



東京海上リスクコンサルティング(株)
リスクコンサルティング室
主任研究員 茂木 寿
E-mail: h.motegi@tokiorisk.co.jp

テロリズムに狙われる日本

—日本をターゲットとしたテロ事件の今後 - (第2部)

本レポートは、2001年9月13日に発表された「テロに狙われる日本」=日本をターゲットとしたテロ事件の今後=(第1部)の続編です。なお、第1部及び本レポートとも2001年9月11日に米国で発生した同時多発テロ事件の前に作成されたものであり、同事件については触れられていないことをお断りしておきます。

目次

・日本政府・日本企業に対するテロリズム

1. 過去における日本政府及び日本企業のテロ対応
2. 日本政府のテロ対策における基本方針
3. 米国政府のテロ対策における基本方針
4. 日本政府・日本企業が狙われる可能性
5. 今後日本をターゲットとしたテロの発生が懸念される国・地域
6. 今後日本をターゲットとしたテロを起こす可能性のあるテロ組織

・日本企業におけるテロ対策の必要性

1. 日本企業におけるテロ対策の現状
2. テロ対策の基本
3. 今後の課題とまとめ

．日本政府・日本企業に対するテロリズム

１．過去における日本政府及び日本企業のテロ対応

これまでの日本政府及び日本企業のテロ事件に対する対応及びテロ対策の特徴は下記の通りである。

人命最優先

これまでの日本政府のテロ事件への対応方針は、クアラルンプール事件*1 やダッカ事件*2 等、日本赤軍が行ったテロ事件に対する姿勢でも明らかな通り、人命の確保を最優先するというものである。そのため、場合によっては受刑囚の解放、身代金の支払い等にも応じている。この考え方は、１９９６年１２月に発生した在ペルー日本大使公邸占拠事件においても貫かれている。また、日本企業における対応においても同様であり、身代金の支払にに応じている。

一方、米国政府の場合には、後述「３．米国政府のテロ対策における基本方針」からも明らかなとおり、「テロリストとは妥協、譲歩や取引は一切行わない」方針を貫いている。例えば、昨年８月にフィリピンで南部ホロ島を根拠地とするアブ・サヤフ・グループ（ASG）に誘拐された米国人の解放の条件として、ASG が要求していた米国内に拘留されているイスラム原理主義者の釈放を求めたのに対し、米国はこれを全く無視しており、要求に応じる姿勢を見せていない。また、欧米企業は、社員等が誘拐された場合には、再発防止の観点から、決して簡単に身代金を支払わない傾向があり、日本企業とは大きな違いがあると言える。

注：*１ １９７５年８月、奥平純三、日高敏彦、和光晴生ら５人がマレーシア・クアラルンプールのアメリカ大使館等を占拠し、米総領事らの人質と交換に、日本で拘留中の西川純、戸平和夫ら５人を釈放させた事件

*２ １９７７年９月、丸岡修ら５人が、日航機をハイジャックし、バングラデシュのダッカ空港に着陸させ、乗員・乗客１５１人の人質と交換に、日本で在監・拘留中の奥平純三ら６人と現金６００万ドル（当時約１６億円）をダッカに移送させた事件

特殊部隊の海外派遣

日本政府は、１９７７年に発生したダッカ事件を契機として、警視庁、大阪府警察に特殊部隊（SAT）を設置したが、近年の深刻さを増すテロ情勢、銃器情勢等に的確に対応するため、１９９６年（平成８年）４月１日、警視庁、大阪府警察に加えて５道府県警察に SAT を設置した。SAT は、ハイジャック事件や人質立てこもり事件等の突発重大事案に的確に対処するため、被害関係者の安全を確保しつつ、被疑者を検挙することを主たる任務とした高錬度の専門部隊であり、全国で、約２００人の部隊員から成っている。しかしながら、日本国内においては、海外に特殊部隊を派遣することに強い拒否反応があり、これまで派遣の実績はない。また、これからもその可能性は極めて少ないと言わざるを得ない。（在ペルー日本大使公邸占拠事件においても派遣されていない）一方、イスラエル、ドイツは実際に海外に自国の特殊部隊を派遣し、人質の解放を行っている。

当事国に対する「人命第一」を背景とした圧力

在ペルー日本大使公邸占拠事件、キルギスにおける邦人技術者誘拐事件においては、日本政府は「人命最優先」の観点から、これらの政府に対し、テロ組織に対する「強硬手段・武力行使」の不行使を要請している。これらの国にとっては、国の経済が日本からの経済援助に大きく依存しているため、このような要請は重く受け止められる傾向が強い。

外務省を中心とした政府によるテロ対策

日本政府においてテロ対策を管轄する官庁は、外務省と警察庁であり、主管官庁は外務省である。しかしながら、その情報収集能力、専任の大使館員の駐在等において米国、英国等の欧米政府とは大きな差異がある。例えば、外務省の在外公館の職員数は、ほとんどの国において欧米よりも少ない状況であり、その情報収集能力は相対的に低いと言わざるを得ない。また、米国の在外公館には必ず“Local Security Officer”と呼ばれる大使館及び在留米国人の保安を担当する職員が駐在しており、24時間体制で対応している。その点からも大きな差異があると言える。

自衛隊機材の海外派遣

1994年11月の自衛隊法の一部改正により、自衛隊航空機に限り邦人避難用に使用可能となった。また、政府専用機（定員350名）も使用できることとなった。これを受け、1997年7月のカンボジア内乱、1998年5月のインドネシア暴動等においては、自衛隊機を近隣諸国に派遣し、邦人救出のための準備行動である「近隣待機」を行ったが、実際には救援は行われていない。これは、派遣に反対する意見もあり、更に国内の世論の支持がそれほど高揚しなかった面が大きいと言える。また、自衛隊機の派遣においては、その条件として空港等の安全が確保されていることが条件となるが、そのような状況は邦人が退避しなくてはならない状況では希有であり、今後自衛隊機による邦人避難の実施はそれほど多くなるとは言い難い。

なお、1999年5月の自衛隊法の一部改正により、自衛隊航空機その他、自衛隊艦船も邦人避難用に使用できることとなった。また、これまで規定されていなかった武器の使用については、「在外邦人等の輸送に用いる航空機もしくは船舶の所在する場所等において、隊員または隊員の保護の下にはいつている邦人等の生命または身体の防護のためやむを得ない必要があると認める相当の理由がある場合には、合理的に判断される限度で武器を使用することができる。」と規定されており、武器の携帯が認められた。（実施方針では、自衛官の携帯できる武器を「拳銃、小銃または機関銃」に限定している）但し、自衛隊機及び自衛隊艦船を邦人保護のため派遣する場合、自衛隊法に定める「安全確保」の問題が今後の課題として残っている。

誘拐事件等における誤った広報対応

これまで多くの日本企業関係者が海外において誘拐されている。その多くの場合、日本企業は、比較的簡単に身代金を払うことが一般的であった。また、広報対応が不十分であった場合も多い。例えば、誘拐の事実、人質となった社員の経歴や「身代金の要求には積極的に応じる」というような会社方針を記者会見で表明する等、犯人にとって有利となる情報の開示や他の誘拐事件を誘発する可能性を高めるような対応をしている場合も多い。誘拐事件での広報対応においては、身代金の支払いの事実、場合によっては誘拐の事実についても公表する必要があるが、これを行っている企業が多いのが実情である。

2. 日本政府のテロ対策における基本方針

日本のテロに対する基本方針は、歴史的にこれまでほとんど変化していない。1996年12月に発生した在ペルー日本大使公邸占拠事件における日本政府の方針は「テロに屈せず、人命尊重を最優先として、平和的解決に向けて努力する」というものであった。また、同事件における日本政府の認識は、「ペルー国内で発生した犯

罪事件であり、したがって、ペルーにおける法秩序の維持にかかわる問題であるという点を認識する必要がある。日本大使公邸が占拠され、多数の邦人が人質になったという意味で我が国と密接な関係はあるが、ペルー政府が事件の処理の責任を負っていることに変わりはない」(日本政府外務省「在ペルー日本大使公邸占拠事件調査委員会報告書」)というものであった。上記の日本政府のテロ事件に対する基本方針及びテロに対する認識は、その後のキルギスにおける日本人技術者誘拐事件でもほぼ同様であり、これまでの方針も一貫したものであると言える。

これらのことから、日本政府のテロ対策における基本方針は下記の通りとなる。

日本政府のテロ対策における方針

日本政府の方針は「テロに屈せず、人命尊重を最優先として、平和的解決に向けて努力する」というものであるが、「平和的解決に向けて努力する」ということは、平和的に解決できるのであれば、テロ組織とも交渉するということを意味している。また、人命尊重を最優先とすることにより、テロ組織との交渉の段階で日本政府の譲歩もあり得るとも言える。また、「人命尊重を最優先として、平和的解決に向けて努力する」ということは、身代金の支払等、要求を受け入れる準備もあることを示唆している。

日本政府のテロに対する認識

日本政府のテロ事件に対する認識は、当該国で発生した犯罪事件であることから当該国政府が事件処理の最終責任を負っているというものである。そのため、日本政府が当該国に要求するものは「強硬手段」の不行使であることが一般的である。また、事件処理に関しては、助言はするが事件処理の最終責任を当該国政府が負っているとの認識から、SAT の派遣等はほとんどあり得ないという対応である。

3. 米国政府のテロ対策における基本方針

米国政府のテロ対策に関する方針は下記の通りである。(米国国務省”Patterns of Global Terrorism 2000”より)

- (A) テロリストとは妥協、譲歩や取引は一切行わない。
- (B) テロリストには、彼らの犯罪に対し法の裁きを受けさせる。
- (C) テロリストを支援する国がその行為を変更、停止させるように、その国を孤立させ、圧力をかける。
- (D) 米国とともに活動し、支援を必要とする国のテロ対応能力の増強を図る。

上記の方針の中で特徴的なのは(A)と(C)である。

(A)は「テロリストとは妥協、譲歩や取引は一切行わない」というものであり、その方針は徹底されている。例えば、ASG が、昨年4月にマレーシア領カリマンタン島北東沖でドイツ人やマレーシア人ら外国人19人を含む21人をら致し、8月には米国人1人を人質にとる事件が発生している。この事件でフィリピン政府は、自国民が人質に含まれるフランスやドイツからの「武力不行使」の要請を受け、事実上の身代金支払いを許容する態度を示し、リビアの仲介で人質の解放が行われたが、米国は一切このような要請をフィリピン政府にしていない。(2001年7月現在、当該米国人は解放されていない)

(C)は「テロリストを支援する国がその行為を変更、停止させるように、その国を孤

立させ、圧力をかける」というものであり、実際に「テロ支援国」を指定し、経済的圧力をかけている。（「テロ支援国」については「近年の国際テロ動向」TRC-EYE Vol.3 に詳しい）

4 . 日本政府・日本企業が狙われる可能性

日本政府、日本企業のテロ事件に対するこれまでの実際の対応、日本政府のテロ対策の方針及び米国政府との違い等から、今後日本をターゲットとしたテロ事件が発生する可能性があると言える。下記はその要因をまとめたものである。

在ペルー日本大使公邸占拠事件の対応に見られるように、日本政府の方針は平和的解決が中心であり、「強硬手段」の不行使を当該国政府に要請するのが一般的である。このことは、日本政府・企業をターゲットにした場合には、米国と比較して、目的、要求が達せられる可能性が高いとの認識を世界のテロ組織に与えている可能性も否定出来ない。

日本政府が当該国政府に「強硬手段」の不行使を要請することは、同時にテロ組織に対する強硬手段がないことを意味している。このことは、テロ組織がテロ事件を起こしても身の安全が確保されることを意味している。この点をテロ組織は、明確に認識している可能性が高い。

日本政府は「テロは犯罪」との認識から、当該国政府のみに責任を負わせ、日本政府が静観する構えでいるとの印象を与えている。このことは、日本政府による「強硬手段」の行使の可能性が少ないと認識され、テロ組織に身の安全を確保できるとの認識を与えている。

日本企業のテロ、特に誘拐、恐喝等における対応は、要求を比較的容易に受け入れる傾向が強い。また、そのような事実が報道されていることから、日本政府・企業をターゲットにした場合には目的、要求が達せられる可能性が高いとの認識を世界のテロ組織が持っている可能性が高い。

日本政府による経済援助や日本企業の活動がその国・地域経済にとって大きな地位を占めており、その活動を阻害することにより、当該国政府に対し大きな打撃を与えることが出来る場合が多い。そのため、テロ組織もあえて日本政府、日本企業及び邦人をターゲットにする傾向にある。

日本政府・企業はテロを単なる犯罪と定義している。そのため、海外で合法的に活動している日本企業・邦人は、「自分たちは善良に活動しており、テロのような政治的事件に巻き込まれるはずがない」との認識をもっている。（在ペルー日本大使公邸占拠事件において人質となった日本企業関係者の手紙には、「私たちの企業は何も悪いことがないので解放してほしい」との文面があったと報じられている）そのため、「自分たちがターゲットになるはずがない」との観念があり、無防備となる傾向がある。これにより、自衛（Self Defense）の感覚が薄れ、テロ組織にとって Soft Target となる可能性が高くなる。

上記のような要因を総合すると日本をターゲットとしたテロは、テロ組織にとってその目的の完遂、身の安全という面で最適なターゲットとなる可能性が高い。そのため、今後、日本をターゲットとしたテロが発生する可能性がある。

5. 今後日本をターゲットとしたテロの発生が懸念される国・地域

日本をターゲットとしたテロの発生が懸念される国・地域をある程度特定するために、下記のような評価基準により、その選定を行った。

- (A) 一般治安状況（含む貧富の格差、失業率）
- (B) 警察当局の能力
- (C) テロ組織の活動状況（物理的にある程度の地域を支配している等の側面も含む）
- (D) テロ事件の発生実績
- (E) 政府との和平交渉の進捗状況
- (F) 日本政府・企業のプレゼンス（経済援助の大きさ、その他日本の影響力）
- (G) テロ組織に対する当事国政府の対策

日本をターゲットとしたテロの発生は、世界中どこでも可能性はあるが、上記のような評価基準により、評価・選定すると下記のような国・地域を挙げることができる。そのため、これらの国、地域に進出している日本企業は特に注意する必要がある。また、これらの国、地域に駐在員を派遣している場合には、安全のための対策を講じる必要があると言える。（国名を挙げている国は特に可能性が高いことを意味している）

中米（メキシコを含む中米全域）
南米（特にコロンビア、エクアドル、ベネズエラ等）
東南アジア（特にフィリピン、カンボジア、ミャンマー等）
西アジア
（特にインド、ネパール、パキスタン、バングラデシュ、スリランカ等）
旧ソ連及び中央アジアのイスラム諸国
（特にロシア、アフガニスタン、キルギス、タジク、ウズベク等）
地中海東部
（特にギリシャ、トルコ、キプロス、レバノン、イスラエル、エジプト等）

6. 日本をターゲットとしたテロを起こす可能性のあるテロ組織

日本をターゲットとしたテロを起こす可能性のあるテロ組織をある程度特定するために、下記のような評価基準により、その選定を行った。

- (A) 規模（人数）
- (B) 資金力
- (C) 信条・理念・目的（日本を対象に含むような考え方）
- (D) 活動範囲（実質的にある範囲の地域を支配している等）
- (E) テロ組織の活動力
- (F) これまでの実績

上記のような評価基準により、評価・選定すると下記のようなテロ組織を挙げることができる。そのため、これらの組織が活動している国、地域に進出している日本企業は特に注意する必要がある。（各テロ組織の活動拠点等については「近年の国際テロ動向」TRC-EYE Vol.3 に詳しい）

アル・カイダ (Al Qa'ida)	全世界
アブ・サヤフ・グループ (ASG)	フィリピン
新人民軍 (NPA)	フィリピン
モロ民族解放戦線 (MNLF)	フィリピン
コロンビア革命武装軍 (FARC)	コロンビア
コロンビア国民解放軍 (ELN)	コロンビア
ウズベキスタン・イスラム運動 (IMU)	中央アジア

．日本企業におけるテロ対策の必要性

１．日本企業におけるテロ対策の現状

下記は、日本企業におけるテロ対策の現状をまとめたものであり、欧米企業に比べ十分な対策とは言い難い状況である。

日本企業におけるテロ対策の現状は、欧米企業に比べ貧弱であると言える。これは、日本企業においては、テロ対策は日本政府の責任で実施されるものとの認識が強いためである。一方、欧米企業では CSO (Chief Security Officer：保安担当役員、元 FBI、CIA、軍人等を採用し任命する場合が多い) 等を設置し、自社においてテロ対策を行っており、政府によるテロ対策とは別に自衛手段をとっている。

欧米企業においては CSO が中心となり、海外駐在員に対し防衛運転技術 (Defensive Driving) 等の教育を行うのが一般的である。また、その他の教育、訓練を熱心に行っており、事件の防止に務めている企業が多い。一方、日本企業においては、このような教育・訓練はほとんど行われていない。

テロ対策においては、関連情報の収集、分析が不可欠である。欧米企業においては、CSO が中心となり、情報収集体制を確立している場合が多い。また、情報源については、CSO の出身母体等を通じて行われる場合が多い。特に米国政府においては、テロ対策は、国務省 (テロ対策調整官等) FBI、CIA、陸海軍等において実施されており、多くの情報源があると言える。一方、日本においては、包括的なテロ対策が十分に実施されておらず、日本企業においても専門部署、専門家を設置して情報収集・分析している企業は極めて少ない状況である。

日本企業は、海外において合法的な活動をしており、「なにも悪いことはやっていないので、テロのターゲットとなることはない」との認識を持っていることが一般的である。そのため、テロ対策が不十分な企業がほとんどである。

日本企業の場合、本社において専門部署を設けて包括的なテロ対策方針を明示し、それを海外拠点等に展開するような体制を敷いている企業はそれほど多くない。一般的には海外拠点・海外現地法人に任せている場合がほとんどである。しかしながら、海外拠点・海外現地法人では、時間的・予算的にもそのような対策を講じる余裕がほとんどないのが実情である。

テロを単なる犯罪と考えているため、テロに遭うのは一種の「事故」であるとの考え方が日本企業のなかにある。また、企業によってはテロは防止できないとの認識をもっている場合も多く、事前の対策（情報収集、対抗策、社員等に対する教育・訓練）では防止できないとあきらめている場合が多い。

2. テロ対策の基本

既述の通り、日本企業がテロ事件に巻き込まれる頻度が増加する可能性があるため、テロ対策を十分に講じる必要がある。テロ対策においては、下記のような「海外安全のための3大原則」の堅持が不可欠であることから、これが徹底される教育・訓練、マニュアルの整備が重要である。この3大原則の社内での徹底は、それほど容易なことではない。そのため、まず駐在員、出張者にこの3大原則についての「心構え」を徹底させることから始める必要がある。

目立たない

目立たない（Low Profile）ことは、テロ対策においても極めて重要である。テロ組織は、誘拐、拉致、暗殺等においては対象者を複数選定し、その行動を監視するのが一般的である。その場合、選定の段階では現地の新聞、雑誌に写真入りでの紹介等がその基準となる場合が多い。そのため、普段から目立たないこと、個人情報などを多く開示しないこと等が重要となってくる。

用心を怠らない

テロ組織は、誘拐、拉致、暗殺等においては対象者を複数選定し、短くて数週間、長い場合には数ヶ月にわたって監視を行う。そのため、ほとんどの場合、何らかの兆候が見られる。その兆候等に用心を怠らないことが重要である。これまでの誘拐事件においては、誘拐された人のほとんどがなんらかの兆候があったことを感知していたと言われている。

行動を予知されない

誘拐、拉致、暗殺事件においては、テロ組織は長い期間監視するが、その目的は100%成功する時間、場所の特定である。誘拐事件の場合は、その発生のほとんどが通勤途中である場合が多い。そのため、時間・場所を特定できないような行動（毎日、通勤経路、時間を変える等）をとることが重要である。日本人の場合には、ゴルフ場の帰りに誘拐されるケースも多いが、これは毎週同じ時間に、同じ経路でゴルフ場に行く場合が多いことや場所的に郊外である場合が多いことに起因する。そのため、時間、経路等を変えることや複数の車で車列を組む等の対策を講じる必要がある。

3. 今後の課題とまとめ

テロを含めた海外危機管理体制構築においては、経営者の関与が不可欠である。（このことは企業の危機管理全体に言える）これは、緊急時においてクリティカルな判断は経営者のみが出来するためである。そのため、経営者が危機管理体制に関し明確な方針を持ち、この体制の継続的改善を推進する姿勢が極めて重要である。危機管理はボトムアップで行うものではなく、トップダウンで行う性質のものである。

テロ対策においては、情報収集・分析機能が極めて重要である。これは、記述の

通り、テロ事件、特に誘拐事件においては、必ずといってよい程前兆、予兆があるためである。また、テロ事件の発生はその国、地域におけるテロ組織の活動状況に比例する。これらのことから、関連情報収集・分析は極めて重要である。

今後は誘拐、爆弾以外のサイバーテロ、その他大量破壊兵器によるテロの可能性があり、日本企業も、これらの危険性、その対策をある程度講じておくことが重要である。

日本政府の対テロ対策の整備が不可欠であると言える。特に在外公館に特別な部署、人員を配置することが必要である。日本公館にも米国の在外公館に駐在する Local Security Officer のような役職を置くことも検討する必要がある。

日本の政府・企業・個人においては、自分たちが Soft Target であるとの認識をもつことが重要である。特に、今後は日本をターゲットとしたテロの発生が予想されるため、決して「自分たちは大丈夫」との意識を捨て、日本は狙われているとの認識をもつべきである。

以 上

第 17 号（2001 年 9 月発行）