◆特集　テロリズム対策◆

ロシアのテロリズム対策

溝口　修平

【目次】

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　チェチェン紛争の歴史的背景と現状
Ⅲ　既存のテロ関連法制
　1　テロリズムとの戦い法
　2　犯罪手段により得た収益の合法化（洗浄）及びテロリズムへの資金供与対策法
Ⅳ　テロリズム対策法
　1　概要
　2　主な変更点
　3　国家反テロ委員会の創設
Ⅴ　おわりに

Ⅰ　はじめに

ロシア政府にとって、テロリズムは最大の懸念事項である。チェチェン独立派勢力との間の紛争には解決の目途が立たず、第２次チェチェン戦争が始まった1999年以降、テロ事件はロシア国内で頻発し続けている。大きな被害をもたらしたものだけでも、1999年のアパート爆破事件、2002年の劇場占拠事件、2003年の野外コンサート爆破事件、2004年の地下鉄爆破事件（以上はすべてモスクワ）、学校占拠事件（北オセチア共和国・ベスラン）などが挙げられる。チェチェン共和国やその隣接地域では、さらに多くのテロ事件が起きている。

1998年の「テロリズムとの戦いに関する連邦法」（以下「テロリズムとの戦い法」という。）制定を始めとして、政府はこれまでにも積極的にテロリズム対策に取り組んできたが、上記のとおりテロ事件が頻発していることを考えると、これらの対策がテロ行為の抑止に成功してきたとは言いがたい。そうした中、2004年９月にベスラン学校占拠事件が起こると、プーチン大統領は治安機関の強化などさらなるテロ対策の強化に乗り出した。

本稿では、チェチェン紛争の歴史的背景と現状について概観した後に、2006年３月に成立した「テロリズム対策に関する連邦法」（以下「テロリズム対策法」という。）を中心に、ロシアのテロリズム対策を紹介する。

Ⅱ　チェチェン紛争の歴史的背景と現状

ロシアにおいてテロリズムがやまない最大の理由は、チェチェン共和国の独立派勢力との紛争が解決しないことにある。近年チェチェン独立派勢力はアルカーイダとの関係が指摘されているが、彼らの運動は元々ソ連邦（ロシア）からの独立を目指すものであり、ロシアの支配に対するチェチェン人の抵抗は、更に歴史を遡れば、ロシア帝国時代に起源を求めることができる。

18世紀以降強まったロシア帝国の植民地化政策に、チェチェン人をはじめとする北カフカス地域の山岳諸民族は激しく抵抗し、19世紀前半に、シャミーリらイスラム指導者（イマーム）の下でイマーム国家建設の動きが広がった。しかし、19世紀後半にはこれらの諸民族はロシア帝国に併合されることになった。

ロシア革命後、連合して独立国家を形成しようとする北カフカス諸民族の動きに妥協したソヴィエト政権は、1921年に北カフカス山岳部に山岳自治ソヴィエト社会主義共和国を誕生させ

たが、その後ソヴィエト政権は各民族を分断する政策をとった。チェチェンは、1922年チェチェン自治州として分離、その後1934年にイングーシ自治州と合同でチェチェノ・イングーシ自治州を形成、1936年にチェチェノ・イングーシ自治ソヴィエト社会主義共和国に格上げされた。

しかし、第二次世界大戦中に対独協力のかどで、チェチェン人とイングーシ人は中央アジア等に強制移住させられ、自治共和国も消滅した。1957年の名誉回復で自治共和国は復活したものの、強制移住による多大な損害が民族の記憶に刻まれることになった。

1991年８月、ソ連邦保守派クーデターへの抗議集会がチェチェンの首都グロズヌイで起き、これが独立要求運動にまで発展した。この運動を率いたドゥダエフは、大統領となってソ連邦及びロシア共和国からの独立を宣言し、これを認めないエリツィン政権と対立することになった。1994年12月、親ロ派勢力を支持する形でロシア軍がチェチェン内部の対立に介入したことで、第１次チェチェン戦争が勃発する。その後、主権問題を2001年まで棚上げしたハサヴュルト合意（1996年８月）で停戦し、大統領となったマスハドフはロシアとの関係正常化を目指したが、強硬姿勢を維持する武装勢力はこれに反発を強めていった。1999年８月バサエフらの武装勢力がダゲスタン山岳部に侵入し、モスクワ等で爆弾テロが多発すると、ロシア軍は再びチェチェンに侵攻し、第２次チェチェン戦争が起こった。

プーチン政権は、９・11事件後に「対テロ戦争」の名の下に掃討作戦を強化し、チェチェン共和国内に親ロ政権を誕生させたが、政権を担っていたカディロフ大統領が暗殺されるなど独立派勢力の抵抗はやまず、紛争は長期化している。

Ⅲ　既存のテロ関連法制

１　テロリズムとの戦い法

1998年に制定された「テロリズムとの戦い法」は、テロリズム対策における原則、目的・目標、テロリズムの定義、防止・処罰・テロ行為後の対応策などを規定しており、ロシアのテロリズム対策の根幹をなす法律であった。しかし、2004年９月に北オセチア共和国のベスランで起きた学校占拠テロ事件以降、プーチン大統領はさらなるテロ対策の強化に乗り出し、2006年３月に「テロリズム対策法」が制定された。これにより、「テロリズムとの戦い法」は2007年１月１日までに失効することとなった。(注1)

２　犯罪手段により得た収益の合法化（洗浄）及びテロリズムへの資金供与対策法

この法律は、2001年に資金洗浄を規制する法律として制定された後、2002年７月の「テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約」批准を受けて、テロリズムに対する資金援助も禁止するという内容に改正されたものである。

それによると、取引の一方が上記条約に参加していない国に登記、居住もしくは滞在している自然人もしくは法人である場合、又は取引の一方が上記の国に登記している銀行に口座を持って銀行送金、現金取引、有価証券の取引を行う場合については、管轄機関による統制が義務付けられる。

Ⅳ　テロリズム対策法

１　概要

2006年３月に成立した「テロリズム対策法」の概要は以下のとおりである。

⑴　原則

ロシアにおけるテロリズムとの戦いは、以下

の13の原則に基づく（第２条）。

・人及び市民の基本的権利及び自由を確保すること
・合法性を確保すること
・テロ行為の被害にあう危険性のある人物の権利保障を優先すること
・テロ活動に対する刑罰を免れさせないこと
・政治・情報宣伝・社会経済・法律分野及び別途特定される分野並びにその他のテロリズム対策措置を体系化し、複合的に利用すること
・テロリズム対策において、国が、社会・宗教団体、国際的その他の組織及び市民と協力すること
・テロリズム予防措置を優先すること
・対テロ作戦の実施に用いる武力や資源を統括的に指揮すること
・テロリズム対策措置において、公開及び非公開手段を併用すること
・テロリズムとの戦いにおける特別資源、技術的手法及び戦術並びにその参加者に関する情報の秘密を厳守すること
・テロリストに政治的譲歩をしないこと
・テロリズムの及ぼす結果を最小化すること及び（又は）それを除去すること
・テロリズムの危険度とテロリズム対策措置を均衡させること。

⑵　目的・目標

「テロリズムとの戦い法」では、テロリズムとの戦いの目的が記されていたが[注2]、「テロリズム対策法」ではこの点に関する記述はない。

⑶　定義

テロリズムは、「暴力のイデオロギー、並びに住民への威嚇及び（又は）その他の形態に関わる不法な暴力行為が、国家機関、地方自治機関又は国際機関の決定に影響を与える行動」と定義される。そして、①テロ行為[注3]の組織化・計画・準備・資金供与・実行、②テロ行為の扇動、③テロ行為実行のための不法な武装・犯罪集団の形成及びこれらの組織への参加、④テロリストの雇用・武装・訓練・使用、⑤テロ行為の計画・準備・実行における情報その他に関わる共犯、⑥テロリズム思想を宣伝することや、テロ活動を要求し、その必要性を根拠付け、正当化するような材料又は情報を頒布することは、すべてテロ活動とみなされ、刑罰の対象となる。（第３条）

⑷　軍隊の使用

テロリズムとの戦いにおいて、ロシア軍は、以下の４つの目的のために出動する。

第一に、テロ行為に使われる、又はテロリストにハイジャックされた航空機の飛行を阻止するためである。ロシアの大気圏利用規則違反を停止するよう求める地上管制塔の命令やロシア軍機による停止命令・合図に、航空機が反応しないとき、ロシア軍は武器及び軍事技術を用いて、当該航空機に着陸を強制し、飛行を停止させる。当該航空機が着陸命令にも従わず、人命や環境破壊に現実的危険性がある場合には、武器及び軍事技術を用いて、その航空機を破壊し、飛行を停止させる。また、航空機のテロ行為への利用又はハイジャックに関する確実な情報があり、その航空機を着陸させるために必要なあらゆる措置が利用しつくされ、かつ人命や環境破壊に現実的危険性がある場合、ロシア軍は武器及び軍事技術を用いて、その航空機を破壊し、飛行を停止させる。（第７条）

第二に、ロシアの内水、領海、大陸棚におけるテロ行為の阻止、又はロシア船籍を持つ船舶の海洋航行の安全確保のためである。航空機の場合と同様、規則違反を停止するよう求める命令・合図に反応せず、又は停止要請に従うことを拒否した場合、ロシア軍の軍艦（航空機）は、テロ行為の脅威除去を目的として、船舶の停止

を強制するために武器を使用することができる。当該船舶が停止要請に従わず、及び（又は）航行の停止を強制することができず、人命や環境破壊に現実的危険性がある場合には、軍艦（航空機）の武器を用いて、その船舶を破壊し、航行を停止させる。（第８条）

第三に、対テロ作戦へ参加するためである（後述）。

第四に、ロシア国外における国際テロ活動を阻止するためである。この場合の軍隊の使用には、次の２種類がある。それは、ロシア国外のテロリスト及び（又は）その基地に対するロシア領内からの武器の使用と、ロシア国外における国際テロ活動の抑止のためのロシア軍部隊の使用である。前者は大統領の決定によって、後者は連邦議会上院の決議に基づく大統領の決定によって行われる。（第10条）

⑸ 対テロ作戦

対テロ作戦とは、テロ行為の阻止、テロリストの危険性の緩和、自然人・組織及び施設の安全確保、並びにテロ行為の結果の最小化のために、軍事技術・武器及び特別な手段を用いて行われる特別な軍事的措置のことである。対テロ作戦は、他の手段によるテロ行為の阻止が不可能であるときに行われる。（第３条、第12条）

⑴ 対テロ作戦法レジーム（第11条）

対テロ作戦実施地域では、対テロ作戦法レジーム（以下「法レジーム」とする。）が導入される場合がある。法レジーム導入地域では、以下の措置及び一時的制限が行われる。

① 身分証明書の検査。身分証明書がない場合、確認のための内務省（その他の管轄機関）への移送
② 特定の場所・施設からの退去強制及び輸送手段の撤去
③ 社会秩序、国家保護に属するもの、住民の生活基盤や輸送機能を提供しているもの、又は物理的・歴史的・科学的・芸術的もしくは文化的に特別な価値のあるものの保護の強化
④ 電話による通話その他の電子コミュニケーションシステムを通じて交わされる情報の統制。テロ行為を行う状況及びテロ行為を準備し実行する人物に関する情報の収集並びにテロ行為の予防のための、電子通信網及び郵便の捜索
⑤ 緊急の場合における、あらゆる組織が所有する輸送手段（外交代表・領事その他外国のもの、国際機関のものを除く）の利用。応急手当が必要な人の医療施設への運搬、テロ行為を行った疑いのある人の追跡（その遅れが人命の脅威となりうる場合）のための、個人の所有する輸送手段の利用
⑥ 危険物の生産活動並びに爆発・放射能・化学及び生物学的に危険な物質を使用している組織の活動停止
⑦ 法人及び自然人への通信サービスの停止、又は通信網・通信手段の利用制限
⑧ 法レジーム導入地域に居住している自然人の安全な地域への一時的移住
⑨ 検疫、衛生予防措置の実施
⑩ 輸送手段や歩行者の通行制限
⑪ 住居その他の自然人の所有する建物及び土地への、対テロ作戦担当者の無制限の立入り。あらゆる組織の所有する領域及び建物への無制限の立入り。
⑫ 法レジーム導入地域への進入及びそこからの退出に際し、通過する人、輸送手段及びその荷物の検査
⑬ 武器、弾薬、爆発物、特殊薬品及び有毒物質の売買の制限又は禁止。麻薬、向精神薬などを含む医薬品の特別流通レジームの形成

(ii) 対テロ作戦の実施

対テロ作戦実施に関する決定は、治安を管轄する連邦執行権力機関（現在は連邦保安局（FSB））の長、又はその人物が任命した同機関内の他の人物が下す。そうした決定がなされていない場合、治安を管轄する連邦執行権力機関の地方支部の長が決定を下す。（第12条）

対テロ作戦を行うために、小グループが創設される。小グループには、ロシア軍の分隊・部隊及び兵団、治安・防衛・内務・司法・市民防衛などに関わる連邦執行機関の一部、並びに連邦構成主体の執行機関の一部が含まれ、対テロ作戦司令部がこれらの小グループを統一的に管理する。テロ行為の阻止は、この小グループとFSBによって行われる。（第15条）

テロ行為が阻止され、生命、健康、財産その他の法益に対する脅威が除去されたとき、対テロ作戦は終了したとされる（第17条）。また、対テロ作戦の途中で、生命及び健康の保護のためにテロリストと交渉が行われることもあるが、彼らの政治的要求については検討してはならない（第16条）。

(6) テロリスト追求体制

その目的又は活動がテロリズムの宣伝、正当化及び支持に向けられた組織の創設及び活動は、刑法によって禁止される。(注4)

(7) テロ後の対応

テロ行為の結果損害を受けた自然人及び法人に対し、国家は政府の定めた規則に基づき補償を行う（第18条）。テロ行為の被害者及びテロリズムとの戦いに参加した者には、リハビリ、法的な保護、就職斡旋・住居提供における協力などが、連邦予算及び連邦構成主体の予算によって行われる（第19条）。

テロリズムとの戦いに従事した現役軍人、連邦執行機関の職員及び専門家、連邦執行機関の常時又は一時的な協力者並びにその家族は、「テロリズムとの戦いに参加した者」として、法律に基づき社会的保護が提供される（第20条）。また、これらの人々がテロリズムとの戦いに関連して損害を受けた場合、以下のような補償を受ける。

- テロリズムとの戦いにおいて死亡した場合、その家族及び被扶養者には、60万ルーブル（1ルーブル＝約4.20円）の一時金が支払われ、住居取得の優先順位確保などの補償が与えられる。家族及び被扶養者が労働不能であるとき、世帯主を失った場合の年金が支給される。
- テロリズムとの戦いにおいて身体障害となる負傷を負った場合、30万ルーブルの一時金と法律に基づく年金が支給される。
- テロリズムとの戦いにおいて身体障害とならない程度の負傷を負った場合、10万ルーブルの一時金が支払われる。
- テロリズムとの戦いにおいて財産を喪失した場合、その損失額が補償される。（第21条）

2 主な変更点

(1) 「テロリズムとの戦い法」との違い

「テロリズム対策法」（以下この項では「新法」という。）は、ロシアで増大するテロリズムの脅威に対応し、テロリズム対策の法的基盤を強化するために制定されたものである。「テロリズムとの戦い法」（以下この項では「旧法」という。）という名称が変更されたのは、「戦い」という言葉が非常に狭い概念で、テロ行為の阻止に直接関わる特殊機関の活動のみを規定するものであったのに対し、「対策」という言葉はより広い概念で、特殊機関や治安機関だけでなく、その他の国家機関や地方自治体、市民も含めたテロリズムの抑止を目指したものであるからである。(注5) 内容に関しては、主に以下の点について大きな変更があった。

第一に、軍隊の使用に関する規定が追加された（第６条－第10条）。旧法では、国防省は「テロリズムとの戦いを遂行する主体」の１つに挙げられていたが、新法が規定するようにどのような場合に武器の使用が認められるのかは、記されていなかった。

第二に、各省庁の権限に関する規定がなくなった。旧法では「テロリズムとの戦いを遂行する主体」として、上記国防省のほかに、FSB、内務省、対外情報局、連邦警護局が列挙され、それぞれの権限が記されていたが、新法では、FSB が対テロ作戦を統一的に管理するという点のみが記されている。

第三に、補償額が増額された。旧法の規定する一時金は、テロリズムとの戦いにおいて死亡した場合10万ルーブル、身体障害者となった場合５万ルーブル、負傷した場合１万ルーブルであったが、新法では前項⑺で記したように変更された。また、旧法では補償は連邦構成主体の予算で支払われるとされていたが、新法では連邦政府の予算で支払われることになった。

第四に、法レジームにおけるマスメディアに関する規定が削除された。旧法第15条は、テロ行為に関する情報の社会への周知は、対テロ作戦を指揮する作戦スタッフの指導者が管理し、①対テロ作戦の特別な技術的内容や戦術に関する情報、②対テロ作戦の実行を困難にし、当該地域にいる人間の生命や健康に脅威をもたらすような情報、③テロリズム及び過激主義の宣伝又は正当化に資する情報、④特別部隊、作戦スタッフ、作戦に協力している人物に関する情報を頒布してはならないと規定していたが、このような規定はなくなった。

⑵　当初の法案との違い

制定された「テロリズム対策法」は、2004年に連邦議会に提出された法案からかなり修正されたものとなっている[注6]。以下では、当初の法案に記されていたが、最終的に削除されたいくつかの点を紹介する。

第一に、首相が主宰して、テロ対策に関わる様々な機関の調整を図る「連邦反テロ委員会」に関する条項が削除された。次項で記すように、FSB 長官を委員長とする「国家反テロ委員会」が創設されたために、この規定は削除されたと考えられる[注7]。

第二に、「テロ危険レジーム」に関する条項が削除された。「テロ危険レジーム」は、テロ行為を準備しているという情報又はテロ行為の脅威に関する情報がある場合に首相によって導入され、「対テロ作戦レジーム」において認められているいくつかの措置が行えるとされていた。

第三に、「対テロ作戦レジーム[注8]」において可能な措置のうち、集会・デモの禁止、メディア活動の特別な規制などに関する規定が削除された。この点は、メディアや人権団体から強い批判を受けていた点であった[注9]。

3　国家反テロ委員会の創設

「テロリズム対策法」の制定に先立ち、プーチン大統領は「テロリズム対策に関わる措置に関する大統領令」を2006年２月15日に出した[注10]。この大統領令は、FSB 長官を委員長とする「国家反テロ委員会」（以下「委員会」とする。）の創設を定めたものである。

大統領令に付された「国家反テロ委員会規程」によると、委員会はテロリズム対策に取り組む連邦執行権力機関、連邦構成主体の権力機関、地方自治体等の活動の調整や、テロリズム対策に関する政策・立法についての大統領への提案準備などの任務を負う。そして、こうした任務を遂行するために、委員会は、連邦執行機関の活動の組織・調整などに関する決定を下すこと、連邦・連邦構成主体・地方自治体の各機関等から必要な資料及び情報を照会し、それらを受け取る権限を有する。

また、各連邦構成主体にも「反テロ委員会」が創設され、連邦構成主体の首長がこれを主宰する。この地方の反テロ委員会は、連邦執行権力機関の地方支部、連邦構成主体の執行機関及び地方自治体の活動を調整することが主な役割となる。

V　おわりに

以上のように、国家反テロ委員会の下でFSBを中心とした権力の垂直性を確保し、テロリズムとの戦いを効果的なものにするということが、「テロリズム対策法」及び「テロリズム対策に関わる措置に関する大統領令」の目的である。(注11)「テロリズム対策法」は2004年に提出されて以来１年以上審議が滞っていたが、2006年に入り急速に事態が進展した（下院第２読会を２月22日、第３読会を２月26日に通過し、上院は３月１日にこれを可決した）のは、プーチン大統領が前述の大統領令を発して、立法を後押ししたためと考えられる。しかし、これまでにも様々なテロ対策を講じながら大きな成果を挙げていないことも指摘されており(注12)、「テロリズム対策法」がどの程度の効果をもたらすのかが注目される。

注

＊本稿のインターネット情報は全て2006年３月11日現在である。

(1)　補償に関する条項を除くほとんどの条項は、「テロリズム対策法」公布と同時に失効した。2007年１月１日に「テロリズム対策法」の補償に関する条項が施行されるのに伴い、「テロリズムとの戦い法」は全て失効する。

(2)　第５条において、「テロリズムとの戦いの目的は、①個人、社会及び国家のテロリズムからの保護、②テロ活動の予防、発見、抑止及びその結果の最小化、③テロ活動が可能な環境及び条件の発見及び除去、である」と記されていた。

(3)　テロ行為は、「国家機関、地方自治機関又は国際組織の決定に不法に影響を与えることを目的とし、住民を威嚇し、人命・重大な財産の侵害又は環境破壊その他の特に重大な結果をもたらすような攻撃の危険性がある爆破、放火又はその他の行為、並びに同様の目的で上記行為を行うという脅迫」と定義される。

(4)　ここで挙げられているのは、刑法典第205条（テロリズム）、第205.1条（テロ的特徴を持つ犯罪への関与又はその実行支援）、第206条（人質をとること）、第208条（不法な軍隊の組織）、第211条（航空機、船舶又は鉄道のハイジャック）、第277条（政治家及び社会活動家に対する侵害）、第278条（暴力による権力保持と奪取）、第279条（武装蜂起）、第280条（過激活動実行の公的アピール）、第282.1条（過激団体の組織）、第282.2条（過激団体の活動の組織化）、第360条（国際的保護を受ける人や施設への攻撃）である。

(5)　Пояснительная записка к проекту Федерального закона《О противодействии терроризму》（「テロリズム対策法案」に関する説明メモ）経済法律コンサルティング・ビジネス情報局HP<http://www.akdi.ru/gd/proekt/095959cm.shtm>

(6)　法案が議会に提出されてから、第２・第３読会を通過するまでは、参考文献に記したサイトに当初の法案が掲載されていたので、筆者はそれを参照した。

(7)　「連邦反テロ委員会」は《Федеральная антитеррористическая комиссия》であり、「国家反テロ委員会」は《Национальный антитеррористический комитет》であるが、ここでは共に「委員会」と訳した。なお、後述する連邦構成主体の「反テロ委員会」は《антитеррористическая комиссия》である。

(8)　制定された法律では「対テロ作戦法レジーム」となった。

(9)　《Васильев попытался успокоить общественность》*Независимая газета*, 2006. 2.26.（「ワシ

リエフは世論をなだめようとした」『独立新聞』2006. 2 . 26. ）

⑽ Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116《О мерах по противодействию терроризму》*Российская газета*, 2006. 2 . 17.（「テロリズム対策に関わる措置に関する大統領令」『ロシア新聞』2006. 2 . 17.）

⑾ 《Антитеррор в третьем чтении》*Российская газета*, 2006. 2 . 26.（「第 3 読会での反テロ」『ロシア新聞』2006. 2 . 26.）

⑿ 猪股浩司「ロシアが国家反テロ委員会を設置―加速するテロ対策強化の動き」日本国際問題研究所 HP<http://www.jiia.or.jp/column/200603/06-inomatakouji.html>;《Борьбу с террором возглавит ФСБ》*Независимая газета*, 2006. 2 . 17.（「FSB が率いるテロとの戦い」『独立新聞』2006. 2 . 17. ）

参考文献（注で記したものは除く）

・Федеральный закон《О борьбе с терроризмом》（「テロリズムとの戦い法」）ロシア連邦安全保障会議 HP<http://www.scrf.gov.ru/documents/decree/1998_130.shtml>

・Федеральный закон《О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма》（「犯罪手段によって得た収益の合法化（洗浄）及びテロリズムへの資金供与対策法」）ロシア連邦安全保障会議 HP <http://www.scrf.gov.ru/documents/decree/2001_115.shtml>

・Федеральный закон《О противодействии терроризму》（「テロリズム対策法」）経済法律コンサルティング・ビジネス情報局 HP <http://www.akdi.ru/gd/PROEKT/095957GD.SHTM>

・Уголовный кодекс Российской Федерации（「刑法典」）「ロシアの人権」HP <http://www.hro.org/docs/rlex/uk/>

（**みぞぐち　しゅうへい**・海外立法情報課非常勤調査員）