

ヨーロッパへの避難民の分担受け入れをめぐる問題：

なぜEU諸国で立場がわかれたのか

小 山 晶 子
武 田 健

はじめに¹⁾

EU(European Union)は、人権規範を重視し、国籍、民族、宗教などに関わらず、個人の生命、自由、人権を守ることを基本原則としている。そのEUにとって、2011年後半頃から中東やアフリカ地域から、おびただしい数の人々がヨーロッパに避難を求めてきたことは大きな試練となって立ちはだかっている。その大部分が紛争やテロによって生活や命が脅かされ、住んでいた地を離れることを余儀なくされた人たちである。多くのEU諸国ではそれらの人々を保護すべきとの意識に駆られてはいるのだが、そのあまりの多さに、十分な対応ができない事態に陥っているのである。

確かにEU各国はできる限り共同歩調をとって、この問題に多方面から対処しようとしている。例えば、海上救助活動を行い、密航業者の取り締まりも強化している。避難民の大多数が流れ着く南欧諸国への財政支援の額も増大させている。「ホットスポット」と呼ばれる難民申請を受け付けるための施設も一部地域に設置し、対応にあたっている。一部の加盟国に集中している避難民を各国で分担して受け入れるための緊急決定も行った。国内外への避難者を多くうみだしているシリアやその周辺地域への人道支援も行っている。また、EUはヨーロッパに渡る人々の数を制限するために、近隣諸国と協力しつつ、域外国境の管理をいっそ

う強化する動きもみせている。

しかしながら、依然として根本的な解決の見通しは立っていない。しかも、それらの一連の対応策のなかで、各国の意見が大きく食い違い、対立が先鋭化してしまった争点がある。それは難民と庇護申請者を各国で分担して受け入れる仕組みの導入をめぐるものである。「割当 (quota)」や「再配分 (relocation)」と呼ばれている争点である。その推進派からは「連帯」や「責任」といった規範的な言説を前面に掲げた呼びかけが行われた。例えばドイツのメルケル首相は「もしもヨーロッパがこの移民の問題の対処に失敗した場合、それは普遍的人権が崩壊することを意味することになる。それは私たちが望んでいるヨーロッパの姿ではない」²⁾と述べ、各国が責任を分担しあって避難民を受け入れるよう訴えた。実際、この呼びかけに応え、多くの国々が提案に賛同した。しかし他方、消極的な反応を示した国々も少なくなく、なかでもとくに、スロヴァキア、チェコ、ハンガリー、ルーマニアの4カ国は強く反対する姿勢を崩さなかった。

このように各国間の対立が激化した結果、EUとしてはコンセンサスによって決定する慣行から離れ、特定多数決制のもとで強行採決を行った。その結果、この提案は上記4カ国の反対があったものの可決されることとなり、イタリアとギリシャ

1) 本論での考察にあたって、中井遼氏から大変貴重なアドバイスを頂いた。心よりお礼申し上げる。本論の内容に関しての一切の責任は二人の筆者にある。

2) メルケル首相の会見の様子は以下を参照。‘Migration Crisis Tests Europe’s Core Ideals’, *Deutsche Welle*, 31 August 2015.

に集中している難民と庇護申請者を他の加盟国に移すことで合意された。しかし、採択後も反対諸国の抵抗は収まらず、とくにスロヴァキアとハンガリーは受け入れ分担を拒否し、EU 司法裁判所に訴訟を起こす動きを見せるなど、この決定がスムーズに実施されるのか予断を許さない状況である。

この問題をめぐって、なぜこれほどまでに EU 各国の立場がわかれ、対立が先鋭化したのであろうか。本論は、この難民の受け入れ分担の争点において各国の立場が分かれた要因についての考察を行う。この研究は、ある国の政府が、国外から避難してきた人たちを受け入れることに積極的になるのか、それとも消極的になるのか、その立場を形成する諸要因について、一般化できる知見を構築することに繋がっていくと期待される。

本論では EU に加盟する全 28 カ国を分析に含め、(1) 政党の勢力分布、(2) 国民世論、(3) 社会要因、(4) 経済要因、といった様々な要因に着目し、それらを比較分析の手法を使って観察し、各国政府の避難民の受け入れをめぐる立場を決定する諸要因を帰納的に推論する。本論の構成は以下の通りである。はじめに、この難民危機に関して EU がどのような対応をとっているのかを述べ、とくにこの難民の受け入れ分担の決定内容の要点を説明する。その後、なぜこの争点をめぐり EU 各国の立場が大きく分かれたのかの分析に移り、その分析手法を明示したうえで、分析の結果を報告する。結論部では、分析結果の含意を述べることにする。

1. 避難民の大量流入への EU の対応

EC/EU は 90 年代に入ってから難民問題に本格的に取り組むようになり、この時期から既に庇護申請に伴う資格や手続きの調整が始まっていた³⁾。また、難民と庇護申請者の分担受け入れのメカニ

ズム導入を模索する動きもあった。その背景には、冷戦の終結とともに旧東欧諸国から、また、ボスニア紛争によってバルカン地域から、西ヨーロッパへの難民流入が急増したことがある。難民庇護政策を実施する根拠が基本条約に置かれたのは、1993 年発効のマーストリヒト条約である。この条約の時点ではまだ政府間協力にとどまるが、99 年に改正され発効したアムステルダム条約によってその条約根拠は強化され、より法的拘束力のある決定を行うことができるようになった。

この条約の発効後、EU は共通庇護制度の確立へと動き出す。その一環で、EU では 2001 年、避難民の大量流入時における一時的な保護と人の受け入れに伴う負担を各国間で分担する制度の導入について話し合われた。採択された理事会指令⁴⁾では受け入れを義務化することはできなかったものの（中坂 2010、103 頁）、加盟国の避難民受け入れに伴う財政的支援策として「欧州難民基金」⁵⁾を活用することが決まった。また、2003 年には、90 年代から実施されてきたダブリン協定を改定し、庇護申請を受け付ける加盟国を従来以上に明確な基準のもとに決定するための措置をとった。

90 年代半ばから 2000 年代半ばにかけて、ヨーロッパへ流入する庇護希望者は一時的に減少傾向にあったが、2000 年代後半以降、再び増加傾向に転じた。多くはアフガニスタン、イラクといった戦争・紛争状態に陥った国、あるいはアフリカの破綻国家から逃れてきた人たちである。とくに地中海諸国に避難民の流入が集中したため、2009 年、EU はそれらの諸国の負担軽減のため、避難民を他国へと移すパイロットプログラムを提案し⁶⁾、マルタから一部の EU 加盟国へと避難民を移すことに合意した（European Commission 2014、佐藤 2014、74 頁）⁷⁾。

2011 年の北アフリカ・中東地域の民主化運動「アラブの春」とその後、その地域を覆った政治的

3) EU 加盟国の難民庇護政策にみる規制間格差と共通の基準設定について、庄司（2007）を参照。

4) Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, OJ L212, 7.8.2001, pp.12-13.

5) Council Decision 2000/596/EC of 28 September 2000, OJ L252, 6.10.2000, pp.12-18.

6) Council of the EU, Brussels, 10 July 2009, 11225/2/09/REV2 CONL2, Brussels. European Council 18/19 June 2009, Presidency Conclusions, p.14.

7) 2009 年以降の EUREMA (EU Relocation Malta) プロジェクトを通して、2005 年から 2013 年までの間にマルタの 692 名の避難民が他の加盟国へ移された (European Commission 2014)。

混迷により、ヨーロッパへの避難者の数は飛躍的に増加することとなる。その数は2013年の約43万1000人、2014年には約62万6000人となり(Eurostat 2015)、2015年の1月から8月までの申請者はすでに約63万人に達している(UNHCR 2015, Table 1)。

このような大量の避難民の流入に直面し、EUでは倫理的な責任意識が高まり、2015年4月23日、欧州理事会は欧州委員会に緊急対応のための措置の策定を要請し、同委員会は同年5月13日に『欧州移民アジェンダ(A European Agenda on Migration)』⁸⁾と銘打った多方面に渡る対応策の提案を発表した(European Commission 2015)。

この『アジェンダ』では、EU域内に到着した避難民を加盟国間で分担する提案がなされている。また、国際的保護を緊急に必要とする避難民の再定住(resettlement)、海上救助活動、密入国に伴う犯罪組織の情報収集および捜査、域外国境国を支援する基金を含む対策、難民、移民の流出を抑えるための域外の近隣諸国との協力関係の強化、などの必要性も確認されている。

この提案を受け、EU各国はそれを実施に移すための決定を下していく。その一環で、2015年6月25-26日に開催された欧州理事会では、国際的な保護が明らかに必要な4万人⁹⁾の避難民をイタリアとギリシャから今後2年間にわたって、他の加盟国へ一時的かつ例外的に「再配分」¹⁰⁾することで合意し、2015年9月14日の理事会にて正式に決定が下された¹¹⁾。この決定では、その移送に伴う手続きとして指紋登録、定期的な受け入れ人数の確認と期限の設定、さらなる緊急時における再配分一時停止依頼などが定められている。また、

「再配分」の対象者の意思と身元確認、「庇護・移民・統合基金(AMIF)」から受け入れ国側への1人あたり6000ユーロの補助金を含む再配分に伴う負担分担への追加的財政支援が規定された。

続く9月22日には、2015年1月以降に不法入国した者と庇護申請者数の前年比増加率に応じて測定された新たに12万人の受け入れ分担が理事会で決定された¹²⁾。実は当初、欧州委員会が提案していたのは、イタリア、ギリシャ、ハンガリーに集中している避難民を他国に移すことである。これら3国の負担を軽減するために、難民受け入れと膨大な庇護申請の審査にかかる負担を各国で分担しあうことを提案していたのである。しかしこの提案をめぐって各国の立場は分かれ、最終的に特定多数決制のもとでの採決が強行され可決するに至った。条約上の根拠はEU運営条約78条3項である。

その反対国の中にはハンガリーが含まれ、同国は自国にいる避難民5万4000人の再配分についても辞退した¹³⁾。その結果、今回の決定では、イタリアから1万5600人とギリシャから5万400人の再配分が規定され、残った5万4000人の再配分が、今後新たな域外国境国に適用される見通しとなった。

この再配分の実施¹⁴⁾の他にも、EUはこの『アジェンダ』に基づいた対応策の強化を急いでいる。優先事項として欧州委員会が掲げたもののなかで実施が始まっているのは、イタリアとギリシャへの「ホットスポット」の設置である¹⁵⁾。また、2015-16年の間に92億ユーロが難民危機に投じられることも決まった。国際的保護が必要な避難民とEU域内に滞在する資格を持たない流入者の両者に対

8) ここでいう「移民」とは、政治、経済、教育、環境、家族再結合などの様々な要因から国境を越えて移動する人を指す。

9) 4万人という再配分者数は、2014年にイタリアとギリシャに非正規に入国した国際的な保護が必要な第三国国民総数の約40%を占めている。

10) 再配分される際の加盟国の受け入れ者数は、受け入れ予定国の人口、GDP、過去5年間の難民申請数の対人口比率、失業率などの指標に基づいて測定される(European Commission 2015)。

11) Council Decision, 2015/1523 of 14 September 2015, OJ L 239, 15.9.2015, pp.146-156.

12) Council Decision, 2015/1601 of 22 September 2015, OJ L 248, 24.9.2015, pp.80-94.

13) 'Hungary rejects EU offer to take refugees', *EU Observer*, 11 September 2015.

14) 2015年10月9日に、19名のエリトリア人がイタリアからスウェーデンへ再配分の枠組みで飛び立った。

15) 域外国境国における急激に大量の避難民が流入したホットスポットでは、欧州庇護支援事務所(EASO)、フロンテクス(欧州国境管理機関)、ユーロポール(欧州警察機関)、ユーロジャスト(欧州検察機関)が協力し、EU法に基づいた対応策を講じるためのサポートを行う。

する対応として、欧州委員会はEU法に違反していると判断した場合には、当該国に警告も発している。対外的には、国連と協力しつつ、シリアとリビアにおける危機的状況への政治的な解決策を模索しており、それと同時にアフリカ諸国、トルコ、西バルカン諸国、パキスタンと避難民の移動に関する個別の協力関係の構築を急いでいる。

2. 分析の方法

EUによる上記の一連の対応策の中で本論が分析の対象とするのは、難民と庇護申請者を各国で分担して受け入れる問題である。分析するのは、欧州委員会が2015年9月9日に提案し、9月22日に理事会において採択された「決定」¹⁶⁾である。

分析に含めたのはEUの全28加盟国の立場である。後述するが、この政策領域では、オプト・アウトが認められているアイルランド、イギリス、デンマークの3カ国も対応が分かれた。そのように立場が分かれた原因を考察することにも意義があるため、これらの国も分析に含めることとした。

2.1. 従属変数

従属変数は、この争点に関する「各国の立場」であり、分析上、「賛成」、「消極」そして「反対」の3つに立場に分類した(表2.1参照)。「賛成」に分類される国は、9月9日に欧州委員会が提案を行って以降、(1)一貫して賛成した18の諸国と、(2)オプト・アウトを適用することができたのに、オプト・インを表明した国(アイルランド)である。「消極」に分類したのは、(1)投票から棄権し

た国(フィンランド)、(2)当初は反対あるいは躊躇する姿勢を示していたが最終的に妥協して賛成票を投じた国(ポーランドとラトヴィア)、および、(3)オプト・アウトを適用した国(イギリスとデンマーク)、である。この「消極」に分類された5カ国には一つの重要な共通点があり、それは、各国が分担人数を計算する際に使う諸基準を合意文書に明記することに反対した点である。その基準が今後も使われ、受け入れが将来、恒常化の動きにつながることを危惧したのである。オプト・アウトのイギリスとデンマークも交渉にオブザーバーとして参加しており、採決には入っていないものの、この点において同様の危惧を抱いていた。ポーランド、ラトヴィア、フィンランドは、交渉の終盤に妥協策としてその基準は合意文書から削除されたため反対から賛成へ立場を転じるか、あるいは採決から棄権した。「反対」と分類したのは最後まで反対し、最終的に反対票を投じた4つの国(スロヴァキア、チェコ、ハンガリー、ルーマニア)である。

2.2. 独立変数

独立変数として分析に含めたのは、(1)政党の勢力分布、(2)国民世論、(3)社会要因、(4)経済要因、という4つのカテゴリーに分類される諸変数である。ここでは簡潔にそれぞれの変数と、そしてなぜそれらを分析に入れることとしたのか、その根拠を述べる。

第1の独立変数のカテゴリーは政党の勢力分布に関するものである。政党によって難民、移民の

【表 2.1. 従属変数（各国の立場）：筆者作成】

立場の分類	立 場	国
「賛成」	最初から賛成	イタリア、エストニア、オーストリア、オランダ、キプロス、ギリシャ、クロアチア、スウェーデン、スペイン、スロヴェニア、ドイツ、フランス、ブルガリア、ベルギー、ポルトガル、マルタ、リトアニア、ルクセンブルク
「賛成」	オプト・イン	アイルランド
「消極」	当初反対、最終的に妥協・賛成	ポーランド、ラトヴィア
「消極」	棄権	フィンランド
「消極」	オプト・アウト	イギリス、デンマーク
「反対」	反対	チェコ、スロヴァキア、ハンガリー、ルーマニア

16) Council Decision 2015/1601, *op.cit.*

受け入れに関する政策選好やイデオロギーは異なる。したがって、政権与党や国会の政党の勢力分布によって、政府の立場が変わる可能性がある。ここでまず注目されるのは、反移民政党の動向である。反移民政党は文字通り移民排斥を訴えており、政府の政策に二つのルートで影響を与える可能性がある。一つは、反移民政党が政権に入り、難民、移民の受け入れを制限するルートである。もう一つは、政権には入っていないが、野党として一定の勢力を持ち、政府の政策に影響を及ぼすルートである。先行研究ではとくに、(中道)右派系の政党が、反移民政党(急進右派)と支持者や選挙での票をめぐって競合するために、難民、移民の受け入れに消極的な政策をとる可能性が指摘されている(Norris 2005; Van Spanje 2010)。それゆえ、ここでは、反移民政党が政権に入っているか、また、反移民政党が野党として存在し、かつ右派系の政党が政権を握っているのか、の二つを独立変数として設定した。さらにEUに懐疑的な政党の動向も分析に含める。EU懐疑政党は、政策分野に関係なく、EUが各国に何らかの負担や制約を押し付けることに対して反対する傾向があるからである。それゆえ、各国で懐疑政党が政権に入っているのかも独立変数として分析に含めることとした。

第2のカテゴリーは国民世論に関係する。ここでは2つの項目、国民の難民受け入れへの意識と国民の反ムスリム感情を独立変数として設定した。国民が難民受け入れに消極的な場合や反ムスリム感情が高い場合に、政府の今回の避難民分担受け入れについての立場も後ろ向きになる可能性がある。

第3のカテゴリーは社会要因である。これまで複数の宗教を信仰する人々が共存してきた国ほど、新たに避難民を受け入れることに前向きになる可能性がある。逆に、宗教上の同質性が高く、しかも、移民をこれまでほとんど受け入れてこなかった国は、難民受け入れに対して不安を強く覚える可能性がある。このような論理から、その国の宗教上の人口割合はどのようになっているのか、ムスリムの人口割合はどのようになっているのか、そして、これまでその国が移民、難民をどの程度受け入れてきたのかを独立変数として設定した。

最後は、経済に関するカテゴリーである。ここで分析に含めたのは労働人口と失業率である。その国の労働人口が長期的な視野から減少傾向にあれば、政府はその減少を食い止めるために移民、難民を貴重な労働力として捉え、受け入れに前向きになる可能性がある。また、その国の失業率が低い場合も、移民、難民の受け入れに前向きになる可能性がある。国民が、移民たちによって自分たちの職をうばわれるのではないかと不安を強く意識せず、人道的な観点から受け入れるべきとの考えを強く抱くと考えられるからである。

これらの独立変数をまとめたのが下の表2.2になる。それぞれの独立変数にどのようなデータの指標を使ったのかは本論の最後に付した。

2.3. 比較分析

分析にあたって、二つの可能性を考慮した。一つは、難民の受け入れに反対・消極になる因果経路は一つではなく、複数ある可能性である。もうひとつは、複数の要因が組み合わさることで、各国政府の立場が決まる可能性である。これらの可

【表 2.2: 独立変数】

分類	独立変数
政党の勢力分布	<ul style="list-style-type: none"> 反移民政党が政権に入っているか 右派政権となっており、かつ反移民政党が国会に存在するか EU懐疑政党が政権に入っているか
国民世論	<ul style="list-style-type: none"> 国民の難民受け入れへの態度 国民の反ムスリム感情
社会的要因	<ul style="list-style-type: none"> これまでに移民をどの程度受け入れてきたのか その国の人口に占めるムスリム人口の割合
経済的要因	<ul style="list-style-type: none"> 労働人口の減少率 失業率

能性を考慮しつつ、本論では2段階で比較分析を行うこととした。

第1段階で観察対象とするのは、今回の避難民の受け入れに対して「反対」および「消極」の立場をとった国々である。実は分析の予備段階で既に、「一致法 (method of agreement)」¹⁷⁾によって、それら反対、消極の国々の全てに共通する要因は確認されなかった。それゆえやはり、反対・消極的な立場に至る因果経路は複数あったと考えるのが妥当である。そこで反対・消極の国々の一部にのみ共通する要因を見つけ出し、その共通項をもつ国々をグループにわけた。例えば、「難民・移民の受け入れに対して国民の支持が低いグループ」や「政権にEU 懐疑政党が入っているグループ」などである。それぞれのグループの共通項となっているものが各国の立場を説明する要因の候補とみなされる。

第2段階では、そのように候補として浮かび上がった独立変数に着目し、反対・消極のそれぞれのグループと、賛成の立場の諸国を比較観察する。ここで差違法 (method of difference) を使い、反対・消極の各グループと、賛成した諸国の間で、該当する独立変数の値に明確な差があるかどうかを観察する。ここで明確な差がある場合のみ、因果関係が成立するとみなすことができる。

3. 分析結果

上記の方法による分析を行った結果、各国が避難民を受け入れることに反対、消極になる5つの因果経路が浮かび上がった。

3.1. 反移民政党が政権に入っている国

まず、反移民政党が政権に入っている国は全て、

この受け入れ分担の提案に反対あるいは消極的な立場をとったことを指摘することができる。これに該当するのは、ハンガリー、フィンランド、ラトヴィアの3国である。

ハンガリーは現在、右派政党のフィデス (Fidesz) が与党第1党として政権を握っている。この党を「反移民政党」と位置づけるかどうかは識者によって見解がわかれる可能性がある。というのもこの党は近年になるまで移民排斥の主張を前面に押し出してこなかったからである。ただし本論においては、この党が2014年の総選挙では移民排斥のキャンペーンを積極的に行い、選挙後は政府として移民排斥政策を実際に行ってきた事実を踏まえて、反移民政党と位置づけることとする。フィンランドではフィンランド人の党 (Finns Party)、ラトヴィアでは国民連合 (National Alliance) がともに移民排斥を掲げており、それぞれ与党第2、3党として政権に入っている。ここで示唆されるのは、ハンガリーのように反移民政党が与党第1党であれば、移民、難民の受け入れへの反対の度合いが強くなり、フィンランドやラトヴィアのように第2、3の与党であれば強固に反対とまではいかなくとも、消極的になることである。

他方、この争点で賛成票を投じた18カ国のなかに、反移民政党が政権に入っている国はひとつもない。したがって、反移民政党が入っている場合には、その国は反対あるいは消極的な立場になるとの因果経路をここで導きだせる (表3.1)。

3.2. 右派系の政権と反移民野党が競争していると考えられる国

次に、政権には入っていないくとも、反移民政党が野党として一定の勢力を持っている国々に注目

【表 3.1. 反移民政党が政権に入っているかどうか】

国	反移民政党が政権に入っているかどうか	立場
ハンガリー	第1党として政権を握る (Fidesz)	反対
フィンランド	第2党として連立政権に参加 (Finns Party)	消極
ラトヴィア	第3党として連立政権に参加 (National Alliance)	消極
18カ国	反移民政党は政権に入っていない	賛成

17) 比較手法として、一致法、差違法を使い、因果関係のモデルを帰納的に構築する手法については、ヴァン・エヴェラ (2009), 23 - 4 頁。

する。国会で反移民政党が議席を有している国は7カ国ある。しかし表3.2からわかるように、これら7カ国の立場は、反対、消極、賛成とわかれた。ここでさらに政権与党の構成をみると、その立場の違いを生み出した要因が浮かび上がってくる。

ここで反対あるいは消極的な立場をとった国々は全て、単独政権であろうが、連立政権であろうが、右派系（「比較マニフェストプロジェクト」で右派・保守・ナショナリストに分類）の政党のみで政権が運営されている国である。ハンガリーがこれに該当し、またデンマークもこの範疇に入る。

ハンガリーの場合は先述の通り、保守かつ反移民と位置づけられるフィデスが政権を担当している。それに加えて、強硬な反移民政党のヨビック(Jobbik)が国会で野党として一定の規模を占めている。デンマークも現在、右派系の連立政権であるが、反移民色を鮮明にしているデンマーク国民党(Danish People's Party)が野党として一定の勢力を持つ。この2つの国では、右派系の政権と反移民の野党の間で競争が起きていると推測される。右派系政党と反移民政党の間では、潜在的な政党支持者が一定程度重なっていると想定される。反移民、反ムスリムの心情を有する国民からの支持や票の獲得をめぐる競争し、その競争を通じて、反移民政党の反移民的志向性が、右派政権に「伝染(contagion)」¹⁸⁾し、その結果、政府の立場が難民、移民の受け入れに消極的になったと考えられるのである。

他方、たとえ反移民政党が国会に議席を有している国であっても、受け入れ分担に賛成した国々も存在する。エストニアでは保守人民党、オーストリアでは自由党、オランダでは自由のための党、

フランスでは国民戦線、スウェーデンでは民主党が移民排斥を掲げ、野党として国会に議席を有する。しかし、これらの国の政府は難民受け入れに賛成した。ここで注目されるのは、これらの国は全て政権与党に左派系の政党が入っていることである。右派系の政党とは違い、左派系の政党は反移民政党と国民一般の支持層が異なっていると想定される。左派政党が反移民票をめぐる反移民政党と競争するような状況にならず、それゆえに政府として賛成することができたのだと考えられるのである。

3.3. EU 懐疑傾向を持つ政党が政権に入っている国

EU 加盟国の中で、EU 懐疑政党が国会に議席を有する国がいくつかあり、それらの国々の中でも難民の受け入れをめぐる立場に違いが見受けられる。その違いを生み出すうえで鍵を握っていると考えられるのが、政権与党に EU 懐疑傾向を持つ政党が入っているかどうかである（表 3.3）。

本研究では、各国の政党の EU 懐疑傾向を「比較マニフェストプロジェクト」の「EC/EU への志向性がネガティブ(per110)」の値から把握した。本研究では、その値が2～4.9までを「ソフト」な EU 懐疑政党、5以上の値を示した政党を「強硬」な EU 懐疑政党と区別した。この区別に基づくと、政権に「強硬」な EU 懐疑政党が入っている国は存在しなかった。しかし他方、「ソフト」な EU 懐疑政党が政権に入っている国がある。フィンランド、ラトヴィア、イギリスである。フィンランドはフィンランド人の党、ラトヴィアは国民連合、イギリスは保守党である。これらの政権は全て難民受け入れの問題で消極的な立場をとった。

他方、EU 懐疑政党が政権には入っていないも

【表 3.2. 右派政権と反移民政党の関係】

国	政権政党と国会での勢力	立場
ハンガリー	政権が右派系で、野党として反移民政党が存在	反対
デンマーク	政権が右派系で、野党として反移民政党が存在	消極的
エストニア、オーストリア、オランダ、フランス、スウェーデン	反移民政党が国会に存在しているものの、政権に左派系の政党が入っている	賛成
その他の13カ国	反移民政党が国会で議席を持たない	賛成

18) 「伝染(contagion)」という用語については、Van Spanje (2010) を参照。

【表 3.3. EU 懐疑政党が政権に入っているかどうか】

国	EU 懐疑政党が政権に入っているかどうか	立場
イギリス	政権与党の保守党が「ソフト」な EU 懐疑政党	消極
フィンランド	政権与党のフィンランド人の政党（Finns Party）が「ソフト」な EU 懐疑政党	消極
ラトヴィア	政権与党の国民連合（National Alliance）が「ソフト」な EU 懐疑政党	消極
18 カ国	政権に EU 懐疑政党が入っていない	賛成
（例外） ギリシャ	政権に「ソフト」な EU 懐疑政党の急進左派連合（Syriza）が入っている。この EU 決定はギリシャの負担軽減のためであるために賛成	賛成

の、野党として国会に議席を有している国々がある。アイルランド、イタリア、オーストリア、オランダ、キプロス、クロアチア、スウェーデン、フランス、ベルギー、マルタ、リトアニア、ルクセンブルクである。これらの国々はいずれも賛成した。

この結果から、EU 懐疑政党は、政権に入っていなければ政府の立場に影響はでないものと推測することができる。ただし、EU 懐疑政党が政権に入っている場合、その国の立場は EU の決定による難民受け入れに消極的になるものと推測される。

このようなパターンから逸脱した国が一つある。ギリシャであり、この国は「ソフト」な EU 懐疑傾向を持つシリッツァ（Syriza、急進左派連合）が政権に入っているのだが、今回の決定に賛成した。この政党の EU 懐疑志向は主として、EU から要求されている反緊縮政策への反発が関係している。しかも、この受け入れ分担の決定はそもそもギリシャの軽減負担を狙ったものであり、自国の難民、庇護申請者を他国に移すことを可能にする決定である。おそらく、そのようなメリットがあるゆえに賛成したのだと考えられる。

3.4. 宗教上の同質性が極めて高く、これまで移民を受け入れてこなかった国

次に本分析からは、宗教上の同質性が高く、国内にムスリム人口が極端に少ない国からの反対も

あったことも推測される。該当するのはポーランドとルーマニアである。ユーロバロメーターの調査によれば、キリスト教を信奉する人の割合が、ポーランドでは 94%、ルーマニアでは 99% にのぼる。さらに人口に占める移民の割合はポーランドもルーマニアも 0.9% である。そのなかでムスリム人口の割合はポーランドでは 0.1% に満たず、ルーマニアでは 0.3% と極めて少ない（表 3.4）。

この 2 国と比較すると、難民の受け入れ分担に賛成した諸国は宗教上、より多様である。賛成した諸国のキリスト教の信仰者の人口上の割合は平均 77.4%、そして、人口上の移民の割合は 12%、そのなかでムスリム人口は 3.8% である。

このことは、ポーランドとルーマニアは、これまで移民をほとんど受け入れてこず、自分たちと宗教が異なる背景を持つムスリムと社会生活をともにしてきた経験がないことを意味する。今回、この 2 つの国が難民を受け入れることに反対あるいは消極的になった要因に、このような社会的要因が働いていたと推測される。

3.5. 受け入れ分担に大多数の国民が反対している国

9 月下旬のユーロバロメーター調査は、「庇護申請者の数を全ての加盟国でよりよく分配するべきかどうか」をたずねている。この意見に賛成する回答者が突出して低い 2 つの国がある。チェコとスロヴァキアである。この 2 つの国は 30% 台とい

【表 3.4. 社会の同質性】

国	社会の同質性 (移民がほとんどいない・ムスリム人口が極めて少ない)	立場
ルーマニア	移民がほとんどおらず、ムスリム人口が極めて少ない	反対
ポーランド	移民がほとんどおらず、ムスリム人口が極めて少ない	消極
18 カ国	移民がより多く、ムスリム人口もより多い	賛成

【表 3.5. 避難民の受け入れに関する世論】

国	避難民受け入れに関する国民の世論	立場
チェコ	避難民受け入れに 33% のみが賛成 (28 カ国で下から 2 番目)	反対
スロヴァキア	避難民受け入れに 31% のみが賛成 (28 カ国最低)	反対
18 カ国	避難民受け入れに賛成 (賛成諸国の平均は 80%)	賛成

う低水準の賛成率であり、ともにこの避難民受け入れに反対した。他方、避難民受け入れに賛成した諸国の多数は 74～97% と高く、ブルガリアとスロヴェニアは 60% 台である。ただし、エストニアに限っては、賛成率は 49% にとどまっている。EU28 カ国の平均は 78%、賛成諸国の平均は 80% である。(表 3.5)

この調査結果から、国民の大多数 (3 分の 2 以上) が今回の避難民受け入れに反対している場合、その民意を反映して政府の立場も反対に向かうようになったとの推論を導きだすことができる。

3.6. 関連性が見出すことのできない諸要因

これまで各国の立場の形成に関連性があると考えられる諸要因について取り上げてきた。その一方で、分析に含めたものの、立場形成に影響がないと判断される要因がある。労働人口の動態、失業率、および国民の反イスラム傾向である。

まず、労働人口に関しては、労働人口の減少傾向にある国からも避難民の受け入れに反対する国々があり、逆に、労働人口にさほど変動がない国であっても賛成する諸国が存在していた。次に、失業率に関しても、その高低と立場に明確な関係性を見出すことはできなかった。失業率が低い国々であっても避難民の受け入れ分担に反対する国々があり、高い国々であっても賛成する国々がいたからである。

さらに、反ムスリム感情についても、その値が高い国々であっても避難民受け入れに賛成した諸国が存在し、他方、低い数値を示す国々でも反対した諸国があった。

おわりに

本論では、2015 年 9 月 22 日の EU の避難民を分担して受け入れる決定に際して、なぜ各国の立場がわかれたのかを分析した。その結果、次の 5 つのいずれかに該当する国家はこの争点に関して、

反対あるいは消極的な立場をとったことがわかった。

1. 移民排斥を訴える政党が政権に入っている国、
2. 反移民感情を持つ国民の層をめぐって、右派系の政権と反移民野党が競合関係にあると考えられる国、
3. 政権に EU 懐疑政党が入っている国、
4. 宗教上の同質性が極端に高く、これまで移民をほとんど受け入れたことのない国、
5. 国民の大多数が避難民の受け入れに反対している国。

この 5 つの経路のいずれにも当てはまらない国は、ギリシャを例外として、全て賛成の立場をとった。他方で、労働人口、失業率、国民の反ムスリム感情といった諸要因は今回の各国の立場形成には影響がなかったとの分析が出た。

今回、避難民の分担受け入れに反対もしくは消極的な立場をとった国々では、オプト・アウトのイギリスとデンマークを含め、9 カ国ある。本論の分析では、そのうちの 5 カ国が政党政治上の要因によって反対・消極の立場となったと判断された。そして国民世論によって反対・消極的な立場となったのは 2 カ国、そして社会要因による反対・消極となったと判断されるのも 2 カ国である。各国によって、避難民の受け入れ分担に反対する要因が様々であることが示唆されたのである。

本論の分析から、例えば、なぜドイツが避難民の受け入れに積極的なのかを理解する上で重要な知見を提示する。ドイツは上記の 5 つの因果経路のいずれにも該当しない。この国には反移民政党も EU 懐疑政党も連邦議会に議席を持っていない。そしてこの国はこれまで移民を多く受け入れており、ムスリムの人口も多く、世論も避難民の分担受け入れに積極的である。5 つの要因が全て難民を積極的に受け入れることを後押ししているのである。

対照的に、ハンガリーがこの問題に極端に反対の立場をとったのかもこの分析結果をもとに理解することができる。ハンガリーは上記の5つの因果経路のうち2つに該当し、政権政党のフィデスが反移民政党であるのみならず、極右の反移民政党ヨビックが存在している。この二つの政党が反移民の国民層からの支持をとりつけるために、互いに反移民キャンペーンを激化させる状況になっており、難民の受け入れを阻む大きな原因となっていると考えられるのである¹⁹⁾。

本論の分析から、さらに、より一般的にEUの国々が難民を受け入れるのかどうかを考察する上で、重要な含意を引き出すことができる。本分析で各国の立場に影響を及ぼすと判断された(1)政党政治、(2)世論、(3)社会要因、は多かれ少なかれ変動する要因である。このことは、ある国の難民問題一般に関する立場が上記の様々な要因に変動があれば、それに応じて変化する可能性を示す。なかでも比較的短期的な時間軸で変動しやすいのは、政党政治に関する要因であろう。本論の分析結果は、政権や政党の分布は選挙や政変のたびに変わる可能性があり、それに対応して各国政府の難民への対応も修正、変更される可能性があることを示唆した。一方で、左派系が政権を握れば、難民の受け入れに積極的になると考えられる。他方、反移民政党やEU 懐疑政党が国会内で勢力を伸ばすと、その国は難民の受け入れに消極的になる。しかも反移民政党が議会に存在している場合には、(中道) 右派系の政党も難民の受け入れを阻止する方向へ流れやすくなる。

本論の分析から、世論の動向によってもその国の難民受け入れに対する政府の立場が変化する可能性も示唆される。分析結果によれば、世論が難民の受け入れを支持している場合、また、賛成・反対が拮抗している場合であっても、政府の立場は難民の受け入れに前向きになることができる。しかし、世論の大多数(3人に2人以上の割合)が反対となると、政府は難民の受け入れに消極的にならざるをえない。このような世論の動向も現在、注視する必要がある。2015年9月初頭に世界中の

メディアを駆けめぐった3歳のシリア難民が溺死してしまった写真はヨーロッパの人々の心を揺さぶり、多くのEU加盟国にとって、難民を受け入れることに前向きになる下地を作ったと考えられる。

しかし逆に、同年11月にパリで起こった連続襲撃事件はヨーロッパ各地で移民排斥を訴える勢力を勢いづける可能性があり、ここで懸念されるのは、一般市民にも移民排斥の心情が伝搬し、世論が難民受け入れを拒絶する方向へ向かうことである。

本論の分析結果は、このように各国の難民受け入れに関する立場が、国内要因の状況やその変動の影響を受けることを示唆した。各国がどのような立場をとるのかは、EUの難民、移民問題への対応や政策方針に反映されていく。この難民危機は、各国にとって、そしてEU全体にとって、この難民問題の解決に向けて着実に歩みを進めることができるのか、その真価が問われる問題となって立ちはいだかっているのである。

【分析上依拠したデータ】

各政党が右派か左派か

Comparative Manifestos Project(CMP):Socialist Parties, Social Democratic Parties を左派系、Conservative Parties, Christian Democratic Parties, Nationalist Parties を右派系とした。

各党のEU 懐疑傾向

Comparative Manifestos Project [per110:European Community/Union Negative]

各国の人口に占めるキリスト教徒の割合

Pew Research Center: Christian Population as Percentage of Total Population by Country (Published in December 2011)

各国の人口に占める移民の割合

International Migrant Stock: The 2013 Revision: Immigrants as Percentage of National Population

各国の人口に占めるムスリム人口の割合

Pew Research Center: Muslim Population by Country (Published in 2011)

19) ハンガリーにおけるフィデスとヨビックの関係については、Krekó & Mayer(2015)

避難民を各国で分担して受け入れるかどうかについての

国民の意識

European Parliament Eurobarometer (EB/EP841) 14 October
2015, p.28(Q33.1)

各国の労働人口の動態

Eurostat (code: demo_pijanind)

各国の失業率

Eurostat: Unemployment rate (code:une_rt_a)

各国の国民の反ムスリム感情

GESIS: European Value Study (2008):Don't like as neighbours:
Muslims (Variable v53,Q6H)

【参考文献】

- Krekó, P. & Mayer, G. (2015) “Transforming Hungary Together? An Analysis of Fidesz-Jobbik Relationship”, in M. Minkenberg (ed) *Transforming Transformation?: The East European Radical Right in the Political Process*, Routledge.
- Van Spanje, J. (2010) “Anti-Immigration Parties and Their Impact on Other Parties’ Immigration Stances in Contemporary Western Europe”, *Party Politics* 16(5): 563-586.
- European Commission (2014), 5th Annual Report on Immigration and Asylum, COM(2014)288 Final.
- European Commission (2015), A European Agenda on Migration, COM(2015)240 final.
- Eurostat(2015) Statistics Explained, *Asylum Statistics*.
- UNHCR(2015), New Asylum Applications Lodged in Selected Countries in Europe, North America, Oceania and Asia, 2015. 29 September 2015.
- ヴァン・エヴェラ, スティーブン (野口和彦・渡辺紫乃訳) (2009) 『政治学のリサーチ・メソッド』 勁草書房。
- 佐藤以久子 (2014) 「欧州共通の庇護制度 (CEAS)」 『桜美林論考『法・政治・社会』』 第5号、63-81頁。
- 庄司克宏 (2007) 「難民庇護政策における「規制間競争」とEUの基準設定」 『慶應法学』 第7号、611-655頁。
- 中坂恵美子 (2010) 『難民問題と「連帯」：EUのダブリンスシステムと地域保護プログラム』 東信堂。