

複合規範の提示による規範の再活性化戦略 ——国際テロ予防規範の競合と変容——

“Complex Norm Development for Norm Revitalization:
A Case Study of International Terrorism Prevention Norms”

佐々木 葉月*

はじめに

2015年12月に潘基文国連事務総長が提出した報告書「暴力的過激主義予防のための行動計画（Plan of Action to Prevent Violent Extremism、以下「行動計画」）」と翌年の国連総会における採択は、2006年9月の「国連グローバル・テロ対策戦略（U.N. Global Counter-Terrorism Strategy）」の採択以来の国連のテロ対策における特筆すべき進展であった。国連グローバル・テロ対策戦略は、反テロ、テロ予防、テロ対策における人権の尊重の三つの規範を「包括的アプローチ」として統合し、テロ対策の規範として国際的に提示した点で画期的であった。同戦略の十年後に採択された「行動計画」は、包括的アプローチの中でも取り組みの遅れていたテロ予防に焦点をあて、テロ対策の国際規範として再活性化するという意味を持っていると考えられる。

国際的なテロ予防規範を検討すると、大きく二つの流れがあることがわかる。一つは、実際に起こるテロ事件に注目し、啓発や個人干渉などの非強制的かつ実践的な取り組みによって、一般人をテロ行為に走らせないようにするという考え方である¹⁾。この信条は、テロという結果と短期的及び直接的な結びつきを有する要因に働きかけることで、対策の実効性を高めようとす

* 熊本大学大学院先導機構特任助教

るため、その前提となるテロを引き起こす因果的知識の開発を重視する。本稿ではこのような信条を実践的予防規範と呼ぶことにする。もう一つは、テロ問題の根底にあると考えられる差別や貧困といった深刻な社会・経済・政治的問題を解決することで、テロをなくそうという考え方である。この信条は、個々のテロ事件は上記のような深刻な問題の表れの一つであるとみなしている。また、これらの問題が続く限り、テロリストは現れ続けると考えているため、対症療法的なアプローチには否定的である²⁾。本稿では、このような信条を根源的予防規範と呼ぶ。

「行動計画」が提示される前の2010年代半ばまでの国際的なテロ予防の取り組みを概観すると、米国を中心に国連外で形成された有志国のフォーラムによって、実践的予防規範の制度化が進みつつあった。対照的に、グローバル・テロ対策戦略以来、国連が推進していた根源的予防規範の制度化は遅れている状況であった。

本稿は、国連グローバル・テロ対策戦略の成立から十年が経過した時期に、なぜテロ予防規範を再活性化する文書が成立したのかを、「行動計画」の形成過程から分析する。本稿では、「行動計画」を2001年の米国同時多発テロ事件後から異なる流れで発展してきた根源的予防規範と実践的予防規範が複合した規範とみなす。その上で、競合していた両規範がなぜ、どのようにして複合するに至ったのかを、既存規範に対する規範起業家のコミットメントの観点から明らかにする。

本稿はまず、国際規範の形成・伝播に関する先行研究の整理を行う。特に、成立後の規範に対する規範起業家の活動に注目する。次に、国際的なテロ予防規範の歴史的な展開を整理する。中でも、根源的予防規範と実践的予防規範の発展の経緯と、両規範の関係性について検討する。事例研究では、「行動計画」の形成過程に注目し、根源的予防規範と実践的予防規範の複合のメカニズムを分析する。ここでは、新たな複合規範の形成が、衰退していた根源的予防規範の再活性化を目的とした規範起業家による戦略であることを

明らかにする。

1. 既存規範に対する規範起業家のコミットメント

本節では、近年の規範研究が規範の形成と伝播について、規範の後退や消滅といった伝播過程の複雑さや、規範の変容などの非単線的な実態を明らかにしてきたことを述べる。その上で、規範起業家が新たな規範の形成や伝播だけでなく、形成後の規範に対するコミットメントを継続することを述べ、衰退している規範を活性化するために複合規範形成がなされる可能性を指摘する。

(1) 新たな規範の形成と既存規範との関係性

新たな規範¹⁾が伝播していく過程を説明した代表的なモデルとして、フィンメモア (Martha Finnemore) とシキンク (Kathryn Sikkink) による規範ライフサイクル論がある。規範ライフサイクル論によると、新たな規範は規範起業家によって提起される。新規規範が集団の中で一定の支持を集めると、支持が一気に拡大する「規範のカスケード」が発生する。受容アクターの中で新規規範の内面化が進むと、その妥当性が問われることもなくなるとされる²⁾。

規範ライフサイクル論は、既存規範に比べて「適切さ (appropriateness)」に優る新たな規範が、規範起業家によって広められていくという単線的かつ規範の進化を前提とした規範伝播過程を想定している。2000年代以降の規範研究は、上記のような単純な規範伝播過程を批判し、規範伝播が既存規範との競合関係を経たより複雑な過程であることを明らかにしてきた³⁾。例えば、新たな規範の伝播を試みる勢力の活動に消長があり、規範のカスケードに停滞や後退がみられることが指摘されている⁴⁾。また、既存規範を守護する勢力の対抗的な活動によって、新たに提起された規範が支持を拡大することができずに、衰退・消滅するケースがあること⁵⁾、また規範の競合において、

推進側と守護側の戦略が異なることが明らかにされている⁶⁾。これらの研究は、新たな規範の普及の成否が政治的営為や戦略を含めたエージェントの活動に大きく依存することを指摘していると言える。

さらに、規範は静的に伝播するだけではなく、伝播の過程で変容することも明らかにされた。一つは、国際規範が国家レベルで受容される時に現地の規範や信条体系に合わせて規範が変容する規範のローカル化 (localization) である。アチャリヤ (Amitav Acharya) は、このような規範のローカル化が、規範の受け手となるローカル・アクターが外部の規範を受容する際に、ローカルな信条や慣行に合わせる形で、規範の再解釈や剪定 (pruning)、接ぎ木 (grafting) を行うことで起こるとした⁷⁾。

また、ある規範が必ずしも他の規範を置き換えるのではなく、相互作用の結果、それらの規範が統合された複合規範が形成されることも指摘されている。例えば、人間中心の開発や人権などの既存規範を組み合わせた「人間の安全保障」規範である。栗栖によると、複合規範の形成には、「人間の安全」のような複数の規範を統合する「原理」が必要であり、その原理に合わせて規範間の領域が調整されるとしている⁸⁾。つまり、静的な規範による置換ではなく、ここでは規範の相互作用による変容というダイナミズムが想定されている。また、足立は、規範は開発から伝播に至るまで、規範の解釈や適用をめぐる議論の中で、規範の内容が変容していくことを明らかにした⁹⁾。

このように、規範研究の「第二世代」の研究は、規範の伝播過程が規範の後退や消滅も含めた複雑な過程であることや、新たな規範形成が、適切さに勝る静的な規範が不断に登場するという単純なメカニズムではないことを明らかにしたと言える。

(2) 規範伝播の複雑さと規範起業家の活動の多様性

規範が伝播する過程の複雑さを明らかにした第二世代の研究から得られる重要な示唆の一つは、規範間の適切さをめぐる競合における規範起業家の

支持糾合活動の相対的な重要性である。また、「規範守護者」と呼ばれる既存の規範を支持する勢力の活動が活発であることの指摘は、規範起業家の活動が新たな規範の提起にとどまらず多様である可能性を示唆する¹⁰⁾。つまり、規範起業家と規範守護者との規範への支持拡大をめぐる長い競合の中では、規範起業家の側でも後退した規範の維持や再活性化のための様々な活動を行うことが考えられる。これまでの研究でも、規範形成時における問題提起のためのフレーミングや規範を推進するフォーラム選択、普及のための規範支持者への賞賛や反対者への非難を通じた社会的圧力といった規範起業家の多様な戦略が研究されている¹¹⁾。伝播過程の複雑さと規範の定着までの射程の長さを念頭に置くことで、規範起業家の新たな活動や戦略の発見につながる可能性があるだろう。

実際に、規範起業家は、新たな規範を提起し、普及活動をするだけでなく、既存規範の維持や促進、強制などの多様な役割を果たしているという指摘がある¹²⁾。これらの既存規範に対する規範起業家の関与は、共感や利他主義、理念的コミットメントといった規範起業家の持つ特性に帰することができる¹³⁾。そのため、自らがコミットする規範が競合したり、消滅の危機に瀕したりしているケースでは、規範起業家は、当該規範の維持のために規範への支持を高めようと活動することがある¹⁴⁾。

本稿は、衰退する既存規範に対する規範起業家のコミットメントと、新たな規範の創出行為が結びつく可能性を指摘する。すなわち、既存規範が競合しており、規範起業家が相対的に衰退している規範にコミットしている場合、その規範を活性化するために、衰退する規範の要素を取り込んだ新たな複合規範を提示する行為である。新たな規範の提示が、特定の社会状況のなかでより適切であるからという理由だけでなされる訳ではないという点は、複合規範形成に関する先行研究も示唆してきた¹⁵⁾。つまり、複合規範は適切さだけでなく、新たなアイデアを用いて既存規範間の矛盾や競合を解消する課題解決の目的で形成されたとも考えられる。本稿の場合は、規範起業家が

推進する規範を「救済」するために、新たな規範を創出しているとみなすことができる。

なお、本稿の分析においては、新規範の形成時に適切さをどのようにして担保しているかを検証する必要があるだろう。これまで性質の異なる規範が複合する際には、統合する「理念」の必要性が指摘されている¹⁶⁾。これは、異なる規範をまとめる際に適切さを担保するには、新たなアイデアが必要だということを示唆する。本稿では、適切さをめぐる競合で劣位にある規範を活性化するために、規範起業家がどのようにして新規範を形成し、推進しているのかを検証する。

2. 国際テロ予防規範の歴史的展開

本節では、国際的なテロ予防規範の展開を整理する。最初に、冷戦期に提起された「根底原因」の解消を訴える「第一世代」の根源的予防規範の盛衰について述べる。次に、米国同時多発テロ事件後に普及した「第二世代」の根源的予防規範と、新たに普及した実践的予防規範のそれぞれの展開をまとめる。また、本稿の検証期間以前の時期に、根源的予防規範と実践的予防規範がどのような関係にあったのかを検討する。

(1) 「根底原因」の解決による予防論－「第一世代」の根源的予防規範

国際的なフォーラムにおいて、テロの大本となる問題に注目する動きは、冷戦期の1970年代からみられる。1972年のパレスチナの武装組織によるミュンヘン五輪事件を契機に、国連総会の第六委員会において国際テロの防止に関する議論が始まった¹⁷⁾。その中で、旧東側諸国と途上国は、国際テロの「根底原因 (underlying causes)」を解決することによるテロ予防を訴えた。

国連総会によって組織された「国際テロリズムに関するアドホック委員会

(The Ad Hoc Committee on International Terrorism)」の1979年の議論では、「根底原因」は「資本主義や新植民地主義、人種差別、侵略政策、外国による占領とその帰結」だと指摘されている。「根底原因」論の支持国は、これらの原因の除去を「国際コミュニティ全ての務めである」とし、全ての国際フォーラムで継続的に努力を続けることで、「正義と公正に基づいた社会秩序を作る」ことを求めた¹⁸⁾。

また、「根底原因」派は、テロ予防を道義的な観点だけでなく、テロ対策の効果の側面からも議論している。すなわち、締約国にテロ防止関連条約の履行を強制するメカニズムがない状況では、犯罪処罰アプローチの実効性も低いため、「根底原因」の除去に注力した方がよいという主張である。ただし、ここでは純粋に効用を比較考量したというよりも、持論の正当性を高めるためのレトリックとして用いたと考えられる¹⁹⁾。

1991年までの国際テロ対策に関する総会決議は、上記のようなテロの「根底原因」の解決によるテロ予防を主文に盛り込んでいた²⁰⁾。しかし、1994年に採択された「国際テロリズム廃絶のための対策に関する宣言 (Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism)」以降の決議では、「根底原因」への言及と対応ともに求められなくなった²¹⁾。このような「根底原因」の是正を求めたテロ予防規範が衰退した理由として、以下の三点が考えられる。

一つ目は、国際情勢の変化が規範推進勢力へ与えた影響である。「根底原因」の解決による予防を訴えた有力なグループであるソ連を代表とする東側陣営は、冷戦終結とともに解体した。また、旧植民地の途上国も1990年代初頭までに独立をほぼ達成し、大義としての民族自決は、冷戦期ほどの優先性を持たなくなった。二つ目は、予防の前提として主張された「根底原因」の政治性の強さである。「根底原因」には、人種差別や人権侵害のような普遍性の高い問題が含まれていた一方で、資本主義やパレスチナ問題といった冷戦期のイデオロギー対立や高度な政治問題も含まれており、根源的予防規

範へのグループを超えた支持拡大を妨げる原因となった。

三つ目は、いかなる理由があろうともテロは許されないという反テロ規範の普及である。反テロ規範は、1985年の総会決議が全てのテロ行為を犯罪として無条件に非難して以来²²⁾、一般市民を巻き込むテロの非人道性を強調しながら、国連において正当性を高めてきた。テロを無条件に非正当化する反テロ規範の普及は、「根底原因」の存在を理由に、テロの許容に含みを残すテロ予防規範の正当性を相対的に低下させたと言える²³⁾。

(2) 米同時多発テロ事件後のテロ予防規範の展開

a. 国連グローバル・テロ対策戦略の形成－「第二世代」の根源的予防規範

1990年代半ば以降、衰退していたテロ予防を再び国際的なアジェンダとし、規範起業家として予防規範の普及に努めたのは、アナン (Kofi Annan) 国連事務総長である。米同時多発テロ事件後、アナン事務総長はテロ行為を非難する一方で、テロの「原因 (cause)」を解決する必要性を訴えた。2003年1月の安保理での演説では、「少数の邪悪な人びとがテロの原因を理由に殺人を犯すことは、原因そのものを汚すことになる。しかし、そのことによって、原因に対処し、不満に耳を傾け、悪を正すことが疎かにされてはならない²⁴⁾」と述べている。

アナン事務総長は、新たにテロ予防規範を「テロ対策の包括的アプローチ (以下、包括的アプローチ)」という複合規範の中に組み込んで提示し、それに合わせて他規範との調整を行った。ただし、包括的アプローチという複合規範の「原作者²⁵⁾」は、アナン事務総長がテロや大量破壊兵器の拡散などの新たな脅威への対応と国連の役割について、2003年に諮問した有識者のハイレベル・パネルである。2004年のハイレベル・パネル報告書は、民衆からテロ対策への支持を得るためには、テロの「根本原因 (root causes)」への対策を含んだ「広範なアプローチ (broader-based approach)」が必要だとし、人権に配慮した法的規制と能力構築支援、予防などの要素を提示した²⁶⁾。この

テロ対策の包括化というアイデアは、2005年3月にアナン事務総長がマドリードで発表した五つの“D”の戦略として取り入れられている²⁷⁾。

規範起業家としてのアナン事務総長の役割でより重要なのは、ハイレベル・パネル報告書を受けて行った、根源的予防規範の「翻案²⁸⁾」の段階においてである。アナン事務総長は、「包括的アプローチ」の中に予防規範を導入する際に、衰退した第一世代の根源的予防規範の二つの点を大きく改変している。

一つは、予防のために解決すべき問題の非政治化と政策化への配慮である。2006年4月の事務総長報告書では、冷戦期の対立を想起させる「根本原因」という用語を用いず、代わりに「テロリストに搾取される条件 (conditions conducive to exploitation by terrorists)」と呼んだ。問題群も、「過激イデオロギーと被害者の非人間化」や「紛争」、「弱いガヴァナンス、市民的権利の欠如と人権侵害」、「宗教・民族的差別、政治的排除、社会・経済的疎外」の四つに絞り、冷戦期の「根底原因」としてあげられていた「資本主義」や「侵略政策」などと比べて、政策対応を意識した具体化がなされた²⁹⁾。テロとの因果的つながりも大まかに記述されていることから、アナン事務総長の「翻案」は、後述する実践的予防規範との調和を目指したと考えることができる。一方で、これらの「長期的な要素 (long-term component)」がテロの発生と厳密にどのような関係にあるかについては、「根底にあるダイナミクス」の更なる調査が必要だとして曖昧なままにとどめた³⁰⁾。

もう一つは、テロ行為の非正当化と非人道性の強調である。第一世代の根源的予防規範が含意した、「正当」な理由の下での暴力の許容の可能性は完全に否定された。これは、反テロ規範とテロ予防規範を「包括的アプローチ」の下で統合するにあたり、広く普及している反テロ規範に合わせて、テロ予防規範を調整したと考えられる。アナン事務総長は、マドリード演説で「根底原因」派が主張していた「占領に抵抗する権利」にふれ、「故意に民間人を殺し、傷付ける権利は含まれ得ない」と述べている³¹⁾。2006年4月の事

務総長報告書でも、「テロリストに搾取される条件」が「テロ行為の許容や正当化をすることはできない」とした³²⁾。

事務総長報告書に基づき、2006年9月に国連総会で国連グローバル・テロ対策戦略が採択された。総会での同戦略の採択は、アナン案に基づく規範の「編集」段階にあたる。グローバル・テロ対策戦略は、四つの柱からなり、テロ予防に関連する内容は一つ目の柱である「テロの拡散を助長する条件への対策 (Measures to address the conditions conducive to the spread of terrorism)」にまとめられた。

同戦略のテロ予防の特徴は、事務総長報告書が有していたテロとの因果的結びつきへの視点を薄め、「テロの拡散を助長する条件への対策」として短く列挙することで、所与の対策として強調した点にある。事務総長報告書が詳細に説明していた「過激イデオロギーと被害者の非人間化」などの要因は全て取り入れられたものの、前文で名称が列挙されるにとどまった。本文では、紛争の予防・解決、文化・宗教間対話の促進、ミレニアム開発目標の達成、テロの被害者支援などが予防策として8つのパラグラフに短くまとめられている³³⁾。紛争予防や開発などの政策が、テロとの関係性を曖昧にしたまま、政策目標として提示されたことで、アナン案に含まれていた実践的予防規範との調和の機会は失われ、非政治化された根源的予防規範として成立したと言える³⁴⁾。

b. 実践的テロ予防規範の形成と伝播—米国による国連外フォーラム形成

米国同時多発テロ事件後、テロの直接的な要因に働きかけることで実効的に予防するという実践的予防規範が国際的に提起された。2002年3月に米国のブッシュ (George W. Bush) 政権は、長引く貧困や紛争がテロリストによる権力奪取を容易にするとして、米国の今後の開発援助の拡大と、「ミレニアム挑戦会計 (Millennium Challenge Account)」という新たな開発援助イニシアティブを発表した³⁵⁾。

米国は OECD/DAC にも働きかけ、国際的に同様の政策を進めようと試みた。OECD/DAC は 2003 年に、貧困や社会的な疎外、政府のガバナンスの弱さがテロリストの活動を活発にするとし、加盟国に開発援助の促進を求める報告書を採択した。この報告書は「テロの原因と多様なアクターが果たす役割に関する複雑なリンク」の解明を主張し、政策でも因果的な跡付けを試みているが³⁶⁾、OECD/DAC での取り組みは発展しなかった。この実践的予防規範が広がらなかった理由として、文書作成過程における米国の政治的影響力の強さへの危惧が指摘されている³⁷⁾。

むしろ、実践的テロ予防規範への信憑性を高めたのは、欧州における国家・地域レベルのテロ予防策の実践であったと言える。特に、英国や蘭では、国内でのテロ事件を契機に、移民コミュニティの社会統合や成員の「過激化 (radicalization)」が国内問題となっており、2000 年代半ばから過激化を予防するための啓発活動やカウンセリングなどの具体的な対策を形成してきた³⁸⁾。中でも英国は、2005 年 7 月のロンドン同時多発テロ事件の要因の一つとみなされた過激な説教師などによるテロ行為の扇動について、国際的な規制を求める安保理決議 1624 を同年 9 月に提案し、採択された³⁹⁾。同決議は、国際的な実践的予防規範の重要な柱となった。また、EU も 2005 年 11 月には過激化対策の戦略を採択し、宗教施設や教育施設などにおける扇動行為の制限やプロパガンダ対策などの実践的な対策を加盟国に求めている⁴⁰⁾。

ブッシュ政権からオバマ (Barack H. Obama) 政権へと移った 2009 年から、米国はテロ対策に関する有志国の国際フォーラム形成を模索し始めた⁴¹⁾。オバマ政権が新たな枠組み形成を検討した背景には、ブッシュ政権の単独主義的な「テロとの戦い」から多国間主義にシフトするという外交的シグナルや、中東やアフリカ諸国の対テロ能力強化による支援コストの削減、政治的得点など、様々な要因があったことは確かである⁴²⁾。しかしながら、米国が新フォーラム形成を主導した大きな動機に過激化問題に対する実践的な知識の開発があったことは注目に値する⁴³⁾。米国は、実効性の不確かな根源的予

防規範を推進し、意見のまとまらない国連ではなく、有志国で実践的予防規範を推進できるフォーラムを求めていた。2011年から北アフリカと中東諸国に急速に広がった民主化運動（アラブの春）は、米国に過激化問題の深刻化を予見させ、フォーラム形成を促す効果を持った⁴⁴⁾。

上記のフォーラムは、2011年9月にグローバル・テロ対策フォーラム（Global Counterterrorism Forum: GCTF）として、欧米、中東、アフリカ、アジアの29か国とEUが参加したインフォーマルなテロ対策枠組みとして発足した⁴⁵⁾。GCTFは、機能と地域別のワーキング・グループの議論から抽出されたグッド・プラクティスを法的拘束力のない「メモ（Memorandum）」として採択し、参加国に自発的な履行を促している。つまり、テーマごとに規範的文書を蓄積し、参加国の実践を通じた学習を促す手法である。GCTFは全会一致を原則としながら、発足2年で三つのメモを採択し、暴力的過激主義対策（Countering Violent Extremism: CVE）の国際研究センターを立ち上げるなど、活動を拡大していた。実践的予防規範を普及するフォーラムとして、影響力を強めつつあったと言える。

(3) 根源的予防規範と実践的予防規範の関係性

米同時多発テロ事件後に形成された二つの国際的なテロ予防規範の関係は、本稿の事例分析の対象期間前の2010年代前半にはどのようなものであったのだろうか。

まず指摘すべきは、国連機関と加盟国においてグローバル・テロ対策戦略に反映された根源的予防規範の受容が進んでいなかった点である。国連においては、グローバル・テロ対策戦略の制度化が目指された。同戦略を実行するために新設された「テロ対策実行タスクフォース（Counter-Terrorism Implementation Task Force: CTITF）」には、「文化・宗教間対話の促進」などのテロ予防に関連するワーキング・グループが設けられたが目立った成果をあげていなかった。また、開発を通じての予防への貢献が期待されていた国

連開発計画（UNDP）も、2007年12月のタスクフォースの会合に出席しなかったり、対テロ政策を策定しなかったりなど、組織として関与に消極的であった⁴⁶⁾。

途上国からもグローバル・テロ対策戦略の予防規範を積極的に支持する動きは少なかった。同戦略に「テロの拡散を助長する条件」が盛り込まれたことを「根本原因」への対策が進むととらえ、歓迎した国もあったものの、「テロの拡散を助長する条件への対策」がパレスチナ問題に十分に対応していないとして、不満を表明する途上国も多くみられた⁴⁷⁾。第一世代の根源的予防規範を内面化している途上国が依然多かったと言える。また、テロの扇動禁止やグッド・ガヴァナンスなど、予防の実践につながる同戦略の新たな要素も、途上国に対して恣意的に用いられる可能性のある対策だとして批判がなされた⁴⁸⁾。非政治性と欧米諸国が重視する政策の実践性への譲歩ゆえに、途上国の支持は第二世代の根源的予防規範になかなか移らなかったと考えられる。

同戦略の根源的予防規範の停滞に対し、アナン事務総長の後任の潘基文事務総長は、2011年と2013年にテロ対策の国際シンポジウムを開催するなどして、状況の改善を試みた。特に、2013年6月にCTITFとスイス政府が共催したシンポジウムでは、同戦略の予防にあたる「第一の柱」の実行促進を主要目的に設定した⁴⁹⁾。

また、2012年5月に潘事務総長が安保理で行った演説には、当時の国際テロ対策の現状に対する潘事務総長の認識が表れている。この演説で潘事務総長は、「第一の柱」に関連する「テロの拡散を助長する条件」に注目する必要があることと、国連グローバル・テロ対策戦略を包括的に進めるべきこと、加盟国がCTITFを活用すべきこと、の三点を指摘した。特に、対策にあたる二点目では、人びとに教育や職業の機会を与え、開発を促進し、文化間対話を進めることなどをあげている⁵⁰⁾。この演説は、テロ対策の現状と同戦略の根源的予防規範に基づく対策とのギャップの認識の表明だとみなすことが

できる。

対照的に、科学的知識に基づき、想定された要因への実践的な働きかけを重視する実践的予防規範は、2011年のGCTFの形成後、フォーラムのメンバー内に伝播していった。さらに、GCTFは採択した「メモ」を国連や地域機構に広めるべく、2013年頃にはアウトリーチ活動の展開を表明しており、規範のGCTF外への伝播を企図していた⁵¹⁾。

国連がテロ予防に関するGCTFの成果を賞賛し、CTITFや安保理のテロ対策委員会(Counter-Terrorism Committee: CTC)との将来の連携を示唆していることから、国連とGCTFのフォーラム間関係は、協動的であったと言える⁵²⁾。しかし、GCTFが発足時から自らの活動と国連グローバル・テロ対策戦略の実行を関連付けていることに注意が必要である。同戦略の実行を「支援し、促進している⁵³⁾」と自任するGCTFが、テロ予防の実践的課題を自ら設定し、政策をフォーラム外へ伝播するほど、テロ予防策形成の主導権はGCTFに移っていく。それは、実践的予防規範の普及の陰で、国連が主導する根源的予防規範が相対的に衰退していくことを意味していたと言えよう。

3. 事例研究

本節では、2015年12月に提示された国連事務総長による「暴力的過激主義予防のための行動計画」を、実践的予防規範と根源的予防規範の複合規範とみなし、その形成と翌年7月の総会における採択までの過程を分析する。特に、衰退していた根源的予防規範に対する国連事務総長の関与と、複合規範形成時における要素の取り込みに注目する。

(1) 「外国人テロ戦闘員」問題の深刻化と実践的予防規範に基づく対応

テロ活動の実行や準備、支援などの目的で紛争地に渡航する、いわゆる「外国人テロ戦闘員(Foreign Terrorist Fighters: FTF)⁵⁴⁾」の問題を、テロ対

策の国際的な課題として取り上げたのは、GCTFである。この問題が、GCTFが取り組む次の課題として2013年9月に提起された時には、母国を離れた個人がテロリストから訓練を受けて帰郷する事態をどうやって法的に規制するかという「潜在的なイシュー」であった⁵⁵⁾。GCTFは自国内でこの問題を抱える蘭とモロッコを新たなイニシアティブのリーダーとし、2014年2月にハーグで初会合を開いた。

2011年の「アラブの春」以降、イラク戦争後も混乱が続くイラクと、不安定化したシリアに流れ込むFTFの数は年々増加していた。両国に渡航したFTFの総数は、2011年は千人以下だったものの、2012年には3500人以上に増え、2013年は8500人以上とみられていた⁵⁶⁾。加えて、イラクとシリアで支配領域を広げていた武装勢力が2014年6月にイラクのモスルを占拠し、カリフ制を宣言して「イスラーム国 (Islamic State)」と改称したことが状況を悪化させた。後述の安保理が開かれた2014年9月時点では、80カ国以上から1万5千人以上が集まっていたとみられている⁵⁷⁾。

「イスラーム国」の出現とFTFの急増という脅威の高まりを受け、米国とGCTFは実践的な予防策の強化を図った。米国は9月3日の潘事務総長宛の書簡で、安保理がFTF対策決議を採択するように提案した。書簡では、FTF対策としてコミュニティのレジリエンス強化や暴力的過激主義への理解の深化など、これまでGCTFが検討してきた予防策に言及している。さらに安保理に対し、GCTFを示唆しながら、決議がCVEのグッド・プラクティスを導入すべきことと、GCTFの取り組みに対する加盟国の協力を促すよう求めた⁵⁸⁾。この決議案は米国が議長を務める9月24日の安保理で、決議2178として採択された。同決議は、加盟国にFTFの渡航の犯罪化と規制を義務化し、過激化やリクルートへの対策を求めており、前文ではGCTFのグッド・プラクティスに対する言及がなされている⁵⁹⁾。GCTFは同時期に、これまで検討してきたFTFのグッド・プラクティスを「ハーグ・マラケシュ・メモ」として採択し⁶⁰⁾、安保理決議2178の内容に影響を与えたことに言及してい

る⁶¹⁾。

安保理決議 2178 採択後の演説で、潘事務総長は決議を歓迎しながらも、テロの根絶には国際的な連帯と多面的アプローチが必要なことを強調した。さらに、「暴力的過激主義グループに機会を与えている根底条件をなくすよう取り組まなければならない」と述べ、人権尊重や教育・職業の機会の確保、法の支配などの重要性を述べた⁶²⁾。改めて、国連が重視する根源的予防規範の重要性を訴えたと言える。

一方、オバマ大統領は 2014 年の国連総会で、加盟国が翌年の総会までに CVE の具体的な計画を作成するように呼びかけた⁶³⁾。また、そのための準備として、2015 年 2 月にワシントンで CVE サミットを開催し、70 カ国近くからテロ対策関係者が参加した⁶⁴⁾。

(2) FTF 問題の不確実性の高まりと国連事務総長による複合規範の提示

2015 年 5 月に発表された、国連の二つの委員会報告書が FTF 問題が収束せず悪化の方向に向かっていることを明らかにした。5 月 14 日に発表されたテロ対策委員会 (CTC) の報告書は、67 カ国が FTF の出身国、通過国、目的国、または紛争地隣接国として影響を受けているとして、至急の対策が必要だとした⁶⁵⁾。さらに、5 月 19 日の分析支援・制裁監視チームの報告書は、FTF の規模が 100 カ国以上から 2 万 5 千人以上と過去最大の伸び率で拡大しており、イラクとシリアだけでなく、リビアに同様の兆候がみられると報告した。また、FTF の本国への帰還を想定すると、長期間の脅威となりうる可能性を指摘した⁶⁶⁾。加えて、制裁監視チーム報告書は、FTF への最も効果的な政策は過激化予防だとしながらも、普遍的な対策モデルがないことを認めた⁶⁷⁾。

安保理はこれらの報告書を受けて、FTF 対策に関する議長声明を採択した。声明は、制裁監視チーム報告書の FTF の規模に「深刻な懸念 (grave concern)」を示しながら、FTF には、「根底要因に包括的に対応する

(comprehensively addressing underlying factors)」ことが必要だとした。対策には、政治・宗教的寛容の促進や経済発展、社会統合、紛争解決など、実践的テロ予防アプローチでは必ずしも強調されてこなかった内容が含まれていた⁶⁸⁾。

上記の声明を踏まえ、潘事務総長は、若者が過激化や FTF のリクルートに脆弱な状況を改めて指摘し、「暴力的過激主義の根底にある動因 (the underlying drivers of violent extremism)」への対応が強調されるようになったことを歓迎した。その上で、9月の総会に向けて、「暴力的過激主義予防のための行動計画」を作成することを表明した⁶⁹⁾。

さらに、潘事務総長は9月の総会で演説し、「行動計画」を翌年初めに総会に提案することを明らかにした。演説では FTF の脅威を強調しながら、暴力的過激主義は「人権が侵害され、受容への切望が無視され、多くの人びと、特に希望と夢を抱く世界の若者が将来への見通しと人生の意義を失う」場合に栄えると述べた。その上で、対策の成功には、良いガバナンスや法の支配、透明性の高い多元的な社会、質の高い教育と十分な職業の機会、人権の十分な尊重が必要不可欠だと訴えた⁷⁰⁾。

5月の委員会報告書は、安保理決議 2178 の採択と履行促進の動きにも関わらず、FTF が増大しているという事実や、FTF の流れを止める予防策が見つからない現状を明らかにした点で、短期・直接的要因への働きかけを重視し、欧米諸国を中心に広く受容されてきた実践的予防規範の妥当性への信頼を揺るがしたと言える。潘事務総長の「行動計画」作成の表明は、規範の揺らぎと問題の不確実性の高まりによって生じた機会の窓を利用した行動だったと言えよう。

「暴力的過激主義予防のための行動計画」の提示

潘事務総長は2015年12月に「暴力的過激主義予防のための行動計画」を発表した。「行動計画」は、これまで解釈が分かれていた「テロ予防」を、二

層に分けて整理し、かつ両者を統合した規範的文書である。まず、「行動計画」では、これまでの実践的予防規範に沿う議論と対策を「暴力的過激主義(violent extremism)」の問題とその対策としてまとめている。具体的には、信条の歪曲や悪用、社会ネットワークなどである。また、安保理決議 2178 に基づく対策もこのカテゴリーに含まれる。また、これまで欧米諸国が消極的だった「暴力的過激主義」の定義の議論には踏み込まず、「予防のための実践的アプローチを追求する」ことも表明されている⁷¹⁾。

一方、根源的予防規範に基づく議論は、「暴力的過激主義の動因(drivers of violent extremism)」の問題と対策として整理されている。ここには、社会経済的機会の欠如や差別や疎外、低ガヴァナンスなど、これまで国連が重視してきたより根源的な問題が含まれる。この「動因」への対策の背景として、潘事務総長は「国連組織の予防アジェンダの再活性化を優先事項とした」と記した⁷²⁾。

上記の異なるテロの要因間の関係は、後者がテロを生む構造的な「プッシュ要因」であり、個人的な動機である前者の「プル要因」と作用してテロに至るという構図にまとめられた⁷³⁾。なお、同文書を基準に、加盟国が対策としてとるべき具体的な行動の一覧には、紛争予防やガヴァナンス・人権・法の支配の強化、コミュニティ関与、若者のエンパワーメントなど、七つの優先分野があげられている。特徴的なのは、列挙されている優先分野は、これまで国連が重視してきた根源的予防の範疇に主に入るものの、項目レベルでは実践的予防と根源的予防の両方の対策が含まれている点である。例えば、ガヴァナンス・人権・法の支配の強化項目には、過激化した人に対するリハビリテーション・プログラムの導入のような具体策に加え、人権尊重イニシアティブを通じた経済・社会・文化的権利の享受の促進のような規範的内容も含まれている⁷⁴⁾。

「行動計画」は、基本的に当時より広く普及し、制度化も進みつつあった実践的予防規範のアプローチに基づいていると言える。実践的アプローチ重

視の言明や、研究者が合意した「傾向とパターン」として、プッシュとプル要因の構図を説明するなど、テロの因果的知識を重視する姿勢が貫かれている⁷⁵⁾。その中で、これまで根源的予防アプローチが重視してきた、テロの背景にあると考えられる問題群を「動因」として位置付け、テロ予防戦略としての整合性をとっている。すなわち、当時優勢だった実践的予防規範をベースに、根源的予防規範の要素を取り込んで複合規範を形成しており、後者の規範としての生き残りを図ったと言えよう。

(3) 新規範の受容過程

「行動計画」は2016年1月に審議のために総会に送られた。潘事務総長は演説で「行動計画」への支持を求め、同計画が「実践的で包括的なアプローチ」を採用していると述べた。また、既存のテロ対策が安全保障アプローチに偏っており、予防を第一にすべきことを訴えた⁷⁶⁾。規範起業家としての潘事務総長は、GCTFで普及していた実践的予防アプローチを取り込みながら、言説ではテロ対策が人権を無視した短期的政策に偏っていることを強調することで、根源的予防規範を促進することの正当性を訴えたと考えられる。

2月の総会において、「行動計画」はGCTFに参加する先進国から支持された。特にテロ予防において、社会的疎外などの問題を重視し、根源的予防規範に共鳴する欧州諸国から強い支持を受けた。中でも、2013年にCTITFとグローバル・テロ対策戦略の「第一の柱」を促進するシンポジウムを共催した経験を持つスイス政府は、潘事務総長の「行動計画」促進のための国際会議を4月に開催することを申し出た。また、同計画を「実践的」と評価した米国や英国も「行動計画」を受容する姿勢を示した⁷⁷⁾。

一方、「行動計画」の受容に難色を示したのは、テロの「根本原因」を重視する中東諸国や一部の途上国であった。サウジアラビアやヨルダンのように、「行動計画」が予防を重視したことや、計画の実践的側面を評価する国はあったものの、グローバル・テロ対策戦略以上に実践的アプローチを取り

入れた「行動計画」に対し、エジプトやパキスタンなどは、パレスチナ問題などの冷戦期の「根底原因」論に近い主張を繰り広げて抵抗した⁷⁸⁾。そのため、2月の総会では、「行動計画」を「歓迎 (welcome)」しながらも、「さらに検討 (give further consideration)」する決議の採択にとどまった⁷⁹⁾。

「行動計画」への支持の流れを作ったのは、潘事務総長による発表後に支持を表明した先進国であった。4月には、国連とスイスが共催して「行動計画」促進のためのジュネーブ会議が開催され、エジプトやスーダン、パキスタンなどの批判的な諸国も含めて、議論が行われた。会議は、2006年採択の国連グローバル・テロ対策戦略の十周年記念と、2年ごとの戦略見直しに向けた政治的イベントとして位置付けられた。また、法的拘束力のない「結論 (Conclusions)」を採択し、テロ対策における予防の必要性和「行動計画」の重要性に言及した⁸⁰⁾。また、5月に開かれたG7伊勢志摩サミットでは、「テロ及び暴力的過激主義対策に関するG7行動計画」が採択され、潘事務総長の「行動計画」への支持が表明された⁸¹⁾。

注目すべきは、新たなテロ予防の複合規範としての「行動計画」を支持したグループが、根源的問題への対応と実践性を評価したグループにそれぞれ分かれた点である。前者の代表であるスイスの外相は4月の会議において、「行動計画」は予防を推進する点で、「持続可能な開発目標 (The Sustainable Development Goals)」と同じだと述べ、「我が国はこのような政策アプローチに大いに貢献したい」と述べている⁸²⁾。根源的予防規範を内面化し、規範の接ぎ木などの戦略を用いながら、複合規範を広めようとしたと考えられる。一方、後者の代表である米国の代表は、「行動計画」を暴力的過激主義予防の「便利な枠組み (useful framework)」だと評価し、同計画が国家レベルの戦略形成を促進していることを支持の理由にしている⁸³⁾。

「行動計画」は、2年に一度の国連グローバル・テロ対策戦略のレビューに含まれる形で、7月に総会で全会一致で採択された。「行動計画」に関する2月の決議が「想起 (recall)」され、「行動計画」に含まれる具体的な対策を実

行するように加盟国と国連機関に「勧告(recommend)」する内容であった⁸⁴⁾。

「行動計画」の採択においては、テロ対策戦略レビューの採択とリンクさせ、政治的な流れを形成してきた先進国の役割が大きい。結果的に、途上国も含めた多くの国は、「行動計画」にテロ予防の有用性を見出すか、バランスのとれた正当なテロ対策として評価するか、いずれかを重視して受容するに至った⁸⁵⁾。つまり、複合的な予防規範の実践性が根源性のいずれかが受容の契機になったと言える。このような新規受容への流れに加え、2016年3月のブリュッセルの同時多発テロのような事件が、エジプトやスーダンのような反対国に対して、「行動計画」を含めた「包括的アプローチ」規範の受容を促す圧力として働いたと考えられる⁸⁶⁾。

おわりに

本稿では、国際的なテロ予防規範を事例に、規範起業家が衰退した規範を活性化するために、競合する規範と統合した新規規範を提示することがあることを明らかにした。なお、本事例における複合規範の形成は、新規規範形成の条件に関する先行研究の指摘の通り⁸⁷⁾、FTF危機の進行に伴う優勢な実践的予防規範の揺らぎに乗じた、規範起業家の戦略であった。

それでは、なぜ規範起業家である潘事務総長は、劣位にある既存規範の要素を取り込みながらも、複合規範の成立に成功したのだろうか。最大の理由は、優位にある実践的予防規範をベースに、複合規範を形成したことであろう。潘事務総長は、テロ予防における因果的知識の重視と実用性を「行動計画」の基調とし、根源的予防の要素をその中で再構成した。そのことから、実践的予防を推進する勢力の中心である米国が「行動計画」を許容する姿勢を見せた。

もう一つは、根源的予防と実践的予防の両方の性質を持つ新規規範の複合性が、根源的予防の潜在的な支持者であったスイスのようなアクターの活動の

幅を広げたことがある。「行動計画」が優勢な既存規範である実践的予防規範に矛盾しなかったため、スイスやEUのような根源的予防規範に親和性の高い欧州諸国は、新規規範への支持表明や国際シンポジウム開催のような支持糾合活動にスムーズに取り組むことができた。このことが国連総会での「行動計画」の採択に至る流れを形成したと考えることができる。

最後に、劣位にある規範を取り込む場合に、規範起業家がどのように新規規範の適切さを担保するかについてである。本事例では、前述の通り、優位な既存規範である実践的予防規範を基調として、複合規範を形成することが、多くのアクターの受容につながった。そして、「行動計画」への当初の中東諸国の反発にみられるように、根源的予防規範が実践的予防規範に多く譲る形で調整がなされた。しかし、テロ予防における根源的要素の生き残りという点では、規範起業家としての潘事務総長の戦略は成功したと思われる。

注

- 1) Peter Romaniuk and Naureen Chowdhury Fink, "Evaluating Terrorism Prevention Programs," *Center on Global Counterterrorism Cooperation*, 2012, p. 5. テロの「引き金となる原因 (trigger causes)」に働きかけるアプローチだと言える。Tore Bjørge, "Introduction," Tore Bjørge ed., *Root Causes of Terrorism: Myths, Reality, and Way Forward*, Routledge, 2005, pp. 2-3.
- 2) Ibid., p. 2.
- 1) 本稿では規範を「アイデンティティを共有する共同体における適切な行為に関する共通の期待」と定義する。Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Cornell University Press, 1996, p. 22.
- 2) Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, pp. 896-909.
- 3) 西谷真規子「国際規範とグローバル・ガバナンスの複合的發展過程」西谷真規子編著『国際規範はどう実現されるか－複合化するグローバル・ガバナンスの動態』ミネルヴァ書房、2017年、4-5頁。
- 4) 西谷真規子「グローバル規範形成のトランスナショナル－国際政治」大賀哲、杉田米行編『国際社会の意義と限界－理論・思想・歴史』国際書院、2008年、40-46頁。
- 5) Clifford Bob, *The Global Right Wing and the Politics of World Politics*, Cambridge University Press, 2012.

- 6) 足立研幾「新たな規範の伝播失敗－規範起業家と規範守護者の相互作用から」『国際政治』第176号、2014年、1-13頁
- 7) Amitav Acharya, "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism," *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004, pp. 248-251.
- 8) 栗栖薫子「人間の安全保障「規範」の形成とグローバル・ガバナンス－規範複合化の視点から」『国際政治』第143号、2005年、77-79頁。
- 9) 足立研幾「毒禁止規範から化学兵器禁止規範へ－『変容し続ける規範』という分析視点による事例研究」『グローバル・ガバナンス』第2号、2015年、1-14頁。
- 10) 規範守護者は、規範起業家が規範伝播のために用いるフレーミングの破壊や、広く受容されている規範との「接ぎ木」の切断、社会的圧力や利益などによる既存規範支持の活動を行うとされる。足立研幾『国際政治と規範－国際社会の発展と兵器使用をめぐる規範の変容』有信堂、2015年、33-37頁。
- 11) Finnemore and Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," p. 897; Alastair Iain Johnston, "Treating International Institutions as Social Environments," *International Studies Quarterly*, Vol. 45, No. 4, 2001, pp. 499-506.
- 12) Carmen Wunderlich, "Theoretical Approaches in Norm Dynamics," Herald Muller and Carmen Wunderlich eds., *Norm Dynamics in Multilateral Arms Control*, University of Georgia Press, 2013, pp. 35-36.
- 13) Finnemore and Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," p. 898.
- 14) Wunderlich, "Theoretical Approaches in Norm Dynamics," pp. 35-36.
- 15) 競合する規範が対立・矛盾を克服して統合的に発展する機能を、栗栖は「調整機能」と呼んでいる。栗栖「人間の安全保障「規範」の形成とグローバル・ガバナンス」78-79頁。
- 16) 同上。
- 17) 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頁。
- 18) UN Doc., *Report of the Ad Hoc Committee on International Terrorism*, A/34/37, April 17, 1979, para.38-39. 同委員会は、米、英、日のような西側諸国や、ソ連やハンガリー、チェコスロバキアなどの東側諸国、アルジェリアや印などの途上国など、35カ国で構成されていた。
- 19) *Ibid.*, para.42.
- 20) A/RES/46/51. 1972年から1991年までの一連の決議をみると、根底原因とテロとの関係性について、徐々に間接的な表現へと変化している。
- 21) UN Doc., A/RES/49/60, December 9, 1994.
- 22) この決議で初めて、全てのテロ行為が犯罪として「無条件で非難 (unequivocally

- condemns)」された。UN Doc., A/RES/40/61, December 9, 1985, para. 1.
- 23) 途上国は、民族解放運動に伴う暴力はテロと区別されるべきという立場から、国連におけるテロリズムの定義に積極的であった。特定の条件下での暴力を許容するこの立場は、欧米諸国が推進したテロに関連する行為自体を無条件に規制・処罰する法的アプローチとは大きく異なる。
 - 24) UN Doc., *Statement of Kofi Annan to the 20 January Security Council Ministerial Meeting on Terrorism*, January 20, 2003.
 - 25) 栗栖は、複合規範の形成について、「原作」、「翻案」、「編集」の三段階を想定している。栗栖「人間の安全保障「規範」の形成とグローバル・ガヴァナンス」79-85頁。
 - 26) UN Doc., *Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, A/59/565, December 2, 2004, para. 147-148.
 - 27) 示されたテロ対策の五つの“D”は、“Dissuade,” “Deny,” “Deter,” “Develop,” “Defend.” UN Doc., “Secretary-General Offers Global Strategy for Fighting Terrorism, in Address to Madrid Summit,” SG/SM/9757, March 10, 2005.
 - 28) 栗栖「人間の安全保障「規範」の形成とグローバル・ガヴァナンス」79-85頁。
 - 29) UN Doc., *Report of the Secretary-General, Uniting against Terrorism*, A/60/825, April 27, 2006, para. 20-37.
 - 30) *Ibid.*, para. 20.
 - 31) “Secretary-General Offers Global Strategy for Fighting Terrorism, in Address to Madrid Summit.”
 - 32) UN Doc., *Uniting against Terrorism*, para. 20.
 - 33) UN Doc., A/RES/60/288, Annex I, September 20, 2006.
 - 34) 例外にあたるのが、テロの扇動行為の法的禁止を求める「第一の柱」の第4パラグラフである。加盟国にテロの扇動行為の法的禁止を求める2005年の安保理決議1624の影響を受けたと考えられる。*Ibid.*, para. 4.
 - 35) “President Proposes \$5 Billion Plan to Help Developing Nations,” Remarks by the President on Global Development, Inter-American Development Bank, March 14, 2002.
 - 36) Organisation for Economic Co-operation and Development, *A DAC Reference Document: A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention*, 2003.
 - 37) The Canadian Council for International Co-operation, *The Post-9/11 Agenda and Canadian Foreign Policy: Implications for the Global South?*, May 2005, p. 4.
 - 38) 英国はテロ対策戦略の中の予防にあたる“PREVENT”を2003年に導入し、2005年7月のロンドン同時多発テロ事件後に大幅に拡充した。Chris Graham, “What is the Anti-Terror Prevent Programme and Why is it Controversial?” *The Telegraph*, May 26, 2017, <http://www.telegraph.co.uk/news/0/anti-terror-prevent-programme-controversial/>. 蘭では、2004年の移民の若者による映画監督殺人事件を契機に、2005年前後から複数の

自治体が過激化対策を実施した。国レベルの予防策も 2007 年に始まった。

- 39) UN Doc., S/RES/1624, September 14, 2005.
- 40) Council of the European Union, *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, 14781/1/05, November 24, 2005.
- 41) Global Counterterrorism Forum, *Secretary Clinton's Remarks at the Launch of the Global Counterterrorism Forum*, September 22, 2011.
- 42) Zvika Krieger, "The Politics of Counter-Terrorism, the U.S., and Leaving out Israel," *The Atlantic*, July 30, 2012.
- 43) 「過激化とテロのリクルートのプロセスについて理解を深め、過激主義のアピールを掘り崩す」ことがフォーラムの主要な目的に掲げられている。GCTF, *Secretary Clinton's Remarks*.
- 44) U.S. Department of State, *Press Briefing by Ambassador Daniel Benjamin*, September 22, 2011.
- 45) Ibid.
- 46) Center on Global Counterterrorism Cooperation, *International Process on Global Counter-Terrorism Cooperation*, September 2008, pp. 82-83.
- 47) イランは「テロの拡散を助長する条件への対策」が「国家テロ」の問題を取り上げていないとして、パレスチナ問題を名指ししている。UN Doc., A/60/PV.99, September 8, 2006, pp. 4-11.
- 48) Ibid., pp. 7-8.
- 49) International Counter-Terrorism Focal Points Conference, *Addressing Conditions Conducive to the Spread of Terrorism and Promoting Regional Cooperation*, June 13-14, 2013.
- 50) UN Doc., *Remarks to Security Council Open Debate on Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts*, May 4, 2012.
- 51) Global Counterterrorism Forum, *Fourth Meeting of the Coordinating Committee*, September 26, 2013, pp. 8-9.
- 52) Global Counterterrorism Forum, *Fourth Ministerial Plenary Meeting*, September 27, 2013, p. 3.
- 53) Global Counterterrorism Forum, *Terms of Reference*, September 22, 2011, p. 5.
- 54) GCTF は“FTF”を「テロ行為への従事・請負・計画・準備・実行、もしくはテロ行為の支援、またはそのための訓練を与える・受けるために、居住国もしくは国籍国以外の海外に渡航する個人」と定義している。Global Counterterrorism Forum, *The Hague-Marrakech Memorandum on Good Practices for a More Effective Response to the FTF Phenomenon*, September 23, 2014, p. 1.
- 55) GCTF, *Fourth Meeting of the Coordinating Committee*, p. 9.

- 56) Homeland Security Committee, *Final Report of the Task Force on Combating Terrorist and Foreign Fighter Travel*, September 2015, pp. 11-12.
- 57) UN Doc., S/PV.7272, September 24, 2014, p. 3.
- 58) UN Doc., *Letter Dated 3 September 2014 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations Addressed to the Secretary-General*, S/2014/648, September 3, 2014.
- 59) UN Doc., S/RES/2178, September 24, 2014.
- 60) GCTF, *The Hague-Marrakech Memorandum*.
- 61) Global Counterterrorism Forum, *Sixth Meeting of the Coordinating Committee*, September 22, 2014, p. 1.
- 62) UN Doc., S/PV.7272, p. 3.
- 63) The White House, *Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly*, September 24, 2014.
- 64) The White House, *Fact Sheet: The White House Summit on Countering Violent Extremism*, February 18, 2015.
- 65) UN Doc., *Implementation of Security Council Resolution 2178 (2014) by States Affected by Foreign Terrorist Fighters*, S/2015/338, May 14, 2015, p. 7.
- 66) UN Doc., *Analysis and Recommendations with regard to the Global Threat from Foreign Terrorist Fighters*, S/2015/358, May 19, 2015, para 13-44.
- 67) *Ibid.*, para 46.
- 68) UN Doc., *Statement by the President of the Security Council*, S/PRST/2015/11, May 29, 2015.
- 69) UN Doc., *Secretary-General's Remarks to Security Council Meeting on Threats to International Peace and Security Caused by Terrorist Acts (Foreign Terrorist Fighters)*, May 29, 2015.
- 70) UN Doc., *Secretary-General, at Leader's Summit, Highlights New Plan for Collective Action to Combat Violent Extremism*, SG/SM/17148, September 29, 2015.
- 71) UN Doc., *Plan of Action to Prevent Violent Extremism*, A/70/674, December 24, 2015, para 4-5.
- 72) *Ibid.*, para 6.
- 73) *Ibid.*, para 23-37.
- 74) *Ibid.*, para 48-55.
- 75) *Ibid.*, para 23.
- 76) UN Doc., *UN Secretary-General's Remarks at General Assembly Presentation of the Plan of Action to Prevent Violent Extremism*, January 15, 2016.
- 77) スイス政府代表は、「行動計画は、暴力的過激主義に対しては学際的かつ予防的なアプ

ローチだけが効率的で、正当で、持続可能な行動であることを示した」と評価している。UN Doc., *General Assembly Decides to Take More Time in Considering Secretary-General's Proposed Action Plan for Preventing Violent Extremism*, February 12, 2016.

78) Ibid.

79) UN Doc., A/RES/70/254, March 10, 2016.

80) Geneva Conference on Preventing Violent Extremism, *Joint Co-Chairs Conclusions*, April 7-8, 2016.

81) G7, *G7 Action Plan on Countering Terrorism and Violent Extremism*, May 27, 2016.

82) Geneva Conference on Preventing Violent Extremism, *Opening Address by Federal Councillor Didier Burkhalter*, April 8, 2016.

83) Geneva Conference on Preventing Violent Extremism, *Statement by Justin Siberell, Acting Coordinator for Counterterrorism*, April 7, 2016.

84) UN Doc., A/RES/70/291, July 19, 2016, para. 40.

85) 前者の例としてチリやトルコなど、後者はメキシコなどがあげられる。UN Doc., A/70/PV. 110, July 1, 2016, p. 7, 13, 23.

86) Ibid., p. 12, 14.

87) Acharya, "How Ideas Spread," pp. 246-247.

