慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	対テロ協力の概念と制度発展：欧州における対テロ協力を中心に
Sub Title	Concept and system development of anti-terrorism cooperation : the case of Europe
Author	中林, 啓修(Nakabayashi, Hironobu)
Publisher	慶應義塾大学湘南藤沢学会
Publication year	2006
Jtitle	Keio SFC journal Vol.5, No.1 (2006. 9) ,p.74- 97
JaLC DOI	10.14991/003.00050001-0074
Abstract	今日、テロリズムは国際社会が共有する大問題として広く注目されており、テロ対策も多様化・国際化している。一方、こうしたテロ対策は民主的な社会制度そのものを自壊させかねない危険を秘めてもいる。EUは自身を規定するEU条約に基づく意思決定手続きを通じてEUROPOLやCEPOL、ユーロジャストなど様々な政策実施手段を効率的に拡充させており、かつ拡大プロセスの中で自身と周辺国との対テロ政策のガバナンス強化を進めてきた。今後は市民の更なる参加によってより民主的な意思決定を進めることが期待されている。 This paper aims to examine the way of building the democratic policy making systems against terrorism. For the examination, this paper considers the case of European Union (EU) with four indexes as furrows: Clearness of policy making, Availability of policies, Governance, Monitoring of the citizens. The EU is developing its own counter-terrorism policy systems like EUROPOL, CEPOL, and EUROJUST efficiently with the decision making systems of the Treaty of the EU. Addition to this, the EU and its neighboring countries are reforming their governance of counter terrorism policy each other through some cooperation between them. Under the monitoring of the citizens, the way of decision making of the EU is now in the way to becoming more democratic one.
Notes	研究論文:自由論題
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=0402-0501-0400

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.

研究論文

対テロ協力の概念と制度発展

欧州における対テロ協力を中心に

Concept and System Development of Anti-terrorism Cooperation

The case of Europe

中林 啓修　慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程
COE 研究員 (RA)

Hironobu Nakabayashi / Doctoral Program, Graduate School of Media and Governance, Keio University
COE Research Assistant

今日、テロリズムは国際社会が共有する大問題として広く注目されており、テロ対策も多様化・国際化している。一方、こうしたテロ対策は民主的な社会制度そのものを自壊させかねない危険を秘めてもいる。EU は自身を規定する EU 条約に基づく意思決定手続きを通じて EUROPOL や CEPOL、ユーロジャストなど様々な政策実施手段を効率的に拡充させており、かつ拡大プロセスの中で自身と周辺国との対テロ政策のガバナンス強化を進めてきた。今後は市民の更なる参加によってより民主的な意思決定を進めることが期待されている。

This paper aims to examine the way of building the democratic policy making systems against terrorism. For the examination, this paper considers the case of European Union (EU) with four indexes as furrows: Clearness of policy making, Availability of policies, Governance, Monitoring of the citizens. The EU is developing its own counter-terrorism policy systems like EUROPOL, CEPOL, and EUROJUST efficiently with the decision making systems of the Treaty of the EU. Addition to this, the EU and its neighboring countries are reforming their governance of counter terrorism policy each other through some cooperation between them. Under the monitoring of the citizens, the way of decision making of the EU is now in the way to becoming more democratic one.

Keywords: テロリズム、安全保障、EU、ガバナンス

はじめに

2001年の米国同時多発テロ事件以降、テロリズムは国際社会が共有する大問題として広く注目を集めており、これに伴ってテロ発生の防止を目的とした様々な連携や協力も国家の枠を超えて多層化してきている。こうした対テロ協力の多層化の背景には、原因においても実行の面においても今日のテロリズムが「グローバリゼーション」という言葉で表現される現象、すなわち人や物、情報、サービス、あるいは資金の巨大かつ急速な国際移動を要因としているという共通認識がある。故に、今日もはや国際協力なきテロ対策は成り立たなくなっている。

一方、坂本まゆみが指摘するように、国際社会におけるテロ対策は、「テロリズムの概念そのものに対する共通認識が十分形成されていないにもかかわらず、テロリズムは許容できないというイメージは普及しているという不安定かつ混乱した状況」におかれ[1]、故に今日のテロを巡る社会の取り組みは、我々に様々な恩恵をもたらしている民主制度そのものを自壊させかねない危険を秘めてもいる。たとえば、2005年7月13日に開催された欧州議会で、クラーク英内務大臣は同月ロンドンで発生した同時多発テロを引きあいにしつつ「安全は他の諸権利に優先される」と発言しているが、こうした発言に際して「安全」という権利がどの程度他の諸権利に優先されるのか、といった基準や、「安全」を優先した結果に対する民主的なチェック機能については一切言及されていない[2]。

以上の問題意識を出発点として、本稿は今日のテロリズムを政策課題の一つとして捉えた上で、「不安定かつ混乱した」テロ対策を秩序立てていく方向性を明らかにしていく。その際、本稿では特に欧州連合（European Union：以下EU）の取り組みに着目していく。何故なら、上述のように今日のテロ対策は国際協力なしには機能せず、この中でEUの政策に代表される地域ベースでの対テロ協力は、テロリズムを犯罪の一類型として一義的には各国の内政事項と捉える伝統的な視点と、国際社会全体で対策を共有すべき課題とみなす比較的新しい視点との中間にあって、これからのテ

ロ対策の一つの方向性を示すものとなっているからである。

1　政策課題としてのテロリズム

本章ではまず、今日のテロリズムがどのような概念のもとで理解されているのかを整理する。次いで今日のテロ対策の基本的な形態の変化を指摘する。これは、端的には国内政策から国際協力への変化として整理できる。その上で、今日の国際主体のテロ対策に求められる政策上の指針を、先行研究を踏まえた形で導き出す。

1.1 「新しい安全保障」の課題としてのテロリズム

「テロリズム」という用語そのものは決して新しいものではなく、一般にその語源はフランス革命期に求められる[3]。そして、国際社会ではテロリズムを犯罪の一類型と位置付け、これまで抑止を重視したテロ対策が進められてきた。そこでは条約等による規制と国際刑事警察機構（International Criminal Police Organization：以下 ICPO）や国際会議を通じた情報共有とが行われており、特に条約による規制は国際政治の場におけるテロリズム止揚の中心的装置といえた。

テロリズム全般の規制を目指した包括的な条約作りは 1930 年代から今日に至るまで断続的に続けられている。「はじめに」で述べたとおり、テロリズムは今日の国際社会において重要かつ深刻な問題として認識されている。しかし、こうした認識にもかかわらず、そして、テロリズム自体は決して新しい問題ではないにもかかわらず、テロリズムに関する世界共通の「定義」なるものはいまだ確立できていない。このことについては様々な説明が可能だが、結局のところ、C. タウンゼント（Townshend C.）が指摘するとおり「テロリズム」という表現は一種のラベリングであり、それ故「テロリスト」、「テロリズム」といった言葉は容易に相対化されてしまうことがテロリズムの定義を大変困難なものにしているといえる[4]。具体的には、いわゆる「政治犯」と「テロリスト」との峻別、刑罰を課す対象範囲等を巡って国際的な合意が得られていないのである。

こうした事情から、今日の国際社会ではテロリズムそのものの共通定義

を求めるのではなく、ハイジャックや資金洗浄などの行為を個別に規制する諸条約を通じて「テロリズム的行為」を類型化することに力点が置かれている。

特に1960年代以降、国際社会ではハイジャックや爆発物の不正使用、人質行為、公共サービスに対する諸攻撃そしてマネーロンダリングなど、一般に「テロ行為」と認識されているような個別の行為を対象とした複数の条約によるレジームで「テロリズム(的行為)」に対応してきた。また、レジームによる対応と並行して、ICPOやその他の地域機構、そして国際会議を通じた各種の情報共有なども進められている。

しかし、今日語られるテロリズムは、このような伝統的に語られてきた統治手法や犯罪の類型としてではなく、安全保障上の課題として認識される傾向にある。

これは「はじめに」で指摘したようなグローバリゼーションとの関係に基づくテロリズムの大規模化と共に、安全保障概念そのものの変質にも起因している。すなわち、冷戦の終焉と共に安全保障の概念は「国家の防衛」から「個人や社会の安全確保」へと拡大されてきており、こうした文脈のもとでテロリズムも難民や感染症、エネルギー問題あるいは環境問題などと共に「新しい安全保障」という概念の中に含まれる課題の一つとして捉えられる傾向にある。

では、そもそも「新しい安全保障」とは何を指すのであろうか、またこうした概念でテロリズムを捉えることは従来のテロリズムに対する認識との間にどのような差が生じるのであろうか。以下、本節ではこの2点について簡単な考察を加える。

本稿が「新しい安全保障」という語で想定する諸問題は、この語以外にも様々な言葉によって表現されている。たとえばASEANと中国は2002年11月の首脳会議においてこれらの問題を「非伝統的安全保障領域」の問題(the Field of Non-Traditional Security Issues)として捉えている。しかし、様々な語で語られているとはいえ、語り手の認識はほぼ共通であり、グローバリゼーションを背景に「安全保障」の領域として非軍事的領域に注目し

ている。こうした認識の変化は「人間の安全保障」概念の登場を端緒としている。「人間の安全保障」という概念は 1994 年に公表された国連開発計画（United Nations Development Programme：以下 UNDP）の人間開発報告書『人間の安全保障』で一般的になった。報告書は、冷戦期の安全保障概念が領土保全を中心とした国家の安全保障であったことを指摘した上で、冷戦終結後の様々な危機に対応するためには安全保障[5]の対象を人間へと移す必要性を唱えた[6]。そして「人間の安全保障」を、個人の自立を重視し、自身の能力開発を促すことで地域社会、国家、そして世界平和を目指す、包括的な安全保障概念と定義した[7]。

報告書はこうした「人間の安全保障」の特徴について、①富裕国・貧困国の別のない世界共通の問題であること、②貧困がテロを生むという指摘に見られるように構成要素が相互依存関係にあること、③早期予防が有効な問題群を対象としていること、そして④人間中心の概念であることの 4 点を指摘している[8]。その上で、報告書は「人間の安全保障」を構成するものとして「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」の 2 点を挙げ、特に「恐怖からの自由」については犯罪や麻薬など、先進国・発展途上国間における問題群の共通性を指摘した[9]。

このように、「新しい安全保障」の課題としてテロリズムが捉えられるようになってきた理由は、その原因から結果までの過程が一国内の特殊事情だけでは説明できず、国際的なさまざまな連関に目を向ける必要があるからである。そして、まさにこうした理由から、新しいテロリズムの概念には、これに対応する新しいテロ対策も必要となっている。すなわち、国内政策を主とし、国際的な協力を国家によるテロ対策の補完にとどめる従来のテロ対策から、国内政策－地域内協力－地域間協力－グローバルな協力という空間的な多層性に基づいたものへと今日のテロ対策は変化してきているのである。では、次に、こうしたテロ対策の形態の変化と共に今日のテロ対策に求められる指針を先行研究の検討を通じて明らかにしていく。あわせて、本稿の新規性についても言及する。

1.2　先行研究の整理と本稿の新規性：これからのテロ対策に向けた指針

テロリズムに関する研究としては、「テロのプロセスの類型化」や「実行者によるテロの類型化」などが行われている。また、「はじめに」で紹介したクラーク英内務大臣の発言に見られるような安全を諸権利に優先させる議論は、たとえば「安全の中の自由」といった表現で、実務者を中心に政治の場だけでなく学術研究の分野においても提起されている。一部には、こうした問題提起と対応して警察行政に関する法理の再検討に言及した研究もある[10]。しかし、こうした議論の多くは安全が自由よりも先行してしまうことに対する危機感があることを認識し、過剰な自由の制限を戒めつつも、合法性や効率性の面から自身の問題提起の正当性を主張するにとどまっており、安全確保のための諸政策の強化が過度な自由の制限につながらないことをどのように担保していくのかについては明らかにされていない。

そこで、本稿では「実行者によるテロの類型化」に関するE.V.ウォルター(Walter. E. V.)による研究を援用して、こうした問題に答えていくための指針を考える手掛りとする。ウォルターの研究はテロ研究における古典となっているが、これを類型の問題ではなく、プロセスの問題として捉えなおしていくことで、今日のテロ対策を考えていく上でなお重要な示唆を含んでいると考えるからである。

ウォルターによれば、テロリズムは、実行者に注目することで「支配のためのテロ」と「包囲のためのテロ」に大別することができる。ここで、「支配のためのテロ」とは国家などの支配体制が、国民や被支配対象に対する支配の手段として行うテロのことであり、一方、「包囲のためのテロ」とは支配体制への抵抗手段として用いられるテロリズムを指す[11]。今日のテロリズム概念が変化してきていることは1.1でも述べたが、テロの要因や、テロを通じた要求の変化はあるものの、テロが国家に働きかける手段であること自体には変化はなく、また、懸念される国家による過剰な安全の追及も、ウォルターが「支配のためのテロ」という言葉で指摘した状態とそれほど変わりはない。この点から、ウォルターによる分類はいまだに有効な分析手段となりうる。

以下、この概念を援用しつつ、〈図１：テロの類型と対策〉を参考に今日のテロ対策における問題点を整理する。

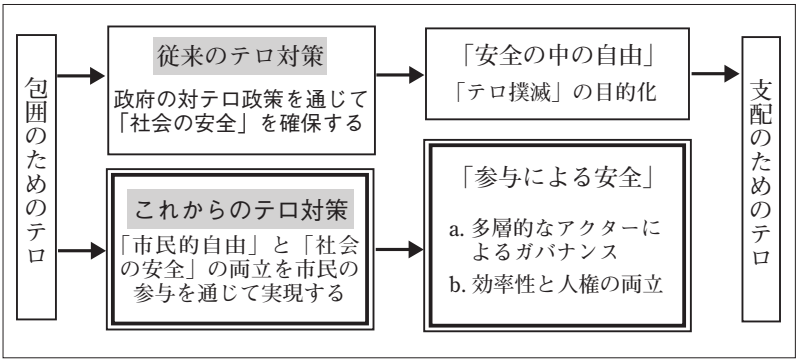

図１　テロの類型と対策　　筆者作成

それが純粋に国内問題と言えるかどうかは別として、今日においてもテロ対策は一義的には国家の政策として実施されるのが一般的である（「従来のテロ対策」）。ここで、国家はテロの撲滅を通じて社会の安全を確保しようとするが、このとき、テロの撲滅には社会の安定というより大きな目的に到達するための手段という含意もある。こうした国家の役割は政治的な意思決定や政策実施に参加するアクターが多様化した今日においても依然として重要なものとなっている。しかし、テロ対策における過度な効率性の追求は、結果としてテロ対策がすべてに優先され、本来守るべき民主的な社会制度そのものを自壊に追い込む危険にもつながっていく。例えば、機密保持を名目に行政府の意思決定の迅速化や機密化があまりに進む、つまり、テロ撲滅の目的化が進むと、これをチェックする議会や市民社会の機能が失われていき、結果としてテロ対策が「支配のためのテロ」へと転化してしまう可能性がある。

そこで、「包囲のためのテロ」への対策を「支配のためのテロ」へと転化させないテロ対策を積極的に提言していくことが必要となるのだが、本節

冒頭で触れたとおり昨今の「安全の中の自由」論の多くはこうした観点を欠いてしまっている。その理由は、これらの議論が政策を意思決定から実施にかけた一連のプロセスとして捉えるのではなく、政策実施に際しての効率性にのみ着目しそれ以外の部分については効率性の追求が許容されるか否かにのみ焦点を当てていることに起因しているのではないだろうか[12]。

そこで本稿では、昨今のテロ政策研究に欠けていると思われる、「包囲のためのテロ」に容易に添加することなく、かつ有効性を維持した適正なテロ対策の可能性を検討していく。図のとおり、筆者はこれを「参与による安全」と呼んでおり、安全と自由とを両立させる方策として市民の参与の重要性を仮定している。これを次章以降の事例分析の指標として整理すると以下のようになる。

すなわち

①個々の政策の意思決定手続きや原則となる理念が明確であること
②この原則に基づき、有効な政策実施手段が用意されていること
③これらの原則や政策の決定が民主的なガバナンスのもとで行われること
④特に指標③に対する市民社会による直接的・間接的なチェックが機能していること

である。

②に示した決定され実施される政策が有効であるべきだという点は自明である。その上で、明確な意思決定手続きや原則理念の存在（指標①）は、意思決定にかかるコストを長期的には削減できるという点で指標②の実現に寄与すると同時に、ガバナンスの確保（指標③）や市民社会によるチェックの有無という指標（指標④）の達成を容易にするものである。

以下、第2章では指標①および②を中心にEUにおけるテロ対策の原則やこれに基づく実際の政策実施手段の拡充を概観する。次いで第3章では指標③で示したガバナンスの達成や④にあるチェック機能の有無を前章との関係で論じていく。

2　EU における対テロ政策

前節 1.2 ではこれからのテロ対策について 4 つの指標をまとめた。これを用いて EU におけるテロ対策を概観すると、①で挙げた政策決定の原則は EU 条約内の関連事項によって提供され、その後に②にあたる政策の実施手段が用意される。

本章では 2.1 で EU 成立以前のテロ対策について、その後の EU との関連で重要なものについて簡単に整理した後、2.2 で EU 条約におけるテロ対策を、2.3 で政策の実施手段とその発展をそれぞれ整理する。

2.1　前史

EU が成立する以前のヨーロッパにおけるテロリズムを巡る国際協力としては、1976 年に結成された TREVI 警察協力（以下 TREVI）など、通関や捜査共助を目的とした実務面での協力の他に、1977 年に結ばれた「テロリズム防止に関するヨーロッパ条約」、あるいは国境検問の簡略化・廃止に伴うテロや犯罪の越境防止を盛り込んだ「シェンゲン諸協定」[13] などの国際条約が挙げられる。

本章の目的は EU におけるテロ対策を概観することであるが、後述するように「シェンゲン諸協定」は発展的に解消され EU 条約内に取り込まれ、今日の「自由、安全、司法領域」という概念を形成するに至っている。加えて、A. マウラー（Maurer A.）らによれば、TREVI は今日の「自由、安全、司法領域」に関する様々な具体的政策に発展する端緒と位置づけられている [14]。

以下、本節では EU の対テロ政策の基盤となった「シェンゲン諸協定」および TREVI についてその概要を整理しておく。

〈TREVI〉

TREVI は 1976 年のルクセンブルク欧州理事会会合で政府間協力として成立した。TREVI 発足の目的は 1960 年代より頻発していた極左グループなどによる国際テロへの対応にあり、これは 1975 年 12 月のローマ欧州理事会における「国際テロリズムに対処する作業部会」の設置決定を受けたものであった。TREVI は組織運営のために固有の事務局を持たず、現議長

国と過去二回の議長国、そして次期議長国の計 4 カ国の代表からなる議長団の下に問題毎に設定された作業部会が設置されていた。

1980 年代後半に欧州統合にむけた政治的な動きが活発になる中で、TREVI は改めて国際犯罪全般（武器・薬物の不法取引／資金洗浄／コンピューター犯罪など）に対する協力を中心に欧州における警察協力全般の受け皿として強化された。具体的な改変は 1985 年に行われ、武器・麻薬取引や人身売買などの重大犯罪、車両盗難、資金洗浄、そしてコンピューター犯罪などを扱う TREVI Ⅲおよび、域内国境審査の縮小廃止に伴う治安維持などを検討する TREVI Ⅳが設置された。また、この頃から EU との連動が意識され始めた [15]。1991 年にはドイツによる EUROPOL 設置提案を受けて、EUROPOL 開設準備のためのアドホックなワーキンググループも設置され [16]、TREVI Ⅲが EUROPOL の母体となっていった。これについては 2.3 で詳述する。

〈シェンゲン諸協定〉

シェンゲン諸協定とは「シェンゲン協定」と「シェンゲン補足協定」の総称を指す。TREVI が実務面で今日の EU のテロ対策の基盤をなすとすれば、シェンゲン緒協定は「人の自由移動」という EU の理念とこれを実現する具体的な政策とをつなぐ制度といえる。

シェンゲン協定は 1984 年の独仏合意に基づいて、同年のフォンテーヌブロー欧州理事会で提案された [17]。しかし、イギリスなどが国境における警察検問の廃止に対して強く反発したことから、協定は欧州共同体の枠組みを外れ 1985 年にルクセンブルクの小村であるシェンゲンにおいてフランス、ドイツそしてベネルクス三国の間で調印された。この協定は前文および 2 章 33 条から構成されており、前文にはシェンゲン協定の目的である参加国間における国境審査の最終的な廃止と、協定参加国外からの入国に関する共通の入国審査制度の構築が明記されている。続く第 1 章では協定参加国間での国境審査の簡素化とこれに伴う人や物の不法な移動の取り締まりなど、前文に掲げた目標への短期的な取り組みを示し、最後に第 2 章では中長期的な取り組みについて述べている。しかし、特に第 2 章に関

する具体的な手法が盛り込まれていなかったため、1990年には上記の協定参加国に新たにイタリア・スペイン・ポルトガル[18]を加えたシェンゲン補足協定が調印された。

シェンゲン補足協定はシェンゲン協定に規定された中長期的措置を実施するために必要な諸規則をまとめたものである。8編142条からなるこの補足協定により構成国間の国境検問が廃止され、改めて構成国と非構成国との国境が外囲国境（External border）として設定された。併せて、域内における「人の自由移動」の進展による国際的な犯罪組織の伸張などを防止するための措置がとられることになった[19]。こうした治安維持策は、警察協力の緊密化とシェンゲン情報システム（Schengen Information system：以下SIS）とに大別されるが、警察協力では加盟国警察相互による国境を越えた犯人および容疑者の追跡と監視が可能になった(第40-41条)。この他、各国に外国人の宿泊登録義務が課せられ（第45条）、またこうした協力をスムーズに進めるためにリエゾン・オフィサーの交換が定められた（第47条）。SISは国境審査の簡略化や警察協力の緊密化をより円滑に行うために参加国間を繋ぐ電子情報ネットワークで、ストラスブールに設置されたC-SIS[20]と各国に設置されたN-SIS[21]とによって構成されている。

2.2　EU条約による意思決定手続きの明確化

ついで、EU条約における対テロ政策の位置付けと具体的な意思決定手続きを整理する。EUにおいて、対テロ政策はマーストリヒト条約における司法内務協力および、アムステルダム条約以降のEU条約における警察・刑事司法協力の一分野として位置づけられてきた。以下、この2つについて概観する。

〈マーストリヒト条約：司法内務協力〉

マーストリヒト条約は1992年に調印され、93年に発効した。これによってEUが誕生した。このマーストリヒト体制下において対テロ政策は司法内務協力（Justice and Home Affaires：以下JHA）の一部に位置づけられていた。

このJHAはマーストリヒト条約K条にまとめられていた。すなわち、

JHAが管轄する政策分野は①難民の庇護政策、②加盟国の域外国境での人の通過および国境管理に関する規定、③入国管理および第三国国民に関する政策、④薬物中毒対策、⑤国際不正行為対策、⑥民事司法協力、⑦刑事司法協力、⑧税関協力、⑨特にテロリズム・不正麻薬取引などに関するEUROPOLにおける警察協力の9つとされた。

JHAにおける意思決定は主に理事会[22]と欧州委員会とで進められた。また欧州司法裁判所および欧州議会も若干の関与の余地があった。K3条1項によれば、JHAに関する協調および情報交換は理事会によって行われることになった。理事会は「共通の立場」、「共同行動」(法的拘束力あり)、「条約の起草」(起草された条約に法的拘束力あり)の3つからとるべき行動を全会一致方式で選択し、各国に実施を勧告できる[23]。ただし、K1条に定めた9つの分野のうち①から⑥までについては欧州委員会も同様の権限を持つこととされた。

欧州司法裁判所は、起草された条約に取り決めがあった場合のみ、条文の解釈や紛争に対する管轄権が認められた。欧州議会の権限はK6条に定められたが、これによれば欧州議会は理事会の議長国および欧州委員会による情報提供を受け、これにもとづく質問等を行う権利が認められた。

〈アムステルダム条約：警察・刑事司法協力〉

アムステルダム条約は1997年に採択され、99年に発効した。この条約では「自由・安全・公正な領域」[24](第2条)を実現するためにJHAの改編も行われた。すなわち、マーストリヒト条約のK条1項に定められた分野のうち、ヴィザ、難民庇護、移民および人の自由移動に関する政策が「人の自由移動」政策(以下、FMP政策と略す)として欧州共同体に組み込まれ、これに伴ってJHAは警察・刑事司法協力(Police and Justice Cooperation for Criminal matter：以下PJCC)に改編された[25]。

PJCCはアムステルダム条約の第6編(第29-42条)にまとめられており、組織的か否かを問わず、テロリズム、人身売買、児童に対する犯罪、薬物および武器の不法取引、汚職、そして詐欺の撲滅を主な目的としている(第29条)。PJCCで行われる具体的な協力としては、警察協力、税関協力、刑

事司法協力が挙げられた。警察協力については、加盟国間での直接協力と同時にEUROPOLの活用が期待されており、防犯、探知、捜査等一般的な刑事警察業務における協力や、プライバシー保護法制が許す範囲での情報交換、教育・訓練・科学捜査等に関する技術協力などが想定された。また刑事司法協力に関しては後にユーロジャストとして結実した。

PJCCに関する意思決定は理事会で行われ、第34条2項では発議に関する欧州委員会の提案権が加盟国の発議権と並んで全面的に認められた。発議をうけた理事会は「共通の立場」、「枠組決定」、「決定」(実施措置を含む)、「協定」(実施措置を含む)の4つから行動を選択する。欧州裁判所は加盟国が受諾した場合のみ、枠組み決定、決定、協定について先決的判決権があり、欧州議会は諮問手続きに基づく法的拘束力を持たない意見表明権を有する。こうして決定された政策は、第36条にもとづき設置された調整委員会(「36条委員会」)によって実施に向けた調整がなされた。

こうした改変に加えて、理事会は条約発効直後にこのシェンゲン諸協定をFMP政策とPJCCとに分類する手続きを全会一致で行った[26]。

2.3　政策実施手段

本節では、EU条約に基づく手続きの明確化によって、EU内で具体的な対テロ政策の実施手段がどのように発展してきたのかを整理していく。特にEUレベルでの対テロ政策に重要な役割を果たしているEUROPOLを中心に議論を進める。

〈EUROPOL〉

1991年のルクセンブルク欧州理事会におけるドイツ提案を受けて、1992年には麻薬問題に限った形でEU各国の連携を強化するための情報機関としてTREVI Ⅲの中に欧州薬物対策情報室(European Drugs Intelligence Unit：以下EDIU)が設置された。

マーストリヒト条約K条にEUROPOLの設置が組み込まれたことから、1994年にEDIUを母体としつつ、TREVIからは独立した機関としてオランダのハーグにEUROPOL薬物対策室(Europol Drugs Unit：以下EDU)が設置された。1995年に採択された「EDUに関するは共同行動」によって

EDU設置の法的根拠が明らかにされた[27]。更に1996年には管轄が拡大され、放射性物質の違法取引や、不法移民、盗難車両の取引などが加えられた[28]。

この間、1995年7月26日には7編47条と付属文章からなるEUROPOL協定[29]が採択され、EUROPOLの本格運用に向けた準備が加速された。EUROPOL協定によれば、EUROPOLはテロリズム、薬物や放射性物質の不法取引、不法移民、人身売買、盗難車両の売買などの組織性や国際性の高い犯罪に関する加盟国間の情報交換を促進するために設置された（第2条1-3項および第3条）。このための主な手法は犯罪情報に関するデーターベースの構築（第6-9条）とこの運用（第3-4編）であり、これとの関係でEUROPOL協定にはプライバシー保護に関する規定が盛り込まれている（第25条）。このデーターベースは、情報システム（Information System）、分析システム（Work Files）、インデックスシステム（Index System）によって構成される。

EUROPOL協定の第27条によれば、ユーロポールは運営委員会（加盟国の代表各1名により構成され、欧州委員会代表はオブザーバー）、局長（理事会に任命され、任期4年、再選可）、財務管理官（運営委員会の全会一致により1名が任命）、そして財務評議会（各1名の加盟国代表により構成）から構成される[30]。

また、EUROPOL本部はオランダのハーグに設置されるが、ここには加盟国とEUROPOLとの連携を円滑にするためのリエゾン・オフィサーが配置されている。リエゾン・オフィサーの役割は主に、特定の事件に関する他国からの情報照会に対する窓口として、自国の当該機関との連絡を行い、これを伝達することである[31]。

〈CEPOLとユーロジャスト、司法内務総局〉

アムステルダム条約の発効以後、EUROPOLの機能強化はPJCC強化の中心課題として取り組まれてきた。特に1999年10月のタンペレ欧州理事会の合意文章では具体的なEUROPOL機能強化案が盛り込まれた。すなわち、薬物の不法取引、人身売買、テロリズムに対抗するための合同捜査チームの創設、EUROPOLの将来像に関する各国警察首脳による作業部会の設

置、刑事司法のためのネットワーク（ユーロジャスト）の確立、司法・内務分野における高級官僚向けの合同の教育機関などである[32]。更に2001年9月11日にアメリカで発生した同時多発テロ後は、同年10月のゲント非公式理事会における共通逮捕令状の導入などテロ対策の強化が図られた。

ユーロジャストは上記のタンペレ欧州理事会での結果を受けて、2002年2月28日の理事会における決定[33]を経て設置された。同決定の第3条1項によれば、ユーロジャストはアムステルダム条約でPJCCの管轄とされた国際的な諸犯罪に対する捜査や訴追に関する関係機関の調整や司法共助、犯人引渡しの調整などを行うとされている。このユーロジャストは加盟国各1名の代表から構成され、代表資格を得られるのは加盟国の検察官、警察官、あるいは裁判官に限られる（第2条1項）。

タンペレ理事会において設置が合意された合同の教育機関は、欧州警察大学校（European Police College：以下CEPOL）として実現された[34]。理事会による「CEPOL設置に関する決定」によればCEPOLの運営は、加盟国の警察大学校の責任者によって構成される理事会（Governing Board）によって行われ、欧州委員会およびEUROPOLの代表は理事会による意思決定にオブザーバーとして立ち会うことができた（同決定第2条1項、3項）。理事会の主な役割はCEPOLの教育プログラムの策定と定期報告書の作成である（同決定第3条1-2項）。また、理事会の下には常設の事務局がおかれた（同決定第4条1項）。

このようにEUでは、EU条約によって整理された意思決定の原則のもとで、EUROPOLがTREVIから派生したことに見られるような、EUの組織外で形成された諸政策が導入されていった。更に、EUROPOLに捜査権の付与が検討され、かつ他分野でEUROPOLに対応する組織としてユーロジャストやCEPOLが派生するといった政策実施手段の強化および拡充をも比較的スムーズに行われている。

3　対テロ協力のガバナンス

3.1　EU 拡大下の対テロ協力と意義

前節では EU 条約の下で進められた EU 内での対テロ政策手段の拡充について整理したが、本節ではテロ対策分野における 2004 年の第五次拡大および現在の EU の拡大プロセス下での EU と周辺国との協力関係を整理し、EU における対テロ協力のガバナンス向上における意義を明らかにする。

2004 年 5 月 1 日、EU は中東欧諸国を中心に、これまでの 15 カ国から 25 カ国へと大きく加盟国を増やした。EU による中東欧の新規加盟諸国への支援は、PHARE[35] などを通じた EU 加盟条件達成を目的として実施されたものと、個別の分野についての行政能力向上を目的に実施される分野別支援という多層的なものであった。加えて、対テロ政策に関しては上記の二つと並行して EUROPOL への受け入れを目的とした政策や CEPOL による協力も実施されている [36]。これらの支援では特に実務者の交流が重視されており [37]、PHARE においては Twinning とよばれる独自の人材育成支援が行われているほか、分野別の支援においても多数のセミナーが開催され各分野内を更に細分化し専門性の高い情報の交換が行われている [38]。

このような第五次拡大を巡る支援に加えて、EU は将来 EU 加盟国となることが期待されているバルカン諸国とも協力を深めている。ここでは多国間枠組みを利用した協力関係が活発である。例えば、バルカン諸国が加盟する南東欧協力イニシアチブ (Southeast European Cooperative Initiative：以下 SECI) はブカレストに国際犯罪対策のための地域センターを設置し、同センターを中心に SECI 加盟国の該当分野における EU 加盟に向けた基準達成の支援を行っている [39]。

ところで、こうした EU と周辺国との関係は相互の対テロ政策にどのような影響を与えているのだろうか。一般には EU の政策が周辺国へと波及するという一方通行な影響が考えられている。事実、EU の政策は教育等の支援が中心であり、周辺国も EU 加盟基準の達成を主な目的としてこれらを受け入れている。

しかし、本稿の論点に立つと、K.M. オスランド（Osland K. M.）が指摘するようにEUによる域外国への支援がEU自身の制度を効率化・合理化することにもつながっている点がより重要になってくる[40]。例えば、EU内の機関であるCEPOLとEU域外国を含む警察学校のネットワークである欧州警察学校連盟（Association of European Police Colleges）とはEU内外の警察教育に関する交流を促進するため2002年にMoUを交わして相互協力を確認した。

3.2　EUの対テロ政策におけるガバナンス確保

ここまでで述べてきたように、EUではEU条約によって意思決定の手続きと原則となる理念が明確にされ、これに基づいて対テロ政策のための様々な実施措置がとられかつ発展してきた。しかし、これらはあくまで加盟国政府およびEU機関内での発展であり、こうした発展が即、本稿1.2で示した指標④「これらの原則や政策の決定について市民社会による直接的・間接的なチェックが機能していること。」を満たしていることにはならない。

実際、TREVIやシェンゲン協定以降、今日のPJCC下での諸政策に至るまで、EUの対テロ政策は、外部との関係においては周辺諸地域からの移民流入を大幅に制限するヨーロッパの「要塞化」ではないかという批判や[41]、市民的自由と社会の安全とのバランスの曖昧さなどを指摘する批判にさらされ続けてきた[42]。すなわち、これまで見てきたEUにおける対テロ政策は、政策としては効率的な発展を遂げ、政府間レベルにおけるガバナンスの構築にも相応に成功してきたが、その一方で常に市民社会による批判にさらされ続けてきたことになる。

もちろん、EUもこうした批判を無視していたわけではない、例えば、2002年6月11日に採択された「テロリズムに対する理事会枠組み決定」では、前文と第1条部分とで再三にわたってテロ対策が、2000年に採択されたEU基本権憲章に代表されるEU市民の基本的権利を基盤とすることを主張している[43]。また、2001年の米国同時多発テロ発生以降の対テロ政策の強化に際して、欧州議会では常に市民的自由や民主主義制度への侵害を懸念する指摘がなされ続けてきた。例えば、2005年9月27日付の

ニュースサービスによれば欧州議会は理事会によって提案された電話や電子メール情報の集積に関する理事会の発議を「非民主的」として否決し[44]、更に、これを受けて10月17-18日に開催された警察・司法協力に関する会合でもたびたび批判的な意見が寄せられている[45]。

一方、研究者からは、政策の発展とこれに対する市民社会による批判とがEUにおける新たな意思決定の場を提起するという見解も主張され始めている。例えばE.クラウス(Klaus E.)とH.J.トレンツ(Trenz H.J.)は、市民参加という観点から「共鳴」(resonance)という概念を用いてテロ政策を含むEUの司法・内務政策がマルチレベルガバナンス形成の契機となることを指摘している[46]。

クラウスらは欧州委員会と各国政府との意思決定をめぐる対立を、政治的エリート同士の対立と位置づけた上で司法・内務分野のように基本的人権等と関わる「微妙な問題」(delicate issues)で「論争的な政策分野」(conflict field)[47]での意思決定における市民参加に着目した。クラウスらは、「政府間主義との戦いと超国家主義に対する予防の経験」を源泉とした市民参加[48]が政治エリートの説明責任を促す(「共鳴」する)ことでEU・加盟国・市民の三極によるマルチレベルガバナンスが実現されると主張している。更に、クラウスらは、こうしたメカニズムが適用される領域をヨーロッパにおける公共的空間(public space in Europe)と位置づけた[49]。

すなわち、テロ対策に関わる司法活動や警察活動、出入国管理などの政策領域は国家にとって伝統的な主権事項であり、同時にEUによる統合の深化を促進したい欧州委員会などにとっても関心の深い領域である。こうした関心の重複は政治的な「綱引き」の対象となり、時として意思決定メカニズムにおける権限配分やメカニズムの適用範囲などを曖昧にしてしまう危険性がある。一方、テロ対策に属する諸政策はその内容や運用を決めるにあたって、常に市民の基本的人権や人格との間に一定の緊張関係が生じうる微妙な分野である。故に市民は上記の2極によって政策の管轄や責任所在が曖昧になることを嫌い、より明快で合理的な説明や社会的な安全装置を求めて、独自の政治行動を起こすということである。

まとめ

ここまで見てきたように、EU では重層的なテロ対策制度が構築されつつある。ここでは、第 1 章で指摘したように、安全を自由より優先する主張が散見されつつも、総体としては市民権にも配慮したガバナンスが定着しつつあり、研究者による理論化も進んでいる。しかし、3.2 で紹介したクラウスらの主張は、第 3 極を形成する市民が常に市民相互の利益を守るために行動するとはいえないという点で一定の留保が必要となる[50]。そこで、こうしたガバナンスが意思決定に参加するアクターが他のアクターの意思決定への参加を阻まないグッドガバナンスとなるには、政府などによる規制的措置によらずに第 3 極のアクターの行動をも制御しうる、まさに本稿 1.1 で提示した「人間の安全保障」概念のようなより普遍的な概念が必要となる。

本稿では冒頭で今日のテロリズムを「人間の安全保障」概念を含む「新しい安全保障」の課題として捉えた上で、先行研究の概念を用いながらテロ対策に必要とされる指標を 4 つに整理した。

EU とその加盟国は自身のあり方を規定する EU 条約を持ち、これを活用することでテロ対策のための政策手段を拡充してきた。さらに、こうした拡充の過程で生じた周辺国との協力関係を通じて、そうした国々だけでなく自身の対テロ政策におけるガバナンスの改善も進めつつある。こうした点から EU は指標①から③については一定の成果を挙げつつある。しかし、政府・国際レベルでこうした制度の発展やガバナンスの強化が進められる一方で、EU の対テロ政策は市民による批判にさらされ続けてもいる。こうした批判はそれ自体が EU のガバナンスを発展させる可能性を秘めている。例えば、EU 制度の中で比較的市民に近い立場からの批判・検討機能は欧州議会が担っているが、理事会からの提案に対して欧州議会は批判を行いつつも一貫して関与を表明している。このことから、市民による間接的なチェック機能はほぼ制度化されている。しかし、直接的な市民参加の効用については依然不透明であり、今後の実証が期待されている。

その意味でEUにおいても指標④は完全に達成されているわけではない。しかしテロを「新しい安全保障」上の課題と捉える傾向それ自体が、テロ対策という専門性の高い分野においても市民を政策当事者とし、「不安定かつ混乱した」テロ対策を秩序立て、テロへの対応を適正化していく道を拓くのではないだろうか。

注

1 坂本まゆみ（2004）p. 65。
2 欧州議会の2005年9月7日付プレスサービス参照（http://www.europarl.eu.int/news/expert/infopress_page/019-1434-238-8-34-902-20050826IPR01416-26-08-2005-2005--false/default_en.htm）
3 例えば廣瀬陽子（2003）pp.178 - 180。
4 タウンゼント（2003）p. 3。
5 このときの「安全」とは「病気や飢饉、失業、犯罪、社会の軋轢、政治的弾圧、環境災害などの脅威から守られること」である。UNDP(1994)p. 21
6 前掲書 p. 21。
7 ここで、自立とは最低限の必要が満たされ、生計のための機会が与えられている状態を指す。前掲書 p. 23。
8 前掲書 pp. 21 - 22。
9 前掲書 p. 24。
10 例えば合法性の面で「安全の中の自由」を主張する議論としてはペーター・J・テッティンガー（2002）を、効率性の面からこの議論を主張するものとしてはブライアン・M・ジェンキンズ［森内彰（2003）に収録］を挙げておく。また、より踏み込んで。法理の転換をも示唆したものとして、磯部力（2005）を挙げておく。
11 Walter. EUGEN V. (1969)p.7.
12 ペーター・J・テッティンガー（2002）pp. 146 - 155。
13 この語は一般的ではない。しかし、本論文中では1985年に調印されたシェンゲン協定および、1995年発効のシェンゲン補足協定を総称するものとして執筆者の責任においてこの語を使用する。
14 Maurer ANDREAS, Juergen Mittag, Wolfgang Wessels(2003)p.59.
15 Ahnfelt, Ellen and Johan From(2001) p.146.
16 Westlake, Martin (1995)p.234.
17 P.Turnbull and W.Sandholtz(2001)p.199.
18 スペイン・ポルトガルは1991年に協定に参加している。
19 Ahnfelt, Ellen and Johan From(2001) p.148.
20 これはシェンゲン補足協定第92条3項に規定されているcentral technical support functionに相当し、フランス政府が管理責任を負っている。Commission of the European Communities(2001)2.1.1
21 これはシェンゲン補足協定第92条1項に規定されているnational sectionに相当し、各設置国政府が管理責任を負っている。Commission of the European Communities(2001)2.1.1
22 これは基本的には各国の法務大臣（司法大臣）または内務大臣によって構成される司法・内務理事会をさす。なお千田恵介によれば、JHAに関する会合は、この理事会のみではなく、加盟国の局長・課長・担当官レベルによる会合も頻繁に開催されている。千田（1999）p.192。
23 ただし起草された条約の可決には3分の2以上の賛成を要する特定多数決方式が採用された。
24 ここでいう「自由・安全・公正な領域」とは第2条によれば「国境管理、難民庇護、移民および犯罪防止と撲滅にむけた措置と結びついて人の自由移動を実現する」領域として定義づけられている。
25 以下、本節の訳語は共に庄司（2003）にもとづく。
26 The Council of The European Union(1999)p.17 pp.19 - 24.
27 The Council of The European Union(1995a)pp.1 - 3.

28　The Council of The European Union(1996)p.4.
29　The Council of The European Union(1995b).
30　訳語は庄司（2003）にもとづく。庄司（2003）p.136.
31　篠原英樹によれば、リエゾン・オフィサーを介した情報の共有は平均して2日程度で完了し、これはICPO等による通常の手続きを介した場合に比べて格段に迅速だとされている。篠原（2002）p.173.
32　Commission of the European Communities(2002)p.2.
33　The Council of The European Union(2002a).
34　The Council of The European Union(2000)p.1.
35　PHAREとはポーランドおよびハンガリーの市場経済への移行支援ための包括的な政策であり、90年代を通じて支援対象国および支援分野を拡大し続け、ISPAやSAPARDといった派生的なプログラムを生みつつ現在も機能している。
36　*Official Journal of the European Communities* C220, 1998, p.4.
37　Ibid, p.3.
38　これらの内容については拙稿（2005）が詳しい。中林（2005）
39　http://www.secicenter.org/html/index.htm（南東欧協力イニシアチブ、組織犯罪センターのURL）。2004年3月25日確認。
40　Osland KARI M.(2004)pp.551- 552
41　こうした批判の内容は赤池（1998）によくまとめられている。
42　例えばMonar JOERG(2002)pp.165 - 182.
43　The Council of The European Union(2002b)pp.3 - 4.
44　欧州議会ニュースサービス（2005年9月27日付）http://www.europarl.eu.int/news/expert/infopress_page/019-669-270-9-39-902-20050921IPR00560-27-09-2005-2005–true/default_en.htm
45　欧州議会ニュースサービス（2005年10月18日付）http://www.europarl.eu.int/news/expert/infopress_page/013-1535-290-10-42-902-20051017IPR01529-17-10-2005-2005--false/default_en.htm
46　Klaus Eder &H.J.Trenz(2003)pp.116 - 121.
47　Ibid p.113.
48　Ibid p.115.
49　Ibid p.117.
50　例えば、市民と政治エリートとを分別し、モニタリングや運動によって「市民の関心」を可視的に表現するという手法はしばしば大衆主義的・極右的な政党の政治行動などにも散見される。

参考文献

赤池一将「シェンゲン協定、犯罪政策、人権」、高柳先男編著『ヨーロッパ新秩序と民族問題　国際共同研究㈱』中央大学出版部、1998。
磯部力『「安全の中の自由」の法理と警察法理論』、『警察政策』第7巻、2005。
坂本まゆみ『テロリズム対処システムの再構築』21世紀国際法学術叢書⑤　国際書院、2004。
篠原英樹「ヨーロッパにおける国際警察協力の進展と現状について（上）」、『警察学論集』第55巻第1号、2002。
庄司克宏『EU法　政策編』岩波テキストブックス　岩波書店、2003。
千田恵介「EUの司法・内務協力の現状ー組織犯罪対策を中心としてー」日本EC学会年報第19号『EU通貨統合』有斐閣、1999。

チャールズ・タウンゼント『一冊でわかるテロリズム』岩波書店、宮坂直史訳・解説、2003。（Townshend. Charles, Terrorism: avery short introduction, Oxford University Press, 2002.）
中林啓修「EU の警察協力における中東欧諸国の立場～第 5 次拡大を巡る制度的考察を中心に～」、『ロシア東欧学会年報』第 33 号、2005。
廣瀬陽子「テロとグローバルガバナンス」、岩崎正洋、佐川泰弘、田中信弘編著『政策とガバナンス』東海大学出版会、2003。
ペーター・J・テッティンガー「安全の中の自由」、『警察学論集』第 55 巻第 11 号、小山剛訳、2002。
森内彰『警察フォーラム「テロの被害から国民を守る～誰が、誰の負担で、どう守るか」の概要について』、『警察学論集』第 56 巻第 4 号、2003。
UNDP 編人間開発報告書『人間の安全保障』1994。

Ahnfelt, Ellen & Johan From, "Policy on justice and home affairs: From high to low politics" , Svein S. Andersen & Kjell A. Eliassen ed., *Making Policy in Europe*, second edition, Sage publication, 2002.
Maurer Andreas, Juergen Mittag, Wolfgang Wessels, "National Systems' Adaptation to The EU system: Trends, Offers, and Constraints", Beate Kohler-Koch ed., *Linking EU and National Governance*, Oxford University Press, 2003.
Commission of the European Communities, "PRE-ACCESSION PACT ON ORGANISED CRIME BETWEEN THE MEMBER STATES OFTHE EUROPEAN UNION AND THE APPLICANT COUNTRIES OF CENTRAL AND EASTERN EUROPE AND CYPRUS", Official Journal of the European Communities C220, 1998.
Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Development of the Schengen Information System II,* COM/2001/0720 final, 2001.
Commission of the European Communities, *EUROPA - Justice and Home Affairs - Fact sheet: Tampere*, 2002.
The Council of The European Union, *Joint Action of 10 March 1995 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union concerning the Europol Drugs Unit,* Official Journal L 062 , 20/03/1995, 1995a.
The Council of The European Union, *Convention based on Article K.3 of the Treaty on European Union, on the establishment of a European Police Office (Europol Convention)*, Official Journal C 316 , 27/11/1995 P. 0002 - 0032, 1995b
The Council of The European Union, *Joint Action of 16 December 1996 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union extending the mandate given to the Europol Drugs Unit* , Official Journal L 342 , 31/12/1996.
The Council of The European Union, *Council Decision of 20 May 1999 determining, in conformity with the relevant provisions of the Treaty establishing the European Community and the Treaty on European Union, the legal basis for each of the provisions or decisions which constitute the Schengen acquis* ,Official Journal L 176 , 10/07/1999.
The Council of The European Union, *Council Decision of 22 December 2000 establishing a European Police College (CEPOL)*, Official Journal L 336 , 30/12/2000
The Council of The European Union, *Council Framework Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime* ,Official Journal L 063 , 06/03/2002, 2002a.
The Council of The European Union, *Council Decision of 13 June 2002 oncombatting terrorism*, Official Journal L 164, 22/06/2002, 2002b.

Klaus, Eder &H.J.Trenz,“The making European Public Space: The Case of Justice and Home Affairs”, *Linking EU and National Governance*, Oxford University Press, 2003.
Walter. Eugen V., *Terror and Resistance*, Oxford University Press, 1969.
Monar Joerg, "The problems of balance in EU Justice and Home Affaires and the impact of September 11", Anderson Malcolm. Apap Joanna ed. , *Police and Justice Co-operation and the New European Borders*, European monographs40, Kluwer, 2002.
Osland Kari M., "The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina", International Peacekeeping, Vol.11, No.3., 2004.
Westlake, Martin, *The Council of the European Union*, Cartermill Publishing, 1995.
Turnbull Penelope and W.Sandholtz, "Policing and Imigration: The Creation of New Policy Spaces", Alec Stone Sweet, Wayne Sandholtz and Neil Fligstein ed., *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, 2001.

〔2005.10.20 受理〕
〔2006. 3 .10 採録〕