

資料

「テロリズムの定義」に関する国内法 および国際法の動向

皆 川 誠

- 1 はじめに
- 2 国内法におけるテロリズムの定義
- 3 国際法におけるテロリズムの定義
- 4 おわりに

1 はじめに

2001年9月11日の米国同時多発テロ事件（以下、9.11事件）は世界に衝撃を与え、同事件を契機としてテロ規制は国際社会の中心的課題として強く意識されるようになった。わが国でも、かつて日本赤軍やオウム真理教によって行われたテロ行為が思い起こされるが、2015年1～2月に発生したIS（イスラム国）による日本人殺害に象徴されるように、テロは今や私たちの周囲でもいつ起こってもおかしくない状況にあるといえよう。

しかしながら、「テロとは何か」と問われた時、国際社会はこれに対する明確な回答を持ち合わせてこなかった。現在でも、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得られていない。講学上も、テロリズムの一応の定義を試みるものがある一方で¹、必ずしも正確な定義を行う必要はないとの見解もあり²、テロリズムを法概念として捉える

ために定義を行うべきか、あるいはテロ活動の一部として行われる犯罪行為を定義するためには望ましくないという理由から、テロリズムを定義することは差し控えるべきか、議論は錯綜する状況にある³。

実際に、国際法上およびいくつかの国家の国内法制上も、長期に渡りテロリズムの定義を行うことは回避されてきたとあってよい。しかし、9.11 事件を契機として、テロリズムは国際安全保障上の新たな脅威として明確に認識されることとなり、国際社会はテロリズムに対する適切な行動をとるために「定義」の問題にも向き合わざるをえなくなってきた⁴。テロリズムは今や一国における国内問題として解決することは不可能であり、まさに国際社会が共通の価値観に基づき共同して行動することが求められているのである⁵。

本資料は、テロリズムに対応するための法的枠組みの構築における課題を検討するための端緒として、テロリズムの定義をめぐる各国国内法および国際法の動向を紹介するものである⁶。

2 国内法におけるテロリズムの定義

1 米国

①合衆国法典 第 22 編第 2656f 条(d)項

(1)「国際テロリズム」とは、2 以上の国の市民又は領土を巻き込むテロリズムをいう。

(2)「テロリズム」とは、準国家的集団又は諜報部員によって非戦闘員に対して行われる事前に計画された政治的な動機を有する暴力をいう。

(3)「テロリスト集団」とは、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もつすべての集団をいう。

②大統領令 第 13224 号 第 3 節

(d)「テロリズム」とは、次の行為をいう。

(i) 暴力行為又は人の生命、財産若しくは施設にとって危険な行為を含み、かつ、

(ii) 次のことが明らかに意図されるもの

(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、誘拐又は人質をとる行為によって政府の行動に影響を与えること

③合衆国法典 第 18 編第 2331 条

(1) 「国際テロリズム」とは、次の行為をいう。

(A) 合衆国若しくは各州刑法に違反するか、合衆国若しくは各州管轄地内で行ったとき、犯罪行為となる暴力行為若しくは人の生命に危険をもたらす行為

(B) 次のことが明らかに意図されるもの

(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、誘拐又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、かつ

(C) 実行の手段、脅迫若しくは威圧が向けら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、又は国境を越えて行われる行為

④愛国者法 第 802 条

(a) 合衆国法典第 18 編第 2331 条は、次のように改正される。

……

(5) 「国内テロリズム」とは、次の行為をいう。

(A) 合衆国若しくは各州刑法に違反する、人の生命に危険をもたらさうる行為

(B) 次のことが明らかに意図されるもの

(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、誘拐又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、かつ

(C) 主として合衆国の領域的管轄権内で行われる行為

米国においては、「国際テロリズム」に関してさまざまな定義づけが行われてきたが、現在でも統一的なもの存在しない⁷。しかし、国務省が毎年発表するテロリズムの情勢報告を連邦議会に行うためには何らかの基準が必要であるとして、合衆国法典第 22 編第 2656f 条(d)項の定義 (①) が基本的に用いられてきており、この姿勢は現在でも踏襲されている⁸。

しかし、この定義は 9.11 事件の発生やアルカイダのような組織を想定したものではなく、9.11 事件発生 13 日後、ブッシュ大統領は憲法、国家緊急法等の国内法および国連安全保障理事会決議第 1363 号等に基づいて国家非常事態を宣言する大統領令第 13224 号を発令、その第 3 節(d) (②) においてテロリズムを定義している。また、9.11 事件から 1 か月余り後には、米国内のテロに対する安全確保を主眼として 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 (③) を改正して、「国際テロリズム」に加えて「国内テロリズム」をも定義した (④)⁹。

とりわけ 9.11 事件後に見られるテロリズムの定義においては、民間人を脅迫し、または威圧することによって政府の政策・行動に影響を与えることが重視される傾向があるように思われる。

2 英国

2000 年テロリズム法 第 1 条

(1) この法律において「テロリズム」とは、次の行為を行うこと又は次の行為を行うと脅迫することをいう。

(a) (2)の範囲内の行為であって、

(b) 行為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迫すること、及び

(c) 行為又は脅迫が政治的、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) 次のものは、本項における行為とする。

(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) その行為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遮断を企図する

(3) 火器又は爆発物の使用が 1(b)の条件を満足させるかどうかを含め、(2)の範囲内で行い又は行うと脅迫することは、テロリズムとする。

(4) 本条において

(a) 「行為」とは、連合王国の外での行為を含む

(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いう。

(5) この法律において、テロリズムの目的で行われる行為とは、禁止された組織の利益のために行われる行為を含む。

英国は、アイルランドをはじめとして、ケニア、パレスチナ、マレーシア等において組織的な反植民地的政治的暴力を経験してきており、こうした経験が英国の対テロ政策に大きな影響を及ぼしてきたとされる¹⁰。

英国がテロ行為をはじめて定義したのは1974年11月21日のバーミンガムでのパブ爆破事件をきっかけとして制定された1974年テロリズム防止(暫定規定)法であり、これが随時改正されながらテロ対策が進められてきた。そして2000年に、いくつかのテロ対策法を1つの法律にまとめるかたちで2000年テロリズム法が制定され、その第1条においてテロリズムの定義がなされている¹¹。この定義は、9.11事件を受けてその後制定された2001年対テロリズム、犯罪及び治安法をはじめとした一連のテロ対策法のなかでも改正はなされていない。

2000年テロリズム法の定義については、「重大な」暴力のみを含む点では抑制的ではあるが、この語句自体は定義されておらず、また、政治的理由に加え、宗教的もしくはイデオロギー的理由を含むため、法執行機関や裁判所に広い裁量の余地が与えられているとの批判もある¹²。しかし、この定義は、テロリズムに関する適切な定義について国際社会に何ら手引きとなるものが与えられていないなかで、多くの国から注目されているものである¹³。

3 カナダ

刑法 第83.01条1項

……

「テロ行為」とは、次の行為をいう。

(a) カナダ国内外で発生した作為又は不作為で、カナダ国内で行われる次のものをいう。

(i) 1970年12月16日にハーグにおいて署名された航空機の不法な奪取

の防止に関する条約を実施する 7(2)にいう行為

(ii) 1971年9月23日にモントリオールにおいて署名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実施する 7(2)にいう行為

(iii) 1973年12月14日に国際連合総会において採択された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を実施する 7(3)にいう行為

(iv) 1979年12月17日に国際連合総会において採択された人質をとる行為に関する国際条約を実施する 7(3.1)にいう行為

(v) 1980年3月3日にウィーンおよびニューヨークにおいて作成された核物質の防護に関する条約を実施する 7(3.4)又は 7(3.6)にいう行為

(vi) 1988年2月24日にモントリオールにおいて署名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を実施する 7(2)にいう行為

(vii) 1988年3月10日にローマにおいて作成された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を実施する 7(2.1)にいう行為

(viii) 1988年3月10日にローマにおいて作成された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を実施する 7(2.1)又は 7(2.2)にいう行為

(ix) 1997年12月15日に国際連合総会において採択されたテロリストによる爆弾使用の防止に関する国際条約を実施する 7(3.72)にいう行為

(x) 1999年12月9日に国際連合総会において採択されたテロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約を実施する 7(3.73)にいう行為

(b) カナダ国内外で発生した作為又は不作為で、次のものをいう。

(i) 次のように行われるもの

(A) 全体的又は部分的に、政治的、宗教的、イデオロギー的目的又は理由を含む

(B) 公衆若しくは人若しくは政府若しくは機関がカナダ国内外にあるかを問わず、全体的若しくは部分的に、経済的安全を含む公衆若しくは公衆の一部の安全に危害を加え、又は政府若しくは国内若しくは国際機関若しくは人の作為若しくは不作為を強要することを意図するもの

(ii) 次のことを意図するもの

(A) 暴力を用いての人の殺害又は人に対する深刻な傷害

(B) 人の生命に対する危害

(C) 公衆若しくはいかなる公共の一部の健康又は安全に対する深刻な危険を引き起こすこと

(D) 公有又は私有を問わず、(A)-(C)のいずれかにいう行為又は危害を生じさせる重大な財産損害を引き起こすこと

(E) (A)-(C)のいずれかにいう行為又は危害を生じさせることを意図しない示威、争議、ストライキ又は怠業を除く、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

また、そのような作為若しくは不作為の共謀、未遂若しくは脅迫、又は作為若しくは不作為に関連する事実若しくは計画後の共犯を含む。ただし、武力紛争中に行われた作為若しくは不作為、及び行為の時点及び場所が武力紛争に適用される慣習国際法若しくは条約国際法に合致するか、又は当該活動が他の国際法の規則によって規律される限りにおいて国家の軍隊がその公務の範囲内で行った活動は含まないものとする。

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た。カナダは、テロリズム規制関連条約に基づいて「テロ行為」の定義を行っており、この

点に特徴が見られる¹⁴。また、政治・宗教・イデオロギー的目的の考慮や、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いる点を見ると、英国 2000 年テロリズム法における定義からの影響が見て取れよう¹⁵。

4 フランス

①刑法典 第 421-1 条¹⁶

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場合には、次の行為はテロ行為を構成する。

1 故意による生命侵害、人の完全性に対する侵害、拉致、監禁、本法典第 2 部（人に対する犯罪）に規定する航空機、船舶その他すべての輸送手段の奪取

2 盗取、恐喝、破壊、毀損、遺棄、本法典第 3 部（財産に対する犯罪）に規定する情報処理に関する犯罪

3 第 431-13 条から第 431-17 条に規定する戦闘集団及び解散を命じられる運動に関わった犯罪、第 434-6 条（犯人隠匿）及び第 441-2 条から第 441-5 条（文書偽造）に規定する犯罪

4 本法第 222-52 条から第 222-54 条、第 322-6-1 条及び第 322-11-1 条、国防法典第 L.1333-9 条、第 L.1333-11 条及び第 L.1333-13-2 条、第 L.1333-13-3 条 2 項及び第 L.1333-13-4 条、第 L.1333-13-6 条、第 L.2339-2 条、第 L.2339-14 条、第 L.2339-16 条、第 L.2341-1 条、第 L.2341-4 条、第 L.2341-5 条、第 L.2342-57 条から第 L.2342-62 条、第 L.2353-4 条、第 L.2353-5 条 1 項及び第 L.2353-13 条に規定する武器、爆発物又は核物質に関する犯罪。国務院命令に規定するカテゴリー D の武器を除く国内安全法典第 317-7 条及び第 317-8 条に規定するものも同様とする。

- 5 上記1から4に規定する犯罪の隠匿
- 6 本法典第3部第2編第4章に規定するマネーロンダリング罪
- 7 金融財政法典第L.465-1条から第L.465-3条に規定するインサイダー取引

②刑法典 第421-2条

人若しくは動物の健康又は自然環境を危険にさらす性質を帯びた物質を大気中、地上、地下、食品若しくは食品化合物又は水系並びに領水に放出する行為であって、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团的企図と意図的に関連する犯罪行為は、同じくテロ行為とする。

フランスでは、テロリズムに関する重要な法律として1986年9月に制定されたテロ対策及び国の安全の侵害に関する1986年9月9日の法律第86-1020号をはじめとして、電信の方法によって発信、伝達、受信された個人通信の傍受に関する1991年7月10日の法律第91-646号、テロリズムの防遏に関する1996年7月22日の法律第96-647号、テロリズムの事件における夜間の条件付き拘留及び捜査に関する1996年12月30日の法律第96-1235号、日常の安全に関する2001年11月15日の法律第2001-1062号、国内安全に関する2003年3月18日の法律第2003-239号、テロとの戦いに関する並びに安全及び国境検査に関する諸規定に関する2006年1月23日の法律第2006-64号等の複数の法律があるが、これらはテロリズムの概念についての定義を規定していない¹⁷。しかし、1992年の刑法典および刑事訴訟法典の全面改正の際に第421-1条が設けられ、「テロ行為」(actes de terrorisme)について規定された。その後、新たな形の犯罪が発生する度に法改正が行われ、その都度テロ犯罪の類型に加えるという対応がなされてきている¹⁸。

同条はテロ行為について、「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团的企図と意図的に関連する」行為として、具体的には①生命侵害、人の完全生に対する侵害、拉致、監禁、航空機、船舶その他すべての輸送手段の奪取、②盗取、恐喝、破壊、毀損、

遺棄，一定の情報処理関連犯罪，③戦闘集団の組織，犯人隠匿，文書偽造，④致死性のまたは爆発性のエンジンまたは機械を製造または保有すること，⑤それら犯罪の隠匿，⑥マネーロンダリングおよび⑦インサイダー取引をあげている。また，第 421-2 条は，人・動物の健康または自然環境を危険にさらす物質を大気中，地上，地下または水系等に放出することをテロ行為と規定している。

5 ドイツ

刑法典 第 129a 条

(1) 次の罪を目的とし，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。

1. 謀殺罪（第 211 条），故殺罪（第 212 条），集団殺害犯罪（国際刑法典第 6 条），人道に対する犯罪（国際刑法典第 7 条），戦争犯罪（国際刑法典第 8 条，第 9 条，第 11 条又は第 12 条）

2. 第 239a 条又は第 239b 条に規定する恐喝的人身奪取罪，人質罪

(2) 次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，(1) と同様の刑に処す。

1. 特に第 226 条に示される，他人に対し，身体的又は精神的な損害を与えること

2. 第 303b 条，第 305 条，第 305a 条の罪，又は第 306 条から第 306c 条又は第 307 条 1 から 3 項，第 308 条 1 から 4 項，第 309 条 1 から 5 項，第 313 条，第 314 条又は第 315 条 1，3 又は 4 項，第 316b 条 1 又は 3 項若しくは第 316c 条 1 から 3 項若しくは第 317 条 1 項に規定する公共の利益を侵害する罪（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（括弧内＝筆者））

3. 第 330a 条 1 から 3 項に規定する環境に対する罪（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（括弧内＝筆者））

4. 第 19 条 1 から 3 項，第 20 条 1 又は 2 項，第 20a 条 1 から 3 項，第 19 条 2 項 2 号又は 3 項 2 号，第 20 条 1 又は 2 項若しくは第 20a 条 1 から 3 項の各規定，又は第 21 条との結合による罪，若しくは戦闘兵器の管理に関する法律第 22a 条 1 から 3 項による罪（ABC 兵器や対人地雷の製造の罪（括弧内＝筆者））

5. 武器法第 51 条 1 から 3 項による罪（火器の不法な所有・製造等の罪（括弧内＝筆者））

また，上のような団体に参加した者も，1-5 の犯罪の一が次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，（1）と同様の刑に処す。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。

……

ドイツでは，1970 年代および 1980 年代，また 9.11 事件以降も含め多くのテロ対策がなされてきたにもかかわらず，テロリズムの定義はなされていない¹⁹。しかし，刑法典第 129a 条は「テロ団体の編成」(Bildung terroristischer Vereinigungen) に関する罪を規定し，1 年以上 10 年以下の自由刑を科すものとしている。団体が目的とする行為については，①謀殺罪，故殺罪，集団殺害犯罪，人道に対する犯罪，戦争犯罪，②恐喝の人身奪取罪，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，航空交通及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・製造等の罪があげられている²⁰。

また、2015年にはテロ戦闘員の渡航およびテロ資金供与を防止するために刑法が改正され、第89a条2項において、火器または爆発物等の製造または取扱いに関する訓練の提供または訓練を受けること等を目的として渡航を企図し、国家を危うくする重大な暴力行為の予備をした者は、6か月以上10年以下の自由刑に処せられることが規定されている。

6 日本

①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 第1条

この法律において「公衆等脅迫目的の犯罪行為」とは、公衆又は国若しくは地方公共団体若しくは外国政府等（外国の政府若しくは地方公共団体又は条約その他の国際約束により設立された国際機関をいう。）を脅迫する目的をもって行われる犯罪行為であって、次の各号のいずれかに該当するものをいう。

1 人を殺害し、若しくは凶器の使用その他の人の身体に重大な危害を及ぼす方法によりその身体を傷害し、又は人を略取し、若しくは誘拐し、若しくは人質にする行為

2 イ 航行中の航空機を墜落させ、転覆させ、若しくは覆没させ、又はその航行に危険を生じさせる行為

ロ 航行中の船舶を沈没させ、若しくは転覆させ、又はその航行に危険を生じさせる行為

ハ 暴行若しくは脅迫を用い、又はその他の方法により人を抵抗不能の状態に陥れて、航行中の航空機若しくは船舶を強取し、又はほしいままにその運航を支配する行為

ニ 爆発物を爆発させ、放火し、又はその他の方法により、航空機若しく

は船舶を破壊し、その他これに重大な損傷を与える行為

3 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

イ 電車、自動車その他の人若しくは物の運送に用いる車両であつて、公用若しくは公衆の利用に供するもの又はその運行の用に供する施設（ロに該当するものを除く。）

ロ 道路、公園、駅その他の公衆の利用に供する施設

ハ 電気若しくはガスを供給するための施設、水道施設若しくは下水道施設又は電気通信を行うための施設であつて、公用又は公衆の利用に供するもの

ニ 石油、可燃性天然ガス、石炭又は核燃料である物質若しくはその原料となる物質を生産し、精製その他の燃料とするための処理をし、輸送し、又は貯蔵するための施設

ホ 建造物（イからニまでに該当するものを除く。）

②特定秘密の保護に関する法律 第12条

……

2 適性評価は、適性評価の対象となる者（以下「評価対象者」という。）について、次に掲げる事項についての調査を行い、その結果に基づき実施するものとする。

一 特定有害活動（……）及びテロリズム（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人を殺傷し、又は重要な施設その他の物を破壊するための活動をいう。同表第四号において同じ。）との関係に関する事項（……）……

わが国では、テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約（以下、

テロ資金供与防止条約) および国連安全保障理事会決議 1373 の内容を適切に履行するため、2002 年の第 154 回国会で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が制定され、同法のなかに「公衆等脅迫目的の犯罪行為」が規定されている (①)。同法は、一定の犯罪行為のために資金を提供し、または収集する行為それ自体を処罰するためのものであるが、そのための資金提供・収集が処罰される行為、すなわち資金提供・収集の目的となる行為として、「公衆等脅迫目的の犯罪行為」が定義されている。これは、資金の提供の相手方・収集者が将来敢行しようとする意図している犯罪行為であり、テロ資金供与防止条約第 2 条 1 項(a)および(b)にあたる行為を実質的に包摂するように規定したものであるとされる²¹。同法にいう「犯罪行為」とは、資金提供・収集の目的である「公衆等脅迫目的の犯罪行為」が第 1 条各号列記のいずれかに該当し、かつ「公衆等を脅迫する目的」をもって行われるだけでなく、わが国の刑罰法規に照らして「犯罪行為」であることを意味する²²。

また、2013 年の第 185 回国会で成立した特定秘密の保護に関する法律には、適正評価の実施に関する第 12 条において「特定有害活動」とともに「テロリズム」が定義されている (②)。同条の定義におけるテロリズムについては、外国を基盤とするものに限られず、日本国内に基盤があるものも含まれるとされ、また、いわゆるサイバーテロリズムをも想定したものとされている²³。

3 国際法におけるテロリズムの定義

1 テロ関連国際条約

国際社会には、未だ普遍的に受け入れられたテロリズムの定義は存在せず、そのため、包括的なテロ規制条約を締結するにも至っていない。しかし、包括的な定義を有する条約が作成されていないとはいえ、現在までに国際社会においてテロリズムを対象とした条約が作成されなかったわけではない。国際社会は、これまでにさまざまな具体的事件を契機として、特定のテーマに

関する対テロリズム条約を作成する手法をとってきた。現在までに作成された条約のうち、代表的なものとしてあげられるのは以下のものである。

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（東京条約，1963年）

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）

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）

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処罰条約，1973年）

人質をとる行為に関する国際条約（人質行為防止条約，1979年）

核物質の防護に関する条約（核物質防護条約，1980年）

1971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）

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）

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）

可塑性爆薬の探知のための識別措置に関する条約（プラスチック爆薬探知条約，1991年）

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）

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，1999年）

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）

これらの条約は、加盟国に特定の行為を犯罪とするように求めているが、主として政治的およびイデオロギー的意見の不一致により、これらの条約においてはテロリズムを定義しないかあるいは非常に漠然とした一般的な定義を行っているにすぎない。

テロ資金供与防止条約 第2条

1 その全部又は一部が次の行為を行うために使用されることを意図して又は知りながら、手段のいかんを問わず、直接又は間接に、不法かつ故意に、資金を提供し又は収集する行為は、この条約上の犯罪とする。

(a) 附属書に掲げるいずれかの条約の適用の対象となり、かつ、当該いずれかの条約に定める犯罪を構成する行為

(b) 文民又はその他の者であって武力紛争の状況における敵対行為に直接に参加しないものの死又は身体の重大な傷害を引き起こすことを意図する他の行為。ただし、当該行為の目的が、その性質上又は状況上、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である場合に限る。

.....

テロ資金供与防止条約の第2条1項(a)・(b)は、国際テロリズムの統一的な定義をはじめて試みたもの²⁴、あるいはテロの定義に類似したものが見られる²⁵との評価があるが、テロリズムの統一的な定義がなされたものとはみなされていない。

2 地域条約

①アラブ・テロリズム規制条約 第1条

.....

2 個人の進歩又は集团的刑事問題、及び人々の間に混乱を引き起こす、人々に危害を加え恐怖を引き起こす、又は人々の生命、自由若しくは安全を危険に陥れる、又は環境若しくは公的若しくは私的な施設若しくは財産に損害を

与えるか若しくは奪取する，又は国内資源を毀損するような目的を追求して行われる暴力行為若しくは暴力による威嚇は，その動機又は目的がどのようなものであれ，テロ行為とする。

②国際テロリズムと戦うためのイスラム会議機構条約 第1条

……

2 人々を恐怖させる若しくは人々を傷つけると脅迫する若しくは人々の生命，名誉，自由，安全若しくは権利を危険にさらす若しくは環境若しくはいかなる施設若しくは公的若しくは私的財産を危険にさらす若しくは奪取する，又は国内若しくは国際的施設を危険にさらす，又は独立国家の安定，領土保全，政治的統一若しくは主権を脅かす目的で行われるいかなる暴力行為若しくは暴力による威嚇は，個別的若しくは集団的な計画を実行するよう行われる動機若しくは意図に関わらず，テロ行為とする。

③テロリズムの防止及び闘争に関するアフリカ統一機構条約 第1条

3 ……

(a) 「テロリスト行為」とは，人，いかなる数の人若しくは人の集団の生命，身体的一体性若しくは自由を危険にさらし，又は人に重大な傷害を与えるか若しくは死に至らしめ，又は公的若しくは私的財産，天然資源，環境若しくは文化的遺産に損害を与えるあらゆる国内的犯罪行為をいう。これらの行為は，次のように計画又は意図されたものでなければならない。

(i) 政府，団体，機関，一般公衆若しくはそれらの部門に対する，いかなる行為をも行うよう若しくは行わないようにさせるための，又は特定の立場を採用又は放棄させるための，又は特定の理念に従って行動するようさせるための，脅迫，恐怖，威圧，強要若しくは教唆

- (ii) 公的サービス、公衆にとって不可欠なサービスの提供を混乱させること、又は公の緊急事態を創り出すこと
- (iii) 国家における内乱を創り出すこと

④テロリズムの規制に関する南アジア地域協力連合条約 第1条

引渡しについての法のあらゆる要請に従って、締約国の法に従い、次の犯罪を構成する行為はテロリズムとみなし、引渡しのために政治犯罪又は政治犯罪と関連する犯罪又は政治的動機による犯罪とはみなさないこととする。

(a) 1970年12月16日にハーグで署名された航空機の不法な奪取の防止に関する条約の範囲内の犯罪

(b) 1971年9月23日にモンリオールで署名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の範囲内の犯罪

(c) 1973年12月14日にニューヨークで署名された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の範囲内の犯罪

(d) 南アジア地域協力連合関係加盟国が当事国でありかつ締約国に訴追の義務を課すか又は引渡しを認めるいかなる条約の範囲内の犯罪

(e) 殺人、故殺、傷害を引き起こす暴行、略取、人質をとる行為及び火器、武器、爆弾及び人に対する重大な身体的傷害又は財産に対する重大な損害を伴う無差別の暴力を行う手段として使用される危険物に関する犯罪

(f) (a)号から(e)号の犯罪について、それら犯罪の実行について援助、教唆、幫助すること、又は共犯として犯罪に参加することによって犯罪を行おうとすること又はその陰謀

⑤2005年欧州評議会テロリズム防止条約 第1条

1 この条約の適用上、「テロリスト犯罪」とは、別表に列挙される条約の1

つの範囲内の、及びそこにおいて定義されるいかなる犯罪のことをいう。

2 批准、受諾、承認又は同意についての文書を寄託する場合、別表に列挙される条約の当事国ではない国家又は欧州共同体は、関係国についてのこの条約の適用において、当該条約が別表に含まれないとみなすと宣言することがありうる。この宣言は、そのような宣言を行った締約国について条約の効力が生じたならば直ちに失効するものとし、これは効力発生の日に欧州評議会事務局に通知されるものとする。

地域条約の中には、国際条約とは異なり「テロ行為」「テロリスト犯罪」を定義しているものが見受けられる。地域条約は、地理的に限定された地域的機関の構成国によって締結され、限定された範囲での機能を有するにすぎず、国際的な影響力の点では限定的といわざるをえないが、各国国内法とともに、国際法における包括的な規則の作成における基準の設定についての議論に大いに貢献するとの評価も見られる²⁶。

3 国際テロリズムに関する包括的条約草案

①国際テロリズムに関する包括的条約草案 第2条

1 手段のいかんを問わず、不法かつ故意に、次のことを意図する行為は、この条約上の犯罪とする。

(a) いかなる者の死又は身体の重大な傷害

(b) 公共の使用に供される場所、国若しくは政府の施設、公共の輸送システム、基盤施設又は環境を含む、公的又は私的財産に対する重大な損害

(c) 1(b)に規定する財産、場所、施設又はシステムに対する損害であって、重大な経済的損失をもたらし又はもたらすおそれのあるもの

ただし、当該行為の目的が、その性質上又は状況上、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

強要することである場合に限る。

2 1に定める犯罪を行うとの信用しうるかつ重大な脅迫をなす行為も、犯罪とする。

3 1に定める犯罪の未遂も、犯罪とする。

4 次の行為も、犯罪とする。

(a) 1, 2 又は 3 に定める犯罪に加担する行為

(b) 1, 2 又は 3 に定める犯罪を行わせるために他の者を組織し又は他の者に指示する行為

(c) 共通の目的をもって行動する人の集団が本条 1, 2 又は 3 に定める犯罪の 1 又は 2 以上を実行することに対して寄与する行為。ただし、故意に行われ、かつ、次のいずれかに該当する場合に限る。

(i) 当該集団の犯罪活動又は犯罪目的の達成を助長するために寄与する場合。もっとも、当該犯罪活動又は犯罪目的が 1 に定める犯罪の実行に関係を有するときに限る。

(ii) 1 に定める犯罪を実行するという当該集団の意図を知らずながら寄与する場合

②国際テロリズムに関する包括的条約草案 第 3 条（旧第 18 条）

1 この条約のいかなる規定も、国際法、特に国際連合憲章の目的及び原則並びに国際人道法に基づいて国、人民及び個人が有する他の権利、義務及び責任に影響を及ぼすものではない。

2 国際人道法の下で武力紛争における軍隊の活動とされている活動であって、国際人道法によって規律されるものは、この条約によって規律されない。

3 国の軍隊がその公務の遂行に当たって行う活動であって、他の国際法の規則によって規律されるものは、この条約によって規律されない。

4 本条は、不法な行為を容認し、又は合法化するものではなく、また、他の法規によって訴追することを妨げるものではない。この条約の第2条に定められる犯罪に当たる行為は、他の法規に基づいて刑を科することができる。

5 この条約は、武力紛争において適用される国際法の規則、特に国際人道法上合法的な行為に適用される規則に影響を及ぼすものではない。

③国際テロリズムに関する包括的条約草案 イスラム会議機構提案 第3条 (旧第18条)

1 この条約のいかなる規定も、国際法、特に国際連合憲章の目的及び原則並びに国際人道法に基づいて国、人民及び個人が有する他の権利、義務及び責任に影響を及ぼすものではない。

2 国際人道法の下で武力紛争（外国による支配の状況も含む）における当事者の活動とされている活動であって、国際人道法によって規律されるものは、この条約によって規律されない。

3 国の軍隊がその公務の遂行に当たって行う活動であって、国際法に合致するものは、この条約によって規律されない。

4 本条は、不法な行為を容認し、又は合法化するものではなく、また、他の法規によって訴追することを妨げるものではない。

1996年、国連総会は、「国際テロリズムを扱う諸条約の包括的な法的枠組みをより発展させる手段を検討するため」に、特別委員会の設置を決定した²⁷。同年インドから、国連総会第51会期における加盟国への回覧のために「国際テロリズムに関する包括的条約草案」が提出され²⁸、2000年には、特別委員会において修正案が提出された²⁹。

インドが提出した包括的条約草案は全27条で構成され、草案第2条①³⁰は条約の適用範囲に関する規定であり、犯罪とされるテロ行為が規定され

ている。同規定については、テロリズムの定義を草案第1条の中に組み込むべきであるとする提案も見られたが、犯罪構成要件をテロリズムの定義と見ることができることから、こうした機能的定義で満足すべきであるとの認識も根強い³¹。

犯罪とされるべきテロ行為の定義という側面に関しては、基本的には国家間の合意があったとされる³²。しかし、イスラム会議機構諸国を代表するマレーシアは、「外国による占領、侵略、植民地主義および覇権主義に対する解放および自決を目的とする武力紛争を含む人民の闘争」は、テロ行為とはみなされないとする規定を草案第2条に含めるべきとの提案を行っている³³。この提案に対しては、テロ行為は、それが自決権の行使として行われたものであるか否かを問わず、テロ行為に他ならないとの反対は根強く、民族自決権の行使としての闘争活動の扱いについての対立は解消されないままとなっている³⁴。

こうした「ある者にとってのテロリストはある者にとっての自由の戦士である」という言葉によって表される脱植民地化の時代から続いてきた問題は、草案第3条（旧第18条）³⁵をめぐる議論にも見られる。

まず、起草コーディネーターによって提案された条文案（②）第3条（旧第18条）2項における「武力紛争における軍隊の活動」という文言に対し、イスラム会議機構諸国によって提案された条文案（③）³⁶の文言は、「武力紛争（外国による支配の状況も含む）における当事者（parties）の活動」とされていた。「武力紛争（外国による支配の状況も含む）における当事者」という表現は「軍隊」という表現よりも一般的であり、これにはハマス、イスラム聖戦およびヒズボラといった組織を条約の適用対象から潜在的に除外する意図があるとされる³⁷。

また、国家間においてテロリズムの定義に関する合意を妨げるもう1つの要因として、「国家支援テロリズム」や「国家テロリズム」と呼ばれるものをどのように取り扱うべきか、という問題に関する対立がある。起草コーディネーターによって提案された条文草案第3条（旧第18条）3項においては、「国の軍隊がその公務の遂行に当たって行う活動であって、他の国際法の規

則によって規律されるものは、この条約によって規律されない」(傍点=筆者)と規定しているが、イスラム会議機構諸国によって提案された条文案は、「国の軍隊がその公務の遂行に当たって行う活動であって、国際法に合致するものは、この条約によって規律されない」(傍点=筆者)としている。この提案は、国家の軍隊の活動が集団殺害や拷問の禁止、国際人道法または国家責任法を含む国際法に合致しないものである場合には、条約の適用対象にしようとするものである³⁸。こうすることで、国際人道法、国際人権法、国際刑事法、武力不行使原則、内政不干涉原則や国家責任法を含む国際法に違反する国家の行動を「国家支援テロリズム」や「国家テロリズム」の名の下で規制しようとするのが意図された³⁹。なお、包括的条約草案の前文は「国家によって行われるか又は支援されるものを含む」国際テロ行為にはっきりと言及しており、国家の公式の軍隊の活動を条約の適用対象から除外することはこれと矛盾するとの評価もなされている⁴⁰。

4 おわりに

テロに対する明確な定義は、今日でも国際的には確立していない。しかし、今やテロ行為について規定した国内法は多くの国に見出すことができ、各国国内法においてテロ行為を定義づける動きは広がりつつある。テロ行為を定義づける客観的要素としては、確実な重大性をもつ犯罪行為であり、主に人に対する物理的な暴力の行使であって、現在ではその攻撃が公共施設等公衆財産の破壊および深刻な損害を含む方向へと拡大しているといえよう⁴¹。また、主観的要素としては、公衆に恐怖および不安を創出し、あるいは政府または国際組織に強要する意図のいずれかを必要とし、いくつかの定義は、テロを他の大規模な犯罪形態と区別するために、政治的、宗教的または他のイデオロギー的動機を必要としているといえる⁴²。しかし、このようなテロリズムにおいて基本的な要素と考えられるような恐怖を創り出す意図でさえすべての定義に見出されるわけではなく、そのような意味では各国国内法にお

ける定義はいまだ多様な状況にあるといわざるをえない⁴³。

国際条約に関しては、その多くがテロ行為に該当する特定のタイプに限定して作成されたものであり、また、民族解放戦争や国家支援テロリズム等に関する諸国の意見の対立もあって、テロリズムに関する国際的に受入れ可能な一般的定義については未だ合意には至っていない。しかし、テロリズム資金供与防止条約を皮切りに、国際テロリズムに関する包括的条約草案でも、住民を恐怖に陥れることまたは国家もしくは国際機関に対する一定の作為もしくは不作為を強要することという、テロリズム現象に特徴的な状況を犯罪構成要件に組み込む試みもなされてきている。

今日テロリズムは国境を越えて多数の国家・人々に影響を与える事象となっており、これに対応して国際社会が共通の認識に基づいて行動するためには、統一されたテロリズムの定義を確立するための不断の努力が必要であろう。

¹ わが国の『国際関係法辞典』では、テロリズムを「政府または革命団体が、第三者に恐怖をつくり出すために、暴力を使用しまたはその威嚇を組織的・集团的に行い、ある政治目的を達成する手段」と講学上定義している。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 『国際法百科事典』は、テロリズムの定義について、「社会的および世界的秩序の保全のためにテロリストの脅威に対処するためには、正確な法的定式化が求められる必要性はない」としている。R. A. Friedlander, “Terrorism,” in R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 4 (2000), p. 846.

³ C. Walter, “Defining Terrorism in National and International Law,” 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. 24.

⁴ *Ibid.*, p. 24.

⁵ 初川満「国際社会におけるテロリズムの法的規制」初川満編『国際テロリズム入門』（信山社、2010年）59頁。

⁶ 各国国内法および各条約・条約草案等の条文については、紙幅の関係上割愛した箇所もあることをお断りしておく。

⁷ たとえば、米国防務省が1983年から2004年にかけて発行していた『国際テロリズムの動向』においては、「普遍的に認められたテロリズムの定義はない」とされた。United States Department of State, Counterterrorism Office, *Patterns of Global Terrorism 2003*(2004), p. xii.

⁸ United States Department of State, Bureau of Counterterrorism and Countering Violent Extremism, *Country Reports on Terrorism 2015*(2016), pp. 406.

⁹ 大統領令第13224号の発令や2001年愛国者法の制定以降ブッシュ政権下でとられた米国のテロ対策については、井樋三枝子「9.11同時多発テロ事件以後の米国におけるテロリズム対策」『外国の立法』第228号（2006年）24-27頁を参照。

- 10 C. Warbrick, "Emergency Powers and Human Rights: The U.K. Experience," in C. Jinnat, J. Wouters and F. Naert (eds.), *Legal Instruments in the Fight against International Terrorism* (2004), p. 369; 初川満「英国テロ規制法の分析」初川満編『テロリズムの法的規制』(信山社, 2009年) 121-122頁。
- 11 R. Grote, "Country Report on the United Kingdom," in C. Walter, S. Vöney, V. Röben and F. Schorkopf (eds.), *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Vol. II (2004), pp. 592-597.
- 12 初川「前掲論文」(注10) 143頁。アシュワースも、組織犯罪とテロリズムの区別を曖昧にさせる、過度に伸縮自在の定義であると批判的に評価している。A. Ashworth, *Human Rights, Serious Crime and Criminal Procedure* (2002), p. 30.
- 13 K. Roach, "Sources and Trends in Post-9/11 Anti-Terrorism Laws," in B. J. Goold and L. Lazarus (eds.), *Security and Human Rights* (2007), p. 228.
- 14 M. Wagner, "Country Report on Canada," in Walter et al. (eds.), *supra* note 11, p. 176.
- 15 初川満「国際社会とテロ規制措置」初川編『前掲書』(注10) 38頁。
- 16 括弧内は筆者による。
- 17 S. Dagron, "Country Report on France," in Walter et al. (eds.), *supra* note 11, p. 268。アルジェリア戦争中の1950年代から60年代に制定されたいくつもの法律にはテロ対策が規定されていたが、本格的なテロ対策法が整えられ始めたのは1986年9月9日の法律第86-1020号以降とされる。J.-F. Gayraud et D. Sénat, *Le terrorisme* (2006), p. 78.
- 18 高山直也「フランスのテロリズム対策」『外国の立法』第228号(2006年) 116頁。
- 19 M. Rau, "Country Report on Germany," in Walter et al. (eds.), *supra* note 11, p. 321.
- 20 刑法第129a条の規定をもって、ドイツにおいては以前からテロについて一定の定義がなされているとの評価もある。渡邊斉志「ドイツにおけるテロリズム対策の現況」『外国の立法』第228号(2006年) 133頁。
- 21 飯島泰「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の概要等(特集・第154回国会主要成立法律)」『ジュリスト』第1231号(2002年) 39頁。
- 22 この要件を設けることによって、たとえば国際人道法によって認められる国際的武力紛争における軍隊の活動のような行為は、公衆等脅迫目的の「犯罪行為」にはあたらないこととなる。特に、資金の提供・収集の目的となる行為が外国における行為である場合には、当該国における特殊な歴史的・社会的事情を含めて具体的な事実関係を把握したうえで、当該資金の提供・収集の目的となる行為がわが国の処罰法規上の犯罪行為に該当する違法な行為であるか否かを慎重に判断する必要がある。民野健治『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』について『警察学論集』第55巻9号(2002年) 13頁。
- 23 青井未帆・斉藤豊治・清水勉・田島泰彦・晴山一穂・三宅弘・村井敏邦『逐条解説特定秘密保護法』(日本評論社, 2015年) 317頁(「別表4号」の項, 斉藤豊治・村井敏邦担当)。
- 24 Walter, *supra* note 3, p. 38.
- 25 W. McCormack, *Understanding the Law of Terrorism* (2007), p. 21.
- 26 初川「前掲論文」(注15) 51頁。
- 27 UN Doc. A/RES/51/210, 17 December 1996.
- 28 UN Doc. A/C.6/51/6, 11 November 1996.
- 29 UN Doc. A/C.6/55/L.2, 28 August 2000; UN Doc. A/C.6/55/L.2, 19 October 2000.
- 30 草案第2条は、2001年の作業部会において合意した文言から基本的には変更されていない。*Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996, 6th Session (28 January-1 February 2002), G.A.O.R., Fifty-seventh Session, Supplement No. 37 (A/57/37)*, p. 6。なお、特別委員会の会合は2013年4月を最後に現在まで開催されていない状況にある。

- ³¹ 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. 1031-1033.
- ³² B. Saul, *Defining Terrorism in International Law* (2006), p. 185.
- ³³ UN Doc. A/C.6/55/WG.1/CRP.30, 3 October 2000; UN Doc. A/C.6/55/L.2, 19 October 2000, Annex III, pp. 37-38.
- ³⁴ Saul, *supra* note 32, p. 186.
- ³⁵ 当初起草コーディネーターによって提案された条文案第 18 条は 4 項で構成されていた (*Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996, 6th Session (28 January-1 February 2002), G.A.O.R., Fifty-seventh Session, Supplement No. 37 (A/57/37)*, p. 17)。これが 2007 年に修正されて現行の 5 項構成となり (*Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996, 11th Session (5, 6 and 15 February 2007), G.A.O.R., Sixty-second Session, Supplement No. 37 (A/62/37)*, p. 8), 2010 年の作業部会において第 18 条から現行第 3 条へと変更されている (UN Doc. A/C.6/65/L.10, 3 November 2010)。
- ³⁶ *Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996, 6th Session (28 January-1 February 2002), G.A.O.R., Fifty-seventh Session, Supplement No. 37 (A/57/37)*, p. 17.
- ³⁷ Walter, *supra* note 3, p. 38.
- ³⁸ Saul, *supra* note 32, p. 188.
- ³⁹ *Ibid.*, p. 188.
- ⁴⁰ Walter, *supra* note 3, p. 42. 熊谷卓も、「包括的国際テロ防止条約草案上、国の活動の一切がその規制の対象外となるのではないことに留意する必要がある。すなわち、同条約で規制の対象となる行為の命令、実行または教唆を通じ、行為に関与した個人が国家機関である場合、当該行為を犯した国家機関は、文民である限り、関連国際法による特権・免除を享受する場合は別として、同条約による規制を免除されるわけではないと考えられるからである」と述べている。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) 69 頁。
- ⁴¹ Walter, *ibid.*, p. 42.
- ⁴² *Ibid.*, pp. 42-43.
- ⁴³ 初川「前掲論文」(注 15) 36-37 頁。