

GLOBAL TERRORISM

～その実態と防止策～

目次

- 1、初めに
- 2、テロとは何か
 - 2-1 テロの定義
 - 2-2 テロ対策の重要性
 - 2-3 歴史
 - 2-4 現状
 - 2-5 国際テロ組織
- 3、テロ防止策
 - 3-1 国際的枠組み
 - 3-2 外科的アプローチ
 - 3-3 内科的アプローチ
 - 3-4 国土安全保障
- 4、提言
- 5、終わりに
- 6、参考文献・参考資料

1、初めに

今年一月、シリアで痛ましい事件が発生した。イスラム国を名乗るテロ組織による邦人2名の誘拐・殺害事件である。ヨルダン政府を交えて行われたイスラム国との交渉は難航し、最終的には人質2人死亡という最悪の結

果となった。この事件では、日本はイスラム国と直接敵対関係がないにもかかわらず、資金提供を行ったとして日本人が標的となった。

9 1 1 から 1 0 数年が経ったが、いまだに「テロとの戦い」は終わらず、逆に激しさを増している。だがテロリズムが自由な民主主義国家、そして平和を重んじる国際社会の障害であることに変わりはない。であるならば我々日本人は、どのようにしてテロに立ち向かっていけば良いのか。

本研究では、テロや国際的なテロ対策についての包括的な考察を行った後に、日本のテロ対策についての提言を行う。

2、テロとは何か

2-1 テロの定義

今日テロとはどのような行為を指すのか。明鏡国語辞典では、

「政治的目的を実現するために暗殺・暴力・破壊活動などの恐怖手段や、その脅威に訴えることを是とする主義。またそれに基づく暴力行為。テロ。」

としており、公安調査庁の「国際テロリズム要覧」（1998）では

「テロリズムとは、国家の秘密工作員又は国内外の結社、グループが、その政治目的の遂行上、当事者はもとより当事者以外の周囲の人間に対してもその影響力を及ぼすべく、非戦闘員またはこれに準ずる目標に対して計画的に行われる不法な暴力の行使をいう」

「国際テロリズムとは、2カ国以上の市民又は地域の絡んだテロリズムをいう。」

としている。本研究では、テロリズムの構成要件としては、以下の三つが挙げられる。

（1）政治的目標の存在。

『国際テロリズム要覧』は政治的目的として、以下の9項目を挙げている。

- ①王権の獲得②政権の奪取③政治的・外交的優位の獲得④政権の攪乱・破壊⑤報復
- ⑥通常戦争の補完・代替・補助⑦逮捕・収監された構成員の釈放及び救出
- ⑧活動資金の獲得⑨自己宣伝

（2）威嚇や恐怖による注意の喚起。

テロは通常的手段では政治的目的を達成出来ないために行われる。破壊活動そのものよりも、それが国家・社会に引き起こす心理的効果・影響が主な狙いである。9 1 1 であれば、貿易センタービルを攻撃することにより米国の国際的威信を失墜させ、米国民の間にアルカイダへの恐怖感を植え付けることが目的である。故にテロ行為はセンセーショナルであることを求められるし、またメディア対策の巧妙さも必要とされる。この良い例が SNS や動画投稿サイトを効果的に利用しているテロ組織・イスラム国である。

（3）不法な暴力の行使。

テロ行為には、戦争や刑事犯罪などと共通する点が存在する。整理する¹⁾。

上図からもテロは、刑事犯罪に非常に近い性質を持っていると言える。無論これは一般的なものであり、例外も多数存在する。例えば無差別に非戦闘員を狙った戦争行為（東京大空襲・原爆投下）、テロ組織が内戦を行う場合（イスラム国）などが存在する。また片方は戦争を行っているつもりでも、もう片方はテロ行為をうけていると感じる、という認識のギャップが生じる場合もある。

2-2 テロ対策の重要性

根本的な問題として、何故我々はテロ対策を講じなければならないのか。理由は主に①安全保障的観点・②民主主義的観点・③人道的観点の3つ。

①安全保障的観点

自国の安全保障的観点から言えば、我が国には都心部などの人口密集地帯や原発などテロ攻撃に脆弱な場所が多数存在している。国民の生命・財産の保護は国家の主要な任務である。そのためにはテロを水際で阻止または発生しても最小限に抑えることはだけでなく、その根本的な原因にアプローチすることも必要である。

②民主主義的観点

	法的観点	適用される法律	政治的目的	攻撃目標
テロ	違法	各種条約及び刑法・	あり	非戦闘員
刑事犯罪	違法	刑法	なし	
通常戦争	合法	国際人道法	あり	戦闘員
ゲリラ戦	合法	国際人道法	あり	戦闘員

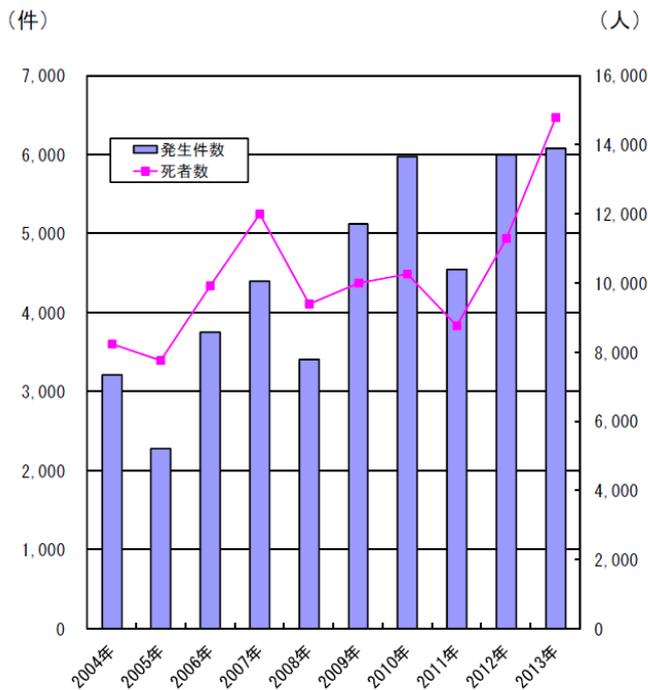
民主主義的観点からみれば、テロは民主主義とは相容れないし、テロは民主主義体制を転覆させるために多く使われてきた。

(例：5・15事件、血盟団事件) 民主主義国家である日本としては、看過できることではない。

③人道的観点

下図からも分かる通り、テロによる死者数は年間で一万人を超えている。この状態に対し日本政府が改善を試みるべきなのは当然であろう²⁾。

※ 数字は、当庁が把握した公開情報に基づき集計したもの。



	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年
発生件数	3,213	2,280	3,755	4,395	3,408	5,114	5,971	4,539	6,000	6,073
死者数	8,219	7,761	9,918	11,985	9,386	9,980	10,253	8,759	11,275	14,779

2-3 歴史

テロリズムという言葉が最初に使用されたのは、18世紀末のロベスピエールの恐怖政治においてである。この当時テロとは、国家が反対派を怯えさせるために行う物理的な強制行為を意味した。

19世紀に入るとその意味は変化し要人暗殺なども意味するようになった。代表的な例として、第一次世界大戦の引き金となったセルビア人青年によるオーストリア皇太子暗殺事件（1914）がある。この時代、テロリズムには①国家による反対派への抑圧、②国家に敵対する人民による反抗という二つの大きな側面、意味を持つようになった。

第二次大戦後、冷戦の激化、民族解放運動が活発になっていくにつれて、様々なテロが行われた。国家が行うテロは、自国民への抑圧といったものから敵対する国家・勢力への攻撃という側面が強くなる。国家指令テロや国家支援テロと呼ばれるもので、主な例としては、北朝鮮による大韓航空機爆破事件（1987）やイランで発生した米国大使館占拠事件（1979）等が該当する。また国家と敵対する組織が行うテロも活発化し、日本赤軍によるテルアビブ空港乱射事件（1972）やPLOによるミュンヘンオリンピック事件（1972）などが主な例である。なおこの国家テロ・非国家テロの区別は便宜的なもので、実際には双方の要素を兼ね備えた事例が多数存在するので注意が必要である。

2-4 現状

冷戦の終結・湾岸戦争をきっかけとして新たなテロリズムの形態が広まっていった。現在世界のテロの50%

以上が中東地域で発生している。イスラム原理主義者によるテロリズムには、これまでのテロリズムと次のような差異が存在する。

①テロリズムの標的の変化。

これまで、皇帝や国王等の要人が多かったが、現在では目標を特定しない無差別テロリズムが増加している。かつてテロリストは、無関係の人々の命が失われるのを防ぐため、攻撃を中止することもあった。無差別殺人は不道徳であり、政治的にも得策ではないと考えられていたからである。しかし現在では、9 1 1のように航空機を用いた大規模なものから自動車爆弾や人間爆弾を使ったものまで様々な無差別テロが頻繁に行われている。

②テロリズムの動機の変化。

かつては、革命家や無政府主義者が政府の転覆等を目指していたが、アルカイダやイスラム国等の行動原理はイスラム教のジハード(聖戦)の思想であり、目的は主としてイスラム法に基づく国家の建設である。またこれらの組織をテロリズムにかりたてている動機は、従来数多く見られた貧困ではない。イスラム過激派の指導者の多くは、生活の安定した中流階級が多い。中には、ウサマ・ビンラディンのような裕福な家庭の出身者も存在する。

③国際テロネットワークの形成。

これ以前の非国家テロは国際的な繋がりにとぼしく、地域的・民族主義的色彩が強かった。しかし、現在ではイスラム原理主義組織が資金・人材・情報のネットワークを全世界に張り巡らしている。主な例としてアルカイダとイスラム国が挙げられる。アルカイダはスーダン・アフガニスタンに根拠地を設け、各国から志願者を集めテロリストを育成した。

このテロリストたちが母国でテロ組織を設立、アルカイダの下で様々なイスラム原理主義組織が存在している。ここで問題なのは、この国際テロネットワークが軍隊のように指揮命令系統がはっきりしておらず、フラットなネットワークであり共通の理念を軸に自発的に結成されたものである、ということである。つまり個々の組織ごとに丁寧な取締りが必要であり、中枢を攻撃したところで意味はなく、容易に解決するものではない。

2-5 国際テロ組織

現在、注目されている主要な国際テロ組織及び日本人が被害に巻き込まれる可能性が高い国際テロ組織を下図に示す²⁾。

組織名	主な活動国	主な事件
アルカイダ	パキスタン・アフガニスタン	9 1 1 (2001)、 ロンドン地下鉄同時爆破事件 (2006)
イスラム・マグレブ諸国のアルカイダ	アルジェリア	マリ北部紛争 (2012)
アラビア半島のアルカイダ	イエメン	米航空機爆破テロ未遂事件 (2009)
イラク・レバントのイスラム国	イラク・シリア	シリア・イラク紛争 (2013～)
ボコ・ハラム	ナイジェリア	ナイジェリア生徒拉致事件 (2014)
タリバン	アフガニスタン	バーミヤン遺跡破壊事件

		(2001)
ジェマー・イスラミア	インドネシア	ジャカルタ同時爆弾テロ事件(2009)
新人民軍	フィリピン	総合商社マニラ支店長誘拐事件(1986)
ヒズボラ	レバノン	イスラエル・レバノン紛争(2006)
オウム真理教	日本	地下鉄サリン事件(1995)
日本赤軍	日本	テルアビブ空港乱射事件(1972)

①アルカイダ

アルカイダの起源は、CIA等がソビエトによるアフガニスタン侵攻(1978~89)に対抗するために、イスラム義勇兵を育成し武装化させたことに始まる。サウジアラビア人の大富豪ウサマ・ビンラディンをリーダーとし、911等様々なテロ事件を起こす。タリバン政権が崩壊し、ビンラディンが殺害された現在では、その勢力は低下しつつある。

②イスラム国

アルカイダから分離した過激派組織と旧フセイン軍の残党が合流して成立した。カリフを自称するアブ・バクル・アル・バクダディが指揮をしている。イラク・シリア両国の北部の国境地帯を制圧し、国家樹立を宣言している。その特徴としては、

- 1、豊富な資金力・軍事力と優秀な指揮官の存在
- 2、厳格なイスラム法解釈による支配、7世紀イスラム社会へのノスタルジー。
- 3、活発なメディア利用による外国人戦闘員のリクルート

現在、米国を中心とした有志連合やクルド人武装勢力と交戦中である。

3、テロ防止策

テロ防止策には様々なアプローチがある。ここではそれを①国際的な枠組み、②テロ組織への軍事行動等の外部的アプローチ、③途上国支援等の内部的アプローチ、④国土安全保障、の4つに分類し、日本の取り組みと合わせて考察する。

3-1 国際的枠組み

3-1-1 国際法的な枠組み

現在、テロ行為に関する国際的な定義、包括的な条約は存在していない。しかし個別の条約の積み重ねによって、殆ど全てのテロ行為を禁止し、またテロ組織を国際的に規制することが可能になっている。これらの条約では、

①テロ行為は目的の如何を問わず犯罪であること

②国内法の整備義務

③テロ容疑者を他国に引き渡すか自国で裁くかを選択しなければならない、という「裁くか引き渡すか」の原則が確認されている。日本は上図の条約全てに加盟している¹⁾。

テロ規制の主な条約

条約	締結年	締結国数
・航空機内で行われた犯罪その他ある種の行為に関する条約（1963）		180
・航空機不法奪取防止条約（1970）		183
・民間航空不法行為防止条約（1971）		186
・外交官等保護条約（1973）		159
・人質条約（1979）		164
・核物質の防護に関する条約（1980）		129
・海洋航行不法行為防止条約（1988）		126
・プラスチック爆弾条約（1991）		123
・国連要員等安全条約（1994）		79
・爆弾テロ防止条約（1997）		153
・テロ資金供与防止条約（1999）		160
・核によるテロ防止条約（2005）		27

3-1-2 国際協力

テロ行為を法的に規制するだけでは十分ではない。テロ組織が活動出来ないよう、資金ルートを断つこと、テロ組織に根拠地を設けさせないこと、国家がテロを行う・支援することの禁止等々も必要である。これには国際的な協力が不可欠である。そのため国連、EU、G7などの国際的団体は連携してテロ組織の資金凍結やテロ支援国家への制裁を行っている。

3-2 外部的アプローチ

テロに関する外部的アプローチとは、国外におけるテロ組織を軍事力等で攻撃することを指す。テロ支援国家やテロ組織への大規模な軍事攻撃からテロ組織へのサイバー攻撃、特殊部隊を使った人質救出作戦などを含む。

>アフガニスタン戦争（2001～）

911を発生させたアルカイダを匿っているとして、アフガニスタンのタリバン政権をアメリカ軍中心の多国籍軍が攻撃し、空爆や反乱軍の攻勢によりタリバン政権は崩壊した。国際社支援の下2004年アフガニスタン・イスラム共和国が成立した。戦争終結から10年以上経ったが、パキスタン国境地帯を中心にタリバン・アルカイダとの紛争やテロ行為が続いている。アメリカ軍は現在でも5万人以上の兵員を駐留させている。断続的にタリバンとの和平工作が続けられている。

＞レバノン紛争（2006）

レバノンに国家内国家を形成するシーア派系軍事組織ヒズボラによる国境侵犯攻撃を受け、イスラエル軍がヒズボラをレバノン領内に追跡侵攻して発生した。民間人への被害が多数発生したことから国際的非難が高まり、イスラエル軍は撤退を余儀なくされた。

＞ガザ侵攻（2006、08～09、14）

イスラム原理主義テロ組織・ハマスが実権を握るパレスチナ・ガザ地区にイスラエル国防軍が侵攻して発生した。イスラエルとハマスは慢性的な紛争状態にあり、停戦と紛争を繰り返している。イスラエル兵の誘拐やハマスのロケット弾攻撃を契機として発生している。イスラエル側が軍事的に圧倒的優位にあり、パレスチナ側の民間人の被害の大きさが国際的に問題視されている。

しかしいずれにせよ軍事力だけでは、テロ組織を弱体化させることは出来るが壊滅させることは難しい。憲法上の理由から外科的アプローチに関して日本は直接的に関与したことはない。但し間接的にはあるが、アフガン戦争において海上封鎖を行う多国籍軍艦艇に海上給油を行ったことがある。

3-3 内部的アプローチ

内部的アプローチとは、国外において PKO、開発援助や和平交渉の仲介等を通じてテロ組織が発展する土壌を取り除いていく、というものである。国連や NGO などの多様な主体が参加して行われ、長期的な目線や当事者との深い相互理解が必要となる。

また効果をはっきりと表れるまでに長い時間がかかる。この代表的な例として、国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA）等の国際社会によるアフガニスタンの復興支援が挙げられる。これは相次ぐ内戦によってアフガニスタンがテロ組織の温床となってしまったことから、それを防ぐため、アフガニスタン政府が独り立ちできるようになるまで国際社会が治安維持能力の強化・インフラの整備・人材育成・農業支援など様々な分野にわたって支援を行う、というものである。政府が腐敗し、治安を維持する能力がなければ、再びタリバンが勢力を取り戻す可能性は高い。それ故この支援は極めて重要であり、日本もこの取り組みには積極的に参加しており、これまで総額5000億円以上の支援を行い、カブール国際空港の建設、民兵の武装解除など様々な貢献を行っている。これらが功を奏し、現在アフガニスタンの治安は回復する傾向にある。

3-4 国土安全保障

国土安全保障とは、国内におけるテロ対策全般を指す。以下が該当する。

- 1、情報・諜報及び警告
- 2、国境及び輸送の警備
- 3、国内のテロ対策
- 4、重要インフラの防衛
- 5、大規模テロに対する防衛
- 6、緊急事態への対応

ここでは①アメリカ、②日本、の取り組みについて説明する。

①アメリカ

アメリカは多くの事前情報があったにもかかわらず、9 1 1 を防げなかったことから国土安全保障体制の大幅な見直しが進められた。愛国者法（2001）が制定され、捜査機関の権限拡大や国際的マネーロンダリングの防止、国境警備、出入国管理、テロ被害者への救済などについて新たに規定が設けられた。さらに国土安全保障戦略（2002）を公表された。この戦略はテロリストが米国の防衛、緊急事態対応の弱点を攻撃するという前提で策定され、テロリストが化学・生物・放射性・核兵器の入手努力を行っていることも重要視した。また情報・諜報能力の大幅な向上が提言された。この提言を元に情報機関の改組が図られ、①米国の16情報機関（CIA、NSA 等）を指揮下におく米国家情報長官の権限強化、②情報機関からの情報を分析し、評価する国家情報長官直属の国家対テロセンターの設置、が行われた。またこの戦略を元に国土安全保障法が制定され、税関・国境警備隊・出入国管理局・連邦航空保安局・シークレットサービス・連邦緊急事態管理庁などを統合し国土安全保障について一元的に責任を負う、国土安全保障省が設立された。

②日本

9 1 1 以後も日本の治安機関の政策に大きな変更点はなかった。それに変化があらわれたのは、「リオネル・デュモン事件」以降である。この事件はアルカイダのメンバーが0 1 年以降3 回に渡って偽造旅券で日本に入学していたことが判明した事件である。これにより、日本の国土安全保障体制には欠陥があることが明らかになった。

これを受けて日本政府は「テロの未然防止に関する行動計画」をまとめた。ここでは、今後速やかに講ずべきテロの未然防止策として、

①入国審査時及び査証申請時における指紋採取等による入国審査の強化

②テロリストに対する入国規制

⑬空港及び原子力関連施設に対するテロ対策の強化 ⑭核物質防護対策の強化

など16項目の政策が実行された。これらによって日本の国土安全保障体制は大幅に向上したと考えられる。これ以後、テロリストの入国や日本でのテロ計画は報告されていない。国土安全保障を担当する政府の組織は次の通り³⁾。

	対応する政府組織
情報・諜報及び警告	内閣官房情報調査室・外務省国際統括官組織・警察庁警備局・公安調査庁・防衛省情報本部
国境及び輸送の警備	財務省関税局・海上保安庁・国交省航空局・港湾局、法務省入国管理局
国内のテロ対策	警察庁、都道府県警、自衛隊等
重要インフラの警備	〃
大規模テロに対する防衛	〃
緊急事態への対応	内閣官房・内閣府・地方自治体

また「緊急事態への対応」では、国民保護法（2003）によって武力攻撃・テロが発生した場合にどのように

国民を保護すればよいのかを定める「国民保護計画」が中央官庁・地方自治体等で制定され、実際にこれに基づいた訓練が行われている。

4、提言

本章では、前章を踏まえつつ、今後の日本のテロ対策についての提言を行う。当然のことながら、テロ対策においては「国民の生命・財産の保護」が最も優先されなければならない。この観点から見るに、日本のテロ対策には、即座に改善すべき問題が2点、中長期的に改善すべき問題が1つ存在している。

即座に改善すべき問題の1点目は、海外で邦人の救出を行えないことである。現行の安保法制では、情勢が不安定な国家から相手国の同意を得て邦人を避難させることは出来る。しかしながら人質救出の場合は、例え相手国の同意があったとしても自衛隊を派兵することは出来ない。自衛隊には救助作戦を行い得る戦力（中央即応集団特殊作戦群）があるにもかかわらず、それを使用することが出来ないというのは非合理的であろう。これまでもイラク邦人誘拐事件（2003）・アルジェリア人質事件（2013）・シリア邦人誘拐事件（2015）などがあり、今後も十分に起こり得る。ゆえに自衛隊法等を改正し、海外での邦人の救出を行えるようにすべきである。

次に2点目は、諜報機関の対テロ能力が不十分である、ということ。これについては情報が不足しているが、経済規模・人口等と比較しても日本の情報機関は人数・予算・権限とも著しく乏しい。（米は日本の10倍以上の人員を抱えている）人数や予算だけで単純に比較はできないが、将来国際状況が変化したときに対応しきれるかは疑問がある。事実、平成17年に外務省に置かれた「対外情報機能強化に関する懇談会」は、対外諜報機関を創設することを答申したが、実行はされていない。

対外諜報機関を創設し、国土安全保障及び外部的アプローチ能力を向上させるべきである。

中長期的に改善すべき問題とは、日本が対テロ戦争を行えないことである。当然ではあるが、対テロ戦争に参加する国々は自国へのテロの脅威度が高いか、それに参加することが国益に合致するからこそ軍事攻撃を行っている。逆に言えばそれらが存在しなければ、多額の支出や死傷者・テロ組織からの報復が考えられるテロ組織への軍事行動には参加すべきではない。アフガン戦争において、日本が間接的支援しか行なわなかったのは憲法上の制約があったからだが、結果的には正しい判断であった。

しかしながら「政策判断で後方支援しか行なわない」と「憲法上の制約から後方支援しか行なえない」のは意味合いが大きく異なる。現在の安全保障法制では集団的自衛権に制約があることから、自国へのテロ攻撃の脅威が高くとも軍事作戦に参加することはできない。また自国が国家テロや国家支援テロを受けた場合に、テロを行ったまたは支援した国に対して個別的自衛権を発動することにも争いがある。自国に脅威を及ぼした、また及ぼす恐れのあるテロ組織に対しても軍事行動が行えない、というのは日本の安全保障政策や国民感情の面からも妥当ではない。安全保障法制は転ばぬ先の杖であり、どのような事態にも対応出来る必要がある。それゆえ、

- 1、憲法改正その他の手段で個別的自衛権、集団的自衛権を明記し、
- 2、安全保障法制において、対テロ戦争における個別的自衛権・集団的自衛権の範囲を定める。

ことが必要であると考え。また個別的・集団的自衛権の発動条件としては、双方とも国際社会の公認、つまり国連安保理の決議を得られる場合にのみ認められるべきである。無論国防安全保障政策の大転換であるから、慎重な検討が必要である。

5、終わりに

9 1 1 から 1 0 数年が経ったが、未だに「テロとの戦い」は終わりを見せない。それどころかグローバル化や SNS 等の発達によって世界中に拡散しつつある。

無論テロ対策というのは非常に複雑な問題である。テロ組織には、様々な政治的背景や地域の事情、宗教的理由などが存在している。またそれを取り締まる側の諸国家も一枚岩ではない。その多くは自国の国益を基準に行動し、互いに協調し対立し合っている。

このような複雑な状況下で日本はどのようにコミットメントしていくべきなのか。これは政治家や官僚だけではなく、主権者たる国民一人一人が考えるべき重要な問題である。本研究が皆さまのテロ及び対テロ政策への理解の一助となればこれに勝る喜びはない。

6、参考文献・参考資料

- 1) 初川満『国際テロリズム入門』（2010）信山社
 - 2) 公安調査庁「国際テロリズム要覧」（2014）
 - 3) 福田充『テロとインテリジェンス』（2010）慶應義塾大学出版会
- 広瀬佳一・宮坂直史『対テロ国際協力の構図』（2010）
金恵京『テロ防止策の研究』（2011）早稲田大学出版会
国枝昌樹『イスラム国の正体』（2015）朝日新聞出版
池内恵『中東 危機の震源を読む』（2009）新潮社
清水隆雄「テロリズムの定義」レファレンス 2005.10
アラン・B・クルーガー『テロの経済学』（2008）東洋経済新報社
エマニュエル・トッド『アラブ革命はなぜ起きたか』（2001）藤原書店

