

【研究論文】

EU の移民・難民政策の歩み

— 統合ヨーロッパは難民にどのように対応してきたか —

久保山 亮

要 旨

本論文では、EU の移民・難民政策の流れを論じながら、EU の移民・難民政策の共同体化が、どこまで進んだのかという問いと、EU の難民の流入に対してどのような対応をとってきたのかという問いに焦点をあてた。EU の加盟国は一定範囲内で、難民を受け入れてきたものの、EU 自体は、様々な手段で、難民が EU 圏内に入ることを阻止する手段をとってきた。EU が取り組むべき難民問題解決のための課題は、シェンゲン・ビザ・システムとキャリア・サンクションを、庇護申請の認定率の高い国からの難民の渡航で一定期間免除すること、中東地域の受け入れ国に滞留し、UNHCR を通じて生活困窮状態に置かれている難民に生活費給付のための財政支援を行うこと、再定住を積極的に行うよう加盟国に働きかけることなどをあげることができる。

キーワード

共同体化、ダブリン規則、プッシュバック、シェンゲン協定、外部化

ABSTRACT

The article focuses on two questions, firstly how far the Europeanization of the migration and refugee policy in the European Union has been developing; and secondly, the European Union's real practices on and responses to refugee migration. The Europeanization of the migration and refugee policy depicts still the patch work. Whereas several EU member states accepts refugee to some extent, the EU itself has strongly been preventing refugee from entering EU areas in various ways. In order to solve the problems of refugee trying dangerous journey to Europe, the EU should suspend the rules of carrier sanctions and visa requirement for the refugees from the countries with high prospects of being allowed to stay in the European destination countries, financially contribute to the sufficient benefits for the livelihood of refugee in the refugee receiving countries in the Middle East, and promote the resettlement of refugees to the EU member countries.

KEYWORDS

Communitarisation, Dublin Regulation, Push Back,
Schengen Treaty, Externalization

1. はじめに 一移民・難民政策の欧州化

ヨーロッパで、現在の EU にあたる国際機関が設立されたのは、1951 年のことで、第二次大戦の原因の一つとなった石炭・鉄鋼資源を共同管理しようという意図で、欧州石炭鉄鋼共同体が設立された。EU の前身は、欧州諸国の戦後和解と平和構築へ向けたプロジェクトの一端でもあった。この時から、共同体では加盟国間での労働者の自由移動がめざされていた。これを前身に、1958 年に設立された欧州経済共同体 EEC も物財、通貨、労働力の移動の自由を目標に掲げていた。国内労働市場の開放が、通商障壁の撤廃と同じ地平で考えられていたわけで、労働者の移動の自由をすでに条約で規定していた。1968 年に EEC をはじめとする三つの共同体が合体してできた欧州共同体 EC は、労働者の自由移動を包括的に定めた「規則 1612/68(1968 年 10 月 15 日)」及び「指令 68/360(同)」を 1968 年に出して、経済活動を行う目的で、他の加盟国に自由に移動・滞在する権利が正式に確立する。こうして、現在に至る移民・難民政策の「欧州化 (Europeanization)」が始まる。

移民・難民政策の欧州化、EU の移民・難民政策についての文献は、欧米圏では、すでに枚挙にいとまがないほど出されており、ここで一つ一つ触れることは困難である。移民・難民政策の欧州化についての既存の議論としては、5つのパターンがある (久保山 2009)。

一つ目は、グローバリズム (EC による市場統合を含むグローバルな政治的・経済的・社会的圧力により、移動の規制が、国家から超国家、トランスナショナルなレベルでのガヴァナンスへと移りつつあるという「国家主権の相対化」の一環としてみる見方で、2000 年代からの再国家化の動きや、イギリスの国民投票の離脱方針や 2015 年の難民受け入れでの国別配分に多くの加盟国が従わないなど、現在の EU の行動の足並みの乱れからすれば、説明力は極めて弱い。二つ目は、新機能主義による説明で、「機能的・戦略的重要性の高い分野で国際協力・統合が生じ、結果として隣接分野の国家協力を招来する」(久保山 2009 ; cf. Haas 1958) というモデルを適用し、市場統合という避けられない動きに伴う機能的な波及効果として、移民・難民政策の欧州化を説明する (Messina and Thouez 2000)。三つ目はこれとよく似た説明で、政治的なレベルでの機能的波及効果を重視し、国際関係論でいう外部性の処理や取引コストの削減のために政府間協力が選択され、外圍国境管理の協力へと至ったと説明する。しかし、移民・難民政策の欧州化の中心であり原点ともなったシェンゲン協定は、市場統合の波及効果であることや、政治的コスト削減が要因ではなかったことは、すでに多く指摘されている (例えば、岡部 2013)。ジラドン (Guiraudon 2000) も入管政策の欧州化へとつながる政府間協力は、すでに市場統合の議論の

前から進んでいたことを示している。

四つめは、国内多元主義 (domestic pluralism) で、この政府間協力が加速し、欧州化が進んだことは、1980年代後半から1990年代前半の各国での極右政党の台頭や反移民のセンチメントの、有権者やメディア、世論の間での増幅が、欧州化への各国政府への圧力にあるとする (Koslowski 1998)。最後に残ったもので、かつ説明力のある議論として現在でもしばしば引用される、ジラドン (Guriraudon 2000, 2003) たちが提唱したもので、私が「トランスガヴァメンタリズム (transgovernmentalism)」と呼ぶアプローチがある。政府間交渉が主導した欧州化のプロセスを、後で述べるように、主として国内レベルでの制約 (国内司法、議会、政党政治、内務・司法以外の省庁や官僚、閣僚、人権団体や移民支援団からの圧力や批判、制度的制約) を回避し、超国家レベルでの政府間協議で排他的に交渉・決定し、EU の首脳理事会で追認し、EC/EU 法化してゆくという戦略から説明しようとする。

日本語文献では、移民・難民政策の欧州化と EU の移民・難民政策については、二つに分けることができる。一つは、調査報告であり、例えば、木戸 (2008)、和喜多 (2009) によるものなどがある。しかしいずれも、情報提供という面では評価できるが、現状説明や過程を列挙的に説明しているもので、学術研究という側面からは満足のものではなく、EU の移民・難民政策が実際にどのような課題を抱え、どのような現状にあるかについての報告も少ない。学術論文では、例えば、岡部 (2013, 2016) は、日本での EU の移民・難民政策研究の第一人者であるが、丹念な分析で、シェンゲン協定がよく言われてきた市場統合の波及効果ではなく、国内政治上の利害の絡み合いに基づいていたこと、また、EU の移民・難民政策の課題を多面的に指摘している。しかしかなりマクロな視点で、現実に EU の移民・難民政策がどのように、またどこまで進行してきたのか、EU の難民政策のプラクシスや問題点を立ち入って議論はしていない。佐藤 (2016) は、EU の社会統合政策面での動きを追ってきたが、緻密な分析で、EU 指令に対する欧州司法裁判所の判例が、各国の定住者の扱いに一定の制約を与えつつあることを明らかにするなど興味深い分析を行っている。しかし、EU の移民・難民政策を包括的に扱っているわけでも、EU の難民政策を分析しているわけでもない。久保山 (2009) は、国家主権と多国間主義概念の再検討という枠組みから、欧州委員会と加盟国政府との利害の相克を論じ、移民・難民政策の欧州化がどこまで進んだかを明らかにしたが、2009年時点でのものであり、また難民政策については立ち入った検討や分析は行っていない。

先行研究を踏まえ、本論文では、EU の移民・難民政策について、次の二つに焦点をあてたい。一つは、EU の移民・難民政策の歩みをたどりながら、特に移民・難民政策の「共同体化」がどこまで進んだのか、そして後半では、日本で十分に明らかにされてこなかった点であるが、EU が難民の流入に対して、実際にどのような対応をとっているのかである。ドイツの難民大量受け入れやバルカンルートを上る難民たちの写真は、あたかも EU が、難民の大量受け入れに苦慮しているかのような印象を与えている。しかし EU の対難民政策の現実とは異なる。

2. 移民・難民政策の「欧州化」の端緒 —1980年代～1990年代初頭

2.1 EUの機構と政策決定

まず簡単に、EUとEUにおける移民政策決定について書いておきたい。EUは超国家的機関であるとはいえ、EUの行政機関にあたる欧州委員会には政策決定権はない。しかし各分野の専門家官僚を多く抱える欧州委員会は、政策を立案し、移民・難民政策でいえば、各国の司法・内務担当の大臣の集まる閣僚理事会に勧告を出し、あるいは逆に閣僚理事会の依頼で政策を練り、閣僚理事会に政策案を提出する。欧州委員会は、通商、社会政策など各分野をそれぞれ担当する委員から構成され、移民・難民政策は司法・内務領域の担当委員の管轄となる。

欧州委員会から勧告として出された「法案」は、閣僚理事会にはかられ、決定が下されることになる。重要な決定は各国首脳が集う欧州理事会で決定される。閣僚理事会で可決された「法案」は、欧州議会の同意を経て、立法化される。各国政府の法や政策執行が、この欧州法に抵触する恐れのある場合は、欧州連合の司法機関である欧州裁判所が判断を下し、欧州裁判所の判決は、それぞれのケースにおいて各国政府の行動を制約する。

また、EUの政策決定で忘れてならないのは、EUに直属しない、各国政府の閣僚・高官の集まる非公式な会合や作業グループが「影の政策決定機関」として機能し、この会合の合意が、欧州理事会の決議に取り入れられるという形での非公式ルートでの政策決定である。一九九〇年代のある時期まで、このトランスナショナルな非公式ルートでの政策決定が強い影響力を持ち、今日のEUで重要な意味をもつ移民・難民政策の法体系を決めていた。これは、主要国の内務・司法大臣・高官たちに、移民や難民に厳しい政策を決めるうえで、国内司法(例えば最高裁の判例)、議会、政党からの圧力、他の閣僚や省庁からの介入、人権団体や移民支援団体からの批判や圧力をかわし、独占的・排他的に政策決定するバイパス回路として利用されたということである(Guriraudon 2000, 2003)。

2.2 移民・難民政策の「共同体化」への道

現在、EUでは、労働者、年金生活者、留学生の他の加盟国への自由な移動・滞在を認めているが、EUによる移民・難民政策での共通化は、「共同体化」と呼ばれる。移民・難民政策での「共同体化」は、まだEUの前身であるEC(欧州共同体)の時代、1980年代半ばに二つの経路で始まる。

まず、欧州諸国市場の壁を取り払って市場統合をめざす「単一市場化」を目指す動きの中で、物財だけでなく、人の国境検問の廃止をめざす第一次シェンゲン協定が1985年に結ばれたことがある。ベネルクス三国とフランス、ドイツの5ヶ国で結ばれたこのシェンゲン協定ではまだ移民・難民政策の共通化は、扱われていなかった。

しかし同じ時期に、主要国政府の首脳や司法・内務領域担当の高官たちの行動には、すでに移

民・難民政策の「共同体化」への青写真ともいえるべきものが見られる。ドイツのコール首相とフランスのミッテラン大統領は、将来的な移民・難民政策の「共同体化」に特に積極的だったことはよく知られている。1985年の司法・内務領域の閣僚理事会の決議では、「第三国に対する各国の移民政策の執行では、共同体レベルでの一層の緊密な協議と協調が求められる」という文言が盛り込まれていた。翌1986年の欧州理事会では、初めて入国管理と難民庇護が議題に取り上げられた。理事会は、各国の司法・内務担当大臣たちに向けて、「庇護申請の濫用を防ぐために協同行動をとるよう要請し」、シェンゲン協定での域内の国境検問廃止に備えて「共同体の外圍国境の管理強化のために、協議・調整の役割を担うこと、可能ならば査証体制の共通化を検討すること」「非合法移民阻止の措置での協議・調整に力を入れること」などを求めた（EC 1986）。ここに今日のEUの移民・難民政策の「共同体化」への出発点を見ることができる。ECの閣僚・高官たちはすでに1980年代の早い時期から、非公式な形で、移民・難民政策の共同体化への道筋を描いていたのである（久保山 2009）。

1986年12月の欧州理事会の要請を受けて、その2ヶ月後に発足した司法・内務担当の大臣の非公式な作業グループである「アドホック・グループ」はわずか4ヶ月で、その後シェンゲン協定やEU法に取り入れられる計画を練り上げる。具体的には、①どの国からの入国者に査証取得を義務化するか、査証交付にはどのような条件を課すかなどを加盟国共通の統一制度にすること（今日のEU加盟国及びスイスなどのシェンゲン協定加盟国で共通のいわゆるシェンゲン・ビザ・システムの骨格となる）、②難民の庇護申請受付で、数ヶ国にまたがる多重申請を防ぐ措置を講ずること（今日のダブリン規則の前身となる）、③運輸業者に乗客が目的国への入国に必要な渡航文書（パスポートと査証）を持っているかの確認を義務付けること（キャリア・サンクション carrier sanction と呼ばれ、第二次シェンゲン協定に取り入れられ、2001年には正式にEU指令になる）などがその内容であった。

こうした動きを受けて、1988年に欧州理事会は、錯綜する司法・内務担当の大臣・高官たちの非公式グループを整理し、各国政府のコーディネイターたちを集めた作業グループを立ち上げ、ダブリン協定と第二次シェンゲン協定の土台となる「パルマ文書」を作成させ、1989年の欧州理事会で正式承認し、1990年には両協定が調印される。ダブリン協定は、今日ではEUの共通法令というべき「ダブリン規則」の前身で、庇護申請をする難民は、最初に入国した協定加盟国で庇護申請をしなければならず、これらの国を通過して別の国に入国した場合は、最初に入国した国に送還されるという規定を含むことで有名である。第二次シェンゲン協定は、①上記の共通の査証制度、②入国審査や入国拒否の決定など外圍国境通過での手続きの共通規定、③上記のキャリア・サンクションなどから構成されるもので、その後、1997年のアムステルダム条約で、イギリスとアイスランドを除く欧州連合加盟国全体に適用される「シェンゲン・アキ（Schengen Aquis）と呼ばれるEUの法体系として取り入れられ、新規加盟国にも義務づけられる。いわばEUの「入国管理基本法」としての意味をもつようになる。

他方で、社会・経済領域での統合をめざしていたECは、1992年のマーストリヒト条約（欧州

連合条約)で、市場統合や通貨統合とともに、それまでタブーであった政治統合という新たな政策目標を据えた欧州連合(EU)として再編成される。このころまでは、まだ移民・難民政策の「共同体化」自体には各国の抵抗感が強く、政府間の非公式な合意に基づいていたわけであるが、マーストリヒト条約では、移民・難民政策は、「加盟国共通の利害」と位置づけられることになり、移民・難民政策の「共同体化」へ向けた最初のレールが敷かれた。

3. 移民・難民政策の共同体化へ動き出す欧州

—1999年代後半～2000年代

3.1 移民・難民政策の共同体化—アムステルダム条約とタンペレ首脳理事会

1990年代の前半は、EUでの移民・難民政策での動きはほとんどなかった。しかし、移民・難民政策でも、欧州全体で歩調をそろえて取り組む必要がある、つまり「共同体化」もやむなしという認識は次第に強まり、新たな欧州連合条約である1997年のアムステルダム条約で、シェンゲン協定もシェンゲン・アキとしてEUの法体系として取り込まれ、移民・難民政策の「共同体化」も可能となった。これを受けて、1999年のタンペレの首脳理事会では、正式にEUによる共通の移民・難民政策の策定がめざされ、5ヶ年行動計画が策定された。このタンペレ行動計画では、共通の難民庇護認定手続きや庇護権や補完的保護の法的地位の共通化を目標とする欧州共通難民政策(ECAP European Common Asylum Policy)の構築が立案されるとともに、その後、難民庇護申請者とEU域内で拘束された非合法滞在者の指紋データを集めるEURODACKシステムの設置のほか、第三国の定住者への永住権付与に関する指令、第三国からの移民の家族統合に関する指令などが出された。折しもドイツやイギリスでは高度人材獲得へ向けた移民政策改革が進行し、ポルトガルの社民政党内閣出身のヴィトリノが欧州委員会の司法・内務領域の担当委員として次々に包括的な移民・難民政策の「共同体化」をめざす勧告をだし、共通の移民・難民政策の構築への意欲が高まった時期でもあった。

3.2 国境管理と非合法移民対策へ傾くEU—ハーグ計画とストックホルム計画

次の2005年から始まったハーグ行動計画は、この時期の欧州委員会の司法・内務領域担当委員を、イタリアのベルルスコーニの右翼政党内閣出身のフラティニが務めたこと、アメリカの9.11事件の影響やマドリッドの3.11テロ事件、イギリスなどへ渡ろうとした保冷車で密入国しようとした中国人移民の遺体が見つかるなどの事件の影響で、イタリアのベルルスコーニ首相、フランスのシラク大統領やスペインのアズナール首相ら保守派が、非合法移民対策を強く主張したことにより、EUの移民・難民政策の焦点は一転して、安全保障的な観点を重視した国境管理の強化や非合法移民対策へ傾く。主な成果は、フロンテックス(FRONTEX 欧州対外国境管理協力機関)が設置され、非合法移民などの送還手続き・執行の指令が出されたことだった。もともとは、

欧州委員会が、EU 独自の国境警備部隊を創設しようと提案したところ、国境警備の権限を EU に委譲することを問題視した加盟国からの強い抵抗で、妥協案としてこのフロンテックスの創設が決まるという (Heck 2011)、計画性に乏しい形で発足したものだ。それが、2000 年代後半からの難民の流入増加とともに、いかに難民の流入を食い止めるか、対応するかという問題に直面して、組織が拡大、増長してきた。

フロンテックスの本部はワルシャワにあるが、独自の人員や装備はなく、加盟国から人員と装備を供与されている。特にその活動の中で目立つのは、各国の国境警察の要員を組織してチームを作り、あくまでも加盟国からの要請を受けてであるが、外囲国境での緊急事態や強制送還に要員チーム、ヘリコプター、航空機を派遣するというものである。さらに、加盟国の国境警備の専門官たちを集め、国境管理に備えるとともに、訓練を施す部隊を組織したり (フロンテックス・ジョイント・サポート・グループ)、RABITs (緊急国境介入活動チーム) と呼ばれる、特定国境地点での難民・移民の大量流入といった「緊急事態」時に、迅速かつ適宜対応的に投入される各国の国境警備官の混成チームを発足させている。フロンテックスの行動範囲は、西アフリカから東欧まで広く、EU と条約を結んでいるアルジェリアやチュニジアなどの近隣諸国の協力を得ながら、フロンテックスが中心になって運営する国境監視活動も繰り返してきた。また移民・難民の流入を監視し、彼らの行動、そのルートや流入時期を予測・分析し、EU や欧州刑事警察機構 (EUROPOL)、加盟国の情報収集機関などと協力しながら、難民が流入すると思われる当該国政府に事前に警告・通報するリスク分析活動 (共同統合リスクモデル Common Integrated Risk Analysis Model, CIRAM) も行っている。

フロンテックスは、各国の難民や非合法移民への対策や対応でも多面的にアシストしている。例えば、2006 年の国境監視活動「ヘラ」では、スペイン政府が、捕捉した難民・非合法移民のなかでパスポートやビザをもたない 6000 人の身元・国籍を割出し、出身国に送還できるよう協力した (Gerson 2015)。2006 年からは、各国からの強制送還を EU が合同で行う活動 (各国世論や人権団体からの批判や監視を逃れることができる) も組織、コーディネートしている。フロンテックスの予算の財源は、EU からの補助金や EU に加盟していないスイスやノルウェー、シェンゲン協定をオプトアウトしているイギリスなどを含む各国からの分担金で構成されている (Gerson 2015)。EU の一機関であるにもかかわらず、実際に予算面や法的な側面で、はかなりの範囲で、独立性が認められているという指摘もある (Heck 2011)。

国境管理の外部化 (externalization) と呼ばれる、EU の近隣諸国と、EU 域内への非合法的な入国や難民の流入を阻止するために、協力関係を構築しようとする力を入れ始めたのもこの時期である。この国境管理の外部化については、以下の難民のところでも詳しく説明する。

2010 年～2015 年のストックホルム行動計画では、非合法移民対策、難民問題の解決、合法的な移民受け入れの拡大などがめざされたが、難民の受け入れをめぐる、大きな課題に直面してきたことは、周知のとおりであり、これについては次の節で詳しく述べる。また合法的移民受け入れ拡大の一環として、高度人材受け入れやポイント制導入が議論されてきたが、行動計画開始

1年前の2009年には、EU域外からの大卒者に対して、就労する分野の平均年収の1.5倍の年収の仕事に就くことを条件に、1年～4年の滞在許可を与え、18か月後には他の加盟国でも就労できるというブルーカードを付与するという国内法を設けることを義務づけるブルーカード指令を出している。しかし国内法化にあたり、各国の思惑がそろわず、ドイツでは永住権の付与も含めたりベラルな内容でブルーカード移民の多くを引き寄せると一方で、フランスなどブルーカード制度導入に前向きでない国にはあまりブルーカード移民が集まらないという、歩調の乱れも見られる(久保山 2016)。

3.3 「まだら模様」の共同体化

このように、EUでは、移民・難民政策の「共同体化」を進めてきたが、実際にはその時期のEU内外の政治的空氣が反映して「共同体化」が進んだ分野と進んでいない分野とが混在する「まだら模様」の様相を呈している(久保山 2009)。特に社会統合政策については、2007年のリスボン条約で「共同体化」の対象からは明確に外され、EUは、指針やハンドブックの作成やフォーラムの設置にとどまっている。これは、社会統合がそもそも、それぞれの国家の国民統合の理念とその歴史の違いがあり(例えば、フランスには、移民は人種や民族性の違いを超えて、「フランス人」としてフランス国家に統合されるという理念があるが、これはドイツの統合理念とは相いれない)、EUで統一した社会統合の理念や政策を打ち立てることが困難であるためである。EUが、2013年に出した長期定住者に関する指令と、家族統合に関する指令を、EUの統合政策の一環として見なす立場も散見するが、これはむしろ入国管理政策上の領域であって、社会統合に関わる政策と見なすのは妥当とは言えない。

また、各国の難民庇護システムと難民のステータスの共通化をめざし、2013年6月から欧州共通難民庇護システム(Common European Asylum System, CEAS)がスタートした。難民政策分野では、1999年のタンペレの首脳理事会以降、この難民庇護システムの協調がめざされてはいたが、実際には、欧州難民基金の創設や2001年の一時的保護に関する指令など、いくつかの指令や動きは出ていたが、順調な歩みとは言えなかった。この欧州共通難民庇護システム(以下、CEASと略す)は、2007年に初めてグリーンペーパーが出され、2008年に基本プランが欧州委員会で練られた。2013年にスタートしたCEASは、庇護審査の最低基準を定めた難民庇護審査指令、受け入れの最低基準と平準化をめざした受け入れ指令などの5つの指令から構成されている(詳しくは、European Commission 2013)。既に2000年代に最初に施行された指令であるが、2013年のCEASのスタートに合わせて一部改正されている。

CEASは、どこの国でも同じ水準の審査が受けられ、同じ水準の受け入れサービスが受けられることを目指しているが、実際には審査基準はまだ加盟国間でかなり隔たりがあり、同じ国の出身者でも、各国間で認定率もかなり違いがあり、依然としてどこの国で申請を行うかで大きな違いが生ずるのが実情となっている(Angenendt u.a. 2016)。例えば、今も治安状況が不安定なコソボからの難民の庇護申請の審査は解釈が大きく分かれ、2014年のコソボからの庇護申請者の認定

率は、フィンランドでは 43%に達していたのに対し、ドイツでは 1.1%に過ぎなかった(Müller 2016)。2015 年に、デンマークが、庇護申請者から彼らへの受け入れコストの補填として、一定額の物財や現金を徴収する法律を一方的に成立させたことをとつても、この難民庇護・受け入れの共通化の道がまだ遠いことをよく示している。

外圍国境の管理でも、共同化がめざされてきたが、そのための制度上、稼働上の枠組みの構築は進んでいない(岡部 2016)。むしろシェンゲン査証システム、フロンテックスの創設、周辺諸国との協力関係の構築、入国検問の基準、退去強制に関する指令、人工衛星を使った EUROSUR (後述)による監視システムなどが、アドホックに導入されて積み重ねられてきたというほうが正しいだろう。

最も進んでいない、滞在権政策や移民労働政策の分野では、高度人材へのブルーカード制度の導入は進められ、現在はポイント制の導入も議論されているが、他のイシューにまでは広がらず、包括的な枠組みも検討されていない。

4. EU と難民—要塞ヨーロッパの高い壁

4.1 難民たちはなぜ危険な航海をするのか？

この数年ヨーロッパへ渡る難民たちが、地中海をボートで渡り密入国しようと試みる様相は、何度もマスメディアを通じてご覧になったことだろう。なぜ彼らが、安全な飛行機やフェリーを使わず、危険を冒してボートで地中海を渡ろうとするのか。EU 加盟国は現在、上で述べたシェンゲン・ビザ・システムにより、こうした難民の出身国をほぼすべてビザが必要な国として指定している。彼らにとって、ヨーロッパに短期間渡るだけでも、ビザの取得には、首都などにある相手国の大使館で、銀行の口座証明書や雇い主のレター、出生証明書などを提出して長い手続きの末に取得しなければならない。紛争や内戦、差し迫った身の危険から逃れてくる難民たちにとってビザを取得する時間的余裕などなく、パスポートも発給してもらえない場合が多い。パスポートとビザがそろわなければ、上記の「キャリア・サンクション」の指令があり、ヨーロッパ方面の飛行機やフェリーに乗ることはかなわない。EU は、紛争や内戦が起きている国でも、ヨーロッパ諸国で難民としての認定率の高い人権侵害の深刻な国であっても、シェンゲン・ビザのリストから、これらの国を外すことはない。難民たちは危険な手段で地中海を渡る以外に、ヨーロッパで難民としての庇護申請を行う道はないのである。

4.2 締め出される難民たち—EU の難民政策の「外部化」とプッシュバック作戦

しかし、EU はさらにさまざまな手段で、難民たちがヨーロッパへ来る道を狭めようとしてきた。2003 年に、イギリスのブレア首相が、外圍国境の外に、難民庇護申請を受け付けるセンター(Transit Processing Centres)を造り、EU の係官が UNHCR と IOM(国際移住機構)の協力を受

けて、難民を EU 域内へ入国させるか、出身国へ送り返すかを定めるようにしようと提案し、非難を浴びた。翌年、ドイツのシリー内相がこれに賛同し、同様のセンターを北アフリカ諸国の砂漠に設置することを主張した。さすがにこれは、ヨーロッパ各国での世論の猛烈な反対や EU 内部からの反対があり、実行に移されることはなかった。

EU は、新規加盟国にはシェンゲン・アキの導入や、東欧、北アフリカ、地中海諸国に、経済援助と引き換えに EU との国境管理への協力 (EU 近隣政策) を押しつけてきた。EU は、EU 域外国やこれから新規加盟する国に、国境管理への協力や、再入国協定(後述)の締結を求める国境管理の「外部化」政策を推し進めてきた。

新規加盟国であるルーマニアやブルガリアといった東欧諸国には、モルダビアやウクライナ、ジョージアなど、冷戦時代から相互に自由な人の移動の行き来のあった国が多い。1998 年に、加盟に先立ってのシェンゲン・アキの導入に合意したが、EU は、これらの加盟予定国市民の EU 域内へのビザなし入国を認める代わりに、シェンゲン・アキの眼目の一つであるシェンゲン・ビザ・システムの導入が求められた。ブルガリアの場合、周辺国に、ブルガリア系マイノリティが居住しており、彼らへのビザ取得義務の導入は、それまで自由な入国が認められていた「母国」への入国が、制限されることを意味していた(Jileva 2003)。

EU は、庇護申請を却下された難民や非合法移民を送還するために、再入国協定(送還されてきた難民や非合法移民を引き取る協定)を、EU の境界線に接する国々、さらには、彼らが通過しているとされる諸国、出身国と結んでいる。再入国協定を EU と締結しようとしている国は、カーボヴェルデや中国など、EU から離れた国にまで広がっている。のみならず、EU は、北アフリカ諸国政府に、経済援助、国境管理への財政援助、軍事装備の援助などと引き換えに、非合法移民や通過移民を取り締まり、移民・難民の再入国協定を結ぶよう圧力をかけてきた(de Haas 2008)。EU の国境管理では、そうした周辺諸国の政府も深く関与している。例えば、前述の国境監視活動プロジェクト「ヘラ」では、スペイン政府とモーリタニア・セネガル両政府との協定を利用して、両国付近の公海で捕捉した難民を追い返したが、フロンテックス側の船舶には、モーリタニアとセネガルの関係機関の職員も乗船して、活動に協力していた (Heck 2011)。

イタリアやスペインのような EU 加盟国は単独で、これら諸国と再入国協定を結んできた。2003 年から、スペインとモロッコ、イタリアとリビアとは再入国協定を結んでいる。EU から「ヨーロッパの警察官」としてふるまうことを求められたモロッコとチュニジアは、2003 年～2004 年にかけて、非合法移民への罰則を定めた新しい入国管理法を制定し、たびたび、非合法移民を南側の国境の外に押し出して、彼らを飢えや乾きの中で放置している(de Haas 2008)。EU からの国境管理への協力・ヨーロッパへ向かう移民・難民の通過国での取り締まりを求める圧力により、「アフリカ大陸に昔から根付いていた自由移動の伝統に相反するような政策が次々と展開されるようになり、基本的人権を踏みにじるような『インフォーマルな』収容や強制送還が行われている」(ミグル・ユーロップ・ネットワーク 2014)。このように、東欧諸国でも、アフリカ諸国でも、EU の国境管理の外部化政策は、地域の自由移動の伝統を破壊し、ビザの義務化を一方的

に押し付けることで、近隣諸国との関係を損なう結果になっている。

リビアのカダフィ大佐は、もともとサハラ以南のアフリカ諸国から来た労働者を收容するために設けた施設を 2004 年から、イタリアなどから送還されてきた難民を收容する施設として使うようになり、またリビアを通過してイタリアなどへ向かおうとしている難民・移民を拘束してヨーロッパへ向かわせず、国境の外へ、放置同然に追放している(Richter 2015)。EU は、リビアの国境警備に、船舶、ジープ、海洋警備に必要な装備、ヘリコプターなどを供与し、エジプトやチュニジア、アルジェリア、モロッコも、国境監視のためのそうした装備供与を受けている。2008 年のカダフィ大佐とベルルスコーニ首相の間で結ばれた条約では、イタリア海軍は、地中海で難民のボートを発見した場合は、速やかにリビアへ送り返すように命令を受けていた(Richter 2015)。イタリアとリビアは条約に従って、イタリアに向かう難民のボートをイタリア沿岸で拘束しても、リビア側に引き渡していた。難民たちの訴えに対し、2012 年に欧州人権裁判所は、難民たちをリビアでの虐待や拷問、難民たちの個々の事例を考慮しないリビアからの出身国への集団送還で難民たちの身体・生命を危険にさらしたとして、明らかな欧州人権規約違反と認めた⁽⁴⁾。欧州裁判所も 2013 年に、イタリア・ランペドゥーサでの難民の海難事故を受けて、プッシュバック(Push Back)にあたる行動を違法と判断し、ボートを追い返したり、引き返すように強要することは(少なくとも司法の判断としては)禁止され、漁師が危険な状態に置かれた難民を救助しても、刑事訴追されないとした(Gerson 2015)。欧州議会も、2014 年 1 月に、こうした対応が明らかとなってきたことを受けて、海域での国境警備を強化し、難民のボートに対する取扱いを厳格化しようとする法案をブロックしている(COM(2013)0197, 8.1.2014)。しかしイタリアは、その後もこのプッシュバックと呼ばれる、リビアへの引き渡し・送還を続けた。プッシュバックというのは、このように、本来国際法上難民庇護を申請する権利のある難民たちを、救助して本国へ運び、難民庇護の申請を受け付けるという義務を怠り、彼らが航行してきたルートや出発地へと押し返すことをいう。スペインも、セウタ、メリーリャのような飛び地を目指す難民・移民は少なくないが、スペイン領内に到達しても、躊躇せずモロッコ側に送り返している。

フロンテックスも、2009 年の国境警備作戦で、およそ 6000 人の難民を、西アフリカ沿岸で、セネガルへ送還した。難民たちの証言では、フロンテックスが派遣した警察官は、難民が飢え渴き、遺体もボートにあったにもかかわらず、何の対応も行わず、ボートを壊すと脅し、引き返すよう迫ったという(Richter 2015)。

こうして EU は、北アフリカ諸国や、あるいは東欧のウクライナのような周辺諸国に、国境管理の協力を迫り、北アフリカ諸国やウクライナなどでは、送還された難民や非合法移民が、虐待されたり、金品など所持品を奪われ、国境外の砂漠などに放置されるといった非人間的な扱いがされていることが、繰り返し報告されてきた。CEAS に従えば、EU 加盟国は難民条約に従って難民の庇護申請を受け付ける義務を負っている。しかし、EU の外圍国境に位置するハンガリーやスロバキアは、本来庇護申請を行わなければならない難民を、ウクライナに送還し、ウクライナは、EU の出資により建設・運営されている收容施設に、こうした EU 加盟国から送り返され

てきた難民を劣悪な状態で収容し、暴力行為も行われているという^②。また長い間、ギリシャやブルガリアでは、難民庇護申請を受け付ける部署も明確にされておらず、難民の収容施設も、衛生面や食事面も問題の多い、非人間的な扱いで、長時間収容も恒常化してきた。難民庇護審査に必要な通訳や弁護士も、また医師も不足している。これらの国では、難民が庇護申請したくても、申請ができない、どこで申請すればよいか教えてもらえない、あるいは警察で申請を断られ、暴行を受けるといったケースが多いことも、人権団体やジャーナリストたちから告発されてきた。UNHCR(国連高等難民弁務官事務所)は、2008年時点で、加盟各国に、ギリシャへのダブリン規則に従った送還を行わないようにとの勧告をしている。ブルガリアでは、難民収容施設が、監獄さながらで、虐待や拷問、理由の不明な長期の拘束がたびたび指摘されてきた。2011年12月には、欧州裁判所が、庇護システムが「システムとして整っていない」加盟国には、難民を送り返してはならないという判断を下している (Hanewinkel 2015)。

現在、ドイツは、国内司法の判断もあり、ギリシャ、イタリア、ブルガリア、ルーマニアには、ダブリン規則を適用せず、これらの国に最初に入国した難民を送還することをしていない^③。ドイツ以外にも、ギリシャにはスウェーデンなど少なくとも数ヶ国が数年前からダブリン規則を適用せず、難民を送還していない(Müller 2016)。このように、難民たちが最初に入国する外圍国境を国境にもつ加盟国で、難民庇護審査と難民保護の制度が機能していなければ、ダブリン規則も機能不全に陥る。2015年8月末のドイツのメルケル政権の、ダブリン規則の一時的適用停止の決定は、このダブリン規則の機能不全に最大の要因があった。

2012年の欧州人権裁判所の判決にもかかわらず、EU側のプッシュバックは続く。例えば、ギリシャは、2012年に、27人のアフガニスタンとシリアからの難民を乗せたボートを、トルコへ無理に送還しようとして、船を転覆させ、12人が溺死した。実は地中海をトルコから難民たちが渡るようになる前、難民たち(その大半はシリア難民だった)は、地続きだったブルガリアを経由してEU域内へ渡っていた。しかしブルガリアの国境警察は彼らの入国を認めず、難民庇護の申請も無視して、暴行を加えたり、武器で脅して、トルコへ送り返していた。2014年には3万8500人がこのルートでブルガリアへ渡ろうとしたが、成功したのは、密入国できた、あるいは難民として庇護申請を認められた人たち、6000人に過ぎなかった(Richter 2015)。ブルガリアは、EUの外圍国境基金から受けた財政援助で、国境警察の人員を増やし、60キロメートルにわたる壁をトルコとの間に建設した(Richter 2015)。行き場を失った難民たちが、トルコから地中海を渡り、ギリシャへ向かうようになったのは、この壁の建設の後である。

2013年12月には、EUは、難民流入への素早い対応をとるために、欧州国境監視システム(European Border Surveillance System, EUROSUR)を始動させる。人工衛星とドローンや監視カメラを使い、各国が難民流入の情報を集め、フロンテックスに送り、そこで編集された後、各国当局に随時配信され、各国が難民流入の情報を同時共有できるシステムとなっており、特に難民が流入しやすい地域や国では、この情報に基づいてあらかじめ、フロンテックスからの支援を受けて、監視を強化するというものである。

2014年11月にはEUは更なる圧力を、難民の出身国や通過国にかけようとして、ローマに、欧州とアフリカの58ヶ国の代表を集め、欧州への難民流入阻止を狙いとした「ハルツーム・プロセス」を発表した。主要な参加国には、ドイツが明らかに難民条約上の人権侵害があるとしている独裁国エリトリアや、内戦から多くの難民が逃げている南スーダンが参加していた。EUからの財政援助で、エリトリアには、密入国のブローカー取締りを強化させ、エジプトが協力して南スーダン政府の入管職員には、入国管理政策のトレーニングが施され、国境管理を向上させる、難民のリビアへの移動を抑止するためにイタリアの入管職員をニジェールに派遣するなどの計画が決められている。フロンテックスの予算も、創設当初(2005年)の600万ユーロから、10年後(2015年)には、1億1400万ユーロにまで膨らんでいる⁽⁴⁾。

難民流入が問題となるたびに、EUが繰り返し唱える「非合法移民対策」であるが、実際には、EU域内に入る、あるいはEU域内に居住する非合法移民は、ほとんどが、正規の入国査証や査証なしで入国し、超過滞在している人たちである (cf. Heck 2011)。にもかかわらず、フロンテックスが中心になって実行される国境管理活動では、「非合法移民対策」が重要項目として掲げられ、その活動は奇妙なことに海洋が中心である。そして「非合法移民対策」でフロンテックスが組んだチームや外囲国境国の国境警察が遭遇するのは、ほとんどが「難民」である。難民はたとえ入国が合法的であろうが非合法であろうが、難民条約加盟国は、国境の外から保護を求めて来た場合、彼らを受け入れ、難民庇護の審査を行わなければならないことになっている。

4.3 「マレ・ノストラム」と「トリトン」—人道的援助と要塞化のはざままで

イタリア政府は、2013年10月に400人以上の移民・難民が地中海で溺死する事件を受けて、それまでの難民を追い返す政策を転換して、リビアとシシリア島の間の海域で、移民・難民を救助する「マレ・ノストラム(我らの海という意味)」と呼ばれる大々的な救援活動を始めた。リビア沿岸まで範囲を広げ、救出した移民・難民をシチリア島かイタリア本土の港まで運び、1年間で10万人以上の難民を救助した。EUの他の加盟国は、イタリアがこの作戦で、難民を欧州に引き寄せていると非難した。この作戦には多額の費用がかかったが、EUはフロンテックスには莫大な費用を投じる一方で、イタリア政府からのこの人道的な作戦への財政援助の要請は拒否した。財政的理由からイタリア政府は2014年10月に作戦の中止をよぎなくされ、フロンテックスが実施する救助よりも国境警備に重点を置いた「トリトン」作戦にとってかわられることになった。

「トリトン」はマレ・ノストラムの三分の一の予算しか投じられず、難民の救助などは念頭にならないことは明らかだった。マレ・ノストラムでは月900万ユーロの費用をかけたのに対し、トリトンの当初予算は300万ユーロに過ぎなかった(Gerson 2015)。現にフロンテックスのフェルナンデス次官は、「フロンテックスは、国境監視が管轄であって、難民を救助することは我々の任務」ではないと言い放っている(Richter 2015)。フロンテックスが、その国境監視活動の中で、発見した難民たちに対して、いわゆるプッシュバックを行ったり、難民・移民の拘束・引き渡して、虐待や非人間的な扱いをしているという報告もある(Richter 2015)。

実際、トリトンは、沿岸部の警備が第一目的で、トリトンに代わった途端に、海を渡る難民たちに、大規模な海難事故が次々に発生している。2015年の4月15日にはリビア沿岸で再び難民のボートの転覆が起こり、400人以上の犠牲者を出している。3日後の18日にはイタリアのランペドゥーサ島に向かっていた難民のボートが故障し、イタリア軍の救助も間に合わず、24人が遺体となって見つかり、700人以上が行方不明になるという、地中海での難民の事故としては最悪のものとなった。この間、フロンテックスは手をこまねいているばかりだった。NGOの報告では、地中海や陸路を通してヨーロッパへ渡ろうとして、命を落とした移民・難民は、わかっているだけで、1988～2011年の間で、1万7000人以上にわたり、実際にはこの三倍以上の4万人を超えるのではないかと推測されている(ロジエール 2014)。

こうしたなかで、一昨年から今年にかけて、トルコから地中海を渡り、ギリシャへ向かう難民が増加してきた。ギリシャに無事着いても、ダブリン規則に従えば最初の上陸地ギリシャで難民としての庇護申請をする必要があったが、上記のようなギリシャの置かれた状況のために、ギリシャにとどまる難民はほとんどおらず、受け入れ態勢の整ったドイツや北欧をめざす難民が後を絶たなかった。ドイツはダブリン規則の機能不全に対して、2015年8月ダブリン規則を一時的に棚上げして、自国へ向かう難民を受け入れる決定を下した。EUも、この間に入国して来た難民のうち少なくとも16万人(最終的に20万人)を、やはりダブリン規則を棚上げして、各国に振り分けようとしたが、拒否する国が続出し、ほとんどの難民について振り分けは頓挫した。ドイツのメルケル首相は、ダブリン規則の棚上げによる難民受け入れという人道的な配慮を行う一方で、アフガニスタンと交渉してアフガニスタンからヨーロッパをめざす難民の出国を阻止する対策をとることを約束させ、EUとトルコとの交渉の先導役を務め、ブローカーによるギリシャからの難民のボートでの渡航を阻止しようと試みてきた。メルケル首相とトルコ側の交渉は進展し、EUは、ついに3月20日からギリシャへ正式な書類を持たずに渡航してきた難民に対しては、(UNHCRなどの批判を受けて付け加えた)ギリシャで庇護申請をするという条件で、ギリシャで庇護申請をしない難民に対しては、トルコへ送り返し、送り返されたのと同じ数のシリア難民を、そうした渡航をしていない者に限って、ヨーロッパへ再定住させるという方針に転換した。

欧州委員会は、現在、機能不全に陥っていたダブリン規則の改革に着手している。当初案では、ダブリン規則を完全に改革して、難民の庇護審査を、マルタにある欧州難民庇護支援事務所(EASO, European Asylum Support Office)⁶⁾により、一括して行うことが検討されていたが、難民庇護での加盟国の主権を譲り渡すことに猛反発があり、現在では、到着した難民をギリシャやイタリアに負担をかけないように、他の加盟国に振り分ける案が、議論されている。フロンテックスに独自の国境警備部隊を創設しようという提案も出ている。

5. おわりに —EU の難民政策の課題

EU のトルコとの送還協定で、トルコからギリシャへ渡る難民は激減したが、作業は遅々として進まず、リビア経由でさらに危険なイタリアとの地中海を渡る難民が急増しており、難民を危険な航海から守り、ブローカーを取り締まるという EU が主張する「目的」は達せられていない。逆にアムネスティインターナショナルの指摘では、トルコは違法に難民をシリアやイラクの危険な地域へ送還しており、トルコが、EU が主張するような難民にとって安全な避難国であるかには疑問の余地がある。さらに、トルコは、1951 年難民条約を批准はしているものの、1967 年議定書で定められたヨーロッパという地理的制約の排除は留保しており、非ヨーロッパ諸国出身の難民への保護義務自体はなく、従って、彼らには、就労の権利や社会保障などへのアクセスの権利も与えられていない(トルコは、2016 年から難民に就労を認めた)。

EU が難民受け入れをめぐる対立する世論とのほざまで、難民受け入れに苦慮しているイメージがマスメディアでは流されてきた。確かに、ドイツを初めとする EU 加盟国が難民の救助や保護に従事してきたことも事実ではあるが、上記で述べたように、EU が、難民がヨーロッパへ入る道を狭める「努力」を重ねてきたことも、忘れてはならない。そもそも、2015 年の夏から秋にかけて難民の流入が増大した時期に、EU が最重要課題としたのは、難民保護ではなく、外圍国境の管理を取り戻すことだった。9 月、10 月の首脳理事会に際して、議長トゥスクは、外圍国境の(難民ではなく)「保護」の確保なくしては、国境なきシェンゲン空間の存立にかかわると強く訴えていた (Müller 2016) 外圍国境の管理を取り戻すとは、難民の流入を抑えることであり、トルコとの送還協定も、難民を危険な航海から遠ざけて彼らの生命を守ることよりも、この外圍国境の管理を回復することにあつたことも言うまでもない。

ここでもう一つ指摘しておきたいのは、EU の移民・難民政策の「共同体化」がある意味で、移民の「選別」に傾いてきたことである。ブルーカード制度で EU 域内への入国を優遇され、今議論されているポイント制の導入でこうした「望まれる移民」への優遇はさらに進むだろう。他方で、置き去りにされ悪化しているのは、難民に代表される「望まれざる移民」の扱いである (Kuboyama 2015)。EU が「非合法移民対策」と称して国境監視活動を強めれば、現場レベルでのプッシュバックは横行し、難民たちはより危険なルートへと追い込まれ、犠牲者が出るという構図は変わっていない。

確かに、難民の受け入れには財政負担や世論の反応という課題もあるが、移民や難民の受け入れでの財政負担を心配する議論では、国家が移民や難民の入国をストップさせようとする国境警備、強制送還、収容施設にかかる莫大なコストには注意が向けられていない(森・ルバイ 2014)。例えば、2006 年の 9 週間にわたる、モーリタニア軍とセネガル軍の協力のもとにフロンテックスが行った EU 領域の南側の国境管理活動では、実に 4 億円近い額 (約 332 万ユーロ) の予算が投じられており(ロジェール 2014)、これは、多くの難民を救助し、保護するに足る額である。し

かも、難民を最も多く受け入れているのはヨーロッパではなく、世界でもいわゆる「南」に位置する、パキスタン、レバノンなどの国々であり、シリア難民の受け入れでは、多く見積もっても、ヨーロッパ諸国が受け入れた割合は一割程度である。ヨーロッパ諸国の中で難民を最も多く受け入れたドイツで2月に行われた自治体への調査では、大部分の自治体から受け入れ過重ではない、まだ受け入れの余地はある、難民の地元コミュニティへの統合はうまく行っていると回答が寄せられた⁶⁾。人口の過疎問題を抱え空き家率の高い自治体では、積極的に難民を受け入れるところも出ている。

難民への対応として、EU に求められる課題をここで述べておきたい。まず第一に、EU は、プッシュバックをやめるよう、現場の国境管理の実働部隊に強く指示し、プッシュバックの禁止を加盟国の国境警察とフロンテックスに厳守させる必要がある。第二に、真にブローカー対策や難民が危険な航海に出るのを抑止する道は、少なくとも、内戦がおこっている国や難民としての認定率が高い国からの出身者には、難民に限り、目的国の空港や港に到着後直ちに庇護申請を行うことを条件に、内戦や難民として逃れる必要性を生じさせている事態が終息するまでの間、ビザ取得義務を免除し、パスポートを持たない場合にも船舶や航空機に乗船・搭乗できるようにすることである。これが、トルコとの送還協定の「口実」に使われた、難民を搾取し、危険な航海へと駆り立てるブローカーへの最大の対策であることは間違いない⁷⁾。

第三に、UNHCR によれば、ヨルダンで UNHCR のキャンプ外に居住しているシリア難民の比率は 84%にのぼり、そのうち 86%が一日 3.2 ドル以下で生活しており、教育年齢にある子どもが多くが就学していない⁸⁾。EU は、外部化政策やトルコとの合意で莫大な経済援助を周辺諸国に行っているが、そうした困窮状態に置かれたシリア難民に、UNHCR を通じて、直接給付の形で、生活支援を行うことも検討すべきだろう。これも、難民たちの危険な航海へのモチベーションを下げることになる。

最後に、再定住の促進である。シリア難民の第三国定住は既に、アメリカ、オーストラリア、カナダなどが積極的に行っているが、ヨーロッパ諸国はこれまで消極的だった。ドイツは UNHCR の枠組みの外で、独自に、イラクからは 2008 年から、シリアからは 2013 年から再定住を積極的に進め、現在までに少なくとも 4 万 2000 人を受け入れている(Angenendt, u.a.2016)。かつて旧ユーゴ紛争、コソボ紛争で、EU は各国への難民受け入れの割当てで合意し、実行した。国連や WFP からの援助が先細る中、ヨーロッパへ危険を冒して庇護を求めざるをえないほど困窮しているシリア難民を、再び以前の経験をもとに、割当難民の制度で受け入れる道もある。いずれにせよ、少なくとも、EU は加盟国にシリア難民の再定住を進めるよう働きかけ、枠組みを形成すべきである。その際に、今までの再定住でありがちな社会統合の見込みや就労可能性で判断するのではなく、生活の困窮度の高い難民から優先して、再定住を進める必要がある。

参考文献

- Angenendt, S, u.a. 2016, *Grenzsicherung, Lager, Kontingente: Die Zukunft des europäischen Flüchtlingsschutzes?*, SWP-AKTUELL 30, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
- De Haas, H, 2008, The Myth of Invasion: The Inconvenient Realities of African Migration to Europe, in: *Third World Quarterly*, 29(7), pp.1305-1322.
- EC (European Council), 1986, *Conclusion of Presidency*, 6. December, 1986 in London, 4002/4/86.
- European Commission, 2013, *A Common European Asylum System*, Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Gerson, O, 2015, Schutz vor Freiheit, Sicherheit und Recht? Frontex und die europäischen Außengrenzen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 25/2015, S.43-49.
- Guiraudon, V, 2000, European Integration and Migration Policy: Vertical Policymaking as Venus Shopping, in: *Journal of Common Market Studies*, 38(2), pp.251-270.
- Guiraudon, V, 2003, The Constitution of a European Immigration Policy Domain: a Political Sociology Approach, in: *Journal of European Public Policy*, 10(2), pp.263-282.
- Hanewinkel, V, 2015, *Fokus Migration, Das Jahr 2015: Flucht und Flüchtlinge im Fokus-ein Rückblick*, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Haas, E, 1958, *The Uniting Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press.
- Heck, G, 2011, Die Rolle der europäischen Grenzschutzagentur Frontex, in: Ottersbach, M, und C. U. Pröll, Hrsg. *Flüchtlingsschutz als globale und lokale Herausforderung*, Wiesbaden: VS Verlag, S.71-82.
- Höllmann, A, 2014, *Flucht ins ungelobte Land: Die Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union*, Marburg: Tectum Verlag.
- Jileva, E, 2003, Larger than the European Union: The Emerging EU Migration Regime and Enlargement, in: Lavenex, S, and E. Ucarer, ed. *Migration and the Externalities of European Integration*, Maryland: Lexington Books, pp.75-89
- Koslowski, R, 1998, European Union Migration Regimes, Established and Emergent, in: Joppke, C, ed. *Challenge to the Nation State*, Oxford: Oxford University Press, pp.153-188.
- 久保山亮, 2009, 「人の移動をめぐる国家主権概念と多国間主義の再検討: ヨーロッパ諸国の移民政策の『欧州化』1974年—2006年」日本比較政治学会年報第11号「国際移動の比較政治学」ミネルヴァ書房, 115-169頁
- Kuboyama, R, 2015, *The Step by Step Change to Selective Immigration Policy—The Case of German Migration Policy in Last Decade*, Paper for European Union Studies Association, Biannual Conference, Boston.
- 久保山亮, 2016, 「ドイツにおける選別的移民政策: 過去10年の移民政策改革を振り返る」小井土彰宏編『移民受け入れの国際社会学』名古屋大学出版会、近刊
- Messina, A and C. Thouez, 1999, *Controlling Borders: The Logics and Politics of a European Immigration Regime*, Paper for the Annual Meetings of the American Political Science Association, Atlanta.
- ミグル・ユーロップ・ネットワーク, 2014, 「『再入国協定』とは何か? その隠された側面としての退

- 去強制」森千香子・エレン・ルバイ編『国境政策のパラドクス』勁草書房, 79-103 頁
- 森千香子・エレン・ルバイ, 2014, 「国境政策のパラドクスとは何か」森千香子・エレン・ルバイ編『国境政策のパラドクス』勁草書房, 1-18 頁
- Müller, P, 2016, Organisierte Verantwortungslosigkeit: Die EU und die Flüchtlinge, in: Reschke, Hrsg. *Und Das ist der Anfang: Deutschland und die Flüchtlinge*, Hamburg: Rowohlt Verlag, S.262-274.
- 岡部みどり, 2013, 「シェンゲン規範の誕生: 国境開放をめぐるヨーロッパの国際関係」、『上智法学論集』57(1・2), 41-61 頁
- 岡部みどり, 2016, 「すべてはシェンゲン圏からはじまった: EU 出入国管理政策の変遷」岡部みどり編『人の国際移動と EU: 地域統合は「国境」をどのように変えるのか』法律文化社, 15-26 頁
- 佐藤俊輔, 2016, 「EU 移民統合政策の生成と展開」, 岡部みどり編『人の国際移動と EU: 地域統合は「国境」をどのように変えるのか』法律文化社, 65-75 頁
- Richter, M, 2015, *Fluchtpunkt Europa: Unsere humanitäre Verantwortung*, Hamburg: Körber Stiftung.
- ステファン・ロジエール, 2014, 「現在起きているのは構造的な『対移民戦争』である」森千香子・エレン・ルバイ編『国境政策のパラドクス』勁草書房, 21-48 頁
- 戸田裕, 2008, 「EU の移民政策」『人口減少社会の外国人問題: 総合調査報告書』国立国会図書館, 277-282 頁
- 和喜多裕一, 2009, 「EU における共通移民政策の現状と課題」『立法と調査』293 号, 24-32 頁

注

- (1) ECHR075(2012), 23.02.2012.
- (2) <http://www.sueddeutsche.de/politik/ukraine-kiew-sperrt-fluechtlinge-ein-die-eu-zahlt-dafuer-millionen-1.2351358>
<http://www.swr.de/report/eu-zahlt-ukraine-millionenbetrage-fuer-inhaftierung-von-fluechtlingen-berichte-ueber-naechtliche-illegale-rueckfuehrungen/-/id=233454/nid=233454/did=14853654/lybdb8y/index.html> (2015 年 2 月 14 日閲覧)
- (3) 2016 年 2 月 10 日、Flüchtlingsnetzwerk Berlin hilft の Lüder 氏及び Richter 氏へのインタビューによる。
- (4) Frontex Programme of Works 2015, 18.12.2014, S.6, zit.nach Gerson, 2015, S.44.
- (5) 各国の難民庇護審査でアドバイスを与えたり、係官を送って支援する EU の機関
- (6) <http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-umfrage-viele-kommunen-fuehlen-sich-wegen-fluechtlingen-nicht-ueberfordert-1.2881199>
<http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlinge-wie-kommunale-spitzenpolitiker-ueber-die-fluechtlingskrise-denken-1.2913834> (2016 年 2 月 26 日閲覧)
51%が問題はあったが、克服できた、42%が良好で、7%の自治体だけが負担が過重と回答した。
- (7) ある報告によれば、EU 域内に移民・難民を送り込むブローカーの取引高は、非合法経済活動のなかで、麻薬と兵器の取引に次いで第三位の市場規模を占めるという (ロジエール 2014)。
- (8) UNHCR, Refugees from Syria, Lebanon, März, 2015, zit.nach Hanewinkel, 2015, S.3.