

# RISTEX CT ジャーナル

第2号

発行日 2010年5月10日

## テロ対策の新たな視点

野呂 尚子 RISTEX アソシエイト・フェロー

2010年4月11日-16日の間、シンガポールで開催された第4回アジア太平洋安全保障会議（APPSNO）（ラジャラトナム国際関係大学院・国土安全保障 COE（CENS）およびシンガポール国家安全保障調整室共催）に出席した。同会議は、アジア太平洋地域の安全保障担当政府関係者を集めた国際会議であり、安全保障に関するベスト・プラクティスの共有および関係者間ネットワーク構築を主な目的としている。今回のテーマは「Mainstreaming Counter-terrorism（テロ対策を政策や社会システムにどう組み込んでいくか）」であった。アジア太平洋地域からは、米、英、豪、日、中、韓、サウジアラビア、トルコ、パキスタン、インドネシア、ブルネイ、カンボジア、ベトナム、フィリピン、マレーシア、タイが参加。開催国シンガポールの参加者も合わせて、テロ対策を担当する警察等の法執行機関、初動対応者、外交・安保政策担当者等、総勢約60名が参加した。日本は今回が初参加であった。

### 1. テロ対策のための政府組織

各国のテロ対策のための政府組織を見ると、基本的な構造に大きな違いはない。テロ対策機能は、一つの省庁ではなく複数の省庁にまたがっているため、中央に調整機能を持つ組織（委員会、省庁など）が設置され、関係省庁間および中央／地方連携を図りながら、各機関が法執行や初動対応等、それぞれの任務を遂行する体制である。

例えば、オーストラリアでは国家テロ対策委員会（National Counter-Terrorism Committee: NCTC）が関係省庁間の調整機能を持ち、シンガポールでは国家安全保障調整センター（National Security Coordination Centre: NSCC）が同様の役割を担う。同様に、カンボジアは首相率いる国家テロ対策委員会（NCTC）、パキスタンでは内務省（Ministry of Interior）がテロ対策連携調整の中心となる。

テロ対策の内容はインテリジェンス、外交、法執行、レスキュー、救急医療、消防、インフラ防護、国境警備、輸出管理など、実に多岐に渡る。到底一つの機関で対処できるものではなく、それはテロ対策を主管任務とする国土安全保障省を設置している米国でも同様である。効果的なテロ対策のためには、政策レベルでの省庁間連携および調整、オペレ

ーション・レベルでの対応機関間連携および調整が不可欠であるという認識は、各国で共有されているといえる。

## 2. テロ対策のアプローチ

各国のテロ対策へのアプローチは、2P2R(予防:Prevent、準備:Prepare、対応:Response、復興:Recovery)または4P(予防:Prevent、追跡:Pursuit、防護:Protect、準備:Prepare)等と呼ばれるものが主流であるが、いずれも(1)テロの脅威を取り除くこと、および(2)脆弱性の克服を大きな柱としている。その手法には、国際協力、外交、インテリジェンス、科学技術的対抗、物理防護強化など様々なものがあるが、今回の会議において各国から強調されたのが、「Resilience(テロ脅威への抵抗力・テロ攻撃からの回復力)」の重要性であった。すなわち、社会全体がテロ脅威への抵抗力をつけ、また万一テロ攻撃が起こった場合でも、迅速な復興によりテロの効力を削ぐような回復力を持つことが、最も有効なテロ被害軽減策になりうるということである。

テロ攻撃はいつどこで起こるか予測は困難であり、国土全域・市民全員を常時防護するのは到底不可能である。警察やインテリジェンスなど公的機関の対応には自ずと限界があり、限られたリソースを有効活用するためには、民間の協力が不可欠だ。例えば、カンボジアでは内戦時のゲリラ戦において、一般市民からの当局への通報がゲリラ制圧に多大な威力を発揮したという<sup>1</sup>。

Resilienceを高めるための各国の取り組みを、以下に紹介する。具体的には、個人や社会のテロや過激思想への抵抗力を育み、また過激化した個人の社会への復帰を目的とする、非過激化対策(deradicalization)およびリハビリ・プログラム(rehabilitation)、経済活動を担う事業者のテロ攻撃に対抗する物理的防護および事態発生後の早期回復のための官民協力、またはテロの脅威およびテロ対策の重要性に対する市民・社会の意識向上などである。

### (1) 個人および社会の抵抗力・回復力(Individual and Social Resilience)

フィリピンの阿布・サヤフ・グループ(Abu Sayaf Group: ASG)やモロ・イスラム解放戦線(Moro Islam Liberation Force: MILF)などのイスラム過激派を数多く見てきたロンメル・バンロイ教授は、彼らの多くはイスラム教の教義に関する宗教的知識が非常に限られており、誤った宗教的解釈を抱えていることが多いと指摘している<sup>2</sup>。また、シンガポールの宗教リハビリ・グループ(詳細は後述)のモハメド・ハサン師によると、シンガポールで逮捕されたジェマ・イスラミア(JI)メンバーの多くも同様の傾向を示しており、よりよきイスラム教徒になりたいという希望が非常に強く、JIに参加することでそれが叶えられると信じていた者が多かったという。さらに、人との直接交流ではなく、本やビデオ、またはインターネットを通して過激化していく者が多いことも指摘している。

<sup>1</sup> Khemara Khiev, "Cambodia's Counter-Terrorism Efforts and Challenges" (Presentation).

<sup>2</sup> Rommel Banlaoi, "Evolving Terrorist Threats in Southeast Asia" (Presentation).

従って、宗教に基づく過激思想の非過激化には、宗教に関する知識・解釈を穏健な方向へ導く宗教指導者や教会・寺院、学校の役割が非常に重要になる。また、過激派の家族や親戚への支援も不可欠である。過激化した者が社会復帰するためには、家族をはじめとする周囲のサポートが欠かせないからだ。以下に各国の取り組みを紹介する。

### 英国：非過激化対策<sup>3</sup>

英国では、3年前から非過激化対策のパイロット・プロジェクトが開始されている。主にイスラム・コミュニティの若年層を対象とした過激化予防策と、過激化した者を特定して、過激化プロセスに介入する対策がある。過激化予防策には、若者向けの集団のスポーツ活動や、地元のイマーム（イスラム指導者）の訓練、異なる宗教との対話、および「英国人」意識の向上などが含まれる。過激化した者への対策では、一対一の指導や個別の非過激化プログラムの適用、家族や親戚への相談などを行っている。

### サウジアラビア：PRAC

サウジアラビアでは、「PRAC」と呼ばれる非過激化への取り組みを行っている。PRACは、予防プログラム（Prevention）、リハビリ・プログラム（Rehabilitation）、および釈放後支援プログラム（After-release Care）によって構成されている。

予防プログラムでは、イスラム穏健派や学校、イスラム寺院（モスク）、メディア等の役割が非常に重要である。サウジアラビア政府は彼らの協力をとりつけ、イスラム穏健派に出版物やビデオ映像による穏健教義を広めるよう推進したり、テロ対策やイスラム教の誤った解釈に関する一般向けのセミナー・講義を開催するなど、一般啓蒙を促進している。

リハビリ・プログラムは、拘留者を対象としている。拘留者は、宗教や心理学などの講習を受け、複数の諮問委員会にかけられる。釈放される前には、数ヶ月間グループハウスで生活し、社会心理学・宗教・スポーツなどのプログラムを通じて社会復帰への準備をする。

釈放後支援プログラムでは、拘留者およびその家族と連絡を保ち、財政支援・精神的サポートを行っている。就学・就職の支援や訓練などを通じて、拘留者の社会復帰を支援する。

### シンガポール：RRG<sup>4</sup>

シンガポールでは、2001年から2002年にかけて、シンガポール国内においてJIの摘発が複数件続いた。シンガポールのイスラム社会はこの状況に危機感を抱き、自発的に地元のイスラム学者やイスラム教師たちによる宗教リハビリ・グループ（Religious Rehabilitation Group: RRG）を発足させ、イスラム過激思想のさらなる波及を食い止めよ

<sup>3</sup> Garry Hindle “Engaging the Public in Counter-Terrorism: Some Lessons Learned” (Presentation material).

<sup>4</sup> Mohamed Feisal Bin Mohamed Hassan. “Terrorist Rehabilitation and Community Engagement: Winning Hearts and Minds Approach” (Presentation).

うとしている。

現在、RRGには30人のカウンセラーがいる。彼らは皆イスラム教の指導者であるが、カウンセリングの専門家ではないため、正式なカウンセリングの訓練を受けたのちにカウンセラーとなっている。RRGのカウンセリング対象者は拘留されたJIメンバーであるが、彼らの配偶者にも任意でカウンセリングを行っている。効果的な社会復帰のためには、配偶者の役割が非常に大きいからである。通常、一週間に5セッション程度のカウンセリングが行われる。

JIメンバーたちは、最初はカウンセラーを「敵」とみなして攻撃的になったり、非協力的になることが多いが、セッションを重ねるにつれてカウンセラーの存在を受け入れるようになり、敵意も収まる傾向が強いという。

また、RRGは、フォーラムや対話などを通じて、一般市民の教育も熱心に行っている。

政府と宗教指導者の緊密な協力関係が不可欠であり、またイスラム社会の非過激化への自発的な行動も求められる。宗教指導者には、問題への深い理解と、それを適切に言葉にして正しい方向へ導く能力が求められる。また、メディアの理解と支援も不可欠である。

#### シンガポール：CEP<sup>5</sup>

シンガポールは他民族・多宗教国家である。テロ攻撃は、人や物への物理的被害をもたらすだけでなく、異なる人種・宗教間の猜疑心・緊張・対立をもたらす恐れがあるという問題意識から、シンガポール政府は2006年2月に「コミュニティ関与プログラム（Community Engagement Program: CEP）」を発足した。CEPは、様々なコミュニティ間のネットワークの構築・強化によって、人種間・宗教間の対立を防ぎ、テロなどの危機事態発生時における社会全体の耐性・回復力の強化を目的としている。CEPは、宗教グループ、教育機関、メディア、企業・労働組合、および草の根団体の5つのコミュニティ群から構成されており、それぞれ地方自治開発相、教育省、情報芸術省、労働省、人民協会がサポートしている。スポーツイベントやフェスティバル、セミナーやシンポジウムなどの開催、合同危機事態訓練の実施など、その活動内容は多岐に渡る。

#### (2) 経済的抵抗力・回復力（Economic Resilience）

一般市民の多く集まる商業施設、ホテル、イベント会場、交通機関、主要インフラ、その他象徴的なランドマークなど、テロ攻撃のターゲットとなりうる対象の多くが民間の施設である。民間事業者のテロへの抵抗力強化は、テロへの備えとして極めて重要となる。また、テロ攻撃の被害は経済にも影響をおよぼす。事業が攻撃後速やかに復興し、継続することがテロの被害を最小限に抑えるために効果的である。

そのため、各国では、経済活動を担う事業者のテロ攻撃に対抗する物理的防護および事態発生後の早期回復のための官民協力として、以下の取り組みを行っている。

---

<sup>5</sup> Sean Lee. “Singapore’s Strategic Framework for National Security” (Presentation).

**英国：Project Griffin<sup>6</sup>**

「Project Griffin」は、2004年に導入された警察と民間のパートナーシップである。警備会社、救急サービスなどの民間セクターとの連携を強化し、テロまたは過激派の攻撃の防止を目指す取り組みだ。ロンドン警視庁とロンドン市警の合同イニシアティブとしてスタートしたが、その後英国各地の警察に広がっている。警察は、民間事業者にテロや犯罪の傾向・脅威などの情報を提供し、また訓練を行う。また民間事業者に不審行動の報告を推進し、防犯にも繋げている。危機事態発生時には、「Project Griffin」メンバーは警察の指揮の下、警察を支援して活動する。「Project Griffin」の最大の目的は、民間事業者のテロ対策の意識向上である。

**英国：Project Argus<sup>7</sup>**

事業者のテロ攻撃の予防、準備、事態対処および回復を支援する机上シミュレーション。警察の組織である国家テロ対策安全室（National Counter Terrorism Security Office: NaCTSO）の主導で行われている。事業者へのテロ対策に関する情報や訓練の提供を通して、事業者のテロ攻撃への抵抗力・回復力を高めることを目的としている。さまざまなテロ攻撃を想定したマルチメディア・シミュレーションであり、リテール事業（一般事業者向け）、都市計画・建築家・建設業などの専門事業、パブ・レストラン・ナイトクラブなどの夜間経営事業を想定したシミュレーションがある。「Project Argus」セッションは、地元警察により定期的に無料で開催されており、また事業者の希望に応じて事業者の施設における出張イベントの開催も可能である。

**シンガポール：SSWG<sup>8</sup>**

シンガポールでは、テロの標的となるのは警備の強固な政府機関よりも、むしろ人の密集する駅、ホテル、商業施設などの民間施設、いわゆる「ソフト・ターゲット」の方が危険性が高いとの認識から、国内の全ての建物の安全性を強化するべく、「安全・安心監視グループ（Safety and Security Watch Group: SSWG）」と呼ばれる取り組みを2006年11月から開始している。SSWGは、警察・消防と、ビルの管理会社およびテナントとのパートナーシップである。SSWGに参加するビルは、警察・消防による脅威評価、セキュリティ・システムの監査、犯罪・テロ対策の合理化を受け、建物の物理的な強化および犯罪・テロへの脆弱性解消をめざす。例えば、出入り口・駐車場への警備員配備、危機事態対応・回復計画の開発および訓練の実施、車止め用バリケードの設置、扉や窓、壁のガラスのラミネート・コーティング、電話へのナンバーディスプレイの設置などである。2008年4月現在で、616のビルがSSWGに参加している。

---

<sup>6</sup> Anil Patani. “Mainstreaming CT in Police and Law Enforcement: The UK Case” (Presentation material).

<sup>7</sup> Patani.

<sup>8</sup> Lee.



### シンガポール：CFR<sup>9</sup>

またシンガポールでは、危機事態発生後の事業復興・事業継続を効果的に実施できるようにするため、「コーポレート・ファースト・レスポnder（CFR）」と呼ばれるスキームがある。危機事態発生後は、事態発生エリアおよびその周辺は警察や消防により封鎖されるため、事業復興・継続が困難になる。CFRは、ビル管理会社およびテナント事業者の特定の人員に封鎖エリアへの立ち入りを許可することで、事業の復興および継続を支援するスキームである。CFRは、上述のSSWGメンバーとなっているビルに限って適用される。CFRに参加する組織は、「コーポレート・ファースト・レスポnder・チーム（CFRT）」を設置する。CFRTのメンバーは、消防・救急のレスキューおよび警察の捜査を支援し、事業継続計画の実施を行える能力を備えている必要がある。業種によって事業復興・継続の内容は異なるが、例として被害の評価、データや書類の保護、機械類の遮断等があげられる。

### シンガポール：Project Guardian<sup>10</sup>

「Project Guardian」は、民間警備員と警察のパートナーシップである。英国の「Project Griffin」を手本としている。「Project Guardian」のメンバーは、無料で交通整理、封鎖エリア・コントロール、集団コントロール、緊急通信および避難などの訓練を受け、危機事態への対処能力強化を行う。警察は、「Project Guardian」に参加している警備会社とインテリジェンス・ネットワークを構築し、犯罪傾向、脅威情報、主要イベントなどの情報共有を行う。危機事態発生時には、「Project Guardian」参加メンバーは現場に派遣され、警察の支援活動を行う。政府機関による合同訓練に参加することもできる。「Project Guardian」を通して、民間の警備体制の強化、危機事態発生後の回復力増強を目指す。

この他にも、シンガポール政府は事業者には事業継続管理（Business Continuity Management：BCM）の導入を促進しており、政府調達の際には事業者のBCM導入の有無を考慮したり、日本の経団連にあたるシンガポール・ビジネス・フェデレーション（Singapore Business Federation）に働きかけたり、アウトリーチ活動を積極的に展開している。

### （3）教訓と今後の課題

過激化のプロセスに定型はないが、各国の経験から見てきたことは、貧困や特定の教義が問題なのではなく、過激化の大きな要因は自分が公平に扱われていないと感じているということ（“sense of injustice and unfairness”<sup>11</sup>）である。そのため、彼らは不満を抱き、徐々に社会からはみ出していく。「不公平である」と感じる原因が様々であれば、その対応

<sup>9</sup> Lee.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Lord John Alderdice. “Mainstreaming CT: Lessons from the UK and Irish Experience” (Presentation).

策もまた多様である。しかし、これも各国の経験から、共通する対応策が見えてきている。米ジョージ・ワシントン大学のフランク・チルフォ教授は、それを「3つのD」と表現している<sup>12</sup>。まず、過激思想の正当性を認めないこと (Delegitimize)。特定の宗教教義の場合には、その宗教指導者が重要な役割を担う。あるいは両親、教師、学校など、指導する立場にある者の役割が大きい。次に、問題をグローバル化しないこと (Deglobalize)。なぜ人は過激化するのか、地元の不満や怒りのもとを理解することが重要である。ローカルな問題を、グローバル化しないことだ。最期に、過激思想を美化しない (Deglamorize)。メディアの報道の仕方も重要だ。しかし、政府とメディアの連携はまだ不十分であるとの指摘が各国からなされている。

個人および社会がテロに対する「Resilience」を高めることが、テロ対策にとって非常に重要であるという認識は、各国で共有されているといえる。そのための様々な取り組みがなされており、テロ対策をどのように政策や社会システムに効果的に組み込むのか、各国で模索が続いている。市民同士が互いを監視しあう社会にするのではなく、市民の言論・信教・思想・移動の自由などを損なうことなく、同時に適切な警戒レベルを保つにはどうしたらいいのか。通常の市民生活を脅かすことなく、市民にテロ脅威の認識・テロ対策の重要性を常時認識してもらうにはどうしたらいいのか。また、民間セクターやメディアとどう連携するのか。課題は多いが、各国は確実に過去の経験から学び、他国と教訓を共有してきている。

特に今回の会議開催国となったシンガポールは、2008年11月のインド・ムンバイにおける同時多発テロに大きな衝撃を受け、同様のテロ攻撃が自国内で起きた場合を想定して、法改正やテロ対策合同訓練を行ってきた。また、内務省 (ホーム・オフィス) の管轄である警察、刑務所、入国管理、麻薬取締、情報部などのテロ対策・危機管理・緊急事態対応の関係機関 (「ホーム・チーム」と呼ばれる) のための大規模訓練施設であるホーム・チーム・アカデミー (HTA) では、ホーム・チームによる合同訓練を行っており、平時からの関係機関連携強化に努めている。消防・救急が所属するシビル・ディフェンス (国民保護) ・アカデミーとも連携している。HTAには、生物・化学・核・放射性・爆発物 (CBRNE) テロ対策の訓練センター (Training Village) があり、そこではテロに使用された、または使用される薬剤・武器や、過去の事例などに関する展示スペースも設けられている。ショッピング・モールやマンション等居住施設、刑務所などを再現した施設もあり、実際に限りなく近い環境でのテロ・犯罪・事故対策訓練を行っているとのことであった。

実際のテロ事件の経験や、大規模災害・事故における関係者間連携の教訓、科学的対抗手段など、日本も各国と共有すべき知見は十分にある。各国からの日本への関心も高い。各国とのネットワーク構築およびベスト・プラクティスの共有は、日本およびアジア地域双方にとって、有意義なものとなるであろう。

## 国内外における主要な会議・展示会

<sup>12</sup> Frank Cilluffo. “Recalibrating Our Counterterrorism Posture: Toward a More Holistic Approach” (Presentation).

(注：弊センター主催以外の会議に関するお問い合わせ・お申し込みは、直接先方をお願いいたします。)

会議名：**Cyber Defence**

会期：2010年5月17-18日

会場：Swissotel (エストニア・タリン)

主催：SMi Group

概要：サイバーセキュリティに関する国際会議

ウェブサイト：<http://www.smi-online.co.uk/events/overview.asp?is=1&ref=3242>

会議名：**空気調和衛生工学会 国際名誉員 特別記念講演会**

会期：2010年5月19日

会場：東京大学 生産技術研究所 中セミナー室

主催：東京大学 生産技術研究所 奨励会

概要：適応的快適性の概念の提示で世界的に知られる英国のハンフリーズ教授 (Oxford Brookes大学) による「室内の熱的快適性と気候との関係」に関する講演会。

会議名：**The 10th International Symposium on Protection against Chemical and Biological Warfare Agents**

会期：2010年6月8-11日

会場：Kistamässan (スウェーデン・ストックホルム郊外)

主催：スウェーデン外務省、防衛研究局、ほか

概要：生物化学兵器テロ対策の現状と課題、対策に資する研究開発などに関する大規模な国際シンポジウム。CB兵器対策技術展示会併設。

ウェブサイト：<http://www.cbwsymp.foi.se/>

会議名：**Biodetection Technologies 2010**

会期：2010年6月17-18日

会場：Sheraton National Hotel (米バージニア州アーリントン)

主催：Knowledge Foundation

概要：バイオディフェンス分野における最新の探知技術、R&Dなどに関して議論予定。

ウェブサイト：[http://www.knowledgefoundation.com/viewevents.php?event\\_id=216&act=evt](http://www.knowledgefoundation.com/viewevents.php?event_id=216&act=evt)

会議名：**Advanced Workshop on Satellite & Space Export Controls**

会期：2010年7月13日

会場：Crowne Plaza Hotel (英国・ロンドン)

主催：SMi Group、Global Legal Services

概要：衛星や宇宙関連の輸出規制に関するワークショップ。



ウェブサイ

ト : <http://www.smi-online.co.uk/goto/10satexports.asp?emref=MC122ES292347754&>

.....

RISTEX CT ジャーナル 第2号

発行人 : (独) 科学技術振興機構 社会技術研究開発センター

古川勝久 野呂尚子 友次晋介 長谷川美沙

発行日 : 2010年5月10日

〒102-0084 東京都千代田区二番町3 麹町スクエア5階

Tel: 03-5214-0134 Fax: 03-5214-0140

e-mail: [ct-seminar@ristex.jst.go.jp](mailto:ct-seminar@ristex.jst.go.jp)

HP: <http://www.ristex.jp/index.html>

※ 本ジャーナルから引用される場合には、引用元を明記の上、ご利用ください。

※ H22年度より「RISTEX CT Newsletter」から「RISTEX CT ジャーナル」へと名称変更しました。