

〔論文〕

## 国際条約における「テロリズムの定義」確定の 課題と展望\*

皆 川 誠

名古屋学院大学法学部

### 要 旨

国際社会においては長く、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こなかった。そのため、国際社会は個別の犯罪類型やテロ行為の手法の種類等に焦点を当てて対テロリズム条約を作成することによってテロリズムに対応してきた。しかし、現在は各国国内法や地域条約、裁判判決においてテロリズムの定義を明確化しようとする動きが広がっている。

本稿は、国際テロリズムに関する包括的条約草案（包括的条約草案）および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）の2つを取り上げ、テロリズムの定義に関する規定の起草過程においていかなる点が中核的問題となっているかを検討し、今後の一般国際条約における「テロリズムの定義」確定の課題と展望について考察するものである。

キーワード：国際法、テロリズム

## Issues and prospects of defining terrorism in international treaties

Makoto MINAKAWA

Faculty of Law  
Nagoya Gakuin University

---

\* 本稿は、2015年度名古屋学院大学研究奨励金による研究成果の一部である。

## 目 次

- I はじめに
- II 統一の定義の試み——国際テロリズムに関する包括的条約草案——
  - 1 包括的条約草案第2条における「テロ行為」
  - 2 イスラム会議機構諸国提案による問題提起——自決権の行使と「国家テロリズム」の扱い——
- III テロ資金供与防止条約起草過程における「テロリズムの定義」明確化の試み
  - 1 テロ資金供与防止条約第2条における「テロリズムの定義」
  - 2 テロ資金供与防止条約起草過程における自決権の行使および「国家テロリズム」をめぐる議論
- IV おわりに

## I はじめに

「テロとは何か」。国際社会は長く、この問い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。

国際テロリズムの定義をめぐる論争において中核を占める論点は、次のようなものであるといえよう。すなわち、民族解放運動を行う「自由の戦士」(freedom fighters) はテロリストとみなされるのか、という点である<sup>1)</sup>。「ある者にとってのテロリストは他の者にとっては自由の戦士である」(one man's terrorist is another man's freedom fighter) という表現に象徴されるように、国際テロリズムの定義に関する議論は国際社会を二分し、統一的な合意形成が得られない状況が続いている<sup>2)</sup>。このようななか、国際社会は個別の犯罪類型、被害者の性質およびテロ行為の手法の類型等に焦点を当てて対テロリズム条約を作成する手法をとって、国際テロリズムに対応してきた<sup>3)</sup>。

しかし、2001年9月11日に発生した米国同時多発テロ(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<sup>4)</sup>。

1) A. Cassese, P. Gaeta, L. Baig, M. Fan, C. Gosnell and A. Whiting, *Cassese's International Criminal Law* (3rd ed., 2013), p. 146.

2) 中谷和弘は、テロリズムの定義をめぐる問題は実際の紛争、特にパレスチナ問題と密接に関連しているとし、「アラブ諸国は、『占領地における自決権行使のための正当な闘争』はテロリズムには該当しない、他方、『正規軍による行為もテロリズムに該当する場合がある』としてイスラエル軍によるパレスチナへの行動はテロリズム行為に該当すると強く主張する。これに対して、米国およびイスラエルは、このいずれをも否定し、『自決権の名においてテロ行為を正当化することはできない』、『国家の正規軍の行為は条約の規律対象外である』と反論するという構図が続いている」と述べる。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) 104-105頁。

3) J.-M. Sorel, "Some Questions About the Definition of Terrorism and the Fight Against Its Financing," *European Journal of International Law*, Vol. 14, No. 2 (2003), p. 368.

4) C. Walter, "Defining Terrorism in National and International Law," in C. Walter, S. Vöneky, V. Röben and F.

現在、各国国内法における定義策定の動きをはじめ、地域条約等においてもテロリズムを定義する試みが見られており<sup>5)</sup>、また、レバノン特別法廷において慣習国際法上のテロリズムの定義の認定がなされるなど、裁判判決においてもテロリズムの定義をめぐる議論が見られるようになってきている<sup>6)</sup>。

このような国際社会におけるテロリズムの定義をめぐる議論のなかでも、本稿では、1996年12月17日の国連総会決議51/210によって設置されたテロリズムに関する特別委員会 (*Ad Hoc Committee*) 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 (以下、包括的条約草案)、および1999年12月9日の国連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 (以下、テロ資金供与防止条約) の2つに注目したい。包括的条約草案は第2条において条約の適用範囲について規定しており、同条は「テロ行為の刑事法的定義」を提示するものとされる<sup>7)</sup>。また、テロ資金供与防止条約は第2条において同条約における犯罪行為について規定しており、これを国際テロリズムの統一的な定義をはじめて試みたものと評価する見解もある<sup>8)</sup>。

しかし現在、包括的条約草案はまさに第2条を含めたテロリズムの定義をめぐる議論で意見の一致が見られず、審議が途絶えている状況にあり、また、テロ資金供与防止条約第2条についてもテロリズムの統一的な定義がなされたものとの評価が確立しているとはいえない状況にある。本稿では、両者の起草審議過程におけるテロリズムの定義をめぐる議論においていかなる点が中核的問題となっているかを検討することによって、今後の一般国際条約における「テロリズムの定義」確定の課題と展望について考察していきたいと思う。

---

Schorkopf (eds.), *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Vol. I (2004), p. 24.

- 5) こうした国内法および地域条約等におけるテロリズムの定義をめぐる動向については、例えばB. Saul, *Defining Terrorism in International Law* (2006), pp. 129-190, 262-270; 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) 21-44頁; 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) 38-55頁; 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) 115-141頁参照。
- 6) Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging, Case No. STL-11-01/I (Feb. 16, 2011), at [http://www.stl-tsl.org/x/file/TheRegistry/Library/CaseFiles/chambers/20110216\\_STL-11-01\\_R176bis\\_F0010\\_AC\\_Interlocutory\\_Decision\\_Filed\\_EN.pdf](http://www.stl-tsl.org/x/file/TheRegistry/Library/CaseFiles/chambers/20110216_STL-11-01_R176bis_F0010_AC_Interlocutory_Decision_Filed_EN.pdf) (as of 28 October 2017). 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。
- 7) UN Doc. A/C.6/62/SR.16, 19 November 2007, p. 16, para. 116.
- 8) Walter, *supra* note 4, p. 38.

## II 統一的定義の試み——国際テロリズムに関する包括的条約草案——

### 1 包括的条約草案第2条における「テロ行為」

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<sup>9)</sup>。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<sup>10)</sup>、2000年には、特別委員会において修正案が提出された<sup>11)</sup>。

インドが提出した包括的条約草案は全27か条で構成され、草案第2条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<sup>12)</sup>。第2条の文言は次のとおりである。

「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す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りながら寄与する場合」

9) UN Doc. A/RES/51/210, 17 December 1996.

10) UN Doc. A/C.6/51/6, 11 November 1996.

11) UN Doc. A/C.6/55/1, 28 August 2000; UN Doc. A/C.6/55/L.2, 19 October 2000.

12) 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.

包括的条約草案第2条はまず、人に対して向けられる物理的暴力があることを条約上の犯罪行為、すなわちテロ行為の要件としている<sup>13)</sup>。同条はまた、「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」をもたらすことをもテロ行為の要件とする。このようにテロリズムの概念に「物体」に対する破壊的暴力行為をも含めている点については、国内法におけるテロリズムの定義の傾向とも一致するとの見解が見られる<sup>14)</sup>。

同条においては、こうした客観的要件に加えて、テロ行為の目的が、「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」という主観的要件も求められている。こうした点は、テロ資金供与防止条約第2条1項(b)や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)第2条1項(b)(iii)等にも同様に見られ、近年のテロ関連条約と同一の傾向にあると見てよいだろう。しかし、いくつかの国内法上の定義に見られるテロ行為を行う者の政治的、宗教的またはイデオロギー的動機は要件としていない<sup>15)</sup>。

## 2 イスラム会議機構諸国提案による問題提起——自決権の行使と「国家テロリズム」の扱い——

包括的条約草案の審議において、このような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、基本的に国家間の合意があったと評価されている<sup>16)</sup>。しかし、第2条は条約の適用範囲に関する規定ではあるが、同条に規定される犯罪構成要件は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は根強かったにもかかわらず<sup>17)</sup>、同条はテロリズムの「定義」を規定したものとみなされないとする見解も表明された。イスラム会議機構諸国を代表するマレーシアは、次の文言を草案第2条に含めるべきとの提案を行っている<sup>18)</sup>。

13) カッセゼは、国際犯罪としてのテロリズム行為は、いかなる国家の刑事法体系においても犯罪とされている行為からなるとして、殺人、大量殺害、重大な身体的傷害、誘拐、爆発、ハイジャックなどを挙げている。Cassese et al., *supra* note 1, pp. 149–150.

14) C. Walter, “Terrorism,” in R. Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IX (2012), p. 910. 例えば、英国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」ことがテロ行為とされている。

15) *Ibid.*, p. 910. 例えば、英国2000年テロリズム法第1条1項(c)は、テロ行為が「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」を求めている。

16) Saul, *supra* note 5, p. 185.

17) 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.

18) 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.

「国際法の原則と一致する解放及び自決を目的とする、外国による占領、侵略、植民地主義及び覇権主義に対する武力闘争を含む人民の闘争は、テロ犯罪とはみなされない。」

イスラム会議機構諸国はこうした提案を行うことによって、①条約上の規定は人民の自決権を侵害しないという法的宣言を包括的条約に含める確約を得ること、および②外国による占領を含む、あらゆる武力紛争状態に同条約の適用除外を拡大することを狙いとしていたとされる<sup>19)</sup>。そして、①に関しては、最終的に包括的条約草案第3条1項の中に「人民」の語が挿入されることにつきコンセンサスが得られたとされる<sup>20)</sup>。この第3条の規定は次のとおりである<sup>21)</sup>。

- 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行為に適用される規則に影響を及ぼすものではない。」

この第3条2項について、イスラム会議機構諸国は条文書の「武力紛争における軍隊の活動」という文言に対して、「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」という文言を提案している<sup>22)</sup>。この「武力紛争(外国による支配の状況も含む)における当事者」

---

19) Hmoud, *supra* note 17, p. 1034.

20) *Ibid.*, p. 1034. 2010年の包括的条約草案起草作業部会において起草コーディネーターは、「第3条(旧第18条)1項は、自決に対する人民の権利に関連するいかなる懸念を含め、条約草案の範囲から何が除外されるのかを支える包括的な原則(overarching principles)を規定していることが想起された」と述べている。UN Doc. A/C.6/65/L.10, 3 November 2010, p. 25, para. 22.

21) 包括的条約草案第3条は、もともと第18条として提案され、当初起草コーディネーターによって4項構成で提案されていた(*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)。

22) *Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996, 6th*



という表現には、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<sup>23)</sup>。また、イスラム会議機構諸国は同条3項についても、条文案の「他の国際法の規則によって規律されるもの」という文言に対して、「国際法に合致するもの」という文言を提案しており<sup>24)</sup>、国際人道法、国際人権法、国際刑事法、武力不行使原則、内政不干渉原則や国家責任法を含む国際法に違反する国家の活動を「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ことを意図していると見られている<sup>25)</sup>。

包括的条約草案第2条および第3条に関するこれらのイスラム会議機構諸国による提案については、パレスチナ占領地域をめぐるイスラエルに対する活動やカシミール地方をめぐるインドに対する活動をテロリズムの定義から除外すること、およびイスラエル軍による武力紛争法違反行為をテロ行為とみなすことを意図するものと評価されている<sup>26)</sup>。このような政治的意図を認めない諸国との間での対立は解消されておらず、包括的条約草案の起草作業は暗礁に乗り上げ、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。

以上のことから、包括的条約草案におけるテロリズムの定義をめぐる議論については、いかなる行為がテロ行為とみなされるべきか、その客観的要件および主観的要件について概ね合意が見られ、また、条文案における規定ぶりは近年の国内刑事立法および国際社会における定義づけの傾向と同一の方向性にあると思われるにもかかわらず、人民の自決権の行使や国家テロリズムの扱いをめぐる対立から、合意形成に至らない現状にあることが明らかである。それでは、テロリズムに対応するための一般国際条約においてテロリズムの定義を確定させることはやはり困難なのであろうか。

こうした人民の自決権の行使および国家テロリズムの扱いに関しては、1999年に採択されたテロ資金供与防止条約の起草過程においても言及がなされてきた。それにもかかわらず、現在、188か国が同条約を締結しており、一部諸国を除き、その大多数は定義規定に留保を付すことなく同条約の当事国となっているのである。包括的条約草案と同様に、条約起草過程において人民の自決権の行使および国家テロリズムの扱いに関する主張が見られながら、テロ資金供与防止条約はなぜこうした採択状況へと至ることができたのであろうか。また、同条約起草過程における「テロリズムの定義」をめぐる議論において、人民の自決権の行使および国家テロリズムはいかなる位置づけにあったといえるのであろうか。次に、このテロ資金供与防止条約におけるテロリズムの定義をめぐる議論、とりわけ人民の自決権の行使および国家テロリズムの扱いをめぐる議論について検討し、今後のテロリズムの定義確定の課題と展望について考察していきたいと思う。

---

*Session (28 January–1 February 2002), G.A.O.R., Fifty-seventh Session, Supplement No. 37 (A/57/37), p. 17.*

23) Walter, *supra* note 4, p. 38.

24) *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.*

25) Saul, *supra* note 5, p. 188.

26) M. P. Scharf, “Defining Terrorism as the Peacetime Equivalent of War Crimes: Problems and Prospects,” *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 36, Issue 2 (2004), p. 361.

### III テロ資金供与防止条約起草過程における「テロリズムの定義」明確化の試み

#### 1 テロ資金供与防止条約第2条における「テロリズムの定義」

テロ資金供与防止条約の作成は、フランスのイニシアチブによって開始されたとされる。1998年9月23日、国連総会第53会期においてフランスは、「テロリズムに資金供与を行う者に対抗する法的措置および相互司法支援についての具体的なメカニズムを確定する必要性」を強調することによってテロリズムに対する資金供与の懸念を強調し、同年末までにこの問題に関する交渉を開始することを提案した<sup>27)</sup>。そして同年11月、フランス国連代表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草案を提出し、これが国連総会決議51/210によって設置されたテロリズムに関する特別委員会において検討されることとなった<sup>28)</sup>。特別委員会は1999年3月に2週間ほどをかけて草案を検討し<sup>29)</sup>、同年9月から10月にかけて検討作業は国連第6委員会の作業部会において継続された<sup>30)</sup>。その後第6委員会の勧告によりテロ資金供与防止条約は1999年12月9日、国連総会において賛成116、反対0、棄権3で採択された<sup>31)</sup>。

テロ資金供与防止条約は前文、28か条の条文および附属書によって構成されているが、本稿の観点から注目すべきは第2条1項の規定である。第2条1項は次のように規定されている。

「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。」

第2条1項(a)は、附属書に含まれる既存のテロ関連諸条約のうち9つの条約上、犯罪を構成する行為に使用したり、使用する意図で資金を調達することを要件としている<sup>32)</sup>。テロ資金供与防

27) UN Doc. A/54/PV.11, p. 18.

28) UN Doc. A/C.6/53/9, 4 November 1998.

29) *Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996, 3rd Session (15–26 March 1999), G.A.O.R., Fifty-fourth Session, Supplement No. 37 (A/54/37), p. 1.*

30) UN Doc. A/C.6/54/L.2.

31) 棄権したのはベナン、レバノンおよびシリアである。

32) 附属書に掲げられているのは、①航空機の不法な奪取の防止に関する条約（1970年）、②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）、③国際的に保護される者（外交官を含む。）に



止条約起草過程における交渉の当初から、こうした列挙アプローチは反対なく受け入れられていたが、同条約には、さらに一歩進んで、テロリズムの小定義（mini-definition of terrorism）をも含めることが考えられていた<sup>33)</sup>。すなわち、既存の諸条約は、射殺、鈍器での殴打、刺殺、絞殺、窒息死、毒殺、溺死等のような殺人行為をテロ行為としてカバーしておらず、空隙があり、これらはテロリスト犯罪の3割を占めていると主張されたのである<sup>34)</sup>。テロ資金供与防止条約にこうした小定義を挿入することについては、「テロとは何か」に関する議論が再燃することは避けられず、これがかえって議論を複雑化し、新条約の採択を遅らせる、場合によっては妨げる結果となってしまうとの懸念も示されたものの、結果的にはそれほど困難が生じることなく小定義の挿入は達成されたとされる<sup>35)</sup>。これが第2条1項(b)に示されるものである。

第2条1項(b)の文言は、実質的な部分については最初にフランスから提案された文言とほぼ変更はないといえるが、フランス案にはなかったテロ行為の目的（purpose）が明記されている<sup>36)</sup>。オーストによれば、この目的の明記は、条約におけるテロ行為と普通犯罪とを区別するためには必要なものと指摘される<sup>37)</sup>。そして、この行為の目的は客観的な基準に基づいて判断されるものであり、それは行為の「性質」（nature）または「状況」（context）を参照することによって明らかにされる。もし行為の性質がその目的を明確に示すものではない場合には、その行為がなされた状況により明確な目的が示される可能性がある<sup>38)</sup>。こうした判断基準は、「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」に行為の目的を限定する文言とあわせて解釈されることとなるが、これは「人質の解放のための明示的又は黙示的な条件として何らかの行為を行うこと又は行わないことを第三者（国、政府間国

---

対する犯罪の防止及び処罰に関する条約（1973年）、④人質をとる行為に関する国際条約（1979年）、⑤核物質の防護に関する条約（1980年）、⑥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（1988年）、⑦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（1988年）、⑧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（1988年）、⑨テロリストによる爆弾使用の防止に関する国際条約（1997年）の9つの条約である。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）および可塑性爆薬の探知のための識別措置に関する条約（1991年）は、条約中に犯罪を構成する行為が規定されていないために除かれている。

33) A. Aust, "Counter-Terrorism — A New Approach: The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism," *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 5 (2001), p. 291.

34) *Ibid.*, pp. 291-292.

35) *Ibid.*, p. 292.

36) フランス案の文言は、次のとおりである。「武力紛争中以外の文民又はその他の者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、当該行為が、その性質上又は状況上、政府若しくは住民を威嚇することである場合に限る。」*Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996, 3rd Session (15-26 March 1999), G.A.O.R., Fifty-fourth Session, Supplement No. 37 (A/54/37), Annex II, p. 15.*

37) Aust, *supra* note 33, p. 298.

38) *Ibid.*, p. 298.

際機関，自然人若しくは法人又は人の集団）に対して強要する目的で行う」ことを要件として規定する人質をとる行為に関する国際条約（人質行為禁止条約）第1条1項よりも限定されているが，政治的またはイデオロギー的理由を問わないという点では同条約よりも広いといえる。しかし，テロ資金供与防止条約は第14条において「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」とも規定している<sup>39)</sup>。

オーストが評するように，テロ資金供与防止条約第2条1項は，あくまでテロリズムに対する資金供与を新たな犯罪行為として定義する目的でつくられたものであり，テロリズムの定義として包括的なものであるとはいえない<sup>40)</sup>。しかしながら，同条におけるこのような規定ぶりは，「テロリズムの一般的・統一的定義」の観点から注目すべきものと捉えられている。例えばマコーマックは，国際的平面ではテロリズムを定義するために何年にもわたり多くの試みがなされてきたが，1つの限られた例外を除いてすべての試みが失敗しているとしつつ，その唯一の例外としてテロ資金供与防止条約を挙げ，「テロリズムの定義に類似するものをもつ唯一の国際文書」であると評価している<sup>41)</sup>。ヴァルターも，「国際テロリズムの統一的な定義をはじめて試みたもの」と同条約の試みを積極的に評価する<sup>42)</sup>。また，ラバージェも，「問題となる残りの種類の違法行為についての1つの興味深い特徴は，第2条1項(b)におけるそれら違法行為の定義が，テロリズムの一般的定義として十分に役立つということである」と述べており<sup>43)</sup>，同条約におけるテロリズムの一般的・統一的定義の試みとその内容については一定の評価がなされているといえよう。

## 2 テロ資金供与防止条約起草過程における自決権の行使および「国家テロリズム」をめぐる議論

### (1) テロリズムと自決権の行使との区別をめぐる議論

テロリズムの統一的定義について国際社会が長く合意に至らない最も大きな要因は，人民の自決権の行使をテロリズムとみなさないこと，また，「国家テロリズム」をテロリズムに含めること，といった主張に関する諸国家の態度の分断であった<sup>44)</sup>。そして，テロ資金供与防止条約の起草過程においても，この点に関する主張は見られている。

テロ資金供与防止条約の起草作業部会においては，テロ資金供与防止条約および核によるテロ

39) *Ibid.*, p. 298. 人質行為禁止条約は第9条1項において，「この条約による容疑者の引渡しの請求を受けた締約国は，次の場合には，当該請求に応じてはならない。(a) 第1条に定める犯罪に関する犯罪人引渡しの請求が，人種，宗教，国籍，民族的出身又は政治的意見を理由として当該容疑者を訴追し又は処罰するために行われたと信ずるに足りる実質的な根拠がある場合」と規定している。

40) *Ibid.*, pp. 298-299.

41) W. McCormack, *Understanding the Law of Terrorism* (2007), p. 21.

42) Walter, *supra* note 4, p. 38.

43) R. Lavalle, "The International Convention for the Suppression of the Financing Terrorism," *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 60, No. 2 (2000), p. 497.

44) *Ibid.*, p. 497.

リズムの行為の防止に関する国際条約（核テロ防止条約）という2つの条約草案に関する作業を完遂することにより、特別委員会が国際テロリズムに関する一般条約の精緻化を開始することができるであろうとの見解が示され、これに関連して、断片的アプローチを用い、核テロリズムのような仮定的な問題を扱うよりもむしろ、テロリズムの定義を含む包括的な法文書を発展させることに力を入れるべきであるとの指摘がなされた。その際には、「テロリズムと民族解放および自決のための人民の正当な闘争とを区別すること、および国家テロリズムをテロリズムの最も危険な形態として非難すること」が述べられている<sup>45)</sup>。また、第2条1項(b)に関して、同条はきわめて曖昧であり、テロ行為と民族解放闘争における正当な行為との間の区別を規定することなくテロ資金供与における新しいテロ犯罪を作り出しているということから、同条は全体として削除すべきであるとの見解も表明されていた<sup>46)</sup>。

テロリズムと、民族解放闘争および人民の自決権の行使のための闘争とを区別することについては、草案が第6委員会でも検討された際にも複数の代表から意見が述べられている。例えばアラブ首長国連邦代表は、「個人、集団または国家によって行われるテロ行為と、国際的な正当性の原則に従って自らの正当な権利の観点から植民地支配、抑圧および外国による占領に服している人民によって行われる抵抗の正当な行為とを区別することが重要である」と述べており<sup>47)</sup>、カタール代表は、占領および侵略に対する国家の正当な闘争は「国際的な諸協定および国際連合憲章に従った人民の正当な権利である」ので、当該闘争とテロ行為とを区別する必要性があるとする<sup>48)</sup>。

レバノン代表は、「テロリズムに関する条約を精緻化する際には、テロリズムと占領に抵抗する人民の闘争との明確な区別を維持すること、および人民の自決権を理解することが重要である」と述べ、人民の自決権について理解することが、暴力と不安の広がりによる主要な要因を取り除くことになると主張している<sup>49)</sup>。そしてこれに関する具体的事例として、「例えば、自らの領域のイスラエルによる占領によってなされる非常に憎悪すべきテロリズムの形態に対するレバノン人民の抵抗」を挙げ、これは「自由のための闘争および正当な自衛の一形態である」と主張する<sup>50)</sup>。また、リビア代表も、テロリズムのいかなる定義も、テロリズムと自衛または自決のための武力闘争との明確な区別を確立すべきであるとし、「自らの独立と自由を守る人々をテロリストと規定すること、そしてネルソン・マンデラやロバート・ムガベのような偉大な指導者に対してテロリストという言葉があてはめられることは受け入れられない」とし、こうした事例に対して強い抵抗感を示している<sup>51)</sup>。

45) UN Doc. A/C.6/54/L.2, Annex III, p. 55, para. 2.

46) *Ibid.*, p. 61, para. 81.

47) UN Doc. A/C.6/54/SR.31, p. 5, para. 36.

48) UN Doc. A/C.6/54/SR.32, p. 8, para. 46.

49) UN Doc. A/C.6/54/SR.33, p. 5, para. 29.

50) *Ibid.*, p. 5, para. 29.

51) UN Doc. A/C.6/54/SR.34, p. 2, para. 7.

そして、シリア代表は、純粋なテロリズムと外国による占領に対する正当な民族解放闘争とが区別されることが重要であるとし、「テロリズムの定義に関して合意し、テロリズムを民族解放闘争から区別するために国際会議が開催されるべきであるということが重要である」と主張した<sup>52)</sup>。シリア代表は、条約草案においてテロリズムと民族解放闘争とが明文によって区別されなかったことに強い不満を示しており、そのことは下記の言明にも表れている<sup>53)</sup>。

「いかなる定義も存在しない状況において、シリア代表は、現在の定式での条約は国家間に論争を引き起こすであろうと確信している。シリア代表が、それに対する資金供与は犯罪行為となるであろうというその提案されたテロリズムの定義について議論することを繰り返し求めたにもかかわらず、その提案は無視されてきた。テロリズムの定義が、法を適用する者よりも、決定力を有する者に委ねられているというのは理解し難い。」

すなわち、テロリズムと民族解放闘争との区別が明文によってなされていない状況は、「テロリズムの定義がなされていないと同様である」との理解である。この点に関して例えばキューバ代表は、「テロ行為と自らの自決の権利のための外国人による支配または外国による占領の下での人民の闘争とが区別されることは重要である」としつつ、「条約草案においてテロリズムの定義がまったく与えられなかったことは遺憾である（傍点＝筆者）」と述べており<sup>54)</sup>、パキスタン代表も、「条約草案がテロリズムの普遍的な定義という根本的な問題に触れなかったことに落胆している（傍点＝筆者）」と憂慮を示していた<sup>55)</sup>。こうした考えは、他にもイラク代表<sup>56)</sup>、カタール代表<sup>57)</sup>、リビア代表<sup>58)</sup>、レバノン代表<sup>59)</sup>によっても示されており、これら諸国においては、テロリズムの定義がなされることというのは、まさにテロリズムと自決権の行使のための闘争とが明確に区別されることに他ならないと理解されているといえるのである。

## (2) 「国家テロリズム」の扱いをめぐる議論

こうした主張を行っていた諸国にとって「テロリズムの定義」に関して重要なもう1つの要素が「国家テロリズム」の扱いであった。条約草案はテロリズムの定義を含んでいないと主張したイラク代表は、同時に条約草案には「国家テロリズムについての一般的な非難も欠如している」

52) UN Doc. A/C.6/54/SR.33, p. 7, para. 39.

53) *Ibid.*, p. 7, para. 40.

54) UN Doc. A/C.6/54/SR.35, p. 9, paras. 65-66.

55) *Ibid.*, p. 9, para. 67.

56) UN Doc. A/C.6/54/SR.32, p. 3, para. 12.

57) *Ibid.*, p. 9, para. 58.

58) UN Doc. A/C.6/54/SR.34, p. 2, para. 7.

59) UN Doc. A/C.6/54/SR.35, pp. 8-9, para. 64.

との不満を露わにした<sup>60)</sup>。レバノン代表は、核テロ防止条約草案にも言及しつつ、条約草案は「国家テロリズムとの関連でいまだ大きな論争となる問題を抱えている」とし<sup>61)</sup>、カタル代表は、パレスチナ占領地域、ゴラン高原およびレバノン南部地域における状況を具体的に挙げて「国家テロリズムの明白な事例」とまで述べている<sup>62)</sup>。

こうした国家テロリズムに対する非難について、最も強く主張していたのはパキスタン代表である。パキスタン代表は国家テロリズムに関して次のように述べていた<sup>63)</sup>。

「……パキスタンは、国家テロリズムを非難する。それは、人民を支配し、かつ人民から自決の権利を奪うための国家権力の残忍な行使を伴うのであるから、最も下劣かつ不埒なかたちのテロリズムなのである。国際連合は、多くの決議ですべての人民、とりわけ植民地支配または他の形態による外国の支配もしくは占領の下にある人民の自決の権利を再確認し、国際連合憲章の原則に従って、民族解放運動の闘争の正当性を支持してきた。」

そして、「パキスタン代表は、テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約草案が、テロリズムと民族解放運動の正当な闘争とを区別することによってテロリズムを定義し、国家テロリズムの概念を含めるものと確信している」とし、国家テロリズムの概念が含まれなければ、それはテロリズムを定義したことにはならないとの理解を示した<sup>64)</sup>。すなわち、テロリズムと自決権の行使のための闘争との区別に加え、国家テロリズムの概念を定義の中に含めることによって初めて、「テロリズムの明確な定義」がなされたものと理解されることになる、という認識である。そのような意味で、これら諸国にとっては、「テロリズムの明確な定義」には国家テロリズムの概念も不可欠の要素となるのである。

しかし、テロ資金供与防止条約草案は第6委員会において採択され、最終的には国連総会においても賛成116、反対0、棄権3の圧倒的多数で採択されている。それでは、「テロリズムの明確な定義」がなされていないと主張していた国家は、条約の採択についていかなる態度表明をしていたのであろうか。

国連総会での採択において棄権したシリアは、第6委員会における草案の採択にあたり次のように述べていた<sup>65)</sup>。

「……シリア代表は、文言にはいくつか不十分な点があるのが事実ではあるが、コンセンサス

---

60) イラク代表は、具体的にCIAによるスパイ活動等を挙げ、アメリカは「国際連合憲章に違反して国際テロリズムの支援者として行動した」との非難も行っている。UN Doc. A/C.6/54/SR.32, pp. 3-4, paras. 12-13.

61) UN Doc. A/C.6/54/SR.33, pp. 5-6, para. 30.

62) UN Doc. A/C.6/54/SR.32, p. 8, para. 47.

63) UN Doc. A/C.6/54/SR.34, p. 5, para. 28.

64) *Ibid.*, p. 5, para. 30.

65) UN Doc. A/C.6/54/SR.35, p. 8, para. 61.



による草案の採択に賛成する。テロリズムの明確な定義をもつことが望まれてきた。なぜなら、テロリズムという現象と、植民地支配または他の形態による外国人による支配もしくはイスラエルの占領に対する闘争の事例のような外国による占領に対する人民の正当な闘争とが区別されることは重要であるからである。」

同じく国連総会での採択において棄権したレバノン<sup>66)</sup>は、第6委員会における草案の採択にあたり次のように述べていた<sup>66)</sup>。

「レバノン代表は、コンセンサスによる草案の採択に反対せず、テロリズムを排除する自国の努力において国際社会とレバノンとの団結を再確認したい。……提出された提案は、植民地支配または他の形態による外国人による支配もしくは外国による占領に対する正当な闘争には適用されないことが理解されるべきである。……さらに、イスラエルは、レバノン領域の占領を継続するための、および投獄したレバノン国民の解放を拒否するための口実として本条約を利用すべきではない。残念なことに、条約草案はテロリズムの明確な定義をもっていないので、他の文書が、外国人による支配または外国による占領の下で犯される侵害を含む明白な人権侵害と戦うために後に採択されなければならないであろう（傍点=筆者)。」

このように、草案の採択に反対しないという意思を示しつつも、テロリズムと自決権の行使のための闘争との区別や国家テロリズムの概念を含む「テロリズムの明確な定義」が別途の機会に確定される必要性について繰り返し強調しているのである。このような考え方は、パキスタン代表の言明にも表れており、「パキスタン政府は、テロリズムに関する国際会議が国連主催の下で開催されるという考えを支持し、まず、いかなる行為がテロリズムによって表されるのかを定義する必要があるであろうが、国際テロリズムに関する包括的条約という考え方には反対しない」として<sup>67)</sup>、パキスタン代表は、条約草案がテロリズムと民族解放運動の正当な闘争とを区別せず、国家テロリズムという考えを含めなかったことに遺憾の意を示しながらも、第6委員会における投票なしでの草案採択についてのコンセンサスに同意したのである<sup>68)</sup>。

これら諸国にとって、テロ資金供与防止条約採択について強い反対の意思を示さなかったという態度表明のなかには、後にこれら諸国にとっての「テロリズムの明確な定義」の確定の機会が別途与えられることが、強い要請として含まれていたと考えられる。すなわち、これら諸国にとって「テロリズムの明確な定義」の確定のためには、テロリズムと自決権の行使のための闘争とを区別すること、および国家テロリズムの概念を定義に含めることは、やはり譲れない一線であったということができよう。

66) *Ibid.*, pp. 8-9, paras. 63-64.

67) UN Doc. A/C.6/54/SR.34, p. 5, para. 32.

68) UN Doc. A/C.6/54/SR.35, p. 9, para. 67.



#### IV おわりに

包括的条約草案の審議では、テロリズムの定義をめぐり見解は二分され、その要諦は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こと、の2点にあった。この点に関する対立は根深く、既に触れたとおり、包括的条約草案について審議するための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。

本稿では、こうした対立点がテロ資金供与防止条約の起草過程でどのような位置づけにあったのかを検討することによって、今後の一般国際条約における「テロリズムの定義」確定の課題について考察してきた。2011年2月に下されたレバノン特別法廷上訴裁判部中間判決のなかで裁判所は、慣習国際法上確立したテロ行為について認定する文脈においてテロ資金供与防止条約に触れ、判決時点において同条約を批准していた173か国の大多数にあたる170か国が、「自由の戦士」をテロリズムの例外とすることに触れることなく、定義に関する規定に留保を付していないこと、留保を付していない諸国には、包括的条約草案のテロリズムの定義に反対しているとして言及されるパキスタンも含まれており、テロリストのカテゴリーから「自由の戦士」を例外としているテロリズムに関するアラブ条約の当事国である11か国のアラブ諸国も留保を付すことなく条約を批准していること等を挙げ、テロリズムを対象とする慣習国際法上の規則が生成しつつあると述べている<sup>69)</sup>。しかし、テロ資金供与防止条約作成に関する審議過程からは、これらの諸国のなかに同条約の採択に反対の意思を示さない代わりに、別途の機会にテロリズムの明確な定義がなされること、すなわち、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ことが達成されることが強く求められるとの意思を示すものがあったことが明らかである。包括的条約草案の採択を含めた一般国際条約におけるテロリズムの定義の確定においては、2つの課題の解決に関する合意形成がどのように図られるかが、やはり要諦であるといえよう。

しかし、自決権の行使のための闘争と国家テロリズムの扱いを別とすれば、いかなる行為を国際法上「テロ行為」とし、当該行為を犯罪行為と規定するかについて国際社会の合意形成は概ね図られていると考えることもできる。国際社会においてこうしたテロリズム犯罪についてのコンセンサスがどの程度図られているのかは、別途検討がなされるべき重要な課題であるといえよう。

---

69) Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging, Case No. STL-11-01/I (Feb. 16, 2011), *supra* note 6, pp. 70-71, para. 108.