

EUにおける共通移民政策の現状と課題

～ 海外調査報告 ～

第一特別調査室 わきた ゆういち
和喜多 裕一

1. はじめに

欧州主要国は、第二次世界大戦後の復興期に、国内の労働力不足を補うために多くの移民を受け入れてきた。その際、移民政策については、地域統合が進む中であっても、各国主権と密接な関係を有することから、長く各国が独自の取組を続けてきた。

しかし、1993年11月のEUの発足などにより、統合の動きが一層強化され、単一市場形成に向けて、物やサービス、資本のほか、人の移動を自由化する政策を進められた。それに伴う域内国境の廃止などにより、各国の移民政策を調和させる必要性が認識されるようになり、EU共通移民政策に向けた取組が始められた。

共通移民政策には、経済移民の受入れ、移民の社会への統合、不法移民への対応などが含まれる。そのうち、経済移民については、少子高齢化が進む中でEU経済の競争力を確保する観点から、その必要性が認められつつも、加盟国との調整が難航し、対応が遅れていたが、近年、幾つかの重要な立法の成立にめどが付くなど、進展が見られる。

少子高齢化による労働力人口の減少という同様な問題を抱える我が国においても、近年、労働力としての経済移民受入れの是非をめぐる議論が、徐々にではあるが活発化しており、EUの取組は参考になると思われる。また、EUの経済移民に関する政策では、統合による規模のメリットをいかそうとする試みが行われており、地域統合が遅れているアジアに位置する我が国にとって、その成否は大きな関心事項と言えるだろう。

そこで、EUにおける共通移民政策の現状と課題について調査を行うため、平成21年3月1日から同月12日までの間、イタリア、ベルギー、フランスを訪問した。本稿では、EUの共通移民政策のうち、特に経済移民に対する取組を中心に、これまでの流れを把握した上で、最近の動向や今後の課題について、欧州委員会、EU理事会事務局及び欧州議会で行ったヒアリング等の結果を織り交ぜ、その概要を報告する。

2. EUにおける移民問題

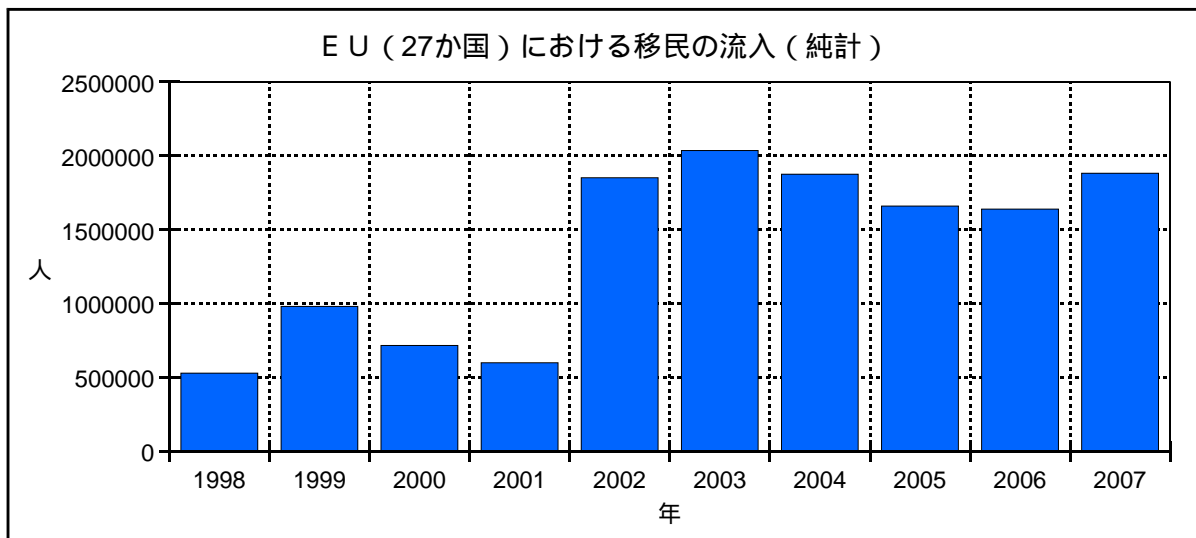
EUの移民問題は、歴史的に見て、第二次世界大戦以降の経済復興の過程における、国内労働力補てんのための積極的な移民受入れと、その後、石油危機等による景気後退に伴う国内労働市場の悪化や文化摩擦などの移民の社会適応問題が顕在化したことなどを理由に、各国が移民の受入れを制限する政策へシフトしたことに起因している。

いったん受け入れた移民の多くは帰国せず、また、一定の条件の下で家族を呼び寄せる権利を与えられていることから、受入れ制限後も移民は増え続けている。そのような状況では、受け入れた移民の社会への統合が課題となっており、EUの基本的な価値観の理解

や言語能力の向上、職業訓練へのアクセスなどに関する施策が必要となっている。

そのような中で、現在、移民の多くは、ホテルなどのサービス業や建設業などにおいて、労働力として大きな役割を果たしている。このような現実的な労働市場の需要に加え、将来的に労働力人口が減少する中で¹、経済移民は現在及び将来の労働市場の必要を満たし、経済の持続可能性と成長を確実にするために不可欠なものと認識されるようになった。さらに、経済移民はEU経済の競争力を高めることを目指し2000年3月に採択された「リスボン戦略」²の包括的な政策パッケージの一部と認識されるなど、移民の持つ意義は大きく変化している。この変化に対応するため、経済移民の受入れを効果的に管理する必要が生じている。

また、近年、EU各国は単純労働力としての移民の受入れを制限する方向に動いているが、豊かな欧州で職を得たいとする途上国の人々の希望は今なお根強く、それが不法移民を生み出す要因ともなっている。この問題は経済格差に起因するもので、国境管理を強化するだけでは根本的な解決にならず、移民送出国の開発とも関連する問題なのである。



(出所) 欧州統計局データより作成

3. 共通移民政策が必要となった背景

移民政策は、国家の構成員をどのようにとらえ、管理するかという国家主権と密接にかかわる問題であったため、長く加盟国の専権事項とされてきた。しかし、欧州統合が進む中で、特に域内での人の自由な移動を保障する政策が進められたことにより、移民政策は単なる一加盟国の問題にとどまらず、共同体全体の問題へと変わっていった。この統合の深化こそ、EUにおいて共通移民政策が必要となった大きな要因の一つと言える。

(1) 域内市場の統合

欧州において、域内に単一共同市場を創設することは、EUの前身である欧州経済共同体 (EEC) の発足 (1958年) 以来の目標とされており、その設立条約には既に人、商品、サービス、資本の移動の自由の保障がうたわれている。

その後、欧州共同体（ＥＣ）は紆余曲折^{うよきよくせつ}を経ながら発展し、1992年までの単一市場完成を目指して1985年に発表された「域内市場白書」、1987年に採択された単一欧州議定書に基づき、約270項目に及ぶ法令を採択し³、域内市場統合を完成させるに至った。

このような流れの中にあっても、人の移動の自由を実現することは、国家主権にこだわる加盟国の抵抗が強く容易ではなかったが、ドイツのコール首相とフランスのミッテラン大統領との合意を契機に、ベネルクス三国とともに、1985年6月にシェンゲン協定が署名され、政治主導により問題が打開された。1995年、協定の発効に伴い、参加国間の域内国境管理は廃止され、人の移動の自由が実現する。

なお、シェンゲン協定は、ＥＣの枠組みの外で締結されたという歴史的経緯もあり、その参加国は現在もＥＵ加盟国と一致していない⁴。

（２）ＥＵへの権限委譲

このように、人の移動の自由が実現し、域内国境が廃止されることに伴い、ある加盟国の移民政策の影響がほかの加盟国にも及ぶ状況が生じた。しかしながら、シェンゲン協定締結までの経緯からも分かるように、この分野の加盟国の主権へのこだわりが根強かったため、1993年のマーストリヒト条約では、移民政策は共同体の権限に加えられず、「司法・内務協力」として政府間協力を主とする取組にとどまらざるを得なかった。

しかし、その後の東欧諸国での民主化に伴う混乱やコソボ紛争などにより、大量の移民や難民がＥＵ加盟国へ流入し、各国において治安問題が重要課題として浮上したため、ＥＵとしても域外国境管理や移民・難民問題への関与を強化する必要性が生じてきた。

そこで、アムステルダム条約で初めて域外国境管理や移民・難民に関する政策等で協調することが定められ、ＥＵが共通移民政策に取り組むこととなった。

なお、シェンゲン協定は、アムステルダム条約により当該領域が共同体の権限とされたことに伴い、ＥＵの制度に組み込まれ、一体化されている。

４．共通移民政策形成に向けた取組の歴史

1990年代に生じた国際情勢の変化に伴う移民・難民流入への対応といった外圧にも後押しされる形で欧州統合は深化し、共同体の権限は強化された。新たな課題に対し、欧州理事会は「タンペレ・アジェンダ」を策定し、共通移民政策の確立に向けた第一歩を踏み出したが、この問題は歴史が示すように加盟国にとってセンシティブなものであり、その道のりは必ずしも平坦なものではなかった。

（１）タンペレ・アジェンダ

「タンペレ・アジェンダ」は、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で合意されたものであるが、同アジェンダについては、今回行った現地調査においても、共通移民政策に関する記念碑的な存在として、ＥＵ機関の関係者がその重要性を繰り返し指摘していたものである。

同アジェンダは、ＥＵの移民政策に求められる要素として、次の３点を挙げている⁵。

- ・ 人道的入国許可と経済的なそれとのバランスを見いだすために、移民の流れを包括的なアプローチに基づき管理すること。
- ・ 第三国国民を、彼らが住んでいる加盟国の国民と同等の権利及び義務を可能な限り与えることを目指し、公平に扱うこと。
- ・ 共同開発政策も含めた移民送出国とのパートナーシップの確立が管理戦略における重要な要素となること。

また、同理事会においては、このアジェンダの目的を実現するため、1999年から2004年までの行動計画である「タンペレ・プログラム」を採択している。

さらに、2000年11月、欧州委員会は、共通移民政策の議論を行う上での留意点について、理事会及び欧州議会に対しコミュニケーションを提出している。そこでは、考慮すべき点として、次のような事項が挙げられている⁶。

- ・ E Uの経済及び人口の動向
- ・ 移民送出国との歴史的、文化的なつながり及び各加盟国の受入れ能力
- ・ 移民送出国の状況及び移民政策の当該国への影響（いわゆる「頭脳流出」）
- ・ E Uに合法的に居住する第三国国民への公平な扱い、社会的排斥や人種差別主義及び外国人嫌悪症の防止、多様性の尊重を踏まえた具体的な統合政策

以上のような考え方の下で、「タンペレ・プログラム」を具体化する取組が進められ、家族再統合⁷、合法的に長期間E Uに滞在する第三国国民⁸、学生や交換留学等⁹、そしてリサーチャー¹⁰などに関する理事会指令がそれぞれ採択された。

また、移民の社会統合に関しては、統合に関する国家連絡窓口のネットワークが設けられたほか、不法移民や人身売買と戦うための「不法移民に関する行動計画」や不法居住者の送還に関する基準やガイドライン等を提案した「送還行動計画」などが採択されている。

（２）難航する経済移民の扱い

このように、「タンペレ・アジェンダ」を契機として、共通移民政策の確立に向けた取組が本格的に開始された一方で、労働などを目的とした経済移民の取扱いについては、容易に議論が進まなかった。

2001年7月、欧州委員会は「第三国国民が賃金労働や自営業の目的で入国及び居住する条件に関する指令案」を提案した¹¹。これは、いわゆる経済移民を認める上で、経済的需要テストや便益効果テストの実施など、共通の基準を設けることや経済移民への権利付与などを定めたものであったが、欧州議会などでは前向きな意見が表明されていたにもかかわらず、理事会において、内容が「野心的すぎる」として議論が難航し、結局、欧州委員会が提案を撤回するに至っている。

この背景についてEU関係者に確認したところ、政治的にセンシティブである非熟練労働者を含めることについて加盟国の抵抗が大きかったとの見方が欧州議会市民の自由・司法・内務委員会スタッフであるAna DUMITRACHESCU氏から示された。また、EU理事会事務局司法内務総局移民庇護課のGuillermo TRONCO氏及びGavriil KAMPOUROGLOU氏からは、非熟練や熟練といった労働者の定義が曖昧であったことや、経済移民に均等権利を付与することも加盟国が合意しなくなかった理由ではないかとの説明があった。

(3) 合意形成に向けた努力

経済移民に関する共通政策は、いったん挫折することとなったが、EUは2000年3月に人口減少と高齢化の中で欧州の競争力を維持する上で必要な長期的な経済・社会改革のための「リスボン戦略」を採択しており、その実現を図る観点からも、この問題を放置することはできなかった。

また、経済移民を合法的に認めないことが不法移民の増加につながり、社会的統合をも困難にすること、共通政策がない状況での加盟国の経済移民に関する決定が移動の自由などと相まってほかの加盟国に影響を与えることなどが懸念された。

そこで、2003年7月の欧州理事会では、加盟国の受入れ能力を考慮しながら、第三国の国民がEUに移住する合法的手段を探求する必要性が強調されることとなった。

このような流れの中で、欧州委員会は、2005年1月、経済移民に関するEU法の枠組みについて論点と可能な選択肢を示したグリーンペーパーを採択した¹²。また、2004年11月の欧州理事会が採択した「ハーグ・プログラム」を受けて、欧州委員会は2005年12月、「合法移民に関する政策プラン」(以下「政策プラン」という。)を採択している¹³。

この政策プランでは、経済移民に関する立法措置に触れており、第三国国民が加盟国に入国を認められた場合に享受すべき雇用上の権利等を定めた一般的な枠組み指令及び4つの具体的なカテゴリーに属する経済移民の入国許可の条件や手続に関する指令を定めるべきことが明記されている。

5. 共通移民政策をめぐる最近の動向

政策プランに明記された経済移民に関する5つの指令案のうち、これまでに2つの指令案が提案されている。1つは、「高度の資格を要する雇用を目的とする第三国国民の入国及び居住の条件に関する理事会指令案」(以下「ブルーカード指令」という。)であり¹⁴、もう1つが「加盟国の領域に居住し、労働する第三国国民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居住している第三国労働者のための共通する諸権利に関する理事会指令案」(以下「単一許可・申請手続指令」という。)である¹⁵。両指令案は採択に向けた大詰めの段階に差し掛かっている。

(1) ブルーカード指令のための提案

政策プランは、4つの具体的なカテゴリー(高いスキルを有する労働者、季節労働者、企業内転勤者、報酬を得ている職業訓練生)の労働移民について、入国及び居住に関する

条件を規定する指令の策定を提案しているが、欧州委員会が2007年10月23日に提案したこの指令案はその最初のものである。

この指令案は、EUの労働市場が加盟国ごとに分裂していることなどにより、高いスキルを有する労働者を引き付ける魅力に乏しいとの認識から、それら労働者の居住、就労及び移動等を円滑化することでEUの魅力を高め、リスボン戦略を踏まえた競争力強化に資する目的で提案されたものである。

同指令案によれば、加盟国で1年以上働く労働契約を結んでおり、その職業において3年以上の経験を有する等の条件を満たす者で、契約における総月額給与が当該加盟国が定める最低賃金の3倍以上である場合、「ブルーカード」と呼ばれる許可証が発行される。この要件を満たす労働者には、労働許可手続の迅速化、家族呼び寄せ条件での優遇等のメリットが与えられるほか、最初に許可を受けた加盟国で2年間の労働が義務付けられるが、更新以降はほかの加盟国への移動も認められている。

なお、ブルーカードを発行する数については、各加盟国が決定することとされており、また、本制度の実施により、途上国からの「頭脳流出」を促進することがないように配慮すべきことが規定されている。

同指令案については、理事会や欧州議会で激しい議論が行われたという。EU理事会事務局のTRONCOSO氏及びKAMPOUROGLOU氏は、高いスキルを持つ労働者の定義や賃金水準の問題、ブルーカード保有者に与える均等待遇の内容など、多くの論点で激しい議論が戦わされ、最終合意案はミニマムなものになってしまったと指摘した。採択の時期については、2009年6月の理事会で行われるだろうとの見通しが示された。

(2) 単一許可・単一申請手続指令のための提案

欧州委員会が同じく2007年10月23日に提案を行ったこの指令案は、先の政策プランが示していた立法措置のうち、一般的な枠組み指令に当たるものである。

この指令案は、より良好な移民管理に資する観点から、加盟国で生活し、働くことを望む第三国国民に対し、居住許可と労働許可のワンストップシステムを提供することにより、入国許可手続を簡素化しようとするものである。

また、合法的に雇用されている第三国国民は、EU市民と同様にEU経済に対して貢献していることにかんがみ、労働条件、労働組合等への加入、教育及び職業訓練、社会保障等においてEU市民と同様の扱いを受けることも規定している。

一方で、同指令案は、許可の存続期間や付与、更新、取消しなどの条件について規定を置かず、加盟国の決定にゆだねているほか、EU市民との対等な取扱いについても加盟国が例外的に制限できる分野を拡充するなど、撤回された2001年の包括的な指令案と比較し、加盟国に配慮した内容になっている。

同指令案は、現在、理事会において審議中であるが、欧州委員会のCANIHAC氏からは、2009年末までには採択されるであろうとの見通しが示された。

(3) 経済移民をめぐる残された課題

先に述べた2つの指令案以外に、政策プランは季節労働者、企業内転勤者、報酬を得ている職業訓練生の各カテゴリーに関する指令案の採択を提案していた。季節労働者は農業などでのニーズが非常に高いため、この就労手続を整備することで不法移民の減少にも寄与すると言われている。次に企業内転勤に関する指令案は、これに伴う労働・居住等の手続を円滑化することで良質な人材を引きつけ、EUの競争力向上を図ることを目指している。また、職業訓練生は、技能を習得した者が帰国することで途上国の開発支援に資することから、手続面を整備しようとするものである。

これらの指令案の提案に向けた現状と見通しについて、欧州委員会のCANIHAC氏に尋ねたところ、案文は完成しているが、文書送達など技術的な問題で遅れが生じているとの説明があった。指令案そのものに問題はなく、2009年の夏には正式に提案する予定であるとの見通しが示された。

政策プランに基づく5つの指令案は、「野心的すぎる」とされ撤回に追い込まれた2001年の提案の教訓を踏まえた上で、分野別に分割して提案するアプローチが取られたわけであるが、そこには季節労働者ではない非熟練労働者に関するものは含まれていない。この点を確認したところ、同氏からは、今後、2010年に終了するハーグ・プログラムをフォローアップすることとなるが、その中で当該問題を扱うことになるのではないかとの見方が示された。同時に同氏は、EUは非熟練労働者も含め経済移民を必要と考えるが、経済が低迷する中で、非熟練者の必要性に対する加盟国の考え方もあり、難しい問題であるとの感想も述べている。

6. むすび

EUの共通移民政策の形成は、常に加盟国の国益とのバランスを図りながら進められており、加盟国の雇用問題に直結する経済移民の扱いをめぐる議論は特に難航した。そのような中でも、経済移民の必要性に対する基本認識は維持されており、そのことは、2008年6月に欧州委員会が採択したコミュニケーションにおいても確認できる¹⁶。

2005年の政策プランが示した残り3つの指令案の採択を始め、今後も共通移民政策の確立に向けた取組は続いていくこととなるが、欧州理事会は、2008年10月に採択した政治文書¹⁷の中で、EU内の潜在的な人材資源に留意し、加盟国の労働市場のあらゆる需要を考慮した労働移民政策の実施を求めており、今後の議論の行方が注目される。

欧州統合の更なる深化は、経済移民をめぐる議論にも影響を与えることが予想されている。これまで理事会による全会一致が求められていた経済移民に関する政策決定手続が、現在、加盟国による批准作業中にあるリスボン条約の発効により、特定多数決方式に変更され、欧州議会との共同決定手続へ移行する。このため、この分野での政策の一層の進展が期待できるというのが、今回ヒアリングを行ったEU関係者の一致した見方であった。

今回の調査において、これまで各加盟国で独自に進められてきた高いスキルを持つ労働者を引き付ける施策を、より効果的に実施する観点から設けられたブルーカードの制度は、地域統合のメリットをいかした新機軸として注目すべきものと感じた。

我が国においても、高いスキルを持つ高度人材の獲得が議論されているが、世界各国で獲得競争が激しさを増している中で、我が国がいかに魅力ある条件を提示できるかが政策の成否のかぎを握ると言えるだろう。

そのような視点から見れば、我が国は、「世界の成長センター」として期待されるアジアの潜在力をいかすことが必要だろう。我が国は2007年5月に「アジアゲートウェイ構想」を打ち出したほか、アジア各国との経済連携協定締結に向けた交渉なども行い、一部で成果も現れつつあるが、分断された市場は、欧州のように統合による規模のメリットをいかせない点で不利と言えるだろう。

政治体制、経済格差、文化など、様々な要因により、アジアの地域統合への議論は停滞しているが、ブルーカードなどで示した経済移民を活用したEUの競争力強化策は、地域統合の意味を改めて考え直す上で示唆に富むものと言えるだろう。

【参考文献】

大島秀之「欧州連合の共通移民政策」『欧州における外国人労働者受入れ制度と社会統合 - 独・仏・英・伊・蘭5カ国比較調査 - 』労働政策研究・研修機構、2006年4月
木戸裕「EUの移民施策」『総合調査「人口減少社会の外国人問題」』国立国会図書館調査及び立法考査局、2008年1月

1 欧州統計局の推計によれば、欧州では2010年から死亡数が出生数を上回り、移民による人口増加を含めても2025年以降は人口が減少に転じるという。労働力人口が総人口に占める割合も2004年の67.2%から、2050年には56.7%に減少することが予想されている。

2 EUが、雇用と社会的連帯を確保した上で、持続的な経済発展を達成し得る、世界で最も競争力がある知識経済となることを目指し、以後10年間の経済・社会政策の方向性を示した包括的な計画である。進捗の遅れから、2005年6月には見直しが行われている。

3 数字は外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/data.html> による。

4 ノルウェー、アイスランド及びスイスは非EU加盟国ながら、シェンゲン協定及びその関連規則から成る「シェンゲン・アキ」を実施している。一方、英国及びアイルランドは含まれない。

5 欧州委員会ホームページ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/immigration/fsj_immigration_intro_en.htm を筆者訳。

6 同上

7 Council Directive (2003/86/EC) on the right to family reunification (2003/9/22)

8 Council Directive (2003/109/EC) concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (2003/11/25)

9 Council Directive (2004/114/EC) on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service (2004/12/13)

10 Council Directive (2005/71/EC) on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research (2005/12/12)

11 Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country

- nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities (COM/2001/0386 final)
- 12 Green Paper on an EU approach to managing economic migration (COM/2004/0811 final)
 - 13 Communication from the Commission - Policy Plan on Legal Migration (COM/2005/0669 final)
 - 14 Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment (COM/2007/0637 final)
 - 15 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/2007/0638 final)
 - 16 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Common Immigration Policy for Europe: Principle, actions and tools (COM/2008/0359 final)
 - 17 Presidency Conclusions - European Pact on Immigration and Asylum (2008/10/15-16)