

# Newsletter



Institute for International Monetary Affairs  
公益財団法人 国際通貨研究所

## 欧州の難民受け入れ問題 ～EU は危機をのりきれるか？～

公益財団法人 国際通貨研究所  
経済調査部 上席研究員  
山口 綾子  
[yamaguchi@iima.or.jp](mailto:yamaguchi@iima.or.jp)

### <要旨>

1. 欧州への難民流入は2015年に急増した。中東・北アフリカ地域の紛争長期化に伴い、同地域から庇護を求める人々が欧州に向かったためである。大量の難民流入に対応しきれなくなった欧州連合(EU)加盟各国は、国境での入国管理を厳しくするなど、欧州統合の理念である「移動の自由」が脅かされる事態に至っている。
2. EUは2015年には一部地域に急増した難民のEU全体での割り当てを決めるなどの措置により、効率的、公正、人道的な欧州共通難民システムの構築に努めている。
3. 経済的にみると、難民受け入れは、短期的には、難民支援のための財政支出拡大、難民の労働市場参入などにより、GDPを押し上げる。中長期的には、難民が労働市場にどの程度統合されるか、その国の労働市場の柔軟性、開放度等にかかっている。国境管理再導入は拡大・長期化すれば、中長期的に大きな影響が出る可能性がある。
4. 英国の国民投票でEU離脱派が勝利した要因の一つが、難民・移民に対する社会保障支出の増大や移民流入が英国国民の雇用機会を奪っているとの懸念が有権者の間に根強かったことにある。こうした反発は他の加盟国でも共通しており、各国の反EU勢力の台頭につながりかねないことに注意が必要である。

## ＜本文＞

欧州では中東やアフリカからの難民・移民の流入の急増が大きな問題となっている<sup>1</sup>。難民受け入れや EU 加盟国間の移民の問題に、フランスを始めとした各地でのイスラム過激派によるとみられるテロ問題も加わり、国境での入国管理強化につながるなど、「ヒト、モノ、カネの移動の自由」という欧州統合の理念そのものを揺るがすような問題に発展している。

欧州ではシェンゲン協定によってシェンゲン圏内での国境を越える人の移動が自由化されている。EU 加盟国 28 カ国のうち 22 カ国(シェンゲン協定に入っていないのは、アイルランド、イギリス、ブルガリア、キプロス、クロアチア、ルーマニア) に、アイスランド、ノルウェー、スイス、リヒテンシュタインを加えた 26 カ国がシェンゲン協定に加盟している。このため、中東や北アフリカの紛争地域から逃れる人々は、地中海ルート（ギリシャやイタリア）、東欧からの陸路ルート（ハンガリー）を通じて、シェンゲン圏に入り、さらにそこから、より豊かで社会保障の充実したドイツや北欧を目指して移動するケースが多い。

庇護希望者が複数の EU 加盟国に重複して難民申請を行うのを防ぐために、難民申請を行えるのは、ダブリン規則によって「申請者が EU 域内に最初に入る経路となった加盟国、申請者にビザを発給した加盟国、申請者の家族がいる加盟国など」と決められている。このため、地理的条件から中東や北アフリカからの窓口となっているギリシャ、イタリア、ハンガリーなどに難民流入が急増し、難民申請に対応しきれなくなった。こうしたなかで、EU 加盟国は相次いで、シェンゲン協定による移動の自由を一時停止し、国境でのパスポート審査などの入国管理を行うようになった（オーストリア、フランス、ドイツ、ノルウェー、スウェーデンなど）。東欧では国境にフェンスを設置するなどの措置をとる国もみられた（ハンガリー、ブルガリア）。

## 1. 急増する難民申請

### ① 世界の難民事情

国際連合難民高等弁務官事務所（UNHCR）によれば、2015 年末現在世界の難民（もしくはそれに類する状態にある）人口は 1,612 万人となった<sup>2</sup>。2007 年から 2012 年まで

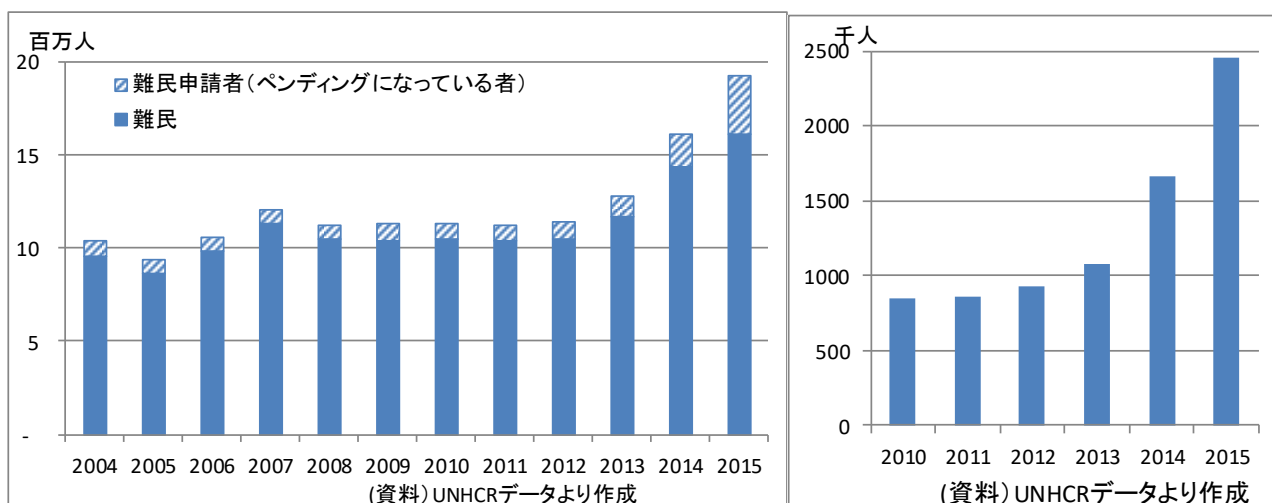
<sup>1</sup> 難民とは「人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けられない者またはそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まない者」と定義されている（1951 年難民条約第 1 条）。

<sup>2</sup> UNHCR は、国内避難民などを含め、世界で 6,530 万人が強制移動を強いられた避難民としている。

はほぼ横ばいであったが、2013年以降増加が目立っている（図表1）。また2015年の世界全体の新規難民申請数は245万人（不服申し立て分を含む）と前年比48%の増加となった<sup>3</sup>（図表2）。このうちUNHCRの事務所に直接申請があったものが、27万人、同事務所と各国政府が合同で審査にあたったものが2万人、残りの217万人が各国政府に対する申請であった。

図表1：世界の難民人口

図表2：新規難民申請件数



個別国でみると申請受入国のトップはドイツの44.2万人で、8年連続して増加、2015年には前年の2.5倍以上となった。ドイツへの難民申請者の出身国をみると、シリアが15.9万人と全体の1/3を占め、以下アルバニア、セルビア・コソボ、アフガニスタン、イラクとなっており、中東、東欧が中心だが、6番目にアフリカのエリトリアが入っている（図表3）。

受入国の2位は米国の17.3万人（前年比42%増）で、米国へ流入する難民は、メキシコ、中米諸国、中国が中心である。3位はスウェーデンの15.6万人（同108%増）、同国での申請者の出身国はシリア、アフガニスタン、イラクの順に多い。4位はロシア15.3万人と、前年から大きく減少（▲44%）した。これは2014年にウクライナ東部での独立運動を受けて同国からの難民申請が急増したことの反動によるもので、2015年についても難民申請の98%がウクライナ人によるものであった。5位はトルコの13.3万人（同52%増）、トルコへの難民はアフガニスタン、イラク、イランの順に多い。以下、オー

<sup>3</sup> 本章での統計データは特記なき限りUNHCRによる。

ストリア、イタリア、ハンガリー<sup>4</sup>、フランス、南アフリカの順になっている。

図表 3：新規難民申請：受入国上位 10 カ国

	2015	2014	増減	主要な出身国等
ドイツ	441,899	173,072	155%	シリア(158,700)、アルバニア(53,800)、セルビア・コソボ(50,100)、アフガニスタン(31,400)、イラク(29,800)、エリトリア(10,900)
米国*	172,700 (90,579)	(63,913)	42%	メキシコ(19,300)、エルサルバドル(18,900)、グアテマラ(16,400)、ホンジュラス(14,300)、中国(15,100)
スウェーデン	156,354	75,096	108%	シリア(50,900)、アフガニスタン(41,300)、イラク(20,300)
ロシア	151,131	267,764	-44%	ウクライナ(149,900)
トルコ	133,320	87,820	52%	アフガニスタン(67,400)、イラク(53,800)、イラン(11,400)
オーストリア	85,798	28,064	206%	アフガニスタン(25,200)、シリア(24,400)で6割。イラク(13,300)急増。
イタリア	83,243	63,657	31%	ナイジェリア、パキスタン、ガンビア、セネガル、バングラデッシュ、マリ
ハンガリー**	74,200	41,111	80%	シリア、アフガニスタン、パキスタン、イラク
フランス	74,185	59,041	26%	スーダン、セルビア・コソボ、シリア、イラク、アフガニスタン
南アフリカ	62,159	71,914	-14%	ジンバブエ、エチオピア、ナイジェリア、コンゴ

(注)\*米国の数値は下段( )内の件数ベースの数値からUNHCR推計。

\*\*ハンガリーの2015年の数値はUNHCRが一時的申請等を調整したものの、2014年の数値とは不連続。

(資料) UNHCRデータより作成

図表 4：新規難民申請：出身国上位 10 カ国

	2015	主要な申請先
シリア	373,700	ドイツ、スウェーデン、ハンガリー、オーストリア、オランダ、ノルウェー、ベルギー
アフガニスタン	239,600	トルコ、スウェーデン、ドイツ、オーストリア
イラク	203,700	トルコ、ドイツ、スウェーデン、フィンランド、オーストリア
ウクライナ	175,500	85%がロシア。イタリア、ドイツ、スペインも。
アルバニア	68,500	72%がドイツ。その他フランス、スウェーデン、英国
セルビア・コソボ	66,100	ドイツ、ハンガリー、フランス、スウェーデン、オーストリア
エリトリア	57,000	ドイツ、スイス、オランダ、スウェーデン
コンゴ	54,800	ウガンダ、ケニア、南アフリカ、フランス
パキスタン	52,500	ハンガリー、イタリア、ドイツ、英国、オーストリア
ナイジェリア	44,000	イタリア、南アフリカ、ドイツ、フランス

(資料) UNHCRデータより作成

難民の国籍別にみると、2015年に申請が最も多かったのはシリアの37.4万人で、そのほとんどが欧州域内—ドイツの15.9万人を筆頭に、スウェーデン5.1万人、ハンガリー、オーストリア、オランダ、ノルウェー、ベルギー—で難民申請を行っている。シリア難民はほぼ90%のケースで難民認定されている。次に多いのが、アフガニスタンの24万人<sup>5</sup>、これらのアフガニスタン人はトルコ、スウェーデン、ドイツ、オーストリアに流入した。次がイラクの20.4万件、イラク人難民はトルコ、ドイツ、スウェーデン、

<sup>4</sup> ハンガリーでは一時的に難民申請を行い、すぐに他国へ移動するケースが多い。UNHCRのデータはそれを調整したもの。後述するEurostatの数字とは、その点で違いが出ているとみられる。

<sup>5</sup> 現在イランやパキスタンに在住する260万人以上のアフガニスタン難民は含まない。

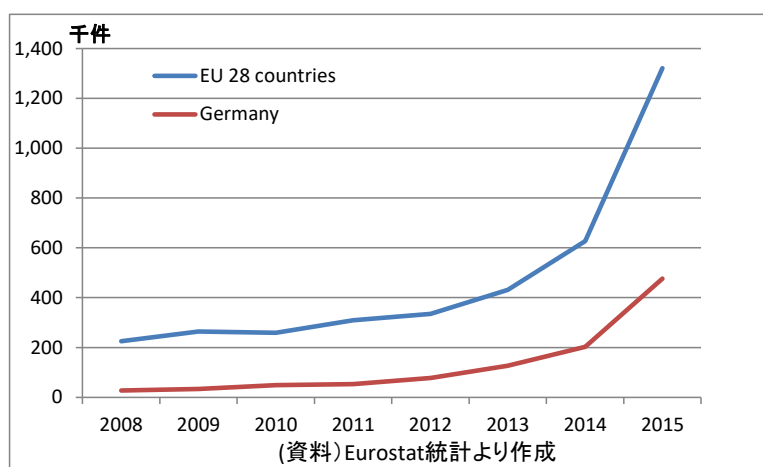
フィンランド、オーストリアに多い。ウクライナ人の難民申請は 17.6 万人、その多くがロシアでの申請だが、イタリア、ドイツ、スペインでも申請が行われた。以下アルバニア、セルビア・コソボ、エリトリア、コンゴ、パキスタン、ナイジェリアとなっている。これら上位 10 カ国ではウクライナが前年比 40%減、セルビア・コソボが微減となったほかは、軒並み増加し、特にシリアは前年比倍以上の水準となった。

2015 年の難民申請数 245 万件のうち、審査が終了したのは 118 万件。45.9 万人が正式に難民と認められ、24.3 万人が補完的な保護を受けることができた。世界全体で難民認定率<sup>6</sup>は 37%（2014 年 27%）、総認定率は 57%（同 59%）となり、総認定率は若干低下したものの、2000 年代入り後の平均的な水準（30-40%）を大きく上回った。2014 年にはウクライナ難民がロシアで一時的保護を受けるケースが多かったこと、2015 年にはシリア難民の難民認定率が高かったことが直近 2 年の認定率押し上げに寄与した。出身国別では、シリア、南スーダン、中央アフリカ、イエメン、ウクライナ、ブルンジ、イラク、ミャンマー、エリトリア、ソマリア、パレスチナの難民は認定されるケースが多く、総認定率は 85%であった。一方、旧ユーゴスラビア（モンテネグロ、マケドニア、セルビア・コソボ、ボスニア・ヘルツェゴビナ）の総認定率は 4%未満と低かった。

## ② 欧州の難民事情

世界の難民受け入れ問題は、そのまま欧州の問題でもある。図表 5 にあるように EU28 カ国の難民申請数は 2014、2015 年に急増している。2015 年には世界全体の新規難民申請の半分以上が EU 加盟国で行われた計算になる。その中でもドイツの急増は目立つ。

図表 5：EU 諸国への難民申請数

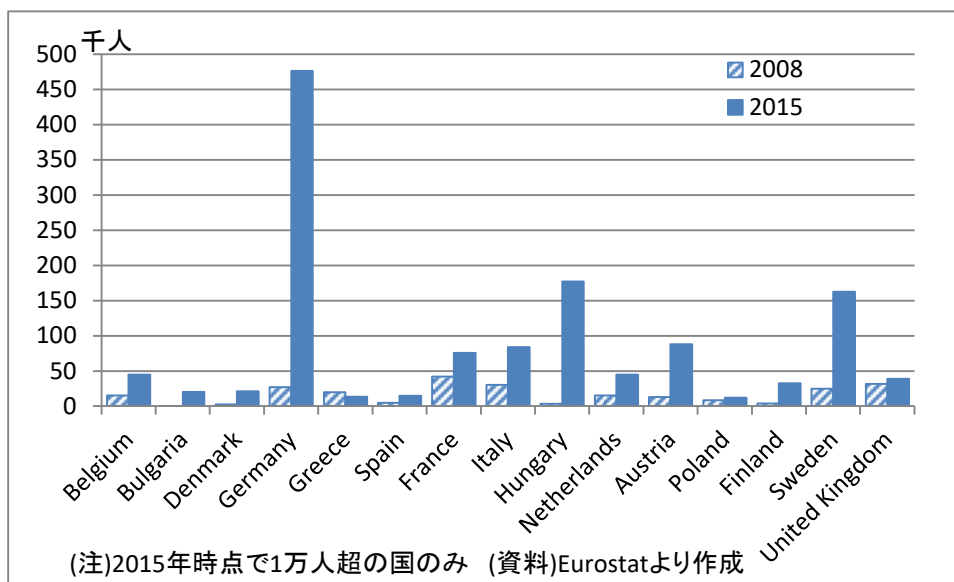


<sup>6</sup> 難民認定率は難民認定者÷総決定数、総認定率は(難民認定者数+補完的な保護決定数)÷総決定数で計算。

先に見た 2015 年末現在の世界の難民人口 1,612 万人のうち 439 万人が欧州に存在している。2014 年から 2015 年にかけて難民人口は 173 万人増加したが、その 3/4 は欧州での増加であった。

欧州に流入する難民は、その地理的な理由から、中東・アフリカからの難民が多い。ただし、欧州と一口に言っても、国によって難民出身国との歴史的つながりや、政府の受入姿勢などにより違いが出ている。近年難民申請が急増しているのは、ドイツ、ハンガリー、スウェーデン、オーストリア、イタリア、フランス、オランダ、ベルギーなどである（図表 6）。

図表 6：EU 加盟国の国別難民申請数（年ベース）



## 2. EU の対応

### ① 欧州委員会の移民政策

欧州委員会は 2014 年に就任したユンケル委員長のもと、10 の優先課題の一つに移民問題を挙げている。その基本方針は、①不法移民の抑制、②EU 国境の安全確保、③強力な共通難民政策、④合法的な移民政策である。このうち共通難民政策については、人道的、公正、効率的な共通難民政策の確立をめざし、(a)単一の難民判定基準、受入条件のハーモナイゼーションを進める、(b)共通の難民再配置システムの創設（特定の国に難民申請が集中するのを防ぐために、人口・経済規模に応じて難民申請を各国に割り振るシステム、詳細後述）などが決定された。

2016年度EU予算では難民対策に17億ユーロの追加がなされ、この結果、2015-2016年の2年間で合計100億ユーロ近くのEU予算が使われることになった。またギリシャや東欧経由の不法入国急増に対抗する政策として、2015年12月には欧州委員会より欧州国境・沿岸警備隊の創設が提案された。

図表7：移民・難民を巡るEUの対応

2014/7	欧州委員会、移民政策を10の優先課題の一つに掲げる
2014/11	ユンケル委員長就任
2015/5	欧州委員会「移民に対する欧州アジェンダ」採択
	難民危機にある国への6000万ユーロの追加援助 イタリア、ギリシャの4万人の難民再配置
2015/9	イタリア、ギリシャの12万人の難民再配置
2015/10	EUトルコ共同アクションプラン
2015/11	2016年EU予算、2015-16難民危機対策に計約100億ユーロで合意 トルコに対し、難民基金30億ユーロを提案
2015/12	欧州委員会、欧州国境・沿岸警備隊創設を提案
2016/3	EUトルコ共同ステートメント

(資料) 欧州委員会資料、各種報道より作成

## ② ダブリン規則の見直し

前述のように、現状ではダブリン規則により、申請者が最初にEUに到着した国での難民申請が一般的となっており、少数の特定国に申請が集中し、当該国が対応しきれないケースが出ている。このため、EUとして各国での難民申請状況をモニタリングし、過度の圧力を受けているとみなされた場合は、他の加盟国に、一定のシェアで割り振るシステムを構築するべく準備が進められている。具体的には、各加盟国の人口と経済規模（GDP）をもとに各加盟国のシェアを決め、その150%を超える難民申請を受けた場合、それを超える分は自動的に他の加盟国にそのシェアに応じて割り振られる。他の加盟国はその国の事情に応じてその割り振りを拒否することもできるが、その場合には、申請を受け入れた国に対し、申請者一人につき25万ユーロを拠出する義務を負う。既に2015年5、9月にはギリシャとイタリアおよびハンガリーに流入した庇護希望者を加盟国全体に割り振る措置が行われた（後掲参考図表参照）。

## 3. 経済的影響

### ① 難民流入急増の影響

欧州委員会は四半期毎の経済見通し（2015年11月公表）のなかで、難民流入急増の経済的影響の試算を公表した。短期的には難民支援のための財政支出拡大（食料・宿泊

場所の提供、語学教育など社会に適応するための支援など)が GDP を押し上げるがそれは限定的(0.1-0.2%)としている。中期的には難民が加盟国の労働市場にどこまで統合されるか次第であり、受入国の労働市場の開放度や、教育・訓練などにより労働者としての質をどこまで高められるかによる。欧州委員会では 2015-2017 年に EU 全体で 300 万人の難民流入を前提とした試算<sup>7</sup>で、2020 年までに GDP を 0.2-0.3%押し上げ、より慎重な 200 万人の流入を前提とすると、0.1-0.2%押し上げるとしている。

## ② シェンゲン・システム不全(国境管理導入)の影響

難民流入急増とテロ対策のために、加盟国のなかには、シェンゲン・システムを一方的に停止し、国境管理を導入する国が相次いだ。これらの措置は一時的なもので、シェンゲン協定の枠内で行われた。欧州委員会は 2016 年 3 月に「シェンゲン・システムを機能させるためのロードマップ」を公表し、2016 年中にシステムを復帰させるとした。しかし、難民・テロ問題は短期的に解決できる問題ではなく、こうした措置が長期化する可能性も否定できない。欧州委員会は経済見通し(2016 年 5 月)のなかで、国境管理導入の影響について、他機関によるものを含めた試算結果をまとめている。①直接的影響:陸運業での時間のロスに伴い年間 17-75 億ユーロの損失、シェンゲン圏内の人の移動の時間のロスに伴い年間 13-52 億ユーロの損失、国境管理に伴う公務員のコスト年間 6-22 億ユーロ。②間接的影響:国境管理は、ジャスト・イン・タイムを前提としたサプライ・チェーンの運営に大きな影響を与え、シェンゲン圏内の貿易を減少させることで、2025 年までの累計で GDP を 0.2-0.5%、最大 0.8%押し下げることがある。これらの試算は、国境管理が全面的に導入されることを前提にしており、現状と比べて厳しすぎるものだが、EU 経済にとってシェンゲン圏内の自由移動の持つ意味の大きさを改めて確認するものであろう。

## 4. 今後の課題

2015 年夏場から急増した欧州への難民流入も 2015 年末頃にはピークをつけ、減少傾向にある(図表 8)。この背景には、EU が加盟候補国であるトルコとの間で、難民危機に協力して対処することに合意したことがある。2015 年 10 月に EU-トルコ共同アクションプランに合意、それを受けて 2016 年 3 月 EU-トルコ共同ステートメントが発表された。具体的には、EU がトルコに難民支援のための援助(2016-2017 年に 30 億ユーロ、

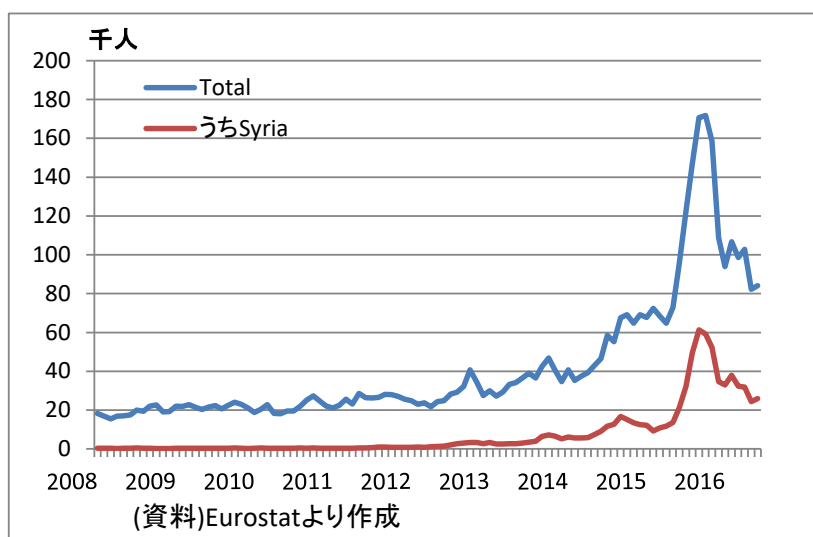
<sup>7</sup> EU 全体で 2015 年 100 万人、2016 年 150 万人、2017 年 50 万人の難民受け入れを想定。



2018 年末までにさらに最大 30 億ユーロ) を与えるとともに、トルコ人のビザなし渡航交渉の進展を図り、その見返りにトルコから EU に流入した不法移民を一定の条件のもとで送り返すこととした。このステートメントが発効してから 2016 年 6 月までに難民申請を行わない 462 人がギリシャからトルコに送り返され、2016 年に入ってからギリシャからトルコに送り返された不法移民は 1,546 人となった。この結果、トルコから海路でギリシャに向かう難民・移民は大幅に減少した (3 月以前はギリシャには 1 日平均 1,740 人の移民が入国したが、5 月以降 6 月までは同 47 人に減少)。ただし、トルコでは 7 月にクーデター未遂があり、その後も政治的混乱が続いている。EU からの不法移民送還が今後もうまくいく保証はない。また、シリアを中心とした中東情勢は依然改善の兆しはみえず、欧州への難民流入も、2015 年ほどではないにせよ、高水準が続くとみられる。

2015 年 5 月と 9 月にギリシャ、イタリアの難民の再配置割当が決定されたが、2016 年 9 月 1 日時点で再配置された難民は 4,473 人 (ギリシャ 3,453 人、イタリア 1,020 人) にとどまっている。ハンガリー、ポーランドなどの東欧諸国を中心に難民再配置への反発は根強い。ハンガリーでは 10 月に難民再配置の受け入れを巡って国民投票が予定されている。今後制度を如何に定着させていくかが課題であるが、難民問題を巡る議論が再び EU 分裂の危機につながる可能性も否定できない。

図表 8 : EU28 カ国の域外からの難民申請数 (月次ベース)



英国で 6 月に行われた国民投票で、EU 離脱が選択されたことの背景には、難民・移

民に対する社会保障支出の増大や、移民流入が英国の雇用機会を奪っているとの懸念が有権者の間に根強かったことがある。こうした懸念は他の加盟国にも共通しており、各国の反 EU 勢力の台頭につながりかねない。2016 年秋から 2017 年にかけて、重要な政治日程が多く予定されており（図表 9）、各国での EU 懐疑派ポピュリスト勢力の台頭には注意が必要であろう<sup>8</sup>。

図表 9：主要な政治日程

2016年	10月	ハンガリー国民投票(難民受け入れ)
	11-12月	オーストリア大統領再選挙
	10-12月	イタリア国民投票(議会制度改革)
2017年	3月	オランダ総選挙
	4月23日、5月7日	フランス大統領選挙
	9月	ドイツ総選挙

(資料)各種報道より作成

なお、Eurostat のデータによれば、EU28 カ国に居住する移民の人口動態は、自国民と比べ、男女とも 20-30 代の働き盛りの人口の比率が高い。移民の存在は少子高齢化問題を抱える EU 諸国にとっては、潜在的な働き手、納税者として重要であることを忘れてはならないであろう。

<参考文献>

European Commission, “Spring Economic Forecast”, May 2016

European Commission, “Autumn Economic Forecast”, Nov.2015

IMF, “The Refugee Surge in Europe: Economic Challenges”, IMF-SDN, Jan.2016

UNHCR, “Global Trends, Forced Displacement in 2015”, June 2016

欧州委員会プレスリリース各号

<sup>8</sup> 2016 年 9 月にはドイツのメルケル首相の地元の州議会選挙で、与党キリスト教民主同盟 (CDU) が反 EU 新興勢力であるドイツのための選択 (AfD) の得票数を下回り、第 3 党に転落する事態が発生した。メルケル首相の寛大な難民受入政策に対する反発が CDU 敗北の理由とみられ、首相への批判が高まっている。CDU の姉妹政党である CSU や、連立相手である社会民主党 (SPD) も、首相の難民政策には批判的と伝えられており、2017 年秋の総選挙に向けての連立政権の足並みの乱れが目立ってきている。

<参考図表>

イタリア、ギリシャにおける難民申請の再配置割り当て

2015年9月22日

	イタリア分	ギリシャ分
	15,600	50,400
オーストリア	462	1,491
ベルギー	579	1,869
ブルガリア	201	651
クロアチア	134	434
キプロス	35	112
チェコ	376	1,215
エストニア	47	152
フィンランド	304	982
フランス	3,064	9,898
ドイツ	4,027	13,009
ハンガリー	306	988
ラトビア	66	215
リトアニア	98	318
ルクセンブルク	56	181
マルタ	17	54
オランダ	922	2,978
ポーランド	1,201	3,881
ポルトガル	388	1,254
ルーマニア	585	1,890
スロヴァキア	190	612
スロヴェニア	80	257
スペイン	1,896	6,127
スウェーデン	567	1,830

(資料)EU資料より作成

当資料は情報提供のみを目的として作成されたものであり、何らかの行動を勧誘するものではありません。ご利用に関しては、すべて御客様御自身でご判断下さいますよう、宜しくお願い申し上げます。当資料は信頼できると思われる情報に基づいて作成されていますが、その正確性を保証するものではありません。内容は予告なしに変更することがありますので、予めご了承下さい。また、当資料は著作物であり、著作権法により保護されております。全文または一部を転載する場合は出所を明記してください。

Copyright 2016 Institute for International Monetary Affairs (公益財団法人 国際通貨研究所)

All rights reserved. Except for brief quotations embodied in articles and reviews, no part of this publication may be reproduced in any form or by any means, including photocopy, without permission from the Institute for International Monetary Affairs.

Address: 3-2, Nihombashi Hongokucho 1-chome, Chuo-ku, Tokyo 103-0021, Japan

Telephone: 81-3-3245-6934, Facsimile: 81-3-3231-5422

〒103-0021 東京都中央区日本橋本石町 1-3-2

電話 : 03-3245-6934 (代) ファックス : 03-3231-5422

e-mail: [admin@iima.or.jp](mailto:admin@iima.or.jp)

URL: <http://www.iima.or.jp>