

伊勢志摩サミット開催時の対象地域及び 対象施設周辺地域の上空における小型 無人機の飛行の禁止に関する条例

三重県雇用経済部伊勢志摩サミット推進局
サミット開催支援課会議支援班基盤支援チーム主幹 久田 将樹

1 テロの情勢

最近、世界各地でテロが頻発しており、先日もベルギーで自爆テロが発生しました。テロは、多くの罪もない市民が巻き添えになり、尊い命をなくしてしまうという大変悲しく、痛ましい事案です。たとえ如何なる理由があっても決して許される行為ではありません。

近年、日本国内でテロは発生していません。しかし、過去には国内において地下鉄サリン事件や連続企業爆破事件等の大きなテロが発生しています。テロは、「対岸の火事」ではなく、私達の身近に迫っている大変大きな脅威であることを十分に認識しておく必要があります。

2 条例制定に至った経緯

(1) ドローンの危険性

現在、このようなテロに悪用される可能性が高いのではないかと叫ばれているのが、小型無人機（以下「ドローン」という。）です。

ドローンが絡む事案として記憶に新しいのが、昨年4月22日に発生した事案です。この事案は、首相官邸屋上に放射性物質を入れた容器を搭載させたドローンを落下させるという想像もしていなかった出来事でした。また、同年5月9日には少年が長野市の善光寺境内においてドローンを落下させるという事案も発生しました。善光寺の事案では、少年に資金援助した者の存在も明らかになり、社会的

反響も大きかったと記憶しています。その他にも、マラソン大会会場での落下等、ドローンに絡む事件・事故が発生しています。

ドローンは、安価で誰もが簡単に入手できることから、飛行によるリスクが増大していると言っても過言ではないでしょう。故意に落下させようという意思はなくても安易にドローンを使用したことよって住民生活に危険が及ぶような事案が、今後ますます拡大するのではないかと危惧されるところです。

(2) 三重県の取組

そのような情勢の中、本年5月26、27日に伊勢志摩サミットの開催が決定している三重県では、要人等の来県が予定されています。首脳会議等の行事を安全・安心に行うとい

三重県では、今年5月に開催される「伊勢志摩サミット」の開催支援として、首脳会議等の行事を安全・安心に行うため、危機管理の観点から小型無人機を規制する条例を制定した（条例第73号として平成27年12月25日公布、平成28年1月27日から施行）。

条例は、サミット開催期間を規制対象期間とする時限的条例とした。

う観点からはもちろんのこと、県民の方々や三重県を訪れた方々の生命・身体・財産を保護するという観点からも、ドローンの飛行規制が必要であると考え、当県独自の条例制定について検討を行ってきました。

(3) ドローンの飛行規制

現在、国においても「航空法」や「国会議事堂、内閣総理大臣官邸その他の国の重要な施設等、外国公館等及び原子力事業所の周辺地域の上空における小型無人機等の飛行の禁止に関する法律」(以下「法律」という。)により、ドローンの飛行規制がなされています。

また、自治体によつては、都市公園条例等によりドローンの飛行規制が検討・実施されている例がありますが、これまでドローンの飛行を直接的に規制するための条例は制定されていませんでした。

そこで、全国初の試みではありましたが、伊勢志摩サミットの開催を控えた当県ではドローンの飛行を規制するために条例を制定することとし、平成28年1月27日「伊勢志摩サミット開催時の対象地域及び対象施設周辺地域の上空における小型無人機の飛行の禁止に関する条例」(以下「本条例」という。)を施行するに至りました。

(4) 関係機関との協議・検討

条例制定に当たっては、検察庁、警察庁、

海上保安庁等の関係機関と十分に協議・検討を行いました。関係機関の御担当の皆様には、心温まる応援と的確なアドバイスをいただきました。大変感謝しています。

3 条例の解説

(1) 航空法との相違点

さて、前置きが長くなりましたが本条例の概要等について簡単に説明します。

まず、本条例を制定するに当たっては、改正され既に施行されていた航空法との住み分けが必要でした。本条例には航空法の組立でも少なからず影響しています。

航空法との大きな差は、航空法が飛行機全般について対象としているところ、本条例では、「隠匿、移動、運搬等が比較的容易でかつ安価で誰でも入手が可能であつて、テロ事案の犯行用具として使用されるおそれが高く、また落下事故等が発生する可能性が高いドローンに特化した内容」としたところです。

また、航空法は、規制区域を空港周辺、人や家屋の密集地域に限定していますが、本条例では、テロ防止の観点から、人家がまばらな場所や通行が規制され関係者しか存在しないこととなるような施設についても、規制区域に指定することが可能です。

(2) 目的

次に、本条例の目的について説明します。

本条例は、伊勢志摩サミットの開催時の対象地域及び対象施設周辺地域の上空における小型無人機の飛行を禁止することにより、要人への危険を未然に防止し、会議の円滑な実施、良好な国際関係の維持及び地域の安全の確保に資することを目的としています。

本条例の目的にある「要人への危険」として想定される事態については、まず、

・ドローンを落下させ、人に衝突させること

と
・ドローンから爆発物を投下させる、あるいは、爆発物を搭載したドローンを落下させ、爆発させること

等の直接的な攻撃が挙げられます。また、
・あらかじめドローンを使用して上空から撮影を行い、テロに活用できる会場内の秘密を知ること

・ドローンからの映像を確認しながら、地上でテロ行為を行うこと
等の行為も想定しています。

それだけではありません。警備に従事する警察官等が攻撃されるような事案が発生すればどうなるでしょうか。警備体制が弱体化してしまうことになりかねない事態に陥ることは容易に予想することができます。このよう

に、要人や県民等への危険を増加させるような間接的な攻撃も想定しています。

さらに、テロ攻撃だけでなく、過失による落下事故等についても想定しています。

(3) 規制対象

本条例の規制の対象には、大きく分けて「人」と「物」があります。「人」は、対象はドローンを現に「飛行させている者」に限らず、ドローンを「飛行させようとしている者」も含みます。「物」は、小型の無人飛行機を想定しています。

規制対象となるドローンの定義は、「飛行機、回転翼航空機、滑空機、飛行船その他の航空の用に供することができる機器であつて構造上人が乗ることができないもののうち、遠隔操作又は自動操縦（プログラムにより自動的に操縦を行うことをいう。）により飛行させることができるもの」としています。具体的には、いわゆるドローンのほか、ラジコンヘリコプターやラジコン飛行機等についても規制対象としています。

本条例制定に当たり、パラグライダー等についても議論されましたが、有人のパラグライダーやハンググライダーは、規制の対象とはしませんでした。

先にも触れましたが、ドローンは・隠匿、移動、運搬等が比較的容易である

こと

- ・安価で入手が容易であること
- ・落下事故等が発生する可能性が高いこと
- ・場所を選ばずいつでもどこからでも簡単に飛行させることができること

から、その飛行が事件・事故につながる可能性が高い一方、パラグライダー等は、

- ・例え小型であっても目視確認が容易であること
- ・離発着場所について、ある程度の広さが必要であること
- ・離発着可能場所の事前把握が可能であること

から、あえて本条例の規制対象とはしませんでした。無申請や警備を妨害する目的で故意にパラグライダー等で飛行した場合、本条例は適用されませんが航空法や刑法等によって処罰される可能性があります。

(4) 規制期間

本条例の規制期間は、平成28年3月27日から同年5月28日までです。期間を設けた時限的な規制です。この期間は、伊勢志摩サミットの開催日が本年5月26、27日であることを考慮して設定しています。

規制開始は、サミット初日の60日前からとしました。規制終了は、サミット終了日の翌日です。要人の警備と県民への影響度合いを

検討した上で、最長の期間として設定しました。サミット終了の翌日までとしたのは、要人の滞在が延長される可能性があることが想定されたからです。5月28日を規制終了日とすることについては、何度も関係機関と調整・協議しました。

規制期間が長いことで住民生活に大きく影響するのではないかと心配もされるところですが、住民生活を送るために「真にやむを得ない場合」には、飛行を許可することでの影響を最小限度に止めるよう配慮しています。なお、「真にやむを得ない場合」とは、自己所有地内、あるいは委託者の所有地内で農薬散布するなど、主に農業目的でドローンを使用する場合が想定されます。

(5) 規制場所

本条例の規制場所については、志摩市賢島内の円山公園内の四等三角点を中心として1.5kmの半径を有する円内の地域（海域を含む。）

- ・知事の指定する対象施設、当該対象施設の敷地又は区域及びその周囲300mの地域

と規定しています。

ア 伊勢志摩サミット会議場

伊勢志摩サミットの会議場が所在する賢島は、三重県志摩市阿児町神明地内の海上に浮

かぶ周囲が海に囲まれた離島です。周辺には無人島が数多く存在しています。漁船など船舶の航行も頻繁で、真珠養殖の筏も数多く海上に設置されています。そこで、海域を含めた広範囲を規制区域として指定することで、無人島や海上を航行する船舶等からドローンが飛行させられることを規制することとした。具体的には、

- ・ 人が操縦器を用いてドローンを操縦する場合、その電波の到達する距離がおおむね1.5kmとされていること

・ 目視可能な範囲での飛行に限定することを理由として、1.5kmの範囲を規制することとしました。

また、円山公園内にある基準点を中心として、1.5kmの半径を有する円内とすれば伊勢志摩サミット会議場が位置する賢島全域が、完全に規制円内に含まれることとなります。

イ 対象施設

規制対象となる施設は、要人の所在する場所のうち、その施設に対するドローンの飛行による危険を未然に防止することが必要であると認める場合に、知事が指定します。

指定場所は、要人の宿泊施設、記者会見場、配偶者プログラムの実施場所及びヘリポート等が想定されます。

規制範囲の指定は、地番によって指定する

法律とは異なり、区域として指定することができます。例えば、敷地に山林を含む対象施設の場合、地番で指定した敷地は地番や地形が複雑で山林全てが対象となってしまうなど規制範囲が不明確となるおそれがあります。そこで、道路やフェンス等で囲まれた範囲があるなど、周囲の山林と区別できる場合は、その範囲を区域として指定します。

(6) 執行主体

本条例の執行主体は、三重県職員と警察官です。三重県職員は飛行許可の事務手続を行い、警察官は取締りを担当します。警察官は、三重県警察官はもちろんのこと、三重県内に応援派遣された他の都道府県警察官、首脳等の身辺警護を担当する警察官を含みます。

応援派遣された警察官が本条例を執行できる根拠は、警察法第60条（援助の要求）の規定です。同規定に基づき、例えば県外の警察官であっても三重県内で職権を行使することができます。また、首相等の身辺警護を担当する警察官は、警察法第61条（管轄区域外における権限）の規定により、三重県内で職権を行使することができます。

(7) 執行方法

警察官による執行の方法としては、ドローンを飛行させている者や飛行させようとする者等に対する警告のほか、緊急でやむを得な

い場合には、ドローンの飛行妨害、破壊、その他必要な措置を「即時強制」として行うことができます。

即時強制の具体例としては、

- ・ 飛行しているドローンを撃ち落とすこと
- ・ 飛行させている者を対象施設周辺から排除すること
- ・ 飛行させようとしている者から操縦器を取り上げること

・ 警告に従わずドローンを飛行させようとした場合には、ドローン本体を破壊するなどして、ドローンを飛行させることができない状態にすること

を想定しています。当然、本条例違反として現場で検挙することも考えられます。

(8) 関係機関への協力要請

飛行許可をする場合、三重県単独の判断では許可申請者がテロを企図している者か否か判別できず、みすみすテロを許してしまうおそれがあります。そこで、許可しようとする場合には、

- ・ 許可申請者がテロリストでないか
- ・ 飛行させようとしているドローンがどれほどの性能を有しているか

等、自治体では把握できない事項について、警察庁や国土交通省等に調査を依頼することができるよう本条例でその根拠を規定してい

ます。

また、許可申請の段階で、警備関係機関への情報提供、情報共有を図ることによって必要な情報を警備に反映させることが可能となります。

(9) 罰則

知事の許可なくドローンを飛行させた場合、1年以下の懲役又は50万円以下の罰金に処せられます。

まず、伊勢志摩サミット開催の2か月も前から罰則をもってドローンの飛行を規制する必要性について説明します。

テロ行為を敢行しようとする者は、事前に下見等の準備行為をすることが考えられます。具体的には、ドローンにより

- ・ 上空から撮影を行い、テロに活用できる会場内等の秘密を知ること

・ あらかじめ爆発物を取り付けたドローンを仕掛け、当日爆発させることが想定されます。罰則を設けた規制期間を長く設定する理由は、開催直前及び開催期間中の直接的なテロだけでなく、その準備行為から防ぐためです。

当然、対象施設の周辺では警察官による警戒活動が行われますが、警戒活動中には事前準備をも許さないという強い意志で警戒に当たることが必要だと考えます。安全で安心な

空間を作り上げるためには相当な期間が必要だと考え、関係機関と協議・検討を尽くした結果、2か月間という規制期間を定めました。

また、3(2)でも触れましたが、テロ行為を容易ならしめるためには、警戒態勢の弱体化を狙った攻撃も想定されることです。

つまり、要人に対する直接的な事態だけではなく、警戒中の警察官を標的にした事態も想定されます。さらに、最近発生したテロの傾向からすると、罪もない人々を標的とする「ソフトターゲット」事案も考えられます。

よって、この2か月間という期間は、

- ・ テロの事前準備行為の防止
- ・ 警戒中の警察官の保護
- ・ 県民生活の安全・安心の確保

という3つの視点から設定しています。

次に本条例の罰則規定については、法律の罰則に合わせて設定していますが、航空法では「無人航空機を飛行させた者」は、「50万円以下の罰金に処する」と規定されています。

本条例が施行された際には、法律はまだ施行されていませんでしたので、罰則の上限をすでにドローンの飛行を規制するよう改正されていた航空法に合わせるべきではないかとの意見もありました。しかし、

- ・ 伊勢志摩サミット開催時の要人に対するテロを防止すること

・ テロが発生することによって巻き込まれてしまうおそれのある県民の安全・安心も確保すること

を大きな目的としている本条例と、

・ 航空機の航行の安全及び航空機の航行に起因する障害の防止を図ること

を目的として制定されている航空法とは立法趣旨が異なります。また、重刑を科すことは、ドローンを飛行させようとする者に対する抑止力にもつながると考えています。

4 本条例をめぐる課題

本条例をめぐる課題としては、対象施設や対象施設周辺地域を指定するタイミングがあります。規制場所を定めることは要人の所在を公表することにつながり、指定することがかえってテロの標的となるおそれが生じるということですので。要人の所在を裏付けることになりかねない早い段階での対象施設等の指定は、テロ等を企図する者に情報を与えることになり、必要以上にテロの危険が高まるおそれがあります。

対象施設やその周辺地域を指定する際には、国や警察（海域を含む場合は、警察及び海上保安庁）と協議・検討し、地域住民への影響等にも配慮しつつ、最適な指定の時期を選定する必要があります。しかし、その反面、

規制周知のための広報活動が重要であるということを忘れてはいけません。

その理由は、本条例による規制が広く周知されることにより

- ・テロ等を企図する者に対する抑止効果
- ・地域住民の目を活用した官民一体となった警戒警備の強化

という効力が最大限に発揮されることにつながるからです。広報に必要な期間も考慮しつつ、公表のタイミングを考えて指定しなければならぬというのが本条例を執行していく上での大きな課題です。

5 今後の展望

今後の展望については、条例の恒久化をあげておきます。

本条例を制定するに当たり、「時限的な制定ではなく、恒久条例としてドローン飛行のルールとすべきではないか。」との議論がなされました。伊勢志摩サミット開催を契機とした三重県への国際会議や学会などの誘致に当たり、安全・安心をPRできるドローン条例の恒久化が有利に働くことが考えられるからとの声でした。

ドローンの飛行ルールが定められた航空法は、平成27年12月10日に施行され、すでに運用されています。同法違反の検挙事例もある

ようです。

しかし、本条例は、伊勢志摩サミットの開催支援として首脳会議等の行事が安全・安心に行われるようにとの考えから、とりあえずの措置として時限的に制定したものです。

今後は、ドローンの普及が進み、個人利用や産業利用等が一層盛んになることが予想されます。こうした情勢を踏まえ、本条例を恒久化すべきか、またどのような内容を恒久化すべきか等、産業界や県民の利用状況のほか、ドローン関連の犯罪発生状況も考慮した上で、慎重に検討をしていく必要があります。

本条例制定に携わった者として、ドローンの利用促進と規制との調和が十分に図られた上で、一定のルールを定めていくことが必要であると考えます。ルールにのっとったドローンの平和的な利用が推進されることを切に願っています。

