

## EU の新たな難民・移民政策

### 一 対応を迫られるハンガリー政府

#### 問題の所在

2015 年に爆発的に増加した欧州への難民・移民の流入は、EU の自由通行を定めたシェンゲン協定（国境管理）や難民の取り扱いを定めたダブリン協定を骨抜きにしてしまった。大量の難民・移民が流入する当事国はそれぞれ独自の国境管理・閉鎖を余儀なくされ、シェンゲン協定に定められた国境管理を実行できず、シェンゲン圏内の移動の自由を制限せざるをえない事態追い込まれた。あまりの大量の難民・移民の流入に、ダブリン協定で定められた EU 国内での難民申請・認定手続き（最初に到着した EU 国での申請・認定）を厳格に行うことができず、氏名や身分不詳の大量の難民・移民を指紋採取なしで EU 圏内に入国させる事態を招いた。

EU は昨年来から、国境における難民・移民の流入管理と域内に滞留する難民・移民の管理について、統一的な政策を打ち出し、ダブリン協定を修正して、明瞭な難民対応メカニズムを構築する必要に迫られてきた。

2016 年 3 月の EU とトルコの合意にもとづき、トルコ側が密輸業者の取締り、不法出国の削減を約束した結果、トルコから欧州に流入する難民・移民の数は大幅に減少した。これに対応し EU は実現可能な新たな難民・移民の統一的メカニズムを構築すべく、欧州委員会は 4 月 6 日に改革指針を定め、5 月 4 日にその具体案を提案した。

#### 改革指針

4 月の改革指針は、以下の 5 つの提案を行っている。

(1) ダブリン協定を見直し、公平で持続可能な EU の統一的な難民対応システムを構築すること。

(2) 難民と不法入国者の指紋データを管理する Eurodac システムを強化すること。とくに、不法な入国者をチェックするために、このシステムが活用できるようにすること。

(3) EU 加盟国内の難民取り扱いの手続きを統一化し、国ごとの恣意的な取り扱いを排除すること。

(4) EU 域内での二次的な移動（難民・移民認定者が認定国から別の国へ勝手に移動すること）を阻止すること。

(5) 現存の EASO（European Asylum Support Office）を改組して、EU の難民政策に全面的に責任を負う組織に格上げすること。

上記の改革指針のうち、加盟国の利害がぶつかり合うのが、第 1 の指針である。とくにハンガリーは難民・移民を問わず、強制割当に強硬に反対している唯一の国である。加盟国の負担の公平性の担保という政策にもとづいて、自動的に難民を割り当てられることに強く反対している。

しかし、欧州委員会が制度を見直し、加盟国が協調して難民問題を解決しようとする段階において、ハンガリーのみが「いかなる割当制度にも反対」を貫き通すのは簡単ではない。

### 恒久的な難民受入れスキーム

現行のダブリン協定にもとづく難民の取り扱いは、最初に難民が入国した EU 加盟国に大きな負担を強いる。したがって、特定国（イタリアやギリシア）に集中している難民処理の責任を EU 加盟国全体で分け合うことが、EU の難民受け入れの新しいメカニズムの原則として提案された。つまり、難民申請、必要な保護、難民の EU 域内の二次的移動抑制において、加盟各国が連携して協力し合うことが提案された。その主要点は以下の通りである。

(1) 公平性を担保するために、加盟各国が難民対応する人数の指標 (reference) を決め、その指標の 1.5 倍を超える人数の対応が必要になった場合、それ以後に受け入れが難民は自動的に他の加盟国に振り分け、当該国の対応人数が既定の指標以下になるまで、この振り分けを続ける。加盟国はそれぞれの指標に余裕がある限り、振り分けられた難民を受け入れる義務がある。

ただし、加盟国は、当面、この振り分けメカニズムに参加しないオプションを行使することができるが、その場合、受け入れを拒否する難民申請 1 名につき、25 万ユーロを支払い、加盟国の連帯と公平性を担保する。

(2) EU 圏外の第三国から直接、難民を移住させることも、この新たなメカニズムの要素とする。これは安全で合法的な難民保護という視点から実行する。

(3) 加盟国間の難民申請者の移送について、責任の押し付け合いを回避し、短時間で実行できるようにする。

(4) 法的義務として、難民申請者が申請当該国から勝手に移動してはならことを明確にし、恣意的な移動を抑制する。

(5) 保護者なしで到着した子供の優先的保護と、その家族の範囲を適切に規定する。

英国とアイルランドは、このスキームへの参加を強制されない（したがって、難民受入れ指標はなく、連帯金の支払いもない）。

### 難民受入れの配分指標

EU 加盟各国の難民受入れ配分指標 (reference share) は二つの要因によって決められる。一つはこのスキームに参加する EU25 ヲ国の人口に占める当該国の人口比で、もう一つは同じく EU25 ヲ国全体の GDP に占める当該国の GDP 比率で決められる。それぞれを 50% で加重平均したものが、当該国の受入れ指標 (割当比率) となる。

たとえば、ハンガリーの人口比が 2% で、GDP 比が 1.5% だとすると、

$$\text{難民受入れ指標} = 0.5 \times 2\% + 0.5 \times 1.5\% = 1.75\%$$

と計算される。

机上の計算では、たとえば EU が 10 万人の難民を加盟国に割り当てる必要がでた場合、

ハンガリーの受入れ指標は 1750 名となり、その 1.5 倍の 2625 名になるまで自動的に受け入れなければならない、この数字を超えた人数は他国に振り分けることができる。また、受け入れを拒否した場合、受け入れるべき人数に 25 万ユーロをかけた数字が、ハンガリーが負担すべき連帯金となる。

## EU の難民対応の変遷

2015 年 9 月、ハンガリーへ大量の難民が流入した時点で、欧州委員会はハンガリーやギリシア、イタリアに滞留している難民の EU 加盟国間での引受けクォーターを提案した。9 月末に欧州司法・内務理事会では、ハンガリーを除く、ギリシアとイタリアに滞留する難民 66000 人の強制割当を決定した。この時、ハンガリーは自らが抱える難民を割当対象にすることを拒否したために、ハンガリーに滞留する難民は除外された。

この強制割当の決議は特定多数決で行われたが、ハンガリーを初め、スロヴァキア、チェコ、ルーマニアなど旧東欧諸国は反対票を投じた。さらに、その後、スロヴァキアとハンガリーは強制割当決議の無効を訴えて、欧州司法裁判所に提訴した。この間、ハンガリーは難民登録を終えた難民を随時、ドイツへ送り出し、年末までにハンガリー国内には難民がほとんどいなくなった。

9 月以降に、それまでの流入数をはるかに上回る大量の難民が欧州に流れ込んだことで、9 月の強制割当は意味を失い機能しなくなった。また、メルケル首相は 10 月に、恒久的なクォーター制の導入を提案したが、これは EU 加盟 28 カ国のうち、15 カ国の反対で否決された。

しかし、ギリシア、クロアチア、スロヴェニア、オーストリアを経由して、ドイツへ向かう難民の流れは収まらず、昨年末から今年にかけて、ドイツもオーストリアも入国者数の制限を打ち出し、経由地となるマケドニアも入国制限から国境閉鎖を打ち出したことによって、難民・移民はギリシアのマケドニア国境に滞留し始めた。

この事態を受けて、EU はトルコとの協議を通して、3 月 20 日以降にギリシアに到着した難民・移民は即座にトルコへ送還する合意に達した。密航業者の取り締まりもあって、以後の難民・移民の流入は激減している。

このように事態が一段落したのを受け、欧州委員会は再び、強制割当の新しいメカニズムを提案することになった。この新しい制度を機能させることによって、ギリシアとイタリアの状況の早急な改善が期待され、新たな流入に対応しようとするものである。

## ハンガリー政府の対応

ハンガリー政府は異宗教の異民族を社会に抱えることを拒否し、中欧 4 カ国 (V4) と連携して、強制割当に強く反対してきた。オルバン首相はあらゆる強制割当制度に反対しており、その是非をめぐって、国民投票を実施することを決めている。

オルバン首相は、「EU は加盟国に命令を下す超国家ではなく、合議制の連帯共同体であ

る。ハンガリー社会が異民族を抱えるべきか否かは、欧州委員会が決めることではなく、ハンガリー国民が決めることだ」と主張し続けている。しかし、EUの金銭的支援を受けていながら、連帯して難民を引き受けることを拒否する態度は、他の加盟国から強い批判を受けている。

すでに社会内部に異民族を多数抱える西ヨーロッパの諸国とは異なり、中欧諸国は単一民族国家に近い社会を維持している。したがって、新たに異民族を社会に抱え込むことに、大きな拒否感がある。そこがヨーロッパの旧宗主国やドイツと異なる点である。それほど難民を抱えたくなければ、EUから離脱すべきという声もあるが、それでは感情論になってしまう。

秋に予定されているハンガリーの国民投票の構想に、欧州委員会は危機感を抱いているが、ハンガリーの国民投票の結果は欧州委員会の決定に大きな影響を与えるとは考えられない。ただ、今回の提案のように、1人25万ユーロという高額な「罰金」がそのまま欧州委員会で承認されるとは限らない。V4やほかの国が異議を申し立てれば、この金額が下げられる可能性がある。

現在、ハンガリー政府は後ろ向きの態勢で、欧州委員会の提案に拒否を貫こうとしているが、現段階で拒否方針に固執するのは賢いとは言えない。ハンガリーから基本的原則にかんする議論や種々の具体的条件の問題提起を行い、提案された施策の有効性を問うことに、議論の方向性を定めるべきだ。

### 欧州委員会提案の問題点—難民と移民の同一視

欧州委員会の提案では、難民はあたかも自動的に移民の資格を獲得できるような前提に立っている。何よりも、この前提の是非を議論すべきではないか。

難民はあくまで一時的に母国から逃れ、他国での庇護を受ける立場である。だからこそ、難民は自ら庇護される国を選択することはできない。そこが経済移民と異なる。難民はあくまで一時的庇護を受ける立場にある人々で、母国での生活の脅威がなくなり、平和的社会が復元されれば、当然、母国に帰るべき人々である。もちろん、庇護された国で言語と技術を習得し、そこで移民としての市民権を得ることはあり得るが、原則は一時的な庇護である。

したがって、難民の庇護はあくまで一時的なものであり、滞在許可は定期的に審査され、事情の変化が起きれば滞在許可が延長されないこと、また移民を希望する場合には一定水準の言語習得と労働技術の習得が必須になること、当該社会の法的規範を破るものは国外退去とすること、当該国の法や社会の価値を否定するものもまた、滞在許可の延長を拒否されることなどを、明瞭にすべきだろう。

ところが、欧州委員会の文書のどこを読んでも、このような記述がない。そればかりか、欧州の人口減を補う労働力として、熟練労働者を積極的に引き受けるべきという提案や、革新的な事業者を惹き付けるべきだという提案を行っている。明らかに、これは難民問題とはまったく異なる文脈での議論であり、難民問題を経済移民問題と同一視している。これは明

らかに、ドイツなどの一部の工業国の資本の要請にもとづくものであり、労働力不足にない諸国がそれに倣う必要がないことである。

また、割当の対象となる難民は、これから流入する難民なのか、それともすでにギリシアやイタリアに滞留している難民なのかについての言及は一切なく、普遍的な恒久的配分メカニズムが提案されている。もし将来にわたって難民を継続的に受入れるメカニズムとして提唱されているなら、再びこのメカニズムに乗ろうとして、世界の各地から難民や経済移民が欧州に殺到する契機にもなりうる。明らかに、この提案を準備した官僚組織は EU の恒久的な難民・移民の自動配分メカニズムを構築することを意図しているのだろうが、目的を限定しない恒久的施策の提唱は、不法な移民の流入を加速させることになろう。

このように、欧州委員会の提案にはその基本的な原則のところまで問題を孕んでいるだけでなく、具体的な対象の議論を排除している点で問題が多い。ところが、ハンガリー政府は一切の割当を拒否するという頑なな態度から、25 万ユーロの罰金が高すぎるという議論に傾斜している。政府を批判する識者も、25 万ユーロを得られるなら良いビジネスだから、否定的態度を貫かないほうが良いと提案する者もいる。この双方とも、議論の道筋を間違えている。

難民問題と経済移民の問題は、きちんと分けて議論したほうが良い。パリのテロ事件もブリュッセルのテロ事件も、旧宗主国が受け入れた移民の二世や三世が起こしたものである。移民をたんに労働力補充とだけ考え、欧州社会への同化の問題をないがしろにしてきた結果である。欧州委員会は難民や移民の社会同化の原則について、きちんとした議論やルールを明瞭にすべきである。それなしに、難民問題を労働力不足にかかわらせて議論するのは間違っている。

まず難民の取り扱いについて厳格な条件を付し、庇護が一時的なものであることも原則を明確にすることが議論の前提にならなければならない。それに関連する種々の条件を厳密に規定する方向こそが、ハンガリー政府にとっても正しい戦略になるはずだ。連帯金や労働力不足の議論に集約されるべき問題ではない。

(2016 年 5 月)