

## ドイツにおけるテロリズム対策の現況

渡邊 斉志

### 【目次】

#### I ドイツにおけるテロ対策の概観

- 1 テロの定義
- 2 テロ対策の目標
- 3 テロ対策の概要
- 4 テロ対策の評価

#### II 9・11テロがドイツに与えた影響—軍の活用に関する制度改正を視座として

- 1 憲法上の規定
- 2 航空安全法の制定
- 3 軍の国内出動の一般化

2001年9月11日にアメリカで起きた同時多発テロ（以下「9・11テロ」とする。）以降、ドイツが、ハイジャックの防止、テロ組織の撲滅、テロ関連情報の収集といった様々な分野でテロ対策を強化してきたことは、既に我が国でも紹介されている。<sup>(注1)</sup>

ドイツでは、2005年9月に連邦議会議員選挙が行われ、政権の枠組みが社会民主党（SPD）と緑の党の連立からキリスト教民主／社会同盟（CDU/CSU）と社会民主党の大連立へと変わったため、テロ対策についても、今後、新政権の下で見直しが行われ、これまでは少数意見として採用されなかった施策の中から日の目をみるものが出てくることも十分に予想される。

そこで、本稿では、ドイツにおける近年のテロ対策を総合的に理解するために、未だ検討の域を出ない施策をも視野に入れて、全体の概観を行うこととする。

#### I ドイツにおけるテロ対策の概観

##### 1 テロの定義

ドイツの刑法典は、テロリスト団体編成罪について規定した第129a条で、次に掲げるような行為を目的とした団体をテロリスト団体とし、その編成や参加を処罰の対象とすることを定めている。したがって、ドイツにおいては以前から、テロについて一応の定義がなされていたといえることができる。

- ・謀殺罪、故殺罪、民族謀殺罪、人間性に対する罪、戦争犯罪
- ・恐喝的人身奪取罪、人質罪
- ・他人に身体的、精神的な損害を与えること
- ・放火、失火、溢水、交通に対する危害行為、政治的・経済的・社会的基盤への攻撃、海上・航空交通に対する攻撃等の罪
- ・毒物の撒布により重大な危険を招く、環境に対する罪
- ・ABC（核、生物、化学）兵器や対人地雷の製造の罪
- ・火器の不法な所有・製造等の罪

なお、刑法典第129a条は、欧州連合（EU）が9・11テロを受けて構成国におけるテロ対策のための法的枠組みを示したのを受けて改正され、テロリスト団体を指揮した者やこれに参加した者に対して科される刑の上限が引き上げられている。

##### 2 テロ対策の目標

ドイツ連邦政府は、テロ対策の目標として次の5点を掲げている。<sup>(注4)</sup>

- ・探索・捜査の圧力によってテロ組織を壊滅に

追い込む。

- ・テロを未然に防ぐ。
- ・国際協力を拡大する。
- ・国民を保護し、備えを整え、国家の脆弱性の低減を図る。
- ・テロの原因を取り除く。

### 3 テロ対策の概要

ドイツにおけるこれまでのテロ対策を概観すると、対策全体を明確な形で体系化するというよりも、個別の立法措置を積み重ねるというスタイルがとられている。そのため、以下では、ドイツ連邦政府が9・11テロ以降に講じてきた様々な取組みを、1) 情報収集体制の整備、2) テロ組織の制圧 3) ハイジャック対策 4) 人物の管理、5) 治安維持のためのその他の取組み、6) 国際協調、7) 啓蒙活動、8) 社会政策的な取組み、の8つに区分することで整理を試みる。<sup>(注5)</sup>

#### (1) 情報収集体制の整備

テロ組織やテロ行為に関する情報収集の強化は、9・11テロ以降のテロ対策の中で重要な位置を占めている。これは、9・11テロの実行犯がかつてドイツに潜伏していたという事実が、連邦政府に大きな衝撃を与え、情報収集体制を整備する必要性を痛感させたことも、その一因となっている。

#### 情報機関の権限の拡大

2002年1月1日から施行された第二次テロ対策法<sup>(注6)</sup>では、連邦と州の憲法擁護機関、軍事防諜局(MAD)、連邦情報局(BND)といった情報機関の権限が拡大された。具体的には、新たに「国際協調の思想に反する活動」についての情報収集が認められたこと(これにより、ドイツを攻撃目標としないテロを対象とした情報収集も可能となった)、通信会社から利用データの

提供を受けることが認められたこと、収集した個人情報了他機関に提供する際の要件が緩和されたこと等である。

なお、これらは、施行から5年を期限とした時限立法によって導入された措置である。だが、連邦政府が2005年5月11日に閣議決定した、テロ対策法<sup>(注7)</sup>についての評価報告書では、このような情報機関の権限の拡大は効果をあげており、施行期間の延長または恒久法化が適当であるとされている。

#### テロ防止センターの設置

共同テロ防止センターが新たに設置され、<sup>(注8)</sup>2004年12月14日から活動を開始した。同センターは、迅速な情報交換や情報の適切な分析・評価を実現するためのもので、連邦憲法擁護庁(BfV)と連邦刑事庁(BKA)、それに連邦情報局、軍事防諜局、連邦警察、州の憲法擁護機関等から派遣された職員らによって構成されている。<sup>(注9)</sup>

#### テロ関連情報の共有

上述したように、ドイツには複数の情報機関が存在しており、それぞれが情報収集活動に従事している。しかし、個人情報保護の観点から、他機関への情報の提供には一定の制限が設けられているため、情報の共有は限定的なものとなっている。

これに対し、テロ防止の実効性を高めるためには情報の一元化が必要であるとの機運が高まり、2004年12月には、情報機関相互の情報共有を大幅に拡大するための法案「反テロデータ法案」<sup>(注10)</sup>が連邦参議院によって提出された。また、連邦政府も、情報の共有は連邦参議院提出法案よりも狭い範囲にとどめるべきであるとしながらも、一定程度の共有が必要であることは認め、<sup>(注11)</sup>独自に法案を作成することを表明した。

連邦参議院提出法案は、共有する情報の範囲

が広すぎるとした与党の反対により連邦議会において否決され、しかも連邦政府による法案が議会に上程される前に2005年7月に連邦議会が解散されてしまったため、情報機関によるテロ関連情報の共有を拡大するための法整備は、中断した状態となった。

しかし、2005年9月の連邦議会議員選挙後に誕生した新政権も、テロ関連情報を共有するための仕組みを作る方針を明らかにして<sup>(注12)</sup>おり、遠くから、法案が上程されることが予想される。

### 共犯証人制度の復活

共犯証人制度とは、被疑者または被告人に対し、事実の解明に役立つ情報の提供と引き換えに刑の減免を認める制度のことである。

共犯証人制度は、ドイツにおいては、1989年に時限立法で導入されたことがある。その法律は、1998年に政権についた90年連合／緑の党が存続に強く反対したため、期限の延長がなされず、1999年に失効した。しかし、2005年9月の連邦議会議員選挙の結果連立与党となったキリスト教民主／社会同盟と社会民主党は、同制度を復活させることで合意している<sup>(注13)</sup>。こうした経緯もあり、いずれ共犯証人制度を導入するための法案が議会に提出されるものと考えられる。

## (2) テロ組織の制圧

### テロ組織の規制

2001年12月8日から結社法改正法が施行され<sup>(注14)</sup>た。この法改正は、宗教的性格を持つ団体であってもテロ組織とみなされる場合には禁止できるようにするためのものである。

なお、この法律の法案は、9・11テロの発生から間もない2001年10月4日という早い時期に連邦議会に提出されているが、これは、宗教団体の形をとったテロ組織の存在がかねてから問題視されており、既に9・11テロの発生以前から法案が準備されていたためである。

また、2002年1月1日から施行された第二次テロ対策法<sup>(注15)</sup>では、結社法が再び改正され、外国人結社（主として外国人によって形成される結社）の禁止要件が拡大された。その結果、目的または行為が次のいずれかに該当する外国人結社は、禁止対象となった。

- ・ドイツにおける政治的意思形成、平和的な共同生活、公の安全又は他のドイツの重大な利益を損なう場合
- ・ドイツの国際法上の義務に反する場合
- ・目的又は手段が人間の尊厳を尊重するという国家秩序の基本的価値に適合しない、ドイツ領域外における活動を支援する場合
- ・政治的、宗教的又は他の利益を実現するための手段として暴力を用いることを支持し、又は暴力の行使を招く場合
- ・人若しくは物に対する攻撃を教唆し、支援し又は脅迫するドイツ領域内外の団体を支持する場合

### マネーロンダリングの取締り

ドイツでは、既に1992年にマネーロンダリング罪に関する条項が刑法典に置かれており、翌1993年からはマネーロンダリング規制法も施行されている。このマネーロンダリング規制法は、金融機関等に対し顧客の本人確認を義務付けること、疑わしい取引の存在を確認した場合には捜査機関に届け出なければならないこと等を定めている。

さらに、9・11テロ後の2002年にはマネーロンダリング対策法<sup>(注16)</sup>が制定された。同法は、それまでのマネーロンダリング法を改正するもので、金融取引に際しての本人確認の強化や、疑わしい金融取引に関する情報を一元的に集約する金融情報機関（FIU：Financial Intelligence Unit）の設置等を定めている。

また、同年には信用制度法<sup>(注17)</sup>も改正され、連邦

金融サービス監督庁（BaFin）は、犯罪行為で得たと推定される資金による金融機関への資本参加を拒否したり、各金融機関の口座情報を自動的に呼び出したりすることができることとされた。

### (3) ハイジャック対策

ドイツでは、ハイジャック罪については既に1970年代に刑法典に規定が置かれている。しかし、9・11テロが航空機の乗っ取りによるものだったこともあり、現下のテロ対策の一環として、改めてハイジャック防止体制の整備が行われている。

#### 安全性の強化

2001年10月8日には、航空交通信頼性審査令<sup>(注18)</sup>が公布された。この法規命令は、空港内の安全性が強く求められる区域で働く者の身元審査を強化することを目的としたものである。

また、第二次テロ対策法では、連邦国境警備隊法の改正により航空機への航空保安官（スカイマーシャル）の搭乗が認められるとともに、航空交通法の改正により航空保安官の銃器使用が認められ、また、身元審査を義務付けられる者の範囲が拡大された。

#### 人物の審査

第二次テロ対策法では、安全性審査法の改正により、生命保全上もしくは防衛上重要な施設内で特に高い責任が求められる地位等で職務に従事する者についても、経歴その他の人物の安全性の審査が義務付けられることとされた。

#### ハイジャック機の撃墜

2005年1月15日から航空安全法が施行された<sup>(注19)</sup>。この法律は、ハイジャックされた航空機が武器として使用されるおそれがあるとみなされた場合には、連邦軍がこれに着陸を強制したり、場

合によっては撃墜することを認めている。

ただし、同法の規定のうち、ハイジャック機の撃墜を授権した部分については、2006年2月に連邦憲法裁判所によって違憲判決が下された<sup>(注20)</sup>ため、同法は、今後、改正されるものと考えられる。

#### 首都上空の飛行禁止

2005年7月に首都ベルリンの中心部に小型飛行機が墜落する事故が発生した。これを受けて、連邦政府は、官公庁が集中する地区一帯が空からの攻撃に対して脆弱であることに鑑み、首都中心部上空を飛行禁止区域に指定することとした<sup>(注21)</sup>。

### (4) 人物の管理

#### 旅券への生体認証の導入

第二次テロ対策法では、旅券法の改正により、パスポートに生体認証を用いることが認められた。これを受けて、2005年11月1日から、ドイツではパスポートに生体認証が導入された。また、身分証明書法の改正により、16歳以上のドイツ人が所持を義務付けられている身分証明書にも、生体認証を用いることが可能となった。

#### 危険な外国人に対する国外退去強制措置

第二次テロ対策法では、外国人法の改正により、ドイツの安全を脅かしたことや国際テロ組織に所属していることが証明された外国人については、ドイツでの滞在を不許可とすることが可能となった。

#### 庇護手続に際しての情報収集の強化

第二次テロ対策法では、庇護手続法の改正により、庇護申請者の出身地の判定を厳格に行うこと、庇護申請者のデータの保存期間を延長することが可能となった。

### 外国人に関する情報の有効活用

ドイツに滞在する外国人の個人情報や外国人中央登録簿に登録されているが、第二次テロ対策法では、外国人中央登録簿法の改正により、同登録簿に宗教上の所属に関するデータも記録することが可能となり、さらに、登録されているデータを警察や情報機関等に提供する際の要件も緩和された。

### 機密保持の厳格化

第二次テロ対策法では、安全性審査法の改正により、機密情報にアクセス可能な職務に従事する者に加えて、新たに「生命保全上若しくは防衛上重要な施設内において特に高い責任が求められる地位で又は連邦国防省の業務領域において特に高い責任が求められる地位で、職務に従事する者又は職務に従事すべき者」も身元審査を義務付けられることとなった。

## (5) 治安維持のためのその他の取組み

### 軍隊の国内治安維持任務への使用

上述したように、航空安全法の制定により、ハイジャック機の撃墜に連邦軍を動員することが可能となったが、キリスト教民主／社会同盟は、それにとどまらず、連邦軍を国内の治安維持任務全般に用いることができるようにすべきだと主張している。しかし、これに対しては、同党とともに連立政権を構成している社会民主党が慎重な姿勢を示しているため、現時点では実現の見通しは立っていない。

### 国境警備の強化

第二次テロ対策法では、連邦国境警備隊法の改正により、国境警備隊（現在は連邦警察）の活動地域と権限が拡大された。これは、テロリストの入国を水際で阻止することを目的としたものである。

### 連邦刑事庁の権限拡大

連邦制を敷くドイツでは警察行政は原則として州の所管事項となっており、連邦の警察組織である連邦刑事庁の権限は、連邦と州の間の刑事警察上の協力を図ることや、国際的組織犯罪をはじめとする特定の犯罪を訴追すること等に限定されている。しかし、第二次テロ対策法では、連邦刑事庁法の改正により、連邦刑事庁は、コンピュータ・サボタージュ（データを違法に改変したり記憶装置を破壊したりすることでデータ処理を妨げる犯罪）についても自ら訴追を行い、また、任務遂行に必要な場合には警察以外の官署からも情報を収集できることとされた。

なお、連邦刑事庁については、オットー・シリー連邦内務大臣（当時）のように、予防活動を含むテロ対策全般に従事できるようさらに同庁の権限を拡大すべきだという主張が存在している。<sup>(注22)</sup>

### 監視カメラの設置

ドイツでは、既に駅や競技場等に合計1万5000台ほどの監視カメラが設置されている。だが、街頭を監視するために警察により設置されたカメラは100台足らずにとどまっている。

これに対し、2005年7月にロンドンで起きた爆弾テロの捜査で監視カメラが効果を発揮したのを受けて、ドイツでも監視カメラの設置台数を大幅に増やすべきだとの主張がキリスト教民主／社会同盟などによってなされている。<sup>(注23)</sup>

ただし、この主張に対しては、同党とともに連立政権を構成している社会民主党は慎重な姿勢を示している。

## (6) 国際協調

ドイツは、国際的なテロ対策に参画するために、連邦軍を国外に派遣している。<sup>(注24)</sup>

その取組みのひとつは、アメリカが主導する

対テロ作戦「不朽の自由」への参加である。ドイツは、この作戦に約2800人の兵士を派遣しており、ソマリア周辺海域を監視し、同作戦参加諸国の船舶の航行の安全確保およびテロ組織の交通路遮断にあたっている。派遣期間はこれまでに延長がなされており、現在のところ2006年11月15日までとなっている。

いまひとつの取組みは、国際治安支援部隊（ISAF）への参加である。ISAFは、国連の安保理決議1386号を受けて設立されたもので、アフガニスタンのカブールおよびその周辺地域の治安維持を目的としている。ドイツは、これに約3000人の兵士をもって参加し、カブール及びアフガニスタン北部に部隊を駐留させている。派遣期間はこれまでに延長がなされており、現在のところ2006年10月13日までとなっている。

また、ドイツは、地方復興チーム（PRT）の枠組みでもアフガニスタンに人員を派遣している。地方復興チームとは、中央政府の地方への影響力拡大や、国際援助活動の実施を可能とする治安環境改善などを目的とした、軍人と文民の両方で構成された部隊である。

#### (7) 啓蒙活動

連邦内務省は、専門家らの協力の下に、「重要なインフラストラクチャーの防護—基礎的防護構想（Basisschutzkonzept）」と題する小冊子<sup>(注25)</sup>を作成した。これは、重要なインフラストラクチャーはどのような危険に直面しうるのかを分析し、これをテロ等から守るためにはどうすればよいかを紹介したものである。

#### (8) 社会政策的な取組み

連邦政府は、政治教育、宗教間の対話の促進、外国系住民の社会的統合の促進等に力を入れている。これらの多くは、ドイツの伝統的な文化とは異なる文化的背景を持つ人々との間の相互理解を深めるためのものであり、必ずしもテロ

対策を第一の目的としてはいないが、テロリストの発生を未然に防ぐものとして位置づけられている<sup>(注26)</sup>。

## 4 テロ対策の評価

ドイツでは、少なくとも近年においては、連邦政府がテロ対策について総合的に評価を行った形跡はない。

しかし、第二次テロ対策法によってなされた幾つかの改正は2007年1月11日までの時限立法であるため、この終了期限までに改正の効果を判定する必要があるとして、連邦政府はテロ対策法の評価報告書を作成し、2005年5月11日に閣議決定した<sup>(注27)</sup>。

したがって、この報告書では、2007年1月11日までを施行期間とする法律、すなわち、憲法擁護庁法、軍事諜報局法、連邦情報局法、基本法第10条関係法（信書・郵便及び通信の秘密の制限のための法律）、安全性審査法及び連邦刑事庁法のそれぞれの改正法が取り上げられている。

### (1) 報告書の内容

報告書の内容は、概ね以下のとおりである。

- ・憲法擁護庁法および軍事防諜局法の改正により、憲法擁護庁と軍事防諜局は国際協調の思想に反する活動についての情報収集を行うことが可能となったが、報告書では、この法改正は、重要な知見を得るうえで役立ったと評価されている。具体的な成果としては、6つのイスラム組織について観察を行い、うち1つについて、2003年1月にドイツでの活動を禁止したことが挙げられている。
- ・憲法擁護庁法、軍事防諜局法および連邦情報局法の改正により、憲法擁護庁、軍事防諜局および連邦情報局は通信の利用に関するデータを通信会社から入手すること、前二者は口座情報を銀行から入手すること、さらに、連

邦情報局は郵便物の往来については郵便会社から、人物の往来については航空会社から、それぞれ情報を入手することが可能となった。

これについて、報告書では、銀行口座情報の入手はイスラム教組織「ハマス」の資金流通網を解明するうえで役立ったと評価されている。また、航空会社からの情報でイスラム教テロリストの動向が判明する手掛かりが得られ、通信データの入手によりイスラム教テロ組織の連絡や組織構成が解明されたと評価されている。

- ・憲法擁護庁法、軍事防諜局法および連邦情報局法の改正により、憲法擁護庁、軍事防諜局および連邦情報局は、携帯電話の発信位置情報等を入手することができるようになった。これについて、報告書では、携帯電話の番号の判明により通信傍受を実施できるようになったと評価されている。
- ・憲法擁護庁法の改正により、連邦外国難民認定庁 (BAFL) は、自らが持っている個人情報等を憲法擁護庁に提供できるようになった。これについて、報告書は、憲法擁護庁の情報入手が大幅に改善されたと評価している。
- ・安全性審査法の改正により、防衛上重要な施設内で働く者の安全性審査が行われるようになった。これについて、報告書では、具体的な数値は機密事項であるため示すことができないが、役に立ったと評価している。
- ・連邦刑事庁法の改正により、連邦刑事庁は警察以外の官署から直接情報を収集することが可能となった。これについて、報告書では、年間5400件ほどの情報がこのような方法で収集されており、迅速かつ合理的な情報収集活動の実現に寄与しているとの評価が下されている。

報告書は、以上のように記したうえで、テロ対策法において期限を区切って行われた法改正

は総じて効果をあげており、また、適切なものであったとして、これらの規定の効力を恒久化すべきであると総括している。

この報告書は、2005年6月1日の連邦議会内務委員会で全会派から好意的な評価を得ている。こうしたことから、2007年1月の施行期間終了前に法改正が行われ、テロ対策法中の時限立法部分についても恒久法化されることが予想される。

## II 9・11テロがドイツに与えた影響一軍の活用に関する制度改正を視座として

前節で見たとおり、9・11テロ以降、ドイツでは様々な分野で法令の整備がなされてきた。そこで、本節では、テロ対策への軍の活用態様の変化に着目することで、9・11テロがドイツにとっていかなる意味を持っているのかをさらに広い観点から把握することを試みる。

### 1 憲法上の規定

ドイツにおいては、軍と警察の機能は峻別されており、軍の活動領域については憲法（正式名称は「ドイツ連邦共和国基本法」。以下「基本法」とする。）に定めがおかれている。

基本法の規定中、本稿との関連で重要なのは第35条と第87a条である。

基本法第87a条第1項は「連邦は、[国の]防衛のために軍隊を設置する。<sup>(注28)</sup>（後略）」と定めている。したがって、軍隊の本来的な任務は国家の防衛であると解することができる。

防衛のうち、特に国内的任務について定めているのは第87a条第3項である。同項は、軍隊は、防衛上の緊急事態・緊迫事態において、防衛の任務の遂行に必要とされる限度において、民間の財産を保護し、交通規制の任務を引き受ける権限を有すると規定している。つまり、防衛目的での軍隊の国内的任務は、民間財産の保護と交通規制に限定されているということであ

る。

一方、防衛目的以外の出動については、第87a条第2項が「軍隊は、防衛のために出動する場合の他は、この基本法が明文で許している限度においてのみ、出動することが許されている。」と定めている。そして、ここでいう基本法上の明文規定として存在しているのが第35条第2項および第3項ならびに第87a条第4項である。

第35条第2項は、自然災害や大規模な災害事故の場合に救助を受けるため、州は連邦に軍隊の使用を要請することができる<sup>(注29)</sup>と定めている。

また、同条第3項は、自然災害や大規模な災害事故が2つ以上の州にまたがる領域に危険を及ぼす場合、連邦政府は警察を支援するために軍隊を出動させることができる<sup>(注29)</sup>と定めている。

第87a条第4項は、連邦もしくは州の存立または自由で民主的な基本秩序に対し危険が差し迫っている場合、連邦政府は、民間財産保護または武装反乱者鎮圧のために、警察および連邦国境警備隊を支援するために軍隊を出動させることができる<sup>(注29)</sup>と定めている。

つまり、防衛目的以外の国内的任務として軍隊の出動が許されるのは、これらの場合に限られる<sup>(注30)</sup>ということになる。

参考までに、以下に基本法第35条および第87a条の条文の邦訳を掲げる<sup>(注31)</sup>。

### 第35条 [連邦および州の法的および職務上の援助、災害救助]

- (1) (略)
- (2) (前略) 自然災害または特に重大な災害事故の場合に救助を受けるために、州は、他の州の警察力、他の行政官庁の力と施設、ならびに、連邦国境警備隊および軍隊の力と施設とを要請することができる。
- (3) 自然災害または災害事故が一州以上の領域に危険を及ぼすときは、連邦政府は、これに有効に対処するのに必要な限度において、州政府に対し、他の州のために警察力を使用させるべきことを指図するこ

とができ、また警察力を支援するために、連邦国境警備隊および軍隊の部隊を出動させることができる。(後略)

### 第87a条 [軍隊の設置、出動、任務]

- (1) 連邦は、[国の] 防衛のために軍隊を設置する。  
(後略)
- (2) 軍隊は、防衛のために出動する場合の他は、この基本法が明文で許している限度においてのみ、出動することが許される。
- (3) (略)
- (4) 連邦もしくは州の存立またはその自由で民主的な基本秩序に対する差し迫った危険を防止するために、連邦政府は、第91条第2項の要件が現に存在し、かつ、警察力および連邦国境警備隊 [の力] が十分でない場合には、民間の物件を保護するに際し、および、組織されかつ軍事的に武装した反乱者を鎮圧するに際し、警察および連邦国境警備隊を支援するために、軍隊を出動させることができる。軍隊の出動は、連邦議会または連邦参議院の要求があれば、これを取りやめるものとする。

## 2 航空安全法の制定

前節(3)で紹介したように、2005年1月から航空安全法が施行された<sup>(注32)</sup>。これは、ハイジャックされた航空機が一種の武器として用いられる危険が迫っている場合には、その撃墜を軍に命じることができるようにすること等を内容とした法律である。

しかし、同法では、ハイジャック機の撃墜という目的が端的に示すように、テロ防止のために軍を活用することに主眼が置かれている。そのため、航空機テロによる大規模な被害を防ぐためとはいえ、無辜の乗客の命を奪うことが正当化されるのかという倫理的な問いかけとともに、同法が軍の活動範囲を外敵からの国家防衛という本来の任務から逸脱させるものである以上、憲法を改正して軍の機能を定義し直すべき

だという主張をも惹起した。

そして、まさにこうした点を問う憲法異議の訴えが野党議員らによって提起され、2006年2月15日には、航空安全法の規定の一部は違憲であるとの判断が連邦憲法裁判所により下された。すなわち、ハイジャック機の撃墜によって乗客の生命を奪うことは人間の尊厳を侵害する行為であり、また、軍をこのような任務に用いることは基本法の規定に抵触するため、いずれも認められないとする判決である。

こうして、現在の法規定の下で軍をテロ対策に使用できるのかという解釈論争には一応の決着がもたらされた。だが、このことは議論の終息には結びつかず、逆に、次項で述べるように、軍の国内出動を可能にするために基本法を改正すべきか否かという立法論争を加熱させることとなった。

### 3 軍の国内出動の一般化

軍の国内的任務の拡大を巡る意見対立の先鋭化は、2006年6月から7月にかけてドイツで開催されるサッカーの世界カップに際し、治安維持のために軍を出動させるという連邦内務省の方針によってもたらされた。

この構想を推進したのはヴォルフガング・シヨイブレ連邦内務大臣（キリスト教民主／社会同盟）である。同大臣は、ワールドカップの開催期間中は軍に重要施設の警備を行わせる必要があり、そのためには基本法の改正が必要であると主張した。

だが、これに対しては、ヨーゼフ・ユング連邦国防大臣（キリスト教民主同盟＝CDU）が反対を表明した<sup>(注33)</sup>ほか、国政野党である90年連合／緑の党と自由民主党（FDP）もこのような出動に反対する動議を連邦議会にそれぞれ提出するなど、異論が続出した<sup>(注34)</sup>。そのため、シヨイブレ大臣も一旦は基本法の改正を断念し、現在の憲法の規定の下でも軍を出動させることは可

能であるとの解釈に沿って軍派遣の可能性を探る姿勢を示すようになった<sup>(注35)</sup>。

ところが、その後、連邦憲法裁判所が航空安全法の規定の一部について違憲判決を下したのを受けて、シヨイブレ大臣は方針を転じ、基本法を改正してテロ対策への軍の投入に道を開くべきだとの主張を再び展開するようになり、現在に至っている<sup>(注36)</sup>。

ワールドカップまで残された期間は短いため、シヨイブレ大臣も、差し当たり基本法改正は行わず、現行規定の枠内で軍を活用することで妥協せざるをえないだろうとの見方を示している<sup>(注37)</sup>。しかし、連邦憲法裁判所の判決によって、議論は解釈論から立法論へと変質している。そのため、改憲を主張するキリスト教民主／社会同盟とこれに反対する他政党という構図は以前よりも一層鮮明になっており、今後、事態がどのように推移するかは、現時点では見通し難いものとなっている。

前節で概説したように、9・11テロは、情報収集、ハイジャック対策、出入国管理、マネーロンダリングの取締り等、広範な領域で対策が講じられる契機となったという点で、時代を画する出来事であった。

だが、ドイツの行政システムを通時的に俯瞰するならば、9・11テロが持つ意味はそれにとどまらない。すなわち、第二次世界大戦後一貫して別個の行政作用として扱われ、かつ、その統制のあり方も大きく異なってきた警察力と軍事力が、この事件をきっかけとして、少なくとも機能面では接近し始め、部分的には重なり合うようにさえなったという意味において、9・11テロは、ドイツの統治システムに大きな変革をもたらしたものとして位置づけることができるだろう。

この点については、ドイツでも状況はまだまだ流動的であり、9・11テロが現代ドイツに及ぼ

した影響や意義についての評価が定まるには、なおかなりの時日が必要とされよう。

しかしながら、テロ対策が個々の施策の羅列ではなく、真に総合的でなければ十分な効果を挙げ得ない性質のものである以上、対策の進展によって既存の行政も変容を迫られる可能性があることを示している点において、ドイツの事例は参照に値すると言えるであろう。

#### 注

\*インターネット情報は、すべて2006年2月28日現在である。

(1) 小島裕史「ドイツの治安関係法令(1)~(6)」『警察学論集』56巻4号, 2003. 4~56巻7号, 2003. 7、56巻9号, 2003. 9、56巻11号, 2003. 11.

戸田典子「マネーロンダリング対策立法」『外国の立法』212号, 2002. 5, pp. 115-119.

渡邊斉志「【ドイツ】テロ対策のための立法動向」『外国の立法』212号, 2002. 5, pp. 105-114.

渡邊斉志「【ドイツ】テロリスト犯罪規定を改正するための法律案—EU法の国内法化—」『外国の立法』218号, 2003. 11, pp. 150-156.

<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/218/021809.pdf>>

渡邊斉志「ドイツにおけるテロ対策への軍の関与—航空安全法の制定」『外国の立法』223号, 2005. 2, pp. 38-50.

<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/223/022302.pdf>>

渡邊斉志「IV テロ対策, 3 ドイツ」『主要国における緊急事態への対処』(調査資料2003-1) 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2003. 6, pp. 98-107.

<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document/2003/1/20030107.pdf>>

(2) Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung (テロ対策のための2002年6月13日の枠組決定) (2002/475/JI)

(3) BGBl. I 2003 S. 2836

(4) 連邦内務省ホームページ

<[http://www.bmi.bund.de/cln\\_028/nn\\_165104/Internet/Content/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Bekaempfung\\_des\\_Terrorismus\\_Id\\_93040\\_de.html](http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_165104/Internet/Content/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Bekaempfung_des_Terrorismus_Id_93040_de.html)>

(5) 以下の記述は、注1に掲げた文献によっている。

(6) BGBl. I 2002 S.361

(7) Evaluierung des Terrorismusbekämpfungsgesetzes.

連邦内務省ホームページ

<[http://www.bmi.bund.de/cln\\_028/nn\\_165104/Internet/Content/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Evaluierung\\_Terrorismusbek\\_C3\\_A4mpfungsgesetz.html](http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_165104/Internet/Content/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Evaluierung_Terrorismusbek_C3_A4mpfungsgesetz.html)>

(8) 同センターについては下記を参照。

連邦内務省ホームページ

<[http://www.bmi.bund.de/cln\\_012/nn\\_165104/Internet/Content/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Gemeinsames\\_Terrorismusabwehrzentrum\\_de.html](http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_165104/Internet/Content/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Gemeinsames_Terrorismusabwehrzentrum_de.html)>

(9) 連邦警察 (Bundespolizei) とは、連邦国境警備隊が2005年7月1日をもって名称を変更したものである。

(10) BT Drucksache 15/4413

(11) 連邦政府は、或る人物についての情報をどの機関が保有しているかは検索できるようにする必要があるが、当該人物に関する情報の内容まで共有することは認めるべきではないという立場をとっていた。

(12) 連邦議会における連邦政府の答弁による。

BT Drucksache 16/416

(13) Gemeinsam für Deutschland - mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD.

テキストはキリスト教民主同盟 (CDU) ホームページで入手。

<[http://www.cduscsu.de/upload/koalitionsvertrag/viii\\_2\\_1.htm](http://www.cduscsu.de/upload/koalitionsvertrag/viii_2_1.htm)>

(14) BGBl. I 2001 S.361

- (15) BGBl. I 2002 S.3105
- (16) BGBl. I 2002 S.3105
- (17) BGBl. I 2002 S.2010
- (18) BGBl. I 2001 S.2625
- (19) BGBl. I 2005 S.78
- (20) Urteil vom 15. Februar 2006 -1 BvR 357/05-
- (21) Stolpe: Flugbeschränkungen über Regierungsviertel.  
連邦交通建設住宅省ホームページ  
<[http://www.bmwbw.de/Presse/Pressemitteilungen-1632.930800/Stolpe-Flugbeschraenkungen-ueb.htm?global.back=/Presse/-%2c1632%2c14/Pressemitteilungen.htm%3fink%3dbmv\\_liste%26link.sKategorie%3d](http://www.bmwbw.de/Presse/Pressemitteilungen-1632.930800/Stolpe-Flugbeschraenkungen-ueb.htm?global.back=/Presse/-%2c1632%2c14/Pressemitteilungen.htm%3fink%3dbmv_liste%26link.sKategorie%3d)>
- (22) “Union streitet über Anti-Terror-Kampf.” *Frankfurter Rundschau*, 2005.7.26.
- (23) Ruf nach Ausweitung der Videoüberwachung.  
ドイツ第一放送ホームページ  
<<http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/01185.OID4527446.00.html>>
- (24) 連邦政府ホームページ  
<<http://www.bundesregierung.de/artikel.413.913170/Einsaetze-der-Bundeswehr-im-Au.htm>>
- (25) 連邦内務省ホームページ  
<[http://www.bmi.bund.de/cln\\_028/nn\\_165104/Internet/Content/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Basisschutzkonzept\\_fuer\\_Unternehmen\\_und\\_kritische\\_Infrastrukturen.html](http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_165104/Internet/Content/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Basisschutzkonzept_fuer_Unternehmen_und_kritische_Infrastrukturen.html)>
- (26) 連邦内務省ホームページ  
<[http://www.bmi.bund.de/cln\\_028/nn\\_165104/Internet/Content/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Geistig-politische\\_Auseinandersetzung\\_Id\\_93034\\_de.html](http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_165104/Internet/Content/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Geistig-politische_Auseinandersetzung_Id_93034_de.html)>  
具体的な活動の例としては、連邦政府によるインターネットホームページ「民主主義と寛容のための連帯—過激主義と暴力に反対して」の開設等がテロ対策の色彩が強いと言えよう。  
<[http://www.buendnis-toleranz.de/cln\\_030/DE/Home/homepage\\_\\_node.html\\_\\_nnn=true](http://www.buendnis-toleranz.de/cln_030/DE/Home/homepage__node.html__nnn=true)>
- (27) 連邦内務省ホームページ  
<[http://www.bmi.bund.de/cln\\_028/nn\\_165104/Internet/Content/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Evaluierung\\_\\_Terrorismusbek\\_C3\\_A4mpfungsgesetz.html](http://www.bmi.bund.de/cln_028/nn_165104/Internet/Content/Themen/Terrorismus/DatenundFakten/Evaluierung__Terrorismusbek_C3_A4mpfungsgesetz.html)>
- (28) 以下、同法の訳文は下記の文献による。  
樋口陽一ほか編『解説 世界憲法集（第4版）』三省堂、2001。
- (29) 第35条第2項および第3項に基づく連邦軍の活動については幾つかの通達が存在する。そのひとつを邦訳したものとして以下を参照。  
山田敏之訳「自然災害又は特に重大な事故の際の緊急非常救援枠内における連邦軍の救援活動」『外国の立法』34巻1/2号、1995. 7, pp. 152-158.
- (30) なお、基本法第35条第1項は「連邦および州のすべての官庁は、相互に法律上および職務上の援助 [= 司法共助・職務共助] を行う。」と定めているが、ここでいう「すべての官庁」には軍隊が含まれていると解される。これは、軍隊の投入を規定した幾つかの通達（前傾注<sup>29</sup>）が示すように、自然災害や重大な事故、慈善活動、救助活動等は、基本法第87a条第2項における意味での軍隊の力を対象としたものではなく、それゆえ、第35条第1項における「職務上の援助」に軍隊を投入することについては、基本法による授權は必要としないと考えられているためである（Mangoldt, Hermann von. Klein, Friedrich. *Das Bonner Grundgesetz Kommentar*. 4. Aufl. Artikel 35 Rn. 15）。  
山田晟が軍隊の任務について「スポーツ場の建設等の技術的協力についてはこれを制限するものではない」（山田晟『ドイツ法概論 I（第3版）』有斐閣 1985. 10, p.174.）としているのも、この職務上の援助を指したものと思われる。
- (31) ここに掲げた基本法の訳文は、注28の文献による。ただし、同書で「ラント」としている箇所は「州」と改めた。
- (32) BGBl. I 2005 S.78
- (33) 連邦政府ホームページ

<<http://www.bundesregierung.de/Interview/-,413.954112/dokument.htm>>

(34) BT Drucksache 16/359, BT Drucksache 16/393

(35) 連邦軍ホームページ

<[http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/kcxml/04\\_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y\\_QjzKLd4w3dPMHSUGYfvqRMLGglFR9b31fj\\_zcVP0A\\_YLciHJHR0VFAFIKLis!/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfQV8xVEg!?yw\\_contentURL=%2FC1256EF4002AED30%2FW26LUHFM331INFODE%2Fcontent.jsp](http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/kcxml/04_Sj9SPykssy0xPLMnMz0vM0Y_QjzKLd4w3dPMHSUGYfvqRMLGglFR9b31fj_zcVP0A_YLciHJHR0VFAFIKLis!/delta/base64xml/L2dJQSEvUUt3QS80SVVFLzZfQV8xVEg!?yw_contentURL=%2FC1256EF4002AED30%2FW26LUHFM331INFODE%2Fcontent.jsp)>

(36) *Welt*, 2006.2.16.

<<http://www.welt.de/data/2006/02/16/846505.html>>

(37) *Welt*, 2006.2.17.

<<http://www.welt.de/data/2006/02/17/846994.html>>

**参考文献** (注に掲げたものを除く)

・吉田尚正「BKAの素顔(1)」『警察学論集』43巻6号, 1990. 6, pp. 74-89.

(わたなべ ただし・国会レファレンス課)

(本稿は、筆者が調査及び立法考査局海外立法情報課在籍中にとりまとめたものである。)