

移民・難民問題と国際政治

—欧州議会選挙の動向等を踏まえた現状分析と
日本が取り得る戦略

岡 部 みどり

上智大学の岡部と申します。どうぞよろしくお
願いたします。

私自身は国際関係論、もう少し厳密に言うと、
政治学を国際関係の観点から勉強してきた人間で
す。社会学科の出身なので、社会的、あるいは経
済的な要素も含んだ政治の動向にずっと関心を
持つて参ったのと同時に、日本を取り巻く諸外国
の動向にも関心を寄せてきました。

通常、国際関係論というと、軍事・安全保障が
王道だと思いますし、私自身はそちらにももちろ
ん関心を寄せております。しかし、一九七〇年代

以降は経済摩擦等々が非軍事安全保障のメイ
ンテーマになっておりました。昨今に至っては、こ
れに加えて社会の動向、社会間の関係も、国際関
係の非常に重要な変化を説明するための要因だと
考えるようになりまして、その観点から移民と難
民の問題に取り組んできました。したがって、一
般的に移民研究や難民研究と言われるものに取り
組んでいる人とは、取り上げるパースペクティブ
(視角)が違うということで、御理解いただけ
ばと思います。

さて、本日は大きく三つの軸に分けて報告した

いと思います。

まず一つ目の軸は、「移民」と言うときに、日本だと用語の使い方、国会などでも「日本は移民を受け入れるのか」「移民政策じゃないか」「移民ではない」とか、いろいろ言われているもの、何を「移民」と定義するのかというところに、ついて統一された理解がないようです。一方、英語では非常に便利な「migrant」という言葉があります。「immigrant」というと、日本で今、話題になっているような法的なカテゴリーとしての移民に近く、「migrant」は、immigrantも labor migration も refugee も asylum seeker も、不法入国者さえも全部含んだ言葉です。今回はこの言葉をあえて移民の略語として取り上げて、政治の関係について説明しようと思います。

その中で、特に欧州の最近のトピックスとして欧州議会選挙がありました。今も新しい組閣は現

在進行形ですが、それをある意味、分析する中で、いわゆる移民の問題と選挙の結果がどのように関係しているのかを考えたいと思います。

二番目の軸は、移民と国際政治ということで、国内における移民の政治的な問題だけでなく、移民の管理をめぐる国家間の協力枠組みも、実は私たちが思っているよりも少し現実政治的な側面やダイナミズムがあるということを紹介したいと思います。

その二つの要素について説明した上で、それは日本の問題としてこれをどう引き受けるかということについて、今般、成立した改正入管法の話や、昨年に改正された難民に関する法律をどう運用していくかという話題も含めて、何らかの提言めいたことを最後に加えておきたいと思います。

一、移民と政治

今年六月六日から九日まで、欧州議会選挙が行われました。ここに至るまでの間、ヨーロッパの各国において、いわゆる極右、あるいはポピュリスト政治勢力と呼ばれるグループへの一般の人々の支持が高まっているという状況が報道などで頻繁に報じられています。

去年、オランダでウイルダース氏が自由党（P V V）の党首になりました。彼がいわゆるポピュリストであるということはよく言われていますが、この方を極右と考えるかどうか。去年の冬、あるテレビ番組に出演させていただいて、そのときに番組の後ろでアンカーの方と、オランダ政治専門の方と、三人でお話したことがあります。報道する側も、彼が、いわゆる極右というのが、

は言い過ぎではないかと思うけれども、とりあえず番組構成上、極右という言い方をして、私とオランダ政治専門家には「『そうではない』と反論してください」といったやりとりがありました。それは別に何らやましいことでもなく、メディアの側で、こういった人たちを一体どういうふうにラベリングするかということについて、考えあぐねているということだったと私は理解しています。

一般的に極右というと、それこそ第二次世界大戦のナチスが思い起こされるわけですけれども、非常に極端な人種差別や特定の民族に対する排他的イデオロギーを持っていて、暴力も辞さないでジェノサイドを行う人々、他には、非常にストイックな血統主義的な価値観を持っているとか、いろいろあると思います。しかし、今、ヨーロッパで政治的に力を蓄えている極右の新興勢力が全

てそのようなタイプかという点、どうもそれは違うのではないかという見方が、少なくとも私たち研究者の間での、ある程度収束された考え方であります。

そう言いつつも、その政党自体、あるいはそこに属している政治家本人の信条や、個人的にどれだけ排他的な考え方を持っているか、どのぐらい人種差別的かは分かりません。それは、ある意味、トランプ前大統領の支持者や、*alternative right*と言われている人々の話でも似たようなことが言えます。一人一人の考え方までは分からないのですが、実際にそういった傾向を持つ人が所属している政治集団に支持が拡大している。どんな人が投票しているかを見た場合には、必ずしもそのような極端な考え方の人だけではないだろうということが言えそうです。

理由は二つあります。一つは、いわゆる極右と

言われる政党側が人種差別や排他的イデオロギーをむき出しにして選挙キャンペーンを行っているわけではないということです。彼らもだんだん賢くなってきた、「私たちが訴えたいのは人種差別ではなく、外国人がやってくることによって利益を被る若年層や、一部の貧しい地域に住んでいる人、様々な単純労働のセクターにいる人とか、そういった人々の貧困問題を解決することだ」ということを言っています。

他方で、ハンガリーのオルバン首相のように、「no immigration, no gender, no war!」などと、プロパガンダ的に保守的で伝統的なスローガンを掲げる人もいますが、それだけではおそらく人はついてきません。

フランスの国民連合 (RN : Rassemblement National) は、もともと国民戦線 (FN : Front National) と呼ばれていましたが、名称が変わりまし

た。マリーヌ・ル・ペンが、共同党首としてバルデラという若い男性を持ち上げ、この方への支持が高まっているという状況もあります。バルデラ氏は、パリの郊外の、どちらかというと移民が多く住む貧しいところで、しかもシングルマザーのもとに生まれ育った貧困経験者ということで、移民が入ってくることによる問題はあるけれども、それは究極的には人種の問題ではなく貧困問題だと言うことで一般の支持を集めています。

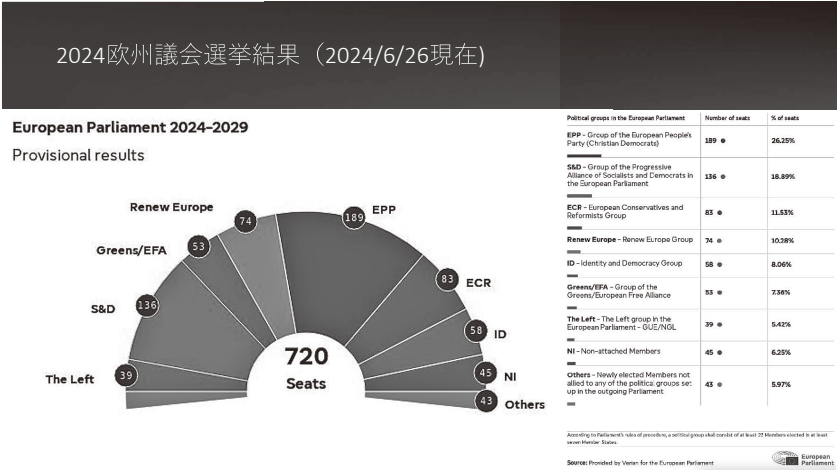
ウイルダース氏も、オランダでは今、住居の価格が非常に高く、一般の人が買えないほどの値段になっていて、本当の因果関係はわかりませんが、お金持ちの外国人がどんどんやってきたからだとということで、住居問題は移民問題だ、要するに我々が相対的に貧困になっているのは外国人のせいだと主張しています。

イタリアのメローニ首相は、イタリアやギリ

シャといった南の地中海沿岸の国は、アフリカから押し寄せるボートピープルへの対応に非常に苦慮している。労働者の労働市場での競合という問題ではなく、ボートピープルを助けるためのインフラを我々の税金からこれまで出してきた。いわゆる人道的な支援が国家の社会保障システムを破壊するのではないかという観点から警鐘を鳴らしています。

総じて言えることは、極右政党の多くは、実際は極端なイデオロギーをそのまま発することよりも、現実主義的にネイティブの中間層以下の貧しい人々に向かつて、このままではあなたたちの生活は楽になりませんよという訴え方をしたり、この原因は、我々が国家の裁量として出入国管理政策を行うことがもはやできずに、EU、ブリュッセルが何でもやるようになったからだということ、反EUに呼応する人たちの票を集めていると

図表 1



いう実態があります。

先週（二〇二四年六月末日時点）の欧州議会の選挙結果がこちらです（図表1）。中道右派と呼ばれるのがEPPという政党です。複数の政党がグループを組んで会派を作っている場合がありますが、便宜上、全て政党と呼ぶことにします。EPPは、現職の欧州委員長であるフォン・デア・ライエン氏が所属している政党で、中道左派はS & D (Socialists and Democrats) が一三六議席獲得しています。S & DとEPPで、Grand Coalitionという言い方をしますが、何か過半数の獲得に成功しつつあります。（後記…その後投票結果がさらに開示され、ついに過半数を割りました）

EPPの右側にある政党や会派は右派あるいは極右で、EPPの左側が左派なので、全体的に右と左だけで分けると、過半数をとるのは極右も含

めて右側になるという状況になります。現実には Others（その他）には左派も含ますけれども、政治的な勢いとしては右側の勝利になりつつあります。

中道右派と左派で辛うじて過半数を確保しましたが、この「辛うじて確保」というのが重要です。実は二〇〇九年の欧州議会選挙の頃から非常に顕著な動向で、二〇〇九年の段階では、Grand Coalition は七割以上の議席を占めていました。

しかし、その後、五年ごとに選挙が行われるたびに、少しずつ議席を減らし、今回、五五・四％という状況になった。このことを、ブリュッセルの EU 官僚らは危機的状況だと考えています。

それから、メローニ首相が率いる政党との連携が深いと言われているのが ECR (European Conservatives and Reformists Party) とする政党です。これは、ブリュッセルの中では右派ある

いは極右に近い右派という言われ方をしています。この ECR が非常に躍進して、今回初めて第三党になりました。それまではグリーンという政党や、左派の Renew Europe が、ECR よりは得票数が多かったところ、今回は、特にグリーンは非常に大きな敗北となりました。

このほかの動きとしては、極右、極左、両方が躍進しました。そのうち極右は過去最高の票数を獲得しています。

今回の欧州議会選挙は何が争点だったかというと、それは移民問題、環境問題（グリーン・デール）、そしてウクライナ問題です。

グリーン・デール問題については、EU の予算からの再分配として割り当てられる補助金は、これまではほぼ伝統的に農業分野へのアロケーションとなっていて、そこで一番大きく恩恵を受けていたのはフランスの農家でした。しかし、今

回はグリーン・デイルとの関係で、通常の伝統的な農業ではなく、エコに配慮した形での新しいグリーン・トランスフォーメーションに対応した農業分野への補助金に変えるという動きをとりました。

フランスの農業分野の組合の政治力は大きなものがありました、いわゆる農協の人々がかなり怒っています。フランスだけでなくほかの国でも農業分野は従来EUの補助金から受ける恩恵が大きかったので、今回は抗議活動が激しく、例えばブリュッセルの官庁街にトラクターで乗り込んでいつて燃やしたり、非常に過激な抗議デモを行ったりしました。そういったショッキングなことも響いて、グリーン政党は今回壊滅的な打撃となりました。

そうは言っても、グリーン・デイル全体を見ると、EUが二〇一九年以降、世界のほかの地域

に先駆けて国際競争力をつけようという事で打ち出した看板政策の一つなので、これを支持する動きも無いわけではありません。そういった意味では、グリーン・デイルについては大変な大反対と、後押しをする声との、意見の相違がありました。

ウクライナ問題に対しては、もっと大きな相違が見られます。例えばバルト三国やポーランドなどいわゆるロシアとの国境問題を今でも抱えている国は、ウクライナが完全に勝利する形でこの戦争を終わらせてほしい。そうしないと、次は自分の国が侵略されるおそれがあると考えています。これに関しては、実はバルト三国の中にいる、いわゆる極右の人々も同じような考え方を持っています。

一方、例えばイタリアの右翼派の人々は、これ以上経済制裁を続けていると、小麦の値段も高い

し、資源もやっつけていけない。我々の国も困るので、右翼になればなるほど、ウクライナは早々に停戦交渉をしてほしいということを主張しています。一般的に同じポピュリストといっても、争点によっては意見が大きく異なる分野が、このグリーン・デールと「ウクライナ」でした。

これに対して、移民問題については、ほぼ全ての右派の人が厳格化、これ以上受け入れるなということで一致していました。もっと言うならば、実はフォン・デア・ライエン氏が所属している中道右派のEPPも、実際のところは移民管理の厳格化を以前から模索していました。ただそれを表立ってこれを敢行すると、リベラルや人権派の人から大きな批判を受け、自分たちの支持率が失われることを恐れていましたが、今回、いわゆる極右ポピュリストの人たちの意見に扇動されて仕方なく厳格化を行うというポーズを示すことで、厳

格化を正当化する手段を見つけたというところもあります。

では、何故そこまでして、欧州諸国が出入国管理の厳格化、つまり「もう移民を受け入れません」としたいのでしょうか。

そもそも移民を受け入れる理由は、基本的に人手不足だからです。コストをあまり上げない形で人手不足を解消したいと考えたときには、外国人を労働者として受け入れるということがあります。それから、労働者ではないにしても、少子高齢化が進めば物も売れなくなるので、基本的に母数が増えてくれたほうが経済成長につながるという非常にシンプルな考え方があります。

ただ、ある程度の時間が経つてくると、受け入れる社会の中ではいろいろな不満が出てきます。実際に一番早く不満が出てきたのが一九八〇年代のアメリカで、場合によっては望まれない人

(unwanted migration) がやってきている。けれども、国はそれを受け入れなければならない状態が続いている。それはなぜか。

基本的に外国人労働力を受け入れることは、実は財界にとっては望ましくない、のではなく、むしろいつの時代も求められています。人手不足の場合はいつでも来てもらって構わない、あるいは人手不足でなくても、ネイティブの人よりも安く使えるのであれば歓迎するというのが、経済合理的な行動原則の結果でした。これはアメリカも、ヨーロッパの国も、場合によってはこれから先の日本もそうです。これは倫理的な問題ではなく、構造的にそういうものだという観点でお話しています。

他方で、外国人の人権を擁護したい、あるいは外国人の便宜を図りたいと考える人々、例えば法律家にとっては、そういった大企業の意向は都合

がいいので、結果として、企業側と人権擁護派の利害が一致してしまうことがあります。場合によっては、それが人道上の問題であればあるほど、司法などによってオーソライズされてしまいい、その外国人を長く受け入れ社会に居住させることが正当化されます。そういった結果として、法律を作ったときと、政策を運用するときギャップが生まれます。

このような構造的な問題があることに加えて、アメリカですら、一九八〇年代の段階で、政治の場で移民の話することは社会的タブーだったと当のアメリカ人が言っています。トランプ前大統領の政治を見ると非常に驚くわけですが、そういう状態がありました。いろいろなことが重なって、リベラル民主主義であればあるほど難民や移民を人道的に、しかも寛大に受け入れる。それが成功モデルであるという通説が蔓延しまし

た。

実際はどうかというと、経済全体は潤ったというデータが幾つかあることは確かです。それから、ネイティブの人々の仕事が奪われたという主張に対しては、外国人の失業率のほうが一般国民の失業率の倍あるというデータもあります。結果としては、移民を受け入れることについての社会的なダメージはそう大きくはないはずなのですが、そういった経済分析においても、同じ職種で同じ職能のネイティブの人々に対してはダメージがあるだろうと言われています。労働者階級の若者、場合によっては中高年であるけれども単純労働に近いような職種に従事している人たちがダメージを受けているという現状があります。

何が問題かという点、ある程度の経済循環を経て賃金向上や就職支援ができるようなサイクルがあればいいのですが、それが断ち切られてしまっ

ているのです。グローバルサプライチェーンがで
き上がればで上がるほど、そのサイクルに弱者の労働者階級が入ることができなくなるとい
構造があり、同時に政治的には彼らの肩を持って
くれそうな労働組合が力を非常に落としてきてい
るといふことで、彼らは結果的に、いわゆる「極
右」への支持を高めるといった構造があると思
います。

二、移民と国際政治

難民問題については、人道的な話で経済とは別
物ではないか、という人がいらつしやるかもしれ
ません。ある程度はそうなのですが、難民保護の
歴史、特に第二次大戦後の難民の話を紐解いてみ
ると、意外と国力の差が働いているという要素が
あります。端的には、第二次大戦後、例えばナチ

スの迫害などによって強制的に移住させられていたヨーロッパ人に対する救済は、ユダヤ人も含めて、国際機関を通じて非常に手厚い保護が行われました。

しかし、日本を含むアジアの移民・難民問題は少し異なります。特に日本の場合は、戦争直後、シベリアや満州などからの引揚者の救済問題を国連の会合の場で日本政府から提案したにもかかわらず、これを取り上げることはありませんでした。同様に、インド、パキスタンなどの南アジアの国での難民問題についても、結果的に国際的な保護の範疇には入れないということになってしまいい、結果的に日本やアジアの国は、意図的に難民条約に批准しませんでした。日本は、その後、アメリカとの関係において一九八〇年に加盟はしましたが、全面的に難民条約の趣旨に賛成していません。

世界的には、UNHCR（国際連合難民高等弁務官事務所）が進めるのは非常に普遍性の高い難民保護であるというストーリーが報道ベースではよくありますが、そこに現実とのゆがみが生じています。難民問題を取り扱う主体によって受けとめ方が異なるという状況です。国際機関にとつては、これはグローバル・ガバナンスのイシューなので、自分たちのプロジェクトを動かすための一つの理由であるということ。先進国にとつては、これ以上不法入国者に「我々には庇護申請の権利がある」ということで来られても困りますということ、EUは昨年一二月、難民申請すらさせないという国を幾つかリストアップしました。これは日本の難民保護を訴える人たちが絶対に言わないことです。EUは人権先進国であると言われることがあります、このような現実もあります。それはさておき、途上国にとつては、実際に今

の難民の七割以上は隣国である途上国に避難せざるを得ない状況にあります。途上国は途上国で、無碍に扱うわけにもいきませんから、キャンプを設営したりはしていますが、支援に限りがあるということ、こちらのイシューに関して先進国に助けを求めるといふ状況が生まれています。

こういった世界の難民保護の状況があつて、実は欧州議会選挙で話し合われたような、いわゆる難民管理を厳格化してくださいという話が政治的には非常に重要なのですが、こういった人間の安全保障の問題としての難民というか、強制的に移住させられている人は、今、世界に一億人を超えるほどと言われています。その中で、欧州で今、話題になっているのが、累計でも二〇〇〜三〇〇万人程度で、日本はさらに低くなっています。

こうした中で、人の移動の管理が一国の国内政策、あるいは難民保護については人道上の国際協

力といった状況から、だんだん変わってきています。一つは、難民と移民の境目がなくなつてきて、先ほど *unwanted* で話をしたように、本来、受入国側が求めていない人が多く押し寄せてきているという状況を何とか押しとどめるために、ほかの国に受け入れの分担をしてもらうことを目的とした外交交渉が行われています。これが、私が移民外交 (*Migration Diplomacy*) と呼ぶものです。

最近になって、この移民外交が、単に「負担・分担を協力しましょう。そのかわり経済連携などをニンジンとして与えます」という話だけではなくて、途上国にとっては、先進国の負担を分担してあげれば、その後、自分の国にとって何か都合が悪いことが起こったときに、外交上の脅しの手段として学習されてしまっているという実態があります。

今までは比較的力の弱い国、例えばウガンダやベラルーシが挙げられますが、その背景にロシアがいるということ、いわゆるハイブリッド戦争、軍事的な手段だけを使うのではなく、ハッキング、フェイクニュースなど、ソフトな手段を使う戦争の一部として、移民の脅しが使われるようになっていきます。

三、日本の課題と展望

こういった世界と、そもそも国内政治における移民問題の位置づけを踏まえて、日本ではどういう政策の執行や運用があり得るのでしょうか。まず、今般、改正入管法が六月中旬に成立しました。様々な意見があるところですが、ポイントを三つに絞ってみました。

まず一番目は、受け入れの対象が曖昧であるこ

とです。有能な外国人に絞って受け入れるということなのか、もしくは入るときに能力はそれほどなくてもいいので、その後、育てるということなのか。

二番目は、冒頭でもお話ししましたが、「移民」を受け入れるのか、受け入れないのかということです。私としては、移民の法的定義の話はあまり現在議論をしても意味がなく、むしろ別の議論が必要なのではないかと思います。

三番目が、「選ばれる国」になるということ、今回の入管法のための有識者会議から提言しています。選ばれる国になるための戦略の立て方が、今までの日本は間違っていたのではないかと、外国人が来やすいような国になる整備をすると、競争力がない外国人が来やすい国になってしまつて、逆にスポイルする結果につながる事が考えられます。かつ、外国人による日本でのインバウ

ンドなどに期待するだけの産業構造になってしま
うと、自前の強い産業が育たないのではないか。
イギリスなどではこういったことがもう実際に起
こっています。

結論としては、安易に大量の人を受け入れるこ
とはせずに、むしろ日本の魅力を高めるためのマ
クロ経済上の戦略や、企業がもっと競争力を高め
る戦略的なR&Dのための政府の補助のシステム
を作るなど、もっと魅力を高める戦略の打ち出し
に注力すべきではないかと、私はいろいろなところ
で提言しています。

また、難民問題について、日本での難民受け入
れ枠拡大をとにかく目指す、という一部の人々は
(国際機関に勤めている、あるいはかつて勤めて
いた人もなかにはいらっしやいます)、受け入
れ拡大こそがグローバルなトレンドだ、と国内に
吹聴するのですが、これは非常にミスリーディン

グだということを申し上げたいと思います。リベ
ラルな難民保護の実践は、かつてはスウェーデン
の例にあるように、国際社会における評判を上げ
る一つの戦略でありました。しかし、そういった
外交上のパフォーマンスは国内政治にいまやプラ
スの影響を及ぼさないということで、スウェーデ
ンを含む福祉に手厚い北欧の国でさえも、現在は
一転して受け入れ厳格化の方向にシフトしていま
す。それにもかかわらず、日本ではいまだ周回遅
れの議論、つまり、世界はもっと難民受け入れを
寛大に行っている、といった情報提供が主流で
す。この背景には、事業主体としてのUNHCR
の存在があります。おそらく、本部とローカル機
関では、ミッションが異なるのだと理解していま
す。UNHCRのジュネーブ本部の人と、駐日事
務所の人とでは、本当に同じ国際機関なのかと思
うぐらい話が全く違ってきます。現在の駐日事務

所代表の方は世界の実情をよくご存知なので、おそらくいろいろ心の葛藤があるやに拝察します。ちなみに、この方の名誉のために申し上げますがこの方は決して世論をミスリードするようなことはされません。

さて、日本とアメリカとEUそれぞれの、UNHCRへの政府拠出動向推移に注目すると、拠出金の性格に合わせた形でのプロジェクト運営に翻弄されている本部の姿が浮き彫りになります。例えばEUはUNHCRの本部でも発言権が大きい国ですが、拠出金は *tightly earmarked* で、完全紐付きなのです。EUが指定するこの地域へ、このテーマでのプロジェクトをやってください、そのためでないとお金は出しませんということです。

これに対して日本の拠出金は、*tightly earmarked* もあるのですが、ミッションに沿ってい

ばUNHCRがどのようにお金を使ってもよいという *unearmarked* もあります。実際にはJPOという若手の国連職員を増やすための戦略として使ってほしいということではありませんが、そういった形での緩い拠出金への思惑がある。このように、国によってUNHCRへの期待度が違う状況をさばいているのが本部の動きです。

これに対して駐日事務所は、人によって、あるいは歴代の事務所長によって濃淡はありますが、どれだけ日本の難民受入数を増やすかがノルマになっているとおっしゃった方も過去にはいます。その人自身は日本のUNHCRのあり方にも非常に客観的、建設的な批判をなさる方でもあります。ただ、そういったノルマを本部から課されることは、昔はあったようにも見受けています。

今、特にUNHCRは、表向きには先進国は責任を果たして、できるだけ多くの難民を受け入れ

図表2

「移民外交(Migration Diplomacy)」と日本の成長戦略

- 技能の程度に応じた外国人受け入れ（在留管理）戦略の必要性
 - 高度技能者獲得戦略：成長産業への投資の充実→他国との競争
 - 中程度技能者：職業訓練コストの考慮及び越境犯罪対策が必要→二国間交渉
 - 低度技能者＋未成年等：避難民への対応枠を検討→マルチ外交交渉
- 政府の役割：ストッパーからコントローラーへ
 - 外国人政策は金融政策に近づく？政府の介入が必要
- 日本のファンを増やすことを目標に！
 - 「選ばれる」ためにフリー・ライドを認める方向性は戦略ミス
 - 日本社会の付加価値の維持向上、日本人の待遇改善を優先

てほしいと言うのですが、他方では、EUが求めているのは難民が発生しないので済むような開発支援や平和構築を行ってほしいというプロジェクトであり、実際は受け入れ以外の選択肢も含めた難民保護を進めているという実態があるのです。

これを含めて、ある意味、移民政策と難民政策を一つにくくって考える必要があります。要は、日本という国の国益に資するかどうか。そういう観点から両方の政策を運営したり、企業としてもそれをバックアップする方向がよろしいのではないかと思います（図表2）。

経済目的の人の受け入れについては、先ほども申し上げたように、人手不足の解消を究極的な目的としては意味がないので、人手不足の解消を達成した後、どれほど日本経済が成長するかというところまで視野に含めた戦略が必要です。欧州の経験から言えることは、全体のGDPではなく

て、特に労働市場において直接的に競争を強いられる日本人一人一人に対しての対応がどの程度できるか、です。

具体的には、彼らを単に保護すればいいということだけではありません。つまり、何も職業訓練をせず、家において働かない。外国人は働くのだから、彼らのほうがお給料をもらって当たり前じゃないかという考え方もあるとは思いますが。ただ、全体として、それが政治と結びつくと、得票などとの関わりにおいて、もしかしたら思わぬ副作用が生じる可能性がある。それが欧州では、いわゆる括弧つきの「極右」の台頭となっているわけです。

難民の話にしても、バスに乗り遅れるなどか、先進国の中では日本だけがどうのという主張にくみするのではなく、外交官は、真っ向からけんかする必要はないけれども、日本ならではの難民支

援のあり方について、もつとジュネーブの本部に主張してほしいと思います。UNHCRには政府からの拠出金だけでなくプライベートドナーからの拠出金も日本からはかなりの規模でありますので、そういったプライベートからの資金の流れを踏まえた上で、財界の側からも、より有効な難民保護の戦略を打ち出すというアクティブさがあってもいいのではないかと思います。

以上です。御清聴ありがとうございました。
(拍手)

○森本理事長 岡部様、移民・難民問題の非常に複雑な側面について、明快に御説明いただきまして大変ありがとうございます。

御質問、御意見を伺いたいと思います。では、最初に私から質問させていただきます。

移民や難民規制の厳格化がすごく叫ばれている

ということですが、具体的に何をどう厳格化することが争点になっているのでしょうか。例えば移民・難民規制の権能をEUではなく各国に移すという主張があるのかどうかわかりませんが、そういう問題も含めて御説明いただければと思います。

○岡部 労働目的での人の受け入れをどういう方法で進めるかは、幾つか方法があると思います。その意味で、欧州統合というのは、一つの、ある程度成功した方法ではあると思います。基本的に似たような豊かさで、生活水準も似たような程度の国々の間で人口移動が行われる。もつとと言うならば、国家間での安全保障上の問題がない、あるいは極小化されているところでの人の移動が、その後の摩擦が最も少ないと言えると思います。

欧州統合の場合、そもそもサービスの自由移動という発想から始めて、その後、規制緩和から

非関税障壁、実質的に出入国管理をなくすということ、で、シェンゲン圏が創設されました。ただ、これだけではおそらく人の移動の成功例とはならず、パスポート同盟を作ったり、EU市民権という権利を付与することによって、加盟国同士でいさかいを起こしたり、あるいは大きな経済格差があるために一方から他方への移動がメインになったりしないという安定感と安心感を持った人の移動が出来上がってきました。

ただ、あえて失敗という点を探すならば、非関税障壁の撤廃という中で、財や資本の移動がなされるのと同時に、最終的には人の移動があると最適通貨圏に近づくという理論です。このモデルのもとに実践すればよかったです、若干、権利としての人の移動を重視しすぎてしまったために、経済成長が目的となるのではなく、移動すること自体がEU加盟国民の目的になってしまいま

した。

これがどんな問題を生むかという点、移動の規制を外すということ自体は、いわゆる単一欧州市場の政策として行うことができますが、第三国からやってきた人への対応については、これを当然にEUの政策とするというプロセスは想定されなかつたのです。ですが、実態として、域内での最適通貨圏を担保するためには、机上の空論でいうと、一つの出入国管理システムが必要になるという事態が生じています。

しかし、一つの出入国管理システムは、実際は警察や治安当局や国家安全保障が関わる領域なので、現在は、EUにおいては、御承知のとおり軍事安全保障部門がまだまだ統一されていないのと同様に、この部門も本来的には統一化されてはいけなかつた、あるいは統一化に多くの国が実は反対するという領域なのです。しかし、西側、特に

ドイツやフランスなどの国々は、先ほど申し上げた権利あるいは規範的な考え方から、ここに立って反対しませんでした。ハンガリーは特殊な例ですけれども、ポーランドは単一欧州市場や、そのほかの多くのEUの政策の進め方には賛成していますが、出入国管理を一元化するという試みは加盟国の主権を極度に侵害しているので公平公正ではないという批判をしています。

これは皮肉ですが、本来的には一九九〇年代に行われなければならなかつたところ、一九九〇年代においては右翼政党が支持を集めていなかつたがゆえに、中道右派、左派も全く政治的な問題として捉えずに、出入国管理の行政の人がやつてくれればいいですねということで、専門性が極度に進んだ領域でありました。多くのやらなければならなかつたことを怠つたという段階を経て、今の混乱状況があるということです。

経済目的の人の移動については、今のEUは賛成の立場です。日本と同じで、今も慢性的に人手不足があります。例えば、ウクライナ人に対しては、彼らは実質難民としてEUに入ってきていますが、ヨーロッパ系の文化に近いことと、仕事的能力も高いということがあって、財界、EUのBusiness Europeという経団連に相当するような団体は、ウクライナ人に対しては非常に好意的で、認めているのです。

欧州委員会は、そんなにウクライナの難民を労働者として使ってもらえるならシリア人も使ってくださいと言ったようですが、それに対しては明確にノーと言っています。職業訓練所のコストが高いいということもありますが、それ以上に文化の違いや社会摩擦も考慮に入れて、リスクを軽減しようとする動きですが、この辺が非常にジレンマだと思っています。EUは非常に緩い労働移民の受け

入れスキームをつくっていますが、今、庇護申請を受けている人に対しては、この労働スキームへの申請そのものを認めませんと、明確に分けている状況です。

今回お話しした厳格化はそちらに関わることで、いわゆるポートピープルや労働目的ではない人の移動としてやってくる人は、日本もそうですが、庇護申請、難民申請をする人が多いです。ただ、その数が桁違いに多いのが欧州です。欧州では、まず最初に、庇護申請をしいい出身国としてはいけない出身国を分けたのです。今回、プリスクリーニングという規則を作りました。

それから、難民申請は二回までしか認めないという状況も作りました。これは国によって今でもばらつきがあると言われていますが、日本でも同様の厳格化を行っています。

さらには、ポートピープルを加盟国のNGOが

助けるという行為、例えばイタリアやスペインなどのNGOが、ボートピープルとしてやってくる人たちが溺れそうになるのを人道的な観点から助けていましたが、場合によってはこれを認めないという方針まで示しました。これには、人権NGOの人は非常に反発しています。なぜ厳格化したかという点、不法入国させることを狙って、悪質なブローカーがボートピープルという演出をしているからです。わざと古いボートに乗せて、死にそうな航海をさせる。NGOがその人たちを助けると、結果的に悪質なブローカーをNGOが助けることになってしまう。抑止効果を発揮するためにも、こういった行為は認めないということなのだそうです。

ほかにもたくさんありますが、庇護申請をする権利はどんな人にもあるはずだというのが人権擁護派の理屈で、それは私も正しいと思いますが、

いろいろな基準を設けて申請そのものをできなくするという方針を今のEUは採っています。

○森本理事長 フランスでマリヌ・ル・ペン氏が移民政策を強化する場合、具体的にフランスは一体何をするのでしょうか。イタリアやトルコに着いてしまうとフランスまで来てしまうのではないかと思います。それに対して、フランスは国家としてどのように強化するのでしょうか。

○岡部 今のところ、いわゆる極右の人たちが移民問題に反対しているのは二つ側面があって、一つは、先ほど申し上げたように、あまりに多くの人がボートピープルとしてやってくるので、とりあえず彼らを来させないような、悪質なブローカーが欧州を目指せないようなインセンティブを作ろうというものです。

もう一つは、難民受け入れのためのシステムについての立案の権限を加盟国が持っていないこと

が問題だということも多く、ポピュリストたちは主張します。実際それは正しくて、経済目的の人の移動はまだ辛うじてEU加盟国に権限があります。例えば、外国人受け入れ政策や導入を止めるといったことは加盟国ができるのですが、難民保護に関しては、加盟国には独自に出入国管理や難民政策を立案する権限がもうないのです。

そうなってくると、おっしゃっていたように、イタリアに来た人がフランスを指すということになってしまっているので、今のRN、マリヌ・ル・ペン氏らの公約は、出入国管理上の権限を国家に戻してほしいといったことを含んでいます。

○質問者A 今日貴重なお話をどうもありがとうございました。

欧州で極右の政党が力をつけてきている。今回はフランスのマクロン大統領が議会を解散して一回目の選挙がありました。極右政党の国民連合

は、今のところ過半数はとれそうにないという状況ですが、七月七日に二回目がある。最終的にはハングパーラメントみたいな形で宙づりになっていくと思います。

極右政党のル・ペン氏は、以前はもう少し過激なことを言っていたような気がしますが、最近割と穏やかな内容になっていると感じます。二〇二七年に大統領選があつて、多分、出馬するのではないかと思います。外交と内政、両方ともとってしまつと、急に極右の色を強く出してくるリスクはあるのかなというのが一つです。

あと、ドイツは、あまり右寄りの動きは出ていないのですか。景気があまり良くないと思えます。EUの財政規律はかなり厳しいと思えますが、ドイツはきちつと規律を守っていることも、ある意味、景気がなかなか回復しない背景にあるような気がします。

こういった右の人たちは、EUの財政規律に対してすごく反対している人たちで、移民の問題と同時にそれをやっています。右の力がついてくると、EUとの関係がすごくぎくしゃくしてくるのではないか。最近、あまり言われていませんが、EU離脱という話がまた盛り上がってきて、将来的には欧州発のリスクがグローバルに広がる欧州危機が起き得るのかどうか、その辺はどのようにお考えでしょうか。

○岡部 フランスの件については、二回、選挙があります。二〇〇一年、マリーヌ・ル・ペン氏の父親のときもそうでしたが、第一回で第一党になって、危ないところを何とか抑え込みました。今回もそうなるだろうとは見られていますが、マクロン大統領の人气が非常に低下してしまっているということが前回とは違うので、第二回はどうか、危険視している人はいます。

今のところRNが支持を集めているのは、マリーヌ・ル・ペン氏は党首ですが、彼女はすごくしたたかで、自分が前面に出ずに、非常に見栄えもいい、人々の同情を買うようなストーリーを背景に持った、若いバルデラ氏を前面に押し出しているのも、もしかすると、そのやり方で、もっと支持を集めるのではないかという気がしないでもないです。

ただ、仮に今回、RNが何らかの形で政権に入ったとしても、そこで突然、非常に人種差別的な極端なイデオロギーを出すことは、恐らくできないだろうと思います。というのは、票を投じた人たちは、そういったイデオロギーを発してほしいということを求めているのではなくて、とにかく今のインフレをどうにかしてほしいとか、自分たちの給料を上げてほしいと願っています。そちらの実績がない中でイデオロギー的なことを進め

るのは、フランスの政治風土という観点からしても難しいのではないかというのが一つです。

他方で、欧州議会との関係においては、欧州議会の権限は、一九六〇年代は非常に小さく、コンサルタント的な意味合いしかなかったのですが、最近はどうん拡大してきて、予算の決定権と国際条約の承認といった非常に大きな権限を持つようになってきました。RNはもう既に欧州議会の中ではかなりの議席を獲得したので影響力は大きいと思いますが、ああいった政党が欧州議会で本当の多数派になってしまうと、回り回って、対外的な提携や国際条約を締結するといったときに、何らかの影響が及ぶ可能性はあるかと思いません。

ドイツの場合は政党システム上の制約があり、五%条項と一般的に言われますが、あまり小さい規模の政治勢力はそもそも選挙システムの中に入ることができません。ですので、ドイツの場合は

国会の中に共産党がないという状況がありま
す。他方で、ドイツのための選択肢（AfD）と
いう政治グループがかなり勢力を高めています。

財政規律の問題についてはおっしゃるとおり
で、ドイツ以外の国々が負けているという状況が
あって、EUに対して批判的な対応をとっていま
す。財政規律の問題は、AfDなどに所属してい
るような一部の人のにとっては非常に大きな問
題です。なぜかというところ、結果的にギリシャのソ
ブリン危機にしても何にしても、ドイツがほとん
ど一国で肩がわりをするという状況が裏書きされ
てしまったためです。当時のドラギECB総裁の
後押しで、本来であれば一国が肩がわりをする
というシステムではなかったのに、それを導入して
しまいました。その前例がある以上、これから第
二、第三のユーロ危機のようなことが起こった
ときに、またドイツの負担が増えることを一般層や

若年層は心配して、そういった心配の隙につけいる政治勢力が存在する可能性があるとは思いません。

ただ、私は、EUの解体へはおそらく向かわないのではないかと思います。もしかしたら、ドイツはもう嫌だと言う可能性はあります。ただ、ドイツの場合、EUの中の覇権国の位置づけです。で、本音としては嫌でも、そんなに簡単に抜けないでしょう。

他方で、今のEUシステムに挑戦しているハンガリー、スロバキアといった国々は、挑戦する姿勢を見せることでEUからの利益を受けようとする、そういう外交戦略だと私は思っています。本当にハンガリーが今EUから抜けてしまった場合、オルバン首相は自国にとって何の利益にもならないことは分かっているはずですし、ほかの国のリーダーも分かっていると思います。ですの

で、ぎりぎりのところでEU解体までは行かないのではないかと考えています。

○森本理事長 本日の「資本市場を考える会」は以上とさせていただきます。改めまして、岡田様、大変ありがとうございました。(拍手)

(おかべ) みどり・上智大学法学部国際関係法学科 教授

(本稿は、令和六年七月二日に開催した講演会での要旨を整理したものであり、文責は当研究所にある。)

岡部 みどり 氏

御 略 歴

東京大学入学（文科Ⅲ類）。同大学院総合文科研究科国際社会科学博士課程修了。博士（学術）。

専門は国際関係論、人の国際移動研究、地域統合（主にEU）研究。

外務省専門調査員、国際連合大学 Academic Programme Associate (Peace and Governance Programme)、ケンブリッジ大学国際関係研究所客員研究員（牛場フェロー）などを経て現職。この間、オックスフォード大学移民研究所（COMPAS）客員研究員、ジョンズホプキンス大学政治学部客員研究員などを歴任。

また、衆議院法務委員会参考人（2024年4月26日）。法務省難民審査参与員（2021年～現在）、第7次出入国管理政策懇談会委員（2016年～2020年）、世界経済フォーラムメンバー（2019年～2020年）、外務省「将来の課題のための日・オーストリア委員会」委員（2016年～2017年）。

このほか、NHKBS『国際報道』、NHK『日曜討論』、BS日テレ『深層NEWS』などテレビ・ラジオ等にも出演。

主な著書

『世界変動と脱EU／超EU：ポスト・コロナ、米中覇権競争下の国際関係』（日本経済評論社、2022年（編著））

『人の国際移動とEU—地域統合は「国境」をどのように変えるのか？』（法律文化社、2016年（編著））など