

EUの移民政策

欧州連合 (EU) 加盟国の多くが域内国境検査を廃止するシェンゲン協定を実施している中、加盟国とEU域外諸国との間の人の移動に関しては、特に1999年1月に発効したアムステルダム条約が共通移民政策の策定を盛り込んで以来、EUレベルで本格的に取り組まれるようになった。



1999年10月、EU加盟国首脳は域内人口移動が急増していることを受け、EU共通移民政策の構築に向けた「タンペレ・プログラム」¹を採択した。1999年から2004年の5年間を対象とする多年次計画であった「タンペレ・プログラム」は、その後「ハーグ・プログラム」²(2005-2010年)に引き継がれ、合法移民、非合法移民に関するEU共通政策の策定が進められているところである。

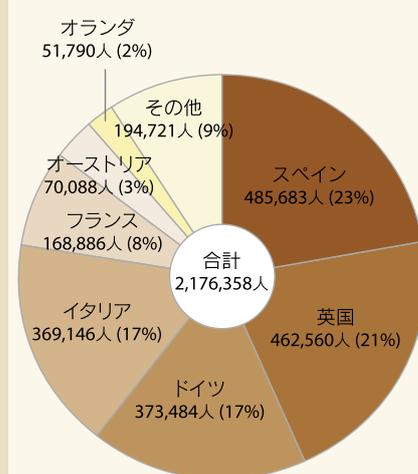
2003年の統計によると、EUが受け入れた第三国 (EU域外諸国) からの移民は、217万6,358人に達した。最も多くの移民を受け入れていたのはスペインで、それに英国、ドイツ、イタリアが続き、以上

の4カ国で移民全体の4分の3を受け入れている。EUは合法移民に対しては可能な限りEU加盟国国民と同等の権利と義務を与える方針で、彼らが新しい社会に適應するための法整備を進めている。他方、非合法的ルートでEU域内に流入する移民や人身売買に対しては、近年取り締まりを強化するとともに、不法移民の本国送還に関してもEUとして共通のアプローチを採用する方向にある。2005年にEU対外国境で入国を拒否された人々は82万7,738人であった。また、不法移民の逮捕件数はEU全体で41万7,212人で前年比6~7%の上昇を見た。

EUの不法移民対策

「タンペレ・プログラム」に基づき、EU理事会は2002年2月、「不法移民と人身

2003年にEU加盟国に流入した第三国移民数



¹ EU市民が自由かつ安全に、しかも法的に守られた状態でEU域内を移動できる領域 (「自由・安全・司法の領域」) の実現に向け、1999年10月にフィンランドのタンペレで開かれた欧州理事会 (EU首脳会議) で採択されたプログラム

² 2004年11月の欧州理事会で採択された、2010年までにEU単一の難民・移民認定、移民政策の確立を目指すプログラム

売買の阻止に関する包括的計画」を採択した。この計画は査証(ビザ)、加盟国間協力、国境管理、警察協力、送還、罰則強化——の6つの政策分野を挙げ、1年以内に実施すべき短期的措置と3年以内に実施すべき中期的措置を明記している。これに基づき、例えば、査証政策に関しては、2004年6月に加盟国間で査証データを共有できる「査証情報システム(Visa Information System=VIS)」の構築に関する理事会決定が採択された。VISは、ある加盟国で査証の申請を却下された者が別の加盟国で申請を繰り返すことを防止したり、偽造査証の発見、不法

移民の身元確認を加盟国が足並みを揃えて行うことを可能にすることから、テロの未然防止にも寄与すると期待されている。欧州委員会は2004年12月にはVISを機能的に実施するための法案(「VISおよび加盟国による短期滞在査証データ共有に関する規則案」)を策定している。この規則案が成立すれば、VIS運用の中核を成すEU法となる。

加盟国による対外国境管理体制の統一性を高めるための機関として、「欧州対外国境管理協力庁(European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of

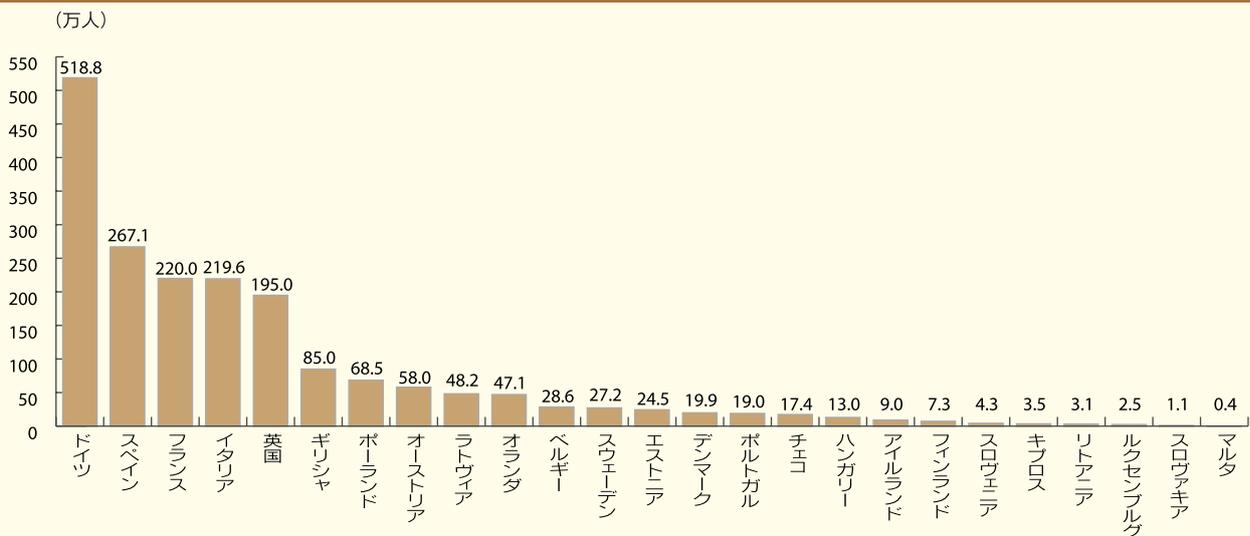


EU共通移民政策を取り入れたアムステルダム条約

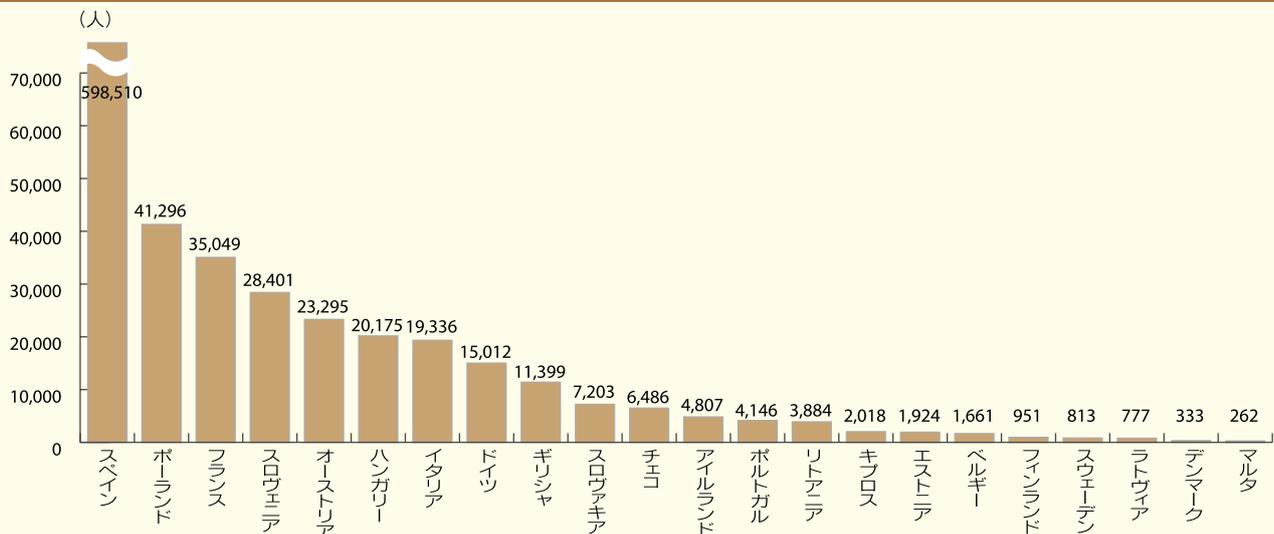
the Member States of the European Union=FRONTEX)」が創設されたこともEU移民政策の具体的な進展と



加盟国在住の第三国移民数(2005年)



各加盟国が入国を拒否した外国人数(2005年)





多くの不法移民が安住を求めて海上ルートで欧州へ漂着する

©European Community, 2006

いえよう。同庁の主要任務は、加盟国が国境管理・監視を遂行するに当たっての協力体制を整えることである。リスクアセスメントに関する共通モデルの構築、国境警備隊の訓練基準の共通化、国境管理に関する調査・研究、不法移民送還の共同作業支援などが含まれ、同庁は2005年5月にポーランドのワルシャワに本部を構え活動を開始した。

不法移民の送還に関する政策も共通化されつつある。2002年10月に欧州委員会によって策定された「不法移民の送還政策に関する文書」を受け、EU理事会は同年11月、行動計画を採択した。この行動計画は送還にあたってのEU共通ガイドラインの設定や加盟国間協力を促進するための措置を数多く提示しているが、これらを「ハーグ・プログラム」の要請に沿って実行するため、欧州委員会は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と手続きに関する指令案」を提出した。この法案は、公正かつ透明性ある送還手続きの確立、出国期限の付与による自発的帰国の促進、手続きの遂行や強制送還にあたってのミニマム・セーフガードの設置、一時的な強制収容の制限、EU全域での再入国阻止の体制確

保などの方策を盛りこんでいる。

また、最近では、その出身国の貧困状況を改善することで不法移民を減少させることができるという考えから、EUは主にアフリカ諸国首脳との対話と財政支援を強化している。アフリカからの不法移民の多くは海上ルートで欧州(主にスペイン、イタリア、マルタ沿岸)へ漂着するが、スペイン領カナリア諸島へは

今年に入ってすでに2万1,500人が漂着しており、その数は昨年同諸島に到達した全体数の4倍に達している。不法移民対策の一環として、EUは、2008年から2013年にわたって、アフリカ諸国の雇用創出とインフラ整備のため総額180億ユーロを拠出する予定である。

査証手続き時の個人識別情報の収集

日本では今年5月、入国審査時に外国人の指紋採取および写真撮影を行うことを内容とする「出入国管理および難民認定法の一部を改正する法律」が公布された。この法改正は、主にテロの未然防止の観点から行われたものであり、以下で説明する、欧州委員会の規則案とは異なる部分もあるが、入国管理システムにバイオメトリックス(生体情報)を導入することは国際的な潮流になってきている。

今年6月、欧州委員会は「VIS(前述)における生体情報採取に関する規則案」を採択した。欧州委員会は現在、VISを運用するための法的枠組みを整えているところであるが、この規則案の提出もその一環である。同案は、査証申請者から



移民政策には、査証(ビザ)、加盟国間協力、国境管理、警察協力、送還、罰則強化が挙げられる(EUの政策や機関などを紹介するイラストシリーズ「Europe, a strike of genius」より) ©European Community, 2006



査証申請者には指紋などの生体情報の提供が求められるようになる

生体情報（顔写真および両手すべての指紋）を採取することを義務付けることを目的としている。同時に、加盟国すべての領事館や出張事務所がそのために必要な設備を新しく設置するという負担を避けるため、ある加盟国の領事関連施設を他の加盟国の領事部が共用し、生体情報の採取を含む査証申請を処理していく（規則案では「co-location」と呼ばれる加盟国間協力）、もしくは加盟国が任意で参加できる「共通査証申請センター（Common Application Centres）」を創設することを盛っている。

欧州委員会の規則案は、生体情報の採取に際して、欧州人権条約および国連の児童の権利に関する条約に規定されたセーフガード措置に準ずる形で行うこと、一度採取された生体情報は4年間有効で、その間の査証申請では改めて生体情報の提供を求められない一方、4年経過後もVISのシステム内に保管されること、としている。また、例外規定も設けており、指紋採取は6歳以下の児童と外交パスポートや公用パスポート保持者には適用されない。

「共通査証申請センター」の創設案は、査証申請（生体情報採取も含む）を受け付けるための建物を2カ国以上の加盟国の領事職員が共同使用することで、生体情報採取に必要な設備関連コストを削減したり、データの保護管理能力を高

める効果が期待されている。規則案は、今後EU理事会と欧州議会で審議される予定である。

合法移民の統合政策

統合政策は主として加盟国レベルで決定されているが、近年、EUレベルでの情報や経験の共有に関心が高まっている分野である。この動きは、2002年に「統合に関する各国連絡窓口（national contact point）」が設置されて以来急速に進んだ。この連絡窓口は、移民を移住先の社会に適応させるために各加盟国が講じている措置に関して、情報交換ネットワークを形成することを目的に欧州委員会が設置した。このネットワークを通じて、加盟国は他の加盟国の成功例を習得したり、EUの方針と一致するような統合政策を策定しやすくなっている。

2005年9月、欧州委員会は、「統合のための共通アジェンダ：第三国民の域内統合のためのフレームワーク」と題するコミュニケーションを採択した。この文書の目的は、移民の社会的統合に関して一貫したEUレベルの枠組みを構築すべきとの欧州理事会の要請に対して、欧州委員会の見解を述べることであった。そのような枠組みの土台は、2004年11月にEU理事会が採択した「共通基本原

則」を実行するための措置に関する提案である。その中には、

- 2007年から2013年の中期予算枠組みにおいて第三国民の統合のための基金を創設すること（欧州委員会はこのために17億7,100万ユーロの予算を求めている）
- 2003年6月に各加盟国に設置された「統合に関する各国連絡窓口」を強化し、地域レベルでも専門知識や情報交換を促進すること
- 2004年11月に加盟国間の情報交換を促進する目的で発行された「統合ハンドブック」の第2版を、主に住居、都市問題、社会保障サービスへのアクセス、労働市場における統合などに焦点を当てながら発行すること
- EU全域でのベスト・プラクティスに関する情報を共有するための「統合ウェブサイト」の開設

といった提案が含まれる。これは、EUレベルで取られる措置と国家レベルで取られる措置の一貫性を確保する新しい方法を提案するものでもある。

欧州委員会は、移民が直面する障害を取り除くため、基本権、無差別、機会均等を確実に保障することを強く主張している。加盟国は、このコミュニケーションを基盤に包括的な統合戦略を策定するよう求められている。[EU](#)



2010年までの単一移民政策確立を目指すハーグ・プログラムを採択した欧州理事会
(2004年11月4-5日、ブリュッセル)

©The Council of the European Union

特別寄稿 『岐路に立つ日本の入管政策』

移民を受け入れるためには、異文化との共存がもたらす利点や人間どうしのきずなが万国共通であるということを理解し、外国人排斥主義を回避するような移民政策を必要とする。EUの移民政策を取り扱っている本号では、前小泉政権下の法務副大臣であり、移民問題に積極的に取り組まれている河野太郎衆議院議員から、特別に寄稿をいただいた。



河野太郎衆議院議員・前法務副大臣

日本の入国管理政策は、今、大きな曲がり角にさしかかっている。国際化と少子・高齢化、そして日本国内の人口減少という大きな波をあらゆる方向から受けて、日本の入管政策は、今、大きく変わらざるを得ない状況にある。

日本の入管政策の最大の問題は、現実の問題を必死に見ないようにしていることにある。そしてそのために本音と建前が大きく乖離（かいり）し、現実の問題を解決できなくなっていることにある。

外国人労働者に関する日本の政策は「大卒以上または実務経験十年以上の者以外をすべて単純労働者と位置付け、単純労働者は原則的に受け入れない」ということである。

人口が減少し、労働力の確保をどうするかという問題に直面しながらも、外国人労働者の受け入

れをどうするかという問題と正面から向かい合うことをしない。その一方で、日系人に関しては、日本国内で労働することができる定住ビザを無条件で発行することができるようにした。さらに、発展途上国から技能研修生を受け入れて、日本の技術を学んで本国で役立てることができるような制度もつくった。日系人の受け入れも、技能研修制度も、単純労働をする外国人労働者は受け入れていませんという建前を変えずに、低賃金で働く単純労働者を受け入れるためのイカサマ以外の何ものでもない。

こうした制度を導入した結果、特に南米からの日系人の来日が急速に増えた。しかし、バブルがはじけ、その多くは職を失うか、かなり劣悪な条件で雇用される状況が長く続いている。そしてその多数は日本人労働者なら受けられるはずの社会保障の対象にならず、その子どもは、文部科学省が外国人の子どもは義務教育の対象にならないなどという見解を主張するために、まともに教育を受ける機会すら与えられない者も多い。

技能研修生に至っては、労働者ではないからと労働基準法の対象

にもならず、賃金も支払われない。最低賃金を下回る手当が支給されるだけである。そしてこうした技能研修生を搾取することによって経営を成り立たせている企業が少なくない。

日本は、外国人労働者をすでに多数受け入れているという現実と、彼らの置かれている状況の劣悪さ、そして外国人労働者が特定地域に集住していることによる社会的コストを現実として直視しなければならない。そして、外国人労働者をきちんと受け入れるための枠組みをしっかりと作る必要がある。

現在は受け入れを認めていない（ことになっている）分野の中で、どの分野にこういった形で受け入れを認めるかということの本音で議論し、来日する外国人労働者にはきちんと日本社会に溶け込んでもらうことを前提として、ある程度の日本語能力を要求する必要がある。そして、一定の条件を満たした外国人労働者には、労働ビザの更新、永住ビザの発行、および帰化を認めるようなしっかりした制度が必要だ。

本音の外国人労働者政策が必要な時代になった。❏