◆特集　テロリズム対策◆

EUのテロリズム対策

福井　千衣

【目次】

Ⅰ　EUにおけるテロリズム対策の経緯

米国中枢都市で起きた2001年９・11同時多発テロ事件の後、欧州では、2004年３月11日にマドリードで、翌2005年７月７日にはロンドンで、テロ事件が起こった。2004年のマドリード列車爆破事件の後、EU（欧州連合）では綿密なテロ対策行動計画が策定されたにもかかわらず、７月７日のロンドン同時多発テロ事件を防げなかったため、反省の声が強く挙がっている。

欧州連合理事会（以下「EU理事会」とする。）の2006年上半期の議長国であるオーストリアは、いっそう大胆に域外との対外関係に取り組むこと、その理事会運営の中心に、移民問題とテロ対策を据えることを宣言した(注1)。

本稿では、2004年の行動計画以降、現在に至るEUのテロ対策について紹介する。

EUは、９・11同時多発テロ事件以前から組織犯罪対策、構成国間の刑事事項に関する相互承認案を策定しており、米国のように９・11を境に事態が激変したわけではないとの認識が根強い(注2)。このため、テロリズムに対しても、あくまで、EUの共同体政策における通常の法的枠組みで対処するとの姿勢が示されている。英国など、一部の構成国がテロリズムを武装勢力による攻撃として軍事的文脈でとらえることには批判が強く、これまで同様、通常の犯罪として冷静にとらえることが望ましいと指摘する専門家もいる(注3)。

従来EUでは、構成国の各情報機関は、自らの管轄に属する取扱いに注意を要する情報を、他国の機関に扱わせることを拒否する傾向が強く、域内の治安はもっぱら構成国の取組みに委ねられてきた。2001年、欧州逮捕令状（EWA）（後述）の導入が決定された際にも、構成国が協力に対してためらいを見せたという事実は、こうした経緯から理解することができる。

しかし、ロンドン同時多発テロ事件後、EU理事会議長国の英国（当時）は、単なる軍事的アプローチではなく、テロリズムの政治的予防を欧州戦略の中心に据えることを目標とし、これがEU理事会でも合意された。それを機に、構成国も捜査情報を共有する必要性を理解し、テロリズムの過激化に関する報告が作成されたり、データ保存とプライバシーの保護に関する提案が行われたりしている。

【マドリード列車爆破事件】

2001年９・11同時多発テロ事件直後の９月末に、EUは行動計画(注4)（以下「2001年行動計画」とする。）を採択し、テロ対策の取組みのピッチを上げた。同計画には、最も主要な措置であった犯罪者引渡しを簡素化するための欧州逮捕令状（EWA）のほか、テロ活動への資金供与が疑われる組織又は個人の追及を目的として、合同捜査団（Joint Investigation Teams）を創設し、資金洗浄対策を強化することが盛り込まれた。また、EUのテロ対策の中心をなす構成国間の協力促進に大きく貢献する欧州警察機構ユーロポールは、1992年の段階ですでに創設さ

れていたが、その後、1995年に3か国、ついで2004年には10か国の新規加盟により、EU構成国が25か国に拡大したことに伴い、その管轄領域を拡大し、欧州地域のテロ対策措置を強化した。また、構成国間の司法協力を強化するための欧州検察機構ユーロジャストが、2002年2月に設立された。さらに、2002年6月には、テロリズムとの闘いに関する枠組み決定(2002/475/JHA)[注5]が定められ、EUのテロ対策のための制度整備は進められた。

しかし、2004年3月11日、欧州自身がテロ攻撃の標的となるマドリード列車爆破事件が起きた。同事件の直後、欧州首脳会議の場で、ルクセンブルクのユンカー首相は、テロリズムとの闘いに際し、EUはテロリストを脅かすに足る断固たる措置を講ずるべきであると述べた[注6]。2004年3月25日、EUは、2001年行動計画の強化を図るために、「テロリズムとの闘いに関する宣言」とともに、付属書として添付した「テロリズムと闘うためのEU戦略目標」を、改訂版行動計画（以下「2004年行動計画」とする。）として、同時に発表した[注7]。

【ロンドン同時多発テロ事件の前後】

上記のような反テロリズムの取組みにもかかわらず、多くの構成国において、前述の「テロリズムとの闘いに関する枠組み決定」に定める諸措置が講じられておらず、また措置が講じられていても、その実施が不完全であるか又は緩慢であった[注8]。

2005年のロンドン同時多発テロ事件直前の同年6月、ヘイス・デ・フリース（Gijs de Vries）EUテロ対策調整官は、尋常ではない方法によるテロ事件が欧州で起こる危険があるとして、生物・化学兵器、核物質によるテロリズムを防ぐために、構成国間の非軍事的分野に関する協力を強化するべきであると述べた[注9]。

このような状況下で2005年7月、ロンドン同時多発テロ事件が発生した。同年9月21日、欧州委員会は、テロリズム予防にシフトした新たな政策パッケージを提示した。その中には、警察の捜査に役立てることを目的として、電話記録については1年、インターネット通信については6か月の期間、通信記録の保存を通信業者に対して義務付ける規則（後述）が含まれていた。その他、欧州委員会は、実験的プロジェクトとして、顔認証システム（ARGUS）[注10]と危機管理センターの設置に対して700万ユーロ（約9億6000万円）の予算を計上することを決定した[注11]。

以上が、2005年末までのEUのテロ対策の概況である。以下では、現在のテロ対策の基本計画である2004年行動計画に焦点を当て、EUのテロ対策を紹介する。

Ⅱ　2004年行動計画の概要

2004年行動計画の概要は、以下のとおりである。

⑴　司法協力のための法的措置

司法協力の向上を図るための法的枠組みの整備が決定的に重要であるとの認識に基づき、構成国は、2004年6月のEU首脳会議までに、以下に掲げる枠組み決定又は決定に基づく法的措置を完全に、かつ、遅滞なく実行するための措置を講ずる。

- 欧州逮捕令状（EAW）に関する枠組み決定（2002/584/JHA）（2002年6月13日[注12]）
- 合同捜査団に関する枠組み決定(2002/465/JHA)（2002年6月13日[注13]）
- テロリズムとの闘いに関する枠組み決定（2002/475/JHA）（2002年6月13日[注14]）
- 資金洗浄、手段の発見、追跡、凍結、押収及び没収並びに犯罪収益に関する枠組み決定（2001/500/JHA）（2001年6月26日[注15]）
- ユーロジャストの設立に関する決定

（2002/187/JHA）（2002年２月28日[注16]）
・テロ対策に係る警察司法協力のための措置の実施に関する決定（2003/48/JHA）（2002年12月19日[注17]）

また、構成国は、2004年12月までに、「資産及び証拠の凍結命令の執行に関する枠組み決定（2003/577/JHA）」（2003年７月22日[注18]）を実施し、欧州評議会（Council of Europe[注19]）の「刑事共助条約」（1959年４月20日）、その議定書（1978年）、及びユーロポール条約（1995年７月26日）に関する３議定書（1996年、2000年、2002年）を批准する。

さらに、2004年６月までに、犯罪関連の収益、手段及び財産の没収に関する枠組み決定、情報システムへの攻撃に関する枠組み決定、並びに没収命令の相互承認に関する枠組み決定を起草する。その他、欧州証拠令状（European Evidence Warrant）に関する枠組み決定の作業に基づく措置を講ずる。

上記の法的枠組みのさらなる拡充を図るために、EU 理事会は、次の措置を検討する。
・通信会社による通信記録保存に係る規則の立案
・テロ犯罪に対する有罪判決に係る情報の交換
・緊急越境追跡（cross-border hot pursuit）
・有罪判決及び資格剥奪に関する欧州登録簿（European register）
・法廷資料データベース
・構成国法執行機関間での情報及び諜報の交換の簡素化

これらのうち、とくに通信記録保存及び有罪判決情報の交換に関する規則については、2005年６月までの採択を目指す。

司法協力の強化について、構成国は、テロ犯罪関連の司法援助要請を相互に執行し、最大限の協力を行うことを再確認する。欧州委員会は、テロ事件に関わる証人保護プログラム[注20]の草案を早急に準備する。

⑵ 法執行のための協力強化及び情報交換体制の確立

構成国は、当該国の法執行機関（治安部隊、警察、税関等）が相互協力を図り、可能な限り広い範囲のテロ対策関連情報を交換するよう取り計らう。また、テロ対策における協力促進を目的として、とくにユーロポール、ユーロジャストなど、既存の EU 機関を最大限かつ効果的に利用し、次の事項を実施する。
・国境をまたぐテロ事件における最大限の協力を図るためのユーロジャストに派遣するテロ問題担当検察官を指名する。
・ユーロポール及びユーロジャストに派遣された各国の代表者は、合同捜査団の作業に可能な限り協力する。
・ユーロポール／ユーロジャスト協定を2004年５月までに採択する。

さらに、テロ対策におけるユーロポールの強化策として、次の事項について構成国に要請する。
・テロ対処能力を強化し、テロ対策作業部会を復活させること。
・構成国の法執行機関からユーロポールに対して、可能な限りあらゆるテロ犯罪関連諜報要員を派遣すること。

このほか、構成国は、ユーロポール情報システムを可及的速やかに実現する。構成国の警察長官から成る警察長官作業部会は、テロ攻撃への対処及び予防に係る協力措置における役割の重要性に鑑み、対処能力強化の余地について再検討し、先制的諜報活動の重点化を図る。同作業部会は、各国諜報及びユーロポールの要員の

援助を得て、マドリード列車爆破事件に関する報告を作成する。

EU理事会は、2004年9月までにテロ対策に係る国内措置の評価に係る中間報告を行い、2005年9月までに、新規加盟国を含めた25か国の最終報告を行う。

EU理事会は、この協力を基にして、EU域内の安全及びテロ対策に関してより大規模な協力を実現できる新委員会を組織する。

また、テロ組織・グループから、小火器、爆発物、爆弾製造装置、及びテクノロジーなどのテロ攻撃の手段を管理する必要から、この分野における措置の範囲を検討する。

⑶ 情報システムの効率の最大化

EU理事会は、締約国が国境管理に必要な犯罪容疑者や行方不明者等のデータベース等を共有できる現行のシェンゲン情報システム(SIS)に、新機能を追加するための理事会規則案及び理事会決定案を準備し(注21)、2004年6月に施行する。

欧州委員会が「シェンゲン情報システムⅡ(SIS Ⅱ)」を十分に展開させることができるように、2004年5月までに、その設置場所、管理及び財政に関する決定を行う。また、欧州委員会及び理事会は、査証発給情報システム(VIS)を、2004年2月に採択された結論に沿って、さらに発展させる。欧州委員会は、EU域内のデータベース間の相互利用の可能性を高めるための提案を行い、テロリズムの予防及び対策における法的及び技術的枠内における付加価値を活用するために、現在の制度(VIS、Eurodac(注22))及び将来の情報システム(SIS Ⅱ)間の協働可能性について調査する。

欧州委員会は、2004年6月までに、テロ対策の文脈における個人情報(DNA、指紋及び査証データ)の交換との関連で、これらの提案を発展させ、この提案は、構成国の法執行機関がEUの情報システムにアクセスできるようにする規定を含むものとする。

また、入国拒否の対象とされた人物については、シェンゲン協定第96条の規定に基づく基準を考慮する。

⑷ 域外諸国間境界管理強化及び書類保護

国境管理の強化及び書類保護の分野においては、次の措置を早急に整備する。

- 欧州域外諸国間境界管理機関(European Borders Agency)規則を2004年5月までに採択し、2005年1月1日までに同機関の運営を開始する(2005年6月から運営開始、後述)。
- この措置に関する早期の決定を目的とした、航空会社の旅客名簿(PNR)提供義務に関する理事会指令を提案する。
- 税関協力戦略草案及び関連作業計画を2004年5月までに採択し、緊急事態としてのテロリズム対策の措置を実施する。

これらの措置を促進するために、EU理事会は、欧州委員会の提案に基づき、2005年末までに、SIS及び国際警察機構インターポール(ICPO)のデータベースを利用して、旅券紛失盗難情報交換統合システムを構築するための作業を進める。また欧州委員会は、2004年6月までに、国境保全及び航空機安全並びに法執行機関のその他の目的のための旅行者データの利用に係るEU共通のアプローチの提案を準備する。

⑸ 情報の共有

より効果的な情報機関間協力及び脅威査定能力の向上を目指し、テロリズムの全局面に関連する情報がユーロポールに効率的に伝達されることを目的として、構成国は、警察、治安部隊及び情報機関間での協力メカニズムを向上させ、効果的かつ系統的協働システムを促進し、ユー

ロポールと情報機関との関係を緊密にする。

⑹ テロリストの資金調達を阻止するための予防措置

テロ組織の資金源に関する強力な予防措置を、あくまで法の支配の下で続行すべきこと、テロ組織並びに関連団体及びテロリスト個人への資金の流れを迅速に遮断すべきことを確認し、その認識の下で、EU 理事会は、テロ資金凍結メカニズムの効果及び効率を向上させる措置を策定し、居住地とは無関係に開設される銀行口座の保有者及び実質的受益者を発見・認定することを急務とする。

また、構成国は、1999年の国連テロ資金供与防止条約を可及的速やかに批准し、完全に履行すること、テロ資金凍結に関する2001年９月28日の国連安全保障理事会決議第1373号の規定を実施すること、テロ資金に関する情報の交換を容易にするために、各国の所管当局、金融情報機関（FIU）及び民間金融機関との間の協力を強化することに努める。

欧州委員会は、テロリストの資金調達の手段となりうる慈善行為その他の送金システムを含む法人の規制及び透明性の向上について検討を行う。

EU は、テロ資金取締りの一環として、第三国との対話を推進する。

⑺ 輸送手段及び民間人保護策

法的枠組みの強化、予防措置の向上などによる、全輸送体系の安全強化を目的として、欧州委員会は、とくに港湾及び船舶における安全の強化策を推進する。

構成国は、民間人に対するテロ被害を軽減する能力を強化するために、EU の既存の保健衛生の確保及び CBRN（化学･生物･放射性物資･核）テロ対処に係る政策プログラムを基にした健康安全、民間人保護の分野を含むさらなる措置を講じる。

⑻ 国際協力

EU は、今後とも、国連の主導的役割を支援しつつ、すべての国連安保理決議、テロリズムに関する国連条約及び関連議定書を全面的に厳守し、完全に実施する。

EU は、国際機関、地域機関、サブリージョナル機関と連携して、反テロリズムの国際的取組みの強化を目指し、次の措置により、第三国との効果的かつ実際的な協力を行う。

- 脆弱な第三国のテロ対処能力を強化するために、「良き統治（good governance）」及び法の支配を促進するためのすべての域外支援プログラムに、反テロリズム関連事項を盛り込み、技術協力戦略を推進する。
- とくに国際平和と安全に対する潜在的脅威とみなされている第三国との政治対話においては、テロ対策を中心的課題とする。
- 上記の支援に基づく当該第三国のテロ対策への取組みについて分析・評価を行い、これに基づいて、当該第三国との爾後の関係のあり方を決定する。

このほか、EU の危機管理のために、第三国に駐在するすべての EU 警察機関を最大限利用する。また、2001年行動計画に明記された連帯及び協力に基づき、EU は、米国及び他のパートナーと、テロリズムの脅威に対抗するための協力強化を追求する。

⑼ テロ対策調整官の新設

テロ対策には、包括的かつ強力な調整によるアプローチが必要であるとの認識に基づき、構成国間のテロ対策の調整、警察・司法当局と情報機関間の情報交換という任務を果たすために、EU 理事会のテロ対策の調整を行い、欧州委員会の実行状況について定期的に報告を作成

するテロ対策調整官のポストが設置される（その初代調整官には、前述のとおり、オランダのヘイス･デ･フリース元内務次官が任命された）。

⑽ 戦略目標

以下の7項目を戦略目標として掲げ、構成国は、2004年6月までにその実現のための措置を講ずる。

(i) 国際的コンセンサスの深化・テロ対策における国際協力の向上
- 国際的コンセンサスを維持し、国際社会全体を動員する国連の主導的役割、とくに国連総会、反テロリズム委員会並びにタリバン及びアルカーイダ制裁委員会を通じての安全保障理事会の作業、並びに国連薬物犯罪事務所のテロ予防部会の役割を支持する。
- 国連テロ防止関連条約の全面的遵守及び完全な実行を図る。国連の包括テロ防止条約及び核テロ防止条約を採択する。
- 国連加盟国として遵守すべき責務を遵守しつつ、地域及び国際機関内での協力並びに地域及び国際機関との協力を行う。
- 第三国との協定において効果的反テロリズム条項を定める。

(ii) テロ資金の取締り
- 国連加盟国としての責務並びにデュー・プロセス及び「法の支配」の尊重のための手続に従い、金融資産ではない経済資源を含むEUの資金調達手続の効果を確保する。
- テロ資金関連情報の交換のための関連機関間の協力を向上させる。

(iii) EU機関及び構成国の潜在能力の最大化
- 既存のユーロポール、ユーロジャスト、警察長官作業部会を効率的に利用する。
- 安全政策における保護、取調べ、予防に関する専門技術を警察と治安機関の間で共有するための協力メカニズムを向上させる。
- 構成国間で諜報情報交換における効果的、体系的協力を促進する。
- EUの政策決定と緊密な連携をとりながら、テロ脅威の全側面に係る諜報情報の評価に当たるEUの関係諸機関の能力を強化する。
- テロリストへの武器供給ルートを発見・認定し、壊滅させる。

(iv) 国際交通機関の安全確保及び域外諸国間境界の効果的監視
- 関連EU機関におけるテロ対策関連業務（輸送、国境管理、身元確認書類管理）を統合する。
- 関連国際機関及び第三国との調整により、EU域内交通機関の安全基準を引き上げる。
- 旅客情報の交換及び分析のためのEU共通アプローチを導入する。
- 国際民間航空機関（ICAO）、国際海事機関（IMO）の基準を、EU以外の諸国が完全に遵守できるよう、奨励及び支援を行う。
- テロリストの発見認定能力並びに港湾、空港及び陸上国境におけるテロ攻撃に係る装置、資材又は資金の探知能力を向上させる。
- 第三国におけるEU市民の保護を強化する。

(v) EU及び構成国のテロ被害対処能力の強化
- NATOを含む各国際機関の権限内において、被害管理のための緊密な協力を行う領域を確認する。
- EUの健康安全及びCBRN（前述）プログラムの実施を保証する。
- 重大なテロ攻撃の際の、各構成国の市民との情報連絡のための能力向上に係る戦略を展開する。
- テロ犯罪の犠牲者に対する支援及び援助を保証し、重大テロ事件後のマイノリティ集団の保護を図る。

(vi) テロ支援及びテロ組織の新人獲得に係る諸要因への対処
- EU域内外にかかわらず、テロ組織への新人獲得に資する要因を解明し、それらの要

因に対処するための長期戦略を練る。
・極端な宗教的又は政治的信条及び社会経済その他の要因と、テロリズム支持との関連性に関する調査を継続し、適切な対応策を確認する。
・テロリズム支持に資する要因への対処を目的として、「良き統治」及び法の支配を支持するためのEU域外の反テロリズム援助プログラムをいっそう有効に活用する。
・EUとイスラム世界の間で、異文化、異宗教への理解を深める戦略を発展させ、実行する。

(vii) テロ対策強化を要する域外第三国に対するEUの優先的取組み
・構成国の情報・治安機関の要員から成る現状分析センター(SitCen)[注23]の役割を拡大し、実務担当者会合が、優先的に政策を発展させることができるようにする。
・第三国の反テロリズム活動の分析・評価能力を向上させる。
・国際機関及び支援国（Donor state）との調整によるテロ対策強化を要する域外第三国の反テロリズム能力の強化のために、技術援助戦略を向上させる。
・EUと当該第三国とのあらゆるレベルの関係において、とくに締結する協定すべてにおいて、この2004年行動計画の趣旨を反映させた有効な反テロリズム条項を設ける。
・第三国の個々の反テロリズム目標を、当該対象国の近隣地域及び国際援助プログラムに適応させる。

Ⅲ 最近の取組み

(1) 概況

前述のとおり、2004年行動計画において、EU構成国は、ある構成国がテロ攻撃の犠牲となった場合には、連帯の精神の下、共同行動を取ることを誓い、テロリズムの予防及びそれとの闘いを、EU及び構成国の最も重大な課題の一つと位置づけてきた。

とくに2004年7月以降、2004年行動計画の実施状況は良好で、実際に成果も上がっているといわれている[注24]。例えば、EUのルールの実施による空港のセキュリティ・レベルが飛躍的に向上したことが挙げられる。テロリズム及びその他の重大犯罪との闘いにおいて、欧州逮捕令状が何度も効果的に用いられた。ユーロポール、ユーロジャスト、構成国の情報・治安機関の要員から成る現状分析センター（SitCen)、域外では様々な反テロリズムの枠組みを通じての情報交換並びに構成国の内務所管当局間での情報交換及び国境をまたぐ協力が増加した。各構成国は、相互レビューを通じて選定されたベスト・プラクティスを採用することにより、国内でのテロ対策措置を強化している。

今日、EUのテロ対策行動計画は、150にも上る措置から成り、その領域は、域外諸国間境界保護、警察及び司法協力、テロ資金の取締り、予防措置などの広範囲にわたっている。このうち3分の2以上は、EU理事会ですでに採択されているが（2005年11月現在[注25])、各構成国の取組みは一様ではない。

テロ攻撃を経験したスペイン、英国、フランス、イタリア、ギリシャ、ドイツにおいても、テロ対策への取組み方はまちまちである。テロ攻撃を受けていない国、とりわけ北欧諸国となると、テロ対策の優先順位は相対的に低い。こうしたことから、EUにできるのは、欧州委員会を通じての具体的措置の調整までである、との悲観的な見方がある[注26]。しかしながら、2006年2月、EU理事会が国ごとの国内法化の状況を示す一覧を作成し、公表していること[注27]は、構成国の取組みの遅れを改善するための努力の一環であるとされている。

2005年12月1日、司法内務閣僚会合が開催され、反テロリズム行動計画の実施状況に関する

報告[注28]が公表された。この報告は、2005年6月以降のEUのテロ対策、とりわけ2005年7月のロンドン同時多発テロ事件に関するEU宣言[注29]に明記された重要事項の実施状況について記述している。

法的措置の実施状況についてみると、刑事分野におけるEU構成国間の相互援助に関する協定（2000年5月29日）及び同議定書（2001年10月16日）については、構成国における批准及び実施作業が進み、2005年8月23日に前者が（18か国が批准）、続く10月5日に後者が（14か国が批准）それぞれ発効した。

2005年10月には資金洗浄に関する指令及び港湾の安全強化に関する指令が採択された。さらに、欧州委員会は、情報交換、個人情報保護などに関する提案を行っている。構成国間での相互評価（Peer Evaluation）は確実に行われている。テロリストの過激化及び新人獲得の取締りに関する2004年行動計画の戦略を実施するための提案がなされた。2005年6月には、ワルシャワの欧州域外諸国間境界協力管理機関（FRONTEX）[注30]が運営を開始した。ユーロポール、ユーロジャストの構成国法執行機関への協力内容も向上した。SitCenは、引き続きEU理事会及び欧州委員会に対してテロリズムの脅威に係る現状分析を提供している。テロリズムとの闘いに直結する危機管理に係る調整に関する提案が準備されている。

域外諸国との協力については、テロ対策強化を要すると認定した第三国に対する技術協力のための取組みを行い、国連との緊密な協力を維持し、テロ対策関連の主要なパートナーとの対話を継続している。各種理事会での決定のための準備・補佐機関として、各国から派遣されている欧州連合への常駐代表による常駐代表者会議（コレペール）の協議及び非公式司法・内務相会合（英ニューキャッスル）に基づき策定されたEUの反テロリズム戦略に関する提案が、EU理事会に対して提出された。

他方で、EUレベルで採択された協定が構成国で実施されていないという問題が残っている。例えば、合同捜査団に関する2002年6月13日の枠組み決定（2002/465/JHA）の実施期限は2004年6月であったが、3か国はまだ実施に至っていない。テロリズムとの闘いに関する2002年6月13日の枠組み決定（2002/475/JHA）については、1か国が未実施で、そのほかの3か国においては、一部の実施にとどまっている[注31]。

このほか、ユーロポールやユーロジャストに対する各構成国からの情報提供も、いまだ限定的な段階にとどまっている。重要インフラ保護及びテロ関連資金取締りレビューに関して出された欧州委員会通知は、その実施期限を明記しているが、実現不可能であることが判明している。これらの作業については、被害管理における国境をまたぐ協力と同様に、その遅れを挽回しなければならない。

EUには、マドリード、ロンドンでのテロ事件を完全に防ぐことができなかったのは、テロリズムの脅威の内容自体が進化しているためであるとの認識がある。EUは域外からの脅威のほか、域内に緩やかな過激派ネットワークを抱えており、テロリストたちがインターネットを駆使し、生物・化学・核などの非通常兵器を獲得しようとしている現状にいかに立ち向かうかという問題に直面している。

⑵ 2004年行動計画の分野別進捗状況

このような状況を受けて、2004年行動計画は、2005年12月にさらに改訂され、予防（prevent）、保護（protect）、追跡（pursue）、対処（respond）の4つの分野に再構成された[注32]。以下、分野ごとにEUのテロ対策の進捗状況を概観する。

⑴ 予防

テロ対策は、欧州安全保障防衛政策（ESDP）

の中で、危機管理の文脈に位置づけられ、関連する軍事能力の向上が図られている。EU 市民の保護については、軍民の共同利用の可能性に関する予備的分析が始まっている。構成国のベスト・プラクティス、EU 市民保護メカニズムにおいて得られた教訓及び国連人道問題調整部（UN-OCHA）の専門的意見に基づき、2006年前半中にも、勧告内容を設定することを目指している。

⑵ 保護

⑷ 税関

各構成国の税関当局は、テロ対策において、電力・ガスなどの供給網の安全確保という観点から、重要な役割を果たしている。2005年４月、EU 理事会は、共同体税関法典[注33]の規定のうち、財の流入の阻止について、到着前・輸出前の申告による事前審査制度（pre-arrival pre-departure declarations）の導入を図り、構成国間で共有される情報通信システムを改良するための改正案を採択した。

欧州委員会レベルでは、これらの改正に合わせた新しいルールの実施が検討されている。2005年９－10月、ハイリスクな船舶積荷を集中的に検査するために、関連機関からなる合同税関事業（multi-agency joint customs operation）が実施された。供給網の安全確保を強化するなど、税関法を現代化するための提案が、2005年末までに出される。また供給網の安全確保については、二国間、多国間（世界税関機構（WCO）の基準枠組み）の枠組みにより、構成国の取組みが行われる。

⑸ 重要インフラ保護

2005年10月26日、港湾の安全強化に関する指令[注34]が採択された。EU 域内の空港の安全は飛躍的に強化されてきているが、構成国の検査官の人数が依然として不足していることが指摘されている[注35]。このほか、今後、第三国からの航空機に対しても、安全航行の確保を拡張するための規則が起草される予定である。

EU 理事会及び欧州委員会は、重要インフラの保護に関する欧州プログラム（EPCIP）の準備作業を開始した。欧州委員会は、構成国の専門家との議論を受けて、通知ではなく諮問のためにグリーンペーパーを公表することを決定した。このため、当初の EPCIP 整備の期限は延長され、2006年半ばまでとなったが、その遵守はなお厳しいと見られている。

⑹ データベースへのアクセス

テロ対策をより有効にするため、既存の SIS を強化した新しい SIS Ⅱを法的措置として整備するという提案が、関連する EU 理事会の作業部会で検討されている。SIS Ⅱの2007年運用開始を目指して、関連規則と理事会決定が早急に採択されなければならない。SIS Ⅱの運用に伴い、新機能が大量に導入される。

査証発給情報システム（VIS）[注36]及び短期滞在査証情報の構成国間交換に関する規則案について、交渉が続けられている。並行して、VIS のための地理学的目録の作成計画が進行している。2005年11月24日、欧州委員会は、司法内務分野の欧州データベースに係る効率向上、共同利用の強化及び協働性に関する通知（COM（2005）597）、テロ攻撃その他の重大犯罪の予防、発見及び取調べのための構成国の治安関係機関及びユーロポールによる VIS へのアクセスに関する理事会決定案を採択した。期限である2006年末までに VIS を作動させることを目指して、準備作業が続いている。

⑶ 追跡

⑷ 情報交換

SitCen が行ったテロリズムの脅威に係る分析に基づき、テロ対策に係る政策勧告が行われた。

ユーロポールとSitCenとの間の定期的情報交換は、2005年10月から始まっている。

EU理事会は、2005年6月以降、テロ対策のための情報交換に関する2つの協定を採択した（犯罪記録の写しの情報交換に関する2005年11月21日の理事会決定（2005/876/JHA）[注37]、テロ攻撃に係る情報交換及び協力に関する2005年9月20日の理事会決定（2005/671/JHA））[注38]。また、2005年12月には、スウェーデンの提案になるEU構成国の法執行機関間での情報及び諜報交換の簡素化に関する枠組み決定が採択された。さらに、電気通信データの保存に関する枠組み決定、欧州証拠令状（European evidence warrant）に関する枠組み決定の起草準備作業が進められている。

EU理事会は、欧州委員会が提案した、刑事分野の警察及び司法協力における有効性の原則（principle of availability）及び情報保護に関する枠組み決定案の審理を始めた。司法内務閣僚理事会は、没収命令相互承認の原則の適用に関する枠組み決定案の起草において、その取組み方法について合意した。この案は、イタリアの留保（議会による監視）が撤回されれば採択される見通しである。

(b) 警察長官作業部会

警察長官作業部会は、包括的警察戦略計画（COSPOL）において、地方警察にテロ対策の訓練を受けさせる英国の提案に合意した。この目的のために手引きが作成され、実践ツールとして使用されるように、ウェブ上でも公開される。

(c) テロ関連資金

2005年10月26日の資金洗浄指令（2005/60/EC）[注39]及び欧州共同体における資金の出入の管理に関する2005年10月26日の規則（1889/2005）[注40]がいずれも2005年12月15日に発効した。さらに、欧州委員会は、2005年7月、電信送金（wire transfer）に関する規則案を提案している。また、非営利法人（NPO）の行為規範に関する取組みがなされている。欧州委員会は、聴取した市民の意見に基づき、テロ資金取締りに関する新しい通知を公表する予定である。2005年11月、当時の議長国の英国が組織した資産凍結に関するワークショップでの検討などを踏まえ、今後、EUの政策に基づく各構成国の資産凍結制度に係る原則が検討される。

このような取組みの進展の一方で、すでに採択された法令の実施については、依然としてすべての構成国で徹底されているわけではなく、構成国内での資金供与の取調べの強化、資金洗浄情報の受理・分析及び提供を行う政府機関（FIU）の国内他機関との調整に基づくいっそう緊密な統合、構成国FIU間での情報交換の促進が課題とされている[注41]。欧州委員会は、金融活動作業部会（TATF）のテロ資金供与に関する9つの特別勧告[注42]に沿って各構成国の取組みについて調査することを喫緊の課題としている。

EU理事会は、2002年1月16日の国連安全保障理事会決議第1390号に基づき、ウサーマ・ビンラーディン、アルカーイダ・ネットワーク及びタリバンに関わる個人及び団体に対して資産凍結を行うことを2005年5月27日、規則（881/2002）[注43]として定めた。EU理事会は、この資産凍結措置の適用について、2件の訴訟事件を抱えていたが、2005年9月21日、欧州第一審裁判所[注44]は、いずれの裁判についてもその法的根拠を認め、同理事会を勝訴とする判決を下した。

(d) 域外との連携

EUは、国連の主導的役割を引き続き支援し、現在国連で審議中の「国際的なテロリズムに関する包括的条約」草案の採択のために、全力を尽くしている。2005年9月、EUの全構成国が核テロ防止条約に調印した。EUはまた、同年

同月、テロの扇動を防止することを目的とした国連安全保障理事会決議第1624号が採択されたことを歓迎した。

EUは、国連貿易開発会議（UNCTAD）の役割を引き続き支援する。EUは、国連のテロ対策委員会事務局（CTED）に代表を派遣し、2005年にはモロッコ、ケニア、アルバニアに派遣された調査団に参加した。EUは、これらの調査団への参加によって得られた経験に基づき、支援プログラムの内容の一層の充実を図る。

上記のような域外諸国との政治的対話がEUのテロ対策における域外関係政策の中心を成す。一方で、テロリズムとの闘いにおいても、法の支配を尊重し、基本的人権及び自由を保護することが併せて重視される。

EUは、政治レベルだけでなく、専門家レベルでも、米国と緊密な反テロ協力を行っている。EU－米国対話は、輸送の安全確保から司法と法執行機関間の協力、さらにはテロ資金取締りにまで及ぶ。米国のほか、イスラエル、日本、オーストラリア、カナダ、ロシアとも、共通利益及び技術協力などの方法を考慮しつつ、反テロリズムに関する対話を重ねている。EUはロシアと、自由、安全及び司法並びに域外／対外安全保障に関する共通空間（Common Spaces）[注45]を創設する方向で検討を始めている。

またEUは、2005年6月に反テロリズムに関して、支援を必要とする国の調査を行った結果、優先的対象とすることを決定したモロッコ及びアルジェリアに対して、当該支援を行うことに合意した。

そのほか、地域レベルでは、ASEAN地域フォーラム（ARF）のジャカルタ法執行協力センター（JCLEC）に対して資金援助及びスタッフ派遣を行い、アフリカ連合（AU）の反テロリズム・センター（アルジェリア）への協力も検討している。

(iv) 対処

(a) 市民の保護

EU理事会は、市民保護メカニズム[注46]の強化に関する欧州委員会通知[注47]についての審理を行った上で、テロリズムを含むEU域内外の多様な災害への迅速な対処能力の強化を目的とする市民保護能力向上に関する結論を採択した。

EU理事会諸機関は、重大緊急事態への迅速対処及び準備のための措置に関する欧州委員会の提案の審理を始める。さらに議長国は、危機の評価方法についての共通理解を深めるために、専門家会議を開催する。欧州委員会は、域内での重大テロ攻撃が起こった場合に、市民保護メカニズムを通じて行わる市民保護支援に関する評価報告書をEU理事会に対して提出した。欧州委員会はこの報告書の分析を行い、理事会決定が必要ないくつかの分野を指摘した。

(b) 軍事データベースの拡充

欧州安全保障防衛政策（ESDP）において作成された、既存のテロ攻撃の際の民間人保護に資する軍事施設及び能力に関するデータベースの対象を、広く天災・人災まで含めるものとする。このデータベース拡充のため、構成国は、自発的にデータを提供することが要請される。

(3) 今後の展望

以上、見てきたように、EUのテロ対策は、構成国の警察司法機関の調整に重点が置かれていることがわかる。デ・フリースEUテロ対策調整官は、EUでは実質的なテロ対策はほとんど実現されていないと指摘している。また、ある専門家は、テロリズムの定義及び制裁に関する枠組み決定を始めとするEUの多数のテロ対策について、その効果に疑問を呈している[注48]。

EUは2004年5月に、加盟国が25か国に拡大したこともあり、構成国のテロ対策の足並みは必ずしも揃っていない。しかし、マドリードと

ロンドンのテロ事件をきっかけとして、徐々に域内共通の問題への取組みに対する意識が高まってきており、EU レベルでの施策が推進されつつある。テロリズムの国際的要素を考慮するかぎり、テロ対策には、国内的取組みと並行して国際的・地域的取組みの側面がある。このような観点からも EU の地域的取組みの試行錯誤から得られる示唆は大きいといえよう。

注

＊インターネット情報は、すべて2006年２月28日現在である。

⑴ “Taking aim at the terrorist threat”, *European Voice*, Dec.21, 2005-Jan. 11, 2006, pp.18-19.

⑵ “La riposte européenne au terrorisme compte plus de cent mesures（100以上にのぼる EU のテロ対策）”, *EURinfo*, N° 300（novembre 2005）, pp.7-8.. EU サイト <http://europa.eu.int/comm/represent/be/docs/eurinffr300.pdf>

⑶ *ibid.* ベルギーにある国際刑事政策研究所（IRCP）の Gert Vermeulen 所長がこのように指摘した。

⑷ 2001年９月21日の欧州理事会特別会合における決論及び行動計画（Conclusions and Plan of Action of the etraordinary European Council meeting on 21 September 2001）。EU 理事会サイト <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/140.en.pdf>

⑸ 「テロリズムとの闘いに関する2002年６月13日の枠組み決定（2002/475/JHA）」EU サイト <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_164/l_164200206 22en00030007.pdf> 法令の末尾に付く“JHA”は、“Justice and Home Affairs（内務・司法問題）”の略で、欧州委員会の自由・安全・司法分野の決定であることを示す。なお、この枠組み決定の法案は、2001年９月19日に欧州委員会が COM（2001）521として提出した。EU サイト <http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/doc/com_01_521.pdf>

⑹ *op.cit.*⑵

⑺ “Declaration on Combating Terrorism is adopted in Brussels”, March 25, 2004. 2004年上半期議長国［アイルランド］のサイト <http://www.eu2004.ie/templates/news.asp?sNavlocator=66&list_id=462> 2004年３月25日、欧州理事会で採択され、同年６月30日に実施することが定められた。

⑻ “Note to the European Council, 16-17 June 2005 submitted by the Presidency and the EU Counter-Terrorism Coordinator”, p.7. EU サイト <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/newWEBre01.en05.pdf>

⑼ *Le Monde*, 2005.6.26-27, p.4.

⑽ ARGUS と略記される「包括的高速警報システム（système d’alerte rapide, global et sûr）」は、米国で警察機関向けに開発された顔認証システムである。「米 Motorola など、顔認識機能を搭載の Java 対応携帯電話」（2002年３月27日付）日経 BP 社ニュース <http://bizns.nikkeibp.co.jp/cgi-bin/search/wcs-bun.cgi?ID=176779&FORM=biztechnews> を参照。

⑾ *op.cit.*⑵

⑿ 欧州逮捕令状及びに構成国間の引渡しに関する2002年６月13日の理事会枠組み決定（2002/584/JHA）。EU サイト <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_190/l_19020020718en00010018.pdf> なお、この枠組み決定の法案は、2001年９月25日に欧州委員会が COM（2001）522として提出した。EU サイト <http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2001/en_501PC0522.pdf>

⒀ 合同捜査団に関する2002年６月13日の理事会枠組み決定（2002/465/JHA）。EU サイト <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_162/l_162200206 20en00010003.pdf>; 合同捜査団の法制化をめぐる状況については、EU サイト <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33172.htm>

⒁ 前掲注⑸

⒂ 資金洗浄、手段の発見、追跡、凍結、押収及び没収並びに犯罪収益に関する2001年６月26日の理事会枠組み決定（2001/500/JHA）。EU サイト <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l_182/l_182

20010705en00010002.pdf>

⑯ 重大犯罪取締り強化のためにユーロジャストを設立する2002年２月28日の理事会決定（2002/187/JHA）。EU サイト <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_063/l_06320020306en00010013.pdf>; ユーロジャスト設立の経緯については、EU サイト <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33188.htm>

⑰ 「共通行動2001/931/CFSP 第４条に基づき、テロ対策に係る警察司法協力のための措置の実施に関する理事会決定（2003/48/JHA）」。（Council Decision 2003/48/JHA of 19 December 2002 on the implementation of specific measures for police and judicial cooperation to combat terrorism in accordance with Article 4 of Common Position 2001/931/CFSP）EU サイト <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003D0048:EN:HTML>

⑱ Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003, on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence. EU サイト <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_196/l_19620030802en00450055.pdf>; 資産又は証拠の凍結命令の執行（Execution of orders freezing property or evidence）に関する取り組みについては、EU サイト <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l16009.htm> を参照。

⑲ 欧州評議会は、欧州諸国が、人権、民主主義、法の支配といった価値観の実現のために設置した国際機関で、2003年（平成15年）４月現在の加盟国は45か国である。わが国は、米国、カナダ及びメキシコとともにオブザーバーとして参加している。「第３章 第５節３⑵ 警察の取組み」『平成16年警察白書』警察庁サイト <http://www.npa.go.jp/hakusyo/h16/hakusho/h16/html/F3503020.html>

⑳ 米国では、マフィアなどによる組織犯罪を立証するための証人が殺害される事例が多く発生したため、証人の安全を確保するため、「証人保護プログラム（Witness Safety Program）」が設けられ、証人になった者に対して、本人の希望によって新たな身分や住居を与えるなどの措置が講じられている。「第４節 海外の組織犯罪の現状と対策」『平成元年警察白書』警察庁サイト <http://www.npa.go.jp/hakusyo/h01/h010104.html>

㉑ シェンゲン情報システムにテロ対策のために新機能を導入することについて、詳細は EU サイト :<http://europe.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33198.htm> を参照。なお、この2004年行動計画に基づき、「シェンゲン情報システムにテロリズムとの闘いを含めた新機能を導入する2004年４月29日の理事会規則（871/2004）」が制定された。EU サイト <http://europe.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Regulation&an_doc=2004&nu_doc=871>

㉒ ユーロダック（Eurodac）は、ダブリン協定に基づき、違法な避難民等の不法入国を阻止するために、避難移民の指紋データベースの管理を行う機関であり、2003年１月から業務を開始している。所管データの保護は、欧州データ保護監視官局の連携によって管理されている。EU サイト <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l33081.htm>

㉓ Situation Center の略称。

㉔ この段落の記述は、2005年12月１日の司法内務相会合のプレス・リリース <http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/87254.pdf> に拠っている。

㉕ *op.cit.*⑵.

㉖ *ibid.*

㉗ EU 理事会報告書（2006年２月13日）<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/06/st05/st05771-re01.en06.pdf>

㉘ *op.cit.*㉔

㉙ ロンドンにおけるテロ攻撃を非難する宣言 <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/85703.pdf>

㉚ FRONTEX は、「欧州域外諸国境界協力管理局（the

European agency for the management of operational co-operation at the external borders of the member states)」の通称。FRONTEXは、2004年10月の規則により設置された。2005年4月、ポーランド・ワルシャワに設置されることが決まり、同年6月30日、開館披露式典が開催された。「EU議長国プレス・リリース（欧州域外国境管理局訪問）」（2005年6月30日）在ルクセンブルク日本国大使館サイト <http://www.lu.emb-japan.go.jp/Japanese/EU/communiques/lu330%2020050630%20PR%20border.htm> 参照。

(31) *op.cit.* (27)

(32) EUサイト <http://ue.eu.int/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/jha/87257.pdf>

(33) 共同体税関法典を制定する1992年10月12日の規則（2913/92）により、税関に関する既存の法令が法典として整理された。<http://europa.eu.int/eur-lex/en/consleg/pdf/1992/en_1992R2913_do_001.pdf>

(34) 港湾の安全確保の強化に関する2005年10月26日の指令（2005/65/EC）<:http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_310/l_31020051125en00280039.pdf>

(35) 欧州委員会報告（2005年9月22日）。<http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0428en01.pdf>

(36) 「テッサロニキ欧州理事会（概要）」（2003年6月21日）外務省サイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/thessaloniki.html>

(37) EUサイト <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l14500.htm>

(38) EUサイト <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_253/l_25320050929en00220024.pdf> この決定により、各構成国は、他の構成国、ユーロポール及びユーロジャストに対して、係争中のテロリズム関連の取調べ及び起訴に関する情報の提供を義務付けられることになった。*op.cit.* (24).

(39) 資金洗浄及びテロ資金供与を目的とする金融システム利用禁止に関する2005年10月26日の指令 <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_309/l_30920051125en00150036.pdf>

(40) EUサイト <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2005/l_309/l_30920051125en00090012.pdf>

(41) *op.cit.* (24)

(42) 2004年10月22日、勧告が新たに追加された。FATFサイト <http://www.fatf-gafi.org/document/9/0,2340,en_32250379_32236920_34032073_1_1_1_1,00.html>

(43) EUサイト <http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/l_139/l_13920020529en00090022.pdf>

(44) 在ルクセンブルク日本国大使館サイト <http://www.lu.emb-japan.go.jp/Japanese/EU/cour%20de%20justice.htm>

(45) 詳細は下記を参照。「EU議長国プレス・リリース（第15回EU・ロシア首脳協議）」（2005年5月10日）<http://www.lu.emb-japan.go.jp/Japanese/EU/communiques/lu235%2020050510%20PR%20eurussommet.htm>

(46) EUの市民保護メカニズムの役割は、輸送される援助物資等が実際に現地で必要とされているものと一致するよう、加盟国の市民保護支援活動を最も効率的に調整することである。これまで、フランス、英国、ドイツ、デンマーク、スペイン、ポーランドおよびオランダが、捜索救助隊や医師の派遣、野外病院の開設・運営等の支援を行っている。他の国（イタリア、ハンガリー、フィンランド）も援助を申し出ており、現地のニーズが特定され次第、実施される。駐日欧州委員会代表部サイト <http://jpn.cec.eu.int/home/news_jp_newsobj1386.php>

(47) 2005年4月20日の欧州委員会通知 <http://europa.eu.int/comm/environment/civil/pdfdocs/com_2005_137_en.pdf>

(48) *op.cit.* (3)

（**ふくい　ちえ**・海外立法情報課）