

自衛隊の対テロ戦（テロ対策）の現状と課題（概要）

樋口 譲次

1 テロリズム（テロ）の定義

アメリカ陸軍の研究（1988年）によれば、これまで、テロリズム（テロ）には100以上の定義付けが行われており、「普遍的に認められたテロリズムの定義はない」とされている。

その前提の上で、一般的に、テロとは、一般大衆（audience）に影響を与えることを意図し、準国家的集団（subnational group）又は秘密の代理人による、非戦闘員を標的とし、事前に計画された政治的な動機を持つ暴力をいい、通常、国内刑法上の犯罪（不法行為）に該当する。

国際テロとは、一カ国以上の市民及び領土を巻き込んだテロをいう。

テロリスト集団とは、国際テロを実行する、又は国際テロを実行する下位集団を持つ、すべての集団を意味する。

国際テロについては、「航空機不法奪取防止条約」など13の国際テロ防止諸条約がある。

それに従うと、国際法上のテロは、①航空機内の犯罪、②航空機ハイジャック、③民間航空機の安全に対する不法行為、④国家代表等に対する犯罪行為、⑤国際テロリズムで人質をとる行為、⑥国際輸送中の核物質等の窃盗、⑦空港における不法な暴力行為、⑧海洋航行の安全に対する不法行為、⑨大陸棚プラットフォームの安全に対する不法行為、⑩可塑性爆薬の製造と移動行為、⑪爆発物等を公共の場所に設置する行為、⑫国際テロリストに対する資金提供、および⑬放射性物質や核爆発装置を所持し使用する行為であると具体的に定義されている。

国際法上のテロの容疑者が自国に滞在する締約国は、犯人を処罰する国内法上の手続きをとる義務があり、犯行行為国から容疑者の引き渡し要請があった場合にはこれを引き渡す義務がある。日本は、これら13の国際テロ防止諸条約の全てについて締結を完了している。（以上、「国際法上のテロ」の部分は、高井晉著『国連と安全保障の国際法』から引用）

2001年9月11日に同時多発テロの攻撃を受けた米国政府は、テロを「国際テロリズム（international terrorism）」と「国内テロリズム（domestic terrorism）」に区分し、参考資料（文末）のように定義している。

日本の公安調査庁は、『国際テロリズム要覧』（1998年刊）の中で、「テロリズムとは、国家の秘密工作員又は国内外の結社、グループが、その政治目的の遂行上、当事者

はもとより当事者以外の周囲の人間に対してもその影響力を及ぼすべく、非戦闘員またはこれに準ずる目標に対して計画的に行われる不法な暴力の行使をいう」と定義している。

なお、「テロ」と「ゲリラ・コマンド攻撃」とは、往々にして混同して使用される場合があるが、両概念は明らかに区分される。

防衛白書では、「ゲリラ・コマンド攻撃」について、その態様を「①不正規軍の要員であるゲリラによる施設などの破壊や人員に対する襲撃などや、②正規軍である特殊部隊（コマンド）による破壊工作、要人暗殺、作戦中枢への強襲など」と説明している。

また、「ゲリラ・コマンド攻撃」については、「ゲリラや特殊部隊による攻撃ともいう」と述べている。

しかしながら、「テロ」と「ゲリラ・コマンド攻撃」との判別は、実際の現場においては非常に難しい。そのため、自衛隊法（第78条第1項）では、「内閣総理大臣は、間接侵略その他の緊急事態に際して、一般の警察力をもっては、治安を維持することができないと認められる場合には、治安出動を命ずることができる」と定めているが、これらの命令を発するに当たって、そのような事態が、ゲリラ、特殊部隊又は武装工作員のいずれによって生じられたかを判別することは必要とされていない。（国会答弁における政府解釈）

この際、ゲリラ、特殊部隊又は武装工作員がわが国の権力内に陥った場合、ゲリラ及び特殊部隊は、戦時国際法の「紛争当事国の軍隊の構成員及びその軍隊の一部をなす民兵隊又は義勇隊の構成員」の要件に該当するので、捕虜として、一方、武装工作員は国内刑法上の犯罪者として、それぞれ取り扱いを受けることになる。

2 自衛隊の対テロ戦（テロ対策）の現状

（1）対テロ戦（テロ対策）専門部隊等

ア 陸上自衛隊

千葉県船橋市の習志野駐屯地に、中央即応集団隷下の「特殊作戦群」が駐屯しており、現時点では、対テロ及び対ゲリラ作戦を主要任務とする陸上自衛隊初、かつ唯一の特殊部隊といわれている。しかし、その性質上、任務や訓練の内容、保有する装備などは創設時から一切公表されていない。

将来的には、アメリカ陸軍特殊部隊（グリーンベレー、デルタフォース等）と同様、他国における特殊偵察や直接行動、情報戦などの多様な任務を遂行することができる世界水準の特殊部隊を目指しているといわれる。

創隊は、平成16（2004）年3月27日で、1等陸佐を指揮官とする総勢約300名の諸職種混成部隊であり、全国からその任務遂行に優れた精鋭が厳しい資格審査を経て、採用されていると伝えられている。

なお、陸上自衛は、東富士演習場に対テロ及び対ゲリラ作戦の訓練ができる常設の「市街地訓練場」を保有している。また、その他の既設の施設を活用し、あるいは演習場に仮設の施設を作って同種訓練を行っている模様である。

イ 海上自衛隊

平成11（1999）年の能登半島沖不審船事件の教訓を基に、平成13（2001）年、全自衛隊で初めての特殊部隊として1等海佐を指揮官とする総勢約70名規模の「特別警備隊」が創設された。自衛艦隊の直轄部隊で、本部は広島県江田島市の江田島基地内に置かれている。

防衛省による公式発表・資料、および各種報道等によると、「特別警備隊」は、海上警備行動発令下に不審船の立ち入り検査を行う場合、予想される抵抗を抑止し、その不審船の武装解除などを行うための専門部隊として新編されたものであり、いわゆる対テロ及び対ゲリラ作戦を遂行できる部隊と考えられている。

不審船対処時には、停船後、無力化・武装解除を担当し、その後、護衛艦毎に編成されている立入検査隊による立入検査が行われる手順になっている模様である。

海外の同種の海軍系特殊部隊（Navy SEALsのDEVGRU（デブグルー、SEALsから派生した対テロリスト特殊部隊）に代表される海軍コマンド）同様、海岸・沿岸地域の偵察や陸上における人質救出作戦等の多様な任務も部隊に付与されているとの推測もある。

射撃能力、運動能力、水泳能力に優れていること等を要件として、水中処分隊の爆発物処理員（EOD）、警務官（警務隊員）、航空機搭乗員（操縦士、降下救助員など）・整備員など様々な職種から精鋭が選抜されている模様である。

ウ その他の部隊

対テロ戦（テロ対策）専門部隊ではないが、対テロ戦（テロ対策）に適任の部隊としては、陸上自衛隊の第1空挺団、中央即応連隊、西部方面普通科連隊、冬季戦技教育隊（寒冷地における特殊作戦能力を有する部隊）、富士教導団などのレンジャー部隊、そして航空自衛隊の基地警備教導隊などが挙げられる。

このほか、自衛隊では、2001（平成13）年9月11日の米国同時多発テロ発生以来、対テロ及び対ゲリラ作戦の重要性が再認識され、全国の一般部隊においても、例えば陸上自衛隊では師団レベルの部隊まで、必要な訓練を開始し、年々充実強化されている模様であり、警察機関との共同訓練も行っている。

(2) 対テロ戦（テロ対策）のための態勢（法的根拠など）

ア 対国際テロ戦（テロ対策）

わが国は、国際テロ対策強化の取り組みの一つとして、平成13（2001）年12月以降、旧テロ対策特措法（同法の失効後は旧補給支援特措法）に基づき、海上自衛隊はインド洋において、途中の中断を挟みながらも、約8年間にわたって米

国、英国、フランス、ドイツなどのほか、イスラム教国であるパキスタンなど、テロ対策に取り組む諸外国の艦船に対し、洋上における補給活動を行った。

なお、日本政府は、旧補給支援特措法の期限である平成22（2010）年1月15日をもって補給支援活動を終了し、アフガニスタンに対しては財政支援による民政の安定を中心として引き続きテロ対策に取り組んでいる。

イ 対国内テロ戦（テロ対策）

（ア）不審船・武装工作員などへの対応

○ 不審船への対応

不審船に対しては、海上保安庁では対処することが不可能又は著しく困難と認められる場合には、機を失することなく海上警備行動を下令し、自衛隊が海上保安庁と連携して対処する。

このため、わが国の内水又は領海において無害航行でない航行を現に行っているなどの一定の要件の下に、その船舶を停止させるために他の手段がないと信ずるに足りる相当な理由があれば、事態に応じ合理的に必要と判断される限度において、武器使用ができるように自衛隊法を改正した。

海上自衛隊は、①新型ミサイル艇の速力向上、②「特別警備隊」の新編、③護衛艦などへの機関銃の装備、④強制停船措置装備（平頭弾※）の装備、⑤艦艇要員充足率の向上などの事業を実施した。

※ 平頭弾とは、護衛艦搭載の76mm砲から発射する無炸薬の砲弾。砲弾の先端部を平坦にして、跳弾の防止が図られている。

○ 武装工作員などへの対応

武装工作員などによる不法行為に対しては、自衛隊施設の警備強化を行うとともに、一般の警察力をもっては治安を維持できないと認められる場合には、警察の輸送支援、各種資器材の提供に加え、治安出動により警察機関と協力し、武装工作員などの鎮圧、防護対象の警備などを行う。

このため、自衛隊法を改正し、治安出動前から必要な情報収集が行えるようにするとともに、従来の武器使用のケース、すなわち①職務上警護する人、施設又は物件に対する暴行又は侵害を排除する場合、②多衆集合して行う暴行又は脅迫を鎮圧又は防止する場合に加え、③小銃、機関銃（機関けん銃を含む）、砲、化学兵器、生物兵器などの武器を所持し、又は所持していると疑うに足りる相当の理由のある者による暴行又は脅迫を鎮圧又は防止する場合は追加された。

武装工作員などによる活動が、外部からの組織的・計画的な武力行使と認められる場合（ゲリラや特殊部隊による攻撃）には防衛出動により対処する。

（イ）同時多発テロを踏まえた対処体制の整備

○ 警護出動

平成13（2001）年9月に米国で発生した同時多発テロのような大規模なテロに対する備えに万全を期すため、同年、自衛隊法を改正し、国内の自衛隊施設や在日米軍施設及び区域の警護のため、自衛隊の部隊などの出動を可能とするとともに、通常から自衛隊施設を警護するための武器使用を可能とした。

○ 通常時における自衛隊の施設警護のための武器の使用

国内の自衛隊施設であって、自衛隊の武器、弾薬、火薬、船舶、航空機、車両、有線電気通信施設、無線設備若しくは液体燃料を保管し、収容し若しくは整備するための施設設備、営舎又は港湾若しくは飛行場にかかわる施設設備が所在するものを自衛官が職務上警護する際の武器使用権限が新たに規定された。

(ウ) 核・生物・化学兵器への対応

わが国で、いわゆる核・生物・化学（NBC）テロが発生し、これが外部からの武力攻撃に該当する場合、防衛出動によりわが国を防衛するために必要な対処や被災者の救援などを行う。

また、NBCテロが発生し、一般の警察力で治安を維持することができない場合、治安出動により関係機関と連携してテロを行う者の鎮圧や被災者の救援を行う。

さらに、防衛出動や治安出動によらない場合であっても、NBCテロによる被災者の救助、被害の拡大防止などの観点から、災害派遣により、陸上自衛隊の化学防護部隊、衛生部隊を中心に被害状況などに関する情報収集、除染活動、傷病者などの搬送、医療活動などについて関係機関を支援する。

ウ 他省庁との連携強化

不審船には、警察機関である海上保安庁が第一義的に対処するが、同庁では対処することが不可能又は著しく困難と認められる場合には、自衛隊が同庁と連携して対処する。

このため、防衛省は、海上保安庁との間で「不審船に係る共同対処マニュアル」を策定し、不審船が発見された場合の初動対処、海上警備行動の発令前後における役割分担などについて規定した。

武装工作員などによる不法行為には、警察機関が第一義的に対処するが、一般の警察力をもっては治安を維持できないと認められる場合には、自衛隊は警察機関と協力し、警察機関の支援後援となるとともに、武装工作員などの鎮圧、防護対象の警備を行う。

このため、治安出動の際における自衛隊と警察との連携要領についての基本協定（昭和29年締結）を改正し、暴動鎮圧を前提とした従来協定を、武装工作員などによる不法行為にも対処できるようにした。

また、陸上自衛隊の師団などと全国の都道府県警察との間で、治安出動に関する現地協定を締結した。

自衛隊は、上記協定などにに基づき、現地レベルで警察機関との共同訓練を実施している。

3 わが国（自衛隊）の対テロ戦（テロ対策）の主要な課題

わが国は、例えば、国際テロに対する協力を求められた場合、テロ対策特措法や補給支援特措法のように、その都度、特別措置法を制定して対応している。

しかし、国際的な要求に対して、タイムリーに、効果的で、広範な対応ができていくかについては、国内外から様々な批判がある。

したがって、武力の行使（武器の使用）の問題を早急に解決し、国際テロへの対応を含めた国際平和協力活動についての包括法を制定して、国際情勢に応じ、政府の判断と責任においてタイムリーに、効果的で、広範な対応ができるよう、また、より積極的に参画できるような体制を整備することが必要であろう。

海外において、日本大使館の襲撃、ナショナル・フラッグの航空機へのハイジャック、日本企業や日本人旅行者を人質にとったテロなど国際法上のテロが生起し、テロ専門部隊の派遣の必要が生じた場合、わが国ではその法的根拠が求められる。

しかし、現在、わが国にはそのような事態にテロ専門部隊を派遣する法的根拠がなく、又法的根拠ができたとしても、それに基づいて迅速に政治決断がなされるかどうかは大きな疑問である。

国内では、テロなどの不法行為に対しては警察機関が第一義的に対処することとされており、防衛庁は省庁間協力を根拠として警察庁とは基本協定や現地協定を締結し、海上保安庁とは「不審船に係る共同対処マニュアル」を策定し、連携を強化して警察機関を支援することになっている。

しかし、今日の国際テロの脅威に対しては国を挙げた対処が必要であり、「9・11」後、米国が創設した「国土安全保障省」のような、各省庁横断的で、総合一体的な対策・対処を可能とする組織・体制の整備が必要であるとの意見がある。

また、不法な領域侵犯に平時から自衛隊が対処できる「領域警備法」の制定が必要であるとの議論もなされている。

自衛隊の対テロ戦（テロ対策）は、前述のように、一応の能力・態勢を保持していると考えられるが、以下の点に対する理解がさらに必要である。

平成12（1996）年、北朝鮮武装工作員が、座礁した潜水艦から韓国に潜入する事案（江陵事案）が発生した。この際、潜入したのはわずか26名の工作員に過ぎなかったが、韓国軍はその掃討（搜索・撃破）だけで最大6万人を50日間にわたって投入した。6万人は、陸上自衛隊の全勢力の約60%に相当する。

万一、わが国に対して、このようなテロあるいはゲリラ・コマンド攻撃がなされた場合には、政経中枢、原子力発電所・変電所、軍事施設などの重要施設の防護に約12万人、潜入テロ集団（例えば、アルカイードやタリバンのような）若しくはゲリラ・コマ

ンド部隊の掃討（搜索・撃破）に約7万人、沿岸部の監視および後方支援などに約7万人、総計すると約25万人の自衛官が必要であると試算されている。

明らかに自衛隊の現有能力・態勢を超えているが、有事においては、このような事態が第一線の武力攻撃に先行し、あるいは同時並行的に、主として後方地域において発生する。

この際、自衛隊は、その主たる任務である第一線地域における武力攻撃の排除に常備（現役）を主体とした自衛隊の全力を投入しなければならない。一方、住民の避難や避難住民の救護など国民保護における自衛隊の役割は、主として予備自衛官が担うことになるが、その勢力は極めて僅少であり、後方地域の警備、国民保護などに差し向けるべき自衛隊の戦力は、現状ではほぼ皆無に等しい。

そのため、常備（現役）自衛官の増強、予備自衛官制度の一層の拡充、そして民間防衛（国民保護）体制の確立が不可欠の要件となっている。

米国政府によるテロの定義

(1) 「国際テロリズム (international terrorism)」とは、次の活動をいう。

ア 暴力行為若しくは人命に危険を及ぼす行為であって、合衆国若しくは州の刑法の違反となり、又は合衆国若しくは州の裁判管轄地内で行われたときは犯罪行為となるものに関わる活動

イ 次のいずれかを意図することが明らかに認められる活動

- ① 民間人を脅迫し、又は威圧すること
- ② 脅迫又は威圧により政府の政策に影響を与えること
- ③ 大量破壊、暗殺又は略取誘拐により政府の行動に影響を与えること、かつ、

ウ 実行の手段、脅迫若しくは威圧の対象とされていることが明白に認められる者、又はその実行犯が活動し、若しくは潜伏先を探し求めている場所の観点から、主として合衆国の領域的管轄権の外で、又は国境を超えて生起する活動(中略)

(2) 「国内テロリズム (domestic terrorism)」とは、次の活動をいう。

ア 人命に危険を及ぼす行為であって、合衆国又は州の刑法の違反となるものに関わる行為

イ 次のいずれかのことを意図することが明らかに認められる活動

- ① 民間人を脅迫し、又は威圧すること
- ② 脅迫又は威圧により政府の政策に影響を与えること
- ③ 大量破壊、暗殺又は略取誘拐により政府の行動に影響を与えること
- ④ 主に合衆国の領域的裁判管轄権の内で行われる活動

以上から、米国政府による定義を簡潔に表現すると、テロとは、「民間人を脅迫又は威圧して政府の行動等へ影響を与えることである」といえよう。