

米国、アジア、そして海洋テロリズムとの戦い

マイケル・リチャードソン

アル・カイダをはじめとするテロ組織の陸上・空中攻撃について多くが解明された現在も、国際ネットワークを持つテロリストの海洋における活動についてはあまり知られていない。米国、日本を含む国際社会は、アル・カイダなどテロ組織の攻撃が日常化する脅威と共に、テロリストが破壊力の強い兵器を用い、海洋テロといった新たな戦術で攻撃を仕掛けてくることにも備えなければならない。

米国、欧州諸国、アジア諸国の政府関係者及びテロ対策専門家は、テロ組織が凶悪化し、化学兵器、生物兵器、放射性物質兵器、核兵器を用いて大量の被害者を生むテロ攻撃を計画していると警告している。核爆弾・放射性爆弾の移送には、船舶やコンテナが使われる可能性が高い。テロリストが大量破壊兵器を持てば、国際社会の安全保障にとっての脅威は増幅され、より効果的な防衛手段を講じなければ、国際経済と社会の安定を根底から揺るがす事態を招くことになる。

アル・カイダと海洋テロリズム

アル・カイダは海上輸送の重要性を理解し、かなり長期間、それをテロ活動に悪用してきている。アル・カイダによるテロ活動に海上輸送が利用された初めてのケースは1998年8月東部アフリカで米国大使館が爆撃され224人が死亡、5000人以上が負傷した事件である。アル・カイダは攻撃に利用した爆弾を貨物船で運んでいる。この事件の捜査にあたった米国政府関係者は、アル・カイダが遅くとも1994年頃に船舶を購入あるいは運航を開始し、取引による資金調達あるいはテロ活動に利用し始めていた痕跡があると話している。また、2000年10月にはイエメンで、米国駆逐艦コールに自爆テロ攻撃を仕掛け、さらに2年後の2002年10月イエメン沖で原油運搬中だったフランス船籍のタンカーリンバークを爆弾搭載の小型船で攻撃し、炎上させている。以上がテロ攻撃に軍艦及び一般商船が利用された事例である。

アル・カイダは、テロリスト、武器、その他のテロ攻撃資財の運搬のために世界各国の海上貨物輸送に関心を示していたことがわかっている。2003年3月パキスタンで拘束されたアル・カイダの最高幹部ハリド・シェイク・モハメド容疑者は現地の輸出会社に20万ドルを投資し、その見返りに米国ニュージャージー・ニューヨーク港湾コンプレックスのニューアーク港へ衣料品を運搬するコンテナへのアクセスの権利を得ている。モハメド容疑者は、周知の通り、2001年9月米国ニューヨークとワシントンD.C.で民間航空機をハイジャックし、テロ攻撃を仕掛け、多くのアジア諸国を含む80カ国を国籍とする3000人の命も奪ったテロの首

謀者と見られる人物である。モハメド容疑者がコンテナ船など海上運輸に示した関心は、テロの前兆、警告として考えることができただろう。

テロリストのフロンティア?

国際海運業は大規模かつ複雑な産業である。緩慢な規制はあるものの、適用すべき法律が曖昧な場合が多い。便宜置籍船の数が多いなど、実際の事業内容は一般に知られていない。地球の表面積の70%は海で覆われており、その多くは国際海洋法によって分類されるところの公海である。特殊なケースを除き、全ての国・国民が公海を自由に利用（航海）できることになっている。

運送業は国際貿易・通商の中核であり、その80%（貿易量）が海上運送によるものである。世界の貿易額の半分、さらに一般貨物の実に90%がコンテナ船で輸送されている。世界経済にとってこれほど重要な国際海運業をテロ組織は、攻撃の対象とする可能性が高い。狙われるのは：

第1に、国際海上輸送ネットワークの拠点としてコンテナ輸送業界を支配するハブ港湾都市。アジア、北米、ヨーロッパ地域に30以上のメガ港湾都市がある。日本国内では、東京、横浜、名古屋、神戸の4都市。メガ港湾都市のコンテナターミナルが世界のコンテナターミナルの上位20までを占めている。

第2に海峡と運河。海上輸送量の75%を、ごく僅かの海峡と運河を通過する船舶が運んでいる。マラッカ海峡とシンガポール海峡は、世界の貿易量の3分の1、石油の2分の1を支えている。重要な航路の一部であるこれらの海峡の幅は比較的狭く、浅い。事故やテロの攻撃の際には閉鎖せざるを得ない。

マラッカ海峡とシンガポール海峡は、年間5万隻、一日平均140隻の商船が通過する過密海峡である。通過する船舶の多くが、テロリストの武器となりうる可燃性物質、爆薬、毒物、汚染物といった貨物を運んでいる。この状況に対し、重要な石油をはじめとする海上貿易の要衝であるマラッカ海峡・シンガポール海峡の安全かつ円滑な通過に依存する中国、日本、韓国の政府及び船会社関係者は、テロリストの動きを警戒している。

アジアにおける脅威

これらの状況を踏まえ、東アジアにおける海洋テロの脅威について国際社会で共有されている情報を以下にまとめる。

南東アジア地域で船舶を攻撃した経験のあるアブ・サヤフ、ジェマー・イスラミアを含むアル・カイダ関連組織が海洋テロを計画中である。フィリピン政府関係者は、昨年2月26日

にマニラ湾で乗客フェリーが爆破炎上後、沈没し116名が犠牲（焼死・水死・行方不明）となった事件がアブ・サヤフの犯行だとする決定的な証拠を得たと述べている。

シンガポール政府は、2001年12月に着手したジェマー・イスラミア・ネットワークの取り締まり強化策を通じ、同テロ組織がシンガポールへ寄港する予定の米国の軍艦へ自爆テロを計画していたという情報を入手した。またジェマー・イスラミアは、シンガポールにある西側諸国及びイスラエル大使館や駐留米軍が利用していた海軍基地を含む建物を、硝酸アンモニウム爆弾を積んだトラックで攻撃することも計画していた。ジェマー・イスラミアは、爆弾の入手も既に始めていた。

日本は、イラクにおける米軍主導の軍事作戦を支援していることを理由にアル・カイダの攻撃予告を受けた国の一つである。2004年5月日本の公安当局はアル・カイダと関連のある人物と見られるアルジェリア系フランス人リオネル・デュモン容疑者33歳と接触した疑いでバングラデシュ人3人、インド人1人、マリ人1人を逮捕した。デュモン容疑者は、2003年12月ドイツで逮捕され有罪判決を受け、翌年5月フランスに送還された。彼はドイツ滞在中（1990年代）イスラム過激派「ルーベ団」のメンバーであり、日本のメディア報道によると、2002～2003年日本で中古車の輸出業者として働きながらアル・カイダの下部組織を日本につくろうとしていた気配がある。またデュモン容疑者は、逮捕されたバングラデシュ人の1人で、東京近郊の横須賀米軍基地の近くに事務所を構えていたバングラデシュ人にかかなりの金額を送金していた形跡もある。読売新聞は、この事務所でテロ攻撃の準備のために横須賀基地—米軍の国外最大の海軍基地—に関する情報を収集していた疑いがあると報じている。

輸送の安全

民間航空機がテロ攻撃の武器として利用され、露呈した国際運輸システムの脆弱性をテロリストに悪用されないために、空輸部門からはじまり、船舶輸送、港湾、貨物コンテナを含む運輸システム全体へ新しい安全対策が導入された。

国際航海船舶や国際港湾施設の保安確保を目指して改正された「海上における人命の安全のための国際条約(SOLAS条約)」によって2004年7月から46,000隻の船舶と2,800港湾に自己警備と保安措置が義務付けられた。米国同時多発テロ事件を受けて国際海事機関（IMO）は、国際船舶・港湾施設安全（ISPS）コードの義務付けに合意した。これによって船舶及び港湾はその責任で保安確保計画策定、担当者配置、記録作成、さらに計画通りに実施されているかを検証することになった。2004年末までにはテロ攻撃を当局に通報する特別の装置を船舶に設置することも決まっている。

米国のコンテナ・セキュリティ・イニシアチブ（CSI）

テロリストがコンテナ船に核兵器や放射性爆弾（通常爆弾を使って放射性物質を拡散）を隠し米国に持ち込み、壊滅的なテロ攻撃を仕掛ける危険性に対処するためにブッシュ政権はコンテナ・セキュリティ・イニシアチブ（CSI）の実施を決めた。2002年1月に発表されたCSIに現在18か国が参加している。北米、ヨーロッパ、アジア、アフリカの34の主要な海港でCSIが実施されている。米国向けのコンテナ船を送り出す上位20のメガ港湾はヨーロッパとアジアにある。

稼働中の1,700万隻のコンテナ船は世界を東奔西走し、毎年2億3,000万人の乗客が世界の港湾から旅に出る。米国内だけで約900万隻のコンテナ船が各港に陸揚げしている。同形で鋼鉄製の輓馬は世界貿易を牽引する。しかし21世紀の「トロイの木馬」になる危険も孕む。

CSIは、合法的に輸出入される商品を運ぶ多数のコンテナの中から、脅威となりうるコンテナを見つけ出す取り組みである。テロが隠したかもしれない大量破壊兵器や危険な放射性物質を運ぶコンテナ船を特定し、調査する。収集した情報をもとに危険性のあるコンテナを輸出前に割り出し、米国の安全保障の前線を輸出国に拡大する取り組みである。米国到着後の船荷貨物検査が全体に占める割合も2001年の2%から2003年9月の5.2%に増えている。しかし世界全体では、X線やガンマ線を使って爆薬、放射性物質など危険物質が入っていないかどうかコンテナを検査している割合は、全体の1%にも満たない。

大量破壊兵器（WMD）

各種大量破壊兵器の軍縮不拡散条約の網の目をかいくぐり、北朝鮮やイランが核物質を輸入、密かに核兵器を開発していたことに危機感を持った米国を中心とする関係国は、2003年5月に拡散安全保障イニシアチブ（PSI）を発表した。PSIは、大量破壊兵器等の貨物を運搬していることが疑われる場合、停船、乗船、立ち入り調査、関連物質の押収を行うものである。PSIは、国連や国際条約体制の枠組み外の取組である。

PSIが発足する前には、大量破壊兵器の国際輸送の取締りを、アドホックな情報交換、国内港湾あるいは領海での法執行・輸送阻止に頼らざるを得なかった。既存の国際条約や多国間協定の実効性を高め、戦略上輸出制限が必要な物質の取り扱いを定める国内法を強化するPSIは、武器の軍縮・不拡散のための永続的スキームになるだろう。PSIは、大量破壊兵器の密売・密輸を既存の国際法あるいは国内法で阻止できない不測の事態に対処するためのセーフティ・ネットである。

大量破壊兵器・ミサイル及びそれらの関連物質が、拡散懸念国や非国家主体からテロリストの手に渡され、米国やその同盟国・友好国を攻撃する危険性が高まる中、PSIの参加国の

数が増え、連携が強化されてきている。2004年2月に発覚したパキスタンからイラン、リベリア、北朝鮮への核兵器開発技術の流出など、大量破壊兵器の闇市場が世界全体に広がり、しかも長期間存在していたという事実は、国際社会の危機意識をさらに高めた。

昨年6月ロシアが参加し、PSIの「コア・グループ」メンバーは15か国となった。残りの「コア・グループ」メンバーは、オーストラリア、英国、カナダ、フランス、ドイツ、イタリア、日本、オランダ、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、スペイン、シンガポール、米国である。「コア・グループ」の15か国をはじめとする60か国がPSIの「阻止原則宣言」を支持し、大量破壊兵器・ミサイル及びそれらの関連物質の拡散阻止に向けて個別の取組に参加している。

国際法的な観点から考えて、PSIの弱点は効力が限定的である点である。米国とPSI参加国は、PSI参加国の域外の大量破壊兵器の輸送を阻止することができるように、PSIの拡大に務めている。沿岸国の領海は沿岸から12海里までであり、領海以遠の公海では、普遍的管轄権が認められる海賊、奴隷取引、違法放送などの国際犯罪を除き、旗国の了解がない限り、外国公安当局が船舶を停止することは認められていない。

2004年4月国連安全保障理事会が全会一致で1540号決議案を採択したことによってPSIの法的効力は強化された。1540決議は、大量破壊兵器及びその運搬手段の拡散を阻止するために協力することを加盟国に義務付けるものである。海上の安全（及び船舶からの海洋汚染の防止）等海事問題に関する国際協力を促進するための国連の専門機関である国際海事機関（IMO）において、米国は、船舶によるテロ攻撃あるいは大量破壊兵器・ミサイル及び関連物質の輸送などのテロ犯罪行為を含めるよう、海洋航行不法行為防止条約の改正を提案した。米国と英国は同時に、旗国と二国間交渉も個別に進めている。

旗国の同意

2004年2月米国は、リベリアとの間で公海上の船舶についても、いずれかの国が大量破壊兵器等の拡散の疑いがあると合理的に判断する場合、立ち入り調査を行う合意をとりつけたと発表した。米国はさらに同年5月にはパナマと、8月にはマーシャル諸島共和国と同様の協定を結んでいる。パナマとリベリアは世界最大の船籍保有国であり、マーシャル諸島共和国は世界第7位である。これらの二国間協定とPSIによって、積載重量トンで換算して世界の商船の50%が米国及びPSI「コア・グループ」による停船、立ち入り調査に即時合意する体制が整ったことを意味する。

米国は、公海を航行中で大量破壊兵器を運搬していると疑われる船舶に旗国への通報後2時間以内に回答がない場合には、自動的に乗船・立ち入り調査を行える権限をパナマ、リベリア、マーシャル諸島共和国に対し要求している。すなわち回答がないことを乗船許可とみ

なすということである。米国は、パナマ等との協定を雛型として、残りの主要旗国との間にも同様の協定を結ぶ努力を続けている。

東アジアの対応

海洋テロリズムに関する国際社会の危機意識に東アジア諸国はどのように対応しているだろうか。端的に言えば、他の地域同様その対応は国によって様々である。海運への国内経済の依存度をはじめ、利用可能な資源状況、政府の政策、民間の優先順位などによって国の対応はまちまちである。

国際船舶・港湾施設安全（ISPS）コード

2004年8月国際海事機関（IMO）は、新しい安全保障政策として7月1日に合意された国際船舶・港湾施設安全（ISPS）コードの遵守体制が加盟国の船舶・港湾でほぼ整ったと報告した。しかしアジアを含む各国政府は、貿易額の大幅減少や信頼失墜につながりかねないISPSコードの遵守（サブスタンダード船も含め）の監督体制等を整備することを重圧と感じているのが現実である。

ISPSコードの実施・施行上の問題点は、実はその厳格さではなく、緩やかさにある。目標どおりに最大限の効果を上げるためには、各国政府あるいは担当省庁が自国籍の船舶及び港湾施設に基準を適応できるかどうかにかかっている。南東アジア地域では、フィリピンでISPSコードの実施が遅れていると報道されている。インドネシアの港湾と船舶の安全性も疑問視されている。

マラッカ海峡

昨年7月から沿岸国であるインドネシア、マレーシア、シンガポール3か国の海軍によるマラッカ海峡での共同パトロールが始まった。小さな一歩に過ぎないが、海賊及び海洋テロ攻撃の阻止に結びつく取り組みではある。とはいえ、マラッカ海峡のパトロール体制の充実・強化や、情報の共有など本シンポジウムの参加国の努力が期待される分野は広い。

対策の実効性を高めるために、インドネシア、マレーシア、シンガポールは、インド海軍及び沿岸警備隊と協力すべきである。インドはマラッカ海峡及びシンガポール海峡での西側諸国の取り組みに積極的に参加している。インドの海軍極東司令部はアンダマン諸島とニコバル諸島を基地とし、インド海軍はまた過去数年、南東アジア諸国と頻繁に軍事訓練を行っている。2002～2003年のイラクにサダム・フセイン政権を倒すための米国主導によるイラク

侵攻の際には、米国の民間船舶が高価な軍事貨物を積んでマラッカ海峡を通過するのをインド海軍が護衛している。

インドネシア、マレーシア、シンガポールによるマラッカ海峡共同パトロールへのインドの公式参加は、地域に政治的緊張を生むことになるかもしれない。中国当局は、マラッカ海峡及びシンガポール海峡を、沿岸3か国が個別に、あるいは共同でパトロールするといった努力は、船舶へのテロ攻撃に対抗するための措置として支持するが、沿岸諸国の主権及び国益に反する外国の軍隊の介入は、中国にとっても深刻な懸念材料となりうると発言している。中国政府関係者は、台湾問題に関連して米国と紛争状況になった場合、米国は同盟国である日本の協力で南東アジアの海峡を封鎖し、中国が重要な石油及びその他の物資に枯渇する事態も憂慮されるとも発言している。中国はインドとの長年の対立に加え、近年の米印関係の緊密化から、インドの海峡パトロールへの参加の意図に疑念を持つ可能性もある。中国は、南東アジア地域の海峡であるというだけでなく、「誰が仕切っているか」が非常に問題であると、その立場を明確に表明している。

米国のコンテナ・セキュリティ・イニシアチブ (CSI)

米国と深い貿易関係にある東アジア諸国は、米国が提唱したコンテナ・セキュリティ・イニシアチブ (CSI) に参加している。北東アジアでは中国、日本、韓国が、南東アジアではシンガポール、タイ、マレーシアが参加している。中国は、2002年9月、少人数ながら米国国土安全保障省税関及び国境保護局職員が、中国の相当機関の職員と共に、疑わしいコンテナに米国へ出航する前に立ち入り調査することを原則合意した。米国のコンテナ検査官チームが2003年5月から香港に配置されたが、これまでのところ、CSIは上海、広州など中国本土では実施されていない。

CSIに参加しない米国の主要貿易相手国の船舶は、多額の費用を追加徴収されたり、貨物の検査が遅れるなど日程上の不都合を余儀なくされる。世界最大の市場である米国への入国を拒否されるケースもある。

拡散安全保障イニシアチブ (PSI)

東アジア諸国の中で、PSIの「コア・グループ」のメンバーは日本とシンガポールのみである。日本は、昨年10月海上阻止訓練を主催している。日本、米国、オーストラリア、フランスは、艦船を参加させるなどの貢献を果たした。アジア太平洋地域のカンボジア、ニュージーランド、フィリピン、シンガポール、タイを含む18か国はオブザーバーとして参加した。東アジアの他の国々は、主権や航海の自由を放棄することになると懸念しているのか、あるいは米国

の追随者と見られたくないためか、米国主導のプログラムに参加することに消極的である。

6者会合のメンバーである中国は、北朝鮮を刺激しかねないと、PSIへの参加に慎重である。韓国にもこの懸念がある。北朝鮮は、PSIを敵対的な北朝鮮包囲網として見ている。PSIについて、中国には別の懸念材料もある。つまり、中国は、合法的なミサイル・武器輸出を取り締まる口実にPSIが使われることを危惧しているのである。さらに中国は、PSI参加国海域の中国籍船舶の無害通過権と、主要な南東アジア航路を含めた海峡の通過権を侵害する危険性についても憂慮を表明している。

マレーシアをはじめとする南東アジア諸国は、大量破壊兵器の不拡散のために、戦略上取り扱いに注意を要する物質の輸出管理の強化に関心を示している。アジアにおける核拡散の脅威及び大量破壊兵器・ミサイル及び関連物質の取引問題が深刻さを増せば、南東アジア諸国は、東南アジア非核兵器地帯条約と趣旨を同じくするPSI及びその目的を支持することを公に表明するだろう。

今後のゆくえ

上記を踏まえ、第2期ブッシュ政権においては、以下が予想される：

- 1) インド、インドネシア、マレーシア、さらに韓国、最終的には中国など他の国々にPSIへの参加を呼びかけ、大量破壊兵器・ミサイル及び関連物質に取引（海・陸・空）に関する適切な情報交換、大量破壊兵器・ミサイル及び関連物質拡散阻止の協力の仕組みを強化し、実効性を高める。
- 2) 世界関税機関（WCO）やその他の機会に、コンテナ・セキュリティ・イニシアチブ（CSI）及び他のサプライ・チェーンの安全対策の拡充に努め、米国のみならず世界全体の通商体制の強化を目指す。
- 3) 南東アジアの国際海上輸送の要衝マラッカ海峡での航行安全を強化するため、沿岸3か国の取り組みを支援する。この目的のために、日本をはじめ他のマラッカ海峡を航行する国と緊密に連携する。