

第六章 イスラム過激主義によるテロへの対応 —— 欧州及びロシアの対応

水越 英明

米国における9.11同時多発テロは、欧州及びロシアにおいても大きな反響をひき起こした。これらの国々は直ちに米国との連帯を表明し、アフガニスタンにおける対アルカーイダ・タリバーン掃討作戦に協力するとともに自国のテロ対策を大幅に強化した。欧州においては、欧州連合(EU)がテロ資金対策や司法協力分野の活動を活発化させる契機となった。更に欧州各国においても国内テロ法制の面でもテロに対する対応が大幅に強化された。また自身がチェチェンによる相次ぐテロに苦しむロシアは、9.11以降米国のテロ対策に積極的に協力してその見返りにチェチェン問題への対応に関する理解を得ようとした。その一方でロシアは独立国家共同体(CIS)及び上海協力機構(SCO)を通じたテロ対策協力を進める等コーカサス及び中央アジアに対テロ対策のネットワークを構築することに力を入れている。本稿では、欧州及びロシアの対テロ政策の動向及び9.11米国同時多発テロがそれに及ぼした影響を概観することとする。

1. 欧州におけるテロ対策

9.11同時多発テロ以前から欧州各国はそれぞれの国ごとに固有のテロの問題を抱え、それぞれの立場からテロ対策に取り組んできた。1970年代から1980年代にかけて欧州大陸においては、西独赤軍(RAF)(ドイツ)、赤い旅団(BR)(イタリア)、直接行動(AD)(フランス)といった極左テロ組織が要人の誘拐やハイジャック等を行ってきたが、これまでのテロ対策の努力及び冷戦終了による政治環境の変化によって極左テロの脅威は消滅しつつある。他に、英国においては「アイルランド共和国軍」(IRA)、スペインにおいては「バスク祖国と自由」(ETA)、フランスにおいてはコルシカ分離主義者のグループといった民族主義的なテロ組織が主要なテロの脅威であった。その一方で、1980年代から中東を起源とするテロが欧州で起きるようになった。1986年9月にはフランスで8件の連続テロが起きた。1990年代にはアルジェリアの武装イスラム集団(GIA)によるテロがおきた。このような中で元来個人の権利や難民の保護に手厚い欧州諸国は漸進的にテロ対策を強化していった。

このようにそれぞれ自国においてテロの脅威を経験してきた欧州諸国であったが、9.11同時多発テロはこれらの諸国に大きな衝撃を与えた。9.11同時多発テロの実行犯の一部は米国への移動前にドイツで留学生として生活していたことが明らかになり、欧州諸国は、9.11同時多発テロを契機に軍事、情報その他の面で米国との協力を強化するとともに自国のテロ対策を見直し、

また欧州連合としての取り組みを強化した。以下欧州主要国及びEUとしてのイスラム過激主義テロを中心とする国際テロネットワークへの対応を見ていくこととする。

(1) 英国の対応

英国においては、北アイルランド問題に起因するテロに対応するため1973年に北アイルランドを対象とする「北アイルランド緊急措置法」(Northern Ireland [Emergency Provisions] Act 1973 c. 53)が制定され、更に1974年のバーミンガムでのIRAによる爆弾テロをきっかけに同年「テロリズム防止法」が成立し、同法に基づきIRAが禁止団体として指定された。これらの法律は刑法を補完する暫定法であったが、更新を続けるとともに改正・強化され、また1996年には更に「1996年テロリズム防止法(追加権限法)」(Prevention of Terrorism [Additional Powers] Act 1996 c. 7)が、そしてその2年後には、「1998年刑事司法(テロリズムとの共同謀議)法」(Criminal Justice [Terrorism and Conspiracy] Act 1998 c. 40)が制定され、政府のテロ対策の権限が強化されていった。その一方で英国は、国内にイスラム教徒が多く、人権の保護の観点からエジプト等のイスラム諸国等からのテロリスト容疑者の引き渡し要求に対して消極的に対応していたことからイスラム過激主義者の温床となっているのではないかとの疑いを持たれていた。実際、後に国連のタリバーン制裁委員会の制裁リストに掲載されることになるいくつかのアルカーイダ関連の団体及び個人が英国国内で活動していた。そのような中でIRA対策に限定しない恒久的・総合的なテロ対策法として英国は2000年テロリズム法を制定した。同法では、テロリズムを定義するとともに付属書で禁止組織を規定した。そして禁止組織に所属すること、支持することを犯罪とした他、テロ行為を目的とした資金の提供・収集、テロリストの資産のマネー・ロンダリング等を犯罪として規定した。

同時多発テロ発生後、英国は欧州諸国の中でも米国のテロとの闘いに対して最大の貢献を行った。軍事面では、「不朽の自由作戦」に協力するため艦船、潜水艦、航空機の他、地上部隊を派遣して米軍を支援した。また、英国は包括的なテロ対策の実施を義務づけた安保理決議1373(2001年9月28日採択)に基づいて設立された国連のテロ対策委員会(CTC:Counter-terrorism Committee)の初代議長として国連としてのテロ対策の推進に関して大きな貢献を行った。更に、国内のテロ対策の面でも2000年テロ法を更に強化する「対テロ・犯罪・警備法」(Anti-terrorism, Crime, Security Act)を2001年12月に制定した。同法にはテロ資産の凍結、核・生物・化学兵器の規制、テロ容疑者に対する警察権限の拡大等の条項が含まれている。また、内務大臣がテロリストと判断した外国籍の者をテロリストとして認定し、入国拒否、国外退去又は裁判なしの身柄拘束を行う権限が与えられた。英国のテロ対策の主たる

担い手は内務省、警察であるが、重大なテロ事案が起きた場合には軍の特殊部隊の支援を要請することがあり得る。情報については、保安庁、秘密情報庁、政府通信本部という三つの機関が存在し、これらの機関の情報が合同情報委員会に集められ、評価され、政府のテロ対策に利用される。また、警察はテロ対策に当たり、税関、内国歳入庁を初め他の政府機関の情報を利用できる。

(2) フランスの対応

フランスは、人口の1割にも及ぶといわれるアラブ・イスラム人口を抱えるためイスラム過激主義組織にとって潜伏の余地が大きく、また、伝統的に、人権の保護に手厚く、亡命者や政治難民に寛容な国であったが、前述の連続テロが起きた1986年当時のシラク内閣では一連のテロ対策立法が行われ、テロ対策が大幅に強化された。一連の立法の中でテロの定義やテロ関連犯罪の範囲が定められ、またテロ組織の解散命令の制度ができた。内務省の中にテロ対策の調整を専門に担う部局が新設され、またテロ事件に関する訴訟手続はパリの大審裁判所で集中的に行われることになった。その結果パリの大審裁判所の予審判事にテロ事件の捜査の権限が集中し、テロ捜査に関するノウハウが集積することになった。

1990年代にも更なる治安強化策をとったフランスはテロ対策先進国となり、1990年代のアルジェリアの武装集団(GIA)によるテロに有効に対処し、1998年のサッカーのワールド・カップを狙ったテロ、2000年クリスマスのストラスブールにおけるテロの未然の防止に成功する。

2001年の米国同時多発テロはフランスにも大きな影響を及ぼした。同時多発テロ直後に元々予定されていた訪米を行ったシラク大統領は米国に対する連帯の意志を示し、アフガニスタンでの軍事作戦に空母等の艦船を派遣して米国に協力した。国内においては、1978年に創設され、湾岸戦争やワールド・カップの際に発動されたヴィジピラット(Vigipirate)と呼ばれる警戒体制が実施された。また、法制面では同時多発テロ以前から議会で提出し継続審議となっていた「日常生活の安全に関する法律」案にテロ資金供与罪の新設等のテロ対策に関する条項を追加した修正案を提出し承認された。フランスは、このような努力の結果、在フランス米国大使館及びロシア大使館に対するテロを防止する等、国内においては大規模なテロを防止してきているが、海外においては、2002年4月のチェルノブイリ島シナゴグ爆破事件、同年5月のパキスタン・カラチにおける潜水艦技師等に対する爆破事件、同年10月のイエメン・アデン湾でのランブール号爆破事件及びバリ島ディスコ爆破事件等アルカーイダが関与しているとみられるテロ事件で自国民の犠牲者を出した。これらの事件については仏当局が直接捜査に乗り出している。

先述のとおり、フランスではテロ事件については、事件発生地に関係なくパリ大審裁判所の

予審判事が統一的にこれを指揮し、内務省においては事件発生地を管轄する警察、内務省司法警察局、総合情報局及び国土監視局が共同して情報収集・捜査に当たっている。具体的にはイスラム過激主義組織対策については、総合情報局、国土監視局及び司法警察局が担当し、コルシカ・バスク対策については、総合情報局及び司法警察局が担当している。

(3) ドイツの対応

ドイツにおいても1970年代、80年代に西独赤軍を中心に極左テロ組織等の活動が活発であったことから、1971年にハイジャック及び恐喝的な人身奪取が刑法上の犯罪として明記され、1976年にはテロにつながる行為を取り締まる目的で憲法敵対的な犯罪の支援の罪等が更に刑法典に定められ、更に1986年にはテロリズム抑止法が施行される等同時多発テロ以前にも一定のテロ対策は講じられていた。

同時多発テロが起きて間もなく、モハメド・アッタ(Mohamed Atta)を始めとする同時多発テロの主要な実行犯が米国へ移動する以前ドイツのハンブルグで留学生として活動していた事実が明らかになった。ドイツのシュレーダー首相は同時多発テロの直後米国との無条件の連帯を公約し、ドイツの法執行機関は米国と連携して同時多発テロの関係者の捜査を行い関係者を逮捕した。また、ドイツはアフガニスタンにおいては、国際治安支援部隊(International Security Assistance Force)に従事し、アフガニスタン警察の訓練に関して主要な役割を担っている。

ドイツは同時多発テロ対策強化の面でも二度にわたって法制整備を含むテロ対策強化のパッケージを実施した。第一次の改正(2001年9月)では、結社に関する法律(1964年制定)を改正し宗教団体に対しても同法による結社の禁止を実施することを可能とした他、刑法典を改正して国外に存在するテロ組織の構成員の国内における取り締まりが可能になった。更に第二次の改正(2001年11月)ではドイツの情報機関である連邦憲法擁護庁、連邦情報庁の権限が強化された他、連邦国境警備隊法が改正されて連邦国境警備隊が航空機内に航空保安官を搭乗させることが認められた。また旅券法の改正により旅券に旅券所有者の生体情報(指紋、虹彩等)を取り入れることが可能となった。

ドイツのテロ対策の責任者は連邦、州ともに内務大臣であり、警察局がこれを補佐している。重大なテロ事件の捜査は、連邦検事総長の委託により、連邦刑事庁が担当し、これに州警察が協力している。情報機関としては、国内情報に関しては連邦及び州の憲法擁護庁が、国際情報収集に関しては連邦情報庁があり、捜査当局と連携している。

テロ対策の実力部隊としては、連邦国境警備隊が出入国管理や連邦の重要防護施設の警備にあたるほか、特殊部隊を擁し、特殊なテロ事件の鎮圧を行う。

(4) その他の欧州諸国の対応

その他の欧州諸国についても同時多発テロ以降米国とのテロ対策面で協力し、自国のテロ対策を強化した。特にイタリア及びスペインにおいてはそれぞれの国の国内におけるアルカーイダ関係者の逮捕やアルカーイダ関連組織の細胞の解明に大きな成果を上げた。また、両国ともアフガニスタンにおける作戦にも軍事的な貢献を行っている。また、多国間協力の面ではイタリアは同時多発テロのときのG8の議長国として、またスペインは英国の後の国連のテロ対策委員会の議長国としてテロ対策に関する国際協力の推進に努力した。

(5) 欧州連合 (EU) の対応

米国の9.11同時多発テロが欧州に与えた大きな影響の一つは、それまで各国ごとにとられていたテロ対策の一部が9.11同時多発テロを契機にEU単位でとられるようになったことである。EUは同時多発テロの翌日(2001年9月12日)EU緊急外相理事会で結論文書及び理事会宣言を採択し、EUがテロに共同して対抗することを明らかにする。更に同年9月21日の特別欧州理事会(首脳会議)でテロ対策に関する「結論及び行動計画」を採択する。そして具体的行動として同年12月27日、テロ資産の凍結に関するEU理事会規則を制定してEU全体としてテロ資産凍結の実施を開始した。その他にEU域内における犯罪人引き渡しを促進するための欧州共通逮捕状に合意した。

また、対外面ではEUとして米国との定期的なテロ協議を開始した他、米国とEUの法執行機関の協力を推進するため米・ユーロポール協定を締結した。

しかしながら、EUとしてのテロ資産の凍結の決定は必ずしも迅速に行われていない他、テロ対策のもっとも重要な要素のある情報収集や警備は依然として各加盟国の政府によって行われているという事情があり、EUが欧州におけるテロ対策の中心であると言える状況にはなっていない。

2. ロシアの対応

(1) 9.11同時多発テロ以前

ロシアにとって9.11同時多発テロ以前からイスラム過激主義は大きな問題であった。9.11同時多発テロ以前からロシア国内ではチェチェン人グループによるテロが起きており、それはイスラム過激主義とのつながりを疑われてきた。また、ロシアの周辺ではウズベキスタン・イスラム運動(IMU)、ヒズブ・タフリールといったイスラム過激主義グループが活動していた。このような中、ロシアはロシア離れが顕著になりつつあったCIS(独立国家共同体)諸国との関係をテロ対策を

中心に強化するためCIS諸国とともにCISテロ対策センターをビシケクに創設し、またテロ及びイスラム過激主義に対応するための緊急即応部隊の創設を決定した。また、ロシアは上海協力機構を通じて中国及び中央アジア諸国とのテロ対策協力も強化している。

他方、チェチェン武装勢力の問題は西側諸国においては、民族自決の問題としてとらえられ、ロシアによるチェチェン・ゲリラに対する武力行動は、テロ対策として正当なものとの理解は得られておらず、ロシアのテロへの対応は国際社会全体の流れからは孤立していた。

(2) 9.11同時多発テロ以後

ロシアは、9.11同時多発テロをテロとの闘いにおいて、更には米国との関係に関して戦略的転換を図る機会として利用した。プーチン大統領は、同時多発テロ勃発後、直ちに米国への連帯を表明し、国連において関連安保理決議の成立等に関して協力するとともに米国の対テロ戦争に関して (イ) 情報機関間の協力 (ロ) 人道物資を搭載した輸送機の領空通過許可 (ハ) 中央アジア諸国による空港の提供の支持 (ニ) 捜索・救助活動面での協力の意図表明 (ホ) 北部同盟のラバニ政権への武器供与の5項目の協力を発表した。

米露は2001年には「アフガニスタンに関する米露作業部会」を設置し、更に翌年5月の米ロ首脳会談では同作業部会を拡大して「テロ対策に関する米ロ作業部会」の設置を決め、更に協力関係を深めた。

2002年10月23日のチェチェン武装グループのモスクワ劇場占拠事件はロシアがテロ対策に関して更に国際社会との連帯を強める契機となった。翌日ロシアが国連安全保障理事会に提案し、採択された国連安保理決議1440はモスクワでの人質事件をテロ行為として非難する内容となっている。こうした中で、チェチェンの三つのテロ組織がアルカーイダに関連するテロ組織として国連のタリバーン制裁決議(国連安保理決議1390)の制裁対象として認められた。

ロシア政府は、また国内のテロ対策の強化にも努力した。2002年にロシアは、「2001年9月28日の国連安保理決議1373の履行に向けた方途について」という法令の形でテロ資金の没収の制度導入及びテロ行為を目的とした資金の提供及び収集を犯罪とすることを決定し、テロ資金供与防止条約を批准した。また、ロシアはロシアのFIU(Financial Intelligence Unit)として金融監視委員会を創設した。これらの努力の結果、ロシアは金融活動作業部会(FATF:Financial Action Taskforce)の非協力国・地域のリストから外れた。

ロシアにおける主たるテロ対策担当部局は、連邦保安庁と連邦内務省である。連邦保安庁は本来国内防諜を主たる任務とするが、1995年に制定された設置法に基づきテロ対策及び組織犯罪も担当している。特にチェチェン共和国におけるテロ対策は連邦保安庁が中心に行ってい

る。連邦内務省のテロ対策は、事件発生時においては、傘下の特殊機動部隊「オモン」による特殊作戦の他、ミツィア(民警)や交通警察等による市中での職務質問や交通検問がある。他にチェチェン共和国では軍が掃討作戦に参画している。

結語

以上欧州及びロシアにおける9.11同時多発テロ以前及び以後のテロ対策の状況を見てきた。欧州及びロシアのいずれについても9.11同時多発テロ以前からそれぞれテロ問題を抱え、一定のテロ対策を講じてきたが、9.11同時多発テロを契機にそのテロ対策の中心はローカルなテロ問題からアルカーイダを中心とする国際的なイスラム過激主義ネットワークを対象としたものにシフトしてきた(ロシアの場合にはチェチェン問題というロシアの抱える問題をイスラム過激主義ネットワークというグローバルな問題の一環として位置づける傾向が出てきた。)。また、欧州においてはテロ対策におけるEUの役割がテロ資金対策や司法協力を中心に高まった他、EU、ロシアはいずれも米国との間に定期的な協議を持つ等テロ対策における米国との協力の重要性が高まった。これらの変化は、イスラム過激主義組織の側のグローバル化に対応したものであると同時に国際テロ対策協力における米国の圧倒的な比重を反映したものとも言える。

9.11同時多発テロから1年半後の2003年3月、イラクに対する武力行使をめぐって欧州は分裂した。英国、スペイン、イタリアが米国を支持したのに対して独、仏、露は米国に反対した。しかし、アルカーイダを中心とするイスラム過激主義テロに対する米欧の協力関係には変化はない。9.11同時多発テロを契機に構築された米国を中心とした国際テロ対策協力体制は21世紀の安全保障の重要な部分として既に制度化されたと言えるだろう。