

ドローンの飛行をめぐる新たな緊急安全対策

— 小型無人機等飛行禁止法等の一部を改正する法律案 —

竹岡 まりこ

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. 小型無人機の飛行に係る法規制等の整備
 - (1) 官邸への小型無人機落下事案を契機とした政府・与党の動き
 - (2) 小型無人機等飛行禁止法の制定
 - (3) 改正航空法の制定
3. 本改正案提出の経緯
 - (1) 小型無人機の普及に伴う事故・トラブルをめぐる状況
 - (2) 2019年ラグビーW杯・2020年東京大会に向けたセキュリティ・テロ対策
 - (3) 「小型無人機等に係る緊急安全対策に関する報告書」の策定
4. 本改正案の概要及び主な論点
 - (1) 小型無人機等飛行禁止法の一部改正
 - (2) ラグビー特措法及びオリパラ特措法の一部改正
5. おわりに

1. はじめに

ドローン等の小型無人機¹は「空の産業革命」ともいわれる新たな可能性を秘めた技術とされており、空撮、測量、災害対応、農林水産業等、様々な分野での活用が期待されている。そのような中で平成27年には内閣総理大臣官邸の屋上で小型無人機が発見される等、安全面への影響などが懸念される事態が発生したことから、政府において、小型無人機の利用の促進と安全確保の両立に向け、バランスの取れた適切な運用ルールを構築するための検討が本格化した。

¹ いわゆるドローンの呼称に関し、本稿においては、航空法に規定される「無人航空機」について言及する場合、各種資料で特に明記されている場合を除き、原則として「小型無人機」と表記している。

小型無人機の飛行に係る安全確保に向けた規制については、平成 27 年には航空法（昭和 27 年法律第 231 号）の改正により一般的な飛行ルールが定められるとともに、翌 28 年には議員立法により「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」（平成 28 年法律第 9 号。本稿において「小型無人機等飛行禁止法」という。）が制定され、国の重要施設の周辺上空における小型無人機の飛行に係る規制が設けられた。

両法律が施行され、概ね 3 年が経過しようとしているが、小型無人機の活用が各分野において急速に進展し、その市場規模の拡大が予測されるとともに、事故・トラブルの報告も増加している。さらに、世界各国ではスポーツ大会を標的にしたテロ事案や小型無人機を使用したテロ²などが発生している中、我が国は平成 31 年にはラグビーワールドカップ 2019（以下「2019 年ラグビーW杯」という。）、平成 32 年には東京オリンピック・パラリンピック競技大会（以下「2020 年東京大会」という。）の開催を控えており、万全なセキュリティ対策が求められている。また、小型無人機等飛行禁止法の制定に当たっては同法の附則に検討規定が設けられ、国は重要な施設に対する上空からの危険の未然の防止の在り方等について検討を加えた上で、必要な措置を講ずるものとされた。このような背景から、平成 31 年 3 月 5 日、小型無人機等飛行禁止法について、防衛大臣により指定された防衛関係施設の周辺地域上空における小型無人機等の飛行を禁止するための措置を講ずるとともに、2019 年ラグビーW杯及び 2020 年東京大会の準備及び運営に係る時限の措置として両大会の特措法³を改正し、大会関係施設等について小型無人機等の飛行規制を設けること等を主な内容とする「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等の一部を改正する法律案」（閣法第 34 号。以下「改正案」という。）が第 198 回国会に提出された。

本稿ではまず、小型無人機等飛行禁止法の制定及び航空法の改正による小型無人機の飛行に係る現行の規制について概観する。その上で、改正案の提出経緯、概要及び主な論点を述べる。

2. 小型無人機の飛行に係る法規制等の整備

（1）官邸への小型無人機落下事案を契機とした政府・与党の動き

平成 27 年 2 月 10 日、政府の日本経済再生本部（本部長：安倍内閣総理大臣）は、我が国のロボット技術を、少子高齢化の中での人手不足やサービス部門の生産性の向上という日本が抱える課題の解決の切り札にすると同時に、世界市場を切り開いていく成長産業に

² 例えば、平成 30 年 1 月、シリアに駐在するロシア軍基地に対しドローン 13 機による攻撃が行われた等の事案が報道されている（『産経新聞』（平 30. 1. 10）等）。

³ 「平成三十二年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会特別措置法」（平成 27 年法律第 33 号）及び「平成三十一年ラグビーワールドカップ大会特別措置法」（平成 27 年法律第 34 号）。3.（2）参照。

育成していくことを念頭に⁴、「ロボット新戦略」⁵を策定した。同戦略においては、ロボットの活用を前提とした規制緩和及びルール整備の両面の観点からロボットの安全性を確保するためのルール作りが必要不可欠としている。ドローン等の小型無人機についても、「災害現場を始めとして、無人飛行型ロボット（UAV⁶）への期待は高」としつつ、具体的な運用ルールが明確になっていないことを踏まえ、「運用実態の把握を進め、公的な機関が関与するルールの必要性や関係法令等も含め、検討を進めていく」旨の方針が示された。

そのような中、平成 27 年 4 月、内閣総理大臣官邸の屋上において、小型無人機が発見される事案が発生した。同事案は、同年 4 月 9 日未明、当時 40 歳の男⁷が、港区赤坂所在の駐車場において、放射性物質の存在を示す標識を貼付した容器等を搭載した小型無人機一台を遠隔操作し、内閣総理大臣官邸に落下させたものであり、同月 22 日に官邸職員が同小型無人機を発見したことで発覚した。

当該事案は国家の中枢で発生した事案であり、重要施設の防護という観点から、危機管理上重大な問題であること、小型無人機の使用方法によっては、国民の安全やプライバシーに様々な影響を与えることなどが懸念された。これを受け、政府は同月 24 日、内閣官房に「小型無人機に関する関係府省庁連絡会議」（以下「連絡会議」という。）を設置し、小型無人機を利用したテロ等に対する重要施設の警備体制の抜本的強化、小型無人機の運用ルールの策定と活用の在り方、関係法令の見直し等について、関係行政機関相互の緊密な連携・協力を確保し、総合的かつ効果的な推進を図ることとした。また、与党の自由民主党内においても「小型無人機の飛行規制等に関する小委員会」が設置され、国政の中枢機能を維持するための緊急の立法措置として、国会、内閣総理大臣官邸等の上空における小型無人機の飛行の禁止に係る検討が行われることとなった⁸。

（２）小型無人機等飛行禁止法の制定

平成 27 年 6 月 12 日、「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及び外国公館等の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法律案」が、自由民主党、維新の党、公明党及び次世代の党の共同提案により、第 189 回国会に提出された。同法案は衆議院内閣委員会に付託され、与野党間での協議が進められた結果、同年 7 月、同委員会及び衆議院本会議において修正議決された上で参議院に送付された。衆議院における主な修正は、①対象施設に危機管理行政機関の庁舎及び原子力事業所を追加すること、②ハンググライダー、パラグライダー等の特定航空用機器を用いて人が飛行することを禁止の対象として追加すること等を内容とするものであり、①に伴い、法案の題名が「国会

⁴ 『日本再興戦略』改訂 2014—未来への挑戦—（平成 26 年 6 月 24 日閣議決定） 7 頁等

⁵ 「ロボット新戦略（2015 年 2 月 10 日）」〈http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/robot_honbun_150210.pdf〉（以下、URL の最終アクセスは全て平 31.3.28）

⁶ Unmanned Aerial Vehicle の略

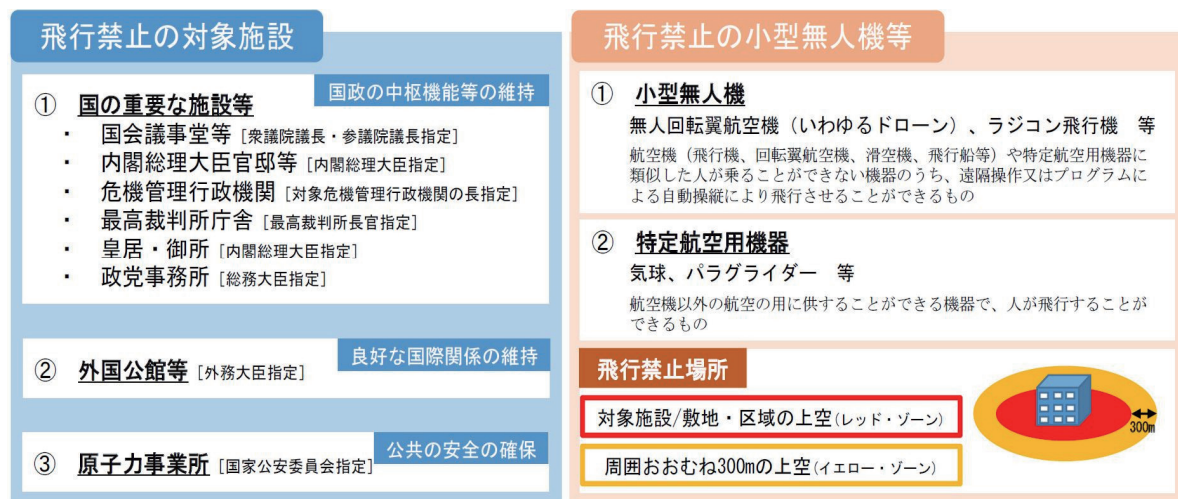
⁷ 同月 25 日、威力業務妨害の疑いで警視庁に逮捕され、平成 28 年 2 月 16 日、東京地方裁判所において有罪判決を受けている（『日本経済新聞』（平 28.2.17）等）。

⁸ 内閣官房小型無人機に関する関係府省庁連絡会議「小型無人機等に係る緊急安全対策に関する報告書」（平 30.12.20）、衆議院内閣委員会における法案提出者の答弁（第 189 回国会衆議院内閣委員会議録第 18 号 2 頁（平 27.7.8））等による。

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案」に修正されることとなった（下線部が題名修正部分）。同法案は参議院において内閣委員会に付託され、継続審査に付された後、第 190 回国会において同委員会での審査を経て、平成 28 年 3 月 17 日に成立した⁹。

小型無人機等飛行禁止法では、対象施設として以下の施設を定めており、対象施設の敷地又は区域（以下「敷地等」という。）及びその周囲概ね 300 メートルの地域が、対象施設周辺地域として指定され、その地域の上空における小型無人機及び特定航空用機器（以下「小型無人機等」という。）の飛行を原則として禁止している。

図表 1 現行法上の対象施設、飛行禁止の小型無人機等及び飛行禁止場所



（出所）内閣官房資料より抜粋

ただし、①対象施設の管理者又はその同意を得た者が当該対象施設に係る対象施設周辺地域の上空において行う小型無人機等の飛行（以下「管理者の同意等による飛行」という。）、②土地の所有者若しくは占有者¹⁰又はその同意を得た者が当該土地の上空において行う小型無人機等の飛行（以下「土地所有者等による飛行」という。）、③国又は地方公共団体の業務を実施するために行う小型無人機等の飛行（以下「国等による飛行」という。）については、例外として適用されない。例外として飛行が認められる場合であっても、小型無人機等の飛行を行おうとする者は、同法施行規則で定めるところにより、小型無人機等の飛行を行う日時、目的、飛行区域、使用する機器の種類等について、あらかじめ、当該小型無人機等の飛行に係る対象施設周辺地域を管轄する警察署を経由して都道府県公安委員会に通報する必要がある（以下「事前通報」という。）。事前通報は、本法に別途定めがある場合には、都道府県公安委員会だけでなく、所定の機関に対しても行わなければならない

⁹ なお、参議院においては「内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律」（平成 27 年法律第 66 号）の施行等に伴う技術的な修正が行われた。

¹⁰ 正当な権原を有する者に限る。

こととされている。例えば、皇居及び御所に係る対象施設周辺地域における飛行については皇宮警察本部長、海域を含む対象施設周辺地域における飛行については当該対象施設周辺地域を管轄する管区海上保安本部長にもあらかじめ通報しなければならない。

警察官、皇宮護衛官及び海上保安官（以下「警察官等」という。）は、本法に違反して対象施設周辺地域上空において小型無人機等の飛行が行われていると認められる場合には、当該小型無人機等の飛行を行っている者に対し、当該小型無人機等の飛行に係る機器を対象施設周辺地域の上空から退去させる等の措置をとることを命ずることができる（退去命令）。警察官等から命令を受けた者が当該命令に従わない等の場合には、警察官等は、対象施設に対する危険を未然に防止するためやむを得ないと認められる限度において、当該小型無人機等の飛行の妨害、当該小型無人機等の飛行に係る機器の破損等の措置（排除措置）をとることができる。

対象施設周辺地域の上空で小型無人機等を飛行させ、警察官等の命令に違反した者は、懲役 1 年以下又は罰金 50 万円以下の刑事罰の対象となる。さらに、対象施設及び対象施設の敷地等（図表 1 中のレッド・ゾーン）の上空で小型無人機等の飛行を行った者については、警察官等からの命令の有無にかかわらず同様の刑事罰の対象となる、いわゆる直罰規定が設けられている。

なお、法の附則には、重要な施設に対する上空からの危険の未然の防止の在り方、小型無人機の安全な飛行の確保の在り方等に係る検討条項が設けられており、国は、検討の結果に基づいて必要な措置を講ずるものとされている。

（３）改正航空法の制定

連絡会議においては、平成 27 年 6 月 2 日、「小型無人機に関する安全・安心な運行の確保等に向けたルールの子」を取りまとめ、小型無人機の安全な運行の確保のために緊急に導入すべきルールや、小型無人機の健全な利活用に向けた環境の整備等について方針を示した。同骨子においては、取りまとめ時点で議員立法としての提出が検討されていた小型無人機等飛行禁止法案についても、成立した場合に必要な検討事項に関し言及されていた。また、小型無人機の安全な運行の確保に向けては、諸外国における規制等についての調査結果を踏まえ、航空機の運航や地上の人や物の安全確保等を図るため、まずは、小型無人機全体についての具体的な運航方法に関する規制を早急に導入すべく、関係者の意見を踏まえて検討を行うとしていた。

これを受け、国土交通省においては、航空機の運航や地上の人や物の安全確保等を図るための緊急の対応として、小型無人機全体についての具体的な運航方法に係る規制の検討が進められ、第 189 回国会に「航空法の一部を改正する法律案」が提出された。同法案は衆参国土交通委員会において審査され、9 月 4 日に成立し、12 月 10 日に施行された（平成 27 年法律第 67 号。以下「改正航空法」という。）。同法律は、ドローン、ラジコン機等のうち、遠隔操作又は自動操縦により飛行させることができるものを「無人航空機」として定義し、該当する重量 200 グラム以上の機器について、飛行させるに当たって許可を必要とする空域、飛行させる方法等に係る一般的な規制を設けるものである。

図表 2 改正航空法における無人航空機の飛行ルール（概要）

1. 無人航空機の飛行に当たり許可を必要とする空域 以下の空域においては、国土交通大臣の許可を受けなければ、無人航空機を飛行させてはならない。 （１）空港周辺など、航空機の航行の安全に影響を及ぼすおそれがある空域 （２）人又は家屋の密集している地域の上空 2. 無人航空機の飛行の方法 無人航空機を飛行させる際は、国土交通大臣の承認を受けた場合を除いて、以下の方法により飛行させなければならないこととする。 （１）日中において飛行させること （２）周囲の状況を目視により常時監視すること （３）人又は物件との間に距離を保って飛行させること 等 3. その他 （１）事故や災害時の公共機関等による捜索・救助等の場合は、１、２を適用除外とする。 （２）１、２に違反した場合には、罰金を科す。
--

（出所）国土交通省資料より作成

改正航空法では、無人航空機を飛行させることができる空域・方法に関する一般的な規制を定めつつ、当該規制の対象となる機体は 200 グラム以上のものに限定されている。一方、小型無人機等飛行禁止法は、飛行を禁止する地域を限定的に規定するものの、規制の対象となる機体について重量制限を設けておらず、罰則についても懲役刑を含むものとなっている。

なお、改正航空法による規制は小型無人機に関する基本的な交通ルールにとどまることから、政府においては、安全確保、利用促進、技術開発等、様々な視点からの課題の解決を図るため、平成 27 年 12 月、連絡会議の下に、官民の専門家・関係者が一堂に会し協議を行うための「小型無人機に係る環境整備に向けた官民協議会」（以下「官民協議会」という。）を設置した。官民協議会において、小型無人機の見視外飛行の本格的な利活用を目標としたロードマップ¹¹を策定するなどの取組を進めている。その上で、官民協議会の分科会として、特に安全確保の観点から、小型無人機の見視外飛行のための制度設計、改正航空法運用の把握と安全確保策の体系化・共有、事業・業務に小型無人機を活用する場合の安全規制のあり方等について、専門的かつ実務的な議論を行うため、「小型無人機の見視外飛行のための制度設計に関する分科会」が開催されている。現在、同分科会を中心に、機体の認証制度、操縦者の資格制度、衝突回避ルール、飲酒中の飛行禁止ルール、運行管理ルール等、小型無人機の見視外飛行に係る制度の構築に向けて具体化が必要とされる論点について、検討が進められているところである。

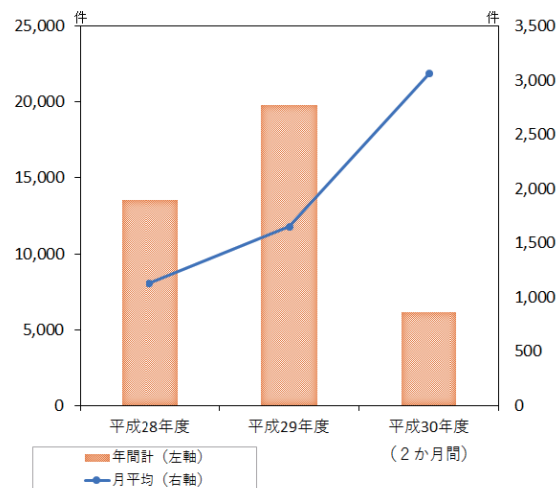
3. 本改正案提出の経緯

（１）小型無人機の普及に伴う事故・トラブルをめぐる状況

¹¹ 「利活用と技術開発のロードマップと制度設計に関する論点整理」（平 28. 4）、「空の産業革命に向けたロードマップ～小型無人機の見視外飛行のための技術開発と環境整備～」（平 29. 5）、「空の産業革命に向けたロードマップ 2018～小型無人機の見視外飛行のための技術開発と環境整備～」（平 30. 6）が策定された。

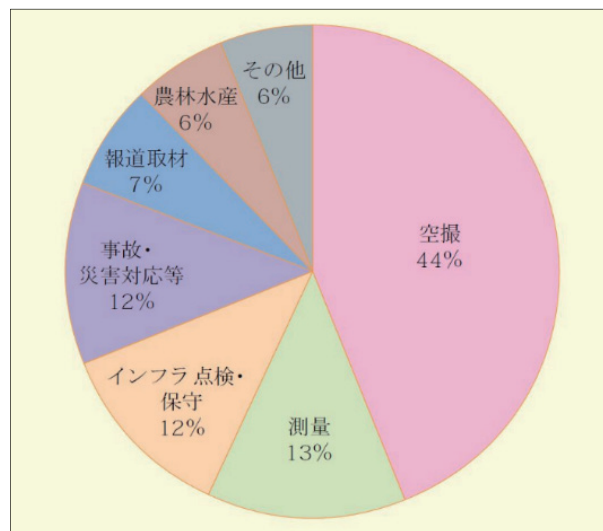
改正航空法の施行以降、同法に基づく無人航空機の使用に係る許可・承認の申請件数については、平成 28 年度は年間計 13,535 件（月平均 1,128 件）、平成 29 年度は年間計 19,795 件（月平均 1,650 件）、平成 30 年度は 2 か月間で 6,125 件と、急激に増加している¹²。平成 29 年中に許可・承認を受けた飛行の目的としては、多い順に、空撮、測量、インフラ点検・保守、事故・災害対応等、報道取材、農林水産となっており¹³、多様な分野において、小型無人機が広く普及していることがうかがえる。

図表 3 航空法の許可承認申請数（年間計・月平均）



（出所）国土交通省『航空輸送の安全にかかわる情報（平成 29 年度分）』より作成

図表 4 目的別許可承認状況（平成 29 年 1 月 1 日～12 月 31 日）



※一件あたり複数項目に対して許可承認する場合がある。

（出所）内閣府『平成 30 年交通安全白書』

¹² 国土交通省『航空輸送の安全にかかわる情報（平成 29 年度分）』（平 30. 7. 17）

¹³ 内閣府『平成 30 年交通安全白書』

一方、小型無人機が関係する事故等のトラブルも相次いで発生している。国土交通省に報告された無人航空機に係る事故・トラブル等¹⁴は、平成 27 年度は改正航空法施行以降の 4 か月弱の間で 12 件、平成 28 年度は 55 件、平成 29 年度は 63 件、平成 30 年度は 1 月 30 日までのもので 61 件に上る。その中には、イベントの一環として菓子まきのために飛行中であった無人航空機がバランスを崩して落下し観客が負傷した事案、飛行中のドクターヘリに無人航空機が接近した事案、大阪国際空港において地上滑走中の航空機から誘導路の上空約 30 メートルを無人航空機らしき物体が飛行している旨管制官に通報がなされた事案などが含まれている。警察庁によると、無人航空機の飛行に係る航空法違反の検挙件数は平成 28 年で 36 事件、平成 29 年は 68 事件に上っている¹⁵。

また平成 30 年 2 月、政府は、米軍施設の上空及びその周辺においてヘリやドローンを飛行させることは、重大事故につながるおそれのある大変危険な行為であることから、当該行為を行わないよう呼びかける旨のビラ・ポスターを配布・掲示することとした旨明らかにした¹⁶。関連して、自衛隊の施設については防衛省の調査により、全国の主な自衛隊施設 238 か所のうち 37%に当たる 87 か所について、航空法などによる規制の範囲に該当しないことが判明した旨の報道がなされている¹⁷。なお、衆議院における小型無人機等飛行禁止法の審議においては、修正案提出者から、自衛隊施設、米軍施設への同法の適用については今後の検討課題である旨答弁されていた¹⁸。

（２）2019 年ラグビーW杯・2020 年東京大会に向けたセキュリティ・テロ対策

我が国は、平成 31 年には 2019 年ラグビーW杯、平成 32 年には 2020 年東京大会の開催を控えている。

ラグビーワールドカップは、ラグビーのナショナルチーム世界一を決める大会であり、ラグビーの国際統括団体であるワールドラグビー¹⁹により主催される。オリンピック・パラリンピック競技大会、サッカーワールドカップに次ぐ大規模な国際競技大会であり、100 万人以上の観客動員数を有する²⁰。日本ラグビーフットボール協会による一連の招致活動を経て、平成 21 年 7 月、平成 31 年ラグビーワールドカップの日本開催が決定し、日本はアジア地域で初めてのラグビーワールドカップ大会開催国となった。これに伴い、平成 24 年

¹⁴ 本段落で言及する無人航空機による事故・トラブル等に係る統計及び事例については、いずれも国土交通省ホームページに掲載されている以下の資料を基にしている。「平成 27 年度 無人航空機に係る事故等の一覧（国土交通省に報告のあったもの）」〈<http://www.mlit.go.jp/common/001125882.pdf>〉、「平成 28 年度 無人航空機に係る事故等の一覧（国土交通省に報告のあったもの）」〈<http://www.mlit.go.jp/common/001201976.pdf>〉、「平成 29 年度 無人航空機に係る事故・トラブル等の一覧（国土交通省に報告のあったもの）」〈<http://www.mlit.go.jp/common/001219305.pdf>〉、「平成 30 年度 無人航空機に係る事故・トラブル等の一覧（国土交通省に報告のあったもの）」〈<http://www.mlit.go.jp/common/001238140.pdf>〉

¹⁵ 警察庁『平成 29 年における生活経済事犯の検挙状況等について』（平 30. 4）

¹⁶ 内閣官房「米軍施設の上空等におけるヘリやドローンの飛行に関するビラ配布・ポスター掲示について」（平 30. 2. 20）〈<https://www.cas.go.jp/jp/houdou/180220drone.html>〉

¹⁷ 『毎日新聞』（平 30. 12. 9）

¹⁸ 第 189 回国会衆議院内閣委員会議録第 18 号 20 頁（平 27. 7. 8）

¹⁹ 従来の名称は「国際ラグビーボード」であったが、平成 26 年 11 月に組織名称が変更された。

²⁰ 第 1 回 2020 年オリンピック・パラリンピック東京大会等に関する閣僚会議（平成 26 年 4 月 22 日）議事録及び会議資料による。

5月、一般財団法人ラグビーワールドカップ 2019 組織委員会（以下「ラグビー組織委員会」という。）が設立され²¹、同大会の準備及び運営に関する事業を行うこととなった。同大会は平成 31 年 9 月 20 日から 11 月 2 日まで開催される予定である。

また、平成 25 年 9 月の国際オリンピック委員会（I O C）総会において、昭和 39 年以来 56 年ぶりとなる平成 32 年に、オリンピック競技大会及びパラリンピック競技大会を東京で開催することが決定された。オリンピック競技大会は同年 7 月 24 日から 8 月 9 日まで、パラリンピック競技大会は 8 月 25 日から 9 月 6 日まで開催される予定である。大会開催に向けては、大会招致を行った東京都は開催都市として、公益財団法人東京オリンピック・パラリンピック競技大会組織委員会（以下「オリパラ組織委員会」という。）は大会運営の主体として、それぞれの役割・責任を担っており、国は両者と円滑な連携を図りつつ、国として実施すべきセキュリティ対策やアンチ・ドーピング対策、新国立競技場の整備等を始めとした関連施策の立案と実行に取り組むこととされている。

いずれの大会についても、訪日外国人数、開催都市数及び開催期間等において大規模な国際競技大会である点、大会招致に当たっては各省庁から政府保証書が交付され、国際社会に大会の成功を約束している点、共に新国立競技場を主会場とする点²²など、設備、準備及び運営において重複する部分が多いことから、「2020 年オリンピック・パラリンピック東京大会等に関する閣僚会議」において、両大会の一体的な準備に配慮することが確認されている。このような経緯から、平成 27 年 4 月、それぞれの大会について円滑な準備及び運営に資するため必要な特別の措置について定める「平成三十二年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会特別措置法」（平成 27 年法律第 33 号。以下「オリパラ特措法」という。）及び「平成三十一年ラグビーワールドカップ大会特別措置法」（平成 27 年法律第 34 号。以下「ラグビー特措法」という。）が制定された。

我が国の総合的な犯罪対策を取りまとめた『『世界一安全な日本』創造戦略』（平成 25 年 12 月 10 日閣議決定）においては、2020 年東京大会の開催が決定したこと等を受け、同大会の成功の前提として、我が国の良好な治安を一層確固たるものとするのが我が国の歴史的かつ国際的な使命であるとしており、2020 年東京大会等を見据えたテロ対策についても関連施策を示している。これを受け警察庁は、平成 27 年 6 月 1 日、厳しさを増す国際テロ情勢に鑑み、2019 年ラグビーW杯、2020 年東京大会等の開催を見据えて警察が重点的に取り組むべき施策を取りまとめた「警察庁国際テロ対策強化要綱」を策定した。同要綱においては、テロの標的となり得る重要施設、公共交通機関、大規模集客施設等や要人等の安全を確保するための警備に関する対処方針の一つとして、同年 4 月に発生した官邸への小型無人機の墜落事案を踏まえ、小型無人機等対策の推進及び経空テロ²³対策の強化など

²¹ 平成 25 年 4 月、同法人は公益財団法人に移行している。

²² 2019 年ラグビーW杯については、東京都の試合開催会場として新国立競技場が予定され、同競技場での開幕戦・決勝戦の開催も当初想定されていたが、同競技場の整備が遅れ、使用できなくなったことに伴い、東京都の試合開催会場が変更されている（東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会推進本部（第 2 回）配付資料「ラグビーワールドカップ 2019 の準備状況について」〈http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tokyo2020_suishin_honbu/kaigi/dai2/siryou3.pdf〉）。

²³ 警察庁『警察白書 平成 14 年版』では「小型航空機や無人ヘリコプター等を利用して上空から化学剤等を不法に散布する形態や、これらに爆発物を搭載して上空から対象に突入させる形態等」によるものとされる。

が掲げられた。

オリパラ特措法に基づき、平成 27 年 11 月 27 日に閣議決定された「2020 年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会の準備及び運営に関する施策の推進を図るための基本方針」においては、同大会が世界の注目を集め多数の要人の観戦も予想されることから、テロの発生が懸念される旨言及されている。同基本方針では、大会の円滑な準備及び運営に向けた関連施策の一つとして「セキュリティの万全と安全安心の確保」を掲げており、テロ対策として、情報収集・分析、水際対策のほか、周辺海上・上空を含む競技会場等の警戒警備、テロ対処能力等の強化等に取り組むとしている。また、これらのセキュリティ対策は 2019 年ラグビーW杯の準備及び運営においても共通する施策であることから、連携して準備を進めるとしている。

（３）「小型無人機等に係る緊急安全対策に関する報告書」の策定

以上の状況を踏まえ、政府は、平成 30 年 10 月 30 日、小型無人機の飛行に係る安全対策についての検討に当たって、内閣官房に「小型無人機等対策推進室」を設置し、同年 12 月中を目処に検討結果の取りまとめを行うこととした。同年 12 月 20 日、連絡会議において「小型無人機等に係る緊急安全対策に関する報告書」（以下「報告書」という。）が取りまとめられた。

報告書では、まず、各国における小型無人機を用いたテロ事案、各国のスポーツ大会等でのテロ事案、各国の国際空港でのテロ事案等の事例に言及するとともに、国際的な状況等に鑑みて、我が国に対するテロの脅威は継続しているとした。その上で、スポーツ大会を対象として実際に発生しているテロ事案等に照らし、2019 年ラグビーW杯及び 2020 年東京大会の大会会場・関連施設、主要な国際空港がテロリストの攻撃対象となり、小型無人機等を用いたテロ攻撃が発生する可能性があることから、①両大会の大会会場・関連施設の周辺地域上空における小型無人機等の飛行を原則として禁止し、両大会の組織委員会の同意を得た小型無人機等の飛行については例外として可能とすること、②国土交通大臣が指定する主要な空港の周辺地域上空における小型無人機等の飛行を原則として禁止し、空港管理者の同意を得た小型無人機等の飛行については例外として可能とすること等の措置を暫定的に講ずることとした。次に、海外において軍事施設に対するテロ事案が発生していることから、我が国においても、小型無人機等を用いた防衛施設へのテロ攻撃が発生する可能性があること等を踏まえ、現行の小型無人機等飛行禁止法の規定上対象施設となっていない防衛施設についても同法の対象施設とすることが適当であるとし、③防衛大臣が指定する防衛施設（自衛隊施設、米軍の施設・区域）を小型無人機等飛行禁止法の対象施設に追加する措置を講ずるとともに、これらの施設の特異性を踏まえ、自衛隊の施設を職務上警護する自衛官についても一定の排除命令・排除措置の権限を付与するなどの措置を講ずることとした。報告書の内容等を踏まえ、政府部内で法制化作業が進められた結果、平成 31 年 3 月 5 日、「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等の一部を改正する法律案」が閣議決定され、同日、衆議院に提出された。

4. 本改正案の概要及び主な論点

本改正案は、防衛関係施設を小型無人機等飛行禁止法上の対象施設として追加するとともに、2019年ラグビーW杯、2020年東京大会について、両大会の準備及び運営に係る時限の措置として小型無人機等の飛行規制を設けるため、前者について小型無人機等飛行禁止法の改正、後者について両大会の特措法の改正を行うものである。本改正案は、公布の日から起算して20日を経過した日から施行する。

(1) 小型無人機等飛行禁止法の一部改正

ア 概要

(ア) 法律の題名改正及び目的の追加

法律の題名を「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」から、「重要施設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」に改正し、また、防衛関係施設を対象施設として追加することに伴い、同法の目的を改正する。

(イ) 対象防衛関係施設の指定等

防衛大臣は、自衛隊の施設及び米軍施設²⁴のうち、この法律の目的に照らしその施設に対する小型無人機等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ものを、対象防衛関係施設として指定することができるものとする。この場合において、防衛大臣は、併せて当該対象防衛関係施設の敷地等を指定するとともに、当該対象防衛関係施設の敷地等及びその周囲おおむね300メートルの地域を、当該対象防衛関係施設に係る対象施設周辺地域として指定する。

防衛大臣は、それらの指定をしようとするときは、あらかじめ、警察庁長官と協議しなければならない。また、当該対象施設周辺地域に海域²⁵を含む場合は、併せて海上保安庁長官とも協議しなければならないこととなっている。

防衛大臣がそれぞれの指定をする際に行う官報での告示、インターネット等による規制対象地域の周知等についても、同法に定める他の対象施設の場合と同様に規定されるとともに、指定の解除の手続は、指定の手続と同様とされている。

(ウ) 対象防衛関係施設の周辺地域の上空における小型無人機等の飛行の禁止等

対象防衛関係施設に係る対象施設周辺地域の上空における小型無人機等の飛行を禁止する。

対象防衛関係施設についても、例外として認められる小型無人機等の飛行に関し定めがあるが、他の対象施設の場合と異なり、当該対象防衛関係施設とその敷地等（レッド・

²⁴ 条文上は、「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定（いわゆる「日米地位協定」）第2条第1項に基づき米国が使用する施設及び区域」と定められている。

²⁵ 今回の改正により、この「海域」には、海上保安庁法（昭和23年法律第28号）第28条の2に定めるところの「本土から遠隔の地にあることその他の理由により警察官が速やかに犯罪に対処することが困難であるものとして海上保安庁長官及び警察庁長官が告示する離島」を含むこととなる。

ゾーン)の上空については管理者の同意等による飛行のみ認められており、レッド・ゾーン以外の対象施設周辺地域(イエロー・ゾーン)の上空については他の対象施設の場合と同様、①管理者の同意等による飛行、②土地所有者等による飛行及び③国等による飛行について認められる。

また、他の対象施設の場合と同様、例外として認められる場合についても、小型無人機等の飛行を行おうとする者は都道府県公安委員会等への事前通報が必要となる。このうち、自衛隊の施設に係る対象施設周辺地域の上空で行う小型無人機等の飛行については当該施設の管理者に対しても事前通報を行わなければならない。

現行法上、事前通報については、退去命令・排除措置の権限を持つ機関に対し行うこととなっている²⁶。今回の改正により、自衛隊の施設を職務上警備する自衛官についても一定の要件の下で退去命令・排除措置の権限を与えることとなることに伴い(後述)、自衛隊の施設に係る対象施設周辺地域で行う小型無人機等の飛行については、当該施設の管理者に対し事前通報を行うこととなった。

なお、自衛隊・米軍においては小型無人機等を使用した訓練が日常的に行われている実情に鑑みて、当該対象防衛関係施設の管理者が、管轄の都道府県公安委員会等との間に連絡体制を整備する等の代替措置²⁷をとることにより、当該対象防衛関係施設において自衛隊の業務等のために行われる小型無人機等の飛行については、都道府県公安委員会等への事前通報を省略することができるものとした。

(エ) 対象防衛関係施設の安全の確保のための措置

対象防衛関係施設として指定されている自衛隊の施設を職務上警護する自衛官は、当該施設に係る対象施設周辺地域の上空で、本法に違反して小型無人機等の飛行が行われている場合に、退去命令・排除措置を講ずることができるものとする²⁸。ただし、当該施設の敷地等の外側及びその上空においては、警察官等がその場にいない場合に限定して、防衛大臣が警察庁長官等と協議して定めるところにより行うときに限られる。

イ 主な論点

対象防衛関係施設に関しては、自衛隊施設及び米軍施設のうち危機管理上必要なものについて防衛大臣が指定することになるが、これらの施設は全国各地に所在し、かつ広大な敷地を有するものも含まれる。そのため、指定の内容によっては小型無人機等の飛行が禁止される地域が、現行法令上禁止されている地域と比較して大幅に広域になることが想定される。また、対象防衛関係施設は、条文上必ずしも基地や駐屯地に限定されるものではないため、防衛大臣が対象防衛施設等の指定を行うに当たっては、法の趣旨に鑑み、必要な施設・区域を選定して指定することとなる。実際にどのような施設が指定されることになるか注視されるとともに、指定に際しては、国民に対し十分な周知・広報が行われることが必要となろう。

²⁶ 2.(2) 参照。

²⁷ 防衛大臣が警察庁長官と協議して定めるところによる。

²⁸ なお、今回の改正により自衛官について一定の要件の下で退去命令・排除措置の権限を与えることに伴い、自衛隊法(昭和29年法律第165号)について、第95条の4として小型無人機等飛行禁止法に基づく排除措置権限に係る規定を新設する改正を行う。

なお、今回の改正により、自衛官について一定の要件の下で、退去命令・排除措置に係る権限が付与される。実際に自衛隊施設の敷地等の外側でこれらの権限を行使するための具体的な要件等については、防衛大臣が警察庁長官と協議するところにより定められることとなるが、可能な限り明確な要件とすることが求められる。

（２）ラグビー特措法及びオリパラ特措法の一部改正

2019 年ラグビーW杯及び 2020 年東京大会の大会関係施設及び両大会の選手等の関係者の輸送に際して使用される空港について、その周辺地域の上空において小型無人機等の飛行を制限する等の措置を講ずるため、ラグビー特措法及びオリパラ特措法を改正する。両法律の改正によって講じられる小型無人機等の飛行に係る規制は同じ内容であることから、以下に一括して概説する。なお、本節以下において「組織委員会」と記載がある場合、2019 年ラグビーW杯についてはラグビー組織委員会、2020 年東京大会についてはオリパラ組織委員会のことを指す。

ア 概要

（ア）対象大会関係施設の指定等

文部科学大臣は、組織委員会の要請があったときは、組織委員会が使用する会場その他の施設のうち、大会の円滑な準備又は運営を確保するためにその施設に対する小型無人機等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ものを、対象大会関係施設として指定することができるものとする。

この場合において、文部科学大臣は、小型無人機等飛行禁止法に定める他の対象施設の場合と同様に、当該対象大会関係施設の敷地等の指定、当該対象大会関係施設に係る対象大会関係施設周辺地域の指定を行うが、それぞれの指定については期間を定めて行わなければならない。

このほか、これらの指定に際して文部科学大臣が行う警察庁長官等との協議、官報での告示及び指定の解除の手続について改正後の小型無人機等飛行禁止法の規定を準用するとともに、インターネット等による規制対象地域の周知等についても、同法の規定を適用して実施することとなっている。

対象大会関係施設の指定については、条文上、「大会の準備又は運営のために組織委員会が使用する（中略）会場その他の施設のうち」必要であると認めるものについて指定することができるとされている。「その他の施設」に該当する関連施設について、報告書では「メディアセンターや選手村、ライブサイト」などの指定を想定している旨言及されている。

（イ）対象空港の指定等

国土交通大臣は、空港法に規定される国際航空輸送網又は国内航空輸送網の拠点となる空港のうち、大会の選手その他の関係者の円滑な輸送を確保するためにその施設に対する小型無人機等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ものを、対象空港として指定することができるものとする。

この場合において、国土交通大臣は、小型無人機等飛行禁止法に定める他の対象施設

の場合と同様に、当該対象空港の敷地等の指定、当該対象空港に係る対象空港周辺地域の指定を行うが、文部科学大臣が行う対象大会関係施設の指定等と同様、それぞれの指定について期間を定めて行うこととなっている。

このほか、これらの指定に際して国土交通大臣が行う警察庁長官等との協議、官報での告示及び指定の解除の手続について改正後の小型無人機等飛行禁止法の規定を準用するとともに、インターネット等による規制対象地域の周知等についても、同法の規定を適用して実施することとなっている。

（ウ）対象大会関係施設及び対象空港の周辺地域の上空における小型無人機等の飛行の禁止等

文部科学大臣によって指定された対象大会関係施設周辺地域の上空及び国土交通大臣によって指定された対象空港周辺地域の上空における小型無人機等の飛行を禁止する。

このとき、対象大会関係施設周辺地域については例外として、①組織委員会又はその同意を得た者が当該対象大会関係施設に係る対象大会関係施設周辺地域の上空において行う小型無人機等の飛行（小型無人機等飛行禁止法上の管理者の同意等による飛行に該当）、②土地所有者等による飛行、③国等による飛行が認められている。その場合には、小型無人機等飛行禁止法上の他の対象施設と同様、都道府県公安委員会等への事前通報が必要となる。

一方、対象空港については、対象空港とその敷地等（レッド・ゾーン）については管理者の同意等による飛行のみが例外として認められ、レッド・ゾーン以外の対象空港周辺地域（イエロー・ゾーン）の上空については他の対象施設の場合と同様、①管理者の同意等による飛行、②土地所有者等による飛行及び③国等による飛行について例外として認められる。またいずれの場合についても、事前通報については都道府県公安委員会等だけではなく、当該対象空港の管理者に対しても行わなければならないものとされている。また対象空港の管理者は、違法に小型無人機等の飛行が行われていることが認められる場合には、滑走路の閉鎖等、当該施設に対する危険を未然に防止するため必要な措置をとるものとされた。

イ 主な論点

対象防衛関係施設と同様、対象大会関係施設及び対象空港の指定が実際にはどのように行われるか注視されるとともに、当該指定について、国民に対しての十分な周知・広報が必要となろう。

対象大会関係施設の選定に当たっては、組織委員会、文部科学省等の関係機関において、大会開催期間中の警戒警備体制の在り方をも踏まえた、より具体的な検討が進められることが想定される。例えば、大会会場の最寄り駅から当該会場までの区間など、いわゆる「ラストマイル」と呼ばれる区域についてどのような警戒警備体制を敷き、その上で、当該区域に関し小型無人機等の飛行の規制をどのように行いうるのか、といった点についても検討の余地があろう。指定の期間についても、両特措法の趣旨・目的に鑑み、必要な期間が定められることが想定されるが、条文上大会開催期間に限定されていないため、例えば大会開催前の一定の準備期間などを含めた期間で指定が行われる可能

性がある。対象空港についても、大会が開催される会場の所在地・大会開催期間に照らし、実際に指定を行う空港及び指定の期間について具体的な検討が進められることとなる。いずれについても、十分な警戒警備体制の構築が求められる一方で、大会の準備・運営に係る必要性に鑑みて過剰な規制とならないよう、適切な指定が求められよう。

さらに、本改正案による安全対策を効果的なものとするためには、対象大会関係施設及び対象空港に関する指定が期間を定めて行われることなどを踏まえ、国民に対し、前もって十分な周知期間を設ける必要があるだろう。

5. おわりに

報告書においては、本改正案に盛り込まれた小型無人機等に係る緊急安全対策について「真に重要な施設等が抽出され、小型無人機等の普及・活用の拡大・促進との調和を図ることに配意されている」としている。一方、一部の報道機関等から、これらの規制は実質的な報道規制につながるおそれがあるとして、反対する旨の意見が公表されている²⁹。また、本改正案による改正後の各法律に基づく対象施設の指定等に当たっては、当該施設の近隣において日常的かつ継続的に小型無人機を用いた事業³⁰を実施している者がいる可能性についても想定し、関係者への情報提供を適切に実施する必要があるだろう。

政府においては、小型無人機の利用促進に関し、環境整備等を含む様々な検討が進められている。技術開発の進展等に伴い、将来的に各分野において小型無人機がますます普及することが想定されることから、法制度等を始めとしたルールの整備については、社会情勢の変化に応じて、柔軟かつ適切な検討を継続的に加えていくことが望まれる。

(たけおか まりこ)

²⁹ 一般社団法人日本新聞協会「小型無人機（ドローン）等の緊急安全対策立法化に対する意見」（平 31.2.8）〈https://www.pressnet.or.jp/news/file_20190208_01.pdf〉、一般社団法人日本民間放送連盟「テロ対策を目的とした小型無人機等飛行禁止法の改正に関する意見」（平 31.2.15）（同連盟ウェブサイト〈<https://j-ba.or.jp/category/topics/jba102759>〉において公開）等

³⁰ 例えば、農林水産業等における小型無人機の使用（農薬散布、魚群探査等）が考えられる。