

論 説

東中欧における人の移動と下位地域協力
——ユーロリージョンの活動と評価の観点から——

高橋 和

1 はじめに

昨年7月、ポーランド政府は、東部国境における警備員を増員し、不法移民の排除に取り組むことをEUとの間で合意した。¹ こうした動きの背景となっているのが、近年、EUへの移民・難民が急速に増加し、麻薬や武器の密売など社会問題を引き起こす要因となっているとの認識である。

しかし、第二次世界大戦後の西ヨーロッパは、戦後すぐにソ連への帰国を拒否した難民を受け入れ、その後も労働力の不足を補うため積極的に外国からの移民・難民を受け入れてきたという歴史がある。それとともにイギリスやフランスにおける旧植民地からの移民やドイツにおけるトルコ人移民のステータスをめぐって、その差別的な扱いが問題となっていた。そこには宗教的違いや人種的な相違に由来する偏見が「民主主義」諸国として問題となっていたのである。さらに、1980年代半ばからは、東欧諸国から西欧諸国への移り住む人が急増した。これらの「難民」は、西欧諸国で新たな問題を生み出すことになった。社会主義体制を嫌ってECに流れ込んできた「難民」は、それまでの外国人移民とは異なっていて、政治的難民であることを主張し、庇護を求めた。ドイツは、第二次世界大戦後二つの国家に分裂して以来、「ドイツ人」に対しては政治的

理由から積極的に庇護を与えたが、その数が年間に40万人を超えるに及んで、冷戦終結後はこの方針を転換し、東欧諸国からの「難民」の受け入れを拒否するようになった。²

一方、「難民」を送り出してきた東欧諸国は、社会主義政権による統治の限界から1989年にいっせいに体制が崩壊した。これによって、西側諸国への人の移動は自由になった。しかし、国家による出入国管理が緩くなったにもかかわらず、東欧から西欧への人の移動は、急速に増加したわけではない。むしろ1992年ごろをピークとして次第に減少する傾向にあった。この現象は、社会主義体制が崩壊したために、政治的な迫害という理由によって西側に亡命する必要がなくなったことに加えて、難民の増加に耐えかねたドイツが「シェンゲン条約」を強化し、[安全な第三国]からの難民は認めないと規定し、東側からの人の移動を阻止した結果であると説明されている。こうした西側諸国の移民・難民政策は、EUを「ヨーロッパ要塞 (European Fortress)」として建設することによって、東側を排除しようとしていると非難されている。³

確かに、社会主義政権の崩壊後、EUに隣接している東中欧諸国では、出移民よりも入国してくる移民のほうが深刻な問題となっていた。旧ソ連・東欧圏の国々はヴィザなしでお互いの国を行き来できたからである。このために、社会主義体制崩壊後、自由に出入国ができるようになった人々が、東部国境からEUを目指して東中欧諸国へ流れ込んできたのである。他方でEUは東中欧諸国のEUへの加盟の条件として、シェンゲン・アキを受け入れて国内法を整備し、不法入国者に対しては再入国 (readmission) を認めることを要求している。すなわち、東中欧諸国は、様々な問題を引き起こす「移民」をEUに代わって引き受けるEUにとっての緩衝地帯にさせられているという。

一般的に、移民・難民に対する規制の大きな理由として、犯罪や密輸など社会不安の増加があげられる。また、国民として統合するための社

会的コストや文化摩擦をあげることもある。しかしこうした見解は、いずれにしても、移民・難民問題を社会に対する負荷とみなし、ネガティブな問題として対処しようとしているように見える。したがって、そうした立場からは、プッシュ・プル要因の分析によって移民を抑制するための政策の議論や費用対効果の観点から労働分業——すなわち重労働や単純労働などは賃金の安い移民に任せて、棲み分けをしようとする——を認める議論があり、他方で、こうした移民に対する差別的扱いに問題があるという議論もなされている。⁴ こうした議論はいずれも異質なものをどのように受け入れるか、受け入れないかという議論であり、マーストリヒト条約によってEUの域内における人の移動を自由にしたことと対比することによって、EUの域内の住人と域外の住人を区別するところから出発しているという点で、基本的な視角は同じであると考えられる。

しかし、地域協力という観点からすれば、人の移動は地域協力や地域統合を進めるための手段のひとつであり、むしろ推進されるべき現象として捉えられており、上記のような内外を峻別する視角とはまったく異なっているといえよう。本稿では、ユーロリージョンというマイクロレベルの下位地域協力の観点から、冷戦の終結以降、EUと東中欧諸国の間で人の移動の問題に対してどのような政策がとられてきたかを検討することによって、人の移動をポジティブな問題として捉えなおすことを目的とする。⁵

2 ポスト冷戦期における東中欧における人の移動

1990年代の東中欧諸国——ここでは、ポーランド、チェコ、スロヴァキア、ハンガリーといういわゆるヴィシエグラード諸国をさす——における人の移動 (migration) には、3つの潮流がある。第一に、EU、特にドイツ・オーストリアなどの隣接する国への移民であり、第二は、ウ

クライナ、ベラルーシ、ルーマニア、ブルガリアなど東部国境からの移民である。これらに加えて、1990年代に特徴的なのは、ユーゴスラヴィア紛争による難民の増加である。1980年代後半の東欧諸国からEUへの人の移動は、ほとんどが「難民」というカテゴリーであり、ポーランド、ハンガリーなどEUに近接する諸国からの人の移動であった。しかし、このカテゴリーは社会主義体制崩壊後急速に減少し、1990年代には、東中欧諸国の外縁に位置する諸国、すなわちユーゴスラヴィア、ブルガリア、トルコなどからの「難民」が増加している。⁶

東中欧地域のEUへの移民は、1990年から1997年までの累積で、642、105人、人口比率にしてEU全体の0.3%にあたる。このうち、労働年齢にあるものの73%、企業家の80%がドイツとオーストリアに集中している。⁷ とりわけ、ドイツでは、北部のブランデンブルクやフォアポンメルンよりも南部のバイエルンとの国境地帯への移動が多い。

東中欧諸国のうち、この出移民の最も多いのはポーランドであり、1990年には約30万人に達していたが、1991年には14万人、1993年には8万人と急激に減少している。これに対して、チェコとハンガリーは1992年にかけて少し上昇するが、2万人から4万人の間でほとんど横ばい状態である。⁸ そしてこうした傾向は、EUが東方拡大を行い、人の移動が自由になったとしても大幅な増加に転ずることはなく、減少するであろうと予測されている。⁹

他方、これら東中欧諸国の東部国境からの移民は、1989年以降増加し、1997年以降はさらに急速に増加する傾向にある。ポーランドでは、1990年を転機として、出移民より入国する移民の割合が増加している。¹⁰ また、チェコでは、長期滞在者の人数は、1993年にはポーランド人が第一位で8,655人であったのに対して1998年にはウクライナ人が第一位となり、46,444人となっている。ちなみに、1993年の統計では、ウクライナ人の数はその10分の1の4,809人しかいなかったもので、5年間に10倍に増加し

ている。¹¹ ポーランドでも、1998年には、永住許可を持っている外国人のうち24%がウクライナ人であり、国別でトップになっている。¹² さらに労働許可を持っている人に限定すると、ポーランドでは14%、チェコでは41.2%、スロヴァキアで18%がウクライナからの移民である。ハンガリーでは、少し様相が異なっており、ルーマニアからの移民がトップで47%を占めている。ウクライナに続いては、チェコ、スロヴァキアともにポーランドからの移民が多く、それぞれ22.4%、15%となっている。¹³ ウクライナに続いて、この地域に多く移民の送り出している国としては、ルーマニア、ブルガリア、ロシアという国々がある。これらの移民たちは、当初はEUへの入国を意図しており、ヴィシエグラード諸国は通過国と考えられていたが、1995年以降、EUへの入国が難しくなり、次善の策としてヴィシエグラード諸国を目的地にしているといわれている。

こうした合法移民に加えて、1990年代はユーゴスラヴィア紛争によって難民の数が増加した。特に、ボスニア紛争とコソヴォ紛争の結果、ヴィシエグラード諸国に多くの難民が流れ込むことになった。東中欧諸国では、ハンガリーが1980年代後半にルーマニアから、また1990年代にはユーゴスラヴィアから多くの難民を受け入れてきた。その理由は、内戦というプッシュ要因に加えて、西欧諸国、特にドイツが潜在的な難民を東中欧諸国に肩代わりさせようとしたことも要因としてあげられてきた。すなわち、ドイツ-チェコ間の再入国協定 (readmission agreement) によれば、陸路で避難してくる人々はヴィシエグラード諸国を経由すると「安全な第三国」からの出国者としてEUに入国することができない、たとえ入国したとしても摘発されればただちに出国した国へ送還されるからである。同様の条約は、1992年に東中欧諸国がEUと連合協定を締結する際、ドイツから締結の条件として出されたものであり、ハンガリーを除くすべての東中欧諸国との間で締結されている。さらにEUはこれらの国々に対して、EU加盟の条件として難民条約・国際人権規約への加

盟を義務づけており、ポーランド、チェコは1990年代はじめに相次いでこれらの条約を批准し、難民の受け入れを開始した。

この結果、東中欧諸国では1990年代前半は難民認定率も高かったが、1997年以降、難民の収容施設が整備される一方で難民認定率は急激に低下している。¹⁴ これは、ユーゴスラヴィア紛争による難民が帰国をはじめたことと、EU加盟のための準備として、シェンゲン・アキを受け入れ、ドイツ・オーストリアの要請に従って、東部国境の入国審管理を厳しくした結果である。¹⁵ しかし、ここで問題となっているのは、申請途中でいなくなってしまう難民がチェコで40%、ポーランドで84%、スロヴァキアで84%とかなりの割合を占めていることである。これらの難民申請者が、難民というカテゴリーに分類できるのかどうか、すなわち意図的な偽装難民ではないかと疑問視されているのである。そして、これらの人々はしばしば旅券を所持しておらず、不法移民(undocumented immigrants)となっている。さらに、こうした人々による犯罪が増加し、社会不安となっているという評価がなされることによって、あらためて国境管理を強化する必要性が説かれるという現象を引き起こしている。しかし、一方で、不法滞在者が法を犯す割合は、通常の国民による犯罪率よりも少ないという研究結果もあり、必ずしも実証されているわけではない。むしろ、滞在を続けるためには、摘発を恐れて不法行為は慎むという見解もあり、犯罪と移民・難民問題を短絡的に結びつけることには問題があるように思える。いずれにせよ、難民や難民申請をする人の数は、チェコで1997年までは2,000人程度であったが、1998年、4,086人、1999年、7,222人、2000年、8,787人と伸びており、その出身国はアフガニスタン、ブルガリア、インド、スリランカ、アメリカ、ユーゴスラヴィアとなっていて、地理的に遠い地域からのもので占められている。したがって、大きな国際紛争でもない限り、「難民」というカテゴリーの人の移動は今後それほど増加するとは考えられない。¹⁶ ポーランドでも、難民申請をする人

の数は、1997年まで増加したが、1997年に3,533人をピークに減少している。しかし、2000年にはカフカースの内戦や、ルーマニア、ブルガリアからのロマの集団移動(exodus)のために3,934人と再び増加傾向にある。¹⁷ ハンガリーでも、1990年、1991年、1992年にそれぞれ17,448人、48,000人、15,021人と1万人を超えているが、それ以降は急激に減少し、1997年には698人になっている。¹⁸ よって、ここでも近隣で大きな国際紛争でもない限り、今後もそれほど増加するとは考えられない。

むしろ、近年、移民・難民問題を研究している研究者が注目をしているのが準移民(sub-migration)(C,Wallace)もしくは擬似移民(quasi-migration)(Dariusz Stola)という人の移動である。¹⁹

これらは、永住許可を求めるような移民ではなく、短期でかつ短距離で、繰り返し国境を越えて移動をする人々、さらに国境を越えて通勤する人々(コミューター)である。こうした人々は、パスポートやヴィザを所持し、合法的に出入国を繰り返す場合もあれば、不法に出入国を行っている場合もある。さらに、合法的に入国したとしても、観光ヴィザや学生ヴィザであり、主目的は商行為や就労であるケースが多い。この統計上捕捉されない人の移動が、増えており、従来の「移民」と異なる人の移動として注目され、問題となっているのである。

たとえば、チェコでは、こうした短期の移動、コミューターを含めると、1998年末現在で、約40万人の外国人移民がいると推測されている。²⁰ また、EUの予測では、2004年以降、チェコ、ハンガリー、ポーランドから25万人(それぞれ毎日通勤している者が4万人、非日常的に往来している者が8万5千人、通常の移民が12万人)、スロヴァキアから5万人(それぞれ2万人、1万人、2万人)がオーストリアに移動するとなっている。²¹

こうした人の移動に関しては、EUの報告書「拡大と結合——第二次結合報告のための背景となる研究——」の中でも、「東中欧諸国とEU加

盟国間の人の移動は、地理的距離が近いにもかかわらず、一人当たりの賃金格差が相対的に大きいと特徴付けられる。これが、移民のタイプを様々な可能性のあるものに変化させており、とりわけ短期の、一時的な移民や越境通勤を増加させている。それらはもっぱらドイツとオーストリアに影響を与えている。一時的な移民はすでにとても重要になっており、永続的な移民に代わって増加している。そして完全な拡大統合はこのタイプの活動の可能性をさらに増加するであろう」と報告されている。²²

不法移民、不法滞在者に関する統計は、国によってまちまちであり、どれだけの信頼性があるのかもはっきりしない。しかし、それにもかかわらず、東中欧のすべての国において、こうした短期の移動は増加する傾向にあり、それとともに不法入国、不法滞在者も増加していると指摘されている。社会主義政権下の東欧諸国は、国民が移民することについては厳しく管理してきた。その一方で、特に旧社会主義諸国間の人の移動については、ヴィザを要求されることなく、簡単に入国することが可能であった。ヴィシエグラード諸国はEUへの加盟のために、かつてヴィザを必要としなかった国々、特にウクライナ、ブルガリア、ロシアとの間で、新たにヴィザを要求することが必要となる。しかし、ポーランドやハンガリーでは、旧社会主義諸国間でヴィザ制度を導入することに積極的ではなかった。その理由としては、ポーランドはウクライナとの歴史的なつながりを重要視していたし、ハンガリーでは、ヴィザの導入によってルーマニア在住のハンガリー人がハンガリーに入国することが難しくなるとの判断があったからと考えられる。しかし、2004年のEU加盟を目前にして、ヴィザの導入は不可避となっている。したがって、こうした不法入国、不法滞在者の増加は、ヴィザ制度導入の過渡期の現象として、考えられなくもないが、短距離、短期間で移動する通勤者については、東方拡大後も、長期やパーマネントな移動にかわって増加すると予測されている。

従来、国境を越えて人が移動するという現象は、移民・難民という一方的な流れとして説明されてきた。しかし、東中欧諸国が直面しているのは、まさに短期間に、短い距離を移動する人の移動であり、もしくは通勤者という循環型の移動である。こうした移動は、生活の拠点を移すことなく、したがって通常の生活を維持しつつ、国境を越える行為である。そして、こうした移動は、人の移動が自由化された EU の域内のみならず、その周辺部にも拡大している。

たとえば、EU とその加盟候補国ポーランド、チェコ、ハンガリー、スロヴァキア、スロヴェニアとの間の短期の移動とこれらの国々とさらにこれらの国の東部国境に隣接する国々、ウクライナ、ルーマニア、ブルガリアとの間で行われる短期の移動は、本質的には同じ現象であり、EU に加盟する、加盟できないという区別はあまり有効ではないように思われる。もし、移民の問題が、不法な入国者は社会不安を引き起こすという管理の面だけで、議論されるとするならば、それは片手落ちといえる。すなわち、シェンゲン・アキの受け入れは、国境管理を強化し、不法入国者を阻止することに効果があるかもしれないが、国境線上で捕捉される人よりも、はるかに多くの人々が日常的に国境を越えて移動しているという現象のほうが、その量が看過できないだけに、これらの地域における移民問題を扱うにはより重要であろう。

そして、こうした短期移民を考える上で、人の移動を促進してきた要因として、経済的な格差、国内の経済状況だけではなく、移動を積極的に推進してきた制度にも着目する必要がある。

3 越境協力 (Cross Border Cooperation-CBC)

INTERREG

短期・短距離の移動をウォーラスは準移民 (sub-migration) と呼んで

いるが、こうした人の動きに対して、EUはどのような対応をしてきたのであろうか。一般的に、EUの移民政策については、「シェンゲン条約を盾に域内の人の移動を限りなく自由にした」という評価がなされているが、果たしてそうであらうか。

ここで注目したいのが、コミュニティレベルの Cross Border Cooperation (CBC)であるユーロリージョンである。もともとユーロリージョンは、国境を挟んだコミュニティが国境によって隔てられていることによって生じる不都合を解決しようとして結成されたものであり、1958年にドイツのグロナウ (Gronau) とオランダのエンスヘデ (Enschede) という自治体間で結成されたのが最初である。ここでは、国家ごとに行われていた交通・通信手段をリンクさせて、通勤や買い物など日常的な人の移動に便宜を図るための政策が採られた。さらに、ユーロリージョンの結成には、どちらのコミュニティも辺境に位置しており、そのために中央政府の政策としては中心的な課題となりにくいというハンディがあり、それを克服するために、地域が主体となって町おこしをしようという意図もあった。

こうしたコミュニティがイニシアチブをとって進められる地域間連携は、EUの地域政策のサポートを得ることによって、さらに加速することになる。EUは、1992年に欧州単一議定書(マーストリヒト条約)を締結し、統合の深化をはかる。そのための政策として、1990年から地域振興のための補助金を国家間協議ではなく、地域との協議のなかで決定し、地域に直接補助金を出す制度を導入した。そのひとつが「INTERREG イニシアチブ」である。INTERREGは、補助金の適応対象として当初4つのガイドラインが設けられていた。第一に、国民経済活動の中心から離れているために起きている、発展を阻害する要因を克服するために共同体(EC)の域内外にある地域を援助する、第二に、越境協力のネットワークの拡大、第三に、非加盟国と共同体(EC)との境界地域が単一市場

の境界地域としての役割を果たせるように援助する、第四に、EC/EUの域外地域における非加盟国との協力である。そして、1990年から1993年までに、INTERREG イニシアチブとして7億エキュが充てられることになった。²³

当初この制度が補助金の対象として念頭にあったのは、ギリシア、ポルトガル、スペインなど1980年代に相次いでECに加盟した国家の国境地帯であった。しかし、EU/ECがこの制度を導入したことによって、EC/EUの域内のみならず、EC/EUと隣接する地域との間にもユーロリージョンが結成されていった。とりわけ、EC/EUに隣接するポーランド、チェコスロヴァキア（1990年当時）では、1989年に社会主義体制が崩壊した直後の1990年1月に、チェコ、ドイツに跨るユーロリージョン・エグレンシス（Euroregion Egrensis）やチェコ、ポーランド、東ドイツの三ヶ国に跨るユーロリージョン・ナイセ/ニサ（Euroregion Neisse /Nisa/Nysa）が結成にむけて作動を開始した。こうした動きは、EC/EUと国境を接する地域にとどまらず、EC/EUと国境を接していないカルパチアやチェコ・ポーランド国境地帯へと波及し、コミュニティ・イニシアチブによるCBCの動きが加速していった。²⁴

ユーロリージョンが拡大する要因は、こうした補助金のためだけではない。すでに述べたように、ユーロリージョンは、地域の人々のニーズに対して、国境線によって隔てられていることで不便が生じていることをなんとか改善しようとする動きである。特に、東中欧諸国の国境地域は、第一次世界大戦、第二次世界大戦と大きな戦争の度に、地域の人々の生活圏を無視して、国際政治の力学の中で国境線が引き直され、その都度住民は国籍変更を余儀なくされ、強制移動が行われてきた地域である。また、第二次世界大戦後は、冷戦の最前線として東西ヨーロッパが対峙してきたこの地域は、国境は厳然と両者を遮断するものであり、その中で人が日常的に行き来することはまったく考えられない状況であっ

た。しかし、歴史的にはこの地域は第一次世界大戦が終わるまで、ハブスブルク帝国やドイツ帝国、オスマントルコ帝国の支配下にあり、民族や宗教の違う人々が入り交って住んでおり、比較的自由に往来が可能であったところであった。しかし、こうした生活圏が国境によって引き裂かれたことによって、国境地帯は辺境となり、有機的な地域間関係は失われてしまったのである。

東中欧におけるユーロリージョンの結成は、こうした国際政治によって引き裂かれた地域を再生しようとする動きであり、国民国家が国際政治において絶対的な優位を占めるようになった20世紀の潮流に対する地域（コミュニティ）の側からの異議申し立てであるといえよう。

ユーロリージョン結成の動きが加速したことによって、当然のことながら、EUはINTERREGによる補助金の増額を迫られることになった。そのために、1994年、EUはINTERREGを改訂して、INTERREG IIとし、これによって補助金の対象をEU域内地域に限定した。しかし、他方で東欧諸国に対する市場経済導入のための援助プログラムであるPHAREに越境協力（CBC）という項目を設けることによって、ユーロリージョンを結成している地域に対して、INTERREGとPHARE/CBCを組み合わせることによって、従来と同様に越境協力が進展するように制度を見直した。

INTERREG II

INTERREG IIでは、1994年から1999年までの6年間で29億エキュの予算が充てられており、それまでのINTERREGイニシアチブと比べると、その総額は4倍近く増加している。さらに、1995年にスウェーデン、フィンランド、オーストリアがEUに加盟すると、その予算はさらに30億65万エキュに増額された。これは、EUが将来、東中欧地域へ拡大することを視野に入れたものであり、EUと将来の加盟国となる東中欧諸国とを

結ぶインフラストラクチャーの整備に重点が置かれ、ハード面のいっそうの充実を図る一方で、地域内の交流を促す政策が志向された。教育交流の「エラスムス」、職業訓練のための「レオナルド」、そして「ユース」という青少年を対象とした交流のプロジェクトやプログラムなど、ソフト面にも配慮するものとなった。

当初、ユーロリージョンを結成した地域の側の目論見としては、EUからの資金の導入によって産業を活性化し、他の地域よりも相対的に高い失業率を減らすこと、国境をオープンにすることによって観光客を呼び込もうというものであった。とりわけ、東中欧とEUは、1989年まで鉄のカーテンによって隔てられており、川を隔てただけのコミュニティ間でも効率的なコミュニケーションを可能にする手段はなかった。ユーロリージョンは、そうした分断状況を改善し、地域を発展させるために、EUから資金を導入しようとするものであった。しかし、インフラの整備に関しては、すべてのユーロリージョンがその補助金を得ることが可能であったわけではなく、EUの政策と合致した地域のみが可能であった。たとえば、チェコでは、ユーロリージョンとしてはあまり活発でないユーロリージョン・エグレンシスのほうに、活発な活動を続けているユーロリージョン・ナイセ/ニサよりもはるかに多額の資金がインフラ整備のために投入されている。また、ポーランドでも、ベルリンからワルシャワを結ぶ地域に位置するユーロリージョンが優先的にインフラ整備のための資金を獲得している。²⁵

INTERREG IIは、全体的に見れば、補助金を与える際に地域間格差が大きく、EUによる選別的な制度であるが、他方で、PHARE/CBCとリンクさせることによって、そのプロジェクトないしプログラムの遂行過程において、地域の一体性を高めるということに寄与してきた。たとえば、INTERREGとPHARE/CBCという二つの予算によって動くことになった「一つ」のプロジェクトは、地域内の意思疎通をはかり、統一性

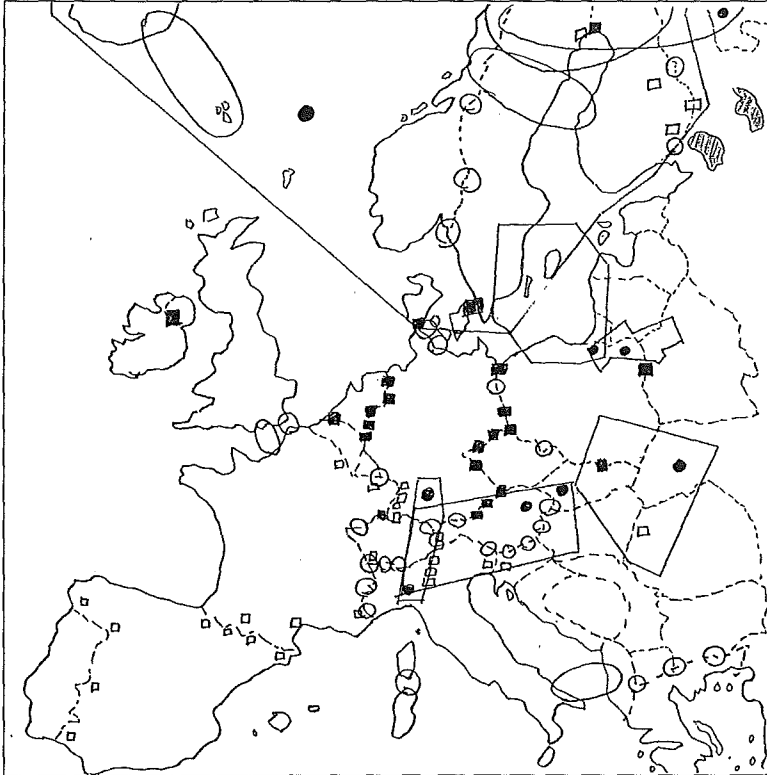
を高めるために、JPMCs (Joint Programming and Monitoring Committees) という制度が設けられている。これは、PHARE/CBCとしてEUの地域委員会に審査を要求してきたプログラムに対して、対象となる地域の代表は、EUの域内、域外の代表双方ともに参加してプログラムの適正を審査し、協議する制度であり、制度的にも一体性を保障するように設計されているといえるであろう。²⁶

また、すでに述べたように、INTERREG IIでは、インフラ整備よりも人材の育成と交流という点に重点がおかれ、さまざまな世代の交流を通して、国境によって隔てられているが、同じ地域に暮らすという意識の上での一体性を育てる、もしくは回復するという意図のもとにCBCのプロジェクトが運営されている。

ユーロリージョンによる越境協力を人の移動という観点から評価すれば、こうしたマイクロ越境協力は、意図的に地域内において人の移動を推進しようとするものであるといえよう。たとえば、ドイツとチェコスロヴァキアの善隣友好条約は、国境から50km以内に居住する人の越境通勤を認めているが、これを実質的に可能にするためには、通勤手段やコミュニケーション手段の確保や疾病保険など社会保障制度の利用についても制度的な保証が必要となる。ユーロリージョンという組織は、国境を開くだけでなく、コミュニティ間でこうした制度的な整備をはかることによって、マイクロ地域における人の移動をサポートするものであった。

さらに、すでに述べたように、ユーロリージョンの活動は、コミュニティーだけを対象とするのではなく、学術交流や青少年の交流、職業訓練などさまざまな分野に及んでいる。こうした交流は、ユーロリージョンを経済の活性化のために立ち上げたという当初の意図からすれば、直接経済の活性化につながるものではない。また、ユーロリージョンの人的交流が活発化しているからといって、失業率が低下しているわけでもない。辺境地域に位置するユーロリージョンは、中心地域に比べて、どこ

も失業率は高く、その地域で生産されたものの輸出量に占める割合など経済的な指標は低い。それにもかかわらず、2002年の時点で、ヨーロッパでユーロリージョンを設置していない国はほとんどない（地図参照）。紛争で混乱しているセルビアでもコソヴォの国連暫定機構とマケドニア



地図1：ヨーロッパにおける越境協力の現状（2002年9月現在）
ヨーロッパ国境地域協会（AGEG）のホームページより作成
○は越境協力の行われているところ
●、■は AGEG に加盟している団体
□は未加盟団体

の間で CBC の締結が行われた。²⁷

こうした現象は、ユーロリージョンに代表される CBC、すなわちマイクロな越境地域協力は、経済的な側面ではなく、別の側面で資金を投資することに値する機能を果たしているということであろう。それを裏付けるのが、2001年からはじまる INTERREG III である。

INTERREG III

2001年5月にベルリンで開催された欧州評議会では、INTERREG を通して行われる越境協力、特に将来の拡大対象となっている候補国とそれに国境を接する加盟国との間の越境協りに適正な注意が払われなければならないという決議を採択している。そして、この会議では、2000年から2006年の間で実施される INTERREG III に40億8750万エキュを支出することを承認した。²⁸

INTERREG III の内容については、以下のとおりである。

まず、これは、INTERREG III A、INTERREG III B、INTERREG III C の3つのレベルで行われる。INTERREG III A は、CBC を対象とし、そのうち6億2,700万エキュがドイツに割り当てられている。(INTERREG II A ではドイツへの割り当ては4億1,900万エキュであった) このうち、67%がポーランドとチェコの国境地域における CBC に充てられることになっている。特に、バイエルン州では約6,000万エキュを割り当てられており、INTERREG II と比べると年平均で196%増となっている。²⁹

チェコ、スロヴァキア、ハンガリー、スロヴェニアと越境協力を行っているオーストリアに関しても、INTERREG II では3,100万エキュであったが、今回は1億1,000万エキュと補助金の額は急増している。また、スロヴェニアと越境協力を行っているイタリアも1,560万エキュから5,600万エキュへと増額となり、ギリシアもブルガリアとのプログラムで1億8,000万エキュ、キプロスとのプログラムで4,700万エキュが認められた。³⁰

INTERREG III B は、トランスナショナルの協力によって、EU とその加盟候補国との間の地域統合を目指すものを対象としており、INTERREG III A よりも幅広い地域をカバーしている。このカテゴリーに入るものとしては、BSR (Baltic Sea Region——フィンランド、スウェーデン、デンマークとドイツの一部地域) と CADSES (the Central, Adriatic, Danubian and South-Eastern European Space,——オーストリア、ギリシア、ドイツの一部とイタリアの一部地域) があり、それぞれ9,700万エキュ、1億3,200万エキュが割り当てられている。また、BSR については、バルト諸国とポーランドが、また CADSES については、ポーランド、チェコ、スロヴァキア、ハンガリー、スロヴェニア、ブルガリア、ルーマニアが参加への関心を示している。³¹

INTERREG III C は、EU に隣接していなくても、EU や第三国のバランスある、調和的で持続的な発展のために寄与する地域間連携のネットワークや地域協力が当てられることになっており、INTERREG III の総額の6%、3億エキュが予定されている。³²

以上のことから、INTERREG III は、より明確に EU の東方拡大のための布石であるということがわかる。

この INTERREG III 以外にも、2000年から EU がスタートさせたコミュニティ・イニシアチブのプロジェクトとして、URBAN II、LEADER+、EQUAL がある。URBAN II は、EU の国境地帯に位置する6都市、(Neu-Brandenburg, Berlin, Luckenwalde 以上ドイツ、Wien-Erdberg, Gratz, 以上オーストリア、Komitini, Iraklion 以上ギリシア) に限定されている。これらのプロジェクトは CBC に限定するものではないが、プロジェクトのいくつかは近隣諸国からの移民に関する措置を含んでいる。LEADER+ は国境地帯の1万人以上10万人未満の農村地域を対象とするものであり、コミュニティ・イニシアチブによる、農村の発展に寄与することのできる地域間もしくはトランスナショナルなプロジェクトに

与えられる。EQUAL は、トランスナショナルな協力によって労働市場における差別や不適正を是正しようとするものであり、PHARE や TACIS (Technical Assistance for CIS) のプロジェクト関係者も参加できることになっている。³³

こうした EU の域内地域に対する政策と表裏一体をなすものとして、PHARE/CBC がある。PHARE/CBC は、1998年12月の PHARE/CBC Regulation と2000年4月の INTERREG III ガイドライン によって、それまでよりもいっそう、国境を挟んで相対する地域同士の一体化が求められるようになった。EU の文書によれば、「2000年以来、EU とその候補国に跨る地域は単一の地理的、社会経済的統合体 (single geographical and socio-economic entity) とみなす」と規定されている。さらに PHARE/CBC と INTERREG をドッキングするために、それまで単年度予算であった PHARE が、2000年末には地域別の多年度予算も可能となり、INTERREG のプロジェクトとのその規模や中味において同一歩調をとることが可能となった。³⁴

INTERREG III は2000年に開始したばかりで、まだその成果を評価することはできない。しかし、INTERREG I、INTERREG II から INTERREG III へと移っていった制度的な発展過程を見ると、EU がコミュニティ・イニシアチブの重要性への認識を高めていることがわかる。とりわけ、EU の域内外にまたがる越境協力は、東方拡大の布石として重要な役割を担っており「ユーロリージョンは国境の両側の統合を促すためにその役割を増大させている。」³⁵ と評価されるに至っている。

では、こうした越境協力の発展は移民・難民問題にどのような影響を及ぼしているのであろうか。

4 人の移動と CBC

ユーロリージョンという制度が、その地域における人の移動を促進するために重要な制度的な枠組みを提供しているということはすでに指摘してきた。そして EU は、NTERREG および PHARE/CBC という政策によって徐々に国境が開かれてきたことについて「ネガティブな影響はなかった」と評価している。当初懸念されたことは、東中欧の労働者が安価な賃金で働くことは、EU 側の労働者の賃金の低下を招き、失業率を増加させるのではないかという問題であった。しかし、国境が開かれ、人の移動が活発化したことにより、たとえば、オーストリアでは、国境地帯の観光収入が増加した。チェコからの移民が急増するのではないかとともに懸念していたバイエルン州でも、たしかに短期移民や季節移民は多くなったが、失業率の増加には結びつかなかった。さらに EU によるさまざまな補助金制度へのアクセスが可能となった結果、国境地域では賃金格差も減少する傾向にあると報告されている。³⁶ 一方で、越境協力が経済の発展を促進したという成果も挙げられていないが。

報告書は、こうして徐々に国境を開いてきた結果、東中欧諸国からの移民は「農業部門に限定するならば、すでにこの地域の労働力(workforce)となっている」と述べている。³⁷ すなわち、日常的に行き来する短期移民と季節移民がオーストリアやドイツの農業には不可欠になっていると指摘しているのである。

こうしたポジティブな評価の一方で、移民が売春や麻薬の密売など組織的な犯罪を増加させるという批判も同時になされている。しかし、これに関する具体的な根拠を示すものが出されているわけではない。むしろ、近年の移民の傾向、すなわち準移民(sub-migration)の増加という現象を踏まえるならば、EU は準移民は統合のために不可欠であるとみているゆえに、制度的なサポートを強化しているようにみえる。³⁸

それは、準移民は、移民自身にとっても移民を受け入れる側にとってもメリットを見出せるからである。移民自身にとって、短距離・短期間の移民は多くのメリットがある。まず、自国での生活を維持したまま移動するので、住居を探したり、こどもの教育や家族のケアなどについて心配しなくてもいい。また、生活スタイルをそのまま維持するので、社会の中で再適応のための軋轢を受けることが少ないといえよう。

また、受入国側にとっても、定着のためのソーシャルケアの必要がなく、社会保障などの負担を要求されることも少ない。もちろん、こうしたやり方が必ずしも移民の権利を十分に保障するものであるかどうかについては、同じ仕事をしながら、賃金格差があるとか社会保障制度について十分に周知されていない、制度から排除されているなど問題がないわけではない。また、受入国の側で不人気の職業——清掃業務や看護、工事現場の仕事など不安定で、重労働の仕事を移民に任せる労働分業が成立しているという指摘もあり、国境を開くことがそのまま市民間の対等な関係を保障するに至っていないことは確かである。

しかし、制度という観点からすれば、CBCは短期間・短距離の移動を進めるために設計されたものである。国境を挟んだ地域の交流を促すことによって、国境によって隔てられていた地域間の格差は次第に是正されていくであろう。また、CBCによって、国境を挟んではいるが同じ地域に住んでいる隣人どうしであるという意識を育てることによって、地域内の紛争が国家対国家の対立へと発展することを回避することにも繋がる。長期的にみれば、安全保障の推進要因にもなっているといえるであろう。紛争が懸念される地域、カルパチアやコソヴォで地域のニーズを先取りするかのようにユーロリージョンが結成されているのは、こうした安全保障機能に着目しているからに他ならない。それゆえに、EUは、CBCを推進しているのである。

5 おわりに

人の移動を出入国管理という国家間の問題として捉えようとする、東中欧諸国はシェンゲン条約と再入国協定によって EU への難民圧力を転嫁されたように見えるかもしれない。しかし、東中欧地域における地域協力は、特にマイクロ地域協力であるユーロリージョンにおいては、人の移動の活性化を掲げて国境を越えるための障害の除去に腐心してきた。また、ユーロリージョンとして、国境をまたぐ地域が組織化され、その活動のプロセスのなかで、人々は地域に対するアイデンティティを育てようとしている。こうしたユーロリージョンの取り組みの成果は、EU が1990年からスタートさせた INTERREG という辺境地域の活性化をめざすプログラムが、INTERREG II、INTERREG III と改定されて、コミュニティ・イニシアチブによる CBC に対する重要度を高めていったことやその補助金の増加率からも推測できる。また、INTERREG のみならず PHARE や TACIS など EU の域外諸国との関係強化においても、CBC の役割が強調されているだけでなく、INTERREG との協調が要求されるようになり、コミュニティ・イニシアチブの果たす役割への期待の大きさが窺われる。

こうした EU における CBC への取り組みは、ユーロリージョンの広がりという点からも確認できる。すでに述べたように、東中欧地域では、1990年によく始まったユーロリージョン結成の動きは EU とその周辺諸国のみに留まらず、中・東ヨーロッパ全地域に拡大している。地方自治体が全く機能していないコソヴォですら、国連の暫定統治機構とマケドニアとの間で CBC のための協定が締結されている。これらの事柄は、CBC が地域の安定化のために担っている役割を評価した結果であろう。ユーロリージョンというマイクロ地域の中での人の移動は、国境を挟んだ地域が地域としてまとまっていくための手段 (measures) である。そこ

では、国家間関係にみられる移民・難民をめぐる緊張関係はみられず、むしろ積極的に推進する立場にある。しかし、こうしたミクロな地域協力がコミュニティ・イニシアチブであるからといって、それぞれの国家やEUの政策と相対立しているわけではない。INTERREG や PHARE のプロジェクトの採択にはそれぞれの国家の関与は必要不可欠な条件であり、EU や国家はいつでもこのプロジェクトを阻止することができる立場にある。それにもかかわらず、すでに述べたように EU や東中欧諸国は CBC に対して積極的に支持を与えているのである。

したがって、シェンゲン条約だけを取り上げて移民の問題を議論するのは、統計上現れてこない短距離・短期間もしくはコミュートという人の移動を無視するものである。こうした人々の日常的な移動が、現実には国境線を低くし、国家間対立を回避し、安全保障機能を高めるものであるという認識があるから、各国政府も EU も CBC という政策を推進していると考えられる。そうした観点から人の移動を評価するならば、地域統合のためには人の移動は必要不可欠なものであり、異質なものを包摂することによって地域の安定化を図るという意図が見えてくるのであり、移民が社会不安を高めるというネガティブな見解とはまったく相対する見解となる。³⁹

-
- 1 朝日新聞「国境警備5300人増、東部移民対策 EUと合意」2002年8月5日付け。
 - 2 Statistisches Bundesamt (hrsg.), *Statistisches Jahrbuch 1993 für die Bundesrepublik Deutschland*.
 - 3 おもにハンガリーの視点からヨーロッパの統合を論じている羽場久渥子氏は、「統合の「外」の民族から見たとき、EU と NATO の「境界線」は何より東の安い労働力移民と難民、危険物をシャットアウトする治安のための壁である。」と述べている。羽場久渥子「EUの壁」・「シェンゲンの壁」『国際政治 国際政治と文化研究』129巻、2002年2月、78頁。同様の議論としては、Klaus J. Bade, *Europa und die Migration am Ende des 20. Jahrhunderts*, Berichte aus den Sitzungen der

Joachim Jungius-Gesellschaft der Wissenschaften E.V., Hamburg Jahrgang 18・2000・Heft 5.

- 4 移民の要因をプッシュ要因で説明するものとしては以下のものがある。
Robert Miles & Dietrich Thrandhardt (eds.), *Migration and European Integration : The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, London, Pinter, 1994.
Solon Adrittis (ed.), *The Politics of East-West Migration*, London, Macmillan, 1993. こうした見解は、政策としてどのようにして移民を抑制するか、もしくは移民の根本原因をどのように除去するかという観点からの分析であるために、移民・難民問題を、移民する人、もしくは移民を送り出す地域の問題として捉える。一方、これに対して、移民問題は結局のところ、なぜ移民するのかということが問題ではなく、外国人に対する国内の扱いの問題としてとらえ、移民によって生じる摩擦を国内問題と捉える立場の人もある。Barbara Marshall, *The New Germany and Migration in Europe*, Manchester and New York, Manchester University Press, 2000.
- 5 クラインシュミットは、移民・難民問題がクローズアップされるのは、国民国家の成立によって人々の国家への所属が問題となつてはじめて生じた問題であり、人の移動は時代を超えた普遍的なものであると主張する。Harald Kleinschmidt, *Menschen im Bewegung: Inhalte und Ziele historischer Migrationsforschung*, Göttingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 2002.
- 6 難民と移民は本来は区別して扱うべきカテゴリーであるが、この論文で取り扱っている東・中欧地域の場合、ユーゴスラヴィア紛争に起因する難民を別として、大きな規模の人の移動を生じさせている現象は、迫害の事実による難民というカテゴリーに分類することは難しいと思われる。したがって、本論文においては、難民と移民を区別することなく、人の移動——migration——として区別せずに扱っている。したがって、この用法はこの論文についての限定的な用法である。
- 7 Christian Weise, John Bachtler, Ruth Downes, Irene McMaster, Kathleen Toepel, *The Impact of EU Enlargement on Cohesion, Final Report*, German Institute for Economic Research, Berlin and Glasgow, March 2001. p.108.
- 8 Claire Wallace and Dariusz Stola (eds.), *Pattern of Migration in Central Europe*, London, Pargrave, 2001, p.108.
- 9 *The Impact of EU Enlargement on Cohesion, op.cit.*, pp.109-110.
- 10 *The Pattern of Migration, op.cit.*, p.178.
- 11 *Ibid.*, p.205.
- 12 *Ibid.*, p.181.
- 13 *Ibid.*, p.32.

- 14 Ibid., p.27.
- 15 Rosemary Byrne, Gregor Nor and Jens Vedsted-Hansen (eds.), *New Asylum Countries?*, Hague, Kluwer Law International, 2002, pp.79-81.
- 16 Ibid., p.78.
- 17 Ibid., p.50.
- 18 Ibid., pp.149-151.
- 19 *The Pattern of Migration, op.cit.*, ウォーラスとストーラは同じ本のなかで同じ現象をそれぞれの言葉で定義しており、どちらの言葉もまだ定着していないようである。
- 20 Dusan Drbohlav, 'The Czech Republic,' in *Pattern of Migration in Central Europe*, *ibid.*, p.203.
- 21 *The Impact on the EU Enlargement...op.cit.*, p.117.
- 22 Ibid., p.113.
- 23 INTERREG の成立過程については、以下を参照。拙稿「欧州における下位地域協力——チェコ西部におけるユーロリージョンの活動を中心に——」環日本海学会『環日本海研究』第4号、1998年、28-43頁。「下位地域協力における地域利害実現のためのメカニズム——ユーロリージョン・ナイセ/ニサの事例を中心に——」山形大学『山形大学法政論叢』第16号、平成11年7月、51-80頁。
- 24 拙稿「チェコとスロヴァキアにおけるユーロリージョンの試み」百瀬宏編著『下位地域協力と転換期国際関係』有信堂高文社、1996年。
- 25 拙稿「ユーロリージョンにおける協調と対立——下位地域協力の拡大とその要因——」山形大学『山形大学紀要(社会科学)』第30巻第2号、平成12年2月、31-33頁。
- 26 拙稿「下位地域協力における地域的利害実現のためのメカニズム」前掲論文、24-26頁。
- 27 'Signature of the Joint Statement on Cross-Border Cooperation between the Former Yugoslav Republic of Macedonia and UNMIK,'
http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/03_00/ip_00_126.htm,
30/07/2002.
- 28 Communication on the Impact of Enlargement on Regions Bordering Candidate Countries: Community Action for Border Regions,
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/borden.pdf , 30/07/2002, p.19.
- 29 Ibid., p.12.
- 30 Ibid., p.12.

- 31 Ibid., p.12.
- 32 Ibid., p.13.
- 33 Ibid., p.13.
- 34 Ibid., p.22. INTERREG はすでに多年度予算となっており、PHARE/CBC と INTERREG の成果を評価する際に、予算措置の違いが問題となっていた。
- 35 Ibid., p.19.
- 36 Ibid., pp.9-10.
- 37 Ibid., p.10
- 38 EU は越境する労働者に対する税金や社会保障制度について法的な整備を図るとともに地方自治体やユーロリージョンと連携をとりながら、情報を提供するための機関として Consultative Council of Regional and Local Authorities を設立している。'Living and working Conditions of Frontier Workers,' Activities of the European Union Summaries of Legislation, file://C:\Docume~1\Owner\Locals~1\Temp\tr4iNOIAE.htm, 15/01/2003.
- 39 ウォーラスは、東中歐地域を EU の移民政策の「緩衝地帯」とみなすことについて、言葉そのものにネガティブで政治的なイメージがあると批判している。そして東中歐における人の移動については、東西ヨーロッパの文化的、消費的 (consumer) 交流の場として中立的な表現が必要であると主張している。Claire Wallace, 'The New Migration Space as a Buffer Zone?,' in *Pattern of Migration...*, op. cit., pp.77-78.