

【EU】対外国境の管理に係る新制度—難民危機への対応—

海外立法情報課 島村 智子

* 加盟国による対外国境管理の調整・支援を行う Frontex の権限を強化し、「欧州国境沿岸警備機関」へと変更する規則 (EU) 2016/1624 が制定された。

1 背景

欧州では、EU 加盟 28 か国のうち 22 か国と非加盟国 4 か国において、域内の国境における出入国管理を原則的に撤廃し、国籍を問わず、人の自由移動が可能な領域（シェンゲン領域）を形成している（注 1）。このため、域内の安全を確保する上で対外国境（域外国境）における入国管理が重要であり、各国の対外国境管理活動における協力の調整や、訓練の支援、対外国境におけるリスクに係る情報の収集・分析等を行う組織として、2004 年に欧州対外国境管理協力機関（Frontex）（注 2）が設置された。近年発生した中東・北アフリカから海上経由での難民の大量流入に際しては、地中海において各国による共同行動（パトロール）が Frontex の枠組みの下で実施され、多くの救助活動が行われてきた。設置以来、規則改正により機能を強化し、また人員・予算を増やして危機に対応してきたが、Frontex を根本的に強化するため、2015 年 12 月 15 日に欧州国境沿岸警備隊（European Border and Coast Guard）の設置に関する規則案（COM(2015)671 final）が提出され、欧州議会及び EU 理事会における規則案の修正・採択が行われた。成立した規則 (EU) 2016/1624 は、2016 年 9 月 16 日に官報で公布され（注 3）、その 20 日後の 10 月 6 日に施行された。

2 概要

規則は、全 5 章 83 か条及び附表から成る。以下、その主要な内容を紹介する。

(1) 目的・任務（第 1 章及び第 2 章第 1 節）

EU の対外国境において統一的な国境管理を行い、域内の治安と人の自由移動を確保することを目的として、欧州対外国境管理協力機関を改称した欧州国境沿岸警備機関（European Border and Coast Guard Agency：以下「警備機関」）と、加盟国の国境管理・警備当局とで構成する、欧州国境沿岸警備隊を設置する。新たな警備機関は、加盟国に対する支援の役割が強化され、海上での捜索・救助活動支援が任務として明記され、また、対外国境における脅威や課題に対する脆弱性評価の実施等も任務に含むこととされている。活動の対象とする範囲には、難民問題だけでなく、人身売買やテロリズムなど越境的要素を含む犯罪も含まれている。

(2) 監視・危機回避（第 2 章第 2 節）

警備機関と各加盟国の国境管理・警備当局は、規則が規定する任務を遂行するため、必要な全ての情報を適時かつ正確に共有する義務を負う。警備機関は、EU へ向かう人の流れ及び域内の人の移動について監視し、国境管理に係るリスク分析を行う。警備機関が加盟国に配置する連絡官を通じ、国境管理の監視や情報収集を行い、現在及び将来における

対外国境での問題に対応する能力について脆弱性評価を実施し、必要な場合には加盟国に対して適切な措置を採るよう勧告する。

(3) 緊急時の行動（第2章第3節）

対外国境において緊急の行動が必要となった場合、加盟国は警備機関に対し、共同行動の開始又は自国が行う国境管理活動に対する支援を要請することができる。入国しようとする無許可の域外国民が大量に到着したような場合には、警備機関は加盟国の要請から2就業日以内に、迅速国境介入（rapid border intervention：緊急的な対応が必要な一定期間、要員を派遣するもの）を実施するかどうかを決定する。警備機関と受入国は、介入の決定から遅くとも3就業日以内に迅速国境介入の実施計画を策定する。策定後5就業日以内に、規則において国別に人数を定める即応人員の中から速やかに要員を派遣し、また、警備機関、加盟国又は共有の装備から必要なものを配置する。規則では、即応人員を最低1500名とし、ドイツ225名、フランス170名、イタリア125名、スペイン111名、ポーランド100名等とその内訳を附表において定めている。追加人員が必要な場合には、即応人員の派遣から7就業日以内に配置される。これらは、Frontexにおいてこれまで人員・装備不足により緊急時に迅速な対応を行うことができなかつたため、あらかじめ人員や装備を確保しておくよう改善されたものである。また、加盟国の要請がなくとも、シェンゲン領域の存続を脅かすほど対外国境管理が無力化している場合には、欧州委員会の提案に基づき、EU理事会の決定により警備機関が介入することができるようになる。

(4) 帰還（第2章第4節）

加盟国が域外国民に対して出身国等に戻す決定を行う場合、警備機関は、帰還実施の支援や調整を行う。支援・調整に当たり、警備機関は、難民保護や人権に関する基本原則に基づき実施し、必要に応じて欧州庇護支援事務所（EASO）等のEUの機関と協力することが定められている。警備機関は、加盟国からの要請に基づく支援に加え、自発的に介入の提案を行うことができる。また、身元確認や領事業務などの任務のほか、監視や付添い（児童保護の専門家を含む）について専門的な予備人員を確保することを定め、緊急時の円滑な実施が目指されている。

(5) 協力（第3章第3節）

沿岸警備に当たっては、欧州漁業管理機関（EFCA、共通漁業政策順守のため漁業管理・検査の調整を担当）及び欧州海上安全機関（EMSA、船舶の安全等に関しEU法の順守を監視し、海事情報の把握・管理や海洋汚染の防止・対応を担当）と協力して実施することが規定されている。また、域外第三国との協力についても定め、警備機関から連絡官を派遣できることが規定されている。

注（この記事のインターネット情報は2016年9月16日現在である。）

- (1) 非EU加盟国4か国は、アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー、スイスを指す。
- (2) European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union：略称はフランス語のFrontières extérieures（対外国境）に由来する。
- (3) Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.251.01.0001.01.ENG>