我が国のテロ対策の現状と課題
見えない、予測不可能なテロにいかに立ち向かうか

2013.9.25（水）山下 輝男

1　はじめに

あの戦慄的な、歴史上初めての化学兵器による地下鉄サリン事件から 18 年、一瞬我が目を疑った、ハイジャックされた旅客機による世界貿易センタービル等に対する米国同時多発テロからまもなく 12 年である。

また、サイバーテロの脅威は現実のものになりつつあり、100 年以上の歴史あるボストンマラソンの爆弾テロ事件やアルジェリア人質拘束殺害事件も記憶に新しく、世界はテロの脅威に晒されていると言ってよい。

本稿では我が国のテロ対策を概観し、その課題と解決方向を提示したい。

2　テロの概念

(1) テロの定義

警察庁組織令、公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律、公安調査庁の要覧および自衛隊法などに、定義とおぼしきものが示されている。

自衛隊法第 81 条の 2 第 1 項に示されている定義は次のとおりである。

「政治上その他の主義主張に基づき、国家若しくは他人にこれを強要し、又は社会に不安若しくは恐怖を与える目的で多数の人を殺傷し、または重要な施設その他の物を破壊する行為」

上述の法律などに共通する要素は、

●政治上の目的達成のため
●不安や恐怖を抱かせる
●殺傷や破壊等の暴力行為である。

(2) 特性など

いわゆる一般の犯罪行為と異なる点は、特定国家などの積極あるいは消極的な関与がある。9.11 以降、「テロとの戦い」という考え方も定着している。

伝統的なテロは、要人を標的とすることが多かったが、現在では無差別テロが主流となっている。また、政治性がますます強くなった。

また、テロの手段も、以前は銃や刃物が主体であったが、現在は航空機や列車、爆弾しかも自爆テロもあり、テロ手段の予測不可能性が増大し、テロ手段に関する知見も容易に入手できるようになった。

さらには、ホーム・グロウンテロリストやローン・ウルフと呼ばれるテロリストも出現し、誰がテロリストかますます不明瞭になりつつある。グローバル化の負の側面が表れている。

日本人は、テロリストは“外から入って来る”ものと漠然と思っているが、そうとは言

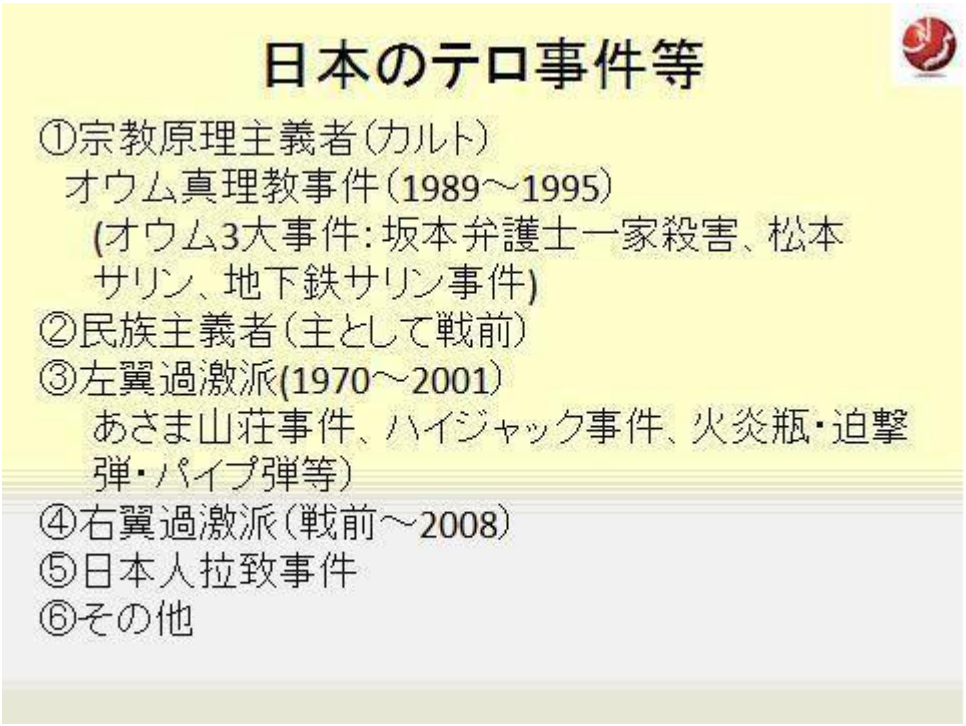
い切れない状況になりつつあるのかもしれない。
　なお、テロについては、国際的に定義化の動きはあるものの、各国の利害や認識の差異もあり、テロリズムを表現する適宜な用語は存在していないとされている。

3　国内外のテロ事件など

（1）日本

　テロ事件の主要なものは、VG の通りであり、地下鉄サリン事件、最近のサイバー攻撃

テロおよびアルジェリア人質拘束事件の概要はそれぞれの VG の通りである。



ギャラリーページへ

地下鉄サリン事件

・ オウム真理教による史上初の神経ガスサリンを使用したテロ事件
・1995（H7)3月20日AM8時頃
・地下鉄丸の内・日比谷・千代田線の5車両
・13人死亡、約6,300人負傷
・救急隊員135名、警察官多数が二次被害
・自衛隊の化学部隊等が出動

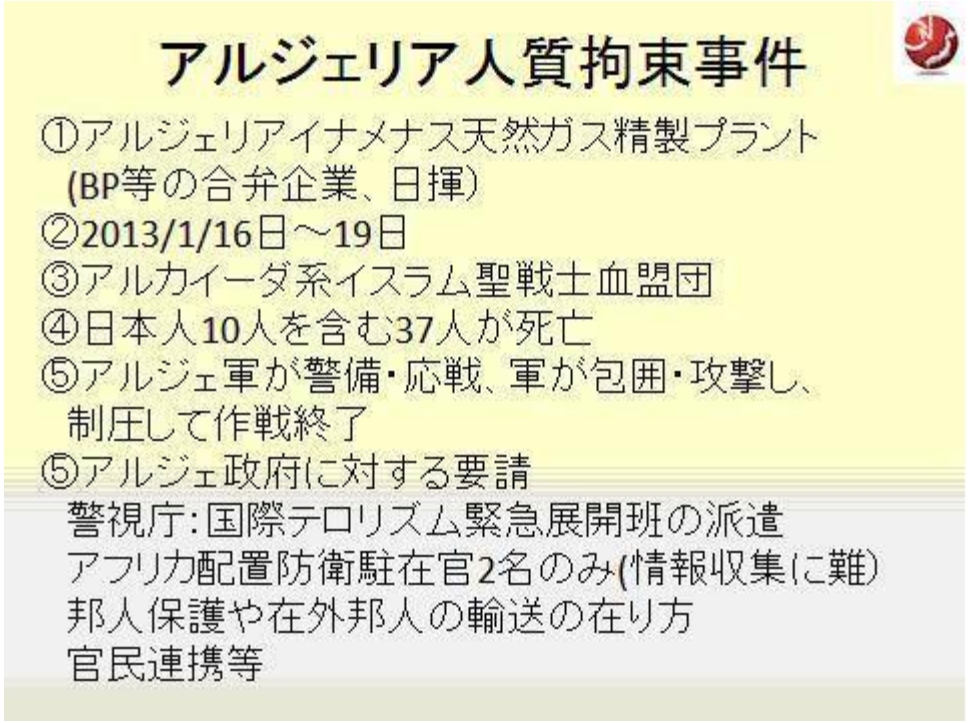
ギャラリーページへ

サイバー攻撃・テロ等

①2010/7:イラン核関連施設「stuxnet」攻撃
②2011/4:ソニー、個人情報大量流出
③2011/7,8:衆・参議員のID,PW流出
④2012/8:三菱重工への攻撃（標的型攻撃）
⑤2011/9:人事院等への攻撃(DDoS攻撃）
⑥2012/1:WEBサイトの改竄事件
⑦2013/5:ヤフー日本法人ハッキング被害
⑧2013/8:サイバー攻撃やり取り型急増(日経電子版)

標的型攻撃メールとは
情報窃取を目的として特定の組織に送られるウィルスメール

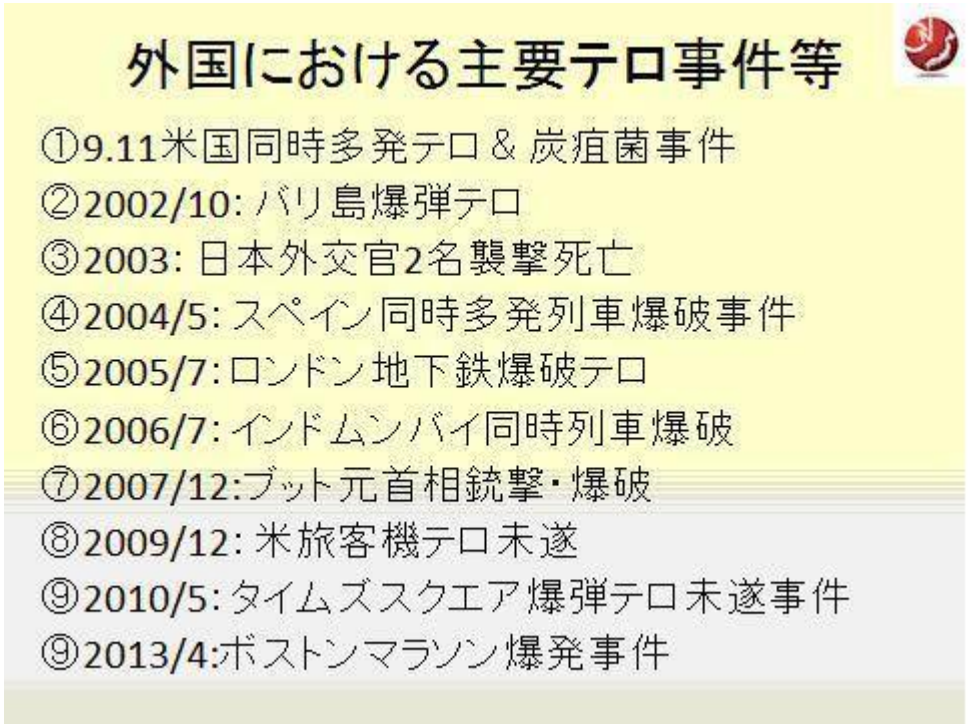
ギャラリーページへ



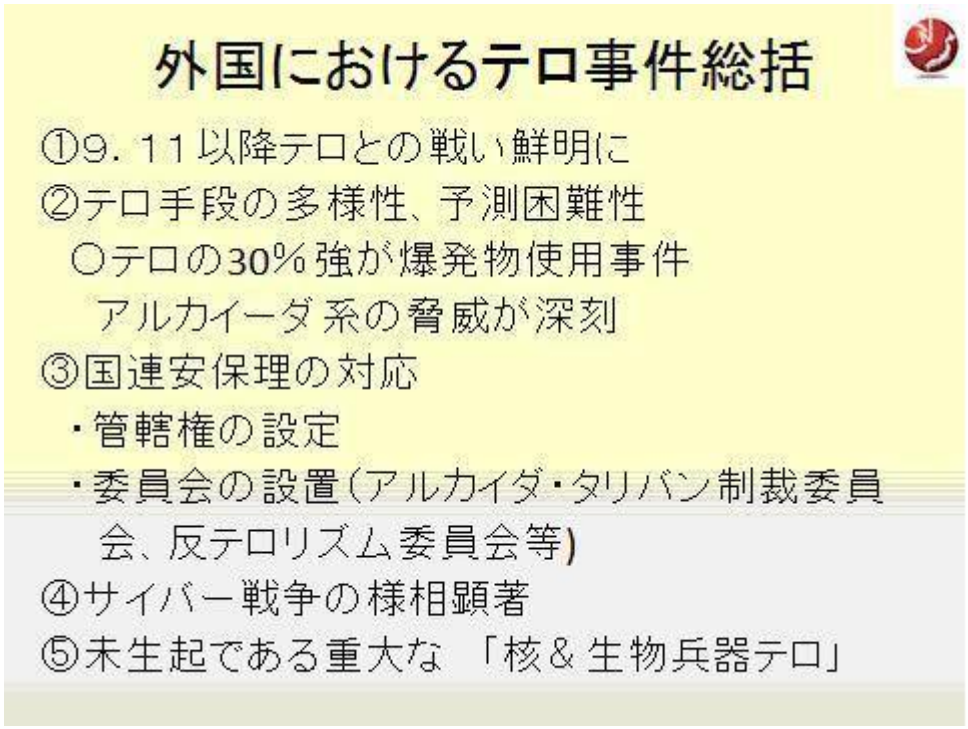
ギャラリーページへ

（2）外国における主要テロ事件など

9.11 以降の主要なテロ事件をリストアップは次の VG（上）に示すとおりであり、それらを総括したものが下の VG である。



ギャラリーページへ



ギャラリーページへ

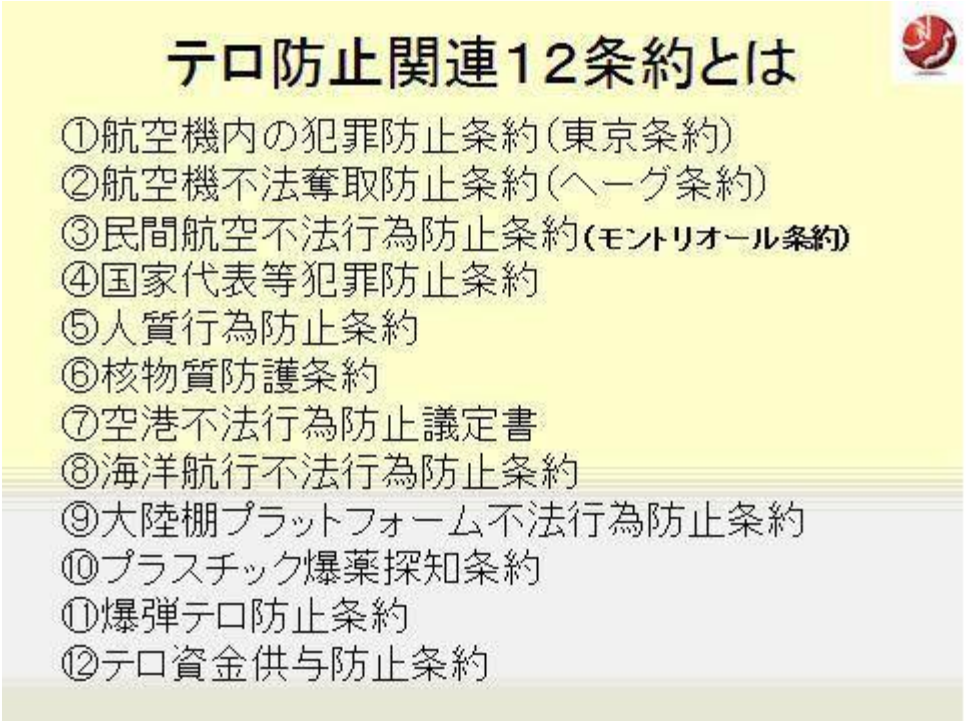
4　我が国のテロ対策

（1）国際的枠組みとそれに応ずる国内的措置

9.11 米同時多発テロ以前においては、「ハイジャック防止法」「破壊活動防止法」「火炎びんの使用等の処罰に関する法律」などがそれぞれ制定されてきた。

9.11 以降の国際的なテロ対策の必要性の高まりを受け、テロ防止関連 12 条約や核テロ防止条約あるいはテロ対策に関する国際的な合意に基づき、各種の法整備を行ってきた。

テロ防止関連 12 条約は次の VG に示すとおりである。



ギャラリーページへ

（2）我が国の対応

地下鉄サリン事件や 9.11 米同時多発テロを受け、政府の初動措置等に関する態勢の強化が図られ、それは逐次にバージョンアップされている。

「大規模テロ等の恐れがある場合の政府の対処について」には、

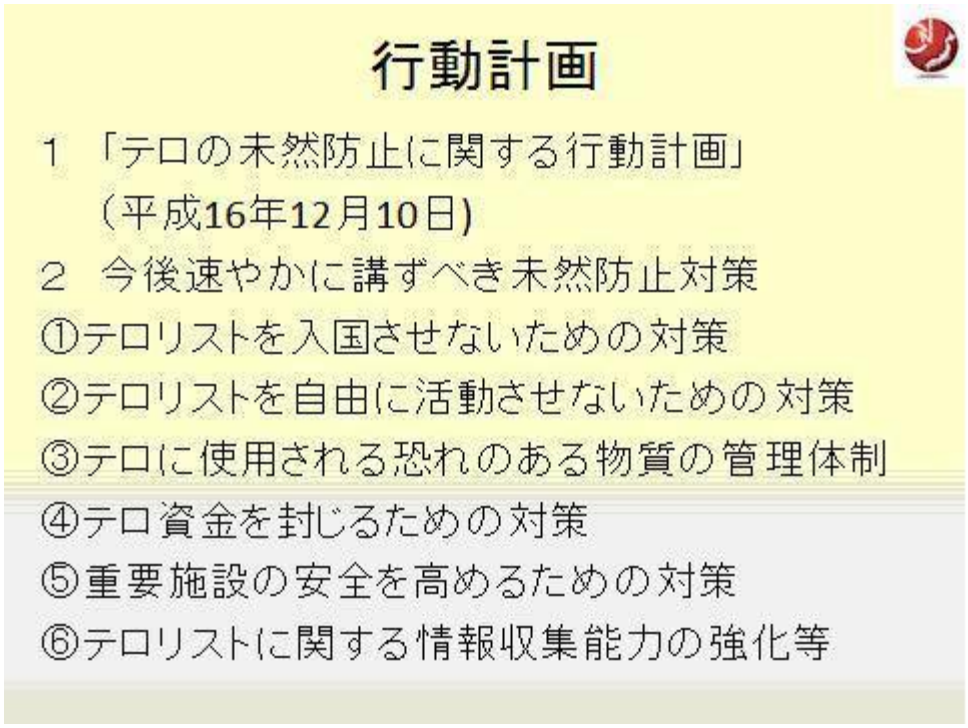
●事態の正確な把握は内閣情報調査室を通じ
●内閣に総理を長とする対策本部を設置し
●事態切迫時には治安出動の発出に係る準備の推進を行い
●迅速な閣議手続きを実施する

と定めている。

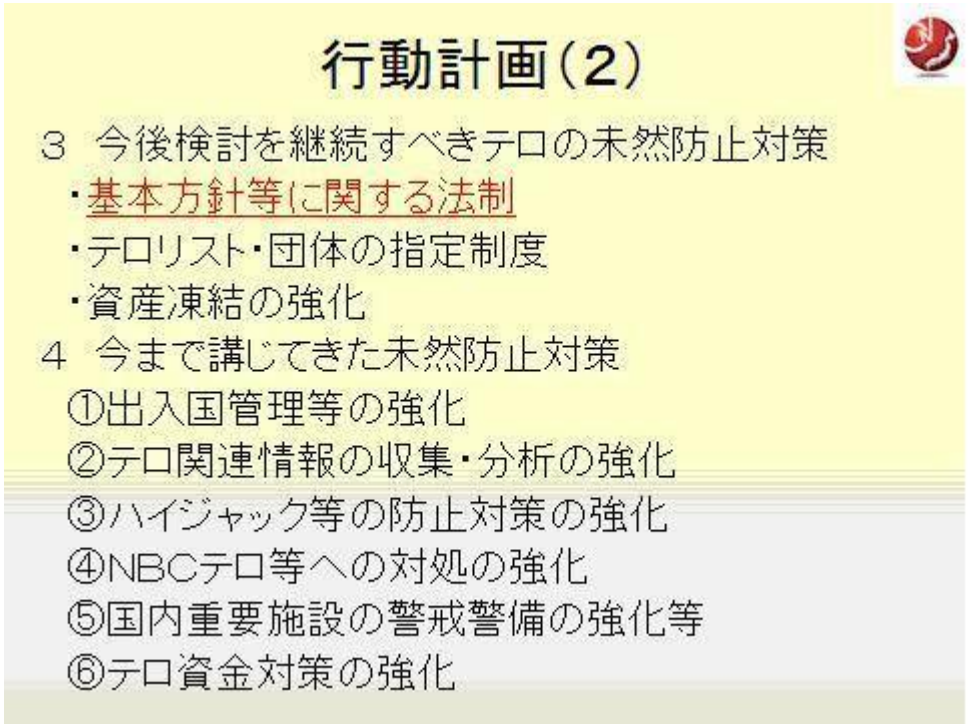
政府は、危機管理体制の構築にも着手し、内閣官房に「危機管理監」を設置すると共に、内閣官房の組織改編を行った。また、各省庁や行政機関等に危機管理担当官を配置して危機管理能力の向上を図ってきた。

さらに、平成 16 年 12 月、国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部において、「テロの未然防止に関する行動計画」を策定した。

その計画には、「今までに講じてきた未然防止対策」を記しているほか、「今後速やかに講ずべき未然防止対策」6 項目および「今後検討すべき未然防止対策」が決定された。その概要は次の VG の通りである。



ギャラリーページへ

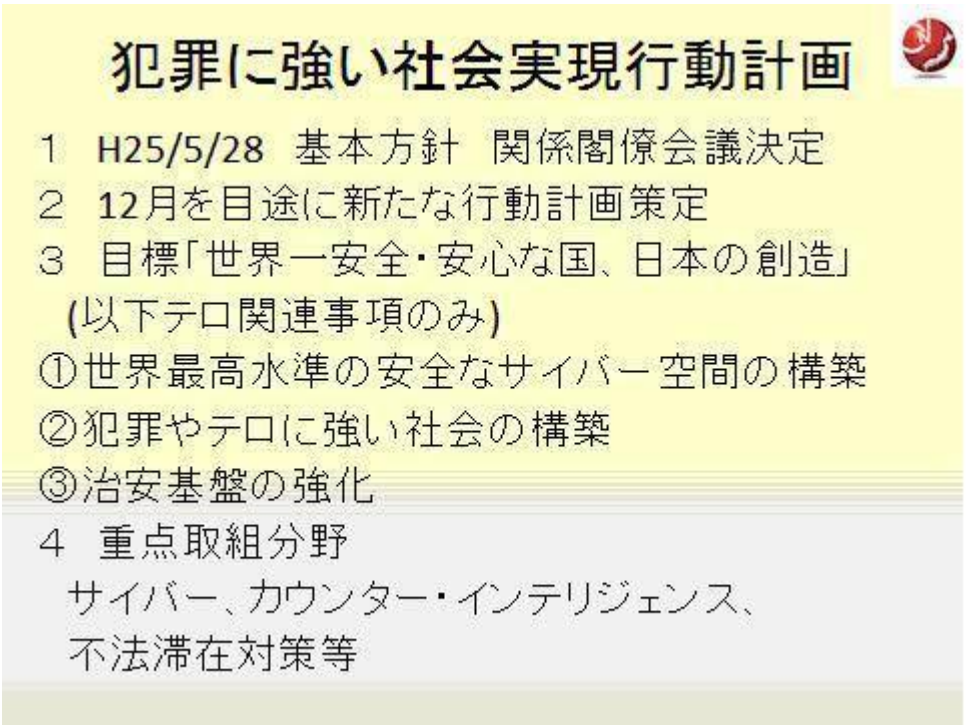


ギャラリーページへ

平成 20 年には、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008－「世界一安全な国、

日本」の復活を目指してー」を犯罪対策閣僚会議において策定し、その第 6 項において「テロの脅威等への対処」を特記している。

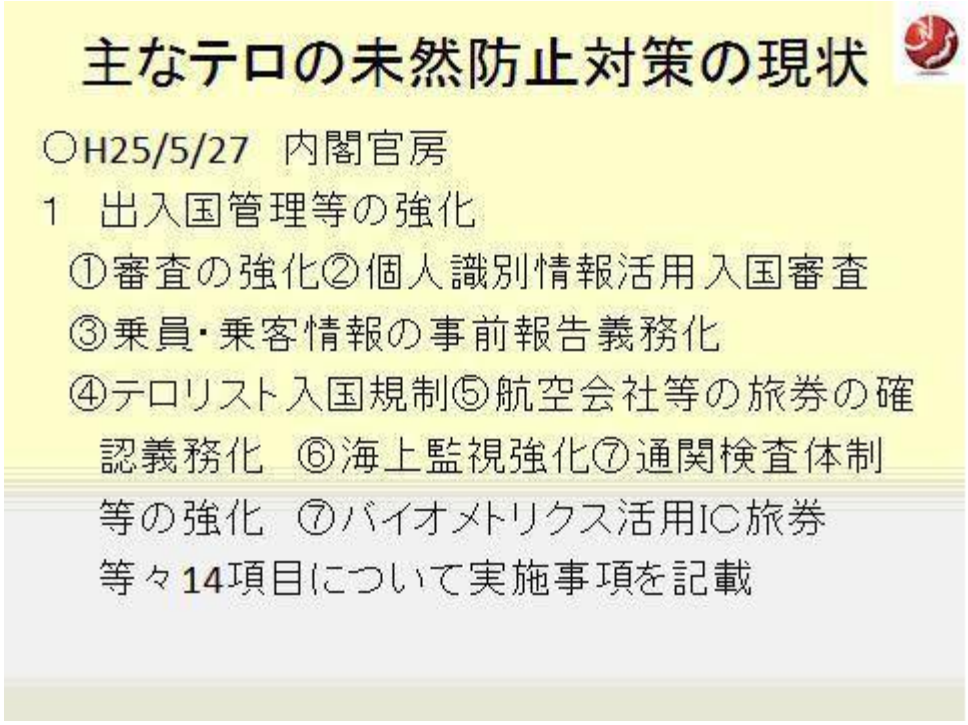
本行動計画は、本年 12 月を目途に最新化が図られるようになっており、その指針は次の VG の通りである。



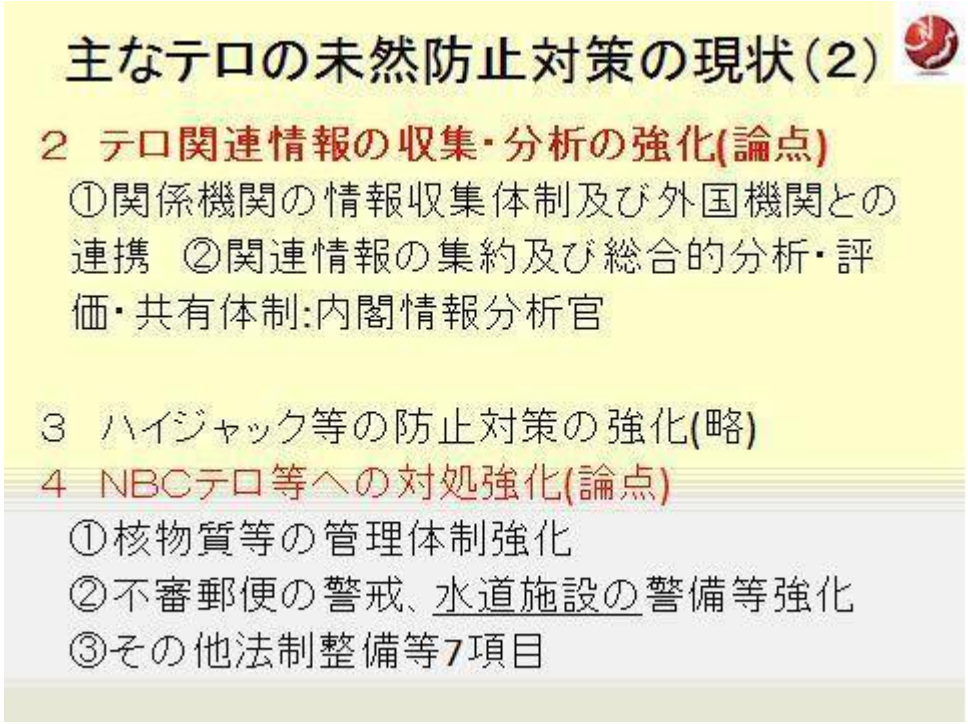
ギャラリーページへ

（3）主なテロの未然防止対策の現状

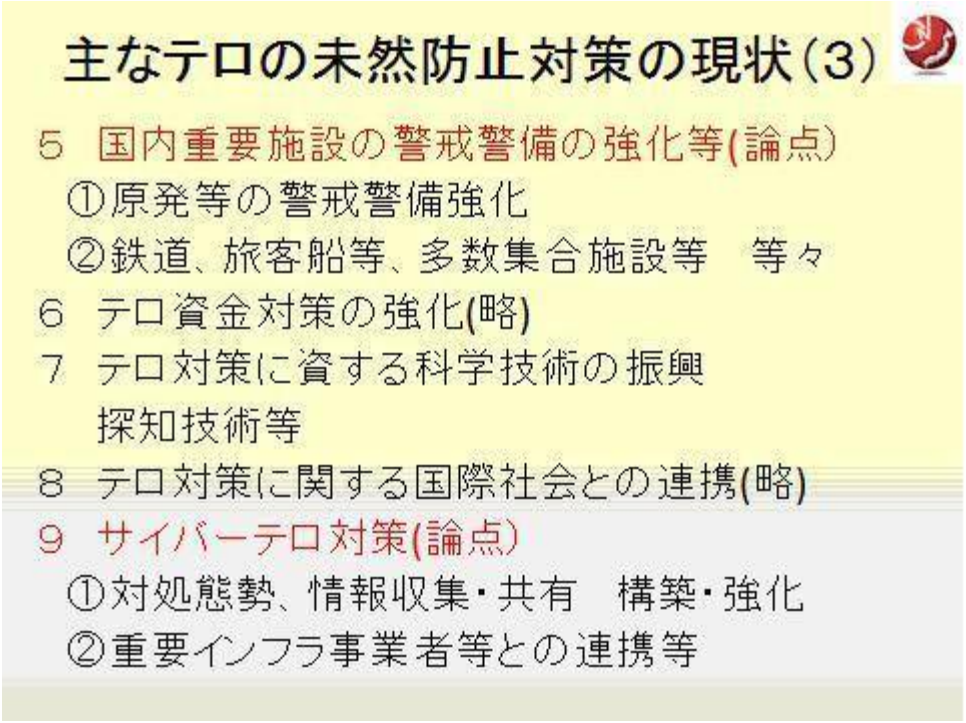
内閣官房がさる 5 月 28 日に発表した「主なテロ防止対策の現状」の概要は以下の VG に示す通りである。



ギャラリーページへ



ギャラリーページへ



ギャラリーページへ

上記の VG に示す 2、4、5 および 9 項については、次項においてさらに検討してみる。

5 テロ対策に係る主要事項の現状など

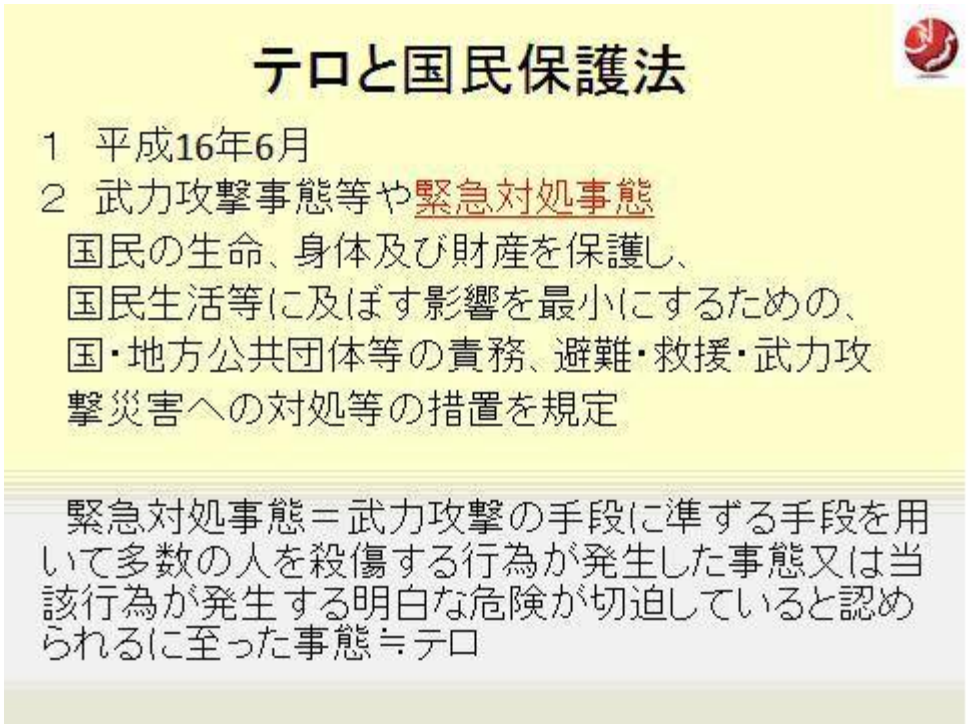
（1）テロと国民保護法

平成 16 年、有事法制整備の一環である武力攻撃事態対処関連法制の 1 つとして、いわゆる「国民保護法」が成立した。

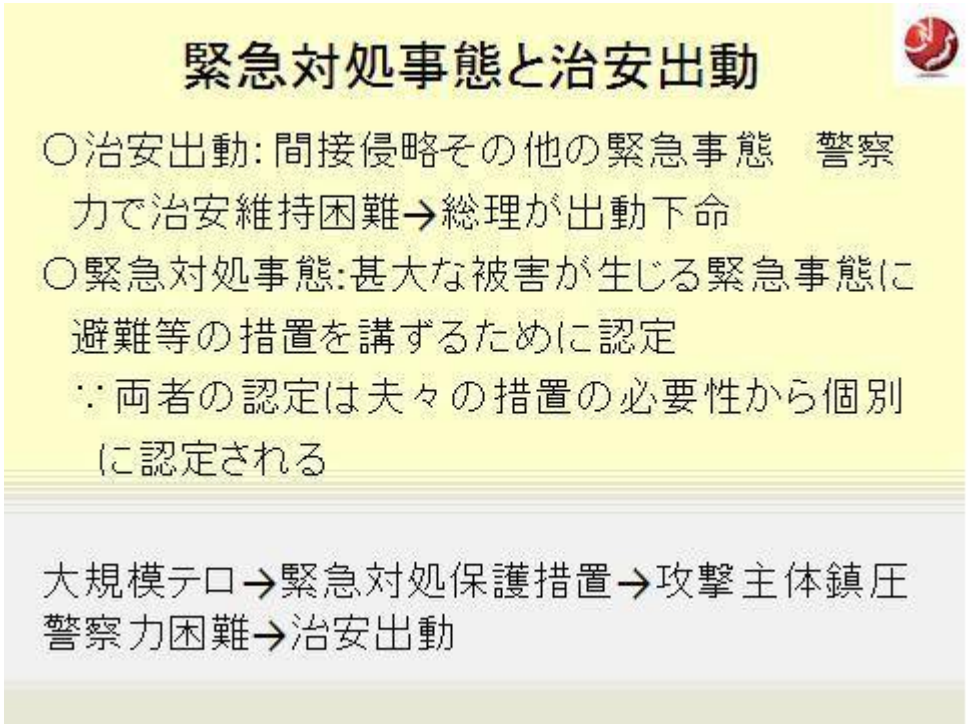
国民保護法は武力攻撃事態等における措置事項について定めたものであるが、武力攻撃よりも発生の蓋然性が高い武力攻撃に準じたテロなどの事態についても国民保護のための措置を行うことが必要とされ、緊急対処事態として所要の規定が設けられた。

テロ対策としての国民保護法を簡単に見てみたい。

緊急対処事態の定義・想定する事態や自衛隊の治安出動との関係および緊急対処保護措置は次の VG の通りである。



ギャラリーページへ



ギャラリーページへ

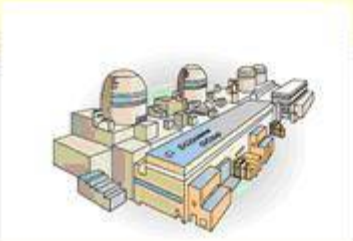
緊急対処事態:想定する事態(1)

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

・原発の破壊、

・石油コンビナート・都市ガス貯蔵施設等の爆破

・危険物積載船などへの攻撃



ギャラリーページへ

緊急対処事態:想定する事態(2)

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

・大規模集客施設・ターミナル駅等の爆破

・新幹線等の爆破

ギャラリーページへ

緊急対処事態:想定する事態(3)

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

・放射性物質を散布することにより、放射能汚染を引き起こすことを意図した爆弾(ダーティボム)

・生物剤の大量散布

・化学剤の大量散布

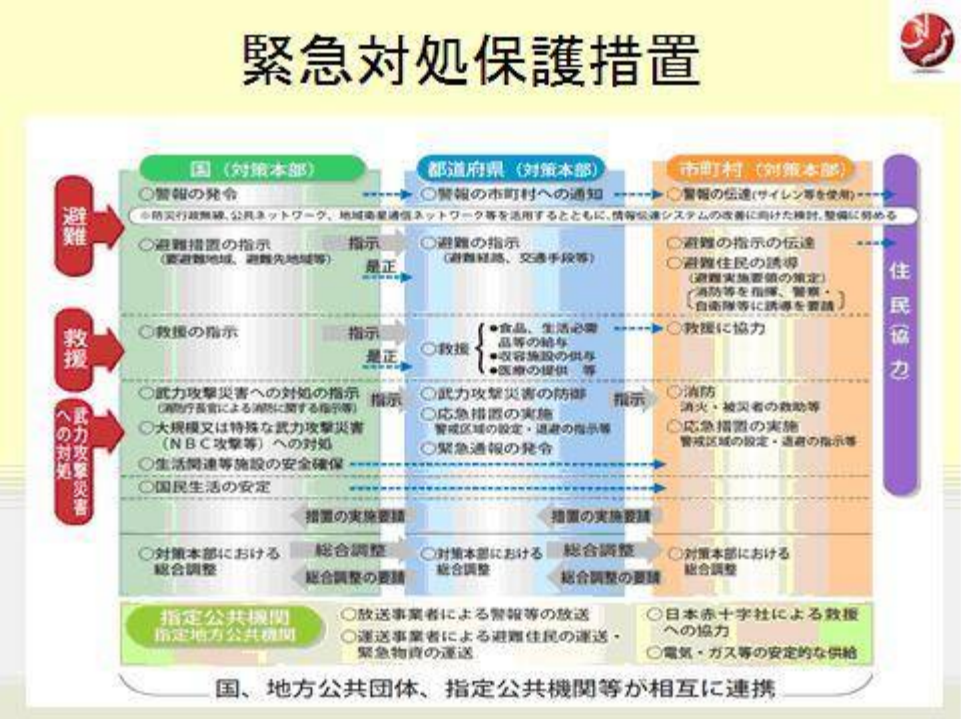
ギャラリーページへ

緊急対処事態:想定する事態(4)

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

・航空機などによる自爆テロ

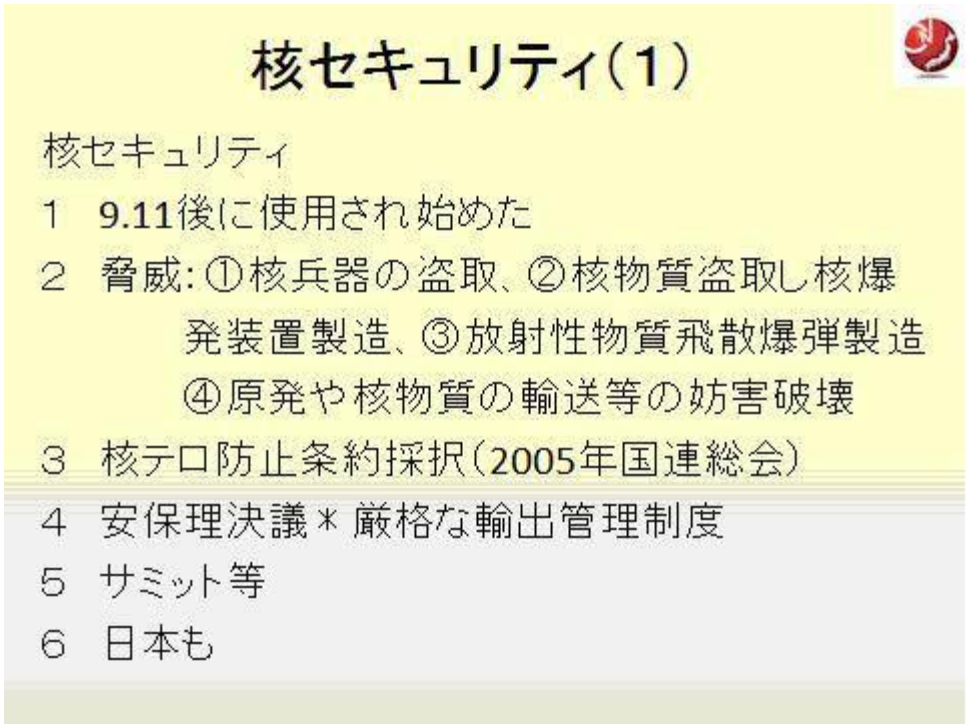
ギャラリーページへ



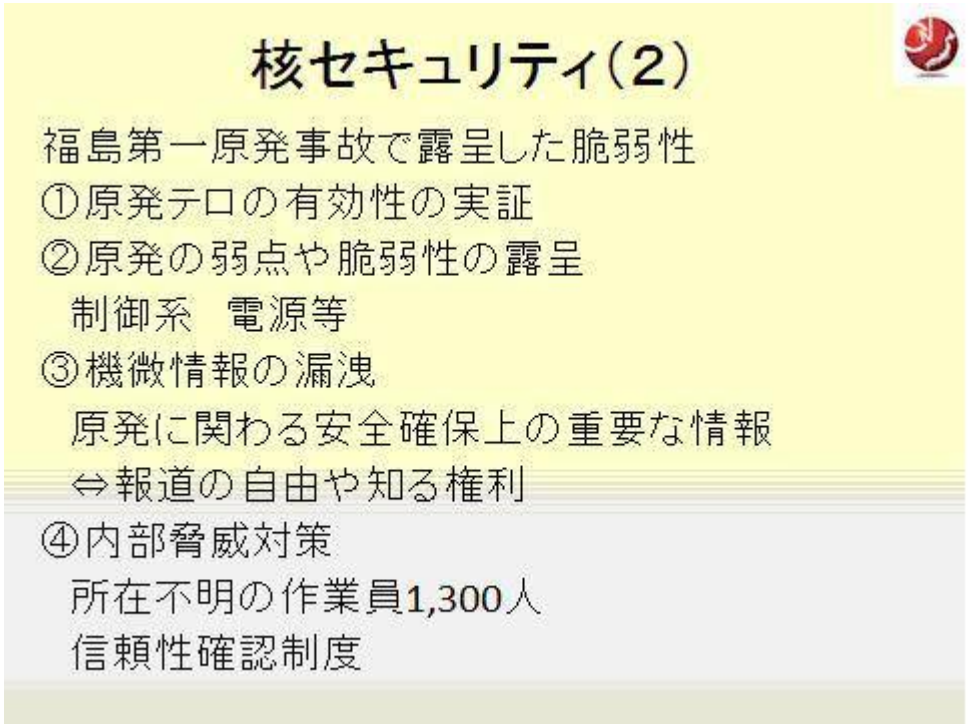
ギャラリーページへ

（2）核セキュリティ

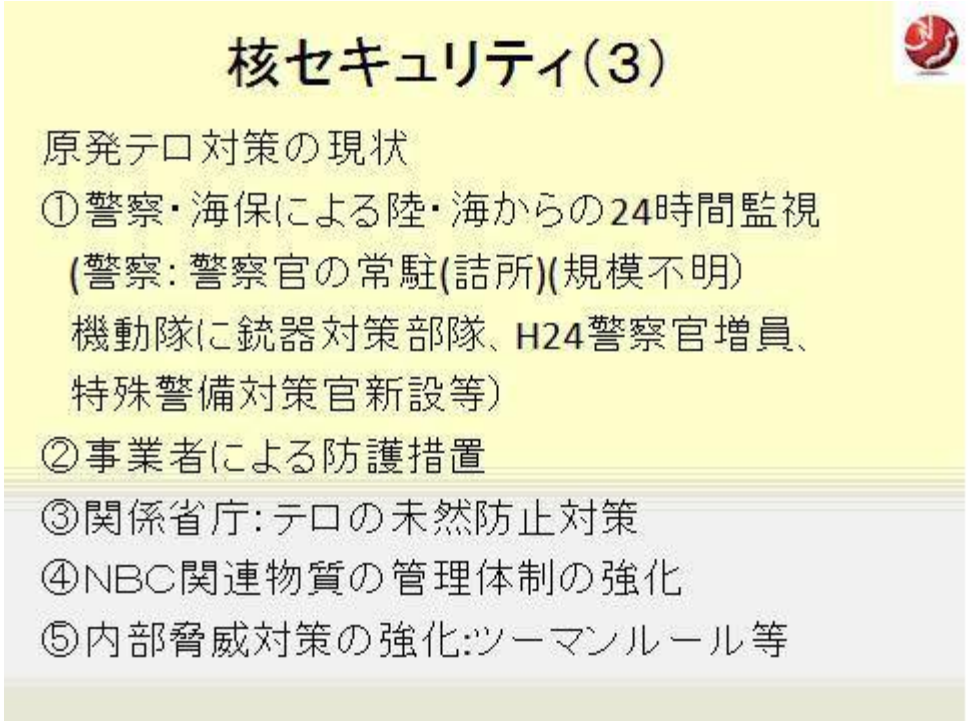
9.11 以降、核テロからの防護を表す用語として、「核セキュリティ」という用語が使用され始めた。考えられる脅威の態様など、福島原発事故で露呈した原発の脆弱性および原発テロ対策の現状は VG の通りである。



ギャラリーページへ



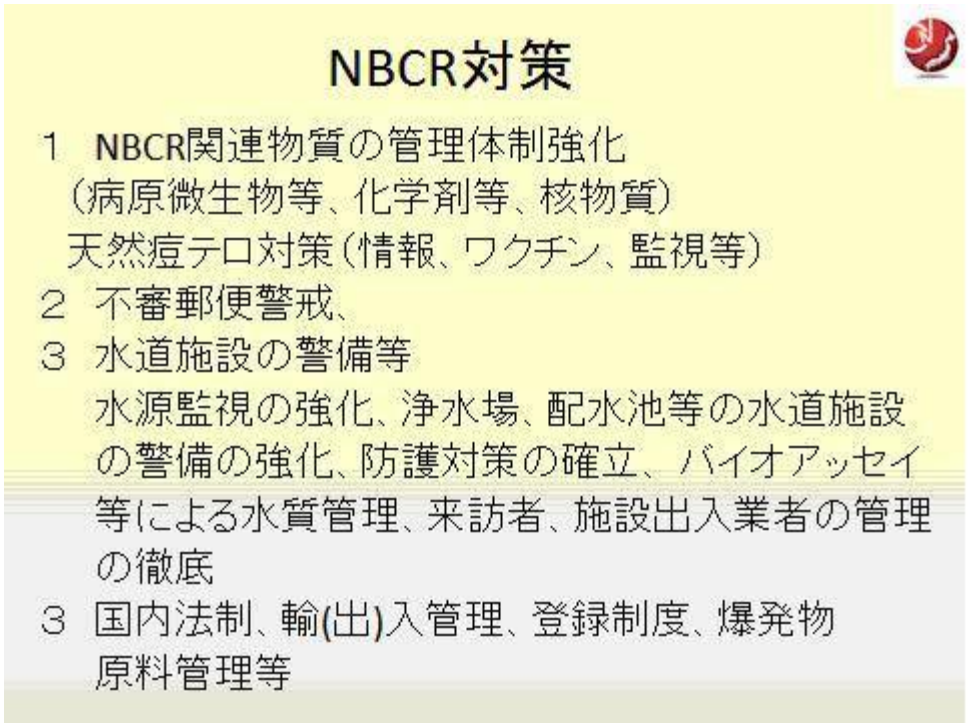
ギャラリーページへ



ギャラリーページへ

（3）NBCR 対策

核セキュリティに係る事項を除く NBCR 対策は VG のとおりである。



ギャラリーページへ

現実に地下鉄サリン事件が起き、イラクやシリアでは化学兵器が使用された強い疑いが

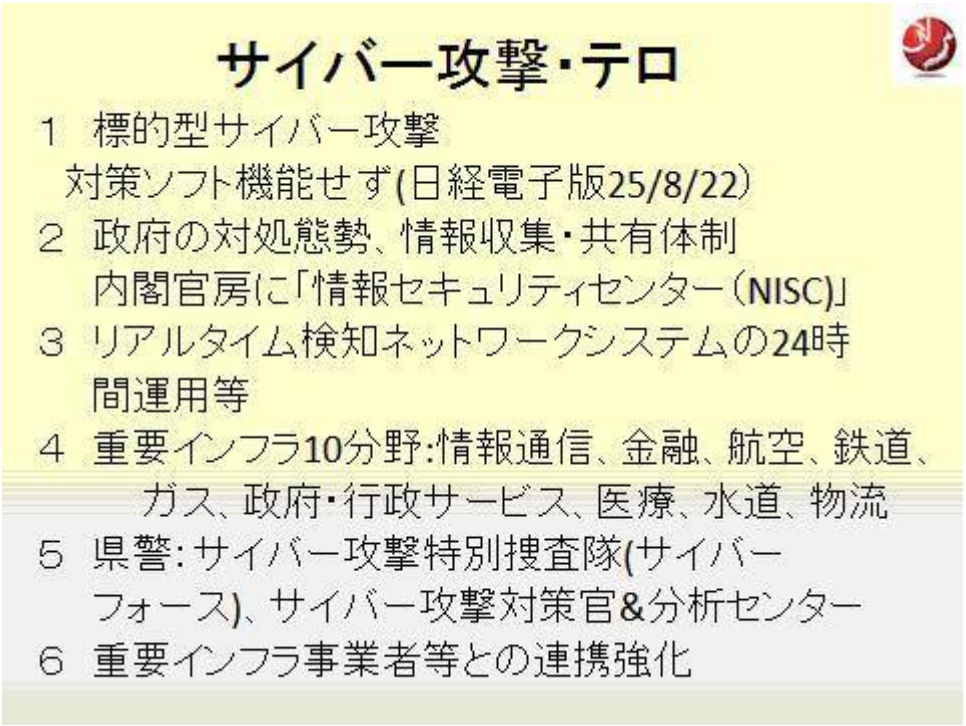
持たれており、国際社会の懸念が高まっている。
　一方、生物兵器も化学兵器同様にあるいはそれ以上に厄介なテロ手段である。撲滅宣言がされた天然痘についても注意が必要だし、水道施設にも十分に注意しなければならない。感染症はテロかもしれない、それ位の注意が必要かもしれない。

　ちなみに、VG にあるバイオアッセイ（Bioassay）とは、生物材料を用いて生物学的な応答を分析するための方法のことである。

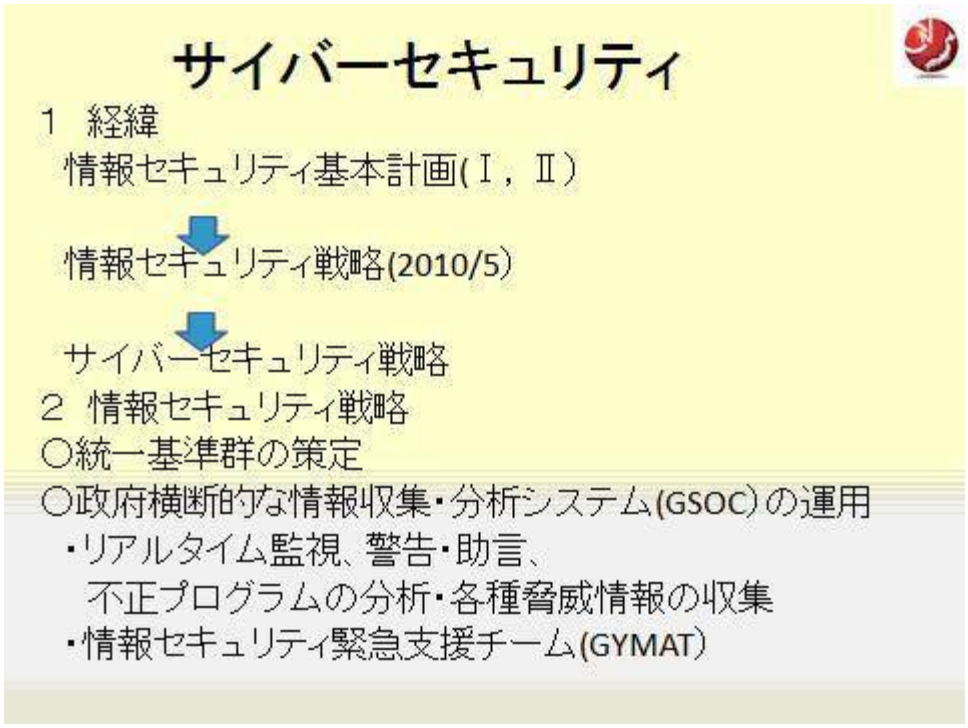
（4）サイバーテロ

　3（1）項　日本におけるテロ事件で示したが、日本に対するサイバー攻撃が頻発している。DDos 攻撃から最近では標的型サイバー攻撃に進化（？）し、対策ソフトも機能しないとも言われている。

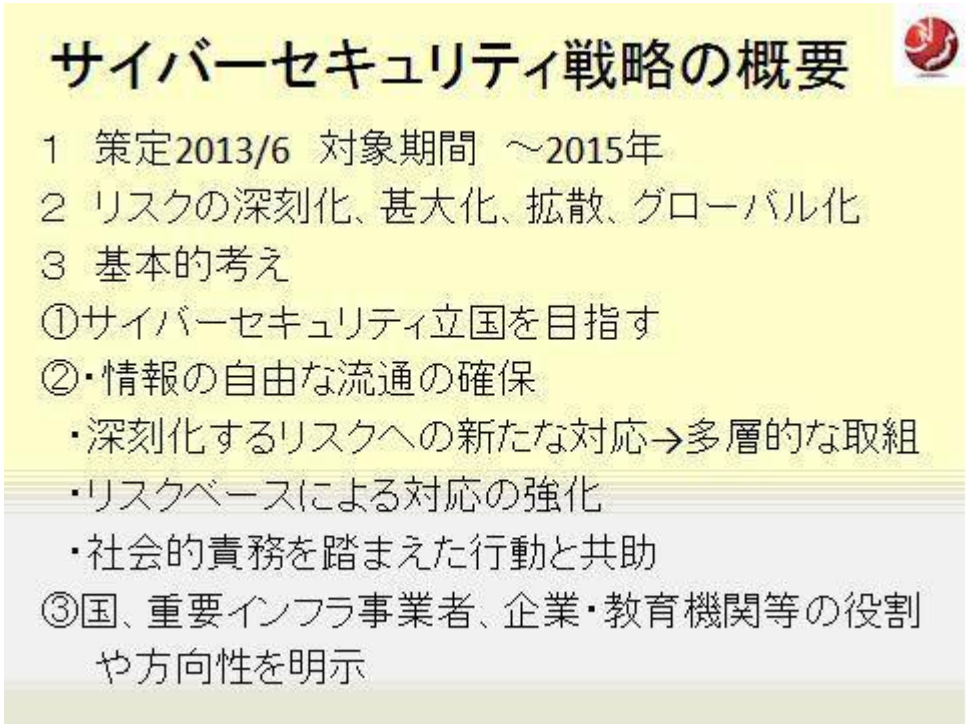
　イラン核施設攻撃に使用された Stuxnet の目的は、イランの核施設における遠心分離機を破壊することであり、そのため、遠心分離機の回転速度に関わる制御システムに特定のコマンドを出したと言われている。
　我が国内の重要インフラの制御系にイラン核施設攻撃と同様の攻撃が行われないという保証はない。対策などの現状は VG の通りである。



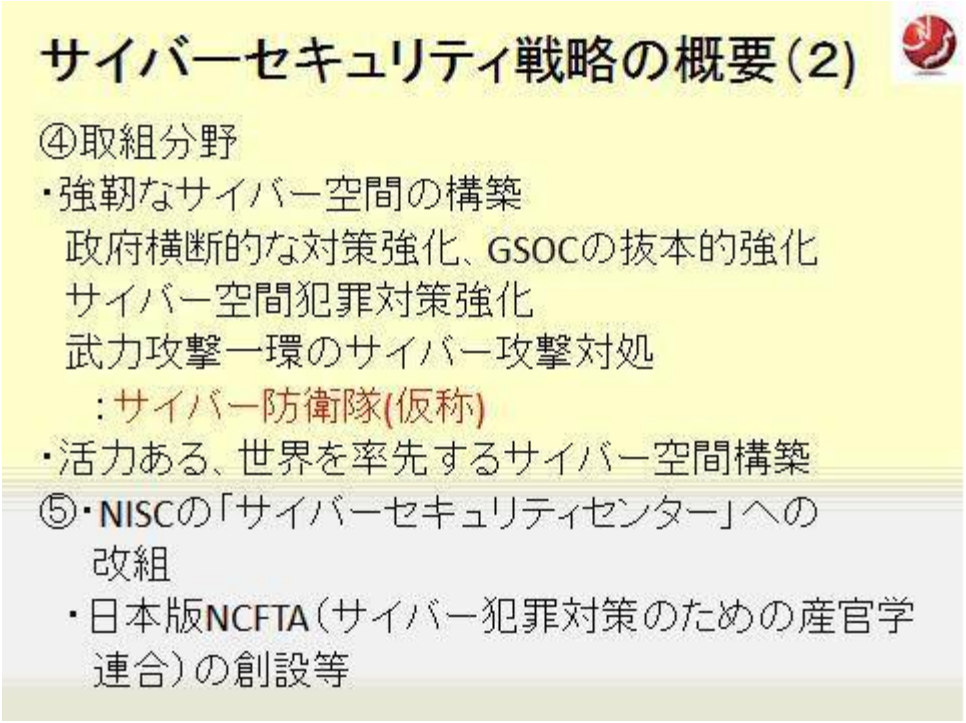
ギャラリーページへ



ギャラリーページへ



ギャラリーページへ



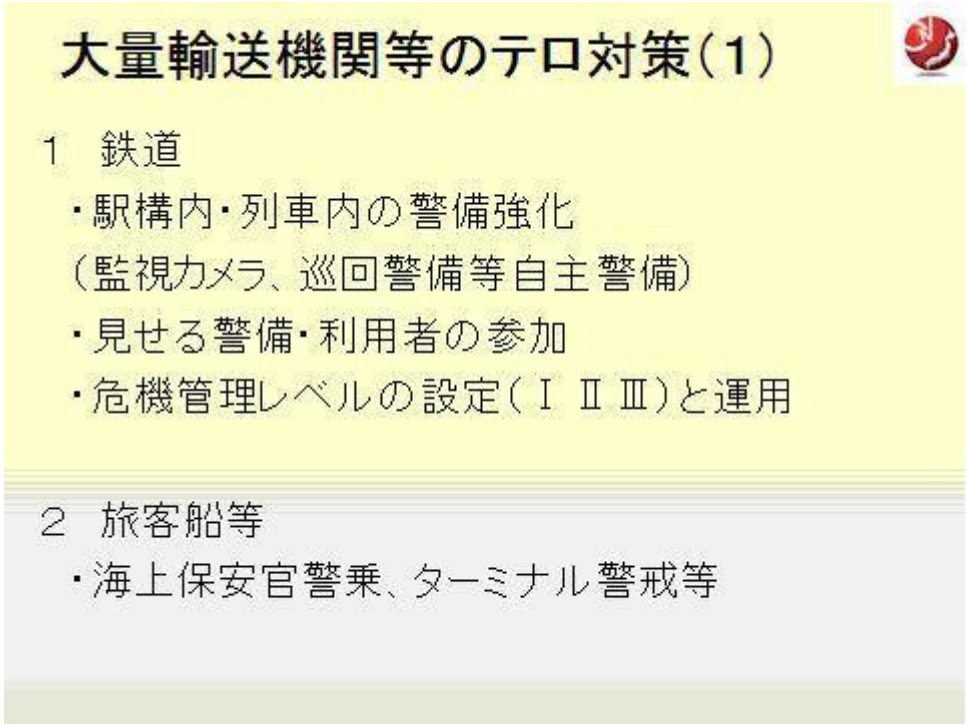
ギャラリーページへ

ギャラリーページへ

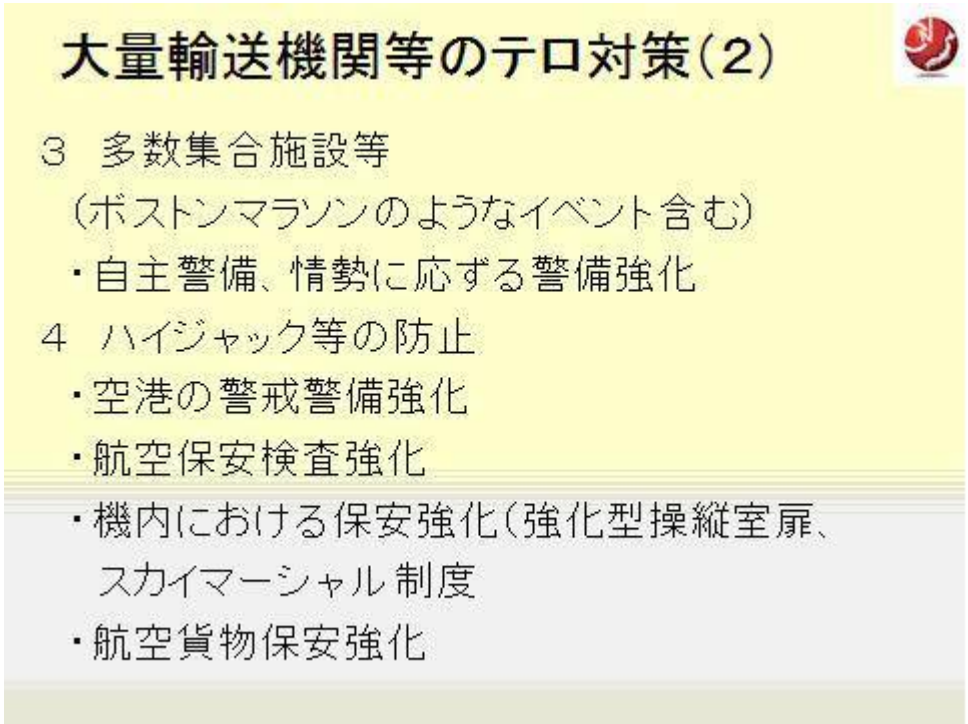
（5）大量輸送機関などのテロ対策

ハイジャックされた航空機による貿易センタービル爆破、スペインにおける同時多発列

車爆破事件、さらにはボストンマラソン爆破事件など大量輸送機関、多数集合施設やイベントに対する無差別テロが起きており、これが対策も喫緊の課題であると認識され、VGに示すような対策が採られている。



ギャラリーページへ

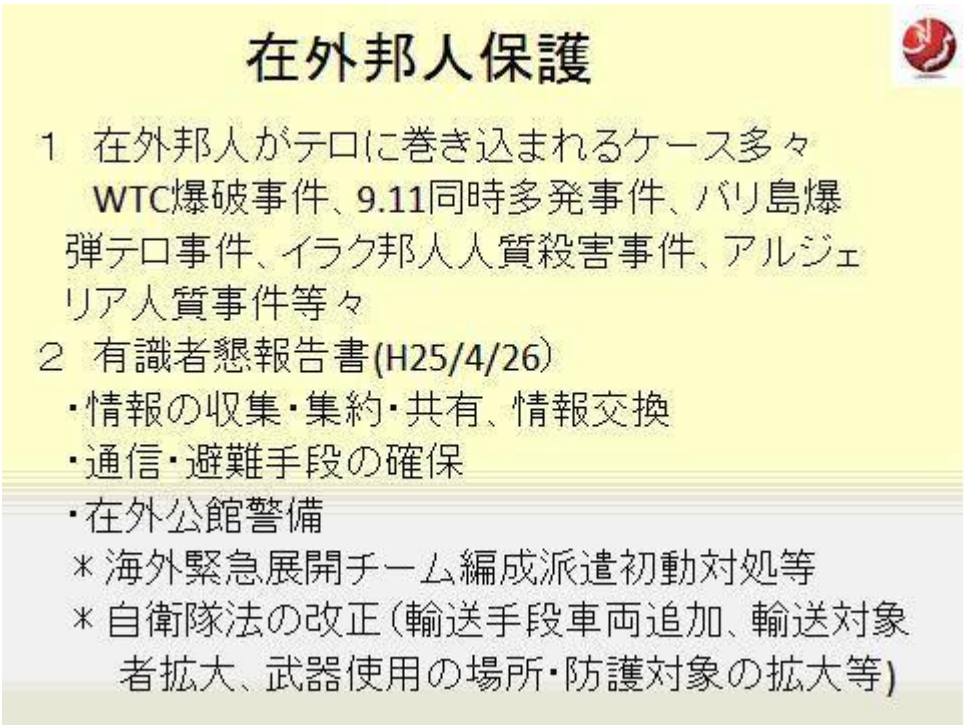


ギャラリーページへ

（6）在外邦人保護

近年、邦人がテロや事件に巻き込まれる事件が多発している。金銭目的の拉致事件もさることながら、テロの被害に遭うことも多い。

アルジェリアの人質拘束事件で邦人 10 人が犠牲になったことは改めて在外邦人保護の重要性を思い知らされた。アルジェリア人質事件を踏まえた有識者懇談会の報告書が本年 4 月末に発出された。

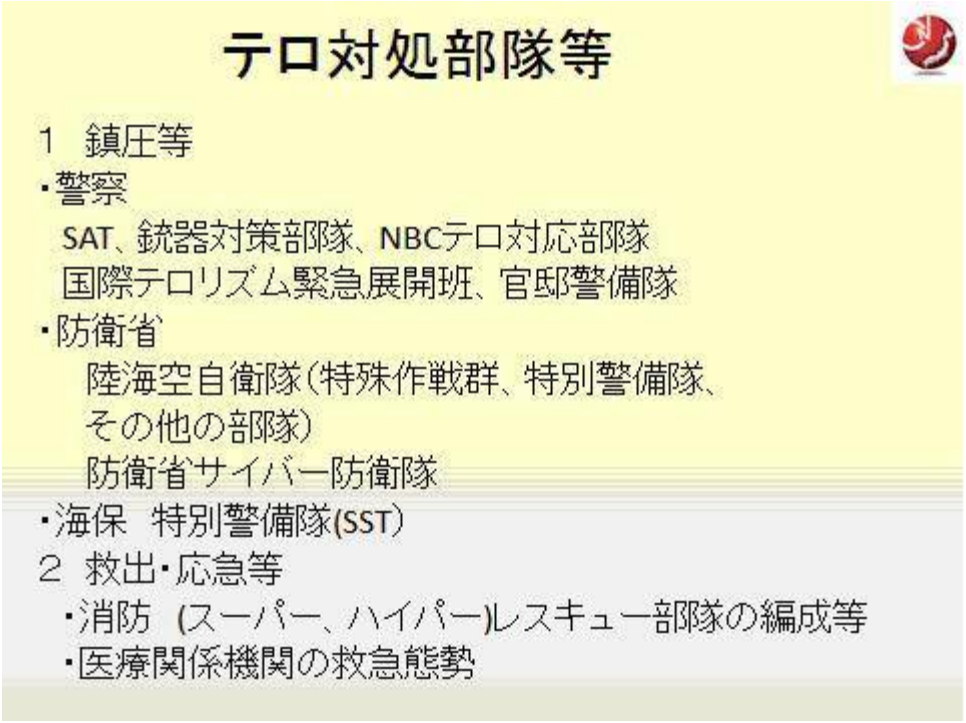


ギャラリーページへ

（7）テロ対処部隊など

テロ対処は未然防止に努めるべきであるが、万が一テロが発生した場合にテロの実行犯などを鎮圧・逮捕すると共に被害者の救出・応急処置により被害の局限を図ることが必要である。

警察や消防においてはテロ対策に積極的に取り組み、VG のような部隊などを創設している。自衛隊の各部隊はテロ対処専門部隊ではないが、必要に応じその能力は活用されるだろう。詳細は省略する。



ギャラリーページへ

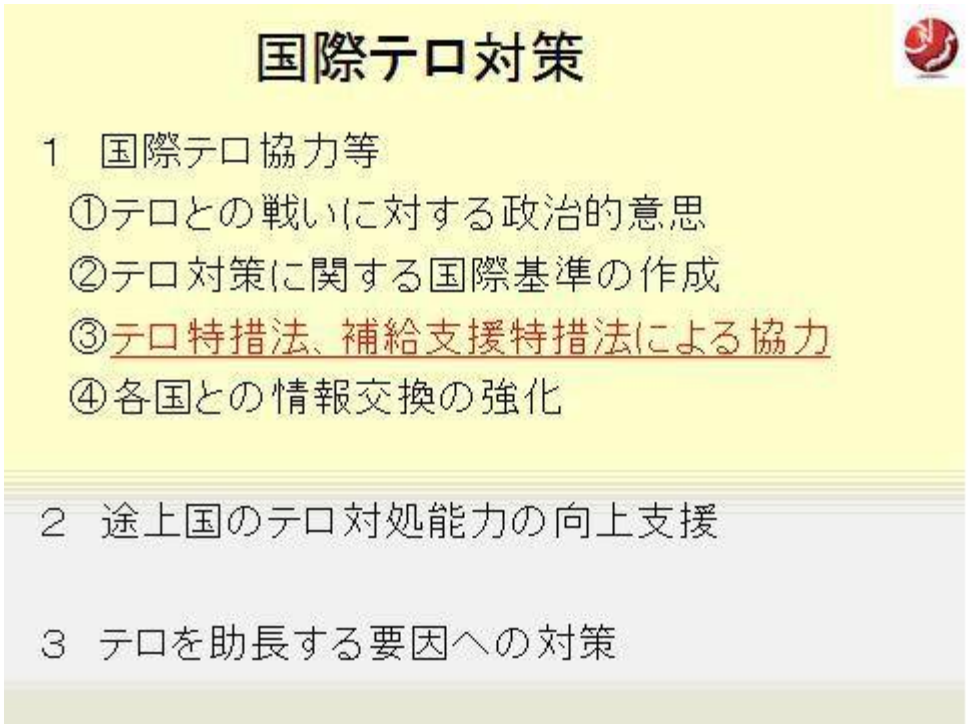
（8）国際テロ対策

テロ対策においては、国内における対策と国際的なテロ対策への協力は車の両輪でもある。我が国は国際テロ対策に積極的に貢献している。

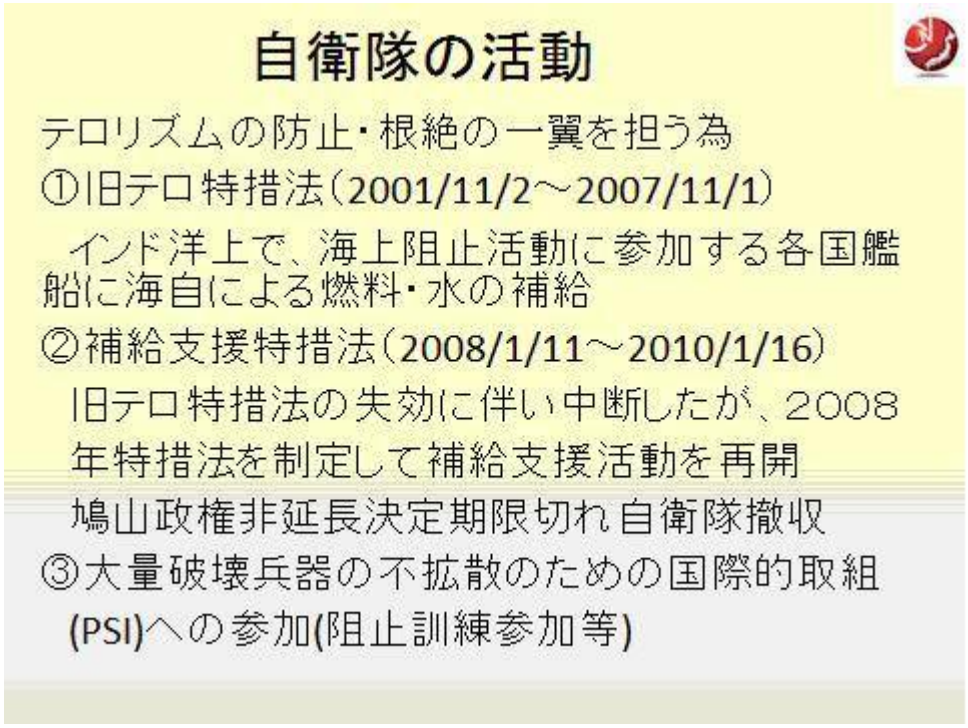
日本が主催する、アフリカの開発をテーマとする国際会議であるアフリカ開発会議（TICAD）において、6 月 2 日、安倍晋三首相は演説し、サハラ砂漠南部の安定に向け、5 年間で 1000 億円の開発支援を表明した。

日本人 10 人が犠牲となったアルジェリア人質事件を踏まえたもので、砂漠南部地域でテロや治安対策部門の人材 2 千人を育成する方針をも明らかにした。

自衛隊もテロ特措法等に基づき所要の協力活動を行った。国際テロ対策の概要は VG のとおりである。



ギャラリーページへ



ギャラリーページへ

ギャラリーページへ

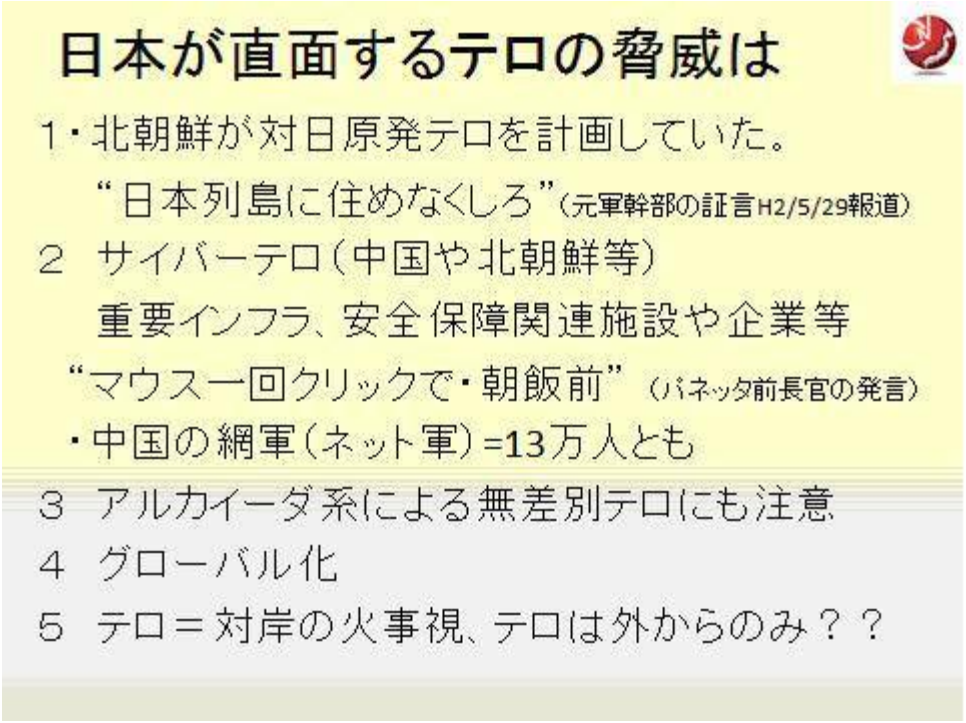
6　日本が直面するテロの脅威は

5 項において、日本のテロ対策の現状を見てきた。随分と進歩したものだと感じるが、それでも十分だと言えるだろうか？

我が国が直面するテロの脅威を端的に挙げれば VG の通りではなかろうか？

日本の安全を特に脅かすのは北朝鮮や中国であろう。「日本列島に住めなくしろ」との故金正日の発言は看過できないし、情報収集や破壊工作からゲリラ戦まで各種活動に従事する北朝鮮の特殊部隊は、10 万とも 18 万とも言われる勢力を有しており、我が国にとって脅威である。

また同国はサイバー戦についても積極的に取り組んでおり、注意を要する。中国のサイバー部隊は網軍（ネット軍）と言われ、勢力は 13 万人とも言われ、日本や欧米に対するサイバー戦を仕かけている。

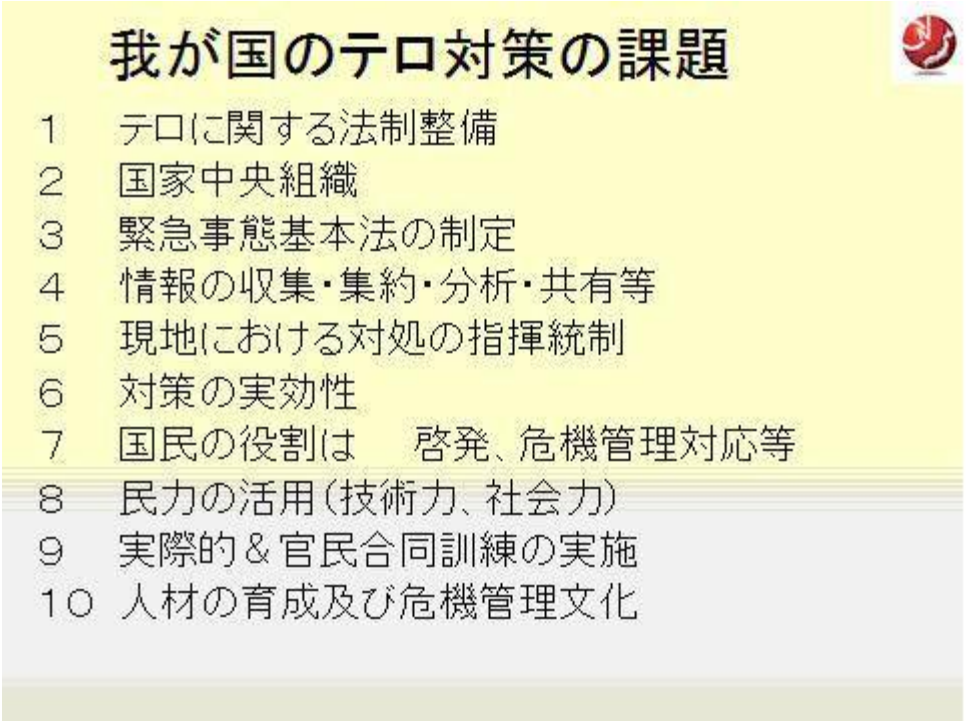


ギャラリーページへ

7　我が国のテロ対策の課題と解決方向

（1）全般

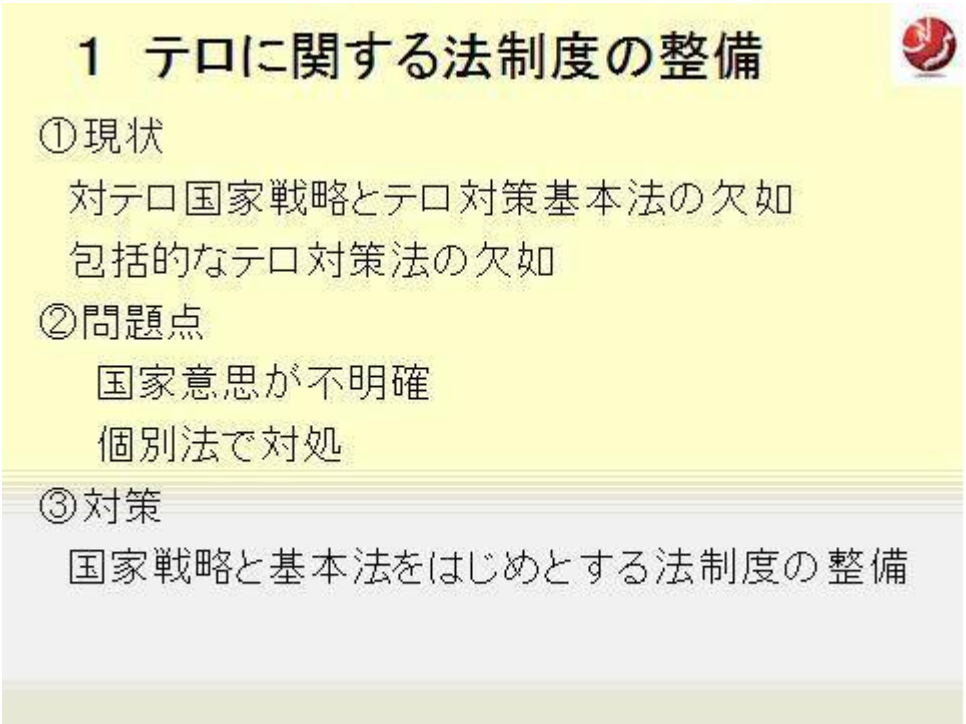
6 項までで、我が国のテロ対策の概要を確認したが、9.11 以降対策もかなり進んだと思われるが、それでも万全ではない。いくつかの課題があり、それらの現状と解決方向を提示したい。VG に示す 10 項目について述べる。



ギャラリーページへ

（2）テロに係る法制度

行動計画において、基本方針等に関する法制について検討することとなっているが、その具体化がなされていない。すなわち、対テロ国家戦略とテロ対策基本法がなく、罰則なども個々の法律で規定されているのみであってテロに関する包括的な法制を整備する必要がある。

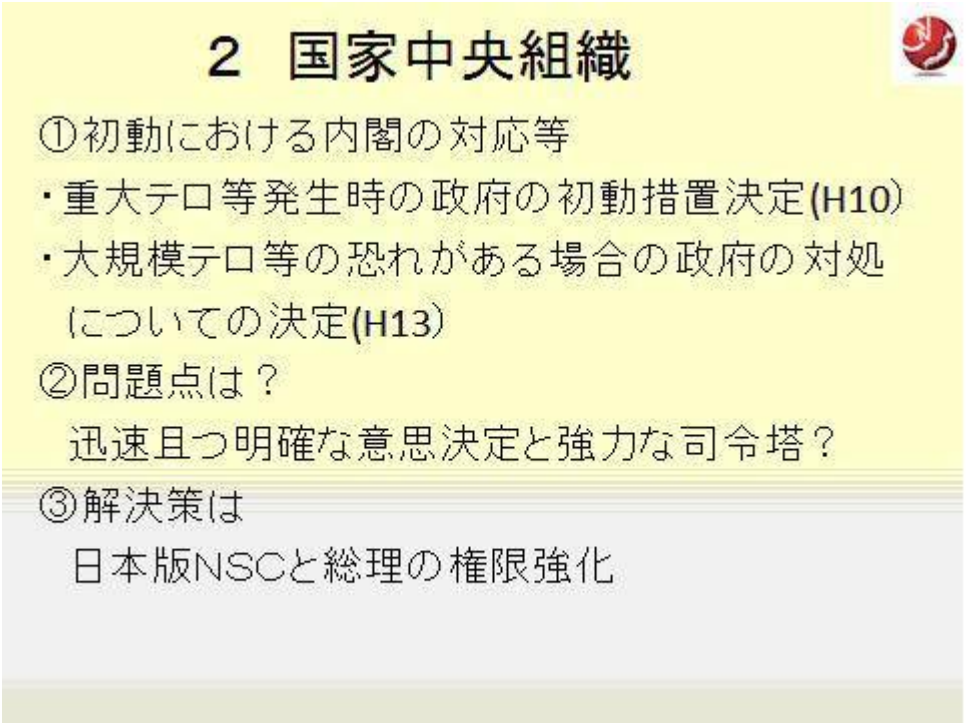


ギャラリーページへ

（3）国家中央組織

国家中央組織における危機管理体制の強化も急務である。日本版 NSC の設立に向けて体制が強化されつつある。安倍首相は年内発足に向けて、準備を加速するよう指示し、担当の安保担当審議官に自衛隊制服組の長島純空将補を充てる人事を固めた。

また、NSC と連携する「内閣情報局」を新設するとも報道されている。いずれにしろテロ対策における国家中央組織が一新されるのは喜ばしいことである。

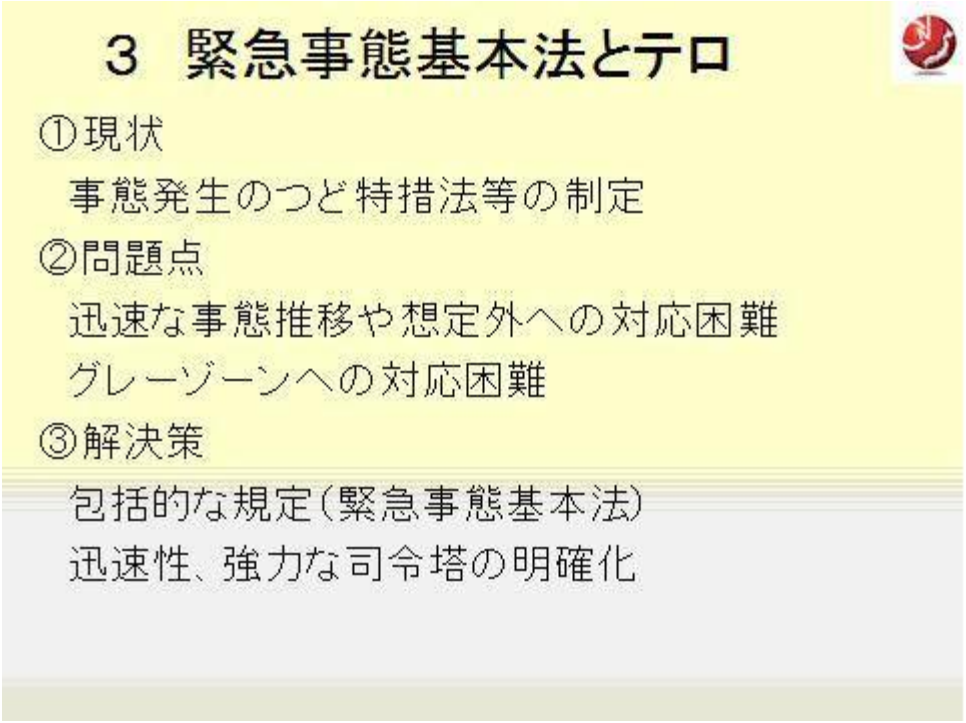


ギャラリーページへ

（4）緊急事態基本法

我が国の事態対処法制は、事態が発生し、あるいは条約が締結されるなどの、必要が生じた際に個別に制定されてきた。それはそれで必要なことであったとは思うが、事態と事態の狭間、グレーゾーンに対しては有効に機能し得ないことがあり、新たな特措法を制定しなければならないという事態をも起こり得る。これでは迅速な対応を期し得ない。

さらには、ある事態から別な事態への進展が余りにも急で対応し得ないということも十分に考えられる。このような事態を回避するためには、緊急事態基本法を制定する必要がある。



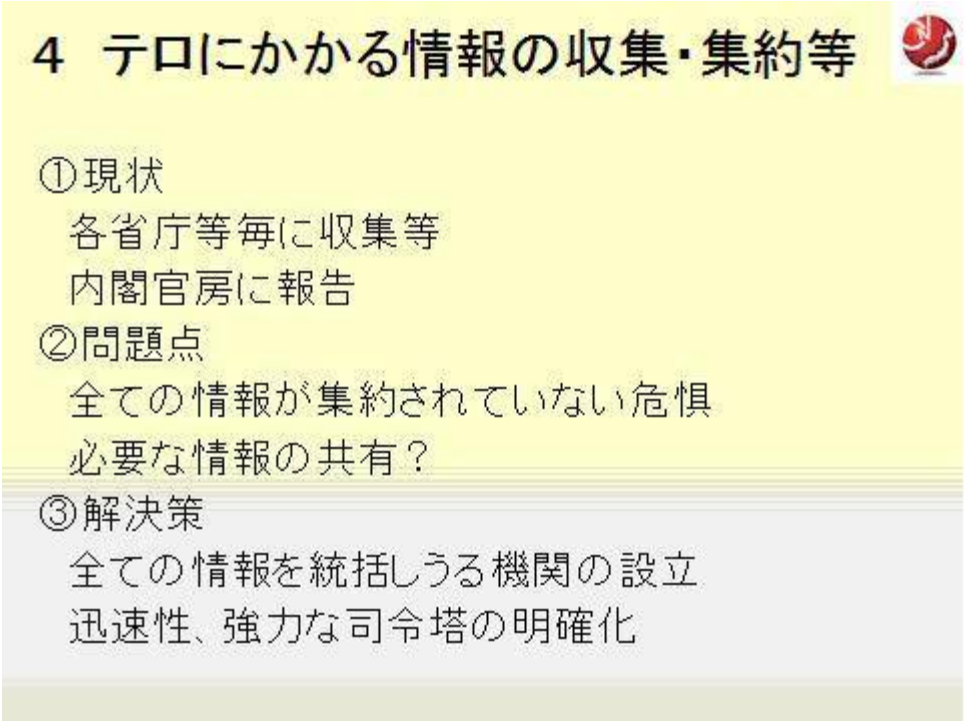
ギャラリーページへ

（5）テロに係る情報の収集・集約・分析および共有

テロの未然防止のためには、情報の収集・集約・分析が極めて重要である。各省庁、民間企業等が個別に収集している情報を集約して分析をする必要がある。一見するとバラバラに見える情報も集約して別な視点から分析すると玉石となる。

各機関などが収集した情報、特に緊要な情報が本当に集約されるか否かが問題だ。真に重要な情報は提供されない恐れがある。それを打破するには強力なシステムの構築と提供された情報の秘密保全を確実にするための措置も必要だ。

解決方向としては、国家安全保障に係る情報を統括し得る中央機関の創設であろう。そういう意味において、日本版 NSC に合わせて内閣情報局を新設し、「内閣情報監」を任命するとの報道もあり、そうであれば、大前進である。



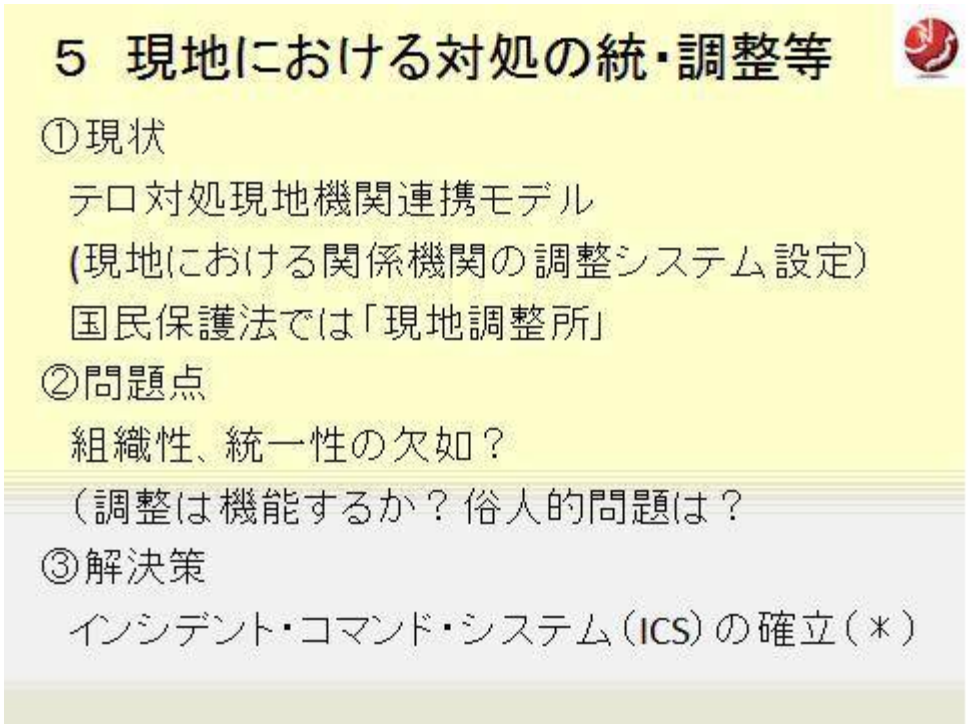
ギャラリーページへ

（6）現地における対処の統・調整

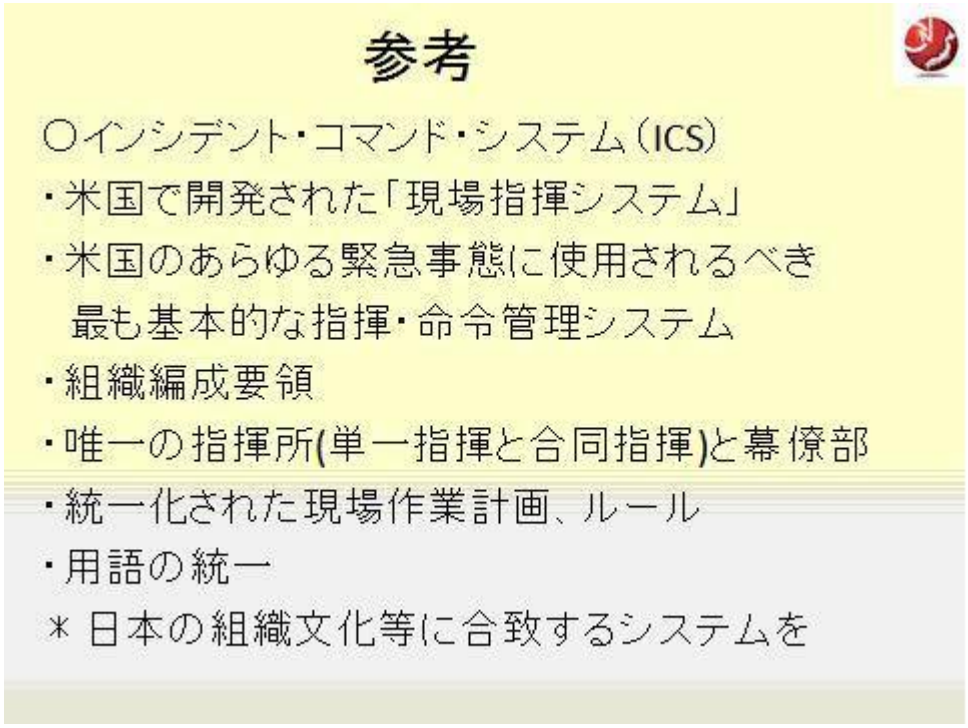
緊急事態においては、現場における初動対処が事後の対処の死命を左右すると言っても過言ではない。現場力向上のための資器材等の準備のほか、関係機関相互における協力の在り方を検討して、その相乗効果が発揮できるようにする必要がある。

福島第一原発事故における警察、消防および自衛隊による放水作戦においては、一時的に自衛隊が指揮したが、このような現地における関係機関相互の関係を適切に律することが重要だ。

また、地下鉄サリン事件においては救急隊員など 135 人が、警察官等も相当数 2 次被害を被ったとされており、初動対処に任ずる隊員などの安全確保も重要であり、その措置があってこそ十全の初動対処が可能となる。



ギャラリーページへ



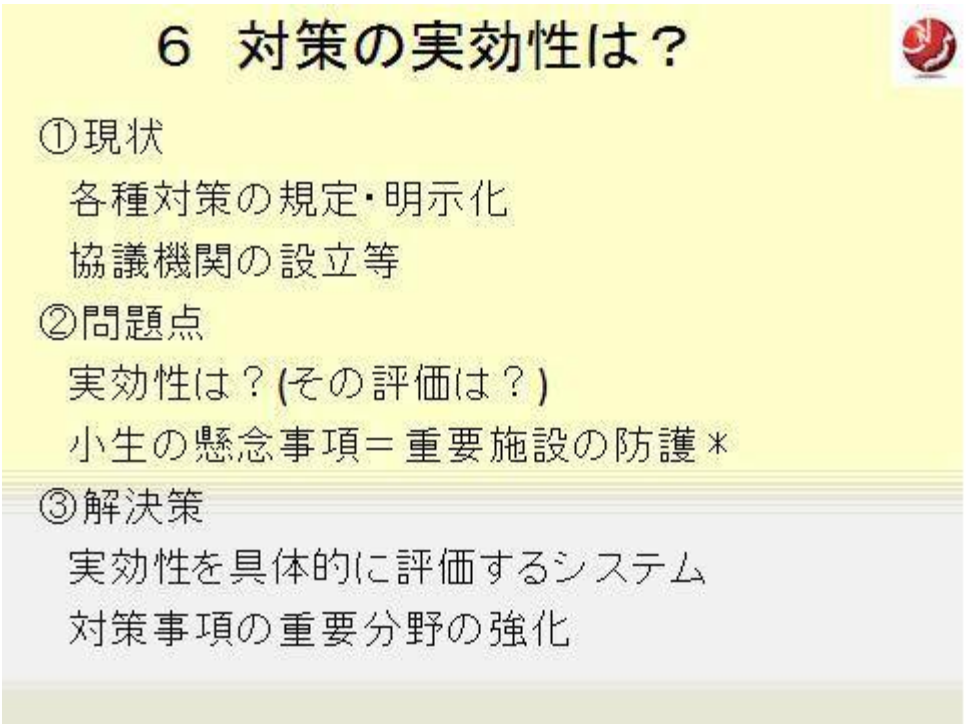
ギャラリーページへ

（7）対策の実効性は？

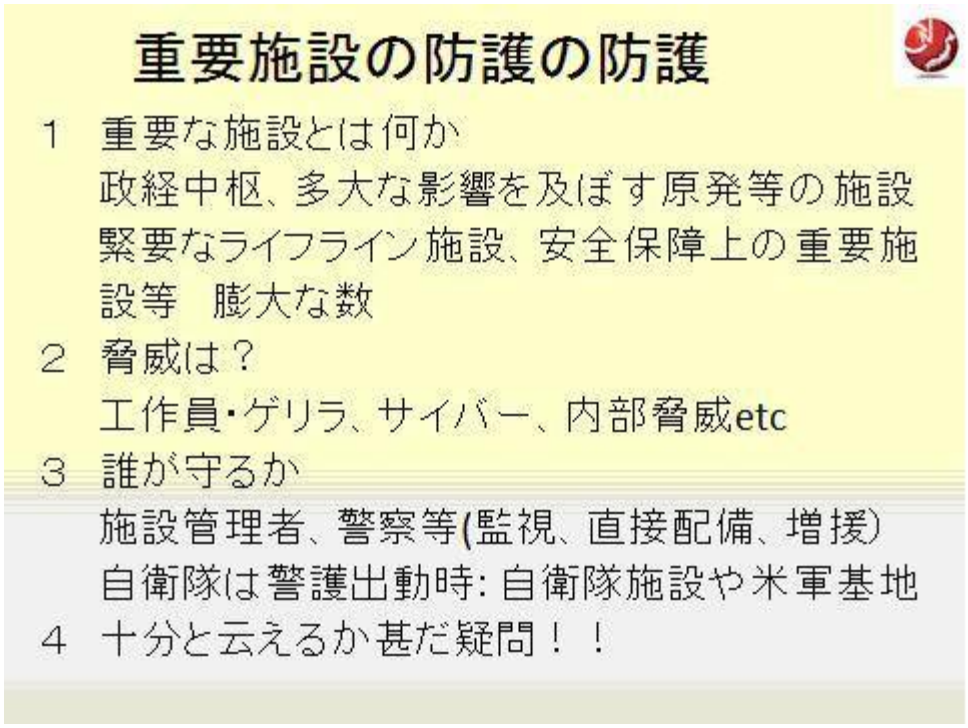
いろいろな対策処置がなされており、一見盤石に見えないこともないが、その実態たる

やお寒い限りであると言えよう。特に、1 人で 10 人の兵隊に匹敵すると言われる北朝鮮の特殊部隊による攻撃や破壊活動などに対しては脆弱そのものであろう。

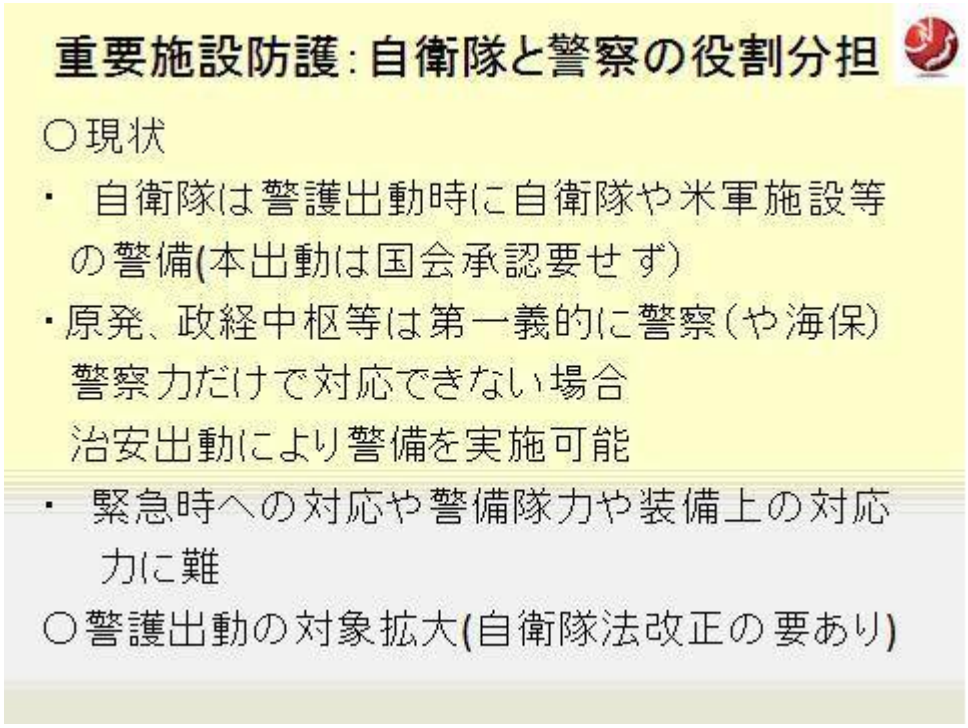
　政経中枢や重要インフラ等の防護・警護は、自衛隊の本来の任務ではないとしても、特殊部隊等に対処するには、それなりの実力を持つ部隊でなければならないのは自明であり、自衛隊の積極的な活用を考えるべきだろう。



ギャラリーページへ



ギャラリーページへ



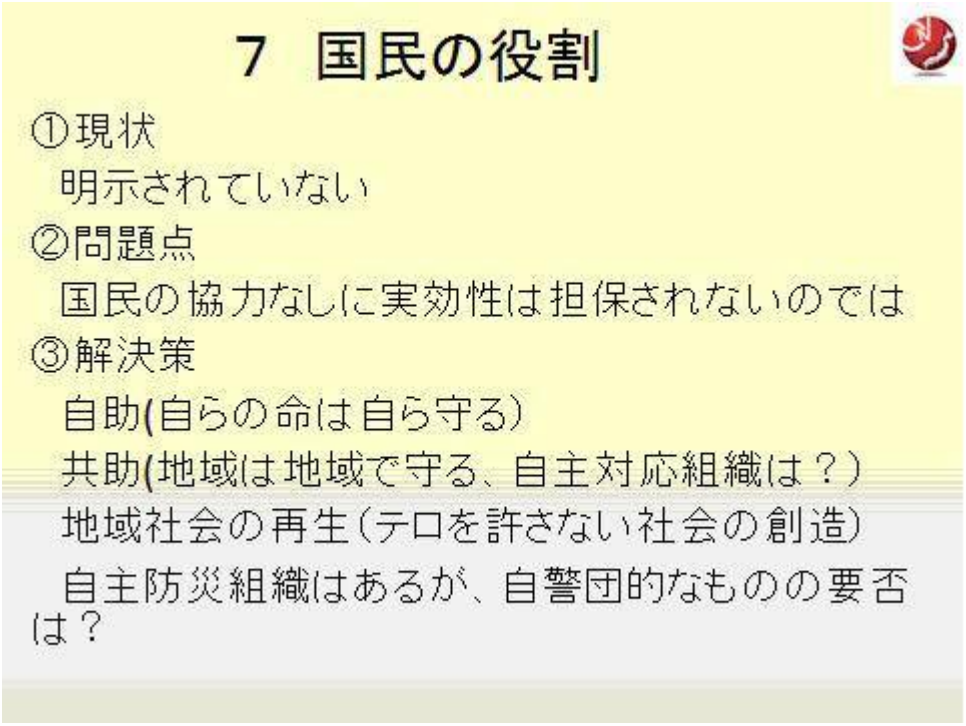
ギャラリーページへ

（8）国民の役割について

テロ対策基本法が制定されれば、国民の役割なども明示されるかもしれないが、現状で

は、国民の役割や期待する事項が明示されてはいない。

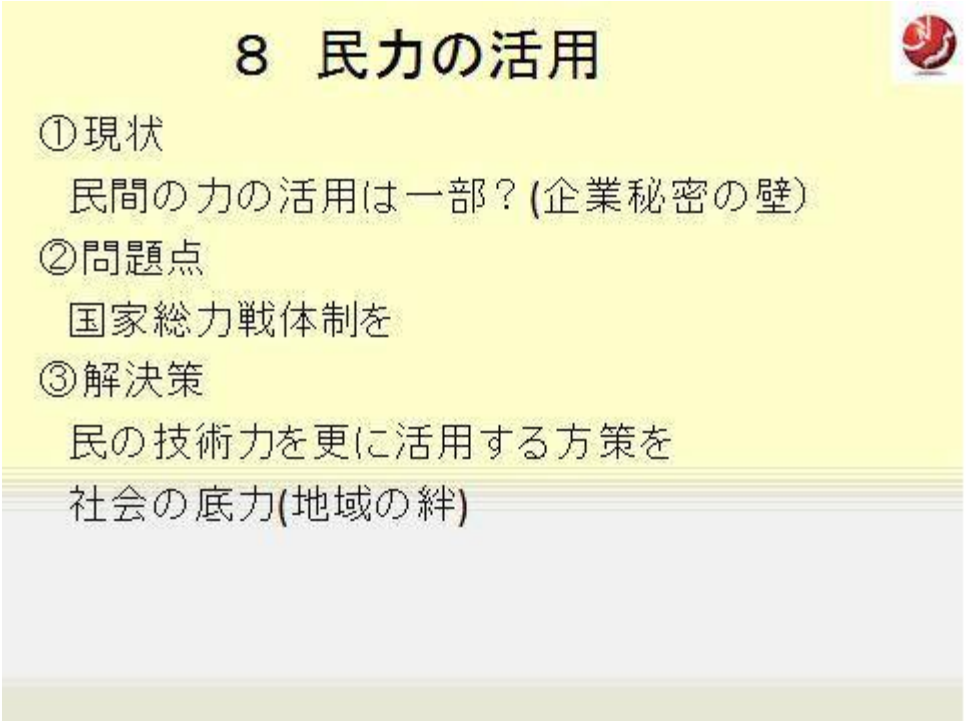
　少なくとも国民としては、下の VG に示す「3」のようなことを実施すべきだろう。自助や共助から発展してより積極的な役割を果たす事が出来れば、テロに強い社会足り得よう。



ギャラリーページへ

（9）民間力の積極的活用

　日本の商社のネットワークは世界中に張り巡らされ、日本最大の情報機関でもあろう。その情報を活用する方策を考える必要があろう。また、日本の工業力を生かしたテロ対処機材などの開発も必要である。日本としてのテロ対処総力戦体制を築くことが必要だ。

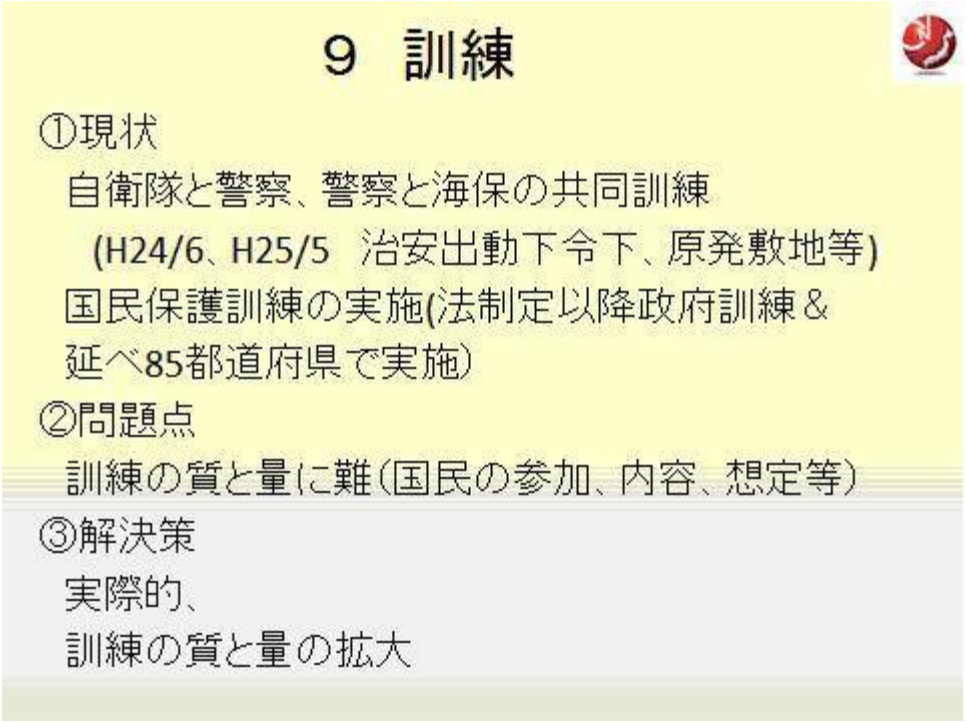


ギャラリーページへ

（10）訓練について

自衛隊と警察、警察と海保の共同訓練は、まさにその緒についた段階であり、さらに実効性ある訓練へと進化させる必要があろう。また、国民や行政機関等の協同訓練は国民保護訓練として実施されているが、その内容と質をバージョンアップさせねばならない。

さらに言えば、政治家等に対する国家危機管理時の対応に関する所要の訓練を行う必要もあるのではないだろうか？

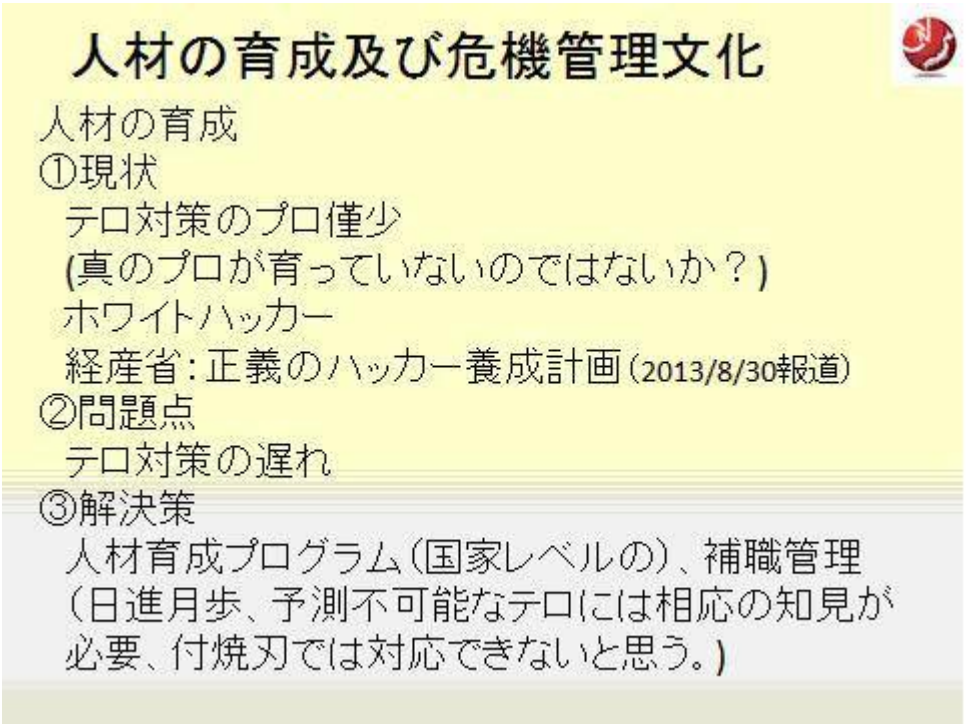


ギャラリーページへ

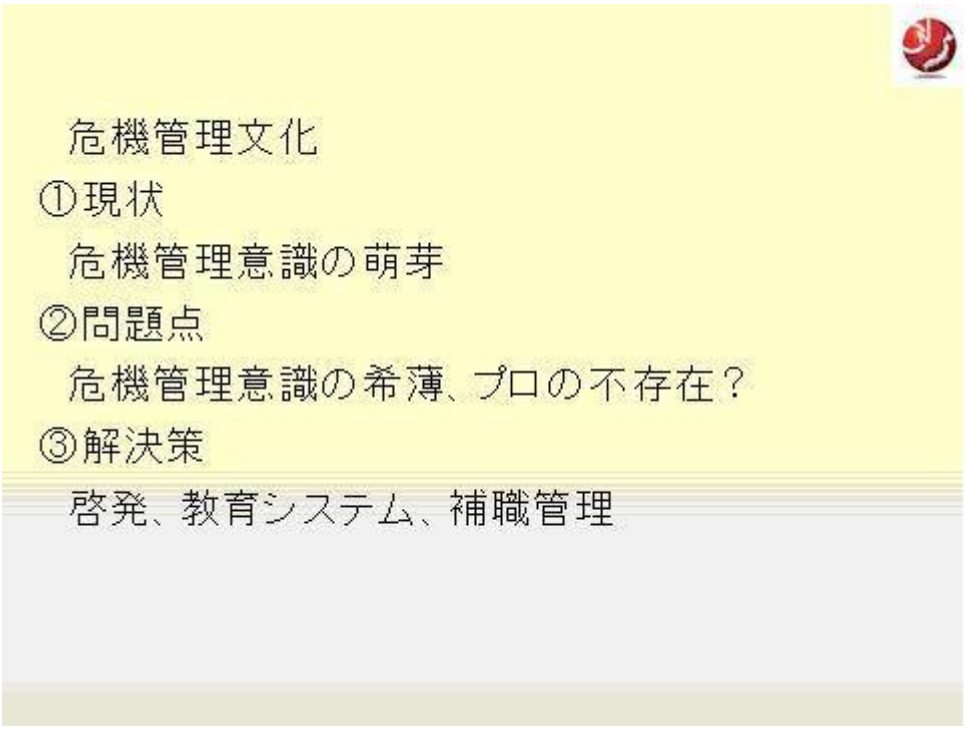
（11）人材の育成および危機管理文化の啓発

日本における危機管理意識は近年逐次に高まっているが、まだまだ不十分である。真のプロを育てる必要がある。危機管理は腰掛け的にやるようなものではないはずだ。

危機管理を国家や社会、企業の重要なセクションと位置づけて、相応の態勢を取る必要があろう。また、国民の啓発もさらに力を注がねばならない。



ギャラリーページへ



ギャラリーページへ

8　終りに

現代において、テロは特別なものではなく、我々の日常に潜んでいるものと認識する必要がある。何時どこで、どのようなテロに見舞われるか予測はできない。そのような脅威を常に意識することが重要である。国民一人ひとりがテロは絶対に許さないという強い意識を持つことが、最大の抑止力ではなかろうか。

日本のテロ対策は、9.11 以降格段に充実したが、それでも万全ではない。

テロを単なる犯罪と認識するのか、我が国に対する戦争と認識するかによって対応は当然異なる筈だし、戦争行為と理解して対応策を決定し処置すべきである。

また、各施策の実効性を高めることが必要であり、国家としての危機管理体制をさらに充実させねばならない。最近の政府の動きを歓迎したい。