

# IV 付録

## A テロ対処のためのシナリオモデル

### 1 ショッピングモールでの化学剤散布例

#### 事件の概要

1. 人出の多い休日の午後、ある地方都市（県庁所在地）の地下街ショッピングモールで、数カ所に液体の入った瓶の時限式爆破装置がしかけられ、ほぼ同時に爆発する。周辺の買い物客や店員など数百人が被害を受け、倒れ込む（原因物質は不明）。
2. 通行人が119番通報。被害者を助けようと駆け寄った人達も倒れる。逃げようとパニックになった人々が近くの出入り口階段に殺到し、下敷きになって負傷する人も出る。
3. 事件発生現場の近くにいて汚染された可能性がある人達のうち、自分で歩ける被害者が最寄りの病院に多数押し寄せる。

#### 場面-1 事件の発生と通報

1. 地下街ショッピングモールの数カ所で何かが次々と爆発する。周辺の人々が倒れ込む。被害者を介抱しようと駆け寄り同様の被害に遭う人もいる。
2. 近くの通行人が、「爆発音がして人が多数倒れている」と119番通報する。
3. 地下街から地上への出口階段に多数が殺到する。なかには殺到した人々の下敷きになって倒れる人もいる。

参考：大切なチェックポイントは項目の左に“！”を付して示した。

第2章  
バイオテロリズムに関する国際的枠組み

青木 節子

(慶應義塾大学総合政策学部教授)

青木節子（あおき せつこ）

一九八三年、慶應義塾大学法学部法律学科卒。九〇年、カナダ、マツギル大学法学部附属航空・宇宙法研究所博士課程修了。九三年、マツギル大学法学博士号取得。立教大学助手、防衛大学講師、助教授を経て、九九年より、慶應義塾大学総合政策学部教授。

## 1 バイオテロリズムの実態と生物兵器の特色

### バイオ犯罪とバイオテロリズム

米国において、二〇〇一年一〇月以降、炭疽菌入りの郵便物によるバイオテロで二人が感染し五人が死亡するという事件が起りました。未曾有の衝撃を世界に与えた9・11直後のできごとでもあり、世界中に改めてバイオテロリズムの恐怖を認識させたことはいまだ記憶に新しいのではないかと思います。細菌やウイルスは目に見えず、臭いもなく被害者が感染してから発症するまでに多くの場合数日程度経過するので、被害者もいつテロにあつたのかを知ることが容易ではありません。そのうえ、細菌に感染したとしてそれがテロによるものかどうかがついにわからない場合もあるでしょう。生物兵器は他の兵器と違い、テロリストがこっそりと持ち運びしやすい点も一層市民の恐怖をまねき、恐怖によるパニックがますますテロリズムの効果を高めます。米国の炭疽菌テロに便乗して世界のあちこちで白い粉をまきちらす事件も起き、日本でも数件の犯行が報告されています。

しかし、バイオテロリズムは、細菌やウイルスを用いる「バイオ犯罪」の中で決して中心的なものではありません。むしろ、その中でテロと断定できるものは少なく、大部分は個人的怨恨に基づく犯罪であるという調査結果があります。日本では一九九九年までにバイオ犯罪と確定しているものが九

件ありますが、そのうち二件だけがバイオテロとされます。オウム真理教によるボツリヌス菌の培養失敗（九〇年）と炭疽菌撒布失敗（九三年）がそれで、いずれも未遂に終わっています。世界レベルでは、米国の研究者が、九九年までに行われた一四二件のバイオ犯罪のうち二三件がバイオテロリズムであるという調査結果を出しています<sup>1)</sup>。しかし、9・11後、「バイオ犯罪」イコールバイオテロリズムであるかのような恐怖が市民の間に見られます。こういう印象を効果的に擦り込むところをバイオテロリズムの最大の特徴であり、最も恐ろしい部分かもしれません。

国境を超えた活動がますますさかんになる二一世紀の世界では、世界中のどこで起こることであろうと、バイオテロによる被害や恐怖を対岸の火事として傍観することは許されません。むしろ、この地球上のどこかで起きたことは明日自分の身にも起きるかもしれないという前提のもとに、できるかぎり客観的に事実を確認し、いかに対処すべきかをさまざまな角度から検討する冷静な態度が必要とされます。バイオテロへの対処には、市民が広く感染症の知識を共有することや、テロ発生の場合に被害を最小限に食い止めるための自治体の対策および自治体と国の連携方法を構築し直すなどさまざまな方法がありますが、この章では、国境を超えるバイオテロリズムを国際社会がいかに防止しようとし、テロリストを処罰するためにどのような仕組みを用意しているかを、主として国際法の観点から見えていくことにします。

「テロリズム」とは何か

国際法上確立した、厳密な「テロリズム」の定義はありませんが、それはある意味では当然のことです。法的な「テロリズム」の定義があれば、その内容に該当する行為を実行した者や計画した者を処罰しなければなりません。国際社会の現状では——後で詳しく述べますが、国際法は主として国家と国家の法的な合意として存在します——そこまでの合意を形成することができないからです。たとえば植民地独立を目指して戦う「民族解放団体」には特別の地位を与え、民族解放団体が一国内で自決や独立のために戦うときは内戦とはみなさず国際的武力紛争とみなし、既成の国家は外国との戦争に用いるルールに従って民族解放団体を扱わなければならないと定めた条約があります。しかし、民族解放団体は、一国内の少数民族が暴力も辞さずに既成の政府に対決姿勢を取るという事実だけに着目するならば、いわゆる「テロリスト」と重なるところがあります。自国の状況によっては、こういう少数民族の活動をテロリズムと定義したい国もありますし、そのようなテロリズムの定義を絶対に容認できないと考える国もあります。したがって、現状では、すべての国が合意し得るテロリズムやテロリストの定義を作成することは不可能です。国連では、一九九六年以来包括的テロ防止条約を作成しようとの試みがありますが、近年イスラエルとパレスチナの対立が激化していることを反映し、「テロリズム」の定義から「民族自決のための闘争」を除くよう主張するイスラム諸国と正規軍の行為は「テロリズム」ではあり得ないと主張する欧米諸国との対立は解消不可能で、近い将来条約草案が採択される見込みは全くありません。

しかし、「テロリズム」が何を指すかについて、研究者の間では一応の緩やかな合意があります。

たとえば『国際関係法辞典』（三省堂、一九九五年）ではテロリズムを「政府または革命団体が、第三者に恐怖状態を作り出すために、暴力を使用し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をいう。テロ行為の容疑者、行為地、殺害者、対象国などが複数国にまたがる場合を、国際テロリズムという。」と定義しています。本章でも、したがって、テロリズム、テロ、というときには、広く暴力を用いたり、暴力による威嚇を行ったりすることにより政治的目的を達したり、単に社会を不安に陥れることを目的とする犯罪を指すことにします。

『国際関係法辞典』の定義からもわかるように、テロはなにも反政府団体や革命団体の専売特許ではなく、正統政府であっても第三者に恐怖状態を作り出すために暴力を使用すれば、それはテロリズムに該当するということが国際的に了解されています。かつて英国に亡命した自国民をブルガリアの諜報機関がリシン毒で暗殺するという事件がありました<sup>2</sup>が、これは典型的な国家によるバイオテロです。また、政府機関が直接手を下さなくても、私人や団体に資金、武器を与え、あるいは自国領域を使用させて他国でのテロ活動を支援する場合、そのような国家は「テロ支援国家」といわれます。

テロリズムの実態研究によりますと、六〇年代、七〇年代に比べてテロ行為の数自体は大幅に減少していますが、九〇年代以降特に一般市民の集まるビルや空港が攻撃目標となることが頻繁で、一つのテロでの被害規模が大規模なものとなってきたという特徴が指摘されます<sup>3</sup>。オクラホマ連邦ビル爆破事件では一五〇人以上、ケニア・タンザニア米大使館同時爆破事件では二〇〇人以上の死亡者が出ましたが、9・11ではその数がついに三〇〇〇人を超えました。その後、二〇〇二年一〇月にバ

リ島で起こった爆弾テロでは二〇〇人近い死者が出ました。国際社会は、喫緊の課題として無辜の市民を無差別に大量殺害する犯罪に対処しなければならぬといえるでしょう。

#### 生物兵器の種類と特色

バイオテロは生物兵器を用いて行うテロですから、まず、「生物兵器」とはどのような兵器かを簡単に見ていきたいと思えます。生物兵器は、ヒトや動植物の生体内で自己増殖する微生物や天然または人工の毒素を利用する兵器をいいます。微生物には、細菌、ウイルス、リケッチア、真菌などがあり、兵器に用いられる細菌としては、炭疽菌、ブルセラ、コレラ菌、ペスト菌、野兔病菌などが代表的なものです。米国で用いられた吸入炭疽菌は、ワクチンで治療可能ではありますが、放置するとほぼ一〇〇パーセント死に至るという恐ろしい細菌です。ウイルスは遺伝子をタンパク質の殻が包んでいるもので、細菌に比べ非常に小さく宿主細胞に寄生せずには増殖できませんが、決定的な抗ウイルス剤がないというところが兵器としては有利な特徴となります。天然痘ウイルス、馬脳炎ウイルス、出血性ウイルス（エボラ出血熱、マールブルグ病など）などがバイオテロに用いられそうですが、特に天然痘ウイルスは、保菌者が半径二メートル以内で咳をすると確実に感染するといわれるほど感染力が強く、致死率も高いためパニックを引き起こしやすいといえます。リケッチアは細菌とウイルスの中間に位置する微生物で抗生物質の投与で治療可能です。

天然にあるまたは人工的に製造する毒素は化学兵器（化学物質の毒性を利用する兵器で、自己増殖し



徴候と症状	治療	予防
発熱、咳、軽度の肺の不快感に続いて、チアノーゼを伴った重度の呼吸困難 重篤な症状が発現した後24～36時間以内にショックや死に至る	対症療法 抗生物質の投与	ワクチンが有効 抗生物質の予防的投与
不規則な熱、頭痛、倦怠感、悪寒、関節痛、筋肉痛、抑うつなどの精神症状	抗生物質の投与	ワクチンなし
発熱、嘔吐、下痢、脱水症状、ショック	水分と電解質の補充 抗生物質の投与	死菌ワクチン 弱毒生ワクチン
発熱、悪寒、発汗、筋肉痛、頭痛、胸膜炎性の胸痛、頸部リンパ節腫脹、脾腫や全身性の丘疹や膿疹	抗生物質の投与	抗生物質の予防的投与
高熱、悪寒から、急速に進行して、チアノーゼを呈する呼吸不全、循環虚脱と出血傾向から死に至る	抗生物質の投与 対症療法	死菌ワクチンは無効
倦怠感、高熱が自然に進行し、敗血症となり、中枢神経系、肺などに波及	抗生物質の投与 対症療法	死菌ワクチンが有効
局所の潰瘍と所属リンパ節腫脹、発熱、悪寒、頭痛、倦怠感	抗生物質の投与	弱毒生ワクチン(治験中) 抗生物質の予防投与
発熱、頭痛、倦怠感、胸骨下不快感、衰弱、体重減少、乾性咳嗽	抗生物質の投与	弱毒生ワクチン(治験中) 抗生物質の予防投与

(米国公刊資料等による)

ない点が生物兵器との決定的な相違です」と生物兵器の中間に位置するもので、被害者は化学兵器並の速度で罹患します。毒素兵器と生物兵器を分ける考え方もありますが、生物剤のなかに毒素を産出する微生物が含まれていることや、毒素兵器への対処は生物兵器への対処と同様であることなどに鑑みて本章では、特に断りのない限り両者を生物兵器と称することにします。毒素兵器のもつ性質のために、毒素兵器は生物兵器禁止条約(一九七二年)だけではなく化学兵器禁止条約(一九九三年)においても禁止対象となっています。

表2-1 脅威となる生物剤(1)

生物剤		人から人への感染	潜伏期	死亡率 (未治療の場合)
細菌	炭疽菌	なし	1～6日	皮膚：25% 吸入性及び腸： ほぼ100%
	ブルセラ	なし	5～60日 平均1～2か月	5%
	コレラ菌	まれ	4時間～5日 平均2～3日	50% (治療により 低減)
	鼻疽菌、類鼻疽菌	低い	10～14日	50%以上
	ペスト菌 ○肺ペスト	高い	2～3日	100%
	○腺ペスト	ノミが媒介	2～10日	50%
	野兔病菌 ○潰瘍腺型	なし	1～21日 平均3～5日	中等度
	○チフス型	なし	1～21日 平均3～5日	35%

兵器化しやすい毒素として、ボツリヌス菌毒素、リシンなどがあります。現在、脅威となる生物剤としては、まず炭疽菌、次に天然痘ウイルス、ボツリヌス菌毒素、ペスト菌が指摘されますが、今後は、ヒトゲノム解読成果を利用した遺伝子操作による強力な生物兵器も出現することが危惧されています(表2-1)。

もつとも、生物兵器は利用が困難で、喧伝されるほど危険な兵器ではないと評価する軍備管理研究者が多いことも事実です。適当な生物剤を入手することは困難ではないとしても、乾燥粉

徴候と症状	治療	予防
発熱、咳嗽を伴った胸膜炎性胸痛	抗生物質の投与	(Q)熱ワクチンの接種 抗生物質の予防的投与
急激に倦怠感、発熱等で始まり、2~3日後、四肢顔面を中心に皮疹が現れ、膿疱性小疱疹となる	対症療法	天然痘ワクチン接種 再ワクチン接種 免疫グロブリンの投与
全身の不快感、弛張熱、頭痛、羞明、筋肉痛、吐き気、嘔吐、咳嗽、下痢	対症療法	ワクチン(治験中)
易出血性、点状出血、低血圧、ショック、顔面・胸部の紅潮、浮腫を合併する倦怠感、筋肉痛、頭痛、嘔吐、下痢	集中的対症療法 抗生物質の投与 アルゼンチン出血熱には回復期血漿が有効	黄熱病ワクチン ラッサ熱などには抗生物質の投与
眼瞼下垂、全身脱力、嚥下困難等の弛緩性麻痺から呼吸不全に陥る	気管内挿管と呼吸補助	抗毒素
発熱、悪寒、頭痛、筋肉痛、乾性の咳	対症療法	なし
吸入曝露で、発熱、咳、肺水腫、呼吸不全。経口摂取で重症の胃腸症状、消化管出血	対症療法	なし

未粒子にするなど生物剤を効果的な生物兵器に仕立て上げ、大量生産する設備や技術を獲得することは容易ではなく、対象に効果的に送り届けるミサイル等の手段を獲得することはさらに困難であり、また、効果は気候条件に影響を受けやすいというのがその理由です。しかし、この評価は戦闘員を多く殺害することが必要な国家間の戦争においてはあてはまるかもしれませんが、人々にパニックを引き起こすことで目的を達することもままあるテロリズムに関してはそうとも言いきれないのではないかと考えます。米国の炭疽菌

表2-1 脅威となる生物剤(2)

生物剤		人から人への感染	潜伏期	致死率 (未治療の場合)
リケッチャ	Q熱リケッチャ	まれ	2～14日 平均7日	非常に低い
ウイルス	天然痘ウイルス	高い	平均12日	高～中等度
	馬脳炎ウイルス ベネズエラ馬脳炎など	低い	1～5日	1%未満
	出血熱ウイルス エボラ出血熱 マールブルグ病 黄熱病 ラッサ熱など	中等度	4～21日	5～20%以上 エボラ出血熱では50～90%
毒素	ボツリヌス菌毒素	なし	1～5日	高い (呼吸補助により5%以下)
	ブドウ球菌性腸毒素B	なし	3～12時間	1%以下
	リシン	なし	18～24時間	高い (毒素量、曝露方法に依存)

テロで使われた吸入炭疽菌は、人間の肺胞にまで到達して吸入されるように個々の菌が細かく飛沫状になりやすいように細工されていました。これには高度な専門家の技術が必要であることは確かですが、郵便物に入れて送りつけるという手段はローテクなものです。それまでともそのような原始的方法では菌に曝露した者を死亡させることができるとは考えられていなかったため、政府の対応も遅れました。バイオテロについてはわかっていないことが多く、したがって、一概に生物兵器が使えない兵器だとばかりもいえな

いように思います。

生物兵器の特色としては、核兵器に比べては格段に、化学兵器に比べても比較的製造が容易でなにより安価である、という点がまず強調されます。一説によると、一万平方キロを有害化するためのコストが通常兵器では二〇〇〇ドル、核兵器では八〇〇〇ドルであるのに対し、化学兵器は四〇〇六〇〇ドル、生物兵器に至っては一ドルであると言われます。その上、生物兵器は、効果的に使用されるならば化学兵器よりはるかに広範囲に被害を及ぼす能力があるとされます。次に、使用されてから発症するまでに通常数日間の潜伏期間があるので使用されたことを認知するのが容易ではなく、そのため広範囲に恐怖感を与えることができる特色を指摘することができます。要するに生物兵器は国家が伝統的戦争に使用するより、テロリズムに適した兵器といえるでしょう。

## 2 テロリズムと国際法

国際法とはどういう法か

では、バイオテロリズムを予防し、犯行を処罰しようとする国際的枠組みにはどのようなものがあるのでしょうか。この国際的枠組みにはさまざまなものがありますが、最も重要なのは国際法による規制です。ところで、国際法は、私たちが日頃「法」とはこういうものだと考えている国内法とは大

大きく異なりますので、まず国際法の特色からみていきます。

国内法は、国家と個人の関係を規定する公法（代表的には刑法）であれ、一般国民間の関係を規律する私法（代表的には民法）であれ、国家による命令として存在し違反に対しては国家が制裁を科す、という点では共通しています。国内法の本質は拘束力のある強制なのです。

一方、国際法は、主として国家と国家——補充的に国家と国際組織、または国際組織間——の拘束力ある合意を意味し、違反に対して必ずしも制裁が担保されません。これは、国家に上位する機関が存在せず最高独立の主権を有する二〇〇近くの国家が併存する現在の国際社会の構造から必然的に導き出される法の特徴となります。

国際法を作成し、適用し、違反に対して責任を追及しあるいはされるという形で国際法と直接に能動的に関わる主体を「国際法主体」（国際法人格）といいます。主な国際法主体は国家で、第二次大戦後、国連に代表される国際組織も限定的に国際法主体として認められるようになってきました。一方、私たち一般国民は、国内法に支配されるのであって、直接国際法の適用を受けるわけではありません。国家が国際法を遵守する過程で個人の生活が国際法の影響を受けることはありません。国家が受容した国際法の内容が国内法となり、その国内法の適用の結果という形で影響です。直接に国際法を作成し直接に国際法に支配される関係にないこのような個人は通常国際法の主体ではありませんが、ごく限られた場面で主体となることもあります。第二次世界大戦後のニュールンベルクや東京での軍事裁判で個人が国際法に基づいて裁判され処罰されたり、ユーゴスラビアやルワンダにお

ける内戦で戦争犯罪者が国際法（この場合は国連安保理決議に基づく裁判規程）の直接適用を受けたりするのがこの例です。

テロ行為を行った者を国際法により処罰する困難もこの点にあり、特別な工夫をしない限り、個人であるテロリストは国際法の適用を受けないのです。しかし、国際テロが増えている現状で、そのような国際法の性質を理由にテロリズムを放置しておくことはできません。そこで、さまざまな工夫がなされています。

そもそも、国際法には民法典や刑法典のような統一的な法典はありません。では、どういう形で存在する法が国際法か、というと簡単にいえば条約、国際慣習法、法の一般原則といわれるものが国際法です。条約は国家間の合意を明文化したもので、名称は問いません。ある法律上の要件が整えば一定の法的効果が生じると書かれている文書であれば、条約、協定、議定書、規程、憲章、規約、宣言、交換公文等のような名称で呼ばれようと法的には「条約」です。

条約が締約国のみを拘束するのに対し、国際慣習法は、多くの国が一定の行動を長期間取り続け、かつそのように行動することが法に基づくと確信することから生まれる法源で、広く世界中を拘束する点が特徴です。しかし、いつ法になったのかや法の内容などが条約ほど明確にはなりません。そのため、大使館の不可侵、外交特権や公海自由の原則など国際法の重要な原則は、はじめは国際慣習法として国際法になりましたが、後にその内容を明確化するために条約に作り直されました。

条約、慣習法のできかたが体系的ではないため、国際裁判において事案に適用する国際法（条約、

国際慣習法)がない、という事態が生じる場合がありますが、そういうときに国際裁判を実行不能としないために各国の国内法の共通部分を用いて裁判を行うことがあります。この国内法共通部分——権利濫用の禁止や判決の既判力、間接証拠援用の方法など——を「法の一般原則」といつて現在では国際法の一部と考えています。

国際法が国際法主体間のルールであるという根本的な制約により、国際法主体ではないテロリスト、テロ団体のような私人を直接に国際法で処罰するには工夫が必要です。その工夫について次に説明しますが、伝統的に生物兵器を使用し得るのは国家だけであると考えられてきたため、バイオテロの防止についての国際条約形成は遅く、生物兵器の規制は、戦争における不使用(戦争法条約の系譜)または製造や保有の禁止を求める流れ(軍縮条約の系譜)の中で扱われてきました。最近ようやく生物兵器の規制はテロリズム防止の国際協力枠組の中で扱われるようになってきたところです。以下、この節では、まずテロリズム防止の国際法を、つづいて次の節で生物兵器禁止の国際法を見ていき、併せて国内法の取り組みを概観します。

#### 国境を超えて活動するテロリストの処罰

国家に代表される国際法主体間のルールが国際法ですが、これは言い換えれば各国の行使する国家主権を調整する法ということになります。ところで、国家主権の行使とは具体的には何を指すのでしょうか。国家が一定の事柄について立法行為を行ったり、裁判権を行使したり、行政機関が物理的に



強制措置を取ったりすることはすべて、それぞれ国家主権の具体的な行使ですが、外国の同じ主権の行使に対する衝突の可能性や衝突の際のインパクトは異なります。そこで、法的により厳密に論じるために、国際法は、国家主権概念を具体的に行使される形態ごとに分類して個々の問題を検討するようになりました。たとえば、立法管轄権（国内法令を制定して何が合法であるかを認定する国家の権限）、司法管轄権（国内法令を適用して具体的な事案の審理に服させる国家の権限）、執行管轄権（逮捕、捜査、強制調査、押収など行政機関が物理的に強制措置を行う権限）と分類し、外国の同じ管轄権と衝突した場合の調整ルールを考えます。他国の同じ権限——管轄権——行使との関係で最も問題となるのは、物理的に管轄権を行使する執行管轄権の場合で、これは特別の場合を除いて自国領域内においてしか行使できません。（特別な場合の一つ、たとえば外国軍隊が駐留する場合、軍隊の派遣国と受け入れ国との間の条約により、基地での活動や軍事行動について執行管轄権を派遣国が持つ場合があります。）

一方、たとえば、自国領域（A国）でB国人がバイオテロを行った場合、自国領域内で犯罪が行われたという理由で自国法を適用してB国人を逮捕することはできます。領域に基づく執行管轄権の行使（属地主義）は国籍に基づく執行管轄権の行使（属人主義、国籍主義）に優位するからです。同じ理由で、犯人のB国人がC国に逃亡した場合、執行管轄権に関する属地主義優位という国際法のルールによりA国はC国まで乗り込んで犯人を逮捕することはできません。犯人逃亡先のC国に犯罪人を引き渡すよう要請することはできますが、C国はA国に一般的に容疑者を引き渡す法的な義務があるわけではないので、あらかじめ条約で引渡を可能にしておくことが重要です。

しかし、犯罪人引渡条約があるからといって、犯人の身柄を拘束している国は、犯行地国が請求すれば必ず引き渡すとは限りません。多くの場合、犯罪人引渡条約や犯罪人引渡法には犯罪人引渡を限定する場合が列挙されています。まず、第一にその請求にかかる犯罪が引渡の請求国、被請求国の両国の国内法で犯罪とされていなければならないとする「双方可罰性の原則」があります。また、次に自国民は引き渡さないという原則（「自国民不引渡の原則」）がありますが、これは犯行地が自国でなくとも現に自国民の身柄を拘束している場合には、国籍をリンクに自国民の国外犯（積極的属人主義）として処罰する刑法規則をもつ国が多いため生じたルールです。さらに政治犯不引渡の原則があります。

「テロリズム」と同じく、「政治犯罪」についても国際法上確立した定義はありませんが、たとえば『国際関係法辞典』では、一般に国の政治体制変革を目的とする行為であつて、その国の刑法に違反するものであるとされています。問題は、政治犯罪は、多くの場合もっぱら政治的秩序を侵害する行為（純粋な政治犯罪）にとどまらず同時に普通犯罪を引き起こすことです（「相対的政治犯罪」）。相対的政治犯罪を政治犯罪と認めるかどうかにつき、諸国の実行は一樣ではなく、日本の判例では、行為の政治的意味の強度や、普通犯罪が客観的にみて政治的・政治的の達成に直接的な関連性をもつかどうか、さらに、行為の内容や結果の重大性が政治的目的と対比して均衡を失っていないかどうか等を個々の事例ごとに判断して決めています（一九九〇年東京高裁決定「張振海事件」）。

テロリストは政治犯のカテゴリーに入る場合が決して少なくないでしょう。そこで、テロリストを

政治犯とはみなさないという国際的な合意を形成する必要があります。もつともテロリストを政治犯ではないとするためには、いかなる行為がテロリズムであるかの定義が必要になる——すでに述べたように国際法上確立した「テロリズム」の定義は存在しません——ので、特定の明確に定義された禁止行為を主題とする条約を結び、当該禁止行為違反を政治犯とはみなさないとする工夫が必要になります。

#### テロリズム防止のための国際諸条約

一九三四年にマルセイユでユーゴスラビア国王が暗殺されたのを契機として三七年に「テロリズムの防止及び処罰に関する条約」が採択されました。この条約では要人の暗殺をテロリズムと定義し、犯人の身柄を拘束する国が犯人の引き渡しを拒否する場合に次のような義務を課しました。まず、犯人が自国民である場合は必ず自国で訴追をすること。次に、もし犯人が外国人である場合には、犯人の国籍国が外国人の国外犯を処罰する国内法をもっている場合に限り、現に犯人の身柄を拘束する国は犯人を訴追しなければならない、としました。A国でテロを行ったB国人がC国で逮捕された場合に、C国はA国（やB国）の要請に基づいて犯人を引き渡すことができますが、引き渡しをしない場合、B国が、自国領域外でテロを行った外国人容疑者を処罰する国内法をもつ場合に限り、C国もB国人容疑者を訴追する義務があることになります。

逆にいうと相互主義の条件を満たさない場合には外国人の国外犯を処罰する義務はない、というこ

とです。つまり、自国にいる外国人テロリストを請求国に引き渡さないと決定した場合にも必ずしも訴追する必要はなく、たとえば強制出国（追放）でもよいのです。これは自国民の国外犯処罰を定める国内法が多かったのに対し、外国人の国外犯を自国で裁く刑法規定をもつ国は一部にとどまっていたという当時の状況を反映した規定ですが、外国人犯罪者を単に強制出国させるというやり方は自国の国内秩序を守ることが優先され、犯罪撲滅のための被害発生国への国際協力という視点が欠けているといわざるを得ません。

第二次大戦後に作成されたテロリズム防止に関する条約はこの点が改善されています。六〇年代に大きな国際問題となったハイジャック防止を嚆矢として、テロ犯罪として取り締まることが世界の安全保障のために重要な悪質な犯罪を類型ごとに規制し、一定類型行為の犯罪者を世界中のどこにいても法的に処罰することが可能な条約が次々と採択されていきました。

現在までに以下のような一二の条約が採択されました。（理由は後述しますが、厳密には、一九六三年の東京条約と九一年のプラスチック爆薬探知識別措置条約は、テロ防止条約に入れるには不十分な点があります。）

- ① 一九六三年 航空機内での犯罪に関する条約（東京条約）
- ② 一九七〇年 ハイジャック防止条約（ハーグ条約）
- ③ 一九七一年 民間航空機不法行為防止条約（モントリオール条約）