

## テロリズムとその対策—国際社会の取組み

清水 隆雄

### 【目次】

はじめに

- I テロリズムの傾向
  - 1 テロリズムの種類
  - 2 体制側テロリズム
  - 3 テロ行為の態様
- II 9.11同時多発テロ事件後における対応方法の変化
- III テロリズム対策
  - 1 アンチテロリズムとカウンターテロリズム
  - 2 テロリズム対策の方法
- IV 国際社会による対応
  - 1 テロ対処条約等
  - 2 国連総会の決議
  - 3 国連安全保障理事会の対応
  - 4 地域的取決め

おわりに

### はじめに

2001年9月11日、米国で発生した同時多発テロ事件は、多くの面において、米国のみならず、世界的に見ても一つのターニングポイントとなった。

米国の歴史学者レオ・リブフォ教授(Leo Ribuffo<sup>(注1)</sup>)は「9.11以前、我々は、次第に富裕になって行き、(このような状態が)永遠に続くだろうと考えていた。しかし、あの事件により、突然、合衆国は、長く続く薄明かりの中に捉えられてしまった。」<sup>(注2)</sup>と述べ、9.11以降、常にテロリズムの脅威に怯えていなければならなくなった米国の状況を説明している。

9.11同時多発テロ事件の衝撃により、世界の人々は、自国内のテロリズムだけでなく、国際

テロリズムの深刻な脅威について、改めて認識させられることになった。この結果、各国において、テロリズムの脅威に対しどのように立ち向かうのかについての研究が推進されることになった。また、テロリズム対策の重要性についての国際的な認識が共有化されてきた結果、各国においてさまざまな対策が講じられてきている。テロリズムは、自国内のみならず全世界的な現象なので、各国の政策担当者にとっては、国内及び国際テロリズム対策を立案し実施すること並びに国際的な協力関係を拡大することの二つが課題となっている。

本稿では、まず最近のテロリズムの傾向について、特にテロリズムの形態、発生状況等について触れた後、国際社会におけるテロリズムへの認識の変容について述べる。次に、各国間で共通するテロリズム対策の概念、方法等について概説する。そして、最後に、テロリズム対策に関する国際社会の動きについても触れることにする。

### I テロリズムの傾向

近年、テロ組織は、世界的な傾向として、以前に比べ規律の厳しくない緩やかな結びつきの組織になっている。テロ組織は、このような緩やかなつながりを持ちながら、資金を自ら調達し、さらに国際的なネットワークを形成しつつあるようである。その結果、さまざまなテロリズム組織が国境を超えて連帯し、軍事訓練や資金の調達、戦闘技術等を共有するようになってきている。また、9.11同時多発テロ事件以前は、政治的な動機に基づくテロリズムが国際テロリズムの主流を占めていたが、最近では、宗教的、

イデオロギー的な動機に基づくテロリズムも増<sup>(注3)</sup>えてきている。

## 1 テロリズムの類型

法務省の外局である公安調査庁の『国際テロリズム要覧 1998年』は、テロリズムの類型として、テロリズムを遂行する組織の主義、主張、目的により、組織の性格を反体制テロリズムと体制側テロリズムとの二つに分類している<sup>(注4)</sup>。

反体制テロリズムが、国家転覆等既存の秩序を破壊し、権力を獲得することを目的としているのに対し、体制側テロリズムは、支配者側が権力基盤の強化および体制への脅威除去を目的としている。

反体制テロリズムは、さらに以下のように、犯罪型テロリズム、虚無型テロリズム、民族型テロリズム及び革命型テロリズムの四つに分類<sup>(注5)</sup>されている。

### (1) 犯罪型テロリズム<sup>(注6)</sup>

麻薬に関連する犯罪などに関わる利権擁護を目的としている。身代金目的の誘拐を行うこともある。一貫した体系的な政治行動計画を持たない。現体制を転覆させるのではなく、テロリズムを手段として現体制の懐に飛び込み、体制側と共存しようとすることがある。この結果、犯罪型テロリズムの実行集団が、支配体制側に寄生する現象が発生することがある。寄生の例として、コロンビアの麻薬組織や米国のマフィアなどがある。

### (2) 虚無型テロリズム<sup>(注7)</sup>

体系的な政治行動計画を持ち、現体制の破壊を目的とするが、主として破壊することそれ自体に意義を見出す者によって行われる傾向がある。新体制の構築までの具体的な展望、計画を持たないニヒリストグループにより行われることが多い。孤立化した反体制派が、積極的な革命の企てに着手できない場合、革命を棚上げにして、この種の破壊に向かう傾向がある。例と

して、イタリアの赤い旅団などがある。

### (3) 民族型テロリズム<sup>(注8)</sup>

国家からの分離独立や自治権の獲得を主張する民族主義的、分離主義的なもので、イデオロギー的要素や宗教的な要素を抱えているなどさまざまな要素を混合した形態が多い。例えば、宗教やイデオロギーと結びつくと複数地域のテロリストが連携しやすくなり、規模が拡大し、国際化することもある。国際化した例として、パレスチナ解放運動組織(PLO、PFLPを含む)、アル・カーイダがある。アルカーイダの場合は、一国の枠を超えて、米国主導の国際秩序等に対抗する活動を展開している。一国内での自治要求や分離独立を主張する組織の例として、ヨーロッパでは、バスク祖国と自由(ETA)、ブルターニュ解放戦線(FLB)、アルメニア解放秘密軍(ASALA)、アイルランド共和軍(IRA)、コルシカ民族解放戦線(FLNC)、アジアでは、シーク教徒分離独立派、モロ民族解放戦線(MNLF)、タミル・イーラム解放の虎(LTTE)などがある。

### (4) 革命型テロリズム<sup>(注9)</sup>

専制政治や外国支配からの解放を目指すものである。現在の政治体制からの離脱ではなく、政治体制そのものに乗っ取り、変革することを目指すものである。一国の中だけではなく、世界的な規模に達することもある。宗教等と合体したものの中には、世界的な規模に拡大したものもある。政情不安による貧困、植民地からの解放を掲げている場合には、左翼的で反米的になることが多い。ツパクアマル(MRTA)、輝く道(センデロ・ルミノソ)、国民抵抗武装軍(FMLN)<sup>(注10)</sup>、過去の例では、ドイツ赤軍派、日本赤軍などがある。

## 2 体制側テロリズム

### (1) 公安調査庁による分類

『国際テロリズム要覧 1998』によれば、体制

側テロリズムとは、国家の支配者が自己の権力と権威に対する挑戦を抑制し、その統治、支配を強制するために用いる執行的なテロリズムをいう。

体制側の強制行為には、次の二種類がある。

- ・ 政府当局が行う鎮圧戦術
- ・ 現体制に対する脅威除去のために一般私人の行う鎮圧戦術

このような強制行動には、対応型と先制型とがある。対応型は、直接の挑発または脅威に対して行われ、先制型は、直接の挑発または脅威が客観的に明らかでない場合でも開始されるものである。

体制型テロリズムは、自警団型テロリズム、秘密工作員型テロリズム、公務執行型テロリズム、大量殺りく型テロリズムの四種に分けられる。<sup>(注12)</sup>

#### ①自警団型テロリズム<sup>(注13)</sup>

一般私人による体制側暴力の一形態であり、制度化されていないことが多い。この種のテロリズムは、一般私人が、治安当局の無能、腐敗、無関心等から、当局をあてにすることができなと感じて自警的行動に出る場合に発生することが多い。このため『自警団型』と呼ばれている。宗教的あつれき、人種的なあつれき、文化的相違及び政治的な立場の違い等に根ざすあつれきから発生する自警団型暴力は、テロリズムに発展する可能性が最も高いといわれている。しばしば人種暴動、宗教暴動に結びつく。

自警団型テロリズムの例としては、アイルランド共和軍 (IRA) に対抗して結成された北アイルランドのプロテスタント系組織「アルスター防衛協会 (UDA)」、「アルスター自由戦士団 (UFF)」、「アルスター義勇軍 (UVF)」等がある。

#### ②秘密工作員型テロリズム<sup>(注14)</sup>

私人としての行動か、公人 (公務員) としての行動か、不鮮明なまま、または交錯した形で

行使されるテロリズムのことである。例えば、非番の警察官や軍人が公務上の治安に関する関心を私生活に持ち込み、私人の立場で「暗殺部隊」として活動するケースをいう。例としては、1981年、グアテマラで1万1000人の犠牲者を出した「白い手」「紫のバラ」がある。

#### ③公務執行型テロリズム<sup>(注15)</sup>

政府当局が治安のため戦術的に公然と行使する暴力をいう。例として、レーニンの教会弾圧やスターリン政権、ヒトラー政権、ポルポト政権、ピノチェト政権等が行った暴力が挙げられる。この種のテロリズムは、正規の公務執行では治安が保てないという、政府当局内の危機感にあおられて、または政府当局者が、遵法意識を欠いていた、または公務への見返りがないうことに不満が高まった結果起ることが多い。

例えば、ゴンザレス政権時代のスペイン内務省は、「バスク祖国と自由」を殲滅させるため、1983年10月、治安警備隊の幹部で元秘密軍隊組織のメンバー、J・ピエレ・チェリドを最高責任者として、秘密極右テロ組織「反テロリスト解放グループ (GAL)」を創設した。この組織は、1987年7月に解散するまで、約4年間にわたってフランス領内のバスクで40件の攻撃を行い、27人を暗殺し、27人を負傷させた。

#### ④大量殺りく型テロリズム<sup>(注16)</sup>

政府の政策として、特定グループをそっくりそのまま抹殺してしまうような暴力を指す。大量殺りくでは、攻撃目標とされる集団の中から犠牲者を選ぶのではなく、集団そのものが殲滅の対象となる。このため、一つの民族 (通常は少数民族) を抹殺しようとする長期的、組織的な努力を必要とする。例として、ナチスのホロコースト、イラクのフセイン政権によるクルド人大量虐殺がある。このほか、1998年、ミロシェビッチ大統領時代のセルビア共和国における、コソボ自治区のアルバニア系住民の民族浄化を目的とした大量虐殺が挙げられる。

(2) その他の分類

米国空軍のテロリズム問題の専門家リチャード・エリクソン (Richard Erickson) 氏は、その著書<sup>(注17)</sup>において、国家によるテロリズム支援を、その関与の内容によって、次のように分類している。

①国家がテロリズムに直接的関与 (direct involvement) を行っているもの

・後援 (sponsorship)

国家が直接テロ行為を行う場合であり、リビア、フセイン政権下におけるイラク、シリア、イエメンがこれに該当する。

・支援 (support)

テロリストに対し、訓練を行い、爆弾等兵器を供与するなど兵站支援を行うが、テロ行為を支持するわけではない。旧ソ連、ブルガリア、キューバ、チェコスロバキア、旧東ドイツが該当する。

②テロリズムに間接的に関与 (indirect involvement) するもの

・許容 (toleration)

テロリストが国内にいることを知っていながら、支援行動も抑止行動もとらないものの。

バスク民族解放戦線に対するフランスの態度がこれにあたる。

・能力の欠如 (inaction through inability to act)

領域内の国際テロリストを無視するつもりもないが、警察力、軍事力等の欠如により、実効的に対応する能力に欠けているもの。

の。このような場合、警察や軍隊などテロ対応の使命を十分遂行するため、他国や地域的機関に協力を得る必要があるといわれている。1977年、西独機が乗っ取られたモガジシオ空港人質事件におけるソマリアがこれにあたる<sup>(注18)</sup>といわれている。

3 テロ行為の態様

(1) テロリズム発生件数

全世界におけるテロリズムの発生件数についてまとめた統計はない。ただ、国際テロリズムについては、米国国務省が1983年から2004年まで毎年発表している『国際テロリズムの動向』<sup>(注19)</sup>に記載されている (表1)。同書によれば、テロリズム発生件数は、若干の増減はあるが、全体としては1987年をピークにして、減少傾向を示している。2002年以降はさらに減少している。

同文書は、「普遍的に認められたテロリズムの定義はない」ので、文書を取りまとめるためには、何らかの基準が必要なことから、合衆国法典第22編第2656 f(d)条に規定されているテロリズムの定義を採用していると記している。同条は次のように規定されている。

第2656 f(d)条

テロリズムという言葉は、通常、一般大衆 (audience) に影響を与えることを意図し、準国家的集団 (subnational group) 又は秘密のエージェントによる、非戦闘員を標的とし、事前に計画された政治的な動機を持つ暴力をいう。

国際テロリズムという言葉は、二か国以上の市民及び領土を巻き込んだテロリズムをいう。

[表1] テロリズム発生件数 (1982-2003年)

年	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
件	500	506	565	635	612	665	605	375	437	565	363	431
年	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003		
件	322	440	296	304	274	395	426	355	205	208		

(出典：U.S.Department of States, *Pattern of Global Terrorism*, 1983から2004までから作成)

テロリスト集団という言葉は、国際テロリズムを実行する、又は国際テロリズムを実行する下位集団を持つ、すべての集団を意味する。<sup>(注20)</sup>

一方、公安調査庁の『国際テロリズム要覧』各年版（1993年から2004年まで）によれば、各年におけるテロ・ゲリラ事件発生件数は、表2のとおりである。

同書によるテロリズムの定義は次のとおりである。

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か国以上の市民又は地域の絡んだテロリズムをいう。<sup>(注21)</sup>

表2の数字には、国内および国際テロリズムのほか、ゲリラ組織による攻撃も含まれている。このため、表1の数字と大きく異なっている。

ゲリラとは、①戦争のしきたりに従って戦うものであること、②軍事的な正規軍に対する補助的なものであること、③非戦闘員には手出しをしないこと、が特徴として挙げられている。<sup>(注22)</sup> すなわち、テロリズムとは対照的に、ゲリラは軍隊を標的にしており、市民を標的にすることはほとんどない。どちらかといえば地域の住民、と結びつき支援を受けている。また一般的に言って、ゲリラは、テロリスト集団が行なうような暗殺、誘拐、ハイジャックなどはほとんど行わない。<sup>(注23)</sup>

テロリストが標的に直接危害を加え、恐怖を

与える手段としては、爆破、誘拐・人質行為、核兵器・生物兵器・化学兵器（NBC兵器）によるテロ、武装攻撃、ハイジャック、自爆テロなどがある。

米務省の「国際テロリズムの動向 (Patterns of Global Terrorism) 2003」によれば、2003年には、208件の国際テロリズムが発生した。その戦術では、「爆破」が圧倒的に多く、119件（全体の57.2%）を占めている。次に「武装攻撃」の49件（23.6%）、「誘拐」が14件（6.7%）、「自爆テロ」が11件（5.3%）、「焼夷弾によるテロ」4件、「放火」3件、「襲撃」3件、「ハイジャック」1件、「化学」1件、「その他」3件となっている。なお、「化学」1件は、2003年6月に、ベルギーのブリュッセルで、米国、英国、サウジアラビア各大使館、首相官邸、ブリュッセル裁判所、政府機関、オステンド空港、アントワープ港湾局に神経剤のアダムサイトを封入した手紙が送付され、被害を受けた10人が入院した事件である。<sup>(注24)</sup>

一方、我が国の公安調査庁がまとめた『国際テロリズム要覧 2003』によると、2003年に発生した世界のテロ・ゲリラ事件は3213件である。種類別に見ると、爆破が1218件（37.9%）で一番多く、次に「襲撃」が866件（27%）、「暗殺・殺害」が369件（11.5%）、「誘拐」が129件（4%）、放火32件、ハイジャック3件となっている。公安調査庁の数字には、ゲリラの件数も含まれているため、テロリズムに特徴的な「爆破」の件数の全体に対する割合が相対的に低くなっている。<sup>(注25)</sup>

(2) テロ組織の数

〔表2〕テロ・ゲリラ事件発生件数（1991-2003年）

年	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
件	2533	2639	2514	2755	2373	1989	2200	2378	2597	3182	2535	2734	3213

（公安調査庁『国際テロリズム要覧』1993年、1998年、2000年、2002年、2004年版より作成）

全世界のテロ組織の数を把握することはほとんど不可能である。このため、ここでは1996年、米国において、テロリズム対策強化の一環として制定された、テロリズムの防止及び効果的な死刑法 (Anti-terrorism and Effective Death Penalty Act of 1996) 第302条に基づいて国務長官が認定した海外テロ組織を紹介する。<sup>(注26)</sup> 同資料によれば、1999年10月8日発表の数字では28組織がある。認定基準は次のとおりである。

- ①米国以外の海外組織であること
- ②ハイジャック、破壊活動等を行い、又は拘束した人間を解放する条件として政府等の第三者に一定の行動を起こさせ、又は国際的に保護すべき人を攻撃するような組織であること (合衆国法典第8編第212a3B条)。2か国以上の市民及び領土を巻き込んだテロリズムを起こす組織であること (合衆国法典第22編第2656fd2条)。テロ活動に従事する能力と意図を有する組織であること ((合衆国法典第8編第1189a1B条)
- ③米国民の安全及び米国の安全保障 (国防、外交、権益) の脅威となる活動を行っていること

すなわち、米国にとって脅威となる米国外のテロ組織ということであるが、参考となると考えられるので、以下に列記する。

アブ・ニダル組織 (ANO)、アブ・サヤフ・グループ (ASG)、武装イスラムグループ (GIA)、オウム真理教、バスク祖国と自由 (ETA)、ハマス (イスラム抵抗運動)、ハラカト・ムジャヒデイン (HUM)、レズボラ (神の党)、ガマア・アル・イスラミーア (イスラムグループ)、日本赤軍 (JRA)、アル・ジハード、カハ、カハネ・ハイ、クルディスタン労働者党 (PKK)、タミル・イーラム解放の虎 (LTTE)、ムジャヒデイン・ハルク組織 (MEK、MKO、NCR)、民族解放軍 (ELN)、パレスチナ・イスラム・ジハードシャカキ派 (PIJ)、パレスチナ解放戦線 (アブ・アッ

バース派 (PLF)、パレスチナ解放人民戦線 (PFLP)、パレスチナ解放人民戦線総司令部 (PFLP-GC)、アルカーイダ、コロンビア革命軍 (FARC)、革命組織11月17日、革命人民解放軍、戦線 (DHKP/C)、革命人民闘争 (ELA)、輝ける道 (センドロ・ルミノソ)、ツパクアマル革命運動 (MRTA)<sup>(注27)</sup>

以上が1999年に米国国務長官により認定された海外のテロ組織であるが、その後、以下の組織が順次認定されている。

アルアクサ殉教者軍団、アスバット・アル・アンサル、ジェマ・イスラミヤ、ジェイシェ・モハメド、ラシュカル・トイバ、ラシュカル・イ・ジャンビ、サラフィスト・グループ、フィリピン新人民軍。

また、2004年、米国国務省は、次の6か国をテロ支援国家として認定している。<sup>(注28)</sup>

キューバ、イラン、リビア、北朝鮮、スーダン、シリア

## II 9.11同時多発テロ事件後における対応方法の変化

各国においてテロリズムに関する研究が推進され、共通の認識が共有されるようになった結果、国際関係においても、これまで見られなかった動きが現れるようになった。

第一の動きは、9.11同時多発テロ事件発生時まで、旧来の西側諸国とソ連圏諸国との間に残存していたテロリズムへの対処に関する認識等の相違点が、この事件により、解消の方向に向かったことに起因している。すなわち、旧東側諸国も、それぞれが国内的及び国際的なテロリズム問題を抱えているため、9.11同時多発テロ事件とその後のさまざまなテロリズムの発生を一つの契機として、冷戦中、政治的な敵対関係にあった旧西側陣営とも協力関係を築き、テロリズムに対し共同で対処することが重要であるという認識が現れてきたのである。<sup>(注29)</sup>

第二の動きは、米国がテロリズムとの戦いを「戦争行為」と見なした（後述）ことに付随して、一般的に言って、戦闘が終了した後に行われる「平和構築」の意味が変化し始めたことである。従来の考え方では、休戦協定等の締結によって戦闘が終了したことと、戦争が終了した後に行われるいわゆる「平和の構築」とは、それぞれ分かれており、戦闘の終了によって戦争の流れが終了し、新たに「平和の構築」作業が開始されるという考え方であった。しかし、テロリズムとの戦いにおいては、戦闘の終了と「平和の構築」とは分断されているわけではなく、同時に併行して進んでおり従来の「平和構築」とは若干異なる変化が起きていることが認識されてきた。

戦闘の終結にもさまざまな種類がある。宣戦布告から始まる戦闘と、テロリズムとの戦闘とは異なる。ある研究によれば、従来の「平和構築」という言葉の意味を、テロリズムとの戦闘の終結後の時期に厳密に適用しようとしても、適用できない部分が出てきてしまうという<sup>(注30)</sup>。

一般に、宣戦布告を行ってから開始される戦争では「交戦区域（region of war）」と呼ばれる場所が設けられる。この一定の交戦区域内においてほとんどの戦闘が行われる。しかし、テロリズムとの闘いにおいては、このような一定の区域に限定されずに、テロリストが自在に行動するため、これに対応するためには高度な機動性を要求される。

テロリズムとの戦闘は、正規の戦争と比べれば、いつ始まり、いつ終了したのかわからないものである。その時点での戦闘が終了すれば、すぐにその場所で新たな日常が開始されることになる。すなわち、宣戦布告から始まるような戦闘では、戦闘終結後、直ちに「平和の構築」が開始されるわけではなく、敵対勢力を排除し堅固な政府を成立させ、社会的、経済的環境を回復させ、さらに平和を確立するまでには一定

の時間の経過が必要である。しかし、テロリズムとの戦いでは、そのような一定の時間の経過が必要なわけではなく、直ちにこれまで実施されてきたような「平和の構築」作業が開始できる<sup>(注31)</sup>のである。

このような文脈で考えると、国内的又は国際的に、ある一定の時期又は地域について、敵対関係を減少させる努力、又は「平和構築」のための努力を行うに当たっては、特にテロリズムとの戦いの場合には、必ずしもテロリズムとの戦闘が全面的に終了している必要はない。あるいは、テロリズムとの戦闘の全てが終了しているかどうか分からないが、一部でも、戦闘が終了している地域に限ればすぐにでも「平和構築」作業を開始することができる。例えば、復興事業、信頼関係の回復のような行動を行うことは可能であらう<sup>(注32)</sup>。

このようなテロリズムとの戦闘の後に実施される「平和構築」の概念は、国連のブラヒミ報告<sup>(注33)</sup>による「平和構築」の概念と比べてより広い範囲をカバーすることになる。ブラヒミ報告という「平和構築」とは、紛争の予防という面と紛争終了後の双方の平和構築作業等をカバーしている。つまり、典型的な戦後処理である兵士の武装解除、動員解除、法の支配の強化というような作業を行っている。しかし、テロリズムとの戦闘後の「平和構築」は、ブラヒミ報告がカバーする範囲以外にまで範囲が広がることになる。

また、戦闘の終結から「平和の構築」に至るまでの時間的空間的範囲は「グレーエリア」と呼ばれている<sup>(注34)</sup>。この「グレーエリア」に属する一連の活動は、従来の戦争の概念では戦後処理の一環であると考えられていたが、9.11同時多発テロ事件以降は、テロリズムとの戦いに付随する拡大された「平和構築」作業の一部として捉えるべきではないかという意見もある<sup>(注35)</sup>。

### Ⅲ テロリズム対策

#### 1 アンチテロリズムとカウンターテロリズム

一般に、テロリズム対策の類型を説明する言葉として、アンチテロリズム（anti-terrorism=テロの防止）とカウンターテロリズム（counter-terrorism = 対テロ反撃）という二つの言葉が使用される。

アンチテロリズムとは、テロリズムを未然に防ぐことを目的とする行動のことをいう。その内容は、情報の収集・分析、外交、経済制裁などにより構成されている。このような行動は、一般に、防衛的で消極的な手段として捉えられている。しかし、必ずしも、防衛的、消極的手段として考える必要はないともいわれている。

カウンターテロリズムとは、現在進行中のテロ活動への対応、あるいは既にテロリズムが発生してしまった後の対応を指す。例えば、現在進行中の人質・誘拐事件などに対応するため、緊急に作戦指揮体制を創設すること、テロ鎮圧行動、テロ事犯の捜査・訴追などがその中に含まれる。このような行動は、一般に、テロリズムと戦うための攻撃的で積極的な手段として考えられているが、このような意味だけに限定して考える必要はないといわれている。<sup>(注36)</sup>

これらの用語は、国連において使用されており、国際的に認められた言葉であるが、国内法的には別の概念で説明している米国のような国もある。例えば、米国国防総省の軍事用語辞典は、次のように定義している。

「アンチテロリズムとは、テロリズムの活動による個人及び財産の脆弱性を減少するため用いられる防衛的手段<sup>(注37)</sup>」をいう。

また、同書は、カウンターテロリズムについて次のように述べている。

「テロリズムを予防し、防止し、対応するために取られる積極的な手段<sup>(注38)</sup>」。

以上の定義から類推すると、アンチテロリズムとは、政治的、法律的、社会的、経済的等の

広く多方面にわたる手段を用いてテロ活動を防止すること、と捉えることができると考えられる。いふなれば、アンチテロリズムとは、テロリストについての情報を収集し、あらゆる手段を用いてこれに対処すること等をいうと考えられる。すなわち、外交、国際的な協力体制の構築、経済制裁、情報収集活動等がこの範疇に含まれると考えられる。この対策は、即効性がないので効果が外部から見えにくく、一般の人には対策を講じていること自体さえなかなかわからない。

一方、カウンターテロリズムとは、国内的又は国際的な安全保障の組織（警察、軍隊等）により実施される安全保障に関する行動、とみることができ。従って、アンチテロリズムのほうがカウンターテロリズムよりも、広範な内容を有していると考えられる。これまでの、一般の人の目に見えるようなテロリズム対策は、その多くが後者にあたると思える。すなわち、警察等による安全の確保、及び軍事力の行使等が挙げられる。これらについては効果が目に見えて現れることが多い。

アンチテロリズムとカウンターテロリズムの概念の相違は、以上のように説明できるが、その境界はあいまいであり、例えば、物的、人的防護や入国管理のように、どちらの概念でも捉えられるようなテロリズム対策が多い。

#### 2 テロリズム対策の方法

##### (1) アンチテロリズムによる対処

先に述べたように、政治的、経済的、法律的、社会的及びその他の手段は、テロリズムやゲリラのような特殊な形態への対応を目的とするよりも、一般的な暴力を防ぎ、平和を継続させることを目的として使用されることが多い。爆破、武器による攻撃等を伴うテロリズムは非常に特殊な暴力なので、アンチテロリズムによる対処は、対テロ作戦を効果的に遂行する手段として

は、即効性が乏しく、長期間にわたって継続的に実施されなければ効果が現れにくい性質を持っている。このような手段は、今後テロリズムが発生しないようにするため、いわば平和構築の手段として使用されている。ここでは、主要なアンチテロリズムについて概説する。

### ①外交

国際テロリズムに対抗するためには、全世界的な協力体制を構築することが必要である。そのために、中心的な役割を演じなければならないのは外交である。多くの場合、外交的手段によるテロリズム対策は、少なくとも戦闘をこれ以上拡大させないような効果があると考えられるので、戦闘が発生した場合、通常、第一に試みられる手段である<sup>(注39)</sup>。しかし、外交が、テロリスト集団やそれを支援する国家に対して常に効果的であり、万能であるとは限らない。

準国家的集団 (subnational group) や私的な集団、その他どこの組織にも属さない一匹狼的なテロリスト等によるテロリズムが発生した場合には、外交は、この集団等との対話の手段及びこれらの集団等との共通に受け入れることができる法的な基盤をほとんど有しない。テロリストやその者が所属するテロリスト集団と国家とが、公式に接触することは、国同士の外交の範疇を超えている。

しかし、テロリスト集団にとっては、国家と交渉し政治的組織の中で一定の立場を得ることは、望ましいと捉えられる場合が多い。実際にテロリスト集団が国家と交渉を行った例がある。具体的な例として、断続的に継続していたコロンビア政府とコロンビア革命軍 (FARC) との交渉が挙げられる。ただ、このように、国家がテロリスト集団と対話し、契約を締結するというような行動について懐疑的な人も<sup>(注40)</sup>いる。例えば、元CIA長官のジェームズ・ウールジー (James Woolsey) は次のようにいう。「テロリストは (交渉の) テーブルに着くことを望んで

いるのではない。彼らは (交渉の) テーブルおよびそこに座っている人たちを吹き飛ばしたいのだ。」<sup>(注41)</sup>

このほか、テロリズムに対抗するために、テロ支援国家と目される国家との交渉が必要になる場合もある。米国は、9.11同時多発テロ事件の後、アルカーイダとその追隨者に対抗するため、テロリズム支援国家の可能性のあるリビア、スーダン、シリアにも、反テロリズム同盟の結成を呼びかけている。

### ②メディア

メディアもアンチテロリズム対策の一手段として有益であるが、その反面、テロリスト側を利することもある。

メディアが伝える一般の人たちの意見は、政府の行動のみならずテロリズムを実行している者たちの行動に対しても大きな影響を与えている。テロリストの立場から見れば、メディアの伝える情報は、しばしば、テロリズムを遂行するために必要な情報を与えてくれる重要な情報源である。例えば、人質事件が起きた場合、メディアは独自の取材により、治安当局の人質救出の努力を報道することがあるが、この報道により、テロリスト側も必要な情報を入手できることが問題となる場合もある。この他、メディアは、テロリズムに対する行動を起こすよう政府に圧力をかけるため、国内の一般の人たちの意見を一定の方向に動かすこともある。例えば、米国では、メディアが、テロリスト支援国家に対する制裁措置の中に、このような国に旅行をしないことについても含めるよう、政府に圧力をかけたという事例がある<sup>(注42)</sup>。また、米国内の世論に配慮した例としては、1986年、ベルリンのディスコ爆破事件で米国人2名が殺害され、200名以上が負傷したとして、リビアを爆撃した事件がある (後述)。この背景には、カーター政権の末期に起った駐イラン米国大使館人質事件以来、米世論が「国際テロリズム」を憎悪し

ながらも、何の報復手段もとれない欲求不満が募っていたということが攻撃の一つの理由として挙げられている<sup>(注43)</sup>。

### ③経済制裁

現在、国際社会においては、テロリズムを支援する国家が一部に存在し、テロリストの集団に資金を提供しているといわれている。テロリスト集団は、国際的なネットワークを形成し、武器や資金を内部で流通させているという。これらに対処するために、つぎのような情報が必要であるといわれている。

第一に、テロリストの資金を把握すること。

第二に、テロリストの行動を把握すること。

第三に、テロリズムを行使するのに必要な物資（例えば、「武器」など）の動きを把握すること。

このうち、テロリズムを抑制するためには、テロリストの資金を把握し、経済的な手段を用いて資金の供給を制限させることが必要である。このような、いわゆる経済制裁を行うことは、アンチテロリズムの範疇では、テロリズム抑制のための主要な方法の一つとして考えられている<sup>(注44)</sup>。

一般に、経済制裁は、テロリストの活動の支援等を行っている国家に対し行われる。その目的は、テロリスト支援を行っている国家に経済的な悪影響を与え、テロリスト等に対する国家支援等を止めさせるということである。

経済制裁の方法には、貿易の制限、技術移転の制限、経済援助の制限、輸出保証書等の発行制限、外国為替取引の制限、資本取引等の制限という6つの範疇があるといわれている。

具体的には、直接的な経済支援の停止、銀行預金のような財産等の移動の凍結等がある。これらの経済制裁には、軍事、外交と密接に関連するものもある。例えば、軍事物資の貿易の制限、軍事ライセンスの制限、国際機関からテロリズム支援国家に対し借款を与えるための賛否

を問う投票が行われる場合、反対投票をすること等がこれに含まれる。一般に、現在では、国際テロリズムを支持する政府は、経済的、軍事的援助を受けることができなくなっている。それらの国への武器弾薬の輸出は禁止又は制限されている。また、汎用品の輸出も制限されている。しかしながら、このような経済制裁を行ったからといって、テロ支援国が直ちにテロリストへの支援を停止するとは限らない。特に一国だけで実施する経済制裁で、国際的な協力を得られない場合には、効果が薄くなることがある<sup>(注45)</sup>。

9.11同時多発テロ事件の後、米国政府は、「アルバラカート (al-Baracaat)」というソマリアの主要な銀行、通信、建設集団であって、ソマリア最大の雇用者集団の米国内資産を、テロリストへの送金に関与したとの理由で凍結した。この凍結により、ソマリア国民は大きな経済的影響を受けたが、国連による国際的な人道的援助が行われたため、効果は減少した。

これに対し、多数国による経済制裁の成功例としては、以下の事例がある。

2001年9月23日、ブッシュ大統領は、行政命令13224号を発し、オサマ・ビン・ラーディンに関係する27の個人、組織の資産を凍結した。そして、財務長官に、国際的な金融システムにアクセスすることができるような世界中の銀行に制裁を行うよう各国に要請できる広範な権限を与えた。また、国連安全保障理事会は、決議1373号を採択し、すべての国に対し、テロリスト関連の資産を凍結し、テロリスト等が自由に行動できなくするために「テロリスト、テロリスト組織が国際的な作戦を実施できるような能力を制限する」ことを要請した。また、2002年1月28日、国連安全保障理事会は、決議1390号<sup>(注46)</sup>により、タリバンやアルカーイダに関係する個人や集団等の資産を凍結するよう要請している。米国と国連の主要な金融データによれば、上記

のような経済制裁の結果、約2億ドルのテロリストの資産が凍結されたという<sup>(注47)</sup>。

また、テロリストは、犯罪や不正取引などで得た資金を正当な事業活動で得た資金に見せかけるため、マネーロンダリング（資金洗浄）することがある。9.11同時多発テロ事件の後、国際テロ組織のマネーロンダリングが注目を集めた。我が国をはじめ、米、英、仏、独等の諸国は疑惑の対象となった銀行口座の凍結を行った。

このような経済制裁に劇的な効果があるかどうかは不明確である。なぜならば、テロリストは、銀行から資金を入手するような正規の方法で資金を入手するだけでなく、個人的な援助や、ブローカーからも資金を得ることが多いからである。例えば、アルカーイダの資金は、金やダイヤモンドのような、後で資金の流れを追跡することが不可能のようなものを利用し、銀行は利用しないとされている。また、ある研究者は、テロリズムは、大量の資金がなくても比較的安価に実施することができると述べている<sup>(注48)</sup>。

テロリストへの資金の流れを制限することは、非常に難しい。いずれにしても、これらの措置には即効性はないが、長期にわたって実施された場合には大きな効果を得ることが予想される<sup>(注49)</sup>。

経済制裁とは逆に、テロリストが生まれてくるような経済的、社会的状況を変化させるという方法も考えられる。過去においては、テロリストの大部分は、仕事がなく、または仕事があっても経済的な状況が芳しくない者であると見られることが多かった。そこで、貧困と無知とを減少させることによって、人々のライフスタイル変えることにより、過激派集団への参加者を少なくすることができると考えられたのである。しかし、最近では、貧困や無知等によるテロリズムは比較的少なくなり、宗教的な要因によるテロリズムが増大してきている。オサマ・ビン・ラーディンは富豪であるが、9.11同時多発テロ

事件の首謀者と目されている。同様に、9.11同時多発テロ事件で逮捕された15人のサウジアラビア人は、中流階級または中流階級に属する者の親戚であった。さらに、スペインの「バスク祖国と自由」は、比較的裕福な人たちから構成されている集団である。貧困や無知をテロリズムの原因とすることはできるが、それは、ある特定の状況におけるテロリストの行動を説明できるだけで、すべてのテロリズムの原因を示すことができる訳ではない、とアナリストは分析している<sup>(注50)</sup>。

#### ④情報収集等の諜報活動

各国は、それぞれの対内情報機関、対外情報機関を使ってテロ組織、テロ組織構成員、テロ計画等の情報を収集している。情報収集は、テロ対策にとって非常に重要である。テロの発生を事前に察知し、警告を発し、テロを未然に防ぐという面だけではなく、進行中のテロへの対抗策を講じ、テロ活動が終了した後でも、反撃を行うのに必要とされる情報を提供してくれるからである。また、諜報活動は、テロリスト集団の脆弱性を攻撃するのにも適している。例えば、テロリスト集団の指導者についてデマを流したり、テロリスト集団の構成員に寝返ることを勧めたり、テロリスト集団の内部抗争をおおったり、テロリスト集団同士を反目させたりすることもするという<sup>(注51)</sup>。

テロ情報に関しては、各国の情報交換が大きなウエイトを占めており、今日では欧米諸国ではもちろん、旧東側諸国の情報機関、警察との協力関係も構築されつつある。例えば、米国のFBI（連邦捜査局）の協力者が、約50か国においてテロリスト集団およびその構成員についての情報や、テロリズムに関する捜査等の手助けをしているという。

国際テロリズムと闘うに当たって、有効な手段の一つに犯人の送還がある。しかしながら、国際法上、犯人の送還には幾つかの制限がある。

幾つかの国は、犯罪人引渡しに係る二国間条約を締結していないこと等を理由に、特に政治犯の引渡しを拒否している。多くのテロリストは、政治的な動機によりテロリズムを実施しているので、テロリストが引き渡される見込みは少数の例外を除いてほとんどないに等しい。

テロリスト集団に潜入し、その情報を収集するというような行動は、実際に行われているようであるが、実態は不明である。われわれがそのような行動をわずかに目にすることができるのは、テロ行為が事前に阻止され、その内容が後に発表されたときに限られる。このように、潜入による情報収集活動は、テロリスト集団の意図、能力、組織の弱点を知ることができるところから、まれにはその存在が注目されることがある。例えば、テロリストによるハイジャックによって人質事件が発生した場合、現地の人たちに解決能力がないときに、助言を与え、技術的な援助を与えるような場合がこれにあたる。テロリスト集団を直接弱体化させる行動をとることもある。<sup>(注52)</sup>

#### ⑤情報提供者への報酬

情報提供者への金銭の提供は、情報提供行為の実行に非常に強力な動機を与える。過去においても、情報提供者への報酬は、イタリアの赤い旅団やコロンビアの麻薬カルテルに関する情報の収集において威力を発揮した。米国においても、国務省は、米国国民又は米国の財産に対する敵対行為を防止し解決できるような情報、およびテロリズムを実施しようとしているテロリストまたはテロリスト集団を逮捕または有罪を宣告できるような情報をもたらした者には500万ドル（約5.5億円）までの報酬を与えることができるとしている。これにより、1995年には、1993年の世界貿易センタービル爆破事件の立案者のラムジ・ヨセフ（Ramzi Yousef）が逮捕されている。オサマ・ビン・ラーディンやザワヒリ<sup>(注53)</sup>（Zawahiri）等の米国の安全を確保す

るために非常に重要な容疑者の逮捕に係する情報には、特に2500万ドル（約28億円）が提供されることになっている。<sup>(注54)</sup>

#### (2) カウンターテロリズムによる対処

次に、主要なカウンターテロリズムについて概説する。

##### ①物的・人的防護の強化

各国は、テロリストの標的と目される国内の主要施設、在外公館、空港、航空機などや外交官を含む重要人物の防護の強化を実施している。

一般的に、施設の防護に関しては、施設自体を電子装置で監視することをはじめとして、警備要員を増員し、人の施設へのアクセスに対しては身元確認に万全を期すなどしてその備えを行っている。強化の内容として、(i)館そのものを要塞化したこと、(ii)大使館を占拠したテロリストらの要求を簡単に容れなくなったこと、(iii)積極的な実行使で事件の解決を図ろうとする姿勢をとり始めたことなどが挙げられる。

航空機の防護については、例えば米国では、警察官（スカイ・マーシャル）を機内に同乗させ警戒にあたるほか、金属探知機等により爆発物を探知し、航空機内への持込を防止する方法を採用している。

##### ②出入国管理の強化

テロリストの入国を阻止するため入国管理を徹底化することが重要であるといわれている。特に国際テロリズムを防止するためには有効である。

9.11同時多発テロ事件以降、米国は外国人の入国審査と監視を強化している。イスラム諸国や北朝鮮、一部のアフリカ諸国などの懸念される国の出身者、16歳から45歳の男性を対象に登録制度を導入している。2003年からは、ビザ免除対象国の国民に対しても、機械読み取り式パスポート（MRP）を所持していない場合には、ビザの取得が義務付けられている。その上、ビ

ザを取得するためには、原則として大使館や領事館で面接を受けなければならない。2004年からは、外国人の入国時には、指紋採取と顔写真の撮影も始めた。導入当初はビザ取得者が対象だったが、2004年秋からは、日本を含むビザ免除国からの旅行者(14歳未満、80歳以上は除く。)もその対象とされた。<sup>(注55)</sup>2006年からは、両手の人差し指だけだった指紋採取を、段階的に10指すべてに拡大すると発表されている。<sup>(注56)</sup>

我が国でも、現在、テロリズムの未然防止等を目的とする出入国管理及び難民認定法(昭和26年政令第319号)の改正案が第164回国会(平成18年常会)で成立した(平成18年5月24日、法律第43号)。その主要な改正点は次のとおりである。

- ・日本に入国する外国人の指紋、顔写真などの「個人識別情報」の提供を義務付ける。(16歳未満、特別永住者等を除く。)
- ・いわゆるテロリストと認定した者を強制国外退去させる。
- ・日本に入る航空機、船舶に対し乗員・乗客名簿の事前届出を義務付ける。

### ③対テロ作戦部隊の創設

一般に、テロの鎮圧は、国内にあっては基本的には警察権の範疇にあり、警察の任務と考えられている。しかしながら、近年におけるテロリストの犯行手口が洗練され、凶悪化、国際化してきたことに伴い、そのような変化への対抗上、装備や錬度に優れた軍などの特殊部隊を投入するケースが現れてきている。例えば、英国では、特殊部隊のSAS(Special Air Service=英国特殊空挺任務部隊)を対テロリズム作戦にも参加させている。ドイツでは、国境警備隊にテロリズム対策専門の作戦部隊GSG-9(Grenzschutzgruppe-9)を創設した。米国はデルタフォース(第一特殊部隊作戦支援支隊)等をテロリズム対策に投入している。しかし、9.11同時多発テロ事件以降、米国は、テロリズ

ムを戦争と見なし、自衛のため、テロリズムを支援した国家に軍隊を派遣している。<sup>(注57)</sup>

### ④軍事力の行使

米国政府は2001年の9.11同時多発テロ事件を「戦争行為」と断定し、国際テロリズムとの戦いを、「新しい戦争」「21世紀最初の戦争」「新しい種類の戦争」と呼んだ。<sup>(注58)</sup>そして、国連憲章第51条に基づく「自衛権」を発動し、首謀者と目されるオサマ・ビン・ラーディンを匿ったとして、アフガニスタンのタリバン政権に対し武力攻撃を行った。

このほかにも、次のような米国による軍事力行使の例がある。

- (i) 1986年、ベルリンのディスコ爆破事件で米国人2名が殺害され、200人以上が負傷したとして、事件の背後に居ると目されたリビアを爆撃した。
- (ii) 1993年、クウェート訪問中のブッシュ(父)大統領の暗殺を企てたとして、イラク情報部を爆撃した。
- (iii) 1998年、ケニアとタンザニアの米国大使館が攻撃されたとして、アフガニスタンによるテロリスト訓練キャンプとスーダンの薬品工場を巡航ミサイルで攻撃した。
- (iv) 2003年、イラクが大量破壊兵器を隠匿し、テロリストを支援している等の理由により、イラクを攻撃した(現在も継続中)。

テロリズムは、国際的には、従来から犯罪として捉えられてきたため、テロリズムを「戦争行為」としてとらえ、軍事力を行使する米国の行動には、賛否両論がある。

米国のいう「新しい戦争」とは、これまで「テロリズム」「ゲリラ」「国内紛争」「内戦」「低強度紛争」「非対称戦争」などという言葉で表現されていたものである。

また、ドイツでは、テロは犯罪として位置づけられており、その取締りは原則として警察の任務となっていた。しかし、一定の条件が満た

された場合、例えば、ハイジャックされた航空機が、建造物等に突入しようとしている場合に、既存の警察力のみで有効に対処することは極めて困難であった。このような軍の支援が必要になるといような場合には、警察が軍の支援を受けられることができること等を規定する「航空安全法」が、2004年に成立した。<sup>(注59)</sup>

#### IV 国際社会による対応

##### 1 テロ対処条約等

国際社会によるテロリズムへの本格的取組が開始されたのは、第一次世界大戦終了後の国際連盟発足以降のことである。1934年、フランスで、ユーゴスラビア（当時）のアレクサンダー1世及びフランスの外相ルイ・バルトゥが暗殺された。容疑者がイタリア国籍を有していたため、ユーゴスラビア、フランスの両国が身柄引き渡しを要求したが、イタリアが犯行の政治性等を主張して、これを拒否したため、ユーゴスラビア、フランスの両国が、国際連盟に問題の検討を依頼した。1937年、国際連盟は、テロリズムを一般的、包括的な概念で捉え、全体としてこれを規制し、これを処罰するため、「テロリズムの抑止と処罰に関する条約」及び「国際刑事裁判所の創設に関する条約」を採択した。これら二つの条約は、24か国の署名を得たが、発効するまでには至らなかった。<sup>(注60)</sup>

その後、1972年に発生したミュンヘンオリンピックにおけるイスラエル選手の殺害事件を契機として、第27回国連総会において「特定のテロリズム行為の防止及び処罰に関する条約草案」が起草されたが、採択に至らなかった。また、1996年には、国連総会において、包括的テロリズム関連条約作成の提案がインドから提出され、委員会が設立された。2000年には、再びインドからテロリズム関連の条約案が提出されたが、成立のめどは立っていない。

これらの条約が成立しない主たる原因は、テ

ロリズムとは何かについての合意が成立しないからである。ある国では、テロリストと呼ばれる者が、別の国では「自由の戦士」と呼ばれるように、その対立は際立っている。

しかしながら、テロリズムの定義で対立している間にも、悲惨なテロリズムは発生し、対応には緊急を要する場合がある。このため、特定の類型の行為については、これを犯罪として認定することになった。以下が個別的なテロ対処条約の一覧である。<sup>(注61)</sup>

- |       |  |
|-------|--|
| 1963年 | 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               |
| 1970年 | 航空機の不法な奪取の防止に関する条約                       |
| 1971年 | 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                |
| 1973年 | 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    |
| 1979年 | 人質を取る行為に関する国際条約                          |
| 1980年 | 核物質の防護に関する条約                             |
| 1988年 | 民間航空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           |
| 1988年 | 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                |
| 1988年 | 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条約 |
| 1991年 | 可塑性爆薬探知のための識別装置に関する条約                    |
| 1994年 | 国際連合要員及び関連要員の安全に関する条約                    |
| 1997年 | テロリストによる爆弾使用の防止に関する国際条約                  |
| 1999年 | テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約                 |

以上13の条約は、特定の類型を犯罪とし、容疑者の引渡しまたは訴追の義務を締約国に課し

ている。

このほか、現在検討されているものとして「テロリストによる核使用の防止に関する条約」がある。しかし、現在までのところ、成立に至っていない。

## 2 国連総会<sup>(注62)</sup>の決議

1972年に発生したミュンヘンオリンピックにおけるイスラエル選手殺害事件を契機として、「テロリズムの防止措置とその根源的な原因の<sup>(注63)</sup>追究」と題する決議が採択された。この決議では、第1項において、暴力行為の増加に深い憂慮を示し、第3項で「植民地体制、人種差別体制、外国支配からの民族自決、独立という奪うことの出来ない権利を再確認」した。第4項で、「正当な民族自決権、独立、その他の人権や基本的自由を否定する植民地体制、人種差別体制、外国支配体制による抑圧的かつ継続的なテロ行為を非難する」とした。テロリズムを非難する西欧諸国、日本等と民族解放闘争の制限を警戒するアラブ・アフリカ諸国とが対立した結果、テロリズムそのものだけでなく、その原因となった国家による侵害行為を非難する<sup>(注64)</sup>内容となった。

その後、1976年から1989年までの間、この問題は検討され「国際テロリズムの防止措置及びその根源の検討」と題する決議が逐次採択されている。

1991年、第六委員会で「国際テロリズムの<sup>(注65)</sup>廃絶措置」という決議が採択された。その内容は、テロリズムの原因の除去を各国政府に要請し、テロリズムのすべての行為、方法、実行は犯罪であり正当化できないと明記している。1994年には、同趣旨の「国際テロリズム<sup>(注66)</sup>廃絶宣言」が採択されている。

## 3 国連安全保障理事会<sup>(注67)</sup>の対応

国連の安全保障理事会（以下「安保理」とい

う。）は、国連憲章第7章に基づき、軍事的及び非軍事的措置がとられる場合に、国連憲章第39条に基づく認定を行う。平和に対する脅威、平和の破壊又は侵略行為の存否を決定し、並びに国際の平和及び安全を維持し又は回復するために勧告をし、又は第41条及び第42条に従っていかなる措置をとるか決定する。安保理で採択された決定は、加盟国を拘束する。

安保理のテロリズムに関する決議は、1990年頃から採択されている。

1988年、パンナム機が爆破され、スコットランドに墜落した、いわゆる「ロッカビー事件」にリビアが関与していたとしてこれを非難する安保理決議第731号<sup>(注68)</sup>、同第748号<sup>(注69)</sup>、及び同第883号<sup>(注70)</sup>が1992年に採択された。

次に、1995年、エジプトのムバラク大統領がエチオピアを訪問した際に、同大統領の暗殺未遂事件が発生した。犯人はエジプト人であったが、スーダン側は犯人の引渡しを拒否した。1996年、安保理は、犯人を引き渡すよう安保理決議第1044号<sup>(注71)</sup>、同第1054号<sup>(注72)</sup>、及び同第1070号<sup>(注73)</sup>を採択した。

また、1993年のソマリアでの米兵殺害事件、同年のニューヨークの世界貿易センタービル爆破事件、1994年のフィリピンにおけるクリントン大統領暗殺未遂事件、1995年のサウジアラビアにおける国家警察訓練施設爆破事件、1996年のサウジアラビアの米軍施設爆破事件、1998年のケニア及びタンザニアの米国大使館爆破事件にオサマ・ビン・ラーディンが関与しており、同容疑者はアフガニスタンに潜伏しているとして、その引渡しを求める一連の決議（安保理決議第1214号<sup>(注74)</sup>、同第1333号<sup>(注75)</sup>及び同第1363号<sup>(注76)</sup>）が1998年以降に採択されている。

さらに、2001年9月11日の同時多発テロリズム事件の翌日、安保理決議第1368号<sup>(注77)</sup>が採択され、その前文において、「テロリストの行為に起因する国際の平和と安全に対する脅威」に対して

あらゆる手段で闘うことを決定し、本文において事件をあらゆるテロと同様、国際の平和と安全に対する脅威として非難し、国連憲章に基づき「個別的又は集団的自衛の固有の権利」を認めた。その2週間後には、決議第1373号<sup>(注78)</sup>が採択され、あらゆる形態のテロリズムへの経済的支援を否定し、テロリストへの安全な避難地の提供、支持、支援を抑制するよう要請した。その後、さらに決議第1377号<sup>(注79)</sup>が採択され、決議第1373号を実施するための支援が要請された。

#### 4 地域的取決め

現在までのところ、国際社会全体において、テロリズム対策に関する取決めを行うのは困難な状況にあるため、地域的なテロリズムに対する取決めが締結されている。

##### ①ヨーロッパ<sup>(注80)</sup>

1972年のミュンヘンオリンピックにおけるイスラエル選手殺害事件を契機として、欧州評議会（Council of Europe）は、諮問会議（Consultative Assembly）において「国際テロリズムに関する勧告第684」<sup>(注81)</sup>を採択した。その後、1973年にも「テロリズムを重大な犯罪と非難する勧告」<sup>(注82)</sup>が採択された。さらに1977年には「テロリズムの防止に関するヨーロッパ条約」<sup>(注83)</sup>が採択された。容疑者引渡しに関連する問題として政治犯の引渡し問題があるが、この条約は、第1条において、政治犯罪と認められない犯罪として、航空犯罪、外交官等に対する重大な犯罪、略取、人質、不法監禁、爆発物の使用を列挙している。そして、第6条及び第7条において、犯人の引渡しに応じること、引渡しに応じない場合には、国内で厳正な訴追を行うことを義務付けている。しかし、第5条において、引渡しの原則の例外規定が設けられており、第13条においても、政治犯罪であることを理由とした引渡し拒否の権利を留保する宣言を認めている。これは、事実上、政治犯罪を理由として、引渡

しを拒否できる道を開いていることになる。

こうした欠点を克服するため、1979年には、「欧州共同体加盟国におけるテロリズム防止に関するヨーロッパ条約の適用に関する協定」<sup>(注84)</sup>が作成されたが、反対意見も根強く、批准していない国も多い。

2002年、欧州理事会（EU首脳会議）は「テロ対策のための2002年6月13日の枠組決定」を採択した。この目的は、EU加盟国のテロ対策を一定の水準以上に引き上げることである。

##### ②南北アメリカ<sup>(注86)</sup>

1971年2月、OAS（米州機構）総会では、「人身に対する罪及び関連する恐喝の形態をとる国際的な重要性を有するテロリズムの行為の防止及び処罰に関する条約」<sup>(注87)</sup>が成立した。これは、中南米を中心に、外交官を人質に取り政治犯の釈放を求める事件が頻発したため作成されたものである。しかしながら、この条約成立後もテロリズムの発生は続いた。このため、1996年、米州テロ特別会議（CEITE）が開催され、テロリズムに対する宣言や決議が採択された。1998年には、第2回CEITEが開催され、地域テロ対策機関として米州テロ対策委員会が設置された。2002年には、第3回CEITEが開催され、「対テロリズム・サンサルバドル宣言」が採択され、その後さらに「米州テロ対策条約」が採択された。同条約は2003年に発効した。

##### ③中東<sup>(注88)</sup>

イスラム諸国間の連帯強化を目的として、1971年に創設されたOIC（イスラム会議機構）は、1987年に、国連や非政府組織等とともにテロリズムに関するジュネーブ宣言を採択した。その後、1994年には、「テロリズムとの闘いに関する共同規範」、1999年には「国際テロリズムと闘うためのイスラム諸国会議機構条約」<sup>(注89)</sup>を採択した。この条約では、テロリズムを「動機や目的にかかわらず、暴力又は暴力的な脅迫のあらゆる行為であり、個人的又は集団的に犯罪

計画を実行するためになされたもの」と定義づけを行っている。さらに、テロリズムの類型として、住民の生命財産を脅かし、人民に恐怖を与えること、環境、インフラ、公的又は私的財産に危害を加え、占拠し、支配することなどが挙げられている。

2002年には、OIC 外相会議で、テロリズムの断固反対を表明しているが、外国支配からの解放、自決権に基づく闘争等を尊重する国際法や国連憲章を確認し、これらの合法的な行為とテロリズムとの区別を明確にするべきだと述べている。<sup>(注90)</sup>

#### ④ アジア<sup>(注91)</sup>

1986年、南アジア地域協力連合(SAARC)は、テロ対策の一環として作業グループを設置した。1987年の第3回 SAARC サミットでは、「テロリズムの抑圧に関する南アジア地域協力連合条約」<sup>(注92)</sup>に署名している。2005年11月の第17回 SAARC サミットでは、会の締めくくりとして発表された宣言(ダッカ宣言)でも、対テロリズム協力が打ち出された。

2001年の9.11同時多発テロ事件以降、ASEAN(東南アジア諸国連合)を中心にテロリズムへの取組が活発化している。2001年には、第7回 ASEAN サミットにおける対テロリズム共同宣言が発表され、2002年には、ASEAN 地域フォーラム第9回閣僚会議において、テロリストの資金調達に関する声明が出されている。

また、APEC(アジア太平洋経済協力)でも、2002年の第10回首脳会議で、「テロリズムとの闘い及び成長の促進に関する APEC 首脳声明」が採択された。

#### おわりに

以上述べてきたように、2001年9月11日の米国内同時多発テロ事件により、国際社会は、それまでのテロリズム対策をさらに徹底化させることを余儀なくされた。各国は、国際的な協力体

制を強化する一方で、国内的にも対策を強化している。

しかしながら、現在、テロリズムとの闘いにおいて有効な対策を講じようとする、西欧の民主主義国家では、しばしば弊害が発生する。

例えば、現在 EU は、国境の障害を出来るだけ少なくし、国境をオープン化し、通商を拡大しようとする方向に向かっている。テロリズム対策のため、国境の管理を厳重にすれば、こうした動きに逆行することになる。<sup>(注93)</sup>

米国では、テロリストに関する情報を入手するため、NSA(国家安全保障局)が、大統領の命令に基づき、裁判所の令状なしに米国内でテロリストに関連する通信の傍受を行っていたが、これが、米国市民の人権を保障した米国憲法修正第4条を侵害している可能性があるということで問題となった。人権の保護等についても配慮することが必要であろう。

テロリズム対策と人権等の保護との折り合いをどのようにつけるかが今後の課題となる。

#### 注

- (1) 現在、ワシントンのジョージ・ワシントン大学教授(歴史学)。著書に *The Old Christian Right*, Temple University Press, Chicago, 1983. などがある。
- (2) Ekaterina Stepanova, *Anti-terrorism and Peacebuilding During and After Conflict*, Stockholm, Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2003, p.1.
- (3) Raphael Perl, *Terrorism and National Security: Issues and Trends*, Washington, Congressional Research Service (CRS), Issue Brief, 2005.2.22. p.1.
- (4) 公安調査庁『国際テロリズム要覧 1998』公安調査庁, pp.13-17.
- (5) 同上, pp.13-16.
- (6) 同上, p.13.
- (7) 同上, p.13.
- (8) 同上, pp.13-14.

- (9) 同上, pp.14-15
- (10) ペルーの過激派学生により結成された組織で、米  
国資本の、ペルーからの撤退等を要求してテロ活動  
を行っている組織。
- (11) FMLN は、南米エルサルバドルにおいて革命型テ  
ロリズムを実行する組織。
- (12) 公安調査庁, 前掲書, pp.15-17
- (13) 同上, p.16.
- (14) 同上, p.16..
- (15) 同上, p.16.
- (16) 同上, pp.16-17.
- (17) Richard J. Erickson, *Legitimate use of military  
force against state-sponsored international Terrorism.*  
Washington DC: Air University Press, 1989,  
pp.32-34, pp.99-103.
- (18) 宮内靖彦「国際テロ行為に対する報復爆撃の問題  
提起」『国学院法学』146号, 2000.7, pp.110-111. 及  
び山本拓実「国際テロリズムの歴史の変遷について」  
『政治経済史学』2006.2, p.37. これらの論文も、  
Erickson の前掲書に基づく、国家支援テロリズム等  
の分類を紹介している。
- (19) U.S. Department of State, *Pattern of Global  
Terrorism-2003.*
- (20) 清水隆雄「テロリズムの定義」『レファレンス』  
2005.10, pp.42-43.
- (21) 公安調査庁, 前掲書, pp.9-11.
- (22) 同上, p.9-10.
- (23) 清水, 前掲論文, pp.48-49.
- (24) 宮坂直史『国際社会におけるテロの現状と今後の  
展望についての調査』財団法人 平和・安全保障研究  
所, 2005, pp.16-17.
- (25) 公安調査庁『国際テロリズム要覧 2004』 pp.11-12.
- (26) Foreign Terrorist Organizations (FTOs) <[http://  
www.state.gov/s/ct/rls/fs/37191.htm](http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/37191.htm)>
- (27) U.S. Department of State, op.cit., p.3.
- (28) U.S. Department of State, op.cit., p.5.
- (29) もっとも、ロシアはイラク戦争に積極的でなかつ  
たことから、同戦争開始後、米ロ間に軋みが目立ち  
始め、テロリズム対策における協力関係がスムーズ  
に行かなくなってきたという。
- (30) Stepanova, op.cit., p.10.
- (31) 同上
- (32) 同上
- (33) 2000年8月に国連から出された『国連平和活動検  
討パネル報告』を通称『ブラヒミ報告』という。同  
報告は、それまでの国連平和維持活動 (PKO) を反  
省し、PKO を円滑に推進するための新たな提案を  
行った。提案の中に、紛争終了後、PKO は、文民警  
察の活用、武装解除、財政支援、選挙支援、統治支  
援等を含む「平和構築」を行なうよう提案している。
- (34) Stepanova, op.cit., p.10.
- (35) Ibid,
- (36) Ibid, pp.8-9.
- (37) U.S. Department of Defense, *Dictionary of Military  
and Associated Terms,* 2001, p.41.
- (38) Ibid., p.130.
- (39) Perl, op.cit., p.8.
- (40) Ibid., pp.8-9.
- (41) Ibid., p.9.
- (42) Ibid.
- (43) 小西昭之「リビア爆撃に秘められた米国の新戦略」  
『エコノミスト』1986.5.13, p.25.
- (44) Perl, op.cit., p.10.
- (45) Stepanova, op.cit., pp.31-32.
- (46) U.N.Doc.S/Res/1390 (28 January 2002)
- (47) Perl, op.cit., pp.10-11.
- (48) Ibid., p.11.
- (49) Ibid., p.11.
- (50) Ibid., pp.10-11.
- (51) Ibid., p.11-12.
- (52) Stepanova, op.cit., pp.19-22.
- (53) 2005年11月、ヨルダンで発生した同時テロ事件の  
首謀者とされている。
- (54) Raphael Perl, op.cit., pp.20.
- (55) エリック・ペープ「ヨーロッパ人までお断り」  
『NEWSWEEK 日本版』2003.7.30, p.28.

- (56) 「外国人の指紋採取問題」『毎日新聞』平成18.3.23.
- (57) Perl, op.cit., p.12.
- (58) 清水隆雄「9.11その後<緒言>」『レファレンス』2002.3., p.25.
- (59) 渡邊齊志「ドイツにおけるテロ対策への軍の関与—航空安全法の制定」『外国の立法』223号, 2005.2, pp.38-39.
- (60) 坂本まゆみ『テロリズム対処システムの再構築』国際書院, 2004, pp.29-30.
- (61) 個別的条約を一覧できるものとして、例えば、坂本まゆみ『テロリズム対処システムの再構築』国際書院, 2004, pp.33-34. などがある。条約名の訳は、松井芳郎他『国際法』(第4版), 有斐閣, 2002. による。
- (62) 坂本, 前掲書, pp.168-178.
- (63) U.N.Doc. A/RES/3033 (18 December 1972)
- (64) U.N.Doc. A/RES/3034 (18 December 1972)
- (65) U.N.Doc. A/RES/46/51 (9 December 1991)
- (66) U.N.Doc. A/49/743 (2 December 1994)
- (67) 坂本, 前掲書, pp.168-178.
- (68) U.N.Doc. S/RES/731 (21 January 1992)
- (69) U.N.Doc. S/RES/748 (31 March 1992)
- (70) U.N.Doc. S/RES/883 (11 November 1992)
- (71) U.N.Doc. S/RES/1044 (31 January 1996)
- (72) U.N.Doc. S/RES/1054 (26 April 1996)
- (73) U.N.Doc. S/RES/1070 (16 August 1996)
- (74) U.N.Doc. S/RES/1214 (8 December 1998)
- (75) U.N.Doc. S/RES/1333 (19 December 1998)
- (76) U.N.Doc. S/RES/1363 (30 July 2001)
- (77) U.N.Doc. S/RES/1368 (12 September 2001)
- (78) U.N.Doc. S/RES/1373 (28 September 2001)
- (79) U.N.Doc. S/RES/1377 (12 November 2001)
- (80) 坂本, 前掲書, pp.44-45.
- (81) Recommendation 684 on International terrorism (23 October 1972)
- (82) Recommendation 703 on International terrorism (16 May 1973)
- (83) European Convention on the Suppression of Terrorism, 15 Intl, Leg Matls, 1272 (1976)
- (84) Agreement Concerning the Application of the European Convention on the Suppression of Terrorism among Member States. Done at Dublin, 4 December 1979, 19 Intel, Leg Matls 325 (1980)
- (85) 渡邊齊志「ドイツ:テロリスト犯罪規定を改正するための法律案—EU法の国内法化」『外国の立法』218号, 2003.11, p.151.
- (86) 坂本, 前掲書, pp.42-44.
- (87) Convention to Prevent and Punish Acts of Terrorism Taking the Form of Crimes Against Persons and Related Extortion that are of International Significance, OAS Doc. A/6/Doc. 88 rev.1, Corr.1, 10 Intel, Leg Matls, 255 (1971)
- (88) 坂本, 前掲書, pp.48-49.
- (89) Convention of the Organization of the Islamic Conference on the Combating International Terrorism, Adopted at Ouagadougou on 1 July 1999. <<http://www.oic-un.org/26icfm/c.html>>
- (90) 坂本, 前掲書, pp.48-49.
- (91) 坂本, 前掲書, pp.47-48.
- (92) SAAC Regional Convention on Suppression of Terrorism Signed at Kathmandu on 4 November 1987, <<http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conov18.pdf>>
- (93) Perl, op.cit., p.2.

(しみず たかお・行政法務調査室)