

Title	最近における航空犯罪をめぐる国際法の発達と問題点(一)
Sub Title	Recent development of International law on aerial crimes and its problems (1)
Author	栗林, 忠男(Kuribayashi, Tadao)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1971
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.44, No.12 (1971. 12) ,p.17- 51
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19711215-0017

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

最近における航空犯罪をめぐる

国際法の発達と問題点(一)

栗 林 忠 男

一 概説

二 国際法発達の背景と経緯

一 東京条約とハイジャッキング規定

二 海賊その他の関連法規

三 新国際条約の成立経緯——以上本号

三 不法奪取条約と不法行為条約

一 目的

二 不法奪取条約の内容

三 不法行為条約の内容

四 若干の問題点の考察

一 概 説

最近における航空犯罪に関する国際法上の規制は、航空機の不法な奪取または管理ないし航空の安全に対する不法な行為という新類型の犯罪現象の増加と共に、著るしい進展をみせている。即ち、国際連合の専門機関である国際民間航空機関(Intern-

最近における航空犯罪をめぐる国際法の発達と問題点

national Civil Aviation Organization (ICAO) の主催下に、一九七〇年十二月一日より十六日までハーグで開催された航空法外交会議は「航空機の不法な奪取の防止に関する条約 (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft)」(以下「不法奪取条約と略称」) を採択して、航空機内の者が暴力行為等によつて航行中の航空機を不法に奪ひまたは管理する、所謂一般に航空機乗っ取り、ハイジャッキング (hijacking)、スカイジャッキング (sky-jacking)、空賊 (aircraft piracy; aerial piracy) 等と呼称される行為を抑制するための国際的規制を実定法化した。また、国際関係の現状を背景にした国際航空通商の発達、とりわけその増大する大衆化の傾向と共に、航空活動自体の安全に重大な脅威を与える行為は、ハイジャッキングを含めて、益々多様化且つ悪質化することが予想されており、既に ICAO でも、一九六八年末より発生し始めた航空機の地上襲撃事件を契機として、航空機及び航空施設の妨害・破壊等を含めて広く国際民間航空に対する不法な妨害行為の規制の重要性が認識され、一九七〇年六月以来そのための国際条約の作成作業が前記の不法奪取条約の作成と併行して進められて来た。その結果、一九七一年九月八日より二三日までモントリオールで開催された航空法外交会議は、「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 (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation)」(以下「不法行為条約と略称」) を採択したのである。更に以上の国際条約の作成に加えて、一般国際法上ないし条約上の義務に違反して、此れ等の行為を行う者を処罰しない国もしくは其れ等の者の引渡しを不当に拒否する国あるいは機体・乗組員・乗客等を不当に抑留し続ける国の責任を追求するための制裁のあり方をめぐつて、ICAO は引続き審議を継続中である。

此れ等の航空犯罪をめぐる最近の国際法の発達には、国際的世論を背景とした立法経過の著るしい迅速性が特徴をなしている。不法奪取条約に関する ICAO の作業が、法律小委員会の手で実際にその活動を開始したのが一九六九年二月のことであるから、約一年十ヶ月の準備期間を置いて条約の成立を見たことになる。元来この条約は、一九六三年九月十四日に東京で採択された航空犯罪に関する一般条約である「航空機内で行われた犯罪及び他の若干の行為に関する条約 (Convention on

Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft」(以下、東京条約と略称)の補完的条約としての性質を有し

ており、東京条約の審議過程において、この問題に関する法的論議が既になされていたと同時に、そのための若干の一般的原则規定も特に設けられていたが、一九六八年以降頻発化するに至つたこの種事犯の最近の趨勢を背景に、⁽⁵⁾新らたにその抑制のための具体的且つ詳細な措置が計られたものである。それだけに、今回の新条約の作成が迅速に進捗され得た面があるにせよ、この課題に含まれた法的諸問題の複雑性を考えれば、むしろ相当なスピードで国際立法化が進められたと考えられるのである。不法行為条約にしても、多くの面で不法奪取条約と共通の法的問題を抱える課題ではあるが、法律小委員会による通常の立案プロセスを経ずに、ICAOが最優先の取り扱いをなすべき法律問題として、法律委員会議長の見解を叩き台とする、一九七〇年九月より十月までロンドンで開催された一回のみの会期で最終草案が作成され、一年後の条約採択会議に提出されたのである。周知の如く、今世紀に入つてからの航空の急速な発達には、その国際的機動性を遺憾なく発揮すると共に、その法的規制においても顕著な国際制定法化の現象が見られて来たのであるが、特に此れ等の課題においてそれが速められたのは、何と言つても早急な抑制策を要望する各方面からの世論の結集に依るところが大きかつた。そこには、航空の安全・正確・能率の確保という共通利害のために、殆んど普遍的とも言える国際協力機構がICAOを中心として可成り機能化されている事実を見逃すことが出来ないとしても、此れ等の新類型の航空犯罪が、通常の機内犯罪と異なり、船舶または陸上交通機関における類似の行為とは比較にならないほどの危険性を伴い且つ複数国の領域にまたがる航空活動の特殊性の中で行われるものであるだけに、人身と財産の安全を害うのみならず航空の正常な運航の安全に重大な脅威となる、いわば各国民にとつて必須的な交通メディアである「航空」の存立自体を脅かす性質のものであり、そこに社会体制・国家体制の相違を越えて、その抑制のための国際条約化が強力に推進されて来た最大の理由があると言えよう。

しかしその反面、事例の増大に応じた規制必要性の認識に伴つて、その都度早急な国際法規の確立が計られて来たため

に、東京条約から不法奪取条約、不法行為条約、更に制裁のための立法作業へと続く一連の過程には、其れ等の条約(または条約案)の形式及び内容において、(若干の場合には試行錯誤的とも言える程の)著るしい補完的ないし追加的関係が見受けられるのである。我が国においても、一九七〇年三月三十一日に航空史上初めて日本を直接巻き込んだ日航機「よど号」の不法奪取事件を契機として、一連の特別法による国内立法化が早急に計られ、一部では「どろなわ法案」⁽⁶⁾との批評があつた位であるが、同様な事情は多かれ少なかれ国際法規の定立過程でも見られたのである。従つて、最近における航空犯罪をめぐる国際法の理解には、此れ等の発展的に拡大・詳細化されて来た一連の条約の形式及び内容における相互関連性の把握が必要である。また、不法奪取条約にせよ不法行為条約にせよ、其れ等の審議過程において、条約の早期成立の要請と共に、出来得る限り多数の国家による条約参加を確保することが強く要請されていたのであつて、そのために具体的な法規の定立にあつて可成りの妥協策が計られたことは否定出来ない。元来多数国間条約の成立にはこうした要素が存在するのであるが、特に此れ等の課題においてこの要請が強かつたのは、(条約上の要請にせよそうでないにせよ)一国ないし少数の国が国内法上の諸措置を整備・強化しても、不法奪取もしくはその安全に不法な妨害行為を受けた航空機自体の飛翔する関係諸国による犯人の引渡しもしくは訴追・処罰あるいは乗客・乗組員の旅行継続と機体・積荷の所有者への返還に関する広汎且つ具体的な協力措置を得ることなしには、問題に根本的に対処することが出来ないからである。此れ等の点に関する各国の法制度ないし政策的立場は必ずしも一様ではなく、しかも屢々この種事犯に含まれる政治的要因との関連の中で条約の普遍性を期すためには、とにかく広く各国の参加し得るような統一的体制を確立する必要があるという、二重、三重の困難があつたように見受けられる。此れ等の条約の審議過程において、幾多の大胆なアプローチが示唆されたにも拘らず、成立した立法条約全体としては、各国の国内法及び刑事政策上の裁量余地が広汎に残される結果となつたのは主としてそのためであると言えよう。

以下本稿においては、此れ等の航空犯罪の出現に対応して来たこれ迄の国際法の発達を、東京条約(及びその他の関連国際法

規に遡つて眺めると共に、新らしい国際諸条約の目的及び内容を審議過程における問題点と共に検討することにする。そして、此れ等の航空犯罪の特殊性と罪質を国際法上どう受け止め、それを航空の発達と国際社会の法益との関係においてどのように実効的に反映させるかという観点から、最近における国際法の発達の若干の問題点について考察を加えようと思う。その観点からすれば、此れ等の航空犯罪をめぐる国際法の今後における展望にとつて、現在 I C A O で審議中の国際法規の違反国に対する制裁の問題に関する動向を抜きにしては語れないものがあるが、不法奪取条約及び不法行為条約が各締約国の政治的判断に出来得る限り触れないよう構成されているのに対して、制裁の法的側面には、国際社会における集团的または個別的制裁力の執行に関わる国際政治的条件が多分に介在して来ると同時に極めて多岐に亘る国際法上の諸問題が含まれ、いずれにしても、未だ実定法化の域には至らないので、本稿においては、新らしい国際条約の評価との関連において若干触れるに止め、その詳細並びに以後の発展については後日の別稿を期すことにしたい。

(1) 昭和四六年一月に外務省国際運合局専門機関課のまとめた民間航空機不法妨害事件資料(国專(七二)、五)によれば、民間航空機の不法奪取、地上襲撃、爆破事件(いずれも未遂を含む)の累計は次の通りである。一九六一年(五月一日―年末)一〇件、一九六二年二件、一九六三年二件、一九六四年二件、一九六五年三件、一九六六年四件、一九六七年六件、一九六八年三四件、一九六九年七二件、一九七〇年六九件、以上合計二〇四件(うち地上襲撃・爆破事件は二〇件、但し乗つ取り事件と重複するものを含む)。

(2) 一〇調印国の批准をもつて効力を発するが、一九七一年七月十九日までの加盟国は、ブルガリア、コスタリカ、エクアドル、ガボン、スエーデン、東ドイツ、日本の七ヶ国である。

(3) 条約採択と同時に、アメリカ、イギリス、ソ連、オランダ、イタリア、西ドイツ、東欧諸国等を含む三ヶ国が調印したが、日本は調印しなかつた。一〇調印国の批准によつて効力を発する。

(4) ポルトガル、中華民国、デンマーク、イタリア、メキシコ、ニジエール、ノルウェー、フィリッピン、スエーデン、イギリス、上ボルタに続くアメリカの十二番目の批准と共に一九六九年二月四日発効した。一九七一年九月一八日現在、加盟国は日本を含めて四五ヶ国である。

(5) 注(1)参照。

(6) 大平善悟・服部弘志、飛行機乗つ取りと犯罪人引渡し、法律のひろば、一三巻六号、一八頁。

〔付記〕 筆者が一九七〇年九月より一九七一年五月までカナダ・セントリオールの McGill 大学 Institute of Air and Space Law に客員上級研究員として留学中、当地所在の ICAO 本部における日本代表部の山口広次代表及び大島士郎氏並びに ICAO 事務局法律部次長の Dr. Gerald F. FitzGerald に、この問題に関する ICAO 関係資料の入手等の点で格別の御協力を頂いた。ここに記して感謝したい。

二 国際法発達の背景と経緯

一 東京条約とハイジャッキング規定

(一) 東京条約の基本的性格

一九六三年の東京条約⁽¹⁾は、刑法上の犯罪及び航空機自体もしくは機内の人・財産の安全または秩序と規律に危害を与える行為(安全危害行為)に適用されるが(一条一項)、基本的には、此れ等の犯罪または行為がいずれの国によつても処罰されないで放置されるのを防止するために裁判管轄権の間隙を埋め、航空機の機長に抑制権を付与し且つそれに付随して生ずる着陸国の若干の権利・義務について規定するものである。以下その主要規定を眺めてみると、先ず裁判管轄権については、航空機の登録国が当該航空機内の此れ等の犯罪または行為⁽²⁾に対する裁判権を行使し得るとされ(旗国主義)、各締約国は登録国としての管轄権を設定するのに必要な措置を執るよう義務づけられる(三条一、二項)。しかし、条約ではいずれの国もその国内法に従つて刑事裁判管轄権を行使することを妨げられないとしながらも(三条三項)、次の場合を除いて、(登録国以外の)締約国は機内で行われた犯罪または行為に対して刑事裁判管轄権を行使するために、航行中の航空機に干渉してはならない特別の義務を課している。其れ等の例外的場合とは、当該犯罪または行為がその国の領域に影響を及ぼす場合(属地主義)、その国の国民もしくは恒久的居住者により(積極的国籍主義)または其れ等の者に対して(消極的国籍主義)行われる場合、その国の安全に対して行われる場合(保護主義)、その国で施行されている航空機の飛行または運行に関する法規の違反を構成する場合、その国の多数国間条約の義務の遵守を確保するために管轄権の行使が必要な場合(普遍主義)である(四条)。非締約国は

言う迄もなく、登録国以外の締約国が干渉し得る以上の場合には、これ迄各国国内法に見られる犯罪管轄権の諸種のパターンを網羅するものであつて、条約は登録国の旗国王義を一応最大公約数的に確保する建前を採つてはいるが、実際には関係締約国の国内法次第で複数管轄権の競合する余地を残している。なお、登録国の航空機内で行われた犯罪は犯罪人引渡しの上、行為発生地のみならず登録国の領域内でも行われたものと看做す規定(十六條)によつて、既存の犯罪人引渡し条約との調整が計られている。そこで、もし容疑者が東京条約の締約国の国民であり且つ当該航空機の登録国と問題の犯罪または行為を引渡すべき犯罪とする犯罪人引渡し条約の締約国の国民である場合には、一応引渡される建前となつてゐるのであるが、この場合「犯罪人引渡し義務を設定するのではない」という明示的条件が付されており、登録国による裁判権の行使は弱められる結果となつてゐる。次に機長の権限に関しては、安全危害行為を抑制するために必要な措置を含めて、機長は容疑者を拘束する等の措置を執り得ることとしており(六條一項)、(条約規定に従つて容疑者を着陸国(締約国)の権限ある官憲に引渡し(登録国の刑罰法規に従つて重大な犯罪である場合―九條)もしくは強制降機(安全危害行為の場合―八條)させる権限を機長に与えている。このような容疑者の抑制に當つて、乗組員または乗客も航空機もしくは機内の人または財産の安全のために緊急に必要な行動を執ることができ(六條二項)、更に、此れ等の抑制措置の継続(七條)及び条約に則して為された機長・乗組員及び乗客の行動から生ずる訴訟手続から此れ等の者を保護するための免責規定(十條)が置かれている。右の機長の権限と関連して、機長の権限行使に協力し、機長から引渡された容疑者を受け取り、拘束その他の必要な措置を執ると共に容疑事実について予備調査を行う等の手続に関する着陸国の若干の権利・義務を規定する(十三條)。但し、此れ等の着陸国による措置は、「状況により正当であると認められる場合」に「その国の法に規定されたところによる」こととされている。

以上、主要な規定を概観したように、東京条約は機内の犯罪または安全危害行為一般について、容疑者を逮捕し処罰する

国のないよう裁判管轄権の所在を整備すると共に、機内における機長の抑制権限を定め、それと同時に、着陸国による容疑者の拘束・訴追または引渡しに関する若干の障害を除去しようとしたものであると言えるが、裁判権の問題について、従来よりの不統一性に終止符を打つような裁判権の画一化ないし複数管轄権の優先順位の設定を実現するものではなく、着陸国の義務にしても、そこには可成りの自由裁量の余地を認めるものであつて、犯罪人の引渡しあるいはそのための前提となる拘束措置によつて間接的に登録国の裁判管轄権の優位をもたらそうとする意図は徹底されて⁽³⁾いない。その意味では、機長の権限強化の点に条約の実質的特色が見られると言つても過言ではない。東京条約は特殊な類型の犯罪または行為を取り扱わないという一般的計画の下に立案されたのであつて、また、政治的もしくは宗教上の差別に基く性格のものには、それが安全危害行為に関連する場合を除いて、条約上の権利・義務が生じないことを特に規定していた(二二条)。それにも拘らず、次に述べるような経緯で、東京条約中に航空機の不法奪取という特殊な(そして多分に政治的動機を有する、だがそれが安全危害行為にも該当するため条約の適用範囲に入り得る)行為を取り扱う規定(十一條)が追加的に挿入されることになつたのであるが、上述のような東京条約の一般的枠組みの中で位置づけられたこの特別規定の効果には当初から問題があつたと言わなければならぬ。

(二) ハイジャッキング規定の挿入

航空機の不法奪取の法的規制は、国内法としてはアメリカが最初であり、また国際法上もアメリカのイニシアティブによつて始まつたと言える。即ち、国内法的措置としては、冷戦の緊張激化を背景に、一九六一年五月から主としてキューバに向けられたハイジャッキング事件の続発に悩ませられたアメリカが、同年九月五日に「連邦航空法(Federal Aviation Act, 1958)」を改正して、新たに空賊(aircraft piracy)の犯罪を設定し、「暴力もしくは暴行または其れ等の脅迫による不法な意図

を有する、航空通商に従事する飛行中の航空機の奪取または支配⁽⁶⁾を行う者（もしくは行おうとする者に、二〇年以上の禁錮または場合によつて死刑の蔽罰で臨むことにしたのである。また、この国内立法は、航空機の乗組員または機内の人に対し、其れ等の者の職務の遂行に干渉したり能力を減損させるために暴行・威嚇または脅迫する行為も、一万ドル以下の罰金もしくは二〇年以下の禁錮あるいはその両者に処するとする規定を別条項として設けている（このような干渉行為を行う際に致命的または危険な凶器を使用する者は無期限もしくは終生の禁錮に処せられる⁽⁷⁾）。そして、たまたま一九六二年三月―四月にモントルオールにおいてICAO法律委員会が東京条約草案を審議中であり、アメリカはこの機会を捉えて、三月二日ICAO事務総長宛にハイジャッキングに関する特別規定を同条約案に追加するよう提案した⁽⁸⁾。アメリカはその提案理由の中で、航空機の奪取が乗客及び乗組員の生命を危くし、航空の惨事を惹起する可能性のあること⁽⁹⁾、そして（間接的影響として）航空機の奪取に巻き込まれたくないという乗客の旅行がそのために中止され、その結果国際航空通商の自由な流通が阻害されることを指摘し、特に「一度に百人以上の者が運送されることの珍しくない大量輸送機の現代において」、国際・国内立法の両者によつて航空機奪取の犯罪を撲滅すべきことを強調している。そのために、「ハイジャッキング行為が国内法に関して生じようとして生じまいと、その行為の禁止を達成し、適当な場合には犯人の引渡しと審理を認め且つ乗客・乗組員・荷主及び航空機運航者の権利を保護し回復させる」ための幅広い適用範囲を有する国際立法の必要性を提唱したのである。そして、当時審議中の東京条約案がハイジャッキングを取り扱う国際立法を制定するのに適切な手段であるとするとする理由は次のように説明された。即ち、航空機内で行われる犯罪の問題に関する国際条約の必要性は、特に、この問題に関する各種の国内法規が同一でないこと、船舶の場合の旗国法の適用に関する国際法規に比すべき法が航空機の場合には欠けていること、並びに、この問題に関する若干の規則の統一が望ましいことにあり、当該条約に基本的なことは安全を脅かす機内の行為を排除することによつて飛行の安全を保護するという概念なのであるから、正に東京条約はハイジャッキング規定の必要性を満たすのに適し

ているとするのである。⁽¹⁰⁾ この提案を受けた I C A O 法律小委員会は、提案の重要性を一般的に認めながらも、小委員会を組成する他の諸国が遅い時期に提案を受け取つたため本国と相談する機会がなく且つ僅かな討議期間を残すのみであったので、次のローマにおける法律委員会の会合で更に討議されるべきであるとしたのであるが、アメリカの提案との関連において航空機内での武器の携帯の問題を討議し、更に、この提案が従来何等の特別な犯罪を取り扱わなかつた東京条約案に新たに特殊な犯罪を導入しようとするものである点が留意された。⁽¹¹⁾

一九六二年八月二八日より九月十五日までローマで開催された法律委員会(第十四回)で、アメリカは同様にこの種事犯の経験を持つベネズエラとの共同提案で、前回の単独提案条項に若干の修正を加えた大要次の三項目からなる追加規定を東京条約案に挿入することを提案した。⁽¹²⁾ (1) 飛行中の航空機に対する妨害強奪もしくはその他の不法な支配または此れ等の威嚇の行為が行われた場合、締約国はその適法な機長に航空機の管理を回復させるために必要なすべての措置を執ること。航空機が引続き最初に着陸する締約国は犯人を拘束すべきこと。犯人を拘束する締約国は航空機の登録国及び犯罪発生国に通報すべきこと。(2) 航空機の登録国または犯罪発生国が犯人の引渡しを要求する場合には、犯人を拘束する国の法に従い且つ適用される犯罪人引渡し条約に従つて処理されるべきこと。拘束する国は犯人を自国法に従つて審理する権能を有すること。(3) 各締約国はハイジャックされた航空機の乗客及び乗組員が出来る限り速やかに旅行を継続し得るようにさせ且つ航空機及びその積荷を合法的な所有者に返還するよう努めるべきこと。右の共同提案条項を審議した法律委員会によつて修正を加えられた主要な点は次の事項に関するものであつた。(i) 当初のアメリカの単独提案によれば暴力(*violence*)の概念が含まれていたが、⁽¹³⁾ 共同提案ではこれが削除されていたものを再び復活することにした。(ii) 着陸国による犯人の拘束は事情に依じて執られるべきであつて、⁽¹⁴⁾ 国家を義務づけることは望ましくないという観点から、拘束は国内法に従つて、*(according to)* 執られることになつた。(iii) 航空機の管理を機長に回復させるために必要なすべての措置を執る締約国は遠隔地の締約国をも含む

ことになる不合理を避けるために、「その領空内または領空付近で当該航空機が作動している」締約国に限定すべきであるとする意見があつたが、他方で領空「付近」の意味が曖昧であるとする反対論もあり、結局右の限定的規定は認められなかつたが、その代わり「必要な(Necessary)」措置を「適当な(Appropriate)」措置とすることにした。「適当な措置」とは、締約国の為し得る(Faithful)こと、またそうすることが合法的であることを意味し、従つて、ハイジャッキングの現場から数千マイルも離れた締約国は措置を執ることが出来ないから救援義務を負わず、同様に締約国が軍用機でハイジャックされた航空機を他国の領空内に許可を得ずに追跡することは不法であるから救援は期待されないことになる(15)と解されている。このような措置とは、具体的にはハイジャックされた航空機を飛行妨害(Intercap)し且つ着陸を強要するために戦闘機を発進させたり、当該航空機の離陸を防ぐために滑走路を閉鎖したり、ハイジャッカーを強制的に移動せしめる等の行為を含む(16)である(16)。(iv) 締約国は合法的な機長に管理を回復させるのみならず、「航空機の管理を機長に保全させるため」のすべての適当な措置をも執るべきこととした。(v) 共同提案の(2)項の犯罪人引渡しに関する部分は、「特定の犯罪または管轄権の優先に関する問題を取り扱わない」という東京条約の一般的計画に矛盾し且つ若干の場合にハイジャッキングに付帯する政治的性質にかんがみ(18)、共同提案国を含む多くの国の反対があつたにも拘らず削除された。以上のように修正を受け採択された共同提案は、翌一九六三年八月二〇日より九月十四日まで東京で開催された条約採択のための外交会議に提出された。

東京会議における審議でこの特別条項に更に修正の加えられた主要な点は、共同提案の(2)項の着陸国による犯人の拘束(及びその通報)義務の規定部分が条約中の別章に移され、その結果他の一般の機内犯罪または行為の場合と同様に、「状況により正当であると認められる場合」にのみ課されることになつたことである。その背景には、着陸後のハイジャッカーの取り扱いは他の一般の航空犯罪の場合と異ならないという認識があつたようであり、既に「国内法に従つて」執ることが認められる着陸国の拘束措置を一層自由なものとなさせ、このことは同時に、犯罪人引渡しの前提となるべきハイジャッカーの拘束

を「事実上の国際協力行為を期待」⁽²⁰⁾するに過ぎないものとしたと言える。その結果、東京条約においては、この問題を直接に取り扱う条項として、第四章―航空機の不法奪取 (Unlawful Seizure of Aircraft) の表題の下に次の規定のみが置かれることになった。

第十一条 1 航空機内にある者が暴力またはその威嚇により、飛行中の航空機に対して干渉 (interference)、奪取 (seizure) もしくはその他の不法な管理 (exercise of control) を行いまたは行おうとしている場合には、締約国は適法な機長にその航空機の管理を回復させもしくは保全させるために、すべての適当な措置をとらなければならない。

2 前項に規定した事態において、航空機が着陸する締約国は、その航空機の旅客及び乗組員が速やかに旅行を継続することが出来るようにしかつ当該航空機及びその積荷を、それ等を正当に所有する権利を有する者に返還するものとする。

右の規定の性質を東京条約の他の諸規定との関係及びその後の国際法規の発達との関連において考察すると、次の三点が指摘されよう。第一に、法律委員会においてハイジャッキング問題を別条約にすることが望ましいとする見解が日本を含む若干の代表により提起されたにも拘らず⁽²¹⁾、結局東京条約中に含めることに決定されたこの第十一条の規定は、東京条約の一般的構造の中で位置づけられなければならないことである。即ち、第十一条では、他の機内犯罪または安全危害行為の場合と同様に、航空機に対する干渉・奪取または管理の行為が刑法上の犯罪(特に多くの場合犯罪人引渡しの対象となる「重大な犯罪」)を構成するともあるいは国際法上の犯罪であるとも宣言しておらず、此れ等の行為の不法性の判断は裁判権を實際に行使する国の国内法の規定するところによる。また、此れ等の行為を行つた者(未遂を含む)の拘束、犯罪人引渡または刑事手続に関する着陸国の義務も、他の一般の機内犯罪または行為と同一の規定に従うので、そこには、既述した如く、着陸国の国内法及び政策決定上の裁量余地が多分に残されることになり、特にこの点に関しては、当初のアメリカ提案及びアメリカとベネズエラの共同提案の趣旨は著るしく後退させられる結果となつている。従つて、不法奪取された航空機に対する救援義

務並びに着陸国による旅行継続及び返還の義務に関する一般的原则の明文化が、東京条約中の機長の権限強化の諸規定と共に、成果と看做されながらも、此れ等の行為を抑制するための提案当初の目的は薄められ、その具体的な効果は、東京条約の他の諸規定がそうであるように、締約国の国内法上の自発的な協力措置のあり方に依存することになったのである。大多数の国はこのような航空機自体を危険に陥し入れる行為が将来自国を巻き込む可能性について一般的危惧を抱きながらも、尚法的規制への現実的関心が経験上十分に成熟しておらず、そのための強い動機が欠けていたと考えられるのであつて、後述するように、ハイジャッキングが一九六八年以降急激に多発化すると共に、それまで（会議主催国である日本を含めて）多数の国が国内法上の諸種の改正を理由として遅らせていた東京条約の批准が促がされ、更に新たに航空機不法奪取の犯人を登録国その他の関係国に引渡し、引渡さない場合には着陸国等が訴追・処罰するという体制を具体的に確立しようとするための国際条約の成立気運が高められるに至つた事情がこれを物語つている。²² 第二に、此れ等の行為の裁判管轄権についても、他の一般の機内犯罪または行為と同様に、登録国の裁判権の一般的確保とその行使を容易にするための東京条約体制に従ふことになるのであるが、航空犯罪または安全危害行為のすべての類型にとつて、直接的にせよ間接的にせよ、旗国主義の方向に向うことが妥当であるかどうかは本来疑問である。確かに、国境を越えた航空活動に生起する犯罪の法的規制には、各国の領域主権を基調とする厳格な空の分権的法秩序と普遍的拡がりを有する空を利用して行われる航空の著るしい機動性との軋轢から難解な諸問題が含まれており、とりわけ刑事裁判管轄権の決定問題はそうである。一般的に言つて、通常の犯罪管轄権に従えば行為発生国の領域権が及ぶことになるが、航空犯罪の場合には偶々行為発生時に航空機が短時間で飛翔通過する下土国の領域権にのみリンクを求め根拠は薄いと考えられ、犯罪行為に対する利害関係あるいは犯人の逮捕・処罰ないし証拠収集等の刑事手続上の観点からすれば、犯行前の最終離陸国、犯行後の最初の着陸国もしくは航空機の登録国等に管轄権を設定する方がより実態に則している場合があるし、更には航空機利用者国籍多様性が現実となつて現代の航空通商に

おいては、加害者または被害者のそれぞれの本国が利害関係に基いて管轄権を主張することも考えられよう。今日、船舶に関する国際法規には若干の制約と共にほぼ旗国主義が貫かれており、その類推が航空機の場合にも主張されるのであるが、船舶とは異なる活動の地的範囲、機動性、下土国に対する潜在的危険性等の要因を考慮すれば、そこに複数の国家主権が介在して、必ずしも旗国主義で貫けない特殊性が存在するのである。このことは、航空機を本国領域の延長と看做す所謂「浮ぶ領土」的思考に基く船舶類推の立場が現実に対応し難い側面のあることを示すものに他ならない⁽²³⁾。多くの場合に迅速且つ効果的な手続の要求される航空の分野、とりわけ「安全」に係わる分野においては、法現象と裁判管轄権との関係は何等かの形での主権意識の修正と機能的側面からの検討が要請されると言えよう⁽²⁴⁾。その意味で、通常の機内犯罪または単に機内の規律秩序を乱すに過ぎない行為に関して旗国主義の導入を計ることが是認され得ても、航空機自体がその安全に重大な脅威を受けつつ国境を飛び交う場合には、そこに裁判権のあり方として普遍的要因の契機が含まれて来ると同時に、そのために最も有効且つ安全な措置を執り得る立場にある国(実際には多くの場合着陸国)の管轄権行使が重要視されなければならない立論的根拠があると考えられる。東京条約にハイジャッキング規定を挿入することによつて、「航空機自体に対する行為」を安全危害行為一般の中を含める適用範囲が拡大された時、既に右の問題点が含まれ且つ残されることになつたと言わなければならぬ。第三に、一般にハイジャッキング規定と呼ばれる東京条約第十一条は航空機の不法奪取の概念の中に、機内における干渉・奪取及び管理の三つの行為類型を含ましめているが、そこでは、奪取及び管理をハイジャッキングの典型的態様として把握、航空機に対する干渉をその段階にまで至らない行為として看做す思考があつたと思われる。航空機に対する *interference* の概念が航空機ないし航空の安全との関連において、運航阻害の些細なものから(時に奪取または管理よりも)直接的に危険を与えるものに至るまでの多義性を有することの認識、そしてむしろ航空機の内外からを問わず、また航空機自体に対すると航空施設等に対するとを問わず、それによつて由来する広く航空に対する妨害(航空機の奪取及び管理を

含む)の概念で把握しようとする認識は、その後の事例の増大と多様化と共に最近に至つて抱かれるようになったのである。

(1) 既に航空の初期より学者や各種の国際的學術団体・組織等により手掛けられて来た機内犯罪に関する国際法規を確立するための試みは、いずれも立法論の域を出なかつたが、一九五〇年以後次第に ICAO を中心に統一化されるようになった。(此れ等の初期の国際的努力については、池田文雄「国際航空法概論」昭三一、二六四―二七一頁、喜多川篤典、航空機上の犯罪の刑事裁判管轄権と機長の地位、空法六号、一九六二年、四一―六頁参照)。ICAO 法律委員会は当初、航空機の法的地位と機長の法的地位のそれぞれについての条約案の作成を試みていたが、一九五六年のカラカスにおける総会決定により、航空機の法的地位に関しては、機内犯罪に関する刑事裁判管轄権及び訴追等の刑事問題に限定して(民事責任その他行政法上の諸問題は研究不十分の理由で除外)、機長の法的地位に関しては、刑事訴追と不可分の関係を認めて、機内犯罪の問題と関連する限りにおいて、これを組み入れて条約を一本化することになった(喜多川、前掲論文、七―八頁参照)。こうして、一九五八年の条約案以来数次に亘る条約案の作成と検討を経て、一九六三年八月二〇日より九月一四日まで東京で開催された外交会議において、航空機内で行われた犯罪及び他の若干の行為に関する東京条約が成立した。東京条約の批准状況については、二二頁注(4)参照。

(2) 此れ等の機内犯罪または安全危害行為が違法であるか否かの判断は関係国の国内法に委ねられており、条約としては刑法上の犯罪の定義を避けてゐる。

(3) 東京条約は原則的な管轄権競合主義を一応前提としながら、草案作成過程では、次の三つの方法で副次的に優先制を採り入れようとする努力が為された。第一に、被飛行国の裁判権の制限、第二に、二重処罰の禁止(この部分は東京会議で全面的に削除された)、第三に、機長の権限を通じて、着陸国から登録国への犯罪人の引渡し、したがつて登録国の裁判権の行使を容易にするという方法である。平野竜一、「航空機上で行われた犯罪その他の行為に関する条約」について、ジュリスト、二八五号(一九六三年一月一日号)、一九九頁参照。

(4) アメリカの航空機がハイジャックされた最初のケースは一九六一年五月一日の事件で着陸国はキューバであった。Cf. John E. Stephens, "Going South" - Air Piracy and Unlawful Interference with Air Commerce, *International Lawyer*, 1970, p. 433. 以後同年中にアメリカ航空機がキューバに向けて七月四日、八月三日(未遂)、八月九日と連続的にハイジャックされた(外務省前掲資料)。

(5) Federal Aviation Act of 1958, Amendment (Public Law 87-197, 87th Congress, S. 2268), September 5, 1961, 75 Stat. 466 (1961), 49 U.S.C.A. § 1472.

(6) Section 902 (1).

(7) Section 902 (3).

(8) この提案は「ICAO Legal Committee, Fourteenth Session, Rome, 28 August-15 September 1962, Vol. II, Documents, Doc. 8302,

最近における航空犯罪をめぐる国際法の発達と問題点

LC/150-2, p. 69-72. 航空機に関して暴力もしくは暴力または其れ等の脅迫によつて奪取または支配の不法な行為を行う者について、犯行後の最初の着陸国による犯人の拘束義務、航空機登録国の裁判権の優先的行使権、航空機の乗組員・乗客の旅行継続の自由等を主要な内容とするものである。

(9) *Ibid.* 「暴力行為または暴力の脅迫行為によつて運送航空機の支配を無理に奪おうと企てる者が、当該航空機の乗客及び乗組員の生命を危くするものである」とは自明である。このような航空機の奪取は、操縦乗組員の集中力攪乱もしくは無能力化によるかまたは航空機に対する損害によるかして、航空機が適切な管理下でない間に、乗組員のみならず乗客をも含めた口論を惹起するかも知れず、その結果惨事となるかも知れないのである。更に、たとえ最初の段階における奪取が成功であつたとしても、変更された空路と目的地に関して不十分な燃料、地図または他の必要な飛行情報の欠如のため適当な空路及び空港に慣れないという理由で惨事となることもあり得る……」と述べている。

(10) *Ibid.* なおアメリカ提案の経緯については Robert P. Boyle and Roy Pulsifer: *The Tokyo Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft*, *Journal of Air Law and Commerce*, Vol. 30, 1964, p. 325.

(11) Doc. 8302—LC/150-2, pp. 22-23. Documentation prepared by the Subcommittee, Part 1-A (Montreal, March-April, 1962).

(12) Doc. 8302—LC/150-2, p. 102. アメリカとイギリスの共同提案と別として International Chamber Commerce と International Law Association も「締約国で登録された航空機の管理が飛行中不法に機長から奪われた場合には、そうする立場にあるすべての締約国は犯人を逮捕し且つ合法的に所有権を有する者に当該航空機を戻すための合理的に適切な措置をとる」という一般の条項を法律委員会に提案していた (*Ibid.*)。

(13) 注 (9) 参照。

(14) この点は、西ドインの主張をアメリカ・ベネズエラが賛成したものであるが、オランダはこれに対して、「国内法に従つて (in conformity with) 起訴を促進するための措置 (steps) をとるべきである」と提案した。即ち、これによつて、着陸国の完全な自由を制限すべきことを主張したのであるが、票決の結果一〇対九の僅差で否決された経緯がある。 pp. 150-151, 159.

(15) Boyle and Pulsifer, *op. cit.*, p. 345.

(16) Sarni Shubber, *Is Hijacking of Aircraft Piracy in International Law?* *The British Yearbook of International Law*, 1968-1969, XLIII, p. 203.

(17) この管理の保全という観点からすれば、一九七〇年三月末に発生した日航機「よと号」事件において、(日本及び韓国は東京条約未加入であつたが) 韓国側のとつた偽装工作を含む一連の行動の中には、若干の疑問があつたとも言えるであらう。

(18) Gerald F. FitzGerald, *Development of International Legal Rules for the Repression of the Unlawful Seizure of Aircraft*, *The Canadian Yearbook of International Law*, Vol. VII, 1969, p. 281.

(19) 中野直樹「機上犯罪条約を採択した東京会議の報告」空法第九号、一九六六年、三四—三五頁参照。

(20) 河上和雄「航空機奪取に関する国際条約」法律のひろば、二三巻六号、一九七〇年六月、八頁。

(21) スニーデンは此れ等の行為には政治的性質があること、一般的であるべき条約に特殊規定を挿入するものであること及び(第十一条の)若干の規定は

条約の他の規定と重複することを理由として、別条約にすることが望ましいとしたが、もし東京条約中に挿入されるならば重複を避けるべきことを提案した (Doc. 8302—LC/150-2, p.151)。日本は共同提案に原則的に賛成したが、着陸国が容疑者の拘束を行うよう要求されると、条約を批准しようとする国にとって困難が生ずることを別条約にする理由としたものであった (p. 152)。

(22) 当初のアメリカ提案の背景を振り返ってみると、国内航空産業の高度の発達に加えて、第二次大戦後の世界に国際航空網を誇示して来たアメリカが、この種事犯に関する国際協力を広く確保する必要性を危殆と考えたことは想像に難くないが、当面の問題国であるキューバを未承認であるため、実際には個別的折衝によつて解決を計らなければならない状況において立法条約規定のイニシアティブをとつたことは、(国連機関の舞台におけるキューバに対する圧力を目的としたというよりも)むしろ将来の予見に基いて国際社会全体の関心事でもあるとする可成り前向きな姿勢があつたと筆者は考えている。なお、これまでアメリカはハバナのスイス大使館を遣じて、機体・乗客等の返還を計つて来たが、キューバ政府との合意をみて、現在では二・三時間内に返還が為されるようになっていた。その後、アメリカ在任のキューバ不満分子をキューバに輸送するための *Refugee Airlift* 計画が考案されたが、キューバはこれに反対している。アメリカとキューバ間の外交折衝については、Frank E. Roy, *Some International Approaches to Dealing with Hijacking of Aircraft*, *International Lawyer*, 1970, pp. 444, et. seq.

(23) 航空機の「浮ぶ領土」的思考は、大多数の国家において国際航空事業が何等かの形で国家的事業の背景の下に運営されている事実から由来する国家的威信の裏返し側面があることも見逃せないであろう。

(24) 例えば、外国航空機による地上損害に関する一九五二年のローマ条約は、損害発生地の単一裁判権を原則的に認めて、事故の原因・証拠収集等の便宜を計ると共に、これに対応して、外国判決の承認とその国内執行の体制を確立しようとした。

二 海賊その他の関連法規

(一) 海賊に関する国際法規

東京条約(特にハイジャッキング規定)以外に、新しい航空犯罪に対する適用性が問題とされた国際法規に、国際慣習法上または一九五八年の「公海に関する条約(Convention on the High Seas)」(四二二条)の海賊(piracy)に関する法規がある。

東京条約にハイジャッキング規定を挿入しようとした当初のアメリカ提案も、その理由の中で、公海条約の海賊規定の適用性に触れているが、航空機の不法奪取行為との関係において其れ等の規定が限定的価値しか持ち得ず、ハイジャッキングの諸特質により適した法の適用を東京条約において規定すべきことを主張したのである。また、一九七〇年末に不法奪取条約が

新たに成立する以前にも、*Lex lata* の適用を重要視すべきであるとして、公海条約の関連規定の適用性が一部では議論されて⁽²⁾いた。

周知の如く、現行国際法にいう「海賊」とは、一般に「私有の船舶または航空機の乗組員または乗客が、公海において、私的目的で他の船舶または航空機に対して行う不法な暴力・抑留または略奪の行為」を指し、古くから国際犯罪とされるとともに、当該行為を行う者は人類の敵 (*hostis humani generis*) と看做され、国際慣習法上いずれの国の軍艦ないし政府の命を受けた船舶でもこれを公海上で拿捕し、自国港に連行し、処罰し得ることとされていた。公海条約もほぼ右の慣習法規を明文化する規定を設け、特にその第十五条は海賊の定義として次のように規定する。

第十五条(海賊行為) 海賊行為とは次のいずれかの行為をいう。

- (1) 私有の船舶または航空機の乗組員または乗客が私的目的のために行う不法な暴力行為、抑留または略奪行為で、次のものに対して行われるもの。
 - (a) 公海上における他の船舶または航空機もしくはそれらの船舶内または航空機内の人もしくは財産。
 - (b) いずれの国の管轄権にも服さない場所にある船舶、航空機、人または財産。
- (2) 当該船舶または航空機を海賊の船舶または航空機とする事実を知つて、その船舶または航空機の活動に自発的に参加するすべての行為。
- (3) この条の(1)または(2)に定める行為を煽動しまたは故意に容易にするすべての行為。

右のように明文化された条約規定を別として、国際慣習法上の「海賊」の概念については若干の異論があつた。例えば、オープンハイム (Openheim) は「もし乗組員が反乱を起し、船舶とその積荷を自己の使用のために横領すれば、他の船舶に対する暴力行為を行ったわけではないけれども、海賊と看做される⁽³⁾」と述べており、船舶内の乗組員のみならず乗客も行為主体となり得ると考えられていることは、他の部分における記述から明らかである⁽⁴⁾。公海条約にも採り入れられているよう

に、船舶のみを規制対象とする古典的な海賊概念に現代的要素が導入されて、近代的交通手段である航空機による場合並びに航空機に対する場合が含まれ、更に、単なる掠奪行為のみならず、広く不法な暴行・抑留の行為が加えられるようになった関係上、もし上述の *Openheim* の下す定義が慣習法上妥当するならば、公海上(または無主地上)の航空機(または船舶)内で生じたもので、当該航空機(または船舶)自体もしくは其れ等に搭乗する人または積載される財産に向けられた暴力行為等も、それが単なる殺人・強盜等の犯罪ではなくて、行為者の使用または利得のために行われるものであれば、国際法上の海賊概念に該当するという議論が成立するであろう。一九六九年一月七日に英国の *Royal Aeronautical Society* で行われた *Air Law Group* の討議における *ジョンソン(D.H.N. Johnson)* 教授の見解によれば、英国の法の見解は、私船が他の船舶に対して行おうとも反乱乗組員または乗客が自からの船舶に対して行おうとも、公海上で行われた人または物に対するすべての権限なき暴力行為として海賊を定義しており、海賊の本質的要件はいずれの国の管轄権の範囲内にならない区域でそれが行われることである。海賊行為であるためには、ある *vehicle* (船舶または航空機) から他の *vehicle* (船舶または航空機) に向けられた攻撃が存在しなければならぬとした *ジュネーブ公海条約* の規定は曖昧であり、特に海賊に関する法を航空機に拡張することが無茶な方法で為されたと考える同教授は、それにも拘らず、公海条約第十五条の「海賊」は公海上を飛行する航空機の不法奪取の場合を含むという解釈が可能であるしまたそのように解釈されるべきであるという見解を表明したと報告されている。⁽⁶⁾ この *Air Law Group* の報告が *シンポジウム* の要約形式で出版されているため、その間の論旨の展開特に結論部分の詳細については不明であるが、それが前述の *Openheim* の定義に沿つたものであることは十分推定される。

海賊に関する伝統的な法制度を航空機に拡張せしめた海洋法会議の審議が可成り恣意的に為された側面があるという点では筆者は同感であるが、公海条約第十五条が公海上空の航空機の不法奪取の場合を含むとする見解が、当該航空機内の者によつて行われる場合をも指すのであれば、解釈上無理があらう。即ち、先に引用した *Openheim* の定義は少数説であり

(Openheim 自身もこの定義が確定的に受容されていないことを認める、公海条約の草案作成に当つた国際法委員会の見解では、乗組員または乗客により船舶内で行われた行為で当該船舶自体または船舶内の人もしくは財産に向けられたものは、たとえ暴動者の目的が当該船舶を強取することであつても、海賊行為と看做し得ないという多数説を確認しているのである。⁽⁶⁾ 国際法委員会は当初、航空機による他の航空機に対する空中の行為を海賊と看做すことは殆んど不可能であると考え、いずれにせよ、このような行為は公海条約草案の当該条項の範囲外の問題であるとしたのであるが、他方で私有航空機によつて公海上の船舶に対して行われる行為は私有船舶による行為と同一視することが可能であるとの見解をとつた。この航空機↓船舶の方式は公海条約採択時に航空機↓航空機の方式をも含むように拡張されたのである。

一九七〇年末に新たに成立した不法奪取条約の草案作成を一九六九年に最初に手掛けた I C A O でも、「空賊」という表現が不法奪取の場合を指すものとして一般に用いられることのある点を当初から認識しながらも、「海賊」という表現が国際法上特別な意味を有することに留意して、空賊の用語を慎重に避けた。I C A O 事務局が法律小委員会の討議の基礎として提出した Introductory Note ⁽⁷⁾ において、その理由は次のように説明されている。

一九五八年のジュネーブ公海に関する条約第十五条に定義されるように、海賊は (a) 私的目的のために、私有の船舶または航空機の乗組員または乗客によつて、(b) 公海上またはいづれの国の管轄権にも服さない場所において、(c) 他の船舶または航空機に対して行われる不法な暴力行為を含む。しかし、現在考慮中の不法な行為 (筆者注「航空機の不法奪取」) の性質は上の傍線を引いた最後の基準を満たさないし、また、他の傍線部分をすべての場合に満たすとは限らない。

私的目的 (Private ends) とは私的な理由または利得のための目的、例えばある船舶の乗客または乗組員が自己の私的利得のために、政治的目的もなく且つ本国から何等の権限も与えられずに他の船舶を盗取またはその支配を握るような場合であると解されるが、他方において、必ずしも私的利得を意味することなく政府または公的機関から権限を与えられない行為と解すれば、政治的目的の追求のための行為を行う場合、例えば旗国の政治的制度に反抗してある政治団体が航空機の不法奪取を

行う場合、海賊の他の要件が充足されればその限りに於いて公海条約によりカバーされることになる。⁽⁸⁾しかし、ハイジャッキングは国家領域上の空域においても発生し得るように、行為発生地の地的範囲において海賊とは異なるものがあり、たとえ公海上または無主地上の行為に限定した場合でも、海賊の他の構成要件を満たさなければ公海条約によりカバーされない。従つて、現行の海賊法規の航空機不法奪取への適用には、その加害対象が「他の」船舶または航空機に向けられるものでなければならぬという要件がいずれにせよ決定的なものとなる。但し、現在では殆んど稀な無主地の場合には公海条約上加害対象の限定がないから、それが私的目的のために行われるものである限り、海賊規定の航空機の不法奪取への適用性の余地は残されている。そこで、再び繰り返すようであるが、公海上または無主地上で航空機の乗組員または乗客が船舶または他の航空機（もしくは其等の内部の人または財産）に対して暴力行為等を行う場合はいわば「空からの海賊」であつて、この意味における「空賊」は既に公海に関する法制度によつて規律されているものである。従来法的用語として「空賊」と呼ばれて来たのは屢々この意味においてであつて、公海条約の成立時にこの種の行為は航空の発達に伴い益々増大するものと予想されていた（だがこの予想は少なくとも現在迄の経験に反している）。これに対して、航空機の機内の者による当該航空機の奪取または支配行為として一般に呼称される「空賊」（後述する如く、不法奪取条約ではこのようなハイジャッキングの典型の場合のみを規制対象とする）は、（多分無主地上の場合を例外として）右に述べた海賊と同一視された概念としての空賊には該当しない。航空機の不法奪取をプロパーに取り扱ふべき新条約の作成に當つて、海賊法規の関連性に殊更重要性が認められなかつたのは上述のような事情に基くものと考えられるが、それにも拘らず、現行国際法上の海賊（あるいは海賊と同一視された空賊）は公海上または無主地上の民間航空の安全に対する不法な行為の若干の場合に関連することが注目されなければならない。というのは、一九七一年九月に採択された不法行為条約の規制対象とする犯罪行為の若干の類型（一例を挙げれば「航行中の航空機内の人に対する暴力行為」⁽¹⁰⁾）には行為主体の限定もなく且つ行為発生地として公海上または無主地上を含んでいるから、他

の航空機による外部からの攻撃ないし破壊を行う海賊の概念と重複するからである。そして、そのような外部的攻撃ないし破壊行為に止まらず、強制着陸を命ずる等して被害機を奪取または支配する結果になれば、一般的通念としての不法奪取の場合に該当することになる⁽¹¹⁾(但し、不法奪取条約はこのような外部的攻撃による場合を犯罪類型化していない)。此れ等の実定法規の相互関係については、不法奪取条約及び不法行為条約の内容に触れる際に更に検討を加えることにするが、私見によれば、航空機↓航空機という現実的には発生可能性の少ない方式を基準として構成された「海賊」に関する既存の国際法規が新しい航空犯罪現象に対して文理的に適用可能であるか否かの問題よりも、むしろ *hostis humani generis* として取締りの目的上普遍的管轄権を付与されるに至つた当該行為の本質的概念が、航空という近代的交通手段をめぐつて生起する類似の行為にも航空法独自の領域において何等かの形で類比され得るか否かの問題が検討されて然るべきであると考ええる。そして、この点についても航空活動の実体面における特殊性の考慮と共に、此等の航空犯罪の罪質をどう把握するかという問題と密接に関わり合うので後に考察を加えなければならない⁽¹²⁾。

他方で *British Yearbook of International Law* に掲載された論文⁽¹³⁾によれば、ハイジャッキング犯罪は国際法上の海賊ではないほうが民間航空の利害にも沿うものとされる。即ち、東京条約の締約国に課された乗客・乗組員の旅行継続、機体・積荷の返還の諸義務並びに此等に対する不必要な遅延の回避等の利点は、海洋法上の海賊に関する法によつては規定されていないものであり、特に民間航空にとつて乗客ないし積荷の遅延は重大な障害となるからである。しかし、右の論文は航空機のハイジャッキングが国際法上の海賊に該当しないという法的理由に加えてこのような民間航空特有の実利的理由を説きつつも、次の三つの理由によつて、それが特別な、多分限定されたタイプの海賊 (*A special, perhaps limited type of piracy*) と看做される可能性を示唆する。第一に、海賊の場合にはそれを逮捕し処罰する管轄権がすべての国に与えられており、東京条約では航空機の登録国と被飛行国の競合管轄権が認められているに過ぎないけれども、第十一条一項において、締約国には適法な機

長に当該航空機の管理を回復させもしくは保全させるためのすべての措置を執る権利が与えられており、この権利はすべての国によつて行使され得るものと草案者が意図したものであつて、(限定的範囲を有するものではあるが)公海条約中の国家の権利と類似する。第二に、東京条約では国家が捕捉・逮捕し且つ管理を回復・保全させるための他の措置を執る権利が与えられていられるけれども、犯行者を審理する権利も(合法的所有者に返還する以外に)ハイジャックされた航空機に関して採られるべき行動を決定する権利も与えられていない。従つて、公海条約により認められる措置のほうが東京条約より遙かに幅広いものであるとしても、とにかく公海条約と東京条約は共に国家によりとられる措置を認める。第三に、海賊に対する管轄権の普遍的行使の根拠は「当該犯罪の抑制がすべての国、すべての人類に共通な利害であるという考え」にあるからであり、同様に航空機のハイジャッキングに対する管轄権行使の根拠は、民間航空の安全とその国籍航空機、自国民及び機内の財産の保障が東京条約締約国の利害と言へるからである。以上の理由に基いて、東京条約(第十一条)により特別な、多分限定されたタイプの海賊が創設されたと主張されるのである。⁽¹⁴⁾ 本稿において既に考察を加えた東京条約第十一条の意義に照らして、以上の理由が根拠の不十分な議論であることは明らかである。国際法上「海賊」を特殊なものとして認識する意義は、それが本来一国の排他的な管轄権の行使が禁止される場において、すべての国がこれを逮捕し自国法に従つて処罰する積極的な権能を有する点にあり、空域における同様な管轄権に基く実力行使の普遍化は領空の立体的存在にかんがみ下土国の領空主権と容易に抵触する結果となることは、既に東京条約の審議過程において十分認識されていたところであつて、そこに「必要な」措置が「適当な」措置という表現に代えられた含蓄の意味もあつた。従つて、自国の領域内において適法な機長に航空機の管理を回復または保全させる締約国の権利は本来的に *permissive* なものであつて、東京条約はこのような締約国の裁量を救援という一定の方向に義務として課したものである。もとより、公海上または無主地上における締約国の救援措置の容認は、締約国による領域外的管轄権の行使を国際法上も是認することを意味するが、それはあく迄も公海上または無主地

上に限定されるのであつて、ハイジャッキング行為の発生する地的範囲の広さを考慮すれば、海賊の場合に付与される積極的権能と類推されるべき意義は余り無いものと言わざるを得ない。これを要するに、管轄権行使の内容及び地的範囲という観点から海賊との類推を試みることは実定法上の空域秩序から一定の限界があり、むしろそのような試みは犯罪行為の法的性質に向けられるべきであると考えられる。その意味で、第三の理由も表面的な類推根拠に基づくとは言え、航空機の不法奪取(ないし航空の安全に対する不法な行為)の防止がすべての国、すべての人類にとつて共通の利害であるという、所謂 *hostis humani generis* と看做される点において海賊と共通するものが認められる場合に、海賊の抑制に類比され得るような航空法独自の解決策が求められるべきである、との認識に若干相通する議論を含んでいると思われる。東京条約、特にその第十条の諸原則を具体的に且つ詳細に補強しようとする新しい立法条約が、此れ等の点についてどのように対処するかは注目すべき側面であつた。

(二) その他の国際法規

以上の外に、他の既存の国際法規が航空機の不法奪取(ないし航空の安全に対する不法な行為)の規制にどの程度関連性を有するであろうか。例えば、現在では殆んど普遍的な加盟国を有する一九四四年の「国際民間航空条約」(Convention on International Civil Aviation)の第二五条は、「自国領域内における遭難外国航空機に対する各締約国の実行可能な救援義務を規定しているが、不法奪取ないしその安全に不法な行為を受けた航空機がこの意味の「遭難」航空機に該当するかどうか。また、国際海洋法では悪天候・エンジン故障等の不可抗力による場合には、当該船舶に最寄りの港湾に避難する若干の権利が確立されているが、同様な慣習法上の権利が此れ等の航空犯罪に遭遇した航空機の場合にも認められるであろうか。東京条約は此れ等の点について一応の規則を確立したが、東京条約の必ずしもはかばかしくない批准状況にかんがみ尚一考を要する問題でも

あつた。

此れ等の航空犯罪が航空機の正常な運航過程に発生した予期せぬ突発事故として、少なくとも遭難に類似する取り扱いが要請されるとしても、そこに航空機の安全に対する危険性（このことは強調し過ぎることはない）があつても、必ずしも遭難の事態に至る必然性がないという意味で、当該犯罪行為自体をもつて遭難の一般的原因と看做すことは困難である。このことは、これまでの不法奪取事例において犯人の指示通りに行動することによつて航空機の安全を確保するという乗組員側の止むを得ざる実行によつて、惨事に結果する事態に至らない場合が多いという事実からも裏付けられる。但し、不法奪取以外の航空の安全を脅かす行為の若干の場合（例えば業務中の航空機の破壊）には、遭難事態との距離は殆んどないであろう。東京条約第十一条一項（機内における若干の干渉行為を含む）は不法奪取された外国航空機の各締約国による救援措置について、一応遭難の場合に準じた協力義務を設定したものと考えられるが、この規定を離れて、国際民間航空条約第二五条を直接的に援用することは困難であろう。一般に、船舶の場合に認められる避難のための若干の権利の類推は、航空機の場合には領空侵犯の問題と絡んで複雑な問題を惹起するのであつて、立体的な領空主権との関係では、必ずしもそうした類推を性急に認め難い側面がある。外国遭難航空機の領域（領空内）への侵入並びにその後の機体・搭乗者等の抑留に関しては、その国の国家的安全ないし航空の潜在的危険性の見地から、当該領域国の裁量が広汎に認められる余地のあるのが現実であり、今日では、それが航空機操縦者によつて故意に為された遭難ではなく、他に安全な方法がない場合に為されたものであれば、航空機（国の航空機であると民間航空機であるとを問わず）は他国の領空に侵入する権利があるという慣習法規が定着しつつある段階にあると言われるが、それが明瞭に且つ一般的に確立されているか否かの判定には更に多くの国際慣行の積重ねが必要であると思われる。少なくとも現状においては、下土国の許可なく侵入する場合は領空侵犯の推定を受けると共に真正な遭難の事実が立証されることによつてその違法性が阻却されるものと考えられ、いずれにしても「許可」の有無が実際には重要に

なるであろう。不法奪取(ないし不法な行為)を受けた航空機の場合も、これに準じた取扱いが為されることになるが、東京条約第十一条一項(あるいはその後の不法奪取条約及び不法行為条約の類似規定)が右のような領空侵犯に関する慣習法上の現状を修正するものとは考えられない。

- (1) ICAO Doc. 8302, LC/150-2, p. 69.
- (2) Hijacking—Why Governments must Act, *The Aeronautical Journal*, Vol. 74, No. 710, Feb. 1970, p. 143.
- (3) H. Lauterpacht, *Oppenheim's International Law*, Vol. I—Peace, seventh edition, p. 558.
- (4) Lauterpacht, *op. cit.*, p. 559.
- (5) 社(5)参照。
- (6) Report of the International Law Commission, 8th session, April 23-July 4, 1956, No. 9, (A/3159).
- (7) ICAO LC/SC SA WDI, 10/1/69, Subcommittee of the Legal Committee on the Subject of Unlawful Seizure of Aircraft, First Session (10—21 February 1969), Second Session (23 September—3 October 1969), Reports and Documentation.
- (8) Cf. Shubert, *op. cit.*, p. 200.
- (9) Poulantzas は従来の法的概念としての海賊 (air piracy) がハイジャックと混同されて用いられているのを非難しており、その原因の二つとして、アメリカにおける一九五八年連邦航空法の一九六一年における改正条項が海賊 (aircraft piracy) という用語を用いていることを挙げている。Nicholas M. Poulantzas, *The Right of Hot Pursuit in International Law*, A. W. Sijthoff-Leyden, 1969, pp. 299-300. なお、アメリカ国内法については、本稿二四—二五頁参照。
- (10) 第一条一項(6)。但し、その行為が当該航空機の安全を害うおそれがある場合に限る。
- (11) 海賊 (aircraft piracy) の表題の下に航空機の不法奪取を犯罪とする一九六一年のアメリカの国内法規は、外部的攻撃による奪取・支配の場合もカバーしていると考えられる。本稿二四—二五頁参照。我が国の「航空機の強取等の処罰に関する法律」(昭和四五年法律第百八号)の第一条も同様である。
- (12) 公海条約の海賊規定との関連性を考える場合に、「他の」船舶または航空機に対する暴力等という要件からみれば、他の航空機あるいは地上からの攻撃の場合を行為主体の中に含ましめるか、どうかの問題と海賊の罪質から由来する本質的関連性の問題がある。最近における不法奪取条約と不法行為条約の成立過程においては、特に後者の検討が看過されている面があるように見受けられる。
- (13) Sarni Shubert, *Is Hijacking of Aircraft Piracy in International Law? The British Yearbook of International Law, 1968-1969*, XI, III, p. 193, *et. seq.*
- (14) Shubert, *op. cit.*, pp. 202-203.

(15) 遭難航空機の場合には、国際民間航空条約は「各締約国は、その領域内、遭難した航空機に対して実行可能と認める救援措置を執り……行方不明の航空機の捜索に従事する場合には、この条約に基いて随時勧告される共同措置に協力する」(第三五条)と規定するように、東京条約第十一条一項の救援措置よりも地的範囲において狭いことが指摘される。

(9) Oliver J. Lisitzyn, *The Treatment of Aerial Intruders in Recent Practice and International Law*, American Journal of International Law, Vol. 47, No. 4, 1953, pp. 586-589.

三 新国際条約の成立経緯

(一) 不法奪取条約の成立

航空機の不法奪取を抑制するために、国連及びICAOを中心として各国政府の関心が本格的に集中するようになったのは、一九六八年代に至つてハイジャッキング事例が爆発的に増大したことを契機とする。それと共に、航空関係者の民間の国際組織である国際航空運送協会 (International Air Transport Association = IATA)、国際航空パイロット連合協会 (International Federation of Air Line Pilots Associations = IALPA)、国際犯罪警察機構 (International Criminal Police Organization = INTERPOL = ICPO)、国際的学術団体等の活動も一段と活発になつて来た。特に実際に事件現場に遭遇するパイロットの国際的組織であるIFALPAは、一九六八年七月二十三日に発生したイスラエル航空(EL AL)のアラブ・ゲリラによる乗つ取り事件を契機として、それぞれ各国政府に対する問題解決への働きかけを強化するようになったのであるが、この事件ではEL AL機の乗組員の釈放要求を支持して、アルジェリア線業務をボイコットする旨の決議を行い、更に一九六九年三月におけるアムステルダムにおける決議はパイロットによる全世界的なストライキを含む強硬なものであつた。しかし、その後のIFALPAの動向を見ると、一九七〇年春のロンドン会議では関係者の中に可成り保守的態度が見られるようになり、問題を含む国連及びICAOの外交的処理に委ねた方がよいとする気運が強くなつたのである。各国政府による国際的協力体

制の足並みが揃うことなしには問題の全面的解決へ近づき得ないこと、特に多くの場合に含まれる政治的性格に基く諸種の困難な問題に照らして、間接的な民間的規制には自から限界があつたと言える。INTERPOLの統計によれば、この種事例の中で政治的動機の含まれるものは全体の六四・四パーセントあると言われ、しかも其れ等は国際関係の現況の中で国家体制の相違あるいは国際紛争の対立の場を利用して行われることが多い。そのため事件が国際関係の軋轢の中で発生する場合には、事態の一層の悪化を招き、国際社会の平和と安全の問題にまでエスカレートする契機を含むと言えよう。

既に一九六八年八月にブエノス・アイレスで開催された国際法協会(International Law Association)の第五三回会議は、飛行中の航空機の不法奪取が益々増大しつつあることを考慮して、東京条約が当該行為の有害な結果を制約するものであるにも拘らず、同条約が未だ僅かの国により批准されているに過ぎず、その発効に至っていない事態にかんがみ、すべての国に対して東京条約を批准または加入するよう要請する決議を採択した。⁽²⁾九月には、国連事務総長が国連事業に関する年次報告の序論において、その抑制のためには「航空旅行の自由と安全の必須的条件としての国際の法と秩序の維持」と「何人も航空機をハイジャックする非合法的行為から利得または利益を取得し得ないこと」の二つの原則が普遍的に遵守されることが不可欠であると述べた。⁽³⁾そして、九月三日から二六日までブエノス・アイレスで開催されたICAO第十六回総会は、「民間航空機の不法奪取」に関する決議を採択し、ICAOによる問題の検討を促した。即ち、民間航空機の不法奪取が航空の安全・能率・正確を重大に阻害するものであることを認識して、東京条約がこの問題に関して若干の救済策を規定してはいるが完全なものではないという見解の下に、(i) すべての国が速やかに東京条約の当事国になること、(ii) 東京条約の批准または加入の前でも同条約第十一条の諸原則を実施すること、(iii) 出来る限り早期にICAO理事会が不法奪取の問題に対処するための他の措置の研究を開始することを要請したのである。⁽⁴⁾この総会決議を考慮して、十二月にICAO理事会は法律委員会に問題を付託すると共に同委員会がそのための小委員会を構成することを要請し、それと同時に、航空委員会と航空運送委

員会にも緊急事項として問題を付託し、各委員会の関連分野に関する専門的側面の検討と報告を要請した。その際、法律小委員会は諸国により採択され得るような航空機不法奪取に関するモデル立法を作成することと航空機を不法に奪取する者を訴追する問題を扱う新らしい国際条約または既存の条約に対する議定書を作成することの二点に注意を払うべきこととされた。なお、十二月十六日に、理事会は国際民間航空条約第四四条(h)⁽⁵⁾の規定を考慮に入れて、「(ICAO)加盟国が航空機不法奪取の行為を防止し、適当な場合にこのような奪取の目標である航空機の所屬する国家と協力するために、すべての可能な措置を執るよう要請する」決議⁽⁶⁾を採択した。

法律小委員会はICAO加盟国の中より日本を含む十三カ国で構成され、一九六九年二月十日より二一日までモントリオールで第一会期を開催した⁽⁷⁾。小委員会は先ず、この問題の基本的目的が「航空機不法奪取の行為が行われるのを阻止すること、特に実行可能な限り此れ等の行為を行う者の訴追と処罰を確実ならしめること」であるとし、理事会の要請した小委員会の留意すべき前記二点に関しては、此れ等の目的を達成するために最も効果的な方法は、モデル立法による各国国内法の統一よりも国際条約によることであるという見解をとつた。但し、そのような条約が東京条約の議定書の型態をとるかあるいは別条約の型態をとるかについては見解の不一致のため決定しなかつたが、いずれにせよ、東京条約とは独立に批准または加入し得るような条約草案を作成することにしたのである。また条約の採択が長期的計画であり且つ問題の緊急性と重大性にかんがみて、条約の発効に至る迄の暫定的措置についても討議を行い、此れ等の審議の結果作成された条約草案テキストを含む小委員会の報告書は各国政府及び国際機関に送付された。

法律小委員会の第二会期は日本を含む十一ヶ国で構成され、一九六九年九月二三日より十月三日までモントリオールで開催された⁽⁸⁾。ここで更に不法奪取条約草案の検討が重ねられたのであるが、条約の基本的目的及びそれを達成するための基本的方法と立法形式については、第一会期の結論を確認する一方、東京条約でも取り扱われている事項に関しては、新条約

(または議定書)と東京条約の両者の当事国となる国にとつて問題の生ずることのないように作成されるべきことが合意された。そして、討議の結果作成された条約草案は翌年二月に開催予定の法律委員会に提出されることになつたのであるが、この間一九六九年十二月十一日に第六八回理事会の第十六会期で航空機の不法奪取に関する措置が決定され、ICAO加盟国に検討のため送付された。⁽⁹⁾ 其れ等の措置とは、一般的防止のための措置(A節)不法奪取行為を厳罰に処すべき犯罪とする国内法の早急な制定、実行可能な限度における犯行者の訴追と処罰の確保、犯行の事実及び処罰の周知と犯人発見のための効果的措置の導入事実の周知、不法奪取事件の成功例に関する報道機関による最少限の公表、犯罪行為に対する刑罰内容のポスターによる公示、地上及び航行中における特別の防止措置(B節)並びに不法奪取された際の航空機の航行の安全を確保するために有益な且つ不法奪取の結果を緩和する若干の措置(C節)からなる。また同年十二月十二日には、国連総会第一八三一本会議において、第六委員会の三三ヶ国(日本を含む)により作成、提案された「飛行中の民間航空機の強制的進路変更」に関する決議案が日本を含む賛成七、反対二(キューバ、スーダン)、棄権十七で採択された。⁽¹⁰⁾ この決議は諸国に対して、「飛行中の民間航空機に対する暴力またはその脅迫による不法妨害、強取または他の不法な管理のすべての種類の行為」に対する国内法上の効果的措置を執ること、特に「かかる行為を行う航空機内の者」⁽¹¹⁾が訴追されること、不法奪取条約を作成しているICAOに支持を与えること並びに東京条約を批准または加入することを要請したものである。スーダンの反対投票が同国による投票手続上のミスによるものであり、大量棄権を行つたソ連はじめ東欧諸国(ポーランドを除く)の理由がこの問題⁽¹²⁾は既にICAOを通じて審議中であることを挙げている点からみて、自国が既にハイジャッキング禁止法を制定していること及びこの問題は関係国家間で相互的に処理されるべきであることを理由に反対したキューバが実質的に同決議に反対した唯一の国であると言える。この国連決議は不法奪取条約を審議中のICAOに対して、大きな政治的支援の影響を与えたのである。

ICAO法律委員会(第十七回)は一九七〇年二月九日より三月十一日までモントリオールで開催され、法律小委員会の作

成した条約草案と報告書を基礎に三月三日よりはこの問題について専屬的に討議を行つた。この會議には四四ヶ国の代表と六國際機関及び二ICAO非加盟国のオブザーバーが出席し、その結果、条約の目的及び形式に関する小委員会の結論を再確認した上で、討議の結果作成した条約草案を最終的草案として、一九七〇年末に開催予定の条約採択の外交會議に提出することになつた。こうして、ICAOの主催の下に一九七〇年十二月一日より十六日までハーグで開催された航空法外交會議（ハーグ會議）は、七七ヶ国⁽¹³⁾、十二國際機関の参加の下に、三〇〇名を越える各国代表団とオブザーバーが出席して、七四対〇（棄権二）の票決で航空機の不法な奪取の防止に関する条約を採択したのである。この条約は前文と十四ヶ条からなり、採択と同時に五〇ヶ国が調印し、更に一九七一年一月一日よりロンドン・モスクワ・ワシントンの三首都においてすべての国の加入のために開放された⁽¹⁴⁾。条約はハーグ會議に参加した十署名国による批准書の寄託の日から三〇日後に効力を発生する⁽¹⁵⁾が、一九七一年七月十九日現在批准書もしくは加入書を寄託した国は日本を含む七ヶ国である。

(二) 不法行為条約の成立

前記の如く、一九六九年二月に不法奪取に関する条約作成の作業が法律小委員会で開始された直後、前年十二月末に発生した航空機の地上襲撃事件⁽¹⁷⁾及び直接的には一九六九年二月十八日のチューリーツヒ空港におけるアラブ・ゲリラによるイスラエル旅客機の襲撃事件を契機として、航空機の不法奪取のみならず、國際民間航空に従事する航空機もしくはそのために使用される施設に対する破壊行為または武力攻撃の重要性が認識されるようになった。即ち、四月十日に第六八回ICAO理事会は「國際民間航空及びその施設に対する不法妨害に関する決議」⁽¹⁸⁾を採択して、「國際民間航空を不法に妨害する行為がその安全を危くし、國際航空業務の作動に重大な影響を与え且つ國際民間航空の安全に対する世界の人々の信頼を傷つけることに重大な関心を抱いている」ことを表明し、このような行為が許容されるべきではないことを宣言すると共に

すべての I C A O 加盟国にその発生を防止するための措置を執るよう要請し、特に直接に関係するすべての(国際民間航空条約の)締約国に対して、不法妨害事例のあらゆる非政治的側面の報告を提出するよう勧告すること、此れ等の行為に対する防止措置及び手続を發展させること並びに締約国の要請に基き当該措置及び手続の採用に際してその国家機関に援助を与えることを決定した。ここで注目すべき点は、不法妨害(または不法干渉)(unlawful interference)が「航空機の不法奪取」と「国際航空運送に使用される航空機もしくは施設に直接に向けられた破壊行為または武力攻撃」を包括する広い概念で把握されていることである。従つて、以後における I C A O の実際問題の検討においては、不法奪取が不法妨害の一部として取り扱われることになつたのであつて、前述の不法奪取の成立経緯もこの文脈において理解されなければならない。しかし、既に航空機不法奪取の抑制のための立法作業が先行的に開始されており、またこの時点においては、此れ等の破壊行為ないし武力攻撃の抑制のための特別の条約を作成する動きはなかつたため、その後も不法奪取条約は別個の条約として成立する過程を辿つたのである。右の理事会決議は、国際民間航空条約第五二条⁽¹⁹⁾に従つて、理事会構成国の中から選出され且つ理事会に報告を行う十一人委員会(不法妨害委員会)を設立することを規定したのであるが、同委員会は不法妨害事例の航空上の側面(aeronautical aspects)のみを取り扱い、政治的性質もしくは二国以上の国家間の紛争に関わる事項に委員会を巻き込むいかなる事例をも考慮することを差控えるべきこととされた。なお、決議に付された appendix は同委員会への権限委任とその作業条件を規定しており、委員会が航空機の不法奪取を含む不法妨害の諸問題のみを取り扱うべきこと及び事例報告の提供・分析・調査、I C A O による調停の提供等に関する委員会の任務等について規定する。不法妨害委員会は一九六九年五月十三日に構成され、その活動を開始したのであるが、委員会の設立が決定された同年四月十日から十一月十三日迄に委員会の蒐集した四〇事例の中、不法奪取以外の不法妨害事例は六月十八日のカラチ空港におけるエチオピア航空機に対する武力攻撃事件と七月三日のホンジュラス航空機に対するエル・サルバドルの発砲事件を数えるのみであり、その大部分の事例

が不法奪取に関するもので、国際世論の動向及びそれに対応したICAOの作業も不法奪取条約の早期成立に集中されていたと言えよう。

しかし、一九七〇年に入つて地上襲撃及び爆破事件（未遂を含む）が相次いで発生し、一九七〇年六月十六日より三〇日迄モントリオールで開催されたICAO緊急総会（第十七回）は、此れ等の行為を含めて増大する国際航空を危殆ならしめる暴力行為から発展して来た重大な事態を緊急に検討するために開催されたのである。この緊急総会において、航空機の不法奪取に関する幾多の決議も採択されたのであるが、議題の一つに「民間航空運送を危険に陥し入れる犯罪行為に責任ある者が裁判に付されるような取り極めの検討」が掲げられており、特に決議A一七―二〇は「ICAO理事会が出来れば一九七〇年十一月より遅くない時期に、その作業計画の最優先事項として、国際民間航空に対する不法な妨害行為（航空機の不法奪取に関する条約案によりカバーされる行為を除く、傍点筆者）についての条約案を準備するために法律委員会を開催すること」を命じた。総会はまたこの決議において、このための条約案が「実行可能な限り速やかに且つ出来れば一九七一年夏より遅くない時期に北半球で開催される外交会議で採択されるべく」準備されるよう希望し、更にこの決議を採択するに当つて、このような特別な場合にはICAOにおける条約草案作成上の手続的規則を中断してまでも迅速化を計ることが了解された。こうした事態にかんがみ、法律委員会の議長（コロンビア代表）は本来ならば法律小委員会を構成の上準備的検討に当らせるべきところを、その段階を経ずに自己の試案を作成して法律委員会による討議の基礎とした。⁽²¹⁾ なお、九月六日より十二日までの間、連続的に不法奪取された三機の旅客機（アメリカTWA、スイス航空、英国海外航空）のヨルダン・アンマン近郊革命飛行場におけるアラブ・ゲリラによる爆破事件は、人質の釈放と捕虜交換の要求を含み、中東紛争問題と絡んで国際関係の緊迫をもたらし、不法妨害に関する条約案の成立に拍車をかけるとともに、不法奪取または不法妨害された航空機の機体、乗客または乗組員の抑留を国際関係における外交的手段として利用する国に対して制裁を加えるための気運を高めるに至つた。

法律委員会(第十八回)は一九七〇年九月二九日より日本を含む四二ヶ国の参加の下にロンドンで開催されたが、会期中に制裁問題に関する理事会決議が送付され新議題として加わつたため当初の十月十三日の期限を十月二二日まで延長した。法律委員会における審議過程で叩き台とされた議長試案は可成り大幅な修正を受けたのであるが、その結果「民間航空に対する不法妨害行為に関する条約案(Draft Convention on Acts of Unlawful Interference against International Civil Aviation)」⁽⁸²⁾が最終的草案として採択された。こうして、一九七一年九月八日より二三日までモントリオールで開催された条約採択のための外交会議(モントリオール会議)は、表題を変えて、「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」を採択したのである。条約は一九七一年十月十日以後すべての国に開放され、寄託国及び効力発生の手続等については不法奪取条約の場合と同様である。⁽⁸⁴⁾

- (1) ICAO LC/Working Draft No. 744-2(9): Comments by the Interpol.
- (2) IIA Report of the Fifty-Third Conference, Buenos Aires, 1968, p. 115.
- (3) United Nations Doc. A/7201/Add. 1, p. 19.
- (4) Resolution A 16-37. ICAO Doc. 8849-c/990 に集録 (Part 1)。
- (5) 「この機関の目的は次のことのため、国際航空の原則及び技術を発達させ、並びに国際航空運送の計画及び発達を助長することである。……(h) 国際航空における飛行の安全を増進すること。」
- (6) Doc. 8849-c/990 に集録 (Part III)。
- (7) IATAとIFALPAのオンザパーバーが出席。
- (8) 注(一)に同。
- (9) Doc. 8849-c/990 に集録 (Part IV)。
- (10) Resolution 2551 (XXIV) ICAO Doc. 8849-c/990 に集録 (Appendix)。
- (11) この「航空機内の者」という限定はその後の不法奪取条約の内容に少なからぬ影響を与えた。次号参照。
- (12) 法律二二二六号(一九六九年九月一六日)。詳細はICAO LC/Working Draft No. 744-1参照。
- (13) 一九七〇年十一月一日にソ連がICAOに加盟し、国際民間航空条約の二二〇番目の加盟国となつた。

- (14) 第十三条一項、
第十三条三項。
- (15) 本稿二一頁、注(2)参照。
- (16) キリシアにおけるイスラエル機（一九六八年二月二六日）及びレバノンにおけるレバノン機（一九六八年二月二八日）。
- (17) Doc. 8849-c/1990 に集録（Part III）。
- (18) 「……理事会は、特定の事項に関する権限をその構成員からなる委員会に委任することが出来る……」。
- (19) 一九七〇年一月から六月迄の事件は、西独（ミュンヘン）におけるイスラエル機（空港エマ・パス襲撃・乗っ取り未遂、一九七〇年一月一〇日）、スイス（チューリッヒ）におけるスイス機（爆破、二月二日）、西独（フランクフルト）におけるオーストリア機（爆破未遂、二月二日）、イタリア（ローマ）におけるエチオピア機（爆破未遂、三月一日）、イタリアにおけるスカンジナビア航空機（爆破、四月一〇日）、英国におけるスペイン機（爆破未遂、五月一〇日）、スイスにおけるスペイン機（同上）、西独におけるスペイン機（同上）、ランマークにおけるスペイン機（同上）。外務省前掲資料参照。
- (20) 「国際民間航空に対する不法妨害の新条約に関する報告」（付、条約草案）/ LC/Working Draft, No. 754.
- (21) Resolution No. 1 and No. 2 (LC/Working Draft, No. 770).
- (22) Doc. 8910 LC/163, Part II, Annex.
- (23) 第十五条。
- (24) 第十五条。