

【基調講演】グローバル化と人の移動—EUの経験と日本へのインプリケーション—

慶應義塾大学大学院法務研究科教授 庄司 克宏

私は、この後の先生方の講演のイントロダクションになるように、より広い視野からお話をさせていただく。まず、ポピュリズム（大衆迎合主義）の台頭について述べてから、グローバル経済と移民の関係及び欧州統合と移民の関係について理論的に御説明した後、いわゆるポピュリズムと移民の問題について少し詳しくふれ、そういう問題がどのように日本にとって教訓となるのかという順序でお話をできればと思っている。

用語について

その前に用語の問題であるが、「移民」と「難民」はなかなか使い分けが難しい言葉である。移民というのは最も広い意味では通常居住する国を変更する者ということになるが、難民というのは難民条約によると政治的な迫害のために他国に逃れた人々となり、かなり狭い定義になる。ただ、国連難民高等弁務官事務所では、政治的な迫害のほか、武力紛争や人権侵害などから逃れるために国境を越えて他国に庇護を求める人々ということで、やや広い定義を入れている。私の今日の話で「移民」と言う場合は、こういった難民と呼ばれる人々も含めた広い意味での用語と御理解いただきたい。

1. はじめに ポピュリズムの台頭

まず、ポピュリズムの台頭についてお話をしたい。

去年の6月23日、イギリスの国民投票でEU離脱派が勝利したが、そのときの一番の主張は、特にEU加盟国からの移民の流入を管理する権限を取り戻すということだった。また、ヨーロッパではないが、アメリカ大統領選挙で、トランプ氏は不法移民が流入するのを止めるためメキシコとの国境に壁を築くことを主張し、本当にそうしようとしている。

また、3月15日にオランダで総選挙があり、極右の自由党が第一党になる可能性が高まっているが¹、そのウィルダース党首は反移民政策を唱え、イスラム諸国からの移民の受入れ停止を公約しており、ある講演ではモロッコ人が多いのと少ないのはどちらがいいかと非常に挑発的な発言をしている。

また、4月23日（第1回投票）²及び5月7日（決選投票）³に行われるフランスの大統領選挙の世論調査で国民戦線のマリーヌ・ル・ペン党首が当初トップに立っていたが、彼女も反移民政策を主張しており、例えば「シリア難民については、政治難民はほとんどおらず、超少数者だと言える。明らかに亡命した理由は経済目的だ」と、事実とは違う主張をしている。

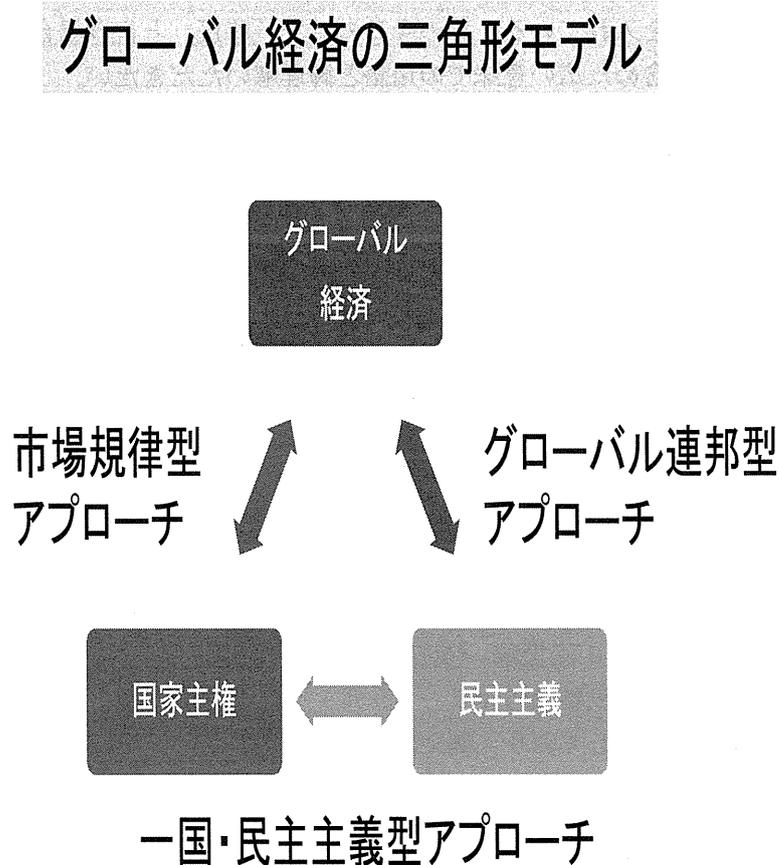
また、9月24日ごろにドイツでも総選挙が行われるが、AfD（ドイツのための選択肢）と呼ばれる反難民・反移民の極右政党が第三党をうかがう勢いを持っている。そのペトリ共同党首は、移民の入国を防ぐために警察は銃を使うべきだ等と過激な発言をしている⁴。

なぜ極右の反移民政党が力を持ってきたのかという一つの背景として、移民や難民に対する各国国民の不安が非常に高まっていることがわかる。

移民、テロ、経済でどれが、EU、自国それぞれにとって一番の不安かという世論調査が行われたところ、オランダ国民の場合、どちらも移民とテロが非常に大きな不安材料であった。フランスでも移民とテロの問題に対する懸念が大きい、経済についてもかなり心配していることがわかる。ドイツ国民の場合もやはり、2015年に100万人近くシリア難民が来たと言われており、移民とテロの問題が非常に高い率で不安材料となっていることが示されている⁵。

そういう国民の不安をあおって極右政党、反移民政党がいわゆる大衆迎合的な発言をして台頭していく中で、EUがどういう対応をしているのか、それが私たちにとってどういう教訓を与えているのかをお話したい。つまり、ポピュリズムは反移民という主張を使うことによって、アメリカではトランプ政権が登場し、また、ヨーロッパでは国民投票でBrexitが決まる一方、大陸諸国の欧州懐疑政党が勢力を伸ばしているわけで、そういう懸念がある中でどういう対応がなされるべきかということが問題意識である。

図表1 グローバル経済の三角形モデル



(Dani Rodrik, "How Far Will International Economic Integration Go?", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 1, 2000, pp. 177-186 at p. 181 に依拠して庄司克宏作成)

2. グローバル経済、欧州統合と移民

次に、理論的にこういう問題をどう捉えたらいいのかをまず踏まえておきたい。

(1) グローバル経済の三角形モデルと移民問題

第一に、グローバル経済から見たときの三角形モデルと移民問題についてお話をしたい。

グローバル化、グローバル経済というのは世界中における物、資本、思想、（移民を含む）人の自由移動を意味する。その移民を伴うグローバル化に対して、各国の民衆からの反発が広がっている。

図表1は、アメリカの経済学者ダニ・ロドリックの仮説を基に私が作った図であるが、グローバル経済と国家主権と民主主義という3つを立てた場合に、3つ同時に達成することはできないという考え方である。つまり、グローバル経済を目指すのであれば民主主義か国家主権かどちらかしか選べないということになる。国家主権と民主主義の両方を選びたいのであればグローバル経済は諦めるということになる。

グローバルな側面で考えた場合に、グローバルな連邦を目指す動きはないので、これまで各国が目指してきたのはグローバル経済の中で国家主権を維持しながらその国家主権をグローバル経済に合わせる形で、マーケットの声を聞きながら経済政策を進めるという政策であった。それに対する反発として、一国民主義型アプローチの中でポピュリズムが台頭してきたわけである。

1つずつ見ていくと、グローバル経済と民主主義を選んだ場合には、その民主主義はグローバルな民主主義になるが、これは現在の世界ではまずは考えられない。しかし、グローバル経済に対して国家主権をマーケットが要求するとおりに使うということであれば可能である。そのときには、各国の民意よりもマーケットの要求に従わないといけないので、民衆の不満が高まってくるということが起きてきたわけである。その結果、反動としてグローバル化よりは国家主権と民主主義両方戻してほしいという主張が出てくる。

アメリカ国民が選択したのも国家主権と民主主義の両方を求める一国民主義型のアプローチであり、アメリカファーストという言葉にそれが凝縮されている。その中に反移民の主張も含まれる。

(2) ヨーロッパ統合の三角形モデルと移民問題

これをヨーロッパ統合にも当てはめることができる。ヨーロッパ統合は単一市場を作るという作業が大きな部分を占めている。EUの単一市場は人の自由移動、物の自由移動、資本の自由移動、サービスの自由移動を達成しようとする政策である。

特に問題になるのが人の自由移動である。この場合の「人」には労働者や自営業者、企業のほかに、経済活動を行わない通常のEU市民も含まれる。そういった人々が国境を越えて移動し、居住する自由があり、居住先では国籍に基づく差別が禁止されるという原則で守られる。例えばイギリスに移住するポーランド人の労働者は、イギリスでイギリス人労働者と給与や社会保障などすべて平等の待遇を受けるといって守られている。

こういうヨーロッパ統合を踏まえたときに、やはり先ほどの三角形モデルでヨーロッパ

統合を前提にした場合に、3つを同時に選ぶことはできない、民主主義か国家主権かどちらかを選ぶことしかできないという仮説に基づく、EUの場合には専ら欧州連邦型アプローチを取ってきた。つまり、国家間の統合をするのであれば、欧州議会を作るなどによって、民主主義もヨーロッパレベルで達成しようというアプローチを取ってきたわけである。

簡単に説明すると、ヨーロッパ統合と民主主義を選ぶと、ヨーロッパレベルの民主主義ということになるので、国家主権からは遠ざかるということになる。ヨーロッパ統合と国家主権を選んだ場合には、民主主義からは遠ざかるが、これは単一通貨ユーロを導入した後の各国の財政規律などで表れている。

そして、ヨーロッパ統合に対する反発が出てくると、国家主権と国内の民主主義の両方を取り返そうということで、ポピュリズムの台頭が見られてくる。このEUにおける一国民主主義的なアプローチとして、イギリスでは、域内つまりEUの中からの労働者の自由移動への反対が大きな議論となったし、オランダ、フランスやドイツではヨーロッパの外からの移民・難民の受入れへの反対ということでポピュリズムが台頭してきた。イギリス国民が選択したものを図表1で説明すると、国家主権と民主主義を取り返そうということで、反移民、そしてEU離脱へと進んだわけである。

3. ポピュリズムと移民

今の理論的な枠組みを踏まえて、ポピュリズムと移民についてお話をしたい。

(1) ポピュリズム対リベラル・デモクラシー

まず、ポピュリズム対リベラル・デモクラシーの観点である。シェークスピアの『ハムレット』⁶の中に「世の中の関節は外れてしまった」という有名な一説がある。この一説を論文の最初に引用したのがイワン・クラステフというブルガリアの大学教授である⁷。

彼はその論文の中で、冷戦終結後のリベラルな秩序が3つの意味で崩壊し始めていると言う。1つは、西側諸国が国際システムにおいてパワーと影響力を失いつつある。つまり、中国の台頭やロシアの復活などである。2つ目は、マーケット・デモクラシーという西側モデルが普遍的な魅力を失いつつある。それはグローバル化に対する反発に見られる。3つ目が、西側諸国のリベラル・デモクラシー体制がポピュリズムの台頭により内部的な危機に直面しているというものである。この3つ目の部分が今日のお話に直接関係してくる。

まとめると、リベラルな秩序の崩壊によってこの3つの現象が出てきて、特に今日の話ではポピュリズムの台頭のところに目を向けたい。

ポピュリズムがどういった意味でリベラル・デモクラシーを敵視しているかということ、ポピュリズムは司法権の独立、メディアの多様性や少数者の権利に対して非常に攻撃的に批判する。つまり、ポピュリズム政党は選挙によって選ばれるわけだが、国民の意思は他のいかなる力からも制約を受けるべきではないと考え、リベラル・デモクラシーの基本前提である選挙で負けた少数派も保護しないといけないという考え方を否定する。そう考えると、ポピュリズムにとっての最大の敵は独立の機関である。独立の機関は、選挙の結果

には直接左右されない。ポピュリズムは、少数者の権利や司法権の独立やメディアの多様性というものを多数派支配に対する敵だという考え方をする。

図表2は、ポピュリズムとリベラル・デモクラシーの対立軸を表している。横軸の左側が福祉国家・再分配、右側が規制撤廃・減税ということで、経済的な対立軸とは関係なくポピュリズムとリベラル・デモクラシーが対峙していることを示している。ポピュリズムというのは反エスタブリッシュメントであり、強い指導者を強調し、民衆の意思が重要だと主張し、ナショナリズムをあおる。これに対してリベラル・デモクラシーは多元主義であり、多文化主義であり、外交的には多国間主義が必要だと主張する。

ポピュリズムの例として、トランプ大統領のメディアへの激しい攻撃はよく知られており、「メディアは真実を語っていない」とか、CNNに対して「あなたたちはうそニュースだ」と言う様子をテレビでごらんになったと思う。イスラム圏からの人々の入国禁止大統領令を出して裁判所から差し止め命令を言われたときも、「万一の事態が発生したら、国民はロバート連邦地裁判事と裁判所制度を責めるべきだ」と、大統領が裁判所を攻撃するような、通常はあり得ないようなことを言うわけである。

Brexitでも同じようなことがあり、EUに対してイギリスが離脱の通告をするのに議会の承認が必要かどうか争いになった際、メイ政権は要らないと言っていたが、高等法院が議会の承認は要するという判決を下したら、この判事たちは売国奴呼ばわりされている。

(2) ポピュリズムと欧州懐疑主義 Euroscepticism

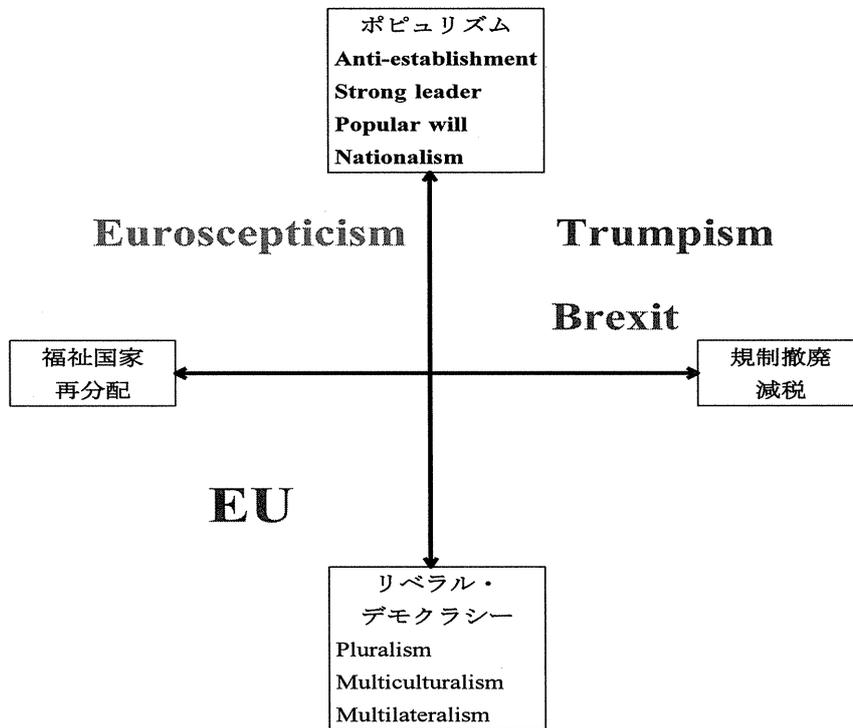
このようにポピュリズムは司法権の独立やメディアの多元性を攻撃してくるが、ヨーロッパ大陸ではどういう形で表れてくるのかを見ていくと、欧州懐疑主義というのはヨーロッパ統合を進めるEUと加盟国に異議を唱えるポピュリズムであると言うことができる。特にEUの場合にはコミッション（欧州委員会）、EU司法裁判所、欧州中央銀行という主要機関が選挙で選ばれない独立の機関であり、必ずしも各国の多数派の意思に沿った決定をするわけではないので、ポピュリストたち、つまり欧州懐疑主義者たちは、国民の意思の邪魔をしているとみなすわけである。逆に言うと、EUはすべてのポピュリスト政党にとっては格好の標的になり、ブリュッセルにいる指導者や官僚は選挙で選ばれていないエリートだから、各国の民主主義で選ばれた政治家はそれに従う必要はないと主張する。

1つの指標として、各国で世論調査をして、EUから権限を取り戻したいかどうかという統計が取られている。取り戻すべきだという数字は、ギリシャが68%、イギリスが65%でとても多いが、ほかの国でも、ドイツやオランダを含めて大体40%前後がEUから国に権限を取り戻したいと思っていて、現状維持やEUの権限を増大すべきだという立場よりも多いことがわかる⁸。こういったところにヨーロッパにおけるポピュリズムの土壌が反映されている。

図表2にはポピュリズム対リベラル・デモクラシーの対立軸が示されているが、Euroscepticism（欧州懐疑主義）というのはポピュリズムと福祉国家・再分配の位置（座標平面の第2象限）にある。トランプ政権やBrexitの場合にはポピュリズムと規制撤廃・減税の位置（座標平面の第1象限）の方に向かい、EUはリベラル・デモクラシーの立場で、かつ福祉国家や再分配を重視する立場（座標平面の第3象限）というふうに色分けするこ

とができると思う。

図表2 ポピュリズム 対 リベラル・デモクラシー



(Ronald F. Inglehart & Pippa Norris, "Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash", HKS Faculty Research Working Paper Series, p.34 を参考に庄司克宏作成)

(3) 欧州におけるポピュリズムと移民

ヨーロッパにおけるポピュリズムと移民の話にもう少し入ってきたい。EUに反対する理由としてよく言われるのが反緊縮、反自由貿易、反移民・難民である。反緊縮はユーロ危機の後のギリシャやスペイン、反自由貿易はカナダ EU自由貿易協定の批准をブロックしたベルギーのワロン地域に見られるような動きである。反移民・難民というのは、Brexitで見られ、また、オランダ、フランス、ドイツのポピュリスト政党に現れている。

ただ、移民問題はアイデンティティーと関わりがある。ヨーロッパ統合に対する主な反対は、財政緊縮や自由貿易をEUが行っているから出てくるというよりは、むしろ移民の大量流入がきっかけとして、「我々は誰なのか」というアイデンティティーの問題を発生させ、それがEUに投げかけられているというのが、現在のEUの危機の主要な部分ではないかと思われる⁹。

つまり、アイデンティティーの問題は緊縮策や自由貿易のようなお金の問題よりもずっと深刻な問題であり、政治的に妥協の余地を残さないという特徴があり、非常にセンシテ

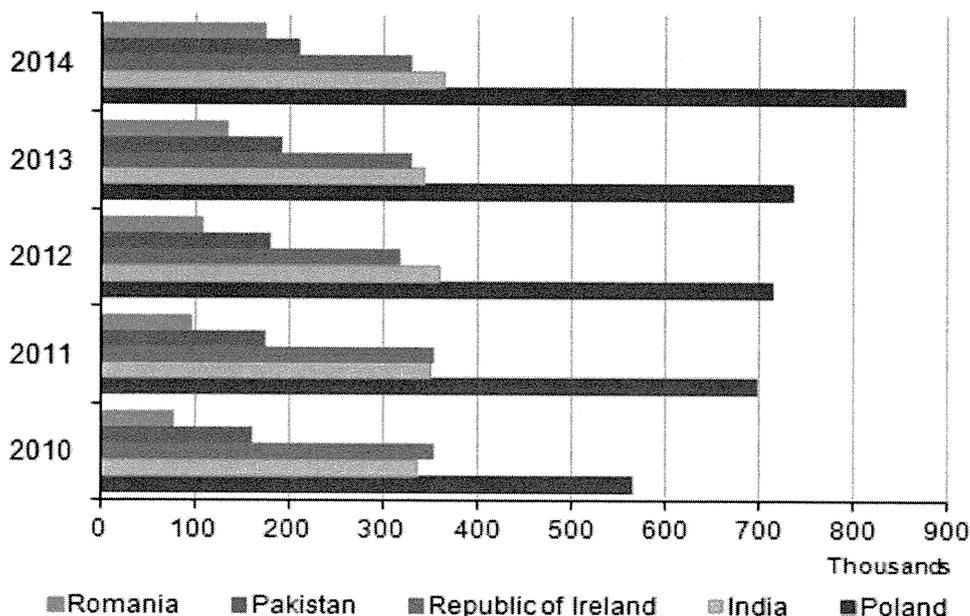
イブな側面を持っている¹⁰。イギリスが EU 離脱を決めたときも、単一市場にとどまるという経済的利益よりも移民制限という政治的な利益を選択したとすることができる¹¹。

そこで、イギリスをもう少し見ていきたい。どうしてイギリスの国民投票で移民が最大の争点となったのか。イギリスの統計によれば、EU の中から来てイギリスに住む人は約 300 万人、イギリス人口の約 4.6% である。ただ、EU の外、インドやパキスタンから来てイギリスに住む人も約 240 万人、3.8% いる。国籍別でイギリスへの移民がどう増減しているかで、EU 以外から来る人々と EU の中から来る人々が 2016 年を見ると、ほぼ拮抗していることがわかる¹²。

この中でイギリスでは EU の中から来る人々に対する敵意が特に発生した。それはポーランド人であり、2013 年と 2014 年を比較すると、2013 年には 73 万人だったのが 2014 年には 85 万人と急増した。このようにポーランド人がイギリスで最も人口が多い外国人集団となったわけである。図表 3 は、2010 年から 2014 年において、いかにポーランド人の移民が多かったかを示している。

イギリスにおける国籍別の移民送り出し国のトップ 10 の 1 番にポーランドが 15.7%、次がインドの 6.4% ということに表れている¹³。ところが、EU の 28 か国で全人口に占める外国人の割合で見たときには、イギリスは 8.4% にとどまり、ドイツやスペインよりも少ない数字になっている¹⁴。EU の中で見たときに、これだけ見たときには必ずしも深刻そうな問題には見えないとも言える。

図表 3 イギリス在住の外国人：2010 年～2014 年



(Population by Country of Birth and Nationality Estimates: Frequently Asked Questions, August 2015, p. 4)

では、なぜ最大の争点となったのか。ポーランドから来る労働者は教育を受けた人が多

く、未熟練労働者というわけではないが、イギリスでは主として建設、接客業、家事、食品加工、農業など、いわゆる未熟練労働者として雇用されているそうである。しかし、そういった職種はイギリス国民がやりたくない職業であり、イギリス国民の雇用に悪影響を与えているという統計はないそうである。一方で、働いて、税収ではイギリスの財政に貢献しているので、ポーランド人が来たので小学校が足りないとか病院が足りないというのは、それはポーランド人のせいというよりはイギリス政府がもうちょっと頑張れば何とかなる問題とも言える¹⁵。

特に国民投票のときに保守党の政治家たちは、ポーランド人たちがイギリスに来るのは社会給付を受けるのが動機であると盛んに扇動したが、これも真実ではない。ポーランド人たちはイギリス人労働者に比べて失業手当を受けることはほとんどないと言われている。働くために来ているということであって、児童手当などの低賃金労働者に給付される在職手当も、すぐにもらうのではなく、来て数年たってからもらうことが多いそうなので、こういったことが動機ではないということがわかる¹⁶。

国民投票で移民が争点となったのは、本当にそういう問題があったからではなく、政治争点化された的外れな主張によって移民労働者たちがスケープゴートにされたというのが真実の状況であったとすることができる¹⁷。

しかし、なぜ保守党の離脱派のキャンペーンが成功したのか。移民問題は国民的・文化的アイデンティティーにつながるから、特に低所得者層の有権者には心に響いたわけである。「過去10年やこれからの20年、移民がどんどん増えたら俺たちの生活はどうなるんだろう」と低所得者層は考え、そこに付け込まれたわけである¹⁸。離脱派の政治家たちは、EUに残っている限り移民の数を制限できないと盛んに言い、有権者たちがそれを聞いて、それではEUから出ないといけないと話が進んでいったということで、いかに移民問題というものが政治家に悪用される可能性があるかを示していると思う。非常に危険な側面である。

(4) ポピュリズムと経済格差

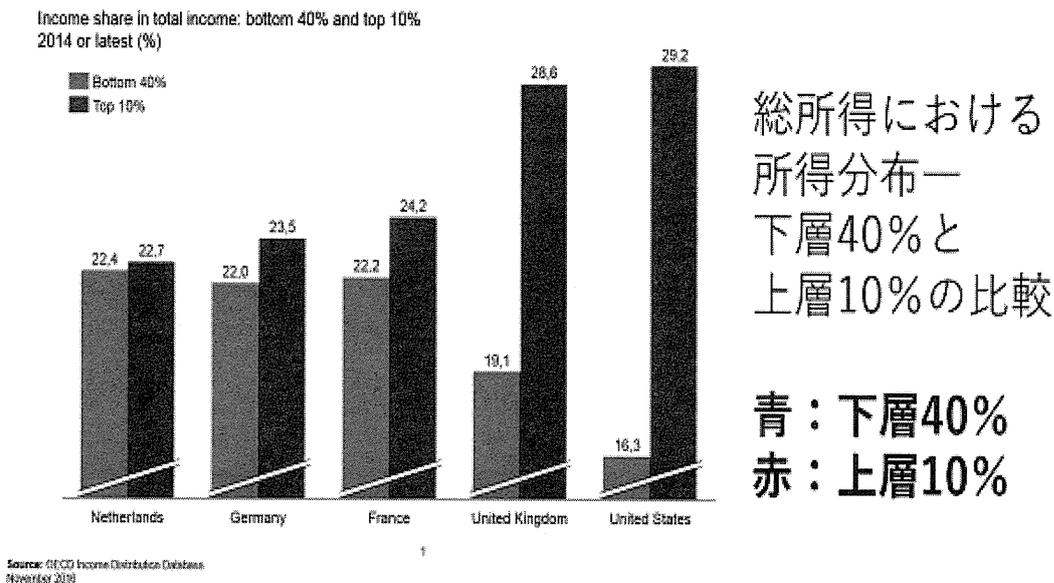
次に、ポピュリズムと経済格差についてお話ししたい。グローバル化が進み、経済格差が進むと、反グローバル化の運動が起こり、それが反移民につながるという連鎖が見られるが、ヨーロッパ大陸では必ずしもそうではないように見える。英米ではそういう連鎖が起きているが、オランダ、フランス、ドイツでの世論調査を見ると、選挙で（ポピュリズム政党が）第一党になる可能性があるのはオランダであるが、だからといって政権を担う可能性があるかという、必ずしもそうではないし、フランスがルペン大統領になるわけでもなさそうであり、AfD（ドイツのための選択肢）がドイツで政権を握るわけでもないようである。

イギリス、アメリカとヨーロッパ大陸の違いはどこにあるかを、格差というところから見ていきたい。この左側（青色）が経済的な下層40%の人たち、右側（赤色）が上層部分の10%の人たちで、そこに国民総所得のどの部分が行っているかを示している。一番右がアメリカである。下層の40%には国民の富の16.3%しか行っていない。上層10%が約30%を持っていつている。イギリスも似たようなもので、下層40%が約20%、上層10%

が国の富の約30%を持っていっている¹⁹。

ところがヨーロッパ大陸の国を見たときに、一番左がオランダ、左から2番目がドイツ、3つ目がフランスであるが、下層40%と上層10%の所得分布がほぼ拮抗していることがわかる。つまり、所得格差が少ないわけである²⁰。こういうことから欧州懐疑派、ポピュリストのそういう運動がイギリスやアメリカほどは大きくならないだろうという世論調査結果に反映されていると考えられる。

図表4 所得分配の不平等 英米>独・仏・オランダ



(Kalin Anev Janse, Europe in 2017: these are the key events to watch out for, World Economic Forum, 21/12/2016)

4. 結語—日本へのインプリケーション—

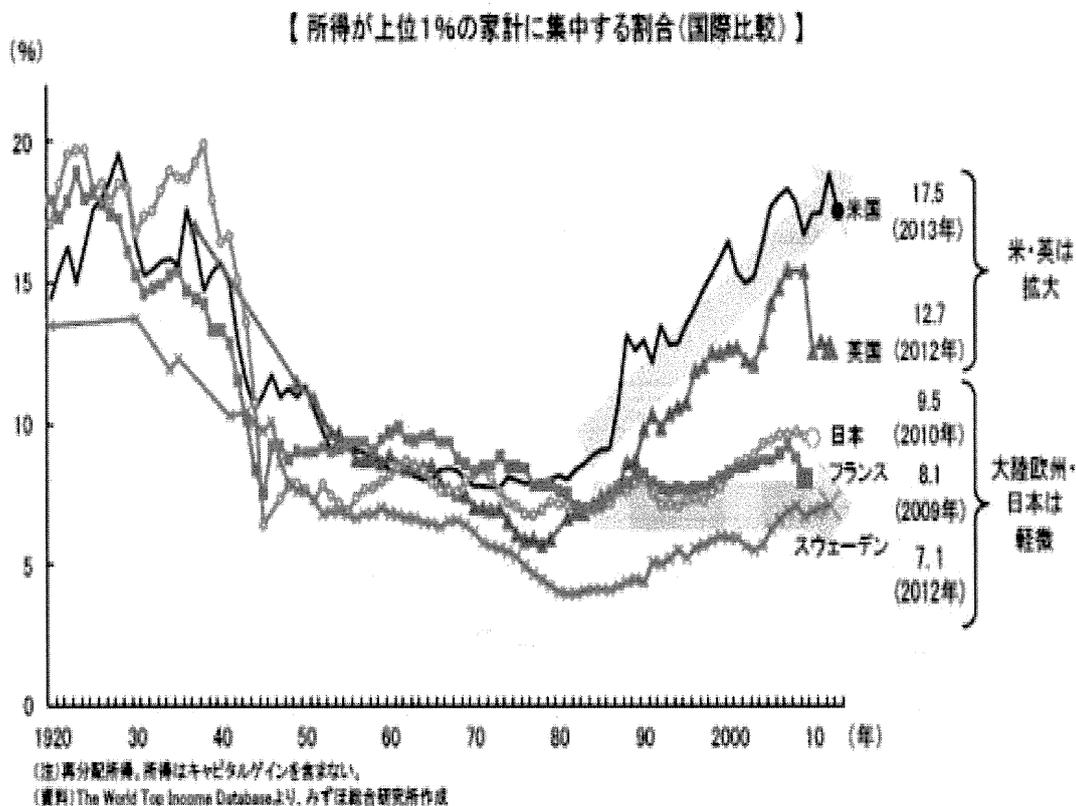
最後に、以上を踏まえて日本へのインプリケーションについて考えてみたい。

ヨーロッパの教訓から日本はどうすべきかを考えたときに、3点指摘したい。第1点は、今述べた点であるが、格差社会により社会で貧困層が固定化するのを防ぐべきである。2つ目は、移民を受け入れるとしても、秩序ある受け入れが必要である。3つ目は、リベラル・デモクラシーを堅持しなければならない。言いかえると、ポピュリズムを封じ込めることが必要である。

まず、第1点の、格差社会の中、社会で貧困層が固定化するというところをどう防ぐのか。実情はどうかというと、図表5は所得が上位1%の家計に集中する割合を国際比較したものであるが、アメリカ、イギリスで所得格差が拡大しているが、日本やフランスやスウェーデンは所得が上位1%の家計に集中する割合が英米に比べて低いので、所得格差は

軽くなっていることがわかる²¹。

図表5 日本における経済格差



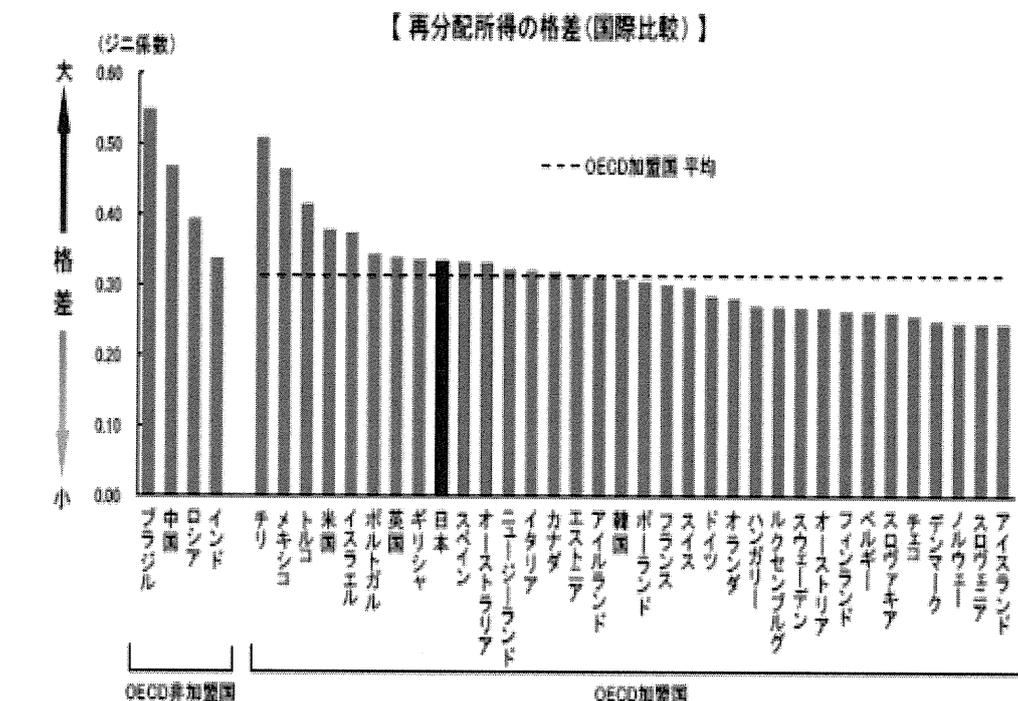
(高田創「日本の格差に関する現状」みずほ総合研究所、2015.8.28 (平 27.8. 28 総 17-4) 7頁、

<http://www.cao.go.jp/zei-gjjiroku/zeicho/2015/_icsFiles/afiedfile/2015/08/27/27zen17kai7.pdf>

ところが安心ばかりもしてられない。ジニ係数というのがある。所得格差を示す指標であり、1に近いほど格差が激しいことを示す。そのジニ係数が日本でどんどん大きくなっている。格差が拡大しているわけである。厚労省の報告書によれば平成 26 年は 0.5704 である。平成 14 年が 0.4983 だったので、所得格差がどんどん広がっていることを示している²²。

ところが、日本の場合には税金や社会保障によって所得の再分配をしているので、それを差し引いたときのジニ係数は平成 26 年で 0.3759 と、過去と比べてもほぼ横ばいになっているので、所得の再分配によって格差の拡大が防がれているということがわかる²³。

図表6 再分配所得の格差—国際比較



(注)1.ジニ係数の国際比較。ジニ係数は所得等の分布の均等度を示す指標の1つ。ゼロに近いほど格差が小さく、1に近いほど格差が大きいことを示す。
 2.中国は2014年、米国・インドは2013年、ブラジルは2011年、日本は2009年、その他は2012年。インダ、中国、ブラジルは、その他の国と算出基準が異なる点に注意が必要。
 (資料)OECD資料より、みずほ総合研究所作成

(高田創「日本の格差に関する現状」みずほ総合研究所、2015.8.28 (平 27.8.28 総 17-4) 8頁、

<http://www.cao.go.jp/zei-cho/gijiroku/zeicho/2015/_icsFiles/afieldfile/2015/08/27/27zen17kai7.pdf>)

ただ、一方で、図表6によれば、国際比較をしたときに所得の再分配後においても格差が比較的大きいということが示されている。日本よりも所得格差が大きいのはギリシャやイギリスやアメリカであり、右側のスペイン、オーストラリア、フランス、ドイツよりも格差が大きいことを示しているので、必ずしも安心はできないことがわかる。

次に、移民の秩序ある受入れについてである。これは包括的に話すほどの材料はないが、いわゆる技能実習生の受入れが平成27年には約10万人になっているという統計がある。これ自体は特に問題はないが、その中で失踪してしまう人たちがいる。同じ平成27年には5,800人に急増している²⁴。つまり、この人たちは不法移民になってしまうわけで、そういう人たちがアルバイトで不法移民のままで働くという状況があるのかもしれない。

つまり、このままでは秩序ある受入れではなく、なし崩しの受入れ、不法移民がどんどん増えてしまうということで、日本人にとっても移民にとっても良い状況ではない。そういう状況がもしこれから増えるとしたらそれは何とかしないといけないということが見

て取れる。

最後に、リベラル・デモクラシーの堅持である。ポピュリズムを封じ込めるためには、移民を含む少数者の保護に積極的に取り組まなければならない。特にそのときに気になるのが、ヘイトスピーチが多くなっているということである。

ギリシャの例で言うと、アジアや中東から来る移民を標的にして、移民排斥の政党である「黄金の夜明け」という右翼政党が実際にギリシャの国会で16議席を占めているが、移民は地獄へ落ちろとかそういうことを言ってどんどん勢力を伸ばしているという状況がある²⁵。

日本ではどうか。例としては在日韓国人・朝鮮人の人々に対してヘイトスピーチを伴うデモが行われており、この場で読み上げられないようなことを言ってヘイトスピーチを行っている。こういう状況に対して国連人種差別撤廃委員会は、日本政府は事の大きさを自覚しなければならない、ヘイトスピーチが暴力や殺害につながりかねないという警告をしている。今後移民がどんどん増えたときにこういうことが起こらないようにするという対策も必要であると言える²⁶。

ヘイトスピーチ対策法ができたが、これは人権教育や啓発活動を通じて取り組みをなささいという理念を定めた法律であり、罰則もないということで、これから強化する必要があると言われている²⁷。

リベラル・デモクラシーは少数者の権利を守ることを含めていろんな良い特徴を持っている。日本社会はこれをこれからも維持していかなければならない。そのため最後に申し上げたいことは、格差が拡大することを防いで、ポピュリズムが浸透するのを防ぐことが第1点。移民を秩序ある状態で受け入れ、なし崩しに移民が増えるような状態にしない、つまり正規に入国した人たちを不法移民にさせないという政策が必要なことが第2点。そして第3点として、リベラル・デモクラシーを守るために、例えばヘイトスピーチ規制を強化する、移民に対する憎しみをあおらない、そういう共生の理念を浸透させることが重要になるかと思う。

今話した背景として『欧州の危機』²⁸という本を出しているので、関心がある方はお読みいただきたい。

¹ 連立与党の自由民主党が議席数を40から33に減らしたが第1党を堅持した。一方、極右の自由党は議席数を12から20に伸ばして第2党になったものの、政権奪取はなかった。

² 中道のマクロン候補が得票率23.86%で1位、極右の国民戦線党首のルペン候補が同21.43%で2位となった結果、5月7日の決選投票はこの2人で争われることとなった。

³ 決選投票の結果、マクロン候補がフランス大統領に当選した。

⁴ AfD内ではその後、ペトリ氏が穏健化して他の政党との連携を模索しようとしたが、従来の過激勢力がそれを拒否したため、ペトリ氏は連邦議会選挙の選挙運動を率いる筆頭候補となることを辞退した。

⁵ Kalin Anev Janse, "Europe in 2017: these are the key events to watch out for", World Economic Forum, 21/12/2016, available at <<https://www.weforum.org/agenda/2016/12/what-to-watch-in-europe-in-2017/>>, accessed 08/01/2017.

⁶ ウィリアム・シェークスピア著、野島秀勝訳『ハムレット』岩波文庫版。

⁷ Ivan Krastev, “The Unraveling of the Post-1989 Order”, *Journal of Democracy*, Vol. 27, No. 4, 2016, pp. 88-98

⁸ Katie Simmons and Bruce Stokes, “Populism and Global Engagement: Europe, North America and Emerging Economies”, December 15, 2016, available at <<http://www.pewglobal.org/>>, accessed 08/01/2017.

⁹ Daniel Gros, “Can the EU survive in an age of populism?”, CEPS, 9 January 2017.

¹⁰ 前掲注 9.

¹¹ 「英国民投票：離脱派が勝った 8 つの理由」, BBC News Japan, 2016 年 6 月 25 日, available at <<http://www.bbc.com/japanese/features-and-analysis-36628343>>, accessed 08/01/2017.

¹² Oliver Hawkins, “Migration Statistics”, Briefing Paper, No. SN06077, House of Commons, 27 January 2017, p. 13.

¹³ Cinzia Rienzo and Carlos Vargas-Silvia, *Migrants in the UK: An Overview* (6th ed.), The Migration Observatory, Oxford University, 21/02/2017, p. 6, available at <http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2017/02/Briefing-Migrants_UK_Overview.pdf>, accessed 24/04/2017.

¹⁴ 前掲注 13 p. 22.

¹⁵ Jonathan Portes, “Immigration, Free Movement and the EU Referendum”, *National Institute Economic Review*, No. 236, 2016, p. 17, 18.

¹⁶ 前同 (前掲注 15) .

¹⁷ 前掲注 15

¹⁸ 「英国民投票：離脱派が勝った 8 つの理由」, 前掲注 11。

¹⁹ Kalin Anev Janse, *Europe in 2017: these are the key events to watch out for*, World Economic Forum, 21/12/2016, available at <<https://www.weforum.org/agenda/2016/12/what-to-watch-in-europe-in-2017/>>, accessed 08/01/2017.

²⁰ 前掲注 19.

²¹ 厚労省平成 26 年所得再分配調査報告書、6 頁、<<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-12605000-Seisakutoukatsukan-Seisakuhyoukakanshitsu/h26hou.pdf>>。

²² 前掲注 21

²³ 前掲注 21

²⁴ 『平成 28 年版「出入国管理」』法務省、11、34 頁。

²⁵ クローズアップ現代+ No.3598 2015 年 1 月 13 日(火)放送
ヘイトスピーチを問う ～戦後 70 年 いま何が～、
<<http://www.nhk.or.jp/gendai/articles/3598/1.html>>。

²⁶ 前掲注 25

²⁷ ヘイトスピーチ対策法 (平成 28 年 6 月 3 日施行)。

²⁸ 庄司克宏著『欧州の危機－Brexit ショック』東洋経済新報社、2016 年。

【特別講演】欧州におけるEUの移民政策と難民庇護政策

－EUはどのような危機に直面しているのか－

ブリュッセル自由大学教授 フィリップ・デ・ブリュッカー

編集／警察政策研究センター付 菊澤 信夫

10年前にEU委員会の一員として来日し、警察大の各校の方々とお会いした。そのときと比べて、移民問題はますます重要になってきており、政治的な議論も行われている。

私からは、ヨーロッパにおいて何が起こったのかをお話します。さらに、なぜこういったことが起きているか、どういった危機が起きているのか、EUが今どういったことを経験しているのか、そういったところをお話したい。これは、日本の皆様にも興味深く、関心をお持ちいただける話だと思う。EUには提供できる教訓はないかもしれないが、我々が見解を共有することによりベストな方策を見つけていければと思っている。

1 概要

私の発表は2つの部分に分かれている。最初は一般的な話をする。EUの移民政策及び難民庇護政策について話をした後、主要なポイント、すなわちEUはどのような危機に直面しているのかということをお話します。

2 はじめに：多様なEU

まず皆さんに考えていただきたいのは、EUは非常に多様な地域であるということである。移民政策や難民庇護政策など共通政策を作ることは大変である。しかし、EUでは、そうした共通政策を確立することを目標としている。

共通政策についてももう少し説明する。まだできていないが、将来的にはできるかもしれない。なぜ共通政策なのかというと、EU内の多様性と関係がある。EUの加盟国を考えると非常にわかりやすい。

EUの北部と南部で多くの違いがある。北部は非常に古くから移民を受け入れてきた国、フランス、イギリス、ドイツである。ベルギーやオランダはそれほど古くからではないが、やはり古くから受け入れている。南部は移民を送り出す国であったスペイン、イタリアが、最近では移民を受け入れる立場となっている。移民問題は大きくなり、その管理に困難な状況が出てきている。

このような危機を通じ、EUの中では西部と東部の新しい分断という問題も出てきている。2004年、2007年にはEUが拡大し、新しく12か国の加盟国が迎え入れられた。これらの加盟国の状況は、古くからの加盟国とは大きく異なる部分がある。

幾つかのポイントがある。例えば対外的な関係における違いがある。

東部のEU加盟国は、例えばロシアやウクライナとの関係など、EUの東方に関心を向けている。これに対して、フランス、ドイツ、イタリア、ギリシャといった古い加盟国はそうではなく、むしろアフリカの北部、モロッコ、チュニジアなどに、大きな関心を向けている。

3 蓄積と流入

EUの人口は5億人である。2010年の段階で移民・難民は2,000万人である。最初の移民集団はトルコ人、モロッコ人、アルバニア人であった。最近では、年間の流入数は約200万人であり、その内訳は、25%が家族（の呼び寄せ）、25%が労働者、25%が学生、25%がその他の理由である。

4 共通政策の登場

さて、私の講演の最初の部分に入っていく。現在進行中であるが、共通政策の登場である。これは30年前に始まり、3つの主要な段階を経てきた。

最初は1986年である。いわゆる単一欧州議定書という条約によって始まった。これによって共通の市場が作られた。1957年に構想が始まり1990年代に現実化した。

EU域内で国境をなくし、共通市場として行き来を自由にするという政策である。これは移民・難民に関して重要なものである。加盟国の中では域内の国境管理をやめるので、ある人が移民としてフィンランドからギリシャの南部、あるいはポーランドからポルトガルに行くことができるようになったわけである。

これが、第2段階で現実になった。1990年に締結されたシェンゲン協定である。この協定によってEU域内の国境管理がなくなった。ただし、複雑なのは国境廃止がすべての加盟国において受け入れられたわけではない。特に驚くには当たらないが、イギリスはこれを受け入れず、国境の管理を維持することを加盟国に対して宣言した。イギリスは共通の移民政策には参加していないということになる。したがって、人の自由な移動、移民の自由な移動は、シェンゲン域内に限られている。つまりシェンゲン協定はEU加盟国全ての政策ではない。3つの加盟国が完全な形では参加をしていない。詳細には述べないが、イギリス、アイルランド、デンマークがシェンゲン協定加盟国ではなく、特別の地位を持っている。

最も重要かつ最後の段階は、アムステルダム条約が締結され1999年に発効したことである。この条約は、特に移民・難民庇護の領域で新しい権限をEUに提供した。それ以前はEUには政府間の協定しかなかった。それが実際に国境を越える条約として結実したわけである。発効してからまだ18年しかたっていない。もちろん長いと言えば長い。歴史的に見れば、発効し機能するようになってから、まだ短い期間しかたっていない。

5 移民・難民庇護分野における既存のEU法

移民・難民の政策については、具体的には5つの領域に分かれている。

1つ目は、いわゆる査証政策である。これは短期在留を意味する。EUに最大3か月滞在が可能という制度である。移民ではなく、旅行をする人たち、単に短期滞在として入国する人たちへの政策である。これは非常に重要な政策である。というのは、これはある種のリモートコントロールであり、移民を遠くからコントロールする政策になる。

EUでは、各国を査証が必要なブラックリストの国と査証が不要なホワイトリストの国に分類している。日本はホワイトリストである。日本は先進経済国であり、日本から不法移民がヨーロッパに入るリスクは非常に低い。だから日本国民に対して査証を求める必要はないわけである。EUに旅行するとき、最大3か月滞在する場合には査証は不要である。しかし、ほとんどの貧しい国々、例えばアフリカの国々はブラックリストに入っている。それらの国民は短期滞在であっても査証が必要である。十分な資産があるなどEUに来るべき理由があれば入国が認められる。もちろん、国に帰ることが求められている。査証制度により不法移民のリスクを下げることができ、第三国から不法に入ってくるリスクも下げることができる。

2つ目は国境管理である。これは未然防止的なものである。EUへの不法移民を防ぐためには国境の監視を行っていくことが非常に重要になってくる。この問題についてはまた後で少し触れる。

この未然防止的な政策は、強制送還という抑制的な側面も持っている。帰国しない不法移民は強制送還される。でなければ勾留されることになる。これもEUの政策の中で重要な部分であるが、非常に困難を伴う。第三国との協力、出身国との関係、送還する国との関係も重要であるし、EU市民との関係でも難しい。

3つ目に移民政策がある。移民の目的によって異なる。例えば、家族の呼び寄せの問題がある。既にEUにおいては多くの移民がいる。この者たちの家族の呼び寄せが問題となる。EUは非常に寛容な精神を持っており、2003年の指令では家族の呼び寄せが定められている。人権問題として、家族は一緒にの生活を送る権利があるので、国際レベルでも家族の呼び寄せを認めるということである。しかし、家族の呼び寄せには全く条件がないわけではない。重要なものは、家族に十分な資産・資金があるということ、呼び寄せるに値する十分な資質があるということである。

EUの経済移民に関する政策は不完全なものである。これは驚くに足りない。労働市場は、EUに直接帰属するわけではなく、加盟国に帰属するからである。加盟国でも、国レベル、地域レベルなどいろいろな労働市場がある。EU自体への経済移民は発生しないわけである。雇用政策も同様である。EUは加盟国の政策を調整することとなるが、必ずしも完全に調整できるわけではない。ここは重要なポイントである。

経済移民に関する政策で最も進んだものはブルーカード政策である。これはヨーロッパで高度技能労働者に提供される資格である。ただ、この政策は政治的に難しい問題もある。EUは高度技能労働者だけが必要なのかという問題である。答えは明確ではない、共通認識は

ないということになる。一部の専門家は、EUにはそれ以外の非熟練労働者も必要であり、移民も必要であるという。これは政治的な議論を呼ぶものである。

4つ目は受入れ国社会への統合政策である。実際にEUに入る人たちが社会に統合するよう試みる。EU社会の中から排除されないようにしていくということである。

政策的には、移民を公正に扱うということである。客観的に公正な取扱いをするということ。これは2つの原則に基づいている。1つは平等の原則。移民とEU市民との間の平等な扱い。直ちに平等にするということではないが、段階的に平等を実現していくということ。移民は入った途端いきなりEU市民と同じ権利を持つことはない。最小限の権利を持つ。これはEUの指令によって決められている。完全ではないものの、EU市民とほぼ同じような権利を持つ。長期在留者となれば、EU市民の権利に近づいていく。例えば、5年間合法的な形で滞在した場合には、いわゆる永住者という資格につながっていく。

5年という期間が必要である。また、合法的に在留しているということが重要である。これは、EUの移民に関する理念の重要な部分である。EUでは、移民として入ってきて5年後には、労働市場で物のように扱われてはいけないとされている。5年間定住し社会のルールに適合していく。5年間ルールを守って生活しているのだから、永住権を取れるような条件を提供すべきだということになる。もちろん、EUに住むための十分な資源があることなどいろいろな条件もあるが、長期滞在しているというのがまず大事な前提になる。

このような受入れ政策は政治的な論争を呼ぶものでもある。実際に、加盟国とEU委員会の間ではいろいろ議論があった。EU委員会の中では、最初、伝統的な提案が行われた。つまり、まず移民に権利を認めてから、社会に受け入れるという提案である。しかし、閣僚理事会や加盟国は、まず移民を受け入れ、結果を見て権利を与えるということを提案した。その中間ぐらいが一番よく、両方のコンセプトの妥協点なのかもしれない。まず移民に権利を与えて社会に受け入れる。ただし、最初から市民と同じくすべての権利があると思っはいけない。一定の条件をクリアする必要があるというのがいいのかもしれない。

最後（5つ目）の部分は非常に重要な部分である。いわゆる難民庇護政策である。EUは難民庇護に関して高いレベルの目標を抱いている。

CEAS（欧州共通難民庇護制度）である。単に、加盟各国の法制面を調整することだけでなく、より難しい実施の部分も調整する。

その他に対外的な側面もある。査証、国境、統合、そして難民の庇護という観点からの対外的な側面も必要である。

6 対外的な側面

ここで対外的な側面ということで一つひとつ見ていきたい。EUにおける移民政策、難民庇護政策に関する対外的な側面である。

当然ながら、移民政策、難民庇護政策といったことを考えたとき、必ず対外的な側面がある。移民は移民の出身国である第三国から来るし、経由国も存在している。とはいえ、こう

いった対外的な側面は、必ずしもEUにおいて第一に考えられている問題ではない。移民政策を考えるのは、対外的な側面を考える部門ではなく、多くの場合は内務省（対内的な側面を考える部門）であることが多い。そういったことから様々な対立が生まれる。

対外的な側面の1つ目の考え方は、アムステルダム条約で提示している考え方で、第三国との間でパートナーシップというアプローチを取るということである。すなわち、移民の出身国である第三国や経由国とパートナーシップを結んでいくことである。これは外交的な考え方では普通の考え方だと思う。しかしながら問題は政策を実施するのが内務省であることである。そうすると全く違った考え方をとることになる。内務省では、EUの抱える一番の問題は不法移民であり、不法移民対策が最初だという。だから第三国にアプローチするときに、まず不法移民の問題への対処を提案する。これは当然ながらEUにとってのみの利益であり、このアプローチでは第三国とは協力できない。第三国に、EUの利益だけを求める形での協力を期待することはできない。

その後、2005年、欧州連合はグローバルアプローチ、すなわち包括的なアプローチを移民に対して取るようになった。考え方としては、第三国との対外的な関係において、よりバランスの取れたアプローチをしようということである。すなわち、不法移民との戦いだけではなく、第三国の利益も考慮しながらアプローチを考えていこうということになっている。

移民の出身国たる第三国は、例えば合法的な移民の経路を解放してほしいなどの望みがある。そして、より国の発展を求めていきたいといった要求がある。一方、EUの方は移民を減らしてほしいなどといった望みがある。だからEUは2005年以降、より包括的なアプローチを取ろうとしてきた。

まず、北アフリカなどの国も含めたバルカン半島の近隣諸国に焦点を当てた。今はもう少し広い範囲になってきている。

7 対外的側面的手段

移民問題の対外的側面的手段は何か。これはEUにとっての重要事項、すなわち再入国協定である。不法移民を強制的に送還するためには、国籍を証明し、明確な手順を設ける必要がある。この手段の問題点は、第三国が再入国協定の署名をすると不法移民が通過した経由国が送還対象に含まれる点にある。これは経由国にとって問題になる。もちろん、これは国際法に必ずしも準拠しているわけではない。国際法では受入れ対象は自国民である。

例えば、セネガルが再入国協定を結んだ場合、不法移民が送還された場合は受け入れなくてはならない。これは国際法で決められている。しかし、セネガルは、セネガル経由でEUに移住したコンゴ人を受け入れる義務はない。国際法上、こういったことは求められていない。しかし、EU側はこれを求めているといった点で、再入国協定には非常に大きな問題がある。

もう1つ、第三国との取引においてEUが見つけた手段は、査証の発給の円滑化である。当然ながら第三国はEUを喜ばせるためだけに再入国協定に署名するわけではない。何か見返りを求める。国民の移動に査証の発給が必要な場合は、再入国協定に署名をすることによっ

てビザ発給の円滑化が行われることがある。査証の免除ではなく円滑化である。例えば、査証の発給のための書類を少なくする、手順が楽になる、価格が安くなるといったところである。これは幾つかの国においては受け入れられている。EUの南方にあるアフリカの国々よりは、EUの東方に位置する国の方が受け入れている。

EUとしては移動のパートナーシップを提案している。これはソフトローのツールになる。これは協定ではなく、再入国協定やビザの円滑化といったハードなものではない。政治的な合意になる。しかし、これのもっとも大きな問題は、EUは移動のパートナーシップを提供しているように見せかけているが、このパートナーシップは不法移民に対する戦いのようなものである。合法的な移民の受入れ促進ではなく、ほぼ不法移民対策の内容になっている。だから、こういった手段の成功はかなり限定的なものだということができる。

8 2014年ガイドライン

EUの一般的な政策についての最後は2014年の状況である。実は、EUはその後に直面する非常に困難な状況を予測していなかった。当時の欧州理事会は5年ごとに移民や難民庇護政策の見直しを行うということを決めた。そこでの発言を要約すると、「政策は既にある。法令も既に採択されている。やらなくてはならないのは単に合意した内容を実施することだけだ。」ということである。この見解が、御存じの危機のたった1年前に国家や政府の首脳が持っていた見解である。

ここで気付かされるのが、採択されたすべての手段が現実とかけ離れた状態であったということである。実は、様々な側面を持っていた危機であったということを理解し考えるために、少し振り返ってみたい。

9 EUの危機、でもどのような危機なのか？

2015年、約100万人の移民、難民がトルコ経由でギリシャを経由してEUの北部へ移動しようとした。ここで、非常に重要な要素は、ギリシャが極めて弱小国だということである。なぜかというと、地政学的に非常に厳しい場所に位置しているからである。移民が東から南から流れ込んでくるということもあるし、加えて財政的な危機に直面したことから弱小国になっていた。ギリシャの財政は大きな打撃を受け、ギリシャ社会への注目も増していた。移民はEUの最も弱い加盟国を通過したわけである。国境警備に関しても十分な能力がなかった。

ギリシャは国境を管理しなくなかったわけではない。しかし、財政的な負担を考慮して、きちんと国境の管理をしなかった。一番重要なことは、ヨーロッパ全体の利益のために、なぜ財政的な負担を負わなくてはいけないのかと考えていたことである。国境の警備を行わなかった。できるだけ能力がなかった。人員不足であったし、機材不足でもあった。加えて地政学的に非常に厳しい位置にあった。トルコの沿岸には何百もの島が存在していた。

移民に対する他国の反応はどうだったか。移民は北に向かい、すべての国々はある意味容易に通過させるという手段を取った。移民がトルコからギリシャに到着し、そこからマケドニア、セルビア、クロアチア、ハンガリーと移動し、オーストリアやドイツ、スウェーデンなどといった国に移動していった。すべての国々、バルカンロードと呼ばれるようになったこのルートにある国々は、移民を通過させていた。自国に残したくなかった。もちろん、移民はマケドニアに行きたかったわけではなく、最終的にはヨーロッパの北部の国々、ドイツやスウェーデンに行きたかったのである。だからEU加盟国の間にもかなり無秩序な対応があった。実際にEU法規を執行しなかったし、国境を守ることもしなかった。難民庇護政策もきちんとした形で実行しなかった。

そういった中で、EUは解決策を見いだそうとした。どのようにしたかという点、トルコ政府と取引をした。2016年3月のことである。要約すると、EUはトルコに対して国境を閉じるように求めた。すなわち、トルコからギリシャへの人の流入を止めろと言った。それに対して財政的なサポートを約束した。30億ユーロである。後ほどこれは60億ユーロまで増額された。EUは、移民の一部、すなわちトルコでブロックされてしまう移民の一部をEU域内で定住させることを約束した。ギリシャからトルコに帰される移民も含めてである。シリアからの移民や難民庇護希望者である。

これはうまくいき、2016年前半には移民の数はかなり減った。しかし、移民の流入が減ったのはこのトルコとの取引によるものではなく、バルカンルートの閉鎖によるものだ、人道回廊と呼ばれるこのルートが閉鎖されたからだと言う人もいる。バルカンルート周辺の国々は、ヨーロッパの北部の国々のリクエストに応じて、ある段階でバルカンルートの閉鎖を決めた。移民の減少に、どちらが重要な要素だったのかはわからない。その後、EU加盟国の一部には、再度、国境管理を行おうといった動きが見られる。シェンゲン協定の後、国境管理はなくなった。そもそも、国境は陸上であるため管理するのが非常に難しいわけだが、世論の声に応える形で国境管理を再開しようとした国もある。

10 政治的な危機

もう1つ、政治的な危機がある。非常に難しい危機である。EU加盟国の間では連携の欠如があった。連携して行動を起こさなくてはいけない共通政策があったにもかかわらず、連携の欠如があった。EUからリロケーション政策が提起されている。ギリシャ等からの難民庇護希望者をヨーロッパの北部で受け入れるという政策である。ギリシャ等やイタリアはすべての難民庇護希望者を受け入れることはできなかったため、その一部をほかの加盟国が担うということである。難民庇護の申請等の処理を他の国が行う、これをリロケーション政策という。

この政策がうまくいかなかったのには幾つかの理由がある。重要なのは、これがEUの西側と東側との対立の要因になったということである。V4グループと呼ばれる国々、チェコ、スロバキア、ポーランド、ハンガリーの4か国がリロケーション政策を明確に拒否した。これ

は欧州法の下で強制的なものだったからである。この政策は採択されたが、ほとんど施行されていない。これはEUとしての大きな失敗であるといえることができる。

この連携といった要素が、EUの中では議論の核になっている。どのように負担を分配するのか、難民庇護希望者や移民の負担を加盟国間でどのような形で分担するのかということである。ギリシャやトルコは地政学的に無秩序な場所にいるのですべてを負担すべきなのか、負担を分配すべきなのかということである。EUにおいて、この議論に対する解決策の答えは出ていない。EU理事会が6月、7月に行われるので、恐らくここでEUとして共通の解決策を見いだすことになると思う。

加えて、水際対策とその機能の多様化が見られる。東側の国々、V4のグループは水際対策に関する国境管理について、移民の封じ込めを行うためには責任を持って国境管理をしなければならぬという考え方を持っている。

しかしこれは現実的ではない。難民庇護希望者に対して国境を閉じることはできないからだ。EU、そして加盟国はジュネーブ条約を批准している。だから難民庇護希望者に対応しなくてはならない義務を負っている。

政府は常に国境管理ということを言っている。あたかも国境管理が奇跡的な解決策であるかのごとく主張している政府があるが、これはポピュリズムに対応してであり、全く真実ではない。これは世論に対してそう言っているだけである。

11 セキュリティの危機

セキュリティの危機がある。これは認めざるを得ない。これは人々にとっては非常に難しい。移民や難民は守らなければならないし、実際に、移民、難民とテロあるいは犯罪の関係は明確ではない。EUはこういったところでテロの防止に失敗している。

それほど知られていないのは、テロとの闘い・制圧は、司法や警察の協力をもってより良く機能するということである。世界的に見ても、現在の状況が理想的なものとはほど遠いことを明確にしなければいけない。EUの失敗という固有のものではない。EUの失敗はインテリジェンスの能力に関する問題といったところがある。テロと闘うためのインテリジェンスの問題ではなく、EUの条約はテロへの対策がとられていない。テロに関する情報はそれぞれの加盟国で処理をしているが十分に情報交換が行われていない。

データベースはある。例えば、シェンゲン協定に関連する危険な人物に関する情報はあるが、加盟国が必ずしも十分な情報をデータベースに盛り込んでいないところに問題がある。共通のデータベースを望んでいないから、あるいは、時間がないとか手段がないとかの理由で、十分に情報が反映されていないという問題がある。

12 移住とテロリズム

移民とテロの問題である。もう少し深くこれら2つの関係を見ていこう。ただし、明確にしたいと思うが、関係はあるものの直接的な関係は非常に弱い。

最初に、難民は出身国が危険で平和を望んで逃れてくるのだからバルカンルートを経由してテロに走る人は難民の総数からすれば極めて限られている。ただし、テロリストがバルカンロードを通ってくることはある。

今日、EUにおける主要な問題はいわゆる外国人戦闘員である。しかし、これは間違った命名である。いわゆる外国人戦闘員は、実のところ外国人、移民ではない。実際には、EU市民なのである。EUを出ようと思っている、あるいはシリアに行ってISILのために戦おうと思っているEU市民である。彼らはシリアから戻ってきて危険を誘発する。彼らは非常に過激化された人物である。EUの外から来るわけではなく、EUの中からテロ攻撃を行う用意をしている人物かもしれない。ヨーロッパ人だということである。したがって、テロ問題に関しては域内・域外の問題を同時に考えなければいけない。

では、EUは何を行っているのか。まずは、体系的なEU市民への国境チェックを拡大しようとしている。このような危機が生じる前、EU市民はセキュリティ上の関係で体系的に管理されていなかった。第三国の人だけでなく、EU市民もそうである。しかし、それを変えていく。出入国時にEU市民をシェンゲン情報に基づいてチェックをするということになる。

EUはまた同時に、大規模な移民・難民データベースの構築に取りかかっている。警察、そして司法当局がこれを使って刑の執行のために活用することを考えている。これらのデータベースを警察や司法のデータベースにつなげ、相互運用性を高めている。これは非常に重要な進化であるが、いわゆるプライバシーに関して問題がある。取得されたデータは、限定された目的だけのために使うことができることになっている。データの取得は移民・難民政策によるものでありルールや原則があるが、EUではそのルールや原則をほぼ廃止したというか使わなくなってきた。

つまり、アメリカと同じような論理になってきているということ、非常に大きく監視という方向に向いているということである。テロの疑いが非常にある、あるいは実際にテロを誘発する可能性がある人たち、そういう方がいるという前提に基づくと、やはりグローバルに管理をしていくといった観点から、社会全体をより監視するようになる。これはもちろん今、EUで大きな議論にもなっている。政治的にもそのような方向で進んでいるが、欧州司法裁判所がこのような方向性についてどういう判断をするかは今後見守っていかなければいけない。

13 移住と犯罪

さて、移住と犯罪である。移民と犯罪との間に相関関係はないと言っていいだろう。ただ、犯罪の不安感と移民の間には相関関係があると言う人もいる。特にポピュリストたちは、犯罪が移民によって起こされると感じている。人々は移民を怖がっているということがある。

実際に、移民の中に一般市民と比べて犯罪者が多くいるのだろうか。答えはノーである。ヨーロッパでもアメリカでもそうである。移民の方がより多く犯罪を行っているわけではない。しかし、一定の世代、つまり移民の犯罪率は高くなっている。まだ外国籍かもしれな

いが第2世代は移民ではない。移民の第2世代は現実に見合った形で見ていかなければいけない。第2世代の犯罪率は高く、アメリカと比較してもEUの方が高くなっている。これは移民の長期的な影響であり、移民にはリスクがあるということである。犯罪性は一定の世代に反映されているということになる。

では、なぜ第2世代が第1世代よりも犯罪率が高いのだろうか。これに関して専門家の意見は一致していない。文化が変容することがよくないとか、文化に順応できていないことがよくないと言う人がいる。ただし、もともと移民の犯罪率が高いということではなく、これには経済状況が大きく関係している。もちろん全体ではないが、第2世代を分析すると、少なくとも同じ経済状況の者との比較では大きな違いはない。したがっていろいろな議論ができる。長期的には、直接的ではないにせよ移民との関係があるということである。

この解決策はやはり統合政策ということである。非常によい統合政策を作ることが重要である。そして社会的包摂性を高めることが重要である。社会的包摂性が高まれば、犯罪者になる確率は減るだろう。

ただし、非常に多くのテロリストたち、フランス、ベルギーでテロを行った者が、ブリュッセルの1つのコミュニティから来たのは偶然ではない。モレンベークというところである。これはベルギーにおいて最も貧しい地域であり非常に多くの問題がある。経済的な統合の問題があるということだ。第2世代が非常に多く、テロリストたちはそういった地域の出身者だった。

14 活動の危機

また、オペレーション上の問題もある。活動の危機である。立法的な調整を図るという観点から、EUにおいてはいろいろ対策が採られてきたが、移民・難民が到着したとき、例えばギリシャに到着するときに最低限の条件でも受入れができていない。これは少し奇妙な感じではあるが、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）が行っていることをEU加盟国が実施できないということになる。

なぜそういうことが起きているのか。問題は、原則的に政策の実施を担当しているのは加盟国であり、EUではないということである。EUは調整しているにすぎない。EUが政策を調整しても実際に政策を実施するのは加盟国である。（先ほどの事例では、）実際に、国境を管理するあるいは移民・難民を管理するのはギリシャである。ギリシャにはこれを実施できる能力がない、現実には実施できていない。これがまさに危機の一番の重要な点である。

15 道徳的、宗教的危機

道徳的、宗教的な危機といったものについても目を向けてみよう。一部の非常に高いレベルのリーダー、例えばスロバキアあるいはチェコの首相レベルの指導者たちは、キリスト教の社会のままをしたい、カトリックの社会でありたいということで、イスラム教徒の難民を拒否している。非常にひどいことである。これはまさにEUの価値と反するものである。まさ

に欧州条約の精神とも反している。私は神を信じているわけではないが、カトリックの教育を受けた。聖書には、異邦人を受け入れるべき、つまり、移民を受け入れるべきだと書いてある。しかし、彼らは自分たちの宗教の教義にも反したことを民意の名の下に言っているわけである。

16 国際的な危機

さらに、これは国際的な危機でもある。覚えておられるだろうか。70年代、80年代に、当時ベトナムから逃げるボートピープルと呼ばれる人たちによる危機が発生した。この危機はCPA（包括的行動計画）と呼ばれるもので解決が図られた。まず近隣国において難民を受け入れ、その後に先進国、ヨーロッパやアメリカが受け入れるといった形で解決が図られたのである。

シリアでの危機においては、国際的な共同体がどこにあるのかということを考える。当然ながらEUには責任がある。このような危機に対応し、難民、難民庇護希望者を受け入れる義務がある。しかし、なぜEUが主要な責任負担者にならなくてはいけないのだろうか。アメリカやカナダが自らの責任を果たす、負担を担うこともできると思う。同じことがオーストラリアや、日本ですらいえる。すなわち、難民を受け入れるという負担は国際レベルで分配すべきだと思う。過去にボートピープルに対応したような解決策である。

しかし、難民を保護しても国際レベルで得られるものはお金だけである。物理的に難民を受け入れるということが行われていない。だから政策としてはトルコやヨルダンやレバノンといったところに難民を受け入れるための財政的な支援をする。これらの国々は何百万の難民を受け入れている。EUやそれ以外の世界の国々を合わせたよりもずっと多くの難民を受け入れているわけである。

そういった中でEUは国際社会と同じことを行っている。すなわち、問題を外部化している、負担を第三国に課しているということである。トルコである。トルコで取引が行われた。トルコはお金と引き替えで移民を自国にとどめている。しかし、これはある意味バランスが取れた取決めであるということができる。

そして、今、ルクセンブルグにある欧州司法裁判所で、非常に興味深い審議待ちのケースがある。将来的な問題、政治的な問題でもあるが、外国から大使館などを通して難民庇護希望を出すことができないのかということである。庇護を希望する国に物理的に入国しなければ、なぜ難民としての庇護を求めることができないのかという問題である。実は、この問題は、難民条約の内容、ジュネーブ条約の内容に沿っている。非常に大きな法的、政治的な問題だと思う。

17 最後に：存在に関する危機

存在に関する危機である。（難民の）数の問題ではない。5億人の人口がいるEUであり、100万人の難民は受け入れられてもいいはずである。これは不可能ではないはずだ。不可能

だとすればレバノンに対して何を言えるだろうか。実際に、人口4億人の国で1億人の難民の受け入れが行われている。当然ながら、必ずしもいい状態であるとは言えないかもしれないが、それでも受け入れることができている。

これは非常に奥深い問題だと思う。危機だと思う。EUの存在そのもの、EUの土台に関する危機だと思っている。これは法だけではなく法の執行に関する問題であるし、加えて、EUとは何なのか、ただの域内市場、単一市場なのか、共通政策というものは存在しないのか、自由、安全、正義の分野でも共通政策を持つことができているのかといった問題である。

更に理解しなくてはならないのは、EUにおいて連帯、結束というものはあるのかということである。もしないということであれば、当然ながら共通政策を見いだすことは不可能である。

最終的にはEUの価値観がどこにあるのかということである。難民の庇護を求める権利は欧州憲章の中にも基本的な権利としてうたわれる内容である。

18 解決策？

時間がなくてEUの対応などは省略したが、最後に申し上げたいのは、実際に解決策が出されようとしている。これはEU機関、例えばFRONTEX（域外国境管理庁）と加盟国との間で協力が図られようとしている。これがある意味1つの解決策となり得ると思う。

EUの法律は加盟国だけではなく、EUの各機関が執行している。だから、必要なのはヨーロッパの統合の強化である。ポピュリストの言っていることは間違っている。

EUは域外に解決策を求め、域内での解決を求めている。これは短期的にはうまくいくかもしれないが、長期的にうまくいくとは思えない。EUは移民を現実として受け止める必要があるし、将来的には移民を必要とするかもしれない。EUは日本と同様に高齢化社会であり、一部の国では人口が減少している。長期的には、このままではうまくいかない。奇跡的な解決策ではないが、移民を受け入れるというのは1つの解決策である。

今は不法移民に対する対応が話の中心になっているが、10年後20年後、私が、日本にもう一度やってきて警察政策フォーラムで講演するならば、不法移民への対応ではなく、むしろEUや日本が必要とする移民をどのように呼び込むのかというテーマで話をするということになっているかもしれない。