

移民政策のヨーロッパ化

—EUにおける出入国管理と移民の社会統合をめぐる¹⁾—

正 躰 朝 香

European Common Immigration Policy and the Europeanization of National Policies

Asaka SHOTAI

はじめに

ヨーロッパ統合は域内におけるヒト・モノ・カネの国境を越える移動を活発にすることを中心に進められてきた。モノ・カネのスムーズな移動を象徴するユーロの危機に関心が集まる一方で、統合の重要な柱でもあるヒトの移動についても大きな問題を抱えている。とりわけ近年EU加盟各国で見られる移民排斥傾向の連鎖は、ユーロ危機に象徴される経済不安やアラブの春をきっかけとした域外からの大量の移民の流入を背景にますます深刻化している。

本稿では、EUの移民政策のヨーロッパ化の状況と現状での課題について、「入域管理」と「社会統合」の二つの政策領域に分けて明らかにし、EUにおける移民政策の共通化の動きと各加盟国の移民政策のヨーロッパ化が移民問題に与えた影響について考察するものである。

1. EU統合における移民政策

1-1 移民と移民政策

移民政策 (Migration Policy) とは本来、領域内に流入する移民 (immigrant) と領域外へ流出する移民 (emigrant) の両方についての政策であるが、現在ヨーロッパの文脈において問題とされるのは、ほぼ領域外から領域内に移動する人々を対象としたものである。アフリカやアジアの国々からヨーロッパ各国への移民、そしてヨーロッパ内での主に東から西へ、南から北への人の移動も活発である。この場合の領域とは、ヨーロッパであることも各加盟国領域であることもある。さらにヨーロッパという場合にも、EU加盟国領域を合わせた範囲の場合と、シェンゲン協定エリアを指す場合がある。

いずれにしても本稿で問題とするのは領域内へ流入する移民についての政策（immigration policy）ということになる。

また「移民」ということばがどういう人たちを含むのか、という問題もあるが、これについては共通した定義とできるようなものはない。「外国人」（国籍を持たない人）と同じ意味で使われる場合、「通常の居住国外に一定期間定住している人」とする場合、「文化的背景が外国にあるもの」というようなニュアンスで用いられる場合もある。例えば、フランスは国立統計局の定義（統計を取る場合の移民として数える対象）として、「外国で生まれ、出生時にフランス国籍を持っていなかった人²⁾」としている。従って、ここには現時点でフランス国籍をもつひとと持たない人も含まれるが、移民の子としてフランスで生まれたマグレブ移民の2世、3世は含まれない。しかし、フランス社会において移民として時に社会的不利に晒される人たちには、これら2世、3世も含まれるのである。

EUの移民政策においては、例えば欧州委員会の各政策領域や、条約等にも頻繁に「移民」、「移民政策」が使われるが、厳密に移民の意味するところを提示しているわけではない。EUの文脈では、移動により領域内に流入した人（入域については庇護申請者とは区別している場合が多い）という程度の意味で使われている。

いずれにしても移民とは、領域、国民を管理する主権国家システムが確立する中で国民とそれ以外とを区別し、「国民でない誰を領域内に入れるのか」、そして「領域内の誰を国民として認知するのか」という問題と深く関わっている。近代国民国家体系の中で生きる人々が「自国民と他国民」という識別から逃れられない状況下において、移民は主権国家、国民国家の自己規定やその維持とも関わる複雑な問題となっている。

1-2 移民政策の二つの領域

ヨーロッパにおける移民問題には長い歴史的経緯がある。第二次世界大戦後の西欧諸国を中心とした大量の移民労働者の受け入れと、1970年代以降の受け入れ停止と家族の呼び寄せの継続、合法手続き外のいわゆる非正規移民、そしてこれらの移民が世代を重ねるにつれ顕在化した受け入れ社会での移民の扱いをめぐる問題へと拡大してきた。さらに冷戦後の局地紛争の多発やグローバル化による人の移動の活発化を背景にヨーロッパへの移住を望む人は合法的であれ、非合法的であれ、とどまるどころをしらない。

最近ではアラブの春に端を発した中東、アフリカ諸国の政治変動によって、これらの地域からの移民・難民がヨーロッパに殺到し、景気の低迷とユーロ危機に揺れるヨーロッパを圧迫した。現下の経済不況にあっても、ヨーロッパは域外の多くの人にとって移動するメリットと相対的魅力をもった地域なのである³⁾。

移民政策としては域外から域内への移民の流入をいかに管理するかという問題と、域内に流入した

移民をどのように受け入れるか、すなわちヨーロッパ社会との摩擦や対立をいかに減らし統合するかという問題の二つの領域に分けて考える必要がある。前者はいわゆる「入国（入域）管理」政策であり、後者は「社会統合」政策である。第二次世界大戦後、大量の移民（当初は契約外国人労働者という認識）を受け入れた西欧社会において、移民政策とはほぼ「入国管理政策」と同義であった。必要な労働力を確保するために旧植民地国などと必要数に応じて政府間の受け入れ協定を結び、労働者を受け入れていた。その後、受け入れた移民が定住化し、家族を呼び寄せる（多くの受け入れ国にとっては想定外であった）ようになり、移民のもたらす文化と受け入れ社会との摩擦が深刻化していくにつれて、受け入れた移民の社会統合が受け入れ国にとっては困難で重要な政策対象となった。

それでは本来各主権国家の権限領域である移民政策が、これら二つの政策領域について、ヨーロッパレベルで共通化されてきたのであろうか。そうだとするならば、どのような戦略、目的に基づいていかなる方向へ共通化したのであろうか。さらに、共通化によって各加盟国の政策にいかなる影響を与えたのであろうか。

1-3 「ヨーロッパ化」

次に「ヨーロッパ化」(Europeanization) という概念についての整理をしておく⁴⁾。「ヨーロッパ化」については研究対象とする領域や時期によって意味する内容は必ずしも一致しているわけではないが、「ヨーロッパ統合の政治的・経済的ダイナミクスが加盟国の政治や政策決定の組織的論理の一部になるにつれ、加盟国政治の方向性や形態を漸次再構築する過程」⁵⁾として理解できるだろう。

1950年代にはじまったヨーロッパ統合は、1993年の欧州連合(EU)の発足や加盟国の増加、ユーロの導入やリスボン条約の発効と確実に深化と拡大を積み重ねて今日に至っている。この間、石炭と鉄鋼の共同管理というごく限られた政策領域からスタートしたヨーロッパ統合は、当初は想像もできなかったほどその政策対象を拡張してきた。ブリュッセルのEU官僚や一部大国がEU加盟国民から遠く離れたところで政策決定を行うという不満は相変わらず払拭されていないとはいえ、今日EUとしてヨーロッパレベルで決定し、各加盟国に実現を迫る領域は広がり、その結果として各加盟国民(EU市民)に与える政治的影響力は非常に大きい。

EUとしての政策決定が各加盟国、そして加盟国民に与える影響が大きくなる状況にあって、ヨーロッパ統合がもたらす影響についての研究関心も広がりを見せている。これまでの各加盟国がEUの政策形成にいかなる影響を与えているのかといういわゆるボトムアップの視点(ナショナルからスープレナショナルへの影響)に加え、EUとしての政策実践が加盟国に与える影響について考えるトップダウンの視点(スープレナショナルからナショナルへの影響)が重要となってきたのである⁶⁾。

このように統合が各加盟国に与える影響を分析するのが「ヨーロッパ化」の研究視点である⁷⁾。具体的な概念化や分析される加盟国内の対象については、アウトプットとしての政策、決定の政治過程、

政治構造とさまざまであり、事例としても通貨政策や金融サービス、言語政策から移民政策まで幅広い。また加盟国の政策がヨーロッパ化するかどうかの分析として、EU決定の強制力の強さ、加盟国の価値との親和性、ヨーロッパ化にかかわる国内アクターなどが説明変数として用いられている。

本稿では、移民政策の二つの政策領域について、「ヨーロッパ化」の視点から考察する。すなわちヨーロッパレベルで移民政策の共通化がどのように行われたのか、そしてその共通化された政策、あるいは共通化されなかったことが各加盟国の政策変化にどのように影響を与えたのかという関心である。

2. 出入国管理政策の「ヨーロッパ化」

移民政策の第一の領域である「出入国管理」の共通化のプロセスと各国政策への影響について検証するにあたって、出入国管理については、さらに二つの問題に分けて考えることができる。すなわち、①受け入れたくない移民（非合法移民）の域内流入をいかに防ぐかという「物理的な境界管理」の問題と、②誰を移民として受け入れるかという「移民の選別基準の設定」の問題である。

このうち①については、新規加盟国の増加にともないEUの外縁が拡大するにつれ、そしてEU域内での人の移動の自由を保証すればするほど、域外との国境をいかに管理し、域外国からの非合法な人の移動を防ぐかは、EUとして重要度の高い問題となっていった。②については移民の社会統合政策についての領域とも関わる問題であるが、経済状況や経済戦略、人口構成などによって加盟国間の基準の差違は大きい。EUとしての戦略や方向性が出されてはいるが、基本的には各加盟国の裁量に委ねられている部分が多い。

2-1 出入国管理の共同体化

(1) シェンゲン協定の共同体化

EUとしての入域管理に関する政策を概観すると、人の自由な移動はヨーロッパ統合当初からの重要な柱ではあったが、その管理は基本的に各加盟国の主権のもとに行われ、共同体としては何ら権限を持っていなかった。1985年にはシェンゲン協定が締結されていたが、この時点ではEUの枠外での国際条約⁸⁾で、締約国間での国境検問等の廃止が合意されたものにすぎなかった。冷戦の終結、グローバル化のさらなる進展を背景に局地紛争や旧共産圏などから逃れる難民・庇護申請者が急激に増加すると、特に庇護申請者への対応を契機にEUとしての協力枠組みの構築、共同作業の開始へと繋がった⁹⁾。

1993年発効のマーストリヒト条約においては、移民問題はEU共通の問題と位置付けられるようになる。マーストリヒト条約において「EU市民権」が導入されることで、EU加盟国の国籍保持者は、

受け入れ国の国民と同じ待遇で域内を自由に移動し、国籍国と同じ待遇で働くことが可能になった。一方で、EU市民を加盟国の国籍保持者としたため、非加盟国の国民（Third Country Nationals）はいずれかのEU加盟国国民に帰化することなしには、EU市民権を獲得することはできないものとされた。

1997年に採択され、1999年に発効したアムステルダム条約においては、EU市民が自由かつ安全に、しかも法的に守られた状態でEU域内を移動できる領域、「自由・安全・司法の空間」（Area of Freedom, Security and Justice）の実現が謳われた。EUとしてより緊密な出入国管理を共同で行うための制度改革が行われ、シェンゲン協定はアムステルダム条約附属議定書に編成されることによって、EU法の中に組み込まれた¹⁰⁾。これを受けてEU共通移民政策に向けての「タンベレ・プログラム」が採択され、5年間の行動原則を定めた。その原則には、①人道的・経済的見地から移民の調整、②第三国国民について可能なかぎりEU市民と同等の権利義務を認めること、③移民の送り出し国と連携し、移民管理戦略を構築する、④難民に関する義務の尊重などが挙げられた¹¹⁾。

(2) EUの拡大と入域管理

2004年にいわゆるEUの「東方拡大」がおこると、相対的に経済格差の大きい新規加盟国から既加盟国へと大規模な労働力の移動がおきるのではと過度な警戒がされたが、より問題となったのは、新規加盟によるEU境界の東への移動による「域外」から「域内」への大量の人の移動であった。それまで移民の送り出し国としてのみ捉えられていたEU内縁の新規加盟国がEU域外との境界となり、外からの圧力に直接晒される最前線となったのである。このため、これらの新規加盟国を経由して入域を目指すEU域外からの移民が行き先として想定する既加盟国にとっては、新規加盟国による域外国境管理の強化とEUとしての共通した政策の徹底が域内の安全な人の移動とセットで行われることが重要であった¹²⁾。EUの規定する人の移動の自由は、これら合法的に入域した第三国国民をも対象としている。つまりEU市民でなくても、一度必要な手続きをへて域内に入れば、その中の移動はEU市民と同じで自由である。このような背景の中でEUの入域管理のヨーロッパ化はさらに進められていった。

例えば2004年には加盟国間で査証のデータを共有できる「査証情報システム」（Visa Information System : VIS）の構築が理事会で決定され、不法移民が国をかえて査証申請を繰り返すことを防ぎ、身元確認や偽造査証の発見に大いに貢献するものと期待された。またタンベレ・プログラムは2005年にはハーグ・プログラムへと引き継がれ、「自由・安全・司法の領域」の確立に向けて、EUとしての一層の協調行動が目指された。加盟国による対外国境管理の統一性を高めるために「欧州対外国境管理協力庁」（Frontex）がポーランドのワルシャワに設置された。FRONTEXは加盟国による国境管理・監視の遂行に対する協力体制の整備、リスクアセスメントに関する共通モデルの構築、国境警備隊の訓練基準の共通化、不法移民送還の共同作業などを主要任務として活動を開始した¹³⁾。

2009年6月には「不法移民の雇用主への罰則に関する指令」が採択され、正確な数は把握できないものの300万ともいわれる、入域に成功した不法移民への対応も厳しくなっている。

2011年のEurostatによれば、EU加盟27カ国人口5億250万人に対し、およそ4%に相当する2020万人の第三国国民（加盟国以外の国籍保持者）が合法的に域内に居住している¹⁴⁾。第三国からの移民がもっとも多く暮らしているのは、2008年ではドイツ、スペイン、イタリア、フランス、英国と続く。

このように拡大するEUの領域に伴って拡張する対外国境を厳格に管理すると同時に、入域を認めた合法的第三国からの移民の受け入れと権利の確保に向けて、EUとしての出入国管理の領域での政策の共通化は確実に進められてきたのである。

2-2 移民の選別とEUの戦略

次に、同じ国境管理の問題であっても、誰に対して国境を開くのか、すなわち「移民の選別基準の設定」についての政策である。「誰を領域内に入れるのか」という決定は、もともと各加盟国の主権のもとに行われてきた。この問題においては依然としてその傾向は強くみられるが、一方で積極的に受け入れるべき望まれる移民の基準について、EUとしてより戦略的な姿勢で方針の共同体化が見られた。

2003年にはEUは競争力のある知的基盤経済の実現を目指すリスボン戦略¹⁵⁾を発表する。リスボン戦略では、人的資源に基づく知識社会の構築を重視した長期的な経済および社会改革が目指されるが、移民政策においてもこの戦略に沿うようなかたちで位置づけられるものが出てきた。

EU人口は加盟国全体としては依然として増加傾向にあるが、増加の原動力は移民であるケースが多い。実際、古くからの加盟国にあっては少子高齢化が進み、将来的には移民の安定的な流入なくしては必要な労働力の確保もままならない場合も多い。また移民の中でEU経済の発展に寄与するような高度技能労働者が占める割合が低く、例えばアメリカの受け入れる移民と比べてみると、EUでは単純労働者と高度技能労働者の割合が逆転していることを問題視する。いかにして、EU経済や社会に貢献してくれるような移民を積極的に受け入れるか、という戦略がEUとしての受け入れ移民の選別の前提として強調されるようになる。すなわち「経済的貢献」が受け入れるかどうかの基準となる。

同時に、新規受け入れ移民について重要視されるもう一つの点は「安全」である。2011年の同時多発テロ、その後のマドリッドのテロを契機にして、領域内の安全を守ることに一層の関心が集まり、「自由」の確保よりは「安全」な領域の維持が優先される傾向が強まる。移民問題が全体として「治安維持」や「安全保障」との関わりで議論される傾向がはっきりとしてくる¹⁶⁾。

このような姿勢は、共同体として強いかたちでの実施となったわけではないし、依然として各加盟国の必要性に応じた加盟国主体の受け入れ基準が設定されているわけではある。しかし、「経済」と「安全」の二つの要件を満たすことがEUとして受け入れる移民の基準となり、結果として受け入れ基

準のヨーロッパ化というべき傾向は見られたといえよう。

このようなEUとしての受け入れるべき移民の選好をよく表しているのが、2007年に採択され、2009年に実施された高技能者を対象としたEU指令、いわゆる「ブルーカード指令」¹⁷⁾である。2005年に「合法移民に対する政策プラン」が採択され、EUの競争力を強化するための有能な人材の積極的受け入れとこれらの人材を対象とした優遇措置を定めた。具体的にはEU域内で高度な専門職に就く意志のある域外からの人材に対して、査証の発効や延長手続きの迅速化、規制の緩和や域内の労働移動の原則自由化などを定めている。

この指令は各加盟国で2年以内に国内法化され、適用されるべきものとなっており、例えばドイツでは2012年8月1日付けでブルーカード指令実施のための法律が施行されている。ドイツでは一定額以上の年収を保証される具体的な就職の可能性を証明できれば就労許可が受けやすくなるほか、ドイツでの求職活動のために最長6ヶ月まで滞在が認められる他、起業家や大学生、職業研修生などを対象とした緩和措置も設けられた¹⁸⁾。

2-3 出入国管理政策の共同体化と加盟国への影響

ここまでみてきたように、出入国管理政策のうち、外縁国境の警備の厳格化については、安全な域内空間の確保、治安の維持において不可欠なものとして、とりわけ新規加盟国による東方拡大を契機に（加盟以前から）厳しい共通化が目指された。第三国からの移民が最終的に目指す西欧諸国は、新規加盟国の国境警備が満足と安心をもたらすレベルまで引き上げることを重視した。そのため、新規加盟国は加盟交渉の時点から厳しい共通の政策実施を迫られることになった。

新規加盟国はシェンゲン・アキを加盟と同時に遵守する義務を課せられ、加えて国境管理に関わる難民条約やダブリン条約など庇護申請者に対する国際条約への加入も加盟承認の条件に加えられた。例えばイギリスやアイルランドのように、既加盟国がシェンゲン・アキの適用除外が認められていることと比べて、膨大なEU法体系を一時に国内法化しなくてはならない負担は非常に大きかった。

いずれにしてもシェンゲン・アキのEU法体系への組み込みや、それ以外の入域管理に関する取り決めの多くが規則（regulation）のかたちをとったので、加盟国は基本的に直接適用を受けることとなる。また指令（directive）のかたちであっても、定められた期限までに国内法による実施手続きをとることが課せられる。このため、入域管理政策についていえば、より厳格な管理の方向での共通化は大きく進展したといえる。

これに対して、移民として入国を許可する基準の共通化についてみると、確かに「安全」と「経済」の二つの観点から戦略的に高度技能移民を受け入れるという方向で推移してきたし、ブルーカード指令のような実施圧力の比較的強い政策もとられてはいる。しかし、例えばブルーカードの更新決定が加盟国の判断に委ねられていることや、移民数の上限を設けることが主権国家としての加盟国の裁量

であることを考えると、国境管理政策にみられる共通化ほどには現時点では至っていない。成長と競争力の確保のためのEUとしての戦略的受け入れ基準の共通化の必要性は認識されているが、政策的な共通化への収斂がおきていとまではいえないであろう¹⁹⁾。

3. 社会統合政策の「ヨーロッパ化」？

次に移民政策のもう一つの政策領域である移民の社会統合について取り上げる。当初、アジアやアフリカから労務協定により多くの移民を受け入れた西欧諸国は、受け入れた人々を単なる労働力として考えていた。彼ら外国人労働者は数年たてば国籍国に帰り、入れ替わりに新しい移民が必要に応じてローテーションでやってくるという循環を繰り返せばよいという想定であった。

「やってきたのは人間だった」²⁰⁾ という有名な驚きのことばに集約されるように、彼らは定住し、家族を呼び寄せ、子どもを育て、コミュニティを形成していった。1970年代以降、景気後退と失業率の上昇のために受け入れ各国が新規受け入れを停止してからも、人道上の配慮からの家族の呼び寄せというかたちを使っての流入と定住は続いた。

当時からすでに定住した移民と受け入れた西欧社会との間での摩擦はあったが、単身で渡欧した移民たちが家族単位で生活するようになると、移民の子弟の教育問題、妻の社会的不適応問題、住宅問題、宗教実践をめぐる対立など、より社会と関わる場において受け入れ側との軋轢が深まっていった。さらに、景気の後退やイスラム教徒への偏見や嫌悪などを背景に、近年は移民に排他的な感情や排外主義を掲げる右派政党の躍進など、移民に対する環境は深刻さをましている。前節でも明らかになったように、移民問題を治安や安全保障の問題として位置づける傾向が強まったことも、正規の許可のもので入国した合法移民に対してであっても、あるいはEU加盟国で生まれ、その国の国籍をもつ、すなわちEU市民であっても、外見的な「移民らしさ」を理由に差別や排除の標的となることもあり、移民と受け入れ社会との関係構築は近年難しさを増すばかりである。

ここでは、移民の社会統合の領域について、近年みられる問題について確認し、社会統合政策についてEUレベルでの共通化の有無とその影響について分析する。

3-1 各国における移民の社会統合をめぐる困難

移民に対するEU各国の受け入れや社会統合の困難については、類似した現象がみられる。新規移民の受け入れが停止され、制限的な政策へとシフトした後に、家族の呼び寄せや難民申請などのかたちで多くの移民・難民が流入、定着し、世代を重ねるにつれ、各社会において大きな存在感を持つようになった。彼らの多くがイスラム教徒であることから彼らが持ち込む移民文化や宗教実践の習慣との隔たりは大きく、受け入れ側との軋轢は深まるばかりである。EU加盟各国にしてもEUにしても、

文化の多様性の維持や尊重という価値を疑うはずもなく、また「多様性の中の統合」というスローガンを掲げながら、その下で移民文化への敵対的な反応が目立つのが実態である。

移民が受け入れ社会の価値や文化と調和的でない、あるいは移民の存在自体が自分たちの経済的社会的安定を脅かしていると受けとめる加盟国国民の苛立ちと、時間がたっても、あるいは国籍を持っていても社会の一員として正当に評価されないという移民側の不満が交錯し、両者の関係はEU加盟国のほとんどで悪化している。

(1) 極右政党の勢力拡大

この状況を反映して近年ヨーロッパ各国でみられるのがいわゆる極右政党の台頭である。フランスの国民戦線、オランダの自由党、ベルギーのフラームス・ベラング、オーストリアの自由党など、国家主権やキリスト教の伝統的価値の尊重を優先し、移民排斥や移民文化の制限を主張している²¹⁾。この傾向は、従来移民や難民への寛容度が高いとされてきた北欧の国々においてもあてはまり、例えばフィンランドでは「真のフィンランド人」(2011年の選挙で約19%の得票率)、ノルウェーの進歩党(2009年選挙で約23%の得票率)の他、デンマークの国民党やスウェーデンの民主党など、国政レベルでも議席の確保や法案成立に影響力を発揮しうるほどの勢力の拡大がみられる。

これらの政党が勢力を拡大することの弊害は、かれらの主張する移民文化の制限や排除が現実化する可能性が高まるというだけでなく、連立政権の組み合わせや内政の混乱に繋がることである。ヨーロッパ各国は二大政党による政権交替という国だけではなく、小規模の政党が複数で連立政権をつくることが多い。連立交渉にあたっては、極端な主張をする極右政党を外して連立政権がつくられることが多い。この結果極右政党以外の多くの党からなる連立政権が発足するが、結果極右政党が次の選挙時には政府与党の不满のはけ口として、さらに得票を伸ばし、一層勢力を拡大するという循環が起こる可能性がある。また最近では、連立政権に加わる政党や閣外協力を行う政党、重要な法案の成立可否を握る政党などもみられるようになった。

こういった移民への不满が極右政党に流れるのを阻止するために、伝統的政党もより国民の不满を受けとめるような政策実施が求められ、結果総じて移民への対応は制限的になる傾向が読み取れる。

(2) ブルカ禁止法

ヨーロッパ各国の移民への厳しい眼差しや対応の連鎖という意味で最もわかりやすい例が、ブルカやニカブ(イスラム教徒の女性が全身を覆う衣装)禁止についてみられる各国の同調傾向である。これまでにもフランスでは公立学校でイスラム女性がスカーフを着用することが政教分離の原則に抵触するかどうかの議論はくりかえし行われてきた²²⁾。しかし、移民の流入と治安問題やテロ対策とを関連づけて議論する風潮の高まりを受けて、フランスやベルギーでブルカを禁止する法案が議論されるようになると、各国でも高い関心をもって受けとめられ、また同調行動をとる国も出てきた。

2011年4月にフランス、7月にはベルギーでそれぞれブルカ禁止法案が成立、施行されると、イタ

リアやオランダ、スペインやスイスでも同様の趣旨の法案の設立にむけた動きが生じた。この法案はブルカ着用者に罰金や市民権講座の受講を課すもので、ブルカ着用を強制したものにはより重い罰金や禁固刑を課すものである。

ここで問題となるのは、ブルカ禁止法案が実際にどれほどの違反者を取り締まるかということではなく、ごく少数のイスラム女性のみが身につけるブルカの問題が、これほど大きな反響と同調を生んでいることである。またこの同調があくまでも各加盟国政府の自主的な選択としてとられた政治行動であることを考慮すると、多様な価値の尊重を謳ってきたEU加盟国の現状は大きく変化し、移民文化と向き合い、良好な関係のもとで社会統合をはかることの難しさと経済的苦況に直面し、EU諸国の寛容度が著しく低下していると理解せざるをえない。

このようにEU各国における移民と、もとの居住者との関係構築の難しさ、受け入れ側と移民側双方の不満について各国での動きをみてきた。ただ本稿でいう「ヨーロッパ化」の関心からみると、このような動きというのは、たとえ複数の国の間で類似性がみられたとしても、それは単に世論の同調や政策決定者の模倣などがもたらした結果であって、EUとしての政策の共通化が行われ、各国の政策がヨーロッパ化したということではない。

3-2 EUにおける移民の社会統合についての基本原則

それではEUの移民政策のうち、社会統合に関わる領域についてはどの程度共通化されているのだろうか。そして制限的な傾向が強まる各加盟国の統合政策はヨーロッパ化の結果なのであろうか。

合法移民に対する統合政策は基本的には加盟国が主導する分野であるが、移民と受け入れ社会との軋轢が深刻さを増すにつれ、EUレベルでの情報や経験の共有に向けた必要性が認識されるようになる。そのため例えば欧州委員会は、2002年、「統合に関する各国連絡窓口」(national contact point)を設置した。例えば2004年にEU理事会が採択した「共通基本原則」を実行するための提案として、以下をあげた。

- ①第三国国民の統合のための基金の創設(2007-2013の中期予算枠組み)
- ②「統合に関する各国連絡窓口」の強化
- ③統合ハンドブック第二版の発行
- ④成功事例など情報の共有のためのウェブサイトの立ち上げ

さらに2005年9月には「統合のための共通アジェンダ：第三国国民の域内統合のためのフレームワーク」²³⁾を採択した。これら提言は、移民の社会統合について一貫したEUレベルの枠組みを構築すべきとの欧州理事会の要請に対して、欧州委員会として対応したものである。そこでは移民が直面する障害を取り除くため、基本権、無差別、機会均等を確実に保障することが強く主張され、各加盟国に包括的な統合戦略の策定を求めている。

3-3 規範による提案と統合政策の非「ヨーロッパ化」

このようなEUとしての第三国移民の社会統合政策の取り組みから読み取れる傾向は、経済的論理と移民側への社会統合義務の押しつけである。例えば、EU諸国は人口統計の推移からみても、労働力不足解消のために移民は必要であるという前提にたつが、ここで求められる移民とは、リスボン戦略で謳う「知識基盤経済」に必要な高度技能労働者のことであり、加盟国が第三国から受け入れる高度技能移民の割合を上げることを重視している。さらに移民はその力を十分に発揮するために、受け入れ社会の価値と規範を尊重し、積極的に受け入れ社会に統合されることが、能力発揮のためにも不可欠であるという論理が見え隠れする²⁴⁾。

また多様な文化的・社会的価値や伝統を持つことがヨーロッパ社会の豊かさの源泉であり、多様性の尊重は、ヨーロッパの繁栄基盤であるということは強調され、同時に、その前提としていわゆる「ヨーロッパ的価値」の共有が求められるのである。すなわち、EUが求める移民とは、ヨーロッパ的価値や規範を受容し、高度な能力を発揮できるものということになる。

しかしながら受け入れ側の加盟国社会に対して、受け入れた移民のもつ文化を多様性の一つとして尊重することを求めるようなイニシアチブは見えない。差別の禁止や平等の達成といった、一般的な権利保障の枠組みのなかで言及されるのみである。第三国国民の社会統合や文化的権利の尊重に対するEUレベルでの共通の動きが見られないままに、第三国国民の流入をEUとしての安全保障上の問題と位置づけるようになり、出入国管理の厳格化ばかりが共通化し、ヨーロッパ化の影響を受けているというのが現実である²⁵⁾。

社会統合政策についてのEUレベルでの共通化の程度は弱く、あくまでも加盟国の決定が主導的である。EUとしては勧告、意見、提案、という形のソフトな規範設定を行っているのみである。それに対してオランダの強制的移民統合措置やフランスの移民法改正のように、各加盟国は厳しい社会統合条件を課す方向にシフトしている。そこには多様性を尊重するEUレベルの規範への「ヨーロッパ化」は見られない。

受け入れた移民の社会統合政策にみられる加盟各国の制限的、排除的方向の類似性は、「ヨーロッパ化」なのではなく、共存にあたって生じる摩擦や不満の高まりへのリアクションとしての連鎖であり、類似した対応の選択の結果である。

おわりに

以上の考察からわかることを改めて整理する。EUの移民政策のうち、「出入国管理政策」については共通化が進んでいる。とりわけ「国境管理」については域内の移動を自由で安全なものとする前提として、厳格に維持・管理するという方向性のもと、シェンゲン・アキの共同体化にみられるように

強い強制力をもってヨーロッパ化され、各国が実施している。

出入国管理政策の入域を希望する「移民の選別基準」については、国境管理ほどの強い共通化は見られず、基本的な基準設定や受入数の決定は加盟国に委ねられている。それでもEUとしての競争力確保のための高技能移民の優遇という共通の方針は示され、いくつかの指令によって加盟国に対応を求めている。また加盟国の戦略がEUの戦略と一致している場合も多く、結果的に一部ヨーロッパ化していると解釈できる。一方でEUないしは加盟国の戦略にあわない移民については、極めて制限的、排他的な方向に対応が収斂しており、それを国境管理政策が担保しているという点も重要であろう。

受け入れた移民の「社会統合政策」については、EUレベルでの対応は、強制力の弱い提言、勧告にすぎず、あくまでもEUとしての規範の提示を行い、そこから逸脱しないよう求めているにすぎない。社会統合政策についてのEUレベルでの共通化はなされず、その重要性は喚起されるものの対応も決定権も基本的に加盟国側にあり、現実には移民に対するヨーロッパ的価値の受容や移住国の文化や言語の習得が一方的に課せられている状況である。

さらにいえば、共通移民政策という移民政策の「ヨーロッパ化」が実際には出入国管理政策にほぼ限定されているにもかかわらず、あたかも社会統合政策を含んだヨーロッパ化がなされたかのように錯覚されることによって、加盟国の責任である社会統合政策についての不作為の責任がEUに転嫁されているとみることもできる。加盟国は依然として多くの決定権を持っていることを自覚しながら、制限的、抑圧的対応をとるとき、それをヨーロッパ化の結果であるかのように振る舞うのである。

EUの移民政策が今後、政策領域を広げるかたちで共通化し、加盟国政策のヨーロッパ化へと展開するなかで、社会統合をめぐる現状の問題が解消されていくのかどうかは現時点では定かではない。ただ少なくとも、現状のような対応が続けば、移動する人の不満も、受け入れる社会の不満も、どちらも解決できないままやはり人の移動は続き、「多様性の中の統一」という理念からも「寛容」の精神からも遠く離れたところで立ち尽くすことになるのではないだろうか。

註

- 1) 本論文は京都産業大学特定課題研究（平成22年度-23年度「移民政策のヨーロッパ化——EUの共通移民政策」研究代表者正躰朝香）の成果である。
- 2) INCEE, <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/immigre.htm> (2012.11.20 閲覧)。
- 3) ヨーロッパへの人の流入が続く一方で、経済危機下の高失業率に喘ぐギリシアやスペイン、ポルトガルなどの南欧諸国からオーストラリアやブラジルなどに職を求めて移住するケースもここ数年は多く見られるようになってきた。
- 4) 「ヨーロッパ化」の概念や研究動向の整理としては、以下によくまとまっている。若林広『『ヨーロッパ化』——ヨーロッパ統合研究の新たな視座——』『東海大学教養学部紀要』第35輯、2004年、219～235ページ。
- 5) Robert Ladrech, “Europeanization of Domestic Politics and Institutions: the Case of France”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32 no. 1, 1994, p. 69.

- 6) Andreas Ette & Thomas Faist, *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, pp. 3-5.
- 7) 「ヨーロッパ化」の視点をもつ意味については、以下で整理されている。Kevin Featherstone, “Introduction: In the Name of Europe”, in Kevin Featherstone & Claudio M. Radaelli eds., *The Politics of Europeanization*, Oxford U.P., 2003.
- 8) シェンゲン協定は1985年、ベネルクス3国とフランス、西ドイツの5カ国間で結ばれた条約で、1990年のシェンゲン実施協定によって締約国間の国境検問の廃止などが定められた。1990年にはイタリア、1991年にはスペイン、ポルトガルが参加し、1995年に効力をもつに至った。
- 9) EUの難民政策については、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。
- 10) 現在もイギリス、アイルランドは、司法警察協力などの部分的参加を除けば適用除外を受けている。一方で新規加盟国についてはアキ・コミュのテールの一部としてシェンゲン・アキの受容が義務づけられている。ただし、キプロス、ルーマニア、ブルガリアについては域外との国境管理体制に不安を抱くフランスやドイツの反対で国境検問廃止の実施が延期されたままである。
- 11) Tampere European Council 15-16.10.1999: Conclusions of the Presidency, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.
- 12) 東方拡大前後の人の移動についての議論については、岡部みどり「拡大EUの『人の移動』と戦略的EU出入国管理政策」日本EU学会編『日本EU学会年報』第24号、2004年、pp. 146-167.
- 13) 駐日EU代表部『Europe』Autumn 2006.
- 14) European Commission, “New Report and survey give a snapshot of migration, asylum and free movement in the EU”, IP/12/552, 01/06/2012.
- 15) リスボン戦略 (Lisbon Strategy) とは、2000年3月にポルトガルのリスボンで開かれたEU首脳会議で採択された人的資源に基づく知識社会の構築を重視した長期的な経済・社会改革戦略である。
- 16) 土谷岳史「EU共通移民政策の展開——『移民』と『我々』の繁栄」『高崎経済大学論集』第52巻、第3号、2009年。
- 17) Council Directive 2009/50/EC of May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment. このブルーカード指令は、アメリカの「グリーンカード」を模したともいわれる。
- 18) ドイツ連邦共和国大使館・ドイツ総領事館「EU諸国で働くためのブルーカード」<http://www.japan.diplo.de/Vertretung/japan/ja/08-kultur-und-bildung/berufliche-bildung-und-weiterbildung/blue-card.html> (2012年11月20日閲覧)。
- 19) 出入国管理の共通化に比して合法移民の選別基準の共通化についてあまり進んでいない点については、政策領域の違いによるものなのか、政策の志向性（移民の流入に対して抑制的か積極的か）の違いによるものなのかは興味深い、稿を改めた考察が必要になる。
- 20) 「我々は労働力と呼んだが、やってきたのは人間だった」というスイスの作家の外国人労働者（イタリア移民）に対する発言。
- 21) EUの脱退からエスノ地域の独立まで、主張に幅はあるが、移民排斥の点では共通している。
- 22) 1980年代に公立学校に通うイスラム教徒の女性がスカーフの着用が政教分離の原則に抵触することを理由に出校停止を命じられたことをきっかけにおこった論争。2004年には「公立学校における宗教的シンボル禁止法」が成立し、イスラムのスカーフだけではなく、大きな十字架などのすべての宗教的なシンボルを禁止した。従来までは個人的な宗教実践の権利として政教分離が厳格なフランス以外ではあまり問題視されなかった。

- 23) 「欧州連合における第三国国籍者の統合に関する統合枠組みのための共通アジェンダに関する、委員会から理事会、欧州議会、経済社会理事会および地域委員会への報告」 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM (2005) 389 final.
- 24) 土谷、前掲論文。
- 25) Rens van Munster, *Securitizing Immigration: The Politics of Risk in the EU*, Palgrave Macmillan, 2009; Christine Bertrand (sous la direction de), *L'Immigration dans L'Union Européenne*, L'Harmattan, 2008.