

港湾テロ対策の現状と改善策

—諸外国から見る日本の港湾テロ対策の問題点—

三重大学大学院人文社会科学研究所

119M254

久田光桜

目次

はじめに

- I. 効果的な港湾テロ対策実施に向けたテロリズムの定義の確立
-なぜ統一されたテロの定義は存在しないのか-
- II. 日本の港湾テロ対策
- III. アジア圏での港湾テロの現状とアメリカ国内の港湾テロ対策
- IV. 今後のテロ対策に向けた提言

はじめに

国際化やグローバル化の進展が目覚ましい昨今においては、国を超えた人やものの移動が非常に容易になり、またそれと比例するように国際的なイベントや会議が世界各国で日夜、行われるようになっていく。その一方で、その国際化の潮流に乗るように国際テロも急増しており、公安調査庁のデータ¹によれば、連日各地でテロ事案が発生している。このような状況の下では、新しい被害を生まない、攻撃を防止するためにも各国が各テロ対策に尽力するだけでなく、国際的に協力し対応に当たることが急務である。

しかしながら、それぞれの国の文化や宗教、時代背景や民族構成によって全く異なるテロの定義づけが行われているため、それに付随する形で欧州や中東諸国などの各連合体でのテロ対策の方針も異なり、世界的に統一したテロ定義を行うことは不可能である。

そのような状況の中で来年に東京オリンピック・パラリンピックが迫る日本では、各国の要人や観光客、スタッフが集まる会場周辺地域においては、防犯対策が急務であると認識され、各機関によって様々なテロ対策が行われている。その一例として²、主に陸上で発生するテロ抑止に焦点を当てた陸上での会場周辺の警備担当者の増員等、警備の強化やバスや電車などの陸上公共交通機関への警乗、会場周辺地域の監視カメラの設置などがあげられる。しかし、国際化が進展する中では人や物が移動するのは陸上だけには限らず、むしろ多数の人や物を効率的かつ1度に移動できる海上交通も活用されていることから、陸上だけにとどまらない海上でのテロ対策の実施も重要であると考えられる。この点に関しては、国際的にも「海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約³」（1998年）が施行され、海上での防犯・テロ対策を各国に要求する海上の対策が行われている。しかしながらその中でも特に客船や貿易船、その他さまざまな人や物が不特定多数出入りする港湾における犯罪は、被害が他の陸上施設や単一船舶が標的となる事例と比較して大きくなりやすく、対策を実施するのもその形質上困難である。その点を踏まえて、国際的な動きとして港湾でのテロ対策に特化した改正1974年の海上における人命の安全のための国際条約⁴（以下では改正SOLAS条約とする。）を作成し、殆どの国がこれに加盟していることから港湾でのテロ対策実施の重要度は世界的に非常に高く認識されているものと考えられ、それと関連して改正前の「1974年のSOLAS条約」を1980年に批准し、本論文で取り扱う

¹ 公安調査庁 HP「世界のテロ発生状況」

<http://www.moj.go.jp/psia/terrorism/index.html>（2020年9月17日最終閲覧）

² 首相官邸 HP「2020年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会等を見据えたテロ対策推進要綱」<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sosikihanzai/20171211honbun.pdf>（2020年9月23日最終閲覧）

³ 外務省 HP「海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約」

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-H10-0095.pdf>（2020年10月3日最終閲覧）

⁴ SOLAS条約自体は、発効当時の1912年の他にも、1928年、1948年、1960年にも発効されているが、現在のSOLAS条約は1974年のものであるため、ここではこの1974年のSOLAS条約の改正されたものを改正SOLAS条約とする。

2002年に改正された SOLAS 条約に対応した国際船舶港湾保安法の制定に伴って、日本の各港湾でも、テロ対策を実施することが求められている。

港湾テロ対策を取り扱う研究は既に行われているが、たとえば、松本氏の研究は主に日本の港湾の安全性確保のための制限区域を各港湾条例等から比較するものであり⁵、港湾管理の一部や陸上でのテロ対策を行うための補足として港湾テロ対策を取り上げているに過ぎなかった。つまり、港湾テロがなぜ必要とされるか、日本の治安維持のために港湾テロ対策はどのようなものであるべきかに関する研究は十分に行われているとは言えない。それは、港湾テロが陸上のテロ対策とは異なり、テロのターゲットとなることが少なかったこと、本論文でも取り上げるように各港湾の地域的特色や海外の場合は宗教的、文化的背景を考慮することなく、画一的かつ一面的な対策に終始していたことが原因にあると考えられる。したがって、それに基づく港湾テロ対策の論文もあくまで従来の港湾テロ対策に即した条例や法律の港湾管理の一部としてのテロ対策の意義や効果を検討するものや条例ができた過程等を疑問視するものに終始しており、港湾テロ対策全体を包括的に検討するものはなかった。しかしながら、包括的な港湾テロ対策について考察することは、テロ攻撃に弱点を作らないという意味で必要である。よって本論文では、本論文において取り扱うテロの定義づけを行った上で、日本に求められる港湾テロ対策とは何かを諸外国の取り組みを取り上げながら考察する。

以下では、まず、Ⅰ章ではテロの定義づけを行う目的で、国連のテロの定義づけを取り上げ、その定義づけに至った背景や議論、結果を概観する。その後、各国のテロの定義の違いを明らかにするため、諸外国のテロ定義を確認し、本論文で取り扱うテロを定義する。その中でも特に、テロ定義で重要となるなぜテロ対策を行うのかについても検討する。またそれに基づき、日本の現状も確認する。次にⅡ章では、Ⅰ章で定義したテロへの対策に向けた日本のテロ対策の問題点を明らかにする目的で、条約とそれに基づいて制定された法律の不一致を確認した上で、実際にどのような攻撃が行われているのかを確認するため、諸外国の港湾テロ事件を取り上げ、現在求められている港湾テロ対策とは何かを考察する。そして続くⅢ章では、発生した港湾テロ事件に対して諸外国がどのような取り組みを行ったのかを確認する目的で、諸外国の港湾テロに向けた法制度および事件への対応を明らかにし、港湾テロへ行うべき対策と法制度を検討することで日本の問題への解決策を考察する。最後にⅣ章では、今後、日本の港湾で行うべき対策として、①不一致を生じさせる根本原因となっている条約と法律の不一致を解消するための法律の改善、②日本の現場での港湾テロ対策に向けた諸組織の対応の取組み、③主体的に各機関が連携を強化していくための危機意識を持った各機関のテロ対策への関わり方の三点について考察する。

Ⅰ．効果的な港湾テロ対策実施に向けたテロリズムの定義の確立

⁵ 松本宏之「日本の港湾に関するセキュリティ対策：制限区域(水域)の現状と問題点」山県記念財団『海事交通研究 -63-』2014年 p. 44 <https://www.ymf.or.jp/wp-content/uploads/63-6.pdf> (令和年12月17日最終閲覧)

テロの定義づけは世界各地で行われているが、統一された見解はまだ出されていない。この理由としては、宗教的背景や文化的背景があり、ある者にとってはテロであっても、ある者にとっては正義であり、正当な手段であり、自身の意見や主張をするものであることがある。よってここでは、本論文で取り扱うテロとは何かを明らかにする目的で、国連や各国のテロの定義を確認する。まず、国際的なテロ定義を確認するために国連でのテロ定義づけに向けた議論とその結果を取り上げる。その後、各国間でのテロ認識の差異を明らかにする目的で、9.11以降テロ対策が世界的に見ても厳重に行われているアメリカ、アメリカと対極の立場にあり、国家支援テロを行った国も擁する中東各国、ローンウルフやイスラーム国への加入者が近年見られたEUでのテロの定義が行われた過程とその結果を確認する。最後にそれらを検討した上で、本論文でのテロの定義づけを行う。

1. 国連でのテロの定義づけに向けた取組

グローバル⁶・テロリズムとは、国内若しくは地域的な影響を与えるにとどまらず、地理的な枠にとらわれずに活動するテロリストが遍在しており、テロ事件の直接、間接的な影響が広範囲に及ぶテロのこと⁷を指す。このテロに対抗するには、ほぼすべての国家が協力しなければならず、テロ行為を非難し禁止させる国際規範の形成やその規範を土台とした標準的なテロ対策のメニュー表示が要される⁸。しかし、各国がそれぞれ情報提供を行うとしても、あくまでも個々での情報提供にしか過ぎないため効率が悪く、さらに導入する際も文化や背景の違いや伝聞が増加することによる齟齬の発生もあり、かえってテロ対策が不足することもあり得る。その点、多くの国が加盟している国連では、一度に多くの国へ情報共有を行えることから、国連に固有の役割として、各国がそれぞれ行っているテロ対策をまとめ、それを各国に紹介、その効果等を情報共有できるような環境を整えることが求められている。そこで以下では、国連の取組の概観し、テロリズムに対する国際的な認識を示している国連のテロの定義を確認する。

国連のテロの定義づけに向けた取組のはじまりは日本やアメリカで1960年代から70年代にかけて活発化した左翼グループによるものやイスラエルでの闘争など約40年以上前に遡るが、最終的な対テロに向けた取り組みはミュンヘン・オリンピック事件⁹をきつ

⁶ グローバルと国際の違い…①グローバル＝世界的な規模であるさま。また、全体を覆うさま。包括的。

②国際＝複数の国家に関係していること。世界的であること。

つまり、グローバルは規模を表しているのに対して、国際はあくまでも国を1つの単位と考えている

⁷ チャールズ・タウンゼンド 著；宮坂直史 訳・解説『一冊でわかるテロリズム』岩波書店 2004年

広瀬佳一・宮坂真史編著『対テロ国際協力の構図―多国間の連携の成果と課題―』ミネルバ書房 2010年

⁸ 前掲注7

⁹ 1972年9月、旧西ドイツで発生したテロ事件。パレスチナ過激派「ブラック・セプ

かけとしている¹⁰。

まず、1972年の国連第27回総会で、「国際テロリズムの防止措置及びその根源の検討」という議題が取り上げられたが、この議論は、1985年まで主要国間での意見の一致はなかった。この背景には、東西対立による考え方の不一致やその対立によって生まれた植民地主義への反対、民族自決を唱える国が多かったことなどが挙げられる。この議論は、①テロ対策防止策を重視するか、②テロリズムの根源を重視するかの大きく2つのグループに分かれていた。前者が、無差別に人を殺傷する行為すべてをテロであるとし、それらの行為を排除するテロ行為防止策を国連で検討していくべきと考えていたのに対し、後者はテロを発生させる要因となるような根源を排除する方法を国連で検討すべきであると考えていた¹¹。また、後者はテロリズムの根源として~~は~~、①外国支配、②人種差別体制、③植民地主義体制の3つを挙げ、この除去が重要であり、民族解放運動はテロではないと主張していた。以上のように、前者は、テロはテロリズムの意思を持ったテロ集団が行うものであって、後者の主張するような国家体制がテロリズムを発生させるという考えとは対立していたため、この段階ではテロの定義づけを行えなかった。

しかしながら、1980年代に入ると後者の中心的位置を占めていたソ連が中東からのテロ攻撃を受けるようになったこと、人目を惹くテロ攻撃が連続して発生¹²していたことから、「いかなる場所で、誰によって行われても、テロリズムのあらゆる行為、手法、実施を犯罪として無条件に非難する」という文言が初めてテロを取り扱う決議に追加された。この後、国際テロに対する規範は、国同士の軋轢や考え方の違いによるテロ対策に向けた国連の対応が決定しないことを防止するため、テロリズムの定義づけをあえて避け、理由の如何を問わず、テロリズム行為を批判するという方針になった¹³。これに関しては、テロとは何か、どのような行為を対象とするのかの判断を各国に一任するようになったともいえる。その一方で、テロリズム「行為」すべてを批判するという点で国連参加国がまとまったことにより、対テロ措置を具体的にどう国際協力するのかという新たなテロ対策への方針が考えられるようになったともいえ、この点では国際協力に向けた国連の役割である各国

テンバー」のメンバー7名が、ミュンヘンで開催中だった夏季オリンピックの選手村を襲撃、イスラエル代表選手団11名を人質に立て籠った。犯行グループは選手村を襲撃し2名を殺害した後、イスラエル政府に対し、同国に収監されているパレスチナ人234人の釈放を要求した。これに対し、西ドイツ政府は、自国民救護のために出動準備をしていたイスラエル軍特殊部隊の介入を拒否して自力解決を選択。最終的に警察との銃撃戦になり、3名を逮捕するも犯人8名のうち5名、人質全員と警察側数人（脱出機の操縦士及び警官1人）が死亡する最悪の結果となり、ミュンヘン・オリンピックは一時中止となった。

¹⁰ 前掲注7

¹¹ 前掲注7

¹² 外務省『外交青書 我が外交の近況 1987年度版（第31号）』「第6章 国連における活動とその他の国際協力 第8節 国際テロ」

¹³ 前掲注7

のテロ対策のハブとしての役割は果たしたと考える。そしてその後も国連はテロ対策諸条約への署名と批准を加盟国に要求している。

以上のように国連ではかつては東西対立、現在では先進国と新興国の考え方の違い、パレスチナ問題など様々な国際的な問題があることを背景として、テロリズムの定義をはっきりとした形では規定していない。しかしその一方で、「いかなる場所で、誰によって行われても、テロリズムのあらゆる行為、手法、実施を犯罪として無条件に非難する」として、各国の判断に任せている部分はあるものの、テロリズム行為自体の定義づけは行われていると考える。つまり、国連はテロリズムそのものではなく、テロリズムによって引き起こされる行為を非難することによって、各国ごとに混在するテロリズムの定義に立ち入ることを避け、同時にテロリズム行為を非難することでテロ対策自体は各国に委ねている立場をとっている。

2. EUでのテロ定義に向けた取組

次に近年、イスラーム国へのローンウルフの加入やソフトターゲットへの攻撃、移民の受け入れによる国内での宗教対立の顕現などを原因とするテロが発生しているEUでのテロ定義の成立過程とその内容を確認する。

従来のヨーロッパにおけるテロ¹⁴とは、各々の国で発生するテロであり、各国がそれぞれの対応をすればよいものであり、国際協力はあるとしても非常に限定的で積極的には行われていなかった¹⁵。しかしながら、近年のイスラーム原理主義やその他によって扇動されたテロは各国では対応できない規模になっており、これまでの各国主体のテロ対策が通用しなくなっている。その理由は、①多くの国が参加しているEU内でのヒト・モノ・カネ等の移動が自由であり、かつそれをテロ組織も利用しているから、②二重国籍の弊害¹⁶ともいえる移民が主体のテロが行われ始めているため、犯人の特定が困難であること、③従来は明白な目的を達成するための手段としてテロが行われていたが、現在はテロが目的になっているこ

¹⁴ 特にフランスではフランス革命以降、単発で爆破テロなどが発生しているため、国内法にテロ対策法が従来から作られていた（新井誠「フランスにおけるテロ対策法制とその変容」p. 94、大沢秀介・新井誠・横大道聡『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—』株式会社弘文堂 2017年）

また、イギリスでもテロ対策法としての慣習法による共謀罪が、国連が動く前から存在していた

法務省 HP「共謀罪についての各国の制度」<http://www.moj.go.jp/content/000003507.pdf>（令和3年1月20日最終閲覧）

¹⁵ 大道寺隆也「EUのテロ対策における「二重のリスク」と「連帯」：《テロ発生リスク》と《権利侵害リスク》」早稲田大学大学院政治学研究科『早稲田政治公法研究（110）』早稲田大学大学院政治学研究科 p. 1-15 2015年

¹⁵ 中林 啓修「対テロ協力の概念と制度発展：欧州における対テロ協力を中心に」慶應義塾大学湘南藤沢学会『Keio SFC journal 5(1)』 p. 74-97 2006-09

¹⁶ 堀口悟郎「テロ行為を理由とする国籍剥奪」p. 112-116 前掲注14

と、④移動や金品の移動の自由は保障されているが、その一方で司法管轄は各国のままであること、などがある。また④については、警察も動けるようにとの各国間で自由に移動できるような政策が打ち出されたが、司法権の許可がなければ難しく、かつ発行に時間がかかることもあり、効果は少ない¹⁷。つまり、テロの発生目的、実行者が従来と異なり、犯人や目的の特定が困難になり、さらにEU内を自由に逃亡されるのにもかかわらず、警察がそれを追いかけることがEUのテロ対策の問題である。

EUでのテロ対策の議論がなされ始めたのは、1970年代であったが、この頃のテロ対策は欧州政治協力の枠組みの下に、各国のテロ対策担当者が定期的な会合を持つトレビグループが設置されるにとどまり、その目的も民族テロ、極左テロの情報交換にとどまっていた。つまり、1970年代のEU諸国でのテロ対策とは各国のテロ対策を強化するための手段として1つの場に集まり、各がどのような対策をし、どのような効果を得られたのかを確認するための情報共有が目的としていた。これに関しては、情報共有を行おうとしている点では評価するが、各国が持ち寄る情報量や質の差があり、また内容も1カ国内で起こる問題を対象としているため、効果的なテロ対策に向けた情報共有の場であったかは判断できない。

また、1993年にもマーストリヒト条約¹⁸で、共通外交安全保障政策、内務・司法協力をEUの政策領域と定め、COTER とテロワーキンググループを設置し、テロ対策情報共有の試みがなされたが、これも各国の担当者が協議を行うに限っており、具体的な機能はなく、共有通貨の導入や銀行の創設など様々な課題の1つとしてテロ対策が取り上げていたにすぎず、テロ対策を主に行っていたわけではなかった。その後、1997年には1985年の人の移動の自由を保障することを目的とするシェンゲン協定¹⁹がアムステルダム条約²⁰で

¹⁷ 中林 啓修「対テロ協力の概念と制度発展：欧州における対テロ協力を中心に」慶應義塾大学湘南藤沢学会『Keio SFC journal 5(1)』p. 74-97 2006-09

¹⁸ 欧州連合（EU）創設のための基本条約。91年12月にオランダ南部マーストリヒトで開かれた首脳会議で合意し、92年2月に調印、93年11月に発効した。正式名称は欧州連合条約。欧州共同体（EC）の統合をさらに深めるため、共通通貨の導入や欧州中央銀行（ECB）の創設、欧州議会の強化を規定。共通の外交・安全保障政策や司法協力も盛り込まれた。（2017-02-08 朝日新聞 朝刊 1外報）

¹⁹ 加盟国内の国境検査を廃止する協定であり、経済活動の円滑化を目的としている。一方でテロ対策における問題点として、この協定加盟国内にテロリストが侵入した場合、移動の自由が阻害できないため、補足するのはほぼ不可能であると指摘されている。

（外務省 「サンマリノ」 http://www.anzen.mofa.go.jp/m/mbimmigration_285.html（令和2年12月20日最終閲覧））

（「パリ同時テロから1年、再発防止策見えず 移動の自由ジレンマ」日経新聞2016年11月14日朝刊 https://www.nikkei.com/article/DGXLASGM14HC6_U6A111C1FF8000（令和2年12月18日最終閲覧））

²⁰ 国際安全衛生センター「アムステルダム条約」

<https://www.jniosh.johas.go.jp/icpro/jicosh-old/japanese/country/EU/topics/ams.htm>（令和2年12月18日最終閲覧）

EUの枠組みに入ったが、アムステルダム条約も元は1993年のマーストリヒト条約の強化が目的としている。これに関しては、シェンゲン協定で、人の自由な移動が保障されたにもかかわらず、EU全域を統括する法執行システムがないため、テロ対策が問題になることを見越して、協定では SIS を設置し、各国の情報共有を可能にしている点は評価できる²¹。しかし、その一方で、問題発生の可能性を予測して対応策を準備していたのがシェンゲン協定であり、この協定がEU全体に組み込まれたのがアムステルダム条約のため、システム自体に新たな点は少ないともいえる。また、ここで取り入れられたシェンゲン情報システム²²も一定以上の効果を上げており、越境犯罪発生可能性を抑えている²³が、各国の能力差や情報共有の遅さ、各国法制度のずれや各国のテロ対策の重要度が異なるため、十分な効果とは言えず、さらにテロリストはこの穴を利用するため効果が薄れている。つまり、情報システム自体は越境犯罪の可能性を抑えるという点では制度として評価できるが、各国のテロ対策の足並みを揃えるという実質的效果としては薄いといわざるを得ない。

その後、9.11後、EU内でもイラク戦争をきっかけとして、テロ対策に向けた取組み方針に、①大西洋主義と欧州主義に意見対立があったこと、②既存の加盟国と新規加盟国の対立といった亀裂が生じた。それを解決するために採択されたのがソラナペーパーである。ソラナペーパーの特徴として平和的解決を求めるソフトな安全保障がある。全体での統一したテロの定義の検討は困難であったとしても、行為を取り締まるテロ対策ならば、統一して見解、方針で進められるとの考え、また新加盟国への行政組織の腐敗や国境管理の甘さを強化するように強調する意図も既存の加盟国にはあり、各国が空中分解しそうな安全保障戦略をつなぎとめるための綱としてテロ対策が用いられるようになり、EUにおける安全保障とはテロ対処のことを指すようなニュアンスも持つようになった。つまり、テロ対策でしかEU全体の一致した安全保障政策がまとめられなかったため、それを強調するしかなく、テロ対策を通じて新加盟国にも安全保障対策の徹底を促せなかったとも言え換えられる。これに関しては、国連と同じくテロの定義づけを行えなかったという点では問題があるが、その一方でソフトな安全保障であったとしてもEU全体に対策徹底を促せたという点で評価できる。

EU全体の安全保障としてのテロ対処に拍車をかけたのがマドリッド²⁴とロンドンのテ

²¹ E Uropean Commission Migration and Home Affairs 「Schengen Information System」 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en (令和3年1月19日最終閲覧)

²² 前掲注7

²³ 松本宏之「日本の港湾に関するセキュリティ対策：制限区域(水域)の現状と問題点」山県記念財団『海事交通研究 -63-』2014年p. 44 <https://www.ymf.or.jp/wp-content/uploads/63-6.pdf> (令和年12月17日最終閲覧)

²⁴ マドリード列車爆破事件：2004年3月11日午前7時30分（日本時間午後3時30分）頃、スペインの首都マドリード中心部の三つの駅で四つの列車が10分の間に次々と爆弾が破裂、車両は大破した。通勤通学客でのラッシュ時間を狙った卑劣なテロで、これまでに200人の死亡が確認され、約1500人が重軽傷を負った。爆弾は、バックバ

ロ²⁵である。それまでは、テロリストの目的はアメリカへの攻撃であり、ヨーロッパは関係のないものと認識されていたが、この2つの事件でヨーロッパ各国も自分が対象となり、自らの問題としてテロ対処をしなければならないことを明確に認識した。これらのテロで示唆された問題としては、①外国籍ではない自国民が起こしたテロであること、②テロリストネットワークの広域的な発展、③社会的規範との軋轢がある²⁶。

①については、今までは外国籍のテロリストが主であったため、国境警備や国外追放で対処できていたが、できなくなったこと、また国内における移民の受け入れやそれに伴う国籍取得などの社会統合の問題を解決しなければ、テロの発生を抑止できないことにある。つまり、今までのやり方では防ぐことができないテロリストが、容易に解決できない問題の解決を訴えてテロを起こしており、テロの発生原因を解決できないとも言い換えられる。

②に関しては、国をまたいだ広域的なネットワークをテロリストが構築し、一国では問題を解決できないことが明らかになった。その結果、伝統的な各国それぞれの警察や内務省が対応する方法では対応できないことが認識されただけでなく、テロ対処のためにはヨーロッパ全体での協力が必要とも確認され、テロリストの手法が国際的に進化しているのであれば、追う側もそれに見合った対処が重要ということが理解されるようになった。

そして③については、移民系住民がテロリストになったことでテロ対策として移民を拒否することになるのであれば、これまでヨーロッパ全体の政策として進めてきた移民の受

ッグに入れた工事現場などで使用されるダイナマイトを、携帯電話で起爆させる遠隔起動型と見られている。アセベス内相によると、三駅で四つの車両内や駅近くの路上など、計13ヶ所に爆弾が仕掛けられていた模様。そのうち10発が爆発し、不発だった3発は治安当局が処理したと発表。爆発はマドリード中心部にあるアトーチャ駅構内の無人の列車で始まった。その直後、構内に到着しつつあった別の乗客を満載した列車内3カ所で爆発したという。スペインでは14日に総選挙の投票を控えているが、主要政党は選挙運動の中断を表明した。政府は11日から3日間を服喪期間とすると発表し、全国民にテロ組織との闘いを呼びかけた。この事件を受けて、世界中の市場で株価大幅下落となった。(防災システム研究所「スペイン同時列車爆破テロ事件」 <https://www.bosai.co.jp/spaintero.htm> (令和2年12月18日最終閲覧))

²⁵ ロンドン連続爆破事件：2005年7月7日朝のラッシュ時に、ロンドン地下鉄3カ所と2階建てバスが同時に爆破され、自爆犯4人を含め56人の死者と、約700人の負傷者を出した事件。2週間後の21日に2度目のテロが発生した。7月末には2度目の事件の実行犯とされた容疑者4人が全員逮捕された。同年9月1日、中東の衛星テレビ・アルジャジーラが最初のテロで自爆したモハメド・サディク・カーン容疑者とされる男がテロを予告するビデオを放映、ビデオには国際テロ組織アルカイダのナンバー2であるザワヒリ容疑者も映っており、これが犯行声明の映像だとされている。テロは、主要国首脳会議(グレンイーグルズ・サミット)開幕直後に起き、親米外交政策をとるブレア政権に対する脅迫が目的だったとされている。7月22日にはイギリス警察当局の過剰警備の結果、テロ事件とは無関係のブラジル人が誤認で射殺される事件も起こっている。(渡邊啓貴 駐仏日本大使館公使 / 2007年)

²⁶ 鈴木一人「欧州連合(EU) 対テロ戦略は統合できるか?」 p. 35 広瀬佳一・宮坂真史編著『対テロ国際協力の構図—多国間の連携の成果と課題—』ミネルバ書房 2010年

け入れや差別撤回と矛盾する。つまり、政府の方針として従来通り、国際的責務、人道的にも移民は受け入れなければならないが、その移民がテロを起こして自分たちの生活を脅かすことが挙げられるため、自国民からの理解が得にくく矛盾を抱えることになる。例えば、フランスでは国籍取得時に過去10年テロ行為にかかわっていないかを確認、二重国籍者は有罪確定の時点で国籍剥奪処置がとられるなど、かなり慎重な運用の下で行われている²⁷。これに対してアメリカでは、従来の捜査の要件よりもかなり範囲拡大かつ基準を下げ、かつそのプライバシー侵害はテロ対策のためには仕方がないとする法律である愛国者法の成立があった。しかしながら、ヨーロッパでは個人の自由やプライバシー保護が重要な価値として位置づけられていたため、制限すべきではないかとの声があった²⁸。この問題に対処するためにEUとしてははじめて対テロ戦略を発表し、この発表が現在のEUテロ対処の基礎となっている。

次に、この発表によってなされたEUのテロの定義を確認する。対テロ戦略(CTS²⁹)では、各国によって事情が異なることから、テロリストを行為によって判別する方法をとっている。CTSのテロの定義によれば、「国家や国際機関に対し、その人口を脅かし、政府や国際機関に何らかの行為を強制する、ないしは行為をやめさせることを強制し、政治的、憲法的、経済的、社会的構造を不安定化させ、破壊することを目的とする行為」をテロと規定し、テロリストではなくテロ行為を定義することで、各国間での差異をなくそうとしている。これにはテロ行為が実際に発生しない限り、取り締まれず、未然防止ができないという問題がある³⁰が、発生した段階での対処を目的としていれば被害が重大化する前に止めることができるため、事後的な対応とならざるを得ないと言えよう。

以上のようにEUでは当初は各国間の情報共有を目的とする組織が形成され、各国が自国で行っているテロ対策やテロ組織の情報を持ち寄る交流の場があり、その中の情報システムは越境的犯罪行為を取り締まるという点では一定の効果をあげていた。しかしながら、それを取り締まる側の体制や扱う方法によって、テロ組織にむしろ有利な状況を生み出すことにもつながっていた。その後9.11をきっかけとしてソフトな安全保障を目指す方針が完成されたが、それに関しても移民を受け入れるという人道的な問題と、その移民がテロを起こしたり、それに伴う国籍問題などの解決を目指す自国にルーツのある人物によるテロが増加し、各国の事情に合わせたテロ対策をとらざるを得ないという国連と同様の問題を抱え込んでいた。

しかしその一方で、国連が、テロ行為を「いかなる場所で、誰によって行われても、テロ

²⁷ 前掲注14

²⁸ 前掲注14

²⁹ 大道寺隆他「EUのテロ対策における「二重のリスク」と「連帯」《テロ発生リスク》と《権利侵害リスク》」早稲田大学大学院政治学研究科『早稲田政治公法研究(110)』p. 1-15 早稲田大学大学院政治学研究科 2015年

³⁰ IIHOJPHP「アラブ連盟」<https://www.iiho.jp.org/arab-league> (2020年10月3日最終閲覧)

リズムのあらゆる行為、手法、実施を犯罪として無条件に非難する」として結局テロリズムとは何かに触れなかったのに対し、EUでは各国の判断に任せている部分はあるものの、「国家や国際機関に対し、その人口を脅かし、政府や国際機関に何らかの行為を強制する、ないしは行為をやめさせることを強制し、政治的、憲法的、経済的、社会的構造を不安定化させ、破壊することを目的とする行為」をテロリズムであると規定していることに関しては、国連と異なり、ある程度のテロリズムが発生する要因を特定しているという点で評価できる。

3. 中東諸国の取組み

次に近年、EUやアメリカと異なり、むしろテロリストの出身国となることが多かった中東諸国でのテロ定義の成立過程とその内容を確認する。

9.11以降、テロ実行犯の出身国であるアフガニスタンをはじめとしたアラブ・イスラーム諸国は、国家支援テロであったり、それに近いテロリストへの支援を行っているテロの温床との批判を受けた。また、テロ対策に関しては他国との関係性や各国内での価値観の相違によりばらつきが大きいいため中東諸国のテロ対策を総括することは難しい。例えばA国は欧米諸国に輸出入を行っているために積極的な欧米よりのテロ対策が求められるが、B国はイスラーム教信者が多く、欧米との関係をそれほど重視していないなどの違いがある。これらの事情から、アラブ連盟及びイスラーム諸国会議機構(OIC)のテロ対策とはテロ対策協定の締結と法整備といった法的な枠組みを提供しているだけで、運用は各国の国内法に依拠している。つまり、目指すべき方針は示しているが、各国の事情に合わせてその運用はそれぞれに任している状態であるともいえ、各国の事情に合わせた柔軟な対応ができていない一方で、国家支援テロに近い国のテロ対策を取り締まれていないという問題もある。

アラブ連盟は、1945年にアラブ連盟憲章が調印されたことを受けて設立されたものである。当初の目的は加盟国の独立と安全を守ることであったが、1948年に第一次中東戦争が発生すると、パレスチナ問題への対応が最優先事項になった。現在の連盟の主たる目的は、加盟国間の関係強化と連携協力の調整、各国の独立と主権の擁護および各加盟国の状況や国益に対して加盟国が連携して検討を行うことにあり、文化や文明の違いを超えて国家間や人と人との理解と協力関係を改善することを目的にしている³¹。一方のOIC³²は、1968年にエルサレムの旧市街にあるモスクがユダヤ人によって放火されたことを受けて1969年に設立された組織であり、目的は①加盟国間のイスラーム的連帯の強化、②経済、文化、社会、科学分野での協力の推進と③イスラームの聖地を保護しパレスチナ人の権利と解放を支援することの2つである。

³¹ IIHOJPHP「アラブ連盟」<https://www.iiho.jp/arab-league> (2020年10月3日最終閲覧)

³² OICHP「History」https://www.oic-oci.org/page/?p_id=52&p_ref=26&lan=en (2020年9月5日最終閲覧)

次にそれぞれのテロ対策への取組みの背景を確認する。まず、共通点としてテロ対策については、パレスチナ人に対するイスラエルの行為をテロリズムとするところで一致し、また2000年に国連で開催されるテロリズムに関する会合に焦点を合わせて1990年半ばからは加盟国間での話し合いを始めた。テロ行為については、1980年からは加盟国内でのテロが発生、1990年からは加盟国出身者によるテロも開始されていたことから、これらへの対策をとることを目的とした。まず、アラブ連盟に関しては、第1次中東戦争³³の発生に伴い、イスラエルからパレスチナを解放し、アラブ諸国の安全を確保することが最終目標となり、1967年のイスラエルの動向からさらにその傾向が強化された。そこで以下ではその後のアラブ連盟の活動についてその後のテロの定義に至った過程を確認する目的で概観する。

まず、1960年後半から1980年代の活動を紹介する。1967年のハルトゥームの首脳会議ではイスラエルと和平を結ばず、交渉せず、イスラエルを承認せずといった徹底的にイスラエルと敵対する採択をとり、それに続く1974年にはPLOをパレスチナ人の唯一かつ正当な代表として承認し、ここでもイスラエル人の存在は徹底して認めない立場をとった。これに関して、この時期のアラブ連盟は中東紛争を中心に議論していたが、1970年のヨルダンの黒い9月事件³⁴やレバノン内戦³⁵などの地域的な突発事件への対応も協議していたことから、1960年代後半からは中東紛争だけでなく、加盟国内で発生した事案の解決にもあたっていたことが確認できる。1980年から1990年代にかけては、中東紛争が下火になったものの、1981年のサダト大統領暗殺や1997年の外国人観光客へのテロなどエジプトを中心とする加盟国内で宗教観の違いによる過激派によるテロが発生するようになった。これを受けて1985年に開催された臨時首脳会議において国際テロリズムの項目が登場した。ここでは、アラブ共同体を守る原則にコミットし、アラブ占領地外でのイスラエルのテロを含むあらゆる形態及び種類のテロ、テロの温床を強く非難するにとどまり、1987年の首脳会議でも同様の非難がなされ、テロと民族活動、占領へ

³³ 第1次中東戦争とは、アラブ諸国とイスラエル間の戦争の呼称でありここでは、1948～49年の戦争を指す。

³⁴ 黒い9月…パレスチナ・ゲリラの一組織。1970年9月のヨルダンによるゲリラ弾圧にちなんで命名され、フセイン国王への報復を唱えて結成された。70年12月カイロでのヨルダン首相暗殺事件、72年9月ミュンヘン・オリンピック村襲撃事件、73年3月スーダンの首都ハルトゥームでのサウジアラビア大使館占拠事件などを起した。

³⁵ レバノン内戦…1975年～1976年に起きた、レバノンの内戦。複雑な宗派構成をもつレバノンでは、独立以来、人口比に応じてマロン派キリスト教徒が政治の実権を握ってきた。やがてイスラーム教徒が多数派となったが、キリスト教徒勢力はこれを認めず、対立が生じた。また、1970年にヨルダンを追われたPLOはレバノン南部に拠点を築いたが、これにレバノンのイスラーム教徒が結託する形で〈キリスト教徒対イスラーム教徒〉という対立の図式がつくられ、首都ベイルートを中心とする内戦に発展した。キリスト教徒勢力はシリアの援軍を頼み、戦闘は全土に拡大した。1976年10月アラブ首脳会議の調停で停戦。ベイルートはキリスト教、イスラームの両地区に分かれた。被災者150万人以上。

の抵抗権を同一視することを許容しない立場を示し、具体的な対応策などには触れていない。つまり、1980年代から90年代にかけての主要な課題は域内問題への対応であり、テロではなかったといえる。これに関しては、中東紛争という問題が解決に向かい始めた状況下では、域内の問題を解決することが優先されるのはアラブ連盟が目的としている加盟国間の関係強化と連携協力の調整、各国の独立と主権の擁護および各加盟国の状況や国益に対して加盟国が連携して検討や文化や文明の違いを超えて国家間や人と人との理解と協力関係を改善することに鑑みると致し方ないことであつたと考える。

1994年になると、テロ対策への取組強化を目的としたテロ対策に関するアラブ戦略が3か年計画で策定され、アラブ連盟でのテロ対策について進展があつた。しかしながらこの計画の内実はテロ対策を各国で行うように促すのみであり、各国任せのものに限られ、アラブ連盟が本格的なテロ対策を行うのは9.11以降となっている。

以上のことから、アラブ連盟の目的が加盟国間の関係強化と連携協力の調整、各国の独立と主権の擁護および各加盟国の状況や国益に対して加盟国が連携して検討を行うことから、アラブ連盟自体としてテロリズムの定義づけを行うことはなく、各国の自主性に任せた者となつていた。これについては、当初の目的から離れないこと、またアラブ連盟の中での対立が発生しないようにするためにも必要なことであつたと考える。

次にOICのテロ対策の過程を確認する。OICは首脳会議や外相会議での決議や声明を通して国際テロを非難し、イスラーム教を信仰する人がテロ行為をするという特に欧米諸国に根付いた考え方を強く否定し、抵抗権との区別を強調している。確かに西欧諸国から見れば、9.11をはじめとしたテロ実行犯の出身地域からイスラーム人はテロリストの考えが定着していること、またイスラエルを支持する国からすれば、イスラームが行っている行為はテロ以外の何物でもないため、それらの国の人にテロと抵抗権の行使の違いは分からない。また、この主張については、一方の方から見ればテロであっても、他方から見ればテロではなく、抵抗権に基づいた正当な権利行使行動であるという論理が成り立つ。この問題を解決するためには、双方の主張を受け入れ、第三者的立場から公平に判断する必要があるが、国連をはじめとした各団体を見ても現時点でそれが行える組織は、宗教的・文化的に完全に独立したものがないことから、抵抗権かテロかを第三者的立場から判断できるような組織は存在しない。

1981年と1984年の首脳会議の決議では、イスラエルによるパレスチナの領土及びアラブの占領地における市民へのテロを非難し、その後1987年には国際テロリズムを非難する声明を発表し、あらゆる犯罪的なテロ行為を非難する立場を示した。また、1991年には過激派による宗教テロが増加する中で宗教テロは認められないと明言し、国際テロリズムを起こすのはイスラームであるという考え方を非難するとしうえて、イスラーム域内でも宗教テロは認められないと宣言し、諸外国にイスラームがテロリストに直結することはないこと、そしてイスラーム自体も過激派によるテロは許容しないことを強調

し³⁶、イスラームも宗教テロは認めないことを諸外国に示した。

次に中東諸国のテロの定義を確認する。まず、アラブ連盟については、「人々の間に恐怖を引き起こすこと、人々に危害を加えて恐怖心をあおること、人々の生活・自由・安全を危険にさらすこと、環境を害し、個人または公的な施設や財産を侵害・占有・略奪すること若しくは国家の資源を危険にさらすことなど、どのような意図を伴うにせよ個人及び集団に対する暴力行為及び脅迫行為³⁷」をテロとしている。これについてはすべてのテロ行為を対象として目的の如何を問わないかなり広範なテロの定義であり、アメリカやEUのテロの定義に近い。これについては、抵抗権か否かという判断をどこで区切っているのかという根本的問題は解決していないものの、一方でアメリカやEUなどのその他の地域への歩み寄りを見せた国際協調的なものであると考える。

他方、OIC は、「人々の間に恐怖を引き起こし、怯えさせ、彼らの生活、自由、安全、権利を危険にさらすこと、環境、公的な施設や財産および私有財産を害し、それらを占領・強奪し、国民の資源や国家の施設を危険にさらし、安定、地域的な平和、政治的統一、独立国家の主権を脅かすことなどの個人あるいは集団的な犯罪計画を実行しようとするもので、どのような意図を伴うにせよあらゆる種類の暴力及び脅迫行為³⁸」をテロ行為であるとしている。ここから OIC もアラブ連盟も暴力によって人々に恐怖を与える行為がテロであるという根底認識、テロ行為主体に関しては曖昧でテロ行為は幅広いことが共通している。また、欧米諸国のテロの定義と比較すると、政治的テロや宗教テロ、国家支援テロに限らず、人々の間に恐怖を引き起こすものをテロであるとしていることが特徴的であり、かつ領地の一体化や環境も含まれているのに注目すべき点である。ただ、このテロ定義の問題点としてテロリズムと軍事行動の区別がある。上記で述べたようにテロは他者が決定するものでやっている本人は本人なりの正当化事由に基づいて行っている正当な暴力であることから、判断するものによってテロか正義かが変化することがある。この問題を解決するために、アラブ連盟と OIC ではテロとそうでない行為を分ける基準にも言及している³⁹。これは他のところでは見られなかったものであり、中東諸国に特徴的なテロ定義の方法である。

最後に「テロ犯罪行為」と「テロとはみなされない行為」の定義を確認する。アラブ連盟では、テロ犯罪行為とは締結国においてテロ的な狙いを実施するための、又は、国内法で処罰されるその国の市民、財産、あるいは国益に対するあらゆる犯罪あるいは計画とされており、テロ的目的にかかわる行為はテロ犯罪行為とされている。そしてこのテロ的な目的はすべての人々の間に恐怖をもたらす行為であるとして非常に広く範囲をとっている。これに対し、テロとはみなさない行為とは、外国勢力による占領、解放及び民族自決のための攻

³⁶ 江崎智絵「アラブ連盟・イスラーム諸国会議機構」広瀬佳一・宮坂真史編著『対テロ国際協力の構図—多国間の連携の成果と課題—』ミネルバ書房 2010年

³⁷ アラブ・テロ対策協定第1条第3項

³⁸ OIC 国際テロ対策協定第1条第2項

³⁹ 前掲注36

撃であり、別の手段による戦闘、政治的動機を伴う政治的犯罪もテロとは違うとされている。これに関しては攻撃された外国から見れば国家に支援されたテロ行為にもなり得るが、政治的意図を含む行為はアラブ連盟ではテロではないという矛盾が生じうる余地があり、結果として広くとったテロ行為の範囲を解釈次第で非常に縮小できるという問題が生じている。一方で、OIC もテロ犯罪行為を当事国で処罰されうるあらゆる犯罪への協力や実行、テロ的な目的への税制支援活動を含む組織的犯罪としながら、テロとはみなさない行為の中に政治的犯を含んでいることから、アラブ連盟と同様の問題をはらんでいる。

以上のように中東諸国では当初は域内での紛争などの問題を解決することを優先し、テロ対策を主たる課題にしていなかったが、9.11以降欧米諸国をはじめとする諸外国のイスラーム教を信仰するものがテロリストになるという認識を除去すべく、幅広い対象のものをテロと認識し、非難するという姿勢を見せた。しかしながら、その内実は、政治犯はテロリストと見なさない、外国勢力による占領、解放及び民族自決のための攻撃はテロではないと判断するなど、解釈次第で諸外国がテロリストとする人物がテロリストとして処罰されない危険性もはらむものであった。これに関しては、宗教的、文化的背景から自身の立場を正当化また自身の立場を守るためにも必要な定義であったのだと考える。

4. アメリカにおけるテロの定義

次に9.11以降テロの定義が広義になっているアメリカのテロの定義を確認し、日本やその他地域との認識の相違を明らかにし、本来的にアメリカがどれほどの対策、どのような対象を規制しようとしているのかを検討する。はじめに合衆国法、最も広範なテロリズムの定義である大統領令、9.11以降に制定されたテロ対策のための特別措置法である現在の愛国者法を確認する。

合衆国法典第22編第256f条(d)項では、国際テロリズム、テロリズム、テロリストをそれぞれ「2以上の国の市民または領土を巻き込むテロリズム」、「準国家的集団または諜報部員によって非戦闘員に対し事前に計画された政治的な動機を有する暴力」、「国際テロリズムを実行する、または国際テロリズムを実行する下位集団を持つすべての団体」と定義している。つまり、合衆国法典では、テロリズムとは政府以外のものによって非戦闘員である一般人に対して行われる政治的動機を持つ計画的な暴力であると言い換えられる。また第18編第2331条では国際テロリズムに関して、さらに具体的に、「合衆国もしくは各州刑法に違反するか、合衆国もしくは各州管轄地内で行ったとき、犯罪行為となる暴力行為もしくは生命に危険をもたらさうる」行為で、「民間人を脅迫し、または威圧すること」、「脅迫または威圧により政府の政策に影響を与えること」、「大量破壊、暗殺、誘拐または人質を取る行為によって政府の行動に影響を与えること」を目的として主にアメリカの領域的管轄外で行われるものと定義している。つまり、ここでもテロとはあくまでも政治的意図を持って行われるものに限定されて上記で確認したEUやOICがイデオロギー的、宗教的なものを含有していたのに対して政治的なものだけにとどまっているのはかなり狭い範囲

を対象としている。

一方で大統領令第13224号第3節ではテロリズムを①暴力行為または人の生命、財産もしくは施設にとって危険な行為を含み、かつ「民間人を脅迫し、または威圧すること」、「脅迫または威圧によって政府の政策に影響を与えること」、「大量破壊、暗殺、誘拐または人質を取る行為によって政府の行動に影響を与える」ことを意図しているものと定義している。ここでは合衆国法典とは異なり、テロとされる行動（人に危害を加え、政府の政策に影響を与えることなど）条件さえ満たしていれば、テロリズムと認識される余地があり、かなり広く定義されている。これに関しては、行動を見ることで人種差別や宗教的な区別が産まれないという利点はあるものの、政府の判断によっていかようにもテロが定義できるという点で権利の濫用が発生する恐れがある。

最後に現在の愛国法第802条で、テロリズムは、①合衆国もしくは各州刑法に違反する人の生命に危険をもたらす行為および、②民間人を脅迫しまたは威圧すること、脅迫または威圧により政府の政策に影響を与えること、大量破壊、暗殺、誘拐または人質をとる行為によって政府の行動に影響を与えることを意図するものと定義されている。つまり、現在の愛国法は大統領令に非常に類似したテロの定義を持つため、ここでも大統領令と同じく、権利濫用の危険性が指摘できる。以上のようにアメリカでは政治的目的を持つものをテロとする定義と、目的は限定せずに行動を持ってテロを定義しようとする2つの主張があり、現在でも統一された見解は存在しない⁴⁰。この理由としては、他の地域のように宗教的なもの、イデオロギー的なものを含めたすべてをテロにした場合、9.11以降アメリカ同時多発テロへの報復としてアメリカがタリバン政権に対して行った軍事行動や経済的制裁が、タリバン政権から見た場合はイデオロギー的な意味を持った国家テロになるため、そこまで厳格にできないことが考えられる。

次に実務上での定義がどのようなものかを確認する目的で、CIA、FBI、テロ定義を取り上げる。米国中央情報局（CIA）では、テロリズムを、「確立された政治権力に賛成であれ、反対であれ、政治的目的のため、個人又は集団によって行われる脅迫若しくは暴力行為であって、直接の犠牲者より大きな目標グループに衝撃を与え、若しくは威嚇することを意図する行為」であるとしている⁴¹。これについては、上で確認した中でも、特に政治的目的を持って行われたものをテロであると見なす点で合衆国法典に近いと考えられる。しかしながらこの定義の場合、合衆国法典の場合と同じくイデオロギー的なものや宗教的なものを

⁴⁰ 皆川誠「「テロリズムの定義」に関する国内法および国際法の動向」『早稲田大学社会安全政策研究所紀要（9）』p. 115-141 2016年 早稲田大学社会安全政策研究所、阿久津正好「諸外国及び我が国の法制における「テロ」の定義について（下）」『警察学論集60（1）』p. 39-72 2007年 立花書房

亀井源太郎「テロリズムの定義と刑事法」『法学研究 91（5）』p. 1-33 2018年 慶應義塾大学法学研究会

⁴¹ 上掲注40

規制・対策が十分にとれず問題がある。一方で、米国連邦捜査局（FBI）は、「政治的又は社会的な目的を促進するため、政府、国民又は他の構成部分を威嚇し、強要するべく、人又は財産に対して向けられた不法な武力又は暴力の行使」をテロと見なしている⁴²。先ほどのCIAの定義よりも社会的なものが含まれている点で広く、大統領令に近い定義づけがみられる。しかしここでも、宗教テロやイデオロギー的なものに基づくテロは含まれておらず、その点では自身の行動の正当化ができないことを理由としても、テロ対策には不十分であるといわざるを得ない。

以上のようにアメリカ国内では、合衆国法典、大統領令、愛国者法でそれぞれテロの定義が出されており、実務上でもCIAとFBIでは異なる定義を出している。これを踏まえ、国際的なテロ対策の窓口であるという点で対外的なテロ対策を担っている国務省の『国際テロリズムの動向 2003⁴³』によれば、アメリカには「普遍的に認められたテロリズムの定義はない」とされており、その一方で対外的には「米国政府は1983年から、テロリズムの統計および分析を行うため、合衆国法典第22編第2656f条に規定されているテロリズムの定義を採用して」と述べている。つまり、前述したように、アメリカの9.11の攻撃以降の要請を受けて様々な国や地域がテロの定義やテロ対策を精力的に行ってきたにもかかわらず、アメリカでも未だに統一したテロ定義が確立されていない。これに関しては、何を指針にして各国がテロ対策に取り組めばいいのか不明であるという点で問題があり、これが世界的に統一した見解ができていない理由である。

アメリカのテロの定義で唯一共通しているところは、民間人を脅迫し、または威圧することによって政府の政策・行動に影響を与えることが重視されるところがある。そこに加えて統一的な見解として宗教的、イデオロギー的なものを含まずにいるのは、様々な背景を持つものが集合して生活を営んでいるアメリカの社会背景により、差別につながるからという理由の他にも、9.11以降自分たちがタリバン政権に対して行った報復行動が民間人を巻き込んでいる点で無差別的なものであり、別の視点から見れば国家テロに類するものであると考えたこともあると考える。後者の理由の場合、実行する人物の考え次第でそこにいたものはすべてテロリストであると見なすに近い行動をとれるということであり、これにかんしては、政府の考えに従わないものをすべてテロリストとして処罰できるという余地を残すものであることから危険であり、また自身の国家テロに近い行為を正当化する理由にも用いられるという点で批判を免れない。

5. 日本におけるテロの定義

⁴² Hearings on Domestic Security Measures Relating to Terrorism Before the Subcommittee on Civil and Constitutional Rights of the Committee on Judiciary, House of Representatives, 98th Congress, February 8 and 9, July 1986. pp. 25-26.

⁴³ U.S. Department of State, Pattern of Global Terrorism-2003, p. 8.

日本で従来から発生するテロは、日本赤軍などをはじめとする左翼的なものが主流であったことから、テロは犯罪の一種として考えられることが多かった。そのため、9.11が発生するまでは明確なテロの定義づけが行われることはなかった。よって以下では、アメリカによってテロ対策が世界各地で実施されるようになった9.11以降の日本でのテロの定義を確認する。

日本で明確な「テロ対策」という言葉が登場したのが、2001年10月8日、総合的かつ効果的な緊急テロ対策を強力に推進するために閣議決定された「行動計画2003」である。この計画では、緊急対策本部等が主体となって国民の安全確保のための警戒警備体制の強化、外国に在留する邦人の安全の確保と対比の支援等を行うことを目的として、7つの緊急対応措置が決定されている。この計画自体は内閣が出しているものの、計画実行者は緊急テロ対策本部等になっており、政府としてテロ対策方針は打ち出していない。テロ対策を行う機関に権力を渡すことになる点については、監督者がいないという点で問題があるが、迅速かつ確実な対策が急務であったことを考えると適切な判断であったと考える。

この2003年の行動計画が改善されたのが、2008年の「行動計画2008」である。この計画は、2003年からの引き継ぎ事項に加え、犯罪のさらなる減少と国民の治安に対する不安の解消による真の治安再生の実現を目標として犯罪対策として全般的な一覽性を有しており、また会議主体が、緊急テロ対策本部や推進本部から内閣総理大臣主宰の犯罪対策閣僚会議という上院会議体にシフトし、テロだけにとどまらない様々な犯罪にも着目するようになった。しかしここでも、テロは犯罪の一部であるとの考えは変わらず、テロも厳格な刑事手続の中で検討されるべき課題であった。つまり、2008年以前は基本的に2003年の行動計画を基にしつつも徐々にテロ対策に向けた方針に移行しているが、この原因としては国際化の進展や国際テロの手段の多様化による日本での被害発生可能性の増大があると考えられる。ただし、他国とは異なり、日本においてはあくまでもテロは1つの犯罪類型であり厳格な刑事手続の下に置かれているという位置関係を崩すことはなかった。

その後、2008年のサミット開催に合わせてテロの未然防止を目的とする包括的なテロ対策基本法が提案された。この法律が想定しているのは、一定期間の拘束や強制退去、家宅搜索、通信傍受等の強制捜査権の行使であり、テロ対策を実施するための具体的な捜査範囲の決定や実施するための法制度を整備することを主目的としていた。ここでのテロの定義は「集団が政治的な目的で計画的に国民を狙って行う暴力行為」であり、つまり計画的な暴力をもって自身の政治的主張を行う行為をテロと定義しており、イギリスやアメリカ、フランスの他、OIC諸国とも類似したものとなっている。これに関しては国際的なテロ対策が求められている中で、国際的な流れに乗ったことがこの定義になった要因と考えられるが、上で見たように定義化については各国で差があり、この定義は一元的正しいとはいえない。実際にこの法律は、①欧州を中心に頻発する個人もしくは集団による国際テロが日本で発生することが少ない、②そもそも民族的に比較的にとまっているためホームグロウンテロリストが少ない、③本格的な包括的で単一のテロ法を作るべきとの世論があったことを

理由に制定されていない⁴⁴。この中では国際テロが少ないことが一番の理由であると考えますが、国際化が進展し、法整備が急がれる状況において、こまごまと法律を作ると各法律間での定義や対象範囲等の調整が困難なものになり、迅速な対応ができないことも事実である。ただ、単一かつ包括的にするとすべてが法律で対応する必要が生じ、監視する法律がなく権限濫用が起きやすいとも考えられるため、明確かつ具体的、必要最低限のテロ定義にすることで、捜査機関による法律の濫用やプライバシーの侵害、冤罪を防げる総論的なテロ対策法を枠組みとして作成し、その枠組みの中で個別具体的な法律を制定するのが望ましい。

次に具体的な単一的テロ対策法の中でのテロリズムの定義を確認する。日本では3つの法律によってテロリズムの定義が示されている。

第一に武力攻撃事態等対処法22条の緊急処理事態の定義がテロの定義であるという主張がある⁴⁵。ここでいう武力攻撃事態とは、「武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態又は当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態⁴⁶」を指す。しかしこれに関しては、緊急処理事態は武力攻撃処理事態との関係で定義づけられているため、テロリズムの定義ではないという批判がある⁴⁷。確かに武力攻撃事態等対処法の目的⁴⁸は武力攻撃からの対処であり、武力攻撃とは日本に対する外部からの攻撃を指しており、外国からの攻撃を企図していると考えられ、ここに置いて先ほど確認したように日本のテロの定義が、政治的目的達成のためのものであれば武力攻撃というよりはテロは暴力に当たる。

第二に、テロ資金提供処罰法では、テロに関して、「公衆等脅迫目的の犯罪行為」とは、公衆又は国若しくは地方公共団体若しくは外国政府等（外国の政府若しくは地方公共団体又は条約その他の国際約束により設立された国際機関をいう。）を脅迫する目的をもって行われる犯罪行為であり、具体的には次の①～⑥の行為を指す⁴⁹。それは、①人を殺害し、若しくは凶器の使用その他の他人の身体に重大な危害を及ぼす方法によりその身体を傷害し、又は人を略取し、若しくは誘拐し、若しくは人質にする行為、②航行中の航空機を墜落させ、

⁴⁴ 大沢秀介「日本におけるテロ対策法制とその変容」 大沢秀介・新井誠・横大道聡『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—』株式会社弘文堂 2017年

⁴⁵ 辻貴則「わが国のテロ対策の現状と今後の展開」前掲注44、山本一「テロリズム対策と日本法の諸変動」東京大学社会科学研究所『社会科学研究 59(1)』p. 83-104 2007年

⁴⁶ 武力攻撃事態等対処法22条

⁴⁷ 前掲注45

⁴⁸ この法律は、武力攻撃事態等への対処について、基本理念、国、地方公共団体等の責務、国民の協力その他の基本となる事項を定めることにより、武力攻撃事態等への対処のための態勢を整備し、併せて武力攻撃事態等への対処に関して必要となる法制の整備に関する事項を定め、もって我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に資することを目的とする（武力攻撃事態等対処法1条）

⁴⁹ 前掲注45

転覆させ、若しくは覆没させ、又はその航行に危険を生じさせる行為、③航行中の船舶を沈没させ、若しくは転覆させ、又はその航行に危険を生じさせる行為、④暴行若しくは脅迫を用い、又はその他の方法により人を抵抗不能の状態に陥れて、航行中の航空機若しくは船舶を強取し、又はほしいままにその運航を支配する行為、⑤爆発物を爆発させ、放火し又はその他の方法により、航空機若しくは船舶を破壊し、その他これに重大な損傷を与える行為、⑥爆発物を爆発させ、放火し、又は重大な危害を及ぼす方法により、これを破壊し、その他これに重大な損傷を与える行為の6点である。つまり、人質やハイジャック、シージャック、爆発物による建物の爆破等の公衆等脅迫目的を持って行う行為がテロ行為であるとしている。これに関しては、国連の挙げている各テロ対策条約の要請を確実に実行しようとしていると考えられるが、対象範囲が広いのはその後の権限濫用や無差別的な対象拡大の危険性から行うべきではないと考える。ただし、公衆等脅迫の目的をもって行う「行為」をテロと定義しようとしたことに関しては、他国との関係や国際的な潮流から見れば評価できる。

第三に特定秘密保護法12条2項1号ではテロリズムを「政治上その他の主義主張に基づき、国家若しくは他人にこれを強要し、又は社会に不安若しくは恐怖を与える目的で人を殺傷し、又は重要な施設その他の物を破壊するための活動」としている。つまり、ここでのテロリズムとなり得る目的とは、政治的目的、イデオロギー的目的、宗教的目的を含んでおり、それらの目的をもって行われたすべての破壊行為がテロ行為になるとしている。これに関しては最も国際的な要請にこたえたテロの定義ではあるが、②と同じく対象範囲が無制限に拡大する恐れはある、また政治的意図を含む行為がどの程度の政治的意図を含んでいるのかが条文を確認する限りでは判断できないことが問題である。

以上から、日本でのテロリズムの定義は範囲の広さの違いはあるものの、おおよそ他の地域や国と同じく、集団が政治的な目的で計画的に国民を狙って行う暴力行為であるとし、直接的にテロリズムの定義を示すのではなく、テロ行為を定義し、テロリズム的行為を批判するにとどまっている。これは他の省庁のテロリズムの定義でも同様で、例えばテロ対策の中心を担っている警察庁でも、警察庁組織令第三十九条で、「テロリズム（広く恐怖又は不安を抱かせることによりその目的を達成することを意図して行われる政治上その他の主義主張に基づく暴力主義的破壊活動をいう。）」と規定している。

ここで第I章のまとめとして本論で取り扱うテロリズムとは何かを定義する。上記で確認したように国連やEU、テロ実行犯を多く排出してきたイスラーム諸国、国際的なテロ対策の先導となっているアメリカ、それに付き従う日本でもテロの定義は確立されていない。そもそもテロ対策が必要な理由は、テロによって社会日常生活が脅かされないことによって社会的法益⁵⁰を最大化し、国民の生活が脅かされないようにするためであると考えられる。テロが発生した場合、身体的・精神的に深刻な被害が国民に与えられるだけでなく、経済的な

⁵⁰ ここでの社会的法益は、民主主義的な行動をとることができる社会の確立であり、かつテロを起こさずとも自分の意見を主張できる社会の実現するために必要な利益であるとする。

損失も著しい。それを阻止するためには、捜査機関への権限委譲は仕方がないが、アメリカの愛国者法ほど広い対象範囲にした場合、国民の権利が不当に侵害される恐れがあるだけでなく、テロを防止するためという大義名分の元、捜査機関の権利を傘にした暴走が発生する危険性が高い。このようなことは必ず防止しなければならないが、それでも中東諸国のようにすべての行為をテロとしていうように見せて、実は自分たちの解釈の持ちようによってテロリストを保護できるようなものでは国際的責務を果たしているとはいえない。したがって本論でのテロ定義は、ヨーロッパに近い立場をとる中東とアメリカの間でかつ社会的法益を最大化するためにテロ行為は防止しなければならないとの考えから、「宗教的、政治的、イデオロギー的な自身の主張を通す目的を持って政府関係者を除くすべての一般国民を恐怖に陥れる目的を持って行われた無差別的な行為である」とする。その上で本論では、様々な場所で発生するテロの中で、港湾テロを対象とする。港湾は世界中の海上貿易において、多数の国が1つの港湾を一度に大量に利用し、それを共有するという点で攻撃を受けた際の国際的な影響が大きくなりやすい。また現在日本のほとんどの貿易が港湾を利用した海上貿易に頼っており、世界のどこかで発生した場合の日本へのリスクが他のテロ攻撃と比較して甚大である。最後にそのような状況でありながら、陸上でのテロ対策と比較して、港という隔絶された空間であるため、実際にはⅢ章で確認するように港湾関係者だけでなく、直接民間人が狙われ、さらに間接的に甚大な被害がもたらされることもあるにもかかわらず、港を利用する特定の人だけしか関係のないことだと考えられてきたためこれまで世界的に確立された対策がなされておらず、現在のテロ事件の中で発生した場合のリスクが高い。以上の理由から本論文では港湾テロ対策について検討する。

Ⅱ. 日本の港湾テロ対策

本章では、まず港湾に関する国際的なテロ対策方針を確認する目的で、改正 SOLAS 条約およびこの条約を基に作られた国際船舶港湾保安法それぞれの目的、対象者、内容を取り上げる。そして、実際各港湾に求められていることを改正 SOLAS 条約の対象範囲に含まれる船舶のうち、特にコンテナ船に関する CSI の 24 時間ルールも確認することで、条約で要求されている内容とどのような違いがあるかを検討し、条約と法律の不一致を明らかにする。そして最後に、港湾法及び港則法を基準にして策定された国際船舶港湾保安法等のテロ対策関連の法律を確認し、今後港湾テロ対策を行う上での日本のテロ対策の問題を検討する。

1. 改正 SOLAS 条約

はじめに、条約の当初の目的が何であったのかを明らかにする目的で、現在の港湾におけるテロ対策の国際的・基本的指針となっている 1912 年当時の SOLAS 条約の制定経緯を確認する。そして、1912 年の SOLAS 条約に基づいて発効されている、もともとテロ対策を目的としていない 1974 年の SOLAS 条約をいかにして、新たに条約を発効するのでは

なく、改正という形だけでテロ対策条約として運用しようとしたのかを国際海事機関（IMO）が2002年に発効した改正「1974年の SOLAS 条約」を中心にその目的、対象、実施内容について確認することによって明らかにする。なお、本論文で取り上げる2002年の「1974年の SOLAS 条約」改正以降も、1974年の SOLAS 条約の改正は行われているが、ここでは日本の港湾テロ対策法である国際船舶港湾保安法が2002年の改正の趣旨に沿って制定されており、日本の港湾テロ対策がこれに従って行われているという蓋然性が高いことを理由として2002年の改正を取り上げる。

1912年に発効した SOLAS 条約は、1912年にタイタニック号が流氷と衝突、船体にあいた穴からの浸水により沈没し、その結果、多数の犠牲者を出した事件を契機として制定された。この海難事故は、船体の構造、救命設備、無線設備、流氷の監視等の問題が関連して発生しており、船舶の安全確保を図っていく上で大きな意味を持つ事件であった。この事件を受けてそれまで各国がそれぞれの国内法により規定していた船舶の安全性確保について、条約の形で国際的に取り決める気運が高まり、1914年の海上における人命の安全のための国際条約として採択された。

その内容⁵¹は、①船舶には、全員が乗船できるだけの救命艇を備え、航海中救命訓練を実施すること、②船舶には、モールス無線電信を設置し、500kHzの遭難周波数を24時間聴守する無線当直を行い、そのための通信士を乗船させなければならないこと、③北大西洋の航路で流氷の監視を行うこと、④船客の等級による救出順序を廃止すること、である。しかしながら、この1914年に出された条約は、第一次世界大戦のため、英国、スペイン、オランダ、スウェーデン及びノルウェーの5カ国が批准したのみにとどまり発効には至らず、実際の公布に至ったのは1929年であった。その後、海上輸送構造の変化、造船技術の進歩等の情勢に対応して複数回改正が行われて現在に至っている。このように SOLAS 条約は海上での人命救助並びに安全確保を目的として公布された条約であり、港湾でのテロ対策を目的として作られた条約ではなかった。そのような条約をアメリカがあえて港湾の安全保障のために使用した理由としては、加盟国が多く、かつ当初の制定目的が海難事故防止のために作られたものであることから同じ海上の安全を守るという観点から甚だしく逸脱しておらず、条約目的を婉曲させたという非難を受けにくいと考えたことがあると思われる。

次に改正 SOLAS 条約の制定経緯⁵²をアメリカのテロの定義である「民間人を脅迫し、または威圧することによって政府の政策・行動に影響を与える無差別的な活動」であることを基幹とし、制定されたことを前提にどのように国際社会に広がったのかを確認する目的で、9.

⁵¹ 国土交通省 HP「1974年の海上における人命の安全のための国際条約」
http://www.mlit.go.jp/kaiji/imo/imo0001_.html（令和2年9月23日最終閲覧）

⁵² 日本船主協会「2004年年報 4・1 改正 SOLAS 条約への対応」
https://www.jsanet.or.jp/report/nenpo/nenpo2004/text/nenpo2004_04-1.pdf（令和2年10月1日最終閲覧）

11以降から概観する。

改正1974年の SOLAS 条約は、2001年9月に発生した米国同時多発テロ事件を契機に、国際海事機関（IMO）において、海事分野における国際的なテロ防止対策が審議されることとなり、同年11月の IMO 総会で SOLAS 条約の改正により対応する方針が決定された。この改正は、主にアメリカで従来から海上テロ対策として実施されていた海運保安法の内容を踏襲する形でなされ、2002年12月の SOLAS 条約締約国政府会議において、海事テロ対策の強化に向けた SOLAS 条約の改正（第XI-2章「海上の保安を高めるための特別措置」の新設）、「船舶及び港湾施設の国際保安コード（ISPS コード）」が採択され、2004年7月1日に発効した。つまり、この改正 SOLAS 条約は、公布当初目的としていた人命救助並びに安全確保を第一にしたものではなく、アメリカが9.11を受けて国際社会に強硬に港湾テロ対策を実施するように迫り、それが実現されたものである。SOLAS 条約当初の目的と異なったテロ対策を目的とした改正を行ったことによって、条約そのものに不一致が生じている。

改正の眼目は、「海上の安全（safety）を高めるための特別措置」を定めていた附属書XI章をXI章の1とし、新たに「海上の保安（security）を高めるための特別措置」と題されたXI章の2を新設して遵守すべき具体的規則（regulations）を定め、併せて当該規則を適用するための細則である「船舶および港湾の国際保安コード（International Ship and Port Facility Security Code）」（以下、「ISPS コード」という。）を導入した点である。具体的には、①船舶自動識別装置（AIS）の早期導入、②船舶識別番号の表示、③旗国、船名、船籍港等の履歴記録の備え付け、④船舶保安計画・港湾施設保安計画の策定、⑤テロ等により船舶が危険な状況にあることを沿岸国に通報する警報装置の導入、⑥保安職員の配置、⑦寄港国による監督措置などが義務付けられることとなった⁵³。この点について ~~は、~~特に⑤のテロ対策は、上記で確認したように何がテロか国際的に定まっていない状況で用いるのは一定の認識の齟齬が生まれる危険性はあるものの、重要であることは理解できる。しかしながら、海難救助のために作られた条約に、テロ対策という救助に関係のないものを付け加えるという形をとるのは、その趣旨が異なっていることから一つの条約としての統一性を欠く問題があり、別途ハイジャック防止条約のように国連のテロ対策条約として制定させるべきであったと考える。

次に、改正 SOLAS 条約の実効性を持たせるために全世界的な遵守が要求されている、①船舶保安計画と、②監督措置について、その重要性及び実施に際して求められているものが何かを確認する。

保安計画の策定は、港湾の保安を強化する目的で主に港湾管理者によって行われることを想定している。具体的には、2004年7月1日までに、国際航海に従事する旅客船及び

⁵³ 森川幸一「海上テロリズム行為の未然防止」海上保安協会『海上保安体制調査研究委員会報告書 平成20年』http://www.jcga.or.jp/reports/pdf/houkoku_2008.pdf（2020年10月2日最終閲覧）

総トン数500トン以上の貨物船並びにこれらの船舶が使用する港湾施設を対象に、①船舶内の立入制限区域の設定、船内巡回の実施、部外者の出入りのチェック等を内容とする船舶保安計画の策定及び船舶保安計画に責任を有する保安職員を船舶及び会社のそれぞれに配置すること、②港湾施設内の立入制限区域の設定、港湾施設への出入りのチェック等を内容とする港湾施設保安計画の策定及び港湾施設保安計画に責任を有する保安職員を配置すること⁵⁴を求めている。つまり、これに関しても海上における人命の安全保障というよりむしろテロ対策を主眼に置いた内容であると考えられる。ただこれに関しても、誰をテロリストと判断するのかは国によって異なるため、例えばアメリカではテロリストであったとしても、中東諸国ではテロリストではないためチェックをすり抜ける蓋然性は否定できず、実際に効果があるのかは判断できず、紙面上の安心を得ているに過ぎない。

監督措置の実施に関しては、上記改正 SOLAS 条約①～⑦の要件を船舶が満たしていることを確認するため、寄港国は監督を行い、要件を満たしていない船舶が港内にある場合には、従来のポートステートコントロールによる出航差し止め等の措置に加え、港からの排除といった強制措置を執ることができ、また、このような船舶が領海内で港に入ろうとしている場合には、入港拒否を含む所要の措置を執ることができることとされた。ただし、港湾からの排除及び入港拒否といった強力な強制措置は、急迫した脅威があり、その脅威を除くために他に適切な方策がない場合にのみ執ることができることとされた⁵⁵。これについては、従来の措置と比較して、港湾からの排除といったかなり強い措置がとれるようになっていることから、国際的な港湾でのテロ対策強化に向けた姿勢がみられる。その一方で、入港の拒否や排除には急迫した脅威が必要だとされている反面、その具体的内実については示していないなど、国際的に統一した対応がとれない余地もある。そのため、たとえ国際港湾に指定される港湾であっても船舶の国籍によって確認や要求するレベルは異なっており、実際に国際港湾に指定されている四日市港ではアメリカやEU諸国から来た船舶に対してはほとんど立ち入り検査等の措置を執らないのに対して、イスラーム諸国から来た船舶には立ち入り措置を執ることが多い。これには今までのテロ発生状況やテロリストの出身を見る限り、差異が生じるのはやむを得ないが、そうであったとしても本来の条約目的とは異なるものの、曲がりなりにも国際的な港湾や船舶におけるテロ対策強化を目的とする強制的な措置であるならば、国際的に統一した、明示的な規定を設けるべきであり、少なくとも国籍によって軽重があるべきではなく、ランダムに検査を行うべきだと考える。

最後に改正 SOLAS 条約に関連するもの、港湾の安全保障対策を補強するものとして、コンテナ保安イニシアチブ（CSI）の24時間ルールを紹介する。

⁵⁴国土交通省 HP「第5回海上人命安全条約（SOLAS）締約国政府会議の結果について」（2002年12月16日）http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/10/101216_2_.html（2020年8月29日最終閲覧）

⁵⁵国土交通省 HP「第5回海上人命安全条約（SOLAS）締約国政府会議の結果について」（2002年12月16日）http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/10/101216_2_.html（2020年9月29日最終閲覧）

CSI は、林によれば⁵⁶、アメリカ国内に輸送されるテロが発生する蓋然性が他の荷物より気密性が高く、容量も多いことから高いと考えられるすべてのコンテナを対象としたコンテナの安全性確保のための制度である。対象となるコンテナはアメリカ国内の港湾に輸送されるすべてのコンテナである。CSI の要求は、そのコンテナを積んだ船舶がアメリカに向かう前のアメリカ国外の港湾において、その中身が特定され、かつ検査の実施が確保されることである。その確保のために、①アメリカ国内の港湾に向かって船舶が出港する 24 時間前までにアメリカの税関にその荷物の中身を申告することを義務づけるハイリスク・コンテナの特定⁵⁷、②アメリカ国内の港湾に入港する前にコンテナの中身が①で申告した内容と一致しているかをそのコンテナの積載港で行う輸送に先立つプレ・スクリーニングと評価⁵⁸、③②で実施するプレ・スクリーニングの精度を担保するため、及びアメリカ国内への迅速な入港を実施し、経済活動に支障をきたさないことを目的としてプレ・スクリーニングに最先端技術を用いることを要求するスクリーニング技術の利用されている。

この中でも今回はハイリスクのコンテナの特定のために使用される 24 時間ルールについて、最も基本的な CSI の求める港湾保安の内容であることから検討を行う。24 時間ルールとは、当該港湾に入港する 24 時間以上前に積載貨物や乗組員、入港時間などを報告する規定であり、これが守られない場合や不備があった時には立入り検査を受けたり、危険性が特に高くそれ以外にとるべき手段がない場合には入港拒否の措置がある。24 時間ルール自体はコンテナを利用したテロ攻撃を防止することを目的として、書類を提出することが求められるものである。この規定は国際的に用いられているが、最終手段である入港拒否の措置はほとんどとられない。しかしながら、この規定の基盤を作り、最初に使用し始めたアメリカでは、情報の提出がない場合の当該貨物の国内港湾での荷物の陸揚げをすべて禁止し、さらに 24 時間以上前に提出されない場合には罰則を予定していることから、この規定の本来の使用は 24 時間ルールの厳格な運用にあると考える。

既に確認したように、改正 SOLAS 条約は、当初の目的とは不一致を生じた状態で港湾におけるテロ対策の国際指針として用いられており、海上の保安を高めることであり、対象は全世界の船舶及び港湾にするなど、港湾テロ対策としてかなり高度なレベルの保安対策の実施が加盟国に要求されている。特に、CSI の 24 時間ルールと条約の保安証書の確認は、条文中で明確な基準が定められ⁵⁹、従わない場合、そのほかに用いるべき手段がない時など制

⁵⁶ 早稲田大学社会安全政策研究所『早稲田大学社会安全政策研究所紀要（1）』林司宜「船舶・港湾の国際テロ対策—米国の一方的法規制と多国間主義—」2007年
http://www.waseda.jp/prj-wPSs/ShakaiAnzenSeisakuKenkyujoKiyo_01_Hayashi.pdf
(2020.9.15 最終閲覧) p. 190

⁵⁷ この①では、申告した中身の実際を確認する必要はなく、中身が何であるかを書面上確認し、提出していれば問題ない。

⁵⁸ この②は①とは異なり、申告した内容と実際の中身が一致しているか否かをアメリカへの出港前の外国港湾で行う。

⁵⁹ 森川幸一「海上テロリズム行為の未然防止」海上保安協会『海上保安体制調査研究委員

限はあるものの強硬手段が用意されていることから、その実施には厳格さが求められていることが指摘できる。しかしながら、港湾でのテロを計画しているものが何ら対策もなく港湾に強硬に侵入しようとすることは考えづらい。また、国によって24時間ルールが適用されるか否かの基準も異なっていることから、船籍を偽って入港を試みる船もいると考えられる。これらの船は24時間ルールを通過するために、船籍や乗組員の国籍を改ざんするなどの保安証書を細工するなどして港湾に侵入しようとすると思われるため、それに対する対処法を検討する必要がある。

以上から改正 SOLAS 条約については、当初の目的とはアメリカの発案による港湾安全保障までもを包括するという些か異なる目的での運用がなされているという問題点はあるものの、港湾でのテロ対策を目的としたはじめての条約であり、大多数の国や地域がその加盟国となっているため、国際的な港湾テロ対策の向上が期待できる。特に CSI の24時間ルールは最終的には「それ以外他に適切な措置がなかった場合」という制約がつくものの、入港禁止や港湾からの排除といったかなり強い措置まで想定されているため、港湾のテロ対策として高く評価できる。他方で、改正 SOLAS 条約には、①そもそも海難救助等を目的とした条約にテロ対策を含有させたことへの不一致、そして、②対処法における対象範囲が不明確、③具体的対策に関しては各国の判断に任されていること、また国によって相手国にとられる対応にも軽重があるという問題点が指摘できる。そこで以下では、この改正 SOLAS 条約対応のために日本の国内法として制定された国際船舶港湾保安法について検討を行う。

2. 国際船舶港湾保安法

国際船舶港湾保安法は SOLAS 条約改正に合わせて2004年に制定された法律である。その内容は改正 SOLAS 条約と類似したものとなっているが、詳細な規定に関しては従来、地方公共団体が港湾管理に用いてきた海上交通の円滑化を目的とした港湾法や港則法の規定を用いていることもあり、その部分については条約と法律との間で不一致が生じている。以下では、条約と法律の類似点及び相違点を示し、その不一致がどこに生じているかを確認する目的で、国際船舶港湾保安法の目的、対象、内容について検討する。

この法律の目的は、国際航海船舶及び国際港湾施設についてその所有者等が講ずべき保安の確保のために必要な措置を定めることにより国際航海船舶及び国際港湾施設に対して行われるおそれがある危害行為の防止を図るとともに、保安の確保のために必要な措置が適確に講じられているかどうか明らかでない国際航海船舶の本邦の港への入港に係る規制に関する措置を定めることにより当該国際航海船舶に係る危害行為に起因して国際航海船舶又は国際港湾施設に対して生ずるおそれがある危険の防止を図り、併せてこれらの事項に関する国際約束の適確な実施を確保し、もって人の生命及び身体並びに財産の保護に資

することである⁶⁰とされている。

つまり、改正 SOLAS 条約で求められているテロ対策に関連する国際航海船舶や国際港湾の安全保障対策を行うとともに、その対策を確実に実行かつ強化するために必要な諸規定を定め、それをもって国際的な航海や港湾の安全の保護に 資する ことを目的としている。これに関しては、国際航海船舶や国際港湾施設への危害行為の発生を防止し、また危害行為に対する措置が取られていない船舶を排除することで安全性を保とうとしている点では評価できるが、①改正 SOLAS 条約は世界で約 190 の国と地域が締結している条約ではあるものの各国のテロの定義づけによって、対象範囲等の基準が異なることへの対処、及び②締結国以外への船の配慮が十分ではないという問題がある。②の問題に関して森川は、i 改正 SOLAS 条約が入港拒否をするのは、当該船舶の危険性が非常に高く、他害する相当な差し迫った脅威があること、ii その脅威を除去するのに他に方法がないことという 2 つの厳格な基準を求めており、これは一般的な国際法で認められると考えられることから、入港拒否をしても問題ないとしている⁶¹。この点については、確かに 2 つの厳格な基準を定めることで、国際法上の要件は各国の自律権は満たしているように考えられるが、どの範囲から ~~を~~ その脅威を除去するのにほかに方法がないと判断するかは、上記で確認したように各国の検討事項やテロの定義によって変化するため、各国の判断基準は一致していることを前提として、それを具体的な基準として用いるのは相当ではない。したがって、この国際船舶港湾保安法のテロ対策の方針から検討すれば、規定されてはずの入港拒否の判断がいかようにも解釈できるため、この措置の全世界的に共通した具体的基準がないまま、入港禁止の措置を設置するのは問題であるといわざるを得ない。

法律の対象となるのは、国際航海船舶、国際港湾施設（国際埠頭施設、国際水域施設）である⁶²。まず、国際航行船舶とは、日本船舶であって、13 人以上が乗る旅客船又は総トン数が 500 トン以上の旅客船以外のもので、漁船法で規定する漁船と国土交通省令で規定した船舶は除かれる⁶³。また、日本船舶以外の船舶のうち、本邦の港（東京湾、伊勢湾（伊勢湾の湾口に接する海域及び三河湾を含む。）及び瀬戸内海その他の国土交通省令で定める特定海域にあり、又は本邦の港に入港をしようとする船舶であって、旅客船又は総トン数が 500 トン以上の旅客船以外のものが対象となる。海上保安庁の規格によれば、総トン数が 500 トン以上の船舶は大型船、それ以下の船舶は小型船に分類されていることから、この法律で対象とするのは、大型船および客船に限定されていると言い換えられる。

このように条文を読む限りでは、総トン数が 500 トン以上の船もしくは旅客船に当た

⁶⁰ 国際船舶港湾保安法 1 条

⁶¹ 早稲田大学社会安全政策研究所『早稲田大学社会安全政策研究所紀要（1）』林司宜「船舶・港湾の国際テロ対策—米国の一方的法規制と多国間主義—」2007 年 http://www.waseda.jp/prj-wPSs/ShakaiAnzenSeisakuKenkyujoKiyo_01_Hayashi.pdf（令和 2 年 9 月 15 日 最終閲覧）p. 30

⁶² 国際船舶港湾保安法 1 条、2 条、3 条

⁶³ 国際船舶港湾保安法 2 条

らない以上はこの法律の対象外であると取れるが、実際にはこの法律によらず、行政法ですべての船を保安証書等の提出対象としており、ここでも条文と実際の運用の不一致が生じている。テロ対策という観点からは小型船で攻撃をすることも考えられるため基準自体は必要である。しかしながら、対象範囲外の船に対しても運用が行われているならば、条文の明文化、若しくは1つの法律にまとめた規定の追加が重要であると考ええる。さらに行政法という半内部的な情報による規制に頼っている場合、適用する機関や個人によって対象に当たるか否かは判別が分かれ、結局 現在、統一した見解に沿って運用が行われていることは確認できず、個々人の判断に任されている。以上のことから条文の明文化、若しくは1つの法律にまとめた規定の追加は必須のものである。

また、対象となる国際港湾施設は国際埠頭施設、国際水域施設である。国際埠頭施設とは「国際航海船舶の係留の用に供する岸壁その他の係留施設」⁶⁴、国際水域施設とは国際航海船舶の停泊の用に供する泊地その他の水域施設をいう。つまり、国際港湾施設は国際航海船舶が使用するか否かで判断されている。これに関しては、国際船舶が使用する施設を対象としていることから、テロ対策という点では妥当である。

入港禁止等の処分を実行するにあたって、法律は国際航海船舶を日本国籍の船舶か外国籍の船舶かによってその対応にわずかながらの差異がある。以下ではその内容について、日本の条約遵守への意識、条約への法律の対応程度を確認する目的で検討を行う。そして国と港湾管理者にそれぞれ求められている港湾保安措置についてその内容を実際の運用上との不一致を確認する。

国際航海外国船舶か国際航海日本船舶かによって一度検査に通過できなかった場合の処置が異なる。まず、国際航海日本船舶⁶⁵の所有者は、当該国際航海日本船舶を初めて国際航海に従事させようとするときは、当該国際航海日本船舶に係る船舶警報通報装置等の設置、船舶指標対応措置の実施、船舶保安統括者の選任、船舶保安管理者の選任、操練の実施、船舶保安記録簿の備付け並びに船舶保安規程の備置き及びその適確な実施を行い、さらにこれらについて国土交通大臣の行う定期検査を受けなければならない。そして、基準をクリアすると有効期限が5年の船舶保安証書が交付される。船舶保安証書の交付を受けた国際航海日本船舶の所有者は、当該証書の有効期間中において、国土交通省令で定める時期に中間検査を受けなければならない、また警報装置の改造または修理を行った場合に関しても臨時検査を受けることが要求されている。これらの実施が適切に行われていないと船舶保安証書の効力が停止されるが、臨時の証書を受けること、あるいは再検査（30日以内）を申し出ることができ、その検査を通過した場合は再度その効力を持つ。国際航海を行うに際してはこの証書の所持が必須であるが、この検査は船級協会が行い、基準を満たしていない船舶に対して、国土交通大臣が改善命令を出すことが可能であり、従わない場合は証書の返納などの罰則的措置がある。以上の点に関してはかなり条約に配慮した規定が定められている

⁶⁴ 国際船舶港湾保安法2条

⁶⁵ 国際船舶港湾保安法4条～11条、国際船舶港湾保安法施行規則40～42条

と評価できるが、保安証書の公布、改善命令は国土交通大臣が行う一方で、その検査等は船級協会という非政府組織が行っていることに対しては、船舶保安情報への信頼性を国際的に担保するのは困難であると考ええる。

次に国際航海外国船舶⁶⁶は、国際航海外国船舶も国際航海日本船舶と同様の措置をとることを要求しているが、国際航海日本船舶と異なり、保安証書に関する再検査を受けられる規定はない。なお、改善命令は請求される。これについては、改善命令は請求される一方で、a. 検査結果を不服としてもう一度検査を行うことが保障されている再検査の規定がないこと、b. 船級協会の検査員の当該相手国に対する先入観等の恣意が入りやすいこと、また c. 保安証書の検査過程をチェックする方法がないこと、d. 言語的な問題で改善命令が請求されても、その要求に適切に対処できない可能性もあることが問題である。それでもこの規定を用いる理由としては、法律の内容は条約と同様の保安措置を求めているため、特に問題なく対応可能であると認識していること、再検査の要項がないのは、自国で再検査してしかるべきとされていることが考えられる。これについては、自国で再検査を行い通過したとしても先に述べたように各国ごとに基準が異なることから、再度日本に来港してもまた検査を通過できない蓋然性が高く、名目上の条項となっており、検査に通過できなかった場合の救済規定が不足しているといわざるを得ず、再検査の要項自体を相手国でも再検査できるようにするなどの措置が必要であると考ええる。

次に、港湾管理者および国が港湾における保安対策として要求される内容について確認する。国際船舶港湾保安法で港湾管理者たる地方公共団体が主導して行う港湾保安対策は、①船舶の安全を保障するための制限距離の設定、②設定した制限区域に係る者以外が立ち入らないようにするための監視、③実際に船舶から荷卸しされる貨物の監視、④港湾保安対策を徹底するための保安訓練の実施、⑤港湾に入港した船舶の乗組員に対する出入国管理と制限区域を隔てるゲートでの身分証確認である。つまり、港湾管理者には法律の求める保安措置のうち、特に実際の港湾運営上の保安対策の実施が求められている。一方で、国際船舶港湾保安法で国が主導して行う港湾保安対策には、主に①港湾管理者が作成した港湾の保安規定を承認すること、②IMO に対する国際的な調整、③国の行政機関が国際船舶港湾保安法に基づいて行う立入り検査、④保安規定に関する是正命令や⑤船舶保安情報の提供がある。つまり、国の行うべきとされている国際船舶港湾保安法の内容は、地方公共団体が行った港湾保安措置を補足したり、地方公共団体の行うに適さない国際的な業務等を行うことであり、ここでも主体的な役割は地方公共団体に任されているように見える。

そこで以下では、港湾保安措置の対象となる国際埠頭施設及び国際水域施設で国と港湾管理者が行う業務に関して上記のような区別がなされているのかを明らかにする。

第一に港湾での保安対策の一翼を担うことから、国際埠頭施設に求められる保安対策について確認する。条文では、国際埠頭施設の設置者及び管理者に対して、a. 埠頭指標対応措

⁶⁶ 国際船舶港湾保安法 24 条、同法施行規則 48、49 条

置の実施、b. 埠頭保安設備の設置・維持、c. 埠頭保安管理者の選任、d. 埠頭訓練の実施、e. 埠頭保安規程を定め、その後定められた埠頭保安規程について国土交通大臣の承認を受けること、f. その他埠頭保安規程に定められた事項を適確に実施することが求められている⁶⁷。つまり、埠頭の保安管理に関する事項は、国際埠頭施設の設置者及び管理者である港湾管理者に対して保安規程を作成し、適切な管理を行うこと、また保安管理が実行できるように保安設備を整備、訓練の実施を求めていると考えられる。この点については、条文や概要を確認する限りでは、埠頭施設の保安管理のために必要な措置であると評価できる。しかしながら具体的な訓練実施方法等は条文で明文化されていないため、港湾ごとに差異が生じる余地があり、どの港湾においても条約で求めているレベルが適切に実施できているかは不明である。これに関しては港湾テロ攻撃をどれほど受けると仮定しているのかについても、各港湾管理者だけでなく、実際に陸上でのテロ対策を国際的観点から推し進めている国とそうではない地方公共団体の認識の齟齬もあると考える。

また、これらの保安措置の実施に際して、国の機関である国土交通大臣は、前項の規定による勧告をしたにもかかわらず、当該重要国際埠頭施設の管理者又は設置者及び管理者がその勧告に従わない場合において、当該重要国際埠頭施設の保安の確保のために規定する措置を確実にとらせることが必要と認めるときは、当該重要国際埠頭施設の管理者又は設置者及び管理者に対し、これらの規定に規定する措置をとるべきことを命ずることができる。しかしながら、この検査は誰が実施したかを確認する条文上の規定はなく、確認は国土交通大臣に届出をするだけであるため、確実に港湾が実施しているかは各埠頭管理者の裁量に任されている。また保安レベル⁶⁸についても届出られた保安証書を確認し、国土交通大臣が対外的に自分で決定するものであるため、テロ体制を確立しもって国際的な港湾や船舶の安全に資する条約の目的やそれに伴う要求から検討するならば、各港湾管理者に一任するのではなく一括管理かつ実質的な国による管理体制の構築、それに基づく運用が必要であると考え。ちなみに、現在の日本のすべての国際港湾施設の保安レベルは1であり、現時点では加盟国すべてがレベル1に設定している。レベル2になったのはリオデジャネイロオリンピック開催期間中のブラジルのみであった。これは保安レベルを上げることで、他国からの自国船舶や港湾に対する評価が厳格となり、相手国に船が入港できなくなるなどの深刻な経済的ダメージを受けることを懸念してのことである。しかしながら、経済的ダメージを恐れるため故の保安レベル設定・保安検査措置の形骸化が問題であり、かつ実質的なテロ対策を今まで行うことが少なかった地方公共団体が主導権を持つ港湾の安全保障を測る保安レベルの確実性も疑問視せざるを得ない。

⁶⁷ 国際船舶港湾保安法 28～35条

⁶⁸ 国土交通省 HP 「国際海上運送保安指標レベル」

http://www.mlit.go.jp/kikikanri/seisakutokatsu_terro_tk_000006.html (2020.9.20 最終閲覧)

第二に埠頭施設と併せて条文で管理することが要求されている国際水域施設⁶⁹の保安対策について確認する。港湾の実質的な管理者である水域管理者⁷⁰には、a. 水域指標対応措置の実施、b. 水域保安管理者の選任、c. 水域訓練の実施、d. 水域保安規程を定めること又は同項の規定により定められた水域保安規程について国土交通大臣の承認を受けること、e. その他水域保安規程に定められた事項が適確に実施することが求められている。また、国の機関である国土交通大臣は、前項の規定による勧告をしたにもかかわらず特定港湾管理者がその勧告に従わない場合において、当該特定港湾管理者が管理する国際水域施設の保安の確保のために同項各号に掲げる規定に規定する措置を確実にとらせることが必要と認めるときは、当該特定港湾管理者に対しこれらの規定に規定する措置をとるべきことを命ずることができる。この点について、国際水域施設に関しても保安がなされているか確認する者は明文上では指定されていないことから、管理が適切に実行されている保障はない。改正 SOLAS 条約は、保安管理の確認には、米国の沿岸警備隊若しくは検査員を派遣することで対応しようとしているが、米国と日本で保安検査の基準は厳密にはテロ対策への認識の差異⁷¹によって異なり、日本の基準（国土交通省令）に合わせた管理を水域管理者が行っていた場合、米国基準ではすべて改善命令の対象となり得ることもあると考える。また、国によって保安検査の基準も異なるため、米国自他の基準も不確実である。この規定について、保安員を育成・認定している海上保安協会によると、保安員となるのは、陸上においては乗組員以外の者であって船舶の保安の確保に関する知識及び能力を有する者のうちから船舶保安統括者（CSO）を、船舶においては当該船舶の乗組員であって独立行政法人海技大学校の行う船舶の保安の確保に関する講習を修了した者のうちから船舶保安管理者（SSO）を選任する⁷²。しかしながら、CSO は 1 2 か月以上の乗船歴があれば 1 日で取得でき、また SSO も 2 日でできる⁷³ことから、資格に見合った講習が行われているのかを判断するのは困難である。また SSA 及び SSP は船の所有者が作成するが、多数の船を所有している者の場合、すべての船の業務や積荷を把握しているとは限らず、その場合、所有者の代理者が書類作成を行うことになったとしても、現在の規定では問題はないとされている。しかしながら、代理人の恣意による保安証書の書き換えが発生する可能性も否定できず、その場合の責任が誰にあるのかという問題も起こり得るため規定の見直しが必要である。さらに、国際航海船舶が利用する岸壁等については、港湾管理者に対して、a. 制限区域内への人や車両の出入の管理、船舶に

⁶⁹ 同法 37～43 条

⁷⁰ 水域管理者には港湾管理者になることが多く、大多数が地方公共団体が担っている。

⁷¹ 米国の 9.11 があって制定された法律であるため、米国の港湾のテロ対策への意識は日本よりもかなり強いと考えるのが相当である。

⁷² 海上保安協会HP「事業概要」<http://www.jcga.or.jp/project/118.html>（2020.9.20最終閲覧）、海技大学校HP「SSO講習（船舶保安管理者コース）」

[https://www.jmets.ac.jp/kaidai/curriculum/sso.html\(2020.9.21最終閲覧\)](https://www.jmets.ac.jp/kaidai/curriculum/sso.html(2020.9.21最終閲覧))

⁷³ 海技大学校HP「SSO講習（船舶保安管理者コース）」

[https://www.jmets.ac.jp/kaidai/curriculum/sso.html\(2020.9.21最終閲覧\)](https://www.jmets.ac.jp/kaidai/curriculum/sso.html(2020.9.21最終閲覧))

積み込まれる貨物の管理、港湾施設内外の監視などの措置、b. フェンスや照明などの保安設備の設置、c. 保安措置⁷⁴の実施責任者（保安管理者）の選任、d. 保安措置の実施のための訓練、e. 保安規程の作成が求められる。これに関しても上記で確認したように保安管理者への信頼、フェンス等の設置・管理維持費用のコストを考えると十分なものとは考えづらいといわざるを得ない。

このように国際船舶港湾保安法に関しては、非常に改正 SOLAS 条約に対応させた形式をとっており、条約上対象とすべき船舶にも十分対処可能な法条文を用意している。この点は日本が国際的な港湾テロ対策に合わせて、柔軟な対応をしているものと評価できる。しかしその一方で、各条文の詳細な規定基準等については、他国と同様に日本独自のテロの基準やアメリカに沿ったイスラーム諸国からテロリストが発生するという固定観念に従った検査などが行われており、実際に国際的なテロ対策が他国から見ても十分に行われているとはいえない。また、その基準自体も、テロの定義に従って港湾テロを防止するために策定されているが、根拠規定を地方公共団体が港湾を管理するための港湾法や船舶の交通のための港則法で作成した基準を使用するなど、条約の本来的に考えている港湾のテロ対策の徹底という点では基準設定という点において問題が生じている。

以上、本章では、SOLAS 条約と国際船舶港湾保安法を確認することで、国際的な港湾のテロ対策として求められていることを確認した。しかしながら、条約には第 I 章で確認したようにテロの定義の多様性に起因する対象範囲や対処法に数通りの解釈方法があり、各国によって自国の港湾テロ対処や相手国にいった際のテロ対策への認識や対応の内容が変化する可能性があるという対象範囲や対象が不明確である問題、そして、条約の趣旨・目的とはかなり乖離したテロ対策を入れた条約の構成に関する問題があることを確認した。条約を基に作成された国際船舶港湾保安法については、国際的に要求されている措置を実施することを保安管理者の指名や保安訓練の実施を義務付けることで担保している点は評価できる。しかしながら、基準がテロ対策に見合ったものである可能性が低く、またテロ対策という国の安全保障に関する事項であるにもかかわらず、陸上テロ対策に注力し、国が地方公共団体に管理の大多数を委任しているだけであることから、条約が求めているテロ対策の内容が適切に実施できていない可能性がある。またその地方公共団体での対応も個々人の判断に任されている部分が多く、同じ港湾でも統一された見解や手段で対応が行われているとはいわざるを得ない状況にあることを確認した。一方で諸外国の港湾テロ対策は各国独自のテロ定義の方法によって違いはあるものの、改正 SOLAS 条約に実効性を持たせるため、また港湾テロを陸上でのテロと同レベルに考えていることを背景として日本と比較して、より具体的かつ効果的な対策を行っている。

そこで以下では、日本が抱える問題に諸外国がどのような取組みを行っているのかを確認する目的で、日本と同じく海上貿易を基本としているアジア圏諸国および日本の港湾テ

⁷⁴ 国際船舶港湾保安法施行規則 58 条、68 条

ロ対策の元となっているアメリカの港湾テロ対策を検討する。

Ⅲ. アジア圏での港湾テロの現状とアメリカ国内の港湾テロ対策

本章では、日本の抱える港湾テロ対策への改善策を検討するため、実際に港湾テロが発生、もしくは発生可能性が高まっているインドをはじめとするアジア諸国でのテロ攻撃を取り上げ、日本で発生した場合の被害や不足している点を検討する。その後、現在の国際的な海上・港湾テロ対策の基盤となっているアメリカでの港湾テロ対策を確認するとともに、それに対する法制度や実行部隊の責任と役割を概観する。

1. アジア諸国での港湾テロ対策への取組み

近年、アジア沿岸諸国では海上テロが深刻化しており、2008年にムンバイでの港湾を利用したテロ攻撃以降、海上テロ攻撃は度々発生している。最近では2018年11月にパキスタンに拠点を置く過激派が、インドの港、貨物に対する港湾テロを実行するために訓練していたという情報が公表された⁷⁵。これはテロリストが海路を使用してムンバイに入り、陸地の標的に攻撃を仕掛けた2008年のテロ攻撃とは異なり、陸上への侵入の経路として海路を使用するのではなく、訓練されたジハードダイバーを配備して実際のテロの対象としてインドまたは沿岸施設を攻撃することを計画していた。この攻撃自体は発生する前に当局の捜査により事前に阻止されたものの、海上テロ発生可能性が高まっていることを世界に知らしめるものであった。このほかにも、2011年5月には、Tehrik-i-Taliban Pakistan (TTP) とアルカイダによって、パキスタン海軍の空軍本部と主要なパキスタン海軍施設であるカラチの施設が攻撃されている⁷⁶。この攻撃自体は厳密には港湾や海を利用したテロではなかったものの、インド国内では海軍に対するテロリストによる攻撃の段階的拡大と考えられ、2014年9月にアルカイダによるカラチへの攻撃以降、多くの人が港湾テロ対策に関心を持つようになった⁷⁷。これらの攻撃以降も、より大きくより新しい標的を攻撃するために、テロリストは、商船・石油タンカー・軍艦および沿岸施設に照準を合わせ、沿岸部での大規模な攻撃の可能性を高めている⁷⁸。またインドだけでなく、東南アジアでも、海上テロ・港湾テロの危険性は、イスラーム国家 (IS) と密接な関係がある過激派グループであるアブ・サヤフ (ASG) が活動を拡大したスールー海とセレベス海で顕著になっ

⁷⁵ Abhijit Singh(2019) "Maritime Terrorism in Asia : An Assessment", ORF OCCASIONAL PAPER 215 OCTOBER 2019

⁷⁶ "India terrorist attacks leave at least 101 dead in Mumbai". Los Angeles Times. (2008年11月27日) (令和2年12月18日最終閲覧)

⁷⁷ 「パキスタン軍基地を武装集団が襲撃 海軍兵ら10人死亡」朝日新聞 (2011年5月23日) <http://www.asahi.com/special/10006/TKY201105230079.html> (令和2年12月31日最終閲覧)、上掲注75

⁷⁸ 上掲注75

ている。

海上テロリズムは、専門的なスキル、機器、および知識不足がテロリストグループの活動を陸上と比較して制限しているため、すべてのテロ行為に占める割合は小さい。しかしながら、その安心感に任せて港湾テロ対策がおろそかになっていることは事実であり、これは日本でも同様である。実際にアジア諸国のテロリスト集団は共通の海上テロ、港湾テロ実行のためのマニュアル等を作成しているともいわれている⁷⁹。以下ではアジアを3つの地域に分けてそれぞれの港湾テロ等の事件を概観する。

南アジアで発生した最初の海上テロは、2014年にカラチで発生した小型船を用いたテロ攻撃である。TTPとアルカイダによって実行されたこの攻撃は、パキスタン海軍(PN)が事前に情報を得ていたにもかかわらず行われた。治安機関による迅速な行動により、状況が悪化する防がれたものの、TTP過激派が容易にカラチに侵攻したことはパキスタンのテロ攻撃に対する軍事施設の保護能力について批判をもたらした。2018年には、インドの国家捜査局(NIA)は、パキスタンのテロリストがこぎボートでスリランカのマナーからインドのラメシュワラムとトゥティコリンまでの間で爆発物を送ることを計画している情報をつかみ、攻撃を阻止している。計画では爆弾を入手した後、スリランカのパスポートを用いて、モルディブ経由でコロンボからベンガルールにパキスタン人2人が送られ、アメリカ領事館に対する攻撃が行われる予定であった⁸⁰。

以上のようにインドの領海では小型ボートを用いたテロ攻撃が行われてきたが、それに対する沿岸警備の状態は依然として困難な状況にある。テロリストはインドの海運や海上施設を標的にはしていないものの、テロ組織は既にかんりの海上技術(航海技術)を持っているだけでなく、GPSや衛星通信を含む技術により、幹部を訓練してより正確にテロ計画を実行できるようになっている。つまり、これまでテロ組織は海上攻撃をするには知識や技術等が不足しているため、多少海上テロ対策は不足していても問題ないと思われていたが、テロ組織も海上攻撃を十分に実行できるほどの能力を持つことが判明し、その攻撃に対する政府の考えていた対策の見直しが必要になったと言い換えられる。これは日本でも同様のことが指摘でき、海上テロ攻撃は発生していないものの、攻撃されない理由が技術力不足によるものではなく、まだ標的に選ばれていないだけに過ぎない可能性があり、現在の対策をすでに超える攻撃をされる危険性をはらんでいる。実際にテロリストの戦術は時間とともに進化しており、たとえば、海上監視航空機が破壊された2011年の海軍基地への攻撃とは異なり、2014年のカラチ事件では、アルカイダが海軍基地を占領および指揮する動きが見られた。これを受けてバングラデシュ海軍は基地を強化するための対策を講じ、さらにテロ協力をインド海軍とバングラデシュ海軍との協力の重要な軸に設定した。

⁷⁹ “India on alert for terror attacks from sea”, The Hindustan Times, <https://www.msn.com/en-in/news/newsindia/india-on-alert-forterror-attacks-from-sea/ar-BB0gAIf> (令和2年12月18日最終閲覧)

⁸⁰ 上掲注75

以上のように南アジアでは以前のように、船や港湾を利用して陸上のターゲットを攻撃するテロ攻撃への間接的な港湾等の利用から、船や港湾、海軍施設等の沿岸施設を直接的な標的とする攻撃に変化している。しかしながら、上記で確認したように元々海上テロ自体、港湾等はテロ組織が攻撃できる程度の技術や知識を持っていないだろうとの先入観を政府が持っており、法制度的には近隣諸国同市の海軍協力等のレベルにとどまっているという脆弱性を持つことを確認した。次に海上テロが行われることが比較的多かった東南アジアを確認する。

東南アジア 2014 年から 2018 年の間に、沿岸の船舶に対する実際の攻撃および試行された攻撃は 200 件近くあり、その大多数の攻撃がフィリピンに拠点を置く過激なイスラーム主義組織であるアブ・サヤフ・グループ (ASG) によって行われている⁸¹。ASG は 2014 年以前も、2004 年にフィリピン沖でスーパーフェリー 14 を攻撃し、110 人の乗客と乗組員を殺害するなどの海上テロ攻撃を行っていた。2015 年以来、ASG は犯罪組織とイデオロギー的目的を持つテロ組織の間のような存在となり、海上で武装強盗を行うだけでなく、暴力的な人質の奪取と処刑も行い、IS とアルカイダに触発された戦術をとるようになり、特にインドネシア沖の海上テロ攻撃数は 25 件と非常に多い⁸²。このような状況に対する 2016 年にフィリピン政府からの働きかけは、世界的な海賊行為との戦いに対する新たな国際的関心と相まって、ASG のスールー諸島での移動の自由、陸上での誘拐の実行を制限した。これに対し、ASG はテロ攻撃を海上に移し、船の航行中に船員を誘拐する作戦に移行した。ASG 幹部は当初、より小さな小型船舶を標的としていましたが、すぐに大型船舶を攻撃し始め、国際的および地域的海上交通の両方に海上テロ攻撃への恐怖を与えた。2017 年 6 月にマラウイでフィリピン軍が ASG と IS の過激派と衝突した後、インドネシア、マレーシア、フィリピンの 3 国は、スールー海でのテロおよび越境犯罪と戦うための共同作戦を開始した。ただし、スールー・セレベス海での ASG の挑戦に対する行動は調整が難しいと指摘されている⁸³。その理由として第一に、過激派組織の主要な活動地域はフィリピン海であるうえに、マニラが外国籍の海軍のアクセスを許可することに消極的で、治安活動がそこで減速していることが挙げられる。第二に、南シナ海の紛争地域に自国

⁸¹ “NIA to seek Interpol Red Corner notice against Pak diplomat wanted in terror plot “

(The Economic Times 2018 年 2 月 25 日)

<https://economic-times.indiatimes.com/news/politics-and-nation/nia-to-seek-interpolred-corner-notice-against-pak-diplomat-wanted-in-terror-plot/articleshow/63066315.cms?from=mdr> (令和 3 年 1 月 1 日最終閲覧)

⁸² 上掲注 75

⁸³ ICC-IMB Piracy and Armed Robbery against Ships Report (01 January to 30 June 2018)

<https://www.icc-ccs.org/reports/2019Q2IMB-Piracy-Report.pdf> (令和 3 年 1 月 1 日最終閲覧)、前掲注 75

以外の政府的勢力が存在するため、東南アジア諸国はそれらの組織が結託し、勢力が拡大することを警戒していることもある。マニラは特に慎重で、自国領域内でのフィリピン海軍と沿岸警備隊の活動がより大きく、より有能な外国籍の海軍によって阻害されることを懸念している⁸⁴。ASGはこの状況を悪用して地域ネットワークを拡大し、闇市場から武器や弾薬を調達、身代金を使って地元当局者を買収するなど、各国間での利害関係に起因する新たな問題も発生している。日本ではこのような状況は発生していないものの、本格的な港湾テロ対策を行うのであれば、近隣の中国や韓国とどこまで足並みを揃え、互いに折衝を行う必要がでてくるが、その際に上記のような問題が発生する可能性がある。

2000年10月にアルカイダがイエメンのアデン港のUSS コールを攻撃して以来、軍艦に対する自爆テロの可能性は、西アジアにいる船員にとって長年にわたる懸念事項となっている⁸⁵。USS コールへの攻撃は海上テロ対策に関する新しい安全手続きの推進をもたらし、しばらくの間、西アジアにおける海上テロリズムの脅威は軽減されたが、アルカイダの工作員が2002年にジブラルタル海峡を通過するイギリスとアメリカのタンカーに対する襲撃を企て、そして2年後にイラクの沖合の石油ターミナルで反乱軍の攻撃が起きると、海上テロはすぐに復活した。つまり、南アジアや東南アジアとは異なり、自爆テロが多い西アジアでは他地域に先行して海上テロ対策が行われていた。これに関しては、元々船舶を対象としている点で、港湾テロ対策における24時間ルール等の船舶の安全保障にも通じると考える。

2014年11月、IS系の過激派組織は、地中海のイスラエルの標的を攻撃するために、エジプト海軍のミサイル艇を奪い、またエジプトの海軍艦艇に対する別のテロ攻撃により多くの死傷者が発生した。一方、紅海ではフーシが、アルカイダに触発されたように見える方法でサウジアラビアとアラブ首長国連邦軍を攻撃し、例えば2015年にはアラブ首長国連邦(UAE)の哨戒船に機雷が撃ち込まれ⁸⁶、2017年に行われたサウジアラビア海軍のフリゲート艦に対するドローンボート攻撃は、反政府勢力の技術的成長を実証することになった。

ジハードの脅威は、海路を使用したテロリストの侵入を許した南ヨーロッパと西ヨーロッパにも影響を与えている。2015年11月のパリへのテロ攻撃の調査では、少なくとも

⁸⁴ Ian Storey “Trilateral Security Cooperation in the Sulu-Celebes Seas: A Work in Progress”, ISEAS Yusof Ishak Institute, Issue 2018, No. 48 (2018年8月28日) https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2018_48@50.pdf

(令和2年12月31日最終閲覧)

⁸⁵ Prashant Parmeshawan, “Are Sulu Sea Trilateral Patrols Actually Working, Wilson Center, January 29, 2019 <https://www.wilsoncenter.org/blogpost/are-sulu-sea-trilateral-patrols-actually-working> (令和3年1月1日最終閲覧)、前掲注75

⁸⁶ 前掲注75

2人のテロ計画犯がギリシャのレロス島を通る難民の流れを介してヨーロッパに入ったことが明らかになった⁸⁷。最近では、北大西洋条約機構（NATO）は、ヨーロッパへの難民の移動の増加とスペインを標的とするイスラーム国家の脅威を結びつけ、地中海におけるテロ対策パトロールを強化している⁸⁸。一方、ヨーロッパ出身者がイスラーム国に行き、テロリストとして戻ってくるなどの外国人戦闘員は、ヨーロッパでの複雑で大規模なテロ攻撃のリスクを高めている。なぜなら、これはISがヨーロッパから信者を引き付け続け、戦術的な武器を拡大し、新しい技術を採用し、地域でのルーツを強化していることを示しているからである。加えて、イスラーム国の戦闘員は他の工作員に重要なテロ実行のための技術や知識を提供し続け、過激派イスラーム主義ネットワークを拡大し続けている。つまり、テロリスト側の知識や技術、影響力が拡大しているにもかかわらず、自国出身者であるためにテロリストか否かの判断が困難になっており、それによりテロリストと認知できないうちに自国に入り込んでいく可能性が高まっていると言える。これは日本でも同様であり、日本人が日本にルーツを持ちつつ、テロリストとしてテロ組織から戻ってきた場合、テロリストか否かの判断、そして規制は非常に困難である。

2. アメリカ

次に現在の国際港湾テロ対策が本来は何を目指しているのかを確認するために、全体的な港湾テロ対策である改正 SOLAS 条約の根底にあるアメリカでの港湾テロ対策を取り上げる。アメリカでは9.11をきっかけに、空港をはじめとする様々なところでテロ対策の強化が実施された。その中でも港湾地域の多くが、その大きさや海上と陸地とのアクセスのしやすさ、巨大なコンテナを輸送・使用する都市部への近接性、及びそれらが扱う膨大な量のコンテナ等の貨物ため、テロ攻撃に対する脆弱性が他のテロ対象よりも高いことから、アメリカの国土安全保障の強化に向けた議論の中でも重要視されていた。港のセキュリティ基準を引き上げるために、議会は2002年11月に2002年海上交通セキュリティ法（海運保安法）（PL. 107-295）を可決した。同法の一部の規定はセキュリティと経済発展の釣り合い、及び一般的なセキュリティ対策と港湾固有のセキュリティ対策の間の折衝を探るなど広範な政策の問題を提起している。またそれにとどまらず議会は港湾活動に従事する様々な政府機関及び民間の利害関係者に港湾テロ対策の実施に際して誰がどの役割を果たすのかまたどのような責任を誰が持つのか割り当てることも検討し、さらにその資金の負担についての議論も行っている。これに関しては、日本が港湾テロ対策として従来通り地方公共団体を主に実施者として定めたこととは異なり、実行力のある港湾テロ対策を誰が行うことができるのか、またその資金を誰がどれだけ負担するのかまで検討しているこ

⁸⁷ アラン・グresh特派員（Alain Gresh）ル・モンド・ディプロマティーク編集長
訳・近藤功一「サウジアラビアが直面する外患と内憂」 <http://www.diplo.jp/articles/03/0306-3.html>（令和3年1月1日最終閲覧）

⁸⁸ 前掲注75

とが評価できる。日本でもこのような検討が行われれば、形骸化している港湾テロ対策責任者としての地方公共団体の役割や実質的な港湾テロ対策実施者である海上保安庁の領分が明確になるが、現状はそのレベルに達していない。

アメリカ政府やアメリカ安全保障の専門家は、海運システムがテロリストによって使用され、テロリストや大量破壊兵器、またはその他の危険物がアメリカに密輸される可能性があることを懸念している⁸⁹。また、海運システムが利用されるだけでなく、テロの対象として港に停泊している船舶、特に人や物を隠しやすい大型商業貨物船やクルーズ船が選ばれる可能性があることもあわせて指摘している。これらは9.11以前にも指摘されており、たとえば2000年秋、米国海港の犯罪と安全に関する省庁間委員会は、米国海港のテロに関する脆弱性を主張している。このような安全保障の専門家等の港湾テロの脆弱性に関する諸問題で提起された懸念に対処するために、ホリングス上院議員は2001年7月20日にS.1214、2001年海上輸送安全法（海運保安法）を導入した。その後、2002年11月14日には議会は海運保安法「MTSA」の改正としてS.1214を可決し、大統領は2002年11月25日にP.L.107-295として法律に署名した。

以上のようにアメリカでは9.11以前から港湾テロの脆弱性を指摘されていながらも、なかなか改正が進まなかった。この要因としては海上テロがそこまで身近なものでなかったこと、陸上でのテロ対策が優先されていたことなどが挙げられる。これは日本でも同様のことが指摘できるが、アメリカの安全保障の専門家の主張しているとおり海上特有のテロの危険性は陸上のものと比較しても大きい。

米国の海事システムの特徴として、輸送会社はインフラへの投資が増大していることから、主要なハブ港へと海上交通を集中させる傾向がある。現在、米国の上位50港が全ての貨物トン数の大部分を占め、上位25港が全てのコンテナ貨物のほぼすべてを占めている。米国に寄港するほとんどの船の船主は外国人であり、また乗組員も外国人が多い。これは日本でも同様⁹⁰であり、2019年の国土交通省の報告によれば、日本の上位10港の総貿易額は全体の約7割を占めており、日本もアメリカのように大きな港湾に海上貿易を頼っている状態にあり、その海上貿易への依存度はアメリカと比較しても非常に高い。

コンテナ船は海上商取引の主要な分野であり、少ない量かつ一度の航海で多額の商品を運んでいる。大型コンテナ船は三千を超えるコンテナを運べ、そのうちの数百は上記で確認するように特定の港で荷揚げされる可能性が高いことから、アメリカでは税関は各コンテ

⁸⁹ John F. Frittelli Transportation Analyst Resources, Science, and Industry Division 「Maritime Security: Overview of Issues」 CRS Report for Congress Received through the CRS Web Order Code RS21079 Updated February 24, 2003

https://www.everycrsreport.com/files/20030224_RS21079_ed97e8a847945380d65ba85fe9b3932d411a3522.pdf（令和3年1月22日最終閲覧）

⁹⁰ 上掲注89

ナの積荷明細書情報を分析してより詳細な検査の対象を決定している。これについては、日本も海上保安庁と税関が共同で行う立ち入り検査があり、アメリカの目指す本来の港湾テロ対策には形式的には合致している。

港湾警備に関与する主要な連邦政府機関には、沿岸警備隊、税関、及び運輸保安局（TSA）が含まれ、これらは国土安全保障省（DHS）に包含されている。沿岸警備隊と税関は海港で最も強力な権限を持つ2つの政府機関であり、日本でも同様に税関と海上保安庁が主要な港湾テロ対策を行っていることから、日本での港湾テロ対策の責任と役割を確認する目的で、アメリカでのこれら2つの機関をはじめとする港湾テロに関わる機関のそれぞれの役割を確認する。特に沿岸警備隊と税関は船舶、貨物、乗客、又は乗組員のテロ発生可能性を正確かつ迅速に評価できるように、荷送人と運送業者から提出された情報の質を向上させ、その情報を受け取る時期を早めるように努めてきた。これは上記条約で確認した24時間ルール⁹¹の根底を作っており、港湾テロ対策の主要な部分を占めている。

沿岸警備隊は、国の主要な海事法執行機関であり、港湾保安を含む国土安全保障の海事要素の主要な連邦機関でもある。とりわけ、沿岸警備隊は米国の水域に接近する商業線を評価、搭乗、検査し、米国の港でのテロの脅威に対抗し、米国の港で米海軍の船を保護する責任を負っている。各港湾地域の沿岸警備隊の長は、その地域の船舶と水路の安全性と保安を担当する連邦職員を率いる港長（COTP）として機能する。1972年の港湾・水路安全法（P.L. 92-340）と2002年に制定された海運保安法の権限の下で、沿岸警備隊は船舶と港湾を破壊的な行為から保護する責任がある⁹¹。つまり、アメリカの港湾テロ対策の責任者は日本とは異なり、沿岸警備隊の長が担っている。これに関しては、実質的な権力者とテロ対策の責任者が同一であることから、迅速かつ適切な港湾テロ対策が実施できると期待できる一方で、その対応が適切であったかを客観的に判断できない可能性があるという点で、権限濫用が発生する可能性もある。沿岸警備隊は、米国の港に出入りする船舶に対して新しい報告要件を制定し、以前の24時間前の事前通知（NOA）は、96時間前のNOAに延長した。NOAには乗組員、乗客、貨物、及び船舶自体に関する詳細情報が含まれており、沿岸警備隊の港湾警備チームがその情報に基づいてテロ発生の危険性を評価し、その評価に基づいて立ち入り検査を行うための搭乗をどの船舶に対して行うかを選定するために用いられる。日本の場合は先に述べたように24時間ルールが形骸化しているが、96時間に延長するのも迅速な海上貿易の実施という点では距離の近い港湾間では96時間以内に着港する可能性もあり、その検査が終わってから出港までの間にテロリストや危険物が隠される可能性があることを考慮すると、日本のように海外の港湾との距離が近いところで導入は厳しい。

税関は、商業船が米国の港に持ち込む貨物コンテナ等の検査の主な責任を持つ連邦機関である。税関がテロリストの脅威に対抗するために制定した制度には、コンテナセキュリティ

⁹¹ 国土交通省「2019年の国内各港のコンテナ取扱貨物量（速報値）」
https://www.mlit.go.jp/report/press/port03_hh_000076.html（令和2年12月29日最終閲覧）

イニシアチブ (CSI) とテロリズムに対する税関貿易パートナーシップ (C-TPAT) がある。CSI は米国向けコンテナを事前に選別するために、主要な輸出入港に米国税関検査官を配置して、米国向けコンテナの事前審査を行っている。検査官にコンテナの事前審査に必要なデータと時間を提供するために税関は、近年、海上貨物に関する情報を外国港で米国向け船舶に積み込む 24 時間前に税関に通知することを義務づける新しい規則を発令した。以前は、船舶が米国の港に到着するまで、海上輸送業者はこの情報を (税関に対して) 通知しなかった。ただ実際にはアメリカの税関検査官が主要な輸出港に行くことはなく、当該国の税関職員等がその役割を担っていることから、各国の判断に任されているとも言え、アメリカの想定しているような適切かつ厳格な CSI が実施されているとは言いがたい。

2002 年 4 月に開始された C-TPAT により、スムーズな米国と諸外国の海上貿易の実効性を確保するためアメリカの税関の要件を満たしていれば、輸入業者は事前審査を省略した貨物の処理ができるようになった。プログラムに登録する企業は、とりわけ海上貿易に関する船舶情報等の包括的な自己評価を実施し、その自己調査票をアメリカの税関に提出する必要がある。申請が税関に認められた場合は事前審査が不要となり、貨物検査の回数が減ることで、事前審査不可や出港の日時の遅れ、それに伴う出荷遅延のリスクが軽減されることとなった。これに関しては、日本でも船主協会が実施しているがあくまでも民間企業であり、その実効性がアメリカと同レベルで担保されているかは確認できず、アメリカを基盤とした条約の求める程度に達しているかは不明である。

アメリカの港湾テロにかかる議会にとっては、国家が海上や港湾でのテロ攻撃を阻止するために十分な対策をしているか否か判断することが重要な課題としてあげられていた。例えば、一部の専門家は国内のすべての港で特定の統一された保安対策を実施するために、空港保安法と比較して厳格なルール設定が行われていないことを理由として、MTSA を批判している。これに関しては日本でもアメリカと同様に陸上のテロ対策と比較して港湾でのテロ対策は自主性に任されているという点で統一されたレベル達成ができていないかわからない。また議会は、国家が港の安全保障に十分に資金を費やしているかどうか、そして国家がテロ攻撃に対して最高の結果と最大の脆弱性を持つ地域に資金を向けているかどうかを議論している⁹²。MTSA の会議委員会で、ホリングス上院議員は、法律で必要とされる港湾保安を履行するための資金調達的手段として、貨物と乗客に対する港湾使用料を要求することを提案した。これをうけてアメリカでは、港湾に関わりのない者も含めた一般納税者が一般収入を通じて港湾保安料を支払うべきか、海運業者が使用料金を支払うべきかが問題となった⁹³。運送業者や港湾に輸送される貨物の荷主は、港湾の安全性は公共財に当たり、国全体で共有される利益であるため、国全体が費用を分担する必要があると主張している。

⁹² *Homeland Security: Coast Guard Operations - Background and Issues for Congress*. <https://www.everycrsreport.com/reports/RS21125.html> (令和 2 年 12 月 27 日最終閲覧)

⁹³ 前掲注 89, 92

他にも港湾保安は貨物盗難やその他の経済的損害のコストを削減することを理由として、港湾を民間利用する業界に港湾テロ対策のための使用料を科すべきだと主張するものもある。

日本では多くの港湾テロ対策が実質的には国主導で行われていることから、地方公共団体や国によって資金提供がなされているが、より実効性のある港湾テロ対策を実施するためには港湾の利用者、特にコンテナ船等の利用会社にある一定の資金提供を求めていくことが必要になると考える。その際の使用料金の支払額は港湾の利用回数や貨物量によって累進的にするなど客観的に見て合理性のある方法をとることが重要になるだろう。

議会の関心は、港のセキュリティを望ましいレベルまで高めると同時に、港湾を利用した海上貿易の経済的発展を過度に妨げないためにはどの程度の強制力が必要になるかを検討することにもあった。現在アメリカでは96時間前、日本では24時間前に船舶保安情報を提出することが要求されている。アメリカのように96時間にすれば、港湾テロに利用される可能性のあるコンテナや船舶を可能な限り除去できるが、一方で96時間という長い時間は日本のように海上貿易をする諸外国が近隣にあるような国では経済の流れを阻害することにつながる。しかしながら、四日市港をはじめとする日本の港湾で確認できるように経済活動を優先するあまり、24時間ルールが形骸化するのには港湾テロ対策としては問題であり、各国の海上貿易や港湾利用の特徴に合わせた港湾保安対策を確立することが重要になる。

以上のようにアメリカでは、港湾テロ対策の必要性が特に9.11以降認識されるようになり、従来の組織に加えて港湾テロ対策を専門に行う組織を設立し、それが以下で確認するような海運保安法の実質的な権力を持っている。また既存の組織のテロ対策への責任と役割を明確化することで、より実効性の高いテロ対策を実施し、また24時間ルールを延長して96時間前に船舶保安情報を要求するなど厳格な対策がとられている。しかしその一方で経済とのバランスをとる目的で、税関の検査を事前審査制にするなどの措置も執られている。これに関しては日本でも導入することにより、よりスムーズかつ国際的にも適切な港湾テロ対策が実施できるようになると考える。ただし、日本固有の問題として近隣諸国との距離が近いこと、24時間でなければ出航前に検査することとなりかえって不審物が紛れ込む余地ができるなどの問題点もあり、これを解決する方法が必要となる。また、アメリカでは国の組織である沿岸警備隊が港湾の長となり、港湾の安全保障対策を行っていたが、これは日本でも全国的かつ高水準なテロ対策を実施するには国主導である方が効率的であるため導入すべきであると考えられる。その際にはアメリカでも検討されていたように港湾利用者から税を改修する必要があると考えるが、一方でそれを行うことにより日本の港湾利用数が減少する危険性もあり、経済とのバランスが重要になる。

IV. 今後のテロ対策に向けた提言

本章では、港湾を対象としたテロに的確な対応ができるようになるために必要な改善について考察する。それは（１）条約と法律の文言的な乖離の改善、（２）アメリカをモデルとする民間企業やその他の団体を巻き込んだテロ対策実施への取組み方針、（３）港湾テロ対策資金獲得も視野にした市民協働型テロ対策への提言の３つである。

１．条約と法律の文言的な乖離の改善

既に指摘した通り、アメリカ同時多発テロを契機とした改正 SOLAS 条約以前に制定されていた港湾法や港則法は、港湾の管理や船舶が運航する際の安全確保を目的にしたものであった。その結果、改正 SOLAS 条約の締結によってテロ対策をその内容に含めることが求められ、それぞれの法律を基にした国際船舶港湾保安法の制定や条例の修正が行われたが、その実態は制定当初から大きく変容しておらず、テロ対策としては十分な法制のままであるという意味において条約の目的と不一致が生じていた。そこで以下では、その問題に対して、i 港湾テロ対策を行う実施機関の責任の所在及びテロ対策を意識した文言の明確化、ii 条約本来の目的に対応した制限距離設定の必要性について論じる。

港湾のテロ対策を充実させるためには、法律と条例の条文を修正し、実施機関、対象者そして対象行為を明確化する必要があると考える。その際、そもそも港湾でのテロは一地方自治体だけの問題ではなく、国家の安全保障にかかわるものである以上、地方分権の現在にあっても地方公共団体ごとの自主性や考えに基づく規定であってはならず⁹⁴、その規定が全国すべての港湾において同様の基準が用いられるように努めなければならない。

ここでは改正 SOLAS 条約の素地となった米国の 2002 年海運保安法⁹⁵の条文を参考に、具体的内容を考察する。海運保安法の対象者は、米国に入学しようとする国際航海船舶であるとされており、この点に関しては日本と同様であることから、特に日本の国際船舶港湾保

⁹⁴ 松本宏之「日本の港湾に関するセキュリティ対策：制限区域(水域)の現状と問題点」山県記念財団『海事交通研究 -63-』2014年 p. 44 <https://www.ymf.or.jp/wp-content/uploads/63-6.pdf> (2019年12月17日最終閲覧)

⁹⁵ 海運保安法は2002年以降も改正されているが、ここでは本論文で取り上げている改正 SOLAS 条約の下となったのが2002年の海運保安法であるという理由で、当該海運保安法を取り上げる。

・WORLD'S SHIPPING CONCIL PARTNERS IN AMERICAN'S TRADE "Summary Maritime and Transportation Security Act of 2002 November 25, 2002"

http://www.worldshipping.org/pdf/port_security_summary.pdf (2019年12月17日最終閲覧)

・MARITIME TRANSPORTATION SECURITY ACT OF 2002 {海運保安法条文} <https://www.congress.gov/107/plaws/publ295/PLAW-107publ295.pdf> (2019年12月13日最終閲覧)

・Homeland Security "Protecting America's Ports Maritime Transportation Security Act of 2002" https://www.aapa-ports.org/files/PDFs/mtsa_press_kit.pdf (2019年12月17日最終閲覧)

安法の対象者の範囲は問題としない。また、保安情報に基づく保安証書の確認も44条から確認できるように、海上保安官が行っており、その通報に虚偽の申告があった場合や通報がなかった場合に立入り検査を行うことができる旨が規定されている⁹⁶。これに関しても、海運保安法が通報を受ける機関、それに基づく立入り検査を行う機関を前章で確認したように沿岸警備隊が行うものと定めていること⁹⁷から一見すれば、日本と同様の手続をとっているように考えられる。しかしながら、アメリカが沿岸警備隊とそれを補佐する税関によって積極的に立ち入り検査を行っているのに対し、日本の場合は法律に基づく立入り検査は殆ど行われておらず、大多数が海上保安庁法17条に規定されている立入り検査で実施されており、ここに法の適切な運用がなされていない。この点に関して、海運保安法では沿岸警備隊が行うように法律で定められており、この法律に基づいた運用がなされていると考えられる⁹⁸。したがって日本の国際船舶港湾保安法が改正 SOLAS 条約にならって制定され、その条約が海運保安法に従って改正されたものであるならば、日本における立入り検査の運用もアメリカと同様に国際船舶港湾保安法に則って行われるべきである。

他にも、日本の国際船舶港湾保安法の場合、港湾の保安計画を提出する義務は、地方公共団体にあり、地方が従来から港湾管理を担ってきたことを高く評価し、また国際船舶港湾保安法が制定される以前から日本の港湾管理に関する法律として施行されてきた港湾法や港則法に沿った地方公共団体主導の状態を維持するような体制をとっていた。しかしながら、そもそもテロは国家の治安問題であるため国が責任を取るべきであり、それゆえに保安証書の確認を国の行政機関である海上保安庁が実施していると考ええる。このことは、国からの要請を受けた地方公共団体が国の行政機関である海上保安庁に委託する形で港湾の安全を確保していると言うことができる。このような状況であるならば、はじめからアメリカが行っているように国が主導してすべての港湾の保安規定を作成し、それに従って海上保安庁にテロにかかわる港湾保安を実施させ、地方公共団体は従前どおりの港湾の管理にかかわる事項のみを行う方が、港湾管理と国家の安全にかかわる港湾テロ対策の責任の所在が明確化され、効率的かつ効果的なテロ対策及び港湾管理が実現できると考える。

そして、アメリカの海運保安法は、港湾の保安規定は連邦海事保安調整官という国の担当者が地域海事保安計画を作成し、それを運輸長官に提出することを求めている。なお、この地域海事保安計画には、①国家海事保安計画⁹⁹と一緒に実施するとき、海事保安事故を最大

⁹⁶ 国際船舶港湾保安法44条、45条

⁹⁷ ローラー ミカ「アメリカ沿岸警備隊の任務と根拠法」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法：立法情報・翻訳・解説-259-』pp. 6-14 2014年
http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8433515_po_02590003.pdf?contentNo=1 (2019年12月19日最終閲覧)
<https://www.congress.gov/107/plaws/publ295/PLAW-107publ295.pdf> (海運保安法条文[原文])

⁹⁸ 前掲注56

⁹⁹ この計画は運輸長官（日本の国土交通省大臣に相当）に提出が義務付けられている。

限実行可能な範囲で阻止すること、②この計画に含まれるインフラストラクチャーを述べること、③この計画が他の地域海事保安計画と統合する方法を述べること、④国防総省との諮問と調整が要求されている¹⁰⁰。アメリカ政府が広範囲を対象とした保安計画を求める要因は、港湾同士のつながりが船舶を通じて行われることから強く、また同じ湾内にある港湾を1つの港湾として取り扱うのが適切であると考えられているためだと思われる。この方針を日本でも導入することで、全港湾を国レベルからテロに強い港湾になることができる。なおこの改善を行う際には、海運保安法をモデルにして、実施機関を明確に条文上で示すとともに、実施機関の持つ役割と責任も検討することが重要である。

条約本来の目的に対応した制限距離規定の設定に関しては、現在の港則法に基づく規定ではなく、テロに特化した規定を設けることが求められる。まず、現在制限区域に用いている1964年の危険物荷役は、そもそも港湾内にある危険物を積載した船舶において事故などが発生した場合に他の船舶や港湾の十分な安全を図ることを目的としており、テロ対策にかかわるような規定ではないため用いるべきではない。これを改善するためには国が一律に同一水準のテロ対策を目的とする制限区域を再設定する必要があると考える。なぜなら、同一水準で全港湾に一律の制限区域を設定することによって、国際港湾に限らずすべての港湾でテロ対策に向けた取り組みが行われることとなるからである。なお、その際には、現在各港湾条例等で適宜取られている制限距離規定の中でも、長距離である60～100mといった制限距離にならうことでナショナル・マキシマムな基準設定ができ、その他条例で制限距離を再度設定する必要がなくなり、各港湾の差異が減少することで、人による制限区域の適用の不一致も改善でき、日本全体の港湾でのテロ対策が強化される。また、その中で地方公共団体に求められる役割は、国の業務の補助にあると考える。本来的には、国が制限区域規定を再設定するにあたって全国の港湾全てを回って制限区域のそれぞれの距離を分析し適正な値設定を判断するのが望ましいが、実際には時間的・人力的に困難である。他方で、設定が統一されない限り、国内港湾のテロ対策強化は見込めない。そこで国を補助する役割として地方公共団体に求められるのが、制限距離設定をした経緯及びそれによる効果の分析である。なぜなら、従来から港湾を管理し、問題はあるものの港湾でのテロ対策を担ってきたのが地方公共団体であり、どのような船舶がどのように入港するか、どのような船を対象に立入り検査等を行ってきたかの情報を保持している蓋然性が非常に高いからである。それらの情報を国が制限区域の再設定を行う際に提供することにより、効率的に日本の港湾の状況を把握でき、かつ日本の港湾の水準に合わせた効果的な制限区域設定が実現できると考える。なお、この提供に当たっては正確な情報が必要となることから、行政法上の立入り検査事項に関する基準書を港湾毎にまとめることが重要となる。さらに、その基準を

¹⁰⁰ 日本財団図書館「平成17年度セキュリティ強化の環境下における貿易手続簡易化特別委員会報告書」<https://nippon.zaidan.info/seikabutsu/2005/00289/contents/0045.htm>（2019年12月17日最終閲覧）

概略だけに限って公示すること¹⁰¹で、各個人による適用基準の不一致という問題も解決できると考える。

他にも、国際航海船舶の半径30mという制限距離に近づけないようにするだけでなく、港湾そのものへの侵入制限を、現在の3点身分確認以上に注意していかなければこれから発生しうるテロ攻撃事案には対応できないと考える。特に近年増加傾向にあるホームグロウンテロリストの場合、日常生活を送りながらインターネットなどでテロ組織と接触し、徐々にテロリストへと変容していく特徴がある¹⁰²。したがって、現在のような1度PSカードを発行したら、それを5年間使用する方法では、ある段階でのテロ組織への所属の有無は確認できても、その後テロ組織に所属若しくはローンウルフ型テロリストとなったとしてもそれを審査・排除する方法はない。これは港湾でのテロ攻撃方法を増やす可能性があるという意味で問題である。これに対して、制限区域に入場するためのPSカードを現在よりも短期間の更新制にして、不正利用、要件の厳格化を目指す必要がある。例えば、申請書類が提出された際にテロ組織とのつながりがないかなどを確認することが考えられる。その場合は、個人のプライバシー権を侵害することにもなり、またそれを行政機関が濫用的に使用することも考えられるため、得られる社会法益とそれによって侵害される権利との比較衡量をするとともに、閲覧できる者や閲覧のために必要な要件を高く設定するといった要件の厳格化に向けた取組みが重要になる。

また、このほかにもアジア圏の海上テロ対策として行われているように国を越えた海上保安機関同士の協力が必要となる。特に日本の場合は近隣諸国との距離が近いこともあり、アメリカのように96時間前に船舶保安情報を確認するのは物理的にも時間的にも困難であり、その不足を補うものとしての協力が不可欠である。現在でも海上保安庁や税関は近隣諸国との情報共有を積極的に行っているものの、あくまでも海上保安庁や税関という一機関がそれぞれに独自に行っているものに過ぎず、機関間での情報共有は限られている。この状況を解決すれば、アメリカのように時間はとれないもののそれに近い程度まで港湾安全保障の精度を高められると考える。

2. アメリカをモデルとする民間企業やその他の団体を巻き込んだテロ対策実施への取り組み方針

次に危機意識を持った官民一体のテロ対策に関しては、i テロ対策合同訓練への積極的な参加の呼びかけ、ii ソフトターゲットとの合同訓練の実施、iii 訓練終了後の報告会の実施を検討する。テロ対策合同訓練への積極的な参加の呼びかけについては、現在行われている

¹⁰¹ すべての基準に関して詳細に明示するとテロ発生の危険性が高まることにつながるため、大要にとどめるべきである。

¹⁰² ホームグロウンテロリストは特に欧州において増加傾向にあり、既に1000万人以上にのぼるムスリム人口のうち、孤独感の希薄化、アイデンティティの確立をムスリムであることに求めた一部がテロリストになる今後なる可能性が指摘されている。(安部川元伸『国際テロリズムハンドブック』立花書房 2012年)

訓練が自身にも関係のある内容だということを理解させたうえで、その対処のための訓練参加を呼びかけることが重要である。

現在の運用では、年末年始の船舶への警乗やテロ対策に向けた具体的施策の説明会実施で民間企業へのテロ対策への参加を呼びかけ、これに民間企業も協力することで港湾の安全が守られている。しかしながら、ただ、民間企業に対して「テロ対策」との名目だけで呼びかけたとしても、それだけでは、なぜテロ対策をするためにそれに協力することが必要なのか、どうしてそれをしなければならないのかという観点を民間企業に理解してもらうことは困難であることから完璧なテロ対策になっているとはいえず、より一層民間企業と行政機関がテロ対策に向けて協働していくことが必要である。たとえば、主に陸上での官民一体となったテロ対策として、テロ対策パートナーシップがある。これは全国の警察が主体となっていて行っているものであるが、警察だけに留まらない多方面からのテロ対策の推進を目的としており¹⁰³、テロ対策全般の強化を目指している。これを港湾でのテロ対策にも用いることで、現状よりも一層強化された民間企業と行政機関が一体となったテロ対策が実施され、また民間企業のさらなるテロ対策に向けた行政機関の検査等への協力や支持も得られると考える。したがって、これを四日市港でも発足させて、全体的にテロに強くなるには何が必要かを民間企業の側から積極的に行政に情報共有すれば、新たな観点からテロ対策を検討できる。その上、有事の際の判断に用いる情報源とそれに伴う情報量が多くなり、迅速かつ的確な対応ができるようになることが見込まれるとともに、行政機関だけでは対応が困難な市民対応への協力も得られると考える。

多くの日本の港湾では、周辺にソフトターゲットとなり得る施設はないとの認識から、花火大会や祭り開催時を中心としたイベント型ソフトターゲット対策としての警備にかぎられている。しかしながら、多くのコンテナ船や大型客船等が入港する港湾の近隣には多くのコンビナート関連企業や海運関連企業があり、ソフトターゲットとなり得る施設がないとはいいがたく、実際にアジア圏でも港湾を侵入経路、港湾周辺施設をターゲットとしたテロ事件が発生していることを鑑みれば、現在の対策では不十分である。

これを改善するために、日本での先進事例として国際港湾でもある名古屋港でのソフトターゲットのテロ対策を取り上げる。名古屋港では周辺に名古屋港水族館があり、これがテロ攻撃のソフトターゲットとなる可能性があることから、水族館で官民合同のテロ対策が行われた。訓練内容は、水族館内に化学剤を持った不審者が侵入し、テロ攻撃が行われたことを想定し、その不審者確保及びそれによって被害を受けた傷病者の救護を行うとするものである。この訓練には名古屋港水族館の他に警察と消防が参加していた。この訓練は2016年に実施されて以降行われていないが、官民一体でテロ対処方法を確認しており、ソフトターゲットを対象としたテロへの実効性は高い。さらに、この訓練は、テロ対策への呼び

¹⁰³ 警察庁「官民一体となったテロ対策」

<https://www.npa.go.jp/bureau/security/terrorism/terotaisaku.html> (2019年12月16日最終閲覧)

かけが実際に効果をもって民間企業で意識されているのかの確認にもなることから、他の港でも実施するべきだと考える。その際には周辺海運企業をはじめ、貨物輸送に使う鉄道会社やその他市民生活に用いられる私鉄各線も巻き込んだ広域的なテロ対策合同訓練を行うことが重要である。これらを巻き込んだテロ対策訓練を実施することで、民間企業等のソフトターゲットでも港湾施設というハードターゲットにも強い四日市港のテロ対策方針が完成すると考える。

また、現在テロ対策合同訓練の後の成果報告会が行われていないが、コアメンバー以外に情報が回らない可能性もあることから改善する必要がある。ここで行われるべきことは、各機関での反省を踏まえた成果報告会の実施である。訓練実施後の報告会の準備時間をとることは困難であると考えられるものの、各機関がこのテロ対策合同訓練をどのように受け取り、認識している課題は何か等の各機関同士の情報共有がなければ、本当に連携強化やテロ対策に向けて一体となった訓練が実施できていたのか把握できず、その点で現行のものでは訓練の効果を最大限に活用できていないと指摘せざるを得ない。

この点について先に挙げた名古屋港保安委員会では、訓練実施後に全体を合わせた会議を行い、各機関の情報共有の充実を図っている¹⁰⁴。加えてこの会議では、反省を踏まえた今後の訓練の内容を話し合うだけでなく、それらを基にした港湾での保安対策の方針の内容も議題になっている。これにより、前回の訓練実施時の不足箇所やその改善、港湾でのテロ発生抑止や被害拡大の防止を目指した訓練ができるようになり、たとえ訓練が洋式美的な十何年変わらない同一の内容であったとしても、その訓練で行ったテロ攻撃への各機関が連携した対処は確実にこなせるようになると思われる。またこの訓練には、市民やその他団体の参加も認められており、訓練自体が市民協働やソフトターゲットへの広報や説明会も兼ねた内容となっている。このことは、効果的な市民へのテロ対策広報ができ、かつ行政機関以外の第三者に監督されながら訓練を行うことで緊張感をもって訓練が実施できることから、行政機関の今後のテロ対策への取り組みモチベーション向上にもつながると考える。また、以上のような官民合わせた港湾テロ対策を実施していくことで、先に挙げたアメリカの港湾テロ対策における課題となっていた港湾安全保障にかかる費用を誰がどれだけ負担するのかという課題にも港湾利用者としての意識が港湾周辺企業に生まれることになり、協力が得られるようになるといった副次的な効果も期待できる。

3. 港湾テロ対策資金獲得も視野にした市民協働型テロ対策

¹⁰⁴ 実施されてはいるものの、訓練内容は四日市港と同様で変わっていない。これは港湾でテロが発生することへの認識不足が原因と考えられるが、会議を実施し、成果確認をしているという点を評価してここでは取り上げる。名古屋港保安委員会「名古屋港保安委員会会議開催の内容と日程」（2019年12月19日最終閲覧）https://www.port-of-nagoya.jp/_res/projects/default_project/_page/_001/001/343/20171129.pdf#search='%E5%90%8D%E5%8F%A4%E5%B1%8B%E6%B8%AF%E4%BF%9D%E5%AE%89%E5%A7%94%E5%93%A1%E4%BC%9A'

以下では現状の市民が参加していないテロ対策を改善する方針を検討する。まず市民自身に当事者意識を持ってもらうための方法として、i 市民向け説明会の積極的な実施を挙げ、その意識を持つための情報提供方法として、ii テロ対策合同訓練への参加を提案する。

市民向け説明会の積極的な実施に関しては、港湾テロが発生した場合に、港湾からの生活圏への距離が近い市民への影響がテロリストに直接的に攻撃される対象となるおそれがあるだけでなく、港湾によって成り立っていた地域経済に多大な影響をもたらされる可能性が非常に高いことから重要である。たとえば現在の国際拠点港湾に認定されている四日市港で行われているテロ対策に向けた市民への説明会は、自治会長を対象としたものである。しかし、既に地域に関する雑多な業務を抱えており、各種説明会に出席しなければならない自治会長に対して行われることに関しては、確かに一般市民に向けてテロ対策の重要性を訴えても興味・関心を抱くことは少なく、説明したところで行政機関が要求するような理解を得るのは困難であると考え。確かに、テロ対策に向けた行政機関の取組みに関する情報入手の方法さえ確立していないのは問題であることから、現在の自治会長向け説明会を見直すか、少なくとも新聞各社やテレビで放送するなどメディアによる一般市民への情報提供が必要である。

四日市港の場合に限らず、港湾テロ対策訓練を行っても、その話題性の乏しさから取材に来る各メディア団体は、いつも決まった2〜3社、もしくは全く来ない場合もあり、今後もこれらの機関の増加は期待できない。したがって、この代替案としてホームページやSNSで一層積極的に広報活動に取り組むことを提言する。四日市港管理組合はインスタグラムで夜景などの写真を広報しているが、テロ対策に関する情報はない。また、YouTubeでは訓練の様態を投稿しているが、その訓練は7年前のものであり、最近の情報提供が行われているとはいえない。この点について同じく国際港湾である名古屋港では、SNSでテロ対策訓練の様態を発信し、特に若者にとって情報を入手しやすい工夫が行われていることから、これを他の港湾でも取り入れることで、市民のうち特に若者に向けた広報戦略になる。一方で、中高年以上の人に向けては自治会長に任せた広報に依存せず、市役所や金融機関等の人が多く集まるショッピングセンター等にテロ対策やその他港湾一般に関する情報を掲載したチラシを配布して、一般市民が簡単に情報を入手できるようにすることが重要である。その上でテロ対策方針の説明会開催の情報を伝達すれば、少なくとも自治会長に任せている現状よりは、テロ対策に意識的な市民が集まるようになると考えられ、それが全体に広がることで市民協働が実現できると考える。またこの説明会実施時やSNS等の投稿時にテロ対策合同訓練の実施日も同時に伝えることで、名古屋港のように一般の参加者が増え、それによってテロ発生時の自分たちの避難方法や行政機関の方針の理解が浸透すれば、有事の際に被害を最小限にすることが可能になる。さらに港湾保安対策として普段どのようなことを行っているのかを住民に対して説明することで、民間企業への周知による効果と同様に港湾安全保障にかかる資金徴収の協力も得られるようになると考える。

テロ対策合同訓練への参加については、説明会の効果を実際に確認するために行う必要

がある。現在の多くの港湾でとられている市民への港湾テロ対策にかかる取組みに関しては、港湾との距離が近い公園にいる市民の退避や港湾につながる橋の閉鎖等、物理的に港湾と市街地の遮断をすれば市民への影響は排除できるため、テロ対策訓練については一般市民を除外した最低限の参加で問題ないと認識していることが確認できた。しかしながら、海外事例で見たように港湾が直接テロの対象となるものの他、港湾周辺施設が攻撃の対象となる場合も非常に多い。また港湾以外の鉄道におけるテロ対策やショッピングセンターでのテロ対策に市民を参加させているように、港湾でも市民が自分たちの行動を確認するだけでなく、行政機関が市民の避難誘導のための方針を確認する場になっている。そして、上記のようにその他の市民がかかわるおそれが高い施設や公共機関で市民協働のテロ対策合同訓練を実施しているのであれば、港湾だけが例外的に市民との関係は排除可能であるとは考えづらく、十分テロ対策合同訓練に参加させる意義はある。そして、この実現に際しては、最低限、最も影響が及ぶと考えられる付近の地区に住む市民を集めて合同訓練の実施を考えるべきである。そうすれば、少なくとも今以上のテロ対策合同訓練が実施できるようになると考える。

また実施に際しては、テロが発生した際のハザードマップや制限区域の設定の際に用いた資料を使った被害が及ぶ範囲のシミュレーションなども同時に行うべきである。それは、具体的なイメージを人々に与えることができるようになることで、より市民協働の方向に向かって進むことが考えられるためである。これにより、市民意識や民間の意識が高まり、港湾の物理的な安全保障を強化するだけでなく、経済的支援という点でも安全保障の充実が期待できる。

以上のように日本で効果的な港湾テロ対策を行うためには、（１）条約と法律の文言的な乖離の改善、（２）アメリカをモデルとする民間企業やその他の団体を巻き込んだテロ対策実施への取組み方針、（３）港湾テロ対策資金獲得も視野にした市民協働型テロ対策の３点が必要である。（１）を実施することにより、アメリカが本来的に目指している世界的な港湾セキュリティの向上が目指せるだけでなく、近隣諸国との間での港湾の安全保障制度も高められる。また安全保障レベルを高めることで、日本の海上貿易に頼っているという事実を生かした海上貿易のイニシアチブを日本が持てることにもつながると考える。（２）に関しては、実施することにより効果的な港湾テロ対策実現への港湾周辺施設や港湾を利用する企業への広報ができ、かつ行政機関以外の第三者に監督されながら訓練を行うことで緊張感をもって訓練が実施できることから、行政機関の今後のテロ対策への取組みモチベーション向上にもつながると考える。また、官民合わせた港湾テロ対策を実施していくことで、先に挙げたアメリカの港湾テロ対策における課題となっていた港湾安全保障にかかる費用を誰がどれだけ負担するのかという課題にも港湾利用者としての意識が港湾周辺企業に生まれることになり、協力が得られるようになるといった副次的な効果も期待できる。（３）に関しては、港湾でも市民が自分たちの行動を確認するだけでなく、行政機関が市民の避難誘導のための方針を確認する場にして、港湾テロだけが他のテロ攻撃とは異なり例外的に

市民との関係は排除可能であるとは考えづらく、十分テロ対策合同訓練に参加させる意義があり、より市民協働の方向に向かって進むことが考えられる。これにより、市民意識や民間の意識が高まり、港湾の物理的な安全保障を強化するだけでなく、港湾の安全保障資金確保という経済的支援という点でも充実が期待できる。

おわりに

国際化が進む昨今においては、国際的なテロ等が国内外に限らず発生する可能性があり、対応の迅速化、的確化が必要であり、このような対策は陸上のみならず、海上や海上周辺の港湾でも重要である。しかし、陸上でのテロ対策が東京オリンピックをはじめとする国際イベント等に向けて積極的に法整備や訓練が行われているのに対して、海上及び港湾テロの対策は従来から閉鎖された空間であることを理由として重要視されず、日本ではあまり進んでいない。また学術的にも港湾テロ対策は9.11以降にアメリカが主導して行われ始めた分野であるため、アメリカに付き従う形となっており、日本に合わせた港湾テロ対策の研究も古い法律を元にしたものしか行われておらず、アジア等の諸外国で発生している港湾テロ攻撃事件に対応するには十分ではない。

本論ではⅠ章で本論で取り扱うテロの定義をあるものにとってはテロ行為でも、あるものにとってはテロではなく正義であることがあり、解釈によってテロリズムとは何かが変化することを前提として、それぞれの地域や国ごとで異なることを確認した。Ⅱ章では港湾のテロ対策方針を国際的に決定した改正 SOLAS 条約の目的を示し、当初の SOLAS 条約とは異なった条約運用であることを確認し、問題点を整理した。そしてその改正 SOLAS 条約を基にして制定された国際船舶港湾保安法の港湾法や港則法の規定を使用している事実から、条約と法律との間に不一致が生じていることを確認した。そしてⅢ章では、実際にアジア圏で発生している港湾テロ・海上テロ事案を確認し、日本の国際船舶港湾保安法が想定している以上に港湾テロの危険が身近であることを確認した上で、現在の改正 SOLAS 条約の基板となっているアメリカの港湾テロ対策の成立過程やアメリカ国内で発生している課題を確認した。以上の確認を行った後、Ⅳ章では、上記Ⅱ章で確認した日本の問題を改善する目的で、1. 不一致が生じている根本的原因である条約からの法律および条例の乖離の改善については改正 SOLAS 条約の基盤となったアメリカの海運保安法の運用方針の導入を提言し、国主導の港湾テロ対策が必要であることを述べた。また、2. 危機意識を持った官民一体のテロ対策の実施を行うために、i テロ対策への積極的な参加の呼びかけ、ii ソフトターゲットとの合同訓練の実施、iii 訓練終了後の報告会の実施を先進事例として名古屋港での港湾運用をモデルに提言した。最後に3. 現状の市民が参加していないテロ対策を改善する方針として、市民自身に当事者意識を持ってもらうために i 市民向け説明会の積極的な実施を挙げ、その意識を持つための情報提供方法として ii テロ対策合同訓練への参加を取り上げ、それにより港湾安全保障にかかる経済的問題も解決できる可能性について言及した。

これらの是正策を実施することで、現在の港湾テロ対策の条約や法律、条例の不一致が改善でき、本来の目的に沿った港湾管理、港湾テロ対策の強化が効果的かつ効率的に行うことができるようになると思う。海上や港湾テロが発生すると陸上のテロ攻撃よりもその規模や関わる人数の多さから経済的・人的損失は非常に大きい。このようなテロ攻撃はあってはならないが、はじめからテロ組織には港湾を攻撃するだけの技術や知識はないと想定外として可能性を考慮しないことも問題であり、今後も港湾テロは発生するものとして陸上のテロ対策と同様に研究が行われる必要がある。

参考文献

- ・安部川元伸『国際テロリズムハンドブック』立花書房 2012年
- ・林司宜「船舶・港湾の国際テロ対策—米国の一方的法規制と多国間主義—」早稲田大学社会安全政策研究所『早稲田大学社会安全政策研究所紀要-1-』2007年
- ・松本宏之「日本の港湾に関するセキュリティ対策：制限区域(水域)の現状と問題点」山県記念財団『海事交通研究-63-』2014年
- ・森川幸一「海上テロリズム行為の未然防止」海上保安協会『海上保安体制調査研究委員会報告書 平成20年』http://www.jcga.or.jp/reports/pdf/houkoku_2008.pdf (2019年11月24日最終閲覧)
- ・ローラー ミカ「アメリカ沿岸警備隊の任務と根拠法」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法：立法情報・翻訳・解説 -259-』2014年
- ・Abhijit Singh(2019) "Maritime Terrorism in Asia: An Assessment", ORF OCCASIONAL PAPER 215 OCTOBER 2019
- ・Homeland Security "Protecting America's Ports Maritime Transportation Security Act of 2002"
- ・WORLD SHIPPING CONCIL PARTNERS IN AMERICAN'S TRADE "Summary Maritime and Transportation Security Act of 2002 November 25, 2002"