



Title	テロ対策のグローバル・ガバナンス化に関する一考察 : 過激化問題をめぐるグローバル・テロ対策フォーラムの取り組みを中心として
Author(s)	佐々木, 葉月
Citation	国際公共政策研究. 2014, 19(1), p. 99-112
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/53809
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

テロ対策のグローバル・ガバナンス化に関する一考察
 — 過激化問題をめぐるグローバル・テロ対策フォーラムの取り組みを中心として —

A Shift in the Counterterrorism Approach toward Global Governance?

An Examination of Counter-Radicalization Cooperation in
 the Global Counterterrorism Forum

佐々木葉月*

Hazuki SASAKI*

Abstract

This research study analyzes the counter-radicalization cooperation in the Global Counterterrorism Forum (GCTF), the first-ever global forum in which both Western countries and developing countries convene for the purpose of harmonization of counterterrorism policies and capacity-building. This paper argues that the way of managing the radicalization issue in the GCTF can be best understood as emerging global governance which incorporates non-state actors, such as think tanks and NGOs, with a variety of activities, instead of an international regime which assumes state-centric and rule-based cooperation. It also suggests that evolving global governance in the radicalization issue could correlate with the socialization of ‘counterterrorism’; which associates terrorism with social problems, e.g., unemployment and education.

キーワード：テロ対策、過激化問題、グローバル・テロ対策フォーラム、グローバル・ガバナンス

Keywords : Counterterrorism, Radicalization, Global Counterterrorism Forum, Global Governance

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

はじめに

2001年9月の米同時多発テロ事件から十年以上が経過し、アル・カーイダ（al-Qaeda）の組織構造が階層型から柔軟なネットワーク型に変質したことや¹⁾、インターネットを媒介したホーム・グロウン・テロの問題が指摘されるなど²⁾、テロリズムの脅威は地理的に益々拡散し、より複雑性を増しつつある。

一方、米同時多発テロ事件以降、テロに対応する国際社会の側では、最大の国家間フォーラムである国連を中心とした、一元的かつ包括的なテロ対策の必要性が度々指摘されてきた³⁾。国連は、安全保障理事会を中心に、テロ対策委員会（Counter-Terrorism Committee: CTC）が安保理決議1373号や1540号の遵守向上のため、能力構築支援を中心とした管理的手法をとるなど⁴⁾、柔軟な取り組みを続けてきた。さらに、対テロ多国間協力で顕著になった流れは、交通保安や大量破壊兵器テロといったサブ・イシューごとの秩序形成⁵⁾と、対策フォーラムの増加・多様化であった。交通保安分野を例にとると、「安全で容易な海外渡航イニシアティブ（Secure and Facilitated International Travel Initiative: SAFTI）⁶⁾」のように、既存の先進国フォーラムであるG8をベースにした協調がみられる一方で、コンテナ安全保障イニシアティブ（Container Security Initiative: CSI）⁷⁾のように、米国が二国間合意をグローバル・ネットワーク化した協力も存在する。

本研究は、上記のような、グローバルな対テロ多国間協力の様式の多様化と複雑化という傾向に加えて、アクターの多様化、つまり、非国家主体の参加の拡大と深化という近年の現象に注目したい。非国家主体のグローバルなテロ対策枠組みへの参加は、交通保安分野などにもみられるが⁸⁾、本稿では、シンクタンクや非政府組織（NGO）などの非国家主体の参加が盛んになりつつある分野として、過激化対策を取り上げる⁹⁾。具体的には、2011年9月にインフォーマルな政府間フォー

1) Miles Kahler, "Collective Action and Clandestine Networks: The Case of al Qaeda," Miles Kahler ed., *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*, Cornell University Press, 2009, pp. 103-124.

2) Anne Stenersen, "'Bomb-Making for Beginners': Inside al-Qaeda E-Learning Course," *Perspectives on Terrorism*, Vol. 7, No. 1, 2013, pp. 25-37.

3) See Eric Rosand, "The UN-Led Multilateral Institutional Response to Jihadist Terrorism: Is a Global Counterterrorism Body Needed?" *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 11, No. 3, 2006, pp. 399-427.

4) Monika Heupel, "Combining Hierarchical and Soft Modes of Governance: The UN Security Council's Approach to Terrorism and Weapons of Mass Destruction Proliferation after 9/11," *Cooperation and Conflict*, Vol. 43, No. 1, 2008, pp. 7-29.

5) Dimitrios Anagnostakis, "Regime Theory and Global Counter-Terrorism: Some Starting Points," *E-International Relations*, October 19, 2012, <http://www.e-ir.info/2012/10/19/regime-theory-and-global-counter-terrorism-some-starting-points/>, accessed June 12, 2014.

6) G8, *G8 Secure and Facilitated International Travel Initiative*, June 9, 2004.

7) U.S. Customs and Border Protection, *Container Security Initiative: 2006-2011 Strategic Plan*, August 2006.

8) 2006年にテロ対策を目的として発足したグローバルなフォーラムである「陸上交通セキュリティ国際ワーキング・グループ（International Working Group on Land Transport Security: IWGLTS）」には、メンバー国以外に、民間組織である国際鉄道連合（UIC）もオブザーバーとして参加している。International Union of Railways, "10th Session of the International Working Group on Land Transport Security," *UIC eNews*, No. 345, May 7, 2013, https://www.uic.org/com/article/international-working-group-on?page=thickbox_eneews, accessed June 12, 2014.

9) 過激化対策分野におけるNGOの近年の活動の拡大と多様化を記した研究として、Bibi van Ginkel, "Engaging Civil Society in Countering Violent Extremism: Experiences with the UN Global Counter-Terrorism Strategy," *ICCT Research Paper*, August 2012.

ラムとして発足したグローバル・テロ対策フォーラム（Global Counterterrorism Forum: GCTF）を事例に、同分野における非国家主体の活動をグローバル・ガバナンスの観点からどのように評価すべきか、そして、なぜテロ対策の他のイシューに比べて、非国家主体の活動が活発なのかを分析する。

方法としては、まずグローバル・ガバナンスの概念を検討した上で、本稿におけるグローバル・ガバナンス化の指標を設定する。さらに、テロ問題における「過激化」の定義と、過激化問題がテロ対策の国際的なアジェンダとして設定された歴史的な経緯を検討する。その上で、同分野のグローバルな協力枠組みであるGCTFの活動を分析する。

1. 分析概念としてのグローバル・ガバナンス

本章では、グローバルな相互依存の進んだ世界で、共通の問題群を管理・解決するための機能であるグローバル・ガバナンスをレジームと比較した上で、本稿におけるグローバル・ガバナンスの定義と分析に用いる指標について、明らかにする。

レジーム

国家間の経済的相互依存の深化を背景に、1970年代から国際関係論において発展してきた国際レジーム論は、国家が共通の利益を達成するために、共同で行う特定の問題領域の管理を分析するための理論であった¹⁰⁾。クラズナー（Stephen Krasner）はレジームを、原理、規範、ルール、意思決定の手続きのセットであり、それらを中心に行為者の期待が収斂していくもの¹¹⁾、と定義している。

クラズナーの定義は、アクターを国家に限定するものではないが、ほとんどの国際レジーム論が実際の行為者として想定していたのは、当時有力な理論であった構造リアリズムと同様に、単一の合理的なアクターとしての国家であった¹²⁾。また、レジームは、特定の問題領域ごとに成立するとされる。つまり、分野ごとに独自の規範、ルール、因果関係の認識が共有されることで、問題の解決や国際システムの安定につながるという発想がある¹³⁾。具体的には、レジームの参加者である国家の行動は、規制的なルールのセットによって規律される。

グローバル・ガバナンス

一方、レジームと比べて新しい概念であるグローバル・ガバナンスは、研究者の間で共通の定

10) 山本吉宣「安全保障－グローバル・ガバナンスの境界領域」渡辺昭夫、土山實男編『グローバル・ガバナンス－政府なき秩序の模索』東京大学出版会、2001年、219-220頁。

11) Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," *International Organizations*, Vol. 36, No. 2, 1982, p. 186.

12) Olav S. Stokke, "Regimes as Governance Systems," Oran R. Young ed., *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*, The MIT Press, 1997, p. 29.

13) 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣、2008年、43頁。

義はないものの、レジームよりも包括的な概念として位置付けられることが多い¹⁴⁾。グローバル・ガバナンスの代表的な定義として、「公私を問わず、個人そして機構が彼らの共通の事項を管理する多くの方法の全体である。それは、対立するあるいは多様な利益を調整し、あるいは協力的な行為がとられる継続的な過程である。それは、遵守を強制することを付与されたフォーマルな機構やレジームを含むとともに、人々や機構が合意したか、彼らの共通の利益となると考えたインフォーマルな枠組みを含むものである¹⁵⁾」としたグローバル・ガバナンス委員会の定義があげられる。本稿は、グローバル・ガバナンスの定義として、上記のグローバル・ガバナンス委員会の定義を用いるものとする。さらに、この定義の主な要素として、問題解決の主体、方法、問題領域の範囲、の三つ¹⁶⁾を検討したい。

グローバル・ガバナンスに参加する主体については、国家以外にも多様な主体が想定されていることが一般的である。例えば、ローズノー（James N. Rosenau）は、グローバル・ガバナンスを家庭から国際組織まで、「人間の活動の全てのレベルに見られるルールシステム」と定義した上で、世界政治に関与する主体としてサブ国家アクター、トランスナショナル・アクター、超国家アクターの重要性を強調している¹⁷⁾。これらの異なるレベルの主体は、柔軟に結びついているだけでなく、それぞれの単位におけるガバナンスは等価なものとして扱われる。これは、タイの金融不安からアジア通貨危機が拡大したように、グローバル化が進んだ時代においては、小さな単位のガバナンスが大きな影響を及ぼし得ることと関連している¹⁸⁾。

グローバル・ガバナンスが共通の問題を解決・管理する方法には、グローバル・ガバナンス委員会の定義のような、目的に至る多様な活動を含める包括的な立場だけでなく、ルールに限定する立場も存在する。例えば、ヤング（Oran R. Young）は、ガバナンスを社会制度の形成と作用ととらえ、具体的には「社会的慣行を定義し、参加者間の相互作用を導くことに役立つルール、意思決定手続き、プログラム活動のセット」というレジームに近い理解をしている¹⁹⁾。一方、フィンケルスタイン（Lawrence S. Finkelstein）は、グローバル・ガバナンスを「政府が国内で行うことを国際的に行うこと」と定義し、その方法にはルールだけでなく、多様なアクターによる目的に基づいた活動全体が含まれるとしている²⁰⁾。後者のような手法に関する包括的な立場は、結果的な問題解決への志向性が高い点で、より機能主義的だと言える。

問題領域に関しては、グローバル・ガバナンスはレジームと異なり、関連する様々な問題領域を取り込み、ルール以外の手法も用いて目的の達成を図るため、包括的だとされる²¹⁾。一方、ガヴァ

14) 足立研幾『レジーム間相互作用とグローバル・ガバナンス—通常兵器ガバナンスの発展と変容』有信堂、2009年、9頁。

15) The Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, 1995, pp. 2-3. 訳は、山本『国際レジームとガバナンス』169頁。

16) 山本『国際レジームとガバナンス』171-181頁。

17) James N. Rosenau, "Governance in the Twenty-first Century," *Global Governance*, Vol. 1, No. 1, 1995, pp. 13-19.

18) 遠藤乾「グローバル・ガバナンスの最前線」遠藤乾編『グローバル・ガバナンスの最前線』東信堂、2008年、10-11頁。

19) Oran R. Young, "Rights, Rules, and Resources in World Affairs," Oran R. Young ed., *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*, The MIT Press, 1997, p. 4.

20) Lawrence S. Finkelstein, "What is Global Governance?" *Global Governance*, Vol. 1, No. 3, 1995, pp. 369-371.

21) 渡辺昭夫・土山實男「グローバル・ガバナンスの射程」渡辺昭夫・土山實男編『グローバル・ガバナンス』東京大学出

ナンスをレジームという要素で構成された秩序ある状態とみなす立場も見られる。例えば、ローズノーは、グローバル・ガバナンスを「レジーム間の空白に見られる取り極めであり、二つ以上のレジームが重複、衝突する時、もしくはそれが競合する利益の調節を促進する取り極めを必要とする時に作用する原理、規範、ルール、決定手続き²²⁾」と定義している。この場合、ガバナンスを構成する複数のレジームに内在する原理・規範の関係性を考える必要があるだろう。

グローバル・ガバナンス化の指標

以上から、本稿は、テロ対策協力におけるグローバル・ガバナンス化の度合いを、問題解決の主体、方法、問題領域の範囲、の三つの指標から評価する。主体については、国家以外の主体の参加が増え、意思決定や合意の実行への対等かつ実質的な関与の度合いが高まっていくものとする。手法は、ルール形成だけでなく、目的達成のための活動の多様性が増すものとする。これは、ルールの設定から結果の重視へと発想が転換していることを示すものである。問題領域は、参加主体の共通の目的を実現する必要性に合わせて、柔軟に展開するものとする。

2. グローバルなテロ対策における過激化問題のアジェンダ化

本章では、グローバルな過激化対策協力を分析するため、各国政府の「過激化」の定義から共通の要素を抽出した上で、本稿における定義を示す。さらに、過激化問題が国際的にアジェンダ化される過程を、要因対応アプローチの解釈をめぐる国際政治として分析する。

(1) 「過激化」問題とは

(a) 「過激化」の定義

「過激化 (radicalization)」は、現在のグローバルなテロ対策の主要課題の一つであるが、定義についての国際的なコンセンサスは、政策・学術の双方において現在のところない²³⁾。詳しくは後述するが、過激化問題がグローバルなテロ対策の新たな課題として、国際的な認知を受けるようになったのは、スペインや英国で大規模な同時多発テロ事件が続発した2000年代半ばであった。過激化問題に関する学術研究も、欧州のテロ対策の実務家が「暴力的過激化 (violent radicalisation)」という概念を提示してから本格的に展開しており、比較的歴史が浅いと言える²⁴⁾。本稿が事例分析に用いる「過激化」の定義を設定するにあたり、各国政府の「過激化」の定義の特徴を検討する。

版会、2001年、9-10頁。

22) James N. Rosenau, "Governance, Order, and Change in World Politics," James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel eds., *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1992, pp. 8-9.

23) Alex P. Schmid, "Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review," *ICCT Research Paper*, March 2013, p. 1.

24) *Ibid.*

政府や公的機関の定義

まず、地域レベルで、過激化問題についての認知の早かった欧州の政府や機関の定義を検討したい。欧州委員会は「過激化 (radicalisation)」を「人びとが、テロ行為の実行に導かれるおそれのある過激なイデオロギーを奉じるようになる複雑な現象²⁵⁾」と定義している。この定義は、「テロ行為」や「過激な」などの更なる定義を必要とする用語を使用し、テロ行為の実行を「おそれ」という蓋然性として表現するなど、曖昧な点も多い。ただ、イデオロギー要因の重要性や、「過激化」がテロ行為に至るプロセスとしてとらえられていることがわかる。

欧州で過激化問題を重視する政府間でも、定義に大きな違いがみられる。例えば、オランダ内務省は、「過激化」を「民主的な秩序と衝突するか脅威となる、社会における広範囲の変化を（必要であれば非民主的な手段を用いて）追求、もしくは支援する準備が徐々に整うようになること²⁶⁾」と定義している。一方、英国政府は「人びとがテロ組織に参加するようになるか、暴力的急進主義 (violent extremism) を支援するようになるプロセス²⁷⁾」と定義している。前者は民主主義の要素を、後者は別に定義を要する「暴力的急進主義」という言葉を用いている点が特徴としてあげられよう。一方、「過激化」を、社会に受容されない行為を自ら行うか支援するようになる、変化のプロセスとしてとらえている点が共通点として指摘できる。

「過激化」と似た「暴力的過激化 (violent radicalisation)」という言葉が使われることもある。米国で2007年に制定されたホーム・グロウン・テロの予防に関する法律では、「暴力的過激化」の定義を「政治的・宗教的・社会的な変革を進めるための、イデオロギーに基づいた暴力を促進する目的で、急進的な信条体系を受け入れるか、奨励するようになるプロセス²⁸⁾」としている。この定義は長期的な目標を含み、行為の内容は暴力と結びついた信条体系に関するものであるが、行為を自ら行うか支援するプロセスとする点では、英国とオランダの「過激化」の定義に近い。

最後に、英国の「過激化」の定義の中にもみられた「暴力的急進主義 (violent extremism)」と「過激化」との関連性について簡単に検討したい。豪の国家テロ対策委員会は「暴力的急進主義」を「政治・社会・イデオロギー的性質を含む、特定の信条を促進するため、暴力の行使もしくは暴力行使の支援を進んで行おうとすること。テロ行為を含むこともある²⁹⁾」と定義している。この「暴力的急進主義」の定義は、プロセスではなく状態である点と、信条体系と行動の関係性が逆である点を除けば、米国の「暴力的過激化」の定義とよく似ている。つまり、「暴力的急進主義」が人びとに受容されていくプロセスを「過激化」として考えることが可能であると言える。

25) European Commission Home Affairs, "Radicalisation," http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/radicalisation/index_en.htm, accessed May 20, 2014.

26) Ministry of the Interior and Kingdom Relations, *Violent Jihad in the Netherlands: Current Trends in the Islamist Terrorist Threat*, March 2006, p. 11.

27) Government of the United Kingdom, *The United Kingdom's Strategy for Countering International Terrorism*, March 2009, p. 14.

28) House of Representatives, *Violent Radicalization and Homegrown Terrorism Prevention Act of 2007 Report*, October 16, 2007, p. 2.

29) Minerva Nasser-Eddine et al., "Countering Violent Extremism (CVE) Literature Review," Australian Government Department of Defence, 2011, p. 9.

本稿における定義

以上から、過激化対策を行う各国政府の間で、「過激化」について共通の定義はないものの、「主に個人が、社会的に受容されない行為（信条）を実行（受容）もしくは支援（奨励）するようになる変化のプロセス」という要素を大まかに共有していることがわかった。さらに、イデオロギーのような、行為を引き起こす何らかの要因を想定していることも指摘できるだろう。

本稿は、グローバルな過激化対策協力を分析するにあたり、「過激化（radicalization）」を「社会的・政治的・心理的・宗教的要因によって、個人が暴力行為を実行もしくは支援するようになるプロセス」と広く定義したい。この定義の特徴として、「要因」の設定と結果としての「暴力行為」の重視があげられる。前者は、「過激化」の定義の異なる政府間の交渉において、「要因」の特定は協力の対象となる政策分野を示唆するため重要であること、後者は「テロリズム」の国際的な定義が存在しない現状において、個人や集団による烈度の高い暴力行為が協力のフォーカル・ポイントになっていることを考慮した。また、本稿では、「暴力的急進主義」対策は「過激化」対策の要素として含まれるものとした。

（b）要因対応アプローチ

過激化対策は通常、個人の過激化の各段階において、過激化に関連すると思われる心理的・社会的・経済的要因などを特定した上で、政策的に干渉していくという手法がとられる³⁰⁾。このように、テロ行為を引き起こす要因に働きかけることで問題の解決を図るといふ、国際テロ対策のアプローチが議論されたことは、歴史的には過激化対策が初めてではない。

本稿は、次節で過激化対策が国際アジェンダ化される過程を検討するにあたり、過激化対策も含め、テロの因果関係を措定し、関連すると思われる要因に働きかけることで問題の解決を図ろうとするテロ対策の手法全般を「要因対応アプローチ」と呼ぶことにしたい。次節では、過激化対策の国際アジェンダ化を、新しい問題の出現というよりも、国家や国際組織による要因対応アプローチの解釈をめぐる政治として記述する。

（2）国際アジェンダ化の過程

要因対応アプローチの国際的な議論は、1970年代の国連における議論にまで遡る。パレスチナのテロ組織による1972年のミュンヘン五輪事件をきっかけに、国連総会において国際テロ防止に関する議論が始まった。ソ連や東欧などの旧東側諸国や途上国はテロ対策として、テロの「根本原因（root causes）」である植民地主義や人種差別体制、パレスチナ問題の優先的な解決を求めた。一方、欧米諸国は、原因に関係なく、すべてのテロ行為を禁じて、実効的な対策を優先すべきと

30) COT Institute for Safety, Security and Crisis Management et al., *The EU Counterradicalization Strategy: Evaluating EU Policies concerning Causes of Radicalization*, May 2008, p. 5.

し、前者と対立した³¹⁾。この総会における対立は、自決権に言及せず、テロを正当化できない「犯罪」として非難する「国際テロを除去するための措置に関する宣言 (The Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism)」が1994年に総会で採択されたことで、一応の決着をみたと言える³²⁾。ただし、初期の要因対応アプローチが旧東側諸国や途上国の主張に取り込まれ、東西・南北対立として著しく政治化した経験は、欧米諸国にとって、このアプローチが前提としているテロを引き起こす要因の科学的な信ぴょう性に疑念を抱かせ、アプローチの採用に消極姿勢をとらせるきっかけになったと考えられる³³⁾。

2001年の米同時多発テロ事件以降、要因対応アプローチを国際テロ対策の主要ツールとして真剣に再考するよう促したのは、アクターとしての国連であった。中でも、2006年9月の「国連グローバル・テロ対策戦略 (United Nations Global Counter-Terrorism Strategy)」の採択は、包括的戦略の一番目に要因対応アプローチを位置付けたことで、国連が同アプローチの正当化と一定程度の制度化に成功した例として考えることができる。以下、具体的に過程を検討したい。

2003年にアナン (Kofi Annan) 事務総長から諮問された国連ハイレベル・パネルは、2004年12月の報告書の中で、当時の米国のブッシュ (George W. Bush) 政権によるアフガニスタン戦争とイラク戦争を念頭に、テロ対策に予防の観点を含めるべきだとして、「根本原因」の言葉を用いて対応を促した。言及されている根本原因には、外国による占領、政治的不満、貧困や失業、政府の腐敗などが含まれており、途上国の主張に近いものとなっている³⁴⁾。

一方、ハイレベル・パネル報告を受けた2005年3月の事務総長の演説や報告書では、テロに関連すると思われる要因を「根本原因」と呼ぶことをやめただけでなく、イスラエルを想定した「国家テロ」や外国による占領などの途上国側の主張に関連した要因を、今後のテロ対策の議論に含めないよう呼びかけるなど、要因対応アプローチの非政治化が図られている³⁵⁾。さらに、2006年3月の事務総長報告書では、紛争や低ガヴァナンス、宗教・民族的差別などの要因とともに、新たに「急進的イデオロギー (extremist ideologies)」が要因として加えられた³⁶⁾。つまり、国連が提示した要因対応アプローチは、政治的争点となり得る要因を回避し、因果関係ははっきりしないものの、急進的イデオロギーも含めて、社会、政治、宗教などの多様な要因を取り込んだ規範的な内容であった。これは、2006年9月に総会で採択された国連グローバル・テロ対策戦略においても同様であり³⁷⁾、

31) 宮坂直史「テロリズム対策における国連の役割」日本国際連合学会編『国際社会の新たな脅威と国連』国際書院、2003年、64-67頁。

32) 初川満「国際社会とテロ規制措置」初川満編『テロリズムの法的規制』信山社、2009年、9-14頁。

33) 過激化問題以前は、欧米諸国におけるテロの「根本原因」に関する研究は、政治的に「正しくない」ものと考えられていた。Schmid, "Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation," p. 3.

34) The Secretary General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, 2004, pp. 47-49.

35) United Nations, "Secretary-General Offers Global Strategy for Fighting Terrorism, in Address to Madrid Summit," Press Release SG/SM/9757, March 10, 2005; United Nations General Assembly, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*, Report of the Secretary-General, A/59/2005, March 21, 2005, pp. 26-27.

36) United Nations General Assembly, *Uniting against Terrorism: Recommendations for a Global Counter-Terrorism Strategy*, Report of the Secretary-General, A/60/825, April 27, 2006, pp. 5-8.

37) United Nations General Assembly, *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*, A/RES/60/288, September 20, 2006,

この時期の国連において、過激化の問題が殊更アジェンダ化されたとは考えにくい。

むしろ、テロ組織によるリクルート活動を問題視し、要因対応アプローチを個人の過激化対策に狭く限定して、2000年代半ばから国際アジェンダ化を急いだのは、欧米諸国であった。特に、EUと一部の欧州諸国は、ムスリム系移民が関与した域内のテロ事件の分析から、過激化や「過激主義 (radicalism)」の問題を早い時期から政策アジェンダに位置付けていた。例えば、欧州委員会は、約190人が犠牲になった2004年3月のマドリッド列車爆破事件を受け、同年10月の報告書で、テロのリクルート対策として「暴力的過激化 (violent radicalisation)」の予防の重要性を強調している³⁸⁾。また、オランダ内務省は、マドリッドのテロ事件と2004年11月のモロッコ系オランダ人によるオランダ人映画監督の殺人事件から、イスラームの過激主義についての調査研究を行っている³⁹⁾。

また、2004年4月のファルージャでの戦闘など、イラク戦争後の占領統治に困難を抱えていた米国も、軍事力中心のテロ対策から、テロリストの供給を断ち切るための要因対応アプローチに注目しつつあった。2005年5月の演説で、ラムズフェルド (Donald Rumsfeld) 国防長官は、多国間協力を通して「暴力的急進主義 (violent extremism)」の訴求力を弱める方向に戦略を転換することを述べている⁴⁰⁾。

過激化問題への注目を高め、国際アジェンダへ押し上げる直接のきっかけとなったのは、2005年7月のロンドン同時多発テロ事件だと思われる。グレンイーグルス・サミット開催中の事件だったこともあり、犯行翌日には、G8テロ対策声明が出された。この声明では、前年までの声明にはなかったテロの予防、特に個人のリクルート対策の必要性が強調されており、初めて「過激化 (radicalisation)」の言葉が使用された。一方、紛争や圧政、貧困は、テロの要因ではなく、テロリストが用いるプロパガンダであるとされ⁴¹⁾、テロの要因に関して限定的な立場がとられている。2005年9月のテロ行為の扇動を禁止する国連安保理決議1624号の議論においても、決議案を提出した英国が同様の主張を展開している⁴²⁾。つまり、欧米諸国の主導によって、個人レベルに焦点を合わせた要因対応アプローチである過激化対策が新たなテロ対策の課題として設定されたと言える。

上記のように、米同時多発テロ事件後、国連と欧米諸国それぞれのイニシアティブで、二つの要因対応アプローチが生まれたと考えられる。国連のテロ対策戦略に代表される包括的なアプローチは、規範的な重要性を保っているものの、国際的な関心や調査研究が持続したのは、限定的アプローチである過激化対策の方であった。これは、2007年に国連の「テロ対策実行タスクフォース

pp. 4-5.

38) Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Prevention, Preparedness and Response to Terrorist Attacks*, COM (2004) 698 final, October 20, 2004, p. 4.

39) Ministry of the Interior and Kingdom Relations, *From Dawat to Jihad: The Various Threats from Radical Islam to the Democratic Legal Order*, December 2004, p. 5.

40) U.S. Department of Defense, "Rumsfeld Describes Changing Face of War," American Forces Press Service by Jim Garamone, May 25, 2005.

41) G8, *G8 Statement on Counter-Terrorism*, July 8, 2005.

42) United Nations Security Council, "Security Council Meeting of World Leaders Calls for Legal Prohibition of Terrorist Incitement, Enhanced Steps to Prevent Armed Conflict," Department of Public Information, September 14, 2005.

(Counter-Terrorism Implementation Task Force: CTITF)」の下に、「テロリズムに至る過激化と急進主義 (radicalisation and extremism that lead to terrorism)」のワーキング・グループが加盟国の要望で設立され、ワークショップが開かれたり⁴³⁾、GCTFが形成されるまで毎年、G8の宣言や声明において過激化対策の重要性について言及されたりした事からもうかがえる⁴⁴⁾。

3. 過激化対策協力のグローバル・ガヴァナンス化—GCTFの分析

本章では、過激化対策における初のグローバルな枠組みである、グローバル・テロ対策フォーラム (GCTF) の活動を分析し、漸進的にグローバル・ガヴァナンス化が進展しつつあることを明らかにする。

(1) GCTFの形成

GCTFは、2011年9月に欧米、中東、アフリカ、アジアの29か国とEUからなるインフォーマルなテロ対策枠組みとして、米国の主導で形成された⁴⁵⁾。発足時は、テロ対策における法の支配と「暴力的急進主義対策 (Countering Violent Extremism)」という二つの機能別ワーキング・グループ (Working Groups: WGs) と、三つの地域別WG (サヘル、アフリカの角、東南アジア) で構成されていた⁴⁶⁾。全体として反テロ規範を共有しながら、二つの異なる問題領域を扱うという点で、GCTFは入れ子型構造のレジームとも考えられる。過激化問題に関しては、初めてのグローバルな枠組みであった。

なお、GCTFの発足にあたり、WGのテーマである「暴力的急進主義」が何を指すかについて、意思決定の場である調整委員会や閣僚級全体会合で、公式な定義がなされた形跡は見られない。のちのWGの議論で、トルコの参加者が“extremism”や“radicalization”の定義の模索は不毛であり、「暴力」の側面に注目するべきという発言をしていることから⁴⁷⁾、フォーラムの政治化を避けるために、あえて定義されなかった可能性が高い。

(2) GCTFにおける過激化対策協力

官民共同ガヴァナンスの兆し

インフォーマルな国家間協調枠組みとして発足したGCTFだが、主要テーマである過激化対策の一部において、政策形成や実行に関し、国際組織や非国家主体との協働がみられる。代表的な例と

43) United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, “Countering the Appeal of Terrorism,” http://www.unicri.it/topics/counter_terrorism, accessed May 20, 2014.

44) See University of Toronto, *G8 Information Centre*, <http://www.g8.utoronto.ca>, accessed May 20, 2014.

45) U.S. Department of State, *Press Briefing by Ambassador Daniel Benjamin*, September 22, 2011.

46) Global Counterterrorism Forum, *Co-Chair's Fact Sheet*, September 22, 2011.

47) Global Counterterrorism Forum, *Countering Violent Extremism Working Group: Multi-Sectoral Approach to Countering Violent Extremism*, December 8, 2012.

して、過激化対策のテーマの一つである、収監中のテロ実行犯のリハビリと社会再統合 이슈があげられよう。

ハーグのシンクタンク、国際テロ対策センター（International Centre for Counter-Terrorism: ICCT）は、国連地域間犯罪司法研究所（United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute: UNICRI）と同イシューに関する国際会議を2011年12月に共催した。国際会議の成果文書であるグッド・プラクティスは、2012年5月のGCTF専門家会合において、両機関を加えて改めて議論され、GCTFの同イシューにおけるグッド・プラクティス（ローマ・メモ）として採択された⁴⁸⁾。シンクタンクと国連機関によるイニシアティブで作成されたグッド・プラクティスが、国家間のソフト・ローとして受容されたと言える。さらに、ICCTとUNICRIは、GCTFが創設したシンクタンク、ヘダヤ（Hedayah）とともにGCTFのWGで同イシューを任され、メンバー国政府担当者と協働して、より技術的なグッド・プラクティスを作成している⁴⁹⁾。

このような、国家以外の主体による政策への継続的・主導的関与を可能にしているのは、フォーラムのインフォーマルな性質と決定構造にある。GCTFのメンバーシップは主権国家（EUを除く）であり、正式な合意形成は、各国政府のテロ対策責任者が集う調整委員会と閣僚級全体会合でなされる。ただし、実質的な政策案を形成するのは下部のWGであり、各WGはテーマに合わせて、国際・地域機構や民間の専門家を比較的自由に参加させることができる⁵⁰⁾。手続き的ルールの緩やかさが、WGを媒介にした国家、超国家、非国家メンバー間の水平的・分権的な協力を可能にし、シンクタンクや国際組織の影響力につながっていると言えよう。

一方、アドヴォカシー団体や実践集団としてのNGOは、過激化対策における市民社会との協力やテロの被害者支援の議論に参加し、自らの活動経験やノウハウを紹介する形で、政策形成に一定の影響を与えている⁵¹⁾。ただ、GCTFにおいては、政策への入力以上にグッド・プラクティスの実行機関としての働きを期待されており、NGO側の主体性よりも、NGOが有する人材や経験、ネットワークなどの資源を目的に、国家側にアドホックに動員されたという構図が多い。ただし、2014年4月の第5回調整委員会で、地域機構とNGOがオブザーバーとして初めて参加を認められており⁵²⁾、合意形成への関与が拡大していく可能性がある。

多様なアクター間の連携促進手段の増加

インフォーマルなフォーラムであるGCTFは、2011年の発足時点において、法的拘束力を持つルー

48) International Centre for Counter-Terrorism, *Rehabilitation*, <http://www.icct.nl/activities/projects/rehabilitation>, accessed May 20, 2014.

49) Global Counterterrorism Forum, *Countering Violent Extremism Working Group: Prison Deradicalization and Reintegration Plenary Meeting*, June 3-5, 2013.

50) Global Counterterrorism Forum, *Terms of Reference*, September 22, 2011.

51) See *Countering Violent Extremism Working Group: High-Level Conference on Victims of Terrorism*, July 9-10, 2012; Global Counterterrorism Forum, *Countering Violent Extremism Working Group: Community Engagement Practitioners' Workshop*, March 19-21, 2013.

52) Global Counterterrorism Forum, *Co-Chairs' Summary: Fifth Meeting of the Coordinating Committee*, April 2-3, 2014.

ルを形成しないことを明記している⁵³⁾。これは、拘束的なルールを形成する場合に避けて通れない「テロリズム」の定義のような、イシューが内包する政治的に機微な問題を回避し、途上国を含めたグローバルな枠組みを作ることで、対策の実効性を確保するという欧米諸国の思惑があると思われる。

GCTFにおける国家間協調のフォーカル・ポイントとなっているのが、閣僚級全体会合で採択されるグッド・プラクティス文書や宣言であり、テロ対策のソフト・ローとして考えることができる。これらの合意は法的拘束力を有しないため、GCTFはメンバー・非メンバー国の実行を促進する技術支援や訓練プログラムなどの措置を講ずることに力を注いでいる⁵⁴⁾。

さらに、過激化対策に関して言えば、GCTFは技術支援や法整備支援などの対国家の措置だけでなく、対策のステークホルダーである市民社会との連携を強化するために、非国家主体の関与と活動を促す手段を増やしつつある。典型的な例として、2012年12月の過激化対策専門のシンクタンク、ヘダヤの創設があげられる。ヘダヤは、GCTFから独立した民間組織として位置づけられているが、資金と人員の多くをGCTFメンバー国が拠出することから、半官半民の性質を持つと言える⁵⁵⁾。ヘダヤの特徴は、イシューに関する対話、研究、訓練を通して、GCTFメンバー国とNGOなどの非国家主体を結ぶネットワークのハブとしての役割を果たしていることであり⁵⁶⁾、過激化問題に関する官民のガヴァナンスの機能に一貫性を持たせることが企図されている。また、過激化対策のローカルな実行主体である自治体、市民社会、NGOによる教育、被害者支援、職業訓練などの草の根の取り組みを促進させるため、GCTFは2013年にグローバル基金の立ち上げを表明している⁵⁷⁾。グローバル基金は、サブ国家主体や非国家主体を財政的にエンパワーすることで、対策の第一義的な権限と責任を国家から市民社会に移そうとする試みとしてとらえることができる。

問題領域の展開と国家の利益

GCTFの過激化対策においては、反テロ規範以外に、「市民社会」を重視する規範が参加国に緩やかに共有されている⁵⁸⁾。ただし、過激化対策における市民社会の尊重は、民主主義や透明性という理念的要素だけでなく、脆弱な個人がテロの暴力に走る社会的な原因を取り除くという予防の発想と密接に関連付けられており、テロ対策上の利益と不可分である。個人がテロに走る原因を教育や宗教などの社会的環境に帰する因果的な知識は、GCTF発足前から、参加国のテロ対策担当者の自国・地域における経験や国際会議での情報交換によって、一定程度共有されていたと考えられる。

GCTFにおける過激化対策は、反テロ、市民社会、開発という規範と、安全保障上の利益が結び

53) GCTF, *Terms of Reference*.

54) GCTFは「活動重視の組織 (action-oriented organization)」と自らを位置づけていることから、ルール形成よりも、協力のプロセスを重視するガヴァナンス・アレンジメントとして構想されたと考えられる。

55) International Center of Excellence for Countering Violent Extremism, *Fact Sheet*, December 2012.

56) *Ibid.*

57) Global Counterterrorism Forum, *Co-Chairs' Fact Sheet: Creating a Global Fund for Community Engagement and Resilience*, September 27, 2013.

58) Global Counterterrorism Forum, *Countering Violent Extremism Working Group Brainstorming Sessions*, December 13-15, 2011.

つきながら、自治体やNGOによる教育、職業訓練などのローカルな活動の支援や、政府によるコミュニティへの協調的関与へと政策展開している。一方、テロ対策上の利益を重視する国家アクター間の議論を中心に政策が発展してきたため、過激化問題と因果的な関連性が薄いと考えられる規範的な視座からの政策は、積極的に推進されない傾向にある。

その中で、例外的に人権規範の影響が強いのがテロ事件の被害者支援である。2012年には、テロ被害者に関するハイレベル会議が開かれ、2013年に議論の成果を反映したグッド・プラクティス文書（マドリード・メモ）が採択された⁵⁹⁾。GCTFの過激化対策が人権分野へと拡大した要因の一つとして、ハイレベル会議で被害者支援の法整備を訴えた国連薬物犯罪事務所（United Nations Office on Drugs and Crime: UNODC）などの国際機構や、政府の支援拡充を求める国際・国内のNGO、会議を主催したスペインのような同調的な国家アクターなど、人権規範を推進するアクターの存在があげられる。一方、テロ組織のプロパガンダへの対抗言説としての被害者や家族の証言の有用性というテロ対策上の利益も、参加国によって再三強調されている⁶⁰⁾。つまり、国際機構やNGO、一部の国家の連携によって人権規範が持ち込まれ、過激化対策で扱う領域は広がったものの、利益に基づいた国家の戦略的受容という側面も強く、全てのメンバー国に規範が内面化されているとは言い難い。

おわりに

このように、GCTFでは、非国家主体の主體的な関与や、更なる関与を促す多様な手法の採用がみられることから、過激化対策分野においてグローバル・ガバナンス化が志向され、かつ進みつつあると考えられる。ただし、問題領域が国家安全保障を超えて、より普遍的な人権や人道分野へと包括化するかどうかは、今後のフォーラムの方向性と、非国家主体や国際・地域機構の活動次第だと言える。

テロ対策の他の 이슈に比べ、過激化対策でグローバル・ガバナンス化が進展している要因は、過激化問題という 이슈の二つの性質に関連すると考えられる。まず、 이슈の不確実性の高さがあげられる。過激化対策以前の要因対応アプローチは、歴史的な経緯から欧米諸国で敬遠されてきたため⁶¹⁾、過激化に関連する要因や因果メカニズムなど、対策に必要な科学的知識が、ドナーでもある欧米諸国の政策決定者の間に蓄積・共有されてこなかったと思われる。そのため、牢獄管理問題におけるICCTとUNICRIのように、過激化対策の特定の分野で研究を重ねていた非国家主体と国際組織のネットワークに、専門知識の供給者としての役割が期待され、政策形成の早い段階から国家と協働することになった。さらに、 이슈の機能的・効率的管理の必要性と、

59) Global Counterterrorism Forum, *Co-Chairs' Summary: Fourth Meeting of the Coordinating Committee*, September 26, 2013.

60) See Global Counterterrorism Forum, *Countering Violent Extremism Working Group Inaugural Meeting*, April 3-4, 2012; CVEWG, *High-Level Conference on Victims of Terrorism*.

61) Schmid, "Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation," p. 3.

GCTFのインフォーマルな性質から、専門知識を持つ国家以外の主体に国家間のソフトなルール形成が任される状況が出てきている。

もう一つは、過激化問題が安全保障だけでなく、貧困や差別、社会統合などの社会問題を含む多面的なイシューである点である。このため、市民社会で活動していた開発や平和構築、人道支援などのNGOが、国家側から過激化対策のアクターとして再定義されることになった。この状況は、国家権力との間に距離を置いてきたNGOにとって、活動の中立性が侵されるリスクであると同時に、国家の対テロ政策に新たな規範を持ち込む機会をもたらすと考えられる。