

【明治大学国際総合研究所「第18回 EU 研究会」議事録】

- 開催日：2015年11月25日
- 会場：明治大学駿河台校舎
- 基調報告：森井裕一〈東京大学 大学院総合文化研究科 教授〉
- テーマ：「難民問題のドイツ・EUへの影響」

I 基調報告：「難民問題のドイツ・EUへの影響」

▶ はじめに

EU はギリシャ危機を回避して安定を回復したかに見えたものの、8 月には難民危機が先鋭化し、メルケル首相がシリア難民を受け入れる判断をしたことにより、大量の難民がバルカンルートを経てドイツに殺到した。経由国のギリシャやハンガリー、オーストリアをはじめ、EU 構成国全体に難民受け入れ問題は大きな影響を与え、構成国間で対応や認識が大きく異なっていることから EU 内の亀裂も深まり、EU は再び危機に直面した。EU の難民受け入れの原則であるダブリン規則が適用される限り、難民認定申請は最初に入国した EU 構成国でしかできないので、周辺を EU 構成国に取り囲まれているドイツでの難民認定申請は、本来はほとんどあり得ないはずである。しかし 2015 年 8 月以降の状況は、ギリシャやハンガリーがダブリン規則の運用を実質的に放棄し、EU 域内の国境検査を廃止するシェンゲン規則によって自由にヒトの移動が可能であるため、難民がドイツを目指すことになったのである。

ドイツは好況を謳歌するなかで政治も安定し、難民の受け入れにも積極的であるが、その背景にはドイツ憲法(基本法)に規定されている価値の体系がある。そしてドイツの価値や規範を重視し政策に反映させる姿勢は、一方では安定した政治の運営を可能にし、政策展開のありかたについて予測可能性を高めるという肯定的な面があるが、他方で他の EU 諸国が考える現実的な対応と乖離した政策と展開する背景となることもある。ギリシャ危機の背景となった財政規律に対する姿勢も、難民受け入れ政策についても、いずれもドイツの政策展開が価値・規範によって強く規定されている例である。三好範英氏は『ドイツリスクー「夢見る政治」が引き起こす混乱』(光文社新書、2015 年)の中で、価値・規範に強く影響される政治を「夢見る政治」と表現し「自分の抱いている先入観や尺度を対象に読み込み、目的や夢を先行させ、さらには自然や非合理的なものに過度の憧憬を抱くドイツ的思惟の一つのあり方」としている。

▶ 難民受け入れの法的背景

ドイツが難民を受け入れる具体的な法的根拠としては、ナチの過去への反省から政治的迫害者に寛容な基本法と難民条約が最も重要である。基本法第 1 条 1 項は「人間の尊厳は不可侵である。これを尊重し、および保護することは、すべての国家権力の義務である。」と規定しており、第 16a 条が具体的な難民の庇護権を「政治的に迫害されている者は、庇護権を有する。」と規定している。

もつとも、ドイツもあらゆるタイプの難民を受け入れるわけではなく、この規定が想定しているのはあくまで政治的に迫害されている難民であり、経済的な困窮により難民となったものではない。このカテゴリーで難民認定を受ける申請者の比率は近年ではおよそ 1%程度と非常に低い。国際条約である難民条約を根拠とする認定や、補完的保護と称されるカテゴリーでドイツ国内に保護されるものの比率が実際には大きい。また認定されず、送還される申請者の比率も年によって変動するが 60%を通常は超えている。しかし、それでもこの象徴的な規定が存在していることがドイツの難民に対する政策を政治的に非常に強く規定しているのである。9月に多くのシリア難民が入国したときに、多くの国民がボランティアとして受け入れを支援した背景として、この規定が社会の中で象徴的に理解され、支持されていることを指摘できよう。

それでも、あまりにも多数の難民、庇護申請者が国内に入国することは大きな負担となる。そのため冷戦終焉後、旧ユーゴスラヴィアが内戦によって解体し、40万人を超える庇護申請者が押し寄せた後に基本法の規定は改正され、いわゆる安全な第三国からの庇護申請ができないようになってきている。基本法第 16a 条 3 項はそのため「EU の構成国から入国する者、または難民の法的地位に関する協定の適用もしくは人権および基本的自由の保護に関する規約の適用が保障されている、その他の第三国から入国する者は、1 項を援用することはできない。」と規定している。

2015 年でもドイツで難民庇護申請をしたものの中にはコソヴォ、マケドニア、アルバニアなどから来たものも多く、難民審査のシステムに過大な負担をかけていた。そのために 10 月には法改正がおこなわれ、これらバルカン諸国を安全な第三国と定義した。その結果 11 月以降の難民庇護申請者は、シリアを除くと、アフガニスタンやパキスタン出身者が増加した。

EU はダブリン規則によって、難民が EU に入域した最初の構成国で EURODAC 生体認証データベースに登録することになっているが、現在はあまりにも多数が押し寄せた結果、このシステムが事実上運用できなくなっている。ドイツでも、あまりにも多数の難民申請者が入国することに不安を抱くものも多く、バイエルン州のキリスト教社会同盟 (CSU) など一部の保守系政治家は難民の受け入れ上限数を設定することを求めている。しかし、憲法規定の難民であれば、受け入れ上限数を設定することができないという解釈の方が有力で有り、メルケル首相も頑なにこの方針を守っている。

データを見ると、憲法 16a 条により庇護されるものの比率は近年は 1%超程度であり、難民条約を根拠として十数パーセントが難民認定されている。その他に補完的保護等でさらに 10%前後が国内にとどまることを認められている。

シリア難民が急増した 2015 年のデータは大きく変わっている。シリア難民の滞在許可率は 1 月から 10 月までのデータによれば 93.2%であり、条約難民が圧倒的に多い。

▶ 世論の動向

メルケル首相がハンガリー経由の難民を受け入れる決断をした直後の 9 月の世論調査では、メルケル首相の判断を是とする意見が多数であった。判断そのものへの批判が大きくなったわけではないが、難民がドイツ社会に与える影響を不安視する声は急速に大きくなっている。

また、多数の難民受け入れに反対するドイツの選択枝 (AfD) が次第に支持者を増加させている。しかし、好況が継続していて、労働市場が逼迫していることもあり、ドイツの豊かさが失われる懸念や労働市場の懸念については拮抗している。

そもそもドイツが寛容な難民受け入れ政策をとり、世論も支持を与えている背景には、ナチへの反省に基づき寛容な憲法規定を持つことと並んで、多数の移民を長年にわたって受け入れ、社会が変容してきたことがある。ドイツでは EU 市民を含めると 9%が外国籍の市民となっている。メルケル首相も、ドイツは「移民国」と発言するに至っている。

▶ 展望

一年で 100 万人もの難民庇護申請者が入国したことは短期的には生活保護で重い財政負担となる。難民認定されたとしても、難民は若者が多く、教育を与え、ドイツ社会で活躍するための資格を取得させるには相当の時間がかかる。

入国してくる難民にどう対応するかということとは別に、中長期的に難民の発生原因を取り除くための政策を展開することが不可欠である。メルケル政権は中東、シリアの安定化も目標にシュタインマイヤー外相を中心として政策を展開している。ベルリン・シリア難民支援国際会議(10 月 28 日)や EU アフリカ難民サミット(11 月 11~12 日)などでも積極的な姿勢が見られる。また周辺国、とりわけトルコとの協議の強化にも力を入れている。

11 月 13 日のパリ同時多発テロの発生により、EU の連帯がさらに注目されることとなったが、ドイツにとって EU における最重要パートナーであるフランスからの支援要請には道義的に積極的に応えざるを得ない。フランスは EU 外務理事会(防衛大臣)で EU 条約第 42 条 7 項による支援を要請し承認された。ドイツはこれに基づいて、フランス空母の護衛、空爆のための空中給油、空爆目標調査の偵察飛行など、軍事支援を開始している。この作戦は相当程度継続されると想定され、ドイツにとっても大きな負担となるであろう。

EU の中でも国境管理協力機関(FRONTEX)の強化など、さらに連帯を強化するための方策が必要であり、能力的にも予算的にもドイツの貢献は不可欠である。システムが崩壊しないように合意を取りながら、制度を発展させていくことは容易ではない。

またハンガリーやポーランドのように、中東欧諸国はナショナリスティックな政策へ回帰し始めており、EU の連帯はこれまで以上に困難になりつつある。またイギリスの EU 離脱国民投票問題でもドイツは EU の中核として指導力を発揮しなければならない。

課題は多く、極めて困難な状況にあるが、幸いドイツの次の国政選挙は 2017 年秋の連邦議会選挙であり、メルケル政権は安定し、経済も好調であり、そのアドバンテージを生かして EU の安定化に貢献しなければならない。

II 質疑応答およびディスカッション

- 難民問題に関し、EU 主要国でもかなりスタンスが異なるのではないか。
- メルケル首相が 8 月にハンガリーから手続きを経ずに難民受け入れを表明した際、フランスとの調整が不十分であったことから批判が出た。フランスには難民受け入れの余裕はあまりなく、そもそもドイツと経済状況が違う。また、ドイツが難民受け入れ姿勢を示せば、フランスも厳しい態度を示しづらい。

ただ、ドイツは積極的な難民受入れではなく、EU枠内での難民再配置や過剰な負担のある国に対する軽減を語っている。

- フランスは難民問題の元を叩く意味からシリア空爆を行った。この点でドイツの理想的姿勢との落差が出たのではないか。
- ドイツは難民受入れと共に国境問題やトルコ・レバノン等の難民キャンプの支援、さらに紛争安定化に関する議論を行っている。ドイツ国内世論として空爆は支持されないなか、昨年、高いハードルであった武器供与の判断を行ったので理解を求めるといった認識ではないか。
- シェンゲンへの影響はあるのだろうか。
- 実際はあると思うが、ドイツの国境再構築は物理的に不可能というのが国内多数派の意見だ。そのため、FRONTEX等シェンゲンの外枠でいかにテロリストの移動を防ぐかという議論になっている。ドイツが9月頭にオーストリアとの国境に連邦警察を配備し難民対応を行ったが、これはメディアが伝えるような国境封鎖やシェンゲン規約の停止ではなく、ワールドカップやサミット警備と同様にシェンゲンのルールに従った警備や治安維持だ。
- ギリシャ等からの難民流入に対し、ドイツ強硬派がユーロ危機を含めて非難することはないのか。
- ギリシャ政策への不満はあるだろうが、難民受入れや国境警備に対する批判は少なくとも政治の世界ではない。今回の難民危機はイタリアから発生し、ランペドゥーザやシチリアにキャパシティを超えた難民が押し寄せた。イタリアと違い島が無数にあるギリシャでは警備が行き届かなかった。ギリシャ危機によりチプラス政権との関係は悪かったが、その問題とリンクして非難する声はほとんどない。ギリシャの能力が不足するならば、EUの資金で難民登録施設を作り、その後EU内に難民再配置を行うシステムを構築しようとするのが今の試みである。また島の警備や難民対応等は、FRONTEXの枠組みでドイツ連邦軍が対応している。海域の広さや難民数から対応が不十分であることに対しては、ギリシャではなくEUの対処能力の議論となっている。
- フランスでは移民の2世や3世が社会の中で分断されたことがテロの温床とされる。ドイツでは同化政策はうまくいっているのだろうか。
- ドイツ語では「同化」ではなく「統合政策 (social integration)」と呼んでいる。ドイツ文化を学びドイツ人のようにするのが「同化」である。一方、「統合」ではドイツ語を学び法律を守る以外、例えば宗教や社会生活様式に関しては問題ではないとされる。国内の約2割の人々がドイツ以外の文化で育っているため、法律を守りドイツ語を話す限り「同化」の必要はないとするのがドイツの移民統合政策の基本原理だ。しかし、90年代に問題となったセクト化した原理主義的宗教団体は許容されない。ただ、昨年からはペギーダ (PEGIDA) という反イスラムデモが起きているのは、統合といってもイスラム教徒を問題視する人が相当数いることを示している。また、特に旧東ドイツ地域のように若年失業率が高く、過去へのノスタルジーを感じる人が多い地域では、転換が行われていないようだ。旧西ドイツ地域では1960年代から50年以上の経験があるが、旧東ドイツ地域は二十数年である。

また、旧東ドイツで差別されたベトナム人労働者が現役で働いていることも難しい問題だ。

- ドイツやその周辺国へ押し寄せる難民数が桁違いに増え、吸収できる限界を超えている。ドイツでは難民を緊急避難的に受け入れているのか、統合を念頭においているのか。
- 相手による。コソヴォやセルビアからの難民は帰還する方向であり、そこではドイツ語教育等は積極的には行っていない。ただし、シリアやアフガニスタン、エリトリア等、おそらく短期的帰還が想定されない人たちには、早い段階からドイツ語教育を行っている。審査には州により7カ月から1年半くらいかかるため、長く留まると予想される人々は統合政策へ向かう。2015 年前半のデータでは、6～7割の人たちが早期に送還される予定だ。2014 年のデータによると難民 100 万人うちの 50 万～60 万人が申請を行い、その3～4割が1年後に留まる権利を得ている。その人数ならば対応できるが、保守派は審査段階の 100 万人で体育館等の施設が溢れていることなどを問題視している。
- フランスのテロの影響はドイツではないのだろうか。
- フランスのような雰囲気の変換は起きていない。ドイツでは難民受入数の上限について語る議員がバイエルン州にいるが、極右を除き、テロの影響から難民受入れ停止等を発言する人はいない。それとは別に、一定の難民受入れ枠を決め、シリアやトルコの難民キャンプから難民を連れてこようと言う人もいる。それは他の難民をより厳しく制限することにつながり、実質的に難民総数は減る。
- 以前、シュツットガルトの難民キャンプを取材したことがあるが、その運営は全てボランティアに任されていた。行政とボランティアとの役割分担のようなものはあるのだろうか。
- 難民数が圧倒的に多く、どの自治体にも受入れ施設があるため、行政指導のもとでボランティアとして町の人たちが組み込まれている。ドイツと同じような対応が必要なのはスウェーデンであろう。
- ドイツとスウェーデンは難民を積極的に受け入れているが、統合政策は最近のことだ。ドイツでは60年代からトルコ人を受け入れたが、ドイツの血統主義を緩めたのは最近のことである。
- 戦後のドイツで右翼の台頭はあり得ないと考えられたが、近年ではスウェーデンやフィンランド等でも台頭している。あつい福祉とリベラルなイメージのあるスウェーデンやデンマーク、ノルウェーだが、デンマークではほとんど難民を受け入れない一方、スウェーデンは最も多く受け入れている。
- かつてドイツでは旧ユーゴスラヴィアの難民をスウェーデンと共に受け入れた。この2カ国は難民に対し少しずつ門戸を開いているが、同時に国民の反発も高まっている。旧ユーゴスラヴィアとシリアの難民数は同じくらいだと思うが、20年前は問題とされなかった。
- ドイツで申請した旧ユーゴスラヴィアからの難民数は1992年に43万人であった。2015年は12月でも50万人に達しないだろう。ただ、当時はダブリンのシステムが広がってはず、それ以外から難民は来ていない。今ドイツに来ていた難民数は100万人に達している。当時は東ドイツの復興期と重なるなど、経済状況は今よりはるかに悪く単純な比較はできないが、相当厳しいだろう。
- ドイツのAfDは右寄りだが「真のフィンランド人」やフロントナショナル、UKIPとは違い、右翼とはいえない。AfDではなくNPDが増えているのであれば懸念すべきことだが、どの世論調査を見てもネ

オナチ政党は難民危機以降も増えていない。増えているのは、社会で許容される一番右寄りの政党であり、それはドイツの過去の記憶を呼び覚ますような極右ではない。AfDが議席を相当数獲得しても、難民受入数の変更はあるかもしれないが、それ以上に不寛容な政策に移るとは考えにくい。逆にフィンランドやスウェーデンの極右、フランスのFNが懸念される。FNが大統領選挙で大きな影響を及ぼせば、大きな問題となるだろう。

- トルコ国籍を持つドイツ国内のトルコ人は 200 万人で、ドイツ国籍を取得したトルコ人と合わせると 300 万人といわれる。これはフランスのマグレブ系の人たちと比べても少ない。そのため、未曾有の難民が押し寄せる今回の危機により、ドイツで大きな変化が起きる可能性があるかもしれない。
- 数を決め難民を連れてくるという話があった。今後そういう手続きが確立すると、人数を抑えたり、全く受け入れなかったりといった政策的ツールとして使われるようになるのではないかと。
- それはあるだろう。ドイツ憲法第 16a 条 2 項では、それができると記されている。旧ユーゴスラヴィア難民危機の時に憲法を改正しているので、同じ論理で第 1 条を制限する規定を第 2 条に置くことができる。ドイツ憲法で変えてはならないのは「民主主義の原則」「連邦制の原則」「社会国家の原則」の 3 原則であり第 16 条はその中に入っていない。将来、社会が求めるならば、その可能性はある。
- 人口減少を補う目的で、難民を含む移民流入による経済的効果がしばしば強調される。難民受入れに対する国民の理解を求める側面もあるだろうが、今回これだけの難民の流入があるなか、EU がうまく統合を実現し、ドイツがより強い経済に変わっていくようなステップとなる勝算はあるか。
- 勝算は分からないが、難民の受け入れが 92 年や 93 年のようにおさまればできるだろう。ドイツの産業構造で必要なのはチープレーバーではなく高技能労働者だ。難民で一番ボリュームがあるのは十代、二十代の若い人たちだ。シリア難民は高卒や大卒が多いが、ドイツの教育システムの中で言葉を学び資格を取得し、インターンシップを経て熟練労働者になるには最低 5 年かかる。そのコストを社会が担いつつ、社会を安定させて統合できれば競争力を維持できる。ドイツは難民をチープレーバーとして働かせ労働コストを下げられるといわれるが、それは意味がない。社会統合と教育や資格取得はセットなので、うまくいくかはこれからの課題だ。
- シリア難民には大卒や高卒が多いとのことだが、ドイツの人たちはその点をどう受け止めているのか。必要なのは高技能労働者なので、必ずしも競争力にプラスとならないのではないかと。
- ボランティアで普通の人たちが難民受入れ施設で働いていることから、シリアの人々をドイツの人たちは意外と見ているのではないかと。何もかも捨ててドイツにたどり着いたシリア難民が、学校教育の中で自分の技能を示し、資格を授与され即戦力となったケースがメディアで紹介されていた。シリアからの初期の難民は大学等で抗議活動を行いアサド政権から迫害された人たちが多く、即戦力となりやすい。しかし、IS の拡大により普通の人々が難民として入ってくれば、違ってくるかもしれない。
- 英国の EU 離脱が大きな問題となると思われる。そこに難民問題が発生したことはタイミングが非常に悪く、本当に EU が分裂しかねない。ドイツの政治家はどう捉えているのか。

- ドイツの研究者の多くは、条件闘争後のイギリス人は非常にパフォーマンスが良いため、EU離脱問題ではキャメロン政権に国民を説得できる条件を与え、譲歩すればよいと考えている。
- EU条約の中では基本的にオプトアウトも条約改正もできない。そうすると、条約を少し改変し、政治的解釈により解決するしかない。しかし、1年でこれを行うのは非常に厳しい。また、この問題はプロではなく国民の説得という心情的側面を含むため、キャメロン首相やイギリス政界の意思にかかっている。イギリス問題は来年うまく収めないと、今後のEUに暗い影を落とすのではないかと。
- 条件の一つに移動の自由の問題がある。これはEUの根幹に関わる根源的問題である。
- キャメロン首相が言う移動の自由とは、誰の移動の自由なのかがよく分からない。移民、つまりEU市民以外のイギリスへの流入を制限することは可能だ。ポーランドの配管工の話をし返し返すのであれば、それはEUの根幹に触れる問題だ。
- キャメロン首相は社会保険について語っている。新しくイギリスにやってきた人たちが4年間暮らした後、つまり4年間のコントリビューションを経た後でないと、社会保障の権利を主張できないとすることを提案している。移民流入数からベネフィットの話に移すのが目的ではないか。
- ベネフィットの話だとすると、司法裁判所が最終的に認めるだろうか。
- EUの東方拡大の際、新規加盟国の労働力の自由移動にブレーキをかけたのはドイツとオーストリアであり、イギリスは先に解除している。
- イギリスとスイスは労働者の移動の自由により経済的によくなったが、スイスは国民投票で労働者の移動を止めた。移民受け入れの賛否は景気とは無関係だ。ドイツが難民を受け入れ、イギリスは受け入れないのは経済的な理由ではない。
- イギリスにとってEUからの離脱は経済の崩壊と同じだ。キャメロン首相は国民投票を行えば安定すると思ったが、反対に問題が山積した。パンドラの箱を開けてしまったのだ。イギリスがEUを離脱したならば、同様に離脱する国が出てくるかもしれない。
- 92年のマーストリヒト条約でフランスが国民投票行ったとき、パンドラの箱が開いたのではないかと。
- その後、国民投票でNOといったのはフランスとオランダだ。東欧が問題だと言われるが、欧州統合を妨げたのはその2カ国である。これは経済よりも悲観主義の面が大きいだろう。
- ドイツには国民投票のシステムがないため政治的に安定しているといえるが、もしドイツが憲法を改正し国民投票のシステムを採用したならば、本当に心配したほうがよい。国民投票に関する議論はドイツ統一後の憲法改正ですで行われており、近年も頻繁に出ている。
- 90年代初め、旧ユーゴスラヴィアから難民が押し寄せてきたが、その人たちは帰国したのか。
- この時はボスニア・ヘルツェゴビナの人たちが一番多かった。彼らは実質的に帰国せず社会に溶け込んだが特に大きな問題とはなっていない。当時の人数ならば問題ではなかった。
- シリアからの難民も、同化していく可能性は高いのか。
- 希望的観測としては、今のシステムが壊れなければそうなるだろう。つまり、社会統合やドイツの教

育システムに過剰な負担を強いることがなければ可能ではないか。