

|                  |   |
|------------------|---|
| Title            | 現代テロ対策のガバナンス：ドイツにおける航空テロ対策を事例に  |
| Sub Title        | The governance of contemporary counter-terrorism : case study of German air security policy   |
| Author           | 中林, 啓修(Nakabayashi, Hironobu)   |
| Publisher        | 慶應義塾大学湘南藤沢学会  |
| Publication year | 2009  |
| Jtitle           | Keio SFC journal Vol.9, No.2 (2009. ) ,p.125- 140   |
| JaLC DOI         | 10.14991/003.00090002-0125  |
| Abstract         | 航空交通におけるテロ対策は2001年9月の米国同時多発テロ事件を一契機に、その重要性が再認識された分野である。ドイツにおいては、2005年に航空安全法が採択され、法執行機関や規制官庁、事業者、そして連邦軍等による連携を通じた航空テロ対策が進められている。航空テロ対策を巡る多機関連携は、訓練や対話を通じて強化されると共に、効率性の確保やコスト増への対応を巡って様々な検討がなされている。こうした取り組みや検討を推進する調整機能を航空安全法の枠内で制度化していくことが今後の課題といえる。 |
| Notes            | 自由論題<br>研究論文  |
| Genre            | Journal Article   |
| URL              | <a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=0402-0902-0012">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=0402-0902-0012</a>   |

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 現代テロ対策のガバナンス

ドイツにおける航空テロ対策を事例に

The Governance of Contemporary Counter-terrorism  
Case study of German air security policy

中林 啓修

慶應義塾大学 SFC 研究所上席所員 (訪問)

Hironobu Nakabayashi

Senior Visiting Researcher, Keio Research Institute at SFC

航空交通におけるテロ対策は2001年9月の米国同時多発テロ事件を一契機に、その重要性が再認識された分野である。ドイツにおいては、2005年に航空安全法が採択され、法執行機関や規制官庁、事業者、そして連邦軍等による連携を通じた航空テロ対策が進められている。航空テロ対策を巡る多機関連携は、訓練や対話を通じて強化されると共に、効率性の確保やコスト増への対応を巡って様々な検討がなされている。こうした取り組みや検討を推進する調整機能を航空安全法の枠内で制度化していくことが今後の課題といえる。

The 9.11 terrorist attacks reaffirm the importance of protecting aviation transport infrastructure against terrorism. In Germany, under the act on aviation security of 2005, airborne transport security has been implemented with public-private networks and/or cooperation between various actors as like law enforcements, regulatory agency, private sector, and military organization (especially Federal Air Force). These networks and/or cooperation are enhanced through dialogue and exercise between actors of various sector. At the same time, some ideas and measures for enhancing efficiency and for spreading the increased cost about security measures. From now on, it will become next issue to formalized coordination mechanism for implementing these measures into the aviation security act.

Keywords: テロリズム、ガバナンス、ドイツ、航空安全法

## 1 背景

### 1.1 本稿の目的

本稿は、欧州、わけてもドイツにおける航空テロ対策を事例に、多様な主体が参加する今日のテロ対策におけるガバナンスの実態と課題の整理を試みるものである。

従来、テロ対策は治安政策の一分野として、国家、

わけても警察等法執行機関が所掌してきた。しかしながら、今日のテロ対策は、従来の範囲を分野の面でも実施主体の面でも大きく超えて発展しており、特に、重要インフラの防護、情報（特に電子情報）の取扱い、テロ資金対策、更にはテロリスト輩出国における民政支援など多くの分野において非政府主体の重要性が高まるとともに、実際の役割もまた拡

大する傾向にある。同様に、治安機関以外の政府機関がテロ対策に関与する機会も拡大している。

次節でふれるとおり、現在の航空テロ対策においても、政府のみならず、空港設備の管理運営を行う空港管理者や、旅客や貨物等の輸送を行う航空運輸事業者、航空交通に付随する様々な業務を行う出入り業者、そして、航空交通の利用者たる市民一般といった多様な非政府主体の関与ないし協力が不可欠となっている。また、政府主体の側も、従来から対策に取り組んでいた運輸当局や治安関係官庁に加えて、近年では軍事組織による関与も強まっており、ここでも権限や能力の異なる様々な主体の参加が観察される。こうしたことから、航空テロ対策は今日のテロ対策における多様な主体間関係の統御を観察する適切な分野のひとつといえる。

さて、このような現代のテロ対策における主体の拡大は、今日のテロ対策が意図（組織の目的）も能力（権限）も様々な主体間の連携・協力を通じて取り組まれているということの意味しており、この結果、正当かつ効果的なテロ対策の実現には諸主体による多機関による効率的な連携と、主体の多様性に配慮した制度運用という、ある意味で相反的な制度構築とその実施、すなわちガバナンスが求められている。

テロ対策における主体間の連携については、アーキラ (Arquilla John.) とロンフェルト (Ronfeld David F.) が提起した「ネットウオー」論<sup>1</sup>が知られているほか、近年では、テロのみならず、ゲリラや大規模な犯罪組織などをも対象とした「反争乱ネットワーク」(Counter-insurgency Network) といった概念も生まれつつある<sup>2</sup>。しかしながら、これらの多くは概念的な示唆にとどまっており、十分な実証例を伴った理論にまで発展しているとは言い切れない。こうした点に鑑み、本稿の第1の目的は、今日のテロ対策を巡るガバナンス研究について、特に非政府主体の参加に伴う影響に関する実証事例を供することにある。

ところで、航空テロ対策における多機関連携には政府主体と非政府主体（事業者）との連携のほかに、軍事組織と非軍事組織との連携が内包されている。

テロ対策における軍事組織の活用は、米国がこれを積極的に進めているものの、我が国をはじめ、一般的には非常に抑制的である<sup>3</sup>。しかし、そのためか、本稿が扱う航空テロ対策のように、不可避的に軍事組織が関与せざるを得ない分野・場面における軍事組織と非軍事組織との連携については研究事例が乏しいといえる。本稿の第2の目的は、テロ対策において軍事組織の関与が必要とされる分野・局面において、現実にはどのような対応がとられ、またそこにどのような課題があるのかを明らかにしていくことである。

本稿では、ドイツにおける航空テロ対策を事例としてこれらのテーマを検討していく。表1は欧州主要国における航空安全プログラムの実施開始年と、その間の航空テロリズムの傾向を整理したものである。本表からは、航空テロ対策分野におけるドイツの取組みの早さを伺い知ることができる。

そのドイツでは、単一の法制度（航空安全法）において、政府主体と非政府主体との連携と共に、軍事組織の関与についても規定しており、ドイツにおける航空テロ対策は上記の2つの課題をよく内包した事例といえる。我が国においても、ドイツの航空安全法を巡っては、その内容紹介や後述する憲法裁判所の判決を巡っていくつかの研究事例<sup>4</sup>が散見されるものの、航空テロ対策について運用面を含めた全般を整理した研究は少なく、本稿においてこれらの事例紹介を行うことには一定の意義があるものと思われる。こうした理由から、以下本稿ではドイツにおける航空テロ対策を事例として今日の欧州におけるテロ対策の課題を考察していく。

## 1.2 現代の航空テロとその対策

1990年代中盤以降、世界的に高まっていたテロリズムの脅威は、2001年9月11日の米国同時多発テロ事件（以下、9.11事件という）を一つの契機として、世界規模で人々が直面する新たな脅威として広く認識されるに至った。

特に、非政府主体が、航空機や空港等の航空交通機関を直接的な攻撃の標的とする、あるいは航空機を攻撃の「手段」とした暴力を通じて市民および社

表1 航空テロリズムの傾向と欧州諸国の航空安全プログラム実施開始年

| 航空テロリズムの傾向  | 国名     | 規制官庁              | 発効年      |
|---|--------|-------------------|----------|
| * 航空テロリズムが政治性を帯び、当該航空機が国家の「代表」として標的にされるようになる。<br>* 主な事件<br>1968：エルアル航空機ハイジャック事件<br>1977：ルフトハンザ航空機ハイジャック事件<br>1988：パンナム航空爆破事件（ロッカビー事件） | ドイツ    | 交通・建設・都市問題省 連邦内務省 | 1973     |
|   | 英国     | 交通省               | 1982     |
|   | イタリア   | 民間航空庁 内務省         | Feb 1991 |
|   | ベルギー   | 民間航空庁             | May 1991 |
|   | スウェーデン | 民間航空庁             | Jan 1992 |
|   | アイルランド | 交通省               | Mar 1992 |
|   | フィンランド | 民間航空庁             | 1992     |
|   | フランス   | 交通省               | Jan 1993 |
| * 民間航空機がテロ攻撃の標的であると共に、攻撃手段とも見なされるようになる。<br>* 主な事件<br>1994：エールフランス機爆破未遂事件<br>2001：米国同時多発テロ事件<br>2006：英国航空機同時爆破未遂事件                     | デンマーク  | 民間航空庁             | Feb 1994 |
|   | オランダ   | 司法省               | Jan 1996 |
|   | ポルトガル  | 国家民間航空安全委員会       | Dec 1996 |
|   | ノルウェー  | 民間航空庁             | Dec 1996 |
|   | オーストリア | 交通省               | May 1997 |
|   | スイス    | 民間航空庁             | Aug 2000 |
|   | ギリシャ   | 民間航空庁             | Dec 2000 |
|   | スペイン   | スペイン空港局 (Aena)    | Feb 2002 |
| アイスランド  | 民間航空庁  | Feb 2002          |          |

European Commission DG Energy and Transport (2004) p.45 をもとに執筆者作成

会に圧力をかける航空テロへの対策強化が各国で進んでいった。

欧州においても、航空テロ対策については9.11事件によってそれまでの制度および態勢の見直しが進められた分野であったが、航空テロはその少し前から傾向の変化が見られていた。

1968年7月22日に発生したエルアル航空機ハイジャック事件<sup>5</sup>以降、民間航空機は当該機を保有する会社の国籍国の「代表」と見なされ、爆破やハイジャックといった攻撃の対象となっていたが、1994年末に発生した「武装イスラム集団」によるエールフランス機ハイジャック事件<sup>6</sup>を契機として、航空テロリズムは新たな段階に入り、航空機はテロリズムの「標的」となったばかりでなく、更なるテロ攻撃の「手段」と見なされるようになっていった<sup>7</sup>。

この事件は、マルセイユ空港においてフランス当局の特殊部隊が機内に突入し、無事に乗員乗客を奪還したことで未遂に終わったものの、テロ攻撃の手段としてハイジャックした民間航空機を用いるという発想は、9.11事件で現実のものとなった。その後未遂に終わった2006年8月のロンドン発米国内行き航空機における同時爆破テロ事件では、当時と

しては検知が難しかったTATPの液状の材料物質を機内で組み立てて使用し、米国の都市上空で爆破することが計画されており、近年では、航空機の破壊や使用を通じて機外にいる市民や施設に被害を与えることを試みるテロも散見されるようになってきている。

こうした経緯から、航空テロ対策の重要性は今日ますます高まっている。表2に示すように、従前より、国際的な航空テロ対策は、主にハイジャックや航空機・空港等への攻撃等の犯罪化と容疑者の特定および処罰の徹底を目的に段階的に整備されてきた。その一方で、近年では、ハイジャックを含む妨害破壊行為などから空港や航空機を守るための防護措置の強化が対策の中心になっている。そうした取り組みに関する国際的な根拠となるのは、国際民間航空機関（ICAO）の設置根拠となっているシカゴ条約の付属文書17（Anex17）である。

例えば、EU加盟国においては、2002年12月16日に発効した「民間航空の安全分野における共通ルールの設定規則」（以下、EU規則という）の中で、シカゴ条約付属文書17に示された措置に基づいた空港および航空機の防護のための措置が示され、かかる基準の遵守徹底が加盟国に義務づけられている。

表2 航空テロ対策に関連する過去の主要な条約・議定書

| 条約・議定書名                             | 発効年             | 概要   |
|-------------------------------------|-----------------|--|
| 航空機内で行なわれた犯罪その他ある種の行為に関する条約（東京条約）   | 1969年<br>12月4日  | ハイジャックや航空機の不法略取等の防止を目的に、航空機の所有国、着陸国、容疑者／被害者の国籍国、当該事案により安全を脅かされる国それぞれの管轄権を整理。   |
| 航空機の不法な奪取の防止に関する条約                  | 1971年<br>10月14日 | * 航空機内での暴力のほか、暴力による威嚇などによる航空機を不法に奪取する行為について、未遂や加担についても犯罪として認定。<br>* 上記の行為について関係国に管轄権の設定を義務付けることで、犯人を確保した関係国に対して、訴追又は要請のあった他の関係国への引渡しを行わせる。 |
| 民間航空の安全に対する不法な行為の防止に関する条約           | 1973年<br>1月26日  | 上記諸条約における違法行為に加えて、航空機あるいは航空施設の破壊、爆発物の設置、運行の妨害、虚偽情報の通報などの実行および未遂をも犯罪と認定。  |
| 民間空港での不法な暴力行為の防止に関する議定書（モントリオール議定書） | 1989年<br>8月6日   | 上記諸条約における違法行為に加えて、空港内での人に対する暴力や、施設内での航空機の破壊、航空業務を混乱させる行為についても犯罪と認定。  |

執筆作成

さて、このように、治安機関や事業者を中心に展開されている航空テロ対策だが、9.11事件においてハイジャックされた航空機が現実にテロ攻撃の「手段」として用いられたことで、ヨーロッパにおいても、航空テロ対策における軍事組織の関与の拡大が観察されるようになった。

NATOでは、9.11事件直後に、米国にNATOが保有する早期警戒管制機を派遣して米国上空の監視を行ったが、NATO加盟国の軍事組織によるテロ対策を協議した2002年の11月のプラハ首脳会議において、テロ対策における市民保護支援の一環として、NATO保有の早期警戒管制機等による領空監視が合意された<sup>8</sup>。これは、NATOという地域的な枠組みの中でとはいえ、航空テロ対策における軍事組織の役割を明確にした国際合意として注目に値するものであった。

こうした国際合意に加えて、軍による（テロを想定した）民間航空機の監視や、事態発生後の実力行使を含む対処は、ヨーロッパ各国においても進められており、例えば英国では、9.11事件後、空軍の即応警戒任務にハイジャック機対処が加えられ、24時間体制で領空の監視と戦闘機の待機が行われており、警報発令後8-10分で離陸できる体制が常時維持されている<sup>9</sup>。また、フランスにおいても同様に空軍機による24時間体制での警戒が行われている<sup>10</sup>。

## 2 航空安全法の概要

### 2.1 航空安全法の構成と成立経緯

1972年のミュンヘンにおけるハイジャック事件に代表されるように、ドイツにおいては、東西冷戦期から航空交通分野における重大なテロ事案に直面した経験があったが、他の欧州諸国の場合と同様、米国同時多発テロ事件の発生は、ドイツにおいても再び航空交通分野でのテロ対策が大きな話題となる契機となった。

同事件発生直後の2001年10月には、航空交通信頼性審査令が公布され、空港内における制限区画で就労する人物に対する信頼性審査が強化された。更に、第2次テロ対策法に基づく2002年の航空交通法の改正により、同審査の更なる厳格化の他、航空保安官の武装が認められるに至った。そして、2002年12月16日に発効したEUの「民間航空の安全分野における共通ルールの設定規則」にもとづき、航空交通分野におけるテロ対策に関する包括的な制度整備が進められることになった。この制度整備はフランクフルトにおいて2003年1月に発生した軽飛行機の乗っ取り事件が発生したことで大きく前進することになる。この事件を受けて、航空交通分野におけるテロ対策に関する包括的な法制度たる航空安全法は2004年1月14日に連邦議会に提出された。同法は全9章で構成されており、新法である航空安全法の制定（第1章）および、新法制定に伴う既存



法令の改正（第3-7章）そして各種規定（第8,9章）となっている。表3は、それらの内容を整理したものである。

航空安全法は、「1章3節：軍による支援および職務上の補助」を中心に、提出段階から大きな論争を巻き起こした。

過去の歴史的経緯などから、ドイツ基本法下における連邦軍の国内での使用は、本土を巻き込むような戦争を除けば、大規模災害や深刻な社会騒乱などに限定されていた<sup>11</sup>。こうした社会的・制度的背景がある中で、航空安全法において被ハイジャック機の撃墜を含めて連邦軍を国内におけるテロ対策に投入することについては反対論も根強かった。特に、ハイジャックされた航空機を軍が撃墜することを認めた14条3項については、無辜の乗客の犠牲を前提とした措置の是非に関する倫理的な問題提起とも

あいまって議論は紛糾し、航空安全法案は連邦議会こそ通過したものの、連邦参議院において同意を得ることができず、その後の両院協議会でも合意に達することができなかった。このため、2005年9月24日には連邦参議院によって法案可決に対する異議が提起されたが、社会民主党と緑の党が連邦議会においてこの異議を否決するよう求めた動議を提出し、この動議が可決されたことで航空安全法はともかくも成立した<sup>12</sup>。

航空安全法は曲折を経てどうにか成立には至ったものの、14条3項に対する批判は残り続け、野党議員による憲法裁判所への憲法異議の申し立てに至った。この結果、2006年2月15日には、航空安全法第14条3項が、連邦軍の国内使用における明文規定の必要性と、ハイジャックされた航空機の無辜の乗客が持つ人間の尊厳（ドイツ基本法1条1

表3 航空安全法の概要

| 章                         | 節  | 条（2章以降は主な改正点）     |
|---------------------------|--|-------------------|
| 1：航空安全法                   | 1：総則   | 1：目的              |
|                           |  | 2：任務              |
|                           | 2：保安措置   | 3：航空安全官庁の一般的権限    |
|                           |  | 4：比例性原則           |
|                           |  | 5：航空安全官庁の特別の権限    |
|                           |  | 6：個人情報の収集、加工および利用 |
|                           |  | 7：信頼性審査           |
|                           |  | 8：空港管理者の保安措置      |
|                           |  | 9：航空輸送事業者の保安措置    |
|                           |  | 10：立ち入り権限         |
|                           |  | 11：禁止物品           |
| 12：責任を有する機長の任務と権限         |  |                   |
| 3：軍による支援<br>および<br>職務上の補助 | 13：連邦政府の決定                                     |                   |
|                           | 14：出動措置、命令権限<br>15：その他の措置                      |                   |
| 4：権限および<br>手続き            | 16：権限  |                   |
|                           | 17：法規命令制定のための授権                                |                   |
| 5：過料および<br>罰則             | 18：過料規定  |                   |
|                           | 19：罰則規定<br>20：第12条に関する過料および罰則                  |                   |
| 6：末尾規定                    | 21：基本権の制約                                      |                   |
| 2：航空交通法の改正                | 航空安全法における信頼性審査措置の導入に伴う航空交通法中の同規定の廃止            |                   |
| 3：連邦国境警備隊法の改正             | 第1章5条が示す場合に連邦国境警備隊（当時）が必要な措置を実施する権限を付与         |                   |
| 4：外国人中央登録簿法の改正            | 第2章の措置に伴う、各法令中の関連条項の航空交通法当該規定から航空安全法当該規定への書き換え |                   |
| 5：外国人法改正令の改正              |  |                   |
| 6：連邦刑事庁法の改正               |  |                   |
| 7：民間航空免許令の改正              |  |                   |
| 8：法令に関する規定                |  |                   |
| 9：施行                      |  |                   |

執筆作成

項)と結び付いているところの「生命への権利」の尊重(ドイツ基本法2条1項)という点でドイツ基本法に抵触することから違憲であるとの判断(BvR 357/05)が連邦憲法裁判所によって下された。ただし、この「生命への権利」への抵触については、攻撃に使用される航空機が無人機であった場合や、犯人のみを乗せていた場合であれば適法とされた。

このように航空安全法は非常に論争的な法律となっているものの、ドイツにおける航空交通分野でのテロ対策の基本的な制度基盤として第14条3項を停止したまま現在も活用されている。なお、2007年1月5日のテロ対策補足法によって、航空安全法第7条(信頼性審査:後述)の文言には一部修正が加えられている。

## 2.2 航空安全法における航空テロ対策の実施主体

既に触れたとおり、航空テロ対策には政府・非政府の様々な主体が参加している。ドイツにおいて航空テロ対策に参加する政府主体としては、航空安全法が指すところの「航空安全官庁」(Die Luftsicherheitsbehörde)をまず挙げることができる。これは具体的には連邦交通・建設・都市開発省および連邦内務省と連邦警察等これらの下部機関、そして州の担当機関が含まれる。

航空安全官庁の主要な権限及び義務は、空港内の一般の立ち入りが禁止されている区域にいる人物や運び込まれた物品<sup>13</sup>(立ち入ろうとしている人物/運び込まれようとしている物品を含む)に対する信頼性確認および検査の実施、左記の検査を拒否したり、立ち入りの権限を証明できなかつたりした場合などにおける立ち入り拒否や退去の命令、事業者等の作成する航空安全計画(Luftsicherheitsplan)の審査(連邦固有行政として、連邦交通・建設・都市開発省および連邦内務省が実施)、安全性の管理が行われている場所の武装警官による防護、保安措置の実施に必要な範囲における、事業所内への立ち入りおよび検分、そして関係する法規命令の制定等である。

また、国防省および連邦軍(特に連邦空軍)も重要な役割を担っている。国防省及び連邦軍においては、基本法第35条2項2および3項に定めるとこ

ろの重大な災厄事故(schwerer Unglücksfall)が迫っているとの予測を根拠付ける事実が存在する場合には、必要な範囲において、州の警察力を支援することを目的として領空においてテロ行為に用いられていると思しき航空機に対する進路変更もしくは着陸の強制または、当該航空機に対する武力を用いた威嚇及び警告射撃ができるとされている。なお、既述の通り、成立当初の航空安全法においては上記航空機の撃墜が可能とされていたが、これについては現在のところ停止状態にある。

一方、航空テロ対策に参加する非政府主体としては、第一に空港管理者と航空運輸事業者を挙げることができる。また、航空安全法では、個人である「責任を有する機長」(Der verantwortliche Luftfahrzeugführer)に対しても特別な権限および義務を与えている。

空港管理者には、空港施設の適切な設計および建設の他、それら施設の管理について以下のような措置を行うことが義務づけられている。すなわち、当該荷物を預けた乗客の立会いの下での荷物の検分、一般に立ち入り可能な区域の制限、安全上特に重要な区域についての立ち入り制限の厳格化、自社従業員や空港内の他の企業の従業員及びその他の人物と当該人物の携行品に対する検査の実施、保安要員への訓練実施、保安要員以外のすべての従業員に対する保安訓練プログラムの実施、(特に爆発物による)脅迫対象となった航空機の安全な場所への移動及び当該機からの荷物の撤去、必要に応じた信頼性審査への協力及び航空安全官庁への航空安全計画の提出、である。

他方、航空交通事業者には、搭乗手続および郵便物、荷物、貨物等の取扱いに際しての保安措置、自らに委任された空港内の一般に立ち入りできない区域の防護および、安全上特に重要な区域に対する立ち入り制限の実施、保安要員への訓練実施および地上勤務員への保安訓練プログラムの提供、権限を持たない人物の立ち入りや疑わしい物品の持込みから空港内に駐機する航空機を防護すること、(特に爆発物による)脅迫対象となった航空機の安全な場所への移動および、空港管理運営者による当該機の移動への協力、必要に応じた信頼性審査への協力及び航空安全

官庁への航空安全計画の提出が求められている。

なお、これらの権利・義務については、最大積載量が5.7トン未満の航空機を運用する航空運輸事業者は除外されている。ただし、こうした航空機の保有者に対しても、航空安全官庁が必要と認める範囲において必要な保安措置を実施するよう義務付けられることがある。また、当該航空運輸事業者が海外に本拠を置いている場合であっても、ドイツの空港を利用している限りにおいて、航空安全法の適用を受けるほか、事業者は、航空安全法の範囲外であっても、その土地や場所に適用される法律に抵触しない限りにおいて、航空安全法の適用を受ける。

ここまで見てきたような非政府主体に対して組織的に与えられた権限と義務の他、航空安全法では機長個人に対しても一定の権限と義務を付している。すなわち、「責任ある機長」は、飛行中の航空機内の安全と秩序の維持への配慮、本人確認、物品の押収、人物または物品の審査、ある人物が機長もしくは第三者を攻撃し、または物品を毀損すると仮定するに足る事実が存在する場合における当該人物の拘束、他に適切な手段が採りえない場合、上記措置を実施するための強制手段の行使、違法かつ故意または重大な過失による義務の不履行で連邦共和国に損害を与えた場合の賠償責任等が課されている。そして、これに対応するようにすべての搭乗者は、機長またはその委任を受けた者の命令に従うことが義務付けられている。

以上が各主体の航空安全法上の権限及び義務を整理したものである。ただし、同法の実施を含む航空テロ対策の具体的な実施体制においては、状況や措置内容に応じて更に多くの主体が関与することになる。例えば、後述する安全性審査の実施に際しては、連邦および州の憲法擁護機関、連邦刑事庁、その他の情報機関などの多様な政府機関が航空安全官庁に対する情報提供の役割を担っている。

### 3 航空安全法における保安措置

航空安全法における航空テロ対策のための措置は、空港や航空機をハイジャックや破壊工作等から守る保安措置（2節）と、ハイジャックされた航空

機（特に飛行中にハイジャックされた航空機）への対処（主に3節）が中心となっている。保安措置については、国防省・連邦軍を除く政府主体と空港管理者等の非政府主体とが協力して実施することになり、他方、飛行中の航空機においてハイジャック等が発生した際には国防省及び連邦軍がハイジャックされた航空機への直接的な対処等を行っていくことになる。このうち、ここでは航空安全法における保安措置について取り上げる。

#### 3.1 航空安全法における保安措置：施設・機材の防護、旅客・貨物管理と信頼性審査

航空安全法の第8条および9条によれば、空港管理者および航空運輸事業者は、政府の航空安全官庁に対して「航空安全計画」を提出し承認を得ることが義務付けられている。「航空安全計画」は先のEU規則に記載された保安措置の要件に準じて作成することが求められており、航空安全法第2節における保安措置全体を基礎づけるものとなっている。

この航空安全計画には、当該管理者および事業者が、航空安全法に定められているところの保安措置を実施するための具体的な計画が記されることになり、これが航空テロ対策をめぐる官民の協働を基礎付けていくことになる。

具体的な保安措置の基準は、内務省が連邦交通・建設・都市開発省ならびに連邦参議院の同意に基づいて決定される。詳細は一般に公表されていないが、航空安全法第8条および9条における記述などから、保安措置の基準はEUの航空安全規則に準拠したものと思われる。空港管理者および航空運輸事業者は、連邦航空庁の助言をうけながら、この基準に基づく航空安全計画を作成し、提出された計画は航空安全官庁による審査と承認を経て確定される。その後、空港管理者および航空運輸事業者は政府主体と共に計画の内容を実施していくこととなる。

以上が、航空安全計画作成のプロセスである。保安措置の内容を整理すると、施設・機材の防護、旅客・貨物の管理、そして信頼性審査に分類することができる。以下、それぞれの概要を紹介する。



<施設・機材の防護>

施設および機材等の防護は設備や施設の構造による防護と人員による防護、管理措置の3つから構成されている。

表4は、EU規則に記載されている保安措置の基準のうち、施設や機材の防護に関連して空港管理者あるいは航空運輸事業者がとるべき措置を整理したものである。

本表に示したとおり、設備や施設の構造による防護の実施については、もっぱら空港管理者ないし航空運輸事業者の責任となっている。空港管理者は空港全般について、また、航空運輸事業者は空港内の委任された区画について必要な措置を実施する責任を有している。

一方、人員による防護は空港管理者や航空運輸事業者および、それらから委託を受けた事業者（警備会社など）の非政府主体と共に、政府主体によっても担われており、具体的には、連邦警察や州警察の

武装警官による空港施設（特にターミナルや公共エリア）でのパトロールや、連邦警察の航空保安官による飛行中（離着陸時を含む）の航空機内におけるハイジャックや爆破等の不法行為の防止などが行われている。

なお、人による防護に関連して、航空安全法では、非政府主体におけるセキュリティ分野での教育・訓練についてEU規則に準じた一定の基準が設けられている。この対象となる非政府主体は、セキュリティ要員と、航空機搭乗員およびグランドクルーとに大別することができる。

EU規則では、セキュリティ要員は、主に乗客や手荷物の検査について、検査の際のポイントや技術などより専門的な内容についてICAOの基準を下回らない範囲で座学および実地での訓練を受けることとされており、一方、航空機搭乗員およびグランドクルーは地上施設や航空機内における安全や、搭乗前検査、積み込み荷物検査などについて座学3時間

表4 施設および機材等の防護に関する実施措置

|  | 実施措置の内容  | 航空安全官庁 | 空港管理者 | 航空運輸事業者 |
|--|--|--------|-------|---------|
| 施設や設備の構造による防護<br>(△：空港内の委任された場所において実施) | エアサイド*、安全上特に重要な区域の設定                                   |        | ○     | △       |
|  | 安全機器の効果的な配置  |        | ○     | △       |
|  | 駐車場や展望エリア、隣接するホテル等、航空機の駐機エリアに隣接する公共エリアにおける出入管理手段の導入    |        | ○     | △       |
|  | 駐機エリア等における照明装置の導入                                      |        | ○     | △       |
|  | 整備区画や管制施設、発電施設等の防護のためのフェンス類の設置                         |        | ○     | △       |
|  | 安全上特に重要な区画の外周での中間区画の設定                                 |        | ○     | △       |
|  | 安全上特に重要な区画の外周へのカメラの設置                                  |        | ○     | △       |
|  | 航空機のドアへの耐タンパ性の付与                                       |        |       | ○       |
|  | 乗客検査のための設置式・手持ち式金属探知機の導入                               |        | ○     | △       |
|  | 機内持込荷物等の検査のための危険物読み取りソフト付き高解像度X線装置あるいは2面監視可能なX線探査装置の導入 |        | ○     | △       |
| 爆発物あるいは爆発装置探査装置の導入                     |  | ○      | △     |         |
| 人員による防護                                | セキュリティ要員によるパトロール                                       | ○      | ○     | ○       |
|  | 旅客その他に対する検査の実施   | ○      | ○     | ○       |
| 管理措置による防護                              | 定期的な訓練   |        | ○     | ○       |
|  | 空港従業員および頻繁に空港を訪れる者（航空会社の従業員など）に対する写真付きIDカードの交付と携帯の義務化  |        | ○     | ○       |
|  | エアサイドの境界およびチェックポイントでの上記IDカードおよび車両への許可証の確認              | ○      | ○     | ○       |
|  | 従業員とその所持品に対する検査  | ○      | ○     | ○       |
|  | エアサイドで用いられる車両等に対する抽出検査                                 | ○      | ○     | ○       |
|  | 着陸後の航空機に対する検査  |        |       | ○       |
|  | 検査中および駐機中の航空機へのアクセス制限                                  | ○      | ○     | ○       |
|  | 駐機位置の制限  |        | ○     | ○       |

\*：エアサイド＝滑走路と滑走路に直接アクセスできるエリア  
執筆者作成

および実地訓練1時間を下限とする訓練プログラムを受けることが定められている。なお、実技等については特段の規定はおかれていない。ドイツにおいては航空安全庁が航空運輸会社による保安措置とその報告書に対する監督や訓練マニュアルの点検および承認等の権限を有しており、これらの訓練についても同庁を中心に評価・監督がなされているものと思われる。

#### <旅客・貨物の管理>

旅客および貨物の管理は連邦警察および非政府主体のセキュリティ要員を中心に実施される。

航空安全法では、第2節11条において禁止品目を定め、銃刀類および攻撃または防御のために用いることが可能なスプレー、爆発物、弾薬、雷管、可燃性の液体、腐蝕性および有毒性の物質およびガスやその他の可燃性物質、あるいは武器、弾薬または爆発危険物を連想させる外観をした物品については連邦内務省が、必要性を認め、かつ、他の法令によって認められている場合を除いて、航空機内または空港内の一般に立入りできない区域に持ち込むことが禁じられている。また、空港事業者は旅客の荷物を開錠して確認する際に本人の立会いを求めることができることとされている。

旅客の管理（検査）については、航空運輸事業者および警察官のほか、責任ある機長にも、必要に応じて本人確認を行うなどの権限が与えられている。

なお、EUと米国との間での航空交通における旅客情報の交換の制度化が進んだことや、先述の2006年に発覚したTATPによる市街地上空での航空機爆破計画などを受けて、今日ドイツにおいて実施されている航空交通分野での旅客および貨物の管理は、これまでに述べた航空安全法上の措置を越えたものとなっている。

具体的には、2005年11月1日に、生体情報を含む電子記録を登録したチップを内包したパスポート（eパス）の導入を決定し、これが2007年5月から開始されたほか、上述の2006年8月の航空機爆破未遂事件を受けたEU加盟国共通の措置として、乳幼児用の食料などの例外を除く100ml以上の容積

のある容器による液体の機内持ち込みが2006年11月6日以降禁止された。

さらに、2007年7月23日のEUと米国との間で旅客名簿記録（Passenger Name Record）の交換に関する協定が成立したことをうけて、同年9月19日、この協定をドイツ国内においても適用するための法案が連邦政府によって閣議決定されている。

#### <信頼性審査>

航空安全法は、第7条において「信頼性審査」（Zuverlässigkeitsüberprüfungen）を定めている。信頼性審査とは、空港を含む社会上の重要施設における制限区域への立入者に対し事前の身上把握によって立入の適否を審査することを指す。こうした措置は、内部からの破壊工作や攻撃の手引き等への対策、すなわち内部脅威対策の一環として、ドイツに限らず、諸外国で広く行われている措置である。

ドイツにおいて、信頼性審査は、「安全性審査」（Sicherheitsüberprüfungen）とも呼ばれ、1994年制定の「連邦の安全性審査の条件及び手続に関する法律」（以下、安全性審査法という）に依拠して行われていた。航空交通分野でも、航空交通法にもとづいて空港の保安制限区域への立入者が審査の対象となっていたが、9.11事件後、漸進的な審査内容の強化および拡大が図られた。そして、2002年の第2次テロ対策法に基づく航空交通法の改正により、新たに航空保安会社の職員や連邦交通・建設・都市開発省により航空保安業務等を委託された者が追加された<sup>14</sup>。

安全性審査法は、管轄機関から安全性が侵害され易い活動の任務を任されることとなる者（当事者）に対する安全性審査、若しくは既に任されている者に対する反復審査の前提条件と手続を規定したもので、当事者およびその配偶者を対象に、当事者の就く職務に応じて、3段階の審査が定められている。このうち、空港管理者や航空運輸事業者に対して課せられているのは3段階中もっとも簡潔な「簡易安全性審査（Einfache Sicherheitsüberprüfung）」である。

安全性審査の実施にあたっては、対象者の同意が

必要とされ、対象者が同意しない場合でも、対象者が安全性審査を要求される活動を行うことができない事以外の不利益を被ることがあってはならないとされている。

こうした安全性審査法による枠組みを援用しつつ、航空交通分野における信頼性審査は航空安全法第7条および詳細を定めた通達に基づいて実施されている。

航空安全法第7条1項各号によれば、信頼性審査の対象者は、①空港又は航空会社の建物で一般には立入りが認められていない区域に頻繁に出入りする者、②空港会社、航空会社、航空安全管理会社、運送・郵便・清掃・物品配送会社等の職員で、業務上の活動が航空安全性に直接的な影響を及ぼす者（委託先も含む）、③法令に基づき特定の業務のために派遣される者、④法令に定めるところの航空機の操縦士および操縦訓練生、⑤空港の一般には立入りが認められていない区域に頻繁に出入りする者で、空港に所在する協会の構成員、研修生、パイロット等、と定められている。これらに該当する者は、自身で審査の申請を行うが、その際、当該審査が業務上必要なものであった場合、その費用は雇用者が支払うものと規定されている。なお、航空安全法に基づく安全性審査は、国内で12ヶ月以内に少なくとも同等の審査を受け、当事者の信頼性を疑う手がかりが存在しない場合と、拡大安全性審査もしくは安全性審査調査を伴う拡大安全性審査を受けた場合には免除される。

航空交通分野における信頼性審査は、本人確認、州の警察及び憲法擁護官庁への照会および連邦中央登記簿からの無制限の回答取り寄せによって実施される。また、必要に応じて、連邦刑事局、関税刑事局、連邦憲法擁護庁、連邦情報局、軍事防諜機関、旧ドイツ民主共和国保安機関文書連邦監督官、その他必要な機関への照会や、空港管理者、航空会社及び現在の雇用者に対する照会を行うほか、当事者が外国籍の場合、外国人中央登記簿の要請等も行うとされている。そして、当事者の信頼性に関する疑いがある場合、航空安全官庁は、刑事訴追官庁への照会等が可能となる。

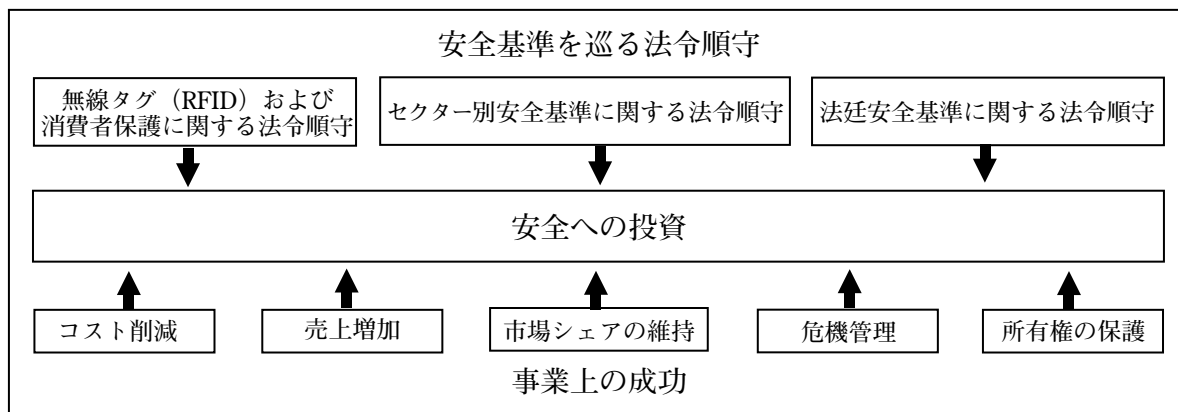
なお、当事者の信頼性に疑義がある場合、航空安全法第7条5項では、航空安全官庁は、同官庁の秘密保持義務に反せず、また、刑事訴追官庁による情報が調査目的の障壁となる恐れがない場合には、審査の決定に先立って、当事者に対して収集した情報に関する弁明の機会を与えることとされている。

これらの手続きを経た上で、航空安全官庁は、当事者の信頼性の是非を判断し、その審査結果を、当事者、当事者の現在の雇用者、空港管理者、航空会社、航空安全管理会社及び審査に関与した連邦及び州の警察及び憲法擁護官庁に教示することとされている。ただし、現在の雇用者に審査の根拠となった情報を伝えることは許されていない。

なお、航空安全法第17条1項では、内務省に対して、連邦参議院の同意のもとで、特に、審査の反復および個人関連データの収集・利用の詳細を記した信頼性審査の詳細に関する法規命令の制定が認められていたが、これに基づき、2007年5月23日には、「航空安全・信頼性審査通達」(Luftsicherheits-Zuverlässigkeitsüberprüfungsverordnung)が制定された。同通達は、審査対象となる人物や照会可能な機関等について航空安全法第7条の内容を踏襲しつつ、手続きに関して、信頼性審査の申請から判定までに要すべき期間を1ヶ月としたほか、再審査を5年おきに設定した。また、航空安全法第7条1項の1号および5号に該当する人物で、制限された区画へのアクセスが月1回以下の者および、警察や税関の職員については、信頼性審査を免除することも定められた。

### 3.2 保安措置を巡る官民連携の意義と課題

本稿でこれまで整理してきた官民の協力あるいは協働はどのように意義付けられるのであろうか。この点について、連邦内務省は空港管理者を含む重要インフラの管理者に対して各管理者が施設防護を検討する際の考え方や検討すべき事項を説明した文書(*Schutz Kritischer Infrastrukturen – Basisschutzkonzept*)において、図1に示すように、管理者の義務としての法令の遵守とともに、ビジネス上のメリットや必要性などの面からも管理者がインフラ防護を行う意



Bundesministerium des Inner (2005) p.7 をもとに執筆者作成

図1 非政府主体による保安措置実施の意義

義を強調している。また、この文書では、管理者が施設防護を行う安全上の効果について、「施設管理者だけが個別の施設に関する詳細な知識を持っており、具体的な安全措置の効果的な改善をなしえる立場にある」点を指摘している<sup>15</sup>。

このように、連邦政府は航空テロ対策、特に保安措置について、非政府主体の参加を積極的に支持している。こうした連邦政府の整理や見解には、現場レベルからの批判もある。たとえば、ドイツの警察組織における最大の労働組合である「警察官労働組合」(Der gewerkschaft der Polizei : GdP) のフライベルグ代表 (Freiberg, Konrad,.) がドイツメディアに語ったところによれば、航空安全法において空港管理者や航空運輸事業者に保安措置が課せられたが、こうした民間セクターによる保安措置にはコストの低減や利益の確保といった観点が加わってしまうために、十分な措置の水準とはなっていないとのことであった。フライベルグ代表は、それまでに連邦警察によって行われた空港での訓練において、非政府主体は平均して 30-50% 程度の割合でミスを行っている点、また、2006 年時における保安措置に関する賃金が 7.66 ユーロ/時にとどまることなどを指摘し、航空テロ対策は連邦の任務であるとの見解を示した<sup>16</sup>。

ただし、フライベルグ氏は、GdP の代表として、警察官の雇用環境の改善を促す立場にあり、そう

した観点から、別の機会においても、2001 年以降も人員削減を続けながら、テロ対策として実施すべき措置ばかりを増加させているとして連邦政府のテロ対策方針を批判している<sup>17</sup>。この点から、フライベルグ代表の指摘は、あくまで警察官の増員等体制の充実を前提とした議論である。しかしながら、仮に新規に警察官を採用するにせよ、そうした人材がすぐに空港警備等において有効に機能するとは考えにくい。むしろ施設や機材を管理する非政府主体のほうが、警察官では持ち得ない当該施設や機材に関する経験や知識を有しており、保安措置に関する訓練内容の改善等を通じてより効果的な施設および機材の防護を実現できる可能性もあるからである。その意味では、上記の連邦内務省の見解もあながち的外れとは言えない。とはいえ、フライベルグ代表が懸念するコストの問題が非政府主体にとって小さくない問題であることも事実であろう。例えば、2006 年 11 月に EU レベルでの措置として導入された液体の持ち込み規制に際して、ルフトハンザドイツ航空のマイヤフーバー CEO (Mayrhuber, Wolfgang,.) はこうした措置が非現実的であり、生体認証装置を新規に導入し、既に航空会社が把握している顧客情報との照合を行うことでチェックインに要する時間の短縮が可能になり安全と利便性とを高度に両立させることが可能であると主張している<sup>18</sup>。2006 年 11 月の措置はあくまで持ち込み禁止物品の規制強



化を目指したものであり、一方、生体認証等の導入はテロリストの早期発見や移動の制限、あるいは行動追跡の容易化が目的である。両者は共に重要ではあるが、一方を強化することで他方を簡略化できるような関係にないことは明らかである。その意味で、マイヤフーバー CEO のコメントはやや文脈が飛躍している印象を受ける。しかしながら、事業者の上層部によるこうした発言は、航空テロ対策の実施に伴いコストや効率性が非政府主体にとって大きな課題となっていることを傍証しており、無視し得ない指摘といえる。

この課題はドイツだけの問題ではなく、ヨーロッパ全体で共有されている。EU においてはセキュリティフィーに関する共通基準の導入によるコストの分散<sup>19</sup>や、高頻度利用者向けの登録制度の導入<sup>20</sup>によるセキュリティチェックの効率化などが検討されており、保安措置を巡るコストや効率性、あるいは公共性の問題は、政府主体と非政府主体との間で完結せず、市民一般を含んだより広い文脈、枠組みにおいて解決が目指されている。

なお、登録制度に関しては、登録希望者に対する事前の安全審査の困難さから、現状においては導入に否定的な結論が出ているものの<sup>21</sup>、セキュリティフィーについては、ドイツにおいては、既に 2007 年 5 月 23 日から「航空安全費用令」が施行され、空港における乗客自身と荷物の検査については乗客に対して費用負担が求められている。更に、EU レベルにおいても、2008 年 3 月 11 日に採択された「民間航空の安全分野における共通ルールの設定規則」の改正規則において、保安措置に直接要した費用については加盟国の裁量により利用者への転嫁を可能にする条項が新設された<sup>22</sup>。

#### 4 連邦軍による航空テロ対策

前節では、保安措置を巡る各主体の役割とガバナンスの現状を整理した。ここでは、航空安全法下における航空テロ対策のもう一つの重点である連邦軍による対処措置についてその内容と現状を整理していく。

##### 4.1 連邦軍による航空テロ対策

航空安全法におけるもう一つの主要な航空テロ対策はハイジャックされた航空機、特に飛行中の被ハイジャック機への対処であった。これは連邦軍を中心に実施されることが想定されており、航空安全法においても、第 3 節において国防省及び連邦軍の関与のあり方が規定されていた。

連邦軍の対処措置は航空安全法の第 14 条 1 項（進路変更または着陸の強制、武器による威嚇、警告射撃）および 3 項（「武力の直接的な行使」＝撃墜：現在は停止状態）において定められていたが、そのための具体的な命令系統は同法の第 14 条 4 項および 15 条に示された。これによれば、連邦国防大臣には、空軍監察官に対して 14 条 1 項の措置を命じる一般的な権限を与えることが認められており、これに対応して、空軍監察官には、連邦軍機による措置の実施につながる可能性がある場合には直ちに連邦国防大臣に対して報告を行う義務が課されている。被ハイジャック機に対応する軍部隊は、航空安全官庁の求めに基づいて、領空における当該航空機に対する検査、迂回の指示、または警告を行うことができ、事前に合意がなされている場合には、当該官庁からの要請は一般的なものであってもよいとされている。ただし、焦点となる武力の直接的な行使は、連邦国防大臣またはその代理者のみに命令権が与えられていた。

既述の通り、連邦憲法裁判所の決定によって 14 条 3 項は停止状態にあるものの、それ以外は現在も効力を有しており、結果として、ドイツの航空テロ対策に果たす連邦軍の役割は依然として大きい。そのため航空安全官庁と国防当局との連携が不可欠となっており、こうした連携を支える機関として、航空安全法制定に先立つ 2003 年 10 月には「国家航空安全指揮・命令センター」(Das Nationale Lage- und Führungszentrum für Sicherheit im Luftraum : NLFZ) が開設された。

NLFZ は、ドイツ北西部の都市カルカー (Kalker) にハイジャックへの対処を目的に設置された機関であり、ドイツ領空における被ハイジャック機への対処についての情勢分析および現場への指揮命

令を担当している。NLFZは組織上、連邦国防省の防空指揮センター（Führungszentrale Nationale Luftverteidigung des BMVg）、連邦内務省に新設された指揮・命令センター航空安全分室（BMI Lagezentrum – Außenstelle Sicherheit im Luftraum）、そして連邦交通・建設・都市問題省の航空管制センター（Flugsicherung）から派遣されたスタッフによって構成されており、24時間体制で領空の監視にあたっている<sup>23</sup>。設置当初の体制では、スタッフは全56名で、確認される範囲では、そのうち7名が連邦国境警備隊（現連邦警察）から派遣されたスタッフであった。

NLFZはその目的上、民間の航空機を監視の対象としており、例えば、通常の航路や事前に提示された飛行計画を外れ、かつ連絡が取れない航空機が発見された場合に、警報を発して対応を開始する。

この警報を受けて、連邦空軍の戦闘機が当該機に接触して状況を確認することになる。当該機に対する接触等の結果を経て、NLFZは当該機が被ハイジャック機であるかどうかを判定することになる。当該機が被ハイジャック機であった場合、ハイジャックの目的を分析しつつ事態への対処が行われることになるが、被ハイジャック機への対処として、公式に認められているのは、進路変更および着陸の強制、武力による威嚇そして警告射撃までである。

以上がNLFZによる被ハイジャック機への対処の一連の流れであるが、NLFZの任務はこうした航空管制だけで完結するわけではない。

NLFZのモニターには飛行中の航空機だけでなく、大都市や空港、原子力発電施設など、航空機を攻撃手段として用いたテロ攻撃の目標となった場合に社会に与える損失や影響が大きい施設も映しだされており、また、公表情報の範囲では詳細は不明であるが、こうした施設が攻撃対象となった際の被害想定システムについても準備ないし実装が進められているようである<sup>24</sup>。加えて、NLFZには、必要に応じて各情報機関や州の警察機関を動員することも可能とされており、航空交通におけるテロリズム対処全般に対応した権限が与えられていることが伺える。

#### 4.2 ハイジャック機対処を巡る軍民交流と航空安全法改正の動向

連邦憲法裁判所が航空安全法第14条3項を無効とした2006年2月15日以降も、こうした判断とは裏腹に連邦軍の国内使用は引き続き重要な検討事項となっていた。その背景には、ドイツが2006年にはサッカーワールドカップの開催国となり、翌2007年にはG8サミット議長国をつとめるなど、この時期に国際的重要催事が連続してドイツ国内で開催された事が挙げられる。

そして、上記判決から1年近く経った2006年12月23日、連邦内務省が航空安全法の当該部分を改正する準備を進めていることが報道された<sup>25</sup>。

報道によれば、内務省内で検討されている案では、準緊急事態（“Quasi-Verteidigungsfall”）という概念を導入することで、上記判決において14条3項が無効となった理由のひとつである、連邦軍の国内使用の要件を満たしつつ、被ハイジャック機が「社会財への苛烈な攻撃」（“elementarer Angriff auf Gemeinschaftsgüter”）に用いられた場合に当該航空機を撃墜可能とするものであった。かかる内容が報道されると、緑の党が「違憲とされた航空安全法の内容と変わっていない」として否定的な見解を示す一方で、キリスト教民主同盟は内務省の検討を歓迎する意向を表明した<sup>26</sup>。

本稿提出の時点において、この改正案は未だに議会への提出には至っていない模様であるが、公表されている範囲において、現在準備されている法案においては、連邦空軍による被ハイジャック機の撃墜について憲法裁判所が違憲とした点を回避することが中心となっている。

航空安全法に基づく連邦軍の国内使用については反対論が根強い一方で、上記のように、連邦政府からは、空軍による撃墜措置を可能にする改正法案が準備されるなど、ドイツの航空テロ対策における軍の関与については制度上の不安定さが残されている。しかしながら、現場レベルでは、軍民の当事者間対話や訓練を通じて、被ハイジャック機への対処を巡る軍事組織と非軍事組織との協力態勢の成熟が進みつつある。

例えば、航空運輸事業者のパイロットらが指摘するように、飛行中の航空機の機内でハイジャック事案の発生が疑われる事態が生じた場合、地上のNLFZにおいて、当該航空機内の状況を正確に把握することは非常に困難であり、実際の状況判断には、当該航空機に接近して確認を試みる連邦空軍の戦闘機パイロットが非常に重要な役割を果たすことになる。しかしながら、NLFZの発足当初から、連邦空軍のパイロットと当該航空機のパイロットとの意思疎通が問題となっており、例えば、空軍には翼を振るなどの動作によって無線での連絡がとれない際の意味伝達方法があるが、民間のパイロットが空軍機のこうした動作の意味内容を必ずしも把握していないことや、警告射撃において使用する機関砲弾に曳光弾が用いられていなかったため、昼間に警告射撃が行われても当該航空機がそれに気づかない可能性があった。こうした点を改善するために、NLFZ発足以来、連邦空軍の担当者が航空運輸事業者やドイツ航空管制センターの担当者らと会合を重ね、確認手順を詰めていく作業が行われている<sup>27</sup>。

## 5 まとめ：ドイツの航空テロ対策における課題

本稿では、ドイツの航空テロ対策を航空安全法の内容と背景を保安措置と被ハイジャック機への対処を中心に整理し、これらの実際の運用について、多機関連携の点から整理してきた。

保安措置においては空港事業者等が保安措置の一部を受け持つことで当該措置の効果が減じられることについて警察組合による懸念表明があったことなどを紹介したが、非政府主体の役割が拡大したことに伴い保安措置の効果と効率性との両立は引き続き重要なテーマとなっていくであろう。ドイツを含むEU諸国においては、セキュリティフィーの導入や旅客の登録制度の検討など、コストの分散や保安措置の効率化の対象を旅客にも広げた措置の検討が進んでいる。

一方、被ハイジャック機への対処については、引き続き、当該航空機がテロ攻撃の手段として用いられる際の、空軍機による当該機の撃墜措置を中心に、

連邦軍の国内使用をスムーズにするための法整備が模索されている。

これらを踏まえ、以下、本節では、ドイツの航空テロ対策におけるガバナンスの課題を考察していく。

本稿前半でも指摘したとおり、テロ対策における軍事組織の活用は一般に抑制的なものとなっており、その一方で非政府主体のテロ対策への参加はますます一般的なものとなっていることから、連邦軍の国内使用についての法改正の是非にかかわらず、保安措置における効果と効率との両立は航空テロ対策の中心課題であり続けるといえよう。

テロ対策に限らず、安全や安心といったものは複数のファクターを通じて達成されるものであり、その意味で、保安措置と被ハイジャック機への対処という2つの論点についても相互の関連性を捨象してしまうべきではない。例えば、航空安全法において連邦軍による被ハイジャック機の撃墜が禁じられているという事実は、他方において、ハイジャックの未然防止等保安措置の重要性を確実に高めることになる。これは、保安措置を担う事業者に大きな負担となるばかりでなく、一般市民たる旅客にとっても大きな負担といえる。更に、ハイジャックした旅客機を攻撃手段とするようなテロ事案が発生した場合に当該航空機を保有する事業者が被る直接・間接の影響を考慮すると、非政府主体が乗客や荷主らに対して安全確保を理由に過大な要求を行う可能性も否定できない。無論、被ハイジャック機の無辜の乗客を犠牲にするよりは日常的な保安措置の強化とそれに伴うコスト・リスクを甘受することもまた一つの選択肢となるが、いずれにせよ、現在の航空安全法を巡っては、連邦軍の撃墜措置を巡る憲法裁判所の決定に連邦内務省が異議を唱えるなど、制度的な不安定さがぬぐえない。このことは、ドイツにおいては、航空テロ対策に関する主体間での権限や責任の配分、すなわち「誰に、何を、どこまで、任せるのか／負わせるのか」が恒常的に問われ続けることを意味している。

これについて、本稿で紹介した航空安全法第14条3項に関する連邦憲法裁判所への申し立てのほか



にも、航空安全法における信頼性審査の適用範囲や乗客へのセキュリティフィーにおいて賄われるべき保安措置の範囲などに関する州や連邦の行政裁判所への申し立てが行われており、航空テロ対策の適切な運用範囲の整理は既存の制度を通じてもある程度行われている。

しかしながら、保安措置の内容は情勢に応じた変動が常に予想されるものであり、制度設計や運用の適切性を判断する機能を司法手続きに依拠し続けることは必ずしも合理的とは言えないであろう。

先にふれた EU における規則の改正においても、欧州委員会に対する助言を行うことを目的にステークホルダーグループの設置が盛り込まれており、航空テロ対策においては、関係主体間の調整を行うフォーマルな仕組みの必要性は高まりつつあるように思われる。また、保安措置を巡る旅客の負担が高まる傾向にある今日、これらの仕組みは、今後導入される制度や措置の透明性や正当性を高める上でも効果的なものと思料される。

航空安全法においては、先述の NLFZ に関する設置根拠も示されておらず、これを含め、航空テロ対策を巡る制度設計や運用を巡る多機関連携や協議のための枠組みが設定されていないことは、今後のドイツの航空テロ対策において、制度の正当性を高め、効果的な運用を実現する際の課題の一つといえよう。

最後に、航空安全法を巡っては、連邦軍機による撃墜措置を定めた 14 条 3 項にばかり焦点が当てられる傾向にあるが、同法がドイツの航空テロ対策に関して中長期的に安定した基盤を提供するには、この点のみならず、主体間の調整メカニズムを精緻化することがより重要になるであろうことを指摘して本稿のまとめとする。

## 注

1 アーキラらによれば、ネットワークとは「情報化社会に適したネットワーク型の組織、戦略、技術に依存した新しい闘争形式」と定義付けられ、特に、アルカイダを中心とするイスラム過激主義テロ・ネットワークに代表されるような現代的なテロ脅威に対抗するための組織概念である。アルカイダ等、現代のテロ脅威が持つネットワーク性については、例え

ば板橋功 (2006) を参照されたい。Arquilla John., Ronfeldt David F. (2005) p.8.

- 2 Sullivan John P., and Bunker Robert J., (2005)
- 3 例えば、片山善雄 (2006) p.196.
- 4 例えば、渡邊齊史 (2005) など。
- 5 1968 年 7 月 22 日に発生した、パレスチナ解放人民戦線がイスラエル・エルアル航空の旅客機の乗員・乗客を人質にイスラエルに拘束されているパレスチナ人テロリストの釈放を求めた事件。
- 6 1994 年 12 月 24 日に発生したこの事件で、アルジェ発パリ行きのエールフランス機をハイジャックした「武装イスラム集団」は人口密集地であるパリ上空での当該機の爆破もしくはエッフェル塔への突入を計画していたといわれている。
- 7 European Commission DG Energy and Transport (2004) p.18.
- 8 NATO, "Combating terrorism", NATO Review, Spring 2003. (<http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/english/art2.html> <http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/english/art2.html> 最終確認: 2009 年 10 月 10 日)
- 9 Royal Air Force, "UK Air Defence" (<http://www.raf.mod.uk/currentoperations/opaukair.cfm> <http://www.raf.mod.uk/currentoperations/opaukair.cfm> 最終確認: 2009 年 10 月 10 日)
- 10 Armée de l' air, "Les missions de l'armée de l' air" ([http://www.defense.gouv.fr/air/au\\_coeur\\_de\\_la\\_defense/missions/les\\_missions\\_de\\_l\\_armee\\_de\\_l\\_air](http://www.defense.gouv.fr/air/au_coeur_de_la_defense/missions/les_missions_de_l_armee_de_l_air) [http://www.defense.gouv.fr/air/au\\_coeur\\_de\\_la\\_defense/missions/les\\_missions\\_de\\_l\\_armee\\_de\\_l\\_air](http://www.defense.gouv.fr/air/au_coeur_de_la_defense/missions/les_missions_de_l_armee_de_l_air) 最終確認: 2009 年 10 月 10 日)
- 11 ドイツ基本法において、連邦軍が演習などを除く国内での活動に際して行使しうる権限は、第 87a 条 3 項において認められた、「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、第 35 条 2 項および 3 項に定められた、自然災害や大規模な災害事故の場合の州の要請に基づく救援活動および、2 州以上にまたがる領域に危険を及ぼす場合の警察に対する支援を行う権限、第 87a 条 4 項で認められた、「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」において、「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」権限の 3 つに集約される。
- 12 連邦参議院により異議が申し立てられた場合、連邦議会は、異議が参議院での過半数の投票で認められていた場合には連邦議会における議席数の過半数をもって、(参議院での) 2/3 の投票をもって意義が認められていた場合は、連邦議会における議席数の過半数かつ投票数の 2/3 をもって、異議を否決できることが基本法第 77 条 4 項に定められている。当時の議席数は 606 票であるのに対して、異議を否決した票数は 303 票であった。
- 13 物品には貨物、手荷物、郵便物等が含まれる。なお、郵便物については、危険物の運搬を規制した他の法規に違反するような物品が当該郵便物に封入されていると見なすだけの根拠が存在する場合にのみ開封することが許されるとされている(航空安全法第 1 章 2 節 5 条 3 項)。
- 14 寺西香澄 (2005) p.102.
- 15 Bundesministerium des Inner (2005) p.6.
- 16 "German Police Criticize Airport Security Standards" (DEUTSCHE WELLE, 2006.11.21) (<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2244488,00.html> <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2244488,00.html> (最終確認: 2009 年 6 月 30 日)
- 17 "Wegen Schäuble geht Vertrauen in die Polizei verloren" (die tageszeitung, 2007.07.11) ([http://www.taz.de/1/politik/deutschland/artikel/1/wegen-schaeuble-geht-](http://www.taz.de/1/politik/deutschland/artikel/1/wegen-schaeuble-geht-vertrauen-in-die-polizei-verloren/?src=SE&cHash=3dc24f71ab)



- vertrauen-in-die-polizei-verloren/?src=SE&cHash=3dc24f71ab  
(最終確認：2009年6月30日)
- 18 “Lufthansa Chief Calls for Modernized Airport Security Measures” (DEUTSCHE WELLE, 2006.09.26) “<http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2186198,00.html>” <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,2186198,00.html>  
(最終確認：2009年6月30日)
- 19 セキュリティフィーとは保安措置にかかる費用の一部または全部として旅客に課される費用のこと。EUにおける検討としては、例えば、European Commission DG Energy and Transport (2004) などが挙げられる。
- 20 例えば、European Commission DG Energy and Transport (2007) など。
- 21 Ibid. P.10.
- 22 Commission of the European Communities, , REGULATION (EC) No 300/2008 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 11 March 2008 on common rules in the field of civil aviation security and repealing Regulation (EC) No 2320/2002 (Text with EEA relevance), Official Journal of the European Union L97/72-84, 9.4.2008.
- 23 Bundesministerium des Inner (2006a) p.185  
および Bundesministerium des Inner (2006b) p.27.
- 24 Deutsche Flugsicherung GmbH (2006) p.5.
- 25 “Luftsicherheitsgesetz: Neuer Anlauf, gleiches Ziel?” (tagesschau 2006.12.23)  
“<http://www.tagesschau.de/inland/meldung71542.html>”  
<http://www.tagesschau.de/inland/meldung71542.html>  
(最終確認：2009年6月30日)
- 26 “Neue Pläne für Abschuss-Erlaubnis” (tagesschau 2007.01.02)  
“<http://www.tagesschau.de/inland/meldung71742.html>”  
<http://www.tagesschau.de/inland/meldung71742.html>  
(最終確認：2009年6月30日)
- 27 Deutsche Flugsicherung GmbH (2006) p.6.
- insurgency Networks”, In Bunker, Robert J., ed., *Networks, Terrorism and global insurgency*, 2005.
- [2009. 6. 30 受理]  
[2009. 10. 28 採録]

## 参考文献

- 板橋 功「テロリズムの変遷とネットワーク構造」、テロ対策を考える会編著『テロ対策入門』、亜紀書房、2006年。
- 片山 善雄「テロ対策の軍事的側面」、テロ対策を考える会編著『テロ対策入門』、亜紀書房、2006年。
- 寺西 香澄「主要国における公共交通機関のテロ対策」、国立国会図書館『レファレンス』、平成17年5月号、2005年。
- 渡邊 斉史「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」、国立国会図書館『外国の立法』、223、2005年2月。

- Arquilla John., Ronfeldt David F., “Netwar Revised: The fight for the future Continues”, In Bunker Robert J., ed., *Networks, Terrorism and global insurgency*, Routledge, 2005.
- Bundesministerium des Inner, Schutz Kritischer Infrastrukturen – Basisschutzkonzept, 2005.11
- Bundesministerium des Inner, Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht, 2006.11.15(2006a).
- Bundesministerium des Inner, Second Periodical Report on Crime and Crime Control in Germany Abridged Version, 2006.11.15 (2006b).
- Deutsche Flugsicherung GmbH, “Luftschutz auf der grünen Wiese”, transmission, März 2004, 2004. 03., pp.4-6.
- European Commission DG Energy and Transport, CIVIL AVIATION SECURITY FINANCING STUDY, 09. 2004.
- European Commission DG Energy and Transport, Facilitation of Aviation Security: Feasibility Study of “Registered Passenger” Concept, 2007.11.
- Sullivan, John P., and Bunker, Robert J., “Multilateral Counter-