

テロの脅威とスペイン軍による治安維持

——その現行憲法の枠組み——

イグナシオ・ラモス＝パウル・デ＝ラ＝ラストラ

(国際政治学研究所 UNESCO Chair プログラム比較公法担当)

1. はじめに

2015年6月26日、テロ集団イスラム国（ISISまたはDAESH）はチュニジアのスサとフランスのリオン、そしてクウェートでテロ攻撃に及び、多数の犠牲者を出した¹⁾。

これらの忌むべき攻撃の結果として、スペインではイスラム聖戦テロ対策議定書フォローアップ国家委員会の協議を経て、内務省はテロ警戒レベルを（5段階のうちの）4段階に引き上げることを合意していた。この警戒レベルは脅威の危険性が高いことを意味し、治安部隊の最大の強化を伴うものであるが、その措置の中には、軍部の情報把握のための軍部への情報の伝達が含まれている。

数日後の7月4日、各種マスコミは、テロの脅威に対する国家の安全保障部隊の任務への支援措置として、早急に3軍の展開を承認すべき旨を求める治安警備隊（グアルディア・シビル：Guardia Civil）の一組織である同隊士官連合（Unión de Oficiales de la Guardia Civil）によって出された非難声明を大々的に報じた²⁾。

本稿では、スペイン軍の治安維持の任務が依拠すべき現行の憲法上の枠組みを考察する。

2. イスラム主義を特徴とするテロ現象

元々、テロリズムの源流はフランス革命にあるとされ、そこでは、テロリズムは革命の理念に基づき、徳を強要し共存を保障する高位の善を実現する目的で、国家によって実施される恐怖であると考えられていた。

しかしながら、1950年代以降、普遍的な規範的枠組みの構築を可能とするすべてを網羅する概念については合意を見ないまでも、テロリズムの概念は次第に否定的含意で理解されるようになる。2004年10月8日の国連安全保障理事会決議1566では、テロリズムについて、「殺害又は重大な身体的危害を引き起こし、あるいは人質に取ることを意図し、一般住民、集団、又は特定の人物に恐怖の状態を引き起こし、住民を殺傷し、若しくは政府や国際機関に対するある行動の実施、若しくはその実施の自制を強要する目的で、文民に対しても行われる犯罪行為³⁾」と言及していた。しかし確定的な定義については、なお意見の一致を見ていない。

テロリストとは、自らが信じる道徳的価値の再構築の過程を経て、暴力的行為を展開することを決し、それを自らの主義主張の実現にとって最良の道であると理解する普通の人間であると述べるアルバート・バンデュラ (Albert Bandura) の主張は、非常に興味深い⁴⁾。

暴力の行使によって、テロリストは共通の大義を成す一分子であると自認し、これこそが、そのテロリストに対して、自らが属するテロ組織によって教育された道徳的価値を極限にまで実現することで、自己実現の感覚を持たせることになると言える。

第二に、暴力の行使を通じて、テログループは、国家を窮地に追い込み、国家はいかにしてこの脅威に対抗するのかの決断を余儀なくされるばかりか、自らの要求を公的なアジェンダに載せることもできる公共的な性格を手にするのである。

現時点でスペインが直面する最大のテロの脅威は、現在のところイスラム国 (ISIS または DAESH) によって展開されているイスラム聖戦テロによるそれである。

イスラム国の起源は2003年後のイラク戦争の推移と2003年に始まるシリア内戦にある。とはいえ、これを、イスラム世界内のシーア派とスンニ派との間に存在する歴史的対立に言及することなしに理解することは不可能である。イスラム国は18世紀に起源をもつイスラムの一教義であるワッハブ派の思想に自らの根拠を置くが、それは法体系としてシャリーアを強制し、ユダヤ教徒やキリスト教徒と同様に、他のイスラム教宗派であるシーア派やスンニ派を死に追いやるまで迫害することを推し進める。この思想は極度の宗教的不寛容と強い政治的権威主義によって具現化され、2003年の戦争後、主としてイラクにおいてシーア派がスンニ派を追い込んだ不寛容に対する一連の保護者をイスラム国に見出すスンニ派内に支持を得つつある。

アルカイダはいわゆる聖戦の一つの「理念」と見なすことができるとしても、イスラム国の場合、その力をシリアとイラクを含む領域に拡大させ、両国の既存の国家構造を歪め、住民をその指導者の意志の下に従え、一国家としての独自の構造をつくり出すことで、この理念を具体化することに成功した。これは、極限の暴力の行使によってのみ得た服従である。それゆえ、イスラム国は確立されている現状に対する自らの思想や宗教的狂信主義を押しつけることを目的とする組織である点において、テロ集団と呼べるのである。この目的はシリアとイラクでは達成されたものの、昨年11月13日にパリで起こったように、機会があれば常に西側諸国を襲撃し、サヘルからインドネシアまでの間でもこの目的を拡大していくことをもくろんでいる。しかも、このテロ集団には、クラウゼヴィッツが軍事的敵をさすのに触れ、バリェステロス将軍も指摘する3大要素が集中している⁵⁾。1つが、彼らを支持する住民であり、これはイデオロギー的要素である。次に合理的な要素として、1人の指導者の方針の下に組織された権力構造がある。そして、暴力の行使によって求め続ける理想を手にするために自らを犠牲にする用意のある人的集団が、意志的要素として存在する。

この点において、誰しも、主として具体的な一領域で展開するイスラム世界の内部の対立が、いかなる点において西側に影響するのか、との疑問を持ちうるだろう。問題は、イデオロギー分子がソーシャル・ネットワークを存分に

活用することで世界中に拡散し、西側にまで拠点を見出す場合に起こるのである。そして、合理的要素というのは中東の文脈に規定された環境での行動にとどまらない場合、世界規模で自らの宗教的不寛容を押し広げていく。さらに意志的要素はいくつもある要素の中でも、西側諸国の出身で、オーストラリア、フランス、米国またはイギリスであろうと、自分の出身地で活動を展開しようとする者たちから構成される。5名のテロリストのうち3名がフランスまたはベルギー国籍者であった11月13日のパリにおけるテロ事件のテロリストたちの場合が想起されるべきであろう⁶⁾。

それゆえグローバル化された世界において、地域的問題ではなく、世界中に触手を伸ばし、歴史、社会、地理的な理由に基づいて、直接にスペインに対して影響を与えるグローバルな問題を語らなければならないのである。

3. 21世紀の安全保障とイスラム原理主義の脅威に対する治安維持

西側諸国では、安全保障と防衛に関する理論は、冷戦終結以降に進展してきた。第二次世界大戦後の時期において、大西洋圏とソ連圏の間には一種のバクス・ロマーナが存在したが、これは、ローマ時代の「汝平和を欲さば、戦への備えをせよ (*si vis pacis parabellum*)」の格言の如く、敵の攻撃の可能性に対する防衛の概念によって特徴づけられていた。

ベルリンの壁の崩壊後、グローバル世界固有の複雑な性格とともに、治安のための防衛の概念は放棄された。スペイン王立学士院 (Real Academia Española) は、あらゆる危険性、被害、またはリスクを免れ自由であるようなものとしての安全性に言及する。

国家の安全保障について語る際、国家は、いかなる不審な要素が正常な状態を破壊することなく、市民が日々を生きていくのに必要な条件をつくり出さなければならないもの、と理解される。

考えられる第1の問題は、安全性の概念そのものにある。ある被害が生じるか、またはある脅威が現実のものになる恐れが常に存在するところで、絶対的な安全性の保障は不可能である。それが、展開される脅威も完璧な安全性の条

件に比例して、完璧なものでなければならないという問題である。したがって、完全な安全性の保障は実現不可能であることに自覚的でありながら、この脅威が具体的にもたらすリスクを最小限にすることが必須なのである。

同じく第2の問題は、研究対象をより深め、テロについての理解と治安を維持していくためにテロにいかに対応するかである。この点、種々の戦略が存在する。例えばアメリカでは9.11のテロ以降、いわゆるテロとの戦いの下に、対立を軍事的なものにし、個人の自由の尊重を侵害するリスクを犯しつつも、アルカイダに対抗するための特別法を制定することで、これに徹底抗戦する姿勢を打ち出した。反対にヨーロッパでは、軍と警察の活動が一体化しつつも、後者の活動が跋扈した。バスクに出自を持つテログループETAに対する対策が、国家治安維持部隊（Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado）によって展開されてきたスペインの場合、限られた場面ではあるものの、主に兵站上の任務において、軍部の支援を得てきた。

テロリストは戦闘員であることから、テロは軍事的対立と見なすことができる。また、テロリストは犯罪者であることから、テロは1つの刑法上の行為とみなすことができるのであって、ここでは事実の重要性ゆえに、特定の法的処遇が求められる。

本稿での考察は国内分野に限られてはいるものの、グローバル化後の世界の複雑な現実からすれば、今後考え出されるあらゆる戦略は、国際的枠組みの中でスペインの同盟国との協働を通してグローバルに適用することが求められる。

4. スペインの国家安全保障戦略におけるテロの脅威

2013年の国家安全保障戦略（以下、戦略と略記）は安全保障を、「市民の自由と福祉の保護、スペインの防衛及びその憲法の原理と価値を保障し、併せて我々の友好国及び同盟国とともに、果たすべき役割を全うする中で、国際の安全に寄与することを任務とする国家の行為」と定義する。この概念は、国家安全保障に関する法律第36/2015第3条によって実定化された。

この戦略においては、危険性と脅威が、国家の通常の機能と市民の福祉において、可能な限り小さい衝撃で済むような安定した環境を創出することを目的する広い概念が導入されていることがわかる。

この枠組みの中で、戦略はイスラム聖戦テロを、以下の理由からスペインにとって現実の脅威と理解する⁷⁾。すなわち、犯罪行為の発生や暴力的な過激派の増殖が容易に生じるような崩壊国家が存在するサヘルのような不安定な地域と比較的近い距離にあること。そして、スペインまたは我々と同じ文化的環境を有する国々に居住する第1世代および第2世代の移民の永住化の可能性である。併せて、イスラムからの移民地域としてのスペインが、イスラム原理主義グループによって執拗に名指しされていることがある。さらには、国内外でのテロ対策にスペインが積極的に関与している点である。

国家安全保障に関する法律第36/2015第9条に基づき、国家安全保障が展開される部分は国防、治安、外交であり、それぞれ個別の法規定によって実施される。

国家安全保障を保障するためのグローバルな行動が見て取れるが、具体的には、テロの脅威に対して、国家安全保障に関する戦略は次の点を到達目標に、一体的な回答を提示している⁸⁾。

第1に、テロの増殖を回避し、新たなテロリストの過激化と獲得の過程を抑制する政策を展開することによるテロの根源的予防。

私見では、そのために、第1および第2世代の移民の社会への編入と併せ、異文化および宗教的寛容を促進するような社会教育政策が適切だと解される。加えて、1つの目的の達成には暴力が有効な手段ではないことを理解させる上で、日本の事例とその憲法第9条に実定化されている戦争の放棄規定から学ぶことは、非常に大きな意義があると考ええる。

しかも、テロ集団への協力をなくしていかなければならないが、私見によれば、この問題は、その構成員は犯罪者に過ぎないということを明確にしつつ、彼らが展開する活動と成し遂げようとする主義主張と諸目的を神話化しない教育的取組みを展開していくことで解決されると考える。

第2に、テロの攻撃の対象となりうるような領域の保護を確実なものにし、

保護が薄い部分の縮小。

この場合、国家のあらゆる手段が、攻撃の目的となりうるような場所の抑制と監視に向けられるべきであると思われる。軍部が国家治安維持部隊と協働し、監視活動を展開していくべきは、まさにこの分野であると考ええる。

第3に、テロリスト逮捕を可能とする諜報・捜査能力の向上。

バスクのテロ組織 ETA に対する経験から、最善のテロ対策は法治国家の枠内で法律に従って展開されるそれであることが示されている。そのためには国家の諸機関に、基本権を尊重した諜報捜査活動の実施を可能とする法的枠組みを与えることであり、スペインで行われているのがこれである。

第4に、被害者支援と被害を受けた活動範囲の回復に優先的性格を付与しつつ、テロ攻撃を受けた場合、通常の状態を回復するために必要な能力の向上。

この目的の実現には、脅威の深刻さを理解し、それに毅然と応答する市民意識が必要であると考ええる。これらはすべて、民主的政治勢力の合意として明確化され、暴力の拒否、被害者への支援、そしてこの脅威に対して尽力する人々への敬意として具体化される社会全体の共通の取組みと言える。

国家安全保障戦略のこの応答は、テロ警戒レベルの設定基準を定め、主たる目的を攻撃のリスクを予防し予防措置を講じることに置く指令第3/2015号によって承認された内務省安全保障官房局の対テロ予防保護計画（Plan de Prevención y Protección Antiterrorista, de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio de Interior）によって補完される。この計画には危険度に関して、低い、やや注意、注意、危険、非常に危険の5つの段階が設定されており、攻撃の危険度に応じて定められている。本稿の問題関心に関わる「危険」と「非常に危険」のレベルに限定して見ると、下表のような相違が看取されるだろう⁹⁾。

第4段階：危険	治安設備の増設によって、標的となる可能性のあるものだけでなく、すべての人の密集場所における監視範囲を拡大する。加えて、テロ活動を行う恐れのある人物に対する諜報捜査活動を強化する。
---------	---

第5段階：非常に危険	攻撃が行われる可能性が差し迫っている場合である。領空制限のような例外措置が併せて発動される。さらに基幹インフラと人口密集場所の保護強化のための軍の配置が予定される。
------------	--

それぞれの警戒レベルは、脅威とこれに関連する他の状況の判断に応じて発令されることになる。一方では、脅威に関する判断は、攻撃の実行の意図、能力、そして蓋然性に応じて具体的に行われるはずである。脅威についての相関関係は、標的の可能性になるものの脆弱性と併せ、インパクトや影響に応じて判断されることになる¹⁰⁾。

再び国家安全保障戦略に目を向ければ、情報提供的な原則の中の活動部隊が目にとまるが、これは掲げられた目的を達成するために政府首相の指揮の下で執られる、国家のあらゆる資源の関与、調整、調和と解される。この原則は、国家安全保障に関する法律36/2015号の4条2項に定められているものである。

そこで、こうした制度間の協調行動はいかに展開されるべきか、現行憲法秩序は何を認めているのか、さらにはいかなる目的を達成すべきか、という点が問題となる。この点、テロ活動を戦争上の対立ではなく犯罪行為としてみなし、テロをその本質すなわち犯罪として捉えることで、テロに対する最も有効な戦略は、これを下支えする感情的要素を解体するという意味において、私はパリエステロス将軍の見解に同意する。

しかもまた、特別法の制定は必要なく、現行の刑法規定を適用することで、憲法上の枠組みの中で展開されるべきスペインの対テロ戦略を支持する。スペイン刑法は、事実の重大性に鑑み、テロの疑いがある場合に適用可能な——例えば、司法手続開始以前の拘留期間の48時間の追加延長の可能性など——規定の存在を予定しているものの、独自の法規をもつ例外状態または非常事態の場合を除き、テロリストは軍事法廷で審理されるべきであるといったような、例外的立法措置の適用を認めてはいない。この意味でスペイン法は、国家治安維持部隊と諜報機関が基本権を侵害することなく、その機密性は尊重され、司法のチェックの下に捜査活動を行えることを認めている点で、非常に整備され

ている¹¹⁾。

5. 軍部の活動が展開される現行憲法の枠組み

現行の憲法秩序においてスペイン軍が展開するあらゆる活動の試金石は、私見によれば、憲法8条であるが、それは次のように規定する——「陸軍、海軍、空軍から構成されるスペイン軍はスペインの主権と独立を保障し、領土の一体性と憲法秩序を防衛することを任務とする」。

主権と領土の一体性の保護者という古典的役割を軍部に付与する1つの規定ではあるものの、憲法秩序の防衛ということで、軍部が、前述の近代的概念に従い、また1条に規定する自由、正義、平等、政治的多元性という、我々の社会の指導原理の維持を保障することを内容とする治安維持において協働し、前文が掲げる世界の全市民における平和と協力を強化できると理解できる。これらはすべて、基本原理は独自のものとして取り入れられている（憲法96条）国連憲章に定める国際的分野に関して、議会によって承認された法的枠組みの中で、首相による指示の下に行動することを予定する民主的正統性を伴ったものである¹²⁾。

国家防衛に関する基本法5/2005号はこの意味において規定しており、その15条の2項および3項は、次のように定める。

2. 軍部は、スペインが締約国となっている国際機関の枠内でスペインと同盟国の安全と防衛に対し、併せて平和の維持、安定性、人道支援に軍事的に協力する。
3. 軍部は国家諸機関および国の行政機関とともに、深刻な危険性、大惨事、災害、その他の公的必要性の場合において、現行の法律の定めるところにより、市民の安全と福祉を保持しなければならない。

この規定は本法律の16条に列挙される特定の活動の実施を予定しており、そのうち、本稿の問題関心の対象となるのは、次のものである。

- a) 海上の国家の活動への協力として海域の監視、空域の監視と国家主権が及び空域の管理、スペインの主権と独立を保障し住民の生命と財産を保護するためのその他の活動。
- c) 対テロ対策における国家安全保障機構と、捜索及び救出の任務における陸、海、空の救助活動に責任を負う諸機関と機構への支持。
- d) 住民の生命と財産を危険にさらすテロ目的で航空機を用いて行われる侵略に対する軍事的応戦。これらの目的のため、政府は責任を有する国家機関 (Autoridad responsable) を任命し、軍部はそのために必要な活動の手順を定めなければならない。

いずれにせよ、軍部の協力は、以下のように規定する国家の安全保障に関する法律 36/2015 号 4 条 1 項によって定められるより広い領域において行われる——「国家の安全保障に関する政策は、首相の指揮と政府の責任の下で、それぞれの管轄権に服しつつ、国のすべての行政組織と社会全体が、国家の安全保障上の必要性に応じるために参加する公共政策である」。

以上の規定から、次のような活動上の枠組みが看取される。すなわち、現行立法は軍部に対し、首相の指揮の下に、法律に従って、テロの脅威に対して国家の安全保障の維持において、国家の他のあらゆる機関と領土内において協働することが認められている。

この活動上の枠組みを理解するにあたっては、私見によれば、軍事専門活動を展開する人々が遵守すべき行動規範を理解する必要があり、次の規定が目される。

軍部構成員の権利と義務を定める基本法 9/2011 号 5 条——軍は国家の基本法としての憲法を遵守し、また遵守させるものとし、この法律に定める行動規則に従い、憲法及び国防に関する基本法 5/2005 号に定める任務に基づく軍事上の義務を果たさなければならない。

軍に関する王令 (Reales Ordenanzas)

9条——客観性、一体性、中立性、責任感、不偏不党性、信頼性、機密性、任務の完遂、透明性、模範的性格、禁欲、親近感、効率性、実直さ、並びに文化環境保護の促進の諸原則に従って行動しなければならない。

11条——自らの行動を、諸個人、公共財、武力紛争に適用される国際法の尊重と合致させなければならない。個人の尊厳と不可侵の権利は、尊重の義務と要求する権利をもつ価値である。いずれの場合においても、隊員は、個人の尊厳の侵害又は権利の不当な制限につながるいかなる措置に置かれてもならず、また他のものを同様の状況に置いてはならない。

15条——生活規範の規定の必要性に基づく倫理原則を優先しなければならない。このようにして、軍部、平和の保持、安全性の強化に努めなければならない。

以上の規定から、軍部の主たる任務は現行憲法の維持であり、個人の尊厳を尊重し、公共の利益を遵守しつつ、領土の防衛と人々の安全という広い意味において、これが含意するあらゆるものを伴っている。これらはすべて、軍事機関を正統な政治権力が市民の福祉を守り、平和と安全を保障することを可能にする手段として理解される。

この任務は、軍と国家安全保障機関と協働すべき国内の分野において実施することができるだろう。しかしながらこの協働は、すでに述べたように、攻撃の危険性が非常に高い場合(段階5)には限定されるのであり、これゆえに私は、それをあらかじめ防ぐ可能性は限定せざるをえないと考える。

6. おわりに

テロに対抗するためには、社会全体が関わるようなグローバルな戦略を必要とする。スペインではこの戦略は、憲法秩序の正常な機能と市民の自由と福祉を保障するための1つのメカニズムとしてつくり上げられた国家安全保障戦略の中に具現化されている。

テロの脅威に対してこの保障を実現するためには、法治国家の枠組みの中で、

脅威に対して毅然とした態度を取る共通の目的の中での社会全体の意識が必要である。加えて、国家はそのためにはあらゆる手段を用いなければならず、それは第1に、襲撃の発生を防ぎ、第2にテロリストたちを司法手続に付すためである。これらのメカニズムの中に、軍部の協働はある。

立法上は、テロの脅威の場合に、自国領土において軍部が展開配置されることは認められている。この場合における容認とは、紛争を軍事化する可能性と理解されるべきではない。そのように理解することは誤りであろう。しかしながら私には、1つの抑止的な意味において、軍事活動能力が最大限活用されるべきだと考えれば、1つの補完的な意味において、配置要員や手段の不足によって、国家保障のための軍がそれを行うことができないような場所における監視活動が展開されるべきであると思われるのである。

いずれによせ、襲撃の脅威がそれを回避しえない高い可能性を伴っており、軍部の展開を命じなければならないほど差し迫ったものであると予測しなければならぬと考えるのは誤りであると考え。高いリスクを示す4段階のレベルの脅威の場合に、軍部の配置を命じるのがより望ましいと思うものの、繰り返しになるが、それは微妙な地域の監視活動の展開という唯一の目的を伴ったものでなければならない。

これらはすべて、国際協力の枠内で軍部が国外で展開する支援活動をいささかも否定するものではないが、本稿は考察の対象を国内の治安維持に限定したことから、ここでは扱うことができなかった。我々が生きるグローバル世界の性質からすれば、そしてそこでは国境が非常に曖昧になっているとはいえ、国内の治安維持は、国外の安全保障を抜きにしては (*sin ir de la mano de la seguridad exterior*) 不可能であることを忘れてはならない。この点は、稿を改めた次の課題となる。

(川畑博昭訳)

注

- 1) <http://edition.cnn.com/2015/06/26/africa/tunisia-terror-attack/>
- 2) <http://www.elconfidencial.com/espana/2015-07-04/oficiales-de-la-guardia-civil-piden-sacar-el->

ejercito-a-la-calle-por-la-amenaza-terrorista_914732/

- 3) <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1566%20> (2004)
- 4) POST, JERROLD M., “Terrorist psycho-logic: Terrorist behavior as a product of psychological forces”, in REICH, WALTER, *Origins of terrorism. Psychologies, ideologies, theologies, states of mind*, Woodrow Wilson International Center for Scholars and Cambridge University Press, New York, 1990, p.26; BANDURA, ALBERT, Mechanism of moral disengagement, REICH, WALTER, *op. cit.*, p.163.
- 5) BALLESTEROS, M. ÁNGEL, “¿Guerra contra los terroristas?”, en GONZÁLEZ CUSSAC, J. L., *Fuerzas Armadas y Seguridad Pública: consideraciones en torno al terrorismo y la inmigración*, Colección de Estudios Jurídicos, nº 14, Universidad Jaume I. Castellón, 2007, p.26.
- 6) <http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Serie-d-attaques-terroristes-a-Paris/Declaration-du-ministre-de-l-Interieur-suite-aux-interpellations-realisees-le-16-novembre-2015>.
<http://www.interieur.gouv.fr/Actualites/Serie-d-attaques-terroristes-a-Paris/Declaration-de-M.-Bernard-CAZENEUVE-du-19-novembre-2015>
- 7) Presidencia del Gobierno de España, *Estrategia de Seguridad Nacional*, Madrid, 2013, p.26.
- 8) Presidencia del Gobierno de España, *op. cit.*, p.41.
- 9) http://politica.elpais.com/politica/2015/06/26/actualidad/1435333317_728405.html
- 10) <http://www.interior.gob.es/prensa/nivel-alerta-antiterrorista>
- 11) HERRERO-TEJEDOR, F, *Terrorismo y Tribunales Militares*, en GONZÁLEZ CUSSAC, J. L., *op. cit.*, p.47.
- 12) スペイン憲法 96 条は、有効に締結された国際条約は、スペイン国内において官報に掲載後、国内秩序の一部を成す旨規定する。