

第8章 国際法から見た9.11大規模テロ

- 「新しい」ワインと古い「革袋」？ -

日本国際問題研究所

研究員 山田 哲也

はじめに

9.11大規模テロは、旅客機をミサイル代わりとして一国を象徴する建造物を崩壊させるという手段の意味においても、被害の規模（人数・国籍）という結果の意味においても衝撃的な出来事であった。それと同時に、これまでの「犯罪」と「戦争」の間に存在した境界線を曖昧にしたという意味で、国際法（学）にも多大な影響をもたらしたといえる。

本章は、9.11大規模テロとそれに対するアメリカの報復攻撃を法的にどのように評価するのか、また、今回の事件で明らかとなった国際法上の問題を整理することを目的とするものである。そこでまず、1．においてテロが伝統的国際法においてどのように取り扱われ、またその中で9.11大規模テロをどのように位置付けるかを考察する。その上で、2．において、アメリカによる軍事攻撃が「自衛（self-defense）」であるか否か、及び、アメリカが軍事攻撃によって抑留したアルカーイダとタリバンの「兵士」の法的地位を巡る問題を考察する。それらを基に3．において、今回の9.11大規模テロの「特殊性」と今後の国際法へのあり得べき影響について述べることにする。

1．本件テロの国際法上の位置付け

(1) 伝統的枠組み

国際法を通じてテロを規制するという試みは、既に第二次世界大戦前にも見られる現象である。このとき採択された「テロリズムの防止及び処罰に関する条約」は発効しないままとなったが、1960年代以降、ハイジャックや人質を取る行為など特定の行為を条約上の犯罪とする多数国間条約が作成されるようになった。これを、総称して「テロ防止条約」と呼び、現在12の多数国間条約が発効し、さらに二つの条約が各国の署名のために開放されている（注1）。これらの条約の特徴は、テロ行為の構成要件として、「犯意（動機・目的の政治性）よりも犯行（actus reus）」（注2）そのものに注目している点であり、いずれの条約もテロを一般的には定義していない。「動機・目的の政治性」を構成要件にしなかったのは、評価の視点により全く逆の結論が導かれる可能性があるからである。

各条約の締約国は、条約が禁止する犯罪が行なわれた場合、「訴追するか、引渡すか

(aut dedere aut iudicare)」を選択しなければならない^(注3)。しかし、訴追する場合でも、そこに至るまでの捜査や判決の執行(処罰)は締約国の国内法に基づいていることに注意しなければならない。そのため、半ば当然のことながら、行為の「政治性」の解釈を巡って各国の間に対立が生じることもある^(注4)。

いずれにせよ一連のテロ防止条約は、首謀者・実行者、犯罪行為地、被害者といった点で国際性を有しているため、その後の捜査・訴追・処罰において各国刑法の間で起こり得る衝突を回避するため、各国の刑事管轄権を調整することを目的としている。すなわち、行為の規模の大小や被害の深刻さを問わず、ましてその政治的影響力とは無関係に、テロは「犯罪」なのであって、最終的には(国内)裁判を通じて処罰することが要請されているのである。言い換えれば、テロ防止条約は、テロによる法益被侵害国による武力行使を正当化するものではないのである。

(2) 9.11テロ攻撃の法的性格

そのような観点から、9.11テロ攻撃を分析するとどうなるか。「航空機の不法な奪取の防止に関する条約(ハイジャック防止条約)」第1条は、飛行中の航空機内における、「(a)暴力、暴力による脅迫その他の威嚇手段を用いて当該航空機を不法に奪取し又は管理する行為(未遂を含む)。(b)(a)の行為(未遂を含む。)に加担する行為」を犯罪として定義する。しかし、同条約第3条4項は、この条約の適用範囲を、「機内で犯罪行為の行なわれた航空機(その飛行が国際飛行であるか国内飛行であるかを問わない。)の離陸地又は実際の着陸地が当該航空機の登録国の領域外にある場合にのみ、適用する」と規定している。したがって、今回ハイジャックされた^(注4)機の航空機の登録国がアメリカである限り、本件テロ(のハイジャック部分)は「ハイジャック防止条約上の」ハイジャックではなく、国内刑法上のハイジャック行為に過ぎないということになる^(注5)。

一方、テロは政治性を持った犯罪であり、「単にテロ行為の実行者個人の訴追と処罰の実効性を確保するだけでは不十分であり、国際社会の平和と安全の維持という安全保障上の考慮」^(注6)を加える必要がある。特にアメリカは、「1985年国際安全保障・開発協力法」第5編において、国際安全保障の観点からのテロ規制に関する規定を置いている。同法は、いわゆる「テロ支援国家」への援助停止や、テロに対する対抗措置を取っている国家への援助供与を定めたものである。もっとも、この法の趣旨はテロ(とりわけ国家テロ)を単なる「犯罪」としてではなく、「国家の関与のしかたの程度により安全保障上の対抗措置の対象ともなりうる」^(注7)とするものではあるが、当然のことながら武力による対抗措置を認めるものではない。また、アルカーイダによって実行された、今回のテロ行為を「タリバン政権」の行為であるといえるかどうか、すなわち、今回のテロ行為がアフガニスタンによる「国家

テロ」であったといえるかは微妙である。

その意味において、9.11テロ攻撃は、テロ防止条約やアメリカの国内法がそもそも想定していたような事態をはるかに超えた側面を持っているといえる。では、その他の国際法とりわけ、武力行使の規制に関する国際法も、今回の事態の前に沈黙しなければならないのだろうか。

2. アメリカの「武力行使」を巡って

9.11テロ攻撃に対するブッシュ大統領の反応は、当初、「テロリストによる攻撃」という表現を取り、「犯罪」としての捜査に着手することを命じていた^(注8)。これに、9月12日の声明では、「戦争行為(acts of war)」や「敵を倒す(conquer this enemy)」という表現が加わっている^(注9)。声明はいずれも国内世論向けのものであり、これらに厳密な法解釈を加えることは必ずしも必要ではない。しかし、その後のアメリカ政府が「犯罪捜査」と「戦闘準備」を並行して行っていったことは、報道などからも明らかである。

そこで問題となるのは、まず、アメリカによる武力行使の正当化の根拠をどこに求めるかということである。また、武力行使の結果として生じる、アメリカとアルカーイダ及びタリバン政権との関係をどのようなものとして理解するかということである。後者の点は、テロ攻撃に対する「犯罪捜査」とも密接な関係を有することになる。

(1) アメリカの軍事行動の正当性

テロ発生直後に採択された安全保障理事会決議1368(2001年9月12日)は、前文において「(国連)憲章に従った個別的若しくは集団的自衛の固有の権利を承認し(Recognizing the inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter)」と謳っている。また、本文第1パラグラフでは、「かかる行為(注、9月11日のテロ攻撃)を、他のいかなる国際テロ同様、国際の平和及び安全への脅威と見なす(regards such acts, like any act of international terrorism, as a threat to international peace and security)」としている。この決議1368も、その後9月29日に採択された決議1373も、アメリカによる武力による対応を明示的には承認あるいは授權していないことに注意する必要がある。通常、国連憲章第7章に基づいて加盟国の武力行使を容認する決議においては、安保理が「憲章第7章に基づいて行動し」、特定の事態が「国際の平和及び安全の脅威であることを認定(determine)し」、「全ての必要な措置を取ること(take all necessary means)」を認めるといった文言がほぼ定型的に用いられる。今回の二つの安保理決議では、いずれも「薄めた」文言が用いられているのである。但し、国連憲章第51条は、加盟国による個別的または集団的自衛権の行使を無制限に許容しているわけではないことに留意する必要がある。すな

わち、同条にある通り、安保理の強制行動が取られるまでの間の、いわば暫定的な措置としているのである。従って、先に挙げた二本の安保理決議が同条を引用しつつ（しかし、実際の行使については黒白を明確にせず）、国連憲章第7章の措置は取らない、ということは、安保理自身が自らの役割を放棄した、ということになるのである。

従って、アメリカは武力行使の根拠を憲章第51条に基づき、あるいは、慣習国際法上の個別的自衛権に求めているものと考えざるを得ない。そこで、主権国家ではない「テロリスト」による攻撃に対して、自衛権に基づく措置を取ることが可能かという点が問題となる。また、テロ組織を匿っている国家に対して武力行使を行なうことができるのか。前者の問題については、憲章第51条は攻撃主体を特定しておらず、あらゆる非国家的組織による攻撃を自衛権発動の要件として考えることは可能である。後者の問題についても、自国内にテロ組織があり、それが現実にテロ行為を行なった場合、有効な取締り、捜査、処罰を行なわなかったことをもって、当該国家の不作为に対する責任を追及することは可能であると考えられる（注10）。

仮に今回のアメリカの軍事行動を自衛権の解釈の範囲内にあるものと考えたと、実は同様のアメリカによる軍事行動は既に存在する。1998年8月20日に、アメリカがケニア及びタンザニアのアメリカ大使館爆破事件の首謀者をビンラディンの組織と特定し、アフガニスタンとスーダンに巡航ミサイルを発射した際も、アメリカは自衛権を援用しているし（注11）、これに対する安保理や総会の非難決議も採択されていない（注12）。さらに遡れば、1986年4月5日の「西ベルリン・ディスコ爆破事件」を契機に、アメリカはリビア国内の軍事施設に武力攻撃を行なっている。安保理において、アメリカはこれを自衛権の行使と主張し、また、リビアによるアメリカ非難決議案は否決されている。その意味では、今回のアメリカの行動は決して目新しいものではない。

その一方で、伝統的に自衛権は、その行使について厳格な条件を定めている。すなわち、「他の措置をとることができない緊急やむをえない場合にのみ発動されるものであり、また、自衛のためにとられる措置は、攻撃を排除するために必要な限度に限られ、かつ、攻撃の程度と均衡のとれたものでなければならない」（注13）のである。その意味では、アメリカの攻撃は、10月7日に開始されており、「緊急やむをえない」ものといえるかどうかは微妙である。またアメリカの行動が自衛権によって正当化されるとしても、自衛権行使の範囲（限度）は別に議論する必要がある。自衛権の行使にあたっては、自国が受けた損害との「均衡性（proportionality）」を基に反撃の範囲が決まるのであり、自国が受けた損害を著しく越えて行なわれる自衛は、もはや「過剰防衛」となり国際法違反となるのである。

もっとも、非対称型紛争の場合、何を以て「均衡」とするかの判断は困難である。ビンラディン支配下のテロ組織の訓練施設を空爆することさえ「過剰」と見なされる可能性は排

除できない。まして、彼らを匿っている国家の軍事施設に壊滅的な被害を与えることや、政権を転覆させるような行為を、テロ行為による損害への「自衛」として正当化することは極めて困難といわざるを得ないであろう（注14）。

(2) 抑留されたアルカーイダ等の構成員の法的地位

アメリカによる「報復攻撃」の結果、アフガニスタンで捕らえられたアルカーイダやタリバン政権の構成員は、法的にどのような地位にあるのか。アメリカがいう通り、アメリカとアルカーイダなどの「兵士」との戦闘が、新しい「戦争」であるというなら、これらの「兵士」は「捕虜 (prisoner of war)」になるはずである。しかし、アメリカは彼らの捕虜資格を認めず、「捕虜の待遇に関する1948年8月12日のジュネーヴ条約（以下、ジュネーヴ第三条約）」の適用を拒否した。ラムズフェルド国防長官は、ジュネーヴ第三条約第4条における捕虜の要件を念頭に、アルカーイダが「国」でも「軍隊」でもなく、制服も着用せず、階級章もなく、また公然と武器を携行しているわけでもない、として彼らを「抑留者 (detainees)」と呼んでいる（注15）。その一方で、国際赤十字委員会 (ICRC) は、アメリカとタリバン政権との戦闘を国際武力戦争 (international armed conflict) と捉え、敵国に抑留された「戦闘員 (combatants)」にジュネーヴ第三条約が、また文民については「戦時における文民の保護に関するジュネーヴ条約 (ジュネーヴ第四条約)」が適用されるとの見解を示している（注16）。

捕虜の資格が認められると、抑留国は捕虜を「常に人道的に待遇しなければならず」、「抑留国の不法の作為又は不作為で、抑留している捕虜を死に至らしめ、又はその健康に重大な危険を及ぼすものは、禁止し、且つ、この条約の重大な違反」とされる（ジュネーヴ第三条約第13条）。アメリカは抑留者に捕虜資格を認めなかったとはいえ、抑留者に非人道的な待遇を行うことが許されるわけではない。ICRCも、2002年1月に、収容施設のあるキューバ国内のグアンタナモ米海軍基地を訪問し、抑留者に対する登録や移送・抑留に関する状況についての記録を作成した（注17）。

3. 国際法の「限界」か、「新たな規則」の出現か？

(1) 戦争と国際法：古いワインと古い革袋

歴史的に国際法は、「戦争を規制すること」を目的の一つとしてきた。ここでいう「規制」とは必ずしも「禁止」ではない。戦争は権利侵害に対する救済手段の一つであったのであり、他国との紛争を解決する手段であった。従って、「戦争の規制」とは、害敵手段の規制であり、また、戦争開始の規則を定めるものであった。これが、今日、国連憲章第2条4項によって象徴される「武力行使の（包括的）禁止」という一般国際法へと転換したのは、たかだか一世紀にも満たない期間の出来事であった。戦争を「合法的紛争処理手段」とする

にせよ、「違法行為」とするにせよ、それは国家（主権者）相互による戦争行為を念頭に置いたものであり、それ以外の私戦は国際法の埒外にあったといってよい。

第二次世界大戦後、国家間での「武力行使又は武力による威嚇」は原則として禁止された一方で、武力紛争が発生した場合の交戦規則（国際人道法）が整備されてきた。「ハーグ法」と呼ばれる一連の法規則の特徴は、単にそれを国家間の武力紛争（国際的武力紛争）のみならず国家対非国家間の武力紛争（非国際的武力紛争）にも広く適用させるという流れがあることである。但しこれは、植民地主義に反対する民族解放団体（注18）が行なう武力紛争を念頭に置いたものであって、今日のいわゆる「非対称型紛争」を直ちに含むものではない。

(2) 9.11テロ攻撃のインパクト：新しいワインの「新しさ」

国際法の観点から今回のテロとアメリカの対応を評価する場合、一定のギャップに悩まされることとなる。上述したように、テロ防止条約は今回のようなテロ行為の手段を想定していなかったし、自衛権の法理も国連憲章の構造も、暴力装置が基本的に国家に集中していることを前提として構成されているからである。同様に、ジュネーブ条約は、基本的に国家の正規軍同士の武力紛争を前提としており、高度に武装したテロリスト（本部所在地国の国籍を有しているとは限らない）が国家を相手に戦争に匹敵する行為を行うことを想定していない。「想定されていない」事態に直面したとき、法は如何なる役割を果たし得るのか。基本的には、既存の法の「解釈」を通じて事態の合法性を判断することになる（注19）。

今回のテロの場合、事態の本質は「犯罪」であるものの、その規模が「軍事攻撃」に匹敵する場合、それを「戦争行為」と見なして、自衛権の法理にあてはめることは解釈の「幅」の問題として全く不可能ではない。一方で国家間の武力行使・武力による威嚇を禁止しつつ、テロ行為については、いかにその手段や被害規模がエスカレートしようとも「犯罪」としての位置付けしか許されないのでは、結果として社会秩序の混乱を招くこととなるからである。

また、アメリカによる軍事的な対抗策において、国家間の武力紛争において適用される規則が、類推適用されていることも見逃してはならない。アメリカによる空爆が基本的に「軍事施設」に限定されていることは、政策・戦術としてそうされているだけでなく、「軍事目標主義」という国際法規則がテロ行為に対する自衛においても類推適用されていることに他ならない（その上で、個別の攻撃が自衛の範囲に収まるものであるか否かが評価されることになる）。その限りにおいて、アメリカも「新しい戦争」の正当化のために、「古い規則」に頼らざるを得なかった（それはとりもなおさず、「古い規則」の正当性と有効性をアメリカ自身が承認していることを意味する）。

(3) 「新しい革袋」は出現するのか

グローバル化の進展の結果、「主権国家の地位の低下」が指摘されることがある。様々な場面で、国境という物理的境界線を越えて人・物資・資金が容易に移動する結果、それらを国家が規制しきれなくなっており、また、今回のテロ行為が証明したように、私人が国家の機能を容易に弱体化させ、さらには破壊することも可能になっているからである。そのことが、国家の様々な「力」を削いでいることは現象としては事実である。そのような事態に直面して、21世紀の国際法はどのような役割を果たし得るのであろうか。

19世紀の国際法は、国家の領域性を前提とし、主権平等原則と内政不干涉原則を基盤とする法秩序を構築した。これに対し、20世紀の国際法の特徴は、国際の平和と安全の維持、人権、環境といった「国際公益」の伸長・確保に関する一般条約を作成し、その第一義的実現は各国家に委ねるものの、国際機構を通じた履行確保制度を構築し、さらに管轄権が競合する場合には、それを調整するものとして国際法が国家間関係の法的安定性確保を積極的に行なうようになってきた（国際社会における「法の支配」の確立或いはその模索）ことである。その過程では、伝統的な領域性原理の一部が変更される事態も発生している。

21世紀の国際法も、さらなるグローバル化の進行を前提としつつ、さらに国際公益を確保するための規範・制度を維持・発展させていくことになる。その際、国際法が、原則として国家によって定立され、国家間関係を規律する法規範であるという基本、言い換えれば主権国家が定立者であり、かつ受範者であるという構造に変更が加えられるとは考えにくい。その一方で、その規範内容を如何に実現するかという点については、従来と異なったアプローチが求められているようにも思われる。

その際に考えられなければならないことは、国家の「軍事力」を今日の国際関係の中でどのように位置付けるかという問題であろう。言い換えると、国家の「警察力」ではもはや対抗できないような脅威（今回のテロ行為が象徴的であるが、相手方による大規模な武力行使が可能なような犯罪行為）に対する「法の執行（law enforcement）」において、各国が「軍事力」をもって対抗することを許すような規則が必要なのではないかと、ということである。第一次世界大戦以降の国際法は、国連憲章第2条4条の規定に象徴されるように、国家による軍事力の行使を包括的に「違法」とする方向で「発展」してきた。「軍事力（の行使）」を単に「武力の行使」或いは「戦争」と同一視する発想である。このことそれ自身は誤りではなく、大量破壊兵器の軍備管理・軍縮・不拡散とも含め、その分野での規則の定立は今後も進められるべきである。しかし、その一方で、一国の社会秩序に重大な影響を与える「犯罪」に対して、各国の「軍隊」が有している能力をどのように発揮させるか、という観点から、「国家間での武力行使の規制」とは別次元で議論する必要があるように思われるのである。

「冷戦」が大国間の対立を、「ポスト冷戦」が小国の国内における対立を招来してきたとするなら、「ポスト・ポスト冷戦」では国家とそれに対抗しようとする非国家主体の対立が問題となる。そこでは、「犯罪」と「戦争」の境界は曖昧になるのであり、それに対応し得る国際法規則が必要な時代となっているのである。

[(付記) 本稿脱稿後、『国際問題』第505号(2002年4月)(近刊)を読む機会を得た。同誌所収の藤田久一「9.11大規模テロと諸国の対応：国際法秩序の危機か変容か」では、「九・一一を契機に、諸国とくに米国の対応を通じて、ハイパー・パワーの単独行動による大テロ戦争を許容する国際秩序の兆しが見えはじめたことは確かである。この秩序構造が二〇世紀の国連システムよりも世界の平和と安全、諸民族や個人の権利の保障についてより優れたものであるか、あるいは逆に一九世紀的な力の支配に戻るものであるかによって、その成否が判断されていくだろう」との指摘が為されている(35頁)。自衛権の解釈を巡る問題にせよ、抑留者の取り扱いを巡る問題にせよ、それぞれの論点が国際法の将来を占い、ひいては国際社会の秩序の安定に影響を及ぼし得る重要な問題である。藤田教授の指摘は、「アメリカの見解」や「アメリカの対応」を法的に批判的に考察することの重要性を想起する上でまさに正鵠を得ているといえるだろう。]

- 注 -

1. (参考)「テロリズム」国際法学会編『国際関係法辞典』569-570頁(西井正弘執筆)。
2. 山本草二『国際刑事法』31頁。
3. 例えば、「航空機の不法な奪取の防止に関する条約」第7条。
4. 詳細については、山本『前掲書』26-27頁。
5. 一方、「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)」は、第1条において、「(a)刑法上の犯罪、(b)航空機若しくはその機内の人若しくは財産の安全を害し若しくは害するおそれがある行為(犯罪であるかどうかを問わない。)又は航空機内の秩序及び規律を乱す行為」に適用があるとされる。同条約には、ハイジャック防止条約第3条4項と同内容の規定が置かれていないため、本件テロのハイジャック及び世界貿易センタービルへの突入については、同条約第1条によって「国際法上の犯罪」となると考えられる。しかしこの場合でも、「国際法上の犯罪」であることと、アメリカの武力による対抗が正当化されるかということは全く別問題である。
6. 山本『前掲書』49頁。
7. 山本『前掲書』50頁。

- 8 . Statement by the President in His Address to the Nation, [<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/print/20010911-16.html>] (1 March 2002).
- 9 . Remarks by the President in Photo Opportunity with the National Security Team, [<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/print/20010912-4.html>] (1 March 2002).
- 10 . 私人による違法行為を取り締まらない国家に国際法上の国家責任が生ずることを認めた事例は多いが、イラン・テヘランのアメリカ大使館人質事件に際し、当時の指導者であるホメイニ師が首謀者たる学生の行為を「賞賛・祝福」して、事件の解決への積極的な手段を講じなかったことで、イランに国家責任が生じるとした国際司法裁判所 (ICJ) 判決が参考になる。
- 11 . Frederic L. Kirgis, "Cruise Missile Strikes in Afghanistan and Sudan", *ASIL Insights* (<http://www.asil.org>, 16 October 2001).
- 12 . もっとも、これに対し、テロリストによる国際的影響力の大きい暴力行為が国際の平和と安全に対する脅威を構成する一方、被害国が精密攻撃能力を獲得したことで、限定的な措置で対抗できるようになったことは、一方において国家による「国際法の強制」であるものの、対抗措置の認定問題や違反義務の普遍的義務性から、国連を通じた国際社会のコントロールが必要とされ、いたずらに自衛に拘泥し安保理を迂回するべきではない、との見解もある (2001年度国際法学会春季大会における宮内靖彦の報告)。
- 13 . 「自衛権」国際法学会編『国際関係法辞典』374-375頁 (田畑茂二郎執筆)。
- 14 . なお、自衛権を巡る論点について、Antonio Cassese, Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law, *European Journal of International Law*, Vol.12 Nuber 5 (November 2001), pp.993-1001. 旧ユーゴスラヴィア国際法廷の所長であったカッセーゼは、自衛権による全面的な武力行使正当化に対しては留保を付している。
- 15 . 例えば、Secretary Rumsfeld Media Availability en route to Camp X Ray, http://www.defenselink.mil/news/Jan2002/t01282002_t0127sd2.html (1 March 2002).
- 16 . International Review of the Red Cross No.844, p.1181-1182, <http://www.icrc.org> (1 March 2002).
- 17 . ICRC Press Release 02/03 (18 January 2002), <http://www.icrc.org> (1 March 2002).
- 18 . ここで「テロ組織 (テロリスト)」と「民族解放団体」を如何に区別するか、という問題が生じる。政治的にはともかく、法的には、後者は一般的には「将来的には独立国家の成立を目指し、既に一定程度の領域を実効的に支配している非国家主体」を指すものとして区別される。
- 19 . このような事態は国際法に限った話ではない。技術革新などを契機として国内法でも生じることである。日本を例に取れば、偽造テレフォン・カードを使って電話をかける行為が「詐欺罪」を構成するか否かで下級審の判断が分かれ、その後新たに「電磁的記録不正使用罪」を

加えたことがある。また、「窃盗罪」は「物を盗む」ことを罪とするものであり、物とは「有体物をいう」と定義していたため、電線から電気を盗む行為（盗電）は処罰されていなかった。電気は有体物ではないからである。そのため、窃盗罪の規定に、後になって「本条の適用において、電気は物とみなす」という規定が挿入されたのである。