

第五章 ブッシュ政権のイスラム過激派への対応

宮坂 直史

はじめに

9.11テロ事件以降、ブッシュ政権は対テロ戦争(war on terrorism)を開始し、今日に至っている。対テロ戦争は空間的にも手段的にも広く総合的な戦いである。イスラム過激派への対応もその大きな枠組みの中で位置づけ、評価する必要がある。

そこでまず主要なテロ対策を概観し、次にイスラム過激派を標的にした対応を抽出して、いままでの成果と問題点を考察する。

1. ブッシュ政権のテロ対策

(1) 概観

ブッシュ政権のテロ対策の諸要素は、前政権あるいはそれ以前から引き継いだものと、9.11テロや炭疽菌テロ事件を受けて新たにとった措置からなる^(注1)。

引き継がれたものには、「国際テロ対策4原則」(70年代の非譲歩原則から始まって、レーガン政権下で3原則に、クリントン政権のときに4原則)、「テロ支援国家指定」(1979～)、「海外テロ組織指定」(1997～)、「反テロ支援(ATA)プログラム」(1983～)などが代表的な措置である。ブッシュ政権は、国際テロ対策4原則(①テロリストに譲歩しない、取引しない、②テロ犯罪を法廷で裁く、③テロ支援国家に圧力をかけて政策を変更させる、④友好国の対テロ能力を向上させる)とテロ支援国家リスト7カ国(イラン、イラク、シリア、リビア、スーダン、北朝鮮、キューバ)には変更を加えていない。海外テロ組織指定はクリントン政権期に比べて増え、現在36団体が指定されている。他国のテロ対応能力を向上させるATAプログラムは2003年度までに152カ国を対象に、3万5000人以上が訓練や指導を受けた。

また90年代から米国内での大量破壊兵器テロに備えた対応が急速に進展したが、これをブッシュ政権は、2002年7月に「国土安全保障国家戦略」(*National Strategy for Homeland Security*)の中に組み込み、さらに2003年3月に国土安全保障省(DHS)を創設した。これはブッシュ政権下で最大の行政改革である。また、捜査権限を大幅に拡大する条項が含まれた通称「愛国者法」も2001年10月に制定した。

一般的にブッシュ政権のテロ対応で注目されるのは軍事的対応や、対テロを「戦争」とみなした点であるが、それらは目新しいことではない。例えば、1984年の「国家安全保障決定指令138号」はテロに対する先制攻撃論を取り入れたものであったし、96年8月のクリントン大統領の

ジョージタウン大学演説では「対テロ戦争」の決意を表明している。

ブッシュ政権が“war on terror”という場合は、それは軍事的な戦争だけを意味するものではない。この点はブッシュ政権が9.11直後から今日に至るまで何度も繰り返すように、あらゆる力の動員であって、軍事はその一部に位置づけられるものである。

(2) 誰が敵か？

ところで、対テロ戦争でブッシュ政権は誰を相手に戦っているのでしょうか。自明のようでいて実は明解でないので、経緯をおって整理しておきたい。対テロ戦争の実質的宣言であった、2001年9月20日の両院合同会議でブッシュは「われわれの敵は過激なテロ・ネットワークとそれを支援するすべての政府です。対テロ戦争はアルカーイダから始まるが、それでは終わりません。グローバル・リーチのあらゆるテロ・グループを見つけだし、阻止し、打ち負かさずまでは終わりません」と述べていた。

同年秋のアフガニスタン戦争(Operation Enduring Freedom)を経て、2002年1月29日の一般教書演説では、アルカーイダ以外の標的として、テロ施設を世界に多数展開している「テロリスト・アンダーワールド」つまりハマス、ヒズボラ、イスラミック・ジハード、ジェイシェ・モハメドなどに言及した。これらもまた「グローバル・リーチ」の組織になるのであろう。さらに、大量破壊兵器を求めるテロリストや国家を阻止することも目標として明言された。

その後、米軍がフィリピンや中央アジアに投入され、多種多様なテロの脅威に直面する中で、標的が曖昧になっていく印象さえ与えた。2003年2月にホワイトハウスから発表されたブッシュ政権下で初めての総合的な政策枠組み『対テロ国家戦略』(National Strategy for Combating Terrorism)では、いよいよ敵は抽象化された。

「敵は一人の人間ではない。一つの政治体制でもない。無論一つの宗教でもない。敵はテロリズム——サブナショナル集団又は非公然エージェントによって非戦闘員をターゲットに行使される政治的動機に基づく計画的な暴力——である」

後述するように、この文書は総合的な国家戦略という性格から特定組織だけを取りあげてはいないし、またこのような抽象化は米国的手法であり(他にもwar on drug, war on povertyなどが政策として表明されてきた)、たぶんにレトリックでもある。問題の発端となったアルカーイダとの戦いをより広い文脈(テロ全体との戦い)で意義付けているわけだが、これは米外交史の観点からいえば一つのパターンでさえある^(注2)。

しかしそうであっても、敵はテロリズム、ではあらゆるテロを十把一からげにしているような印象を与えてしまい、とりわけ地域専門家には評判が悪い。9.11テロの実行犯がアルカーイダである

ならば、敵は彼らを中心とするイスラム過激派ネットワークであるべきだ、にもかかわらず対象が曖昧で、広げすぎとの批判は少なくない。例えばダニエル・パイプス(Daniel Pipes)は、テロとの戦いという表現の曖昧性を批判し、「敵は戦闘的イスラム」であると明言する^(注3)。さらに、テロとの戦いをレトリックと捉えないで、抽象名詞相手にどのように戦うのかと揶揄されることも多い^(注4)。

実際のところはどうであろうか。戦いの優先順位はアルカーイダなどイスラム過激派にあり、同時にそれ以外のテロ組織もみている、というのが妥当であろう。『国土安全保障国家戦略』(The National Strategy for Homeland Security)においては「アルカーイダは米国に最もさし迫った深刻な脅威を与えている。他の国際テロ組織も、国内テログループと同様に米国を攻撃する意図と能力をもつ」と記述されている。2003年9月10日にホワイトハウスから発表された『対テロ・グローバル戦争進捗報告』(Progress Report on the Global War on Terrorism)をみても、総論的にはテロ全般と戦っていることを謳いながらも、具体的な成果としてアルカーイダやそれと連携する組織、その他のイスラム過激派への言及が多い。

(3) 「指定」されるイスラム過激派

それではアルカーイダ以外の誰を敵にしているのか、現在、3本立てになっている米国のテロ指定制度をみていけば、その回答になるであろう。

第一は、海外テロ組織(FTO)の指定である。ここで指定されると、構成員の米国入国が禁止され、米国内での資金調達や米国内からの支援が禁止される。2001年10月に28団体の指定期限が満了するにあたって、そのうち大部分を再指定するなどして、結局同数の28団体を指定した。そのうち14がイスラム系の団体であった。その後追加されたのはアルアクサ殉教者軍団、アスバット・アル・アンサル、ジェマ・イスラミヤ、ジェイシェ・モハメド、ラシュカル・トイバ、ラシュカル・イ・ジャンビ、サラフィスト・グループ、フィリピン新人民軍であり、つまりこれら8団体中7団体までがイスラム系の組織である。合計すると現在36団体中、21団体までがイスラム系ということになる。

第二に、大統領令13224(2001年9月23日)がある。ここで指定されると資産凍結と米国民による取引(寄付も含める)が禁止される。発令と同時に27団体・個人が指定され、その後も何度もわたって追加指定されている。ここにはFTOとして指定されたテロ組織やその他の非イスラム系テロ組織も含まれているが、第一回目に指定された27組織・個人を含めて、その後の指定のほとんどがイスラム系である。

第三は、愛国者法に基づくテロリスト排除リスト(Terrorist Exclusion List)による指定である。

ここで指定された組織に物質的支援を提供したりそれを求める外国人に対して入国拒否または強制退去を可能にするもので、2001年12月6日に指定された39団体のうち19団体がイスラム過激派である。

これら指定リストをみていけば、テロ組織の半数にイスラム過激派をあげて、その活動に網をかけていることがわかる。とくに大統領令にみられるように組織のみならず個人、法人、チャリティ団体までを対象にし、さらに全般的に指定リストが拡大していくことは、米国のテロ対策が組織構成員のみではなく、その支援者、思想への共鳴者も捜査・情報収集の対象に入れていることを意味する。それは国内でのセル(細胞)摘発や出入国管理の強化をもたらしている。

2. 『対テロ国家戦略』と対イスラム過激派

ブッシュ政権にはイスラム過激派だけを対象にした「国家戦略」に相当するものはいまのところない。そのかわり、より総合的な枠組みとして前述した『対テロ国家戦略』がある。これは、テロ対策として何をやったかという積み上げ方式ではなく、あらかじめ目標と目的を設定してそれに必要な個々の措置を組み合わせる包括的な戦略である。『対テロ国家戦略』には4D目標が明示されている。①テロリストとテロ組織を打ち負かす(Defeat)、②テロリストに支援させない(Deny)、③テロリストが利用する根底的な社会的悪条件を削減する(Diminish)、④米国民や米の内外での権益を守る(Defend)である。これら4つの目標のもとには複数の目的が定められ、これらに同時に取り組むために、外交、諜報、軍事、金融、法執行などあらゆる手段を動員して、国際社会と協力していくとされている。

そこで、本稿ではイスラム過激派への対応について、この対テロ国家戦略に照らしながら分析していくことにする。

(1) テロリストとテロ組織を打ち負かす(Defeat)

この目標実現のために、a)テロリストとテロ組織を特定し、b)場所を突きとめ、c)制圧する(法執行、軍事、テロ資金の途絶)という目的が設定されている。

このテロリストに対する直接の戦いにおいてインテリジェンス・コミュニティの役割が不可欠であるが、全体的には大きな成果をあげているとみるべきであろう。

アフガニスタン戦争によってアルカーイダの司令部は解体されたとみるべきである。その後も、パキスタンでハリド・シェイク・モハメド(Khalid Shaykh Muhammad)やラムジ・ビナルシブ(Ramzi bin al Shibh)、タイではハンバリ(Hambali. A.K.A Riduan bin Isomuddin)などの大物テロリストが国際協力のもとに次々に逮捕された。

しかしその反面、いまだにビンラーディンやザワヒリ(Ayman al-Zawahiri)を捕らえていないことで、彼らの度重なるPRを許してしまい、しかもその声明は最近非常に巧みになっている。軍事面についても、タリバンの残党やアルカーイダその他の過激勢力をいまだに完全に鎮圧できておらず、掃討作戦は続いている。

(2) テロリストに支援させない (Deny)

この目標のために、a) 国家テロ支援に終止符を打つ、b) 各国が対テロで何をしたか国際的なアカウントビリティの基準をつくる^(注5)、c) テロと戦う国際的な努力を強化する、d) テロリストへの物資支援を途絶する、という諸目的があげられている。

まずテロ支援国家への対応だが、そのリストのうちイスラム国家は、イラン、イラク、シリア、リビア、スーダンの5カ国である。

このうち、おそらく明確に成果をあげてきたのは対リビアであろう。クリントン政権後期からリビアの態度には明らかに変化があり、99年には公式に国際テロ支援放棄を表明した。だが、パンナム機やUTA機撃墜事件の遺族補償までは未解決で、フィリピンのアブ・サヤフに身代金を渡すなどの仲介行為(テロリストへの譲歩)によってブッシュ政権の心証は良くならなかった。しかし2003年12月19日、リビアはWMD開発を認め、即時かつ無条件の廃棄と国際査察を受け入れることを表明したことは、テロとWMDをリンケージさせるブッシュ政権にとって重要な進展であった。米国はリビアへの渡航禁止の解除や利益代表部の設置などの関係改善が進んでいる。一部報道されたようにリビアが米英にイスラム過激派の情報を提供すれば、対テロ戦にも資するであろう。

一方、イランは最有力のテロ支援国家であるが、アルカーイダに敵対している点では米国と共通する。この点を米国は十分に活かしていないようである。イランからパレスチナに向かう船舶がイスラエルに拿捕され、武器密輸が明らかにされたことも手伝って、2002年1月の一般教書演説では「悪の枢軸」の一つにされた。またイランの大量破壊兵器の違法開発には強い懸念が寄せられていた。イランの反体制組織ムジャヒディン・ハルクについては、米国は海外テロ組織に指定しておきながら、その政治組織はワシントンに公然と事務所を構えている^(注6)。

また、シリアは対米接近を試みているが、米国はそれを利用しきれていない。

イラクではフセイン政権を倒したことで、戦後イラクが「対テロ戦争の最前線」(2003年9月7日のブッシュ演説)と化してしまった。戦前の2003年2月5日、パウエル国務長官は国連演説でイラクとテロとの関係について①ザルカウィ(Abu Mud'ab al-Zarqawi)・ネットワーク、②アンサー・アル・イスラム、③サダムとアルカイダの「関係」(8回の幹部級接触など)の3点を指摘

していた。

しかし戦後、アンサー・アル・イスラムの分散逃亡を許し、彼らはテロ攻撃に加担し、またザルカウィは行方不明である(2004年2月、懸賞金が1千万ドルに増額された)。フセイン政権とアルカイダの関係も戦前からいわれてきたこと以上に何か決定的な証拠(例えば個々のテロ事件での支援や共謀)が認定されたわけではない。それに加えて、戦後イラクでは、「イラク・イスラム解放軍」などの新たな抵抗組織が結成されたり、欧州やイラク国内で義勇兵募集が摘発されている。

米国はフセイン政権崩壊後の大量破壊兵器技術の流出を懸念して、2003年12月18日にWMD開発などに従事していた数百人を国家再建の民生プロジェクトに登用する計画を発表した(2年計画、200万ドル)。対ロシアの協調的脅威削減(CTR)プログラムのイラク版といえる。対テロ上、重要な措置になるであろう。

他方、米国の友好国パキスタンは、イスラム過激派対策上、戦略的に最も重要な前線国家である。アルカイダの封じ込めのためにもパキスタンの協力は欠かせない。対印関係、国内の過激派の存在など極めて不安定な政権運営を強いられているムシャラフ政権に対して支援を強化し、とくに民主主義支援や教育支援のため、貧困削減や反テロ能力強化のために拠出した。

(3) テロリストが利用する根底的な社会的悪条件を削減する (Diminish)

このためには、a)国際社会と連携して「弱い国」を強化してテロの再発を防ぐ、b)国際社会と連携して対テロの思想戦(war of idea)に勝つ、という目的が設定された。

a)はいわゆるキャパシティ・ビルディングである。単独でも、例えば国務省が2001年12月に中東パートナーシップ・イニシアチブ(MEPI)を立ち上げた。民主的成長や経済的自由を促進して成長を早めたり、若者を絶望や自暴自棄に走らないようにさせるため、高度で包括的な教育を施すプログラムの提供などから構成されている。

b)の思想戦は極めて重要である。これは「国際社会と共同して、あらゆるテロ行為に正統性はないということを明白にさせる」ことである。米国は「穏健派と近代政府を支援して、米国の諸価値がイスラムのものとは対立しないことをイスラム教徒に確信させ続けなければならない」と『対テロ国家戦略』には書かれている。

思想戦とは米外交の伝統ではパブリック・ディプロマシー(戦略的な広報外交)の中に位置づけられる。パブリック・ディプロマシーは冷戦期のアメリカ対外政策において非常に重要な機能を果たしてきた。しかしその一翼を担ってきた文化交流庁(USIA)は、冷戦後には予算を削減さ

れ1999年に国務省内に統合された。そして今また、米国はかつてなく世界でのイメージ悪化に直面している(注7)中で、その重要性が再認識されてきた。イスラム過激派が、イスラム世界のサポーターに支援され、シンパに擁護されていることも考えれば、彼らの心情を変えることができなければテロリストも孤立させられない(注8)。

アラブ世界での米国のイメージ改善のために2004年2月からアラビア語版衛星テレビ「アル・フーラ」の放送を開始した。しかしながら、アラブ世界の反米の根底には、米国の自由とか民主主義のような「価値」や「体制」ではなく、イスラエル寄りの姿勢やイラク戦争などの「政策」に対する反発があるといわれている。もとより反テロのパブリック・ディプロマシーは米国一国が展開できる分野でもなく、何よりもテロリストを輩出する国家が、現状の不満や絶望解消のオールタナティブを国民に示す責任もあり、また対テロ戦を戦う日本も含めたすべての国の責務である。テロ組織の指導部を叩いても、この根底部分をおさえなければ次世代のテロリストが生まれていくであろう。

(4) 米市民と米権益を国内外で防護する (Defend)

この目標のために、a)『国土安全保障国家戦略』を実施する、b)テロの脅威をできるだけ早期に距離的に遠くで発見する体制をもつ(陸・海・空・サイバーのいかなる領域でも何が発生しているかを効果的に知ること、これを“domain awareness”と表現している)、c)国内外での重大施設や情報インフラの一体性、信頼性、利便性を確保する措置を高める、d)海外在留の米国人を保護する措置を高める、e)テロ事件発生時の管理能力の統合を確保することが諸目的として設定されている。

イスラム国家を対象にした国土安全保障に関する措置としては、2002年6月6日に司法省から発表された「国家安全保障・出入国登録制度」がある。この出入国管理の強化は、まず国境(空海港)において指紋採取、写真撮影を行いデータベースと照合し、さらに30日以上滞在する一定国籍の者は着後30日以内(以後12カ月ごと)に移民帰化局への身辺現状の再登録を義務づける。もともとこの法的根拠は移民国籍法262条にある30日以上滞在する外国人に着後30日以内に登録、指紋採取を規定したもので、従来はイラン・イラク・スーダン・リビア出身者だけに適用されていた。だがこの適用はここで25カ国に拡大され、それらは北朝鮮以外すべてイスラム国家である。ただし、再登録は2003年12月に中止が発表された。

さらに、ビザ発給の権限が国務省から国土安全保障省に移ったことを受けて、国土安全保障省は、2004年にエジプト、インドネシア、パキスタン、モロッコ、アラブ首長国連邦のイスラム5カ国に、ビザ申請者の審査を実施する特別法執行局を開設する予定である。同局は2003年中

にすでにサウジアラビア(リヤドとジェッダ)に開設されている。

また、大量破壊兵器テロの予防にアメリカは非常に神経を使っている。海上輸送の安全に着目するのも、そのような兵器や関連物資の米国への搬入や、港湾での使用を恐れているからである。ブッシュ政権下では、CSI(コンテナ・セキュリティ・イニシアチブ)が2002年から開始された。これは当初米国向け輸出トップ20港を対象に税関査察官を駐在させ本船搬入前にスクリーニングする。この20港が所属する国にはイスラム教徒が多数を占める国は一つも入っていないが、アラブ首長国連邦(デュバイ)やマレーシアなどのイスラム国家にも拡大していくことを2003年6月に決定した。

おわりに

『対テロ国家戦略』の結論部分では、「この国家戦略は、国力のあらゆる要素——外交、経済、情報、金融、法執行、諜報、軍事——を持続的に、強固に、体系的に適用し、上記4つの目標を同時に追求することによってのみ成功がもたらされるという対テロ戦の現実を表したものである」としている。イスラム過激派への対応を考えた場合、表向き、この総合的なアプローチには妥当性がある。ただ目標の達成にはまだ多くの時間がかかる。

しかし同時に、米国のアプローチには友敵をはっきりさせることで自縛される側面もある。指定制度などで敵のリストを明らかにするのは国際的にも国内的にも明解な態度表明になる反面、敵を利用しきれない弱みも内在されている。なぜなら、指定した敵の活動や敵への支援行為には法的制裁を課す仕組みで固めているために、対テロのオプションが狭められる。そこで無理をすると、86年に発覚した「イラン・コントラ事件」のようなスキャンダルになりかねない。

イスラム過激派は今後、たとえ精神的なリーダーが不在であっても、小グループが縦横にネットワークを張り巡らすことになるであろう。この中で、例えばあるテロ組織を追跡するのに、それにコネクションや影響力をもつ別のテロ組織や国家からの情報や助けが必要になることもある。彼らが法的に指定した敵であっても利用しない手はない。そのようなマキャベリ的な手法が発覚しても国民は寛容に受けとめてくれるかどうか、が米国の場合は試される。善悪二元論だけに立脚した対テロ戦では、短期的には圧倒的なハード・パワーでテロリストを掃討することができても、それ以上の長期の戦いを有利に進めることができない。このように米国のアプローチには明確さという長所があると同時にそれが短所になりかねない。

－注－

1. ここでは個別の措置を詳しく述べる余地がないので、詳しくは(財)日本国際問題研究所の「米国の新戦略と日米安保体制」研究会が近刊する資料集の中のテロ対策(筆者担当)の部分参照のこと。2004年近刊。
2. 例えば、1947年のトルーマン・ドクトリンと類似している。冷戦開始の当時も本質的にはギリシャ、トルコへの援助肩代わり問題を、トルーマン政権はそれにとどめず世界的規模で共産主義との戦いという広い文脈で描いた。
3. Daniel Pipes, *Militant Islam Reaches America*, New York: W.W. Norton & Company, 2002, p.245.
4. チャールズ・タウンゼンド(宮坂直史訳)『テロリズム』(岩波書店、2003年)、158頁。
Philip. B. Heymann, *Terrorism Freedom and Security: Winning Without War* (The MIT Press, London, 2003), pp.19-33.
5. ブッシュ政権は、国連安保理決議1373(2001年9月28日採択)の実施を、ここでいう「アカウンタビリティの基準」とみなしている。国連安保理決議1373は全加盟国に対して、テロ関連資金の禁止や国境の効果的警備などをはじめ18項目にわたる具体的なテロ対策措置の実施を求めた国連のテロ対策史上、画期的な決議である。この決議の採択から3カ月後までに(12月28日)、加盟国は国連のテロ対策委員会(Counter terrorism Committee: CTC)に18項目の実施、進捗状況を提出しなければならなかった。米国の提出した報告書は次のサイトを参照のこと。 www.un.int/usa/ctc-report.htm
6. Gawad Bahgat, "Iran, the United States, and the War on Terrorism," *Studies in Conflict and Terrorism*, 26(2), 2003.
7. 世界的規模で行われた世論調査としては、Pew Global Attitudes Projectの44カ国、3万8000人以上を対象にしたサーベイを参照のこと。詳細はInternational Herald Tribune, December 5, 2002; また同プロジェクトとヘラルド・トリビューン紙の2001年の世論調査(24カ国、275のオピニオン・リーダー)も参考になる。International Herald Tribune, December 20, 2001. ここでは世界的な反米の傾向があらわれている。
Peter G. Peterson, "Public Diplomacy and the War on Terrorism," *Foreign Affairs*, September/October 2002; Marc Lynch, "America is losing the battle for Arab opinion," *International Herald Tribune*, August 23-24, 2003.

ブッシュ政権内からも問題が認識されている。例えば、ラムズフェルド国防長官が対テロ戦争における「思想戦」の備えを部下にメモした記事が公にされた。International Herald Tribune, October 24, 2003. または『朝日新聞』2003年10月25日夕刊。

8. Antony J. Blinken, “From Preemption to Engagement,” *Survival*, Vol.45(4), winter 2003-2004, p.48; Madeleine K. Albright, “Bush needs to show America can build bridges, too,” *International Herald Tribune*, September 5, 2003; Jim Rutenberg, “Skepticism clouds U.S. answer to Al Jazeera,” *International Herald Tribune*, December 18, 2003.