

安全保障理事会

配布：一般

2017年4月28日

原文：英語

安全保障理事会議長に宛てられたテロ対策に関する決議 1373 (2001) に従って設立された安全保障理事会委員会委員長からの 2017年4月26日付け書簡

テロ対策に関する決議 1373 (2001) に従って設立された安全保障理事会委員会に代わって、また 2016年5月11日の安全保障理事会の議長声明 (S/PRST/2016/6) に従って、私は、テロリストの物語に対処するための包括的な国際的枠組の提案を含むテロ対策委員会の文書を、更なる審議のため、安保理に提出する榮譽を担っている。

安全保障理事会により要請されたように、提案は、テロ対策委員会事務局とその他の関連する国際連合機関および国際的なまた地域的な機構、とりわけテロ対策履行タスクフォース事務所、並びに関心のある加盟国と緊密に協議して、テロ対策委員会により準備された。

委員会は、本書簡と添付文書が、更なる審議のため安保理の理事国の注意を喚起させられることができそして安保理の文書として発出されるならば、幸いである。

(署名) アムル・アブドゥタティーフ・アブールアター

委員長

テロ対策に関する決議 1373 (2001) に従って
設立された安全保障理事会委員会

添付文書

テロリストの物語に対処する包括的な国際的枠組

1. テロ対策委員会は、三つの主要な要素（国際人権法を含む国際法、および関連する安全保障理事会諸決議の下での義務に従った並びに総会諸決議の促進のための法的措置と法執行措置、官民提携そして物語対策の策定）で構成される S/PRST/2016/6 において呼びかけられたテロリストの物語に対処する包括的な国際的枠組を提案する。

国際法の下での義務に従ったまた国際連合諸決議に適合した法的措置と法執行措置

2. 2005年9月に採択された、安保理決議 1624 (2005) において、安全保障理事会は、テロ行為の扇動を最も強い文言で非難しそして更なるテロ行為を扇動する可能性のあるテロ行為の正当化または賛美（謝罪）の試みを拒絶している。それはまた、全ての国家に対し、必要且つ適切と思われる措置を、テロ行為または行為を犯すという扇動を法により予防するための国際法の下での自らの義務に従って、採用することをそしてそのような行為を防止することを求めている。決議 1624 (2005) において、安保理は、全ての国家に対し、テロ行為を犯すという扇動を予防し、そのような扇動で有罪であると考えられる重大な理由を与えている信頼に足るまた関連する情報があるあらゆる人に対して安全な避難場所を拒否し、そしてそのような扇動を犯している者を自国領域への入国を予防する目的で、強化された国境の安全および審査措置を通したものを含む、国際的な協力を強化することをまた求めている。安保理は、全ての国家に対し、国際法の下での自らの義務に従って、異なる宗教や文化を無差別に標的とすることを予防しまたテロリストとその支持者による教育、文化および宗教機関の破壊を予防することを、更に求めている。そのグローバル・テロ対策戦略（決議 60/288）において、総会は、「必要且つ適切と思われる措置を、テロ行為または行為を犯すという扇動を法により予防するための国際法の下での自らの各々の義務に従って、採用しそしてそのような行為を予防するため活動し続ける」ことを決意した。

3. 国際連合諸決議およびテロリズムの行為を犯すという扇動を禁止しまた予防する国際法の下での加盟国の義務に適合して講じられた法的および法執行の措置は、テロリストの物語に対処する包括的な国際的枠組の中核的部分である。決議 1624 (2005) を実施する国家の取組に関する加盟国

との対話に従事する安保理からの職務権限に基づいて、テロ対策委員会は、国家による決議 1624 (2005) の実施を支援することにまた良い実践を特定することに、約 12 年間従事してきている。2016 年 1 月に、同委員会は、加盟国による安全保障理事会決議 1624 (2005) の実施のその第二回世界的調査 (S/2016/50) を発表した。同文書において、同委員会は、テロリズムの行為を犯すという扇動の脅威は、情報通信技術 (ICT) を通して伝えられた通信における、並びに教育や宗教の機関などの伝統的な場所における、増加が主因で、世界的に著しく増加した。同委員会もまた、「扇動が、依然として世界中の多くの国家において執拗な脅威のままであると同時に、加盟国もまたその脅威に対する自らの対応を強化しまた多様化している」と結論した。

4. テロ行為を犯すという扇動に対処しまた予防するために講じられたあらゆる行動において、本質的に犯罪の可能性のある通信と、道徳的にとても不快としても、そのレベルに達しないその他をはっきりと区別することが重要である、ことが想起されるべきである。安保理決議 1624 (2005) において、安全保障理事会は、国家は、決議を実施するために講じられたあらゆる措置は、国際法、とりわけ国際人権法、難民法および人道法の下での自らのあらゆる義務を遵守することを確実にしなければならないことを強調している。決議の前文において、安保理は、「そのあらゆる制限は、法律によって定められそして市民的及び政治的権利に関する国際規約の第 19 条 3 項に定められた理由を必要とするものに限る」ことをくり返し表明しつつ、世界人権宣言と同国際規約に反映された表現の自由に対する権利を想起している。法執行アプローチは、犯罪の扇動の事例において疑いもなく適切であるが、違法な通信と合法的な通信の間の線を識別することは困難である。国際連合薬物犯罪事務所 (UNODC) が述べたように、「言論の自由と表現の自由を保護すると同時に、暴力の脅威から自由になるためにあらゆる人の権利を守る (同規約の) 第 19 条と第 20 条両方を同時に実施することは、法定の政策と言葉の注意深い選択を必要とする」¹。テロリズムを予防することと対処することの文脈において、効果的なテロ対策措置と人権の保護は、相反している目標ではなく、補完的で相互に補強し合っている。

5. 安保理決議 1373 (2001) において、安全保障理事会は、国家に対し、国際法および国内法に従って業務情報の交換を強めそして加速することをまた求めそして国家に対し、テロ行為に資金提供し、計画し、助長しまたは犯すものに対して安全な避難場所を拒否するための措置を講じること

¹ 国際連合薬物犯罪事務所、テロ予防課、「テロ行為の予防：国際連合テロ対策文書の実施における法の支配基準を統合している刑事司法戦略」技術援助ワーキング・ペーパー (2006 年、ニューヨーク)。

を要求している。これに関連した更なる取組が必要であることは明らかである。INTERPOL は、これらの取組において重要な役割を果たすことができる。INTERPOL は、そのオープン・ソースな情報収集能力を強化してきておりまた犯罪捜査を支援するため加盟国の法執行機関に対しメディア・コンテンツ通告を発行している。さらに、その能力構築取組の一部として、INTERPOL は、捜査を強化するため電子的証拠の利用において法執行官を教育するため加盟国と活動している。加盟国は、INTERPOL により提供された資源、並びに UNODC テロ予防課などの技術提供者を通して利用可能な技術支援により持続的に頼るべきである。地域的機構もまた、行う重要な貢献を有している。例えば、テロ防止に関する欧州評議会条約は、テロ行為を犯す「公然とした挑発」に関するものを含む、予防と国際協力に関する規定を含んでいる。

6. 決議 1624 (2005) に加えて、テロリストの物語に対抗することに関連する加盟国に法執行義務を課しているその他の安全保障理事会諸決議がある。安保理決議 1373 (2001) は、テロリスト集団の構成員の勧誘を抑圧することを国家に義務づけ、そしてそれは国家に対し、「テロ行為の資金調達、計画立案、準備または実行に若しくはテロ行為の支援に参加したいかなる人も、訴追されることを確実にする」ことを更に要求している。物語が、勧誘または決議 1373 (2001) に列挙されたその他の行為のレベルまで上昇した場合には、安全保障理事会は、適切な法的なまた法執行の行動が講じられるべきことを明らかにしてきている。

7. テロリストの物語に対抗するための包括的な国際的枠組は、このようにして、1373 (2001) と 1624 (2005) の諸決議を含む、関連する安全保障理事会諸決議の法と法執行の両面の効果的な実施を促進するための安全保障理事会およびそのテロ対策委員会の現行の活動を含んでいる。総会のグローバル・テロ対策戦略とその後の総会諸決議は、この点についてまた関連している。安保理は、枠組の一部として、国際法の下での国家の義務に適合して、テロリストの物語に対抗する執行行動に関連した戦略の側面の実施を促進するため、テロ対策履行タスクフォース事務所やその他と協議して講じられた、委員会と委員会事務局による強化された取組を提案することを望む可能性がある。

官民提携

8. 安全保障理事会は、テロリズムの行為を犯すという扇動に対抗する取組における官民提携の重

要性に長い間留意してきている。安保理決議 1624 (2005) において、安保理は、なかでも、実業界が、テロリズムの扇動に資するのではない環境を助長することにおいて果たす役割を有していることを強調した。安保理決議 2129 (2013) において、安保理は、テロリズムと ICT、とりわけインターネットとの関連に留意し、そしてテロ対策委員会事務局に対し、民間部門を含む、全ての利害関係者と協議してこの問題に対処し続けることを指示した。人権と基本的自由を尊重すると同時に、テロ目的のための ICT の活用を予防することに関して、2016 年 11 月 30 日と 12 月 1 日に国際連合本部で開催された、その特別会合において、同委員会は、民間企業が、オンラインでテロリストの物語に対抗することに関して果たすことができる役割を審議した。その他の要因に加えて、暴力行為を犯す脆弱な個人の過激化におけるインターネットの役割は、更なる研究を必要としている。それにもかかわらず、イラクおよびレバントのイスラム国 (ISIL) およびその他のテロリスト団体が、幾つかあるプラットフォームの中で特に、彼らの活動を助長するますます極めて複雑に方法において ICT を使っていることが、良く知られている。ICT のプラットフォームを維持している企業は、そのような濫用を防止することにおいて重要な役割を果たすことを続けることができるという幅広い合意がまたある。

9. 外国人テロ戦闘員の流れを阻止することに関するその特別会合に続いて、2015 年 7 月にマドリッドで開催された、同委員会により採択された、マドリッド指導原則 (S/2015/393、添付文書 II 参照) は、以下の規定を含んでいる。

国家、地域機構、民間部門および市民社会は、情報活動のために、それを活用しつつまた適当と認められる場合に、関連する法執行機関にそれを言及しつつ、インターネットやその他の通信技術を通して伝えられたテロリストの内容を監視しまた研究するための改善された方法を策定しまたテロ行為を犯すという扇動に対抗する目的で、効果的な提携を確立すべきである。

10. テロリストの物語に対抗することにおける民間部門の支援を奨励する加盟国による呼びかけやオンラインの宣伝は、破壊的なそして予防的な措置の両方に、並びに通信対策キャンペーンに焦点を絞ってきている。幾つかの国では、制度が、そのような内容の遮断、選別あるいは削除によるものを含めて、オンラインのテロリストの内容への利用しやすさを削減するため、公的部門と民間部門の関係者をまとめることを導入されてきている。これらの準備が実施されているやり方は、国の内容に依存している。幾つかの諸国において、関連する当局は、オンラインのテロリストの内容を

特定しそしてそのプラットフォームの濫用の可能性を会社に知らせている。幾つかの諸国において、国の当局は、そうすることが、自国の憲法に具体化されているものを含めて、適用可能な人権義務の違反を構成するかもしれないということに基づいて、内容の削除を要求することはできない。

11. ソーシャル・メディアの会社は、一般的に、違反した場合に、特定の内容を取り下げのための根拠を提供する、利用規約を有している。多くの主導的企業は、テロリストの目的のための自らの製品とサービスの利用を予防するため自発的措置を主体的に導入している。これらの措置は、内容管理の観点から大部分は取りかかられまた、幾つかある措置の中で特に、テロリストの内容を禁止する利用規約と共同体の基準を修正することに関与している。多くの ICT 企業もまた、利用者に対し、自らの利用規約に違反する内容に印をつけることを、許している。

12. テロ対策委員会とスイスを本拠地とする非政府組織 ICT4 ピースは、自らの製品とサービスのテロリストの濫用に対するその対応において、民間部門による自発的な自主規制の発現しつつある規範を特定することまたこの分野における官民イニシアティブを強調することを目的とした事業を、2016 年に始めた。事業の下で、異なる利害関係者との最初の一連の協議は、ヨーロッパ、北アメリカおよびアジアで、2016 年の期間中に催された。幾つかの民間部門団体は、自らのプラットフォームを使いつつ、市民社会と協力して、物語対策の策定を支援することに興味を示していた。情報通信技術会社は、暴力的な過激主義とテロリストの宣伝にオンラインで対抗するため、青年、女性、家族および宗教的な、文化的なまた教育的な指導者を含む、脆弱な個人に最も親しい者に権限を与えるための数多くの革新的な計画やキャンペーンを始めた

13. 地域的なレベルで、2015 年 12 月に設立された、欧州連合インターネット・フォーラムは、人権を尊重すると同時に、オンラインのテロリストの宣伝に取り組むための方法を調査するため、加盟国、民間部門および市民社会組織を呼び集めている。2016 年 12 月に開催された、第二回欧州連合インターネット・フォーラムにおいて、市民社会エンパワーメント計画が、民間部門と提携して、オンラインの効果的な物語対策を策定するための市民社会の取組を支援するために始められた。グローバル・ネットワーク・イニシアティブは、自らのプラットフォームからテロリストの内容を取り除くという政府の要請に対応することにおいて ICT 企業が直面している課題に対処することを目的として、ICT 産業界との対話を維持してきている。同イニシアティブは、暴力的な過激主義者またはオンラインのテロリストの内容についての報告書に対応すると同時に、表現の自由とプライ

バシーの権利を促進することと保護することに関する政府と民間企業のための勧告と共に 2016 年 11 月に新しい政策概要を発出した。

14. 官民提携を促進することにおける、国際連合および加盟国を含むその他の活動は、テロリストの物語に対抗する包括的な国際的枠組の中心的要素と考えられるべきである。安保理は、テロ対策事務局－ICT4 ピース事業などの活動を通じたものを含めて、この分野におけるその取組を強化することを委員会に指示することを望む可能性がある。

物語対策

15. テロリズムに資する時テロリズムと暴力的な過激主義の脅威に対する包括的な対処方法の一部としての物語対策キャンペーンの役割における関心が、世界中に非常に大きく増加した。安保理決議 1624 (2005) において、安全保障理事会は、法的措置を求める呼びかけに加えて、国家に対し、「文明間の対話と幅広い理解を強化する国際的な取組を続ける」こと、そして「必要且つ適切な場合また国際法の下での自らの義務に従って、過激主義と不寛容により動機付けられたテロ行為の扇動に対抗するためあらゆる措置を講じる」ことを求めている。外国人テロ戦闘員により与えられた脅威に関する安保理決議 2178 (2014) において、安全保障理事会は、「テロ行為を扇動できる暴力的な過激主義者の物語に対抗する戦略を策定することにおいて、関連する現地の共同体および非政府関係者と関与すること」を国家に奨励している。同じ決議において、安保理は、教育がテロリストの物語に対抗することにおいて果たすことができる役割をまた強調している。

16. 加盟国およびその他は、テロリストが、自らの主張への新しい支持の勧誘を試みるため多くの異なる戦術を用いることを認めてきている。多くの注意が、テロリストによる ICT の濫用に払われてきており、そして電子媒体は、費用のかからない、簡単に隠したそして効率が高い多くの対象者とのコミュニケーション手段として大きな魅力があることは疑いがない。まだ ICT は、勧誘するためにテロリストにより使われたたった一つの方法でなかった。事実、多くの諸国において、住民の大部分は、ICT への利用権を持っていない。先進国と途上国の両方で、学術調査は、勧誘と暴力への過激化は、現地の共同体における直接接触、頻繁に親類や友達との交流を通してしばしば生じていることを示している。多くの諸国において、テロリストと彼らの支持者は、教育、文化および宗教機関を倒すことに成功してきている。テロリストは、女性と女子を含む、脆弱な人々を勧誘する

のを試みるためにこれらのまたその他の場において、目的に合わせたアプローチを使っている。彼らは、暴力に対して独身の個人を急進化するための活動において相当な時間と資源をしばしば費やしている。刑務所は、テロリストの同調者が、勧誘しそして暴力に対して急進化するために物語を使うもう一つの場である。テロリストの物語の効果的な対策は、それ故、現地の共同体、学校、刑務所や至るところにおいて、オンラインと現場の両方での数多くの戦線における国際社会による戦略的思考を要求している。取組は、近年における、オンラインとオフラインの両方での、テロリストの物語により達成された規模に匹敵するように、なお、合わせて調整されなければならない。

17. 物語対策キャンペーンは、テロリズムとテロリズムに資するときの暴力的過激主義を導く可能性のある要因に対処することを目的とする国家の扇動対策と共通の脆弱性そして戦略の暴露の幅広い範疇の範囲内に、概念上はある。それは、ある脆弱な人々がテロリスト集団に加わることを考えることに導く動機と、ある程度、疎外感、差別、経済的機会の欠如および未解決の紛争についての怒りなどの問題に、対処することにより取り組む。効果的にテロリストの物語に対処するため、国家およびその他は、テロリストの非人間性を強調し、彼らの主張における欠点を示しそして代替的な見解を提案するため、「アイデアの売買市場」により十分に従事しなければならないということが、今や広く合意されている。多くの専門家は、物語対策に加えて、不平の種に対処する非暴力の方法を提案することによるものを含めて、より総体的な世界観を促進する積極的なまたは代替的な物語を策定することが必要であるということをも信じている。

18. 効果的な物語対策を策定することは、挑戦的であることを疑う余地はない。テロリストの物語は、複雑でありまた異なる形態になる。それは、例えば、噂されたテロ行為に対する宗教上の正当性の使用、栄誉だと思われていた戦場での生涯、社会的な不公平、人権侵害または虐待および差別の経験に基づく行動の呼びかけ、同じ考えをもった共同体により提案された同一性の意識、そして ISIL の場合、いわゆるカリフの地位に基づく原則を含む、広範囲にわたる主題を網羅している。例えば、寛容と非暴力のような論点についての宗教的権威による学術的な反証の提出、戦闘地区における生涯についての否定する証拠（元テロリストの証言を含む）、犠牲者やその家族についてのテロリズムの影響の個人的な話、そしてテロ集団により犯された人権侵害の規模と激しさに関する情報を含む、多くの異なった対処方法が、これらの物語に対処するために講じられ得る。多くのものが、国の状況を含む、物語が伝えられた状況に依存している。多くのものが、目標となった個人の心理学的特性にまた依存している。従って、多くの対象者を目的とした物語は、共同体の指導者、

精神衛生の専門家やその他の者の活動を通したものを含む、一対一の施策により補完されることが、しばしば必要である。目標となった対象者における批判的思考のレベルは、テロリストの物語の影響に大きく影響できるもう一つの要因である。

19. 多くの国家および現場での専門家は、一つには、しばしば重層的でまた複雑である物語の一つの面だけ対象としているという理由で、テロリストの物語に対処することだけに注意を絞ら込むことは、成功しそうにないと信じている。特に、テロリストが本当の不平の種を利用することを捜している時、議論されている、代替的なまたは積極的な物語を提案することもまた、このように必要である。効果的な物語は、無力感や疎外感の純粋な感覚を考慮しなければならずまた信頼に足る代替案を、特に人生の意義を探し求めている脆弱な若者に対して、提供しなければならない。安保理決議 2178 (2014) において、安全保障理事会は、「テロリズムへの先鋭化の危険を減らすために影響を受けた個人と現地の共同体による紛争予防と解決のための非暴力の代替手段を策定する」加盟国の取組と「外国人テロ戦闘員により信奉された暴力的な物語に対する平和的な代替案を促進する取組」の重要性を強調した。テロリズムの行為は、犯罪であり正当化できないとは言え、物語対策は、変化の非暴力手段を提案することにより根本的な駆り立てるものになお対処しなければならない。

20. テロリストの物語に対処することは、多くの異なる関係者と関与することの課題をまた示している。多くの国家は、国家自身が、この分野において先頭に立たなければならないこと、そして、さらに物語対策の取組は、加盟国の主権を含む、国際連合憲章の諸原則を尊重しなければならないことを強調している。しかしながら、成功する物語対策キャンペーンは、宗教や共同体の指導者、青年、女性、テロリズムの被害者、市民社会組織、民間部門団体およびメディアを含む、異なる利害関係者との関与を必要としていることもまた広く自覚させられている。活動のこの努力を必要とする分野において、戦略的提携を構築し、経験と良い慣行を国際的に共有しそして効果的な対応を巧みに作り上げることに力学をもち続けることが必要である。テロ対策の分野における活動の高い感受性を考えれば、関与することになった全ての者の安全と防護を確実にするためのそして市民社会組織の独立を保存するための措置を講じることもまた必要である。最も多くの状況において、テロ対策として共同体の関係者の活動にレッテルを貼って決めつけることを避けることが特に重要である。

21. 自らに従って行動している政府は、増加している効果的な物語対策キャンペーンに、十分に適応させていないと、多くの国家と独立した専門家は、信じている。その代わり、政府にとって最も有益な役割は、「種をまくこと」だがメッセージングの努力を支持することではなく、資金の源を特定することに役立つことである、世話人としてしばしば行動することである。脆弱な若者は、公式な声明より同僚や模範となる人物の見解により納得させられる傾向が強い。それ故、幅広い連合が、テロリストの物語に効果的に対処するために必要であるが、そのような連合のために団結すること、異なる関係者の中に信頼と共通目的の感覚を築くことが必要である。

22. テロリストの物語に対処するための包括的な国際的枠組は、それ故、この分野において行う貢献を伴った全ての関係者による効果的な物語対策の継続した策定を含むべきである。