

從社會治安的角度探討反恐應有的措施

----以日本反恐對策為考察對象----

林賢參

政大國關中心約聘助理研究員

壹、前言

911 事件的發生，不但改變了國際關係與全球安全戰略環境，也讓各國的國家安全與社會治安面臨了新的挑戰。2001 年 10 月，美國布希政府展開「不朽的自由作戰」(Operation Enduring Freedom)，迅速摧毀包庇賓拉登 (Usama Bin Laden) 與「基地」(Al Qaeda) 組織之阿富汗神學士政權，但是，賓拉登及「基地」並未被消滅，只是潛入地下，並且「轉進」世界各地，建立新的根據地與組織，伺機展開以歐美價值為攻擊對象之恐怖行動。03 年 3 月，布希政府發動缺乏正當性與誤判情勢的伊拉克戰爭，導致十幾萬名美軍陷入伊拉克戰場之泥沼，連帶地使得伊拉克全境成為國際恐怖組織之「練兵場」。

07 年 9 月 7 日，將近三年未露面的賓拉登藉由錄影畫面現身，再度宣揚對抗美國之伊斯蘭聖戰理念。賓拉登再度露臉，被媒體解讀為「基地」已經浴火重生。¹10 日，美國國家情報總監麥克奈爾 (Mike McConnell) 在參議院聽證會上指出：「基地」勢力已「恢復到相當的水準」，渠等依然以攻擊美國本土為目標，其威脅是「貨真價實，千萬鬆懈不得」。²事實上，美國國務院於 06 年 4 月提出『全球恐怖主義形勢』(Patterns of Global Terrorism) 年度報告 (列為機密未公開部分) 即承認：「伊拉克戰爭已導致國際恐怖組織擴散」、「在伊拉克之『聖戰』，已經訓練出新世代的恐怖組織領導人與活動骨幹」。³

依據已經生效的聯合國 13 項國際反恐公約，以及其他區域性國際組織公約或協定，締約國有義務將公約所指定的恐怖行動視為國內法處罰對象之刑事犯罪。⁴其次，1994 年通過的聯合國大會 49/60 號決議案「排除國際恐怖主義措施宣言」亦表明：將恐怖攻擊視為犯罪，同時要求各國「依據國內法之相關條款，

¹ 尹德瀚，「賓拉登現身 鬍鬚變黑了」，『中國時報』，2007 年 9 月 9 日，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,110504+112007090900065,00.html>；「調整組織架構 基地趁機坐大」，『中國時報』，2007 年 9 月 10 日，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,110504+112007091000080,00.html>。2007 年 9 月 20 日登入。

² 「アル・カイダ『深刻水準まで回復』…米情報長官らが報告」，2007 年 9 月 9 日，『読売新聞』，<http://www.yomiuri.co.jp/world/news/20070911i314.htm>。2007 年 9 月 10 日登入。

³ 「米国：機密報告書を公表『イラク戦争で国際テロ拡大へ』」，2006 年 9 月 27 日，『毎日新聞』，<http://www.mainichi-msn.co.jp/today/news/20060927k0000e030051000c.html><http://www.mainichi-msn.co.jp/today/news/20060927k0000e030051000c.html>。2007 年 9 月 18 日登入。

⁴ 趙國材，「論全球化下之國際反恐怖主義公約」，第三屆恐怖主義與國家安全學術研討會論文集，135-150 頁。

逮捕、追訴恐怖攻擊嫌犯，或者是予以引渡受審」。⁵

恐怖主義之型態多樣，其發生之原因與定義，亦莫衷一是。根據法務部草擬『反恐怖行動法草案』第二條規定，恐怖行動，係指「個人或組織基於政治、宗教、種族、思想或其他特定信念之目的，從事計畫性、組織性足使公眾心生畏懼，而危害個人或公眾安全之行為」，而「三人以上，有內部管理結構，以從事恐怖行動為宗旨之組織」，稱為「恐怖組織」，實施恐怖行動或參加、資助恐怖組織之人員，則稱為「恐怖份子」。⁶從「基地」等恐怖組織發表的聲明與行為模式可看出，渠等是藉由有計畫性地針對特定國家之個人、機關，或無特定對象進行恐怖攻擊，以向對象國或國際社會宣示其政治或宗教信仰訴求，意圖影響政府政策或恐嚇公眾。不過，不管其原因為何，採取無特定攻擊對象之暴力行為，讓人心生恐懼以達其目的，則是恐怖主義所具有的共同特徵⁷。

社會安全政策的目的，在於為民眾創造「安全」與「安心」的生活環境。前者為免於受到犯罪侵害之客觀認知，後者則是心理上感到安全的主觀意識。對於採取無特定攻擊對象，危害大眾生命安全，並且引發社會人心不安的恐怖行動，不管係基於何種動機，政府有義務予以排除或預防其發生。本文的研究目的，在於從社會治安的角度，探討應如何防範恐怖攻擊事件之發生，並且以日本反恐對策作為考察對象。

貳、「防範未然」與「制敵機先」措施

除了已發生的極少數個人犯案事例之外，台灣並不存在本土恐怖組織，即使在 911 事件後，國際恐怖組織攻擊台灣之機會亦不大。雖然有媒體報導已經獲得國家安全局證實的消息指出，國際反恐組織(名稱不詳)曾經在 03 年的 8 月、9 月、11 月和 12 月間，四度向台灣提出警告，指稱台灣已經被「基地」鎖定。⁸雖然其可信度令人存疑，但由於台灣積極支持美國之反恐戰爭，不能完全排除受到攻擊之可能性，更何況，國際恐怖組織已形成全球化網狀架構，即使台灣不會遭到直接攻擊，卻有可能被利用作為對他國進行攻擊之中繼站、資金移轉或人員藏匿聯絡之根據地。因此，台灣仍然有必要採取符合國際社會要求的反恐措施，避免台灣成為國際社會反恐缺口而遭到譴責或制裁，甚至是因為本身怠於採取反恐措施而成為下手攻擊的對象。

⁵ テロ対策を考える会編，『テロ対策入門』(東京：亜紀書房，2006年)，93 ページ。

⁶ 法務部研擬完成『反恐怖行動法草案』陳報行政院，2002年11月20日，http://www.junghe.tpc.gov.tw/law/law_d7.htm，2007年9月12日登入。

⁷ 大泉常長編著，『國際危機感理論：国際テロリズムの学際的研究および危機管理対策』(東京：高文堂出版社，2005年)，40 ページ。

⁸ 張家齊、王華麟，「基地組織挑台灣 松山機場是目標？」，http://www.tvbs.com.tw/news/news_list.asp?no=keri20040105183323，2006年10月7日登入。

基本上，如果將恐怖攻擊行動視為刑事犯罪案件，反恐對策流程可區分為以下三個階段。(1)預先防範恐怖攻擊於未然，機先反制予以偵破；(2)案發後之案件偵辦與追訴、處罰；(3)汲取經驗教訓，修正與強化預防措施。不過，由於恐怖組織有可能使用大規模毀滅性武器，⁹反恐對策流程，必須加入在受到攻擊後之損害控管(如表 1)。

表 1：反恐對策流程

途徑 階段	自助	與友好同盟 國合作	區域組織	國際組織	恐怖組織及 其周邊
I、預防與先 制	情報分析與處理、強化入境管理、制定反恐法	情報共享	相互支援以 提升對應能 力	提出政策建 言、支援實施 狀況調查	情報蒐集與 蒐證、逮捕或 驅逐出境
II、損害控管	實施演習、中央 與地方合作、製 作應變手冊	緊急事態發 生時之相互 收容	舉辦研習會 以交換心得		
III、恐怖攻擊 案件偵辦	偵查、審判、壓 制	司法互助、經 驗共享	情報交換、採 取共同行動	情報提供	情報蒐集
IV、反恐對策 之修正	經驗教訓與改 善措施	締結新協定	提出新構想	締結新條 約、強化規範	

資料來源：

宮坂直史，『日本はテロを防げるか』(ちくま新書，2004年)，142頁(筆者部分修正)。

在恐怖組織形成前或者是在實施恐怖攻擊前，預先予以發覺，並採取防範措施，甚至先發制人予以逮捕，是反恐對策第一階段之目標。為此，有效率的情報蒐集與蒐證是不可或缺的。第二階段則是在反恐情報網出現漏洞，讓恐怖攻擊得逞時，如何將損害降到最低。例如遭到生化武器等大規模恐怖攻擊後，成立指揮應變中心，封鎖現場、進行蒐證與去除汙染等，都必須在極短時間內展開，中央與地方權責機關平時預先研擬緊急應變程序，並實施演練操作，則是此階段之課題。在醫療救災機關處理緊急事態之際，執法機關應同步展開蒐證緝凶之偵辦工作，將犯案之恐怖分子繩之以法，此為第三階段之任務。至於第四階段，則是在全案真相大白後，權責機關應汲取經驗教訓，檢討未能預先阻止恐怖攻擊之原因，以及在緊急應變過程中所出現之缺失，對現行的反恐措施進行修正補強。

反恐對策四個階段，固然各有其重要性，不過，本文將著重在第一階段之論

⁹ 郭無患，「專家警告核恐怖攻擊威脅 籲打擊黑市核原料」，『法新社』，2008年4月18日登入。
<http://news.yam.com/afp/international/200706/20070612373017.html>。

述。本文認為，要防範國際恐怖組織攻擊於未然，必須達到「不讓恐怖份子入境」、「不讓其設立根據地」、「不讓其有機會活動」等三個目標。具體言之，首先要阻止恐怖份子入境以及取得武器，並且加強對重要設施與人員的安全防護。一旦第一道防線被突破，則必須在恐怖份子展開行動前，及時予以發覺，進而逮捕或驅逐出境。前者是被動的防禦，後者則是主動的攻擊，二者相互支援，構成嚴密的反恐防護網。當然，工欲善其事必先利其器，提升相關機關之執法與情蒐能力，增加人員與設備，以及反恐法體制之整備，是反恐對策之重要支柱。

一、防止恐怖份子入境並取得攻擊武器

防止可疑為恐怖份子入境以及取得可供作武器之危險物品，乃是防範國際恐怖組織攻擊之第一要務。為了防止國際恐怖組織成員在國內活動，對於被其他國家或國際組織認定為恐怖份子者，必須禁止其入境，在發覺已經入境後，也應強制其出境。而可能被恐怖份子利用作為攻擊武器之危險物品，除了國內做好妥善管理措施外，必須透過嚴密的海關進口貨物檢查，杜絕其自海外流入。

在防止滲透入境方面，可透過國際刑警組織(ICPO)或外交管道取得被列管、可疑為恐怖份子之相關資料，以利在核發入境簽證或者是在機場港口入境予以攔截。依據聯合國安理會第 1267 號決議案成立的制裁委員會，擁有「基地」以及阿富汗神學士政權相關人員之名單，而歐盟(EU)也有獨自的恐怖組織成員名冊。此外，美國曾在 96 年立法，授權國務卿認定「外國恐怖組織」(FTO)，禁止被認定為 FTO 之核心人物入境。而在 911 事件發生後制定的「愛國者法」(USA Patriot Act)亦規定，只要被列入「恐怖份子拒絕入境名單」(Terrorist Exclusion List)，即禁止入境美國。¹⁰在取得國際組織或各國認定為恐怖份子名單後，各駐外使領館在簽發入境簽證時，即可發揮過濾功能，禁止該等人物入境。

同時，為防止恐怖份子持用偽變造護照入境，移民署入境證照查驗單位即必須確實做好入境旅客身分之核對。國際民航組織(ICAO)在 03 年 5 月，決定設置防偽護照國際標準，亦即使用植入紀錄持照人身體特徵(臉部照片)晶片之護照，以及實施「事前旅客資料系統」(APIS)制度，要求航空公司必須在飛機降落前，預先將搭機旅客資料傳送給降落地國入境管理機關。

美國國土安全部原先依據 APIS 制度，要求航空公司必須在飛機起飛後 15 分鐘之內，提出乘客名單，但是自 07 年 8 月起，更改為起飛前 30 分鐘提出。¹¹對於外籍旅客入境查驗，美國從 04 年 1 月起，實施「訪客與移民身分識別技術」(US-VISIT)計劃，對入境旅客採取指紋以及臉部照相，建立入境外籍旅客身體特徵資料檔，以便與管制入境對象核對。同樣地，日本也在 06 年 5 月修改「入國管理法」，自今年 1 月起開始採取與美國相同措施。

其次，在防止走私運入可供作恐怖攻擊武器之危險物品，諸如槍砲彈藥、核生化武器或其製造原材料，成為防範國際恐怖組織進行攻擊的重要關卡，由各國

¹⁰ テロ対策を考える会編，95-96 ページ。

¹¹ 大塚隆一，「航空機テロ防止策、米が飛行前の乗客名簿提出を義務付けへ」，『読売新聞』，2007 年 8 月 10 日，<http://www.yomiuri.co.jp/world/news/20070810i214.htm>，當日登入。

海關與海岸巡防機關擔負把關的第一線工作。主要是著重於入境旅客、飛機機組人員隨身攜帶行李與進口航空貨物或船舶貨櫃之檢查，以及查緝海路走私。以往貨櫃之檢查，除非有相關檢舉情報，否則只是實施比率抽驗，面對龐大的貨櫃數量，其防堵危險物品入境之成效令人懷疑。因此，美日等先進貿易大國，紛紛在貨櫃流量較大的港口設置大型可移動式 X 光貨櫃檢查儀，待驗貨櫃不用開櫃即可直接利用 X 光機掃描，既可加快查驗速度，也能讓危險物品無所遁形。¹²此外，美國為防止恐怖組織利用運往美國之貨櫃裝置核生化武器，於 02 年 2 月啟動「貨櫃安全倡議」(CSI)，要求有大量貨櫃運往美國之外國港口與美國簽署協定，讓美國海關官員得以派員進駐相關港口，會同當地國海關查驗運往美國之可疑貨櫃。高雄港即是其中之一，不但配合採購高價 X 光檢查儀，並且讓美國海關官員常駐高雄港。¹³

二、 切斷資金來源與強化維安措施

阻斷恐怖組織資金之流動，在防範恐怖行動工作上，具有釜底抽薪之效。所謂「巧婦難為無米之炊」，沒有資金來源支持，恐怖攻擊亦難以付諸行動。美國國務院在 911 事件發生後翌年公佈的『全球恐怖主義形勢』即指出：「對恐怖份子而言，資金如同氧氣一樣(重要)」，¹⁴突顯出切斷恐怖組織資金來源在反恐對策中之重要性。沒有資金援助，恐怖組織即無法運作，遑論進行恐怖行動。

恐怖組織資金來源，可能來自於合法商業經營獲利所得與支持團體之捐助，也有可能透過綁架勒贖、販毒走私等犯罪手段所得。08 年 4 月 30 日公布的美國國務院『2007 年度各國反恐形勢報告』(2007 Country Reports on Terrorism)即指出，恐怖主義與跨國犯罪之間的聯繫日益緊密，渠等利用販毒等非法活動籌集資金。¹⁵恐怖組織取得資金後，透過合法或非法金融管道轉送到其他分支執行組織，以利其恐怖行動計畫之推動。因此，反恐對策不僅要從源頭切斷恐怖組織外部資金來源，也要阻斷其組織內部資金流動管道。

聯合國大會第六委員會於 99 年 12 月 9 日通過決議，於 02 年 4 月 10 日生效的「制止向恐怖主義提供資金國際公約」(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)，將資助恐怖主義行為予以違法化，要求各國加強對金融機構之監管，採取確實核對銀行顧客身分，發現可疑交易或資金移動，必須向主管機關提出報告，並保留相關交易記錄。在確認可疑為恐怖組

¹² 劉朱松，「台灣防恐全球 3 大設備廠卡位」，『工商時報』，2007 年 10 月 22 日，<http://news.chinatimes.com/CMoney/News/News-Page/0.4442.content+120608+122007102200356.00.html>，2008 年 3 月 25 日登入。

¹³ 王介士，「美方反恐台灣買單？盧秀燕要求法務部調查」，『中央社』，2008 年 4 月 9 日，<http://news.yam.com/cna/politics/200804/20080409026372.html>，2008 年 4 月 12 日登入。

¹⁴ U.S. Department of State, "Preface and Introduction," *Patterns of Global Terrorism 2001*, <http://www.milnet.com/state/2001/10220.htm>，2007 年 9 月 23 日登入。

¹⁵ 美國國務院國際資訊局，「反恐主義形勢報告強調全球安全繼續面臨挑戰」，2008 年 4 月 30 日，<http://usinfo.americancorner.org.tw/http%3A%2F%2Fusinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-chinese&y=2008&m=April&x=20080501145544idybeekcm0.7279322>，2008 年 5 月 5 日登入。

織之資金或準備匯入恐怖組織帳戶之資金，必須採取予以凍結或沒收等措施。¹⁶

911 事件發生後翌(10)月召開的 7 大工業國家高峰會議(G7)決定，將「因應洗錢金融活動任務小組」(FATF)於 90 年所擬定的「關於洗錢問題 40 項建議」(96 年有修正)，可運用於制止資助國際恐怖組織資金。同月底，FATF 召開緊急會議，提出 8 項特別建議(於 04 年 4 月再追加 1 項)，要求各會員國與非會員國實施配合措施，以建構切斷恐怖組織資金來源之國際網狀架構。¹⁷ 歐盟(EU)亦於 01 年 12 月，以呼應聯合國安理會第 1373 號決議案之形式，通過理事會規則，要求會員國採取行動，凍結恐怖組織等相關個人與團體之資金。04 年 12 月，EU 理事會通過「與恐怖組織資金鬥爭戰略」，提出 EU 獨自的 23 項建議，要求會員國與相關機關配合實施。¹⁸ 至於台灣，新修正的『洗錢防制法』第十一條規定，對於資助國際洗錢防治組織所認定或追查之恐怖組織或該組織活動者，處以一年以上七年以下有期徒刑，得併科一千萬元以下罰金之重罰。¹⁹

其次，加強對重要設施之安全防護與政府首長人身安全之保護，對於恐怖份子具有一定程度的嚇阻力(提高攻擊之難度與代價)。對於具有象徵意義的政府設施與重要政府領導人，以及攸關大眾運輸安全的機場、港口、鐵路(高鐵/捷運/地下鐵)、車站等公共設施之攻擊，具有極高的宣傳價值。但因為前者具有較完備的維安體制，恐怖攻擊得手的機會不大。反倒是後者，屬於開放性設施，容易成為攻擊對象。因此，為強化該等設施之安全維護，有必要強化權責機關在此等特定區域內之權限。例如英國，在機場港口等特定區域，警察可以要求民眾出示護照或進行盤問，要求人車停止前進，而且不需要搜索票即可逕行搜身或留置，對於無故侵入機場港口管制區者，可以逕行逮捕。²⁰

至於核能發電廠，因為可能造成輻射線外洩之大規模災害事故，也是恐怖份子優先選擇攻擊目標之一。911 事件發生後，日本為強化核能電廠之安全防護，全國 17 座位於海邊之核能發電廠，除了原配置的「核能關聯設施警備隊」(由配備衝鋒槍、步槍與裝甲警備車，專門對應槍擊案件的警察機動隊成員所組成)之外，海上保安廳巡視艦被賦予防衛來自海上的恐怖攻擊之新任務。另外，鑒於 911 事件之教訓，美國、德國以及日本等國家，為防止劫機，也開始實施在民航客機上部署武裝便衣飛安官(sky marshal)。²¹

三、 強化執法機關之反恐能力與權限

防範恐怖行動於未然，以及在受到攻擊後的執法行動(law enforcement)，是

¹⁶ 該公約原文，參閱：<http://untreaty.un.org/English/Terrorism/Conv12.pdf>。

¹⁷ テロ対策を考える会編，前掲，158-159、170 ページ。9 項特別建議內容，參閱：FATF Special Recommendations on terrorism Financing，<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/8/17/34849466.pdf>，2008 年 4 月 3 日登入。有關台灣之執行情形，參閱：藍家瑞，「國際社會打擊資助恐怖分子要求標準與我國執行情形之探討」，『第三屆恐怖主義與國家安全學術研討會論文集』，105-114 頁，http://trc.cpu.edu.tw/seminar/paper/96/paper/961119_8.pdf，2008 年 4 月 8 日登入。

¹⁸ 前掲，160 ページ。

¹⁹ 相關法條，參閱：<http://www.president.gov.tw/paper/pdf/6752-24.pdf>。

²⁰ テロ対策を考える会編，前掲，98 ページ。

²¹ 前掲。

反恐對策中之第一線工作。強化執法可分成兩部份，第一，強化執法機關案件偵辦時之權限，將恐怖行動以及支援恐怖行動等行為予以違法化，並且加強其罰則等反恐法體制之整備。第二，強化情治機關之體制改革，增加人員、裝備與預算，提高其對應恐怖行動威脅之能力。

恐怖行動不同於一般刑事案件，前者具有顛覆國家統治體制之政治意圖，對社會治安以及民眾生命安全之危害遠超過後者，歐美國家甚至將其危害程度提升至國家安全層次。美國布希政府(George W. Bush)在 911 事件後不久，於 01 年 10 月 26 日制定「愛國者法」，強化執法與情治機關之權限，例如，(1) 將偵查犯罪之監聽權範圍擴大至反恐工作、(2) 擴大搜索票之有效範圍、(3) 適用「外國間諜監視法」規定以蒐集情報，並放寬蒐集通信監察資料與其他作為證據記錄之條件、等規定，都是汲取 911 事件失敗之教訓，而著重於強化情報蒐集活動，以及情蒐活動與蒐證活動之聯繫。該法甚至授權司法部長，可以對被認定為恐怖份子之外國人，無條件地留置最長 7 天，在這期間還可將其驅逐出境或起訴。²²

而長年以來，與北愛爾來共和軍進行反恐鬥爭經驗豐富之英國，也基於國際恐怖主義威脅高漲，在 00 年 2 月制訂「2000 年恐怖主義法」(The Terrorism Act 2000)，授權警察機關：(1) 無拘票逕行逮捕恐怖份子嫌疑犯，以及 48 小時留置權；(2) 可以攔下具有足夠理由被懷疑是恐怖份子者，並進行搜身；(3) 為防止恐怖行動，可以在指定地區(最長 28 天)攔查車輛、行人並加以搜索。而 05 年 3 月制定的「2005 年恐怖主義防止法」(Prevention of Terrorism Act 2005)規定，得課以恐怖份子嫌疑犯禁止使用通信手段、禁止外出/遷徙/出國或加掛電子腳鐐、禁止與特定人物接觸等命令。但因為此等權限有侵害人權之嫌，在加入「一年後修正」之但書下，始經國會三讀完成立法。不過，同年 7 月 7 日，G8 峰會召開期間，爆發倫敦地鐵與雙層巴士同時遭到恐怖攻擊事件後，英國社會反恐民氣高漲，布萊爾內閣在民氣可用之情形，提出更為嚴厲的反恐法案，於 06 年 3 月 30 日完成立法。²³

其次，把某些與恐怖行動相關聯行為予以違法化，並加以重罰，亦是防範恐怖行動之應有措施。各國對恐怖主義或行動之定義不同，甚至聯合國亦尚未作出放諸四海皆準的統一定義，不過，將某些與恐怖主義有關聯的特定行為予以違法化，則已具有相當程度的共識。如同前述，聯合國透過 13 項反恐國際公約，課以會員國必須將劫機與綁架等特定的恐怖行為予以違法化之義務。此外，911 事件發生後，聯合國安理會通過第 1373 號決議案，亦要求會員國防止和制止資助恐怖分子的活動，以及把直接、間接及蓄意為這些活動提供或籌集資金的行為列作刑事罪行。²⁴

在建構反恐法體制之同時，執法機關反恐能力之提升，亦是不可或缺的手段。美國未能事先防止 911 事件之發生，中央情報局(CIA)、聯邦調查局(FBI)、

²² 前揭，104 ページ。

²³ 前揭，105、111-112 ページ。

²⁴ 「制止向恐怖主義提供資金國際公約」第二條，參閱：<http://www.un.org/chinese/terrorism/1999.pdf>。

以及國家安全局(NSA)等機關之情報處理疏漏與聯繫協調不足，²⁵成為眾矢之的，並最終誕生了整合 8 個部會、22 個機關之任務職掌，統轄 17 萬名聯邦公務員之國土安全部，作為專責反恐執法機關。而 FBI 亦進行內部組織改造，並且將「防衛/防護來自恐怖主義與外國諜報之威脅」，列為第一優先任務。隨著反恐執法機關之改組，人員、預算與裝備亦必須增加。例如 FBI 承辦反恐業務調查員人數，在 911 事件當時只有 1351 人，在 04 年則增加近倍之 2398 人。其反恐業務預算，也從 01 年度佔全局總預算之 32%，增加為 05 年度之 40%。²⁶

其次，透過與外國執法與情治機關間之情報交換等協調與合作，不但是建構國際社會反恐架構不可或缺的途徑，也是防止國際恐怖分子滲透國內、伺機進行攻擊的重要手段。G8 於 96 年召開反恐對策部長級會議，提出 25 項反恐對策建議事項，其中包括要求各國強化有關恐怖組織情報之交換。²⁷而聯合國安理會第 1373 號決議案，要求各會員國實施 18 項反恐措施當中，有一項即是「為預防恐怖行動，採取包括透過情報交換以提供他國預警情報之必要措施」。

參、 日本所面臨的恐怖主義威脅

一、 奧姆真理教沙林事件及其經驗教訓

德川幕府末期以來，一直到 60 年代末，日本所面臨的恐怖主義威脅，絕大部分是屬於由右翼團體所發動的國內政治暗殺，社會黨委員長淺沼稻次郎於 60 年 10 月間遭到暗殺事件，是戰後典型的右翼恐怖行動。左翼團體則由 60 年代反美日安保街頭鬥爭為契機，逐漸激進化。左翼團體「東亞反日武裝戰線」，不但曾計畫暗殺昭和天皇，甚至以大型企業與資本家係帝國主義侵略之主體為由，於 74 年 8 月，以自製炸藥爆破三菱重工公司大樓，造成 8 人死亡、380 人受傷之慘劇。其後，該恐怖組織在一年不到的期間內，連續犯下 12 起企業爆炸案。²⁸此外，「共產主義者同盟赤軍旅」於 69 年 11 月，因計畫襲擊首相官邸與東京警視廳事件遭到破獲而「轉進」海外。其後，「赤軍旅」雖曾在海外犯下多起重大恐怖攻擊罪行，卻未曾再度在日本國內犯案。不過，奧姆真理教於 95 年所犯下的「東京地鐵沙林事件」，則震驚國際社會。

奧姆真理教係麻原彰晃（本名：松本智津夫）於 87 年，以其所創瑜珈團體「奧姆神仙會」為母體，所設立之合法宗教團體。其後，奧姆逐漸質變成為以組織性、計畫性殺人手段對付敵對人士，甚至企圖推翻政府之恐怖組織。²⁹

²⁵ 「CIA、9/11 報告書を公表 事前対応の不手際指摘」，『朝日新聞』，<http://www.asahi.com/international/update/0823/TKY200708220374.html>，當日登入。

²⁶ テロ対策を考える会編，前掲，107-109 ページ。

²⁷ G7/P8 テロ閣僚会合採択文書（仮訳），1996 年 7 月 30 日（パリ），<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/97/1st/298-302.html>。2007 年 9 月 23 日登入。

²⁸ 宮坂直史，『日本はテロを防げるか』（東京：ちくま新書，2004 年），86 頁。

²⁹ 探討奧姆真理教從新興宗教團體質變為恐怖組織之研究，可參考島田裕巳著，『オウム：なぜ宗教はテ

94年6月底，7名奧姆成員在長野縣松本市之住宅區散佈沙林毒氣，結果導致7人死亡、660人受傷之慘劇。事件之源起，在於奧姆松本支部與周邊居民之訴訟可能敗訴，麻原彰晃遂指示所屬，在長野地方法院松本分院宿舍附近之住宅區散佈沙林毒氣，企圖殺害本案承辦法官。³⁰此一化武恐怖襲擊事件，讓日本面臨的恐怖威脅與反恐對策進入一個全新的局面。不過，此一事件並非奧姆首度使用沙林進行攻擊之案例。為了殺害敵對宗教組織「創價學會」名譽會長池田大作，奧姆幹部新實智光等人在麻原彰晃之指示下，於93年12月18日，企圖以裝載3公斤沙林溶液之噴霧車攻擊池田大作預定出席之會議場所，但因操作不慎導致沙林外洩，新實智光本人則吸入沙林中毒緊急送醫，此一攻擊計畫遂告中止。³¹

95年3月間，由於奧姆真理教警覺到日本警方已經鎖定該教涉嫌「松本沙林事件」，並且預定在近期內對該教所屬設施進行強制搜索。奧姆為恐製造沙林之事跡敗露，遂決定先下手為強，於20日上午十時許，選定東京都內中央各省廳辦公大樓集中地震關，以及國會所在地永田町周邊地下鐵車站，作為沙林攻擊目標，企圖麻痺日本中央政府之機能運作來製造混亂，以爭取湮滅或藏匿製造沙林之相關物證，並且在案發後，企圖透過暗殺警察廳長官國松孝次(重傷)，以阻撓警方辦案。此一以日本政府中樞神經為攻擊目標之「東京地鐵沙林事件」，共造成12人死亡、5500人以上受傷之慘劇。³²

根據宮坂直史之研究，在組織性質上，奧姆具有兩點特徵。第一，活動呈現全球化趨勢，雖不像日本赤軍旅與海外恐怖組織攜手進行恐怖襲擊，但是其信眾卻是散佈俄羅斯、美國、德國、斯里蘭卡、澳洲、以及台灣等地。第二，其不但進行武裝，甚且執著於大規模毀滅性武器。換言之，奧姆體現了宗教型恐怖主義、全球性活動範圍、以及大規模毀滅性武器等三合一之新型態恐怖組織的性格。³³

「東京地鐵沙林事件」發生一個月後之4月19日，日本國會通過「關於防止導因於沙林等人身傷害之法律」之立法審議，禁止製造、持有沙林等物品，並且規定對其散佈行為之罰則。由於事件發生前，日本國內並無可以對製造、持有、散佈致命化學物品之行為課以處罰之法律規定，此項反沙林法之制定，彌補日本在此一領域之反恐漏洞。

為了強化因應包括恐怖襲擊在內之危機處理能力，日本政府於98年4月，在內閣官房新設內閣危機管理監(現改為助理官房副長官)以及內閣安全保障危機管理室。該室成立後，即研擬受到化武恐怖襲擊後之對應措施，並且在進行沙盤推演與實地模擬演練之後，先後提出「毒物事件處理演習報告書」，以及「處理核生化恐怖襲擊及其他大規模毀滅性武器威脅」之處理手冊。此一沙林經驗，

ロリズムを生んだのか』(東京：トランスビュー，2001年)。

³⁰ 「第2章 警備情勢の推移：新たなテロの脅威を示したオウム真理教等」，警察庁『焦点』第269号，http://www.npa.go.jp/kouhousi/biki2/sec02/sec02_09.htm，2007年10月1日登入。

³¹ 「池田大作サリン襲撃未遂事件」，フリー百科事典『ウィキペディア (Wikipedia)』，<http://ja.wikipedia.org/wiki/>，2007年10月1日登入。

³² 「地下鉄サリン事件」，フリー百科事典『ウィキペディア (Wikipedia)』，<http://ja.wikipedia.org/wiki/>，2007年10月1日登入。

³³ 宮坂直史，前掲，98-100ページ。

成為日本協助他國提升處理大規模恐怖攻擊事件能力之重要教材。其次，00年4月，在警察廳警備局警備課內新設「重大恐怖襲擊對策官」，專責處理「對國際關係發生重大影響，明顯地危害國家重大利益，或者是有對多數人之生命、身體或財產造成重大損害之虞的恐怖襲擊事件」。³⁴

二、911 事件後之恐怖威脅

『朝日新聞』在911事件後不久所做的民調顯示，有81%受訪者表示，對日本可能遭到類似攻擊而感到不安。而『每日新聞』在小泉純一郎內閣提出「反恐對策特別法」以支援美國反恐戰爭後不久所做的民調亦顯示，有超過三分之二的受訪者認為，派遣自衛隊參與反恐行動，將會把恐怖攻擊引入日本國內。³⁵

基於以下三點理由，在後911時代，日本被國際恐怖組織列為攻擊目標，實屬無可避免。第一，是美國的友好同盟國，並且先後制定「反恐對策特別法」以及「支援伊拉克復興特別法」，支援美國之反恐戰爭。第二，日本國內存在著許多美國設施，該等設施都可能成為恐怖組織攻擊的目標。第三，日本積極協助東南亞國家提升反恐能力之作為，亦將被視為對國際恐怖組織之挑戰。

在恐怖組織所發表的聲明，即曾多次將日本列為攻擊對象。賓拉登在02年10月間所發表的聲明中，表明將以美國及其同盟國為攻擊對象。而在日本決定派遣自衛隊赴伊拉克後之03年10月18日，賓拉登則直接點名日本稱：渠等「擁有在適當場所、時期，展開報復之權利」。如表2所示，日本共有10次被列為攻擊對象，其中有9次與英國、西班牙同時上榜，³⁶而馬德里火車以及倫敦地鐵均已遭到恐怖攻擊。在馬德里遭到攻擊當天，即有恐怖組織發表聲明：「日本將可能是下一個目標」。³⁷

被國際刑警組織（ICPO）發佈通緝，於03年12月13日在德國被逮捕、與「基地」組織有關連的法國籍男子李歐尼蒂蒙，曾於02年7月17日，持變造法國護照出入日本，並且向入國管理局申辦取得外国人登録証。獲得德國警方通報之日本警方，在清查李歐尼蒂蒙在日本之交友關係後，於04年5、6月間，以逾期居留或偽造文書罪嫌陸續逮捕8名外籍人士。³⁸被巴基斯坦逮捕的911事件首謀之一哈立德穆罕默德供稱：「基地」原先有意選定於02年6月間在日本舉行的世界盃足球賽為攻擊目標，但因日本國內沒有支援組織而放棄。³⁹或許是基於此一教訓，「基地」才會派遣李歐尼蒂蒙潛伏日本發展組織。

³⁴ 宮坂直史，前掲，120-121 ページ。

³⁵ 2001年10月1日，『朝日新聞』；2001年10月16日，『毎日新聞』。引用自 Daniel M. Kliman, *Japan's Security Strategy in the Post-9/11 World: Embracing a New Realpolitik*, Washington, D.C.: the Center for Strategic and International Studies 2006, p.71.

³⁶ 「国際テロリズム要覧」(2006)の主なポイント，<http://www.moj.go.jp/KOUAN/PRESS/060425.html>。2007年4月7日登入。

³⁷ 黒井文太郎，『アルカイダの全貌』，アリアドネ企画，2004年，25頁。

³⁸ 前掲，第一章「日本に潜伏していたアルカイダ」。

³⁹ 前掲，23頁。

表 2：日本所收到的恐怖攻擊威脅聲明

時間	發出警告聲明者	來源
2003 年 10 月 18 日	奧薩瑪·賓拉登	位於卡達之阿拉伯語衛星電視台報導
11 月 16 日	自稱「基地」訓練中心 指揮官阿不拉吉	寄給設於倫敦之阿拉伯語週刊「阿瑪迦拉」 之電子郵件
11 月 16 日	「阿瑪斯里」旅團	英國「阿爾庫斯/阿拉伯」新聞之報導
11 月 21 日	阿不拉吉	寄給設於倫敦之阿拉伯語週刊「阿瑪迦拉」 之電子郵件
12 月 5 日	不明	日本駐喀布爾大使館在當地所蒐獲情報
2004 年 2 月 6 日	不明	日本駐巴格達大使館在當地所蒐獲情報
3 月 11 日	「基地」敢死隊	英國「阿克道斯/阿拉伯」新聞之報導
3 月 17 日	「阿瑪斯里」旅團	英國「哈雅德」新聞之報導
5 月 6 日	奧薩瑪·賓拉登	阿拉伯裔之網路網頁
10 月 1 日	艾曼札瓦西	位於卡達之阿拉伯語衛星電視台報導

資料來源：テロ対策を考える会編，『テロ対策入門』（東京：亜紀書房，2006 年，58 頁）

由於日本國內居住著許多來自伊斯蘭國家之僑民，他們在日本各地自成一格形成伊斯蘭社區，該等社區自然成為激進派招募新血與募集資金之對象，甚至作為攻擊日本境內目標之根據地。其次，僑居海外之日本國民，以及散佈世界各地之日本企業，無辜遭到恐怖攻擊而犧牲之事件亦時有耳聞。日本外務省於 07 年 6 月所發表的反恐政策說帖表明，在國際社會積極反恐之下，「基地」及其相關組織之指揮機制雖然受損、戰鬥能量減弱，但依然是一股不能輕視的勢力。此外，從「基地」所衍生出或是受其主張影響之區域性恐怖組織，在世界各地所進行的伊斯蘭教激進運動，亦已構成新的威脅。⁴⁰

此外，日本將在 08 年 7 月間，在北海道洞爺湖舉辦 G8 高峰會議，不能排除恐怖組織採取如同在 05 年攻擊主辦國英國之手段，攻擊日本境內目標。日本警察廳於 07 年 12 月 10 日公布的 07 年版『治安的回顧與展望』發出警訊指出，即將舉辦的 G8 高峰會議，有遭到激進左派與右翼或者是反全球化組織恐怖攻擊之虞。⁴¹如何防範攻擊於未然，將讓日本政府自 911 事件後所採取的反恐措施將受到考驗。

⁴⁰ 外務省，「日本の国際テロ対策：我が国の国際テロ対策」，平成 19 年 6 月，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/terro/taisaku-0506.html>，2007 年 9 月 30 日登入。

⁴¹ 「サミット テロ懸念 警察庁『治安的回顧と展望』」，『産経新聞』，<http://sankei.jp.msn.com/affairs/crime/071211/crm0712110835003-n1.htm>，2008 年 4 月 21 日登入。

肆、 911 事件後日本之反恐對策

日本身為美國同盟國，明確表態支持美國之反恐作戰，境內亦擁有包括美軍基地在內之許多美國設施，當然會成為反美國際恐怖組織之攻擊目標。因此，當美國對阿富汗神學士政權展開軍事攻擊後，日本政府即將防範恐怖組織對境內目標進行攻擊，列為反恐緊急對策之首要項目。⁴²

一、防範未然之行動計畫與執行

為防範「基地」組織報復，在美軍對阿富汗神學士政權展開攻擊後，日本政府公布 6 項反恐重點推動事項，成為日後擬訂反恐對策之藍圖。⁴³

(一) 強化入出境管理與國際情報交換

1. 引進新型的辨識偽變造護照機器等強化防止非法入境措施。
2. 引進「入境簽證廣範圍網狀架構」(WAN) 作業系統。
3. 強化對非法居留者之取締工作。
4. 強化以內閣官房為核心之一元化反恐情報彙整與分析之機制。

(二) 強化監控恐怖組織資金與成員之動向

1. 實施聯合國所要求各國強化金融機關資訊系統 (FIU) 與證券市場交易監視系統，檢討阻斷恐怖組織資金來源之法體制，並且善用反洗錢機制。
2. 整備足以掌控與恐怖組織有聯繫關係者在國內動向之態勢。

(三) 強化對重要民生基礎設施之安全維護

1. 強化警察機關、海上保安廳以及自衛隊之聯繫合作關係，以因應恐怖組織之可能攻擊。
2. 加強核電廠保安單位與警察機關、海上保安廳等之聯繫工作，以強化核電廠之安全維護體制。

(四) 強化對核生化(NBC)武器與網際網路資訊系統等攻擊之防範措施

1. 增加警察、消防、自衛隊以及海上保安廳等機關對應 NBC 攻擊之部隊人員編制、添購檢測與防護器材等。
2. 準備必要之醫療用品，以強化一旦遭受攻擊時之急救醫療體制。
3. 配合「制止炸彈恐怖攻擊國際公約」(International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings)之要求，整備國內法體制。
4. 增強反制網路駭客攻擊之對應部隊，增購探測與分析駭客攻擊來源之器材，以及強化重要民生設施資訊控管網路之防護能力。

(五) 強化防止劫機等飛航安全措施

⁴² 美國國務院於 08 年 4 月 30 日所公布的『Country Reports on Terrorism 2007』第二章，有關東亞與太平洋地區部分，對日本之國內與國際反恐對策有一概觀式的陳述，參閱：<http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2007/103706.htm>，2008 年 4 月 10 日登入。

⁴³ 「国内テロ対策等における重点推進事項」，平成 13 年 10 月 12 日，<http://www.kantei.go.jp/jp/saigai/terojiken/>。2007 年 4 月 10 日登入。

1. 充實安檢器材，以強化機場、港口之安檢以及其他保安措施。
 2. 強化防止劫機犯接近與侵入駕駛艙等民航機內部保安措施。
- (六) 強化對海外日本僑民之資訊提供

如前節所述，在日本決定派遣自衛隊赴伊拉克以降，一直到 04 年 10 月止，日本先後接到恐怖組織指名攻擊之警告，不得不讓日本政府提高戒心，加強防範恐怖攻擊措施。同年 8 月 24 日，日本內閣決議，將「國際組織犯罪等對策推進本部」改組為「國際組織犯罪等・國際反恐對策推進本部」（內閣官房長官擔任本部長），並開始點檢現行反恐措施之缺失與盲點。10 月，該本部研擬「防範恐怖攻擊於未然之行動計畫」，⁴⁴列舉出具有被動防禦與主動攻擊之 16 項對策，其核心目標約可分為下列 5 點：

- (一) 強化阻止恐怖份子入境，或即使入境也無法行動之措施（7 項）。
- (二) 加強管理有被利用作為恐怖攻擊武器之虞的生化物質（3 項）。
- (三) 配合國際社會採取切斷恐怖組織資金之必要措施（1 項）。
- (四) 加強並提升國內重要設施之安全防護措施（4 項）。
- (五) 將有關機關結為一體，以強化對恐怖組織之情報蒐集與取締（1 項）。

截至目前為止，16 項反恐預防措施，已經有 15 項透過修改法令或其他方式付諸實施(如表 3)。其中，第 16 項有關反恐情報蒐集體制之強化措施，在省廳方面，警察廳警備局新設外事情報部，以及將外事課國際恐怖主義對策室擴編為國際恐怖主義對策課，並且在該課內設置國際恐怖主義情報官，專責與外國情治機關之聯繫與情報交換工作。其次，法務省公安調查廳第二部亦新設國際調查企劃官、國際破壞活動對策室，專責國際恐怖組織情報之蒐集。此外，外務省新設國際情報統括官組織，以及海上保安廳警備救難部警備課情報調查室等單位，也投入反恐情報蒐集。而各省廳蒐獲之反恐情報，則集中到內閣官房情報官進行彙整與研析後，分交有關機關處理運用。

其次，從全球治理觀點出發，面對全球化網狀架構之國際恐怖組織威脅，唯有透過全球層次之國際協調與合作機制，才能有效降低其威脅。以日本為例，其經濟權益分布全球各地，任何地方發生大規模恐怖攻擊，都有可能對其利益造成損害，因此，保護海外權益亦成為日本反恐對策之重要目標。日本外務省反恐政策說帖即指出：「在我國權益集中之東南亞地區，以及與我國安全有直接關連的領域，支援該等國家建構反恐能力 (anti-terrorism capacity building)，至關重要」。⁴⁵基於此一認知，日本善用其「政府開發援助」(ODA) 預算，在「出入境管理」、「航空保安」、「港灣碼頭與海上保安」、「海關安檢」、「切斷恐怖組織資金」、「防制 CBRN 恐怖攻擊」等領域，協助東南亞國家提升與建構反恐能力，並且與東南亞國家建構緊密的反恐合作機制。此一作為，深獲美國政府肯定。⁴⁶

⁴⁴ 首相官邸，「テロの未然防止に関する行動計画」，<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/sosikihanzai/kettei/041210kettei.pdf>。2007 年 4 月 10 日登入。

⁴⁵ 外務省，「日本の国際テロ対策：我が国の国際テロ対策」，前掲。

⁴⁶ U.S. Department of State，『Country Reports on Terrorism 2007』，<http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2007/>，2008

表 3: 『防範恐怖攻擊於未然之行動計畫』

<p>阻止恐怖分子入境或入境後進行活動</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.強化入境審查措施(修改入國管理法) 2.實施恐怖份子境管黑名單(修改入國管理法) 3.實施「事前乘客情報系統」制度(修改入國管理法) 4.運用 ICPO 失竊遺失護照資料庫(尚未實施) 5.航空公司確認旅客身份義務(修改入國管理法) 6.協助提升相關國家文書鑑識能力(有實施) 7.旅館業者確實核對外籍旅客身份(修改旅館業法施行細則)
<p>強化生化、爆炸物品原材料之管理</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.病原性微生物細菌之管理(修改感染症預防法) 2.製造爆裂物原材料之管理(要求業者確實照辦) 3.管制爆裂物之進口(修改關稅定率法)
<p>切斷恐怖組織資金之來源</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.配合國際社會實施 FATF 建議事項(制定犯罪收益移轉防止)
<p>加強重要設施之安全防護</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.情勢緊迫時強化重要設施之安全防護(以現行法對應) 2.強化機場與核能相關設施之反恐對策(管制區出入嚴格管理、阻止爆炸物運入之安檢設施) 3.強化對核能物質之保護(修改原子爐規制法) 4.引進武裝便衣飛安官制度(已實施)
<p>強化對恐怖組織一體化情報蒐集</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.情報機關一體化以強化對恐怖組織之情報蒐集

資料來源:平和・安全保障研究所,「日本のテロ対策——北海道洞爺湖 G8 サミットに向けて——」, http://www.rips.or.jp/project/pdf/terrorism_measures.pdf。

二、防範網際網路恐怖攻擊之對策

00年1月間，發生疑似來自中國大陸網路駭客對日本官方網站進行大規模攻擊後，日本政府才警覺到網際網路恐怖攻擊(cyber terrorism)之嚴重性，並加速建構資訊系統防衛體制。在美國展開反恐戰爭後，日本政府也立即將重要民生基礎設施資訊系統之安全維護工作，列為國內反恐工作重點推動事項之一。

12月15日，由內閣「IT戰略本部」所屬「資訊安全工作小組」，提出「重要民生基礎設施資訊安全反恐對策特別行動計劃」，將資訊通信、金融、航空、鐵路、電力、瓦斯、電子政府之行政服務等7項關係到重要民生問題事業之資訊系統，列為防範網路恐怖攻擊之重要對象，並決定由政府與民間在以下5項工作上進行合作，以維護企業與政府機關資訊安全：(1)提升資訊安全能力以防止被害、(2)確立與強化官民一體對應網際網路恐怖攻擊之聯繫合作體制、(3)強化在遭到網際網路恐怖攻擊或有遭到攻擊之虞時，官民攜手合作檢測與緊急應變能力、(4)推動有關資訊安全之人才培育・研究開發・普及啟發・法律制度之整備等措施，以建構防護網路恐怖攻擊之基礎、(5)推動國際合作以共同對應跨國境網際網路恐怖攻擊事件。⁴⁷

911事件發生後之02年4月，日本政府在「內閣官房資訊安全對策推動室」下設置「緊急對應支援小組」(NIRT)。該小組由分別來自政府與民間共17名資訊安全專家所構成，分三班制一天24小時全年無休，在全國各地發生官方網站或重要民生事業之資訊控管系統出現遭到網際網路恐怖攻擊或有受到攻擊之虞時，隨時出動提供技術支援。

04年11月16日，「IT戰略本部」所屬「資訊安全基本問題委員會」提出強化日本資訊安全中長期計畫之研究報告指出，目前日本在資安領域存在著規劃與實施基本戰略能力不足，政府實施資訊安全對策事權未統一，以及各機關欠缺橫向聯繫等體制不完備缺失。該報告建議，日本政府應該在「IT戰略本部」下設置「資訊安全政策會議」，以及將編制員額僅18名之「內閣官房資訊安全對策推動室」擴大為60名編制之「國家資訊安全中心」。⁴⁸小泉內閣依據此一建言，成立「資訊安全政策會議」，並且成立「內閣官房資訊安全中心」取代「資訊安全對策推動室」，同時將「緊急對應支援小組」予以納編。該中心下設5個小組，並且由負責安全與危機管理業務之內閣官房助理副長官兼任中心主任。⁴⁹

其次，日本警方在前述官方網站遭到駭客攻擊後，立即展開行動，除了在警察廳設置「網路駭客攻擊對策推進室」之外，也在各地方警察機關分別設立「網際網路駭客攻擊對策計畫」或「網際網路部隊」，以負責防範與偵辦駭客攻擊事件。此外，警察廳自內部挑選具有資通專業技術之官警，成立「機動反恐技術部

⁴⁷ 「重要インフラのサイバーテロ対策に係る特別行動計画」，「高度情報通信社会推進本部」，平成12年12月15日，http://www.kantei.go.jp/jp/it/security/taisaku/2000_1215/pdfs/txt3.pdf。

⁴⁸ 「第一次提言の概要：情報セキュリティ問題に取り組む政府の機能・役割の見直しに向けて」，內閣官房情報セキュリティセンター，2004年11月16日，http://www.nisc.go.jp/conference/kihon/teigen/pdf/1teigen_gaiyou.pdf。

⁴⁹ 內閣官房情報セキュリティセンター，<http://www.nisc.go.jp/index.html>。

隊」，全天候監控駭客攻擊動態，並且研發反制技術。其次，該技術部隊亦負責與重要民生基礎設施業者之聯繫工作，針對業者資訊系統之弱點，進行評估與提供改善意見，以期達到防範未然，以及在遭到攻擊時降低傷害之雙重目標。⁵⁰

其後，警察廳為強化對應網路駭客能力，於04年4月採取以下五項措施。⁵¹

(一) 進行組織改編以強化體制

除了視狀況隨時調整警察廳「網路恐怖攻擊對策推進室」之編組外，分別在各個管區警察局以及都道府縣警察本部設置同樣的「對策推進室」與「推進小組」。一旦發生攻擊事件，立即在警察廳設置「對應本部」。至於管區警察局與縣警察本部，則視狀況再決定是否成立臨時任務編組。

(二) 強化緊急對應能力以及有關情報之蒐集與分析能力

擴充全國警察機關24小時監視網際網路接續點，以及能夠即時偵測駭客攻擊訊息之儀器設備，以對應緊急事態。其次是，強化與外國治安機關等之合作，以及對國內外有關網際網路恐怖攻擊情報之蒐集與分析能力，以對應惡質化與巧妙化之駭客攻擊手法。

(三) 加強人才之培育與添購先進器材

充實與強化有關網際網路高度技術人才之培育，並增購相關的先進器材，以防範網際網路恐怖攻擊案件之發生，或者是發生後能夠正確地展開對應處理。

(四) 強化與重要民生基礎設施業者之合作

各都道府縣警察機關所屬「網際網路駭客攻擊對策計畫」或「網際網路部隊」成員，不定期訪問從事關係到重要民生基礎設施之民間企業與地方地府，建立平時與緊急時之聯繫合作管道，官民一體共同對抗網際網路恐怖攻擊。

(五) 強化與外國相關機關之合作

參與討論對應網際網路恐怖攻擊對策之國際會議，以及赴歐美擁有先進網路技術國家進行參訪，以建立技術交流與情報交換共享之管道。

伍、 結論

綜合本文以上所述，有效防範恐怖攻擊於未然之反恐對策，至少要具備以下五項基本原則：

- (一) 強化對恐怖組織活動情報之蒐集與分析能力。
- (二) 切斷支援恐怖組織活動之金資來源。
- (三) 剷除滋生恐怖份子之溫床，以及容易被作為恐怖組織活動或藏身之處所。
- (四) 切斷恐怖組織取得武器、特別是 CBRN 武器之來源或管道。
- (五) 強化對本國境內重要設施之安全維護工作。

⁵⁰ 警察の情報通信，<http://www.npa.go.jp/joutuu/008.htm>。

⁵¹ 「警察庁情報セキュリティ政策大系－2004～サイバー犯罪・サイバーテロに立ち向かう警察～」，警察庁，<http://www.npa.go.jp/cyber/policy/image/2004.pdf>。

其中，除了後兩項是屬於消極性的防禦措施外，前三項則屬於透過國際合作架構之主動攻勢作為。對應恐怖主義，最為重要的是有關恐怖組織活動之情報蒐集與分析。美國未能預先防範911事件發生之最大原因，在於情報工作的失敗。因此，國會獨立調查委員會所提出的調查報告，即建議重新調整美國情報體制，而國會也依據該建言，制定「2004年情報活動改革與恐怖主義預防法」(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)，進行戰後以來美國情報體制最大規模之變革。⁵²此外，日本政府也是在911事件後，才意識到情報工作之重要性，開始摸索強化情報蒐集與研析能力，並且朝向設置新的情報機關與加強現有各省廳情報機關間橫向聯繫體制，基本上，此一改革方向是正確的。但是，反恐情報工作絕非單一國家之力量所能奏效，必須依賴多國間或兩國間之情報合作（交換），始能建構出嚴密的反恐情報網，以收防微杜漸之效。

面對恐怖主義威脅，不管是先制打擊，或者是被動防禦，有效率的情報工作是重要關鍵。但是，不可否認的是，強化執法與情報機關之能力與權限，固然能夠提昇反恐工作效率，保障社會安全，卻也同時犧牲部分人權自由與個人隱私。例如，美國的「愛國者法」，以及英國的「2005年恐怖主義防止法」，都曾遭到違憲或侵犯人權之指控。在免於恐懼(追求安全)的另一項人權要求下，安全與人權經常處於拔河狀態。當恐怖威脅升高時，反恐對策的天秤即往安全方向傾斜，反之，則往人權保障方向傾斜。民主國家之反恐對策，在兩者之間如何取得平衡，則是政府與民眾所必須面對的嚴肅課題。

(本文發表於97年6月27日，2008警學與安全管理研討會，收錄於：台灣警察學術研究學會編印，『2008警學與安全管理研討會論文集』，279-296頁)

⁵² 宮田智之，「米国におけるテロリズム対策——情報活動改革を中心に」，国会図書館『外国の立法』，228号（2006年5月），60-67ページ。