題となったのである。従って、起草過程における保護主義に基づく管轄権をめぐる主張の対立は、自国の重要な国家法益の侵害を基盤とするという点において実体法との連関性が強い原則であるという、保護主義特有の事情に起因すると言える。

一連のテロ防止関連条約の管轄権規定における他の直接利害関係国の管轄権に注目した場合、属地主義や能動的属人主義に基づく管轄権は一貫して義務的管轄権として設定され、他方で受動的属人主義に基づく管轄権は人質行為防止条約において初めて規定されて以降、一貫して任意的管轄権として設定されてきた。対して、保護主義に基づく管轄権が SUA 条約での設定に際してこれまでの義務的管轄権から任意的管轄権へと変化した理由は、実体的な犯罪構成要件と結びついた原則であるという保護主義特有の性質に求められることが明らかとなるのである。

なお、SUA 条約以降に制定されたテロ防止関連条約においても、引き続き被強要国の管轄権、すなわち保護主義に基づく管轄権は SUA 条約と同様に任意的管轄権として設定されることとなったが、本稿での保護主義をめぐる検討の結果がこれらの条約における管轄権規定を含め、果たして一般化されるかについては更なる検証が必要である。この点についての検討は今後の課題と致したい。

---

[1] 成立順に、①航空機内の犯罪防止条約（東京条約、1963 年）、②航空機不法奪取防止条約（ハーグ条約、1970 年）、③民間航空不法行為防止条約（モントリオール条約、1971 年）、④国家代表等に対する犯罪防止条約（外交官等保護条約、1973 年）、⑤人質行為防止条約（1979 年）、⑥核物質防護条約（1980 年）、⑦空港不法行為防止議定書（モントリオール議定書、1988 年）、⑧海洋航行不法行為防止条約（SUA 条約、1988 年）、⑨大陸棚プラットフォーム不法行為防止議定書（1988 年）、⑩プラスチック爆薬探知条約（1991 年）、⑪爆弾テロ防止条約（1997 年）、⑫テロ資金供与防止条約（1999 年）、⑬核テロリズム防止条約（2005 年）

[2] 人質行為防止条約第 5 条は以下のように規定する。

第 5 条

1 締約国は、次の場合において第 1 条に定める犯罪についての自国の裁判権を設定するため、必要な措置をとる。

(a) 犯罪が自国の領域内で又は自国において登録された船舶若しくは航空機内で行われる場合

(b) 犯罪が自国の国民によつて行われる場合及び自国が適当と認めるときは犯罪が自国の領域内に常居所を有する無国籍者によつて行われる場合

(c) 犯罪が、何らかの行為を行うこと又は行わないことを自国に対して強要する目的で行われる場合

(d) 自国が適当と認めるときは、犯罪が自国の国民を人質として行われる場合

2　締約国は、容疑者が自国の領域内に所在し、かつ、自国が 1 のいずれの締約国に対しても当該容疑者の引渡しを行わない場合において第 1 条に定める犯罪についての自国の裁判権を設定するため、同様に、必要な措置をとる。

3　この条約は、国内法に従つて行使される刑事裁判権を排除するものではない。

[3] 人質行為防止条約における被害者国籍国の管轄権設定をめぐる議論に関しては、拙稿（2013）「人質行為防止条約における裁判管轄権規定－被害者国籍国と被強要国の管轄権の設定をめぐる起草過程の検討－」『日本大学国際関係学部研究年報』第 34 集、19-28 頁を参照。

[4] 江藤淳一（1990）「国際テロリズムに対する刑事管轄権－アメリカの立法」『比較法』第 28 巻、178 頁。

[5] 航空機内の犯罪防止条約（東京条約、1963 年）、航空機不法奪取防止条約（ハーグ条約、1970 年）、民間航空不法行為防止条約（モントリオール条約、1971 年）

[6] 国家代表等に対する犯罪防止条約（外交官等保護条約、1973 年）、人質行為防止条約（1979 年）

[7] 以下事件の概要につき、栗林忠男（1988）「海上航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約案について」『新海洋法制と国内法の対応』第 3 号、68 頁注 1；田中祐美子（2005）「海上テロに対する実効的処罰の確保と国家管轄権の配分方式」『海洋政策研究』第 2 号、126 頁を参照。

[8] 被害者国籍国であるアメリカは、当時、受動的属人主義に基づき域外犯罪を処罰する国内法を有しておらず、本件を海賊行為と捉え、普遍的管轄権に基づきイタリアに対し犯人らの引渡しを求めた。但し、国連海洋法条約第 101 条に規定されるように、海賊行為が成立するためには「私的目的」や「二船要件」が満たされなければならず、本事件のような政治目的および一船舶内での行為を海賊行為と捉えるのは困難である。田中（2005）、126 頁。

[9] A/RES/40/61 (9 December 1985), para.13. 以下 SUA 条約の起草経緯については、栗林（1988）53-54 頁；中田徹（1988）「いわゆる「シージャック防止条約」の採択について（上）」『海洋時報』第 49 号、12-13 頁を参照。

[10] イタリアはアキレ・ラウロ号の船籍国であり、エジプトは同号の出港国、オーストリアは同号の乗客の大半が同国人であったため、草案作成に参加したとされる。中田（1988）、13 頁。

[11] SUA 条約とともに、「大陸棚上に固定されたプラットフォームの安全に対する不法な行為の防止に関する議定書」も採択された。

[12] SUA 条約は、犯罪行為について第 3 条第 1 項において以下のように規定する。

第 3 条

1 不法かつ故意に行う次の行為は、犯罪とする。

(a) 暴力、暴力による脅迫その他の威嚇手段を用いて船舶を奪取し又は管理する行為

(b) 船舶内の人に対する暴力行為（当該船舶の安全な航行を損なうおそれがあるものに限る。）

(c) 船舶を破壊し、又は船舶若しくはその積荷に対し当該船舶の安全な航行を損なうおそれがある損害を与える行為

(d) 手段のいかんを問わず、船舶に、当該船舶を破壊するような装置若しくは物質若しくは当該船舶若しくはその積荷にその安全な航行を損ない若しくは損なうおそれがある損害を与えるような装置若しくは物質を置き、又はそのような装置若しくは物質が置かれるようにする行為
(e) 海洋航行に関する施設を破壊し若しくは著しく損傷し、又はその運用を著しく妨害する行為（船舶の安全な航行を損なうおそれがあるものに限る。）
(f) 虚偽と知っている情報を通報し、それにより船舶の安全な航行を損なう行為
(g) (a) から (f) までに定める犯罪及びその未遂に関連して人に傷害を与え又は人を殺害する行為

[13] 田中（2005）、128 頁。

[14] なお旗国主義は、属地主義の拡張として国外にある自国籍の船舶・航空機に対し管轄権を認めるものである。このように船舶を「浮かぶ領土」と見做す従来からの説明には批判もあり、今日では属地主義とは分離した基準であるとの見解も見出される。

[15] 容疑者たる無国籍者の常居所国の管轄権規定は、国籍の連関が存在しない場合に、締約国が容疑者との実質的連関を根拠に管轄権の設定を認めるものである。山本条太（1986）「国際テロリズム規制のための法的枠組」『ジュリスト』No.871、55 頁注 3。

[16] 中田氏によれば、任意的管轄権は義務的管轄権と異なり、ある国が締約国になっている事実からでは、当該国が裁判権を設定しているか公知し得ず、容疑者所在国としては、容疑者を引き渡すべき相手国があるかどうか、なかなか確定し得ない。当初日本政府代表は、第 4 項の容疑者所在国の裁判権設定義務を、第 1 項の直接利害関係国への容疑者引き渡しを行わない場合に限るとの修正案を提出したが、各国に受け入れられず、言わば次善策として、裁判権設定の事実を各国が容易に知り得るように便宜を図るため、として現行第 3 項（IMO 事務局長への通告義務）を外交会議において提案したとされる。中田徹（1988）「いわゆる「シージャック防止条約」の採択について（下）」『海洋時報』第 50 号、24 頁。日本提案は以下の資料を参照。IMO, SUA/CONF/CW/WP.19 (3 March 1988), International Conference on the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, Committee of the Whole, *Proposal by Japan*. なお、これまで本規定に基づき通報を行った国はカナダのみである。田中（2005）、148 頁注 50。

[17] 容疑者所在国の管轄権が普遍主義に基づくものかという点につき検討したものとして、拙稿（2011）「国際テロリズムに対する法的規制の構造－ “aut dedere aut judicare” 原則の解釈をめぐる学説整理を中心に－」『国際関係研究』第 31 巻 2 号、61-70 頁。

[18] 本稿で取り上げるもの以外に SUA 条約に関する先行研究として、例えば Joyner, Christopher C. (1988), “The 1988 IMO Convention on the Safety of Maritime Navigation: Towards a Legal Remedy for Terrorism at Sea,” *German Yearbook of International Law*, vol.31, pp.230-262; Francioni, Francesco (1988), “Maritime Terrorism and International Law: The Rome Convention of 1988,” *German Yearbook of International Law*, vol.31, pp.263-288; Freestone, David (1988), “The 1988 International Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation,” *International Journal of Estuarine and Coastal Law*, vol.3, pp.305-327; Treves, Tullio (1990), “The Rome Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation,” in Natalio Ronzitti ed. *Maritime Terrorism and International Law*, M. Nijhoff, pp.69-90 など。

[19] Halberstam, Malvina (1988), “Terrorism on the High Seas: The Achille Lauro, Piracy and the IMO Convention on Maritime Safety,” *American Journal of International Law*, vol.82,

p.296.
[20] Ibid., p.301.
[21] Ibid., p.296.
[22] Plant, Glen (1990) "The Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation," *International and Comparative Law Quarterly*, vol.39, p.46.
[23] 栗林（1988）、66 頁。
[24] 中田（1988）「いわゆる「シージャック防止条約」の採択について（下）」、22 頁。
[25] UN GAOR, 32nd Session Supplement No.39, A/32/39 (1977), *Report of the Ad Hoc Committee on the Drafting of an International Convention against the Taking of Hostages*, p.88, para.6.
[26] 拙稿（2013）、22-24 頁。例えばフランスは、自国が強要の対象となったというだけで管轄権設定義務が課されるのはおかしいと主張した。UN GAOR, A/32/39, p.90, para.12.
[27] 山本（1986）、54-55 頁。
[28] IMO, C 57/25 (1 October 1986), *Consideration of a Draft Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation*, pp.5, 12.
[29] Ibid., p.12.
[30] Ibid.
[31] IMO, PCUA 1/4 (16 March 1987), Ad Hoc Preparatory Committee on the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, 1st session, *Report of the First Session*, pp.13-14, paras.62-66.
[32] Ibid., p14, para.67. このうち後者の裸用船国の管轄権については本稿の対象外であるため、詳細には扱わない。なお中田氏によれば、実質的に船舶の支配・管理者となる裸用船国に管轄権を認めるという趣旨の提案は日本などから出されたものであるが、船籍国の権利を侵害する等の理由から反対意見が多く、最終的には外交会議で本提案は否決されるに至った。中田（1988）「いわゆる「シージャック防止条約」の採択について（下）」、23 頁。
[33] IMO, PCUA 1/4, p.14, para.68.
[34] Ibid., pp.14-15. para.70.
[35] IMO, PCUA 2/2 (20 March 1987), Ad Hoc Preparatory Committee on the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, 2nd session, Consideration of the Draft Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, in Accordance with the Decision of the Council, *Note by the Governments of Austria, Egypt and Italy*, Annex 1, pp.4-5.
[36] 改訂草案では、管轄権規定第 5 条第 5 項に規定されている。
[37] IMO, PCUA 2/5 (2 June 1987), Ad Hoc Preparatory Committee on the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, 2nd session (Rome, 18-22 May 1987), *Report of the Second Session*, p.17, para.86.
[38] Ibid., p.17, para.87.
[39] Ibid., pp.17-18, paras.88-89.
[40] Ibid., p.18, para.93.
[41] Ibid., p.18, para.94.
[42] IMO, LEG/ES.1/5 (27 October 1987), Legal Committee, 1st extraordinary session (19-20 October 1987), *Report of the First Extraordinary Session of the Legal Committee*, p.16, para.83.
[43] SUA/CONF/CW/WP.35 (8 March 1988), International Conference on the Suppression of

Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, Committee of the Whole, *Proposal by Egypt*.

[44] なおプラントは、エジプトによるこの提案について、時間的制約のある外交会議において詳細に検討する時間が無かったと述べるとともに、本提案に関し、エジプト代表は特に第 6 条第 2 項 (c) 号（被強要国の管轄権）を念頭に置いていたように思われると指摘している。Plant (1990), pp.46-47, p.47 n56.

[45] 人質行為防止条約第 1 条は以下のように規定する。「人を逮捕し又は拘禁し及び当該逮捕され又は拘禁された者（以下「人質」という。）の殺害、傷害又は拘禁の継続をもつて脅迫をする行為であつて、人質の解放のための明示的又は黙示的な条件として何らかの行為を行うこと又は行わないことを第三者（国、政府間国際機関、自然人若しくは法人又は人の集団）に対して強要する目的で行うものは、この条約にいう人質をとる行為とし、犯罪とする。」

[46] SUA 条約の犯罪行為の定義については、本稿注 12 を参照。

[47] 栗林（1988）、59 頁；中田（1988）「いわゆる「シージャック防止条約」の採択について（上）」15-16 頁；田中（2005）、128 頁。

タンカー戦争の再検討と教訓
ー平和安全法制の観点からー

日本大学危機管理学部　教授　木原　淳

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　タンカー戦争の再検討
Ⅲ　タンカー戦争の教訓
Ⅳ　おわりに

Ⅰ　はじめに

1　タンカー戦争を再検討する趣旨

平和安全法制では、武力行使の新三要件を充足し得る存立危機事態の事例としてホルムズ海峡における機雷敷設が挙げられた[1]。与党協議における説明資料は湾岸戦争の際に敷設され遺棄機雷となった事例を取り上げている[2]。国会審議の政府答弁でも湾岸戦争後の事例による説明が行われ[3]、イラン・イラク戦争はペルシャ湾での機雷敷設の一事例としての言及に留まった[4]。同戦争の海上通商破壊戦であるタンカー戦争は、強烈なトラウマをもたらした湾岸戦争に比べて一般に忘れ去られた戦争となっていると筆者には思われる[5]。しかし、国際的な機雷掃海活動も行われたタンカー戦争の再検討は、国際社会の平和と安定への積極的な貢献をめざす上で実施すべき作業と思われる。我が国ではタンカー戦争での機雷戦について中立法[6]やホルムズ海峡での機雷戦の軍事的な見積[7]という観点からの分析が存在する。本稿では、我が国の機雷除去の法的枠組という観点からタンカー戦争を振り返り、教訓の抽出を試みる。

2　我が国の機雷除去に関する法律の枠組

自衛隊が行う機雷の除去には、防衛出動（自衛隊法第 76 条）による武力の行使と機雷等の除去（第 84 条の 2）等による海上の危険物の除去という一種の警察行動の場合がある。

外国が武力行使の一環として敷設した機雷の除去は、その外国に対する武力の行使に当たる。平和安全法制の前は、このような機雷の除去は、個別的自衛権発動の要件を満たす場合の自衛の措置としては許されるが、それ以外の場合には許されないという理解であった[8]。かつては、憲法上、武力の行使が許容されるのは我が国に対する武力攻撃が発生した場合に限られた。イラン・イラク戦争の勃発直後には、我が国の領域外の海上交通路において、我が国以外の国に対する武力攻撃に対処するため、自衛隊が当該国と共同して武力行使をすることは集団的自衛権の行使となり認められないとされた[9]。

平和安全法制では、存立危機事態が認定され、機雷の敷設後に事実上の停戦状態となり戦闘行為はもはや行われていないが、正式停戦がなされていないため遺棄機雷と認められず、機雷の除去が国際法上の武力の行使に当たると解される場合でも、「武力の行使」の新たな三要件を満たすときは、防衛出動により機雷を除去することが可能となった[10]。事実上の停戦状態に関しては、沿岸部に展開する敵砲兵が制圧されて掃海海面がその射程外になった場合、内陸で戦闘が続き停戦が成立していなくても掃海が可能かとの質問に、停戦合意が行われていなくても、そこに戦闘が及んでこないことが明確に判断できれば、当然その作業は可能とした答弁がある[11]。存立危機事態において他国領海（ホルムズ海峡の分離通行帯はオマーン領海内に設定されている）に敷設された機雷の除去は、敵の誘導弾基地に対する攻撃と同様に[12]、いわゆる海外派兵の禁止の例外と整理された[13]。

遺棄機雷など外国による武力攻撃の一環としての意味を有しない機雷の除去は、単に海上の危険物を除去するにとどまり、その外国に対する戦闘行動には当たらず、憲法上禁止されるものではない[14]。平成3年にはこの考え方に基づき掃海部隊がペルシャ湾に派遣され、遺棄機雷の判定では戦時か平時かが大きな要素とされた[15]。また、無差別的な待伏攻撃等の機雷の特性に鑑みれば、機雷の敷設を直ちに武力攻撃と認定することができない場合も考えられ、敷設者が武力攻撃を目的とせず単に周辺国等に不安や混乱を生むために隠密裏に公海上に敷設したような機雷は憲法の範囲内で除去できるとされている[16]。我が国の船舶の航行安全確保のために必要がある場合には、沿岸国の同意があればその領海内でも公海と同じ立場で掃海が可能であるとされる[17]。

Ⅱ　タンカー戦争の再検討

1　タンカー戦争の推移

1980年にイラン・イラク国境での武力衝突が全面紛争に発展した[18]。陸戦は当初イラクが優勢であったが、国境から数十㎞のイラン領内で戦線が膠着化した[19]。81年にはイランが攻勢に転じて占領地の多くを回復し[20]、イラク南部に逆侵攻し翌年にかけて攻勢をかけたが[21]、85年まで戦線は膠着した[22]。86年にイランはイラク南部のファオを占領し[23]、翌年にはバスラ方面に侵攻したが[24]、これが攻勢の限界点となった[25]。88年にはイラクが占領地をほぼ奪回し、イランは7月に国連の停戦決議を受諾し、8月に停戦が発効した[26]。この戦争は陸戦に留まらず、第三国を巻き込む海上のタンカー戦争に波及した（図表1）。

⑴　イラクとイランの動き

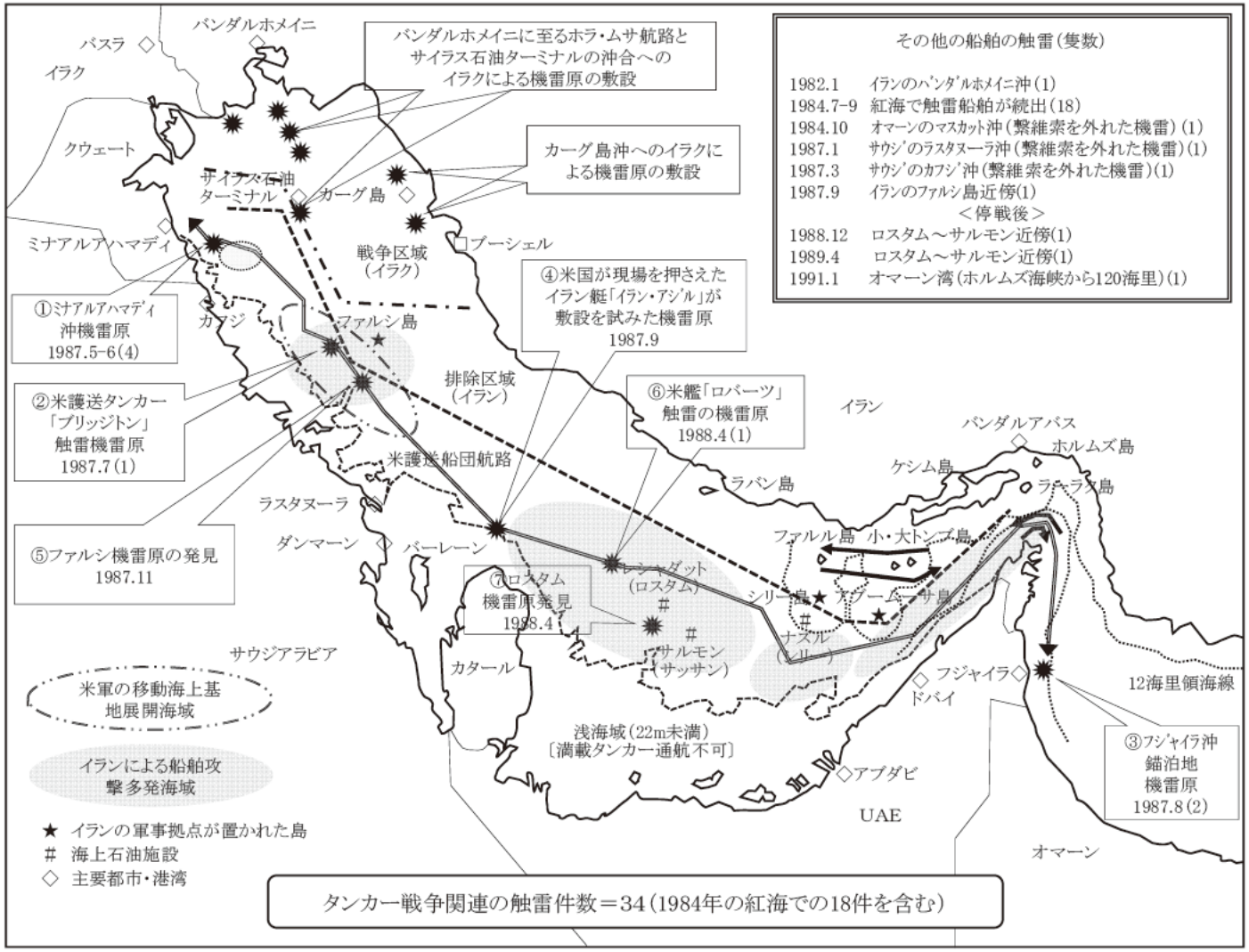
1980年には陸戦で国境のシャト・アル・アラブ川に多数の商船が閉じ込められ[27]、両国は海上に排除区域と戦争区域を設定した[28]（図表2）。その後、イラクは湾奥部でイラン出入港商船を空襲、イランは商船臨検を開始した[29]、83年には仏製対艦攻撃機導入を梃子としたイラクの停戦圧力とイランのホルムズ海峡封鎖示唆の心理戦が展開された[30]。

84年にはイラクがイランの石油積出施設のあるカーグ島封鎖を宣言、タンカー攻撃を強

図表１　イラン・イラク戦争とタンカー戦争の推移（外務省『わが外交の近況』1981-1988 年版；防衛庁『日本の防衛』1981-84 年版；鳥井順『イラン・イラク戦争』(1990 年)；Navis, M.S. and Hooton, E.R.(1996)；Walker (2000)；Gutty, A.D. and Ronzitti, N. (1993)；Cordesman, A.H. and Wagner, R. (1990) の記述を基に作成）

年	陸上作戦と航空作戦の推移	タ　　戦争の推移	商船等の被害状況等	西側諸国等　対応
1980	ンイ　　国境紛争が全面紛争　発展 ｲﾗ 領内数十㎞で戦線が膠着	ｲﾝは排　区域　設定 ｲｸは戦争区域　指定	国境のｼｬﾄ ｱ ･ｱﾗﾌ 川　商船 83 隻が閉じ込められる	米が航行自由の重要性を表明 英　湾南　哨戒開始(ｱﾙﾐﾗ ﾊﾟﾄﾛｰﾙ)
1981	ｲﾝが攻勢に転じ占領地の多く　回復	ｲｸは湾奥部でｲﾗﾝ出入港商船を空襲	5 隻（ﾍ 3　固定翼 、地上砲撃 1）	
1982	ｲﾗﾝの占領地回復が続き、ｲ　南部　逆侵攻　　戦線は膠着	ｲﾗ はｶｰ　島　間歇的　空襲	21 隻（ﾍﾘ 6　固定翼 4　湾最奥部触雷 1）	
1983	ｲﾗﾝの多正面での断続的　攻勢にもかわらず戦線は膠着	両国は湾北部　防備　封鎖用機雷　敷設 ｲﾗｸは湾奥部で　空襲を強化、仏製対艦攻撃機導入　梃子に対ｲ　停戦圧力 ｲﾗ はﾎﾙﾑ　海峡封鎖　示唆し、湾内島嶼　軍事態勢　強化	13 隻（ﾍﾘ 13 ﾊｰﾝ沖で　遊機雷　目撃され　ソ連製浮遊機雷をﾀﾙが処分、ﾗﾀﾗ港が　時閉鎖	米が　央軍　創設 国連安　理　議 540(航行自由 停戦要請)
1984	ｲ　の攻勢圧力にｲｸが化学兵器　対抗、相互対都市攻撃で紛争烈度が増大	ﾗ はｶｰ　島封鎖　宣言し商船攻撃強化 ｲﾗﾝはｸｳｪﾄ･ｳｼ 出入港船舶の攻撃を開始、ﾎﾙﾑ　海峡封鎖　示唆	ｲｸ由来　58 隻（ﾘ　　定翼 24） ｲﾝ由来　19 隻（固定翼 18、不明空襲 ｵﾏｰﾝ湾での浮遊機雷 1） 紅海で機雷騒動（商船 18 隻が触雷）	米が空　　湾内に展開 国連安　理決議　52(第　国出入港船舶へ攻撃停止 不干渉) 紅海で仏伊蘭英米ソが掃海を実施
1985	ｲﾝの攻勢圧力は戦線膠着の打破に至らず、ｲﾗｸは小規模　限定攻撃　戦術転換	ｲﾗｸはｶｰﾞ島　空襲 ｲﾗﾝは石油積替 ｬﾄﾙ　を運航、湾　島嶼 ﾍﾘ拠点　設置、商船　の臨検を強化し、ﾎﾙ ﾞ海峡封鎖　示唆	ｲｸ由来　3 隻（固定翼 33） ｲﾝ由来　17 隻（ﾍ　　定翼 13）	仏艦艇がｲﾗﾝの　商船臨検を阻止
1986	ｲﾗﾝがｲ　南部の都市ﾌｧｵを占領	ｲﾗｸは空襲範囲をｼ ｰ島へ拡大 ｲﾝ　艦艇を投入　商船攻撃を強化　臨検捜索妨害の米艦　攻撃すると警告	ｸ由来　62 隻（固定翼 62） ｲ　由来　41 隻（ﾍﾘ 29　　定翼 7　海軍 3 革　防衛隊 2）	国連安保理決議　582(即時停戦)･588(582 期履行) 米　　艦艇による自国商船随伴　開始 艦艇　増勢
1987	ｲﾗﾝがﾊﾞ　方面に侵攻したが攻勢限界点に達　戦線は膠着 ｲ　は都市攻撃を激化させ対抗　たが停戦の呼び水とするため短期　沈静化	ｲｸ　商船攻撃は米艦誤射事件にも　かわ　　最高潮に達する ｲ　は海軍　革命防衛隊　中心　商船攻撃。米ソの介入　は機雷　地対艦ﾐｻｲﾙで対応	ｸ由来　9　隻（固定翼 96　不明 1） ﾝ由来　89 隻（ﾍ 2　海軍 19　革　防衛隊 6　機雷 10、　艦 ｻｲ 2）	国連安　理決議 598 ｪﾄ　触雷で米とｻｳ　が掃海　ソ連掃海 米護送船触雷でﾌﾟﾗｲﾑ ﾁｪ　作戦 ﾌｼｬﾗ　触雷で英白蘭仏伊が掃海　開始 米船ﾐｻｲﾙ被弾でﾆﾝﾌﾞﾙ ｱ ﾁ　作戦
1988	ｲﾝ　恒例の冬季攻勢を実施せず ｲｸは都市 ｻ ﾙ攻撃　優勢に立ちﾌｧｵを奪回　占領地をほぼ奪還 ｲﾗﾝは 7 月　決議 598 を受託、8　停戦	ｲｸの商　攻撃は衰えず ｲ　　商船攻撃は西が諸国の対応強化 非護衛船舶（　諾希西）に集中 ｲﾗﾝが米艦標的　機雷攻撃を再開	ｲﾗｸ　40 隻（固定翼 40） ｲﾗﾝ　4　隻（海軍 5、革命防衛隊 42、触雷） 停戦後の掃海後　商船 2 隻が触雷	西　諸　　国商船の防護　支援を強化 米艦触雷でﾌ ﾚｲﾝｸ ･ﾏﾝﾃ　作戦 米艦に　る　民間航空機誤射事件 英蘭白　掃海連携を強化(ｶﾚﾝﾀ　作戦) 停戦後西側諸国が掃海(ｸﾘｰﾝ ｽｲ　作戦)

図表２　タンカー戦争期の触雷（国際司法裁判所オイル・プラットフォーム事件米国弁論書（1997）の Map 1.1, 1.13, 1.2, 1.4 ; Navis, M. S. and Hooton, E. R.（1996）の商船被害データを基に作成



化した。イランは湾岸諸国の対イラン停戦圧力を期待し[31]、クウェートとサウジの出入港商船の攻撃に踏み切り[32]、湾岸諸国の非難にはホルムズ海峡封鎖を示唆した[33]。翌年にはイラクがカーグ島を空襲した。イランはシリー島の石油積替拠点へのシャトル便の運航[34]、ホルムズ海峡周辺島嶼での攻撃ヘリ拠点の設置、臨検の強化を図り[35]、カーグ島の機能が失われればペルシャ湾を封鎖すると警告した[36]。86年にはイラクがシリー島を空襲[37]、商船攻撃を強化した。イランは積替拠点をララク島やホルムズに移し[38]、ヘリによる商船攻撃を強化、海軍と革命防衛隊海上部隊を投入し始めた[39]。

87年のイラクの攻撃は米艦誤爆事件にもかかわらず[40]最高潮に達した。イランは海軍と革命防衛隊を中心に商船攻撃を強化した。米ソ介入には非対称的な機雷や地対艦ミサイルで対抗したが、米国等の対応強化を自招した[41]。翌年もイラクの商船攻撃は衰えず、イランの商船攻撃はデンマーク、ギリシャ、ノルウェーやスペインの非護衛商船に集中した[42]。イランは湾南部で米艦を機雷攻撃したが[43]、米軍の厳しい対応を受け[44]、革命防衛隊の活動は湾北部に移行した[45]。

⑵　国際社会の対応

1980年の排除区域と戦争区域の設定に対し、米国はペルシャ湾の航行自由が重要と表明し[46]、英国は英商船の保護に備えてオマーン湾からペルシャ湾南部で抑制的な艦艇プレゼンスを開始した（アルミラ・パトロール）[47]。また、豪仏英米の艦艇約60隻とソ連艦艇約30隻がインド洋に展開し[48]、航行自由を重視する意思を示した。心理戦が激化した83年に国連安保理は国際水域での航行自由を確認し、シーレーンを含む湾岸地域での停戦を要請する決議540を採択した[49]。

84年にイランの商船攻撃が始まると、米国は空母をペルシャ湾内に展開し[50]、国連安保理は交戦当事国ではない国への出入港船舶に対する攻撃停止と不干渉を要求する決議552を採択した[51]。紅海の機雷騒動では、エジプトとサウジの要請で仏、伊、オランダ、英、米が掃海を行い、ソ連も紅海南部へ掃海部隊を派遣した[52]。85年には仏艦艇がイランの仏商船臨検を阻止した[53]。

86年に商船攻撃が激化すると、国連安保理は戦闘の即時停止を要請する決議582[54]と同決議の速やかな履行を求める決議588を採択した[55]。米国は艦艇の商船随伴を開始し、ソ連も艦艇を派遣[56]、英国は展開艦艇を増勢した[57]。イランは臨検捜索を妨害する米軍艦艇を攻撃すると警告し、米軍は艦艇周囲への安全区域設定で対抗した[58]。

87年のクウェート沖での触雷後、サウジと米国が同海域を掃海し、ソ連も掃海艇3隻を追加派遣した[59]。国連安保理はイラン・イラクに即時停戦を要求し、停戦の受入拒否国に対する追加措置の検討を示唆する決議598を採択した[60]。護送中のタンカーが触雷した米軍は、イランの抑止を企図して海上版の対破壊転覆活動を展開した（プライム・チャンス作戦）。これはファルシ島とアブームーサ島方面での地対艦ミサイルと舟艇の活動を念頭に、国際水域に係留された大型作業船台を拠点とする小型警備艇・低騒音ヘリコプター・特殊部隊が、中央情報機関の支援を得つつ、警戒監視・情報収集・対機雷戦に焦点を合わ

せて常続的な哨戒を行うもので、機雷敷設中のイラン艇の拿捕やイラン艇の銃撃への反撃による舟艇3隻の撃破が行われた[61]。

イランは10月に湾奥陸上部からクウェート沖の商船を地対艦ミサイルで攻撃した。米国転籍タンカーが被弾すると、米軍は革命防衛隊が使用するレシャダット（旧ロスタム）の海上石油施設を警告と退避の暇を与えた上で攻撃した（ニンブル・アーチャー作戦）。イランはクウェートの石油ターミナルをミサイルで報復攻撃し、ハメネイ大統領は対イラン禁輸を牽制すべくホルムズ海峡の封鎖を示唆した。これに対し、プライム・チャンス作戦用の大型作業船台がクウェート沖に追加配備された[62]。

英国は同年、艦艇増派で哨戒部隊を3個に増加し、商船随伴を開始した[63]。仏も随伴方式の商船保護を実施した[64]。8月のフジャイラ沖の触雷で西欧同盟はペルシャ湾の航行自由が欧州の死活的利益と表明[65]、英国は掃海部隊を追加派遣し（シムネル作戦）、ベルギーとオランダは西欧同盟の枠組で掃海部隊を英部隊に合流させた。仏も空母と掃海部隊を逐次派遣した。伊も戦闘艦艇と掃海部隊を派遣し、独は地中海に後詰艦艇を派遣した[66]。

88年に米国は他国商船の間接防護を図りイラン艦艇への圧力を強化[67]、友好国の被害商船支援も表明[68]、船団護衛も直衛方式から回廊方式に変更した[69]。英国も護衛対象を英国の持分過半の商船に拡大したが、他国の被害商船を人道的見地から支援するため攻撃者との間に割り込む態勢をとっていた。仏も状況に応じた支援の態勢をとった。伊の防護対象は自国船に限られたが敵対行動には毅然と対応するとした[70]。

4月の米艦触雷を受け、米軍はイランのナズル（旧シリー）とサルモン（旧サッサン）の海上石油施設を警告と退避の暇を与えた後に攻撃し、応戦のイラン軍艦艇を撃沈・大破させた（プレイング・マンティス作戦）。イランはアラブ首長国連邦の米国関連海上石油施設を報復攻撃した。革命防衛隊の活動は湾南部からホルムズ海峡近傍に移動し、7月の米軍艦艇のイラン航空機撃墜事件の後はさらに湾北部に移動した[71]。

英国、ベルギーとオランダは掃海連携を強化し、7月に三国合同任務部隊を設置（カレンダー作戦）、停戦後にはベルギー、仏、伊、オランダ、英、米が協力して主要航路を掃海した（クリーン・スウィープ作戦）[72]。10月末から同年末までにホルムズ海峡からカタールに至る幅1カイリの航路が啓開された[73]。

2　機雷敷設の態様と我が国の法制に照らした評価

⑴　沿岸防衛又は港湾封鎖用の機雷

1982年1月に湾奥のイランのバンダルホメイニ沖で触雷が発生した[74]。83年1-2月にはイランが沿岸防備で、イラクがイランの港湾に向けて機雷を敷設したことが判明している[75]。

我が国は自衛権行使の必要最小限度という要件に照らして敵地に攻め入る行為には参加せず[76]、交戦国のかかる機雷の除去は停戦で遺棄機雷となるまでは行い得ないと思われる。

⑵　特定の船舶を攻撃する戦術的目的のためその航行直前に航路上に敷設され、会敵機会

を得ずに残存して他の船舶に被害をもたらし得る機雷

1987年にはクウェートの要請を受けたソ連船の傭船と米国の船籍変更船の護送の計画が進展し、これに反発するイランの抗戦準備（地対艦ミサイル配備、湾内島嶼及び海上石油施設の軍事拠点化、高速艇・機雷等を用いた革命防衛隊のゲリラ戦）が伝えられた[77]。5-6月にはクウェート沖で初度傭船航海中のソ連船[78]等4隻が触雷し、同船を狙いイランが機雷を敷設したとみられている[79]。米国が7月に開始した船団護送（アーネスト・ウィル作戦）の初度航海でもタンカーが前夜にイランが敷設したとされる機雷に触雷した[80]。8月に米軍はオマーン湾のフジャイラ沖（米護送船団の形成地）でのイランの機雷敷設情報を得て危険海域を回避したが[81]、イラン産原油積載のタンカー等が触雷した[82]。9月には米軍がバーレーンへの航路入口近傍の国際水域で機雷敷設中のイラン揚陸艇を発見し銃撃を加えて拿捕[83]、ファルシ島近傍でも触雷が発生した。11月には米英が同島近傍で機雷原を発見した[84]。

88年4月には湾南部で米軍艦艇が前日にイランが敷設したとされる機雷に触雷した[85]。機雷攻撃の再開は、イラン指導部の年初の議論で強硬論が勝った結果とされる[86]。同月、ベルギーとオランダは米艦触雷海域の近傍で機雷原を発見した[87]。

触雷被害国が第三国の場合は判別が複雑となるが[88]、これらの機雷が武力行使の一環として敷設された機雷とみなされ、我が国に及ぼす影響に鑑みて新三要件が満たされると判断される場合には、防衛出動による除去の対象となり得ると思われる。

⑶　遺棄機雷

1983年6-7月にはバーレーン沖で浮遊機雷が目撃され、ソ連製浮遊機雷をカタールが処分し、機雷目撃情報でラスタヌラ港も一時閉鎖された[89]。84年10月にはオマーン湾で浮遊機雷による触雷が、87年1月にはラスタヌラで、3月にはカフジでイランからの浮遊機雷によるとみられる触雷が発生した[90]。

84年7-9月には紅海で商船18隻が触雷した。イランに近いとされる「イスラム聖戦機構」が機雷190個を敷設との声明を出したが[91]、イランは関与を否定した。エジプトや西側諸国ではリビアによる敷設との見方が広まったが、リビアはこれを否定した[92]。

この種の機雷の危険が日本船舶に及び、沿岸国が危険物と認定して各国に除去の協力を要請するのであれば、遺棄機雷の除去として我が国の協力の余地が生じ得ると思われる。

⑷　停戦後の機雷除去

イラク・イラン戦争の停戦後もペルシャ湾には機雷約300個が残存すると見積もられ、西側諸国が主要航路を掃海したが、1988年12月と89年4月に湾南部で、91年1月にオマーン湾で触雷が発生した[93]。この種の掃海には、湾岸戦争後と同様に我が国の協力の余地があると思われる。

Ⅲ　タンカー戦争の教訓

1　機雷敷設の事実認定

機雷による船舶の被害は、当初はその原因さえ判然とせず、現物の機雷を発見し、その検分結果を得るには一定の時間が必要となる。敷設者が名乗りをあげず、被疑国が敷設を否定すれば、敷設者の特定は容易でない。国際司法裁判所のオイル・プラットフォーム事件では、米国がイランの機雷運用方法、機雷敷設中の舟艇や触雷海域近傍でのイラン式に識別番号が記された機雷の発見、イラン高官の発言と国際海運業界の見解を証拠に、イランが米軍艦艇を狙い機雷を敷設したと主張したが[94]、イランは否定し、裁判所は米国の立証を不十分とした[95]。

しかし、米軍が本腰を入れた情報収集は他国に真似できるものでない[96]。西欧諸国も自国商船への攻撃に対するイランの弁明には納得せず、イランが特定の艦船を狙い機雷を敷設したとの認識を共有したとみられる[97]。危機への焦眉の対応で利用し得る情報には限りがあり、関係国の衆知を結集してその時点での最善の判断を下すよりほかはない。タンカー戦争での国家実行からは、機雷の敷設者と敷設意図の弁別に際しての米国等との情報共有の重要性が示されているといえよう。

2　遺棄機雷の除去

⑴　紛争に付随する浮遊機雷

タンカー戦争での浮遊機雷の出現は、存立危機事態でも浮遊機雷を想定した切れ目のない対応が必要となり得ることを示唆している。存立危機事態における防衛出動の権限での浮流機雷の除去が仮に難しいとすれば[98]、自衛隊法第 84 条の 2 に基づく機雷除去命令の同時発出などの工夫が求められることになろう。

⑵　紛争時の遺棄機雷の判別

タンカー戦争では、遺棄機雷に舞鶴沖とペルシャ湾の公海上で法的に差がある訳でないが、国際紛争に巻き込まれるおそれのある場所に行くことは適当ではないとして謙抑的な政策判断が下された[99]。国際社会の平和と安定にこれまで以上に積極的に貢献することが政策目標とされる今日では[100]、停戦を待たずに遺棄機雷の除去を一定の海域で行う余地の存否を研究することが必要かもしれない。

その場合、遺棄機雷として除去可能な機雷を法的観点から判別する基準の具体的内容の充実が焦点となろう[101]。「一旦他国に対する武力攻撃の一環として敷設された機雷が、具体的にいかなる時点で遺棄された機雷となるかを予測することは、現実的には極めて困難」であるにせよ[102]、次の危機への対応では、朝鮮戦争で日本に浮流した機雷や湾岸戦争での停戦に並ぶ判別基準を創造的に発見し得る力が問われることになろう。

⑶　テロ行為として敷設された機雷

1984年の紅海の機雷騒動でエジプトは米英仏に掃海の協力を要請したが、ギリシャとオランダの協力申出を辞退し、ソ連の協力は望まないとした[103]。また、エジプトのリビア攻撃の可能性も報じられた[104]。

ここからは、関係国との平素からの信頼構築、被害国の認識と対応の調査[105]、迅速な派遣の申出の重要性を汲み取れよう。我が国の法令上の要請である武力行使と危険物の除去の区別については被害国の十分な理解を得ることが必要であり、国際掃海訓練（IMCMEX）等への海上自衛隊の参加はその有益な機会となろう。

3　掃海の実施環境

⑴　タンカー戦争期の触雷海域と西側諸国の掃海要領

タンカー戦争期の触雷海域は、①ペルシャ湾の浅海域で喫水の深いタンカーが使用する航路上の要衝、②オマーン湾のホルムズ海峡通航前商船の錨泊地と③紅海の出入口であった。ここからはホルムズ海峡以外の機雷敷設も侮ることができないことが汲み取れる[106]。

タンカー戦争では、長大な海上交通線の警戒手薄な地点を狙って神出鬼没の革命防衛隊に米軍が対破壊転覆活動を繰り広げる傍らで、西欧諸国が海域を限定して掃海活動等を行った。米国はオマーン湾からクウェートにかけての広大な海域で、護送船団形成地の変更や掃海という防勢的な対機雷戦と特殊部隊や戦闘艦艇による攻勢的な対機雷作戦を併用した。刺激的な船団護送を敢行する米国とは一線を画した西欧諸国は、米護送船の触雷直後の掃海支援の要請には応えず、オマーン湾から湾南部にかけての海域に限定して商船護衛や掃海活動を行った。伊は戦闘艦艇の護衛下で掃海を実施し、英国はオマーン湾などの低脅威海域では護衛を付けずに掃海を実施した。掃海艇のみを派遣したベルギーとオランダは、原則として脅威のない国際水域で掃海を実施し、脅威が想定される場合は英艦艇の護衛下でのみ掃海を実施するとしつつ、英艦艇の随伴が常時可能であるとは限らないとして携帯式地対空ミサイルによる個艦防護機能を付加した[107]。

⑵　我が国への含意

政府は、掃海艦艇が攻撃に脆弱であり戦闘が現に継続している現場で掃海を円滑に行うことができない点は、武力行使としての掃海でも一種の警察活動としての掃海でも同じとし[108]、現に戦闘行為が行われない環境での掃海活動を想定している。そうした環境が作為される前の戦闘状態では、重要影響事態での多国籍軍に対する後方支援等により協力することが全体の仕組みであるとする[109]。

この考え方は、海上経由で戦力を展開した米軍等がイラクを内陸部へと押し返した湾岸戦争での戦局の展開との親和性が高いと思われる。タンカー戦争での戦局の推移はこれとは逆で、イランとイラクの陸戦が第三国を巻き込む海上通商破壊戦に波及拡大した。そこでの西側諸国の掃海はアフガニスタンやイラクの混沌とした対テロ戦争での爆発物処理の海上版になぞらえることができるかもしれない。

ここでは紛争の態様により掃海海域の選定と掃海艦艇の安全により慎重な考慮が必要と

なり得ることが示されている。我が国が実施する掃海はタンカー戦争でベルギーとオランダが実施した掃海活動の一部にとどまることになると思われるが、不測事態に備えた他国との連携要領の確認は必須であろう[110]。

Ⅳ　おわりに

今日では、無人偵察機等の C4ISR が進化し、湾岸地域での国際連携と自衛隊の経験も増大した。他方、西側諸国の掃海部隊は縮小し、イランの機雷戦能力は向上した[111]。今後の紛争の態様は過去の紛争とは異なり得る。タンカー戦争の再検討からは、次の危機が存立危機事態として想定されたハイエンドの様相のみを呈するとは限らず、機雷掃海においても行動類型の壁を越えた切れ目のない対応が求められ得ることが示唆された[112]。

また、タンカー戦争の通商妨害には、機雷のほか航空機、地対艦ミサイルや艦艇も使用され、伊仏英米の掃海部隊の派遣は戦闘艦艇への追加又はこれと同時の派遣である。紛争の態様により、護衛と掃海を一体でとらえるなど、実体面からの視点も必要となろう[113]。日本船舶の護衛については今後の研究課題としたい。

本稿で抽出を試みた論点が眼前の紛争の態様を見極めて創造的に対応し得る力の蓄積に資するものとなれば幸いである。

末筆ながら本稿の執筆に当たり貴重な御示唆を頂いた関係者に深く感謝申し上げる。なお、本稿は筆者の個人的見解を述べたものであり、至らぬ点はすべて執筆者に帰すものであることはいうまでもない。

---

[1] 安倍晋三内閣総理大臣答弁（平成 27 年 2 月 16 日）、第 189 回国会衆議院会議録第 6 号 12-13 頁。

[2] 安全保障法制整備に関する与党協議会第 8 回（2014/6/20）「説明資料（「遺棄機雷」等の判断）」、情報公開クリアリングハウス http://clearinghouse.main.jp/web/cas0015.pdf（2016 年 9 月 27 日アクセス）。

[3] 中谷元防衛大臣答弁（平成 27 年 6 月 29 日）、第 189 回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第 15 号 36 頁。

[4] 中谷元防衛大臣答弁（平成 27 年 6 月 15 日）、第 189 回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第 10 号 33 頁。

[5] 昭和 62 年 10 月 7 日の政府与党首脳会議決定「ペルシャ湾における自由安全航行確保のための我が国の貢献に関する方針」で、我が国の貢献はあくまでも非軍事的手段によるとの基本的立場に立ち、湾岸地域への電波航行援助施設の設置等の一連の貢献策を決定するとともに、在日米軍経費の軽減の方途について米国と協議を行うこととされた。防衛庁（1988）『日本の防衛』資料 9、大蔵省印刷局、276-277 頁。

[6] 真山全（1998）、「日米防衛協力のための指針と機雷の除去」『防衛法研究』、第 22 号、169 頁は、国際法に反して敷設された武力行使目的の機雷を除去しても敵対行為とならない事例としてタンカー戦争中の西側諸国の掃海を挙げる。

[7] 能條将史（2013)、「イランの A2/AD と米国アウトサイド・イン構想－「機雷戦」の視点から－」『海幹校戦略研究』、第 3 巻第 2 号、62-85 頁。
[8] 大森政輔内閣法制局長官答弁（平成 9 年 6 月 16 日)、第 140 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号 3 頁
[9] 内閣衆質 93 第 1 号衆議院議員楢崎弥之助君提出最近の防衛力増強に関する質問に対する答弁書（昭和 55 年 10 月 14 日)。
[10] 安倍晋三内閣総理大臣答弁（平成 27 年 9 月 14 日)、第 189 回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第 20 号 30 頁。
[11] 小野寺五典防衛大臣答弁（平成 26 年 7 月 15 日)、参議院予算委員会（第 186 回国会閉会後）会議録第 1 号 6 頁。
[12] 船田中防衛庁長官による鳩山一郎内閣総理大臣答弁代読（昭和 31 年 2 月 29 日)、第 24 回国会衆議院内閣委員会議録第 15 号 1 頁。
[13] 横畠裕介内閣法制局長官答弁（平成 27 年 5 月 28 日)、第 189 回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第 4 号 22 頁。
[14] 大森政輔内閣法制局長官答弁（平成 9 年 6 月 16 日)、第 140 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号 3 頁。
[15] 大森政輔内閣法制局第一部長答弁（平成 3 年 4 月 25 日)、第 120 回国会参議院内閣委員会会議録第 8 号 4 頁。
[16] 秋山昌廣防衛局長答弁（平成 9 年 6 月 17 日)、第 140 回国会参議院外務委員会会議録第 18 号 16 頁。
[17] 大森政輔内閣法制局第一部長答弁（平成 3 年 4 月 25 日)、第 120 回国会参議院内閣委員会会議録第 8 号 3 頁。
[18] 外務省（1981)『わが外交の近況 1981 年版（第 25 号)』、大蔵省印刷局、173 頁。
[19] 防衛庁（1981)『日本の防衛』、大蔵省印刷局、62 頁。
[20] 外務省（1982)『わが外交の近況 1982 年版（第 26 号)』、大蔵省印刷局、193 頁。
[21] 防衛庁（1982)『日本の防衛』、大蔵省印刷局、23 頁。外務省（1983)『わが外国の近況 1983 年版（第 27 号)』、大蔵省印刷局、188 頁。
[22] 外務省（1984)『わが外交の近況 1984 年版（第 28 号)』､大蔵省印刷局､204 頁。外務省（1985)『わが外国の近況 1985 年版（第 29 号)』、大蔵省印刷局、223-224 頁。
[23] 外務省（1986)、『わが外交の近況 1986 年版（第 30 号)』、大蔵省印刷局、202 頁。
[24] 外務省（1987)、『我が外交の近況 1987 年版（第 31 号)』、大蔵省印刷局、153 頁。
[25] 鳥井順（1990)、『イラン・イラク戦争』、第三書館、428-432 頁。
[26] 同上、523-549 頁。外務省（1988)、『我が外交の近況 1988 年版（第 32 号)』、大蔵省印刷局、54 頁。
[27] 図表 1 を含む本稿での商船被害は、Navias, M.S. and Hooton, E.R.(1996), *Tanker Wars: The assault on merchant shipping during the Iran-Iraq conflict, 1980-1988* (London: I.B. Tauris) Table 2.1, pp.33-34, Table 3.1, p.48, Table 3.2, p.55, Table 3.3, p.57, Table 4.1, pp.74-75, Table 4.2, p.83, Table 4.3, p.91, Table 5.2, p.107, Table 5.3, p.110, Table 5.4 pp.116-117, Table 5.5, pp.118-119, Table 6.1, pp.133-135, Table 6.2, pp.136-138, Table 7.1, pp.166-167, Table 7.2 pp.172-173 による。
[28] Walker, G.K. (2000), *The Tanker War, 1980-88: Law and Policy* (New Port: Naval War College), pp.40-41.
[29] Navias and Hooton (1996), pp.63-64.
[30] 外務省（1984)、204 頁。

[31] Navias and Hooton (1996), p.72.
[32] 防衛庁（1984）『日本の防衛』、大蔵省印刷局、25 頁。
[33] Navias and Hooton (1996), p.93.
[34] Ibid., pp.102-105.
[35] Ibid., pp.110-112.
[36] 鳥井（1990）、373 頁。
[37] 外務省（1987）、153 頁。
[38] Navias and Hooton (1996), p.119.
[39] Ibid., p.121-123.
[40] 外務省（1988）、『我が外交の近況 1988 年版（第 32 号）』、大蔵省印刷局、55 頁。
[41] Navias and Hooton (1996), pp.150-156.
[42] Ibid., p.169.
[43] Crist, D.B. (2009), *Gulf of Conflict: A History of U.S-Iranian Confrontation at Sea* (Washington: The Washington Institute for Near East Policy), p.13. https://www.washingtoninstitute.org/uploads/Documents/pubs/PolicyFocus95.pdf (2016 年 8 月 4 日アクセス)
[44] Cordesman, A.H. and Wagner, A.R. (1990) *The Lessons of Modern War Volume II, The Iran-Iraq War* (Boulder: Westview Press), pp.375-379.
[45] Navias and Hooton (1996), p.176.
[46] Ibid., p.39.
[47] House of Commons, *Third Special Report from the Defence Committee, Session 1986-87 The Protection of British Merchant Shipping in the Persian Gulf, Report and Memoranda 13 March 1987,* p.70.http://reo.nii.ac.jp/hss/1000000000087056（2016 年 11 月 9 日アクセス）
[48] Walker (2000), p.44.
[49] S/RES/540 (1983) Iraq-Islamic Republic of Iran http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/540(1983)(2016 年 8 月 16 日アクセス)
[50] Walker (2000), p.50.
[51] S/RES/552 (1984) Islamic Republic of Iran http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/552(1984) (2016 年 8 月 16 日アクセス)
[52] Navias and Hooton (1996), pp.90-92 ; Walker (2000), p.54 ; Nederlands Instituut voor Militaire Historie (2009), *Minehunting in the Red Sea and the Gulf of Suez*, pp.1-2 https://www.defensie.nl/binaries/defence/documents/leaflets/2009/05/01/minehunting-in-the-red-sea-and-the-gulf-of-suez/minehunting-in-the-red-sea-and-the-gulf-of-suez.pdf (2016 年 9 月 24 日アクセス)
[53] Dominique Guillemin, « Du mandat national à l'engagement coalition », *Revue historique des armées* [En ligne], 273 | 2014, mis en ligne le 10 mai 2014, consulté le 24 septembre 2016. http://rha.revues.org/7896, para.5, p.3（2014 年 9 月 24 日アクセス）; Navis and Hooton (1996), p.111 ; Cordesman and Wagner (1990), p.213 ; Walker (2000), p.57.
[54] S/RES/ 582 (1986) Iraq-Islamic Republic of Iran http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/582(1986)(2016 年 10 月 13 日アクセス)
[55] S/RES/ 588 (1986) Iraq-Islamic Republic of Iran http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/588(1986)(2016 年 10 月 13 日アクセス)
[56] Navias and Hooton (1996), pp.123-124.
[57] *Answer by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, 9 December*

1986 in Guttry, A.D. and Ronzitti, N. (1993), *The Iran-Iraq War (1980-1988) and the Law of Naval Warfare* (Cambridge: Grotius), p.269.
[58] Walker (2000), pp.57-58.
[59] Ibid., p.60.
[60] S/RES/598 (1987) Iraq-Islamic Republic of Iran http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/598(1987) (2016 年 9 月 24 日アクセス)
[61] Crist (2009), pp.4-7.
[62] Navias and Hooton (1996), pp.153-156；Cordesman and Wagner (1990), pp.328-333.
[63] House of Commons, *Second Report from the Foreign Affairs Committee, Current UK Policy Towards the Iran/Iraq Conflict, June 1988*, p.22. http://reo.nii.ac.jp/hss/1000000000088099 (2016 年 11 月 9 日アクセス)；Walker (2000), p.63.
[64] Walker (2000), p.63.
[65] Ibid., p.65.
[66] Navias and Hooton (1996), p.145; Cordesman and Wagner (1990), pp.304-305, 313-317; Walker (2000), pp.64-65; 英 House of Commons (1988), p.xxvi; ベルギー・オランダ F. Kalshoven, "Belgium and the Netherlands: Commentary" in Guttry and Ronzitti (1993), pp.475-477; 仏 J. Mallein, "France: Commentary," in ibid., pp.391-392; 伊 Chamber of Deputies, *Statement by the Minister of Defence before the IV Permanent Commission (Defence), 8 September 1987* in ibid., pp.442-445.
[67] Crist (2009), p.7.
[68] Walker (2000), p.70.
[69] Navias and Hooton (1996), p.169.
[70] Walker (2000), pp.70-71.
[71] Navias and Hooton (1996), pp.170-176.
[72] Kalshoven (1993), pp.493-494.
[73] Navias and Hooton (1996), p.180.
[74] Ibid., p.48-49.
[75] Ibid., p.58；国際司法裁判所オイル・プラットフォーム事件イラン弁論書 *Memorial Submitted by the Islamic Republic of Iran Volume I* (8 June 1993), para.1.97, p.40. http://www.icj-cij.org/docket/files/90/8622.pdf (2016 年 8 月 9 日アクセス)
[76] 中谷元防衛大臣答弁（平成 27 年 5 月 26 日)、第 189 回国会衆議院会議録第 28 号 11 頁。
[77] 鳥井（1990)、480 頁。
[78] 国際司法裁判所オイル・プラットフォーム事件米国弁論書 *Counter-Memorial and Counter-Claim Submitted by The United States of America* (23 June 1997), para.1.19, pp.17-18. http://www.icj-cij.org/docket/files/90/8632.pdf (2016 年 8 月 9 日アクセス)
[79] Cordesman and Wagner (1990), p.288; Walker (2000), p.60.
[80] Crist (2009), pp.3-4.
[81] Ibid., p.6.
[82] Navias and Hooton (1996), pp.144-145.
[83] Ibid., p.146; Cordesman and Wagner (1990), pp.318-319; Walker (2000), p.63. イランは湾奥部への防御用機雷運搬中と主張した。国際司法裁判所オイル・プラットフォーム事件イラン弁論書（1993）para.1.97 pp.39-40.
[84] Navias and Hooton (1996), p.145.
[85] Ibid., pp.170-171.

[86] Crist (2009), p.13.
[87] 国際司法裁判所オイル・プラットフォーム事件米国弁論書 (1997), para.1.107, pp.78-79.
[88] 特定の商船を狙った攻撃は旗国への武力攻撃となると解し得る余地があり、軍艦を狙った攻撃は旗国への武力攻撃となり得る。*Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America), Judgment, I.C.J. Reports* 2003, para.64, p.191, para.72, p.195, http://www.icj-cij.org/docket/files/90/9715.pdf（2016 年 8 月 9 日アクセス）
[89] Navias and Hooton (1996), p.58.
[90] Ibid., pp.92, 143.
[91] NIMH (2009), p.1.
[92] Navias and Hooton (1996), pp.90-92 ; Crist (2009), p.12 ; U.S. Navy, *21st Century U.S. Navy Mine Warfare: Ensuring Global Access and Commerce* (2009), p.11 http://www.gryphonlc.com/images/Mine_Warfare_Primer_2009.pdf (2015 年 6 月 18 日アクセス).
[93] Navias and Hooton (1996), pp.173, 180.
[94] Taft, W.H. IV, "Self-Defense and the Oil Platforms Decision," *Yale Journal of International Law,* Vol. 29, 291 (2004), Note.13, p.297.
[95] I.C.J. (2003), para.71, p.195
[96] Cordesman and Wagner (1990), p.318 は情報衛星、戦略偵察機等を、Crist (2009), p.6 は国防情報局の情報融合セル、関係国との革命防衛隊に関する情報共有、国家安全保障局による戦術電波情報の提供を挙げる。
[97] 英 House of Commons (1988), para.400-403, p.124 ; ベルギー *Statement by the Minister of National Defence before the Joint Foreign Relations and National Defence Committee of the Chamber of Representatives, 17 September 1987* in Guttry and Ronzitt (1993), p.509.
[98] 自衛隊法第 92 条第 1 項括弧書で公共の秩序維持の権限は存立危機事態では適用除外とされている。
[99] 中曽根康弘内閣総理大臣答弁（昭和 62 年 8 月 27 日）、第 109 回国会衆議院内閣委員会議録第 6 号 47 頁。
[100] 防衛省（2016）『日本の防衛』、日経印刷、210 頁。
[101] 武力攻撃の目的は、敷設国の意思表明、敷設海域、機雷の性質（浮遊・停止）や敷設の態様、戦闘全般の状況や国際情勢を総合的に勘案して判断される。秋山昌廣防衛局長答弁（平成 9 年 6 月 16 日）、第 140 回国会参議院内閣員会会議録第 14 号 15 頁。
[102] 内閣官房・外務省・防衛省（平成 27 年 8 月 21 日）「ホルムズ海峡における他国による機雷の掃海と『第二要件』及び事実上の停戦段階における現行法に基づく機雷の掃海の可否について」参議院調査室（2015）『立法と調査』No.372、82 頁。http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2015pdf/20151214059.pdf（2016 年 8 月 12 日アクセス）
[103] "Red Sea Mine Hunt Called Long Term," *New York Times* (August 21, 1984).
[104]「エジプト リビア攻撃計画か 機雷の犯人説押し立て 米誌報道」『読売新聞』1984 年 9 月 17 日夕刊。
[105] 河村雅美元掃海隊群司令は被害国の認識の重要性を指摘。木村正人「世界に名誉ある地位を占めるには、越えなければならない試練がある」元掃海隊群司令インタビュー（上）（下）」、『BLOGOS』（2015 年 7 月 4 日）http://blogos.com/article/120620/ 及び http://blogos.com/article/120635/（2016 年 10 月 16 日アクセス）
[106] 河村元司令はペルシャ湾内外での機雷敷設もホルムズ海峡と同効果とする。木村（2015）。
[107] 英 House of Commons (1988), p.24. 伊 Chamber of Deputies, in Guttry and Ronzitti

(1993), p.445. ベルギー *Statement by the Minister of National Defence* in ibid. pp.509-510. オランダ *Letter of the Minister of Defence and Minister for Foreign Affairs to the President of the Second Chamber of the states-General, 16 October 1987* in ibid., p.498 : Nederlands Instituut voor Militaire Historie, *The Iran-Iraq war* (2009), pp.1-2. https://www.defensie.nl/binaries/defence/documents/leaflets/2009/05/01/the-iran-iraq-war/the-iran-iraq-war.pdf（2016 年 8 月 16 日アクセス）

[108] 中谷元防衛大臣答弁（平成 27 年 6 月 26 日）、第 189 回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第 14 号 6 頁。

[109] 横畠裕介内閣法制局長官答弁（平成 27 年 7 月 8 日）、第 189 回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第 18 号（その 1）17 頁。湾岸戦争への我が国の対応をめぐる議論を契機として、憲法解釈上は武力行使との一体化論が登場し、周辺事態法等では、現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる後方地域又は非戦闘地域である実施区域の指定と変更、活動の休止又は中断いう一体化の回避と自衛隊の安全確保を兼ねた制度が創設された。平和安全法制では、自衛隊の安全確保のために実施区域等の仕組を残しつつ、これとは別に、一体化の回避の要件は、現に戦闘行為が行われている現場では支援活動を行わず、状況が変化し戦闘行為が行われることになる場合は活動を休止又は中断することに再整理された。横畠裕介内閣法制局長官答弁（平成 27 年 7 月 8 日）、第 189 回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第 18 号（その 1）28 頁。

[110] 能條（2013）、73 頁は高速舟艇や対艦ミサイルの根絶は困難とする。河村元司令は、湾岸戦争後の掃海でも日本が依頼したのではないが豪艦艇が日本艇防護を公言したする。木村（2015）。

[111] 能條（2013）、71 ～ 77 頁。

[112] 岸田文雄外務大臣答弁（平成 27 年 7 月 10 日）、第 189 回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第 19 号 50 頁は、湾岸戦争で仏独伊が武力行使を含むすべての行為を許す安保理決議を援用して機雷掃海を実施したとするが、行動類型に依拠する我が国の議論とは対照的である。

[113] 但し、海上警備行動の一環としての機雷の除去・処理は排除されない。中島明彦運用企画局長答弁（平成 26 年 5 月 22 日）、第 186 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 17 号 5-6 頁。

アメリカにおけるマネー・ロンダリング対策の評価と課題
ーテロ防止の視点から[1]ー

日本大学危機管理学部　准教授　金　惠京

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　先行するアメリカのマネー・ロンダリング対策
Ⅲ　条約および国際機関との協調関係
Ⅳ　未解決のまま残る薬物問題という対策の原点
Ⅴ　おわりに

Ⅰ　はじめに

2015年から2016年にかけて、欧米（特にフランス）において無差別テロが頻発した。中東地域におけるテロも一層深刻となり、テロを統治手法の柱に位置づける「イスラム国」(Islamic State：IS)の存在は大きな懸案であり続けている。そうした中で、テロリストが組織化し、大規模なテロを仕掛ける事例も多い。

例えば、2015年11月13日にフランスの首都パリにおいて、同時多発的な無差別テロが発生した。テロリストは3チームに分かれ、パリ市内の各地でほぼ同時に爆破・銃撃などを行い、その後の捜査段階でパリ市内のアジトにおいて銃撃戦も行ったのである。そして、彼らの国籍はフランス、ベルギー、シリアに跨っていた。換言すれば、それは狂信的な個人が直情的に行ったものではなく、極めて計画性と国際性に富んだものであった。そうしたテロを行うために何が必要かを考えれば、人材や動機の他に、資金も重要な要素となる。上記のテロでも、①複数の自動小銃、②自爆等で用いた爆弾や手りゅう弾、③レンタカー代、④アジトとされる場所の賃料等を用意するためには、一定程度の資金が必要とされよう。かつて、アメリカの国務省発行の*Patterns of Global Terrorism 2001*で「資金はテロリストにとって酸素のようなもので、それを窒息させなければならない[2]」という表現がなされたが、テロリストの活動における資金は最も注視しなければならないものである。

そうした資金の流れを見るためには、「テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約」（International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism、テロ資金供与防止条約）などを中心とした国際社会の取り組みの検証は欠かせない。加えて、グローバルな資金の流れを念頭に置けば、テロ資金規制に関して世界経済の中心であるアメリカの動向を検証することも必要となる。また、個々の事例を見ても、アメリカは911同時多発テロ以来、様々なテロに直面しており、2016年6月にもフロリダ州オーランドに

て「イスラム国」へ忠誠を誓った、アフガニスタン移民2世が同性愛者の多く集まるナイトクラブを襲撃するテロを起こし、銃乱射事件の犠牲者数では過去最悪（容疑者を含めて50人）となる事件が発生している。

そもそも、911同時多発テロ後の、いわゆる「対テロ戦争」に伴う中東やアフリカにおける混乱が、シリアの内戦や「イスラム国」の誕生を促したことは多くの識者も指摘する所であり、そうした暴力の連鎖がアメリカに向けられる構図は、アメリカ自身も意識せざるを得ない。そのため、アメリカにおいては各種の予防的措置がなされ、その中でもテロに関連するマネー・ロンダリングについての検査体制は極めて厳格である。また、世界一の国内総生産(GDP)を誇り、自国通貨のドルが国際通貨として揺るぎない地位を占めているアメリカのテロ資金に関わる対策は、自ずと世界的な影響力を有する。そうした国内外をめぐる状況を考えれば、アメリカによるテロ資金を規制するためのマネー・ロンダリング対策を検証し、国際的な動向との連動性、あるいは課題を明らかにすることは、今後のテロ防止に対して有意義なものとなる。

そうしたアメリカのテロ資金管理に対して、日本国内における先行研究は少ない。そもそも、アメリカのマネー・ロンダリング対策と間口を広げたとしても概況の解説やマニュアル的なものが多い[3]。確かに、田中健太郎(2015)[4]では詳細にその法制と実務を知ることができる。しかしながら、同論文はあくまでマネー・ロンダリング対策に焦点が絞られており、「法制度が金融・司法両分野にまたがるものであるが故に、それぞれの部門が果たすべき機能が高度に専門化しており、その全体像を把握することが容易でない[5]」ために、アメリカの対策の全貌を明らかにしたいとの目的意識が強い。そのため、条約あるいは国際機構との関連、制度がどのようにテロ防止に繋がるかという視点は殆ど見られないのである。そこで、本稿では日本および韓国におけるテロ資金供与防止に関係する条約や国際機関との連関、及び制度に隣接する社会的課題に注目した筆者のこれまでの研究成果との連続性の中で、アメリカの現状を捉え、その課題を明らかにしていく。

Ⅱ　先行するアメリカのマネー・ロンダリング対策

1　1970年から911同時多発テロ以前

アメリカのマネー・ロンダリング対策の出発点は1970年に制定された銀行秘密法(Bank Secrecy Act)[6]に遡る。また、1973年にはアメリカのマネー・ロンダリング捜査の主要機関の一つである麻薬取締局(Drug Enforcement Administration：DEA)が規制物質法(Controlled Substances Act：CSA)を執行するために設立されている。CSAは「麻薬に関する単一条約」(Single Convention on Narcotic Drugs)締結のための国内法整備として行われたものであり、1970年代初頭はアメリカのマネー・ロンダリング対策にとって一つの契機となった。

一方で、国際的には本格的なマネー・ロンダリング対策は、1989年のフランスのアルシュ・

サミットを受けて、マネー・ロンダリングに関する金融活動作業部会 (Financial Action Task Force on Money Laundering : FATF) が設立されたことが契機とされている。また、日本のマネー・ロンダリング関連法も 1988 年に成立した「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約」(United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances) 締結のための国内法整備の目的で「国際的な協力の下に規制薬物に係る不正行為を助長する行為等の防止を図るための麻薬及び向精神薬取締法等の特例等に関する法律」（通称：麻薬特例法）を 1991 年に成立させ、同法 11 条において薬物犯罪収益等の没収が定められたことが出発点となっている。つまり、アメリカにおけるマネー・ロンダリング対策は国際社会を大幅に先行していたのである。

そして、銀行秘密法の特徴としては、現金取引報告 (Currency Transaction Report : CTR) の提出義務が挙げられる。これは金融機関が 10000 ドルを超える現金取引を行った場合、米国国税庁 (Internal Revenue Service) への届け出を義務付けることによって、マネー・ロンダリングを発見し、防止することを意図したものであった。その後、届け出機関は 1990 年に創設された金融犯罪取締ネットワーク (Financial Crime Enforcement Network : FinCEN) に移る（FinCEN については後述）。

しかし、銀行秘密法はマネー・ロンダリング行為自体を犯罪とした訳ではなかった。同行為が犯罪であることが示されたのは、1986 年制定のマネー･ロンダリング規制法 (Money Laundering Control Act of 1986) 以降のことである。同法により、銀行秘密法違反に対する没収規定は定められたのであるが、その背景には銀行秘密法の報告義務を回避する状況が頻発していたことがあった。

そして、1988 年にはマネー・ロンダリング摘発強化法 (Money Laundering Prosecution Improvement Act of 1988) が制定され、銀行秘密法の中で、金融機関による 10000 ドルを超える現金取引の申告対象に、自動車販売業、不動産業も含まれるとし、3000 ドル以上の金融商品の取引を行う際には本人確認を行うこと等が定められた。規制の対象となる金融機関が拡大することに関するこの規程は、例えば日本において 2007 年に施行された「犯罪による収益の移転防止に関する法律」（犯罪収益防止法）の中で、漸く不動産業等が規制の対象に加わったことに比べると、アメリカの先進性が見てとれる。

国際的なマネー・ロンダリング規制においても、当初、焦点となったのは先述のように薬物取引やそれに関わる反社会的組織に資金を還流させないことであった。つまり、マネー・ロンダリングあるいは違法薬物汚染、後の議論を先取りすればテロとの関連についても、アメリカはその経済規模や、カネやモノの世界的流通の中心であったことから、問題にいち早く直面し、その対応を迫られていたのである。

前掲のマネー・ロンダリング対策関連法の成立や、それに伴う規制業務が増大する中で、各省庁などを横断して全体を俯瞰する組織が必要との認識がアメリカ国内で高まった。そこで、1990 年に設立されたのが FinCEN である。マネー・ロンダリング対策を進めようとすると、金融、司法、税制等の様々な分野からの情報が必要となるため、マネー・ロン

ダリング対策は一省庁で完結しない。そうした認識の下、FinCEN 自体は財務省の中の一機関であるが、そこにはマネー・ロンダリングについての情報が集約され、分析・検証が行われた上で、関係省庁への連絡も受け持つこととなった。

実は、こうした組織形態は国際的なマネー・ロンダリング対策で必須とされる FIU（Financial Intelligence Unit、金融情報機関）が持つ発想と同義であり、FATF が FIU 設置を求めた「40 の勧告」(The Forty Recommendations of The Financial Action Task Force on Money Laundering) を発表したのが 2003 年であり [7]、日本が FIU を FATF の勧告の完全履行を目指して金融庁から警察庁に移管したのが 2005 年であることを考えれば、アメリカの手法や発想自体が国際的なマネー・ロンダリング対策を先導していたことが分かる。

そして、1992 年にはアナンズィオ＝ワイリー・マネー・ロンダリング抑制法 (Annunzio-Wylie Money Laundering Suppression Act) が制定され（施行は 1996 年）、金融機関に疑わしい取引の報告義務や、電子送金の際の本人確認義務などが課された。その後も、1994 年のマネー・ロンダリング抑制法 (Money Laundering Suppression Act of 1994) によって通貨取引や疑わしい取引についての年次報告書の議会への提出が定められ、1998 年のマネー・ロンダリング及び金融犯罪戦略法 (Money Laundering and Financial Crimes Strategy Act of 1998) ではマネー・ロンダリング戦略を公表することや、検査官への研修導入が求められる等、アメリカにおけるマネー・ロンダリング関連法制は次第に整備されていった。

2　911 同時多発テロ以降

(1)　愛国者法によるマネー・ロンダリング対策

これまで述べて来たように、1970 年代以降、アメリカは世界のマネー・ロンダリング対策を先導してきたことは疑いない。また、20 世紀においてはマネー・ロンダリングで想定される犯罪としては薬物に関わるものであり、それはアメリカにおいても、国際的にも共有された認識であった。しかし、2001 年のアメリカにおける 911 同時多発テロはその認識を大きく変えた。犠牲者数は 3000 人を超え、標的となったのが世界の経済的中心施設と、アメリカの軍事的中心施設であったため、遺族や負傷者への補償額は中規模国家の年間予算にも当たるほど莫大なものであった。そうしたテロの脅威によりもたらされた変化の一つが、マネー・ロンダリング対策である。

911 同時多発テロの場合、実行犯 6 名がアメリカに渡航し、約半年にわたり生活を営み、航空学校にも通っている。そうした事前準備に必要な各種の資金の動向をコントロールすることで、テロを未然に防ぐことができるとの認識が当時、急速に広まった [8]。そして、911 同時多発テロの場合、アフガニスタンに居住していたオサマ・ビン・ラディン (Usama bin Ladin) が主導し [9]、実行犯と未遂犯の国籍がエジプト、レバノン、サウジアラビア、フランスと複数にわたることなどを考えても、国際的な連携が極めて重要とされた。それ

までアメリカは国内のマネー・ロンダリング対策を整備してきたが、国際性を増すテロに対抗しようとした場合、多国間での金融機関による顧客管理が必要不可欠だったのである。

911 同時多発テロのアメリカ国内の対応として、テロ発生からわずか 45 日後に Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001（その頭文字から USA PATRIOT Act と通称される。以下、愛国者法）を成立させたことが注目された。同法は 3 章（301 条～ 377 条）においてマネー・ロンダリングについて定めており、それが国際的な視野に立っていることは、同章のタイトルとして「International Money Laundering Abatement and Antiterrorist Financing Act of 2001（国際的なマネー・ロンダリング防止およびテロ資金供与防止法）」と “International” という文言が国内法ながら入っていることに象徴される。

また、愛国者法は銀行秘密法およびマネー・ロンダリング規制法 (Money Laundering Control Act of 1986) を改正するものであった。主要な改正点は、国内外における規制対象を拡大したことである [10]。まず、国内の対象について見ていくと、銀行秘密法の対象となる金融機関として、信用組合、先物取次業者、商品取引顧問、商品先物基金運営者が加わったことが挙げられる（321 条）。また、地下銀行組織 [11] も銀行秘密法上の金融機関に加えられ、送金記録保持の規定が適用されることとなった（359 条）。そして、愛国者法 3 章の執行に関わる連邦職員が賄賂を受け取るなどの信頼を棄損する行為を行った場合、授受した金額の 3 倍の罰金もしくは 15 年以上の拘禁に処すとの規定も加えられ（329 条）、連邦職員に対しても厳格な対処を求めている。

海外の対象としては、アメリカの銀行をコルレス銀行 [12] としているオフショア銀行免許により営業している銀行、あるいは国際機関やアメリカによりマネー・ロンダリング対策に問題があるとされる国から銀行免許を得て営業している銀行に新たな審査基準を設けた（312 条）。また、外国のペーパー銀行 (Shell banks) のための口座をアメリカの金融機関関係者が設立・維持・管理することも禁止された（313 条）。より具体的な条文としては 318 条において、外国の銀行をマネー・ロンダリングのために利用することが犯罪として規定された。

しかし、アメリカによるマネー・ロンダリング対策の対象を海外に及ぼそうとする場合には、アメリカの国内法でいかに当該行為を犯罪化し、裁判に付すのかという問題がある。そこで、重要となるのは管轄権の取扱いであった。愛国者法では、アメリカ国内でマネー・ロンダリングを行う外国人に対する裁判管轄権の拡大（317 条）、海外で出された没収・押収判決の執行（323 条）について定められ、アメリカ国外での金融犯罪において、その手段や収益が国内を通過した場合、あるいは国内に存在している場合はアメリカ国内と同様の罰則が適用される（377 条）という条文が設けられた。これはアメリカが多くの金融取引の現場もしくは中継点となっていることで、多くのマネー・ロンダリング犯罪を裁くことを可能としたものと見ることができる。

たとえ、そうして管轄権を広げたとしても、上掲の犯罪を発見するためにはアメリカ国

内の銀行の協力は不可欠な要素である。そこで、愛国者法では海外の銀行との取引を行う国内金融機関の義務についても規定されている。まず、アメリカにとってマネー・ロンダリング犯罪の懸念がある海外の金融機関との取引が、国内金融機関で行われたと財務長官らにより認定された場合、国内金融機関に対して以下の項目のような措置をとることが求められた。①特定の取引記録の保持および報告を行うこと、②国内金融機関において口座を有する外国人の実質的所有者についての情報処理、③海外金融機関によりアメリカ国内の金融機関に作られた銀行経由支払口座 (payable-through accounts)[13] についての情報処理、④アメリカ国内の金融機関において外国の金融機関により開設された特定のコルレス口座についての情報処理、⑤特定の銀行経由支払口座やコルレス口座の開設もしくは維持の制限や、その禁止である（311 条)。また、アメリカ国内の金融機関に対して、外国人が関わるコルレス口座やプライベート・バンキング口座 [14] への特別の精査を行うことも求められている（312 条)。そして、愛国者法は、アメリカの財務長官や司法長官が外国の銀行に対して、アメリカ国内のコルレス口座についての記録を要求するために、召喚状もしくは罰則付召喚令状を発行することができるとしており、外国銀行が情報の提供などの措置を履行しない場合、同行とのコルレス契約をアメリカ国内銀行が破棄することを要求可能としている（319 条)。つまり、アメリカに関わりのある金融機関にとって、自国内の顧客に対しても監視を行わなければならない状況が生まれたのである。

アメリカのマネー・ロンダリング法制の嚆矢となった銀行秘密法の特徴として、前述の現金取引報告 (CTR) が挙げられるが、愛国者法では現金取引に関しても銀行秘密法の改正を行っている。具体的には、行われたのが非金融取引であっても受領した現金が 1 万ドル以上であれば、FinCEN に報告しなければならないとしており（365 条)、1 万ドル以上の現金を輸送機関を用いてアメリカ国内に持ち込む、あるいは国外に持ち出すことを犯罪化する規定も設けられた（371 条)。一般に「カード社会」と称されるアメリカでは [15]、通常の消費行動も可視化されやすい面がある。一方で、現金によるやり取りであれば詳細が分からず、少額であったとしてもテロリストの活動には十分な費用を形成しやすい。そのため、従来よりも海外からの個人の現金持ち込みに関して規制を強化する傾向が当時生まれたことが見て取れる。

(2)　不備を有する金融機関への措置

マネー・ロンダリング対策を進める上で、しばしば金融機関が不備を露呈することがある。それに対するアメリカ政府の措置は、違反行為に対する厳然たる姿勢を表している。特に愛国者法 353 条では、銀行秘密法でも当初から見られた政府の金融機関による記録管理等に関する故意の違反への刑事罰が提示されている。2001 年以降の金融機関に対する罰則の事例を見てみると、最大のものは 2012 年に HSBC グループの HSBC USA 銀行（HSBC の現地法人）に対して、6 億 6500 万ドルの制裁金支払命令が出された事例が挙げられる。この事例では、マネー・ロンダリングのリスクの高いメキシコの同グループの銀行子会社

の問題が放置された点が指摘された。

そして、アメリカ上院の国土安全保障・政府問題委員会常設調査小委員会が、上記の事例を含めたHSBCグループの問題についてまとめた報告書では、日本の地方銀行がロシアにおいて購入人物が不確かであったトラベラーズ・チェックを中古車販売代金として使用させたケースも取り上げられている[16]。確かに、2000年代後半、日本海側（特に富山県）におけるロシアへの中古車販売取引は、現金取引に関しては世界有数の市場として知られており[17]、リスクの高い取引と国際的には見なされやすい状況であった。そうした中で、ロシア国内で複数の名義で購入されていたトラベラーズ・チェックが同一人物の署名で日本に中古車の購入費用として持ち込まれ、それを受け取った地方銀行が中古車業者に入金手続きを行ったのである。当時、不正な資金の還流が日本を舞台になされているという懸念は現地および金融機関ではほとんどなかったが、トラベラーズ・チェックのような金融商品に対する十分な対応がなされていなかった場合、取引のある地域がマネー・ロンダリングの中継地になり易いことを図らずも示すこととなった。

また、HSBCグループばかりでなく、罰則を犯した多くの金融機関がアメリカの司法省、財務省、FinCENに対して制裁金を支払っている。その額は、資本規模や行為の悪質性にもよるが、主なものでは数億円を超えるものがほとんどである[18]。そうした厳格な制裁制度を日本は採用していないものの、それが抑止力として働く側面は確かにある。

ここで比較のため、日本の事例を見ておきたい。2013年、みずほ銀行はオリエントコーポレーションとの販売提携ローンを通じて暴力団員との融資に関わっていたことが明らかとなった。そこで、金融庁は銀行法26条1項に基づき、みずほ銀行に対して業務改善命令を発した。それを受け、みずほ銀行は第三者委員会を設置し、調査を委託しつつも、同時に内部調査を行った。内部調査の結果から、従来の金融庁への報告に反して暴力団への融資の関与が経営陣にまで報告されていながら、2年間にわたり改善されなかったことが明らかとなった。それに伴い、みずほ銀行は金融庁より改めて報告徴求命令を受けた[19]。その後、報告書の提出や、会長の辞任などが行われたものの、意図的に情報を隠匿していた、みずほ銀行に対して刑事罰が下されることはなかった。もちろん、罰則や罰金を課すことのみが解決策ではないが、後述するように日本がFATFからマネー・ロンダリング対策が不十分との勧告を受け、一方、多少の不備はあるとはいえ、アメリカが各種の対策を先導してきたことを考えると、その姿勢が生み出す効果は一定程度あると考えられる。

厳しい罰則や法規制が行われるならば、自ずと金融機関は顧客にマネー・ロンダリング対策への協力を求めざるを得ず、そのための啓発や周知についても政府ならびに関係団体をあげて対応しなければならなくなる。確かに、利便性の追求と良好な治安状況などもあり、日本ではマネー・ロンダリング対策の必要性やテロとの連関は十分に意識されているとは言い難い[20]。しかし、テロが国境をまたぎ、前掲のように日本の地方銀行がマネー・ロンダリングの中継点になる危険は、現在隣り合わせなのである。また、そうした危機意識の定着は市民レベルだけでなく、金融機関の関係者にも求められよう[21]。

Ⅲ　条約および国際機関との協調関係

1　テロ資金供与防止条約による変化

アメリカは愛国者法により、テロ対策を含むマネー・ロンダリング対策を大きく前進させることとなった。そこで、本節では、アメリカのマネー・ロンダリング規制法制と関連条約、及び国際機関との連携を見ていくこととする。

まず、テロ資金対策を考える上では、2002 年 4 月に発効したテロ資金供与防止条約について検討する必要がある。同条約は 1998 年のケニアとタンザニアのアメリカ大使館に対する爆弾テロがオサマ・ビン・ラディンの資金援助に拠る部分があったことで、1999 年 12 月の国連総会採択に向けて加速したとされている。しかし、その内容の包括性ゆえに締結を躊躇する国が多く、発効までに 2 年以上を要した。そうした行き詰まりつつあった状況を大きく変えたのは、911 同時多発テロであった。テロ発生と同じ月に発表された G8 首脳声明においても、テロ資金供与防止条約の速やかな締結が求められ、世界的にテロへの注目が集まったことで同条約は発効に至ったのである（アメリカと日本は 2002 年 6 月に同条約を締結)。

前文を見ると、同条約は①テロへの資金供与が国際社会にとって重要な関心事であり、②国際的なテロ行為の数や重大性はテロリストが得る資金に依存しており、③従来の各種の法がテロへの資金供与に対して明示的には扱ってこなかったことを認識し、④テロ資金供与を行った者に対する訴追および処罰によって同行為を防止するための効果的な措置を立案し執行するに当たって国際協力を強化することを目的としている。つまり、テロ資金供与防止条約は従来の国際テロ関連条約の中で形成されてきた「引渡し、でなければ訴追せよ」(aut dedere, aut judicare) の原則をテロの“酸素”に当たる資金流入にも当てはめることで、注目が集まるテロを包括的に防止しようとしたのである。

そして、テロ資金供与防止条約がアメリカに対して与えた影響は、引渡しや相互援助などの国際協力の面が強い。なぜなら、アメリカにおいてはテロ資金供与防止条約の特徴であるテロ組織の資金凍結、及びテロ組織やテロ支援国家に対して資金を支援すること等は、1996 年に制定された「テロ対策および効果的死刑法」(Anti-terrorism and Effective Death Penalty Act) で既に犯罪化されていたためである。また、愛国者法でも各種の犯罪化は進んでおり、テロ資金供与防止条約がアメリカの国内法に最も影響を与えたのは、国際協力の面といえる。具体的には、同条約の 10 条から 12 条がそれに当たる。10 条においては容疑者を引き渡さない場合の自国の当局への事件の付託、11 条においては引渡し犯罪、12 条においては法律上の相互援助が規定されている [22]。

2　FATF を先行したアメリカ

マネー・ロンダリングに対する国際機構として広く認知されているのは、冒頭にも挙げ

たマネー・ロンダリングに関する金融活動作業部会 (FATF) である。FATF は 1989 年の設立当初より、麻薬関連のマネー・ロンダリングに注目し、その防止に関わる国際的連携を視野に入れた各国の制度構築のための活動を続けていた。しかし、911 同時多発テロを契機にテロも国際的なマネー・ロンダリング対策の範疇に捉えるようになり、それまで加盟国の制度構築の指針となるべく作成されていた「40 の勧告」にテロ資金供与防止対策を踏まえた特別勧告（2001 年には 8 つ、2004 年からは 9 つ）を加えた。その後、2012 年に従来の勧告と特別勧告を結合させた「40 の勧告」を発表し、現在に至っている。

また、FATF の特徴としては、それらの勧告に対して加盟国間で相互審査を行い、それぞれの勧告ごとに目標が達成されているかについて評定が下される点が挙げられる。実際に、日本が 2008 年に行われた審査での不備をその後も是正しなかったため、2014 年 6 月に迅速な法整備を促す声明が FATF より出され [23]、それを受けて同年の臨時国会では関連の 3 法案が提出されるなど、国際的信用の浮沈を背景として同勧告は強い影響力を有している。

ここでは、そうした勧告のアメリカに対する評価を見ることで、アメリカ国内法の国際的評価を見ることとしたい。2012 年の勧告の審査は 2016 年まで各国で行われており、評価は公開されていないが、2006 年に「40 の勧告」と「9 つの特別勧告」(以下、旧勧告と表記) に基づいた審査報告が発表されている [24]。アメリカは前述のように、マネー・ロンダリング対策およびテロ対策を先導してきた面があり、概ね勧告は実行されており、「遵守 Compliant(C)」「ほぼ遵守 Largely Compliant(LC)」「部分的に遵守 Partially Compliant(PC)」「非遵守 Non-Compliant(NC)」との評価区分の中で、「非遵守」とされた項目は 4 つに過ぎなかった。そこで、それらの項目は 2012 年の 40 の勧告（以下、新勧告と表記）に踏襲されていることから、まずアメリカの課題を見ていく。

旧勧告の順に検証していくと、第一に、旧勧告 12（新勧告 22）の DNFBPs（Designated Non-Financial Businesses and Professions、指定非金融業者及び職業専門家）に対する顧客管理の義務化が挙げられる。DNFBPs は①カジノ、②不動産業者、③貴金属商及び宝石商、④不動産売買や資金管理等の取引の実行または準備を行う弁護士・公証人・独立法律専門家・会計士、⑤法人の設立代理人・会社取締役・秘書および電話代行サービス・明示信託の受託者・他人のために名目上の株主として取引の実行または準備を行うトラスト・アンド・カンパニー・サービスプロバイダーであり、彼らに対して顧客管理や記録保存義務を課すことが求められている。アメリカではカジノについて、連邦法である愛国者法の規定は存在していたが、そこに州法による規定が加わる。例えば、ラスベガスがあることで知られるネバダ州ではネバダ州諸規則(Regulations of the Nevada Gaming Commission and State Gaming Control Board) が設けられ、カジノに対し疑わしい現金取引については 3000 ドル以上から報告義務を課している。アメリカの連邦法と州法の位置づけについては、国内での一律の管理を困難にする部分がある。

第二に、旧勧告 16（新勧告 23）の DNFBPs 対するその他の措置が挙げられる。ここで

は弁護士・公証人・独立法律専門家・会計士が顧客管理や記録の保存を行う場合に、疑わしい取引があった際にはそれを届け出なければならないとされている。そして、監査などを行う際にも報告義務を設けることが推奨されている。また、貴金属商や宝石商が現金取引を行った際に、顧客を疑わしいと認識した場合、あるいはトラスト･アンド･カンパニー･サービスプロバイダーが上掲の活動に際して疑わしいと認識した場合には、届け出を義務付ける様に求めている。ただし、弁護士については届け出の義務付けについて異論がある。アメリカに限らず、弁護士は一般に守秘義務を重視しており、ドイツの弁護士でデュッセルドルフ弁護士会事務局長、および弁護士規約委員会委員を務めるスザンネ・オファーマン― ブリュッハルト (Susanne Offermann-Burckart) は講演の中で「自由主義を標榜する世界と同じく、ドイツにおいても守秘義務は弁護士という職業の本質をなしている[25]」と述べている。日本でも、日本弁護士連合会が 2007 年 6 月 14 日の理事会決議「FATF 相互審査に臨む日弁連の基本方針」の中で、届け出義務について「弁護士の基本的職務と両立しない」と批判している。ちなみに、日独両国の旧勧告の審査を見ると、ドイツはアメリカと同様に「非遵守」、日本は「部分的に遵守」と評価されている。弁護士の社会的な重要性が高いとされるアメリカにおいて、彼らの職業倫理的な部分と FATF の方針との間に接点を見つけることは困難を伴うといえる。

第三に、旧勧告 33（新勧告 24）の法人および実質的所有者に関する情報へのアクセスが挙げられる。これは法人が実際にどのような自然人によって所有（あるいは支配）されているかについての正確かつ適時的な情報を当局が常に入手できる状況を整備することを求めたものである。株式会社を例にすれば、その会社の株式の過半数を持つものが、実質的な支配を行っている個人（実質的所有者）に当たり、その割合や人数などを当局が把握できるようにするということである。審査においては、アメリカの捜査体制が強力であることは認めているものの、株主名は法人登記の必要的記載事項ではないため、株式等を通じた資金の動向が把握できない可能性があるとされている。

第四に、旧勧告 34（新勧告 25）の法的取極および実質的所有者に関する情報へのアクセスが挙げられる。法的取極とは信託もしくは組合その他の法形式のことを指し、前掲の法人と並列する概念に当たる。そのため、指摘内容としては第三の非遵守要因とほぼ同様である。

アメリカに対して FATF が「非遵守」と評価した点に関して、第一の要因についてはアメリカの連邦法と州法の関係、第二の要因については弁護士をはじめとする職業倫理に根差したものであり、国内法に 40 の勧告の理念を組み込む際には大幅な調整を要する分野である。一方、第三、第四の要因については商習慣に根差したものであることから、法整備が進めやすいものといえる。ただし、FATF 加盟国 34 ヶ国の中における旧勧告に対する評価を見ると、第三の要因に対して「遵守」の評価を得ているのはイタリア、第四の要因に対して「遵守」の評価の評価を得ているのはベルギーのみであり、どのような体制をとるのかについては解釈ノート (Interpretive Notes to The FATF Recommendations) に詳

しいが、今後の進展を注視する必要があろう。

上記のような課題はあるものの、各国の相互審査の結果を概観してみるとアメリカは世界的なマネー・ロンダリング対策に関わる制度形成を先行していたと評価できる。アメリカの旧勧告における「遵守」あるいは「ほぼ遵守」の割合を見ると、87.8%（計 43 項目）となっており、低いとされる日本の 46.9%はもちろん、他の国で同じ数値なのはシンガポールのみであり、85.7%のベルギーが続くが、その後は 75.5%のポルトガルと次第に離れていく状況を考えればアメリカが 3 億人を超える人口を有する大国であり、かつ世界経済の中心ながら、体制を整えていることは国際的なマネー・ロンダリング対策に大きく貢献していることは間違いない。

また、テロ資金供与防止条約に関わる状況を検証する際に挙げた国際的な協調の要素を考えても、アメリカは新勧告 37（旧勧告 36、特別勧告 5）に挙げられる「法律上の相互援助」については「ほぼ遵守」、新勧告 38（旧勧告 38）の「外国からの資金凍結等の要請への対応」は「遵守」、新勧告 39（旧勧告 39）の「犯罪人引渡し」は「ほぼ遵守」、新勧告 40（旧勧告 40）の「外国との情報交換等の国際協力」は「遵守」というように、国内対応だけでなく国際協調の面においても極めて的確な対応がなされていると評価できる。

Ⅳ　未解決のまま残る薬物問題という対策の原点

これまでに述べてきたように、アメリカのマネー・ロンダリング対策は法的に世界を主導し続けている。然らば、アメリカのマネー・ロンダリング、特にテロ資金供与を防止する体制が万全かというと、それは別の問題である。テロを行う際には、大企業や銀行あるいは大規模な麻薬組織等が関わる数億円単位のマネー・ロンダリングは余り必要とされず、多くの犠牲者を出した 911 同時多発テロやパリ同時多発テロも数百万円規模で実行が可能であった。もちろん、現金取引に関しては前掲の愛国者法による規定が存在しているように、100 万円程度でもテロリストの経済動向を捕捉できる体制は整備されている。しかし、アメリカにおいては銀行、その他の金融機関を通さない違法薬物関連の闇市場が世界一の規模で存在しているため、テロリストが犯罪者集団と提携する、あるいは自らその“市場”に参入することで、容易にテロの資金源を得ることができる。前述のように、マネー・ロンダリング対策は元来、違法薬物に関係する資金規制から始まっていることに立ち返れば、アメリカはこの問題を未解決のまま残存させてきたといえる。

現状を詳しく見てみると、アメリカにおいては大麻[26]を嗜好品として幾つかの州で解禁しており、2012 年 11 月に州法を改正し、2014 年 1 月より嗜好用大麻の販売を解禁したコロラド州では、税収において数十億円規模の向上が見られている[27]。しかしながら、それは見方を変えれば解禁以前は反社会的組織にそうした資金が流れていたということでもある。

そして、アメリカ国内全体においてはコカイン（クラックを含む）、ヘロイン、メタンフェ

タミン[28]に大麻を含めた違法薬物に使われる金額は年間1000億ドルに上るとされている[29]。この数値は米政権に近い世界的シンクタンクであるランド研究所(RAND Corporation)がホワイトハウスの依頼により作成し、2014年に公開された報告書*What America's User Spend on Illegal Drugs:2000-2010*に記載されたものである。その金額は日本円にしておよそ10兆円であり、ほぼ現金市場と考えられる日本のコンビニエンスストアの2014年度における全店売上高に匹敵する[30]。その闇市場の規模は、前掲の愛国者法に基づく金融機関の違反事例に比べても、比較にならないほど大きく、マネー・ロンダリング対策あるいはテロ資金供与対策として深刻な問題である。

もちろん、アメリカも事態に手をこまねいている訳ではなく、1988年に成立した「麻薬および向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約」を先進国の中で最も早い段階の1990年に締結している。同条約は現在189ヶ国[31]が締結しているほど国際的に定着したものとなっている。そうした事実は、国際的な違法薬物規制体制の構築にアメリカが積極的に関与してきたことを示すものでもある。また、同条約は前文にて違法薬物の不正な生産・需要・取引が大量かつ増加傾向を見せていることに強い懸念を示し、それらが正当な経済活動、及び国の安定・安全・主権を脅かすとの認識をもって、薬物に関わるマネー・ロンダリングに対する規制を明記したという特徴がある。

具体的には、同条約3条において、条約内に定められた犯罪や参加行為により生じた財産であることを知りながら、当該財産の起源を隠匿もしくは偽装するために転換あるいは移転することや（3条b（ⅰ））、当該財産の真の性質、出所、所在、処分、もしくは移動または当該財産に関わる権利もしくは当該財産の所有権を隠匿･偽装すること(3条b（ⅱ))を犯罪としている。また、5条では同条約で定めた犯罪により生じた収益または、その収益に相当する価値を有する財産への没収が定められている。そうした国内法をアメリカがいち早く整備していたことは、違法薬物の蔓延を放置した訳でないことも示している。

アメリカの国内における薬物対策に目を移すと、1971年にリチャード･ニクソン(Richard Nixon)大統領が麻薬戦争(War on Drugs)を宣言したことが大きな節目となっている。ただし、ニクソン大統領の宣言は1973年に終結し、現行のアメリカの違法薬物対策が押し進められたのは、1980年代のロナルド･レーガン(Ronald Reagan)政権以降のことである。そうした対策の中で各種の法令も作られ、1988年に改正された反薬物乱用法(Anti-Drug Abuse Act of 1988)ではマネー・ロンダリングの罰則や、小切手などの購入に際しての身分確認がより厳格なものとなった。

また、アメリカでは薬物犯への取締が強化され、多くの容疑者を逮捕したものの、前掲のように違法薬物が持つ“市場”は大きなものであり続けた。ここには取締や裁判に際して、コカインと同じ成分ながら黒人層に広まったクラックに過大な刑事罰を与え、大量の囚人を捕捉したことで、多くの家庭が一層の貧困に陥り、不安定化していく中で薬物摂取が再生産されていく構造が固定化したという問題がある[32]。加えて、製造者への規制や更生・周知プログラムが不十分であったことなどから、マネー・ロンダリングに使われやすい違

法な現金市場が国内に残存し続けたのであった。

そうした状況に対して、各国の元大統領や元国連事務総長のコフィー・アナン (Kofi Annan) をはじめとする実務家、知識人など 22 人で構成される薬物政策国際委員会 (Global Commission on Drug Policy) は 2011 年 6 月に報告書 WAR ON DRUGS: Report of The Global Commission on Drug Policy を発表し、アメリカや国際社会における麻薬戦争が失敗に終わったことを指摘した [33]。そして、同報告を受ける形で元大統領のジミー・カーター (Jimmy Carter) はニューヨーク・タイムズ (The New York Times) にて「世界的な麻薬戦争を中止せよ」と題する論説を発表し、アメリカの違法薬物対策に対し「他の民主主義国家に比べ、懲罰的かつ逆効果なものであり、刑務所収容者の激増をもたらしてしまった」と否定的な評価を下している [34]。

アメリカ社会において違法薬物が巨大な現金市場である限り、そこにテロリストが関与すれば、容易に大規模テロを行うに足る資金を得ることができる。911 同時多発テロ後、アメリカはテロ防止の名の下で国民のプライバシー（延いては民主主義体制）を危機に晒してきたが、国内に国際法や各種の対策では捉えきれていない問題があるとの視座を持つ必要がある。アメリカをはじめとする国際社会は、マネー・ロンダリング対策の出発点として違法薬物やマフィア対策を位置づけ、テロ対策も含めるように変化してきたが、その原点である違法薬物対策に関してアメリカは未だ大きな改善の余地を残している。

Ⅴ　おわりに

これまで見てきたように、アメリカの法的なマネー・ロンダリング対策は国際的な取組との協調もあって、最先端の水準を維持してきたことは疑いない。一方で、アメリカが有する違法薬物という国内問題により、それが大きな欠陥を有していることも確かである。そうした状況を鑑みると、マネー・ロンダリングの抑止に代表されるテロ対策は、その国の課題を大きく映し出すものといえる。筆者の一連の研究を踏まえれば [35]、日本は暴力団対策や国際協調といった部分に課題があり、韓国では国際的基準は満たしているものの、政治家の汚職問題に課題を残している。

アメリカにおける違法薬物の問題と、国際的なテロの発生要因については、一般に同一視されないことが多い。しかし、アメリカの薬物問題の背景には国内の拭い難い格差や差別の問題があり、各種の国際的テロが政治的あるいは経済的不平等から生れていることは間違いない。つまり、そうした課題を解決することは各種のテロ対策をより強固にするといえる。

現在、テロ資金をはじめとするマネー・ロンダリング対策の中心となっている 40 の勧告でも冒頭に示されているリスクベース・アプローチは、当該人物や組織がテロ等の危険を有するか否かで、捜査の比重を決めていく方針である。しかし、近年の無差別性の高い大規模テロに対して「ニューテロリズム」と呼ぶことがあるが、それを起こすテロリスト

に見られる特徴として、高学歴という要素が挙げられている[36]。彼らは大抵前科がなく、当局の監視の目を逃れることも難しくない。2016年7月にバングラディシュの首都ダッカのレストランにて起きたテロに際して、日本の私立大学で教員をしていたバングラディシュ人が容疑をかけられていることも[37]、その系譜に当たる可能性は高い。

そうした懸念が広まったからこそ、市民全体に監視の目を光らせるという発想も採られやすいのであるが、それは「世界人権宣言」12条や「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（自由権規約）17条に代表される国際的なプライバシーや人権を擁護する国際法を整備してきた国際社会の努力を蔑ろにするものといえる。つまり、そうしたテロリストになる可能性がある者に契機を与えないためにも、格差や差別といった要因は排除していく必要がある。1970年代以降のアメリカ、そして、21世紀に入ってからFATFをはじめとする国際機構が進めてきたマネー・ロンダリング対策やテロ対策を一層効果的なものとするためには、各種の新たな課題に対応しつつも、これまで後回しにしてきた根本的な問題に対処しなければならない。

---

[1] 本研究はJSPS科研費25780032若手研究（B）（研究代表者：金惠京）の助成を受けたものである。

[2] United States Secretary of State, (2002), *Patterns of Global Terrorism 2001*, p 9.

[3] 木目田裕・船越涼介(2013)「マネーローンダリング・テロ資金規制における「真の受益者」問題」『金融法務事情』61巻6号。あるいは、マイケル・R・ラザウィッツ、ライアン・T・ベッカー、吉田桂公(2013)「アメリカにおけるマネー・ローンダリング規制の留意点－拠点のない邦銀も規制に対する理解が必要」『金融財政事情』64巻26号。

[4] 田中健太郎(2015)「アメリカ合衆国及びイタリア共和国におけるマネーロンダリング法制及びその実務－違法マネーの入り口（金融機関の顧客管理）から出口（犯罪収益の没収）」『預金保険研究』17号。

[5] 同上、3頁。

[6] 正式名称は「通貨及び外国取引報告法」(The Currency and Financial Transactions Reporting Act)であるが、一般に銀行秘密法と呼ばれ、その頭文字からBSAと略称されることも多い。

[7] 2003年版の勧告26に記載。1990年や1996年に発表した「40の勧告」では、FIUについて言及はなされていない。

[8] テロの未然防止措置としては、違法性のある（あるいは以前は認められなかった）情報収集が行われたという問題もある。詳細については、金惠京(2011)『テロ防止策の研究－国際法の現状及び将来への提言』早稲田大学出版部、第2章参照。

[9] オサマ・ビン・ラディンの国籍は1994年にサウジアラビアから剥奪され、タリバン政権がアフガニスタン国籍を付与していた。

[10] 愛国者法302条では3章の目的が述べられているが、同条(b)(3)においてはマネー・ロンダリング規制法の名前を挙げつつ、事前対策の強化、特に海外金融機関や個人が行う犯罪へ対処すべきことが指摘されていることは、その象徴といえる。

[11] 地下銀行は、FTFAの「40の勧告」(2012年版)の14において、資金移動業(Money or

value transfer services：MVTS) として紹介されており、「money or value transfer service」についての用語解説では具体例としてイスラム圏のハワラ (hawala) やフンディ (hundi)、中国系の飛銭 (fei-chien) が挙げられている (FATF, (2014), *International Standards on Combating Money Laundering and The Financing of Terrorism & Proliferation :The FATF Recommendations*, p 124.)。

[12] コルレスとはコレスポンデント (correspondent) の略。外国為替取引において、送金や外国為替での決済を行うために、当該条件や手続き内容を事前に特定金融機関と契約を結ぶ必要があり、それをコルレス契約と呼ぶ。この契約が結ばれているものがコルレス銀行と呼ばれる。その中のコルレス銀行業務とは、コルレス銀行 (correspondent bank) から他の銀行（レスポンデント銀行：respondent bank）に対して銀行業務を提供することである。

[13] 口座保有者ではない第三者が使用するコルレス口座。

[14] 個人資産家から資産を預かり、それを資産形態に合った形で運用し、利回りを挙げることを目的とする口座。

[15] 1998 年のアメリカの家庭におけるクレジットカード保有率は 75％に上り（Durkin, T. A. (2000), "Credit Cards: Use and Consumer Attitudes,1970-2000," *Federal Reserve Bulletin*, September, p 624.）、一般社団法人 日本クレジット協会 クレジット研究所編 (2016)『日本のクレジット統計　2015（平成 27 年）版』、44 頁。によれば、年度の差（日本は 2014 年度、アメリカは 2013 年度）はあるものの、消費に占めるクレジットカード（デビットカード含む）の取扱高の割合は日本が 17.2％であったのに対して、アメリカは 40.4％と、同国で資金の動向が把握しやすいことが分かる。

[16] 同件あるいは他の違反事例の詳細については、山崎千春 (2012)「アメリカで厳しく指弾されたマネロン対策の脆弱性－直接的・間接的な域外規制の影響が日本の金融機関に及ぶ」『金融財政事情』63 巻 33 号。参照。

[17] 当時の状況については、藤崎香奈 (2010)「在日外国人と地方都市－中古車ビジネスを通しての定住を探る」『都市問題』101 巻 12 号。全体像に関しては、福田友子・浅妻裕・藤崎香奈 (2014)「日本における中古車貿易業の地域別・港湾別特徴」『港湾経済研究』52 号。

[18] 事例については、田中 (2015)、63-68 頁。あるいは木目田・船越 (2013)、12 頁。に整理されている。

[19] 詳細は、提携ローン業務適正化に関する特別調査委員会『調査報告書』(2013 年 10 月 28 日)。

[20] 渡邊隆彦 (2013)「当局、金融機関、顧客に求められるマネロン対策への覚悟－法令による明確な義務付け、利用者の啓発が不可欠」『金融財政事情』64 巻 26 号。

[21] 日本のマネー・ロンダリング対策への認識については、金惠京 (2014)「国際取引における不正な資金移動規制に関する一考察－テロ対策受容における日本の課題」『法律論叢』86 巻 4･5 号。参照。

[22] 主要な条文は以下の通り。

第 10 条　1　容疑者が領域内に所在する締約国は、第 7 条の規定が適用される場合において、当該容疑者を引き渡さないときは、犯罪が自国の領域内で行われたものであるか否かを問わず、いかなる例外もなしに、かつ、不当に遅滞することなく、自国の法令による手続を通じて訴追のため自国の権限のある当局に事件を付託する義務を負う。

第 11 条　1　第 2 条に定める犯罪は、この条約が効力を生ずる前に締約国間に存在する犯罪人引渡条約における引渡犯罪とみなされる。締約国は、相互間でその後締結されるすべての犯罪人引渡条約に同条に定める犯罪を引渡犯罪として含めることを約束する。

2　条約の存在を犯罪人引渡しの条件とする締約国は、自国との間に犯罪人引渡条約を締結していない他の締約国から犯罪人引渡しの請求を受けた場合には、随意にこの条約を第 2 条に定め

る犯罪に関する犯罪人引渡しのための法的根拠とみなすことができる。
第 12 条　1　締約国は、第 2 条に定める犯罪について行われる捜査、刑事訴訟又は犯罪人引渡しに関する手続について、相互に最大限の援助（これらの手続に必要であり、かつ、自国が所持する証拠の収集に係る援助を含む。）を与える。
2　締約国は、銀行による秘密の保持を理由としては、法律上の相互援助の要請を拒否することができない。
[23] 先進国で、一国を名指しする形での声明は初めてのものであった。「「日本、法整備が不十分」国際組織がテロ資金対策で指摘」『日本経済新聞』(2014 年 6 月 28 日)。
[24] http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20US%20full.pdf(2016 年 10 月 31 日アクセス)。
[25] スザンネ・オファーマン― ブリュッハルト（森勇訳）(2016)「弁護士の守秘義務－弁護士職業規則 2 条の改正に寄せて」『比較法雑誌』49 巻 4 号、96 頁。
[26] どこまでを違法薬物とするかは議論の分かれる部分でもあるが、本稿では各国の規制、及び国際条約の規定に鑑み、大麻もそこに含むものとする。
[27] 2015 年度の税収は約 7780 万ドル (Colorado Department of Revenue, (2016), *Annual Report 2015*.)
[28] 報告書では meth とも表記。日本ではヒロポンの名称で知られる。
[29] The RAND Corporation, (2014), *What America's User Spend on Illegal Drugs:2000-2010*, White House's Office of National Drug Control Policy, p 3.
[30]「コンビニ市場 10 兆円突破、昨年度本社調べ、寡占化一段と、大手 3 社、PB 武器に成長」『日本経済新聞』(2015 年 7 月 22 日)。
[31] 国連加盟国は 193 ヶ国。共に 2016 年 10 月現在の数値。
[32] American Civil Liberties Union, *Written Submission of the American Civil Liberties Union on Racial Disparities in Sentencing: Hearing on Reports of Racism in the Justice System of the United States*, October 27, 2014. によれば、アメリカの人権関連の NPO として知られるアメリカ自由人権協会 (American Civil Liberties Union) も裁判におけるクラックとコカインの刑事罰の相違に人種が関係していると主張している。
[33] http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2012/03/GCDP_WaronDrugs_EN.pdf(2016 年 10 月 31 日アクセス)。
[34] Carter, J., Call Off the Global Drug War, The New York Times, June 16, 2011.
[35] 金 (2014)。および金惠京 (2015)「韓国におけるマネーロンダリング関連法の特性－国際的要請への転換がもたらした効果」『法律論叢』87 巻 4・5 号。
[36] 金 (2011)、29-33 頁。および金惠京 (2016)『無差別テロ－国際社会はどう対処すればよいか』岩波書店、35-43 頁。
[37]「過激派、日本経由で 2 人トルコに　関与疑いの元准教授」『毎日新聞』(2016 年 7 月 29 日)。

米国における行政傍受の法理と運用

日本大学危機管理学部　教授　茂田　忠良

Ⅰ　本稿の趣旨
Ⅱ　行政傍受に関係する憲法規定
Ⅲ　行政傍受法制の基本構造
Ⅳ　連邦憲法修正第 4 条と行政傍受
Ⅴ　行政傍受情報の捜査利用
Ⅵ　結び

Ⅰ　本稿の趣旨

行政傍受（国家安全保障のためインテリジュンス機関が実施する通信傍受）[1] は、20 世紀に入り無線や有線の通信技術が発達すると共に始まったが、何れの国においても、国家安全保障上の必要から秘密裡に行われ、当初は憲法や法律との整合性は殆ど意識されることなく実施されていた。

やがて、20 世紀も末に近づくと、合憲性や合法性が強く意識されるようになって、米国では行政傍受と憲法修正第 4 条と関係が議論されるようになり、1978 年には行政傍受の一部を規制する対外諜報監視法が制定された。

しかし、行政傍受の実態は依然として秘匿されているために、それに係わる法体系や解釈運用は必ずしも明瞭でない。本稿では、米国における行政傍受法制の基本構造、修正第 4 条と行政傍受の関係、及び行政傍受情報の捜査利用の問題を取り上げ、米国における行政傍受の法理と運用を、特に対外諜報監視法に係わる判例分析や運用実態にまで踏み込んで明らかにしようとするものである。

先行研究としては、岡本篤尚『≪ 9・11 ≫の衝撃とアメリカの「対テロ戦争」法制』（法律文化社 2009 年）があり、対外諜報監視法の法制について制定から 2007 年改正までを詳細に論じているが、筆者が調べた限りでは、現在の対外諜報監視法の判例分析や運用実態まで踏み込んだものは邦文では見当たらなかった。本研究が可能となったのは、次の事情による。即ち、米国のシギント機関である国家安全保障庁 (National Security Agency、略称 NSA) の勤務員エドワード・スノーデン（Edward Snowden）が、2013 年 6 月にその諜報活動の在り方を批判して大量の内部機密資料を暴露して告発した。そのため、米国におけるシギント活動と行政傍受の在り方が大きな政治問題となり、これを契機として、対外諜報監視法の運用に係わる資料や裁判所決定の情報開示が進んだことである。これによって最近開示された裁判所決定に加えて、過去の裁判所決定についても、その法理と運

用の実態に対する正確な理解が可能になったものである。

Ⅱ　行政傍受に関係する憲法規定

行政傍受と関係する主な米国憲法規定は、第 2 章第 1 条と修正第 4 条である。先ず、その概要を確認する。

1　憲法第 2 章第 1 条～大統領の国家安全保障のための権限

大統領の行政権には、憲法上、国家安全保障のための広汎な権限が含まれると解釈されており、インテリジェンス活動はその一部と理解されている[2]。

即ち、憲法第 2 章第 1 条により、大統領の就任時の宣誓文には " I will…to the best of my ability, preserve, protect and defend the Constitution of the United States."（ 私は、・・・全力を尽くして、合衆国憲法を保持し、保護し、擁護します。）の句が含まれるが、「合衆国憲法を保持し、保護し、擁護する」こと、即ち国家の安全保障は、大統領の任務であり権限であることを示していると解されている[3]。そして、行政府は、国家安全保障のための諜報活動は議会の制定する法律の根拠なしに行うことができると解釈して行ってきた[4]。実際、現在米国における諜報活動についての基本規程は、大統領命令第 12333 号「合衆国諜報活動」[5] である。

但し、国家安全保障のための活動についても、連邦議会の制定した法律があれば、拘束力を持つのは言うまでもない。

2　連邦憲法修正第 4 条（不合理な捜索・拘束押収の禁止）

連邦憲法修正第 4 条は次のように規定する。

The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no warrants shall issue, but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.（不合理な捜索及び拘束押収から身体、家屋、書類及び所持品の安全を保障される国民の権利は、これを侵してはならない。いかなる令状も、宣誓又は誓約によって裏付けられた相当な理由があり、且つ、捜索する場所及び拘束押収する人又は物を特定したものでない限り、これを発してはならない。）

行政傍受は、当初本条との関係が意識されることはなかったが、1967 年に最高裁判所が刑事捜査における通信傍受を本条の適用対象となる捜索押収（search and seizure）であると判示したため、本条との関係が論点となってきた。

本条は、不合理な捜索・拘束押収を禁止したものであり、必ずしも裁判官の令状を必須と規定したものではない。そこで、刑事司法目的ではない国家安全保障目的の通信傍受に

ついても、裁判官の発する令状（warrant）を必要とするのか、必要としない（いわゆるnational security exemption）としても、本条の禁止する不合理な捜索押収とはならない要件は何なのか等が論点となってきた。

Ⅲ　行政傍受法制の基本構造

米国の行政傍受法制は、憲法第2章の大統領権限に基づく大統領命令の体系と、対外諜報監視法による体系との二重構造となっている。

1　対外諜報監視法（Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978）[6]の制定

(1) 大統領命令

大統領の行政権には、憲法上、国家安全保障のための広汎な権限が含まれると解釈されており、対外諜報はその一部と理解されている。従って、対外諜報は、基本的に、連邦議会の制定する法律の根拠無しに、米国の内外に於いて大統領の行政命令によって行うことができる。

対外諜報に関しては大統領命令が幾つか出されてきたが、現在有効な行政命令が大統領命令第12333号「合衆国諜報活動」(E.O. 12333 United States Intelligence Activities)である。本命令は、諜報活動の目的、諜報諸機関の責務、諜報活動の実施について包括的に定めた諜報活動に関する基本文書である。1981年12月レーガン大統領によって制定され、累次の改正（直近の改正は2008年ブッシュ大統領による）を経て現在に至っている。諜報諸機関は本大統領命令に基づき対外諜報を行っている。

(2) 対外諜報監視法の制定

しかしながら、米国史上では、行政府が権限を濫用したことが度々あり、特に米国がベトナム戦争を戦った1960年代には、FBIやCIAや陸軍諜報機関が、法律の根拠なしに反戦運動や米国人の反戦運動家に対して広汎な情報収集を行った[7]。更に、1972年にはニクソン大統領によるウォーターゲート事件が惹き起こされた。

これに対して、1976年上院のチャーチ委員会は、諜報諸機関の活動に関し「如何なる諜報機関も､法律の根拠なしに国内の安全保障活動（諜報活動）に従事してはならない」「対外諜報のためであっても、NSAは国内通信を傍受してはならない」等の包括的な勧告を行った[8]。

この勧告を踏まえて、1978年対外諜報監視法が制定された。これは、本来、対外諜報目的で米国内の対象を標的として米国内で行う電子的監視（通信傍受）に制約を課したものである。その規制のため、特別裁判所である対外諜報監視裁判所（Foreign Intelligence Surveillance Court）[9]が設置され、米国内で特定の通信傍受を行うには原則として同裁判所（秘密審議）の命令（order）を要することとなった（105条）。但し、本法律は、米国外での活動は規制対象外であり、国外に於ける活動（米国内から行う国外の標的に対す

る通信傍受を含む）は、依然として大統領の裁量に委ねられていた。

(3) 対外諜報監視法の諸改正

その後、対外諜報監視法は度々改正され、1995 年に物理的捜索（301 条以下）、1998 年にペンレジスター / トラップアンドトレース（PR/TT）装置の設置（401 条以下）とビジネス記録の提出（501 条以下）の規定が加わった。更に 9/11 テロ事件後の 2001 年の愛国者法（US　Patriot Act of 2001）制定、2008 年の対外諜報監視法改正（702 条以下）などにより、諜報諸機関の権限が拡大され、米国内での対外諜報活動を規制するものから、米国内で行う対外諜報（米国内から行う国外標的に対する諜報を含む）について、民間事業者に協力義務や守秘義務を課すなど強制権限規定の色彩が強くなってきている。

2　大統領命令に基づく行政傍受の体系

(1) 大統領命令第 12333 号「合衆国諜報活動」

米国外で行われる行政傍受は、本命令を根拠として主として国家安全保障庁によって行われている。

具体的な収集取組としては次のものがある。①海外における通信基幹回線からの傍受、②在外公館を拠点として行う特別収集サービス（NSA と CIA の共同事業）、③外国衛星通信の傍受、④シギント衛星による大気圏外での収集である。①の海外における通信基幹回線からの傍受は、外国政府と協力して、或いは米国単独で行っており、コード名「オークスター」「インセンサー」「マスキュラー」「ランパート A」「ミスティック」「ダンシング・オアシス」等多くの計画がある [10]。

(2) 通過通信収集（TRANSIT）

対外諜報監視法による規制対象は、米国内の標的に対する監視活動であり、米国内における収集であっても米国外の標的に対するものは規制対象外である。そこで、外国間通信（米国外の者が別の米国外の者と行う通信）がたまたま米国を経由する場合に、この通信を米国内で収集することは規制対象外となる。NSA はこれを通過通信収集、TRANSIT 権限による収集として取り組んでいる。これによる収集データは、インターネット通信に占める米国の強大な地位のため、相当な量に及んでいる。

具体的な収集取組としては、米国内を通過する通信基幹回線からの包括的な通信傍受であり、コード名「フェアビュー」「ストームブリュー」の計画があり、それぞれ大手の通信事業者である ATT とベライゾンの協力を得て行われている [11]。

3　対外諜報監視法による行政傍受の体系

主要な通信傍受である対外諜報監視法第 105 条と第 702 条について述べる。

(1) 対外諜報監視法第 105 条

1978 年に対外諜報監視法が制定された際に規定されたものである。

規制対象は、米国内に於ける通信や施設を標的として行われる電子的監視であり、具体

的には次の 4 種類の行為が対象である（101 条）。

① 米国内に所在する米国人が発・受信する有線・無線通信の内容（コンテンツ）を、当該米国人を標的として収集すること。

② 米国内に所在する人が発・受信する有線通信の内容を米国内で収集すること。

③ 米国内に所在する人々だけの間で行われる無線通信の内容を収集すること。

④ 有線・無線通信の収集以外で、米国内で情報収集のため監視機器を設置使用すること。（要するに、施設に侵入しての盗聴器の設置等のことである。）

電子的監視の対象は外国勢力又はその代理人（米国人を含む）であり、実施には監視対象を特定した対外諜報監視裁判所の個別の命令を要する（105 条）。命令を取得するには、司法長官の承認を得て監視裁判所の秘密審議を経る必要がある（104 条、105 条）。また、諜報活動の過程で、本来の監視対象でない米国人の情報を入手した場合の対処手続として、米国人のプライバシー保護のための「最少化手順」を定めることとされている。

なお、米国内の通信であっても、外国勢力間のみの通信で米国人の通信が含まれる可能性がないものについては、監視裁判所の命令を要せず、司法長官の認証に基づき大統領が命令できる（102 条）。

具体的な取組としては、コード名「ブラーニー」計画がある。これは傍受対象を特定しての収集であるが、ATT、ベライゾン他民間通信事業者 30 社以上の協力を得て全米 70 ヵ所以上で通信へのアクセス拠点を持っている。傍受対象となっているのは、外交施設、外国政府の代理人、テロ容疑者などである。本計画の実施では FBI と NSA が密接に協力している[12]。

(2) 対外諜報監視法第 702 条

① 第 702 条の制定

2001 年に 9/11 同時多発テロ事件が発生すると、国際テロ対策を含む対外諜報のため、既存の行政傍受では不十分であるとして、ブッシュ大統領の秘密指示に基づき民間事業者の協力を得て「ステラーウィンド」計画が開始された。これは、米国外に所在する対象者を標的として通信傍受を行う際に米国内との通信も収集対象とし、或いは通信メタデータについては米国内の通信を収集対象とするものであった。

ところが、大統領指示による秘密収集計画の存在が、2005 年 12 月と 2006 年 5 月と続けてマスメディアによって、暴露報道された[13]。そのため、大きな政治問題となったが、結局収集の必要性が考慮されて、2007 年米国保護法（Protect America Act of 2007）により対外諜報監視法第 105B 条が規定され、更に 2008 年の改正で同条を引き継ぎ同法第 702 条が制定された。

本改正は、米国内で行う一定の包括的通信傍受について、監視裁判所による個別命令を必要とせず、行政命令により実施する制度である。また、これに関して民間事業者に協力義務が課されることとなった。

② 第 702 条の手続

第 702 条によれば、司法長官と国家諜報長官は共同して、米国外に所在すると合理的に信じられる非米国人[14]を諜報の標的として認可 (authorize) することができる。両長官がこの認可をするに当たっては、事前に、監視裁判所に、対外諜報情報の収集目的、「標的決定手順」(Targeting Procedures)（米国人情報を極力収集しないようにするため）と「最少化手順」(Minimization Procedures)（米国人情報の保持配布を極力限定するため）[15]を提出し、監視裁判所の承認を得なければならない。その上で、両長官は通信事業者に対して協力命令を発することができ、事業者が協力しない場合には、監視裁判所に要請して協力の強制命令の発布を受けることができる。他方、事業者は、両長官の協力命令に従った場合には、その協力に関して民事刑事の責任を問われることがない。

③　具体的な収集取組

具体的な収集取組としては、「プリズム」計画と通信基幹回線からの収集がある。

「プリズム」計画とは、通信事業者のデータセンターから、米国外にいると合理的に信じられる者を対象として、対象者に関する通信データを提供させる包括的な計画である。ウェブメールやチャットのリアルタイムでの傍受も可能である。米国内のデータセンターには世界中の情報が集中しており、対外諜報情報の収集には極めて有効なプログラムである。政府機関としては、主として FBI、NSA、CIA が関与している。民間事業者としては、現在マイクロソフト、グーグル、フェイスブックなど事業者 9 社が参加している[16]。

また、米国内の通信基幹回線からの収集では、収集対象は米国外にいると合理的に信じられる者であるが、その者と米国内の通信が含まれる。通信データは民間事業者の協力を得て包括的に収集しており、コード名「フェアビュー」や「ストームブリュー」計画などにより、膨大なデータを収集している[17]。

④　米国人のプライバシー保護の実際

「標的決定手順」「最少化手順」は、米国人に関する情報収集と情報化を極力限定して、米国人のプライバシーを保護するために規定されているが、この保護は必ずしも厚いものではない。

ここで注意すべき点は、第 1 に、これらの「手順」では、当然のことながら米国外にいる非米国人の保護は全く考慮されていないことである。第 2 に、これらの手順によっても米国人が当事者となる通信の収集、即ち付随的収集（incidental collection）は排除されないことである。監視法第 702 条は、「米国内にいる者を意図的に標的にしてはならない」「米国外にいる米国人を意図的に標的としてはならない」「送受信者の全てが米国内にいると知られている通信を意図的に取得してはならない」等[18]としているのみであり、米国外の非米国人を標的として情報収集を行った結果、これに付随して米国人や米国内にいる者が当事者となる通信を収集することが想定されている。

そして、この付随的収集は相当な量に及んでいる。その理由は、そもそも「フェアビュー」や「ストームブリュー」計画では、当初から米国外と米国内の間の通信が収集対象とされており、また「プリズム」計画でも、例えば収集対象を IP アドレスで特定した場合、こ

のIPアドレスは監視対象者以外に数百人が使っている可能性もある。或いは、監視対象者がオンラインのチャットルーム入った場合には、そのチャットルームの全ての通信を取得するとされる[19]。結果として、多くの米国人の通信を収集してしまうのである。

そこで、問題は、特に「最少化手順」の実態である。監視裁判所が承認した2015年版「最少化手順」[20]を見てみよう。

NSAの「最少化手順」[21]を見ると、先ず、付随的に収集された通信の一方当事者が米国人であっても外国通信であれば、即ち、通信当事者の少なくとも一人が外国にいる場合には、①犯罪の証拠となる情報が含まれている場合、②価値ある対外諜報情報が含まれる場合、③米国人を匿名化した場合には、情報配布が可能である。また、FBIとCIAには「最少化」していないデータ提供が可能である。更に、純然たる米国内通信（通信当事者が全て米国内にいる場合）ですら、次の4類型に当てはまりNSA長官が特に認めた場合には情報の保管配布が可能である。即ち、①重要な（significant）対外諜報情報が含まれている場合、②犯罪の証拠となる情報が含まれている場合、③暗号など技術情報が含まれている場合、④人命や財産に重大な危害をもたらす差し迫った脅威情報が含まれる場合[22]。

また、FBIの「最少化手順」[23]を見ると、対外諜報目的に止まらず、一般犯罪捜査目的でのデータの検索抽出、そして証拠としての使用を認めている。

第702条により収集されたデータにどれだけ米国人の情報が含まれているか、その中の米国人の情報がどれだけ利用されているか、全体像は不明である。但し、米政府の開示資料[24]にその一端を伺わせるものがある。それによれば、第702条により収集したデータで構築したデータベースにおいて、2015年中の諜報機関による米国人対象（標的）のデータ検索件数は、通信内容の分析では4672件（主としてNSAとCIA）、メタデータ分析では2万3800件（主としてNSA。CIAは含まれていないと見られる[25]）であった。これだけでも相当な件数であるが、これらにはFBIによる検索件数は含まれていない。後述するようにFBIは犯罪捜査目的でもデータを検索するのが通常業務となっており、FBIによる検索件数は膨大な数に及ぶと推定できる。「裏口からの捜索」（backdoor searches）と批判される所以である。

Ⅳ　連邦憲法修正第4条と行政傍受

行政傍受は、当初修正第4条との関係が意識されることはなかったが、1967年カッツ事件で最高裁判所が刑事捜査における通信傍受を本条の適用対象となる捜索押収（search and seizure）に当ると判示したため、本条との関係が論点となってきた。

論点となったのは、国家安全保障のための通信傍受が本条の適用対象となる捜索押収（search and seizure）に当たるのか否か、当たるとしても、裁判官の発する令状を必要としない（national security exemption）のか、必要としない要件は何なのか等である。

最高裁判所や対外諜報監視裁判所の判決、決定を分析すると、対外諜報目的の通信傍受

については、修正第 4 条の令状を必要とせず、全ての事情を斟酌して通信傍受の仕組が合理的か否かで合憲性を判断しようとする立場であり、その際、国家安全保障という最高に重要な利益と（米国人の）個人のプライバシーを保護する措置を比較衡量するとしている。

それでは、行政傍受に関連する主要な判例を見ていこう。

1　1967 年カッツ対米国（Katz v. United States）最高裁判決[26]：通信傍受は修正第 4 条の捜索押収に当るとした事例

最高裁は、本判決において、初めて犯罪捜査のための通信傍受を修正第 4 条の適用対象として取り上げ、同条の捜索押収に当ることを明示した。

本件は、被告人チャールズ・カッツが公衆電話を通信手段として違法賭博を行っていたところ、FBI が公衆電話ボックスに録音機材を設置し通話を記録して、犯罪の証拠としたものである。これに対して被告人は、修正第 4 条に違反するとして、証拠の排除を求めて上告した。最高裁は、修正第 4 条は個人のプライバシーを保護するもので個人の通話も保護されるべきである、閉ざされた電話ボックス内での通話を記録することは捜索押収に当る、無令状での通話傍受は憲法が禁止する「不合理な捜索押収」であると判示した。

本判決により、通信傍受は修正第 4 条の捜索押収に当り、刑事事件ついては裁判所の令状が必要であるという憲法解釈が確定した。

但し、本判決はその脚注において、国家安全保障に関する通信傍受について裁判官による令状が必要か否かの問題は本事件では提起されていないとわざわざ記述し、国家安全保障に関する通信傍受には本判決が適用されないことを明示していた[27]。

2　1972 年米国対米国地区裁判所（United States v. United States District Court）、通称ケイス（Keith）事件・最高裁判決[28]：国内の安全保障目的の通信傍受でも、修正第 4 条の令状が必要とした事例

カッツ事件で、犯罪捜査のための通信傍受には裁判所の令状が必要なことが明示されたが、それでは、国家安全保障のための通信傍受にも令状が必要なのであろうか。実際、行政府は、長らく裁判所の令状を得ないで通信傍受を行ってきたのである。

これについて最高裁が初めて判断をしたのが本判決である。政府側は国家安全保障に関する通信傍受には修正第 4 条は適用されないと主張したが、最高裁は、外国勢力に係わる場合は別として、純粋に国内のみに係わる状況では、安全保障を理由とする無令状の通信傍受は修正第 4 条に違反すると判示した。

本件は、白人左派過激組織「ホワイト・パンサー党」の幹部ローレンス・プラモンドンらがミシガン州アンアーバー市の CIA 事務所前で爆弾を爆発させたなどとして起訴された事案である。被告人の弁護人は、この訴訟においてプラモンドンについて（令状なしに行われた違法な）通信傍受の記録を提出するよう要求した。これに対して FBI は、通信傍受は政府機構を攻撃し転覆しようとする国内組織の企てから国家を防護するためになされた

ものであり、国家安全保障のためであるので、その実施に令状は必要なく適法であるとして傍受記録の提出を拒否した。地区裁判所のケイス判事は、純然たる国内問題での行政傍受に関しては、国家安全保障を理由にした令状除外は認められないとして、傍受記録の開示を命令した。

FBI は、控訴裁判所に異議を申し立てが却下されたため、最高裁判所に異議を申し立てたが、最高裁でも却下された。このため、FBI は傍受記録を開示することは出来ないとして、起訴を取り下げた。

最高裁判決の要旨は、次の通りである。

最高裁は、先ず、憲法第 2 章第 1 条の規定により、大統領は「合衆国憲法を保持し、保護し、擁護する」任務を課されており、この任務には（国家安全保障の一部である）違法な政府転覆から政府を保護する権限が暗示されている [29] として、大統領の国内の安全保障に関する任務に憲法上の基礎を認める。その上で、一方で、政府には国内の安全保障の任務があるが、他方、不合理な監視により個人のプライバシーと表現の自由が侵害される危険があり、二つの基本的価値を比較衡量する必要があるとする [30]。そして、国内の安全保障のための監視を裁判所の関与なしに行政府に一任することは、政治的反対者の監視に濫用される危険性など問題があるとして、修正第 4 条の裁判官による事前審査、即ち、令状の対象外とはできないと結論づけている [31]。

但し、最高裁は、国内の安全保障に関連する令状制度は、犯罪捜査の制度と同一である必要はないとして、特別の手続の創設まで示唆している [32]。

更に、最高裁は、外国勢力に対する国内外での監視については、本判決の対象外であることを繰り返して強調した上で [33]、判決文の脚注で令状に拠らない監視の合憲性の可能性にまで言及している [34]。

ところで、最高裁判決を執筆したパウエル判事は、判事就任前、外国勢力に対する監視については、大統領は裁判官による令状に拠らずに通信傍受が実施できるという意見を再三表明していた。且つ、外国勢力と国内勢力はしばしば相互に関係しているので、外国勢力と国内勢力の区別は意味がないとも表明していた [35]。従って、純粋に国内勢力に関して出された本最高裁判決の適用範囲は実は限定されていると見られている。

事実、本判決以降も対外諜報活動を理由とする無令状の行政傍受は継続されており、連邦の控訴裁判所ではこれを認める判決が続出しているのである [36]。

本判決後、政府は、無令状の通信傍受は、対外諜報目的に限定して行うようになった。

3　2002 年匿名事件決定（対外諜報監視控訴裁判所 [37]、2002 年 11 月 18 日）[38]：　監視法第 105 条による監視（通信傍受）について、修正第 4 条の令状要件を満たしていない可能性はあるが、合憲であるとした事例

本事件は、対外諜報監視法第 105 条による通信傍受の捜査利用に関する事案（後述Ⅴ 2(2) の事案）である。意見陳述人が、第 105 条の裁判所命令は修正第 4 条の令状の要件を満た

していないことを前提にして、刑事訴追を主目的とする監視（通信傍受）は修正第 4 条の令状に基づかない限り違憲であると主張した[39]のに対して、第 105 条の合憲性を判断したものである。

先ず、修正第 4 条の令状の要件について、最高裁は一般犯罪捜査において、①司法による事前審査、②「相当の理由」、③捜索押収する場所と物の特定の三つの要件を定めているとする[40]。そこで、司法傍受[41]における手続と比較して、第 105 条による裁判所の命令の手続を見ると、①の司法による事前審査は満たしている。②「相当の理由」については、司法傍受では特定の犯罪が行われれていると信じるに足りる相当な理由が必要であるが、本手続では、外国勢力又はその代理人であると信じるに足りる相当な理由でよく、（憲法が人権を保障する）米国人が関与する場合には外国勢力の代理人の定義は犯罪と関連付けられているが、刑事法令違反行為に関与する可能性がある程度でよいとされている[42]。③の押収物の特定では、司法傍受では特定の犯罪に関連する特定の通信であるが、本手続では、対外諜報情報の類型を示せばよいとされている[43]。

これらの検討に加え、控訴裁判所は、通信傍受の必要性の要件、傍受期間の設定、「最少化手順」、関係者への通告の有無など、本手続の特徴を司法傍受との対比で検討する[44]。

以上を踏まえ、本手続は、特に②「相当の理由」と③特定性で、司法傍受と異なるところがあり、修正第 4 条の令状の要件を満たさない可能性がある[45]。しかし、そうであっても憲法的に認められる可能性があるとする。

その上で、控訴裁判所は、大統領は対外諜報情報を入手するために無令状の捜索を行う固有の権限を持っているのは当然であり、裁判所の義務はその憲法上の権限の境界を定めることである。そして、監視法は憲法上の大統領権限を侵害 (encroach) することはできず、問題は、監視法が、古典的な令状制度に近く憲法的に合理的な捜索押収と言い得る仕組を提供することによって、憲法上の大統領権限を正しく敷衍 (amplify) しているかどうかであるとする[46]。

そして、一般犯罪捜査と対外諜報犯罪の特徴を比べると、一般刑事法の主目的は、行為者処罰と一般予防の二つであるが、対外諜報犯罪に関する政府の関心は圧倒的に目前の犯罪行為の阻止である。後者では、刑事司法手続は外国勢力による悪意ある取組に対抗する総合的な取組の一部であり、処罰は副次的な目的に過ぎない[47]。外国勢力によるテロやスパイ行為の脅威から国を守る監視法の制度は、一般犯罪対策とは異なるものであるとする[48]。

結論として、監視法第 105 条の手続は、修正第 4 条の令状の要件を満たさないとしても、それに近いものがあり、本手続による監視（通信傍受）は合理的であり、従って修正第 4 条に適合すると述べている[49]。

本判決の解釈として、監視法第 105 条の裁判所命令は修正第 4 条の令状要件を満たしていると判断したとする説[50]もあるが、むしろ、令状要件を満たしていないことを暗黙の前提とした上で合憲性を認めたものと評価すべきであろう。その理由は、上述の判決要旨に現れているが、特に次の 3 点が指摘できる。第 1 に、行政傍受の実務では、本条に基づき

在米の多くの外国公館に対して恒常的に通信傍受（監視）が行われている[51]が、そのための裁判所命令が「相当の理由」と押収物の特定の両面で修正第4条の令状要件を満たしているとは到底考えられないこと。第2に、米国人を監視対象とする場合は、間接的に犯罪と関係付けられているが、一般の司法傍受と比べて本条の手続要件は相当緩やかなものになっていること。第3に、判決理由の全体構成が、司法傍受の手続要件と対比してその違いを指摘した上で、対外諜報情報の特殊性を強調して、本条による捜索押収は合理的であると結論付けていることである。

4　2008年ヤフーに対する協力命令に関する決定（対外諜報監視控訴裁判所、2008年8月22日）[52]：監視法第702条の監視（通信傍受）について、修正第4条の令状条項は適用されないとした事例

本件は、「プリズム」という行政傍受の秘密計画に関するものである。

2007年に改正追加された対外諜報監視法第105B条（現702条）に基づいて、司法長官と国家諜報長官が共同で監視（通信傍受）を認可して同年11月に民間通信事業者ヤフーに対して協力命令を発し、更に、監視裁判所が事業者に協力の強制命令を発したところ、ヤフーが修正第4条に違反する無令状の捜索押収であるとして視控訴裁判所に異議を申し立てたものである。

裁判当時は、裁判関係事項は殆ど公表されなかったが、控訴裁判所の意見だけが機密部分を削除して2009年1月に開示された。これを基に控訴裁判所の論旨をみると次の通りである。

裁判所は、先ず、本件は、国家安全保障上の利益と、修正第4条が保障する米国人のプラバシーの利益の比較衡量を必要とする問題であるとする[53]。

その上で、本件の監視（通信傍受）については、修正第4条の令状は必要ないとしている。その理由は、第1に、最高裁判所は、従来から、令状や「相当の理由」を要求することが実際的ではなく『特別の必要』がある場合には、令状を不要としてきた。例として、警察官が職務質問の際に自己の安全を守るために対象者の服の外から武器の有無を調べる行為（pat-frisk）などを列挙する[54]。第2に、本件で問題となっている、国家安全保障目的で、国外にいると合理的に信じられる外国勢力及びその代理人を対象として行う監視は、通常の法執行の問題とは異なり、政府の利益が特に強烈（particularly intense）である[55]。第3に、外国勢力の監視では迅速性、秘密性、秘匿性が極めて重要であり、令状を要求することは、政府が緊急性のある情報を収集する能力を阻害し、国家安全保障という肝腰な利益を害する可能性がある[56]。これらの理由から、監視が、国家安全保障を目的として対外諜報を得るために行われ、国外にいると合理的に信じられる外国勢力及び代理人を対象としている場合には、修正第4条の令状の要求は対外諜報には適用されないと考えると結論付けている。

但し、令状を要件としないことは、政府に完全な裁量権を与えるものではない。修正第

4 条は不合理な捜索押収を禁止しており、監視は合理的である必要がある。合理的であるか否かは、全ての事情を斟酌して判断する必要があるが、守られるべき政府の利益と比較して個人のプライバシーの利益を守るため十分な措置が採られているか、比較衡量する必要がある。そして、政府の利益がより重大であれば憲法的に許容される個人のプライバシーの侵害はより大きくなるとした上で、問題となっている政府の利益は国家安全保障上の利益であり「最高に重要なもの」(of the highest order of magnitude) である。この重要な利益に鑑みてプライバシー保護が合理的か否かを判断する必要があるとする [57]。

その上で、本件通信傍受の運用全般を検討して、「標的決定手順」「最少化手順」や、大統領命令第 12333 号 2-5 の規定の準用（米国人を対象とする時は、同人が外国勢力の代理人であると信じる相当な理由があることを司法長官が認定すること）など、プラバシーの保護措置を列挙する [58]。

結論として、政府は、国民の安全という国家にとって最重要な利益を守る責務を負っている。そして、政府が不当な侵害から個人を守り付随的なプライバシーへの侵入を最少化する各種の保護措置を制度化している以上、裁判所は国家安全保障を保護しようとする政府の努力を妨害すべきではないと結んでいる [59]。

本決定は、対外諜報目的の監視（通信傍受）について令状要件の除外（いわゆる foreign intelligence exception）を認めたものであるが、対外諜報について無条件に令状要件を除外したものではない。法第 105B 条で定めた枠組内で外国にいる者を標的として行なう対外諜報に令状要件の除外を認めたものである。そのため、一見、除外範囲は狭いようにも見える。しかし、次の理由から実際上の除外範囲は広いと言える。

第 1 に、プリズム計画で取得される通信のデータは全て、米国内のデータセンターから取得されるのであり、全て米国内での捜索押収である。米国内での捜索押収に令状要件を除外しているのである。

第 2 に、外国にいる者を標的にした監視であれば、標的とした外国にいる者と米国内の米国人との通信も取得できるのである。そして、米国内の米国人同士のインターネット通信であっても、それを「cc」で外国にいる者に送信すれば、その通信も取得できるのである。

第 3 に、第 105B 条では、外国にいる米国人を標的とする米国内からの収集でも、修正第 4 条の令状を必要とせず、司法長官の決定があれば可能としている点である。（なお、2008 年改正の対外諜報監視法第 703 条では、この事例については裁判所の命令が必要となった。）

なお、本決定と先に見た 2002 年匿名事件決定を合わせて解釈すると、対外諜報監視裁判所の論理に従えば、対外諜報監視法は、行政府が対外諜報のために国内で監視（通信傍受）する権限を創設したものではなく、大統領が元来持っている憲法上の権限を敷衍したものである。従って、仮に対外諜報監視法が何らかの理由で廃止されることがあった場合、大統領は対外諜報のための監視（通信傍受）が出来なくなるのではなく、依然として憲法に基づく大統領権限として監視を行う余地があることとなる。その場合は、国家安全保障上

の利益と憲法修正第 4 条が保障する米国人のプライバシーの利益を均衡させる合理的な行政的仕組を作ることが課題であるが、具体的な仕組が合理的であるか否かの判断は、その際の国家安全保障を取り巻く環境にも影響を受けることになろう。

Ⅴ　行政傍受情報の捜査利用

対外諜報目的の行政傍受では、修正第 4 条に規定する令状なしに多量の情報が収集されており、これには米国人情報も含まれる。そこで、これら情報の犯罪捜査利用はどのように捉えられているのかを、次に見てみよう。

1　行政傍受情報の捜査利用

先ず、行政傍受情報の捜査利用は、実体として幅広く行われていると推定できる。国家諜報長官室の公式文書[60]には、米国インテリジェンス社会の主たる顧客として、（大統領や閣僚などの）政策決定者、軍隊、法執行機関の三者が挙げられている。法執行機関が顧客として挙げられる理由は、テロ対策や薬物対策が主体と考えられるが、他の一般治安対策での支援も含まれていると考えるべきであろう。

非米国人との関係では、行政傍受情報の捜査利用は何ら問題はないと考えられている。国家安全保障法第 105A 条では、連邦政府の法執行機関の要請を受けて、米国の諜報機関は、国外の非米国人を対象として法執行目的での情報収集ができるとまで規定されている[61]。

問題となるのは、憲法修正第 4 条との関係であり、米国人に関する行政傍受情報の捜査利用が認められるかである。司法傍受よりも緩い要件で実施された行政傍受情報を刑事司法手続で使用するのは、修正第 4 条による人権保障を潜脱することにならないのであろうか。この点について、米国政府の立場は問題がないというものである。例えば、2014 年 3 月司法省職員（attorney）は「一旦適法に収集され既に政府保有となった情報については、その情報内容を検索するのは憲法修正第 4 条で規制される捜索には当たらない」と説明している[62]。

この論理では、適法に政府保有になった情報については、憲法修正第 4 条の規制は問題にならないのであるから、必要に応じて幅広く利用できることとなる。そして、この考え方に従い捜査利用に関する法令が定められ、現実に一般犯罪捜査を含め幅広く利用されていると見られる。

行政傍受情報の捜査利用に関する法令も、行政傍受の法体系に応じて二つの体系がある。大統領命令第 12333 号に基づくものと、対外諜報監視法に基づくものである。それぞれについて見てみよう。

(1) 大統領命令第 12333 号「合衆国諜報活動」の体系

大統領命令第 12333 号「合衆国諜報活動」は、第 2 部「諜報活動の実施：3 情報の収集」で、米国人に関する情報の収集と配布を規制する手順を定めるべき旨を規定しているが、(i)

号では、付随的に得られた情報であって、連邦、州、地方或いは外国の法令に違反するかも知れない活動に関する情報は、その収集保持配布を認める旨を定めている[63]。

これを受けて各諜報機関は、関連する諸規程を定めている[64]。その中の代表例として国家安全保障庁 NSA の規程 Procedures Governing NSA/CSS Activities That Affect U.S. Persons[65] を見ると、犯罪の証拠である通信或いは情報は法執行目的の配布であれば、米国人の人定を含めて許される旨規定されている[66]。

(2) 対外諜報監視法の体系

対外諜報監視法第 101 条 (h) は、「最少化手順」を定義している。「最少化手順」は元来、米国人に関する非公開情報の保持と配布を最少化して、米国人のプライバシーを保護するための手順である。しかし第 101 条 (h) (3) は、犯罪の証拠であって法執行目的での保持配布を認めるべき情報について、同手順でその保持と配布を認める旨を定めている。

現在、監視法第 702 条による電子的監視で要求される「最少化手順」が一部黒塗りながら公表されている[67]。そこで先ず、国家安全保障庁 NSA の「最少化手順」を見ると、犯罪の証拠が含まれると合理的に信じられる通信については、国内通信（全通信当事者が米国内にいる通信）でも米国人が当事者となる外国通信でもその保持と配布を認めている[68]。更に、FBI に対しては、収集した情報を「最少化」せずに生データを提供することを認めている[69]。

次に、FBI の「最少化手順」を見ると、収集データを対外諜報目的と同時に法執行目的でも使用することが全体を通じて明確に打ち出されている。そして、連邦犯罪の防止と連邦犯罪からの保護のため、収集データを検索することが通常業務となっていることが明瞭である[70]。また、FBI は法執行目的のために生データを含む情報を、検察官や他の連邦、州、地方の法執行機関に提供できることが明確に規定されている[71]。

これら「最少化手順」は、監視裁判所決定（2015 年 11 月）[72] によって適正なものであると承認されている。決定に際しては、意見陳述人が、FBI「最少化手順」は、対外諜報目的と共に一般犯罪捜査目的でデータを検索抽出し証拠として使用できこととしているのは、憲法修正第 4 条違反であると主張したのに対し、監視裁判所は、データを FBI が一般犯罪捜査に使用できるとしても、第 702 条と「標的決定手順」「最少化手順」等の全体の制度枠組は、対外諜報目的のため適正に構築されているので、修正第 4 条に違反しないと認定している[73]。

上記から、米国では、適正に行われた行政傍受によって取集された情報を刑事司法手続において利用することが認められいることは明白である。

2　捜査利用目的の行政傍受

ところで次に、刑事司法手続に使用する目的を持って実施要件の緩い行政傍受を行うことが許されるのだろうか。被疑者の人権保障という観点からは、許されるべきではないという主張がなされると考えられるが、米国では許されるのである。本件に関する裁判所の

判断を見てみよう。

本件は、対外諜報監視法第 105 条による監視（通信傍受）のための「最少化手順」に関する事案である。1978 年に監視法が制定され第 105 条による監視が開始されて以来、同条による対外諜報情報を法執行に利用する手続が定められ、それに従って実施されてきた。即ち、当時有効な 1995 年 11 月制定の手順は、対外諜報監視法によって収集した情報の刑事捜査での利用は認めていたものの、検察官がその収集を指揮統制してはならないと定めていた[74]。要するに対外諜報情報を捜査で利用するのは良いが、捜査目的で対外諜報監視法の監視を行ってはならない旨定めていたのである。

ところが、2001 年に愛国者法が制定され、対外諜報監視法が改正された。そこで、司法長官は、2002 年 3 月に「最少化手順」の補則手順を定め、監視裁判所の承認を求めたのである。

本補則手順[75]は、インテリジュンス部門と捜査部門間の情報共有と協力を進めるものであり、FBI 捜査部門や司法省検察官に対して、対外諜報情報の捜査利用に止まらず、行政傍受の実施ついて助言を認めるものであった。また、司法長官は、愛国者法の成立により「対外諜報監視法は、対外諜報が重要目的（a significant purpose）である限り、主として(primarily) 法執行目的でも使用できる」と主張した[76]。

そこで、この手順を認めるか否かが争点となったのである。

(1) 2002 年対外諜報監視裁判所に提出された全ての事案に対する意見と命令（対外諜報監視裁判所、2002 年 5 月 17 日）[77]

監視裁判所は、司法省の「手順」提案の一部を拒否したのである。

その理由は、先ず議論は米国人にのみ関係すると限定した上で[78]、本手順は、対外諜報監視法による監視や捜索の開始・実施・継続・拡大について、刑事検察官に FBI のインテリジェンス担当者に対する助言を認めるものであるが、これは犯罪捜査と訴追を進めるために本裁判所の命令を使用しようとするものであり、認められないとする[79]。

そして、裁判所は、手順を修正して、法執行官は監視法による捜索や監視に関してインテリジェンス担当者に助言をしてはならず、FBI や司法省刑事部は、法執行官が刑事訴追を進めるために同法の権限の使用を指示したり統制したりしないようにしなければならないと命令した[80]。

本決定そのものに対して司法省は控訴しなかったが、その後監視裁判所が本決定に基づき個別の具体的な監視事案について制限を課したため、関連して本決定について控訴裁判所が審理することとなった。

(2) 2002 年匿名事件決定（対外諜報監視控訴裁判所、2002 年 11 月 18 日）[81]

控訴裁判所は先ず、原審は、監視法が、行政府内のインテリジュンス部門と捜査部門との間に障壁を作っていることを前提としているが、これは法律に根拠が無い。また、政府の監視目的が主として刑事訴追ではない場合にのみ、監視裁判所は監視（通信傍受）命令を出せると理解しているが、これも法律に根拠が無いと述べる[82]。

その上で、監視法の性格について、法律の構造[83]から見て、監視法の目的から対外諜報犯罪での訴追が排除されていると考えるのは不可能である。また、対外諜報情報に、対外諜報犯罪の証拠も含まれることは、立法過程からも明白であるとする[84]。そして、政府の最優先目的は、外国勢力（及びその代理人）によるテロやスパイ活動を阻止することであるが、刑事訴追もそのための一手段であり、監視法は、対外諜報情報を刑事訴追で使用することを全く制限していないとする[85]。

次に控訴裁判所は、2001年愛国者法による監視法改正の趣旨を原審は過小評価しているとする。先ず、監視法第104条（a）(7)(B)が改正されたが、改正前は対外諜報の収集が監視の主たる目的（the purpose）であったが、改正により重要な目的（a significant purpose）で足りることとなり、「監視対象が潜在的な諜報情報源であり且つ刑事訴追の潜在対象である場合に、本改正により法執行部門が監視裁判所の命令を得やすくなる」という立法当時の上院議員の議会発言を引用している[86]。

そして、外国勢力の代理人に対処する際に、政府に刑事訴追以外に何らかの現実的な対処手段が残されている限り、対外諜報という監視の「重要な目的」を満たしているのであり、本改正により、監視裁判所が、刑事訴追とその他の対抗措置のどちらに政府が重きを置いているかを比較する必要はなくなったとする。監視の目的が、刑事訴追よりも広く、進行中の陰謀の阻止など訴追以外の潜在的対抗手段が含まれている限り、要件を満たすのであるとしている[87]。

即ち、純粋に過去のテロ事件やスパイ事件捜査であって現在に脅威を及ぼさないものであれば、現在の脅威の阻止が成り立たないので監視法による通信傍受は許されないが、現在進行中の（或いは将来の）脅威がありこれを阻止する目的がある限り、監視法による通信傍受は認められ、且つ監視法による傍受情報を犯罪の証拠として使用することも自由であることとなる。そうなると、テロ調査（捜査）やスパイ調査（捜査）では、純粋な過去の事件捜査など稀であり現在の脅威への対処が基本であるから、訴追目的を保持していようとも、常に監視法による通信傍受ができることとなる。

更に捜査部門と諜報部門の関係について、控訴裁判所は、改正第106条(k)は、捜査部門と諜報部門の障壁を除去するために追加された条項であり、両部門の活動を調整するために両部門が協議することができる旨を規定している。協議には字義的に勧告も含むものである。そして、この調整や協議において、捜査、諜報の両部門の役割は何も規定されていないのであるから、何れの部門が指導性を発揮しようと問題ないと述べている[88]。

本決定は、1978年の対外諜報監視法制定以来、インテリジュンス部門と捜査部門の間に築かれてきた「壁」（Wall）を崩壊させたと評価されており[89]、テロ対策、スパイ対策を行うインテリジュンス機関（兼捜査機関）の言い分を100%認めたものである。

3　パラレル・コンストラクション（Parallel Construction）

以上の分析から、米国では、行政傍受情報の捜査利用が広く認められていることが明確

になったが、他方、実際の行政傍受情報の捜査利用、その具体的事例については、報道されることは少ない。

これは、行政傍受情報の捜査利用が余りなされていないことを示すのであろうか。

この点について参考になる報道がある[90]。報道は、FBI ではなく、麻薬取締局（DEA）の捜査に関するものであるが、機微な情報源や捜査手法を秘匿する必要があるときは、捜査の真の端緒を秘匿して、被告人、或いは検察官や裁判官に示すための「端緒」を作り出す手法である。パラレル・コンストラクションと呼ばれる。

DEA には特別作戦部（Special Operations Division）という数百人規模の部署があるが、この特別作戦部からの捜査の端緒情報は、捜査書類、令状請求、検察官、公判廷、外国機関等に秘匿することとされている。同部からの端緒情報には、国家安全保障庁 NSA や秘匿協力者からの情報が含まれるとされる。そこで、暴露されたパラレル･コンストラクションの実例を見ると、真の端緒情報は国家安全保障庁からのコミント情報であるにもかかわらず、捜査官はそれを隠して、検察官に対して秘密の協力者から得た情報が端緒であると述べた事例がある。

このパラレル・コンストラクションという技法は、機微な情報源を秘匿するため、DEA に限らず、FBI でも広く使われていると考えられる。そして、一般に行政傍受、特に、大規模に行われている行政傍受は、間違いなく一般には知られたくない機微な情報源であり、秘匿されているものと考えられる。

Ⅵ　結び

以上、米国における行政傍受の法理と運用について分析したが、注目点を要約すると次の通りである。

（1）米国の行政傍受は、大統領命令第 12333 号「合衆国諜報活動」に基づく行政命令の体系と対外諜報監視法に基づく体系の二重構造となっている。

（2）大統領は､憲法第 2 章第 1 条の規定により「合衆国憲法を保持し､保護し､擁護する」､即ち国家安全保障の任務を課されており、この任務を実施するための諜報活動を議会の制定する法律の根拠を必要とせずに国内外において行うことができる。この憲法上の権限に基づき大統領命令第 12333 号が制定され､行政傍受を含む諜報活動が実施されている（Ⅱ 1、Ⅳ 2・3）。

（3）他方、通信内容は個人のプライバシーとして修正第 4 条の保護対象であり、通信傍受は同条の「捜索押収」に該当する（Ⅳ 1）。そこで、対外諜報目的で行う行政傍受は、憲法上の大統領の固有の権限であり、その実施に当たり同条が規定する裁判官の令状による必要はないものの、その実施について行政府に完全な裁量権がある訳ではなく、同条が禁止する不合理な捜索押収であってはならない（Ⅳ 3・4）。

そして、対外諜報目的で行う行政傍受が合理的であるか否かは、全ての事情を斟酌して

判断する必要があるが、その際、国家安全保障上の利益と米国人のプライバシーの保護という二つの基本的価値を比較衡量する必要がある（Ⅳ 3・4)。

（4）対外諜報監視法は、このような国家安全保障上の利益とプライバシーの保護という二つの基本的価値の比較衡量の上に、議会が憲法上の大統領権限を正しく敷衍した仕組みである（Ⅳ 3)。

即ち、対外諜報監視法は、米国内における行政傍受の権限を創設した法律ではなく、元来大統領が持っている憲法上の権限を定式化したものであり、仮に、同法が何らかの理由により廃止されることがあった場合でも、行政府において二つの基本的価値を均衡させる合理的な仕組を創ることができるならば、大統領命令による行政傍受が可能であるということになる（Ⅳ 3・4)。

（5）行政傍受情報の捜査利用は許される。行政傍受情報であろうとも、一旦適法に収集され既に政府保有情報となったものについては、その情報内容を検索するのは修正第 4 条が規定する捜索には当たらないと解釈されている。そして、この解釈に従い、大統領命令第 12333 号の下位規程や対外諜報監視法に基づき定められた「最少化手順」では、行政傍受情報の法執行目的での利用配布の手順が規定されている（Ⅴ 1)。

（6）更に、捜査利用目的を持って行政傍受を行うことも許される。即ち、対外諜報監視法では、対外諜報の収集が監視（行政傍受）の「主たる目的」である必要があったが、2001 年愛国者法による改正により、「重要な目的」で足りることとなった。そこで、監視（行政傍受）の目的が、刑事訴追よりも広く、現在進行中の陰謀の阻止など訴追以外の潜在的対抗手段が含まれている限り、要件を満たすと解釈されるに至った。即ち、国際テロ対策やスパイ対策において、純然たる過去の事件捜査でなく、現在又は将来の脅威が存在しこれを阻止する目的がある限り、捜査利用目的があったとしても、対外諜報監視法による通信傍受が許されるのである（Ⅴ 2)。

---

[1] 一般に、司法傍受は犯罪捜査のため裁判所の令状を得て実施する通信傍受、行政傍受は国家安全保障のため行政機関内の手続で実施する通信傍受とされるが、本稿では、国家安全保障という行政目的のためインテリジュンス機関が実施する通信傍受を、特別裁判所の関与するものも含め「行政傍受」として論考の対象とする。

[2] US White House (2013), *Liberty and Security in a Changing World: Report and Recommendations of The President's Review Group on Intelligence and Communications Technologies*, p. 64, p. 69, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/2013-12-12_rg_final_report.pdf(2014 年 8 月 29 日アクセス)。

[3] United States v. United States District Court, 407 U.S. 297(1972) at p. 310；
McAdams III, J. G. (2007), *Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA): An Overview,* p. 2, http://www.flect.gov/training/programs/legal-division/downloads-articles-and-faqs/articles/foreign-intelligence-surveillance-act. html(2014 年 8 月 29 日アクセス)。

[4] Ibid.

[5] US Executive Order 12333 United States Intelligence Activities, amended through 2008.
[6] 本稿では「対外諜報監視法」と訳し、略称として「監視法」を使用する。また、本稿では Intelligence の訳語として、「インテリジュンス」又は「諜報」を使用する。Information との混同を避けるためである。
[7] US White House (2013), *Liberty and Security in a Changing World,* pp. 53-57.
[8] Ibid. at pp. 57-63.
[9] 本稿では、「対外諜報監視裁判所」と訳し、略称として「監視裁判所」を使用する。
[10] 茂田忠良（2015）『米国国家安全保障庁の実態研究』、警察政策学会資料第 82 号（警察政策学会）、57-65 頁、71-79 頁。
[11] 茂田忠良 (2016)「米国国家安全保障庁のシギント収集プラットフォーム」『警察政策第 18 巻』、198-199 頁。
[12] 同上、196-198 頁。
[13] Risen, J. and Lichtblau. E, "Bush Lets U.S. Spy on Callers Without Courts," *The New York Times,*（December 16, 2005）, http://www.nytimes.com/2005/12/16/politics/16program.html(2014 年 11 月 7 日アクセス)。;
Cauley, L. "NSA has massive database of American' phone calls," *USA TODAY,*（May 10, 2006, updated 11 May 2006）, http://usatoday30.usatoday.com/news/washington/2006-05-10-nsa_x.htm（2014 年 11 月 7 日アクセス)。
[14] 非米国人とは、米国人（即ち、米国民又は米国永住権保有者）でない者と定義されている。50 USC Sec.1801(i).
[15]「標的決定手順」は、米国外に所在すると合理的に信じられる者のみを標的とし、且つ、通信当事者が全て米国内に所在すると知られている場合は収集を行わないようにするために、諜報機関が実施すべき手順である。また、「最少化手順」とは、一旦収集した情報について米国人に関する非公開情報の保持や情報化を最少化し、その配布を制限する手順である。50 USC Sec. 1801(h), 1881a(d)(e).
[16]「プリズム計画」の詳細については、茂田（2015)、42-51 頁参照。
[17] 茂田（2016)、198-199 頁参照。
[18] 50 USC Sec. 1881a(b).
[19] Gellman, B., Tate, J. and Soltani, A., "In NSA-intercepted data, those not targeted far outnumber the foreigners who are," *The Washington Post*,（July 5, 2014）, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/in-nsa-intercepted-data-those-not-targeted-far-outnumber-the-foreigners-who-are/2014/07/05/8139adf8-045a-11e4-8572-4b1b969b6322_story.html(2016 年 9 月 6 日アクセス)。
[20] 監視裁判所は、2015 年 11 月 6 日、最新の「標的決定手順」と「最少化手順」を承認する決定を下している。同決定が承認したのは、同年 7 月に提出された「標的決定手順」(NSA と FBI 用）と「最少化手順」（NSA、FBI、CIA、国家テロ対策センター（NCTC）用）である。US, Foreign Intelligence Surveillance Court, Memorandum Opinion and Order,（November 6, 2015）, https://www.dni.gov/files/documents/20151106-702Mem_Opinion_Order_for_Public_Release.pdf（2016 年月 23 日アクセス)。
[21] 2015 NSA Section 702 Minimization Procedures, https://www.dni.gov/files/documents/2015NSAMinimizationProcedures_Redacted.pdf
[22] 2015 NSA Section 702 Minimization Procedures, Sections 5, 6 参照。
[23] 2015 FBI Section 702 Minimization Procedures, https://www.dni.gov/files/documents/2015FBIMinimization_Procedures.pdf

[24] DNI (2016), *Statistical Transparency Report Regarding Use of National Security Authorities,* https://www.dni.gov/files/icotr/ODNI%20CY15%20Statistical%20Transparency%20Report.pdf(2016 年 5 月 6 日アクセス)。
[25] 開示資料には、FBI 及び他 1 機関が除かれていると記載されており、これは CIA と推定されている。McLaughlin, J., "NSA and CIA Double Their Warrantless Searches on Americans in Two Years," *The Intercept,*（May 4, 2016）, https://theintercept.com/2016/05/03/nsa-and-cia-double-their-warrantless-searches-on-americans-in-two-years/（2016 年 5 月 6 日アクセス)。
[26] 389 U.S. 347.
[27] Ibid. at p. 358 footnote 23. なお、行政府は、憲法上の大統領権限についての行政解釈に基づき、裁判官の令状無しに国家安全保障のための通信傍受を、第二次世界大戦時から当時に至るまで実施していた。本判決は、かかる通信傍受に対して適用されないことを明示することにより、現実に行われていた無令状の行政傍受を黙認する実質的効果を有していたと言える。また、後に見るように、1970 年代においても、対外諜報のための無令状の通信傍受を容認する連邦控訴裁判所の判決は続出している。
[28] 407 U.S. 297. 本判決の意義については、次の論文が詳しい。Morrison, T. W. (2008), "The Story of United States v. United States District Court (Keith): The Surveillance Power," *Columbia Public Law & Legal Theory Working Papers,* (Paper 08155). http://lsr.nellco.org/columbia_pllt/08155
[29] 407 U.S. 297 at p. 310.
[30] Ibid. at pp. 314-315.
[31] Ibid. at pp. 320-321.
[32] Ibid. at pp. 322-324.
[33] Ibid. at p. 308, pp. 321-322.
[34] Ibid. at p. 322 footnote 20.
[35] Morrison (2008), pp. 13-15, p. 28.
[36] Morrison (2008), p. 29 によれば、無令状の行政傍受を認める以下の決定が出ている。
--United States v. Brown, 484 F.2d 418 (5th Cir. 1973), cert. denied, 415 U.S. 960 (1974).
--United States v. Butenko, 494 F.2d 593 (3d Cir.) (en banc), cert. denied sub nom. Ivanov v. United States, 419 U.S. 881 (1974).
--United States v. Buck, 548 F.2d 871 (9th Cir.), cert. denied, 434 U.S. 890 (1977).
[37] Foreign Intelligence Surveillance Court of Review. 本稿では「対外諜報監視控訴裁判所」と訳し、略称として「監視裁判所」を使用する。
[38] In Re: Sealed Case, 310 F.3d 717 (F.I.S.C. 2002), http://news.findlaw.com/hdocs/docs/terrorism/fisa111802opn.pdf
[39] Ibid. at p. 38.
[40] Ibid. at p. 39.
[41] ここでは「通信傍受法」18 U.S.C. Sections 2510-2522 が規定する犯罪捜査のための通信傍受制度を指す。
[42] Ibid. at pp. 40-42.
[43] Ibid. at pp. 42-44.
[44] Ibid. at pp. 44-46.
[45] Ibid. at pp. 46-47.
[46] Ibid. at pp. 48-49.

[47] Ibid. at pp. 52-53.
[48] Ibid. at p. 55.
[49] Ibid. at p. 56.
[50] Vladeck, S. (2012), "More on Clapper and the Foreign Intelligence Surveillance Exception," *LAWFARE*, (May 23, 2012), https://www.lawfareblog.com/more-clapper-and-foreign-intelligence-surveillance-exception(2016 年 9 月 2 日アクセス)。
[51] 茂田（2016）、196-198 頁、及び茂田（2015）、91-92 頁参照。
[52] InRe: Directives to Yahoo! Inc. Pursuant to Section 105B of the Foreign Intelligence Surveillance Act, 551 F.3d 1004(Foreign Intel. Surv. Ct. Rev. 2008), https://fas.org/irp/agency/doj/fisa/fiscr082208.pdf.
[53] Ibid. at p. 3.
[54] Ibid. at p. 13.
[55] Ibid. at p. 15.
[56] Ibid. at p. 17.
[57] Ibid. at pp. 17-19.
[58] Ibid. at pp. 21-25.
[59] Ibid. at pp. 28-29.
[60] US, ODNI (2016), "National Intelligence Program," https://fas.org/irp/budget/nip-fy2016-fs.pdf（2016 年 1 月 14 日アクセス)。
[61] National Security Act of 1947, amended through August 2007, Sec. 105A.
[62] Ackerman, S., "NSA searched data troves for 198 'identifiers' of Americans' information," *The Guardian,* (June 30, 2014), http://www.theguardian.com/world/2014/jun/30/nsa-data-troves-identifiers-information（2016 年 9 月 16 日アクセス)。
[63] E.O. 12333 United States Intelligence Activities, Part 2 Conduct of Intelligence Activities, 2-3 Collection of Information.
[64] この諸規程の多くは、2016 年 7 月に情報公開された。"Status of Attorney General Approved U.S. Person Procedures Under E.O. 12333," *CRYPTOME*, (July 14, 2016), ttps://cryptome.org/2016/07/EO12333-AG-Guidelines-for-PCLOB-July-2016.pdf（2016 年 7 月 22 日アクセス）を参照。
[65] NSA/CSS Policy 1-23, "Procedures Governing NSA/CSS Activities That Affect U.S. Persons," (March 11, 2004, revised through May 29, 2009), https://www.dni.gov/files/documents/1118/CLEANED022.%20NSA%20Core%20Intelligence%20Oversight%20Training.pdf.
[66] 同上文書中の "ANNEX: Classified Annex to Department of Defense Procedures Under Executive Order 12333, Sec. 4 Procedures, A4(l) を参照。
[67] ODNI, "Release of 2015 Section 702 Minimization Procedures," *IC on the Record*, (August 11, 2016), https://icontherecord.tumblr.com/post/148797010498/release-of-2015-section-702-minimization(2016 年 9 月 16 日). ここでは、次の 4 つの「最少化手順」が、一部黒塗りながら開示されている。
--2015 NSA Section 702 Minimization Procedures
--2015 FBI Section 702 Minimization Procedures
--2015 CIA Section 702 Minimization Procedures
--2015 NCTC Section 702 Minimization Procedures
[68] NSA Procedures の Section 5(2), Section 6(a)(3), (b)(8) 参照。

[69] NSA Procedures の Section 6(c)(2) 参照。
[70] FBI Procedures の III D footnote 3 を特に参照。
[71] FBI Procedures の III F, V B 参照。
[72] Foreign Intelligence Surveillance Court, Memorandum Opinion and Order, (November 6, 2015), https://www.dni.gov/files/documents/20151106-702Mem_Opinion_Order_for_Public_Release.pdf（2016 年 5 月 23 日アクセス）。
[73] Ibid. at 26-36, 39-44.　なお、本決定は 702 条 g 項（2）(v) は、データ収集の目的に関して、対外諜報情報の取得を重要目的（a significant purpose）と規定し、主要目的（a primary purpose）と規定してないことを指摘して、収集情報の利用を対外諜報目的に限定する必要はない旨述べている。
[74] Attorney General, Memorandum, "Procedures for Contacts Between the FBI and the Criminal Division Concerning Foreign Intelligence and Foreign Counterintelligence Investigations," (July 19, 1995), https://fas.org/irp/agency/doj/fisa/1995procs.html(2016 年 9 月 21 日アクセス)。
[75] Attorney General, Memorandum, "Intelligence Sharing Procedures for Foreign Intelligence and Foreign Counterintelligence Investigations Conducted by the FBI," (March 6, 2002), https://fas.org/irp/agency/doj/fisa/ag030602.html（2016 年 9 月 21 日アクセス）。
[76] Ibid.
[77] In re All Matters Submitted to Foreign Intelligence Surveillance Court, 218 F.Supp.2d 611.
[78] Ibid. at p. 614.
[79] Ibid. at p. 614.
[80] Ibid. at pp. 626-627.
[81] In Re: Sealed Case, 310 F.3d 717 (F.I.S.C. 2002), http://news.findlaw.com/hdocs/docs/terrorism/fisa111802opn.pdf
[82] Ibid. at pp. 5-6.
[83] 外国勢力の代理人の定義が、米国人の場合は犯罪と関係づけられていることを例示している。
[84] In Re: Sealed Case, 310 F.3d 717 (F.I.S.C. 2002), pp. 11-12.
[85] Ibid. at p. 16.
[86] Ibid. at p. 29.
[87] Ibid. at pp. 34-35.
[88] Ibid. at pp. 30-31.
[89] McAdams (2007), pp. 6-8.
[90] Shiffman, J. and Cooke, K. "Exclusive: U.S. directs agents to cover up program used to investigate Americans," *Reuters*, (August 5, 2013), http://www.reuters.com/article/us-dea-sod-idUSBRE97409R20130805（2016 年 9 月 16 日アクセス）。

サイバー犯罪被害実態調査（第１回）の結果について

日本大学危機管理学部　教授　金山　泰介

Ⅰ　調査の背景とその概要
Ⅱ　調査結果の概要
Ⅲ　先行調査研究
Ⅳ　検討

Ⅰ　調査の背景とその概要

1　調査の背景

サイバー犯罪等サイバー空間における危険は年々高まっているといわれているところであるが、その実態は判然としないというのが現実である。すなわち、警察が公表した 2015 年のサイバー犯罪の検挙件数は 8,096 件だが、刑法犯の検挙件数（約 36 万件）と比べて 45 分の 1 程度でしかない。海外の調査では、世界の成人インターネットユーザーの 41％が 1 年以内に被害に遭ったとの結果[1]もあり、我が国のインターネットユーザー数は 1 億人強であることから、サイバー犯罪の被害率が 0.008％であるとは考えにくいのである。そこで、サイバー空間の安全安心を守るための施策を推進するためには、サイバー犯罪の発生状況を把握することが不可欠であることから本調査を実施したものである。

2　調査の概要

本調査は、日本大学危機管理学部サイバー犯罪等調査研究チームが、警察庁サイバーセキュリティ対策担当参事官室及び日本サイバー犯罪対策センターの協力の下、インターネット調査会社（楽天リサーチ）に委託して平成 28 年 6 月に実施した。

包括的なサイバー犯罪に関する被害実態調査としては、おそらく日本では初めてのものである。

Ⅱ　調査結果の概要

1　回答者の属性

(1) 性別、年齢、地域

対象は、全国の 16 歳以上のパソコン、タブレット、スマートフォンユーザー 1 万 3,000 人で、男女比、年齢別（10 歳代から 60 歳以上）の人口比に概ね対応するように抽出した。

性別では、男性 6,439 人、女性 6,561 人、年齢別では 10 代 771 人、 20 代 1,656 人、

30 代 2,072 人、40 代 2,362 人、50 代 1,984 人、60 代以上 4,155 人であった。地域別では、各都道府県から 258 人～ 322 人のサンプルを抽出した。

(2) 職業別

職業別では、表 1 のとおりで就業者の割合は 60.6%で平成 26 年の 15 歳以上人口に占める就業者の割合 59.6%とほぼ一致している。

表 1　回答者の職業別割合

職業等	%
会社員（派遣社員も含む）	30.9
公務員、教職員、団体職員	6.8
専門職（医師、弁護士、会計士等）	2.5
自営業	6.2
自由業、フリーランス	1.9
パート、アルバイト	12.2
学生	6.3
専業主婦・主夫	18.4
現在は働いていない。	14.8

(3) IT の習熟度別

IT の習熟度別では、約 3 割が他者の支援を受けていることが判明した。

表 2　IT の習熟度別割合

IT 習熟度	%
IT について高度な知識・技能を有している。	5.4
IT について生活に必要な高度な知識・技能を有している。	64.8
他者から援助を受けながら IT を利用している。	29.8

2　サイバー犯罪被害状況

(1) 概況

本調査の設問においては、サイバー犯罪被害の有無といったような抽象的な聞き方ではなく、具体的な被害の類型に当たるか否かの回答を求めた（表 1)。したがって、「だます」等の違法要素は回答者の主観に基づくものであるが、具体的な被害・損害を被った者を抽出できるよう設問を作成した。

平成 27 年中何らかのサイバー犯罪被害を受けたと回答した者は、全体の 9.6%でその内女性が占める割合は、42.4%と平成 27 年の刑法犯被害者に占める女性の割合 33.1%に比べて高いことが判明した。

年齢別では、10 歳代が最も高く 15.3%、以下 20 歳代（14.1%)、30 歳台（11.1%）と年齢が高くなるにつれて低下している。

各サイバー犯罪被害の類型ごとにみると、性別では、いずれの類型においても男性の被害率が高く、年齢別では、10 代が最も高く年齢が高くなるにつれて低下している。

また､パソコン等の利用時間別及び IT 習熟度別で全体の被害率をクロス集計したところ、利用時間別では利用時間が長くなるほど被害率が高まる傾向にあり、「1 日当たり 30 分未満」が 6.3%、「7 時間以上」で 12.3%と倍近い開きがあった。IT 習熟度別では、習熟度が

高まると被害率も高まる傾向にあり、「IT について高度な知識・技能を有している」者 19.1%、「他者から援助を受けながら IT を利用している」者 7.8%と倍以上の開きがあった。

なお、「利用していたサイトから自分の情報が流出」、「迷惑メール」及び「OS のアップデート絡みによる動作支障」については、当初選択肢には含まれていなかったが、自由記載欄への記入が多い項目であったことから項目立てしたものである。また、「その他」の自由記載の中で明らかに他の選択肢の範疇に当てはまる回答については、該当する選択肢に移した。

表 3　サイバー犯罪等被害の類型別割合（複数選択）

サイバー犯罪被害の類型	%
現金をだまし取られた。	1.2
ID やパスワードをだまし取られた。	1.1
現金以外のものをだまし取られた。	0.5
名誉棄損、誹謗中傷、いじめをされた。	0.7
脅迫または恐喝された。	0.7
コンピューターまたはスマートフォンの情報を流出させられた。	1.2
コンピューターまたはスマートフォンの動作に支障が生じた。	4.6
利用していたサイトから自分の情報が流出	0.3
迷惑メール	0.6
OS のアップデート絡みによる動作支障	0.1
その他	0.9
サイバー犯罪被害には遭わなかった。	90.4

「サイバー犯罪被害には遭わなかった」と回答した者に対し、「被害を受けそうな機会に遭遇したか」と尋ねたところ、一回遭遇した者が 4.7%、2 回以上遭遇した者が 3.9%で、合計 8.6%であった。その機会の内訳は、表 4 のとおり、電子メールによるものが多くを占めた。

表 4　サイバー犯罪被害を受けそうな機会（複数選択）

手口	%
身に覚えのない請求メールが来た。	42.6
フィッシングメールが来た。	38.3
サイトを閲覧していたら入会金等を請求する文言が表示された。	26.2
マルウェアを含む電子メールが来た。	19.1
その他	7.1

(2) 現金被害

① 被害の手口

それぞれの被害の類型ごとに、その具体的な手口について回答を求めた。表 5 は、「現金をだまし取られた」手口についてである。インターネットオークションが現金被害の手口としては最も多いことが見て取れる。なお、パーセンテージは被害類型それぞれの中で占める割合である。

表５　現金被害の手口別割合（複数選択）

手口	%
インターネットオークションで代金を支払ったが品物が、届かなかった。	39.7
インターネットオークション以外のインターネットショップで代金を支払ったが、品物が届かなかった。	35.1
身に覚えのない請求なのに支払ってしまった（架空請求）。	24.5
他人に自分の ID、パスワードを使われ、口座から現金が引き出された。	17.9
クレジットカードを不正使用された。	14.6
恋愛感情に付け込まれて、現金を渡してしまった（結婚詐欺等）。	15.9
その他	7.9

②　被害額

現金被害額は、数百万円以上とする回答もあったが、10 万円を超える被害を受けた者が 17.8%、10 万円以下が、82.2%で、被害額の中央値は約 1 万 1,500 円であった。

(2) ID、パスワードの被害

ID、パスワードの被害については、表 3 のとおりでフィッシングサイトによるものが半数以上を占めた。

表６　ID, パスワード被害の手口別割合（複数選択）

手口	%
ネット銀行サイトを模倣したフィッシングサイトに誘導された。	34.2
ネットショップ、ゲームサイトを模倣したフィッシングサイトに誘導された。	38.9
虚偽内容のメールにだまされ、送付した。	32.9
その他	28.9

(3) 現金以外の財産被害

現金以外の被害では、オンラインゲームで主に用いられるゲームのアイテムやポイントが盗まれるような被害が、半数以上を占めた。

表７　現金以外の被害手口別割合（複数選択）

手口	%
インターネットオークションで品物を送ったが、入金されなかった。	45.9
インターネットオークション以外のネット販売で品物を送ったが入金されなかった。	42.6
ゲームのアイテムやポイントを失った。	50.8
恋愛感情に付け込まれて指輪等を渡してしまった。	27.8
その他	11.5

(4) 名誉棄損、誹謗中傷等被害

被害の約 4 分の 3 が掲示板、SNS、ラインへの投稿であった。また、リベンジポルノ型の被害も少なからず発生している。

表８　名誉棄損、誹謗中傷等被害の手口別割合（複数選択）

手口	%
侮辱的な文言等を掲示板、SNS、ラインに書き込まれた。	74.7
侮辱的な文言等を自分のブログ、ツイッター等に書き込まれた。	42.2
人には見られたくない画像を公開された。	16.7
その他	5.6

(5) 脅迫、恐喝被害

脅迫、恐喝においては、電子メールとそれ以外の SNS 等がほぼ同じ割合で用いられており、比較的新しい手口のランサムウェアによる被害も他の手口と同程度の発生している。「その他」では強迫的文言による架空請求が約 7 割を占めている。

表 9　脅迫、恐喝の手口別割合（複数選択）

手口	%
恋愛感情のもつれから電子メールにより脅かされた。	22.2
恋愛感情のもつれから電子メール以外の SNS 等により脅かされた。	22.2
恋愛感情以外の友人関係、取引関係等のもつれから電子メールにより脅かされた。	25.6
恋愛感情以外の友人関係、取引関係等のもつれから電子メール以外の SNS 等により脅かされた。	24.4
マルウェアに感染させられたコンピュータ等の復旧の代償に金銭を要求された。（ランサムウェア）	22.2
その他	25.6

(5) データ流出被害

「その他」に含まれていた「利用していたサイトからの自分の情報の流出」に該当する回答件数は、独立項目に移した。

表 10　データ流出被害の手口別割合（複数選択）

手口	%
電子メールを介してマルウェアを感染させられた。	51.3
ファイル共有ソフトを悪用するマルウェアを感染させられた。	28.7
ハッキングによってコンピュータに侵入された。	32.0
その他	18.7

(6) 機器の不具合被害

ホームページ閲覧による感染の手口が最も多く、電子メールを介しての感染の 2 倍以上であった。

表 11　機器の不具合被害手口別割合 (複数選択)

手口	%
ソフトウェアやアプリのダウンロードを介してマルウェアに感染させられた。	26.2
インターネットのホームページの閲覧によりマルウェアに感染させられた。	43.1
電子メールを介してマルウェアに感染させられた。	18.8
USB メモリ、DVD ロム等外部記録媒体によりマルウェアに感染させられた。	7.6
DoS 攻撃によりサーバーがダウンした。	6.9
その他	20.9

(7) その他

「その他」は、自由記載で回答を求めたが、回答者を被害者とするサイバー犯罪とは言い難い「迷惑メール」、「利用したサイト等からの自分の情報の流出」及び「OS のアップデート絡みの支障」に該当する回答が多く含まれていた。

2　被害通報の状況

(1) 通報の状況

警察へ届け出た割合は 10.4%、警察以外の機関へ通報した割合は 30.7%で、その警察以

外の機関では、クレジットカード会社が筆頭であった。

表 12　警察以外の通報先（複数選択）

通報先	%
クレジットカード会社	35.0
金融機関	21.9
ネットショップ運営会社	32.1
コンピュータセキュリティ会社	18.5
消費生活センター等公的機関	16.7
その他	12.3

(2) 警察に届け出た又は届け出なかった理由

①　被害を受けて警察に届け出た理由の筆頭は、「被害を少しでも取りもどすため(53.8%)」であったが、「再発を防ぐため」（44.6%）と公益的な理由の回答も多かった。被害を受けなかったと回答した者に対しても、「被害を受けたとすれば警察に届けたか」との質問を行った結果は、被害を受けた者とほぼ同様の傾向であった。

表 13　警察に届け出た（届け出る）理由 (複数選択)

理由	被害有り	被害無し
被害を少しでも取り戻すため。	53.8	55.1
犯罪は警察に届けるべきだから。	51.5	47.7
犯人を捕まえてほしいから。	46.9	48.7
再発を防ぐため（被害が広がらないように)。	44.5	58.8
その他	2.3	0.3
分からない。	2.3	1.3

②　被害を受けて警察に届け出なかった理由の筆頭は、「大した被害ではなかったから(53.4%)」であったが、被害を受けなかった者には、この設問はなかったため、「手続きが面倒で時間がかかりそうだから」が筆頭であった。

表 14　警察に届け出なかった（届け出ない）理由

理由	被害有り	被害無し
大した被害ではなかったから。	53.4	設問無し
手続きが面倒で時間もかかりそうだったから。	24.2	56.5
届け出ても検挙できそうにないから。	22.4	53.5
警察とは関わりたくないから。	7.5	13.1
その他	12.4	3.7
分からない。	11.6	6.9

③　サイバー犯罪被害について「ネット上だけで届け出られるシステムがあったら利用したか」との設問に対しては、被害の有無にかかわらず半数以上のものが利用又は匿名なら利用したと思うと回答した。

表 15　サイバー犯罪被害をネット上だけで届けられるシステムについての利用意思

利用意思の有無	被害有り	被害無し
利用すると思う。	39.9	46.9
匿名なら利用すると思う。	25.3	24.1
利用しないと思う。	10.9	6.2
分からない。	23.9	22.7

3　被害時の対処と被害後の変化

(1) 被害時の対処法

被害を受けた際の対処方法等をどのように調べたかを聞いたところ、コンピュータセキュリティ会社のウェブサイト閲覧が筆頭であったが、警察等公的機関のウェブサイトの利用率は低かった。

表 16　被害時の対処方法等の調査先

調査先	%
警察等公的機関のウェブサイト	9.6
コンピュータセキュリティ会社のウェブサイト	22.2
銀行やネットショップのウェブサイト	8.6
質問サイト	22.1
上記以外のウェブサイト	17.9
知人に尋ねた。	15.5
その他	3.8
調べなかった。	33.1

(2) 被害後の変化

被害を受けた後表のとおり様々な対策等を被害者は実施しているが、変わらないと回答した者が約 4 割に上っている。

表 17　被害後の行動や心境の変化の有無

行動や心境の変化	%
セキュリティ製品やサービスの導入	20.4
インターネットオークションの利用の停止	8.8
インターネットオークションの出品者情報の精査	10.6
ネットショッピングの支払い手段をクレジットカードにした。	6.3
クレジットカード利用明細のチェックの励行	20.1
サイバー犯罪の手口や対策等の情報の入手	15.2
その他	5.3
変わらなかった。	39.9

Ⅲ　先行調査研究

1　法務省第 4 回犯罪被害者実態（暗数）調査[2]

(1) 調査方法等

法務省が 4 年ごとに行っている総合的な犯罪被害実態調査の中で、平成 24 年の調査においてインターネットオークション詐欺について調査を行った。郵送による質問票調査で、対象者数 4,000 人中，回答が得られた者は 2,156 人（回答率 53.9%）であった。

(2) 調査結果

① 「過去 5 年間にインターネットオークション詐欺に遭ったか」との問いに対し、2,156 人中 20 人が「被害に遭った」と回答した（0.9%）。

② 「捜査機関に届け出たか」との問いに対しては、1 人が「届け出た」と回答した（5%）。届け出なかった理由で最も多かったのは、「損失がない、大したことではない」（6 人）であった。

2　総務省通信利用動向調査[3]

(1) 調査方法等

総務省では、毎年行っている通信利用動向調査の質問項目に平成14年から「インターネットの利用の際受けた被害」を盛り込んでいる。

平成27年調査は、平成28年１～２月の間に全国の20歳以上の世帯主がいる世帯40,592を対象に質問票を郵送する形で行われ、郵送及びオンライン（メール）によって14,765世帯から回答を得た。

(2) 調査結果

過去１年間に自宅パソコン、携帯電話PHSを含む、スマートフォン及びその他の機器でインターネットを利用したことのある世帯11,526を対象に、過去１年間にインターネットを利用する際に被害を受けたか否か利用手段毎の複数回答を求めた。

結果は表18のとおりであるが、設問にあるとおり、迷惑メール等の受信自体を被害ととらえていること及び世帯を調査対象としていることから被害率が高くなっている。

表18　インターネット利用の際に受けた被害

被害の態様等	%
コンピュータウィルスを発見したが、感染はしなかった。	15.8
コンピュータウィルスを発見し、少なくとも１度は感染した。	6.6
迷惑メール・架空請求メールを受信した。	67.1
フィッシング	3.5
不正アクセス	1.9
その他（個人情報の漏洩、誹謗中傷）	1.4
特に被害はない。	26.2
不詳	9.7

3　英国ケント大学第２回サイバーセキュリティ調査[4]

(1) 調査の概要

ケント大学セイバーセキュリティ総合研究所（Kent University’s Interdisciplinary Research Centre for Cyber Security）が、インターネット調査会社（Google　Consumer Survey）に委託し、2014年２月に実施し、英国全土の1,502人から回答を得た。

調査の対象は、過去12か月間にサイバー犯罪とサイバーセキュリティにかかわった経験の有無を調査した。

(2) 主な調査結果

本稿に関連性のある調査結果としては次のようなものである。

①　過去１年間に26％がCyber Dependent Crime（不正アクセス禁止法違反及びコンピュータ・電磁的記録対象犯罪等）の被害を受けた。

②　過去１年間に9.3%がCyber Enabled Crime(ネットワーク利用犯罪)の被害を受けた。

③　金額的被害を受けた者は、1,000ポンド以上が28.8%、1000ポンド未満が71.2%であった。

④　被害者で捜査機関への申告した者は、警察等捜査機関3.5%、Action Fraud[5]2.7%（重複あり）と低いものであった。通報しなかった理由の首位は、「自分で解決した（10.3%）

であったが、次が「時間の無駄（7.6%）」であった。

Ⅳ　検討

1　サイバー犯罪被害の実態は明らかになったのか。

サイバー犯罪の被害者のほとんどは、インターネットユーザーであることから、インターネット経由で調査を行うことは合理的かつ有効であると考えられる。ただし、本調査で対象としたインターネットユーザーは、インターネット調査会社のモニターに登録しているものであることから、ネット利用頻度は全国平均よりも高くなっている。

調査結果では、1 日のインターネット利用時間の平均は、最小で 143 分、最大で 240 分であった。ちなみに、平成 27 年総務省調査によれば、1 日平均のネット利用時間は平日で 90.7 分、休日で 113.7 分であることから、本調査対象は、全国平均よりも 1.5 ～ 2.2 倍程度長くインターネットを利用していることになる。

ネット利用時間別の被害率は、利用時間の長さと正の相関にあることから、全国平均の利用時間を調査結果に当てはめると、全国のインターネットユーザ―の平均被害率は 8.5% 以上と推計できる。

総務省によると平成 27 年のインターネットユーザーの推計は 1 億 46 万人であることから、概算すると約 850 万人が何らかの被害を受けたと推計される。

さらに、警察への申告率 10.4%をサイバー犯罪発生件数の推計に当てはめると 85 万件以上申告が行われていることになるが、警察の検挙件数、相談受理件数を合わせても 13 万件余であることから [6]、矛盾が生じている。その理由としては、犯罪についての警察への届け出が社会的に望ましい行動であることから、その回答にバイアスが生じているのか、被害推計が大きすぎるのか、あるいはその両方なのか不明である。

被害率は、英国ケント大学調査の半分以下であったが、インターネットオークション詐欺被害では、0.67%（1 年間）と法務省調査 0.9%（5 年間）を大きく上回っている。ただ、法務省調査では対象がインターネットユーザーだけではないので、平成 23 年当時のインターネットの利用率（79.1%）及び利用頻度（毎日 1 回以上 59.1%）を勘案してもその差は大きなものである。

本調査の精度については第 2 回調査との比較等により引き続き分析する必要がある

2　捜査機関への通報率の低さについて

先行調査と今次調査で共通するのは、警察等捜査機関への通報率の低さである。今次調査では、10.4%と法務省調査（5%）や英国ケント大学調査（6.2%）よりも高い結果が出ているが、法務省の犯罪被害実態調査にある自転車盗（42.7%）や不法侵入（47.9%）の申告率に比べて大幅に低く、申告率が低い性的事件（18.5%）をも下回っているのである [7]。

届けなかった理由の過半数は、「大した被害ではなかったから（53.4%）」であった。ち

なみに、法務省の調査で自転車盗を届けなかった理由の筆頭も「それほど重大ではない（30.3%）」であったがその割合をみると、サイバー犯罪被害は自転車盗被害よりも軽く扱われているのである。

しかしながら、「被害をネット上だけで届けられるシステムがあったら、利用したか」との問に対しては、「利用すると思う。（46.9%）」、「多分利用すると思う。（24.1%）」約 3 分の 2 の被害者が回答していることから、サイバー犯罪被害の実態をより明らかにするためには、英国で実施されている類似のシステム[8]等を参考に、簡便な被害申告システムを構築する必要があると考える。

おわりに

本調査研究結果は、日工組社会安全研究財団社会安全に関する研究助成を受けた「サイバー犯罪実態及びサイバー犯罪被害通報・診断システムの可能性に関する調査研究」の一部である。また、クロス集計については、日本大学危機管理学部専任講師宮脇健が担当した。

---

[1] Norton Report p11, http://www.symantec.com/about/news/resources/press_kits/detail.jsp?pkid=norton-report-2013（平成 28 年 9 月 25 日参照）

[2] 法務総合研究所研究部報告 49　80-81 頁　http://www.moj.go.jp/housouken/housouken03_00066.html（平成 28 年 9 月 25 日参照）

[3] 総務省　平成 27 年通信利用動向調査　http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001074098&cycode=0（平成 28 年 9 月 25 日参照）

[4] http://www.cybersecurity.kent.ac.uk/Survey2.pdf（平成 28 年 9 月 25 日参照）

[5] 英国の詐欺とサイバー犯罪にかかるオンラインでの被害通報システム http://www.actionfraud.police.uk/（平成 28 年 9 月 25 日参照）

[6] 平成 27 年におけるサイバー空間をめぐる脅威の情勢　9-11 頁 http://www.npa.go.jp/kanbou/cybersecurity/H27_jousei.pdf（平成 28 年 9 月 25 日参照）

[7] 法務総合研究所研究部報告 49　14 頁　http://www.moj.go.jp/housouken/housouken03_00066.html（平成 28 年 9 月 25 日参照）

[8] Action Fraud 英国の詐欺とサイバー犯罪にかかるオンラインでの被害通報システム http://www.actionfraud.police.uk/（平成 28 年 9 月 25 日参照）

インターネット上における青少年保護に関する制度の動向

日本大学危機管理学部　教授　小向　太郎

Ⅰ　インターネットと青少年保護
Ⅱ　EU の動向
Ⅲ　米国の動向
Ⅳ　まとめにかえて

Ⅰ　インターネットと青少年保護

1　インターネットの普及と青少年保護

インターネットの普及は、社会のさまざまな分野に影響を与えている。ネットワーク上で青少年が危険にさらされるのではないかという懸念も、インターネットが一般に利用されるようになった比較的早い段階から指摘されてきた。

インターネット上で発信される多様な情報の中には、一般に青少年にとって好ましくないとされる情報も大量に存在する。また、青少年についてはプライバシーや個人情報の保護に特別な配慮が必要ではないかという意見もある。個人情報保護のルールで重要な要素の一つに、本人の意思反映がある。個人情報を収集したり、利用したり、第三者に提供する際には､本人の同意を得ることが望ましいと考えられている。しかし､青少年に関しては、本人の同意だけで本人の権利を保護するのに十分であるかどうかは議論がありうる。例えば、民法上の法律行為は、未成年の意思表示だけでは、法律行為が完結しないのが原則になっている[1]。

さらに、最近ではインターネット上で発信された情報が、かなりの年月を経ても検索・閲覧可能な場合が多い。このような過去の情報について、一定の場合に消去可能にすることが必要ではないかという、いわゆる「忘れられる権利」に関する議論がなされている。青少年との関係で言えば、自分が年少のときに自分や自分に親しいものが発信した情報が、後に公開を欲しない情報になるということは、十分に考えられる。

本稿では、インターネットの普及によって懸念が高まっている青少年保護の問題に関して、わが国と EU および米国の動向を概観することで、わが国における制度整備の課題について考察したい[2]。

2　個人情報保護法と青少年

わが国では、2003 年に個人情報保護法が成立しており、同法によって個人情報取扱者に対する規制が定められている。そして、個人情報保護法は、成立後の環境変化に対応する

ために、2013 年から改正が検討され、2015 年 3 月には個人情報保護法等の改正法案が国会に提出され、2015 年 9 月 3 日に成立している。

今回の改正で「要配慮個人情報」に関する規定が新たに設けられ、「本人の人種、信条、社会的身分、病歴、犯罪の経歴、犯罪により害を被った事実その他本人に対する不当な差別、偏見その他の不利益が生じないようにその取扱いに特に配慮を要するものとして 政令で定める記述等が含まれる個人情報（第 2 条第 3 項）」の取得および第三者提供には、法令に基づく場合等の正当な理由がある場合を除いて本人の同意が必要であるとされている。しかし、青少年の個人情報に関しては、特に配慮を求める規定はなく、現在のところ、一般の個人情報と同様の扱いとなっている。

なお、個人情報保護法が要求する義務の内容を明確にし、分野に特有の注意等を喚起するために、各省庁がガイドラインを策定している。例えば、電気通信分野[3]や医療分野[4]では、利用目的の限定や本人の同意に関して、より高いレベルの配慮を求める指針が示されている。しかし、例えば、青少年の個人情報が対象となることが多いと考えられる文部科学省のガイドライン[5]においても、青少年の個人情報に特に必要な配慮について明確には言及がされていない。

一方で、最近では、後述のように EU を中心として「忘れられる権利」が議論されている。このような動きを受けて、自分に関する過去の情報の削除を求める訴訟が、特に検索エンジンが提示する検索結果の削除の是非を中心に、わが国でも注目を集めている[6]。ただし、現在のところ、過去の前科や犯罪報道などに関わる情報が問題となっている場合がほとんどであり、青少年に関して特に配慮を求めるべきかどうかについては、議論の中心にはなっていない状況である。

3　違法有害情報対策

わが国では、従来から有害図書等に対する規制が条例レベルで行われてきた。有害図書規制が主に対象としていたのは、性的な表現や残虐な表現など、青少年がそれに触れることで精神の健全な成長に悪影響を受けると考えられていたものである。しかし、インターネット上での違法有害情報の議論においては、これにとどまらず、インターネット上の情報がリアルな世界の犯罪と結びつく場合も含めて議論が行われている[7]。

1999 年にモバイル・インターネットのサービス提供が開始され、携帯電話がインターネットに接続するようになるとともに、急速に青少年にも普及するようになった。携帯電話による情報へのアクセスは大人の目が届きにくいため、知らないうちに青少年が悪影響を受けるのではないかという不安が高まっていた。青少年が有害な携帯サイトにアクセスしないようにする手段を確保することが望ましいという観点から、総務大臣が 2007 年 12 月以降数回にわたって、携帯電話事業者に対してフィルタリングサービスの導入・高度化を要請している。さらに、法律を制定して有害情報から青少年を保護するべきであるという議論を受けて、2008 年 6 月 11 日に、「青少年が安全に安心してインターネットを利用でき

るようにする環境の整備等に関する法律（青少年インターネット環境整備法）」が成立している。青少年インターネット環境整備法では、「青少年の健全な成長を著しく阻害する」青少年有害情報として、犯罪や自殺につながる情報、著しく性欲を興奮・刺激する情報、著しく残虐な内容の情報と例示し、こうした情報に青少年が接しないようにする事業者の自主的な取り組みを促す内容となっている。携帯電話事業者、ISP、機器製造事業者には、青少年有害情報フィルタリングサービスを提供することが義務付けられており、特に携帯電話事業者には、保護者から反対の意思表示がない限りフィルタリングを提供することが求められている。この他、フィルタリングソフトウェア開発事業者や特定サーバ管理者（公衆向け情報発信が行われているサーバの管理者）にも、一定の努力義務が課せられている。

青少年インターネット環境整備法が有害情報として例示する「犯罪若しくは刑罰法令に触れる行為を直接的かつ明示的に請け負い、仲介し、若しくは誘引し、又は自殺を直接的かつ明示的に誘引する情報」には、コミュニティサイト等で成人が犯罪目的で青少年を誘引するために発信する情報も含まれると考えられている。

従来は、青少年有害情報とは、青少年が悪影響を受ける可能性があるがその情報自体を違法とすることまでは社会的に望まれていない情報であると考えられてきた。しかし、現在ではむしろ、青少年をターゲットとする犯罪者からのアプローチの問題が、青少年保護に関する議論のかなりの割合を占めるようになっている。これは、従来考えられていたような青少年が情報から悪影響を受けるという問題ではなく、むしろ成人の犯罪者による犯罪の予備的行為に対してどのような対策をするべきかという問題である。

なお、青少年に対する性的なアプローチに関する規制としては、いわゆる出会い系サイトについて、「インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律」が 2003 年 6 月に成立しており、2008 年に規制を強化する改正がなされている。児童をサイト等に誘引する行為を禁止し、事業者に対して、届出、利用者が児童でないことの確認、禁止誘引行為に係る書き込みの削除等の義務が課せられている。また、児童買春[8]や児童ポルノ[9]に関しては、「児童買春，児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律（児童買春児童ポルノ禁止法）」が 1999 年 5 月に成立しており、ともに処罰の対象となっている。

Ⅱ　EU の動向

1　EU 一般データ保護規則と青少年

前章でみたようにわが国の個人情報保護法においては、青少年の個人情報に関しては特別な配慮を求める規定が定められていない。これに対して EU では、青少年の個人情報について特別な保護を導入することになっている。

1995 年に採択された「個人データ処理に係る個人の保護及び当該データの自由な移動に関する欧州議会及び理事会の指令（EU 個人データ保護指令）」[10]に基づいて個人情報保護

に関する制度が各構成国で整備されている。2012 年 1 月には、EU 域内の個人情報保護をさらに確実なものとするために、「個人データの取扱いに係る個人の保護及び当該データの自由な移動に関する欧州議会及び理事会の規則案（GDPR）」[11] が提案され、2016 年 5 月に発効し、2018 年 5 月に施行される予定である [12]。構成国に立法を求めるものであった「指令」から、直接適用される「規則」に変更するとともに、環境の変化に対応するための数多くの保護規定が定められている。個人データ（personal data）の処理に本人の同意を求めるという基本的な枠組みは、EU 個人データ保護指令でも既に採用されているが、GDPR では、有効な同意とみなされるための要件が明確化されるなど、さらに本人によるコントロールが重視されている。

EU 個人データ保護指令には、特に青少年の個人情報について厳格な保護を求める規定は置かれていなかった。しかし、青少年の個人情報についての危険性を認識したうえで、青少年については特段の配慮が必要であるという指摘もあった [13]

そこで、GDPR は第 8 条に「情報社会サービスに関する児童の同意に適用される条件」という規定を設けて、情報化社会のサービスを児童に直接提供する場合には、13 歳未満の児童の個人データの処理は、その児童の親または後見人が同意または許可した場合に限り合法であるとしている（第 8 条）。これは、児童は、個人情報の利用によってどのようなリスクがあるのか、それがどのような結果をもたらすか、どのような保護が受けられるかといったことを理解することが難しかったり、個人情報に関する自身の権利に対する意識が低かったりする場合があるため、自身の個人情報に関して特別な保護を受ける必要があるという趣旨で導入されたものである。また、このような特別な保護は、マーケティングや、個人登録やプロフィールの形成、児童に対して直接提供されるサービスを児童が利用する際に収集される個人情報において、特に有効であるという考えが示されている（前文（38））。

2 「忘れられる権利」と青少年

欧州委員会が GDPR の初期提案を 2012 年 1 月に公表した際に、第 17 条に、「忘れられる権利及び消去権」という規定が置かれており、データ管理者に自分に関するデータの削除や拡散停止を求めたり、第三者にデータのリンクやコピー等を削除させたりすることが規定されていた。このような規制が実際にどのような効果と実効性を持つのかということは、専門家の間では当初から議論になっていた。

2014 年 5 月に EU 司法裁判所は、自分の過去の望ましくない情報が検索結果として表示されるとして、検索サービス提供事業者に対して検索結果の削除を求めて提起された事案について、現行の EU 個人データ保護指令のもとでも、一定の場合には検索リストから自己に関する過去の情報の削除を求めることができるとする判断を示した [14]。これが「忘れられる権利」を認めたものとして注目を集め、どのような範囲で削除の請求が認められるべきかが議論されている。わが国でも検索サービス提供事業者の検索結果について削除を命じている例がある。

GDPR の第 17 条は、最終的に次のような内容となっており、児童の個人データに関しては消去権を行使できることが特に明記されている。

第 17 条「消去権（「忘れられる権利」）」
1. データ主体には、以下のいずれかに該当する場合、個人データについて、その人物に関連する個人データの削除とそのデータの頒布の中止を管理者に遅滞なく実行させる権利があり、管理者は遅滞なく個人データを消去する義務を負う。
(a) 当該データを収集および処理した目的において、そのデータがもはや必要ではない場合。
(b) 第 6 条 (1)(a) または第 9 条 (2)(a) によりその処理の根拠となる同意をデータ主体が取り下げた場合で、そのデータの処理について法的な根拠が他に無い場合。
(c) 第 19 条 (1) の規定に従ってデータ主体が個人データの処理に異議を唱えており処理に法的な根拠がない場合、またはデータ主体が第 19 条 (2) の規定に従って処理に異議を唱えた場合。
(d) 個人データが違法に処理されていた場合
(e)EU 法または加盟国法によって管理者に課される法律上の個人データ保持義務を遵守するために当該データを消去する必要がある場合
(f) 当該データが第 8 条 (1) で言及されている情報化社会のサービスの提供（訳注：児童の個人データの処理）に関連して収集されたものであるとき

このような規定が置かれた理由は、特に情報主体が児童の場合に、その処理がどのような危険をもたらすかを認識せずに同意をしてしまい、後にそのような個人情報の削除を望むということが、特にインターネットにおいては十分に考えられるからであるとされている（前文（65））。

3　違法有害情報対策

前章で述べた通り、わが国における青少年違法有害情報対策においては、青少年を対象とした犯罪につながる情報発信を抑制することが重視されている。欧州諸国においても、捜査機関による青少年を対象とした性犯罪者等の強化が行われており、例えば SNS 事業者の自主規制に期待する議論もされている。

欧州評議会（Council of Europe）では、「児童の性的被害防止条約」が 2010 年 7 月に発効している[15]。この条約では、締約国に対して、青少年を性的な目的で誘引する行為等について処罰規定を整備することなどが求められている。

なお、経済協力開発機構（OECD：Organization for Economic Co-operation and Development）の情報・コンピュータ・通信政策委員会 (ICC P：Committee for Information、Computer and Communications Policy) では、情報セキュリティとプライバシーに関する作業部会 (WP ISP：Working Party on Information Security and Privacy)

を設定して、インターネット上の青少年保護について検討が行われている。2011 年に「ネット上の青少年保護　直面する危険と保護政策の在り方[16]」というレポートを公表している。OECD のレポートでは、青少年がオンラインで直面するリスクを次のように分類している。

・インターネット技術リスク：コンテント・リスク、コンタクト・リスク
・消費者関連リスク：オンライン・マーケティング、浪費、詐欺的行為
・プライバシー・セキュリティ・リスク：情報プライバシー、情報セキュリティ

この分類においては、青少年が犯罪等のターゲットになる危険はコンタクト・リスクに該当し、コンタクト・リスクに対応するための立法として、特に、サイト運営者に法的なモニタリング義務がスウェーデン等の数カ国で導入されていることや、わが国の出会い系サイト規制法が年齢確認を義務付けていることが紹介されている。しかし、多くの国では事業者に義務を課すよりは、事業者による自主的取組を促す政策がとられているという認識が示されている。

また、このレポートでは、青少年保護のための政策はまだ初期段階にあるとして、多岐にわたる複雑なこの問題について全体の整合性を調整すること、実証的な政策決定（evidence-based policy-making approach）を採用すること、各国の規制枠組みを有効性と実効性を高めるために国際的な協力をすすめること、が特に重要であると指摘している。

Ⅲ　米国の動向

1　消費者プライバシーと COPPA

ここまで述べたことから、わが国の個人情報保護法が青少年の個人情報に対して特別な配慮を求めていないのに対して、EU では青少年保護のための新たな規制が導入されつつあることがわかる。このような青少年の個人情報保護に関する議論は、米国においても活発に行われている。

米国では従来、個人情報の利用について基本的にビジネスの自由を重視し自主規制を尊重する立場を取るといわれてきたが、近年では、特に消費者プライバシーに関して、積極的な政策提言や法執行が行われている。

米国において消費者プライバシー保護を所掌する連邦取引委員会（FTC: Federal Trade Commission）は、同年 3 月に「急変する時代の消費者プライバシー保護[17]」という報告書を取りまとめている。この報告書では、消費者が自分のデータに関する決定を行うような状況では選択の機会が与えられるべきであり、(1) データが収集される際に示された方法と大きく異なる方法で利用される場合と (2) ある目的のためにセンシティブ情報を収集する場合には、積極的な同意の表明を得るべきである」としている。そして、「児童に関するデータ、金融情報と健康情報、社会保障番号、および一定の位置情報は、少なくとも

センシティブ・データ」として扱うという考えが示されており（47 頁、注 214）、児童に関するデータを収集する際には、積極的な同意の表明が望ましいとされている。

また、児童のプライバシーに関しては、1998 年児童オンライン・プライバシー保護法（Children’s Online Privacy Protection Act of 1998、COPPA）に基づく執行権限を FTC が担っている。COPPA は、13 歳未満の児童向けの Web サイトやオンライン・サービスの管理者と、13 歳未満の児童から個人情報を収集していることを現実に認識している Web サイトやオンライン・サービスの管理者に対して、児童の個人情報を収集、利用、開示する際に、Web サイト上での通知を行い、親から検証可能な同意（verifiable parental consent）を得ることを義務付けている。また、親による児童の情報へのアクセス権と、以後の利用を拒否する機会等が認められている。FTC は、この法律を実施するための児童オンライン・プライバシー規則（Children’s Online Privacy Protection Rule）の策定権限があり、2000 年 4 月 21 日に規則を施行している。2012 年 12 月 19 日には、この規則をよりネットワークの発展に即した内容に改正しており、例えば「児童を対象としたアプリと Web サイトのプラグインによって、第三者が保護者の同意なしに児童の情報を収集できるようにすることの禁止」や「対象となる Web サイト運営者やオンライン・サービス提供者に対して児童の個人情報が安全に秘匿できる能力がある企業にのみ提供されるように合理的な手順を踏むことの要請」を盛り込むなど、かなり踏み込んだ指針を示している [18]。

2 「忘れられる権利」と「消しゴム法」

米国では、わが国や EU よりも早く、検索サービス事業者に対して検索結果等の削除を求める訴訟が提起されている。しかし、米国では、名誉毀損やプライバシー侵害を根拠として検索結果の削除を求めた訴訟が提起された場合には，検索サービス提供事業者が、1996 年に制定された通信品位法上の「双方向コンピュータサービス」に該当するため，広く免責が認められており，名誉毀損・プライバシー侵害等に当たる情報の存在を提供事業者が認識していても免責される傾向にある [19]。

一方で、青少年が SNS 等で発信した情報について、本人が後から削除等を請求できるようにすべきではないかという意見はあり、カリフォルニア州では 2013 年 9 月に通称「消しゴム法」と呼ばれる州法が成立している（2013 年 9 月 23 日成立、2015 年 1 月 1 日施行 [20]）。

この法律は、2015 年 1 月 1 日以降、サイト等（インターネット・ウェブ・サイト、オンライン・サービス、オンライン・アプリケーション、モバイル・アプリケーション）の運営者に対して、当該運営者のサービス等にユーザとして登録している州内に居住する 18 歳未満の者が、当該運営者のサイトやサービスやアプリケーションに投稿したコンテンツや情報を、直接消去するか、または消去を要請することによって消去することを可能とするよう求めている。そして、運営者は対象者に対して、消去を求めることができることを、明確かつ具体的に通知しなければならない。ただし、第三者によって投稿されている場合、

州法や連邦法の他の条項が運営者や第三者に当該コンテンツや情報を維持するよう求めている場合、運営者が当該コンテンツや情報を匿名化している場合等は、これらの対象から除外されている[21]。

3　違法有害情報対策

米国はインターネット発祥の地であり、わが国やEUと比べても早い段階でインターネット上の青少年保護に関する制度整備が具体的に議論されている。

1996年通信品位法[22]は、一般に禁止されているわいせつな情報だけでなく、「下品な（indecent）」または「明らかに不快な（patently offensive）」情報についても、18才未満の者が受信することを知りながら送信した者に対して刑罰を科していた。しかし、この規定は表現の自由の不当な制約であるとして訴訟が提起され、連邦最高裁の違憲判決が下されている[23]。その後1997年に、未成年者に対する有害な情報発信を商業目的に限定して規制する児童オンライン保護法[24]が制定されたが、これも合憲性が裁判で争われ違憲とされている[25]。また、2000年には公立図書館が連邦政府の補助金を受ける条件としてフィルタリング・ソフトのインストールを課す児童インターネット保護法[26]が制定されているが、これに対しては合憲性を認める判断がなされている[27]。

児童に対する性犯罪者のアプローチを抑止する制度としては、児童を性的な対象として誘引する行為そのものが犯罪行為として規定されている。1998年に制定されている対性犯罪者児童保護法[28]では、児童に性犯罪目的で近づく行為等を禁止し、児童に対する性犯罪に対する取締りや罰則を強化しており、FBI等ではおとり捜査も行われている[29]。さらに、2008年には、われらが児童保護法（the PROTECT Our Children Act[30]）によって、国家戦略の策定やデータベース等の技術的対応、罰則の強化、ISPの協力義務等が定められ、性犯罪者から児童を保護する政策が一層強化されている。

われらが児童保護法では、当局に対して2年毎に国家戦略を策定・公表することを求めており、米国司法省はこれを受けて2011年から国家戦略を公表している。2016年4月に公表された国家戦略[31]では、捜査と執行、拡大と啓発、被害者のフォロー、政策・立法の推進の、4つのエリアについて、今後の具体的な目標を示している。特に、捜査と執行に関しては、「新たな技術への対応：司法省とその協働機関は、執行機関が技術的困難に直面している場合には、斬新な操作手法を編み出してモデルとして示すことに取り組む」という項目を挙げられており、技術の進展によって対象とする犯罪の内容や捜査の障害の変化を意識していることが伺える。

Ⅳ　まとめにかえて

以上見てきたように、青少年の個人情報に関しては、EUでも米国でも特別な配慮が法制度上なされている。また、特に米国においては、青少年に対する性犯罪の問題は、一貫

して犯罪者の取締強化をどのように行うべきかという点から議論されている。保護者や青少年に対する啓発も犯罪防止の一環として重要視されているが、国家戦略の中心は犯罪者が行う「児童への搾取との戦い（to Combat Child Exploitation）」である。

これに対してわが国では、青少年の個人情報を保護するための制度は整備されておらず、青少年を性的な目的でアプローチする行為の誘引段階での処罰は、出会い系サイト上での行為等に限られている。そして、青少年が犯罪被害に遭遇する潜在的な危険に関しては、青少年を対象とした犯罪を企図するものが青少年にアプローチするために発信する情報を抑制しようとする政策が取られている。特にインターネット上でのプラットフォームであるSNS等の事業者に対して、自主的な取り組みを努力義務として求めるという制度枠組みを採用している。

わが国において、インターネットを介した青少年を対象とする性犯罪について、犯罪取り締まりの制度的強化が必ずしも焦点となっていない背景には、実際に被害が発生した犯罪については取締りがある程度効果的に行われていること、先進国のなかでも犯罪の発生率が低いこと、青少年の行方不明者数等が米国と比較して少ないこと等があると考えられる[32]。社会全体としても治安の悪化が取りざたされることがあるが、統計上は犯罪の発生等に必ずしも増加していない[33]。確かに、青少年によるコミュニティサイトの利用が増え、それを契機とした犯罪被害の認知件数は増加している。しかし、青少年の性犯罪被害全体に目を向けると、児童買春児童ポルノ禁止法、児童福祉法、青少年保護育成条例等に違反する福祉犯の被害は、2000年の8,291人から2015年の6,235人まで大きな変動がなく、青少年のモバイル・インターネット利用が急増したこの15年で、総数に大きな増加が見られない[34]。全体としてみると、犯罪被害の面で依然として安全な国であるといえる。

わが国では、青少年に対する成人の性的目的によるアプローチも、青少年に悪影響を与える情報として議論している。そのため、これらの情報を青少年からどのようにして遠ざけるかということに議論がフォーカスされている面がある。関連事業者に対して対応を義務付ける議論が活発なのは、情報抑制が主要な対策手段として認識されているからである。

青少年への性犯罪目的での情報発信が問題となるのは、それによって青少年を対象とした犯罪の実現につながるからである。その目的は、こうした犯罪を防ぐことであり、情報発信の抑止自体が本来の目的ではない。確かに、青少年への誘引行為を処罰の対象とすることは、過剰な規制になる危険があり冤罪の危険も否定できない。社会環境によってもこのような規制の必要性は変わってくるため、広範に処罰の対象とすることについては慎重になるべきであろう。しかし、インターネットによるボーダーレス化の進展によって、わが国でも青少年がインターネット上でさらされる危険に対して、最低限の安全策は整備しておく必要がある。

特に、わが国では、青少年の個人情報をインターネット上で収集する行為について、個人情報保護制度上は特段の制約が設けられていない。青少年が不用意に自らの情報を提供してしまうことは、その後の人生において本人の意にそぐわない思いがけない不利益をも

たらす可能性があり、性犯罪をはじめとする様々な犯罪のターゲットとなる危険を惹起させる危険がある。そして、このような危険は、今後国内に閉じたものであるとは限らない。

本稿で見てきたように、米国ではこの分野について早くから立法的な手当が試みられており、欧州においても同様の制度が導入されることになっている。

青少年保護の観点からは、わが国においても、このようアプローチを検討することが重要であろう。青少年に安全な環境を提供するためには、情報発信の抑制だけを考えるのではなく、個人情報保護や一般的な犯罪対策の問題として、より議論されるべきである。

謝辞

本研究の一部は、科学研究費補助金・研究活動スタート支援（課題番号：16H07246）による研究費を得て実施した。

---

[1] 民法第 5 条第 1 項「未成年者が法律行為をするには、その法定代理人の同意を得なければならない。ただし、単に権利を得、又は義務を免れる法律行為については、この限りでない」同第 2 項「前項の規定に反する法律行為は、取り消すことができる」。

[2] こうした議論においては、児童、青少年、未成年、少年、といった用語が使われるが、わが国の制度においては、基本的に、児童と青少年は 18 歳未満の者、未成年と少年は 20 歳未満の者を指している。また、海外の議論において、例えば英語の child や minor と言った用語は、「子ども」「児童」「未成年」等と訳されることが多い。それぞれがどのような年齢の者を指すかは、法令によって異なる。本稿においては、これらを包括する用語として基本的に「青少年」を使用し、child および minor の訳語としては「児童」を使用することとする。

[3] 総務省「電気通信事業における個人情報保護に関するガイドライン（平成 16 年総 務省告示第 695 号。最終改正平成 27 年総務省告示第 216 号）」。

[4] 厚生労働省「医療・介護関係事業者における個人情報の適切な取扱いのためのガイドライン（平成 16 年 12 月 24 日通知、平成 18 年 4 月 21 日改正、平成 22 年 9 月 17 日改正）」。

[5] 文部科学省「文部科学省所管事業分野における個人情報保護に関するガイドライン（平成 27 年 8 月 31 日文部科学省告示第 132 号）」。

[6] 奥田嘉道編著（2015 年）『ネット社会と忘れられる権利』現代人文社、神田知宏（2015 年）『ネット検索が怖い「忘れられる権利」の現状と活用』ポプラ新書等。

[7] 小向太郎（2015 年）『情報法入門（第 3 版）デジタル・ネットワークの法律』NTT 出版 123-127 頁。

[8]「児童買春」とは、児童またはその斡旋者や保護者に対して対償を供与し、又はその供与の約束をして、当該児童に対し、性交等（性交若しくは性交類似行為をし、又は自己の性的好奇心を満たす目的で、児童の性器等（性器、肛門又は乳首）を触り、若しくは児童に自己の性器等を触らせること）をすること（第 2 条第 2 項）と定義されている。

[9]「児童ポルノ」とは、写真、電磁的記録に係る記録媒体その他の物であって、「児童を相手方とする又は児童による性交又は性交類似行為に係る児童の姿態」「他人が児童の性器等を触る行為又は児童が他人の性器等を触る行為に係る児童の姿態であって性欲を興奮させ又は刺激するもの」「衣服の全部又は一部を着けない児童の姿態であって、殊更に児童の性的な部位（性器等若しくはその周辺部、臀部又は胸部をいう。）が露出され又は強調されているものであり、かつ、

性欲を興奮させ又は刺激するもの」にあたる児童の姿態を視覚により認識することができる方法により描写したもの（第２条第３項）と定義されている。

[10] 95/46/EC of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

[11] Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data、and repealing Directive 95/46/EC.

[12] GDRP に関する議論については、石井夏生利（2014 年）『個人情報保護法の現在と未来』勁草書房等を参照。

[13] U.K. Information Commissioner’s Office: Personal information online code of practice, May 2011. http://www.ico.gov.uk/for_organisations/guidance_index/~/media/documents/library/Data_Protection/Detailed_specialist_guides/personal_information_online_cop.ashx/.（2016 年 10 月 31 日アクセス）。

[14] Court of Justice of the European Union "An internet search engine operator is responsible for the processing that it carries out of personal data which appear on web pages published by third parties" PRESS RELEASE No 70/14 (2014).

[15] Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse, Lanzarote, 25.X.2007.

[16] OECD: The Protection of Children Online: Risks Faced by Children Online and Policies to Protect Them, OECD Digital Economy Papers, No. 179 (2011). http://dx.doi.org/10.1787/5kgcjf71pl28-en/ .（2016 年 10 月 31 日アクセス）。

[17] FTC, Protecting Consumer Privacy in an Era of Rapid Change (2012)

[18] 小向太郎（2015 年）「米国 FTC の消費者プライバシーに関する法執行の動向」堀部政男編『情報通信法制の論点分析』商事法務 151-162 頁。

[19] 小向太郎「『忘れられる権利』と米国通信品位法」情報処理学会研究報告電子化知的財産・社会基盤（EIP）2011-EIP-69, 2015-09-11。

[20] Senate Bill No. 568, CHAPTER 336, 22581.

[21] Senate Bill No. 568, CHAPTER 336, LEGISLATIVE COUNSEL'S DIGEST, http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=201320140SB568.（2016 年 10 月 31 日アクセス）。

[22] Communications Decency Act of 1996, 18 U.S.C. § § 1462, 1465, 2422.

[23] Reno v. American Civil Liberties Union, 521 U.S. 844（1997）.

[24] Child Online Protection Act of 1998, 47 U.S.C. § § 230-231.

[25] ACLU v. Mukasey, 534 F.3d 181（2008）, Mukasey v. ACLU, 129 S. Ct. 1032(2009).

[26] Children's Internet Protection Act, 20 U.S.C. § 9134（2006）; 47 U.S.C. § 254.

[27] United States v. American Library Association, Inc., 539 U.S. 194, 2003 U.S. LEXIS 4799 (2003).

[28] the PROTECTION OF CHILDREN FROM SEXUAL PREDATORS ACT OF 1998, 105 P.L. 314.

[29] 捜査官がインターネット上のコミュニティサイトに青少年を装ってアクセスし、青少年と知りつつ誘い出そうとする者を待ち合わせ場所で逮捕するという手法がとられている例がある。このような捜査手法が許されるかどうかについては、複数の裁判で争われている。例えば、合衆国対ヘルダー事件（United States v. Helder, 452 F.3d 751 (8th Cir. 2006).）では、対性犯罪者児童保護法における「青少年に対する誘引」は実際に相手が青少年である場合に限られ、お

とり捜査官に対する誘引行為はこれにあたらないなどとして犯罪の成否が争われたが、本法の誘引は必ずしも現実の青少年を対象としている必要はないとして、犯罪の成立が認められている。

[30] the Providing Resources, Officers, and Technology to Eradicate Cyber Threats to Our Children Act of 2008, 110 P.L. 401.

[31] U.S. Department of Justice: The National Strategy for Child Exploitation Prevention and Interdiction, a report to congress, April 2016.

[32] 小向太郎「インターネット上の青少年犯罪被害対策の動向」情報処理学会研究報告電子化知的財産・社会基盤（EIP）2011-EIP-53, 2011-09-08。

[33] 河合幹雄（2004 年）『安全神話崩壊のパラドックス』岩波書店。

[34] 内閣府「平成 28 年版　子ども・若者白書」http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h28honpen/index.html.（2016 年 10 月 31 日アクセス）。

児童福祉行政における危機管理
ー子どもの命を紡ぐー

日本危機管理学部　准教授　鈴木　秀洋

Ⅰ　問題提起
Ⅱ　児童虐待の現状
Ⅲ　従前の児童福祉法制の改正経緯それぞれの内容と評価
Ⅳ　上記法改正の現在の到達点の課題
Ⅴ　具体的制度改善提言
Ⅵ　予想される反論と再反論
Ⅶ　まとめ

Ⅰ　問題提起

危機管理学というとテロ対策や災害対策が主に想定される。しかし、最も身近な親密圏領域である親子等の間で、実は日々児童虐待により子どもの命が脅かされている。児童福祉領域では子どもの命の保障が大前提であるが、実はその根底が日常的に揺るがされていることはあまり知られていない。従前児童福祉は、「愛護」「保護」という視点を大切にしてきた。それゆえ迅速かつ積極的に親密圏の危機に介入し、マネジメントすることには慎重かつ控えめであったといえる。しかし、それでは子どもの命を守れてこなかったことは現実の統計が示している。

本論稿は、児童虐待における「子どもの命の危険＝危機」をマネジメントするという視点から、児童福祉法上児童虐待対応の責任主体となっている児童相談所（都道府県と政令市と2自治体設置。以下「都道府県等児童相談所」という。）と基礎自治体（市町村（東京都における特別区を含む。））の双方の関係に焦点をあてる。法改正の動きを辿りつつ、あるべき役割分担と責任の果たし方について具体的提言を行うことを目的とする。結論としては、都道府県等児童相談所よりも基礎自治体に危機マネジメントの中核を担わせるべきであるとするのが本論稿の主旨である。

Ⅱ　児童虐待の現状

平成27年度中に全国208か所の児童相談所が児童虐待相談として対応した件数は、実に103,260[1]件であり、数字の上でも毎年一貫して増加し続けている（対前年度比116.1%増）。それにもかかわらず、児童虐待に対する世の中の関心は必ずしも高いとはいえない。

死亡や重症ケースが新聞報道されると、特別な親・特殊な事案であるとの分析・コメントがなされることが未だ少なくない[2]。しかし、果たして、そのような捉え方でよいのであろうか。

重症ケースを除き、専ら、死亡事例のみを取り上げてみても、平成26年4月から同27年3月までの1年間に厚生労働省が把握した子ども虐待による死亡事例は、71人である（心中以外44人、心中27人）。これは、5日に1人の子どもが児童虐待により死亡していることになる[3]。心中事案を除きこの10年の死亡人数の推移は平均50人を下らない。そしてこの数値は、警察の捜査が入った確実な虐待死ケースに限って委員会が検証した事例である。また、実際には虐待死の疑いが極めて濃厚でありながらも「自然死」「病死」「突然死」「原因不明死」として処理されたケースも含まれていない。死因が疑わしいケースに遭遇した医師がトラブルに巻き込まれたくないという動機から養育者の申告を鵜呑みにして安易に死亡診断書や死体検案書を作成した場合や病理解剖や司法解剖ケースでも執刀医の経験と知識の不足から専門家が見れば「虐待死」が強く疑われるケースでありながら、誤った鑑定結果が提出されることも少なくないという[4]。あるNPOの調査[5]によると年間推定虐待死数はほぼ200例とされる。この推定値を根拠にすると1.8日に1人の虐待死という数となる（なお、この調査は2001年のデータ分析であるので現在はもっと短い間隔で虐待死が起きていることになる。）。

このような事態が私達の日常である。この日々の目の前の危機発生に対して、どう有効な対策を立てていくべきなのかは、私達の社会が抱えた喫緊の危機管理の課題である。

Ⅲ　従前の児童福祉法制の改正経緯それぞれの内容と評価

この分野の主な法制度としては、児童福祉法（昭和22年法律第164号）及び児童虐待の防止等に関する法律（平成12年法律第82号。以下児童福祉法と併せて「児童福祉法等」という。）が存在する。児童虐待に対する様々な先行研究[6]が存するが、前述したように基礎自治体と都道府県等児童相談所の関係に焦点を当てて危機をマネジメントする視点から検討を行うものを見ない。本論稿では、まず、児童福祉法等の主な改正経緯のうち、責任主体である両者の権限関係に関する部分を採り上げ、それぞれの内容を検討する。

1　平成16年改正の内容と評価

具体的内容を2点挙げると、①児童相談所だけでなく虐待通告先に市区町村を追加し市町村の役割を明確化したこと、②虐待防止ネットワークとなる要保護児童対策地域協議会の設置の法定化を挙げることができる。

この改正の評価は、基礎自治体が法制度上の虐待対応の責任主体として明記された点で基礎自治体の機能強化の方向での改正と評価できる。

2　平成19年改正の内容と評価

具体的内容を3点挙げると、①児童相談所の安全確認等のための立入調査等の強化、②

保護者に対する面会・通信等の制限の強化、③指導に従わない場合の保護者に対する必要な措置の明確化などを挙げることができる。

この改正の評価は、親権に対抗する具体的権限を付与した点で、児童相談所の機能強化の方向での改正と評価できる。

3　平成 20 年改正の内容と評価

具体的内容を 2 点挙げると、①乳児家庭全戸訪問事業、②要保護児童対策地域協議会の対象拡大による機能強化などを挙げることができる。

この改正の評価は、基礎自治体の地域予防事業やネットワークに期待して虐待を防ごうという点で基礎自治体の機能強化の方向での改正と評価できる。

4　平成 23 年改正の内容と評価（民法改正含む。）

具体的内容を 3 点挙げると、①親権停止制度（2 年以内親権制限）新設（民法改正）、②親権停止等の審判等につき児童相談所長に請求権付与、③施設長等による児童の監護等に関し親権者等の妨害規制明記などを挙げることができる。

この改正の評価は、親権制限という危機介入制度を新設した点で、児童相談所の機能強化の方向での改正と評価できる。

5　平成 28 年改正[7]の内容と評価

具体的内容を 7 点挙げる。基礎自治体に関し、①「児童虐待の発生予防」の観点から、市町村に妊娠期から子育て期までの切れ目ない支援を行う母子健康包括支援センター設置の努力義務、②「児童虐待発生時の迅速・的確な対応」の観点から、市町村に児童等に必要な支援拠点整備の努力義務、③市町村設置の要保護児童対策地域協議会の調整機関に専門職の配置義務、④基礎自治体のうち特別区に児童相談所設置権限を付与。一方、児童相談所に関し、⑤児童相談所に弁護士の配置、児童心理司や主任児童福祉司等の配置、⑥臨検・捜索手続等の簡素化、⑦児童相談所から市町村への事案送致制度創設などを挙げることができる。

この改正の評価は、まず、上記①～③は、基礎自治体が地域に密着して切れ目のない支援を包括的になし得る点に注目し、危機マネジメントの責任主体として機能強化に本腰を入れたものといえる。また④は、子どもの命を守るために権限ある責任主体を拡大させる点で大きな制度改正である。これらは、基礎自治体を中核とする虐待危機管理対応の基盤作りと位置付けられる[8]。次に、⑤～⑦は、児童相談所機能強化の方向での改正と評価できる。

このように本改正は、法形式としては一部改正であるが、上記のように大幅に制度内容を改め、かつ、児童福祉法の理念（1 条）も改めており、実質全部改正とも評価できる。

本論稿の危機マネジメントの視点からは、都道府県等児童相談所のマネジメント領域を縮小し、選択と集中[9]により、むしろ基礎自治体のマネジメント領域を拡大した上で、役割分担を明確化した改正といえる。

6　改正経緯全体の分析と評価

以上、危機管理主体の機能強化という視点から検討してきた。都道府県等児童相談所及び基礎自治体の両主体ともに、責任領域を拡大する方向での改正といえる。しかし、両者の権限関係という視点からは、都道府県等児童相談所の機能強化に軸足を置く（19年・23年）改正、基礎自治体の機能強化に軸足を置く（16年・20年）改正というように接ぎ木的な一貫しない改正が重ねられてきている。この点28年改正は、地域拠点の下で継続的に子どもを支える機関として基礎自治体を、専門的介入機関として都道府県等児童相談所を、というように危機管理主体の役割分担を明確にして、それぞれの危機管理を徹底できるようにした点で、危機管理対応としては一定の評価はできる。

しかし、基礎自治体には補完的役割を期待し（一時保護措置権限は付与せず）、児童相談所中心主義というべき思想が残ったままでの役割分担の徹底でよいのか。果たしてこの改正をもって、虐待相談対応件数が過去最高を更新し続け、かつ、虐待死亡事案の高止まり状況を改善できるか、疑問なしとはいえない。28年改正によっても残り続けている課題について次に検討する。

Ⅳ　上記法改正の現在の到達点の課題

主に現在の法制度上の問題点を3点挙げる。

(1) まず、一時保護権限が基礎自治体にはないことである。

この点、児童福祉行政に携わってきた者からは当たり前でないかという反論があろう。一時保護権限を有するのは児童相談所だからである。しかし、一時保護権限を有すること、すなわち児童相談所の設置（機能整備）ということは論理必然ではない。どのような制度設計が子どもの命を守る危機マネジメント上適切かという視点で考えるべきである。第一次的責任主体は都道府県か基礎自治体かについて、例えば類似の法制度設計と比較してみることは大切である。

この点、例えば高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律（平成17年法律第124号。以下「高齢者虐待防止法」という。）や、障害者虐待の防止、障害者の養護者に対する支援等に関する法律（平成23年法律第79号。以下「障害者虐待防止法」という。）の法制度設計が参考になる。両法律とも、基礎自治体（正確には市区町村長）に立入調査権や一時保護権限を付与し、現実に基礎自治体が一時保護等の対応を行って高齢者虐待や障害者虐待という危機事案をマネジメントしているのである。

これに対して、児童福祉法等においては、虐待対応等を遂行する上で、基礎自治体が一時保護権限を有しない。この不都合を考えてみることにしよう。

①　一時保護を決定する段階の問題

基礎自治体は、日々地域資源の様々な連絡調整を行い、関係機関をつなぎ、子どもと家庭を支えるための相談・ケースワーク対応を行っている。

こうした中、親子分離をして子どもの一時保護を行うことが直ちに必要であると判断する場合がある。しかし、高齢者虐待や障害者虐待の場合と異なり、基礎自治体の判断で一時保護等を行うことはできない。それゆえ、都道府県等児童相談所に対して、基礎自治体としての見立てを伝え一時保護権限を行使するよう交渉を行っているのが現状実務である。法的には一時保護権限を有しているのは都道府県等児童相談所であるので、事案を送致するなどの法的手続が必要となるのである。これはどういうことを意味するのか。

基礎自治体は、児童福祉法等上は、地域での虐待対応機関として位置付けられ、地域ネットワークの調整機関とされながら、一時保護が直ちに必要だと考えられる状況下では、手足を縛られている状況なのである。この状況は、基礎自治体の担当職員や虐待に直面している子どもに対して多大な心労と不利益を及ぼしている。

例えば、目の前に保護が必要と考える子どもがいても、都道府県等児童相談所の判断を待たねばならない。都道府県等児童相談所職員が何時に現場に到着するかも不確定な中、一時保護権限を行使できないため、その場に保育園・学校、医療機関等関係者らが集まって一時保護が必要であるとの協議を行っても、その決定権限を行使できる者の到着を待たねばならない。そして、都道府県等児童相談所職員が到着する頃には、子どもの心境や保護者の状況等が大きく変化してしまって、一時保護は不可能となる場面は少なくない。また、基礎自治体職員が子ども本人の意思を確認し一時保護に向けて準備を整えた後に、都道府県等児童相談所職員が到着して「親に再度注意喚起を促し様子を見よう」との方針を示し一時保護が取りやめられる場合もある（ある児童相談所の虐待対応の約 9 割が面接指導すなわち注意喚起であるとのデータ[10]からしてもかかる事態は珍しいものではない。）。こうした場合、これまで構築してきた基礎自治体職員と子どもとの信頼関係は破たんする。保護所行きを望んだにもかかわらず一時保護が見送られた子どもにとって、「何かあったらまた連絡して」「助けに来るから」との言葉がけは空虚であり、二度と基礎自治体の職員に心を開くことはないだろう。

このような基礎自治体側の不満は、実はマグマのように全国で溜まっている[11]。筆者が現場で経験し、また様々な自治体職員と交流する中で見聞きするのは次のような発言である。基礎自治体側の職員からは、「本来一時保護が必要であると思われる事案でも都道府県等児童相談所は動いてくれないので、地域でなんとか支え続けているが限界」、「今この状況で子どもの命に何かあったら誰が責任負うのか。」といった怒りを聞く。

一方で、都道府県等児童相談所側の職員にも言い分があるようである。「広域で動いていて直ちに地域の現場に駆けつけられない。」「一時保護所の手配が出来ない。」「電話での伝達だけでは、子どもの危険度が把握できないから明らかな証拠がほしい。」「地域でもっとやれるはず」などといった不満を聞く。

しかし、これらは実は制度的な問題である。ともに子どもの命を守るために走り回っているケースワーカー同士を対立させる制度設計にし続けている点にむしろ問題があると言わざるを得ない。

一時保護は行政処分であり、裁判で争われることを想定し、その処分が正当な根拠をもって行われたのかについて厳しい目で組織上の検証を行うことは、あるべき職務遂行である[12]。他の機関が決定したからといって、それを自らの機関の意思決定とすることはできない。

つまり、一時保護権限が都道府県等児童相談所にしか付与されていないことから生ずる不可避的な摩擦であり、危機管理の視点からは、命の危険の間隙ともなっている事柄である。

② 一時保護を解除する段階の問題

同様の問題が、一時保護措置を解除する場合にも生じている。一時保護決定により一旦地域から離れた場合であっても、多くの場合地域にまた戻ってくる。

しかし、その見通しが地域に伝えられない場合が少なくない。基礎自治体側からすれば、当該児童が小学生であれば、担任教員は「同級生らにどう説明をしようか。」、「保護者とはどう向き合えばよいのか。」、「クラス行事や学習の遅れはどうしよう。」など様々な悩みを有する。基礎自治体の虐待担当相談員も、都道府県等児童相談所から当該児童の様子を聞き、今後の危機マネジメントを行いたいところである。法的には、基礎自治体が調整機関として地域資源のマネジメントを担うことになっており、関係機関との間で協議・役割分担を定めてから地域に戻していくのがあるべき姿である。しかし、措置解除権は都道府県等児童相談所にあることから、現実には、その体制が十分でないうちに突如措置解除が行われ、明日から地域（家や学校）に戻ることになったと都道府県等児童相談所職員から伝えたれることも決して珍しいことではない。

これも、一時保護措置解除の権限を地域的ネットワークや基盤をもたない都道府県等児童相談所が行使する場合に生じがちな事態である。そして地域の受け入れ態勢が十分でない不利益は当該児童にしわ寄せがいく。基礎自治体に一時保護措置解除の決定権がなく、断続的な危機マネジメントをせざるを得ない弊害である。

(2) 次に、虐待通告先が児童相談所と基礎自治体の 2 箇所併記であることである。

この 2 箇所併記（16 年改正内容（1）①）のまま、役割分担を徹底すると現場でどのようなことが起こるか。

この問題は、前述の基礎自治体に一時保護権限がないとの論点と重なりあっているが、論理的には別の問題である。

相談者・通告者からすれば、通告先 2 つのうち、どちらに連絡してもよいことになっている。しかし、その受け手である都道府県等児童相談所と基礎自治体とで一時保護権限の有無などの違いがあること、それゆえ、相談・通告した案件が、実は事案の性質により、連絡を受けた後に整理し直されることついてはあまり知られていない。

この点、28 年改正（内容（1）⑦）では、児童相談所から市区町村への事案の送致制度が設けられたことにより、整理が徹底されることになる。すなわち、改正法は、地域での継続的支援案件は基礎自治体に、広域・専門的な案件等は都道府県等児童相談所に、とい

う役割分担を徹底する。従前からあった基礎自治体から都道府県等児童相談所への事案の送致という制度に加えて、逆ベクトルの送致制度を新設した。

これにより、相互に事案を送致し合うことができるようになった[13]。都道府県等児童相談所からすれば、基礎自治体からの一方通行だけでなく、基礎自治体案件として安心して手放せるようになり、より専門的かつ複雑な事案に力を注ぐことができるメリットがある。

確かに、子どもの様子や環境の変化によりマネジメント機関を変更する必要がある場合が生じる。その意味で双方向の送致制度は必要である。しかし、当初から、地域の基礎自治体で対応した方が良いと思われる案件が都道府県等児童相談所に相談・通告され、逆に直ちに都道府県等児童相談所が対応すべきと考えられる案件が基礎自治体に相談・通告される場合が多々生じている。

通告を受ければ、当該通告を受けた機関が 48 時間以内に現認するとのルールを定めている場合[14]が多いので、例えば、都道府県等児童相談所職員が広域移動して本来基礎自治体が地域で確認すれば足る案件に向き合い、逆に直ちに保護すべき案件に保護権限がない基礎自治体職員が出向くというミスマッチが全国で生じている。これは人的資源の浪費ともいうべき制度的欠陥ではないのか。

このミスマッチが生ずる原因の多くは、法制度上も、また、実際の住民への案内という点でも、相談・通告先として児童相談所と基礎自治体が並列かつ選択的に紹介されているからである。それゆえ、こうした初動での労力に加え、送致案件を多数抱え合って事案整理・送致手続を行うという無駄な労力を生じさせているのである。

(3) さらに、3 つめとして、都道府県等児童相談所の相談支援型ケースワーク領域が縮小していることである。

従前、児童相談所は、福祉の枠組みの中で、対人援助活動を中核とした相談支援型ケースワークを強化してきた 。しかし、児童虐待相談対応件数の増大により、もはやその機能を十分果たせなくなり、児童虐待防止法の制定以降、介入型ソーシャルワークの必要性が一層強調され、その役割を果たすための制度強化が改正により行われてきた（19 年改正・23 年改正参照)。現在では、子どもの命を救うためにいかに迅速かつ強い介入ができるか、養育状態を改善させるために強い働きかけができるか等の介入型に比重が置かれている。

そして、都道府県等児童相談所は、この後者の機能を果たすことで精一杯である。誤解を怖れずにいえば、現場の今の人員体制の下では、後者の機能も中途半端とならざるを得ず、子どもの命を十分守れないという状況に追い込まれている。そのため、これまで児童相談所が担うべきとされた対人援助活動をその中核とした相談支援型ケースワークについては、基礎自治体に補完させるための法改正（16 年改正・20 年改正）を行い、児童相談所自らの権限を強化することで積極的介入により子どもの命を守るという危機マネジメントが可能な範囲での手法の選択と集中（一部放棄一部特化）にシフトした（28 年改正）といえる。漏れてしまった領域のマネジメントを基礎自治体に委ねたのである。

この 28 年改正の問題点は、一時保護権限等を握ったままで都道府県等児童相談所がよ

り部分的に特化した「点」としての危機マネジメントしか行わなくなることである。都道府県等児童相談所が全体把握・マネジメントを放棄することになる[15]と、子どもの命を守る責任をどの機関が果たし得るのか、不安は払拭しきれない。

Ⅴ　具体的改善提言

上記3つの具体的問題に対し、ではどのような制度改善をすべきなのであろうか。

1　結論

筆者の提言は、28年改正の基礎自治体の機能重視の方向をさらに推し進め、危機管理の司令塔を基礎自治体に変更するというものである。

2　具体論

以下具体論として3点挙げる。

第一に、基礎自治体に一時保護権限を付与するとの制度設計を行うことである。更なる児童福祉法等の改正が必要となるが、高齢者虐待防止法や障害者虐待防止法の制度設計が参考になる。地域で様々な関係機関のハブとなって地域資源をつないでいる基礎自治体として、支援のみでなく、介入権限を法的に有することで、危機発見時から地域で切れ目のない一貫した総合マネジメントを行えるようになるのである。これまで権限外となっていた一時保護から解除までの工程をも、自らデザインし、短期・中期・長期の方針を立てながら支えること・介入することを現場でエビデンスを確かめながら判断し、子どもの生活する地域で寄り添っていけるのである[16]。

第二に、通告窓口の一元化の制度設計を行うことである。通告窓口を一元化し、この窓口で初動段階から相談・通告案件のトリアージを行うのである。実際に米国オレゴン州マルトノマー郡では、虐待通告受理ホットラインを設け、通告窓口を一本化している。この制度がどのようにして機能しているのかについて、実際に現地に視察に行くだけでなく、ホットライン・スクリーナーを行っているアイーダ・サンダース（I da Sanders）氏を招致して講演会[17]や実際のトリアージ研修などを企画してきた山田不二子医師が現在精力的に日本における制度導入を働きかけている。

筆者も山田氏の提言に賛成である。窓口を一本化し、トリアージを行うことで、近年増加の一途の「泣き声通告」や「面前DV通告」等の虐待通告の安全確認・調査業務をマネジメントすること、そしてこれまで多大な労力と時間をかけて消耗し合ってきた都道府県等児童相談所と基礎自治体間の送致にかかる負担を軽減できるものと考える。この一本化された通告窓口でのマネジメントが子どもの命を迅速に救うことにつながると考える。

ただし、この窓口で対応する職員は、相談対応・虐待対応の経験を積んだ指導的役割を果たせる人物を配置する旨の定めを設けるなどの制度設計も併せて行っておかねばならない。いわば危機管理専門官としての名称を付すのが適当と思える業務である。そのような資質を持った人物が担当しないことには、窓口の一本化はかえって弊害を生み出すことに

なる。単に情報整理等を行って関係部署につなぐ電話オペレーターのようなイメージとは異なるものである。

なお、一元化という点では、警察の「110」番通報制度が参考になる。厚生労働省は、この「110」制度を参考に3ケタの通告・相談「189」電話制度を導入した。ただし、この電話がかかる先は都道府県等児童相談所の相談員の所であることや委託先であることなど都道府県等児童相談所の制度設計次第であること、また通告窓口をこの電話に一元化したものではないこと、電話の受け手職員の資質を定めないうちの導入であったこと、これらのことからすれば、オレゴン州の一元化された虐待通告受理ホットラインと比べる段階にはなっていないが、制度改善により一元化への道につながり得る可能性はあろう。

筆者は、具体的提言の第一と併せて、基礎自治体が一時保護権限を有するのみでなく、基礎自治体にこのワンストップ窓口を設置することを義務付けることで、危機マネジメントを総合的によくなし得ることになると考える。基礎自治体に相談・通告の一元化した第一次的窓口を設置することを原則とし、例外的に特殊専門的な案件の場合に、高度専門化した都道府県等児童相談所に送致する制度に改編すべきと考える。医療病院に例えるのであれば、都道府県等児童相談所を高度救命救急センターに位置付け、今以上の専門性を有する組織に変えていくことが求められる。

第三に、虐待対応相談員の専門性をより総合的に高めることである。

28年改正により都道府県等児童相談所のマネジメント領域が縮小するとの問題を指摘した。しかし、これは逆に、基礎自治体のマネジメント領域が拡大することを意味する。現状、一時保護権限がなくその意味で断続的危機管理に限定されていた状態を、基礎自治体が一時保護権限を有することで、一貫したマネジメントができるようになるのである。

しかし、このように、基礎自治体が一時保護権限を有し、総合マネジメントを行うということは、虐待に関係する福祉、心理、法律、教育、医療、保健といった領域の知識・対応を今以上に求められるということである。対人援助活動を中核としつつ、介入型ソーシャルワークとしての専門的な力をも要求されるということである。28年改正により、地域では拠点も作られる。この拠点を地域のハブとして、上記対応を繰り返すことで、基礎自治体の虐待担当部署が地域の危機管理全般の司令塔となって行けるものと考える。

むろん、個人ですべての分野の専門性を一人で身に付けることは難しい。チームでの職務遂行であり、様々なバックグランドと専門性をもったチーム編成を行い、多様な専門性をもつことが、様々な環境下におかれた子どもの理解には必要となろう。

以上のためには、基礎自治体人事当局の意識改革も必要である。新人をいきなり虐待担当部署に配属するようなことは控えるべきである。保健所・保健サービスセンター、保育園、児童館、母子相談その他様々な子どもとかかわる現場（保護者対応も含む。）で、相当の職務経験を積み、一定の研修期間を設け、その後に初めて基礎自治体の子ども虐待担当部署に配属するような育成期間とハードルを設けるべきと考える。イメージとしては、弁護士経験等を積んだ後に裁判官の任官という法曹一元化システムが想定される。それほど、人

の人生への支援と介入、そして子どもの命に関わるという仕事は重い仕事である[18]。

3　上記改善提言の効果

上記具体的改善提言の効果についてまとめておきたい。

第一に、基礎自治体が一時保護等の権限を有することで、子どもの命を迅速に守るための切れ目のない一貫した危機マネジメントができるようになる。第二に、虐待窓口を一元化し、その窓口に危機管理の司令塔となる資質ある人物を配置することで、迅速かつ的確な初動支援・介入ができるとともにその後のマネジメントがしやすくなる。第三に、専門性を身に付けた多様な職員が配属・育成されるチームにより、様々な局面を想定し、子どもの命の危険に対するアンテナを立て、短期・中期・長期のマネジメントができるようになろう。こうして、基礎自治体が、真の意味で地域のネットワークの拠点となり、危機管理の司令塔としての役割を果たすようになっていくのである。

Ⅵ　予想される反論と再反論

1　専門性（人材育成にかかる時間と財源の問題）に関して

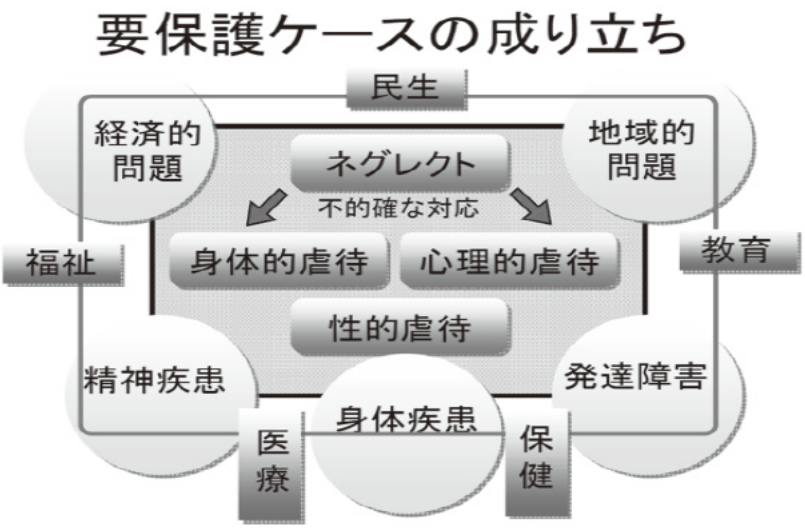
この点、一時保護までを想定した児童虐待対応を行う人材を育てるのは難しいしお金もかかるとの反論が挙げられよう。

しかし、この反論については、逆にこれまで子ども、特に虐待対応ということに対して、あまりに専門性を軽視してきたことと、高齢者対策等に比してこの分野に予算をつぎ込んでこなかったことが問題であり、現在の虐待増加を食い止めきれない要因となったとの再反論が可能である。

前述したオレゴン州子ども虐待通告受理ホットラインでスクリーナーを務めるアイーダ・サンダース氏は、第19回子ども虐待防止シンポジウム（平成28年10月22日・23日、東京都医師会館）にて、子ども、特に虐待対応に専門職をおかずに、行政内の子どもと関係ない他部署から異動してきて虐待対応を担当するという日本のシステムについて驚きをもって、かつ、否定的見解を示している。

子どもへの対応は、大人であればできるものではない。図に示されるように地域的問題・経済的課題・精神疾患・身体疾患・発達障害等の問題を、福祉、医療、保健、教育、民生などの知見を習得し、かつ、かかる領域で活動する地域資源（保育園、学校、保健サービスセンター、生活保護、地域の医師会、民間の子育て広場・こども食堂等）を結び付けて行くことで、地域の子どもと保護者を丸ごと支えていくことが必要となる。

図[19]（研修教材「児童虐待防止と学校」文部科学省 HP より抜粋）



現に命の危険に曝されている子どもがいる以上、行政側の人材が十分育っていないなどということは抗弁足りえないのである。人材を集め、日々専門能力をあげるための育成を行い、足らない部分は外の専門家の手を借りて、また地域のネットワークを駆使してでも対応して行かねばならない。アウトリーチが足らず、虐待環境下の子どもの危険が放置されている状況は、まさに社会の不安定化要因そのものであり、危機マネジメントが必要な分野なのである。

むろん、行政の一虐待担当部署の職員の専門能力を上げて対応すればこと足りる問題ではない。当該部署のチーム全体の専門能力を上げていくためには、そのための人事上の配慮、財政上の配慮が最大限必要となる。実際に 28 年改正においても法文で国の財政援助が謳われているし、基礎自治体の専門能力を底上げするための指針・マニュアル作りは現在進行中[20]である。このような国を挙げての基礎自治体に対する支援を受け、さらに当該基礎自治体自身でも、首長の意識改革と組織への号令が必要となろう。予算を投入し、子どもの命を守ることは、自治体にとっての第一優先順位として進めねばならない緊急かつ重要案件である。

首長の強いリーダーシップの下、基礎自治体の虐待専門チームが危機マネジメントを行う。危機マネジメントとは、上記基礎自治体が責任主体となって、子どもの命の危険を察知し、地域資源、関係機関をつなぎ、調整し、衣食住の心配なく、暴力に怯えることなく子どもにとって安全・安心な日常生活を保障するということである。このような日々の安全・安心をマネジメントをしていく能力こそが専門性であり、職員がこのような専門能力を身に付け向上させていくための組織上の働きかけと予算の優先的配分が行われる必要がある。

2　行政内の権限委譲の問題にすぎないとの見解に関して

この点、一時保護権限を基礎自治体に付与すべきとの筆者の主張に対し、行政の権限委

譲の是非という行政内の権限争いの問題（コップの中の嵐）に過ぎず、住民へのメリットがないのではないかとの反論が想定される。

この議論は、国と地方の関係を縦関係から対等な横関係に変えるとの地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成 11 年法律第 87 号）のときに、対象となる法律条項等について指摘・議論がなされたものである。すなわち、基礎自治体による住民サービスに国や都道府県からの様々な縛りがある状況に対し、基礎自治体に権限を委譲すべきとの論拠として、①近接性の原理（住民に身近で総合行政が可能な基礎自治体に権限を集約すべき）や②補完性の原理（必要があれば広域自治体や国が補完する）が挙げられ、分権改革が進められてきたのであるが、一方でどちらが権限をもっても住民にとっては違いがなく、住民から見れば単なる行政間の権限争いにすぎないと指摘される事項もあったところである。

では、一時保護権限を基礎自治体に付与すべきとの考えは単なる都道府県と基礎自治体の権限争いにすぎない事項なのか。

確かに、これまで、都道府県がもつべきか、基礎自治体がもつべきかとの議論は、児童相談所設置権限についてなされてきたことはある。

しかし、本論稿で論点とし、筆者が主張しているのは、「児童相談所設置権限」の「委譲」の議論ではなく、児童相談所の権限の一内容とされる「一時保護措置権限」を都道府県児童相談所のみならず「基礎自治体も同時に有する」こととすべきとの主張である。

本論稿では、これまで法改正が重ねられたにもかかわらず、児童虐待相談対応件数が増加し続け、子どもの虐待死亡事例数が高止まりしているとの数値を示し、地域と離れた児童相談所中心主義思想からの脱却が必要であり、そのための方策として基礎自治体に一時保護権限を付与すること等が必要であると論じてきた。

児童相談所中心主義の問題点は、児童相談所にとって、ケース対応は広域の中の「点」にすぎず、「点」での活動を行い、かつ、「事後的対応」になっているということではないだろうか。これに対し、基礎自治体は、そもそも地域に拠点をいくつも有し、「面」での「事前予防」活動が日常である。面で事前予防的にネットワークのハブとなって地域をマネジメントしている基礎自治体は、事後的な虐待の個別ケース対応を迫られても、すでにもっている情報やネットワークを使って対応をよくなし得るのである。これまでは一時保護権限が法制度上なかったから措置活動ができなかったにすぎない。何度も紹介しているが高齢者虐待や障害者虐待の場合には一時保護措置権限まで含めてトータルな危機マネジメントを行っているのである。決して行政内部の権限の争いの問題ではなく、子どもの命を守るための武器となる総合的なマネジメント権を基礎自治体に付与するか否かの重要な提言である。

Ⅶ　まとめ

本論稿では、28 年改正にとどまらず、その先の制度構築、すなわち基礎自治体が危機の総合マネジメントを目指すということ、その制度再編成にまでかなり踏み込んだ提言を行った。

「子どもの命の危険＝危機」をマネジメントするという視点から、子どもの死亡事例（厚生労働省の HP で公表されている『子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について』はすでに第 12 次報告までアップされている。）を扱う報告書を丹念に読み込むと、必ず組織同士の間隙が生じている。この間隙をどのようにして埋めうるか。

原則として第一次的責任機関をきちんと定めること、その機関が一貫して切れ目のないマネジメントを行う必要があること、それは地域に拠点を設け、関係機関・地域資源を繋ぐ立場にある基礎自治体がよくなし得ることだと主張してきた。基礎自治体こそが包括的な危機マネジメントを責任もって行いうる。

泣き声通報や緊急事態にも、地域であれば直ちに現場に直行できる。状況によっては住民基本台帳その他の情報を追いかけることができる。同じ自治体地域内の保育園や学校等の教職員とは日常的に顔を合せる関係にある。その他町会や民生委員等とのつながりがある。地域の子育て広場やこども食堂などを運営する民間の様々な団体との共助のネットワークもある。

これまでの児童相談所中心主義から脱却することを提言し、根拠を示して基礎自治体中心主義を掲げた（なおその達成の仕方の一つとして児童相談所設置市を目指すという特別区の手法[21]については本論稿では詳述を割愛した。）。

意識改革や人材育成や財源の問題など課題はあるが、地域での危機に対して、地域の様々な機関・資源が手をつなぎ、子どもの命を紡いでいく。そのためには、危機をマネジメントする視点をもって、短期・中期・長期の対策を打っていく司令塔が必要なのである。

むろん、そのつなぎ方は一様である必要はない。大きな自治体から小さな自治体までその地域ごとのつなぎ方、つむぎ方[22]があるはずである。

これまで助けを待ちつつ、組織間の間隙により命を落とした一人ひとりの子どもたちの命に思いを馳せて筆をおく。

[1]「児童相談所での児童虐待相談対応件数とその推移」厚生労働省、http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000132366.pdf（2016 年 10 月 1 日アクセス）。平成 2 年度 1,101 件から一貫して増加傾向にあり、ここ 3 年間の推移は、H24 年度 66701 件、H25 年度 73802 件、H26 年度 88931 件となっている。

[2] 杉山春（2013）『ルポ虐待大阪二児置き去り死事件』、ちくま新書に詳しい。

[3] 社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会『子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について（第 12 次報告）』（平成 28 年 9 月）5 頁参照。朝日新聞 2016 年 10 月 16 日（日）「虐待から救うために」一面参照。

[4] 坂井聖二・西澤哲編著（2013）『子ども虐待への挑戦』（第 1 章坂井聖二「子どもの虐待における小児科医の役割」）、誠信書房、1 頁参照。

[5] 子ども虐待防止ネットワーク・愛知編（2000）『防げなかった死－虐待データブック 2001』、キャプナ出版。

[6] 日本子ども虐待防止学会学術誌である『子どもの虐待とネグレクト』が毎年特集を組んで児童虐待に関する論稿を発表。また、社会福祉法人恩寵財団母子愛育会日本子ども家庭総合研究所が研究所紀要を HP で公表。子どもの虹情報研修センターが HP で研究紀要・研究報告書を発表している。

[7] 今回の改正は、①公布日施行、②平成 28 年 10 月 1 日施行、③平成 29 年 4 月 1 日施行と段階的に施行される。

[8] 本論稿では児童相談所と基礎自治体の権限関係に焦点を当てており、児童相談所設置拡大手法については詳細な分析に踏み込んでいないが、その分析については、鈴木秀洋「子どもの安全・安心を守る先端・モデル地域へ向けて－法改正から見た特別区の児童福祉」『都政新報』専門家の視点 2016 年 6 月 28 日及び鈴木秀洋「児相拡充で子どもの命守れ」『読売新聞』論点解説 2016 年 5 月 25 日で論じている。

[9] 社会保障審議会児童部会『新たな子ども福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）』（平成 28 年 3 月 10 日）2 頁は、児童相談所のハードな役割とソフトな役割の二面的役割の併存を再検討し、ソフトな役割については子ども家庭に寄り添った支援・調整機能を市区町村が中心となって担う方向で取組みを進める必要があると記述。

[10]「地方自治と子ども施策」全国自治体シンポジウム 2016 実行委員会編集（2016）『「地方自治と子ども施策」全国自治体シンポジウム 2016 宝塚報告資料集』99 頁。県子ども家庭センター「虐待相談とその対応」の表において面接指導 90.6%であり、この中身は注意喚起であるとの説明（第 2 分科会「子どもの虐待防止」）。

[11]「地方自治と子ども施策」全国自治体シンポジウム 2015 西東京での発言など。

[12] 研修や協議を重ね一時保護相当と見立てる場合の共通アセスメントツールを備えることは有効であり現にそのような対応は積み重ねられている。

[13] 事実上はこれまでも児童相談所が案件を終了させて、基礎自治体が案件として受理するなどの手法などで行われていた。

[14]「児童相談所運営指針について」厚生労働省、平成 28 年 9 月 29 日付け児発第 1 号参照

[15] 既に従前から行えていないとの厳しい指摘がある。社会保障審議会児童部会・前掲注 7 の 12 頁は、児童相談所の現状が、「対応の限界にきて」いること、「必要な保護が躊躇され、場合によっては子どもを死に至らしめるといった事態が生じている」との記述がある。

[16] 筆者は、将来的には、基礎自治体ごとに原則として児童相談所を設置すべきと考える。児童相談所の設置には、一時保護所の問題に加え、里親の開拓・マッチング・支援という制度構築が必要となる。本論稿では、結論にのみ留め他日を期したい。施設作りよりも地域での里親制

度の一層の充実が必要である。

[17] 筆者も同シンポジウムで基礎自治体側の通告受理・初期対応体制について講演している。その他児童相談所の立場、警察の立場、医療機関の立場いずれのパネリストも虐待窓口の一本化構想については目指すべき姿である旨の発言。

[18] なお、筆者の想定する新たな児童相談所は、高度な専門的ノウハウを持つ児童相談所である。現状は、市区町村の新人が経験のために児童相談所に派遣される例も少なくない。支援を求める基礎自治体よりも専門的知見をもち援助する立場にあるはずの児童相談所の職員の方が経験もノウハウもないという事態が現実に起きている。体制の早急な立て直しが必要である。

[19] 教職員用研修教材「児童虐待防止と学校」（平成 21 年 5 月）は、教職員用に児童虐待に関する意識啓発と対応スキルの向上に資することを念頭作成され、文部科学省の HP でも公開されている。http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1280054.htm（2016 年 10 月 1 日アクセス）。

[20] 厚生労働省において「市区町村の支援業務のあり方に関する検討ワーキンググループ」が 2016 年 8 月 8 日より開催され、市区町村支援のための指針・マニュアル作りを行っている。

[21] 東京 23 区（特別区）のそれぞれの区は基礎自治体でありながら児童相談所設置権限が認められた点につき鈴木秀洋（2016 年 6 月 28 日）『都政新報』、鈴木秀洋（2016 年 5 月 25 日）『読売新聞』参照。

[22] 本論稿では児童福祉法等上の責任主体としての都道府県等児童相談所と基礎自治体に焦点を当てたためあえて言及しなかったが、警察との役割分担・連携のあり方や民間の地域団体（子育て団体や地域の居場所など）との協力の仕方なども子どもの命をどのように地域で守るかという点で議論していかねばならない重要な論点である。連携の網の目を細かくしていくことが危機への事前・事後の対処策として有効である。

資料：開校式式辞

創立 130 周年を記念し本学が 15・16 番目の学部として開設した危機管理学部、スポーツ科学部の開校式が、去る 2016 年 4 月 2 日、三軒茶屋キャンパスで行われた。新設された 1 号館前の桜の花に迎えられ、3 階アリーナを会場に行われた式典には、新入生とともに、遠藤利明東京オリンピック・パラリンピック担当大臣、本学理事の鴨下一郎衆院議員らが来賓として出席し、本学からは田中英壽理事長、大塚・兵衛学長をはじめとする役教職員が参列した。以下に、危機管理学部初代学部長・福田弥夫教授による開校式式辞を掲載し、本学危機管理学部開校の模様を報告するものとする。

本日ここに、遠藤利明東京オリンピック、東京パラリンピック担当大臣をはじめ、多数のご来賓の皆様のご臨席を仰ぎ、開校式を挙行できますことは大きな喜びであります。

危機管理学部新入生 373 名の皆さん。ご入学誠におめでとうございます。日本の国の花そして日本大学の校章の花である桜も、満開で皆さんの入学に花を添えております。皆さんは、2 千名を超える志願者の中から選ばれて、日本大学が創立 130 周年を記念して開設した、日本初の文系危機管理学部の栄えある第一期生として入学されました。

危機管理学は、東日本大震災やテロなどによってその重要性が認識され、これからの展開に産学官のすべてから大きな期待が寄せられている領域です。田中理事長、大塚学長を中心とする日本大学のリーダーによって危機管理学部の開設が決断され、本日おいでいただいておりますアドバイザリーボードの先生方の貴重なアドバイスのもとで、ようやく開設にこぎつけることができました。ここに開設に向けてご尽力いただいた皆様に心から御礼申し上げます。本当にありがとうございました。

三軒茶屋の地に日本大学が全力を注いで完成させたこのキャンパスは、危機管理学部とスポーツ科学部の学生が共に学ぶ、2 学部 1 キャンパスという、日本大学にとっても新たな試みでスタートします。スポーツ科学部との協力体制のもと、お互いが切磋琢磨して、私立大学の雄である日本大学を代表する学部となるよう努力する所存です。

新入生の皆さん。危機管理学はあらゆる危機から国、企業を、そして国民を守ることを目的とします。宗教的対立に端を発したテロは、いまや世界中に拡散し、日本もいつその標的にされるかわかりません。サイバーテロ攻撃にすべての組織や個人も常にさらされており、特に企業などはこれまで築き上げられてきた貴重な知的財産や情報が流出すると、その存続すら危うくなります。また、いつ発生するかの問題と言われている首都圏直下型地震や南海トラフ巨大地震は、我々がこれまで経験したことのないような甚大な損害をもたらすと予測されています。

皆さんは、将来このような各種危機の最前線で働くことになります。危機管理学を学ぶ前提として、十分に理解していただきたいことは、なによりもまず、知・徳・体のバラン

スの取れた人間になることが大事だということです。皆さんは将来、おそらくは極限状態の中で重要な判断を迫られることになります。正しい知識、倫理観を備えた強靭な精神力、そして健康な体が備わっていなければ、誤った判断に陥る危険性があります。そしてその誤った判断は、危機によってもたらされる損害を拡大させ、あるいは貴重な人命をさらに失うことにもつながります。

危機管理学部では、この知育、徳育、体育のバランスが取れ、そして危機に対する十分な対応ができる人材育成のために、大学研究者はもちろんのこと、官公庁や民間企業の危機管理の第一線で活躍してきた方々を中心に教員を構成しました。この充実した陣容は、他大学の追随を決して許さないものであると自負しております。どうかこのキャンパスで四年間必死に学び、心と体を鍛え、国内はもとより広く世界中から求められる人材に育ってください。我々も全力を尽くします。皆さんも全力を尽くして学んでください。

今日の日まで、危機管理学部の開設にご尽力くださいましたすべての皆様に改めて感謝申し上げ、そして、新入生の皆さんの不断の努力をお願いし、私の挨拶といたします。ありがとうございました。

日本大学危機管理学部　学部長　福田　弥夫

危機管理学研究

投稿規定

日本大学危機管理学研究所編集委員会

（平成 29 年 1 月 30 日作成）

1．論文

原則的に、論文の内容については、別紙「執筆基準」の体裁に則るものが対象となる。

2．投稿者

投稿資格は、原則的に、日本大学危機管理学部教員（非常勤講師・日本大学危機管理学研究所所員を含む)、及び日本大学危機管理学部教員から推薦を受けたものとする。ただし、編集委員会が依頼した原稿の場合はその限りではない。

3．投稿

(1) 投稿原稿は、原則として他雑誌において未発表でかつ査読中ではないものとする。

(2) 投稿者は、投稿規定に基づき、毎年編集委員会が指定する期日までに、投稿希望の旨、まず和文タイトルと内容の概略をメールにて編集委員会宛に送付する。その後、毎年編集委員会が指定する期日までに、投稿原稿（和文及び英文タイトルを含む）をメールにて編集委員会宛に送付する。

(3) 論文の分量は、おおむね 20,000 字程度を「論文」とし、それ以下のもの（おおむね 12,000 字程度）を「研究ノート」として募集する。

4．査読及び編集

(1) 投稿原稿は、編集委員会の定める編集規定に従って、掲載の可否を決定する。査読過程で論文の訂正を求める場合もある。

(2) カラーページの印刷には原則、対応しない。希望する場合は、事前の相談を要する。

(3) 「論文」及び「研究ノート」については、原則、30 部の抜き刷りを作成し、著者に配布する。

5．著作権

編集委員会は本紀要の編集著作権を持つ。本紀要掲載の著作物の著作権は当該著者が持つ。なお、著者が自らの用途のために本紀要掲載論文等を著作物（主として書籍等）に転載する場合、その旨を明記することとする。

論説・研究ノートの執筆における形式に関するお願い

機関誌『危機管理学研究』に論説・研究ノートの投稿を希望される方は、下記の執筆要綱に基づいて公募原稿を作成くださいますよう、お願いしております。

(1) 書式等の原則

・ワープロソフトは MS-WORD を使用する。
・A4 版で横書き、一段組。
・1 ページ 40 列× 36 行、上下左右の余白は MS-WORD の基本設定。
余白は上 35mm、下 30mm、左 30mm、右 30mm とする。
・ページ数をページの下中央につける。数字のみで示す。

・本文の文字は 10.5 ポイントでフォントは MS 明朝。
・章・節タイトルの文字は 10.5 ポイントでフォントは MS 明朝。
・章タイトルは行の前後 1 行あけ。
・節タイトルは行の前 1 行あけ。行の後は 1 行あけない。
・章構成の「はじめに」「おわりに」を使用した場合でもその章に章番号をつける。

・数字はすべて半角を使用する。1 ケタでも 2 ケタ以上でも半角を使用する。
・英語表記もすべて半角を使用する。機関の略称等も半角を使用する。

・図表のタイトルは図表の上におく。図表を引用した場合は、タイトルの後に（ ）付で出典を示す。図表番号は図と表を別けず「図表 1 〜図表 10」と通し番号。
・論文中で使用する研究者、歴史上の人物などの固有名詞が英語表記である場合は、初出時にカタカナでフルネームを記し（ ）内に原語表記を示す。2 回目から名字をカタカナだけで示す。
・先行研究や資料の引用時、引用が 2 行以上にわたる場合は 2 字下げ、上下 1 行改行する。引用部分を四角囲み等はしない。引用元を表記する。
・注釈は論文の末尾につける後注とする。注番号は英数字とし、( ) はつけず数字のみとする。本文中の数字は 1/4 角上付け。

(2) 引用文献表に関する原則

【日本語文献の場合】

初出時の場合

①【単行本】著者名（出版年）『書名』翻訳者名、シリーズ名（出版社）、頁。

②【論 文】著者名（発行年）「論文名」『掲載誌名』巻号数、頁。

③【新 聞】著者名「記事名」『新聞名』（発行年月日）（夕刊の場合は明示）。

2 度目以降の引用時の場合

①「著者姓、著書あるいは論文の略称、（出版年）、頁。」のように表記する。

②但し、同一資料を直後に引用する場合、「同上、頁。」のように表記する。 ＊「前掲書」、「前掲論文」の表記は使用しない。

＊②の場合、直前の注の表記を繰り返さない。 ＊引用頁が複数にわたる場合、頁番号は完全表示とする。例）145-149 頁。 ＊書名、論文名は、2 度目以降の引用に限り、略称を用いてよい。 ＊著者などが 4 人以上の場合は、「●●他」を用いてよい。

（凡例）

(1) 福田充（2010）『リスクコミュニケーションとメディアー社会調査論的アプローチ』、北樹出版、101 頁。＊二度目の引用：福田（2010）、128 頁。

(2) ティム・ワイナー (2008)『CIA 秘録－その誕生から今日まで（上・下）』文藝春秋社.
Weiner, T. (2008) *Legacy of Ashes: The History of the CIA*, The Robins Office Inc., New York.

(3) 先崎彰容（2004）、「『普遍的な論理』をめぐって―和辻論理学と保田與重郎の近代批判」、『日本思想史研究』、第 36 号、125 頁。

(4)「熊本地震、M7.3 の「本震」 死者計 41 人に」、『日本経済新聞』2016 年 4 月 16 日。

【英語文献の場合】

初出時の場合

①【単行本】Author (Last Name, Initial) , (Year), *Title*（イタリック）, (Place of Publication: Publisher,), Page(s).

②【論 文】Author (Last Name, Initial), (Year), “Title of Article,” Title of Journal（イタリック）, volume, number, month, Page(s).

③【新 聞】Author (Last Name, Initial), “Title of Article,” *Title of Newspaper*（イタリック）, Date of Publication, Page(s).

＊ 1 つの注において複数文献を引用する場合は、セミコロン（;）でつなぐ。 ＊引用頁が複数にわたる場合、頁番号は完全表示とする。（例）pp. 145-149. ＊誌名は略称を用いない。

2 度目以降の引用の場合

①「Last Name,(Year), Page(s).」のように表記する。＊ Op.cit., は用いない。但し、同一資料を直後に引用する場合、「Ibid., Page(s).」のように表記する。 ＊ Ibid. はローマン体で入力し、イタリック体としない。 ＊②の場合、直前の注の表記を繰り返さない ＊書名、論文名は、2 度目以降の引用に限り、略称を用いてよい。但し、頭文字をとった略称を用いる場合、初出注においてそれを明示する。 ＊著者などが 4 人以上の場合は、「et al.」を用いてよい。

（凡例）

(1) Gat, A. (2006), War-In Human *Civilization*, Oxford University Press, pp.112-115. ＊二度目の引用：Gat (2006), p.226.

(2) Kotani, K. (2011), “Le paradis des espions”, *Alternatives Internationales*, vol.67, p.160.

(3) Peterson, P.G.(2002) “Public Diplomacy and the War on Terrorism,” *Foreign Affairs*, Vol.81, No.5, September/October 2002, pp.74-96.

(4) “A World of Trouble for Donald Trump”, *The New York Times* (December 1, 2016).

【インターネット上の資料を用いる場合】

資料名、発行機関名、URL、アクセスした日付の順。

（凡例）

(1)「SARS に関する APEC 行動計画（概要）」外務省 、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/sars_kodo_g.html (2016 年 12 月 2 日アクセス)。

(2) “Who will win the presidency?”, FiveThirtyEight, http://projects.fivethirtyeight.com/2016-election-forecast/?ex_cid=rrpromo (2016 年 12 月 1 日アクセス)。

【その他の事項】

・編集上の技術的な問題（注様式の統一など）に関しては、編集委員会の判断で修正を行うことがある。

以上

RISK MANAGEMENT STUDIES
No.1 March 2017

Article

The Jurisdictional Provision in "the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation" Takayo ANDO

Reevaluation and Lessons of Tanker War from the viewpoint of Legislation for Peace and Security Jun KIHARA

An Evaluation and Challenges of Money Laundering Countermeasure in the USA -In The Perspective of Preventing Terrorism Hae Kyung Kim

The Legal Framework and Administration of Electronic Surveillance for the National Security of the United States Tadayoshi SHIGETA

Research note

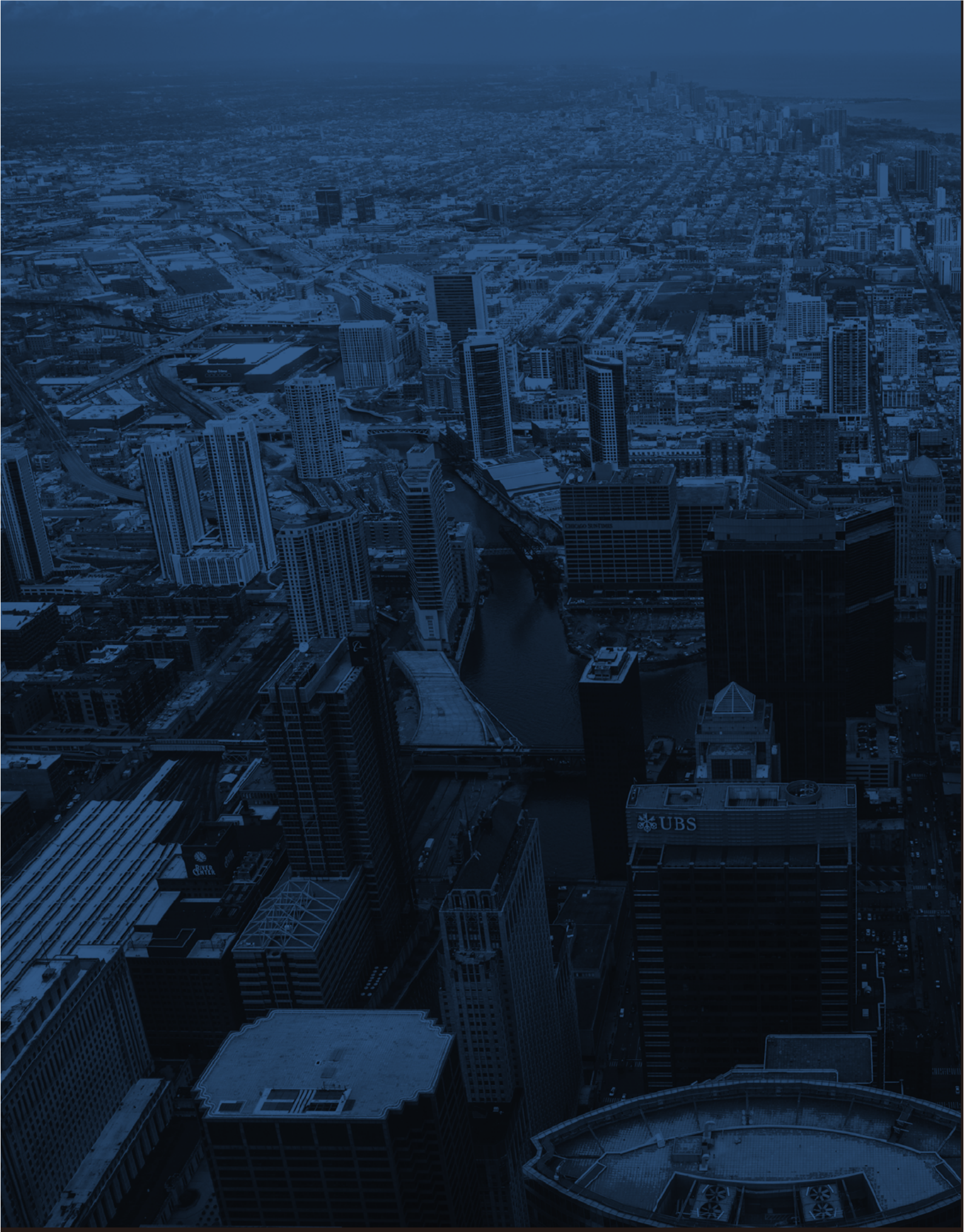
The First Cybercrime Victimization Survey in Japan (2016) Taisuke KANAYAMA

A Comparative Legal Study on Protection of Children on the Internet. Taro KOMUKAI

Risk Management in Administration of Child Welfare (Services) -Save children's lives Hidehiro SUZUKI

危機管理学研究　創刊号
編集　『危機管理学研究』編集委員会
発行　日本大学危機管理学部危機管理学研究所
〒 154-8513　東京都世田谷区下馬三丁目 34 番 1 号
TEL　03 - 6453 - 1600（事務局代表）
FAX　03 - 6453 - 1630（事務局代表）

2017 年 3 月発行



日本大学危機管理学部危機管理学研究所
2017年3月 発行