

英国の対国際テロリズム戦略：CONTEST

岡久 慶

はじめに

I CONTESTにおける「防止」

II CONTESTの要旨

はじめに

CONTESTは、イギリス本国及び海外権益に対するテロリズムの脅威に対抗するための3か年総合戦略として、2003年に策定された。当初は、内務省対テロリズム・情報局ウェブサイト^(注1)において機密扱い事項に触れない範囲で、包括的な概要が紹介されていたが、2006年7月には33ページほどの説明文書^(注2)が議会に提出された。

2009年3月の改訂は、脅威の態様及びテロリズムが発生する要因に対する政府認識の変化、2003年以降の経験、テロリズム対策のリソース増加等を踏まえて行われ、説明文書も174ページ^(注3)にも及ぶこれまでになかった詳細なものとなっている。

この改訂においては特に、化学・生物・放射性物質・核兵器、爆発物による攻撃の脅威と、テロリズムが発生する要因となる思想に対する「市民による異議申立(civil challenge)」(後述するCONTESTの柱の1つである「防止」^(注4)に含まれる)の重要性が強調されている。

本稿においては、Iで今回の改訂でより重要度が増した「防止(Prevent)」について、イギリス政府のイスラム教徒対策と絡めて解説し、IIでCONTEST 2009年版の要旨を紹介する。

I CONTESTにおける「防止」

「CONTESTの要旨」で後述するが、同戦略は以下の4本の柱を中心に構成される。

(1) 「追跡」(Pursue)

テロリストとその支援者を追跡し、テロリスト組織を撓乱すること。

(2) 「防止」(Prevent)

テロリズムが発生する根本原因に対処すること。

(3) 「防護」(Protect)

重要国家基盤の防御を強化すること。攻撃に対する回復力を向上させること。

(4) 「準備」(Prepare)

テロ事件が発生した後、これに即応できるよう要員及び資源を配置すること。

2番目の「防止」にある根本要因として、2003年の段階では次のものが挙げられていた。

- (a) ムスリム・コミュニティ(Muslim community)とイギリス主流社会との断絶又は緊張関係
- (b) テロリスト活動の勧誘を行う者の存在
- (c) テロリスト組織を活性化させる国際紛争

(a)は、外交政策への不満、差別や経済的な困難による社会的疎外感、現在のイギリス社会と所属共同体の伝統的価値観とのギャップ等が、一部のマイノリティのイギリスへの帰属意識を希薄化し、イスラム過激派思想(extremism)への傾斜を生む素地を形成したということ^(注5)であった。

(b)は、「憎悪の説教師(preachers of hate)」と呼ばれるイスラム過激派の流れを汲む聖職者たちが、その立場を利用し、イスラム教徒の若者に過激な反西洋的イスラム思想を植えつけ、甚だしくは海外における「聖戦」への参加呼びかけ等を行っていること^(注6)であった。なお、この種の教化活動は当初一部のモスクにおいて行われていたが、現在では当局の取締強化等を受けて次

第に活動の比重をインターネットに移しつつある^(注7)という。

(c)は、イスラム圏を圧迫する政策(アフガニスタン、イラクへの攻撃と駐留)、あるいはこれを容認すると受け取られる政策(カシミール、チェチェン、パレスティナ問題に対して当事国に対する外交上の配慮から沈黙すること)^(注8)に対する反発が挙げられていた。

イラク戦争とテロリズムの関連性については、CONTESTの中での扱いに変遷が見られる。内務省の対テロリズム・情報局ウェブサイトにおける2003年の記述では特に言及はなく、2006年の説明文書では「これがイスラムへの攻撃として受け取られることがある」となり、2009年の説明文書においては過激化の一因と認定されている^(注9)。これは開戦のための国際的外交攻勢を担い、国内世論を誘導し、そして参戦に踏み切ったブレア首相(当時)にとって、2005年7月7日のロンドン同時多発テロ事件(以下、「7.7事件」という。)との関連性を指摘されることが望ましくなかったために、ブレア政権下で関連づけを行わなかったのではないかという事情が伺える。

2006年のCONTEST説明文書は、「防止」の目的を過激化(人々がテロリストになること、暴力的過激派思想を支持すること)の阻止と位置づけ、具体策として、次のものを挙げている。

(1) 社会的不利益の解消と改革の支援

社会的不利益の解消は国内においてイスラム教徒が置かれた不利な状況及び彼らが体験する不平等を是正することを意味する。しかしながら、ここで言及されている国内政策は、社会的不利益の解消という問題を超え、社会的統合・結合の向上を図るというより大きな政治目的を内包した^(注10)ものとなっている。

具体策として、教育、労働市場、住宅、保健、刑事司法の各方面において、平等な待遇を徹底

化することを目的とした戦略「^(注11)機会の向上、社会の強化」の施行(2005年から2008年まで数省庁合同で施行)と、2006年8月24日、イギリス社会内の共同体間の統合及び結合を推進する政策の策定を目的とした「^(注12)統合及び結合委員会」の設置等が挙げられる。

これらの政策は、いずれもテロリズム対策という枠を超え、イギリスの主流社会とイスラム教徒を含むマイノリティ共同体との距離を縮め、実質的移民国家であるイギリスが直面する社会的統合及び結合の脆弱性に対処しようとするものである。この問題は2001年夏に北イングランドで発生した暴動事件で浮上し、7.7事件でイギリス国籍を持つイスラム教徒が自爆テロを行ったとされたことで、大きく取り上げられることとなった。

同事件後、8月5日にブレア首相(当時)が発表したテロリズム対策の「12ポイント計画」(12-Point Plan)には「ムスリム・コミュニティの一般社会への統合を強化するための施策について協議する^(注13)」との項目が含まれており、これが統合及び結合委員会設置の契機となったのである。

委員会設置にあたって、ルース・ケリー共同体・地方政府相(当時)は、多文化主義を批判的に見直すと明言しており、委員会が政策の重点をマイノリティの処遇向上への取り組みから、マイノリティ側による主流社会への歩み寄りに移すのではないかと^(注14)の予測を生んだ。委員会が発した中間報告においては、法律遵守、民主主義への参加、公平と公正等をイギリス社会における「共有されるべき価値観(shared value)」として確立することが統合における重要な柱として打ち出され、これを「イギリスらしさ(Britishness)」という概念のもとに組み込むことが検討され、そのような内容が最終報告書に盛り込まれると予想された。しかし2007年6月14日刊行された最終報告^(注16)は、社会統合の現状を

概ね順調と結論付け、あえてイギリス的価値観を強調することは反感と対立を招くと論じ、「共有されるべき価値観」の確立も明示していない。

また、この政策にはイスラム圏に対する開発の支援を通じて、南アジア、東南アジア、アフリカに民主主義及び人権尊重を定着させ、社会経済的環境を過激派が利用することを防ぐことも挙げられている。

(2) テロリズム奨励の抑止

この政策は主に法律制定によって追求されており、特に大きな役割を果たすのが2006年テロリズム法^(注17)である。

この法律はテロリズムの実行、準備又は扇動を、直接的又は間接的に奨励すること、テロリズムの実行又は準備を幫助する内容の刊行物(テロリスト刊行物)を頒布することを犯罪とする。さらに同法は、テロ組織を指定し当該組織への所属及び支援を犯罪とする2000年テロリズム法を改正し、テロリズムの奨励及びテロリスト刊行物頒布を行う組織をもテロ組織として指定することを可能とした。テロリズムの奨励にはテロ行為の賛美が含まれ、当局による広範な取締りを可能としている。

また内務省は2005年8月24日に、許容できない行為リスト(list of Unacceptable Behaviours)を刊行し、テロリズムの正当化や賛美、テロを含めた重大犯罪の扇動、共同体間の暴力を煽る憎悪の助長等を、刊行、声明、ウェブサイト設置、指導的立場の利用等を通じて行うことを、外国籍者に対する入国拒否及び退去強制の事由とし^(注18)ている。

(3) 思想的対峙

ブレア首相(当時)はテロリズムの根底にある「邪悪な思想」に対峙しない限り、テロ撲滅は不可能であると論じた^(注19)。具体策としてムスリム・コミュニティ及びその中の若年者又は女性

グループに大臣が接触し、過激化阻止について討議するということが挙げられている。

2009年のCONTEST説明文書は、引き続き「防止」の目標を過激化の阻止と位置づけている。その概要は後掲の第2部第9節「防止：人々がテロリストになること、暴力的過激派思想を支持することを防ぐ」で後述するが、今回の特徴として、取り組むべき対象が暴力的過激派思想から一般的過激派思想へと拡大されたことが指摘^(注20)されている。

2009年2月17日、正式発表に先立ってガーディアン紙にリークされたCONTEST説明文書の一部では、次に該当する者を過激派とみなすと記述^(注21)されていた。

- ・イスラム圏の複数の国にまたがるカリフ制国家の設立を支持すること
- ・イスラム教に基く法体系であるシャリア法導入を奨励すること。
- ・あらゆる場所を問わず、聖戦や武力抵抗を支持すること。イスラエルに対するパレスティナ人の武力抵抗を支持することを含む。
- ・同性愛がアッラーに対する罪であると論じること。
- ・イラク及びアフガニスタンにおけるイギリス軍兵士の殺害を非難しないこと

これに対しては、ほとんどのイスラム教徒の見解が過激派思想扱いされてしまうとの指摘がなされていたが、発表された説明文書ではこれらの記述に代わって、社会統合推進の柱として検討されたこともある「共有されるべき価値観」が過激派認定の基準として導入された。同価値観を拒否し、否定する言論をテロの土壌と位置づけ、こうした言論を法的に禁止はしないが積極的に反論するというのである。ジャッキー・スミス内相(当時)は、「(「共有されるべき価値観」の導入は)政策の変更ではないが、(新しい

戦略が) 価値観擁護という点においてより妥協を許さないものとなる」と述べている。^(注22)

政府は、報告書発表に前後して、これまでイスラム教徒との対話の窓口と位置づけてきた英国イスラム評議会 (Muslim Council of Britain) との協力関係を断っている。^(注23) その理由は、イスタンブールで開かれたイスラム教指導者会議においてハマス支持を表明したダウド・アブダラ副事務局長が、ヘイゼル・ブリアーズ共同体・地方政府相の要求通り辞任しなかったからというもので、2009年CONTESTの方向性との関連性が指摘されている。^(注24)

当然ではあるが、イスラムの立場からは、こうした主流社会の価値観への恭順を求めるように見える姿勢は不評である。7.7事件後、テロ組織に指定することをブレア首相に公言されながら、結局これを免れた組織ヒズブ・ウト・タリールは、「防止」はムスリム・コミュニティを管理し、イスラム教に基く政治思想を骨抜きとし、イスラム教徒を西洋化させる同化策であると切り捨てている。^(注25)^(注26)^(注27)^(注28)

イギリスの右派メディアの間では、今回「防止」が改訂された背景に、これまでの暴力的過激派思想阻止の「失敗」があると指摘する声が強い。つまり、政府はテロ対策の一環として、過激ではあるがテロリズムを標榜しない過激派を不満を持つイスラム教徒の代表者として扱い、またその不満の受け皿として機能させることで、イスラム教徒がテロリズムに走ることを防ごうとしてきた。しかしこれでは、本当の穏健なイスラム教徒が周縁化され、テロリズムを生む土壌である過激派思想の蔓延を政府が助長させてしまったというのである。^(注29)

一方で、そのような政府にとって都合のいいイスラム教徒がどれだけいるのか疑問視する声もあり、それゆえに当初予定されていた具体的な過激派認定基準が撤回されたと考えられる。2008年7月に12の大学で行われた世論調査で

は、イスラム教徒の学生の40%がイギリスへのシャリア法導入を支持し、33%が世界的カリフ制国家建設を支持し、32%が宗教のための殺害を是として(28%が宗教に対する攻撃への対応のため、4%が宗教振興と維持のため)いるという数字もある。^(注31) もっとも、この世論調査については、これを依頼した社会結合センターが右派のシンクタンクであることから、その妥当性を問う声もある。^(注32)^(注33)

共同体・地方政府省は、イスラム教徒によるアイデンティティ政治と過激化の関連性を検討する報告書(現在検討中)の中で、イスラム教徒のアイデンティティが今でも強く、強化されつつある現状を指摘し、この強いアイデンティティが社会統合と過激化を選択させる結果となるもろ刃の剣であることを認めている。移民社会におけるアイデンティティ政治が、間接的ながらテロリズムと関連付けられ論じられるということは、イギリス政府がイスラム教徒側からの主流社会への歩み寄り(=統合)を、より厳しく求めていく可能性を示唆していると考えられることができる。^(注34)^(注35)

また、国防省に所属する「開発、概念及び教理センター」(Development, Concepts & Doctrine Centre)が発表した世界戦略傾向は、情報通信技術の発展が特定の人種・民族で形成される国外移住者と本国との連携を円滑化し、これが移住先国における統合・同化を妨げること、こうした自己完結的なヴァーチャル共同体の存在は移住先国の権益を損なう(移住元国のリスクを持ち込む、あるいは移住先国における安全保障に関する意思統一を妨げる等)可能性があるという指摘している。^(注36)

国内のムスリム・コミュニティにおけるテロリズム、過激化、社会統合の低さといったことを問題としているイギリスの現状は、この傾向の一例であり、短期的に問題を解決することは難しいと思われる。

II CONTESTの要旨

CONTEST 2009年版は序論、本文4部及び付録3から構成される。以下にその概要を訳出して紹介する。

第1部 戦略的状況

この部においては、イギリスに対するテロの脅威の変化、現在の脅威、その要因及び将来的観測を説明する。

第1節 国際的テロリズムとイギリス：背景

イギリスに対するテロの脅威は近年に始まったものではない。例えば、1969年から1998年にかけては北アイルランド問題に関連したテロによって3,500人が死亡しており、1988年にはリビアが糸を引いたパンナム機爆破テロで270人が死亡している。

新たな形態のテロリズムは1980年代初頭のエジプトにおいて、純正なイスラム国家建設を目指すジハード団 (Islamic Jihad)、イスラム集団 (Islamic Group) が始めた、政府転覆を目的としたテロ活動 (サダト大統領暗殺等) に端を発する。これらの集団は、明確に宗教的目的を掲げ、これにより暴力の正当化をしたことが特徴に挙げられるが、この時点では活動目的はエジプト国内に限定されたものだった。

エジプト政府の厳しい弾圧を受けた彼らは、1979年にソビエト連邦によって侵攻されたアフガニスタンに活躍の場を求め、他のアラブ諸国から参加した義勇兵集団 (ウサマ・ビン＝ラーディンを含む) と協力関係を築き、影響を与えることとなる。1989年にソ連軍がアフガニスタンから撤退すると、これらの集団はそれぞれの母国に帰還するか、別の紛争地域に赴き、原理主義的イスラム過激派の影響がパレスティナ、アルジェリアに広がり、攻撃の矛先がアメリカ、フランス等の西側諸国に向けられることとなる。

アルカイダは1980年代後半にアフガニスタンで結成された組織であり、エジプトのテロリスト集団の思想を引き継ぎ、1996年からイスラム教国以外にもアメリカ及びその同盟国への攻撃 (イギリスを含む) も主張するようになった。同組織の活動は2001年9月11日の同時多発テロ事件 (以下、「9.11事件」という。) で頂点に達したが、その後の多国籍軍によるアフガニスタン攻撃とタリバン政権の崩壊により、その作戦能力は著しく削減されている。

第2節 イギリスへの影響

1990年代前半にはエジプト、アルジェリア等におけるテロリスト組織の布教者がロンドンに移り住み、活動拠点を置くようになる。また、海外における聖戦 (ジハード) への参加を奨励する過激派組織が、イギリスで結成されるようになるのもこの時期である。海外の聖戦に参加して帰国したイギリス国籍者、聖戦を支持する国内組織、外国から流入してきたテロ組織を通じて、アルカイダはイギリスにおける地歩を固めた。2000年11月には、アルカイダ賛同者数名によるバーミンガム市中心街を狙った爆弾テロが警察と情報部によって阻止された。つまり、アメリカの9.11事件とそれに続くアフガニスタン紛争、イラク戦争よりも前にイギリスを標的とした活動が開始されていたということである。^(注37)

2001年以降、警察及び情報部は国内におけるいくつかのテロ計画を阻止してきた。52人の犠牲者を出した2005年7月7日のテロ事件 (以下、「7.7事件」という。)、未遂に終わった同年7月21日のテロ事件は、いずれもアルカイダと関りを持つイギリス市民によって計画され、その内数人はパキスタンで軍事訓練を受けていた。

2001年度から2007年度にかけて、200人前後の者がテロリズムに関連した罪で有罪宣告を受け、2008年3月現在で120人以上がイングリ

ド及びウェールズにおいて拘禁されている。

第3節 現在のイギリスに対する脅威

現在及び近い将来にかけてイギリス（及び多くの国）を脅かすテロ組織は、主に次の4系統からなる。

(1) アルカイダ指導部及びその中核組織

ビン＝ラーディン及びアル・ザワヒリに率いられ、パキスタンの連邦直轄部族地域を主要拠点とする。厳格なリーダーシップ構造を持つ組織であり、2001年以降の厳しい状況にもかかわらず、構成員は200～300人はいると推定される。

パキスタンの軍事行動及びアメリカのミサイル攻撃等により、その作戦遂行能力は大幅に制限され、また指導部の人間が他の場所に移動することは困難と思われる。

アルカイダ中核組織は他のテロリスト組織及び反乱組織と連携して、パキスタン政府及びアフガニスタン政府に抵抗し、連携する組織との接触を保つことで、他の国（特に英米）への攻撃を狙っている。イギリスにおいては、主にパキスタン系イギリス人によって構成される細胞がアルカイダ中核組織と交流し、テロ活動に関する指導や訓練を受けている。アルカイダは欧州の他国にも同様の細胞を持つが、その数及び能力はイギリスのそれに及ばないであろう。

アルカイダにはイスラム圏の政府を転覆し、西側諸国のイスラム圏に対する外交政策の変更を強いるという主目的を達成できる力はないが、重要目標を狙った攻撃で大量の死傷者を出す能力を維持している。

(2) アルカイダと提携する組織

アルカイダは北アフリカ、アラビア半島、イラク、イエメン等の提携組織に影響や助言を与えているが、これら組織には定型化された特徴

はなく、アルカイダが及ぼす影響力もまちまちである。

北アフリカ及びイエメンの提携組織は勢力を伸ばしているが、逆にアラビア半島及びイラクでは民衆の支持の欠如と警察・軍隊の活動によりその規模、能力が抑え込まれている。

ほとんどのアルカイダ系列組織は、イギリスの海外権益を標的とし、イギリス国内に支部を置くものもある。しかし、これら支部は必ずしもイギリス本土への直接攻撃を目的としたものではなく、第三国への攻撃を支持する性格であったりする。

いずれのアルカイダ提携組織も、イスラム教国の政府を転覆し、西側諸国のイスラム圏に対する外交政策の変更を強いるという主目的を達成できる力はないが、重要目標を狙った攻撃で大量の死傷者を出す能力を維持している。

(3) アルカイダに影響を受けて生まれた脅威

アルカイダの組織に直接関係はないが、類似した思想に動かされ自発的に行動するネットワーク又は集団による脅威がこれに該当する。これらの組織は、頻繁に名称を変更し、主要メンバー逮捕と同時に消滅するなど、組織的には極めて短命である。

例えば2004年3月11日のマドリッド同時多発テロ事件を起こした集団がその例で、彼らはアルカイダとは直接の関連がなく、また主要メンバーが逮捕を避けるため自殺した後、組織としては消滅したかにみえる。

こういった組織はモロッコ、エジプト等において顕著で、イギリスにおいて暴力的過激派思想に傾倒した集団や個人は、これに該当する。

(4) その他のテロリスト組織

アルカイダ以外にも、イギリスの海外権益を脅かす脅威は中東（パレスティナ、イスラエル、レバノン）、イラク、南アジア（アフガニスタ

ン、パキスタン、インド)、北アフリカ(マグレブ諸国、リビア、エジプト)、東南アジア(特にインドネシア)に存在する。

これらの組織にはアルカイダより古いものもあり、多くは特定の国又は民族に由来する不満に基いて活動する。中にはアルカイダに思想的影響を受け、提携しているものもある。

イギリスに活動拠点を持っていた組織、現在も持っている組織もある。

一例としては、ヒズボラがこれに該当する。政府は2008年7月に同組織の軍事部門をテロ組織として指定したが、政治部門とは公式的接触を試みている。

第4節 テロリズムの脅威がいかに変容したか

1970年代、1980年代の国際テロリズムは、基本的にパレスティナ問題に起因するものだった。イギリス国内の標的もイスラエル又はユダヤ人に関連したもので、要求は世俗的なもので宗教的要素は薄く、大量破壊兵器に関心を示すこともなく、イギリス国内で構成員勧誘等も行われなかった。また、これらのテロ組織はいずれかの国家と関係を持っており、イスラム圏における体制転覆を意図したり、テロ組織から反乱組織への脱皮を図る組織はほとんどなかった。

1990年代以降台頭してきた、アルカイダ等の国際テロネットワークは、宗教によって行動を正当性し、政治・宗教上の目的を有し、(化学兵器、放射性物質兵器等の)通常兵器以外の使用も辞さない態度を示し、イギリス又は世界中から構成員の勧誘を行うといった顕著な特徴を有する。また、イラク及びアフガニスタンに見られるように、反乱組織へと発展することでイギリスとその権益に従来と異なる、そしてより広範な脅威を与えるようになっていく。

合同テロリズム分析センターは、現在のイギリスに対するテロの脅威レベルを5段階評価で

2番目に高い「深刻(severe、攻撃の可能性が高い)」と評価している。2006年以降評価が「深刻」を下回ったことはなく、2006年8月、2007年6月には最も高い「危機的(critical、攻撃間近)」と評価された。^(注41)

第5節 戦略的要因

現代の国際テロが台頭する要因として、個人又は事件が挙げられることが多いが、より長期的かつ深層的な要因を探る方が有効である。次の4つが挙げられる。

- (1) 未解決の地域的紛争及び対立(特にパレスティナ、アフガニスタン、ボスニア、チェチェン、レバノン、カシミール及びイラク)並びに失敗した、又は脆弱な国家(統治能力が崩壊又は低下し、行政、治安維持等の機能を果たせなくなった国家)。テロ組織は紛争及び対立によって生じる不満や怒りの受け皿となり、失敗国家の民生機能を代行することで台頭する。また失敗国家はテロ組織の反乱組織への脱皮を促す土壌でもある。
- (2) イスラム圏が西側諸国の攻撃下にあり、圏内の国家を西側によって支えられる背教者と位置づけ、暴力活動をイスラム教徒すべての義務である聖戦と主張するアルカイダの暴力的過激派思想。
- (3) テロリストのプロパガンダ、通信、作戦活動を容易とする現代技術
- (4) 過激化(Radicalisation)一すなわち、人々が暴力的過激派思想を支持し、テロリスト集団に参加する過程。この要因(外交政策の受け取り方を含む)は国、組織によって異なる。イギリスでは、イギリスの外交政策(アフガニスタン、イラクへの攻撃参加)に加え、不平等、人種差別等による社会への帰属意識の脆弱化、拒絶感等が過激化の土壌となっている。

なお、過激化については、過去2～3年の間、イスラム圏全体の世論調査でアルカイダ、ビン＝ラーディン及び自爆テロに対する支持が減少する傾向が報告されているが、アルカイダの掲げる政治的目標についての支持率は高い(イスラム圏からの米軍撤退74%、シャリア法導入71%、カリフ制国家の樹立65%)。

過激化については、以下の3点を特に考慮する必要がある。

- ・アルカイダの思想を支持する者の中で、実際にテロに参加する者は少数であるが、テロ組織が人員を獲得し、生き残る上で支持層の存在が必要不可欠であること。
- ・テロリスト及び彼らの政治目標への支持が、イスラム圏の国における取締活動の足枷になること。
- ・過激化が法執行及び情報機関へのテロリストの影響力浸透を招き、その完全性を損ないかねないこと。

第6節 将来的展望

国際的テロリズムを支える次の要因は、今後とも持続すると想定される。

- ・テロリスト組織によって利用される紛争及び対立の多くは、短期的に解決される見込みがなく、気候変動、人口増加とそれに伴う資源への圧迫、経済危機等により国家破綻の危険が増加すること。これらは先進国内の移民共同体に影響を与え、過激化の危険を増大させる。
- ・技術の進歩は情報伝達、予備調査、武器作製情報の頒布等でテロリストを利することとなる。
- ・イスラム圏のある程度の人々が、アルカイダの政治的目標を支持し続けること。ただし実際の作戦活動を支持する者はより少数である。
- ・少数ながらテロの脅威を飛躍的に増大しうる

国家的支援者が存在する。

一方、国際テロを封じ込める要因として、次のものが想定される。

- ・多国籍の警察活動及び軍事活動による経験豊かな構成員喪失
- ・失敗した又は脆弱な国家における改革と再生による拠点喪失。特にパキスタンの連邦直轄部族地域における有効な統治はアルカイダの活動に混乱を生じさせることとなる。
- ・資金調達への妨害。アルカイダ中核組織構成員の士気と忠誠は、給金と戦死者の遺族に対するものも含めた支援に依存している。
- ・アルカイダの思想が世界中の多くのイスラム教徒に、特にイギリスではほとんどのイスラム教徒に拒絶されていること。またアルカイダの思想が正統のイスラム神学に基づく反論に対して脆いこと。
- ・イスラム教徒をも巻き込んだ無差別テロが民衆の支持を失わせ、政府転覆と政策変更をもたらすための民衆運動を作り出すことに失敗していること。

こうした背景を踏まえて、これから3年間のテロの脅威は次のようなものになると想定される。

- ・国際的圧力が維持され続ければ、アルカイダ中核組織は分裂し、現在の態様で持続することは困難となる。
- ・パキスタンの連邦直轄地域の安定、治安、繁栄が、アルカイダとパキスタンの未来、アフガニスタンの反乱などに決定的影響を及ぼす。
- ・アルカイダと提携する組織は、独立性を強め、アフガニスタン、イラク、イエメン、ソマリア等の、追跡が困難な失敗した又は脆弱な国家に引き寄せられる。
- ・小さな組織でも容易に新技術を入手し、危険

な攻撃を実行する能力を有する。

- ・アルカイダに関連する思想は、その組織機構が変化しても生命力を保持し続ける。
- ・既に暴力的過激派思想を支持している者を説得することは困難だが、国際社会が不満等から過激化する者を説得することはまだ可能である。これをどこまで足並みを揃えて行えるかが、将来的なテロの脅威に大きな影響を及ぼす。
- ・アルカイダの機構変化に伴い、イギリスに対する、又はイギリス内のテロの脅威は小規模の自発的に立ち上がった集団に細分化されていく。
- ・テロリズムを持続させる思想に対しては、ムスリム・コミュニティを含めた社会全体で反駁し、イギリス国内での活動を阻害する。

喫緊の脅威と根本要因双方に対応した一貫した対テロ戦略こそが、イギリス及びイギリスの海外権益へのテロを無効化しうる。しかし、課題は山積みである。

第2部 CONTEST戦略

この部においては、戦略を統括する原則、及び戦略を構成する「防止」、「追跡」、「防護」、「準備」の4本の柱及び懸案とされる化学・生物・放射性物質・核・爆発物 (Chemical, Biological, Radiological, Nuclear and Explosive. 以下、「CBRNE」という。) 物質への対応について説明する。

第7節 国際テロリズムに対抗するイギリスの戦略

CONTESTの目標：

イギリス及びその海外権益に対する国際テロリズムの危険を減少させ、人々が自由に安心して外出できるようにすること。

CONTESTの原則：

- ・人権の擁護、法の支配、正統かつ責任の所在が明確な政府、正義、自由、寛容及びすべての者の機会の平等をテロリズム対策活動の中心となる価値観として置く。
- ・テロ攻撃を行う者に対しては、刑事司法制度に基く訴追をもって応え、捜査には安全保障及び情報機関の支援を受けた警察が当たる。
- ・対テロ戦略はテロの症状だけでなく病根の排除に取り組む必要があることを認める。後者に抗するには法執行、安全保障、軍事の作戦では不十分であり、紛争と不安定、思想、技術及び過激化に焦点を当てる必要がある。
- ・テロリズム及び暴力的過激派思想に対する支持を減らし、人々がテロリスト化することを防ぐことが必要不可欠である。民衆の支持を得ないテロは持続することができない。
- ・テロリストが求める新技術、特にCBRNE、攻撃方法、攻撃目標の変化等に対応すること。
- ・CONTESTの成功はイギリス政府単独で達成できるものではなく、国内においては警察、政府機関、分権政府に限らず、共同体、産業界、学会の協力が、国外においてはテロの脅威が国際的なものであるがゆえに国際協力が不可欠であること。

戦略の枠組み：

2009年時点において、本戦略は次の4本の柱 (workstreams) を中心に組織化されている。

- ・「追跡 (Pursue)」：テロリストの攻撃を阻止すること。
- ・「防止 (Prevent)」：人々がテロリストになったり、暴力的過激派思想を支持したりすることを防ぐこと。
- ・「防護 (Protect)」：テロリストの攻撃に対する防御を固めること。
- ・「準備 (Prepare)」：攻撃が防げなかった場合に、その被害を最小限にとどめること。

それぞれの柱には、将来的な脅威の予測と戦略の原則を踏まえた目標が掲げられており、特にCBRNEの脅威が共通の課題として重視されている。これらの詳細は後述する。

また、先述したようにテロリズムが変容した形態としての反乱活動への対策もCONTESTの一部であり、イラク及びアフガニスタンにおいて、国防省及び外務省が地元政府と連携し、イギリス軍が大きな役割を果たす形で遂行されている。これらの反乱活動対策も、国家安全保障上の措置として位置づけられる。

責任の所在：

2007年3月、首相は国内外のテロの脅威に対する安全保障の責任を、すべて内相に委ねることとし、これを支援するために内務省内に安全保障及び対テロリズム局 (Office for Security and Counter-Terrorism、以下「OSCT」という。) を設置した。OSCTはCONTESTの管轄、情報部に対する監督等の業務を担い、内相に対して説明責任を負う。つまりCONTESTについては、内相が責任大臣であり、OSCT局長が上級管理責任者^(注42)となる。

第8節 「追跡」：テロリストの攻撃の防止

警察及び情報機関の役割：

テロ攻撃の防止は最も緊急性の高い課題であり、情報機関の果たす役割が大きい。2001年から2008年の間に、情報部は2倍に増員され、2011年までにはその要員の内25%をロンドンの本部以外に配置することで地方自治体レベルでの情報収集活動強化を図っている。また、政府通信本部のテロ対策部門も著しく拡充され、諜報部の海外におけるテロリズム対策活動にも追加予算が計上された。加えて合同テロリズム分析センターは2003年の創設から2006年までの間に60%増員された。

警察も、2006年以降テロリズム対策活動の

人員を70%増やしている。ロンドンでは警視庁公安課と対テロリズム課を統合して対テロリズム隊 (Counter-Terrorism Command) が、マンチェスター、リーズ、バーミンガムといった都市圏の警察隊で捜査の実働を担う対テロ部 (Counter-Terrorism Unit) が編成され、これら対テロ調査実働部隊を支援するための対テロ情報部 (Counter-Terrorism Intelligence Units) がイングランドの東ミッドランド、東部、南東、南西の各地域及びウェールズに設置されている。さらに海外の警察及びイギリスの公館に対テロリズム及び過激派担当連絡調整官 (Counter-Terrorism and Extremism Liaison Officers) を配置し、連絡調整を行っている。

テロリズム対策活動の成果：

イギリスの当局は2001年から2008年3月31日までに1,450件のテロに関連した検挙を行い、その内3分の1について訴追したが、テロに関連した訴追は訴追全体の4分の3であり、有罪宣告に至ったのはさらにその過半数 (200件以上) である。逮捕の内10分の1は、正規の刑事司法手続以外の手段 (下記参照) で対応した。

- ・ 入国拒否 (Exclusion) ⇒内相は、欧州経済領域外出身の、好ましくないと判断した外国人に当該措置を適用する権限を有する。2005年7月から2008年末までに153人が国家安全保障、87人が好ましくない行為を理由に入国拒否された。
- ・ 市民権剥奪 (Deprivation of citizenship) ⇒内相は、無国籍者を作り出さない、又は国籍が不法手段で獲得されたと判断したとき、公益のため市民権剥奪を行う権限を有する。[筆者注：これは2006年移民、庇護及び国籍法 (Immigration, Asylum and Nationality Act 2006 (c. 13)) 第56条に基く規定である。]
- ・ 退去強制 (Deportation) ⇒イギリスに居住し、テロ活動を行う外国籍者は少なくない。しか

しながら、彼らは多くの場合、人権侵害が強く疑われる国の出身であり、退去強制を行うことは欧州人権条約第3条に抵触することが懸案となっていた。そこで2004年以降、アルジェリア、エチオピア、ヨルダン、レバノン、リビア等と退去強制された者の人権を守るための覚書を取り交わしている。2008年までに8人がアルジェリアに退去強制されている。

- 管理命令 (Control order) ⇒ 2005年テロリズム防止法 (Prevention of Terrorism Act 2005 (c.2)) に基いて導入された、訴追及び国外退去が難しいテロ容疑者に対し、様々な行動制限 (自宅軟禁も可能) を課する措置。退去強制の措置と異なり、イギリス国籍者にも適用可能である。2008年12月10日時点で、40人が管理命令下に置かれている。
- テロ組織としての指定 ⇒ 内相は2000年テロリズム法に基きテロ組織を指定する権限を有する。2006年テロリズム法^(注43)による改正に基き、テロを賛美する (glorify) 組織も同様にテロ組織として指定することが可能となった。2009年3月時点で59の組織が指定されている。
- 資産凍結 ⇒ テロ活動は相応の支出を伴う事業であり、9.11事件の費用は50万ドル、7.7事件は8,000ポンドと見積られる。2007年10月、財務省は経済制裁対象国、テロ組織等の資産凍結を管轄する資産凍結部^(注44) (Asset Freezing Unit) を設置し、この分野の強化を図っている。2008年9月時点で、252件67万ポンドの資産がイギリス国内で凍結されている。

法制度 :

対テロリズム法制は2000年テロリズム法を中心として、その後以下の新しい規定を組み込む形で拡充されている。

- 2001年反テロリズム、犯罪及び安全保障法

(Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2001 (c.24)) に基き資産凍結に関する権限強化、外国籍テロ容疑者の国外退去を目的とした拘束の導入

- 上述した2005年テロリズム防止法に基き管理命令
- 2006年テロリズム法に基きテロ行為の準備、テロリスト訓練場への参加、テロリズム奨励及びテロリスト刊行物配布の禁止並びにテロ容疑者拘留期間の28日への延長
- 2008年対テロリズム法に基き次の規定
 - (a) 資産凍結の手続きにおいて傍受資料を使用可能とする。
 - (b) テロ容疑者の訴追後の尋問を可能とする。
 - (c) 捜査中における文書の押収を可能とする。
 - (d) 管理命令対象者の家宅への立入り、捜査及び当該の者からのDNA、指紋の採取を可能とする。
 - (e) テロリストに対する罰則を強化し、テロ活動に使われた資産の押収を命じる権限を裁判所に付与する。
 - (f) 刑期を終えたテロリストに対し、旅行制限及び名前・住所の変更を警察に報告する義務を課する。

「追跡」の将来的課題 :

- アルカイダと提携する組織、アルカイダに影響を受けて生まれてきた組織の計画と活動における分権化された性格、多国籍ネットワークを組む傾向に鑑み、情報収集範囲の拡大が必要となる。
- イギリスの本土及び海外権益を守るためには、海外での情報収集及び妨害が重要であり、国際協力が必須となる。
- 失敗した又は脆弱な国家に移動したテロ組織に対しては、上記の対応は有効となりえない。

- ・「追跡」に関する活動に当たっては、「防止」に関する活動とのバランス・相互補完が必要となる。具体的には「追跡」のための取締り等によって、特に大きな影響を受ける[筆者注：イスラム教徒の]共同体で過激化が進行しないようにすること、過激化を目論む者に対して「追跡」を行うこと等である。
- ・緊急性が高く、必ずしも信頼度が低い情報に基いて行われるテロ捜査には、失敗や容疑段階での長期拘留が不可避である。これを継続するためには、テロの危険を知らしめ、公共の支持を得る必要があるが、これについても、情報共有の利点とテロリストに入手情報を知られることの不利益のバランスを考慮する必要がある。

第9節 「防止」：人々がテロリストになること、暴力的過激派思想を支持することを防ぐ

テロの危険を減らすためには、攻撃を防ぐ(上記の「追跡」)だけでなく、人々が暴力的過激派思想、テロリズムを支持し、ひいてはテロリストになる過程、すなわち「過激化」への対応が重要となる。2003年にCONTESTの初版が策定された時、イギリスをはじめ多くの国のテロ対策は捜査(=「追跡」)に傾注していた。「防止」の分野は、CONTESTの4本柱の中で最も未発達であり、ムスリム・コミュニティに対する働きかけは2001年夏に北イングランドで発生した暴動事件を踏まえた、社会結合(social cohesion)と信仰間の対話を向上させるものにとどまっていた。

しかし2005年の7.7事件が発生し、イギリス国籍を有するイスラム教徒がテロを行ったことが発覚すると、内務省はムスリム・コミュニティと協議を行い、次のような施策を実行に移した。

- ・共同体・地方政府省(Department for Communities and Local Government)が主導し、600万ポンドを投入して2006年10月から開始した暴力的

- 過激派思想防止パスファインダー。135の優先対象とされる地方自治体において、市民的リーダーシップ(地元の共同体における指導者)を育成し、宗教指導者及び宗教機関の役割を強化することを目的とする。
- ・外務省及び共同体・地方政府省が資金援助するラディカル・ミドル・ウェイの公演^(注45)
- ・イギリスをイスラム圏外におけるイスラム学の中核研究拠点とする試み。^(注46)
- ・MINABとの提携によるモスクによる過激派規制の基準強化^(注47)
- ・内務省による全国共同体安全計画の一環として過激派思想防止を取り上げる。
- ・大学に過激派思想対策の指導を行う。
- ・服役中、又は釈放された暴力的過激派の危険性を管理するため、犯罪者管理局及び関係機関の情報収集・共有等の機能を強化する。^(注48)

現行の「防止」戦略：

2007年、OSCTは他の政府省庁、分権政府と協力し、「防止」戦略の改訂を行った。この改訂は、イギリス及びその他の国で過激化が進行する要因についての理解が深化したことを踏まえて行われた。過激化の要因には、次のようなものが挙げられる。

- (a) 宗教の解釈、歴史観、現代の政治(例えばイラク戦争)を引き合いにだし、テロリズムを正当化する説得力のある思想があること。
- (b) 上記の思想を拡大し、支持者を援助する個人又は社会的ネットワークが存在すること。多くの場合、国内で公に活動しており、メディアを巧みに利用する。
- (c) アイデンティティ、信仰、満たされない野心、移民、出身地からの移動等の理由で、暴力的過激派思想のメッセージを受容し易い者達がいること。
- (d) 脆弱な共同体において、上記の思想の浸透に対する抵抗力が欠けている(場合によって

は暗黙の支持がある) こと。

(e) 実際の、又は思い込みによるとにかかわらず、国レベル(例: イギリスの外交政策がイスラム教に対して敵対的である) 又は実生活レベルにおける(例: 人種差別、不平等、犯罪、移民等の) 不満が存在すること。また、「追跡」のための施策が暴力を支持する者達によって利用され、間接的な過激化要因となることも認識されている。

現在イギリス政府は、上記(a)～(e)の要因について、50を超えるプログラムを打ち出し、2008年度だけで1億4000万ポンド(約221億円)を投じている。主なプログラムは、次のようなものである。

(a) 暴力的過激派思想の背後にある思想に対して反駁し、主流派の声を支持する

- ・ イスラム教学者、信仰グループ等の影響力を有するものと共同で、暴力的過激派思想を支持する思想に反駁し、より建設的な思想を支持する。特に、より広範なイスラム教の教育に出資し、モスクの学校において市民性教育を展開することを重視する。^(注49)
- ・ 研究・情報及び通信部(以下、RICU)及びこれを支援する省庁が暴力的過激派思想の背後にある思想に対して反駁するための助言を与えること。
- ・ 外務省及びRICUはまた、過激化を阻止するための神学上の明確かつ権威ある助言を、ネット上に目立つ形で、様々な言語でアクセス可能とする計画を遂行している。
- ・ イノベーション・大学・技能省は、イギリス高等教育財政審議会(以下、「HEFCE」という。)^(注50)、各大学と協力して、これまで存在したイスラム教学の授業及び研究の格差を是正する。HEFCEはこの事業のために100万ポンドを準備中。

- ・ 共同体・地方政府省は、大学がイスラムの学者、指導者等と提携して、イギリスにおけるイスラム教をイギリスの状況にあわせたものとするプロジェクトを推進。
- ・ 共同体・地方政府省及び児童・学校・家庭省は、イスラム市民教育プロジェクト(Islam Citizenship Education Project)により、モスクの学校における市民性教育を展開する。
- ・ 児童・学校・家庭省は2008年10月に、イギリスにおけるすべての初等及び中等学校を対象として、児童が過激化の影響を受けないようにするための授業や生徒指導^(注51)の実務手引を作成。
- ・ ウェールズ行政庁(Welsh Assembly Government)及び南ウェールズ警察は、過激派思想に対抗するための教育プログラムを、義務教育10年目の生徒を対象とした個人と社会教育の授業の一環として試行している。
- ・ 先述した外務省及び共同体・地方政府省によるラディカル・ミドル・ウェイを継続支援する。
- ・ 犯罪者管理局においては、イスラム教の宗教儀式係及び第一線職員の訓練を推進する。

(b) 暴力的過激派思想を流布する者達を妨害し、彼らの活動する地域に支援を与える。

- ・ 暴力的過激派の思想は、それを積極的に流布する者が存在し、その者(達)がモスク、教育機関、クラブ、監獄等の共同体内に存在する場を利用することで広がる。共同体と連携し、テロの賛美を犯罪とする2006年テロリズム法等の法的措置を利用することでこれらの活動を妨害する。
- ・ イノベーション・大学・技能省は、高等教育及び継続教育の機関が学内の過激化を抑えるための指導書をそれぞれ公表し、優先度の高い機関における実施を計画してい^(注52)

- る。
- 犯罪者管理局の将来計画として、監獄内における有効な諜報インフラ整備を行わせる。
 - 公共サービス機関のすべての宗教儀式係について、共同体・地方政府省が基準及び採用の枠組みの整備を支援する。
 - OSCTは業界との提携により、インターネット上の違法なコンテンツへのアクセスを制限する。2006年テロリズム法第3条は、通知によりテロを奨励するコンテンツの削除を命じる権限を定めているが、業界との連絡がスムーズに機能しているため、通知が発せられたことはない。
 - 英国国境庁は2008年10月28日から、先述した許容できない行為に基く退去を容易化し、当該の者に関する情報開示導入を可能としている。
- (c) 勧誘に対して脆弱な者、又は既に暴力的過激派思想に取り込まれた者への支援を伴う。
- 2年で700万ポンドを投資して、少年司法委員会が実施する、若年犯罪者及び潜在的犯罪者の過激化を防ぐプロジェクトを実施させ、委員会の実務担当者に必要な訓練を施す。
 - 自治体と警察が主導し、地域ぐるみで若年層の過激化の兆候を監視し、必要に応じて指導や相談を行うことで過激化進行を防ぐチャンネル・プロジェクト(注53)(Channel Project)が実施される地域を、現在の11からさらに15に増やす。
 - 児童・学校・家庭省は、学校職員が保護義務の一環として過激化に対して脆弱とみられる生徒を支援することを推奨する教材を発表する。
 - 現在議会で審議中の国境、市民権及び移民法(Borders, Citizenship and Immigration Bill)により導入される、「勝ち取る市民権(earned citizenship)^(注54)」により移民のイギリス社会への統合を推進する。
- (d) 共同体の暴力的過激派思想に対する抵抗力を増大させる
- 共同体・地方政府省は、地方自治体が実行する暴力的過激派思想防止戦略のための資金提供を継続する(3年で4500万ポンド)。これは自治体にとっての中核事業であり、指導、訓練、教育、スポーツ、文化、ボランティア等の広範な分野の活動を支援し、政治と神学の討議の場を設けることに使われる。
 - 2008年度において、共同体・地方政府省は30を超える暴力的過激派思想防止リーダーシップ基金を通じて、共同体及びイスラム教徒の女性、青少年、信仰上の指導者等の重要団体の機能を向上させるためのプロジェクトに資金提供を行っており、これを2010年度まで継続する予定である。
 - 青少年及び女性のイスラム教徒による諮問グループをそれぞれ設置した。
 - 共同体・地方政府省はイスラム教の信仰上の指導者を訓練する様々なプログラムを支援し、これら訓練についての地域レベルでの審査を2009年内に報告させる。
- (e) 不満への対応を行う
- 実生活レベルの不満に対しては、政府は既に様々な政策を実行しているが、国レベルでの不満は、多くの場合誤解に基くものである。政府はその政策を説明し、理解を求め、テロ支援者による主張に対する反駁を加えることを計画している。
- なお、テロを直接的に支援しないまでも、法律遵守、民主主義への参加、公平と公正といった「共有されるべき価値観(shared

value)」、そして国内の異なる民族、信仰又は文化の共同体間における強固で前向きな関係を意味する「共同体の結合 (community cohesion)」を否定する言論はテロを生み出す土壌であると位置づけられる。これを法律で禁止する意図はないが、必要に応じて反論することが必要である。

- ・警察は、幹部向けにテロ関連任務執行時に生じうる共同体の不満に対処するための指導書を公表した。
- ・対テロ作戦の机上演習「オペレーション・ニコール」にイスラム教徒と警察官が参加することを通じて、前者に警察のとり行動の理由付け、その正当性を周知する。
- ・「追跡」のために必要であるが、一部共同体から不満の出ている警察権限(例えば2000年テロリズム法第44条に基く恣意的な職務質問と身体検査等)について、協議を行い、その結果を警察の実務要綱に取り入れる。
- ・これまで長期的に運用されてきた不平等対策の政策と「防止」のための政策について、その関連性を調査する。
- ・共同体・地方政府省は他の省庁と連携して人種、信仰等に基く教育、保険、住宅、労働市場等における不平等を緩和することに努める。
- ・外務省は「防止」の対策を必要とする国において、8700万ポンドの資金を投じて当該国における過激化への抵抗力を向上させる。
- ・国際開発省の援助プログラムを、対象国に関連した共同体と協議することで需要を踏まえたものとし、またその意義をアピールすることで不満要素の除去に努める。例えば、2008年に施行されたパキスタン向け貧困対策であるパキスタン・カントリー・プランは、ロンドン、バーミンガム、ブラッ

ドフォード等パキスタン系住民の多い地域におけるイベントとして当該共同体の指導者、議員、NGOを巻き込む形で開始された。ソマリア、バングラディッシュ向けのプランも同様の形で行う予定である。

「防止」の将来的課題：

- ・国内外の過激化要因について更なる理解を深めること。
- ・「防止」戦略は世界的に見ても新しいものであり、特に過激化に対して影響を受けやすい個人の認定と防護のための国際的な最良の実施慣行を確立すること。
- ・政府省庁、情報及び諜報の機関並びに警察は「防止」戦略の目的すべてに取り組み、「追跡」目的の作戦と両立させること。
- ・テロの脅威に対する共通認識を、警察とムスリム・コミュニティの間で共有すること。
- ・ムスリム・コミュニティの中には、「防止」がイスラム教とテロリズムを同一視させる結果を生むとの懸念がある。政府はこの見解に与するものではないが、こういった懸念を踏まえてコミュニケーションを心がけること。
- ・「追跡」と「防止」がお互いを損なわないようにすること。
- ・「防止」戦略は他国政府又は国際的な協力が必須なものであること。他国のテロリズム対策の過激化を促し、未解決の紛争がイギリスにおける「防止」戦略を簡単に覆す可能性もある。パキスタン、バングラディッシュ、北アフリカの情勢は、それぞれの移民共同体に大きな影響を及ぼしうる。

第10節 「防護」：攻撃に対する防御力の向上

「防護」とは、イギリス及びその海外権益のテロ攻撃に対する脆弱性を減らすことと位置づけられる。ここでは、次のものが重点事項として位置づけられる。

- (a) 重要国家基盤(critical national infrastructure)の防護
- (b) 人の多い場所の防護
- (c) 交通機関の防護
- (d) 国境管理の強化
- (e) 人員の安全保障(personnel security)

以下に、各事項における現行の「防護」策を紹介する。

- (a) 重要国家基盤
通信、緊急サービス、エネルギー、金融、食糧、医療、交通及び水道の9分野がこれに該当する。政府機関が各基盤の業者と連携し、^(注55)国家基盤防護センターの支援を受ける形で安全策を図っている。

- (b) 人の多い場所
 - 政府と全国対テロリズム安全保障局は、国内のすべての危険と想定される人が多い場所を、全国、地域、地方自治体レベルで把握できるようにするための新しい基準の枠組みを策定中である。^(注56)
 - 建築関係者に、人が多い場所における大規模建築を手掛けるにあたって、テロ攻撃のリスクを考慮に入れることを奨励する。
 - 2002年に警察の一機関として設置された全国対テロリズム安全保障局が、対テロリズム安全保障アドバイザーを通じて、500のスポーツスタジアム、600を超えるショッピングセンター、1万を超える繁華街のバーやナイトクラブに指導を行った。また、2007年1月から対テロリズム安全保障アドバイザーが全国の都市や町の中心街において、テロから自分と顧客を守るための模擬訓練を事業所向けに行っている。

- (c) 交通機関

- 交通省は業界及び警察の関係者との協議を踏まえ、2008年12月18日に警察活動及び^(注57)犯罪法案を提出した(2009年5月31日現在審議中)。同法案第7部は、空港責任者及び地域を管轄する警察本部長の代理人等から構成されるリスク諮問委員会を設置し、空港に対するリスクを見積ったリスク登録簿を作成し、空港における警察の役割を明確化した上でリスク対策に空港側が支払う金額を決定させることを規定する。
- 交通省は、交通部門における安全保障上の責任を負う人員の選定に当たって、既存のテロ関係のバックグラウンド・チェックに加えて、海外における犯罪歴のチェックも^(注58)行うことを検討している。

- (d) 国境管理
 - 既にID制度及びe-Borders等により^(注59)国境管理の強化が図られており、特に後者^(注60)に関しては2010年末までに95%を超える乗客及び乗員の移動が把握できるようになると期待されている。

現在実行又は予定されている他の主要な施策には、次のようなものがある。

- すべての査証申請に対してテロ関係のバックグラウンド・チェックを行うことを予定。
- 2004年から空港及び港湾に、放射性物質探知機を設置し、同物質の違法な移動を監視するシクラメン・プログラムを施行した。
- 英国国境庁における、庇護、移民、市民権等に関する手続きの中で、テロに関連する人物を発見・通報する機能を強化中。
- 欧州連合内北部の隣国との間で、出入国先が主にイギリスとなっている当該国の空港・港湾等において、イギリス警察が当該国の対テロ権限を代行できるようにする枠組みを、当該国との間で計画している。
- 国内の航空及び海運による移動、又は国際

航空による移動に先立ち、乗客情報を収集する権限を警察に与えることを検討中。国内移動に関する権限は既に2006年警察及び司法法(Police and Justice Act 2006 (c.48))第14条に規定されており、公開協議を経て従位立法による施行を待っている状態である。

(e) 人員の安全保障

人員の安全保障とは、ある機関の人員が当該機関の資産・敷地へのアクセス権を、テロを含む様々な犯罪に利用するのを防ぐことである。(c)で先述した交通部門の安全保障関係者に対するチェックもその対策の一環である。

現在実行又は予定されている主要な施策には、次のようなものがある。

- ・ 上述した交通部門における安全保障関係者に対するチェックが、国家基盤の他分野にも適用できるかを検討中。
- ・ 国家基盤に関する機関に対する、人員の安全保障に対する意識を向上させ、その基準を向上させるための訓練及び助言の提供を継続する。

「防護」の将来的展望：

本報告書の第1部は、科学技術がテロリストを利することになると論じた。「防護」戦略の課題は、これらに対応することであり、進化する脅威に対して必要な研究・技術について、業界をはじめとする関係者との連携を向上させる必要がある。

その他にも次の課題が挙げられる。

- ・ サイバーテロは、現在はそれほど大きな脅威とみなされていないが、将来的にこれが変化する可能性もあり、監視とリスク分析を継続する。
- ・ 経済状況がさらに悪化した場合、民間部門か

らの安全保障策のための投資を維持させることが必要となる。これは事業の運営、計画を行う者、建築の事業、計画を行う者に、テロに対する脆弱性を取り除くことの動機づけとなりうる。

- ・ 国境管理と個人データ保護の間で適切なバランスを維持する必要がある。いかに国境の安全保障に関する機関のリソースをリスクとなる少数の者に振り向け、大多数の乗客に与える影響を最低限にとどめるかが、これから10年間の課題となる。

第11節 「準備」：攻撃の影響を軽減する

「準備」とは、テロリストによる攻撃を防ぎきれなかった場合、その影響を軽減することと位置づけられる。

政府は2004年から自然災害、大規模事故を含めた緊急事態における回復力(resilience)を強化するため、内閣府に民間緊急事態事務局(Civil Contingency Secretariat、以下「CCS」という。)を設置し、2004年民間緊急事態法を制定する等の施策を実行に移してきたが、CONTESTにおける「準備」戦略は、これに一部含まれる形で発展してきた。

「準備」は次の4原則により統括される。

- ・ 危機管理部局(emergency services)に、テロ攻撃の最中及びその後効果的対応をとる機能を持たせること。
- ・ 重要国家基盤がテロ攻撃後も必要不可欠なサービスを提供できるか、なるべく早期に混乱から回復できるようにすること。
- ・ 中央、地域、地方自治体の危機管理構造に十分な装備、機能、訓練が与えられていること。
- ・ 国家的リスク評価で指摘された最高レベルのテロのリスクに対応する機能を備え、計画を立てること。

以下に、現行の「準備」に関する政策の主なも

のを紹介する。

CCSは次のことを行う。

- ・緊急事態対応者によるテロ攻撃による死傷者への対応機能を向上させ、地方自治体レベルで複数機関を統合した復旧期間の計画を準備させ、人々を避難させ、別の場所に収容する機能を向上させる。
- ・今後2年以内に、化学、生物、放射性物質、核(CBRN)の攻撃に対する準備プログラムを策定し、CBRN攻撃に対する対応を向上させるために全国の複数機関を統合した18のセンターを設置する。
- ・緊急事態対応者専用の固定及び携帯電話の特別通信システム及びインターネットによる計画・危機管理ツールを備えた全国回復力ネットワークの構築を継続する。
- ・共同体の回復力に対する概念を醸成し、村、区、団地等のレベルで自然災害、テロに対応する計画を用意させる。このレベルのグループやネットワークは、災害時に特に脆弱な住民、利用できる交通機関や設備、応急処置のできる者等を知ることができる。
- ・2009年に2004年民間緊急事態法向上プログラムに着手し、2004年以降の現状に即して改正する必要があるか、統合した危機管理の他分野を含めるため法律の適用範囲を拡大するか、他の法律や政策との整合性に問題はないか等^(注64)を検討する。
- ・地方自治体、地域、国家レベルでの後方支援機能を強化し、2007年6月及び7月の洪水に対するマイケル・ピット卿の審査報告書^(注65)で認定された対応における欠落部分^(注66)を埋める。この機能は、テロ攻撃を含めた緊急事態すべてに適用されるものである。
- ・一般電話回線が遮断された時の地方自治体、地域、国家レベルの危機管理を調整するために高信頼性遠隔通信^(注67)を開発し、2009年内に試

行運用を行う。

OSCTは次のことを行う。

- ・全国対テロリズム演習プログラム^(注68)が陸海空からのテロ攻撃を妨害できるか否か、再検討する。
- ・対テロリズム機能とその手続きが文民機関に対する軍事的援助の既存手続きと一貫したものであるように^(注69)にする。
- ・国家基盤防護センターとCCSは重要国家基盤部門が、様々な災害にも対応した業務継続プランを策定し、特に重要エネルギー施設における通信を維持することを奨励かつ支援する。

以下に、「準備」の将来的課題を紹介する。

- ・テロリストの戦術や技術の発展(特にCBRN攻撃)に対応した緊急事態計画を策定すること。
- ・他のCONTESTにおける柱と同様、地方自治体及び地域レベルにおけるレジリエンス・フォーラム^(注70)、ウェールズのレジリエンス・フォーラム、スコットランドの戦略調整グループと連携し情報を共有し、国家的リスク登録簿^(注71)に集積すること。
- ・実際の経験、警察検査局(Her Majesty's Inspectorate of Constabulary)の報告等から得られる経験則をテロ攻撃に対する「準備」計画に反映させること。

第12節 化学・生物・放射性物質・核兵器及び爆発物(CBRNE)

本報告書は、化学・生物・放射性物質・核兵器及び爆発物に関して、既述した「追跡」、「防止」、「防護」の中で対応策が設けられているが、その規模と複雑さに鑑み、OSCTが主導する独立した柱として扱っている。

当面の脅威はアルカイダである。民間人に対

するCBRN兵器の攻撃を標榜し、かつこれら兵器の入手を実際に試みた国際組織はアルカイダが初めてである。さらに、以下の理由により、テロリストがCBRN兵器を入手する可能性は高まっている。

- ・ソ連崩壊後、放射性物質兵器に転用できる物質の不正流通が激増していること(1993年以降1,300件)。
- ・インターネット上で、CBRN装置に関する技術が広く流布していること。
- ・CBRN物質は核エネルギー、医療及びバイオテクノロジー分野での合法的使用が簡単であり、これらの物質製造方法がテロリストに入手される危険性を増加させてしまうこと。

また、過去15年間の世界各地の紛争(特にアフガニスタン及びイラク)を通じて、即席爆発装置(Improvised Explosive Device)を簡易に作成する技術は飛躍的に進展しており、これはCBRNに比べて伝統的なテロの脅威であるといえる。

以下にCONTESTの各柱に基く対策を紹介する。

(a) 「防止」

大量の民間人殺害を正当化するアルカイダの思想を否定する。これの主体となるのは政府ではなく共同体であり、加えてイスラム教学者による理論闘争が重要な役割を果たす。

(b) 「防護」

- ・欧州及びその他各国と協力し、CBRNE物質の流通の管理を強化し、テロリストによる入手を妨げる。
- ・「防護」の(d)国境管理で既述したシクラメン・プログラムを施行した。
- ・合法的に業務用、国内用として利用される物質がCBRNEに転用可能であることに鑑

み、全国対テロリズム安全保障局と国家基盤防護センターが提携し、販売業者に新しい顧客には身元チェックを強化し、不審な行動を当局に報告することを奨励し、全国2,000を超える危険物質の保存所への助言を行った。

(b) 「準備」

OSCTは2001年から大都市及び交通の要所における、次のようなモデル対応策プランを準備することにより、分野横断的対策を指導している。

- ・CBRNを使ったテロ攻撃への複数機関を統合した対応協定を結んだ。
- ・CBRN事件に対応するため、7,000人以上の警察官に必要な訓練を施し、装備を支給した。
- ・消防救助隊に汚染の大規模洗浄を管理し、被害者の身元確認等の訓練を施すための施設を設けた。
- ・化学・生物学的事故があった際の、事故の種類に対する判断を向上させるため、全国の研究所をネットワーク化した。
- ・各機関に助言又は指導を与えるため、政府汚染浄化局を設置した。

また、警察は全国対CBRN作戦対応プログラムを2006年に策定し、CBRN対策の標準規則を策定し、CBRN関係の助言を与えるための作戦センターを設置し、必要な訓練を受けた警察官を増やす(2010年までに1万人)等の事業を遂行している。

以下に、CBRNに関する主な将来的課題を紹介する。

- ・CBRNの脅威がいかなる形で進化しているかを把握することが何よりも重要である。そのためには、業界と提携し、様々な分野におけ

る研究を活用し、攻撃の影響を予測した上で対応計画を立てる必要がある。これらを非公開で再検討する。

- ・上記の非公開再検討に基き、全政府省庁、CONTESTの全分野を横断した新しい戦略を策定する。

第3部 CONTESTの実施

この部においては、CONTESTの必要予算の調達を含めた実施、その管理体制及び実施に当たっての複数機関による協力体制について説明する。

第13節 実施の管理

CONTESTの監視は、閣僚レベルにおいては国家安全保障、国際関係及び開発にかかる閣僚委員会^(注72)によって行われる。委員会は、首相及びテロリズム対策活動を所掌する内相によって主宰され、必要に応じて情報・諜報機関、警察及び軍の首脳が参加する。

なお、CONTESTに基くテロリズム対策活動は、公務サービス協定(以下、「PSA」という。)^(注73)の対象となっている。このPSAは、PSA 26という形で公表されている。^(注74)PSA26の目標はイギリス及びその海外権益に対する国際テロリズムの脅威を減少させることであり、関連政府機関の戦略目標、警察の業績管理枠組等に反映されていると説明されているが、具体的な達成協定、業績基準等は非公開である。

CONTESTの実施はOSCT局長が主宰するCONTEST理事会によって監督される。理事会には主要政府省庁、エージェンシー並びにスコットランド及びウェールズの分権政府代表が参加する。また、「防止」、「追跡」、「防護」、「準備」という戦略の各柱について、個別の上級管理責任者が任命され、理事会を主宰し、実施を監督している。

関連する部局の調整に関しては、内相が主

宰し、情報・諜報機関、警察、主要省庁及び内閣府の高官が出席する週1回の安全保障会議(Weekly Security Meeting)が現時点における危険度及び必要な対応を討議する。

2007年度の包括的歳出見直しにおいて、テロ対策を含めた安全保障及び諜報予算が発表された。2008/09年の25億ポンドから、2010/11年には35億ポンドに引き上げられる予定である。

第14節 実施における協力関係

CONTESTの実施は、中央政府省庁以外にも様々な関連機関の間で密接な協力関係を構築することで遂行される。ここでは特に重要と思われる地方自治体、分権政府、軍、民間部門等との協力関係について以下に説明する。

(a) 地方レベルにおける協力

地方自治体レベルにおける実施は、CONTESTのあらゆる分野において重要である。そのための枠組みが先述した地方自治体及び地域レベルにおけるレジリエンス・フォーラム^(注75)であり、政府出張所、^(注76)地方自治体、警察、消防、保健、公益事業会社の代表が参加している。地方レベルにおける実施は、特に「防止」戦略において重要である。国家戦略において全体の枠組み、目的等が定められるにしても、目的達成手段及び必要なプログラムは地方毎の事情を踏まえなければならないからである。

(b) 分権政府

CONTESTはイギリス全体の戦略であり、テロリズム対策活動はその権限を英国議会が保持する留保事項である。しかし地方レベルでの実施に関する機能は多くが分権されており、中央政府と分権政府の協力は必須のものとなっている。

特にこれが重要となるのはテロ事件の最中

である。内相はスコットランド及びウェールズにおける事件に対して責任を有し、その一方でそれぞれの分権政府は各領域において各機関の活動を調整する責任を有する。加えて、スコットランド政府閣僚は領域内の警察及び犯罪捜査に責任を有している。

北アイルランドに関しては、警察及び司法制度の運用は将来的に分権政府に委譲される可能性のある留保事項 (reserved matters)、安全保障は英国議会が永久に保持する除外事項 (excepted matters) と位置づけられており、警察と司法が分権された後は北アイルランド担当相が同領域における安全保障に責任を有することとなる。

スコットランド及び北アイルランドはそれぞれ警察権限を分権されているが、各領域の警察隊の活動をテロリズム対策活動のため調整する役割は、全国対テロリズム上位調整官 (Senior National Coordinator Counter-Terrorism) が担っている。

(c) 軍

国防省において軍隊担当大臣を歴任したアダム・イングラム下院議員が作成した、テロ対策における軍の役割を検討した報告書^(注77)は、軍は海外活動に主眼を置くべきであり、国内活動は緊急事態における隙間的 (niche) 役割に限定すべきと結論づけている。

国防省はCONTESTの4本の柱について、次のような役割を果たすことができる。

「追跡」⇒イギリス軍によるイラク及びアフガニスタンにおける反乱活動への対策とテロ対策の関連性については、「7 国際テロリズムに対抗するイギリスの戦略」で言及されている。本来反乱対策はCONTESTの一部ではないが、これらの反乱にはアルカイダ等の国際テロ組織が関与しており、それらの脅威を減

小さくするための「追跡」に軍が従事することとなる。

国内においては、国防省はテロ攻撃を阻止する目的で、要請に応じて警察に援助を行う。

「防止」⇒国防省は、他の政府省庁、民間機関と共同で脆弱な又は失敗している国の安定化を援助し、これらがテロリズムの根底要因、テロリストの活動拠点となることを防いでいる。また国防省は、テロ対策において特に重要な国と軍事能力強化のためのプログラムに数多く従事し、当該国におけるテロ対策の強化を図っている。

「防護」⇒潜在的なテロ攻撃の標的防護は警察及び当該施設所有者の役割であるが、警察からの要請^(注78)に応じて国防省警察 (Ministry of Defence Police) による支援を行う。

「準備」⇒軍は2004年民間緊急事態法において緊急事態対応者として指定されていない。政府は軍を他の機関による対応を強化するために利用することを計画しており、特にCBRNE攻撃に対応できる能力が重視されている。この分野における能力を強化すべく、国防省科学技術研究所 (Defence Science and Technology Laboratories) にテロ対策センターが新設されている。

(d) 民間

従来、政府と軍事、安全保障及び諜報に関する科学技術を取り扱う業界は長い提携関係を維持してきたが、現在のテロの脅威及びCONTESTの策定を踏まえ、この関係がさらに発展することとなった。

2007年3月、業界の2,000を超える企業が加盟する安全保障及びレジリエンス産業納入業者コミュニティ (Security and Resilience

Industry Suppliers' Community、以下「RISC」という。)が設置され、政府とのテロ対策上の連絡窓口を務めることとなった。

RISCを通じて、戦略上重要な以下の5分野における諮問委員会グループが設置されている。

- ・ CBRN
- ・ 重要国家基盤
- ・ 情報通信技術
- ・ 自爆犯の探知
- ・ 2012年ロンドン・オリンピックの安全保障

これらグループの目的は、政府が資金を拠出する研究の利用、政府が求める仕様の開発、民間投資の重点形成及び技術革新へのアクセス等を向上させることである。

第4部 コミュニケーション

この「コミュニケーション」とは、テロリズムの脅威及び政府の立場・選択肢等に対する一般公衆の理解を促進することに加え、テロリストのプロパガンダへの対抗策が含まれる。

第15節 コミュニケーション

第7節におけるCONTESTの原則で言及したように、同戦略の成功には国内外における広い協力体制が必要であり、そのためには直面する脅威と政府による対応を正しく伝えることが重要である。

また、アルカイダ等のテロ組織がイギリスを対象として行うプロパガンダへの対抗手段としてもコミュニケーションは重要である。これらのテロ組織は、コミュニケーション技術を活用することでかつてないほど多くの人間を対象に思想伝播を試みており、これに反駁し、イギリスに対する脅威を減少させるには同じ手段を用いるしかない。

このような状況を踏まえ、2007年6月、政府

はOSCTの一部として研究・情報・コミュニケーション部(RICU)を設置した。RICUの目的は、CONTEST実施の協力者に対テロリズム関連のコミュニケーションについて助言し、暴力的過激派思想の弱点を明らかにし、この思想の代わりとなるものを支持することで、テロリズムの危険を減少させることである。

そのためRICUは、政府の対テロリズム・コミュニケーションの中心に位置し、政府、地方自治体、警察等によるコミュニケーション戦略を調整する役割を担っている。

RICUの任務遂行に当たっては、以下(a)～(c)の3点に留意する必要がある。

(a) 聴衆を理解すること

有効なコミュニケーションには、聴衆の態度、年齢、場所、影響及びメディアとの接触の度合いを理解する必要がある。RICUは、対テロリズム関連のコミュニケーションにおいて、誰を相手に、何を、どのようなチャンネルで、いかなる効果を狙って伝えるのかについて、様々な専門家の意見を踏まえて判断している。

海外においては、RICUと外務省が共同で幾つかの事業を展開しており、海外の聴衆に対する影響力図(influence map)を作成したり、パキスタン政府と協力して同国本土及びイギリスへの移住者の共同体への有効なコミュニケーションを図る取組み等がなされている。

(b) 言葉づかいの注意

政府が脅威及びその対応を語る言葉は正確であると同時に歴史、文化、解釈に対して敏感でなければならない。一つ間違えば、聴衆の不満をさらに悪化させ、戦略を損なうことになるからである。

RICUが行った、在英ムスリム・コミュニ

ティに対する言葉づかいの影響についての研究は、誤解と混乱が容易に生まれることを示唆している。例えばイスラム主義の、又はイスラム主義者を意味するIslamist、あるいは聖戦を意味するJihad等は、必ずしも正確に理解されるわけではなく使用に注意が必要である。また、暴力的過激派思想と主流のイスラム教を明確に分けることが重要である。

またテロリスト及び暴力的過激派は、「イスラム教に対する戦争(War on Islam)」といった言葉を用い、ムスリム・コミュニティと主流社会の間に楔を打ち込むことを狙っている。そのため、彼らの言葉をそのまま使うことは危険である。

言葉とコミュニケーションは国際的な性格を持つ。イギリス国内のテロリズム対策に関する言動が海外に影響を与えると同時に、イギリスの海外における又はその同盟国の言動もイギリス国内に影響を与える。RICUは欧州連合及びアメリカに働きかけ、その研究成果の共有を呼びかけている。

(c) メッセージの伝達

メッセージの効果は、その伝達手段によって変わる。政府の声と政府のメッセージは、必ずしも目標となる聴衆に届き、その態度を変えるわけではない。

このためRICUは、テロリズムの思想に挑戦するのに適した、政府主体ではない伝達手段を発展させようとしている。

これは共同体・地方政府省の職務とも関わりのある分野で、同省はムスリム・コミュニティ内における暴力的過激派思想に反対する声を強化するための防止コミュニケーション戦略(Prevent communications strategy)に基づき、イギリスのイスラム教徒の実態を海外のイスラム教国が知ることができるようインターネット上に公開討論の場を設ける等の方策を

実施している。

またRICUは、海外及びイギリスのイスラム教徒に影響力を持つ、南アジア(特にパキスタン)及び汎アラブメディアにおける、イギリスのテロリズム対策の扱いを向上させるよう働きかけている。

結論

国際テロリズムはイギリスの安全保障にとって、そしてイギリス国民の日常にとっても脅威である。本戦略においては、この脅威の起源と、なぜ近年になって規模及び性質においてこれまでの国際的又は国内のものと根本的に異なるテロリズムが発生したかを説明した。

現代のテロリストの脅威は、海外における紛争、脆弱な国家、暴力行使を支える過激派思想、技術発展によって生じた機会、及び過激化等に根ざしている。

これに対するイギリス政府の対応は、テロリストの攻撃を阻止すること、人々がテロリストになったり、暴力的過激派思想を支持したりすることを防ぐこと、テロリストの攻撃に対する防御を固めること、攻撃が防げなかった場合に、その被害を最小限にとどめることである。戦略は緊急の脅威と同時に、根本要因へも長期的に対処することを意図している。

イギリス政府のテロに対する対応は、地域的、全国的及び国際的なものであり、共同体、地方自治体、政府省庁・エージェンシー、分権政府及び海外の協力相手に依存する部分が多い。従ってその遂行に当たっては、高度の調整が必要となる。

CONTESTは、その遂行に当たって必須となるその他の政府政策との調整を必要とする。紛争の抑制、国際援助、アフガニスタン及びパキスタンにおける任務、国内の共同体に対する支援、社会結合性、権限委譲、人種平等の強化等がこれに該当する。

イギリス政府のテロリズムに対する対応には、脅威の性質を踏まえた法改正が含まれるが、自由民主主義というイギリスの原則と価値観の維持は不変である。国家安全保障、特にテロ対策に対する取組みは、人権の擁護、法の支配、正統かつ責任の所在が明確な政府、正義、自由、寛容及びすべての者の機会の平等といった価値観に立脚している。

イギリス政府は、CONTESTを、各国が策定した対テロ計画の中で最も包括的かつ広範な取組みであると確信し、現在までに「イギリス及びその海外権益に対する国際テロリズムの危険を減少させ、人々が自由に安心して外出できるようにする」という目的は達成できているものと判断している。今回、改訂された戦略は、その成果の継続を意図している。

注

* インターネット情報はすべて2009年5月29日現在である。

(1) 以下のウェブサイトであるが、当時とは構成が異なっている。

<<http://security.homeoffice.gov.uk/>>

(2) Home Office, *Countering International Terrorism: The United Kingdom's Strategy* (Cm 6888), Jul. 2006.

<<http://security.homeoffice.gov.uk/news-publications/publication-search/general/Contest-Strategy?view=Binary>>

なおここでは文書の性格から説明文書と標記したが、正確にはコマンドペーパー(command paper)と呼ばれる政府から議会に提出される文書のことである。

(3) Home Office, *Pursue Prevent Protect Prepare The United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism* (Cm 7547), Mar. 2009.

<http://security.homeoffice.gov.uk/news-publications/publication-search/general/HO_Contest_strategy.pdf>

view=Binary>

(4) Jenny Percival et al., “New strategy will train shop and hotel managers to tackle terrorist threats,” *The Guardian*, Mar. 24, 2009.

<<http://www.guardian.co.uk/uk/2009/mar/24/anti-terror-al-qaida-weapons>>

(5) 内務省及び外務省が共同で作成し、2004年4月6日付で首相のために提出した内部報告書による。報告書は漏洩され、下記の記事で報道・アップロードされている。

Robert Winnett and David Leppard, “Leaked No 10 dossier reveals Al-Qaeda’s British recruits.”, *The Sunday Times*, Jul. 10, 2005.

<<http://www.timesonline.co.uk/article/0,,2087-1688261,00.html>>

(6) “The new Thirty Years War”, *Sunday Business*. Jul. 10, 2005.

(7) Andrew Gilligan, “Why there is a new and greater threat than Britain’s Preachers of Hate”, *The Evening Standard. London*, Sep. 19, 2005.

(8) Winnett and Leppard, *op. cit.* (5).

(9) *ibid.*

(10) イギリスの社会統合に関する動向については、次の記事を参照頂きたい。

岡久慶「英国の移民統合政策—共有されるべき価値観とアイデンティティの模索—」『人口減少社会の外国人問題 総合調査』(調査資料2007-1), 2008.1, pp.227-235.

<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/document/2008/20080116.pdf>>

(11) Home Office, *Improving Opportunity, Strengthening Society: The Government's strategy to increase race equality and community cohesion*. Jan. 2005.

<<http://www.communities.gov.uk/publications/communities/210470>>

(12) Commission on Integration and Cohesion. 2006年8月24日、共同体・地方政府省の下に設置された。既に委員会は任期を終えている。次のウェブページ

- を参照。
 <<http://collections.europarchive.org/tna/20080726153624/http://www.integrationandcohesion.org.uk/>>
- (13) 首相官邸の次のウェブページを参照。
 <<http://www.number-10.gov.uk/output/Page8041.asp>>
- (14) Madeleine Bunting, “Alien nation?”, *The Guardian*, June 13, 2007.
- (15) Commission on Integration and Cohesion, *Our Interim Statement*, Feb. 2007.
 <<http://collections.europarchive.org/tna/20080726153624/http://www.integrationandcohesion.org.uk/~media/assets/www.integrationandcohesion.org.uk/cicinterim%20pdf.ashx>>
- (16) Commission on Integration and Cohesion, *Our Shared Future*, Jun. 2007.
 <http://collections.europarchive.org/tna/20080726153624/http://www.integrationandcohesion.org.uk/Our_final_report.aspx>
- (17) Terrorism Act 2006 (c.11). 本法の詳細な解説及び翻訳は、次の記事を参照頂きたい。
 岡久慶「英国2006年テロリズム法—「邪悪な思想」との闘い」『外国の立法』228号, 2006.5, pp.82-112.
 <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/228/022806.pdf>> ;
 岡久慶「英国2006年テロリズム法」『外国の立法』229号, 2006.8, pp.4-44.
 <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/229/022901.pdf>>
- (18) 内務省の次のウェブページを参照。
 <http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases/Tackling_Terrorism-Behaviours_Un?version=1>
- (19) Michael White, Alan Travis and Duncan Campbell, “Blair: Uproot this ideology of evil”, *The Guardian*, Jul. 14, 2005.
 <<http://politics.guardian.co.uk/terrorism/story/0,15935,1528089,00.html>>
- (20) “Same old rules”, *The Spectator*, Mar 25, 2009.
 <<http://www.spectator.co.uk/the-magazine/the-week/3472791/same-old-rules.shtml>>
- (21) Vikram Dodd, “Anti-terror code ’would alienate most Muslims”, *The Guardian*, Feb. 17, 2009.
 <<http://www.guardian.co.uk/politics/2009/feb/17/counterterrorism-strategy-muslims>>
- (22) Jenny Percival, “New strategy will train shop and hotel managers to tackle terrorist threats: Home secretary Jacqui Smith urges ’civil challenge’ to those who undermine British values”, *The Guardian*, Mar. 24, 2009.
 <<http://www.guardian.co.uk/uk/2009/mar/24/anti-terror-al-qaida-weapons>>
- (23) Paul Bignell, “Government shuns Muslim Council over link with Hamas”, *The Independent*, Mar. 22, 2009.
 <<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/government-shuns-muslim-council-over-link-with-hamas-1651323.html>>
- (24) Seumas Milne, “This counter-terror plan is in ruins. Try one that works”, *The Guardian*, Mar. 26, 2009.
 <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/mar/26/counter-terrorism-strategy-muslims>>
- (25) *op. cit.* (13).
- (26) Jamie Doward and Gaby Hinsliff, “PM shelves Islamic group ban”, *The Observer*, Dec. 24, 2006.
 <<http://www.guardian.co.uk/world/2006/dec/24/religion.uk>>
- (27) Hizb ut Tahrir. 非暴力的手段によるイスラム圏を統一するカリフ国家の設立を目的とし、過激な反西洋、反ユダヤ主義を掲げる組織。次の同組織ウェブサイト参照。
 <<http://www.hizb.org.uk/hizb/index.php>>
 ヒズブ・ウト・タリールは、イギリス人である前にイスラム教徒であることを優先すべきと主張しており、「共有されるべき価値観」からほど遠い立場である。
 <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/newsnight/3182271.stm>>
- (28) “Reforming Islam in the name of ‘Terrorism’”, May.

- 28, 2009.
 <<http://www.hizb.org.uk/hizb/resources/issues-explained/reforming-islam-in-the-name-of-terrorism.html>>
- (29) Charles Guthrie, “This is no way to counter Islamic terror”, *The Times*, Mar. 24, 2009.
 <http://www.timesonline.co.uk/tol/comment/columnists/guest_contributors/article5962357.ece>
- (30) Gary Younge, “Where will we find the perfect Muslim for monocultural Britain?”, *The Guardian*, Mar. 30, 2009.
 <<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/mar/30/islam-muslims-labour-terrorists>>
- (31) Patrick Sawyer, “Killing for religion is justified, say third of Muslim students”, *The Daily Telegraph*, Jul. 26, 2008.
 <<http://www.telegraph.co.uk/news/newsttopics/religion/2461830/Killing-for-religion-is-justified-say-third-of-Muslim-students.html>>
- (32) Centre for Social Cohesion
 <<http://www.socialcohesion.co.uk/>>
- (33) “The Disgusting Misrepresentation of British Muslims”, Jul. 31, 2008.
 <<http://www.layscience.net/node/211>>
- (34) Identity politics. 特定の社会集団が共有する不公平感を中心に組み立てられた政治的活動及び理論。
- (35) Tufyal Choudhury, *The Role of Muslim Identity Politics in Radicalisation (a study in progress)*, Apr. 5, 2007.
 <<http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/452628.pdf>>
- (36) 2007年から2036年までの30年間について、イギリスの国防が直面する戦略状況を予測し、政策策定に資する役割を持つ。2007年1月に発表されて以降、随時更新されている。
DCDC Global Strategic Trends Programme 2007-2036
 <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/4DFA218B-7B49-4EDB-82BD-770928C6334F/0/20071218_strat_trends_prog_U_DCDCIMAPPS.pdf>
- (37) この部分の記述には、イギリスがアフガニスタン、イラク攻撃に参加する以前からイギリスを狙ったテロは存在した。だからイギリス政府の外交政策の直接的結果として7.7事件が発生したのではない、と主張したいイギリス政府の意向を見てとることができる。
- (38) Federally Administered Tribal Areas. パキスタン北西部に位置し、正規の州に属しないアフガニスタン国境地帯。アフガニスタン及びタリバン内の最大人口グループであるパシュトゥーン人の居住地域で、パキスタン政府の権限があまり及ばない。現在はアルカイダ及びタリバンの残党がこの地域に潜伏しているといわれる。
- (39) Proscribed. 2000年テロリズム法第2部(第3-10条)において、主務大臣はテロリズム活動を実行したり、参加した組織、テロリズムを準備、助長、奨励したり、テロリズムに関与した組織を非合法化の対象として指定する権限が与えられており、当該組織に所属した者や、それを支援する者は、最高10年以下の拘禁刑と罰金が併科される。
- (40) Joint Terrorism Analysis Centre. 国際テロリズムの脅威を評価・分析するため2003年に設置された機関。情報部(Secret Service、通称MI5)、秘密諜報部(Secret Intelligence Service、通称MI6)、政府通信本部(Government Communications Headquarters、通称GCHQ)をはじめとする政府の諜報、安全保障関連機関職員によって構成され、機関の長は情報部部長(Director-General)に責任を有する。国内外のテロの危険レベルを分析し、報告することが主要任務である。詳細は以下の情報部ウェブページを参照されたい。
 <<http://www.mi5.gov.uk/output/joint-terrorism-analysis-centre.html>>
- (41) 脅威レベルの推移については、次の情報部ウェブページを参照されたい。
 <<http://www.mi5.gov.uk/output/news-threat-level-updates.html>>

- (42) 政府のプロジェクト又はプログラムにおける実行責任者。次の政府調達庁のウェブページを参照されたい。
 <http://www.ogc.gov.uk/User_roles_in_the_toolkit_senior_responsible_owner.asp>
- (43) *op. cit.* (17).
- (44) 財務省の次のウェブページを参照。
 <http://www.hm-treasury.gov.uk/fin_sanctions_role.htm>
- (45) 急進的中庸を意味するイスラム教の草の根運動。イスラムの教えを、現代のイギリス社会に即した形で若いイスラム教徒達に説くことを目的とし、あらゆるテロを否定する。同運動ウェブページを参照。
 <<http://www.radicalmiddleway.co.uk/>>
- (46) Mosques & Imams National Advisory Boardの略称。4つのイスラム団体が提携する形で2006年7月27日に発足した独立機関。モスクの運営及び聖職者の訓練等を監督し、これらがよりイギリスの現代社に即したものであるように努める。同機関ウェブページを参照。
 <<http://www.minab.org.uk/>>
- (47) National Community Safety Plan. 内務省が公表する共同体における犯罪防止、安全性向上等を目的とした3か年計画。最新のものでは、2007年に2008-2011年を対象とした計画が発表されている。Home Office, *National Community Safety Plan 2008-11*, Dec. 2007.
 <<http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/activecommunities/activecommunities088.pdf>>
- (48) National Offender Management Service . 2004年6月内務省が設置した機関で、拘禁刑又は社会内刑を問わず、イングランド及びウェールズの成人犯罪者の刑執行から社会復帰に至る管理を管轄する。
- (49) Research, Information and Communications Unit. 直截に説明するなら、テロリストとのプロパガンダ戦を行う機関である。地方自治体、イギリス全国、国際社会というそれぞれのレベルにおける役割を持つため、共同体・地方政府省、内務省、外務省により共同運営され、OSCTの一部を構成する。
 <<http://security.homeoffice.gov.uk/about-us/about-the-directorate/RICU/>>
- (50) 1992年継続及び高等教育法 (Further and Higher Education Act 1992 (c.13)) に基いて設置された、イギリスの高等教育機関に政府の補助金を配分するための機関。
- (51) Department for Children, Schools and Families, *Learning Together to be Safe*, Feb. 2009.
 <http://www.dcsf.gov.uk/violentextremism/downloads/DCSF-Learning%20Together_bkmk.pdf>
- (52) 優先順位は地元のイスラム教徒共同体の大きさで決定される。
- (53) 2007年から実施されており、最少年齢13歳までの200人の児童がテロリスト予備軍として確認されている。詳細は次の記事を参照。
 Mark Hughes, "Police identify 200 children as potential terrorists", *The Independent*, Mar. 28, 2009.
 <<http://www.independent.co.uk/news/uk/crime/police-identify-200-children-as-potential-terrorists-1656027.html>>
- (54) 外国籍者が長期滞在の上で市民権を獲得するにあたって、一定期間在住 (最低でも5年) の後、遵法性、英語能力に加え、積極的な共同体への参加 (ボランティア等) を証明する1年の試行期間を経ることを義務付けられる。成績の悪い者は試行期間が5年まで延長することもありうる。次の記事を参照。
 Dominic Casciani, "Citizenship test plans published", *BBC News*, Jan. 15, 2009.
 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/7829265.stm>
- (55) Centre for the Protection of National Infrastructure. 重要国家基盤の防護に関して、国家機関及び民間企業に助言を与える。同機関のウェブサイト参照。
 <<http://www.cpni.gov.uk/default.aspx>>
- (56) National Counter Terrorism Security Office. CONTESTにおける「防護」及び「準備」の分野において、助言や指導を与える、対テロ安全保障アドバイ

- ザーを育成し、その全国的ネットワーク（現在250人以上）を構築することを主務とする。同機関のウェブサイト参照。
 <<http://www.nactso.gov.uk/index.php>>
- (57) Policing and Crime Bill. 下院提出当時の法案解説は下記の記事を参照されたい。
 岡久慶「警察活動及び犯罪法案」『外国の立法』238-2号, 2009.2, pp.8-9.
 <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/23802/02380204.pdf>>
- (58) 5月29日まで公開協議に付されている。詳細は以下のウェブページを参照。
 Department for Transport, *Consultation on overseas criminal record checks for transport staff*, Mar. 11, 2009.
 <<http://www.dft.gov.uk/consultations/open/crc/>>
- (59) 2006年IDカード法 (Identity Cards Act 2006 (c.15)) に基いて制定された制度。詳細な解説及び翻訳は、次の記事を参照頂きたい。
 岡久慶「イギリス：2006年IDカード法—国民情報の総合管理」『外国の立法』229号, 2006.8, pp.158-163.
 <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/229/022907.pdf>>
 岡久慶「英国2006年IDカード法」『外国の立法』230号, 2006.11, pp.28-71.
 <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/230/023002.pdf>>
- (60) イギリスに出入国するすべての者の旅券から機械的に読み取られた個人情報、及び運送事業者から提供された顧客情報を、政府機関で共有する制度。段階的に実施され、2014年には完全な形での運用が始まる。英国国境庁の次のウェブページを参照。
 <<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/managingborders/technology/eborders/>>
- (61) Civil Contingencies Act 2004 (c.36). 同法については、次の記事を参照されたい。
 岡久慶「緊急事態に備えた国家権限の強化—2004年民間緊急事態法」『外国の立法』223号, 2005.2, pp.1-37.
 <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/223/022301.pdf>>
- (62) National Risk Assessment. イギリスが5年先までに直面すると想定されるリスクを分析した文書。極秘扱いであるが、これを原典として作成される国家的リスク登録簿 (National Risk Register) は以下のように公開されている。
 <http://www.cabinetoffice.gov.uk/reports/national_risk_register.aspx>
- (63) Responders. 2004年民間緊急事態法の定義では、自治体、警察、医療・救急機関等がそれにあたる。
- (64) 次の内閣府ウェブページを参照。
 <http://www.cabinetoffice.gov.uk/ukresilience/news/ccact_enhancement_programme.aspx>
- (65) 2007年の水害への対応の反省を踏まえて、様々な改善を提案した審査報告書。次のウェブページで複数ファイルに分割され、アップロードされている。
 <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/pittreview/thepittreview/final_report.html>
- (66) 現場で災害に対応する複数の機関の間で、共同で対応に乗り出す枠組みが欠けていたことを指す。次のファイルの203ページを参照。
 <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/pittreview/_/media/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/flooding_review/pitt_review_section_4%20pdf.pdf>
- (67) High Integrity Telecommunications System. 固定衛星通信に可動式のターミナルを併せて運用される。以下の内閣府ウェブページを参照。
 <http://www.cabinetoffice.gov.uk/ukresilience/preparedness/resilient_telecommunications/hits.aspx>
- (68) National Counter-Terrorism Exercise Programme. 内務省と英国警察長協会が合同で過去30年に渡って行ってきた実務演習。以下の内務省ウェブページで言及されているが、具体的内容は明らかにされていない。
 <<http://security.homeoffice.gov.uk/responding-terrorist-incident/national-response/exercise->

programme/>

(69) 下記のサイトを参照すると、軍は非常時において文民機関へ大きな貢献を行うことができるが、海外任務の負担が大きいため、あまり当てにした民間緊急事態計画を立てるべきでなく、その任務は復旧より対応作業が主眼となる旨の記述がある。

<http://www.cabinetoffice.gov.uk/ukresilience/response/recovery_guidance/generic_issues/military_aid.aspx>

(70) 2004年民間緊急事態法を受けて、地方及び地域レベルでそれぞれ設けられた、災害への対応時における複数部局による協力体制。

(71) *op. cit.* (62).

(72) Cabinet Committee on National Security, International Relations and Development. 国家安全保障問題及び国際社会、欧州及び国際開発に関する政府政策を検討するための委員会。

<<http://www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/committees/nsid.aspx>>

(73) Public Service Agreement. イギリス政府の各機関に、3年でいかなる目標を達成するかを達成協定 (Delivery Agreement)、その達成度を測る業績基準 (performance indicators) を明確化させる制度。2007年に、対テロ活動を含めた30の新協定が発表されている。詳細は次の財務省ウェブページを参照。

<http://www.hm-treasury.gov.uk/pbr_csr07_psaindex

.htm>

(74) *PSA Delivery Agreement 26: Reduce the risk to the UK and its interests overseas from international terrorism*, Oct. 2007.

<http://www.hm-treasury.gov.uk/d/pbr_csr07_psa26.pdf>

(75) *op. cit.* (70).

(76) Government Offices. イングランドに9ある地域ごとに設置された12の中央政府省庁を代理する機関。中央政府の政策に地域レベルのニーズを反映させると共に、地域レベルにおける中央政府政策の実施を担当する。次のウェブサイト参照。

<<http://www.gos.gov.uk/national/>>

(77) 該当資料は発見できず。

(78) Ministry of Defence Police. 3,500人から構成され、国防施設の警備を主務とする。通常火器を携帯しないイギリスの警察にあつて、任務中の警察官の70%が自動火器で武装している。以下の国防省ウェブページを参照。

<<http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/SecurityandIntelligence/MDPGA/MinistryOfDefencePolice.htm>>

(おかひさ けい・総務部支部図書館・協力課)
(本編は、筆者が調査及び立法考査局在職中に執筆したものである。)