
第4節 国際テロリズムにおける変遷と課題

日本大学危機管理学部 准教授 金 恵京

I はじめに

近年、グローバルセキュリティの分野において、国際性と無差別性を高めているテロリズムに注目が集まっている。各国の安全保障や警察機構の文書を見ても、テロリズムを扱わないものは殆どない。一方、国際政治学者であり、国防関連のアメリカ政府高官も務めたジョセフ・ナイは著書の中で1990年代後半からの15年間、1年当たりのテロの犠牲者数は全世界で5000人以下であるとし、「早すぎる死の原因としては、危険な飲料水や感染症、交通事故、喫煙、アレルギー反応、肥満などに比して、超国家的テロリズムははるか下位に位置する¹⁾」と実態を指摘している。

そもそも、テロリズム (Terrorism) とは恐怖 (Terror) から派生した言葉であり、明確な定義は確立されていないものの「恐怖をもって自らの政治的主張を実現させようとする暴力行為」である。その意味の通り、現代のテロは実際の被害よりも多くの恐怖や脅威を人々に与え、政治に変化をもたらしていることは間違いない。そして、テロは局地的に行われ、実行犯は市民生活に紛れ少数であるため、予防が極めて困難であることは、その懸念を深めている。また、近年の国際性の高まりは、従来の警察機構等による監視を困難なものとし、IT 機器を駆使した網羅的な監視体制すら生じさせた。そこで、本稿ではテロリズムの変化を概観しつつ、国際テロリズム対策が有する課題を整理する。

II 国際テロリズムの変容

1 20世紀のテロリズム

前述のようにテロは恐怖を喚起させる行為とされ、言葉としての定着はフランス革命の際の「恐怖政治」を契機としている。ただし、これは権力者が恐怖をもって自国民を統治する形態を指しており、国際性を増すテロが顕著となったのは20世紀に入り、植民地統治からの解放闘争として宗主国関係者に対する攻撃が広がって以降のことである。日本では、1909年に中国ハルピンにおいて伊藤博文が安重根に暗殺された事件がよく知られている。

そうした国際テロの特性として、弱者の側に置かれた人々の対抗手段という側面があり、テロについての有名な格言である「ある人にとってのテロリストは、他の人にとっての自由の戦士」を体現している。安重根に対しても、日本ではテロリストと見なされているものの、韓国では記念館が開設され、切手にもなった独立の英雄と位置づけられている。国

内で完結するテロとは異なり、国際テロの場合に多く存在する二面性を意識することは、暴力性のみ目が行きがちになる国際テロの解決を進める上で不可欠の姿勢である。

そうした中でテロの国際性を強く認識させたものの一つとして挙げられるのが、ハイジャックである。第二次世界大戦後しばらくは、政治的な亡命、冷戦下での国境の策定により家族と離散した者の帰国手段といった目的で行われていたため、国際社会の関心も余り高くはなかった。国際テロ関連条約の嚆矢となった東京条約が1963年に採択されながら締結国が増えず、1969年によく発効した事実には表れている。しかし、パレスチナ解放人民戦線(PFLP)によって、イスラエルと交戦中のアルジェリアにイスラエル国営機の着陸を要求したル・アル航空426便ハイジャック事件(1968年)、日本の赤軍派が武力革命を目指して北朝鮮への亡命を目指した「よど号事件」(1970年)など、政治性の強いハイジャックが頻発するようになり国際的な関心は高まっていった。そして、バンダラディシュで日本航空機がハイジャックされたダッカ事件(1977年)等では、日本赤軍と逃避先であった国々との思想的連携による補助が見られるなど、複数国間に跨る一層の対応が求められるようになり、関連条約の締結が不可欠なものとなっていった。そうした動向は、1970年代はじめに成立したハイジャック関連条約であるハーグ条約およびモントリオール条約の締結を促進させ、両者を一括して「ハーグ・モントリオール条約体制」と呼ぶ観念を国際的に周知させたのである²。

1970年代のハイジャックでは、政府側は人命優先の発想が前提にあり、テロリストも政治的な宣伝や仲間の釈放を目指しており大量殺人が目的ではなかったため、多数の犠牲者が出ることは殆どなかった。テロの無差別性が顕著になったのは、1980年代以降のことである。同時期に国家支援テロが発生するようになったことで、国家間の戦争と同様に犠牲者も多くなっていく。例えば、1986年4月に米軍兵士がよく使用していた西ベルリンのディスコを標的にした爆弾テロを受け、その10日後にアメリカがイギリスと協力しリビアのトリポリを空爆し、その報復として1988年12月にロンドン・ニューヨーク間を飛行中のパンナム機にリビアの情報機関職員がプラスチック爆弾を仕掛け、空中で爆破させたロッカビー事件までの一連の動向が象徴的である。あるいは、ソウルオリンピックに対する妨害や対立する韓国政府への信頼低下を目指して、北朝鮮は韓国の副首相をはじめ21人を殺害したラングーン事件(1983年)や、乗員乗客115名が犠牲となった大韓航空機爆破事件(1987年)を起こした。ただし、そうした国家支援テロについては、支援国はその関与を否定し、特殊部隊や工作員を使用するため、外交的な解決は困難である。

また、1980年代に入り増加し始めたのが自爆テロである。人が集まる場所を狙い、恐怖を喚起するために行われる自爆テロは無差別テロの一形態ともいえるが、その背景に思想や目的に対して自らの命を捧げようとする宗教上の原理主義的な観念も存在していた。そのため、宗教を背景とした民族対立や国家間の対立の中で、自爆テロが行われる場合が多く、シンハラ人(主に仏教徒)とタミル人(主にヒンドゥー教徒)の対立のあるスリランカ、パレスチナ問題を抱える中東の事例などが知られている。

2 911 同時多発テロ

上掲の「無差別テロ」「国家支援テロ」「自爆テロ」そして本稿の主題である国際テロリズムという全ての要素を内包した事件が、2001年9月11日にニューヨークおよびワシントンD.C.で発生した同時多発テロである（以下、911同時多発テロ）。テロの対象となったのは国際的な金融の中心地の一つであった世界貿易センタービル、そしてアメリカの安全保障の中心である国防総省本庁舎であり、自爆手段としてハイジャックされた4機の航空機では全ての乗員乗客が犠牲となった。3000人を超える死者を出したこの事件は、被害の補償だけでも381億ドルにのぼり、繰り返し流されたテロの映像は世界に強い脅威を植え付けた。

そして、911同時多発テロがそれまでのテロと大きく異なっていたのは、その被害の大きさからアメリカが「テロを首謀したアルカイダに拠点を提供し、その活動を保護しているタリバン政権の行為はアメリカの自衛権を侵害している」との論理を立てて、いわゆる対テロ戦争を起こしたことである。この論理について、多くの国際法研究者から批判が上がり³、国連も同テロ後に採択された一連の決議の中でテロ行為を非難したものの、直接的に自衛権に基づく軍事行動を支持することはなかった⁴。しかし、アメリカ軍とイギリス軍は10月7日にアフガニスタンのタリバン政権との戦闘状態に突入し、結果的にアメリカ軍のアフガニスタン駐留は2019年現在まで続いている。そのように911同時多発テロがグローバルセキュリティの分野において大きな影響をもたらした事実は、しばしば指摘される⁵。

一方で、同時多発テロを首謀したアルカイダについても、その背景を理解する必要がある。同組織は1988年にソ連のアフガニスタン侵攻に対抗するためにイスラム教徒を糾合する目的で作られ、設立当初は指導者でありサウジアラビアの資産家の出であるオサマ・ビン・ラディンの資金、及び冷戦下の状況を活用してアメリカの中央情報局(CIA)の資金などを基盤にしていた。ソ連のアフガニスタン撤退後は、欧米の影響力の排除やイスラム法に基づく統治などの色彩を強めるようになり、テロを自らの目的達成の手段とするようになった。彼らが組織を巨大化できたことに対しては、大国の論理も同時に踏まえる必要がある。

3 ニュー・テロリズムの脅威

近年、国際性を有し、過激性、無差別性などの要素を持つテロに対して、ニュー・テロリズムという名称が用いられるようになった⁶。そうした中でも、1990年代以降に大きな脅威と見なされるようになったのは、核テロの危険性の増大である。冷戦期に世界の人口を複数回にわたって死滅させるほどの核兵器を米ソ両国が抱えていた中、1991年にソ連が解体したことで管理体制が不十分となり、テロ組織に核兵器が流出する危険が現実のものとなった。その後、核兵器の管理を引き継いだロシアが石油・天然ガス開発などにより、経済が安定したためにロシアからの核の拡散の危険は減少した。しかし、冷戦終結の契機

の一つともなった中距離核戦力全廃条約が2019年にアメリカにより破棄されたことで再度の核兵器の増大が予想されており、将来的に新たな危機が発生したと見ることもできる。

また、1970年に発効した核不拡散条約により、核兵器の保有はその是非はともかく米ソ英仏中の五大国に限定されていたものの、冷戦構造の崩壊に伴いインドとパキスタンが核保有を明示し、21世紀に入ってから北朝鮮も核実験に成功している。特に、パキスタンにおいてはアブドル・Q・カーン博士が各国に核技術を販売し、経済制裁を受ける北朝鮮が各種の兵器の売買で利益を上げている状況を踏まえれば、核兵器がテロリストに利用される危険性は未だ残存している。加えて、2014年に自ら国を名乗り、テロによる脅威の拡大を政策の柱の一つとした「イスラム国」が一時期石油プラントを手中にし、市民に税金を課していたことは、同様の組織が核を保有する危険性を示している。

そして、21世紀以降の新たなテロの傾向として、本節の冒頭で「国際性がない」とした権力者によるテロが新たな形で登場している点が挙げられる。具体的には①2006年に起きた元ロシア国籍でイギリスに亡命したジャーナリストのアレクサンドル・リトビネンコ氏が軍事レベルで使用される放射性物質ポロニウム210を紅茶に混入され、3週間後に死亡した事件、②2017年にマレーシアのクアラルンプール国際空港にて故金正日氏の長男・金正男氏がVXガスにより殺害され、北朝鮮人容疑者は本国に逃亡し、現地で雇われた外国人の実行犯のみが取り残された事件、③2018年にサウジアラビア人ジャーナリストのジャマル・カショギ氏が手続きのため在トルコ・サウジアラビア総領事館を訪れた際、関係者により殺害された事件等である。これらに共通するのは現在の政権に批判的、あるいは脅威となる可能性がありながら国外に居住する人物に対して、国家機関が国際的なネットワークや高度な兵器、諜報部員などを使って命を狙うと共に、その脅威を示すことで同じような立場にある人に影響を与え、自らの地位の安定を図ろうとする姿勢である。

2010年代に入り、ロシアによるクリミア併合、中国の南沙諸島における人工島建設など、第二次世界大戦後、一定程度抑えられてきた力による勢力拡大が露見した面がある。こうした混乱に対し、アメリカが「世界の警察」としての役割を降りつつある傾向も拍車をかけている。つまり、現在のグローバルセキュリティ全体の課題がテロにも影響を与え、近代までの事象と思われていた国家によるテロが、国際的な様相を加え復活した点は大きな変化といえる。

Ⅲ 国際テロへの対処法とその課題

前掲のようにテロは様々な形態をとりながら、現代社会にとって大きな脅威となっている。そうした状況下で、各国および国際社会は国際テロへの対応を求められているが、法に基づく方法として、「未然措置」と「事後措置」を挙げることができる。

1 未然措置

未然措置としては、各種の情報の取扱いが主なものとなる。金融情報については、1988年に犯罪組織によるマネー・ロンダリング対策を念頭に「麻薬及び向精神薬の不正取引の防止に関する国際連合条約」が成立し、翌年に国際協力体制強化のため「マネー・ロンダリングに関する金融作業部会」(FATF)が設立された。このFATFによる勧告が以降の国際的な基準となっていくたのであるが、911同時多発テロ後、勧告にテロ資金供与対策も含まれるようになり、金融商品を扱う様々な機関に本人確認を求め、不正な資金の流れからテロの兆候を見出そうとしている⁷。

また、通話等の情報については、国際組織犯罪防止条約が基本的な条約の一つとして挙げられ、第5条において締結国に「共謀罪」もしくは「参加罪」の設定を求めており、テロ組織が実際に行動する事前段階での犯罪化を求めている。ただし、国際組織犯罪防止条約に関しては、日本は共謀罪ではなく「テロ等準備罪」との名称を国内的に用いて国内法を整備し、経済協力開発機構(OECD)加盟国の中で最も遅れて締結を行った。その理由としては、日本の刑事法体系が犯罪の意思を有するだけでは処罰を行わず、罪刑法定主義を基本原則としてきたためである。テロ等準備罪は、その基本方針を逸脱する危険があり、国会での議論においても政府の答弁が定まらなかったことで批判が集まった事実は注意が必要であろう。

そうした条約を根拠としたテロの未然防止のための情報収集が図られる一方で、電話やメール、SNSのやり取りを国家が通信監視システムを通じて、秘密裡に情報を抜き出す行動も見られることとなった。技術の取扱いと機密情報の秘匿性のバランスが問われる事態といえる。社会の脅威となるテロの危険が低下しても、それ以上に市民の自由やプライバシーが侵害される状況は本末転倒であろう。

2 事後措置

事後措置においては13の国際テロ関連条約がその主体である。それらは「航空機テロ」「人質テロ」「海上テロ」「核物質・核テロ」「爆弾テロ」「テロ資金」への対応に分類され、テロリストをどのように裁くかに焦点が当てられている。前掲のハーグ条約以降、国際テロが起きた際に容疑者を自国で裁くか、あるいは関係国に引き渡す「引渡し、でなければ訴追せよ」の原則が確立され、政治犯の取扱いをはじめとする人道上の規定も時代を経るに従い改善が見られた。また、“テロリストの酸素”と呼ばれるテロ資金を規制する条約が設けられたことにより、国際テロ関連条約の包括性も高まった。しかし、テロの定義が国際的に確立していないことなどから、国際テロを包括的に防止する条約は未だ成立せず、テロリストはあくまで個人が念頭に置かれており、国家テロや国家支援テロに対しては十分な効力を持たない点などは課題として存在している⁸。

また、国際テロの被害者への補償については、十分な対策がなされていない。国内のテロについては、刑事事件として対処可能であるが、グローバル化した現在、渡航先でテロ

に遭遇する危険は常に存在する。当該国が外国人に対してテロの補償を行うことを定めていけば問題はないものの、そうでなければ「個人で加入している保険の有無」「母国が海外でのテロ被害についての補償を設定しているか否か」によって被害者やその家族の負担は大きく変わってくる。具体的には、犠牲者の遺体を本国に送るだけでも高額な負担が求められ、2019年現在の日本の場合、海外での死亡事案については200万円の支給が「国外犯罪被害弔慰金等の支給に関する法律」によって定められているに過ぎない。その意味でも、被害者補償のための条約枠組みの設定も今後の必要性が高い部分といえる。

IV おわりに

国際テロには前掲のように、単純な暴力とは規定しきれない二面性が存在する。それは移民などの背景を有するホームグロウンテロも同様である。そして、自国第一主義的な偏見や差別の改善、あるいは国際的な支援も含めた公平性の確立は、確かに容易ではないものの、国際テロの根本的な解決には欠かすことができない。社会的な認識の向上を踏まえた対策は迂遠なようであるが、澱のように存在している偏見と、テロが生み出す実態以上の恐怖によって、結果的に自らのプライバシーや自由がテロ対策の名の下に奪われている構造を踏まえる必要がある。

深刻さを増す国際テロに対しては、各種の法に基づいた未然措置や事後措置はもちろんであるが、それと並行して根本的な措置を遂行することが効力を有する。現在、対立する個人に対して国家が国際テロを起こし、それに対する追求が現実の前で十分にできない状況を考えれば、市民社会そして国際社会の中で、人権や自由といった普遍的価値を改めて掲げ、意識を涵養することは、国際法では管理しきれない国家の暴走の歯止めにもなり得る。グローバルセキュリティの大きな分岐点となった第二次世界大戦後、世界は「戦争の違法化」を目指した。また、激しい冷戦期の軍拡の後、世界は中距離核戦力全廃条約の調印に歓喜した。危機に際して発展を見せてきた国際法の歴史を鑑みるに、市民の恐怖を駆り立てる国際テロが注目を集める現状は、正に新たな転換点である。法や人権、人道に基づいた国際テロへの対処が今後一層求められよう。

◆さらに学ぶための参考文献

- ・ エドワード・スノーデン著、山形浩生訳(2019)『スノーデン独白—消せない記録』河出書房新社。
- ・ 大沢秀介・新井誠・横大道聡編著(2017)『変容するテロリズムと法—各国における〈自由と安全〉法制の動向』弘文堂。
- ・ 金恵京(2016)『無差別テロ—国際社会はどう対処すればよいか』岩波書店。
- ・ 公安調査庁『国際テロリズム要覧』(国立国会図書館のほか一部図書館で閲覧可能)。
- ・ 初川満編(2010)『国際テロリズム入門』信山社。

図表 911 同時多発テロ以降に起きた世界の主なテロ一覧

2004年3月 9月	スペイン・マドリード列車爆破テロ ロシアの北オセチア共和国ベスラン市の学校占拠事件
2005年7月	イギリス・ロンドン同時爆破テロ
2006年7月	インド・ムンバイ列車同時爆破テロ
2008年11月	インド・ムンバイ同時多発テロ
2011年7月	ノルウェーのオスロ・ウトヤ島連続テロ
2013年4月	アメリカ・ボストンマラソン爆破テロ
2014年12月	パキスタン・ペシャワール学校襲撃事件
2015年11月	フランス・パリ同時多発テロ
2016年3月 2016年7月 2016年7月	ベルギー・ブリュッセル同時爆破テロ イラク・バクダッド爆破テロ フランス・ニースのトラック暴走テロ
2017年5月	イギリス・マンチェスター爆破テロ
2019年4月	スリランカ同時多発テロ

¹ ジョセフ・S. ナイ・ジュニア デイヴィッド・A. ウェルチ著、田中明彦・村田晃嗣訳 (2013) 『国際紛争—理論と歴史 [原書第9版]』有斐閣、370頁。

² 個々の事件と条約の連関については、金恵京 (2016) 『無差別テロ—国際社会はどう対処すればよいか』岩波書店、4章。

³ 代表的なものとして、松井芳郎 (2002) 『テロ、戦争、自衛—米国等のアフガニスタン攻撃を考える』東信堂。

⁴ 酒井啓亘 (2003) 「平和に対する脅威」概念の機能的展開とその意義—〈9.11〉事件への国連安保理の対応を手がかりとして」日本国際連合学会編『(国連研究 第4号) 国際社会の新たな脅威と国連』国際書院。

⁵ 赤根谷達雄 (2007) 「現代テロリズムと大量破壊兵器」赤根谷達雄・落合浩太郎編著『増補改訂版「新しい安全保障」論の視座』亜紀書房、291頁。

⁶ 現代テロリズム等の名称を用いる論者もいる。詳しくは、金 (2016)40-43頁、あるいは Laqueur, Walter (1999) *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, Oxford University Press.

⁷ 詳しくは、金恵京 (2014) 「国際取引における不正な資金移動規制に関する一考察—テロ対策受容における日本の課題」『法律論叢』第86巻第4・5号。

⁸ 13の国際テロ関連条約については、金恵京 (2011) 『テロ防止策の研究—国際法の現状及び将来への提言』早稲田大学出版部、3-8章。