

## 《9・11》以前のアメリカにおける 対テロ法制の展開

——《9・11》以後の「安全」と「自由」に関する予備的考察(1)——

岡 本 篤 尚

はしがき——《9・11》の<sup>インパクト</sup>衝撃と「対テロ戦争」

世界は、『9・11以前』と『9・11以後』とに定義される。

アメリカ東部時間2001年9月11日午前8時45分（日本時間9月12日午後10時過ぎ）、ニューヨークの世界貿易センタービル・ツインタワー北棟96階～103階に、ボストン発ロサンゼルス行きアメリカン航空11便が92人の乗客・乗員もろとも突っ込んだ。30分後の午前9時05分、こんどは南棟の87階～93階に乗客・乗員65人を乗せたユナイテッド航空175便が衝突。さらに30分後の9時39分、ワシントン発ロサンゼルス行きアメリカン航空77便（乗客・乗員64人）がワシントン近郊（バージニア州アーリントン）にある国防総省（ペンタゴン）に突入した。

午前10時、世界貿易センタービル南棟が倒壊。その30分後には北棟が崩壊。午前10時10分、ニューアーク発サンフランシスコ行きユナイテッド航空93便が乗客・乗員44人を乗せたままペンシルバニア州南部に墜落。

モハメド・アタほか18人の実行犯（全員死亡）は、265人もの乗客・乗員を載せたまま、ハイジャックした民間航空機を爆弾がわりにして、世界で最も豊かで最も強力な国家アメリカの中枢を「空爆」という、誰も想像だにできなかった空前絶後のテロを敢行したのであった。このテ

口は、その<sup>インパクト</sup>衝撃の大きさゆえに「ハイパー・テロ」と呼ばれることになる。

このテロによって、80数カ国、2,795名もの人々が犠牲となった（2002年11月2日、ニューヨーク市発表）。しかし、アメリカを突き抜けた衝撃は、当初6,000人以上と伝えられたその犠牲者の数を遥かに超えたものであった。なぜなら、世界で最も豊かで最も強い国家アメリカの「豊かさの象徴」と「力の象徴」の両方が一瞬にして吹き飛ばされたのだから。世界貿易センタービルは、1,200の金融・証券会社のオフィスに約5万人が働き、高層階の展望台とレストランは1日10万人～20万人が利用するアメリカ帝国の経済活動の象徴であり豊かさの象徴であった。国防総省は、いうまでもなく、全世界で随意に武力介入をくり返し続けるアメリカ流「力の論理」の総本山にほかならない。

《9・11》以後、世界は、そしてなによりもアメリカ社会は、《安全》<sup>オフセッション</sup>強迫神経症にとり憑かれてしまった。アメリカの有力紙『ニューヨーク・タイムズ』は、2001年9月12日付の社説で、《9・11》は「歴史を分か（1）つ瞬間の一つであり、世界は『それ以前』と『それ以後』に定義される」と書いた。

たしかに、《9・11》の「以前」と「以後」とでは世界は決定的に変わった。少なくとも、多くのアメリカ市民にとっては、彼らの目に映る（認識する）世界の姿は一変した。

《9・11》以前、アメリカ市民の多くは、世界は、武力紛争やテロなどの暴力に満ち溢れているにもかかわらず、自分たちだけは「絶対的な安全地帯」にいるのだという幻想に安住していたことができた。たとえそれが、幻想にすぎなかったとしても。

しかし、《9・11》は、アメリカ市民だけは、世界中に満ち溢れている「暴力」とは無縁に「絶対的な安全地帯」に安住しようという幻想を無

---

(1) THE NEW YORK TIMES, Sept. 12, 2001.

## 《9・11》以前のアメリカにおける対テロ法制の展開

残なまでに撃ち碎いた。アメリカ本土の、それもニューヨークの中心街やペンタゴンのような最強国家のハートランドが突然、第三世界の多くの紛争地帯と同様に「戦場」となりうること、アメリカの豊かさの象徴である世界貿易センタービルと軍事力の象徴であるペンタゴンが「空爆」されることによって、世界で最も豊かで最も強力な国家でさえ世界中に満ち溢れている暴力から無縁ではいられないという現実<sup>(2)</sup>にいや応なく直面させられたからである。ブッシュ Jr. 大統領自身の言葉を借りるならば、「米国は、われわれも攻撃を免れることはできないという事実<sup>(3)</sup>を知らされた」ということになる。

《安全》幻想の崩壊、それも外部の力によって無理やり崩壊させられたという事実は、アメリカ市民の圧倒的多数を「血の報復」の欲求と熱狂的な愛国主義の集団ヒステリーの渦に巻き込み、彼らをして、「絶対的な安全」、「100%の安全」を確保するために、自分たちの安全を脅かす可能性のある「危険分子」狩りに狂奔させることになる。大多数のアメリカ市民は、いかなる手段を尽くしてでも「絶対的な安全」を確保しなければならないという《安全》<sup>オブセッション</sup>強迫神経症にとり憑かれたのである。

テロの脅威に対して「絶対的な安全」、「100%の安全」を求めようとすれば、対外的にも国内的にも《予防》に徹する必要がある。テロが起こってしまったからでは、安全を100%確保することは不可能だからだ。テロが起こる前に、テロリストを殲滅する。テロリストが国内に潜入す

---

(2) 本稿においては、第41代アメリカ合衆国大統領ジョージ・W・ブッシュ (George Herbert Walker Bush) (任期1989年～1993年) とその息子の第43代アメリカ合衆国大統領ジョージ・W・ブッシュ (George Walker Bush) (任期2001年～) の両者を区別するため、便宜上、父親の方を「ブッシュ Sr.」、息子の方を「ブッシュ Jr.」と表記する。

(3) 「米議会上下両院合同会議および米国民に向けた大統領演説」《<http://japan.usembassy.gov/j/policy/tpolicyj-terror.html>》。なお、ブッシュ Jr. 大統領の演説の引用は、在日アメリカ大使館による日本語仮訳によった（ただし、訳文の一部を改めたところがある）。

る前に入国を阻止する。テロリストが判明する前に「疑わしい者」すべてを拘束する。疑わしい誰かを探し出すためにすべての者（アメリカ市民も当然含む）を監視し追跡し続ける。《予防》のためには、あらゆる法的障壁がいと簡単に乗り越えられてしまう。それが、《9・11》以後のアメリカ社会の姿である。

ブッシュ Jr. 政権は、対外的なテロ《予防》の一環として、《9・11》直後から、アフガニスタンへの報復攻撃とともにイラクへの先制攻撃の準備に着手した。<sup>(4)</sup>そして、2001年10月8日のアフガニスタン攻撃によって始まった戦争を、ブッシュ Jr. 政権は、「新しい戦争」としての「対テロ戦争」として定義してしまった。

ブッシュ Jr. 大統領は、2001年9月20日の演説で、<sup>(5)</sup>「新しい戦争」を、「アルカイダを相手に始まり、すべてのテロ集団を捜し出して撃ち砕くまで続く」戦争であると定義した。ラムズフェルド国防長官は、より端的に、この戦争には、「『終戦戦略』などというものはありません。わたしたちは最終的な期限のない持続的な闘いを進めることを検討しているのです」と述べている。<sup>(6)</sup>確かに、戦争の最終的な出口、すなわち明確な戦争目的が定まっていない以上、戦争の終結＝期限をあらかじめ想定することはできないであろう。また、アメリカの地球規模での圧倒的な軍事力の行使こそが、世界中で新たな憎悪を生み出しテロの新たな温床を準備する以上、「すべてのテロ集団を捜し出して撃ち砕く」日など永遠にやって来るはずもない。ひとつのテロ組織を叩き潰した瞬間、その行為自体が、新たなテロ組織を芽吹かせてしまうことになるのだから。

---

(4) ボブ・ウッドワード『攻撃計画』（日本経済新聞社、2004年）によれば、ブッシュ Jr. 大統領がラムズフェルド国防長官に対イラク戦争の作戦計画の立案を命じたのは、2001年11月21日であったという（3—5頁）。

(5) 前掲注(3)演説。

(6) Donald H. Rumsfeld, *A New Kind of War*, THE NEW YORK TIMES, Sept. 27, 2001. 邦訳は、中山元編訳『発言——米同時多発テロと23人の思想家たち』（朝日出版社、2002年）45頁以下に所収（なお、下線は引用者による）。

《9・11》以前のアメリカにおける対テロ法制の展開

従って、ブッシュ Jr. 大統領やラムズフェルド国防長官のいうように、「対テロ戦争」は「終わりなき戦争」＝「永久戦争」とならざるをえないのである。ル・モンド・ディプロマティーク編集長のアラン・グレシュが、ブッシュ Jr. 大統領の始めた「対テロ戦争」を「千年戦争」と呼んだのも故なきことではない。<sup>(7)</sup> かつての「百年戦争」のように、「戦時」と「平時」が、戦場と日常生活の場が混在し、平和な日常の生活空間の中に、まるで間欠泉のように、戦場が突然出現することになる。

「新しい戦争」の時代は、「平時」／「市民の日常生活の場」すべてが戦場となる。「戦争は平和」であり、「平和は戦争」なのだ。「新しい戦争」の下では、「戦時」と「平時」／「戦場」と「市民の日常生活の場」の境界はもはや存在しえない。「戦時」と「平時」／「戦場」と「市民の日常生活の場」は完全に融合し、「恐怖による支配」の時代が永続することになる。「新しい戦争」は、また、兵士だけでなく、銀行員、コンピュータ・プログラマー、投資家、ホテル従業員、主婦などあらゆる市民を「戦闘員」として動員すると同時に「潜在的な敵」とみなし、銃弾飛び交う前線だけでなく、職場や家庭などのあらゆる日常生活空間を「戦場」として、24時間休みなく戦われる「終わりなき戦争」、すなわち「永久戦争」とならざるを得ない。<sup>(8)</sup>

---

(7) A. Gresh, *La guerre de mille ans*, LE MONDE DIPLOMATIQUE (Sept., 2004) at 1, 22-23. 邦訳は、アラン・グレシュ「千年戦争」ル・モンド・ディプロマティーク日本語・電子版《<http://www.diplo.jp/articles04/0409.html>》。

(8) 「新しい戦争」の意味については、To PREBALL: AN AMERICAN STRATEGY FOR THE CAMPAIGN AGAINST TERRORISM (K. M. Campbell & M. A. Flournoy eds., 2002), ジェイムズ・アダムズ『21世紀の戦争——コンピュータが変える戦場と兵器』（日本経済新聞社、1999年）、メアリー・カルドー『新戦争論——グローバル時代の組織的暴力』（岩波書店、2003年）、ポール・ヴィリリオ『幻滅への戦略』（青土社、2000年）、「特集ヴィリリオ——戦争の変容」『現代思想』2002年1月号所収の各論考のほか、拙稿「パラドックスとしての『安全・安心』——『ゆりかごから墓場まで』の安全という恐怖」全国憲法研究会編『法律時報増刊 憲法改正問題』（2005年5月）

「対テロ戦争」では、誰が「味方」であり、誰が「敵」——テロリストやその支援者——であるか明かではない。また、「敵」は外から侵入してくるのか、すでに「内」に潜伏しているのかも判らない。従って、テロを完全に予防するためには、地球上のすべての人々を、明確な「味方」以外はすべて潜在的に「敵」になる可能性のある者として「監視」し「排除」しなければならない。「テロの脅威」を完全に封じ込めるためには、テロリストの連絡や資金調達に利用される可能性のあるインターネット、電子メール、衛星携帯電話などすべての情報通信を24時間フルタイムで監視でき、すべての情報発信者・受信者、端末の利用者が特定できなければならない。また、投資市場の顧客、航空機等の乗客、マンションやアパートの居住者、ホテルの宿泊客、外国人留学生などのすべての者の身元が調査でき、彼らの行動が完全に監視できなければならない。このような監視を可能とするために、ありとあらゆる最新の情報通信／衛星・宇宙工学／生命科学テクノロジーが動員される。

アメリカの国家安全保障局(NSA)は、50カ国以上の諜報機関と共同で、世界中に張り巡らせたスパイ衛星(情報収集衛星)・通信傍受衛星・地上レーダー・通信傍受施設等からなる地球規模の電子的監視・盗聴網UKUSA——有名なエシュロンもそのごく一部に過ぎない——によって、全時空的電子的監視・盗聴を可能としている。FBIは、特定のサーバーを経由するすべての電子メールを盗聴しインターネットの利用者を自動的に追跡・特定する「カーニボー」や、暗号化された電子メールの暗号を解読する「クリッパーⅡ」などを使って市民を監視している。最新鋭の軍事偵察(情報収集)衛星は、地上300キロの高高度から、地上にある10センチ程度のものを識別する能力を有している。これを応用すれば、地上を移動する特定の車や個人を追跡することができる。GPS衛星を

---

207頁以下、同「果てしなき『テロの脅威』と《安全の専制》——〈9・11〉以後の世界」全国憲法研究会編『法律時報増刊 憲法と有事法制』(2002年12月)258頁以下を参照されたい。

## 《9・11》以前のアメリカにおける対テロ法制の展開

利用して、皮下などに埋め込まれたわずか数ミリのマイクロチップから発信される個人識別信号を追跡し特定の個人の行動を捕捉する装置もすでに実用化されている。《9・11》以後、街中に防犯＝監視カメラが氾濫しているが、監視カメラに写った顔や行動パターンの映像をデータベース化しすべての個人を特定し識別する人相識別装置も登場し、世界中の国際空港で、服の下まで透けて見える X 線透視装置が使用され始めている。犯罪者・移民・不審者のヒトゲノム/DNA 情報をデータベース化して個人識別する手法も広範に開発されている<sup>(9)</sup>。

そして、《9・11》以降、これらの監視技術を FBI などの法執行機関や CIA などの諜報機関が全面的に利用しようとするよう2001年アメリカ合衆国愛国者法 (USA PATRIOT ACT)<sup>(10)</sup> に代表される国内監視法制としての対テロ法制が次々と整備されている。

しかし、ブッシュ Jr. 政権の始めた「対テロ戦争」によってもたらされたアメリカ社会の変容は、けっして「《9・11》以後」に突然変異的に、すなわちそれ以前のアメリカ社会と完全に「断絶」して現れてきたわけではない。《9・11》以後の「対テロ戦争」法制を貫徹する基本的なフレーム・ワーク——①テロ鎮圧・テロ組織壊滅のための「海外」における躊躇なき武力行使、②アメリカ国内での、司法的統制なしでの予防的身柄拘束・家宅搜索などの強制捜査権限、③国内外を問わない、電話

---

(9) 現代の監視技術については、さしあたりデイヴィッド・ライアン『9・11以後の監視』(明石書房、2004年)、ジム・レッドン『監視と密告のアメリカ』(成甲書房、2004年)、小倉利丸編『路上に自由を』(インパクト出版会、2003年)、五十嵐太郎『過防備都市』(中公新書ラクレ、2004年)ほかを参照。また、参考文献も含めて、拙稿『「安全」の専制——際限なき『安全』への欲望の果ての『自由』の荒野』全国憲法研究会編『憲法問題』12号(2001年)93頁以下、同『《9・11》以後の世界——『新しい戦争』と立憲主義の終焉?』『法学セミナー』567号(2002年)52頁以下を参照。

(10) Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 272 (2001).

・電子メール・通信記録等の裁判所令状なしでの電子的監視権限などの獲得または拡大強化は、少なくともクリントン政権以来、一貫してFBIやCIAなどの法執行機関や諜報機関が追求し続けてきたものである。<sup>(11)</sup>

従って、「《9・11》以前」と「《9・11》以後」は必ずしも「断絶」しているわけではなく、「《9・11》以後」は「《9・11》以前」の傾向の延長線上にあって、それを「飛躍的」に拡大させたものという方がより正確であろう。本稿は、「《9・11》以後」に全面化することになるFBIやCIAなどの法執行機関や諜報機関による司法的統制なしでの強制捜査や電子的監視権限の拡大・強化の兆候を、レーガン政権期からクリントン政権期の対テロ法制の展開過程において検証しようとするものである。

---

(11) 宮坂直史も、「ブッシュ政権が矢継ぎ早に打ち出したテロ対策の多くが、実はクリントン政権（1993—2001年）から積み重ねられてきた」ものであると指摘している（宮坂直史『国際テロリズム論』（芦書房，2002年）10—11頁）。

## 1. テロリズムの法的定義

### (1) 連邦法上のテロリズムの定義

これまで、あまたの国際機関、政府機関、研究者がテロリズム (terrorism) の定義を試みているが、いまだ成功した例はないといわれている。<sup>(12)</sup> しかしながら、アメリカの各政府機関——特に FBI や CIA などの法執行機関と諜報機関、そして外交や国防をつかさどる国務省と国防総省——がテロリズムをどのようなものとして認識しているかという問題は、アメリカの対テロ法制の展開過程をみていくうえで決定的な重要性を持つ。そこで、まず最初に、現行の連邦法と国務省や FBI などの政府機関のテロリズムの定義をみておくことにしたい。

連邦法上の刑事犯罪について定めている合衆国法典18編の2331条(1)号は、国際テロリズムについて、次のように定義している。

国際テロリズム (international terrorism) とは次の諸行為を意味する——

(A) 合衆国もしくは州の刑事法の侵害にあたる暴力行為あるいは人命

---

(12) 加藤朗は、端的に、「実際、専門家や研究者の間でもテロの定義はさまざま、万人が納得できるような統一した普遍的な定義はない」と指摘している(加藤朗『テロ——現代暴力論』(中公新書, 2002年) 21—22頁)。テロリズムを定義する試みとその問題点については、さしあたり、チャールズ・タウンゼント『テロリズム』(岩波書店, 2003年)、宮坂・前掲注(11)、東海大学平和戦略国際研究所編『テロリズム——変貌するテロと人間の安全保障 増補版』(東海大学出版会, 2001年)、読売新聞調査研究本部編『対テロリズム戦争』(中公新書ラクレ, 2001年)、ジョン・ブラウン「テロリズムの定義という危険な試み」『ル・モンド・ディプロマティーク』日本語版編集部編訳『力の論理を超えて——ル・モンド・ディプロマティーク1998—2002』(NTT出版, 2003年) 36頁以下、「特集 テロとは何か」『現代思想』2003年3月号所収の諸論稿、ジョナサン・バーカー『テロリズム——その論理と実態』(青土社, 2004年) ハワード・ジン『テロリズムと戦争』(大月書店, 2003年)、ローラン・ディスポ『テロル機械』(現代思潮新社, 2002年) ほかを参照のこと。

に危害を加える行為、または合衆国もしくは合衆国の州の管轄権内で行われた場合刑事犯罪となる行為を含み、

- (B) (i) 民間人を脅迫ないし強要する、(ii) 脅迫ないし強要によって政府の政策に影響を与える、または (iii) 大量破壊、暗殺ないし誘拐によって政府の行為に影響を与えること——を意図して行われ、かつ、
- (C) それらの行為が達成される手段、脅迫ないし強要される個人、それらが実行されるいは亡命を求める場所からみて、主に合衆国の領域管轄権の外、または国境を越えて生ずる<sup>(13)</sup>

《9・11》事件後の2001年10月26日に制定された愛国者法 (USA PATRIOT ACT)<sup>(14)</sup> 802条は、従来からあった「国際テロリズム」に加えて、合衆国法典18編2331条(5)号として、「国内テロリズム (domestic terrorism)」の定義を追加している。

国内テロリズム (domestic terrorism) とは、次の諸行為を意味する——

- (A) 合衆国もしくは州の刑事法の侵害にあたる人命に危害を加える行為にかかわる行為を含み、
- (B) (i) 民間人を脅迫ないし強要する、(ii) 脅迫ないし強要によって政府の政策に影響を与える、または (iii) 大量破壊、暗殺ないし誘拐によって政府の行為に影響を与えること——を意図して行われ、かつ、
- (C) 主に合衆国の領域管轄権の内で行われる行為<sup>(15)</sup>

---

(13) 18 U. S. C. § 2331 (1) (2000 Suppl. 1) (originally enacted as Antiterrorism Act of 1990, Pub. L. No. 101-519, § 132 (b) (iii), 104 Stat. 2240, \_\_\_\_ (1990) (WESTLAW)).

(14) Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001, Pub. L. No. 107-56, § 802, 115 Stat. 272, 376 (2001).

(15) 18 U. S. C. § 2331 (5) (2001 Suppl. 1).

《9・11》以前のアメリカにおける対テロ法制の展開

他方、外交・通商関係について規定している合衆国法典22編の2656f条(d)項は、テロリズムを次のように定義している。

- (1) 「国際テロリズム」とは、1カ国より多い市民または領土を巻き込んだテロリズムを意味する
- (2) 「テロリズム」とは、サブナショナル集団または秘密諜報員によって行われる、非戦闘員の目標 (noncombatant targets) に対して犯された、前もって計画され政治的に動機づけられた暴力を意味する
- (3) 「テロリスト・グループ」とは、国際テロリズムを実行する、または国際テロリズムを実行する重要なサブグループを含むあらゆる集団<sup>(16)</sup>を意味する

(2) 連邦政府機関のテロリズムの定義

国務省は、テロ等の定義について、合衆国法典22編2656f条の定義をほぼそのまま踏襲している。国務省の年次報告書『パターン・オブ・グローバル・テロリズム』(Patterns of Global Terrorism 2003)は、①「テロリズムとは、サブナショナル集団または秘密諜報員によって行われる、非戦闘員の目標 (noncombatant targets) に対して犯された、前もって計画され政治的に動機づけられた暴力を意味し、通常、観衆に影響を及ぼすことを意図する」、②「国際テロリズムとは、1カ国より多い市民または領土を巻き込んだテロリズムを意味する」、③「テロリスト・グループとは、国際テロリズムを実行する、または国際テロリズムを実行する重要なサブグループを含むあらゆる集団<sup>(17)</sup>を意味する」としている。

これに対して、司法省・FBIによる定義は、国務省の定義よりも、む

---

(16) 22 U. S. C. § 2656f (d) (2000 Suppl. 1) (originally enacted as Foreign Relations Authorization Act, FY 1988 and 1989, Pub. L. No. 100-204, tit. 1, part B, § 140, 101 Stat. 1331, \_\_\_\_\_ (1987) (WESTLAW)).

(17) UNITED STATES, DEPARTMENT OF STATE, PATTERNS OF GLOBAL TERRORISM 2003 (April, 2004) at xii.

しる合衆国法典18編2331条（1）号の定義に近い。FBIが毎年刊行している年次報告書『合衆国におけるテロリズム』（Terrorism in the United States）によると、テロリズムは次のように定義されている。

「国内テロリズム（Domestic terrorism）とは、合衆国内もしくは合衆国の準州などを拠点としまたは活動しているグループもしくは個人によって、外国の指示なしに、政治的あるいは社会的目的を促進するために、政府もしくは民間人またはそれらの一部を脅迫もしくは強要するために個人または財産に対して行われる実力もしくは暴力の非合法の行使または行使の威嚇である」。

「国際テロリズム（International terrorism）とは、合衆国もしくは州の刑事法の侵害にあたる暴力行為あるいは人命に危害を加える行為、または合衆国もしくは合衆国の州の管轄権内で行われた場合刑事犯罪となる行為を含む。これらの行為は、民間人を脅迫ないし強要する、脅迫ないし強要によって政府の政策に影響を与える、暗殺ないし誘拐によって政府の行為に影響を与えることを意図して行われる。国際テロリスト行為は、それらが達成される手段、脅迫ないし強要される個人、作戦を実行する<sup>(18)</sup>あるいは亡命を求める場所からみて、合衆国外または国境を越えて生ずる」。

国防総省では、1990年に定められた国防総省指令0—2000.12号「国防総省テロとの戦いプログラム」（Department of Defense Directive No. 0—2000.12: DoD Combating Terrorism Program）で、テロリズムについて定義していた<sup>(19)</sup>。その後、1999年に改訂された国防総省指令2000.12号「反テロリズム／戦力防衛（AT/FP）プログラム」（Department of Defense Directive No. 2000.12: DoD Antiterrorism/Force Protection（AT/FP）Program）

---

(18) FBI, TERRORISM IN THE UNITED STATES 1999, at ii. なお、同報告書は、2000年／2001年版から、TERRORISM 2000/2001に改題されている。

(19) Department of Defense Directive No. 0—2000.12: DoD Combating Terrorism Program, Aug. 27, 1990. なお、この国防総省指令0—2000.12号は、《9・11》以前においては、1996年と1999年の2度改訂されている。

## 《9・11》以前のアメリカにおける対テロ法制の展開

によれば、テロリズムとは、「恐怖をすり込むための暴力あるいは暴力による脅迫の計画的な使用。それらは、一般に政治的、宗教的、あるいは思想的目的を達成するために、政府や社会に対して強制や脅迫することを意図したものである<sup>(20)</sup>」と定義されている。また、国内テロリズムとは、「ある国の市民によって、同国人に対して行われたテロリズム。これは、テロリストを受け入れている支援国の市民に対する行為を含むが、それは主要な目標でも意図的な目標でもない<sup>(21)</sup>」とされる。

このように、連邦法上、あるいはアメリカの政府諸機関の定義によれば、テロリズムは一応、刑事法上の犯罪行為とされている。しかし、後に見るように、テロ対策の主役は、法執行機関から軍と諜報機関へと移っていくことになる。ことに《9・11》以後は、その流れは決定的なものとなる。すなわち、規範論理上の問題はともかくとして、事実問題としては、テロリズムは「刑事犯罪」から「戦争行為」へと決定的にシフトしていくことになるのである。

---

(20) Department of Defense Directive No. 2000. 12: DoD Antiterrorism/Force Protection (AT/FP) Program, E2.1.24., April. 13, 1999, at 23.

(21) Department of Defense Directive No. 2000. 12: DoD Antiterrorism/Force Protection (AT/FP) Program, E2.1.11., April. 13, 1999, at 21.

## 2. レーガン＝ブッシュ Sr. 政権における 対テロ法制の展開

(1) レーガン＝ブッシュ Sr. 政権における国家安全保障概念の拡張  
冷戦期における国防 (national defense) と外交政策 (foreign policy, diplomacy) を包摂し、かつ、それらの上位概念としてのアメリカ合衆国における国家安全保障 (national security) 概念は、カーター政権によって、エネルギー資源政策を含むものへと拡張された<sup>(22)</sup>。そして、3期12年にわたるレーガン＝ブッシュ Sr. 保守政権時代には、経済政策も国家安全保障政策の中にとりこまれることとなった。

1988年版の『国家安全保障戦略』は、

「国家安全保障は、伝統的に、外からの攻撃に対する防護とみなされ、主として軍事的脅威に対する軍事的防衛という観点から考えられてきた。しかし、これは、明らかにあまりにも狭すぎる概念である。国家の安全保障は、今日では、軍事力の調達とその適用以外にも、はるかに多くのものを含んでいる<sup>(24)</sup>」

---

(22) 国家安全保障 (national security) 概念は、①国防 (national defense) と外交政策 (foreign policy, diplomacy) を包摂し、かつ、それらの上位に位置する包括概念であると同時に、②「特殊冷戦的な体制」を上から強行しかつ国民に受容させるためのイデオロギー概念、「戦時」と「平時」の垣根を取り払い「戦時体制の常態化」を意味するものでもある。アメリカ合衆国における国家安全保障 (national security) 概念については、拙著『国家秘密と情報公開——アメリカ情報自由法と国家秘密特権の法理』(法律文化社、1998年) 326—332頁を参照のこと。

(23) 鴨武彦「国際政治の構造変容と安全保障」佐藤栄一編『安全保障と国際政治』(日本国際問題研究所、1982年) 8頁。

(24) THE WHITE HOUSE, NATIONAL SECURITY STRATEGY (Jan. 1988). 邦訳「アメリカの国家安全保障戦略(1)」『世界政治——論評と資料』765号(1988年) 51頁(なお、下線は引用者による)。

## 《9・11》以前のアメリカにおける対テロ法制の展開

と指摘していた。ここでいう「はるかに多くのもの」とは、具体的には、

「地域的な低強度の紛争，核保有国の増加の可能性，国際テロリズム，麻薬取引，過激な政治・宗教運動，そして重要な友好国や同盟国における不安定性，政権の交代，<sup>(25)</sup>経済開発」

などが含まれるものとされていた。

このように、アメリカ合衆国における国家安全保障概念は、デタント期にあたる1970年代末期から1980年代を通じて、徐々に変容もしくは拡張されてきた。ことに、1979年11月～81年まで続いたイランの在テヘラン米国大使館人質事件（と、その後のカーター政権による人質救出作戦のたびかさなる失敗）は、81年の大統領選挙における現職カーター大統領の大敗を、従ってレーガン候補の大勝を演出したのみならず、レーガン政権をして国際テロリズムとの対決を国家安全保障政策の重要な柱として位置づけさせることになる。

### (2) レーガン＝ブッシュ Sr. 政権における対テロ法制の展開

レーガン政権は、在テヘラン・アメリカ大使館人質事件，1983年4月の在バイルート・アメリカ大使館爆破事件（死者17人），同10月の駐レバノン・アメリカ海兵隊司令部爆破事件（死者241人）などの対アメリカ・テロを契機として、国防総省内にアメリカの対テロ政策を検証するための委員会——ロング海軍提督（Admiral Robert L. J. Long）を長とするためロング委員会と呼ばれた——を設置した。同委員会は、「テロリズムは、戦争行為（act of war）に等しいものとなった。政治的目的を達成するために主権国家や組織化された政治的存在によって支援されたテロ戦争（[t]errorist warfare）は合衆国に対する脅威である」とする見解

---

(25) 同上。

(26) この点については、拙著・前掲注(22)326—338頁およびそこでの脚注に掲げた諸文献を参照のこと。

に基づき<sup>(27)</sup>、テロ対策における軍の役割を拡大するよう勧告した<sup>(28)</sup>。

レーガン政権は、同委員会の検証結果を踏まえ、1984年4月3日、国家安全保障決定指令138号（National Security Decision Directive 138）を制定した。国家安全保障決定指令138号は、国家支援テロリズム（state-sponsored terrorist activity）を含むテロリズムは、すべての民主国家にとって共通の問題であり、アメリカは、あらゆるチャンネルを行使してテロ支援を思いとどまらせるとともに、他の諸国と手を携えてテロリズムに対処するが、これらの努力が失敗した場合、アメリカは自らの国家安全保障のために「利用可能なすべての法的手段（all legal means available）」<sup>(29)</sup>を行使するものとしていた。リビングストーンによれば、国家安全保障決定指令138号は、アメリカ政府が従来のテロ対策を転換し、テロに対して「武力を行使」する基本方針を確立したものであるという<sup>(30)</sup>。もし仮にリビングストンの指摘するとおりであるとすれば、少なくとも1984年には、アメリカに対するテロ行為は軍事的手段によって対応されるべき「戦争行為（act of war）」——「戦争（war）」そのものではないとしても——として認識されていたことになる。

国家安全保障決定指令138号に基づき、レーガン政権は、1984年に、1984年国際テロリズム対抗法（1984 Act to Combat International Terrorism）<sup>(31)</sup>を制定した。同法の主な柱は、①アメリカ合衆国の領域管轄権内

(27) THE DOD COMMISSION ON BEIRUT INTERNATIONAL AIRPORT (BIA) TERRORIST ACT OF 23 OCTOBER 1983, REPORT OF THE DOD COMMISSION ON BEIRUT INTERNATIONAL AIRPORT TERRORIST ACT, OCTOBER 23, 1983 (Dec. 20, 1983) at 6. なお、下線は引用者による。

(28) *Id.* at 127.

(29) Extract of NSDD 138 (April, 1984), in THE SEPTEMBER 11 TH SOURCEBOOKS VOL. 1: TERRORISM AND U. S. POLICY: NATIONAL SECURITY ARCHIVE ELECTRONIC BRIEFING BOOK No. 55 (Richelson & Evans, eds., Sept., 21, 2001).

(30) Livingstone, *Proactive Responses to Terrorism: Reprisals, Preemption and Retributions*, in FIGHTING BACK (Livingstone & Arnold eds., 1987) at 112—13.

(31) 1984 Act to Combat International terrorism, Pub. L. No. 98-533, 98 Stat.

《9・11》以前のアメリカにおける対テロ法制の展開

で起こったテロリズム行為に関して、外国で逮捕または有罪判決を受けたテロリストやテロ計画などに関する情報をアメリカ政府に提供した情報提供者に報償金を支払うことを定めた第1編101条 (a) 項および第1編102条<sup>(32)</sup>によって新設された合衆国法典18編204章3071条<sup>(33)</sup>および1956年国務省基本権限法 (The State Department Basic Authorities Act of 1956) 36条<sup>(34)</sup>、②国際テロリズムに対抗するために必要な、テロ行為者の処罰、アメリカへの引き渡し、諸国家間の協力体制や情報・諜報活動面での国際協力の構築などへ向けた努力を大統領に課す第2編<sup>(35)</sup>201条、③アメリカの在外使節団の安全を保障するために、国務長官に海外での対米テロに関する情報収集権限を授権した第3編<sup>(36)</sup>301条～303条などであった。

レーガン政権は、この他にも、1984年から1985年にかけて、合衆国の

---

2706 (1984) (WESTLAW). 同法の翻訳・解説紹介として、清水隆雄「国際テロ対策法」『外国の立法』144号 (1986年) 206—214頁を参照。なお、《9・11》以前のアメリカの対テロ法制については、S. DYCUS, A. L. BERNEY, W. C. BANKS, P. RAVEN-HANSEN, NATIONAL SECURITY LAW (3rd. ed., 2002); J. N. MOORE, R. F. TURNER, NATIONAL SECURITY LAW (2nd ed., 2005); Y. ALEXANDER, E. H. BRENNER, LEGAL ASPECTS OF TERRORISM IN THE UNITED STATES (2000). 宮坂・前掲注(11), 中川かおり「IV テロ対策 1 アメリカ」国立国会図書館調査及び立法考査局『総合調査報告書 主要国における緊急事態への対処』(2003年) 72頁以下などが最も包括的な情報を提供している。

(32) 1984 Act to Combat International Terrorism, Pub. L. No. 98-533, tit. 1, § 101 (a), § 102, 98 Stat. 2706, \_\_\_\_ (1984) (WESTLAW).

(33) 18 U. S. C. § 3071 (1994).

(34) 22 U. S. C. § 2708 (1994), *amended by* 1984 Act to Combat International Terrorism, Pub. L. No. 98-533, tit. 1, § 102, 98 Stat. 2706, \_\_\_\_ (1984) (originally enacted as The State Department Basic Authorities Act of 1956, Pub. L. No. 885, 70 Stat. 890 (1956)) (WESTLAW).

(35) 1984 Act to Combat International Terrorism, Pub. L. No. 98-533, tit. 2, § 201, 98 Stat. 2706, \_\_\_\_ (1984) (WESTLAW).

(36) 1984 Act to Combat International Terrorism, Pub. L. No. 98-533, tit. 3, §§ 301—303, 98 Stat. 2706, \_\_\_\_ (1984) (WESTLAW).

国内または国外でアメリカ市民を人質としたテロを処罰の対象とする人質犯罪防止・処罰法 (Act for the Prevention and Punishment of the Crime of Hostage Taking)<sup>(37)</sup>をはじめとする複数のテロ対策立法を制定している。

しかし、レーガン政権における最も重要なテロ対策立法は、1986年に制定された、全13編よりなる大部の1986年包括的外交安全保障・反テロリズム法 (Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act of 1986)<sup>(38)</sup>であろう。

本法のうち第1編「外交安全保障」～第4編「外交安全保障プログラム」は、特に「外交安全保障法 (Diplomatic Security Act)」と呼ばれ、海外にいるアメリカ政府職員やアメリカ使節団、アメリカ国内にあるすべての国務省施設の安全保障機能を確立することを国務長官に対して義務づけている<sup>(39)</sup>。また、そのための機関として、国務省内に外交安全保障担当国務次官補を長とする外交安全保障局 (Bureau of Diplomatic Security) を、さらに外交安全保障局内に外交安全保障サービス (Diplomatic Security Service)<sup>(40)</sup>を設置するものとしていた。

外交安全保障担当国務次官補は、連邦政府機関、州政府機関、国内の治安担当部局、大統領命令12333号 (Executive Order 12,333) に定められた情報機関共同体 (Intelligence Community)<sup>(41)</sup>と協力して、外国の使節や

(37) Act for the Prevention and Punishment of the Crime of Hostage Taking, Pub. L. No. 98-473, ch. 20, part A, §§ 2001—2003, 98 Stat. 1837, \_\_\_ (1984) (WESTLAW).

(38) Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act of 1986, Pub. L. No. 99-399, 100 Stat. 853 (1986). 同法の翻訳・解説紹介として、曾雌裕一「外交官等防護及び反テロリズム法 (1)～(3)」『外国の立法』150号 (1987年) 165—182頁, 同151号 (1987年) 235—241頁, 同154号 (1988年) 71—95頁を参照。

(39) Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act of 1986, Pub. L. No. 99-399, tit. 1, § 103, 100 Stat. 853, 856 (1986).

(40) Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act of 1986, Pub. L. No. 99-399, tit. 1 § 104, tit. 2, § 201, 100 Stat. 853, 856, 858 (1986).

外国政府および国際機関の職員と外交要員、国務長官その他の政府要人、国務省の施設並びにコンピュータや情報システムの物理的保護ならびにそれらに対するテロ行為の捜査に責任を負うものとされている<sup>(42)</sup>。

しかし、1986年包括的外交安全保障・反テロリズム法の最大の特徴は、アメリカ合衆国の領域外で起こったテロ行為に対するアメリカ国内法による処罰を定めた第12編「国際テロリズムの処罰」<sup>(43)</sup>規定の創設にある。同法第12編1201条は、1963年東京条約、1970年ハーグ条約、1971年モントリオール条約などのハイジャック防止関連諸条約、1973年国家代表等に対する犯罪防止条約、1979年人質禁止条約、1980年核物質の保護に関する条約などの旧来のテロ防止関連諸条約の適用対象とされていないすべての種類の国際テロリズムを禁止し、テロリストの引き渡しと迅速な処罰に関する実効的な措置を含む国際協定の締結を大統領に対して義務づけた<sup>(44)</sup>。また、アメリカ国外で行われたテロ等によるアメリカ市民の殺害に関して、当該殺害行為が「謀殺 (murder)」に該当する場合には、罰金刑または有期拘禁刑もしくは終身刑（またはその両方）を、「故意故

---

(41) Exec. Order No. 12,333, § 1.4, 46 Fed. Reg. 59,941, 59,943 (1981). なお、情報機関共同体 (Intelligence Community) は、レーガン大統領の大統領命令12333号 (Exec. Order No. 12,333, 46 Fed. Reg. 59,941 (1981)) によって、大統領と国家安全保障会議・国務省・国防総省などが必要とする情報を収集するために、CIA, DIA, NSA, FBI, その他の連邦政府諜報機関によって構成される集合体として創設され、1992年情報活動組織法 (Intelligence Organization Act of 1992, Pub. L. No. 102-496, tit. 7, § 702, 106 Stat. 3180, 3188 (1992), 50 U. S. C. § 401a (4) (1994)) によって制定法化されている。なお、詳しくは拙著・前掲注(22)102頁脚注(114)および145頁—146頁を参照のこと。

(42) Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act of 1986, Pub. L. No. 99-399, tit. 1, § 105, 100 Stat. 853, 856—857 (1986).

(43) Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act of 1986, Pub. L. No. 99-399, tit. 12, § 1201, 100 Stat. 853, 895—896 (1986).

(44) Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act of 1986, Pub. L. No. 99-399, tit. 12, § 1201 (a) (b), 100 Stat. 853, 895 (1986).

殺 (voluntary manslaughter)」に該当する場合には、罰金刑または10年以下の拘禁刑 (またはその両方)、「非意故殺 (involuntary manslaughter)」に該当する場合には、罰金刑または3年以下の拘禁刑 (またはその両方) を科すものとしていた (なお、未遂罪にも刑罰が適用される)<sup>(45)</sup>。これは、本来、アメリカの司法管轄権が及ばないはずの外国で起こった事件にまで、アメリカ国内法を適用しようとするもので、いうまでもなく国際法の基本原則に対する真正面からの挑戦であった。

以上のほかに、レーガン=ブッシュ Sr. 政権が制定した対テロ立法は、テロ支援国家への武器輸出の規制、民間航空の安全確保、生物化学兵器等の拡散防止などの広範な領域にまたがる。

第1の領域の立法として、①武器輸出管理法 (Arms Export Control Act) と1961年対外援助法 (Foreign Assistance Act of 1961) を改正し、大統領に、外国政府のテロ対策を支援するために武器や軍事訓練等を提供する権限を授権した1983年11月14日の両院合同決議<sup>(46)</sup>、②武器輸出管理法 (Arms Export Control Act)<sup>(47)</sup> を改正して国際テロリズムを実行または支援する国家への武器輸出を禁止し、1961年対外援助法 (Foreign Assistance Act of 1961) を改正して国際テロリズムを支援する国家への援助の阻止

(45) Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act of 1986, Pub. L. No. 99-399, tit. 12, § 1202 (a), 100 Stat. 853, 896—897 (1986), 18 U. S. C. § 2332 (a) (1994).

(46) H. J. Res. 413, Joint Resolution of Nov. 14, 1983, Pub. L. No. 98-151, 97 Stat. 964 (1983). なお、同法の101条 (b) 項 (1) 号は、1984年外国支援・関連プログラム適正化法 (Foreign Assistance and Related Programs Appropriations Act, 1984), 101条 (b) 項 (2) 号は、1983年国際安全保障・開発援助権限法 (International Security and Development Assistance Authorizations Act of 1983) と呼ばれる (H. J. Res. 413, Joint Resolution of Nov. 14, 1983, Pub. L. No. 98-151, § 101 (b) (1), (b) (2), 97 Stat. 964, \_\_\_\_\_ (1983) (WESTLAW).

(47) Arms Export Control Act of 1976, Pub. L. No. 94-329, tit. 11, § 201 90 Stat. 729, \_\_\_\_\_ (1976) (WESTLAW).

《9・11》以前のアメリカにおける対テロ法制の展開

を定めた1989年反テロ・武器輸出修正法（Anti-Terrorism and Arms Export Amendments Act of 1989）<sup>(48)</sup>、③テロ支援国家への経済制裁とその他のテロ支援国家の指定を定めた1979年輸出管理法（Export Administration Act of 1979）<sup>(49)</sup>を改正し、テロ支援国家への物資の輸出について議会の関係委員会へ事前に報告することを定めた1985年輸出管理修正法（Export Administration Amendments Act of 1985）<sup>(50)</sup>などが制定された。

第2の領域に関する立法例としては、①1983年11月に制定された、アメリカ国内の国際空港や海外旅行中のアメリカ市民の安全確保、アメリカ国内航空各社へ適用される安全基準を外国の航空会社へも適用することなどを定めた1984・1985会計年度国務省権限法（Department of State Authorization Act, Fiscal Years 1984 and 1985）<sup>(51)</sup>、②1958年連邦航空法（Federal Aviation Act of 1958）を改正し、運輸長官に、外国の空港における安全措置の有効性を査定することを義務づけた1985年国際安全保障・開発協力法（International Security and Development Cooperation Act of 1985）<sup>(52)</sup>、③航空安全に関して諜報機関が収集した情報を受け取り、諜報機関・法執行機関との連携を強化するために運輸長官官房に情報・安全課長（Director of Intelligence and Security）<sup>(53)</sup>ポストを新設し、連邦航空局長に、FBI長官

---

(48) Anti-Terrorism and Arms Export Amendments Act of 1989, Pub. L. No. 101-222, 103 Stat. 1892 (1989).

(49) Export Administration Act of 1979, Pub. L. No. 96-72, 93 Stat. 503 (1979).

(50) Export Administration Amendments Act of 1985, Pub. L. No. 99-64, 99 Stat. 120 (1985).

(51) Department of State Authorization Act, Fiscal Years 1984 and 1985, Pub. L. No. 98-164, 97 Stat. 1017 (1983) (amended by Foreign Relations Authorization Act Fiscal Years 1986 and 1987, Pub. L. No. 99-93, 99 Stat. 405 (1985)).

(52) International Security and Development Cooperation Act of 1985, Pub. L. No. 99-83, 90 Stat. 190 (1985). 同法は、また、アメリカに対するテロを封じ込めるための同盟諸国への軍事援助も定めている。

(53) Aviation Security Improvement Act of 1990, Pub. L. No. 101-604, § 101,

と共同して、アメリカ国内の航空輸送システムに対する現存する脅威への対応措置をとることを義務づけた<sup>(54)</sup>1990年航空安全改善法（Aviation Security Improvement Act of 1990）<sup>(55)</sup>などがある。なお、同法は、情報機関共同体におけるテロ情報の共有も<sup>(56)</sup>定めている。

第3の領域のものとしては、生物兵器禁止条約（Biological Weapons Convention）に基づき、兵器として利用する目的で生物剤・有害物質やそれらの運搬システムを開発したり、外国国家によるそれらの行為を支援する者を刑事訴追できる旨を定めた<sup>(57)</sup>1989年生物兵器・反テロリズム法（Biological Weapons Anti-Terrorism Act of 1993）などがある。

---

104 Stat. 3066, \_\_\_\_ (1990) (WESTLAW).

(54) Aviation Security Improvement Act of 1990, Pub. L. No. 101-604, § 106, 104 Stat. 3066, \_\_\_\_ (1990) (WESTLAW).

(55) Aviation Security Improvement Act of 1990, Pub. L. No. 101-604, 104 Stat. 3066 (1990) (WESTLAW).

(56) Aviation Security Improvement Act of 1990, Pub. L. No. 101-604, § 111, 104 Stat. 3066, \_\_\_\_ (1990) (WESTLAW).

(57) Biological Weapons Anti-Terrorism Act of 1989, Pub. L. No. 101-298, § 3 (a), 104 Stat. 201 (1989).

### 3. クリントン政権における国家安全保障概念の変容と対テロ法制の展開

(1) クリントン政権における国家安全保障概念の「不可逆的」変容  
前項で見てきたような、テロ対策を梃子とした国家安全保障概念の「変容」もしくは「拡張」が——政策を具体化するための立法の整備によって——不可逆的な傾向となったのは、1993年に成立したクリントン政権においてであった。

クリントン政権は、1989年11月のベルリンの壁の崩壊、1991年12月の旧ソ連邦の解体に象徴される冷戦構造の崩壊という現象を受けて、アメリカの国家安全保障政策全般の大転換を図った。新しい国家安全保障政策においては、グローバルな環境破壊、エネルギー資源問題、第三世界の人口爆発や飢餓・貧困・難民問題、地域紛争、核・大量破壊兵器の拡散、国際テロリズム、国際的麻薬密輸などが、アメリカの国益に対する脅威と位置づけられ、軍やCIAなどの諜報機関が積極的に関与すべき分野とされた。<sup>(58)</sup>この結果、エネルギー・資源問題や国際経済問題までもが、国家安全保障や軍事的合理性の観点から語られるようになり、きわだった軍事化 (militarization) の傾向を示すに至った。

クリントン政権が政権発足後2年の歳月をかけて策定した『関与と拡張の国家安全保障戦略』は、「強力な諜報活動努力 (strong intelligence effort) のみが、合衆国の国家安全保障への脅威について適切な警告を提供し、アメリカの国益を増進する機会を明確にすることができる」として、<sup>(59)</sup>諜報機関の権限と能力の拡大強化の必要性をうたっている。そして、軍事的・技術的脅威、地域紛争、大量破壊兵器の拡散のみならず、テロリズム、麻薬密輸、世界各国の経済活動、環境活動、人道的活動、災害

---

(58) THE WHITE HOUSE, A NATIONAL SECURITY STRATEGY OF ENGAGEMENT AND ENLARGEMENT (Feb., 1995) at 17.

(59) *Id.* at 17.

救助活動などの極めて広範な政策領域が諜報機関による監視と情報収集の<sup>(60)</sup>対象とされるにいたった。

経済活動領域における諜報機関による監視と情報収集の代表例は、1996年に制定された経済防諜法 (Economic Espionage Act of 1996)<sup>(61)</sup> である。同法は、アメリカ企業のもつ「企業秘密 (trade secret)」に「軍事秘密 (military secret)」と同様の保護を与え、その外国政府・外国企業への漏洩に対しては最高15年以下の懲役もしくは50万ドル以下の罰金 (「組織」は1000万ドル以下の罰金)<sup>(62)</sup> を科すものとしている。また、同法は、「企業秘密」の外国政府や外国企業への漏洩を防止するため、外国政府・外国企業間の電話・ファクシミリ・電子メールなどを盗聴 (電子的監視) する<sup>(63)</sup> 権限を CIA や FBI などの諜報機関に対して授権している。経済防諜法によって諜報機関に授権された権限をフルに活用して大きな成果を収めたのが、日米自動車交渉で<sup>(64)</sup> あった。

(60) *Id* at 1.

(61) Economic Espionage Act of 1996, Pub. L. No. 104-294, 110 Stat. 3488 (1996). 同法については、さしあたり、梅田さゆり「米国経済スパイ法」『国際商事法務』25巻2号(1997年)121頁以下、クリストファー・H・ランディング、ティモシー・A・ウィルキンス「米国1996年経済スパイ法」『国際商事法務』25巻6号(1997年)575頁以下を参照のこと。

(62) Economic Espionage Act of 1996, Pub. L. No. 104-294, tit. 1, § 101 (a), 110 Stat. 3488—3491 (1996). 1996年経済防諜法第1編101条(a)項は、合衆国法典18編89章の次に90章(1831条～1839条)(18 U. S. C. §§ 1831—1839 (2000))を追加した。正確には、この1996年経済防諜法第1編のみが、経済防諜に関する規定である。

(63) Economic Espionage Act of 1996, Pub. L. No. 104-294, tit. 1, § 102, 110 Stat. 3488, 3491 (1996). 1996年経済防諜法第1編102条は、「企業秘密」等の漏洩を防止するために、FBI等に電話、ファクシミリ、電子メール等を傍受する権限を授権する合衆国法典18編2516条(1)項(c)号の適用対象として、同法第1編101条(a)項によって合衆国法典18編に新たに編入された合衆国法典18編90章(1831条～1839条)を追加した。

(64) 北山俊哉ほか『はじめて出会う政治学(新版)』(有斐閣アルマ, 2003年)193頁以下。

《9・11》以前のアメリカにおける対テロ法制の展開

経済防諜法の制定は、たんに、アメリカ経済の優位性を保つための企業競争力の維持が軍事的優位の確保と並ぶアメリカの国家安全保障上きわめて重要な問題として認識されるようになったことを示すだけでなく、経済問題に軍や諜報機関が直接かかわることによって、経済政策に軍事的手段、そして軍事的思考方法が持ち込まれる、すなわち、経済政策の軍事化を意味している。それはまた、軍の諜報部門や情報機関がおこなう電話盗聴や電子的監視の対象が、外国のスパイやスパイのエージェントとして働くアメリカ市民から、外国政府の職員や外国企業の一般社員、すなわち外国に住み生活する一般の外国市民にまで拡大されたことを意味した。

このような国家安全保障概念の無原則な「拡張」は、冷戦構造の崩壊によって、「戦時体制の常態化」としての国家安全保障体制を維持する根拠が消え去ったなかで、安全保障概念の根本的な「構造転換」を行うことなく軍拡利益共同体の利権構造を温存するために極めて強引な形でおこなわれている<sup>(65)</sup>。冷戦時代の旧ソ連の軍事的な脅威に代わって、ポスト冷戦時代における国家安全保障体制の正当化事由として「発見」されたのが、すぐ前に述べた「新たな脅威」にほかならない。なかでも、地域紛争と国際テロリズムの脅威は、国家安全保障政策がポスト冷戦時代もお軍事中心主義的なものでなければならぬ根拠として活用されている<sup>(66)</sup>。

<sup>(67)</sup>

---

(65) 冷戦構造に固有の「戦時体制の常態化」としての国家安全保障体制については、拙著・前掲注(22)328頁以下を参照のこと。

(66) この点については、さしあたり、江畑謙介『最新・アメリカの軍事力』（講談社現代新書、2002年）、広瀬隆『アメリカの巨大軍需産業』（集英社新書、2001年）を参照。

(67) 「新たな脅威」を強調するものとして、S・ナイほか『新脅威時代の「安全保障」——「フォーリン・アフェアーズ」アンソロジー』（中央公論社、1996年）。

(2) 対抗テロリズム法制の展開——先制攻撃と武力報復

旧ソ連が崩壊したいま、アメリカの圧倒的な軍事力に対抗しうる国家や武装集団はこの地球上には存在しない。1995年版『国家安全保障戦略』が高らかに宣言したように、アメリカのみが「世界の突出した強国」なのである。<sup>(68)</sup>最強国家アメリカは、武力を行使する場所と時期、そして行使する武力のレベルを一方的に決定することができる。

逆説的ではあるが、アメリカは、グローバルな先制攻撃体制を確立したがゆえに、先制攻撃の対象国からのテロの脅威に日常的にさらされることとなった。アメリカの先制攻撃の対象とされた国家や武装勢力は、軍事的に抵抗する術をもたない。しかし、軍事介入は、介入された側に確実に恐怖と憎悪とをうみだす。そして、恐怖と憎悪に基づく報復感情は、正面からの戦闘では果たしえないものであるがゆえに、テロリズムという陰湿な形をとることになる。アメリカが世界中でテロリズムの脅威にさらされているのは、アメリカが最強国家であり敵対者に対するグローバルな先制攻撃体制を維持しているからにほかならない。

国際的な反米テロリズムとの対決を中核とする国家体制の確立は、①テロの防止と捜査のための盗聴・電子的監視の強化、②テロ組織・テロ支援国家に対する報復ならびに先制攻撃、③テロ犠牲者に対する法的救済措置等を三本柱とする対テロ法制の整備によって進められている。このうち、テロ防止のための盗聴・スパイ防止法制の整備が「対テロ臨戦国家体制」の“盾”としての役割を果たすものであるとすれば、「国際テロリズム」に対する“槍”としての役割を果たすものが先制武力攻撃・武力報復法制、すなわち対抗テロリズム (counter terrorism) 法制である。

クリントン大統領は、1995年6月21日、大統領決定指令39号 (Presidential Decision Directive 39: U. S. Policy on Counterterrorism) を発し

---

(68) THE WHITE HOUSE, *supra* note 58, at 1.

《9・11》以前のアメリカにおける対テロ法制の展開

(69) た。この大統領決定指令39号（以下、指令39号）は、まず、「合衆国は、合衆国内で起こったものであろうと、公海上もしくは国際空域、または外国の領域で起こったものであろうと、合衆国の領域および合衆国市民もしくは施設に対するあらゆるテロリストの攻撃を防止し、打ち破り、そして積極的に反応する。合衆国は、あらゆるテロリズムを、犯罪行為であると同時に、国家安全保障への潜在的な脅威とみなし、テロリズムと戦うためにあらゆる適切な手段をとる」とする。ここでいう「あらゆる適切な手段 (all appropriate means)」には、通常、軍事的手段も含まれるものと解されている。

また、指令39号は、テロからアメリカ人を保護し、テロリストを逮捕・処罰し、テロ支援組織・政府に対する適切な措置をとり、テロ犠牲者の救済を図ることなどのテロ対応策に関して、海外で合衆国の法令を犯したテロリストを訴追するために合衆国に連行することに最高度の優先順位を与えるものとし、そのために、テロに対する制裁行為 (counter act) や合衆国の国外で逮捕されたテロリストに域外法令 (extraterritorial statutes) を積極的に適用するものとする<sup>(70)</sup>。つまり、合衆国の領域外で行われたテロに対してもアメリカ法を適用し、かつ、合衆国外でも逮捕権限を行使するというのである。しかも、前述したように、その際に行使される手段は「あらゆる適切な手段 (all appropriate means)」、すなわち軍事的手段をも含む。このような考え方は、すぐ後で述べる1996年反

---

(69) Presidential Decision Directive 39: U. S. Policy on Counterterrorism, June 21, 1995 (in National Security Archive 《<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB55/index1b.html>》). なお、本稿では、大統領決定指令39号については、NSAがFOIAを利用して入手したものを利用したが、非開示部分が多く、必ずしもその全体像を把握できるものではない。

(70) Presidential Decision Directive 39: U. S. Policy on Counterterrorism, June 21, 1995, at 1. なお、下線は引用者による。

(71) Presidential Decision Directive 39: U. S. Policy on Counterterrorism, 3, June 21, 1995, at 5.

テロリズム・効果的死刑法 (Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of <sup>(72)</sup>1996) において制定法化されることになる。

なお、指令39号は、①司法長官、FBI長官、国務長官等の連邦政府機関の長に、その管轄下にある合衆国政府施設と職員<sup>(73)</sup>の脆弱性を縮減するための措置をとることを義務づけ、②テロを防止するためのテロリストおよびテロ支援者に対する合衆国の積極的な活動<sup>(74)</sup> (act vigorously)、③テロからアメリカ人を保護し、テロリストを逮捕・処罰し、テロ支援組織・政府に対する適切な措置をとり、テロ犠牲者の救済を図ることなどのテロ対応策<sup>(75)</sup>、④核・生物・化学兵器等の大量破壊兵器によるテロを防止するための効果的な能力の開発に最高度の優先順位をおくこと<sup>(76)</sup>——を主要な柱とし、国務省を合衆国外で起きた国際テロリズム事件の指導的機関として位置づけ、海外緊急支援チーム (Foreign Emergency Support Team: FEST)<sup>(77)</sup>の指導・管理責任を課すものとする。FBIは、合衆国内で起こったテロ事件に対応する国内緊急支援チーム (Domestic Emergency Support Team: DEST)<sup>(78)</sup>の指導・管理責任を負うものとされ、連邦緊急事態管理庁 (Federal Emergency Management Agency)<sup>(79)</sup>は、合衆国内での大規模テロリズムに対応するものと定めていた。

---

(72) Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996, Pub. L. No. 104-132, 110 Stat. 1214 (1996).

(73) Presidential Decision Directive 39: U. S. Policy on Counterterrorism, 1, June 21, 1995, at 2.

(74) Presidential Decision Directive 39: U. S. Policy on Counterterrorism, 2, June 21, 1995, at 3.

(75) Presidential Decision Directive 39: U. S. Policy on Counterterrorism, 3, June 21, 1995, at 4.

(76) Presidential Decision Directive 39: U. S. Policy on Counterterrorism, 4, June 21, 1995, at 9.

(77) Presidential Decision Directive 39: U. S. Policy on Counterterrorism, 3 (D), (F), June 21, 1995, at 7-8.

(78) Presidential Decision Directive 39: U. S. Policy on Counterterrorism, 3 (F), June 21, 1995, at 8.

《9・11》以前のアメリカにおける対テロ法制の展開

1996年、クリントン政権は、死者168人を出した1995年4月19日のオクラホマ・シティ連邦政府ビル爆破事件<sup>(80)</sup>や1996年7月17日のWTA事件<sup>(81)</sup>を契機として、外国にあるテロリストの訓練施設等を軍事力の行使その他の手段によって破壊することを大統領に義務づける条項を含む1996年反テロリズム・効果的死刑（Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of

---

(79) Presidential Decision Directive 39: U. S. Policy on Counterterrorism, 3 (H), June 21, 1995, at 8. 大原光博「米国政府によるテロ対策（二）」『警察学論集』51巻1号（1998年）170—183頁は、指令39号の内容として、他に、司法省が合衆国内で起こったテロに対応する「総括的先導官庁」であることを再確認し、FBIをテロの防止、テロリストの捜査等を目的とする「Crisis Management（危機管理）」に関する「先導官庁」と規定したものであることなども指摘しているが、筆者が利用したNSAの資料では非開示部分が多く確認できなかった。

(80) 1995年4月19日、オクラホマ・シティ連邦政府ビルを「白人至上主義」や「キリスト教原理主義」の影響を受けた「ミシガン民兵」との関係を有するアメリカ国籍の白人ティモシー・マクベイが爆破し168人が死亡したテロ事件。もっとも、「民兵（militia）」とはいっても、アメリカ合衆国憲法第2修正（U. S. CONST. amend II）に定める正規の「民兵（militia）」——それは、今日では「州兵（National Guard）」として合衆国正規軍の予備兵力とされている——ではなく、元軍人や銃愛好者らで組織された私的武装集団である。

(81) ジョン・F・ケネディ空港発パリ行きTWA 800便が、大西洋上で爆発、乗客乗員230人が死亡した事件。アメリカ政府や主要メディアは国際テロによるものとしているが、原因は不明のままである。この事件を直接の契機として、連邦航空局長に、安全スクリーニングを行う会社に資格を与え、安全スクリーニングを提供するための統一的な基準を開発することによって、安全スクリーニング担当者の訓練・テストを向上させることなどを義務づけた1996年連邦航空再授權法（Federal Aviation Reauthorization Act of 1996, Pub. L. No. 104-264, § 302, 110 Stat. 3213, 3250 (1996)）が制定された。なお、航空安全に関するこの1996年法以前のクリントン政権による立法としては、乗客の手荷物や爆発物の検査に関する規定を、合衆国法典49編44901条～44916条・44931条～44938条（49 U. S. C. §§ 44901—44916, 44931—44938 (1994) (current version at 49 U. S. C. §§ 44901—44920, 44933—44944 (2000 Suppl. 1)）としてまとめた1994年法（Act of July 5, 1994, Pub. L. No. 103-272, 108 Stat. 745 (1994)）がある。

1996)<sup>(82)</sup> 法を制定した。この法律は、外国の国家主権と領土保全の権利の保障を基本原則とする国連憲章・慣習国際法を無視して、大統領に、外国領土に対する一方的な武力攻撃・先制攻撃を行う権限を授権したものであり、ブッシュ Jr. 政権によって2002年の『国家安全保障戦略』の中<sup>(83)</sup>で定式化された「ブッシュ・ドクトリン」の先駆けをなすものであった。<sup>(84)</sup>

(82) Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996, Pub. L. No. 104-132, 110 Stat. 1214 (1996). 同法の制定過程については齊藤豊治「アメリカは盗聴を拡大したか——アメリカのテロ対策立法」『法学セミナー』507号(1997年)15頁以下が詳しい。齊藤論文が指摘するように、確かに下院に提出された2つの1995年包括的反テロリズム法案(H. R. 1710, 104th Cong., 1st Sess.; H. R. 2703, 104th Cong., 1st Sess.)および上院に提出された1996年効果的死刑・公共安全法案(S. 735, 104th Cong., 2d Sess.)には、FBIに対して、電話の利用料金請求書、航空機・レンタカー・ホテルの宿泊等の利用記録を収集する権限を授権する条項、外国の諜報機関に対して追跡装置を使用することを認める条項や48時間以内であれば裁判所の許可命令なしに電話を盗聴する権限を授権する条項などが含まれていた。そして、本法でこれらの条項を立法化することに失敗した後も、1996年7月17日のTWA機爆発炎上事件(死者230名)が起ると、再び連邦議会はこれらの条項の立法化に積極的に乗り出すことになる。すなわち、下院に提案された1996年航空安全・反テロリズム法案(H. R. 3953, 104th Cong., 2d Sess.)、1996年反テロリズム・法執行促進法案(H. R. 3960, 104th Cong., 2d Sess.)は、先に立法化に失敗したFBIの電話盗聴権限や秘密捜査権限の拡大を目指したものであった。しかし、これらの権限の拡大・強化は、結局クリントン政権期には達成されず、《9・11》の発生まで待たねばならないことになった。

(83) Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996, Pub. L. No. 104-132, tit. 3, § 324 (4), 110 Stat. 1214, 1255 (1996).

(84) 2002年9月に公表された『国家安全保障戦略(The National Security Strategy of the United States of America)』は、旧ソ連の崩壊と冷戦の終結によってアメリカの国家安全保障環境が大きく変わったとし、国際テロ組織やイラク、イラン、北朝鮮などの「ならず者国家(rogue states)」による大量破壊兵器の開発・保有・使用能力の獲得こそが、今日、アメリカの安全保障にとって「新たな破壊的な難問」、すなわち最も主要な脅威となっているとする。そして、国際テロ組織や「ならず者国家」が大量破壊兵器の使用能力を獲得する前に阻止するための「予防的な対抗拡散努力

実際、1998年8月のアフガニスタンのゲリラ訓練施設とスーダンの化学薬品工場に対する巡航ミサイルによる攻撃は、この法律の規定に基づくものであった。<sup>(85)</sup>

---

(proactive counterproliferation efforts)」の一環として、国際テロ組織や「ならず者国家」への先制攻撃による自衛権の行使 (right of self-defense by acting preemptively) を正当化する (THE WHITE HOUSE, THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA (Sept., 2002))。

この2002年『国家安全保障戦略』において示された大量破壊兵器の保有やそれを用いた大規模テロの脅威を予防するために先制攻撃による「予防的」自衛権の行使——それは当然、国連憲章51条の課す自衛権の3要件を満たすものではない——の正当化がブッシュ・ドクトリンと称されるものである。なお、このブッシュ・ドクトリンにおいては、核兵器の先制使用も排除されていない。

(85) クリントン政権は、1998年8月7日の在ナイロビ(ケニア)と在ダルエスサラーム(タンザニア)のアメリカ大使館同時爆破事件(死者224名、負傷者約5,000人)の報復として、ウサマ・ビンラディンの所有とされるスーダンの首都ハルツームにある化学薬品工場——事後の国連調査団の調査により、この工場はクリントン政権の主張するような化学兵器製造工場ではなく、ごく普通の化学薬品工場であったことが確認されている——とアフガニスタン国内数箇所のアルカイダ訓練キャンプに総計75発もの巡航ミサイルを撃ち込み、相当数のアルカイダ幹部の殺害に成功したものの、数百人のごく普通のハルツーム市民を巻き添えにした。鶴木眞によれば、このスーダンとアフガニスタン国内に対する巡航ミサイル攻撃について、当時のジャネット・リノ司法長官は、「米国が武力と法の執行を一体のものとして世界のテロリストに対峙することを表明」したという(鶴木眞「高度情報化社会におけるテロリズムの特徴とその対応への基本的枠組み」『警察政策』1巻1号(1999年)121頁、なお、下線は引用者)。また、佐藤丙午「米国の不拡散政策と輸出管理」『国際安全保障』32巻2号(2004年)71頁脚注(51)は、同法に基づくアフガニスタン、スーダン攻撃をして、「拡散に対する安全保障構想(Proliferation Security Initiative: PSI)」(2003年5月)、「前方戦略(Forward Strategy)」(2004年2月)などに代表されるブッシュ Jr. 政権のテロ・大量破壊兵器不拡散政策の「さきがけ」と評価している。であるとすれば、日本が積極的に参加しようとしているPSIは、先制攻撃まで含む極めて軍事的色彩の濃い活動であることに留意する必要がある。

同法は、テロ対策が軍事作戦の対象となった——それは、たんに犯罪捜査機関によるテロ捜査を軍が支援するという従来の軍事支援の範疇を大きく踏み越えたものである——ことを高らかに宣言するものであり、従って、法執行機関（＝犯罪捜査機関）はもはやテロ対策を管轄する主任機関ではあり得ず、軍と諜報機関がテロ対策の前面に立つことを意味するものであった。テロを犯罪として取り扱うのではなく、主として軍が管轄すべき戦争行為と位置づけ、武力行使をもって対応するという点でも、本法は、ブッシュ Jr. 政権による2001年10月のアフガニスタン攻撃の先駆的形態をなすものであったといえよう。

また、同法は、移民・国籍法（Immigration and Nationality Act）に501条～507条を追加し、新たに「テロリストの疑いのある外国人」を裁くための移民裁判所（removal court）を創設した。<sup>(86)</sup> 移民裁判所は、連邦最高裁判所首席裁判官が連邦巡回区控訴裁判所裁判官の中から任命する5名の裁判官によって構成される。<sup>(87)</sup>

移民裁判所による審理は、原則として迅速かつ公開でなされなければならないものとされるが、<sup>(89)</sup> 合衆国政府は、秘密指定情報（Classified Information）<sup>(90)</sup> を開示から保護するため、開示制限命令および軍事秘密特

(86) Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996, Pub. L. No. 104-132, § 401, 110 Stat. 1214, 1258—1268 (1996) (codified at 8 U. S. C. § 1531—1537 (2000)).

(87) Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996, Pub. L. No. 104-132, § 401 (a), 110 Stat. 1214, 1258—1267 (1996), *amended by* Omnibus Consolidated Appropriation Act, 1997, Pub. L. No. 104-208, tit. 3, §§ 301—358, 110 Stat. 3009-575—3009-644 (1996) (codified at 8 U. S. C. § 1532 (2000)).

(88) 8 U. S. C. § 1532 (a) (2000). なお、任命される裁判官は、1978年外国情報活動監視法（Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978, Pub. L. No. 95-511, 92 Stat. 1783 (1978)）によって創設された合衆国外国情報監視裁判所（United States Foreign Intelligence Surveillance Court, FISC）の裁判官と重複してもよいものとされている。

(89) 8 U. S. C. § 1534 (a) (1)-(2) (2000).

《9・11》以前のアメリカにおける対テロ法制の展開

権・国家秘密特権の発動を含む合衆国政府が通常利用しうる特権を主張することができるものとされ、かつ、移民裁判所は、政府が当該主張を行った場合は、秘密指定情報を一方当事者によるイン・カメラ手続にて審理しなければならないものとされた<sup>(91)</sup>。その結果、合衆国政府は、相手方代理人等への証拠開示を行うことなく秘密指定情報を証拠として裁判で利用することができることとなった<sup>(92)</sup>。

同法は、他にも次のような法改正または新規定をもたらしものであった。①アメリカ国内でテロ行為を行った者、アメリカ国内において海外でのテロを計画した者を訴追するための、連邦刑事法で処罰対象となるテロ行為の範囲や司法管轄権の範囲の拡大<sup>(94)</sup>、②テロ捜査における法執行機関等による盗聴（通信傍受）についての、司法的統制からの適用除外事項の拡大<sup>(95)</sup>、③特定のテロ組織に対するまたはテロ等の犯罪に利用されることを知りながら、「物理的支援または資源（material support or resources）」を提供することの禁止<sup>(96)</sup>、アメリカ国外でのアメリカ国民に対

---

(90) 本法でいう「秘密指定情報（Classified Information）」とは、1980年制定の秘密指定情報訴訟法（Classified Information Procedures Act, Pub. L. No. 96-456, § 1 (a), 94 Stat. 2025 (1980) (codified at 18 U. S. C. app. § 1 (a) (1994))）にいう「秘密指定情報（Classified Information）」、すなわち「国家安全保障上の理由により権限のない開示からの保護を求める大統領の行政命令、制定法、または規則に従い、合衆国政府によって決定されているすべての情報もしくは資料を意味する」（18 U. S. C. app. § 1 (a) (1994)）ものとされている（18 U. S. C. § 1531 (2) (2000)）。なお、秘密指定情報訴訟法については、拙著・前掲注(22)259—271頁を参照のこと。

(91) 8 U. S. C. § 1534 (e) (2) (2000).

(92) 8 U. S. C. § 1534 (e) (3) (A) (2000).

(93) この点につき、拙著・前掲注(22)を参照のこと。

(94) Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996, Pub. L. No. 104-132, § 702, § 704, 110 Stat. 1214, 1291—1297 (1996) (codified at 18 U. S. C. § 2332b, § 956 (2000)).

(95) Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996, Pub. L. No. 104-132, § 731, 110 Stat. 1214, 1303 (1996) (codified at 18 U. S. C. § 2510 (2000)).

(96) Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996, Pub. L. No. 104-

するテロやテロリストへの「物理的支援または資源」等の提供を違法なマネーロンダリングの対象に追加、<sup>(97)</sup> ④人身保護令状 (writ of habeas corpus) の請求対象範囲や請求回数・請求期間等の憲法上の基本的人権の著しい制限、<sup>(98)</sup> ⑤国務長官による「海外テロ組織 (Foreign Terrorist Organizations: FTO)」の指定。<sup>(99)</sup>

---

132, § 303, § 323, 110 Stat. 1214, 1250—1253, 1255 (1996) (codified at 18 U. S. C. § 2339B, § 2339A (2000)). 2003年12月3日, サンフランシスコの第9巡回区連邦控訴裁判所は, アメリカ政府がテロリスト組織に指定しているトルコ国内のクルド人組織・クルド労働党 (PKK) のためにアメリカ連邦議会においてロビー活動を行ったクルド人援助団体の活動が, 1996年反テロリズム・効果的死刑法303条 (Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996, Pub. L. No. 104-132, § 303, 110 Stat. 1214, 1250—1251 (1996)) によって新設された海外のテロ組織への「物理的支援または資源を提供すること (provides material support or resources)」を禁止する合衆国法典18編2339B条(a)項(1)号 (18 U. S. C. § 2339B (a) (1) (2000)) 違反に問われた *Humanitarian Law Project v. U. S. Dep't of Justice* 事件において, 「物理的支援または資源 (material support or resources)」に合衆国憲法第1修正の保護する「人的 (personnel)」支援や「訓練 (training)」等が含まれるとするならば, 合衆国法典18編2339B条 (a) 項 (1) 号の規定は合衆国憲法第1修正 (U. S. CONST. amend. I) および法の適正過程 (due process of law) に反するものであるとし, 合衆国法典18編2339B条の規定は漠然性ゆえに無効であるとした連邦地裁判決を支持する一部違憲判決を下した (*Humanitarian Law Project v. U. S. Dep't of Justice*, 352 F.3d 382, 404—405 (9th Cir. 2003))。

(97) Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996, Pub. L. No. 104-132, § 726, 110 Stat. 1214, 1301—1302 (1996) (codified at 18 U. S. C. § 1956 (c) (7) (D) (2000)).

(98) Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996, Pub. L. No. 104-132, §§ 102—107, 110 Stat. 1214, 1217—1226 (1996) (codified at 28 U. S. C. §§ 2253—2266 (2000)).

(99) Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996, Pub. L. No. 104-132, § 302, 110 Stat. 1214, 1248 (1996) (codified at 8 U. S. C. § 1189 (2000)). 1996年反テロリズム・効果的死刑法第3編302条は, 移民・国籍法の第2編第2章に219条を追加し, 国務長官に「海外テロ組織 (Foreign Terrorist Organizations: FTO)」を指定し, 2年ごとに指定を見直すことを定めてい

## 《9・11》以前のアメリカにおける対テロ法制の展開

さらにクリントン政権は、アメリカが「ならず者国家 (Rogue States)」と呼ぶ特定の国家、なかでも、リビアのカダフィ政権、イランのイスラム共和国体制、イラクのフセイン政権を打倒するために、1996年イラン・リビア制裁法 (Iran and Libya Sanction Act of 1996)<sup>(100)</sup> と1998年イラク解放法 (Iraq Liberation Act of 1998)<sup>(101)</sup> を制定し、イラン、リビア両国への対米テロ支援に対する報復としての経済制裁の実施、イラン、リビア、イラク各国政府を転覆するための反政府武装勢力 (各国政府にとってはテロリストに外ならない) に対する軍事援助と資金援助を行うことをアメリカ政府の公式の方針として公然と掲げたのであった。

武力による報復行為 (「復仇」) は、それじたい国連憲章・国際法違反の行為とされている。<sup>(102)</sup> アメリカやイスラエルなどは、従来も、テロに対する他国領土への報復攻撃や先制攻撃を行ってはきた。しかし、いくらアメリカであっても、これまでは国家の政策としてあからさまに国連憲章・慣習国際法の蹂躪を公に宣言することはなかった。しかしながら、すぐ前に述べた一連の対テロ先制武力攻撃・武力報復立法の制定は、アメリカにとって、自国の安全の方が「国際の平和及び安全」や国際的な法の支配よりも優先することを公然と国際社会に対して宣言したことを意味する。

---

る。なお、同規定に基づき、国務省は2年ごとに「海外テロ組織」に関する報告書を公表しており、最新のもの (2005年3月) は、Department of State, Counterterrorism Office のサイトページ 《<http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/37191.htm>》で閲覧することができる。

(100) Iran and Libya Sanction Act of 1996, Pub. L. No. 104-172, 110 Stat. 1541 (1996).

(101) Iraq Liberation Act of 1998, Pub. L. No. 105-338, 112 Stat. 3178 (1998).

(102) 1970年友好関係原則宣言 (国連総会決議2625号) は、武力行使をとるもなう復仇 (報復) を慎む義務を国連加盟各国に課している。また、国際司法裁判所は、コルフ海峡事件判決 (*I. C. J. Reports*, 1949, pp. 4—, at 35) において、国連憲章2条4項による武力行使の禁止には、憲章51条の場合を除き、復仇の形態による武力行使の禁止も含まれる旨を判示している。

アメリカの「対テロ臨戦国家体制」を支える第三の柱は、テロ犠牲者に対する手厚い補償制度の整備である。1986年包括的外交安全保障・反テロリズム法第8編として制定されたテロリズム犠牲者補償法 (Victims of Terrorism Compensation Act)<sup>(103)</sup> を補充するために1996年に制定された1996年テロリズム犠牲者救済法 (Justice for Victims of Terrorism Act of 1996)<sup>(104)</sup> は、通常の犯罪被害者への補償と比べて格段に手厚い補償をテロ犠牲者に対して提供している。テロ犠牲者に通常の犯罪犠牲者よりも手厚い補償がなされるのは、アメリカ市民を国際テロリズムとの「正戦」に動員し、犠牲を受忍させるためには、テロ犠牲者を「アメリカの正戦」にとっての「名誉の戦傷死者」として顕彰する必要があったからにほかならない。

なお、クリントン政権期には、海上輸送の安全を確保するために、1996年に、1936年制定の商船法 (Merchant Marine Act)<sup>(105)</sup> を大幅に改正する1996年海上安全法 (Maritime Security Act of 1996)<sup>(106)</sup> も制定されている。

### (3) 大量破壊兵器の拡散防止

アメリカ合衆国は、核保有国以外の諸国への核兵器技術の拡散の防止とならんで、生物化学兵器などの大量破壊兵器を用いたテロの防止を、冷戦構造が崩壊し核戦争勃発の危険性が著しく低下した後もその世界最大・最強の核戦力の維持を引き続き正当化するための口実として利用している。

旧ソ連が崩壊する直前の1991年12月、クリントン政権は、旧ソ連諸国

---

(103) Victims of Terrorism Compensation Act, Pub. L. No. 99-399, tit. 8, §§ 801—808, 100 Stat. 854, 879—889 (1986).

(104) Justice for Victims of Terrorism Act of 1996, Pub. L. No. 104-132, tit. 2, §§ 231—236, 110 Stat. 1214, 1243—1247 (1996).

(105) Act of June 29, 1936, 49 Stat. 2016 (1936).

(106) Maritime Security Act of 1996, Pub. L. No. 104-239, 110 Stat. 3118 (1996).

《9・11》以前のアメリカにおける対テロ法制の展開

からの核兵器・放射性物質の流出を阻止するためのナン＝ルーガー・プログラム (Nunn-Luger program) を設けた1991年ソビエト核脅威縮減法 (Soviet Nuclear Threat Reduction Act of 1991)<sup>(107)</sup> を制定し、1993年には、1993年協同脅威縮減法 (Cooperative Threat Reduction Act of 1993)<sup>(108)</sup> によって1991年法を強化した。

さらに、1996年9月23日に制定された1997会計年度国防権限法 (National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997)<sup>(109)</sup> には、大量破壊兵器を用いたテロの脅威に対応するための1996年大量破壊兵器防衛法 (Defense Against Weapons of Mass Destruction Act of 1996)<sup>(110)</sup> が組み込まれていた。

同法は、大統領に、大量破壊兵器テロを防止し発生時に対応する連邦政府の能力の向上、州・地方政府の緊急対応当局の対応能力を向上させるための連邦政府による支援の強化などを義務付け<sup>(111)</sup>、また、テロ、軍備管理、国際組織犯罪に関する諸問題を含む大量破壊兵器の不拡散に関して大統領に助言する不拡散問題担当国家調整官 (National Coordinator for Nonproliferation Matters)<sup>(112)</sup> を大統領府に置くことを義務付けている。なお、この国家調整官は、本法1442条の下で国家安全保障会議に設置される不拡散委員会の議長を務めるものとされている<sup>(113)</sup>。

---

(107) Soviet Nuclear Threat Reduction Act of 1991, Pub. L. No. 102-228, tit. 2, § 201, 105 Stat. 1691, 1693 (1991).

(108) Cooperative Threat Reduction Act of 1993, Pub. L. No. 103-160, tit. 12, § 1201, 107 Stat. 1547, 1777 (1993).

(109) National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1997, Pub. L. No. 104-201, 110 Stat. 2422 (1996). 同法についても、大原・前掲注(79)で詳しく紹介されている。

(110) Pub. L. No. 104-201, tit. 14, §§ 1401—1455, 110 Stat. 2422, 2714—2731 (1996).

(111) Pub. L. No. 104-201, tit. 14, § 1411 (a), 110 Stat. 2422, 2717 (1996).

(112) Pub. L. No. 104-201, tit. 14, § 1441 (a) (b), 110 Stat. 2422, 2727 (1996).

より具体的には、本法は、国防長官に、大量破壊兵器の使用等に対する緊急対応のための訓練と専門的助言を国防総省以外の連邦政府機関や州・地方政府の関連諸機関の非軍事要員に提供するよう義務づけるものであった。<sup>(114)</sup> 利用できる支援は、①化学・生物学的物質や放射能の探知、当該物質・放射能の存在の監視、緊急対応要員および公衆の防護、除去のための装備の使用、操作、メンテナンスの訓練、②大量破壊兵器または関連物質をとともう緊急事態へ対応する州・地方職員が使用するための、関連データと専門的助言のための特別な電話回線（いわゆるホットライン）の確立、③本法1412条の下で授權され、責任者によって特定された目的のための州兵およびその他の予備役兵の使用、④適切な装備の貸与などとされている。<sup>(115)</sup> なお、1999年10月1日以降、このプログラムの責任者として大統領は国防長官以外の者を指名できるものとされ、当該責任者は、連邦緊急事態管理庁（FEMA）長官、エネルギー省長官、国防長官、連邦・州・地方の緊急対応関連機関の長の間の調整を行うものとされた。<sup>(116)</sup>

同法1414条は、国防長官に対して、連邦政府職員・州政府職員・地方政府職員が化学・生物・関連物資を含む大量破壊兵器を探知、無害化、密閉、解体、処分する際にこれを支援する合衆国軍隊・国防総省職員よりなる少なくともひとつの国内テロリズム即応チーム（Chemical-Biological Emergency Response Team）を編成・維持することを義務付け

---

(113) Pub. L. No. 104-201, tit. 14, § 1441 (b) (2), 110 Stat. 2422, 2727 (1996). なお、同条項では、国家安全保障会議（NSC）の下に不拡散委員会（the Committee on Nonproliferation）を置くことを定めた条文を1342条としているが、正しくは1442条である。

(114) Pub. L. No. 104-201, tit. 14, § 1412 (a) (1), 110 Stat. 2422, 2718 (1996).

(115) Pub. L. No. 104-201, tit. 14, § 1412 (e) (1)-(4), 110 Stat. 2422, 2718—19 (1996).

(116) Pub. L. No. 104-201, tit. 14, § 1412 (a) (2), § 1412 (b), 110 Stat. 2422, 2718 (1996).

《9・11》以前のアメリカにおける対テロ法制の展開

(117)  
た。

また、1996会計年度国防権限法1201条 (b) 項 (1) 号<sup>(118)</sup>の定める協同脅威縮減プログラム (Cooperative Threat Reduction Programs)——このプログラムは、核・化学・生物兵器の拡散を防止するために、国防総省とFBIが共同して、旧ソ連・東欧諸国の法執行機関職員、裁判官、検察官等に必要な訓練を施すというものであった——の対象に、核兵器として使用するのに適した核分裂性物質を付け加えている。なお、同法1424条<sup>(119)</sup>は、旧ソ連からの新興独立国家、バルト諸国、東欧諸国における核・生物・化学兵器等の非合法の転移を防止するために、関税庁コミッショナーと相談・協働して、関税職員・国境警備職員を支援するためのプログラムを実施することを国防長官に義務づけていた。<sup>(120)</sup>

同法1416条は、合衆国法典10編18章の最後に、新たに382条を追加した。追加された382条は、国防長官と司法長官が共同して緊急事態が存在することを決定し、国防長官が軍事的支援の提供が合衆国の軍備に影響しないと決定した場合、国防長官は、司法長官の要請に基づき、生物的または化学的大量破壊兵器をとまなう緊急事態が継続している間、合衆国法典18編175条または2332c条の執行に関する司法省の活動を援助するために、使用された兵器のまたはその一部の監視、密閉、無害化または処分するための装備の操作を含む支援を提供することができるものとしていた。<sup>(121)</sup> もっとも、国防総省が法執行機関に対して提供できる支援

---

(117) Pub. L. No. 104-201, tit. 14, § 1414 (a), 110 Stat. 2422, 2720 (1996).

(118) Pub. L. No. 104-106, § 1201 (b) (1), 110 Stat. 469 (1996), 22 U. S. C. § 5955 note (2000)).

(119) Pub. L. No. 104-201, tit. 14, § 1431, 110 Stat. 2422, 2726 (1996).

(120) Pub. L. No. 104-201, tit. 14, § 1424 (a), 110 Stat. 2422, 2726 (1996).

(121) Pub. L. No. 104-201, tit. 14, § 1416, 110 Stat. 2422, 2721—2724 (1996), 10 U. S. C. § 382 (2000). 合衆国法典18編175条 (18 U. S. C. § 175 (2000)) は、生物学的病原体、毒素、またはそれらを兵器として使用するための運搬システム等の開発、生産、備蓄、移転、保有等に故意にたずさわった者や、それらの行為に従事する外国国家やその他の組織を故意に支援した者

は、合衆国法典10編18章の下で授権され、または制限された範囲内に限るものとされている。<sup>(122)</sup>

1996年大量破壊兵器防衛法は、司法省、国防総省以外の連邦政府機関にもいくつかの新たな役割を与えた。エネルギー省は、核・化学・生物兵器やその関連物質による脅威について、連邦政府、州政府、地方政府職員を支援し、本法1413条 (a) 項に関して国防総省を援助するものとされ、また、核物質や放射性物質を含む緊急事態への連邦政府、州政府、<sup>(123)</sup> 地方政府職員<sup>(124)</sup>の対応を検証するためのプログラムを開発・実行するものとされた。連邦緊急事態管理庁 (FEMA) 長官は、1997年12月31日までに、大量破壊兵器を伴う緊急事態に関して州政府職員・地方政府職員が利用しうる物質的装備および財産について連邦対応プラン該当諸機関の長が提出する目録の包括的リストを整備し、<sup>(125)</sup> ロバート・T・スタッフォード災害救助・緊急事態援助法 (Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act) 611条 (b) 項に基づき策定される連邦緊急事

---

などを無期または有期の拘禁刑に処するものとしている。なお、合衆国法典18編2332c条 (18 U. S. C. § 2332c) は、1998年10月21日に制定された Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations Act, 1999, Pub. L. No. 105-277, § 201 (c) (1), 112 Stat. 2681, 2681—871 (1998) によって廃止されている。

(122) Pub. L. No. 104-201, tit. 14, § 1412 (f), 110 Stat. 2422, 2719 (1996).

(123) Pub. L. No. 104-201, tit. 14, § 1413 (b), 110 Stat. 2422, 2719—2720 (1996).

(124) Pub. L. No. 104-201, tit. 14, § 1415 (b), 110 Stat. 2422, 2720—2721 (1996).

(125) Pub. L. No. 104-201, tit. 14, § 1417 (a)-(b), 110 Stat. 2422, 2724 (1996).

(126) 42 U. S. C. § 5196 (b) (2000) (originally enacted as Pub. L. 96-342, tit. 7, § 704, 94 Stat. 1090 (1980)). ロバート・T・スタッフォード災害救助・緊急事態援助法 (Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act) は、1988年災害救助・緊急事態援助修正法 (The Disaster Relief and Emergency Assistance Amendments of 1988, Pub. L. No. 100-707, tit. 1, § 102 (a), 102 Stat. 4689 (1988)) によって、1974年災害救助法 (Disaster Relief Act of 1974, Pub. L. No. 93-288, 88 Stat. 143 (1974)) が名称変更さ

《9・11》以前のアメリカにおける対テロ法制の展開

態対応プランとプログラムを開発し、<sup>(127)</sup> 化学的・生物学的な物質および軍需品の特徴と非軍事的利用のための安全予防措置のデータベースを国防長官と相談の上で整備することなどが義務付けられた。<sup>(128)</sup>

なお、1998年の法律によって、化学兵器の開発、生産、獲得、移転、受領、貯蔵、保有、使用、使用の脅迫等の故意の実行やそれらの行為の支援、教唆等が、合衆国の国民や合衆国の財産に対して行われた場合は、連邦裁判所は、合衆国の国外で行われた場合であっても司法管轄権を有するものとされた。<sup>(129)</sup> ここでも、テロ対策という大義名分の下、他国の国家主権は無視されたのである。

しかし、核兵器その他の大量破壊兵器の開発・実験・実戦配備の是非はひとまず置いておくとしても、世界中で最も多くの大量破壊兵器とその運搬手段を保有し、自らの意に染まない諸国に「恫喝」をかけ続けているアメリカが、他の国家や武装勢力による大量破壊兵器の保有を非難し妨げる道義上の根拠はどこにもないというべきであろう。

---

れたものである。中川・前掲注(31)74—75頁参照。

(127) Pub. L. No. 104-201, tit. 14, § 1414 (b), § 1417 (c), 110 Stat. 2422, 2720, 2724 (1996).

(128) Pub. L. No. 104-201, tit. 14, § 1417 (d), 110 Stat. 2422, 2724—2725 (1996).

(129) Act of Oct. 21, 1998, Pub. L. No. 105-277, tit. 2, § 201, 112 Stat. 2681, 2681-866—871 (1998), 18 U. S. C. § 229 (c) (2000).

#### 4. クリントン政権におけるサイバーテロ対策

(1) 情報インフラストラクチャーの「脆弱性」とサイバーテロの脅威  
 クリントン大統領は、1995年6月21日に発した大統領決定指令39号において、合衆国の施設および重要な国家的社会インフラストラクチャーのテロに対する脆弱性を再評価する委員会の議長に司法長官を指名していたが、サイバーテロそのものの脅威が政策決定者の間で広く認識されるようになったのは、1996年以降のことである。これには2つの事情が絡んでいた。1つは、クリントン政権が本格的な電子政府の構築を目指し、そのためにはサイバースペースの「脆弱性」の問題を避けて通るわけには行かなくなったという事情がある<sup>(131)</sup>。第2のそれは、もっと直接的

(130) Presidential Decision Directive 39: U. S. Policy on Counterterrorism, June 21, 1995, at 2. なお、サイバーテロ (cyber terrorism)、サイバー攻撃 (cyber attack)、サイバー戦争 (cyber war) あるいは情報戦争 (information warfare) といっても、それぞれについての確たる定義 (特に法的な定義) があるわけではなく、また、相互の違いすら極めて不明瞭である。これらについては、さしあたり、ダン・バートン『ブラックアイス』(インプレス、2003年)、アダムズ・前掲注(8)、江畑謙介『情報テロ——サイバースペースという戦場』(日経BP社、1998年)、鶴木・前掲注(85)、江畑謙介『インフォメーション・ウォー——狙われる情報インフラ』(東洋経済新報社、1997年)、星野俊也「サイバー空間における脅威と安全保障・危機管理のあり方」日本国際問題研究所(平成13年度外務省委託研究)『IT革命と安全保障』(2002年)1頁以下、矢澤修次郎「ネットワーク社会化と紛争形態の変化——ハードな安全保障からソフトな安全保障へ」日本国際問題研究所(平成13年度外務省委託研究)『IT革命と安全保障』(2002年)66頁以下を参照。

(131) クリントン政権の電子政府構築の試みとしては、まず、1993年に、連邦政府・州政府・地方自治体に業務遂行目標計画の設定を義務づけ、当該目標の達成度を測定することによって行政の効率化を目指した政府パフォーマンス・結果法 (Government Performance and Results Act of 1993, Pub. L. No. 103-62, 107 Stat. 285 (1993)) が制定され、電子政府への端緒を開くこととなった。次に、政府機関間での情報交換を、従来の書面によるものからインターネットなどの非紙媒体によるものに切り替えることを

《9・11》以前のアメリカにおける対テロ法制の展開

に、サイバースペースの「脆弱性」を顕わにした国防総省の2度の実験の驚愕すべき結果によるものであった。

1996年5月、連邦議会会計検査院（United States General Accounting Office）は『情報安全保障（Information Security）<sup>(132)</sup>』と題する報告書を公表した。この報告書の中で、1995年の1年間に発生した国防総省へのコンピュータ攻撃は約25万回、うち約16万回が実際に侵入されたと推定されている。また、国防総省国防情報システム局（Defense Information Systems Agency）が1992年から行った国防総省の各組織のコンピュータ・システムへの侵入実験では、3万8000回の侵入実験の実に65%が成功し、国防総省が侵入を発見できたのはわずか988件、4%にすぎなかったという衝撃的な結果が報告された。

---

目的とした1995年ペーパーワーク削減法（Paperwork Reduction Act of 1995, Pub. L. No. 104-13, 109 Stat. 163 (1995)）、1996年には、各政府機関に情報管理・技術管理に責任を負うCIO（Chief Information Officer）を置くことを義務づけたIT管理再編法（Information Technology Management Reform Act of 1996, Pub. L. No. 104-106, div. E, § 5001, 110 Stat. 186, 679 (1996)）と、政府機関CIOによる協議会を設置し、ITの効率的な導入と異なる政府機関の間での情報共有・情報交換を促進することを目的とした大統領命令13011号（Exec. Order No. 13,011, 61 Fed. Reg. 37,657 (1996)）が制定された。なお、クリントン政権の電子政府構築の試みについては、さしあたり、NTT Data Corporation「米国における電子政府の展開」『社会情報システム REPORT 2000』Vol. 7 (2000 Autumn Special) 1頁以下を参照のこと。また、ブッシュJr.政権の電子政府への取り組みについては、平野美恵子「米国の電子政府法」『調査と情報』423号（2003年）、同「米国の電子政府法」『外国の立法』217号（2003年）1頁以下を参照のこと。

(132) UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE, INFORMATION SECURITY: COMPUTER ATTACKS AT DEPARTMENT OF DEFENSE POSE INCREASING RISKS (May, 1996) at 18—19. なお、会計検査院（General Accounting Office）は、2004年7月、GAO Humam Capital Reform Act of 2004, Pub. L. No. 108-271, 118 Stat. 811 (2004) によって、政府説明責任局（Government Accountability Office）に改編されているが、略称はGAOのままである。詳しくは、渡瀬義男「米国会計検査院（GAO）の80年」『レファレンス』2005年6月号33頁以下を参照のこと。

同報告書は、過去に起こった侵入事例として、1994年のローム研究所 (Rome Laboratory) 事件についても報告している。これは、英国の当時16歳の少年が、1994年3月から4月の26日間に、アメリカ空軍ローム研究所のコンピュータ・ネットワークに確認されただけでも150回侵入し、このローム研究所のコンピュータ・ネットワークを基点に航空宇宙局 (NASA)、ライト・パターソン空軍基地、陸軍ミサイル局、複数の軍需契約企業、韓国のコリアン・アトミック・リサーチ・インスティテュートなどのコンピュータへ侵入し、空軍パイロットへの攻撃指令暗号などの極秘情報を盗み出していたとする衝撃的な事件であった。空軍情報戦センター (Air Force Information Warfare Center: AFIWC) の試算によると、この事件で被った被害は、ローム研究所だけで50万ドルにもものぼるとい<sup>(133)</sup>う。

この他にも、1990年4月から翌年5月にかけて34の防衛サイトがハッキングされた事件、1994年12月に海軍アカデミー (U. S. Naval Academy) のコンピュータ・システムが攻撃を受けた事件、1995年と1996年にアメリカの大学、海軍調査研究所 (Naval Research Laboratory)、防衛施設、NASA、ロス・アラモス研究所 (Los Alamos National Laboratory) が攻撃<sup>(134)</sup>を受けた事件などについても報告されている。

2度目の実験は、97年に国防総省で行われ「エリジブル・レシーバー 97 (Eligible Receiver 97)」である。「エリジブル・レシーバー97」では、NSAなどに勤務する30人のスタッフをハッカー役にして、①電力供給システムに侵入して配電を停止させ、緊急通報911番に侵入してこれを

---

(133) *Id* at 22—24. *See also*, AIR FORCE INFORMATION WARFARE CENTER, FINAL REPORT: A TECHNICAL ANALYSIS OF THE ROME LABORATORY ATTACKS (Jan. 20, 1995). なお、同事件は主犯の少年のハンドルネームをとってデータストリーム・カウボーイ (Datastream Cowboy) 事件と呼ばれることもある。主犯の少年は、1994年5月にロンドンで逮捕された。また、共犯とされたコンピュータ技師も、1996年6月に逮捕されている。

(134) *Id* at 25.

遮断し、②国防総省のコンピュータに侵入する実験が行われた。この当時、国防副長官であったジョン・ハレム戦略国際問題研究所（CSIS）所長は、この実験の結果について、配電停止と通信切断についてはあと数回キーボードを叩くだけで実現するところまでいき、国防総省のコンピュータへの侵入に至っては、40回にわたり外部から自由に操作できる状態になり、同省が侵入を検知できたのはわずか2回だけであったと証言<sup>(135)</sup>している。

## （2） クリントン政権のサイバーテロ対策法制

クリントン大統領は、最初の実験の直後に、重要インフラストラクチャーの保護に関する大統領命令13010号（Executive Order 13,010<sup>(136)</sup>）を発した。大統領命令13010号は、銀行・金融サービス、通信、運輸、電力、石油・ガス、警察・消防・医療等の緊急サービス、政府の公共サービスなど8分野の官・民の代表者からなる重要インフラストラクチャーの保護に関する大統領特別委員会（President's Commission on Critical Infrastructure Protection: PCCIP<sup>(137)</sup>）を創設し、PCCIPは、重要インフラの脆弱性および重要インフラへの脅威の程度と性質の評価、重要インフラを物理的およびサイバー的脅威から防御するための包括的国家戦略の勧告と必要な立法の提案などを任務とするものとされた。また、PCCIPの勧告<sup>(138)</sup>に基づき、大統領が何らかの措置をとるまでの間、重要インフラ防御

---

(135) 『朝日新聞』2002年1月9日朝刊。なお、Eligible Receiver 97 について、国家安全保障局（NSA）局長のケネス・A・ミニハン准将（Lt. Gen. Kenneth A. Minihan）は、1998年6月24日上院政府委員会へ提出したステイトメントの中で、ER 97 はサイバー攻撃がアメリカに対する現実的な脅威であることを明確に示したと述べている（Prepared statement by Lt. Gen. Kenneth A. Minihan, Director, National Security Agency, before the Senate Governmental Affairs Committee, Washington, D. C., June, 1998）。

(136) Exec. Order No. 13,010, 61 Fed. Reg. 37,345 (1996).

(137) Exec. Order No. 13,010, § 1, 61 Fed. Reg. 37,345 (1996).

(138) Exec. Order No. 13,010, § 4, 61 Fed. Reg. 37,345, 37,348 (1996).

のため司法省内に FBI が主導するインフラストラクチャー防御任務部隊 (Infrastructure Protection Task Force: IPTF) を設置するものとして<sup>(139)</sup>た。さらに、1996年9月には、死活的な重要性を持つインフラストラクチャーをコンピュータ犯罪から守るために1996年国家情報インフラストラクチャー保護法 (National Information Infrastructure Protection Act of 1996)<sup>(140)</sup>が制定された。

クリントン大統領は、1998年5月22日、2度目の実験結果を受けて、2つの大統領決定指令を同時に定めた。

第1の指令は、アメリカの無敵の軍事的優位と先端技術へのアクセスの容易さゆえに、アメリカに対する潜在的な敵 (国家であるとテロリスト集団であるとを問わず) に、アメリカへの攻撃手段として、大量破壊兵器によるテロや重要インフラに対するサイバーテロを選択させる可能性が高いことを認め、安全保障、インフラストラクチャー防護、カウンター・テロリズムのための国家調整官事務局 (Office of the National Coordinator) を設置することを定めた大統領決定指令62号 (Presidential Decision Directive 62)<sup>(141)</sup>である。

第2の指令は、官民協力のための国家インフラストラクチャー保障評議会やサイバーテロ対策のための政府機関—— FBI 国家インフラストラクチャー保護センター (NIPC) や重要インフラストラクチャー保障局 (CIAO) など——の設置を含む大統領決定指令63号 (Presidential Decision Directive 63)<sup>(142)</sup>であった。

---

(139) Exec. Order No. 13,010, § 7, 61 Fed. Reg. 37,345, 37,349 (1996).

(140) National Information Infrastructure Protection Act of 1996, Pub. L. No. 104-294, tit. 2, § 201, 110 Stat. 3488, 3491—3494 (1996).

(141) THE WHITE HOUSE, OFFICE OF THE PRESS SECRETARY, FACT SHEET, COMBATING TERRORISM: PRESIDENTIAL DECISION DIRECTIVE 62 (May 22, 1998).

(142) WHITE PAPER, THE CLINTON ADMINISTRATION'S POLICY ON CRITICAL INFRASTRUCTURE PROTECTION: PRESIDENTIAL DECISION DIRECTIVE 63 (May 22, 1998). なお、この PDD-63 と前掲の大統領命令13010号の詳細については、

## 《9・11》以前のアメリカにおける対テロ法制の展開

指令63号は、アメリカの世界最強の軍事力と最大規模の経済はいずれも重要インフラとサイバースペースの情報システムに依存しており、アメリカの敵は、重要インフラと情報システムに対する通常とは異なる攻撃を仕掛けてくる可能性の高いことを指摘し、従って、アメリカは、重要インフラ、特にサイバースystemに対する物理的攻撃とサイバー攻撃の両方に対する脆弱性を速やかに解消する必要があることを強調していた。

また、2000年1月には、重要インフラストラクチャーの保護のために20億ドル（2001会計年度）を投入することを主な柱とする情報システム保護国家プラン（National Plan for Information Systems Protection Version<sup>(143)</sup> 1.0）が策定された。このプランでは、サイバースペースの「安全」確保は軍と諜報機関が主にあたるものとされ、予算の72%がこれらの機関に割り当てられている。

ただし、この段階では、サイバーテロが国家安全保障に対する脅威と認識されるようになってはいたものの、しかし、サイバーテロそのものは法的にはあくまでも刑事犯罪のカテゴリーにとどまっていた。このことは、例えば、この時期に制定された1996年国家情報インフラストラクチャー保護法（National Information Infrastructure Protection Act of 1996<sup>(144)</sup>）が、金融情報、国際取引情報、政府機関情報などを窃取する目的で金融機関・政府機関のコンピュータに不正にアクセスしたり、アクセスした結果何らかの損害を発生させる行為を刑事犯罪として規定するにとどま

---

さしあたり、情報処理振興事業協会『「重要インフラにおけるセキュリティ対策の事例調査」調査報告書』（2000年）、NTT Data Corporation「米国におけるサイバーテロ対策」『社会情報システム REPORT 2000』Vol. 7（2000 Autumn Special）14頁以下を参照。

(143) THE WHITE HOUSE, NATIONAL PLAN FOR INFORMATION SYSTEMS PROTECTION VERSION 1.0 (2000).

(144) National Information Infrastructure Protection Act of 1996, Pub. L. No. 104-294, tit. 2, § 201, 110 Stat. 3488, 3491—3494 (1996).

っていたこと、また、連邦法上のコンピュータ犯罪を規定した合衆国法  
典18編1030条<sup>(145)</sup>の改正という形をとっていたことなどからも了解されよう。  
(了)

付記 本稿は、平成14年度～16年度科学研究助成金・基盤研究（C）  
（2）「ポスト冷戦期におけるアメリカ国家安全保障法制の構造転換に関する  
実証的研究」（研究代表者・岡本篤尚／研究課題番号14520025）による研究  
成果の一部である。

---

(145) 18 U. S. C. § 1030 (1994).