

2016年3月24日 全5頁

難民危機対策で EU とトルコが合意

ブリュッセル連続爆破テロが新たな移民排斥の火種に？

ロンドンリサーチセンター
研究員 沼知 聡子

[要約]

- 2016年3月17～18日にブリュッセルで開催されたEUサミットで、トルコ経由での非正規移民の欧州流入を防ぐ施策についてEU首脳とトルコ側が大枠で合意した。トルコが非正規移民を引き受ける見返りに、トルコからEUへのビザなし渡航やEU加盟交渉の加速化などが合意されたことに対し、実現可能性や合法性はもとよりモラルを問う声も多い。
- 今回の合意により非正規移民の大量流入にある程度の歯止めがかかることが期待されているが、シリア和平の実現をはじめ根本的な問題が解決しない限り、EUにとって大きな問題であり続けることは間違いないだろう。ブリュッセルのテロにより移民に対する世論の硬化が予想される中、EUの今後の動向が注目される。

ブリュッセル連続爆発テロの衝撃

2016年3月22日の出勤時間帯に、ブリュッセル国際空港とEU本部近くの地下鉄マルベーク駅で相次いで爆発が起き、犠牲者は少なくとも30名を超えるという。「イスラム国」が犯行声明を出しており、パリ同時多発テロ(2015年11月)の容疑者が3月18日に拘束されていることから、その関連性も疑われている。復活祭の週末を控え、既に休みに入っている学校も多く、祝祭ムードにあった欧州だが、EUの心臓部ともいえるブリュッセルで、多数の死傷者を出すテロが起きたことは大きな衝撃を呼んでいる。EU首脳は同22日午後に関共同声明を発表し、犠牲者への追悼の意を表すとともに、憎悪や暴力的な過激主義、テロとの戦いに一致して挑むとした。パリ同時多発テロの記憶もまだ生々しい中で、再び起きた大規模なテロは、ユーロ圏の脆弱な経済回復に対する打撃となることは間違いない。また、非正規移民(irregular migrants)¹の大量流入という未曾有の事態に直面している欧州では、テロによる治安悪化や社会的不安が改めて移民排斥運動を強める可能性も予想される。

¹ EU加盟国への入国、滞在あるいは居住の条件を満たさないEU域外国出身者の総称

2016年3月17～18日にブリュッセルで開催されたEUサミットで、トルコ経由での非正規移民の欧州流入を防ぐ施策についてEU首脳とトルコ側が大枠で合意した。すなわち、①2016年3月20日より、トルコからギリシャ島嶼に渡る非正規移民はすべてトルコに送還、②ギリシャ島嶼からトルコに送還されたシリア人と1対1の比率で、トルコにいるシリア人をEUに再定住、③トルコはEUへの非正規移民のルート再開防止に向け努力する。こうして、EUの代わりに非正規移民を引き受ける形となるトルコに対し、EUは④要件を満たせば2016年6月末までにビザなし渡航を許可、⑤難民支援に向け追加30億ユーロ拠出、⑥EU加盟交渉の加速化を約した。

シリアの内戦激化を機に、トルコを経由してEUを目指す非正規移民は加速度的に増えており、受け入れが進まないEUはその流入を水際で止めようと、近年良好とはいえない関係にあるトルコとの協力に乗り出していた。2015年10月合意のEU-トルコ共同アクションプランにより30億ユーロの基金を設立、トルコにおけるシリア難民や難民キャンプ、ホスト国であるトルコへの支援を明確にした。トルコは国内で暫定的な保護下にあるシリア難民に対し、労働市場開放や、教育や行政サービスなどへのアクセスを促進することで、難民を取り巻く環境の改善に努める一方で、EUと連携して沿岸警備や密入国斡旋業者への取り締まりを強化しトルコからEUへの非正規移民の流入防止を図っている。これに並行し、トルコからのビザなし渡航に向けた作業も進められ、停滞していたトルコのEU加盟交渉の再開も合意され、2015年12月には経済通貨政策分野の協議が始められている。さらに2016年3月7日のEU首脳との協議で、トルコは①自国からギリシャに渡る国際的保護が必要ないと認められた全移民の迅速な送還受け入れ、②トルコ領海で拘束された非正規移民をすべて引き取ること、に合意しており、今回のサミットでの決定事項はこれを土台としている。

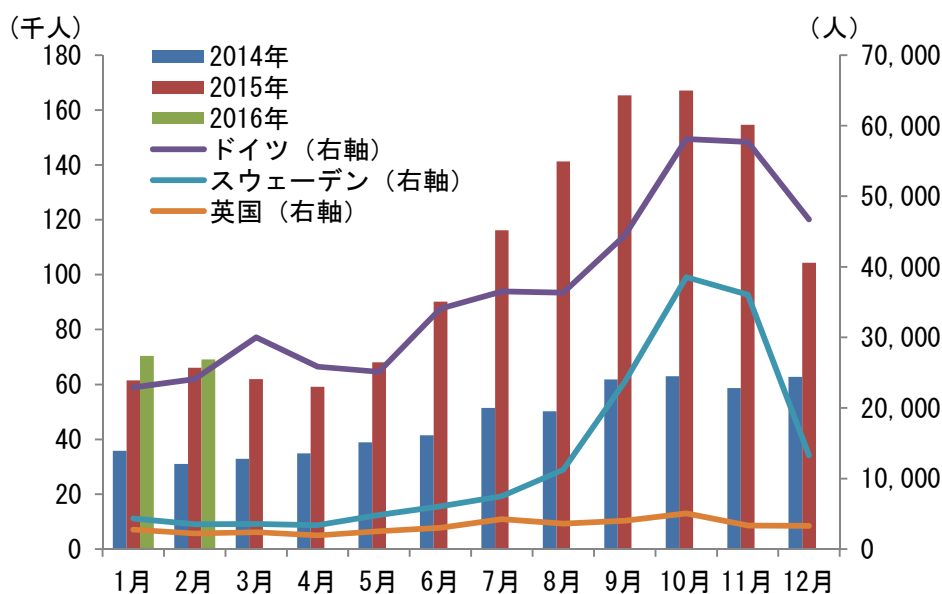
ギリシャからトルコへの非正規移民送還費用はEUが負担し、EUおよび国際法を順守して行われるが、危険な地中海渡航を思いとどまらせ、国境管理における秩序を取り戻すための一時的かつ緊急手段という。このため、トルコからEUへの再定住者には、EUへの非正規入国歴がないシリア難民が優先される。再定住は既存の合意の枠組み（後述）で行われ、上限は7万2,000人となる。手詰まりの状況下とはいえ、保守・権威主義的傾向を強めるエルドアン大統領のもと、報道の自由も懸念されているトルコに対し、ビザなし渡航や計60億ユーロに及ぶ資金援助、EU加盟交渉の加速化など様々な見返りを付与することに警戒感を強める声も聞かれている。ギリシャからの送還はロジスティック上も難しく、相当の費用も予想される。送還1人に対し1人の再定住も、窮状にある人間を「取引」するものとして、モラルを問う声も多い。法的見地から今回の合意に対し、疑問を呈する識者も多い。

難民危機におけるEUの対応の経緯

シリアにおける紛争が主な契機とはいえ、人口動態の変化や貧困、交通や通信手段のグローバル化など様々な要因が、安全やより良い生活を求めてEUに流入する非正規移民の数をかつてない水準に押し上げている。2015年のEU加盟国における亡命申請者数は125万人を越し、前年の56万人より倍増している。急速に増えた人の移動は、主にシリアや反政府武装勢力に悩ま

されるアフガニスタン、政情不安の続くイラクや、エリトリアやスーダンなどの東アフリカ諸国から戦火や暴力を逃れようとする難民や、アルバニアやコソボ、パキスタンやバングラデッシュ、ガンビアやナイジェリアなどからの経済移民によるものである。

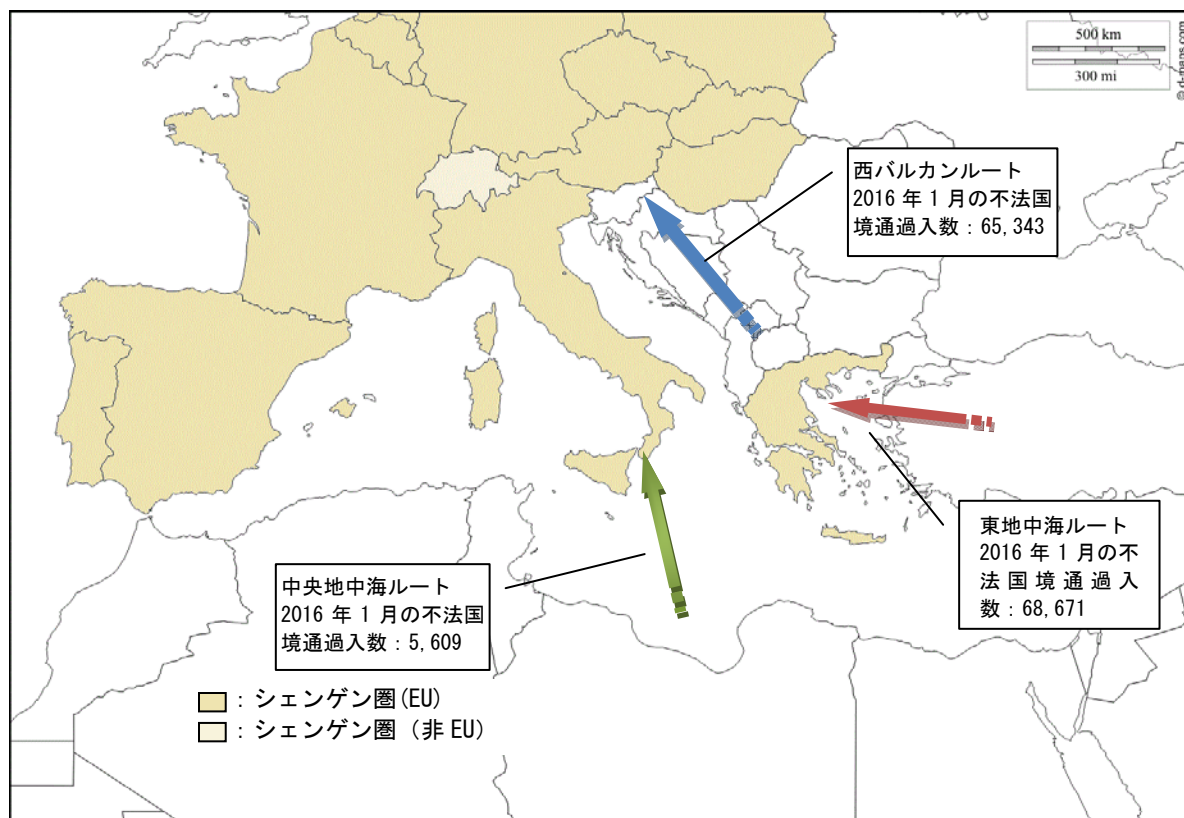
図表 1 EUにおける難民申請者



(出所) EU発表資料より大和総研作成

これら非正規移民の主要経路は、トルコを經由してエーゲ海を渡りギリシャに向かう東地中海ルート、ギリシャから西バルカン半島を北上するルート、無政府状態に近いリビアからイタリアに渡る中央地中海ルートとされる（図表2参照）。主な目的地は、堅調な経済と高齢化社会による労働者不足が指摘されるドイツや、移民に寛容とされる北欧諸国、難民や亡命者のみならず、経済移民をも広く受け入れてきた歴史を持つ英国などである。本来であれば、EU共通の亡命申請システムに従い、最初に入国したEU加盟国での亡命申請をすべきだが、非正規移民の大半はEU圏に入っても上記目的国にたどり着くまではと申請を拒み、ルート上にある加盟国もそれを幸いと通過させているのが実情であった。このため、人・モノの自由な移動を保証するシェンゲン圏にある加盟国で、一時措置としながらもシェンゲン協定の原則に反する出入国管理を導入するケースが相次いだ。欧州主要国の世論は、当初は冷淡なものが目立ったが、2015年9月に地中海で溺死した難民幼児の写真が報道されると一転、EUとしての対応を促すようになった。しかし、2015年11月のパリ同時多発テロや大晦日にドイツ、ケルンで起こった女性集団暴行事件などにより、治安悪化や社会不安を原因に非正規移民排斥の声も高くなり、受け入れムードは下火に向かっているとんでもない。

図表2 EUへの非正規移民の主要経路



(出所) EU発表資料より大和総研作成 (白地図は d-map.com)

これまでのEUとしての対応を振り返ると、夏にかけ地中海を経由した非正規移民の流入がピークに達した時には、海上での救援活動を最重要事項に挙げ、欧州対外国境管理協力機関 (FRONTEX) による海上監視体制を厚くし、25万人を超える非正規移民を救助した。同時に密入国斡旋業者への取り締まりも強化している。また、危機的状況への対処や、非正規移民の流入により著しい影響を受けているEU加盟国への支援としてEU予算から100億ユーロを拠出している。非正規移民にとってEU圏への主要な入り口となるギリシャやイタリアでは、大量流入により後手に回っていた非正規移民の身分確認や指紋採取などの登録作業を行う「ホットスポット」が、EUの支援によって設立され、稼働を始めている。また2015年9月には、緊急措置として国際的な保護が必要と認められた12万人を、両国から (英国・アイルランド・デンマークを除く) 全加盟国へと再定住させることが決定され、その受け入れは義務とされている²。

また、EU域外国との協力においては、シリアおよびリビアでの紛争解消に向けた外交的努力や、シリアへの人道的援助が挙げられる。さらに、非正規移民の削減に向けアフリカ諸国首脳との協議を進めるほか、支援に向けた基金も設立している。今回のトルコとの合意は域外国との協力における主要分野にあたる。

² ギリシャおよびイタリアのキャパシティを大きく上回る難民の流入を受け、最初に入国したEU加盟国での亡命申請という原則の適用除外を認めるもの。加盟各国の人口やGDP、失業率や過去10年における平均亡命申請数といった指標を基に、割当数が決定された。

非正規移民はなくなるらない

トルコとの合意により、非正規移民の大量流入にある程度の歯止めがかかることが期待されているが、シリア和平の実現や政情安定化、貧困撲滅など非正規移民を生む理由の根本的な解決が進まない限り、EU にとって大きな問題であり続けることは間違いないだろう。寛容な難民受け入れ政策を掲げるドイツでは、3月13日の地方選挙で、反移民を掲げる右派政党「ドイツのための選択肢 (AfD)」が大躍進をみせた。2017年9月の総選挙のバロメーター、あるいは与党内からの圧力にも屈せず、受入れ政策を維持するメルケル首相に対する国民の信任投票としても注目された選挙だったが、与党第一党が大きく議席を減らすまでには至らなかった。それでも AfD 躍進は難民対策の再考を促す一因となろう。6月23日に EU からの離脱・残留を問う国民投票が予定されている英国でも、移民は大きな争点となっている。EU から離脱すれば現在のような流入はなくなると離脱派はバラ色の未来を描くが、戦火や貧困により「ここではないどこか」を求めて国を出る移民には EU における英国の立場の変化など一顧だにしないだろう。ブリュッセルのテロにより移民に対する世論の硬化が予想される中、EU の今後の動向が注目される。