

西欧諸国の外国人規制強化とその波紋

小 林 正 文

I. はじめに

冷戦の終結から西ヨーロッパの国々は、それまでの東西対立を軸とした問題とは次元を異にしたさまざまな難題を抱え込むことになった。なかでも、深刻なのが西欧に流れ込んでくる難民の問題だろう。東西対立の解消とともに旅行が自由化され西の豊かな生活を求めるひとたちが群をなして押し掛けてきた。旧ユーゴスラヴィアの内戦がこうした難民の流れを増大させたのはいうまでもない。

西欧の国々は、難民の増大に対してこのところ相次いで入国の制限、不法入国者に対する取締を目指した規制措置を強化している。ドイツでは、ついに基本法の条項を改正して思い切った規制に踏み切った。フランスは、出生地主義の原則にもとづく伝統的な国籍取得に手直しを加え、警察の権限を拡大するなどを規定した法案を議会で通過させた。

本稿では、主としてドイツの基本法改正に至るまでの経緯とその背景を概観し、他の西欧諸国の規制措置と合わせて規制強化の意義、影響などについて考察したい。

II. 難民の増大と基本法16条

「壁」崩壊後のドイツの難民問題

1989年の夏から西への脱出をはかる旧東独国民が急増し、これが同年11月の「壁」の開放をもたらし、翌年10月のドイツ統一へつながったことは、まだ記憶に新しい。旧東独からの脱出者は、当時ユーバージードラー（転入者）とよばれ、その数は1989年に約34万人、1990年におよそ24万人にのぼった。しかし、90年5月の東西ドイツ通貨同盟発足後、東から西への人の移動は次第に沈静化し、同年10月の統一後は、国内の移動として扱われることになった。

ユーバージードラーと並んでの、そのころ問題になったのはいわゆるアウスジードラー（帰還者）である。この人たちは、何世代かまえに主としてロシア、ポーランド、ルーマニアなどに渡ったドイツ人の子孫であり、冷戦時代からドイツへの帰国を望んでいたが、社会

主義体制下で果たせず、旅行の自由化とともにドイツにどっと戻って来るのではないかと心配された。事実、1986年に約4万3千人にすぎなかった帰還者は、88年に20万人、89年には約38万人にふくれあがった。このため、政府は90年夏に規制を強化し⁽¹⁾、その後、帰還者の数は低い水準に押さえられている。

ユーバージードラーもアウスジードラーも血統主義の原則を守るドイツの国籍法によると、ドイツ人である。ところが、90年代に入ってから、難民としてドイツに入国して、亡命を申請する外国人が急増し、政府はあらたな対応に迫られることになる。

80年代には平均して年間5万人から6万人だった亡命申請者が、89年には12万人、90年には19万人、91年には25万6千人、92年には43万8千人を記録し、このまま事態を放置すれば93年には50万人に達すると見られるにいたった。内訳をみると、ヨーロッパからの亡命申請者が圧倒的に多く、91年で65%を占めている。旧ユーゴスラヴィア出身者が約7万5千人で第一位であり、これはいうまでもなく内戦の悲惨さを物語るものだろう。ついでルーマニアの4万人、トルコの2万3千人となっている(Gebauer, Taureck, Ziegler 30)*。

亡命希望者が増大したのは、ドイツにかぎったことではなく、他の西欧諸国でも一様にみられる現象なのだが、ヨーロッパ全体の亡命申請者の約三分の二がドイツにやってくる(*The Economist*, June 5, 1993)。ドイツに集中するのは、欧州の中心というその地理的な位置もあるが、なによりも基本法16条に規定された寛大な亡命者受入れの政策が原因だろう。また、エコノミスト誌が指摘するように、亡命者の審査にしばしば2年間という長期間を要し、その間申請者は職につくこともできるというのも魅力であるに違いない。西ドイツ政府は1978年以来、繰り返し審査の迅速化をはかる措置をとってきたが、これといった抑止効果はなかった。

基本法16条

ここで問題になる基本法16条は、政治的亡命者の無条件受け入れを規定した条項として世界的に有名になったが、実は二つの項目よりなっている。第一項はドイツ国籍の剥奪を禁止したもので、第二項は、ドイツ人の外国への引き渡しを禁止した条項であり、その末尾に「政治的に迫害された者は庇護権を享有する」とある。これが政治的亡命者の無条件受け入れの根拠とされてきた。通常、国際法では亡命とは、国家が国内法にしたがって与える権利をもっている。1951年に採択された「難民の地位に関する条約」(いわゆるジュネーブ難民条約)もこうした考え方にもとづいている。これに対して基本法16条第2項の二番目の条文

*カッコ内の人名は著者名、数字は引用した個所の掲載頁を示す。

新聞雑誌の場合は誌紙名と発行年月日。

は、「政治的に迫害されたものの亡命への主観的、無制限かつ訴えることのできる権利」(Münch)を認めたものである。言い換えるなら、ドイツに亡命を求めてきた人の個人的な基本権利として亡命を位置付けており、世界に他に例がない(Münch 17, 本間 190)。

しばしば指摘される通り、この条文の背景となっているのはナチ時代に多数のドイツ人がナチ政権の迫害を逃れて外国に亡命した事実である⁽²⁾。もっとも、基本法の採択にあたりこの条項がすんなりと承認されたわけではない。基本法は、1948年9月から翌年5月までボンで開かれた西側占領地区代表65人よりなる議会評議会で討議、採択されたが、議員のうち多数が自身、ヒトラー時代に亡命を経験した人たちだったといわれる。この16条第2項の二番目の条文に関してはいろいろ波乱があり、「自由、民主主義、社会正義、世界平和を支持して政治的に迫害された外国人」のみが庇護権を享有するという案文が考慮されたこともあった。

そのころは、分割されたドイツが将来、どのような道をたどるのか皆目見当のつかない時代である。亡命者を養う余力ができるのか、だれにも自信がなかった。しかし、社会民主党のカルロ・シュミット、フリードリッヒ・ヴィルヘルム・ヴァーグナーなどの議員の熱心な説得で、結局無条件の受入れが採択されたという経緯があった(*Die Zeit*, Feb. 17, 1989)。

このような制定のいきさつからみて、16条は多分に理想主義に裏打ちされ、新しいドイツへの情熱が原動力になっていた条文ともいえるだろう。無条件受入れを熱心に説いた人たちは、本当に保護を必要としている人々をきれいに受け入れるには、間違っても保護を必要としない人もたまには受け入れる危険をあえて冒そうとした(Münch 21)。

世論の動向

こうした理想主義とは裏腹に、90年代に入ってから現実には、45年前にはだれも予想しなかった深刻な事態となった。だれが年間50万近くの亡命希望者が押し寄せると思っただろうか。そのうち、実際に政治的な理由のために祖国を離れ、亡命者として認定されるのは、いつも10%足らずである。残りの人たちは、事実上の「経済難民」だが、審査期間が長いいためその間に職についたり、行方が分からなくなったり、ずるずると居着いてしまうケースが少なくない。

この間、旧東独経済の社会主義経済から市場経済への移行は予想をはるかに上回る困難に直面し、折からの不況が立ち直りの足を引っ張った。失業が増大し、人々は鬱積した不満を増大する外国人に向けがちである。90年代になってから、ドイツの各地で外国人排斥の動きが目立つようになり、外国人を巻き込んだ暴力事件が増大した。ネオ・ナチ分子、極右勢力がからんだ暴力事件は1991年の1483件から92年には2285件に急増、死者の数も前年の3人か

ら92年には17人（うち7人が外国人）を数えた（*Neue Zürcher Zeitung* 以下 NZZ と略記。Feb. 10, 1993）。

ドイツの有力な世論調査機関アレンスバッハ研究所が92年11月に明らかにしたところによると、同年10月の調査で人種暴動の理由を理解すると答えた人は16%（前年同月12%）に達していた（*International Herald Tribune* 以下 IHT と略記。92年11月13日）。もっと不気味なのは、議会民主主義そのものに疑問が高まっていることだろう。別の調査機関の世論調査によると、現在の政治体制に不満だと答えた人は、東ドイツで52%（前年48%）、西ドイツで35%（22%）となっている（IHT, 92年10月27日）。もちろん、不満のすべてが外国人問題のせいだとはいえないだろう。不況、失業と暗い話題ばかりが氾濫しては、不満が高ずるのも理解できなくはない。しかし、シュピーゲル誌は同じころの世論調査で、当面“とくに重要な問題”として外国人問題をあげた人が、東でも西でも73%に達したという調査結果を報じている⁽³⁾（*Der Spiegel* 92年10月26日号）。

こうした世論の動きを反映して、右翼政党が政界でも勢力を伸ばしてきた。93年9月19日に行われたハンブルグ市議会選挙では、右翼政党はいずれも5%阻止条項に阻まれて議席を得ることができなかったが、右翼政党の一つ共和党は4.9%の得票率をあげ、あなとり難い勢いをみせた⁽⁴⁾（IHT 93年9月20日）。この選挙では、キリスト教民主同盟、社会民主党の二大政党がいずれも後退し、勢力を伸ばしたのは緑の党など新興勢力であり、既成の政治勢力への不信が高まっていることを示した。地方選挙の結果から国政の行方を占うのは適当ではないかも知れないが、政治の勢力分野が流動的になっているようだ。

Ⅲ. 基本法改正と EC 統合

EC 単一市場と難民問題

亡命希望者の急増と外国人に対する反感の高まりという現実直面して、基本法16条改正の必要は、はやくから話題になっていた。これについては、16条を全文削除するという提案から亡命を制度化してドイツの国益に合うものだけを受け入れるように改定する案などさまざまな案が出された（Münch, 132-133）。

基本法の改正には、連邦議会の三分の二の賛成を必要とし、キリスト教民主同盟、同社会同盟および自由民主党の連立与党だけでは必要な票数を得られず、どうしても野党社会民主党の支持が必要である。いうまでもなく、社会民主党は当初、改正に反対した。16条はドイツの過去から学んだ貴重な教訓を生かしたものであり、これを改めることは、戦後の再生ドイツの建国の土台を揺るがすことになりかねない。

しかし、その社会民主党も92年夏ごろから、次第に反対の態度を緩め始める。絶え間なく

押し寄せる難民の波と右傾化する世論の動向が同党の立場に影響したことは明らかだが、実はもう一つ、同党の態度をきめた決定的な要因があった。それは、ほかの西欧諸国との政策調整の必要ということである。

難民の波に洗われたのが規模の違いこそあれドイツだけでないことは、すでに述べた。この問題に対して西欧の国々が共通の政策をとる必要が認識されだしたのは、ECの欧州単一市場が具体化され始めてからである。人、物、金、サービスの自由な交通を目指した単一市場が正式に発足したのは、1993年1月1日からだが、これに先立ってフランス、ドイツ、ベネルックス三国は1985年、ルクセンブルクの小村シェンゲンで相互に国境での検問を撤廃することを規定した画期的なシェンゲン協定に調印した。

しかし、ベルリンの壁の崩壊、それに次ぐドイツの統一でEC諸国は、難民の急増という予想外の事態に直面することになる。ドイツ統一の見通しが濃厚となった90年6月15日、ダブリンでEC加盟12か国のうち11か国⁽⁵⁾の難民問題担当相によって難民の管轄基準をきめた協定（ダブリン条約）が調印された。この条約は、亡命申請の審査には域内の一国だけが当たる、という原則をきめたものである。亡命希望者がECの一国で申請を拒否されると、別の加盟国へ行ってまた申請し直すケースがあり、域内の交通が自由になると、例えばドイツで拒否された申請者がオランダに行って申請し、それが許可されれば、またドイツに戻ってくることがあり得る。条約はそうした事態を防ぐためであった（Münch 237, 安江 119）。

ついで、シェンゲン協定に調印した五か国は、90年6月19日再びシェンゲンで第二の協定（シェンゲン補足協定）に調印した⁽⁶⁾。補足協定は最初の協定の実施にともなう細目を規定したもので、亡命申請者は最初に申請した国に留まるという原則を確立した。補足協定は、亡命希望者について問題の基本的な解決を図るより、むしろ門前払いを食わせる性格のものであり、ミュンヒは、西欧諸国が「保護を必要とする亡命希望者の要望に対して共通の、実質的に調整された亡命者政策によって正当に対応する合意をはかるのではなく、むしろ彼らを入れさせないことを選んだ」と批判している。「協定はジュネーブ難民条約の内容に違反してないまでも、その精神には反している」とまで彼女はきめつけている（Münch 238-239）。

社会民主党の方針転換

シェンゲン協定は、参加各国の管轄を相互に認め合うものだが、実は参加各国の亡命希望者に対する審査手続はまちまちであり、すべての亡命希望を受け付けているのはドイツだけである。しかし、ダブリン条約もシェンゲン協定も調印国が決められた管轄から逸脱することを認めている。それによると、一つの参加国で亡命申請が却下された後でも、別の参加国がそれぞれの国内法にもとづいて亡命申請を審査することが許されている。

ドイツの場合、基本法16条がある以上、ほかの国で亡命を拒否されたものがドイツに改めて亡命を申請してくれば、これを断ることはできず、少なくとも審査はしなければならない。すると、将来ドイツに亡命希望者が集中するおそれがある。ミュンヒが指摘するように、こうした危惧が基本法改正の論争に決着をつけることになった (Münch 238-239)。

社会民主党としてもこうした不安を除くため、基本法改正には同調せざるを得なくなった。93年春まで同党の党首だったビヨルン・エンクホルムも「欧州的な次元」、つまり周辺諸国との政策の調整だけからも16条の改正が必要であることを認めている (*Der Spiegel* 92年11月9日号)。

こうして社会民主党は92年8月23日の執行部の会議で、基本法の改正を受け入れることを決め、ついで開かれた臨時党大会は11月17日に執行部の方針を承認することを決定した。そのさい、社会民主党は改正の内容にいくつかの条件を付けた。一つは、16条に定められた個人の権利としての庇護権は存続させることである。ただし、ドイツに入国後、旅券を破り捨てたり、どういう経路を通過して入国したかについて説明を拒否したものおよび「ヨーロッパで合意をみている評価では、その時点で政治的な迫害がない」とされている国の出身者は、個人的な亡命審査から除外される。もっとも、「特定の個人的な迫害の理由を信憑性をもって述べる」ものはこの限りではない (*Der Spiegel* 92年11月16日号)。

与野党の妥協成る

社会民主党の方針転換のあと、与野党間で合意を目指して交渉が重ねられたが、話し合いは難航した。与党キリスト教民主同盟は、当初社会民主党と同様、個人の基本権としての庇護権を支持していたが、姉妹党のキリスト教社会同盟は、個人の基本権の放棄に賛成だった。もう一つの連立与党自由民主党は、個人の基本権を制限しながらもその存続を主張しており、与党内の態度調整も容易ではなかった。

この間にも、月平均で約4万人の亡命希望者がドイツに押しかけており、事態はますます緊迫の度を加えてきた。92年10月末の党大会をまえにキリスト教民主同盟は、党内右派の圧力により「基本法に定められた個人の権利を放棄しなければ、庇護権の悪用に十分対処できない」ことを受け入れる (Münch 146)。コール首相は10月26日のキリスト教民主同盟大会で、難民の流れがこのまま続けば、「我慢の限界を越える」と警告し、「いま行動しなければ、民主国家への信頼に対する深刻な危機、国家の非常事態にさえ直面する」 (*IHT* 92年10月27日) と述べて、野党の協力を要請した。首相の危機感を裏付けるように、11月23日にはハンブルク近くの町メルンでトルコ人の住居が極右の青年によって放火されるという事件があり、十歳の少女を含む3人が死亡した。トルコ人労働者は難民と違って、すでに長年ドイツに在

住し、ある程度ドイツ社会に溶け込んでいると思われていた人たちであり、この事件は外国人に対する反感が意外な広がりを見せていることを物語っていた。コール首相は外国人排斥を改めて非難し、ドイツ各地で極右、ネオ・ナチに反対するデモ、集会が催された。外国の新聞、雑誌ではナチズム復活の可能性が話題を賑わせた。

こうして緊迫した空気のなか、ついに92年12月6日与野党間で妥協が合意された。妥協の主な内容は次の通りである。

- ①「政治的に迫害されたものは庇護権を享有する」の条文は残す。
- ②ただし EC 諸国および迫害がないとされる安全な第三国を通過してきた亡命希望者は審査の手續から除外される。迫害がない安全な国には、スイス、オーストリア、ポーランド、チェコなどの諸国が含まれる。
- ③このほかに迫害がないとされる国のリストが決められ、これらの国々の出身者は、特定の理由をあげない限り迫害されたとは見なされない⁽⁷⁾ (Münch 148-9; *Der Spiegel* 92年12月14日号)。

シュピーゲル誌によると、ドイツが新しい規定により亡命希望者をポーランドとチェコにも送り返すことができることになり、社会民主党の多くの議員および自由民主党の一部から「共産主義の独裁から解放されたばかりで、深刻な経済問題と取り組んでいる両国の負担において豊かなドイツが亡命者のジレンマを解決」しようとしていることが批判された。社会民主党は改正条項の発効前に、東欧諸国と協定を結ぶことについてコール首相から了解を取り付けたという。亡命希望者の送還に関するドイツと東欧諸国との協定については後述する。

IV. 新条項の成立とその評価

新条項の内容

政府与党と社会民主党は、1993年1月妥協内容を盛った基本法改正案を連邦議会に上程し、数か月に及ぶ審議ののち5月26日最後の討論が行われた。改正に賛成する多くの議員は、改正反対の過激派から脅迫状を受けており、また改正反対の議員は極右派の脅しを受けていた。このため、当日は議会の建物の周辺に四千人の警官が動員されて警戒にあたり、議員の大多数はフェリーかヘリコプターで登院するというもののしだった。

討議では、キリスト教民主同盟のショイブレ院内総務が「基本法改正に至らない手段はすべてこころみだ。われわれとしては、これ以上ヨーロッパの亡命希望者の三分の二を引き受けるわけには行かない。この決定は、わが国の国内の平和にとって決定的である」と改正支持の演説を行った。最後まで反対の態度を変えなかった「連合90」の代表コンラット・ヴァイス議員は、トマス・マン、マルレーネ・ディートリッヒなどナチ時代にアメリカに亡命し

た著名人の例を引いて、「われわれはこの人たちの思い出に義務を負っている」と道義的な観点から反対論をとらえた（IHT 93年 5月27日）。

13時間に及ぶ討論のすえに採決が行われ、賛成521票、反対132票、棄権1で、改正案は三分の二（442）をゆうに上回る支持を得て可決された。しかし、社会民主党の90人を超える議員が反対に回ったことは、同党にとっては苦渋に満ちた決断であったことをうかがわせている。同案はこのあと5月28日、連邦参議院でも圧倒的多数の賛成で承認され、7月1日から発効した。

さて、改正された基本法だが、まずこれまでの16条第2項の二番目の条文「政治的に迫害されたものは庇護権を享有する」を削除し、あらたに16a条の第一項にこの文を取り入れている。16a条は全部で五項よりなっており、第二項は欧州共同体（EC）加盟国および「難民の地位に関する条約および人権、基本的自由に関する条約の適用が確保されている他の第三国から来たもの」は庇護権を申請できないこと、これらの第三国は連邦参議院の承認を得て法律で定められること、さらにEC諸国および安全な第三国から来た人に対する国外退去の措置はただちに実行されることを規定している。

第三項は、いわゆる安全な出身国にかんする規定であり、「法制、法の執行および一般的な政治情勢から政治的迫害や非人間的または屈辱的な処罰や処遇が行われないことを保証しているようにみえる国を連邦参議院の承認を得て法律で定め、そのような国から来た外国人は迫害されていないと推測される」としている。ただし、本人が迫害されているという考えを裏付ける事実を述べればその限りではない。

第四項では第三項に該当するケースや他の根拠がないケースにあっては国外退去の措置は、措置の合法性に重大な疑義がある場合にのみ裁判所によって停止させられることができるとする。

第五項は、上記の第一項から第四項までがEC諸国および第三国との国際協定（シェンゲン協定、ダブリン条約などを指す）に抵触しないことを確認している⁽⁸⁾。

基本法16条改正にともなうほかの関連法案（亡命手続、外国人、国籍法規定改正に関する法案および亡命申請者給与法）も可決され、改正基本法と同時に実施された（亡命申請者給与法は11月1日から）。これらの法律でEC加盟国以外に安全な第三国として指定されたのは、フィンランド、ノルウェー、オーストリア、ポーランド、スウェーデン、スイス、チェコの国々、つまりドイツ周辺のすべての国である。これらの国々から来たものは即刻、送り返され、法的に異議のあるものは、外国から手続をとることになる。また安全な出身国として指定されたのは、ブルガリア、ガンビア、ポーランド、ルーマニア、セネガル、スロバキア、チェコおよびハンガリーの諸国である。

こうした諸国から来た人でも、迫害されたことを裏付ける事実を申し出れば審査を受けられるが、審査は裁判所による審理をふくめて19日以内に終わらせねばならない。身元について虚偽の申告をしたひと、変名をつかって幾つもの申請を出す人は、すぐさま追い返される。また、これまで難民のなかでも大きなグループだった旧ユーゴスラヴィアからの難民のように戦争、内戦による難民は亡命希望者とは別個に扱われることになり、これによって亡命申請審査の負担が軽減されることが期待されている（Bundesministerium des Innern 8-11）。

東欧諸国との取決め

ドイツと東の隣接諸国との取決めについて、当時のザイタース内相は議会の討論ですでにポーランドとの間に難民引取りの協定ができたことを発表し、チェコとも間もなく同様な協定に調印することを明らかにした。

ポーランドの協定は改正案最終討議のはじまる直前の93年5月7日、ボンで調印されたもので、これによるとドイツは93年に1万人、94年以後は無制限に亡命を拒否された難民をポーランドに送り返すことができる。これに対してドイツは2年間にわたり1億2千万マルクずつをポーランドに支払い、ポーランドはこれで収容所を建設し、国境監視の施設を改善することになっている。さらに、ポーランドはハンガリー、ウクライナ、その他の隣接諸国と非合法移民の流れを制限する協定を93年末までに結ぶことにしている（IHT 93年5月8-9日）。

ポーランドとしては、見返りの援助があるとはいえ喜んでこうした協定に調印したわけではない。何万とも知れない難民を押し付けられるのは迷惑至極である。ポーランドのワレサ大統領はシュピーゲル誌とのインタビューでドイツの抱える問題に理解を示しながらも、「ドイツ人はしばしば高飛車である。なぜなら彼らは強いから。傲慢さで難民問題は解決できない」と不満を表している（*Der Spiegel* 93年2月22日）。しかし、ドイツは査証なしで現在入国できるポーランド、ドイツ間の旅行者に再び査証を義務付けるといって圧力を加えられる立場にあり、他方ポーランドは将来、ECへの加盟を希望しており、ドイツの好意に頼らなければならない弱みがあった（Münch 153）。

ドイツはこれより先、ルーマニア、ブルガリアとも難民送還に関する協定を結んでいる。この両国は、新しい16a条によると、政治的迫害のない安全な出身国となっており、両国から来た亡命希望者は、特定の申告をするものを除いては全員が本国へ送り返されることになっている。ドイツとルーマニア間の協定は92年9月24日、ブカレストで調印されたが、これによってドイツはルーマニアからの難民のうち亡命申請が拒否されたものを送還するかわりに2100万ドルを支払うという内容である。ドイツに亡命を求める難民の約20%はルーマニ

アから来る人たちであり、その70%はジプシー（ロマ）である。

ジプシーが果たして、ルーマニアで迫害を受けていないかについては異論がある。そうでもなくとも、ドイツはナチの時代に多数のジプシーを殺した過去があり（木内 79）、その傷はまだ癒えていない。それだけに、この協定はドイツ内外から批判を浴びた。国際的な人権機関「ヘルシンキ・ウオッチ」はコール首相に手紙をおくり、「ルーマニアのジプシーはチャウセスク政権を倒した革命以来、次第に暴力的な攻撃の対象になっている。ルーマニアのジプシーを特定して送還するというドイツ政府の決定は差別的な処遇である」と抗議した。しかし、ルーマニア政府はジプシーの迫害を否定し、難民の帰国を歓迎しているという（*IHT* 92年9月25日）。

ドイツとブルガリアとの協定は92年11月13日、ボンで調印された。この協定もブルガリアが亡命を拒否されたブルガリア人を引き取る代わりにドイツから1760万ドルの援助を受けるという内容である（*IHT* 92年11月13日）。ブルガリアからの亡命希望者は、ルーマニアほど多くないが、93年2月の統計によると4398人で、総数の約11%を占めている。

ドイツはチェコとも協定を結ぶ交渉している。チェコ側は当初、多国間協定を要求して話し合いは難航していたが、その後二国間協定に同意したと伝えられる。

改正亡命条項の意義

ドイツはこうして、7月1日から新しい亡命条項の実施に踏み切った。有名な条文は残ったが、そのほかの内容は極めて厳しいものである。厳しい条項はそれなりの効果を表わし、93年8月の統計によると、亡命希望者の数は14,521人に減少した。新条項発効まえの6月の31,123人に比較すると半分以上の減少である。東欧および東南欧州の出身者が多いのは新条項発効まえと変わらないが、主として旧ユーゴスラヴィアからの難民で、ルーマニア出身者は2,024人、ブルガリア出身者は481人と激減している（*NZZ* 93年9月8日）。

「政治的に迫害されたものは庇護権を享有する」という条文が残ったことは、個人の基本権としての亡命という精神が辛くも存続していることを意味しているが、多数の亡命希望者が門前払いにあうことは、ミュンヒも指摘するように「法的にまだ残っている個人の権利は事実上、大幅に制限される」という結果になった（*Münch* 154）。

基本法改正の重要な根拠となったのは、他の西欧諸国との政策の調整であった。その限りでは、ドイツの難民政策が“欧州化”されたといえるだろう。しかし、第二次大戦後のリベラルな政策に手直しが加えられたことには変わりない。“欧州化”という大義名文の下で追及されたのは、実はドイツの国益であった。その意味では、今度の基本法改正は統一ドイツが、かつての西ドイツとは違う性格を帯びた国になることを示す一つの兆候といえるかもし

れない。

V. 他の西欧諸国の規制措置

フランスの外国人問題

ドイツとほぼ平行して1993年春から進められたフランスの外国人に対する規制強化について簡単に触れておこう。まず最初に明らかにしておかねばならない点は、フランスが当面抱える問題は、ドイツの場合とやや異なることである。フランスにもたしかに難民は来るが、その数は1992年に28,873人とドイツと比較にならないほど少ない。フランスで問題になっているのは、北アフリカの諸国からの移民の急増であり、それにともなう反外国人感情の高まりである。

フランスは革命の伝統にもとづいて寛大な移民受入れ政策をとってきた。ロシア革命、スペイン内戦、第二次大戦後のハンガリー動乱など大きな変動のある度にフランスは難民を受け入れてきた。難民がヨーロッパの国々から来るかぎり、さして問題はなかったが、60年代以後マグレブ諸国からの流入が増えるにしたがい、摩擦が目立つようになった。労働者としての移民の受入れは、1974年に停止されたが、その後もそれまでに入国した労働者の家族などの受入れは続いた。その子供たちがようやく学齢期を経て若者に成長しつつある。

フランスの国籍法により、アルジェリアの若者たちは18歳に達すると自動的にフランス国籍を取得するので、毎年およそ10万人の外国人がフランス人になる。あらたにフランスに合法的に入国してくる外国人も約10万人だが、このほかにほぼ同数の不法入国者がいるとみられている（IHT 93年7月14日）。イスラム教徒はフランス人、外国人あわせておよそ400万を数え、全国に909のモスクが散らばり、イスラム教はフランス第二の宗教になった（Le Point 93年8月28日）。

外国人に対する反感の高まりとともに、政治の分野でもルベンの率いる国民戦線など極右政党の進出が注目を引くようになった⁽⁹⁾。こうした動向にとくに危機感を深めたのは、保守勢力である。外国人問題になんらかの手を打たなければ、保守勢力の地盤が極右の進出によって浸食されかねない。

広範な規制措置

そこで、93年3月の選挙で大勝した保守勢力は、バラデュール内閣の誕生とともに外国人の入国、滞在、国籍取得を困難にする法案を相次いで議会に提出した。実は、社会党の大統領ミッテランの下で最初の“コアビタシオン”政権となったシラク内閣が1986年、国籍取得を困難にする法案を上程したが、社会党と人権団体の強い反対にあって撤回せざるを得なく

なったことがあった。また、1990年には当時フランス国民連合の院内総務シャルル・パスカが規制強化を提案し、上院で承認されたが、国民議会には上程されなかったといういきさつがある。

バラデュール政権でパスカが内相に就任、規制法案成立のため指導的な役割を果たした。政府の提案は、国籍取得に関する法案、外国人取締について警察の権限を強化する法案および外国人の結婚と家族の呼び寄せに関する法案の三法案よりなっている。

改正案が成立すると、外国人の子供は自動的にフランス国籍を得るのではなく、16歳から20歳までの間に兵役に服するさいまたは身分証明書を申請するさいに申し出てフランス国籍を得ることになる。国は禁固6か月以上の犯罪歴があれば国籍を与えるのを拒否できる。従来、強制出国を防ぐ手段として使われがちだった未成年の子供の国籍取得も申請できなくなった。フランス人との偽装結婚も国籍を得る方法として利用されたが、これまでのように結婚後6か月でなく2年後でなければ国籍を取得できなくなる。法務省によると、毎年約28,000組の国際結婚のうち9000組はこうした偽装結婚だという（NZZ 93年5月13日）。

第二の法案は、外国人取締のための警察の権限を強化するもので、これまで警官は犯罪に関係があるという疑いがある場合にのみ職務尋問をおこなうことができたのが、不法外国人の取締りのためだれでも尋問できることになる（IHT 93年6月12-13日）。

第三の法案は難民、家族の呼び寄せなど外国人の入国に関するものだが、ここでも警察力の強化が特徴となっている。例えば、亡命申請はこれまで外務省の難民局で審査されていたのが、今後はまず地方の内務省当局者がふるいにかけて、それから難民局の決裁を得ることになった。外国人が家族を呼び寄せる場合、本人に家族を扶養する収入があるか、十分な住宅を持っているかが調べられる。多妻制の妻の入国は許されない。偽装結婚の疑いがある場合、市町村の長は実情を調査できる。正規の滞在許可を持っていても犯罪を犯したり公共の秩序を脅かすものは国外退去を申し渡されることがあるなどがその内容である（NZZ 93年6月5日）。

こうした規制強化については、社会党や人権団体はもとよりマスメディア、保守党の一部からも批判の声があげられた。パスカ内相は当初、目標は「移民ゼロ」にあるといていたが、本来のねらいは「不法移民ゼロ」の意味だと釈明した。これら三つの法案は、93年夏相次いで議会の承認を得たが、その実施は、憲法評議会の異議により宙に浮くことになった。

憲法評議会の裁定

フランスの憲法評議会は、社会党の提訴によって改正国籍法を審査した結果、7月21日警察が監視の対象としている外国人について国籍の取得を禁じた二つの条項を停止した。つい

で、評議会は入国規制に関する新法について8月13日、八条項の一部もしくは全部に違憲の判断を下した。このなかには、市町村長が結婚を遅らせて調査をする権限や亡命申請を県に事前審査させることなども含まれている。

とくに、亡命申請の審査に関する裁定は、政府に大きな問題を提起することになった。評議会は、この条項を違憲とする根拠として「自由のための行動」で迫害されたものはフランスで庇護権を要求できるとした憲法前文を援用した。この前文のため、フランスも16条改正前のドイツと同様、ダブリン、シェンゲン両協定にもかかわらず、ほかの西欧諸国で亡命申請が拒否されたものがフランスで申請をすれば、審査しなければならない立場にある。ドイツが基本法を改正した後、今度はフランスに亡命希望者が押しかける危険が否定できなくなる。「パスクァ法」はそうした危険を未然に防ぐのが、一つのねらいだった。憲法評議会の裁決の後、パスクァはシェンゲン協定は実施できなくなったと語り、新法実施のため憲法の改正を訴えた⁽¹⁰⁾。

バラデュール首相も憲法の小幅な改正を考えているといわれ、ミッテラン大統領もコアビタシオンの時代に改正に同調せざるを得まいとみられている（NZZ 93年9月3, 25日）。しかし、バラデュールもミッテランも共和国の根幹にかかわる前文の改正は考えていないといわれ、どうやって評議会の裁定を乗り越えるかが課題として残された。

広がる規制措置

欧州を覆う難民の波に対処して、規制強化に乗り出したのはドイツとフランスだけではない。オーストリア、デンマーク、スウェーデンなどもなんらかの形で外国人の入国、在留について規制を強化している。スウェーデンは伝統的に難民に手厚い保護政策をとってきた国だが（本間 198-204）、1992年には83,200人の亡命希望者がおしかけてきた。そのスウェーデンですら基本的にはこれまでの開放的な政策を変えないながら、規制を厳しくせざるを得なかった（IHT 93年7月13日）。

旧ユーゴスラヴィア内戦の影響をもろにうけて難民の増大に悩まされるオーストリアでも、93年夏から新しい在留外国人法が実施されたが、在留許可を与える場合、住宅の一定の居住面積が条件とされ、この規定が厳密に実行されれば、57万人の合法的な外国人のうち10万人以上が在留許可を取り消される可能性におびえているといわれる（NZZ 93年8月14日）。

このほか、スペイン、ギリシャ、イタリー、ポルトガルでも外国人の入国と在留に関して新たな立法措置がとられている。EC諸国の間ではシェンゲン協定の枠内で外国人問題でますます密接な調整がはかられ、「傾向としては亡命権の制限、不法外国人の取締り、それに規制の強化」の方向にあり、ECは「93年末には2000万に達するとみられる失業者を吸収で

きずに、陰險な形で“民族浄化”をこころみようとしているのか」とル・モンド・ディプロマティック誌（93年7月号）は批判している。

VI. むすび

これまで、ドイツ、フランスを中心に最近の西欧諸国の外国人、とくに亡命希望者に対する規制の強化について見てきた。こうした一連の措置は、いうまでもなく冷戦の終結と旧社会主義体制の崩壊にともなう難民の急増という事態に対応するためであったが、同時に EC 統合の進展による政策調整も大きな理由であった。とりわけ、シェンゲン協定で参加国が相互に亡命希望者に対する処理手続を認めあうことになって以来、参加各国は難民が集中することを恐れ、争って難民対策を厳しくする相乗効果が生まれたようだ。こうした動きを「ヨーロッパ・ナショナリズム」への傾斜（梶田 222）をとらえることもできるかもしれない。

シェンゲン協定は、ミュンヒも指摘する通り、本来参加国間の人の往来を自由にすることを目的としたもので、それに派生する難民問題への対策はやや場当たりのものである⁽¹¹⁾。EC が本当に統一的な難民政策を確立するには、加盟国がこの問題に関する権限を次第に EC 委員会に委譲することが必要だろう（Münch 241）。

現在、世界の難民はおよそ1,880万人といわれるが（緒方 40）、ほとんどが自分の国のある大陸にとどまり、欧州へ来るのは7%といわれている（IHT 92年10月6日）。この人たちに対してヨーロッパが門戸を閉ざすことに西欧の知識人は良心の痛みを感じている。ドイツの社会哲学者ユルゲン・ハバーマスは、国際社会の相互依存が高まったことと植民地化と土着文化の破壊の歴史にたいする責任をあげて、欧州は、もっと難民を受け入れるべきだとし、規制強化の動きを「ヨーロッパの福祉ショーヴィニズム」と非難している（Die Zeit 93年5月28日号）。

見逃すことができないのは、西欧諸国の一連の規制強化が、従来の難民政策の常識にたいする挑戦とする見方があることだろう。国はそれぞれの法律に従って、保護を求めてくる難民のうち一定の条件を満たしているものに入国、在留の許可を法律上または事実上当然に与え、「迫害国である本国に強制的に退去させたりまたは送還してはならない」といういわゆるノン・ルフルマン（non-refoulement）の原則を守るものとされた。この原則は「難民条約上の原則のなかでも最も重要なものと評価」されていたはずである（本間 92）。ところが、最近の規制強化をみると「ノン・ルフルマンの規範は、われわれの社会に難民は入れないというノン・アントレ（non-entrée）の規範にとって代わられつつある」とハサウェイという（Hathaway 40）。

たしかに、西欧の規制措置は、難民の急増に対するいわば緊急避難的なもので、やむを得なかったともいえるだろう。緒方はドイツの基本法改正について「当然だった」といっている（緒方 43）。しかし、これによって一時的に難民の圧力を軽減することはできても、中長期的に西欧諸国に在住する外国人の問題を解決することはできない。西欧では人口の高齢化や出生率の低下などのため、限定された数の外国人の受入れは必要だとする見方はいぜん有力である。

ドイツではこうした見方は、左翼陣営のみならず一部の保守党政治家によっても表明されている（Manfrass 127）。その一人シュトゥットガルトのロンメル市長（キリスト教民主同盟）は、長年ドイツに住んでいる外国人の法的地位を改善することを提案し、一つの可能性としていまのドイツの国籍法では許されていない二重国籍の導入をよびかけている。しかし、そのロンメルも不当な亡命希望者の流入を制限することには賛成している（*Die Zeit* 89年2月17日）。

外国人政策は、入国の管理と国内における外国人の統合という両輪相俟ってはじめて目的に適うものだろう。入国を規制すると同時に、国内における外国人の地位の安定がなければ、少数派に対する差別はなくならないし、極右勢力が勢力を伸ばす余地もなくならない。

外国人問題、とくに最近のような難民の問題を長期的に解決するのに重要なことは、いかにして難民の出身国の経済を発展させ、難民の流出を未然に防止するかどうかだろう。ポーランドのワレサ大統領はさきに引用したシュピーゲル誌とのインタビューで「物質的な援助だけの問題ではない。東欧は、西欧に大幅に遅れているとはいえ、経済的な潜在力をもっていることを忘れてはならない。西側は開発援助を与えるのではなく、どうやって稼ぐかを考えるべきだ」という。後進地域の経済発展のために、西側はたんなる経済援助を越えた協力関係を生み出す必要があろう。

フランスでは、この点に関し中道派の論者から南ヨーロッパ、北アフリカ諸国をパートナーとし、経済協力、積極的な経済援助を説く「積極的な地中海政策」が提唱されている。もっとも、この主張には、アメリカの支配に対抗すると同時に、中欧に進出するドイツに拮抗する勢力圏をつくるという外交上の野心が秘められていて、マンクはドイツが東欧からの移民に対処するようにフランスもスペイン、イタリアと協力してマグレブ諸国からの移民に取り組むべきだとする（Minc 54）。むろん、こうした議論に対しては経済開発が農村の都市化を招き、人口の移動を助長するという警戒論もある（Manfrass 247）。また、開発が環境汚染を招くとの批判も当然予想されるところであり、経済協力のあり方については、なお議論をつくす必要があろう。

冷戦後の交通の自由化と東欧の内戦によって、急激に増大した難民の流れに対して主要な

西欧の国々が入国規制を強化する措置を相次いでとったことをあとずけてきた。ドイツは、基本法16条を改正し、フランスも憲法を改正して取締の強化を実施しようとしている。それは、EC 諸国同士の難民政策を調整するものとして正当化されていたが、実はそれぞれの国のエゴもあった。この問題の解決には、欧州に限定されない広い観点からの計画が必要であり、わが国も将来、なんらかの時点でこうした計画に参加が求められることもあり得るだろう。

注

- (1) 1990年7月1日より帰還者の受付け認定手続が改正され、それまでドイツに来てから受付け手続が出来たが、その後は入国まえに出身国で手続を済ませなければならなくなった。このため、91年の帰還者は約22万に低下し、92年も5月までに7万7千人（90年同期は約18万人）にとどまっている（Gebauer, Taureck, Ziegler 37）。
- (2) インターナショナル・ヘラルド・トリビューン（93年5月27日）によると、ナチ時代に外国に逃れたドイツ人は80万人と推定される。
- (3) ちなみに、この調査で“とくに重要な問題”として失業をあげた人は東で89%、西で67%、麻薬問題をあげたのは東で70%、西で67%だった。
- (4) この選挙で社会民主党は91年の48%から40%に、キリスト教民主同盟は35%から25.4%に後退、自由民主党の得票は4%に止まった。これに対して緑の党は13.4%、19議席を獲得した（IHT 93年9月20日）。
- (5) デンマークは北欧旅券同盟を配慮して調印を留保したが、91年6月に調印した。
- (6) シェンゲン協定にはその後、イタリア（90年12月）、スペイン、ポルトガル（91年7月）、ギリシャ（92年6月）が参加した。
- (7) 迫害のある国と迫害のない国を区別する規制はすでにスイスで行われており、ハンガリー、ポーランド、チェコ、インド、アンゴラ、ブルガリア、ルーマニアからの亡命希望者は原則として申請を認められない。ベルギーも1991年10月からこの方法を実施したが、約一年後に撤廃された（Münch 136）。
- (8) Bundesgesetzblatt, Jahrgang 1993, Teil I, 1002.
- (9) 93年3月に行われた総選挙の第一回投票で国民戦線は12.4%を得た。第二回投票の結果、同党は国民議会での議席を失ったが、19の県で25%以上を得票している。これまで同党の得た最高の得票は88年大統領選挙における14.4%（IHT 93年4月2日）。
- (10) EC 閣僚理事会は93年10月18日、シェンゲン協定を12月1日から段階的に実施にとりかかり、フランスに憲法改正の余裕を与えるために完全実施は94年2月1日とすることを決定した（IHT 93年10月19日）。
- (11) 92年2月に調印されたマーストリヒト条約は第六章「司法、内務の分野における協力に関する規定」のK 1条で加盟国は「亡命政策」を共通の関心のある問題と見なすと規定しており、ミュンヒはこれを前進と評価している（Münch 240）。

参考文献

- Bundesministerium des Innern: *Das Neue Asylrecht, Fragen und Antworten*. 1993.
 Gebauer, G., Taureck, B., Ziegler, T.: *Ausländerfeindschaft, Plädoyer für eine Kulturintegrative Gesell-*

schaft, Fischer Taschenbuch Verlag, 1993.

Habermas, Jürgen : Die Festung Europa und das neue Deutschland. *Die Zeit*, 28, Mai 1993.

Hathaway, James C. : The emerging politics of non-entrée, *Refugees*, n°91 December 1992

本間 浩『難民問題とは何か』岩波文庫

梶田孝道：『新しい民族問題 EC 統合とエスニシティ』中公新書, 1993

木内信敬『ジブシーの謎を追って』筑摩書房, 1991

Manfrass, Klaus : *Türken in der Bundesrepublik Nordafrikaner in Frankreich, Ausländerproblematik im deutsch-französischen Vergleich*, Bouvier Verlag, 1991.

Minc, Alain : Minc; nos enfants verront d'autres guerres. *L'Express* 22 Février 1991.

Münch, Ursula: *Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Entwicklung und Alternativen*, 2. aktualisierte Auflage, Leske + Budrich, 1993.

緒方貞子：「難民や移民の殺到に怯える欧州」『世界週報』93年8月10日号

Rommel, Manfred : An Weltoffenheit gewinnen, Auf dem Weg zu einer multikulturellen Gesellschaft, *Die Zeit*, 17. Februar, 1989.

安江則子：『ヨーロッパ市民権の誕生 マーストリヒトからの出発』丸善ライブラリー, 平成4年12月。

新聞, 雑誌

The Economist, L'Express, International Herald Tribune, Neue Zürcher Zeitung, Le Point, Der Spiegel, Die Zeit, Le Monde diplomatique.

以上