

10 EU の移民政策

木戸 裕

目 次

はじめに	3 不法移民に関して
I 移民政策の展開	III 最近の動向と課題
1 これまでの移民政策のあゆみ	1 庇護申請者の保護の促進
2 タンベレ計画とその後の展開	2 人種的偏見及び外国人敵視の除去
II 移民政策に関わる具体的措置	3 単一の労働許可証の発行と高技能者の積極的受入れ
1 合法移住者に関して	
2 統合政策に関して	おわりに

はじめに

ヨーロッパにおいて移民問題は、長い歴史をもっている。しかし20世紀後半に入り、それはとりわけ顕著な形で問題化した。特に1990年代以降、旧ソ連や東欧諸国における社会主義体制の崩壊、バルカン諸国、ユーゴをはじめとする諸国に見られる民族紛争の勃発などを背景に、EU（欧州連合）諸国に移民、難民が多数、殺到した。同時にEU諸国では、既に1960年代から、労働力不足への対応、少子化、高齢化などの進行とも相まって、数多くの外国人労働者が受け入れられている。こうした人々のなかには、非合法で入国している者も少なくない。

このように、今日いずれのEU諸国においても多くの移民、難民等を抱えるようになり、各国はその対応に迫られている。そのなかで、ヨーロッパレベルでの共通移民政策の確立が大きな政治課題となっている。

現状を見ると、2006年1月にEU域内に居住する第三国の国民の数は、1850万人であった⁽¹⁾。この数字は、当時のEUの総人口（約4億9300万人）の3.8%に相当する。国籍で見ると、第三国の出身者は、トルコ（230万人）、モロッコ（170万人）、アルバニア（80万人）、アルジェリア（60万人）の順となっている。

以下においては、まず、これまでのEUレベルでの移民政策の展開を概観する。次に、現在実施されている主な施策の根拠となっている指令等を紹介する。第三に、最近の動向と課題について言及する。

(1) 以下のデータは、2007年9月に発表された欧州委員会の「移民及び統合に関する第三回年次報告書」（COM（2007）512 final）による。

I 移民政策の展開

1 これまでの移民政策のあゆみ

ローマ条約が締結された1957年から、現在までのEU（EC）レベルでの移民政策のあゆみを概観すると、大きく3時期に区分することができる（第1期：1957～1990年、第2期：1990～1999年、第3期：1999年～現在）⁽²⁾。

欧州経済共同体（EEC）が発足した1957年から1980代までは、構成国間で協調政策がとられた時期であった（第1期）。この時期、共同体は、移民政策の領域では何ら権限を有していなかった。各構成国は、それぞれの事情に対応した移民政策を採用していた。それらの政策は、個々の事例ごとに各国間で調整された。こうした事情は、不法入国者に対する対応など、一国のレベルを越える問題の解決にあたっても同様であった。

1990年代に入ると、ヨーロッパ各国は、特に増大した庇護申請者など難民の波に直面して、構成国間で共同作業を開始することになった（第2期）。この時期、3つの重要な条約が締結された。①シェンゲン実施協定⁽³⁾（1995年発効）、②ダブリン協定⁽⁴⁾（1997年発効）、③マーストリヒト条約（1992年調印、93年発効）である。

マーストリヒト条約ではじめて、移民の問題は「EU共通の利害」として認識されることになった。さらにその後、アムステルダム条約（1997年調印、99年発効）で、EUは「自由、安全、公正」の空間として維持、発展すべきであるとされた。こうして、EU共通の移民政策への取り組みが開始されることになった⁽⁵⁾。加盟国に共通する政策の骨格がEUレベルで合意され、それにもとづいて各国は、自国の関連法制を整備するという仕組みが義務づけられることになった。

アムステルダム条約の発効を受けて、1999年10月、加盟国の首脳と欧州委員会委員長で構成される欧州理事会は、フィンランドのタンペレで「タンペレ・アジェンダ」を採択し、EU共通の移民政策は、その新しい第一歩を踏み出した（第3期）。

2. タンペレ計画とその後の展開

タンペレ欧州理事会の結論文書では、次の3点が確認され、1999年から2004年までの「タンペレ計画」が策定されることになった⁽⁶⁾。

- ・ 包括的な概念で移民の波を管理し、人道的及び経済的理由から引き起こされる移民受入れ

(2) Petra Bendel, *Geschichte der europäischen Migrationspolitik bis heute*. < http://www.bpb.de/themen/OQUHFC,0,0,Wann_war_das.html >

(3) 1985年にシェンゲン実施協定が調印された当初の参加国は、フランス、ドイツ、オランダ、ベルギー、ルクセンブルクの5か国であった。その後、イギリスとアイルランドを除く旧EU13か国が参加した。2004年以降の新規加盟国も、これに加わることになっている。この協定により伝統的に国家主権の対象であるとされてきた国境管理が、EUといういわば超国家に委譲され、実施する体制がとられることになる。加藤真吾「人の自由移動政策」『拡大EU：機構・政策・課題：総合調査報告書』国立国会図書館調査及び立法考査局，2007，p.131.を参照。

(4) ダブリン協定は、共同体の1つの構成国において行われた庇護申請の審査をする権限国の確定に関する協定である。1990年6月15日に当時のすべての加盟国が署名し、1997年9月1日から発効した。広渡清吾「第11章 国際移住の法システムと法政策」『法の再構築Ⅱ』東京大学出版会，2007，p.277.を参照。

(5) ただし、EUの内相及び法相理事会は、2002年10月、結論文書（Schlussfolgerung）（14702/02）のなかで移民統合政策の主要権限は各構成国にあることを確認している（補完性の原理）。

(6) “Auf dem Weg zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik der EU” < http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_de.htm >

の調整を行う。

- ・ 第三国国籍者は、滞在する構成国の国民と比較して、できる限り公平な権利と義務が認められるように扱われなければならない。
- ・ 管理にあたり戦略的な鍵となるのは、移民の出身国と共通の政策を構築することを含む各国間のパートナーシップの確立である。

タンペレで確認された以上のような原則は、2004年に策定された「欧州連合における自由、安全及び公正を強化するためのハーグ計画」に引き継がれることになった。同計画は、2005年から2010年におけるEU内の「自由、安全、公正」を促進することを目的としている。

II 移民政策に関わる具体的措置

タンペレ計画で確認された原則にもとづき、合法移民、統合、不法移民に関して、どのような具体的措置がとられたかを欧州委員会のホームページにもとづいてまとめると、次のようになる⁽⁷⁾。

1 合法移住者に関して

合法移住者に関連して制定された基本的な指令として、次の4つがある。

① 家族の結合

「家族の結合の権利に関する理事会指令」(2003年9月22日)⁽⁸⁾

② 合法移民の地位

「長期間滞在する第三国国籍者の地位に関する理事会指令」(2003年11月25日)⁽⁹⁾

③ 学生

「大学における学習の目的、生徒の交流、無報酬の訓練又はボランティアサービスのための第三国国籍者の許可の条件に関する理事会指令」(2004年12月13日)⁽¹⁰⁾

④ 研究者

「科学研究の目的のために第三国国籍者を許可する特別手続に関する理事会指令」(2005年10月12日)⁽¹¹⁾

2 統合政策に関して

個々の構成国で行われている統合政策のより大きなレベルでの協調を目指して、以下の文書のなかで共通する基本原則が定められている。

(7) 前掲注(6)の資料を参照。なお、以下の指令では、それにもとづく国内法の整備について、その期限が設けられた。

(8) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification.

(9) Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. この指令は、少なくとも5年以上構成国の領域に合法的に長期間滞在する権利を保障された者の地位について規定している。

(10) Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service. この指令は、合法移住者について、大学入学に関わる要件、大学での学習、生徒間の交流、報酬をとらぬ職業訓練、ボランティア活動などを規定している。

(11) Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research. この指令では、学術研究を目的とする合法移住者の特別入国許可について規定されている。

①統合と雇用

「移民、統合及び雇用に関する、委員会から理事会、欧州議会、経済社会評議会及び地域委員会への報告」(2003年6月3日)⁽¹²⁾。

②統合のための各国の連絡機関のネットワーク

「政策決定者及び実務家のための統合に関するハンドブック」の刊行⁽¹³⁾(2004年11月、2007年5月に第2版を刊行。2009年に第3版を刊行する予定)。

③統合のための共通アジェンダ

「欧州連合における第三国国籍者の統合に関する統合枠組みのための共通アジェンダに関する、委員会から理事会、欧州議会、経済社会評議会及び地域委員会への報告」(2005年9月1日)⁽¹⁴⁾

3 不法移民に関して

不法移民に関しては、①行動計画の作成、②不法移民の送還、③第三国との協力関係、という3つの観点から、次のような具体的措置が講じられた。

① 行動計画の作成

「不法移民及び人身売買を阻止するための包括的計画に関する内相及び法相理事会提案」(2002年2月28日)⁽¹⁵⁾。

② 送還

「送還行動計画に関する内相及び法相理事会提案」(2002年11月28日)⁽¹⁶⁾。

③ 第三国との協力関係

「移住及び庇護の領域における第三国への財政的及び技術的援助のための計画を確立する規則」(AENEAS)(2004年3月10日)⁽¹⁷⁾。

(12) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions on immigration, integration and employment, COM(2003)336. この報告は、移住労働者の統合努力の強化を要請する戦略文書である。

(13) 統合の強化のために、定期的に、連絡機関間で、それぞれ採用された方法について議論し、意見の交換をする各国間のネットワークが設立されることになった。その際、このハンドブックにより情報の交換をする。このハンドブックには、すべての領域における移民の統合に関する情報が盛り込まれる。*Handbook on Integration on policy-makers and practitioners* < http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_en.pdf >

(14) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM(2005)389. なお、このあと2007年6月に「多様性の中の統一によるEUにおける統合政策の強化に関する理事会結論」(Council conclusions on the strengthening of integration policies in the EU by promoting unity in diversity)が策定された。また2007年9月には、前掲注(1)に記した「移民及び統合に関する第三回年次報告書」が、欧州委員会によりまとめられている。このなかで、各国レベル及びヨーロッパレベルでどのような受入れと統合に関する措置がとられたかが分析されている。

(15) Proposal for a comprehensive plan to combat illegal immigration and trafficking of human beings in the European Union, *Official Journal*, C 142 of 14.06.2002. なお、2006年7月、欧州委員会は、「第三国の不法移民を取り締まるための優先する政策に関する報告文書」(COM(2006)402)を採択している。

(16) なお、このあと2005年9月、第三国の不法滞在者を送還するための共通基準である「国境、ビザ、庇護及び移住の領域における行政の協力のための行動計画に関する理事会決定」で、新しい行動計画(ARGO計画)が策定された。

(17) Regulation establishing a programme for financial and technical assistance to third countries in the area of migration and asylum (AENEAS). 2004年から2008年で総額2億5000万ユーロ(約410億円)がAENEASに支出される。これとあわせて「送還協定」が、香港、マカオ、スリランカ、アルバニアの各国とEUとの間で締結されている。他の国とも交渉中である。

Ⅲ 最近の動向と課題

以上、タンペレ計画で確認された基本方針が、どのように EU の政策に具体的に位置づけられたかを見た。最後に、欧州委員会で最近採択された提案をいくつか紹介しながら、当面する課題について言及したい。なお、これらの提案は、内相及び法相理事会と欧州議会で審議される。また地域委員会と経済社会評議会の意見も聴取される。

1 庇護申請者の保護の促進

欧州委員会は、2007年6月6日「庇護政策に関する提言の包括的パッケージ」をとりまとめた。これは、「ヨーロッパの庇護制度の将来に関するグリーンペーパー」、「ダブリン制度の評価に関する報告」、「国際的保護を受ける者の適用領域を拡大するための指令の改正案」から成っている⁽¹⁸⁾。フランコ・フラッティニー司法・自由・安全担当欧州委員は、その目的を次のように述べている⁽¹⁹⁾。EU 各国で何度も庇護申請を繰り返す「庇護ショッピング」(asylum shopping)を防止し、申請者は域内のどの国でも同じ基準で、審査され保護を受けられるようにする。

このように「ヨーロッパ共通庇護制度」(CEAS)に関して、2010年までに共通の最低基準を保障し、加盟国間の法制上の調整をはかっていくことが課題となっている。CEASの基礎となるダブリン制度に関する今回の評価報告書を踏まえ、構成国は、連帯して庇護申請者に対する保護の改善に取り組んでいくことになる。

2 人種的偏見及び外国人敵視の除去

多数の移民、難民の流入を背景に、外国人に対する暴行事件の発生などに見られるように、彼らに対する根強い反感がいずれの加盟国においても多かれ少なかれ顕在化している。こうした問題に対応するために、内相及び法相理事会は、2007年4月19日、人種、肌の色、宗教、血統、国籍、民族等を理由とする差別の禁止を内容とした提案（「人種差別及び外国人敵視を除去するための理事会大綱決定に関する提案」）を採択した⁽²⁰⁾。

この提案は、2001年に欧州委員会から、閣僚理事会と欧州議会に提出され、6年間にわたる議論を経て、このほど合意に至ったものである。違反した場合、最高3年の懲役刑を科すことができるなどの規定も盛り込まれている。ドイツ、フランスなど多くの EU 諸国では、ホロコースト否定を禁ずる法規定が設けられているが、デンマークのように、「表現の自由」の観点からそうした内容の書物の出版を許している国もあり、今後、加盟各国の国内法との調整が行われる。なお、2007年3月に採択された欧州理事会の「ベルリン宣言」でも、この提案について言及されている⁽²¹⁾。

(18) Green Paper on the future Common European Asylum System (COM(2007)301) ; Report From the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the Dublin system (COM(2007)299) ; Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection (COM(2007)298)

(19) *Designing the future Common European Asylum System - increasing efficiency, protection, solidarity and facilitating integration* < <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/768&format=HTML&age> >

(20) Proposal for a Council Framework Decision on combating racism and xenophobia (COM(2001)664 final)

(21) 2007年3月25日にベルリンで採択されたローマ条約調印50周年を記念する宣言。

3 単一の労働許可証の発行と高技能者の積極的受入れ

2007年10月23日、欧州委員会は、移民に関係する2つの新たな理事会指令の提案を採択した。ひとつは、「加盟国の領域に滞在し、労働する第三国国籍者の単一許可証のための単一申請手続及び加盟国に合法的に滞在する第三国国籍者の権利のための共通設定に関する理事会指令」⁽²²⁾であり、もうひとつは、「高度の資格を必要とする業務に従事する第三国国籍者の入国及び滞在の条件に関する理事会指令」⁽²³⁾である。

前者は、第三国出身の労働者に対し、EU共通の単一の申請手続を定め、それにもとづく労働許可証を発行するとともに、合法的に滞在している第三国出身の労働者の権利をEU域内で共通のものとするという内容である。後者は、高度の技能をもつ移民を受け入れ、雇用するためのEU共通の枠組みを定めるものである。

これらの提案にあるように、EU共通の単一の労働許可証の発行と、EUの経済的発展に貢献する高度の技能をもつ第三国国籍者の積極的受入れが当面する大きな課題となっている。

おわりに

欧州委員会がまとめた2007年から2010年までの『移住及び庇護の領域における第三国との協力のテーマとなる問題に関する戦略文書』⁽²⁴⁾によれば、これから取り組んでいかなければならない問題領域として次の5つが挙げられている。

- ①移民とその発展の間の相互作用の促進
- ②よく管理された（well-managed）労働移民の促進
- ③不法移民の阻止と合法化された形での再許可の促進
- ④搾取（exploitation）と排除（exclusion）からの移民の保護
- ⑤庇護の促進とその国際的保護

2007年1月から新たにブルガリアとルーマニアを加え、EUは27か国に拡大した。拡大EUが、政治的、経済的、社会的、文化的にどのような発展をとげていくのか、その過程には解決しなければならないさまざまな課題が横たわっている。EUの移民政策は、これらすべてに関わって、その発展のひとつの鍵を担っているといっても過言ではないであろう。

（きど ゆたか 海外立法情報調査室）

(22) Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State (COM(2007)638 final)

(23) Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment (COM(2007)637 final)

(24) *Strategy Paper for the Thematic Programme of Cooperation with Third Countries in the Areas of Migration and Asylum 2007-2010*, pp.4-5. COM(2006)26 final を参照。