

國際恐怖主義及其對策

～從日本的角度來探討～

林賢參

政大國關中心約聘助理研究員

96.11.5 於政治大學國際關係研究中心

壹、前言

2001年9月11日，當媒體傳出美國紐約世貿大樓以及位於華府近郊之五角大廈，在同一時間遭到史無前例的恐怖攻擊消息後，引發日本國內極大震撼。當時的小泉純一郎內閣除了批判此攻擊「不只是對美國，更是對民主主義社會之重大挑戰」外，並立即發表與美國等國家進行合作反恐之政策方針，以及採取強化日本防衛之各項反恐安全措施，以因應可能來自國際恐怖組織之攻擊威脅。

同年10月，美國布希政府展開代號「不朽的自由作戰」(Operation Enduring Freedom)之反恐戰爭，企圖摧毀包庇由奧薩瑪·賓拉登(Usama Bin Laden)所領導的「基地」(Al Qaeda)之阿富汗神學士政權，以及位於阿國境內之「基地」訓練基地。03年3月，布希政府以秘密發展大規模毀滅性武器以及支援國際恐怖組織為由，對伊拉克哈珊政權發動代號「伊拉克自由作戰」(Operation Iraq Freedom)之軍事行動。這場在所謂美國新保守主義(Neo Conservative)勢力主導下的反恐戰爭，因為缺乏正當性以及布希政府之誤判情勢，導致十幾萬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對抗美軍之前線以及「練兵場」，讓「基地」等國際恐怖組織獲得喘息、並重整組織之機會。

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，06年4月美國國務院所提出的『全球恐怖主義形勢』(Patterns of Global Terrorism)年度報告(列為機密部分)

¹《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。有關探討「基地」勢力再起之學術研究，請參考 Bruce Riedel Al, "Qaeda Strikes Back," Foreign Affairs, May/June, 2007. <http://www.foreignaffairs.org/20070501faessay86304/bruce-riedel/al-qaeda-strikes-back.html?mode=print>。2007年9月25日登入。

²《アル・カーイダ「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。

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以及活動骨幹」。³

後 911 時代的國際社會，面臨著兩個令人感到不安的不確定性問題。第一，恐怖主義威脅將逐步升高到何種程度？亦即恐怖組織是否越來越走向無差別攻擊，甚至企圖實施大規模毀滅性攻擊？第二，國際社會所採取的反恐對策必須執行到何種程度才能防止此等慘劇之發生？能否在兼顧民主主義價值之情形下貫徹此等反恐對策？⁴針對此種國際安全環境之不確定狀況，日本政府係採取何種反恐措施？日本學者對此之評估與政策提議為何？以下本文首先介紹日本學界在國際恐怖主義議題之研究概況後，再檢討日本所面臨的恐怖主義威脅，以及日本政府在 911 事件之後所採取的反恐對策，最後則為結語。

有關國際恐怖主義之定義，本文採用日本法務省公安調查廳所發表的『國際恐怖主義要覽』之見解。亦即，「所謂恐怖主義，係指國家之密勤人員或國家以外之組織或團體，為了遂行其政治目的，對於當事人、當事人週邊具有影響力之非戰鬥人員、以及相當於非戰鬥人員之目標，有計畫地行使非法的暴力行為」。此外，「所謂國際恐怖組織，係指牽涉到兩國以上之人民或者是跨區域性的恐怖攻擊事件」，只要是符合「以外國人或外國目標為攻擊對象」、「與一國以外之政府或黨派相提攜」、「企圖影響外國政府之政策」等三項要件之一者，即可歸類為國際恐怖主義。⁵

貳、日本學界之國際恐怖主義研究

與歐美學界相比，日本學界專研有關恐怖主義問題之學者，可謂鳳毛麟角。其中，除了極少數外，研究之議論焦點，則鎖定在日本國內右翼團體之政治暗殺，或者是描述如「日本赤軍旅」等左翼激進派犯案經過與緣起之報導。官方方面，日本外務省每年所發行的「外交藍皮書」，是在 90 年版才開始列入「恐怖主義」項目。而公安調查廳之『國際恐怖主義要覽』，也是自 93 年才開始的。911 事件之發生，導致國際政治的主要議程轉向反恐，以及大國關係發生變動等因素，⁶改變了此一現象。

³ 《米國：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，《每日新聞》，<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 宮坂直史，「9・11 後の国際テロリズムとテロ対策」，五味俊樹・滝田賢治共編，『9・11 以後のアメリカと世界』，南窓社，2004 年，第三章。

⁵ 公安調査庁，『国際テロリズム要覧』1993，「第 1 章 国際テロリズムについて」，<http://hanran.tripod.com/terro/terro1.html>。2007 年 4 月 7 日登入。

⁶ 王高成，「恐怖主義對當前國際關係的影響」，「恐怖主義與國家安全」學術研討會暨實務座談會，民國九十四年十二月二十九日，中央警察大學，<http://trc.cpu.edu.tw/seminar/paper/94/1229papers.html>。2007 年 8 月 19 日登入。

一、兩種途徑之研究概況

國際恐怖主義研究，如圖表一所示，大抵可分為宏觀面與微觀面之兩個途徑。前者主要是對恐怖主義之歷史沿革或發展過程進行考察，主要議題有恐怖組織之內部結構、恐怖活動之內容、個別恐怖份子之人物考察、以及首要份子意識型態之特徵等。其中，有關恐怖活動發生之動機問題，則必須要從社會的・政治的・經濟的・宗教的層面來進行分析。另一方面，微觀研究則包括如何事先預防恐怖攻擊、恐怖組織之戰略與戰術、政府機關之反恐對策等。⁷不過，也有的研究同時採用兩個途徑，在探討國際恐怖主義的歷史沿革之同時，也以微觀途徑考察恐怖組織之攻擊手法，以及反制恐怖組織活動之各種政策建議。

以「恐怖主義」等相關字彙，鍵入可查詢日本全國各大學圖書館藏書資料之網路網頁（NACSIS Webcat），在 911 事件發生前所出版恐怖主義研究之作品屈指可數，而該等著作又是將恐怖主義視為政治暗殺，被譽為是傑出作品『日本的恐怖份子』（室伏哲郎著，『日本のテロリスト：暗殺とクーデタの歴史』，弘文堂，64 年）即是一例。而政治學工具書『政治學辭典』與大眾使用之『新明解國語辭典』，亦將恐怖主義定義限定在「透過暗殺等手段來遏制、抹殺政敵」。⁸而 911 事件發生後，探討國際恐怖組織「基地」等書籍，如雨後春筍般地出現在書店。不過，其中仍以翻譯外國著作以及不具學術研究體裁之作品佔多數。

以宏觀途徑探討「基地」誕生之根源，描寫賓拉登個人或是其核心幹部之人物誌，以及考察激進基本教義派之伊斯蘭「聖戰」思想、「基地」組織發展成為國際網狀架構之擴散過程之研究，有以下幾本專書：

- (一) 保坂修司，『正体：オサマ・ビンラディンの半生と聖戦』（朝日新聞社，2001 年）。
- (二) 山本浩，『憎しみの連鎖：アルカイダ工作員の実像』（日本放送出版協会、2002 年）。
- (三) 黒井文太郎，『アルカイダの全貌』（アリアドネ企画，2004 年）。
- (四) 竹田いさみ，『国際テロネットワーク：アルカイダに狙われた東南アジア』（講談社，2006 年）。

而從微觀途徑探討日本所應該採取的反恐對策之研究，則有下列：

- (一) 「テロリズムと日本の安全保障」研究会（主査：五百旗頭真），「テロリズムと日本の安全保障—9.11 で国際社会はどう変わったか—」（PHP 総合研究所、2003）。
- (二) 「日本の国際テロ対策」研究会（主査：鶴木真），「包括的かつ戦略的な国際テロ対策の推進に向けて」（PHP 総合研究所，2003 年）。
- (三) 宮坂直史，『日本はテロを防げるか』（ちくま新書，2004 年）。

⁷ 大泉常長編著，『国際危機感理論：国際テロリズムの学際的研究および危機管理対策』，高文堂出版社，2005 年，13 頁。

⁸ 宮坂直史著，『日本はテロを防げるか』，ちくま新書，2004 年，64、65 頁。

(四) 東京財團研究報告書(研究代表者:神保謙),「日本の対テロリズム政策:多層型テロ抑止戦略の構築」(東京財團,2005年)。

其中,宮坂直史在『日本はテロを防げるか』(日本能否預防恐怖主義攻擊?)著書中,將恐怖主義區分為由「組織之形成」、「組織之激進化」、「實施恐怖攻擊」、「組織之衰退乃至於停止活動」等四個階段所構成的一個過程(process)。而另一方面,反恐對策則是由圖表二所示,「預防與先制」、「損害控管」、「恐怖攻擊案件之偵辦」、「提出新的反恐對策」等四個階段所構成。

圖表二:反恐對策示意圖

途徑 階段	自助	與友好同盟 國合作	區域組織	國際組織	恐怖份子週 邊
I、預防	情報蒐集與研 析、強化入出境管 理、制定反恐法	情報共享	相互支援以 提升對應能 力	提出政策建言以 及支援其實施狀 況調查	情報蒐集
II、損害控管	實施演習、中央與 地方之合作、製作 應變程序手冊	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 案件之偵辦	偵查、審判、壓制	偵查、司法、 軍事之合作	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。

此外,結合兩種研究途徑的作品,則有下列幾點:

- (一) 日本國際問題研究所(主查:茂田宏),「イスラム過激派のテロとそれへの対応」(同研究所,2004-03-31)。
- (二) 大泉常長編著,『國際危機感理論:國際テロリズムの学際的研究および危機管理対策』(高文堂出版社,2005年)。
- (三) 「特集 テロリズム対策」,国立国会図書館調査及び立法考査局季刊『外国の立法』(No.228、2006.5)。
- (四) テロ対策を考える会編,『テロ対策入門』(亜紀書房,2006年)。

其中,國會圖書館調查暨立法考査局所提出的第(三)項之研究報告,在總論部分探討恐怖主義之傾向與變化、反恐對策之類型後,再分別介紹聯合國、歐

盟、美·英·法·德·中·俄·印等個別國家之反恐對策。

而由「日本警察政策學會」之反恐學者共同執筆、具有教科書體裁之『テロ対策入門』(恐怖主義對策入門)，先以宏觀途徑，對以引發心理衝擊為主要目的之恐怖主義本質、冷戰以來恐怖主義所出現的結構性變遷、以及被恐怖主義視為宣傳工具之媒體角色等議題進行探討後，再透過微觀途徑，從功能別、領域別歸納出國內執法工作與情報作為、金融管制、外交活動、軍事行動、防止大規模毀滅性武器(WMD)擴散等，具有全面性的·綜合性的國內與國際反恐對策之手段。因為，當恐怖組織已成跨越國界之全球性威脅時，反恐對策即成為必須透過橫跨情報、司法、軍事、國際金融、大眾運輸安全等廣泛領域上之密切的國際合作，才能解決之外交與國防議題。

- (一) 國內執法工作與情報作為：將恐怖活動視為刑事犯罪行為，透過包括警察·情報機關在內之相關行政機關共同執法，以達到防範未然之目標，主要有強化入境管理、阻止危險物品之輸入、加強重要設施之安全維護等被動性的措施，以及加強情蒐工作以期在案發前預先破獲攻擊計畫之主動性的偵監(攻擊)措施。為了達到此一目標，則必須強化相關執法機關之權限、增強反恐專責機關之人員·預算·裝備，以及與國外對口機關合作，共同建構跨越國際之反恐法網與情報網。
- (二) 金融管制措施：透過聯合國、G8、EU、以及其他主要國家制定共通的國際金融管制規範，並且要求非恐怖主義支援國家能配合整備配套的國內法，以建構阻斷恐怖組織活動之所有合法·非法資金供應來源之國際網狀架構。
- (三) 建構國際合作網狀架構：透過外交活動，推動國際社會之雙邊·多邊合作關係，共同建構放諸四海皆準之國際反恐規範，以形成全球化的反恐網狀架構。對於不願意配合實施反恐措施，或者是支援恐怖主義國家(state sponsors of terrorism)，則聯合施予壓力或實施制裁措施。
- (四) 軍事行動：擔任支援警察等行政機關之執法行動與救災·醫療機關對應大規模災害，以及實施對恐怖活動之報復性與先制預防性攻擊之角色。
- (五) 防止大規模毀滅性武器擴散：透過聯合國架構以制定防止盜取與走私製造WMD物質，如化學·生物·放射性·核能(CBRN)物質及其設施之防護國際條約，並且建構防止(潛在)擁核國家擴散該等物質與關鍵技術之國際合作體制。

二、對日本政府反恐對策之政策建言

前述反恐政策研究中，松下集團旗下智庫「PHP綜合研究所」所提出的「包括的かつ戦略的な国際テロ対策の推進に向けて」(邁向推動全面性戰略性的國際反恐對策)指出，在處於國際恐怖主義對日本(人)權益威脅升高之國際安全環境下，日本面臨著三項課題，亦即(1)增加民眾對反恐對策之認識以構築官民一體的反恐合作體制；(2)確立整合性的政府反恐對策；(3)強化與國際社會

在反恐對策上之協調體制。而基於此三項課題，該研究報告提出以下 7 項建言。

- (一) 將反恐原則予以明確化，確立民眾之理解與合作：
 1. 明確化反恐三不原則「不滋生、不讓其入境、不原諒」，並予以普及化。
 2. 呼籲民眾提供有關恐怖組織（份子）之情報。
 3. 與媒體定期聚會以增進相互理解。
 4. 與非政府組織（NGO）、地方公共團體合作。
- (二) 將恐怖組織指名列冊，並予以排除：制定反恐對策基本法。
- (三) 強化政府之責任所在與功能：設置專責的「國家反恐對策官」、常設的「國際恐怖主義對策委員會」、「國際恐怖主義情報分析中心」、「反恐對策考核委員會」。
- (四) 強化防止恐怖攻擊之體制與對應能力：
 1. 強化入境管理等工作。
 2. 提升執法機關之偵查能力。
 3. 強化交通機關與民生基礎設施等事業（航空・港灣・地鐵・資訊網路）之反恐對策。
 4. 改善對應大規模恐怖攻擊之對應能力。
 5. 提升反恐官員之對應能力。
- (五) 推動反恐國際合作：
 1. 發揮在國際組織之領導地位。
 2. 支援開發中國家提升反恐能力。
 3. 強化防止 WMD 之擴散及管制其相關連物質之出口。
 4. 推動締結反恐對策協定。
 5. 擴大相互協助司法調查與引渡犯人條約。
- (六) 強化與恐怖主義相關連人才之養成：
 1. 培育恐怖主義研究人員。
 2. 開設反恐對策研究中心。
 3. 研發反恐對策技術。
- (七) 整備恐怖攻擊受害人救濟措施。

另外，由東京財團所提出「日本の対テロリズム政策：多層型テロ抑止戦略の構築」（日本の反恐政策：構築多層次恐怖主義嚇阻戰略）之研究，乃是嘗試建構嚇阻戰略新概念之作品。

911 事件發生後，反恐戰略之建構即成為國際安全研究領域重要的討論課題，其中之一就是「恐怖主義能否被嚇阻？」。依照亞歷山大喬治（A.L. George）之定義，所謂「嚇阻」（deterrence）是指「讓被嚇阻對象認知到，其將要採取的行動所必須付出的代價高於該行動所能獲得的利益，在考慮利益得失後決定放棄其計畫之努力」，而且可分類為「懲罰性嚇阻」（deterrence by punishment）與「阻

絕性嚇阻」(deterrence by denial)。⁹02年9月，布希政府所發表以「預防性先制攻擊」(preventive preemptive attack)為主軸、被稱為「布希主義」(Bush Doctrine)之國家安全戰略，即說明了以報復做為懲罰之傳統性嚇阻，難以對非國家主體的國際恐怖組織產生嚇阻效果之事實。¹⁰因此，在無法根絕恐怖主義之情形下，如何構築新戰略以「嚇阻」恐怖攻擊，即是該研究之探討重點。

不過，該研究認為，奉行「專守防衛」原則之日本，將嚇阻戰略應用在反恐對策時，只能採行以非軍事手段為主的「阻絕性嚇阻」，而不是以軍事手段進行報復之「懲罰性嚇阻」。由於恐怖組織之目標，不在於一次恐怖攻擊所能造成多少人員傷亡或經濟損失，而是在於攻擊所引起之社會心理的震撼性。因此，在對恐怖組織實施嚇阻時，首要之務在於如何降低恐怖組織進行攻擊時之利益，並提高其攻擊之成本。換言之，補強容易被恐怖組織選定為攻擊目標之防衛脆弱性，讓恐怖組織認知到，既使不惜犧牲強行實施攻擊亦將無法達成既定目標，在本益比效應下，攻擊計畫自然必須終止。其次，整備與強化作為攻擊性措施之反恐體制，以制約恐怖組織之活動能量（阻止人的・物的・資金的移動），提高渠等選定脆弱目標進行攻擊時之必要成本，是支撐「阻絕性嚇阻」戰略之第二根支柱。

基於上述之認知，該報告提出以下之具體政策建言：

- (一) 發揮主導性作用，將有關反恐之國際條約以及各種協定視為公共財，敦促所有的相關國家儘速簽署・批准。
- (二) 率先推動透過「反擴散安全構想」(PSI)、「貨櫃安全構想」(CSI)、各國司法・海關・警察・海上巡防・保健醫療當局之「志同道合型」或者是「機能主義型」之國際合作。
- (三) 在「東協組織+3(日中韓)」架構下，設置「反恐怖主義合作組織」。
- (四) 強化美日兩國間之反恐合作。
- (五) 設置東亞區域「東協組織+3」之反恐對策任務小組。
- (六) 製發各國有關反恐對策之政治聲明以及宣傳廣告。
- (七) 在內閣官房設置掌管反恐戰略之企畫、立案、調整之常設機關。
- (八) 制定日本版的「反恐國家戰略」。

參、 日本所面臨的恐怖主義威脅

一、冷戰期間右翼與左翼之恐怖主義

恐怖主義之型態多樣，其發生原因與定義，亦莫衷一是。德川幕府末年之尊皇攘夷運動，右翼團體暗殺幕府大老井伊直弼之「櫻田門外之變」，為近現代日

⁹ Alexander L. George, *Deterrence in American foreign policy: theory and practice*, Columbia University Press 1974.

¹⁰ Paul K. Davis, Brian Michael Jenkins, *Deterrence and Influence in Counterterrorism: A Component in the War on al Qaeda*, http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1619/.

本「右翼恐怖主義」開了第一槍。而「左翼恐怖主義」則曾在大正時代末期，發生共產主義份子難波大助企圖暗殺皇太子事件。¹¹

不過，一直到 60 年代末，日本所面臨的恐怖主義威脅，大都是屬於由右翼團體所發動之國內政治暗殺。因此，日本人普遍將政治暗殺與恐怖主義劃上等號。¹²另一方面，左翼團體則由 60 年代反美日安保之街頭鬥爭為契機，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。¹³

由左翼激進派所質變而成的「共產主義者同盟赤軍旅」，於 1969 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元氣大傷。以此一事件為契機，該等左翼團體即提出「赴共產主義國家接受軍事與政治訓練，為世界革命做準備」之「國際根據地論」。日本國內首度發生的「よど」(Yodo) 號劫機事件，即是實踐「國際根據地論」之第一步。70 年 3 月 31 日，「赤軍旅」9 名成員劫持日本航空由東京飛往福岡之國內班機「よど」號（機組人員及乘客共 138 名），要求飛往北韓。在經過三天的僵持與談判後，由運輸省政務次官山村新治郎代替乘客充當人質之情形下，該被劫持客機飛往北韓平壤，北韓當局則收留該等劫機犯，並釋放人質、機組人員，以及歸還被劫客機。¹⁴其後，該等劫機犯涉嫌在義大利，執行北韓當局誘騙、綁架日本人至北韓之任務，成為阻礙目前日本與北韓關係正常化之「人質事件」的幫凶。

另一方面，原「赤軍旅」成員則應「巴勒斯坦民族解放戰線」(PFLP) 邀請，將革命根據地轉至黎巴嫩貝魯特，搖身一變成為國際恐怖組織「日本赤軍旅」，並開始進行恐怖襲擊事件。72 年 5 月 30 日，「日本赤軍旅」3 名成員攻擊以色列特拉維夫機場航廈，造成無辜民眾 24 人死亡、76 人輕重傷之慘劇。此一事件之殘酷性以及其所造成的衝擊，為恐怖主義之歷史創造出新的紀錄。¹⁵其後，「日本赤軍旅」成員陸續犯下如圖表三所示之「杜拜機場事件」等多起劫機，以及佔據使領館等恐怖襲擊事件。

¹¹ 宮坂直史著，同註 8，66 頁。

¹² 甚至連專業的政治學辭典亦將「恐怖主義」解釋為：「企圖透過殺人以遏制、無力化、抹殺政敵之行動」。猪口・大沢・岡沢・山本・リード(編)，『政治学辞典』，弘文堂，2000 年。

¹³ 宮坂直史著，同註 8，86 頁。

¹⁴ 金東赫著，久保田るり子編，『金日成の秘密教示—対日・対南工作、衝撃の新事実』，産経新聞社，2004 年。

¹⁵ 宮坂直史著，同註 8，75-76 頁。

圖表三：由「日本赤軍旅」所發動的恐怖襲擊事件

事件以及發生日期	事件之概要
特拉維夫機場事件 (1972年5月30日)	3名成員以自動步槍與手榴彈攻擊以色列特拉維夫機場航廈，造成24人死亡、76人輕重傷之慘劇。有兩名嫌犯在事件中死亡，另一名則被逮捕。
杜拜事件 (1973年7月20日)	5名成員在荷蘭阿姆斯特丹上空劫持由巴黎飛往東京之日航404班機，途中在阿拉伯聯合大公國杜拜機場降落，再轉往利比亞本卡其機場，在釋放全體乘客與機組人員後，將該客機炸毀。
新加坡·科威特事件 (1974年1月31日~2月6日)	4名成員炸毀新加坡蜆殼石油公司之3座儲油槽，並劫持該公司遊艇及5名新加坡籍船員企圖逃走，但被新加坡警艇包圍而僵持不下。2月6日，5名PFLP成員衝進日本駐科威特大使館，劫持大使等16名外交官，要求以日本飛機載送渠等與受困於新加坡之4名同夥安全逃離。日本政府以「人質之生命安全最優先」為由，接受恐怖份子之要求，讓該等嫌犯搭日航專機飛往南葉門。
海牙事件 (1974年9月13日)	3名成員佔據駐荷蘭法國大使館，劫持大使等11名外交官，要求法國釋放入獄中之山田義昭，法國政府妥協，釋放山田、付出30萬美元贖金、準備逃亡用飛機，恐怖份子與山田則搭機飛往利比亞。
吉隆坡事件 (1975年8月4日)	5名成員佔據駐馬來西亞美國大使館領事部及在同一棟大廈之瑞典大使館，劫持美國領事等共55名人質，要求日本釋放獄中之7名同夥。日本政府妥協，除了兩名拒絕出境外，餘5名則搭日航專機赴吉隆坡，恐怖份子與被釋放人犯會合後，搭原機飛往利比亞。
達卡事件 (1977年9月28日)	5名成員在印度孟買上空劫持由巴黎飛往東京之日航472班機（乘客及機組人員共151人），降落在孟加拉達卡機場後，要求日本釋放入獄中之9名同夥以及600萬美元贖金，日本政府妥協，以日航專機載送6名人犯（有3名拒絕出境）與贖金赴達卡。該等恐怖份子與被釋放之人犯，則逃往阿爾及利亞。
雅加達 (1986年5月14日)	駐印尼日本與美國大使館同時被發射爆裂物攻擊，而加拿大大使館前則在同一時間發生汽車爆炸事件。事後，自稱為「反帝國主義國際旅團」（AIBB）成員打電話給日本新聞媒體表示，該等爆炸案係該組織所為。日美警方認定嫌犯為「日本赤軍旅」成員城崎勉。
羅馬事件 (1987年6月9日)	7G「威尼斯高峰會議」召開期間，駐義大利之美國與英國大使館同時遭到發射爆裂物攻擊，美大使館附近停車場之汽車，亦在同一時間遭到爆炸，AIBB則發表聲明承認犯行，義大利當局認定為「日本赤軍旅」奧平純三與城崎勉所為。
拿坡里事件 (1988年4月14日)	義大利拿坡里市內美軍俱樂部前之汽車，遭人安置炸彈炸毀，造成包括1名美軍在內之5人死亡，17人受傷之慘劇。「聖戰旅團組織」（OJB）發表聲明承認犯行。義大利當局認定該犯行係「日本赤軍旅」成員奧平純三與重信房子所為。

資料來源：テロ対策を考える会編，『テロ対策入門』，亜紀書房，2006年，47-8頁，表2-3。

針對上述右翼與左翼恐怖主義之挑戰，日本政府所採取的措施為何？根據宮坂直史之研究指出，日本國內存在著同情右翼恐怖份子之社會風潮，認為渠等係在憂國憂民之無私的動機下犯案，其情可憫。而日本政府所採取防制「右翼暗殺」之對策，亦僅止於加強政府高官之人身安全保護措施，以及對右翼團體之情報蒐集與監控，未研擬出根絕滋生右翼恐怖份子溫床之對策。¹⁶

其次，60年代興起的左翼團體在國內之武裝鬥爭，並未被視為恐怖攻擊事件，僅以治安案件而交由警方處理。由於左翼恐怖份子所主張的正義或政治訴求，無法引起日本普羅大眾之共鳴，其恐怖襲擊即不被認知為恐怖主義活動。¹⁷

不過，在圖表三所示之「達卡事件」落幕後，當時的福田赳夫內閣即在首相官邸成立「防止劫機等非人道暴力事件對策本部」，除了提出加重對劫機犯刑罰之法律修正案外，並提出以下六項預防劫機之因應對策：¹⁸

- (一) 強化包括乘客身體檢查之安檢措施。
- (二) 嚴格限制乘客攜帶進入機艙之隨身物品。
- (三) 強化對客機飛行途中停留加油機場之日籍工作人員之監視態勢。
- (四) 緊急將「日本赤軍旅」成員之相片、辨識偽造日本護照之技巧，傳送外國相關機關參考，並要求協助。
- (五) 緊急對日本飛機降落之外國機場的安檢體制實施調查。
- (六) 協調相關國家允許日本航空公司得以親自實施複檢。

二、奧姆真理教之沙林事件

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，所設立之合法新興宗教團體。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。¹⁹

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週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。²⁰此一利用化學武器進行的恐怖襲擊事件，讓日本面臨的恐怖威脅以及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

¹⁶ 宮坂直史著，同註8，64-71頁。

¹⁷ 宮坂直史著，同註8，94頁。

¹⁸ 宮坂直史著，同註8，82頁。

¹⁹ 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：なぜ宗教はテロリズムを生んだのか』，トランスビュー，2001年。

²⁰ 「松本サリン事件」，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。

攻擊計畫遂告中止。²¹

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「先制攻擊」，於20日上午十時許，選定東京都內中央各省廳大樓集中地震關，以及國會所在地永田町周邊之地下鐵車站，作為沙林攻擊之目標，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。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。²²

根據宮坂直史之研究，在組織之性質上，奧姆具有以下兩點特徵。第一，其活動已經呈現全球化趨勢，雖不像「日本赤軍旅」那樣，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。總而言之，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。²³

「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，此一反沙林法之制定，算是彌補日本國內在此一領域之反恐漏洞。

95年12月，在加拿大渥太華召開、討論反恐對策之7大工業先進國家(G7)外交與內政部長聯席會議上，日本代表團針對「東京地鐵沙林事件」提出報告後，有關WMD威脅問題，即納入閉幕後所發表的共同宣言。而96年7月在巴黎召開的「G7+俄羅斯」之G8反恐對策部長級會議，則提出25項建議事項，強調為了防止使用包括核生化等WMD在內之恐怖襲擊，要求所有國家應強化自身國內之反恐能力，實施嚇阻、追訴與處罰恐怖份子之相關措施，以及強化國際社會共同構築全球規模之反恐網狀架構，以阻絕恐怖組織取得大規模毀滅性武器(NBC)以及活動資金之國際合作。²⁴

同時，為了強化日本政府在因應包括恐怖襲擊在內之危機處理能力，於1998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，即研擬受到化學武器恐怖襲擊後之對應措施，在進行紙上沙盤推演以及實地模擬演練後，先後提出「毒物事件處理演習報告書」，以及「關於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。其次，2000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

²¹ 「池田大作サリン襲撃未遂事件」，同前註。

²² 「地下鉄サリン事件」，同前註。

²³ 宮坂直史著，同註8，98-100頁。

²⁴ G7/P8テロ關係会合採択文書（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。

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」。²⁵

三、911 事件後之恐怖威脅

根據『朝日新聞』在 911 事件後不久之民調顯示，有 81% 的日本受訪者表示，對日本本土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 3 分之 2 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。²⁶

基於以下三點理由，在後 911 時代之日本，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」，以後勤支援的方式協助美國之反恐戰爭。第二，日本國內存在著許多與美國相關如美軍基地等設施，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」。如圖表四所示，自 03 年 10 月以後，「基地」及其相關組織所發表的警告聲明當中，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。²⁷而英西兩國均已發生過馬德里火車爆炸案，以及倫敦地鐵與雙層巴士爆炸案之恐怖攻擊。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」。²⁸

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，即曾於 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居留證（外國人登錄証）。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。²⁹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。³⁰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。

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地形成伊斯蘭社區，該等社區自然會成為激進派招募新血與募集資金之對象，甚

²⁵ 宮坂直史著，同註 8，120-121 頁。

²⁶ 2001 年 10 月 1 日，『朝日新聞』；2001 年 10 月 16 日，『每日新聞』。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.

²⁷ 「國際テロリズム要覧」(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。

²⁸ 黒井文太郎，『アルカイダの全貌』，アリアドネ企画，2004 年，25 頁。

²⁹ 同前註，第一章「日本に潜伏していたアルカイダ」。

³⁰ 同前註，23 頁。

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，無辜遭受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。³¹

日本將在 08 年主辦 G8 高峰會議及其相關的部長級會議，恐怖組織可能採取如同在 05 年攻擊主辦國英國一樣的手段，攻擊日本境內目標，藉以打擊 G8 之威信。如何防範此等攻擊於未然，將是日本政府自 911 事件後所採取的反恐措施受到考驗之時機。

圖表四：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之情報
2004 年 2 月 6 日	不明	日本駐巴格達大使館在當地所蒐獲之情報
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』，亜紀書房，2006 年，58 頁，表 1-5。

肆、 911 事件後日本政府所採取之反恐措施³²

東京大學教授北岡伸一在 911 事件週年後，應邀在東京「美國中心」演講時即指出，日本政府在制定反恐對策時，必須考慮到以下三項政策目標。第一，制定具有極高效果以封鎖恐怖組織之措施。第二，利用此一反恐機會強化與美國之

³¹ 日本外務省，「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。

³² 本節係改寫自以下筆者之會議論文。「日本在 911 恐怖襲擊事件後之反恐對策」，「2006 年網際空間：資安、犯罪與法律社會」學術研究暨實務研討會，<http://www.crime.cpu.edu.tw/cyber2006/index.html>。

關係。第三，提供日本自衛隊實戰演練之機會。³³如本文以下所述，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。同時，日本政府為配合美國之反恐戰爭，亦先後制定兩項特別法，派遣日本自衛隊赴印度洋以及伊拉克境內，為美軍等提供後勤支援。³⁴

一、核定國內反恐工作之重點推動事項

在美軍展開「不朽的自由作戰」後，小泉內閣官房於10月12日召開跨省廳會議，檢討國內治安工作上之反恐措施，並彙整出以下6項重點推動事項。³⁵

(一) 強化入出境管理、國際情報交換等措施

1. 強化入出境管理：

- (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，以期在簽證審查階段即辨識出恐怖組織成員，有效阻止其取得入境簽證。
- (3) 強化對非法居留者之取締工作。

2. 強化以內閣官房為核心之一元化情報彙整與分析之機制，構築蒐集反恐情報之交叉網狀架構，以利推動國內反恐對策與國際合作。

(二) 強化監控恐怖組織資金與成員之動向

1. 透過聯合國安理會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之實施、通盤檢討與「關於防止對恐怖組織提供資金國際條約」相關之國內法體制、凍結恐怖組織資金等措施，並且善用反洗錢機制，以強化對恐怖組織資金流動情形之監控。
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，以強化對恐怖組織動態之監控。

(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警備防護能力與快速反應之態勢，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 NBC 武器與網際網路資訊系統等攻擊之防範措施

1. 強化防止 NBC 恐怖攻擊之對策：

- (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。

³³ 渡邊昭夫・(財)平和・安全保障研究所編，『9・11事件から1年、そして私たちは——』，第一書林，2002年，87、88頁。

³⁴ 美國國務院於07年4月30日所公布的『Country Reports on Terrorism 2006』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。
<http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2006/82731.htm>。2007年5月27日登入。

³⁵ 「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。

- (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) 配合已生效之「遏制炸彈恐怖攻擊國際條約」之要求，整備日本國內之相關法體制。
2. 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
- 在國際民航組織 (ICAO) 架構下，進行國際聯繫與合作，並推動以下措施：
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

該等重點推動事項內容，不僅止於國內反恐對策，還包括切斷恐怖組織之資金來源、防止 NBC 攻擊以及反劫機等國際反恐對策在內。

二、防範未然之行動計畫與執行

美軍雖然在短時間內擊潰阿富汗神學士政權，並摧毀「基地」之訓練基地，但是卻讓賓拉登等首要份子逃脫。其後，四處流竄之「基地」殘餘份子，以及受其感召之伊斯蘭激進派份子，即在世界各地發動零星式的恐怖襲擊活動，並積蓄進行下一波大規模攻擊之能量。因此，如何事先防範恐怖攻擊於未然，即成為日本政府在國內反恐任務之首要目標。

為因應挑戰，日本警察廳於 04 年 8 月提出攻守兼備之「反恐對策推進綱要」，擬定當前為防範恐怖攻擊於未然，以及受到攻擊時之緊急應變措施。³⁶

(一) 強化防範措施：

- (1) 強化入出境之管理與非法居留外籍人士之取締。
- (2) 強化對恐怖組織相關情報之蒐集與分析，以及對可疑為恐怖份子之清查與取締。
- (3) 徹底強化機場、鐵道、核能電廠等重要設施之安全維護體制。
- (4) 整備並強化危機管理與防範恐怖攻擊所必要之法體制。

(二) 強化緊急應變能力：

- (1) 擴充警察特殊部隊 (SAT)，以及加強與自衛隊、海上保安廳之聯繫合作，以期迅速對應例如使用核生化武器之重大恐怖攻擊事件。
- (2) 實施正確的救助與避難措施，以達到保護民眾並減少傷亡之目的。

其次，由內閣官房長官擔任本部長之「國際組織犯罪等、國際反恐對策本部」，亦在 04 年 12 月公布「關於防範恐怖攻擊於未然之行動計畫」，³⁷以期結合跨省廳力量，全力阻止國際恐怖組織在日本境內活動。該計畫共列舉出具有被動

³⁶ 「國際テロに対する警察の取り組み」、『厳しさを増す国際テロ情勢：忍び寄るテロの脅威』、『焦点』第 271 号，<http://www.npa.go.jp/keibi/kokutero1/japanese/index.html>。2007 年 4 月 10 日登入。

³⁷ 「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。

性的防禦與主動性的攻擊作為之 16 項對策，其核心目標約可分為下列 5 點：

- (一) 實施將恐怖份子阻絕於境外，即使阻絕失敗而讓其入境，也將讓其無法採取行動之措施（7 項）。
- (二) 加強對有被利用作為恐怖攻擊武器之虞的物質之管理（3 項）。
- (三) 配合實施國際社會為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）。

其中，(1)～(4)項是屬於被動性的防禦措施，而(5)項則是主動性、預防性的攻擊作為。目前除了有關切斷恐怖組織資金來源之防制洗錢法律修改尚未完成外，其餘 15 項措施均已付諸實施。

三、制定新法支援美國之反恐戰爭

911 事件發生後，美國國防部日本科長希爾（John Hill）以及副國務卿阿米塔吉（Richard L. Armitage），曾先後對日本駐美外交官員表達出，希望日本直接參與反恐作戰之要求。另一方面，日本海上自衛隊高層，亦在事件發生後不久指示所屬稱：日本被批評為「（貢獻）來得太少，來得太遲」之波斯灣戰爭教訓，不容許再度重演。³⁸日本首相小泉亦在 17 日，指示防衛廳長官中谷元與外務省大臣田中真紀子儘速檢討包括制訂新法在內之對應措施，以便派出自衛隊參與反恐。³⁹當美國本土首度受到襲擊之際，同盟國日本若不挺身協助，同盟之信賴關係勢必受到嚴重打擊。這是小泉內閣儘速制定「反恐對策特別法」之重要原因。

此外，美國對伊拉克開戰前之 03 年 2 月 9 日，在華盛頓舉行的美日戰略對話之席上，美國副國務卿阿米塔吉向日本外務省事務次官竹內行夫提出要求表示：「希望派遣自衛隊參與（伊拉克）重建工作」。⁴⁰在為避免重蹈歷史之覆轍，以及確保未來美日同盟信賴關係之考量下，日本很難拒絕美方之要求。

在美國對伊拉克展開攻擊後，日相小泉在當日之記者會上表示：「美國是唯一表明過『對日本之攻擊，將視同對美國之攻擊』的國家。這對於意圖攻擊日本的國家，將會構成很大的嚇阻力」。⁴¹在開戰前夕的 17 日，日本駐美大使加藤良三在五角大廈會晤副國防部長伍佛維茲（Paul Wolfowitz）時曾表示：「既使對伊拉克開戰，希望不要疏忽對北韓之警戒」。⁴²日本所擔憂的是，北韓在 98 年試射足以攻擊日本全境之「大浦洞 1 型」（Taepo-dong I）飛彈後，於 02 年 10 月間，再度傳出在秘密進行核武開發。⁴³本文認為，小泉全面支持布希攻打伊拉克，與確保美日同盟信賴關係以嚇阻北韓之思考，是具有密切的關係。⁴⁴

³⁸ 読売新聞政治部，『外交を喧嘩にした男：小泉外交二〇〇〇日の真実』，2006 年，新潮社，132 頁。

³⁹ 同前註，135 頁。

⁴⁰ 同前註，157 頁。

⁴¹ 同前註，161 頁。

⁴² 同前註，159 頁。

⁴³ 林賢參，「蛻變中的日本防衛政策--北韓之飛彈威脅 VS. 日本之「先制攻擊」論--」，『展望與探索』，第 4 卷第 8 期（95 年 8 月）。

⁴⁴ 以下之研究，亦持相同之見解。Daniel M. Kliman, *Japan, s Security Strategy in the Post-9/11 World*, op.cit., pp.71-72.

在美國對伊拉克展開軍事攻擊後，日本政府即決定依據「反恐對策特別法」規定，提供美軍等「有志連合」多國部隊之後勤支援，以及另外制定「支援伊拉克復興特別法」，派遣陸上自衛隊赴伊拉克南部薩碼瓦，參與該地區之戰後復興工作。⁴⁵不過，於07年7月舉行的日本參議院改選，執政黨自民黨慘遭滑鐵盧，在野黨民主黨掌握參議院過半數席次。民主黨基於對美國反恐戰爭之不同認知，以及為迫使內閣解散眾議院改選之策略運用，不但堅持反對延長「反恐對策特別法」效期、拒絕有關新法案之朝野協商，而且還向參議院提出「廢除支援伊拉克復興特別法法案」，要求撤回對美國反恐戰爭之支援。⁴⁶

四、參與國際協調與援助開發中國家建構反恐能力

「基地」等恐怖組織，充分利用無遠弗屆之資訊技術與國際運輸網線，縱橫無盡地在全球各地展開活動。有鑑於此，國際社會之反恐措施，亦必須跨越國界，在廣泛的領域上進行緊密合作，才能克服國界所形成的反恐弱點，剷除可能被恐怖組織作為發展組織或攻擊之處所。作為世界第二大經濟體日本之權益，散佈全球各地，任何地方發生大規模恐怖攻擊，都有可能對日本利益造成損害。因此，日本唯有透過國際協調與合作，才能減少恐怖攻擊對日本產生之威脅。

在911事件發生後，日本即透過多邊、雙邊以及區域組織架構，以推動國際社會共同反恐。02年2月，小泉內閣任命一位專責國際恐怖主義問題之特命全權大使（後改為公使），以處理外交上之反恐業務。⁴⁷日本看準反恐已成為國際社會之主要議題，除了其本身遵照安理會決議進行反恐之外，還有意主導國際社會反恐合作之進行。因此，日本積極參與G8峰會、APEC、東協區域論壇（ARF）等多國間組織之反恐議題，為形成國際社會預防與撲滅恐怖主義之政治意願，以及制訂反恐國際規範而盡力。04年11月，日本與東協（ASEAN）發表反恐共同宣言，強調今後將在恐怖份子之引渡與司法制裁問題、有關恐怖組織活動情報之交換、切斷恐怖組織資金等議題上進行合作與對話⁴⁸。

其次，協助開發中國家建構反恐能力（anti-terrorism capacity building），亦是日本參與國際社會合作反恐之重要一環。外務省之反恐政策說帖即指出：「在開發中國家當中，存在著雖具有反恐意願，但是卻缺乏對應能力之事實。因此，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，至關重要」。⁴⁹基於此一認知，日本即善用其「政府開發援助」（ODA）預算，協助東南亞國家建構反恐能力。日本政府在以下9個領域，為東南亞國家反恐官員舉辦研討會，即是典型的例子。亦即，「出入境管理」、「航

⁴⁵ 信田智人，『官邸外交：政治リーダーシップの行方』，朝日新聞社，102頁。陸上自衛隊於04年1月進入薩碼瓦，迄06年6月開始撤退為止，共先後派遣5500人次之兵力。

⁴⁶ 「民主がイラク特措法廃止法案 2007年10月18日17時34分配信『産経新聞』
http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/terro_0411.html。2007年10月24日登入。

⁴⁷ テロ対策を考える会編，『テロ対策入門』，亜紀書房，2006年，172頁。

⁴⁸ 「国際テロリズムとの闘いにおける協力に関する日ASEAN共同宣言」，外務省，平成16年11月30日，http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/terro_0411.html。2007年4月10日登入。

⁴⁹ 日本外務省，「日本の国際テロ対策：我が国の国際テロ対策」，同註31。

空保安」、「港灣碼頭與海上保安」、「海關安檢之合作」、「出口貨物之管理」、「執法行動之合作」、「切斷恐怖組織資金之金融對策」、「防制以 CBRN 為武器之恐怖攻擊對策」、「防止恐怖主義之相關國際條約」。此外，日本亦提供無償援助給印尼、菲律賓等國，用以採購偵辦恐怖攻擊案件之通訊系統與刑事鑑識等器材，以及強化機場與港口安檢措施之安檢器材，以提升該等國家之反恐能力。

02 年 10 月，日相小泉在 APEC 非正式首腦會議上表明，願意提供日本對應「東京地鐵沙林事件」之經驗，以幫助亞洲各國提升對應 CBRN 恐怖攻擊之能力⁵⁰。因此，自 2003 年度起，日本每年為亞洲國家相關人員舉辦此類反恐講習會，每年度接受講習之人數均超過 300 人。同時，自 03 年 10 月起，日本每年邀集亞洲國家反恐實務專家召開研討會，以促進尚未簽署或批准反恐條約國家之簽署意願。另外，日本還提供 100 萬美元給設立於亞洲開發銀行（ADB）之「確保區域貿易與金融安全構想基金」（FRFISI），作為切斷恐怖組織資金對策，以及強化機場與港口保安措施之經費⁵¹。

伍、 結語：日本反恐政策之評估

綜觀以上日本學者所提出的研究，以及日本政府所採取的反恐作為，共可歸納出以下六項反恐對策之基本原則：

- （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。
- （六） 強化一旦遭遇到攻擊時之緊急應變能力。

其中第（五）、（六）項是屬於消極的防禦性與緊急應變措施，而前四項均則是透過國際合作架構之主動攻勢作為，特別是建構國際反恐情報網。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。但是，此等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，而這也是日本學者提出要設置專責反恐機關、強化對恐怖組織之情報蒐集與研析能力之政策建言之原因所在。

不過，日本外務省智庫「日本國際問題研究所」於 04 年 3 月所發表的研究報告指出，日本政府在 911 事件後所採取的反恐措施，在對應逐漸升高的恐怖威脅時會有問題。因為，諸如美國與歐洲國家在 911 事件後，即制定包括強化情治機關權限、強化入出境管制在內之反恐基本法，而聯合國安理會亦以第 1373 號

⁵⁰ 同註 36。

⁵¹ 同註 31。

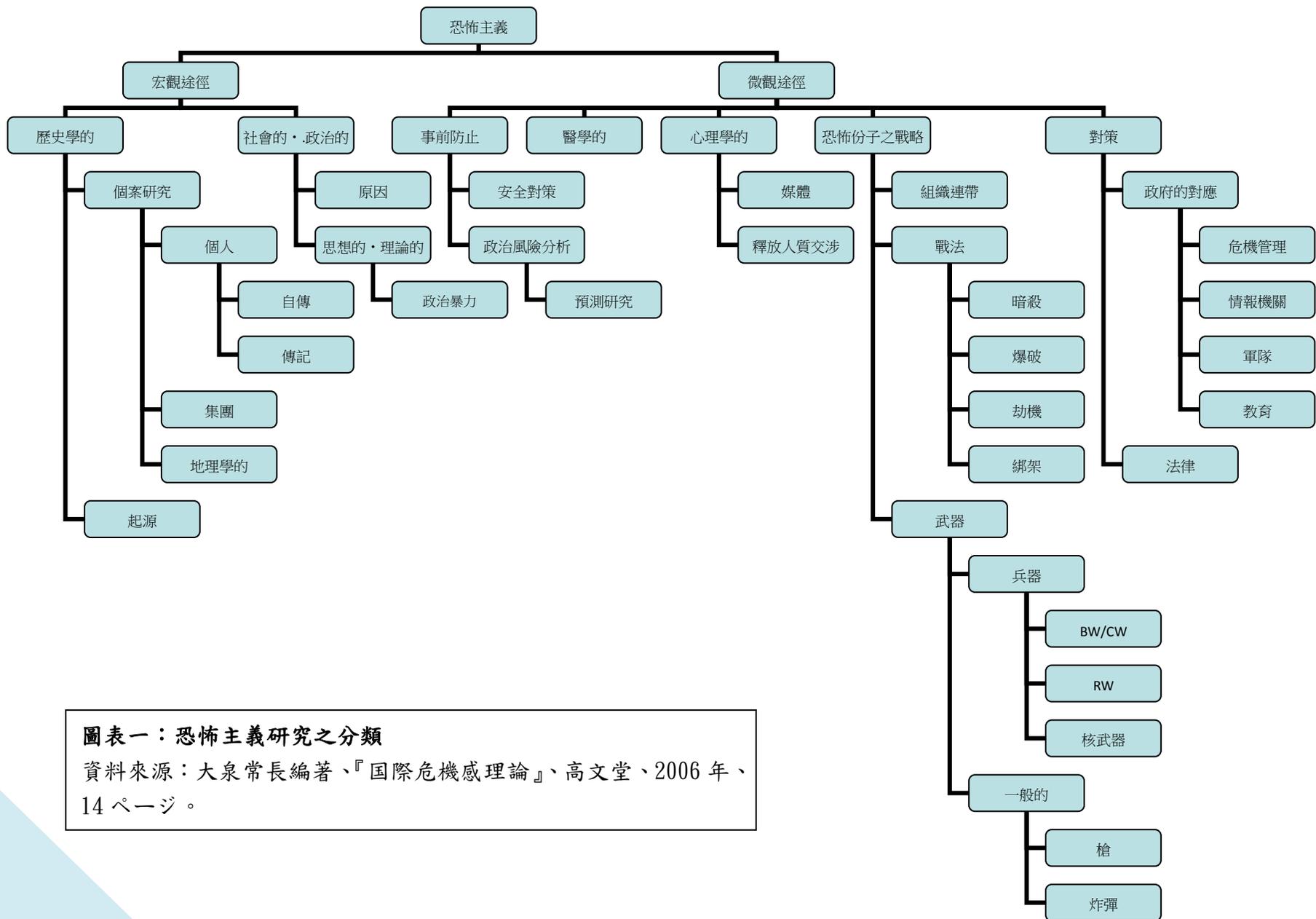
決議案，列舉出各會員國應採取的反恐措施並付諸實施。但日本迄今仍未制定類似反恐基本法之法律，以現行法律架構尚不足以完全履行安理會所課以聯合國會員國之反恐義務。⁵²

其次，北岡伸一亦在前述的演講中指出，日本國會在制定「反恐對策特別法」時之答詢，或者是媒體之討論，均未觸及反恐對策所牽涉到的長期國家戰略構想，只圍繞在派遣自衛隊赴海外參與反恐，有無涉及到行使集體自衛權？有無與憲法（或憲法解釋）以及法律規定相抵觸等法律層次之問題在唇槍舌戰，顯示出日本政治菁英欠缺戰略思考、極端的法律主義之弊端仍然存在。⁵³此外，宮坂直史亦指出，綜觀日本在 911 事件後之對應過程，不難看出那只是一種危機處理之過程，甚至是「頭痛醫頭、腳痛醫腳」之急就章對應措施，不是針對國際恐怖主義情勢與日本之外交安保態勢進行通盤檢討後，所規劃出的長期性國家反恐戰略。⁵⁴

⁵² 日本國際問題研究所，『平成 15 年度 イスラム過激派のテロとそれへの対応』（2004-03-31），茂田宏「第八章 日本にとってのイスラム過激派・国際ジハード主義者の問題とそれへの対応」，http://www.jiia.or.jp/indx_research_1.html。2007 年 4 月 23 日登入。

⁵³ 讀賣新聞記者亦對此點有相同之批評。読売新聞調査研究本部編著，『対テロリズム戦争』，中公新書，2001 年，160—162 頁。

⁵⁴ 宮坂直史著，同註 8，26 頁。



圖表一：恐怖主義研究之分類
 資料來源：大泉常長編著、『國際危機感理論』、高文堂、2006年、14ページ。