

〔論 文〕

EU のテロ対策と人権保護

—シャルリ・エブド事件後の反応—

山 本 直

はじめに

国家が実施するテロ対策は、その国内にいる人々の安全確保を主な目的とする。もともと、同時にそれは、人権や法治等、当の人々が重んじてきた価値や理念を往々にして動揺させもする。テロ対策がもたらすこのようなジレンマは、様相こそ違えども、立憲主義を謳うあらゆる国家に内在するものであろう¹⁾。

近代ヨーロッパが、そのようなジレンマの発祥であったかはさておきたい。とはいえ、2000年代以後のヨーロッパ諸国も、このジレンマから自由でいることが容易ではないようである。2001年のアメリカで起きた「9.11」事件の後には、犯罪容疑者の逮捕と引渡しを国家間で容易にするための欧州逮捕令状制度が導入された。この制度は、引渡しからの自由や法的救済手段の保障といった権利を後退させたと指摘された。あるいは、テロ関連資金を凍結する国際的な措置は、財産権ならびに公正な裁判への権利を軽んじていると批判された。一部の国が、テロ容疑者を不法に拘禁および拷問したとされるアメリカの情報機関に協力した疑惑も問題となった²⁾。

本稿は、ヨーロッパの28カ国からなるEUのテロ対策が、2015年1月に発生したシャルリ・エブド事件後にどのようなジレンマを惹起しているかを観察するものである。

シャルリ・エブド事件（以下「シャルリ事件」または「事件」とする）は、武装したフランス人兄弟が、パリに本拠をおく新聞社シャルリ・エブドの事務所を襲撃したものであった。さら

に、同じくパリ市内のユダヤ食品店等でも襲撃があり、シャルリ社の編集者らと合わせて17名が犠牲となっている。

犠牲者数の面でシャルリ事件以上に凄惨であったテロ事件は、近年においても少なくない。2004年のマドリード列車爆破事件、ならびに翌2005年のロンドン爆破事件が、そのような事件として想起される。しかしながらシャルリ事件は、フランスのみならず、現代のヨーロッパが抱える構造的な問題をあらためて浮き彫りにしている。無辜の民間人を殺害する襲撃は、いかなる動機であれ許容されるべきではないだろう。とはいえシャルリ社は、イスラム教の預言者ムハンマドの風刺画をたびたび自紙に掲載した。それがイスラム教徒によって冒涇と解されることを承知のうえで、である。しかも襲撃者は、いずれもフランス人ではあったが、マリ系およびアルジェリア系の移民でもあった。貧困家庭に育ち、進学や就職に際して差別される境遇に不満をもっていたという。事件を「イスラム原理主義」勢力による「新たな宣戦布告」とは単純に位置づけることができない側面を看取できるのである³⁾。

シャルリ事件を経てEU諸国の国民は、以前にも増して、EUによるテロ対策を期待するようになった。事件後に実施されたEU版世論調査ユーロバロメータでは、EUが直面する問題としてテロリズムを挙げる回答が、はじめて5指に入った⁴⁾。EUは、EUの基本条約によって与えられる権限にしたがい、加盟国の安全対策を支援することができる。加えて、政策分野によっては自立的ないし排他的に対策を講じる権

限さえもつ。あるいは、シェンゲンが象徴するように、人々の越境についての理念を築く求心力にも、それはなってきた。こうした状況は、先述のジレンマを、国家のみならずEUももちうることを意味する。

以下では、まず、テロ対策の強化を図るEUにおいて、安全と人権の関係をめぐる言説が変化していることに触れる(第1章)。そのうえで、EUのテロ対策が、人権と自由移動の権利の各々について、いかなるジレンマをもたらししているかを概観する(第2章、第3章)、そして最後に、シャルリ事件において最大の論点となった表現の自由に論及することにしたい(第4章)⁵⁾。

第1章 安全をめぐるEUの言説 —欧州委員会の戦略文書から—

伝統的にEUは、テロ対策を含む安全政策がもたらしうるジレンマに機敏であった。しかしながら、少なくとも言説の次元では、そのような機敏さが後退する局面がみられるようになった。シャルリ事件後に欧州委員会が発表した『安全に関するヨーロッパの課題』と題する戦略文書に、それは典型的に示される。

『課題』は、2015年4月に発表されたものであり、2010年の『EUのための域内安全戦略』を実質的に継承する文書である。そして、その『EUのための(…)]は、「9.11」事件後の2003年に発表された『より良い世界の中の安全なヨーロッパ』を改訂したものである。つまり、『課題』は、『より良い(…)]から数えて3代目となる欧州委員会文書となる。これらのいずれもが、安全政策の原則や重点項目を明記するのであるが、ジレンマに対する機敏さが薄れているようにみえるのは、この『課題』がはじめてとなる。

このことは、これら3つの文書における記述の仕方を比べると明らかである。

2003年の『より良い(…)]は、人権について次のように記述していた。「適切に統治された民主国家からなる世界こそが、我々の社会を最適な形で保護する。よい統治を普及すること、

社会と政治の改革を支援すること、汚職と権力乱用に取り組むこと、法の支配を確立させること、および人権を保護することが、国際秩序を強化する最高手段なのである」(傍点は引用者による。以下同じ)⁶⁾。2010年の『EUのための(…)]は、以下のような記述である。「公正、自由および安全の諸政策は、互いに強化するものであるが、基本権、国際的な保護、法の支配およびプライバシーは尊重しなければならない。(…)。EUの諸条約と基本権憲章に定めるこれらの価値と原則が、EUの域内安全戦略を啓発することになる」⁷⁾。

2003年と2010年の文書では、人権の保護ないし尊重が要請される脈絡は同じではない。前者は手段として、後者は価値または原則としてそれを要請している。しかしながら、そのいずれもが、安全と人権の直接的な関係には触れていないか、もしくは当該の関係に触れることを慎重に回避してきた。

このような双方の文書に対して、シャルリ事件後の『課題』は、次のような記述となっている。「安全と基本権の尊重は、互いに矛盾するような行ないではなく、互いに一貫し、かつ補いあう政策目標である。EUの取組みは、法の支配をはじめ、我々の開かれた社会がもつ共通の民主的価値に基づくものであり、基本権憲章に定める基本権を尊重および促進するものでなければならない。あらゆる安全対策は、(…)必要性、比例性および合法性という原則を守る必要がある」⁸⁾。

安全対策を進めるうえで基本権を重んじるべきことを、この記述はたしかに明記している。また、必要性の他、比例性および合法性という、基本権の保護に向けた核心的な原則を守るべきことも確認している。しかしながら、安全と基本権の尊重が「互いに一貫し、かつ補いあう」とする断定的な記述は、少なくとも、EUのいずれの主要機関もこれまで用いなかったものである。

このような記述の背後にある論理を、欧州委員会が独創したわけではない。第1に、この記述に付された脚注は、基本権憲章6条および

Mar. 2016

EUのテロ対策と人権保護

EU司法裁判所の2014年4月8日判決を参照したことを示唆している⁹⁾。とはいえ、これらの条文と判決を一読しても、安全と基本権尊重が「互いに一貫し、かつ補いあう」とする論理を直ちに導き出せるわけではないのである。

基本権憲章6条からみておこう。EUの人権目録として法的拘束力をもつ憲章において、当該条文はたしかに、すべての人間は「自由への権利と安全への権利」を享受すると規定する。「安全」を基本権の核心的な要素である「自由」と等置しているがゆえに、『課題』における記述も一理あるとみる向きもあろう。しかしながら、人権分野でEUの先輩格である欧州審議会の人権文書(欧州人権条約)は、「安全」の範囲を限定的に捉えてきた。憲章の取決めによると、6条がもつ意味と範囲は、欧州人権条約の対応条文がもつそれと同じである¹⁰⁾。したがって、脚注で憲章6条を挙げることをもって前出の記述を正当化できるわけではない。

EU司法裁判所判決の2014年4月8日判決もまた、これを正当化するには十分でない。判決はたしかに、国際テロリズムと戦うことは、一般的な利益であるがゆえに人権は制限されうると述べている¹¹⁾。しかしながら、それ以上のことを、判決は何も述べていない。安全と基本権尊重が「互いに一貫」することにも、あるいは「補いあう」ことにも言及していないのである。

第2に、一部のEU加盟国や国際連合が過去に用いた表現を、それは彷彿させる。そのような表現として想起されるのは、フランス議会が2003年に制定した「国内の安全に関する法律」である。この法律の第1条には、「安全は基本権であり、個人的および集団的自由を行使するための条件である」とあるのである。他方、国連においては、各国代表よりなる総会が、『国連グローバル・対テロ戦略』を採択している。2006年に採択されたこの戦略文書には、以下の記述がある。「(…)効果的な対テロ措置と人権の保護は、矛盾する目標ではなく、補完的であり、補強しあうものである」¹²⁾。

『課題』を作成した欧州委員会が、これらの表

現を模倣し、あるいは少なくとも参照した蓋然性は高い。しかしながら、フランス議会や国連総会がこれらの表現を用いてから相当の歳月が経っている。このことを鑑みれば、欧州委員会は、テロ対策の徹底が急務であることを対外的に知らしめるためにこれを模倣あるいは参照したと推察されるのである。

もっとも、シャルリ事件後においては、人権NGOはもちろん、同じEUの機関である基本権庁でさえ、EUの安全対策が人権を侵害することを不安視している¹³⁾。人々の安全を確保することと人権を保護することは、各々に独自の歴史的背景と含意をもつ政策目標である。そのことは、シャルリ事件後も揺るがないはずである。にもかかわらず、加盟国や国連総会の過去の表現に囚われるあたりに、浮足立つ欧州委員会の姿勢を垣間みることができる。

第2章 EUのテロ対策と人権保護

—航空旅客情報をめぐって—

EUは、シャルリ事件の発生前から広範なテロ対策に着手してきた。犯罪者の情報を国家間で共有するための「欧州刑事記録情報システム」を構築しつつ、人々の過激化を防ぐためのネットワーク(「過激化からの覚醒のためのネットワーク」)を形成することは、その代表的なものである。あるいは、テロ資金を追跡するための協定をアメリカと結ぶ一方で、武器取引への規制を強化してもきた。これらと同等に代表的な対策ではあるものの、人権への懸念から対策が遅れているのが、航空旅客情報(Passenger Name Record: PNR)の管理について法制化する作業である。

PNRに関するEU立法を求める声は、「9.11」事件の直後からあがっていた。PNRとは、自社の航空旅客について航空会社が保有する情報のことである。その情報が、潜在的なテロ犯罪者を当局が事前に把握し、もしくは事後に調査するうえでの手がかりとなりうるのである。イギリスをはじめとする多くの加盟国は、PNRを

提供させる国内法を早々に整備した。EUもまた、PNRの譲渡についての二者間協定を、アメリカやカナダ、あるいはオーストラリアと締結するようにもなっていた。しかしながら、航空会社が加盟国の当局に提供するPNRの対象項目は、各国によってまちまちであった。当局が管理する方式、管理期間、アクセス権者の範囲等についても同様である。そのために欧州委員会は、これらについて加盟国に共通のルールを定める法案を欧州議会と理事会に提出した¹⁴⁾。

法案は、2007年に提出された後、リスボン条約の発効を受けてあらためて2011年に提出された。しかしシャルリ事件の発生を経ても、迅速に採択される気配はない。それだけ時間を要しているのは、人権侵害の疑いを理由に欧州議会が承認していないからである。2013年4月に開かれた欧州議会の市民的自由・司法・内務委員会は、同法案を賛成25票、反対30票で否決した。個人情報管理される期間が長く、情報の漏えいやプライバシーの面でも問題が多いとみなされた¹⁵⁾。PNRの管理が整備されたところで効果は低いのではないかという疑念も——フランス・トゥールーズやアメリカ・ボストンで起こった銃撃、爆弾事件を念頭に——呈されていた¹⁶⁾。

市民的自由・司法・内務委員会の反対姿勢を強固にしたのは、欧州データ保護監督官およびEU基本権庁という、EU次元における2つの独立行政機関が出した意見であった。前者の監督官は、このようなシステムを構築することは「重大な透明性および比例性の問題を生む」と指摘していた¹⁷⁾。EU基本権庁は、収集されたPNRが当局によって恣意的に運用される可能性を排除しなかったのである¹⁸⁾。

法案の反対勢力にとってさらに追い風となったのは、翌2014年にEU司法裁判所が下した判決である。この判決は、2006年にEUが制定していた指令を審理するものであった。電話やメールを含む個人の通信データを当局が管理するルールを定める同指令について、司法裁判所は、基本権憲章が定める基本権の侵害であると

断じた。すなわち、指令は、憲章7条と8条が各々定めるプライバシーおよび個人データの保護をどの程度妨げるのか、明確で適切なルールを備えていない。それはまた、国家当局によるデータへのアクセスやデータ保持の期間についても明瞭さを欠いている。これらの理由づけを含めて、司法裁判所は、同指令は無効であると宣告したのである¹⁹⁾。

PNR法案に消極的な立場は、シャルリ事件を経ても揺るがなかった。事件から3週間後に欧州議会は、欧州委員会のアブラモプロス内務担当委員を招いてEUのテロ対策を討議した。アブラモプロス委員は、右派の政治グループに属する議員らとともに、法案を早期に承認するようにうったえた。しかしながら、2013年に市民的自由・司法・内務委員会による否決を主導した緑の党ならびに欧州統一左派グループの態度は変わらなかった。ドイツ選出のアルプレヒト議員は、緑の党を代表して次のように述べた。「安全を強化するあらゆる措置が必要であると考える人々に私は賛同する。しかしこの法案は、すべての市民を監視するものであり、そのような措置とは正反対のものである。EU市民の安全と自由を弱める象徴的な措置が提案されている」²⁰⁾。そのうえで、次のように括った。「すべての人を監視するようなことは止めていただきたい。中国やバーレーンが行なっていることと寸分も違わないのだから」。欧州統一左派グループからは、同じくドイツ選出のエルンスト議員が、以下のように表明している。「テロが起こるのは、彼らをすべての加盟国が身内として扱っていないからである。(…)我々の社会にみられる反イスラム、反ユダヤ、外国人嫌悪について真摯に議論することが先決である」²¹⁾。

第2勢力で中道左派に位置する社会民主グループからは、より妥協的な意見が出た。すなわち、イタリア選出のピッテッラ議員は、「自由に影響を与える措置を、我々は支援するつもりはない」としながらも、法案の修正協議には応じる姿勢を示している。中道右派で、議会内の最大勢力である欧州人民党にも触れておこう。

Mar. 2016

EUのテロ対策と人権保護

同党は、法案を成立させることに以前から積極的であった。しかしそれでも、「欧州議会はより団結していることを人々に示す必要がある」とホールマイヤー議員（ドイツ）が示唆したように、成立を急いでいるようにはみえないのである²²⁾。

法案に対する欧州議会の立場は、当該分野において同議会の権限が近年拡大したことと関係している。すべての加盟国の批准の下にリスボン条約が発効したのは、2009年のことであった。この条約は、刑事司法協力と警察協力の分野におけるEUの立法には、欧州議会の承認が必要であると規定した²³⁾。リスボン条約以前は、この分野でEUが立法するには、各国の閣僚級の代表からなる理事会の承認があれば足りた。同条約によって欧州議会は、理事会と同様の拒否権を享受するに至っているのである。それゆえに、この法案を容易に通過させないことにより、自らの賛同なくして法制化はできないことを市民とメディアにアピールする動機をもつようになっている。

それとともに欧州議会が重視したのは、PNR法案が、いずれかの加盟国と第三国を結ぶすべての国際線を対象にしている点である。国際線のネットワークが普及する現代のヨーロッパにおいて、このことは、膨大な数に上る利用者の人権に影響を受けることを意味する。EUによる従来のテロ対策は、主として潜在的なテロリスト自身とその協力組織を取り締まるものであった。そこで提起される問題は、大多数の加盟国国民にとっては他者の人権だったのである。しかしながら、PNR法案はそうではない。自らの人権に影響を与えうることが明らかとなったがゆえに慎重を期する声が相次いだ。加盟国国民から直接選挙で選出される欧州議会議員は、そのような声を軽視できなかった。

第3章 出入国審査とEU市民の自由移動

潜在的なテロ犯罪者およびその協力者の越境

に対応する手段は、もちろんPNRだけではなく。出入国時の人物審査において、彼／彼女らの越境を確認することも重要である。

不法移民や難民を含む第三国の国民については、この場合、従来の審査を徹底し、かつ警察権限を局所的に強化する措置が考えられる。その際に人権水準が低下する恐れはあるが²⁴⁾、EUでむしろ提起されたのは、第三国の国民に加えて、加盟国の国民による越境をいかに把握するかである。というのも、その中には、テロ犯罪者や協力者になりうる人物が、3,000名から5,000名ほど含まれると推計されるからである²⁵⁾。

加盟国国民の越境に対応するパターンは、4つある。彼／彼女らを、①出国させない、②EUから出域させない、③EUに再入域したことを把握する、④帰国したことを把握する、というパターンである。これらのうち、①と②はあまり問題とはならない。国の安全や公の秩序を守るために必要と判断した場合、当該国は、一定の条件を満たせば自国民を出国させないことがすでに可能だからである²⁶⁾。出国させなければ、むしろEUから出域することもできない。他方において、③および④のパターンが、より論争を呼んでいる。というのも、EUに加盟する諸国の大半は、シェンゲン協定を通じて独特の出入国政策を採ってきた²⁷⁾。③および④への対応いかんでは、そのような政策の理念が揺らぐ恐れがある。

諸国の出入国政策が、どのように独特であるのか。ひとつは、よく知られているように、諸国間の国境（域内国境）での出入国審査を、原則として廃止していることである。EUと加盟国は、審査の廃止によって可能となる「自由移動」を、あらゆる国民が享受するEU市民権の一部として権利化してきた。域内国境において審査は、例外的に実施されるにとどまる。国際スポーツ試合が開催される場合や、難民が一時的に大量流入する場合はそれである²⁸⁾。

あとひとつは、第三国との域外国境において、旅券の確認等、最低限の審査によってEUに再入域できることである。もっとも、最低限

の審査で再入域できることも、あくまで原則であるにすぎない。「自由移動の権利を享受する個人が域内の安全、公共政策、加盟国の国際関係への深刻な脅威ではないことを、もしくは公衆衛生への脅威ではないことを確認するために」審査官が国家およびEUのデータベースに照会することは、シェンゲンのルールでは認められている²⁹⁾。

状況に応じてデータベースに照会できるというルールは、一般的な通念に照らして納得できることではある。ただし注意すべきは、データベースへの照会は体系立てない方法 (une manière non systématique) で行なうという縛りがあることである³⁰⁾。

シャルリ事件後に最大の争点となったのは、この縛りがあることの是非であった。というのも、体系立てない方法を用いては「(域外国境の) 審査官は、疑わしいEU市民各人をデータベースで確認できるものの、(再入域する) すべてのEU市民を審査することはできない」³¹⁾からである。あるいは加盟国が、「たとえばシリアといった特定の国から帰着するすべてのEU市民を、審査官が審査することはできないと理解している」³²⁾からでもある。シリアやイラク等、EUの域外でテロや戦闘の訓練を受けた者でも、いずれかの加盟国の国民であればEUに容易に再入域できる。ひとたび再入域できれば、出身国にも審査なく再入国できる。そのような現状を懸念する声が強まったのである。

たとえば、各加盟国の司法内務担当大臣らは、シャルリ事件後に次のように表明した。「我々は(…)自由移動の権利を享受する個人を、テロとの戦いに関連するデータベースに照会しつつ、体系的に審査できるように変更するべきであると考える」(傍点引用者)³³⁾。体系立てない審査では限界がある。それゆえ、これを体系立てて実施できるようにシェンゲンのルールを改正するべき旨主張したのである。

もっとも、たとえ加盟国政府の閣僚らによる主張であっても、それがEUとして遅滞なく実現するわけではない。シェンゲンのルールを改

正するには、欧州委員会の発議が必要だからである。さらには、PNR立法の場合と同様に、欧州議会の承認も必要だからである。今回の縛りについては、まずは欧州委員会が、改正することに消極的である。委員会によると、体系的な審査でなくとも潜在的なテロリストは排除できる。シェンゲンには、SIS II と呼ばれる情報システムをはじめ、優れたデータベースが備わっている。他の加盟国および第三国からの警戒情報も、順次更新される。これらのデータベースと警戒情報を効果的に活用することが先決であると考えるのである³⁴⁾。

ただし欧州委員会は、一定の歩み寄りもみせていた。シャルリ事件が発生する前のことであるが、次のように勧告していた。「審査官が、特定の旅行ルート(たとえば紛争圏域からのフライト)に関するデータベースを用いて、リスク評価に該当する特定のカテゴリーの個人を体系的に審査することは可能である」³⁵⁾。分かりづらい文章であるものの、特定のカテゴリーの個人については体系的な審査を許容できる場合もある、という主旨である。この勧告は非公式のものであるため、いかなる法的効果ももたない。とはいえ、以上の勧告を行なった欧州委員会の意図を推測することはできる。体系的な審査に向けて欧州議会の承認を得ることは容易ではない。その代替案として、ルールの縛りを柔軟に運用することによって加盟国を懐柔したいという意図である。

加盟国は、欧州委員会の意図を充分には汲んでいないようにみえる。ある報道は、シャルリ事件後のドイツの空港における審査を取り上げている。対外国境となるその空港では、紛争地に程近いトルコ・イスタンブールからの乗客の中の「とりわけ、特定の年齢層の男性」に対して特別の審査を行なった。「特定の年齢層」の「男性」を対象とする審査が、先述の欧州委員会勧告と整合しているかは瞭然としない。ドイツ下院の野党議員は、このような審査はシェンゲンの明確なルール違反であると指摘した。そのうえで、「体系的な審査」の内容について、EU司

Mar. 2016

EUのテロ対策と人権保護

法裁判所が適切な解釈を施すべきことを示唆している³⁶⁾。

対外国境の審査をめぐる論争は、PNR法案とは異質の問題を提起する。PNRは、個人情報やプライバシーという、文字どおり人間としての権利である人権規範の核心に関わっていた。国境審査の議論は、そこまで踏み込むものではない。それは、マーストリヒト条約によって創設されたEU市民権としての自由移動の権利にすぎないからである。とはいうものの、対外国境において円滑な移動を促すことは、域内国境を廃止することとともに、当該権利を具現するための理念となってきた。2002年に欧州委員会が作成した文書には、次の記述がある。「対外国境における審査の手続きがより効果的になれば、加盟国国内の安全が強化されるのみならず、EUと第三国の人、物資および商品の移動も加速される」³⁷⁾。そして、文書は次のように続く。「経済的および文化的な交流、とりわけ地理的に近接する第三国との交流は、そうなることによって互いに利益を生むに違いない」³⁸⁾。

シェンゲン・ルールの改正をめぐる論議は、EU市民の移動についての理念そのものに修正を迫る力学を内包している。しかしながら、あらゆる理念は、それがひとたび修正されるや否や、本来有する崇高さを取り戻せなくなる。改正論議は、EUを支えてきた理念が分岐点を迎えていることを暗示する。

第4章 風刺画問題とEU

最後に、表現の自由をめぐるEUの様態に触れたい。シャルリ事件は、2005年のデンマーク風刺画事件と似て、表現の自由をめぐる問題を提起する事件であった。シャルリ社は、イスラム教預言者の風刺画を、度重なる脅迫にもかかわらず掲載し続けた。これによって凶弾に倒れたと目される編集部スタッフを、人々は、自由の守護者とみなした。パリ内外の街頭で掲げた「私はシャルリ」のプラカードには、彼らへの賛同の念が込められたのだろう³⁹⁾。

もつとも、イスラム教徒にとっては、崇敬する預言者が描画されること自体耐え難いものであることも周知のとおりである。ましてや、預言者を風刺することは冒瀆であり、当然に処罰されるべき行ないであるとみなされる。むしろ、そうであるからとはいえ、大半のイスラム教徒は、シャルリ事件のような暴力を支持するわけではない。

双方の立場の相違を一般的に考察する作業は、もとより本稿の目的ではない。ここで確認したいのは、EU次元での指導者の多くが、シャルリ社の行ないを暗に支持するか、あるいは少なくとも不問に付したことである。

以下の言明は、このような状況を象徴しているといえるだろう。

「我々の基本的な価値への、すなわち、我々の民主主義の骨組みである表現の自由への、野蛮な攻撃である」(欧州理事会のトゥスク常任議長による声明より、事件当夜)⁴⁰⁾、

「表現の自由、人権、民主主義、寛容および法の支配への限りなき愛着を、我々は再確認する」(フランスのカズヌーブ内務相が招いた会合の共同声明より、2015年1月11日。欧州諸国のほか、アメリカ、カナダおよび欧州委員会代表が出席した)⁴¹⁾、

「自由な言論、出版の自由、寛容および相互の尊重という我々の重んじる価値を侵食する恐怖、反ユダヤ主義、イスラムへの嫌悪、憎悪を許すべきではない」(欧州議会のシュルツ議長、同1月12日、ストラスブールで開かれた本会議にて)⁴²⁾、

「連帯、表現の自由を含む自由、多元主義、民主主義、寛容および人の尊厳。EUの中核にあるこれら基本的な価値と人権を、(パリにおける)攻撃は標的にした。(…)我々は、民族や宗教に動機づけられた暴力と人種主義からすべての市民を護衛する意志をもつ」(欧州理事会非公式会合、同2月12日、丸カッコ内は引用者)⁴³⁾。

これらの言明の多くは、普遍的と思われる規範をたしかに含んでいよう。すなわち、表現の自由は不可侵の人権であり、これを攻撃する暴

力は許されない。また、いかなる暴力と憎悪も、イスラムやユダヤをはじめとする諸宗教と結びつけるべきではない、という規範である。しかしながら、表現と冒涇の問題は、このような規範を言明すれば解決に向かうような根の浅いものではないだろう。このような中で、EUは、シャルリ事件があらためて提起する当該問題に向き合う作法をいまだみだせていないのである。

このことは、第1に、EU役職者の無神経ともいえる言明に表れている。欧州理事会のトゥスク常任議長長の言明が典型である。

シャルリ事件の翌日にトゥスクは、理事会議長国に就いたラトビアでの講演において、次のように述べている。「我々の自由に向けられた野蛮で暴力的な襲撃を、我々は恐れない。フランス人よ、ラトビア人よ、ポーランド人よ、我々はみな、自らを自由に表現する権利のために戦っている。我々がEUを建設するのは、まさしく、あらゆる暴力から効果的に我々の価値を守るためである」⁴⁴⁾。フランスは事件の発生国であり、ラトビアは当時の議長国である。さらに彼がポーランド出身であるがゆえに、これら3カ国の国民に呼びかけるかたちになったのだろう。しかしながら、フランス人への呼びかけはさておき、ラトビア人やポーランド人にまで「自らを自由に表現する権利のための戦い」を呼びかけるのは大袈裟である。事件をもたらした預言者の描画の問題から飛躍している。

事件の翌週にリトアニアで行なった講演でも、似たような言明があった。「パリのデモは、欧州における自由と寛容を支持する、近年に例のない大規模で平和的なものであった。それは、200万人が自由を求めた1989年8月の“バルトの道”を思い出させた」というのがそれである⁴⁵⁾。“バルトの道”とは、ソ連の支配に反対するためにバルト沿岸地域の人々が繋いだ、人間の鎖のことである。トゥスクは、ソ連領であった冷戦末期のリトアニアに共感を示しつつ、パリのデモをこれと重ねたのだろう。とはいえ、ソ連の支配下における自由は、シャル

リ事件のそれとは脈絡が異なる問題である。同一に捉えるべき性質のものではない。

第2に、事件が提起した表現と冒涇の問題に腰を据えて対峙する気概を示せていない。

EU域内の人権問題を監視する独立機関に、EU基本権庁がある。その基本権庁は、事件後に公表した「EUにおけるパリ襲撃への対応」と題する文書の中で、EUの安全対策が基本権に与える影響について勧告した。しかし同庁は、次のように述べて、当該問題に切り込むことを回避するのである。「(…) 襲撃犯は、移民の背景をもつ若いイスラム教徒のEU市民であり、彼らの地元で過激化していた。したがって主眼は、表現の自由の問題から、暴力的な過激化を防ぎ、かつテロリズムに対応することに移ることになった」⁴⁶⁾。問題の根本に迫るEU機関が他にあったという話も聞かない。

事件が提起した表現のあり方をめぐるとの問題は、フランスに限らず、全欧的な論争を呼んでいる。フランスの日曜紙による電話アンケートでは、「イスラム教徒の気分を害することを考慮し、掲載は避けるべきだ」という回答が4割を超えた⁴⁷⁾。ローマ法王もまた、シャルリ社を名指しはしなかったものの、宗教を侮辱するような表現の自由には「限界がある」と声明している⁴⁸⁾。

表現をめぐると二重基準の存在についても、枚挙にいとまがないほど指摘された。ごく一例として、リベラシオン紙の指摘を省みておこう。同紙によると、公共の場でヒジャブを着用できない女性は、自らの信仰を表現することができない。また、イスラエルのガザ侵攻に抗議し、あるいはパレスチナを支援する国内デモは、フランス政府によって禁じられるところとなった。このような見地から、同紙は、表現の自由をことさら擁護する指導者らは、少数者を抑圧する側の自由のみを擁護していると論難した⁴⁹⁾。

このようなアンケート結果、法王の声明あるいは二重基準の指摘等を、フランスの政治指導者がその政策にいかんにか反映するのか。それは、

Mar. 2016

EUのテロ対策と人権保護

彼／彼女らの考え次第であろう。共和国建国の理念とライシテの原則に加えて、彼／彼女自身の信条、所属政党の方針、国内支持層との関係が、評価と活動に密接に関わるからである。以上のことは、デンマーク等、風刺画をめぐる問題を抱える近隣国の指導者についてもかなりの程度当てはまるだろう。

もっとも、EU次元となると話は別である。襲撃が起こり、犠牲も出たフランスに寄り添い、ともに非難することは、たしかにEUに求められる態度ではあろう。とはいえ、表現を含む自由をめぐって域内の人々を唱導するだけの権威をEUはもたない。自由に向き合う作法さえ、身につけているようにはみえない。「冒瀆罪は、表現の自由を制限し、宗教的少数者を抑圧もするがゆえに撤廃されるべきである」⁵⁰⁾。このような方針を強調するのみである。

すべての加盟国が締約するEU条約では、多元主義や男女平等とともに、寛容と非差別をEUとして重んじることが示唆されている⁵¹⁾。この示唆を鑑みつつ、イスラムをはじめとする多様な宗教的価値観との共存をより調停する役割を担うことも不可能ではないはずである。しかしながらEUは、シャルリ事件を経てもそのような役割を担う機会を放棄したままである。

おわりに

シャルリ・エブド襲撃事件がEUの行動にいかなる影響を与えるかは、事件から一年を経っていない現時点では分からない。しかしながら、安全と基本権尊重は一貫するという欧州委員会の言説は、それがたとえEUとしての一致した表明ではないにせよ、浮き足立った、安易な関係づけである印象を免れない。PNRを共通ルールの下で管理するための法案は、潜在的なテロリストの人権のみならず、より広範な人々の権利が制限される可能性を高めている。あるいは、域外国境についてのルールを改正すべきであるという要請は、長年にわたり確立されてきたシェンゲンの理念を修正しようとするもの

である。

EUのテロ対策が、EUによる人権保護の水準を明確に低下させたことと議論することは尚早であろう。そのような議論は、加盟国の動向とあわせて分析しないかぎり、あまり有意であるとは思えないからである。しかしそれでも、EU次元で築かれてきた規範や理念が動揺しつつあることは観察できる。テロ政策がもたらすジレンマは、以前にも増して顕著であるようにみえる。

EUは、表現の自由という伝統的な権利と適度な距離感を保つことにも苦勞している。シャルリ社という表現者が事件の犠牲になったことにより、EUが表現の自由を守護する側に立たざるをえないことは理解できる。とはいえ、EUの政治指導者による無神経な言明が、対立を煽ってさえいる状況がみうけられる。表現を冒瀆とする解釈に誠実に向き合う術も備えていないようである。

シャルリ事件後のフランスで反響を呼んだ小説に、ウエルベックの『服従』がある⁵²⁾。この小説は、フランス国内やEU域内でテロが起こる類のあらすじではない。それにもかかわらず反響を呼んだのは、イスラム教を重んじる政治指導者がフランス共和国大統領になるという思考実験が斬新だったからであろう。フランスでこのような大統領が実際に誕生しうるかはさておくにせよ、主人公の大学教師がイスラムの価値観を受容しようとする心理過程はたしかに印象的である。

EUの指導層は、主人公のような心理過程とは一見するところ無関係である。しかしながら、彼／彼女らは、イスラムのみならず、ますます多様化する価値観の中で人権への信念を表明しなければならない。テロリズムは、人々の生命等、物理的な安全のほか、既存の価値観に対する挑戦でもある。そのような挑戦に対抗する強靭さをEUがもちうるのか、今後はさらに問われることになる。

注

1) 欧州委員会が組織した「基本権に関する独立した

- 専門家のEUネットワークは、ジレンマという表現は用いていないものの、「テロに対抗する国家が基本権を順守しているか、時折疑わしいことがある」と述べている (EU Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *The Balance between Freedom and Security in the Response by the European Union and Its Member States to the Terrorist Threat*, March 2002, p. 7)。テロ対策と人権の現代的関係を多面的に論じた文献に、Bribosia, Emmanuelle et Anne Weyembergh (dir.), *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, Bruylant, 2002; Philip B. Heymann and Juliette N. Kayyem, *Protecting Liberty in an Age of Terror*, The MIT Press, 2005等がある。
- 2) 須網隆夫「EU対テロ規制と法政策」福田耕治編著『EU・欧州統合研究』成文堂, 2009年, 170頁; 山本直『EU人権政策』成文堂, 2011年, 第6章参照。
 - 3) シャルリ事件がフランスおよびヨーロッパ社会に与えた問題については、次の文献を参照されたい。「3月臨時増刊号総特集 シャルリ・エブド襲撃/イスラム国人質事件の衝撃」『現代思想』43巻5号, 2015年; 鹿島茂・関口涼子・堀茂樹編著「シャルリ・エブド事件を考える」『ふらんす』白水社, 2015年; 渡邊啓貴『現代フランス』岩波書店, 2015年, 258-270頁。See also, Robert S. Leiken, *Europe's Angry Muslims*, Oxford UP, 2012; Angel Rabasa and Cheryl Benard, *Eurojihad: Patterns of Islamist Radicalization and Terrorism in Europe*, Cambridge UP, 2015.
 - 4) 最も多く挙げられた問題は移民であり、経済状況、失業、加盟国財政と続く。Tables of Results, Standard Eurobarometer 83, Spring 2015.
 - 5) テロ対策を含むEUの安全対策の経緯については、次の邦語文献がある。庄司克宏「欧州連合 (EU) におけるテロ対策法制」大沢秀介・小山剛編『市民生活の自由と安全』成文堂, 2006年, 203-237頁; 石垣泰司「欧州統合と対テロ政策」『日本EU学会年報』27号, 2007年, 55-74頁; 須網, 前掲論文, 158-176頁。
 - 6) European Commission, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, p. 10.
 - 7) European Commission, *Internal security strategy for the European Union: Towards a European security model*, 2010, p. 19.
 - 8) European Commission, *The European Agenda on Security*, COM (2015) 185final, Strasbourg, 28 April 2015, p. 3.
 - 9) *Ibid.*, note 5.
 - 10) 基本権憲章 2条 3項および解説文 (Explanations relating the Charter of Fundamental Rights, O. J. NoC303, 14 December 2007, p. 33) 参照。
 - 11) See, Judgement of the European Court of Justice of 8 April 2014, in joined cases C-293/12 and C-594/12, para. 42.
 - 12) Resolution: The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy, Annex.
 - 13) European Union Agency for Fundamental Rights, *Embedding Fundamental Rights in the Security Agenda*, Vienna, January 2015, pp. 1-2.
 - 14) Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, COM (2011) 32final, Brussels, 2 February 2011.
 - 15) 管理される項目には、旅客本人の氏名、住所および電話番号をはじめ、Eメールアドレス、予約日、旅行日程、チケット購入情報、チケット番号、頻繁利用履歴、旅行代理店、旅行状況 (座席確保、チェックイン、キャンセル、キャンセル待ち)、座席番号、荷物情報およびこれらの変更履歴等が含まれる。さらには所見欄 (general remarks) の記述も含まれるとし、かつ、乗客が18歳未満の単独客の場合には以下の情報も含まれるとした。本人の氏名と性別、出発地の保護者の年齢、使用言語、氏名、連絡先および本人との関係、到着地の保護者の氏名、連絡先および本人との関係、出発地および到着地双方の代理店。*Ibid.*, Annex.
 - 16) “MEPs reject EU passenger data storage scheme,” *EurActiv*, 30 April 2013; Marine Marx, “The EP Committee rejects the proposal for an european passenger name record system (PNR),” posted by edecapitani, May 2013.
 - 17) Opinion of the European Data Protection Supervisor on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the use of Passenger Name Record data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime, Brussels, 2011, pp. 4-5.
 - 18) Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on the Proposal for a Directive on the use of Passenger Name Record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime (COM (2011) 32final), Vienna, 14 June 2011, pp. 21-22.
 - 19) Judgement of the European Court of Justice of 8 April 2014, in joined cases C-293/12 and C-594/12, para. 52-65.

Mar. 2016

EUのテロ対策と人権保護

- 20) European Parliament, Anti-terrorism measures (debate), 28 January 2015.
- 21) *Ibid.*
- 22) *Ibid.*
- 23) リスボン条約 2 条 (67) および (68)。
- 24) ミグル・ユーロップ・ネットワーク (田邊佳美訳) 「「再入国協定」とは何か?」森千香子・エレン・ルバイ編『国境政策のパラドクス』勁草書房, 2014 年, 79-103 頁参照。
- 25) Peter Teffer, “Up to 5,000 Europeans joined jihad, Europol chief says,” *EUobserver*, 14 January 2015.
- 26) 欧州人権条約第 4 議定書 2 条 3 項, 国連自由権規約 12 条 3 項。
- 27) シェンゲン協定は, 1980 年代に有志諸国による条約として出された。1999 年発効のアムステルダム条約によって, それは EU 法に組み込まれた。ただし加盟国であるイギリスとアイルランドは, 2015 年現在未参加である。他方, ノルウェーおよびスイスを含むいくつかの非加盟国が参加している。
- 28) See, Gianmario Demuro, “Article 45-Freedom of Movement and of Residence,” in William B. T. Mock, ed., *Human Rights in Europe: commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Carolina Academic Press, 2000, pp. 279-284.
- 29) RÈGLEMENT (CE) N°562/2006 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), O. J. L105, 13 avril 2006, Art. 7 (2).
- 30) *Ibid.*
- 31) Dave Keating, “EU leaders to call for revision of Schengen Border Code,” *European Voice*, 12 February 2015. 丸カッコは引用者による。
- 32) *Ibid.*
- 33) RIGA JOINT STATEMENT following the informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers in Riga on 29 and 30 January 2015.
- 34) European Commission, “Fact Sheet: Fighting terrorism at EU level, an overview of Commission’s actions, measures and initiatives,” Brussels, 11 January 2015. see also, Camino Mortera-Martinez, “After Paris: What’s next for the EU’s counter-terrorism policy?,” Center for European Reform, 27 January 2015.
- 35) Council of Ministers, “Foreign Fighters: Application of the Schengen Borders Code – Follow-up,” 16880/14, Brussels, 18 December 2014, para. 2.
- 36) Dario Sarmadi, “Commission pushes for new guidelines against foreign fighters,” *EurActiv*, 25 February 2015.
- 37) E.g., Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union, COM (2002) 233final, Brussels, 7 May 2002, p. 5.
- 38) *Ibid.*
- 39) 賛同の念のみならず, 寛容で対立のない社会を望む願いも込められたとする見方もある。西谷修・栗田禎子「畏はどこに仕掛けられたか」『現代思想』前掲, 33-34 頁。
- 40) Press Release, EUCO1/15, Brussels, 7 January 2015.
- 41) Joint statement, Paris, 11 January 2015. See also, Riga joint statement following the informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers in Riga on 29 and 30 January.
- 42) Cited in Dave Keating, “MEPs react to Paris shootings,” *European Voice*, 12 January 2015.
- 43) Informal meeting of the Heads of State or Government Brussels, 12 February 2015 –Statement by the members of the European Council.
- 44) Speech, EUCO2/1/15REV1, Riga, 8 January 2015.
- 45) Speech, EUCO8/15, Vilnius, 14 January 2015.
- 46) European Union Agency for Fundamental Rights, *Reactions to the Paris Attacks in the European Union: fundamental rights considerations; FRA Paper*, January 2015, p. 1.
- 47) 「仏週刊紙：ムハンマド風刺画掲載」『毎日新聞』2015 年 1 月 19 日夕刊。
- 48) 「ローマ法王「他人の信仰, 侮辱してはならぬ」」『朝日新聞』2015 年 1 月 16 日。
- 49) Jane Cutter, “Charlie Hebdo, and the racist double standard,” *Liberation*, 13 January 2015.
- 50) Council of the European Union, *EU Human Rights Guidelines on Freedom of Expression Online and Offline*, Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 12 May 2014, p. 17.
- 51) リスボン条約版 EU 条約第 2 条 2 文。
- 52) ミシェル・ウエルベック (大塚桃訳) 『服従』河出書房新社, 2015 年。