
第5節 テロ対策における諸課題

日本大学危機管理学部 教授 茂田 忠良

I 問題の所在

我が国のテロ対策については、政府が中心となって諸々の対策が実施されてきた。2004年に「テロの未然防止に関する行動計画」を国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部（本部長・内閣官房長官）が策定したのを皮切りに、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画2008」（2008年犯罪対策閣僚会議策定）や『『世界一安全な日本』創造戦略』（2013年閣議決定）にもテロ対策が盛り込まれて実施されてきた¹。

また、テロ対策の中心官庁である警察庁でも、政府の動きと連動して2004年「テロ対策推進要綱」、2015年「国際テロ対策強化要綱」を策定し、対策を実施している。

こうして我が国のテロ対策は進展してきたのであるが、現在、テロは国境を越えて波及している。そこで最大の課題は、我が国の対策の現状、特に情報収集力が、世界の標準的なテロ対策の水準に達しているのか、という疑問である。

三つの具体例を挙げて考えてみよう。一つ目は、1995年のオウム真理教による地下鉄サリン事件である。これは世界初の大都市で化学兵器を使用した無差別テロであり、世界の注目を集めた。平成8年版警察白書は反省教訓として「特殊な閉鎖的犯罪組織についての情報不足」を挙げている²が、その後「特殊な閉鎖的組織」に対する情報収集力はどれ程強化されたのであろうか。テロ組織は殆ど「特殊な閉鎖的組織」だからである。

二つ目は、2017年の極左暴力集団「中核派」大坂正明の逮捕である。大坂は1971年に警察官を殺害し、指名手配を受けていた者である。つまり、指名手配を受けたテロリストが、中核派の非公然組織の支援を受けて実に46年間という長期に亘って逃走を続けてきたのである。逮捕に至る関係者の努力には敬意を表すとしても、中核派非公然組織に対する我が国の情報収集力の現状を示唆する事例ではないだろうか。

三つ目は、シリア「イスラム国」からの外国人戦闘員の帰国である。最盛期には3万人を越える戦闘員が域外から参加しており、「イスラム国」崩壊に伴い、その一部が帰国しつつある。戦闘経験のある過激派の監視は各国当局にとって大きな課題である。ところで外国人戦闘員には、日本国籍保有者もいたとされる³。仮に帰国した場合、我が国当局は、同人の動向について十分に監視することができるのであろうか。

以上三つの事例を見ても、我が国の情報収集力には疑問が生じるのである。

II 20世紀以来の情報収集手法の違い

テロ対策では情報収集力が最重要課題であるが、我が国警察のテロ容疑者に対する情報収集の基本は、任意手段による情報収集である。つまり、尾行張込や協力者からの情報収集である。尾行張込は、警戒する相手に気が付かれずに尾行をするのは大変に困難であり、膨大な人員を必要とする。また、テロ組織の構成員を協力者にするどころか、その周辺者に協力者を得ることも、また極めて困難である。警察は捜査機関であるので、事件捜査によって捜索差押令状によって関係資料を押収し、そこから情報を得ることもできる。しかし、この方法は捜索差押令状を得られるだけの犯罪行為を疎明しなければならない。

即ち、これらの手法には限界があり、我が国警察は限定された情報収集権限しか有していないのである。オウム真理教によるテロの未然防止や大坂正明の早期逮捕が出来なかった主因は、ここにある。

これに対して、欧米民主主義諸国の治安当局の情報収集力は格段に強力である。筆者は前世紀に国際テロ対策で欧米諸国当局と協力した経験がある。そこで学んだのは、欧米諸国では、尾行張込はそれ程頻繁に行う訳ではなく、その代わりに、「ヒューミント」ではテロ容疑集団に対する工作員の潜入や囮調査、また、「技術能力」(technical capabilities)と呼ぶ通信傍受、信書開披、或いは容疑者宅の秘密搜索やマイク設置を多用していることである。

勿論このような情報収集手法は秘匿されており、友好国に対しても容易に教示するものではなかった。しかしながら、今世紀に入ると情報公開の流れの中で、情報収集手法について公然と議論されるようになり、筆者の経験を裏付けている。

一例を挙げると、英国の2000年調査権限規制法(Regulation of Investigatory Powers Act 2000)がある。本法は、通信傍受・郵便検閲、通信メタデータの使用、監視(車両への位置発信機設置を含む)、侵入的監視(住居・ホテル客室・自動車内部に対する秘密搜索やマイク・カメラなどの監視機器の設置)、ヒューミント(潜入調査や協力者の運用)について、堂々と規定している。また、2016年8月には米国防総省が「諜報活動実施手続」(DoD Manual 5240.01 Procedures Governing the Conduct of DoD Intelligence Activities)を制定公表した。本資料は米国防総省系統諜報機関のマニュアルであるが、物理的監視(人的監視)、秘匿監視(電子装置、光学機械、機械装置を使用する監視)、電子的監視(通信傍受、住居内傍受等)、物理的搜索(住居、手荷物等の秘密搜索)、郵便検閲、身分偽変(潜入)について説明している。このような手法が、米国インテリジェンス機関の標準的な情報収集手段であることが分かるのである⁴。

以上、テロ対策における情報収集力について、既に20世紀の世界において我が国と欧米諸国とでは大差があったことを述べたが、21世紀に至りサイバー空間が拡大すると、更に課題は拡大する。

Ⅲ サイバー空間の課題

1 サイバー空間の重要性

サイバー空間は、今や、社会、文化、経済、政治などあらゆる活動がなされる巨大情報空間である。主たる情報空間は今やサイバー空間に移行しており、且つ、この空間には国境がなく、世界が一体化した情報空間である。

その当然の帰結として、テロ関連の情報活動もサイバー空間に移行している。過激イマームによる過激思想の説教、ダービク (Dabiq) やインスパイア (Inspire) などウェブ出版によるテロ集団の宣伝やリクルート、テロ技術の伝播など、昔であれば非公然で細々と行われたような事が、サイバー空間では大量、容易且つ安価に実行できる。また、実際のテロの立案準備においても、攻撃対象の調査にグーグルマップなどウェブ情報を利用したり、攻撃手段の爆弾製造法をウェブで調べたりするなど、サイバー空間が利用されている。更に、テロの実行段階では、テロ集団の通信連絡にも利用される。2008年ムンバイ同時多発テロ事件では、テロ実行犯はウェブ通信による同時通話によって本部から指揮を受けながらテロを敢行している。或いは、テロ集団は資金調達でもサイバー空間を利用している。そして遂に、サイバー空間自体を攻撃対象とするサイバー・テロも発生している。

このような状況であるから、当然の帰結として、サイバー空間におけるテロ対策活動、即ち、サイバー空間におけるテロリストやテロ容疑者の発見、追跡、監視など当局側の活動が必要となる。

サイバー空間におけるテロ対策では、セキュリティ・サービスと並んでシギント (信号諜報) 機関が重要となる。元米国家テロ対策センター長のマイケル・ライトナーはテロ対策におけるシギントの重要性について、「NSA⁵ が傑出した選手或いは中心プレーヤーでなかったテロ調査というのは思い付かない」⁶ と述べているのである。

2 NSA と UKUSA シギント同盟⁷

米国の国家シギント機関・国家安全保障庁 (National Security Agency、以下 NSA) は、契約職員を含む職員約 5 万 5 千人、予算額 1 兆円を超える巨大諜報機関であり、その情報収集システムは世界を覆っている。

まず、NSA は英・加・豪・ニュージーランド 4 カ国のシギント機関と UKUSA 協定に基づき密接な協力関係を築いている。この関係は、第二次世界大戦時の諜報協力から出発したものであるが、戦後も協力関係は維持・発展している。今や共同の収集分析、共同のシステム構築など統合運用の段階に達しており、強固な「シギント同盟」と言える。これら 4 カ国 (通称「セカンドパーティ」) の領土や海外領土・基地が収集拠点に使われている。

また、NSA は多くの民間企業の協力も得ている。特別資料源作戦 (Special Source Operation) と呼ばれるが、米国内外で民間企業の協力を得て多量のシギント資料を収集している。

更に、「サードパーティ」と呼ばれる他の国々との協力関係もある。「サードパーティ」との協力内容は国によって異なるが、「ギヴ&テイク」の取引関係であり、NSAはシギント資料の入手を重視している。

以上の協力関係を基に、NSAの情報収集システムは世界中に及んでおり、その収集拠点は2013年現在で約500カ所にも及んでいる⁸。

具体的な収集手法としては、次のシステムがある。

- 「プリズム」計画：民間企業の米国内データセンターからの収集
- 通信基幹回線からの収集：米国内外で多数の通信基幹回線から収集
- 特別収集サービス（Special Collection Service：SCS）：CIAとの共同事業。米国大使館・領事館に偽装アンテナを設置しての秘密収集
- 衛星通信の傍受：世界の主要傍受施設12カ所、SCS拠点約40カ所で収集
- コンピュータ網資源開拓（Computer Network Exploitation）：いわゆるハッキング
- シギント衛星や航空機による収集
- 従来型無線通信収集：短波、超短波、極超短波など無線通信の収集
- 秘匿シギント活動：秘密中の秘密の収集活動。内容は殆ど不明。

3 テロ対策に対するシギントの貢献

NSAとUKUSAシギント同盟は、世界中に膨大なシギント収集態勢を構築しており、このシギント収集力は、UKUSA諸国のテロ対策に貢献しているのみならず、他の諸国のテロ対策にも貢献している。

では具体的にはどのようにして貢献しているのであろうか。シギント活動は最も秘匿性の高い活動であり、その具体的内容は殆ど開示されないが、例外的に開示された資料⁹がある。その中から三つの事例を紹介する。

(1) 2009年ニューヨーク地下鉄同時爆破テロ阻止事案¹⁰

2005年のロンドン同時爆破テロに匹敵するテロを阻止した事例である。

NSAは、パキスタンを拠点とするアルカイダ連絡員のEメールアドレスを米国内から監視していた。すると、2009年9月上旬米国内の不明人物から同アドレスへのメールを何度も捕捉した。メールは隠語を使っていたが、爆弾の配合材料の詳細について緊急に助言を求めていると推定できたので、FBIに通報した。FBIは国家安全保障書簡（National Security Letter）を発出して情報を収集し、当該人物をコロラド州居住のナジブラ・ザジ（Najibullah Zazi）と特定した。

ザジは、アフガニスタン生れで米国永住権を持つが、インターネットで過激イマームの説教を聞いて過激化し、2008年パキスタンに渡り、アルカイダ訓練場で訓練を受け米国の自爆攻撃を約束して帰国した。

帰国後ザジは、高校の同窓生2人とニューヨークの地下鉄爆破テロを計画し、8月下旬から9月上旬にかけて、ホテルで爆弾部品作りに取り組み、レンタカーで9月10日にニュー

ヨークに着いた。

これに対して FBI は、秘密搜索（註：ホテル居室の搜索により爆弾作りの痕跡を把握したものと推定される。）、同人の電話やインターネット活動の監視、その他徹底した監視を実行した。ザジはニューヨークに到着後、レンタカーを撤去検索され、或は所持品を搜索されるなど、法執行機関に監視されていることを知り、テロを中止して9月12日コロラド州に戻った。

ザジは9月16日に FBI から任意の事情聴取を受けたが、虚偽の供述をしたため同19日に逮捕された。その後訴因はテロ関連行為に変更された。

一連の調査経緯を見ると、先ず通信傍受により米国内のテロ容疑者を把握し、次に国家安全保障書簡（行政命令の一種）により人定を特定。秘密搜索により爆弾テロ関連資料を押収し且つ電話やインターネット通信を傍受して、テロ準備行動を把握しつつ、示威的な監視活動によりテロ企図を断念させた。その後、ザジの任意聴取を行ったが、既に収集された証拠と矛盾する虚偽の供述をしたこと（嘘偽供述罪）¹¹により逮捕に漕ぎ着けたものである。爆弾テロの阻止と犯人逮捕に至る過程で行使された権限（通信傍受、国家安全保障書簡、秘密搜索）や当初の逮捕の犯罪は、何れも我が国には存在しないものである。

(2) 某国におけるアルカイダ協力者の獲得¹²

UKUSA 諸国外の国におけるテロ対策への貢献事例である。

米国内からの収集によって、某国内にアルカイダ同調者を発見した。そこで、CIA が当該国政府に通報し、同国政府機関は、同人を調査した上で、協力者として獲得した。それ以来、同人は同国内のアルカイダと IS 関係者に関して情報を提供している。

この事例は、CIA が外国政府に対してシギント情報提供の窓口となっている事例である。但し、CIA はシギント情報であることは開示していないと考えられる。

(3) 2014年西側某国における爆弾テロ阻止¹³

本件も、UKUSA 諸国以外の国のテロ対策への貢献事例である。

2014年に英国の諜報諸機関はシギント情報の分析から、シリア内の「イスラム国」関係の過激派と接触を持っている某国の者を特定した。更なる分析により、同人が最近欧州の某国を訪問したこと、テロ攻撃を計画していることが判明した。そこで、関係国政府に情報を提供したところ、同国政府は攻撃を防止し、手製爆弾数個を押収した。

以上、極く一部を紹介したが、UKUSA 協定諸国のシギントシステムが、UKUSA 諸国の他、多くの諸国のテロ対策にも貢献しているのが分かる。

IV テロ未然防止のためのその他の課題

テロ対策における課題では、上記Ⅱ、Ⅲで述べた情報収集が最重要課題であるが、その他にも幾つか指摘されている課題がある。それらを列挙してみると次の通りである。

○ テロ周辺行為の犯罪化：テロを未然に防止するには、テロ敢行に至らない周辺行為を

犯罪化し処罰することが重要である。欧米諸国では、テロの準備行為、テロリストに対する支援行為などが幅広く犯罪化されている¹⁴。我が国では2017年にテロ等準備罪が制定されたが、本罪は主として国際条約を締結する為の立法であり、実際のテロ対策での効果は殆ど考えられない。

- テロ関係容疑者に対する各種行動制限：テロ関係容疑者に対する一定の条件下での行動制限。欧米諸国では、出入国の制限、特定場所への立入禁止、警察署への定期的出頭命令、身体拘束などが採用されている。
- 行政情報・民間業務情報の国家安全保障目的での収集権限：テロ対策では地方公共団体を含む行政情報や（金融情報、通信履歴情報等の）民間業務情報を集約して分析することが重要である。その手法としては、米国の国家安全保障書簡が有効であり良く知られている。
- 通信メタデータの取扱い：通信メタデータの分析はテロ関係容疑者の容疑解明、組織解明のため極めて有効な手段である。欧米諸国では通信メタデータは「通信の秘密」という通信に当たらないとされ、通信内容と比して簡易な手続による収集が認められている。
- 重要施設従業員の適格性の審査：我が国でも漸く原子力関係施設の従業員については適格性審査の制度が導入された。欧米諸国では、テロ企図者が従業員等の資格でアクセスしないように、重要施設等の従業員については適格性の審査制度を保持している。
- 外国人管理の制度：欧米諸国では、短期滞在者を含めて外国人在留者の所在を治安当局が把握し確認する制度が整備されている。
これらの各制度は、欧米諸国では概ね整備されているが、我が国では殆ど存在しない。

V 我が国に存在しない国家諸機関

我が国には、テロ対策に必要な情報収集手段や制度が殆ど存在しないことが明白となったが、更に、欧米諸国には存在するテロ対策に有効な国家機関が存在していない。その代表的な機関を次に三つ挙げる。

1 権限を有するセキュリティ・サービス

欧米諸国は、国家安全保障に関する情報を主として国内で収集する機関としてセキュリティ・サービス組織を設置している。例示すると、英セキュリティ・サービス、仏・対内安全保障総局、独・連邦憲法擁護庁、豪安全保障諜報局、加安全保障諜報局である。これらは主としてテロ対策やスパイ対策を任務とするインテリジェンス機関であり、IIで述べた情報収集に関する各種行政権限を駆使して任務遂行に当たっている。これら諸組織多くは警察の一部門として発足したが、任務の特殊性から警察とは分離して、警察を所管する内務大臣の下で警察と協力して任務に当たっているのが通常である。

なお、米国は独立したセキュリティ・サービスを設置していない。FBIの中に司法捜査

部門とは別に国家安全保障局があり、国家安全保障局が各種行政権限を行使してセキュリティ・サービス機能を担っている。

2 権限を有する国家シグント機関

米国 NSA について既に言及したが、欧米諸国の多くは国家シグント機関を設置している。大統領や首相等の最高行政責任者初め政府全体のためにシグント業務を行うインテリジェンス機関である。NSA の他に、英・政府通信本部、豪・信号局、加・通信安全保障局などがある。また、シグント組織を独立組織とせず、国家中央諜報機関の中の一部門として設置している国もある。独・連邦情報局や仏・対外安全保障総局などである。

対外諜報のみならず、国際テロ対策においても極めて重要な機関である。

3 総合治安を担当する省（＝内務省）

欧州諸国では、（災害対処を含む）広義の治安を総合的に担当する中央官庁として、内務省が存在する。内務省の所管には、警察、セキュリティ・サービス、国境警備、出入国管理や外国人の在留管理、消防を含むのが通常である。内務大臣は、これら諸機関を統括し相互協力関係を確保して総合治安に責任を持っている。米国には欧州型の内務省が存在しなかったため、2001年9月11日同時多発テロ事件を受けて国土安全保障省が設置された。

これに対して、我が国では、警察庁、海上保安庁、出入国在留管理庁、消防庁は全て別の府省に属しており、これら諸機関を統括して総合治安に責任を持つ大臣が存在しない。

VI まとめと今後の展望

テロ対策全体を俯瞰すると、権限面や組織面において、我が国の対策は極めて不十分であることが明かである。欧米諸国で実施されている対策の多くが我が国では実施されていない。先ず、その現実を認識することが出発点である。

次に、我が国に係わるテロの脅威については、今後増大することが予想される。先ず、グローバル化の進展により国境の障壁は今後も下がり続け、我が国だけ国際テロの脅威から自由であることは考えられない。また、実質的に外国人移民が増えた場合、移民二世を低賃金労働者に留めることなく差別のない社会統合に成功しなければ、差別と貧困がテロリストの温床となろう。

この認識を前提とした上で、今後我が国の採るべき方針は、大きく二つの方向があろう。一つは、欧米型のテロ対策を採用しテロ対策を抜本的に強化する方向である。もう一つは、我が国の現在のテロ対策の構造をそのまま維持しつつ、可能な範囲でテロ対策を強化する方向である。

欧米諸国と対比すれば、我が国における近時のテロ被害は極めて少ない。また、欧米諸国と比べテロ対策が進んでいないという事は、同時に国民の権利自由に対する制限が欧米

諸国よりも少ない事でもあって、利点もある。従って、選択肢として後者、即ち現在の構造の維持も存在するであろう。但し、後者を選ぶ場合には、テロ対策において極めて不十分な現状を維持するのであるから、「テロに屈しない」覚悟をより強く固める必要があるだろう。即ち、万が一、大規模テロが実行されても、国民は冷静さを保ち日常生活を継続しなければならないし、国の指導者はテロの脅威に屈して国策を変えてならない。テロは恐怖を惹き起こすことによって目的を達成するのであるから、恐怖により行動を変えれば、テロリストの企図に沿うこととなるからである。9.11 同時多発テロの被害は甚大であったが、それでも死者数は、我が国1年間の交通事故死亡者数には及ばない。国民と政治指導者による選択と覚悟が問われている。

なお、テロ対策で弱体な現状は、同時にスパイ対策も弱体である事を記憶しておくべきだろう。テロ対策において情報収集力が弱体である事は、同時にスパイ発見・検挙のための情報収集力も弱体である事を示しているからである。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部（2004）『テロの未然防止に関する行動計画』
- ・警察庁（2004）『テロ対策推進要綱』
- ・警察庁（2015）『国際テロ対策強化要綱』
- ・警察庁（2016）『平成28年版警察白書』第1部
- ・茂田忠良（2015）『米国国家安全保障庁の実態研究』警察政策学会資料第82号

¹ その実施状況は、「主なテロの未然防止対策の現状」（平成29年12月内閣官房作成）にまとめられている。

² 警察庁（1996）『平成8年版警察白書』第1章第5節、
<https://www.npa.go.jp/hakusyo/h08/h08index01.html>

³ 「立命大元准教授 米軍が拘束」、『産経新聞』、2019年6月7日。

⁴ 米国における行政傍受の法理論については、次の資料参照。茂田忠良（2017）『米国における行政傍受の法体系と解釈運用』警察政策学会資料第94号。

⁵ 米国シグント機関。後述。

⁶ Priest, D.(2013) “NSA growth fueled by need to target terrorists,” *The Washington Post* (July 21, 2013).

⁷ 本項の記述は次を参照。茂田忠良（2015）『米国国家安全保障庁の実態研究』警察政策学会資料第82号。

⁸ “SIGINT Activity Designators(SIGADs),” *Electrospaces*,
<http://electrospaces.blogspot.jp/p/sigint.html> (2019年9月13日アクセス)。

⁹ USA PCLOB (2014), *Report on the Surveillance Program Operated Pursuant to Section 702 of the FISA*; USA ODNI (2017), *The FISA Amendments Act: Q&A*; UK Home Office (2016), *Operational Case for Bulk Powers..*

¹⁰ USA PCLOB (2014), p. 109; "Najibullah Zazi Pleads Guilty to Conspiracy to Use

Explosives Against Persons or Property in U.S., Conspiracy to Murder Abroad, and Providing Material Support to Al-Qaeda," Press Release. US DoJ (February 22, 2010), <https://archives.fbi.gov/archives/newyork/press-releases/2010/nyfo022210.htm> (2019年9月13日アクセス); "Memorandum of Law in Support of the Government's Motion for a Permanent Order of Detention; U.S. v. Zazi," (September 24, 2009), https://www.justice.gov/archive/usao/co/news/2009/September09/Zazi_Detention_Motion.pdf (2019年9月13日アクセス); "Criminal Complaint; U.S. v. Zazi," (September 19, 2009.), http://www.nefafoundation.org/miscellaneous/FeaturedDocs/US_v_NajibullahZazi_complaint.pdf.

¹¹ 18USC § 1001 : 合衆国法典第18篇(刑法・刑事訴訟法)第47章(欺瞞・虚偽供述)第1001条(虚偽供述:懲役5年以下等) FBI 特別捜査官に対して虚偽の供述をすると犯罪になる。

¹² USA ODNI (2017), p. 4.

¹³ UK Home Office (2016), p. 28.

¹⁴ 警察庁 (2016) 『平成28年版警察白書』、30-35頁参照。