

第34政策提言

「グローバル・テロと日本の対応」

(2011年1月7日廃案)

第34政策提言『グローバル・テロと日本の対応』は、第4回（最終回）政策委員会に提出すべき「提言最終案」の起案段階まで進んだが、この段階で、本提言に関し政策委員会自体の議論が割れていることに鑑み、伊藤憲一政策委員長と山内昌之提言起草委員および宮坂直史同補佐の3者の合意により、その起案を断念し、廃案となった。本提言に関しては、第3回政策委員会に提出された「中間案」をもってその最終的な成果物とする。

第34 政策提言「グローバル・テロと日本の対応」中間案

はじめに

グローバル・テロは、冷戦後の世界が直面している最も厄介な安全保障問題である。第一次世界大戦、第二次世界大戦、米ソ冷戦を経て、今日のポスト冷戦にいたる歴史的過程のなかで、国際社会は次第に「不戦共同体」としての実態を備えるようになってきた。それは、核を筆頭とする大量破壊兵器(WMD)の発達により戦争が「国際紛争解決の手段」としての合理性を失ったことや、ボーダーレス現象によって諸国家がその経済的相互依存関係を決定的に深化させたことの帰結ではあったが、それは自然現象と同じような意味で必然的帰結なのではなく、あくまでも「不戦共同体」を守り、育てようとする国際社会の意志を前提としていることは、言うまでもない。そのようにして他国の武力行使による侵略という安全保障上の「伝統的脅威」から解放されつつある諸国家にとって、「新しい脅威」として登場しつつあるのが一連の「非伝統的安全保障問題」であり、その筆頭にあげられるのがグローバル・テロである。

21世紀初頭において「不戦共同体」の核心部分はいわゆる西側先進民主主義諸国であるが、国際連合加盟国のほとんどは、ロシアや中国も含めて、世界が「不戦共同体」に向かって前進しつつあり、その破壊者となれば国際社会から制裁を受けることを認識していると思われる。それだけに、このような「不戦共同体」を今後どのようにして人類社会全体の公共財として定着させることができるかは、今日のわれわれに課されている最大の課題であると言わざるを得ない。グローバル・テロは「不戦共同体」思想を否定し、それに真っ向から挑戦し、共同体の実現を妨害する脅威である。日本人一般にとって、グローバル・テロの脅威はともすれば他人事のように思われがちな縁遠い存在であるだけに、このような「不戦共同体」の一員としての日本の位置づけを最初に明確にしておくことは、きわめて重要であると言わざるを得ない。日本は、米国を含む国際社会からの協力要請の有無にかかわらず、日本それ自体としてこの戦いをその世界観のなかに位置づけなければならない。そうすることによって、日本は初めて主体的な独自の外交・安全保障戦略をもつことができるであろう。

はじめに、グローバル・テロとは何かについて述べておこう。この「グローバル」には2つの意味がある。1つは、テロの実行者と計画者、リクルーターと後方支援者たちが、砂丘の砂のごとく流動的に大陸間を移動・交差しているという意味であり、もう1つの意味は、「ナショナル」なアイデンティティとは無縁だという意味である。第1の点について

は、グローバルなテロリストは、パキスタン、イエメン、アルジェリア、イラク、アフガニスタン、ソマリアなどの「破綻国家」あるいは「準破綻国家」に拠点を置くだけでなく、西側先進諸国の国内においてさえ、いわゆるセルの潜伏や、支援、リクルートなどの活動を行っており、かれらの組織の全貌を把握することは非常に困難である。第2の点については、ロシアにおけるチェチェン共和国やダゲスタン共和国におけるテロ、中国の新疆ウイグル地区でのテロなどが、この範疇に属する。ただし、このようなナショナルなテロであっても、グローバルな性質を併せもつ場合があるので、国際社会としてその動向は注視しなければならない。同時に、もし当該国が「対テロ」の大義名分を隠れ蓑にして、正当性に疑問符がつく過剰な対応もしくは無差別的な弾圧をするのであれば、われわれはこれを黙認あるいは公認するのではなく、非難すべきである。事態を放置してしまうと、「テロとの戦い」に対する国際的な支持を失うだけだからだ。

グローバル・テロの脅威を具体的に述べれば、それは以下の4点に集約できるだろう。

第一に、政治そのものを不安定化させるほどの波状攻撃を仕掛ける点である。従来、テロリストの暴力程度で政権が転覆するようなことはほとんどなかったが、最近では政治的な混乱や社会的な不安を持続させるのに十分なほどの攻撃を持続する。

第二は、予測の困難性である。些細と思える事件が発生し、その対応を誤ると收拾がつかなくなる。2005年のデンマークの日刊紙に端を発した「ムハンマドの風刺画」事件は、世界のムスリムを怒らせデモや暴動だけでなく、パキスタンのデンマーク大使館は自爆テロの標的となった。大衆の運動にテロリストが便乗するのである。いまはテロと無縁な社会であっても、何がきっかけになってテロが起きるかわからない。

第三に、テロリストが新しい手法を好む点である。アルカイダが興味を示していたように、究極の選好は核爆発テロである。テロ対策の大部分は今まで起きた事件を念頭にたてるのだが、そもそもテロリズムの歴史が新たな手段に不意を突かれ社会が翻弄される歴史でもあり、起きたことのないケースも想定しなければならない。

そして第四に、彼らはスマートでもある。社会で孤立しているわけではない。科学者や医者といった専門職についている者、腐敗した役人や軍人との関係、犯罪組織や民間企業との商取引など社会との関係によって彼らの能力が強化されている。特定の国家に支援される度合いが冷戦時代に比べてはるかに減少し、その分、グローバルな国際社会のなかで多面的に活動している。

さて、日本は、統計的にも国際テロの件数が非常に少ない北東アジアに位置する。日本国内でのテロ関係事案も少ない。一般国民がテロリズムに緊張感を抱いていないのも自然であろう。そのような中、日本は表向き国際的な対テロ協力はよくこなしてきたといえよう。国連安保理決議1267、1373、1540の履行のために国連の各委員会との協力を続けた。地域協力ではASEAN、ARF、APECなどを通じた運輸、金融、通信分野での協力などに幅広く参加してきた。アジア各国に対してはテロ対処能力向上（キャ

パシティ・ビルディング) 支援を続けた。その対象となる分野は、出入国管理、航空保安、港湾・海洋保安、税関協力、輸出管理、法執行機関協力、テロ資金対策、C B R N (化学、生物、放射性物質、核爆発) テロ対策、そして国際テロ関連条約の早期締約を促進させることまで幅広い。それぞれの分野で国際セミナーを開き、関係者間での専門知識の交換から、演習の実施、無償資金協力でのテロ対策に関連した機器材やソフトウェア・システムの提供、さらには巡視船の供与までプログラムは多彩である。米国主導のコンテナ・セキュリティ・イニシアチブ、メガポート・イニシアチブにもいち早く協力して、船舶輸送の安全を強化している。イスラム学校の講師を日本に招聘する交流プログラムなど目立たない形で地道に続けられているものも多い。

出入国管理の強化はこの数年間で飛躍的に進んだ。「テロの未然防止の行動計画」(2004年12月策定)に基づいて、入管法を改正し指紋採取、顔認証技術の導入、事前旅客通報システムなどを新たに取り入れた。同行動計画では、出入国管理のみならず、テロに使われる恐れのある物質や原材料の管理強化、重要インフラ防護などの面でも新たな措置を導入した。こうして、少なくとも行政レベルではテロ対策の重要性の認識が浸透している。従来、テロリズムというと外務省(国際テロ)と警察(国内テロ)の管轄という漠然とした認識があったと思うが、テロとテロ対策の多様性から、今ではほとんどの官庁がテロ対策に関わっているし、自治体も防災・危機管理行政の一環として、あるいは国民保護行政として対策に関わっている。

しかし、政治レベルでは、さらに国民一般の意識では、グローバル・テロをどのように考えているのだろうか。おそらく重要な問題とは捉えていないであろう。行政任せでよいと思っている政治家も少なくない。グローバル・テロを国際社会で封じ込めるという長期目標を設定し、そのためにいかなる戦略で臨むのか。日本の使命と役割は何か。こういう大きな問題を行政のみに任せることはできないはずである。行政サイドで行き詰ったテロリズムの定義、テロ組織の指定制度、テロ対策一般法などを、政治サイドが打開しようとさえしない。2年前、米国が北朝鮮を「テロ支援国家」指定から外すことに反対した者もいたが、その前に日本自身に指定制度がないことをどう思っているのだろうか。国家の行動をテロ行為とすることと国家がテロリストを支援するのとはどう違うのか、議論は深まらない。

将来展望を欠いたまま政策を打ち出す悪癖は、民主党政権になっても変わらない。アフガニスタン支援がその例になる。2009年11月、向こう5年間に最大50億ドル(隣国パキスタンへの20億ドルを加えれば計70億ドル)もの拠出を決めた。その用途としては、アフガニスタン警察官の給与や、元タリバーン兵士への職業支援などが挙げられている。それ自体に新味はなくても、資金拠出は国際社会から感謝されるであろう。しかし、日本はアフガニスタンやパキスタンの将来について何を望むのであろうか。それはどのような世界秩序の一部として理解され、構築されるのであろうか。一応、政府は「アフガニスタンの治安を確保し、アフガニスタン自身の手による国家再建を成し遂げる」というの

であるが、その意味は曖昧である。「アフガニスタン自身の手による」をカルザイ政権に託してよいのか。タリバーンが政権を奪取したらどうなるのか。またアルカイダにはどう対処するのか、も見えてこない。

アフガニスタン問題に限らず、日本の対外的な協力は、日本自身の望ましいと考える「世界秩序」(たとえば「不戦共同体」)への構想を欠いたまま、「米国から要請されたから」、「国連で決議されたから」などの他律的なインプットによって突き動かされてきた点に最大の問題がある。戦略がなく、目標を設定しないか、したとしても極めて曖昧であったりすることが少なくない。最悪シナリオから最良シナリオまで複数のシナリオを考えて、最悪シナリオの実現を防ぐような手を早めに打つ、最良シナリオが実現するように優先順位を定めて取り組む、そういう発想が欠けているのではないか。戦略や目標が曖昧で、情勢の流動化を計算せずに、場当たり的に対応している場合が多い。

このような日本の立ち位置の危うさは、2003年3月20日に開戦したいいわゆる「イラク戦争」について、われわれが汲み取るべき問題はなになのか、という問題が徹底的に突きつめられていないことと関係がある。開戦の是非について両論があるが、それは国連安保理決議1441号の解釈に関する両論であって、われわれ日本国際フォーラムは当時「イラク問題について米国の立場と行動を支持する」との緊急提言を発表しており、現在もその判断は変わらない。しかし、開戦後の米国の行動については、「テロとの戦い」の進め方として方法論的にも拙劣な点が多々あったことは否定できない。だから、問題は「開戦の理由」ではなく、「開戦の結果」であると言われれば、これは肯定せざるを得ない。

本来、過激派が生まれるムスリム諸国の政府とは緊密な対テロ協力をしなければならないのに、イラク戦争「後」の有様は、各国世論の対米嫌悪を増幅させ、政府間の協力進展を阻害するものであった。米国は、イラクを「対テロ戦争の最重要戦線」と強調し続けながら、占領統治下でも、暫定政権発足後も、対テロ戦略が事実上全く機能しなかった。さらに言えば、戦争の進め方そのものが、「対テロ戦争」とは似ても似つかぬものであった。一例を挙げれば、戦争前にテロリスト・ザルカウィが「脅威だ」と何度も言っていたのはブッシュ政権自身である。にもかかわらず、彼にとどめを刺さずに、フセイン政権を崩壊させただけで安堵した。当然のことながら、あとで高い代償を払うことになった。戦後、テロ行為を実行するさまざまな主体の間の区別もつけず、その相違もわからないという状況が長く続いた。隣国シリアやイランと一定の協力関係を構築しようとしなくて、越境するテロリストに対処できるはずがない。「テロとの戦い」は、「悪い奴(悪い国)だから叩く」という単純な理屈では立ち行かず、「悪い奴(悪い国)でも利用すべき時には利用する」というマキャベリ的な発想が求められる。理想主義的なブッシュ政権がそれに気づくのに時間がかかりすぎた。

歴代の政権も、日本人の多くも、国際社会全体の問題としてのグローバル・テロに対する日本としての理解と貢献の意味をほとんど考えてこなかった。アフガニスタン支援は一例だが、日本には、自国の国益にかなう国際秩序を構想、構築し、そのためにグローバル・テロを減少させていくのだ、という発想自体がない。同時に、テロがどういうものであるかの理解も足りない。それは日本における全国津々浦々での対テロ訓練の実態をみれば一目瞭然である。ありえない想定のもとにワンパターンで訓練をしている。グローバル・テロに対してもう少し現実的、総合的な理解を深めなくては、国際社会での戦略を構築することはできないであろう。

国連やその専門機関、地域機構、同盟、そして有志連合に至るまで、それぞれのレベルが相互に関係を保ちながら、共同でテロの脅威を除去するために取り組んでいる。しかし、各国の取組みの実態はさまざまである。軍事的対応に偏重する国もあれば、あくまでも刑事司法的対応に終始する国もある。どこまでテロリストの基本的人権を考慮するのか。市民の権利や便宜をどこまで犠牲にできるのか。リハビリテーション・プログラムで本当にテロリストは更正できるのか。テロ組織との交渉や宥和の余地はどれほどあるのか。各国の失敗・成功の経験も、教訓も十分には共有されていない。戦いのモデルが無いなかで、各国は、ベスト・プラクティスを暗中模索しつつ、消耗戦を強いられている。とくに民主主義国家では対策の効果や成果が容赦なく問われるし、自由や人権や経済効率とテロ対策は天秤をかけられる。日本は、行政のみならず、政治、そして国民レベルでこの問題を真剣に受け止めて、「不戦共同体」の強化に寄与すべきである。

政策提言（見出しのみ）

1. 「テロとの戦い」は、「不戦共同体」秩序を守るための戦いであることを認識せよ。
2. 「グローバル・テロ」と「ナショナル・テロ」は、区別して対応せよ。
3. 「重点関心国」を特定し、その情報収集を強化するとともに、アフガニスタンとパキスタンについては、支援の将来見通しも示せ。
4. 内閣に各省庁を統括し、調整する「テロ対策統括官」ポストを新設するとともに、その配下にテロ対策専門官を育成せよ。
5. 公開を前提にした公的なテロ・データベースをつくとともに、各国の同様のデータベースとリンクして、国際的なテロリスト情報のネットワークをつくれ。
6. 対テロ訓練のシナリオは、より現実的なものとし、その重点を、初動対処から未然防止に移せ。
7. テロリストは外国人とは限らないことを認識し、国内原子力施設等の安全対策に万全を期せよ。
8. マネ - ロンダリング防止などのテロ資金対策を早急に強化せよ。
9. 人質救出のためのSAT（特殊部隊）の海外派遣体制を整備せよ。