

スロヴァキアの移民・難民政策

佐藤雪野

はじめに¹⁾

2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻により、ウクライナとの間に短い国境線を持つスロヴァキアにも、多くのウクライナからの避難民が国境を越えた。国連難民高等弁務官事務所（以下 UNHCR）の調べでは、2022年2月24日以来2023年1月24日までに1,127,957人がウクライナ＝スロヴァキア国境を越えてスロヴァキアに入学し、2023年1月29日現在で107,000人が一時的保護登録をした²⁾。スロヴァキアは、ウクライナ侵攻に際し、欧州連合（以下 EU）の中で最初に一時的保護登録制度を活用した国である³⁾。

この状況は、スロヴァキアにとっては、これまで全く経験していない新しい状況であった。そもそも、スロヴァキアは、移民・難民受け入れ国というよりは、伝統的に移民送り出し国（地域）であった。古くは、17世紀末から19世紀にヴォイヴォヰナ⁴⁾に移住したスロヴァキア人がある⁵⁾。2001年の国勢調査では、63,545人のスロヴァキア人が住んでいて、ヴォイヴォヰナの人口の3.2%にあたる。多民族的なヴォイヴォヰナで、セルビア人、ハンガリー人、クロアチア人に次ぐ4番目の民族である⁶⁾。

また、1890年代から1914年までに北米に渡ったスロヴァキア人移民は計50万人とも見積もられている⁷⁾。別の推計によれば、1880年から1920年にかけて63万人のスロヴァキア人移民がアメリカ合衆国にやってきて、1990年には民族的にスロヴァキア人であると主張する市民が1,882,897人いたという⁸⁾。

これらの事例に対して、ウクライナ戦争まで、スロヴァキアを目指す移民・難民は少なかった。スロヴァキアがEUに加盟して以降、スロヴァキアの外国人（外国籍）人口は増加したが、それでも、2022年末で外国人人口は5.13%に過ぎない（278,595人）。それも、2022年2月のロシアのウクライナ侵攻による避難民の流入により、通常より外国人が増えた影響下での数字である。この外国人人口の割合は、EU内で、ルーマニアの0.75%、ポーランドの1.21%に次ぐ低い数字である。ただし、隣国のチェコも5.94%で、それほど大きな違いはない。しかし、同じ隣国であっても、旧社会主義国ではないオーストリアが16.99%である⁹⁾のとは、大きく差がついている。

1) 本稿は科学研究費補助金基盤研究（B）の成果の一部である。

2) UNHCR <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine/location/10785>（閲覧日：2023年2月2日）

3) Migrants & Refugees Section, Integral Human Development, *Migration Profile, Slovakia*, Vatican, 2022.

4) 現在はセルビア共和国内の自治州。

5) <https://slovakizavod.org.rs/slovaci-v-srbsku/>（閲覧日：2023年10月20日）

6) 拙稿「ヴォイヴォヰナのスロヴァキア人」川崎嘉元編著『エスニック・アイデンティティの研究—流転するスロヴァキアの民—』中央大学出版部、2007年、124頁。

7) 長興進「新天地を目指した人たち—スロヴァキアから北米大陸への移民—」薩摩秀登編著『チェコとスロヴァキアを知るための56章』（第2版）、明石書店、2009年、65頁。

8) マイケル・J. コパニッチ Jr.（香坂直樹訳）「合衆国のスロヴァキア人」川崎嘉元編著、同書、210頁。

9) <https://iom.sk/en/migration/migration-in-slovakia.html>（閲覧日：2023年10月20日）

第1章 スロヴァキア在住の外国人の構造とウクライナ戦争の影響

UNHCRの調べでは、2022年2月24日以来2023年10月1日までに1,772,991人がウクライナ＝スロヴァキア国境を越えてスロヴァキアに入学し、2022年2月28日以来2023年10月25日までに1,627,237人がウクライナ＝スロヴァキア国境を越えてウクライナに出国した。2023年9月24日現在で127,313人が一時的保護登録をした。また、個人的避難者として登録した人が、109,116人いた¹⁰⁾。ただし、この統計からは、登録者のうち何人が現在スロヴァキアに留まっているのか、また、スロヴァキアを通過して、他国へ避難した人がどのくらいいるのかの正確な状況は、不明である。ここでは、冒頭に掲げた今年2月時点での数値からの変化と、スロヴァキアからウクライナへと国境を越えた人数が示されるようになったことには注目すべきである。同日の数ではないので、正確ではないが、入国者と出国者の差は145,754人あり、保護登録者数と比較すると、スロヴァキアが、推測¹¹⁾より、避難民の通過国になっていなかった可能性もある。

2023年現在国際移住機関（以下IOM）の調べでは、2022年12月末のスロヴァキアの外国人人口は、1年前より111,076人増え、前年比66.3%増となった¹²⁾が、算出時点にずれはあるものの、両国連機関の調査結果から、増加した外国人人口の大多数がウクライナからの避難民であることがわかる。そして、ウクライナからの入国者の90%以上が、スロヴァキアを通過して、第三国に避難したり、再びウクライナに戻ったりしていることになる。

このように外国人人口の少ないスロヴァキアであるが、EU加盟の2004年末に、22,108人¹³⁾しか外国人人口がいなかったことから比べると、それでも、この20年弱に飛躍的に外国人人口が増えていることは指摘できる。

2022年末現在、スロヴァキアで最も多い外国人はウクライナ人で156,881人（全外国人の56.3%）¹⁴⁾である。前述のようにその3分の2以上は、ウクライナ侵攻からの避難民になる。しかし、2位のセルビア人が18,215人¹⁵⁾であるので、元々ウクライナ人がスロヴァキアで最多の外国人であった。スロヴァキアにはウクライナ系のエスニック・マイノリティ（スロヴァキア国籍者）もいる。エスニック・マイノリティと移民・難民との関係にも注目しなければならない。

以下3位がチェコ人12,755人、4位ハンガリー人9,655人、5位ベトナム人8,039人、6位ロシア人7,436人、7位ルーマニア人6,970人、8位ポーランド人6,086人、9位ドイツ人4,525人、10位イタリア人2,932人と続き、隣国のオーストリア人は10位までに含まれない¹⁶⁾。外国人人口のうち、20%がEU諸国民である¹⁷⁾。

2022年12月現在、スロヴァキアで就労している外国人被雇用者は87,998人で、その62%が男性である。外国人被雇用者のうち、EU域外の出身者が56,876人を占める。国別には、ウクライナ人33,419人、セルビア人9,798人、チェコ人6,514人、ハンガリー人5,574人である。

10) UNHCR <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine/location/10785>（閲覧日：2023年11月2日）

11) 拙稿「チェコ・ウクライナ関係に関する一考察—ウクライナ戦争からの避難民に注目して—」『ヨーロッパ研究』第17号、2023年、78頁。

12) <https://iom.sk/en/migration/migration-in-slovakia.html>（閲覧日：2023年10月20日）

13) *Ibid.*

14) *Ibid.*

15) *Ibid.*

16) https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocenky/rok_2022/2022-rocenka-UHCP-SK.pdf（閲覧日：2023年10月20日）

17) <https://iom.sk/en/migration/migration-in-slovakia.html>（閲覧日：2023年10月20日）

スロヴァキアがEUに加盟してから外国人被雇用者は26倍以上に増えた。2004年の外国人被雇用者は3,351人に過ぎなかった¹⁸⁾。

スロヴァキアへの非合法の越境者は、2004年の10,946人から2014年に1,304人まで減った。2015年の欧州難民危機の影響も受けなかったが、2020年の1,295人から、2021年の1,769人、そして2022年の11,791人と急増した。この理由のひとつは、西バルカン半島からの通過移民によるものとされており¹⁹⁾、ウクライナ戦争によるものではない。

スロヴァキアへの庇護申請は、2004年に11,395件提出されたが、近年は年間数百件レベルである。2021年には、370件中29件が認められ、2022年に申請が認められたのは23件であった。スロヴァキア独立以来の60,242件の庇護申請のうち、認められたのは926件であり²⁰⁾、認定率は1.5%程である。それでも0.3%に満たない日本²¹⁾よりは高い。

国連は2020年のスロヴァキアにおける難民の数を1,006人と見積もった。国籍別には、29.62%のアフガニスタン、21.27%のイラク、4.57%のセルビア及びコソヴォ、3.77%のロシア、3.67%のルーマニアの順である。

第2章 スロヴァキアの移民政策と政権の関係

現在のスロヴァキアの移民政策は、2021年9月に採択された「2025年までを展望したスロヴァキア共和国移民政策 *Migračná politika Slovenskej republiky s vyhladom do roku 2025* (以下現政策)」に基づいている。それは、2011年8月末に採択された「2020年までを展望したスロヴァキア共和国移民政策 *Migračná politika Slovenskej republiky s vyhladom do roku 2025* (以下旧政策)」を置き換えるものであるが、展望期間が10年から5年に短縮されていることに、スロヴァキアの移民状況の変化が速まる可能性を察知していることが窺われる。そして、現政策が採択された後に、上述のウクライナ戦争が起こり、スロヴァキアの移民をめぐる情勢は大きく変わったが、改めて新しい政策が打ち出されることはなかった。旧政策と現政策との間には、2015年の欧州難民危機があり、今の「政策」は、その危機を踏まえたものであるといえる。

なお、これらの政策が採択された時の、スロヴァキアの国内政治情勢を確認しておく必要があるだろう²²⁾。まず、2011年8月末の状況だが、2010年6月の国民議会選挙²³⁾ (定数150)では、与党として選挙に臨んだ中道左派の「スメル (方向)・社会民主主義 SMER-SD: SMER-sociálna demokracia (以下スメル)」が第1党の座を維持した (得票率34.79%、62議席) が、2006年から連立を組んでいた民族主義政党、スロヴァキア国民党 SNS : Slovenská národná strana (5.07%、9議席) が議席を減らし、同じく連立を組んでいたポピュリスト政党「人民党・民主スロヴァキア運動 L'S-HZDS: L'udová strana - Hnutie za demokratické Slovensko」(4.32%、0議席) が5%条項に阻まれ、議席を獲得できなかったため、他と連立を組むことができなかつたスメルのリベルト・フィツォ Robert Fico は、過半数を確保できず、第1党であるにもかかわらず、再度首相の座に就くことはできなかった。

18) *Ibid.*

19) *Ibid.*

20) *Ibid.*

21) https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/07_00035.html (閲覧日: 2023年11月5日) より算出。

22) 以下、選挙結果はスロヴァキア統計局のHPによる。

23) <https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2010/sr/tab3.jsp@lang=sk.htm> (閲覧日: 2023年12月17日)、<https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2010/sr/tab4.jsp@lang=sk.htm> (閲覧日: 2023年12月17日)

そこで、結局、第2党、中道右派の「スロヴァキア民主キリスト教連合・民主党 (SDKÚ-DS: Slovenská demokratická a kresťanská únia - Demokratická strana) (15.42%、28 議席) のイヴェタ・ラヂチョヴァー Iveta Radičová を首班とする、中道右派の「自由と連帯 SaS : Sloboda a Solidarita) (12.14%、22 議席)、キリスト教民主運動 (KDH: Kresťanskodemokratické hnutie) (8.52%、15 議席)、ハンガリー人政党的「橋 MOST-HÍD) (8.12%、14 議席) の連立政権 (79 議席) が成立し、この政権下で旧政策が採択された。

しかし、ラヂチョヴァー政権は長続きせず、2012年3月、繰り上げ総選挙²⁴⁾が行われ、スメルが得票率過半数を超え、過半数議席を獲得 (55.53%、83 議席) し、スロヴァキアで初めての単独政権が成立し、フィツォが首相に返り咲いた。

欧州難民危機を経た2016年の総選挙²⁵⁾では、スメルは第1党に留まったものの、大きく議席を減らし (28.28%、49 議席)、前回選挙の0議席から復活したスロヴァキア国民党 (8.64%、15 議席) と「橋」 (6.5%、11 議席) と連立を組んで (75 議席)、フィツォは首相に留まった。強いスロヴァキア民族主義を唱える SNS とスニツク・マイノリティであるハンガリー人の政党的「橋」が、連立を組んだことは驚きであった。

2020年の総選挙²⁶⁾では、第1党に反政治腐敗運動から発足した中道右派政党「普通の人々と独立した人物 OL'aNO: Obyčajní ľudia a nezávislé osobnosti) (25%、53 議席) が着いた。同党のイゴル・マトヴィチ Igor Matovič が首班となり、他の中道右派政党「我々は家族 Sme rodina) (8.2%、17 議席)、「自由と連帯」 (6.2%、13 議席)、「人々のために Za ľudí) (5.8%、12 議席) との連立政権 (95 議席) が発足した。2021年、首相は「普通の人々と独立した人物」のエドゥアルト・ヘゲル Eduard Heger に代わり、現政策は、この政権下で出された。

左派とはいえ、スロヴァキア国民党と連立するなど、親移民とは言えないスメル政権ではない時に両政策が採択されていることは注目すべきである。しかし、旧政策は、スメル政権が復活しても、改正されたり、撤回されたりすることはなかった。

第3章 スロヴァキアの移民政策の内容

現政策は、スロヴァキア政府の移民に関するすべての領域を有効に包括する基本的政策であり、スロヴァキアの枠組みのみならず、EU や国際機関による枠組みにも応じている。政策の目的は、合法的な移民の条件を確立し、受け入れた外国人をスロヴァキア社会に統合することにある。また、政策は、労働の流動性を社会的・経済的・環境的な条件に合うように規定し、合法的な移民とスロヴァキア国民の権利及びスロヴァキア国家の安全を保持することを目的とする。移民の流入は、スロヴァキア社会や経済の必要と受け入れ能力に応じたもので、スロヴァキアの外交的利害にあったものでなければならない²⁷⁾。

国際的な庇護の面では、庇護を必要としている人々にそれを与え続けると同時に、庇護システムの不備をただし、EU の庇護システムの改革も行う。非合法の移民に対する戦いや人身売買やシェンゲン圏の境界の維持、送還政策の実現も、政策の目的に属する。移民送出国、経由

24) <https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2012/sr/tab3.jsp@lang=sk.htm> (閲覧日: 2023年12月17日)、<https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2012/sr/tab4.jsp@lang=sk.htm> (閲覧日: 2023年12月17日)

25) <https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2016/sk/data02.html> (閲覧日: 2023年12月17日)

26) <https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2020/sk/data02.html> (閲覧日: 2023年12月17日)

27) *Migračná politika Slovenskej republiky s vyhl'adom do roku 2025*, Bratislava, 2021, s.3.

国との協力や、EU や国連との協力も政策の目的である。

以上のため、具体的には、以下の9つの項目について詳述している。

1. 適正な経済的移民を含む合法的な移民
2. スロヴァキアからの移民と労働力の帰還
3. 国際的な庇護
4. 統合
5. 非合法移民と国境
6. 送還協定と帰還
7. 人身取引との戦い
8. 人道的協力
9. 移民に関するコミュニケーション

ちなみに、隣国チェコで現在有効な 2015 年制定の移民政策²⁸⁾の7項目は、以下の通りである。

1. 外国人の統合
2. 不法移民と送還政策
3. 国際的庇護
4. 移民の内的要因（開発・人道的局面を含む）
5. EU 及びシェンゲン圏内の人の自由な移動
6. 合法的移民
7. 移民領域の EU 共通政策との関連性

チェコは人身取引については、問題視されていない国であるため、人身取引についての項目がないこと、スロヴァキアの方がチェコより移民を送出していることが問題視されていることが特に注目される。

さて、旧政策も、基本的目的は、現政策と同じであったが、以下のように謳っていた。スロヴァキアの国益のために、合法的移民の条件づくりを、社会への統合を含む移民受容の優先度、必要性、能力を考慮して行う。そして、非合法移民に対する戦いを含む国境管理の強化、ヨーロッパの庇護システムの受け入れ、移民送出国、通過国との協力関係の構築を実現する。

現政策は旧政策に比して、国連など世界全体を対象とする国際機関との協力を明確にし、移民と国家の安全保障についても言及している。2015 年の欧州移民危機に直面した結果であると考えられる。

旧政策が具体的に述べたのは、以下の7つの分野についてであった。

1. 合法的移民（管理された経済的移民）
2. 統合
3. 有能な労働力の流出
4. 非合法移民、送還、人身取引
5. 国境保護
6. 国際的庇護
7. 組織・制度

現政策も旧政策も、スロヴァキアからの移民の流出と、それによる有能な労働力の喪失と、

28) Ministerstvo vnitra ČR, *Strategie migrační politiky České republiky*, Praha, 2015.

その帰還を促す政策の必要を謳っていることが、現在になってもスロヴァキアが最初に述べた移民送出国としての顔を持ち続けていることを示している。

2019年にスロヴァキアから流出した移民の53.55%が女性で、移住先は27.79%のチェコ、14.25%のドイツ、13.51%のイギリス、9.01%のオーストリア、5.95%のスイスの順である。また、移民の多くは35歳以下の若年で、中等教育を修了し、建築・工業・医療福祉分野で勤労している。また、とりわけチェコへの大学生の流出が多い²⁹⁾。

また、現政策は、人身取引について、旧政策と違い、項目を独立させて論じているが、スロヴァキアは毎年公表されているアメリカ国務省の「人身取引レポート」³⁰⁾で2023年も第2グループ(対処不完全国)になっている(日本も同様)。2021年にスロヴァキアでは、34件の人身取引が発覚し、更に8件の犠牲者が自ら申し出た。うち23件が女性であった。15件が性的な人身取引、17件が労働力としての人身取引売買、2件がその両方と認定された³¹⁾。

第4章 ウクライナ避難民

前述のように、スロヴァキアは、ウクライナからの避難民に関して「一時的保護」の地位を導入したEU内の最初の国であった。一時的保護申請者の中には子供が多く、それに対応することが必要となった。

ウクライナからスロヴァキアには、主要国境のウブリャ Ubl'a、ヴィシュネー・ニェメツケー Východné Nemecké、ヴェリュケー・スレメンツェ Vel'ké Slemence から入国することになり、そこに避難基地が設けられた。避難基地は現在(2023年11月)では解消されている。避難基地からは、ブラチスラヴァ Bratislava、トゥルナヴァ Trnava、ニトラ Nitra、ジリナ Žilina、プレショウ Prešov、コシツェ Košice などに政府が設置した避難所に、政府が確保した移動手段で向かった。2022年3月1日から8月23日に90,911人が避難所に登録した。

ウクライナ避難民は、公務員を除き、スロヴァキア国民と同様に就労可能となっており、他の難民とは待遇が異なっている。

ウクライナ避難民に対する援助は、中央・地方政府、国際機関 (UNHCR、IOM、EU など)、非政府団体 (以下 NGO)、宗教団体などが担っている。

代表的な民間 NGO に「危機の人間」Člověk v ohrození がある。1999年にブラチスラヴァで創立されたこの団体は、既にマイノリティや難民の援助・統合に豊富な経験を有しており、2022年からは、ウクライナ支援を主要な活動領域としている。国境での援助活動から始め、現在はウクライナ領内のザカルパツカ州で、人道的・社会心理的援助活動を実施している。人道的活動に実績のあるカトリック教会 (カリタス、サレジオ会など) に加え、スロヴァキア国内のマイノリティであるルシーン人に信者の多いギリシャ・カトリック教会も援助活動に参加し

29) *Migration Profile, Slovakia.*

30) <https://www.state.gov/reports/2023-trafficking-in-persons-report/> (閲覧日: 2023年12月17日)

31) *Migration Profile, Slovakia.*

ている³²⁾。スロヴァキアのウクライナ系マイノリティは2021年の国勢調査³³⁾で 9,451人おり、ルシーン人は23,746人で、プレショウに本部を置くルシーン＝ウクライナ人協会 *Zväz Rusínov – Ukrajincov SR* が存在する。

おわりに

2023年9月に繰り上げ総選挙³⁴⁾が行われ、スメルが第1党となり(22.94%、42議席)その結果、フィツォが再度首相の座に就いた。連立を組んだのは、中道左派で、スメルから分離した「フラス(声)・社会民主主義 *Hlas-SD: Hlas – sociálna demokracia*」(14.70%、27議席)と前回選挙では議席を失っていた *SNS* (5.62%、10議席)である。

フィツォ政権は、ロシア寄りとされ、ウクライナへの軍事支援をやめることを宣言しているが、人道的支援からは撤退しないであろうし、できないであろう。

一般に移民・難民政策については当事者意識が弱いスロヴァキアにとって、今回のウクライナ戦争は、移民・難民問題が対岸の火事ではないことを痛感させる出来事である。すぐやってくる現政策の期限2025年を経て、次の「移民政策」にその影響が現れるのかどうか、そして、今まで移民政策を発令したことのないフィツォの政権(通常は2027年まで続く予定)が、初めて発令する移民政策がどうなるのか、そもそも発令するのか、今後の状況から目を離せない。

また、本稿では、スロヴァキアの移民政策の根幹を紹介したが、実際の移民(入国移民も出国移民も)の状況や難民(ウクライナ避難民ではない)の状況の細部に触れることができなかった。ウクライナ避難民についても、まだまだ検討すべき点が多い。周辺国との比較も含め、今後の課題としたい。

32) 本年度のロシア・東欧学会で関連の報告(神原ゆう子「ギリシア・カトリックがつなぐウクライナとスロヴァキア: 支援と進行をてがかりに」)があったが、筆者は当日、別の研究会で本稿に関連する報告を行っていたため、参加できなかった。

33) <http://pop-stat.mashke.org/slovakia-ethnic-loc2021.htm>
Štatistický úrad Slovenskej republiky, *Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2021: Národná analytická správa*, Bratislava, 2023, s.125. (https://www.scitanie.sk/storage/app/media/dokumenty/SODB_Narodna_analyticka_sprava.pdf) (閲覧日: 2023年12月17日)

34) https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2023/sk/vysledky_hlasovania_strany.html (閲覧日: 2023年12月17日)

