HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	欧州連合の対テロ政策の枠組み
Author(s)	鈴木, 一人
Citation	北大法学論集, 60(2), 121-142
Issue Date	2009-07-31
Doc URL	http://hdl.handle.net/2115/38917
Type	bulletin (article)
Note	研究ノート
File Information	60-2_0003.pdf

Instructions for use

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

研究ノート

欧州連合の対テロ政策の枠組み

鈴木一人

多国間枠組みによるテロ対処を検討するに当たり、ＥＵほど適切な題材はないであろう。かつてはＩＲＡなどの民族集団テロや「赤い旅団」のような極左テロが頻発し、現在でもバスク地方のＥＴＡなどテロ活動は継続されている。[1] 欧州各国はこれらのテロに対し、長い間悩まされ、そして粘り強く解決に向かって努力してきた。[2] 一部を除けば、このようなテロ対処は功を奏しているが、多くの場合、欧州各国が一国単位で対応できるテロ活動であり、テロ組織間の国際的な連携はあったとしても、その程度は限定されていた。

しかし、近年、欧州各国が直面するイスラム原理主義や、そ

れらによって扇動されたテロは、これまでのテロ対処のあり方を大きく変えている。第一に、欧州統合が進展し、域内でのヒト・モノ・カネ・情報の移動に制約がほとんどなくなり、テロリストは容易に国境を越えて、各国警察の管轄権を脱することができ、インターネットなどによって情報伝達を行い、テロ関連物資を欧州各地から調達することができるようになった。とりわけ、一九八五年に始まり、現在ではイギリスとアイルランドを除く二五のEU加盟国に加え、ノルウェーとアイスランドが加盟するシェンゲン協定が存在し、EU域内の人的移動が完全に自由になっていることで、EU各国は一国単位で国境での管理を行うことが出来なくなっている。第二に、IRAや極左テロのように、限定された民族集団や思想集団が行うテロ行為ではなく、移民として入国し、定住するようになった移民社会がテロ組織の母体になっており、テロリストとその支援者の特定が困難となっている。第三に、かつてのテロリズムは国家権力に対する暴力であり、明白な目的を達成する手段としてのテロであったのに対し、現下に懸念されるテロは、グローバルな不公正や近代西洋文明に対する暴力であり、テロ行為そのものが目的化される傾向にある。第四に、統合が進んでいるとはいえ、警察・司法の管轄権は各国ごとに区切られており、後述するように「自由・安全・公正（Freedom, Security and Justice）」領域の政策が進んでいるとしても、まだEU全体を統合するような警察組織も司法機関も存在していない。(3)

このような条件の中で、これまでのように欧州各国は一国単位でテロに対処することは極端に困難となっており、EUの枠組みで協力・連携せざるを得なくなっている。EUレベルでは、二〇〇五年の「対テロ戦略（Counter Terrorism Strategy）」(4)と「アクションプラン二〇〇五」(5)を採択し、テロ対策調整官を設置することで、各国の司法・警察・情報機関の連携を高めようとしているが、その成果は必ずしも大きいとはいえない。

本稿では、これまでEUが行ってきたテロ対処の取り組みを紹介し、多国間協力の枠組みとして、どのような問題があるのか、またEUの経験から、将来的にグローバルなテロ対処の多国間枠組みの構築を進めるにあたって、どのような戦略を展開すべきかを議論する。特に、日本がテロ対処を多国間枠組みで進めるにあたっての問題点などを議論する。

一・対テロ対処の歴史

欧州におけるテロ対処の歴史は、それほど新しいものではな

い。一九七〇年代には欧州政治協力（European Political Cooperation）の枠組みの下に、各国のテロ対策担当者が定期的な会合を持つ「トレビグループ（Trevi Group）」が設置され、三〇年にわたって会合がもたれてきた。このトレビグループはIRAなどの民族テロおよび極左テロの情報交換が主たる目的であり、各国の内務省・警察のTelexネットワークを構築するには至ったが、統一的なテロ対策戦略を生み出すことはなかった。

一九九三年に発効したマーストリヒト条約は、これまでの経済統合から共通外交安全保障政策（CFSP）、内務・司法協力（JHA）をEUの政策領域と定め、CFSPの枠組みの下に「テロ委員会（Committee on Terrorism: COTER）」とJHAの下に「テロワーキンググループ（Terrorism Working Group）」を設置した。しかし、これらも各国の担当者が欧州レベルでのテロ対処に関する協議を行うにとどまり、効果的なテロ対処の枠組みとして機能したわけではなかった。

また、一九八五年にドイツ、フランス、ベネルクス三国で始まったシェンゲン協定が一九九七年のアムステルダム条約でEUの枠組みに組み込まれたことで、人の移動に関する政策が加盟国間の二国間・多国間協力関係からEUの政策領域へと移行したことは、テロ対処のあり方にも大きな変化を与えることとなった。シェンゲン協定の下では、加盟国間の人的移動を管理する出入国管理がなくなり、自由な移動が保障されるため、テロリストに限らず、犯罪者や組織犯罪の組織が容易に国境を越えることとなる。しかし、EU全域を統括する法執行システムは存在しておらず、EuropolやEurojustといった各国機関の協力組織しか存在していない（後述参照）。つまり、域内の移動が自由になったにもかかわらず、法執行管轄権は各国にあるため、その制度的なずれを見越した越境犯罪やテロリスト・ネットワークの構築は容易に想定された。そのため、ストラスブールにシェンゲン情報システムを設置し、各国の犯罪者や行方不明者の情報を共有している。

このシェンゲン情報システムは一定程度以上の成果を挙げており、越境犯罪は容易ではないことが示唆されるが、それでも、各国の法執行機関の能力の差や、電子化されていない「生きた情報の交換」の欠如、さらに各国法制度のずれ、またテロ対処に重要な役割を果たす治安維持機関や情報機関の協力は必ずしもすべての加盟国で進んでいるわけではない。また、二〇〇四年、二〇〇七年に加盟した一二ヶ国は、これまでの西欧諸国の法執行機関とは制度的にも文化的にも異なっており、腐敗や汚職の問題も指摘されている。[6] こうした加盟国間の能力の格差は

シェンゲン域内における「抜け穴」を作り出してしまい、テロリストはそうした「抜け穴」を容赦なく利用して活動を広げる可能性がある。

このような各国別のテロ対処メカニズムと緩やかな欧州レベルでの協力関係が大きく変わったのは、二〇〇一年九月一一日のアメリカにおける同時多発テロであった。二〇〇一年末に、EUはCFSPの枠組みで、すべての加盟国に対し、対テロ条約の批准と履行を訴え、アルカイダと関連する資金の凍結、EU共通逮捕状（Common Arrest Warrant）の設置、テロの共通定義の設定、テロ関連の国際条約の批准と履行といった共通アクションを提起し、二〇〇二年には枠組み決議とよばれる法的拘束力のある文書を採択した。(7)

しかし、EUのテロ対処戦略を本格化させたのは、皮肉なことに欧州各国の分裂であった。二〇〇三年のアメリカが主導するイラク戦争への参加をめぐって、大量破壊兵器の査察継続を主張する仏独と、イラクへの武力行使をやむなしとする英伊西との間に生まれた深刻な亀裂は、ようやっと立ち上がった欧州安全保障防衛政策（European Security and Defence Policy: ESDP）の行く末に暗雲をたちこめさせ、欧州がグローバルな安全保障問題に対して影響力を持つことが困難であることが明らかにした。この欧州内での分裂を回避すべく、EUの外交上級代表であり、ESDPを取りまとめる責任を持つソラナがリーダーシップを発揮し、初めての欧州安全保障戦略となる「ソラナペーパー」をまとめた。(8)このソラナペーパーの特徴として、従来の軍事力に依存する安全保障戦略ではなく、紛争地の治安回復や平和構築、テロや組織犯罪に対処するための国境管理や警察協力といった、いわゆる「ソフトな安全保障」に軸足を置いている点がある。イラク戦争で明らかになったとおり、欧州各国の間の安全保障戦略は、アメリカとの同盟を重視する「大西洋主義（Atlantist）」と欧州の独自性を重視する「欧州主義（Europeanist）」に分かれているだけでなく、二〇〇四年に控えたEUの東方拡大を踏まえて、新規加盟国の安全保障上の懸念であるロシアの脅威への対抗と、既存の加盟国のロシアとの積極的な協力と経済相互依存への要望とのバランスを維持することは困難であり、統一した安全保障戦略を構築するには程遠い状況であった。こうした中で、既存の加盟国と新規加盟国、大西洋主義と欧州主義の国々が共有できる安全保障上の脅威がテロであった。(9)また、新規加盟国の国内ガバナンスの問題、とりわけ行政組織の腐敗や汚職、国境管理の甘さなどが問題となっており、ソラナペーパーでテロ対処を強調することは、新

規加盟国に強いメッセージを発することも意図されていた。[10]

このように、各国別にバラバラであった安全保障戦略をつなぎとめる横糸としてテロ対処が挙げられることで、「EUの安全保障戦略＝テロ対処」といったニュアンスすら持つようになり、欧州レベルでのテロ対処の枠組みが強化されていくこととなる。こうした動きに更なる拍車をかけたのが二〇〇四年三月一一日のマドリッド、二〇〇五年七月七日のロンドンにおけるテロであった。

すでに二〇〇一年のアメリカ同時多発テロの関係者がドイツで拘束されたり、ロンドン発の航空機に爆発物を持ち込もうとしたテロリストが拘束されるなど、EU域内にもアルカイダに関係したテロリストが潜伏している可能性は強く指摘されていたが、これらのテロリストの標的は、欧州域内というよりは、アメリカに向いたものと一般には認識されていた。しかし、マドリッドでのテロは、イラク戦争に参加し、アメリカを支援するスペイン・アズナール政権の是非をめぐる総選挙の直前に起こっており、ロンドンでのテロはグレンイーグルズでG8サミットを行っている最中の出来事であった。このように、テロリストの標的はアメリカに限定されているわけではなく、欧州各国も十分にターゲットになり、自らの問題としてテロ対処を進めなければならないことが明確に認識された。[11]

しかも、マドリッド、ロンドンのテロは、アメリカのそれとは異なり、テロ対処の方策を進める上で多くの問題を示唆していた。第一に、これらのテロは、外国人によるテロではなく、自国民（国籍を持つ市民）によるものであった、という点である。いわゆる移民系の市民によるHome-grownテロ（自国で生まれ育ったテロリストによるテロ）は、外国においてテロリストとしての訓練を受けることはあっても、あくまでも国籍を持つ自国民であるがゆえに、これまでのような国境管理の強化といった方策だけでは対応仕切れない問題である。また、イギリスの場合、国内の移民系社会における差別や不公平感が、過激な思想を唱える宗教指導者への支持を高めたように、国内における社会統合をめぐる問題を解決しない限り、Home-grownテロを撲滅することが困難となっている。第二に、マドリッドのテロの背景には、ドイツやオランダといった広域に広がるテロリスト・ネットワークがあり、一国単位で問題を解決することは不可能であることを改めて認識させた点である。伝統的な内務省・警察を中心としたテロ対処では、国境を越えるネットワークを追跡し、テロ行為を未然に防ぐことは不可能であり、欧州全域での協力が必要という認識が強まった。第三に、自国

民がテロリストとなり、移民系住民の社会がテロリストの温床となると、これまでの欧州各国が進めてきた社会的規範（多文化社会への寛容性や差別撤廃などの人道的価値）との矛盾や軋轢が生まれてくる可能性が高くなってきた、という問題がある。二〇〇一年以降、アメリカは「愛国者法」の成立など、個人の自由などを制限してでもテロ対処を推進する姿勢を見せたが、欧州では個人の自由やプライバシーの保護が重要な価値として位置づけられている。しかし、欧州自身がテロの標的になることで、果たして、そうした対処で十分なのか、という疑問が出されるようになってきた。

このような問題に対応するべく、EUとしては初めて「対テロ戦略（Counter Terrorism Strategy: CTS）」を二〇〇五年に発表し、EU各国に共通するテロ対処の戦略的ガイドラインを明らかにした。このCTSが現在のEUのテロ対処の基礎となっており、重要な議論の起点となっている。以下では、このCTSを少し詳細に見ていこう。

二．テロの定義

テロ対処の枠組みを多国間で構築するに当たって、最も重要で、最も困難なのがテロの定義である。誰をテロリストとして認定し、その人物ないしは集団を捜査・情報収集し、テロを未然に防ぐためには、各国が共通したテロの定義を持つことが肝要である。しかし、各国の安全保障の認識上の相違や、各国国内の社会的事情（例えばムスリム社会の存在や社会的統合政策など）の違いによって、「誰を」テロリストとして認定するかを客観的に定義することは困難である。

したがって、CTSではテロリストが「誰であるか」ではなく、「何をするか」という行為によって定義するということが基本的な了解となっている。CTSでは、テロの一般的な定義として、「国家や国際機関に対し、その人口を脅かし、政府や国際機関に何らかの行為を強制する、ないしは行為をやめることを強制し、政治的、憲法的、経済的、社会的構造を不安定化させ、破壊することを目的とする行為」としている。その中でも具体的なテロ行為として、以下の要件が挙げられている：

（一）個人の生命を狙い、死に至らせる攻撃
（二）個人の身体的統一性に対する攻撃
（三）誘拐ないしは人質をとること
（四）政府ないしは公共施設、交通システム、情報システムを

含むインフラ施設、大陸棚に設置されたプラットフォーム、生命を脅かすか重大な経済的損失をもたらす公共空間ないしは個人資産の破壊的行為

（五）航空機、船舶、その他の公的交通機関の強奪

（六）武器、爆発物ないしは核、生物、化学兵器の製造、保持、調達、輸送、供給、使用、および生物、化学兵器の研究開発

（七）生命を危険にさらす危険物質の散布、放火、意図的な洪水、爆発

（八）生命を危険にさらす水、電力ないしは他の基本的な自然資源の供給を妨害ないし断絶させること

（九）（一）から（八）までの行為を行うと脅すこと。[12]

これらのテロ行為の定義は、これまで国際的なテロ関連条約などでも定められてきたことであるが、大きな問題として挙げられるのは、これらの行為は、実際にその行為ないしはその行為の意図が明白にならない限り、取り締まることができない、という点にある。刑罰や軍事的報復といった伝統的な抑止が機能せず、テロリストが自由に移動し、匿名性の高いインターネットなどでの通信を行う時代にあって、テロへの対処の基本は予防が中心となる。しかし、行為ないしは行為の意図を基準にしたテロの定義では、予防に必要な十分な定義となるのかどうか、少なからず疑問が残るといえる。

三　対テロ戦略の論点

対テロ戦略（CTS）の中心には「戦略的コミットメント」と呼ばれる、対テロ対処の政策的大目標が掲げられ、それを実現するための手段として、四つの柱が立てられている。この「戦略的コミットメント」とその手段こそが、現時点でのEU各国が共有できるテロ対処の中核であると考えて問題はないだろう。

「戦略的コミットメント」とは、「人権を尊重しながら、グローバルにテロリズムと戦い、ヨーロッパを安全な場所とし、市民が自由で、安全で、公正な領域で生活できることを可能にする」というものである。この「戦略的コミットメント」で注目すべきは、人権を尊重するという点が含まれ、安全であると同時に、自由であり公正であることを求めている、という点にあることであろう。この点は「愛国者法」などに見られるアメリカが持つテロ対処への理念との決定的な違いを明らかにしているだけ

でなく、人権を尊重することがヨーロッパにおけるテロ対処の「アイデンティティ」として確立していることを示唆している。事実、アメリカがテロリストとして容疑をかけた人物をアメリカ国内ではなく、第三国の収容所にて尋問する際に、容疑者を乗せた飛行機が欧州域内を通過することを許可したことが欧州議会をはじめ、各国議会にて批判されている。また、アメリカに向かう旅客機の搭乗者の住所などが掲載されたリストをアメリカ側に通達するとの措置をアメリカ政府が要請した際も、プライバシーの侵害との批判を受け、大きな波紋を呼んだ。[13]

このように、テロ対処において人権を尊重することが、戦略的な中核概念となっており、欧州のアイデンティティを形成するものとなっているがゆえに、EUと他国（とりわけアメリカ）との共同行動に大きな温度差があるといえよう。しかし、同時に、この戦略的コミットメントの中には「グローバルにテロリズムと戦い」と記されている以上、国際協調によるテロ対処が含意されているわけだが、それを実現するための大西洋関係の調整を困難にする「人権を尊重」するというもうひとつのコミットメントと矛盾する結果となってしまう。この国際協調と人権尊重のトレードオフの関係は、単にアメリカとの関係にとどまらず、テロ対処において、人権よりもテロ情報の収集を優先するのか、それとも、その逆なのか、という各国間のプライオリティの違いにも反映されている。マドリッドやロンドンにおけるテロが、スペインやイギリスのイラク戦争への関与と無縁ではないと考えられる以上、EUの対テロ戦略において、アメリカとの関係は様々な矛盾をはらんだものといわざるを得ないだろう。[14] ただ、二〇〇九年に発足したオバマ政権はグアンタナモ基地における「敵性戦闘員（Enemy Combatant）」の収容を見直し、「敵性戦闘員」という概念も使用しないことを明言していることから、前政権とは異なるテロ対処の方向性を打ち出していくと見られている。これは欧州各国から見れば、上述した矛盾が緩和する方向を示しており、テロ対処における欧米間の認識や手法の相違による問題は減っていくと思われる。とはいえ、オバマ政権が欧州と完全に一致するという保障はなく、今後とも対米関係においては、様々な調整が必要となる局面が出てくるであろう。

CTSの中核的目標である戦略的コミットメントを実現させる方法として「予防（Prevention）」「保護（Protection）」「追跡・告発（Pursue/Prosecution）」「対応（Respond）」の四つが対テロ戦略の柱として掲げられている。

「予防」とは、ヨーロッパのみならず国際的なレベルで、市

民がテロリズムに誘惑されないよう、根本となる原因に対処し、市民の過激化とテロ集団へのリクルートを阻止することを意味する。技術革新により、テロリストの移動が容易になり、インターネットなどを通じた過激なメッセージの伝達が進むことは、伝統的な一国レベルでの予防を困難にさせている。したがって、EUでは以下の課題に重点を置いて予防活動を行うとしている。

- ●インターネットの乱用を含む、問題のある行為を摘発する共通アプローチの確立
- ●刑務所や宗教施設といった重点的拠点における扇動行為やリクルートに対する刑事罰の設定
- ●EUの政策を効率的に伝達するメディア・コミュニケーション戦略の開発
- ●EUと加盟国の援助プログラムによるグッド・ガバナンス、民主主義、教育、経済的発展の推進
- ●EUとその他の地域の文化間対話の促進と、市民社会を巻き込んだ対話
- ●感情的にならずにこれらの問題を議論する語彙の発展
- ●テロ対処に関する研究の継続と経験・分析結果の共有による、テロ問題に関する理解の促進

これらの課題を実現するために、EUでは過激な急進主義の専門家グループを設立し、問題のあるインターネットサイトの監視や過激な活動家の監視などを通じて、テロリストのネットワークの分析を行っている。また、テロにつながる資金供給を立つための法律を各国で調整し、過激な急進主義者がNGOやNPOといった組織に隠れて行動しないよう、一見平和的に見える組織に関しても、それが悪用されていないかどうかの監視を進めている。また、危険物質や爆薬の管理を強化し、テロリストが武器として使用する物質の生産と流通チェーンを監視することも進められている。

第二の柱である「保護」とは、国境、交通機関、主要なインフラの安全確保を強化することで、市民とインフラを保護し、テロ攻撃に対する脆弱性を軽減することを意味する。テロを直接抑止することは困難であるが、保護を強化することで社会システムの最低限の確保を目指すことが明記されている。ここで興味深いのはオリンピックやサッカースタジアムのようなHigh Profileターゲット（重要性の高い標的）の保護というよりは、交通機関や上下水道、発電所といった社会インフラの保

護が重視されている点である。これは、High Profile ターゲットを軽視しているのではなく、マドリッドやロンドンのテロが通勤客で混み合う鉄道や地下鉄、バスをターゲットにしたテロであったことが色濃く反映された結果といえよう。EUの「保護」における課題は以下の通りである。

- ●生体認証システムの導入によるEUパスポート（EU各国発行）のセキュリティ強化
- ●ヴィザ情報システム（VIS）と第二世代シェンゲン情報システム（SISⅡ）の確立
- ●Frontex（EUの共通国境管理機関）を通じたEUの対外境界線の効果的なリスク分析の推進
- ●民間航空輸送、港湾、海事の安全保障の共通スタンダード合意の履行
- ●主要インフラ保護の欧州プログラムの合意
- ●EUと共同体レベルの研究開発の成果利用の最大化

ここで明らかになるのは、これまでインフラの保護や国境管理は加盟国の責任で行われており、EUレベルでの協力体制はまだ十分ではない、ということであろう。既に述べたように、国境管理や犯罪者情報の共有、情報機関の協力など、伝統的な国民国家体制の下では実現する可能性が極めて低かった分野に関しては、アムステルダム条約が発効して一〇年以上経った現在でも制度的な成熟がなされたとは言いがたい状況にある。

第三の柱である「追跡・告発」とは、テロリストを越境的に、かつグローバルに追跡し、捜査することを意味する。また、テロリストの計画、移動、通信を妨げ、支援ネットワークをかく乱し、資金と危険物へのアクセスを断ち、裁判にかけることを意味する。実際の政策としては、「保護」と重複する部分もあるが、ここではテロの計画が明白である、ないしは既にテロリストとしての容疑が確定しているといった状況での法執行システムの強化が念頭に置かれている。この分野での重点的な課題は以下の通りである。

- ●国内対テロ措置のピア評価を通じた各国の対テロ能力の強化
- ●Europol, Eurojust と共同現状分析センター（Joint Situation Centre）の活用（後述参照）
- ●欧州証拠令状（European Evidence Warrant）を含む、司法判断の相互承認の更なる促進

●既存の法制度の履行と評価、ならびに関連する国際条約の批准
●加盟国間の法執行情報交換への「可用性の原則（Principle of Availability）」の適用
●手製爆弾から生物・化学・放射能・核物質にいたる広範な物質や武器へのテロリストによるアクセスの断絶
●合意されたEU法の履行によるテロリストへの資金供給の断絶、NPOセクターの悪用の阻止、この分野におけるEU活動のレビュー
●第三国における対テロ能力の強化を優先した技術支援

ここでは既存の組織や制度の強化が重点的に議論されている点が興味深い点である。これまでEUは政府間の合意が得られる範囲で緩い枠組みを設定してきたが、それを徐々に強化することで、効果的なテロ対処枠組みを構築していこうとする戦略が見える。こうした制度構築の手法はEUが他の政策領域でも展開してきたやり方であり、複数の主権国家を横断する枠組みの構築手法として興味深い事例といえる。中でも、EUが近年積極的に活用している手法が「ピアレビュー方式」である。これは、同じく加盟国間の文化的、制度的、社会的な差異が大きい社会政策の分野で「開放された調整方式（Open Method of Coordination）」と呼ばれる政策調整でも用いられている手法であり、加盟国同士が互いに自らの政策手段や成功例などを学習する仕組みである。[15]

また、マドリッドでのテロでの初動捜査で各国機関が情報共有に積極的であったことをきっかけに生み出された「可用性の原則」も、新たなEUの政策的原則として興味深い。これまで「補完性の原則」や「追加性の原則」といった、政策執行における一般原則として、すべての政策に適用される原則を作り、EUのガバナンスを強化するというパターンを取ってきたが、この「可用性の原則」は対テロ戦略構築過程で生まれた新たな原則として認識されつつある。「可用性の原則」とは、捜査に必要な情報を他の加盟国が保有している場合、当該加盟国はその情報を常に利用可能にしていなければならない、という原則である。[16] これまで法執行機関や情報機関が収集した情報は、国家安全保障上、機微な情報として保持され、他のEU加盟国であっても、その情報を共有することは困難であった。しかし、それではEU域内を移動するテロリストを捕捉することは不可能となるため、「可用性の原則」が定められた。しかし、この原則によってすべての情報が共有されるわけではなく、加盟国

は一定の条件の下で情報共有を拒否することができる。その条件とは（一）進行中の捜査を妨げる場合、（二）情報源や個人の身体的危険を保護する必要がある場合、（三）情報の秘匿が定められている場合、（四）基本的人権と個人の自由を保護する場合、の四つである。また、加盟国は各国法において厳格なデータ保護法制を確立し、共有した情報が流出しないよう、最善の努力をすることが義務付けられる。このように、「可用性の原則」が確立したとはいえ、加盟国に一定の裁量権があり、EU全体でのテロ対処枠組みの構築の困難さが伺える。

関連してもう一点、興味深い点を指摘すると、欧州証拠令状という新しい仕組みが導入されたことである。すでに二〇〇二年から欧州逮捕令状（European Arrest Warrant）が導入され、EU域内全域で有効な逮捕状を発効し、域内の第三国の法執行機関であっても、逮捕、拘留、収容が可能にし、犯罪人を移送することが可能となった。これと同様に、刑事事件の証拠、文書、データを他の加盟国に要求することができる、とする仕組みとして欧州証拠令状が導入された（現在は移行期間）。欧州証拠令状は、新たな証拠獲得を要求することはできないが、法執行機関が取得した証拠に対して、他の加盟国がその証拠を要求することができる（ただし、供述調書や容疑者の宣誓書は請求できない）[17]。これはEU全域における司法空間を統一するためには必要な措置といえるが、しかし、欧州逮捕令状の場合と同様、各国の司法判断が異なる場合、単一の令状を発行することで、いずれかの加盟国の司法判断を否定することになることが懸念されており、また、ブルガリアやルーマニアといった新規加盟国における司法システムの腐敗なども問題となっている。

第四の柱である「対応」とは、連帯の精神の下、テロ攻撃の結果を最小化し、テロが起きた場合でも適切に対処するための能力を高め、対応の調整を行い、犠牲者のニーズに対応できるようにすることを意味する。ここでは、テロであれ、自然災害であれ、起こった状況に対応することが求められるため、既存の加盟国がもつ対応メカニズムが中心となるが、EUレベルでも、一九九九年から発展してきた市民保護の枠組みが環境総局の下にあり、連帯基金（Solidarity Fund）を通じた資金供与も可能となっている。ここでの重点課題は以下の通りである。

- ●EU危機管理調整枠組みの合意と支援活動手続きの確立
- ●市民保護の共同体メカニズム法制の再検討
- ●攻撃に対処する能力構築に資するリスク評価ツールの確立

●国際機関とのテロ攻撃や自然災害への対処手法の調整
●ベスト・プラクティスの共有とテロ被害者とその家族への支援手法の開発

通常、EUが関与する問題は加盟国の領域を超える問題であるが、テロは局地的に起こるものであり、国境を越えた大規模な災害につながるケースは想定しにくい。したがって、テロ発生後の対応については、主として加盟国が対処し、EUとしての関与は限られている。

四. アクションプラン

対テロ戦略で、戦略的コミットメントと「予防」「保護」「追跡・告発」「対応」の四つの柱が定められたが、これだけでは政策として具体性に欠ける。したがって、EUならびに加盟国が具体的に行うべき政策のアクションプランが定められ、これに基づいて加盟国の活動状況を定期的にレビューする仕組みが取られている。EUの通常の政策決定の流れでは、戦略が定まった後にアクションプランを採択し、具体的な行動を収斂させていくのだが、テロ対処問題については、対テロ戦略が出される前の二〇〇四年六月に、アクションプランが提示され、同年一二月、二〇〇五年六月に改訂されて現在に至っている。[18]

ここでは大きく七つの目標が設定され、それぞれに具体的な下位項目に細分化され、それぞれの政策イシューを誰が（加盟国、議長国、Europol などのEU機関、EU外交上級代表など）行うかが明示され、いくつかのイシューにはそれが達成されるべき時期が記されている。加盟国の履行状況は、半年ごとに行われるレビュー報告書によって明らかにされることになっているが、このレポートは、EU組織内の問題など（後述）に阻まれ、二〇〇五年一二月以来公表されていないが、このアクションプランは現在でもEUのテロ対処の具体的なガイドラインとして機能している。

アクションプランの目標と具体的なイシューは以下の通りである。

●Objective 1：国際的コンセンサスの深化と国際的努力の強化
① 国連を通じた制裁・予防の強化
② 国連決議や条約の履行の徹底
③ 国際機関、地域機関との協力

④　米国などとの二国間協力

● Objective 2：テロリストによる財政的・経済的資源へのアクセスの低減

①　EUの資金凍結手段の強化

②　テロリストへの資金供給に関する情報共有

③　チャリティ組織などに対するEUの戦略の策定（透明性の向上など）

④　FATF（OECD金融活動作業部会）との協力関係の強化

⑤　第三国との政治的・技術的対話の促進

● Objective 3：EUと加盟国の能力の最大化

①　テロ対策の法制化の促進と履行

②　Europolなどの既存の組織の最適化と効率化

③　警察と保安機関の経験共有のためのメカニズムの改善

④　インテリジェンス共有のための効率的で組織的な協調

⑤　テロリストへの武器供給ルートの発見と遮断

⑥　ESDP分野における予防措置を含めた概念枠組みの適用

● Objective 4：国際運輸交通と国境管理

①　EUの交通機関保安スタンダード設定

②　旅客データの交換と分析におけるEU共通アプローチ

③　EU域外国へのICAO（国際民間航空機関）、IMO（国際海事機関）基準の履行の要求

④　港湾、空港などの国境におけるテロリストと武器発見の能力強化

⑤　第三国におけるEU市民の保護の強化

⑥　市民、重要インフラ、産業インフラの保護と監視

● Objective 5：EUと加盟国のテロが起こったときの処理能力の強化

①　リスク評価とリスク分析

②　発見、検証、警告能力の向上

③　テロの結果に対する準備とテロの帰結のマネージメント（Consequence management）、軍事的リソースの開発

④　相互支援メカニズム、一般市民とのコミュニケーション

⑤　研究開発による能力強化

● Objective 6：テロリストをリクルートし支援する要因への対策

①　宗教過激派、政治的過激派とテロリストとのリンクの捜査

② ODAなどの効率的な活用によるグッド・ガバナンスの発展
③ イスラム世界との文化交流と相互理解の推進

● Objective 7：対テロ対策が必要な第三国に対する対外政策
① 共同現状分析センターによる脅威分析
② 技術支援
③ 国際協定における対テロ対策の挿入

このアクションプランで興味深いのは、極めて広範な政策領域をカバーしているにも関わらず、各国レベルでも、とりわけEUレベルでも、政策横断的な調整が難しい、という点である。日本で言うところの縦割り行政はEUでも存在しているが、政策部門別に統合を進めてきたEUの場合、意思決定方式（全会一致か特定多数決か）や欧州委員会と加盟国の権限の分担が政策部門ごとに異なっており、意思決定の場である閣僚理事会も政策イシューによって財務相理事会や交通相理事会、内務相理事会など、出席する大臣も担当する省庁も異なる理事会となり、それぞれの管轄の範囲でしか決定をすることができない。したがって、極めて強力なリーダーシップが、各国内の政策調整だけでなく、EUレベルの調整に不可欠なのであるが、EUにはテロ対策調整官のポストはあっても、その人選を巡って加盟国間の対立が起こったことで、人選すらままならない、という状態が起きている。EUのテロ対処はCTSとアクションプランによって大きく前進したが、枠組みがしっかりしたとはいえ、それを履行し、目標を実現するまでにはまだまだ大きな障害があるといえよう。

五．EUのテロ対処機関

五．一　テロ対策調整官

上述のように、EUの対テロ戦略の中で挙げられた様々な政策と対応を実行するは、各国の管轄権と政策領域にまたがるだけでなく、欧州委員会の複数の総局をまたがり、閣僚理事会の各担当理事会の枠組みをもまたがるため、強力な政策調整能力が求められる。そのため、EU全体のテロ対策を調整するポストとしてテロ対策調整官（Counter Terrorism Coordinator）が設置されることとなった。このポストはマドリッドでのテロの直後に開かれた欧州理事会でEU外交上級代表の下に設置され、[19]

オランダの内務副大臣を経験したハイス・デ・ヴリース（Gijs de Vries）が初代の調整官として任命された。テロ対策調整官は、加盟国のアクションプランの進捗状況を監視し、テロ対処能力が十分でない加盟国に対しては、様々な技術的な援助を提供し、第三国に対して、テロ対処協力を調整することが主たる任務であるが、調整官に与えられた権限は限られており、その活動にはおのずから限界がある。とりわけ、これまで議論してきたように、加盟国間の差異が大きな問題について、強制的に介入・調整する権限を持たず、あくまでも仲介役としての役割しか果たせていないのが現状である。さらに、テロ対策調整官の下、「クリアリング・ハウス」と呼ばれる各国諜報機関の情報交換ワーキンググループが設置され、テロリストの認定と資産凍結などの手段が議論されているが、ここでの決定が加盟国市民の権利を侵害しているとして、当該加盟国政府や欧州議会議員が欧州司法裁判所に提訴する事態も起こっており、諜報機関が秘密保持を理由に証拠の提出を拒むことで、大きな論争が巻き起こる、といったことが起こっている。[20]

また、初代の調整官であるデ・ヴリースが三年の任期を終えた後、半年以上もこのポストの後任が決まらず、欧州議会が強く批判し、早急に後任を決めるように求めたことによって、ようやっと二〇〇七年九月にベルギー人のジル・ド・ケルコーヴ（Gilles de Kerchove）が任命されることとなった。[21] デ・ヴリースは欧州政策研究センター（Centre for European Policy Studies）での講演で、EUレベルでの調整は進んでおり、ドイツやイギリスにおけるテロ計画を未然に防ぐことに成功したと自賛しているが、[22] 現実の問題としては調整官の持つ権限が極めて限られており、加盟各国が自国のテロ対策責任者をEUのポストに出すことをためらったこと、また加盟国の間で調整官がどの程度の権限を持ち、加盟国のテロ対策に関与するかをめぐって認識の違いがあったことが六ヶ月間のポストの空白を生み出したといわれている。[23] ケルコーヴも就任以来、EUのアクションプランを前に進めるべく、様々な提案を行っているが、加盟国の反対や抵抗などもあり、二〇〇七年に各国にアンケートを送ってアクションプランの進捗状況を確認して以来、二〇〇九年初頭に至るまで、そのアンケートの結果すら公表できないような状況にある。[24]

テロ対策調整官はEUが効果的なテロ対処を行ううえで不可欠な存在ではあるが、人選の問題を含め、まだ加盟各国の間に十分な認識の共有がなされておらず、縄張り争いに決着がついていないことを示唆している。

五．二　Europol

Europolは言うまでもなく欧州全域にわたる警察協力機関であり、EUのテロ対処機関の中核に位置する組織である。Europolはマーストリヒト条約の発足に伴い、一九九四年の麻薬捜査協力からスタートし、EU域内の越境的組織犯罪の捜査・摘発を進めてきた。しばしばEuropolはアメリカのFBIと同等のものとして見られる傾向があるが、Europol自身は捜査権を持たず、ゆえに独自の警察官も存在しない。Europolの主たる任務はデータ収集と分析、また集積した捜査情報の発信であり、各国の警察機関の協力をスムーズにすることが中核的任務である。Europolには各国警察から派遣されたEuropol Liaison Officers（ELO）と呼ばれる各国警察の幹部級スタッフがおり、各国の機関と連絡調整を行っている。Europolの代表的な活動として、組織犯罪や社会秩序に対する脅威分析といった「戦略レポート」と呼ばれる報告書の作成と、大規模な組織犯罪の分析がある。これらは各国の警察に伝達され、越境的犯罪の摘発に効果を挙げている。テロリスト情報などもこうしたラインに乗せられており、情報共有のメカニズムは整っていると評価することはできる。また、警察の操作能力に限界のある中小国にとってはEuropolによる組織犯罪分析などは、自国の能力を保管する有力な資源となっている。

しかし、各国の警察協力を進める上で、大きな困難となっているのは各国の警察組織系統が統一されていないという点にある。たとえばイギリスの警察組織はきわめて分権的であり、スコットランドヤードがロンドン警視庁と訳されるとおり、その管轄はロンドン行政区であり、補助的に全国的な犯罪を統括するのに対し、フランスでは中央集権的な警察組織が存在し、全国的な犯罪の調整が容易である。また、フランス、イタリア、スペイン、ギリシャ、オランダでは、いわゆる武装警察（フランスではGendarmerie、イタリアではCarabinieriなどと呼ばれる）が存在し、内務省ではなく、国防省の組織であるため、他国の一般警察との連携がとりにくい、といった問題がある。(45)

また、制度としての情報共有のメカニズムは整っているとはいえ、どれだけの情報を提供し、どれほど他国の警察と協力するのか、という問題は、各国の警察の裁量にゆだねられているという問題もある。一般的に、警察は自らの足で稼いだ情報を簡単に他者と共有することはせず、自らの組織内部に保持する組織文化が強い。一国内の警察ですら管轄権をめぐって諍いが起きることもしばしばであるのに、外国の警察と協力するとい

うことが容易に進むということは考えにくい。テロ対処に関しては情報共有の重要性が認識されつつあり、協力が進みつつあるとはいえ、外国籍の容疑者の監視や逮捕に関して、国籍国が介入してくるようなことがあれば、積極的に協力するモチベーションは高まらない。こうした問題に対する解決はこれからの課題として出てくるであろう。

五・三　Eurojust

EU各国間の警察協力がEuropolの設立に伴い、一定の制度的進展を見せると、各国ごとに異なる刑事法の調整の必要性が高まり、EU全域にわたる検察組織の協力が必要となることが明らかとなってきた。そこで二〇〇一年の越境的組織犯罪協力から、EU各国の検察協力機関としてEurojustが発足した。このEurojustは各加盟国の法源や犯罪者データベースなどを融通し、情報提供を行う機関である。とりわけその効果が発揮されているのは越境的な資金移動に対する監視と訴求の仕組みにおいてであり、欧州委員会の詐欺対策局（Office Européen de Lutte Anti-Fraud: OLAF）[26]と協力し、マネーロンダリングを目的とした資金移動やテロリストの資金ルートの解明を行っている。また各国間の検察組織を結ぶ、欧州司法ネットワーク（European Judicial Network: EJN）を構築し、各国の検察組織の中に担当者を設け、日常的な連絡を可能にしている。[27]

Eurojustは組織としてはきわめて緩やかなものであり、基本的には各国における司法手続きにおける支援という範囲を超えたものではない。しかし、Eurojustの存在とEJNが構築されたことで、越境的犯罪における各国法の差異を調整し、EUとしての集合的な司法対応を可能にすることで、テロリストの捜査・検挙がスムーズになる、という点で評価することはできるだろう。

まとめ：多国間テロ対処枠組みへのインプリケーション

EUのテロ対処枠組みは、当然のことながら完全無欠のものではない（そもそも完全無欠なテロ対処など存在しない）。EU加盟国間の法的・制度的差異は大きく、それを調整することは極めて困難なことである。しかし、同時にマドリッド、ロンドンでのテロに見られるように、各国ごとの対テロ政策だけではテロを未然に防ぐことはできないことも明らかであり、EU

としての対処の必要性は十分認識されている。それが対テロ戦略やアクションプランといった、具体的な政策課題と対応の構築につながっているし、テロ対策調整官やEuropol、Eurojustといった組織の整備を進めている。これらの対応や組織はいまだに緩やかなものであるとはいえ、大きな前進であることには変わりがない。

こうした前進が見られたのは、マドリッド、ロンドンのテロによる「当事者意識」の広がりだけでなく、いまだに続く民族・地域紛争のテロ（とりわけバスク地方など）や、欧州各国が共通して抱える移民社会への対応といった必要性があるからといえる。実際、二〇〇七年には五八三件のテロ攻撃があり、一〇四四人が逮捕されたが、そのうちの八九％はフランス・スペイン両国における分離主義者のテロであり、四件のみがイスラム過激派によるテロであり、逮捕されたのは二〇一人であった。またこれらの逮捕者のほとんどはEU加盟国の国籍を持っており、いわゆる"Home-grown terrorism"の問題が明らかになった。[28] こうした問題が顕在化していることがEUレベルでのテロ対処の必要性への認識を強め、制度的・政策的な前進が見られたといえよう。

しかし、その必要性は法執行機関の現場レベルでは必ずしも共有されておらず、より具体的な対応を進めれば進めるほど、各国間の差異が明らかとなり、諍いの元を生み出す結果ともなっている。テロ対策調整官の人事をめぐる問題は、まさにそうしたことが象徴される出来事であった。

にもかかわらず、EUにおけるテロ対処枠組みの構築は、将来的な多国間協力枠組みの構築のモデルになると結論付けることはできるだろう。各国レベルでの対処を第一義的な対応としつつも、各国の能力の格差を埋め合わせ、必要な場合は各国の協力を要請することが可能な仕組みを用意し、できることから実行していく、という方向性は、法制度が異なる国々が協力する唯一の現実的方法だからである。すでにEUでは各国の協力を通じてテロ容疑者を逮捕し、テロを未然に防いだケースもあるだけに、こうした事例が積み重なっていけば、各国の法執行機関の信頼関係が構築され、より効率的な組織に深化していくことが期待できる。重要なポイントは、各国がテロ対処協力の必要性に対する認識を共有し、真摯に「できること」から共有していく、ということを積み重ねていくことなのであろう。

＊本稿は国際政治学会二〇〇八年度研究大会の部会二「テロ

対処における多国間枠組みの可能性と課題」での報告を元に加筆修正したものである。また、本研究はサントリー財団助成事業「テロ対処における多国間枠組みの可能性と課題」の支援を受けた研究である。

(1) T. Delpech, *International Terrorism and Europe*, Chaillot Paper No. 56, 2002.

(2) なかでもイギリスのブレア首相が主導した北アイルランド和平合意（「聖金曜日 Good Friday 合意」）は、こうした伝統的テロに対する欧州的な解決の代表としてみることが出来るだろう。 P. Bew, *The Making and Remaking of the Good Friday Agreement*, Liffey Press, 2007 などを参照。

(3) これらの点はEUのテロ対処を論じた文献の多くに共通している。 M. Dittrich, *Facing the Global Terrorist Threat: A European Response*, EPC Working Paper No.14, 2005; D. Keohane, *The EU and Counter-Terrorism*, Centre for European Reform, 2005; J. Monar, J. and D. Mahncke, *International Terrorism: A European Response to a Global Threat?*, Peter Lang, 2006; D. Spence, *The European Union and Terrorism*, John Harper, 2007 などを参照。

(4) Council of European Union, *European Union Counter-Terrorism Strategy*, 14469/3/05 REV 3, 2005.

(5) Council of European Union, *EU Plan of Action on Combating Terrorism - Update*, 9809/1/05 REV 1 ADD 1, 2005.

(6) イギリス貴族院（上院）の報告書では、これらの問題点についての専門家による証言がまとめられている。 House of Lords, European Union Committee, Schengen Information System II, 9th Report of Session 2006-2007, 2 March 2007, http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200607/ldselect/ldeucom/49/49.pdf

(7) Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States - Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision, 2002/584/JHA, 13 June, 2002.

(8) *A Secure Europe in a Better World: The European Security Strategy*, 12 December 2003, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf

(9) D. Spence, "Introduction: International Terrorism - The Qeust for Coherent EU Response", in D. Spence (ed.) *op.cit.*

(10) M. Ekengren, "Terrorism and the EU: The Internal-External Dimension of Security", in D. Spence (ed.) *op.cit.*

(11) J. Monar, J. and D. Mahncke, *International Terrorism: A*

European Response to a Global Threat?, Peter Lang, 2006

(12) Council Framework Decision on combating terrorism, OJ. L 164, 22 June 2002

(13) F. Cameron, "Transatlantic Relations and Terrorism", in D. Spence (ed.), *op.cit*

(14) それでも、アメリカとの対比で、EUにおける人権尊重の原則を評価する声も多い。この点については多くの人権NGOが指摘している点であり、重要な論点ではあるが、本稿の議論から若干離れた議論になってしまうため、ここでは論じない。たとえばAmnesty International EU Office, *Human Rights Dissolving at the Borders? Counter-terrorism and Criminal Law in the EU,* 2005 などを参照。

(15) 「開かれた調整方式」をめぐる議論は数多くあるが、優れたものとして以下を参照。A. Caviedes, "The Open Method of Co-ordination in Immigration Policy: A Tool for Prying Open Fortress Europe?", *Journal of European Public Policy,* Volume 11, Issue 2 April 2004, pp. 289-310; C. De la Porte, "Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?", *European Law Journal,* vol. 8, 2002, pp.38-58; C. M. Radaelli, *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?,* Sieps Rapporter 2003/1, Swedish Institute for European Policy Studies, March 2003.

(16) 「可用性の原則」に関するEUの定義と解説については http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33257.htm を参照。

(17) 欧州証拠令状についてはCommission of the European Communities, "Criminal Proceedings : Commission proposes European Evidence Warrant to Facilitate the Obtaining of Across Frontiers", *Press Release,* IP/03/1549, 14 November 2003 の説明がわかりやすい。

(18) 最新のものはCouncil of European Union, Implementation of the Action Plan to Combat Terrorism, 15704/05, 12 December 2005.

(19) テロ調整官については、欧州理事会ホームページを参照。http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/79637.pdf

(20) A. Rettman "EU's secretive counter-terror group to face scrutiny", *EUobserver.com,* 13 June 2007, http://euobserver.com/9/24266/?rk=1

(21) R. Goldirova, "Counter-terrorism sparks hot debate in EU parliament", *EUobserver.com,* 5 September 2007, http://euobserver.com/9/24703/?rk=1

(22) "Europe 'doing its homework' on terrorism" *Euractiv.com,* 11 September 2007, http://www.euractiv.com/en/justice/europe-doing-homework-terrorism/article-166629

(23) "Belgian appointed new EU counter-terrorism coordinator", *Euractiv.com,* 20 September 2007, http://www.euractiv.com/en/justice/belgian-appointed-new-eu-counter-terrorism-ordinator/article-166886

(24) リストハヤーチについては http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/terrorism/docs/questionnaire _en.pdf を参照。

(25) S. Lavenex and W. Wallace, "Justice and Home Affairs", in H.Wallace, W.Wallace and M.Pollack (eds.), Policy-making in the European Union, 5th Edition, Oxford University Press, 2005.

(26) OLAF については http://ec.europa.eu/anti _fraud/index _en.html を参照。

(27) Eurojust については http://www.eurojust.europa.eu/ を参照。

(28) R. Goldirova "Home-grown terrorism rising in EU, Europol says", 8 April, 2008, http://euobserver.com/9/25935/?rk=1