

テロリズムの定義

—国際犯罪化への試み

清水 隆 雄

目 次

はじめに	4 フランス
I テロリズムの意味の変遷	5 ドイツ
1 フランス革命まで	6 日本
2 19世紀以降	III テロリズムの定義をめぐる問題
3 国際連盟の試み	1 テロリズムと刑法犯との区別
4 国家テロリズムの形態の変容	2 テロリズムと戦争法規
5 新テロリズム	IV 国際法におけるテロリズムの定義
II 諸外国等におけるテロリズムの定義	1 国連によるテロリズムの定義
1 米国	2 国際法レベルでテロリズムの定義が必要な理由
2 英国	おわりに
3 EU	

はじめに

2001年9月11日、米国で発生した同時多発テロリズムにより、3000名以上の人たちが死亡した事件は、世界に衝撃を与えた。また、2005年7月7日、英国の首都ロンドンにおいて、地下鉄、バスという公共輸送システムを爆破する同時多発テロリズムが発生した。この日は、同国のグレンイーグルズで行われる主要国首脳会議（グレンイーグルズ・サミット）の開催日にあたったため、サミット開催を狙ったテロリズムではないかと解釈され、世界の注目を集めた。同サミットの事前に用意されたメインテーマは、アフリカ支援、地球温暖化対策の二つであったが、事件の発生により、テロリズム対策も緊急のテーマとなった。同会議は、7月8日の閉幕に際し、

テロ行為を非難し、国際的な団結と対策の強化等を内容とする「テロリズム対策に関するG8首脳声明」を採択して終了した。その後、ロンドンでは、同年7月21日にも、地下鉄で同時多発テロリズムが発生している。

ある国際法学者によれば、現在確立されている国際法の用語の中には、上記のようなテロリズムを表現する適宜な用語は存在しないという⁽¹⁾。また、今回の爆破事件にしても、これまでテロリズムとされてきたハイジャックや人質事件にしても、各国の刑法等に基づいて、法的に規制することが可能な犯罪であるといわれている。今回、ロンドンで発生した爆破事件のような行為を禁止するために、諸外国において新たな法律を制定することは特に必要ではなく、現行の法律でも対策が可能な部分が多いともいわれて

(1) Gilbert Guillaume, "Terrorism and International Law", *International & Comparative Law Quarterly*, vol.53, part3 (July 2004), p.537.

いる。その理由は、テロリズムとして類型化され列挙された犯罪と刑法等の既存の法律に定められた犯罪との違いが明確でないからだといわれている。

また、戦争とテロリズムとの区別の問題も判然とししない。戦争は、それに関わる人たちに極度の恐怖を与える。さらに、過去において行われた事例を見ると、軍隊は、占領した都市において略奪を行い、非武装の者に対し暴力を行使するなど、占領地の住民に恐怖を与えることもある。一般に、恐怖はテロリズムの構成要件の内の一つといわれているため、戦争とテロリズムは、一部に重なる部分があるということになる。仮に、戦争とテロリズムが違うものならば、戦争とテロリズムとの間にどのように線を引いたらよいのだろうか。

上記のような問題が発生する一つの原因は、テロリズムとは何かという普遍的な定義ができていないためであるといわれる。テロリズムと刑法等、テロリズムと戦争との境界がどこにあるのか判然とししない。一体、テロリズムとは何か。テロリズムを法律でどのように定義づけたらよいか等の問題が残る。

一般に、テロリズムは、国際的に共通な価値を危うくするといわれており、これに国際的に共同で対処する必要がある。そのためには、テロリズムを国際犯罪化して国際的な規制を行うことが有効と考えられる。国際犯罪化するためには、罪刑法定主義の観点から、どのようなものをテロリズムと称したらよいか確定すること、すなわち普遍的なテロリズムの定義が必要になる。

本稿の目的は、テロリズムの定義およびテロリズムの国際犯罪化に関わる主要な論点について、法的な面を中心に検討することである。

なお、本稿で使用する「テロリズム」という

用語は、政治的等の目的性をもって暴力行為を行うことを意味する。

I テロリズムの意味の変遷

1 フランス革命まで

テロリズムという言葉は、語源上、明らかに「恐怖(=terror)」という言葉と関連している。一般的に言って、terrorは、極度の恐怖を指す言葉である。かつて、この言葉は、未知のもので、あらかじめ知ることが出来ないような、漠然とした脅威を指し示す言葉であった。恐怖の実態が、漠然としていてよくわからないため、かえって恐怖が増すともいえる。したがって、terrorの対象となるものは、人為的なものに限られなかった。このため、18世紀のフランス革命以前までのterrorとは、火山の爆発や地震などの、何時起るか分からない自然現象もその範ちゅうに含まれていた⁽²⁾。

しかしながら、18世紀終盤に発生したフランス革命時から、terrorの意味が変化した。フランス革命時、フランス市民の間には、イギリス、オランダ、オーストリア、スペインなどの外国からの侵攻の危険および国内での動乱に巻き込まれる危険という二つの危険に対する恐怖があった。1793年8月、国民公会は、外国からの侵攻を防ぐため、国民総動員令を発し、さらに、同年10月には外国からの侵攻および王室、貴族から革命政権を守るため、「恐怖政治」を行う旨、宣言した⁽³⁾。

恐怖政治を実施したのは、1793年4月、国民公会によって設立された公安委員会である。公安委員会では、ロベスピエールが権力を握り、「徳と恐怖」を唱えて独裁政治を行った。

ロベスピエールは次のようにいう。

「徳なき恐怖は罪悪であり、恐怖なき徳は無

(2) *Ibid.*, p.537.

(3) チャールズ・タウンゼント、宮坂直史訳・解説『テロリズム』(1冊でわかる)岩波書店、2003、pp.47-51。(原書名: Charles Townshend, *TERRORISM: A Very Short Introduction*.2002.)

力である。恐怖は迅速、峻厳、不屈の正義に他ならず、徳性の発現である。それは特殊原則というより、祖国緊急の必要に適用された民主主義の帰結である⁽⁴⁾。」

恐怖政治によって、1793年3月から1794年7月までの間に処刑されたものの数は、パリだけでも2627名に上った。しかし1794年7月、ロベスピエールは、対立派によって、死刑を執行された。この時代の政治を恐怖政治 (regime de la terreur) という。

公安委員会は、「テロリスト」という言葉を、史上初めて政治的語彙にした。また、国民公会は、ロベスピエールを非難する言葉の中で、「国家による恐怖の利用」を意味する用語として、はじめて「テロリズム」という言葉を用いた⁽⁵⁾。また、1798年、アカデミー・フランセーズは、初めて、テロリズムを「恐怖のシステム、体制」と辞書の中で定義づけた⁽⁶⁾。

すなわち、この時代においては、テロリズムとは、公安委員会、すなわち国家（国家の一組織）が、反対派をおびえさせる効果を持つ物理的な強制を行うことを意味する言葉であったといえるであろう。

2 19世紀以降

19世紀に入ると、テロリズムの意味は、再び変化する。

ロシアにおいて、ツァーリによる恐怖政治だけではなく、ナロードニキ「人民の意志党」による政治的な暗殺もまた、テロリズムと呼ばれるようになった。つまり、テロリズムとは、国家による物理的な強制を指すだけではなく、国家に敵対する人民による殺人等も同様にテロリズムと呼ばれるようになったのである。

その後、次第に、皇帝、王、大統領、将軍等

の政府の要人に対する攻撃も増大していく。1894年には、イタリア人無政府主義者が、フランスのサジ・カルノー大統領を刺殺、1901年には、米国人無政府主義者がマッキンリー米大統領を暗殺、1914年にはセルビア人の青年がオーストリア皇太子を射殺し、この事件が第一次世界大戦勃発のきっかけとなるというような事件等が多発している。

このように、テロリズムは、国家による反対派への抑圧、国家に敵対する人民による反抗という二つの形態を持つことになり、これらの形態は20世紀まで継続する。

3 国際連盟の試み

1934年、ユーゴスラビアでアレキサンドル国王が暗殺された後、同年12月、国際連盟は、次のような決議を採択した。

「政治的目的を持ったいかなるテロ行為も、自国領域でこれを促したり許可したりしてはならないことがすべての国の義務である⁽⁷⁾」

その後、国際連盟は、このような一般人民の国家に対する暴力的な行為に対処するため、暗殺のような形態のテロリストの行為を防止し鎮圧するための委員会を設置し、テロ対策の検討を行った。

1937年には、国際連盟の「テロリズム防止及び処罰に関する会議」が開催された。そこでは、テロリズムとは、以下のようなものとされている。

「①計画的または意図的な行為であり、②恐怖を引き起こす目的（主要な標的の中に恐怖の状態を創設する意図）を持ち、③たとえば、国家の指導者、その家族、公務員など一連の有効な標的に対し、死もしくは重大な肉体的損傷を与え、又は自由を奪い、④有効な標的である公的な財産に損害を与え、又は破壊を行い、⑤一般大衆

(4) 小井高志『世界を創った人々 22 ロベスピエール』平凡社, 1979, p.54.

(5) Guillance, *op.cit.*, p.538.

(6) タウンゼント 前掲書, p.47.

(7) 小倉利丸「自衛という欺瞞について」『現代思想』31(3), 2003.3, p.124.

の生活を危険にさらすことを意図する行為⁽⁸⁾」

しかし、この定義を、条約に組み込むことはできなかった。その理由は、それぞれの国が、テロリズムの定義に縛られることに抵抗していたからである。

例えば、英国内務省は「(条約を締結すれば)政治的自由を得るために、海外で抑圧された少数派の反乱を支援したり援助したりする同調者が、純粹に平和的手段以外のものを行使したとき、われわれは、条約により、これを罰しなければならなくなるということが確信としてあった⁽⁹⁾」という反対理由を述べている。

4 国家テロリズムの形態の変容

近年、国家テロリズムの形態が次のように変化してきている。

国家テロリズムは、以下に掲げるように、フランス革命当時、国家の一機関が行ったテロリズムやロシアのツァーリが行ったものと同様の形態のものもまだ存在するが、それ以外にも、様々な形態のものが現れてきた。

フランス革命等と形態が類似している国家機関テロリズムの近年の例としては、1985年のフランス軍将校によるレインボウ・ウォリヤー号爆破事件などがある。また、1986年の米軍によるリビア攻撃⁽¹⁰⁾や2001年のアフガニスタン攻撃等を指して、これを国家テロリズムという者もある⁽¹¹⁾。

新しい形態の国家テロリズムとしては、まず、国家支援テロリズムがある。これは、国家が、

私人や団体に資金・武器・聖域などを与えて支援するテロリズムのことで、1979年、イランで発生した米国大使館占拠事件、1983年、ベイルートの米国大使館自爆攻撃事件などが国家支援テロリズムにあたるといわれている。

また、国家指令テロリズムという概念もある。これは、私人や組織が国家に指令されて行うテロリズムをいう。例として、1981年のブルガリアの指令によるローマ法王暗殺未遂事件が挙げられる⁽¹²⁾。

5 新テロリズム

9.11同時多発テロリズムの後、テロリズムの意味は大きな変化を見せた

変化の兆しは、1980年代から見えていたが、特に9.11同時多発テロリズム以降、大きく変化し、最近では「新テロリズム」とよばれるようになってきている。

新テロリズムは、これまでの伝統的なテロリズムから、次のように様変わりしている。

変化の第一は、テロリズムの標的である。これまでは、皇帝や国王等の要人が多かったが、現在では目標を特定しない無差別テロリズムが増加している。1983年のベイルートの米国大使館自爆攻撃事件により、63人が死亡して以降、自爆行為によって多くの人々を殺傷するケースが増えている。かつて、テロリストは、無関係の人々の命が失われるのを防ぐため、攻撃を中止することもあった。無差別殺人は不道徳であり、政治的にも得策ではないと考えられていた

(8) Jordan P.Paust. "Private measures of sanction", *Legal aspect of International Terrorism*, Lexington: Lexington books, 1978, p.15.

(9) *Ibid.*, p.16.

(10) 米国は、米国を対象としたベルリンのディスコ爆破事件等にリビア政府が関与しているとして、「自衛権の行使と将来のテロ事件の防止」を理由に軍事力を行使している。アメリカ政府は、1983年のベイルート米海兵隊司令部爆破事件以降、従来、国際テロリズムを犯罪と見なしていた方針を転換し、国際テロリズムを低強度紛争 (Low -Intensity Conflict) と見なし、軍事力により積極的に対処する方針に政策転換している。(国際法学会『国際関係法辞典』三省堂, 2001, pp.569-570.)

(11) 松葉祥一「国家テロリズムあるいはアメリカについて」『現代思想』31(3), 2003.3, p.74.

(12) 国際法学会 前掲書, p.570.

からである。しかし、現在では、無差別テロリズムが隆盛を極めている。

変化の第二は、テロリズムの動機である。かつては、革命家や無政府主義者が政府の転覆等を目指していたが、現在、アルカイダの行動原理は、イスラム教のジハード（聖戦）の思想であり、目的は主としてイスラムの信仰を守ることであると見られる。また、アルカイダをテロリズムにかりたてているのは従来、数多く見られた貧困を動機とするものではない。イスラム過激派の指導者の多くは、生活の安定した中流階級が多いといわれている。中には、ウサマ・ビンラディンのように裕福な家庭の出身者もいる。

これらのテロリズムは、政治的な日程に従って実施されることがあり、銃や爆弾を装備した組織に支えられ、新しいテロリズムの形を増大させている。伝統的な武器による暗殺、爆弾による標的の破壊、航空機のハイジャック、人質行為、誘拐等は、近い将来には、核兵器、生物兵器、化学兵器（いわゆる「ABC兵器」）に取って代わられるのではないかといわれている。

II 諸外国等におけるテロリズムの定義

1 米 国

1988年のアメリカ陸軍による研究によれば、これまで、テロリズムには100以上の定義付けが行われているという。現在では、1988年当時から、十数年を経過し、その数はさらに増加しているに違いない。参考までに、これまで発表された幾つかの例を挙げる。

① 合衆国法典規則（第28編第0.85条）

「政治的又は社会的目的を促進するべく、政府、市民又は階層を威嚇又は強制するため、人や財産に対し不法に軍事力及び暴力を使用すること」

② 米国中央情報局（CIA）

「確立された政治権力に賛成であれ、反対であれ、政治的目的のため、個人又は集団によって行われる脅迫若しくは暴力行為であって、直接の犠牲者より大きな目標グループに衝撃を与え、若しくは威嚇することを意図する行為⁽¹³⁾」

③ 米国連邦捜査局（FBI）

「政治的又は社会的な目的を促進するため、政府、国民又は他の構成部分を威嚇し、強要するべく、人又は財産に対して向けられた不法な武力又は暴力の行使⁽¹⁴⁾」

④ 1986年副大統領のタスクフォース

「テロリズムとは、これまで以上の政治的、社会的目的のために、人や財産に対して不法な暴力の行使又は暴力の威嚇を行うことをいう。通常、政府、個人、集団を威嚇又は強制すること、又はそれらの行動又は政策を変更させることを意図している⁽¹⁵⁾」

米国国務省の『国際テロリズムの動向 2003⁽¹⁶⁾』によれば、「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。しかし、文書を取りまとめるためには、何らかの基準が必要なことから、「米国政府は、1983年から、テロリズムの統計および分析を行うため、合衆国法典第22編第2656f(d)条に規定されているテロリズムの定義を採用して」いるという。

(13) 拙稿「アメリカのテロ対策」『レファレンス』422号, 1986.3, p.106.

(14) Hearings on Domestic Security Measures Relating to Terrorism Before the Subcommittee on Civil and Constitutional Right of Committee on Judiciary, House of Representatives, 98th Congress, February 8 and 9.Jury.1986. pp.25-26.

(15) Definition of Terrorism, Wikipedia, the free encyclopedia. <<http://en.wikipedia.org/wiki/Definition-of-terrorism>>

(16) U.S.Department of State, *Pattern of Global Terrorism-2003*, p.8. <<http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2003/31880.htm>>

同条は次のように規定されている。

第2656f(d)条

テロリズムという言葉は、通常、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う。

国際テロリズムという言葉は、一カ国以上の市民及び領土を巻き込んだテロリズムをいう。

テロリスト集団という言葉は、国際テロリズムを実行する、又は国際テロリズムを実行する下位集団を持つ、すべての集団を意味する。

しかし、2001年9月11日同時多発事件の発生した13日後、ブッシュ大統領は、大統領命令13224号⁽¹⁷⁾を発し、その3(d)条においてテロリズムを次のように定義付けている。

- (i) 暴力行為、又は人命、財産若しくは施設にとって危険な行為を含む。
- (ii) 次のいずれかを意図することが明らかに認められる場合
 - (A) 民間人を脅迫し、又は威圧すること
 - (B) 脅迫又は威圧により政府の政策に影響を与えること
 - (C) 大量破壊、暗殺、誘拐又は人質行為を行うことにより政府の行動に影響を与えること

合衆国連邦議会も2001年10月25日、いわゆる「愛国者法」を制定した。定義については、合衆国法典第18編第2331条を改正して、次のような定義を行っている⁽¹⁸⁾。

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

- (B) 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
 - (i) 民間人を脅迫し、又は威圧すること
 - (ii) 脅迫又は威圧により政府の政策に影響を与えること
 - (iii) 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、
- (C) 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)

- (5) 「国内テロリズム (domestic terrorism)」とは、次の活動をいう。
 - (A) 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、
 - (B) 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
 - (i) 民間人を脅迫し、又は威圧すること
 - (ii) 脅迫又は威圧により政府の政策に影響を与えること
 - (iii) 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、
 - (C) 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、米国の政府による定義では、「テロリズム」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考えられる。

(17) Executive Order No.13224, 66 Fed Reg, 49 079, September 23,2001.

(18) 翻訳は、土屋恵司「合衆国法典第18編 犯罪及び刑事手続 第1部 犯罪第113B章 テロリズム」『外国の立法』第215号, 2003.2, p.2.による。

2 英国

英国のテロ対策は、「1974年テロリズム防止法」に基づき、随時これを改正しながらテロ対策を行ってきた。2000年には、いくつかのテロリズム対策法を一つの法律にまとめて、新たに「2000年テロリズム法⁽¹⁹⁾」を制定した。この中で「テロリズム」は次のように定義されている。「第1条

- (1) この法律において「テロリズム」とは、以下の行動を行うこと又は以下の行動を行うと脅迫することを意味する。
 - (a) 第(2)項の範囲内の行動であって
 - (b) 行動又は脅迫が政府に影響を与えること、又は民間人若しくはある階層の民間人を脅えさせること、及び
 - (c) 行動又は脅迫が政治的、宗教的又はイデオロギー的要因を進展させる目的で行われること
- (2) 本項に定める以下の行動
 - (a) 人に対する重大な暴力を含む。
 - (b) 財産に対する重大な損害を含む。
 - (c) その行動を行った者以外の人の生活を危険にさらす。
 - (d) 民間人又はある階層の民間人の健康又は安全に対し重大な危険を作り出す。
 - (e) 電子システムの重大な妨害又は重大な中断を企図する。
- (3) 火器や爆発物の使用が第(1)項(b)の条件を満足させるテロリズムであるかどうかを含め、第(2)項の範囲内で行い又は行うと脅迫すること
- (4) 本条において
 - (a) 「行動」とは、連合王国の外での行動を含む。

(b) 「人」又は「財産」とは、いかなる場所に位置する「人」又は「財産」でもこれを含む。

(c) 「民間人」とは、連合王国以外の国の民間人を含む。

(d) 「政府」とは、連合王国の政府、連合王国の一部を形成する政府、連合王国以外の国の政府を意味する。

- (5) 本法において、テロリズムの目的で行われる行動とは、禁止された組織の利益のために行われる行動を含む。」

テロリズムに関するこれらの定義は、2001年9月11日の同時多発事件以降に制定された各種のテロ対策法の中でも、改正されていない。

しかし、本年(2005年)7月7日、ロンドンで発生した同時多発テロリズムの後、政府は、野党の保守党、自由民主党と会談し、本年10月に議会に提出する予定の「反テロリズム法案」の大枠について同意を得た。この法案には、新たな犯罪として、① 間接的にテロリズムを扇動すること、② 海外のテロリスト訓練場等において、テロリズムを実行するための訓練を行うこと又は受けること、③ インターネット等から、爆弾製造をはじめ危険物質を扱うための知識を得ることが含まれる予定という⁽²⁰⁾。

3 EU

2001年9月11日の同時多発テロの影響を受けて、欧州理事会は「テロ対策のための2002年6月13日の枠組決定」を採択した。施行は2002年6月22日である。その目的は、EU加盟各国のテロ対策を一定の水準以上に引き上げることであった。

枠組決定の第1条は、テロリズムの定義を規定して、次のように定めている。

(19) Ben Golder and George Williams "WHAT IS TERRORISM? PROBLEMS OF LEGAL DEFINITION", *UNSW Law Journal*, vol.27No.2 (August 2004), pp.279-280.

(20) 国立国会図書館調査及び立法考査局海外立法情報調査室・課「ロンドン同時多発テロに関する各国の反応」『外国の立法 立法情報・翻訳・解説』特別号, 2005.8.1, p.6. (事務用資料)

「各加盟国は、以下に列記した、各国の法規に従って犯罪と定義された故意の行為が国民を脅かし、政府機関若しくは国際機関に作為若しくは不作為を違法に強制し、又は一国若しくは国際機関の政治的、憲法的、経済的、社会的な基本構造の不安定化若しくは破壊を目的として行われた場合、テロリスト犯罪として位置付けられるよう必要な措置をとる。」と規定し、その後、人を死に至らしめうる攻撃、人の身体の完全性に対する攻撃、誘拐又は人質、などの犯罪を列挙している⁽²¹⁾。

4 フランス

フランスのテロリズムについての重要な法律として、1986年に制定された「テロリズム及び国家の安全に関する1986年9月9日の法律」、1991年の「電信の方法で発せられ、伝達され、受け取られた個人の通信の傍受に関する1991年7月10日の法律」、1996年の「テロリズムの抑圧に関する1996年7月22日の法律」、「テロリズムの事件において夜間の条件付きの拘留及び捜索に関する1996年12月30日の法律」、2001年の「日常生活の安全に関する2001年11月13日の法律」、および2003年の「国内の安全に関する2003年3月18日の法律」などがある。これらの法律は、特にテロリズムについての定義づけを行っていない。定義らしきものが見られるのは刑法である。

フランス刑法典は、1994年に改正され、テロ行為について第421-1条という独立の条文を設けた。現在、第421-1条のテロリズムに関する規定には、次のものが含まれている。

- ①威嚇又は恐怖によって公の秩序を著しく妨げる目的をもって企てられた、生命、人身の完全性を損なう行為、誘拐、人質をとる行為、航空機、船舶等の輸送手段の奪取⁽²²⁾
- ②窃盗、強要、財産の破壊、商品の損壊、一定のコンピュータ関連犯罪⁽²³⁾
- ③戦闘集団を組織すること。戦闘集団とは、武器を携帯し、階層的な組織を持ち、公の秩序を乱す恐れのある集団をいう。
- ④致死性の又は爆発性のエンジン又は機械を製造又は保有すること
- ⑤前述の犯罪の成果を受け取ること
- ⑥インサイダー取引
- ⑦マネーロンダリング（資金洗浄）

また、421-2条は「人又は動物を害する性質の物質を大気中、地上、地下又は水系に放出すること」をテロリズムとして処罰している⁽²⁴⁾。

5 ドイツ

1970年代、1980年代にかけての極左過激派集団対策、そして9.11同時多発事件以降の国際テロ対策等、ドイツは多くの対テロ対策を行ってきたが、「テロリズム」という言葉が何を意味するかということについては、最近まで規定がなかった。2003年に刑法の改正が行われ、第129a条において、テロリズムの概念が規定されている。

ドイツ刑法第129a条は、「テロリスト団体編成の罪」を見出しとしている。同条は次のように規定されている。

第129a条

(21) 渡辺齊志「ドイツ：テロリスト犯罪規定を改正するための法律案－EU法の国内法化」『外国の立法』218号、2003.11, p.151.

(22) 只木誠「フランス新刑法の研究・6 刑法各則(3)」『法律時報』66(12), 1994.12, pp.89-90.

(23) ②から⑦については、次の文献から和訳した。Stephanie Dagrón "Country Report on France" Christian Walter. et al., *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty*, New York: Springer, 2003, pp.269-270.

(24) *Ibid.*, p.270.

第1項 以下の罪を目的とし、又はそのような罪を犯す団体を編成し、又はこれに参加した者は、1年以上10年以下の自由刑に処す。

- 謀殺罪、故殺罪、民族謀殺罪、人間性に対する罪、戦争犯罪
- 恐喝的人身奪取罪、人質罪

第2項 以下の各号に掲げた罪を犯すことを目的とし、又はそのような罪を犯す団体を編成した者は、第1項と同様の刑に処す。

- 1 他人に対し、身体的又は精神的な損害を与えること
- 2 放火、失火、溢水、軌道・船舶・航空交通に対する危険行為、公共の経営の妨害、航空交通及び海上交通に対する攻撃等の罪
- 3 毒物の解放による重大な危険を招く罪の場合における環境に対する罪
- 4 ABC兵器や対人地雷の製造の罪
- 5 火器の不法な所有・製造等の罪

また、上述したような団体に参加した者も、上記1-5の犯罪の一が以下の行為にあてはまる場合、又はその行為により国家や国際機関が著しく害される場合は、第1項と同様の刑に処す。

- 民衆を重大な方法で脅かすこと。
- 官庁や国際機関に対し、暴力や暴力を伴う脅迫によって強制を加えること。
- 国家又は国際機関の政治的・憲法的・経済的・社会的な基本構造を不安定化させ、又は破壊すること⁽²⁵⁾。

第129 a条第1項と第2項の前段までは、テロ行為を類型化したものであるが、第2項後段の「民衆を重大な方法で脅かすこと」以下は、前述の「II さまざまなテロリズムの定義」の中で述べられているテロの概念を説明していると考えられるだろう。

6 日本

公安調査庁は『国際テロリズム要覧』1998年刊の中で、テロリズムを次のように定義している。

「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」

「国際テロリズムとは、2カ国以上の市民又は地域の絡んだテロリズムをいう。

(1) 本質的には、ある一国に本拠を置きながら、他の国で作戦行動を行うグループの活動をいい、外国に対して国家の支持の下に行われるテロリズムから種々のテロ組織相互間の協力関係に至るまで、現代の世界で起こるいろいろな事柄を意味する。

(2) テロリズムは次の場合に「国際的」となる。

- ①外国人または外国の目標に向かう場合
- ②一国以外の政府または党派と連携する場合
- ③外国政府の政策への影響を狙う場合」

以上、諸外国等の国内法又は政府によるテロリズムの定義を取りまとめると次のようになる。

テロリズムとは、ある定義では、もっぱら市民を標的とする暴力行為を意味している。

別の定義では、政治的、宗教的、イデオロギー的な目標を達成するため、恐怖を作り出すことを目的として暴力を行うこと又は暴力の威嚇を行うことを意味している。

後者の定義づけによれば、市民、公務員、軍人、政府の利益のために従事している人々を含むあらゆる人間は、誰でもテロリストの行為の標的となりうる。

(25) 渡辺 前掲論文, p.155.

以上から、ここで取り上げた諸国等において、テロリズムとは、直接の暴力のみでは目的を達成できないテロリストが、威嚇又は恐怖を植えつけることを通じて、政府へ圧力をかけるための恐喝の一形態として使用され得るものと考えられる。

このような定義から、テロリズムの構成要素として、以下の事項を挙げることができる。

第一に、政治的な目的の存在が挙げられる。

前記『国際テロリズム要覧』は政治的目的として、以下の9項目を挙げている。

- ①王権の獲得
- ②政権の奪取
- ③政治的・外交的優位の獲得
- ④政権の攪乱・破壊
- ⑤報復
- ⑥通常戦争の補完・代替・補助
- ⑦逮捕・収監された構成員の釈放及び救出
- ⑧活動資金の獲得
- ⑨自己宣伝

第二に、衝撃、戦慄、恐怖、威嚇あるいは急変による注意の喚起が挙げられる。

社会には、秩序と安全への渴望があって、暴力的威圧を規制する決まりや境界が作られている。この境界を越えると、衝撃が生まれる。防御不能のものを攻撃するというテロ特有の行為は、社会における不安感を劇的なまでに増大させる⁽²⁶⁾。このような騒動や異常は、人々の興味をひきつけるために必要とされている。

第三に、暴力の行使があることが挙げられる。恐怖心を喚起させる方法として、何らかの暴力を伴う。

このほか、非合法性や、行為の組織性、計画性を挙げる意見もある⁽²⁷⁾。

III テロリズムの定義をめぐる問題

一般に、法律理論上の主要な問題点として以下が指摘されている。

1 テロリズムと刑法犯との区別

テロリズムの手段は、刑法犯と重なっていると考えられる。それにもかかわらず、テロリズムの手段としての行為が、殺人や暴行や放火のような通常の国内の犯罪としてではなく、なぜテロ行為として取り扱われ、分類される必要があるのか。また、刑法犯等とテロ行為とは、共通部分があるにもかかわらず、例えば、一連のハイジャック関連の条約のように、テロリストが実施する暴力については、特別な条約がある。テロリズムは、なぜ、現在の刑法犯罪とは別に扱われるべきなのかについて説明が必要であろう。

先に述べたように、テロリストが行うような行為は、殺人や暴行などを規制する各国の刑法やその他の特別法等の国内法により処罰することが可能である。刑法等の殺人は、殺人を行ったことそれ自体が重視されるが、テロリズムにあっては、行為の目的、動機が客観的な法益侵害以上に重視され、目的に政治性等があれば、テロリズムとされる。

例えば、9.11同時多発テロリズム事件における、ニューヨークの世界貿易センタービルに対する攻撃は、施設の破壊およびそれに伴う殺人である。もし、ハイジャック犯の一人でも生存していたならば、殺人犯として訴追することが可能だろう。しかし、動機として政治的な目的があったとすれば、それはテロリズムとなるのである。

しかし、これまで、いかなる集団、人間も、自らをテロリストと名乗るようなことはほとんど

(26) タウンゼント 前掲書, pp.10-11.

(27) 松葉 前掲論文, pp.70-71.

どなかった。テロリストという名称は、他の人々からの命名である。特に国家が、暴力的な敵対者にこの「テロリスト」のレッテルを貼ることが多いという⁽²⁸⁾。国家は、特定の組織にテロリストのレッテルを貼り、その構成員を違法な状態にし、爆弾の所持や人質をとる行為などテロ行為の一覧表を作成した。しかし、そうした一覧表に列挙された行為の多くは、刑法上すでに犯罪行為とされている。このように考えると、テロリズムは、ある特定の行為を指すと考えるよりも、むしろそれに対応する外部の人々の心理状態をさしているといえるだろう⁽²⁹⁾。

さらに、国家は、特に犯罪者の知られざる私的な動機を理由とする通常の犯罪よりも、テロを厳しく罰したいと願っているのではないかと考える人もいる⁽³⁰⁾。

以上のような理由から、刑法犯罪とテロリズムを明確に分離し、厳密な定義をつくるということは、雲を掴むような作業となるが、そのような困難な作業の代わりに、一般的に「テロリズム的」とみなされるような行為を類型化する方に意味があると主張する者もいる。だが、行為を類型化し、そのリストを作ろうとしてもすぐに行き詰まる。つまり、あまりにも多くの行為が、テロリズムに特有でなく、軍事的行為や犯罪行為と重複するのである。結局のところ、テロリズムの要諦は、その現象面に現れる特徴的行為よりも、テロリストが、心の中で意図した政治的な動機にあるといえるだろう⁽³¹⁾。

2 テロリズムと戦争法規

「はじめに」で述べたように、戦争とテロリズムとは、類似した点がある。しかし、テロリズムに戦争法規の適用があるかどうかについては議論がある。以下では、テロリズムと戦争の類似点、相違点を見た上で、戦争法規の適用の可否に関する議論を紹介する。

(1) 標 的

戦争は、テロリズムと同様に、非戦闘員に対しても大きな恐怖を引き起こす。時には、国家の戦闘員によって非戦闘員に対して、テロリズムのような暴力が行われることもある。第二次世界大戦中のドレスデンやハンブルグに対する空襲などがこれにあたる。軍隊は、戦争を行っているときに、しばしば戦争法規を無視し、市民に対し暴力を行使することもあるが、このような行為にテロリズムというレッテルが貼られることはほとんどない。軍隊の暴力とテロリズムの間の、一般に共通する区別は、現在のテロリズムの標的が、首尾一貫して非戦闘員であるということである。軍隊は、主として敵の軍隊と戦うが、例外的に非戦闘員も標的になってしまうことがある⁽³²⁾。

(2) ゲリラとの違い

戦争とテロリズムとの相違は、戦争は国家が行うもので、テロリズムは、正面から国家に抵抗できない弱者の抵抗手段であるという意見も

(28) 「テロという概念そのものに強い否定的含意があることはあきらかである。近代テロリズムの出発点であるフランス革命時のジャコバン等による恐怖政治には、否定的意味はなかった。(中略)しかし、ロベスピエールらが打倒され、エドモンド・パークらによって恐怖政治に否定的な評価が与えられてから後、テロには否定的な意味が与えられるようになった。」(松葉 前掲論文, p.69.)

(29) タウンゼント 前掲書, pp.3-4.

(30) Christian Tomuschat, "Comments on the Presentation by Christian Walter," Christian Walter et al., *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty*, New York: Springer, 2003, p.45.

(31) *Ibid.*, pp.6-7.

(32) タウンゼント 前掲書, pp.9-10.

ある。しかし、弱者の抵抗手段には、テロリズム以外にもゲリラという方法もある。ゲリラとは、小さな勢力が、大きな目標を達成するため、より大きな勢力に対し組織的な暴力行為を行うことをいうので、しばしばテロリズムと混同される。しかし、テロリズムと対照的に、ゲリラは軍隊を標的にしており、一般の支持を増大させるため、市民を標的にすることはほとんどない。確かに、ゲリラ戦は軍事法規上認められている戦闘方法ではない。また、ゲリラは、国家の軍隊と戦うが、非戦闘員を攻撃するということはほとんどない。どちらかといえば、地域の住民、非戦闘員と結びついており、それらの支援を受けている。ところが、テロリズムは、ゲリラのように軍隊との戦闘を伴わない。テロリストは、標的にした対象が自己を防衛することが不可能になるような方法で攻撃する。このような理由から、ゲリラは、テロリズムというよりも軍事戦略の一つとして考えられている。一般の人たちは、テロリストが選択的でなく無差別的に攻撃するその姿勢に印象づけられ、その結果、恐怖を抱くのである⁽³³⁾。

また、テロリスト集団は暗殺や誘拐、ハイジャックなどを行うが、これらは通常の軍事紛争ではめったに使われないことから、テロ行為の類型化には確かに一定の意味があるかもしれない。テロリストも、それら類型化された特定の暴力をテロリズムの証しにしているようである。

(3) テロリストへの戦争法規の適用

テロリストに対して、戦争法規を適用できるかどうかについては意見が分かれている。例えば、次のような意見がある。

「国際人道法」が定める交戦法規上の、戦争犠牲者保護に関する諸条約上の原則が、国際紛争に至らない武力紛争（＝非国際的紛争）の参

加者にも適用され得る点を見れば、大きな武力紛争にも小規模の武力衝突にも、戦争法規が適用され得ると考えることができる。仮に、これに戦争法規が適用されないとすれば、小規模の武力紛争は、一層残酷になってもやむを得ないことになる。したがって、ある行為が戦争法規の適用可能なレベルに達すれば、これらのものにも戦争法規を適用することが可能である。これらの者がテロリストと呼ばれるかどうか、戦争法規違反行為に従事していた軍人であるかどうかに関係ない。これらの者が戦争法規違反行為を犯せば、その理由による責任を問われ、これらの者が逮捕された場合は捕虜の待遇を与えられることになる⁽³⁴⁾。

このような見解に対しては次のような反対意見がある。

武力紛争に関する法が、テロリストおよびその行動に適用されるかどうかについては、何ら実定法上の規定はない。

内戦の場合に、刑法規定ではなくて捕虜の取扱いに関する原則や対立勢力による地域支配に関する原則が適用されるかどうか、明確な規定が欠けている。

国際人道法の適用拡大を民族解放戦争まで認めたということはできるが、テロリズムのような、武力紛争に至らざる暴力状況への国際人道法適用の拡大については証拠がない。

テロリズムについて、一般的に是認された定義がないことが、テロリズムに対する戦争法規適用についての問題を特に困難にしているが、テロリスト組織が戦争法規の適用を受けてこれを遵守するというのであれば、この組織は、法的な意味ではテロリスト組織といえないことになると思われる⁽³⁵⁾。

また、テロリストに戦争法規は適用されないが、次のような問題が残るという意見がある。

⁽³³⁾ 同上, pp.8-9.

⁽³⁴⁾ 本間浩「戦争法規はテロリストに適用されるべきか」『レファレンス』439号, 1987.8, pp.125-126.

⁽³⁵⁾ 同上, p.126.

一つは民族解放闘争、民族自決権との関係、もう一つは、政治犯罪人引渡原則、または庇護原則との関係である。テロリズムが民族解放闘争または民族自決権の行使の一環として行われたとの理由で、テロリストの名のもとに刑罰の待っている国へ引き渡すべきでないというようなイデオロギー的見解が世界の一部で聞かれる限り、テロリズムの制圧は困難であり、テロリストに対する戦争法規適用は意味がない⁽³⁶⁾。

IV 国際法におけるテロリズムの定義

1 国連によるテロリズムの定義

1960年代から始まった大量輸送手段である民間航空の発展によって、政治的目的を追求する多くの暴力的組織は、航空機をハイジャックし、および破壊を行い、また、乗客、乗務員を人質に取るような行動をとるようになる。航空機は、その特徴として、地球レベルで人や財物を運搬することが可能であり、また、国際法上は、船舶と同様に、その航空機が所属する国に主権がある。しかし、航空機は、攻撃に比較的多いことから、ハイジャッカーたちは、航空機等を奪取し、主権国に影響を与えようとしてきた。初期のテロ対策関連条約は、このような航空機の奪取を防止すること、外交官を人質に取ることを目的とするような、特に危険で卑劣な性格を持つ特定の暴力行為に対して国際的な協力を推進することを目的として開始された。

例として、以下の条約が挙げられる⁽³⁷⁾。

- ① 「航空機内で行われた犯罪その他ある種の行為に関する条約」(1963年9月14日署名、1969年12月4日発効)
- ② 「航空機の不法な奪取の防止に関する条約」(1970年12月16日署名、1971年10月14日発効)
- ③ 「民間航空の安全に対する不法な行為の防

止に関する条約」(1971年9月23日署名、1973年1月26日発効)

- ④ 「人質をとる行為に関する国際条約」(1979年12月17日署名、1983年6月3日発効)
- ⑤ 「国際民間航空に使用される空港における不法な暴力行為の防止に関する議定書」(1988年2月24日署名、1989年8月6日発効。この議定書は、「民間航空の安全に対する不法な行為の防止に関する条約」を補足するもの)

ハイジャック以外の暴力についても、次のようなさまざまな文書が採択された。

- ⑥ 「国際的に保護される者に対する犯罪の防止及び処罰に関する条約」(1973年12月14日採択、1977年2月20日発効)
- ⑦ 「核物質の保護に関する条約」(1980年3月3日署名、1987年2月8日発効)
- ⑧ 「海上航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約」(1988年3月10日署名、1992年3月1日発効)
- ⑨ 「大陸棚に所在する固定プラットフォームの安全に対する不法な行為の防止に関する条約」(1988年3月10日署名、1992年3月1日発効)
- ⑩ 「可塑性爆薬の探知のための識別措置に関する条約」(1991年3月1日署名、1998年6月11日発効)
- ⑪ 「国際連合要員及び関連要員の安全に関する条約」(1994年12月9日採択、1999年1月15日発効)

これら列挙した条約等は、主に処罰に値する具体的な行為の定義が行われているだけで、「テロリズム」という用語の定義が行われていないわけではない。

「テロリズム」という言葉が、国際法に正式に登場したのは次の二つの文書からである。

- ⑫ 「テロリストによる爆弾使用の防止に関す

⁽³⁶⁾ 同上, p.127.

⁽³⁷⁾ 条約の名称については、ジョン・ブラウン、廣瀬純訳「テロリズムの定義」『現代思想』31(3), 2003.3, pp.58-66.の名称に拠った。

る国際条約」(1997年12月15日採択、2001年5月23日発効)

- ⑬ 「テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約」(1999年12月9日採択、2002年4月10日発効)

上記二つの条約のタイトルには「テロリスト」「テロリズム」という文言が見られるが、⑫の「テロリストによる爆弾使用の防止に関する国際条約」では、厳密な意味での定義づけが行われているわけではない。この条約第11条が「第2条に定める犯罪は、犯罪人引渡し又は法律上の相互援助に関しては、政治犯罪、政治犯罪に関連する犯罪又は政治的な動機による犯罪とみなしてはならない」と定め、爆弾使用の非政治的側面を強調しているせいかもしれない。

もう一方の、⑬の「テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約」第2条第1項bでは、次のように規定している。

「あらゆる文民に対して、あるいは武力紛争状態において戦闘行為に直接参加していないあらゆる人に対して、死又は重大な身体的損傷を引き起こすことを目的とした(中略)いかなる行為も、その行為が、その性質又は状況に照らして、住民を威嚇し、又は政府若しくは国際機関に行為若しくは不作為を強制することを目的とする場合」には、犯罪を構成する。

これをテロリズムの定義と捉えることは可能だろう。これは、二つの要素から構成されている。一つは、文民たる住民が被害を受けることであり、もう一つは、政治的秩序の破壊である。

以上のほか、いくつかの条約は、「処罰に値する具体的な行為」について、政治的な性格を認めずに、刑法等の一般法に組み入れることを規定している。例えば、⑫の「テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約」第6条は、次のように規定している。

「それぞれの当事国は、本条約の範疇に入る

諸犯罪行為が、いかなる状況においても、その政治的・哲学的・思想的・人種的・民族的・宗教的性質、又は他の同類の動機に起因する性質を考慮することによって正当化されることのないよう、場合によっては国内立法も含め、必要とされ得るすべての措置を採らなければならない」

さらに、犯罪行為の非政治的側面を強調する条文は、⑫以外にも、①の「テロリストによる爆弾使用の防止に関する国際条約」や「テロ行為の防止に関するヨーロッパ条約」(1977年1月27日署名、1978年8月4日発効)にも存在する。

諸国のテロリズムに対する考え方の相違から、国際法レベルにおけるテロリズムの定義付けができないのである。

テロリズムの国際法レベルにおける定義付けを行おうとすると、なぜ、このように意見が分裂してしまうのだろうか、

加藤朗『テロ—現代暴力論』によれば、テロリズムの定義付けが困難な理由として、次の三つを挙げることができるという⁽³⁸⁾。

第一は、どのような目的で定義を行うかによってテロリズムの範囲が異なってくるからである。例えば、いかにテロリズムを防ぐかという目的で定義する場合は、取締りが容易になるように、テロの範囲を広くしがちである。逆に、外交上の目的で定義する場合には、自国の暴力行使をテロリズムの定義から外すために定義が狭くなりがちとなる。

第二に、テロリズムとされる行為の政治的な目的性をどのように評価するかによって、その行為をテロに含めるか否かが変わってくる。ある行為をテロリズムと定義する際、その行為の目的が政治的であることを前提にしていると考えられる。それゆえ、定義する者の政治的立場によって評価が異なり、その行為をテロリズムに含めるかどうかが変わってくる⁽³⁹⁾。

(38) 加藤朗『テロ—現代暴力論』中央公論新社、2002、p.24.

(39) 「『ある国ではテロリストと呼ばれる者が、別の国では、自由の戦士と呼ばれる』という言葉に端的に示されている。」(拙稿「テロリズムと法」『レファレンス』434号、1987.3、p.41.)

第三に、上記第二の理由と関連するが、テロリズムは、政治的目的性を達成するためにきわめて有効な手段であるがゆえに、自らに有利になるように定義しようとするからである。

このような困難が存在しているが、以下に述べるように、それでも国際法レベルにおけるテロリズムの定義付けが必要なことは確かであろうと思われる。

2 国際法レベルでテロリズムの定義が必要な理由

国際法レベルでテロリズムの定義が必要な理由を説明する前に、まず、国際法レベルの定義は、有害であるという考え方から紹介する。

ほとんどのいわゆる反テロリズム条約には、国家は、犯人を訴追する義務又は引き渡す義務があることが定められている。ある行為をテロリストの行為として分類することは、その行為を行った者を、引き渡しを要求する国に引き渡すことになる。つまり、国際的なレベルにおけるテロリズムの定義は、反対する陣営から見れば、極度に危険となる。このような考え方は、国際連盟の時代からまったく変わっていない。多くの国家は、自分たち独自の価値概念や人権基準を侵害するような犯人の身柄の引渡しの危険を自国民に与えたくないと思うに違いない。ここにもテロの定義がなかなかできない一つの原因があると考えられている。

次に、国際法レベルでのテロの定義は必要ないのではないかという意見を紹介する。

例えば、ゲオフィェリー・レヴィットは、条約

によってハイジャック等を違法とし、演繹的にテロリズムの内容を固めていく方式を批判して次のように言う。

「(テロリズムに関する) 演繹的な法的定義は必ずしも必要ではない。実際のところ、そのような定義が有益であるかどうかは明らかではない。現在の国際状況では、この問題については、国家間に手に負えないような概念の違い、政治上の相違があるので、国連においてさらなる論争が行われ、お互いが非難しあうことになることが予想されるような現状を、水で薄め、準備を整え、例外をがんじがらめにしておくのが最善の方法である⁽⁴⁰⁾。」

さらに、国家は、テロリズムが発生したときでも、国としてできることを継続して行うことができる。その理由は、国としてできることを国家が継続することで、テロリズムが法的に特殊なものとならず、国内法で対応が可能であるからだという⁽⁴¹⁾。

以上、国際法レベルにおけるテロリズムの定義付けが有害、あるいは不必要である理由を挙げたが、以下では、定義付けが必要とする理由を挙げる。

加藤朗が述べているように、国際法レベルのテロリズムの定義付けには、さまざまな問題が指摘されている。しかし、これらが解決困難な問題だからといって放置しておくわけにもいかない。何らかの手順を考えて定義付けが出来る方向に持っていく必要がある。その一つの方法として、テロリズムを国際犯罪化する方法を

(40) Geoffrey Levitt, "Is terrorism worth defining?" *Ohio Northern University Law Review*, vol.13, 1986, note13, p115. quoted in: Frank Schorkof, "Behavioural and Social Science Perspectives on Political Violence," Christian Walter. et al., *Terrorism as a Challenge for National and International Law : Security versus Liberty*, New York : Springer, 1994, p.33.

(41) Levitt, *op.cit.*, pp.97-116.及び Richard R. Baxter, "A Special Look at the Terrorism," *Arkon Law Review*, vol.7, 1973-74. quoted in : Anna Goppel, *Defining Terrorism in the Context of International Law*, Center for Applied Philosophy and Public Ethics Working Paper 2005/1, pp.2-3. quoted in; Walter et al., *Terrorism as a Challenge for National and International Law Security versus Liberty*, New York : Springer, 1994, p.33.

あげることができる。

諸国家は、過去において、共通の訴追システムを創設することにより、ある共通の価値に対する攻撃を防御することを考えた。その結果、一定の価値を守るための国際協定ができた。例として、「国連によるテロリズムの定義」で列挙した一連の条約を挙げるができる。

仮に、テロリズムが、国際的に共通な価値を危うくするものであることが認められるならば、これに対して、国際的に共同で対処することに意義があるということになる。共同対処の方法としては、テロリズムを国際犯罪化して国際的な規制を行うことが有効と考えられる。国際法では、広く多数の諸国または人類が共通の利害関係を有する特定の法益を害する行為であって、国際法で犯罪とすべきものを「諸国の共通利益を害する犯罪」として国際犯罪の中に含めている。テロリズム関連の犯罪は、この「諸国の共通利益を害する犯罪」の中に含まれている⁽⁴²⁾。テロリズムを国際法上の犯罪として条約化した場合、これを実施するため、各国では、それぞれの国の刑法等により詳細を定める必要がある。しかし、テロリズムを国際犯罪化するためには、罪刑法定主義の観点から犯罪、すなわちテロリズムとは何かについて、あらかじめ定義付けしておく必要があると考えられる⁽⁴³⁾。

それでは、テロリズムが危うくする国際的に共通の利害関係がある価値とはどのようなものを指すのだろうか。

現在、一般に、テロリズムは、国際的に共通な以下の三つの価値を弱体化する働きがあるといわれている⁽⁴⁴⁾。

- 1 個人の人権
- 2 民主的な統治
- 3 国際の平和と安全保障

(1) 重大な人権侵害としてのテロリズム

国際刑事法⁽⁴⁵⁾は、人権に関する法律によって保護されている価値を侵害する行為を禁止している⁽⁴⁶⁾。1970年以降の国連総会、1990年代の国連人権委員会は、人権に関する非常に多くの決議を採択している。これらの決議は、「テロリズムは、基本的人権や自由を威嚇し、破壊する」と主張している。このように、テロリズムが人権を侵害しているという考え方は、EUにおいても、また、その他の国家においても共通する考えである。2002年に発表されたEUの「テロ対策のための2002年6月13日の枠組み決定」では、テロリストの犯罪を類型化し、テロリズムは、人権に対する最も重大な脅威としても提示している⁽⁴⁷⁾。国連の包括的テロリズム対策会議もまた、テロリズムは人権を危うくす

(42) 国際法学会 前掲書, pp.254-255.

(43) また、国際犯罪化すべきもう一つの理由として、テロリズムが、その他の不法な行為と区別して取り扱うことが、テロリズムに対し、通常の刑法犯の性格を超えて、特に過酷な犯罪であることを道徳的に非難するための国際社会の希望を表明することになるからであるという意見もある。(Ben Saul, *Three Reasons for Defining and Criminalizing Terrorism*, p.1. <www.esil-sedi.org/english/pdt/Saul.PDF>)

(44) *Ibid.*, p.1.

(45) 国際法に基づいて、個人の犯した特定の行為を犯罪(国際犯罪)として定義し、裁判権の設定、訴追、犯人の引渡し等について規定する国際法規をいう。(筒井若水『国際法辞典』有斐閣, 1998, pp.99-100.)しかし、「諸国の共通利益を害する犯罪」については、該当する行為の定義、処罰の義務、外国人の国外犯に対する裁判管轄の設定などの実質的な要件・枠組が国際法に準拠して決定され、その範囲内で刑事責任の具体的な追及は各国の国内刑法と国内裁判所を介して行われる。(国際法学会 前掲書, pp.254-255.)

(46) Antonio Cassese, *International Criminal Law*. Oxford: OUP, 2003, p.23.

(47) European Commission, *Proposal for a Council Framework Decision on Combating Terrorism*, Brussel, 19.9.2001, COM(2001)521Final, 2001/0217(CNS), Explanatory Memorandum, pp.2-7.

ることを示唆している⁽⁴⁸⁾。

人権侵害は、これを国際犯罪化するための一つの理由となることは疑いない⁽⁴⁹⁾。すでに「拷問からの自由」は、国際犯罪化された数少ない人権のうちの一つである⁽⁵⁰⁾。その他の諸権利の侵害についてもこれを犯罪化する価値のあることは確かである。

(2) 民主的な統治および平和的な政策への脅威としてのテロリズム

1990年代において、国連の総会及び人権委員会は、テロリズムは「民主主義の破壊」、「合法的な国家の不安定化」および「多元的な市民社会の否定」を目的としていると述べている⁽⁵¹⁾。また、国連のある決議は、テロリズムは、民主主義、市民社会及び法の支配に対し、厳しい挑戦をしている⁽⁵²⁾と述べている。

テロリズムを国際犯罪とする考えの基本には、テロリズムは、民主主義の制度や価値、特に人民の政治への参画、投票、言論の自由、表現の自由、結社の自由のような民主主義の基礎としての人権を弱める働きをするという考えがある⁽⁵³⁾。

一方、テロリズムの目的は、民主主義の破壊にあるという考え方には、重大な疑問が寄せられている。その内容は以下のとおりである。

第一に、国際法においては、民主主義による統治は、全世界的に確固としたものになっていない。国際法においては、民主主義による統治を行う権利は、まだ定められているとはいえない

い⁽⁵⁴⁾。問題は、国際法上認められている自決権の存在である。自決権は、人々に自分自身の好む政体を選択することを許している。ただ、政府が民主主義のシステムを採用し、そして人々は自由であるべきだという考えは、あまねく受け入れられつつあることは確かである。しかし、現在の国際法では、自決権の存在を無視するわけにはいかない。

このように、国際法上、民主主義は、すべての国が受け入れられなければならないというわけではないので、テロリズムを民主主義に対する国際犯罪として受け入れることは困難である。

第二に、仮に、テロリズムを民主主義に対する犯罪として性格付けるとすると、これまでのテロ行為は、非民主主義体制を転覆させることや人権を踏みにじている人々に対し向けられたのかどうかというやっかいな問題が発生する⁽⁵⁵⁾。

この結果、テロリズムは民主主義に対する犯罪とするべきだとする議論を行うことはもちろん、逆に、独裁国家に対する犯罪とすることさえ議論することが困難となっている。結局、テロリズムは、民主主義に対する犯罪という性格を無視して、政治や国家に対し向けられた暴力行為という範囲内で、現状では、国際社会における最小限の分担をすることになった⁽⁵⁶⁾。

(3) 国際社会の平和と安全保障に対する脅威としてのテロリズム

(48) UNGA, *Report of the AD Hoc Committee established by UNGA res 51/210*, 17Dec.1996. および 6th Session(2002), UN Doc Supp 37(A/57/37), annex I :Bureau Discussion Paper.

(49) A.Ashworth, *Principles of Criminal Law*, 3rd ed. Oxford: OUP, 1999, p41.

(50) 1966 ICCPR, Art7; 1984 torture Convention, arts4-5.

(51) UNGA, resols 2002/24, premlle.および UNGA, resols 2003/37. など多数。

(52) Preamble to UNComHR resols, 2003/37など多数。

(53) UDHR, art 29(2); ICESCR, arts 4, 8(1)(a); ICCPR, arts 14(1), 21, 22(2).

(54) S. Chesterman, "Just War or Just Peace?" *Humanitarian Intervention and International Law*, Oxford : OUP, 2002, p.89.

(55) Ben Saul, *op.cit.*, pp.9-10.

(56) Ben Saul, *op.cit.*, p.10.

テロリズムは、国際社会の平和と安全保障に対する脅威であるということが、テロリズムを国際犯罪化する理由として挙げられている。1970年代からの国連総会決議⁽⁵⁷⁾、1990年代からの国連人権委員会における決議⁽⁵⁸⁾は、国際テロリズムが、国際社会の平和と安全保障、国家間の友好関係、国際的な協力関係、国家の安全保障、または国連の原則及び目的を脅かすと述べている。

この問題について、最も明快な決議は、国連安全保障理事会におけるもので、同委員会は、1990年代から、国際テロリズムの活動は、国際社会の平和と安全保障に対する脅威であり、将来的にも脅威を引き起こす可能性がある⁽⁵⁹⁾という認識を持っていた。2001年9月11日の同時多発テロ事件以降、安全保障理事会は、国際テロリズムのあらゆる行為を、内容の厳密性や国際社会に与える影響を無視して、平和と安全保障に対する脅威として受け止めるようになった⁽⁶⁰⁾。

さらに、安全保障理事会は、スペインのマドリッドで発生した列車爆破事件やチェチェンにおけるテロリズムのような国内テロリズムについても、これを平和と安全保障に対する脅威として捉えるようになった⁽⁶¹⁾。

おわりに

現在でも、国家レベルにおいては、いくつかの国において、テロリズムの定義を定めている。しかし、それぞれの国によるテロリズムの定義は、テロ対策において効力を発揮するであろうが、一つの国家の中だけのことに過ぎない。国際テロが隆盛を極める現在、テロ対策を有効に行うためには、どうしても国際的な協調が必要

となる。

1930年代に、国際連盟がテロリズムの定義付けに失敗して以降、国際協力が進められてきたが、国際的なテロリズムの国際法上の定義付けができるまでに至っていない。9.11同時多発テロリズム以後においても、この状況は変わっていない。国際社会が、これに対処するためには、テロリズムを国際犯罪化して、対策にあたる必要があるであろう。そのためには、国際法上のテロリズムの定義付けが必要となる。

2001年10月、英国のブレア首相が、テロリズムに対する国際連携をシリアのアサド大統領に申し入れたとき、アサド大統領は次のように答えた。

「われわれは、抵抗とテロリズムとを分けている。抵抗は、社会的、宗教的、法的権利であり、国連決議に守られている。誰もドゴールをテロリストだと非難できないだろう」と述べ、さらに、対テロ戦争という考えに対しても「テロリズムはネットワークとして機能している。それは、人物あるいは組織という点で特定のヘッド(頭)はない」と警告した⁽⁶²⁾。

このような発言をみると、国際法上、テロリズムを定義付けすることは、ほとんど不可能に思われるが、前進と考えられる要素がないわけではない。それは、地域によっては、例えば、先にも述べた欧州理事会の「テロ対策のための2002年6月13日の枠組み決定」のような、テロリズムの枠組みができてきたことである。この中でテロリズムの定義付けは実現している。しかし、国連で、テロリズムの定義付けを実現させるためにはなお時間がかかりそうである。

(しみず たかお 行政法務調査室)

⁽⁵⁷⁾ UNGA, resol 54/164(2000) など多数。

⁽⁵⁸⁾ UNComHR, resol 1997/39 など多数。

⁽⁵⁹⁾ Preambles to UNSC resol 1535(2004) など多数。

⁽⁶⁰⁾ UNSC resol 1368(2001)

⁽⁶¹⁾ UNSC resol 1530(2004)

⁽⁶²⁾ タウンゼント 前掲書, p.164.