

日本のテロ対策

——北海道洞爺湖G8サミットに向けて——

2008年1月30日

日本のテロ対策

——北海道洞爺湖G8サミットに向けて——

目 次

日本が直面するテロの脅威	1
日本の現在のテロ対策は国際的に合格	2
(1) 未然防止	
(2) 被害管理	
(3) 実行犯追及	
テロ対策の改善点	6
提言 1 (未然防止—国内措置)	7
手製爆発物の規制を探知技術の面で強化せよ	
提言 2 (未然防止—国際協力)	8
キャパシティ・ビルディング支援は当該国の人権尊重とバランス させて行うべきである	
提言 3 (被害管理—国内措置)	8
リスク・コミュニケーションを向上するための対テロ演習を行う べきである	
提言 4 (被害管理—国際協力)	9
人質救出のあり方を国際的に検討し、能力向上すべきである	
提言 5 (実行犯追及—国内法)	10
テロリストのグローバルな移動に対処できるような海上阻止行動 を目指せ	
提言 6 (実行犯追及—国際協力)	11
法執行機関間の協力を進め、検挙率を高め、テロへの勧誘をつぶ すための方策を構築せよ	
日本は「対テロ国家戦略」の策定を急げ	12
図1 テロ対策3つのフェーズ	2
資料1 テロの未然防止に関する行動計画(2004年、国際テロ 対策推進本部)	4
付表 国際テロ関連条約と日本の署名・批准	14

日本のテロ対策

——北海道洞爺湖G8サミットに向けて*——

日本のテロ対策は近年急速に整備されてきた。しかし、テロリストからの真の挑戦を受けたときに、それらが有効に機能して、テロを未然に防止したり、被害を最小に抑えることができるだろうか。また、いままで行ってきた国際協力もメニューだけは豊富だが、十分に戦略的かつ調整的に取組んでいるとは言い難い。早急に改善策を練り、実施することが肝要である。

とくに本年7月には、北海道洞爺湖でG8サミット（主要国首脳会議）が開催される。警察庁の平成19年度版『治安の回顧と展望』は、同会議に関して「日本が標的となる恐れがあるほか、極左暴力集団（過激派）や右翼によるテロ、ゲリラ事件や、反グローバリズムを掲げるデモなどに伴う違法行為の発生も懸念される」としている。

日本が直面するテロの脅威

まず、日本は国際テロの脅威にどれほどさらされているのだろうか。2001年の9.11テロ以降、国内で国際テロ事件は皆無である。あえて言うならば、国際指名手配犯にして、国連のアルカイダ・タリバン制裁委員会（安保理決議1267に基づく1267委員会）のリストに掲載されていたフランス人リオネル・デュモンが出入国を繰り返していたことが国際テロ—特にイスラム過激派と日本国内を結び付ける唯一つの「事件」であった。ただ、このデュモンの件を含めて、国内を標的にする具体的で実行間際の計画が明らかになったことはない。この点が主な欧米各国と大きく異なる。欧米各国では9.11テロ以降も大量殺傷事件や衝撃的な暗殺事件が起きたり、大規模テロが未然防止されている。

海外ではインドネシア・バリ島、イラク、アフガニスタンなどで邦人がテロに巻き込まれ、死者も出ている。だが、特に日本人だからという理由でイスラム過激派の標的になるような例は少ない。2003年以降、日本は複数の声明の中で名指しされ脅迫されたが、それらを発したグループの実体は定かではない。また、日本国内のムスリム人口は10万人足らずと推定されており、欧州の主要国とは比較にならないほど少なく、大きな社会問題にもなっていない。

以上のような状況から、他の主要国との比較で言えば、日本に対するイスラ

* このペーパーは、西原正（〔財〕平和・安全保障研究所理事長）および宮坂直史（防衛大学校准教授）を中心とするグループによって研究・作成されたものである。

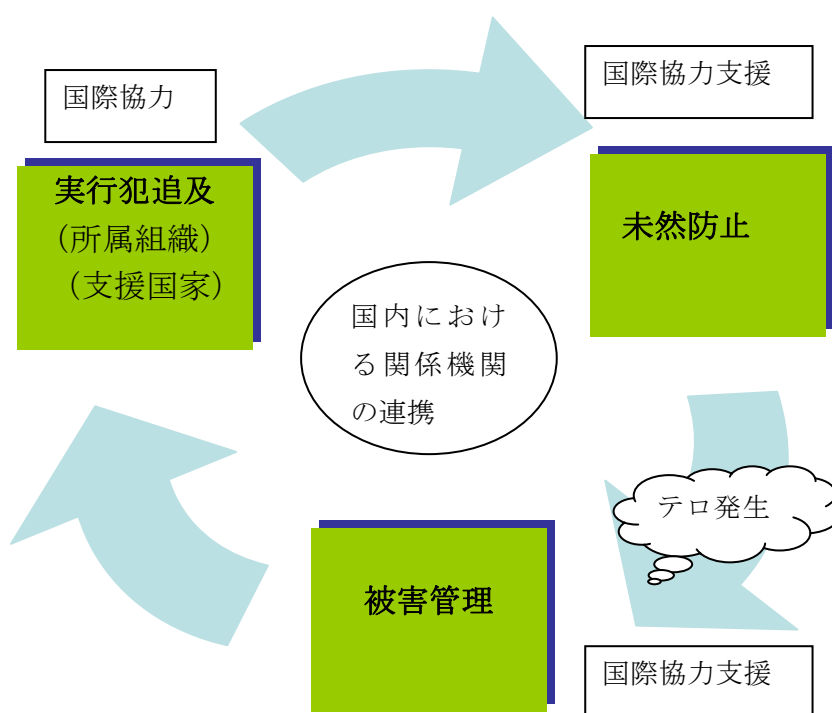
ム過激派によるテロの脅威は相対的に低い。ただ、ささいに思われる出来事がきっかけとなり、情勢が一気に悪化することもあるので、油断は許されない。

一方、イスラム過激派以外にも目を向けると、過激な環境グループの1つである「シー・シェパード」が日本の調査捕鯨に対する敵意を露にしており、日本船への直接行動も起している。このような環境保護もしくは動物保護の名目を掲げて活動する団体から、より過激な分子が生まれる恐れもあり、それ加えて、2007年のG8ハイリゲンダム・サミットに大挙して押寄せた反グローバリズム運動の動向にも十分な注意が必要になる。ドイツのように8万人規模のデモ隊が外国から集結するのは、地理的に難しいかもしれないが、事件は少数の人間でも起こせる。日本国内の極左、右翼団体、旧オウム真理教なども一定の勢力を維持しており、警察や公安調査庁によって監視対象となっている。これら日本国内のグループが海外のテロ集団、過激派、国際犯罪組織などのネットワークにつながり、関係を広げていけば、安全保障上の脅威は増すであろう。

日本の現在のテロ対策は国際的には合格

テロ対策は非常に数多くの措置から構成されている。それらを分類すると、未然防止、被害管理、実行犯追及という3つのフェーズから成る（図1参照）。

【図1】テロ対策3つのフェーズ



未然防止とは文字通りテロ事件が起きないように講ずる措置の総体である。ただし、模倣犯的、場当たりのテロもあるから、100%防ぐのは難しい。

そこで万一のための**被害管理**が必要なのだが、それは、テロ事件が発生してしまった場合に被害を出来るだけ少なくし、初動対処機関と中央政府、付近住民、一般国民の間のコミュニケーションを円滑にし、社会的な不安やパニックを抑える措置である。

実行犯追及はテロリストの逮捕・起訴が主たるものになるが、それだけでなく、もし事件の背後に組織あるいは国家が関わっているならば、それらに対する制裁措置も含まれる。

そしてこれら3つのフェーズのいずれの段階でも、国内関係機関相互の連携や、国際的な協力が欠かせない。テロ対策はこれら3つのサイクルとして捉えられる。どれか1つが欠けて取組み方にアンバランスが生じると、うまく回転しない。そこで、3つのフェーズごとに日本の取組みの現状をみておきたい。

(1) 未然防止

日本には事件が発生すれば対処するという危機管理的な発想はあったが、長年にわたって平時からのテロの未然防止策を整備していなかった。

しかし、2004年になって広く知られることになったリオネル・デュモンの「事件」を直接的な契機として、同年12月に政府内で『テロの未然防止に関する行動計画』が策定された。その内容は、【資料1】(次ページ)に記したように16項目にわたって速やかに講ずべき措置が列挙されている。しかもそれぞれ、平成17年、18年中というように実施目標が定められた。テロ対策の分野でこのような行動計画はかつてなかっただけに、これは画期的な前進である。

その策定から3年経過した現在(2008年1月)、16項目のうち15項目は法改正やその他の方法をもって実行可能な体制が出来ている(資料1 各項目の括弧内)。もちろん、当初考えられていた措置よりも弱い規制に留まるものもあるし、16項目とは別に括られている「今後検討を継続すべきテロの未然防止対策」3項目は進んでいない。それでも、16項目のほとんどを短期間で次々と実現してきたことは高く評価されるべきであろう。しかも、その多くは国際的な要請にも応えようとしたものである。

ここで注目すべきは、これら措置の多くが関係業界・諸団体の日常的な協力なくしては実効性を上げられないという点であろう。例えば、③の措置は、航空会社、船会社の協力が必要とされ、同様に⑤は航空会社、⑦は旅館業者等、⑧は研究、医療業界、⑨は薬局等販売店、⑪は金融、不動産、宝石店他、⑬は空港会社、原子力事業所、⑭も原子力事業者などの協力が前提になる。テロの未然防止は情報収集しかも人的情報収集(HUMINT)に支えられているとよく言

【資料1】『テロの未然防止に関する行動計画』（2004年12月10日、国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部）www.kantei.go.jp

今後速やかに講ずべきテロの未然防止対策 16項目

- 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（→出入国管理法改正）
- ② テロリストに対する入国規制（→出入国管理法改正）
- ③ 航空機及び船舶の長による乗員乗客名簿の事前提出の義務化（→出入国管理法改正。APIS＝事前旅客情報システムの導入）
- ④ ICPO（国際刑事警察機構）の紛失盗難旅券データベースの活用によるテロリストの入国阻止（→唯一つの未実施事項。同データベースへの情報提供はすでに行っているが、そのデータベース活用のための機材調達は08年度になる。）
- ⑤ 航空会社等に対する乗客の旅券確認の義務付け（→出入国管理法改正）
- ⑥ 文書鑑識指導者派遣等による諸外国の文書鑑識能力向上の支援（→派遣実績あり）
- ⑦ 旅館業者による外国人宿泊客の本人確認の強化等（→改正旅館業法施行規則）
- ⑧ 生物テロに使用されるおそれのある病原性微生物等の管理体制の強化（→感染症予防法改正、ただし実験室の基準整備のために猶予期間あり）
- ⑨ 爆弾テロに使用されるおそれのある爆発物の原料の管理強化（→業界への通達）
- ⑩ 爆発物等を輸入禁制品にすることによる輸入管理の強化（→関税定率法改正）
- ⑪ FATF（金融活動作業部会）勧告の完全実施に向けた取り組み（→犯罪収益移転防止法制定）
- ⑫ 情勢緊迫時における重要施設等の警備強化（現行法内で実施。爆発物探知器設置などで対応）
- ⑬ 空港および原子力関連施設に対するテロ対策の強化（→従業員の制限区域内等への出入り厳格化、爆発物持込を阻止する物理的保安検査）
- ⑭ 核物質防護対策の強化（→原子炉規制法改正）
- ⑮ スカイ・マーシャルの導入によるハイジャック対策強化（→航空機への警察官の警乗によって運用開始）
- ⑯ 関係機関が一体となったテロ関連情報の収集の強化等（→強化していることになっているが、もとより努力目標的な項目なので評価しにくい。）

今後検討を継続すべきテロの未然防止対策

- ① テロの未然防止対策に係る基本方針等に関する法制（→未実現）
- ② テロリスト及びテロ団体の指定制度（→未実現）
- ③ テロリスト等の資産凍結の強化（特に国内居住者間における取引→未実現）

*各項目の括弧内は実施した措置であり、本稿執筆者グループが追加した。

われる。そして、テロ対策上の HUMINT といえ、テロ組織に潜入したり、テロリスト周辺の事情通を情報屋として雇ったりすることが直接的な方法となる。その一方で、このように関係業界・諸団体に協力を仰ぎ、そこからの情報も不可欠になる。

未然防止の1つの目的は日本国内でのテロを防ぐことにあるが、そればかりではない。

日本がテロリストの資金活動を見逃したり、謀議に気づかなかつたり、武器密輸の中継地に利用され、日本以外の国でテロを起すためのプラットフォームになるようなことがあれば、日本の国際的な信用は失墜し、その回復は並大抵の努力ではできないであろう。9.11 テロ前のドイツ・ハンブルクではアルカイダ・メンバーが集結し謀議をめぐらせていた。日本にとっての9.11の教訓は、国内に「ハンブルク・セル」を作らせないということに尽きるのではないだろうか。

(2) 被害管理

被害管理の取組みも比較的新しい。ごく最近まで日本ではテロ対処の訓練などはなかった。1995年の東京地下鉄サリン事件が、テロ事件後の危機管理の重要性をクローズアップさせ、その後、内閣官房でNBCテロ対処時のマニュアルなどが整備された。

さらに、2002年6月、サッカー・ワールドカップが国内で開催されたことがきっかけとなって、国内テロ対策のために警察、消防、自衛隊、海上保安庁から公衆衛生機関に至るまで、さまざまな機関が協力して演習に取り組みはじめるようになった。

この流れは、2004年に国民保護法が成立し、その後、国民保護計画が政府機関、都道府県、指定公共団体、地方自治体で策定されたことで一層押し進められた。国民保護法や国民保護計画は他国からの武力攻撃事態への対処を主な狙いとしているが、現在、全国各地で実施されている国民保護計画に基づいた訓練は、テロを想定したものが大多数である。特に化学テロや鉄道駅での爆破テロの想定が目立つ。地方公共団体が国の機関と共同で訓練したのは、2005年度に5県、06年度に10都道府県、07年度には17府県になる。

これとは別に、国の機関抜きに地方公共団体が地元の警察や消防、自衛隊などで行う訓練もある。さらには、民間が主催し、シナリオもすべて準備し、その上で国の機関や地方自治体や企業の参加を募って実施する大規模な対テロ演習もある。

部隊の整備も進み、例えば、警察のNBCテロ対応専門部隊は9都道府県警（北海道、宮城、東京、千葉、神奈川、愛知、大阪、広島、福岡）に配属されてい

る。

(3) 実行犯追及

日本は長年にわたって、海外で発生したテロ事件で邦人を巻き込んだものについては、あたかも「人質が解放されればそれで事件は終わり」という態度であった。実行犯を犯罪者として追及すべく努力したり、実行犯が所属する組織や、それを支援する国が仮にあるとすれば、それらに制裁措置を下すということがなかった。

2003年以降、イラクでの邦人人質事件や殺人が続き、海外での邦人の安全確保に継続的に取り組むことが重要だという認識が高まった。海外での邦人関係の事件には、警察庁が現地捜査機関の支援のためにテロ対策の部隊（TRT-2）を派遣したりするようになった。海上保安庁もまたテロ事件発生国に巡視艇を派遣するなどしている。

テロ対策のためだけではないが犯罪人引渡し条約を日本は、米国と韓国との間で締結している。日韓刑事共助条約は07年に発効した。また、実行犯追及と未然防止の両方を兼ねた措置としてテロ資金規制がある。国連が安保理決議1267等に基づいてアルカイダ、タリバーンの関係者・団体に対する資産凍結対象リストを公表しているが、日本もそのリストに基づいたテロ資金規制を実施している。ただ幸か不幸か、9.11テロ以降、日本は大物テロリストを逮捕したという実績がない。

以上、日本のテロ対策の実施状況を3つのフェーズごとにみてきた。さらに、国際的な面をみると、すべての国連加盟国は【付表】（14ページ以降）にある国際テロ関連条約の早期の締約が求められている。日本はそのすべてを批准している数少ない国の1つである。また、国連安保理決議によって立ち上げたアルカイダ・タリバン制裁委員会（安保理決議番号にちなんで1267委員会ともいう）、テロ対策委員会（同1373委員会）、大量破壊兵器不拡散委員会（同1540委員会）と誠実なコミュニケーション——各委員会に対して導入した施策について期限内に報告書を提出することなど——もとってきた。これら国際的に義務付けられた対応を重ねてきたことは、まったくそうしていない国も多数あることを鑑みれば、日本の対策には未着手の部分があるものの、国際的には及第点に達していると言ってよい。

テロ対策の改善点

日本のテロ対策は、他国との比較や実際に直面している脅威の度合を勘案す

れば合格点に達している。しかし、日本のテロ対策が本当に十分であるかどうかは、テロを未然防止したことも、大規模テロ対処によって被害を軽減したこともないだけに、保証済みというわけにはいかない。幸運にも、現在のような取組みを整備してからテロリストの真の挑戦を受けていないだけのことである。その試練は、いつなんどきやってくるかわからない。

加えて、自分の国でテロが起きなければよいというだけでは、いかにも小国的、島国的な考え方である。国境を越えたテロリストの活動を前提にすると、すべての国が認識を同じくして共通の措置をとらなければテロリズムは防げない。現実はそうなっていないので、テロ対策が遅れている国を支援する必要が生まれている。

今後、重点的に整備すべき施策が国内的、国際的にある。未然防止、被害管理、実行犯追及の各フェーズにとって必要な以下6つの点につき提言する。

提言1（未然防止—国内措置）

手製爆発物の規制を探知技術の面で強化せよ

テロに使用される武器のうち、90年代以降、大量殺傷を引き起こしてきたテロ事件の多くで使用され、しかも規制が困難なものが手製爆発物である。05年のロンドン同時テロでも使用された有機過酸化物などはその代表的な爆薬になる。その原料は肥料店、ホームセンター、薬局等で民生品として簡単に購入できる。日本でもいわゆるマニアがその製造途中で自爆する事件が複数発生している。「テロの未然防止に関する行動計画」第9項は、このような爆発物の規制を狙ったもので、関係業界への協力を仰ぐものである。

東京では、過酸化アセトン(TATP)を製造していた男が2007年6月に薬局からの不審者通報で逮捕された。それでも購入段階でその人物がテロの準備をしているか否かを見極めることは難しく、店舗からの通報だけに頼るわけにはいかない。

そこで、製造されてしまった手製爆発物が公共交通機関等に持ち込まれることを防ぐための探知能力も向上させるべきであろう。既に、さまざまな大学、企業が、手製爆発物の探知技術の研究開発と製品化を行っている。早急に、すべての空港の荷物預けと機内持ち込み手荷物チェックのゲートでは無論のこと、国際旅客船・国内船フェリーの乗り場、さらに、すぐを実施するのは困難であるが近い将来、新幹線各駅の改札、平均利用乗客の最も多い路線の主要駅改札において探知装置が設置されることが望ましい。特に鉄道の場合は、乗客の流れを止めずに瞬時に判断する器機が必要になる。

提言 2 (未然防止ほか—国際協力)

キャパシティ・ビルディング支援は当該国の人権尊重とバランスさせて行うべきである

日本の対テロ国際協力における重要な貢献は「キャパシティ・ビルディング」(対テロ能力向上)である。それは、①出入国管理、②航空保安、③港湾海洋保安、④税関協力、⑤輸出管理、⑥警察、法執行機関の協力、⑦テロ対策資金協力、⑧CBRN テロ対策、⑨テロ関連条約締約促進の各分野に及び、アジア諸国を中心に支援がおこなわれてきた。このこと自体は国際的にも求められていることであり、日本の国益にもかなう。

だが同時に、国際社会は、各国のテロ対策を、すべての人の人権の尊重や法の支配の促進と両立させることを求めている。日本も後押ししている国連の「対テロ・グローバル戦略」(2006年9月採択)においてもそのことは再確認されて、「テロ対策に関する G8 首脳声明」(2007年6月)でも言及されている。人権や法の支配を無視した対策は国際的な正統性を失い、それが効果的とも言えない。

日本がキャパシティ・ビルディングを行う対象国の中には、人権侵害が恒常化し、法手続きを逸脱した強権的、非民主的な国もある。日本は独自の基準を設けて、そのような国への支援は控えるべきである。さらに日本は、アジアで「テロ対策と人権」セミナー等を継続的に開催して、テロ対策と人権尊重が両立することを粘り強く訴え、その規範の浸透に尽力していくべきであろう。そもそも人権侵害が指摘される国には、テロ対策以前に科学的な犯罪捜査面で遅れがある。容疑者の拷問などに頼らないように、科学的捜査方法の導入を推奨し、支援すべきである。

提言 3 (被害管理—国内措置)

リスク・コミュニケーションを向上するための対テロ演習を行うべきである

対テロ演習というと、現場に駆けつける初動対応機関(警察、消防、自衛隊等)の任務や装備、マニュアルのチェックなどが目的となるのがイメージされるであろう。

だがそれだけではなく、テロ事案への対処のプロセスでは、中央政府や現場対応機関、と、被害者、現場住民、マスコミ、一般国民、国際社会との間で、リスクに関する情報を適時・正確に共有するリスク・コミュニケーションが極めて重要になる。特にNBC(核、生物剤・化学剤)が使用されると、専門家とそうでない者の間の知識の格差は大きい。専門家でない方がリスクの許容度が低

い傾向が指摘されている。つまり素人はたいしたことでも危険だと思い、どこかが危ないので行ってはならないとか、何かが危険だから食べてはならないという類の風評にのせられ、それによって関係者が経済的な損失を被ることもある。最悪はパニックにまで騒動が広がる可能性もある。もっとも専門家の間でも被害想定が異なることもあるし、関係機関が対立する見解や施策を発表することもある。そのようなことでは、一般国民にとっては行動の準則がたたない。

国民保護計画上の事態認定に至るほどの大規模テロあるいはNBCテロともなれば、首相官邸が司令塔となり、国民や国際社会に対して、適時、正確な情報提供とぶれのない方針・政策の説明をしなくてはならない。マスコミもまた自らの報道の仕方によって不必要な社会不安を煽ることもあると戒めなければならない。

リスク・コミュニケーションを向上する1つの策は訓練の方法にある。具体的には、対テロの状況付与型の図上演習を行う際に、「マスコミ」、「現場付近住民」、「国民一般」の役をコントローラー側もしくはプレイヤー側に配置する。そして、矛盾する情報や誤情報をプレイヤーに意図的に付与し、プレイヤーは何が正しい情報かを見抜き、誤った情報の拡散を抑え、社会不安を封じるような訓練をしなければならない。模擬記者会見なども演習に含めることが望ましい。このような演習の例はまだ数少ない。

提言4（被害管理—国際協力）

人質救出のあり方を国際的に検討し、能力向上すべきである

テロ行為の1つの形態に人質をとるものがある。ハイジャックや特定の施設へのたてこもりは新しい戦術でこそないが、近年では一度に極めて多数の人質をとったり、別な場所に分散したり、自爆を覚悟するようなケースも目立って増えてきた。さらには、2002年10月のモスクワ劇場占拠事件や、2004年9月の北オセチア・ベスラン学校占拠事件のように救出作戦の最中に多数の死者が出るような惨劇も繰り返された。いまや自国民が、渡航自粛勧告の対象となるような国で人質になることも珍しくない。

人質の救出は、基本的には、事件が発生した国で対処すべき問題であるから、その国の方式に委ねることになる。救出作戦の成否も、当該国の軍や警察の特殊部隊の能力と政治の意志にかかっている。問題は、その解決方法がテロリストに一方的に譲歩したり、へたな作戦を遂行し犠牲者を増やし、政府に対して不信感を増幅させるものであってはならないのに現実にはそうなることが多いことである。

そこで各国は平時から、テロに譲歩せず、かつ被害を極小化する行動規範を確認し、救出技術を向上させる必要がある。日本は人質救出をテーマにした多国間のセミナーをよびかけ、さらにはいくつかの作業部会を設けて、国連やG8に対する提言を行うべきである。例えば、①規範・法制度強化の作業部会では、人質行為防止条約の加盟を促進し（現在約150カ国が加盟）、加盟国にはその実施状況（国内法制度）を検証させる。②事前情報提供システムの作業部会では、危険度の高い国へ渡航したり、危険地域に進んで足を踏み入れることをどのようにして防ぐのか、意見交換をする（当局は、事件に巻き込まれたそのような個人を「自己責任」として見捨てるわけにはいかない）。③交渉技術向上の作業部会では、法執行機関がたてこもり犯と交渉し降伏させる技術を向上させる、④救出技術向上作業部会では、たてこもり場所内での犯人や人質の所在をつかむ技術の向上とその指導をするなど、扱うべき問題は幅広い。セミナーには政府関係機関はむろん、実際の事件の際に仲介を行った経験のあるNGO、コンサルタント会社とも知見を交換しなければならない。

提言5（実行犯追及一国内法）

テロリストのグローバルな移動に対処できるような海上阻止行動を目指せ

9.11テロのあと日本は、自衛隊を「海外派兵」しない、集団的自衛権を行使しないという法的制約の中で可能な限りの国際貢献をしようとしてきた。その結果が、テロ特措法に基づくインド洋での海上阻止行動を行う他国艦船への補給を中心とする支援であった。その活動を始めた時、日本は国際テロ問題とアフガニスタン問題と同一視してきたきらいがあった。

一方、ブッシュ米政権は9.11テロ以降、何度も繰り返し、テロとの戦いはアフガニスタンで終わるわけではない、軍事的な戦闘だけではない、と明言してきた。米国の戦い方が理にかなっていかどうかは別として、そもそもテロリストは特定の国や領域に閉じこもっているわけではない。テロリストに国境はない。テロとの戦いの「戦線」も当然にシフトする。イラクのことだけでなく、インド洋沿岸でいうならば、テロ問題の焦点は「アフリカの角」に移り、それに伴ってインド洋に展開している艦船の一部はソマリア沖にまで展開し海上テロや海賊対策にあたっている。

テロ特措法の期限が切れた後、08年1月に補給支援特措法を成立させたことは国益の観点から望ましい。だが、日本の取組みが、テロリストやテロ対処の流動的な現実には適応しきれていないことも事実である。特定の作戦に従事している艦船に給油するだけという消極的な措置から脱皮し、PSI（拡散安全保障イニシアチブ）と同様に、テロリストの洋上での身柄拘束やテロ関連物資の回

収などの任務に直接当たれるような措置を目指すべきである。洋上での多国間協力は、21世紀の安全保障政策の1つとして重要性が増すであろう。日本の生命線の1つは、南シナ海からマラッカ海峡、インド洋、アラビア海に至る海上ルートだが、その沿岸諸国にはテロや国際犯罪がはびこる国が多い。ここで沿岸諸国との協力をベースに大きな役割を果たすべきであろう。

提言6（実行犯追及一国際協力）

法執行機関間の協力を進め、検挙率を高め、テロへの勧誘をつぶすための方策を構築せよ

テロの実行犯はなかなか捕まらない。それ以前に、テロ事件の実行犯がつかとめられるのは全体のわずか3割程度にすぎない。多くのテロ事件で実行犯は捕まらないという事実から、テロはやり得との印象が持たれていることは間違いない。犯人がつかまらない、特定さえもできないのは自爆テロだけではない。自爆テロは一般的なイメージとは違って、統計が示すところによれば、イラクでもパレスチナでも10%以下にすぎない。

実行犯が捕まらない根源的な要因は一部国家の統治能力と意志の欠如にあると思われるが、破綻国家でなければ、法執行機関への外部からの支援でその能力を向上させることも可能だ。2001年以降継続している日本による「インドネシア国家警察改革支援プログラム」は、99年に国軍から分離したばかりの国家警察の運営に有益とされ、その内容も捜査関連の機器材や交番セットの供与から、現場鑑識や通信指令の訓練まで多彩である。

このようにして、各国の警察や法執行機関の底上げを行った上で、国際刑事警察機構（インターポール）を通じた情報交換の活性化、犯罪人引渡し条約の整備、司法共助体制の拡充などなすべきことは多い。

また、実行犯が捕まらない、というのはテロ活動のかなりの部分が「組織」活動ではなく、組織化される以前のグループ、あるいは新規参加者が多いことも示唆している。つまり法執行機関がマークしきれないのである。この問題は、テロの未然防止にも関係することであるが、若者の間にテロ行為への誘惑、過激主義への魅力があつて、それがさまざまな場所とツールによって拡幅している。イスラムだけではなく他の宗教にみられる過激主義、環境保護分野での過激主義、戦闘的な分離主義運動なども同様である。この取締りは各国の法制度の違いもあり、またインターネットなどの技術的な取締りの困難さもあつて、最も難しいところであるが、勧誘に関しての国際的な共通点を見出すべく、まずは、国際セミナーを数多く開催し、事例の紹介や意見交換を重ねるべきである。

以上 6 項目に絞って具体的な施策を挙げた。これらは短期間に成果をあげられないものも含まれている。すでに、本年 7 月の北海道洞爺湖 G8 サミットに向けて、入国管理の強化のためにテロリストや要注意人物の情報収集は進められ、各所で爆発物、化学剤等の探知や処理の訓練も行われている。しかし万が一、テロ事件の発生を阻止できなかったときには（たとえそれが小規模な事件であっても）、提言 3 であげたリスク・コミュニケーションの重要性を意識しながら情報を開示し、マスコミに対応し、混乱する事態を收拾しなければならない。そのための各機関、担当者の訓練や準備は短い期間なりに取組める。

そしてテロ対策は北海道洞爺湖 G8 サミットで終わるのではないから、さらに中長期を見据えた取組みを考えねばならない。

日本は「対テロ国家戦略」の策定を急げ

最後に包括的な提言をしたい。日本は数多くのテロ対策措置を講じてきたが、今後さらに国際的にも日本の支援や関与が増えるであろう。そこで長期的な展望のもとに、それらを調整し、より戦略的に再編する時期に来ている。そのためには、まずは「対テロ国家戦略」のような文書が必要となる（10～20 ページ程度で十分である）。いま、この文書 1 つを読めば、日本のテロ対策の全体像が理解できるという公文書がない。日本人にとっても自国の国際テロ対策を「テロ特措法」と同一視する誤解もあり、外国からみても、日本が何を目標としているのか、何をしているのか、はなはだわかりにくい。そのような現状が日本のイメージとしてプラスになっていないことは否めない。

「対テロ国家戦略」には次のような項目を盛り込む。①国内外のテロ情勢、テロリストの類型、②日本の対テロ 4 原則（例えば「テロリストを生まない、入れない、支援させない、逃がさない」）、③長期的目標（テロ対策を進めることでどのような世界にするのか—テロの根絶を目指すのか、それともグローバルテロの封じ込めを目指すのか。さらに、どのような国家像を打ち立てるのか—例えば「日本はテロのない安全な国」、「テロの脅しには怯まない国」など）、④テロ対策の諸目的（テロ対策を実施することで何を得的のか。例えば、安定的なエネルギー供給、海上交通路など）、⑤目的を達成するための手段の位置づけ（日本単独、二国間、多国間枠組み、それら相互の関係、あるいは軍事から交流・対話まで各手段）、⑥取り組みの優先順位—地域的もしくは分野でとくに力をいれる点、⑦課題——例えば、情報力の強化や、テロの温床となるような環境条件を明らかにすることなど。

あわせて、法律上明記されていない「テロリズム」「テロリスト」「テロ支援」などの定義も含めるべきである。例えば、北朝鮮の拉致を「テロ」だと言って

も、その問題への対応が「テロ対策」になるのだろうか。非国家主体による暴力と、国家機関による暴力への対応はおのずと異なるものだが、テロリズムの定義が明確でないことで、何でも非難すべき行為を「テロ」とレッテルをはることが許容されてしまい、そのことが本来のテロ対策の議論を妨げているといえる。

「対テロ国家戦略」をまとめるのは内閣官房（安全保障・危機管理室）になるであろう。国家戦略である以上は、内閣が変わったら破棄されたり、新たな事件が発生することで揺らぐようなものであってはならない。ただ情勢に応じて適時見直して改訂する。

このようにして日本のテロ対策を総合的に再構築し、外交政策や治安対策と連動させ、強固な治安の実現と、戦略的な国際貢献が出来るような体制をつくるべきである。

以上

【付表】 国際テロ関連条約と日本の署名・批准

順番	〈上段〉条約名（通称）、〔採択場所〕 〈下段〉条約に対応する日本国内実施法	作成年（発効） 批准年
①	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（東京条約） 〔ICAO：国際民間航空機関〕	1963（69）
	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第13条の規定の実施に関する法律	1970
②	航空機の不法な奪取の防止に関する条約（ハーグ条約）〔ICAO〕	1970（71）
	航空機の強取等の処罰に関する法律	1970
③	民間航空の安全に対する不法な行為の防止に関する条約（モントリオール条約）〔ICAO〕	1971（73）
	航空の危険を生じさせる行為等の処罰に関する法律	1974
④	国際的に保護される者（外交官を含む）に対する犯罪の防止及び処罰に関する条約（外交官等保護条約）〔UNGA：国連総会〕	1973（77）
	人質による強要行為等の処罰に関する法律（1978）の改正	1987
⑤	人質を取る行為に関する国際条約〔UNGA〕	1979（83）
	人質による強要行為等の処罰に関する法律（1978）の改正	1987
⑥	核物質の防護に関する条約〔IAEA：国際原子力機関〕	1980（87）
	原子炉等規正法改正	1988
⑦	民間空港での不法な暴力行為の防止に関するモントリオール議定書〔ICAO〕	1988（89）
	新規立法なし。	1998
⑧	海上航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約（シージャック防止条約）〔IMO：国際海事機関〕	1988（92）
	新規立法なし。刑法または人質による強要行為等の処罰法律で担保。	1998
⑨	大陸棚に設置された固定プラットフォームの安全に対する不法な行為の防止に関する議定書〔IMO〕	1988（92）
	新規立法なし。	1998
⑩	可塑性爆薬探知のための識別装置に関する条約（プラスチック爆薬探知条約）〔ICAO〕	1991（98）
	注）同条約は、締約国の国内法による犯罪化が義務付けられていない。	1997
⑪	テロリストによる爆弾使用の防止に関する国際条約（爆弾テロ防止条約）〔UNGA〕	1998（01）

	関連 7 法（生物兵器禁止法、化学兵器禁止法、サリン等人身被害防止法、爆発物取締罰則、核原料物質・核燃料物質及び原子炉規正法、放射線障害防止法、火炎瓶使用等の処罰法）のそれぞれ一部改正	2001
⑫	テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約（テロ資金供与防止条約）〔UNGA〕	1999（02）
	公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律	2002
⑬	核によるテロリズムの行為の防止に関する国際条約（核テロ防止条約）〔UNGA〕	2005（07）
	放射線を発散させて人の生命等に危険を生じさせる行為等の処罰に関する法律	2007

執筆者グループ作成