第7章 難民危機と変調する EU

佐藤 俊輔

はじめに

2015年の夏から加速した欧州への未曾有の人の移動、いわゆる「難民危機」は、現在において現象としては収束してきたと言ってよいだろう。少なくとも、年間 100 万人を超える規模での制御困難な人の流れが量的に生じているわけではない。しかし、現在の EU においてその際に生じた大規模な難民の受け入れは、短期的にも、より中長期的にも欧州各国の政治に無視できない影響を及ぼすであろう。そして、その影響は欧州各国の政治上の変化を通じて EU の政策方針にも影響をもたらしている。

本報告書では、第1節で欧州難民危機について現在までに明らかになっている統計と共に振り返り、その時系列的な推移と、地理的に多様であったその規模を確認する。第2節ではこれに対して EU が採った施策、そして改革の進捗を跡付ける。そこでは、概括的に言えば EU 域内での難民分担についての改革の停滞がみられる一方で、EU の域外国境の強化、そして域外の第三国との協調が進められようとしていることが見て取れる。続いて第3節ではドイツにおける難民統合政策の進展と現状を概観する。そこでは難民危機以降のドイツにおいて統合政策が着実に進展してきたことが確認されるものの、他方で政党政治のうえでは急進右派ポピュリスト政党である「ドイツのための選択肢」が 2019 年の州選挙でも躍進しており、政策と政党政治のダイナミズムの間にはなお乖離があることが指摘できる。今後「ドイツのための選択肢」が政党として定着するかどうかは依然として明らかではないものの、難民危機が移民・難民争点を介して国内政治へ影響を与えたことが確かに見て取れる。第4節では難民危機が EU の政治に対して与えている影響について、以上の分析から若干の含意を提示する。

1. 欧州難民危機:その規模における地理的差異と時系列的変化

(1) 欧州難民危機の時系列的推移

初めにいわゆる「欧州難民危機」とは何であったか、その推移から確認したい。欧州における難民危機が非常に可視的になったのは、2015 年 8 月から 9 月にかけてのことであった。実のところ、2010 年から「アラブの春」と呼ばれる現象が生じて以降の欧州への難民の数は上昇の一途にあり、2014 年には既に過去にない規模に達していたが、それでも EU 諸国において危機との認識はそこまで高くはなかったように思われる。ところが 2015 年 7 月に地中海を渡る難民の数が急増し 1 カ月間で 10 万人を超えると、ドイツ政府は年間 45 万人と見積もっていた庇護申請者数を 65 万人へと大きく上方修正する。そして 8 月 20 日、急増する難民に対処しきれなくなったマケドニアがギリシャとの国境を封鎖しようとして緊急事態を宣言したことが、24 日ドイツによるシリア難民受け入れ、つまり EU のダブリン規則をシリア難民には適用しないとの方針の公表につながっていった。危機の認識は 8 月末にオーストリアで死亡した難民 71 名を積んだトラックが発見されたことや、9 月 3 日にシリア難民の幼児の遺体を運ぶ写真が様々なメディアで掲載されたことから大きく広

がった。9月6日にはハンガリーからオーストリアを経由しドイツへ向けて列車による避難民の移送が開始され、ギリシャからバルカン半島を通過してドイツへ向かう人々の波がとめどないものとなったのであった。9月半ばにはハンガリーがセルビア国境を封鎖したものの避難民の流れは衰えを見せず、11月13日にフランスでテロ事件が生じたことをきっかけとしてフランス、ドイツ、オーストリアは国境審査の再導入に踏み切った。2016年1月にスウェーデン、ノルウェー、3月にデンマークも同様の措置をとったことで、難民危機はEUの対外国境の問題にとどまらず域内のシェンゲン空間の危機へと波及したのである。

これに対して EU は域内での 12 万人の庇護申請者再割り当て制度の採択、EU 域外国境の警備強化、イタリア・ギリシャなど域外国境に位置する諸国へのホットスポット設置による対応能力強化、その他域外諸国との外交的協調の模索など、全方位的な政策を展開し、最終的には 2016 年 3 月 EU - トルコ声明によってトルコからギリシャへの難民の流入を大きく減少させたのである。それ以降 2018 年に至るまでの欧州における庇護申請数は依然として歴史的水準にあるとはいえ、下に見るように峠を越え、徐々に落ち着きを取り戻しつつあるといえるだろう。

(2) 欧州難民危機の規模と地理的分布

それでは改めて難民危機の規模を時系列的・地理的な観点から確認していきたい。Eurostat によれば、危機が最も高じた 2015 年から 2016 年にかけて EU 内で初めて庇護申請を行った者はそれぞれ 125万 6610人、120万 6045人であった(表 1 参照) 。これが EU にとって未曾有の規模であったことは言うまでもない。 EU での庇護申請は 1992 年のユーゴスラヴィア解体に伴う難民の流入時に 67万 2 千件を数えたものの、2006 年までには EU27 カ国で 20万件以下へと減少した。それが 2010 年代にはアラブの春の動きに伴って再び増大傾向を示し、2014 年には 62万 6960 件(うち、初回の申請が 56万 2680 件)へと大きく跳ね上がっていた。そして 2015 年、2016 年と最大規模の難民の流入があった後、2017 年、2018 年の初回の庇護申請者の数は、グラフの通り 65万 4610 件、58万 0845 件へと減少しており、概ね 2014 年時の水準へと戻っているのが現状である。

それでは地理的に見た場合に、欧州の中で難民危機のインパクトはどのように生じていたのだろうか。実際の庇護申請者に対する何らかの国際的保護の付与件数からみた場合、絶対的な規模として最も多くの避難民を受け入れ、何らかの国際的な保護を与えたのはドイツである。2016年のデータを見た場合、ドイツは約44万5千件の保護を与えており、次いでスウェーデン(約6万9千件)、イタリア(約3万5千件)、フランス(約3万5千件)、オーストリア(約3万1千件)、オランダ(約2万2千件)、イギリス(約1万7千件)、ベルギー(約1万5千件)と続く 2 。この統計からは、流れ込んだ避難民の多くが、ドイツ、スウェーデンのほか、ドイツへの通り道となったオーストリア、そして周辺のフランス、オランダ、ベルギーといった大陸諸国で受け入れられたことがうかがえる。

また、人口との相対比率でいえば、最も大規模な受け入れを行ったのはスウェーデンであった(人口百万人に対し、7,040人を保護(2016年))。つづいてドイツ(5,420人)、オーストリア(3,655人)、マルタ(2,890人)、キプロス(1,675人)の順となる(EU 平均 1390人)。これに対し、人口規模との比でみるとイギリス等主要国の受け入れは相対的には小規

模である(イタリア 585 人、フランス 525 人、イギリス 260 人) 3 。更に念のため示せば、EU での難民再割り当て政策に対し強い反発を示したハンガリー(全 440 件、人口相対比 45 人)、チェコ(全 450 件、相対比 45 人)などヴィシェグラード諸国は絶対数、相対比とも小規模であり、バルカンルート上の諸国も、前線に位置するギリシャ(絶対数 8,545 件、相対比 790 人)を除けば同様であった 4 。

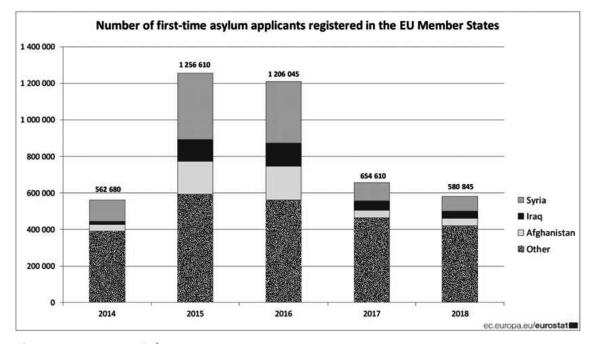


表 1. EU 加盟諸国において登録された初回庇護申請者数

引用: Eurostat (2019) より 5

以上のことは、2015 年9月から2016年3月にかけての「難民危機」が欧州諸国に与えた影響は、実態として地域により大きく異なったであろうことを示している。難民危機は、一方では人口比の受け入れ数に示されているようにマルタやキプロスのように人口移動の玄関口に面した地中海の小国に大きな負荷をかけたが、他方で絶対数からみれば多くは北欧・西欧諸国、特にドイツ、スウェーデン、オーストリア等の諸国において保護が付与されたのである。とりわけ、その受け入れ数を左右したのはシリア出身の難民がこれら諸国に集中して流入したことである。ドイツ、スウェーデン、オーストリアの3国ではいずれも全申請の6割ほどがシリア出身者によるものであったが、シリア人の保護認定率は2016年当時で98.1%であり、2018年に至っても88%と非常に高い。この意味でシリアから逃れた人々にはいわば「権利」に近い形で保護が与えられたのであり、アフガニスタン、イラクからの避難民への難民認定率とは対照的であった。また、表1から見て取れるように、2016年以降の庇護申請者の減少には、これらシリア、アフガニスタン、イラク諸国からの避難民の減少が大きく寄与しているといえる。2015年には180万件と報告されたEU域外からのEU諸国への不法入国の試みも、2018年には15万114件と2013年以来最低の水準となっており、「危機」の鎮静化の傾向が見て取れる。

2. EU における難民政策の動向

それでは 2015 年の危機以降 EU はどのような政策を進展させてきたのであろうか。以下では、① EU 域内での共通庇護政策の改革と、② EU 域外国境における国境管理の強化、③ EU による移民・難民政策の外部化の 3 つの側面について近年の変化を概観してみたい。

(1) EU 域内での共通庇護政策の改革

EU 内部での庇護政策についての改革として、欧州委員会は 2016 年 5 月に共通欧州庇護システムの改革パッケージを打ち出している 7 。そのなかでは、例えばダブリン規則についてある国の規模と経済に不釣り合いなほどの庇護申請がなされた場合には自動的に再配分のメカニズム(公正メカニズム)を設置するとの提案のほか、Eurodac と呼ばれる指紋情報システムの強化、欧州庇護支援オフィスと呼ばれる各国での庇護審査の実施状況に関する調査・情報収集のための独立機関をより強化し「庇護のための EU 庁(European Union Agency for Asylum: EUAA)」とすることなどを打ち出した。そのほかにも、これまでは「指令」という形式であった庇護関連の EU 法を「規則」という法形式へ置き換え、より統一的な実施を図ろうとの提案もこれまでになされている。しかし、実際のところ EU 諸国を代表する EU 理事会の反応は鈍く、具体的な成果はいまだ多くない 8 。

とりわけダブリン規則の改定については強制的な再割り当てに対する反感は依然として 強く、抜本的な庇護政策の改革は停滞していた。これに対し、2019年7月にフランスのマ クロン大統領が、EU 内での移民の割り当てのための「連帯メカニズム」に 14 カ国が同意 したと発表したことは一定の進展であった。とりわけ、マクロン大統領はフランス、ドイツ、 フィンランド、ルクセンブルク、ポルトガル、リトアニア、クロアチア、アイルランドの 8 カ国が地中海で救助された人々の再定住を受け入れるとしている %。この流れは 2019 年 9月にもう一度再現され、フランス、ドイツ、イタリア、マルタの4カ国によって時限的、 自発的なものだとされながらも「自動的な」難民の割り当てメカニズムの要請が打ち出さ れている 10。さらに 11 月には、ドイツがより明確に抜本的なダブリン規則の改革を求めた ノン・ペーパーを提出している。同ノン・ペーパーは現時点で庇護申請の 75% が、イタリ アやギリシャをはじめとする EU 内の 5 カ国に集中している現状からその負担の不均衡を 指摘し、より実効的な共通政策の実現のために EUAA の決定による「自動的な」庇護申請 者の再割り当てを求めたという□。ここで意図されているのは危機の際にのみ一時的に設 置されるメカニズムではなく、恒久的にダブリン規則の原理そのものを変更しようと提案 するものとなっている。しかしながら、現時点でこの提案をハンガリーやポーランドのよ うに以前から再割り当てを批判する国々が承認することは考えにくいであろう。域内での 共通政策改革の行方は依然として不透明なままである。

(2) EU 域外国境における国境管理の強化と外部化

それでは国境管理の側面ではどうか。まず第1に欧州難民危機への直接的な対応として、2016年10月、EU はそれまでの欧州域外国境管理庁(Frontex)を強化し、欧州国境沿岸警備隊(European Border and Coast Guard Agency)を創設したことが指摘できる。これにより、それまでの Frontex が政府間協力の組織であったのに対し、新たな欧州国境沿岸警備隊では警備隊自体のスタッフや装備を確保し、国境・沿岸の警備に対して EU 自身の対応能力

が強化されたといえる。

それとともに生じているのが、国境管理の困難とそれに対応する外部化の傾向である。2013年にイタリアのランペドゥーザで500人以上の人々を乗せた船舶が沈没し、366人が死亡する事件がEUへ衝撃をもたらして以降、地中海での捜索と救助(Search and Rescue: SAR)は地中海諸国、そしてEUにとって大きな課題となってきたことはよく知られている。イタリア政府による Mare Nostrum 作戦は、イタリア政府のみならず、野党、そして市民の多くから支持を受けて開始され、結果として15万人以上の移民を救助してきた。しかし、このような救助作戦が逆説的に人の移動を促してしまうプル要因となるとの見方が強まると、2014年10月には作戦が終了する。EUは11月からTriton作戦を開始するが、その際の捜索範囲はランペドゥーザから30海里までに限定されており、移民の死亡者数はむしろ増大したとされる12。その後、2015年6月からEUが開始したSophia作戦は密入国の防止を任務としており、このような捜索と救助が人の移動を助長するのではという見方は一層拡大していたように思われる。

そのなかで 2018 年 3 月にイタリアでポピュリスト政権が誕生したことはさらに事態を困難にした。特に新政権の内相に就任したマッテオ・サルヴィーニ「同盟」党首は難民に対する政策の厳格化を掲げ、6 月にリビアからの移民 600 人超を保護した NGO の船舶アクアリウス号のイタリアへの寄港を拒否した 13。最終的にこの事件は同船のスペインへの寄港が認められたことで収束するが、その後も NGO による救助活動は度々欧州での問題となっている。例えば、このアクアリウス号を巡る事件の後、2019 年 1 月以降スペイン政府は NGO による救助船に対する出港許可を認めていない。また、2019 年 6 月にはやはり60 名超の移民をリビア沿岸で保護した NGO、Sea Watch の船舶が寄港できず、最終的にイタリアの禁止を破ってランペドゥーザに上陸した事件や、2019 年 10 月には NGO の救助船 Ocean Viking がリビア沖で 145 名を救助したものの、寄港許可を要請したマルタ・イタリアのいずれからも返事を得られず、13 日間海上にとどまることを余儀なくされている 14。先述したマクロン仏大統領による「連帯メカニズム」の提唱は、このような EU の国境管理のジレンマを表すような文脈の中で行われたものであったといえる。

(3) EU による移民・難民政策の外部化

このように EU は国境管理を強化しているものの、地中海での移民の救助には、その保護を誰が行うのかという問題をめぐり困難が伴う。そのため EU はさらに域外の第3国との協調を進め、そもそも移民が生命を危険にさらす旅路へと出ないようローカル・キャパシティを高める政策を推進している。中でも EU にとって重要な位置を占めているのが、北アフリカ諸国との協力である。EU は 2015 年 11 月にはアフリカのための緊急信託基金(EU Emergency Trust Fund for Africa) を創設し、アルジェリア、エジプト、リビア、モロッコ、チュニジアに対し、「当該地域からの、地域への、そして地域内での安全で、安定し、合法的で秩序だった移民に貢献し、人権を守る移民の流れの効果的管理を支援する」との目的で、2015 年から 2020 年までに 6 億 4,770 万ユーロを支援している。

しかし実際には、第3国との協調は移民・難民政策の外部化であるとの批判も強い。例 えば、そのような傾向が強く表れたのは、2018年6月の欧州理事会で、国連難民高等弁務 官事務所や国際移住機関と並び、「第3国との緊密な協調の下に」創設すると表明された「地 域的下船プラットフォーム(Regional Disembarkation Platforms)」の事例である 15 。これはある国の領海内で当該国または第 3 国の沿岸警備隊により移民が救助された場合にはその国の領土への下船を可能とし、公海上において EU 船籍の警備隊によって救助がされた場合にも、ノン・ルフールマンの原則と国際法の尊重を前提として、第 3 国へ移民を下船させることを可能とするという考えである 16 。このことは、確かに沿岸諸国での「捜索と救助」における協力を可能とする一方、EU にとっては公海上、または北アフリカ側の沿岸で移民を救助し、そのまま北アフリカ諸国のいずれかへ移民を送り返すことを可能とする道を開くということでもある。そのため、この欧州理事会による下船プラットフォームの提案は最終的に北アフリカ諸国によって拒否されることとなった。アフリカ連合 3 (AU) はプラットフォームが事実上不法入国者の収容所となってしまうのではとの懸念を示し、この下船プラットフォームは国際法や EU 法、それに AU の有する法的手段にも抵触するのではとも述べている 17 。

このようなアフリカ諸国の反発により地域的下船プラットフォームのアイデアが事実上挫折した一方で、しかし実際には二国間での「捜索と救助」をめぐる協調が行われている。例えば、スペインとモロッコの間の協調がそれである。スペインとモロッコの間では 2004年以来ジブラルタル海峡、そして後には大西洋岸での共同巡視が行われるようになっている。共同の警察署もあり、警察協力のための委員会会合も定期的に行われる。2017年には地中海の巡視を増加させたこともあり、スペインは年間約3万4千人の移民を受け入れた。このため、スペインからモロッコへとより積極的な捜索と救助を行うよう要請がされたという18。この点については、2017年から 2018年にいわゆる西地中海ルートと呼ばれる、主にモロッコからスペインへのルートを通っての不法入国数が 23,143件から 57,034件へと顕著に増大したことが統計からも確認できる19。そのような状況のなかで、スペインはモロッコと合意を結び、海洋での捜索・救助を担当する Salvamento Marítimo が一定の条件下一つまりモロッコ側の港が最も近く、かつスペイン当局がモロッコの責任領域内でモロッコの沿岸警備隊を支援している場合ーにおいては、救助した移民をモロッコの港へ連れ戻すことができるとしている 20。

また、地中海でもうひとつの移民・難民の主要なルートとなるのが、リビアからイタリアへ至る中央地中海のルートである。リビアとの間では、1990年代からイタリアが移民政策について二国間協力を続けてきた。2008年には両国間で友好条約が締結され、イタリアからのインフラ整備のための資金提供と、不法移民対策への支援が約束された。それを受け 2009年にはイタリア・リビアの共同巡視も行われ、リビアへの移民送還も行われた。しかしながら、2011年からの内戦を受け、2012年には欧州人権裁判所がイタリアの警備艇によるリビアからの移民の同国への送還を欧州人権条約違反にあたるとの判決を下したために、移民の送還は中止されていた²¹。ところが、2017年2月にはイタリアとリビアの間で覚書が交わされ、これに基づいて捜索・救助地域と海洋救助調整センターが設けられるとともに、リビアの沿岸警備隊による移民の捜索・救助活動が行われている²²。2017年8月にはリビアは捜索範囲を94海里まで拡大し、NGOの救助船の同領域への侵入を禁止している。つまり、リビア自身による沿岸警備の能力構築を支援し、捜索・救助活動を拡大することで不法な地中海横断に対処しようとの狙いだが、リビアはジュネーブ難民条約の締結国ではなく、国内の人権状況についても問題が多い。EUが不法移民や難民の移動に対

して、国際法や人権を保護しながらどのように対処すべきかは、依然として EU にとって 大きな課題である。

以上、ここまでで見えるのは、域内での難民政策の改革が困難であり、かつ新たな避難民の受け入れも諸国が前向きに足並みを揃えることも容易ではないために、域外国境の強化、そしてそのための第3国との協調に傾斜するEUの姿である。しかしながら、そのような国境管理や第3国との協調をめぐる課題も多い。地域的な下船プラットフォームが、一方ではEUによるアフリカからの不法移民の外部化へつながりかねない政策であることは事実ながら、他方でそのような枠組みの不在は、イタリアやスペインのような地中海沿岸の窓口となるような諸国が二国間協定を通じて改めて北アフリカ諸国への事実上の外部化を行うことへつながっているのが現状であろう。

3. ドイツにおける難民政策と政党政治

つぎに欧州加盟国内での難民の受け入れの現状に着目し、それが欧州域内にもたらしている政治的な影響について若干の考察をしてみたい。特に本節で焦点を当てるのはドイツにおける①難民統合の現状と政策、②ドイツにおける政党政治との関連である。難民危機が欧州統合や欧州の外交に対して及ぼす影響について考えるとき、EUの難民政策の変化のみに着目するのでは不十分であることは明白であろう。しかし、ではどのようにその潜在的な影響力を測るかということはそれほど明白ではない。恐らく難民危機は加盟国内での様々な影響を経由して各国の内政に影響を与え、その影響は各国の外交を経由して欧州・EUとしての外交へと影響を及ぼしていくと思われるからである。

そこで、本稿ではいわばそのような影響を捉えるためのひとつの事例としてドイツに着目する。なぜなら、既に第1節で述べたようにドイツは2015年から2017年にかけてEUに流入した約310万人の庇護申請者のうち約半数を受け入れた最大の受け入れ国であったため、少なくとも難民危機の影響を最も直接的に受けた国のひとつと言えるためである。この目的から、以下ではまず受け入れが行われた庇護申請者たちがどのような人々であり、どの程度ドイツ社会はその統合に成功しているのか確認することから始めたい。

(1) 難民統合の現状と政策

2014年末の時点で74万人超であったドイツの「難民の背景を有する人々」は、現在では約180万人存在する。これらのうち、国際的保護が与えられた者が約72%、保護は与えられなかったが出身国の状況から送還できず滞在を容認されている者が約9%、依然として庇護権審査の結果待ちの者が約17%である。2013年から2016年1月までにドイツへ移動した庇護申請者を追跡したIAB-BAMF-SOEP調査によれば、性別的には73%が男性、27%が女性、年齢的には成人した者のうち、35歳以下が多数となっており(男性で75%、女性で65%)、若い男性が多くを占めている23。教育程度については分極化しており、36%が高校卒業相当の資格を有する一方、26%は初等教育かそれ以下の経験しか持たない。

それでは、それらの人々の労働市場への統合はどの程度成功しているのだろうか。2019年8月の段階で、専門家による調査はおよそ40万人の難民が職を得ており、2019年秋に難民のうち40%を超える人々が職を得る見通しだと明らかにしている²⁴。これは2015年以前にドイツへ到着していた難民たちの実績に比べても若干早いスピードであり、それら

の難民の5分の1程度しか何らかの職業資格や大卒資格を持っていないことを考えると、難民の統合は成功していると言ってよいとの見解が示されている²⁵。ただし、これらの難民は職に就いているとはいえ、フルタイムで働く者の平均月収はドイツの平均的な月収の55%であり、パートタイムやインターンなどで働く者が多いことを考えれば平均月収は1000ユーロ程度とみられている²⁶。加えてドイツで就職した難民の約30%が過剰資格の問題を抱えているとみられ、そのような技能のミスマッチをどのように解消するかが職の確保や賃金格差とあわせ課題として挙げられる²⁷。

言語的な習得も徐々に進んでいる。先ほどの 2013 年から 2016 年にドイツへ到着した人々に関する調査では、到着時にはドイツ語の能力を有していた難民はほぼゼロであったが、自分でドイツ語をうまく話せると思うかをアンケート調査したところ、1 年目には 12%、2 年目には 20%、3 年目 41%、4 年目 46% と時間の経過とともにその割合は着実に上昇している 28 。

また、興味深いのは文化的な価値に対する難民の態度である。同調査によれば、意外に思えるかも知れないが、自由選挙や市民の権利保護等については平均的なドイツ市民より難民の方が支持が高い(自由選挙についてドイツ市民 91%、難民 98%。同様に市民の権利保護についてそれぞれ 83%、97%)という結果が出ている²⁹。

以上のように、実態としてみた場合には、労働市場への統合、言語習得は着実に進んでおり、一定の成果を上げているといえる。また、文化的な価値への態度についてみた場合にも、自由選挙や権利保護など政治的側面についてはむしろ難民のほうが支持が高い。また、しばしば指摘される難民の流入と犯罪率上昇との関係についても、マグデブルク大学の研究者によって両者の因果関係を否定する研究が提出されており³⁰、一見してみられる犯罪率の上昇はむしろ性別や年齢などと関係するのではとの推論がなされている³¹。

難民関係の行政や政策について見ても、ドイツは難民統合に向けて硬軟織り交ぜた実際的な政策を採用し、着実に前進してきたように見える。一旦は 2015-16 年の間は 40 万人ほどが庇護申請の結果待ちとなり、容量超過を起こしていたかに見えたドイツの庇護審査は、2017 年には決定待ちの申請が 6 万 8,245 件へ減少し、2018 年、2019 年にも 5 万件超の水準で推移しており、事態は沈静化している 32 。

政策的に見ても、ドイツは 2015 年から 2017 年にかけては決定の容易な庇護審査を優先するアプローチをとり、このような審査の遅れを解消しようとしてきた。また、2015 年 11 月の難民パッケージ I では、難民受け入れ予算の増額や住宅・受け入れ施設の増加など直近の受け入れを可能とするための政策とともに、バルカン諸国を「安全国」とすることでこれら諸国からの庇護申請の却下を容易にしている。続く 2016 年 1 月に打ち出された難民パッケージ II では難民の送還促進や居住制限の強化、家族結合への待期期間の延長など、どちらかといえば難民政策の引き締めが図られていった I 3。

他方で、難民の統合促進や、避難民の実際的必要に合わせた政策も提出されている。例えば、それまでは新規に入国する正規移民向けであった言語講習への参加対象を、すでに庇護を認められた難民や、庇護申請を行い、庇護が認められる可能性の高い人々、それに庇護申請を拒否されたが滞在を容認された人々等へも拡大した点はその一例である。2015年11月以降、職場で使用することを目的とする言語講習が設置されたり、あるいは2016年8月に発効した統合法(Integrationsgesetz)の一部として読み書きのリテラシーの高く

ない人々に向けた講習が設置されたことなどはそれぞれ実際的な取り組みとして評価できる。また、当面の危機が過ぎたとはいえ、出身国側での紛争がつづくために滞在が長期化する人々も出てきた。特に難民としての保護は与えられないが、送還はできないため滞在を許可される人々の場合、その法的地位の不安定性が問題となる。そのためドイツではこれらの人々が雇用されたか職業訓練を受ける場合、より長期の容認期間を認めることが議論され、2019年8月には雇用されている者については30か月、職業訓練についている者については3年間の滞在を容認できることとなった。

以上のように、ドイツの難民統合政策は現実的な形で進展しており、実態の調査と合わせても一定程度統合の成果は表れているように見える。

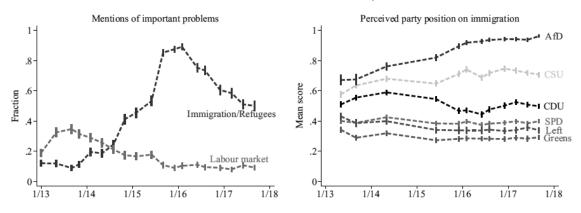
(2) ドイツにおける難民危機と政党政治への影響

では、ドイツにおける難民危機は政治的に大きな問題ではなかったかといえば、そうではない。2017年の総選挙で急進右派ポピュリスト政党である「ドイツのための選択肢(AfD)」が第3党へ躍進した際にも、メルケル首相の難民政策への不満が大きな鍵となったことが既に指摘されているところであり 34 、また 2019年秋に行われたブランデンブルク、ザクセン、テューリンゲンなど幾つかの州で行われた州選挙で AfD が躍進したことも、そこで難民危機が果たした役割がなかったとはいえない。それでは、政治的な次元で難民危機はどのような役割を果たしたのだろうか。いくつかの最近の研究成果を手掛かりとして考えてみたい。

まず第1に、難民危機がドイツにおいて移民・難民問題の政治化、政治問題化を引き起こしたことは明らかであろう。表2に明らかであるように、人々は2015年後半から2016年前半にかけては特に、移民・難民問題を重要な問題だととらえるようになっている35。しかし、このときに注意したいのは、このような政治問題化を引き起こすメカニズムである。最近発表された西欧諸国の移民問題の争点化を主題とした研究の中で、グランデら(Grande et al. 2019)は、1990年代以降、移民が総選挙で争点化される傾向が顕著に増大した一方で、こうした移民争点の政治問題化は、年間の移民流入量や、あるいは失業率の上昇のような社会経済的要因から引き起こされるのではないという驚くべき指摘を行っている36。これによれば移民の争点化は、国により時代によりかなりばらつきがあり、移民の流入量にはほとんど左右されないし、経済状況の悪さとの関係も同様である。それでは、何がその移民争点の政治化を促す要因となるかといえば、政党政治、特に従来主要政党ではなかった極右政党が、移民を政治問題化することが主な要因となるとしている37。

しかし単に極右政党による争点化の問題であるとすれば、難民危機以前にドイツの主要政党が AfD の周辺化にほぼ成功していたことの説明は難しい。Mader らは、この点について統計データを用いて興味深い説明を行っている。彼らの分析によれば、難民危機においても、市民の側の対移民感情における変化は限定的であり、各政党支持者の政党支持も比較的安定的である。この間、実際的に変化が起きたのは、むしろ有権者の側の各政党の政策に対する認識の変化であったのだというのである 38。この点は、難民危機が反移民感情を持つ人々の数を増やしたわけではないという Harteveld らの主張とも整合的である 39。つまり Mader らによれば、このとき AfD が伸長する要因となったのは、人々のドイツキリスト教民主同盟(CDU)の難民政策に対する認識が従来はある程度厳格だと考えられていた

表 2. 人々の重要問題の認識(左)及び人々から見た各政党の移民政策の政策位置(右) (Mader and Schoen 2019, p76.)



ものがより寛容なのだと認識されるようになったためであり、そのためにより厳格な政策を好む人々の支持が AfD へとスイッチしたのだと考えられるという。以上の Mader らによる分析が正しいとすれば、ポピュリスト政党の成功は移民や難民の流入により人々が右傾化することによるのではなく、人々の認識上で移民政策に関して右側にポピュリスト政党が利用可能な政策空間が生まれることによっている。難民危機は、それが自動的に移民政策の政治化につながったというより、その機会を「ドイツのための選択肢」が政治化のために利用したのだと考えられる。

しかしながら、そうだとすれば AfD のような政党が 2017 年以後も定着するかどうかについては予測が困難である。2019 年 9 月のブランデンブルク、ザクセンの州選挙では、AfD がいずれも第 2 党となったが、有権者への世論調査によれば移民争点の重要性は大きくはなかった。AfD が 23.5% を得票したブランデンブルクの州選挙では移民は重要なテーマには挙げられず、これを最重要なテーマとしたのは AfD への投票者のみであった(AfD 投票者の 30% が移民を最重要としている) 40。またザクセンでは AfD が 27.5% を得票したが、有権者は最重要な争点として移民を 4 番目に挙げている(12%、但し AfD 投票者は 34%) 41。むしろ有権者が最重要テーマとして挙げたのは社会保障や教育であった一方、AfD の躍進を説明する要因としては、東ドイツ市民が二級市民であるとの自意識であり、AfD への投票者ほど強くこのような自意識を持つことが注目された。従って、移民政策の争点化のみによって AfD の躍進を説明することは難しい一方、AfD の支持者には、他の政党支持者に比べ相当程度強く移民争点が訴求力を持ったことが指摘できる 42。そこでは、移民争点に独特な両義性のようなものが見て取れる。

おわりに - 難民危機が残すもの―欧州の政治と日本外交への含意

それでは、以上から欧州難民危機のEU諸国、またEUの対外政策への影響はどのようなものと言えるのだろうか。EUレベルの移民・難民政策についてみれば、欧州難民危機はEUの共通政策に急激な負荷をかけたことで、どのように庇護審査の負担配分を行うかという問題を突き付けた。既にみたように、EU域内での改革が議論される一方、国境管理の強化や第3国との協調によってそもそも負担を減少させていく仕組みの形成が行われようとしているのが現状であるが、しかしそのような政策には難民政策の負担を外部化す

るものだとの批判も強い。また、EU加盟国内のレベルでいえば、それはこの間の欧州各国における急激なポピュリスト政党の伸長に影響を与えたといえる。難民危機それ自体の影響について必ずしも明確な因果関係が解明されているとは言えないが、上述の研究に依拠するとすれば、難民危機はそれ自体が政策的な手詰まりを生み出したとか、あるいは反移民・難民的な政策を好む人々を増やしたというよりは、既存政党の政策への人々の認識を変え、厳格な(あるいは排外的な)政策を唱える急進的なポピュリスト政党が支持を獲得する機会を提供したと考えられる⁴。そして、このような各国での内政上の揺らぎは、改めてEU内での不協和を生み出し、その対外政策にも影響を与えることとなる。例えばイタリアの2018年3月から2019年夏にかけてのポピュリスト政権の誕生は、EUの難民政策、特に地中海での国境管理において解決困難な大きな課題を投げかけた。そしてそのことは翻って救助された人々を容易に受け入れられない西欧諸国の課題も映し出すことになった。難民の割り当てに強硬に反対する中東欧諸国の姿勢も相まって、そのような影響は少なくともしばらくの間欧州に残り続けるであろう。

しかし、前向きな兆候がないわけではない。例えば、マクロン仏大統領が提唱した「連 帯メカニズム | のような動きが再度表れてきたことや、イタリアで9月に政権交代が起こり、 内相は強硬な難民政策を主導したサルヴィーニ氏から移民問題の専門家へ交代したことが 挙げられる。また、2019 年に入り EU 市民の認識も変わってきた。4 月に公表された欧州 外交評議会の調査によれば、EU 諸国の市民の多くは移民をもはや重要な争点とは見てお らず、保健、住宅、失業などへ関心の重心を移している。イタリアやスペインでは人の移 入ではなく移出の方が関心事項となっている。ハンガリーやポーランドでは政権の強硬な 反移民言説にもかかわらず、移民を主要問題として挙げたのは各国市民のそれぞれ19%と 7%に過ぎない⁴。また、2018年に行われたドイツの世論調査も移民・難民に対しては概 ね肯定的な反応を示しており、例えば「他の EU 加盟国が難民を受け入れずともドイツは 受け入れるべきか」との質問にドイツ人の60%が賛成をしている45。また、2019年12月 より稼働を開始した新欧州委員会も、移民を4つの重点課題のひとつに掲げており、フォン・ デア・ライエン新欧州委員長は、この点について新たな負担分担の仕組みの展開や持続可 能な捜索・救助のアプローチ、第3国との人道協力の強化などを主張して、新たな改革パッ ケージを作成するとの提案を行った46。また、同氏は新たな司法内務委員に向けたミッショ ン・レターの中で「我々の共通の諸価値と人道的な責務のために団結することを目指す」 と述べている40。これらの一旦は落ち着きを見せつつある状況と、新たなイニシアチブが どのように動いていくかを見極めることが今後の課題となろう。

翻って、以上のような欧州の現状を見据えた場合、日本としては引き続き価値を共有するパートナーとして、欧州の自由主義や民主主義、人道的協調といった価値を共に支持していくことが重要であろう。リベラルな国際秩序に揺らぎが見え、何よりその旗手であった米国において一国主義への回帰が続く中、欧州の問題解決への取り組みを支えることが不可欠である。地中海の沿岸警備などを直接に支援することは難しいとしても、協調の手段はそれにとどまらない。中東情勢の安定への努力や、紛争地域における平和構築・人道支援、および開発援助の提供は、それ自体間接的ではあっても欧州の難民・移民への取り組みを支援することにつながるであろうし、そのことがひいてはEUの安定、良好な日EU関係にもつながるであろう。

(著者補足)

本章脱稿後の2020年2月末、トルコのエルドアン大統領がシリアでの紛争に対するEUの関与の強化を求め、ギリシャとの国境を難民に開放すると述べたことで緊張が高まっている。本章では2015年以来の難民危機が落ち着きを見せていると分析しているが、それが2016年3月EU-トルコ間の合意の上に成立している「不安定な安定」であることもまた十分に留意しなければならない。(2020年3月9日)

一注一

- ¹ Eurostat (2019) "580 800 first-time asylum seekers registered in 2018, down by 11% compared with 2017", *Newsrelease* 46/2019, 14 March 2019.
- Eurostat (2017) "Asylum decisions in the EU: EU Member States granted protection to more than 700 000 asylum seekers in 2016"
- 3 Ibid.
- 4 Ibid.
- 5 Ibid
- 6 佐藤俊輔 (2019)「難民危機後の EU: 危機の政治的インパクト」、公益財団法人日本国際問題研究所『混迷する欧州と国際秩序 (平成 30 年度外務省外交・安全保障調査研究事業) 研究会報告書』 平成 31 年 3 月
- ⁷ European Commission (2016) "Towards a sustainable and fair Common European Asylum System", *Press Release*, Brussels, 4 May 2016.
- 8 例えば以下のEU理事会のウェブページ参照 (Timeline: Reform of EU Asylum Rules: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/ceas-reform/ceas-reform-timeline/) (2020年2月9日最終アクセス)
- ⁹ "Macron: 14 states agree on a migration 'mechanism'", EU Observer, Brussels, 23 July 2019.
- ¹⁰ "Four EU states want 'automatic' refugee relocation", EU observer, Brussels, 23 September, 2019.
- 11 "Germany sets out plan for automatic relocation of asylum seekers", *Politico*, 26 November 2019.
- ¹² Fine, S. (2019) "All at Sea: Europe's Crisis of Solidarity on Migration", *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, October 2019.
- 13 同時期イタリア・コンテ政権の難民政策について、伊藤武(2019)「イタリアと EU 関係〜難民問題を めぐるジレンマ」、公益財団法人日本国際問題研究所『混迷する欧州と国際秩序(平成 30 年度外務省 外交・安全保障調査研究事業)研究会報告書』平成 31 年 3 月
- ¹⁴ Fine, S. (2019) op.cit.
- 15 "Non-Paper on regional disembarkation arrangements", The European Council on 28-29 June 2018. また、佐藤 (2019) 前掲報告書も参照のこと。
- European Commission (2018) Migration: Regional Disembarkation Arrangements: Follow Up to the European Council Conclusion of 28 June 2018.
- 17 "African Union seeks to kill EU plan to process migrants in Africa", The Guardian, 24 February 2019. また、この下船プラットフォームに対する批判とともに、アフリカ諸国と EU との移民をめぐる協力の在り方を論じた論稿として、以下が参考となる。Abderrahim, T. "Pushing the boundaries: How to create more effective migration cooperation across the Mediterranean", *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, 15 January 2019.
- ¹⁸ Fine, S. (2019) op.cit.
- 19 Frontex European Border and Coast Guard Agency (2018) *Risk Analysis for 2018*, February 2018, および Frontex European Border and Coast Guard Agency (2019) *Risk Analysis for 2019*, February 2019.
- ²⁰ "Spain and Morocco reach deal to curb irregular migration flows", El País, 21 February 2019.
- ²¹ ECtHR Hirsi Jamaa and Others v Italy [GC], Application No. 27765/09.
- ²² "Anti-migration deal between Italy and Libya renewed", Al-Jazeera, 02, November 2019.

- 23 Brücker, H. et al. (2019) Integrating Refugees and Asylum Seekers into the German Economy and Society: Empirical Evidence and Policy Objectives, Transatlantic Council on Migration and Migration Policy Institute. p. 5-6.
- ²⁴ "Refugees integrating 'faster than expected' into Germany's labour market", The Local, 6 August 2019.
- 25 Ibid.
- ²⁶ Brücker, H. et al. (2019) op.cit. p.13.
- ²⁷ Kosyakova, Y. (2019) "Fortschritte bei der Integration der Geflüchteten in Deutschland", *Mobile Beratung zu Bildung und Beruf: Als Modell beruflicher Integration von geflüchteten Menschen in Berlin*. DQG mbH.
- ²⁸ Brücker, H. et al. (2019) op.cit. p.16.
- ²⁹ Ibid. p.18.
- Huang, Yue and Kvasnicka, Michael, Immigration and Crimes Against Natives: The 2015 Refugee Crisis in Germany (July 2019). IZA Discussion Paper No. 12469.
- 31 推論 については以下の記事参照。"Wirtschaftswissenschaftler veröffentlichen Studie zur Flüchtlingskriminalität" (http://www.ovgu.de/Universit%C3%A4t/Im+Portrait/Profilierungsschwerpunkte/Internationalisierung/PM+49 2019-p-84542.html) (最終アクセス:2020年2月10日)
- 32 BAMF, Asylgeschäftsstatistik より引用。佐藤俊輔(2019)前掲報告書参照。
- Mushaben, J. M. (2017) "Wir schaffen das! Angela Merkel and the European Refugee Crisis", *German Politics*, 26(4), pp. 516-533.
- 34 安井宏樹「欧州難民危機とドイツの対外政策」公益財団法人日本国際問題研究所『混迷する欧州と国際秩序(平成30年度外務省外交・安全保障調査研究事業)研究会報告書』平成31年3月(非公開)
- Mader, M. and Schoen, H. (2019) "The European refugee crisis, party competition, and voters' responses in Germany", *West European Politics*, 42(1), pp.67-90.
- ³⁶ Grande, E., Schwarzbözl, T., and Fatke, M. (2019) "Politicizing immigration in Western Europe", *Journal of European Public Policy*, 26(10), pp.1444-1463.
- 37 Ibid. このとき、逆に主要政党は移民問題の争点化にあまり役割を担っていないとの分析がなされている。この点は主要政党が極右政党に反応することが移民政策の厳格化の要因だとする先行研究の予測とは異なる。(例えば、Bale, T. (2008) 'Turning round the telescope. Centre-right parties and immigration and integration policy in Europe', *Journal of European Public Policy*, 15(3), pp.315-330.)
- ³⁸ Mader, M. and Schoen, H. (2019) op.cit.
- ³⁹ Harteveld, E. et al. (2018) "Blaming Brussels? The Impact of (News about) the Refugee Crisis on Attitudes towards the EU and National Politics", *Journal of Common Market Studies*, 56(1), pp.157-177.
- ⁴⁰ Tagesschau に よ る 世 論 調 査 (https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2019-09-01-LT-DE-BB/umfragewahlentscheidend.shtml) (最終アクセス: 2020 年 2 月 10 日)
- 41 Tagesschau 世論調査 (https://wahl.tagesschau.de/wahlen/2019-09-01-LT-DE-SN/index.shtml#) (最終アクセス: 2020 年 2 月 10 日)
- 42 このような見方は、AfD を排外的態度や極右的態度の持ち主を一つに結集させたとする以下の分析とも整合的であろう。野田昌吾「「ドイツのための選択肢(AfD)」の台頭」『ポピュリズムという挑戦一岐路に立つ現代デモクラシー』(水島治郎[編])所収、岩波書店、2020年
- 43 昨年度報告書で述べたように、ドイツにおいては危機時にメディア、政党の言説、市民の世論との間に一定の乖離が生じていたことが指摘できる。この乖離がポピュリスト政党にとっての機会となったとすれば、このことは、本稿で指摘した研究とも整合的であろう。佐藤俊輔(2019)前掲報告書
- ⁴⁴ European Council of Foreign Relations (2019) "A majority of Europe's voters do not consider migration to be the most important issue, according to major new poll", Blog, 1 April 2019.
- 45 Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2018) "Stabliles Klima in der Integrationsrepublik Deutschland", SVR-Bericht 2018-1.
- ⁴⁶ "Von der Leyen calls for new pact on migration and asylum", Info migrants, 12 September 2019.
- ⁴⁷ Ursula von der Leyen (2019) Mission Letter to Ylva Johansson, 10 September 2019.