

〔論文〕

テロリズムの定義における政治的動機要素の位置*

皆 川 誠

名古屋学院大学法学部

要 旨

2001年の9.11事件以降、国際社会ではテロリズム犯罪を包括的に定義しようとする動きが増加する傾向にある。こうした中、国際社会ではテロリズムを定義する要素として、客観的要素と主観的要素それぞれに一定の傾向が見受けられ、とりわけ後者に関しては、普通犯罪とテロリズム犯罪とを峻別する要素として実行行為者の政治的動機をどのように位置づけるか、という点が注目されるようになってきている。

本稿は、テロリズムに関する国内法および国際法において政治的動機の要素がどのように位置づけられてきたのかについて、とりわけ犯罪人引渡しおよびテロリズムの法的定義をめぐる議論を中心に検討することによって考察するものである。

キーワード：国際法，テロリズム

Element of political motive in definition of terrorism

Makoto MINAKAWA

Faculty of Law
Nagoya Gakuin University

* 本稿は、JSPS 科研費JP18K01286の研究助成を受けた研究成果の一部である。

目 次

- I はじめに
- II テロリズムの定義における要素
 - 1 犯罪行為とテロ行為
 - 2 テロリズムの定義における客観的要素と主観的要素
- III テロリズムにおける「政治性」の位置づけの変遷
 - 1 犯罪人引渡関連事件における「政治犯罪」概念の不確定性
 - 2 テロリズム防止関連諸条約におけるテロリズムからの「政治性」の分離
- IV テロリズムにおける「政治性」の位置づけをめぐる近年の動向
 - 1 テロリズムにおける政治的動機要素をめぐる議論
 - 2 テロリズムと「政治性」要素との積極的結合
- V おわりに

I はじめに

「テロリズム」とは、「政府または革命団体が、第三者に恐怖状態をつくり出すために、暴力を使用またはその威嚇を組織的・集団的に行い、ある政治目的を達成する手段」¹⁾であるという一般的な説明に対して、現在では異論が差し挟まれることはないであろう。しかし、現在ほぼ確立している一般的なイメージにもかかわらず、国際社会においてはテロリズムに関する統一的な定義について一般的な合意は未だ得られていない。テロリズムと自決権の行使のための闘争との区別および国家テロリズムをテロリズムの定義に含めるか否か、という点をめぐる議論を中心としてテロリズムの定義をめぐる見解は国際社会を二分し²⁾、テロリズムの定義は「テロリズムへの対応における入り口段階での難問」と考えられてきた³⁾。

「テロリズム」を法的概念として定義しようとする試みは1930年代から生じたとされ、現在まで80年以上に渡って「テロリズム」という共通の法的概念を定義するための国際的な努力がなされてきた⁴⁾。しかし、こうした努力は概して失敗に終わり、ほとんどの国内法も「テロリズム」

-
- 1) 国際法学会編『国際関係法辞典〔第2版〕』（三省堂、2005年）634頁（「テロリズム」の項、西井正弘担当）。
 - 2) テロリズムに関する特別委員会において審議されている国際テロリズムに関する包括的条約草案では、とりわけこの2点が議論された。この点については、A. Gioia, “The UN Conventions on the Prevention and Suppression of International Terrorism,” in G. Nesi (ed.), *International Cooperation in Counter-terrorism* (2006), pp. 3-23; M. Hmoud, “Negotiating the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism: Major Bones of Contention,” *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, No. 5 (2006), pp. 1031-1043; 熊谷卓「テロリズムとはなにか——国連包括的国際テロ防止条約における『テロリズム』の位置づけ——」『新潟国際情報大学情報文化学部紀要』第13号（2010年）63-70頁；皆川誠「国際条約における『テロリズムの定義』確定の課題と展望」『名古屋学院大学論集（社会科学篇）』第54巻3号（2018年）167-181頁参照。
 - 3) 中谷和弘「テロリズムに対する諸対応と国際法」山口厚・中谷和弘編『融ける境 越える法2 安全保障と国際犯罪』（東京大学出版会、2005年）103頁。
 - 4) 1934年に発生したユーゴスラビア国王とフランス外相の暗殺事件を契機として、ユーゴスラビア政府が連盟理事会に対して国際テロリズム問題の検討を要請し、その結果、同年12月に国際テロリズムに関す

への言及を避け続け、国際社会では、「テロリズム」に直接言及することなく、個別の犯罪類型ごとに条約を作成することで国際テロリズムへの対応を図ってきた。

他方で、2001年9月11日に発生したアメリカ同時多発テロ事件(以下、9.11事件)を契機として、テロ行為に対し法的な手法を改善していくことが多くの国によって意図されるようになり、各国国内法において包括的にテロリズム犯罪を規定する動きが増加する傾向が見られている。実際にテロリズムをどのように定義するか、ということについては多種多様な状況が見られるが⁵⁾、国際社会ではテロリズムを定義する要素として、客観的要素と主観的要素それぞれに一定の傾向が現れているように思われる。とりわけ、後者に関しては、普通犯罪とテロリズム犯罪とを峻別する要素として実行行為者の「政治的」動機⁶⁾をどのように位置づけるか、という点が注目されるようになってきている。

テロリズムにおける政治的動機については、テロリズムの国際化が進み、テロ行為の実行者が当該行為を実行した国家以外で見つかる場合が増えたことによって、それらの者が「政治犯罪」を理由として実行地国へと引き渡されることを逃れようとする、「政治犯不引渡し」と呼ばれる実行の中で問題とされてきた⁷⁾。しかし、テロ行為の過激化とそれに伴うテロリズムの実効的な防止・処罰に関する国際的なコンセンサスの高まりによって、テロリズムにおける「政治性」の要素の位置づけは変遷してきている。冒頭に示したように、テロリズムが政治的目的を達成する手段として一般的に理解されている以上、現在、テロリズムの定義において「政治性」の要素がどのように位置づけられるかを明らかにすることは、国際社会におけるテロリズムの定義に関す

る決議が連盟理事会において採択された。その後、同決議に基づき構成された専門家委員会によって草案が作成され、1937年11月にジュネーブで開催された「テロリズムの抑止に関する国際会議」において、テロリズムの防止及び処罰に関する条約および国際刑事裁判所の創設に関する条約が採択された。

B. Saul, "The Legal Response of the League of Nations to Terrorism," *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 4, No. 1 (2006), pp. 79–82.

- 5) B. Saul, "Terrorism as a Legal Concept," in G. Lennon and C. Walker (eds.), *Routledge Handbook of Law and Terrorism* (2015), p. 20.
- 6) 後述するように、テロリズムの定義には客観的要素および主観的要素の双方が求められるとされるが、主観的要素について議論がなされる際に、動機 (motive) と目的 (purpose) とが互換的に用いられることが多い。この点に関し、たとえば、わが国では刑法上の目的犯について、その「目的」について一様の理解があるわけではなく、犯罪類型ごとにその内容は確定的認識であったり、動機であったり、意図であったり、未必的認識であったりとさまざまに理解されている (伊藤亮吉『目的犯の研究序説』(成文堂、2017年) 109–110, 127頁)。また、ドイツ刑法典において「目的」と訳出される "Absicht" は、同法において何ら定義されておらず、故意の一形式としての意図を指すと同時に、目的犯 (Absichtsdelikte) における目的をも指すものとされる (同上, 14–19頁)。この "Absicht" と動機の関係についても、両者をつなげる見解や両者を峻別する見解など、学説上はさまざまな主張がなされており、その理解は一様ではない (同上, 79–90頁)。本稿では、テロリズムの定義に関する文脈で言及される用語として「目的」および「動機」の双方が用いられる場合には、基本的にはこれらが厳密に峻別されることなく互換的に使用されているものと理解していくこととする。
- 7) 初川満「国際社会とテロ規制措置」初川満編『テロリズムの法的規制』(信山社、2009年) 4頁。

る議論の収束を図る上で必要なことであろう。

そこで本稿では、テロリズムに関する国内法および国際法において、「政治的」動機の要素がどのように位置づけられてきたのかについて、とりわけ犯罪人引渡しをめぐる議論およびテロリズムの法的定義をめぐる議論を中心に検討することによって考察していきたいと思う。そして、未だ一般的な合意がなされていないテロリズムの定義について、今後の議論の収束を図る上での視点の1つを提供したいと思う。

II テロリズムの定義における要素

1 犯罪行為とテロ行為

国際社会には、現在でも普遍的に受け入れられたテロリズム概念は存在しないものとされているが⁸⁾、実際には、講学上テロ行為は各国の国内刑法上普通犯罪として規定されている行為と共通するものによって構成されているとみなされてきた。たとえばカッセゼは、国際犯罪としてのテロリズムの第1の要素は行為に関連するとして、テロ行為は、殺人、大量殺害、傷害、誘拐、爆破、ハイジャック等、いかなる国内刑法においても既に犯罪化されている行為によって構成されると述べている⁹⁾。また、フリーランダーは、殺人、放火、誘拐、傷害、脅迫といった普通犯罪として扱われる行為に着目すればテロリズムの正確な定義を行う必要はないとしている¹⁰⁾。

しかし、テロリズム概念をめぐる議論においては、こうした普通犯罪との共通性にもかかわらず、テロ行為は普通犯罪とは截然と区別されるべきであるとも主張されてきた。たとえばカッセゼは、テロ行為と普通犯罪とを区別するテロ行為の特質はその「目的 (purpose)」であるとする¹¹⁾。テロリズムの定義について多くの論稿を著しているソールもまた、各国の国内刑法上の普通犯罪に共通に見られる行為に加えて、住民への威嚇または政府への強要といった「動機 (motive)」が必要であると主張する¹²⁾。テロ行為に関しては、行為の目的・動機が客観的な法益侵害以上に重視され、目的に政治性等が認められることによって、テロリズムとされる傾向にある¹³⁾。テロリズムの中心にあったのは政治的動機であり、その政治性こそがテロリズムと匪賊行為とを明確に区別していたのである。

匪賊行為もテロリズムも、両者はともに社会秩序を混乱させるという共通点をもっているが、匪賊行為にとってその混乱は手段でしかないのに対し、テロリズムの場合、それは目的であると

8) 同上, 6頁。

9) A. Cassese, P. Gaeta, L. Baig, M. Fan, C. Gosnell and A. Whiting, *Cassese's International Criminal Law* (3rd ed., 2013), pp. 149-150.

10) R. A. Friedlander, "Terrorism," in R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 4 (2000), p. 846.

11) Cassese et al., *supra* note 9, p. 150.

12) B. Saul, *Defining Terrorism in International Law* (2006), pp. 60-61.

13) 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』第657号(2005年)47頁。

みなされてきた。しかし、テロリストは時として、身代金要求を目的とした誘拐や武装強盗など、生活のためにしばしば匪賊と同じ手段を用いることもあり、両者の境界線ははっきりとはしなかった¹⁴⁾。そのため、普通犯罪とテロリズム犯罪を明確に分離し、厳密な定義を作ることは困難であり、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が有意義とも思われるが、その場合、あまりに多くのテロ行為がテロリズムに特有ではなく、軍事的行為や犯罪行為と重複することとなる。こうしたことから、テロリストが意図した政治的な動機の方が、その現象面に現れる特徴的な行為よりも注目されるところとなるのである¹⁵⁾。

2 テロリズムの定義における客観的要素と主観的要素

国際法におけるテロリズムに対するアプローチは、一般的な定義を策定することをせず、代わりに個別的な犯罪類型ごとに条約を作成し、実行者の訴追や引渡しを含めた対応について規定するというものであった。他方で、国内法においては、テロ行為について特段の定義をせずに一般犯罪として扱う国もあれば、刑法上単一のテロ行為に関する定義を規定してテロ行為を犯罪化するという対応をとる国や¹⁶⁾、あるいはテロ行為に対して複数の定義を設ける国もあり¹⁷⁾、各国の事情に応じてさまざまな対応が見られている。

9.11事件の翌日、国連安全保障理事会はテロ行為を非難する決議1368を採択し、その後、国連憲章第7章の下で、テロ行為を「国際の平和と安全に対する脅威」として宣言してテロ資金供与防止に関する一般的義務を定める決議1373を採択した。決議1373は、資金供与、準備およびこれらの行為の実行を含むテロリストの行為を国内法上犯罪化する義務を国連加盟国に求めているが¹⁸⁾、各国による義務の履行状況を監視するためにテロ対策委員会（Counter Terrorism Committee）を創設し、国連加盟国に対し履行状況を報告するよう求めている。ソールは、2004年6月30日までにテロ対策委員会に対してなされた515の報告を分析し、テロリズムに対する国内刑事法上の対応には3つの主要なパターンが見られると結論した。ソールの分析によれば、87か国がテロリズムを特別な犯罪として扱うことなく普通犯罪として対応しており、46か国は単一の一般的テロリズム犯罪を規定し、48か国は複合的な一般的テロリズム犯罪を規定している

14) J. -F. Gayraud et D. Sénat, *Le terrorisme* (2006), p. 23.

15) 清水「前掲論文」(注13) 48頁。

16) たとえば、イタリアにおける対応。K. Oellers-Frahm, “Country Report on Italy,” in C. Walter, S. Vöneky, V. Röben and F. Schorkopf (eds.), *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Vol. I (2004), p. 427.

17) アメリカでは、合衆国法典第22編第2656f条(d)項の定義が基本的に用いられているが、2001年の9.11事件発生以降に国家非常事態を宣言する大統領令第13224号を発令し、その第3節(d)においてテロリズムを定義した。さらに同事件から1か月余り後には2001年愛国者法が制定され、同法第802条は合衆国法典第18編第2331条を改正して、「国際テロリズム」に加えて「国内テロリズム」をも定義している。皆川誠『『テロリズムの定義』に関する国内法および国際法の動向』『早稲田大学社会安全政策研究所紀要』第9号(2017年) 116-118頁。

18) UN Doc. S/RES/1373, 28 September 2001, para. 2(e).

という¹⁹⁾。

テロリズムの定義について国内法および国際法の2つの側面からその内容を検討したヴァルターは、とりわけ国内法におけるテロリズムの定義を検討するにあたり、定義の要素は客観的性格をもつものと主観的性格をもつものとに体系化されうるとした²⁰⁾。そして、一般的に、テロリズムには一定規模の犯罪のような客観的要素と、実行者の側における特定の動機または意図 (motivation or intention) のような主観的要素とが求められると定式化している²¹⁾。

(1) 客観的要素

ヴァルターは、最も議論の余地のない定義の要素は、テロ行為の手段として人に対する深刻な暴力を用いることであるとする²²⁾。スクビシェフスキもまた、通常想起されるテロ行為とは、公衆の注意を引くような方法で暴力を用いたり、暴力の脅威を与えることであり、多くの場合、それは人を殺したり傷つけたり、自由を奪ったり、その他品位を傷つける取扱いをすることであると述べている²³⁾。

しかし、テロ行為において人に対する暴力が必ず必要となるのか、という点については一般的な一致があるわけではない²⁴⁾。たとえば、イギリス2000年テロリズム法第1条2項 (e) においては「電子システムの重大な妨害又は重大な遮断を企図する」ことが、また、カナダ刑法第83.01条1項 (b) (i) (D) では「公有又は私有を問わず、……重大な財産損害を引き起こすこと」、同 (E) では「……不可欠なサービス、施設若しくはシステムの妨害又は深刻な遮断を引き起こす」ことがテロ行為であると規定されている。また、わが国においてもテロ資金提供処罰法 (公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金等の提供等の処罰に関する法律) 第1条3項において、「公衆等脅迫目的の犯罪行為」として、「爆発物を爆発させ、放火し、又はその他次に掲げるものに重大な危害を及ぼす方法により、これを破壊し、その他これに重大な損傷を与える行為」であるとし、電車、道路、公園、電気・ガス・水道・電気通信施設、石油等生産施設等があげられている。こうした傾向についてヴァルターは、既存のテロリズムの定義を、暴力的であれ非暴力的であれ、公衆施設に対する破壊的行動までも含む方向へと拡大するという発展が見られると分析している²⁵⁾。

(2) 主観的要素

ヴァルターは、フランス革命におけるテロリズムという用語の由来まで遡ることができるテロ

19) Saul, *supra* note 12, pp. 263-264.

20) C. Walter, "Defining Terrorism in National and International Law," in Walter et al. (eds.), *supra* note 16, p. 26.

21) *Ibid.*, pp. 26-27.

22) *Ibid.*, p. 27.

23) K. Skubiszewski, "Definition of Terrorism," *Israel Yearbook on Human Rights*, Vol. 19 (1989), p. 43.

24) Walter, *supra* note 20, p. 27.

25) *Ibid.*, pp. 27-28. ヴァルターはこうした傾向について、それ以外の法的な形での市民の抗議 (たとえば暴力的な行き過ぎた大規模デモ) がテロリズムというレッテルを貼られる危険性を伴っていると懸念を示している。

リズムの定義についての伝統的な要素は、住民または住民の一部に恐怖や不安の空気をつくり出すことであると述べ、この要素は、国内法において用いられているおおよそすべてのテロリズムの定義に見ることができるとしている²⁶⁾。たとえばイギリス2000年テロリズム法第1条は、テロ行為を（人に対する重大な暴力や財産に対する重大な損害を含む）行為または脅迫が政府もしくは国際機関に影響を与えること、または民間人もしくはある階層の民間人を脅迫すること、および行為または脅迫が政治的、宗教的、人種的また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としており、カナダ刑法第83.01条1項も、テロ行為を①全体的にまたは部分的に、政治的、宗教的、イデオロギー的目的または理由を含むもの、②全体的もしくは部分的に、経済的安全を含む住民もしくは住民の一部の安全に危害を加え、または政府、国内・国際機関もしくは人の作為・不作為を強要することを「意図するもの」としている²⁷⁾。

これらの定義は、住民の間に恐怖を生じさせる意図と、政府または国際機関に影響を与えまたは強要する意図を含めているが、ヴァルターは、このことは、住民を脅迫する意図がある場合には、政府に強要する意図は追加的な要求としては必要ではないことを意味していると分析している。テロ行為においては両者は密接に結びついているものの、住民を脅迫することは政府に強要する手段として役立つことが意図されているため、現代的なアプローチは両者を分離しているというのである²⁸⁾。

たとえば、アメリカ合衆国大統領令第13224号第3節は、①民間人を脅迫し、または威圧すること、②脅迫または威圧により政府の政策に影響を与えること、および③大量破壊、暗殺、誘拐または人質をとる行為によって政府の行動に影響を与えることが「明らかに意図されるもの」をテロ行為としている。また、フランス刑法典第421-1条は、テロ行為を「威嚇又は恐怖によって公の秩序に重大な混乱を生じさせることを目的とする個人的又は集団的企図と意図的に関連する」行為と定義している。住民を脅迫する意図と政府に強要する意図を分離するアプローチがなぜとられるのかを説明するために、ヴァルターは例としてアメリカにおける狙撃者による攻撃をあげ、これは明らかに政治的またはその他のイデオロギー的な理由に従うことなく住民の間に不安と恐怖をつくり出すことに成功しているとする。そして、こうした政治的動機を必要としない行為は現在ではテロリズムを構成するものと考えられているが、従来の定義の大部分がこうした行為をテロリズムの範囲から除外しているという問題があったと指摘している²⁹⁾。

この点についてドイツ刑法典第129a条は「テロ団体の編成」に関する罪を規定しているが、同条第2項において、団体が目的とする行為として、①謀殺罪、故殺罪、集団殺害犯罪、人道に

26) *Ibid.*, p. 28.

27) カナダでは9.11事件を受けて2001年12月18日に反テロリズム法が可決されて刑法が改正され、「テロ行為」の定義が新たに設けられているが、政治・宗教・イデオロギー的目的の考慮の他、健康や公共の安全に対する危害、施設やシステムの妨害等を要素として取り入れており、この点からイギリス2000年テロリズム法における定義からの影響が見て取れる。初川「前掲論文」（注7）38頁。

28) Walter, *supra* note 20, pp. 28-29.

29) *Ibid.*, pp. 28-29.

に対する犯罪、戦争犯罪、②恐喝的人身奪取罪、人質罪、③他人に対し、身体的または精神的な損害を与えること、④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、航空交通および海上交通に対する攻撃等の罪、⑤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、⑥ABC兵器や対人地雷の製造の罪、⑦火器の不法な所有・製造等の罪などをあげているが、テロ組織とされる団体に参加した者も、これらの犯罪の1つが次の行為にあてはまる場合、また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、1項と同様の刑に処すとして、「民衆を重大な方法で脅迫すること。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、経済的又は社会的な基本構造を不安定化させ、又は破壊すること」と規定している。すなわち、動機・目的を要件とはしていないものの、住民に対する脅迫や国家・国際機関に対する強制を要件としており、「テロ行為」を特徴づけているものと一般的に理解されている要素を見出すことができる。ヴァルターが、「住民の間に恐怖や不安をつくり出すことは国内法において用いられているおおよそすべてのテロリズムの定義に見出すことができる要素である」と評価しているように、この要素はテロリズムを普通犯罪と区別する上では欠かせないものであるということができよう³⁰⁾。

それでは、同様に、テロリズムを普通犯罪と区別するために政治的、宗教的あるいはイデオロギー的な動機・目的は必要な要素なのであろうか。この点については、以下のスクビシェフスキによる指摘が参考となろう。すなわち、テロリストの目的は一般的危険をつくり出すことであり、加害者の「目的」の充足、特にその要求を満たすために圧力をかける目的で恐怖または威圧を引き起こすものであるとき、その行為はテロ行為として考えられるのである³¹⁾。テロ行為とは自己の政治的な理念に即した公共の利益と正義を実現することを第一義的な動機・目的とするものである、という理解は、講学的にも一般的なものであったように思われる³²⁾。そして、このようなテロリストの動機・目的に現れるテロリズムにおける「政治性」が伝統的に問題となってきたのは、国家間における犯罪人引渡しの場面であった。そこで次に、テロリズムにおける「政治性」が国際法上どのように位置づけられてきたのか、犯罪人引渡しに関する法の展開から見ていくこととする。

III テロリズムにおける「政治性」の位置づけの変遷

1 犯罪人引渡関連事件における「政治犯罪」概念の不確定性

産業革命以降、人の移動がかつてないほど大規模に行われるようになると、当然に犯罪者の国際的な移動も増加し、その結果、各国に共通の犯罪行為について犯罪人を引き渡す必要性が高まった。こうした必要性から、犯罪人引渡法が発展していくこととなった³³⁾。

30) *Ibid.*, p. 28.

31) Skubiszewski, *supra* note 23, p. 42.

32) 山本草二『国際刑事法』(三省堂, 1991年) 29頁。

33) R. Stuart Phillips, "The Political Offence Exception and Terrorism: Its Place in the Current Extradition Scheme and Proposals for Its Future," *Penn State International Law Review*, Vol. 15, No. 2 (1997), p. 339.

現在しばしば「テロリズム」として扱われるものに立ち向かう現代の法的な努力は、19世紀のヨーロッパにおける犯罪人引渡法から始まるとされている³⁴⁾。さまざまな国家で民族主義者、社会主義革命家、無政府主義者あるいは権威主義の体制に反対する政治勢力による政治的暴力が国家を標的として行われ、一部の行為は意図的あるいは無差別に民間人に被害を与えた。その加害者たちは報復または司法の手を逃れるためにしばしば国境を越えて逃亡し、被害を受けた国家に屈服するよう求め、国家間の緊張を引き起こしてきた³⁵⁾。

逃亡犯罪人の引渡しは、一般国際法上国家の義務ではなく、国家は単に国際礼譲によってその者の引渡要求に応じるなどの司法上の協力を行うに過ぎないとされている³⁶⁾。しかし実際には、各国は二国間条約や多数国間条約を締結し、国内法を整備することによって逃亡犯罪人の引渡しや国内における処罰の確保について国際協力を行っている。これらの条約や国内法においては広く認められている法原則があり、よく知られているものとして双方可罰（double criminality）の原則や特定性（specialty）の原則があげられるが、加えて有力に主張されているのが政治犯不引渡原則である。

政治犯不引渡が慣習国際法上の原則か否かについては争いがあるが、政治犯不引渡原則が慣習国際法として確立していると主張する芹田は、19世紀末、遅くとも20世紀前半には同原則が慣習国際法として成立しているとした³⁷⁾。しかし、他方で「政治犯罪」の概念は必ずしも確立しておらず、政治犯罪か否かを認定する各国の解釈によるところとなっている。そして、この政治犯罪は、反逆の企図、革命やクーデターの計画、非合法政治結社の結成等を内容とし、普通犯罪の要素を含まない純粹政治犯罪と、政治犯罪の要素をもってはいるが、普通犯罪の要素を含む相対的政治犯罪に分けて考えられており、引渡しにおいて政治犯罪人か否かが問題となるのは、多くの場合相対的政治犯についてである³⁸⁾。

相対的政治犯か否かを決定する明確な判断基準それ自体は確立していないとされている。しかし、国家実行において、「政治的付随事件（political incidence）」の基準、「優越性（predominant purpose）」の基準等の判断基準が形成されてきた。このうち、政治的付随事件の基準は英米の判例において形成されてきた基準であるとされるが、これが「政治犯罪」を判断する一貫した判断基準であったかが問題となりうる。

34) Saul, *supra* note 5, p. 20.

35) *Ibid.*, p. 20.

36) I. A. Shearer, *Extradition in International Law* (1971), pp. 22-27; 国際法学会編『前掲書』(注1) 727頁(「犯罪人引渡」の項、芹田健太郎担当)。

37) 芹田健太郎「政治犯罪人引渡原則の確立——歴史的・実証的検討——」『国際法外交雑誌』第71巻4号(1972年) 76頁。わが国の判例においては判断が分かれており、尹秀吉事件において、東京地裁は政治犯不引渡原則は「国際慣習法である」と認定して退去強制処分を取り消したが(東京地判昭和44・1・25行集20巻1号28, 63-67頁)、東京高裁と最高裁は、政治犯不引渡原則は「国際慣行であるがいまだ確立した一般的な国際慣習法であるとは認められない」と判断した(東京高判昭和47・4・19訴月18巻930, 931-932頁; 最二小判昭和51・1・26民集117号15-16頁)。

38) 山本草二「犯罪人引渡制度における政治性の変質」『法学』第49巻3号(1985年) 30-33頁。

マックネアは、引渡犯罪のカテゴリーから政治的性格の犯罪を除外する実行が普及したと述べ、カスティオーニ事件、ムニエ事件およびコルチンスキー事件の3つの判決をあげている³⁹⁾。また、ジェニングスとワッツも、アイルランド共和軍（IRA）暫定派による行為の性格づけに対するイギリスとアメリカのアプローチ上の相違について触れており、IRA暫定派のメンバーがイギリス国内法の下で罰せられるテロ犯罪を実行したが、アメリカの裁判所は政治犯罪を理由に実行行為者の引渡しを拒否したことがあると述べ、引渡しを拒否した判決3件とともに、引渡しを認めた判決1件をあげている⁴⁰⁾。これらの判決を分析した松田は、「7件のリーディング・ケースから帰納して政治犯罪の一般的概念を抽出できるかといえば、否である」とし、その上で、政治犯不引渡原則という用語において「原則」は規範の意味をもたないと結論している⁴¹⁾。ジェニングスとワッツも、IRA暫定派関連の判決に触れつつ、「政治犯罪」について満足のいく一般的に合意された用語の定義を定式化しようとする試みはすべて失敗しており、その困難はある行為を「政治的」とであると分類するためにどの程度の政治化が必要なのか、あるいはそもそもの行為を政治的なものとみなすべきかについて、一般的な合意がないことにあると述べている⁴²⁾。実際に、イギリス国内法上はテロ行為として扱われたIRA暫定派の行為をめぐる、これらの判決は英米間の対立をもたらすこととなった。

1972年に作成された英米犯罪人引渡条約は、第5条1項(c)(i)において、引渡請求がなされた犯罪が被請求国により政治的性格をもつとみなされた場合には引渡しは認められないと規定していた。この政治犯罪例外(political offence exception)の規定が、1970年代から1980年代にかけて、IRA暫定派によって相次いで援用されることとなったのである。そして、アメリカにおける3

39) Lord McNair, *International Law Opinions*, Vol. II (1956), p. 64. 1890年のカスティオーニ事件において女王座裁判所は、政治的蜂起の進展中に職員を撃ったカスティオーニの行為は政治犯罪を構成し、イギリスからスイスには引き渡されないとした (*In re Castioni*, Queen's Bench Division, 1891, I, pp. 149-168)。同裁判所は1894年のムニエ事件では、2件の爆破事件は政治犯罪を構成するとのムニエの主張を退け、ムニエの行為は政治犯罪に該当しないとして、フランス政府に引き渡されるまで継続的に拘置するよう命令した (*In re Meunier*, Queen's Bench Division, 1894, II, pp. 415-419)。また、1954年のコルチンスキー事件において同裁判所は、トロール漁船内で監視官1名を拘束し、公務員に軽傷を負わせた後イギリスに上陸して庇護を求めた乗組員7名について、ポーランドへの引渡しから除外され、人身保護令状が発行されると判断した (*Ex parte Kolczynski*, Queen's Bench Division, 1955, I, pp. 540-553; *The All England Law Reports 1955* (I), pp. 31-36)。

40) 引渡しを拒否した判決は、1979年のマクマレンの引渡しの件 (A. E. Evans, "In the Matter of the Extradition of McMullen," *American Journal of International Law*, Vol. 74, No. 2 (1980), pp. 434-435)、1981年のアメリカ合衆国対マッキン事件 (*International Law Reports*, Vol. 79 (1986), p. 459) および1984年のドハーティの引渡請求の件 (*International Law Reports*, Vol. 79 (1986), p. 475) の3件、引渡しを認めた判決は、1986年のクイン対ロビンソン事件 (*International Law Reports*, Vol. 79 (1986), p. 490) である。R. Y. Jennings and A. Watts (eds.), *Oppenheim's International Law: Peace, Vol. I, Parts 2 to 4* (9th ed., 1992), pp. 964-965.

41) 松田幹夫「政治犯罪人引渡し原則の問題性——リーディング・ケースを中心に——」『獨協法学』第90号(2013年)1-20頁。

42) Jennings and Watts (eds.), *supra* note 40, p. 964.

つの判決は、IRA 暫定派の主張を受け入れ、引渡しを認めないという判断を下している。これらのことをテロリズム犯罪という視点から考えると、テロ行為を実行した側から見れば、「政治性」の要素は自らの処遇について有利に働いていたといえ、この時期において「政治性」の要素は、当該行為の処罰可能性を低減する効果をもたらしていたと考えることができよう。実行されたテロ行為と「政治性」とは強く結びつけられ、「政治性」はテロリストにとっては、自身がその行為を理由に処罰されないという意味で積極的な意義を、テロリズムを取り締まる国家にとっては、国外に逃亡したテロリストが政治犯罪を理由として引き渡されず、最終的な処罰に結びつけることができないという意味で、消極的な意義をもたらしていた。このように、テロリズムを実行する側・取り締まる側にとってそれぞれ異なる効果をもたらしていたとはいえ、テロリズムにおいて「政治性」の要素は大きな意味をもっていたといえる。

2 テロリズム防止関連諸条約におけるテロリズムからの「政治性」の分離

(1) 欧州テロリズム防止条約におけるテロ行為の「非政治犯罪化」

しかし、各国におけるテロ行為の激化は、政治犯罪概念に対してそれまでとは逆の作用をもたらしていくことになる。1963年には、最初のテロリズム防止関連条約である東京条約（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）が国際民間航空機関（International Civil Aviation Organization: ICAO）によって作成され、それに続いてハイジャック規制のためのハーグ条約（航空機の不法な奪取の防止に関する条約）、航空機に対するテロ行為を防止するためのモントリオール条約（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）が相次いで作成された。

このような国際的動向を背景として1977年に作成されたのが、欧州テロリズム防止条約（テロリズムの防止に関する欧州条約）である⁴³⁾。同条約は、犯罪人引渡しに関して、一定の犯罪を政治犯罪、政治犯罪に関連する犯罪または政治的動機に基づく犯罪とみなしてはならないとし（第1条）、また、一定の重大な犯罪を政治犯罪、政治犯罪に関連する犯罪または政治的動機に基づく犯罪とみなさないことができると規定した（第2条）⁴⁴⁾。このようにして同条約は、テロ行為を引渡犯罪とすることにより、政治犯罪例外に対するさらなる例外を設けたのである⁴⁵⁾。

43) 欧州テロリズム防止条約採択に至るまでのテロ行為規制に関する国際的な動向については、森下忠『国際刑法の潮流（国際刑法研究 第4巻）』（成文堂、1985年）165-167頁参照。また、同条約の成立経緯については、西井正弘「テロリズムに対するEC諸国の法的対応」林久茂・山手治之・香西茂編集代表『国際法の新展開』（東信堂、1989年）328-331頁参照。

44) 条文については、*International Legal Materials*, Vol. 15, No. 6 (1976), pp. 1272-1276; C. Valleé, "La convention européenne pour la répression du terrorisme," *Annuaire français de droit international*, Tome 22 (1976), pp. 782-786; *Revue générale de droit international public*, Tome 81, n° 2 (1977), pp. 601-611 参照。なお、邦訳については、森下『前掲書』（注43）188-192頁を参照した。

45) 森下『前掲書』（注43）169頁。このようにして、欧州テロリズム防止条約は、テロ行為を政治犯罪から除外することにつき第1条において義務的に、第2条において裁量的に規定した。C. Van den Wyngaert, "The Political Offence Exception to Extradition: How to Plug the 'Terrorist's Loophole' without Departing from Fundamental Human Rights," *Revue internationale de droit pénal*, Vol. 62, No. 1-2 (1991), p. 300.

欧州テロリズム防止条約において犯罪とされるテロ行為は、次のとおり、まず第1条(a)から(f)に列挙された。

- (a) 航空機の不法な奪取の防止に関するハーグ条約の適用範囲に含まれる犯罪
- (b) 民間航空の安全に対する不法な行為の防止に関するモントリオール条約の適用範囲に含まれる犯罪
- (c) 外交官を含めて国際的保護を受ける者の生命、身体又は自由に対する攻撃を含む重大な犯罪
- (d) 誘拐、人質又は重大な不法監禁を含む犯罪
- (e) その使用が人に危険を生ずる場合における爆弾、手投げ弾、ロケット、自動火器又は手紙爆弾若しくは小包爆弾の使用を含む犯罪
- (f) 上記犯罪の未遂又は上記犯罪の既遂若しくは未遂への共犯としての関与

そして、第2条は、第1条に掲げる以外の一定の重大なテロ行為を政治犯罪とみなさないことができる規定したが、ここにいう重大な犯罪(acte grave)とは、①人の生命、身体または自由に対する犯罪であって、第1条に掲げられていない重大な暴力行為(acte grave de violence)および②財産に対する行為を含む重大な犯罪であって、第1条に掲げる以外のもの、人に対する集合的危険(danger collectif)を生じさせたものとされている。森下は、フランスの判例において1978年以降、政治犯罪概念の縮小を図る基準として社会犯罪(délit social)および重大犯罪(crime grave)の概念が見られるとし、後者の典型がテロ行為であると位置づけた上で、時代の推移につれて「重大犯罪」に含まれる犯罪類型が増えたのは、火器・爆発物等による大量殺傷、航空機の不法奪取等の新しい犯罪形態が登場したこと、無差別攻撃により多数の被害者が出るようになったことが要因と考えられ、こうしたテロ行為は、その「行為の重大性のゆえに、犯罪の政治的性格が奪われる」と結論している⁴⁶⁾。引渡しの被請求国が引渡請求拒否の根拠として犯罪の政治的性格を援用する可能性を排除または制限することによって、テロ行為の実行者が引き渡されず、また処罰されずに終わることのないようにするという条約の目的は明確であり、ここにおいて、テロ行為から「政治性」の要素は引き剥がされることとなったといえよう⁴⁷⁾。

欧州テロリズム防止条約におけるテロ行為の「非政治犯罪化」を明文規定する方式は、IRA暫定派の引渡しをめぐる問題を抱えていた英米関係にも影響を与えた。1984年、英米両政府は英米犯罪人引渡条約に含まれる政治犯罪人不引渡規定を制限するための条約交渉を開始し、1985年、

46) 森下忠『犯罪人引渡法の理論(国際刑法研究 第6巻)』(成文堂、1993年)110-115頁。

47) 他方で、欧州テロリズム防止条約は第13条において、いずれの国も、政治犯罪、政治犯罪に関連する犯罪または政治的動機に基づく犯罪と認めるものについては、犯罪の性格を評価するにあたって犯罪の特に重大な性格を考慮することを条件として、犯罪人引渡しを拒否する権利を留保する旨宣言できるとしている。テロリズム犯罪について訴追の実効性を拡充するためには、その反面で犯罪に内在する政治性の評価をめぐる各国の裁量を留保せざるを得ないというジレンマは残されていたといえよう。山本「前掲論文」(注38)6頁。

英米犯罪人引渡補完条約が署名された。同条約は第1条において、一定範囲の犯罪を政治犯罪とみなさないことを規定した。まず (a) において、4つの国際条約 (①ハーグ条約, ②モントリオール条約, ③国家代表等犯罪防止条約, ④人質行為禁止条約) が規定する犯罪を政治的性格をもつ犯罪とはみなさない旨を規定し、次に、(b) から (e) において、謀殺, 故殺, 加重暴行, 誘拐, 人質行為, 爆発物または銃火器を使用した犯罪であり、それらの既遂・未遂・共犯を政治犯罪とみなさないことを規定した。同条約の規定ぶりは、イギリスが当事国となっている欧州テロリズム防止条約の方式を直接的に踏襲するものであった⁴⁸⁾。こうした傾向は、政治犯罪人引渡を正当化する「政治犯罪」概念の縮小と位置づけられているが⁴⁹⁾、テロリズム犯罪という概念がいかなるものか、という観点から見ると、テロ行為からの「政治性」要素の分離と評価することができよう⁵⁰⁾。

(2) テロリズム防止関連一般条約におけるテロリズムからの「政治性」の分離

他方で、一般国際条約に関しては、テロリズムの定義に関する一般的な合意形成が得られないことから、テロ行為とされる個別類型ごとにそれらを対象とする条約を作成する手法がとられてきた⁵¹⁾。それら条約のうち、爆弾テロ防止条約, テロ資金供与防止条約および核テロ防止条約の3

48) 宮川成雄「テロ犯罪とノン・ルフールマン原則——IRAテロ事件と英米犯罪人引渡追加条約を中心に——」『同志社法学』第44巻3号(1992年)64頁。当時は他にテロ行為を非政治犯罪化した条約として、逃亡犯罪人の引渡しに関するアラブ連盟協定があった。この点につき、古谷修一「テロ行為の非政治犯罪化に関する考察」『早稲田大学大学院法研論集』第41号(1987年)281頁参照。

49) 森下『前掲書』(注46)115頁。ヘンキンは、英米犯罪人引渡補完条約について、「政治的」と考えられる犯罪のカテゴリーを鋭く制限するものと評価した。L. Henkin, *International Law: Politics and Values* (1995), p. 343.

50) 山本は、国際テロリズムと民族解放闘争は伝統的な犯罪人引渡制度における「政治性の許容限界」を超え、その前提自体を争う要因をもっているとした上で、国際テロリズムに該当する犯罪を真正の「国際法違反の犯罪」として捉え、政治犯罪または政治的迫害の適用除外とすることは、当該犯罪に内在する「政治性の変質」を示すものであり、犯罪の「政治性」が、「各国の主観的な判断から離脱し国際法上の許容限界にまで昇華され」たと表現した。山本「前掲論文」(注38)37頁。

51) 代表的なものとしては、次のものがあげられる。①航空機内で行なわれた犯罪その他ある種の行為に関する条約(東京条約, 1963年), ②航空機の不法な奪取の防止に関する条約(ハーグ条約, 1970年), 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(モントリオール条約, 1971年), ④国際的に保護される者(外交官を含む。)に対する犯罪の防止及び処罰に関する条約(国家代表等犯罪防止条約, 1973年), ⑤人質をとる行為に関する国際条約(人質行為禁止条約, 1979年), ⑥核物質の防護に関する条約(核物質防護条約, 1980年), ⑦1971年9月23日にモントリオールで作成された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(空港不法行為防止議定書, 1988年), ⑧海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約(海洋航行不法行為防止条約, 1988年), 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議定書(大陸棚プラットフォーム不法行為防止議定書, 1988年), ⑩可塑性爆薬の探知のための識別措置に関する条約(プラスチック爆弾探知条約, 1991年), ⑪テロリストによる爆弾使用の防止に関する国際条約(爆弾テロ防止条約, 1997年), ⑫テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約(テロ資金供与防止条約, 1997年)。

つを除き、ほとんどの条約が「テロリズム」そのものには言及していない。すなわち、これらの条約は政治的動機・目的に言及することなく、一定の行為を禁止しているのである。その結果、現実的にテロ行為と考えられる行為の大部分はこれらの条約によって禁止されることとなった。このような現実的なアプローチは、民族解放闘争による暴力の正当性について各国が合意できなかった脱植民地化時代に、テロリズムの定義について折り合いがつかないという問題を回避する一方で、多くのテロリズムを抑止することを可能にした。条約作成についての事後対応的かつアド・ホックな性質によりたとえ規制上のギャップが残っていたとしても、機能的な国境を越えた協力が可能となったのである⁵²⁾。

このように、現存するテロリズムに関する一般国際条約は、テロリズムに関する一般的な定義という問題を回避することによって、テロリズムの概念がもつ「政治性」の要素を切り離そうと試みてきた。しかし、これらの一般条約のほとんどは、容疑者所在国の裁判管轄権規定を前提として、容疑者所在国に対し、容疑者を引き渡さない場合には、訴追のため自国の権限のある当局に事件を付託する義務を課しており（「引き渡すか訴追するか (*aut dedere aut judicare*)」の原則）、犯罪人引渡しの際に政治犯罪例外が援用される可能性があるという意味では「政治性」の要素と無関係であったわけではない。実際に、ハーグ条約の起草過程においては、裁判管轄権に関する議論の中で、容疑者の政治的動機が引渡拒否の事由となってはならないとする意見は、法律小委員会ではむしろ少数派であり、強制的引渡しを通じた航空機登録国による訴追の一元化を図るべきとのアメリカによる提案は受け入れられなかった⁵³⁾。容疑者所在国に対し、容疑者を引き渡さない場合には自国の権限のある当局に事件を付託することを義務づけることを規定した法律委員会による第7条規定草案に「犯罪行為の動機にかかわらず」という文言を追加するイタリア等による提案に対しても、政治犯不引渡原則を念頭にアフリカやアラブ諸国を中心として異議が唱えられ、「いかなる例外もなしに」という文言に差し替えられている⁵⁴⁾。

約、1999年)、^⑬核によるテロリズムの行為の防止に関する国際条約（核テロ防止条約、2005年）、^⑭核物質の防護に関する条約の改正（核物質防護条約改正、2005年）、^⑮海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約の改正議定書（海洋航行不法行為防止条約改正議定書、2005年）、^⑯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議定書の改正議定書（大陸棚プラットフォーム不法行為防止議定書改正議定書、2005年）、^⑰国際民間航空についての不法な行為の防止に関する条約（北京条約、2010年）、^⑱航空機の不法な奪取の防止に関する条約の追加議定書（北京議定書、2010年）、^⑲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を改正する議定書（東京条約改正議定書、2014年）。

52) Saul, *supra* note 5, p. 24.

53) ICAO Doc. 8838-LC/157, Subcommittee of the Legal Committee on the Subject of Unlawful Seizure of Aircraft, *Reports and Documentation*, Montreal Canada, 1969, p. 21, para. 14. この点については、安藤貴世『国際テロリズムに対する法的規制の構造——テロリズム防止関連諸条約における裁判管轄権の検討——』（国際書院、2020年）131頁参照。

54) ICAO Doc. 8979-LC/165-1, pp. 130, 131, paras. 44, 45, 47, 48, 51, 52, p. 136, para. 26; ICAO Doc. 8979-LC/165-2, p. 131, SA Doc. No. 72, *Proposal to replace the Text of Article 7 of the Draft Convention, and to Withdraw Certain Pending Proposals*. 安藤『前掲書』（注53）146-147頁参照。

しかし、その後の一般条約では、テロリズムからの「政治性」要素の分離が明確に試みられるようになる。1997年に採択された爆弾テロ防止条約は、第11条において、第2条に規定する犯罪を政治犯罪とみなしてはならないことを明確に規定した。また、第11条は、政治犯罪であることのみを理由として、犯罪人引渡しの請求を拒否することはできないとしている。そして第5条は、条約の適用対象となる犯罪行為、特に一般大衆または人もしくは特定の人の集団に恐怖の状態を引き起こすことを意図しまたは計画して行われる犯罪行為が、政治的、哲学的、思想的、人種的、民族的、宗教的または他の同様の考慮によりいかなる場合にも正当化されず、その重大性に適合する刑罰が科されるために必要な措置をとる義務を締約国に課している。これらのことから、同条約では政治的理由による処罰回避が明確に否定されているのである⁵⁵⁾。また、1999年に採択されたテロ資金供与防止条約も第14条において、さらに、核テロ防止条約第15条、核物質防護条約第11条のA、海洋航行不法行為防止条約改正議定書第10条（第11条の2（11bis））、北京議定書第XII条（第8条の2（8bis））、北京条約第13条が、爆弾テロ防止条約第11条と同様に、条約上規定する犯罪は、犯罪人引渡しまた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または政治的な動機による犯罪とみなしてはならないと規定している。

このように一定の犯罪行為を引渡しに関して政治犯罪とみなさないとする「非政治化」（depoliticization）方式は、1856年のいわゆるベルギー加害条項が端緒とされ、1948年のジェノサイド禁止条約（集団殺害犯罪の防止及び処罰に関する条約）第7条や1973年のアパルトヘイト禁止条約（アパルトヘイト罪の防止及び処罰に関する条約）第11条にも採用されているものである。これらは、本来は何らかの政治的目で行われる特定の行為の政治性を否定することによって実行行為者の処罰を確保しようとするものであった⁵⁶⁾。

こうした一般条約における傾向と同様に、欧州評議会も、2001年の9.11事件を受け、上述の欧州テロリズム防止条約を改正し、同条約第1条において「非政治化」された犯罪行為リストを大幅に拡充し、国連等による対テロ諸条約に定められたすべての犯罪を含めた。さらに、2005年にはテロリズムの防止に関する欧州評議会条約を採択し、第20条1項において、テロ行為を実行することの大衆への扇動、テロリズムへの勧誘およびテロリズムの訓練等に関して、政治犯罪、政治犯罪に関連する犯罪または政治的な動機による犯罪とみなしてはならないことを規定した⁵⁷⁾。欧州連合も、1996年に欧州連合加盟国間の犯罪人引渡条約を採択し、第5条において政治犯不引渡原則からテロ行為を除外している⁵⁸⁾。また、欧州連合理事会も、2002年に欧州逮捕状枠組決定を採択し、締約国間で効力を有していた政治犯罪の例外を認める伝統的犯罪人引渡システムを廃止し、司法当局間で引き渡すシステムに置き換えることで、外国人犯罪人引渡手続に内在

55) 伊藤哲朗「テロリズム規制における国際法」『レファレンス』第617号（2002年）16頁。

56) 西井「前掲論文」（注43）324-325頁；古谷「前掲論文」（注48）279-280頁。

57) 欧州評議会によるテロリズム防止関連諸条約をいわゆる「人権条項」の観点から検討したものとして、柳生一成「欧州評議会のテロ防止関連諸条約における『人権条項』の意義」『一橋法学』第15巻2号（2016年）419頁以下参照。

58) 森下忠『犯罪人引渡法の研究（国際刑法研究 第8巻）』（成文堂、2004年）68頁参照。

する複雑かつ潜在的な遅れを取り除くことを可能とした⁵⁹⁾。

1970年代までは、テロリズムの定義やその原因、対応方法について各国の意見の対立は激しく、合意に至ることはできなかった。しかし、上記に示すように1990年代以降は、テロ行為の「非政治化」によってテロリズム犯罪の不処罰をなくしていく方向性について国際社会のコンセンサスが形成されていったと考えられる。たとえば国連総会は1994年、国際テロリズム対策宣言を発し、テロリズムを次のように非難した⁶⁰⁾。

「政治的目的のために一般大衆、人若しくは特定の人の集団に恐怖の状態を引き起こすことを意図し又は計画して行われる犯罪行為は、それを正当化するために援用される政治的、哲学的、イデオロギー的、人種的、民族的、宗教的又はその他の性質の考慮のいかんを問わず、いかなる状況においても正当化されない。」

この「定義」は、以後国連総会において繰り返し用いられた⁶¹⁾。多くの国が自決権の行使に伴う暴力行為とテロリズムを区別し続けたものの、その後の決議ではこの姿勢が定期的を確認され、法的な定義の必要性を主張する声は増加していくこととなった⁶²⁾。テロリズムの激化により、国際社会ではテロリズムを非難すべき重大な犯罪行為と位置づけ、実行行為者の処罰を確保することについてのコンセンサスが形成されていった。こうした動きは一般国際条約におけるテロリズムの「非政治化」につながり、各国はテロリズムから「政治性」の要素を分離することによって、テロリズムへの実効的な対応の確保を目指していくようになったのである。

それでは、このように国際社会においてテロリズムの概念から「政治性」の要素が分離されていく傾向にある中で、現在において今一度「テロリズムとは何か」ということを考えたとき、「政治性」の要素はまったく考慮されることがないのだろうか。この点については、テロリズムの定義における政治的「動機」の位置づけをめぐる議論の展開が見られるようになってきている。既に見たように、テロリズムを定義している各国国内法の中には政治的、宗教的またはイデオロギー的な動機・目的を要件としているものも見受けられる。現在、こうした動機・目的要件をテロ行為の定義において積極的に位置づけようという主張が見られるのである。

59) 欧州逮捕状枠組決定については、北村泰三「ヨーロッパ諸国間における犯罪人引渡法制の現代的変容(2)——効率性と人権原則との調和・両立を目指して——」『中央ロー・ジャーナル』第10巻1号(2013年)75頁以下参照。

60) UN Doc. A/RES/49/60, 9 December 1994, Annex, *Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism*, para. 3.

61) UN Doc. A/RES/51/210, 16 January 1997; UN Doc. A/RES/53/108, 26 January 1999; UN Doc. A/RES/55/158, 30 January 2001. 爆弾テロ防止条約第5条においてもほぼ同様の文言が用いられている。

62) Saul, *supra* note 5, p. 25.

IV テロリズムにおける「政治性」の位置づけをめぐる近年の動向

1 テロリズムにおける政治的動機要素をめぐる議論

2005年2月にベイルートで発生したレバノンのラフィーク・ハリリ首相他22名の暗殺に関わった容疑者を裁くために設立されたレバノン特別法廷は、2011年に中間判決を言い渡し、その中で慣習国際法上のテロリズムの定義を認定した⁶³⁾。裁判所は、多くの条約、国連決議、国家の立法上および司法上の慣行は、国際共同体における一般的な法的信念の形成を示しており、それは、そのような信念と一致する慣行を伴い少なくとも平時においては、国際テロリズム犯罪に関する国際法の慣習的規則が実際に生じているという趣旨であるとした⁶⁴⁾。そして、この慣習的規則は次の3つの鍵となる要素を必要とするとして、①犯罪行為（殺人、誘拐、人質行為、放火など）の実行またはその威嚇、②住民の間に恐怖を広めること（それは一般的に公共の危険をつくり出すことを伴う）、または国内もしくは国際的な当局に対し直接もしくは間接的に何らかの行為を行うこともしくは行わないことを強制する意図、および③行為が国境を越える要素を伴うとき、をあげている⁶⁵⁾。

裁判所は、国際テロリズム犯罪に関する慣習国際法の存在を根拠づけるものとして条約、国連決議、各国の国内法および国内裁判所の判決について検討する中で、多くのコモンロー諸国および大陸法系諸国の立法、国連のテロリズム関連条約および包括的条約草案において、政治的、宗教的、人種的またはイデオロギー的的目的が要件とされていることに注目している。しかし、それら諸国が締約国となっている国際的・多数国間の文書によって強化された国家の意見の圧倒的な重みであっても、そうした目的の要素は含んでいないとし、目的要件は構成要件には含まれないと判断した⁶⁶⁾。裁判所は、国連とテロリズムに関する政策作業部会が2002年にまとめた報告書に触れ⁶⁷⁾、目的要件を明示することは、国際テロリズム犯罪として非難されうる行為の範囲を明確にし、その過度な拡大適用を防止することによって罪刑法定主義に資するという追加的な利益があると評価している。しかし、テロリズム犯罪における目的要件は慣習法の水準に達するほど広

63) Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging, Case No. STL-11-01/I, 16 February 2011 (hereinafter referred as “Interlocutory Decision”). 本判決については、中野徹也「国際法におけるテロリズムの概念——レバノン特別法廷上訴裁判部中間判決をめぐって——」『社会の安全とリスクへの対応（関西大学法学研究所研究叢書第45冊）』（2012年）31-66頁参照。

64) Interlocutory Decision, *supra* note 63, p. 49, para. 85.

65) *Ibid.*, pp. 49-50, para. 85.

66) *Ibid.*, p. 63, para. 98.

67) 国連とテロリズムに関する政策作業部会報告書は、国際テロリズム犯罪について以下のように述べている。「ほとんどの場合において、テロリズムは本質的に政治的行為である。テロリズムは一般的に、政治的またはイデオロギー的（世俗的であるか宗教的であるかを問わず）目的で、市民に対し劇的かつ致命的な傷害を与えること、および恐怖の状況をつくり出すことを意図している。テロリズムは犯罪行為であるが、単なる犯罪以上のものである。」UN Doc. A/57/273-S/2002/875, 6 August 2002, Annex, para. 13.

範かつ一貫して説明され、受け入れられてきたわけではないとした⁶⁸⁾。

この目的要件に関して裁判所に意見書を提出したアンボスは、刑法においては原則として故意(intent)と動機(motive)を区別しなければならず、動機は量刑段階においてのみ軽減または加重要因として関連するに過ぎないと指摘し⁶⁹⁾、裁判所が目的要件を構成要件には含めなかったものの肯定的に評価したことについて、裁判所は、こうした刑法における故意と動機の相違を無視していると批判している⁷⁰⁾。ただし、例外的に立法者は、特定の動機を犯罪の犯罪意思の一部とし、特に特別な故意とすることができるが⁷¹⁾、それでも、①13のテロリズム関連条約のいずれにも政治的またはイデオロギー的動機または誘因の要件は含まれていないこと、②爆弾テロ防止条約、テロ資金供与防止条約および核テロ防止条約においては、犯罪人引渡または法律上の相互援助に関していずれの犯罪も政治犯罪とはみなさないと規定されていること、③国連安全保障理事会の一連の決議および国連総会決議において、いかなるテロ行為も、その動機にかかわらず犯罪であり、正当化できない旨が確認されていることなどを理由として、国際法はテロリズム犯罪と動機との関連性を完全に否定していると結論する⁷²⁾。

既に述べたように、テロリズム防止に関する一般国際条約は、動機を含むテロリズムの一般的な定義を回避してきた。諸条約は、ハイジャック、人質をとる行為、爆弾の使用等の特定の物理的・客観的な行為を、当該行為が私的目的であるか政治的目的であるかを問わず、国内法で犯罪化し処罰することを各国に求めている。確かにそこでは、行為の背後にある動機は犯罪の構成要素としては要求されていない。テロ資金供与防止条約第2条が、「住民を威嚇し又は何らかの行為を行うこと若しくは行わないことを政府若しくは国際機関に対して強要すること」を目的とする行為への資金供与を禁止しており、特別な意図を要件として含めることによって犯罪行為を定義しているが、政治的動機やその他の動機そのものを要求するものではない。

こうした既存のテロリズム防止に関する一般国際条約の現状について、ソールは、動機の要素を含んでいないこれらの条約は、公的な動機による暴力も私的な動機による暴力も等しく犯罪化されるため、テロリズムについて共通に理解されていることをはるかに超えており、これでは、テロリズムについて明らかに不法であることを把握することができないと批判的に評価している⁷³⁾。そして、こうした傾向は、犯罪の倫理的・政治的な力を失わせ、非暴力的な政治や社会生

68) Interlocutory Decision, *supra* note 63, pp. 68–69, para. 106.

69) K. Ambos, *Amicus Curiae* Brief on the question of the applicable terrorism offence in the proceedings before the Special Tribunal for Lebanon, with a particular focus on a “special” special intent and/or a special motive as additional subjective requirements, STL-11-01/I/AC/R176bis, 11 February 2011, para. 4.

70) K. Ambos, “Judicial Creativity at the Special Tribunal for Lebanon: Is There a Crime of Terrorism under International Law?,” *Leiden Journal of International Law*, Vol. 24, No. 3 (2011), pp. 674–675.

71) Ambos, *supra* note 69, para. 5.

72) *Ibid.*, paras. 20–25.

73) B. Saul, “The Curious Element of Motive in Definitions of Terrorism: Essential Ingredient or Criminalising Thought?,” in A. Lynch, E. MacDonald and G. Williams (eds.), *Law and Liberty in the War on Terror* (2007), p. 29.

活に対する犯罪としてのテロリズムの特別な性格を希薄化させてしまうと警鐘を鳴らす⁷⁴⁾。

ソールは、国際的または国内的なテロリズム犯罪の定義に動機の要素を含めることの説得力のある理由は、そうすることが、何がテロリズムを構成するのかについての一般的な国民的理解に従いつつ、テロリズムを、恐怖を引き起こす可能性のある他の種類の重大な暴力（一般的な暴行、武装強盗、強姦または殺人）と区別することに役立つからであると説く。その核となる前提は、政治的暴力またはその他の公的な理由（宗教的、イデオロギー的または人種・民族的理由）のためになされる暴力は、私的目的（利益、貪欲、嫉妬、敵意、憎悪、復讐、個人または家族間の争いなど）のためになされる暴力とは概念的にも道義的にも異なるということなのである⁷⁵⁾。

そして、こうした考えは国際的にも支持されてきていると主張する。たとえば、上記の国連総会による国際テロリズム対策宣言は、「政治的目的のために一般大衆、人若しくは特定の人の集団に恐怖の状態を引き起こすことを意図し又は計画して行われる犯罪行為」という動機の要素を含めることによってテロリズムを他の暴力行為と区別しており⁷⁶⁾、また、欧州連合理事会によるテロリズムとの戦いに関する枠組決定（2002年）においては、決定を提案する欧州共同体委員会による解説の中で、「ほとんどのテロ行為は、基本的には普通犯罪であるが、実行者の動機(motivations)によりテロ犯罪となる。その動機が基本的な原則や国家の支柱に重大な変更をもたらすことまたは破壊することである場合には、それはテロ犯罪である」と説明されている⁷⁷⁾。また、イギリス、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドおよび南アフリカによるテロリズムの定義も、テロリストの動機が他の犯罪者とは一線を画しているという民主主義社会による政治的判断を反映している⁷⁸⁾。

しかし、テロリズムの定義に動機の要素を含めるべきとするソールの主張に対し、反対の論陣を張るのがローチである。ローチは、テロリズムの定義に動機の要素を含めることは、民間人に対する殺害や負傷というテロリズムに本質的な要素以上のものを含めることとなり、テロリズムに対応するための警察の権限や捜査慣行を拡大するための基盤を失わせることになるかと警告し、また、テロリストに対して政治的または宗教的動機のために行動したという証拠を要求することになり、動機は一般的に犯罪の本質的な要素ではないという伝統的な刑法の原則とも相容れないと批判している⁷⁹⁾。また、①少なくとも最も重大な犯罪については、被告人が禁止された行為に関して意図しているかまたは知っていたかという要件を含め、過失の証明についての刑法におけ

74) *Ibid.*, p. 30.

75) *Ibid.*, p. 29.

76) UN Doc. A/RES/49/60, 9 December 1994, Annex, *Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism*, para. 3.

77) *Proposal for a Council Framework Decision on Combating Terrorism*, EC, COM (2001) 521 Final, 2001/0217 (CNS), p. 6.

78) Saul, *supra* note 73, p. 30.

79) K. Roach, “The Case for Defining Terrorism with Restraint and without Reference to Political or Religious Motive,” in Lynch et al. (eds.), *supra* note 73, pp. 40–41.

る一般的な要件を含めること、および②何らかの意図的な行為を要件とすることは、無実の者が自らの団体、地位または思想に基づいて処罰されないことを保証するためには不可欠であり、特定の犯罪行為および特定の意思の証拠を要件とすることが刑法における個人責任の根本原則である。そして、これらは既存の刑法の長所であり、テロリズムを非難し処罰する上で、その摘発効果を最大化するためには、伝統的な刑法を可能な限り維持することが重要であると主張する⁸⁰⁾。

ローチはさらに、カナダのハワジャ事件判決におけるラザフォード裁判官の以下の言を引用する⁸¹⁾。

「政治的、宗教的またはイデオロギ－的動機の本質的な要素に焦点を当てることは、言論、宗教、思想、信念、表現および結社、ひいては民主的生活を保護する自由を萎縮させる。また、標的とされた政治的・宗教的集団に対する恐怖や疑念を助長し、政府当局によるさまざまなレベルでの人種的・民族的なプロファイリングを招くことになる。」

ローチは、同判決が、テロリズム犯罪に関する政治的または宗教的動機の証拠の要求は、表現、宗教および結社の自由の不当な侵害を構成すると指摘したことを引用し、政治的または宗教的要件は、捜査機関が宗教的・政治的信念に基づく取調べや捜査を増やす方向へと傾くプロセスに参与する可能性があることと懸念を示している。そして、政治的または宗教的動機の要件を排除することは、テロ犯罪で起訴された人々に利益を与え、テロ裁判において誤判のリスクを軽減することにもなりうると主張する⁸²⁾。

こうした見解に対してソールは、たとえば動機要件が伝統的な刑法上の原則とは相容れないという点について、いくつかの裁判では、人種的な憎悪または動機が、単に判決を下す際に罪を重くする要素であるだけでなく、人種的な暴力は個人的に動機づけられた普通犯罪とは概念的にも道義的にも異なるという政治的あるいは社会的な認識を具体化する明確な犯罪についての定義の要素である、人種的な暴力についての犯罪を規定してきたとし、動機の要素が刑法においては比較のまれであることは、そうすることに強い公共の利益がある場合には、そうした要素を含めない理由にはならないと反論する⁸³⁾。ソールによれば、洗練された刑事司法制度において、動機の要素は、特定のタイプの社会的に容認できない行動に対するよりきめ細かな法的対応を促進することができるのであり、社会がある種の社会的、倫理的または政治的価値を保護するに値すると判断する場合には、動機を要件と

80) *Ibid.*, pp. 42–43. わが国の刑法学説上も、行為の動機そのものは犯罪の成否に影響を及ぼし得ないが、構成要件に関係づけられた意図・目的と結びつけられてはじめて犯罪論上考慮されるものとされる。金澤真理「行為の動機と犯罪の目的——嫌がらせの刑罰的規制とその限界——」『法政論争』第41・42合併号(2008年)45頁。

81) *R. v. Khawaja*, [2006] O. J. No. 4245, 214 C. C. C. (3d) 399 (Ont. S. C. J.), para. 73.

82) Roach, *supra* note 79, pp. 46–47.

83) Saul, *supra* note 73, p. 31.

することは、そうした価値に対する非難すべき侵害をより正確に標的とすることができるのである⁸⁴⁾。

また、ハワジャ事件において示された懸念に対しては、人種的・宗教的なプロファイリングは効果的な捜査や情報分析には役立たず、法執行のリソースが不足していることに鑑みれば、まずは暴力行為またはその威嚇に当然に焦点が当てられるのであって、(既に犯罪である)暴力の存在が確立された後に動機に焦点が当てられるのは二次的なものにすぎないのであり、その意味では、捜査過程の後半で動機が明らかになるだけで、通常の法執行とほとんど変わらないという⁸⁵⁾。そして、人種的または宗教的なプロファイリングに関する懸念に対する解決策は、規範的に重要な動機の要素を放棄することではなく、治安維持・インテリジェンスについての改善された訓練・監督、捜査プロセスを通じたよりよい保護措置を通じたものを含めて、法の実施および執行が適切に行われることを確保することであると述べる⁸⁶⁾。その上で、動機の要素を含めることは、基本的人権を弱めるのではなく、むしろ最終的には保護することに役立つと結論している⁸⁷⁾。

2 テロリズムと「政治性」要素との積極的結合

こうしたソールの見解からは、1990年代から見られてきたテロリズムの「非政治化」によるテロリズムからの「政治性」要素の分離から転換し、むしろ「政治性」要素をテロ犯罪に積極的に結びつけることがテロリズムの実効的な防遏につながるという意図が読み取れる。テロリズムからの「政治性要素の分離」傾向以前は、テロリズムを取り締まる国家にとっては、テロリストの不処罰に有利に働くという意味で、テロリズムと「政治性」の要素との結びつきは消極的に理解されていた。しかし、現在は、テロリズムの実効的な防止・処罰という文脈において「政治性」要素はむしろテロリズムと積極的に結びつけられようとしているといえよう。

イギリスの2000年テロリズム法は当初より、テロリズムの定義の中に政治的、宗教的またはイデオロギー的動機の要素を含めているが、そのイギリスにおいてテロリズム法についての独立審査官を務めたカーライル卿は、『テロリズムの定義』に関する報告書の中で、それまでの2000年テロリズム法第1条1項(c)の文言に「人種的、民族的」目的も含めるよう定義を拡大すべきであるとの提言を行った⁸⁸⁾。そして、イギリス2000年テロリズム法第1条1項(c)は、2008年の対テロリズム法によって改正され、「行為又は脅迫が政治的、宗教的、人種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(傍点=筆者)」と規定されることとなった。一般市民

84) *Ibid.*, p. 31.

85) *Ibid.*, p. 34.

86) ソールは、プロファイリング、偏見または表現の萎縮のリスクに関する多くの懸念は、経験的に証明されたあるいは定量化可能な現象ではなく、正確にはリスク評価であるとし、ハワジャ事件で特定されたリスクは、それらのリスクが実際に実現することを示唆する経験的証拠によっては裏づけられていない推測的または予測的な主張のように見えると批判している。*Ibid.*, p. 34.

87) *Ibid.*, p. 34.

88) Lord Carlisle of Berriew Q. C., *The Definition of Terrorism* (2007), p. 37.

を脅迫したり、政府に強要したりするような人種の動機に基づく暴力は重大なテロリズム犯罪として起訴される可能性があり、このことは人種的憎悪や民族浄化を広める人々に対して強い抑止のメッセージを送ることになるのである⁸⁹⁾。

ここで今一度、テロリズムの定義に政治的動機の要素を含めることに反対するローチの主張を見てみよう。ローチによれば、被告人の宗教や政治に焦点を当てることは裁判を長引かせ、混乱させる可能性があり、被告人が政治的または宗教的信念のために起訴されているという有害で非生産的な印象を与える可能性もある。さらに動機の要件は、しばしば曖昧な宗教的・政治的信念の真の意味についての広範な証拠を提出することによって、被告人に裁判手続を政治的に利用するためのプラットフォームを提供する可能性もある。民間人を標的とした爆破や殺害は、その動機が何かわからない場合や、その動機が政治的、宗教的またはイデオロギー的であると簡単にはいえない場合には、テロリズムのレッテルから除外すべきではなく、反テロ活動がイスラム教や他の宗教に向けられているという印象を与えないためには、実行者の動機ではなく、意図的な犯行かどうか焦点を当てるのが最善である。すなわち、動機に焦点を当てることは、政治的または宗教的リスクを特定する情報の間の区別が、そのような行為を計画または準備するために特定された個人による有罪となりうる行為に関する証拠によって曖昧にされる危険なプロセスに寄与する可能性があるのである⁹⁰⁾。

ローチのこうした主張から読み取れることは、政治的動機の要素がテロリズムと結びつくことによって、結果的にテロリズムの実効的な防止・処罰がなされなくなってしまうという懸念であろう。ローチは「テロリズムの定義が、世界中で受け入れられている殺人や故意による傷害に対する法律の基本に近ければ近いほど、反テロ法に対する異論は少なくなり、テロリズムの国際的な定義に関するコンセンサスも得られるはずである」と述べており⁹¹⁾、これは、政治性の要素をテロリズムから分離することによってテロリズムの実効的な防止・処罰を確保しようとした対応における問題意識と同様のものであると思われる。しかし現代では、テロリストの政治的要求はメディアあるいはインターネットを通じて、法廷における彼らの弁明にかかわらず通常は顕著になるであろうが、法廷における政治的動機の解明は、それと同時に、テロリストが主張するそうした考え方が、続いて沸き起こる公の議論において反論され、消散されることにもつながりうるのである⁹²⁾。テロリズムの実効的な防止・処罰の確保という目的において同一の価値観を有するのであれば、政治的または宗教的暴力に対する有罪判決は、ある種の暴力は多様な、宗教とは無関係の民主主義社会においては許容できないという象徴的なメッセージを送ることになる⁹³⁾。テロリズムが過激化・多様化し、その法的対応も一層困難をきわめている現代においては、こうした考えがテロリズムの実効的な防止・処罰につながるという主張にも、一考の価値はあろう。

89) Saul, *supra* note 73, p. 35.

90) Roach, *supra* note 79, pp. 43-44.

91) *Ibid.*, p. 48.

92) Saul, *supra* note 73, p. 35.

93) *Ibid.*, p. 35.

V おわりに

テロ行為は普通犯罪と多くの共通性をもつにもかかわらず、普通犯罪とは区別されるものとされ、テロ行為と普通犯罪とを区別するテロ行為の特質はその政治的動機・目的にあると考えられてきた。しかし、このテロリズムにおける「政治性」の要素は犯罪人引渡しの場面では、テロ行為の実行者により当該行為の政治性が強調されることによって政治犯不引渡原則と強く結びつけられ、テロリズムの実効的な防止・処罰の観点からは不利に働くものとして認識されるようになっていった。国際社会においては、このようなテロリズムと政治犯不引渡原則との結びつきによるテロ行為の不処罰に加えて、テロリズムと自決権の行使のための闘争との区別および国家テロリズムをテロリズムの定義に含めるか否かをめぐる国家間の見解の対立により、テロリズムの定義について一般的な合意に至ることができず、テロ行為とされる個別類型ごとにそれらを対象とする条約を作成する手法をとってテロリズムの実効的な防止・処罰を図ってきた⁹⁴⁾。同時に、各国におけるテロリズムの過激化は、テロリズムを非難すべき重大な犯罪行為と位置づける認識を醸成することとなり、条約中に、引渡しの際にテロリズム犯罪を政治犯罪とはみなさないとする規則を設けることによって、テロ行為の実行者の処罰を確保しようとする動きが見られるようになっていく。国際社会は、このようなテロリズムの「非政治化」を通じてテロリズムから「政治性」の要素を「分離」することによって、テロリズムへの実効的な対応を確保しようとしてきた。

しかし、テロリズムへの対応に関する意識がますます高まっている昨今においては、テロリズムにおける政治的動機・目的の要素をむしろ強調し、テロリズムと「政治性」の要素を積極的に結びつけることによってテロリズムへの実効的な対応可能性が高まるとの認識が見られるようになってきている。政治的動機・目的に基づいて実行されるテロ行為は普通犯罪とは区別される重大な犯罪行為であるという強いメッセージを社会に訴える必要があるのである⁹⁵⁾。本稿で検討したようにこうした見解には議論があるものの、未だ一般的な合意が得られていない国際テロリズムの定義に関する議論を収束させていくことを考えていくにあたっては、テロリズムを特徴づけていると考えられてきた「政治性」の要素をテロリズム概念においていかに位置づけるべきか、この点をめぐる議論の動向により注目していく必要があるだろう。

94) 皆川「前掲論文」(注2) 181頁。

95) かつて山本は、「国際テロリズムは、その核心においては内国刑法上の犯罪に該当する行為であるが、それを超える特有の要因と態様を具えている」と指摘し、テロ行為の特徴として、「テロ行為は、法律的道義的には無制約の、純粋に目的だけを指向した手段を選定して行なわれるので、広汎な事実行為がこれに該当する。したがって国際テロリズムを既存の法規の準用により規制することは、ほとんど不可能である」こと、また、「テロ行為は、政治的、宗教的、社会的または軍事的な動機(イデオロギー性)により国家または国家間関係の根本的な変革をめざしており、超法規的な目的をもっている」ことなどをあげていた。その上で、「(テロ関連条約の)実効性を確保するには、改めて国際テロリズムがその具体的な手段・態様・行為において非人道的で国際社会の基本利益を侵害する重大犯罪であることを確認して、政治犯罪と政治亡命の適用除外となることを確定する必要がある(括弧内=筆者)」と述べていた。テロリズム犯罪の性格を明確化すべきとの問題意識が示されたものとして、示唆的である。山本「前掲論文」(注38) 34頁。