

# 試されるヨーロッパの人道主義

— 難民とテロに揺れるヨーロッパ —

立命館大学政策科学部教授 安江 則子



## はじめに

ヨーロッパは、中東のシリアや北アフリカからの難民の受け入れ問題で揺れている。EUのユンケル欧州委員長は、「かつて我々はすべて難民だった」と述べて、財政問題をかかえ、テロの脅威にさらされたとしても、難民に手を差し伸べるべきだと演説の中で訴えた。ドイツのメルケル首相も、難民を歓迎すると表明した。

EUは、人権、民主主義、法の支配、少数民族の保護といった理念を掲げてきた。その根幹には人道主義がある。これまでも多くの移民や難民を受け入れてきたヨーロッパで、こうした人道主義を支えているのは、地域のコミュニティやボランティア

団体の人々の活動である。ところが、その人道主義を揺るがす事態が起こっている。

2010年のチュニジアに始まった「アラブの春」による民主化運動とその後の混乱の中、北アフリカや中東から、年間数10万という難民がヨーロッパに到来することになった。EUとドイツやスウェーデンなどの加盟国は、難民受け入れを表明したが、加盟国の中には難民受け入れに反対の立場をとる国もある。受け入れに伴う財政負担や、イスラムという異質の人々との文化的な摩擦を恐れていることである。人道主義を貫こうとする政治リーダーがいる一方で、欧州各国では、移民排斥をスローガンとするナシヨナリスト政党がかつてないほど台頭しているのも気掛かりである。

## 1 欧州における人の移動と移民政策

「国境なきヨーロッパ」は欧州統合のスローガンである。「宇宙から見たら地球に国境線は見えない」といわれるように、人の絆が国境で分断されないことは理想なのかもしれない。しかし他面では、「国境」はその国の国民を守る砦でもある。麻薬やテロといった越境犯罪や感染症の流行、そして不法移民などのリスクに対して、国境管理は今なお重要な意味をもっている。EU加盟国は、統合のかなり早い段階から、加盟国国民の労働移動を認めるとともに、90年代半ばからはシェンゲン協定によって互いの国境検問を廃止している（一部の加盟国を除く）。それに対して、EU域外か

らの人の流入については、加盟国独自の入国管理政策は維持されながら、EUとして各国の域外国境管理体制の強化を支援してきた。

EUは、世界に先駆けて、金・商品・サービスの単一市場を作り上げてきた。今日、アジアや北米・南米などの地域圏においても、関税同盟や自由貿易圏の形成が進んでいる。しかし、EUでは、労働者などに対して、自由な移動も認めていることに大きな特色がある。域内の労働移動を認めることは、加盟国間の経済格差の是正や雇用の調整に役立ち、また加盟国の国民間の連帯意識も高めることにつながると考えられた。EU加盟国の国籍をもつEU市民は、他の加盟国で就労して、その国の国民と同じ待遇を受ける権利が保障されている。

しかし、EUの東欧への拡大以降、加盟国間での経済格差は一層広がり、社会保障制度の充実した国への人の移動、すなわちベネフィット・ツーリズムが増加することが懸念されている。EU域内の労働のため移動する人々は若い世代が中心であり、統計的には、高齢化する受入国経済の活性化につながっているという。それでもイギリスやドイツでは、域内移民の増加を懸念する国民は多い。背景には、ユーロ危機後の経済情勢の悪化と失業率の高さがある。

域外からの移民は、さらに別の難しい問

題を含んでいる。1970年代半ばからは、EUの多くの国では、労働目的で域外から入ってくる移民は制限され、すでにEU内に居住する人の家族呼寄せや、難民など人道的理由による移民のみ認めるようになっていった。それでも、人道的な理由による移民は多く、域外からのヨーロッパへの人の流入は減っていない。アメリカへの移民には高技能労働者が多いのに対して、EU諸国は域外から優秀な人材を集めていないことが、ヨーロッパ経済の失速の一因ともいわれている。ヨーロッパ・ドリームとは、難民や人道的保護を求める人々にとつての「庇護の地」という意味ではあっても、そこで社会的に成功しようとする意欲的な人々がチャンスをつかむことは難しい。言語や社会的・文化的習慣の相違などの理由から、移民がヨーロッパ社会に受け入れられるには高いハードルがある。企業においても雇用はEU加盟国の労働者が優先される。

もちろん、こうした困難を克服しヨーロッパ社会で活躍している人もいないわけではないが、受入国でうまく生活手段を見つけれない移民や移民二世は非常に多い。ヨーロッパでは移民を支援する地域コミュニティや多くのボランティア団体が活動を展開している。それでも移民の社会的統合には様々な課題がある。移民の側に適

応しようとする努力が足らないと断じることとできるかもしれないが、ヨーロッパ社会内部に見えない差別が存在することも厳然たる事実である。人道主義ヨーロッパの影の部分である。

2005年にはそのことを示す象徴的な出来事が起こった。フランスのパリ郊外での移民の暴動である。警官が移民二世の若者に職務質問したが逃げられたため追跡したところ、若者は高圧電線に触れて感電死した。この事件をきっかけに、移民の若者たちが各地で自動車に放火するなど大きな暴動に発展した。近年、フランスなど欧州諸国では、言語能力や受入国に関する基本知識を問うなどのテストを実施して、受入国社会に適応できる人だけに、居住の許可を与える「選択的移民制度」を取り入れる国が増えている。

それではフランスに移民が突出して多いかという点、相対的にみればそうでもない。移民総数では、EU域内で、ドイツ、英国、イタリア、スペインに次ぐ5位である。それでも、パリ北部など、アフリカやアラブ系の人々の方が目立つ地区もあり、祖国を乗つとられたように感じるフランス人は少なくない。

## 2 ナショナリスト政党の躍進

移民問題をかかえるヨーロッパ諸国では、反移民を掲げるナショナリスト政党の台頭が目立つようになった。例えばイギリスでは、反EU・反移民を掲げるUKIP（英国独立党、UK Independence Party）が勢力を伸ばしている。UKIPはいわゆる極右政党ではないものの、EUからの脱退と移民排斥を訴えてきた。2014年には世論調査で第一党になったこともあり、同年の欧州議会選挙ではイギリスの他の政党よりも多くの議席を確保した。しかし、2015年に実施された肝心のイギリス下院選挙では保守党と支持基盤が同じであるために、わずかに議席を得るにとどまっている。UKIPのナイジェル・ファラージ党首は、イギリスのEUからの脱退を求め大キャンペーンを展開した。これに対して、キャメロン首相は、EU離脱の是非を問う国民投票を2017年に実施することを約束している。キャメロン首相は、国民に対し、イギリスの国益にかなう欧州統合を求めていくとしており、その焦点の一つに、EU域内の人の移動の制限がある。

フランスではFN（国民戦線、Front National）が躍進している。2011年に創設者ジャン・マリー・ルペンから党を引

継いだ娘のマリーヌ・ルペン党首は、2012年の大統領選で約18%の得票率を得た。2014年の欧州議会選挙では、フランスに割り当てられた議席の25%にあたる24議席を獲得した。そして2015年12月の州議会議員選挙では、第1回投票において13ある選挙区のうち6選挙区で首位となった。しかし結局、第2回投票では、与党社会党が、FNを阻止するため、本来は対立する保守派政党との選挙協力を踏み切った結果、FNは全選挙区で敗退した。

ヨーロッパの欧州懐疑派は、2014年春の欧州議会選挙で勢力を拡大した。先述のイギリスのUKIPやフランスのFNの他に、デンマーク、オーストリア、オランダでも極右政党が議席を確保した。2014年の欧州議会選挙直後に、移民排斥・反EUを掲げる議員は、欧州議会内に統一会派の政治グループの結成を目指したが実現しなかった。欧州議会において政治グループを結成するためには、7か国25人の議員を集める必要がある、互いに結束する習慣のないナショナリストにはそれが難しかった。

しかし2015年6月になって、フランスFNを中心にオランダなどの極右政党の議員からなるグループ「国家と自由のヨーロッパ」(Europe of Nations and Freedom)が形成され、7か国38名の議員

が参加することになった。ただし、このグループにUKIPは参加していない。UKIPは、イギリスがEUから離脱することを主張しているものの、フランスFNなどの極右勢力からは一定の距離を置いている。欧州議会会で党派結成が実現した背景には、後で触れるシャルリエブド事件の影響もあると思われる。

欧州各国での移民排斥を主張する政党の躍進は、経済の悪化を背景にしたヨーロッパの人々の不安を象徴している。これらの勢力が、各国の政権を担うことは考えにくい。主要政党の政策上の選択に大きな影響を及ぼしている。

## 3 ヨーロッパとテロリズム

移民社会ヨーロッパでは、テロの多発が不安を一層つららせている。テロといえば、2001年のニューヨークを中心に発生した9・11の同時多発テロの印象があまりにも鮮烈である。他方、ヨーロッパでは、80年代からテロは多発していた。EU内の紛争としても、北アイルランド問題やスペインのバスク独立に関するテロやパレスチナ問題に関連するデモやテロは珍しくはなかった。しかし多くの死傷者を出すようなものではなかった。

ところが2004年、スペインのマドリッドのアトーチャ駅で起こった爆弾テロは、約190人の死者を出し、ヨーロッパを震撼させた。イラク戦争に参戦していたときのスペイン保守党政府は支持を失い、スペインはイラク戦争から撤退する。2005年にはロンドンで連続テロが発生しやはり多くの死傷者を出した。それでもEUや欧州諸国は、テロ対策において、人権やプライバシー保護といった観点から、例えば旅客機の顧客情報の共有などには消極的であった。アメリカの対テロ戦争とは明らかに温度差があった。

その空気を一変させたのは、2015年1月にパリ11区で発生したシャルリエブド社を狙ったテロ事件であった。新聞社を標的とし、12名の死者を出したこの事件は、「表現の自由」に対する挑戦と受け止められた。欧州の政治指導者らはシャンゼリゼ通りでデモ行進を行い、結束してテロに立ち向かうことを表明した。

もともとシャルリエブド社は、過激な風刺画を売り物にしているメディアで、読者は決して多くはなかった。フランス人は独特の風刺の文化をもっていて、辛辣な表現には慣れている。「表現の自由」は基本的人権であるが、他者の宗教上の尊厳を著しく傷つけて、原理主義者を刺激することは避けるべきであろう。バチカンのフランシ

スコ教皇は、神の名において人を殺すことの愚かさを指摘する一方、「あらゆる宗教には尊厳があり、何人も他人の信仰について挑発したり、侮辱したり、嘲笑したりしてはならない」と説いた。表現の自由は重要な権利であるとしても、他者の信仰に対する敬意があれば、その自由も自制されるはずであると述べた。

シャルリエブド事件は、2つの点で2世紀型のテロの特徴を浮き彫りにしている。第1に、テロの首謀者はアルジェリア系フランス人であり、「内なるジハードイスト」あるいは「ホームグロウン」（自国育ち）のテロリストであったことである。フランスでは国籍は出生地主義によるため、フランスで生まれた移民2世はフランス人である。外から来た他者ではなく、同国人あるいはEU市民の中にテロリストがいたことで、もしかしたら近所に住む誰かがテロリストかもしれないという不安をもたらした。

第2に、いわゆるソーシャル・メディアを通じて、ヨーロッパ在住者やEU加盟国の国籍をもつ移民二世などへのテロの勧誘が行われていたことである。EUは、こうした勧誘に対抗するため、逆に穏健派イスラムのソーシャル・メディアを支援するなどの対抗措置をとっている。ソーシャル・メディアによるテロへの勧誘や、資金供給

のネットワークなどへの国境を越えた対策の重要性が高まっている。

2015年11月に発生したパリの連続テロ事件は、劇場やレストランなどで、無差別に一般市民を標的としたものであっただけに、さらに大きな衝撃を与えた。130人という死者の多さに加えて、フランスに内在する移民社会の問題が、シリアをめぐる国際問題と見えないところで結びついていくことに言い知れぬ闇の深さがある。移民先で仕事や居場所を見つけれないイスラム系ヨーロッパ人の若者が、IS(イスラム国)をはじめとする原理主義的なテロ組織に惹きつけられていることが次第に分かってきた。

さらに、11月の襲撃の首謀者はベルギーのブリュッセルを拠点にしており、「国境なきヨーロッパ」がテロリストに都合がよかったことも確認された。また、メンバーの中にシリア難民と偽って、ギリシャを経由してフランスに入国した若者もいた。この事実が、欧州各国において難民受け入れに反対する人々を勢いづけることになった。それでも、人道主義を掲げるEUのユンケル委員長は、難民とテロリストはイコールではないとして、難民の受け入れを拒むことはしないとの立場を表明している。

## 4 アラブの春と難民問題

そもそも、なぜ多くの難民が欧州を目指してやってくるようになったのだろうか。発端は、2010年に北アフリカのチュニジアで起こったジャスミン革命であった。社会的に追い詰められた若者の自殺の経緯がフェイスブックで拡散し、社会的公正さを求めた若者を中心に運動が広がって、チュニジアを象徴する花に由来してジャスミン革命と呼ばれた。この動きはエジプトやリビアといった北アフリカ諸国に伝播していき、「アラブの春」と命名され、やがてアラビア半島の国々にも飛び火した。しかし、民主化へのムーブメントとして肯定的に捉えられていた「アラブの春」は、予想しなかった帰結をもたらした。多くの国では、革命後に民主選挙が実施されたが国内の混乱は沈静化しなかった。2011年には北アフリカ諸国から、大量の移民・難民が地中海を渡って対岸のイタリア、ギリシャ、マルタ、スペインなどに漂着するようになった。2013年には、イタリアのランペドゥーサ島の近海で難民船が沈没し、一度に360人ほどの多くの犠牲者を出した。2015年に沈没などで犠牲になった難民は3500人に上るといふ数字もある。

沿岸国の海上警備体制では難民船への対応が追いつかず、EUはFRONT EX(EU国境管理庁)に出勤を要請し、難民船の発見と救助に乗り出した。また国境線の長いギリシャや東欧などの域外国境管理を支援している。難民であれば、不法移民とは異なり、保護する国際法上の義務があるが、正式には難民申請を受けて審査を行うことになる。

欧州各国への難民申請者の数は増加の一途をたどり、2012年は約40万人、2013年は約43万人、2014年には50万人を超えた。内戦の勃発したシリアから、中東諸国やトルコを経由して多くの難民がヨーロッパを目指す。トルコやレバノンなどには、UNHCR(国連高等弁務官事務所)など国連機関の支援によって、広大な難民キャンプが設けられている。しかし滞在が長期化すると、難民の中には、先々の生活を考え、地中海を海路ギリシャに渡り、あるいは陸路でハンガリーに入って、ドイツやイギリスを目指す人々が増えていった。ソーシャル・メディアで、ヨーロッパは難民を歓迎してくれるという情報が一気に広がったことも一因であった。シリア難民の中には、エンジニアなどの職業資格をもち、受け入れ国で生計を立てていきたいと願う者もあり、彼らにはヨーロッパは希望の地に見えるのだろう。

2015年末時点で、シリアの全人口2200万人の約2割にあたる430万人が国外脱出をはかったとみられる。それまで世界の難民送り出し国のトップはアフガニスタンであったが、シリア難民がその数をはるかに超えた。難民を主に受け入れてきた国はドイツ、フランス、スウェーデン、イギリス、イタリアである。人口規模も多く経済力も高いドイツが最も多くの難民を受け入れているが、人口比に対して最大の難民受入国はスウェーデンである。

EUでは1997年に発効したダブリン条約に基づき、難民申請者は、最初に到着した加盟国で難民審査を受けることになっている。かつては、難民は一つ目の国で難民申請が却下されると、別の国に申請を出すなどして、難民申請者としてヨーロッパに長く滞在していた。その後、難民申請の窓口を一国にすることが取り決められた。しかし、「アラブの春」以降、北アフリカやシリアから地中海沿岸の国々に、大量の難民が押し寄せたことで、これら南欧諸国の行政能力は限界に達した。EUからは、難民の到着地から離れた他の加盟国は、協力的ではなかった。そこでイタリアは、正式な難民審査に先立って、難民申請者に一時的な滞在許可証を発行したため、これらの人々は国境を越えてフランスに入り、

さらにドイツやイギリスを目指した。

EUの加盟国は、一部の国を例外として、1995年に発効したシェンゲン協定に基づき域内の国境検問を廃止している。難民が到着国から国境を越えて入国してくることを警戒して、国境検問の一次的復活を求める加盟国もあった。シェンゲン協定では、特別の事情が認められれば暫定的に国境検問の再開を認める手続きがある。ドイツは、シェンゲン協定の範囲内で国境検問を暫定的に再導入した。2015年11月の連続テロを受けて、フランスも非常事態宣言を出して、域内国境検問を復活させた。難民問題を契機に、テロの多発などとも関連して、シェンゲン協定の大幅改定も真剣に議論されるようになった。先に紹介した移民排斥を掲げる政党の多くは、シェンゲン協定の廃止や、域内国境検問の復活を強く訴えている。しかしEUは、「国境なき欧州」の象徴であるシェンゲン協定については原則として維持する方針を貫くとしている。

2015年になって、EUは加盟国ごとに難民を割当ててることを決定した。EUの「連帯」の精神からいって、イタリアやギリシャなどの難民到着国にのみ責任を負わせるわけにいかないというのである。まず5月に、欧州委員会は、4万人分の難民を各加盟国に割当てて提案を行った。さらに9月になると、追加的に12万人分の割当て

が、各国の内務大臣から構成される内務理事会で採択された。難民割当て数は、各国の人口、GDPを基本として、失業率と過去4年間の難民申請数の平均を加味して決められている。この決議案に、最後まで反対したのは、ハンガリー、チェコ、スロバキア、ルーマニアの4か国であった。ポーランドも当初は反対の意思を表明していたが、最後は反対を取り下げた。また、シェンゲン協定に参加していないイギリスやアイルランドなどは、EU加盟国であっても、難民の義務的な割当ては免れている。

## おわりに

2015年秋、アメリカのオバマ大統領は、パリ連続テロ事件を受けて、それでもシリア難民を歓迎することを表明した。ただし、難民受け入れ審査は、これまでより厳格に実施される。2016年は大統領選挙の年だが、トランプ氏など共和党候補の多くは、難民受け入れを拒む立場を示すことで人気を得ようとしている。また州レベルでは、約20の州が難民受け入れ手続きを停止するなどの措置をとっている。

軍事力などハード・パワーの行使をいとわないアメリカと比べ、ヨーロッパ諸国の中には、中立国や軍事的な介入に消極的な

国々もあって、ソフト・パワーを前面に出してきた。「欧米」とひとくくりにされることも多いが、人権、環境問題など多くの重要な政策の選択において、ヨーロッパはアメリカと異なった特徴をもっている<sup>3</sup>。しかし、2003年にはイラク戦争に参加しなかったフランスも、今回は11月のテロの翌日からシリア空爆を実施している。難民問題の根本的解決は、難民送り出し国の治安回復によつて難民が無事に帰還して祖国での生活を取り戻すことが最善であるが、事態は長期化する様相を呈している。未曾有の難民を前に、人道主義をかかげるヨーロッパの試練は続く。

1 安江則子「EU市民権と連帯への課題」『日本EU学会年報』第35号、2015年。

2 安江則子(編著)『EUとフランス』法律文化社2012年。

3 安江則子(編著)『EUとグローバル・ガバナンス』法律文化社2013年。