

コロナ禍とシェンゲン・ガヴァナンス： EU 国際行政と移民排除の継続

土 谷 岳 史

要 旨

世界的なコロナ・ウイルスの流行を受けて世界各国は自国の国境を閉じ、人の移動を大幅に制限した。それは域内国境管理を撤廃したシェンゲン加盟国でも同様であった。国境のないヨーロッパという理想は毀損されたようにも見える。本稿では、コロナ以前のシェンゲン・ガヴァナンスの状況を踏まえつつコロナ禍でのシェンゲンをめぐるEU および加盟国の対応を検討する。コロナ禍で各国は一方的で非協調的な国境管理を行った。背景には「領域の罠 (Territorial trap)」という思考様式が存在が指摘できる。域外国境については難民を政治的武器としたトルコとギリシャの対立があった。ギリシャの対応はEU および加盟国の支持を集めたが人権保障という面からみると大きな問題を持つものであった。この問題は近年のEU および加盟国の行動の延長線上にある。ギリシャのホットスポットの過密で非衛生的な状態やEU および加盟国が第3国と協力して移民を押し戻す (Push Back) ことがEU の国際行政におけるアカウントビリティの不在のなかで行われてきた。感染症は容易に国境を越えていく。国境閉鎖は一時的な効果しかなく、移民・難民を排除してもリスクは増すだけである。移民・難民の脆弱性は作られたものであり、権利保護によって改善可能な問題である。この意味でコロナはシェンゲンの現在の問題を大きく映し出すものと言えよう。領域とリスクの関係を見てみるとコロナにはより柔軟で平等主義的な対応が求められることが解る。

はじめに

2020年は全世界的なコロナ・ウイルスの流行で国家による領域的管理が極端に強化された年であった。188国が何らかの出入国制限を行い、国内の移動規制を行った国も119に上る [Cheng, Barceló, Hartnett, Kubinec & Messerschmidt 2020: 757-758]。これまでグローバル化と呼ばれるヒト・モノ・カネの国境を越えた移動が時間的、空間的に世界を圧縮したと指摘されてきた。コロナ禍は、世界は領域主権国家で分割され、国内社会と国際社会という質的に相違した内と外の空間が存在すると想定するウェストファリ

ア体制の姿を現代に蘇らせたかのようなものである¹。

周知のとおりEUはシェンゲン協定によってシェンゲン加盟国間で国境管理を撤廃し、国境を越える空間の構築を目指してきた [土谷 2006]。しかし、コロナ禍はEUにおいても国境で区切られた国家領域を基準とした感染症対策を生じさせた。2015年の「難民危機」に続いて国境のないヨーロッパという理想は毀損されたようにも見える [土谷 2017a, 2017b]。本稿で検討するように、各国は自国国境を閉じて、コロナ感染症という「外部」の脅威から自国社会という「内部」を防衛しようとしたのである。さらにEUおよび加盟国はEU域外への移民 (immigrants)²の押し戻し (push back) を行い、移民のなかに含まれる庇護希望者の権利を蔑ろにしている。移動する人びとのコロナへのリスクは高い [United Nations 2020]。しかしシェンゲンは加盟国の国境によって分断され、外部に対しては強固な要塞としての姿を明確に現した。

本稿は、コロナ禍において行われたEUの国境管理および移民排除の動きを検討する。国境管理の再導入はコロナ禍という緊急事態のなかで突然生じたのであろうか。移民排除もまたコロナ禍という緊急事態のなかで緊急避難的に行われたものなのであろうか。換言すれば、コロナ禍におけるシェンゲンは一時的な、従来とは質的に異なる実践が行われたのであろうか、それとも従来からのシェンゲンの慣行の延長線上に今回のコロナ禍のシェンゲンを位置づけることができるのであろうか。本稿ではコロナ禍におけるシェンゲン・ガヴァナンスそのもの、すなわち2020年に焦点を当てて分析するというよりもコロナ以前からの近年の慣行を検討することでこの問いに答えていく。

最初に整理しておけば、シェンゲンのガヴァナンスは大きく3つの側面に分けられるだろう。第1に、域内国境管理の撤廃をめぐる措置である。第2に、域外国境を持つ加盟国の能力をめぐる措置である。第3に、第3国との国際協力措置である。以上はいずれも国際的な行政の課題領域として捉えられる。ここで国際行政とは、国際機関や超国家的な行政機関と国家の行政機関とが連携・協力して一国では行えない国際公共政策の形成および執行を行うものである [福田 2012, 福田・坂根 2020]。WHOが関与する国際的な感染症対策やワクチン開発およびワクチンの分配をめぐる問題は典型的な国際行政の課題であろう。シェンゲンのガヴァナンスもまたシェンゲン域内の国境管理を撤廃するその補償措置として、EUの行政機関を中心にEUとシェンゲン加盟国が連携・協力して、超国家的なデータベースの整備や警察刑事司法協力を行い (第1の側面)、域外国境国の国境管理能力を高め (第2の側面)、EUへの人の流れを管理統制するために第3国との国際的な協力体制を構築する (第3の側面)、という国際行政が行われている。しかもEUのエージェンシーが活発に活動しているという意味でその国際行政の様態は

1 ただし近年、国家の国境管理志向は強まっており、それが現下の出入国規制に影響を与えている可能性をKenwick & Simmons [2020] は指摘している。

2 移民とは誰か、どのような存在かというのは政治的な論争の対象でもあるため、本稿では文脈上特定される場合を除き、国境を越えて第3国からEUに移動する第3国国民を総称して「移民」と表記する。この移民のなかに正規の書類を持たない「非正規移民」や難民の地位の認定を目指して移動する「庇護希望者」などが含まれる。

注目されている。

国際行政の理念型として国際機関または超国家機関の行政と国家行政が「混成システム」を形成していることが挙げられるが、国際行政としてのEU行政研究は端緒に就いたところであり、理論的な深化とともに経験的研究課題の検討がされている [福田 2012、福田・坂根 2020、原田 2018、Christensen & Yesilkagit 2019、Trondal & Bauer 2017]。近年ではEUエージェンシーへの注目が集まっており、EU行政内部のみならずEUと第3国との国際行政協力におけるその役割も注目されている [Migliorati 2020、Scholten & Brenninkmeijer 2020、Maciariello 2019、Hofmann, Vos & Chamon 2019、Coman-Kund 2018a、Egeberg & Trondal 2017]。シェンゲンのガヴァナンスはEUと加盟国、そして第3国がこの「混成システム」としてどのように機能しているのか、という問いを提起するが、この問いの解明は現在のEUの国境管理および移民排除の動きをなにごとに可能にしているのかを理解する一助ともなる。

本稿は先の3つの側面に大まかにそって展開される。まずシェンゲン域内の国境管理の再導入の経緯を確認する。シェンゲンでは加盟国が一方的に国境を閉じると隣接国だけでなくシェンゲン全体に影響がおよぶ可能性がある。このため、欧州委員会を中心に国際的な行政間の調整が予定されている。コロナ禍ではその調整が行われたのかどうかを検証する。次にギリシャとトルコ国境での難民をめぐる対立を検討する。代表的な域外国境国であるギリシャはこれまでEUを中心とした支援を受けてきた。EUおよび加盟国による移民管理の動きを、特にEUがどのようにかかわっているかに注目しながら明らかにする。最後に、EUと第3国との国際協力によるEUへの人の流れの管理体制を検討したい。以上の考察によって国際行政としてのシェンゲンのガヴァナンスがいかに機能しているのかとともにそれが持つ統治の論理の問題が見えてくるはずである。

1. シェンゲン域内の国境管理と「領域の罫」

1-1. シェンゲン国境の閉鎖

最初に確認しておけば、EU加盟国の国民はEU市民としてEU域内の自由移動の権利を持つ。これはEU法上の権利であるが公共の安全等の理由により制限が可能である。その権利の実現は加盟国が担い、加盟国の権限で出入国管理を行う。第3国国民の出入国管理は加盟国の権限である。シェンゲン・ガヴァナンスはEU、特に欧州委員会を中心に、基本的に加盟国が各自の権限を相互に調整しながら行使する分権的体制となっている。

コロナ・ウイルスの流行を受けてシェンゲン加盟国ではじめに域内の国境管理を強化したのはオーストリアであろう。オーストリアは2020年3月10日にイタリアとの国境での健康調査を導入し、同時に、空路および鉄道でのイタリアからの入国を禁止すると発

表した³。3月11日にはスロヴェニアが国境管理の強化を行い、バスと電車の国境を越えた移動が停止された。同日、ハンガリーも国境管理を行うことを発表した。スイスもまたイタリアとの国境の一部を封鎖した [Miller & Stearns 2020]。いずれの国も当時コロナ・ウイルスの感染が急拡大していたイタリアからの人の流れを止めることを意図していた。これにチェコが続き、週明け月曜日からのすべての外国人の入国禁止とすべてのチェコ国民の出国禁止が発表された。シェンゲンの域内国境は管理再導入にとどまらず、国境閉鎖が続きつぎつぎと行われていったのである。

欧州委員会はコロナ・ウイルスの感染が拡大するなかでもシェンゲンの国境開放維持を主張していた。欧州疾病予防管理センター (ECDC) もまた国境閉鎖や渡航規制の有効性は低く、副作用の方が大きいとしていた [ECDC 2020a: 8, 2020b: 13]。チェコの渡航禁止発表後の3月13日、欧州委員長フォン・デア・ライエンは次のように各国の動きを批判した [von der Leyen 2020b]。

ここでははっきりさせておきたい。単一市場は機能しなければならない。加盟国が一方的な行動を取ることは良くない。それは常にドミノ効果を引き起こすからである。そしてそれは緊急に必要な備品を患者に、病院や医療関係者に届けるのを妨害してしまう。ついには、加盟国間の連帯が必要な時に域内の国境管理が再導入されてしまうことになる。

フォン・デア・ライエンはドイツとフランスの国名を挙げて協力ができていることを強調したうえで、多くの加盟国で渡航禁止や国境管理が行われるようになったことに触れる。そして、その手段としての妥当性を疑問に付した。

一定の [国境——引用者] 管理は正当化されるかもしれない。しかし、一般的渡航禁止はWHOによればもっとも効果的なものとはみられていない。さらに、それらは強大な社会経済的影響をもたらす。それらは国境をまたがった人びとの生活やビジネスを崩壊させる。換言すれば、取られるいかなる手段も比例的でなければならないのだ。

わたしたちができるのは、そしてわたしたちがすべきなのは、検診の措置である。それは域外国境でも域内国境でも、加盟国の領域内と同じように、行える。

このように欧州委員長は国境開放はコロナ対応のためにこそ必要であり、コロナ対策としては国境での検診による感染者の洗い出しが手段として妥当だと主張したのである。前日にはフランスのマクロン大統領も一国的な対応を批判して、国境閉鎖は適切な

3 'Austria Bans Italians from Entering Due to Coronavirus', *schengenvisainfo news*, March 11, 2020. <https://www.schengenvisainfo.com/news/austria-bans-italians-from-entering-due-to-coronavirus/>

時に取られなければならないとヨーロッパ・レベルでの協調を呼びかけていた [Rettman 2020a]。

しかし、シェンゲン加盟国の一国的な国境閉鎖の動きは止まらなかった。キプロス、デンマーク、ハンガリー、ラトビア、リトアニア、ポーランド、スロヴァキア、スペインがすべての外国人の入国禁止を発表し、フォン・デア・ライエンが密接に連絡を取り協力しているとしたドイツもまた部分的な国境閉鎖を発表した [Rettman 2020b]。

周知のようにEUは国境を越えた地域協力の促進などによってナショナリズムの克服または馴致を目指してきた。条約の守護者たる欧州委員会は欧州統合の理想を守るために国境閉鎖に反対していた。だが、ここに至って加盟国の国境閉鎖の動きを止められず、国境管理を前提としたうえでのシェンゲンとしての一体性の擁護へと舵を切ったように思われる。

欧州委員会は3月16日に30日間のEU域内への第3国国民の入域禁止を提案するとともに、「健康を守り物資と必要不可欠なサービスの安定供給確保のための国境の管理運営措置についてのガイドライン」を提示した [European Commission 2020b]。本ガイドラインでは加盟国が国境管理によって止めるべきではない人の移動や活動が示されるが、域外国境管理における全入域者の体系的検査だけでなくEU域内居住者ではない第3国国民に対するコロナ感染のリスクによる入域拒否の可能性を認めている。この入域拒否は隔離などのより制限的でない手段よりも優先されている。域内国境管理についても同様に、それは入国者すべてに対する検診のために必須ではないとしながらも、強調されるのは公の秩序または域内安全保障を理由として加盟国は域内国境管理再導入ができるという点である。

この欧州委員会の立場の転換は加盟国の国境閉鎖の動きに追従したものである。シェンゲンの国境管理を定めるシェンゲン国境コードには公衆衛生、とくに感染症を理由とした国境管理を定める条文は存在しない。すなわちコロナを理由とした国境管理がどの程度正当化されるかどうかはそれほど自明なことではないのである [Marin 2020, Montaldo 2020, 岡部 2021: 7]。それまでコロナ対策のために域内国境管理は必ずしも必要ないとしてきた欧州委員会は、原理的には、加盟国の国境閉鎖の動きを違法と断じることが可能であった。とはいえ、当時のイタリアを中心とする欧州各国におけるコロナの感染状況と政治状況を考えれば、それは現実的には不可能であった。このため欧州委員会はコロナを理由とする加盟国の国境閉鎖の動きを「公の秩序または域内安全保障」という条文の表現で正当化できると示したと言える。EU法上、不明確な加盟国の行動を欧州委員会はEU法のなかに積極的に位置づけたのである。

1-2. シェンゲン国境管理の慣行

このように欧州委員会が対応したのは、多くの加盟国がシェンゲン国境コードを無視して行動していたからでもあった。シェンゲン域内の国境管理再導入をする際に加盟国

はそれを欧州委員会に国境管理再導入の理由とともに通知することが義務付けられている [土谷 2016: 157-158]。しかし、報道によれば国境管理再導入(国境閉鎖を含む)を行った21国中10国が通知をしていなかった⁴。加盟国の行動をEU法に則った行為として正当化することで加盟国がシェンゲンの域内国境管理を法のうえで行うように欧州委員会は誘導したように思われる。

ではなぜ専門機関の助言に反し、法に基づく国際的な調整も行わずに、EU加盟国は一国的な対応に走ったのであろうか。このような曖昧な根拠に基づく域内国境管理は、実は、2015年のいわゆる「難民危機」以来のものである [土谷 2017b: 68-70]。2015年以降も、ドイツ、オーストリア、ノルウェー、スウェーデン、デンマーク、フランスは根拠条文を変えながら域内国境管理を継続していった。管理延長にあたって加盟国はその理由を通知しなければならないが、それはいかなる意味でも十分とは言えないものであった。域内国境管理継続の理由とされた移民の大量流入もテロも現実的リスクは説明されないまま、漫然と域内国境管理は続けられてきた [European Commission 2020c: 7-8]。誤解を恐れずに言えば、シェンゲン国境コードという法の実質は無効化されていたのである。したがって、コロナ禍における国際的な調整抜きの一国的なシェンゲン域内の国境管理再導入、とくに国境閉鎖は緊急対応として突然起こったと考えるよりも、従来からの加盟国の実践の延長線上にあると考えるべきであろう。

そうであるとすれば、コロナ禍以前から続く、国境管理を行うことで脅威から逃れ得ると考える思考法に着目すべきであろう。この点に関連してWang, Zou & Liu[2020]は、ジョン・アグニューの「領域の罫」という概念を今回のコロナ対応としての国境管理に応用して検討している。アグニューは国際関係論が持つ前提認識の問題として「領域の罫」を議論したが [Agnew 1994]、彼らはコロナ禍における国家の行動の問題を「領域の罫」から理解しようとする。アグニューによれば「領域の罫」とは、国家を主権を持つ領域という固定した単位とみなし、国家を社会の容器と考え、国内政治と外交の二分法に基づきすべてのアクターを国家間競争モデルで把握するという大きく3つの地理学的想定に基づくものである。Wangらは国家がこの罫に陥っている結果として以下のようなことが起こると指摘する。排他的な閉じた領域を前提とした対応がとられて複数の帰属を持つ移民などの存在と齟齬をきたしてしまうこと、国家領域の限界を社会の境界とみなすことで越境的社会空間や国際的なサプライチェーンなどが不可視化されてしまうこと、そして国家間競争モデルにより一国的な対応が自然なものとして想定されてしまうこと、である。

いわば古典的なウェストファリア体制を前提とした国民国家体制を想定することで現実世界が見えなくなり、現実には即した対応がとられなくなってしまうのである。領域主

4 'Only 11 Schengen Members Have Notified EU for Reintroduction of Internal Border Checks', *schengenvisainfo news*, March 21, 2020. <https://www.schengenvisainfo.com/news/only-11-schengen-members-have-notified-eu-for-reintroduction-of-border-checks/>

権を持つ国家を閉じた存在と想定した上で、その領域を当初から自分たちのものとしてきた集団が国民を形成しているという想定は、国家領域内の非典型的なメンバーを他者化し、彼らの身体的社会的特徴とされるものによって彼らを彼らが本来帰属するはずとされる国家と同一視する。この思考様式においては国内は平穏であり、脅威は常に外部から持ち込まれる。今般のコロナ禍でEU域内においても見られた「武漢ウイルス」という呼び方やアジア系に見える人びとを中国人として差別するヘイトスピーチやヘイトクライムは「領域の罫」のひとつの明白な表れである。

外部の脅威から安全な国内を守るための一番の手段が国境管理である。「難民危機」後の具体的リスク評価を欠いたままの国境管理の継続は「領域の罫」による合理的な政策対応の阻害の結果であろう。この域内国境管理の慣行は、国境管理という加盟国の主権の行使を調整するEUの限定的な権限が機能していないなかで生まれていた。コロナ禍においてもそのEUの調整権限の実効性は確保されなかった。すでに自国内にコロナ・ウイルスの感染者が発見されている段階で、EU加盟国の多くは国際的な調整を行わずに国境の管理や閉鎖に踏み切っている。「領域の罫」により国内に既に脅威が存在することや国家領域が閉じた自律的な単位ではないことは不可視化されてしまう。その結果、物流は寸断され物資不足が起こる可能性が生まれ、越境労働者や生活者は彼らの暮らす越境的社会空間とはズレた特定の国家内に閉じ込められることになったのである⁵。

2. EU域外国境での対立と協力

2-1. ギリシャ・トルコ国境での対立

前節で見たように、シェンゲンの域内国境は、「戦争」というフランス大統領マクロンの発言を踏まえるならば、感染症からの自国防衛という意味を持たされながら外部の脅威に対する一国的な対応が取られていた。しかし、この図式はシェンゲン域外国境に目を向けると異なるものとなる。防衛しなければならない領域は加盟国一国ではなくEU全域となるのである。このことを象徴する事件が域内国境管理を各国が行う直前、コロナ・ウイルスの脅威が現実のものとなりつつあるなかで起きていた。トルコとギリシャの国境で、である。

「難民危機」の対応としてEUはトルコと協力関係を結び、東地中海を越えてギリシャを窓口に入域しようとする人の流れを抑えている。この国際協力ではEUがEU入域を望む移民を自らへの脅威として排除することを望む一方で、トルコがその移民を交渉手段として用いている。そしてEUはトルコの協力を得るために、トルコの人権や民

5 国境閉鎖がもたらした状況については、*Borders in Globalization Review*, Volume 1, Issue 2 (Spring/Summer 2020) に多くの事例が載せられているので参照されたい。付言しておけば、国境管理は感染症対策として意味がないわけではない。感染症の拡大初期において厳格な国境管理は、その蔓延を遅らせるという意味で有効である。その時間稼ぎによって国内の医療検査体制などが整備できるかもしれない。ここで強調したいのは、「領域の罫」は国境管理を特権化し、感染症対策としての実効性とその負の効果の検討を阻害するという点である。

主主義上の問題を等閑視してきた。

トルコのエルドアン大統領は折に触れて国境開放によるEUへの人の流入を匂わせることでEUの妥協を引き出そうとしてきた。2020年はコロナ・ウイルスの感染制御が課題になるなかでその脅しを使ったのである [Jauhainen 2020]。2月27日、トルコはギリシャとの国境の開放を発表した。主にOztig[2020]に従って当時の状況を整理したい。国境開放の発表を契機にトルコ国内の庇護希望者などの移民が国境地帯に殺到した。エディルネ (Edirne) には最低でも1万3000人の移民が滞留した [IOM 2020]。このため即席のキャンプが作られ、過密で非衛生的な状況で多数の人が過ごすことになった。トルコの警察が国境地帯まで移民を送り届けたり、国境の越え方を教えたり、さらには国境を越えるように圧力をかけていたとの報告もある。そしてギリシャから移民が送り返されないようにトルコ政府は国境警備を強化した。

これに対してギリシャは国家安全保障への脅威として必要な書類を持たない人の入国は認められないとした。庇護申請の受付をひと月停止し、無許可の国境通過者は入国資格等の調査を行うことなく送還するとした。そして警察、軍隊その他の部隊を国境に展開した。さらにギリシャの要請を受けてFrontexの国境警備隊が、すでに展開されている530名に加えて、100名派遣された。ギリシャの警察や軍隊は催涙弾、プラスチック弾、放水砲、そして実弾まで使用して国境通過者をトルコ側へ押し戻した。EUおよび他の加盟国はこのギリシャの行動を強く支持した [European Council 2020: 7]。フォン・デア・ライエンは3月3日に次のように述べている。

この国境はギリシャの国境 (border) というだけでなくヨーロッパの境界 (border) でもある。そしてわたしは今日ここにひとりのヨーロッパ人としてあなた方 (ギリシャ——引用者) の側に立っている。わたしはまた虚偽の約束に釣られてこの絶望的な状況に置かれた移民に同情を示したい。わたしたちは今日ここにヨーロッパの連帯とギリシャへの支援という極めて明確な声明を送るために来ている。わたしたちの第一の優先事項はギリシャの域外国境、ヨーロッパの境界でもある国境の秩序が維持されることを確実にすることである。[von der Leyen 2020a]

このようにギリシャ国境がヨーロッパの境界でもあることが強調されたうえで国境地帯の秩序維持がヨーロッパの連帯と責任において行われるべきことが主張される。同情は示されているものの移民に言及されるのは引用部の1回のみであり、ギリシャの移民排除の行為への批判は全くない。そして彼女の発言は「今この時、ギリシャがわたしたちヨーロッパの盾となっていることに感謝する」という言葉で締めくくられる。この「盾」という言葉はギリシャ語で述べられており、特に強調されていることがわかる。国境に押し寄せる移民は保護する対象ではなく排除されるべき脅威として捉えられている。

2-2. 移民の「武器化」

トルコは国内でのコロナ・ウイルス感染者が報告されたことで、3月18日にギリシャとブルガリアとの国境を閉鎖した。しかしトルコ国内でコロナ・ウイルスの感染拡大は広がり、3月27日には国境地帯の即席キャンプに留まっていた人びとを施設へ収容し、隔離後にトルコ各地の受け入れ施設へと移送した。即席キャンプも撤去され、コロナ・ウイルスの感染拡大によって、このトルコとギリシャの国境での対立は終息した。コロナ禍により2020年の3月4月はギリシャだけでなく、イタリアやスペインでも地中海を渡る非正規移民が激減した〔Doliwa-Klepcka & Zdanowicz 2020: 11〕。

トルコはギリシャおよびEUに対して移民を交渉上の「武器」として用いてきたが、コロナ禍においてその「武器」は威力を大きく増した。国家が統御できない人の移動はコロナ・ウイルスという脅威がそれに伴って持ち込まれるという恐怖を生み出す。さらには庇護希望者などの収容施設は一般的に過密で非衛生的であり、医療アクセスも限られている。それはウイルス拡散の場所となりやすい。移民という外部の他者は平穏な国内にウイルスという脅威を持ち込む存在であり、国内においてはウイルスを培養しさえすると想像されるのである。武器も持たない人びとが国境を越えて移動するのが国家安全保障への脅威となるのはこれが理由である。

しかしそれは同時にトルコ自身に対しても刃を向ける諸刃の剣であった。国境地帯で人びとは即席キャンプで過密で非衛生的な状態に置かれ、「武器」にされた。だがコロナ・ウイルスの感染が現実のものとなったとき、それは国境線の外に追いやれば消えてなくなるものではないことに気づいた。制御できない自国への脅威になる前に「武器」は保護すべき人へと戻ったのである。

ここで問われるべきは、なぜ移民がこのような「武器」となるのか、である。移民を外部の脅威として想像させるのは「領域の罫」の一効果である。この想像は、先の述べたように、庇護希望者などの収容施設は一般的に過密で非衛生的であり、医療アクセスも限られている、という物質的基盤も持っている。ただし、このような移民の現実の脅威は自然なものではないことに注意が必要である。収容施設は主に国家が主体となって構築するものであり、その過密性や医療アクセスの問題は作られたものであり、改善が可能である。施設だけではなく、非正規移民が劣悪な環境で暮らし、仕事をしているという場合にも、それが可能になっている背景には、そのような非正規移民が求められているということがある。ある意味では非正規移民の劣悪な環境での不法就労が経済に組み込まれ、「必要不可欠な」仕事になっている面がある。したがって、ここでもまた感染症などの温床となるような環境に暮らし働く責任は非正規移民のみには帰せられない。国境線の両側で移民が「武器」あるいは「脅威」として扱われた今回の事例は、それまでの移民の処遇を反映したものと理解されるべきである。

3. ホットスポットにおける国際行政責任

3-1. ホットスポットの現状

EU、特に欧州委員会は条約の守護者として各種の権利保障を加盟国に求め、その権力行使を監督してきた。しかし、前節で見たようにギリシャの移民排除に対して欧州委員会は全面的な支持を与え、庇護の権利に配慮する様子は見せなかった。このように移民が脅威となるのは偶発的なことではなく、従来からの慣行の連続線上に置くことでよりよく理解されることを確認した。では、EUはこれまでの移民の処遇と今回のやり方にどのようにかかわってきたのであろうか。「混成システム」としてのEUは、欧州委員会を中心とするEU行政を監督者、加盟国行政を執行者として明確に区別できるようなものではなく、国境と人の移動の管理についてもEUのエージェンシーが設立され、EU法の執行にも直接、間接にEUが関与している [Catanzariti & Türk 2020, Coman-Kund 2018b: 164-168]。本節ではギリシャにおけるホットスポットの状況を確認したうえで欧州庇護支援事務所 (EASO) の関与を見ていく。次節ではFrontexに注意を払いながら、域外国境管理についての第3国との協力関係を検討する。以上2つの検討からコロナ禍でのシェンゲン・ガヴァナンスを国際行政の観点から明らかにしたい。

ホットスポットは2015年の「難民危機」への対処のためにギリシャとイタリアに設置された施設である (図表1)。そこでは庇護申請の受付、処理といった加盟国行政を支援するためにEASO、Frontex、Europol、Eurojustが関与する。EASOが庇護申請の実

図表1 ギリシャとイタリアのホットスポット



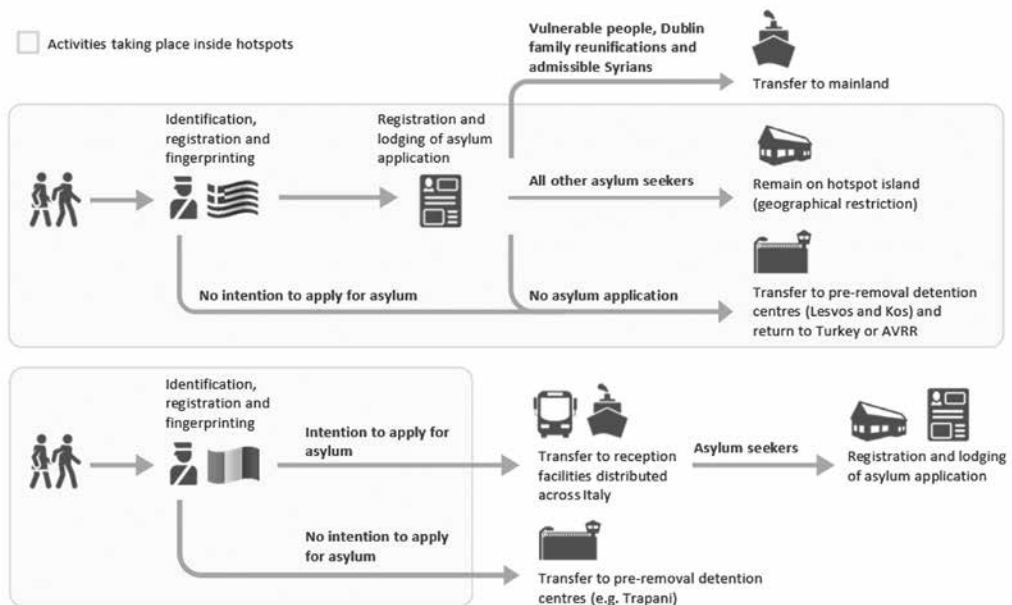
出所：European Court of Auditors [2019] , p.7.

務を支援し、Frontexが非正規移民の帰国を助ける。EuropolとEurojustは密入国業者対策に取り組む。この意味でホットスポットは単なる施設ではなくEUのガヴァナンスの手段でもある [Vradis, Papada, Papoutsis & Painter 2020]。さらに、ホットスポットでは各種の人道主義的な組織が支援を行っている。ホットスポットはEU内に置かれるという意味で地理的には近いがその施設に封じ込めるとい意味で社会経済的には距離を取った手段である。これにより自分たちの秩序を乱すと見なされた移民に距離を取りながらの同情と支援を可能にする「人道主義的」統治の技法とも言える [Pallister-Wilkins 2020]。

イタリアとギリシャではホットスポットで行われる措置が異なっている（図表2）。地理的な違いに加え、ギリシャと比較するとイタリアの方が人口も経済力も大きいこともあり、イタリアのホットスポットでは移民の身元確認、個人登録、指紋登録のみが行われ、イタリア自身が運営する施設等へ迅速に移送されている。すでにトラパニ（Trapani）のホットスポットは2018年に閉鎖されており、残りのホットスポットも受け入れ人数には大きな余裕がある状態で運営されている。ホットスポットでの平均滞在日数も施設によって違いがあるが、1日半から最長でも6日程度となっている [Luyten & Orav 2020: 5-7]。このように現在ではイタリア国内での移民の統制についてのEUの関与は少なくなっている。

これに対して移民の統制にEUが大きく関与しているのはギリシャにおいてである。

図表2 ギリシャとイタリアのホットスポットでの活動の概要



出所：European Court of Auditors [2019] , p.8.

ギリシャのホットスポットはEUとトルコとの合意の後に変質したと指摘されている [Luyten & Orav 2020: 2-3]。図表2で示されているように、ギリシャのホットスポットでは身元確認、個人登録、指紋登録のみならず、庇護申請の登録と提出、庇護申請者と非庇護申請者の収容までも行われている。人の選別はギリシャ法によって行われる。脆弱な人びとやダブリン規則に基づく家族再結合の対象者、入国を許可されたシリア人はギリシャ本土へと移送される。脆弱な人びととは妊婦、保護者のいない未成年者、子どもを伴う単親者、拷問被害者、障害者である [Pallister-Wilkins 2020: 1001]。すなわち、当初は移民を登録し、振り分けて迅速に移送するための施設であったギリシャのホットスポットは、トルコに近い島々に移民を封じ込め、人の移動の流れを時間的にも統御することでギリシャ本土を、そしてEU全体を守る機能を持つようになったのである [Tazzioli & Garelli 2020, Tazzioli 2020]。

ここで問題は、封じ込めの機能を持ったギリシャのホットスポットを含めて庇護希望者等の収容施設や滞在場所が極めて過密で非衛生的な状態に置かれてきたという点である [Oxfam 2019]。5つの島のホットスポットは次のようにいずれも収容人数を越えている [Luyten & Orav 2020: 5-7]。2020年9月13日時点でのギリシャ当局の数字によれば、サモス (Samos) は収容人数が648人に対して4643人、コス (Kos) は収容人数が816人に対して1340人、レロス (Leros) は収容人数860人に対して1023人、ヒオス (Chios) は収容人数1014人に対して3496人、そして最大のレスボス (Lesvos) は収容人数が2757人に対して12767人ものが滞在していた⁶。

レスボスには収容人数の4倍以上の人が収容されており、施設や場所によって差があるが、ある調査ではトイレは54人に1つ、シャワーは64人に1つ、他の調査ではトイレは167人に1つ、シャワーは242人に1つ、給水栓は1300人に1つとなっている [Carruthers, Veizis, Kondilis & McCann 2020a, Veizis 2020, Spinney 2020]。収容人数が大幅に超過しているためフェンスと鉄条網で囲われた収容施設の周辺にも4000人から5000人程度が暮らしており、こちらには水道、トイレ、シャワーなどはない。ホットスポットで登録された人は25日間の勾留期間を経ると島内を自由に移動することが認められる。しかし、その自由を行使するための資源がないために「自発的」に留まることになる [Vradis, Papada, Painter & Papoutsi 2019: 55]。当然ながらソーシャル・ディスタンスも頻繁な手洗いも不可能な状況である。さらに施設内でもコロナ感染者が確認さ

6 実際にどれだけの人びとが滞在しているのかは時期や調査によって開きがある。例えばVeizis [2020]はレスボスには2万人、サモスには7500人が滞在しているという2020年4月のギリシャ当局の異なる調査を引いている。同年3月にギリシャ政府はホットスポットにいる脆弱な庇護希望者2300人を保護のために移動させると発表したが発動先住民の反対もあり計画通りには進まなかった [Carruthers, Veizis, Kondilis & McCann 2020a: 46]。本文で示すようにこの後に1万1000人が排除されたというのも数字の変動に大きく関係しているだろう。また脆弱な人びとと家族再結合の対象者についても取り扱いに変動がある [Vradis, Papada, Painter & Papoutsi 2019: 56-58]。脆弱な人びとについては、2017年5月のEUトルコ声明の共同行動計画で認定を低くするためにギリシャ法の改正が求められ、ホットスポットに留められる人が増えた。しかし過密状態が悪化したために翌年には見直されて本土へ移送されるように戻された。ドイツは家族再結合の実施件数に月ごとの上限を設けて家族再結合を遅らせる違法な秘密合意をギリシャと結んだと指摘されている。さらにドイツは難民の地位ではなく補完的保護の地位を与える傾向があり、後者の場合、家族再結合の対象者とはならない。

れるなかでコロナ禍を理由に収容施設は警察によって管理され、夜間は締め切られるなど移動が制限されている [Doliwa-Klepcka & Zdanowicz 2020: 12]。そもそもこれらのホットスポットは島に作られており、レスボス島には総合病院は1つしかなく、20人が入院可能な病棟が一つ、ICU病床は5人分しかないという状況で一般の住民と庇護希望者等12万人に対応していた。2020年9月時点では一般患者向けICUが6床、コロナ患者向けICUが3床、高度治療室（HDU）が6床となった。サモスにも総合病院は1つしかなく、庇護希望者等を含めて住民4万人に対してICUの病床は2つである。収容施設に医師は1人しかおらず、診療を受けるために数時間さらには数日待たねばならない状況にある。2020年9月時点では一般患者向けICUは5床、コロナ患者向けICUが1床となっている。残りの3島には2020年9月時点でも一般向けICUはなく、ヒオスにコロナ患者向けICUが2床あるのみである [Carruthers, Veizis, Kondilis & McCann 2020b: 1]。

2020年7月に国境なき医師団は、ギリシャ当局によって過密状態の解消のために国際的保護の対象となっていた1万1000人が宿泊設備から強制退去させられたと報じている。この結果、さらに多くの人々がホームレス状態になり、感染症への脆弱性を増すこととなった。上述の庇護申請の受付が停止されていた期間には新たな庇護希望者は感染症対策がなされないままにされていた。さらに問題は、2019年からギリシャは庇護希望者等の医療からの排除を続けており、収容施設外に出された人びとの医療アクセスが実際上閉ざされていることである。

2020年9月9日にレスボスの収容施設では大規模な火災が発生しほぼ全焼した。この時点で35人の感染者が確認されていたが、焼け出された結果、所在が確認できなくなった [Carruthers, Veizis, Kondilis & McCann 2020b: 2, 8]。庇護希望者等はさらに脆弱な立場に置かれることになったが、この火災自体が以前から指摘されていた過密状況と非衛生的な環境に起因するものでもあったことは重要である [Luyten & Orav 2020: 5, 7-9]。レスボスでの火災で焼け出された人びとのうちで特に脆弱な人びと1000人強を他のEU加盟国が受け入れているが [FRA 2020a: 29]、これは支援の大きな不足を意味する数字と解釈されるべきであろう。

3-2. ホットスポットにおけるEASOの役割

では、このような状態の責任の所在はどこにあるのだろうか。第一義的にはギリシャである。ギリシャは自国法に基づき、自らの主権の行使として収容施設の運営を行っている。しかしながらホットスポットの運営はギリシャ単独で行われているのではなく、EUを含めてなされていた。ホットスポットがEUのガヴァナンスの手段であることを今一度思い出せば、その責任はEUと分有されると解釈されるべきであろう。ただし、分有される責任は、行政の瑕疵の責任を具体的に問うときに大きな問題として立ちはだかることになる [Meyer 2020]。ここではEASOの関与を検討することでこの問題を明ら

かにしたい。

EASOは2010年に設立されたEUエージェンシーである。設立規則439/2010によれば、庇護に関する実務協力 (practical cooperation) を促進し、加盟国間の格差をなくしていくこと、そして2015年のような大規模な人の移動が庇護と受け入れ体制に強い圧力をかけた際の加盟国への運用支援 (operational cooperation) の提供や調整を目的に作られた。その主要任務は、平常時は、情報の収集や交換、加盟国との調整、加盟国当局の訓練である。例外的に重大で緊急の対応が必要な場合には当該加盟国の庇護と受け入れ体制への支援を行う共通活動の調整と支援を行う。そのなかには当該加盟国の審査の下での庇護申請の最初の分析を促進するために加盟国を支援する活動の調整や、庇護支援部隊 (the asylum support teams) の調整などが含まれる。庇護支援部隊は加盟国から派遣された人員で構成される。その人選と人数、派遣期間は派遣する加盟国が決定する。庇護支援部隊はEASO事務局長と派遣を要請した加盟国の間で合意された運用計画に基づき技術的支援 (technical assistance) を行う。EASOは加盟国の個別の庇護等の決定についての権限は持たないと2条6項に明記されている。前文14項では直接的権限のみならず間接的権限も含めて否定されており、EASOは手続き処理も含めて個別の庇護申請等への関与ができないと解される [Tsourdi 2020a: 511]。

ツォルディ (Evangelia (Lilian) Tsourdi) は一連の研究でEASOの任務が設立規則で与えられた権限を越えて拡張していることを指摘している。この点についてEASOは共同事務処理 (joint-processing) を調査研究することによってその地歩を固めてきた [Tsourdi 2020b: 215]。2014年には9加盟国で22人の専門家が共同事務処理のパイロット・プロジェクトに参加しており、2015年には3つのパイロット・プロジェクトが行われ、15加盟国から18人の専門家が参加している。その一部では派遣された専門家が庇護申請者の聴取を行い、個別の決定に直接関与することも行われていた。これはEASO設立規則には明示されていない活動である。

パイロット・プロジェクトは小規模で短期間のものであったが、「難民危機」に対処するホットスポットでは同様の法の乗り越えが行われている [Tsourdi 2020a: 515-520, 2020c: 30]。そこではEASO派遣の専門家が庇護希望者に対する最初の受け入れ許可についての聴取をギリシャ当局の代理として独立して行っている。このEASO専門家のみで行われた聴取記録をもとにギリシャ当局は最終的な決定を行う。つまり聴取自体にギリシャ当局の職員は関与していないのである。

EASOが関与している受け入れ許可の審査はEUトルコ声明の実施の一環でもある。後述する法的拘束力を持たない国際行政協力のひとつであり、その一部がEASOによって担われているが、法的にはギリシャの主権の行使となっている。難民条約の完全な締約国ではないトルコへの送還が可能になっているが、これはトルコの安全な第3国化を意味する。トルコへ送還された場合に深刻な危険がある場合のみ送還されず、受け入れ可能と認められる。この聴取にEASOの人間が参加しており、ECJの管轄外の政治声

明の下で原則が侵されている。2018年からはギリシャ語を話せるEASO職員はギリシャでの庇護申請の根拠の審査を行うようになっている。これらもまた設立規則の権限からは逸脱したものであり、ホットスポットについて統括する立法もないなかで、ギリシャの国内法を根拠に行われている。しかも当初はこのギリシャ法も実務の現実を反映したものではなく、EASOの専門家や通訳による支援を受けることができるというものであった。このため、EASO職員による単独聴取といった個別の庇護審査への関与が実際に行われるなかで事後的にそれを正当化するためにギリシャの2016年4月立法（No 4375）は同年6月に改正（No 4399）されている。ギリシャ当局は標準作業手続きを公開していないため、ギリシャ当局やEASOの職員などの職務分担の詳細は明らかではない [Vradis, Papada, Painter & Papoutsis 2019: 49-51, Moreno-Lax 2020: 41-44, Nicolosi & Fernandez-Rojo 2020: 182-184, 187-188, Fernández-Rojo 2021: 133-157]。

ギリシャ国内での不服審査にもEASOは深く関与している。しかもEASO設立法にもギリシャ法にもこの段階でのEASOの活動の法的根拠はない [Nicolosi & Fernandez-Rojo 2020: 185]。現実と法が乖離しているため、ギリシャ当局の意思決定に大きく関与しているEASO職員の行為を、その決定対象となった個人等が法的に問えるかどうかは疑わしい。またEASOの直接的関与は現地ギリシャの法律家の監視を困難にしているとも指摘されている [Tsourdi 2020a: 521, 525-526, 2020c: 31]。EASO人員による聴取は英語で行われ、記録も英文でありギリシャ語には翻訳されない。このため現地の法律家による監視能力を削ぐことになっているのである。

司法以外に行政の瑕疵を問う手段として欧州オンブズマンの存在が挙げられる。しかしながら2018年に欧州オンブズマンは不可解な立論でEASOの関与を擁護している [European Ombudsman 2018]。オンブズマンはギリシャのホットスポットにおけるEASOの関与について法的権限を越えていると認める。しかしそのうえで、近い将来に現在行われているEASOの活動を明文化する法改正が行われることで問題解決がなされるだろうというのである。確かにEASO設立規則の改正案は提出されている。しかし、2018年時点ですでに可決の見通しは立っておらず、2021年4月現在も審議は進んでいない。また法案は修正されて可決される可能性があるものであり、法案によって可決されれば解決されると擁護するのは困難である [Tsourdi 2020a: 528]。

まとめればEASOは自身の設立規則で認められた権限を超えてギリシャの行政を担っている。このことにより国際行政による権力行使を法的に問うことを困難にし、行政責任が問えない構造を作り出している。本節最初の問題意識に戻れば、EASOがこれだけ深く関与しながらギリシャの収容施設の過密状態は数年にわたって改善されず、コロナ禍の最中に最大の施設が火事で全焼するということにも至った。移民が社会への脅威、さらには国家安全保障の問題とされるような状況がEUが関与する国際的な行政協力の下で生み出されていると言えよう。

4. EU、加盟国、第3国の国際行政協力

4-1. シェンゲンの域外国境管理の状況

ギリシャとトルコの間で移民が武器になり得るのはこれまでの移民の処遇ゆえであり、それにEUが深くかかわっていることを確認した。武器化された移民をギリシャは押し戻していた。この押し戻しにもEUはお墨付きを与え、Frontexの部隊を追加派遣した。ギリシャだけでなくブルガリア、イタリア、スペイン、マルタなどもまた移民の押し戻しを行っている [FRA 2020b: 19]。イタリア、マルタ、キプロスは公衆衛生を理由に港湾を閉鎖した。マルタが民間船舶を用いて庇護希望者を海上で阻止し、リビアへと追い返した事件もあったが、これはマルタ当局が調整し、イタリアやFrontexが関与したものであった [Ghezelbash & Tan 2020: 7, Amnesty International 2020: 7-10]。コロナ禍でも地中海の移民排除が行われたのである。結論を先取りすれば、これもまたコロナ禍以前の慣行の延長線上に位置づけられる。本節ではFrontexの活動を中心に押

図表3 EU域外陸上国境におけるフェンス

Member State	Location	Length	Year(s) of construction
Bulgaria	Border with Turkey	235 km	2014-2017
Estonia	Russian border	4 km	2016-2018
France	Coquelles, Eurotunnel to the United Kingdom	1 km along both sides of the main road to the tunnel	2015-2016
	Border with Turkey between Kastanies and Nea Vyssa	12.5 km	2012
Greece	Fence planned in Ferres area	27 km	--
	Border with North Macedonia	37 km	2015, 2016
Hungary	Border with Serbia	158 km	2015 and 2017
	Border with Croatia	131 km	2015
Lithuania	Border with Russian exclave Kaliningrad	45 km	2017-2018
Lithuania	Belarus	71.5 km	1999-2000
Latvia	Russian border	93 km	2015-2019
	Extension planned	193.3 km	
Spain	Border with Morocco around the enclaves of Ceuta and Melilla	Melilla: 10.5 km Ceuta: 7.8 km	1996, 2005, 2009, 2020
	Border with Croatia	198.7 km	2015, 2019, 2020
Slovenia	Extension planned	40 km	

出所：FRA [2020b] , p. 13.

し戻しがどのような国際行政協力体制において行われているのかを検討する。

シェンゲンの域外国境の要塞化は近年強くなっているように思われる。2015年、「難民危機」の最中、ハンガリーがフェンスを建設したことが大きな問題となったが、現在、国境地域にフェンスを建設しているのは10か国に上る（図表3、図表4）。このフェンスは、通常、国境線ギリギリに作られているのではなく、管理のために国境線の内側に

図表4 EU域外国境におけるフェンス（2020年10月時点）



出所：FRA [2020b] , p. 14.

図表5 地中海での捜索救援活動を行うNGO船（2016年から2020年12月15日）



出所：FRA [2020c]

ある。したがって庇護希望者がこのフェンスに直面するとき、すでにこの人たちは国内にいることになる。庇護に関するEU法に従えばすでに国内にいる庇護希望者には安全な庇護申請を保障しなければならないが、窓口の開設がされているとは限らず、フェンスの鉄条網に電気が流されている場合があるなど、実際にはそれが考慮されているとはいいがたい [FRA 2020b: 15]。

陸上の国境では国境の外側は通常、他の国家の領土である。人を保護する責務はいずれかの国家にある。これに対して海上では公海が存在し、責任の所在はより複雑になる。また海上では生命の危険も大きい。地中海では毎年、多数の移民が命を落としている。このため生命の危機に瀕した移民を救助する必要が生じるが、どの国家がこの責任を引き受けるのかは簡単に決まらない。このため地中海を渡りEUを目指す人びとはEU、加盟国、第3国の狭間で駆け引きの対象となるのである。

地中海のEU加盟国では海上の移民救助を違法化する動きが進んでいる。図表5に示されている通り、捜索救援活動を行うNGO船は、すでに国家による取り締まり等で活動停止している船が14隻、現在訴訟手続き中で活動を停止させられているのが7隻となっている。このため現在活動しているのは2機の航空機と3隻の船に留まっているが、捜索救援活動を行っているのはこのうちの2隻、Aita MariとOpen Armsのみである。残りは監視活動のみを行っている。このようにNGOの救助船はほとんど活動できない状態にあるなかで加盟国の沿岸警備隊とともに活動しているのがFrontexである。

Frontexが自身のHPで主要作戦行動として挙げているのは、ギリシャのPoseidon、スペインのMinervaとIndalo、イタリアのThemis、そして西バルカンでの諸作戦である⁷。西バルカンのもの以外はいずれも地中海での活動である。Frontexが協力するのは加盟

7 FrontexのHP参照 (<https://frontex.europa.eu/we-support/main-operations/operation-poseidon-greece/>)。2021年3月31日アクセス。

国だけではない。EUが第3国と非正規移民対策の協力関係を築くなかでFrontexも第3国と協力するようになっている。

4-2. 域外国境管理におけるFrontexの役割

2000年代からEUの対外移民政策は発展を続けてきた。その焦点は非正規移民対策であり、移民の権利は重視されてこなかった [土谷 2009: 16-18, Moreno-Lax 2020: 21-22]。ここではMoreno-Lax [2020] の整理に従い、EUが第3国と結んだ手段を移民の人権の観点から検討したい。ただしいずれも相互に排他的ではない。Frontexの活動もこのなかで評価したい。

第1に、移動に関するパートナーシップ (Mobility Partnership) である。アルメニア、アゼルバイジャン、ベラルーシ、カーボベルデ、ジョージア、ヨルダン、モロッコ、モルドヴァ、チュニジアと結ばれている。より緩やかな移民と移動に関する共通アジェンダ (Common Agenda on Migration and Mobility) もエチオピア、インド、ナイジェリアと結ばれている⁸。合法移民については曖昧な言い回しがされているのに対し、送還や再入国、国境管理、非正規移民との闘いについては詳細に述べられているのが通常である。これらはいずれもソフトローという性格から欧州議会とECJの関与が排除されている。情報公開も十分にされておらず、その実施を検証することができていない [Moreno-Lax 2020: 24-25]。

第2に、各種パートナーシップ協定などに含まれる再入国に関する条項、再入国協定、非公式の送還取り決めである。このなかでは法的拘束力のある再入国協定が非正規移民対策としては主要な手段である。現在17か国および香港と結ばれている⁹。通常、難民条約への言及はあるもののノン・ルフールマン原則についての条項はない。移民の権利についての注意は高まっているものの送還後の監視までは行われなためノン・ルフールマン原則が保障されているかは確認できない。また再入国協定には他の公式または非公式の取り決めに認める条項があり、加盟国と第3国の取り決めにより送還が可能になっている。入手可能なこれらの取り決めのいずれにも第3国国民の権利確保措置は含まれていない [Moreno-Lax 2020: 25-28]。さらに近年ではEU自身が法的拘束力のある再入国協定を避け、再入国に関する合意はソフトローの形式で行われるようになっている [Diez 2020: 25]。

Frontexは18の国と作業取り決め (Working Arrangement) を結んでいる¹⁰。さらに8つの作業取り決めが交渉されている。欧州議会は関与できず、作業取り決めは相手の

8 欧州委員会HP参照 (https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/mobility-partnership-facility_en)。2021年3月31日アクセス。

9 欧州委員会HP参照 (https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en)。2021年3月31日アクセス。

10 FrontexのHP参照 (<https://frontex.europa.eu/about-frontex/key-documents/?category=working-arrangements-with-non-eu-countries>)。2021年3月31日アクセス。各国との合意は「作業取り決め」以外にも「覚書」などいくつかの呼称があるが、Frontexは呼称を「作業取り決め」とまとめている。

これまでの人権保障のあり方などを考慮せずに結ばれている。作業取り決め自体も簡潔であり、どのように運用されているかは不明確である。2019年の改正Frontex設立規則2019/1896により改善が見込まれているが、作業取り決めには法的拘束力がないと考えられており、司法統制は働かない [Moreno-Lax 2020: 28, Coman-Kund 2019, Coman-Kund 2018b: 183-193, Fink 2012]。

第3に、Frontexの海上作戦活動である。これまでのFrontexの活動が人命軽視であるとの批判が強かったため人命救助が最優先事項と言葉の上ではされるようになっていく。しかし、捜索救援活動が移民への「誘因」となるとの懸念は強く、運用上では救援活動に従事する船を限定し、移民の乗る船舶を作戦活動海域から移動させる、すなわち押し戻すことに主眼が置かれている。加盟国の沿岸警備隊だけでなくFrontexも直接、違法な押し戻しを行っていることが繰り返し指摘されている [Bellingcat 2020, Refugee Rights Europe & the End Pushbacks Partnership 2020, Amnesty International 2020: 26]¹¹。救援をしないという方法は海上から加盟国およびFrontexの船舶を引き上げるということでも行われている。代わりにFrontexはドローンを飛ばし、移民の船を発見した場合には協力関係にある第3国の沿岸警備隊に知らせ、捕獲してもらう。

リビアを例にとり、EU、加盟国、第3国の国際行政協力の姿を見てみよう [Moreno-Lax 2020: 29-30, 44-49]。Frontexの作戦活動Themisの場合、Frontexがドローンを飛ばし発見した船舶の情報はイタリア当局を経由してリビアの沿岸警備隊に送られ、リビアが捕獲を行う。イタリアはカダフィ政権時代からリビアと協力関係を築いてきたが、カダフィ政権崩壊後も2017年に覚書 (Memorandum of Understanding) を交わして協力関係を継続している。これによりFrontexおよびイタリアは救援活動の責任を逃れることになる¹²。外部化された移民取り締まりを担うリビアの沿岸警備隊への訓練はイタリアがEU基金の支援の下で2国間協力の枠組みで行っている。このEUの基金は2015年に作られた「アフリカ緊急信託基金 (EUTF)」であり、既存のEU基金と加盟国からの拠出金を組み合わせたものである。このほかにリビア沿岸警備隊への支援はFrontexによるものと、共通安全保障・防衛政策 (CSDP) の枠組みであるEU統合国境支援ミッション (EU Integrated Border Assistance Mission in Libya: EUBAM Libya) およびEUNAVFOR MED IRINI¹³の枠組みで加盟国主導で行われるものがある [Nielsen 2020]。イタリアに倣ってマルタも2020年5月にリビアと覚書を交わしている。イタリアおよびEUはリビアの沿岸警備隊を整備し訓練することで自らは移民を押し戻すのではなく、リビアに引き戻させる (pull back) ようになっている [Pijnenburg 2018]。

11 Frontexは内部調査で違法な押し戻しの事実は確認できなかったとしているが、これに対しては批判も強い [Nielsen 2021]。

12 ただし覚書の枠組みでのリビアの行動の責任からイタリアが完全に逃れられるわけではない [Liguori 2017]。

13 EUNAVFOR MED IRINIは国連安保理決議に基づくリビアの武器輸出禁止を実施するためのCSDPの作戦である。詳細はEUNAVFOR MED IRINIのHP (<https://www.operationirini.eu/about-us/>) を参照。

イタリアとリビアの覚書では両国が加盟する国際的責務および人権協定の尊重規定が第5条に置かれ、本覚書の実施措置を監督する両国による合同委員会の設置が第3条で述べられている。しかし、第3国国民の権利について定めた条文はなく、合同委員会の活動も公開されていない。リビアは拷問禁止条約の締約国ではあるものの難民条約には加盟していない。両国の活動に対する第3国国民の権利保護や補償は本覚書では確保されていないのである。実際にFrontexおよびイタリアが協力したりビアの引き戻しに対して、その違法性がイタリア国内司法で認定されたり、欧州人権裁判所や国連拷問禁止委員会などで問われたりしている [Vari 2020]¹⁴。

本稿の観点から問題は、難民条約にすら未加盟の国家と、EUの支持を受け、EUの枠組みを用い、EUのエージェンシーが活動する協力体制を加盟国が築けることである。EUと第3国のソフトロー中心の国際行政協力、Frontexと第3国とのソフトローでの国際行政協力、Frontex、加盟国、第3国が参加する共同作戦活動、加盟国と第3国のソフトロー中心の国際行政協力といったものが輻輳している。Frontexが関与しているイタリアとリビアの国際協力の例を見てもそれを監督する仕組みが存在せず、情報公開もされていない。EUTFは通常のEU予算とは異なり欧州議会の統制がなく、加盟国による第3国や地域と二者関係の強化に寄与している [Zardo 2020]。この援助を受けた収容施設でリビア当局による深刻な人権侵害が行われているのは各種報道機関だけでなく、国連安保理によって設立された専門家パネルも確認している。Frontexが設立規則で義務付けられた第3国国民の人権保護の責務を果たしているとは言い難い。「難民危機」に対処するためのEUとトルコとの国際行政協力の根拠が「声明」でしかなかったことにも表れているように、EUの国際行政協力体制ではソフトローが多用され、欧州議会やECJの関与が大きく制限されている¹⁵。欧州委員会、EUエージェンシー、加盟国、第3国の法的責任や行政責任が曖昧ななかで移民の排除が行われているのである。

おわりに

EUはコロナ禍で次々と国境を閉鎖した。加盟国は相互に調整することなく一方的に国境を閉鎖したことも多かった。トルコとの国境や地中海では移民の排除が行われた。それは危険な外部をシャットアウトすれば安全な内部が守られると想定する「領域の罫」に陥った対応であったと理解できる。国家領域の外延に変わらずに存在する国境線を前提としてその内部に変わらぬ国民を想定することで国境の狭間に移民は置かれ、その権利は軽視される。トルコの国境地帯に展開された移民やギリシャのホットスポットで焼け出された移民、地中海でリビアに押し戻される移民の姿はこの状況を象徴的に示して

14 リビアでも裁判で争われたが最高裁は当該覚書を「主権的行為 (a sovereign act)」として司法審査の対象外とした。本事件の解説および政治的背景については、Achour & Spijkerboer [2020] を参照。

15 Frontexの域外活動における権利保障について欧州オンブズマンの役割は見逃すことができない。欧州オンブズマンの勧告は過去のFrontex設立規則改正にも大きく影響を与えている。Inglese [2019] を参照。

いる。しかしこのような対応は突然起こったわけではないことを本稿は明らかにした。2015年の「難民危機」以来、域内国境管理の再導入は明確な根拠が示されることなく一部の加盟国によって続けられてきた。陸上の国境にはフェンスが敷かれ、地中海では押し戻しが行われてきた。ホットスポットでは過密で非衛生的な状態が改善されずにコロナ禍を迎えた。「領域の罫」はコロナ禍で露わになっただけであり、コロナ禍での移民排除はこれまでのEU内の移民排除とEU域外国境での移民排除と地続きなのである。

注目されるのはこれらへのEUの関与である。地中海の排除ではFrontexが作戦に参加している。ホットスポットの管理ではEASOが聴取なども自身だけで行っている。しかもいずれの事例でもそれはEU法による統制が不十分ななかで行われていた。第3国との国際行政協力ではソフトローが活用され、アカウントビリティが不十分であった。EASOに至ってはその活動の根拠となるEU法が存在しなかった。民主的および司法的統制が十分に効かないなかでシェンゲンの国際行政は行われてきた。コロナ禍での移民排除はEU国際行政の不完全な法の支配と結びついていたのである。

最後に、シェンゲンの機能回復に向かうなかでの境界の引き直しについて言及しておきたい。境界線は歴史的な偶然の下で引かれてきた [Laine 2017: 9-10]。コロナ対策に国家という範囲は大きすぎて非効率的で効果的でないため、地域や都市という境界線の再活性化が起こっている [Radil, Pinos & Ptak 2020: 4]。シェンゲン・ガヴァナンスではEU域内国境管理の撤廃の補償としてEU域外国境管理の強化、第3国との国際行政協力、そしてEU内外での監視テクノロジーへの依存から国境の偏在や人のフローに対応した国境のモバイル化などが議論されてきた [ビゴ 2014]¹⁶。

テクノロジーとデータとアルゴリズムが結びついて境界線は引かれる [Amoore 2011, ビゴ 2014: 160-162]。入国資格、ヴィザ、国籍、滞在資格、人種、家族や友人関係、階級、さらには振る舞いなどもデータ化されるようになっている。シェンゲン情報システムを代表とする各種のデータベースに情報が登録され、「アイデンティティ」が構成される。属性データの集積によって「架空の分身」が作られ、そのリスクが計算される¹⁷。ますます生体認証形式で行われる登録は境界を身体に編み込むのである。境界は日常生活に埋め込まれている [Vradis, Papada, Painter & Papoutsis 2019: 106]。この境界は国家だけでなく私企業や一般市民によっても担われる。警察官の職務質問、就職活動、道端に佇むことに対する人びとの視線など、様々な境界画定の実践が日常を構成している。監視されていることを前提として人びとは相互作用を行う [ライアン 2019: 84-100]。この結果、移民がインフォーマル経済に入ったり、安全や衛生状態に問題がある住処にいたりする確率は高まる。移民が就くのはテレワークの不可能な対人接触の高い職であり、エッセンシャル・ワークであることも多い。しかしそれは非正規雇用で低賃

16 国境に関する理論的研究状況については川久保 [2016] を参照。

17 AIのアルゴリズムが差別を生み出したり悪化させたりすることが指摘されている [オニール 2018, European Commission 2020a]。

金で休業補償もないことが多い。このため移民はコロナへの罹患率も高くなっている。「人びとを殺すのは病気ではなく社会的不平等である。」[Berkhout, Galasso, Lawson, Morales, Taneja & Pimentel 2021: 32]

現在EUでは移動可能な人を選別するための電子証明が議論されている¹⁸。この電子証明は移民のまとう境界に新たなレイヤーを付け加える。移動を統御することで移民は統治される [Tazzioli 2020]。提案されている電子証明はワクチン接種者、陰性証明、コロナ感染からの回復によって与えられる。この電子証明の運用だけでなく、ワクチン接種の優先順位、費用負担の設計などが移民の脆弱性をさらに決定する。パンデミックの終息のためには移民をワクチン接種の対象にしなければならない [Mukumbang 2020]。シェンゲンの機能回復によって「領域の罫」から自動的に逃れるわけではない。シェンゲンの国境管理の再設定は、むしろこれまでのように「領域の罫」をそのままに、それを不可視化してしまう危険性がある。移民が外部の脅威として理解される限り移民に関する衛生環境や医療体制はなかなか改善されないであろうし、ワクチン接種の優先順位も遅くなるであろう。それはまた移民を脆弱にし、リスク要因にしてしまう。感染症制御のためにも平等な権利保障が必要なのである。

(つちや たけし・高崎経済大学経済学部准教授)

[付記]

本稿は、2020年度第16回ORIS国際シンポジウム『統合と移民のその後：欧米比較～新型コロナウイルスによる影響を踏まえて』（2021年1月29日オンライン開催）での報告をもとにしたものである。主催の早稲田大学地域・地域間研究機構および参加者の方々に感謝したい。また匿名の査読者から重要な指摘をいくつもいただいた。記して感謝したい。

参考文献

- Achour, Majd & Thomas Spijkerboer (2020) 'The Libyan litigation about the 2017 Memorandum of Understanding between Italy and Libya', *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 2.6.2020.
<http://eumigrationlawblog.eu/the-libyan-litigation-about-the-2017-memorandum-of-understanding-between-italy-and-libya/>
- Agnew, John (1994) 'The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory', *Review of International Political Economy*, Vol. 1, No. 1.
- Amnesty International (2020) *Malta: Waves of Impunity: Malta's Human Rights Violations and Europe's Responsibilities in the Central Mediterranean*.
- Amoore, Louise (2011) 'On the line: writing the geography of the virtual border' in Corey Johnson, Reece Jones, Anssi Paasi, Louise Amoore, Alison Mountz, Mark Salter, Chris Rumford, 'Interventions on rethinking 'the border' in border studies', *Political Geography*, Vol. 30, Issue 2.
- Bellingcat (2020) 'Frontex at Fault: European Border Force Complicit in 'Illegal' Pushbacks', 23.10.2020.

18 欧州委員会HP (https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/covid-19-digital-green-certificates_en) を参照。2021年4月11日閲覧。

- <https://www.bellingcat.com/news/2020/10/23/frontex-at-fault-european-border-force-complicit-in-illegal-pushbacks/>
- Berkhout, Esmé, Nick Galasso, Max Lawson, Pablo Andrés Rivero Morales, Anjela Taneja & Diego Alejo Vázquez Pimentel (2021) 'The Inequality Virus: Bringing together a world torn apart by coronavirus through a fair, just and sustainable economy', *OXFAM BRIEFING PAPER – JANUARY 2021*.
- ビゴ、ディディエ (2014) 「国境概念の変化と監視体制の進化：移動・セキュリティ・自由をめぐる国家の攻防」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
- Carruthers, Elspeth, Apostolos Veizis, Elias Kondilis & Sophie McCann (2020a) 'SITUATIONAL BRIEF: ASYLUM SEEKERS AND REFUGEES IN GREECE DURING COVID-19', 1st August 2020 – Update 1, the Lancet Migration global collaboration.
- Carruthers, Elspeth, Apostolos Veizis, Elias Kondilis & Sophie McCann (2020b) 'SITUATIONAL BRIEF: ASYLUM SEEKERS AND REFUGEES IN GREECE DURING COVID-19', 22 September 2020 – Update 2, the Lancet Migration global collaboration.
- Catanzariti, Mariavittoria & Alexander H. Türk (2020) 'EU agencies and the rise of a mixed administration in the EU multi-jurisdictional setting: facing the challenges of the rule of law', in Miroslava Scholten & Alex Brenninkmeijer eds., *Controlling EU Agencies: The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order*, Edward Elgar.
- Cheng, Cindy, Joan Barceló, Allison Hartnett, Robert Kubinec, & Luca Messerschmidt (2020) 'COVID-19 Government Response Event Dataset (CoronaNet v1.0)', *Nature Human Behaviour*, Vol. 4, July 2020.
- Christensen, Johan & Kutsal Yesilkagit (2019) 'International public administrations: a critique', *Journal of European Public Policy*, Vol. 26, No. 6.
- Coman-Kund, Florin (2018a) 'The International Dimension of the EU Agencies: Framing a Growing Legal-Institutional Phenomenon', *European Foreign Affairs Review*, Vol. 23, No. 1.
- Coman-Kund, Florin (2018b) *European Union Agencies as Global Actors: A Legal Study of the European Aviation Safety Agency, Frontex and Europol*, Routledge.
- Coman-Kund, Florin (2019) 'The cooperation between the European Border and Coast Guard Agency and third countries according to the new Frontex Regulation: legal and practical implications', in Herwig C.H. Hofmann, Ellen Vos & Merijn Chamon eds., *The External Dimension of EU Agencies and Bodies: Law and Policy*, Edward Elgar.
- Diez, Olivia Sundberg (2020) 'Discussions on EU migration and asylum policy ahead of the new pact', *European and African perspectives on asylum and migration policy: Seeking common ground, 2020 MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe*.
- Doliwa-Klepcka, Anna & Mieczysława Zdanowicz (2020) 'The European Union Current Asylum Policy: Selected Problems in the Shadow of COVID-19', *International Journal for the Semiotics of Law*, 2 July 2020.
- <https://doi.org/10.1007/s11196-020-09744-3>
- ECDC (2020a) 'Guidelines for the use of non-pharmaceutical measures to delay and mitigate the impact of 2019-nCoV', ECDC TECHNICAL REPORT, February 2020.
- ECDC (2020b) 'Outbreak of novel coronavirus disease 2019 (COVID-19): increased transmission globally – fifth update', RAPID RISK ASSESSMENT, 2 March 2020.
- Egeberg, Morten & Jarle Trondal (2017) 'Researching European Union Agencies: What Have We Learnt (and Where Do We Go from Here)?', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, No. 4.
- European Commission (2020a) 'WHITE PAPER On Artificial Intelligence - A European approach to excellence and trust', *COM(2020) 65 final*, 19.2.2020.
- European Commission (2020b) 'COVID-19 Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services', *C(2020) 1753 final*, 16.3.2020.
- European Commission (2020c) 'REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT on the Functioning of the Schengen Evaluation and Monitoring

- Mechanism pursuant to Article 22 of Council Regulation (EU) No 1053/2013 First Multiannual Evaluation Programme (2015-2019)', *COM(2020)779 final*, 25.11.2020.
- European Council (2020) 'Joint statement of the Members of the European Council', Brussels, 26 March 2020.
- European Court of Auditors (2019) 'Asylum, relocation and return of migrants: Time to step up action to address disparities between objectives and results', *Special Report 24/2019*.
- European Ombudsman (2018) *Decision in case 735/2017/MDC on the European Asylum Support Office's (EASO) involvement in the decision-making process concerning admissibility of applications for international protection submitted in the Greek Hotspots, in particular shortcomings in admissibility interviews*.
- Fernández-Rojo, David (2021) *EU Migration Agencies: The Operation and Cooperation of FRONTEX, EASO and EUROPOL*, Edward Elgar.
- Fink, Melanie (2012) 'Frontex Working Arrangements: Legitimacy and Human Rights Concerns Regarding "Technical Relationships"', *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 28, Issue 75.
- FRA (2020a) 'MIGRATION: KEY FUNDAMENTAL RIGHTS CONCERNS —1.7.2020 - 30.9.2020', *QUARTERLY BULLETIN 4*.
- FRA (2020b) *MIGRATION: FUNDAMENTAL RIGHTS ISSUES AT LAND BORDERS*.
- FRA (2020c) *December 2020 update - NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and legal proceedings against them*, 18 December 2020.
- 福田耕治（2012）『国際行政学：国際公益と国際公共政策 新版』有斐閣
- 福田耕治、坂根徹（2020）『国際行政の新展開』法律文化社
- Ghezelbash, Daniel & Nikolas Feith Tan (2020) 'The End of the Right to Seek Asylum?: COVID-19 and the Future of Refugee Protection', *EU Working Paper RSCAS 2020/55*.
- 原田徹（2018）『EUにおける政策過程と行政官僚制』晃洋書房
- Hofmann, Herwig C.H., Ellen Vos & Merijn Chamon eds. (2019) *The External Dimension of EU Agencies and Bodies: Law and Policy*, Edward Elgar.
- Inglese, Marco (2019) 'EU agencies' external activities and the European Ombudsman', in Herwig C.H. Hofmann, Ellen Vos & Merijn Chamon eds., *The External Dimension of EU Agencies and Bodies: Law and Policy*, Edward Elgar.
- IOM (2020) 'More than 13,000 Migrants Reported Along the Turkish-Greek Border', Press Release, 1.3.2020.
<https://www.iom.int/news/more-13000-migrants-reported-along-turkish-greek-border>
- Jauhiainen, Jussi S. (2020) 'Biogeopolitics of COVID-19: Asylum-Related Migrants at the European Union Borderlands', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, July 2020.
- 川久保史紀（2016）「領域性のリスケーリングと国境空間の再編：IRとボーダースタディーズからの接近」『中央学院大学法学論叢』29巻2号
- Kenwick, Michael R. & Beth A. Simmons (2020) 'Pandemic Response as Border Politics', *International Organization*, 74 Supplement, December 2020.
- Laine, Jussi P. (2017) 'Understanding Borders under Contemporary Globalisation', *Annales Scientia Politica*, Vol. 6, No. 2.
- Liguori, Anna (2017) 'The 2017 Italy-Libya Memorandum and its Consequences', in Giuseppe Cataldi, Anna Liguori & Marianna Pace eds., *MIGRATION IN THE MEDITERRANEAN AREA AND THE CHALLENGES FOR "HOSTING" EUROPEAN SOCIETY*, Editoriale Scientifica.
- Luyten, Katrien & Anita Orav (2020) 'Hotspots at EU external borders State of play', *PE 652.090* – September 2020.
- ライアン、デイヴィッド（2019）『監視文化の誕生：社会に監視される時代から、ひとびとが進んで監視する時代へ』青土社

- Maciariello, Elio (2019) 'EU Agencies and the Issue of Delegation: Conferral, Implied Powers and the State of Exception', *European Papers*, Vol. 4, No. 3.
- Marin, Luisa (2020) 'The COVID-19 Crisis and the Closure of External Borders: Another Stress-test for the Challenging Construction of Solidarity Within the EU?', *European Papers*, Vol. 5, No. 2.
- Meyer, Frank (2020) 'Protection of fundamental rights in a multi-jurisdictional setting of the EU', in Miroslava Scholten & Alex Brenninkmeijer eds., *Controlling EU Agencies: The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order*, Edward Elgar.
- Migliorati, Marta (2020) 'The Post-agencification Stage between Reforms and Crisis. A Comparative Assessment of EU agencies' Budgetary Development', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 58, No. 6.
- Miller, Hugo & Jonathan Stearns (2020) 'Coronavirus Could Mean the End of Borderless EU Travel', *Bloomberg*, 12.3.2020.
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-11/could-coronavirus-mean-the-end-of-borderless-travel-in-the-eu>
- Montaldo, Stefano (2020) 'The COVID-19 Emergency and the Reintroduction of Internal Border Controls in the Schengen Area: Never Let a Serious Crisis Go to Waste', *European Papers*, Vol. 5, No. 1.
- Moreno-Lax, Violeta (2020) *IN-DEPTH ANALYSIS, EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights*, Policy Department for External Relations, Directorate General for External Policies of the Union, PE 603.512 - September 2020.
- Mukumbang, Ferdinand C (2020) 'Are asylum seekers, refugees and foreign migrants considered in the COVID-19 vaccine discourse?', *BMJ Global Health*, 2020:5.
- Nicolosi, Salvatore F. & David Fernandez-Rojo (2020) 'Out of control? The case of the European Asylum Support Office', in Miroslava Scholten & Alex Brenninkmeijer eds., *Controlling EU Agencies: The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order*, Edward Elgar.
- Nielsen, Nikolaj (2020) 'EU to help draft Libya's strategy on border security', *euobserver*, 18.9.2020.
<https://euobserver.com/migration/149468>
- Nielsen, Nikolaj (2021) 'Frontex scrutiny on rights violations is a PR stunt', *euobserver*, 18.3.2021.
<https://euobserver.com/migration/151269>
- 岡部みどり (2021) 「コロナ禍と初動期のEU国境管理：EU市民権と連帯の行方に焦点を当てて」植田隆子編『新型コロナ危機と欧州』文眞堂
- オニール、キャシー (2018) 『あなたを支配し、社会を破壊する、AI・ビッグデータの罠』インターシフト
- Oxfam (2019) *Vulnerable and abandoned: How the Greek reception system is failing to protect the most vulnerable people seeking asylum*, OXFAM MEDIA BRIEFING, 9.1.2019.
- Oztig, Lacin Idil (2020) 'The Turkish-Greek Border Crisis and COVID-19', *Borders in Globalization Review*, Volume 2, Issue 1 (Fall/Winter 2020).
- Pallister-Wilkins, Polly (2020) 'Hotspots and the geographies of humanitarianism', *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 38, issue 6.
- Pijnenburg, Annick (2018) 'From Italian Pushbacks to Libyan Pullbacks: Is Hirsi 2.0 in the Making in Strasbourg?', *European Journal of Migration and Law*, Vol. 20, Issue 4.
- Radil, Steven M., Jaume Castan Pinos & Thomas Ptak (2020) 'Borders resurgent: towards a post-Covid-19 global border regime?', *Space and Polity*, DOI:10.1080/13562576.2020.1773254
- Refugee Rights Europe & the End Pushbacks Partnership (2020) *Pushbacks and Rights Violations at Europe's Borders: The State of Play in 2020*.
- Rettman, Andrew (2020a) 'EU must avoid virus 'nationalism', Macron says', *euobserver*, 13.3.2020.
<https://euobserver.com/coronavirus/147720>
- Rettman, Andrew (2020b) 'Nine EU states close borders due to virus', *euobserver*, 16.3.2020.
<https://euobserver.com/coronavirus/147742>
- Scholten, Miroslava & Alex Brenninkmeijer eds. (2020) *Controlling EU Agencies: The Rule of Law in a Multi-jurisdictional Legal Order*, Edward Elgar.

- Spinney, Laura (2020) 'Fears of catastrophe as Greece puts migrant camps into lockdown', *The Guardian*, 21.3.2020.
<https://www.theguardian.com/global-development/2020/mar/21/fears-catastrophe-greece-migrant-camps-lockdown-coronavirus>
- Tazzioli, Martina (2020) 'Governing migrant mobility through mobility: Containment and dispersal at the internal frontiers of Europe', *Environment and Planning C: Politics and Space*, Vol. 38, Issue 1.
- Tazzioli, Martina & Glenda Garelli (2020) 'Containment beyond detention: The hotspot system and disrupted migration movements across Europe', *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 38, issue 6.
- Trondal, Jarle & Michael W. Bauer (2017) 'Conceptualizing the European Multilevel Administrative Order. Capturing Variation in the European Administrative System', *European Political Science Review*, Vol. 9, No. 1.
- Tsourdi, Evangelia (Lilian) (2020a) 'Holding the European Asylum Support Office Accountable for its role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?', *German Law Journal*, Vol. 21.
- Tsourdi, Evangelia (Lilian) (2020b) 'The Emerging Architecture of EU Asylum Policy: Insights into the Administrative Governance of the Common European Asylum System', in Francesca Bignami ed., *EU Law in Populist Times: Crises and Prospects*, Cambridge University Press.
- Tsourdi, Evangelia (Lilian) (2020c) 'Refugee recognition in the EU: EASO's shifting role', *Forced Migration Review*, Issue 65, November 2020.
- 土谷岳史 (2006) 「EU領域秩序の構築」福田耕治編『欧州憲法条約とEU統合の行方』早稲田大学出版部
- 土谷岳史 (2009) 「EU共通移民政策の展開：移民と「我々」の繁栄」『高崎経済大学論集』第52巻第3号
- 土谷岳史 (2016) 「シェンゲンのリスクとEUの連帯」福田耕治編『EUの連帯とリスクガバナンス』成文堂
- 土谷岳史 (2017a) 「EUにおける「難民危機」とシェンゲンの再構築(1)」『高崎経済大学論集』第59巻第2, 3, 4号
- 土谷岳史 (2017b) 「EUにおける「難民危機」とシェンゲンの再構築(2)」『高崎経済大学論集』第60巻第1号
- United Nations (2020) *Policy Brief: COVID-19 and People on the Move*, JUNE 2020.
- Vari, Elisa (2020) 'Italy-Libya Memorandum of Understanding: Italy's International Obligations', *Hastings International and Comparative Law Review*, Vol. 43, No. 1.
- Veizis, Apostolos (2020) 'Commentary: "Leave No One Behind" and Access to Protection in the Greek Islands in the COVID-19 Era', *International Migration*, Vol. 58 (3).
- von der Leyen, Ursula (2020a) 'Remarks by President von der Leyen at the joint press conference with Kyriakos Mitsotakis, Prime Minister of Greece, Andrej Plenković, Prime Minister of Croatia, President Sassoli and President Michel', *STATEMENT/20/380*, 3 March 2020.
- von der Leyen, Ursula (2020b) 'Remarks by President von der Leyen at the joint press conference with Executive Vice-Presidents Vestager and Dombrovskis to present the economic response to the Coronavirus crisis', *STATEMENT/20/465*, 13 March 2020.
- Vradis, Antonis, Evie Papada, Joe Painter & Anna Papoutsis (2019) *New Borders: Hotspots and the European Migration Regime*, Pluto Press.
- Vradis, Antonis, Evie Papada, Anna Papoutsis & Joe Painter (2020) 'Governing mobility in times of crisis: Practicing the border and embodying resistance in and beyond the hotspot infrastructure', *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 38, issue 6.
- Wang, Fenglong, Sainan Zou & Yungang Liu (2020) 'Territorial traps in controlling the COVID-19 pandemic', *Dialogues in Human Geography*, June 2020.
- Zardo, Federica (2020) 'The EU Trust Fund for Africa: Geopolitical Space Making through Migration Policy Instruments', *Geopolitics*, DOI: 10.1080/14650045.2020.1815712

Schengen Governance and COVID-19 : International Public Administration in the EU and Immigrant Exclusion

TSUCHIYA Takeshi

Abstract

Countries across the world closed the borders due to the global epidemic of COVID-19 and regulated the movement of people. The same thing happened also in the Schengen countries, where internal border control had been abolished. The ideal of borderless Europe seems to have broken. This paper examines the responses over Schengen border controls of the European Union (EU) and its member states in light of the Schengen governance under COVID-19 crisis. The border control by each member state under the coronavirus crisis was unilateral and non-coordinated. There is pointed out a thoughtway of “Territorial trap” in the background of the action. Greece conflicted with Turkey over external border using the refugee issue as a political weapon. Greek response created a problem, although it drummed up supports from EU and its member countries. This problem is an extension of recent actions taken by EU and its member states. Dense and unsanitary conditions of hot spots were left untouched in Greece and EU and member states conducted push-backs of immigrants in cooperation with third countries, where there was no EU accountability in international public administration. Infectious diseases can cross national borders. Border closing has only a temporary effect and exclusion of immigrants and refugees will result in increased risk. Vulnerabilities of immigrants and refugees were framed and can be improved by protecting their rights. In this respect, it can be said that coronavirus sheds light on current Schengen problem. Relationship between territory and risk shows the coronavirus issue needs more flexible and egalitarian responses.