

シェンゲン情報システム (SIS) の現状と課題 —— 「国境のないヨーロッパ」の国境管理と IT システム——

須田 祐子 前田 幸男

はじめに

欧州連合(EU)ではマーストリヒト条約によってEU市民に域内の「自由な移動」が認められ、さらにシェンゲン協定締約国の間では第三人(非EU市民)を含む「人の移動」が自由化されている。しかし域内国境での検問が廃止されれば、犯罪者やテロリストが国境を越えて活動する危険が高まりかねない。また第三人が域内を自由に移動できるようになれば、域外国境(シェンゲン協定締約国と第三国との国境)の管理を共通化する必要がある。そこで「人の自由な移動」への対応として一層の刑事警察協力が求められることになった。

「シェンゲン情報システム(SIS: Schengen Information System)」は、シェンゲン協定締約国間の刑事警察協力を促進するために設置された情報共有ネットワークであり、四億人を越える人々が居住する「国境のないヨーロッパ」の安全を担保する措置として運用されている⁽¹⁾。同時に SIS は「自由・安全・公正(Freedom, Security and Justice)」の領域としてのEUの「不可欠な要素」⁽²⁾ともされる。シェンゲン協定および同実施条約は1998年に発効したアムステルダム条約によってEUの枠内に取り込まれているからである。

SISは情報技術(IT)を「人の移動」の管理に応用した例であり、ITシステムの常として「アップデート」を経験しているが、現在では第二世代SIS(SIS II)への「マイグレーション(移行)」が主要な課題となっている。ところが「SIS IIの開発は絶対の優先課題である」⁽³⁾とされ、これまでに7,000万ユーロを超える予算が投じられてきたにもかかわらず⁽⁴⁾、SIS IIへの移行は大幅に遅れており、移行完了期限は2007年から2013年にまでずれ込んでいる⁽⁵⁾。

(1) European Commission, "Schengen area," last update (July 30, 2010) [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/borders/borders_schengen_en.htm] (2011年1月26日閲覧).

(2) European Commission, "Development of the Schengen Information System II," COM (2001) 720 final (December 18, 2001) [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0720:FIN:EN:PDF>] (2012年9月19日最終閲覧).

(3) 例えば Council of the European Union, Press Release, 2768th Council Meeting, Justice and Home Affairs (December 4-5, 2006), Point 9 [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/91997.pdf] (2011年1月26日閲覧).

(4) 欧州委員会への前田によるインタビュー、2011年9月20日。

(5) European Commission, "Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Progress Report on the Development of the Second Generation Schengen Information System (SIS II) – July 2010 – December 2010 –," COM (2011) 391 final (June 29, 2011) [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0391:FIN:EN:PDF>] (2012年9月1日閲覧).

こうした現状はSISがヨーロッパの「不可視化された国境」⁽⁶⁾の管理に重要な役割を果たしていることを考えれば詳細な検討に値するだろう。

本稿は「なぜSIS IIへの移行は大幅に遅れているのか」という問題を中心にSISの展開を検討する。実はSISを政治学のアプローチで取り上げた研究は意外に少ない(日本のEU研究を整理することは本稿の範囲を超えているが、SISそのものに焦点をあてた邦文の政治学の文献は皆無といっても過言ではない⁽⁷⁾)。SIS IIへの移行の問題に正面から取り組んだ研究としてはEUの移民政策の専門家であるパーキン(Joanna Parkin)の論考が挙げられるが、この論考では「分散」した政策過程の詳細な記述がある一方、ITネットワークとしてのSISが持つ分配的含意が十分に明らかにされているとは言い難い⁽⁸⁾。本稿はネットワークのアーキテクチャという技術的側面に敢えて注目することにより「国境のないヨーロッパ」を機能的に支えるSISに新たな光を当てることを目指す(なおSISはヨーロッパ統合の文脈で登場した政策ツールであるが、「EUモデル」におけるSISの意味を論じることは他の研究に譲りたい)。

以下では、まずSIS IIが提案された経緯を概観し、欧州統合とテロ対処の文脈が交差するところで提案がなされたことを指摘する。次にSIS IIへの移行に伴うSISの「EU化」(超国家化)を加盟国からEUレベルの機関への権限の委譲という観点から分析し、さらに移行をめぐる加盟国と欧州委員会の軋轢をネットワークのアーキテクチャという一見、技術的に過ぎないようにみえる問題から考察する。最後に事例分析が示すところを既存の研究と関連づけて論文の結びに代える。

1. 第二世代SIS(SIS II)の提案

SIS IIの開発が正式に提案されたのは2001年12月のことである。このときEUの理事会は「第二世代シェンゲン情報システム(SIS II)の開発」に関する決定(Decision)および規則(Regulation)を採択し⁽⁹⁾、「シェンゲン情報システムは、新しいシステム、すなわちシェンゲン情報システム II (SIS II) にとって代わられる」⁽¹⁰⁾とした。

(6) 岩下明裕「ボーダースタディーズの胎動」『国際政治』162号、2010年、2頁。

(7) 例外として、福田がEUの情報化とそれに伴う法制度の発展の文脈でSISを取り上げている。福田耕治「EU行政の情報化と個人データ保護」『早稲田政治経済学雑誌』337号、1999年、158-162頁；同「EU・加盟国警察協力におけるユーロポールの役割とeガバナンス：欧州公共空間の安全確保とEU条約『第3の柱』の改革」『ワールド・ワイド・ビジネス・レビュー』3巻2号、2002年、4-6頁および12-18頁。

(8) Joanna Parkin, *The Difficult Road to Schengen Information System II: The Legacy of "Laboratories" and the Cost for Fundamental Rights and the Rule of Law*, Centre for European Policy Studies (CEPS) Papers on Liberty and Security in Europe (April 2011). See also, idem, "The Schengen Information System and the EU Rule of Law," in *INEX Policy Brief* 13 (June 2011).

(9) 規則はEC条約第IV編(人の自由移動に関連する政策)を法的根拠とし、決定はEU条約第IV編(司法警察協力)を法的根拠とする。

(10) Council Regulation (EC) No. 2424/ 2001 of 6 December 2001 on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II); Council Decision of 6 December 2001 on the development of the second generation Schengen Information System (SIS II).

この提案が行われた直接的背景はEUのいわゆる東方拡大が2004年に予定されていたことである。すなわち「自由・公正・安全」の領域の拡大を見越し、そのインフラストラクチャを拡充するという欧州統合の文脈から SIS II の開発が打ち出された。だが SIS の高度化は EU のテロ対処の文脈からも求められていた。

1.1 EUの拡大と SIS 参加国の増加

SIS は「シェンゲン空間」で国境検問(例えばパスポート審査)が廃止されたことの対応措置であるが、そもそも「シェンゲン空間」とは1985年のシェンゲン協定および1990年の同実施条約の締約国から構成される地理的領域のことをいう。シェンゲン協定は「共通の国境における監視の漸進的撤廃」を目指して、ドイツ、フランス、ベルギー、オランダ、ルクセンブルクによって締結された協定であり、シェンゲン実施条約にある「締約国は共同情報システムを設置し維持する」(第92条)という規定を具体化したものが SIS である。

SIS が1995年3月に稼働を開始したとき、これに参加したのは、ベルギー、フランス、ドイツ、ルクセンブルク、オランダ、および1991年にシェンゲン協定および同実施条約に署名したスペインとポルトガルの七カ国であったが、その後、イタリア、ギリシャ、オーストリアも参加することになった⁽¹¹⁾。また1996年には、デンマーク、フィンランド、およびスウェーデンがシェンゲン諸協定を締結し、これを機に導入当時のシステム(第一世代 SIS という意味で「SIS I」と呼ばれる)は「SIS I+ (SIS ワンプラス)」にアップデートされた⁽¹²⁾(以下では SIS II と区別するときには「SIS I」ないし「SIS I+」、プロジェクト全体を指すときには「SIS」という名称を使う)。

以上の経緯が示すように、ITシステムとしての SIS の展開はシェンゲン体制の拡充と軌を一にする。つまり SIS 参加国が増加すれば、システムに入力されるデータも増加するので、システムの能力を強化するためにアップデートが必要となったのである。

ところで SIS I+ が導入された時点で SIS には13カ国が参加していたが、ノルウェーとアイスランドにも2001年から準加盟国としてシェンゲン諸協定が適用されることになり、さらにイギリスとアイルランドに対して(警察司法協力に関してのみではあるが)「シェンゲン・アキ」が適用されることが2000年と2002年の理事会でそれぞれ承認された⁽¹³⁾。つまり

(11) EUROPA Press Release, “Schengen: from SIS to SIS II,” MEMO/ 05/ 188, Brussels (June 1, 2005) [<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/188&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>] (2010年7月5日閲覧)。

(12) イタリアは1990年、ギリシャは1992年、オーストリアは1995年にシェンゲン協定および同実施条約に署名した。Europa Summaries of EU legislation, “The Schengen area and cooperation,” Last updated: 03. 08. 2009 [http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm] (2011年1月19日閲覧)。

(13) Willem Maas, “Freedom of Movement inside ‘Fortress Europe’,” in Elia Zureik, Mark Salter, eds., *Global Surveillance and Policing: Borders, Security, Identity* (Cullompton, Devon: Willan, 2005), pp. 236-237.

EUの東方拡大を控えた2000年代初めまでにSIS参加国は17カ国に達していた。

しかしSIS I+は18カ国を超える参加国にサービスを提供するよう構築されていなかったため、EUに新規加盟する10カ国すべてがSISに参加すればシステムの運用が不可能ないし困難になる恐れがあった。そこでSIS I+よりも多くのデータを処理する能力を持つシステムの開発が提案されたのである。この意味でSIS IIの提案は欧州統合の進展を受けた動きであったと言えるだろう。

1.2 新しい機能とテロ対処の手段としてのSIS

加えて、SIS IIの開発は「より高度な技術を利用し、新しい機能を付加することによってシステムを強化する」⁽¹⁴⁾という理由からも求められていた。ここでいう「新しい機能」とは生体認証(バイオメトリクス)データの利用や「アラート」間の「リンク」を指す。特に、顔写真や指紋といった生体認証データは画像であり、こうしたデータを処理するためにはシステムの処理能力を増強する必要があった⁽¹⁵⁾。

しかし新しい機能の付与は単に技術の高度化の恩恵に浴するためには計画されたのではない。「生体認証データが、情報を収集し、交換し、保存するアーキテクチャの中心的な要素となった」⁽¹⁶⁾のはテロ対処の文脈においてであり、新しい機能は「SISはテロ容疑者の特定に役立つ」という考えから提案されたのである。これについてバルザック(Thierry Balzacq)は、新機能の提案は2004年3月のマドリッド列車爆破テロ事件後、SISをはじめとする情報共有システムがEUのテロ対処の重要な手段として位置づけられるようになる中で生じた「安全保障問題化(securitization)」の一端であると論じている⁽¹⁷⁾。

興味深いことにテロ対処は当初SISの任務として想定されていなかった。SISの機能に「テロとの闘い」が含められたのは2004年4月の理事会規制と2005年2月の理事会決定によるものである⁽¹⁸⁾。これは2004年3月のマドリッド列車爆破テロ事件を受けて策定された「ハーグプログラム」で出入国管理の手段としてのSISに言及があることに対応する⁽¹⁹⁾。「SIS IIの

(14) “Development of the Schengen Information System II” (前注2参照)。

(15) 第一世代SISは1980年代後半の技術で構築され文字と数字のみの情報を処理する。EUROPA Summaries of EU legislation, “Second generation Schengen Information System (SIS II) – former 1st pillar regulation,” last updated: 13. 07. 2010 [http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114544_en.htm] (2011年1月26日閲覧)。

(16) Thierry Balzacq, “The Policy Tools of Securitization: Information Exchange, EU Foreign and Interior Policies,” *Journal of Common Market Studies* 46, no. 1 (2008), p. 85.

(17) *Ibid.*, pp. 84-87.

(18) Council Regulation (EC) No. 871/ 2004 of 29 April 2004 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including the fight against terrorism; Council Decision 2005/ 211/ JHA of 24 February 2005 concerning the introduction of some new functions for the Schengen Information System, including the fight against terrorism.

(19) The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union. Approved by the European Council at its meeting on 5 November 2004.

開発は絶対の優先課題である」とされたのもテロ対処の文脈においてであり、このことは2005年11月に公表されたEUの「戦略的コミットメント」で「第二世代シェンゲン情報システムの設立は、EUの機関が情報を共有し、また情報にアクセスし、必要であれば、シェンゲン地域へのアクセスを拒否することを確保するであろう」⁽²⁰⁾とされていることから明らかである。

こうしたSISの位置づけの変化はSISデータを利用できる機関の拡大にも現れている。2001年9月のアメリカ同時多発テロ後、ヨーロッパ全域にわたる警察協力機関である欧州警察機構(ユーロポール)と司法協力機関である欧州検察庁(ユーロジャスト)もSISデータの一部にアクセスできるようになった⁽²¹⁾。こうした動きは「より少なくではなく、より多くの個人データを法執行機関が利用できるようにする」⁽²²⁾傾向の一部であり、EUが「テロ犯罪等の防止・撲滅における効率性と個人の基本権保護の間でいかにバランスを取るべきかという問題」⁽²³⁾について前者を重視する傾向にあることを例示するものである。

2. SIS IIへの移行の遅れ

SISへの参加が「国境のない地域」に加わる条件の一つであり、またSISがEUのテロ対処に重要な位置を占めることを考えれば、処理能力の高い第二世代への移行は喫緊の課題となるはずである。しかし実際には移行は大幅に遅れている。SIS IIは当初のスケジュールでは2007年3月までに導入されるはずであり⁽²⁴⁾、2006年12月にSIS IIの設立と入国管理の目的での利用に関する理事会規制が採択されたのに続き⁽²⁵⁾、2007年6月にはSIS IIの設立と司法警察目的での利用に関する理事会決定が採択された⁽²⁶⁾。だがSIS IIの技術仕様(ネットワークの要件)が正式に決定されたのは2007年3月になってからであり⁽²⁷⁾、SIS IIへの移

(20) The European Union's strategic commitment: To combat terrorism globally while respecting human rights, and make Europe safer, allowing its citizens to live in an area of freedom, security and justice, 14469/ 4/ 05 REV 4 (November 30, 2005), Point 16.

(21) ユーロポール自身は犯罪捜査権を持たないのでSISのアラートを利用して容疑者を逮捕、拘留したり盗難品を押収したりすることはできないが、SISから入手したデータを捜査情報として発信してEU加盟国の警察活動を支援することができる。ユーロポールは協力関係にある第三者および第三国と情報を交換することができるが、SISのデータは域外国や国際組織には移転されないと規定されている。“Second generation Schengen Information System (SIS II) – former 1st pillar regulation” (前注15参照)。

(22) Monica Den Boer, Jörg Monar, “Keynote Article: 11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor,” *Journal of Common Market Studies* 40, no. 1 (2002), p. 27.

(23) 庄司克宏「欧州連合(EU)におけるテロ対策法制：その現状と課題」大沢秀介、小山剛編『市民生活の自由と安全：各国のテロ対策法制』成文堂、2006年、235頁。

(24) “Schengen: from SIS to SIS II” (前注11参照)。

(25) Regulation (EC) No. 1987/ 2006 of the European Parliament and the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second-generation Schengen Information System (SIS II).

(26) Council Decision 2007/ 533/ JHA of 12 June 2007 on the establishment, operation and use of the second-generation Schengen Information System (SIS II).

(27) Commission Decision 2007/ 170/ EC; Commission Decision 2007/ 171/ EC.

行期限は2008年10月と2010年6月の二度にわたって延長されている⁽²⁸⁾。

SIS IIプロジェクトは、まず入札に不満を持った業者が訴訟を起こしたために齟齬をきたした⁽²⁹⁾。もとより27カ国が参加するITシステムの開発は複雑な仕事である。しかしSIS IIへの移行は政治的にも困難な課題となっている。

以下ではSIS IIへの移行を困難にしている非技術的要因を検討するが、その前にSISについての論争の焦点ないし軸は何であったのかを論じておきたい。実はSIS IIへの移行の遅れが問題化するまでSISが政策課題として大きく取り上げられることはなかった。少なくともSISの運用ないしデータの利用をめぐるSIS参加国の間で深刻な対立が生じたことはなかった。

むしろ従来、SISをめぐる論争の焦点は公共の安全と個人のプライバシーとのバランスにあった。すでに述べたようにSISは刑事警察協力のための情報共有システムであるが、より詳しく言えば参加国の「所轄機関が特定のカテゴリーの人物および物品に関する情報を得ることを可能にする」⁽³⁰⁾システム、すなわち参加国の警察、国境管理機関(税関など)、入国管理機関が指人物や指命物に関する情報を得ることを可能にするシステムである⁽³¹⁾。SISに情報が提供される(「アラート」が出される)指命人物とは、犯罪人引き渡しのための逮捕要請が出されている人、入国が拒否されるべき第三人、行方不明者、証人や司法当局への出頭が求められている人のことである。こうした人物について、氏名、身体的特徴、生年月日、出生地、性別、国籍、武器を所持しているかどうか、アラートの理由(被疑事実など)、とるべき行動(身柄の拘束など)といったデータが入力される⁽³²⁾。

つまりSISには大量の個人データが入力されるのであり、そのため当初からSISによるデータの処理が個人の基本的権利であるデータプライバシー(個人が自己に関するデータ

(28) Council Decision 2008/ 839/ JHA; Council Regulation (EC) No. 1104/ 2008; Council Regulation (EU) No. 541/ 2010; Council Regulation (EU) No. 542/ 2010. SIS IIへの移行の遅れによって最も大きな影響を受けたのはEUの新規加盟国であった。そこで「SIS ワンフォーオール(SIS one4all)」と呼ばれる一時的措置が提案され、この措置によってチェコ、エストニア、ラトビア、リトアニア、ハンガリー、マルタ、ポーランド、スロベニア、およびスロバキアの九カ国は2007年9月からSIS I+に接続できることになった。しかしブルガリア、ルーマニア、キプロスはSISへの参加を果たしていない。EU Council, “Information Sheet, Enlargement of the Schengen Area,” Rev 1 (November 8, 2007) [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/97021.pdf] (2011年1月26日閲覧)。

(29) House of Lords, *Schengen Information System II (SIS II): Report with Evidence* (March 2, 2007), pp. 12-13 [<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/ldcom/49/49.pdf>] (2012年9月19日閲覧)。

(30) EUROPA Summaries of EU legislation, “Schengen Information System II,” last updated: 03.11.2006 [http://europa.eu/legislation_summaries/other/l33183_en.htm] (2010年7月6日閲覧)。

(31) こうした情報は指人物や指命物を識別し取るべき行動を決定するのに利用される。例えば拘留中の人物について、警察がSISのデータベースを検索したところアラートが見つかり(「ヒット」し)、犯人として引き渡しが要請されている、もしくは「欧州逮捕状」が出されていることが分かった場合、その人物は逮捕される。あるいは短期ビザ(シェンゲン・ビザ)を申請した人物について、ビザ発給機関がSISに照会して「ヒット」した場合、ビザの申請は却下される。なお指命物とは盗難被害品(盗難された自動車や身分証明書など)や紛失物などの物品のことである。

(32) Convention Implementing the Schengen Agreement, Articles 94-100.

をコントロールする権利)を侵害する恐れがあることが指摘されてきた⁽³³⁾。このようなプライバシーの問題はSIS IIの導入によって一層深刻になる可能性がある。SIS IIではより多くの量と種類の個人データが処理されるからである。

しかしSISには一般市民の個人データは入力されないのであり、この点で通信履歴の保持や航空旅客の個人情報の提出など、テロ対処の目的での個人情報の利用が激しい反発を引き起こした事例と大きく異なる。SISに入力されるのは犯罪容疑者や第三人に関するデータである。こうした人々の権利の保護が不十分であることを理由にSIS IIの導入に反対する気運が市民社会で——ましてSIS参加国(EU加盟国とほぼ重複)政府の間で——高まっているとは考え難い。要するに、法執行とデータプライバシーのバランスやその変化がSIS IIへの移行を遅らせる大きな要因となっているとは考え難いのである。

3. SISの「EU化」

3.1 政府間プロジェクトとしてのSIS IとEUのプロジェクトとしてのSIS II

ではSIS IIへの移行を遅らせてきた非技術的要因は何なのだろうか。この点を考える上で重要なのは、第一世代がSIS参加国(EU加盟国とほぼ重複)の「政府間協力のプロジェクト」であるのに対し、第二世代は「EUのプロジェクト」として進められていることである。つまりSIS IIへの移行は「政府間協力」と「超国家主義」というEUの長年にわたる「対立の構図」の中に位置づけられる問題なのである。

前述したようにSISの法的根拠はシェンゲン実施条約であるが、シェンゲン協定および同実施条約は当時の欧州共同体(EC)の枠外で締結された政府間協定である。つまりSISは当初、シェンゲン協定締約国の政府間協力の形で発足した。その後、「シェンゲン・アキ」(シェンゲン諸協定の法的成果)がアムステルダム条約に組み込まれた結果、SISはEUのITシステムとして位置づけられるようになった。しかし同条約が発効した後もSISの運用と管理は政府間協力の形で続けられてきた。警察・司法の管轄権が国ごとに区切られているため、EUシェンゲン空間の共通国境の管理は政府間協力を通じて実施されているからである⁽³⁴⁾。

(33) 代表的なものとしてEvelien Brouwer, *Digital Borders and Real Rights: Effective Remedies for Third-Country Nationals in the Schengen Information System* (Leiden, Boston: Martinus Nijhoff, 2008); Stephen Kabera Karanja, *Transparency and Proportionality in the Schengen Information System and Border Control Co-operation* (Leiden, Boston: Martinus Nijhoff, 2008). 特に重大な問題として指摘されているのはSISデータの利用の仕方と欧州人権条約およびEUデータ保護指令との整合性である。例えばSISには人種、民族、思想、宗教を示すセンシティブなデータは入力されないが、身体的特徴として入力された肌の色から人種を推定する可能性は残されている。

(34) 警察司法に関して加盟国にさまざまな権限が残っていることは域内市場統合によって国境を越えた経済社会活動が実現していることと対照的である。鈴木一人「『ボーダーフル』な世界で生まれる『ボーダーレス』な現象：欧州統合における『実態としての国境』と『制度としての国境』」『国際政治』162号、2010年、10頁。以下も参照。Peter Andreas, “Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-first Century,” *International Security* 28, no. 2 (2003), p. 101.

他方、SIS IIは開発の段階からEUのプロジェクトとされ、欧州委員会に開発の任務が与えられている。また開発費用はEUの予算から拠出される。さらにSIS IIでは管理と運用にあたるのもEUレベルの機関となる。つまり第一世代と第二世代では——参加国間の情報共有という基本的機能に変わりはないものの——システムの管理と運用の仕方が異なるのであり、SIS IIへの移行を通じてSISは「EUレベルのITシステム」に性格を変えつつあると考えられる。この変化を本稿ではSISの「EU化」と呼ぶことにする。

3.2 SIS IIの管理と運用にみるSISの「EU化」

第一世代と第二世代の違いを理解するためにSISの仕組みを見てみよう。第一世代SISはストラスブールにある中央コンピューター・センター(C. SIS)と参加各国のナショナル・システム(N. SIS)から構成されるが、C. SISを物理的に所有して運用するのはフランス政府である。すなわちEU加盟国(SIS参加国)の一つであるフランスが他の参加国から委任される形でC. SISを運用し、管理する仕組みとなっている。

一方、ナショナル・システム(N. SIS)は参加各国によって管理され、運用される。N. SISの役割はC. SISからデータを受け取って自国の所轄機関の利用に供することであるが、N. SISに保管されるSISデータは当該国が所有するデータと見なされる。したがって参加各国は(法律の許す範囲で)自己裁量でC. SISから移転されたデータを利用できる。また共有されるデータはいずれかのN. SISから入力され、専用回線を通じてC. SISに電子的に送付されるが、どのような情報を入力するかは——シェンゲン実施条約に規定があるとはいえ——最終的には各参加国の判断に任される⁽³⁵⁾。こうした運用の実態は「加盟国の警察官僚を含む内務関係官僚は、シェンゲン条約の実施やEU共通難民・移民政策の立案および実施に際してはほぼ排他的な権限を掌握することになった」⁽³⁶⁾という経緯と符合する。

これに対してSIS IIでは新設されるEUの機関が中央システムの運用と管理にあたる。2009年6月、欧州委員会が公表した「理事会決定の提案」によれば、この管理機関の任務は、SIS II、ビザ情報システム(VIS)⁽³⁷⁾、Eurodac⁽³⁸⁾の三つの「大規模なITシステム(large-

(35) 域内国境の管理が分権的であるからこそ共通化されたデータベースに頼るようになったとも言える。Mark B. Salter, "Passports, Mobility, and Security: How Smart can the Border be?" *International Studies Perspectives* 5 (2004), pp. 81-82.

(36) 岡部みどり「人の移動管理分野の欧州統合：複数の国境概念とEUを主体とする国際秩序」木畑洋一、後藤春美編著『帝国の長い影：20世紀国際秩序の変容』ミネルヴァ書房、2010年、102頁。

(37) VISは共通ビザ政策の実施を支援し効果的な国境管理を促進することを目的とする。VISには生体認証データを含むビザに関する情報が入力され参加国はそれらを電子的に照会することができる。VISの法的根拠である理事会決定(Council Decision 2004/ 512/ EC)は2004年6月に採択された。

(38) Eurodacは、難民および不法移民の指紋を照合するシステムであり、難民申請に関するダブリン条約の実施を促進することを目的とする。Eurodacの法的根拠である理事会規制(Council Regulation (EC) No. 2725/ 2000)は2000年12月に採択され、2003年1月にシステムの稼働が開始された。

scale IT systems)」が確実に「週7日1日24時間機能する」ようにすることである⁽³⁹⁾。「大規模なITシステム」の管理機関は当初、2011年に設立される予定であったが⁽⁴⁰⁾、現在のスケジュールでは、早ければ2012年に、遅くとも2015年初めには活動を開始する予定である⁽⁴¹⁾。

3.3 監視機関

SIS IIでは監視(supervision)についてもEUレベルの機関が任にあたる。これはデータ保護の観点からみて重要なポイントである。前述したようにSISには大量の個人データが入力されるため、データの処理と利用が適正であるかどうかを監視する仕組みが設けられている⁽⁴²⁾。その中心は合同監視機関(JSA: Joint Supervisory Authority)と呼ばれる専門家委員会であるが、JSAを構成するのは参加国の専門家(データプライバシーの専門家を含む)であり、この組織的特徴はSISが政府間協力のプロジェクトとして運用されてきたことを反映する。

一方、SIS IIに移行した後はJSAに代わって欧州データ保護監視官(EDPS: European Data Protection Supervisor)が監視にあたる。EDPSはEUレベルの独立機関であり、「EU機関が個人データを処理する際にプライバシーの権利を尊重するのを確保すること」⁽⁴³⁾を目的とする。EDPSの意見や勧告に法的拘束力はないが、データプライバシーの専門家の見解としてEUの政策過程に(決して大きくはないが)ある程度の影響を及ぼし得る。

EDPSは法執行目的での個人データの利用は過剰であってはならないと一貫して主張してきた。しかしEDPSはSISの存在自体やSIS IIへの移行そのものには反対していない。EUレベルの管理機関が設置され、SIS IIに関する責任の所在が明らかになった上で、その管理機関によるデータ保護法の遵守をEDPSが監視するようになれば、SISで処理される個人データの保護が強化されると考えているからである⁽⁴⁴⁾。この見方に従えば、プライバシーの保護水準の低下を理由にSIS IIへの移行に反対することはなく、むしろ賛成にまわることになる点は興味深い。

(39) European Commission, “Proposal for a Council Decision conferring upon the Agency established by Regulation XX tasks regarding the operational management of SIS II and VIS in application of Title VI of the EU Treaty,” COM (2009) 294 final (June 26, 2009) [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0294:FIN:EN:PDF>] (2010年7月7日閲覧)。

(40) EUROPA Press Releases RAPID, “The setting up of an Agency for the operational management of large-scale IT systems proposed by the Commission,” MEMO/ 09/ 290 [<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/290&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>] (2010年6月5日閲覧)。

(41) 欧州委員会への前田によるインタビュー、2011年9月20日。なお新設される管理機関の所在地にはエストニアの首都タリンが予定されている。

(42) シェンゲン実施条約にはデータ保護に関する詳細な規定(第7編)が設けられている。

(43) European Data Protection Supervisor, “Members & Mission” [<http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/cache/off/EDPS/Membersmission>] (2012年1月4日閲覧)。

(44) EDPS関係者への須田によるインタビュー、2011年9月20日。

4. アーキテクチャをめぐる攻防

「政府間協力のプロジェクトからEUのプロジェクトへ」という変化は、以上で見た「システムを管理し、運用するのは誰か」という問題に関わるだけではない。それは「データはどのように利用されるのか」という本質的問題にも深く関わるのであり、こうしたデータの利用をめぐる論争はSIS IIのアーキテクチャをめぐる攻防として顕在化した。

4.1 SIS IIの開発をめぐる欧州委員会と加盟国の軋轢

前述したようにSIS IIの開発の主体は欧州委員会である。しかし欧州委員会に開発の任務が与えられたのは、どの加盟国が開発にあたるのか合意できなかったという消極的理由によるものであり、欧州委員会にSIS IIのようなITシステムのプロジェクトを主導する能力があると考えられたからではない⁽⁴⁵⁾。むしろ一部の加盟国には欧州委員会に対する不信感があり、2008年にSIS IIの運用実験が失敗すると危機的な状況が生じることになった(実験では中央システムとナショナル・システムのデータが一致しないなどの問題が見つかった⁽⁴⁶⁾)。

欧州委員会主導の開発とSIS IIの実現可能性に対する不信は「SIS1+RE」の提案に見ることができる。2008年の実験失敗後、ドイツ、フランス、およびオーストリアは、非公式協議を行い、「SIS1+RE」と呼ばれる「オルタナティブなシナリオ」を提案した。これら三カ国はいずれも早い時期にSISに参加した点で共通し、とりわけドイツとフランスは当初からの参加国である(フランスがSIS中央コンピューター・センターの施設を物理的に所有することを想起せよ)。

SIS1+REは、その名称が示すようにSIS I+を拡充させたシステムであり、フランス(正確に言えばSIS Iの開発を請け負ったフランスのATOC社)が開発にあたる点でも第一世代SISの延長上にある。結局、加盟国の大多数はSIS IIプロジェクトの継続を望んだため、政府間協力によるSIS1+REの開発は事実上、凍結されることになった⁽⁴⁷⁾。

こうした困難な状況の下で、開発が遅れるほど欧州委員会に対する加盟国の不信感が大きくなり、加盟国の協力が得られない結果、欧州委員会主導の開発がますます遅れるという悪循環を止める努力もなされている。例えば2009年に設置された「包括的プロジェクト管理委員会(Global Project Management Board)」は実験失敗後に生じた危機への対応であり、加盟国の専門家と欧州委員会の専門家が協議することによって「セントラルSIS IIプロジェ

(45) Parkin, *The Difficult Road to Schengen Information System II* (前注8参照), p. 9.

(46) European Commission, "Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the Development of the Second Generation Schengen Information System (SIS II) Progress – Report July 2008 – December 2008," COM (2009) 133 final (March 24, 2009) [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0133:FIN:EN:PDF>] (2011年1月26日閲覧).

(47) Parkin, *The Difficult Road to Schengen Information System II* (前注8参照), p. 15.

クトを参加国が直接支援する」⁽⁴⁸⁾場を提供している。

4.2 アーキテクチャをめぐる攻防

ITシステムが政策手段として構築される場合、そのアーキテクチャには特定の考え方が反映される(よく知られている例を挙げれば、インターネットの分散型アーキテクチャは「核戦争に生き残る通信ネットワーク」という考えから生まれた)。「技術は政治の侍女」であることはSISについても言える。

第一世代SISのアーキテクチャには政府間協力のプロジェクトという性格が色濃く映し出されている⁽⁴⁹⁾。アーキテクチャからいえば、SISは中央コンピューター・センター(C. SIS)と参加各国のナショナル・システム(N. SIS)を電子回線で結んだ星形のネットワークである。C. SISはいわばデータの集配センターであり、ひとつの参加国のN. SISから送付された情報をすべての参加国のN. SISに転送して、各参加国の所轄機関(警察や国境管理機関など)が同一のデータを保有し、利用できるようにする。このように中央コンピューター・センターにデータが集められる点でSISは中央化されたシステムである。しかし前述したように、参加国の所轄機関はC. SISに直接アクセスするのではなく自国のN. SISにアクセスして指命人物や指命物に関する情報(「アラート」)を検索する⁽⁵⁰⁾。すなわちN. SISに保管されたSISデータの「ナショナル・コピー」を利用する。この点でSISは部分的に分散したシステムと言える。

他方、SIS IIではすべての参加国が中央システム(セントラルSIS II、第一世代のC. SISに相当)に直接アクセスしてデータを利用することが当初、構想された。つまり「完全に中心化した」⁽⁵¹⁾アーキテクチャが構想された。だが、ほとんどの参加国はSIS IIでも「ナショナル・コピー」を持つことを望んだ⁽⁵²⁾。すなわちインターフェース(ネットワークを利用するための設備)に加えて、「各国の責任で」セントラルSIS IIのデータの「ナショナル・コピー」を保管するシステム(N. SIS II)を持つことを望んだ⁽⁵³⁾。N. SIS IIに保管されるデータは当該参加国の所有物であり、したがって当該参加国の裁量で利用できるデータになるからである。そこでSIS IIの設計が見直され、セントラルSIS IIと参加国のシステム(N. SIS II)から構成される星形のアーキテクチャ、つまり現在のSIS(SIS I+)と基本的に同じアーキテクチ

(48) “Progress Report on the Development of the Second Generation Schengen Information System (SIS II)” (前注5参照), p. 8.

(49) Karanja, *Transparency and Proportionality* (前注33参照), pp. 183-184を参照。

(50) SISは「ヒットするかヒットしないか(hit or no hit)」のシステムであり、任務を遂行するためSISのアラートに含まれる以上の情報が必要になる可能性がある。その場合、補足的な情報が各国のSIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry) オフィスを通じて提供される。

(51) C. SIS関係者への須田と前田によるインタビュー、2011年9月21日。

(52) 同上。一方、直接アクセスする方式を望む加盟国もあった。データのコピーを受け取るナショナル・システムの開発には費用がかかるからである。欧州委員会への前田によるインタビュー、2011年9月20日。

(53) Brouwer, *Digital Borders and Real Rights* (前注33参照), pp. 102-103.

に変更された。

部分的に分散型のアーキテクチャにはシステムの頑強性(障害から復旧する能力)の面で利点がある。災害などによって中央システム(セントラル SIS II)のデータが利用不可能になったり失われたりしても各国のシステム(N. SIS II)にコピーがあれば対応できるだろう。だが頑強性を確保する方法としてはバックアップ・センターを設立するという選択肢もある(実際、C. SIS のバックアップ施設はオーストリアのザンクト・ヨハン・イム・ポンガウ(Sankt Johann im Pongau)にすでに存在する)。したがって単に情報セキュリティ上の理由から SIS II のアーキテクチャが見直されたとは考えられない。むしろ星形アーキテクチャの選択は、SIS データを自ら保有し、自己裁量で利用し続けたいという参加国の政策選好を反映したものであった。自己裁量による SIS データの利用は参加国(正確に言えば参加国の法執行機関)のいわば既得権益となっているのである。

だがアーキテクチャを変更することは技術仕様(ネットワークの要件)を見直すことである。SIS II の要件は 2007 年に決定されたものの、その後、何度も見直され、開発がさらに遅れるという結果を招いた⁽⁵⁴⁾。しかも開発が遅れるほど移行は困難になる。現在、運用されている SIS は「レガシーシステム」(新しく導入されるシステムに対して以前からあるシステム)であり、時間が経つほど既存のシステム(SIS I+)から新しいシステム(SIS II)に移し替えるデータが増大するからである。こうした難しさは IT システムに特有であるが、政治的対立によって増幅されていることを強調しておきたい。

5. 結びに代えて

本稿では SIS II への移行を遅らせてきた非技術的要因を検討し、EU 加盟国(SIS 参加国とほぼ重複)と欧州委員会の間には軋轢があることを指摘した。以下では、事例分析が、(1) EU の安全保障問題化、および、(2) EU の「対立の構図」に示唆するところを述べて論文のまとめとする。

バルザックとパーキンが論じているように SIS II の提案は EU の「大規模な IT システム」の「安全保障問題化」を体現するものである。すなわち SIS II の「新しい機能は EU の域内安全保障戦略でセキュリティ技術にますます高い優先順位が与えられていることの見える例」⁽⁵⁵⁾である。では、より多くの量と種類のデータを処理できる SIS II の導入が早まるどころか遅れているのはなぜなのだろうか。この疑問は政策過程を決定と実施の段階に分け

(54) 技術仕様を決定するのは欧州委員会であるが、システムに実装するのは外部の企業である。したがって技術仕様の変更されれば、外注先の企業との契約も変更されることになり、こうした手続きも開発を遅らせる一因となった。Parkin, *The Difficult Road to Schengen Information System II* (前注 8 参照), p. 17. なお 2010 年末に要件が大幅に見直された際には「新しい要件の実装を求める非常に強い政治的圧力があつた」という。欧州委員会への前田によるインタビュー、2011 年 9 月 20 日。

(55) Parkin, “The Schengen Information System and the EU Rule of Law” (前注 8 参照), p. 1.

て考えると解けるだろう。すなわち新しい機能を備えた SIS II の導入は「緊急事態」を受けて早急に決定されたが、実施段階では「緊急事態の政治」が後退し、代わって EU 政治の「情性」が働くようになったと考えられる。だとすれば「SIS II への移行は『自由・安全・公正』の領域における『安全保障問題化』の傾向を示す」という議論には一定の留保が必要である。

ある意味で皮肉なことに、SIS の「安全保障問題化」が一瀉千里に進展することに歯止めをかけたのは欧州委員会と EU 加盟国の根深い対立であった。すなわち SIS II への移行の過程で EU の機関に開発、運用管理、監視の権限が委ねられつつあり、こうした SIS の「EU 化」は加盟国、特に比較的早い時期から SIS に参加して(おそらく SIS を「所有」する感覚を持って)きた国々の反発を招き、プロジェクトを遅延させることになったと考えられる。

少なくとも現在のところ SIS II プロジェクトでは「政府間協力モデル」が「超国家主義モデル」に優越しているが、こうした SIS の現状から浮かび上がるのは「国境管理に利用できる情報をコントロールするのは誰か」という問題である。「国境のないヨーロッパ」を構成する国家は「不可視化されつつある」国境で区切られた領域に「誰(何)を入れ、誰(何)を入れないのか」を判断する情報を自己裁量で利用する権限を手放そうとしない。「イベリア半島からバルト諸国まで国境検問を受けず旅行できる」⁽⁵⁶⁾ことは国家の権威が及ぶ範囲の境界としての国境がヨーロッパで消滅したことを意味しないのである。

逆説的だが、国境を越える人や財の流れが増大しているからこそ、国家と社会の安全を保障するデバイスとしての国境の重要性は高まる傾向にある⁽⁵⁷⁾。それに伴い、国境を管理する手段、すなわち入国できる人(物)と入国できない人(物)を選別する(フィルターにかける)手段としての IT システムの利用価値も高まっている⁽⁵⁸⁾。SIS は、「国境がなくなりつつある世界」で国境管理の手段が高度化する中、そうした手段をどのように利用するのかは、結局、政治的決定に委ねられることを示す事例と言えるだろう。

(付記) 本稿は 2009 年度 KDDI 財団調査研究助成を得て実施した調査研究の成果である。

(56) “Schengen area” (前注 1 参照)。

(57) 鈴木「『ボーダーフル』な世界で生まれる『ボーダーレス』な現象」(前注 34 参照)、13 頁。

(58) SIS をフィルタリングのシステムとして考えると、外からの侵入を防ぐ「城塞」よりも、好ましくない情報を排除し、好ましい情報だけを通す「ファイアウォール」の方が適切な比喻であろう。前田幸男「全体的かつ個別的な移動管理：EU 境界の脱領土化と再領土化」日本国際政治学会部会報告、2011 年 11 月 13 日。国境管理のイメージについては、William Walters, “Rethinking Borders Beyond the State,” *Comparative European Politics* 4, no. 2/3 (2006), pp. 141-159 を参照。