

論 説

EUにおける人の移動と社会保障 ―「社会保障ツーリズム」という言説―

高橋 和

(人文学部法経政策学科)

1 はじめに

近年、EUでは移民に対する風当たりが強くなっている。2004年に旧東欧諸国¹を含む10か国がEUに加盟し、EU域内の人の移動はイタリアやギリシア、スペインからフランス、ドイツへという南北移動から旧東欧諸国からEU15か国への東西移動にシフトした。これに拍車がかかったのが、2007年のルーマニアとブルガリアの加盟である。旧東欧諸国がEUに加盟するにあたり、加盟国は、国内の労働市場を守るために最長7年間「移動の自由の適用」を猶予することができる。これを根拠に、多くのEU加盟国は2004年に新規加盟した旧東欧諸国に対して、さらに2007年からはルーマニアとブルガリアに対して労働移動の制限を行ってきた。2004年当時、労働市場を開放していたのは、イギリス、アイルランド、スウェーデンの3カ国だけであった。また2003年からはスペインがルーマニア人に労働市場を開放している。この移動の制限は2013年末をもって最後まで残っていたブルガリアとルーマニアに対する制限が終了し、2014年1月1日からは新規加盟国の人たちもEU市民としてEU域内で自由に移動し、労働することができるようになったのである。

EUは域内のヒト・モノ・カネの移動を加速することによって統合は深化すると考えていた。その見解を踏襲するならば、新規加盟国から自由にヒトが移動できる状況は歓迎すべき状況といえよう。しかし、EU加盟国は新規加盟国からのヒトの移動を歓迎するどころか、警戒感を露わにした。ドイツでは、流入が急増することを懸念し、キリスト教社会同盟（CSU）が「ブル

¹ ここでは、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、スロヴェニアである。「東欧」という概念は時代によって大きく異なり、東欧という概念によって含まれる地域も異なる。第一次世界大戦以前の東欧はロシアの西部を指しており、両大戦間期の東欧はロシアとドイツに挟まれた地域である。第二次世界大戦以降は社会主義体制をとる地域を指す。したがって第二次世界大戦以降は東欧にギリシアは含まれない。冷戦終結後、1990年にポーランド、チェコスロバキア（当時）、ハンガリーは自分たちの国は中欧であり、東欧という名称を公式には使わないことを表明し、これに従うように各国に要請している。本稿であえて旧東欧諸国という名称を使っているのは、中欧にはドイツが含まれること、EU東部地域ではEUのなかで依然として経済的な後進地域であるという特性があること、現在東欧はEUの域外でロシアに隣接する諸国を指すためである。

ガリアとルーマニアに対する就労と移動の制限が撤廃されれば、両国から無資格者や低資格者がドイツに来て社会保障給付を不正に請求するだろう」と警告し、物議を醸した²。またイギリスでも、入国から3か月までは求職者手当の申請を認めない、さらに申請までに3か月間に関する所得額に条件を設け、これを満たさない場合は受給可能な給付を大幅に制限するという制度改革を行った³。これに先立ち、2011年にはオランダ政府が「不相応に社会保障を受給していることを理由に他のEU加盟国からの住民を国外に追い出す」ことができるとの方針を表明して、これに対してはポーランドの欧州議員が欧州委員会において抗議を行っている。このように、EU域内においては新規加盟国からの移民を警戒する動きがみられる⁴。

EUはヒト・モノ・カネの移動の自由を促進することによって統合を進めることを欧州連合条約で規定しており、こうした移動の制限を設けることは、条約の規定からの逸脱である。したがって移動の制限は、あくまで暫定的なものとして容認されてきたのであるが、制限の撤廃に直面した加盟国、とりわけ移動先となっている国々では、移民が労働のためではなく、豊かな国の社会保障制度を目的に移動しているという「社会保障ツーリズム」という言説が広がり、移動制限が当然のものとして受け止められるようになっていった。

これまで、移民が社会保障制度に十分に組み込まれておらず、社会保障制度から零れ落ちているという議論はなされてきたが、受入国が社会保障制度へのアクセスを理由に移民をあらかじめ排除するような議論は行われてこなかった。なぜならば、移民を引き付ける先進国では、シティズンシップに基づく民主的な制度の下で運営されていることが建前であるために、移民がシティズンシップを認められないステータスに留まれば、制度から排除しておくことは可能であったためと考えられる。これに対してEU市民というステータスは、少なくともEU加盟国の間では、移動先の国においてもその国の市民と同等の権利を享受することを保障するものである⁵。しかし社会保障制度はそれぞれの国によって異なる。移動するヒトはそれを前提として移動を選択するのであるが、ヒトの移動を促す要因として、社会保障制度が重要な選択肢となるといえるのだろうか。

本稿では、「社会保障ツーリズム」という言説が登場する背景を明らかにしながら、なぜ「社会保障ツーリズム」という言説が政府の政策に反映されてしまうのか、その理由について考察することを目的とする。

² 労働政策研究・研修機構「海外労働情報」2014年5月
http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2014_5/germany_01.htm (2015/01/27)

³ 労働政策研究・研修機構「海外労働情報」2014年3月
http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2014_3/uk_01.htm (2015/01/27)

⁴ 労働政策研究・研修機構「海外労働情報」2011年6月
http://www.jil.go.jp/foreign/jihou/2011_6/eu_01.htm (2015/01/27)

⁵ 欧州連合運営条約第18条【差別の禁止】

移民と社会保障を扱った論文は、移民の権利をめぐる議論が中心であり、移動先の社会保障の枠組みにどのように組み込まれているかという点での議論は、シティズンシップを獲得できるかどうかという論点以外の論点で行われることはなかった。すなわち、シティズンシップが獲得できれば、社会保障システムには自動的に組み込まれるので、シティズンシップを獲得して国民として国家に統合されるか、もしくは人道的な観点から保護／庇護を受けて社会保障の恩恵を受けるかの選択として考えられてきた⁶。こうした考え方は、社会保障が国家によって国民を保護するための制度であるゆえに、国家を統治する側の視点から逃れられない。また移民が移住先で定住することを前提としている。そのために、数か国を移動していく、もしくは何度も出入国を繰り返す人にとっての視点で社会保障がどうあるべきかという観点からは考えない。

しかし、ブリッツ (Brad K. Blitz) によれば、EUシティズンシップは国別に実施すべき事項であり、国によって違いがあるだけでなく、たとえ法律によって権利が保障されている場合にも実際に享受できる権利の間には乖離があり、他国民にとっては「平等」ではなく、目に見えない障壁となっているという⁷。また、移民統合政策という観点からも、シティズンシップを獲得するための「テスト」によって、移民の権利が実質的に制限されているという議論がなされ、オランダやイギリスの国籍取得のための「テスト」や統合のための措置が合法かどうかをめぐって、法廷闘争となっている⁸。

他方、移民研究は、移民の動態に重きを置くために、移民の移動がなぜ起きるのか、また移民社会の変化など社会学的分析に関心が向いており、受け入れ国の社会保障制度とのかかわりにはあまり関心を向けてこなかった⁹。これは、人の移動が個人的な問題として捉えられており、社会構造、とりわけ国際システムの問題として捉えられてこなかったという研究状況を反映したものだからである。多文化主義、社会統合という問題もまた、それぞれの移動先の国家の問題として捉えられており、国際社会の構造の問題として捉えるという視点は弱い¹⁰。しかし、移民という個人を媒介して移動先の国と送り出し国が結びつくだけでなく、移動先の国の

⁶ 国際政治の分野では、移民研究は多いが、移民の社会保障を直接に扱った研究は多くない。

EUにおける移民の社会保障をあつかったものとして以下のものがある。

Elena Jurado & Grete Brochmann (eds.), *Europe's Immigration Challenge: Reconciling Work, Welfare and Mobility*, London/ New York, I.B.TAURIS, 2013.

⁷ Brad K. Blitz, *Migration and Freedom: Mobility, Citizenship and Exclusion*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2014, pp.52-55.

⁸ このテストは、イギリスでは英語の試験に加えて、イギリス史の知識やイギリス市民としての一般常識を問うものである。これに合格しないと申請することができない。

法廷闘争に関しては、佐藤俊輔「EUにおける移民統合モデルの収斂?—「市民統合」政策を事例として—」日本EU学会編『日本EU学会年報』第35号、2015年、pp183-203.

⁹ 高橋和「人の国際移動をめぐる研究動向—ヨーロッパにおける人の移動の自由と管理を中心に—」山形大学『法政論叢』第58/59合併号、平成26年3月、45-49頁。

¹⁰ 小倉充夫は、世界システム論に基づき、人の移動が自覚的でない構造上の問題に起因することを明らかにしている。小倉充夫「国際移動の展開と理論」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。

社会もまた、移動した個人を媒介として送り出し国と結びついている。したがって人の移動は一方通行ではなく、国家間の相互作用として捉えられるべきであり、それゆえに国際システム全体の問題となる。移民と社会保障制度の関係性を明らかにすることは、国家単位で行われている社会保障制度が、富の再配分装置であることに鑑みれば、それぞれの国の国際社会とのかかわり方を明らかにすることにつながる。

移民の社会保障制度からの排除に着目した研究は、移民研究としてではなく福祉制度の研究のアプローチによって議論されている。宮本太郎は「社会的包摂」という観点から、近年の移民排斥運動を、貧困層に対する社会的給付が労働を条件として給付するというワークフェアという考え方にシフトした結果、(失業率の高い一筆者注) 移民が低所得層において固定化する傾向にあり、それゆえに社会的給付の受給対象となる傾向がみられる、その結果、移民が社会保障にタダ乗りしているという排除の論理を生み出していると分析し、これを「福祉ショービズム」と看破する。すなわちこれは移民をターゲットにしているが、社会保障に対する考え方の変化にともなう福祉国家の変容の帰結として捉える¹¹。

日中関係のなかで人の移動を扱っている田嶋淳子は、ファイスト (Thomas Faist) の「越境する社会空間 (transnational social space)」という概念を用いて、日本における移住者たちの往来が急増し、定住ではなく両方の社会に跨る関係性のなかで生活空間が形成されており、移民という概念では捉えきれない人の移動の動きを明らかにしている。それゆえに、「長期的にせよ、短期的にせよ、複数の社会で生きることを選択する移住者たちを受け入れる社会において、今後考慮すべきは社会保障面での接合といった問題であろう」と問題を提起している¹²。

移民と社会保障に関する研究は、社会学ではパーソナルヒストリーを含め、トランスナショナルコミュニティや社会的統合・排除などさまざまなアプローチでなされているにもかかわらず、国際関係論のアプローチでは、移民の持つ多様性や社会の寛容さとは一線を画し、移民を国家安全保障の対象とみなす「安全保障化 (securitization)」の観点からの議論が主流となっている。コペンハーゲン学派のバリー・ブザン (Barry Buzan) によって提唱された「安全保障化」の議論は、移民を安全保障の脅威として捉えたものでなく、「脅威」として言説化することによって脅威として受け入れられるようになるという意味であった。しかし1990年代のEUの統合過程のなかで、移民が「安全保障化」されることによって、移民＝脅威という見方が定着していった¹³。移民の「安全保障化」は国家間関係の安全保障であり、個人のレベルの安全保障に言及したものではなかったし、移民ひとりひとりを脅威とするものでもなかったにもか

¹¹ 宮本太郎『社会的包摂の政治学—自立と承認をめぐる政治対抗』ミネルヴァ書房、2013年、239-268頁。

¹² 田嶋淳子『国際移住の社会学：東アジアのグローバル化を考える』明石書店、2010年、70頁、89頁。

¹³ Didier Bigo and Elspeth Guild, *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*, Ashgate 2005.

かわらず、移民を脅威に結び付ける考え方は急速に流布するようになり、とりわけ2001年9.11以降、移民排斥運動や「社会保障ツーリズム」批判として表れてくる。

グローバル化によってヒトの移動が拡大するなかで、移民政策が「国民国家」の枠組みに回帰するような政策をとることは、社会の分断を進めることになり、社会の不安を増幅し、逆に安全保障への脅威となる。本稿では、こうした観点から移民を社会保障制度から排除する動きの一つである「社会保障ツーリズム」という言説に焦点を当てて、なぜこうした言説が流布し、政策となるのか、その含意について考察する。

2 EUにおける人の移動の状況

はじめに、EUにおけるヒトの移動の実態について概観する。

2004年にEUは10か国の新規加盟国を迎えた。このEUの拡大によって、2004年から2009年の5年間に200万人が拡大前の加盟国（EU15）に移動したと言われている。ポーランドでは、外国で働く人は、3年間で100万人から230万人に増加し、それによって国内の失業率は19%から7%に低下したと言われている。EU加盟後のヒトの移動は2008年の世界的な経済危機によって一時的に減少するが、全体的な傾向として、新規加盟国からEU15への移動は続いている¹⁴。EUは2004年の拡大に際して、経済格差の著しいEU東部地域から西部地域への移動が急速に増加することによって、各国の労働市場に与える影響を懸念し、これを緩和するためにそれぞれの加盟国に対して労働移動の制限を設けることを認めた。これらの制限は時限的なものであり、最大7か年であった。ほとんどの国がこの緩和措置を導入するなかで、2004年に労働市場の開放を行ったのは、イギリス、アイルランド、スウェーデンの3か国であったために、旧東欧諸国からの移動は、この3か国に集中した。2007年にはルーマニアとブルガリアがEUに加盟した。これらの国からの移動は2014年末まで制限することができたが、スペインなど一部の国はルーマニアの強い要請もあり、2014年を待たずに移民に門戸を開放したために移動する人は急増した。

Eurostatの統計によれば、2012年にEU域外からEU27か国への移動した人は170万人であり、すでにEUに住んでいて他のEU加盟国に移動した人が170万人おり、EUにおいて国際移動を行った者は約340万人となっている。EU27か国のなかで最も移民を受け入れているのは、ドイツで592,200人である。続いてイギリス498,000人、イタリア350,800人、フランス327,400人、

¹⁴ Jon Erik Dølvik, 'European Movements of Labour: Challenges from European Social Models,' in Elena Jurado and Grete Brochmann, *op.cit.*, p.34.

スペイン304,100人となっている。他方、スペインは移民の送り出し国でもあり、EU27カ国で最多の446,600人、続いてイギリスの321,200人、フランスの288,300人、ポーランド275,600人となっている。イギリス、フランス、スペインなどは受け入れ国であるとともに送り出し国となっているのに対して、ブルガリア、チェコ、アイルランド、ギリシア、スペイン、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、バルト三国、クロアチアでは送り出しのほうが多くなっている¹⁵。（表1参照）

表1 シティズンシップに占める移民の割合¹⁶（2012年）

	Total immigrants	Nationals		Total		Non-nationals		Citizens of other		Citizens of	
	(1 000)	(1 000)	(%)	(1 000)	(%)	EU-27 Member States	(%)	EU-27 Member States	(%)	non-member countries	(%)
EU-27	1 693.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Belgium	147.4	17.3	11.7	129.7	88.0	64.9	44.0	64.8	44.0		
Bulgaria	14.1	5.0	35.2	9.1	64.7	4.1	29.3	5.0	35.4		
Czech Republic	34.3	6.8	19.7	27.6	80.3	12.1	35.2	15.5	45.1		
Denmark	54.4	18.6	34.3	35.8	65.7	19.8	36.4	16.0	29.3		
Germany	592.2	87.2	14.7	503.6	85.0	298.5	50.4	205.1	34.6		
Estonia	2.6	1.5	58.1	1.1	41.9	0.1	2.7	1.0	39.3		
Ireland	54.4	16.5	30.4	37.9	69.6	22.3	40.9	15.6	28.7		
Greece	110.1	42.6	38.7	67.6	61.3	24.8	22.5	42.7	38.8		
Spain	304.1	31.6	10.4	272.5	89.6	100.3	33.0	172.2	56.6		
France	327.4	115.8	35.4	211.7	64.6	90.8	27.7	120.9	36.9		
Croatia	9.0	4.2	47.0	4.8	53.0	1.3	15.0	3.4	38.1		
Italy	350.8	29.5	8.4	321.3	91.6	104.1	29.7	217.2	61.9		
Cyprus	17.5	1.3	7.3	16.2	92.6	10.2	58.3	6.0	34.2		
Latvia	13.3	9.6	72.4	3.7	27.6	0.5	4.1	3.1	23.5		
Lithuania	19.8	17.4	87.5	2.5	12.5	0.7	3.7	1.7	8.8		
Luxembourg	20.5	1.0	5.1	19.4	94.7	15.6	76.0	3.8	18.8		
Hungary	33.7	13.4	39.6	20.3	60.3	10.4	30.7	10.0	29.6		
Malta	7.1	1.8	24.7	5.4	75.3	2.5	34.6	2.9	40.7		
Netherlands	124.6	36.4	29.2	83.0	66.6	51.2	41.1	31.8	25.5		
Austria	91.6	8.3	9.0	83.2	90.9	51.9	56.7	31.4	34.2		
Poland	217.5	135.9	62.5	81.5	37.5	24.4	11.2	57.1	26.2		
Portugal	14.6	9.3	63.9	5.3	36.1	1.3	9.2	3.9	26.9		
Romania	167.3	155.6	93.0	11.6	6.9	3.5	2.1	8.2	4.9		
Slovenia	15.0	2.7	18.2	12.3	81.8	2.2	14.5	10.1	67.2		
Slovakia	5.4	2.5	45.7	2.9	54.3	2.4	44.6	0.5	9.6		
Finland	31.3	7.9	25.4	22.8	73.0	10.3	32.9	12.6	40.1		
Sweden	103.1	20.5	19.9	82.3	79.8	25.3	24.6	56.9	55.2		
United Kingdom	498.0	80.2	16.1	417.8	83.9	157.6	31.6	260.3	52.3		
Iceland	5.0	2.3	46.6	2.7	53.4	1.8	36.6	0.8	16.9		
Liechtenstein	0.7	0.2	25.5	0.5	74.5	0.2	37.1	0.3	37.4		
Norway	69.9	6.7	9.6	63.2	90.4	36.8	52.6	26.4	37.7		
Switzerland	149.1	24.0	16.1	125.0	83.9	90.1	60.5	34.9	23.4		

(1) The values for the different categories of citizenship may not sum to the total due to rounding and the exclusion of the category 'unknown citizenship' from the table.
Source: Eurostat (online data codes: migr_imm1cz and migr_imm5prv)

これらの国で外国籍を持つ者で外国生まれの人口割合は、スペインでもっとも高く93.2%、（うちEU加盟国出生者が31.1%、EU以外の外国で生まれた者が62.1%）、続いてイタリア92.8%（EU加盟国出生者28.1%）、ベルギー89.9%（EU加盟国出生者39.9%、EU以外の外国出生者50.0%）、ドイツ89.2%（EU加盟国出生者50.1%、EU以外の出生者39.1%）、イギリス85.4%（EU加盟国出生者29.8%、EU以外の外国出生者55.6%）、フランス76.6%（EU加盟国出生者28.8%、EU以外の外国出生者47.8%）である。このうちEU加盟国以外の者は、EUシ

¹⁵ Eurostat, Migration and migrant population statistics,
<http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/> (03/04/2015)

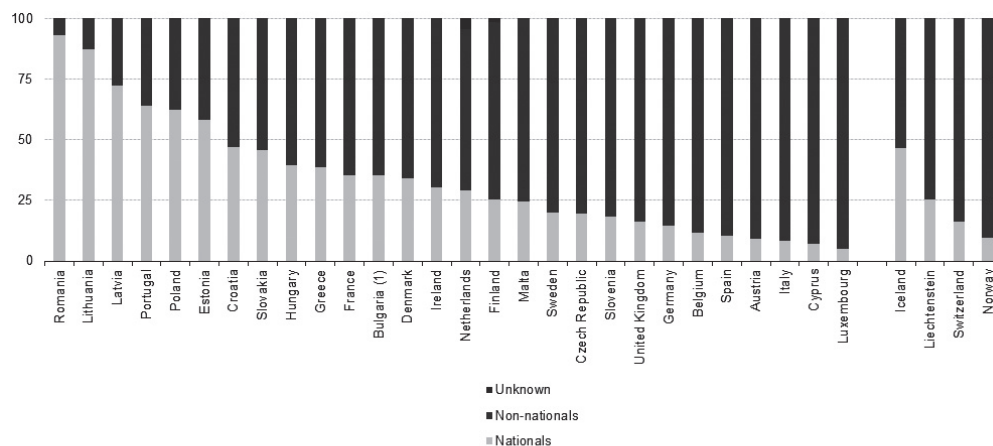
¹⁶ Ibid.

ティズンシップを持っていない。

外国籍の人、すなわち移民が人口に占める割合の多い国は、いわゆる「ブルーバナナ¹⁷」と呼ばれているEUの中心的な国であり、ここに向かってヒトの移動が起きていることがわかる。他方でEU以外の外国出生者の移民が多い国は、スペイン、フランス、イタリア、スロヴェニア73.1%、クロアチア72.8%、エストニア54.8%、ハンガリー45.3%となっている。これらの地域には上記の中心地域と比べるとEU域外から多くの移民が流入していることがわかる。

さらに、移動先で新たに国籍を獲得した移民はルーマニアが最も多く93%、次に、リトアニア88%、ラトヴィア72%、ポルトガル64%、ポーランド63%、エストニア58%となっており、多くの移民が移動先で国籍を取得して、市民権を取得している。すなわち国籍を移動している。しかし、これらの国では帰国する移民（Return Migration）も多く、移民人口のうちリトアニアでは87.7%、ルーマニアでは79.1%、ポーランドでは55.3%、ギリシアで42.9%が帰国移民である。これらの国では、国外に移動したものの半数以上が帰国していることになる。他方、ルクセンブルグ、キプロス、イタリア、オーストリアでは帰国する移民は10%以下と少ない¹⁸。

グラフ 1 帰国移民の割合¹⁹ (2012年)



(*) Provisional.
Source: Eurostat (online data code: migr_imm2ctz)

¹⁷ ブルーバナナは、EUのなかでも特に先進地域を意味する。すなわちイギリスの南東地域からドイツ西部とフランス東部を経てイタリアのミラノまでの地域を繋げるとバナナの形になるところからEUのシンボルカラーの青を合わせてこの名称が使われている。

¹⁸ Immigration by country of birth, 2012-Source : Eurostat(migr_imm 3 ctb) and (migr_imm 5 prv) Ibid.

¹⁹ Return Migrants in terms of Citizenship, 2012 Source : Eurostat (migr=imm 5 Prv), Ibid.

以上のことから、EU域内では全体として活発なヒトの移動が起こっているが、とりわけ2004年に新規加盟した国からEU15への移動が大きいことがわかる。しかしポーランドやルーマニア、ギリシアからの移動は帰国者も多く、ドイツにおけるトルコ人や、フランスやスペインのマグレブ諸国からの移民のように定着していないことが推測される。

では、受け入れ国はどこから受け入れているのであろうか。

受け入れ人口の多い順番にみると、ドイツでは、トルコが21.6%と最も多く、続いてポーランド7.6%、イタリアが7.4%となっている。イギリスでは、ポーランドが最も多く8.55%、続いてパキスタン6.1%、アイルランド5.3%である。イタリアでは、ルーマニアが最も多く17.8%、次にアルバニア7.6%、モロッコ7.2%である。スペインでは、モロッコが最も多く12.0%、次にルーマニア11.6%、エクアドル7.3%、コロンビア5.8%となっている。地中海沿岸地域は、地中海対岸のアフリカ・マグレブ諸国からの移民が多い。

これに対して、ポーランドではウクライナが33.6%、ドイツが12.4%、ベラルーシ12.3%、リトアニア8.2%、ロシア6.1%であり、近隣諸国からの移動が顕著である。またルーマニアでもモルドヴァ 32.6%、ブルガリア6.1%、ウクライナ4.8%と東部国境を接する近隣諸国からの移動が多い。同様に、ハンガリーでもルーマニア45.1%、セルビア8.5%、ウクライナ6.8%、ブルガリアでもロシア20.3%、ギリシア7.7%、トルコ6.5%、ルーマニア5.6%と近隣諸国からの移動が多い。他方、オーストリアではドイツ15.1%、トルコ11.7%についてボスニア・ヘルツェゴヴィナ11.1%、セルビア9.6%となっている。またスロヴェニアではボスニア・ヘルツェゴヴィナ42.3%、クロアチア20.8%、セルビア11.5%、マケドニア6.3%、コソヴォ 6.3%とオーストリアとスロヴェニアでは、旧ユーゴスラヴィアが多くなっている²⁰。

以上の状況からEUにおけるヒトの移動は、EUの中心部に集中しているだけではなく、域外地域と接している周辺地域においても近隣諸国からの移動が顕著であることがわかる。

また、ハンガリーでは、ハンガリー人に対する優遇政策、とりわけ外国の市民権を持つハンガリー系の市民に対してハンガリー国籍を付与するという政策のために、ルーマニアに住むハンガリー人はすでにハンガリーのパスポートを持っており、EUの労働市場を制限する政策を採ったとしても、ハンガリー人としてハンガリーで働くことは可能であるため、移動が促進されたと考えられる。同様に、ポーランドではウクライナ出身者に対する優遇政策によって、ルーマニアではモルドヴァ出身のルーマニア人に対する優遇政策によって、移動が促進されたものとみられる。EUROSTATの統計によれば、ハンガリーへの移民のうちルーマニア出身者

²⁰ Main countries of citizenship and birth of the foreign / foreign-born population, 1 January 2013 (1) (in absolute numbers and as a percentage of the total foreign / foreign-born population) - Source : Eurostat (migr_poplctz) and (Migr_pop3ctb) Ibid.

19.9万人に対してルーマニアの市民権を持つものは3.48万人と少なくなっている。これは、ルーマニアに生まれながらもすでにハンガリー国籍を取得している人が多くいるということである。同様に、ポーランドでは、ポーランドへ移動したもののうちウクライナ出身者は22.8万人であるのに対して、ウクライナの市民権を持つ者は1.39万人しかいない。ルーマニアでも、モルドヴァ出身者は5.97万人に対してモルドヴァの市民権を持つものは1.2万人と少ないのである。これはこれらの国が近隣諸国のポーランド人やルーマニア人に対して優遇政策をとっているからに他ならない。

これらのことから、EUにおけるヒトの移動は中心にむかって周辺諸国から移動し、そのあとを埋めるかたちで、域外諸国から移動が起こっているといえる。しかし2004年以降に加盟した国については、中心への移動は一過性のものであり、定着よりは帰国移民という形をとり、また戻ってくるケースが多い。2012年のEU委員会の報告によれば、2011年は2004年にEUに加盟した諸国から労働移動の禁止が解除された年であり、2010年と比較するとEU域内移動は一年間で59.9%から67.9%に増加している²¹。

EUは域内統合を進めるために、欧州連合運営条約（The Treaty on the Functioning of the European Union：TFEU）の45条から48条において、労働者の移動の自由とそれにとまなう社会保障の調整を要求している。さらに、2004年には、いわゆる「シティズンシップ指令（Citizenship Directive）」において、労働者およびその家族の加盟国間の移動の自由を確保するように加盟各国に求めている²²。この指令では、労働者が自由に移動できるだけでなく、もし働いている場合には自国民と同様の社会保障の権利を有すると規定している。その場合には、拠出・非拠出のどちらの場合においても自国民と同じ待遇を得るべきであるとされている。これらの権利はさらに拡大されて、2011年には新たな規則として決定された²³。

こうした規定にもかかわらず、人の移動がいつそう活発化している状況に鑑みて、EU委員会は、EU市民の労働者が自由に移動する権利を享受していることに注意を喚起し、移動者の権利を保障する対策をとるよう各国に要請した²⁴。2013年4月に提案されたこのEU指令（Directive）は、2014年4月によりやく決定されるが、域内からの労働者の権利について、労働者自身および雇用主に情報提供、支援、アドバイスをを行う専門のアクセス・ポイントを設置す

²¹ 労働政策研究・研修機構「海外労働情報：ドイツ」

http://www.jil.go.jp/foreign/labor_system/2015_01/germany.htm（01/27/2015）、5－6頁

²² Directive 2004/38/EC of the European Parliament and European Council on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of member states (Citizenship Directive)

²³ Regulation (EU) No.492/2011 of the European Parliament and European Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union that replaces Regulation (EEC) No.1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within Community.

²⁴ Directive 2014/54/EU of the European Parliament and of the Council

ること、権利が侵害された場合には、その是正のために適切な手段を取ること、差別をうけた労働者に代わって労働組合、NGOあるいはその他の組織が当該労働者の代理人として行政、もしくは司法手続きを行うことができるなど、労働者の権利保護のための手段を確保することを各国に対して求めている²⁵。さらに2014年4月の指令を受けて、労働者の権利保護をさらに進めるためにEU Immigration Portalという機関を設けて対応している。

3 EU諸国における外国人に対する社会保障制度

EUは、「ソーシャル・ヨーロッパ」を掲げて社会保障制度をEU共通の課題としているが、経済や市場に関する領域では、EU規則によって域内で統一的な政策が強制的に実施される反面、労働政策や社会政策はEU指令（Directive）として出されており、加盟国に対して法制化を要求するものの、法制化の内容についてはそれぞれの国の裁量に委ねられている。なかでも社会保障に関しては、加盟国の移民の受け入れに対する温度差もあって、それぞれの国によってその適用範囲が大きく異なっている。

労働政策研究・研修機構の総合調査「人口減少社会の外国人問題」によれば、イギリス、ドイツ、フランスにおける社会保障制度の外国人への適用については、以下のとおりである。まず、イギリスでは、「退職年金等、医療等を除くほとんどの給付をカバーする総合的な社会保険制度である国民保険（National Insurance）は、16歳以上のイギリス在住者に対して、国籍に関係なく国民保険料を支払う義務を課しており、保険料の拠出要件を満たせば外国人も等しく国民保険の給付を受給できる。また障害者や介護を必要とする者に支給される付添手当（Attendance Allowance）や児童給付等の保険料の拠出要件を満たしていない無拠出給付については、国籍要件はないものの、入国につき何らかの制限や条件のあるもの²⁶は受給できない。医療は、国民健康サービス（NHS）により、国籍を問わずイギリスに6か月以上滞在する資格を得たすべての住民に、原則無償で提供される²⁷。

ドイツでは、年金、医療等の社会保障では、ドイツ人と合法的滞在の外国人を区別しない。公的扶助は、就労可能な求職者を対象とする基本保障法と就労不可能な人を対象とする社会扶助法の二本立てであり、国籍要件はないが、難民申請を行っている者や社会扶助受給目的で入

²⁵ European Commission Press Release 'Free movement of workers: Commission welcomes Council adoption of Directive to improve enforcement of workers' rights,' Brussels, 14 April 2014 (http://europe.eu.rapid/press-release_IP-14-421-en.htm) (2015/10/25)

²⁶ 入国してから求職活動を行おうとする者や難民のステータスを獲得できないが、滞在許可が認められている者など。

²⁷ 堤建造「外国人と社会保障」総合調査『人口減少社会の外国人問題』、118頁。

国した外国人はこれらの制度から排除される²⁸。

フランスでは、「原則としてフランス人と外国人の適法滞在者を区別しないが、不法滞在者は、通常、社会保障制度の対象とはならない。無拠出制の給付については、ひとり親手当（API）等、労働市場への復帰が即座に期待されていない者に対する給付には、国籍要件が付されているが、労働市場への復帰が期待される者への給付は、国籍要件はない。また年金もしくは労災および職業病、または、親が社会保障の被保険者である未成年者の医療保険に関しては、不法滞在者であっても受給できる²⁹。

社会保障制度は、EUにおいてもそれぞれの国において異なるためにどの国に移動するかによって享受できる社会保障の内容は異なっている。とりわけ拠出を必要としない社会的給付の内容は、経済的に豊かな国ほど高くなっている。このために移民の受け入れの多い国では、税負担をしていない、社会的給付のみを受け取っているという「社会保障ツーリズム」への批判が強くなっている。

4 EU委員会の反論

EU委員会雇用・社会問題と包摂DG（DG Employment, Social Affairs & Inclusion）³⁰では、こうした移民の社会保障タダ乗り論を抑えるために、この問題に関する調査を行った。EU委員会は、民間のシンクタンクにこの調査を移植し、ICF GHKとMilieu Ltdの二社のシンクタンクの共同で行われた調査は、以下の10の結論を導き出している³¹。

- （1） 働いていない移民はそれぞれの国家において極めて少数である。彼らの数は、人口の0.7%から1.0%に過ぎない。顕著な例外としてベルギー（3%）、キプロス（4.1%）、アイルランド（3%）、ルクセンブルグ（13.9%）である。働いていない移民の大部分はEU15カ国（2004年以前の加盟国）に居住している。
- （2） EU域内の移動は、過去10年間に増加した。2003年には1.3%であったが、2012年には2.6%となっており、それに伴い、働いていない移民も増加している。
- （3） 平均すれば、EU移民は、同じ国に住んでいる人よりも高い水準で働いている。しかし失

²⁸ 同上、119頁。

²⁹ 同上、119頁。失業者に対しては、職業訓練を受けることによって支給される参入最低限所得（RMI）や失業保険未加入者等の求職者に対する1年間の定額手当である参入手当がある。

³⁰ Directorate-General, 略してDGはEU委員会の担当するサービスの部門別部署を表す名称

³¹ A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-EU migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence, DG Employment, Social Affairs and Inclusion via DG Justice Framework Contract, Final report submitted by ICF GHK in association with Milieu Ltd. 14 October 2013 (revised on 16 December 2013), Executive Summary-10 core findings

業率は高い。EU移民のうち、働いている人は2005年の47%から2012年の33%へと減少している。（これは経済危機のためと説明されている。）

- (4) 2012年の統計によれば、年金生活者、学生、求職者は働いていない移民の3分の2を占める。しかし、働いていない移民のなかには家事や家内労働に従事している人もおり、障害等によって働けない人は3%に過ぎない。
- (5) 現在の働いていない移民の大半は1年前には現在居住している国で働いていた。働いていない移民はずっとそのままで留まっているわけではない。求職者の32%は、一年前には働いていた。
- (6) 大部分の移民は職を得ている。収入格差によって、移動先は変化している。かつては、EU域内の東西移動であったが、最近では南北移動に移ってきている。アイルランド、スペインへの移動は減少し、オーストリア、デンマーク、ドイツが移動先として増加している。
- (7) 文献においても、関係者との聞き取りにおいても、EU市民が他のEU諸国へ移動する主たる目的は職探しや家族統合であり、社会保障を目的とするという証拠は見いだせなかった。これは、移民が国民と比べて社会保障制度をより利用しているという証拠がないことによって明らかである。
- (8) 社会的給付（SNCBs）に関しては、移民が受給している割合は非常に小さい。EU加盟国の市民では、1～5%であるのに対して、移民の受給は1%未満に留まっている。
- (9) 医療費（自己負担のある保険型）へのアクセスでも受入国における利用は小さい。平均で国民の医療費給付がGDPの0.2%に対して0.01%に過ぎない。
- (10) 結論として、働かないEU移民の割合はとても小さく、社会的給付の受給も割合も同様に小さく、それゆえに、国家財政への負荷は低い。これらの人々が利用した健康保険の負担も同様である。移民にとって雇用がもっとも重要な推進要因であり、移民が働く割合は過去7年間で増加している。

この調査報告は、276ページにおよび、データを駆使したものであり、EU委員会はこの報告書に基づき、「社会保障ツーリズム」の言説を否定した。しかし、この報告書に対しては、発表当初から厳しい批判がなされた。

EU委員会にこの報告者が提出されたのは、2013年10月14日であったが、イギリスの「テレグラフ」は19日にRobert Mendickによる反論を発表した。Mendickは、この調査を請け負った民間のシンクタンクICF GHKとMilieu Ltdについて、これらの企業がEUから2007年から2012年の間に7,100万ポンドの多額の補助金を得ていることを理由に、調査の中立性に疑問を呈している³²。また、イギリスの例を挙げて、15歳以上の移民は、6年前に431,687人であったが、昨年

³² Robert Mendick, 'The EU, the consultants, the report on benefit tourists and £71mil in fees,' <http://www.telegraph.co.uk/news/10391164/The-EU-the-Consultants-the-report-on-benefit-tourists> (2015/03/08)

(2012年)には611,779人になっていること、ドイツでは働かない移民が650,139人から882,647人に増加しており、3分の1以上の増加であること、さらにイギリスの国民健康保険(NHS)の働かない移民のためのコストがNHSの1%、150億ポンドに達していることから、働かない移民の数は「極めて少ない」と結論づけることができるのかと反論している。

確かに、ドイツ、イギリスにおける外国人の数は増加しており、それに伴い働かない移民の数も増加している。身近に外国人が増えているという環境は、統計上の数字と実際に感じる感覚との間での乖離を生じてさせているように見える。移民を受け入れる人々を取り巻く環境はどのように変化しているのだろうか。

5 不法移民と越境コミュート労働者

移民をめぐる労働環境の変化を引き起こす要因のひとつとして、移民労働者のなかの Kategorii にも注目すべきであろう。

移民の分類については、合法/非合法という分類、EU市民/非EU市民という分類に加えて、雇用形態による分類や在留資格による分類など指標がまちまちなので、どこに視点を置くかによって評価は大きく異なり、比較することが難しい。また、ICF GHKとMilieu Ltd.の研究結果については、同じ数字に基づきながら、結論において多い/少ないという評価の違いを生じている。

別の調査を見てみよう。Čížinský, Pavelらによる調査は、チェコ、ドイツ、オーストリア、イギリスの4か国で移民労働者に関する比較を行っている。その調査結果によれば、国によって外国人労働者の労働形態が異なっており、そのために移民労働者に対する評価も異なることがわかる。

チェコでは、2012年の人口1,050万人中居住許可を持つ外国人は、43万8000人、総人口の4.2%であり、そのうちEU市民の占める割合は37%である。このうちもっとも多いのは、スロヴァキア人85,800人で、外国人人口の20%を占める。続いて、ポーランド人19,200人、ドイツ人17,100人で少数グループとしてブルガリア人とルーマニア人が続く。外国人のうち、第3国(EU市民以外)の国民は275,300人で、合法的な外国人居住者の63%を占める。このうちもっと多いのは、ウクライナ人で112,500人である。これは外国人全体の26%、第三国の国民のグループに限定すれば、41%を占める。ウクライナ人に続くのはヴェトナム人57,300人、ロシア人32,900人であるが、2012年にこれらのなかで市民権を持っている者は2,036人にすぎない³³。ま

³³ Čížinský Pavel, Čech Valentinová, Hradečíná, Holíková, Klára, Jelínková Marie, Rozumek Martin, Rozumková Pavla, *Foreign workers in the labour market in the Czech republic and in selected European countries*, Association for Integration and Migration, Organization for Aid Refugees, Multicultural Center Prague, 2014, pp. 44–45.

た、外国人で経済活動に関わっている者のうち、93,000人すなわち約30%は自営業であり、70%が雇用されている。自営業者の割合は、第三国の国民では53%に達しているが、EU市民では、89%が雇用されている。自営業者の割合は、チェコ人も含めた労働人口全体では12.5%であり、EU域外からの労働者の自営業者の割合が突出していることがわかる³⁴。すなわち、チェコ人を含めて、EU市民は、第三人より労働者の割合が高いといえる。

一方ドイツでは、2012年の統計によれば、8500万人のうち7,213,000人、8.9%が外国人である。このうち1,238,400人（17%）はドイツで生まれ、2,120,600人（29%）は25年以上をドイツで暮らしている。さらに「移民の背景をもつ人」（1950年以降にドイツにきた人およびその子孫）は全人口の20%に達している。外国人のうち79%がEUの他の加盟国出身のEU市民であり、そのうちもっとも多いのはポーランド出身者の532,300人（外国人のうち約10%）、次がイタリア出身者529,000人、ギリシア出身者298,200人、オーストリア出身者176,300人と続く。これに対して、EU域外の第三人は、全体で1,486,800人であるが、そのうちトルコ出身者が1,157,700人であり、大多数を占めている。これに続くグループは、クロアチアから224,900人、ロシアから202,000人、ボスニア・ヘルツェゴヴィナから155,300人となっている³⁵。

雇用状況は、ドイツにおける「移民の背景を持つ人」の就労率が45%であるのに対して、ドイツ人では50%であり、移民の背景を持つ人の就労率が少し低くなっている。雇用形態では、ドイツ全体の自営業の割合は11%であり、移民の自営業の割合も10.4%とあまり変わらない。

オーストリアは、2012年の統計によれば、総人口840万人であるが、在住許可を持つ外国人は1,004,000人であり全人口の11.9%に当たる。さらに「移民の背景をもつ人」は、オーストリア国籍を取得した人も含めて157万人に上り、全人口の18.9%になる³⁶。ただし、「移民の背景を持つ人」の定義は、ドイツとオーストリアでは違っており、オーストリアでは第一世代が外国で生まれた人を意味する。オーストリアの移民の背景を持つ人のうち552,600人、外国人人口の35%がEU市民である。うちもっとも多いのはドイツ出身者157,800人、続いてルーマニア出身者53,300人、ポーランド出身者37,000人である。EU域外の第三国では、合法的在留許可を持つ者の65%に当たる1,052,000人であり、もっとも多いのはトルコ出身者113,700人、セルビア出身者111,300人、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ出身者89,900人、クロアチア出身者27,000人である。ここでは、旧ユーゴスラヴィアからの移動が多いことがわかる³⁷。

オーストリアにおいて移民の背景を持つ人の就労率は、66%であり、オーストリア全体の就労率は74%であるのに比べるとかなり低くなっている。就労率の低さは、旧ユーゴスラヴィア

³⁴ Ibid., p.45.

³⁵ Ibid., p.51.

³⁶ Ibid., p.5.

³⁷ Ibid., p.56.

出身者の女性の就労率の低さに起因すると報告書では結論づけている。移民の背景を持つ人の自営業の割合は、9.7%である。オーストリア全体では自営業の割合は14.1%であり、これと比較すると移民の背景を持つ人が自営業を営む割合は低いといえる³⁸。

チェコ、ドイツ、オーストリアはお互いに隣接する国である。しかし移民労働者が人口に占める割合は、ドイツでもオーストリアでも20%近くに上るが、チェコでは4%あまりにすぎない。また移民の出身国も、チェコでは域外のウクライナからの移民が多いのに対して、ドイツでは歴史的背景もありトルコの出身者が多く、オーストリアではトルコだけではなく旧ユーゴスラヴィア出身者が多くなっている。地理的にもっとも近いEU加盟国であり、かつハプスブルク時代の歴史的な関係がボスニアやコソヴォの内戦によって移動を余儀なくされた人たちの移動先となっていると思われる。

これらの統計からわかることは、ドイツやオーストリアではトルコ出身者が多く、チェコやハンガリーでは歴史的な繋がりのある近隣諸国からの移民が多い。またEU市民が雇用されている人が多いのに対して、旧東欧諸国では自営業者が多く、そのために移民が労働者よりも自営業者として働く割合の多いチェコでは移民が職を奪うという感情は表面化しにくい。また民族的にも近い隣国からの移民は外見的に可視化されにくい。すなわち移民がそれぞれの国で占める地位が異なると、移民に対する対応や感情も国によって異なってくる。

6 社会保障ツーリズムという言説

移民をめぐる環境は、受け入れ国によって大きく異なる。旧東欧諸国の移民は、近隣諸国からの移民であり、民族的にも近い人々である。ゆえに移民が可視化されにくい。これに対してドイツやオーストリアでは、ムスリム系の人々が移民として多くを占める。そのために可視化されやすい。

グローバル化の進展によって、EUでも労働環境が大きく変化した。非正規労働者の割合が増加し、新自由主義の流れは生活のあらゆる面において競争を加速化し、さらに自己責任を要求する。高齢化・少子化によって租税収入が減少するなかで、福祉の先進国では、これまで築き上げた社会保障制度の維持が難しくなっている。それにもかかわらず、政府は社会保障の縮小という国民にとって不人気な政策を採りたがらない。そこで、非難の矛先が向けられたのが、移民たちであった。ドイツやイギリスでは、政府は不法に社会保障費を受け取る移民に対して「厳しい制裁を科す」というキャンペーンを張り、社会保障費の受給要件を厳しくし、移民の社会保障へのアクセスを制限しようとした。イギリスでは、イギリスに3か月以上住んで

³⁸ Ibid., p.56.

いない移民は求職手当（Jobseeker Allowance）を受け取ることができないようにし、さらに3か月後に居住テスト（Habitual residence test）を義務付けて、現在の活動や収入、家族の状況、住居の状況について回答しなければならない。これは就労を目的としない移民を排除するためである。またドイツにおいても、ハルツIVという生活保護に関する法律の改正によって、移民の受給は一般市民の70%に制限されるようになった。

EU委員会やイギリス政府は、就労を目的としない移民、すなわち社会保障を目当てに移動している移民の数は取るに足らないと、客観的なデータに基づき「社会保障ツーリズム」という言説を否定しようとしたが、功を奏したとは言えず、むしろ移民への差別は政策面においても高まっていった。ルーマニア人やポーランド人、そしてバルト諸国の移民は定住ではなく帰国する人が多いというデータに鑑みれば、若い世代の子連れの労働者が帰国すると乳幼児に対する社会保障が目当てであるという考え方も成り立つであろうが、EU諸国の政府、とりわけイギリス政府は社会保障において移民と自国民との差別化を図りつつ、「社会保障ツーリズム」を否定するという矛盾した態度をとっている。

したがって「社会保障ツーリズム」は根拠のない言説ではあるが、それにもかかわらず政府はその言説に依拠することによって移民と自国民との差別化を正当化しているといえよう。

7 おわりに

EUにおける移民に対するネガティブな感情は、社会保障のタダ乗りと社会の安全への脅威という二つの側面がある。ドイツの排外主義について論じている佐藤成基によれば、「マイノリティ集団が治安を悪化させている」と答えたひとは1997年に37%であったものが、2000年には42%へと上昇しており、また「マイノリティは社会保障制度を乱用している」を肯定するものも48%から53%へと上昇しているという³⁹。こうした状況は、日本においても在日韓国・朝鮮人に対するヘイトスピーチやネット右翼の言説にも頻繁に登場する。また移民を受け入れれば、職を奪われるという言説も、現実にはEUや日本では、移民たちが就労しているのは現地の人たちが避ける低賃金の単純労働である。労働市場の観点では、仕事を奪い合う競合的關係ではなく職種の異なる補完的な関係である。また、批判はあるものの移民が社会保障にタダ乗りしているという言説はEU委員会の調査によって否定されている。それにもかかわらず移民が社会保にタダ乗りしており、移民が社会の安全にとって脅威となるという言説が人口に膾炙するのはどのように考えたらいいいのであろうか。

³⁹ 佐藤政基「ドイツの排外主義―「右翼のノーマル化」のなかで」駒井洋、小林真生編『移民・ディアスポラ研究3 レイズムと外国人嫌悪』明石書店、2013年、138頁。

宮本太郎は、こうした現象を、グローバル化と脱工業化に端を発する雇用と家族のゆらぎという「新しい社会的リスク」への対応をめぐって新たな福祉制度を構築する過渡期に生じる問題と説明する⁴⁰。すなわち、国家が福祉政策において中心的な役割を果たしていた20世紀と異なり、今世紀には、社会的包摂が強調される世界的な潮流のなかで、移民も包摂される対象となり、それゆえに、「だれがコストを負担し、どのようにして行うか」という議論は、特定の分野の問題ではなく社会全体の問題として理解されるようになり、福祉予算の再分配をめぐる政治勢力間の対立となる。

しかしEU委員会の調査によれば、移民は若い世代が多く、相対的に生産人口の割合が高く相応の税負担を担っており、社会の維持に貢献している。そうした統計的な反論にもかかわらず、移民が社会保障のただ乗りをしていると感じる背景には、いくつかの要因が考えられる。まず、移民の数の増加である。EUの中心的な国において移民の数が増え、高齢化と人口減少の進展と相まって相対的にも増加したこと、例えばドイツでは、「移民の背景を持つ」第二世代、第三世代の人たちが貧困層に留まる割合が高いことも要因の一つである。すなわち、社会保障制度は所得の再分配の制度であるために、低所得者層に手厚くなり、低所得者層に移民が占める割合が多いと移民に社会保障が盗まれているという感情を生み出す。

そこには、移民に対して社会の成員としての義務を要求しながら、社会の成員として認めない、もしくは認めたくないという感情がアンビバレントに表れている。とりわけ不法就労者に対して、表面的には手続きの煩雑さが非合法的な労働力の利用につながっていることを指摘する一方で、非合法的な労働のために安価な賃金が生産維持に不可欠となっていること、不法な就労は雇用者/被雇用者ともに納得している契約であることを強調する。ここでも社会の不可欠な構成要素となっている事実を承認しているにもかかわらず、移民にたいする肯定的な側面を認めない。「社会保障ツーリズム」という言説は、移民の存在が社会の維持にとって不可分な存在となっているにもかかわらず、移民の側の不法性を強調することによって、自分たちの責任を回避するという状況を反映したものと考えられることができるであろう。

この論文は科学研究費基盤研究 (B)「グローバル時代のヒトの移動の自由と管理―社会保障制度を中心に―」(課題番号5283002)の研究助成を受けた研究の一部である。

⁴⁰ 宮本、前掲書、196－198頁。

Migration in the EU and the Discourse on Welfare Tourism

TAKAHASHI Kazu

Increase of migrants in the EU caused the anti-immigrants discourse in immigrants receiving countries. Recently the criticism against “Welfare Tourism” is obvious. ‘Welfare Tourism’ means that migrants immigrate for the purpose of receiving the social welfare without paying taxes. Why is the discourse of ‘Welfare Tourism’ generated in these days?

After 2004, when the EU had been enlarged eastward, especially after 2007, when Rumania and Bulgaria became the member of the EU, a lot of immigrants came to the center region of the EU, so called “Blue Banana” region. This situation caused the anti-immigrants milieu in the receiving countries. The EU commission asked member states to entitle immigrants as same citizenship as native citizens. According to the EU commission, non-active migrants are a few and the cost of their social welfare is not so much as the people suppose. But the discourse on welfare tourism could not be displaced. One reason is the securitization of the immigrants. The EU commission and the governments of the member states targeted the migrants as the risk of the social security. The other reason is the change of the welfare policy. Because of the shrinkage of the revenue, governments have to reduce the social allowance but it is difficult for the people who enjoyed the social welfare already to accept the reduction. Then governments use the migrants as the excuse for the reduction of the social allowance.

‘Welfare tourism’ is not substantial but the discourse. However, the discourse is a usage for the government to excuse for the selective immigration policy, which infringe on the EU Treaty and Citizenship Directive.