

2015年9月7日 全4頁

# 難民急増に直面した EU

## 欧州共通難民政策の見直しが不可避に

経済調査部  
シニアエコノミスト 山崎 加津子

### [要約]

- 中東などから EU を目指す難民が急増している。背景にはシリアでの内戦長期化のほか、中東、アフリカ、アジアでイスラム過激派が勢力を拡大させていることなどがある。船で地中海を渡る海ルートに加えて、バルカン半島を縦断する陸ルートの活用が活発化し、その玄関口となるイタリア、ギリシャ、ハンガリーなどで難民受け入れ態勢が機能不全に陥っている。難民の多くは、難民認定に比較的寛容で、受け入れ態勢の整ったドイツを目指しており、ドイツは緊急措置としてハンガリーで足止めされていた難民の受け入れを決断したが、その数は2日で1.5万人を超え、さらに増加する見込みである。
- 難民の窮状を目の当たりにして、EU の難民政策の見直しが急務となっており、9月14日に EU 内務相・法相閣僚会議が緊急に開催されることになった。ドイツとフランスは、(1)バルカン諸国などを「安全な出身国」と認定し、これらの国々からの難民申請者を難民認定の対象外とする、(2) 難民急増地域（イタリア、ギリシャ、ハンガリーなど）に2015年末までに EU が難民認定手続きセンターを開設する、(3) 難民認定者の受け入れは EU 各国で公平に分担することなどを共同提案している。
- ただし、難民の受け入れは総論賛成、各論反対となりやすいテーマである。特に難民受け入れを各国に義務づけるという独仏の提案に対しては、早くも中東欧の4カ国が共同で反対声明を出しており、また英国も慎重姿勢である。共通難民政策の見直し過程においては、EU の分裂が意識されたり、各国の EU 懐疑派が勢いづいたりすることが懸念される。

## EU を目指す難民が急増した 2015 年夏

EU 諸国は 6 月から 7 月にかけてギリシャに対する第 3 次支援を苦心の末にまとめ上げたが、この夏はもう一つの、より厄介な問題に直面している。中東、アフリカ、アジアなどから EU を目指して押し寄せてくる難民の急増という問題である。

難民問題そのものはこの夏に突然発生したものではない。欧州委員会の資料によれば、EU における難民申請者数はユーゴスラビアが崩壊して内戦が勃発した 2001 年に 42.5 万人に急増したあとしばらく減少傾向にあったが、2006 年の 20 万人を底として増加に転じ、特に 2012 年以降は増加ペースが加速して、2014 年は 62.7 万人に達した。背景にはシリアにおける内戦に加え、2011 年の「アラブの春」以降、中東やアフリカの政情不安が高まったことがある。2014 年に EU で難民申請した 62.7 万人のうち最多はシリア人で約 2 割を占めた。次いで、アフガニスタン、コソボ、エリトリア、セルビア、パキスタン、イラク、ナイジェリア、ロシア、アルバニアが上位 10 カ国である。なお、中東、アフリカに加えて、バルカン諸国（コソボ、セルビア、アルバニア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニア）からの難民申請者が多かった。

2015 年に入って難民増加ペースは急加速し、EU への難民申請者は 2014 年と比べて倍増するのではないかと予想すら出ている。シリアの内戦は長期化し、解決の見通しは立っていない。加えて、中東、アフリカの政情不安につけこむようにイスラム過激派が勢力を拡大させ、難民増加に拍車がかかっている。また、EU で難民認定されるシリア人などが年々増える中で、親戚や知人を頼って EU を目指す難民が増加している事情もある。そして、この EU を目指す難民の増加に合わせて難民仲介をビジネスとする闇業者が増加していることも、昨今の難民急増の背景にあると指摘されている。EU を目指す難民の主要ルートは、地中海を船で渡って対岸のイタリア、ギリシャ、マルタを目指す海ルートである。特に、内戦状態にあるリビアで欧州への渡航を仲介する闇業者が横行しているとされる。これらの闇業者は高い仲介手数料を要求した挙句に、装備の不十分な船に大勢の難民を詰め込んで出港させ、その船が難破して多数の死者が出るという悲惨な事故があとを絶たない。加えて、2015 年は、トルコからギリシャを経由してバルカン半島を縦断する陸ルートでハンガリーを目指す難民が急増している。これらの難民の多くは、ドイツ、英国、北欧などを目指している。難民申請手続きの時間が相対的に短い、難民申請者や難民認定者に対してより手厚い待遇が期待できる、既に親類縁者や知り合いが在住している、などがその理由である。また、英国に関しては、英語圏であることも大きな魅力となっている。

## 難民救済のための緊急対策

実は海ルートでの難民急増は、すでにこの 4 月に大きな社会問題となっていた。リビア沖で欧州を目指す移民が乗り込んだ船が転覆して 800 人以上の死者が出たことがきっかけとなり、EU 首脳会議が緊急開催され、密航業者の取り締まり強化、海上救助活動の強化、難民受け入れ負担の平準化が話し合われたのである。5 月の EU 首脳会議では、EU で難民と認定した 4 万人を

EU 加盟各国が平等に受け入れるべきと欧州委員会、及びドイツ、フランスなどが主張し、各国の人口、経済規模などを勘案した負担比率に応じた難民受け入れを義務づけようとの提案がなされた。しかしながら、難民受け入れの実績が乏しい中東欧やバルト諸国がこれに強く反対し、また英国も受け入れに慎重姿勢を崩さず、難民受け入れの義務づけは見送られ、各国が任意で難民を受け入れる方針に後退した。

8月以降、陸ルートからの難民が急増し、特にその玄関口とされてしまったハンガリーの対応が大きな問題となった。ハンガリーはセルビアとの国境に柵を設け、警察や時に軍隊も出動させて難民の流入を阻止しようとし、また、それをかいくぐって入国した数千人の難民を十分な支援のないままに足止めさせたのである。EUの現行の難民政策では、政治的な迫害などを逃れてきた難民申請者に対しては、最初に入国したEU加盟国のみが難民申請手続きを受け付けることになっている（ダブリン・システム）。ところが、難民受け入れに従来から否定的だったハンガリーのオルバン首相は、このEUルールを守ることを拒否したのである。他方でこの夏、ハンガリーに殺到した難民側にもハンガリーで難民申請する意思はまったくなかった。彼らが目指したのは、難民申請が認められる可能性が高く、難民申請者に対する待遇が相対的に充実しており、難民認定されれば就職の可能性も高いドイツである。ハンガリーに滞留する難民の急増とその窮状を目の当たりにして、ドイツとオーストリアは緊急措置として、ダブリン・システムを無視した難民の受け入れを決定したが、その後2日でドイツに1.5万人を超える難民が到着し、さらに増加する見込みである。

このドイツ政府の決定は、国外のみならず国内からも支持する声が目下のところ優勢である。難民の多くが到着したミュンヘン駅には、「ドイツへようこそ」のプラカードが掲げられ、市民から難民支援のための食料や衣料品などの寄付品が多数寄せられている。ただし、難民が一気に押し寄せているために、事務処理や受け入れ態勢の余裕がなくなっているとの報告も上がりつつある。また、難民申請者はドイツ国内であちこちの収容施設に振り分けられるが、その収容予定施設で不審な火災が散発的に発生しており、ドイツ国内で難民受け入れを力づくで阻止しようとの勢力が存在していることをうかがわせる。そのような過激なやり方でなくても、今回の難民受け入れに関しては、メルケル首相のおひざ元であるCSU（キリスト教社会同盟）の議員から、「難民問題の根本的な解決にはつながらない」との批判がすでに上がっている。

## 見直しを迫られるEUの難民政策

ドイツ政府にしても、ハンガリーに押し寄せた難民の受け入れだけで難民問題を解決できるとは思っておらず、EUの共通難民政策の見直しが急務と考えている。EUの現行の難民受け入れ政策は、2013年6月に合意され、2014年年初に発効したCEAS（Common European Asylum System）である。第3国からやってくる難民が、「より難民認定されやすい国」を探してEU内で移動を繰り返したり、難民認定手続きのたらい回しが起きたりしないように、EU加盟国における難民認定手続きの共通化の徹底が図られた。このCEASの原則の一つが先に言及したダブリン・システムで、難民認定手続きは最初に入国したEU加盟国で行われることが原則とされている。難民

認定手続きでは、①申請者を難民として認定して EU 内での定住や就職を許可するのか、あるいは、②難民認定せずに出身国に送還するのかという判断が下される。ちなみに 2014 年の難民申請者 62.7 万人のうち、難民と認定されたのは 57%にあたる 35.8 万人であった。ところで、認定手続きは時に数カ月かかり、その間、難民申請者に生活必需品や住まいを提供する必要があるなど、受け入れ国の負担は大きい。

難民問題への対応策を話し合うために、9 月 14 日に EU 内務相・法相閣僚会議が緊急に開催されることになった。ドイツとフランスはこの問題に関して共同歩調をとる方針で、いくつかの提案を行っている。その主な提案は、(1)バルカン諸国などを「安全な出身国」と認定し、これらの国々からの難民申請者を難民認定の対象外として難民認定者数を絞りこむこと、(2) 難民急増地域（イタリア、ギリシャ、ハンガリーなど）に 2015 年末までに EU が難民認定手続きセンターを開設すること、(3) 難民認定者の受け入れに関しては EU 各国が公平に分担することなどとなっている。そして、公平な分担のために、一定割合の難民認定者の受け入れを EU 加盟各国に義務づけるという 5 月の提案を改めて提起しようとしている（配分すべき難民認定者は 5 月時点の 4 万人に、12 万人が上乗せされる見込み）。

ドイツとフランスは EU として一体的に難民問題に取り組む必要があると訴えている。ただし、政治的な迫害や生命の危機に直面している難民を救済すべきとの主張は広く受け入れられる一方、様々な出身国からの宗教や生活習慣の異なる人々を自国に受け入れることに対して抵抗感が強い国々が、中東欧諸国を中心に少なくない。難民受け入れを義務化することに対しては、ハンガリーだけでなく、チェコ、スロバキア、ポーランドが一致して反対する声明を発表した。これら 4 カ国は、EU が優先させるべき対策は、EU と EU 外との国境管理の強化、難民の EU 行きを斡旋する闇業者の摘発であると主張している。また、バルト 3 国も難民受け入れの義務化には反対を表明している。なお、EU からの移民急増が国民の不満を買っている英国は、難民の受け入れにも慎重であったが、国民や野党のみならず与党からも「難民支援に消極的すぎる」との批判が高まる中で、シリアの難民キャンプからの難民受け入れを大幅に増やす方針を表明した。ただし、EU の方針として難民受け入れを義務づけることには引き続き反対の態度を続けると予想される。

このような意見対立は、EU の分裂や求心力の低下を意識させ、また、EU 各国の EU 懐疑派を勢いづける懸念がある。そもそも難民問題を解決するためには、中東やアフリカの政情不安の解消が根本的な対策である。とはいえ、急増する難民に対して EU として持続可能な対応策を確立することも急務である。難民受け入れの実績に乏しい中東欧諸国などに配慮して、欧州委員会は難民受け入れの義務づけに際して、1 年間の猶予期間を設置し、その間は難民受け入れのための資金拠出のみを義務づけることを提案しているとされる。このような「現実的な」妥協点を探る話し合いがこれから展開されることになろう。