

一九九〇年代米国の治安国家化と政治秩序

——一九六年テロ対策法制定をめぐる政治的対抗——

木下 ちがや

1 はじめに

戦後福祉国家／フォーディズム体制が終焉し、新自由主義的再編を迫られることになった今日の先進資本主義国家では、刑事処罰の適用拡大・厳格化、予防的監視システムの高度化などの「治安国家／監視社会化」が広がりつつある。デビット・ライアンが論じるように、「治安国家／監視社会化」は、経済のグローバル化の浸透に伴う新自由主義改革の下での階層分化の拡がり、また、「情報消費社会」の進展によるコミュニケーション様式の変化と不可分(1)と思われる。本稿が対象とする米国ではじめて、情報社会化・階層分化の進行の結果生じる様々な「危険要因」を、国家の安全の問題として積極的に対策を講じようとした

のはクリントン政権である。二〇〇一年九月一〇月に制定された愛国者法は、包括的なテロ対策法としては初めてのものだったが、(2)同法のもとの類似した法規定は、既に、ブッシュ政権以前の九〇年代に提案されていたのである。

クリントン政権下では、活発化した国内の民兵・極右運動が最も重要な取締対象であった。マヌエル・カステルがグローバル化の下で促進された階層分化・情報消費社会(3)の産物であると論じるこれら社会秩序の変容の分泌物を、同政権は対テロ法を制定することで抑止しようとしたのである。このクリントン政権期のテロ対策構想を検討することで、現在の米国治安政策の特徴、とりわけそれが連邦管轄権の拡大による、伝統的に強固な州管轄権の制限を伴わせるを得ないという特殊な事情に規定されていることを明

らかにするのが、本稿の第一の課題である。

後に論じるように、クリントン政権のテロ対策構想は米国の社会秩序の変化に対応するものであった。それにもかかわらず、その実現は議会からの抵抗を受け不首尾に終わったのである。本稿のもうひとつの課題は、この政府が制定を試みたテロ対策法が挫折した政治的要因を明らかにすることである。従来、連邦捜査・諜報機関の権限拡大に対して、憲法的保護の観点から抵抗するのは、民主党にその多くが集うリベラル派議員たちであった。それに対して八〇年代レーガン政権下では、保守議員たちが、一般犯罪に対する通信傍受等犯罪対策の強化や死刑拡大とともに、連邦捜査・諜報機関の権限拡大を積極的に推進したのである。つまり八〇年代までは国家の安全を理由とした連邦管轄権の拡大に対しては、保守派が推進しリベラル派が抵抗するという対立構図が存在した。だが、冷戦が崩壊し、それまで米国の国家の安全上の最大の敵対要因とされてきた共産主義勢力の脅威が消滅したことをうけ、クリントン政権が定義した「テロリズム」を国家の安全上の危険要因と設定するかどうかをめぐって、その構図は大きく変化したと思われるのである。

今日の米国の「治安国家／監視社会化」の展開過程の特徴を明らかにするには、これら二つの課題を検討することが必要と思われる。本稿ではかかる視角から、今日、米国の「治安国家／監視社会化」の最大の促進要因であるテロ対策と法の展開過程を検討することで、米国の治安国家化の特徴の一端を明らかにしていきたい。

II クリントン政権のテロ対策構想

米国において、「テロ対策」が政治課題として浮上したのはカーター政権からである。だが、いずれも在外米国民やレーガン政権からである。だが、いずれも在外米国民や施設の防護あるいはハイジャック規制などであり、国内テロ対策法ではなかった。⁽⁷⁾八〇年代にFBIが認定した米国内でのテロの発件数をみると、九〇年代よりもはるかに多い。しかも、八〇年から九九年までのテロ件数の総数二七二件のうち、八三年までで一五三件を記録したのをピークに、その後急減している。⁽⁸⁾これは七〇～八〇年代にかけてFBIが「テロ団体」とみなしていた反キューバ組織やプエルトリコ独立運動、「ユダヤ人防衛同盟」の活動が八〇年代半ば以降に停滞したからである。

九〇年代の国内テロ対策は、こうした米国領土外でのテロ行為や八〇年代までの国内団体とは異なる脅威を対象にしていた。それは大きくいて二つに類別することができ。第一は、民兵・極右運動・宗教カルトなどの増大である。九二年にはルビーリッジ事件(白人優位主義者らがアラバマ山中に武装籠城した事件)、九三年にはウェーコ事件(宗教カルト「ブランチ・ダビディアン」のメンバーが籠城し、銃撃戦の末九〇名が焼死した事件)、そして九五年にはオクラホマ州連邦ビル爆破事件(元民兵ティモシー・マクベイが起こした事件。一六八名が死亡)が起こり、国内からの新たな治安上の危険要因として注目されるようになる。⁽⁹⁾もうひとつは八〇年代からの南アジア・中東系移民の増大である。南アジアや中東諸国などイスラム国家との経済的・文化的紐帯が強まることで、ヒズボラ・ハマスなどの「外国テロ組織」への資金供給源が米国内にくられることや、海外からの過激派の流入、国内での破壊活動の拡がり懸念されるようになったのである。⁽¹⁰⁾そして、九三年の世界貿易センタービル爆破事件で検挙された容疑者がイスラム教徒であったことで、こうした懸念は取締の問題へと格上げされることになった。このふたつの「危険

要因」は、要求や組織の持ち方、また行動形態においてこれまでテロリストと認定されていたものとは異質である。⁽¹¹⁾これらを「テロリズム」という概念で一括りにし、対策を講じるのが九〇年代のテロ対策の基調であった。

国内テロ対策法制定の議論が本格化するのは、九五年のオクラホマ事件の衝撃をうけてからのことである。その際、クリントン政権は以下のようなテロ対策をとろうとしていた。

〈連邦「扇動謀議法」(Seditious Conspiracy)の「復活」〉同法は、政府に対する一般的な陰謀計画を仕組むことを構成要件とし、⁽¹²⁾主に一八六一年から一八六五年の南北戦争時に戦争反対派の取締に、また二十世紀初頭には労働運動やアナキストの取締に用いられていたが、一九年にアナキスト集団への適用が連邦地裁によって却下されたこと⁽¹³⁾また、その後国家の安全上の取締対象として登場した共產主義・ファシズム運動に対しては、扇動法(Sedition Act)が用いられることが一般化したこと⁽¹⁴⁾によって八〇年代まで発動されることはまれであった。同法が再び脚光を浴びるようになったのは、九三年の世界貿易センタービル爆破をめぐる、一連の事件においてである。この事件では、⁽¹⁵⁾

「爆破事件」に直接関わっていないイスラム教主ラーマンが、「扇動謀議法」で起訴された。ラーマンが「反米的な」説教をモスク内で行ったことに対して、「彼らの一般的な判断および彼らの特定の計画の具体化の両方について宗教的な奨励を行った」という理由で同法を適用することを連邦最高裁も合憲と判断したのである。⁽¹⁶⁾ 冷戦期、連邦司法省・FBIなどは、扇動法を核として国家の安全上の敵性分子の捜査―逮捕―立件を行ってきたが、扇動法に対する厳格な憲法上の制約が課されたことで、同法の発動は困難になっていった。⁽¹⁷⁾ クリントン政権は、あらためて扇動謀議法に基づく捜査・起訴を積極的に行う、あるいは他の犯罪の構成要件に謀議罪を加重することで、テロ対策法の新たな体系を作り上げようとしたのである。

〈通信傍受権限等、連邦法執行機関の捜査・押収権限の拡大強化〉米国では六八年から連邦法執行機関による通信傍受が捜査権限として認められており、通信傍受に関する連邦法の改正は、八〇年代レーガン・ブッシュ政権下で二度⁽²⁰⁾行われている。一般通信傍受では八三年から九三年の間におよそ八八〇〇件の通信傍受申請が出されており、その多くは組織犯罪対策に用いられている。⁽²¹⁾ しかしそれら通信

傍受権限のほとんどは、固定通信機器に対するものに限られており、九〇年代に普及した携帯電話やコンピューター通信などのテクノロジーの変化に対応できなかった。そのため連邦政府や司法省には、特定の機器ではなく特定の人物が使用するあらゆる通信機器を傍受の対象にする「移動通信傍受」(Roving Wiretap)の適用類型を拡大すること、加えてプロバイダーに傍受仕様を予め組み込むことで、組織犯罪への対応能力を維持しようという意図が犯罪対策全般にあった。⁽²²⁾ とりわけ、テロを計画段階で捕捉・追跡し、謀議罪で起訴するためには、通信傍受や民間記録の合法的収集は不可欠であり、この権限の強化を確保することが必要だったのである。

〈銃・爆発物規制〉九三年、クリントン政権はブレイディ法を、また九四年には包括的犯罪防止法を制定している。この二つの法律は銃規制に関するものである。⁽²³⁾ 内容的には銃購入まで一定の待機期間を設けることや特定の攻撃銃の売買を禁止するという、「穏健」な銃規制にとどまるものだったが、クリントン政権は、銃火器による犯罪が増加するなかで、バラツキがあり事実上効果を持たない州単位の規制ではなく、連邦国家による規制をすることで治安

を維持しようとした。テロに使われる銃・爆発物の捜査―逮捕―立件を可能にするうえで、銃・爆発物の登録や、罰則規定や出訴期間の延長などが必要だった。

九五年の議会公聴会では、州単位で「テロ」に対処することがもはや困難であり、連邦政府が積極的に対応を講じることが求められる声が相次いでいる。⁽²⁴⁾ ミリシアの活動が最も活発だったモンタナ州の検事は、ミリシアの一部を州の扇動法で起訴・有罪にしたものの、包括的な対応は困難であり、連邦の管轄で対策を講じるよう主張している。⁽²⁵⁾ しかし、既存の連邦法では、連邦職員ではない公職の人物や私的団体のリーダーなどを殺害する等の宣伝行動が行われたとしても、FBIはそれを捜査し検挙する法的根拠はなく、また対象となる団体の活動範囲が州を超えない場合は、全く手が出せなかった。⁽²⁶⁾ 例えば、九三年の世界貿易センタービル爆破事件で連邦当局が捜査に乗り出せたのは、連邦刑法にある「爆発物あるいは火器による連邦財産の破壊の禁止条項」を、たまたまビルの中に財務省シックレットサービスの事務所があったことで適用できたからだった。⁽²⁸⁾ また、九五年のオクラホマ事件も破壊された対象が連邦財産であったことで捜査が可能だった(起訴は州政府)。つまり

破壊された人物・財産が完全な私有物、あるいは州や自治体の財産であった場合には、管轄権は州になってしまうのである。このような米国の分権的な司法・警察制度は、全国的・国際的な対応が迫られるテロ対策の障害だった。連邦の法執行機関が州権力に制約されることなく、テロを予防するために捜査・押収―逮捕―起訴のプロセス全体に責任を負うためには、連邦の管轄権を拡大する包括的なテロ対策法の制定が求められたのである。

III 反テロ法をめぐる攻防

九五年、クリントン政権は、四月に発生したオクラホマ州連邦ビル爆破事件をはさんで、二つの法案を提出している。一つは、事件の直前に上程された「反テロ・オムニバス法案」⁽²⁹⁾である。同法案の主な内容は、(a) 米国領土内で発生、あるいは海外におけるテロ行為を計画する場として米国を利用する可能性のある国際テロリズムに対する連邦政府の刑事管轄権の明確化、(b) 外国人テロリストの国外追放手続において、国家安全保障上の情報開示を必要としない特別法廷の設置、(c) 海外でのテロ活動を支える米国内での資金調達の防止、であった。⁽³⁰⁾ もうひとつは事

件直後にゲッパード民主党下院院内総務が上程した、「反テロ修正法案」⁽³¹⁾である。同法案の内容は主に、テロ関連事件において(a)テロ関連事件において法執行機関の捜査官が個人の金融情報にアクセスすること、テロ容疑者の資金源の追跡を捜査官に認める、(b)「ペン／トラップ」の使用を認める、(c)民間個人情報入手を認める(d)電子通信傍受の権限を拡大し、移動通信傍受をテロ事件に適用する、(e)爆発物の識別・追跡の為のタグの研究開発と装着を義務化する(f)犯罪への使用を知りつつ爆発物、銃火器を譲渡することに最低一〇年の刑を科し、無断借用の爆発物所持に刑事罰を科す(g)デジタル・テレフォニー法の予算充当と執行、である。⁽³³⁾

前者の法案は、九三年の世界貿易センタービル爆破事件の容疑者が移民であったことから、国外追放の手続要件を緩和することが主眼であった。後者は、オクラホマ事件の容疑者が米国民であったことから、連邦法執行機関の捜査・押収権限と銃火器・爆発物規制強化に主眼がおかれていた。だが、両法案は審議されることはなかった。九四年の中間選挙で共和党が躍進し四〇年ぶりに上下院で多数派を占めたこと⁽³⁴⁾で、共和党あるいは民主党の南部・中西部選

出の銃規制反対派の議員との妥協を図らない限り、これらの法案の可決どころか審議の目処すら立たなかったのである。

「反テロ修正法」が提案された一週間後、下院司法委員会委員長ヘンリー・ハイド(共和党)が上程した「包括的テロ対策法案」⁽³⁵⁾は、司法委員会の審議を経て政府側と議会保守派の要求を折衷したものだった。同法案は政府提案に則り、(a)爆発物取り扱いに関する罪に謀議罪を加重(b)通信傍受権限の拡大、(c)テロ犯罪について、あるいは国外のテロ活動への司法管轄権を設定、(d)外国テロ組織への資金供与の禁止、(e)金融情報の開示、を規定した。他方、同法案は(a)タグの「義務化」を「検討」に緩和し、(b)政府が「外国テロ団体」を指定し、その構成員を国外追放の対象にすることを規定している。下院司法委員会の公聴会において司法省副長官ゴレリックは、同法案のなかの政府提案に則った部分は評価しつつも、「タグの義務化が加重されていないなどの、銃火器・爆発物規制の不備」を訴えたが、ハイドは「司法委員会の管轄ではない」とそれを斥けている。また「外国テロ団体」についてゴレリックは、そもそもハイド法案は「政府の提案で

はなく、(テロ団体の)構成員というだけで(国外追放の)対象になっている。議会の法案では…憲法上問題がある」と批判している。さらに同法案は、通信傍受権限の強化は盛られたものの、九三年制定のデジタル・テレフォニー法の予算充当と執行が規定されていなかった。この法律は、FBIが通信業者に通信傍受可能なデバイスを組み込むことを要求できるとしたもので、九四年中間選挙の前に制定されたものの、保守派や市民的自由を重視するリベラル派の一部からの反対が根強く、予算が凍結され執行されていなかった。司法省としては、デジタル・テレフォニー法の予算が執行されなければ、通信傍受権限の強化が不十分にとどまるという危惧があったのである。⁽³⁶⁾

法案提案者ハイドの意図は、政府提案のなかで、保守派が最も反発する銃・爆発物規制と通信傍受権限拡大を極力押さえ込み、保守派が積極的な移民規制を強化することで、超党派の合意を得ることにあつたと思われる。しかしながら同法案も本会議に上程されなまま店晒しになった。

他方上院では、共和党上院院内総務ロバート・ドールが「包括的テロ防止法案」⁽³⁷⁾を提案した。次年度の大統領選への立候補を表明していたドールは、保守派の要求をとりい

れることで院内多数派の共和党を纏め上げ、同党主導のテロ対策法の制定を図ろうとした。

ドール法案の目玉は、上院司法委員会委員長オリーン・ハッチ(共和党)が上程していた人身保護令状改革(Haybeas Corpus Reform)を組み込んだことである。これは死刑囚に対して新規の証拠等がない限り連邦裁判所への^{サレシオレイテ}事実移送のための令状の提出を、一年以内、一度のみに限定するというものである。⁽³⁸⁾オクラホマ事件の容疑者ティモシー・マクベイに州裁判所で死刑判決が下ることを予想し、連邦審への事実移送による死刑執行の遅延あるいは停止を阻止することを目的にしたものである。しかもこの改革は、テロに関係しているどうかに関わりなく、全ての死刑囚に適用されるものであり、死刑執行の迅速化・強化を求める保守派の要求に合うものだった。

ハッチの意図は、オクラホマ事件を機に「テロ対策の名の下」に銃規制の攻勢をかけようとする政府・民主党に対して、被疑者への厳罰化を求める世論を背景に保守派から⁽³⁹⁾のオルタナティブを提示し、巻き返しを図ることにあつた。クリントン大統領はドールに対して、この「人身保護令状改革は(テロ対策とは)無関係である」とテロ対策法への

追加に反対する書簡を送っていたが、オクラホマ事件の衝撃をうけ死刑強化に傾いた世論に迎合し、上院本会議で法案審議が行われる前日の六月七日、テレビ番組に出演し人身保護令状改革を支持することを表明した。⁽⁴⁰⁾ さらにドールは、テロ団体指定と構成員の国外追放強化を加えることで、保守派の取りまとめを図ったのである。他方政府提案についてドールは、(a) 銃火器・爆発物規制については、犯罪に使用されることを知りつつの譲渡への材料以外を排除し、(b) 電子通信傍受およびペン・トラップの使用については、同法成立後九〇日以内に、司法長官がテロ・組織犯罪対策で適切な通信傍受の提案を議会に対して行う——つまり先延ばしすることその内容を大幅に後退させたのである。本会議では民主党から、全国銃火器法の出訴期限の延長(ボクサー修正)、ブレイディ法の強化(ケネディ修正)、移動通信傍受の権限付与(リーバーマン修正)が提案されたが、いずれも採決にすら至らなかった。⁽⁴¹⁾ 共和党を取りまとめ、民主党の一部の強硬な反対派以外の妥協を得た同法案は、六月に九一対八で可決された。⁽⁴²⁾

ところが、同法案は送付された下院で審議に附されることはなかったのである。米国最大の圧力団体である全米ラ

イフル協会など銃規制反対団体が、中道保守派であるドールの予想以上に政府提案部分を問題視して猛烈な審議阻止の圧力をかけたために、共和党のみならず、民主党議員の一部も審議反対にまわったからである。⁽⁴³⁾ 下院司法委員会委員長ハイドは、一二月五日にドール法案の一部を取り入れた法案を、さらに一五日には通信傍受権限の拡大をさらに抑制した法案を上程し保守派内部の妥協を図ったが、いずれも取り上げられなかった。⁽⁴⁴⁾

ドール、ハッチ、ハイドら共和党指導者層は、国内テロ問題を国家の安全上の問題と捉え、対策を講じる事それ自体にて全く否定的というわけではなかった。しかし、四年共和党のとりわけ下院での歴史的とも言える勝利は、ブレイディ法などクリントン政権が打ち出した治安政策に危機感を抱いた急進的な新保守主義運動が原動力になっていた。その非妥協的な圧力に屈する形で審議にかかったテロ対策法案のほぼ全てが共和党議員からの提案であるにもかかわらず——一連の法案は葬りさられたのである。

翌九六年、大統領選の年を迎え、連邦政府がテロに何ら対処していないという批判をかわすために、クリントン政権はオクラホマ事件一周年を期に何らかの法を制定するよ

う議会に働きかけ⁽⁴⁵⁾、あらためてドール／ハイド「効果的死刑および反テロ法」⁽⁴⁶⁾が上程された。同法案では、これまでの法案から銃火器・爆発物規制や通信傍受権限の拡大をはじめとする、連邦法執行機関の捜査・押収権限の拡大に関する条項はほぼ完全に削除され、保守派が要求する死刑の強化と移民・外国テロ団体規制⁽⁴⁷⁾で占められていた。同法案はオクラホマ事件から一周年にあたる九六年四月、上院九一対八、下院二九三対一三三で可決、制定されることになった。

クリントン政権は合目的性を欠いた同法の執行には終始消極的だった。とりわけ「外国テロ団体指定」については、同政権がすすめていた北アイルランド和平や中東和平プロセスの障害にしないために、指定権限を執行主体である司法省ではなく國務省に与え、団体指定を遅延させ、指定後も財産の没収などを行わず、執行範囲を限定した⁽⁴⁸⁾。政府が望む体系的なテロ対策法の制定は、ブッシュ政権の愛国者法まで実現することはなかったのである。

IV おわりに

九五年から九六年にかけての反テロ法制定プロセスは、

連邦政府のテロ対策法の制定が不首尾に終わっただけでなく、従来の「市民的自由」をめぐる議会内での対立図式が一変したことも浮き彫りにした。八〇年代のレーガン政権期までは、組織犯罪対策での通信傍受の強化等に積極的なのは共和党の側であり、民主党主流派はそれに反対していた。市民的自由を重視するリベラルⅡ民主党と、「法と秩序」を重視する保守派Ⅱ共和党の対抗という大まかな構図がそこにはあったのである。

しかし、九〇年代の民主党は、レーガン政権下で弛緩した社会秩序の弥縫策として、それまで共和党の専売特許であった「法と秩序」政策を積極的に取り入れるようになった⁽⁴⁹⁾。クリントンは民主党で初めて「法と秩序の堅持」を掲げた候補として大統領に当選した。

それに対して共和党は、州の管轄である死刑の強化や、移民規制については従来の「法と秩序」重視の立場を保持しつつも、連邦政府の州への介入権限拡大につながるような「テロ対策」については、消極的な立場を採るようになる。これは共和党が、税制・銃規制・中絶・政教分離問題で反連邦主義の立場をとり、理念上は民兵・極右運動と同じ地平に立つ新保守主義運動に依拠して、その支持基盤を

広げたためである。クリントン政権が目指すテロ対策では、これらの運動が規制の対象になりかねないとの懸念が、共和党を連邦管轄権の拡大を忌避する方向へと向かわせたのである。

中間選挙における共和党の勝利によって、九五年から上院司法委員長の座に就くことになったオリーン・ハッチは、九六年テロ法に賛意をしめしつつ次のような発言をしている。

状況は一変したのだ。私が上院に来た二〇年前は、保守派はあらゆる犯罪を抑止するために通信傍受の「強化を」要求し、リベラルは市民的自由を理由にそれを欲しなかった。当時の司法委員会での燃えるような強烈なバトルを思い起こすことができる。今日、私も含まれるより右の立場にある保守派は反対にまわったのである。「そして」より左の立場をとるリベラルは、依然として通信傍受を欲していない。より右の立場にある保守派は：ウェイコヤルビーリッジの事件後に「首謀者が」一斉検挙された⁽⁵⁰⁾ことを、正義が挫かれたように感じ、懸念しているのである。

民主党が政権党として、米国社会の解体状況を「法と秩

序」により再建する役割を引き受け、ケネディなどリベラル議員の多くもそれを受け入れていったこと、他方、その解体状況のなから出現した運動に共和党が依存を深めたことで、八〇年代までの、市民的自由をめぐる議会での対立の図式は大きく変化したのである。また、米国におけるテロ対策法の制定は、刑事・司法システムがそもそも分権的であるという歴史的要因と、「小さな政府」を掲げる新保守主義運動の台頭により、分権システム自体が政治的對抗のかなめにすわるという、二重の隘路を抱え込んだのである。

こうした九〇年代の政治過程を踏まえるならば、二〇〇一年の愛国者法の制定にあたっては、保守派の転換と同意こそが必要条件であったと思われる⁽⁵¹⁾。上院では九〇年代以後の全てのテロ対策法に反対票を投じたのは人権団体と緊密な関係を持つ最リベラル派のフェインゴールド議員ただ一人であり、愛国者法制定の段では保守派議員全てが賛成に転じたのである⁽⁵²⁾。しかしながら、二〇〇三年三月、反テロ法に反対する「六七団体声明」のなかに、税制改革連盟や銃オーナー協会、米国防守同盟などが名を連ねていることにみられるように「同時多発テロ」から時を経るとも

に九〇年代の図式に回帰する傾向も見られる。したがってこの転換が恒常的なものなのか、それとも「非常時」における一過に止まるものなのかは、依然未確定であり、今後ならざる検討を要するだろう。⁽⁵⁹⁾

(1) Lyon, David, *Surveillance society: monitoring everyday life*, Open University Press, 2001. ナット・ライマン「監視社会」青土社、二〇〇二年。

(2) *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Require to Intercept and Obstruct Terrorism* (U.S. Patriot Act). 愛国者法の概略については拙稿「テロリストをつくり出す『愛国者法』の正体」週刊金曜日四〇三号一八一―二〇頁。

(3) カステルは、九〇年代に活発化した米国の極右・愛国運動は、貧困化と社会的不平等の拡大に不満を持つ中西部や西部の農民層を主な担い手としていること、キリスト教の価値などを掲げつつも、連邦政府とグローバル秩序とのまたフェミニズムや同性愛など「新しい権利」との敵対関係から構成された非伝統的なものであり、反資本主義ではなく自由資本主義を掲げるイデオロギーを基盤にしていることを指摘している。Manuel Castells, *The Power of Identity*, Mass.: Blackwell, 1997, pp.84-97.

(4) 一九三〇年代後半の対共産主義・ファシズム法の制定を主導したのはリベラル派であり、戦後冷戦下においては保守・リベラルともに競合しつつ治安法の制定をすすめた。したがって、本稿がいう治安法をめぐる保守対リベラルの構図は歴史的なものである。この構図が形成され定着したのは一九六〇年代後半以降である。この形成過程については、拙稿「ACLUの歴史」『アメリカ発 グローバル化時代の人権』明石書店、二〇〇五年、で論じた。

(5) もっとも、アメリカ国内の共産主義運動は、六〇年頃にはほぼ影響力を失っていた。だが、その後も連邦捜査・諜報機関は、公民権運動やベトナム反戦運動、中南米支援運動などへの介入を「共産主義勢力の影響下にある」として正当化していた(脚注一七のエルサルバドル人民連帯委員会事件もその一例)

(6) David, Cole & James, X. Dempsey, "Terrorism And The Constitution", NY: The New Press, 2002. 九〇年代の反テロ法の展開過程について詳細に論じているが、本稿で論じるような議会内の対立構図の変化を十分捉え切れていない。

(7) 曾雌裕一、「外交官防護及び反テロリズム法(その一)」『外国の立法』二六巻五号、一六六―一六七頁。八三年の「西ハイルト米大使館爆破事件」『ハイルト駐

留米海兵隊司令部爆破事件」。「クウェート米大使館爆破事件」そして八四年の「東ヘイルート米国外務大使館爆破事件」などの相次ぐ海外でのテロ事件を受け、八四年には「国際テロ対策法」、「包括的犯罪統制法」、八六年には「外交官防護および反テロリズム法」などが制定されている。

(8) FBI Counter Terrorism Threat Assessment and Warning Unit Counter-terrorism Division, "Terrorism in the United States 1999", p37. によれば、八〇〜九〇年のテロ発生件数は二一九件、九〇年〜九九年は五二件である。

(9) 民兵・極右運動が起した一連破壊活動の相互の関連性について、Kenneth. S. Stern, *A Force Upon The Plain-The American Militia Movement and the Politics of Hate*, Norman and London, University of Oklahoma Press., 1996. が詳し。

(10) See U.S. S. Com. on the Subcom. on Technology, Terrorism and Government Information Holds Hearing on Domestic Terrorism, (Feb 24, 1998).

(11) John Arquilla, David Ronfeldt, & Michele Zanini, "Network, Net war, and Information age Terrorism", *Countering the New Terrorism 1999*; Rand Corporation, pp.40-84. 同論文では「新しいテロリズム」の特徴を①ア

マチュア的に行われる。②かつてのテロ組織が二〇人から三〇人のコアメンバーで構成されていたのに対して、現在のそれは四千から五千人の訓練された構成員によって組織されている③かつてのように明確な統制下にあるのではなく、ゆるやかな連携のもと行われる④ヒエラルキー型からネットワーク型へと変態し、実行者は組織により戦略的導きをうけつつも、戦術は個人的に行うとし、情報技術の進展から、今後のテロ対策の多くは情報戦争の領域で占められると指摘している。

(12) U.S. Code, Title18, Chap. 115, Sec. 2384. <Seditious Conspiracy> 「一人またはそれ以上の人物が／合衆国政府の暴力による転覆、除去または破壊／合衆国政府に対する戦争を召集すること／合衆国政府に暴力により反対すること／合衆国政府の法の執行を暴力によって妨害、侵害、遅延させること／合衆国政府の当局に逆らい合衆国のあらゆる財産を暴力によって掌握、占有、保持すること／を扇動謀議するならば、その人物等にそれぞれ二万ドル以上の罰金、または二〇年以下の禁固、またはその両方を課す」

(13) Chafte, Zechariah, *Freedom of Speech*, NY: Harcourt Brace and Hows, 1920, pp169-170.

(14) 扇動法については、拙稿「ニューテイル秩序と」一橋論叢第一三二号第二号(二〇〇二年)で論じた。pp.

cit. David, Cole & James. X. Dempsey "Terrorism And The Constitution" p69, 1983年。FBIはペルトリコ独立運動の活動家を「扇動謀議罪」で逮捕し、八六年に連邦控訴審が有罪判決を下している (U.S.v. Roudriguez, 803 F.2d 318 (7th Cir. 1986))。また八〇年代後半には白人優位主義者の捜査・起訴に同法は用いられたものの、いずれも陪審に却下されている。

(15) ビル爆破事件以外に、九〇年一月に、グループの一人がラビを殺害した件、国連・ニューヨークの連邦ビルの爆破、リンカーン像とホーランドトンネルの破壊、エジプトのムバラク大統領の訪米時暗殺を謀議／計画した件。具体的な計画に参加したわけではない盲目的ラーマンの説法の内容のみを起訴要件にしたことが、画期的だった。

(16) Grinstein, Joseph, "Jihad and Constitution: The First Amendment Implications of Combating Religiously Motivate Terrorism" 105 *The Yale Law Journal* 105 (March1996) pp1347-1355.

(17) 連邦扇動法自体は一九五〇年代以降発動されていなく、同種の州法に対して連邦最高裁が憲法審査を行い、厳格なテストを課すようになったこと(ex. Brandenburg v. Ohio, 395 U.S. 444 (1969))、連邦扇動法の発動も事実上困難になった。FBIは八〇年代に扇動法を根拠に市民団

体の捜査活動を行ったが(エルサルバドル人民連帯委員会事件)、この捜査に対し議会内外から批判を被り捜査中止に追い込まれている。

(18) Anti-Terrorism and Death Penalty Act of 1996 は Title18, Sec. 844 「爆発物取り扱」に、二〇〇一年愛国者法は U.S. Code Title18, Sec. 362 「建物・財産の破壊」 Title18, Sec. 1992 「鉄道の破壊」 Title18, Sec. 2339 (A) 「テロリストに対する支援」 Title18, Sec. 2340 (A) 「拷問の罪」 Title42, Sec. 2284 「原子力施設および核燃料施設の破壊の罪」に謀議罪が加重された。

(19) 六八年以前は手続的制約を伴わない形で通信傍受が行われていた。したがって六八年法の制定は、それに対して手続的制約を課するという意味合いもあった。

(20) Electronic Communication Privacy Act of 1986 は、一部の犯罪捜査で移動通信傍受を行うことを可能にした。またファックス・コンピューターを傍受対象に入れた。また Communication Assistance for Law Enforcement Act of 1994 (デジタル・テレフォニー法) では、FBI が通信業者に通信傍受可能なデータベースを組み込むことを要求できることが可能になった。

(21) See "Statement of Gregory T. Nojaim, (A.C.L.U. Washington National Office)", Com. on the Judiciary.

- H. (June12, 1995).
- (82) See "Testimony: Jamie S. Gorelick Deputy Attorney General on Behalf of The Various Amendments to Federal Electronic Surveillance Statutes Contained in S.761 Judiciary Counter Terrorism Intelligence Gathering", Com., on the Judiciary, S., (May24 1995).
- (83) 田中闘「アメリカにおける銃規制の現状」『ナリニキ』一九九三年一月一日、四一〜五〇頁。
- (84) See "Testimony: Morris S. Dees, Jr., Edg. Director Southern Poverty Law Center", Com, on the Judiciary, S., (April 27, 1995). 以下の「全米貧困センター」の証言では、増大するインターネットの取締に連邦政府が積極的に乗り出すべきと主張している。
- (85) See "Testimony: Nicholas Murrison County Attorney Garfield County, Montana", Com. on the Judiciary, S., (Nov02, 1995).
- (86) See "Testimony: Louis J. Freeh Director F.B.I, H. Judiciary Crime Terrorism Activities", Com, on Judiciary Subcom, on Crime U.S. H.R., (May 03, 1995).
- (87) U.S. Code, Title18, Capter40, sec. 844 (F).
- (88) See "Hearing of the H. Judiciary Com, Subject: International Terrorism, Chaired by: Representative Henry Hyde (R-IL), PanelII", (April 6, 1995).
- (89) Omnibus Counter-Terrorism Act (S390/HR896), February 10, 1995.
- (90) Omnibus Counter-terrorism act of 1995/Massage From The President of the United States (H. Doc. No. 104-31) (H.R., - February 09, 1995
- (91) Anti-Terrorism Amendments Act (H. R. 1635) May 15, 1995.
- (92) 田中闘「銃規制の現状」(Pen Register Trap Trace System)° 電子情報技術回線追跡システムについて。
- (93) Anti-terrorism Amendments act of 1995/Massage From The President of United States (H. DOC. NO. 104-71) (H.R., - May 09, 1995)
- (94) 田中闘の敗北の原因は、医療改革法案の採否やNATOをめぐり労働界との対立が民主党支持層の幻滅をもたらしたこと、また銃規制法の制定が反対派の選挙運動を活性化させたことなどがあげられる。
- (95) Comprehensive Antiterrorism Act (H. R. 1710). May 25, 1995.
- (96) See "Testimony: James Gorelick, Deputy Attorney General", Com, on Judiciary, Subcom, on Crime U.S. H. R., (June 17, 1995).

- (37) Comprehensive Terrorism Prevention Act (S.735) June7, 1995.
- (38) 斎藤豊治「アメリカは盗聴を拡大したか」『法学セミナー』一九九七年三月、一五〜一八頁。
- (39) *Congressional Record* (以下C.R.), House, 104th Cong., 1st sess. (June 6 1995):14939. (ハッチの発言)
- (40) *Ibid.*, pp14926-14927. (ゾールの発言)
- (41) *Ibid.*, p14920, p14938.
- (42) 裁決ではキクササー、ケネディ、リーバーマンいずれも賛成にまわった。
- (43) C.R., S, 104th, 2nd, April17 1996, p7784. (ケネディ上院議員の発言) 九五年のドール法案の採決では移民規制や銃規制の問題に留保しつつも残った政府提案を生かすために賛成に転じたケネディだったが、ライフル協会の攻撃で政府提案が完全に脱落したことを理由に、反対にまわった。
- (44) Comprehensive Antiterrorism Act (H.R. 2703), December 5, 1995. Effective Death Penalty and Antiterrorism Act (H.R. 2768), December 15, 1995.
- (45) *Ibid.*, "Terrorism And The Constitution" pp114-115.
- (46) Effective Death Penalty and Public Safety Act (H.R. 2703/S.735) March 14, 1996.
- (47) 米国民を主体とする国内団体は指定されない。外国を拠点とするテロ団体を指定し、その米国内での活動に規制をかけるのが目的である。
- (48) テロ対策の主導権は司法省とその管轄下のFBI・移民帰化局にあるにもかかわらず、九六年法ではテロ団体の指定権限が国務省にあるために指定の「勧告」すらできなかった。FBIは以前からIRAによる米国内からの 아일랜드への武器輸出をテロ支援行為とみなし、PLOについてもテロ組織と認定していたが、これらへの指定はなされていなかった。See "Testimony: Louis J. Freeh Director F.B.I. Senate Judiciary Counter-Terrorism Policy", Com. on the Judiciary, S., (Sep. 03, 1998). また、保守派の要求により広範囲(代表者だけではなく構成員全て)に適用される形で制定された「外国テロリスト特別法廷」も、クリントン政権下では使われなかった。*Ibid.*, "Terrorism And The Constitution" pp140-142.
- (49) 例えば超党派の合意の下制定された Violent Crime Control and Law Enforcement Act of 1994 では、銃規制の他に①麻薬や暴力的組織犯罪の厳罰化、②性犯罪者キャリアの登録、また再犯者の最大刑期を倍加③重大な暴力犯罪または麻薬犯罪を三度繰り返した者を終身刑に④DV、ヘイトクライム、走行中の車からの銃撃、性暴力、高齢者への犯罪行為について新たな刑事罰の創設、などが規

定されている。「法と秩序」という標語はシンボリックなものであり、一九六四年にスローガンとして初めて用いた共和党大統領候補バリー・ゴールドウォーターのそれは、「大きな政府」、共産主義、公民権運動に不安を抱く層を取り込むためのものだった。「法と秩序」が具体的な政策内容を伴うようになったのはレーガン政権からであり、そこでは主に麻薬や組織犯罪の厳罰化、連邦管轄権の拡大が行われた。クリントン政権はそれを踏襲し、さらに統規制やDV、ヘイトクライム、性暴力の犯罪化、厳罰化を加えていった。

(50) C.R.S., 104th, 2nd, April 17 1996, p7782.

(51) 「同時多発テロ」以前のブッシュ政権はテロ対策に消極的な姿勢を示していた。たとえば、九・一一事件の直前、アシュクロフト司法長官はFBIの予算・人員拡大要求を「予算緊縮」を理由に却下している。Stephen J. Schulhofer, *The Enemy Within*, NY: The Century Foundation Press, 2002, p32. ブッシュ政権がテロ対策予算の大幅増額を行ったのは二〇〇一年九月一四日、前年度比三倍である。「毎日新聞」二〇〇一年九月一五日。

(52) ただ愛国者法においても、テロに関する電話線・口頭・電子コミュニケーションへの侵入権限(同法二〇一条)、コンピューターの違法使用への侵入権限(二〇一条)、

外国諜報機関監視法廷(FISA法廷)の通信傍受権限範囲改定(二〇六条)、ボイスメールメッセージの押収(二〇九条)、生命身体を保護するための電子コミュニケーションの緊急開示(二二二条)、FISAの下でのペン・トラップの使用、記録へのアクセス(二二四/二二五条)、電子証拠捜査令状の全国執行(二二〇条)など、捜査押収に関わる連邦管轄権の拡大強化に関わる部分の多くは、恒久法ではなくサンセット(時限法)になっている。また、同法には統規制は一切含まれていない。

(53) 拙稿「〇三年版愛国者法に反対運動が活発化」『週刊金曜日』二〇〇三年九月五日、一四〜一五頁。

二〇〇五年六月二〇日受稿
二〇〇五年八月二日レフェリーの審査
をへて掲載決定

(一橋大学大学院博士課程)