

情報技術の発展と国境管理の今後

堀井 里子

(国際教養大学国際教養学部講師)

欧州連合(以下、EU)は、国境における出入国審査を廃止したシェンゲン・エリアをその域内に構築する一方、非EU加盟国とを隔てる域外国境では「ヨーロッパ要塞 Fortress Europe」とも揶揄されるような厳しい審査を行っている。しかしながら、EUは外部から来る全ての者に対して高い壁を築いているわけではない。むしろ入国希望者が有する安全保障上のリスクの高低によって壁の高さを変えている、といった方が適切であろう。

こうした極めて選別主義的な国境管理手法を可能としているのが、バイオメトリック(生体)認証技術を含む最先端の科学技術である。2013年2月に欧州委員会が発表した政策案「スマート・ボーダー・パッケージ」は、科学技術を最大限に活用する近年の傾向をさらに強調した内容となっている。

スマート・ボーダー・パッケージは、EU(およびシェンゲン)加盟国以外の国の国籍者を対象として、シェンゲン空間への出入国記録EU全体で一元的に管理する「出入国システム規則案(Entry/Exist System。以下、EES)¹」および、事前に審査を受け問題がないとみなされた旅行者の入国手続きを簡素化する「登録済み旅行者プログラム案(Registered Traveller Programme。以下、RTP)²」という二つの計画案からなる。

EESは、旅行者の出入国日時・場所やパスポート情報に加えて全ての指の指紋情報を収集する。EU側にとってEESを運用する最大の利点は、旅行者が合法的に滞在できる期間を自動的に算出できることであり、これにより滞在期限を過ぎても出国記録がない人々、いわゆるオーバーステイヤーを容易に見つけ出せることである。これがEES導入の目的といってもよい。

もちろん、EESは上記のような多くのデータを全ての旅行者(ただし、既述した通り非EU・シェンゲン加盟国以外の国出身の旅行者)から收拾するために、時間を要する。その代替措置としてEESと同時に提案されたのが、RTPである。RTPは、事前に入国審査の一部を行いここで問題ないと判断された旅行者には、入国時に自動化ゲート利用を許可するなど、時間のかからない円滑な入国審査を実施するための制度案である。これによって、ビジネスマンや投資家などEUに経済上の利益をもたらすような人々の入国の活発化を期待していると考えられる。

欧州委員会の目的は、スマート・ボーダー・パッケージの実施によって、テロリストや国際犯罪者を域内に入れない強固な国境を保ちつつ、円滑な入国手続きを行う「バランス」のとれた出入国管理行政を実現することである。

しかしながらこの「バランス」は多大な投資と個人情報の犠牲の上に成り立っており、この二つの点から懐疑的な意見が加盟国や市民団体から出されている。まず費用についてであるが、EESとRTPの設置・運用のために5年間で13億ユーロ(約180億円)かかると見積もられており、大きな負担がEUと加盟国にのしかかる。とりわけその半分以上の費用、7億ユーロ(約100億円)はRTPに使われる。既に自国民やEU市民を対象に類似の制度

¹ COM(2013) 95 final.

² COM(2013) 97 final.

を運用しているフランスなどの加盟国は、RTP の利点を認めているようであるが、他方で、実際にどれくらいの旅行者が有料のサービス(※欧州委員会提案によれば、登録料が必要)である RTP を利用するかは不明瞭である。こうした事情に鑑み、オーストリア、チェコ共和国、ハンガリーやルーマニアなど少なくない加盟国が、負担に見合う利益を期待できないとして RTP の実施に消極的である。

もう一つの懸案材料は、個人情報の取り扱いである。これは特に全ての旅行者の情報を収集・管理する EES について指摘される。オーバーステイヤーは EU に存在する非正規滞在者の大部分を占めるといわれている。したがって、非 EU 国籍者の出入国を追跡できる EES は、オーバーステイヤーを減らす強力な対策として加盟国の賛意をえて、期待されている。しかしながら、個人情報は極めて慎重に扱われるべき性質のものであり、このような目的で収集することの正当性、また収集するのであれば具体的に誰がどのような目的のために、どの範囲までアクセスできるかなどの諸点において、多くの課題がある。欧州個人情報保護監視局 (European Data Protection Supervisor) は、EES は個人のプライバシーを侵害したその犠牲の上に成り立つ制度であるとして強く非難している。さらに、個人情報の保護を強調する欧州議会の緑の党や市民団体も、同様の観点から EES の導入に否定的である。加えて、今年初めに欧州司法裁判所は、通信会社などに個人情報の保管を義務付ける「データ保持指令 (Directive 2006/24/EC)」を個人情報保護の観点から無効とする判決を出した。この判決は直接スマート・ボーダー・パッケージを対象とするものではないが、司法のこうした判断は、国境における個人情報の運用のあり方に少なからず影響するものと思われる。このような背景から、2014 年 8 月現在、スマート・ボーダー・パッケージは成立していない。しかし、欧州委員会をはじめとした推進派は手をこまねいて待っているわけではない。パイロット・プロジェクトを計画もしくは実施し導入に向け動いている。

こうした EU の事例は、安全保障と効率性という目的の前に進展しつつある個人情報の利用・収集を前提とした国境管理体制の現状を教えてくれる。そしてこうした動きは、当然ながら、ヨーロッパだけでなく他の地域・国々にもあてはまる。日本に目を向けると、日本政府は 2020 年までに訪日外国人を 2500 万人まで増やすことを目標に出入国管理行政検討会議を立ち上げ、その中でバイオメトリック情報の活用および自動化ゲートの活用を議論している。そうした議論の中で、イギリスやオランダの現状が先進的事例として参照されている³。今回取り上げたスマート・ボーダー・パッケージを含む EU の国境管理の動向は、変容する国境のあり方を研究する上で示唆に富むだけでなく、日本の将来の出入国管理像を検討する上でも参考になる。

³ 法務省入国管理局, 2012, 「第 5 回 訪日外国人 2500 万人時代の出入国管理行政検討会議」, 法務省ホームページ, (2014 年 8 月 29 日取得, http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri06_00022.html).