

欧州国境警備隊設立？—危機をチャンスにして進む統合—

堀井 里子

(国際教養大学グローバル・スタディーズ課程講師)

欧州連合(EU)にとって、2015年は難民への対応に追われ、加盟国間の連帯が問われる年となった。9月23日に開催された司法・内務理事会では難民12万人の振り分け案が採択されたが、ハンガリーをはじめとする数カ国が反対するなど、加盟国間で合意形成が難しい状況が観察されている。欧州委員会が10月半ばに発表した進捗状況報告¹によれば、6加盟国しか現状での難民の受け入れ可能人数についてEUに報告していないなど、統合されたヨーロッパというイメージからは程遠い現実がある。

こうした中、今回の難民危機を経て政策統合が進みそうな分野が、国境管理政策である。EUは難民が集中して到着しているEU域外国境を新たに「ホット・スポット」と定義し、そこに必要な人とカネを集中し、効率的な難民の審査と収容および国境警備の強化を図ろうとしている。また、これに伴い、難民への対応や国境管理に係る三つのEU組織、欧州対外国境管理協力機関(フロンテクス)、欧州庇護支援事務所(EASO)、そして欧州警察(ユーロポール)はそれぞれ増員と予算追加が認められた。とりわけ国境警備に関わるフロンテクスは、EU経済危機以降予算が抑えられてきた中、「勝ち組」と言っても良い程の増加が認められた。人員に関してはEASOとユーロポールの二倍にあたる60人分のポストが新規に作られ²、予算も2016年は1.76億ユーロと、2015年(1.14億ユーロ、ただし2千7百万ユーロ分既に緊急追加予算が与えられている)レベルの1.5倍以上である³。筆者は当初、難民政策に直接に関わるEASOの役割にスポットライトが当てられるのではないかと考えていた。しかし、やはりというべきか、警備という側面が強調されるフロンテクスの組織的拡大が際立っている。

国境管理分野における統合の可能性を指摘する理由は、単にホット・スポットのような新しい制度が導入されたり既存の組織が拡大したりしているためではない。「欧州国境沿岸警備制度」という、EU全体で統一された指揮系統を有する国境管理体制の構築が視野に入ってきたからである。すなわち、9月24日のEU首脳会談の議長総括において「フロンテクスのマニフェストを『欧州国境沿岸警備制度設立に関する議論の文脈に照らして』拡大する」⁴と発表されたのである。

では実際に、欧州国境沿岸警備制度とはどのような性格を持つのか。詳細は年内に提出されるという欧州委員会のプロポーザルが出るまで明らかではないが、手がかりは欧州委員会が昨年発表したスタディ・レポート⁵にみることができる。このレポートは国境管理協力における統合の可能性を分析したものであり、段階を踏んで完全な統

¹ European Commission (2015) *Communication on Managing the refugee crisis: State of Play of the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration*, COM(2015) 510 final, 14 October.

² 同書、9頁。

³ The Bureau of Investigative Journalism (2015) *Frontex: EU border agency to get huge budget hike as boss warns of failings with migrant fingerprint checks*, 18 September. Available from: <<https://www.thebureauinvestigates.com/2015/09/18/refugee-crisis-frontex-border-agency-budget-increase-fingerprint-check-failings/>> (accessed 7 November 2015).

⁴ European Council (2015) *European Council meeting (15 October 2015) - Conclusions*, 16 October.

⁵ European Commission (2014) *Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union* ESBG: Final Report, 16 June.

合へ至る道筋が提示されている。最初の段階では、加盟国権限は部分的に EU へ委譲され、加盟国と EU が国境管理に関する責任を分担する。具体的には、ホット・スポットの指定を受けた国境は EU の管轄下に置かれ、統一された指揮系統の下欧州国境警備隊が国境警備をおこなう。そしてそれ以外の国境は従来通り各加盟国によって管理される。その次の段階では、権限は全面的に EU に委譲され、国境全体が EU によって管理される。この段階まで来ると(場合によっては最初の発展段階でも)、各国は法改正などの措置を講じる必要が生じる。

なぜこのようなリージョナルな国境管理体制への動きが注目に値するのか。それは、『誰の入国を認め、誰の入国を認めないか』を決める国境管理は、国家主権の中核を成す権限である、という大原則にメスを入れるものだからである。もちろん、既に EU 加盟国は前述したフロンテックスのコーディネートのもと、10 年以上も前から協力して EU 域外国境を管理している。だが、現行の制度では、あくまで国境管理の権限はその国境を有する加盟国が有しており、誰が入って良いかを決め、パスポートにスタンプを押すことができるのはその国の職員のみである。この意味では、EU も日本も変わりはない。それが、今後、議論の方向によっては大きく転換しうるのである。

過去を振り返ってみると、難民危機のようないわば外からの「刺激」は、EU にとって既存の国境管理のあり方を検証する契機として作用し、結果統合が進んできた。2004 年の中・東欧諸国の EU 加盟やそれにさかのぼる 2001 年の米国同時多発テロは、フロンテックスを通じた国境管理体制を生み出した。スタディ・レポートで提案された欧州国境警備隊も、実は既に提案されたことのある制度である(ただし、当時は野心的過ぎると受け止められ設立には至らなかった)。数年前のギリシャ移民危機では、非常事態のみに適用される、加盟国へ協力を義務付けた国境管理作戦が初めて実施された。そしてこの作戦の「成功」を受け、加盟国の義務的協力の枠組みは通常为国境管理作戦にも拡大された。

統合によって、EU 域外国境全域で一貫した国境管理活動が行われることはコストの面で効率的かもしれないが、国境管理は難民を生み出す要因に対し何ら解決策を提示せず、また外から人々が入ってくることを防ぐという目的のためにどれだけ効果があるかは明らかでなく、EU 域内での難民(や広く移民)の受け入れや第三国協力なども含めた包括的な対応が必要である。また、人々の流入を妨げることが国際的保護を必要とする人々の庇護申請を行う機会を妨げることにならないよう、国境管理は慎重になされなければならない。その意味で、「適切な」国境管理を EU レベルでどう担保するか、またアカウントビリティの問題など、乗り越えるべき課題は多い。