

EUにおける人の自由移動の制限

——パンデミック1年目の対応——

中坂 恵美子

はじめに

- 1 連合市民権としての自由移動とその制限
- 2 シェンゲン・ボーダー・コードによる
域内国境管理の廃止と一時的再導入
 - (1) EU法化の経緯
 - (2) 域内国境管理の廃止と一時的再導入
- 3 EUの行動
 - (1) 経過
 - (2) 考察

おわりに

はじめに

2020年の春、COVID-19の感染拡大防止のために世界中の国々が国境を一時的に閉鎖したが、1年以上が経過しても諸国は何らかの出入国制限を行っている。国際移住機関は2020年3月11日以降、毎週、“Global Mobility Restriction Overview”¹⁾という報告を出してきたが、2021年9月6日現在では、229の国、領域または地域が、合計で109,794の旅行に関する措置をとっており、そのうちの27,621が入国制限、82,173が条件付きの入国許可（到着時の検疫または医療検査などの医療的条件、事前の医療保険への加入や入国許可

1) <https://migration.iom.int/mobility-impact-reports>からのリンクでこれまでのレポートを見ることができる（2021年9月24日最終閲覧）。

の取得、所在地監視など)である。措置の内容は、パンデミックの初期は入国制限が多くを占めていたが、2020年8月以降は、医療的な措置がとられることの方が多くなった。しかしながら、パンデミック以前と比べて国境を越えた移動の自由は現在でも大幅に制限されている。

互いの国民が自由に国境を越えて移動できるEU (European Union, 欧州連合) 諸国でもこの状況は例外ではない。EUにおける人の自由移動は、商品、資本およびサービスの自由移動とならんで、EEC (European Economic Community, 欧州経済共同体) 誕生時からの基本理念である。当初は経済活動を行う人の自由移動であったが、1993年以降は連合市民権の1つとなり、すべてのEU構成国国民がもつ権利となっている。また、自由移動の実現に必要な国境管理の廃止は、後述するシェンゲン・ボーダー・コードによって定められている。域内の人の自由移動に関する政策は確実に進められてきたが、パンデミックはこれまでにはなかった状況をもたらした。

本稿では、EU法が、特に公衆衛生という観点からの自由移動の制限をどのように規定しているのかを確認した後に、パンデミックが始まって1年余りの間に、EUはどのような行動をとったのかを概観し、それらの行動が、人の自由移動というEUの基本的な価値へ与えるかもしれない影響を考えてみたい。

1 連合市民の自由移動の権利とその制限

公衆衛生を理由とした移動の制限について、EUの人の自由移動の権利に関連する法とシェンゲン・ボーダー・コードでは、それぞれ異なる規定が設けられている。まずは、前者から見ていきたい。

EU運営条約第20条が定める連合市民権の1つとして、自由移動の権利は、「全構成国の領域内で自由に移動し居住する権利」と規定されており、「基本条約および基本条約によって採択された措置が定める条件と制約に従って行使される」こと、つまり、無制限ではないことが明示されている。

連合市民の権利としての移動および居住の自由はEU基本権憲章の第45条にも規定されている。また、EEC設立当初から存在していた経済活動を行う人の自由移動（労働者の自由移動、開業の自由、サービスの自由移動）については、第45条ないし第62条が規定しているが、これらにも、公の政策、公共安全および公衆衛生を理由とする例外が言及されている（第45条3項、第52条、第62条）。

自由移動および居住の権利に関する詳細を定めている二次法が、「連合市民およびその家族構成員が構成国領域内を自由に移動および居住する権利に関する指令」（以下、本稿では「市民権指令」と略称する。「自由移動指令」と言われることもある²⁾）である。自由移動に関しては、同指令の第2章の第4条が「出国の権利」、第5条が「入国の権利」を定めており、後者の1項では、「国家の国境管理に適用する旅行文書に関する規定を侵害することなく、構成国は、有効なIDカードまたはパスポートを所持する連合市民に自国領域への入国の許可を与え、有効なパスポートを所持する非構成国国民である家族構成員に自国領域への入国の許可を与える。いかなる入国査証または同等の形式的手続きも、連合市民に課されてはならない」と述べられている。すなわち、連合市民は、IDカードかパスポートさえ所持していれば、他の構成国に自由に入国できるということである。

ただし、上述のEU運営条約第20条が述べるように、この権利には制約が伴い、それを定めるのが「市民権指令」の第6章「公の政策、公共安全または公衆衛生を理由とした入国の権利および居住の権利への制限」に関する規定である。同章の冒頭に置かれ「原則」を示す第27条の1項は、「構

2) Directive 2004/38/ECon the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC (Text with EEA relevance), OJ L 158, pp. 77-123.

成国は、この章の規定に従い、公の政策、公共の安全、公衆衛生を理由に、国籍の如何を問わず、連合市民とその家族の移動および居住の自由を制限することができる。これらの根拠は、経済的目的のために援用されてはならない」と規定する。

今回のパンデミックに関連する「公衆衛生」を理由とした制限を規定するのは第29条である。1項で、「移動の自由を制限する措置を正当化する疾病は、世界保健機関の関連文書で定められている感染症および他の感染症または伝染性寄生虫病で受入れ構成国の国民に適用する保護規定の対象となるもののみである」と、移動の制限が可能となる疾病の範囲が限定されている³⁾。

以上のように、連合市民がもつ自由移動の権利に対する制約の根拠として、公衆衛生はEU法上認められている事由であり、国籍による差別がないこと⁴⁾と経済的な目的ではないことが必要とされる。ところで、公衆衛生を理由とする制限は、その解釈について、これまで大きな議論となってきたわけではない。2000年に委員会が出した報告書では、公衆衛生上の理由に関しては、欧州連合の統合の現在の水準および公衆衛生の問題に対処する新しい手段の開発を考えれば、やや時代遅れであり、したがって、移動の自由の制限は、公衆衛生の問題を解決するために必要かつ有効な手段とは、もはや考えられない、と書かれていた⁵⁾。2019年に出版されたElspeth

3) 2項および3項は以下のとおりである。2. 到着日から3カ月の期間の後に発生する疾病は、領域からの追放の根拠とはならない。3. 構成国は、それが必要であるという重大な兆候がある場合、到着日から3カ月以内に、居住の権利を有する者に対し、1項に言及されたいかなる状態も思っていないことを証明するために、無料で検診を受けることを要求することができる。このような検診は、日常的に要求されてはならない。

4) 国籍による差別禁止は、EU運営条約第18条においても「基本条約の適用の範囲内においては、かつ基本条約に定める特別の規定を害することなく、国籍に基づくすべての差別を禁止する。……」と定められている。

5) COM (1999) 372 final, p. 12. 2004年に「市民権指令」ができる前は、1964年

Guild, Steve Peers, Jonathan Tomkinによる市民権指令のコメンタリー第2版でも、第29条についての記述は3頁に満たず、欧州司法裁判所は公衆衛生を理由とした例外に関する解釈を付託されたことがないと述べられている⁶⁾。

2 シェンゲン・ボーダー・コードによる 域内国境管理の廃止と一時的再導入

次に、域内国境管理の廃止を定めているシェンゲン・ボーダー・コードを取り上げる。シェンゲンのルールは、当初はEUの枠組みではなく、国家間条約として始まったという特殊性があるので、はじめに、そのルールがEU法となった経緯を確認してから、国境管理廃止の規定と移動の制限に結び付く国境管理の再導入の規定について見ていこう。

(1) EU法化の経緯

国境管理の廃止は、1985年のシェンゲン協定および1990年のシェンゲン実施協定として、当時のEC (European Community, 欧州共同体) の枠の外で5カ国(ベルギー、オランダ、ルクセンブルク、フランス、西ドイツ)により開始されたものである。その後、1997年に採択されたアムステルダム条約(1999年発効)により、EC設立条約の第4編として「査証、庇護、移住および人の自由移動に関する他の政策」についての条項が設けられ、第61条

に「公の政策、公共の安全または公衆衛生上の理由で正当化される外国人の移動および居住に関する特別措置の調整に関する理事会指令64/221」ならびに、この指令を労働者および自営業者の退職者にも適用を拡大した理事会指令72/194、理事会指令75/35が存在していた。2000年の委員会報告書は、この前体制の時に出されたものである。

6) Elspeth Guild, Steve Peers, and Jonathan Tomkin, *The EU Citizenship Directive: A Commentary, Second Edition*, Oxford University Press, p. 290.

に「域外国境管理」や「人の自由移動の確保を目的とする措置」に関する規定が置かれた。それとともに、EU条約およびEC設立条約の附属議定書の1つとして「シェンゲン・アキをEUの枠組みに統合する議定書」が作成され、シェンゲンおよびシェンゲン実施協定、それらへの加盟協定ならびにシェンゲン執行委員会によって採択された決定などが、シェンゲン・アキとしてEU法の地位をもつこととなった⁷⁾。

このような経緯のために、シェンゲン・アキは、「通常の共同体法とは異なる点」があった。すなわち「規則および指令のような特有の法文書の形態をとっていないという点で標準的な共同体法ではない」ために「いくつかのシェンゲン規定の法的価値に関するあいまいさを招いている」こと、そして、「これらは、純粹に政府間の枠組みで採択された決定および措置であり、したがって、明らかに、共同体の組織、特に欧州議会の参加がない」ことである⁸⁾。そこで、議論を経て2006年に採択されたのが、シェンゲン・ボーダー・コード（正式名「国境を越えた人の移動を管理する共同体コードを確立する理事会規則」⁹⁾）であり、2016年の改正により現行法¹⁰⁾となっている。シェンゲン・ボーダー・コードは、域外国境および域内国境に関する2つのパートによって構成されている。2017年に委員会は、域内国境管理の再導入のみに関する改正案¹¹⁾を提出しているが、現在その審議は欧州議会の第1読会を終えたところで止まっている。この修正案については、後述する。

7) シェンゲン・アキについての詳細は、Council Decision (1999/435/EC), OJ L 176, pp. 1-16.

8) COM (2004) 391 final, p. 5.

9) Regulation (EC) No 562/2006, OJ L 105, pp. 1-32.

10) Regulation (EU) 2016/399, OJ L 77, pp. 1-52.

11) COM (2017) 571 final.

(2) 域内国境管理の廃止と一時的再導入

はじめに2つのことを確認しておきたい。1つは、域内国境と域外国境の定義である。シェンゲン・ボーダー・コードの第2条で、域内国境は、(a) 川および湖の境界を含んだ構成国の共通の陸上の境界、(b) シェンゲン域内フライト用の構成国の空港、(c) シェンゲン域内の定期フェリー便のための海港、河川港および湖港、のことであり、域外国境は、川および湖の境界を含んだ構成国の共通の陸上の境界、海上の境界ならびに空港、河川港、海港および湖港のうち域内国境にはなっていないもの、と定められている。もう1つは、シェンゲンに関するルールが適用されるシェンゲン・エリアとEU構成国は重なっていない部分もあることである。現在のEU27カ国の中でシェンゲン・エリアには入っていない国が5カ国（アイルランド、ブルガリア、ルーマニア、キプロス、クロアチア）あり、EU構成国ではないがシェンゲン・エリアに入っている国が4カ国（アイスランド、スイス、リヒテンシュタイン、ノルウェー）ある。後者の4カ国は、EFTA（European Free Trade Association, 欧州自由貿易連合）を構成する国々である。次章で見るEUの諸文書では、EU27カ国とEFTA加盟の4カ国が対象とされており、これらを合わせてEU+と表現されている。

(a) 域内国境

シェンゲン・ボーダー・コードの第3編が域内国境に関する規定であり、第1章「域内国境での国境管理の不存在」には、第22条ないし第24条が置かれている。まず、第22条では、「域内国境は、いかなる地点においても、国籍の如何を問わず、人に対する国境検査なしで越境されうる」という原則が規定される。そして、第23条では、国境管理とは異なる領域内での検査は排除されないことが具体例とともに示され、第24条では、域内国境の道路の横断地点での交通の流れを妨げるような障害物の撤去に関して述べられている。

続く第2章が「域内国境での国境管理の一時的再導入」を定める規定で、第25条ないし第35条が置かれている。まず、一般的な枠組みとして、次のような仕組みが示されている。すなわち、「ある構成国において公の政策または国内の安全に対する重大な脅威があるとき」、その国は30日間または重大な脅威が予測できるそれ以上の期間、その国の域内国境の全部または特定の部分で国境管理を例外的に再導入することができるが、再導入は重大な脅威に対処するために厳格に必要な期間を超えてはならず（第25条1項）、最後の手段としてのみ行われる（同条2項）。さらに30日間の延長が可能であり（同条3項）、再導入の期間の合計は6カ月を超えてはならないが、例外的な状況がある場合、最大2年の延長を認められる（同条4項）。再導入やその期間の延長に際しては、その効果や比例性についての評価を行わなければならない（第26条）。また、構成国は再導入の原則4週間前までに他の構成国および委員会に理由や範囲、期間などについて告知をしなければならず、他の構成国および委員会は意見提出や再導入を考える国との諮問の機会などをもつ（第27条）。

一般的な枠組みは、予見可能な事案の場合に適用されるものであるが、それ以外に、「緊急行動を要する事案のための特別手続き」、「例外的な状況により域内国境管理のない地域の機能が全体的に危機にさらされている場合の特別手続き」も用意されている。前者は、他の構成国および委員会に再導入と同時に通知をして10日間の措置、その後は20日間の延長を、合計2カ月を超えない期間行うことができる（第28条）。後者は、「域外国境管理に関連する持続的で重大な欠陥の結果として」域内国境管理のない地域の機能が全体的に危機にさらされている場合、委員会の提案に基づいて、理事会が1またはそれ以上の構成国に再導入の勧告を行うもので、期間は6カ月間まで、さらに6カ月の延長が3回まで可能であり、構成国から委員会へ提案を要求することもできる（第29条、第30条）。

(b) 域外国境

域外国境に関して、ごく簡単に確認しておく。域内国境管理の廃止と引き換えに、域外国境での入国管理が統一のかつ厳格に行われる必要がある。そのため、第2編「域外国境」で第5条ないし第21条が設けられ、詳細なルールが定められている。第三国国民の域外国境からの入国の条件の1つとして、有効な旅行文書および必要な場合は査証を保持していることなどの他に、彼らが公の政策、国内の安全、公衆衛生またはいずれかの構成国の国際関係への脅威とは考えられないことが求められている（第6条）。こちらは、明示的に「公衆衛生」という文言が出てくること、そして、それは、入国制限を可能とする理由ではなく、入国を認めるための条件として言及されていることが、域内国境に関する規定とは異なる。

3 EUの行動

(1) 経過

前章で見た域内国境管理の一時的な再導入も域外国境管理も、構成国の権限であり義務である。今回のパンデミックにおいても、各国がそれぞれに行動をとり始めた。

パンデミックの最初期の各国の行動を簡単に見ておこう。自由移動の権利の制限となる旅行禁止措置を多くの国が行ったが、やり方には違いがあった。欧州議会の政治グループGreens/EFAが出した感染の第1波に関する報告書は、特別な旅行禁止措置を制定した国として、オーストリア、ブルガリア、チェコ、ドイツ、ハンガリー、マルタを、旅行禁止を行わなかった国として、アイルランド、ルクセンブルク、オランダ、スウェーデンをあげている。旅行禁止措置は、しばしば入国および出国の両方向で行われ、また、不明確な例外を設けている国もあったと説明している¹²⁾。

12) The Greens/EFA in the European Parliament, *EU LAW IN THE 'FIRST*

域内国境管理の再導入に関しては, Saila Heinikoskiによる2020年4月終わりでのまとめに依拠すれば, コロナウィルス拡大のために域内国境管理の再導入に関する通知を提出した国は17カ国であった。その中でシェンゲン・ボーダー・コード第28条を根拠としたのが14カ国で, そのうち3カ国は国境管理の再導入をすでに行っていたが, 改めて第28条を根拠に国境閉鎖を告知したものである。第25条を根拠として新たに再導入をしたのは1カ国, それまで第25条を根拠に行っていた再導入をすべての域内国境へ拡大すると通知した国は2カ国あった。以前から再導入をしていたが, さらなる通知は出さないまま第25条に基づいた無作為な国境検査を継続していた国が1カ国あった。第23条に基づいた健康検査を行った国もある¹³⁾。

このように各国がそれぞれの行動をとる中で, 3月16日に委員会は, パンデミックに関する措置についての初めての通知¹⁴⁾を出し, 第三国からEUへの必要不可欠ではない旅行を一時的に30日間制限することを呼びかけた。翌日の欧州理事会で採択されたこの通知は, “EU Travel Ban”として知られている。適用範囲はEU+エリアである。委員会は, この勧告を提案する理由として, 個々の構成国による自国の域外国境での一時的な旅行制限適用の一方的な決定は, 「域外国境の他の部分からシェンゲン・エリアに入国する人によって容易に無意味なものになってしまう」ものであり, 「一時的な旅行制限は, シェンゲン諸国によってすべての域外国境に対して同時にかつ統一的な方法で決定され実施される場合のみ効果的となりうる」と述べている。つまり, 構成国がそれぞれに一方的な措置をとるのを見た委員会は, 協調の必要性を感じて行動を開始したということであ

WAVE' *The legality of national measures to tackle the COVID-19 crisis*, pp. 14-15.

13) Saila Heinikoski, “Covid-19 Bends the Rules on Border Controls yet Another Crisis Undermining the Schengen Acquis?”, Finnish Institute of International Affairs, April 2020, 281, p. 6.

14) COM (2020) 115 final.

る。

この勧告には、入国制限が適用されない例外として、2種類の人たちがあげられている。1つめは、EU⁺の市民、すなわち、すべての連合市民およびシェンゲン諸国の市民ならびに彼らの家族構成員である。2つめは、EUの「長期居住指令」¹⁵⁾が定める長期居住者および他のEU指令もしくは国内法により居住の権利をもつ者、または各国の長期査証の保持者である。さらに、この措置は「必要不可欠な機能または必要性をもつ他の旅行者」にも適用されないとして、7つの場合が例としてあげられている。それらは、①ヘルスケア専門職、保健研究者、高齢者ケア専門職、②国境労働者、③必要な範囲で、物質の運搬に従事する輸送人員および他の輸送職員、④外交官、国際機関職員、軍人および人道援助従事者（職務の遂行のため）、⑤通過旅客、⑥家族的な理由での旅行者、である。

また、同日、委員会は、「健康を保護し、物質および必要不可欠なサービスを確保するための国境管理のためのガイドライン」¹⁶⁾も提出した。同ガイドラインは、まず、域外国境については、次のように述べる。すなわち、シェンゲン・エリアに入るために越境するすべての人は、連合市民も非連合市民も、国境横断地点で系統的な検査を受けるが、その検査には健康検査も含まれうる。構成国は、その者が感染に関連する兆候を示し、または感染のリスクに特にさらされていたため公衆衛生への脅威と考えられる場合は、非居住者である第三国国民の入国を拒否する可能性をもつこと。隔離または検疫のような入国拒否に代わる他の措置は、それらがより効果的である場合には適用されうる。入国拒否に関するいかなる決定も、均衡がとれており非差別的でなければならないこと。均衡がとれた措置と考えられるためには、それが、保健機関の相談を経て行われ、保健機

15) Council Directive 2003/109/EC, OJ L 16, pp. 44-53.

16) COVID-19 Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services (2020/C 86 I/01), OJ C 86 I, pp. 1-4.

関によって公衆衛生の目的の達成のため適切で必要であると考えられていること、などである。

域内国境に関しては、シェンゲン・ボーダー・コードでは明文では認められていない公衆衛生を理由とした国境管理の再導入に関して、「極端に危機的な状況では」、感染症のリスクのためにそれを行うことを認め、そのような管理は均衡のとれた方法で、関係個人の健康に配慮した上で適用されるべきことを示した。そして、構成国に対して、連合市民に関しては、「市民権指令」に規定されるセーフガード、とりわけ構成国の自国民と居住者である連合市民との間での非差別が保証されなければならないこと、自国領域に居住する連合市民または第三国国民の入国を拒否してはならないこと、自国に帰るそれらの人々の通過を容易にしなければならないこと、国境労働者（特に、ヘルスケアおよび食料部門ならびに他の必要不可欠なサービスで働いている者、しかしこれらに限定されない）が職業活動を継続できるように越境を許可し容易にすることなどを求めた。

3月20日には、委員会は、同ガイドラインに関連して2つの文書を出した。1つは、域外国境に関するもので、「EUへの必要不可欠ではない旅行の一時的制限、市民の帰国のための通過を容易にするための調整および査証政策の効果に関するガイダンス」¹⁷⁾、もう1つは、域内国境に関するもので、「COVID-19発生中の労働者の自由移動の行使に関するガイドライン」¹⁸⁾である。

ここからは、域内国境に関する行動に焦点をあてていきたいが、前者の域外国境に関するガイダンスについて、1つだけ確認しておきたい。それ

17) COVID-19 Guidance on the implementation of the temporary restriction on non-essential travel to the EU, on the facilitation of transit arrangements for the repatriation of EU citizens, and on the effects on visa policy (2020/C 102 I/02), OJ CI 102, pp. 3-11.

18) Guidelines concerning the exercise of the free movement of workers during COVID-19 outbreak (2020/C 102 I/03), OJ CI 102, pp. 12-14.

は、同文書が「第三国からEU+エリアへの必要不可欠ではない旅行の一時的な旅行制限の導入」に関して、例外とされるべき人々に言及している部分である。それらの人として、3月16日の通知とほぼ同様のカテゴリーが列挙されているが、「農業分野の季節労働者」および「国際的保護を必要とする人またはノンフルマン原則を尊重する他の人道的理由」が加わっている。以下に見るように、EUは域内国境においても一定の職業の人々の移動を考慮することを各国に求めるが、域外国境においてもこのように同様な考え方が示されているということである。

では、域内国境に関して見ていこう。「COVID-19発生中の労働者の自由移動の行使に関するガイドライン」は、上述の3月16日のガイドラインの国境労働者に特に関連したものである。とりわけ国境地域では、国境労働者が重要な職業に従事していること、そして、国境労働者および派遣労働者を含めて重要な職業に従事しているすべての労働者の自由移動の継続が必要不可欠であることを述べた上で、受入れ国が領域への入国を認めて制約なく勤務地へのアクセスを保証しなければならない人について、17種類の職種を列挙している。域外国境において入国を認められるべき第三国国民と比較すると、「製薬および医療機器産業の労働者」、「情報通信技術専門職」、「情報通信技術者」、「科学技術関連専門職」など、いわゆる高度な技能を有する人が加わっている¹⁹⁾。これら以外の国境労働者および派遣労働者も関連部門での仕事を受入れ構成国で認められているならば、構

19) それらを簡略に書くと、①保健専門職、②保健サービスでの個人的なケア労働者、③保健関連産業の科学者、④製薬および医療機器産業の労働者、⑤商品供給（特に医療関連）に必要とされる労働者、⑥情報通信技術専門職、⑦情報通信技術者、⑧技術専門職、⑨決定的に重要なまたは他の必要不可欠なインフラにおける労働者、⑩科学技術関連専門職、⑪保護サービス労働者、⑫消防士／警察官／看守／警備員／市民保護員、⑬食品製造、加工ならびに関連する貿易および保存に従事する労働者、⑭食料および関連製品の機械操作員、⑮輸送に従事する労働者、⑯漁師、⑰決定的に重要な機能をもつ公的機関（国際機関を含む）の職員、である。

成国は、彼らが勤務地に赴くために越境することを認めなくてはならないこと、いくつかの構成国では、他国からの季節労働者に大きく依存していること、そして、特に、農業分野においては、季節労働者が重要な仕事をしている状況もあり、そのような場合は、構成国はこれらの労働者を上述した決定的に重要な職業に従事する労働者と同様な方法で扱わなくてはならないことも呼び掛けている。

2020年9月4日に、委員会は、各国が域内国境での自由移動に対して行う制限について、十分に調整された予見可能で透明性のあるアプローチが必要であると考え、理事会勧告を出すことを提案し²⁰⁾、10月13日に「COVID-19パンデミックへの対応における自由移動の制限への調整されたアプローチに関する理事会勧告」²¹⁾が採択された。その内容は、構成国から提供される各国のデータ（直近14日間の10万人当たりのCOVID-19累積感染者数、直近1週間のCOVID-19感染検査の陽性率、直近1週間の10万人当たりの検査件数）に基づいて、各国の状況を緑、オレンジ、赤、グレーの4段階に分類し地図上で示し、自由移動の制限を考える場合の共通のしきい値を色別に定めておくものである。そして、構成国は、緑に分類された地域への旅行またはそのような地域からの旅行は制限してはならず、それ以外の場合は、一定のことを考慮することが求められる。また、「リスクがより高い地域からくる旅行者に対する可能な措置に関する枠組み」として、構成国は、原則、他の構成国から来た旅行者の入国を拒否してはならないこと、自由移動の制限の導入が必要と考える構成国は、緑以外の地域から旅行してくる人に、検疫・自己隔離や到着後の感染検査を課すことができることなどが示された。また、必要不可欠な機能または必要性を伴った旅行者は、この必要不可欠な機能を行っている間は検疫の対象となることを要求されてはならないとして、9種類の職業が特に例示されている²²⁾。

20) COM (2020) 499 final.

21) Council Recommendation (EU) 2020/1475, OJ L 337, pp. 3-9.

22) その概要は、①決定的に重要な職業に従事する労働者または自営業者（ヘル

委員会の説明によると、この勧告は、パンデミックの間自由移動の制限を容易にしたり促進したりするものと解されてはならず、構成国が制限の導入を決断したときに調整されたアプローチを提供しようとするものであり、導入するか否かは構成国の責任であり続け、構成国は勧告が示す基準および水準に達していても制限を導入しない自由を有している²³⁾。

その後、感染力の高い変異株の出現により、2021年2月1日に理事会は、委員会の提案を受けて、上記理事会勧告を更新して、色分けに関して、高度に危険な地域に対して用いるえんじ色を加え²⁴⁾、さらに、2021年6月14日には、ワクチン接種状況と接種者に対して発行されるデジタルCOVID証明書の導入に伴う新たな修正を行った²⁵⁾。以上がおおまかではあるが、2020年の春から1年余りの域内の自由移動に関するEUの主な行動である。

(2) 考察

ここまでに見てきたEUの法および実行をふまえて、2点に絞って考察したい。

1つめは、EUの人の自由移動の性質に関することである。パンデミックに際して、委員会のガイダンスやガイドラインといったソフト・ロー、つまり法的拘束力はない文書を用いてではあるが、緊急時であっても域内国境を越えた移動が確保されるべき人々が特定の職業との関連でリストアップされた。このことは、自由移動を考える際に、すべての連合市民を

スケア労働者、国境労働者、派遣労働者、季節労働者を含む)、②輸送労働者または輸送サービス供給者、③緊急の医療的理由で旅行する患者、④毎日国内外へ通う生徒・学生・研修生、⑤家族またはビジネスを理由とした緊急な旅行者、⑥外交官・国際機関の職員・軍人・警察官・人道援助のための労働者・市民保護のための要員など、⑦通過旅客、⑧船員、⑨ジャーナリスト、である。

23) *Supra* note 20, p. 4.

24) Council Recommendation (EU) 2021/119, OJ L 36 I, pp. 1-6.

25) Council Recommendation (EU) 2021/961, OJ L 213 I, pp. 1-11. EUデジタルCOVID証明書については、Regulation (EU) 2021/953, OJ L 211, pp. 1-22.

同様に考えるのではなく、一定の人々を優先的に扱う姿勢が示されたこととらえることができる。

このように一部の優先される人のカテゴリーを設けることは、自由移動がすべてのEU市民がもつ権利であるという側面とは矛盾しないであろうか。公衆衛生上の問題を解決しながらこれらの人の越境を認める措置が可能であるならば、なぜそれをより多くの人たちに対してできないのかという疑問も指摘されている²⁶⁾。また、はじめに確認したように、市民権指令の第27条1項は、公衆衛生を理由とする移動の自由の制限を、経済的目的ではないことを条件に認めている。決定的に重要な仕事に従事する人々を自由移動という点で優先的に扱うのは、社会的な目的であると同時に、一定の分野での自国の労働力不足を他国から補うという経済的な目的にも奉仕している。このような措置が継続されたままであれば、第27条1項の趣旨と反する結果とはならないだろうか。

Sophie Robin-Olivierは、このようにして行われた選抜が、労働者の自由移動の将来の発展の方向性となるものとして蓄積される可能性を指摘する。彼女は、EUの人の自由移動が、これまでのような個人の選好に任されたものではなく、欧州レベルで明示的に定義された目的の達成のための特別の権利となる可能性を示唆している²⁷⁾。そうであるとすれば、EUの人の自由移動の性質が、市民の権利から再び経済活動に密接に関連するものへと変化することとなり、これまでのEUの人の自由移動の発展の方向性からの大きな転換となるだろう。

2つめは、一時的な域内国境管理の再導入の在り方についてである。上述したように、今回のパンデミックの初期には、再導入を行った国も行わ

26) Jaya Ramji-Nogales, "Freedom of movement, migration, and borders," *Journal of Human Rights*, Volume 19, Issue 5, 2020, pp. 597–598.

27) Sophie Robin-Olivier, "Free Movement of Workers in the Light of the COVID-19 Sanitary Crisis: From Restrictive Selection to Selective Mobility", *Insight, European Papers*, Vol. 5, 2020, No 1, pp. 617–618.

なかった国もあったが、行った国々の間でも、根拠としたシェンゲン・ボーダー・コードの条項は異なっていたし、中には、パンデミック以前からの再導入を継続していた国もあった。

再導入の件数が増加したのは、2015年の欧州難民危機が契機である。委員会の説明によると、2006年から2015年までの期間では36件の再導入があったのに対して、2015年からの2年間で、ほぼ50件の再導入および延長があった。その理由は、欧州難民危機以降、非正規入国者の二次的な移動や国境を超えたテロの脅威を公の政策や国内の安全への重大な脅威と考える国々が国境管理の再導入を継続的に行うようになったからである²⁸⁾。2018年5月以降はシェンゲン・ボーダー・コードの規定に反する再導入の延長も行われており、そのような国家の実行には批判的な指摘がされている²⁹⁾が、委員会が2017年9月に提出したシェンゲン・ボーダー・コードの改正案は、国家実行の現状を追認するようなものであった。すなわち、委員会は、第25条が定める再導入の合計期間について、通常の場合の上限6カ月を1年とし、さらに公の政策または国内の安全への重大な脅威が1年を超えて継続する場合の特別手続きを新たに加えることを提案した³⁰⁾。

パンデミックは、この流れに掉さず機会となった。シェンゲン・ボーダー・コードには明示されていない公衆衛生を再導入のための理由として委員会が認めたことにより、人の自由移動の例外として認められる事例は拡大した。域内国境管理の再導入は一時的な例外措置であるという考え方から逸脱するような実行が進んでいる。国境管理というの主権問題に対するEUの求心力が問われている。

28) *Supra* note 11, p. 2.

29) For example, Saila Heinikoski, *supra* note13, Jakub Jasiewicz, “A not-so-temporary reinstatement of internal border controls?,” *leidenlawblog*, May 16, 2018.

30) *Supra* note 11, pp. 14-17.

おわりに

以上、限定的ではあるが、パンデミックがEUの人の自由移動へ投げかけた問題を見てきた。自国民以外の連合市民の間での国籍による差別の問題や、比例性の原則の困難さなど、本稿では取り上げることのできなかつた重要な問題もある。2015年以降、EU域内の人の自由移動には逆風が吹いているのは確かである。自由移動は連合市民の権利であり、連合の基本的な価値であるが、例外的状況の継続は、EUそのものの性質にも影響を及ぼす可能性もあるかもしれない。

(本学文学部教授)