

論説

国際法における国際テロリズムと 国際組織犯罪の関係

皆川 誠

- I はじめに
- II 国際テロリズムと国際組織犯罪の「融合」
- III 国際法における国際テロリズムの定義
- IV TOC 条約のテロリズムとの関連性
- V おわりに

I はじめに

2017 年 6 月 15 日、組織的な犯罪の処罰及び犯罪収益の規制等に関する法律（以下、組織的犯罪処罰法）等の一部を改正する法律案が参議院本会議において可決され、成立した¹。この組織的犯罪処罰法において、いわゆるテロ等準備罪（組織的犯罪処罰法 6 条の 2）が新設されることとなったが、同罪は、国会のみならず、学术界を含めわが国において大いに論争の的となった。

テロ等準備罪の条文表題上の名称は「テロリズム集団その他の組織的犯罪集団による実行準備行為を伴う重大犯罪遂行の計画」であるが、同罪は 2003 年以降、その創設について国会において審議がなされてきた「共謀罪」の延長上にあるものとされている²。この「共謀罪」の新設は、2000 年に採択された国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約（以下、TOC 条約）をわ

が国が締結するにあたり、国内法整備の一環として必要とされたものであり、テロ等準備罪が TOC 条約を締結するために設けられたものであることは明確にされている³。しかし、この点に関しては、TOC 条約はマフィアなどの経済的組織犯罪を対象としており、テロ対策を目的とするものではなく、テロ等準備罪がテロリズムを取り締まるものとして創設されているのであれば、それはそもそも TOC 条約とは関連性がない、という批判がなされている⁴。

それでは、国際テロリズムと国際組織犯罪とは、どのような関係にあるのだろうか。国会において国際テロリズムと TOC 条約との関係について問われた際、外務省は次のように回答している⁵。

「本条約は、テロを含む国際的な組織犯罪を一層効果的に防止をし、これと戦うための協力を促進するための国際的な法的枠組みを創設する条約であります。まず、一般論としては、国際的な組織犯罪とテロ活動との間には強い関連性があるということが指摘をされております。この条約が採択されました 2000 年 11 月の国連総会決議におきましても、国際的な組織犯罪とテロ犯罪との関連が増大しており、本条約がこのような犯罪行為と戦うための有効な手段であるということが指摘をされております。また、2014 年 12 月の国連安保理の決議、また G7、G8 サミットにおきましてもテロ防止の観点から各国に対して本条約の締結が要請をされているところであります。さらに、本条約は、重大な犯罪の合意又は組織的な犯罪集団への参加の犯罪化を義務付け、テロを含む組織犯罪への未然の対処を可能とするとともに、マネーロンダリングの犯罪化も義務付けております。したがって、テロ行為それ自体への対処のみならず、テロ組織の資金源となっている犯罪行為にも対処でき、テロの根本を断つことができると言えると思います。……このように、この条約は国際社会においてテロ対策に必要なものとして認識をされ、かつ、現にそのために活用されておきまして、この条約がテロを含む幅広い国際的な組織犯罪を一層効果的に防止するための重要な枠組みであるというところは疑いがないというふうに考えております。」

後述するように、テロリズムと組織犯罪との関係性については実際に学術的な関心が惹起されており、主に社会科学の分野ではさまざまな側面について検討がなされてきた。既にアメリカ同時多発テロ事件発生翌年には、テロリズムと国際組織犯罪のつながりについて理解することが、それらによる破壊的活動に対応する効果的かつ持続的な戦略の開発に資するとの問題提起がなされている⁶。しかし、両者の法的な関係性については、未だ不明確な部分が多いように思われる。

本稿では、まず、テロリズムと組織犯罪が重なり合う現象が生じている状況を概観し、続いて、国際テロリズムと国際組織犯罪との関係性について、両者の国際法上の定義の観点から検討していくこととする。その上で、両者の関係性を法的に理解するための要点について考察していきたいと思う。

Ⅱ 国際テロリズムと国際組織犯罪の「融合」

1 テロ組織による組織的犯罪活動

冷戦が終結して以降、テロ組織は国家による支援を受けることができなくなったため、テロ組織は自らの活動資金を得るために犯罪活動に関与するようになった⁷。この傾向は2001年9月11日に発生したアメリカ同時多発テロ事件以降、一層加速したとされる。世界的な「テロとの戦い」、特にテロリストへの資金供与に対する規制によって、テロ組織の資金源は枯渇し、テロ組織は資金や物資を得るために犯罪活動への依存度を高めていくようになった⁸。

アメリカ同時多発テロ事件直後の2001年9月28日に採択された国連安全保障理事会決議1373は第4項において、国際テロリズムと「国際的な組織犯罪、麻薬、資金洗浄、武器の違法な取引、及び核、化学、生物その他潜在的に致死性を有する物質の違法な移動」との間の緊密な関連に「懸念」を示しており、中でも、麻薬取引は国際的な犯罪組織とテロリストの双方にとって最大の収入源であると考えられている⁹。コロンビア革命軍（FARC）、コソボ解放軍（KLA）、クルド労働者党（PKK）、アフガニスタンのタリバ

ンなどは、その活動資金の多くを麻薬の密売によって賄ってきたことが知られている¹⁰。国連薬物犯罪事務所（UNODC）は、世界のヘロインの少なくとも 85%がアフガニスタンから供給されるとし、タリバンがアヘンとヘロインの密売で得た収益は年間約 30 億ドルにもものぼると報告している¹¹。

また、テロ組織が活動のための資金を集める方法として人身取引を利用していることも指摘されている。金融活動作業部会（FATF）は、「イスラム国（ISIL）」の戦闘員の間でヤジディ教徒の女性が取引されていた事例、ボコ・ハラムが数千人にも及ぶ女性や少女を連れ去り、強制労働や戦闘員の性奴隷として従事させた事例、アル・シャハブの構成員が営利目的でソマリア人を取引していた事例などを挙げ、人身取引はこうしたテロ組織にとって重要な収入源ではないものの、領土の支配を行うテロ組織にとっては脆弱な現地住民を搾取し支配するための手段、戦闘員の収益や身代金を獲得する機会として利用されている可能性が高いと指摘している¹²。テロ組織は性奴隷や強制結婚のために市民を誘拐するなど、現地住民を支配する戦略の一環として人身取引を利用しているが、こうした人身取引には経済的側面もあり、人身取引から得られる収益は、組織の活動資金を賄うのに資する可能性があるのである¹³。

さらに、多くのテロ組織は、身代金目的の誘拐によって活動資金を調達しているとされ、2010 年以降、複数の国から人質解放のために 10 億ドル以上が数十のテロ組織に支払われており、これは世界のテロ資金供与の 15%を占めていると推定されている¹⁴。例えば、1990 年代以降、マリやリビアなどで活動しているイスラム・マグレブのアルカイダ（AQIM）は 2010 年以降少なくとも 6 回、合計約 1 億ドルの身代金を受け取っており、これは AQIM の主要な収入源であると考えられている¹⁵。また、フィリピンで活動しているアブ・サヤフも、外国人観光客等の誘拐に従事し、2010 年から 2018 年にかけて、年間平均約 150 万ドルの身代金を得ていたとされる¹⁶。「イスラム国」は、2013 年に合計約 4,600 万ドルの身代金を獲得し、翌年にはさらに 2,000 万ドルを得たとされている¹⁷。

タバコの密輸も、テロ組織の資金源となっていることが知られている。アメリカ国内では、デトロイト地域のヒズボラ支持者の 1 人が、他の数名と共

にノースカロライナ州から低税率のタバコを違法に出荷し、高税率のミシガン州で転売して数万ドルの利益を得ており、また、レバノン生まれのハムード兄弟が違法なタバコの売上金を使用して軍事装備品をヒズボラに発送していたという事例がある¹⁸。その他の小規模の犯罪もテロ組織の資金源となっており、タミル・イーラム解放の虎 (LTTE) やアルカイダは、偽造クレジットカードを製造してクレジットカード詐欺を行うことが知られており、みかじめ料の取立てもさまざまなテロ組織への資金となっているとされている¹⁹。

2 「連続体」としてのテロリズムと組織犯罪

このように、現在、組織的な犯罪活動は世界中のテロ組織の主要な収益源となっている。こうしたテロ組織による犯罪の利用につき、注目すべき指摘を行っているのがマカレンコである。マカレンコは、1980年代にラテンアメリカで出現した麻薬テロの先例を活かして、犯罪を利用することはテロの進化における重要な要素となっており、1990年代は犯罪とテロリズムとの結びつきが強化された時代であったと述べている²⁰。マカレンコは、組織的な犯罪とテロリズムが理論的には同一平面上に位置し、両者を「連続体 (continuum)」として認識することが必要であると主張する。そして、両者が「融合」すると1つの実体が犯罪者とテロリストの特徴を同時に示すという。マカレンコはこの連続体につき、「提携」「運用上の動機」「融合」「ブラックホール」の4つの段階を取り上げて検討している²¹。

まず、「提携」には1回限りの関係、短期的な関係、長期的な関係、専門知識 (マネーロンダリング、偽造、爆弾製造) や業務上の支援 (密輸ルートへのアクセス) など、さまざまなものが含まれ、最もよく引き合いに出される提携関係は麻薬取引に関するものである²²。FARC はメキシコの麻薬取引グループと提携し、武器や現金と引き換えにコカインをメキシコの麻薬カルテルに供給していたことが知られており²³、ウズベキスタン・イスラム運動 (IMU) は、キルギスのオシにおける組織犯罪ネットワークを通じて、ロシアやヨーロッパに向けた麻薬取引のルートを確立していたとされている²⁴。また、前述のように、KLA はコソボ紛争における軍資金の多くをヘロインの密売などによって得ていたとされ、インターポールのラルフ・ムチュケは、

2000 年にアメリカ議会において、アルバニアの麻薬王によって提供された資金の大部分が KLA のための武器と軍事装備品に充てられたと述べた²⁵。マカレンコは、こうした組織犯罪とテロリズムとの間に生じた結びつきは特定の不安定な地域（ラテンアメリカ、東南アジア、中東およびユーラシア）に限られており、そのことは、常に不安定な地域の中にいる犯罪組織とテロ組織が、その両方のニーズに資する環境が維持されることを確保するために提携することが利益になることを示しているとしている²⁶。

マカレンコによれば、こうした提携関係の存在にもかかわらず、各集団は可能であれば提携関係の構築を避けようとする傾向が強まっているという。1990 年代から 21 世紀にかけて活動していたほとんどの犯罪組織やテロ組織は、提携関係に内在する問題（優先順位や戦略の違い、不信感、離反の可能性、提携が競争を生み出す恐れなど）を回避するために、犯罪活動とテロ活動の両方に従事する能力を発達させてきたとする²⁷。

そして、犯罪組織とテロ組織の双方が経済的・政治的能力を持つようになると、多くの組織は当初の動機と目的を見失った。すなわち、犯罪組織とテロ組織が、両方のグループの特徴を同時に示す単一の実体に「融合」するのである。マカレンコは、ロシアおよびアルバニアの犯罪組織は、一国の社会的・政治的平穏を破壊・破滅させるという、かつてはテロリズムとしか結び付かなかった環境を作り出そうとしているとし、それに対して、テロ組織が発展して主に犯罪活動を行う集団となった例としてアブ・サヤフ、IMU、FARC などを挙げている²⁸。

最後にマカレンコが示すのは、「ブラックホール」症候群という、脆弱国家や破綻国家が、国境を越えた組織犯罪とテロリズムとの融合を促進し、最終的には融合した集団の継続的な活動のための安全な避難所を創出する状況である。この例としては、アフガニスタン、アンゴラ、ミャンマー、北朝鮮、シエラレオネ、タジキスタンなどが挙げられている²⁹。

以上のように、マカレンコは、組織犯罪とテロリズムの「連続体」につき、「提携」「運用上の動機」「融合」「ブラックホール」の 4 つの段階を取り上げて検討し、組織は、その行動の支配的動機と活動する環境に関して犯罪—テロ連続体に置かれ、犯罪—テロ連続体は、集団行動を支配する動機を変

化させ、その結果、組織の地位が固定的ではなく流動的であることを説明している³⁰。

このように、テロリズムと組織犯罪とのつながりについては、特に社会科学の分野ではさまざまな側面が検討されてきているが、両者の法的なつながりについては、十分に明確になってはいない。そこで本稿では、両者の関係性を法的な視点から検討するための端緒として、テロリズムと組織犯罪双方の国際法上の定義について検討していきたい。定義を行うことは、現象の法的規制や法的対応の観点から重要であると考えからである。

Ⅲ 国際法における国際テロリズムの定義

国際法は長い間、「テロとは何か」という問いに対する明確な回答を持ち合わせてこなかった³¹。現在でも、国際社会においてはテロリズムに関する統一的な定義について一般的な合意は得られていない。その代わりに、国際社会は、個別の犯罪類型、被害者の性質およびテロ行為の手法等に焦点を当てて対テロリズム条約を作成する手法をとって、国際テロリズムに対応してきた³²。

しかし、2001年のアメリカ同時多発テロ事件を契機として、各国国内法における定義策定の動きをはじめ、地域条約等においてもテロリズムを定義する試みが見られるようになり、また、後述するようにレバノン特別法廷において慣習国際法上のテロリズムの定義の認定がなされるなど、裁判判決においてもテロリズムの定義をめぐる議論が見られるようになった。

このように現在ではテロリズムの法的定義を策定するさまざまな動きが見られているが、本稿では、国際テロリズムの統一的な定義の策定を試みた、1996年12月17日の国連総会決議51/210によって設置されたテロリズムに関する特別委員会（Ad Hoc Committee）において審議されている国際テロリズムに関する包括的条約草案（以下、包括的条約草案）および慣習国際法上のテロリズムの定義の認定を行ったレバノン特別法廷上訴裁判部中間決定を取り上げる。

1 包括的条約草案

包括的条約草案において、犯罪とされるテロ行為について規定しているのは第2条である。第2条の文言は次のとおりである。

1 手段のいかんを問わず、不法かつ故意に、次のことを意図する行為は、この条約上の犯罪とする。

(a) いかなる者の死又は身体の重大な傷害

(b) 公共の使用に供される場所、国若しくは政府の施設、公共の輸送システム、基盤施設又は環境を含む、公的又は私的財産に対する重大な損害

(c) 1(b)に規定する財産、場所、施設又はシステムに対する損害であって、重大な経済的損失をもたらす又はもたらすおそれのあるもの

ただし、当該行為の目的が、その性質上又は状況上、住民を威嚇し又は何らかの行為を行うこと若しくは行わないことを政府若しくは国際機関に対して強要することである場合に限る。

2 1に定める犯罪を行うとの信用しうるかつ重大な脅迫をなす行為も、犯罪とする。

3 1に定める犯罪の未遂も、犯罪とする。

4 次の行為も、犯罪とする。

(a) 1, 2 又は 3 に定める犯罪に加担する行為

(b) 1, 2 又は 3 に定める犯罪を行わせるために他の者を組織し又は他の者に指示する行為

(c) 共通の目的をもって行動する人の集団が本条 1, 2 又は 3 に定める犯罪の 1 又は 2 以上を実行することに対して寄与する行為。ただし、故意に行われ、かつ、次のいずれかに該当する場合に限る。

(i) 当該集団の犯罪活動又は犯罪目的の達成を助長するために寄与する場合。もつとも、当該犯罪活動又は犯罪目的が 1 に定める犯罪の実行に関係を有するときに限る。

(ii) 1 に定める犯罪を実行するという当該集団の意図を知らずながら寄与する場合

包括的条約草案第2条の文言には、2つの重要な要素が含まれる。1つは、いかなる行為がテロリズムを構成するのか、という行為の要素である。もう1つは、いかなる意図をもって行動すればテロ行為と見なされるのか、という意思の要素である³³。

行為の要素に関しては、まず、人に対して向けられる物理的暴力があることを条約上の犯罪行為、すなわちテロ行為の要件としている。同条はまた、「公共の使用に供される場所、国若しくは政府の施設、公共の輸送システム、基盤施設又は環境を含む、公的又は私的財産に対する重大な損害」をもたらすことをもテロ行為の要件とする。

意思の要素に関しては、テロ行為の目的が、「その性質上又は状況上、住民を威嚇し又は何らかの行為を行うこと若しくは行わないことを政府若しくは国際機関に対して強要すること」を求めている。しかし、いくつかの国内法上の定義に見られるテロ行為を行う者の政治的、宗教的またはイデオロギー的動機は要件としていない³⁴。

包括的条約草案の審議において、このような犯罪とされるべきテロ行為の定義という側面に関しては、基本的に国家間の合意があったと評価されている³⁵。しかし、イスラム会議機構諸国は、①条約上の規定は人民の自決権を侵害しないという法的宣言を包括的条約に含める確約を得ること、②外国による占領を含む、あらゆる武力紛争状態に同条約の適用除外を拡大すること、③ハマス、イスラム聖戦およびヒズボラ等の組織を条約の適用対象から潜在的に除外すること、④国際法に違反する国家の活動を「国家支援テロリズム」や「国家テロリズム」の名の下で規制すること等を意図した提案を行っており、これらの提案は、パレスチナ占領地域をめぐるイスラエルに対する活動やカシミール地方をめぐるインドに対する活動をテロリズムの定義から除外すること、およびイスラエル軍による武力紛争法違反行為をテロ行為とみなすことを意図するものと評価されている³⁶。そして、イスラム諸国のこうした政治的意図を認めない諸国との間で対立が解消されず、包括的条約草案の起草作業は暗礁に乗り上げている。

包括的条約草案におけるテロリズムの定義をめぐる議論については、いか

なる行為がテロ行為とみなされるべきか、その客観的要件および主観的要件について概ね合意が見られるにもかかわらず、人民の自決権の行使や国家テロリズムの扱いをめぐる対立から、合意形成に至らない現状にある³⁷。

2 レバノン特別法廷上訴裁判部中間決定

レバノン特別法廷は、2005年2月にレバノンのラフィク・ハリリー元首相が爆弾テロ事件によって殺害されたことを受けて、複数の国連安全保障理事会決議を経た後、2007年5月30日の決議1757により、国連憲章第7章に基づいて安全保障理事会によって設置された³⁸。2011年2月16日、上訴裁判部は、レバノン国内法と国際法上のテロリズムの定義との関係性の問題等、主として適用法の問題について、153ページに及ぶ中間決定を行った³⁹。

上訴裁判部は、「弁護人局も検察官も、慣習国際法上テロリズムの定義は確立されていないと強く主張して」おり、「多くの学者や法律専門家が世界社会において広く受け入れられているテロリズムの定義は発展してこなかった」と考えているにもかかわらず、「多くの条約、国連決議、諸国の立法上および司法上の実行は、少なくとも平時においては、国際テロリズム犯罪に関する国際法の慣習規則が実際に出現しているという趣旨で、国際社会において一般的な法的確信がそのような確信と合致する慣行をとまって形成されたことを証明している」とし、この慣習規則は、①犯罪行為（殺人、誘拐、人質をとること、放火など）の実行または威嚇、②（一般に公共の危険の創造を伴う）住民の間に恐怖を広める意図または何らかの行為を行うこともしくはは行わないことを国内もしくは国際的な当局に対して直接もしくは間接に強要する意図、および③行為が国境を越える要素を伴うこと、という3つの要素から成ると述べ、慣習国際法上のテロリズムの定義を認定した⁴⁰。

上訴裁判部は、国際テロリズム犯罪に関する慣習国際法の存在を根拠づけるものとして条約、国連決議、各国の国内法および国内裁判所の判決について検討する中で、多くのコモンロー諸国および大陸法系諸国の立法、国連のテロリズム関連条約および包括的条約草案において、政治的、宗教的、人種的またはイデオロギー的目的が要件とされていることに注目している。しかし、それら諸国が締約国となっている国際的・多数国間の文書によって強化

された国家の圧倒的意見の重みであっても、そうした目的の要素は含んでいないとし、目的要件は構成要件には含まれないと判断した⁴¹。それでもなお、上訴裁判部は、「当局を威圧し、または住民を恐怖に陥れようとするテロリストの意図は、しばしば、根底にある政治的またはイデオロギー的目的に由来するか、またはそれに基づくものであることに留意する」とし、目的要件を明示することは、国際テロリズム犯罪として非難されうる行為の範囲を明確にし、その過度な拡大適用を防止することによって罪刑法定主義に資するという追加的な利益があると評価している。しかし、テロリズム犯罪における目的要件は慣習法の水準に達するほど広範かつ一貫して説明され、受け入れられてきたわけではないとした⁴²。

テロリズム防止に関する一般国際条約は、動機を含むテロリズムの一般的な定義を回避してきた。諸条約は、ハイジャック、人質をとる行為、爆弾の使用等の特定の物理的・客観的な行為を、当該行為が私的目的であるか政治的目的であるかを問わず、国内法で犯罪化し処罰することを各国に求めている。確かにそこでは、行為の背後にある動機は犯罪の構成要素としては要求されていない。

しかし、テロリズムへの対応に関する意識がますます高まっている現在においては、テロリズムにおける政治的動機・目的の要素をむしろ強調することによってテロリズムへの実効的な対応可能性が高まるという主張もなされるようになってきている。例えばソールは、既存のテロリズム防止に関する一般国際条約の現状について、動機の要素を含んでいないこれらの条約は、公的な動機による暴力も私的な動機による暴力も等しく犯罪化されるため、テロリズムについて共通に理解されていることをはるかに超えており、これでは、テロリズムについて明らかに不法であることを把握することができないと批判的に評価している⁴³。そして、洗練された刑事司法制度において、動機の要素は、特定のタイプの社会的に容認できない行動に対するよりきめ細かな法的対応を促進することができるのであり、社会がある種の社会的、倫理的または政治的価値を保護するに値すると判断する場合には、動機を要件とすることは、そうした価値に対する非難すべき侵害をより正確に標的とすることができる、と主張している⁴⁴。

IV TOC 条約のテロリズムとの関連性

2000 年 11 月 15 日に国連総会において採択された TOC 条約には現在、190 か国（および欧州連合）が加入している。第 1 条に明示されているこの条約の明確な目標は、「一層効果的に国際的な組織犯罪を防止し及びこれと戦うための協力を促進すること」である。

TOC 条約は、「組織的な犯罪集団」について次のように規定している。

第 2 条（用語）

この条約の適用上、

(a) 「組織的な犯罪集団」とは、三人以上の者から成る組織された集団であって、一定の期間存在し、かつ、金銭的利益その他の物質的利益を直接又は間接に得るため一又は二以上の重大な犯罪又はこの条約に従って定められる犯罪を行うことを目的として一体として行動するものをいう。

(b) 「重大な犯罪」とは、長期四年以上の自由を剥奪する刑又はこれより重い刑を科することができる犯罪を構成する行為をいう。

(c) 「組織された集団」とは、犯罪の即時の実行のために偶然に形成されたものではない集団をいい、その構成員について正式に定められた役割、その構成員の継続性又は発達した構造を有しなくてもよい。

※ (d) ～ (j) （略）

テロリズムと国際組織犯罪は、組織的な集団によって実行されるという特徴をしばしば共有するものと考えられることから、TOC 条約第 2 条における定義を見ると、法的には、テロリズムと国際組織犯罪は重複する部分もあれば、異なる場合もあると考えられる⁴⁵。また、「重大な犯罪」とは長期 4 年以上の自由を剥奪する刑またはこれより重い刑を科することができる犯罪を構成する行為とされ、TOC 条約が「性質上国際的な」犯罪に適用されるもので

あるとされていることから（第3条第1項），これらの要素はテロリズムにもあてはまると考えることができよう。

ここで、テロリズムと国際組織犯罪の異同について理解するために鍵となるのは、TOC条約における「金銭的利益その他の物質的利益」を得ることについての意図であると考えられる。既述のとおり、現在のテロ組織は、麻薬取引、人身取引、身代金目的の誘拐やクレジットカード詐欺などの犯罪活動を通じてテロ活動の資金を調達することが多い。このような場合、たとえそれらの犯罪の収益をテロ行為の資金源にするというさらなる目的があったとしても、その集団が特定の犯罪を実行する直接の目的は金銭的利益を得ることである。さらに、TOC条約は集団の目的を、集団自体の全体的な目的ではなく、「金銭的利益その他の物質的利益を直接又は間接に得るため一又は二以上の重大な犯罪又はこの条約に従って定められる犯罪を行うことを目的として一体として行動する」こととの関連で定義しており、集団「全体」の主たる目的が金銭的または物質的利益を求めることであることを求めている⁴⁶。

テロ組織が金銭的利益その他の物質的利益を得ることを目的としない重大な犯罪を犯した場合にはどうであろうか。UNODCが作成したTOC条約の立法ガイド（Legislative Guides）は、「『組織的な犯罪集団』の定義には、『金銭的利益その他の物質的利益』を得ようとししない集団は含まれない。この定義には、その目標が純粋に非物質的であることを条件として、原則として一部のテロリストまたは反政府集団のような集団は含まれないであろう」と説明している⁴⁷。加えて、「『金銭的利益その他の物質的利益』への言及は純粋に政治的または社会的動機を有する集団を除外することを意図したものである」⁴⁸という説明から、営利目的ではなく純粋に政治的・社会的動機に基づいて行われたテロ犯罪は、TOC条約の適用対象外と考えられているようである。

TOC条約は、草案段階では国際組織犯罪の中に「テロ行為（terrorist acts）」も含んでいたことから、起草当初はテロリズムをも対象とすることが想定さ

れていたと考えられる⁴⁹。しかし、特別委員会の第10会期に採択された条約草案の最終テキストからは「テロ行為」は除外され、テロリズムに関しては前文において、組織犯罪との関連性や国際テロリズムに関する包括的条約草案の交渉において TOC 条約を考慮するよう言及する旨が残余的に言及されているにすぎない⁵⁰。

既述のように、包括的条約草案はテロ行為を行う者の政治的、宗教的またはイデオロギー的動機を要件としておらず、また、これまでに採択されてきたテロリズム防止に関する一般国際条約は、テロリズムの一般的な定義を回避し、ハイジャック、人質をとる行為、爆弾の使用等の特定の物理的・客観的な行為を、当該行為が私的目的であるか政治的目的であるかを問わず、国内法で犯罪化し処罰することを各国に求め、行為の背後にある動機は犯罪の構成要素として求めてこなかった。これらの中でも、例えばテロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約（テロ資金供与防止条約）や包括的条約草案は、政治的または類似の動機を要求せず、その代わりに、公衆を威嚇しまたは政府もしくは国際機関に強要することを意図した暴力に焦点を当てている⁵¹。ソールによれば、このようなアプローチは TOC 条約に関して困難を生じさせるものであり、テロ組織は政治的理由か営利目的のいずれかで標的を脅迫・強要することがあり、直接の目的が脅迫や強要である一方で、それ以上の隠された意図が政治的なものなのか、営利なのかは判然としないという⁵²。そして、根本的な（テロリストの）重大犯罪が、それ自体強要または威嚇する意図のみに言及して定義されている場合には、そのような犯罪が「金銭的その他の物質的利益を……得るため」に行われたか否かを考慮することが必要であると指摘した上で、以下の3つのレベルの意図の関連性を強調している。すなわち、①暴力的な行為を行う意図、②強要または威嚇する特定の意図、および③利益を得ようとする TOC 条約上の隠された意図である⁵³。その上で、利益のために強要・威嚇するテロ行為は TOC 条約の適用対象に入ってくるが、政治的または同様の信念を追求するテロ行為はそうではないと結論している⁵⁴。

ソールは以上のように、テロリズムに関連するものと考えられる行為であっても金銭的その他の物質的利益のために行われた場合には TOC 条約の適

用範囲内に入るものと考えているが、「概念的には、テロリズムは、金銭的または物質的な目的ではなく、政治的、宗教的またはイデオロギー的な目的によって動機づけられるため、他の組織犯罪とは区別されうる」と述べていることから、政治的、宗教的またはイデオロギー的動機をテロリズムの重要な構成要素と考えていることが理解できよう⁵⁵。テロリズムの定義にこうした政治的または類似の動機の要素を含める考え方には批判的見解もあるが⁵⁶、実態として、テロリストはイデオロギー的枠組みの範囲内で行動する、という理解は決して少なくはない。他方で、組織的犯罪集団はイデオロギー的背景は持たず、単に不正な利益を得ることを目的としている⁵⁷。TOC 条約の適用対象という観点から逆説的にはあるが、こうした議論を、テロリズムの定義には「政治性」の要素が求められるのではないかと、という問題提起として受け止めることはできるのではないだろうか。

V おわりに

本稿で検討してきたように、国際テロリズムと国際組織犯罪がオーバーラップしているという現象は確かに見られる。そして本稿では、テロリズムとの関連で実行される犯罪行為が、TOC 条約の適用対象となりうる可能性についても考察してきた。しかし、国際テロリズムと国際組織犯罪を安易に混交することは、各々に対する適切な措置を妨げることにもつながりうるのではないかと、いうことを付言しておきたい。

例えば、ハッチンソンとオマリーは次のように述べている。「全体的に見て、この組織化されたレベルでのテロと犯罪の提携は、予想されるよりも可能性が低い。テロリストが既存の組織化された犯罪活動を侵食する場合、彼らはライバルや競争相手として現れる可能性が高く、競争関係は必ずしもテロリストに有利になるとは限らない。……組織犯罪との提携は、テロリストにとっても逆に固有のリスクをもたらす。……組織犯罪とテロリズムとの間の提携は、まったくありそうにない。おそらく、より重要な結論は、組織化されたテロリストグループは、政治的・宗教的目的のために、組織的に自ら

の組織犯罪活動を遂行する傾向が非常に強いということである。……したがって、組織犯罪と組織テロがわざわざ協力するような事例よりも、競争を強いられるような事例を探す方が適切かもしれない。」⁵⁸そして、「犯罪集団はメディアや大衆、政府の注目を欲していないが、ほとんどのテロリストグループはその逆である。テロリストが（一部の革命運動の場合のように）政治的な統合と正当化および／または（ほとんどの宗教的テロ組織のように）政治的支配を求める場合、犯罪集団は（組織的な犯罪集団の場合はさらに）最適な『ビジネス』環境を求めるのである。このようなイデオロギイ的、組織的な違いは、両者間の共生的な関係を妨げる」のである⁵⁹。そのような意味では、両者を区別することは依然として重要であるといえよう。

組織犯罪の規制に関連する枠組みは、TOC 条約以外にも、TOC 条約の 3 つの議定書（人身取引、移民の密入国、銃器の不法取引）や既存の薬物取引に関する条約等が適用可能と考えられる。他方で、これらがテロ組織による組織犯罪の規制にどのように対応可能なのかは別途検討を要する課題であるが、テロ組織による組織的な犯罪活動がこうした枠組みの下で規制される可能性はありうる。しかし依然として、国際テロリズムと国際組織犯罪との間の区別は明確とはいえない。「テロをテロたらしめている要素は何か」「組織犯罪を組織犯罪たらしめている要素は何か」を適切に把握しなければ、実効性のある対処方法を構築することはできない。「定義することは困難、実質的に不可能」と決めつけるのではなく、定義を策定するための努力は継続していく必要があるだろう。

【付記】本稿は、JSPS 科研費 JP21K01169 の研究助成を受けた研究成果の一部である。

¹ 本法は、2017 年 6 月 21 日に公布され（平成 29 年法律第 67 号）、一部の規定を除き同年 7 月 11 日より施行されている。

² 安達光治「いわゆる『テロ等準備罪』における『組織的犯罪集団』の要件について——『共同の目的』を中心に——」『立命館法学』387・388 号（2019 年）2 頁。

³ 法務省「テロ等準備罪について」 at

https://www.moj.go.jp/keiji1/keiji12_00143.html (as of 30 April 2023).

⁴ 例えば、高山は次のように述べている。「日本が締結を求められている国連国際組織犯罪防止条約は、マフィア対策の条約であって、テロ対策を念頭に置いた内容にはなっていません。今般の共謀罪法案は、もともと条約締結のためにできてきたものであるため、テロ対策の条文を全く含んでいません。初めに公開された案に『テロ』の文言がなかったのはそのためです。後から『テロリズム集団その他』を書き加えても、法案にテロ対策の内容が付け加わるわけではありません。」高山佳奈子『共謀罪の何が問題か（岩波ブックレット 966）』（岩波書店、2017年）44頁。

⁵ 第193回国会参議院法務委員会会議録第17号16頁（平29.6.8）。

⁶ Louise I. Shelley and John T. Picarelli, “Methods Not Motives: Implications of the Convergence of International Organized Crime and Terrorism,” *Police Practice and Research*, Vol. 3, No. 4 (2002), p. 306.

⁷ Steven Hutchinson and Pat O’malley, “A Crime-Terror Nexus? Thinking on Some of the Links between Terrorism and Criminality,” *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 30, No. 12 (2007), p. 1095.

⁸ *Ibid.*, p. 1095.

⁹ Shelley and Picarelli, *supra* note 6, pp. 312-313.

¹⁰ See Makoto Minakawa, “Terrorism and Drug Trafficking: Problems with the International Legal Framework on Drug Trafficking,” *The Nagoya Gakuin Daigaku Ronshu [Journal of Nagoya Gakuin University] Social Sciences*, Vol. 59, No. 3 (2023), pp. 69-71.

¹¹ *Report of the International Narcotics Control Board for 2021*, E/INCB/2021/1 (2022), p. 5.

¹² FATF-APG, *Financial Flows from Human Trafficking* (FATF, 2018), pp. 14-16.

¹³ Nadine Liv, *An Examination of a Potential Connection between the Trafficking of Women on the Darknet and the Financing of Terrorism* (International Institute for Counter-Terrorism, 2019), p. 19.

¹⁴ Jessica Davis and Alex Wilner, “Paying Terrorist Ransoms: Frayed Consensus, Uneven Outcomes and Undue Harm,” *International Journal*, Vol. 77, Issue 2 (2022), p. 357.

¹⁵ Sergei Boeke, “Al Qaeda in the Islamic Maghreb: Terrorism, Insurgency, or Organized Crime?,” *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 27, Issue 5 (2016), p. 914.

¹⁶ Davis and Wilner, *supra* note 14, p. 361.

¹⁷ Ian Collard, “Why we don’t pay ransoms to terrorists,” *The Guardian*, 31 January 2019, at <https://www.theguardian.com/uk-news/2019/jan/31/why-we-dont-pay-ransoms-to-terrorists> (as of 30 April 2023).

¹⁸ Thomas M. Sanderson, “Transnational Terror and Organized Crime: Blurring the Lines,” *SAIS Review of International Affairs*, Vol. 24, No. 1 (2004), p. 57.

¹⁹ Hutchinson and O’malley, *supra* note 7, p. 1097.

²⁰ Tamara Makarenko, “The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay

between Transnational Organised Crime and Terrorism,” *Global Crime*, Vol. 6, No. 1 (2004), p. 130.

²¹ *Ibid.*, pp. 130-131.

²² *Ibid.*, p. 131.

²³ “Colombian Rebel Connections to Mexican Drug Cartel,” Statement by Richard Boucher, Spokesman for the US Department of State (29 November 2000), at <https://irp.fas.org/news/2000/11/irp-001129-col.htm> (as of 30 April 2023).

²⁴ Svante Cornell, “Narcotics, Radicalism and Security in Central Asia: The Islamic Movement of Uzbekistan,” *Department of East European Studies Uppsala University Working Papers*, No. 84 (2004), pp. 17-18.

²⁵ Statement of Ralf Mutschke, Assistant Director, Criminal Intelligence Directorate, Interpol, before the Committee on Judiciary, Subcommittee on Crime on 13 December 2000 entitled ‘The threat posed by the convergence of organized crime, drugs trafficking and terrorism.’

²⁶ Makarenko, *supra* note 20, pp. 132-133.

²⁷ *Ibid.*, pp. 133-135.

²⁸ *Ibid.*, pp. 135-138.

²⁹ *Ibid.*, p. 138.

³⁰ *Ibid.*, pp. 130-131.

³¹ ヒギンズは、「私の見解では、テロリズムは、それ自体実質的な法規範を有する国際法の個別の問題ではない」と述べている。Rosalyn Higgins, “The General International Law of Terrorism,” in Rosalyn Higgins and Maurice Flory (eds.), *Terrorism and International Law* (Routledge, 1997), pp. 13-14.

³² 代表的なものとしては、次のものがあげられる。①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，1963年），②航空機の不法な奪取の防止に関する条約（ハーグ条約，1970年），③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，1971年），④国際的に保護される者（外交官を含む。）に対する犯罪の防止及び処罰に関する条約（国家代表等犯罪防止条約，1973年），⑤人質をとる行為に関する国際条約（人質行為禁止条約，1979年），⑥核物質の防護に関する条約（核物質防護条約，1980年），⑦1971年9月23日にモントリオールで作成された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補足する国際民間航空に使用される空港における不法な暴力行為の防止に関する議定書（空港不法行為防止議定書，1988年），⑧海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約（海洋航行不法行為防止条約，1988年），⑨大陸棚に所在する固定プラットフォームの安全に対する不法な行為の防止に関する議定書（大陸棚プラットフォーム不法行為防止議定書，1988年），⑩可塑性爆薬の探知のための識別措置に関する条約（プラスチック爆弾探知条約，1991年），⑪テロリストによる爆弾使用の防止に関する国際条約（爆弾テロ防止条約，1997年），⑫テロリズムに対する資金供与の防止に関する国際条約（テロ資金供与防止条約，1999年），⑬核によるテロリズムの行為の防止に関する国際条約（核テロ防止条約，2005年），⑭核物質の防護に関する

条約の改正（核物質防護条約改正，2005年），¹⁵海洋航行の安全に対する不法な行為の防止に関する条約の改正議定書（海洋航行不法行為防止条約改正議定書，2005年），¹⁶大陸棚に所在する固定プラットフォームの安全に対する不法な行為の防止に関する議定書の改正議定書（大陸棚プラットフォーム不法行為防止議定書改正議定書，2005年），¹⁷国際民間航空についての不法な行為の防止に関する条約（北京条約，2010年），¹⁸航空機の不法な奪取の防止に関する条約の追加議定書（北京議定書，2010年），¹⁹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を改正する議定書（東京条約改正議定書，2014年）。

³³ ヴァルターは、一般的に、テロリズムには一定規模の犯罪のような客観的要素と、実行者の側における特定の動機または意図のような主観的要素とが求められるとの定式化を行っている。Christian Walter, “Defining Terrorism in National and International Law,” in Christian Walter, Silja Vöneky, Volker Röben and Frank Schorkopf (eds.), *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Vol. I (Springer, 2004), pp. 26-27.

³⁴ 例えば、イギリスの2000年テロリズム法第1条第1項(c)は、テロ行為が「行為又は脅迫が政治的、宗教的、人種的又はイデオロギー的要因を進展させる目的で行われること」を求めている。このうち、「人種的 (racial)」の文言は2008年の対テロリズム法による改正によって付加されている。

³⁵ Ben Saul, *Defining Terrorism in International Law* (2006), p. 185.

³⁶ 皆川誠「国際条約における『テロリズムの定義』確定の課題と展望」『名古屋学院大学論集（社会科学篇）』54巻3号（2018年）171-173頁参照。

³⁷ 同上，176-180頁参照。

³⁸ UN Doc. S/RES/1757 (30 May 2007), para. 1(a).

³⁹ Interlocutory Decision on the Applicable Law: Terrorism, Conspiracy, Homicide, Perpetration, Cumulative Charging, Case No. STL-11-01/I, 16 February 2011 (hereinafter referred as “Interlocutory Decision”).

⁴⁰ *Ibid.*, paras. 83, 85. ただし、レバノン特別法廷上訴裁判部が国際テロリズム犯罪に関する国際法の慣習規則が実際に出現していると認定した点については、多くの厳しい批判がなされている。See Makoto Minakawa, “Is Terrorism a Crime under International Law?: Issues on the Definition of International Terrorism raised by the Special Tribunal for Lebanon,” *The Nagoya Gakuin Daigaku Ronshu [Journal of Nagoya Gakuin University] Social Sciences*, Vol. 58, No. 3 (2022), pp. 46-49.

⁴¹ Interlocutory Decision, para. 98.

⁴² *Ibid.*, para. 106.

⁴³ Ben Saul, “The Curious Element of Motive in Definitions of Terrorism: Essential Ingredient or Criminalising Thought?,” in Andrew Lynch, Edwina MacDonald and George Williams (eds.), *Law and Liberty in the War on Terror* (Federation Press, 2007), p. 29.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 31. テロリズムの定義に政治的動機の要素を含めるべきか否かに関する議論については、皆川誠「テロリズムの定義における政治的動機要素の位置」『名古屋

学院大学論集（社会科学篇）』57 卷 3 号（2021 年）79-84 頁参照。

⁴⁵ 解釈ノート（Interpretative Notes）によると、「組織された集団」という用語は、「階層的またはその他の精巧な組織を持つ集団と、集団の構成員の役割が正式に定義される必要がない非階層的な集団の両方を含むよう広い意味で使用される」とされる。*Interpretative Notes for the Official Records (travaux préparatoires) of the Negotiation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, UN Doc. A/55/383/Add.1 (3 November 2000), p. 2, para. 4.

⁴⁶ Ben Saul, “The Legal Relationship between Terrorism and Transnational Crime,” *International Criminal Law Review*, Vol. 17, No. 3 (2017), p. 419.

⁴⁷ United Nations Office on Drugs and Crime Division for Treaty Affairs, *Legislative Guides for the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto* (2004), p. 13, para. 26.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 13, para. 26.

⁴⁹ UN Doc. A/AC.254/4 (15 December 1998), p. 3. カナダ、アメリカ、トルコなどは、テロリズムに対処するために TOC 条約を利用することを想定し、組織犯罪を幅広く定義することを求めたが、TOC 条約が適用できるのは、テロ組織が利益のために行動する場合、つまりテロ組織の行動が組織的犯罪集団と類似している場合のみであると理解していたとされる。See Alexandra V. Orlova and James W. Moore, “‘Umbrellas’ or ‘Building Blocks’?: Defining International Terrorism and Transnational Organized Crime in International Law,” *Houston Journal of International Law*, Vol. 27, No. 2 (2004), p. 286.

⁵⁰ 特にトルコとエジプトは、テロ犯罪と組織犯罪との間の関連性が条約本文から除外されたことに遺憾の意を表明している。UN Doc. A/AC.254/34 (11 September 2000), pp. 4-6, paras. 18, 28.

⁵¹ テロ資金供与防止条約第 2 条第 1 項は、次のように規定されている。

1 その全部又は一部が次の行為を行うために使用されることを意図して又は知りながら、手段のいかんを問わず、直接又は間接に、不法かつ故意に、資金を提供し又は収集する行為は、この条約上の犯罪とする。

(a) 附属書に掲げるいずれかの条約の適用の対象となり、かつ、当該いずれかの条約に定める犯罪を構成する行為

(b) 文民又はその他の者であって武力紛争の状況における敵対行為に直接に参加しないものの死又は身体の重大な障害を引き起こすことを意図する他の行為。ただし、当該行為の目的が、その性質上又は状況上、住民を威嚇し又は何らかの行為を行うこと若しくは行わないことを政府若しくは国際機関に対して強要することである場合に限る。

この他、イギリス、カナダ、アメリカ等の国内法においても類似の規定が見られ

る。この点については、皆川「前掲論文」(注 44) 68-70 頁参照。

⁵² Saul, *supra* note 46, p. 420.

⁵³ *Ibid.*, p. 420.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 420-421.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 420.

⁵⁶ 例えばローチは、テロリズムの定義に動機の要素を含めることは、民間人に対する殺害や負傷というテロリズムに本質的な要素以上のものを含めることになり、テロリズムに対応するための警察の権限や捜査慣行を拡大するための基盤を失わせることになる警告し、また、テロリストに対して政治的または宗教的動機のために行動したという証拠を要求することになり、動機は一般的に犯罪の本質的な要素ではないという伝統的な刑法の原則とも相容れないと批判している。Kent Roach, “The Case for Defining Terrorism with Restraint and without Reference to Political or Religious Motive,” in Lynch, MacDonald and Williams (eds.), *supra* note 43, pp. 40-41.

⁵⁷ Bettina Weißer, “Transnational Organised Crime and Terrorism,” in Pierre Hauck and Sven Peterke (eds.), *International Law and Transnational Organised Crime* (Oxford University Press, 2016), p. 98.

⁵⁸ Hutchinson and O’Malley, *supra* note 7, p. 1102.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 1104.