

論 説

# 国境を越えた捜査活動（その1）

## ——シェンゲン協定とその運用状況——

田 口 守 一

- |                       |                     |
|-----------------------|---------------------|
| 1 はじめに                | (2) シェンゲン協定に基づく個別協定 |
| 2 シェンゲン協定の成立          | 4 シェンゲン協定の運用状況      |
| (1) シェンゲン協定成立の経緯      | (1) 国境を越えた監視活動      |
| (2) シェンゲン協定の概観        | (2) 国境を越えた追跡活動      |
| 3 国境を越えた捜査活動の承認       | 5 むすびに代えて           |
| (1) シェンゲン協定第40条, 第41条 |                     |

### 1 はじめに<sup>(1)</sup>

(1) ヨーロッパ統合にとまなう刑事法の変革は、刑事手続法の分野にも及んでいる。刑事手続法の問題領域として、二つの分野すなわち EU 法と各国法とを区別して論ずることが適当であろう。第1に、ヨーロッパ連合(EU)法にはまだ実体刑法は含まれていないので、したがって固有のEU刑事手続法も、現行法としてはまだ存在しない<sup>(2)</sup>。しかし、ヨーロッパ共

---

(1) 本稿で紹介するシェンゲン協定の実施状況に関する紹介は、Wiesbadenにあるドイツ連邦刑事警察庁(Bundeskriminalamt, BKA)およびDüsseldorfにあるノルトライン・ウェストファーレン州の州警察本部(Landeskriminalamt)から、1998年11月に筆者に提供された資料に基づいている。貴重な資料を提供して下さったドイツの関係者およびドイツ当局との交渉に当たって下さった在ドイツ日本国大使館(ボン)の白川靖浩一等書記官(当時)に感謝する。

(2) 立法提案としては、例えば、EUの財政的利益を保護するための統一刑法草

同体 (EC) によるカルテル法等の分野には過料権 (Bussgeldrecht) の規定があり、その手続きは実質的に刑事手続に準じたものとなっている<sup>(3)</sup>。そこで、このカルテル手続法 (Kartellverfahren) も広い意味でヨーロッパ統合にともなう刑事手続法の一つ分野とってよい。

他方、第2として、ヨーロッパ統合にともなう各加盟国の国内法としての刑事手続法における変化が大きな問題となっている<sup>(4)</sup>。その中で最も注目すべきものは、EU 域内における国境検閲を廃止したいわゆるシェンゲン協定の国内法への影響といえよう。国境検閲の廃止は、人の自由な交通を可能としたが、それは同時に犯罪者の自由交通をも意味する。そこで、同時に、国境を越えた犯罪捜査が大きな課題となって浮かび上がってくる。しかし、伝統的な法体系の下では、犯罪捜査権は国家主権の中核をなすものであるがゆえに、外国主権による自国内での犯罪捜査の承認は、理論的にもまた実際的にも多くの問題を抱え込むことにならざるをえない。

---

案 (コルプス・ユリス Corpus Juris) があり、そこでは、実体法の処罰規定のほか、手続法も定められている。とりわけ、EU 検察官の創設、国内裁判所または EU 裁判所による適正手続の保障などが注目される (宮澤浩一「コルプス・ユリス 欧州共同体の財政的利益の刑法上の保護 (その1)」捜査研究572号 (1999) 74頁以下、小木曾綾「コルプス・ユリス 欧州共同体の財政的利益の刑法上の保護 (その3)」捜査研究574号 (1999) 70頁以下参照)。

- (3) ヨーロッパ委員会は、過料の制裁を含んだ EC カルテル法を制定した。そこにおける過料を科する手続について、ヨーロッパ委員会が企業の競争違反行為について調査することができるとし、その際、情報開示請求権 (Auskunftsrecht) と立ち入り調査権 (Nachprüfungsrecht) が認められている。企業側の手続保障として、ヨーロッパ人権条約は当然この分野にも及び、違反行為の嫌疑を受けた企業には、①法的聴聞を受ける権利、②弁護人の援助を受ける権利、③書類閲覧権、④収集した情報の利用の限界・業務秘密の保護などの手続的保障が与えられている。このような制度は、EU 刑事手続法の先駆的なものと見ることができる。曾根威彦他訳「G・ダネッカー著『欧州共同体の刑法』」比較法学30巻1号 (1996) 268頁以下参照。Vgl., Gerhard Dannecker, Strafrecht der Europäischen Gemeinschaft, 1995, S. 103ff., Ferdinand Gillmeister, Ermittlungsrechte im deutschen und europäischen Kartellordnungs-widrigkeitenverfahren, 1985.
- (4) 従来の諸条約も、問題領域としてはこの分野に属する。後注 (9) 参照。

このような困難な課題をシェンゲン協定はどのようにして克服しようとしているのであろうか<sup>(5)</sup>。

(2) シェンゲン協定は、ヨーロッパ連合における諸々の規則の「推進力であり、実験室であり、または道標」(Motor, Laboratorium oder Meilenstein) であるとされる<sup>(6)</sup>。ただ、まだ1995年に動き始めたばかりであり、また、シェンゲン協定に関する各国間の個別的な実施細目もまだ整備されていないのであるから、現状はいわば「見切り発車」という段階にあるともいえる。したがって、現時点では、シェンゲン協定の全体像を把握することも、またこれを評価することもおそらく時期尚早といわなければならぬであろう。

しかし、この画期的な協定について、わが国ではまだ十分な紹介がなされていない<sup>(7)</sup>。そこで、本稿では、スタートしたばかりのシェンゲン協定が現場でどのように運用され始めているかについて、ドイツを中心として、若干の統計資料を紹介しておくこととした。その前提として、関連規定も一部概観をしておく。犯罪の国際化に伴う犯罪捜査の国際化という現象は、ヨーロッパとは事情は大きく異なるとはいえ、今日の日本にとっても大きな課題となりつつある。それゆえ、このようなヨーロッパ事情は、日本にとっても有益な情報を提供するものと考えられる。

(5) もっとも、ノルトライン・ウェストファーレン州の州警察本部での話しによると、外国との捜査共助の件数は年間25,000件近くあり、外国捜査機関との協力は「日常的」とのことであった。そのような実績を踏まえた越境捜査制度の導入であることにも注意すべきであろう。

(6) Vgl., Wolfgang Schomburg/Dr. Otto Lagodny, Internationale Rechtshilfe in Strafsachen, 3. Auflage, 1998, S.914.

(7) 先駆的な紹介として、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46巻3号（1993）131頁以下、同4号（1993）157頁以下がある。また、英文論文であるが、Christian Schwarzenegger, Borderless Europe, Borderless Crime?, 法政理論29巻1号（1996）23頁以下は、ボーダーレス犯罪を防ぐための対策を概観しているが、シェンゲン協定にも言及している。

## 2 シェンゲン協定の成立

### (1) シェンゲン協定成立の経緯

シェンゲン協定の成立とその実施に至る経緯を概観すると次のようである<sup>(8)</sup>。まず、1984年6月25日～26日に開かれたフォンテンブローにおけるヨーロッパ理事会において EU 諸国間における国境検閲の廃止が問題提起された。これを受けて、1985年1月23日、ヨーロッパ委員会は、その指令 (Richtlinie) によって国境検閲の廃止を決定した。

このような情勢の下で、1985年6月14日、ベネルックス3国 (ベルギー、オランダ、ルクセンブルグ) とドイツおよびフランスの5カ国が、国境検閲の廃止に関する協定に調印した。すなわち、「共通の国境における検閲の段階的廃止に関する協定 (Übereinkommen betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen)」である。これを「第1シェンゲン協定」(Schengen I) と呼んでいる。シェンゲンとは、ドイツとフランスに接しているルクセンブルグの小さな村の名前であり、その村をながれるモーゼル川の船上で協定が調印されたため、「シェンゲン協定 (Schengener Übereinkommen)」と呼ばれている。

その後、1990年6月19日、「1985年6月14日のベネルックス経済連合諸国、ドイツ連邦共和国およびフランス共和国におけるシェンゲン協定の実施に関する協定 (Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. 6.1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der französischen Republik)」が成立した。これは「第2シェンゲン協定」(Schengen II) と呼ばれている。

---

(8) Vgl., Alberto Achermann/ Roland Bieber/ Astrid Epiney/ Ruth Wehner, Schengen und die Folgen—Der Abbau der Grenzkontrollen in Europa, 1995, S.21f. [Astrid Epiney].

gen II) と呼ばれる。以下、シェンゲン協定とは、この第2シェンゲン協定のことをいう（あるいは、短く「シェンゲン実施協定」(Schengener Durchführungsübereinkommen, SDÜ) とも呼ばれる)。ドイツに関してみると、1993年6月15日にシェンゲン協定に関するドイツ国内法の改正法「1990年6月19日の共通の国境における検閲の段階的廃止に関するシェンゲン協定に関する法律 (Gesetz zu dem Schengener Übereinkommen vom 19. Juni 1990 betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen. SDÜG)」が成立している (BGBL, 1993II1010, 1997 I 1606)。さらにその後、長い調整が重ねられ、ついに1995年3月26日第2シェンゲン協定が施行されるに至り、国境検閲の廃止・自由交通 (freie Personenverkehr) が実現した。

このシェンゲン協定の加盟国は、フランス、ドイツ、ベルギー、オランダ、ルクセンブルグの5カ国から出発したが、その後、EU加盟国15カ国のうち、13カ国が署名し、そのうち10カ国で発効している。各国の協定署名年月日と発効年月日は【表1】の通りとなっている (1998年1月1日現在)<sup>(9)</sup>。

## (2) シェンゲン実施協定の概観

第2シェンゲン協定の全体は8部 (Titel) から成り<sup>(10)</sup>、全体で、142条という膨大な協定である。第1部「概念規定」では、EU内部での域内国境 (Binnengrenzen) やEU外の諸国との外部国境 (Außengrenzen) などの重要な概念規定が行われ、第2部は「検閲廃止」、第3部は「警察と安全」、第4部は「シェンゲン情報システム」、第5部は「貨物交通」、第6部は「データ保護」、第7部は「行政委員会」、および第8部は「付則」を定める。このうち、刑事手続きに関係するのは第3部「警察と安全」である。

第3部は、7節 (Kapitel) から成る。第1節「警察の協力」(第39～第46条)、第2節「刑事事件に関する司法共助」(第48～第53条)、第3節「二

(9) Vgl., Schomburg, a.a.O., S.918.

(10) 全体について、白川・前掲論文参照。

【表 1】

契約当事国	署名年月日	発効年月日
ベルギー	1990. 6. 19.	1995. 3. 26.
デンマーク	1996. 12. 19.	
ドイツ	1990. 6. 19.	1995. 3. 26.
フィンランド	1996. 12. 19.	
フランス	1990. 6. 19.	1995. 3. 26.
ギリシャ	1992. 11. 6.	1997. 12. 8.
アイスランド		
イタリア	1990. 11. 27.	1997. 10. 26.
ルクセンブルグ	1990. 6. 19.	1995. 3. 26.
オランダ	1990. 6. 19.	1995. 3. 26.
ノルウェー		
オーストリア	1995. 4. 28.	1997. 12. 1.
ポルトガル	1991. 6. 25.	1995. 3. 26.
スウェーデン	1996. 12. 19.	
スペイン	1991. 6. 15.	1995. 3. 26.

重処罰の禁止」(第54～第58条)、第4節「犯罪者の引渡し」(第59～第65条)、第5節「刑事判決の執行の移管」(第67～第69条)、第6節「麻薬」(第70～第76条)および第7節「火器および弾薬」(第77～第91条)である。

第1節については、次項で言及することとして、第2節以下の概要は以下の通りである。第2節「刑事事件に関する司法共助」の主な内容は、郵便による文書の直接送付(第52条)、司法機関(Justizbehörde)と司法機関との直接的司法共助(第53条)などである。第3節「二重処罰の禁止」、第4節「犯罪者の引渡し」、第5節「刑事判決の執行の移管」は、従来の条約等を確認したものである<sup>(11)</sup>。第6節「麻薬」では、締約国は麻薬の違

(11) 例えば、ヨーロッパ犯罪人引渡条約(1960年発効)、ヨーロッパ刑事司法共助条約(1962年発効)、ヨーロッパ刑の猶予者及び仮釈放者の保護観察条約(1975年発効)、ヨーロッパ道路交通犯罪処罰条約(1972年発効)、ヨーロッパ

法取引を防止するためのあらゆる措置をとることとされている。第7節「火器および弾薬」では、締約国は火器および弾薬の取得、販売および譲渡に関する法令をシェンゲン協定に適合することを義務づけられている。以上のうち、第1節および第2節が、新たな条文である。

### 3 国境を越えた警察活動

#### (1) シェンゲン実施協定第40条、第41条

さて、第1節「警察の協力（Zusammenarbeit）」の内容を概観しておこう。第1節は、第39条から第47条までである。第39条は「警察の情報交換」を定め、第40条は「国境を越える監視活動」を定め、第41条は「国境を越える追跡」を定める。第42条は「公務員の地位」（各国公務員の地位の同格性）、第43条は「損害賠償」（他国に損害を与えた場合の損害賠償責任）、第44条は「直接的連絡」（越境監視や追跡に関する情報を、電話、Faxなどで直接相手国に連絡すること）、第45条は「記帳義務」（ホテル等の宿泊者に記帳・署名を義務化する）、第46条は「予防のための自発的情報提供」（犯罪行為の予防等のために、相手国からの要請がないときにも情報を提供すること）、第47条は「派遣公務員」（相手国の警察機関に自国の公務員を派遣すること）、を定める。

このうち、第1節の総則条文の位置にあるのは、第39条の「警察による情報交換」の規定であるが、その第1項は、さらに総則的の条文であり、「締約国は、自国の警察官が、それぞれの国内法とその管轄に従って、当該要請またはその履行が国内法によって司法当局（Justizbehörde）に留保

---

刑事判決の国際的効力条約（1974年発効）、ヨーロッパ刑事訴追の移送条約（1978年発効）、テロ行為防止ヨーロッパ条約（1977年発効）、受刑者移送条約（1985年発効）、ヨーロッパ犯罪被害者補償条約（1988年発効）などである（森下忠『刑事司法の国際化』（1990）参照）。

されておらず、また当該要請の履行が、被要請国による強制措置の実行を必要としないかぎり、予防的犯罪対策と犯罪行為の解明のために、共助(Hilfe)を実施する義務を負う。」と規定し、各国警察による犯罪行為の防止と解明のための協力義務を定めたものとされている(第2項は、提供された情報の刑事手続における証拠としての利用可能性について規定する)。第3項は、要請の送付およびその回答は、インターポールの国家中央事務局にあたる機関が窓口となってこれを行うが、急を要する場合には、当該警察機関は、相手国の警察機関に直接要請を行い、回答を得ることができる、と規定している。国家中央事務局は、ドイツでは、連邦刑事警察庁(Bundeskriminalamt, Wiesbaden)とされている。

以上を前提として、警察の協力の中核をなす国境を越える監視行為と追跡行為に関する第40条、第41条について、以下概観しておく<sup>(12)</sup>。

#### (a) 国境を越えた監視行為

第40条は「国境を越えた監視行為」について規定し、全体で7項からなる。その概要は以下のようである。

第1項は、原則の場合であって、同意に基づく監視行為(Observation)を規定する。すなわち、引渡しの可能な犯罪を犯したことを理由に捜査が行われている場合には、事前に捜査共助[Rechtshilfeは一般に「司法共助」と訳されるが、ここでは意味をとって「捜査共助」と訳出しておく。]要請が行われて、かつ、被要請国が承諾しているときは、国境を越えて被疑者の監視を行うことができる。相手国の要請があれば、監視を相手国当局に委ねなければならない。

第2項は、例外的場合であって、緊急な場合における、同意に基づかない監視行為について規定する。すなわち、急を要する場合で、事前に相手

(12) シェンゲン協定の条文は、極めて長文であり、紙幅の関係から、ここではその要旨の紹介にとどめざるをえない。なお、条文要旨の紹介に当たっては、前掲・白川論文を参照させていただいた。

国の同意を求めることができないときは、一定の犯罪（第7項）に関与しているとの疑いのある者の監視を国境を越えて続行することができる。ただし、そのための条件として、(a)遅滞なく相手国にその旨の通知を行い、かつ、(b)遅滞なく捜査共助の要請をおこなわなければならない。また、通知または要請を行った後、相手国が要求し、または国境を越えてから5時間以内に同意が得られないときは、監視を中止しなければならない。

第3項は、上記の監視行為に共通する以下の一般的条件を(a)から(h)まで列挙する。すなわち、

(a) 捜査官は、本条の規定および相手国の法律を遵守しなければならない。現地当局の命令に従わなければならない。

(b) 第2項の場合を除いて、捜査官は、相手国の同意があったことを示す書面を携帯しなければならない。

(c) 捜査官は、いつでも、公務についていることを証明できなければならない。

(d) 捜査官は、武器を携帯することが許されるが、相手国がこれを拒否した場合はその限りでない。武器の使用は、正当防衛の場合を除いて、許されない。

(e) 捜査官は、住居および公に立ち入ることの許されていない土地へ立ち入ることは許されない。

(f) 捜査官には、被監視者を取り押さえまたは逮捕する権限はない。

(g) すべての活動について、相手国に報告を行う。その際、相手国は、捜査官自身が出頭することを求めることができる。

(h) 捜査官の派遣を行った機関は、裁判所における手続を含めて、相手国における事後の捜査を要請に基づいて支援する。

第4項は、権限のある公務員の範囲を、各国毎に列挙する（略）。

第5項は、管轄官庁を、各国毎に列挙する（略。なお、ドイツについては、連邦刑事警察庁とされる）。

第6項は、締約国は、相互の合意に基づき、本条文の適用範囲の拡大お

よび規則の追加を行うことができることを規定する。

第7項は、第2項の監視が許される犯罪のカタログである。すなわち、①謀殺、②故殺、③強姦、④放火、⑤通貨偽造、⑥重大な窃盗、犯罪隠匿および強盗、⑦恐喝、⑧誘拐および人質、⑨人身売買、⑩麻薬の違法取引、⑪武器および爆薬に関する法律違反、⑫爆薬を用いた破壊、⑬有害有毒な廃棄物の無許可取引である。

以上の、国境を越えた監視行為規定については、とくに第2項の緊急の場合における同意に基づかない越境が重大な意味を持つこととなろう。本条の諸条件は相当に厳しいものと思われるが、ことの重大性を考えると現段階ではやむを得ないのであろう。なお、後述するように、フランス警察が、ドイツ警察官の越境について武器の携帯を認めなかった事例がある。

#### (b) 国境を越えた現行犯人の追跡行為

第41条は、国境を越えた現行犯人の追跡 (Nacheile) について規定し、全体は10項からなる。その概要は以下の通りである。

第1項は、第4項に定める犯罪の正犯または共犯を現行犯人として追跡しているときは、とくに急を要するため、締約国に通知できず、あるいは相手国が適時にその追跡を引き継ぐことができないときは、事前の同意がなくても相手国の領域内において追跡を続行することができるとし、また、被追跡者が、勾留中または受刑中であって、逃走したときも同じであるとする。

追跡を行っている警察官は、遅くとも国境を通過するまでに相手国当局と連絡をとることとし、相手国が要求するときは、追跡を中止しなければならない。追跡を行っている警察官の要請に基づき、現地の当局は、被追跡者の人定質問または逮捕を行わなければならない。

第2項は、追跡の条件として、以下を掲げる。

(a) 追跡している捜査官には、身柄を拘束する権限はない。

(b) 追跡中止の要請もなく、相手国当局が適時に介入できないときは、

追跡している捜査官は、相手国の捜査官が人定質問もしくは逮捕をおこなうまでの間、身柄を拘束することができる。

第3項は、追跡は、第9項による声明に基づいて、以下の条件の下で行われる。

- (a) 合意で定められた地域内または国境を越えるに要する時間内で、
- (b) 場所的制限または時間的制限なしに、行われる。

第4項は、追跡可能な犯罪のカatalogを掲げる。すなわち、

(a) ①謀殺、②故殺、③強姦、④放火、⑤通貨偽造、⑥重大な窃盗、犯罪隠匿および強盗、⑦恐喝、⑧誘拐および人質、⑨人身売買、⑩麻薬の違法取引、⑪武器および爆薬に関する法律違反、⑫爆薬を用いた破壊、⑬有害有毒な廃棄物の無許可取引および⑭重傷害または死亡の結果を伴う事故の後の無許可離脱および (b) 引渡し可能な犯罪、である。

第5項は、追跡は、以下の一般的条件のもとに行わなければならないとする。

(a) 追跡を行う警察官は、本条の規定と相手国の法律に従わなければならない。

(b) 追跡は、陸続きの国境 (Landgrenzen) を越えるときのみ行われる<sup>(13)</sup>。

(c) 住居および公に立ち入ることの許されていない土地へ立ち入ることは許されない。

(d) 追跡を行う捜査官は、制服、腕章または車両に取り付けられた装置によって、警察官であることを明らかにしなければならない。この装置を

---

(13) シェンゲン実施協定はあくまで地上の越境に限定され、したがって上空は範囲外の問題となる。なお、本文で言及したドイツ・オランダ個別協定の第15条は、航空機の出動許可に関しては、両国における国家の管轄官庁が、警察が出動する緊急の必要性を考慮して、特別な規則について取り決めるものとしている。筆者が、BKAで聞いたところによると、ドイツからシェンゲン協定締約国へヘリコプターで逃走する被疑者を、警察がヘリコプターで追跡したが、国境で引き返した事例があるとのことであった。

取り付けることなく、覆面の警察車両を使用し、私服を着用することは許されない。捜査官は、いつでも、公務についていることを証明できなければならない。

(e) 捜査官は、武器を携帯することは許されるが、その使用は正当防衛の場合を除いて、許されない。

(f) 被追跡者を身柄拘束する権利が認められている場合にあつて、現地当局への引致に際して、安全確保のための搜索のみ許される。手錠を使用することは許される。被追跡者の携行している物は、保全することができる。

(g) 捜査官は、現地当局に出頭して、報告を行わなければならない、また、その当局の要請により、事実関係を説明するまで留まらなければならない。被追跡者を逮捕できなかつたときも同じである。

(h) 警察官の派遣を行った機関は、相手国における裁判所における手続を含む事後の捜査を要請に基づいて支援する。

第6項は、第2項により逮捕された者を、その国籍に関係なく、取調べの目的で身柄を拘束することができるとする。被拘束者が相手国の国籍を有していない場合には、その拘束の後6時間以内（午前0時から9時までは含まれない）に、現地当局が引渡しのための仮逮捕の要請を受けなければ、その者を釈放しなければならない。

第7項は、権限ある公務員の範囲を、各国毎に列挙する（略）。

第8項は、引渡しに関する個別協定との関係を定める。

第9項は、追跡権の行使の条件については締約国間の声明（Erklärung）を定めることができるとする。

第10項は、相互合意（Vereinbarungen）により第1項の適用範囲を拡大し、追加規則を設けることができるとする。

以上の国境を越えた追跡行為は、現行犯人であるがゆえに、事前の同意なくして行われることになる。したがって問題の重大性は、前条の国境を越えた監視行為よりもさらに大きいといえよう。本条の定める越境条件は

相当に厳しいものと思われるが、この場合もやむを得ないといえようか。もっとも、各国間の個別合意に委ねる部分も相当にあるようである。したがって、実際のところは今後の運用を観察しなければ評価は難しいと思われる。

## (2) シェンゲン実施協定に基づく個別協定

シェンゲン協定第39条第4項は、「国境地域における協力については、締約国の関係大臣による合意（Vereinbarungen）により別に定めることができる。」としている。そこで、現在、各国の警察相互でシェンゲン協定の細部に関する実施要領が作成されつつある。

1998年11月現在で、筆者が入手しえた個別協定の資料は、①1996年4月17日の「ドイツ連邦共和国とオランダとの国境領域における警察の協力に関するドイツ連邦共和国連邦内務省とオランダ内務大臣および司法大臣との合意」（Vereinbarung zwischen dem Bundesministerium des Innern der Bundesrepublik Deutschland und dem Innenminister sowie dem Justizminister der Niederlande über die polizeiliche Zusammenarbeit im Grenzgebiet zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Niederlanden）、および、②1997年10月9日の「ドイツ政府とフランス政府との国境領域における警察・税関官庁の協力に関する協定」（Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Französischen Republik über die Zusammenarbeit der Polizeiz- und Zollbehörden in den Grenzgebieten）である。

前者のドイツとオランダとの協定は、とくにニーダーザクセン州およびノルトライン・ヴェストファーレン州を中心とする。その概要は、国境領域の意義、窓口となる警察、情報交換、直接的協力、越境監視（シェンゲン実施協定第40条関係）、権限官庁（検察庁）、越境追跡（シェンゲン実施協定第41条関係）、電話・FAX等の連絡方法、武器使用（ピストルと警棒）などであり、全体で18条となっている。

以下では、このうちとくに、後者のドイツとフランスの協定の一部を紹介しておく。これは、とくに、バーデン・ヴュルテンベルク州、ラインランド・ファルツ州およびザールラント州を中心とする。その概要は、適用領域・協力の目的、協力機関、協力内容、直接的協力など。第1部「適用範囲、協力 (Zusammenarbeit) の目的」(第1条~第2条)、第2部「協力の機関」(第3条)、第1章「共通本部での協力」(情報交換など)(第4条~第8条)、第2章「間接的な協力」(第9条~第11条)、第3章「協力に関する一般規定」(第12条~第19条)、第3部「施行規定および締結規定」(第20条~第25条)であり、全体で25カ条となっている。

このうち、シェンゲン協定第40条に関連するのは第15条であり、同じく、同第41条に関連するのは第16条であり、その内容は次のとおりである。

#### 「第15条

第1項 国境を越えた監視は、シェンゲン実施協定第40条に掲げられた諸条件に従ってこれを行う。公共の立ち入り可能な労働の場所、営業の場所および商業の場所には、それぞれの開業時間内において、立ち入ることが許される。

第2項 承認を与える管轄官庁は、

1 ドイツ連邦共和国については、

バーデン・ヴュルテンベルク州では、越境が事前に判明している場合には、その管轄区域の検察庁とし、越境の場所が事前に判明していない場合には Karlsruhe 総括検察庁 (Generalstaatsanwaltschaft) とし、

ラインランド・ファルツ州では、Zweibrücken の指導的上級検察官または Landau の指導的上級検察官とし、

ザールラント州では、Saarbrücken 検察庁とする。

監視の実施が承認されたときは、その承認は連邦の全領域で有効である。

2 フランス共和国については、中央刑事警察本部 (Zentraldirektion

der Kriminalpolizei) とする。

第3項 捜査共助の申請書は、直接、承認を管轄する官庁に提出しなければならない。捜査共助の申立書のコピーを、シェンゲン実施協定第40条第5項と関連する第40条第1項に掲げられた箇所以外では、以下の箇所に送付しなければならない。

1 ドイツ連邦共和国については、それぞれ該当する箇所によって、Stuttgart のバーデン・ヴュルテンベルク州刑事局、Mainz のラインランド・ファルツ州刑事局、Saarbrücken のザールラント州刑事局、Köln の税関刑事局とし、

2 フランス共和国については、共同本部 (gemeinsamen Zentren) とする<sup>(14)</sup>。

第4項 越境が、シェンゲン実施協定第40条第2項による監視の場合には、以下の箇所に通知しなければならない。

1 ドイツ連邦共和国については、バーデン・ヴュルテンベルグ州およびラインランド・ファルツ州では、共同本部、ザールラント州では、州刑事局とし、

2 フランス共和国については、共同本部とする。

シェンゲン実施協定第40条第5項に掲げられた箇所には、遅滞なく報告しなければならない。

第5項 本管轄を変更する場合には、相手側契約当事者に文書をもって通知するものとする。

## 第16条

第1項 国境を越えた追跡は、シェンゲン実施協定第41条ならびにシェンゲン実施協定第41条第9項に従って示された国家の声明 (Erklärung) を考慮して設けられた実施規則および基準に従って、これを行う。公共の

---

(14) 国境領域で共同で設置される。

立ち入り可能な労働の場所、営業の場所および商業の場所には、それぞれの開業時間内において、立ち入ることが許される。

第 2 項 国境を越えた追跡の場合には、遅くとも越境に際して、次の箇所に報告をしなければならない。

1 ドイツ連邦共和国については、

バーデン・ヴュルテンベルク州では、Freiburg 州警察本部または Karlsruhe 州警察本部、ラインランド・ファルツ州では、Rheinpfalz 警察本部または Westpfalz 警察本部、ザールラント州では、州刑事局とし、

2 フランス共和国については、

共同本部とし、そこからその土地を管轄する検察官に報告をするものとする。

本管轄を変更する場合には、相手側契約当事者に文書をもって通知するものとする。

第 3 項 それぞれの土地を管轄する官庁（フランス共和国では、その土地を管轄する検察官）は、追跡の中止を要求することができる。

第 4 項 極めて重大な事案の場合または追跡が国境領域を超過して行われる場合には、国家の中央事務局（Zentralstellen）の指示を受けなければならない。』

その他、第 17 条（道路交通法規の相互教示など）、第 18 条（やむを得ない車両での侵入）、第 19 条（警察制服、武器など）、第 20 条（協議など）、第 21 条（協力の拒否など）、文書通知、改正手続、旧協定の廃止、等がある。

越境捜査を行うのは、国境を接している州の警察が行う場合が多いと思われるので、それらの州が隣国とシェンゲン協定の実施細目を個別的に定めたものといえよう。このレベルの規定の改善は、相手国への文書による通知で簡便にできることとなっているが、今後、試行錯誤を繰り返して改善がなされていくと思われる。

## 4 シェンゲン実施協定の運用状況

つぎに、このようにしてスタートしたシェンゲン協定は、その後、およそ1年間の間に実際にどのように機能したのであろうか。その具体的な状況を、ドイツ側から見た資料をもとに、以下、概観しておくことにしよう。統計は1997年についてのものである<sup>(15)</sup>。なお、ブランデンブルグ、ハンブルグ、メクレンブルグ・フォアポンメルン、ザクセンおよびシュレスリッヒ・ホルシュタインの各州は該当なしとの報告を連邦刑事警察庁に提出しているとのことである。また、1996年についての統計はなく、連邦全体の正式の統計もまだ出ていないとのことであった（1998年11月現在）。

### (1) 国境を越えた監視行為

連邦の州（連邦刑事警察庁（BKA）を含む。BKAも独立した捜査権限があるので、このように集計される。）から、国境を越えた監視行為について合計65件の事例が報告されている。このうち、6件は、（シェンゲン協定の）複数国家に関係していた。越境監視の52事例は、40条1項（原則）により、13事例は、40条2項（緊急事態）に関するものであった。これらは、12の州およびBKAの要請に基づくものであった。

40条の措置は、8つの州およびBKAの職員によって実施された。その結果を表にすると【表2】のようになる。

相手国別に見ると、オランダが42件、フランスが19件、ベルギーが8件、そしてルクセンブルグが2件である。

犯罪別に見ると、麻薬法35件、放火8件、恐喝5件、通貨偽造4件、殺

(15) もっとも、ドイツと各国との個別的な協定は、オランダについては1997年2月1日から、フランスについては1997年10月9日から、ルクセンブルグについては1996年6月から、それぞれ発効している（ベルギーについては発効日は不明）。したがって、以下の統計はそれぞれそれぞれ以降の統計ということになるが、正確なところは不明である。

【表 2】

	オランダ	フランス	ベルギー	ルクセンブルグ	合計
バイエルン	2				2
バーデン・ヴュテンベルグ	1	1	1		3
ベルリン	1				1
ヘッセン	6				6
ノルトライン・ウエストファーレン	15		1		16
ニーダー・ザクセン	7				7
ラインランド・ファルツ	4		1 *		5
ザールラント	3 **	16	1 ***	1	21
連邦刑事警察庁	2	2			

\* 同時にオランダとベルギーで実施された。

\*\* 同時にオランダとベルギーで実施された。

\*\*\* 同時にルクセンブルグ、ベルギーおよびオランダで実施された。

人 3 件（既遂 1 件，未遂 2 件），重窃盗 3 件，人身売買 1 件，武器爆発物取締法違反 1 件となっている。

なお，フランスへの侵入事例のうちの 1 件では，武器を携帯しないことが求められたという。さらに，統計には現れない事例で，フランス当局から侵入監視が許可されなかったものがあり，それは，目標とする人物が，恐喝の被疑者ではなく，恐喝の被害者の親族であったというケースである。この事例は問題を提起しており，シェンゲン協定によれば容疑者ないし被疑者の監視のみが許容され，誘拐とか人質とか恐喝の関係者は考えられていないが，緊急事態では同様の監視の許可が必要とされている。

## (2) 国境を越えた現行犯人の追跡

4 州から合計 20 件の追跡事例の報告があった。相手国は，フランスが 12 件，オランダが 8 件である。州別に見ると，【表 3】のようになる。

これを犯罪別に見ると，重窃盗 13 件，殺人未遂 3 件，道路交通における飲酒運転 2 件，道路交通における危険行為 2 件，道路交通における危険な

【表3】

	フランス	オランダ
バーデン・ヴュルテンベルグ	5	
ノルトライン・ウェストファーレン		8
ラインラント・ファルツ	1	
ザールラント	6	

侵害行為1件、武器法違反1件であった。(犯罪別統計と追跡事例統計の数字が異なっているのは、2つの追跡可能犯罪を含む同一行為につきそれぞれ2度追跡が行われたという事情による。)

このうち3つの事例において、ドイツ側公務員が、フランスの公務員と意思疎通(無線、電話)をとるに当たって技術的問題があったと報告されている。その中のある事例では、ドイツの警察官が、フランスの地方治安警察署(Gendarmerieposten)において言葉が理解できず、そのため重窃盗(自動車盗)の行為者を逃がしたという。

また、ある事例では、ドイツ国籍のある人が、フランス国内において(飲酒運転で)一時停止を怠り、フランス警察によりドイツ国内で逮捕され、引き続き、ドイツの検察官の決定なくして、フランスの警察署に移送された。そこで被疑者は数時間身柄を拘束され、極めて長時間待たされた後で釈放された。さらに当事者の血液検査をしなかった。そこで、ドイツ当局に対して、自由剝奪と刑を無効にする行為を理由に捜査手続が申し立てられたが、これはその後手続中止となった。このケースの報告書では次のようになっている。フランスの私服警察官が、普通の自動車で、強盗を犯してきたと思われる者を拘束しようとしたが、その公務員は警察官であることを証明できなかった。警察官はこの事件をシェンゲン実施協定41条の(追跡可能な)カタログ犯罪と解釈した。もちろん、フランスの検察官は、およそ追跡可能な犯罪とは認めなかった、というものである。この場合のフランスの警察官の行為は明らかにシェンゲン協定に違反しているが、犯罪嫌疑の認定(このケースでは強盗)が大きな問題となりうること

を示唆している。

この嫌疑認定については、ドイツの公務員が、誤ってシェンゲン実施協定41条のカatalog犯罪が存在すると考えたが（単なるガソリン詐欺）、フランスの検察官の命令で釈放されたケースもある。さらに、フランス当局が、自家用車窃盗（Pkw-Aufbruch）をシェンゲン実施協定41条の重窃盗と見なさず、単純窃盗としたケースもある。

連邦刑事警察庁の総括によれば、事例は65事例と少ないが、ドイツによるシェンゲン契約国での越境監視の80%は、事前の承諾により実施されたという。緊急事態の事例である13事例も、越境監視に際して全体として協力活動は肯定的（positiv）な印象であったとしている。ただ、一定の追跡事例では、とくにフランスで言葉の問題があったとする。

さらに、総括は、協力の包括的評価のためには、ドイツ領内で行われたドイツ以外のシェンゲン国家の越境捜査活動の経験も考慮しなければならないが、連邦刑事局にはそのために必要な情報はまだ十分でないとしている。

以上の具体的事例をみると、まさに試行錯誤の最中という印象である<sup>(16)</sup>。しかし、BKAの総括にもあるように、「肯定的」な取り組みがなされているようであり、もはや後戻りはありえないと思われる。

興味深いのは、カatalog犯罪に該当するかどうかの判断が、国によって異なる場合があることである。ドイツ法のコンメンタールでは、例えばシェンゲン協定第40条の越境監視の条件として、①出発国における捜査手続の開始、したがって刑事訴訟法152条2項による十分な事実上の根拠（zureichende tatsächliche Anhaltspunkte）があること、②引き渡し可能な犯罪であること、③あるシェンゲン締結国において、すでに監視を受けて

---

(16) 筆者の個人的体験であるが、ドイツの警察担当者いくつかの質問をした際に、担当者が資料を広げて説明してくれたが、その資料の中には手書きで何カ所にも疑問符（？）が書き込んであった（例えば、スペイン関係など）のが、印象的であった。

いる具体的人物があること、④事前に申し立てられた捜査共助の要請に基づき相手国の同意があること、が掲げられている<sup>(17)</sup>。この場合、「十分な事実上の根拠」の存否の判断が微妙な問題となろう。

## 5 むすびに代えて

協定内容の膨大さについては、その全体を見渡すことの困難性や協定の有効性への疑問も指摘されていた<sup>(18)</sup>。しかし、現場はすでに動き出している。加えて、1997年10月2日にアムステルダム条約が調印され（1999年5月1日発効）、その第1部「自由、安全および公正」第2章「自由、安全および公正の地域の漸進的実現」においてシェンゲン協定の地域拡大の文言が入れられ、第6部において、「シェンゲンの既決事項を欧州連合の枠内に編入する議定書」を定め、これまでヨーロッパ連合条約外にあったシェンゲン協定を条約本体に組み入れることとなった<sup>(19)</sup>。シェンゲン協定の重要性が一段と高まったことは疑いない。

本稿では、国境を越える犯罪捜査活動としてもっとも典型的と思われる監視活動と追跡活動を主に取り上げてみた。しかし、その他にも、シェンゲン協定には重要な捜査協力規定が含まれている。とりわけ、シェンゲン協定第4部のシェンゲン情報システム（Schengener Informationssystem, SIS）は、人物および物に関するコンピュータによる照会システムを規定しているが、他方で、ユーロポール（オイロポール, EUROPOL）も、EU締約国における情報交換と犯罪分析を任務として設立されており、ドイツ

---

(17) Vgl., Schomburg, a.a.O., S.930.

(18) Vgl., Schomburg, Strafrecht und Rechtshilfe im Geltungsbereich von Schengen II, NJW 1995, Heft 30, S. 1931f..

(19) ただし、英国とアイルランドには適用除外を認めるが（つまり参加の可能性を残しながら、両国は国境での出入国管理体制を維持する）、両国がシェンゲン協定の全部または一部を受け入れることができれば好都合であるとしている。広岡隆『欧州統合の法秩序と司法統制』（1998）175頁以下参照。

においてもこれに対する法整備がなされ<sup>(20)</sup>、すでに1998年の夏から活動を開始している。そこで、次稿では、このシェンゲン協定とEUROPOLとの関係を検討しておくこととしたい。さらに、何より、他国内における捜査権限の問題は、直接的に国家主権の問題に関わる。その理論面での考察も今後の課題である。

---

(20) Vgl., Rechtsakt des Rates vom 26. Juli 1995 über die Feststellung des Übereinkommens aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen), vom 26. Juli 1995, 95/C 316/01. Gesetz zu dem Übereinkommen vom 26. Juli 1995 auf Grund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Einrichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Gesetz), vom 16. Dezember 1997, BGL 1997 Teil II Nr. 50.