

第2節 EUにおける移民・難民問題 ——欧州のアイデンティティをめぐる葛藤

梶田 桂

(1) はじめに

政治的混乱に彩られた2010年代は人の移動（migration）が一層活発になった時代でもある。迫害や紛争を避けて移動する人のみならず、良好な生活条件を求めて移動する人のうねりは世界を覆う現象となった。

注目すべきは、人の移動の規模が大きくなるにつれ、移動先の社会への影響も広がり、政治的な変動が引き起こされている現実だろう。その傾向が顕著に見られるのが欧州である。移民や難民がもたらす変化に抗して、自らの歴史と文化、アイデンティティを保守しようとする機運は勢いを増した。社会の景色が変わり、「自国」が「異国」に変貌しかけているなかで、人々の危機感は一つの社会的な衝動となっている。だがそれは、各国の内政、欧州連合（European Union: EU）の政策、さらには欧州統合の行く末を左右する結果ともなった。質量ともにインパクトは大きく、世論調査でも移民問題（immigration）が人々の最大の関心事として列挙されるなど、まさに欧州の課題といった感がある。

上述の現実を踏まえ、本節では欧州が直面する移民・難民問題¹に焦点を当てながら、欧州のアイデンティティをめぐる葛藤を考察する。具体的には人の移動現象に対するEUの対応を概観し、移民・難民がリスク要因となりうる点にも言及しつつ、社会の反動と欧州政治の変容を読み解いていく。移民・難民問題は理想主義の立場で語られることが多いが、本節での議論はそうした言説とは一線を画す。多文化主義に潜む陥穽を直視し、安全保障の観点も踏まえながら、EUにおける移民・難民問題を考えていきたい。

(2) 人の移動現象へのEUの対応

人の移動は世界的な現象として我々の前に姿を現している。2010年代、シリア難民の発生に伴い世界の難民の数は増加した。2018年末の時点で2,036万人の難民に加え、350万人の難民申請者と550万人のパレスチナ難民の存在が報告されている。ただ、移動するのは難民だけではない。世界の移民はさらに多く、その数は2019年に2億7,164万人を記録している。定住してはいないものの、短期間で海外に滞在する人、さらには移動中の人を加えると膨大な数になるだろう。イギリスに渡るも、2019年10月にトラックのコンテナの中から遺体で発見された39名のベトナム人の存在は、世界的な大移動の現象の一角にすぎない。

移民・難民の流入に対して地政学的に脆弱な状態にあるのが欧州である。2010年代、特

に2015年にはEUへの不法越境（陸を含む）が182万件を記録するなど、大規模な流入に見舞われた。2016年3月にEUがトルコと結んだ協定（正式には「声明」）でエーゲ海からの流入が減少した一方で、北アフリカから地中海を渡るルートで非正規移動者の流入が続いている。2018年にはEUへの不法越境は15万人を記録しており、恒常的な問題の様相を呈している。問題を過大視するべきではないとの主張もあるが、受け入れる側の負担やリスクが増すことに加え、文化的・宗教的背景の異なる人々が流入する点に鑑みれば、社会的なインパクトは小さくない。これまでの累計、さらには今後起こりうる人口動態を加味した場合、EUが直面する問題は決して軽微なものではない。

そのEUの対応だが、2015年に決定された難民申請者16万人の加盟国間での割り当てをめぐる混乱や、2016年3月のトルコとの協定による非正規移動者の送還策が注目を集めた。こうした緊急の策もさることながら、EUは移民・難民に関しては常設的かつ重厚な体制で対応してきた。その対応は主に、①受け入れ体制の整備、②域外との境界（external borders）の管理、③海上での捜索・救助、④域内外での援助の実施に分けて考えることができる。以下、それぞれ簡単に見ておきたい。

対応の大枠は2015年5月に提示された「人の移動に関する欧州アジェンダ（European Agenda on Migration）」が示すところであり、EUの方向性として、①非正規移動の動機の軽減、②EU域外との境界の管理、③強靱な共通庇護政策、④合法移民に関する新たな政策を謳っている。そのうち難民への対応については、「ダブリン規則」を中心とした欧州共通庇護制度（Common European Asylum System: CEAS）が制度的な枠組みを提供している。出身国情報の提供を行う欧州庇護支援室（European Asylum Support Office: EASO）も存在する。ただ、共通制度は設けているものの、難民認定の基準や待遇は国によって差異が生じており、この問題に対する温度差が露となっている。

庇護制度に関しては、欧州各国において従来の寛容な姿勢が厳しいものに転じる傾向が見受けられる。衝撃的なトーンで報道されたが、2016年にはデンマークで難民申請者からの財産没収を可能とする法律が制定される展開も見られた。このほか、各種手当の縮小や停止、難民申請者の入国制限や追い返し、認定を却下された者の送還は一般的になってきており、さらには抑止策の海外広報までも行われるようになってきている。これらは引き寄せ要因（プル・ファクター）を低減させようとする施策にほかならない。

域外境界の管理は「人の移動に関する欧州アジェンダ」でも示されたように、近年、特に重視される項目である。2019年12月に就任したウルズラ・フォン・デア・ライエン（Ursula von der Leyen）欧州委員会委員長も「強靱な境界（strong borders）」を提言している。シェンゲン領域²において人の移動の自由を促すからこそ、域外との境界の管理強化が重要になっていると言える。その重責を担うのが2016年に旧組織を編成する形で発足した欧州国境沿岸警備機関（European Border and Coast Guard Agency: FRONTEX）である。2027年まで

に1万人規模の組織に発展することが見込まれている。なお、FRONTEXは非正規移動者、すなわち密航者の捜索・救助にも従事している（「ポセイドン作戦」、「トリトン作戦」など）。人権・人道を重んじる欧州らしい特徴だろう。事実、地中海の密航は危険を伴うものであり、減少傾向にはあるが、2018年には地中海で2千人を超える密航者が命を落としている。ただ、非正規移動の危険を減らすための海難救助活動であるとはいえ、密航業者の違法行為を助長しながら、引き寄せ要因を誘起している側面もある。人道主義に導かれた矛盾に満ちた対応とも言える。

EUは加盟国に対する援助（「庇護・移民・統合基金（Asylum, Migration and Integration Fund: AMIF）」など）とともにEU域外での援助も行っている。「トルコにおける難民のためのEUファシリテイ（Facility for Refugees in Turkey: FRT）」やシリアおよび周辺国に対する「マダッド基金（Madad Fund）」に加え、「欧州開発基金（European Development Fund: EDF）」、「開発協力インストルメント（Development Cooperation Instrument: DCI）」、「欧州近隣諸国インストルメント（European Neighbourhood Instrument: ENI）」、「アフリカのためのEU緊急信託基金（EU Emergency Trust Fund for Africa: EUTF）」など、種々の資金拠出を通じてEU域外の国々に支援を行ってきた。これらの援助は単なる人道目的を超えて、押し出し要因（プッシュ・ファクター）の低減を図り、人口移動を抑止しようとする色合いが強い。

(3) リスク要因としての移民・難民

移民・難民問題は安全保障の課題も惹起しながら展開している。欧州においては一般犯罪のみならず、移民背景の者が企てたホームグロウン・テロや中東に渡る戦闘員の出現など、安全を脅かす深刻な事案が続出した。この関連でベルギーが脚光を浴びたのは記憶に新しい。また多くの人が認識し始めたように、人口構造が不可逆的に変化し、国の骨格が変わるという問題もある。静かに進行するものの、国家の継続性を左右する危機的事象と言えよう。

もっとも、安全保障の観点から移民・難民問題を捉えることには批判もある。「脅威はあくまでも主観的である」、「ことさら脅威を強調することは人々の危機感を煽り、社会をかえって分断しかねない」といった異論はあるだろう。ただ、安全保障には多かれ少なかれ自らの脅威認識に依拠する部分がある。主観的な要素を除外してしまうと、いかなる安全保障の問題も論じられなくなる。また、大衆の危機感を煽ることを懸念して、事実関係を隠し、自由な議論を封殺してしまうのは倫理的にも誤った行為だろう。欧州で見られるような行政による情報開示の制限や主流メディアによる報道規制は、疑心暗鬼とエリート層への不信を助長しかねない。人権や人道を唱える者が半ば独善的となり、非寛容な全体主義に陥りがちな傾向こそ憂慮すべきだろう。受け入れについてどの立場をとるにせよ、現

状をありのままに伝えてこそ、地に足の着いた議論が可能になるのではなかろうか。

移民・難民問題と安全保障との関係で特筆すべきは、問題の広域性と多面性である。越境者の受け入れは、特に難民の場合は人間の安全保障（human security）の課題として示されることが多いが、向き合う側の国家・社会にとっても自らの安全をいかに確保するかという難題が生じる。状況次第では国家安全保障（national security）の問題となりうるが、従来型の安全保障の概念で捉えきれないなら、2001年9月の同時多発テロ事件以降にアメリカで定着した「国土安全保障（homeland security）」の概念が有効だろう³。また、単なる治安に限らず、人口構造の変化がもたらす側面に着目するなら、「社会的安全保障（societal security）」の概念も当てはまる。社会的安全保障はその唱道者の一人によれば、「変化する条件および潜在的または実際の脅威の下で、社会が本質的性格を維持する能力。より具体的には、進化のための許容可能な条件内における、言語、文化、結社、宗教的およびナショナルなアイデンティティおよび慣習についての伝統的な様式の持続可能性」⁴を意味するものである。

移民・難民問題が安全保障の課題であることは種々の事件からも導き出される。主流のメディアや研究者が積極的に取り上げることは少ないが、すでに欧州の各地で移民（または移民を背景とする者）による一般犯罪が頻発している。テロに着目すれば、2015年から2018年にかけてジハード主義に導かれたホームグロウン・テロが欧州で相次いだ。特に2015年11月にはフランスのパリで130名の犠牲者を出す同時多発テロ事件が発生した。これは主にベルギーに在住する移民背景のジハード主義者たちが起こしたテロであり、2015年10月にギリシャに上陸した密航者が実行犯として関わった事実もよく知られている。このほか、2017年5月にはリビア難民の二世がイギリスのマンチェスター・アリーナでテロを起こしている。

様々な事件に加え、人口構造の不可逆的な変化が起きている事実も見落とせない。この点に関して評論家のダグラス・マレー（Douglas Murray）は「欧州の死」という見方を示した。マレーは著書『欧州の不思議な死』において、西欧諸国は人口構造の変化、特にムスリム人口の増加を通じ、実存的な疲弊を経験しながら自死に向かう姿を描いている⁵。「死」と認識するかはともかくとして、欧州は人口動態の変化の最中にある。ピュー研究所（Pew Research Center）によれば、従来の移民導入のペースを保ったとしても、2050年には欧州におけるムスリムの人口比率は11.2パーセントに上ると推測される（2015年の規模で流入が続けば14パーセントに上る）⁶。キプロスを除き、ムスリムの比率が最も多くなるのがスウェーデンである。ピュー研究所は、2050年には同国の人口の20.5パーセント（2015年の規模で流入が続けば30.6パーセント）がムスリムで占められると予測している。

欧州のイスラーム化はイスラームの側から見れば歓迎すべき変化に違いないが、欧州社会の伝統的な姿や生活様式を根底から変えうる出来事である。相次ぐテロ事件や一般犯罪

という客観的事実とも相俟って、イスラーム化の現象に脅威を覚え、防御反応を示す欧州人がいたとしても不思議ではない。

(4) 社会の反動と欧州政治の変容——アイデンティティをめぐる葛藤

2010年代、移民・難民問題は目に見える危機として人々の意識を刺激した。旧来の社会秩序が揺れ動くなかで、欧州の人々の不安は政治レベルで表明されていく。とりわけ投票行動に表れた政治意識の変化は著しい。いわゆる「ポピュリズム」——本節で言う急進右派⁷——の台頭はその一端である。ロジャー・イトウェルとマシュー・グッドウィン(Roger Eatwell and Matthew Goodwin)⁸が指摘するように、急進右派の台頭の背景には四つのD、すなわちエリート層やリベラル・デモクラシーへの「不信(distrust)」、文化や生活様式、価値観の「破壊(destruction)」、豊かさや雇用の「喪失(deprivation)」、既存の政党の「放棄(de-alignment)」といった複合的な要素があると考えられるが、それでも移民・難民問題との関係性は強い。移民・難民の受け入れによって欧州文化を破壊していると映るEUについても、これらの側面を見出せるだろう。

移民・難民に代表される越境者の流入は、社会的な軋轢をもたらしながら、欧州人のアイデンティティをあらためて問う顛末となった。この問題をめぐる欧州の葛藤を体現しているのが急進右派勢力にほかならない。薄らいでいた欧州人のアイデンティティは、「イスラーム」という他者の流入によって研ぎ澄まされたと言っても良い。人々は「EU」という急ごしらえの存在よりも、慣れ親しんだ自身の国に心を寄せつつ、伝統的な価値を防衛しようとする。そうした心理を汲み取ってきたのが欧州各国の急進右派の諸政党だが、反EUの姿勢を唱えるものの、その政治姿勢は必ずしも反欧州的ではない。EUが欧州のアイデンティティを守ろうとしない(あるいはそう映る)なか、これを墨守しようとする点で優れて欧州的と見ることもできるだろう。

2008年の経済危機、そして2015年の移民・難民危機を経て、2010年代末までに欧州各国で急進右派勢力は伸長した。2017年9月の議会選挙で国内第三党となった「ドイツのための選択肢(Alternative für Deutschland: AfD)」や2019年5月の欧州議会選挙においてフランス国内で最多票を集めた「国民連合(Rassemblement National: RN)」はその代表例である。政権与党となっている事例(ハンガリーやポーランド)のほかにも、連立政権を組んだ事例(オーストリアやイタリア)もあるなど、一部の国では政権レベルで影響力を有するに至った。選挙に応じて増減は見られるが、急進右派の諸政党は概して一定の得票率を得る傾向にある。これらの勢力が議席を倍増させた2019年5月の欧州議会選挙の結果は近年の潮流の表れと言えよう⁹。

ただ、急進右派は政治勢力として定着したとはいえ、圧倒的な支持を得るには至っていない。その理由の一つには、急進右派が唱えてきた政策を既存政党が融通無碍に取り入れ

たことが挙げられる。デンマークの2019年6月の議会選挙はその点で示唆的である。 mette・フレデリクセン (Mette Frederiksen) 率いる中道左派の社会民主党 (Socialdemokratiet) は従来では考えられなかったような反移民政策を唱え、政権を奪取する結果を収めている。他の政党が移民に厳しい政策を採ったこと、つまり移民規制策の接収 (co-opting) によって急進右派の役割が薄らいだと見ることもできよう。また一部の急進右派の振る舞いが粗雑で、有権者の期待を裏切るのが早かったことも指摘できる。ロシアからの献金疑惑で失墜したオーストリアの自由党 (Freiheitlichen Partei Österreichs: FPÖ) はその好例だろう。さらには環境重視型の政党や急進左派との競合も急進右派が伸び悩む理由と考えられる。

急進右派勢力について現時点でどのような評価ができるだろうか。行き過ぎた移民政策や欧州統合に警鐘を鳴らすと同時に、欧州のアイデンティティを保守する力学をEUにもたらしたことは積極的に評価できる点だろう¹⁰。ただ、政権を握ったハンガリーやポーランドの例を除けば、急進右派の政治は総じて素人的である。政権運営の経験も僅少で、現実を無視した公約を訴えるケースも少なくない。加えて対外的にはロシアとの危うい共鳴も散見される。欧州委員会やEU主導国を牽制するなどいくつかの理由が考えられるが、急進右派に見られる親ロシア的な姿勢はロシアの影響力拡大につながりかねず、欧州にとって不利益が大きい。様々な観点で論じられている政治的現象だが、「極右」や「排外主義者」といった皮相なラベルを貼ることなく、急進右派勢力の歴史的役割、そして功罪相半ばする展開を冷静に見ていく必要があるだろう。

(5) おわりに

EUは諸々の手段を用いて移民・難民問題に対処してきたが、域内に流入する非正規移動者は後を絶たない。2019年は10万7,546人の密航者が地中海からEUに入ったと伝えられた。2018年からは5パーセント低下した模様だが、それでも流入が続いている現実には変わりはない。トルコからギリシャへの流入が再び増えていることも報告されている。密航者の拠点、ひいては人口移動の根本原因に効果的に対処できない以上、今後も流入現象が続き、人口動態の変化と相俟って欧州社会に負荷と緊張を与えていく可能性は高い。

欧州におけるイスラーム化の現象は、欧州に自らの社会のあり方とアイデンティティを問い直した。様々な苦悶を経験しながら、欧州のあるべき姿を問う作業が続いている。ただ、こうした作業が現在の欧州社会にとって死活的な営みであるにせよ、いくつかの課題は残る。国によって度合いは異なるが、最後にこれらを指摘しておきたい。

まず、欧州の一部の国においては人口構造が不可逆的かつ劇的に変化しており、欧州の伝統的なアイデンティティを守るには手遅れであるかもしれないという点である。新規の移民を規制したとしても、イスラームの伸長と伝統社会の変容を止めるのは容易ではない。マレーの言う「欧州の死」が現実味を帯びてくる国や地域もあるだろう。もっとも、政策

次第では「死」の速度を遅らせることはできるだろうし、その間に、人々と社会が変化に適応していくことも可能だろう。

もう一つは、欧州のムスリム人口が増加する一方で、欧州のアイデンティティを求める動きが強まるとしたら、社会が内部分裂に陥ってしまうという点である。既存の軋轢が解消されず、それぞれの不満のみが高まるとしたら、より深い亀裂が生じる可能性もある。既存の国民国家が溶解し、穏やかで調和のとれた社会が失われる事態も起きかねない。つまり、社会的安全保障を追求すれば、国内的に「安全保障のジレンマ」が生まれてしまうのである。だからといって、欧州が累々と培ってきた自らの歴史と文化を捨て去ることは難しい。両立しない命題を欧州各国とEUは解いていかなければならないだろう。

— 注 —

- 1 本稿で扱った統計や事実関係は、国連難民高等弁務官事務所 (The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)、国際移住機関 (International Organization for Migration: IOM)、国連経済社会局 (United Nations Department of Economic and Social Affairs: UN DESA)、欧州連合 (European Union: EU)、欧州国境沿岸警備機関 (European Border and Coast Guard Agency: FRONTEX) の資料ならびに各種公開情報に拠出した。
- 2 EU加盟国のうち22カ国にEU非加盟国4カ国を合わせた計26カ国がシェンゲン領域を構成する。
- 3 アメリカの連邦政府は「国土安全保障は、米国内でのテロ攻撃を防止し、テロに対する米国の脆弱性を低減し、発生した攻撃による被害を最小限に抑え、攻撃からの回復を図るための、協同の国家的取り組みである」と位置付けている。Office of Homeland Security, *National Strategy for Homeland Security*, July 2002, p. 2.
- 4 Ole Wæver, Barry Buzan, Morten Kelstrup and Pierre Lemaitre, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe* (Pinter Publishers, 1993), p. 23.
- 5 Douglas Murray, *The Strange Death of Europe: Immigration, Identity, Islam* (Bloomsbury Continuum, 2017). 日本語訳はダグラス・マレー『西洋の自死—移民・アイデンティティ・イスラム』町田敦夫訳 (東洋経済新報社、2018年) として出版されている。
- 6 Pew Research Center, “Europe’s Muslim population will continue to grow - but how much depends on migration,” December 4, 2017.
- 7 いわゆるポピュリスト政党の政策が相対的に急進性を失っている側面もあり、「急進」の形容は必ずしも最適ではない。あくまでも便宜的な呼称であることを断っておく。なお、本節は欧州の急進右派政党に着目するが、欧州には裾野の広い「アイデンティティ運動 (identity movement)」も存在する。この点については次の文献を参照のこと。José Pedro Zúquete, *The Identitarians: The Movement against Globalism and Islam in Europe* (University of Notre Dame Press, 2018).
- 8 Roger Eatwell and Matthew Goodwin, *National Populism: The Revolt Against Liberal Democracy* (Pelican Books, 2018).
- 9 2014年の欧州議会選挙では、急進右派で構成される会派「国家と自由の欧州」は751議席中36議席を保有していたが、2019年の選挙で同会派 (選挙後に「アイデンティティと民主主義」に名称変更) は73に議席を増やしている。
- 10 急進右派の直接の貢献ではないとはいえ、新しい欧州委員会の体制下で旧・移民担当委員が改組され、「我々欧州の生活様式を促進するための欧州副委員長」の職が設置されたのはそうした力学の発露と言えるだろう。ちなみに、当初は「保護する」とされていた職名だが、批判を受けて「促進する」に変更となった。

