

研究ノート

人の国際移動をめぐる研究の動向 —ヨーロッパにおける人の移動の自由と管理を中心に—

高橋 和

1 はじめに —問題の所在—

グローバル化の進展はヒトの移動を飛躍的に増加させ、現在2億人を越える人々が国境を越えて移動している。また移動形態も伝統的にみられる出身国から他国に移住する移動や出身国と出国先の国との往復する循環型に加えて、複数の国を渡り歩いたり、日常的に越境して通勤をするという形態もあり、移動の形は多様化した。しかし、こうした現象はグローバル化による結果だけではない。

第二次世界大戦後のヨーロッパでは、労働力不足を補うための政策として、1950年代の後半から旧植民地やトルコからの移民を受け入れてきた。しかし、北アフリカやトルコからの移民は、一時的な滞在者と考えられており、したがって社会の構成員として認識されることはなく、外国人としての地位に留まっていた。1973年のオイルショックを契機としてヨーロッパ経済が停滞期にはいると、企業の倒産が増えて失業率が上昇したために、政府は移民の帰国を促す政策をとった。しかし、帰国しても職を得る目処が立たない移民たちは、移住先に留まり、送金ができなくなったために家族呼び寄せを行った。その結果、外国人人口は減少するどころか増加したのである。ドイツで「ガストアルバイター」と呼ばれるかれらは、職種において低賃金で多くの人やりたがらない清掃業など社会の底辺労働を担い、また宗教的にもヨーロッパ諸国の人々とは異なり、ドイツ人社会に交わることがなかったために大きく可視化さ

れることはなかった。

1990年代に入ると、社会主義体制の崩壊によって出国が容易になった旧東欧諸国から多くの移民が西欧諸国に押し寄せるようになった。おもにキリスト教徒である東欧からの移民は宗教的にも近かったために、西欧社会では受け入れやすく、かつ教育水準が高いという点でも「ガストアルバイター」と比べて受け入れやすい労働力であった。しかし旧東欧諸国からの移民は、次第にガストアルバイターの職を奪うようになり、社会の底辺において対立が深まったのであった。ガストアルバイターは、すでに第二・第三世代となっていたにもかかわらず、旧東欧諸国からの移民に職を奪われ、また宗教的な相違から、法的な地位は別として、社会に不可欠な一部となっているにもかかわらず、西欧社会で阻害され、不満を募らせていった。

こうした状況のなか、ヨーロッパ諸国では、極右勢力による移民排斥の動きが目立つようになり、社会の緊張を高めた⁽¹⁾。他方で、先進国では底辺労働を担う人々の減少と高齢化の進展で、移民の存在は必要不可欠なものとなっている。それゆえに、すでに国家の一部を構成している移民をめぐって、各国の移民政策は統合か共存かをめぐって揺れている。国際移動の研究は、この状況をどのように捉えて、何を問題としているのだろうか。本稿では、国際移動研究の動向を概観しながら、1990年代以降のヨーロッパにおける国際移動に関する研究が何を問題としているのかを明らかにすることを目的とする。

(1) ドイツではネオナチが台頭し、フランスでは、2002年の大統領選挙において極右政党の国民戦線の候補、ル・ペンが第二位になり、オーストリアでも1999年極右政党の自由党のハイダーが政権につくなど、ヨーロッパ各国で極右勢力が勢力を伸ばし、移民排斥を主張するようになっていた。

2 国際移動をめぐる研究の推移

人の移動はとりたてて新しい現象ではない。それにもかかわらず、人の移動、なかんずく国際移動が問題となるのは、国民国家が領域と、国民というメンバーシップに規定されているからである。すなわち国家はその領域に住む住民を国家の成員としてメンバーシップを与え、その成員から税金を取り、再配分を行うための機関である。また国家は国民に安全を保障し、保護する。国家は自国の領土内において自国民を保護する役割を担っている。したがって国境を越えて移動し、他の国家の領土において働く・生活するということは国家によって保護される領域から出ることであるが、移民が本国に送金を行い、その送金が本国の家族の生活を支え税金を払っているという状況は、移民もまた本国にとって重要なメンバーであることを示している。さらに、こうした人の国際移動が個人のレベルの問題であろうとも、合法的に越境移動をしている人々が、いまや地球上の全人口の約3%、2億人以上に上っているという状況は、国際移動が極めて個人的な問題ではないということを意味している。

移民に関する研究は、後で述べるように、送り出す側の貧困問題や個人的な問題と考えられていたため、国際政治学ではあまり関心を集めてこなかった。しかし、1990年代に入ると研究成果が多く出されるようになり、2000年を増えると急激に増える⁽²⁾。本章では、1990年代までの移民研究がどのような理論的な推移を辿ったかについて概観する。

(2) S.Vertovec が編集した Migration シリーズは5巻までであり、1972年から2007年までの移民に関する主要な論文を網羅している。Steven Vertovec (ed.) (2010), Migration: Critical Concepts in the Social Sciences, Vol. I ~ V, Routledge.

2. 1 プッシュアップ理論

移民研究でもっとも影響力をもっているのは、経済学、なかでも新古典派によるプッシュアップ理論である。移民の送り出し要因と受け入れ要因から人の移動を説明するこの議論は、経済的な格差が人の移動を生み出す主要な要因であり、また移動は個人的な動因によるものであるとする。したがって経済的に豊かな地域で働き、送金することは地域間の経済格差を是正するために有効であるとみなす。

この見解に対して小井土彰宏は、送り出し地域への関心の低さが問題であると指摘し、米墨間の移民の実証研究に基づき、人の移動は必ずしも貧しい地域から起きるとはいえないという。農村から都市への国内移動とは異なり、国際移動の場合は、移動のための資金やバックアップが必要であり、また移民先において仕事や生活を行うための「拠点コミュニティ」と送り出し側を結びつける水路付け（チャネリング）が、移動するための重要な要素となることを指摘し、プッシュアップ理論では移動の動因を十分に説明できないと批判している⁽³⁾。

2. 2 世界システム論（歴史—構造的アプローチ）

プッシュアップ理論が、経済的に豊かな先進国と途上国の経済格差に注目するのに対して、先進国と途上国を別々に議論するのではなく全体として議論すべきであると考えてるのがウオーラーステインの世界システム論による説明である。

小倉充夫はこの世界システム論の立場で、「移動は送り出し側と受け入れ側の二者間の関係に限定して理解されるべきではなく、両者を含む

(3) 小井土彰宏「国際移民システムの形成と送り出し社会への影響：越境的なネットワークとメキシコの地域発展」小倉充夫編『国際移動論：移民・移動の国際社会学』三嶺書房、1997年、33-65頁。

全体社会の構造と変動のなかで捉えるべきである⁽⁴⁾。」と主張する。小倉は、移民を送り出す先進国・途上国の経済構造とともに、移民が移動先で定住するのではなく、送金ができなくなると帰国して新しい移民を送り込むという還流型の移民に着目し、送り出す側には失業の輸出と失業手当の節約など労働力コストの削減という目的があり、受け入れ側には労働力を育てるコスト、老後の扶養のコスト、家族の扶養のコストを送り出す側に負担させるという目的があり、双方ともに移民にメリットを見出しているように見えるが、送り出す側には世界的な構造に起因する経済格差だけでなく、先進国における低賃金労働や社会保障費の負担の回避という点においても先進国による搾取が行われているという点で、二重の搾取が行われていると指摘する。

しかしカースルズとミラーは、世界システム論は移動する個人をエージェンシーとして捉えていないと批判する⁽⁵⁾。移民が主体的な動きであるか、社会経済の構造のなかで強いられたものであるかは、理論的枠組みの違いであると思われるが、世界システム論に依拠することによって、先進国が受け入れ負担を強調することへの批判が明確になったといえよう。

2. 3 移民システム論(地理学)・移民ネットワーク論(社会学・人類学)

世界システム論では、人の移動要因の構造的な側面を明らかにし、先進国中心の議論に一石を投じることになったが、移動する人をエージェンシーとして捉えていないという批判から、社会学・人類学を中心に移民システム論・移民ネットワーク論が生まれた。ネットワーク論は、人

(4) 小倉充夫「国際移動の展開と理論」、『国際移動論』同上、8頁。

(5) エージェンシーというタームは国際政治学におけるアクターと同じ意味である。S. カースルズ+ M.J. ミラー (関根政美, 関根薫監訳) 『国際移民の時代 (第4版)』, 名古屋大学出版会, 2011年, 34頁。

の移動を送り出しから受け入れまでをつなごうとする試みで、世界システム論のマクロ構造と個人的な移動を促すマイクロ構造・インフォーマルな社会的ネットワーク（社会資本）の相互作用と、マクロ構造とマイクロ構造のあいだにメゾレベルを入れることによって、両者を繋ぎ、国際移動を説明する⁽⁶⁾。

移民システム論や移民ネットワーク論は社会学や人類学の研究から発生したものであるために、ネットワークの役割や生成に関心が向けられている。プッシュプル理論においても、世界システム論においても関心が向けられていなかった移動する人の視点からの国際移動の生成過程を明らかにすることによって、国家間関係で論じられてきた国際移動が、それだけでは説明がつかないことを明らかにした。しかし、そのために世界システム論が提起した先進地域と途上地域の総体としての構造の問題は後退したように見える。

2. 4 トランスナショナル論

トランスナショナル論は、移民ネットワーク論が明らかにしたマクロ構造とマイクロなインフォーマルな関係の結節点という視点を発展させて、メゾ構造となっているトランスナショナルなコミュニティの性格や役割に注目したものである⁽⁷⁾。トランスナショナル・コミュニティは国家間に跨る空間として存在するために、伝統的な社会科学では私的な空間として分析対象とみなされなかった。しかし、移民ネットワーク論が国家と国家を架橋するメゾ構造として、トランスナショナルなコミュニティ

(6) Douglas T.Gurak and Fe Caces, 'Migration Networks and the Shaping of Migration System,' in *Migration*, op.cit., pp.121-145. メゾレベルに注目したものとして、Thomas Faist, 'The Crucial Meso-level,' in *Migration I*, op.cit., pp.146-175.

(7) A.Portes, L.E.Guarnizo & P.Landolt, 'The study of transnationalism: pitfalls and promise of an emergent research field,' in *MigrationIV*, op.cit., pp.210-229.

の存在を実証的に明らかにしたことにより、脱国家的な社会として認識されるようになった。

しかし構造的に見た場合、このトランスナショナルなコミュニティは、送り出し国（地域）や受け入れ国（地域）のコミュニティと別のコミュニティではなく、送り出し地域のコミュニティ、もしくは受け入れ側の拠点地域のコミュニティが越境して拡大したものであり、そうした意味においては「脱領域的」ではないという批判は正鵠を射ている⁽⁸⁾。それゆえにトランスナショナルなコミュニティが、独自のポリティとして国際システムに影響を与える存在となっているとは言えない。

2. 5 小括

1990年代までの国際移動に関する研究は、プッシュプル理論という二国間の経済的な要因によって説明されるものから、世界システム論を取り入れた構造的な分析、さらにエージェントとしての移民を主体として捉えることによって、それまで国際関係では見えていなかった移民ネットワークやトランスナショナルなコミュニティという国家間に跨り、かつ国家とは異なった社会の存在を明らかにしてきた。

他方、国際政治学では、人の国際移動が国際システムに及ぼす影響についてほとんど注意を払ってこなかった。その象徴的な例が、日本国際政治学会が中心になって創刊した『講座国際政治』（東京大学出版会、1989年）に見られる。このシリーズは、第5巻で「現代世界の課題」を扱っているが、このなかに移民・難民を扱った論文はない⁽⁹⁾。これは、プッ

(8) 三島禎子は、セネガルとフランスに跨る移民の送り出しネットワークが、ネットワークも含めてセネガルの地域コミュニティの文化を維持するためのコミュニティを形成していることを明らかにしている。三島禎子「出稼ぎ労働者と地域社会—セネガル河上流の変容—」小倉、前掲書、74-80頁。

(9) 有賀貞、宇野重昭、木戸翳、山本義信、渡辺昭夫編『講座国際政治5 現代世界の課題』東京大学出版会、1989年。

シュープル理論をベースとして考えられてきたため、国際移動は国家間の経済格差に起因するとみなされて「富の偏在」もしくは「貧困」に起因する現象として考えられていたか、東西対立に起因する政治的・イデオロギー的な理由、したがって東欧諸国から西欧諸国への移動は冷戦構造に起因するものとして考えられていたからである。しかし、同じ日本国際政治学会によって2009年に出版された『日本の国際政治学』では、全4巻のうち、第2巻が「国境なき国際政治」として、グローバル化に伴うさまざまな問題を扱っている。人の移動については、柄谷利恵子「グローバル化とシティズンシップ—移住労働者と越境する世帯」が収められている⁽¹⁰⁾。21世紀にはますます加速するグローバル化のなかで、国際関係において人の移動が重要なファクターとなっていることを示す証左といえよう⁽¹¹⁾。

3 1990年代以降の国際移動をめぐる議論

ヨーロッパにおける国際移動は、1973年のオイルショック以降、多くの国で労働移民の受け入れを停止したことにより、顕著な現象となることはなかった。しかし、1989年の冷戦の終結に伴う東欧諸国からの難民の急増、1992年から始まるボスニア紛争による難民の流出、さらに2004

(10) 柄谷利恵子「グローバル化とシティズンシップ—移住労働者と越境する世帯」、日本国際政治学会編『日本の国際政治学2 国境なき国際政治』有斐閣、2009年、95-114頁。

(11) 田所昌幸は、国家の限定された領土において国籍を持つメンバーと国籍を持たないメンバーが区別されてきたにもかかわらず、「伝統的に国際政治学は、このような人的管轄権の問題には体系的な関心を払ってこなかった」と述べており、国際政治学において人の移動に関する関心が希薄であったことを指摘している。田所昌幸「国際人口移動と国家によるメンバーシップのガバナンス」遠藤乾『グローバル・ガバナンスの歴史と思想』有斐閣、2010年、193頁。

年のEUの東方拡大によって、国際移動は活発化する。人の移動の量的な増加は、異質な存在としての「移民」の存在を個人的なものから社会的な現象とし、そこに注目が集まるようになった。

さらに、2001年9.11テロや2004年スペインにおける列車爆破事件、2005年のイギリスでのバス・空港への自爆テロ、また同じ年に起こったフランスにおける警察官による「移民」の少年に対する暴行事件を契機に発生した大規模な移民暴動などにより、異質な存在である「移民」が社会の秩序や安全を脅かしているという認識が持たれるようになり、移民が安全保障の脅威として捉えられるようになった。その結果冷戦終結以降のヨーロッパにおける国際移動をめぐる国際政治学の議論は、この「移民のセキュリティゼーション」が重要なテーマとなった。

3. 1 冷戦以降のヨーロッパにおける人の移動の動向

ヨーロッパにおける人の国際移動は、東欧諸国から西欧諸国への東西移動と中東やアフリカ諸国からの西欧諸国への南北移動に分類される。東西移動がキリスト教圏のなかでの移動であるのに対して、南北移動はイスラム圏からキリスト教圏への移動であり、文化的・宗教的な差異の大きな移動である。

1989年の旧東欧諸国における社会主義体制の崩壊と冷戦の終結は、急激な東西移動を引き起こすことになった。冷戦期には政治的な迫害を理由とする難民申請は、個人的なものであったが、冷戦末期からその数は急速に増加した。1989年後半から1900年にかけてドイツへの難民申請は、もともとドイツ出身者であることを理由として旧東ドイツやポーランドからの申請が多かったが、その後、南東欧諸国からの申請も多くなった。西ドイツの統計によれば、1992年にドイツに難民申請した人は438,000人に達しており、そのうち31万人がヨーロッパ諸国からの難民申請である。このうち約120,000人がユーゴスラヴィアから、100,000人がルーマ

ニア、280,000人がトルコからの難民申請だった⁽¹²⁾。この難民申請は政治的な理由によって行われたものであるが、実際には社会主義体制崩壊後の経済的な混乱に起因する経済難民であった。急激な難民申請の増加に耐えられなくなったドイツは、1992年に「安全な第三国」からの難民申請と不法移民は認めないという決定をした。「安全な第三国」とは、EU諸国、ポーランド、チェコ、スロヴァキア、ルーマニア、ブルガリアの東欧諸国とオーストリア、スイス、フィンランド、ノルウェー、スウェーデンである⁽¹³⁾。この措置によって、旧東欧諸国からのEU諸国への難民申請はできなくなり、ドイツの難民申請は減少した。

ドイツと国境を接するチェコとポーランドは、それぞれがドイツとリアドミッション協定を締結し、ドイツとの国境において不法移民の入国を阻止するために国境管理を強化した。リアドミッション協定は、チェコやポーランドの国境を通してドイツに不法に入国した人は、もしパスポート等の身分を証明するものを持たず、出身国が特定できない場合には、通過国、すなわちチェコかポーランドに送り返すというものであり、地理的に東西移動の通過点に位置するこの両国は、難民や強制送還された不法移民への対応に追われることになった。

人の移動が活発化する次の契機となったのは、ユーゴスラヴィア崩壊に伴う「民族紛争」である。1992年のボスニアの独立をめぐる紛争は、ユーゴスラヴィア連邦からの独立をめざすムスリム勢力とクロアチア人勢力と独立に反対するセルビア人勢力との内戦となった。「エスニック・クレンジング」と言われるような市民を巻き込む戦闘の拡大によって、ボスニアに住む多くのムスリムが西欧諸国へ流入し、EC/EUへの難民申

(12) ドイツの統計では、トルコはヨーロッパに含まれる。Statistisches Bundesamt (hrsg.) *Statistisches Jahrbuch 1993 für die Bundesrepublik Deutschland*.

(13) Kazu Takahashi (1995), 'Political Reorganization and Regional Cooperation in "East Europe"', in Mikiko Iwasaki (ed.), *Varieties of Regional Integration*, Lit Verlag, p.121.

請が急増した。これらの難民をもっとも多く受け入れたのがスウェーデンである。スウェーデンではそれまで難民申請はほとんど受理してきたという経緯があり、申請の難しくなったドイツに代わり、スウェーデンへの申請が増加したのである。スウェーデンにおけるボスニア紛争に伴う難民申請は、1992年には84,000人となり、前年度の27,000人の3倍を上回った⁽¹⁴⁾。

東西移動を加速したもう一つの要因はEUの東方拡大である。2004年、EUは旧ソ連・東欧諸国のうち、エストニア、ラトヴィア、リトアニア、ポーランド、チェコ、スロヴァキア、ハンガリー、スロヴェニアを、2007年にルーマニアとブルガリアを加盟国とした⁽¹⁵⁾。

EUはこれらの国々をEUに加盟させるにあたり、EU市民に認められている移動の自由の権利が行使されることによって、東西移動が加速し、労働市場が混乱することを危惧して、期限付きで新規加盟国からの移動を加盟後最長7年間まで制限することを認めた。その後移動制限はさらに2年間延長された。移動の制限はそれぞれの国家の裁量下にあったために、イギリス、アイルランド、スウェーデンはこの移動制限を行わなかった。それゆえに、新規加盟国からの移動は、ドイツ、フランスから移動制限を行っていないこれらの国へと移っていた。しかし、この制限がドイツやフランスへの人の移動を止めることができたわけではない⁽¹⁶⁾。さらに、越境協力 (cross-border cooperation) の枠組みにおける越境通勤

(14) 清水謙「スウェーデンにおける「移民の安全保障化」日本国際政治学編『国際政治：国際政治研究の先端10』172巻、2013年2月、88頁。

(15) 2004年の拡大には、マルタとキプロスも同時に加盟している。

(16) 2006年、2007年のポーランドからドイツへの一時的な移動はそれぞれ9,128人、10,719人であり、増加している。パーマネントな移動は、それぞれ14,950人、13,771人であり、少し減少しているが、イギリスを除く他の国より依然として多い。http://eapmigrationpanel.org/page23557.html?template=print (2014/03/07)

者¹⁷⁾や季節労働者という合法的な移動に加えて、合法的に入国したもののビザが切れても帰国せず不法移民となった人など、さまざまな形で外国籍の人は増えていった。

旧東欧諸国のうち、ポーランド、ルーマニア、ブルガリアからの移動は、EU加盟前から顕著であったが、この傾向は加盟後も続いている。たとえば、ルーマニア人のうち240万人がルーマニア以外のEU諸国に住んでいる。またポーランド、ブルガリアでも依然として域内移動による人口流出が続いている¹⁸⁾。ポーランドでは、2004年の出移民は18,877人であったが、2006年には46,936人と増加している。2007年には35,480人と減少しているものの、依然として高い数字である¹⁹⁾。2012年1月1日現在、EUに在住する外国籍の人は2,070万人、全人口の4.1%である。さらに、この時点で、EU諸国の域外で生まれ、その後EU諸国の国籍を取得した人を加えると3,300万人が外国人である。この2,080万人の外国籍の人のうち、ヨーロッパの非加盟国からの移動した人は38.5%、アフリカが24.5%、アジアが22%である。ヨーロッパでは、アルバニア、トルコ、ウクライナがもっとも多く、アフリカではモロッコからの移動がもっとも多く、190万人に達している²⁰⁾。ヨーロッパでは、東西移動だけでなく、南北移動も活発であるといえる。

合法移民とともに、還流型の移動や越境通勤を行う人の数も急増している。1年以内の還流型では、EUの統計では移民として記録されない。

(17) 自治体レベルで越境地域協力を行なっている地域では、国境から50キロ以内の居住する住民は、越境通勤が求められており、これはEUの労働移動の規制の対象外である。

(18) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/ (2014/3/1)

(19) Tadas Leončikas & Karolis Žibas, Migration Trends 2006–2008: Sönderköping Preprocess Countries, European Commitment, 2009, p.34.

(20) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/ (2014/3/1)

また越境通勤や季節労働者も統計には反映されない。しかし、国境から50キロ以内に居住する人の越境通勤を可能とする越境地域協力を行っている地域が175カ所を越えていること⁽²¹⁾やオーストリアでは国境地帯の労働者の77%が外国人であるというデータもある。また不法移民も多く、とりわけウクライナからの不法移民は、Sönderköping Process 諸国⁽²²⁾のなかで最も多く、2004年に15,438人、2005年に14,441人、2006年に11,294人、2007年12,660人と減少しているものの、毎年1万人以上が不法入国で国境で拘束されている。ウクライナとともに、ポーランド、ルーマニアの国境で拘束される人もまた毎年50,000人を越えている⁽²³⁾。このように統計上、捕捉することが難しい移動も多いことから、EUの統計から読み取れる傾向は実際よりも過小傾向にあるといえよう。

こうした状況を背景に、国際移動をめぐる研究は、さまざまな民族や宗教との共存を余儀なくされ、多文化共生という統合の在り方に目が向けられるようになる一方で、移民を安全保障の対象とみなす「セキュリティゼーション」に関心が向けられ、研究対象は人の移動ではなく、移民政策や国境管理に関心が移っていった。

3. 2 多文化共生とシティズンシップ

ヨーロッパは、すでに1970年代から経済的な不況に陥っており、その矛先は移民に向けられていた。共和主義を取るフランスでは、憲法の前の平等原則に則り移民にもフランス国籍が与えられたため、移民であっ

(21) AEBRのホームページのメンバーリストによる。http://www.aebr.eu/members/list_of_members.php.

(22) Sönderköping Processは不法移民を防止するためのEUのプログラム。対象国は、EU外縁の国境線を共有する北・東欧諸国、エストニア、ラトヴィア、リトアニア、ポーランド、スロヴァキア、ハンガリー、ルーマニア、ベラルーシ、ウクライナ、モルドヴァの10か国である。

(23) *Migration Trend*, op.cit.,p.75.

でもフランス共和主義の価値を受け入れるのであれば、国民としてのメンバーシップを得ることができた。移民は法的にはフランス人と対等であったが、フランスの移民は南北移動による旧植民地からの移動が多く、文化的・宗教的違いから異質な存在として認識され、社会的な格差は歴然と存在していた。1970年代の経済不況以来、社会的な不満の矛先が移民に向けられることが多くなった。移民排斥運動が起こり、ル・ペン率いる極右政党が誕生していた。他方ドイツでは、血統主義に立つ国籍法のために、1999年までドイツ人の血統を持たなければドイツ国籍をとることができなかった。そのため、ムスリムの人々の間で自助組織としてのムスリム・コミュニティが発展し、ドイツ人社会と交わることがなかった²⁴。

しかし、冷戦の終結による急激な人の移動、とりわけ西欧にとっては文化的にそれほど違わない東欧からの移民は、低賃金の職を従来の移民たちと競ったために、異質な存在としてのトルコやアフリカからの移民の存在を際立たせることになった。それと同時に、ソ連・東欧諸国における社会主義体制の崩壊は、西欧的な価値観、すなわち自由・人権・民主主義の「勝利」であると考えられた結果、これらの普遍的な理念を維持することもまたヨーロッパ諸国に課された課題であるとの認識が高まったのである。

こうした状況を背景に、多文化共生に関する研究が進展することになった。多文化共生は、1970年代に経済的不況からヨーロッパ諸国が移民の受け入れを停止したにもかかわらず、家族呼び寄せによって外国出身者が増加するという状況から生まれたものである。1990年代にはいっ

24) 石川真作は、こうしたドイツにおけるムスリム社会の存在を「並行社会」と呼んでいる。石川真作「“移民国家”ドイツの社会空間」、石川真作・渋谷務・山本須美子編『周縁から照射するEU社会：移民、マイノリティとシティズンシップ』世界思想社、2012年、163-168頁。

て移民の量的な増加や移民の第二・第三世代の出現によって、同質的な国民国家のアイデンティティを維持することが難しくなったことを背景として、多文化共生の研究は進展した。しかし、多文化共生は行政の政策課題として研究されるか、マイノリティの権利として議論に集中し、国家の枠を越える議論には至らなかった²⁵⁾。また社会学や人類学が多文化社会や移民コミュニティそのものに関心を寄せていたのに対して、国際政治学では、移民の法的な地位に関心が向けられ、シティズンシップをめぐる議論が活発化した。

シティズンシップをめぐる議論は、多義的であるが、シティズンシップは、国家のメンバーとしての法的資格、国家によって保護される権利、帰属意識という3つの側面から定義される²⁶⁾。国民の同質性を前提とした近代国民国家においては、国民は国家のメンバーとしての法的資格を与えられ、国家に対して諸権利を保障され、義務として納税を行う。この結び付きによって同質な国民は国家に対して帰属意識（アイデンティティ）を持つ。この関係の総体が、シティズンシップが意味するものである。したがってシティズンシップは、国内政治における国家と市民との関係である。しかし国際政治においては、シティズンシップは別の議論となる。すなわち、国際政治においては、国家は国家主権を持ち、国民を保護する責任を負っており、国民は帰属する国家によって保護されるという側面を持つ。それゆえに国家のメンバーシップを持たずに生活

25) 初瀬龍平編『エスニシティと多文化主義』同文社、1996年。石川一雄『エスノナショナリズムと政治統合』有信堂、1994年。宮島喬「ヨーロッパ統合とマイノリティ」大島美徳編『EUスタディーズ3 国家・地域・民族』勁草書房、2007年、195-211頁。

26) シティズンシップとメンバーシップは同じものという見方もあるが、ここではメンバーシップは法的な帰属を表す「国籍」として捉え、シティズンシップはより広い内容を持つものとして捉える。同じ国籍を持ちながら、実質的な機会の平等が確保されない場合、シティズンシップに規定されている諸権利が享受できないという格差も問題となるからである。

している外国人は、自国の保護を受けることができないスペースにいるということになる。

他方で、ヨーロッパ諸国は、自由・人権・民主主義は普遍的であることを主張し続けることによって冷戦を終結へと導いた。冷戦真只中の1975年に全欧州安全保障会議で採択されたヘルシンキ宣言は、人権を国家主権を越える普遍的なものとして位置づけ、人権侵害については国家主権を越えて関与することができることを明記している。これに基づき、西欧諸国は東欧諸国の人権団体を支援し、冷戦を終結させた東欧革命の担い手を育ててきたのである。

欧州連合条約では、その前文において「自由・民主主義ならびに人権、基本的自由および法の支配の尊重の原則に対する愛着を確認し、（中略）各国の国民に共通の市民権を創設することを決意し、（中略）欧州連合を設立することを決議し²⁷⁾」と述べており、EUにおいてはこれらの諸権利がEU各国の国民に普遍的なものであることを謳っている。国家が国民に与えるシティズンシップが、それぞれの国家を越えて認められるという点において、シティズンシップは普遍的ではあるが、EU諸国の国籍を持たない人に認められるとは書かれていない。したがってシティズンシップをめぐる研究は、EU域内においてそれぞれの国家が提供している国民に対する保護の差異を乗り越えるのかという議論に重きが置かれることになった。またEUシティズンシップの創出によってEUへの帰属意識、ないしはアイデンティティを持つことが可能かという議論へと発展していった。チェッケルとカツェンシュタインが編者となった『EUアイデンティティ』には、人の移動がEUのアイデンティティにどのような影響を与えるかという論考がおさめられているが、ここで扱われる人の移動は、EU域内で自由に移動ができるようになった人

27) 欧州連合条約、前文。

を考察の対象としており、外国籍でEUの域内であっても自由に居住地を変更できない人は考察の対象となっていない²⁸⁾。日本におけるEUシティズンシップの研究においても同じような傾向がみられる。すなわち、EUシティズンシップの問題は、EUの統合形態をめぐる議論の延長線上にあり、国家主権を越えて統合ができるのか、国家連合として国家の権限を温存したままなのかという議論の枠組みを出ていないといえる。

しかしシティズンシップをめぐる議論の背景には、EU諸国の国籍を持つ・持たないを別として、キリスト教の文化を核として成長したヨーロッパで、文化的・宗教的に異なった人たちの存在が大きくなり、摩擦が大きくなってきたことが、ヨーロッパのアイデンティティを不確かなものにしつつあるという事実があるということは確かであろう。それゆえに「多文化共生」が強調され、各国政府の政策も多文化共生に沿ったものとなる²⁹⁾。EUレベルでも、2000年に欧州理事会において「人種または民族的出身に関わりなく平等待遇原則を適用するための指令」(2000/43/EC)、いわゆる反民族差別指令が出されており、教育や社会的サービスにおいてもそれぞれの文化が尊重されるとされた。しかし、それと同時に多文化共生は社会的な統合を難しくさせ、結果として異質なものを排除することになるという批判がでてきたのである。とりわけ9.11のテロ以降、多文化主義は失敗であったという論調が強くなり、移民を多く受け入れている国家において国籍取得の審査基準が厳しくなり、言語習得の研修が強制的に課されるようになった。政策のレベルでは、多文化共生から統合へと舵が切られた。

シティズンシップをめぐる議論と多文化共生をめぐる議論は、どちら

²⁸⁾ Adrian Favell, 'Immigration, Migration, and Free Movement in the Making of Europe,' in Jeffrey T. Checkel & Peter J. Katzenstein eds., (2009), *European Identity*, Cambridge Up, pp.167-189.

²⁹⁾ 初瀬龍平および石川一雄、前掲書。

も統合の形をめぐる議論である。移動の自由を保障した EU シティズンシップの議論は、EU 域内に居住している外国籍の人を考察の対象としていない。多文化共生に関する議論も統合を進める側の議論であり、統合される側の視点は置き去りにされているのである。

3. 3 移民のセキュリタイゼーション

EU シティズンシップの議論が人の移動の自由から生まれた議論であったのと同様に、セキュリタイゼーションの議論もまた人の移動をめぐる議論である。カースルズとミラーは『国際移民の時代』において、「安全保障問題の研究者は国家による戦争の脅威を防ぐことに関心を集中していた。その結果、非国家アクターによる脅威について大きな関心を寄せることはなかった」と述べて、アルカイダによるテロが人の移動と安全保障の問題に関心を寄せる契機となったとする³⁰。

しかし、ヨーロッパでは移民と安全保障との関係性に着目する研究は、1990年代前半に議論が始まっており、「移民のセキュリタイゼーション」という概念が登場していた。清水謙によれば、「セキュリタイゼーション」という概念は、コペンハーゲン学派のバリー・ブザンとオーレ・ウェヴァーによって提唱され、安全保障が何を指すかはあらかじめ普遍的に定義されているわけではなく、安全保障化（セキュリタイゼーション）のプロセスを経ることでそれぞれの国にとっての安全保障の対象が決定され、安全保障の内容を形成していくとされる³⁰。コペンハーゲン学派は構成主義に立つゆえに、価値規範が成立するプロセスを重視する。ここではなぜではなく、どのようにして移民のセキュリタイゼーションが起こったのかという問題になる。

EU の前身である EEC は、発足当時、市場統合をめざし、1985年に

³⁰ カースルズ+ミラーズ，前掲書，272 頁。

欧州単一市場を成立させた。それにともなって人の移動が国境線によって妨げられないようにという目的から当時の EC であった加盟国のうち 5 カ国がシェンゲン条約を締結した。シェンゲン条約の締約国は、フランス、ドイツ、ベルギー、オランダ、ルクセンブルクである。しかし、国境管理の廃止は安全保障上の問題にどのように対処するかという問題を提起する。それゆえにシェンゲン条約の第 7 条では「移民と安全保障の分野において、共通の国境における管理を簡素化することによって生じるであろう深刻な結果をさけるために、すべての関係国は、ビザ政策をできるだけ早く接近させる努力を行う。不法移民と安全を危険に晒すような活動に対しては 5 カ国の領土全体の安全の確保の必要性を考慮しつつ、ビザと入国管理手続き問題について 1986 年 1 月 1 日から必要な段階を追って実施する」と規定されている。このパラグラフでは安全保障の問題と不法移民が並列に並べられているが、不法移民が安全を脅かしているとは書かれていない。「不法移民と安全を危険にさらすような活動」という表現は、不法移民と安全を危険にさらすような活動は別のカテゴリーとして理解されていたと考えられる。しかしそれと同時に、この規定から、国境管理の共通化という制度の導入にあたり、不法移民にどのように対処するのかという問題が国家の安全保障の課題となった。すなわち、シェンゲン条約においてはじめて人の移動が安全保障の領域の問題として認識されるようになったのである³²⁾。

1990 年代にはいると EC は統合を加速し、1992 年にマーストリヒト条約を採択する。マーストリヒト条約では、「域外国境管理、庇護、移民ならびに犯罪の予防および犯罪との闘い」が EU 全体の目的とされ、シェンゲン条約は移動の自由の保障よりも国境管理に重点が置かれることに

(31) 清水謙，前掲論文，88 頁。

(32) 高橋和「越境地域協力と国境管理—シェンゲン条約と人の移動の管理をめぐる—」山形大学『法政論叢』第 50 号，2011 年。

なる。さらに1997年のアムステルダム条約では、「自由・安全・正義の領域の課確立するために犯罪、テロ、不法移民のような脅威に対してEU市民を守る（下線は筆者）」と規定された。マーストリヒト条約において国境管理はCFSP（Common Foreign and Security Policies: 共通外交政策）のもとで扱われていたが、アムステルダム条約ではJHA（Justice and Home Affairs: 内務問題）と位置づけられた。これによって対外政策として加盟国のそれぞれの管轄下におかれていた移民と国境管理問題は内務問題となり、EUが管轄することになる。EU全体で対応するために、シェンゲン・インフォメーション・システムが構築されることになり、これによってEU域内に入る時の審査が義務づけられ、個人情報は加盟国すべてで共有されることになった。難民申請もEU加盟国のどこかで拒否されると改めて他の国から申請することができなくなった。

シェンゲン条約は、EC加盟国間の条約ではなく、別枠で締結されたものである。しかし、アムステルダム条約はシェンゲン条約を取り込み、2004年にEUに新規加盟が決まっている中・東欧諸国は、加盟のためにシェンゲン条約の受け入れと国境管理の強化が義務となった。それまでビザなしで行き来できた近隣諸国との間にもビザが要求されるようになり、EU新規加盟国と東欧の非加盟国との間に新たに「分断線」が敷かれることになった。

この一連のプロセスによって、不法移民は安全保障上の脅威とされるにいたった。不法移民が安全保障上の脅威とされたことにより、EUの国境管理は厳格化され、不法移民は個人的な問題ではなくEU全体の問題とみなされるようになり、1999年のタンペレでの理事会を経て、共通移民政策が導入された。不法移民を排除するために、国境において警備を強化し入国を阻止するだけでなく、すでにEUに滞在し不法移民となった人の退去、さらに入国前審査の強化によって、非加盟国の管轄領域までEU権限が及ぶことになった³³。こうした状況は「EUの要塞化」

として批判を受けるが、この批判に対してEUは「近隣諸国政策 (NEP)」によって近隣諸国とは友好関係を構築しており、要塞化にはあたらないと反論する。

ビゴやフォン・ムスターは、その著書においてEUにおいて「移民のセキュリティゼーション」が起こるプロセスを明らかにしており、国家とEU委員会との綱引きのなかで移民問題を内務問題とすることによって、EUの権限を高めることに成功したという。すなわち移民が安全保障の対象となったのは、EUの統合をめぐる争いのなかで争点とされたことが問題であったという³⁴⁾。

こうしたプロセスを経て成立したEUの共通移民政策は、移民を脅威として捉え、それをいかに阻止するかというよりは、社会にどのように統合するかという点に重点が置かれているにもかかわらず³⁵⁾、9.11テロ以降、移民とテロは容易に結び付き、移民排斥がより目立つようになった。「移民排斥」は国内における移民排斥運動や移民への暴力だけでなく、EUとしての動きでもある。EUは合法移民に対しても選別的であり、不法移民については、実力で排除している。とりわけアフリカからの不法移民の多いスペインや中東地域を経由して不法移民が入りやすいブル

33) カドウェルは、EUが国境警備を域内だけでなく域外諸国にたいして要求し、実行していることについて、法的な根拠のない状況でEUの権限を近隣諸国において行使することになると批判しているが、他方で不法な越境者を取り締まるには隣国の協力が不可欠であり、合意を合法的にすることは難しく、実効性を担保するにはNMG (New Modes of Governance) は有効であると述べている。Paul James Cardwell, 'New Modes of Governance in the External Dimension of EU Migration Policy,' *International Migration* Vol.51 (6) 2013, pp54-66.

34) Didier Bigo & Elspech Guild (2005), *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*, Ashgate. Rens van Muster (2009), *Securitizing Immigration: The Politics of Risk in the EU*, Palgrave.

35) 岡部みどり「人の移動をめぐる共同国境管理体系とEU」木畑洋一編『ヨーロッパ統合と国際関係』日本経済社、2005年。Christof Roos (2013), *The EU and Immigration Policies: Cracks in the Walls of Fortress Europe?* Palgrave.

ガリアやルーマニアには国境警備隊 FRONTEX が配備され、実力で入国を阻止するという手段も取られている。また、EU 非加盟国のモルドヴァやウクライナ、EU と共通の国境線をもたない「イストリア」でも FRONTEX による警備が行われている³⁶。

この状況は、EU の移民政策が EU の「要塞化」という EU 域内に留まるものではなく、EU 域外諸地域を巻き込むものといえる。近隣諸国政策の一つとして不法移民を阻止するために行われてきた Sönderköping プロセスは、EU への不法入国者が多い EU 域外諸国、ウクライナ、ベラルーシ、モルドヴァとこれらの諸国と国境を接しているエストニア、ラトヴィア、リトアニア、ポーランド、スロヴァキア、ハンガリー、ルーマニアに対して不法入国者の取り締まりを支援するための EU のプログラムの一つである。

移民が安全保障の対象となっているという議論は、社会政策分野においても顕著である。労働移民をターゲットにしたものとしては、失業率の高さを背景に労働市場において移民が職を奪っているというもの³⁷と、移民が社会保障にただ乗りしているというものがあり、社会不安を背景にこうした議論において移民に対する非難を強めている³⁸。これら

36) イストリアは、モルドヴァとウクライナの国境に位置する未承認国家である。EU域外におけるEUの国境警備のサポートについては以下の論文を参照。高橋和「欧州東部における越境地域協力（CBC）の変容—EU対ロシア？—」山形大学『山形大学紀要（社会科学編）』第43巻，2号，2013年2月，26-27頁。

37) ポーランドでは、移民によって230万人が移動した結果、国内の失業率は19%から7%に減少したという。いわゆる失業輸出である。Jon Erik Dølvik (2013), 'European Movement of Labour: Challenges from European Social models,' in Elena Jurado & Grete Brochman eds. (2013), *Europe's Immigration Challenge: Reconciling Work, Welfare and Mobility*, I.B.Tauris, p.34.

38) スウェーデンにおける移民のセキュリティゼーションを実証的に検証した清水謙によれば、「高水準の福祉政策が移民によってフリーライドされているという認識」があり、それが国家の政策としてのセキュリティゼーションを加速するという。清水謙，前掲論文，87頁。

の研究は、移民とりわけ不法移民が法定賃金以下で働くために正規の労働者もまた低賃金を受け入れざるを得ない、もしくは失業するという議論と一般市民が受け入れない低賃金労働を担っている移民労働者を排除したら社会が成り立たないという意見が対立しており、不法移民を防ぎ合法的に受け入れることによって社会に統合することができるという議論がある一方で、福祉政策に関しては、「ただ乗り」から「持ち出し（福祉による給付金を母国に送金している）」という批判もあり、福祉政策はだれのためのものかというシティズンシップ権利をめぐる議論につながる。デルヴィクは、人の移動の要因を賃金格差に起因するものだとし、EU 域内の低賃金の国から高賃金の国へと人が移動するが、移民による社会福祉負担の増加に国家が耐えられなくなりつつある現状は、市民の間に福祉の給付格差を生み出し、外国人にたいしても差別なく行ってきた福祉システムを根本から変化させるものであると危機感を抱いている³⁹⁾。

移民のセキュリタイゼーションをめぐる議論は、EU の統合プロセスにおける国家と EU の間の権限をめぐる争いであり、また「異分子」である外国人や移民をどのような待遇で統合するかという問題でもある。しかし、これらの議論はどの議論においても管理する側の議論であり、管理される側、すなわち移動する人の側からの議論はなされていないのである⁴⁰⁾。また EU の立場で議論された研究は、EU の国境管理や近隣諸国政策が近隣諸国に及ぼしてきた影響についてほとんど言及していない。

³⁹⁾ J.E.Dølvik, op.cit.,

⁴⁰⁾ 移動する側の視点から東欧の帰国移民を扱っているのが、マルチンとラドゥの論文である。かれらによれば、EU の国境管理の強化によって帰国を余儀なくされた人も少なくない。2006年-2007年の間に、労働年齢である25歳から65歳までの移民のうち帰国した人はブルガリアで6.2%、ルーマニアで7.65%、ポーランドで7.98%、もっとも高いエストニアでは9.10%である。帰国後起業や再就職ができればいいが、地縁関係など社会資本が失われている場合には

他方で、移民をEUに送り出している東欧諸国の移民を対象とする研究では、EU域内での労働が学歴や職歴に見合ったものにならず帰国する移民が20%から30%に達しており、帰国後の生活がかならずしもうまくいっていない現状が報告されている⁽⁴¹⁾。この研究は、受け入れ側の論理ではなく送り出された移民に視点を置いていて、EU拡大後の中・東欧諸国における人の移動が多様になっている現状を把握することはできるが、EU拡大のインパクトとして国際移動を位置づけるために、中・東欧地域における国際移動を過渡的なものとして捉えている。しかし、ポーランドやウクライナはEUの東方拡大以前から人の移動が多かった地域であり、そうした歴史的な背景も考慮されていない。したがって国際移動をする人の側の視点があっても、EUの制度との関連性については客体としての議論となっている。

EUにおける移民をめぐる研究は、移民のセキュライゼーションを根拠として、国境管理や包括的な移民政策を、EUが「自由・安全・正義」の領域であるための不可欠な政策として正当化する傾向にある。しかしEU市民以外の人にとってこうした価値は守られない。移民の送り出し国である東欧諸国の視点に立つ研究では、こうしたEUの政策を「EUの要塞化」として批判し、人権や社会権を根拠に普遍的な価値の適用を求める。それゆえに両者の議論は平行線を辿っている。

出国以前よりも生活条件が悪化する場合もある。出国は個人の意志で決断できるが、帰国の決断は受け入れ国の移民政策に左右されると述べており、移動の要因として国家の役割を無視できないとしている。Reiner Martin & Dragos Radu (2012), 'Return Migration: The Experience of Eastern Europe,' *International Migration* Vol. 50 (6), pp109-128.

(41) Birgit Glorius, Izabela Grobowska-Lusinska & Aimee Kuvik, eds. (2013), *Mobility in Transition: Migration Patterns after EU Enlargement*, Amsterdam University press.

4 おわりに

ヨーロッパにおける人の国際移動に関する研究は、ポスト冷戦期の国際政治学では国民統合もしくはヨーロッパ統合をめぐる議論と安全保障に関する議論に集中している。統合をめぐる議論は異質な他者をどのように統合するのかという観点からシティズンシップの中身をめぐる議論として展開した。しかし EU におけるシティズンシップは、EU 市民の自由であり、保護であって非 EU 市民のシティズンシップを視野にいれた研究はほとんど見られない。また安全保障に関する議論も、EU がいかにして「自由と正義と安全の領域」を完成させるかという観点から、国境管理や不法移民防止のための対策、その延長線上の経済援助という移民政策の効率について議論されている⁴²⁾。こうした視点は EU 域外地域の研究者から批判を受けているが、EU 研究にそうした批判は取りこまれていない。

国際政治学では、政府による領域支配と国民の活動領域との乖離を指摘する研究が多く見られるようになってきたが、越境する人やトランスナショナルなコミュニティは移動する人たちの問題としてしか理解されていないように見える。柄谷利恵子が明らかにしたように、送り出し国の家族が国境を越えてトランスナショナルな世帯を構成していると同時に、移民を受け入れている家庭は、移民の労働に家事・育児・介護を頼っており、その労働に依存しなければ生活ができないという状況は、受け入れ世帯にとってもトランスナショナルな「世帯」を構成しているとい

42) 岡部みどりによれば、移民送り出し国への経済援助によって EU への移民を抑制しようとする「包括的」な解決は、EU の文脈ではなく、「庇護、難民、移民政策に関するヨーロッパ・北アメリカ・オーストラリア政府間賢人協議」という対話プロセスから出たものである。岡部みどり「拡大 EU の「人の移動」と戦略的 EU 出入国管理制度」『日本 EU 学会年報：EU の東方拡大』第24号、2004年、156頁。

えるのである。トランスナショナルな状況は、送り出し国側においても、受け入れ側においても不可分な状況となっているのである。

社会学や人類学によって築かれた移動する人に焦点をあてた研究視角は、ここではほとんど議論されていないだけでなく、EU という国家を越える組織でありながら EU を対象とする研究には EU を越えるグローバル・ガバナンスの視点はなく⁴³、国家と EU との間で国家の主権の権限を取りあう状況に陥っている。すなわち、人の国際移動は、移動する人の母国と切り離され、EU もしくはそれぞれの国家が、それぞれの権限のなかでどのように対処すべきかという議論に回収されてしまう。それゆえに、管轄権の及ばない送り出す側は普遍主義を梃子にこの問題にアプローチをしようとする。普遍主義に基づく要求は、理念としては共有されているにもかかわらず、現実の政策にはほとんど反映されない。この背景にはグローバル化の進展という状況のなかで、企業の競争力を維持するためにはより安価な労働力を必要とするという経済の事情がある。社会の底辺労働を低賃金で担い、また高学歴にもかかわらず不法移民となったために適正な賃金を払わなくても訴えられない人の存在は雇用者にとっては都合のいい存在である。他方で、社会保障に頼らなくてもいい高収入を得ている人は自分たちに還元されることのない社会保障に税金を使うことに反対し、税金を支払うことを躊躇するようになる。また移民労働者など「異分子」に対して社会保障を行うことに消極的になる。「異分子」の安価な労働によって国家が維持されているにもかかわらず、である。越境通勤者は所得税を働いている国に納める。しかし社会保障を提供しているのは居住している国家である。こうした不均衡な構造を認識するならば、人の移動に伴う制度にはグローバルな取り組

43) EUの諸制度をそのままグローバル・ガバナンスとする見解もあるが、ここで問題となっているのはEUの域外から移動する人の問題であるので、EU域内の制度をもってグローバル・ガバナンスとはいえない。

みが必要であることは明らかであろう。

国連総会は1990年に「すべての移住労働者およびその家族構成員の権利と保護に関する議定書」を採択したが、2003年まで発効しなかった。2011年の時点で署名をしたのは44カ国にとどまり、そのすべてが送り出し国である。したがって越境する人の権利を守るための制度としては全く不完全なものとなっている。国家主権の壁は越えられないものなのであろうか。一部のユーロリージョンでは、越境通勤者に労働組合が労働契約や労働条件について情報を提供し、連帯する動きを見せている。トランスナショナルなコミュニティが、移民社会の延長ではなく、新たな帰属意識に基づく連携を模索する動きは市民権をめぐる議論とは別の次元におけるコミュニティ形成の動きとして捉えられるであろう。この動きは微弱ではあるが、国際政治の新しい地平となるかもしれない。

*本研究は、科学研究費助成事業（基盤研究(B)）「グローバル時代の人の移動の自由と管理—社会保障制度を中心に—」課題番号25283002の研究成果の一部である。