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

柳　生　一　成※

Ⅰ　はじめに
Ⅱ　欧州評議会のテロ関連諸条約の展開
Ⅲ　人権条項の歴史的発展
Ⅳ　おわりに

Ⅰ　はじめに

欧州評議会（Council of Europe）は、1977年と比較的古くからテロ防止を主たる目的とした条約を採択してきた。2016年2月時点で、欧州評議会のテロ防止関連条約の数は5つである。初期の条約は、「航空機の不法な奪取の防止に関する条約」（ハーグ条約）など、国連および専門機関が採択した条約に列挙された行為を犯した者の引渡しにおいて、政治犯不引渡し原則を認めないことにより、テロ実行者の処罰を確保することを主眼としていた。

このように犯罪人引渡しの実効性を高める規定が含まれた一方、条約には「人権条項」が挿入された。すなわち、引渡しが人種、宗教、国籍または政治的意見を理由とする処罰のために請求されたなどと疑うに足る相当の理由がある場合に、条約が被請求国に引渡し義務を課すと解釈されてはならない、と定める規定が設けられた。引渡し対象者の人権の保護が人権条項を挿入した趣旨とされる一方、被請求国に政治的理由を根拠とする引渡しの拒絶を認める余地を残したなど、条項について否定的な見解も存在する。

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第15巻第2号 2016年7月　ISSN 1347－0388
※　日本大学法学部法学研究所研究員

ここにおいて、テロリストを処罰する実効性の促進と、人権保護とのバランスの確保が問題となる。テロの規制と人権の保障は緊張関係にあり、規制の強化に伴う人権侵害を回避する方法の模索は、日本を含む各国・各国際機構が直面する問題である[1)]。犯罪人引渡しなど国際刑事法の履行確保措置の実行に際しても一般に、一方に犯罪を処罰・抑止するという目的を掲げつつ、他方において加害者の人権も保障されなくてはならない[2)]。

その文脈において、人権条項の意義は2つの理由から検討に値しよう。1つは、人権条項が、人権保障に力を入れてきた欧州評議会において、テロの防止と人権の保障とのバランスを図る方法だからである。国際人権法および国際人道法を遵守する形で国際的なテロ防止行動が行われなければならないという懸念は、国連や、人権条約に基づく機関からも示されている[3)]。なかでも欧州評議会が注目されるのは、人権、民主主義、および法の支配の保護や尊重がその存在理由だからである。それは、欧州評議会による条約の中で最もよく知られているのが、1953年に発効した「人権および基本的自由の保護のための条約」（以下「欧州人権条約」）である点に象徴される。ただし、犯罪人引渡しにかかわる事件について欧州人権裁判所が判断することは可能であるが、欧州人権条約と犯罪人引渡し制度との間に制度上直接の関係はないなど、犯罪人引渡しの事件に人権条約または人権裁判所の監督を期待するのは、あまり実際的ではない[4)]。それゆえ、犯罪人引渡し制度の内部に人権保護との調整規範が含まれることが望ましく[5)]、その観点から人権条項が注目される。

もう1つの理由は、人権条項が、その内容に若干の変化を見つつ欧州評議会が採択した条約に含まれ続けているのみならず、国連および専門機関が採択したテロ関連諸条約にも取り入れられてきていることである。人権条項は欧州にとどま

1)　須網隆夫「地域的国際機構と国際テロリズム規制 ── EU による国際テロへの法的対応と課題 ── 」国際法外交雑誌第106巻第1号（2007）1-2頁等。See, Malcom Shaw, *International Law*, 6th ed., Cambridge, 2008, pp. 1165-6.

2)　酒井啓亘ほか『国際法』〔寺谷広司〕668頁（有斐閣、2011）。

3)　Shaw, *supra* note 1, at 1164-5.

4)　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考察 ── 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9巻第4号（2013年）5-6頁。

5)　同上。

らず、日本を含め、それらの条約の加盟国の間の犯罪人引渡しに影響する。

そこで本稿は、欧州評議会ならびに国連および専門機関が採択したテロ関連諸条約中の人権条項について、その展開の歴史を分析する方法により、人権条項が政治犯の不引渡しを確保する方途を残したという以上の意義を有するか、また締約国が人権条項にどのような意義を認めているかを検討したい。

最初に欧州評議会のテロ関連諸条約の内容を概観し、人権条項が定められた背景を見る（Ⅱ）。つぎに人権条項の展開を検討し、同条項は、政治犯不引渡しの余地を残す庇護権の保障という意義のみでなく、欧州人権条約に定められた防御権などの人権を保護する意義も有することを確認する。しかも後者が強化されてきており、それは欧州評議会の文脈にとどまらず、人権条項を含む国連および専門機関が採択する条約にも妥当することを示す（Ⅲ）。最後に、現在において人権条項は、政治犯不引渡しの余地を残し、テロ実行犯の処罰を阻害するという以上に、引渡しの対象者の人権を保護する意義が普遍的に認められているとの結論を提示したい（Ⅳ）。なおテロ関連諸条約において、人権条項のほかにも人権保護に関する規定が入れられてきているけれども、上記の理由から本稿の検討対象は人権条項に絞りたい。

Ⅱ　欧州評議会のテロ関連諸条約の展開

1　諸条約の概要

「テロ関連条約」を広義に把握すれば、「刑事問題についての相互援助に関する条約」[6]などもテロに対する戦いに資するし、犯罪被害者に対する補償を定めた条約[7]などもテロに関連しよう[8]が、テロを主たる対象として規律する欧州評議

6)　ETS 第 30 号。なお「追加議定書」（ETS 第 99 号）、「第二追加議定書」（CETS 第 182 号）が採択されている。

7)　European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes, CETS No. 116.

8)　See Council of Europe, “Committee of Experts on Terrorism（CODEXTER）2nd Meeting Strasbourg 29 March—1 April 2004, Meeting Report”, CODEXTER（2004）16, paras. 28, 37.

会の条約は以下の5つである。①テロリズムの防止に関するヨーロッパ条約（European Convention on the Suppression of Terrorism）、②テロリズムの防止に関するヨーロッパ条約改正議定書（Protocol amending the European Convention on the Suppression of Terrorism）、③テロリズムの防止に関する欧州評議会条約（Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism）、④犯罪収益の資金洗浄、捜索、差押、および没収ならびにテロ資金供与に関するヨーロッパ条約（Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism）[9]、⑤テロリズムの防止に関する欧州評議会条約追加議定書（Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism）である（表1参照）。

これらの条約の内容の展開は2つの視点から整理できる。1つは、条約の性質を変えずに議定書の制定によって内容を拡充していくという方向性（①と②、③と⑤）である。もう1つは、犯罪人引渡しの強化という、既存の国際法の枠組みを補完または修正する規定に始まり、「テロへの扇動」など条約が独自に処罰する行為類型を定めるに至ったという方向性（①・②から③へ）である。

人権条項は犯罪人引渡しと関連して定められるため、それらを含む①から③の関連規定を以下において確認したい。なお、④は「犯罪収益の資金洗浄、捜索、差押、および没収に関するヨーロッパ条約」[10]を拡充した条約であり、⑤は、テロあるいはその訓練を受ける目的で海外へ渡航する者の脅威に対応するため、また外国人テロ戦闘員に関する安保理決議2178（2014年）を受け、テロ目的の海外渡航などを国内法による処罰の対象とするよう求める条約であって、④⑤ともに犯罪人引渡しに関する新たな規定や人権条項を含んでいない。

条約の内容を検討するに際し、各条約に付された「注釈書」（Explanatory Report）を参照する。条約の作成経緯は条約ごとに異なるが、例えばテロリズ

9） The text of this Convention is reproduced in Kristen E. Boon et al. eds., *Terrorism Commentary on Security Documents*, Volume 106, Oxford, 2010, pp. 85–118.

10） Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime, ETS No. 141.

表１　欧州評議会主要テロ関連条約一覧（2016 年 2 月 17 日現在）

	条約名	CETS※1	採択	効力発生	当事国数※2	本稿略称
①	テロリズムの防止に関するヨーロッパ条約	No.　90	1977 年	1978 年 8 月	署名　1 批准　46	1977 年条約
②	テロリズムの防止に関するヨーロッパ条約改正議定書	No. 190	2003 年	未発効	（署名　13） （批准　33）	1977 年条約改正議定書
③	テロリズムの防止に関する欧州評議会条約	No. 196	2005 年	2007 年 6 月	署名　11 （EU を含む） 批准　34	2005 年条約
④	犯罪収益の資金洗浄、捜索、差押、および没収ならびにテロ資金供与に関するヨーロッパ条約	No. 198	2005 年	2008 年 5 月	署名　13 （EU を含む） 批准　27	資金条約
⑤	テロリズムの防止に関する欧州評議会条約追加議定書	No. 217	2015 年	未発効 （4 加盟国を含む 6 か国による批准）	（署名　22） （EU を含む）	2005 年条約追加議定書

※1　2003 年までの条約は ETS（European Treaty Series）に、それ以降の条約（No. 194-）は CETS（Council of Europe Treaty Series）によって公刊されている。

※2　署名国は批准に至ってない国であり、批准には加入も含めている。なお欧州評議会の加盟国数は 47 か国（EU を除く）、オブザーバーは日本を含む 6 か国である。

ムの防止に関するヨーロッパ条約（①）やその改正議定書（②）は、「犯罪問題に関する欧州委員会」（ECCP 後に CDPC と改称）の権威の下、政府からの専門家が構成する委員会で起草され、注釈書は、後者の委員会における議論に基づいて作成された。注釈書は、以前は閣僚委員会へ提出されていたが、近年においては条約とともに採択されている。しかしながら、注釈書は条約の有権的解釈（authoritative interpretation）を提供する文書ではなく[11]、条約規定に対する理

11）　*E.g.*, Council of Europe, Explanatory Report to the European Convention on the Suppression of Terrorism（Amended Convention）, p. 1. 有権的解釈と認証された解釈（authentic interpretation）とは区別され、前者は、すべての加盟国を拘束する最終的な判断権限に関連し、裁判所などによる法的拘束力を有する解釈を通常意味するのに対し、後者は、条約の全当事国の合意によって確定された解釈を意味する（佐藤哲夫『国際組織の創造的展開 ── 設立文書の解釈理論に関する一考察 ──』57 頁注（121）、261-2 頁（勁草書房、1993）等参照）。ここでは、注釈書がいずれにも該当しないとの趣旨であろう。

解の促進を目的とする。

2 テロリズムの防止に関するヨーロッパ条約および改正議定書

本条約（①）は、おもに国家間の犯罪人引渡し（および相互支援）に関する既存の国際法の枠組みを「補完し、または必要な場合には修正」[12]した。条約前文は、欧州評議会加盟国はテロ行為を犯した者が起訴および処罰を免れることがないよう確保するため、実効的な措置を採ることを望み、そのような成果を達成するための措置として犯罪人引渡しがとくに実効的であることを確信すると述べる。検討の便宜上、以下においては本条約を「1977年条約」と呼ぶ。

条約が定められた趣旨は、テロの国際化が進み、テロ行為を犯した者がテロを実行した国家以外で見つかる場合が増えたが、それらの者が「政治犯罪」を理由に引渡しから逃れるのを防ぐことである。テロ行為は、その動機の性質上、政治犯として主張しやすい[13]。そうではありながら、当時、ヨーロッパ引渡し条約第3条第1項[14]を含む引渡し条約の多くが、政治犯罪については犯罪人引渡しを行わないという原則を含んでいた。しかも、ヨーロッパ引渡し条約が政治犯罪を定義していない事実に代表されるように、政治犯罪の解釈は引渡しを請求された国に委ねられていた。ハーグ条約も例外ではない。起草過程に関する先行研究[15]によると、米国などはハイジャックの非政治犯罪化を主張したが、政治犯不引渡しの原則などのために、一般に強制引渡しが受け入られることはなく、ハイジャック行為が政治的動機に基づくものと容疑者所在国の当局が判断した場合には、容疑者に庇護を与えて不処罰という事態が生じる可能性も残されていた。

なお引渡し請求を拒絶した国は、訴追のために権限を有する国内当局へ事件を

12） Council of Europe, Explanatory Report to the European Convention on the Suppression of Terrorism, para. 11.

13） 坂本まゆみ「条約上のテロリズム対処システムに関する一考察――aut dedere aut judicare 原則の構造とその限界――」法学新報110巻9-10号（2004）185頁等。

14） The European Convention on Extradition, CETS No. 24.

15） 安藤貴世「テロリズム防止関連条約における『引き渡すか訴追するか』原則の成立――『航空機の不法奪取の防止に関するハーグ条約』の管轄権規定の起草過程をめぐって――」国際関係紀要第32巻1号（2011）42-8頁。古谷修一「航空機に対するテロ行為と国際法――『引渡か訴追か』方式の意義と問題――」空法第33号（1992）80-1頁も参照。

送致する義務を負うが、引渡し対象者が不処罰となる可能性は残されている。この義務は「引渡すか訴追か」(aut dedere, aut judicare) と表現されるけれども、必ず起訴を義務づける訳ではない。訴追手続きは被請求国の国内法にしたがって行われるため、検察官に起訴・不起訴の広範な裁量を認める起訴便宜主義、起訴裁量主義をとる多くの国においては、起訴を検討する義務が生ずるにとどまる[16]。引渡し対象者が不起訴となり、結果的に不処罰となる事態も生じうる。

この状況に対処するために 1977 年条約第 1 条は、政治犯罪に含まれない行為を列挙する方法によって政治犯罪を消極的に定義した[17]。すなわち同条は、ハーグ条約違反、「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) 違反などを含む 6 つの行為類型を列挙し、それらについては締約国間において政治犯罪 (、政治犯罪に関連する犯罪、および政治的動機に基づく犯罪) としないことを義務化し、犯罪の政治性を理由に被請求国が引渡しを拒絶することをできないようにした[18]。

注釈書は、本条約が既存の国際条約を「補完し、または必要な場合には修正」する性質を有すると評価しているが、加盟国が国際法上すでに負っていた義務を大幅に拡張した訳ではなかった。本条約の性格は「補充的」である[19]。たしかに、ヨーロッパ引渡し条約を含め本条約と抵触する条約の規定は、締約国間において抵触する限度で修正される (第 3 条) などと規定され、既存の条約を修正する側面も本条約にはある。しかし他方において締約国には、第 1 条に列挙された、政治犯罪とはみなされない違反についても引渡しを拒絶できる、という留保を付すことが許容されている (第 13 条)。何よりも、本条約は引渡し条約ではなく、ほかに引渡しの根拠となる条約などが別に存在する必要があり、他の引渡し条件が満たされていなければ、締約国は引渡しを拒絶することが可能である[20]。引渡し請求を受けた国は、自国民不引渡しなどを理由に引渡しを拒否する権利を有

16) 坂本・前掲注 13)、189–90 頁等参照。
17) Otto Lagodny, "The European Convention on the Suppression of Terrorism: A Substantial Step to Combat Terrorism?", *U. Colo. L. Rev.* vol. 60, 1989, p. 586.
18) Explanatory Report, cited *supra* note 12, para. 15–20, 34.
19) 森下忠『国際刑法の潮流』171 頁 (成文堂、1985)。
20) Explanatory Report, cited *supra* note 12, para. 27.

する[21]。

これらとは別に、第5条として人権条項は、引渡し請求が人種、宗教、国籍または政治的意見を理由[22]とする処罰のためになされたなどと疑うに足る相当の理由がある場合に、条約が被請求国に引渡し義務を課すと解釈されてはならない、と定める。

引渡し請求を拒絶した国は、その理由を請求国へ通知し、訴追のために権限を有する国内当局へ事件を送致する義務（第7条）を負う[23]が、訴追手続きは被請求国の国内法にしたがって行われる[24]ため、不処罰の可能性が残る点は先に述べた場合と同じである。

本条約はおもにテロリズムに関する引渡しにおいて、政治犯罪という例外を被請求国が援用不可能にする点にある[25]。しかしながら、人権条項の挿入を措いても、条約の実効性に懐疑的な評価がある。妥協の産物として留保に関する規定が挿入され[26]、留保を付すことによって結局のところ引渡し拒否ができる余地が残されたように、政治犯不引渡しを禁じる規定を置いたからといって、現実には必ずしも徹底されていない[27]、と評される。

テロリズムの防止に関するヨーロッパ条約改正議定書（「1977年条約改正議定書」）は2001年9月11日の米国同時多発テロを受け、既存のテロ対策、とくに条約の実効性を強化する流れにおいて作成された。議定書には33か国が批准・加入しているものの、その効力発生には、1977年条約のすべての締約国の批准

21） 藤田久一『国際法講義Ⅱ 人権・平和』70頁（東京大学出版会、1994）。

22） これらは引渡しを拒絶できる理由を限定列挙するものではない（Explanatory Report, cited *supra* note 11, para. 64）。

23） Explanatory Report, cited *supra* note 12, para. 52. なお第7条は「引渡すか訴追か」の義務を強めた。つまり、留保などによって引渡しの拒絶が可能であり、かつ拒絶があってはじめて、補完的に訴追の義務が生じるというように、引渡しと訴追を一般的に選択できる訳ではない（Explanatory Report, cited *supra* note 12, para. 26, 76.）。管轄権行使よりも引渡しの義務が優先し、いわば「まずは引渡せ、さもなくば訴追せよ」（“primo dedere—econd prosequi”）となっている（*E.g.*, Lagodny, *supra* note 17, at 587）。

24） Explanatory Report, cited *supra* note 12, para. 61.

25） See M. Cherif Bassiouni & Edward M. Wise, *Aut Dedere Aut Judicare The Duty to Extradite or Prosecuter in International Law*, Nijhoff, 1995, p, 193.

26） 初川満編『国際テロリズムの法的規制』58頁（信山社、2009）。

27） 坂本・前掲注13）、185頁。

が必要であり、その中に含まれている英国、イタリアなど13か国が未批准である。よって議定書は2016年2月17日の時点において発効していない。以下においては本議定書を「1977年条約改正議定書」と呼びたい。

議定書は未発効であるものの、おもに次の4点を改正し、それは本質的に、1977年条約の国際条約に対する補完性を変えるものではなかった。①犯罪行為のリストの拡充（改正後条約第1条）[28]、②1977年条約自体が引渡しの根拠となりうること（第4条）、③留保の制限、④人権条項（第5条）であって、①ないし③は条約の実効性を確保する改正、④は人権の保護を強化する改正である。議定書は、犯罪人引渡しの問題に対象を限定し、既存の、とくに国連のテロ防止関連条約の実効性を強化する方法により、テロに対する国際的取組みを強化する目的を達成しようとした。「非政治化」された犯罪のリストは大幅に拡充され、国連などによる対テロ条約・議定書に定められたすべての犯罪を含めた。手続的には加盟国による留保の適用を厳しく制限し、関連諸条約および安保理決議[29]の実効性を高めた。

人権条項（第5条）に関し、その趣旨は1977年条約から変わっていないものの、第2項・第3項が追加された。第2項は、「本条約のいずれの規定も、引渡し請求の対象者が拷問を受ける危険がある場合に、被請求国に引渡し義務が課されるものと解釈されてはならない」とし、第3項も同様に、引渡し請求の対象者に死刑が課される危険がある場合、または被請求国の法律が終身刑を認めていないにもかかわらず、仮釈放なしの終身刑が課される危険がある場合には、被請求国には原則的に引渡し義務が生じないことを定めた。

3　テロリズムの防止に関する欧州評議会条約

本条約（以下「2005年条約」）の制定過程をみると、条約が、既存の国際条約に対する補完性と新規性の双方の特徴を有する背景が理解できる。制定の端緒は、

28）　議定書は1977年条約に条文を追加または削除もしくは変更する形式をとった（例えば議定書第5条が1977年条約に新第9条を加えた）。よって、議定書の条文番号と改正後の条約の条文番号は異なるが、後者にしたがって検討を進める。

29）　とくに決議1373号は、テロリストの行為に対する資金供与を防止し抑止するのを義務づけるのに対し、引渡しに関しては加盟国に「要求する」にとどまる。

テロとの戦いに関する国際協力の分野における国連の努力を支援する必要性を認めた、欧州評議会の機関の会議や文書である[30]。当初はテロに対する包括的な条約を制定する重要性が認識されていたが、加盟国間の合意がまとまらず、テロに対する既存の国際法および活動の欠缺を埋める文書が作成される方向へ進んだ。

本条約の規定は、他の条約に含まれる規定との類似性の観点から大きく3つに分類できる。①国際条約に見られるのとほぼ同じ規定、②1977年条約改正議定書とほぼ同じ規定、③本条約独自の規定である。最後の分類に属する中核的な規定は、条約が処罰の対象とする行為類型を定めた第5条ないし第7条である[31]。これらは新たに「テロ行為を犯すよう公衆への挑発」、「テロへの勧誘」、および「テロ訓練」を定義し、加盟国に対し国内法において犯罪と定めるよう要求する。

処罰規定の重要性は強調されるべきであるけれども、本稿に関連する規定は、「テロへの勧誘」などの罪を犯した者（およびその共犯）の引渡し請求につき、それらの犯罪を政治犯罪とみなしてはならないという第20条第1項である。人権条項は第21条に置かれ、文言は1977年条約改正議定書とほぼ同じであるものの、引渡しの対象者が拷問だけでなく、「非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは刑罰」にさらされる可能性がある場合も追加された（第2項）。

Ⅲ　人権条項の歴史的発展

テロリズムの文脈において問題となる人権は、第1に、テロの被害者となる者の生命・身体・自由などに対する権利、第2にテロ対策の強化によって影響を受ける一般市民（外国人などを含む）の表現の自由、プライバシーの権利など広汎にわたる権利、第3に取調べなどにおけるテロリストの手続的権利である[32]。

国連の活動において、当初から総会決議で扱われてきた第1のカテゴリーの問

30）　See Explanatory Report, paras. 5–9.

31）　*Id.*, para.76. これに伴い、欧州人権条約および「市民的および政治的権利に関する国際規約」（自由権規約）に定められた表現の自由など国際法上の義務を遵守するよう定められた（第12条）。

32）　石垣泰司「テロとの戦いにおける国際機構の役割と人権問題：国連システムとEUの取り組みにおける整合性とその限界」慶應法学第5号（2006）54–5頁。

題にくわえて第2のカテゴリー、第3のカテゴリーにも注意が向けられるようになったと指摘[33]されているのと似て、欧州評議会の条約も、テロによる被害者の生命の権利侵害を防ぐという理念を基礎に、他の権利を保護する。以下において、人権条項の発展を追い、条項がテロに関連して引渡し対象となった者の権利の保護に資するかを見ていきたい。

1 欧州における人権条項

(1) 条項の2つの趣旨

人権条項[34]は、「人道的除外(の原則)」(humanitarian exclusion)[35]や「アイルランド条項」[36]などとも呼ばれ、条約中においては「差別条項」(discrimination clause)と題されている。条項の歴史は古く、「難民の地位に関する条約」第33条に定められたノン・ルフールマン原則[37]と同一の発想に基づき、犯罪人引渡しに関する条約においては、1957年のヨーロッパ引渡し条約第3条第2項に含まれた[38]。Van den Wijngaert博士によると、庇護には政治的庇護と人道的

33) 同上、55-60頁。

34) 森下忠『新しい国際刑法』116頁(信山社、2002)等。なおアメリカ中央情報局(CIA)が関与したテロ容疑者の不法拘禁・移送疑惑を受け、欧州評議会議員会議が2006年に出した勧告中に、「人権保護条項」("human rights protection clauses")との語が用いられた。それは「人権条項」とも訳される(山本直「現代ヨーロッパにおける『テロとの戦い』と人権の保護 ――CIAテロ容疑者不法拘禁・移送疑惑への対応を題材にして――」北九州市立大学外国語学部紀要第121号131頁(2008)参照)。その語が使用された文脈は、議員会議が閣僚委員会に対して加盟国への勧告を起草するよう促し、そこには第三国との協定中に挿入するための「人権保護条項」の下限の要件も含まれるという中においてである。とくに想定された協定は、加盟国領域にある軍事施設の使用協定である(Parliamentary Assembly, Recommendation 1754 (2006) Alleged secret detentions and unlawful inter-state transfers of detainees involving Council of Europe member states, para. 3. 2)。それゆえに、当該勧告中の人権保護条項・人権条項は、本稿の関心対象の人権条項と区別する。

35) 熊谷卓「国際テロリズムの法的規制」広島法学第19巻第4号(1996)271頁、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『テロリズム入門』65頁(信山社、2010年)。

36) 藤田・前掲注21)、70頁。

37) 「締約国は、いかなる方法であっても難民を、人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見のためにその生命または自由が脅威にさらされる恐れのある領域の国境へ追放しまたは送還してはならない」(第1項)。

庇護が含まれ、人道的庇護が世界人権宣言や難民条約に明文化され、それらに底流する哲学にヨーロッパ引渡し条約の人権条項が対応する[39]という。また庇護権、追放送還禁止原則と政治犯不引渡し原則とは法的に区別されるけれども、庇護権の場合も追放送還禁止の場合も国家は不引渡し以上の義務を負い、それらに通底するものは一貫する[40]、とされる。

この流れにおいて、1977 年条約の人権条項は、伝統的な庇護権を守ることもその趣旨の 1 つとする[41]という注釈書による説明を理解すべきであろう。

人権条項は、ヨーロッパ引渡し条約において定められた時は「新しい意義を持つ」規定であった[42]が、1977 年条約を起草した時点においてはすでに「伝統的条項」となり、欧州人権条約の加盟するような国の間においては違反など存在しないと考えられた[43]。それでも 1977 年条約の起草者は第 5 条[44]を挿入しておくのが適切であると考えた[45]。

人権条項を挿入したその意図は、1977 年条約が人権保護を目的とする点を強調することであった[46]。すなわち、条約がテロ行為の防止を支援するのも、テロ行為が生命と自由に対する権利を侵害するためであって、人権の保護が根底にある以上、1977 年条約も、欧州人権条約の要求する人権の保護を遵守するよう

---

38)　See, *e.g.*, Christine Van Den Wyngaert, "Applying the European Convention on Human Rights to Extradition: Opening Pandora's Box?", *I.C.L.Q.* Vol. 39, 1990, pp. 757–8. ノン・ルフールマン原則との関係について、山本草二『国際刑事法』218 頁（三省堂、1991）も参照。

39)　Christine Van den Wijngaert, *The Political Offence Exception to Extradition*, Kluwer, 1980, pp. 70–81.

40)　芹田健太郎「政治犯罪人不引渡原則の確立 ── 歴史的・実証的検討 ── 」国際法外交雑誌第 71 巻 4 号（1972）54 頁。

41)　Explanatory Report, cited *supra* note 12, para. 49.

42)　森下忠『犯罪人引渡法の理論』83 頁（成文堂、1993）。

43)　Explanatory Report, cited *supra* note 12 para. 49.

44)　「この条約のいかなる規定も、第 1 条または第 2 条に掲げる犯罪に係る引渡しの請求が、引渡しを求められている者の、人種、宗教、国籍もしくは政治的意見を理由として、訴追もしくは処罰する目的で行われ、またはこれらの理由の一によりその者の地位が損なわれる恐れがあると被請求国において認める充分な理由があるときは、引渡しを義務づけるものと解釈されてはならない」（翻訳は、森下・前掲注 19）、188–96 頁に依った）。

45)　Explanatory Report, cited *supra* note 12, para. 49.

46)　*Id.*, para. 48.

確保しなければならない。第5条は、その手段であった。本条に該当する例として、引渡し先において欧州人権条約に定める防御権が侵害される可能性がある場合などが含まれる[47]。

欧州人権条約中の犯罪人引渡しに適用される規定と、人権条項との関係も人権条項の存在意義と関係する。欧州人権条約の諸規定は、引渡し条約が人権条項などを含んでいない場合に意義を有する[48]。ただし、1977年条約は締約国を欧州評議会加盟国に限ったため、条約締約国が欧州人権条約の締約国ではないという事態は生じない。この点につき、引渡しのためには政治性を考慮しないことを正当化できたのは、欧州人権条約による人権の保護などが存在し、欧州評議会加盟国の間に相互の信頼が醸成されたことにある[49]、とされる。それゆえ、条約への参加は欧州評議会の加盟国に限定された（第15条）[50]。

2005年条約への参加は欧州評議会加盟国に限られないように、引渡し条約と人権条約の締約国が一致しない場合には、人権条項は引渡し条約上の義務と人権条約上の義務とが抵触する問題を回避させる意義を持つ。欧州人権裁判所はSoering判決[51]において、請求国で対象者の権利に対する侵害行為が予見される場合の引渡しは、被請求国の欧州人権条約違反を構成すると認めたところ、引渡し条約上の義務と人権条約上の義務の抵触の問題が生じた[52]。引渡し請求国の人権状況を被請求国が評価する実行は、2国間の相互主義に基づく伝統的な引渡し制度の運用を変質させる問題をはらんでおり、当事国双方を拘束する条約に人権条項が挿入されていれば、当該実行を正当化する根拠の問題を取り除く意義がある[53]。

なお、そのような実行は、2国間の犯罪人引渡し体制の枠を越えて、普遍的利

47）　*E.g., i.d.*, para. 50.
48）　Van Den Wyngaert, *supra* note 38, at 765, 771.
49）　Explanatory Report, cited *supra* note 12, para. 29.
50）　*Id.*, para. 12, 29, 79.
51）　*Soering v. the United Kingdom*, no. 14038/88, 7 July 1989, Series A no. 161.
52）　古谷修一「犯罪人引渡と請求国の人権保障状況に対する評価（二・完）」香川法学第16巻第3・4号（1997）78-80頁。
53）　古谷修一「犯罪人引渡と請求国の人権保障状況に対する評価（一）」香川法学第15巻第4号（1996）35頁。

益を保護する国際人権規範の適用可能性を問題とするようになる結果、人権保護の実施機関である国際機関がこの問題に係る局面も生まれた[54]。ただし、欧州評議会には欧州人権裁判所を除き、刑事司法の領域において独自の管轄権を行使する裁判所が存在する訳ではないため、犯罪人引渡しにおいて時代に即応的な判例法の形成を期待することは困難である[55]とも指摘される。いずれにせよ、「はじめに」で触れたように、引渡し条約自体が人権に関する規定を含む意義は小さくない。

注釈書には、庇護権の保護と人権保護の強調という、人権条項の2つの趣旨の関係は述べられていない。1977年条約が発効して間もない頃には、人権条項から人権保護の側面を切り離す見方[56]も存在した。その見解は、条項を人権法と結びつけることによって条項により広い内容を付与する「傾向」の存在を認めていた。しかしその見解は、死刑を科される場合や欧州人権条約第3条（拷問の禁止）に抵触する場合など、人権基準を満たさない場合に引渡しを拒否できるセーフガードを、人権条項とは別の拒否事由として扱った。

したがって、条項に2つの趣旨が併存するとしても、人権保護の側面が発展するか否かが、その意義を左右する重要な問題となってくる。というのも、庇護の側面を強調すると、政治犯不引渡しと密接に関連してくるため、条約の実効性を阻害するという指摘も出てくるからである。それゆえ、人権条項の歴史的展開を検討する前に、条項に対する学説の評価を確認しておく。

(2)　条項に対する学説の評価

学説に目を向けると、人権条項に否定的な評価も少なくない。1977年条約は第5条において政治犯承認の拒否による引渡しの原則の例外が設定されており、事実上、政治犯罪を理由とする引渡しの拒否の道が依然開かれていた[57]とされる。別の観点からも、①個人がこの条項を根拠として引渡しを拒むことは現実的に困難であり、②被請求国が人権条項を援用するのは、請求国の刑事司法制度の

54)　同上37頁。
55)　北村・前掲注4)、11頁。
56)　Van den Wijngaert, *supra* note 39, at 81-93.

客観性、公正などに疑いをさしはさむことに通ずる意味で、人権条項の実際の適用には困難な問題がつきまとう[58]、と指摘される。②の問題点をさらに突き詰めると、藤田教授のように、人権条項によって、引渡し「犯罪の政治性」ではなく「請求の政治性」を理由に請求を拒否できる、つまり、被請求国に請求国の動機を探る権利を与え、被請求国が政治的理由による訴追や処罰のための請求と判断すれば、犯罪の性質が政治的性格を持っていなくとも、引渡しを拒否することができるようになる[59]という捉え方になろう。

これに対し、人権条項に、政治犯不引渡し原則によって本来保護されるべき犯人が引渡されるのを防ぐという意義を評価する見解もある、すなわち古谷教授[60]によると、政治犯不引渡し原則は、国内の政治抗争の過程で罪を犯し、本国に引渡されると不公正な取り扱いを受ける蓋然性が高い者を保護する役割を担っていた。非政治化に伴ってそのような者が引渡される危険が生じたため、人権条項によって不公正な取扱いを行う恐れのある国には引渡さない措置が採られるようになった、とされる。さらに否定的見解に対しては、二国間条約や各国の立法動向を考慮すれば、外国の国内事情を評価するという政治的に微妙な問題に裁判所は関わらないという non-inquiry 原則を維持することはできず、裁判所が請求国の国内事情を評価する事態は避けられなくなっている、と反論する。人権条項の適用を制限的に解釈する、つまり、同質的な国家間では国際テロの防止・処罰について協力措置をとる国も、異質な国家に対しては協力を拒否できる道を開いておくための条項だ[61]という解釈も、否定的学説の懸念を緩和する見解に位置づけられるかもしれない。条項の適用に関する実務上の難点が存在するとして

57)　坂本まゆみ『テロリズム対処システムの再構成』45 頁（国際書院、2004）等。山本教授も、テロ行為の多くが政治的な動機によるか政府転覆を目的とする団体の名で行われるので、請求国における犯人の訴追が条項に列挙された理由で行われることは十分に想定できる以上、1977 年条約を全体として矛盾なく解釈するには、条項を無意味とするか、政治犯罪に対する欧州諸国の伝統に一応配慮したと解するなどするほかにない、と条項の意義に否定的である（山本・前掲注 38)、236 頁)。

58)　熊谷・前掲注 35)、271 頁。

59)　藤田・前掲注 21)、70 頁。

60)　古谷・前掲注 15)、96-7 頁。

61)　西井正弘「国際テロリズムと国際法」国際問題第 320 号（1996）24 頁。

も、個人を保護する条項の必要性に変わりはない[62]、とも主張される。

さらに古谷教授は人権条項に、政治犯不引渡し原則にない積極的な意義を認める[63]。すなわち、政治犯不引渡し原則は、引渡し対象者の人権保護のみを基盤として成立している訳ではなく、被請求国が他国の政治的紛争から独立し、中立的立場を維持しようとする政策的考慮も大きな比重を占める。そこにおいて被請求者の取扱いに関する考慮は、「政治犯罪」という客観的な犯罪の性質を通じて間接的になされる。これに対し、ヨーロッパ犯罪人引渡し条約の人権条項は、引渡し対象者の取扱いを直接の評価対象とする端緒となった、とされる。

人権条項には、1977年条約改正議定書さらに2005年条約により、拷問、死刑、「非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは刑罰」にさらされる可能性がある場合も追加され、この人権条項の展開が人権条約による人権保障の発展を適切に反映しているか否かを確認することが上記学説を評価するうえでも重要であろう。

(3)　条項の展開

学説には賛否両論存在するけれども、欧州評議会の枠組の内外において、国家は人権条項の意義を認めているといえよう。枠外の方から見ると、1977年条約第5条はEUにおいて、人権の保護を確保する意義を持った。「EU犯罪人引渡条約」[64]は、前文において効率的な引渡し制度も民主主義および欧州人権条約にしたがわなければならないと謳うものの、本文においては、引渡しを容易にする手続きが欧州人権条約や国際人権規約を遵守するのを確保する明示の規定が欠如し、十分な人権の保護を維持しているかについて疑念が持たれている[65]。ただし、EU犯罪人引渡条約第5条第3項が、1977年条約第5条の規定は変更されな

62)　Van den Wijngaert, *supra* note 39, at 89.

63)　古谷・前掲注53)、34-5頁。

64)　The Convention relating to extradition between the Member States of the European Union, OJ C 313/12, 23.10.96. 詳しくは、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巻第1号（2013）69-70頁参照。

65)　Mark Mackarel & Susan Nash, "Extradition and the European Union", *I.C.L.Q.* Vol. 46, 1997, pp. 954, 7. 北村・前掲注64)、69頁。

いと定める。

欧州評議会においても、1977年改正議定書が第5条に第2項・第3項を追加した。第2項は、引渡し請求の対象者が請求国において拷問を受ける恐れがある場合について、第3項は死刑または仮釈放なしの終身刑を受ける恐れがある場合について、それぞれ引き渡す義務が生じないことを定める[66]。

改正後の条項の趣旨も、人権保護の重要性の強調にある。追加条項を含め、第5条がその内容とする規範はすでに、ほかの条約に定められるなど、改正議定書・1977年条約とは別個に確立していた。けれども、改正議定書は1977年条約と異なり、欧州評議会加盟国以外の国へも開放された事情も加味すると、テロとの戦いの効率性と人権保護とを調和させる必要性を明示に述べる必要がある、と考えられた[67]。2005年条約の人権条項は、1977年条約改正議定書と趣旨および内容においてほぼ同じであるけれども、「品位を傷つける取扱い」などをさらに追加された。

それらによって追加された第2項・第3項は、人権保障の発展を反映していると言える。注釈書から起草過程を辿ると、第5条は欧州人権条約および欧州人権裁判所の判例を背景に起草されている。第2項・第3項は、欧州評議会議員会議による「テロとの戦いおよび人権の尊重」に関する勧告1550号（2002年）[68]、および「2002年7月11日人権とテロとの戦いに関する欧州評議会閣僚委員会ガイドライン」第Ⅳ（拷問の絶対的な禁止）、第Ⅹ（賦課される刑罰）、Ⅻ（引渡し）、Ⅻ（可能な逸脱（derogation））[69]を念頭において挿入された[70]。前者は、死刑の恐れがある場合に引渡しを拒絶できるよう、1977条約を改正するよう求めていた。より注目すべきは後者である。

ガイドラインは、テロとの戦いにおいて国家が越えてはならない制限などを示

66）　ただし、適用される引渡し条約において、死刑が課されないまたは執行されないという請求国の十分な保障があった場合には被請求国に引渡し義務が生じる場合などは除かれる。

67）　Explanatory Report, cited *supra* note 11 paras. 65–7.

68）　Parliamentary Assembly, Recommendation 1550（2002）Combating terrorism and respect for human rights, para. 7.

69）　Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on human rights and the fight against terrorism, 804th meeting, 11 July 2002.

70）　Explanatory Report, cited *supra* note 11, para. 68.

すことを目的とする[71]。それは、テロとの戦いにおいては人権の犠牲もやむなしとするかのような、米国同時多発テロ事件後の流れに歯止めをかける嚆矢となった[72]と評価されている。ガイドラインは、条約ではなく拘束力はないが、既存の条約、判例法を積み上げて明確化した文書であって、拘束力のある条約などに起源を有するため、まったく拘束力のない宣言などとは異なる[73]。

ガイドライン第XIIIは4つの項目からなり、概ね第5条の内容と一致する。第1項は「引渡しは、テロとの戦いにおける実効的な国際協力に必要不可欠な手続きである」ことを確認している。第2項は死刑を科される場合について述べ、引渡し請求の対象者が請求国において死刑を科されない、または執行されない保証がない限り、死刑を宣告される恐れがある国への引渡しは認められない、とする。第3項によると、対象者が請求国において拷問や品位を傷つける扱いを受ける、または、人種・宗教・国籍・政治的信条を理由とした訴追や処罰のために引渡し請求がなされた、もしくはそれらの理由により対象者の立場が損なわれると信じるに足る十分な理由がある場合も引渡しは認められない。第4項は、「請求の対象者が、請求国において著しい司法の否定（flagrant denial of justice）を受けるまたは受ける恐れがあると主張する場合には、被請求国は引渡しを認めるか否かを決定する前に、当該主張が十分に裏付けられているかを考慮しなくてはならない」と述べる。このように、ガイドライン第2項と条約第5条第3項、第3項と第5条第2項がそれぞれ対応し、ガイドライン第4項も条約第1項が適用される状況に含まれる[74]。

ガイドラインに付された「参考文書」（Texts of Reference）を読むと、それぞれの条項には欧州人権裁判所の判例法が裏付けとして引用されている。「参考文書」は、ガイドライン作成のために用いられた文書であって、ガイドラインに

71） Council of Europe, “Texts of Reference used for the preparation of the Guidelines on human rights and the fight against terrorism”, in *Human Rights and Fight Against Terrorism the Council of Europe Guidelines*, Council of Europe Publishing, 2005, p. 13.

72） 古谷修一「『テロとの戦争』における国際人権法の役割 ── 人権法の機能的拡張 ──」国際人権第17号（2006）2頁。

73） 初川満編『国際テロリズムの法的規制』58頁（信山社、2009）。

74） See Texts of Reference, cited *supra* note 71, p. 35. ただしガイドラインにおいては、早期の釈放なしの終身刑を受ける国への引渡し禁止は第4項の範疇だとされている。

対する注釈や覚書といった意義を有するものではない[75]けれども、各条項を理解するうえで参考となる。

第XIIIの説明[76]を見ると、第2項に関し、死刑の恐れがある国への引渡し禁止はSoering事件などの欧州人権裁判所の判決から導かれ、判決がそのような引渡しの禁止を明示に述べていなくとも、欧州人権条約第3条によれば「死刑執行を待つ状態」(death-row) は非人道的な取扱いに該当するという事実から禁止が引き出される、とされる。第3項に関連して、拷問および「非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは刑罰」は絶対的に禁止されるという欧州人権裁判所の判決が引用[77]され、第4項についても、請求国により著しい司法の否定を被る恐れがある状況においては例外的に、引渡し決定が欧州人権条約第6条（公正な裁判を受ける権利）を侵害する可能性を排除しない、という判決が引用されている。

このような経緯に鑑みれば、人権条項の趣旨のうち、テロ行為の非政治化を損なう恐れを生じる政治的側面よりも、国家による欧州人権条約上の義務の遵守確保の側面がより強くなってきていると評価できる。たしかに、条項が設けられた目的の1つは、政治犯庇護の概念を守るため[78]であった。人権条項の第5条第1項には、政治犯不引渡し原則を確保するという機能の名残は現在もある[79]。けれども、引渡し先で欧州人権条約に定められた犯罪人の防御権が侵害される場合などにおいては引渡しの義務が生じないという、当初からも存在した、欧州人権条約によって引渡し対象者の保護を確保する側面が強化されてきている。

庇護よりも欧州人権条約などに定められた諸権利に焦点をあてて条項を見るという、この傾向はガイドラインにおいても確認される。第4項に関する参考文書においては、仮釈放なしの終身刑の禁止が欧州人権条約第3条との関係において問題となるという欧州人権裁判所の諸判決が挙げられている[80]。

人権条項は、国際人権法の発展を取り込んだ。当初の人権条項は難民条約のノ

75）Texts of Reference, cited, *supra* note 71, p. 13.
76）*Id*., pp. 34–6.
77）See, *id*., pp. 19–20.
78）初川・前掲注73)、58頁。
79）初川・前掲注35)、65–6頁参照。
80）Texts of Reference, cited *supra* note 71, pp. 35–6.

ン・ルフールマン原則と同一の発想に基づいていた、とされる（**Ⅲ 1**(1)）。ノン・ルフールマン原則は人権条約にも根拠を有する[81]。しかも、人権条約のノン・ルフールマン原則と難民条約のノン・ルフールマン原則とは別個の系譜を持つと評価できるかもしれないと指摘[82]されている。つまり難民条約中の原則よりも人権条約中の原則による保護の方が、例外が認められない点において絶対性を有し、保護の範囲が広いとされ、絶対性は1990年代以降に発展してきた[83]とされる。人権条項は後者の内容も反映させてきた。欧州人権裁判所はSaadi判決[84]において、欧州人権条約第3条の絶対性を確認するにあたり、当該解釈がガイドライン第Ⅳおよび第Ⅻと整合的であることに言及した。ガイドラインを介して人権条約と人権条項とが内容において収斂した例と言えよう。

EU構成国間の犯罪人引渡条約において1977年条約第5条の意義が確認されたり、2005年条約などが第2条・第3項を追加したりした経緯を考えると、1977年条約第5条から2005年条約第21条へと発展した人権条項は、「政治犯かどうかによるのではなく、請求国の処遇が拷問などの禁止といった引渡国の国際人権法上の義務に違反したかどうかといった、人権の考慮が最大の焦点となってきている」[85]という、今日の傾向に沿う規定へと発展してきた。

2　国連および専門機関によるテロ関連諸条約の「人権条項」

人権条項は国連および専門機関が採択する条約にも含まれてきており、それは欧州評議会の諸条約との関連を有するか否か、欧州評議会における人権条項と同じように引渡し対象者の人権を保護する意義を強めてきているか否かが問題とな

81）　拷問等禁止条約第3条に定められ、また自由権規約第7条（拷問、品位を傷つける取扱い等の禁止）および欧州人権条約第3条の解釈からも導かれる。

82）　今井直「拷問禁止規範の絶対性のゆらぎ ── ノン・ルフールマン原則を中心に ── 国際法の立場から ──」国際人権第18号（2007）68-9頁。

83）　同上73頁。熊谷卓「テロリズムと人権 ── テロ容疑者の処遇を素材として ──」国際法外交雑誌108巻2号（2009）102頁も参照。ただしヨーロッパ引渡し条約の人権条項にも例外が付されておらず、すでに難民条約と保護範囲が異なっていたことも指摘されている（Van den Wijngaert, *supra* note 39, at 81）。

84）　*Saadi v Italy* [GC], no. 37201/06, 28 February 2008, 2008-Ⅱ, pp. 245-6, para. 138.

85）　初川・前掲注35）、66頁。

る。

国連によるテロ関連諸条約で初めて人権条項が入ったのは「人質行為防止条約」である。同条約は人質をとる行為を犯罪化し（第1条）、それを締約国間の犯罪人引渡し条約の引渡し犯罪とみなす（第10条）ことによって引渡しを促進する。ただし、国内法上それを政治犯罪として扱うことまでは禁じていないので、加盟国は自国法を根拠とした引渡し請求の拒否も可能である[86]。つまり、人質行為防止条約は1977年条約とは異なり、対象犯罪を「非政治化」していない。

他方において第9条は、「引渡し請求が、人種、宗教、国籍、民族的出身、または政治的意見を理由としてなされた」などと「被請求国が信じるに相当の理由があるとき」、「容疑者の引渡し請求に応じてはならない」と定める。よって、「政治犯罪としての抗弁」と人権条項に基づく引渡し拒否事由が併存している[87]。

第9条には、欧州評議会の条約中の人権条項に対するのと同様に、不引渡しできる可能性を開いてテロリズムに対する処罰意思を弱化させる要因となっているとの批判[88]がある。しかし、同条約が1979年に採択され、しかも政治犯不引渡しの方途がほかに確保されていた事実に鑑みると、第9条は1977年条約の影響を受け、政治犯への庇護と同時に、引渡し先における人権保護の確保も重視した規定ではないかという推測も可能である。それが正しいか否かを起草過程から考察する。

起草のために総会が設置したアド・ホック委員会における議論の過程を見ると、庇護権や引渡し先における引渡し対象者の公正な裁判を受ける権利などの問題は比較的初期の会合から指摘された[89]ものの、人権条項である第9条は、議論の叩き台となったドイツ草案にはなく、第3読会においてヨルダンの提案によって挿入された[90]。当該条項に関して加盟国の間で合意は得られなかったけれども、

86）Ben Saul, “International Convention Against the Taking of Hostages”, *Sydney Law School Research Paper* No. 14/105（2014）, p. 7.

87）山本・前掲注38）、353頁。

88）金惠京『テロ防止策の研究――国際法の現状及び将来への提言――』196頁（早稲田大学出版部、2011）。

89）See for example, Report of the Ad Hoc Committee on the Drafting of an International Convention Against The Taking of Hostages General Assembly, Thirty-Second Session, A/32/39（Supp）, p. 27, para. 5, pp. 55–7.

総会で採択される草案に含まれ続け、条約に残った。

人質行為防止条約への人権条項の挿入は、引渡し対象者の人権の保護を考慮してというよりも、条約起草過程において対立した、非同盟諸国とくにアラブ諸国と西側諸国との妥協の結果という意味合いが強いようである[91]。すなわち、前者は、民族解放運動の正統性を確認するため、自決権に関する詳細な言及を前文に盛り込みたかったのに対し、自決権が人質をとる行為を例外的に正当化するのを警戒した後者は、自決権への言及を簡潔な表現に抑えたかった。この点につき、アラブ諸国が譲歩した結果、西側諸国も第9条の挿入に同意したとされる。同条の挿入は、引渡し請求国において犯罪行為とは関係ない理由に基づき、容疑者が公正でない取扱いを受ける場合に引渡しを禁ずるのを意図していたが、西側諸国は、規定の文言を1977年条約第5条に近づけるなどして「和らげた」[92]。

このように、国連による条約に人権条項が含まれた当初の経緯は、欧州評議会の文脈とは関係が薄いものの、後に採択された国連および専門機関により作成された諸条約も1977年条約と同じような条項を含むようになってきた（表2）。すべての条約の起草過程において人権条項の意義が綿密に検討された訳ではないようである。欧州評議会の場合と異なり、それらの人権条項に死刑や拷問などは追加されていない。

けれども、それらの人権条項の多くも規制行為の「非政治化」とセットにされており、欧州評議会中の条項と同様の意義を有し、人権条約に定められた権利の保護を確保するという意義を強めている、と評価して良いであろう。それらは、被請求国における被疑者の人道的処遇の保障（迫害国への引渡しの禁止）という人権保護的観点から引渡しを制限する規定と把握[93]されている。

人権条項について、欧州評議会が採択する条約と国連または専門機関が採択する条約との間に相互の影響が見られるようにもなった。2005年条約の注釈によ

90）　A/34/39, paras. 25, 29, 64-6.

91）　See Wil D. Verwey, “The International Hostages Convention and National Liberation Movements”, *AJIL* Vol. 75, 1981, pp. 87-92.

92）　*Id.*

93）　熊谷卓「国際テロリズムと条約の役割――引渡しまたは訴追の規定を中心に――」新潟国際情報大学情報文化学部紀要第16巻（2013）72頁、79頁注45参照。

表２　国連および専門機関が採択した条約中の人権条項（2016 年 2 月 17 日現在）

条約名（略称）　※網掛けは未発効	
人質行為防止条約	第 9 条
爆弾テロ防止条約	第 12 条
テロ資金供与防止条約	第 15 条
核テロリズム防止条約	第 16 条
核物質防護条約の改正	改正後第 11B 条　［付記：2016 年 5 月 8 日発効］
海洋航行不法行為防止条約 2005 年議定書	第 10 条 3 項（第 11 条の 3（11ter）として条約に追加）
航空機不法奪取防止条約 2010 年議定書	第 XIII 条（条約第 8 条の 3（8ter））
2010 年民間航空不法行為防止条約	第 14 条

ると、同条約の人権条項はテロ資金供与防止条約中の類似の規定（第 15 条）に基づいている[94]という。ある条約の規定を解釈するに際し、別の条約中の同じ文言を含む規定や同じ分野を規律対象とする条約へ言及する場合[95]に、欧州評議会と国連・専門機関の条約の関係がどの程度妥当するかという問題はあるにせよ、少なくとも、両者の人権条項は同じ意義を共有し、欧州人権条約や国際人権条約の遵守を確保するという認識が欧州評議会などにおいて共有されてきている事実が見られよう。

国連および専門機関が採択する条約中の人権条項に関しても、その性質として引渡し請求の対象者の人権を請求国における侵害から保護するという側面が強調されてきていると評価して良いように思われる。たしかに、人権条項の性質には当初の政治犯不引渡し原則が形を変えて維持されたという側面は拭いきれていないかもしれない。人権条項には、「この種の制約事由がある分、被請求国の裁量が確保されている」[96]との評価が指摘するような政治的側面もある。人権条項を含む条約は、政治的動機で行われようとも特定のテロ行為を非政治化し、政治犯

94）　Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, para. 222.
95）　See generally, Richard K Gardiner, *Treaty Interpretation*, Oxford, 2008, pp. 283–4.
96）　熊谷・前掲注 93)、79 頁注 45。

不引渡し原則に対する制限的な傾向を示す一方で、「引渡し請求の政治性」を理由として引渡しを拒否できる国家の権限を規定して不引渡し原則の拡大傾向を示した[97]との評価も未だできよう。しかしながら、それらの条約の人権条項も、欧州評議会による条約の人権条項と同様に、人権条約に定められた諸権利を保護するという役割を国家・国際組織から与えられ、評価されている。

Ⅳ　おわりに

テロ行為を犯した者の処罰を確保するため、欧州評議会のテロ防止条約は、ハーグ条約などが規律する行為を政治犯罪と認めず、犯罪人引渡しを促進しようとした。他方で条約には人権条項が含まれた。人権条項の趣旨は、伝統的な庇護権の保護、および欧州人権条約が定める人権の保護であった。前者は政治犯不引き渡しの余地を残すため、人権条項は、引渡しによるテロ行為者の処罰を確保し、ひいてはテロを防止するという条約の実効性を損なうなどの批判を浴びた。

しかし人権条項は歴史的に発展した。欧州人権裁判所の判例を反映するなどして、引渡し対象者が死刑や拷問を科される恐れがある場合などにも引渡しを拒否できる条項をくわえられ、テロ防止においても欧州人権条約の遵守を確保するという意義が前面に出てきている。

国連および専門機関が採択した条約にも人権条項が含まれるようになってきている。ここにおいても政治犯不引き渡しの余地を残すという政治性が当初から存在するものの、国際人権条約上の人権を保護するという意義が評価されてきている。人権条項は、引渡し自体が人権条約の規定に違反する可能性があると認められてきた点に見られるような、国際人権法との関連における犯罪人引渡し法の変化[98]を包摂してきた規定と言えよう。

欧州評議会を越えて人権条項による人権保護の意義が認められ、条項を含む条約が増加してきている現在、条項の今後の実際の適用も注目されよう。

---

97)　西井・前掲注 61)、24 頁参照。
98)　北村・前掲注 4)、29 頁。