

国際テロ対策として我が国が早急に取り組むべき措置
～米国における同時多発テロ事件を契機とした提言～

2001年12月

財団法人公共政策調査会

1 はじめに

(1) 米国同時多発テロと国際的テロリスト・ネットワークの脅威

2001年9月11日米国において発生した同時多発テロ事件は、民間航空機をハイジャックしてその乗客・乗員もろとも大都市の高層ビルに突入し、何の罪もない数千人の民間人を大量虐殺するという過去に前例を見ない極めて残虐な事件であり、米国民のみならず全世界に強い衝撃を与えた。

犯行を行ったとされるオサマ・ビン・ラディンのアル・カイダ・グループは、多数の国にテロリストの細胞組織を有する地球規模の国際的テロリスト・ネットワークであり、米国及びその同盟国に対する「聖戦」としてそれらの国民の殺戮を唱え、これまでも東アフリカにおける米国大使館同時爆破テロなどの無差別大量殺戮テロを行ってきたとされる。米国における同時多発テロ事件は、そうした国際的テロリスト・ネットワークという新たな形の国際テロが、国際社会にとっての現在の明白な脅威であることをあらためて認識させた。

(2) 国際的テロリスト・ネットワークとの戦いは長期戦である

世界各国に密かに根を張り、自由で開かれた市民社会の中に溶け込んで身を隠し、市民社会のインフラ・システムを利用して潤沢な資金を調達・移動させ、国境を越えて移動し、互いに通信・連絡し、市民社会の脆弱な部分を標的にテロを計画し、実行するこうしたテロリスト・ネットワークを探し出してテロリストを捕捉し、組織を壊滅させ、新たなテロの発生を防止するためには、国際社会が外交、法執行、司法、情報、資金規制及び外国人の出入国管理などの分野において一致協力してテロと戦うことが不可欠である。米国などによるアフガニスタンに対する軍事行動は、こうしたテロリスト・ネットワークに対する戦いの一部にしか過ぎず、その陰では、各国において様々な戦いが展開されているのである。

しかしながら、テロを根絶することは困難であり、テロとの戦いは長期にわたって続くことが予想され、新たなテロ事件の発生を防止するためには、そうした国際テロとの戦いを米国同時多発テロへの一時的な対応としてではなく、長期的かつ戦略的視点から永続的に進めていかなければならない。

(3) 9月11日、「世界は変わった」

国際社会はこれまでも、累次のサミットなどにおいてテロを非難し、国際社会が協調してテロと戦うことを宣言し、テロ対策のための様々な国際条約を締結してきた。しかし、今後は各国がそうした国際協力をさらに広範囲に、さらに強力に進めていくとともに、自国内におけるテロ対策を強力に進めることが求められている。

今や、国際テロとの戦いは各国の内政、外交において高い優先順位を与えられ、各国内における安全に対するコスト、法執行と国民の権利・自由のあり方、さらには国際関係のあり方にも大きな影響を与えるなど、9月11日を境に世界は変わったことを認識しなければならない。

2 我が国の課題

(1) 一貫した対テロ政策を欠く日本

我が国は、G8の一角を占めるなど国際社会において責任ある立場にあり、当然ながらこれまで、累次のサミットなどにおいて、さらに今回の米国同時多発テロを受けて、こうした国際社会とともにテロと戦う姿勢を明言してきたところである。

しかしながら、こうした対外的な公約の一方で、テロに対する我が国の対応をみると、我が国としての一貫した対テロ政策に基づいて政府において総合的な対策がとられてきたとは必ずしも言えない状況にある。

それは、1995年3月のオウム真理教による地下鉄サリン事件を経験した後も、米国がこれを新たな脅威と受け止めて国を挙げて大量破壊兵器テロ対策を進めてきたのとは対照的に、我が国では、史上初めてテロ組織が大量破壊兵器を使用したこの衝撃的な事件をも、カルト集団による特異な犯罪と位置づけ、同教団に対するテロ組織としての団体規制も行わず、政府としての総合的なテロ対策を構築することもなく風化させてしまったことにも象徴されている。

(2) 国際社会のループ・ホール

しかし、今我々が直面している国際的テロリスト・ネットワークという新たなテロの脅威との戦いにおいては、国際社会の結束が不可欠であることから、もし我が国がそうした国際社会の取り組みに後れをとることがあるとすれば、我が国はテロ対策における国際社会のループ・ホール(抜け穴)として厳しい非難を受けることになる。それのみか、そうしたループ・ホールがテロリストによるテロ活動に利用されるとすれば、我が国はテロに寛容な国とのそしりを受けかねず、国際テロとの戦いを優先事項とする新たな国際社会の中において孤立することにもなりかねない。

3 国際テロ対策として我が国が早急に取り組むべき措置

我が国政府においては、10月12日に国内テロ対策等に関する関係省庁会議において国内テロ対策等における重点推進事項（法令整備・予算措置関連）についてとりまとめがなされ、12月19日にその推進状況が公表されているところであるが、その内容は総合的な国際テロ対策としては決して十分なものとは言えない。

そこで、我々はここに、総合的な国際テロ対策を推進するために我が国が早急に取り組むべき措置として、次のとおり提言する。

(1) テロ対策基本法の制定

我が国が政府としての一貫したテロ対策を欠いている理由の一つは、我が国において政府・国民ともにテロが国の安全保障に対する脅威であるとの認識を欠いていることにある。国際的テロリスト・ネットワークによる大規模なテロ事件や大量破壊兵器を使用したテロ事件は、単に人命や資産に被害を与えるだけにとどまらず、米国の同時多発テロ事件に見られたように、大都市の機能を麻痺させ、国家のインフラを破壊するなど国家や国民の活動そのものに支障を及ぼす重大な脅威である。

そうしたことを認識した上で、テロに対する我が国の基本的な考え方、テロに対する取り組み姿勢及びテロ対策における政府の責任を国民の前に明らかにし、国民の理解と協力を得るために、テロ対策基本法を制定すべきである。

(2) 政府テロ対策官の設置

国際社会と協力してテロと戦うとともに国内におけるテロ対策をさらに強化するためには、多くの関係省庁の活動を調整するとともに、我が国のテロ対策の責任者として、一貫した総合的なテロ対策のための政策を企画・立案する権限を有するテロ対策官を政府内に設置すべきである。

また、テロ対策官には大規模なテロ事件や生物、化学など大量破壊兵器テロ事件の発生への対処に関して、関係機関の行う活動に対する一元的な調整・指導を行う権限を与えるべきである。

(3) 国際テロ対策のための外交活動の強化

我が国と関係の深いアジア地域諸国の中には、国内に国際的テロリスト・ネットワークと連携する勢力が存在するものもある。我が国はアジア地域諸国との外交活動を積極的に推進し、同地域諸国間における国際テロ組織及びテロリストに関する情報交換など、国際テロ対策に対する協力の枠組みとしての多国間の協力協定の締結を目指すなど、アジア地域における国際テロ対策において指導的な役割を果たすべきである。

(4) テロ対策法制の整備

現在、我が国にはテロ組織及びテロリストに焦点を当てて取り締まるための法律は存在しないが、国際社会と協力して国際テロ組織及びテロリストを発見し、追跡し、テロ活動の計画及び実行を防止し、検挙し、訴追しあるいは組織を解体するために、テロ組織及びテロリストを取り締まるための権限を定めた法律を整備すべきである。

具体的には、テロ組織の指定、テロ組織のメンバーの入国制限、テロに対する情報活動及び捜査における通信傍受、テロ活動に対する刑罰の加重などを内容とするものが考えられる。

(5) 国際テロに対する情報・捜査機関の強化

国内外において国際テロに関する情報を収集してこれを分析し、外国の関係機関との情報交換を行うとともに、テロ組織及びテロリストに対する捜査を行う、情報活動及び法執行の責任を負う機関を明確にし、その能力の強化を図るべきである。

具体的には、国際テロに対する情報収集、各国関係機関との情報交換及び日本赤軍に対する捜査等において実績のある警察庁を、国際テロに対する情報活動及び捜査の責任機関とし、同庁の「国際テロ対策室」を企画・立案部門、情報部門及び捜査部門を含む「国際テロ対策本部」（仮称）などに大幅に拡大強化して人員及び体制を整備するとともに、各都道府県警察にも国際テロ担当部門を設置して、その能力の強化を図ることが必要である。

外務省、防衛庁及び公安調査庁の収集する情報のうち、国際テロに関する情報については、警察庁に提供されるよう共有化を図るべきである。

(6) 入国管理の強化

国際テロ組織関係者の入国の防止を図るため、人員及び体制を大幅に整備して在外公館における査証の発給審査、空・海港における入国審査の能力を強化するとともに、外務省、警察庁、入国管理局等関係機関間における国際テロ関係者に関する情報の共有化のためのシステムを構築すべきである。

(7) 資金規制の強化

テロ組織に対する資金提供の規制については、日本はG 8 諸国の中で「テロ資金供与防止国際条約」に批准していない唯一の国として指摘されてきたが、同時多発テロを受け、来年春の批准に向けて国内法の整備作業が進められている。

この国内法の制定についても、国際社会に求められる真に実効あるものとするため

には、法規制の対象となるテロ行為の定義及びテロ組織の指定についての手続きが定められていることが必要であろう。

(8) 報道機関との関係の検討

テロ事件発生時にテロリストが報道機関を巧みに利用しようとすることは、過去のテロ事件をみれば明らかであり、また、報道機関関係者の行動や報道が事件に影響を与え、時として人命を危うくすることにもなりかねない。

英国には、ナショナル・セキュリティに関連するさまざまな案件の報道について、政府機関の代表とメディアの代表で構成される委員会が事前に検討を行う「D. A. ノーティス (Defence Advisory Notice)」と呼ばれる制度があり、テロ事件の報道も対象に含まれている。また、BBCは1919年に独自の「製作者指針 (Producer's Guidelines)」を作成しており、その13章では「警察との関係」について、また15章では「テロリズムとナショナル・セキュリティ」について規定している。

テロ事件において報道がテロリストに利用され、あるいは事件の解決や人命の安全に対して悪影響を与えることを防止するためには、我が国においても政府機関の代表とメディアの代表などで構成される協議の場を設置して、両者の協力関係の在り方を議論することが必要である。

(9) テロ発生時の対処能力の強化

大規模なテロや核、生物、化学等大量破壊兵器を使用したテロ事件に対処するための対策については、関係機関により対策が進められている。しかし、現状では関係機関が一体として対処するための体系的・総合的な対処計画は構築されておらず、全関係機関が参加した演習も実施されていないなど、現に実効性のあるものとは言えない。

米国における累次の演習等でも明らかになっているとおり、こうしたテロ事件に対処するためには関係機関が個々に対策を準備するのではなく、関係機関が一体となった体系的・総合的なシステムを構築することが必要である。そのためには、前述のテロ対策官の責任において、総合的な対処計画を策定するとともに、最悪の事態を想定して全関係機関が参加する実戦的な演習を実施するなどして計画の問題点の把握と解決を図るなど、真に実効性の期待できる対処システムを構築すべきである。