
欧州移民・難民危機と EU統合の行く末に関する一考察

岡部 みどり
Okabe Midori

はじめに

欧州での移民や難民についての問題は、かつてないほど世界の注目を集めている。2015年9月にトルコのボドルムの海岸に打ち上げられた3歳児のシリア難民の遺体の写真は、欧州各国のみならず世界に大きな衝撃を与えた。死の危険を伴う過酷な脱出劇に身を投じる難民、そのような過酷な脱出ルートが強要されることで人の密輸業者の犠牲となる人々は後を絶たず、2016年には5000人余りが溺死した⁽¹⁾。2017年の現在に至るまで、悲惨な状況は収まる気配をみせない。他方、移民や難民の問題は、受け入れ社会にとっても深刻な問題になっている。欧州各地で、移民によるとされる暴動、また、移民に反対する人々による暴動が頻発している。

一般に、これまで、人の越境移動の問題は国民の信を問うまでもない事柄とされてきた。また、それは警察や治安当局の取り扱う問題ではあっても、国家の安全保障を左右する外交問題になるとは考えられていなかった⁽²⁾。しかし、今日では、人の移動の問題はとりわけ欧州における国家の政治体制や国際関係を根本から変えうるほどの重要な課題となっている。

本稿は、この変化を、欧州連合（EU）と加盟国との関係の変化という側面からつまびらかにするものである。本稿では、2016年英国での国民投票にEU加盟国民の自由移動問題がどのように関わっていたか、また、2015年夏から加速したシリア難民受け入れの議論をきっかけに表面化したEUと特に東欧諸国を中心とする加盟国との間の軋轢がどのようなものであったかについて明らかにする。分析を通じて、今日欧州で起こっている混乱が、欧州統合の緊密化を前提とする既存の了解を根本から覆す力を備えていることを指摘することが本稿の目的である。

1 英国のEU離脱と「人の自由移動」政策

2016年6月23日の国民投票において英国のEU離脱派が残留派を上回ったという事実は世界に驚きとともに受け止められたが、ここで最大の争点となったのはEUの「人の自由移動（Free Movement of Persons）」政策であった。

域内における人の自由移動の促進は、実のところ欧州統合プロジェクトの発足当初からの目標のひとつであった。すなわち、共同市場というアイデアは、資本や財だけでなく労働力の自由移動までも検討課題に含むものであった⁽³⁾。

なぜ労働力、つまり人の移動がアジェンダとされたのか。それは、1950年代初頭において、原加盟6カ国のなかで失業率の高さが際立っていたイタリアが、労働市場の活性化につながると提起したからであった⁽⁴⁾。イタリアの提案は、当時ほぼ完全雇用を達成していたドイツとフランスにとって望ましいものではなかったが、その反面、欧州共同体（EC）の原加盟国でもあるイタリア人の域内自由移動を公式に禁じることは難しかった。

このような、人の自由移動を権利として擁護する考え方と、労働市場の流動化を市場の活性化に繋げる考え方は、その後も欧州統合の規範的な支柱となった。単一市場成立に至る一連の加盟国間交渉のなかでも人の自由移動政策との関連では、1992年マーストリヒト条約（EU条約）によってEU市民権が成立するなど、人の自由移動の権利が確立される一方で、1985年シェンゲン空間の成立にみられるように、物理的に人の自由移動を促進するための措置が単一市場の補完措置として整えられたことが注目に値する⁽⁵⁾。

しかし、統合に向けた一連の動きのなかにあっても、共同体（現在のEU）の超国家的な統制から免れようとする国家の動きは頻繁に見受けられた⁽⁶⁾。英国などが司法・内務政策領域からの「適用除外（opt-out）」を申し立てそれが許可されたことは最も顕著な例であるが、EU加盟国民の自由移動に際してドイツなどが「移行期間（transitional period）」を設定したことなども一例として挙げることができよう。程度の差はあれ、人の移動管理政策分野では、たとえその対象がEU加盟国民であったとしても各加盟国が決断をする余地は現在に至るまで残されている。

この視点は、一般に「多段階統合」あるいは「差異化された統合（differentiated integration）」という言葉で語られる欧州統合の多様性が、実のところは加盟国の主体的意思の産物であること、つまり、司法・内務政策への英国の（不）参加が実態としては英国の排他的な裁量の下で行なわれたという考察を導き出すものである。A・ウィーナーによれば、英国がシェンゲン協定に参加しなかったのは、島国であるという特殊な地理的要件と、それに起因する比較的厳格な出入国管理の伝統を保持する意向が強かったからであると一般に信じられていた⁽⁷⁾。しかし、実際には、英国の出入国管理体制は大陸側のヨーロッパ諸国と比べてそれほど厳格ではなかった。英国のシェンゲン規範への不参加は、むしろ、超国家化を進めるEUに対抗することを目的とした、英国の国家主権への固執を示すものにすぎなかった。

また、英国はEUの（法的）枠組みにこそ参加しなかったものの、実際には、例えば、EUパスポートの基準に合わせたバイオメトリクス技術の導入や、国際列車の発着駅でのパスポートチェックについてのフランスやベルギーなどとの協力、そのほか英仏海峡間における国境警備の協働体制の確立など、シェンゲン体制と整合性のある制度を国内に積極的に受け入れていた⁽⁸⁾。さらに、2004年当時、東欧8カ国およびキプロス、マルタからの人の自由移動に際して制限を設けなかったのは、当時のブレア英政権による決断の結果であった。今日、ブレア元首相はあたかも英国のEU離脱の戦犯であるかのようにメディアに糾弾されている⁽⁹⁾。ここで重要なのは、EU加盟国民の自由移動の許可はEUではなく英国の主体的な決定であった、ということである。そして、その背景には、英国政治研究者の若松邦弘が指摘するような、科学的根拠に基づく政策形成志向をもつ「ニューレーバー」政治の傾向が反映されてい

た⁽¹⁰⁾。

皮肉なことに、これら10カ国からの人の移動を受け入れた後の英国は、結果としては「EU離脱」以外の選択肢をもちえない状況に陥った。しかし、それは、EUの統制力に屈したからではなく、前述のとおり英国が自国の裁量においてEUの制度に参与した結果であった。国民投票の直前まで当時のキャメロン首相は移民への福祉の制限を認めるためのEU改革案の通過に向けて奔走していた。キャメロン首相は、EU加盟国出身移民が英国入国後4年間は税控除などのサービスを受けられないことなどを定める福祉改革を提案した。この提案は当時、人の自由移動の原則を擁護するEU側から強硬に反対されたが、度重なる交渉の結果、トゥスク欧州理事会常任議長は2016年2月に、移民の人数が英国の福祉体系に例外的に影響を及ぼす場合に限り、緊急の、かつ段階的な(“graduated”)措置として制限を認めるという妥協案を提示した⁽¹¹⁾。しかし、この提案はポーランドをはじめとする東欧諸国の強い反対のなかで行なわれ、欧州理事会での全会一致あるいは特定多数決を要する案件となった。結果として、キャメロン首相は東欧諸国と直接交渉を行ない、それぞれの国から承諾を取り付ける必要に迫られた。英国国内ではトゥスク議長からのこの「妥協案」はキャメロン首相の交渉の失敗であるとともに、EUの英国への強硬姿勢の表われであると捉えられた⁽¹²⁾。

国民投票を経たEU離脱の決定は、このようなEU・英国間の一連の交渉の終着点であったと考えることができる。なお、繰り返すようにEU加盟国民の域内自由移動を決めたのはEUではなく英国であった。このことを照らし合わせると、離脱の意思は、本質的にはEUに対抗するものではなく、少なくとも英国の対外政策決定のレベルにおいては、人の移動管理についての責任をEUに転嫁するために有利に働くとして解釈することができるだろう。

もっとも、離脱という意思決定につながるような移民を敬遠する「空気」は、実態とはかけ離れた情報を根拠として醸成されたということを指摘しておく必要はあるだろう。ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス経済パフォーマンス・センターの分析によると、2004年以降、確かにEU加盟国から英国への人の移動は急増し(うち約3割はポーランド)、2015年の段階では17万2000人とピークを迎えた。なお、同年でEU加盟国以外の国から英国へ移動した人は19万1000人であった。

しかし、移民を受け入れることによる国内経済への影響については、一般的な予想とは異なる結果が明らかにされた。EU加盟国出身の移民の多くは比較的高い学歴をもつ、若年層である。また、多くは何らかの仕事に従事しており、ネイティブの英国人に比べて生活保護を受ける人の割合は少ない。また、移民の流入によってネイティブの人々の労働機会が失われるという懸念については、消費者である移民が増えることによる雇用機会の拡大や、移民のもつ職業上の技術がネイティブの労働者の技術と補完関係にあるといった経験的実証により、これを否定する結果が得られた。さらに、特に低所得者の賃金低下や失業に関しては、EU加盟国からの人の移動とは相関がみられなかった⁽¹³⁾。

以上の経験的観測に照らし合わせると、少なくとも「ニューレーバー」体制以降の英国政治における移民についての議論は、その多くが言説のレベルにおける争いであるように見受けられる。確かに、グローバル化の波から「置いていかれた」人々に対する救済策を労働党

がもちえなかったために、いわゆるポピュリスト政党の支持率が増えたという側面はある⁽¹⁴⁾。ここで明らかにすべきは、そういったポピュリスト政党が支持者を獲得するために「移民」が都合よく使われたという側面である。つまり、移民問題の本質はむしろより文化的、社会的な次元にあり、「労働市場における移民とネイティブとの競合」とはそのことを覆い隠すために作られたストーリーにすぎなかったということである。また、移民をスケープゴートにしているのは、極右政党など排他主義的信条をもつ政党に限らない。欧州各国における保守、労働、中道右／左派いずれの政党も、移民とネイティブの安定的な共存のために有効な政策を立案できていない。それ以前に、この問題に真正面から取り組むことを避け、多文化主義を名目上擁護するだけで明確な政策指針のないまま地方自治体にその運営を任せたり⁽¹⁵⁾、S・クラズナーの言うところの「国内主権」を十分にもちえていないはずのEUに移民問題の責任を押し付けたり⁽¹⁶⁾といった行為に終始している。これらの観察を重ね合わせてみると、EU離脱の意思は、腰を据えて移民問題の解決を図ろうとしない英国中央政府に対する国民の不信任の表われであるとも言えるのである⁽¹⁷⁾。

2 共通難民受け入れ体制の揺らぎ——問われるEUの統合力

英国離脱のケースをはじめ、さまざまな不安定要因を抱えるEUは、結束力の強化を通じた安定的な発展を遂げようと尽力している。しかし、その方法がかえってEUの連帯の障害となることもある。欧州庇護体系（European Asylum System）は世界の他の地域に比べてきわめて発達した難民受け入れのための国際協調のあり方であるが、これがそのよい例である。この体系を特徴付けるのは庇護審査国を定めるEU規則、通称「ダブリン規則（Dublin Regulation）」であり、2003年に制定された⁽¹⁸⁾。

ダブリン規則においては、難民としての受け入れを希望する者は、最初に入国した国が、「安全な国（safe country）」あるいは「安全な第三国（safe third country）」であった場合、その国にのみ庇護申請を行なうこととされる⁽¹⁹⁾。これは、シェンゲン空間の誕生によって域内での検問が廃止されることに伴う措置であった。当時の主な懸念事項は、庇護申請者が申請を行なった後、シェンゲン空間を自由に動き回ることによって事実上の不法移民となることであった。

しかし、ダブリン・システムが導入された今日のEUでは、EU全体としての難民受け入れ体制の評価よりも、加盟国間の負担分担のあり方に関する問題のほうがはるかに重大な議論の対象となっているようである。2015年9月のメルケル＝ドイツ首相によるシリア難民受け入れの決断がその引き金となったことは言うまでもない。それ以前にも、イタリアなど南欧諸国が庇護申請への対応に苦慮していることは、ブリュッセル（EU本部）を悩ませる大きな問題のひとつとなっていた。ランペドゥーサ島に島民数をはるかにしのぐ数の難民申請者が押し寄せたり、リビア沖での難民船の転覆事故などが報道されたりしたことで、ダブリン・システムの安定性は絶対ではないという認識が高まってはいた。しかし、このシステムの正当性自体が問われることとなったのは、メルケル首相の受け入れ決定を受け、同年9月22日に、EU加盟国間で域内の庇護申請者の審査負担を分担することを目的とした「リロケーショ

ン」案を欧州理事会が提示したことに起因する⁽²⁰⁾。

「リロケーション」案は、イタリアとギリシャに入国したシリア難民などをはじめとする域内庇護申請者16万人の受け入れ負担を、加盟国が人口、国内総生産（GDP）、過去に受理した庇護申請件数、失業率などに応じて分担することを要請するものであった⁽²¹⁾。これを勘案したのは欧州委員長のユンカー氏であるが、その背景には、EUの固い結束を加盟国に求める同氏の政治信条が大きく影響している。ユンカー氏は同年9月9日に、ストラスブールの欧州議会において講演を行なったが、そこでEUの現状について、「EUにはヨーロッパが足りないし、ヨーロッパには統合が足りない（EU lacks Europe and it lacks Union）」と批判した⁽²²⁾。これは、ここ数年EUが直面しているさまざまな問題——難民問題、ユーロ危機、ギリシャ問題など——に端を発したEU内の不協和音を払拭し、ヨーロッパ諸国間の連帯の強化を改めて訴えるものであった。つまり、欧州統合を推し進める立場は、難民危機を欧州統合緊密化のためのむしろ好機と捉えたわけである。

また、「リロケーション」案は全会一致ではなく特定多数決で理事会決定（Council Decision）として決議されたが、これは驚くべきことであった。リスボン条約締結後のEUにあっても、加盟国にとって死活的な利益に関わるイシューについては、いまだ全会一致が通常とされてきたからであった。

EUの結束強化を求めるこのようなブリュッセルの方策は、一部の国には強い反発とともに受け止められている。ヴィシエグラード・グループ（V4）を形成しているチェコ、ポーランド、ハンガリー、スロヴァキアは真っ向から反対した⁽²³⁾。そして、デンマークはEU司法・内務政策からの適用除外（opt-out）の立場を踏襲し⁽²⁴⁾、フィンランドは強制的（mandatory）な法執行のあり方に反対する立場からこれを棄権した⁽²⁵⁾。

また、法案に賛成した国々が実際にブリュッセルの意向を強く後押ししているということもなかった。欧州委員会は、2017年4月27日時点において当初予定されていた16万人のうち約半数の8万352人程度のリロケーションしか実施されていないと報告している⁽²⁶⁾。この数字自体、ブリュッセルから加盟国に向けた度重なる催促の結果である。この延長上で、リロケーション案に協力しない国に対する罰則の是非が取り沙汰された。欧州委員会は、各加盟国に割り当てられている頭数のなかで実際にリロケーションが実施されていない分について、1人につき25万ユーロ（約3036万円）を加盟国がEUに支払うことを提案した⁽²⁷⁾。この提案をV4諸国は「恐喝だ」と激しく非難している⁽²⁸⁾。実際、このプランはきわめて非現実的である。例えば、ハンガリーには1294人の受け入れが求められているが、同国は現在すべての受け入れを拒否している。もしハンガリーが実際に「罰金」を支払わなければならないとすると、その金額はおよそ3億2300万ユーロにのぼる⁽²⁹⁾。ブリュッセルは、V4諸国に対して「適用除外は認めない」とする強い姿勢を崩そうとしないが、他方で、オーストリアやイタリアなどからも現行システムの下での庇護体制を維持することの困難さから悲鳴が上がっている。いわば「庇護疲れ」の状況が欧州を席卷しつつある。

多くの東欧諸国では、難民受け入れのための体制も十分に整っておらず、また、政治的にも難民受け入れへの追い風が吹いていない。世論におもねる政治の台頭もこれに拍車をかけ

ている⁽³⁰⁾。このような状況の下で、EUからの十分な支援がないまま連帯への協力のみを半ば強制的に求められているという認識が、これらの諸国では支配的になっている。

そのようななかで、庇護政策は、加盟国がEUを通じた利益獲得の手段にもなっている。例えば、ルーマニアは、今般の「リロケーション」メカニズムへの参加の条件として、シェンゲン圏への即時参加を要請している⁽³¹⁾。

3 結びに代えて

V4諸国をはじめとする加盟国の強い反対姿勢の裏には、権限強化を図ろうとするブリュッセルに対する大きな不満がある。それは、統治権限をEUに奪われることを拒否する、国家主権擁護の姿勢であると同時に、とりわけ東欧諸国の場合、現在のEUが原加盟国あるいは「西側」の加盟国にとって都合のよいシステムになっていることへの暗黙の、また明瞭な批判となって現われている⁽³²⁾。

EUにとって不幸なのは、東欧諸国の側からすればむしろ優遇された立場であるはずの英国（やフランスなどの原加盟国）からもEUへの不満が噴出していることであろう。両者のケースの分析を通じて言えることは、EUはユンカー氏など一部の指導者が理想とするような（擬似）連邦化のプロセスに乗ることはなく、加盟国の問題解決のためにもっぱら利用されるような（緩い）国際レジームとしての機能を維持する以上の発展は難しいだろうということである。「多段階統合」や、とりわけ人の移動管理政策分野で顕著である、EUに隣接する域外諸国（トルコなど）に負担分担を要請するような広域地域形成も、同様の国際レジームとして説明できるだろう。いくなれば、「責任転嫁」のシステムがEUやEUを含むより広範なグローバルな規模で展開されつつある⁽³³⁾。

そのようなシステムのあり方は問題の本質的な解決には結びつかない。EUの指導者も加盟国の首脳もおそらくそのことを十分認識しているだろう。しかし、厄介なのは、それではほかにどのような選択肢があるか、という問いに対して、いまだに誰も有効でかつ現実的な策をもっていないということなのである。

- (1) “Migrant death toll passes 5,000 after two boats capsize off Italy,” *The Guardian*, 23 December 2016 (<<https://www.theguardian.com/world/2016/dec/23/record-migrant-death-toll-two-boats-capsize-italy-un-refugee>>, 最終アクセス2017年4月18日)。
- (2) 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、2016年。
- (3) R. Bertrand, “The European Common Market Proposal,” *International Organization*, Vol. 10, No. 4, 1956.
- (4) D. E. Christian, “Resistance to International Worker Mobility: A Barrier to European Unity,” *ILR (Industrial and Labor Relations) Review*, Vol. 8, No. 3 (1955); F. Romero, “Migration as an issue in European interdependence and integration: the case of Italy,” in A. S. Milward et al. eds., *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory 1945–1992*, London: Routledge, 1993.
- (5) T. Kostakopoulou, *Citizenship, Identity, and Immigration in the European Union: Between Past and Future*, Manchester: Manchester University Press, 2001. EU市民権としての人の自由移動の権利は、EU条約3条2項、EU運営条約21条、同条約第IV篇およびV篇、EU基本権憲章45条に示すとおりである。また、

- シェンゲン空間の成立に至る欧州国際関係について、岡部みどり「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』第57巻第1号第2号合併号（2015年）。
- (6) シェンゲン体制からの適用除外という立場を決定するに至る英国国内政治については、cf. C. Gifford, “The UK and the European Union: Dimensions of Sovereignty and the Problem of Eurosceptic Britishness,” *Parliamentary Affairs*, Vol. 63, No. 2 (2010); A. Wiener, “Forging Flexibility: The British ‘No’ to Schengen,” *The European Journal of Migration and Law*, Vol. 1 (1999).
- (7) Wiener, op. cit.
- (8) R. Adler-Nissen, “Opting Out of An Ever Closer Union: The Integration *Doxa* and the Management of Sovereignty,” *West European Politics*, Vol. 34, No. 5 (2011).
- (9) “Brexit: Blair Government Blamed For High U.K. Migration,” *Newsweek*, 2 March 2016 (<<http://www.newsweek.com/brexit-blair-migration-juncker-422506>>, 最終アクセス2017年4月12日); “Tony Blair admits he did not realise how many migrants would come to the UK after EU expanded,” *The Telegraph*, 19 March 2017 (<<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/03/19/tony-blair-admits-did-not-realise-many-migrants-would-come-uk/>>, 最終アクセス2017年4月12日) など。
- (10) 若松邦弘「イギリス——政策の脱政治化と政治問題化のなかのEU域内移民」、岡部みどり編、前掲書『人の国際移動とEU』。
- (11) Draft Decision of the Heads of State or Government, meeting within the European Council, concerning a New Settlement for the United Kingdom within the European Union, Brussels, 2 February 2016, EU document.
- (12) “EU renegotiation: UK wins partial concession on migrant worker benefits,” *The Guardian*, 2 February 2016 (<<https://www.theguardian.com/politics/2016/feb/02/eu-renegotiation-tusk-proposes-migrant-worker-benefit-cap>>, 最終アクセス2017年4月10日)。
- (13) “BREXIT 2016: Policy analysis from the Centre for Economic Performance,” June 2016, London School of Economics and Political Science.
- (14) 水島治郎『ポピュリズムとは何か——民主主義の敵か、改革の希望か』、中公新書、2016年。
- (15) EU各国における状況は、S. Vertovec and S. Wassendorf eds., *The Multiculturalism Backlash: European discourses, policies and practices*, Oxon: Routledge, 2010 に詳しい。
- (16) EU 出入国管理政策が加盟国によるEUを利用した迂回戦略であるという主張について、V. Guiraudon, “European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping,” *JCMS (Journal of Common Market Studies)*, Vol. 38, No. 2 (2000).
- (17) ここでは、移民（外国人）だけでなく、彼らの受け入れ社会に存在するネイティブの人々の生存権についても国家が責任を負う必要が高まっているということを示唆している。
- (18) Council Regulation (EC), No 343/2003, 18 February 2003.
- (19) ダブリン規則に関して体系的にまとめた文献として、中坂恵美子『難民問題と「連帯」：EUのダブリン・システムと地域保護プログラム』、東信堂、2010年。
- (20) COUNCIL DECISION (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece.
- (21) 同上。
- (22) “State of the Union 2015: Time for Honesty, Unity and Solidarity,” Jean-Claude Juncker (Speech Transcript), 9 September 2015.
- (23) “Legislation on emergency relocation of asylum-seekers in the EU,” Briefing October 2015, European Parliament. このうち、フィンランド、ポーランドとチェコは、採択後の実施計画（relocation mechanism）に参加している。
- (24) “Denmark declines to take part in migrant relocation,” 20 July 2015, *The Local* (<<https://www.thelocal.dk/20150720/denmark-declines-to-take-part-in-migrant-relocation>>, 最終アクセス2017年4月15日)。

- (25) “Finland abstains from vote on EU refugee deal; relocation plan still approved,” Uutiset, 22 September 2015 (http://yle.fi/uutiset/osasto/news/finland_abstains_from_vote_on_eu_refugee_deal_relocation_plan_still_approved/8324508), 最終アクセス2017年4月15日)。
- (26) “Member States’ Support to Emergency Relocation Mechanism (As of 27 April 2017),” EU document.
- (27) “EU states face charge for refusing refugees,” *Financial Times*, 3 May 2016.
- (28) “EU unity shattered on Brexit D-Day as furious states let rip over ‘blackmail’ on migration,” *Express*, 29 March 2017 (<http://www.express.co.uk/news/politics/785216/European-Union-Visegrad-blackmail-EU-migrant-refugee-quota-scheme>), 最終アクセス2017年4月15日)。
- (29) “EU to fine countries ‘hundreds of millions of pounds’ for refusing to take refugees,” *The Telegraph*, 3 May 2016 (<http://www.telegraph.co.uk/news/2016/05/03/eu-to-fine-countries-that-refuse-refugee-quota/>), 最終アクセス2017年4月10日)。
- (30) O. Gruber, “Institutionalising a cross-sectional policy area? Ministerial competences for migrant integration in EU member states,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2016.
- (31) “Romania and Cyprus impose migrant relocation conditions,” euobserver, September 2015 (<http://euobserver.com/migration/130155>), 最終アクセス2017年5月15日)。
- (32) S. Lavenex and E. M. Uçarer eds., *Migration and the Externalities of European Integration*, Maryland: Lexington Books, 2002.
- (33) EUを主体とする人の移動管理のグローバル・スキームについては、岡部みどり「EUによる広域地域形成とその限界——対外政策としての出入国管理」『EU学会年報』37号（近刊）において詳しく分析した。