

# 東京財団研究報告書

2005 - 2

## 日本の対テロリズム政策 - 多層型テロ抑止戦略の構築 -

神保 謙 慶應義塾大学総合政策学部専任講師

高橋杉雄 防衛庁防衛研究所教官

古賀 慶 財団法人日本国際フォーラム研究員

---

東京財団研究推進部は、社会、経済、政治、国際関係等の分野における国や社会の根本に係る諸課題について問題の本質に迫り、その解決のための方策を提示するために研究プロジェクトを実施しています。

「東京財団研究報告書」は、そうした研究活動の成果をとりまとめ周知・広報（ディセミナート）することにより、広く国民や政策担当者に関わりかけ、政策論議を喚起して、日本の政策研究の深化・発展に寄与するために発表するものです。

本報告書は、「日本の対テロリズム政策 - 多層型テロ抑止戦略の構築 - 」（2004年6月～2004年11月）の研究成果をまとめたものです。ただし、報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。報告書に対するご意見・ご質問は、執筆者までお寄せください。

2005年6月

東京財団 研究推進部

---

**日本の対テロリズム政策 - 多層型テロ抑止戦略の構築 -  
研究体制**

**研究代表者**    **神保 謙**    **慶應義塾大学総合政策学部専任講師**

**共同研究者**    **高橋杉雄**    **防衛庁防衛研究所教官**

**古賀 慶**    **財団法人日本国際フォーラム研究員**

## 目 次

序 「空間横断型」安全保障の出現と「抑止論」の再構築.....	1
第1章 テロリズムは抑止できるのか？ - 国際安全保障としての「抑止論」と国際テロリズム.....	4
1. テロリズムの定義・類型とその前提の整理.....	4
2. 「抑止論」の概念とその展開.....	8
3. テロリズムへの「抑止論」の適用可能性.....	13
4. 新しい抑止論と対テロリズム戦略.....	17
5. 米国の対テロ政策.....	20
第2章 <グローバル・レベル>での対テロリズム抑止 国際社会における対テロ対策の枠組み.....	25
1. 国連およびG8におけるグローバルなテロ対策協力.....	25
2. 拒否的抑止としての拡散対抗:「拡散安全保障イニシアティブ」(PSI)を事例に.....	28
3. グローバル・レベルでの対テロ抑止戦略の必要性.....	31
第3章 <リージョナル・レベル> 東アジア地域における対テロ政策の枠組み.....	32
1. 東アジア地域協力の枠組み.....	32
2. 多国間対テロ地域協力の現状.....	33
3. 今後の対テロ地域戦略の構築.....	38
第4章 <ナショナル・レベル>での対テロリズム抑止 日本の対テロリズム政策.....	40
1. 我が国の対テロ拒否抑止戦略.....	40
2. 拒否抑止以外の能動的な措置.....	42
3. 政府の対テロ機能の強化.....	43
第5章 政策提言:多層型対テロリズム抑止戦略の構築に向けて.....	45

## 序 「空間横断型」安全保障の出現と「抑止論」の再構築

冷戦期、ポスト冷戦期、ポスト 9.11 を経て国際安全保障環境はここ 15 年間で目まぐるしい変化を遂げた。安全保障の論理を「何を守るか」(安全保障の対象)、「何から守るか」(安全保障への脅威)、「何で守るか」(安全保障の手段)の三つの側面によって捉えれば、近年の国際安全保障環境(とりわけ脅威の非対称化及び軍事技術の飛躍的革新)の変化は、この論理に根本的な見直しを迫るものであった。特に、1990年代から加速的にはじまったヒト・モノ・カネの国境の垣根を取り払うグローバル化の波を、国際テロ組織といった非国家アクターが自らのネットワーク化や活動活性化に利用するようになり、2001年の米国同時多発テロに象徴されるように、もはや国家に対する脅威は「国」と言う枠組みを越えて存在するようになった。地理的範囲に制限を受けないこのような非国家アクターの影響力が強まるにつれ、これまで「ローカルな脅威」として捉えられてきた脅威のグローバル化が進み、各国の安全保障に直結するようになったのである。つまり、グローバル(国際社会)・リージョナル(地域社会)・ナショナル(国家社会)の空間における脅威が互いに侵食しあう「空間横断型」の国際安全保障環境が出現しているのである。

9.11 事件後の国際安全保障環境において現在日本が直面している脅威の一つに、国際テロリストなどの、特定の難しい主体・ネットワーク・活動による「新たに出現する非伝統的脅威」がある。この脅威は、主体・組織・活動の所在を特定することが困難であるとともに、従来 of 平時から緊張へ、緊張から危機へ、危機から有事へ、という紛争勃発にいたるプロセスを超越し、予測不可能な恐怖を背景として、日本に対する突発的な攻撃を行う可能性をもつ新しい脅威である。

9.11 事件によって、国際テロリズムが現代世界に対する大きな脅威であることが示されたあと、対テロ戦略の在り方は国際安全保障の重要な論点となった。その中で1つの重要な論点は、「テロは抑止できるのか？」である。現在のところ、この問いについては悲観的な回答が主流であるように思われる。ブッシュ政権の「先制行動」ドクトリンは明らかにテロの抑止は極めて困難であるとの前提に基づいているし、テロの根源的な原因は貧困や低教育であって、それらを除去することがテロと戦う上で最も重要だと主張する論者も、抑止の有効性を極めて低く評価していると考えていいだろう。

確かに、非国家アクターである国際テロ組織は抑止しがたいと考えられる<sup>1</sup>。その活動の特徴は、第一に、脅威が国際的に存在している一方で、その所在が不明確で「地理的概念」にとらわれていない点であり、領土が存在せず地理的なターゲットが存在しないため、報復による懲罰に依拠した従来の相互抑止の概念は通用しない点である。第二には、テロリストの価値観が、宗教的なイデオロギー等を基盤としている点であり、時として「自爆テロ」といったテロの手段にも還元される。つまり、自己防衛を最大目的と考えるいわゆる

---

<sup>1</sup> Paul K. Davis & Brian Michael Jenkins, “Deterrence & Influence in Counterterrorism: A Component in the War on al Qaeda,” (RAND National Defense Research Institute, 2002) pp 3-6.

「合理的選択」に基づく価値観とは異なっており、価値観の共有なしにこの種のテロに対する抑止は困難である。第三に、「テロリズム」という言葉には、国際法上の統一定義が未だ存在しない点である。テロ組織は、「テロ行為を行う」といったことにおいてグループ化することは可能であっても、各組織がどういったイデオロギーまたは宗教に基づいて行動しているかを追及するとすれば、グループの細分化が必要となってくる。その結果、テロ組織にはそれぞれ異なる動機や目的があり、「国際テロ組織」を一括りに「抑止」ということは、従来の観点からは極めて困難である。

このように抑止が困難であることを前提とし、米国は「先制行動」論を提唱した。米国は、国際テロ組織の発する情報を迅速に察知し、先制的に行動することによって、その活動を食い止めることに主眼を置き、対テロ政策において一つの有効手段として考えられている。実際に、アルカイダ及びジェマ・イスラミヤ(JI)のテロ活動が、米国、イラク、インドネシアと多国間に渡っていることや、資金供給を求める国家がテロ組織へ大量破壊兵器を移転する可能性も存在していることから、国際テロ組織のネットワークを先制的に断絶する必要があるとも考えられている。

しかしながら、「先制行動」を今後の対テロ政策の基盤とするならば、情報の誤認や誤報等により情報処理の不確実性を一定程度許容する必要が出てくる。その場合、先制行動により人権侵害や物理的・精神的に被害を受ける国家・組織・個人が存在する可能性も否めず、また、先制行動に踏み切る確固たる基準が定まらない場合は、主観に依拠した自己防衛を理由に先制行動を行う可能性もあり、国際社会の規律や秩序を揺るがしかねない。更に、仮に「先制行動」、特に軍事的にテロ組織を殲滅させ国際テロリズムの防止を試みようとしても、歴史的観点から、「国際テロ組織」を根絶させることは困難であると考えられている。

したがって、国際テロリズムの防止政策として、「先制行動」に依拠した政策のみならず、他の防止政策をも視野に入れたベスト・ミックスの政策が必要とされており、その一つが国際テロ組織に対する「抑止」政策である。先制行動が国際テロリストと認識される主体の活動を経済的・軍事的といった物理的手段によって排除する一方、この国際テロリズムに対する「抑止」とは、国際テロリズムを根絶し得ない現象として、いかにその活動を精神的手段により封じ込めるかという点に主眼を置いている。したがって、国際テロの首謀者である主体、主に非国家アクターに対する抑止概念を一方向的に放棄し「先制行動」論に依存するのではなく、それら組織・個人の活動を再考し、新しい「抑止」体制の構築について考察する必要があると考えられる。

現在、「抑止論」は再構築を求められている。米ソ冷戦期に、「大量報復戦略」から「相互確証破壊」(MAD)体制に至る核の報復能力に基づく抑止戦略が確立され、「抑止論」はこの核抑止を中心に考察されてきていた。また、それらの「抑止論」に基づく体制が、一定の国際安全保障の基盤を提供してきたと考えられていたが、その抑止論の前提となっていた国際システムの中心的役割を担っていたソビエト連邦が1991年に崩壊することにより、

その論理の再構築が迫られており、本稿においてはこの「新しい脅威」に対する抑止論の構築および政策提言を行うこととする。

結論を先に言うと、一定の条件の下でテロの抑止は十分に可能だと思われる。ではその条件とはいかなるものか。それを明らかにするために、まずテロリストに関する前提を整理した上で、抑止論がこれまで論じてきた抑止失敗のメカニズムを改めて振りかえる。そうすることで、テロを抑止するために整えなければならない条件を見いだすことが出来るのである。本稿では、そういった理論的概念的な検討を踏まえ、テロの抑止が可能であることを明らかにした上で、日本において対テロ抑止の可能性を高める上でどのような政策が必要かを議論したい。

## 第1章 テロリズムは抑止できるのか？

### - 国際安全保障としての「抑止論」と国際テロリズム

#### 1. テロリズムの定義・類型とその前提の整理

##### (1) テロリズムの定義

テロリズムについて語る上で最初に突き当たる問題はテロリズムをめぐる定義である。テロリズムの定義をめぐることは、これまでも学術的な議論が幾たびもなされ、その都度コンセンサスには至らなかった。テロリズムの定義は、国際連合においても定義付けはされておらず<sup>2</sup>、国際的に統一された見解は持たれていない。ただし、一国単位においてはテロ対策上、テロリズムの定義は必要になっているため、各国政府は自ら独自の定義を行っている。そのため、国家間において、テロリズム対策においてしばしば齟齬が生じる可能性がある。

もちろん本稿も最初にその問題に突き当たるわけだが、我が国の数少ないテロリズムの専門家である宮坂直史は「主として非国家アクターが、不法な力の行使またはその脅しによって、公共の安全を意図的に損なう行為につき、国家機関と社会の一部ないし大部分が恐怖、不安、動揺を持って受け止める現象」と定義づけている<sup>3</sup>。テロリズムの定義は、時として膨張的となり、多くの人間が組織犯罪や国際犯罪等と認識している現象と混合されやすい。上記の宮坂定義においては、日本で起こった2000年5月に発生した西鉄高速バス・ハイジャック事件、いわゆる「バスジャック事件」等を含めテロリズムと呼んでいる。多くのテロ事例を研究するにあたり上記の定義付けは非常に有効であるが、ここでは、テロリズムを「国際的」なものと特化するとともに、多くの場合それは政治的・宗教的な要因を含むものと考え、宮坂定義を多少改定し、テロリズムを以下のように定義付けることとする。

##### < 我々の定義 >

非国家アクターが、国境を越えて政治的または宗教的な主義主張に基づき不法な力の行使またはその脅しによって、国内外の公共的安全を意図的に損なう行為につき、国家機関と社会の一部ないし大部分が恐怖、不安、動揺をもって受け止める現象

<sup>2</sup> 宮坂直史『国際テロリズム論』（芦書房、2002年）pp. 222-239

<sup>3</sup> ここでは、テロリズムを1)「政治的」なものに限らず、2) 国家・政府期間以外の組織・集団・個人、つまり「非国家アクター」が主体となり、3)「不法」な行為を行う、といった現象として捕らえている。また、「ある暴力がテロリズムと化すには、受け手の反応が不可欠である」と考えており、テロリズムを「国家機関と社会の一部ないし大部分が恐怖、不安、同様をもって受け止める現象」としている。宮坂直史『国際テロリズム論』p.28-29。

ところで、テロリズムに関してはいくつかの俗説がある。例えば「テロリストは合理的な思考をしない精神的に異常な人間である」とか「テロの根源は社会にあり、社会の根源にメスを入れない限りテロはなくなる」とか言う類の言説である。もしこれらが正しいのならば、そもそも相手が合理的に行動すると前提を置く抑止論は機能しないし、開発援助など社会的不公正の除去を重視した政策が対テロ戦略の中で最も重要だと結論づけられることになる。まずは、こうした考え方が正しいかどうかを検証しなければならない。

## (2) テロリズムの類型

テロリズムと一言でいっても、その中でも類型がある。主な類型では、内向型テロリスト、外向型テロリストの2つがある<sup>4</sup>。内向型テロリストとは、そのモチベーションを感情、またはテロ行為そのものに依拠しており、宗教的熱狂者などを含む。この種のテロリストは、原則として観念的に行動を起こすため、要求や目的が明確でなく、交渉を行うことは非常に難しく、自爆テロや突発的に起こりうるテロリズムなどがその種にあたる。これに対し、外向型テロリストとは、そのモチベーションが政治目標の達成であり、交渉は内向的テロリストに比べ可能である。ただし、その政治目標というものが、必ずしも正当であるとは限らないため、交渉自体が非常に困難なものとなる可能性がある。

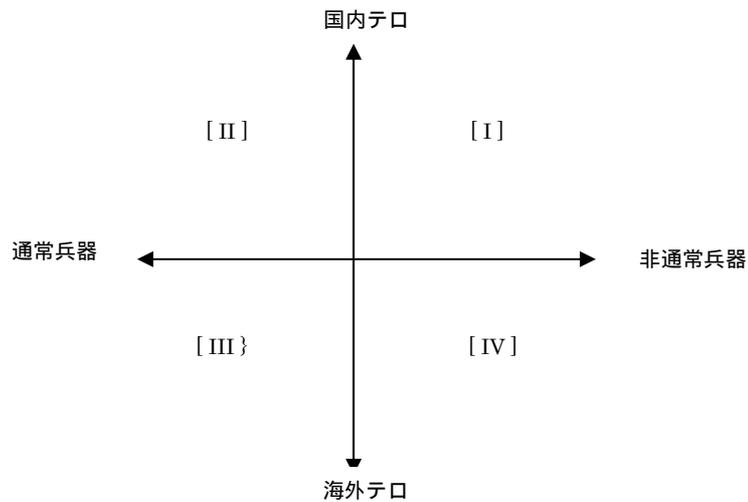
また、テロリズムが発生する場所および使用武器につき、4つの類型を考えることができる。発生場所については、「国内テロ」および「国際テロ」であり、使用武器については「非通常兵器」と「通常兵器」に分類できる<sup>5</sup>。「非通常兵器」については、NBC兵器を含む大量破壊兵器が挙げられるが、9.11 米国同時多発テロで見られたように、交通手段である航空機自体が兵器として使用される場合もある。テロリズム発生場所と使用武器は、4つに分類することが出来る(図1・参照)。

---

<sup>4</sup> Paul K. Davis & Brian Michael Jenkins, “Deterrence & Influence in Counterterrorism: A Component in the War on al Qaeda,” (RAND National Defense Research Institute, 2002)

<sup>5</sup> 宮坂直史『国際テロリズム論』42頁。

図1 . テロリズムの類型<sup>6</sup>



また、「サイバーテロリズム」といった、コンピューター制御されている鉄道・航空機などを、コンピューター・ネットワークを介在して攻撃することにより、制御機能を破壊させ、物理的な大惨事を引き起こすテロリズムの可能性も存在している。

ただし、テロの「国家機関と社会の一部ないし大部分が恐怖、不安、動揺をもって受け止める現象」において、最も効果的であるのは単発で終わらないテロ行為である。事故や災害等は国家社会を一定の恐怖に陥らせることは可能であるが、それ自体は継続性を持ちにくい。逆に、ある目標を遂行しようとするテロ組織が犯行を起こせば、その目標を達成するまでテロ活動は継続すると考えられ、その活動を制止させない限り、恐怖は継続する。この場合、そのテロ活動の実効性を裏付ける組織力が問題となってくる。また、組織化すればするほどテロ計画の分業は迅速かつ効率的に進み、地理的範囲や非常常兵器を使用する可能性は高くなり、[II]や[III]はもとより[I]や[IV]のカテゴリーに当てはまるテロ行為は増加する。

### (3) テロリストは非合理的か？

果たして、テロリストは合理的な判断が出来ない異常者なのだろうか。確かに、9.11事件にしても、パレスチナ・イスラエルで頻発する自爆テロ事件にしても、多くのテロ事件は、一般人にとって予想外の出来事で、その実行者は異常者であろうとの印象を受けやすい。しかし、単に予測や理解が不可能だからと言って、それが非合理的な行動に基づいていると見なすことは適当ではない。それは相手が「非合理的」なのではなく、自らとは異なる判断基準に基づいて「合理的」な行動を取っている可能性があるからである。

例えば、CIAで心理分析官をつとめ、アルカイダのメンバーをはじめとして多くのテロリストにインタビューを行った心理学者のジェラルド・ポストは、その著書の中で、一

<sup>6</sup> 宮坂直史『国際テロリズム論』44頁。

般論として、テロ組織は精神的にゆがんだ人間を排除する傾向があり、事実アルカイダのテロリストは精神的に極めて正常であると述べている<sup>7</sup>。また、イスラエルで頻発する自爆テロの実行犯さえ、そのほとんどは教育程度も低く失業している若者であるにしても、本来的に正常な判断能力を欠くのではなく、テロ組織の上級メンバーに心理的操作を受け、自らの行為が名誉なものであったり、あるいは残された家族が社会的経済的に報われると本気で信じて行動していると分析している<sup>8</sup>。

こうしてみると、テロリストが「非合理的」と即断することがいかに粗雑な仮定であるかが明らかになる。仮に自爆テロであっても、(一部の宗教テロリストは例外かもしれないが)死そのものが目的なのではない。あくまで目的合理性の観点から、目的を達成するために最も有効な方法が自爆テロだからその方法を選択するのである。そこでは当然、合理的な思考に基づいて、無駄死を回避し、最大限の効果のある死に方が追求されることになる。すなわち、一見わけのわからない非合理的な行動を取っているように見えても、ほとんどのテロリストは実はある種の合理性を持って行動していると考えべきなのである。

#### (4) テロの原因は社会にあるのか？

テロ対策をめぐる議論の中で頻繁に見られるのが、テロを防ごうと思ったらテロの根本原因である貧困や教育問題といった社会的不公正を解決することが必要であり、軍事力や警察力は対症療法でしかないと主張するものである。確かに、この言説の後半部分は正しいかもしれない。軍事力や警察力で出来ることはテロ組織を活動不能にすることであり、テロ組織がそもそも生まれた根本的な状況を変えることは全く出来ないからである。しかし、そもそもテロの原因は社会的不公正なのだろうか。

先に挙げたポストによれば、確かに自爆テロの実行犯は低教育、低所得者層出身であることが多いという。しかし、彼らはテロの実行犯に過ぎない。彼らに動機付けを行い、武器を与えているのはテロ組織なのである。また、サウジアラビアの富豪家族の一員であったオサマ・ビン・ラディンがアルカイダを創設したこと、世界第二の経済大国日本でしかも高学歴の人間が多数オウム真理教に参加したこと、世界最大の経済を誇るアメリカでいくつも極右のテロ組織が生まれていることを考えると、テロ組織の成立そのものに貧困や教育といった要因はほとんど関係ないことがわかる。

例えば、ポストはテロ組織を5つに類型化している。少数民族の分離独立を目指す分離主義者、左翼革命を目指す社会革命主義者、宗教的信条に基づいて体制に反抗する宗教主義者、過激なナショナリズムを信奉する右翼暴力主義者、過激な環境保護グループや動物愛護グループといった単一争点グループである<sup>9</sup>。このいずれもが、社会的、政治的、宗教的な信条の相違からテロへと走ったグループであって、貧困や低教育が原因で

<sup>7</sup> Jerrold M. Post, *Leaders and Their Followers in a Dangerous World: The Psychology of Political Behavior* (Ithaca: Cornell University Press, 2004), p.2.

<sup>8</sup> Ibid., p.3.

<sup>9</sup> Ibid., pp.123-127.

生まれた集団ではない。

結局のところ、どんな社会でも社会体制に対する批判や不満は存在するわけで、テロ組織とは、それが高じて暴力手段によって社会への異議申し立てを行っている集団だと言える。貧困層や低教育層から自爆テロの実行犯が生まれているとしても、貧困や教育問題はテロを考える上では枝葉でしかないのである。仮に貧困層や低教育層がなくなってそれらの層から自爆テロ用の兵隊のリクルートが出来なくなったとしても、テロ組織はまた別の方法によってテロを続けるだろう。なぜなら、政治的、宗教的、社会的信条の相違こそがテロの根本原因であり、それが片付かない限りテロのインセンティブはなくなるからである。民主主義政治システムは、多元的な信条の共存を容認する社会システムだが、そうであっても全ての異なる信条を調和させることが可能なわけではない。そして、調和不可能な信条を持っている集団が暴力手段化したとき、もはや根源的原因を取り除くことは出来ない。なぜなら、それは社会のよって立つ基盤を掘り崩すことになるからである（オウム真理教の例で言えば、日本国民全体がオウム真理教徒にならなければ根源的原因はなくなる）。となると、どうあっても軍勢力や警察力といった物理的な手段による対症療法的な処方箋は必要なのだと考えられよう。そこで考えられるべきことが、「テロを『抑止』する」ことなのである。

## 2. 「抑止論」の概念とその展開

### (1) 抑止の定義

「抑止」とは、一体どのような効果なのか。大辞林<sup>10</sup>によると「[名](スル)おさえつけて活動などをやめさせること」、また広辞苑<sup>11</sup>によると「おさえとどめること」と定義されている。つまり、本定義で「抑止」を考える場合、ある主体の活動を抑圧し制止させること、と考えられる。例えば、主体「A」と「B」が存在する場合、Aがある手段を以てBの活動を抑圧させ、制止させるということである。ここでは、抑圧する手段やBの活動自体については言及しないため、日本語における「抑止」とは広義の概念となる。

他方で、英語の「Deterrence」(抑止)という概念は日本語と比べ若干、狭義のものとなっている。オックスフォード英語辞典(the Oxford English Dictionary)<sup>12</sup>においては、「抑止する」とは、「恐怖により、思いとどませる、逆を向かせる、または抑制させる。何かにより恐怖させる、危険や困難などの状況を考慮することにより、行動や行為を思いとどまらせる」と定義付けており、この定義においては「恐怖」という言葉が鍵を握っている。つまり、英語による「抑止」とは、「恐怖」による抑圧を意味するところにある。

辞書による概念においては、日本語に比べ英語の定義は「抑止」する手段について「恐怖」という要素が用いられているとあり、より明確に絞られているため抑止の概念が絞り

<sup>10</sup> 『大辞林』(三省堂、1999年)

<sup>11</sup> 『広辞苑』(岩波書店、1991年)

<sup>12</sup> *The Oxford English Dictionary* (Oxford University Press, 1991)

やすい。この点において、本稿では抑止を「恐怖を与えること、つまり『脅威』を構築することにより相手の活動などを抑圧し、制止させること」と定義づける。

## (2) 抑止の概念：「戦略的抑止」と「内部化抑止」

ローレンス・フリードマン<sup>13</sup>によると、抑止の概念は「戦略的抑止」と「内部化抑止」の2つに大きく分類できる。まず、「戦略的抑止」とは、抑止対象の価値や行動パターン等を考慮し、抑止を行う主体が自らの判断に基づき「脅威」を構築し、相手を抑止することである。これは、相手側の反応を推測し自らの行動を計画するといった戦略の第一原則であるべき常識的判断によって導かれている。実際はその「脅威」を構築する方法は、恐喝や物理的行動など多岐に渡るが、これらの行為の意味するところが相手に伝わるか、または確実に理解されるか等の問題が含まれるため、失敗するケースもある。また、抑止する主体の意図が明確に伝達されていない場合でも、相手が行動を自ら制止させる場合もあるため、この戦略的抑止が効果的であったかどうかを証明することは出来ない。

他方、「内部化抑止」とは、抑止対象とされる主体が、自身の意図を持つ、持たないに関わらず、自らの判断に基づき、抑止を行う主体の利益に反する行動を自制するといった行動である。

上記の2分類が「抑止」の概念であるが、いずれにしても抑止を行う主体およびその対象に「脅威」の概念を確立させ共有する必要があると考えられる。その「脅威」という概念は、「コスト」と「ベネフィット」の関係で考えることができ、コストがベネフィットを超えるか、またはを超える可能性が高い場合に感じる知覚度であるということも言える。例えば、ここに「A」と「B」という主体が存在する。Aの行動によってBが知覚する脅威が高くなり、AがBから知覚する脅威が低い場合、Bは不利な条件に置かれる。この場合、AがBにある行動を強制することは可能であり、BはAの要求に従う方が従わない場合より「コスト」が低いと感じる<sup>14</sup>。

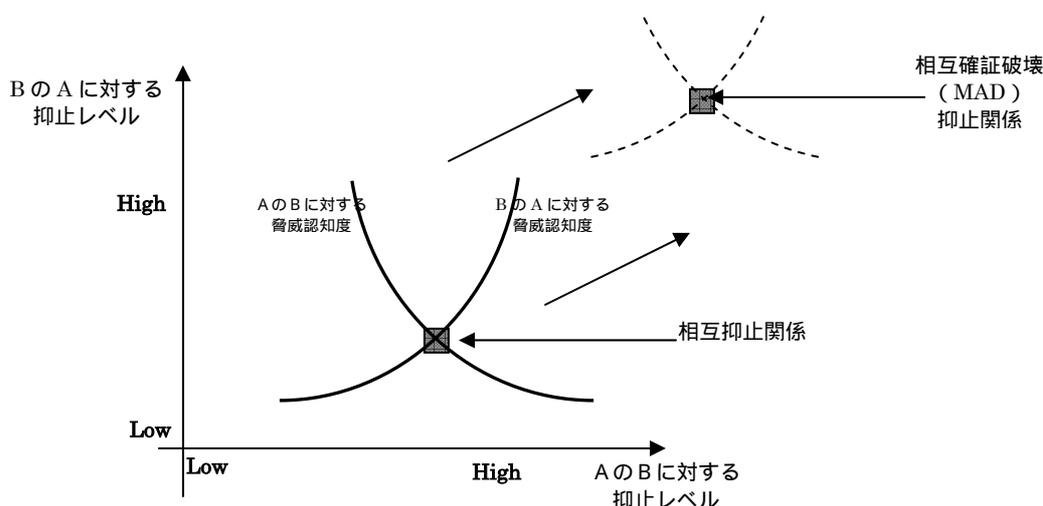
これは、逆も然りであるが、AとBの双方が同等の脅威を知覚する場合、そこでは一定のステール・メート状態が確立され、相互抑止関係、つまり均衡が成立する(図2参照)。ただし、AやBの政策や行動および脅威の認知度は一定では無いため、この抑止関係は恒久的ではない。例えば、軍事面においては、テクノロジーの進化等により常に通常兵器等の改善が余儀なくされるため、抑止関係は不安定になる。この状態を打開するために、AまたはBは、均衡状態あるいは自己優位に立とうとし、いわゆる「安全保障のジレンマ」に陥る可能性も高くなる。ただし、AとBの相互の脅威認知度が最大限まで上昇すると、ステール・メート度は非常に高くなると考えられるため、これが冷戦時の「核抑止」を基盤に置いた「相互確証破壊」(MAD: Mutual Assured Destruction)にあたり、核兵器という地球規模の破壊を確証する脅威は、国家間に相互抑止が成立していたと考えられている。

<sup>13</sup> Lawrence Freedman, *Deterrence: Themes for the 21<sup>st</sup> Century* (Polity Press, 2004)

<sup>14</sup> Ibid

そのため、A と B との関係は、脅威認知がより低い部分で争われるか、または相互抑止関係を崩しどちらか一方の脅威認知度を向上させようとする状態になる。

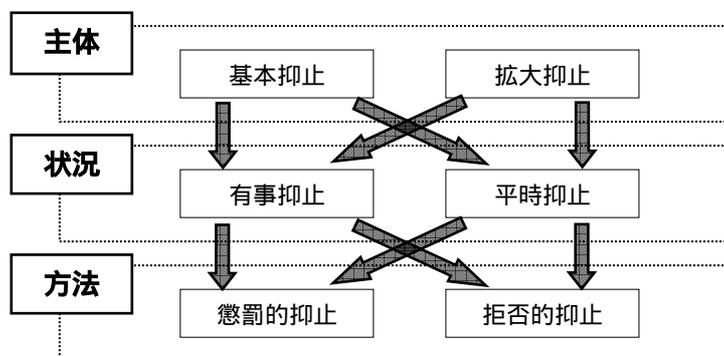
図 2 . 相互抑止関係



(3) 「抑止」の種別

抑止には非常に多くの概念が確立されているが、それは(1)主体、(2)状況、(3)方法、の3種類に分類できる。「抑止」を構築する場合、抑止の手段を使用し防衛する主体を特定し、抑止を必要とする状況の判断を行い、いかに構築するかという方法を導き出すプロセスを踏むこととなる。また、(1)の抑止は、「基本」(central)、「拡大」(extended) (2)は、「有事」(immediate)、「平時」(general) (3)は、「懲罰的」(punishment)、「拒否的」(denial) の2種類に分けることができる<sup>15</sup>(図2.参照)。

図 3 . 抑止構築のプロセス



<sup>15</sup> Lawrence Freedman, *Deterrence: Themes for the 21<sup>st</sup> Century* (Polity Press, 2004): Freedman は、「限定抑止」(narrow)と「広範抑止」(broad)を加えているが、本稿では省略することとする。Ibid.

抑止を構築するプロセスを考える上で、まずその「主体」がどこに置かれているか模索する必要があり、この部分で「基本抑止」と「拡大抑止」<sup>16</sup>に分類できる。「基本抑止」とは、ある対象の行動が自身の利益に直接的に反するため、その主体が自ら行う抑止である。たとえば、A という国が、B という国の脅威が直接 A 国の利益に反するために、B 国に向けて自身の脅威を増強させ、B 国の脅威と相殺させてその行動を抑止させることである。冷戦時代に韓国が行っていた軍事増強は、主に北朝鮮の韓国に対する直接的な軍事脅威に対抗させたものであり、韓国は「基本抑止」を行ったといえる。

他方で、「拡大抑止」は、ある対象の行動が自身の利益に間接的に反する場合に用いられ、国家間の同盟等を指す。A 国、B 国、C 国で考えるならば、B 国の脅威が A 国に向けられているにも関わらず、A 国と C 国の利害が一致するため、C 国が A 国への軍事援助等を以て B 国の行動を抑止することである。冷戦時の日本が憲法 9 条の制約から自身の軍事力増強に制限が課せられていたため、日米同盟を通して米国の核抑止に基づきソ連の軍事脅威に対抗したのが「拡大抑止」である。この抑止では、脅威が直接的になり利益に反する程度が高くなればなる程、主体の抑止構築へのモチベーションは高まり、脅威が間接的になり利益が反する程度が低くなればなる程、主体の抑止を構築させようとするモチベーションは低くなる。

抑止構築の次の段階においては、主体の置かれている「状況」を判断する必要があり、「有事抑止」と「平時抑止」<sup>17</sup>がある。「有事抑止」とは、その名のとおり有事におこり、精神的にも時間的にも切迫した状態から生じる抑止である。ここでの抑止は、一方が真剣に相手への攻撃を考え、他方がその攻撃を阻止するために報復の脅威を与えることによって発生する。1963 年に米国とソビエト連邦の間で発生した核の脅威を中心とした「キューバ危機」がそれにあたる。また「平時抑止」とは、先制攻撃や報復の脅威を発生することなく、有事に備えるために日常的に自らの脅威構築の能力を向上させていく状態から発生する。ここでは、脅威の発生する可能性を鑑み、共通の脅威認識を持つという前提を基に構築させる抑止である。この認識に齟齬が生じると有事に転じる可能性が高いが、他方でこの平時抑止が存在しない場合、相手より利益の侵害が生じる可能性が高い。状況判断により、抑止の方法は変化する。

最終段階では、抑止の構築する「方法」に焦点が置かれ、ここでは「懲罰的抑止」と「拒否的抑止」<sup>18</sup>に分類される。「懲罰的抑止」は報復による脅威を構築することにより、抑止対象に強制的にある選択を迫ることを目的とする。これは、核抑止の概念がそれにあたり、先制攻撃を行った際、自らが被る損害が先制攻撃の利点を上回るコストがかかることを示唆し抑止を構築することである。例えば、ミヤシャイマーは、核兵器の抑止力の信頼性は

<sup>16</sup> Ibid. : Lawrence Freedman は「基本抑止」に“Central Deterrence”という用語を使用している。

<sup>17</sup> Frank C. Zagare & D. Marc Kilgour, “Perfect Deterrence” (Cambridge University Press, 2000)

<sup>18</sup> Glenn Snyder, “Deterrence by Denial and Punishment” (Princeton; Center of International Studies, 1958)

絶大なものであるため、核兵器の保有を各国に認めさせるべきであると推進している<sup>19</sup>。

また、「拒否的抑止」は抑止対象に強制的にある選択をさせるのでは無く、戦略的選択を狭めるのに十分な脅威を構築し、状況を支配することを目的とする。つまり、これは相手の目的達成の公算に働きかけるものであり、紛争や闘争がエスカレートする可能性を押さえるものである。これは、1980年代に米国レーガン政権時に打ち出された政策であるSDI構想(SDI: Strategic Defense Initiative)や、1990年代より推進されてきているミサイル・ディフェンス構想がそれに当たる。しかしながら、あらゆる攻撃方法が考えられる状況においては、拒否能力のみに依拠した防衛の信頼性は高いとは言い難く、抑止対象の行動を完全に制止させることは難しいと考えられる。また、主観的に「拒否能力」と認識していても、相手によっては「攻撃力」と認識される場合もあり、武力紛争に発展する可能性も出てくる。つまり、「拒否的抑止」を構築させるには、その拒否能力の信頼性を積み重ねていくことと、その拒否能力が攻撃能力に発展しないと相手に認識させる必要がある。そのため、この拒否的抑止の信頼性を担保するために、しばしば懲罰的抑止と重層的に用いられることがある。

#### (4) 抑止論の今後

上記で述べたような抑止論は、原則として冷戦時代より分析されてきた研究成果であるため、主に抑止を行う主体および抑止の対象は「国家」という枠組みで捉えられるケースが多い。そのため、国家の枠組みでない組織・個人という非国家アクターを主体とする抑止論の研究は行われておらず、また非国家アクターに対しては、「抑止は不可能」と研究そのものが放棄されてしまうケースが多い。しかしながら、テロリストおよびテロ組織に対する「内部化抑止」をいかに戦略的に構築させていくかといった点においては、既存の抑止構築のプロセスを通して分析する余地がある。そのためにはまず、国際テロリズムの特徴を考察し、国際テロリズムに有効な抑止を分析する必要がある。

前節では、テロリストと言ってもある種の目的合理性を持って行動していることと、テロの根源的な原因を取り除くことは困難であり、軍事力や警察力による対処が必要であることを述べた。つまり、テロ組織の存在を事実として受け止めながらその暴力的行動を封じ込めること、すなわち抑止は可能でありまた必要だと言えよう。

しかしながら、抑止論は元来米ソ核戦争を防ぐための理論体系として発達したものであって、対テロ政策において適用可能かについては若干の疑問がある。そこで、「抑止はなぜ失敗するのか」についてまず明らかにし、対テロ抑止はこの失敗条件に該当するのかについて検討してみたい。もし常に失敗条件が満たされてしまうなら、テロ組織を抑止するのは不可能だが、もしそうでないのなら、状況次第で抑止が可能だからである。

---

<sup>19</sup> John Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War" International Security (Summer 1990)

### 3. テロリズムへの「抑止論」の適用可能性

#### (1) 抑止はなぜ失敗するか

それでは抑止はいかなる状況で機能しえないのだろうか。仮に「テロリズムに対して抑止は不可能である」という立論を成立させるためには、抑止失敗のメカニズムについて精査する必要がある。ここでは、その中でも最も大きな問題である「認識ギャップ」と「利益の均衡」について検討することにする。

「認識ギャップ」とは、抑止論の主要な学派である合理的抑止理論の中で指摘されているもので、端的に言えば、抑止側と挑戦側とで相手の意図と能力に関して異なる認識を持っているために抑止が成立しにくい状況を指す。

合理的抑止理論では、抑止の成否は挑戦側が行う費用 - 利得計算によって一義的に決定されると考え、抑止が成功するためには、挑戦側の利益よりも大きいコストを強いる能力を抑止側が有していること、その能力を行使する意図を持っていること、さらにそれらが挑戦側に伝達され、しかも正しく認識されること、の3つの条件が満たされなければならないとされる<sup>20</sup>。

そして、もし抑止側が、挑戦側の行動を思いとどまらせるのに必要な意図と能力を正しく認識せず、抑止とも宥和とも取れる中途半端な行動をしてしまった場合や、挑戦側が抑止側の意図と能力を正しく認識していなかった場合には、双方が「合理的」な判断に基づいて行動していたとしても抑止が破綻する可能性があるのである。これが、「認識ギャップ」によってもたらされる抑止の失敗である。そして、前節で述べたような懲罰的抑止と拒否的抑止の分類に従えば、「認識ギャップ」は、懲罰抑止に対しては抑止側の攻撃力によって挑戦側が強いられるコストに対する認識の相違に関して起こり、拒否抑止に対しては挑戦側が自らの目標達成可能性の見積もりを誤ることによって起こるのである。

もう1つの「利益の均衡」とは、合理的抑止理論に対する批判として1970年代半ばに生まれた経験主義学派によって指摘されたもので、当事者間の争点に対する価値判断をめぐる問題である。ここでは、もし挑戦側よりも抑止側の方が、その争点の重要性を高く認識していることが明らかであれば、抑止のコミットメントの信憑性は高まり、抑止が成功する可能性は高まると考えられる<sup>21</sup>。

しかし、挑戦側の方がその問題をより重要であると考え、抑止側よりも強い決意を持って臨んでいるとしたら、抑止成功の可能性は低くなる。そのため、当事者間に「利益の均衡」があり、また争点をめぐる双方の要求が調和可能であることが抑止成功の必要条件で

---

<sup>20</sup>代表的なものとして、William W. Kauffmann, "The Requirement of Deterrence," in William W. Kauffman, ed., *Military Policy and National Security* (Princeton: Princeton University Press, 1956.), pp.12-38 がある。

<sup>21</sup> Richard Ned Lebow, "The Deterrence Deadlock: Is There a Way Out?," in Robert Jervis, Richard Ned Lebow, and Janice Gross Stein, *Psychology and Deterrence* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1985), p.183.

あるとされる<sup>22</sup>。逆に言えば、当事者間の利益が不均衡状態にあったり、両者の要求を調和させることが困難であれば、抑止は失敗しやすいと考えるのである。

## (2) テロへの抑止

以上に抑止失敗のメカニズムについて簡単に要約したわけだが、これを換言すれば「認識ギャップ」を防いだり、「双方の要求を調和」させることが出来れば抑止が成功する見込みは高くなるということでもある。そこで、ここではテロリズムを抑止する上でこうした手だてが有効かを検証してみたい。

先に、テロリズムの定義について宮坂の定義に言及したが、彼自身が述べているように、この定義は、動機としての「政治性」の排除、主体としての「非国家アクター」、行為としての「不法性」、「国家機関と社会」への影響の重視といった特徴を持っている。特に強調されているのは、「何がテロリズムに当たるのか、それを決めるのは犯人ではなくて、受け手側の感覚である」<sup>23</sup>と述べているように、テロの真のターゲットとは、テロによって直接被害を受ける「犠牲者」では必ずしもなく、それを直接、間接に目撃する「観客」である。すなわち、要人暗殺のようなケースを除けば、テロリズムは必ずしも「犠牲者」への直接的な打撃を目的としているのではなく、「観客」への波及的な心理的効果にこそ重点があるのである。

したがって、抑止をテロに適用する場合、2つのフェーズでの抑止が考えられる。「犠牲者」発生フェーズと「観客」への影響フェーズである。しかし、抑止力とは挑戦側に対して行使するものであるから、「観客」の心理に作用させることは難しい。また、後者の場合最も有効なのは事件を全く報道しないことであるが、現代民主主義国家でそんなことは不可能である。そこで、少なくとも「犠牲者」が出ない限りは「観客」への影響も生じないわけだから、ここでは「犠牲者」発生フェーズにしばって抑止戦略を論じることとする。

さて、テロ組織はそれぞれ何らかの目的を持っている。アルカイダであればイスラム原理主義実現のための米国の影響力の排除、日本赤軍であれば左翼革命の実現、バスク解放戦線であればバスク地方の分離独立が目的である。そして先に述べたようにテロ組織も目的合理性を持って行動すると考えるならば、目的の性質によって行動様式が異なることになろう。それは、テロ組織に対する抑止を試みる場合、相手の目的の性質によって、有効性や取るべき手段が異なることを意味する。そこでテロ組織の目的を、前述したポストの分類にしたがって、分離主義、社会革命、宗教主義、右翼暴力主義、単一争点グループの5類型に分け、それぞれについて認識ギャップを防げば抑止は成り立つか、あるいは利益の調和が可能なのか考えてみる。それを図示したものが表1である。

<sup>22</sup> Richard Ned Lebow and Janice Gross Stein, *We All Lost the Cold War* (Princeton: Princeton University Press, 1994), p.321.

<sup>23</sup> 宮坂直史『国際テロリズム論』30頁。

表1：テロ組織のタイプごとの抑止可能性

	認識ギャップ防止 (懲罰抑止)	認識ギャップ防止 (拒否抑止)	利益の調和可能性
分離主義	/		
社会革命			×
宗教主義	/×		×
右翼暴力主義			×
単一争点			×/

まず、認識ギャップについてだが、これは懲罰抑止と拒否抑止に分けて考えてみる。懲罰抑止における認識ギャップの解消とは、国家側が、テロ攻撃が行われた際には報復攻撃を行う意思を明示し、またテロ組織に打撃を与えるだけの能力を有していることを誤解なくテロ組織側に認識させることであり、拒否抑止における認識ギャップの解消とは、テロ攻撃から社会を防衛する意思を明示し、またテロ組織の目標達成を阻むだけの能力を有していることを誤解なくテロ組織側に認識させることである。

両者を比較すると、懲罰抑止の有効性はそれほど高くない。その理由は二つある。まず、先にも述べたように、テロ組織が重視するのは「観客」へのインパクトであることである。しかし、あるテロ攻撃に対して事後的に報復攻撃がなされようと、そのテロ攻撃そのもののインパクトが損なわれることはない。そのため、いずれにしてもテロの目的は達成されてしまうわけだから、懲罰抑止によってテロ攻撃を抑止できる可能性は限られていると考えられるのである。

もう一つは、能力的な問題である。テロ組織は多くの場合、一般社会に紛れて行動する。そして、彼らに報復するときの最大の問題は、火器や装備の問題ではなく、一般市民の間に存在するテロリストを識別し、選択的に攻撃することが極めて難しいことなのである。そのため、自らがうまく潜伏している確信があり、攻撃されることはないというテロ組織側が認識している場合には、懲罰抑止が成立する可能性は極めて低い。

ただし、懲罰抑止が全く無力というわけではない。自らの信条を出来るだけインパクトのある形で「観客」に訴えるためにあえて報復攻撃のリスクを看過することはあるだろうが、よほどインパクトの大きいテロでない限り、たった1回のテロで壊滅したらテロ組織の目的は達成されないからである。ほとんどの場合、自らの目的を達成するためには、ある程度シリーズ化されたテロ攻撃を行わなければならないわけだから、一度のテロ攻撃と引き続く報復で全滅するわけにはいかない。したがって、もし国家側が十分な能力を持っていて、報復攻撃がテロ組織そのものを無力化する可能性があるとしたら、テロ組織側は報復攻撃を回避するためにさまざまな努力を払わなければならないだろう。そうなれば、テロ組織側の行動の自由は制約されるため、ある程度はテロに対する安全性は高まる。

この観点から見たとき、特に分離主義テロ組織に関しては懲罰抑止が機能する可能性は

あると思われる。自らの分離独立を実現するためには、肝心の武装組織を維持することが必要だからである。社会革命テロ組織や右翼暴力主義テロ組織、単一争点テロ組織についても、自らの信条を実現させるためには組織的に存続している必要があるわけだから、これも懲罰抑止が機能する可能性はある。宗教主義テロ組織にもある程度はこうした理屈は成り立つだろうが、ある種の終末思想を持つ宗教テロ組織の場合は、組織存続は目的でないことが考えられるため、懲罰抑止の機能する可能性は低くなるだろう。

次に拒否抑止に関してだが、ことテロに関する限り、有効性は懲罰抑止より高いと思われる。前述の通り、対テロ抑止の文脈における拒否抑止とは、テロ組織側の目的達成を阻む能力である。すなわち、拒否抑止能力を整備することとは、「犠牲者」が出ないようにする能力なのである。そしてもしそれが出来れば、必然的に「観客」にインパクトを与えることも出来なくなる。となると、そもそもテロが有効な手だてとならないわけだから、テロ組織側の目的類型に関わらず、抑止が有効に機能する可能性は高くなるのである。

最後に利益の調和可能性だが、これはテロ組織の目的によって大きく異なってくる。まず分離主義テロ組織であれば、自治権付与、あるいは最終的には独立承認などによって政治的に利益を調和させることは不可能ではない。また、単一争点テロ組織についても、何らかの形で主張の折り合いがつく可能性はあるだろう。ただし、他の3者についてそれができる可能性は極めて低い。この3者のいずれもが、既存の社会体制そのものを攻撃対象にしているものであり、体制側が自らの存続を放棄しない限り、両者の主張が調和することはあり得ないからである。

### (3) 拒否抑止によるテロ抑止戦略

こうしてしてみると、テロに対して抑止戦略を採る上で最も有効なのは拒否抑止戦略であることがわかる。懲罰抑止は場合によっては機能するが、「観客」へのインパクトをことさら重視するテロ組織に対しては事後的な報復が効果を発揮する見込みは少ない。また、利益をめぐる問題に関しても、分離主義テロリストに対しては利益の調和を図ることも出来ようが、それ以外のテロリストと調和を図ることは不可能である。その一方で、テロリストは目的合理性を持って行動すると前提をおいた場合、目的達成の可能性が極めて少なかったり、そのためのコストが極めて高いことがわかれば、新たに、脆弱で効果の大きいターゲットを探すことはあっても、あえて困難な目標にテロ攻撃を仕掛けることはしないだろう。また、仮に彼らがあえて危険を冒してテロ攻撃を仕掛けてきたとしても、高い拒否能力を整備してあれば彼らの攻撃を失敗させることが見込める。これは懲罰抑止力にはない効果である。このように、対テロ抑止戦略を立てる場合、どのテロリストに対しても等しく効果を発揮し、かつ実際の被害を局限できる可能性のある拒否抑止に資源を投入することが、最もコストパフォーマンスが高い方策であると考えられる。

ここで1つ対テロ抑止戦略における軍事力の役割について考えてみたい。対テロ拒否抑止が目的とするのは、テロリストに目標達成が困難であると認識させることである。そし

てその段階で有効なのは、軍隊と言うよりも、むしろ警察であったり、社会の脆弱な部分のセキュリティを強化する措置であろう。軍隊は一般社会に紛れ込むテロリストと戦うようには出来ていないからである。そのため、対テロ抑止戦略における軍事的手段の役割は懲罰抑止において果たすものに限られる。しかし、懲罰抑止そのものの有効性が限られている上に、報復対象であるテロ組織の所在が特定できない限り攻撃を行うことは出来ない。

となると、軍事力を対テロ戦略の中で有効に活用するには、抑止以外の役割を与える必要がある。すなわち先制行動である。つまり、相手が先にテロ攻撃を行ったか否かに関わらず、自らを攻撃してくる可能性のあるテロ組織を発見、特定することが出来次第攻撃することである。このように考えると、アメリカが、国土安全保障省を創設することで非軍事的手段による拒否抑止力を強化する一方で、国防省が、懲罰抑止だけでなく先制行動戦略を採るのは、非常に合理的な方策であると思われる。

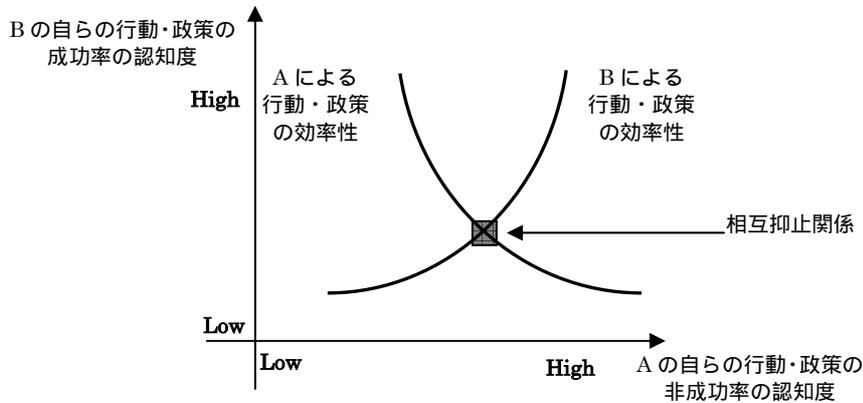
#### 4 . 新しい抑止論と対テロリズム戦略

冷戦時代に確立した「核抑止」の場合、米国とソ連といった国レベルでの脅威認識が比較的容易に共有されていたが、国際テロリズムは、非国家アクターにより引き起こされる現象であるため、どの対象にどのような脅威を構築していくかという点において考察が必要である。ただし、テロリズムが個人のみ活動に限られる場合は資金面や実行力の面でもその国際的活動が制限されてしまう可能性が高いため、まず抑止対象として、個人ベースの活動ではなく組織化されたテロリズムを対象として考えることとする。

また、既に論じたように、テロリストには内向型テロリストと外向型テロリストが各々異なるモチベーションを保有しており、彼らのテロ活動の形態は異なるため、両者を包括させる脅威を構築し抑止関係を成立させることは困難であると考えられる。例えば、外向型テロリストが自らの政治目標を達成するため自らの生命を脅かされる行為に対して「脅威」と認識する場合においても、内向型テロリストにとってはテロ行為自体が存在意義となっているため、「自爆テロ」をも辞さず、内向型テロリストは外向型テロリストが認識する「脅威」を「脅威」とは認識しないのである。そのため、この「脅威」という概念を変化させる必要がある。これは、テロ活動を遂行するにあたってどの程度その成功率が高いかといった考え、つまり「成功率」という言葉が鍵を握ってくる。

当然、テロ活動を遂行する際にテロリストが失敗を前提として活動を行うとは考えられにくい。テロリストにとって、「自爆テロ」にせよ「爆破テロ」にせよ、テロ活動自体が「多くの国内外の公共的安全を意図的に損なう行為につき、国家機関と社会の一部ないし大部分が恐怖、不安、動揺をもって受け止める現象」へと認識されることを一つの目標としている。結果として、テロ行為自体の「成功率」を限り無く最小限に止めることにより、国際テロリストとの抑止関係は成立することとなる。「A」を「国家」、「B」を国際テロリストとすれば、両者の関係は図4 . のようになる。

図4 . 国際テロリストとの抑止関係



ただし、国家間にて成立していたと認識される相互確証破壊の核抑止のように、脅威認知度（非成功率の認知度）を最大限に上昇させることは困難であろう。個々のテロリストのモチベーションが異なった場合、彼らの「成功」概念も異なるためである。そのため、国家は常時、その行動や政策を個々のテロリスト（またはテロ組織）に対して調整させていく必要がある。

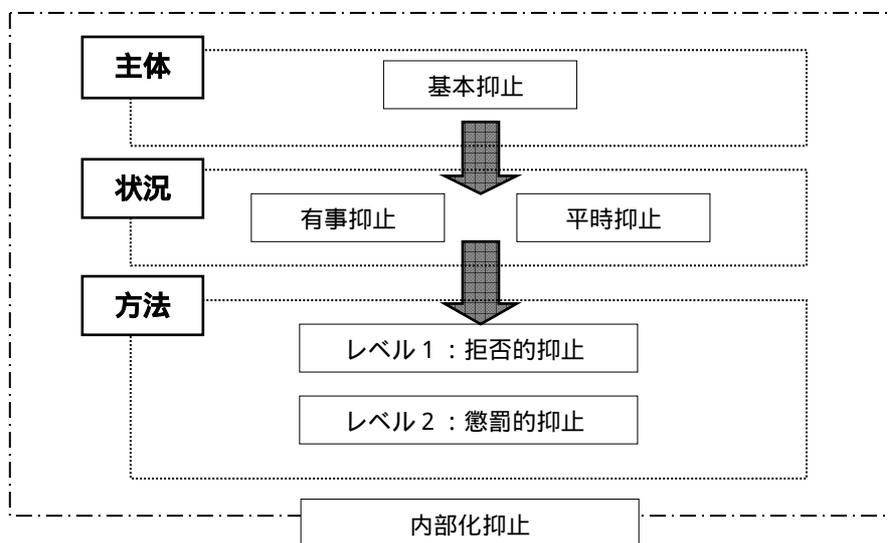
また、抑止を行う側の主体を考察する場合、「基本抑止」および「拡大抑止」の問題が出ているが、国際テロの脅威においてその境界線は曖昧となっている。ただし、実際に、国際テロリズムは国境を越えたテロリスト・ネットワークにより発生する行為であり、その脅威自体も国境を越えているため、テロリスト・ネットワークの存在を見逃すことが将来的に自国へ被害をもたらす可能性も存在している。これは、多くの国家によって認識されている脅威であり、例えば、イラク戦争後のイラクが「破綻国家」となり「テロの温床」になることを避けるために多国籍軍を組織し治安維持につとめていることからわかる。そのため、テロ抑止を考える場合、主体は「基本抑止」であるといえるだろう。ただし、「基本抑止」の手段としてそのような多国籍軍を組織していると世界各国の認識してきているにもかかわらず、テロリストへ向けた脅威構築の信頼性は未だ確立されていない。

次段階は、「有事抑止」と「平時抑止」である。テロリズム自体は、いつ、どこで、だれが引き起こすといったことが不明確であり平時より常にテロ対策を練る必要があるため、平時抑止が国際テロリズムに当てはまる。国際テロ対策としての平時抑止は、多国間での情報収集・伝達の効率化、警察行動の連携強化などが挙げられるだろう。2003年8月にタイ国軍治安当局がアルカイダのメンバーと見られる男4人をバンコク近郊で逮捕し、米国に移送した事件は、今後の平時抑止の強化に繋がる可能性がある。また、国際テロ組織による「誘拐」や「包囲」などの継続的なテロが行われるケースにおいては、有事抑止となる。1996年12月に、マルクス・レーニン主義革命を標榜する「トゥパク・アマル革命運動」(MRTA)がペルー日本大使館を襲撃し占拠した事件においては、ペルー軍の特殊部

隊 140 名が大使館に軟禁されていた人質を解放したが、この場合の国際警察行動の連系の強化がテロ活動の抑止の強化に重要な役割を担うと考えられる。

さらに、「懲罰的抑止」か「拒否的抑止」か、といった抑止構築の方法を選択する段階になると、抑止対象にどのようにして「脅威認識」を共有させることができるかという点が鍵を握ってくる。基本的には、「拒否的抑止」を構築することにより、テロリストがテロ活動を実行に移せない環境整備を進めていく必要があるが、国際社会で活動を行うテロ組織においては、一国のみの行動によってその環境を整備することは困難である。そのため、政治面・軍事面・財政面での多国間協力の対テロ・ネットワークを国際社会に構築することが求められる。しかしながら、前述した通り国際社会において「テロリズム」の定義や各国の対テロ法等に統一性が欠けているため、国際社会を包括する拒否的抑止の構築は困難であり、また、各国の政治体制、法整備、財政状況も異なるのが現状であるため、国際テロ脅威の認識を共有していたとしても、包括的な対テロ・ネットワークを確立させることは困難であると言わざるを得ない。そのため、拒否的抑止が崩れた後に懲罰的抑止という方法も同時に導入する必要があると考えられる。国際テロ活動が実際に遂行されてしまった後、各国の情報網を頼り、その活動源を押さえ、首謀者および実行犯の追尾・捕獲が必要となってくる。

図 5 . 対テロ抑止構築のプロセス



このように、抑止を多層的に重ねることにより、対テロ抑止戦略を構築させる（図 5 . 参照）。しかしながら、活動範囲がグローバル・レベル、リージョナル・レベル、ナショナル・レベルと空間横断的な国際テロリズムを抑止するためには、各レベルにおいてこの多層型抑止を構築させていく必要がある。

また、これらの多層的なメカニズムを構築していくと同時に、テロリストに対して反復

的に「テロ活動の成功率は低い」と認識させることにより、テロ活動実施にいたるまでのモチベーションを低下させ「内部化抑止」を確立することを最終的な対テロ政策の目標とする必要もあるだろう。

当然のことながら、テクノロジーの進化とともに、非国家アクターが持ち得る攻撃能力は向上していく。結果としては、この多層抑止メカニズムを「計画・実行・評価」といったサイクルで改善を進めていくことが求められる。

今後 10 年を見据えた日本の対テロ政策は、この多層型抑止メカニズムを構築することを目標とし、その基盤となる政府の機能強化について グローバル・レベル、 リージョナル・レベル、 ナショナル・レベルで考察していくこととする。そのために、まず 9.11 テロの被害国であり、そのテロリズム政策決定がグローバル・リーチに影響力を及ぼしている米国の対テロ政策をまず考察することとする。

## 5 . 米国の対テロ政策

### ( 1 ) 国際テロリズムに対する米国の姿勢：その定義と広報

ここで、米国における対テロリズム政策を振りかえってみたい。9.11 テロの被害を受けた米国についても、合衆国法典タイトル 22 のセクション 2656f(d)において、テロリズムの定義を下記のとおり行っている。

The term **terrorism** means premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant\* targets by subnational groups or clandestine agents, usually intended to influence an audience.

The term **international terrorism** means terrorism involving citizens or the territory of more than one country.

The term **terrorist group** means any group practicing, or that has significant subgroups that practice, international terrorism.

\*The term “noncombatant” is interpreted to include, in addition to civilians, military personnel who at the time of the incident are unarmed and/or not on duty. <sup>24</sup>

すなわち、米国にとって「テロリズム」とは人々に影響を与えることを目的とした政治的動機に基づいた暴力を現すところとなり、「国際テロリズム」とは一国以上の場所および市民が絡むテロリズムであり、また「テロ集団」とは国際テロリズムを行う集団またはグループと定めている。これらの定義は前述した宮坂定義とは異なり、明確に「政治的動機に基づいた暴力」を示すことにより、米国に対するテロリズムを計画・実行する蓋然性の高い国際テロ組織を特定し、それら組織に対して圧力を掛ける姿勢を示している。

また、米国はテロリズムに対する広報に重点を置きテロリズムに関する情報を米国市民

---

<sup>24</sup> U.S. Department of State, “Patterns of Global Terrorism 2003” (2004) p. vii

に浸透させる努力を行っている。例えば、2004年に作成された国土安全保障省におけるホームページ「READY.GOV」(<http://www.ready.gov>)はT.V.コマーシャルを通して広く米国民にテロリズムに関する知識を浸透させ、テロ時の対応方法を詳細に記している。また、米国国務省では、テロリズムに関する年次報告を行っており、世界中のテロ活動を統計化・分析した『Patterns of Global Terrorism』をはじめ、テロ組織の名称やテロ活動のクロノロジー等を記した『Fact Sheet』を刊行している。その中でも、米国ホワイトハウスよりは、2003年2月に国際テロリズムに対する対テロ戦略を打ち出した「National Strategy for Combating Terrorism」が発行され、テロリズムに対する米国の戦略を打ち出している。

上記で記したとおり、米国はテロリズムを米国全体の脅威と捉えており、その政策や安全保障に関わる情報を外部に発することにより、対テロ政策の透明性の確保、市民の「テロリズム」に対する理解度の向上、米国の対テロリズムの姿勢をテロリストへ明確なシグナルとして発出、といった効果が得られる可能性を高めている。

## (2) 国際テロリズムの現状認識

2003年2月に国家対テロ戦略「National Strategy for Combating Terrorism」<sup>25</sup>は、米国民を将来の攻撃から守ることを最優先事項として掲げると同時に、国際テロの脅威をいかに弱体化させるかに重点を置いた。その結果、国際社会との協力はもとより、必要とあれば自衛権を行使するために「先制行動」を含めて自衛権を行使する単独行動も厭わないとしている。その上で、米国は対テロ戦略の構想を打ち出し、現状認識・予防政策・抑止戦略といったテロ対処方法を打ち出している

この構想においては、まず、「テロリズムの構造」を、指導者、組織、国家、国際環境、テロ発生条件、の5つのヒエラルキー的な階層から成り立たせている(図6参照)。米国は、「テロリズム発生の根源的原因として、貧困、汚職、宗教紛争や民族紛争などを挙げ、テロリストはこれらを活用・解決するための手段としてテロ行為を正当化し、テロ支持層を拡大している」と主張している。



図6．テロリズムの構造  
(出展：“National Strategy for Combating Terrorism”)

そして、国境線がより開かれて自由なものとなった国際環境において、テロリストは安全地帯、活動能力、国家および組織からの支援を獲得し、指導者が活動を行うための戦略方針を策定している。

<sup>25</sup> U.S. White House, “National Strategy for Combating Terrorism” (February, 2002)

このようなシステム化されたテロ組織はその活動枠を3つの空間軸、すなわち グローバル・レベル、 地域レベル、 国家レベルの3つのレベルにおいて、情報、要員、技術、資源などの面で直接的に相互協力を行い、間接的に共通のイデオロギーを共有し、テロ活動の「正当性」を訴える国際的なイメージの創出に協力し合っている（図7．参照）。このテロ組織の「連結性」という特質をから、地理的領域を横断してテロリストを追尾し、組織間の連結を断絶させていくことに米国は主眼を置いている。

また、これらのテロ組織は、グローバル化の波による技術取得の容易化、科学者による協力、輸送手段の確保などにより、大量破壊兵器の取得・製造・配置がより容易になってきており、早急な措置が必要とされているとしている。

つまり、米国政府はテロ組織のネットワークによる脅威が地理的制限を超えて「グローバル・レベル」「リージョナル・レベル」「ナショナル・レベル」の3空間を横断して点在中であることを認識している。しかしながら同時に、個々のテロ組織自体の規模はさほど大きくないため、これらテロ組織の連結性を断つことにより、テロ組織の弱体化を測っているといえる。

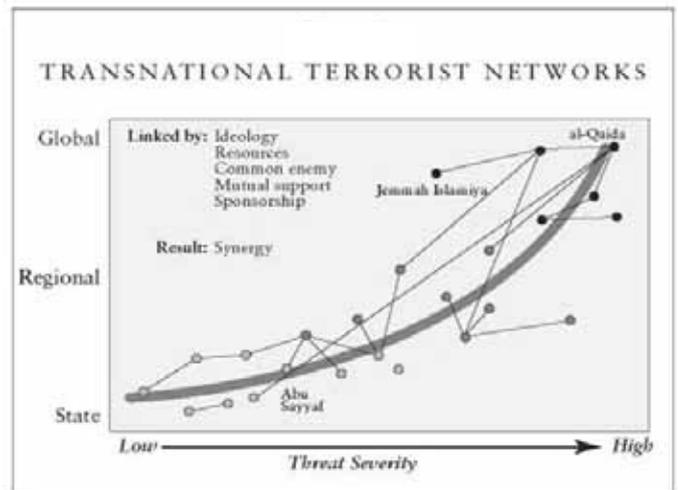


図7．国際テロリスト・ネットワーク  
 (出展：“National Strategy for Combating Terrorism”)

### (3) 対テロ戦略

米国は、上記の現状認識を踏まえ、対テロに対する戦略的目標を掲げているが、その要点は4つに集約される。まず、第一に、地球規模のテロ組織の安全区域、指導部、指揮命令系統、通信、物質的及び財政的支援体制に対する攻撃を行い、その打倒を図る。その結果、組織は地域レベルに分散化、縮小化する。そこで地域的パートナーと協力して脅威を局地化させ、その後は個々の国家に対する財政的支援を供給する(図8・参照)。

第二に、国際テロ組織に対する対処法を主権領域内で定めるよう各国に促し、テロリストに対する支援や安全区域の提供を阻止する。国連安保理決議1373及び12のテロ関連条約が、取るべき行動の基準を示している。

第三に、国際社会の支持を取り付け、テロリストが活用するような根源的状况の改善を図る。

第四に、脅威を早期発見し無力化させるために本土防衛、防衛力の展開を積極的に行い、国内外の米国市民と国益を保護する。そして、これら4つの戦略目標を達成するために、米国は「4D戦略」(Defeat, Deny, Diminish, Defend: 打倒、拒絶、削減、防衛)<sup>26</sup>を打ち出しており、その中で米国は下記のような説明を加えている。

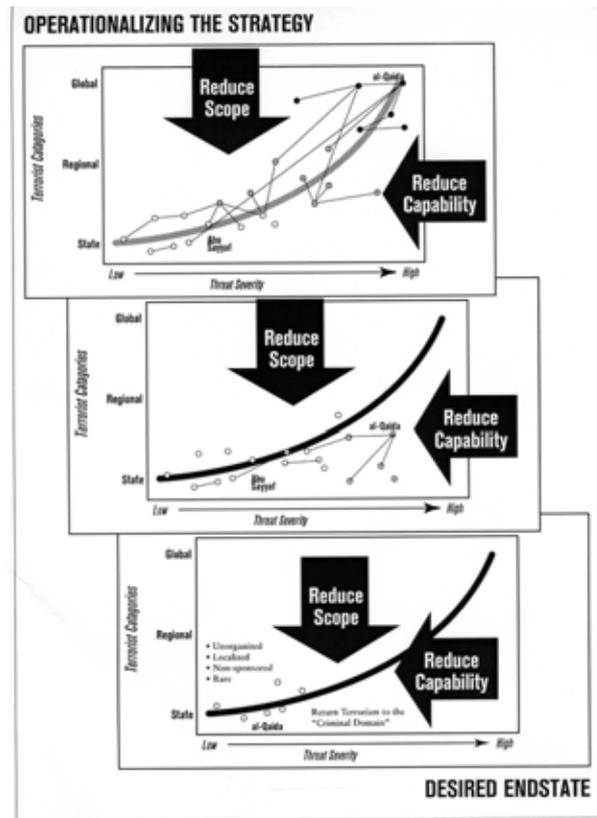


図8．対テロ戦略のコンセプト  
(出展: "National Strategy for Combating Terrorism")

<sup>26</sup> (1)テロリストとその組織の打倒(Defeat) 外交力、経済力、情報力、法執行、軍事力、財政力の直接的及び間接的使用により、地球規模のテロ組織を打倒する、テロを打倒する上で最良の方法は、テロ活動を孤立化、局地化させ、集中的かつ継続的行動によってテロを壊滅させることである、まずはテロ組織の活動範囲と能力を縮小させなければならず、そのためにはテロリストと彼らの安全区域を特定し、彼らの計画及び活動能力を破壊する必要がある、(2)テロリストに対する支援や安全区域の拒絶(Deny): テロリストに対する支援や安全区域の供給を拒絶する戦略は3つの局面に跨る、1)全ての国がテロと戦う義務及び責任を有する点に着目する、2)テロと戦う意思を持つが手段を持たない国に対する米国の支援、3)テロと戦う義務を果たさない国に対して圧力をかける。また、テロ集団の生命線(領域、資金、武器、訓練、技術、輸送手段)を断絶することを目標とする。その際、NGOの活用が重要となる。(3)テロリストの活用する根源的状况の削減(Diminish): 弱体化した国を強化してテロの再現を防ぐために国際社会と協力し、思想戦に勝利する。(4)国内外における米国人と国益の防衛(Defend): 本土防衛のための国家戦略を遂行し、分野ごとの脅威認識を持ち、国内外において重要な物質的及び情報基地インフラの一体性、信頼性、有効性を確保するための措置を促進させる。また、海外の米国市民を保護するための措置を統合させ、統合した危機管理能力を確保する。(同書)

国家戦略は、国力の全ての要素（外交、経済、情報、金融、法執行、諜報、軍事）の継続的かつ組織的な適用によってのみ成功が得られるとの現実認識を反映している。我々は、執拗な行動によって地球規模のテロ組織を「打倒」し、彼らが生存するために必要な支援や安全区域の供給を「拒絶」し、人々の絶望と破壊的な政治変革への思想を助長するような根源的状况を「削減」し、米国及び米国市民と国益に対するテロ攻撃を「防衛」するためにあらゆる可能な手段をとる。<sup>27</sup>

すなわち、長期的に継続して国家の持てる権限を行使し、テロ組織の活動に必要と考えられる要素へ包括的に圧力を加えながら、国際テロ組織に対する防衛戦略を打ち出しているといえるだろう。

米国はグローバルに「先制行動」を展開させる政治的・軍事的・経済的資源を保持しており、上記のような対テロ政策の遂行を目標に掲げている。しかしながら、他方で日本の限られた資源では、米国と同様の政策遂行は必ずしも現実的ではない。そのなかで、日本として遂行可能と考えられる政策を打ち出し、多層型対テロ抑止戦略を構築していくことが必要となってくる。

---

<sup>27</sup> U.S. White House, “National Strategy for Combating Terrorism”

## 第2章 <グローバル・レベル>での対テロリズム抑止

### —国際社会における対テロ対策の枠組み

国際テロリズムに対抗する国際枠組みの歴史は、1937年に制定された「テロリズムの予防と処罰に関する条約」に遡ることができる。同条約は1934年にユーゴスラビアの国王がフランス・マルセイユで暗殺されたことを契機に、欧州諸国、南米諸国、インド、ソ連など24カ国が署名したものである（尚、同条約は発効していない）。このように、テロリスト組織は20世紀に入り、国家を超えた活動形態を活発化させ、また国外から活動資金や武器などの提供を得てその活動を先鋭化させるにいたった。「国際テロリズム」は、グローバル化の進展とヒト・モノ・カネの移動とともに、その活動の地理的範囲を拡大していったのである。ここに、<グローバル・レベル>での対テロリズム政策が求められる所以がある。

グローバル・レベルでの対テロリズム政策を促進しなければならない理由は、下記二点に集約されよう。第一は、グローバル化の進展に伴い、従来からのアクターとしての国家の活動に加え、非国家主体の活動が活発になり、いわば無国籍的なネットワークが縦横に形成されており、ここにテロリズムの組織が世界的な現象として出現する背景となっていることである。すなわち、テロリズムの活動の根拠として、グローバル化という世界的な現象は密接に結びついており、<グローバル・レベル>での対処を必須にさせている。

第二は、テロリズムがいわゆる国際条約および国際規範を遵守しない国や地域をニッチとして特定し、そこに組織基盤や訓練施設などのインフラを形成していることである。タリバン支配下のアフガニスタンや、破綻国家としてのスーダン、そして十分な施政管理の行き届かないインド・パキスタン国境のジャムー・カシミール地方などが、テロリストの「聖地」としてその組織の温床となっていたことにも、例証される。即ち、国際社会が隙間ないフルスペクトラムの対応をとり、テロリストの活動ニッチを作らせないようにする対処が必要とされている。ここに、国際社会が一致して対テロリズム対策に取り組むための標準化（スタンダライゼーション）の必要性が求められるのである。

本章では、以上のような問題意識に立脚して、<グローバル・レベル>での対テロリズム抑止を検討する。

#### 1. 国連およびG8におけるグローバルなテロ対策協力

##### (1) 国際連合における対テロ対策協力の枠組み

国際連合における対テロリズムの枠組みは、1970年代より活発に討議されてきたが、当日の東西冷戦の対立を反映し、米国に代表されるテロの防止を重視する諸国と、ソ連や第三世界諸国のように政治的暴力の原因追求を重視する諸国の主張が平行線をたどり、十分

な成果を挙げるができなかった<sup>28</sup>。幾多の国連総会決議は、テロ問題の討議に際し、民族解放をたてに取った第三国への軍事支援や軍事介入が横行し、また第三世界諸国は民族自決権の確保を理由に、大国とのテロ対策の足並みを揃えることはできなかった。テロリズムに関する国際枠組みがようやく収束してくるのは、1980年代後半のソ連の西側への歩み寄りを待たねばならなかった。

冷戦が終結すると、かつての東西陣営の対立に基づくテロリズム解釈のイデオロギー的見解の差異は一気に縮小し、1991年の総会決議 46/51においては、「国際テロリズム廃絶措置」という表題を採択し、続く1994年の総会決議 49/60においても、「国際テロリズム廃絶措置についての宣言」が無投票で承認された<sup>29</sup>。1990年代後半には、国連やG8が2000年までに全ての国連加盟国が、国際テロ関連諸条約に調印するように呼びかけている。

国連における対テロ対策の枠組みが一気に進展したのは、9.11事件が契機となったことはいままでもない。9.11事件翌日の2001年9月12日に、テロ攻撃を非難する安保理決議 1368が採択され、同月28日には、国連加盟国に対し、金融面を含む包括的な措置の実施を義務づける安保理決議 1373が採択された。

米国がいかに対テロ報復の根拠を定義するかは、9.11事件後の対テロリズム抑止戦略を問う礎石であった。そして、米国は国連憲章第51条の自衛権の概念を「認識」した国連安保理決議 1368号に基づき、「国際の平和と安全に対する脅威」に対して「対テロ戦争」の発動に踏み切った<sup>30</sup>。これは国連安保理が国家ではなく非国家主体が国連憲章の禁じる「武力行使(armed attack)」の主体たりうると認め、「武力行使」に対する反撃権を自衛権としてわざわざ「認識」したことを意味する<sup>31</sup>。

ここには、その後の対テロ政策を規定する二重構造が含まれている。つまり、前段の自衛権に力点を置けば、今回の事態は米国が自衛権を発動した「米国有事」に他ならない。しかしその後段を読み込めば、「国際と平和の安全」のための加盟各国の協力は、集団的安全保障に限りなく近似した概念ということもできる。つまり、国連安保理決議 1368号には「固有の個別的あるいは集団的自衛」を集団的安全保障機構が「認識する」という入れ子構造によって成り立っていたのである<sup>32</sup>。すなわち、9.11後の国連の対テロ政策は、安全保障理事会の宣言、国際条約・協定の国連加盟国への署名・批准の従憑を通じた国際規

<sup>28</sup> 宮坂直史『国際テロリズム論』225頁。

<sup>29</sup> 同上書、228頁。

<sup>30</sup> 本稿では国連安保理決議 1368号の「認識」した自衛権の発動に関する国際法上の適法性は敢えて論じない。国際法上の各論点については浅田正彦「同時多発事件と国際法」『国際安全保障』(第30巻、第1-2合併号、2002年9月)を参照されたい。

<sup>31</sup> 佐瀬昌盛「行使された集団的自衛権」『Voice』(2001年12月号)。

<sup>32</sup> S/Res/1368。湾岸戦争のときに採択された国連決議 678号では多国籍軍に安保理が武力行使権限を委任し、「必要なすべての手段を行使する権限を付与する」となっている。決議 678号は憲章第7章(安保理による強制措置)を引用しており、そこでは「米英仏サウジアラビアの集団的自衛権に基づく行動を、国連の軍事的・準軍事的行動に転換」(筒井)したことと、今回の1368号の構成は異なる。前者が「集団的自衛権を個別機能の本質によりながら、集団機能としての強制に、事実上代替」(同上)するものであるのにくらべ、後者は「自衛権を認識」することによって、自衛権の発動を国連安保理が容認するという構成になっている。筒井若水『国連体制と自衛権』(東京大学出版会、1992年)132~138頁参照。

範の形成という拒否的抑止の効果、そして国連決議 1368 号等を通じたテロリストに対する各国の「自衛権」の認識という「懲罰的抑止」の二重構造によって成り立っていたのである。

## ( 2 ) G8 における対テロ対策協力

先進国間の政策協調枠組みである G 7 サミットは、1978 年のボン・サミットをはじめ、1980 年、81 年、84 年、及び 86 年の東京サミットと断続的にテロ非難声明を出し、それ以降は毎年、テロリズムに関する声明を発表してきた。1993 年の世界貿易センタービル爆破事件（ユナ・ボマー事件）及び 1995 年の東京の地下鉄サリン事件に対しても、G 7 サミットはイニシアティブを発揮してきた。1995 年のハリファックス・サミット及び、翌年のリヨン・サミットでは、テロリズムをきわめて重要な問題として宣言に取り入れた<sup>33</sup>。

G8 サミットは、9.11 事件後の対テロ対策にも迅速に対応した。2001 年 9 月 19 日、G8 首脳共同声明が発出され、9.11 事件を強く非難するとともに 12 のテロ防止関連条約（下記参照）の批准を強く要請し、G8 の外務、財務、司法その他の閣僚に対してテロ対策強化のための具体策を策定するよう指示した。

その後、サミット各種プロセスでフォローアップがなされ、2002 年 6 月 12～13 日の G8 外相会合では、専門家グループが取りまとめた「テロ対策に関する G8 の勧告」への支持を表明し、また、「テロ対策に関する進捗状況報告」が発出された。同月 26～27 日に開催された G8 首脳会議（カナナスキス・サミット）においては、「交通保安に関する G8 協調行動」、「大量破壊兵器及び物質の拡散に対する G8 グローバル・パートナーシップ」が採択された。

また、2003 年 6 月 1～3 日に開催されたエビアン・サミットにおいても、開発途上国に対するテロ対策支援の調整等を目的とする「テロ対策行動グループ（CTAG）」の設立等を盛り込んだ「テロと闘うための国際的な政治的意思及び能力の向上：G8 行動計画」や「交通保安及び携帯式地对空ミサイル（MANPADS）の管理強化：G8 行動計画」を採択した。

---

<sup>33</sup> 以上の経緯については、宮坂直史『国際テロリズム論』217～240 頁を参照。

表3：テロ防止関連条約

テロ防止関連条約					
	条約名	作成日	発効日	日本の締結日	
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（航空機内の犯罪防止条約（東京条約））	1963.9.14	1969.12.4	1970.5.26	
2	航空機の不法奪取の防止に関する条約（航空機不法奪取防止条約【ヘグ条約】）	1970.12.16	1971.10.14	1971.4.19	
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（民間航空不法行為防止条約【モントリオール条約】）	1971.9.23	1973.1.26	1974.6.12	
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（国家代表等犯罪防止処罰条約）	1973.12.14	1977.2.20	1987.6.8	
5	人質をとる行為に関する国際条約（人質行為防止条約）	1979.12.17	1983.6.3	1987.6.8	
6	核物質の防護に関する条約（核物質防護条約）	1980.3.3	1987.2.8	1988.10.28	
7	1971年9月23日にモントリオールで作成された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を補足する国際民間航空に使用される空港における不法な暴力行為の防止に関する議定書（空港不法行為防止議定書）	3のモントリオール条約の補定議定書で、国際空港の安全を損なう一定の暴力行為を条約上の犯罪に加え、その犯人の処罰、引渡し等につき定めたもの。	1988.2.24	1989.8.6	1998.4.24
8	海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約（海洋航行不法行為防止条約）	1988.3.10	1992.3.1	1998.4.24	
9	大陸棚に所在する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（大陸棚プラットフォーム不法行為防止議定書）	大陸棚プラットフォームの不法奪取、破壊行為等を犯罪とし、その犯人の処罰、引渡し等につき定めたもの。	1988.3.10	1992.3.1	1998.4.24
10	可燃性爆薬の探知のための識別措置に関する条約（プラスチック爆薬探知条約）	可燃性爆薬について探知罪の追加（識別措置）を義務づけ、識別措置がとられていない可燃性爆薬の製造・移動の禁止、廃棄義務等を定めたもの。	1991.3.1	1998.6.21	1997.9.26
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）	爆発物その他の致死装置を公共の場所に設置する行為等を犯罪とし、その犯人の処罰、引渡し等につき定めたもの。	1997.12.15	2001.5.23	2001.11.16
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）	一定の犯罪行為（*）に使用されることを意図して又は知りながら行われる資金の供与、収集を犯罪とし、犯人の処罰、引渡し等につき定めたもの。  （*）1-11より1及び10を除いた9本のうちのいずれかの条約において対象とされている犯罪行為及び他のテロ目的の殺傷行為等。	1999.12.9	2002.4.10	2002.6.11

（出典：『外交青書』2003年度版）

## 2．拒否的抑止としての拡散対抗：「拡散安全保障イニシアティブ」（PSI）を事例に

国際テロリズム対策としての枠組みには、国連やG8等の既存の国際枠組みを利用した協力とともに、「有志連合」(Coalition of the Willing)の形態をとる限定的な多国間協力枠組みがある。2003年5月に米国が提唱した「拡散安全保障イニシアティブ」(Proliferation Security Initiative: PSI)は、その代表的な事例である。

PSIは、「大量破壊兵器並びにその運搬手段及び関連物資（以下、「大量破壊兵器等」）の世界的な拡散によって増大しつつある挑戦への対応」（「PSI：阻止原則宣言」）及び「国際社会の平和と安定に対する脅威である大量破壊兵器・ミサイル及びそれらの関連物資の拡散を阻止するために、国際法・各国国内法の範囲内で、参加国が共同してとりうる措置を検討する取組み」（日本外務省）と定義されている<sup>34</sup>。このPSIは現在そのコア・グループ15カ国（日、米、英、伊、蘭、豪、仏、独、スペイン、ポーランド、ポルトガル、シンガポール、カナダ、ノルウェー、ロシア）によって運営されている。PSIは、北朝鮮、イランをはじめとする拡散懸念国等の大量破壊兵器・ミサイルの開発を強く懸念し、提唱されたものである。このPSI構想の根拠となったのは、2002年12月に米・ホワイトハウスが提出した「大量破壊兵器と闘う国家戦略」（National Strategy for Combating Weapons of Mass Destruction）に基づいている。同文書では、拡散懸念国とともに、大量破壊兵器とテロリストとの結びつきを重要視しており、「大量破壊兵器の移転（売却、受領及び促進）を通じ、拡散に従事している国家または非国家主体」（傍点筆者）と記述している通り、PSIがこれら非国家主体をもターゲットとしていることも明白である。

PSIの具体的行動としては、拡散懸念国等への又は拡散懸念国等から輸送協力の拒否、大量破壊兵器等を輸送疑惑のある自国籍船舶への立入検査・確認された関連貨物の押収（他国の要請を含む）、他国による自国籍船舶への乗船、立入検査及び、当該国に確認される場合には、当該船舶における関連貨物の押収につき同意を与えるよう真剣に考慮することが合意されている。

その内訳としては、「海上阻止行動」として 拡散懸念国等あるいは拡散懸念国等から大量破壊兵器等の貨物を運搬していると合理的に疑われる場合、内水、領海、接続水域（宣言されている場合）において停船および立入検査し、発見された関連貨物を押収するとともに、大量破壊兵器等の貨物を運搬していると合理的に疑われ、その港、内水及び領海に入ろうとあるいは出ようとする船舶に対し、乗船、立入検査を求め、関連物資の押収を行う等の条件を付けることが明記されている。

また、「航空阻止行動」としては、 拡散懸念国等へ又は拡散懸念国から大量破壊兵器等の貨物を運搬していると疑うに足る合理的な理由があり、自国領空を通航している航空機に対し、検査のため着陸を求め、確認される場合にはかかる貨物を押収し、かかる貨物を運搬していると疑うに足る合理的な理由がある航空機に対して、事前に自国領空の通航権を拒否することが謳われている。

また、「港湾、空港その他の施設における阻止行動」としては、「拡散懸念国等への又は拡散懸念国等からの大量破壊兵器等の貨物運搬の中継地点として使用される場合には、かかる貨物を運搬していると疑うに足る合理的な理由がある船舶、航空機その他の輸送手段を検査し、確信される場合には、当該貨物を押収する」ことが合意された。

<sup>34</sup> 「拡散安全保障イニシアティブ：阻止原則宣言」（PSI第3回総会採択、2003年9月4日）、外務省「拡散に対する安全保障構想」（[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fukuaku\\_j/psi/psi.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/fukuaku_j/psi/psi.html)）

以上のようなP S Iの取組みは、<グローバル・レベル>での対テロリズム抑止を考える上で、二つの視座を提起している。第一は、P S Iが国連やG8のような既存の枠組みを越え、拡散阻止の原則とその手段に合意する国家間での枠組みとして機能していることである。これは、国際連合やG8が枠組みとして組織的な根回しと相応のコンセンサスに基づく合意形成に努めなければならないのに比べ、柔軟で迅速な対応の枠組みとしてその協力レベルの深化をすすめることができる。対テロリズムの<グローバル・レベル>の取組みとして、一方でグローバル・レジームとしてけん欠のない条約・協定による規範を形成し、他方でP S Iのような実働部隊としての阻止行動を行うという二層の取組みを行っているところにその特徴がある。

第二に、こうした有志連合の限定された多国間協力が、リージョナル・レベルでの還元を生んでいることである。すでに「阻止原則宣言」には50カ国以上の賛同を得て、15カ国のコア・グループは、それぞれの地域での「アウトリーチ活動」(P S Iを中心とする包括的な不拡散体制の強化に関する働きかけ)を行っている。こうした活動を通じて、テロリストが大量破壊兵器やその運搬手段の移転を事前に防ぎ、対処する枠組みが、有志連合から地域的に還元される仕組みを生み出しつつある。これが、テロリストに対する「拒否的抑止」としての効果強化スキームとして注目されている。

表2：拡散安全保障イニシアティブ(P S Iをめぐるクロノロジー)

2002年12月	米「大量破壊兵器と闘う国家戦略」
2003年5月31日	ブッシュ大統領がポーランドで提唱
6月12日	第1回マドリード会合
7月9日	第2回ブリスベン会合
7月30日	第1回オペレーション専門家会合
9月3日	第3回パリ会合「拡散防止原則宣言」採択
9月12日	海上阻止行動演習「パシフィック・プロテクター03」(豪)実施
10月7日	航空阻止演習(英)
10月9日	第4回ロンドン会合
10月14日	海上阻止演習「サンソー03」(スペイン)実施
11月25日	海上阻止演習「バシリック03」(仏)
12月3日	航空阻止演習(伊)
12月	第5回オペレーション専門家会合(ワシントン)
2004年3月4日	第5回リスボン会合
3月31日	国際空港における阻止訓練(独)
4月13日	海上阻止演習(伊)
4月19日	陸上阻止演習(ポーランド)
6月23日	航空阻止指揮所訓練(仏)
8月3日	コンテナ・セキュリティ・ワークショップ(蘭)
8月5日	オペレーション専門家会合(ノルウェー)
9月27日	海上阻止机上訓練(米)
10月25日	海上阻止訓練(日)

### 3 . グローバル・レベルでの対テロ抑止戦略の必要性

以上に見たように、<グローバル・レベル>での対テロリズム政策としては、国連及びG8の枠組みにおける、安保理決議や共同宣言の採択を通じた国際規範の形成、及び大量破壊兵器等の拡散阻止のための「有志連合」の形成を通じた拡散対抗手段とのポリシー・ミックスがあることを論じてきた。以下では、今後の<グローバル・レベル>での対テロ抑止戦略にいかなる視座が求められるか、下記二点に絞り指摘をしたい。

第一は、テロに関する国際条約及び各種協定をグローバルな公共財として、全ての関係国が署名・批准を進めるよう、イニシアティブを発揮することである。国連総会やG8といった場のみならず、アジア太平洋経済協力会議(APEC)、ASEAN地域フォーラム(ARF)、ASEAN+3(日中韓)協力、その他のアド・ホックな協力枠組みの中で、上記条約・協定の署名・批准を常に慫慂するアジェンダ設定を行うことが重要である。日本政府は、率先して全てのテロに関する国際条約及び各種協定を批准し、東アジア地域における「対テロリズム・グローバルスタンダード」の策定に向けて、その政策を迅速化させる必要がある。これに、周辺諸国がいわば「奉加帳」のような形で、追随することが、地域としての「対テロリズム標準」を作り上げる要件となるであろう。これにより、テロリズムがその活動のニッチを見出すことのできないような、「拒否的抑止力」を発揮することが重要である。

第二は、拡散安全保障イニシアティブ(PSSI)、コンテナ安全保障イニシアティブ(CSSI)、各国司法、税関、警察、海上保安、保健衛生当局等を通じた、「有志連合型」あるいは「機能主義型」(functionalism)の協力を率先して推進していくことである。日本政府の<グローバル・レベル>での政策枠組みとして、第一に掲げた「グローバルスタンダード」の設置と共に、テロリストと通常兵器・大量破壊兵器の結びつきを未然に防止するような、積極的な措置の積み重ねが重要である。具体的には、上記のようなファンクショナルな協力の網を、テロリズムのあらゆる活動形態を阻止するように張り巡らせ、テロ活動に対するコストを著しく上昇させることが、その狙いである。結果として、「テロ活動のコストをその活動目的の達成を困難にさせるほどまで上昇させる」形での抑止構造を作ることが重要である。

### 第3章 <リージョナル・レベル>

#### —東アジア地域における対テロ政策の枠組み

##### 1. 東アジア地域協力の枠組み

日本が位置する東アジア地域においては、多様な政治体制、文化、言語、民族、宗教、または経済格差等により統一された地域アイデンティティが未だ存在しないこと、インドネシア等、国内における民族独立運動や宗教間の対立などを抱えていること、朝鮮半島問題、台湾海峡問題、南シナ海問題などの領土問題が現存しているため、国家間の利害調整が非常に困難であるといったことから、従来この地域での「大国間の協調」(Concert of Power)、「集団的安全保障」(Collective Security)といった拘束力の強い安全保障システム等の地域協力機構を確立させることは困難と考えられてきている。その結果、まず比較的拘束力の弱い対話フォーラムから、地域協力の基盤を構築していこうという動きがみられる。

東アジア地域を包括する協力の枠組みは、1967年に東南アジア諸国連合(ASEAN)が設立した後、1980年代後半のアジア太平洋経済協力会議(APEC)を皮切りに、1994年7月にアジア地域フォーラム(ARF)、1994年10月にアジア欧州会合(ASEM)、1997年にASEAN+3(日本・中国・韓国)等が設立された。これらの地域協力の枠組みは、基本線として貿易・投資を含む経済協力を重点が置かれているが、ARFといった「トラック1」<sup>35</sup>の枠組みで政治・安全保障対話を行うフォーラムや、アジア太平洋安全保障協力会議(CSCAP)などの「トラック2」<sup>36</sup>における民間レベルでの安全保障対話も存在している。さらに、近年では2002年に小泉純一郎内閣総理大臣がシンガポールにて提唱した「東アジア・コミュニティ」(東アジア共同体)構想においても表されているように、東南アジア・北東アジアを含む社会・文化面における人の交流も活発になっている。

このような背景において、東アジア地域における邦人の海外滞在の機会が増加している一方で、東アジア地域においてジェマ・イスラミヤ(JI)やアブサヤフ等のテロ組織が存在する中、海外での邦人への危険性も高まっている。本章では、まず、東アジア地域において現在いかなる対テロ政策が打ち出されているか、日本は同地域においていかなるアプローチをとっているか、またどのような協力体制を確保しているかについて分析・考察し、今後、東アジア地域における日本の対テロ政策を提言することとする。

<sup>35</sup> トラック1とは、「公式の政府間の政治・安全保障対話のチャンネル」を示し、「参加者は、それぞれの国を代表として参加する」ため、これらの会合における発言は「公式の政策を示すもの」として扱われる会議である。ASEAN地域フォーラム(ARF)、アジア太平洋協力会議(APEC)、日米韓三国政策調整会議(TCOG)等。(出典：デービッド・カピー/ポール・エバンス著[福島安紀子訳]『レキシコン：アジア太平洋安全保障対話』日本経済評論社、2002年、p.216)

<sup>36</sup> トラック2とは、「政府間の公式の対話である『Track1』と区別し、学者やジャーナリストを中心とした民間主導の対話を示し、政府関係者も個人の資格で参加する」会議のことである。この概念は、「参加者の間で開放的で率直な議論を勧奨するために、非公式性、包摂性及び匿名性という原則に基づいている」ものである。アジア太平洋安全保障協力会議(CSCAP)、太平洋経済協力会議(PECC)等。(同書、pp.222 - 223)

## 2. 多国間対テロ地域協力の現状

9.11 テロの影響は、APEC、ARF、ASEM といった既存の地域協力の枠組みのアジェンダ設定にも多大な影響を及ぼしており、各枠組みではより効果的な対テロ政策を打ち出している。

### (1) アジア太平洋経済協力会議 (APEC)

9.11 テロの影響により、2000 年までは経済協力にその焦点を絞っていた APEC は、2001 年 10 月の中国・上海での APEC 会議において初めて安全保障分野に言及し、テロ対策に関する首脳声明を発表した。この「テロ対策に関する APEC 首脳声明」は、テロリズムを経済の基盤を揺るがしかねない脅威として認識することで一致し、国連憲章および国際法の遵守、国連安全保障理事会決議 1368 および 1373 を履行することを確約した。<sup>37</sup>更に、2002 年 10 月のメキシコ・ロス・カボスで開催された「テロリズムとの闘いおよび成長の促進に関する APEC 首脳声明」は、より詳細な政策が提案された。大別して 4 つの要素からなるこの声明は、APEC 域内における安全な貿易の拡大<sup>38</sup>、テロ資金の断絶、サイバーセキュリティの促進、実施とキャパシティ・ビルディング、を提唱することとなった。

そして、上記のロス・カボスでの首脳声明を受けて、多国間での反テロ対策活動を調整・実施するために、テロ対策を専門的に担当する「テロ対策タスク・フォース」(CTTF: Counter-Terrorism Task Force) が 2003 年 2 月に設置され、協力枠組みは強化された。このタスク・フォースにおいては、APEC 内のテロ対策関係作業についての情報共有、APEC の関連会合・作業部会にテロ対処能力向上の活動を支持し、すべての参加国及び地域によるテロ対策に関する「テロ対策行動計画」の提出及び技術支援ニーズの策定、テロ対策キャパシティ・ビルディングの方向性の検討、国連安保理テロ対策委員会 (UNCTC: United Nations Counter-Terrorism Committee)、G8 テロ対策行動グループ (CTAC: Counter-Terrorism Action Group)、国際金融機関との連帯強化を目標とすることとなって

---

<sup>37</sup> この声明においては、主につぎの 6 点における反テロ協力が合意された。テロリストへの資金の流れを防止するための適切な金融措置、航空及び船舶保安に関する国際的要件の遵守、APEC エネルギー安全保障イニシアティブの仕組みを通じた地域におけるエネルギー安全保障の強化、電気通信、運輸、保健、エネルギーを含む重要分野の防護のための活動強化、世界的に統合された電子税関ネットワークの迅速な開発、電子移動記録システムの開発への協力、効果的なテロ対策の実施のための能力向上、経済・技術協力の強化、テロ行為による経済的影響の限定、経済的信頼の回復のための協力。

(出典：日本外務省ホームページ：[URL]

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/2001/t\\_kosshi.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/2001/t_kosshi.html) (2004 年 11 月 30 日)

<sup>38</sup> STAR イニシアティブ (“Secure Trade in the APEC Region Initiative”) を軸とする構想：APEC 域内における、安全かつ円滑なモノ・ヒトの移動を確保するための施策。APEC 域内でのテロ対策を強化すべきとの観点から、米国より本件イニシアティブを本年首脳会議の成果物とすることにつき提案がなされた。

貨物の安全確保、国際航行における船舶の安全確保、国際航空における安全確保、人の移動における安全確保 (出典：日本外務省ホームページ：[URL]

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/2002/14k\\_semei\\_ks.html#chu1](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/2002/14k_semei_ks.html#chu1) (2004 年 11 月 30 日)

いる<sup>39</sup>。

2003年10月でのタイ・バンコクのAPEC首脳宣言「未来に向けたパートナーシップに関するバンコク宣言」では、対テロ政策の項目は、「人間の安全保障」の項目の中に設けられ、APECメンバーを脅かす国際的なテログループの完全な解体、国際的な大量破壊兵器不拡散体制の強化、地域安全への直接的脅威に対する積極的対処、の3点を強調しつつ、テロリストの携帯式地对空防衛システム(MANPADS)の国内規制強化への取り組み、アジア開発銀行へのテロ対策支援、事前旅客情報システム(APIシステム)導入の実施努力といったより具体的な提唱が行われている。

そして、2004年11月の第12回APEC首脳会議、チリ・サンティアゴでの「サンティアゴ宣言：一つの共同体、我々の未来」では、「人間の安全保障の強化 - 経済成長の下支え」の項目内で、APECメンバーに対しテロリスト防止条約の批准、実施、批准へのコミットメントに向けた重要な措置を講じるように奨励し、「国際海事機関の定めた『船舶及び港湾の安全のための新たな基準』の遵守を推進するための措置」、「アジア開発銀行の『地域貿易・金融安全確保イニシアティブ』に対する財政拠出」、「『事前旅客情報システム(API)』、『地域出入国警戒リストシステム(RMAL)』の開発」、「2008年までに機械読取式渡航文書を発行するための協力を含む、ビジネスの流動性のためのイニシアティブの実施の促進」、「隠れた危険又は有毒な物質の混入を防止するための輸出入食品の監視に関する協力」、「地域的な健康に対する脅威に対応するために公衆衛生制度を強化するための取組み」の6項目が採択されたことを評価した<sup>40</sup>。

このように、9.11テロ以後のAPECの対テロ政策の枠組みは、継続的に行われており、地域間の協力関係を構築させる役割を積極的に担っている。

## (2) ASEAN地域フォーラム(ARF)

9.11テロで明白になった国際テロの脅威はARFでも取り上げられ、そのアジェンダを大きく左右した。2001年10月4日にブルネイ・バンドルセリスガワンでのARF議長報告において、「ARF参加国は9月11日に米国で起こったテロ行為を非難する」とともに「テロ行為に対してARFでの協力関係」の今後について協議することを決定した<sup>41</sup>。

この声明を基に、2002年7月31日に開催された第9回ARF会議の中で、ARFの今後の方向性として、国際テロリズムに対する情報共有、警察官協力、金融対策、対テロおよび国際犯罪に対するISG(Inter-sessional Group on International Terrorism and Transnational Crimes)の設置が採択された。<sup>42</sup>その後、2003年3月にはISG

<sup>39</sup> APEC ホームページ[URL]

[http://www.apecsec.org.sg/apec/apec\\_groups/som\\_special\\_task\\_groups/counter\\_terrorism.html](http://www.apecsec.org.sg/apec/apec_groups/som_special_task_groups/counter_terrorism.html) (2004年11月30日)

<sup>40</sup> 日本外務省ホームページ[URL] [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/2004/shuno\\_sen.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/apec/2004/shuno_sen.html) (2004年11月30日)

<sup>41</sup> ASEAN ホームページ[URL] <http://www.aseansec.org/16170.htm> (2004年11月30日)

<sup>42</sup> ASEAN ホームページ[URL] <http://www.aseansec.org/16007.htm> (2004年11月30日)

CT-TC(Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime)の第1回会合が開催され、各国間の情報共有の増進、各国内の法整備、UNCTCとの連携の下でのキャパシティ・ビルディング及び技術支援協力等が協議された。<sup>43</sup>特に、情報共有においては、多国間での移民情報の共有が強調された。また、第2回会合は2004年3月に開催され、国際機構・ARF内・加盟国内の各レベルで行われる対テロ協力のための機構的、法的な取り組みの重要性の確認がなされている。

そのほかに、2002年4月のテロリズム防止ワークショップ、7月の対テロ資金政策におけるARF声明、2003年6月には大規模テロ攻撃時の対策ワークショップ、2003年11月の第10回ARF会議議長声明、2004年7月には国際テロリズムに対する運輸安全強化におけるARF声明など、国際テロリズム対策はARFの中で最も重要なアジェンダの1つとして位置づけられるようになり、

2004年7月に開催された第11回ARF会議においては、テロリズムについてその動機や目的にかかわらず強く非難するとともに<sup>44</sup>、2004年2月にインドネシア・ジャカルタにて行われたイスラム学者国際会議(ICIS)において「テロリズムの根源的発生原因を貧困・不正義・不寛容さ等から発生する可能性があるとして、テロ政策には包括的な枠組みが必要である」との報告を歓迎し、テロリズムの一定の宗教および民族グループとの関係性を排除している。また、2004年2月に開催された対テロリズムに関するバリ地域閣僚会議において、インドネシアとオーストラリアの両国がアジア太平洋地域における対テロ政策に対する協力行動を推進させる強力な政治的関与を行うことも歓迎し、地域の対テロ政策の発展を促しており、さらに同会合で開催決定された「ARF安全保障政策会議」(ASPC: ARF Security Policy Conference)も、2004年11月に第1回が北京・中国にて開催され、国際テロリズム等の非伝統的脅威について議論が行われた。

ARFは、メンバー各国の安全保障政策に関与する強制力は保持していないが、ARFというフォーラムの場においてメンバー諸国の政府高官間で情報共有がなされていることは注視すべきであり、それ自体が対国際テロリズムに対する役割を担っている。例えば、マレーシアに設立された東南アジア反テロセンター(SEARCCT: The Southeast Asia Regional Center for Counterterrorism)やインドネシアに設立されたジャカルタ法整備協力センター(JCLEC: the Jakarta Center for Law Enforcement Cooperation)等の報告は、随時ARF会議の場で行われており、それらの新設組織に対するサポートを促す可能性を持っている。トラック1とトラック2の相互交流も強調されており、2003年にはシンガポール防衛戦略研究所(the Institute of Defense and Strategic Studies of Singapore)とカナダのCSCAP(Council on Security Cooperation in the Asia-Pacific - Canada)による対テロ政策の共同研究成果についてARFの場で言及している。<sup>45</sup>また、APEC同様に、UNCTC、G8-CTAG、APEC-CTTFとの協力関係も推進しており、グローバル・レベル、地域レベ

<sup>43</sup> ASEAN ホームページ[URL] <http://www.aseansec.org/15133.htm> (2004年11月30日)

<sup>44</sup> ASEAN ホームページ[URL] <http://www.aseansec.org/16245.htm> (2004年11月30日)

<sup>45</sup> ASEAN ホームページ[URL] <http://www.aseansec.org/14845.htm> (2004年11月30日)

ル、国家レベルでの協調関係を図っている。

### (3) アジア欧州会合 (ASEM)

ASEM は 1994 年から開催され、その首脳会談は隔年ベースで開催されており、9.11 テロ以後は 1 年後の 2002 年 9 月にデンマーク・コペンハーゲンにて開催されたが、ここでのアジェンダも国際テロリズムに対するものであった。

この ASEM 第 4 回首脳会合では、「国際テロリズムに関する協力のための ASEM コペンハーゲン宣言」を採択したが、その内容は、すべてのテロ行為を、その動機、形態および主張に関わらず、犯罪行為として非難し、第 3 世界の国々に対する国際テロ対策条約への加入とその実施に向けて取り組み、現在行われている包括テロ防止条約と各テロ防止条約の交渉が成功裡に妥結することを強調し、テロリズムが資金洗浄や人身売買等の国際組織犯罪との結びつきを含む新しい安全保障上の挑戦の一部を構成していることを認識し、国際テロリズムとの闘いのための ASEM コペンハーゲン協力プログラムを採択する、としている<sup>46</sup>。

ASEM コペンハーゲン協力プログラムにおいては、アド・ホックな非公式協議メカニズムの設置等を求める短期的活動、ASEM 参加国の対テロ協力及び国連安保理によるすべての反テロ決議や国際的条約の実施などを含む中期的目標、アジア・ヨーロッパ間での人的交流プログラムを促進させ人的資源の開発等を目指す長期的活動を定め、包括的な対テロ政策を構築することを目指している<sup>47</sup>。

実際に 2003 年 9 月には北京・中国にて ASEM テロ対策セミナーを実施し、アジア及び欧州におけるテロとの闘いの現状分析や、テロとの闘いの経験及び実施に関する意見交換、ASEM のテロ対策協力強化に向けた具体的措置の検討を行っている。

ヨーロッパとの関係における他地域との協議を行うことにより、アジア地域における対テロ政策を比較分析・評価することに役立っていると考えられるが、協議の頻度が APEC や ARF に比べて少ないことを考えると、アジア地域の対テロ地域協力の強化を補完する役割を担っているといえる。

上記で見たとおり、ARF、APEC といった既存の枠組みにおける東アジア地域内での対テロ協力に関する対話は 1 年を通して行われており、継続的に同枠組みを活用して、問題の所在を明確化し、それに伴う各国の政策方針を決め、自国の政策遂行が困難である場合は、他国がキャパシティ・ビルディング・プログラムを行うといった相互関係を成り立たせる方向で進められている。日本もこれらの地域協力の枠組みに対して積極的に参加しており、テロへの対応能力を十分に有しない国々に対するキャパシティ・ビルディング支援をはじめ、出入国管理、航空保安、税関協力、輸出管理、警察・法執行機関への協力、テ

<sup>46</sup> 日本外務省ホームページ[URL] [http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asem/terro\\_sengen.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asem/terro_sengen.html) (2004 年 11 月 30 日)

<sup>47</sup> 日本外務省ホームページ[URL] [http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asem/terro\\_kp.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asem/terro_kp.html) (2004 年 11 月 30 日)

口資金対策などを行っている。

長期的には、これらの枠組みを形成させることにより、国際テロリストがグローバルゼーションから享受している交通の自由、資金移動、情報交換といった活動の幅を狭め、国際テロ行為の成功率を低下させることが期待される。2003年5月にカンボジア当局が、JIのメンバーとされるエジプト人1名、タイ人2名、カンボジア人1名の容疑者を逮捕し、これらのテロリストがカンボジアにおけるテロ攻撃の実行を計画しており、サウジアラビアの非政府組織ウムアルクラがブノンベン郊外で運営するイスラム教の学校を本拠として活動していることが判明した。<sup>48</sup>このような対テロ政策の成功例を積み重ね、反テロ・ネットワークを地域内に重層的に構築していくことで、テロ活動への「抑止」に繋げていくことが必要となるため、日本はこれらの活動に積極的に取り組む必要がある。

#### 「対テロリズム」と東アジア多国間安全保障枠組みでの取り組み

##### 【APEC首脳会合】

2001年10月	「反テロリズムに関する声明」
2002年10月	「反テロ行為声明」
	「テロリズムに対する闘いと経済成長に関する首脳声明」
2003年10月	「バンコク宣言」
	「健康安全保障に関する首脳声明」

##### 【ARF閣僚会合】

2002年7月	「テロ資金対策に関する議長声明」テロ対策に関するISM設置
2003年6月	「海賊行為及び海上保安への脅威に対する協力に対する声明」
	「ARF 国境管理に関するテロ対策協力声明」

##### 【ASEM首脳会合・外相会合】

2002年9月	「国際テロリズムに関する協力のためのASEM コペンハーゲン宣言」
2003年7月	「大量破壊兵器及びその運搬手段の拡散防止に関する政治宣言」

##### 【ASEAN+3】

2001年10月	「ASEAN 反テロ声明」を歓迎
2002年11月	「テロに関する宣言」
	ASEAN+3 テロ対策セミナー実施提案・テロ対策能力向上支援

##### 【ASEAN】

2001年11月	「反テロ共同行動宣言」
2002年5月	テロ対策特別閣僚会議
2003年7月	「東南アジア反テロセンター」開設
	「ASEAN 協和宣言 II」の採択

##### 【上海協力機構】

2002年7月	「地域反テロ機構に関する協定」
	「サンクトペテルスブルグ宣言」
2003年8月	カザフスタンでの反テロ合同軍事演習

<sup>48</sup> 在日米国大使館ホームページ[URL] <http://japan.usembassy.gov/j/p/tpj-i20040514-50.html#japan>  
(2004年11月30日)

### 3 . 今後の対テロ地域戦略の構築

既存の協力枠組みにおいては、コンセンサスを重視し、可能な範囲での対テロ協力が行われているが、効果的な地域レベルの対テロ抑止戦略を構築するためには、東アジア全体におけるテロ協力の中・長期目標を設定する必要があり、具体的には約 10 年後を見据えた対テロ地域協力体制の構築が重要であろう。そのためには、既存の枠組みを超えた新たなテロ対策機構を設立し、それらをグローバル・レベル・国家レベルとの間に多重層的にネットワーク化させた「抑止」体制を構築させるため、主に下記の 4 点が必要となってくる。

第一に、近年、東アジア地域協力の柱となっている ASEAN+3 の枠組みにおいて、「対テロリズム協力機構」を設置する必要がある。テロリズムを効果的に防止するためには、多国間での情報共有が必要とされているが、東アジア域内でのテロリズムに関する情報交換をより促進させるために、まず ASEAN+3 メンバー各国の国防、海保、警察、法務、保険の各当局と連携し、域内での対テロ情報の集約点として機能させるといったことが必要とされているためである。ASEAN+3 においては、首脳レベルおよび閣僚レベルでの地域間の情報交換は様々な場において頻繁に行われてはいるものの、実務レベルでの情報交換をより円滑に行うためには、事務局が必要となっており、この協力機構の設立を目指し各国との対テロ協力を進めるべきであろう。同時に、グローバル・レベルにおける国連の活動および地域レベルでの ARF や APEC の対テロ協力や上海協力機構（SCO）といった他地域機構との連携や、サブ地域においても展開されている SEARCCT といった反テロセンターとも情報共有を行う必要がある。

第二に、ASEAN+3 での東アジア地域におけるテロ対策タスク・フォースを設置することが必要である。アジア・太平洋州を中心とした APEC においては、既に CTTF といったタスク・フォースが存在しているが、同機構のメンバーは 21 の国家および地域から成り立っているため、それらの国家や地域を包括した国際テロ関連の莫大な数のデータを短期間で効率的に分析を行うことは困難である。そのため、現在、貿易や投資の連帯が強まると同時に人の交流が活性化している東アジアという地域を軸に、ASEAN+3 の枠組みにおいて国際テロ組織のデータ収集および分析・研究を行うタスク・フォースが必要であろう。また、同タスク・フォースにおいては、民間の研究機関との共同調査・研究を行い、情報の蓄積に努めるべきであろう。それと同時に、テロ関連の公開情報については、ASEAN+3 各国の市民レベルにまで浸透するように、多国間の広報活動にも努めるべきである。

第三は、日米間における対テロ協力の強化である。アジア・太平洋地域における安全保障環境は、日米同盟、米韓同盟といった米国の軍事プレゼンスによって維持されてきていると考えられているが、その米軍の国家防衛戦略は変革、いわゆる「トランスフォーメーション」を行っている。脅威特定が可能である「脅威ベース」の防衛戦略から脱却し、敵の攻撃能力に応じた「能力ベース」の防衛戦略に転換するため、攻撃戦略、防衛戦略、戦力基盤インフラを含む戦略戦力の 3 本柱の見直しを行っている。これは、一つには国際テ

口組織といった非対称脅威に対応することを目標としているが、同時に、米国同盟国の役割を拡大・強化して防衛連帯を進展させることを求めているのである。いわゆるソフト面での対テロ協力を行う地域的枠組みを構築すると同時に、軍事面での特殊能力・機能を持つ部隊を迅速かつ柔軟に対応させるためにも、陸上・海上・航空自衛隊の統合運用を行うとともに、在日米軍との共同し、国際テロリストからの攻撃へ迅速な対応を準備すべきである。

第四は、各国の政治声明および広報媒体の作成である。対テロ政策の透明性の確保、市民の「テロリズム」に対する理解度の向上、対テロリズムの政治姿勢をテロリストへ明確なシグナルとして発出することを目的とし、東アジア各国において政治声明および広報媒体を作成することが求められる。当然のことながら、テロリズムの国際的な統一定義がないことから、地域協力の枠組みにおいて米国のような具体的政策を打ち出せる可能性は極めて低い。域内の市民への「テロリズム」に対する理解度の向上や、今後の分析資料ともなりうる『Fact Sheet』を作成し、インターネット上や冊子にして広く配布すべきである。

## 第4章 <ナショナル・レベル>での対テロリズム抑止 —日本の対テロリズム政策

これまで、テロは抑止可能であること、ただその上では懲罰抑止でなく拒否抑止を重視すべきこと、そして拒否抑止においては非軍事的手段が中心になることを明らかにしてきた。これは、専守防衛政策を採り、攻勢的軍事力を持たず、また集団的自衛権も行使しない日本であっても、十分有効な対テロ抑止戦略を採ることが出来ることを意味している。

繰り返すが、テロリストにとっては、「犠牲者」を害することが直接的な目的であることはまれで、真のターゲットはそのテロを直接、間接に体験する「観客」である。したがって、ある意味で「犠牲者」は特定の誰かである必要はなく、「観衆」にインパクトを与えることが出来る人物や物体であれば何でもいいわけだ。つまり、テロリストは特定のターゲットを狙うのではなく、効果が大きいと見込まれるいくつかのターゲットの中から、最も脆弱なものを選択して攻撃してくると考えられよう。すなわち、対テロ拒否抑止とは、狙われそうなターゲットの脆弱性を出来るだけ減らすことや、またテロリストが新たな脆弱なターゲットを見つけだすのにかかるコストを上げるといった方策を積み重ねていくことによって成立することになる。

しかし、実はこれは一国だけでは完結しない。仮に一国で完全なセキュリティ態勢を構築したとしても、他国を「犠牲者」としたテロが「観客」である自国民にインパクトを与え得るからである。また、近年のテロ組織は国境を越えて、人材のリクルート、武器の調達、テロの実行などを行っている。こうしたグローバルなテロ組織の活動を抑止していくためには、他国との協力や我が国の活動領域の拡大を含んだ「空間横断」的な方策を立て、国家レベル、リージョナル・レベル、グローバル・レベルの政策を有機的に連携させなければいけない。リージョナル・レベルとグローバル・レベルについては他章で検討されているので、ここでは特に国家レベルで採るべき政策に焦点を当て、またそれぞれのレベルの政策を効率よく連携させるためにはどのような措置が必要となるか、拒否抑止力の強化する方策に加えてより能動的に採るべき手段について焦点を当てて論じることにしたい。

### 1. 我が国の対テロ拒否抑止戦略

対テロ拒否的抑止の大きな柱は、脆弱性をなくすこと、すなわちセキュリティを強化することである。テロリストといえど目的合理性を持っているわけだから、もし自らの目的を達成することが出来ないと判断した場合には無謀な攻撃をかけてくる可能性は少ない。よしんばかけてきたとしても、十分なセキュリティ措置が施されていればそのテロを阻止することも可能であろう。

そのためにまず必要なことは、テロリストが狙いそうな人の集まりそうなところや重要拠点のセキュリティを強化することである。例えば、野球場やサッカー場には万を超える

人間が集まってくる場所であり、「観客」にインパクトを与えるテロを仕掛ける目標としては非常に魅力的であろう。そして、こうした場所のセキュリティは、日本の場合それほど厳しくない。オウム真理教事件以後、入場者の荷物がチェックされるようになったが、それほど厳格に中がチェックされているわけではなく、例えば水筒の中身がチェックされることはない。仮に密閉された水筒に生物化学兵器を充填すれば、簡単に球場内に持ち込むことが出来るだろう（筆者は野球観戦に水筒を持っていくことが多いが、中をチェックされたことは一度もない）。それに、全ての野球場において私設応援団が大型楽器を持ち込むことが認められているわけだから、私設応援団のふりをして楽器に爆発物を忍ばせて侵入することも可能だろう。事実、2004年10月3日の横浜Fマリノスの試合では、こぶし大の石塊が手荷物検査に引っかからずに持ち込まれ、試合後に投げ込まれる事件があったし<sup>49</sup>、2004年10月23日の鹿島アントラーズの試合では、禁止されているはずの発炎筒が持ち込まれてスタンドで焚かれるなど<sup>50</sup>、スタジアムの手荷物検査が機能していない例はいくつもある。これがアメリカのメジャーリーグの球場だと、バックパックサイズ以上のカバンを持ち込むことそれ自体が禁止されていることが多く、さらに小型のバッグであっても中を執拗にチェックされる（あまりに面倒くさいので、筆者はメジャーのスタジアムには手ぶらで行くこともある）。

他にも議員会館や官庁など、いくつか攻撃対象とされそうな場所がある。もちろん、いずれも警備員は何名もいるしX線検査機も備えられているが、個人的経験から言えば、それらのセキュリティチェックは非常に雑であって、プロのテロリストであれば恐らく易々と危険物を持ち込むことが出来そうな程度のものである。まず必要なことは、こうしたターゲットになりそうな施設のセキュリティを強化することである。

ただ、セキュリティは強化するだけでは足りない。それがどの程度有効かを検証しなければならない。そのためには定期的に対抗演習を行う必要がある。つまり、「守る側の眼」だけでなく「攻める側の眼」からの検証によって脆弱性を洗い出すのである。

このように、重要施設の脆弱性の低減に関しては国際的な協力枠組みも整備しておくのが望ましい。例えば、セキュリティ強化に関するノウハウについては多国間で共有することが出来るだろう。また、セキュリティの有効性の検証に関しても国際的な協力は有効であろう。攻める側に異なる文化、社会からの視点を取り入れることによって、同じ日本人同士では見つけることのできなかつた脆弱性を見いだすことが出来るかもしれないからである。これを他国と相互に行うことによって、自らの脆弱性保護に関するクロスチェックを行うことが出来る。

対テロ拒否抑止のもう一つの柱は、テロ組織の活動を制約し、脆弱な目標を見つけだして攻撃するのに必要なコストを高めることである。このためには、既にいくつかの国際条

<sup>49</sup>横浜マリノス株式会社「10月3日対柏レイソル戦ご観戦の皆様にご連絡」(2004年10月3日)  
([http://www.so-net.ne.jp/f-marinos/tools/cgi-bin/view\\_news.cgi?action=view&nid=1770](http://www.so-net.ne.jp/f-marinos/tools/cgi-bin/view_news.cgi?action=view&nid=1770))

<sup>50</sup>株式会社鹿島アントラーズFC「違反行為に対する対応について」(2004年10月26日)  
([www.antlers.port.ne.jp/antlers/RELEASE/041026184833.html](http://www.antlers.port.ne.jp/antlers/RELEASE/041026184833.html))

約が定めているように、テロ組織の活動に関する情報の共有を多国間で進め、資金や武器等資材の購入が出来ないようにしなければならない。この文脈で、我が国の政策としてなすべきことは関係各省庁の協力を強化してきちんと条約上の義務を実行し、日本の主権下におけるテロ組織の活動を阻止することである。また、これに関連してテロリズムに関する研究も進めなければならない。専門家を育成し、テロ組織の行動様式に関する研究を進めることも必要だし、アメリカのテロリズム・リサーチ・センターが行っているような国際テロに関するデータベースの作成なども必要だろう<sup>51</sup>。こうした基礎データをもとに対策を講じることによって、テロ組織の活動を制約することが出来るのである。

## 2. 拒否抑止以外の能動的な措置

これまで拒否抑止の文脈で採るべき措置について述べてきたが、これらは全て受動的な措置である。前述したように、対テロ抑止の観点からは拒否的抑止が最もコストパフォーマンスに優れた措置であると考えられるが、それだけではなく、能動的にテロ組織の力を削減していくような政策も組み合わせるべきであろう。

もちろん、専守防衛を防衛政策の基本とする我が国が、自衛隊を懲罰抑止に用いたり先制行動に用いたりすることは考えられない。懲罰抑止力に関しては、これまでの伝統的な国家的脅威に対するのと同様にアメリカの軍事力に依存することになるだろう。前述の通り、対テロ戦略の中で、懲罰抑止の有効性はそれほど大きくない。しかし完全に無力ではないし、何よりも軍事行動がなされてテロ組織に打撃を与えることが出来れば、そのあとのテロ攻撃を防ぐことが出来るわけだから、軍事力の役割を全く無視するべきではないだろう。

この文脈の中で特に重要なのが、いま進んでいる米軍の海外基地の再編である。これは、いわゆる「不安定の弧」と呼ばれる北東アジアから中東にまで広がる地域において対テロ戦争を行うのに必要な柔軟性と迅速性を高めることを目的とするものである。したがって、このアメリカの海外基地のネットワークの再編成が順調に進めば、アメリカの対テロ懲罰抑止力はこれまでよりも向上すると考えられる。そう考えるならば、我が国としても在日米軍基地の再編についても肯定的に受け止めていくべきだろうし、テロ特措法の前例にならって、テロ組織を攻撃する米軍の支援は適宜行うべきであろう。

そして、我が国の能動的な対テロ戦略を立てるとしたら、それはアメリカよりも非軍事的手段を重視した形を取るようになるだろう。先に、テロの根源は政治的、社会的、宗教的信条の相違にあるのであって、貧困や教育といった問題を解決したからといってテロがなくなるとは考えられないと述べた。しかしながら、ハマスが多くの自爆テロを仕掛けることが出来るのは幹部によって心理的操作を受けやすい低所得低教育の若者がパレスチナに数多くいるからだし、アルカイダがあればほどの力を持ったのは破綻国家化したアフガニスタンを活動拠点としたからである。だから、社会的不公正の解消を意図した援助や、破

<sup>51</sup> テロリズム・リサーチ・センターの活動についてはウェブサイト (<http://www.terrorism.com>) を参照。

縦国家化を防ぐための国際的な取り組みが対テロ戦略の中で無意味なわけではない。それらを進めることで、テロ組織がなくなることはなくとも彼らが動員できる人的資源を局限することは出来るのである。我が国の能動的な対テロ戦略の焦点はこの部分に当てられるべきであろう。その際に必要なのは、イラク復興支援に関連して広く認識されたように、政府開発援助と自衛隊の平和維持活動を連携させることであり、またNGOのネットワークもうまく活用し、不安定な地域の秩序を復興し、安定的な社会の構築に貢献することである。

### 3. 政府の対テロ機能の強化

さて、これらの方策を実施するためにはどうすればよいか。キーとなるのは、アメリカの国土安全保障省のように、縦割りを超えて、対テロ戦略の企画、立案、調整を行う常設的な機関を創設することである。例えば、対テロ拒否抑止力を強化する上で重要施設のセキュリティの強化の必要性があるわけだが、そのためには警察庁や消防庁など、いくつもの省庁や地方自治体が関わってくる。あるいは、テロ組織に関する情報分析となると、公安調査庁、外務省、防衛庁情報本部および調査課、警察庁、内閣情報調査室、内閣危機管理監が関わってくる。

アメリカが9.11事件を防げなかった大きな要因の1つとして縦割り行政の弊害を指摘していることを考えても、常設の責任機関なくして、これら多くの機関の政策を1つの方向にコーディネートするのは極めて難しい。ここでは、具体的な絵姿を描く前にまずその常設機関に必要とされる権限について考えてみよう。

まず情報である。例えば情報分析に関してはテロ組織が活動している地域の情勢、国内の治安情報、テロリストが使用可能な手段に関する技術情報、国際協力を通じて外国から入って来る情報など、全くソースの異なる情報を総合して判断しなければならない。1つのソースから得られた情報からは何の意味も見いだされなかったとしても、いくつものソースから得られた情報を組み合わせると大きな意味を持つ分析が引き出されることはよくあることだからである。そのため、常設対テロ機関は、少なくとも全省庁の持つ情報にアクセスする権限を持ち、その中からテロに関する情報をピックアップすることが出来なければならない。そして、一見それほど意味がなさそうな情報でも、専門家が見れば大きな意味があることもよくあることだから、テロに関する情報を包括的に分析することのできる研究者の育成も必要である。そのためには、国際安全保障に関するシンクタンクを強化する必要がある。シンクタンクで働く専門的なポストがなければ、テロに興味を持ったとしても誰も研究者になろうとしないからである。そしてもちろん、そのシンクタンクと常設対テロ機関とで密接な意見交換を行わなければならない。

次に、国内政策の企画・立案の権限が必要である。先に述べたように、対テロ拒否抑止戦略の中で大きな柱はセキュリティの強化である。しかし、これは警察庁や消防庁のみな

らず、公共施設の防護に関連して国土交通省、政府施設の警備強化に伴う財政支出に関連して財務省、さらに警備強化の対象である全官庁が関わってくる。もし重要施設のうち1つでも脆弱であれば、そこが攻撃されてしまい、他の全ての防護強化の努力が無駄になってしまうわけだから、潜在的なターゲットとなり得る全ての重要施設の脆弱性を局限しなければならないのである。さらに、資金の流れや活動を把握し、立法措置等の対策を講じなければならない。そのためには、対テロ防護に専念した機関による政策の企画・立案が必要不可欠なのである。

最後に、日本の対テロ政策の対外的な代表者になることである。9.11 事件以来、テロ対策の国際的な協力は進んでいるし、ここでも情報の協力や対抗演習の実施などいくつか国際的な協力が必要だと考えられる分野があることを指摘した。こうした国際協力は、いくつかの官庁がバラバラに担当するのではなく、単一の責任者が窓口となって進めなければならない。そうでないと、外国から見て対テロ戦略に関して協議すべき相手がわからないため、効率的な国際協力が難しくなるし、また特に省庁横断的な事項が論点となっていた場合に、消極的権限争いが生起してせつかくの国際協力が無に帰する可能性があるからである。

これらの権限を満たす常設機関を作るには、内閣官房に担当部局を創設するのが最適であろう。橋本行革の成果の一環として、2001年1月に内閣官房の機能を強化するための組織改編が行われたが、最近の研究によれば、実際に縦割り行政の弊害打破に関して一定の成果を上げていると考えられている<sup>52</sup>。

現在内閣官房は、内政、外交、安全保障・危機管理担当の官房副長官補が政策の企画・立案を担当している。この中で、安全保障・危機管理担当の官房副長官補を包括的な対テロ戦略の担当者として任命し、その下に常設の対テロ戦略に関するスタッフ組織を設置して具体的な政策の企画・立案に当たらせることが考えられるだろう。官房副長官補は政治任用ポストであるから、政治サイドが継続性を重視するならば1人の人間が一貫した対テロ戦略を組み上げていくことが可能となろう。もちろん、その際には、対テロ戦略は対外政策だけでも国内政策だけでも完結しないことに十分留意する必要があることは言うまでもない。

---

<sup>52</sup>信田智人『官邸外交 - 政治リーダーシップの行方 - 』（朝日新聞社、2004年）。

## 第5章 政策提言：多層型対テロリズム抑止戦略の構築に向けて

本稿で展開した理論を機軸に、われわれは下記の8項目の政策提言を行う。

### 1. テロに関する国際条約及び各種協定をグローバルな公共財として、全ての関係国が署名・批准を進めるよう、イニシアティブを発揮せよ

国連総会やG8といった場のみならず、アジア太平洋経済協力会議(APEC)、ASEAN地域フォーラム(ARF)、ASEAN+日中韓協力、その他のアド・ホックな協力枠組みの中で、上記条約・協定の署名・批准を常に慫慂するアジェンダ設定を行うことが重要である。日本政府は、率先して全てのテロに関する国際条約及び各種協定を批准し、東アジア地域における「対テロリズム・グローバルスタンダード」の策定に向けて、その政策を迅速化させる必要がある。これに、周辺諸国がいわば「奉加帳」のような形で、追従することが、地域としての「対テロリズム標準」を作り上げる要件となるであろう。これにより、テロリズムがその活動のニッチを見出すことのできないような、「拒否的抑止力」を発揮することが重要である。

### 2. 拡散安全保障イニシアティブ(PSI)、コンテナ安全保障イニシアティブ(CSI)、各国司法、税関、警察、海上保安、保健衛生当局等を通じた、「有志連合型」あるいは「機能主義型」(functionalism)の協力を率先して推進せよ

日本政府の<グローバル・レベル>での政策枠組みとして、第一に掲げた「グローバルスタンダード」の設置と共に、テロリストと通常兵器・大量破壊兵器の結びつきを未然に防止するような、積極的な措置の積み重ねが重要である。具体的には、上記のようなファンクショナルな協力の網を、テロリズムのあらゆる活動形態を阻止するように張り巡らせ、テロ活動に対するコストを著しく上昇させることが、その狙いである。結果として、「テロ活動のコストをその活動目的の達成を困難にさせるほどまで上昇させる」形での抑止構造を作ることが重要である。

### 3. 東アジア地域協力の柱となっている ASEAN+3 の枠組みにおいて、「対テロリズム協力機構」を設置せよ

東アジア域内でのテロリズムに関する情報交換をより促進させるために、まず ASEAN+3 メンバー各国の国防、海保、警察、法務、保険の各当局と連携し、域内での対テロ情報の集約点として機能させることが必要とされている。ASEAN+3 においては、首脳レベルおよび閣僚レベルでの地域間の情報交換は様々な場において頻繁に行われてはいるものの、実務レベルでの情報交換をより円滑に行うためには、事務局が必要となっており、この協力機構の設立を目指し各国との対テロ協力を進めるべきであろう。同時に、グローバル・レベルにおける国連の活動および地域レベルでの ARF や APEC の対テロ協力や上海協力機構(SCO)といった他地域機構との連携や、サブ地域においても展開されている SEARCCT といった反テロセンターとも情報共有を行う必要がある。

#### 4. 日米間における対テロ協力を強化せよ

アジア・太平洋地域における安全保障環境は、日米同盟、米韓同盟といった米国の軍事プレゼンスによって維持されてきていると考えられているが、その米軍の国家防衛戦略は変革、いわゆる「トランスフォーメーション」を行っている。脅威特定が可能である「脅威ベース」の防衛戦略から脱却し、敵の攻撃能力に応じた「能力ベース」の防衛戦略に転換するため、攻撃戦略、防衛戦略、戦力基盤インフラを含む戦略戦力の3本柱の見直しを行っている。これは、一つには国際テロ組織といった非対称脅威に対応することを目標としているが、同時に、米国同盟国の役割を拡大・強化して防衛連帯を進展させることを求めているのである。いわゆるソフト面での対テロ協力をを行う地域的枠組みを構築すると同時に、軍事面での特殊能力・機能を持つ部隊を迅速かつ柔軟に対応させるためにも、陸上・海上・航空自衛隊の統合運用を行うとともに、在日米軍との共同し、国際テロリストからの攻撃に対する迅速な対応を準備すべきである。

#### 5. ASEAN+3 での東アジア地域におけるテロ対策タスク・フォースを設置せよ

アジア・太平洋州を中心とした APEC においては、既に CTTF といったタスク・フォースが存在しているが、同機構のメンバーは 21 の国家および地域から成り立っているため、それらの国家や地域を包括した国際テロ関連の莫大な数のデータを短時間で効率的に分析を行うことは困難である。そのため、現在、貿易や投資の連帯が強まると同時に人の交流が活性化している東アジアという地域を軸に、ASEAN+3 の枠組みにおいて国際テロ組織のデータ収集および分析・研究を行うタスク・フォースが必要であろう。また、同タスク・フォースにおいては、民間の研究機関との共同調査・研究を行い、情報の蓄積に努めるべきであろう。それと同時に、テロ関連の公開情報については、ASEAN+3 各国の市民レベルにまで浸透するように、多国間の広報活動にも努めるべきである。

#### 6. 各国の政治声明および広報媒体を作成・配布せよ

対テロ政策の透明性の確保、市民の「テロリズム」に対する理解度の向上、対テロリズムの政治姿勢をテロリストへ明確なシグナルとして発出することを目的とし、東アジア各国において政治声明および広報媒体を作成することが求められる。当然のことながら、テロリズムの国際的な統一定義がないことから、地域協力の枠組みにおいて米国のような具体的政策を打ち出せる可能性は極めて低い。域内の市民への「テロリズム」に対する理解度の向上や、今後の分析資料ともなりうる『Fact Sheet』を作成し、インターネット上や冊子にして広く配布すべきである。

#### 7. 内閣官房に対テロ戦略の企画、立案、調整を行う常設的な機関を創設せよ

対テロ戦略の常設機関は全省庁の情報を集約・調整させる内閣官房に設置させ、情報分析、国家政策の企画・立案、日本の対テロ政策を代表する機関として機能し、対テロリズム政策に関わる政策を包括的に取り扱う機関とすべきである。テロ情報分析に関しては全くソースの異なる情報を総合して判断しなければならないため、少なくとも全省庁の持つ情報にアクセスする権限を持ち、その中からテロに関する情報をピックアップすることが出来なければならない。また、テロに関する情報

を包括的に分析することのできる研究者の育成を行うため、国際安全保障に関するシンクタンクの強化も行う必要がある。また、国内政策の企画・立案の権限に関しては対テロ拒否抑止戦略の中で大きな柱はセキュリティの強化であるが、対テロ防護に専念した機関による一貫した政策の企画・立案が必要である。最後に、日本の対テロ政策の対外的な代表権であるが、国際対テロ協力はいくつかの官庁がバラバラに担当するのではなく、効率的に協力を進めていくためにも、単一の責任者が窓口となって進めなければならない。

## 8. 日本版「対テロ国家戦略」を作成せよ

対テロ拒否抑止の大きな柱は、脆弱性をなくすこと、すなわちセキュリティを強化することであり、十分なセキュリティ措置が施されていればそのテロを阻止することも可能であろう。また、それと共に、我が国の能動的な対テロ戦略として、社会的不公正の解消を意図した援助や、破綻国家化を防ぐための国際的な取り組みであり、社会的不公正の解消を意図した援助や、破綻国家化を防ぐための国際的な取り組みもすべきであろう。そして、これらの提言や政策をまとめた形で、日本政府が打ち出す日本の「対テロ国家戦略」を作成・公表し、日本のテロリズムに対する姿勢を明白にすべきである。

### おわりに

本稿で展開したのは、テロは抑止不可能であるとの認識とは対極に立つ議論である。テロリストは決して非合理的ではなく、目的合理性を持つ主体であること、そうであるが故に拒否抑止力を強化すれば抑止できる見込みはあることがこの議論の基盤にある。そしてそのために我が国は潜在的なターゲットのセキュリティを強化したり、テロ組織の国内での活動に制約を加えたり、国際的な強力を進めるための体制整備を進める必要があることをここまで論じてきた。

もちろん、これで全てのテロを抑止できるとは思えない。しかし、全体の何分の1でも抑止できるのならば、それだけで犠牲者の数を減らすことは出来るし、それでもなお抑止されないテロ組織に対して別の種類の努力を集中することも出来るようになる。

テロは単に国内の安全の問題ではない。もし海外の「観客」にインパクトを与えることを目的に我が国を「犠牲者」とするテロが起こるとしたら、それはもはや国際問題なのである。我が国もその点に注意しながら対テロ抑止を図っていかなければならない。本稿ではそのための一案として、内閣官房に常設の担当部門を設置することを提案した。そうして、拒否抑止能力の強化、米国との協力の強化、多国間協力の強化、我が国のテロ研究機能の強化など、テロと戦う上で必要な諸政策を組み上げ、関係官庁を調整し、現実の我が国のテロ対処能力を高めていかなければならない。そうすることで、現在国際安全保障上の重大な脅威となっているテロへの抑止を進めれば、我が国の国際的な貢献を増すことにつながるのである。

---

東京財団研究報告書 2005-2  
**日本の対テロリズム政策 - 多層型テロ抑止戦略の構築 -**  
2005年6月

---

著者：  
神保 謙  
高橋 杉雄  
古賀 慶

発行者：  
東京財団 研究推進部  
〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階  
TEL: 03-6229-5502 FAX: 03-6229-5506  
URL: <http://www.tkfd.or.jp>

---

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は、本報告書が出典であることを必ず明示して下さい。  
報告書の内容や意見は、すべて執筆者個人に属し、東京財団の公式見解を示すものではありません。

---

東京財団は日本財団等競艇の収益金から出捐を得て活動を行っている財団法人です。

