

【資料】

米国のテロリズムに対する包括的戦略

梅津隆弘

はじめに

米国の戦略及び国際研究センター(Center for Strategic and International Studies: CSIS)から2001年5月に発行された「化学物質、生物、放射性物質及び核テロリズムとの戦い 包括的戦略(Combating Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear Terrorism A Comprehensive Strategy)」¹⁾において提唱されている対テロリズム戦略は、日本でも採用することが望ましい部分が多々あると思われるため、注釈などを加えながら、紹介する。

エグゼクティブ・サマリー

概要

米国は現在、核、放射性物質、化学的作用剤及び生物学的作用剤によるテロリズムの脅威に対抗するための包括的戦略を欠く。連邦、州及び地方政府はこれらの兵器によるテロリズムに備えるために見事な研究を行っているが、全体的に見れば、それぞれが独立しているだけである。この結果、米国は岐路に立たされている。計画の見直し及び効果性などに基づく冷静な評価を行う時が来ている。

本報告書は、化学物質、生物、放射性物質及び核(Cheical, biological, radiological, and nuclear: CBRN)テロリズムから米国本土を防衛するために、連邦、州、地方、民間及び非政府のリソースを整理するため、上級連邦公務員に短期及び長期の優先順位事項を示すものである。

注.日本においても、同様に、これらのテロリズムの脅威に対する包括的戦略を欠いている。1994年6月24日及び1995年3月20日に、化学兵器によるテロが発生している²⁾にもかかわらず、NBC(Nuclear, Biological, and Chemical)テロ

対策会議(構成省庁：警察庁、防衛庁、消防庁、外務省、文部科学省、厚生労働省、経済産業省、海上保安庁)が発足したのは、それから5年を経過した2000年8月1日であり(これは、沖縄サミット関係で発足したものと思われ、それまでは関係する省庁が個々に対応していたものと推察される)、その後、2001年4月18日に第2回目のNBCテロ対策会議が開催された³⁾。2001年9月11日の米国同時多発テロに関連した注意喚起・対応方針の発表⁴⁾、2001年10月7日の米英タリバン攻撃開始を契機に、緊急テロ対策本部(構成員：内閣総理大臣、内閣官房長官、総務大臣、法務大臣、外務大臣、財務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、農林水産大臣、経済産業大臣、国土交通大臣、環境大臣、国家公安委員長・防災担当大臣、防衛庁長官、沖縄・北方対策担当大臣・科学技術政策担当大臣、金融担当大臣、経済財政政策担当大臣、行政改革・規制改革担当大臣)が設置され⁵⁾、緊急対応措置を講じることが発表され⁶⁾、これを受けて2001年10月12日に開催された「国内テロ対策等に関する関係省庁会議」(参加省庁：内閣官房、内閣府、警察庁、防衛庁、金融庁、総務省、消防庁、法務省、公安調査庁、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、海上保安庁)において国内テロ対策等における重点推進事項がとりまとめられた⁷⁾。その後、2002年のサッカー・ワールド・カップ大会以前に開催各地で演習が実施され⁸⁾、2003年3月19日に米国からテロ警報を受けて、政府は再度国内テロ対策をまとめて発表している⁹⁾。その後、2003年3月13日世界保健機関(World Health Organization: WHO)が報告した中国などで蔓延し始めた重症性急性呼吸器症候群(Severe Acute Respiratory Syndrome: SARS)に、国内の病院が対応できていないことが判明している¹⁰⁾。

このように、わが国においても、びほう的且つ後手対応が行われていると思われ、対テロリズムに関する戦略が欠如していることが見てとれる。特に今回の重症性急性呼吸器症候群の流行により、日本では、疾病対策予防センター(Centers for Disease Control and Prevention: CDC、米政府の厚生省公衆衛生局の一部門;国内の伝染病の調査と対策に携わる)によりグループAに分類されている4つの生物作用剤(炭疽、天然痘、ペスト、ボツリヌス毒素)の対応だけが行われていたことが、判明した¹¹⁾。

脅威

短期又は長期における米国本土に対する CBRN 脅威の性質を予測する方法はないが、いくつかの事柄は明白である。無比の米国の力(文化、外交、経済及び軍備)により、米国の敵対者は、直接の通常軍事対決ではなく、防衛されていない標的に対して、容易である「不斉」攻撃を行うことが考えられる。世界貿易センターへの 1993 年の攻撃がこれを証明している。米国本土に対する CBRN テロリズムは、今後 10 年以内に生物又は化学テロリスト攻撃が 100%発生すると、Bill Clinton 前大統領が発言したように、充分重大なものであった。この結果として、米国軍の優位性それ自体が、米国の安全を確実なものとするには、いまや充分なものではなくなっている。したがって、米国の国家保安計画立案の全体的概念は、CBRN 対テロリズムを包含するように拡大されなければならない。

注.日本も、米国の同盟国の一つであるため、同じく標的とされる危険が存在する。ここで紹介している米国の戦略に関する文書の発行日は 2001 年 5 月であることから、予言が的中したことになる。また、作家のトム・克蘭シーは、その著書「日米開戦(邦訳)」¹²⁾において、旅客機による米国議会への特攻を描いているが、この予言が当たったのか、それとも、この話を逆に利用されたのかは現在のところ不明ではある。しかし、自爆テロは以前にも発生していることを鑑みれば、爆弾、車、ボート、小型飛行機、大型旅客機と、使用されるものが大型化しているだけであるとも見てとれるのではないのだろうか。また、テロ対策が発表されたときに、警備が強化される場所は、米軍施設、原子炉などと、攻撃側からすると反応が一定であり、ある意味、作戦が立てやすいと思われる。

米国の連邦捜査局(Federal Bureau of Investigation: FBI)によるテロリズムの定義は、「一般的に、政治的、宗教的又は観念的目標の遂行のため政府又は社会を支配又は脅迫することを意図した、恐怖を植え付けるための非合法の暴力又は暴力の脅威の計算された使用」である¹³⁾。したがって、テロリストにとり、目標とするものは、米軍施設、原子炉などに限定されるものではないと思われる。このことが日本政府などにより、認識されていないのではないかと、危惧

するものである。

難問

国家又は非国家的行為者による CBRN テロリズムは、米国政府及び社会に対する新たな計画された難問である。単一の連邦機関だけでは、この戦略的任務を完全に遂行することはできない。多くの機関は、首尾一貫した対応を行うために、必要な事柄について独自に活動している：

- ・ 情報共同体並びに国防省、司法省、健康社会福祉省及びエネルギー省など、以前にほとんど共同作業したことがない連邦政府機関は、機関間並びに機関内において、滑らかで、リアル・タイムで調整及び協力できるようにしなければならない。
- ・ 州及び地方政府は、CBRN テロリスト攻撃に対応するために、その能力を開発及び拡大し続けなければならない。管理及び任務遂行のため、より多くのリソースが、州及び地方政府に届けられなければならない。州及び地方の長所は、現場に最初に到着することであり、この時間を短縮することが重要である。
- ・ 連邦、州及び地方政府は、この間で国内準備に関する責任及びリソースを配分しなければならず、装備及び作業手続きを調和のとれたものとしなければならない。
- ・ 生物医療共同体、公共健康社会福祉基盤及び製薬会社は、機動化しなければならず、国家安全保障共同体と調整して作業しなければならない。
- ・ 公衆は、脅威が現実のものであること及び CBRN テロリズムに対する防衛の必要性を認識しなければならない。

連邦、州及び地方政府は、優れた研究を行っているが、この分野でのここ数年の進捗状況は一様ではない。現在、唯一行われていることは、米国が包括的戦略及び将来の計画の輪郭を確認するために充分に知ること及びこの戦略を実施するための予算を充分知ることである。このような包括的戦略は、予防及び抑止から報復及び訴追、国家的対応準備までの広範囲な事柄を念頭に置いたものである。この戦略は国内リソースの整理及び国際的同盟並びに資産の協約両

者を組み入れなければならない。さらに、この戦略を実施する多くの計画の効果性の監視及び測定は、一般的基準、行為及び手続きに関して行われることが必要である。

仮に連邦、州及び地方の機関が効果的且つ慎重に調整することができない場合には、CBRN 攻撃の後の大量死傷者という結果の重大性及び性質は、政府の対応能力に対する信頼の欠如が、市民の混乱を生じさせ、社会体制を損ねるものとなる可能性がある。

注.日本においても、行政のかなりの部分において、縦割り行政の弊害が指摘されて久しいが、改善の動きに乏しい¹⁴⁾。従って、NBC テロ対策を推進しようとする場合には、ここに述べられている戦略を採用する必要があると思われる。

だがその前に、攻撃が行われたとき、被害者を救出する役割を担う者を保護するために、労働安全法関係及び人事院規則 10-4 の見直しを必要とする。米 国労働省職業安全衛生管理局(Occupational Safety and Health Administration: OSHA、U.S. Department of Labor の一部局)及び 米 国環境保護庁(Environment Protection Agency: EPA)規則(OSHA 1910.120 及び EPA311 は SARA の section 126 によって命令された同一の規則である。議会は OSHA 及び EPA 両者に、州が独自の OSHA 計画を有していようがいまいが全ての対応人員が網羅されるようにこれらの規則を発行することを命じた。これらの規則の条項の多くは特に危険廃棄物作業に適用される。しかしながら、paragraph(q)は緊急対応に主眼を置いている。緊急対応はあらゆる「危険物のコントロールされていない結果又は起こりそうな結果の発生に対して、放出場所に隣接する外側から被雇用者又は他の指定された対応者(自治体支援団体、地方消防局等)によりなされる対応努力」である。「緊急対応することにより潜在的な安全又は健康危険が存在する場合」の放出への対応である¹⁵⁾)に類似した、危険物事故対応作業者に適用される安全規則を定める必要があると思われる。少なくとも、現在の人事院規則 10-4 は、緊急事態に対応する者に適用されるようにはなっておらず、通常の業務として、危険な業務にあたる者のみが対象である。各省各庁の職員の健康と

安全を守ることを義務付けた人事院規則 10-4 は、「しなければならない」と結ばれている義務規定であるにもかかわらず、あまり遵守されていない現状の上(例えば、大学の独立法人化に伴い、労働安全法遵守をいかにすべきかという問題が持ち上がることで自体が異常である¹⁶⁾)、保護対象になっていない応急対応者を保護する規定が存在していないというのは、憲法の規定(第 13 条、第 25 条など)に違反するものであると考えられる。少なくとも、合衆国は危険物事故対応に当たるものの安全を確保するための規則が存在しているという素地があったため、これらの緊急事態対応者を NBC テロ時の救助活動等にあたらせることが容易であった。

CBRN 対テロリズムの包括的戦略：国内外におけるもの

完全な CBRN 対テロリズム戦略には、(1)抑止、非拡散、対拡散及び先制を含む攻撃の予防並びに(2)実際の攻撃に対応するための連邦、州、地方、民間及び非政府組織の能力の準備両者を含むものである。米国 CBRN 対テロリズム能力及び組織は、効果的予防が国内対応準備及び国外対応準備を拡大するように、強化され、能率化され及び相乗効果を有するものとされなければならない。

予防

CBRN テロリスト攻撃を予防するための戦略は、多方面にわたるものである。*抑止*には、強力な合衆国対応(政治的、経済的若しくは軍事的又はこれらの組み合わせ)の恐怖により、国家及び非国家的行為者に外部からの攻撃着手を思いとどまらせることが含まれる。*非拡散*は、CBRN 兵器、技術及びノウ・ハウの拡散を停止させるために、伝統的な兵器コントロールを使用し及びこれを採用することを伴うものである。*対拡散*は、CBRN 物質の拡散を停止させるため、秘密諜報活動及び軍事攻撃などの、より攻撃的な活動に焦点を置いている。最後に、*先制*は、差し迫ったテロリスト攻撃が行われないうちに中断させるために構想されるものである。

注.日本においては、憲法の規定により予防手段の幾つか(軍事的脅威、先制攻

撃など)を使用することが、現在できないが、米国との同盟関係により、補完されているものと思われ、小泉内閣総理大臣もそのように発言している¹⁷⁾。

米国情報能力

予防の4つの要素全てを結び付けることは、高速の情報能力を必要とする。CBRN 脅威の規模、重大性及び不確実性は、攻撃前の段階(警告)、攻撃への移行の段階(先制)及び攻撃後の段階(捜査)に広く関与する、情報過程への十分な投資、調整及び再編成に依存する。更に、現在の情報活動は大量の金額を必要とするため、情報活動への投資は優先的なものとされなければならない。

テロリスト・グループは、潜入が困難であり、技術的収集手法を受け付けにくいものであるため、CBRN 対テロリズムは、米国情報共同体(Intelligence community: IC)にとって、独特の難題となる。情報共同体を強化するための幾つかの段階が即時に実行されるべきであり、情報収集計画及び予算の大きな変更が必要となる可能性がある。これらの段階には次に掲げるものが含まれる：

- ・ 全ての情報能力の源への投資。総合的情報収集は、可能性のある攻撃の兆候(テロリスト組織の教義及び信念の把握を含む)及び警告を発するため及びこれが発生する前にテロリストの活動を中断させるために利用できるものであり、影響を受ける可能性がある鍵となるものの脆弱性を解明するため、極めて重大である。現在のところ、通信連絡情報は対テロリズムの作戦的情報のうち、不当に大きい割合で意思決定用情報をもたらしている。国家的技術手段はこれ以上の衰退を許すことは不可能である。活発な技術的情報能力は極めて重大ではあるが、我々、人間の情報能力も、また拡大されなければならない(特に非人間形態の情報収集に影響を受けにくい、ロー・テク・テロリストに対して)。
- ・ 情報分析能力への投資。FBI を含めた、情報共同体は、CBRN 兵器を使用することを考えているテロリストを追跡するための分析能力を強化するために、専門家(言語学者、CBRN 兵器専門家及び領域専門家)に投資しなければならない。更に、情報共同体は CBRN テロリストの脅威を追跡するために、創造的な分析能力及び方法論を構築しなければならない。
- ・ 検知及び特定能力への投資。効果的抑止にとり必須のものである、信頼で

きる報復能力は、犯罪者及びその支援者を特定することができる強力な特定能力の上に成り立つ。これらの能力には、これら犯罪者に CBRN 攻撃を結び付けるために必要な研究施設及び人員が含まれる。

- ・ 米国の警告能力の強化。予防手段を促進するために S/N 比改善に目を向け、情報サイクル(収集、処理、分析及び頒布)全体にまたがる米国政府の警告に関する得られた教訓研究を実施すること。
- ・ CBRN テロリズムの外国の脅威及び国内の脅威に関する年次正味脅威評価の作成。このような攻撃の発生可能危険を明らかにする評価の基礎を持つ連邦計画者を獲得し、米国の計画及び対応を計画立案するための統合された分析構造を構築すること。
- ・ 対テロリズム情報能力の定期的な正味評価の実施。警告、検知、防衛、目標及び損害評価の報告を用いて、現行及び計画されている米国の情報能力の包括的正味評価を実施すること。この評価は、国家安全保障局(National Security Agency: NSA)、国家偵察局(National Reconnaissance Office: NRO)及び対人情報に責任を有する機関などの特定の期間の現在及び将来の能力にも向けられるべきである。
- ・ 情報源の引き抜き及び親密になることに関しての好ましい環境の整備。中央情報局(Central Intelligence Agency: CIA)の人間の権利侵害を犯した者の引き抜き管理指針は、テロリスト情報のための引き抜きを、CIA 問題担当者に思いとどまらせるものである。潜在的人員の確実性、信頼性及び作戦における生存能力の評価に関する標準手続きは、テロリストの引き抜きを管理すべきである。CIA 長官は、テロリストを勧誘する必要性は、これらの指針の下で禁止されるものではないことを、現場職員に明言すべきである。大統領及び議会は、現存する発生可能危険を公に認めること及び現場職員を支援することにより、このような獲得努力を奨励すべきである。
- ・ 非拡散、対拡散及び対テロリズム共同体間の調整の強化。分析官水準における輪番指名は奨励されるべきである。
- ・ 化学及び生物医療研究共同体の指名。情報共同体並びに化学及び生物医療研究共同体の間の関係を築き上げること。解明能力、公開されている科学的文献並びに国際的な科学的共同研究及び会議から収集された他の情報に

関するこれらの者達の知識は、情報共同体にとって非常に貴重なものであることがある(特に、生物テロリズム脅威の面において)。実際、生物テロリズムに関連した最も重要な情報の幾つかは、WHOなどの国際的公共保健及び監視活動の現在進行中で公開されている行為により得られたものである。

注:日本においては、内閣官房に内閣情報官を長とする内閣情報調査室^{18,19)}が設けられており、多省庁からの出向者などにより、情報収集活動を行っている。その活動内容は、公開されていないことから、どこまでの能力を有するかは不明である。

武器コントロール及び対拡散

伝統的な武器コントロールは、検知可能な兵器製造計画に関する大国の努力を仮定している。しかし、この伝統的な武器コントロール手段は、より小規模な拡散試行を監視及びコントロールする場合には、効果が低く、市販の補給品及び装備のみを使用する生物兵器又は化学兵器製造の迅速な開発を検知できないことがある。それでも、伝統的な武器コントロール手段はテロリストの挙動に影響を与えるが、対象は非国家的行為者ではなく、テロリズムに対する支援国に対してより効果がある。支援国家に焦点を置くことにより、米国は、これらの国々の行為を追跡し、非国家的行為者を捕らえることもありえる。伝統的なものではない対拡散手段を含め、幾つかの手段は即時の考慮に値する：

- ・ **CBRN 兵器拡散に対しての国際的同意の確立。** CBRN テロリズムは各国の安全保障における重要な問題であるとの先進国の同意を形成すること及びこのような兵器を開発している孤立国を国際的共同体に近い立場に立たせることは、大統領の最も重要な外交主導の一つであるべきである。
- ・ **工業の主要な懸念との合理的なバランスを取りながらの、生物兵器禁止条約の強化。** 不完全な協定(立証困難性及び執行の更なる困難性)であるが、生物兵器の開発に対する国際的規範を強化し、生物兵器能力の獲得に関する国家の好意を思いとどまらせるために、生物兵器禁止条約(Biological Warfare Convention: BWC)は価値がある。

- ・ 米国が、軍事作戦を含め、対拡散活動(公然又は非公然な)を実施する権利を有していることを、CBRN 兵器の開発を意図している国家及び非国家的行為者に警告するための裏ルートの利用。思いとどまらせることを意図したこのメッセージは、潜在的犯人に届けられる。

注.日本においては、化学兵器禁止条約、生物兵器禁止条約及び核兵器不拡散条約の締約国であり、裏ルートを利用するもの以外については、国際協力体制を敷いている。

また、兵器の対拡散について、最近、縦割り行政の弊害を排除し、官庁間で連携を図る動きがある²⁰⁾。

国内対応準備

現在の対応準備政策の基礎をなす伝統的区別(危機管理対帰結管理)は、実際にうまく機能していない。危機管理及び帰結管理は同時に発生し、危機管理者(即時の対応及び行為者の拘束に責任を有する)は、帰結管理者(大量死傷者の処置及び必須サービスの原状回復に責任を有する)に、バトンを渡そうとはしない。このまがい物の区別は、国内対応準備の点において米国が適切に組織化されているかという、より重要な根底となる問題から、我々の視線をそらすことになる。

連邦組織

効果的な CBRN 対テロリズムは、多くの連邦の実在物の調整がなされた参加を必要とする：

- ・ テロリズムと戦うために、大統領又は副大統領に対する、法律で規定された補佐官の創成。テロリズムとの戦いに関与する広範囲な省庁は、大統領の行政事務官から、政策を調整することが要求される。この補佐官が省庁の政策を確実に支配するための唯一の方法は、これらの省庁の予算援助に方向付けする権限を付与することである。この方向付けは、省庁の将来の計画、計画予算及び年次予算を保証する支援権限を与えることにより達成される。この予算に関する役割を付与するために、この補佐官は法により承

認されるべきである。

- ・ 将来計画及び調整された計画予算の作成。CBRN 対テロリズム任務を有する各連邦省庁は、5 年計画並びに長期の研究、開発、試験及び評価(research, development, testing, and evaluation: RDT&E)計画を作成すべきである。これらの計画は、テロリズムと戦うために、国内対応準備を改善すること及び計画を実際に展開するため、RDT&E 努力を全体的に結び付ける努力を支持すべき、大統領又は副大統領の補佐官により調整されることになる。
- ・ 国内対応準備における主導的役割を担わせるための FEMA への権限付与。行政及び兵站的支援のほか、人員を 連邦危機管理庁(Federal Emergency Management Agency: FEMA)に投資し、帰結管理のための訓練任務をこれに割り当てること。これにより、帰結管理を取り扱う組織から、危険管理に関する訓練を切り離しているという矛盾が解消できる。更に、FEMA は、すでに、自然災害状況においては、州及び地方水準の活動にうまく統合されている。
- ・ 潜在的な FBI-FEMA 間の衝突の解消。FBI 及び FEMA は、それぞれの危機管理(crisis management)及び帰結管理(consequence management)の役割を同時に開始させることになる。この目的は、犯罪の証拠を保全しつつ、人命を救助することである。これらの 2 つの任務をかみ合わせることを促進するために、演習は工夫されるべきである。
- ・ 全世界の同盟国の帰結管理能力の強化による米国防衛の強化。これは、国外緊急支援チーム(Foreign Emergency Support Team: FEST)を管理する、国務省の対テロリズム調整官を介して行われるべきである。米国陸軍感染疾病医療研究所協会(United State Army Medical Research Institute of Infectious Diseases: USAMRIID)及び CDC は、生物テロリズム及び感染疾病緊急事態時に、その能力を統合させるべきである。
- ・ 米国連邦議会の対テロリズム・ワーキング・グループの創成。このグループは、与党及び野党の構成員により、それぞれ議長及び副議長が勤められるべきであり、テロリズム、危機管理及び帰結管理並びに本土防衛に関係する連邦機関に権限を有する種々の行政機関及び予算委員会からの上級職員を含めるべきである。月例報告書において、このワーキング・グループは、

進行中の立法上の主導権及び議会で発見された問題が通知される権限及び予算委員会を維持すべきである。

注.日本において、このような5ヵ年計画で、テロ対策がなされているかは不明である。更なる長期の計画は、そのときそのときの状況に流され政策が決定されている感のある我が国では作成することができるのか疑問である。合衆国が同盟国の帰結管理能力を強化することを意図していることから、これを利用すべきであろうが、これに関して FEMA 危機管理専門官は、「ほとんどの県庁と市町村の災害対応の職員は、片手間で災害対応任務を与えられているにすぎない。他の「真」の仕事がその人のほとんどの時間を閉めている。訓練もほんの少し受けるか、ほとんど受けていないかのいずれかである。その訓練もオンザジョブトレーニングであり、パートタイムでこなす程度の仕事をしているにすぎない」と、厳しい意見である²¹⁾。

州並びに地方組織及び連邦間の調和

州及び地方の緊急対応人員は、CBRNテロリスト攻撃への応急対応者となる。連邦、州及び地方での演習は、危険な調整の欠落を含め、準備における重大な欠陥を浮き彫りにしている。

- ・ 州及び地方の緊急対応者の訓練及び演習の増加。付随的な州及び地方区域に関する Nunn-Lugar-Domenici Act(訳注：国内準備に関する法律、大量破壊兵器の方針の概要及び連邦政府による資金支援に関する法律)を拡張し、訓練及び演習の拡大、訓練参加者の範囲の拡大(公共保健、環境保健及び福祉人員など)、装備購入のための資金の提供という、全地域をまたがっての相互運用のための訓練及び装備の標準化を目的としたものとする。訓練の効果性の判定のために判定基準を作成すること。州及び地域といった管轄区域は、装備の維持及び持続に関する費用分担に参加するよう準備されるべきである。
- ・ 一層、現実的、活発的及び有用な CBRN テロリズム演習の作成。訓練演習は、国内対応準備を改善するために必須のものである。価値を高めるために、生物テロリズム想定及び社会的効果(関係する人々が大量のもの及び医

療施設へのストレスにより症状を有する人々からの通報など)を含めた更なる演習のほか、付随的な抜き打ち演習が必要である。

- ・ 演習から得られた教訓を纏め上げるための中央情報センターの創設。これをおこなうことにより、リソースのより良い配置及び充当が可能となり、最良の行為の出現を促進することになる。また、米国全体の緊急対応者間で、思いつき及び得られた教訓の共有を促進するため、民間インターネット・サイトのほか、一連の会議を組織化すること。
- ・ 国防省の専門家及び能力の共有。国防省の専門家及び能力を共有することにより、CBRN 兵器に対する対抗策の作成及び展開に関して、強力な寄与となる可能性がある。伝統的に、国防省は、放射性、生物及び化学物質のほか、爆発物の無害化、分解及び廃棄について、連邦、州及び地方の公務員を支援してきた。
- ・ 法的曖昧さ又は不適切な権限の認識及び修正。州及び地方の代表者による機関間のタスク・フォースは、CBRN 脅威又は攻撃により生じるであろう法的問題を認識すること、新たな法律を発議すること又は現存の法律並びに権限の適用を単純に明確化することのいずれかにより、これらの問題を解決するための作業を直ちに開始すべきである。
- ・ 保健部門及び緊急管理公務員との間における更なる組織的協力の促進。このような協力は、感染症発生時に郡及び市水準において、必須である。
(a)Nunn-Lugar-Domenici Act による計画は、医療及び公衆衛生応急対応者の訓練に焦点を置くように拡大されるべきであり又は(b)生物テロリズムに対する独立した国家的訓練戦略は保健社会福祉省(HHS)及び FEMA により作成されるべきである。

注. 日本における訓練は、予め想定が周知された上で行われることが多く、単に演劇を演じているのと変わらないものが多い。更に、訓練終了後は、最高指揮官から、訓示・講評が行われて終わってしまう。演習、特に多機関が参加するような演習においては、どこかに問題が発生するはずなのであるが(実際の事故対応で、そうであるように)、それに対する批評も見直しも制度の修正も

行われることがない。しかも、残念なことに、実際の事故の後も、同じく、批評、見直し及び制度の修正が行われることが少ない(社会的影響が大きい災害等、例えば、阪神・淡路大震災、では、法律などの改正が行われるが、そうでない場合は制度等は旧態依然のまま放置される)。うまく行かなかったことを、うまく行ったように誤魔化し又はうまく行かなかったことを隠蔽する体質を改善しない限り、体制は改善されることがないと思われる。失敗が、大事な情報であることを認識し、次回、失敗が起らないようにするために、失敗に関する情報を共有する必要があると思われる。

医療、公衆衛生及び社会福祉共同体の組織化

生物テロリズムは、主に医療及び公衆衛生の問題であるため、国家安全保障分野では比較的新しい参入者である、これらの共同体の効率的な組織化は必須である。生物医療、公衆衛生及び社会福祉共同体は、一般的に、生物攻撃及び感染症に対する準備が整っていない。公衆衛生及び医療処置に関する中枢機能は、感染症の検知及び処置の面とともに大きく拡大される必要がある。生物医療、公衆衛生及び社会福祉共同体は、互いにより協力して作業すべきであり、より広範に国家安全保障共同体と効率的に調整されるべきである。商用制約及び生物技術分野の専門家は、これらの努力に貢献しなければならず、統合されなければならない。

- ・ 公衆衛生体制への資金供給。公衆衛生の中枢機能(疾病監視及び研究所の能力など)は、生物テロリスト脅威を検知し、調査し及びこれに対応するための基盤を形成するものである。これらの中枢機能の進展は、公衆衛生体制が、感染症の封じ込め及び撲滅のための努力を主導することができるように、通信設備、行政報告及び人的能力の需要を賄うための資金を必要とする。
- ・ 国家的生物テロリズム調査能力の発展。調査は公衆衛生の試金石であり、公衆衛生部門内の他の能力を組織化するものである。国家的生物テロリズム調査体制は人、家畜類及び作物の一般的健康状態を監視し、アウトブレイクを追跡し、衛星サービスの利用状況を監視し及び生物テロリスト攻撃の警告媒体として公衆衛生及び緊急管理者が使用することを可能とする。

- ・ 公衆衛生及び臨床医学、病院及び保健局、地方保健公務員並びに州、地方及び連邦保健行政の連携を確立すべきである。
- ・ 迅速且つより信頼できる診察能力及び体制の創設。適切な地域診察センターを設立し、病院の診察研究施設を更新すること。世界規模の公衆衛生及び医療体制のリアルタイム且つ安全なイントラネットで接続された疾病種の「研究所」を創設すること。最も基準になる診察能力は、大量死者の発生を抑制するため、早期に生物攻撃を認識し及び封じ込めるために重要なものである。
- ・ CDCの国家的生物テロリズム研究所対応ネットワーク及び研究所標準化の努力。この、複数の省庁(国防省、エネルギー省、農業省及びFBI)の提唱は、生物テロリズムに対する調整された研究所のネットワークにより国土を全て網羅すべきである。CDCの迅速な対応及びこのネットワークの支援に関する研究所活動への技術伝達は、標準化された分析を作成する際に拡大されるべきである。
- ・ 米国内における生物テロリスト緊急事態発生の迅速な評価のための国家的対応能力を整備することをFEMA及びCDCに指示すること。これらの機関は、生物テロリスト事象後、迅速に評価し、優先順位を定めることができる生物緊急事態支援チーム(Biological Emergency Support Team: BEST)を創設すべきである。これにより、国家的緊急時に、FEMAが通常の評価に関連する他の連邦省庁を迅速に活動状態とし、対応の優先順位を定めることを確実に可能とする。更に、このようなチームは、CDCを介して、FEMAの災害管理技術を州及び地方感染症コントロール機関と結び付けるものとなる。
- ・ 連邦対応計画のテロリズム付属書の生物テロリズム条項の拡張及び国家災害医療体制(National Disaster Medical System: NDMS)の主導連邦機関としてFEMAを指定すること。組織化された対応に関する現行の米国の計画は、独特且つ複雑な難問を解決するため、主導機関の役割及び任務を再確認することを必要とし、生物攻撃に対する準備を包含するために更新されなければならない。FEMA、国防省及び社会福祉省並びに経営の熟練者から構成されるNDMSは、生物攻撃事象時に、州及び地方水準において、医療リ

ソースを迅速に増大させるための戦略を有していない。NDMS は、これまで適切にリソースを準備しておらず又は生物テロリズム対応問題に適切な焦点を置いていない。

- ・ 衛生に関して突発的に必要となる能力を担保するための包括的戦略の作成。領域及び国家的計画立案の両者を通じて、全ての現存の資産及び大量死傷者の治療を見越して、どのように機動化すべきかを認識すること。加えて、野外病院の機動化及び補助的医療施設(学校の体育館、兵器廠又はホテルなど)の設立などを含めた、必要時に急速な治療体制拡大を可能とするために機能する戦略を作成すること。領域的な基盤において、必要とされる必須装備(換気装置又は呼吸器疾病隔離能力など)の迅速機動化に関する戦略を考案すること。
- ・ 製剤の国家備蓄努力への焦点の指向。ワクチン、医薬品及び装備の国家備蓄の創設は、行政的に複雑であり、費用がかかるものである。この過程を促進し、製剤を効率的に消費するために、大統領に報告する会議が創設されるべきである。会議の構成員には、州及び地方の緊急計画立案を行う公務員、連邦公務員、学術研究科学者及び薬剤工業界先任代表者を含めるべきである。
- ・ 薬剤工業界及び民間部門の全体的な従事。準備計画立案及び能力開発における病院及び医療治療提供者の更なる従事を促進する方法並びに新たな診断法、抗生物質、抗ウィルス剤及びワクチンの製造及び供給に製剤工業界をより完全に従事させる方法を含め、民間部門のより広範な参加を促進するための動機付けに関する新しい資金提供戦略を調査すること。
- ・ 新たな薬剤、ワクチン及び解毒剤に関する研究及び開発の増大。(a)基礎病原体及び免疫学のより良い理解、(b)新たなワクチン及び解毒剤(特に、未知の毒物又は「設計された」毒物に対するもの)、(c)現存のワクチン及び解毒剤の使用期限を延長する方法及び(d)改良された生物検知能力を研究及び開発するために、米国の学術及び医療共同体並びに製薬工業界の力を利用すること。大学及び企業へ奨励金を提供し、これらとの契約を利用し、これらに対して In-Q-Tell(CIA とシリコン・バレーとの溝に橋を渡すことを意図した非営利会社、CIA が創設)型の方式を採用すること。適用される研究開

発計画を強化し、この研究開発が軍事用にのみ力点が置かれることがないことを確実なものとする。

- ・ 国防省及び社会福祉省両者の後援により実施される生物医療研究に関する統合化された計画の作成。民間及び軍事研究の努力は統合されるべきであり、適用される研究は、長期臨床研究計画が流行しているとはいえ、破棄されるべきではない。
- ・ 生物テロリズムの指示物となる可能性のある症状を認知できる内科医の増加。内科医は、生物攻撃を認識するための警戒網である。これらは、新種の疾病症状を認識し、適切な公衆衛生行政機関に、疾病の尋常あらざる兆候又は群発を迅速に報告するよう、訓練されていなければならない。社会福祉省は、この目標を達成するために、関係感染症専門協会及び医療専門家と共に作業すべきである。
- ・ 他の鍵となる健康社会福祉に携わる人員に対する訓練の増加。CBRN 攻撃後に、重要な役割を演じる必要があるにもかかわらず、保健局、病院、精神衛生学及び社会福祉に携わる人員のほとんどが適切な訓練を受けていない。適切に準備されていない公衆衛生及び社会福祉体制は、容易に圧倒される可能性がある。そのような状況では、生存者は必要とされる治療を受けることができず、症状から回復するまでの期間が長引くことになる。
- ・ CBRN 対応活動への資金提供のための緊急補給物資に関する資金提供権限(FEMA の自然災害補給金への資金提供権限と同種のもの)の法制化。この資金提供は、国内及び国際的な米国対応活動に適用されるべきである。
- ・ 通信及び情報戦略の準備。感染疾病及び生物テロリズムに関する一括した情報は、種々の言語で予め作成しておくべきである。生物攻撃時及びその後、メディアと接触することになる公衆衛生職員及び他の政府職員は、例えば、擬似的な机上演習を行うことなどにより、この役割について訓練されるべきである。事象に先んじて、この種の活動を手がけることは、鍵となる職員及びメディアとの信頼関係の確立を促進することを助けるものとなる。

CBRN 対テロリズムに関する包括的戦略は、連邦、州及び地方のリソースを

整頓し、調和させるものでなければならない。生物医療及び公衆衛生共同体などの国家安全保証分野における新規参入機関は、このための努力において重要な位置を占める。このような戦略の作成、実施及び維持は21世紀の米国の国家安全保障の最高位の優先事項の一つである。(注記、この戦略に関する提言は、2001年5月に刊行されている。2001年9月11日の同時多発テロ以降、米国は国土安全保障省の創設に踏み切った。また、その後、アルカイダへの報復攻撃、イラクへの経済圧力、外交圧力及び先制攻撃を行っている。22))

注.この点に関しては、先にも述べたとおり、事が起こる直前又は直後によりやく、対策を講じるような傾向が、日本においては見受けられ、今後、解消してゆかなければならない課題であると思われる。これらに関する、FEMA 危機管理専門官の日本の危機管理に対する結言を引用すれば、「日本の能力は分散し、1つの方向に統合されているとはいえない。日本の危機管理責任者の方々を見ていると、あたかも優秀な選手はいるものの、コーチもあてがわれず、訓練も行われず、試合の組み立てもなく、戦略がないスポーツチームのように思える。こうした環境の中では、個人プレーヤーの能力がいかに高くとも、試合に勝つことはきわめて難しい。」²¹⁾である。孫子の兵法を要約すれば、「彼を知り己を知れば、百戦危うからず」²³⁾となると言われるが、現在の日本の対応組織の多くは、己、すなわち、味方をも知らないこととなり、かなり危うい状況に置かれていると思う。

参考文献

- 1) Frank J. Cilluffo et al、Combating Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear Terrorism A Comprehensive Strategy、CICS、Washington, D.C.(2001)
- 2) 松本サリン事件、<http://www.alpha-net.ne.jp/users2/knight9/matumoto.htm>
- 3) 首相官邸、<http://www.kantei.go.jp/jp/kikikanri/nbc/>
- 4) 例えば、厚生省、<http://www.mhlw.go.jp/houdou/0110/h1005-1.html>

- 5) 首相官邸、<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/1008taisakuhonbu.html>
- 6) 首相官邸、<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2001/1008taiou.html>
- 7) 首相官邸、<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/1012terojyuten.html>
- 8) 例えば、テロ、暴動対策関連情報、<http://www.bousaijoho.or.jp/tero02-5.htm>
- 9) 例えば、「国内の緊急テロ対策関係」ホームページ、
<http://www.mhlw.go.jp/kinkyu/j-terr/2003/0320-1.html>
- 10) 例えば、新型肺炎(SARS)日本の対応 > ニュース、
http://dailynews.yahoo.co.jp/fc/domestic/severe_acute_respiratory_syndrome_in_japan/news_stories_4.html
- 11) 例えば、生物テロ(炭疽等)に対するマニュアル、
<http://www.city.shimonoseki.yamaguchi.jp/byoin/eKeansen/manBioterro.pdf>
- 12) Tom Clancy (原著), 田村 源二 (翻訳)、日米開戦、新潮社、東京(1995)
- 13) Jeffrey A. Adams, Stephen Marquette, First Responders Guide to Weapons of Mass Destruction(WMD)、American Society for Industrial Security、VA、USA(2002)
- 14) 例えば、内から見た霞ヶ関アーカイブ、
<http://www.mars.sphere.ne.jp/kasumi/html/archives/archives7.htm>
- 15) David M. Lesak, Hazardous Materials: Strategies and Tactics、Prentice Hall、NJ、USA(1998)
- 16)例えば、環境・安全推進委員会、
<http://www.chemistry.or.jp/kaimu/office/kankyo-to-annzenn.html>
- 17) 小泉総理大臣記者会見 [イラク問題に関する対応について] 平成15年3月20日、<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2003/03/20kaiken.html>
- 18) 内閣官房 HP、<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/sosiki/index.html>
- 19) 内閣官房 HP、<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jyouhoutyousa.html>
- 20) YOMIURI ON LINE、
<http://www.yomiuri.co.jp/editorial/news/20030724ig91.htm>
- 21) Leo Bosner 著、務台俊介訳、FEMA 危機管理専門官から見た日本の危機管理、月刊フェスク、平成13年11月号、日本消防設備安全センター、東京(2001)
- 22) 在日米国大使館、<http://usembassy.state.gov/tokyo/wwwhj0210.html>
- 23) 中谷孝雄訳、中国古典兵法書 孫子、教育社、東京(1987)