

# 欧州警察協力の新展開（一）

「欧州警察協力」研究会<sup>(\*)</sup>

- 一 はじめに
- 二 国際警察協力の概観
- 三 シェンゲン体制における警察協力（以上本号）
- 四 ユーロポールの実現
- 五 EUの枠組と警察協力
- 六 おわりに

## 一 はじめに

国際化の進展に伴って、刑罰権の行使といった国家主権の行使にもっとも密接に係わる領域である刑事法について、国境の枠を超える取り扱いが多くみられるようになる。これを総称して国際刑事法と呼ぶことがあり、独自の法分野として研究されるようになりつつある。<sup>①</sup>

国際刑事法は、実体法と手続法の両面を含んでいる。一方において、行為の犯罪性を国際的に評価し、国内的には処罰されることのない行為に対して、処罰を国際的に行うという実体法の面における動向がある。古くはニュールンベルク裁判および東京裁判がこの範疇に属する。近時においては、人道に対する罪が国家指導者によって犯された場合に、その国の国内法では裁くことができなくとも刑事責任を問う国際刑事裁判所の創設が、極めて注目される<sup>2)</sup>。また旧ユーゴスラビア連邦内で起こった武力紛争に関連する行為について、現在ハーグに国連ユーゴスラビア戦犯法廷も開設されている。

他方において、犯罪行為が国境を越える事態に対しては、犯罪捜査、刑事裁判<sup>3)</sup>、判決の執行といった各段階において手続法の面における国際協力がみられるようになる<sup>4)</sup>。裁判に関しては国際刑事共助の問題として知られ、わが国でもロッキード事件に関連して注目された。本稿で対象とするのは、この手続法という局面であり、しかもそのうち裁判の前にまず必要となる国際警察協力の段階である。

犯罪の国際化に対応する捜査段階における国際協力については、シェンゲン協定、欧州警察機構（ユーロポール）の設立といったヨーロッパでの動向がとりわけ注目される。本研究会では、これらの問題を中心に欧州警察協力の新展開を調査したが、同時に地理的にも歴史的にもやや広い視点を盛り込んで欧州警察協力の特徴を明らかにすることに努めた。幸いなことに、各分野に詳しい方々に参加いただくことができ、議論を重ねた結果、到底単独ではなしえない多角的でしかも掘り下げた考察を及ぼすことができたように思う。全体の具体的構成および各部分の執筆責任者は、以下のとおりである。

交通や通信手段の発達で、国境を越える犯罪の増加をもたらした。これに対処する捜査活動のためには国内警察

では不十分であり、取締りの国際化が追隨することになる。先後関係からいえば、犯罪の国際化現象がまずあって、これに対して取締りの国際化が図られた。国際警察協力の必要性はかなり古くから指摘されており、またこうした主張に基づいて、協力はヨーロッパに限らず世界規模で実施されてきた。国際犯罪は世界のどこでも起りうるからである。そこでまず、国際警察協力一般について概観する（二で扱う、担当…洪）。

ところで、国家を超えて生じる犯罪にとっては、商品の流通および資本や人の移動に関して自由な空間が存在するという事実が展開するほど、とりわけ快適な環境が提供されているわけであって、その典型が欧州連合である。単一市場の形成は、単に直接的に関連を有する経済法や労働法についての各国のあり方に変動をもたらすのみならず、国境を越える犯罪に対する構成国の取締り方法の変動ももたらすことになる。かくして国際警察協力は、市場統合のもっとも進んでいる欧州共同体においてどこよりも早く展開をみせ、さらに近年目ざましい具体化も次々と行われている。欧州共同体内部における警察協力の制度的形態は、大きく三つの段階に分かれる。

まず第一に、欧州統合の一環として実現された国際警察協力の制度化がある。欧州統合による自由な空間の拡大が、国境を越える犯罪の増加を伴う性格を有し、そのためヨーロッパ諸国は早くから警察協力の必要性を意識していた。しかしながら、各国は国内立法で対応する、非公式の協力を行うという状況に長い間とどまっていた。公式協力の嚆矢はシェンゲン協定にみられる。本稿における分析の地理的範囲としては基本的に欧州共同体や欧州連合を考えているが、シェンゲン協定の枠内で行われた作業もまた、同時に視野に入れるべきであろう。シェンゲン協定の仕組みは、欧州連合の構成国のすべてによって最終的には適用されることになろう法制の、先行実施としての性格をもつと考えられるからである（三で検討する、担当…西連寺、森田）。

欧州の内部における警察協力を遂行することを通じて、その成果とともにこうした形態に固有の限界も分かってくることになる。そこで第二により根本的な解決策として、警察の統合に向けた動きが出てくることになる。こうした欧州連合内部における警察協力の制度化に向けた第一歩は、ハーグに置かれた欧州警察機構（ユーロポール）の創設というかたちで踏み出される（四で検討する、担当…小林）。

他方欧州連合自身が、マーストリヒト条約以降は、司法内務分野についても統合の視野に入れるに至っており、さらにアムステルダム条約においてこの内容に修正が加えられている。そこで第三に、以前からの制度との関係を含めて、欧州連合内部で警察協力がどのように位置づけられているのかを検討する（五で扱う、担当…西連寺）。

国境を越える犯罪に対する戦いを有効に確保するためには、捜査段階のみならず、裁判や判決の執行といった段階まで視野に収めて協力することが不可欠となる。一九九九年一〇月にフィンランドのタンペレで開催された欧州連合首脳会議においては、司法統合に向けて協同歩調をとることが合意された。しかし、先に述べたように、ここでは裁判以降の局面を直接扱うことはしない。捜査段階に限定していえば、有効性と正当性を確保するためには終局的には欧州連合の枠内における警察の統合、すなわち欧州警察の創設にゆきつく。その実現には多くの困難が予想されるけれども、既に統合された欧州警察に関する構想も示されている。そこで、最後にまとめと展望を行う（六で扱う、担当…小林）。

(\*) 本研究会の構成員は、滝沢正(代表、上智大学法学部教授、フランス法)、洪恵子(三重大学人文学部助教授、国際法)、小林真紀(日本学術振興会研究員・上智大学PD、フランス法)、森田桂子(上智大学法学部助手、国際法)、西連寺隆行(上智大学大学院博士後期課程、EU法)である。

(1) たゞは、André Huet et Renée Koering-Joulin, *Droit pénal international*, «Thèmes» (Dalloz 1983)、山本卓一・国際刑法(一九八九年)といった概説書も刊行されている。

(2) 「特集・国際刑事裁判所の設立」ジュリスト一一四六号(一九八八年)四頁以下参照。

(3) 犯罪人の引渡、証人の喚問などの司法共助を含めた国際刑事協力の実状については、小野次郎「国際法執行協力」ジュリスト一一三八、一一四〇号(一九八八年)参照。

(4) 洪恵子「国際犯罪規制における引渡、訴追義務の変化」上智法学論集四二巻三号(一九八八年)一四七頁以下、同「国際司法協力としての『引渡』の法的性質」同四二巻二号、三〇四号(一九八八年)一四九頁以下参照。

(5) もちろん国内法レヴェルでの対応も常に試みられており、同時に必要とされる。フランスにおける出入国管理法に関連した法改正につき、滝沢正「外国人出入国管理」日仏法学一五号(一九八八年)九八頁以下、同「フランス外国人法の現状」ジュリスト九九号(一九八八年)三三頁以下、同「外国人出入国管理」日仏法学一七号(一九九一年)一三八頁以下、同「紹介／フランス」比較法研究六〇号(一九九九年)二二四頁以下、洪恵子「外国人出入国管理・庇護権」日仏法学二二号(二〇〇〇年)二八四頁以下。

(6) H. Donnedieu de Vabres, *Les principes modernes du droit pénal international* (Paris 1920) p.56.

(7) フランスにおける対応の国内法化として、滝沢正「紹介／フランス」比較法研究五九号(一九八八年)二〇二頁以下参照。

(8) 現行の欧州警察協力の不十分さを指摘し、こうした構想を説くものに、Constance Chevallier-Govers, *De la nécessité de créer une police européenne intégrée. Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* 1999, p.77 et s.がある。論者は、ヨーロッパ市民の個人的自由が係わっているのであるから、困難を克服して実現すべきことを強調する。

## 二 国際警察協力の概観

情報化・国際化が進展した現在の国際社会において、国家の国際協力が求められる対象は急速に拡大しており、刑事分野に限っても、逃亡犯罪人引渡や司法共助といった伝統的な協力に加えて、電子化されたデータベースを利用した情報の交換、共同で捜査活動ができることを視野に入れた警察官の訓練といった幅広い活動等も対象とされるようになってきている。さらに、一般国際法上は禁止されている他国領域内における捜査活動も、一定の制限の下で認められるようになってきている（後述三を参照）。

各国警察の間を取り結んで協力を促進するための国際組織としては、従来から国際刑事警察協力機構（International Criminal Police Organization, INTERPOL, ICPO、以下、インターポールとする）が活発に活動していることがよく知られている。現在、インターポールの加盟国（加盟警察）は、ほぼ世界全体に及んでいる。しかし、インターポールはそれ自身が固有の権限を持って、加盟国（加盟警察）に何らかの命令を下したり、義務づけを行ったりするわけではない。むしろ、この分野においては、国家間の直接の協力が依然として主流であり、三で検討されるユーロポールを含めても、国際機関は単にそれを促進する役目を負っているのが現状である。

本章は、国際警察協力を概観することを目的とするが、そのために、まず国際刑事共助と国際警察協力の概念の整理を行う（1）。次に国際警察協力が発展しなければならない背景となった問題について説明し、今日、国際警察協力の柱であるとされる制度を紹介する（2）。最後に、時期的に最も早く成立し、かつ普遍的（特定の地域に偏りが無い）加盟を得ている国際警察協力の担い手であるインターポールについて詳しく検討し、その特徴を明確

にすることにする(3)。

(1) 本稿は各国の国内刑事法違反の犯罪に関する国際協力について検討するものである。いわゆる「国際犯罪」と呼ばれるものの中には、国内法上の犯罪が外国性を持つ場合のほか、国際法が、一定の行為を犯罪として定める場合の二種類がある。後者については、国際法が国際法上の犯罪に関して、国家に対して処罰等協力を義務づける場合と(例えば一九七〇年航空機の不法な奪取の防止に関する条約二条・七条)、また国際刑事裁判所(例えば一九九三年国連安保理決議に基づくユーゴ国際刑事裁判所)に対する国際法上の義務としての協力もあるが、これらは本稿の検討対象ではない。国際犯罪の概念については、山本草二・国際刑事法(一九八九年)四一―五頁。

## 1. 国際警察協力の概念

(1) 国際刑事共助の発展 一般国際法上、警察が行う活動のうち、強制措置を伴う証拠収集活動(捜査)は、その他の執行措置と同じく、国家の強制管轄権(執行管轄権)に属する。強制管轄権に属する行為を行うことは、国際法上特段の許容法規または相手国の同意がない限り、相手国の領域主権の侵害を構成することになる<sup>2)</sup>。他方で、犯行地以外の場所で適正な刑事裁判を行うためには、他国の領域である犯行地に存在する証拠を収集することが不可欠となる。したがって、そのような場合に、裁判を行う国家は、証拠が所在する国家に対して、自らが証拠収集

活動を行うことを許容してもらうか、あるいは相手国の捜査機関に必要な措置をとってもらうことを請求しなければならぬ。一九世紀以来、国家は自らの刑事管轄権の実現のためにこの種の協力を模索するようになり、このような国家間での刑事分野における国際協力は、国際司法共助 (coopération judiciaire internationale, international judicial assistance)、刑事分野における法律上の相互援助 (mutual legal assistance in criminal matters) 刑事分野における国際的司法共助 (internationale Rechtshilfe in Strafsachen) などと呼ばれて整備されてきた。ただし、国際司法共助と言う用語は、民事訴訟に関する証拠収集のための協力を示す場合もあり、また主として裁判所を主体とする手続を呼ぶ場合が多いので、本稿では、上記のような刑事分野における国際協力を示すために、「国際刑事共助」という用語を用いることにする。

さて、伝統的に、国際刑事共助は一定の措置がとられることを望む国と措置をとることができる国との間の二国間の関係で行われるものであり、国際刑事共助を規定する法的文書は主として二国間条約であった。かつて国際刑事共助に関して一般条約を作成することも試みられたが、成立しなかった。その理由として挙げられているのは、国家の強制管轄権に属する措置に関して、国家が一定の制約を事前に受けることを好まないという点や、各国の国内法が規定している刑事手続が、英米法系と大陸法系に代表されるように、原理的な相違を抱えているなどの点である。しかし、現行の国際刑事共助に関する条約の内容は、それぞれに全く異なるというわけではなく、ほとんどの条約に取り入れられている原則もある(例えば、刑事共助の対象となる行為が請求国および被請求国の双方の国内法で犯罪とされていなければならないことを求める双方可罰性)。また地域的レベルでは、刑事分野における欧州共助条約(一九五九年)など多数国間条約も成立しており、締約国である二国間で行なわれる協力の手続に関し



て共通のルールを整備している。さらに国連においては、国家実行を整理し、二国間条約の内容として望ましい規定を列挙した模範条約も作成されている（刑事分野における相互援助に関する模範条約（Model Treaty on Mutual Assistance in Criminal Matters. 14 Dec. 1990, A/RES/45/117, 改訂 20 Jan., 1999, A/RES/53/112)）。

(2) 国際警察協力概念 さて、国際警察協力 (coopération policière internationale, international police cooperation, internationale polizeiliche Zusammenarbeit) とは、「国家警察権力間の警察の任務を達成するため相互援助」と定義されている<sup>7)</sup>。従来の国際刑事共助に求められていた任務は、主として文書の送達・囑託状に基づく証拠の収集であったが、近年、強制措置を伴う警察の活動に関する国際協力が求められていることがこの用語がよく使われるようになった背景にある。ただし、「国際警察協力」という言葉を使う場合、厳密には、文脈によって次の二つの異なる意味を持つことに注意しなければならない。つまり、第一は国際刑事共助（通常の国家間の協力の手続である外交ルートを介した協力）の一部として警察が一定の役割を果たすことを意味するのに対して<sup>8)</sup>（以下、これを広義の国際警察協力と呼ぶ）、第二には、国際刑事共助ではなくて、各国の警察が「直接に」（外交ルートを介在させず）協力する形態の国際協力（以下、これを狭義の国際警察協力と呼ぶ）を意味する。国家実行において頻繁に行われている刑事分野における国際協力は、前者の国家の正式な外交ルートを通じた協力であり、後者はインターポールによる情報交換を除けば、一九七〇年代以降、欧州を中心に急速に発展してきたものであり、その代表例がシェンゲン条約やベネルクスの枠組みである（これは三で詳細に検討される）。

さて、主権国家同士の協力であれ、警察同士の直接協力であれ、それらはいわば水平的協力の進展であるといえ

るが、他方で、垂直的協力についても考えておく必要がある。垂直的協力とは、主権国家とは別に国際組織を設置して、その国際組織を中心として協力を制度化するという方向である。垂直的進展といっても、国際組織自体には固有の権限はなく、単に警察の情報交換の場として存在するものから（例、インターポール）、固有の捜査権限を持ち、一定の場合には国家の主権を制限できる国際組織までが理念的には考えられる。特にユーロポールについては、固有の捜査権限を与えるべきではないかが議論されているが（後述四を参照）、ユーロポール以外の組織では、国際社会からそのような強い要請はない。

(2) 山本草二・国際法【新版】（一九九四年）二四〇―二四二頁。

(3) 刑事分野における国際協力の概要について、古田祐紀「刑事分野における国際協力」石原一彦・佐々木史朗・西原春夫・松尾浩也編・現代刑罰体系Ⅰ 現代社会における刑罰の理論（一九八四）三七―三三三頁。

(4) 国際連盟時代の法典化作業において、「刑事分野における司法的およびそれ以外の交流ならびに刑事分野における囑託状」という主題が一般条約で規律するために十分に成熟した主題であるかという問題に関して、法律専門家委員会は次のように結論した。すなわち、諸政府の回答を見ると、主題の全体に関して国際的規則を確保することが可能であると結論できないが、容疑者の訴追と抑圧が国際的な利益にかなうとされる犯罪を扱う多数国間条約において、予審の段階で諸国家が協力することは望ましいとし、「刑事分野における司法的およびそれ以外の交流ならびに刑事分野における囑託状」に関する一般国際法上の規則の形成を勧告することができるとした。Report of to the council of the League of Nations on the questions which appear ripe for international regulation (Questionnaire Nos.8 to 11), Adopted by the Committee at its fourth session held in June 1928, League of Nations,

COMMITTEE OF EXPERTS FOR THE PROGRESSIVE CODIFICATION OF INTERNATIONAL LAW, SECOND REPORT, A.15.1928.V., esp.

p.6. その後、ハーバードロースクールによる草案も作られたが、これは民事と刑事を区別することなく、司法共助一般について規定しつつある。Draft Convention on Judicial Assistance, James G. Rogers and A.H. Feller (reporters), Research in International Law of the Harvard Law School, *American Journal of International Law Supplement* vol.33, 1939, pp.11-166.

(5) Rudolf Geiger, Legal Assistance Between States in Criminal Matters, *Encyclopedia of Public International Law*, vol. I, (North-Holland Pub. 1965) pp.250, 255.

(9) 双方可罰性は刑事分野の国際協力において、国家実行政上広く認められている原則である。その法的性質と意義については拙稿「国際協力における双方可罰性の現代的意義について」(二・六元)「法経論叢」(三重大学)第一八巻第一号(二〇〇〇年)一三三頁、同第二号(二〇〇一年)四二一―四五頁。

(7) Julian Schutte, Police Cooperation, Bert Swart and Andre Klip (eds.), *International Criminal Law in the Netherlands* (Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht Freiburg 1997), p.145.

(8) 1994年2月国際警察協力を理解する会合(1)「例と法」Andre Potocki, Coopération Policière, Coopération Judiciaire, *Quelle politique pénale pour l'Europe?*, (Economica 1993), p.187-193, 大塚尚・木島雄一「欧州警察協力について」(上)「警察学論集第五三巻第一号(二〇〇〇)」四二一―四四頁。

(6) Potocki, *op. cit.*, p.187.

(10) Bill Heberton and Terry Thomas, *Policing Europe - Co-operation, Conflict and Control*, (St. Martin's Press 1995), pp.58-59.

## 2. 国際警察協力の発展

(1) 麻薬と国際テロリズム 国際警察協力の発展の必要性を高めた主要な原因は、麻薬関連の犯罪の増加と国際テロリズムの脅威であったことは今日広く知られている。

まず、第二次世界大戦後、特に麻薬に関連した犯罪が多発したことが、そもそも「国際刑事共助」の進展に大きな影響を与えたと言われている<sup>11)</sup>。麻薬の不法取引や麻薬に関連する犯罪については、古くは一九世紀から国際条約が締結されていたが、今日でも依然として国際社会を脅かす重大な問題である<sup>12)</sup>。これに対処するために、国内レベルではもちろん、国際的レベルにおいても、世界的な場(国連)、地域的な場(欧州審議会 Council of Europe、欧州連合)、国際的影響力の大きな場(G8)等の様々なフォーラムで議論が重ねられている。

さて、今日、麻薬を規制するための国際的な文書として最も重要なものは、一九八八年に採択された「麻薬と向精神薬の不法取引の防止に関する国際連合条約」である。この条約では国際刑事共助に関して詳細な規定を置いたが(七条法律上の相互援助、第八条手続の移管、九条その他の形態の協力および訓練等)、とりわけ、一定の場合には連絡の主体となる当局を締約国が指定することができる(七条八項)としたことは、狭義の国際警察協力に近づける努力と理解できる。

また麻薬に関連して組織犯罪が力を伸ばすことはよく知られているが、国境を越えて展開される組織犯罪についても、その抑圧と犯罪者の処罰のための国際法的枠組みが整備されつつある(二〇〇〇年国連国際組織犯罪条約 United Nations Convention against Transnational Organized Crime)<sup>13)</sup>。この条約においても、各国の警察官が

共同で捜査チームを組んで捜査を行うための合意に関する規定（一九九条）等、広範囲な協力を定めている。<sup>14)</sup>

次に、国際テロリズムの増加も、国家間の刑事分野における国際協力の必要性を痛感させている。とりわけ欧州においては、一九六〇年代後半から七〇年代にかけて航空機ハイジャックが多発し、一九七二年ミュンヘン・オリンピックではイスラエル選手団が暗殺されるという事件（「ミュンヘン・オリンピック事件（アブダウド事件）」<sup>15)</sup>も起きた。このようなテロが頻発する事態に対処するために、各国の政府間で対話と協力の場が模索され、イギリスが欧州共同体（E.C.）諸国の参加を求めて、一九七六年にはトレビグループ（Trevi Group）が創設された。<sup>16)</sup>

実はこのトレビグループ創設以前に、従来から存在するインターポールを通じた協力も試みられた。しかしインターポールは憲章上の制約から国際テロ行為に関連する協力に対して消極的であったし、<sup>17)</sup>またインターポールを通じて協力では、世界中に一定の情報公開されることを意味するので、秘密性を重視する国際テロ行為関連の捜査には不適切であるという点も指摘された。<sup>18)</sup>このようなことを背景として、利害関係国の政治的決断によって活動できるトレビグループが、国際テロ行為対策で重視されたのである。

その後、トレビグループは、麻薬、重大犯罪、サッカーのフリーガン対策、公序、警察の装備や訓練の改善、法学等についても協力の対象を拡大し、さらに一九九二年以降の国境廃止に伴って予想される事態なども討議の対象に含めるようになっていった。トレビグループの活動から、派遣警察官の利用や共通情報システムの創設等のアイデアが生まれ、このトレビグループの討議の中でユーロポールの創設が決められたのである。<sup>19)</sup>

(2) 国際警察協力の三つの柱 今日、国際警察協力に関する多数国間の枠組みとしては、インターポール、トレビグループ・ユーロポールに加えて、シェンゲン協定が挙げられる。シェンゲン協定では、一九九二年から予定されていたシェンゲン条約加盟国間の国境廃止措置に関連して、人の自由移動に伴う負の側面に対応するために、一定の国際警察協力の措置を定めている(シェンゲン協定三九条(四七条))。

この他、例えば政府間レベルでは、麻薬対策を中心とするポンピドゥーグループ<sup>(21)</sup>、マネーロンダリング対策のO E C D 主要国による金融活動作業部会 F A T F (Financial Action Task Force)、<sup>(22)</sup> 国連では、犯罪の防止及び犯罪者の処遇に関する会議 (United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders) も五年ごとに開催されている。<sup>(23)</sup> さらに、一国の組織であっても、米国の連邦警察 (F B I)、麻薬取締局 (D E A)、関税局 (U S Customs) 等は、積極的に国境を超えて調査活動を行っており、相手国の警察等の協力が得られる限りで、それらも国際警察協力と呼び得る。<sup>(24)</sup> しかし、警察組織が直接に接触し、協力し合うことができるとは、多边的枠組みとしては、インターポールが依然として重要であり、一九七〇年代以降はこれにトレビグループ、シェンゲン協定を加えた三つが代表的柱であり、トレビグループを母体としたユーロポールの活動が新しく注目されているのである。

(11) Robert Jennings and Auther Watts, *Oppenheim's International Law* (9<sup>th</sup> ed), Vol. 1, (Longman 1996), p. 487.

(12) 個人が使用すると依存症を引き起し、ひいては社会や公衆衛生に被害をもたらす薬物は、戦前から国際的規制の対象となってい

た。それらの薬物は麻薬 (narcotic drugs) と向精神薬 (psychotropic substances) の双方を含んでいる。麻薬について一九〇九年に麻薬委員会が上海で設立され、麻薬を国際的に規制するための決議を採択し、一九二二年にはハーグで阿片条約 (International Opium Convention) が結ばれて以来、国際連盟時代も麻薬に対して国際的な管理を及ぼそうとする動きが活発であった (国際連盟規約二三条参照)。特に危険な薬物の不正取引の防止に関するジュネーブ条約 (一九三六年) においては、麻薬の不法取引を締約国の刑法上の犯罪とし、実行行為者を処罰することによって、条約目的を達成しようという方向が見られた。その後も、規制に関する多くの条約が結ばれた上に、種々の委員会が作られるなどして、麻薬・向精神薬の規制は非常に複雑になってしまったので、一九五〇年代には、麻薬・向精神薬の規制に関して、それまでの法規を統合した単一の条約の要望が強くなった。これを受けて作成されたのが、一九六一年の麻薬に関する単一条約 (The Single Convention on Narcotic Drugs) である。その後、さらに一九七一年には向精神薬に関する国連条約が、一九八八年には「麻薬と向精神薬の不法取引の禁止に関する国際連合条約」が結ばれ、従前の関係諸条約が統合され、麻薬と向精神薬に関する国際管理の法的枠組みが整備された<sup>17)</sup>。Alfons Noll, Drug Control, International, in: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. I, op. cit., pp. 1103-1110.

(13) この条約の採択経過について、今井勝典「国連国際組織犯罪条約の実質採択について」警察学論集第五三巻第九号 (二〇〇〇年) 四六一七五頁。

(14) 例えば次のような規定がある。一八条国際刑事共助、二〇条捜査上の特別の技術、二六条法執行当局との協力を促進する措置、二七条法執行協力、二八条組織犯罪の性質に関する情報の収集、交換及び分析、二九条訓練及び技術援助。

(15) 山本・国際刑事法、三五―二九頁。

(16) なお組織といっても、常設的な事務局が置かれていたわけではなく、あくまでも大臣・官僚級の定期的な会合であった。Malcolm Anderson, *Policing the World—Interpol and the Politics of International Police Co-operation*—, (Clarendon Press 1989), p. 71.

(17) インターポールがこのような姿勢をとっていたのは、その憲章三条に根拠がある。三条は「機構が政治的、軍事的、宗教的また人種的性格を有する介入や活動を取ることは、いかなるものであれ厳しく禁止される」と規定する。国際テロ行為には政治的動機が復

雜に絡み合っており、従って、国際テロ行為に関して協力することは三条違反なることを恐れたのである。しかし、のち一九八四年総会から、テロ行為について調査することは可能であると決定されている。*Ibid.*, pp. 28, 144-145.

(18) *Ibid.*, pp. 142-146.

(19) トレビグループとユーロポールの設立の経緯については、後述四を参照。

(20) Potocki, *op. cit.*, p. 189.

(21) 麻薬の不正取引に対抗するために、一九七一年に当時のフランス大統領ポンピドゥー (Pompidou) によって主導された欧州理事会の中の協力グループである。Hebenton and Thomas, *op. cit.*, pp. 98-99.

(22) 松尾浩也「第一〇回国連犯罪防止会議に参加して」ジュリスト一九九一年(二〇〇〇年)二二二-二五頁。

(23) Anderson, *op. cit.*, pp. 3-4.

### 3. 国際刑事警察機構を通じた国際警察協力

(1) 国際刑事警察機構の設立 今日、広義の国際警察協力の内容は多岐にわたるが、もっとも基本的であり、必要性が高いのは情報の交換である。この国境を超えた情報交換の利便性を高めているのが、インターポールである。ただし一般的にイメージされているのとは異なり、インターポールは主として情報を伝達するための機関であり、自ら捜査活動を行うことはない。<sup>(24)</sup>

さて、インターポールの前身は一九二三年オーストリアのウィーンで開催された国際刑事警察会議で設置された



国際刑事警察委員会 (International Criminal Police Commission, I.C.P.C.) である。しかし、これが歴史上初めて警察協力に関する国際的レベルでの国家実行ではない。すでにこれよりおよそ一〇年前、一九一四年にモナコのアルベール皇太子の後援のもと、第一回国際警察会議が開かれていた。この会議に関して最も注目すべきであるのは、これが各国政府代表の要請で開かれたと言うよりは、むしろ警察当局者と刑事法の法律家によって開催推進されたという点である。<sup>25)</sup> 今日、国際警察協力は各国の政府が主導して、正式な国家関係の枠組みにおいて定められるべきであるという考え方と、これに対して、あくまでも警察を主体とする非公式な枠組み（いわゆる「警察官のクラブ」）において進められるべきであるという考え方が対立しているが、<sup>26)</sup> この問題はすでに国際警察協力の萌芽的時期から提起されていたと言える。例えばこの国際警察会議では、警察間の直接の協力の改善や犯罪歴を一カ所に集中する制度の構築、外交ルートを回避した犯罪人引渡手続等を求める決議が採択されているし、<sup>27)</sup> その後、第一次世界大戦を経て先に述べた一九二三年オーストリアのウィーンで開催された国際警察会議<sup>28)</sup>でも、外交ルートではなくて、直接警察が協力する制度が提唱されているのである（しかし、正式に実現されるには至らなかった）。さて、この会議でI.C.P.C.の設置が定められ、その後I.C.P.C.は年報の発行や定期的会議の開催など、この分野における国際協力を積極的に推進する母体となった。しかし、その後の活動は順風ではなく、第二次世界大戦が勃発してからは、ナチスドイツによってI.C.P.C.の本部がウィーンからベルリンに移されるなど、多くの試練にあつた。<sup>29)</sup>

しかし、第二次世界大戦が終了するに伴って、欧州地域では再び治安上の問題が生じ、各国警察の協力の必要性が高まった。そこで一九四六年ベルギーのブリュッセルでI.C.P.C.の再建のための会議が開かれた。事務総局はフ

ランスのパリに移転され、このときから、電報略語として INTERPOL が用いられ、その後、この組織の通称となっている。一九五六年には憲章 (statute/Constitution) が採択され、名称も正式に国際刑事警察機構 (International Criminal Police Organization, ICPO) に変更された。

インターポールは、①様々な国家に存在している法と世界人権宣言の精神の範囲の中で、すべての刑事警察当局の間で最大限刑事共助を確保し推進すること、②普通犯罪の防止と規制に対して効果的に貢献できるような制度を確立し発展させることを目的としている (憲章二条)。今日では、加盟国は一七八を数え、警察間の情報交換に關して、唯一の普遍的国際組織となっている。

(2) インターポールの法的性格　インターポールは国際組織であると前述したが、これに關しては若干注意が必要である。国際法上、通常「国際組織 (国際機構)」とは政府間国際組織を示す (一九六九年条約法に關するウィーン条約二条一項一号、一九八六年国際組織条約法条約二条一項一号)<sup>(30)</sup>。政府間国際組織とは、政府間の合意を文書で示す国際条約によって設立されるものである。ところでインターポールの憲章は政府間で締結された国際条約ではない。したがって、厳密にはインターポールは政府間国際組織ではないはずである<sup>(31)</sup>。しかし、実際には以下に挙げる幾つかの根拠から、今日インターポールは政府間国際組織として広く国家実行で受け入れられている。

第一に、一九五六年憲章四条の解釈である。憲章四条は、次のように規定している。「いかなる国も、この組織の活動範囲に含まれる機能を持ついかなる公的な警察組織を、この組織の加盟主体 (Member) として指定することができる (一項)。加盟の請求は適切な政府の当局によりて (by the appropriate governmental authority) 事

務総長に提出されなければならない(二項)。」一項では、いかなる組織であっても加盟主体とすることができるが、公的な警察組織は行政府の一部であり、次に二項で、加盟の請求は政府の当局が行うことになっていること、さらにはインターポールへの財政的貢献は政府予算から拠出されていることを併せて考えれば、条約という形式はとらなくてもインターポールは政府間の(つまり国家間の)合意によって設立されているといえる<sup>(32)</sup>。

次に、インターポールが政府間国際組織であるとする第二の根拠として、国連によるインターポールの取り扱いが挙げられる。インターポールは一九四七年に国連経済社会理事会对して民間団体(NGO)資格を申請して以来、ながらく民間団体として扱われてきた。しかし一九六〇年代以降、インターポールはより重要な地位を模索し始めた。その結果、一九七一年には、経済社会理事会和インターポールとの間で協力が結ばれ(経済社会理事会決議一五七九(L)、一九七五年以来、正式な設立条約はなくても、実質的な観点(加盟、代表資格、財源)から見て、政府間国際組織として取り扱うのが望ましいと判断され、現在に至っている)。

第三の根拠は、インターポールに対する国際法上の特権免除の付与である。国際組織は正式な政府間国際組織と認められるならば、通常の私人や民間団体とは異なった存在として、所在する国家や関係国に、一定の特別の取り扱いを要求することができる。具体的には、裁判権からの免除や国内法の一部の適用除外等が挙げられる。インターポールに関する特権免除について本部が所在するフランスとの間で、この点に関する協定が締結されている(一九七二年本部協定、Headquarters Agreement<sup>(33)</sup>以下、新しい協定と區別して、旧本部協定とする)。

フランスとこの旧本部協定を結ぶまで、インターポールはフランスからも固有の立場を認められていなかった。

そのためインターポールに勤務する外国人職員に関して特に問題が生じた。そこで、インターポールはフランス政府と交渉し、一九七二年にフランス政府との間に、インターポール自身が財産に関する取引を行うことや税制上の優遇措置、外国人職員の出入国・居住の自由などを定める旧本部協定を結んだのである。

しかし、その後、インターポールの機能に直接関わりのある重大な問題が生じたため、旧本部協定は見直されることになった。その重大な問題としては、①裁判権からの免除が存在しなかったことで、インターポールを相手取った訴訟が幾つかの国（例、米国、スウェーデンなど）で起こされたこと、②フランスで一九七八年一月六日法（情報保護法）が制定され、インターポールのデータファイルも通常の私人の情報と同様に扱われてしまう、つまり、インターポールの事務局は電子化するまえにすべての情報を情報処理と自由に関する全国委員会（Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, CNIL）に提出し、電子化の承認と加盟国への提供することの許可を得なければならぬおそれが生じたのである。特に後者の問題はインターポールの存在意義を揺るがしかねない問題であり、そのためにフランス政府との間で決着が急がれた。

交渉の結果、一九八二年に、インターポールの本部の不可侵（四条）、裁判権からのインターポール自身および職員の免除（五、一八条）、文書の不可侵（七条）、通信の不可侵（九条）などを定めた新しい本部協定が締結された。この本部協定によって、少なくともフランスとの関係では、通常の政府間国際組織に与えられるのと同程度の特権免除が与えられたと言える。

この本部協定はインターポールのフランスにおける地位を定めたものであり、むろん他国におけるインターポール自身と職員の地位は別個に定められる。例えば米国はインターポールを相手取った訴訟<sup>85</sup>に対処するために、イン

ターポールを米国法（国際組織法（International Organizations Act））に基づく国際組織として認める大統領令（Executive Order 12425 of June 16, 1983, 48 Fed. Reg. 28069）を発し、インターポールへ裁判権からの免除を与えている。

このほか、インターポールの法的地位に直接は影響を与えないが、インターポールが多くの国際条約で言及されていること、他の国際機関と協力関係を締結していることも、国際社会におけるインターポールの政治的重要性を高める結果となっていることにも注意すべきである。<sup>(86)</sup>

(3) インターポールと個人情報 各加盟警察の指定する国家中央局（National Central Bureau, NCB）を通じて犯罪に関する情報交換は、インターポールの最もよく知られた活動となっている。<sup>(87)</sup> さらにインターポールは、犯罪者に関する大量の個人情報を保管している。一九八七年以降は、これら情報を電子化した（通常これは Criminal Information System と呼ばれる）。インターポールは、自らが所有する犯罪・犯罪者情報に関して、一方では悪用されることを防ぐために秘密にしておく必要性と、他方では交換を促進する必要性という二つの相矛盾する要請に直面していると指摘されている。<sup>(88)</sup> さらに個人情報が電子化されることによって生じうる人権侵害などに対処する必要も生じている。この問題に関連して、欧州では一九八一年に欧州理事会によって、自動処理される個人情報に関する個人の保護条約（Convention for the Protection of Individuals With Regard to Automatic Processing of Personal Data, 28 Jan., 1981）が締結され、これと相前後して各国も情報保護の立法化に乗り出していた。このような動きは、フランスに本部を置くインターポールにとっても大きな変革を迫るものとなり、先

に述べたとおり、フランスとの旧本部協定を見直すきっかけともなった。結局、フランス情報保護法の直接の適用は一九八二年本部協定によって回避されたが、このことはインターポールが情報の保護に関して責任を負わなくても良いということの意味するものではない。フランス法の適用を回避する代わりに、インターポール自身が内部管理を行う新しい制度を構築することにしたのである。<sup>38)</sup>

すなわちインターポールの情報保管庫はフランス政府との交換公文の中で規定された一般規則に従って、機構による内部管理に服すると定められた（本部協定八条）。この内部管理の任務を負うのが監視委員会（Supervisory Board）である。インターポールは本部協定を結ぶ際に、国際警察協力とインターポールの情報保管庫の管理に関する諸規則（以下、情報保管庫管理規則とする）を採択しており、この中で監視委員会（以下、委員会とする）について規定をおいている。

委員会は独立の機関（情報保管庫管理規則一九条）で、五名の委員から構成される（同一六条）。委員会は保管庫にある個人情報交換公文五条に掲げられる条件に適合するか否かを審理する。すなわち事務局が所有する個人情報、機構の憲章とその他の権限ある機関によってなされた解釈に適合するかどうかを審査するのである。この「権限ある機関によってなされた解釈」には、インターポールとフランス政府との間の本部協定やその他総会の三分の二以上で採択された規則と付属書が含まれる（憲章四四條）。インターポールはフランスと本部協定を結ぶ際に、先に挙げた情報保管庫管理規則を採択しており、さらに、一九八七年には事務総局によって保有されている警報情報の削除に関する諸規則、一九九〇年にはICPOインターポール事務総局によって保有される選択された情報のデータベースとそのデータベースにNCBが直接アクセスすることに関する諸規則を採択している。

また、委員会は加盟国の国民ないし永住者から、自分の情報がインターポールによって保有されているか、もしそうであるならば既存の条件に適合しているかを求める審査の要請を受けつける（情報保管庫管理規則二二条）。委員会は明らかに不合理な場合以外は、その要請に応えなければならない（同二四條四項）。さらに委員会はインターポールの執行委員会に調査の結果を報告し、年次報告書を作成しなければならない（同二五條）。

インターポールはその憲章で、自らの活動は世界人権宣言の精神に則るべきであることを定めている（憲章二條）。個人情報の管理は人権と直接の関連があるだけに、インターポールがどのような扱いをするのかは常に注目の的である。インターポールが採用した監視委員会による内部管理という方式が、十分に個人の情報を保護し、人権侵害を防ぐことができるのかという点については、この方式を採用するまでも議論が対立していたし、現在においても批判がある。<sup>41</sup>しかし、インターポールと個人情報の保護の問題は、単にインターポールの組織的問題として捉えるならば、真に効果的な解決を得ることは困難であろう。なぜならば、インターポールはあくまでも情報の受託者（情報保管庫管理規則五條三項）に過ぎない。<sup>42</sup>インターポールに集められる情報の中身は、各国の警察（NCB）によって配信されるのである。<sup>43</sup>もとより、各国の警察がいかなる情報を収集し、それをどう扱うべきかは、各国の国内法が規制すべき問題である。つまり、インターポールにおける情報の保護は、国際組織の権限を如何にコントロールしていくかといった側面と同時に、各国の警察における情報保護のあり方を各国に問い掛けるものなのである。

（4）残された課題　インターポールを独立した国際法上・国内法上の主体として位置づけ、その活動に制度

的保障を与えていくことが望ましいと考える立場からは、一刻も早く正式な設立条約を締結すべきだという意見も提起されている。<sup>44</sup> 現在でも、確かに政府間国際組織として受け入れられているという見解が有力だが、厳密にはそれを疑問視する余地があるのも事実である。したがって、独立した国際組織としてその法的地位を安定させるために、正式な国際条約を締結することは必要である。

しかし、現状においては、条約が締結される見込みは薄いと言われている。国家がより多くの財政的負担を好まないなど、他の国際機構の設立に関しても一般に予想される障害に加えて、インターポールに関して設立条約が締結されない最大の理由としてあげられるのは、正式な国際条約を結ぶことになれば、機構に対して政府の関与が増大することは明らかであり、これが警察の直接協力の機構としてのインターポールの実行と伝統に反すると受け取られていることである。犯罪捜査の現場では、情報の迅速な交換と非公式な話し合いが必要とされているのであり、各国政府の外交的立場に左右されることはそういった活動を阻むことになりうるというのである。<sup>45</sup> 一方では一貫性と安定を必要とし、他方ではそれを拒むという矛盾した要請の上に立脚しているのが、現在のインターポールの法的立場であるといえよう。

さらに別の角度からの問題として挙げられているのは、その普遍性と実効性の確保である。インターポールは当初は欧州諸国の警察が主要なメンバーであったが、現在では米国の複数の機関をはじめとして地球的規模の加盟を得ており、執行部に関しても、フランス人が事務局長であった伝統は一九八五年イギリス人 Raymond Kendall、警察局長に日本人川田晃が採用されたことで大きな転換を遂げている。このように今日では加盟国の面からだけでなく、組織の内部においても国際化が図られているが、この国際性・普遍性が、他方でその実効性を低下させて



いるのではないかという批判がなされている。<sup>(24)</sup> 実際には、特定の地域のグループ化つまり欧州の各国警察の協力体制を強化するという動きはインターポールの中でも行われた。<sup>(25)</sup> このような方向、つまり地域ごとに緊密な協力体制を作るという考え方は、ユーロポールの登場によって強力な制度的基盤を得た。したがって、少なくとも欧州においては、今後インターポールの役割の一部が意義を失うことは充分考えられる。ここでもまたインターポールは相反する要請を同時に充たすことを期待され、試練を受けているのである。

しかし、これらのような矛盾や問題をはらみつつも、インターポールが存在する意義はあらためて強調されるべきだと思われる。なぜならば、インターポールという普遍的な組織が存在することによって、各国警察は国際社会に対する関心を高めることになるし、同時に、国際社会の側の各国警察に対する関心をも刺激することにつながるからである。今後、ユーロポールとの機能の競合が行われるに伴って、インターポールの独自性が一層明らかになるであろうし、そのことは国際警察協力全体から見ても、望ましい発展であるといえよう。

〔本章担当…洪 恵子〕

(24) インターポールの活動について川田晃・国際犯罪と戦う(一九九三年)四一―五三、九一―一〇頁。

(25) Anderson, *op. cit.*, p.38.

(26) *Ibid.*, pp.42-43.

(27) *Ibid.*, pp.38-39.

- (28) この会議は当時のウィーン警察長官である Johann Schöber によって提唱された。この背景には第一次大戦終了後、オーストリア・ハンガリー帝国の消滅による社会の激震によって、国境を越えて犯罪者が移動する事態が増加したことがある。Ibid.
- (29) この歴的事情がのちにたびたびインターポールを悩ます「謀略」説(インターポールはナチスに協力してジプシーやユダヤ人の迫害に手を貸したという)の土壌となった。Ibid., pp.37, 41-42.
- (30) 国際組織概念については、小寺彰「国際組織の誕生―諸国家体系との相剋―」柳原正治編集代表・内田久司先生古稀記念論文集『国際社会の組織化と法(一九九六年)』一―二四頁、植木俊哉「国際組織の概念と『国際法人格』(同書)二八一―三七頁。
- (31) この立場を採る論者として Andreas Gallas, Interpol, *Encyclopedia of Public International Law*, Vol.1, op. cit., pp.1414-1415.
- (32) Henry G. Schermers and Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, 3rd ed., (Martinus Nijhoff Pul 1997), p.25.
- (33) UN/JY 1982, pp.179-181. Schermers and Blokker, *Ibid.*, Anderson, op. cit., p.70.
- (34) Heberton and Thomas, op. cit., pp.79-80.
- (35) 例えば、次のような事件がある。キスタン国籍を持つ原告は、アメリカ国籍を持つ妻との間の子供の監護権をめぐる争っていた。原告は子供を連れて彼が監護権を認められていたメリーランド州にいたが、そこで妻の監護権を認めていたフロリダ州から発せられた逮捕状によって逮捕された。しかし、すぐに釈放されたので原告は子供を連れて海外へ出国した。これに対して、妻はアメリカのNCBを通じて、インターポールのリエゾンオフィスに接触して、彼の行動を止めるように要求したため、NCBは仮逮捕をインターポールを通じて海外へ発信した。その結果、原告はドイツで逮捕された。このうち、アメリカ政府(国務省)は、彼の嫌疑はドイツ・アメリカ犯罪人引渡条約に掲げる引渡犯罪ではないので、彼を釈放するように要請した。その後、原告はインターポール、アメリカ政府、NCBの責任者、インターポールのリエゾンオフィスを相手取って、不法逮捕・拘禁などに対する権利侵害を申し立てたのである。(なお、連邦控訴裁判所はインターポールおよびNCBに対する管轄権はないとして、請求を却下し、アメリカ政府に對する申立てのみ審議した。) Sami v. United States, 617 F.2d 755, US Court of Appeals, D.C.Cir., Dec.28, 1979., Alona

E. Evans, *Judicial Decisions, American Journal of International Law*, vol. 74, 1980, pp. 949-952.

- (36) 例えば他の国際組織との協定としては、一九六〇年欧州理事会、一九九七年万国郵便連合がある。インターポールに関する規定がある国際条約としては、一九五七年欧州犯罪人引渡条約（六条三項）、一九八八年国連麻薬条約（七条六項）などがある。
- (37) 国際手配書には六種類があり、それぞれの色で区別されている。すなわち、赤手配書は犯人の逮捕および身柄引渡を求める国際逮捕手配書、青手配書は犯人等の所在や身元・前歴等の情報を求める国際情報照会手配書、緑手配書は国際常習犯罪者の動向を加盟国に知らせる国際防犯手配書、白手配書は美術品等の国際盗品手配書、黒手配書は身元不明死体等の国際身元不明死体手配書、紫手配書は国際犯罪者等の特殊手口手配書である。深山健男「ICPOの活動と法的課題」ジュリスト七二〇号（一九八〇年）八一頁。
- (38) Budimir Babovic, *Interpol and Human Rights, International Criminal Police Review*, 1980, p. 5.
- (39) *Ibid.*, pp. 6-8.
- (40) Anderson, *op. cit.*, pp. 64-66.
- (41) なお、警察のファイルへの個人のアクセス権について、欧州理事会は加盟国に対して、警察のファイルへのアクセスを認めるよう勧告している。Recommendation No. R (87) 15, *Regulating the Use of Personal Data in the Police Sector* (1987), esp. Principle 6. またこの後には、個人情報保護に関する指令を発している。EC Directive No. 95/46 on the Protection of Individuals with regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data (1995), 24 Oct. 1995.
- (42) Babovic, *op. cit.*, p. 8.
- (43) *Ibid.*
- (44) 例えば、現在では各国のNCBからインターポールに提出すべきとされる報告書の多くが提出されていない。このような状況を設立条約の義務違反であるとして、締約国に対して履行をより強く求めることができるようになる。Anderson, *op. cit.*, p. 71.
- (45) *Ibid.*
- (46) *Ibid.*, p. 191.

### 三 シェンゲン体制における警察協力

本章では、一九九〇年六月一九日に署名された、「共通の国境における検査の段階的廃止に関するベネルクス経済共同体政府、ドイツ連邦共和国及びフランス共和国との間の一九八五年六月一四日のシェンゲン協定の適用に関する条約」<sup>(2)</sup>(以下、シェンゲン実施条約とする)の警察協力に関する部分を検討する。警察協力の分野は、これまでもヨーロッパにおいて二国間、あるいはそれ以上の複数国の間の枠組において規制対象とされてきたが、シェンゲン実施条約は、警察力による越境行動をその軸に据え、独自の情報交換システムを構築し、かつヨーロッパの多数の国による参加を得るという空間的広がりを持つ点で画期的な条約と位置づけられる。本実施条約は、一三九条二項の定めにしたがい、五つのすべての締約国による批准、加入を経た二ヶ月後の一九九五年三月二六日に発効した。また、すでに条約作成当時より五ヶ国以外のヨーロッパ諸国も加入・協力協定を結んでいる。以下では、まずシェンゲン体制の構造を整理し(1)、中でもこのシェンゲン実施条約が定める警察協力体制を概観し(2)、ついでその内容を述べる(3)。最後にシェンゲン協定関連規定のEUへの統合過程を追っていく(4)こととする。

# 1 シェンゲン協定およびシェンゲン実施条約

(1) シェンゲン協定(一九八五年) 一九八五年にベネルクス三国、ドイツ、フランスの間で締結されたシェンゲン協定<sup>3)</sup>は、欧州共同体(EC)構成国における人の移動に際して行われる域内国境での規制の撤廃、物およびサービスの移動の促進を目的とするものであり、二編三三条から構成されている。

第I編では、短期に適用される措置として、協定発効からあらゆる規制の撤廃が行われるまでの期間に、EC構成国の国民に対して実施される共通国境上での手続を定めている。人の移動については、自家用車(二条、三条)、営業上の人の輸送(四条)、国境付近の住民(六条)、物の輸送については、道路輸送(一条〜三条)、鉄道輸送(一四条、一五条)、河川輸送(一六条)と、それぞれの移動形態ごとに国境を越える際に行われる手続が規定されている。例えば自家用車による国境通過手続であれば、警察および税関当局は原則として、停止せずに徐行し通過する車両に対し、単に視認(*surveillance visuelle*)を行うものとされている。

これに対し第II編では、長期に適用される措置が規定されており、人の移動に関して締約国は、共通国境における規制を廃止し、規制は域外国境へと移すよう努めること、そのために、必要な場合には規制に関する法規を調和させ、治安を保障するため、あるいは第三国国民の違法な移住を防ぐための補完措置をとるように努力すること、としている。ただし、長期に適用される措置については詳細にまで規定が及んでおらず、この点はその後の交渉に委ねられた。その結果締結されたのが、シェンゲン実施条約である。

(2) シェンゲン実施条約(一九九〇年) 一九九〇年に締結されたシェンゲン実施条約は、八編一四二条から構成される。第I編において定義を規定した後、第II編「域内国境における規制の撤廃および人の移動」では、第一章および第二章において域内国境および域外国境の通過に関する制度について定めており、域内国境は、「あらゆる場所において、人の規制が行われることなく通過される」ものとされている(二条一項)。ただし例外的に、公序あるいは国内の治安上必要な場合には、締約国は他の締約国と協議したのち、域内国境において一定期間、状況に応じた規制を行うことができる(二条二項)。これに対し、域外国境は、原則として国境通過点にて、定められた時間のみ通過することができる(三条)。通過に際する規制は、条約に定める統一的な原則に従って、各国の権限および国内法の範囲内において権限ある当局により行われる(六条)。

第三章では査証に関する規定が置かれており、締約国は査証制度に関する共通政策の採択を行う(九条)。また、最長三ヶ月までの滞在に対して発給され、締約国の全ての領域で有効である統一査証(visa uniforme)の創設が規定され(二〇条一項)、この統一査証を有する外国人(欧州共同体構成国の国民以外の者)は、五条に定めるその他の入国要件を満たす限りにおいて、全ての締約国の領域を自由に移動することができる(一九条一項)。

その他、第七章では庇護に関して、その申請に対する手続を担当する構成国の決定方法、構成国間における関連情報の交換などが規定されている。第II編に続いては、人の自由移動に伴いその補完措置として、「警察および治安」(第III編)、「シェンゲン情報システム」(第IV編)に関する規定がそれぞれ設けられているが、これらについては次節以下において検討する。

## 2 シェンゲン体制における警察協力

(1) 越境行動の法的基礎 シェンゲン実施条約が定める警察力の越境行動とは、四〇条の下の越境監視権

(droit d'observation, Right of Observation) 及び四一条の下の越境追跡権 (droit de poursuite, Right of Hot Pursuit) の二つである。いずれの越境行動とも国家の執行管轄権に属する警察力の行使に相当するため、その基礎は特別の合意に求められなければならない。犯罪を犯した被疑者が犯罪地国内で逃走する限りは、純粋に一国内部の問題として、その国の刑事訴訟法の規定にしたがい警察力の権限が行使されうる。しかし、互いに国境を接している陸上の隣接国間では、被疑者が犯罪地国の国境を越えて逃走をはかる場合がある。いったん被疑者が国境を越えてしまえば、通常、警察官はそこで追跡あるいは監視を中止しなければならない。国家には排他的な領域主権の行使が認められているためである。<sup>(4)</sup> 国際法上、領域保全の権利は既に疑いのないところであり、各国は相手国に對して執行管轄権を及ぼすことはできない。<sup>(5)</sup> このような意味で越境追跡権及び監視権とは極めて例外的に認められる特別の権利として理解することが必要である。

(2) ヨーロッパ警察協力の前史<sup>(6)</sup> 警察力の越境行動を認める条約は、シェンゲン実施条約以前に遡ると、

一九六二年にベネルクス三国(ベルギー、オランダ、ルクセンブルグ)間で結ばれたベネルクス犯罪人引渡及び刑事司法共助条約がある。本条約は、二七条の下で越境行動のうち追跡権のみを認めていた。越境監視については、学説上解釈により本条約によっても行使されうるという立場も見られるが、<sup>(7)</sup> それらは極めて少数である。しかし、

本条約は、シェンゲン体制以前に越境追跡を既に定めていた点で先駆的ではあるものの、地理的・経済的に特別の結びつきを有する国家間で作成された特別の条約であり、他のヨーロッパ諸国には加入のために開放されていない。ベネルクス三国自身も、後にドイツ及びフランスによるシェンゲン体制の設立に加わりながら、三国内部においてこの一九六二年条約を個別的に運用する形をとっている。

また、オランダ、ベルギー、ドイツとの間では、三国の共通国境地域に関する警察協力活動が一九六九年以降展開されてきた。これは、一九六〇年にドイツ―ベルギー、ドイツ―オランダ間でそれぞれ結ばれた条約、さらには一九六二年のベネルクス条約が引き金となって創設された枠組であり、“Nebeteag, Pol.”と呼ばれる。とりわけ、ドイツは積極的な姿勢を見せており、一九六二年のベネルクス条約二七条の下の追跡権、被疑者の外国における職務質問権、家宅搜索、証拠品の没収等の権利の導入を一九七〇年代中盤に強く主張した。しかし、その試みは結局実現しなかった。<sup>8)</sup>

他方、フランスとドイツとの間では、右に挙げたような警察強力に関する条約は当初一つも存在しなかった。この状況の下で一九六六年には、フランスの警察官が国境を越えてドイツ領域内に入り、被疑者の越境追跡を継続したという事件が起きたが、この際、フランスの警察官がドイツ当局の許可を得ていなかったために、大きな問題として取り上げられた。当時両国間には特別の合意がなく司法共助を経ない越境追跡は領域主権の侵害にあたるとして、フランスの警察官は逆にドイツ当局警察官により逮捕されるという顛末に至った（いわゆる SOMBORI 事件<sup>9)</sup>）。その後一九七七年になり両国間には警察官の相互協力に関する合意がなされた。



### 3 警察協力の内容<sup>10)</sup>

シェンゲン実施条約という多数国間の枠組が設定され、その中で警察力の越境行動が認められたのは、複数の国々が陸続きで繋がっている、という特殊な地理的要因が作用している。追跡権については、海上における追跡権が国際慣習法上確立しているが、陸上に関してはそのようなものは存在しない。追跡が実施される空間が、前者では追跡国領域内であるのに対し、後者では隣接国である点で、両者の間には本質的な差異がある。追跡を含める陸上の越境行動は、したがって現段階ではヨーロッパに固有の特別規定とみなされる。

このような前提をふまえて、以下ではシェンゲン体制における越境行動の位置づけを見てみよう。越境行動に関しては、条約規定の順序とは逆になるが、まず四一条の越境追跡を、次に四〇条の越境監視の規定を見る。最後にシェンゲン情報システム(SIS)について、情報交換を主たる内容としてきた従来の警察協力との比較において、その進展を見ることが出来る。

(1) 越境追跡 越境追跡権それ自体は、既に一九八五年条約の第二章の長期的実施措置の中に言及がなされていた。もっとも、同条約は一八条cにおいて、越境犯罪に各締約国が共同して対処する手段の一つとして追跡権の導入を検討すると定めるのみであった。シェンゲン体制において越境追跡権が現実の制度として確立したのは、一九九〇年の実施条約になってからである。その第一章四一条は、越境追跡権について詳細な規定をおいている。同条一項は、「締約国警察官は、特別の緊急性を理由に他の締約国の権限ある当局に通知できず、あるいはその当

局が適時に継続を引き継ぐことができない場合には、事前の許可を得ることなく同条四項に掲げる犯罪の被疑者の追跡を継続することを認められる。」と規定する。ここで注意すべき点は、追跡の継続性の要件である。この要件に関しては海上の追跡権と同様であり、追跡行動はその全過程において「中断されてはならない」。このことから海上の追跡権は、わが国では「継続追跡権」と称されることもある<sup>12)</sup>。したがってシェンゲン体制における追跡権の特質を浮き彫りにすれば、「陸上における継続追跡権」と述べることもできる。さらに特筆されるのは、シェンゲン体制の追跡権は確かに多数国間条約という形で複数の国家により合意された権利ではあるものの、実際には国境を接する締約国間ごとに、個別の運用が図られるということである。条約締約国同士であっても、国境を接しないオランダ・ルクセンブルグ、オランダ・フランスのような国家間にあつては越境追跡は起り得ない。この点で、越境追跡と越境監視に関する限り、シェンゲン体制は既に条約関係の個別化を内包していたと言つてよい。この個別化は、実施条約の中に越境追跡の具体的な実施条件に関する複数の選択肢が用意されていることからうかがえる。

四一条九項は、「各締約国は、本実施条約署名時に宣言を行い、この中で同条二、三及び四項を基礎に、共通の国境を有する他の締約国領域において行使される追跡権の方法を定義する」と定めており、各国はこの解釈宣言<sup>13)</sup>をすることによって、はじめて追跡権の実施方法を選択し、特定する。この解釈宣言にかかるのは次に挙げる二、三及び四項である。

まず、二項は職務質問権について定める。二項 a の下で、追跡を行う警察官には、原則的に職務質問の権利は認められない。しかし、同項 b により、追跡中止の要請が無く、相手国の警察官が早急に介入できない場合には、相

手国警察官が逮捕をするまでの間、職務質問権が認められる。

三項は、追跡を行うに際しての場所、距離及び時間的な制限について言及する。同規定自体は具体的な内容を定めないため、各国は、合意によりこれを設けることができる。

四項は、越境追跡の対象となる犯罪について定めている。特に本条約の下では、各締約国の選択により対象犯罪を限定することができる。四項aは、そのような重大犯罪として、謀殺、故殺、強姦、放火、通貨偽造、重窃盗・隠匿及び強盗、恐喝、誘拐及び人質奪取、人身売買、麻薬及び向精神性物質の違法取引、武器及び爆発物に関する法令違反、爆発物による破壊、有害廃棄物の違法輸送、死亡あるいは重傷をもたらす自動車事故の後の無許可離脱（轢き逃げ）の計一四種の犯罪を掲げる。他方、同項bの下では、これらの一四種の犯罪に限定せずあらゆる引渡犯罪を越境追跡の対象とすることも可能である。

右に述べたように、越境追跡の具体的な条件は、四一条九項の下で各締約国によりなされる解釈宣言<sup>14</sup>の中で具体化される。職務質問権、追跡の際の距離あるいは時間的制限、対象犯罪の三つの条件がこれにかかわる。以下、五締約国の宣言について略述する。

ドイツは実施条約のすべての締約国に対して共通の国境を有する唯一の国である。そのドイツの宣言は締約国の中で最も条件が緩い。いかなる隣接国警察当局に対しても職務質問権を認めており、追跡の際の距離・時間的制限は課せられていない。また対象犯罪も四一条四項a列挙の重大犯罪に限定せず、広く引渡犯罪に関して越境追跡を認めている。

ドイツとは反対に、フランス<sup>15</sup>の宣言にはより厳しい条件が選択されている。いかなる隣接国警察に対しても職務

質問権は認められておらず、対象犯罪も四一条四項 a に列挙する重大犯罪に限定されている。もっとも三項の距離、時間的制限については国ごとに差異が設けられており、ルクセンブルグにのみ一〇キロメートルの距離制限が課されるだけで、ベルギー及びドイツ両国に対してはそのような距離制限は一切ない。

ベルギー、ルクセンブルグ、オランダのベネルクス三国はその内部では、前記の一九六二年ベネルクス条約二七条を準用することに合意している。したがって、すべての引渡犯罪について一〇キロメートルの距離制限（一九六二年条約二七条二項）の下で越境追跡の権利が認められる。他方、三国以外の国、つまりドイツとフランスに対しては、三国それぞれで対応が異なっている。

ルクセンブルグの宣言は、一〇キロメートルの距離制限と対象犯罪が一四種の重大犯罪へ限定されているという二点に関して、ともにドイツとフランスとに対して同じ制限を課しているが、職務質問権については、ドイツには認めるものの、フランスには認めていない。次にベルギーの宣言は、ドイツとフランスとで対照的な内容になっている。すなわち、距離ないしは時間的制限はドイツ、フランスのいずれにも課されていないが、職務質問権と越境追跡の対象犯罪の二点に関しては、ドイツに対しては職務質問権を認め、すべての引渡犯罪を対象範囲とするのに反し、フランスに対しては職務質問権を認めず、対象犯罪も一四種の重大犯罪に限定している。ドイツとフランスそれぞれが自らに認めたのと同じ条件を定めることにより、相互性を確保しているのである。最後に、オランダの宣言は、ドイツに対して一〇キロメートルの距離制限を課すほかは緩やかな条件を認めている。すべての引渡犯罪について越境追跡が認められ、また職務質問権も許容されている。

このように、ベネルクス三国は、フランス及びドイツとは異なり、三国内部関係に関する限り、基本的には一九

六二年条約を実質的には運用している。しかし、ベネルクス条約とシェンゲン実施条約とは、その規定の仕方にも種々の違いが見られる。シェンゲン実施条約の下では、領域国警察が引き継ぐ場合にしか追跡が認められず、また追跡の全過程にわたって、上位機関の許可が必要である。四一条五項の下で、正当防衛の場合を除くほか、警察官による武器の使用は認められていない。これらのことから、シェンゲン実施条約の越境追跡権は、ベネルクス条約の下の追跡権よりも制限的であるとの評価もある。

(2) 越境監視 シェンゲン実施条約の中では、越境監視に関する規定は追跡権の一つ前の四〇条におかれている。前述したように越境追跡権は既に一九六二年のベネルクス三国による司法共助条約にも定めがあったが、越境監視はシェンゲン体制になり初めて挿入された規定である。

同条一項は、「締約国警察官は、司法共助の枠内において、他の締約国の権限ある当局が事前に認めた場合には、引渡犯罪の被疑者の監視を継続することを認められる」と定めており、前記の追跡と同様、監視の「継続性」が要件とされている。続く二項は、「特別の緊急性を理由に、他の締約国による事前の許可を求められない場合に限り、同条七項に掲げる犯罪の被疑者の監視を継続することと定める」と定める。これは例外的に重大犯罪に限り越境監視を認めるものであるため、そのような事前許可を経ない監視行動を他の締約国の権限ある当局へ即時通知すること(同項a)及び遅滞なく司法共助を要請すること(同b)という二つの厳格な条件が併せて課されている。この例外的に認められる越境監視の対象犯罪は、同条七項において列挙されている。謀殺、故殺、強姦、放火、通貨偽造、重窃盗・隠匿及び強盗、恐喝、誘拐及び人質奪取、人身売買、麻薬及び向精神性物質の違法取引、武器及び爆

発物に関する法令違反、爆発物による破壊、有害廃棄物の違法輸送、の計三種の犯罪である。

このように、四〇条の越境監視及び四一条の越境追跡の制度については、「外交関係に責任を持つ政府の意思とは別個に、警察が自らの判断で権限を行使する」<sup>(8)</sup>ことを可能にした意味において、従来の国際警察協力に新たな展開をもたらしたと言える。

(3) 情報システム シェンゲン情報システムは、シェンゲン実施条約において、共通国境の規制撤廃のための必須要件として位置づけられており、第四編に規定がおかれている。各締約国は九二条の下でシェンゲン情報システム(SIS; Système d'information Schengen, Schengen Information System)を創設する。SISは、本部(C-SIS; système central)の技術補助機関(fonction de support technique, technical support function)、各締約国支部(N-SIS; systèmes nationaux)及び補助機関(SIRENE; Supplément d'information requis à l'entrée nationale, Supplementary Information Request at the National Entry)<sup>(9)</sup>から構成される。本部はストラスブルにおかれ、各締約国二名ずつの代表によって構成される共同統括機関(Autorité de contrôle commune, Joint Supervisory Authority)によって監視される(一一五条)。

SISに記録される情報は、次の事項である。すなわち、①犯罪人引渡に関連して逮捕請求がなされている者(九五条)、②入国禁止のために登録されている入国者(九六条)、③行方不明者、保護のためあるいは危険防止のために自由拘束が必要とされる者、特に未成年者(九七条)、④証人、被疑者・被告人、自由刑の言渡しを受けた者(九八条)、⑤犯罪活動を欺き、かつ公共の安全に対する危険を防止する目的で行う監視及び特別の検査の対象とな

る人と乗物（九九条）、⑥没収の対象物または刑事手続の証拠として用いられたことのある物（二〇〇条<sup>23</sup>）である。人に関する情報の詳細については、九四条二項が氏名、生年月日、性別、国籍、身体の特徴、凶暴性、武器の携行の有無、記録されるべき理由、執られるべき措置を指定している。とりわけ同条三項は、個人データの自動処理に関する個人の保護についての一九八一年条約六条に定める人種、政治的見解、宗教上の信念、健康・性的生活等に関する個人の事項がSISに報告されることを禁じており、SISの実効性と個人情報保護との相反する二つの要請の間で妥協をはかっている。そして、SISの創設及び利用目的を述べる九三条の解釈に際しても、SISに組み込まれる情報の範囲はこの観点から厳格に画定されるべきとされている<sup>24</sup>。現在SISは、独自のコンピューター・レジスターを下に、約四五、〇〇〇のアクセス・ポイントを持ち、約一四〇〇万もの情報を記録している<sup>25</sup>。

右に述べたSISへの情報の報告は、各締約国内部に設けられる中央当局を通して行われる（二〇八条）。すべてのC-SISとの交渉はこの当局が一括して担当している。いったんSISに組み込まれた情報を検索、利用する締約国機関については、一〇一条が、国境管理、その他の警察、税関、査証、在住許可の発給当局などを指定している（二、二項）。しかし、これらの機関であっても、SISの利用はあくまでも自己の任務の遂行に必要でなければ認められない（三項）。そのため、諸機関の間で利用しうるSISの範囲に差異を生じることになる。このようなSIS利用当局の種類、また各当局の利用できるデータの範囲、利用の目的は、事前に執行委員会に届け出られる（四項）。Z-SISの管理及び運用は原則的に各締約国の責任に委ねられている<sup>24</sup>。各国には、またデータの所有権が認められており、最初に当該の情報データを報告した国だけが、情報の修正等の更新を要求することができる。これに対し、C-SISは二元的にシステムの技術的な管理を担当する。情報の新規登録、修正及び削除などシステム内のあら

ゆる情報の更新はCSISがこれを行う。したがって、情報の更新はN-SISの要請に応じ、CSISが実施した後に、要請国を含めた全締約国当局に通知される過程を経る。この通知をN-SISが受け取り、はじめてその更新情報はシステム上利用可能となる。

最後に一一九条は、SISの創設及び運用費用について定める。N-SISはそれぞれのシェンゲン協定締約国によって運営される。CSISについても締約国の共同費用負担が原則である。そのため、CSISに責任を負うフランスは、自らも財政負担をするものの、後に各締約国からそれぞれの配分に応じて徴収を行う。<sup>63)</sup>

シェンゲン情報システム(SIS)では、警察活動に寄与する関連情報の一元的管理が図られ、CSISを中核とした星型の(en étoile)情報網を形成している点が大きな特徴である。すべての情報は常に全締約国システムに共有され、一国のN-SISが自らが発する情報の名宛国を指定、制限することは許されていない。さらに、右に述べたように、データの新規登録にはじまり、修正、抹消にいたるまでCSISのみが情報を操作しシステムを運用することができる、という技術的管理の構造からも、全締約国のシステムにおけるデータの同質性(homogénéité des données)が常時保障されている。これらの点は、既存の警察関連の情報システムとは異なる新たな進展であると評価される。<sup>64)</sup>とりわけ二で検討したインターポールとの比較では、以下の違いが挙げられる。第一に、インターポールは黙示的な政府間国際組織としての地位は認められていたものの、形式的にはその設立の根拠が正式な条約ではない。これに対し、シェンゲン情報システムの各組織は、正式な条約に基づいて創設されており、国際組織としての法的性格に疑問の余地はない。第二に、各国の警察当局に与えられた地位が、前者では「組織の加盟主体



(member)でしかないのに対し、後者では、支部として積極的に組織の一部をなしていることである。このことは、情報管理の運用面にも影響を及ぼしている。つまり、前者では、各国警察はインターポールに対し「情報を配信」するだけで、従来までと同様全般的な管理の権限を掌握している。そのため、情報の性質、内容、数いづれについても、国ごとにそのシステムは多種多様であり、多元的である。インターポールは「情報の受託者」にとどまり、自ら情報を操作することはできない。他方、後者のSSSの場合、情報の管理は二元的に本部C/SISによって担われており、締約国のN/SISシステム内の情報は常に同質に保たれている。データベースの作成及び更新さらには利用にいたるまで、その権限の比重は明らかに各国当局から本部側に移っている。<sup>27</sup>

しかし、他方で、問題点の存在も指摘されている。シェンゲン実施条約にあっても、その履行は基本的に各締約国の国内的实施に委ねられており、条約体制の一体性の確保が困難である、ということである。確かに、この条約の一体性を実現する一つの方法として、シェンゲン実施条約一七条の規定は、個人情報保護の観点から、一九八一年一月二八日の自動処理される個人情報に関する個人の保護条約、及び一九八七年の勧告に相当する保護規定を国内法上設けるよう義務づけている。しかし、一九八一年条約の規範性は一般的性質にとどまるため、必ずしもシェンゲン体制に有用な指針とならない。さらに、シェンゲン体制には、内部に諮問的役割をもつ執行委員会を備えるのみで、統一的な司法機関が存在しない。そのため、協定の解釈適用の仕方が各締約国裁判所によってばらばらになるおそれがある。シェンゲン体制は、実施条約自身が一四二条一項において、将来へ向けてより一層の協力を押し進めるために本条約を修正あるいは改正する可能性を示唆しているが、今述べたような司法統制上の組織的欠陥から、シェンゲン体制のE/C内の実効的司法統制に取り込むよう、オランダやヨーロッパ議会から強く主張さ

れたこともあり、学説上もそのような期待が高まっていた。<sup>28)</sup> シェンゲン体制の利点のみならず、このような構造的限界は、その後EC、EU内部の問題として処理されていくことになる。<sup>29)</sup>

#### 4 シェンゲン協定のEUへの統合

(1) シェンゲン議定書 物や人の自由移動を促進することを目的とするシェンゲン協定およびその関連規定は、域内市場の完成を目指すEUにとって重要な意味を持つ。同協定は、一九九二年市場統合計画の完成を前にして、自由移動が行われる空間の原型を提供するものであり、また、域内市場の完成に伴う困難やその遅れを補完するものであった。<sup>30)</sup> さらに、両者は自由移動の促進という目的に関してのみならず、制度面においても密接な関係を有している。例えばシェンゲン実施条約は、同条約の規定は共同体法と両立する限りにおいて適用可能であるとしているほか(一三四条)、同条約の当事国となりうるのはECの構成国であることを定めている(一四〇条)。しかしながら、以上のようなEUとの関連性が一方で認められるものの、シェンゲン協定それ自体はEUの枠外で成立した協定であるため、EU法としての効力を有することはなかった。その限りでは、一般の国際条約と同じ地位にとどまるものであった。

以上の状況を一変させたのが、一九九九年五月に発効したアムステルダム条約である。同条約によりシェンゲン協定関連規定は、EUの枠組みへと取り込まれることになった。<sup>31)</sup>

このシェンゲン協定関連規定のEUへの統合を定めているのが、アムステルダム条約に附属された「欧州連合の

枠組みへのシェンゲンアキの統合に関する議定書」(以下、「シェンゲン議定書」とする)である。同議定書により、シェンゲン協定に参加している一三ヶ国は、「シェンゲンアキ (acquis de Schengen, Schengen acquis)」と呼ばれるシェンゲン協定関連規定の枠内において、相互に緊密協力 (cooperation renforcée, closer cooperation) を確立することが認められることになった(一条)。ただし、シェンゲン協定加盟国ではあるもののデンマークに対しては特別の地位が認められている。また、同議定書は併せて、シェンゲン協定に参加していないイギリスおよびアイルランドについて、両国とシェンゲンアキとの関係を定めている。

(2) シェンゲンアキのEUへの統合手続　まず問題になるのは、EUの枠組みに統合されるシェンゲン協定関連規定、すなわち「シェンゲンアキ」とは具体的に何を指すのかであるが、シェンゲン議定書附属書によれば、次のものがこれにあたる。<sup>(38)</sup> ①一九八五年シェンゲン協定、②一九九〇年シェンゲン実施条約、その関連最終議定書および共通の宣言、③一九八五年シェンゲン協定および一九九〇年シェンゲン実施条約への加入議定書および協定、その関連最終議定書および宣言、④執行委員会(一九九〇年シェンゲン実施条約一三一条)により採択された決定および宣言、執行委員会により意思決定権限を付与された機関によって条約実施のために採択された行為、である。

EUに統合される「シェンゲンアキ」の内容が特定されると、次に、シェンゲンアキを構成する各規定のEU法上の法的根拠は何かが問題となる。将来、シェンゲンアキを修正したり、あるいはシェンゲンアキに基づく立法を行う際に、採るべき立法措置の形式や立法手続は何か、EU条約あるいはEC条約その他のどの規定にしたがって

これを行うべきなのかを明らかにしておく必要があるためである。

このEU法上の法的根拠の特定については、シェンゲン議定書二条がこれを定める。シェンゲンアキは、アムステルダム条約発効とともに、一三ヶ国に適用されることになっているが（二条一項一段）、理事会は、シェンゲン協定参加一三ヶ国の全会一致によりシェンゲンアキの統合に必要な措置を採択し、また、諸条約の関連規定にしたがって、シェンゲンアキを構成する各規定や決定のそれぞれについて、全会一致により、そのEU法上の法的根拠を決定する（二条一項二段）。

この規定に従い、理事会は一九九九年五月二〇日、二つの決定を採択した（理事会決定1999/435/EC<sup>35</sup>および同決定1999/436/EC<sup>36</sup>）。まず理事会決定1999/435/ECにより理事会は、シェンゲンアキのEU法上の法的根拠を特定するに先立ち、シェンゲンアキを法的根拠を特定する必要のあるもの（一条および附属書A）と、その必要のないもの（二条および附属書B）とに選別した<sup>37</sup>。続いて理事会決定1999/436/ECでは、法的根拠を特定する必要ありとしたシェンゲンアキについて、その法的根拠となるEU条約、EC条約、その他の条文の特定を行っている。現在EU法上は、EU条約第VI編に警察協力制度を定め、EC条約第IV編に査証、庇護、その他の人の自由移動に関する政策について定めている。そのため、シェンゲン協定関連規定のうち警察協力に関する規定（シェンゲン実施条約第三編）はEU条約第VI編中の規定が、査証に関する規定（同条約第二章）はEC条約第IV編中の規定が、EU法上の法的根拠とされている<sup>38</sup>。なお、法的根拠の決定がなされるまでは、シェンゲンアキは、EU条約第VI編に基づくものとみなされる（シェンゲン議定書二条一項四段）。

その他機構面における統合も行われ、シェンゲン実施条約の適切な適用を監視することを任務とする執行委員会

は、アムステルダム条約の発効と同時に、理事会が代替することになっている（同二条一項一段）。

(3) デンマーク、イギリス、アイルランド シェンゲン協定加盟国であるデンマークと、シェンゲン協定に参加していないイギリスおよびアイルランドの三ヶ国については、シェンゲンアキに関する特別な規定がシェンゲン議定書中に設けられている。

シェンゲン議定書三条は、デンマークが有する特別の地位について定める。同条によれば、この地位は、シェンゲンアキがEU条約第VI編を根拠とする場合と、EC条約第IV編を根拠とする場合とで異っている。まず、シェンゲンアキのうち、EU法上の法的根拠がEU条約第VI編の規定のいずれかであるとされたものについては、他のシェンゲン協定加盟国と同じ権利義務を有し続ける（シェンゲン議定書三条二段）。したがってこの場合には、デンマークは他の加盟国と同じく、EU条約第VI編の枠組みにおいてシェンゲンアキの適用を受けることになる。これに対し、法的根拠がEC条約第IV編の規定のいずれかであると決定されたシェンゲンアキについては、デンマークはシェンゲン協定の他の加盟国との関係で、その決定以前と同じ権利義務を維持することになる（同議定書三条一段）。したがってこのシェンゲンアキは、デンマークに対してEC法としての効力を持たない<sup>39)</sup>。

シェンゲン協定非加盟国であるイギリス、アイルランドの両国は、シェンゲンアキによる拘束を受けることはない（シェンゲン議定書四条一段）。しかし、両国が今後シェンゲンアキへ参加する道は用意されており、イギリス、アイルランドは、いつでもシェンゲンアキの一部あるいは全ての規定へ参加を申請することができる。そしてこの申請に対しては、理事会が一三ヶ国および申請国政府代表の全会一致によって決定を行うことになっている。実際

にイギリスは一九九九年五月二〇日、この規定に従って一部のシェンゲンアキへの参加の申請を行った。これを受けて理事会は、二〇〇〇年五月二十九日、この申請を認める決定を行っており、この結果イギリスは、一部のシェンゲンアキ（主に警察協力やシェンゲン情報システム等に関する規定）に参加することになっている。<sup>(11)</sup>

〔本章担当序、2、3…森田桂子 1、4…西連寺隆行〕

(1) Accord entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes fait à Schengen, le 14 juin 1985, *Revue Générale de Droit International Public*, vol.95, 1991, p.513; *International Legal Materials*, vol.30, 1991, p.68 (Unofficial Translation). 本条約は、オランダを除き、四カ国に対して翌一九八六年一月一日発効、オランダに対しては、同年三月二日発効。

(2) Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, *Revue Générale de Droit International Public*, vol.91, 1987, p.236.

(3) シェンゲン協定に関する邦語文献として、白川靖浩「シェンゲン協定について(上)(下)——EC統合と治安問題——」警察学論集四六巻二号（一九九三年）二二二頁、四六巻四号、五七頁参照。

(4) この困難を克服するために、かつては米国によって隣接国による領域主権の濫用が援用されたこともあった。これは一九世紀にメキシコに対する関係において主張されたものである。つまり、被疑者が逃走した先の国家が適切な措置を講じず実効的な管理が欠如するために自国の領域の不可侵性が脅かされることから、*prima facie* には違法な措置（越境追跡）が正当化される、というもの

である。これは一種の自衛権として説明された。しかし、この自衛権による根拠付けは、米国の政治的軍事的な強力性を背景にした特殊事例と見ることができ、その後も米国によってのみ主張され続けることとなり一般化には至っていない。D. W. Bowett, *Self-Defence in International Law* (Manchester UP 1958) pp. 38-41. ; Nicholas M. Poulantzas, *The Right of Hot Pursuit in International Law* (A. W. Sijthoff 1969) pp. 13-16.

(5) 国際法上、「国境線は国家の独立性・自主性にもとづく国内法上の管轄権が排他的に行使される範囲を空間的に画定する境界としての意義をも」す、「領域の『所有権的支配』(dominium) の観念に対応して国家管轄権の属地性という原則が導入」されているからである。奥脇直也「国家管轄権概念の形成と変容」村瀬信也・奥脇直也編山本章二先生古希記念・国家管轄権 国際法と国内法(一九九八年)七頁。

(6) ヘルギーの対プロシア、オランダ、フランス、ルクセンブルグ、プロシアの対オランダ、ルクセンブルグ等の多数の二国間条約の形で警察協力に関する条約が結ばれるのは、一九世紀後半以降である。これについては Poulantzas, *op.cit.*, p. 12, n. 7 を参照。

(7) Cyrille Fijnaut, *Police Cooperation Along the Belgian-Dutch Border*, Cyrille Fijnaut (ed.), *The Internationalization of Police Cooperation in West Europe* (Kluwer Law International 1993) p. 119. もともとこの見解は「正式の越境監視を指すものではなく、被疑者が国境を越えた時点で当該監視は領域国警察官に任せられるとし、ヘルクス条約の厳格な解釈を維持しているものと思われる。」Chantal Joubert and Hans Beyers, *Schengen Investigated: A Comparative Interpretation of the Schengen Provision on International Police Cooperation in the Light of the European Convention on Human Rights*, (Kluwer Law and Taxation 1996) pp. 130-131.

(8) *Ibid.*, pp. 124-128.

(9) Poulantzas, *op.cit.*, p. 11, n. 5.

(10) 概要については Luc Chocheyras, *La Convention d'application de l'accord de Schengen*, *Annuaire Francais de Droit International*, vol. 37, 1991, pp. 807-818 参照。

(11) 陸上の追跡権と海上の追跡権とは、追跡の対象が前者が個人、後者が船舶に着目している点で、また追跡を行う場所が前者では

共通の国境を有する隣接国であるのに対し、後者は自国管轄権内から公海の方角に向かい、船舶の旗国の領海に入った時点で追跡が中止されるべきとされる点では、大きく異なる。海上の追跡権は、今日、一九五八年公海に関する条約二三条一項及び一九八二年国連海洋法条約一一・一条において明文化されている。

(12) 中村洸「継続追跡権の法理」前原光雄教授還暦記念論文集刊行委員会編前原光雄教授還暦記念・国際法学の諸問題（一九六三年）四九二―五四〇頁、小田滋・海洋法上巻（一九七九年）二七四頁、水上千之「継続追跡権」新海洋法制と国内法の対応第三号（一九八八年）一二五―一二九頁、海上保安事件研究会編海上保安事件の研究―国際捜査編―（一九九二年）八三―一一一頁等。

(13) なお、一三七条では、例外的な場合を除き留保が禁止されている。また、四一条九項の解釈宣言は、条約自体が複数の選択肢を掲げて自由裁量を認めている点で、通常の解釈宣言とも性質を異にする。

(14) Wolfgang Schomburg Otto Lagodny, *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen. Kommentar zum Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) sowie Erläuterungen zu den wichtigsten europäischen Rechtshilfeabereinkommen (Europarat, EU, Schengen): mit Auszügen aus weiteren wichtigen Rechtsquellen sowie Rechtshilfetabellen und den wichtigsten Texten auch in englischer Sprache*, Art. 3, (C.H. Beck 1998) S.1008-1010 に各国宣言の概要がのせられている。ドイツ―フランス間における個別協定の実施の詳細については、田口守一「国境を越えた捜査活動（その一）―シェンゲン協定とその運用状況―」比較法学三三巻二号（二〇〇〇年）三一一―五二頁を、五つの原締約国による国内的実施については、Joubert and Bevers, *op.cit.* を参照。

(15) フランスでは、一九九一年にシェンゲン実施協定の合憲性に関する疑義が憲法院に提起されたが、その争点の一つに越境追跡権が含まれていた。Decision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991, Rec., p. 91.

(16) Finaut, *op.cit.*, p. 118. ヴェネルヌス条約の該当規定は、*ibid.* "In case of need, they shall be entitled to use measures of restraint and defence in the same conditions as officers of the Party in whose territory they are operating"（一八条四項）。

(17) *Ibid.*, pp. 113-134.

(18) 洪恵子「国際協力における双方可罰性の現代的意義について（一・完）」法経論叢一八巻二号（二〇〇一年）四六一―四八頁。



(19) システムによる以外の情報の交換を担当する。これについてはシェンゲン協定に直接の定めはなく、manuel SIRENE の任務が規定されている。シェンゲン締約国間の言語の翻訳、システムに付随する情報の交換等が重要な役割を担っている。詳細については Vendelin Hrebly, *Les accords de Schengen. Origine, fonctionnement, avenir* (Brylant 1998) pp. 129-147.

(20) 訳語は森下比「シェンゲン条約と国際刑事司法協力」判例時報 141(10)号 (一九九二年) 五二一-五三頁を参考にした。

(21) Article 6—Catégories particulières de données (Special categories of data)  
Les données à caractère personnel révélant l'origine raciale, les opinions politiques, les convictions religieuses ou autres convictions, ainsi que les données à caractère personnel relatives à la santé ou à la vie sexuelle, ne peuvent être traitées automatiquement à moins que le droit interne ne prévoit des garanties appropriées. Il en est de même des données à caractère personnel concernant des condamnations pénales.

Personal data revealing racial origin, political opinions or religious or other beliefs, as well as personal data concerning health or sexual life, may not be processed automatically unless domestic law provides appropriate safeguards. The same shall apply to personal data relating to criminal convictions.

(22) Hrebly, *op. cit.*, p.116.

(23) Evidence to the House of Lords' Select Committee on European Communities Sub Committee F, 9 January 1999, Eberhard Bort, *The Frontiers of Mitteleuropa: Problems and Opportunities at the Eastern Frontier of the European Union*, Monica de Boer (ed.), *Schengen Still Going Strong: Evaluation and Update* (TEAP 2000) p.87, n.3.

(24) なお、SIS は既存の情報システムの利用を排除してはならない。したがって、各締約国の当局は、同一の人あるいはものに関して複数のシステムの同時検索を行うことができる。

(25) この配分される費用は、一九八八年六月二十四日の共同体資源のシステムに関する ECU 決定 (décision du Conseil des Communautés européennes du 24 juin 1988 relative au système des ressources propres des Communautés) 二条一項の意味に於ける付加価値税の統一的評価レートを基礎に計算される。

- (26) Hreblyay, *op.cit.*, p. 105.
- (27) その他 SIRENE を新規に創設する際の動機とは無関係とはしながら OJPC の利便性の欠如が指摘されている。 *Ibid.*, p. 132.
- (28) Martin Baldwin-Edwards and Bill Heberton, Will SIS be Europe's Big Brother?, Malcolm Anderson and Monica den Boer (ed.), *Policing Across National Boundaries* (Pinter Publishers 1994) pp. 153-156.
- (29) 本文に指摘した以外にも SIS については、データの分析、照合、アクセスの優先順位に関する基準の欠如などを理由に、越境犯罪の撲滅のための新たなアプローチを提示するものではないとする消極的な評価も見られる。 Kenneth G. Robertson, Practical Police Cooperation in Europe: The Intelligence Dimension, *Ibid.*, p. 114.
- (30) Malcolm Anderson et al. (ed.), *Policing the European Union* (Clarendon Press 1995) p. 59.
- (31) シェンゲン協定関連規定の EU の統合プロセスについては以下参照。 Eckart Wagner, The Integration of Schengen into the Framework of the European Union, L.J.E.I. 1998/2 p. 1. Martin Hedemann-Robinson, The Area of Freedom, Security and Justice with Regard to the UK, Ireland and Denmark: The 'Opt-in Opt-outs' under the Treaty of Amsterdam, David O'Keefe and Patrick Twomey (eds.), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty* (Hart Publishing 1999) p. 289.
- (32) 緊密協力については、五を参照。
- (33) シェンゲン議定書附属書「シェンゲンアキ」、理事会決定 1999/435/EC ([1999] O.J. L 176/1.) 附属書 A 参照。
- (34) イタリア (一九九〇年二月二七日署名)、スペイン・ポルトガル (一九九一年六月二五日署名)、ギリシャ (一九九二年一月六日署名)、オーストリア (一九九五年四月二八日署名)、デンマーク・フィンランド・スウェーデン (一九九六年二月一九日署名)。
- (35) [1999] O.J. L 176/1.
- (36) [1999] O.J. L 176/17.
- (37) 同決定は、法的根拠を決定する必要のない規定として、①規定が法的拘束力を有しておらず、また類似の規定は、理事会が、条約中に法的根拠が存在しない手段によってのみ採択しうるもの、②時間、事実の経過により不要になったもの、③制度上の規則に関する規定で、EU の手続により代替されたとみなされるもの、④その主題が既存の EC/EU 法あるいは全ての構成国で採択された法

律行為によって包含され、代替されたものの、⑤シェンゲン議定書六条に従って、アイスランド、ノルウェーと締結される協定により不要になったもの、⑥ECの活動やEUの目的に含まれる分野に関連せず、構成国が行動の自由を保持している分野に関わるものを挙げている(同決定前文四段)。ただし、以上のいずれかに該当する場合であっても、その規定が必要とされたり、その法的有効性が失われるわけではない(同決定前文五段)。

(38) シェンゲン実施条約第三編第一章(警察協力)のEU法上の法的根拠については、次の通り(括弧内がEU法上の根拠条文)。三九条(EU条約三四条、三〇条)、四〇条、四三条(EU条約三四条、三二条)、四四条、四七条(EU条約三四条、三〇(一)条)。

(39) ただし、このような特別の地位がEC条約第四編の分野においてデンマークに認められているのは、シェンゲンアキとの関係に限ったことではない。デンマークは、同編の規定全般に渡って、特別の扱いを受けることになっている(デンマークの地位に関する議定書)。

まず、理事会による同編に従った措置の採択には、デンマークは参加しない(同議定書一条)。また、同編の規定、同編に従って採択された措置、同編に従って締結された国際協定、かかる規定、措置を解釈するEC裁判所の決定は、デンマークを拘束せず、またデンマークにおいて適用されず、かかる規定、措置あるいは決定は、デンマークの権限、権利及び義務に対して影響を与えない。さらに、これらは、共同体の集積(acquis communautaire)に影響を与えず、共同体法を構成しないものとされている(同議定書二条)。

ただし、デンマークは、同編の規定の下で理事会が、シェンゲンアキに基づく提案に関する決定を行ってから六ヶ月以内に、この決定を国内法上実施するか否かについて決定することになっている。これを実施すると決定した場合、その決定は、他の一二ヶ国およびこの分野に参加した場合のイギリス・アイルランドと、デンマークの間で、国際法上の義務を創設する(同議定書五条一項)。

EC条約第四編の分野では、イギリス、アイルランドにも特別の地位が認められている(イギリス、アイルランドの地位に関する議定書)。理事会による同編に従った措置の採択に参加しないこと(同議定書一条)、同編の規定、関連措置、国際協定、かかる規定、措置の解釈に関するEC裁判所の決定が両国を拘束せず、また両国において適用されないこと、かかる規定、措置あるいは決定は、両国の権限、権利及び義務に対して影響しないこと、これらは共同体の集積に影響を与えず、共同体法を構成しないこと(同議定書

二二条)は、デンマークと同様である。ただし、この分野への参加に関する規定については、デンマークと異なる扱いがなされている(同議定書三二条および四二条)。

(40) Council Decision 2000/365/EC, [2000] O.J. L 131/43.

(41) イギリスは、シェンゲン実施条約第三編第一章(警察協力)の規定の中では、三九条、四〇条、(四〇条に関する範囲内において)四二条および四三条、四六条、四七条(四七条二項cを除く)に参加することになっている。

(未完)