

テロ犯罪とノン・ルフールマン原則

——IRAテロ事件と英米犯罪人引渡追加条約を中心に——

宮 川 成 雄

一 はじめに

二 Doherty 事件における犯罪人引渡審査と退去強制手続

(1) Doherty のテロ犯行

(2) 犯罪人引渡審査と政治犯不引渡原則

(3) 退去強制手続とノン・ルフールマン原則

三 英米犯罪人引渡追加条約とノン・ルフールマン原則

(1) 英米追加条約の締結

(2) 英米追加条約とテロ犯罪の非政治犯罪化

(3) 引渡請求の政治性審査とノン・ルフールマン原則

四 むすび

一 はじめに

英国から米国へ逃亡したテロ事犯の犯罪人引渡と、ノン・ルフールマン原則の保障をめぐって注目すべき判決が、一九九二年一月に米国連邦最高裁によって下された。⁽¹⁾ また、一九八六年十二月には、テロ犯罪を政治犯不引渡原則の適用されない非政治犯罪とする英米犯罪人引渡追加条約（以下、英米追加条約）⁽²⁾ が発効している。この英米追加条約が締結された背景には、前記の最高裁判決の事件を含む、一連のIRA (Irish Republican Army) のテロリスト事件について、米国裁判所が政治犯不引渡原則を根拠にして、その者達の引渡を拒否してきた事情がある。

逃亡犯罪人の引渡は、一般国際法上、国家の義務とはされず、⁽³⁾ 国家は単に国際礼譲によってその者の引渡請求に応ずるなどの司法上の協力を行うに過ぎないとされる。しかし、多くの国家は関係諸国と二国間条約若しくは多数国間条約を締結し、又は国内法を整備することによって、逃亡犯罪人の取り締まり及びその処罰を確保する国際協力を実行している。このように犯罪人の引渡は、個別の条約あるいは国内立法に依っているため、諸国間の実行には相違がある反面、共通に実行されている重要な法原則もまた形成されている。それらの法原則には、引渡請求国及び被請求国双方での犯罪の可罰性 (double criminality) や、引渡請求の対象以外の訴因では処罰しない原則 (principle of speciality) などがあり、それらと並んで政治犯不引渡原則の実行が認められる。

政治犯不引渡原則が確立した国際慣習法であるか否かについては、争いがあるところであるが、⁽⁴⁾ 実定法上の制度としては十九世紀に欧州諸国に広く採用されるに至ったとされる。⁽⁵⁾ しかし、何ををもって政治犯とするか、すなわち政治

犯の定義を規定する条約及び国内法はなく、同原則の意義は犯罪人引渡審査における各国裁判所の政治犯の解釈に委ねられている。政治犯は観念的には、反逆罪や対敵通謀などの国事犯を内容とする「純粹政治犯」と、政治抗争に関連してなされる普通犯罪を内容とする「相対的政治犯」とに區別され、政治犯か否かが問題になるのは、多くの場合、「相対的政治犯」についてである。⁽⁶⁾

この「相対的政治犯」について近年特に問題となっているのが、政治的主張を伴って行われるテロ行為 (act of terrorism) である。テロ行為は一般的には、重要な国家機関の地位にある者の殺害や誘拐、あるいは公共施設の大規模な損壊によって、政治支配層に恐怖を生ぜしめようとする行為であるといえる。テロ行為の防止及び処罰は、諸国に共通する重要な課題とされながら、処罰されるべきテロ行為の定義については合意が形成されるには至っていない。その大きな理由は、民族解放闘争の過程でなされる普通犯罪を定義から除外すべしとする主張や、植民地主義や人種差別主義の実行こそがテロリズムの実行であるとする主張が存在するからである。⁽⁷⁾

国際連合は一九六〇年代後半以降頻発した航空機の不法奪取等の国際テロリズムに対処するために、テロ行為一般の定義をすることなく、テロ行為の態様ごとに個別に条約を整備するに至っている。⁽⁸⁾ また欧州あるいは米州といった地域的な国際社会においても、テロ行為に関する地域条約によって、テロ行為の処罰の確保及び政治犯不引渡原則の制限が試みられてきた。しかし、一見するところ同質の価値観を共有すると考えられる地域といえども、十分な成果があがっているとはいえないとされる。⁽⁹⁾ テロ行為と政治犯不引渡原則をめぐる以上のような状況の中で、本稿で取り上げる英米犯罪人引渡追加条約は、多数国間条約の不徹底さを埋めるものとも評価される。⁽¹⁰⁾

本稿では、テロ行為について政治犯罪性の観点からではなく、引渡対象者に対するノン・ルフールマン原則 (principle of non-refoulement) の保障の観点から検討する。国際法上のノン・ルフールマン原則は、代表的には、難民条約の第三三条に実定化されている。ここにその規定を引用すると、「締約国は、難民を、いかなる方法によつても、人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見のためにその生命又は自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ追放し又は送還してはならない。」と定めている。第三三条では、ノン・ルフールマン原則の保護を享受する者を、「難民」としているが、「難民」の定義は同条約第一条A(2)に規定されている。すなわち、「人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であつて、その国籍国の保護を受けることを望まない者」である。⁽¹²⁾ 第三三条のノン・ルフールマン原則の保護を享受する「難民」は形式的に国家による難民認定をうけた「難民」に限定されず、第一条の要件を実質的に備えた者である。⁽¹³⁾

難民条約第三三条に実定化されたノン・ルフールマン原則は、確立された国際慣習法であるとの主張が有力になさ⁽¹⁴⁾ れている。また、本稿ではIRAのテロ事犯についての米国での犯罪人引渡及び退去強制の事例、並びに英国との犯罪人引渡条約を検討対象とするのであるが、その米国は難民議定書への加入をとおして、難民条約の主要規定の遵守を義務付けられており、その義務履行の一環として、ノン・ルフールマン原則を保障する国内法の整備を、一九八〇年難民法の制定によって行っている。⁽¹⁵⁾ ノン・ルフールマン原則を保障する米国法上の制度は、退去強制留保の規定である。同規定は、「司法長官はいかなる外国人も、……人種、宗教、国籍、特定の社会集団の構成員であること又は

政治的意見を理由に、その生命又は自由が脅威にさらされるおそれのある国家に、退去強制又は送還しない。」と定⁽¹⁶⁾める。このようにノン・ルフールマン原則は、国際法においても国内法においても、米国が外国人を国外に追放又は送還する権限行使を、拘束するものであるといえる。

本稿では二において、前記のテロ事犯である *Doherty* が犯罪人引渡審査で、政治犯不引渡原則により引渡不可とされたにもかかわらず、退去強制手続において政治犯の偽装引渡と考える展開となったことを分析する。そして、連邦最高裁の判決が、偽装引渡を回避する方途である退去強制手続の再審を否定することによって、ノン・ルフールマン原則の適用の道を閉ざしてしまったことを分析する。つぎに、本稿の三において、テロ犯罪の非政治犯罪化を規定する英米犯罪人引渡追加条約を検討する。ここでは政治犯不引渡原則の適用を制限する諸方式を検討し、その中でも徹底した方式として非政治犯罪化を位置付ける。また、非政治犯罪化方式は、これまでの犯罪人引渡審査における裁判所の役割を縮小するものであるが、その役割縮小を補うかたちで英米追加条約の中に盛り込まれた制度を検討する。すなわち、引渡請求の政治性について裁判所が審査する制度である。この制度を犯罪人引渡におけるノン・ルフールマン原則の観点から検討する。

(1) *INS v. Doherty*, 60 U. S. L. W. 4085 (1992).

(2) Supplementary Extradition Treaty with the United Kingdom, June 26, 1986, United States-United Kingdom, S. EXEC. REP. NO. 17, 99th Cong., 2d Sess. (1986).

(3) I. SHEARER, EXTRADITION IN INTERNATIONAL LAW 22-27 (1971). なお、同書についての西井正弘による「紹介」『国際法外交雑誌』七一巻四号一〇二一八頁（一九七二）参照。

- (4) わが国の判例においても見解は別れている。例えば、有名な丹秀吉事件において、第一審は慣習国際法性を肯定し、第二審及び最高裁はこれを否定する。東京地判昭四四年一月二五日判時五四三号一八頁、東京高判昭四七年四月一九日判時六六四号三頁、最判昭五一年一月二六日訟務月報三二卷二号五七八頁参照。しかし、慣習国際法としての確立を有力に主張するものとして、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』七一巻四号三四―八一頁(一九七二)。
- (5) 西井正弘「政治犯罪人不引渡原則の形成過程」(二・完)『法学論叢』九五巻三三三―三四九頁(一九七四)参照。
- (6) 山本草二「犯罪人引渡制度における政治性の変質」『法学』『東北大学』四九巻三三〇―三三頁(一九八五)、森下忠「犯罪人引渡法における政治犯罪の概念」(一)『警察研究』六一巻二二二―二二頁(一九九〇)参照。
- (7) 西井正弘「国際テロリズムと国際法」『国際問題』三三〇号二五―二六頁(一九八六)参照。
- (8) 個別条約の制定過程の概観につき、林司宣「テロリズムの国際的規制」『ジュリスト』六四四号一一六―一二頁(一九七七)参照。
- (9) 西井正弘「テロリズムに対するE.C諸国の法的対応」香西茂・山手治之・林久茂編『国際法の新展開』三三四頁以下(東信堂、一九八九)、及び、森下忠「テロ行為防止に関するヨーロッパ条約」同著『国際刑法の潮流』一六三頁以下(成文堂、一九八五)参照。
- (10) 西井、前掲論文『国際法の新展開』三二五―三二頁。
- (11) Convention Relating to the Status of Refugees, opened for signature July 28, 1951, 189 U. N. T. S. 137.
- (12) ノン・ルフールマン原則の規定と難民の定義規定に含まれる重要な相違は、送還後に予想される生命・身体への危害の蓋然性である。その蓋然性の評価は、条約の解釈として締約国に委ねられる。米国最高裁の解釈について、拙稿「難民の二重の立証基準」『判例タイムズ』六一二号二二〇頁(一九八八)参照。なお、難民の定義規定に含まれている時間的制約は、難民議定書 (Protocol Relating to the Status of Refugees, opened for signature Jan. 31, 1967, 606 U. N. T. S. 267) によって改正されている。また、本文に引用した難民の定義規定に含まれる無国籍者に関する部分は省略した。

- (13) G. GOODWIN-GILL, THE REFUGEE IN INTERNATIONAL LAW 72-73 (paperback ed. 1985). 同書の書評として、拙稿「国際法における難民の地位」『総合文化研究所紀要「同志社女子大学」』四卷一三〇—一三二頁（一九八七）参照。
- (14) 少なくとも一九五一年以降は、ノン・ルフールマン原則の慣習法性を示す説得力ある証拠が存在すると指摘される。I. G. GOODWIN-GILL, 97-100. 一九六七年に国連総会で採択された領域内庇護に関する宣言の起草過程においても、ノン・ルフールマン原則そのものへの異論は存在しなかったと指摘される。芹田健太郎「国連の領域内庇護宣言について」(二・完)『国際法外交雑誌』七五卷一六八—七二頁（一九七六）。ノン・ルフールマン原則の慣習法性についての、賛否両学説を整理するものとして、島田征夫『庇護権の研究』三二七—三三八頁（成文堂、一九八三）。
- (15) Refugee Act of 1980, Pub. L. No. 96-212, 94 Stat. 102 (codified in various sections of 8 U. S. C. A.).
- (16) 8 U. S. C. A. § 1253 (h) (Supp. 1988).

二 Doherty 事件に関する犯罪人引渡審査と退去強制手続

(1) Doherty のテロ犯行

IRA の過激派組織である PIRA (Provisional Irish Republican Army) の活動家 Doherty は、他の三人のメンバーと共に、一九八〇年五月二日、北アイルランドのベルファーストで、英国陸軍将兵を待ち伏せ襲撃し、銃撃戦の後、陸軍大尉を射殺した。Doherty は逮捕され起訴されたが、第一審判決が下される前に監獄から脱走し、まずアイルランドへ逃亡し、さらに一九八二年二月に米国へ不法入国した。英国における Doherty に対する刑事裁判は、彼の不在のまま進行し、一九八二年六月一二日に無期懲役判決が下された。その後彼は、ニュー・ヨークの酒場で不法就労中、米国移民帰化局捜査官により一九八三年六月一八日に検挙された。⁽¹⁾ Doherty の身柄の処置について、米国政府

は二つの手続を開始した。第一に英米犯罪人引渡条約に基づく英国政府の引渡請求に応ずるために、裁判所に對し引渡審査の請求を行った。第二は不法入国を理由とする退去強制手続の開始である。

(2) 犯罪人引渡審査と政治犯不引渡原則

Doherty についての犯罪人引渡審査において、一九八四年十二月二二日に、ニュー・ヨーク南部地区の連邦地裁は、Doherty の犯罪は一九七二年英米犯罪人引渡条約が規定する政治犯罪に該当し、彼の引渡は認められないと判示した。⁽²⁾ この判示にあたり連邦地裁が用いた政治犯不引渡原則の判断基準は、英米の判例で形成されてきた「政治的付随事件 (political incidence)」の基準である。この基準は二つの要件からなり、政治的騒乱が存在すること、且つ、当該犯罪が騒乱に付随し、騒乱過程で、若しくは騒乱助長のために行われたことを要求する。

この伝統的な判例基準は、政治犯罪を過度に包括的に規定するものとかねてから批判されており、同連邦地裁は⁽⁴⁾ Doherty の行為の性質及び実行の状況を、さらに二つの具体的な観点から吟味している。第一に、当該犯行の対象が政府の文官を狙ったものでなく、一般市民を巻き込む無差別的なものでもないこと、第二は、当該犯行が政治的変革の意図されている領域外で実行されていないこと、第三は、当該犯行が組織的な指揮命令によって行われたものであり、単なる私情を果たすために行われたものでないことである。連邦地裁は Doherty の行為が、これらの諸点をも充足すると認定し、Doherty の犯行は英米犯罪人引渡条約における「政治犯罪」に該当すると判示した。⁽⁵⁾ 犯罪人引渡に關する裁判所の決定は上訴権の対象とされていないが、既判力を形成することもないとされており、引渡拒否決定に

不服の政府側は、別の裁判所において再び引渡審査を請求できるとされている。しかし、政府側は前記連邦地裁の決定に副次的な異議の申立をしたのみで、再度の引渡審査の請求は行わなかった。⁽⁶⁾

(3) 退去強制手続とノン・ルフールマン原則

(イ) ノン・ルフールマン原則の申立及び難民庇護の申立の撤回

退去強制手続においては、Doherty は不法入国を理由とする退去強制該当性を認めしたが、彼は米国移民国籍法上のノン・ルフールマン原則の規定である退去強制留保 (withholding of deportation) の規定の適用の申立をなし、また同様に、米国移民国籍法上の難民への庇護規定の適用を申立てた。⁽⁸⁾その後、彼の送還先指定が認められ、アイルランドが送還先として決定されるや、Doherty は退去強制留保の申立及び難民庇護の申立をともに撤回し、アイルランドへの迅速な送還実現のために、連邦地裁に対して人身保護令状の発給を求めた。その背景には、英米犯罪人引渡条約の追加条約の締結が予測され、政治犯不引渡原則が制限されるであろうという観測があった。しかし、第一審及び第二審は請求を棄却し、退去強制手続の継続を支持した。⁽⁹⁾

この段階で、退去強制留保及び難民庇護の両申立ともに、退去強制手続上の終極的な行政決定が下されておらず、送還先の指定が後述のように司法長官によって覆されて後に、Doherty は両者の再申立を、退去強制手続の再審の形式で試みることになる。とりわけ、退去強制留保は、米国が難民議定書に加入して以来、難民条約上のノン・ルフールマン原則を保障する制度であり、その遵守は米国の国内法としての一九八〇年難民法によっても、司法長官の義務

として明確化されている。⁽¹⁰⁾したがって、退去強制留保に関する決定が未決のまま、退去強制決定が終極化されることには法的問題が残る。

(ロ) 送還先の決定と政治犯の偽装引渡

移民帰化局は、Doherty の英国への不送還が米国の国益を害するとの申立を、移民審判官、及び移民不服審査委員会の手続においてなしたが支持されず、退去強制手続の行政上の最上級審査機関である司法長官による決定を求めた。⁽¹¹⁾ Doherty は司法長官の決定が下される前、一九八七年二月三日に、移民不服審査委員会での退去強制手続の再審申立をなし、一度は撤回した退去強制留保及び難民庇護の再申立、並びにアイルランド以外の送還先の再指定を申立てた。Doherty のこの動きの背後にある事情は、二日前の二月一日にアイルランドと英国間の新犯罪人引渡条約が実施され、アイルランドに Doherty が送還されても英国へ引渡される可能性が大きくなったことである。⁽¹²⁾ 司法長官は一九八八年六月九日に、アイルランドへの送還が米国の国益を害するものとして、英国への送還を命ずる決定を下した。⁽¹³⁾ ここで問題になるのは、外国人が選択した送還先を司法長官が拒否した場合、司法長官が第二の送還先の決定権までも有するの否かである。米国移民国籍法は外国人に送還先を一つ選択することを認めており、もしその選択された送還先が米国の国益を害すると司法長官が判断する場合には、その選択された送還先を拒否する権限を司法長官に与えている。⁽¹⁴⁾ 国益を害するの否かの判断は司法長官の裁量権に属するとされている。しかし、誰が第二の送還先を決定しうるのかについては、移民国籍法は規定していない。行政実行としては、司法長官が第二の送還先の決定を行っている。しかし、Doherty 事件の場合、犯罪人引渡審査において英国への引渡は政治犯不引渡原則により認められな

いと判示されているのであり、司法長官が第二の送還先として英国を指定することは、政治犯の偽装引渡であるとの批判はまぬがれない。⁽¹⁵⁾

Doherty は司法長官による英国への送還先指定について、後述のように退去強制手続の再審と併せて、連邦控訴裁において争っている。しかし、Doherty は既に送還先として自らが選択したアイルランドへの送還をも回避する申立をしていてもあり、裁判所はこの点について十分な理由を述べることなく、司法長官による第二の送還先の決定を支持している。⁽¹⁶⁾ しかし、この裁判所の判断は行政実行の単なる追認ではなく、同じ判決の中で Doherty の退去強制手続の再審を命じていることに注意しなければならない。つまり、未決のまま撤回されたノン・ルフールマン原則及び難民庇護の規定の適用についての行政手続の再開が命じられたのであり、それらの規定の適用が実現すれば、政治犯の偽装引渡は回避されうるはずである。⁽¹⁷⁾

(ハ) 退去強制手続の再審とノン・ルフールマン原則

司法長官は、退去強制留保及び難民庇護の再申立のための退去強制手続の再審について、まず移民不服審査委員会に差戻した。移民不服審査委員会は、一九八八年十一月に退去強制手続の再審決定をなし、アイルランド及び英国の犯罪人引渡法の変更が、Doherty による難民庇護の再申立の正当な理由となると判断し、Doherty のアイルランドでの迫害に一応の立証がなされていると認定した。⁽¹⁸⁾ 移民帰化局はこの決定について司法長官の審査を求めたところ、司法長官は一九八九年六月三〇日に移民不服審査委員会の再審決定を覆し再審を拒否した。⁽¹⁹⁾ Doherty は司法長官による英国への送還決定及び退去強制手続の再審拒否について、司法審査を求めた。一九九〇年六月二九日、連邦控訴裁は、

送還先に関する決定は司法長官の適法な裁量権の行使であるが、再審に関する決定は裁量権の濫用であると判示した。⁽²⁰⁾しかし、一九九二年一月十五日、最高裁は退去強制手続の再審についての控訴裁の判決を覆して、再審を拒否した司法長官の決定に裁量権の濫用はないと判示した。⁽²¹⁾

連邦最高裁の法廷意見は、退去強制手続の再審に関する司法長官の裁量権の広範性を強調し、その手続で判断される実体問題の性質が、裁量権の範囲を左右しないことを示唆している。しかし有力な反対意見は、再審の対象の性質によって、再審決定についての司法長官の裁量権の範囲が異なることを指摘する。つまり、再審の対象が、司法長官の裁量行為たる難民庇護の決定のときよりも、要件さえ充足しておれば決定が義務的となる退去強制留保のときの方が、再審判断の裁量範囲は狭くなると指摘するのである。⁽²²⁾この反対意見の指摘は、退去強制留保が難民条約上のノン・ルフールマン原則を保障する米国法上の制度であることを踏まえており、米国が負う国際法上の義務の履行を確保する見解である。また同じく反対意見は、行政手続の再審は訴訟手続の再審とは異なり、単に重大なる新証拠の提出等の場合に限らず、より緩やかに認められるべきである、と指摘する。また行政手続の再審は訴訟手続という差戻審理に類似するものであり、不服審査過程でなされた決定により新たに法的重要性を帯びた争点も、行政手続の再審の対象となる、と指摘する。この指摘はまさに、司法長官の送還先変更によって、Doherty の英国での迫害の蓋然性が、退去強制留保についての新たな重要争点となることにあてはまる。

このように分析すると最高裁の法廷意見は、控訴裁が再審決定によって回避した政治犯の偽装引渡の可能性を、再審決定を覆すことによって現実のものとしたといえる。また、Doherty が一度は申立を撤回することによって、検討

がなされないままであった送還後の迫害の蓋然性について、審理の機会を閉ざしてしまったことは、国際法上の義務であるノン・ルフールマン原則に照らした米国の退去強制権行使を保障する機会を、閉ざしてしまったことを意味する。

- (1) Doherty の犯行からニュー・ヨークでの検挙に至るまでの事実については、これまで判例集に掲載された六つの判決決定によつて知られる。Cf. Matter of Doherty, 599 F. Supp. 270 (S. D. N. Y. 1985); United States v. Doherty, 615 F. Supp. 755 (S. D. N. Y. 1985); United States v. Doherty, 786 F. 2d 491 (2d Cir. 1986); Doherty v. Meese, 808 F. 2d 938 (2d Cir. 1986); Doherty v. United States Dept of Justice, 908 F. 2d 1108 (2d Cir. 1990); INS v. Doherty, 60 U. S. L. W. 4085 (1992).
- (2) Treaty on Extradition, June 8, 1972, United States-United Kingdom, art. VI(1)(c)(i), 28 U. S. T. 227, 230.
- (3) Matter of Doherty, 599 F. Supp. 270 (S. D. N. Y. 1985).
- (4) See, e.g., Hannay, *International Terrorism and the Political Offense Exception to Extradition*, 18 COLUM. J. TRANSNAT'L L. 381 (1979); Gilbert, *Terrorism and the Political Offense Exemption Reappraised*, 34 INT'L & COMP. L. Q. 695, 699-700 (1985); 古谷修一「政治犯不引渡とテロリストの引渡—アメリカ合衆国における Political-Incidence Test(PII) の動向—」『早稲田大学大学院法研論集』二七号二〇五頁以下(一九八六)参照。
- (5) Matter of Doherty, 599 F. Supp. 270, 275-76 (S. D. N. Y. 1985).
- (6) United States v. Doherty, 615 F. Supp. 755 (S. D. N. Y. 1985); United States v. Doherty, 786 F. 2d 491 (2d Cir. 1986).
- (7) 8 U. S. C. A. § 1253 (h) (Supp. 1988).
- (8) 8 U. S. C. A. § 1101 (a) (42) (Supp. 1988).
- (9) Doherty v. Meese, 808 F. 2d 938, 941 (2d Cir. 1986).
- (10) 拙稿「難民庇護とアメリカ法」『同志社アメリカ研究』二四号七〇頁(一九八八)参照。
- (11) 退去強制手続の構造については、拙稿「退去強制手続の司法審査—一九五二—八〇年の日米比較—」(一)『同志社法学』

三五卷六号七八—八九頁（一九八四）参照。

- (12) Doherty v. United States Dept. of Justice, 908 F. 2d 1108, 1112 (2d Cir. 1990).
- (13) *Id.*
- (14) 8 U. S. C. A. § 1253(a) (Supp. 1988).
- (15) 同頁の指摘。 Note, *Extradition—Denial of Asylum—Withholding Deportation—Different Tactics Used by the Attorney General to Denier Provisional Irish Republican Army Members to the British*: Doherty v. United States, 908 F. 2d 1108 (2d Cir. 1990), 20 GA. J. INT'L & COMP. L. 665, 681-82 (1990).
- (16) Doherty v. United States Dept. of Justice, 908 F. 2d 1108 (2d Cir. 1990).
- (17) 偽装引渡、すなわち退去強制制度を利用した犯罪人の引渡について、退去強制事由に該当する外国人を国外追放することは、国家の当然の主権行使であるとする見解がある。 See, e.g., Note, *The 1985 U. S. U. K. Supplementary Extradition Treaty: A Superfluous Effort?* 12 BOSTON COL. INT'L COMP. L. REV. 301, 317-22 (1989). しかし、退去強制制度にノン・ルフールマン原則の保障が適用されるといっても、偽装引渡の問題点は、政治犯不引渡原則に限らず、退去強制権の行使においては、犯罪人引渡制度に存在する双方可罰性の原則や特定性の保障が奪われてしまうところにある。芹田健太郎「政治犯罪と偽装引渡—政治犯罪人不引渡原則適用の問題—」『変動期の国際法 田畑茂一郎先生還暦記念』二〇七八頁（有信堂、一九七三）参照。
- (18) Doherty v. United States Dept. of Justice, 908 F. 2d 1108, 1112-13 (2d Cir. 1990).
- (19) *Id.* at 1113.
- (20) *Id.* at 1113, 1121. 判決を支持する評釈、Speer, *Asylum—extradition—political offense or serious nonpolitical crime committed in Northern Ireland*, Doherty v. U. S. Department of Justice, I. N. S. 908 F. 2d 1108 (2d Cir. 1990), 85 AM. J. INT'L L. 345 (1991).
- (21) *INS v. Doherty*, 60 U. S. L. W. 4085 (1992).

三 英米犯罪人引渡追加条約とノン・ルフールマン原則

(1) 英米追加条約の締結

一九七二年英米犯罪人引渡条約に含まれる政治犯不引渡規定を制限するための条約交渉は、一九八四年に英米政府間で開始された。その一般的な目的は両政府が共通した政策として掲げるテロリスト活動の抑制であるが、その交渉開始の直接的きっかけは、米国の裁判所による犯罪人引渡審査において、一九七九年から八〇年代初めにかけて、四つの事例でIRAに関連するテロリストの英国への引渡が、政治犯不引渡を理由に拒否されたことである。⁽¹⁾ その四つの引渡拒否事件の一つがDoherty事件である。

英米追加条約は一九八五年六月二五日にワシントンで署名され、米国については同年七月一七日に連邦議会上院の助言同意の審議に付された。⁽²⁾ 追加条約の主たる内容は後述するように、テロ犯罪を政治犯不引渡原則が適用されない非政治犯罪とすることである。しかし、アイルランド系団体及び人権団体からの批判もあり、上院の外交委員会では厳しい意見の対立があった。批判の主たる論点は、北アイルランドでIRAのテロ事件に採用されているDiplock Courtと呼ばれる陪審抜きの訴訟手続の公正さである。上院では公聴会を含む審議の結果、テロ犯罪の非政治犯罪化に反対する議員は、犯罪人引渡請求の政治性を審査する権限を、裁判所に与えることなどを求める妥協案を提出し、その旨を盛り込んだ決議が採択された。⁽³⁾ 英国議会の下院は米国上院決議が採択した内容を盛り込んだ英米追加条約を

承認し、一九八六年二月二三日にロンドンで両国の批准書の交換が行われ、同日、英米追加条約が発効した。⁽⁴⁾

(2) 英米追加条約によるテロ犯罪の非政治犯罪化

英米追加条約はその第一条で一定範囲の犯罪を政治犯罪とみなさないことを規定する。まず、国際テロ行為の防止に関する四つの国際条約が規定する犯罪を、政治犯罪とみなさないことを定める。⁽⁵⁾ それら四つの条約は、航空機不法奪取防止条約、⁽⁶⁾ 民間航空不法行為防止条約、⁽⁷⁾ 外交官等保護条約、⁽⁸⁾ 人質行為防止国際条約である。⁽⁹⁾ これら四つの条約は、しばしば政治的主張のもとに行われる国際テロ行為を、「諸国家に共通する法益を侵害する犯罪」⁽¹⁰⁾ として、その実効的な処罰を確保しようとするものである。ここでは一定範囲の国際テロ行為の処罰の確保という政策的観点から、これら条約が規定する犯罪への政治犯不引渡原則の適用が否定されるのであって、テロ行為にともなってなされる主張内容に価値判断が下されているわけではない。追加条約は次に、人の生命身体に対し重大な侵害を加える行為、及び多くのテロ行為がなされる態様をとる犯罪を政治犯罪とみなさないことを規定する。すなわち、謀殺、故殺、加重暴行、誘拐、人質行為、及び爆発物或は銃火器を使用した犯罪であり、それらの既遂及び未遂並びに共犯である。⁽¹¹⁾ ここでこれらの行為の政治犯罪性が否定される根拠は、これら犯罪の重大性であるとされる。⁽¹²⁾

国外に逃亡したテロ事犯の処罰を確保する方法にはいくつかの類型がある。英米追加条約のように、一定犯罪を特定し政治犯罪とみなさないことを明文化する方式の他に、「引渡すか裁くか (aut dedere, aut judicare)」の方式、「例外的例外」の方式、及び政治犯不引渡原則の制限的解釈の方式に類別することができる。⁽¹³⁾ 「引渡すか裁くか」の方式

は、国際テロ行為に関する多くの国際条約が採用する方式であり、上記四つの多数国間条約もこの方式を採用している。しかし、この方式は絶対的な引渡義務を課すものではなく、また現実の処罰を義務付けるものでもない。引渡の被請求国が事案を自国の訴追機関に付託する義務を課すに過ぎない。「例外の例外」の方式は、政治犯不引渡原則を犯罪人引渡の例外と考え、それにさらに例外を設けて引渡を実現するものである。これは非政治犯罪化の異なった論理構成にしか過ぎず、実定法でもこの論理構成をとるものは極めて少ないとされる。以上の方式が、条約又は国内法による立法的方式であるのに対して、政治犯不引渡原則の制限的解釈の方式は、犯罪人引渡審査における裁判所の条約又は国内法の解釈によって、政治犯不引渡の実行を限定するものである。その制限的解釈には、各国の裁判所によって特徴があり、英米では前節で触れた「政治的付随事件」の基準が用いられ、スイスでは行為と政治目的との関連性及び普通犯罪的要素より政治的要素が大きいことを審査する「優越理論」が用いられる。フランスでは政治的動機を問題とせず、犯行の攻撃対象の性質を吟味する「客観的基準」が用いられるが、近時のテロ事件において判例の動揺が指摘される。⁽¹⁴⁾

これらの中で、非政治犯罪化を明文規定する方式が、国外に逃亡したテロ事犯の処罰を確保する上で、最も徹底した方式といえる。非政治犯罪化の明文規定方式は歴史的には、ベルギー犯罪人引渡法の一八五五年改正法に盛り込まれた、国家元首の殺害に関する「加害条項 (attentat clause)」⁽¹⁵⁾にその起源がある。その後、非政治犯罪化の明文規定方式を採用する条約として、一九四八年のジュネサイド条約(第七条)、一九七三年のアパルトヘイト条約(第一条)⁽¹⁶⁾などがあげられる。これら二つの条約は、それぞれジュネサイド(集団殺害)あるいはアパルトヘイト(人種抑

「圧支配」を、人道に対する犯罪と規定し、条約締約国による処罰と並行して、国際社会の名による処罰（例えば、国際刑事裁判所による処罰）を予定しており、これら行為は「国際社会そのものの法益侵害」を理由として、その政治犯罪性が否定される。これに対し、国際テロ行為の非政治犯罪化を規定する条約は、本来、国内法によって処罰される行為であるが、「多数の国家に共通する法益侵害」を理由に、航空機の不法奪取防止等の一定の政策的立場から、その政治犯罪性を否定するといえる⁽¹⁷⁾。テロ行為の非政治犯罪化の明文規定を採用する条約の例は、イギリスが締約国の一つとなっている欧州テロ防止条約があり、英米追加条約は直接的にはこの欧州条約の方式を踏襲するものといえる⁽¹⁸⁾。

非政治犯罪化の明文規定方式は、裁判所による犯罪人引渡審査との関連では、一定の犯罪について立法的に政治犯不引渡原則の適用を排除することによって、裁判所の犯罪人引渡審査における役割を縮小することを意味する。英米追加条約の米国議会上院における助言同意審議では、この点について英米追加条約の内容に重要な修正を加える決議が採択された。その修正は、犯罪人引渡審査において裁判所に引渡請求の政治性を審査する権限を与えることである。

(3) 引渡請求の政治性審査とノン・ルフールマン原則

英米追加条約第三条は引渡が禁止される場合として、「引渡請求が人種、宗教、国籍、又は政治的意見を理由として引渡対象者を対審に付し、又は処罰することを目的としてなされている」場合、及び、引渡後にこれらいずれかの事項を理由として「引渡対象者が対審において不利益を被るか、処罰されるか、身体の自由の制限を受けるのである

う」場合を規定する。⁽²⁰⁾つまり、引渡請求の政治性審査にノン・ルフールマン原則が導入され、引渡後に列記事項を理由とする生命及び身体への侵害が加えられる蓋然性がある場合には、引渡が禁じられている。この点について英米追加条約は、欧州テロ防止条約を踏襲し、同様の内容を規定している。しかし、追加条約が欧州テロ防止条約と明確に異なっている点は、請求の政治性審査の権限を明文によって裁判所に与えていることである。すなわち、上述の引渡禁止に該当するか否かについて、犯罪人引渡の執行権を持つ行政機関が判断するのではなく、裁判所が判断を下す権限を持つのである。具体的には引渡対象者が上述の生命及び身体への侵害の蓋然性について、裁判所において証拠の優越性 (preponderance of evidence) をもって立証する機会を与えられている。⁽²¹⁾裁判所は追加条約の非政治犯罪化規定によって犯罪の政治性を審査する権限を奪われたことと引き換えに、引渡請求の政治性をノン・ルフールマン原則によって審査する権限を与えられたのである。⁽²²⁾

国内法上、米国では伝統的に判例により、裁判所は犯罪人引渡審査における引渡請求の政治性の審査を行わず、政治性の判断は国務長官の裁量に委ねられてきた。⁽²⁴⁾この判例原則は犯罪人引渡審査における「非審問規則 (rule of non-inquiry)」と呼ばれるものであり、その根拠は外交事項についての行政権と司法権の権力分立への配慮であるとされる。つまり、裁判所に引渡請求の政治性の審査権限を与えることは、請求国の内政事項を裁判所の審査対象とすることであり、判断内容如何によっては、外交上好ましくない事態の発生も十分に考えられる。このような性質の問題に、外交上直接の責任を負わない裁判所が関与することは望ましくないと考えられている。また請求国の司法制度の公正さを米國憲法を基準として判断することはできないし、引渡請求の政治的意図を判断する機関としては、訴訟

規則に制約される裁判所より国務長官の方が優れているとされるのである。⁽²⁵⁾

国際法の観点から考えても、犯罪人の引渡を請求の政治性を理由として拒否することは、国家の領域主権に基づく庇護権の行使と考えられるから、請求の政治性についての判断を国務長官の裁量に委ねることは、庇護権の観点からは問題があることではない。しかし、国際法の別の観点、すなわち、外国人の迫害地への追放及び送還禁止を内容とするノン・ルフールマン原則の観点からは問題が指摘しうる。つまり、英米追加条約が内容とする引渡請求の政治性の審査は、送還後の外国人の生命及び身体に対する侵害の蓋然性をも内容とするものであり、それはノン・ルフールマン原則における迫害の蓋然性と内容として重なるものである。ここでいう迫害の蓋然性とは、難民条約第三条に実定化されている文言を使えば、「人種、宗教、国籍、若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見のためにその生命又は自由が脅威にさらされるおそれ」ということである。⁽²⁶⁾ノン・ルフールマン原則は迫害地への追放及び送還禁止という不作為義務を国家に課すものであり、引渡請求の政治性の判断は国務長官の全面的な裁量に委ねられてはならない。この意味で、引渡請求の政治性の審査を裁判所の権限とし、引渡請求が人種、宗教、国籍、又は政治的意見を理由としてなされていること、又は、引渡後に前掲のいずれかの事項を理由として引渡対象者の自由が制約される蓋然性が立証された場合に引渡を禁止することは、犯罪人引渡についての国務長官の権限を、ノン・ルフールマン原則を遵守するかたちで羈束するものである。⁽²⁷⁾

(1) 条約交渉開始に至る経緯については、*see Note, The 1985 U. S.-U. K. Supplementary Extradition Treaty: A Superfluous Effort?*

- (2) United Kingdom-United States: Extradition Treaty Supplement Limiting Scope of Political Offences to Exclude Acts of Terrorism, 24 I. L. M. 1104 (1985).
- (3) 条約の内容は署名によって確定しており、留保の場合は別として、一般的には条約の批准に条件を付けることはできないとされるが、米国は上院の審議の結果、二国間条約についてはしばしば条件付批准を行っている。高野雄一『全訂新版国際法概論 下』四九一五〇頁(弘文堂、一九八六)参照。
- (4) Supplementary Extradition Treaty with the United Kingdom, June 26, 1986, United States-United Kingdom [hereinafter Supplementary Treaty], S. EXEC. REP. NO. 17, 99th Cong., 2d Sess. (1986). 同条約の分析に「*see* Hannay, *An Analysis of the U. S.-U. K. Supplementary Extradition Treaty*, 21 INT'L LAW. 925 (1987).
- (5) Supplementary Treaty, art. 1(a).
- (6) Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, *opened for signature* Dec. 16, 1970, 860 U. N. T. S. 105.
- (7) Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, *opened for signature* Sept. 23, 1971, 974 U. N. T. S. 177.
- (8) Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents, *opened for signature* Dec. 14, 1973, 1035 U. N. T. S. 167. 同条約について、西井正弘「外交官等保護条約の意義」『島大法学』二七号一九頁以下(一九七八)参照。
- (9) International Convention against the Taking Hostages, *opened for signature* Dec. 18, 1979, 1316 U. N. T. S. 205. 同条約について、西井正弘「人質行為防止国際条約の成立」(一)(二・完)『島大法学』二四卷一号二三頁以下(一九八〇)、二四卷二・三合併号一頁以下(一九八一)、山崎公士「人質行為防止に関する国際条約」『外国の立法』一九卷四号一九七頁以下(一九八〇)参照。
- (10) 国際犯罪の類別について、太寿堂鼎「国際犯罪の概念と国際法の立場」『ジュリスト』七二〇号六七頁以下(一九八〇)参照。

- (11) Supplementary Treaty, art. 1(b) (c) (d) (e).
- (12) 犯罪の重大性を非政治犯罪化の根拠とすることの問題点とその機能について、古谷修一「テロ行為の非政治犯罪化に関する考察」(以下、「非政治犯罪化」論文)『早稲田大学大学院法研論集』四二号二八五―六頁(二九八七)参照。
- (13) それぞれの方式の類別について、古谷、前掲「非政治犯罪化」論文、二七九―八二頁参照。
- (14) 英米仏及びスイスの判例理論について、see Thompson, *The Evolution of the Political Offense Exception in an Age of Modern Political Violence*, 9 YALE J. OF WORLD PUB. ORDER 315, 318-35 (1983); Gilbert, *Terrorism and the Political Offense Exception Reappraised*, 34 INT'L & COMP. L.Q. 695, 697-702 (1985)。これら判例理論の中でスイスの「優越理論」への評価が高く、この理論を英米の「政治的付随事件」の基準の中に採り入れようとする論者もある。Comment, *The Political Offense Exception: A Historical Analysis and Model for the Future*, 61 TULANE L. REV. 1195 (1990).
- (15) 加害条項はベルギー条項とも呼ばれ、ナポレオン三世の暗殺未遂犯人のベルギーからフランスへの引渡請求をめぐる紛糾をきっかけにできた制度である。外国国家元首及びその家族への殺害意図を持った攻撃は、政治犯罪とみなさない旨の改正が、ベルギー犯罪人引渡法に盛り込まれ、その後、フランスが結ぶ犯罪人引渡条約全ての中に挿入されるようになったとされる。西井正弘「政治犯罪不引渡原則の形成過程」(一・完)『法学論叢』九五巻三号五三―五頁(一九七四)参照。
- (16) 西井、前掲論文、『国際法の新展開』、三二五頁、古谷、前掲「非政治犯罪化」論文、二七九―二八〇頁参照。
- (17) 大寿堂、前掲論文、六八―九頁参照。
- (18) European Convention on the Suppression of Terrorism, opened for signature Jan. 27, 1977, 15 I. L. M. 1272 (1976)。欧州テロ防止条約については、森下、前掲論文、『国際刑法の潮流』、一六三頁以下、西井、前掲論文、『国際法の新展開』、三三三頁以下参照。
- (19) 他にテロ行為を非政治犯罪化した条約として、「逃亡犯罪人の引渡に関するアラブ連盟協定」があるが、この方式を採用する一般国際条約はない。古谷、前掲「非政治犯罪化」論文、二八一頁参照。
- (20) Supplementary Treaty, art. 3 (a).

- (21) Compare the Supplementary Treaty, art. 3(a) with the European Convention on the Suppression of Terrorism, art. 5.
- (22) しかし、裁判所による引渡請求の政治性審査の権限を抑制するために、英米追加条約は、米国法上これまで上訴できないものとされてきた引渡審査の裁判所の決定について、政府側の上訴権を規定している。Supplementary Treaty, art. 3 (b).
- (23) リーディング・ケースとされる最高裁判例は、*Neeky v. Henkel*, 180 U. S. 109 (1901).
- (24) 引渡令状の発給は国務長官の権限とされている。18 U. S. C. A. § 3184 (1982).
- (25) See, e.g. Semmelman, *Federal Courts, the Constitution, and the Rule of Non-inquiry in International Extradition Proceedings*, 76 CORNELL L. REV. 1198, 1226-36 (1991); Note, *Toward Direct Appellate Review in U. S. Extradition Procedures*, 25 COLUM. J. OF TRANS. L. 433, 458 (1987).
- (26) ノン・ルフルマン原則と犯罪人引渡の関係について、see G. GOODWIN-GILL, *op. cit.*, 78-81.
- (27) 難民条約上のノン・ルフルマン原則の適用がない場合について、同条約第一条F (b)が条約を適用しない者として、「難民として避難国に入国することが許可される前に避難国の外で重大な犯罪(政治犯罪を除く。)を行った」者を規定している。しかし、技術的論点として、米国との関係では一九六八年に拘束力をもつこととなった前法たる難民条約よりも、一九八六年に発効した後法たる英米追加条約が優先すると考えられる。G. GOODWIN-GILL, *op. cit.*, 78. また、英米追加条約による非政治犯罪化は、一九七二年英米犯罪人引渡条約との関連でのみ効力をもつといえる。したがって、難民条約の規定する「政治犯罪」に、テロ行為が該当しないとしても、英米追加条約の保障する引渡請求の政治性についての裁判所の審査までも排除されるとは解釈されえないであろう。

四 む す び

Doherty 事件で検討したように、ノン・ルフルマン原則は退去強制手続において、政治犯の偽装引渡を回避する最後の保障であるといえる。ノン・ルフルマン原則は確立した国際慣習法であるという有力な主張があり、それを

否定する見解もその高度の規範性を肯定している。いずれにせよ、米国は難民議定書への加入をとおして難民条約の遵守を義務付けられており、難民条約第三三条のノン・ルフールマン原則を保障する制度の整備もまた条約義務の履行の一環といえる。その義務履行につき米国は一九八〇年難民法の制定により、難民条約上のノン・ルフールマン原則を、形式的に難民と認定された者に限らず、全ての外国人に保障する制度を、退去強制留保の制度として整備している。しかし、その制度の運用において、退去強制留保についての判断がなされることなく、退去強制が執行される道が、Doherty 事件に関する米国最高裁によってつくられてしまったといえる。これは国際法上のノン・ルフールマン原則の遵守の観点からは、同原則の適用の機会を閉ざす脱法行為の疑いがある。

しかしこれに対して、一九八六年に発効した英米犯罪人引渡追加条約は、テロ犯罪を非政治犯罪化して犯罪人引渡審査における裁判所の役割を縮小するものの、引渡請求の政治性の審査権限を裁判所に与えるにあたって、ノン・ルフールマン原則の保障を犯罪人引渡審査に導入するものと評価できる。国際法上は、犯罪人の引渡請求の政治性を理由に引渡を拒否することは、国家の領域主権に基づく庇護権に根拠を求めることができる。したがって、引渡請求の対象となった外国人との関係では、国家が引渡を拒否するか否かは、国家の裁量に委ねられていると考えられる。しかしこの国家の裁量は、難民条約第三三条にも実定化されているように、国際法上のノン・ルフールマン原則によって羈束されているといえる。英米追加条約は、犯罪人引渡制度におけるノン・ルフールマン原則の保障を、実定条約によって明らかにしたものと評価できる。

犯罪人引渡の判断に際して、引渡後に引渡対象者の人種、宗教、国籍、又は政治的意見を理由として、その生命及

び身体の安全が侵害される蓋然性があるか否かの判断を内容とする、ノン・ルフールマン原則を導入している条約の例として、英米追加条約の他に、欧州犯罪人引渡条約第三条二項や、欧州テロ防止条約第五条、人質行為防止条約第九条が指摘される⁽¹⁾。また、国内法にも、英国、オランダ、デンマーク、及びスエーデンの犯罪人引渡法に、引渡請求の政治性に関する規定が存在すると指摘される⁽²⁾。これらの条約や国内法の中でも、英米追加条約は、前記の蓋然性の判断権を引渡を執行する行政機関に委ねるのではなく、裁判所の審査権として構成している点に特色があるといえる。犯罪人引渡制度において、犯罪の政治性の審査から引渡請求の政治性の判断へと力点が変化していることは、夙に指摘されているところであり、⁽³⁾引渡請求の政治性審査にノン・ルフールマン原則を導入した英米追加条約における裁判所の審査権も、この傾向を具体化する一つの例として位置付けることができる。

犯罪人引渡において、犯罪の政治性ではなく引渡請求の政治性をノン・ルフールマン原則によって吟味することは、引渡対象者の犯罪の性質ではなく、引渡後の生命及び身体の自由への侵害の蓋然性を判断することを意味する。犯罪人引渡の判断においてこのような方式をとることは、二つの重要な長所が認められる。第一に、犯罪人引渡制度の運用にあたって困難な問題となってきた政治犯の定義問題を回避できることである。第二に、テロ行為の非政治犯罪化によって懸念される問題の回避である。すなわち、一定犯罪を立法的に政治犯不引渡原則の適用のない非政治犯罪とすることは、一定の政策的立場から行為の政治性を覆い隠すに過ぎず、行為者の政治信条を引渡請求国の訴追の手に委ねることを意味しうる。したがって、犯罪人引渡の判断において、引渡対象者が引渡後にその政治信条のゆえに、不公正な手続で過重な処罰を科されることになるか否かを吟味することは、引渡対象者の思想信条の自由を保障する

ことに結び付くといえる。

もちろん、引渡後の訴追手続の公正さを判断することは、請求国の司法制度のありかたに容喙することになり、量刑の多寡を論ずることは量刑の基礎にある価値観、ひいてはその国のイデオロギーをも批判することにもつながる。つまり、国家の内政問題への干渉という問題をもつ。しかし、引渡対象者の生命及び身体の安全という人権の基本的価値からすると、これらの価値は国境を越えて保障されるべきものであり、「人権問題に国内問題はない」という、人権の国際的保障の基本命題があてはまるといえる。

本稿で考察したIRAのテロ事犯に関する米国最高裁の判決は、退去強制手続におけるノン・ルフールマン原則の保障の機会を閉ざす憂慮すべきものである。他方、英米犯罪人引渡追加条約は、テロ犯罪の非政治犯罪化により政治犯不引渡原則を制限するものであるが、引渡請求の政治性についての裁判所による審査に、ノン・ルフールマン原則を導入するものである。この引渡請求の政治性審査に関する英米追加条約の規定は、犯罪人引渡に関する他の条約及び国内法の傾向、すなわち、犯罪の政治性審査から引渡請求の政治性の判断への力点の移動と、軌を一にするものとして位置付けることができる。

(1) G. GOODWIN-GILL, *op. cit.*, 78-80.

(2) 古川、前掲「非政治犯罪化」論文、三〇四頁の注(68)。

(3) 西井正弘「国際犯罪に対する普遍的管轄権の意義」『国際法外交雑誌』八二巻二号四二頁(一九八三)、古川、前掲「非政治犯罪化」論文、二九八―九頁。