

テロに対する法・政治的対処の有効性

高橋 丈雄*

1 はじめに

戦争だけが、我々の平和と安全を脅かすかと問われればそうではない。大規模な自然災害や大規模テロでも、戦争に劣らないほどの被害を引き起こす。その意味では、我々は、今そこにある危機と隣り合わせだと言える。しかし、戦争、自然災害、テロという事態を「危機」としてひとくくりにして、同様に取り扱えるだろうか。実際にイタリアや大韓民国のように、戦乱や自然災害を含む包括的な「非常事態」を想定して、その対処を憲法¹⁾で定めている国もある。しかし、戦争、大規模テロ、自然現象に起因する災害のように同じ社会現象であっても、原因も性格もまったく異なる事態を一緒にして「非常事態」としてよいのであろうか。

法的対処のあり方として、自然災害のような事態は、あらかじめ想定して対処を定めておく。「災害対処基本法」(昭和36年法律第223号)や「大規模地震対策特別措置法」(昭和53年法律第73号)などが、この法的対処の例である。しかし、この場合、災害の規模が法の想定を超えてしまうこともありうる。そのような場合でも、当面の対処は、法の枠内の措置として行われる。それを超える措置は、事後の救済や救援、将来の法の整備

に委ねられることが多い。だとすれば、この事例においては、合法的な枠内で、法治主義に従った対処が行われているということになる。また、想定外の事態に対処する措置として、法的権限を越える措置を政府機関が民主的な手続きを経ずに行ったとする。これが自然災害のような場合なら、その措置を直ちに国家などに報告し、そして、その措置の必要性がなくなった時点で速やかに通常の手続きと権限に戻ることによって正当化ないし、免責されることはありうる。

一方、武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律(平成15年法律第79号)(以下、事態対処法とする。)で規定する緊急事態の対処は、自然災害と同様の法執行活動が可能なのか。想定している法律及びその枠内での行動には限界があるのではないか。有事法制や国民保護法の体系は、政治・外交の延長で予測可能な戦争の場面を想定して構築されたものである。それゆえに予想事態、切迫事態の概念や政府のトップダウンによる住民非難の指示などが規定されている。

しかし、テロは、各国における政治的な背景や事情が異なるため、その定義というものは存在しない。さらに、今日、多様化・複雑化するテロの治安侵害活動は、突発的に発

*防衛研究所総括主任研究官 陸上自衛隊1佐

生して瞬間的に多大な被害が発生する。そして、事態の背景や規模、犯人像が容易に確認できないことも相まって、法の欠缺²⁾(けんけつ)という危険を孕んでいる。こうしたテロの事態の処置に対する法の欠缺を民事裁判のように類推適用や慣習法、条理によって事態が解決できればよい。だが、刑事裁判においてこうした措置を取る事は、罪刑法定主義に違反する行為として固く禁じられている。その意味において、テロ対処の不完全部分に適用する法規を成文化することが望ましい。しかし、テロの治安侵害活動を全て想定することは不可能である。むしろ、テロは、各国における政治的な背景や事情が異なるため、有効性のある法規を構築し、法律や規則では判断がつかない場合や予想しない緊急事態で規則どおりでは限界がある場合に、政治的判断に委ねることにより、国益をその時その時に担保することの方が有意義であるからだ。

本稿では、我が国の緊急処理事態で想定しているテロの対策に関する取組みを中心に分析し、その実態と現行法との課題を考察する。

2 緊急処理事態の法的現状と課題

2-1 緊急処理事態の性質

事態対処法の第二十四条には、「政府は、我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保を図るため、次条から第二十七条までに定めるもののほか、武力攻撃事態等以外の国及び国民の安全に重大な影響を及ぼす緊急事態に的確かつ迅速に対処するものとする。」とある。そして、この目的を達成するため、「武装した不審船の出現や大規模なテロリズムの発生等の事態に対しても、・・・中略・・・必要な施策を速やかに講ずるもの」とされている。

次条の第二十五条の緊急処理事態の方針では、「政府は、緊急処理事態（武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態又は当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態（後日対処基本方針において武力攻撃事態であることの認定が行われることとなる事態を含む。）で、国家として緊急に対処することが必要なものをいう。以下同じ。）に至ったときは、緊急処理事態に関する対処方針（以下「緊急処理事態対処方針」という。）を定めるものとする。」とある。

事態対処法では、「武力攻撃事態」が、「武力攻撃の発生」と「武力攻撃の明白な危険の切迫」の二つのカテゴリーから成り立っている。同様に、「緊急処理事態」も、「武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為が発生した事態」（「緊急処理事態の発生」）と「当該行為が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」（「緊急処理事態の明白な危険の切迫」）の二つのカテゴリーから成り立っている。

しかし、「武力攻撃の手段に準ずる手段を用いて多数の人を殺傷する行為」の「準ずる手段」とは漠然かつ曖昧であり、一義的に不明確である。この文言は、実際に発生したテロなどの治安侵害勢力による事態を指すものとされている。しかし、どの程度の規模であれば「緊急処理事態」となり、どの規模の程度以下であれば警察法や消防法または、災害対策基本法の対象となる事態なのかという点は明らかではない。

武力攻撃事態の想定及び緊急処理事態の想定としてそれぞれ4類型³⁾が示されている。しかし、緊急処理事態としては、武力攻撃事態における「ゲリラや特殊部隊による攻撃等」における対処と類似の事態が想定されている。それならば、ゲリラや特殊部隊あるい

はテロの攻撃による被害が発生した場合、ある場合は「武力攻撃事態」となる。またある場合は「緊急対処事態」となり、さらにある場合はいずれの対象ともならない警察法で対処すべき事態ということになる。

また、緊急対処事態は、「後日対処基本方針において武力攻撃事態であることの認定が行われることとなる事態を含む。」ものとされている。このことから、「緊急対処事態」には、少なくとも発生時点では武力攻撃事態としては認定されていない事態、すなわち、武力攻撃予測事態ならびにそれ未満の事態が含まれることになる。このような不明確さは、国際法上の判断もあいまいにする⁴⁾。

結局のところ、その判断基準は不明確で、生じた事態に対して、平時法と国際人道法とのどちらを適用すべきか法的取扱いが複雑となることが予想される。

2-2 侵害排除の法的課題

事態対処法では、その対処は、「侵害排除」と「避難誘導を主とした国民保護」の二つで構成されている。武力攻撃対処のための実動組織としては、「侵害排除」を担当する軍事組織と「避難誘導を主とした国民保護」を担当する非軍事組織との二つに大別できる。軍事組織については、憲法第9条の解釈について種々の見解があるものの自衛隊を指すこととする。自衛隊は、事態対処法が前提としている「武力攻撃事態等」⁵⁾において、速やかに武力攻撃を排除し、国民の被害を極限することが主任務である。非軍事組織については、地方自治体、警察や消防などの公的機関、自主防災組織やボランティアなどの民間組織がそれである。

国民保護法は、自然現象に基づく災害を対象とした災害対策基本法をモデル⁶⁾に法整備が進められてきた。両法制度を比較すると

自然災害と武力攻撃災害といったように原因行為は性格を異にする。しかし、そこから生じた被害に対して住民を保護することに関しては、両法制においても同質性を認めることは可能である⁷⁾。そのための実動組織もほぼ同一で、消防を中心とした仕組み⁸⁾において、自衛隊・警察といった機関が活躍している。しかし、その担う仕事の内容に着目するならば、自衛隊や警察の活動は、消防の行う避難・救援活動と同質であることに気がつく。換言すれば、同法のシステムの下では、警察も自衛隊も消防活動に対して補完的な役割を期待されているのである。

ただし、事態認定後、非軍事組織で国民保護措置を実施できるのであればそれにこしたことはない。それができない場合、自然災害と同様に自衛隊に支援を要請したいが、国民保護措置のために割ける部隊には限界がある。また、当該事態における国民の避難活動と自衛隊の対処行動は、互いに同一地域で生起する場合は予想される。これが問題をより複雑にする点だが、本稿では言及しない。

一方、主にテロ活動を対象とした緊急対処事態への対処は、当初、政府原案において国民保護法の中で、「緊急対処事態」概念を創設して対処しようとした。しかし、与野党の共同修正で、事態対処法に規定されることとなった。これにより「国民保護」の観点に視野を置いていた「緊急対処事態」を、侵害排除も含めたものとして規定した。当該事態は、自衛隊による治安出動、また、状況に応じて防衛出動が下令されない限り、終結させるためにその推移に応じて実施する攻撃の予防、鎮圧その他の措置については、警察機関が第一義的責任を有していることになる。

ただし、治安侵害活動の中で、特に現代の大規模テロと戦争との関係を同質のものとするか、それとも異質のものと捉えるかという

問題は、戦争の定義の伝統的な理解は、軍事力を用いた国家間の紛争とするものであった。しかし、テロの定義は多様である。そもそもテロの定義が時代的に変遷⁹⁾しており、国際テロ、国内テロなどそれぞれの場合において異なる定義をあてはめている。その中で中核的定義¹⁰⁾は「社会への何らかの訴えがけが意図された、物理的被害よりも心理的衝撃を重視する暴力行為」である。換言すれば、政治目的のために民間人に対して脅迫又は威圧して政治的政策に影響を与えたり、大量破壊行為、暗殺などにより政府の行動に影響を与える行為である。

9.11 米国同時多発テロに代表される大規模テロの主体を国家類似の組織として捉えるなら、テロとの戦いで適用されるべき法規は通常の刑罰法規ではなく戦争法規となる。アルカイダのようなテロ組織は領土を持たず、国家をまたがる国際的組織であり、多中心的なネットワークを構成するアミーバ組織である。このような組織を国家による武力行使という概念で捉えるのは従来の伝統的な理解では困難である。一方、テロ組織の行為を犯罪として捉え、国内の警察権の行使の問題として考えるだけでよいかという問題も存在する。緊急対処事態の取扱いは、法的整備が必要である。

2-3 実効的な法的枠組み

想定する緊急対処事態に共通する特徴として、一つめは、突発的な事態発生であること、二つめは、発生当初は、治安侵害活動と事故との判別が困難であること、三つめは、不特定多数の住民等が日常利用している場所（交通機関劇場等）で発生する可能性が高いこと、があげられる。そのため、平時からの警戒、初動対応能力強化、大規模化への対処等に関して、その推移に応じて実施する措置の

警察力が重要である。

例えば、広域化の問題である。我が国の警察組織は、都道府県公安委員会ではなく、警察庁が都道府県警察への指揮命令権を有している。そして、いわゆるキャリア組¹¹⁾と言われる警察庁および道府県警の警察本部の幹部が、国家公務員であることから事実上は国家警察ではないかという意見がある。しかし、実態としては、都道府県が主体となって設置され（警察法第36条）、一般的には自治体警察とみなされることが多い。そのため、地下鉄サリン事件のような県を跨って広域にわたって発生した大規模かつ複雑な事案でも、発生以前に警視庁が捜査を行うことはできないなどの状況であった。当時の警察法では、都道府県警察が管轄区域外に権限を及ぼすためには、自らの公安の維持等に関連することを明確に認定する必要があった。

1996年6月には、警察法を改正し、広域組織犯罪等を処理するため、必要な限度において、都道府県警察がその管轄区域外に権限を及ぼすことができるようになった。あわせて、広域組織犯罪等に対処するための警察の態勢に関し、警察庁長官が都道府県警察に対して必要な指示をすることができるようになった。

テロが犯罪であれば、対策として、テロ事件の発生を未然に防止する。もし発生した場合には、事態に的確に対処するとともに事件を捜査して犯人を対処し、訴追して裁判にかけ、処罰することになる。この法執行を行う代表的な法執行機関が警察である。テロ防止関連の国際諸条約も、一定のテロ行為を条約上の犯罪とし、各国の国内法による犯罪化を義務づけている。そもそも、一般にテロ行為は殺人、災害、誘拐、人質立てこもり、爆破、ハイジャックなどが主で、それらはもともと各国の国内刑事法上の犯罪に該当するも

のである。こうしたことから、テロに対しては伝統的に各国の国内法に基づいて犯罪としての対処がなされてきた。

テロ行為は、例えば人を殺せば殺人（刑法（明治40年法律第45号）第199条）、爆弾を爆発させれば爆発物取締罰則違反や激発物破裂（刑法第117条）など、その具体的な行為が犯罪となる場合に逮捕拘留される。あえて言えば、破壊活動防止法（昭和27年法律第240号）第4条第1項に「暴力主義的破壊活動」の定義¹²⁾がある。しかし、条文を見ればわかるように、結局は、殺人罪など個々の犯罪を寄せ集めたものに過ぎない。内乱罪については、我が国の統治機構を壊乱する目的が必要で、必ずしもテロ行為が内乱罪になるわけではない。例えば、日米安保条約を破棄させる目的でテロ行為をしても、国家の転覆まで狙っているわけではないので、直ちに内乱罪を適用するというのは難しい。内乱罪について戦後の適用事例はない。

自衛隊が対テロ任務にあたる場合は、あくまでも警察の支援要請に応じて警察との協力の下で活動することが基本原則となる。この種の事件への対処があくまで犯罪としてのテロ事案への対処であり、国内治安維持のための法執行活動ととらえているからである。法執行活動である以上、外見上は軍隊の活動のように見えても、その主たる任務は、被害者の安全を確保しつつ、事態を鎮圧し、被疑者を検挙することにある。

David Luban の議論¹³⁾では、George Walker 大統領のいう「テロに対する戦争」には、国際テロ行為を犯罪として刑法などの問題として捉える「法モデル」と国際テロを戦争行為と捉える「戦争モデル」が混在している。その混在の仕方は、ブッシュ政権にとって都合な形で二つのモデルの特徴をつなぎ合わせるハイブリッド・モデルを形成することにあ

ると指摘する。この議論の是非は言及しないが、緊急事態対処における侵害排除でも、このハイブリッド・モデルのような有事法と平時法との中間的な法律の検討は必要である。

3 緊急対処事態の対処活動と課題

3-1 訓練の現状

国民保護に関する国と地方公共団体等の共同訓練（図上及び実動）の実施回数¹⁴⁾が逐次に増加している。例えば、兵庫県単独の2008年度図上訓練が、9月27日に神戸市勤労会館で実施された。訓練想定¹⁵⁾は、「国際テログループのメンバーがスーツケース型爆弾を使い、阪神三宮駅出口付近で自爆テロを起こし、多数の死者及び負傷者が発生、建物や構造物にも相当な被害が生じた。」というものとされた。また、訓練方法はシナリオに基づき、市の対策本部等へ情報を付与し、市対策本部等が実施する対処や連絡体制・情報共有について図上で訓練を行うものであった。現場通報から事態認定、神戸市緊急対処事態対策本部の設置までの初動対処に重点が置かれていた。

複数の県による共同訓練も実施されている。例えば、2005年10月、「埼玉、鳥取、佐賀、富山の4県¹⁶⁾において、連続多発爆破テロが発生し、緊急対処事態が認定された。」と想定して、緊急対処事態警報通知訓練（47都道府県と約700の市町村が参加）及び緊急対処事態図上訓練（指定行政機関、指定公共機関を含め参加者総数約800名）が実施された¹⁷⁾。

実施された訓練内容の共通の特徴として、一つめは、全国で行われている訓練のシナリオの概要を見ると、9.11米国同時多発テロ事件及び地下鉄サリン事件の影響が大きく、その殆どが「化学剤を所持したテロリストによ

る立てこもり」「国籍不明の武装グループが爆破テロ」「鉄道駅で化学テロ」という爆破または化学剤による事態想定である。いずれの訓練も、どこのテロ組織がどのような要因や背景でテロを起こしたのか、なぜ当該地域で起こさなければならぬのか、犯行声明がどのような内容かは一切明らかにされないままであった。犯行声明の内容によっては、その後の避難や救助対策の変更を迫られる可能性もある。

二つめは、これらの訓練の主要項目は、司令部機能にあり、国、地方公共団体の対策本部の運営、それら相互の連絡調整、警報、避難の指示等、国民保護措置に係る状況判断及び情報伝達要領について行われた。訓練は、主にシナリオを事前に示さない、いわゆるブラインド方式の訓練で行われた。当初から関係機関は、可能な限り、現地本部へ出動し、会議へ出席するなどして終始情報収集にあたり、いつでも対応できるような体制を維持している。これは、当初災害対応を行っていた各機関が、対処の途中で当該事案がテロによる犯行と判明した場合の対応としては適切である。部隊等を出動させるための準備に時間を要するので、大規模な災害等が発生した場合は、発生当初からテロによる犯行の可能性があることも踏まえ、対応することが必要である。

三つめは、緊急対処事態においても、武力事態対処と同様に、対処は「侵害排除」と「避難誘導を主とした国民保護」を同時平行的に行うべきである。しかし、実態は、2つの対処訓練がそれぞれ独立的に実施されている。実動訓練における住民の避難訓練は、自然災害や大規模事故などを定めた地域防災計画に基づくものと類似している。避難中の武力攻撃リスクを伴うことが考慮されていない。国民保護法第42条では、「災害対策基本法第

48条第1項の防災訓練と有機的な連携を図るもの」とあるように、参加者には、当該訓練のイメージもないために災害訓練の性質が強いのだろうが、危機管理への対応は不十分である。

テロリズムの中核概念は、物理的被害よりも心理的衝撃を重視する暴力行為である¹⁸⁾。一般の事故と同じか、それ以下の頻度、規模であれば、物理的被害は行政等の努力により社会復興が可能であるとされている¹⁹⁾。地下サリン事件も9.11米国同時多発テロ事件もテロによる被害者数は、従来より多かったが、それでも大多数の人々の生活は、まもなく復旧した。各県の訓練の現状は、過去の失敗の教訓から事態を再検討しているに過ぎない。問題は、想定している以上の頻度、規模になった場合の事態対処である。

防衛出動の下令された武力攻撃事態なら侵害排除は自衛隊の任務である。しかし、地下鉄サリン事件や施設爆破のような大規模テロなど、本来警察で対応すべき事態も緊急対処事態と規定し、武力攻撃事態に準じた措置を規定していることから、軍事と治安の一体化・融合の危険性を孕んでいる。これを回避するためにも、自衛隊と警察が対処を実施する場合の両者の協力内容の整理は不可欠である²⁰⁾。総合的訓練の実施により、今後見直すべき事項、検討すべき事項等の教訓を得て、具体的な対応策が摘出されることを期待したい。

3-2 警察機関の武力強化

テロ対処の要諦は、未然防止にあるとされている²¹⁾。しかし、前述したように、治安侵害活動の初動対処は、第一義的には、警察機関が対処しなければならない。昨今大規模化し、頻発するテロなどの治安侵害勢力の事態を契機に当該事態対処に関し、警察・海上

保安庁等の警察機構の対処能力強化という現象を引き起こしている。例えば、1996年には、警視庁、大阪府警ほか7都府県に対テロ特殊部隊（Special Assault Team 200名）が設置された。全国の機動隊に機動隊銃器対策部隊が編成され、自動小銃1400丁、ライフル銃、装甲警備車が配備された。また、首相官邸には警視庁総理官邸警備隊（約100名）が、米軍関連施設、原子力発電所の警備のために原子力関連施設警戒隊が配備された。NBCテロ対応専門部隊が8都道府県警で編成されている。海外でのテロ事件の際に当該国へ派遣されている。現地治安当局との連携、情報収集、現地治安機関への捜査支援活動にあたる警察庁外事課「国際テロ緊急展開チーム（Terrorism Response Team）」も設けられている。さらに、2003年8月には、警察庁「緊急治安対策プログラム²²⁾」が作成された。

また、海上保安庁の対処能力強化としては、1996年に特殊警備隊が第5管区海上保安本部に配備された。1999年3月の能登半島不審船事件を契機として、海上自衛隊と海上保安庁の間で1999年12月27日に「不審船に係る共同対処マニュアル」が策定された。さらに、2001年11月2日の海上保安庁法改正では、武器使用に関する警察官職務執行法（昭和23年法律第136号）第7条の制限が解除され、「危害射撃」が容認されることとなった（第20条第1項・2項）。2001年12月の九州西南海（奄美大島沖）不審船事件では、海上保安庁の巡視船が、不審船を追跡し、威嚇射撃などを行った。

一口に治安侵害活動は類似していても、厳密には、武力攻撃対処事態に該当する北朝鮮などのゲリラ・特殊部隊もあれば、緊急対処事態に該当するイスラム原理主義過激派集団アルカイダもある。この両者が行なう破壊活動は、中身は同じでも、その封殺のための対

応は異なる。

ゲリラ・特殊部隊は、国家あつての特殊部隊であり、勝手に行動することはない。破壊活動は、限られた区域での小規模な活動でも、大きな政治的インパクトを与えることがあり、個々の兵士は、自らの行動の政治的意味を認識しているからだ。一方のアルカイダなどは、彼らがイスラム教の最盛期である14世紀社会の再現を目指す限り、近代文明を代表する米国、日本、EU先進国の政府が完璧に対応できない社会不安を醸成することによってテロリストの要求する政策の変更を迫る。

国内にあつては、警察機関の行動のみで解決するのが望ましい。しかし、当該事態の複雑性から鑑みると、単に対処能力を強化しただけの警察機関の力には、前述した法的限界と同様に限界がくる。行動の性質は警察機関の行動であっても、現実の問題において、軍と警察機関との線引きは有効ではないかもしれない。長期的なテロ対策の国内外の協調においては、軍と警察機関の中間的強制力が必要となるだろう。こうした中で、諸外国の軍隊と異なり、法的制限のある自衛隊は、警察機関の行動としての役割に期待しなければならない。

3-3 自衛隊と警察との有機的協同への取り組み

1996年9月に韓国で起こった北朝鮮小型潜水艦座礁事件²³⁾では、北朝鮮の小型潜水艦が韓国東海岸（江陵）で座礁した。武装した乗員26人が韓国領土内に侵入した。逃走した武装工作員や潜水艦乗員を捕捉するため、韓国軍（陸海空合わせて6万人）を動員した3重の包囲網を敷く大規模捜索作戦を行った。1ヶ月を超える掃討作戦により、11人が死体で発見、13人射殺、1人逮捕、1人

逃走という結果で作戦は終了した。この掃討作戦により、韓国側も韓国軍・警察死亡者8人（誤射による死亡4人を含む）、民間人死亡者3人（誤射による死亡1人を含む）という犠牲者を生んだ。

警察と韓国軍との合同捜索本部は、武装工作員がソウルなどの主要都市に潜入している可能性に備え、道路195ヶ所に常設検問所及び442ヶ所に臨時検問所を設置し、約4500人の警官を配備した。当初合同捜索本部は、一掃するのに最短1週間と見通したが、一応事件が収束に向かったのは、事件から約50日も経った11月5日であった。それも、最後の2人を射殺した場所は、小型潜水艦が座礁した江陵市の海岸から北西に約80キロも離れた地点であった。結局、最後の1人は行方不明のままであったが、潜入した武装工作員や特殊戦闘員を捕捉・殲滅することがどれだけ困難であるかを痛感する事件であった。

侵害排除（犯人逮捕）行動において、このような隠密的行動はもとより、国民保護で想定している大規模テロ等の緊急対処事態が発生した場合でも、自衛隊や警察によって、侵入したテロリストやゲリラ・特殊戦闘員たちが避難住民に紛れて逃走したり、都市部へ再侵入することを防ぐために同様の対処が必要となる。進入したと見られる一定地域の外延に包囲網を設定し、その外側へは何人たりとも出さない行動がとられる。包囲網の内と外の交通は完全に遮断される。住民が病院や学校へ通うのにも、あるいは隣町のスーパーへ日用品を買いに行くのにも、いちいち検問で身元確認を受けることが必要となる。そして、避難住民に紛れてテロリスト等が逃走することを防ぐため、自衛隊や警察によって住民の避難が禁じられる。強引に包囲網を突破して避難しようとするれば、単に刑罰が科されるだけでなく、「利敵行為」として攻撃対象とさ

れることにもなりかねない。最悪は、包囲網の内側では、テロリスト等の殲滅戦が展開されることになる。もちろん、避難できなかった住民は、巻き添えをくって犠牲になることもあるだろう。都市においてテロリスト等の掃討戦が展開されれば、一般住民の住居や職場が「戦場」となるだけでなく、必然的に多数の住民が巻き添えとなる可能性を孕んでいる。

治安侵害活動の初動対処は、警察機関が対処すべき事態である。しかしながら、事態の推移により警察機関では対処が不可能又は著しく困難と認められる事態が発生した場合には、海上警備行動や治安出動により自衛隊が対処することになる。さらに、事態が外部からの武力攻撃に該当する場合には、防衛出動により対処することとなる。

治安侵害活動は、初動対処から治安出動までの蓋然性が高いと見積もられる。治安出動に特化した事項としては、警察力の対応が著しく困難である場合の自衛隊の治安出動手続きを定めた「治安出動の際における治安の維持に関する協定」（基本協定：2000年12月）と「治安出動の際における治安の維持に関する細部協定」（細部協定：2001年2月）に、それぞれ全面改正された。基本協定は、1954年に、細部協定は、1957年に締結されて以来、実に40年以上の時を経た改正である。

全面改正後の基本協定では、従来「任務分担」とされていた項目の名称が「事態への対処」と変わり、挙げられた任務内容も、デモ警備・暴動鎮圧を主眼とした「暴動の直接鎮圧」「防護対象の警備」から「治安を侵害する勢力の鎮圧」「防護対象の警備」に変わった。また任務分担のあり方についても、従来のように「逐次後方の防護対象より」あるいは「主として、中核体と目される暴徒」といった具体的な限定を付することはやめ、

「事態の状況等に応じた具体的な任務分担を協議により定める」という記述に変わった。さらに、治安を侵害する勢力の鎮圧に関し警察力が不足する場合、自衛隊・警察が協力して鎮圧に当たりつつ、その任務分担は「(相手) 勢力の装備、行動態様等に応じたものとする」と定めている。(基本協定第3条「事態への対処」)。

治安侵害活動の鎮圧に自衛隊が協力するに当たり、その任務分担はその都度協議によって定められる。かつ、その任務分担は、相手の「装備」や「行動態様」に応じて決められる。そのため、装備が強力であったり行動が活発・凶悪であったりすれば小規模な勢力であっても自衛隊・警察の共同対処の対象となり得る。任務分担協議の中身次第では警察より自衛隊が前に出ることもあり得ることになる。

中央での治安出動関連協定の改定、訓令の改正に伴い、各都道府県警察と陸自の現地部隊(師団等)との間で結ばれる「現地協定²⁴⁾」が締結や改正された。2002年5月末までに、全国の都道府県警察と陸自の師団等との間で現地協定の締結を完了した。

自衛隊の治安出動を想定した警察・自衛隊共同の図上訓練も始まった。現地協定締結完了からおおよそ半年が経過した2002年11月18日、北海道警と陸上自衛隊北部方面隊が行った共同図上訓練を皮切りとして、翌2003年2月10日に福井県警・第10師団が実施、以降2月12日に大阪府警・第3師団、2月25日に茨城県警・第1師団、2月26日に宮城県警・第6師団、3月11日に広島県警・第13旅団と実施された。さらに、2005年からは治安出動の実動訓練²⁵⁾が始まった。治安出動に係る実動訓練といえ、60年安保や70年安保を控えた一時期に自衛隊のみの訓練が盛んに行われたことは既記の通りで

ある。新協定で治安侵害勢力の破壊活動にも対応できるようになったことは、時代の変化に適合した施策として評価したい。

治安出動へと事態認定後の行動に速やかに移行するためには、事態発生から前述した協定を踏まえて、警備に関して警察力が不足した場合、自衛隊が程度に応じて警察と協力し、防護対象を警備する。また、治安侵害活動に警察力が不足している場合には、両者が協力してその鎮圧に当たる。その勢力の装備や行動態様などを事態推移に合わせて平時から見積もって任務分担を決めておくことが必要となる。今後、定期的に事務レベルの連絡会議を開き、緊急時の連絡体系や課題等を検討することが重要である。

4 おわりに

本稿では、我が国の緊急処理事態で想定しているテロの対策に関する取組みを中心に分析し、その実態と現行法との課題を考察した。

テロに対する国際法の取組みは、個別のテロ活動に着目して国際諸条約を作成する方式が主流である。このような観点から9・11米国同時多発テロ事件を眺めた場合、一連のテロ活動のうち、機上犯罪、ハイジャック、航空機の運航妨害、人質行為など、それぞれ部分的側面に国際諸条約で適用する。それらを組み合わせる上で、条約の規制から漏れ落ちた部分を国内法により埋め合わせれば、大部分を網羅するよう見える。この手法により、実体規則に関する法の欠缺の状況を回避することは可能になるかもしれない。しかし、個別の条約を組み合わせる複層的規制では、各国の条約加入状況により対処の実効性が左右されるなど関係当局間の連携協力が必ずしも円滑に進まないというリスクを伴う。

特に、国の統治権能が弱い国や地域には、実効的な処罰が期待できない。テロ関連諸条約による規制の限界が認識される中で、関係国が条約の定めた枠組みとは別に取締りを実施する余地がここに見いだされることになる。このリスク回避のために、被害国が軍事力使用に走る可能性は否定できない。関係国が単独の判断で軍事力に訴えて取り締まる例さえ存在する²⁶⁾。

さらに、グローバル化したテロ集団は、国家に相当する兵力と兵器を所有し、さらには、それらを用いて治安侵害活動をするに足り得る地球規模での情報ネットワークなど全ての要素を備えながら、「国家」という形式を採っていない。国家という形式を採っていないために、国際社会における人権を擁護などの諸々の制約事を無視して極めて効率よく破壊活動ができるのである。こうしたテロ集団は、世界の各地で同時多発的にテロ事件を起こし、いわば「世界の敵」というような行動を各地で起こすのである。しかし、テロリストの首謀者が、捕えられ、その国の法律による裁きを受けた例はない。もし、捕まったとしても、国籍を持たないテロリストを特定の国の法律で裁くことに対する法的正当性を主張することも否定できない。

我が国では、緊急対処事態を自然災害と同じ脈絡で論じる傾向が見受けられるが、自然災害対策と大量テロ対策を同列に考えることになり、テロ対処を的はずれで、あいまいにする危険を孕んでいる。最低限、テロ対処を、自然災害後の各種活動と同様の発想や方法で対応できると考えてはならない。人間は、新しいタイプの事態に遭遇すると、往々にして既存の思考回路をもって出来事を捉えてしまう傾向がある。だが、行動の予測が困難なテロを主として想定する緊急対処事態では、実態と現行法とに乖離が生じることもある。そ

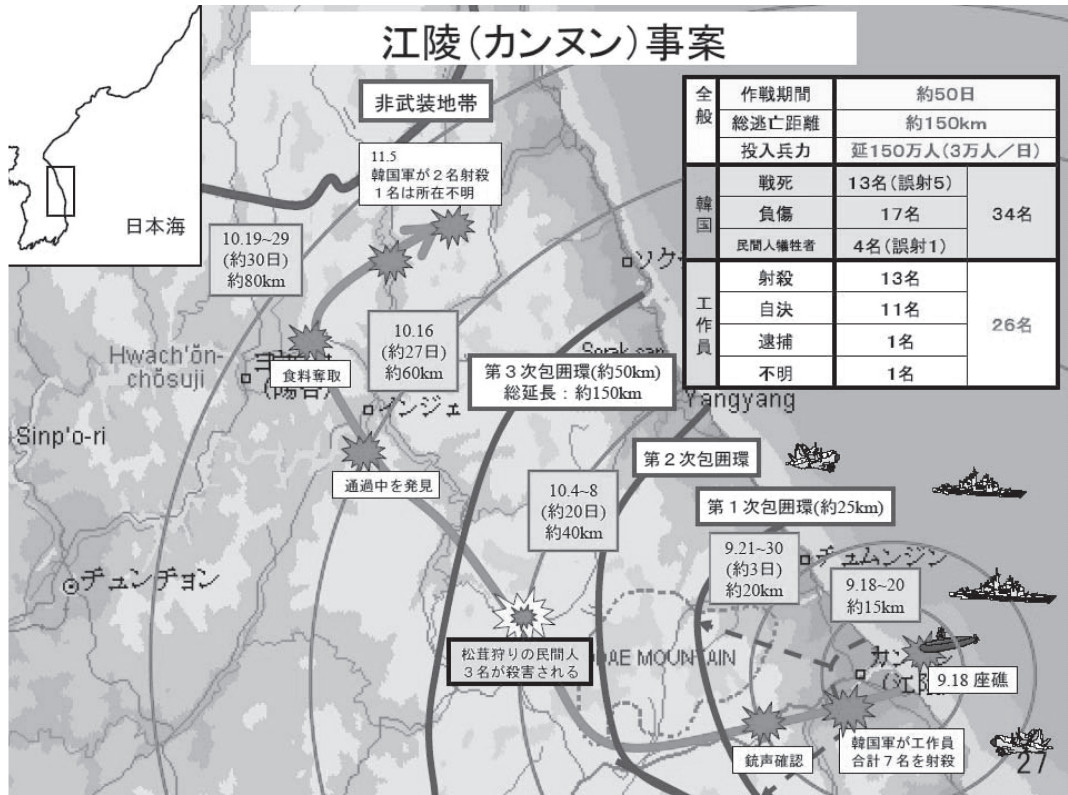
の場合は、対処にあたる機関が的確な判断を下すことが、自国民及び国益のためには重要である。

[注]

- 1) 阿部照哉、畑博行編『世界の憲法集』第二版（有信堂、1998年）。具体的には、イタリア共和国憲法 77 条 大韓民国憲法 76 条、77 条。
- 2) 「法の欠缺」とは、ある問題に対して適用する法規が欠けている（存在しない）状態にあることを指す。成文法においては、文章で法規が書かれているため、その文章の範囲内でしか適用する事が出来ない。このため、立法当時の配慮の不足や立法後に生じた当時においては全く予想も出来なかった事例の発生などによって生じる場合がある。
- 3) 国民保護法の対象とする事態は、国民の保護に関する基本指針第 2 章武力攻撃の想定に関する事項及び第 5 章緊急事態への対処の中でそれぞれ武力攻撃事態と緊急対処事態が示されている。この対象となる 2 つの事態ごとに武力攻撃事態 4 類型及び緊急対処事態 4 類型を想定している。また、それぞれの類型において NBC 兵器等を用いた攻撃が行われる可能性があることも考慮することとしている。内容は次の通りである。
武力攻撃事態の 4 類型は、
① 着上陸侵攻② 航空機による攻撃③ 弾道ミサイル攻撃④ ゲリラ・特殊部隊の攻撃等
緊急対処事態の 4 類型は、
① 危険性を内在する物質を有する施設等に対する攻撃が行われる事態（原子力事業者等の破壊、石油コンビナートの爆破等）
② 多数の人が集合する施設及び大量輸送機関等に対する攻撃が行われる事態（ターミナル駅や列車の爆破等）
③ 多数の人を殺傷する特性を有する物質等による攻撃が行われる事態（炭疽菌やサリンの大量散布等）
④ 破壊の手段として交通機関を用いた攻撃が行われる事態（航空機による自爆テロ等）
内閣官房国民保護ポータルサイト【<http://www.kokuminhogo.go.jp/>】 2009/12/01 アクセ

- ス。なお、想定の詳細については、全国防衛協会連合会編『あなたと街を守るために国民保護のマニュアル』（原書房、2006年）、62-78頁を参考。
- 4) 戦闘員資格、捕虜資格について、1977年のジュネーブ諸条約の第1追加議定書は、ゲリラのような組織的抵抗運動団体構成員にも、戦闘員資格・捕虜資格を認めるように適用範囲を拡大した。一方、テロリズムが国際犯罪として厳しく処罰される方向にある。
- 5) 武力攻撃事態等とは、武力攻撃事態と武力攻撃予測事態をいう。武力攻撃事態とは、「武力攻撃が発生した事態又は武力攻撃が発生する明白な危険が切迫していると認められるに至った事態」を指し、武力攻撃予測事態とは、「武力攻撃事態には至っていないが、事態が緊迫し、武力攻撃が予測されるに至った事態」を指す（事態対処法第2条）。
- 6) 森本敏・浜谷英博『有事法制』（PHP研究所、2003年）、47頁。
- 7) 大橋洋一「国民保護法制における自治体の法的地位—災害対策法制と国民保護法制の比較を中心として—」、九州大学法政学会編『法政研究』70巻4号（2004年3月）、840頁。
- 8) 風間規男「災害対策基本法の制定」『近畿大学法学』50-1（2002年）、66頁。
- 9) 清水隆雄「テロリズムの定義—国際犯罪化への試み」『レファレンス』（2005年10月号）、38-40頁。
- 10) テロ対策を考える会『テロ対策入門』（亜紀書房、2006年）、19頁。
- 11) ノンキャリア組も警視正以上に昇進したら国家公務員になる。
- 12) 破壊活動防止法第4条（定義）において、「暴力主義的破壊活動」とは、次に掲げる行為をいう。
 一イ刑法（明治四十年法律第四十五号）第七十七条（内乱）、第七十八条（内乱の予備、陰謀）、第七十九条（内乱等の幫助）、第八十一条（外患誘致）、第八十二条（外患援助）、第八十七条（外患誘致及び外患援助の未遂）又は第八十八条（外患誘致及び外患援助の予備、陰謀）に規定する行為をなすこと。
 ロこの号イに規定する行為の教唆をなすこと。
 ハ刑法第七十七条、第八十一条又は第八十二条に規定する行為を実行させる目的をもつて、その行為のせん動をなすこと。
 ニ刑法第七十七条、第八十一条又は第八十二条に規定する行為を実行させる目的をもつて、その実行の正当性又は必要性を主張した文書又は図画を印刷し、頒布し、又は公然掲示すること。
 ホ刑法第七十七条、第八十一条又は第八十二条に規定する行為を実行させる目的をもつて、無線通信又は有線放送により、その実行の正当性又は必要性を主張する通信をなすこと。
- 13) David Luban. *The War on Terrorism and the End of Human Rights in THE CONSTITUTION IN WARTIME* 219 (Mark Tushnet st., 2005)
- 14) 各年度の各県等の訓練状況は次のとおりである。
 2005年度： 5県、 2回
 2006年度： 10都道府県 11回
 2007年度： 15府県 15回
 2008年度： 18県 18回
 2009年度： 14県 14回を予定
 国民保護ポータルサイト【<http://www.kokuminhogo.go.jp/torikumi/kunren/index.html>】
 2009/12/05 アクセス。
- 15) 訓練想定は、次の通りである。
 13:30 爆破テロ発生、119番通報
 13:57 神戸市事故対策本部設置
 13:59 防災指令第2号発令
 14:00 現地合同調整所設置
 警戒区域設定内住民の避難誘導開始
 14:03 県に自衛隊派遣要請
 14:30 緊急消防援助隊の派遣要請
 15:00 川崎市でも爆破テロ発生
 避難施設（救護所）の開設
 15:30 国際テロ組織「南極の狐」がマスコミに電子メールで犯行声明送付
 遺体安置所の開設
 15:37 テレホンセンター設置
 負傷者の搬送ほぼ終了。死者は57名
 17:03 国が緊急対処事態を閣議決定
 17:10 国（消防庁）より緊急対処事態対策本部の設置指定
 神戸市事故対策本部を神戸市緊急対

- 処事態対策本部に切り替え
神戸市の記者会見
消防庁より避難の指示、警報の発令
- 16) 内局官房 国民保護ポータルサイト
【<http://www.kokuminhogo.go.jp/torikumi/kunren/171028.html>】 2009/12/05 アクセス。
- 17) 公開されている訓練シナリオは次のとおりである。
11:00～11:50 鳥取県及び佐賀県での武装工作員の潜入、大宮駅でのCテロ、富山県でのコンビナートテロが逐次発生
12:00～13:30 頃官邸対策室一緊急対処事態対策本部の設置—警報・屋内避難措置
16:30 頃には、鳥取県、佐賀県における危険地域外への避難措置
- 18) テロ対策を考える会『テロ対策入門』（亜紀書房、2006年）、19頁。
- 19) L.Macheling, Yonah Alexander, “Security Risks to Energy Production and Trade”, Yonah Alexander, C.K.Ebingered., “Political Terrorism and Energy”, (new York: Praeger, 1981), pp.108-9.
- 20) Charters, David A., “From Palestine to Northern Ireland: British Adaptation to Low-Intensity Operation”. pp171-173.
- 21) 大石義彦「我が国の皇后的なテロ対策」『警察政策』10巻（2008年）、131頁。テロ防止対策についてまとめたものとして、「主なテロの未然防止対策の現状」（平成21年6月4日。内閣官房）
【<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/090604tero.pdf>】 2009年12月5日アクセス。
- 22) 緊急治安対策プログラムの概要は次のとおりである。
①「危険人物」の入国前審査に利用するため、警察、財務省税関、入国管理局、APEC域内の米国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、メキシコなどと旅客情報（氏名、生年月日、性別等）を共有する「事前旅客情報システム（APIS）」の2004年度運用開始、
②警察庁に、国際テロ対策・対抗諜報活動等を担当し、各国の治安・諜報機関等との情報交換とハイレベルで緊密な関係の構築を担う「外事情報部」の新設、③国内テロ情報の収集・分析能力の強化のため情報収集衛星の画像情報を活用する組織を警察庁へ新設し、情報分析専門家を採用・育成する、④重大テロ事案における警察庁の一元的指揮監督の強化、⑤警察庁に危機管理一般に関する組織を新設、⑥海外において対邦人テロが発生した場合に直ちに当該国へ展開する、捜査、人質交渉、鑑識、爆発物分析の専門家等により構成される「国際テロ特別機動展開部隊」を警察庁に新設、⑦対テロ法制の研究（「我が国の国情、法体系に則し、国民の合意が得られる有効な法制について研究を進める」）などが計画されている。
- 23) 李光洙著『潜航指令』辺真一訳（中央精版印刷株式会社、1998年）、175-196頁。
- 24) 平成15年版『日本の防衛』第3章第2節1「不審船・武装工作員などへの対処」内「武装工作員などへの対処」項参照。
- 25) 平成18年版『日本の防衛』第3章第2節第2「ゲリラや特殊部隊による攻撃などへの対応」項、及び平成19年版『日本の防衛』第Ⅲ部第1章第2節第2「ゲリラや特殊部隊への対応」項、同じく第4章第1節第2「日々の教育訓練」項、並びに平成20年版『日本の防衛』第Ⅲ部第1章第2節第2「ゲリラや特殊部隊による攻撃などへの対応」項、同巻末資料70「警察との共同訓練実績（平成19年度）」参照。
- 26) 例えば、アキレ・ラウロ号事件
パレスチナ解放戦線（PLF）アッバス派のメンバー4人が1985年10月7日、エジプト沖でイタリア客船アキレ・ラウロ号を乗っ取った。ユダヤ系米国人の乗客1人を射殺し、イスラエルに捕まっている仲間51人の釈放を要求した。事件発生から2日後、犯人は国外への自由退去を条件にエジプト当局に投降。空路チュニスに向かったが事前に察知した米軍が飛行機をシチリア島に強制着陸させ、4人はイタリア当局に逮捕された。西日本新聞（2003年04月16日掲載）



総務省消防庁「国民保護に関する懇談会」配布資料から転載

Effectiveness of Juridico-Political Action on Terrorism

Takeo TAKAHASHI

Chief Fellow, the National Institute for Defense Studies.

Abstract

In this paper, I address the Emergency Response Situations-the way of the solution when there is the gap between its on-going operating efforts the realities and related legislation of the terrorism action.

Emergency Response Situations include the Armed-Attack Situations like mass terrorism incidents; therefore the scope of the operation is broad and complex.

The operating body to deal with the Armed-Attack Situations can be divided into 2 parts; Military and Non-military. The military organization is responsible for repelling the (enemy's) invasion and the non-military organization is responsible for protecting the lives of the people.

But in the event of the Emergency Response Situations, it is not certain who is responsible for repelling the invasion. It is because some cases can be interpreted as the Armed- Attack Situations, other can be interpreted as just a Contingency Response Situations. Moreover there are some cases that cannot be interpreted as either case, such as natural disasters or big accidents.

As long as it is not recognized as the Emergency Response Situations (Armed Attack Situations), the police should be the fist responder to deal with the emergency. The police have made various efforts to reinforce its power including the establishment of SAT, however there may some cases that they have no choice but to leave it to the military organization or SDF in Japan.

According to Luban theory, response to mass terrorism incidents should encompass "Law Model", which regards them as crimes from the view point of the legislature, and "War Model", which regard them as hostilities. He points out that formulation of the "Hybrid Model" would be the confluence of the two models. In the case of repelling the invasion, it is necessary to consider the formulation of the confluence of the "Contingency Law" and "Peacetime Law" as the "Hybrid Model."

When it comes to anti-terrorism actions, we have to take it into consideration that each country has a different political background and circumstances. Therefore, it is necessary to establish effective legislature; however, in the event that legislature cannot accommodate the situation or the unexpected contingencies entail many restrictions, it would be more beneficial to secure the national interest on the case-by-case bases by leaving the situation to political decisions.