

## 第二章 対テロ戦争における米国の情報体制と市民社会

宮坂 直史

### 1. はじめに

今日、テロとの戦いにおいて情報体制の重要さはいうまでもない。ただそこには二面性がある。すなわち、テロの予防と対処のすべての局面において情報収集と分析が成否を分ける第一歩になるという情報の不可欠性と、情報体制を強化すればするほど市民社会的な価値に抵触しかねない危険性である。

しかも、一部のテロ組織の目的や組織形態が大きく変容しているため<sup>1</sup>、新たなコンセプトをもった情報体制が望まれるが、そのようなモデルはまだ実現していない。とくに米国は、テロとの戦いの場を、1990年代を境にして、海外のみならず国内にも、テロ支援国のみならずテロ支援者にも拡大してきた。言い換えれば、より国内へ、より個人へという流れは、熱狂的なテロ対策とあいまって、舵をとり誤ると、多民族国家米国の根幹を揺るがしかねない危険を常に内包している。筆者はクリントン政権時代の対テロの取り組みは高く評価しているが、それに比べて、政権発足当初にテロに全く無関心を装ったブッシュ政権が9.11を境に急旋回したことに危うさを感じている。(ブッシュが「戦争」をしたことが批判の対象ではなく、繰り返すが9.11まで最高首脳がテロに無関心だったことが問題である<sup>2</sup>。)

本稿では、まずテロとの戦いが、国家レベルを相手にするものからテロ組織、個人へと拡大することを示す法をレビューする。次に、テロとの戦いにおける情報の流れについて、第一に国際的なレベル、第二に米国政府内での省庁間レベル、第三に米政府と米市民との関係という3つの観点から分析する。そして、いずれのレベルでも9.11テロを契機にして大きく変化しているので、それらを個別にみながら、市民社会へのインパクトを考察したい。

### 2. テロ対策の変化—対国家から対組織、個人へ

#### (1) テロ支援国家

本節では米国のテロ対策における主要な法律を概観するが、それが国家からテロ組織、さらには個人に対象が拡大してきた点が重要である。

米国のテロ対策は1990年代まではテロ支援国家への圧力が中心であった。1979年の輸出管理法(1979 Export Administration Act)からテロ支援国家の指定が開始された。これは国務長官に指定の権限が与えられており、指定した国に対して制裁を課す仕組みになって

いる。同法では指定の基準は明記されなかったが、1989年反テロ及び武器輸出修正法（1989 Antiterrorism and Arms Export Amendments Act）にはテロ支援国家の指定、解除手続きが明記された。それは当該国の犯人引き渡しの状況、あるいは聖域、武器等の致死性物質、兵坦支援、隠れ屋・本部、テロの計画、訓練その他の支援、資金援助、さらにはテロ活動を援助または煽動する意図での文書利用などの外交便宜をテロリストやテロ組織に提供したかどうかで判断される。

このような措置をとってきたのは、テロリズムを“中間的な脅威”とみなしていたことと関係する。テロ組織は自立性に活動して大きな脅威を与えるには至らない、国家の支援なくしては恐れるに足らずだが、さりとして既に1970年代にはテロリズムを放置しておいてよい問題では到底なくなった。また実際的な問題として、国家に匿われたテロ組織そのものを直接的に潰すことは法的にも政治的にも困難であった。

テロ支援国家リストをみると、米国にとって戦略的に重要な地域にあって、かつ米国に敵対的な中小国がターゲットにされていることがわかる。最近では1993年以降キューバ、イラン、イラク、シリア、リビア、スーダン、北朝鮮の7カ国で不同のリストである。

テロ支援国家以外にも、1992年にはイラン・イラク武器不拡散法、1996年のイラン・リビア制裁法なども、テロ支援国家への圧力で間接的にテロ組織の弱体化をねらったものであった。

## （2）テロ組織、個人への規制

1990年代になると冷戦も終焉し、国際的な反テロ規範も国連を中心にして形成された。国家によるテロ支援もより制約を受け、1980年代のような全盛も終えた。90年代を通してテロ支援国家に米国が指定している国（前述）のいくつかは、国民が納得するような新たなテロ支援の証拠もなくなっていった。テロ支援国家の指定が、その実情以上に、ある意味でアメリカにとって政治的な武器になりつつあった。なぜならば北朝鮮の言動にみられたように、その指定解除を交渉でもちだす国が出てきたからである。しかしその一方で、1990年代には旧ソ連、東欧諸国の「自由化」、さらに西側でもヒトの移動や通商、金融の自由、グローバル化によって、また通信手段の発展、度重なる武力紛争、破綻国家の出現などで、テロリスト組織も一層の自律化、活動のグローバル化が進んだ。もはやテロ支援国家だけを封じ込め、間接的にテロ組織を弱体化させるアプローチでは限界があった。米国はこのような流れを背景に、テロ組織そのものを封じる手法に着手しはじめた。

米国のテロ対策における法制上の大きな進展は、1996年の反テロ効果的死刑法（1996

Antiterrorism and Effective Death Penalty Act) である。なぜならば、同法ではじめて「海外テロ組織」(FTO: Foreign Terrorist Organizations) の法定指定を開始したからである。これは国務長官が指定権限を有するが、指定された組織に対しては米国での資産凍結、米国への入国禁止、国外退去措置、米国人もしくは米国在住者からの物質的支援を違法行為とする。平たく言えば、米国社会とテロ組織の関係を遮断するというものだ。指定期間は2年間であるために、1997年10月(30団体)、99年10月(28団体)、2001年10月(28団体)にそれぞれ包括的なリストが報告されており、その間も追加指定はなされている。2003年2月現在36団体が指定されている。

こうしてテロ支援国家のみならずテロ組織そのものもいわば「敵」として明確にして、テロとの戦いを行うようになった。このような法制化の背景には、国際テロ組織の米国内の浸透をいかに防止するか、という現実的な問題がある。とくに、米国内からの物質的支援を違法行為とすることで、捜査を個人にまで広げるものになっている。

しばしば新聞報道でも曖昧にされているが、テロ組織の指定はこのFTOだけではない。

はるかに多くの団体を指定しているのが大統領令(Executive Order)である。大統領令は組織に加えて個人も指定している。9.11テロ直後の9月23日に大統領令13224号が発令され、ここで指定された個人および団体のすべての財産が資産凍結され、米国民による寄付行為を含めた一切の取引が禁止された。その後、都度リストは追加され、現在約220もの個人、組織があげられている。FTOはすべて含まれている。このような方式には、1995年の大統領令12947と、1998年の大統領令13099の先例がある。前者は中東和平を疎外すると脅迫するテロリストとの取引を禁止したもので、後者はビンラディン、アルカイダが指定された。

さらに、9.11テロ後の新たな制度としては、後述する2001年愛国法(USA PATRIOT ACT)に基づいて、テロリスト入国拒否リスト(TEL: Terrorist Exclusion List)が指定された。ここで指定対象になるのは、テロ行為を行い、もしくは行おうとする組織、テロを準備し計画する組織、またはテロ行為の標的とするものについて情報を収集する組織である。そして、指定された組織に対しての物質的支援を提供し、またその組織のために支援を求める外国人に入国拒否または国外追放措置をとる。資産凍結などの措置は伴わない。現在、39団体が指定されているが、FTO指定とはほとんどダブっていない。

このようにテロ対策は、テロ支援国家からテロ組織、個人さらに大統領令に含まれるチャリティ団体、金融機関にまで及ぶようになった。市民社会に浸透したテロの対策は、いきおい海外の組織メンバーだけでなく国内のテロ支援者や“らしき”人物まで射程に入れた

情報、捜査活動にならざるをえない。

### 3. 国際的な情報共有

テロ組織の活動が一つの国の中にとどまらない、複数国あるいは複数大陸に及ぶグローバル・テロリズムとの戦いにおいて国際的な情報共有は重要である。1990年代の事例として、例えば、オウム真理教による地下鉄サリン事件の発生後、なぜ米国がその前年に発生した松本サリン事件に対してもっと注意を払わなかったのか、ましてや日本と十分な情報交換ができなかったことを反省する指摘もあった。オウム真理教のようにロシアや米国、オーストラリアなどでグローバルに活動した組織が化学兵器を使用したことに、世界のテロ対策担当者、研究者は衝撃をうけ、1990年代には対テロの国際的な取組みが急速に進展した。その中でも最重要なG8テロ対策閣僚級会合（1996年）では、25項目の具体的なテロ対策勧告が打ち出され、そこには情報共有措置が含まれた。

さらに、9.11テロ後には数多くの多国間、二国間取り決めがなされたが、いずれにおいても情報共有は協力項目の鍵になっている。国連安保理決議1373（2001年9月28日採択）は、国連のテロ対策措置としてはきわめて画期的な決議になったが<sup>3</sup>、そこでは加盟国に対して全18項目におよぶテロ対策をとるように要請している。そのうち第3パラ（b）には、「情報交換を通じて他国に対して早期警戒情報を提供することを含めて、テロ行為を予防するために必要な措置をとることを要請する」とある。これに対して、米国は、情報機関、同盟国、ビザ発給、各国に駐在する移民帰化局の役割、FBIの対処など多方面の点で回答した。（全加盟国は決議採択から90日以内に全18項目に対して具体的にどのような措置を講じたかを国連テロ対策委員会に報告する義務があった。）

また、テロ対策に関するG8勧告（2002年6月、ウィスラー）では、前述のテロ対策閣僚級会合での25項目勧告を見直して、37項目勧告に発展させ、その中では、「特に出入国管理、情報共有面での措置の強化を通じ、テロ行為およびテロリストの国際的移動を阻止するための強力な措置を講ずる」と情報面の強化を指摘している。

地域レベルでのテロ協力をみると、東南アジア地域が最も遅れていたが（他の主要地域では、実質的にもあるいは形の上でも、1999年までには反テロ協定が締結されていたが、東南アジアだけはなかった）、9.11テロ後にASEAN、APECが反テロ宣言を出している。特に2002年8月にだされた米・ASEAN宣言「国際テロ撲滅のための協力に関する宣言」は、対テロ戦略上、9.11以前は同地域をさほど重視していなかった米国と、ASEANの初めての共同宣言ということで注目に値し、その中も「情報交換を通じて国際テロ防止、撲滅のた

めの協力の重要性を確認する」と謳われている。

二国間の反テロ協力に目を移しても、例えば、米印ジョイント・ワーキング・グループでは、「国際テロ、地域テロ情勢の情報分析の交換の拡大」、「情報・捜査協力の拡大」がうたわれており（2002年6月）、米国とイタリアの捜査当局間ではイスラム過激派を対象に2000年10月から協力が行われてきた。

米国と諸外国との情報協力は無論、宣言的なものにとどまるものもあるが、実質的にも行われてきた。各国で相次ぐ過激派の逮捕をみても、捜査情報が交換されてきたはずである。だからこそ、9.11テロの直後から、ドイツのハンブルク・セルなどの存在が明らかにされてきた。

特に、モロッコでは非常に重大なテロを未然に防止できた。同地ではアルカイダのセルが存在し、見かけは「普通の生活」をおくっていた。彼らはボートでの自爆テロによってジブラルタル海峡で米艦へのテロ攻撃を企てていた。2002年2月にはテネット米CIA長官が訪問して協力体制をつくり、遂に2002年6月にサウジアラビア人3人、モロッコ人4人を逮捕して事件を未然に防いだ。

また、キューバのグアantanamo基地にはアフガニスタンで拘束されたタリバン、アルカイダ兵が2002年1月から拘束されているが、各国の情報機関、捜査機関が来島し、自国出身の拘束者を尋問して、さらに米国に情報を与えている。これは「インターポールのアドホックな軍事ヴァージョン」とも言われる。拘束者には戦争捕虜の地位は与えられず、“Enemy combatants（敵戦闘員）”扱いで、これを正当化する者は、戦争が終わるまで拘束が法的に許されていると言う。2002年11月の時点で625人が拘束されているが、このうち裁判にかけられる者はごく一握りである。

しかしその一方で情報開示の問題もある。国連安保理が提示した資金凍結のためのタリバン、アルカイダ関係のリストは米国の提示によるものだが、リストアップの根拠を十分に示していないために、必ずしも各国がそれを無条件で受け入れるわけではない。米国がビンラディンに関係しているとみなしたバラカット社（資金送金業務）の支店を開設したカナダ人への制裁を、カナダは証拠不十分で解除した。

各国当局間での協力体制の構築はグローバルなテロとの戦いにおいて不可欠であり、これは「トランス・ガバメンタリズム」の発展として歓迎すべきものである。捜査当局間、情報機関の間、外交当局の間などのカウンター・パートの間での非公式のネットワークが進化することは、だが同時に、各国での対テロ・コミュニティの中での調整も伴っていないなければならない。9.11テロはその問題を余すところなく提示した。

#### 4. 米政府内の情報

テロとの戦いにおいて米政府内の情報の流れに関する問題では、まずは「果たして9.11テロは防げなかったのか」という疑問を避けて通れないであろう。徐々にだがこの問題の審議は連邦議会等でなされてきた。またそのレビューのプロセスが進行中に、FBIは組織改編を余儀なくされ、国土安全保障省の発足など米国の情報体制は変化しつつある。本節ではこれらの問題についてふれる。

##### (1) 情報機関の失点

9.11テロに関してFBIの「失点」は一般的によく知られている<sup>4</sup>。

その第一の失点が、いわゆる“フェニックス・メモ”の扱いであった。アリゾナ州フェニックス支部のFBI捜査官ケネス・ウィリアムズの7月10日付けのFBI本部宛のメモには、中東系のテロリストが航空学校で学んでいると捜査の結果が記されていたが、本部では特に措置をとらなかった。

第二の失点が、8月15日にミネアポリス支部のFBI捜査官コリーン・ロウリーが本部に宛てたいわゆる“ロウリー・メモ”である。ミネアポリスの航空学校で不審な言動をしたザカリアス・ムサウイが通報されて、移民法違反で逮捕された。ロウリーは彼の背後関係を調べるためにパソコン等の検査をする特別令状を申請したが本部から拒否された。ムサウイは9.11テロにおける幻の「20人目のハイジャッカー」ではないかと疑われ、現在、ヴァージニア州アレキサンドリアの連邦地裁で裁判中である。彼はアルカイダの一員であることだけは認めた。FBIのモラー長官は9.11テロの事前警告は何もなかったと述べて、ロウリーの告発文を握りつぶそうとしたことが明るみにでて、FBIは非を認めた。(2002年9月に上院司法委員会が調査報告書を公表して、FBIの対テロ・スーパーバイザーと法律顧問が、ロウリーの捜査令状要請—78年連邦諜報監視法に基づく、ムサウイの所持品検査—を阻害したことを明らかにした。)

そもそも9.11テロまでFBIではアルカイダ「専従」の分析官はたった一人だったという。こうしてFBIは組織改革を余儀なくされた<sup>5</sup>。2001年12月3日改編発表において、10局体制から4局体制へ(テロ対策局の事実上の格上げ)、そして犯罪捜査からテロ対策への長期的シフトの第一歩を記した。ついで2002年5月29日改編発表では、テロ対策(未然防止)を最優先課題とし、麻薬対策官はそのあおりを受けた。テロ専従員は大幅に増員(2,600人体制)された。

CIAにも問題がないわけではなかった。CIAは1995年ガイドライン(ジョン・ドウィチェ

長官のもと)で、人権侵害、犯罪、テロ行為など問題のあるインフォーマーをケース・オフィサーが雇う際には事前に幹部の許可が必要となり、その結果、雇うことを躊躇した。しかしアルカイダなどに接近、浸透するにはその人物の経歴などを問題にしていたら何もできず、下院情報小委員会(テロ・国土安全保障)でもこのHUMINTの不足が批判された(2002年7月に報告書が出されたが、数百頁は非公開で公開は9頁要約のみ)。CIAは2002年7月18日にこのガイドラインを廃止した。

さらに、9.11テロの前日、国家安全保障局(National Security Agency)マイケル・ヘイデン局長、メリーランド州フォート・ミーデに本拠。一時間に200万の電子通信傍受をしている)の分析官がアラビア語の二つの不信なメッセージ(明日、何かをしでかすことを暗示するもの)を傍受していたが、これはテロの後に翻訳された。それでも、この傍受が、9.11テロの犯行がビンラディンであるとブッシュ政権がすぐに決めつけることができた根拠にもなった。この問題がはじめにメディアに取りあげられたのは、2001年9月22日付『ワシントンタイムズ』紙であった。この当時はブッシュ政権からこのリークは問題にされなかったが、2002年6月に両院特別情報委員会における公聴会(非公開セッション)で扱った同じ件がリークされたときには、ブッシュ、チェイニー正副大統領がリークを激しく批判した。この時期は9.11テロの責任を問うような雰囲気があったからである。

以前から米国内での航空機テロを示唆する情報はあった。2002年9月、両院特別情報パネルが1998年のインテリジェンス・レポートを公表した。ここには、カリブ海のある小国の警察官からの情報提供でリビアがイラクの代理として飛行機を自爆テロに使うというものであった。さらに同パネルは、1998年から2001年までの間に、アルカイダが米国内で航空機による貿易センター自爆テロに関心をもっていることを示す情報をFBI、FAA(連邦航空局)は掴んでいたが重視しなかったことを批判した。

2002年7月12日、両院情報委員会のパネルメンバーは、9.11の事前にテロの決定的証拠はなく特に誰かの責任は問えないと結論した。また、2002年12月、特別情報委員会の最終報告では、13機関のインテリジェンスコミュニティを束ねる閣僚級の新たなNational Intelligence Directorの任命を勧告した。

## (2) テロ対策の位置づけ

しかし9.11テロを防げなかった問題を情報体制だけの官僚組織的な弊害に矮小化するのは間違いである。最大の問題は、大統領以下、国家安全保障を担当する閣僚級幹部が(テネット、リチャード・クラークを例外に)、前政権に比べてテロ問題を軽視したことにある。

国際テロリズムの問題は古く、米国は1970年代から継続的に安全保障問題として取り組んできた。とくに1997年からの第二期クリントン政権になると明白にテロリズムは優先順位のトップの一つを占める問題として位置づけられた。さらには1998年8月のケニア・タンザニアの米大使館爆破事件のあとは、クリントン政権ではビンラディン、アルカイダは国家安全保障上最大の脅威だと認識されていた。クリントン政権の安全保障に関する演説、声明、あるいは同時期の議会の動き、民間からのテロ対策の相次ぐ本格的な提言などをみれば、この時期の米国は対テロ一色だったというのもあながち誇張ではない。少なくともクリントン政権がテロ問題に熱狂的に取り組んでいたことは事実である。

ところが、2001年1月にブッシュ政権になったとたんに、テロ問題などは脇におかれた。少なくとも新たなイニシアチブなどは出なかった。ブッシュ政権の安全保障を司る最高首脳（ブッシュ、パウエル国務長官、ラムズフェルド国防長官、ライス大統領補佐官ら）の脳裏からテロが抜け落ちていたのである<sup>6</sup>。

だがブッシュ政権にはクリントン政権からの留任組もいた。その中でテロ問題を熟知していたのが、ルイス・フリーFBI長官、テネットCIA長官、そしてホワイトハウスのテロ対策調整官リチャード・クラークらである。1998年12月にテネット長官は、インテリジェンス・コミュニティ内でアルカイダへの「戦争宣言」を発していた。

フリーやテネットはブッシュ政権発足早々からテロ問題の演説でアルカイダを最大の脅威だと強調しており、“counter-terrorism czar”の異名をもつクラーク（反テロ・コミュニティあるいはテロ研究者の中では知らぬ者はいないほど有名で特徴的人物）の認識も同じであった。2001年夏、アルカイダの活動に対して彼ら留任組（フリーは2001年夏にモラーに交替）は極度に警戒していた。しかし彼らとて、アルカイダがいつ、どこで、何をやるのかまでは掴んでいなかった。

ブッシュ政権発足から間もないとは言え、政権のトップがテロリズム問題に関する重要な演説もしない、という状況が続いたことはクリントン時代と比較すれば異常なことであった。96年のコバルタワー爆破事件、2000年のコール爆破事件など未解決であり、また98年8月のテロ組織への空爆もその効果はほとんどなかった。新たな対テロ戦略が待たれていたのである。前述したFBIの問題は、突き詰めれば、政権トップの意向と要請が明確でなかったことが根底にあると思えてならない。

### （3）国土安全保障省とTTIC

さて、FBIの改編以外に対テロ戦での情報という観点から最も重要な連邦組織の改編は、

国土安全保障局（Office of Homeland Security）の発足と、国土安全保障省（Department of Homeland Security）の創設である。その動きを簡単に追ってみたい。

国土安全保障局は、2001年10月8日、大統領令13228によってホワイトハウス内に創設され、トム・リッジ・ペンシルベニア州知事が同局長官（国土安全保障担当大統領補佐官）に任命された。このもとで省庁の統廃合などが検討された。2002年6月6日には国土安全保障省の設置方針が発表され、議会に付された。

7月にホワイトハウスは、「国土安全保障戦略ブループリント」（全88頁）を発表した。ここで、テロ対策の三本柱として、テロの予防（prevent）、脆弱性の低減（reduce）、ダメージの最小化（minimize）があげられた。具体的なプランとしては、保守派と人権派の双方から異議がでたが運転免許証の統一案、“Red Team”をテロリストに仕立てインフラを襲わせその弱点を探ること、軍の国内出動の制約（パッシ・コミタートゥス法）を外すこと、さらには新しい科学技術を利用して核の探知、旅券などのバイオメトリックの導入などが検討された。

同省創設案は、7月に下院で可決されたが、上院では職員の労働問題をめぐって紛糾し、可決は11月に持ち越され、大統領署名を経て法案成立に至った。2003年1月24日に初代リッジ長官が就任（国土安全保障局長官からの転進）した。同年9月30日までに順次、既存の連邦22機関・部門が統合され、職員17万人、年間予算370億ドルの巨大省庁が誕生する。国土安全保障省は、情報集約分析及びインフラ防衛、CBRNテロ対策（農業省、厚生省の一部）、国境及び交通の保全（Coast Guard, Border Patrol, Customs, INSの一部等）、緊急事態への対応（FEMA）、内部管理などの部門からなる。

この中でもテロ関係の「情報集約分析」が最も重視されていることは衆目の一致することであった。ところが、2003年1月28日にブッシュ大統領の一般教書演説の中で、テロ関連の情報収集と分析を一元的に執り行う「テロ脅威統合センター」（TTIC）の設立が明示された。これが、前述したように9.11テロを防止できなかった一つの理由に情報体制における連携不足が指摘された（2002年6月4日、大統領自身、CIAとFBIの連携が不十分であったことを認める発言をした）ことを受けての措置であることはわかる。しかし、国土安全保障省との関係、既存のインテリジェンス・コミュニティとの関係がどのように築かれ機能するのかはまだ明らかではない。この点について、2月14日のホワイトハウス発表によると<sup>7</sup>、TTICは情報収集活動そのものには関わらないが、各機関の収集した生情報から分析評価まですべてのテロ脅威情報にアクセスし、情報収集上の戦略を策定、指示できる。当面、TTICはCIA本部内におかれるが、CIAのテロ対策センター（CTC）とFBIのテロ対策局（CTD）

の中の分析部門が合併する形になる。TTICはCIA長官の指揮を受ける幹部政府職員によって運営され、2003年3月1日までには約60人の職員を配置して政府高官用の分析報告書の作成にあたるという。

国土安全保障省もTTICも発足したばかりであり、現段階では評価することはできないが、少なくとも情報を統合するという理念は正しいと思われる。

## 5. 米政府と市民

対テロ戦における情報体制の市民社会への影響を考察する場合、おそらく以下の事項が最も直接的な問題になるであろう。

### (1) 監視社会

通称愛国法 (USA Patriot Act)<sup>8)</sup>は、前項で取りあげた国土安全保障局の創設と並んで、9.11テロ後の最も大きな法整備 (2001年10月26日制定) になった。当時の既存の法律はダイヤル式電話を前提につくられたもので、電子メール、インターネット、モバイル通信、ボイスメールに対応できていなかった。愛国法の制定は、これら現代のテロリストのテクノロジーをすべて含む通信監視を認め、捜索令状をすべての管轄区域と州にわたって有効にするなど手続きを簡素化して、捜査機関、情報収集機関、移民帰化局の権限強化をした。そして、テロ対策を法執行機関、情報機関双方によって第一の優先事項とすることを狙った (既存の法律ではテロリストよりも麻薬密輸業者に厳しく対処してきた)。

米国への出入国に関してもテロ対策の一環として新制度が導入された。2002年6月6日、アシュクロフト司法長官は「国家安全保障・出入国登録制度」(National Security Entry-Exit Registration System) を発表した。この制度は、国家安全保障上、懸念の対象となり得る外国人の出入国及び在留管理を厳格にするものである。30日以上滞在する14歳以上の外国人は、滞在開始から30日以内に各事項を登録し指紋採取に応じる (移民国籍法262条、1952年制定に基づく)。これまで、イラン、イラク、リビア、シリア国籍の者に限定的に適用されてきたが、2002年6月からアラブ諸国からの外国人に空港での指紋採取、写真撮影を行い、犯罪者とテロリストのデータベースと照合する。さらに長期滞在者は、滞在開始から30日以内に移民帰化局に登録し (住所、在学、就労証明)、以後1年おきに行う。不法滞在者を把握し、強制出国措置を強化する。

外国人への監視は留学生にも及んでいる。SEVIS (Student and Exchange Visitor Information System) は、各種の学校は留学生の氏名、住所、専攻等のリストを連邦政府

に届け出るシステムだが、移民帰化局からシステム利用を認可されない機関は外国人学生を登録できないようになる。SEVISとは別に、ムスリム国家24カ国出身の学生には移民局が年に一度の指紋採取、写真撮影、インタビューを行っている。

そのうえ、9.11テロ後は、すべてのビザ申請者をCIAとFBIがテロ・犯罪者リストと照合しているため、ビザ発給が遅れ、米国入国者に影響を与えている。

また、報道（2002年10月）によれば、FBIが米国内の数百人のムスリムを24時間監視（電話、インターネット、クレジットカード請求、旅行、モスク訪問など）体制においている。

こうしてアメリカは監視社会と化しており、多数に影響があるわけではないが、リベラル派、人権団体等からは批判が出され、全米で二十以上もの都市で連邦機関がテロとの戦いを名目に権限を強化し、とくにムスリム系の市民の権利を犯すことを憂慮する決議が出されてきた。

さて、厳しい管理、監視体制を敷いて、実際にどのような成果があったのだろうか。9.11テロ後に米国で拘束されたのは約1,200人（移民法違反など）である。（ちなみにアルカイダ関連は全世界で約3,000人が拘束された。）とりわけ、米国人テロリストと海外テロ組織の関係では以下のようなケースがある。

#### ①ホセ・パディーラ（Jose Padilla）

放射性物質を撒布するいわゆる「ダーティ・ボム」のテロ計画準備に絡んで、2002年5月8日にシカゴ国際空港で逮捕された。ニューヨーク出身で、シカゴの元ストリート・ギャングメンバー。カトリック教徒だったが90年代半ばにイスラムに改宗して改名（Abdullah al Muhajir）。2002年7月に海軍施設に移され弁護士との接見もできず、グアantanamo島に拘束されたアルカイダ兵のように「敵戦闘員」扱いで、立件よりも情報収集が当局の目的とも言われる。

#### ②アーネスト・ジェームズ・ウジャマ（James Ujaama）

デンバー生まれ、シアトル在住。2002年8月28日アルカイダ支援謀議で起訴された。99年にシアトルやオレゴン州で仲間と密会し、武器の地下貯蔵庫建設、米国内でテロ訓練基地の設営などを計画し、ロンドン在住の戦闘的イスラム牧師に提案をした。ウジャマは起訴容疑を否定している。

#### ③デトロイト細胞の摘発

9.11テロの一週間後に拘束され、2002年8月に5人（名前は全員アラブ系）が連邦検察に起訴された。仲間の米国入国を助けるために旅券、社会保障番号他の文書を偽造した容疑がかけられた。5人はアルカイダ・グループを構成する一つの組織「サラフィア」

(Salafiyya「真の道」の意味)のメンバーだとされる。うち2人のメンバーはデトロイト・メトロポリタン空港の喫茶店に勤め、セキュリティの盲点を探っていた。

#### ④アフガニスタン戦争関係

タリバン兵であったジョン・ウォーカー・リンド被告のケースは非常に有名であるが、彼は戦場で拘束された。同じアフガン関係で米国内で米国人が逮捕されたケースもある。

2002年10月4日、アルカイダ、タリバンと共謀してアフガン駐留の米軍に攻撃を仕掛けようとした(隣国まで行ったが、アフガニスタンに入国できずいったん帰国)米国人4人が逮捕された。うち1人は米軍予備役に登録して軍事訓練を受けて、米国内でテロをしようとした疑いもかけられている。

#### (2) 市民への情報提供

他国との比較で言えば、9.11テロ以前から、米国のテロ情勢一般の国民への情報伝達は非常に充実している。政府のサイトを一瞥してもそれが伺えるし、国際テロについては国務省の年次報告書*Patterns of Global Terrorism*、国内テロについてはFBIの年次報告書(ただし発行は遅れている)*Terrorism in the United States*などは誰でも簡単に入手できる。どちらも分析が加えられた資料集であり、単なる役所のアピール、パンフレットの類ではない。政府のみならず民間機関、研究機関によるテロ情勢の公表、解説も充実しており<sup>9</sup>、おそらくは他国の追随を許さない。

ただ9.11テロ後の大きな変化は、何よりもテロ警戒警報が数多く発令されてきたことである。そのいくつかは拘束したアルカイダ兵がソースになった。2002年に限っても、4月に東部各州の銀行が襲撃されるという警報を、5月にはチェイニー、モラー、ラムズフェルドらが相次いでテロ警報を発した。ちょうど連邦議会によるインテリジェンス体制への疑惑追究の時期と重なる。10月にはテネット、モラーから電車へのテロの警報が出され、11月にはFBIが米国内で大規模テロ“spectacular attacks”があると警報を出した。(ただしリッジ長官は「新しいものではない」と供述。)

また9.11テロ後の新たな措置としてHomeland Security Advisory Systemが取り入れられた。これはテロの警戒レベルを5色で表すもので、脅威が最も急迫している状況を「赤」、以下順番に「オレンジ」「黄色」「青」「緑」で表示される<sup>10</sup>。2003年2月7日から約2週間は「黄色」から「オレンジ」に脅威が引き上げられた。テネット長官の上院情報特別委員会での証言では、米国内とアラビア半島でのテロ計画があったという。首都ワシントンには地対空ミサイルが配備され、政権から市民への助言に基づき、ニューヨークなどでは大量

破壊兵器テロに備えて窓枠を密封する (!) ためにガムテープ (duct tape) 等が大量に買われた。ただし、5色のカラー・コードは科学的な客観性に基づいた脅威レベルの決定というよりも、実態は「直感」とか「アート」に近いと言われる。

FBIではテロ情報を持ち寄り警戒警報をどうするかを毎日協議しているが (筆者がFBIから直接聞いた)、度重なる警報は組織擁護の側面も否定できない。9.11テロと同様のことが繰り返されれば、もはや弁解の余地はないからだ。しかしその一方で度重なる警戒警報は、逆に国民から警戒心を奪いかねない逆効果もあるのではないか。なにしろ9.11テロ以降、米国内で実行寸前まで行ったことが明らかなテロは2001年12月22日のリチャード・リードによる靴爆弾でのアメリカン航空機爆破未遂だけである。警報を乱発するよりも、このようにテロを未然に防止した成果の方をより強調すべきである。(もっともこのケースはインテリジェンスの勝利ではないが。) しかし現実には、前掲したホセ・パディーラの一件などに象徴されるように、国民には情報が十分に伝えられていない面もある。

## 6. おわりに

ホワイトハウスは2003年2月に『テロと戦う国家戦略』(National Strategy For Combating Terrorism) を発表した。ここでテロと戦うための4D (Defeat, Deny, Diminish, and Defense) 戦略を打ち出した。テロリストとテロ組織を負かす (Defeat)、テロリストへの支援、支持、聖域の提供を否定する (Deny)、テロリストが利用するような貧困等の社会環境をなくす (Diminish)、そして米国内外で米市民と権益を防護する (Defense) である。それぞれの局面で情報は重要であるが、最初のDすなわちテロリストと組織を打ち負かすうえで、テロリストは誰なのかを特定し、その位置を探し出し、潰すことが目的とされる。ここでインテリジェンスは、グローバルなテロ組織と大量破壊兵器の取得と使用に野望をもつ組織に重点的に集中すべきであり、またテロ組織の内部に浸透するHUMINTなどの活用が主張されている。残りのDが間接的あるいは防御的な局面であるのに対して、この最初のDは明らかに待ちの戦略ではない。この攻勢的な局面は海外のみならず米国内においても展開されるだけに、市民社会の価値と場合によっては対立しかねない。

米国においては、現在はイスラム過激派が最大の問題になっている (例えば前述した海外テロ組織指定は全35組織のうち21組織がアラブ、イスラム系) ため、米国内ではアラブ系住民、外国人に対するエスニックな問題を引き起している。しかし、テロ組織メンバーのみならず支援者までも取締りの対象にして、同一の宗教、民族、出身国を特別に注視するような現在の手法を保っていく方法には限界がある。なぜならテロ=イスラム過激派

ではないからだ。将来、今以上に問題になるであろう極右テロ（一部のミリシアやキリスト教アイデンティティ、あるいはネオナチ）や単一争点テロ（環境、動物解放、反中絶、反グローバリズムなど）に対処しようとするならば、白人・キリスト教徒などが対象とされるので、自由と民主主義は今とは比べられないほど大きな難題に直面するであろう。

テロとの戦いは味方を多くつけることが何よりも重要であり、テロリスト側にも一理あるなどと同情されるような失政、失策を重ねてはならない。そのためにも、なぜテロ対策が必要なのか、具体的にどのような成果があがったのか、について国内外での説明、宣伝活動がますます重要になってくる。単にテロの脅威や「非文明性」を強調するだけでなく、テロ関連情報の開示を伴うことが説得力を増す。国民の納得と同意なくしてテロ対策を進めることは困難であり、テロ対策は捜査、諜報の秘匿性と、公開性のバランスのもとに展開される必要がある。そこでのアメリカの強みは参加型の民主主義国家という点である。9.11テロに限っても、議会のみならず民間を含めてテロ対策をレビューできる知的人材が各所に豊富に散らばっているのはかけがえのない財産である。

— 注 —

- 1 例えばアルカイダは明らかに在来型のテロ組織ではない。現在、世界のテロリズム専門家の関心の一つは、アルカイダの構造を明らかにすることにある。それは指導部のような運営を司る「組織」的な部分と、宗教ドクトリンで中心部と一体化しながらも、組織所属を意識しない活動層と、これらと既存の他の組織を含めたネットワークからなる。
- 2 宮坂直史「テロリズム対策—本土防衛を中心に」近藤重克・梅本哲也共編『ブッシュ政権の国防政策』（JIIA研究6、日本国際問題研究所、2002年）を参照せよ。
- 3 宮坂直史「テロリズムと国連」『国連研究』（日本国際連合学会編、2003年5月近刊）。
- 4 例えば、青木富貴子『FBIはなぜテロリストに敗北したのか』（新潮社、2002年）を参照せよ。
- 5 例えば、小野澤徹「アメリカにおけるテロ対策のための組織改編構想」『治安フォーラム』2002年9月号を参照せよ。

- 6 宮坂「テロリズム対策—本土防衛を中心に」、48頁。
- 7 “Fact Sheet: Strengthening Intelligence to Better Protect America,” Office of Press Secretary, White House, Feb 14, 2003.
- 8 愛国法については（財）公共政策調査会、河本志朗氏の教示によるところが大きい。
- 9 ホームページアドレスについては、渡邊昭夫・（財）平和安全保障研究所編『9.11事件から1年 そして私たちは—』（第一書林、2002年）304—309頁。
- 10 Homeland Security Presidential Directive-3,に詳しい解説がある。  
<http://www.whitehouse.gov/news/release/2002/03/20020312-5.htm>