

過去最多の難民に苦慮するドイツ

難民流入を抑制すべくトルコ頼みの様相が鮮明に

欧米調査部主任エコノミスト

松本 惇

03-3591-1199

atsushi.matsumoto@mizuho-ri.co.jp

- 難民を積極的に受け入れようとするドイツ政府に対して国内から批判が強まっている。批判を背景に、政府は難民申請者の流入を抑制せざるを得ない状況となっている。
- 難民申請者の流入抑制を優先課題とするドイツ政府は、EUを主導し、トルコ政府との協力関係を強化している。トルコの取り組みにより、EUへの難民流入が抑制されることが期待されている。
- トルコ政府がEUに協力するのは、「アラブの春」によってそれまでの外交政策が行き詰まっていることが理由とみられる。しかし、トルコの取り組みは期待される通りに進展しない可能性が高い。

1. はじめに

2015年のドイツにおける難民申請者は約48万人と、過去最多の規模となった¹。従来から、ドイツの良好な雇用環境や手厚い難民支援制度を背景に、内戦・迫害から逃れようとするシリア人を中心として、ドイツを目指す難民申請者は多かった²。こうした中、人道的・経済的な理由から難民受け入れに積極的なドイツ政府が、8月に通常の枠組みを一時的に停止した上でドイツで難民認定を申請することを認めたことから、ドイツへの難民申請者の流入は加速した³。

しかし、この結果、難民受け入れに積極的な政府に対するドイツ国民の批判が強まるようになった(後述2節)。ドイツ政府は、一転して、難民申請者の流入を抑制せざるを得ない立場に陥っている。メルケル首相は、与党キリスト教民主同盟(CDU)の12月党大会において、ドイツに流入する難民申請者を減らすことを約束したのである。

欧州連合(EU)の政策決定で主導的な役割を果たすドイツが難民申請者の流入抑制に転じつつある中、EU全体でも難民申請者の流入抑制への流れが加速しようとしている(後述3節)。難民対応において、ドイツとEUが頼みの綱とするのはトルコである(後述4節)。

2. 難民に対するドイツ国民感情の変化

難民受け入れに積極的な政府に対するドイツ国民の批判が強まっており、与党CDUへの支持率低下につながっている。国民からの批判が強まる背景には、2つの不安があるようだ。

元々、ドイツ国民の大半は、内戦・迫害から逃れようとする人々を難民として受け入れることに積極姿勢を示していた。そうした積極姿勢は、ドイツの「歓迎する文化(Willkommenskultur)」と称賛され、メルケル首相は「母なるアンゲラ(Mutter Angela)」と支持された。しかし、2つの不安を背景にドイツ国民の難民歓迎ムードは変化している。

第1の不安は雇用に関するものだ。欧州委員会の調査によると、雇用不安を背景に、ドイツの消費者マインドが弱含んでいる(図表1)。雇用環境が良好なドイツでなぜ雇用不安が生じるのか。この点に関する調査機関G f Kの調査(2015年10月実施)では、雇用不安が増大していると回答したドイツ人の約70%が難民流入を理由に挙げている⁴。過去最大規模で難民申請者が流入する中、自分達の雇用が失われるリスクを懸念するドイツ人が増えていることが示唆される。

第2の不安は安全に関するものだ。2015年11月にフランス・パリで発生した同時多発テロや、同年の大晦日にドイツ・ケルンで起きた暴行事件では、難民(あるいは難民申請者)が関わったと報道されている。そのため、難民が自分達の安全を脅かす存在であると考えられるドイツ人が増えていると思われる。

こうした2つの不安が強まるのに伴い、難民受け入れに積極的なメルケル首相や与党への批判が強まっている。2015年9月に60%を上回っていた首相支持率は、2016年2月には40%台へ低下している。また、CDU支持率は2016年2月に33%へ落ち込んでいる(図表2)。ドイツでは、2016年3月に一部州の地方議会選が、2017年9月には下院総選挙が予定されている。メルケル政権は、支持率の低下が選挙に及ぼす悪影響を深刻に捉えており、難民申請者の流入を抑制せざるを得なくなっていると考えられる。

3. 脅かされる「シェンゲン協定」

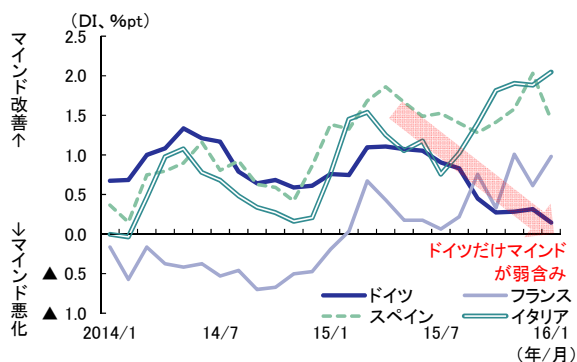
EU全体で見ると、更なる難民申請者の流入により、EU統合の象徴の1つとされる「シェンゲン協定」が崩壊するとの懸念が生じている。

元々、EUでは2015年に、イタリアやギリシャにとどまる16万人の難民を加盟国で分担して受け入れることなどが決まっていた。しかし、この取り組みは殆ど進んでおらず、2016年2月下旬時点において分担されたのは約600人に過ぎない⁵。むしろ、難民申請者の流入を抑制すべく、独自の対応を進める国が現れている。オーストリアでは、国境での出入国管理を厳格化し、1日に入国できる難民申請者の上限を80人とするのが決定された。デンマークでは、難民申請者の財産を1万クローネ(約17万円)までとし、それを上回る現金・所持品は基本的に没収するとの法案が可決された。

各国独自の国境警備などの導入は、域内(≒EU)での人の移動の自由を定めたシェンゲン協定の崩壊を招くとの懸念を生じさせている。シェンゲン協定の崩壊は、移動を制限することでEUに経済的な打撃を与えるだけでなく、EU統合の象徴の1つが失われるという政治的な打撃も大きい。

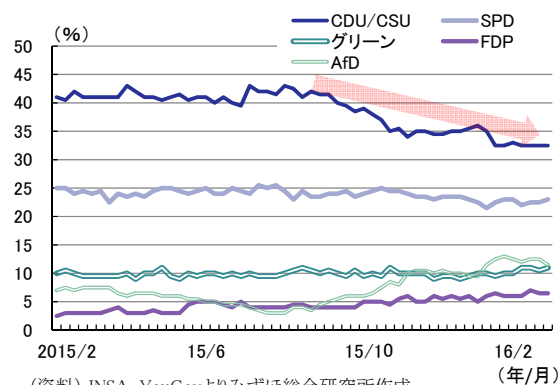
シェンゲン協定の崩壊が懸念され、また、ドイツが難民申請者の流入抑制を重視せざるを得なくなったことで、EU全体でも難民申請者の流入抑制への流れが加速しようとしている

図表1 ドイツなどの消費者マインド



(注) DIは各国毎に標準化している。
(資料) 欧州委員会よりみずほ総合研究所作成

図表2 ドイツの政党支持率



(資料) INSA, YouGovよりみずほ総合研究所作成

4. ドイツ・EUが頼みの綱とするのはトルコ

ドイツ・EUの優先課題が「いかにEUへの難民申請者の流入を抑制するか」となった今、ドイツ・EUにとって頼みの綱はトルコである。

(1) 急速に接近するドイツとトルコ

2015年秋以降、ドイツとトルコは急速に接近している。それまでの両国の関係は、ドイツ政府がトルコの人権問題を厳しく批判し、トルコのEU加盟に反対するなど、決して良好とは言えなかった。しかし、2015年10月以降、そうした批判は殆ど聞かれず、メルケル首相がトルコのエルドアン大統領やダーヴトオール首相と度々会談するようになってきている。

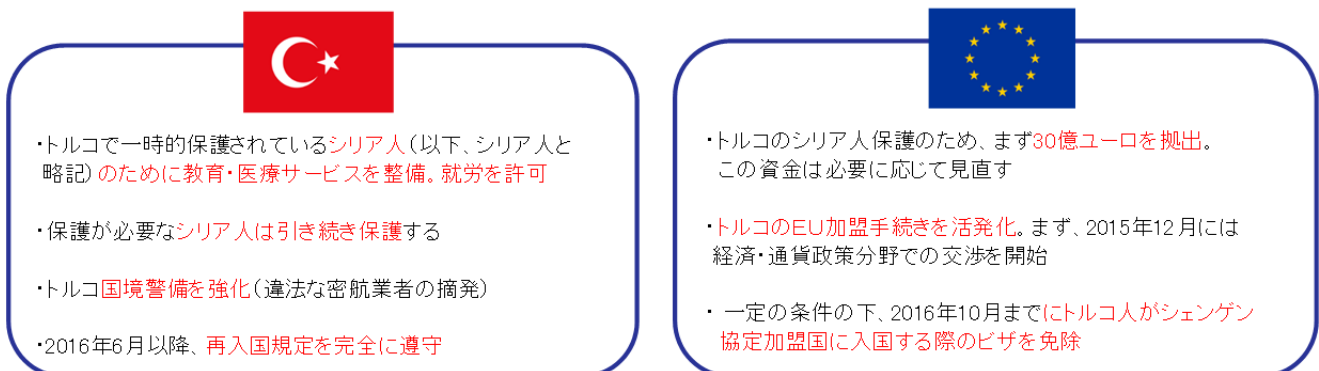
ドイツがトルコに接近する理由として、ドイツやその他のEU加盟国にやってくる難民申請者の多くがシリア人であり、シリア人の流入を抑制する上でトルコが地理的に重要であるという点が挙げられる。現状、シリア人の多くはトルコに入国後、密航業者の助けを借りてエーゲ海を横断してやって来る。この現状を踏まえ、ドイツ政府は、難民流入の抑制にはエーゲ海を渡るシリア人に歯止めを掛けることが重要であり、それにはエーゲ海の対岸にあるトルコの協力が不可欠と認識しているのだ。

(2) EUとトルコは難民対応を巡って協力体制を強化

ドイツとトルコが接近した結果、トルコとEUも難民対応を巡る協力体制をそれまでより強化させることになり、2015年10・11月には「共同行動計画」が発表された(図表3)。共同行動計画の下、トルコ政府は次の3点に合意した。第1に、保護下にあるシリア人がトルコ国内で就労することを認めるなどの措置を講じ、シリア人の生活環境の向上に努めることである。第2に、エーゲ海を渡ってEUへ逃れる人々を減らすため、密航業者の摘発など国境警備を強化することである。第3に、「再入国規定」を完全に遵守することである。この規定は、トルコ人がEUに不法滞在した場合、または、第3国の人がトルコ入国後にEUに不法滞在した場合、トルコが責任を持って自国へ受け入れることを定める。

一方、共同行動計画の下、EUはトルコに対して30億ユーロの資金を拠出し、その資金はトルコ内の難民に対する人道的支援などに充てられることになる。また、EUは、トルコのEU加盟に向けた取り組みを従来よりも活発化する。そして、再入国規定の運用が実効性のあるものとなれば、トルコ国民がシェンゲン協定加盟国に入国する際の査証(ビザ)が2016年中に撤廃される。

図表3 難民に係るEU・トルコの共同行動計画



(資料) 欧州委員会、欧州理事会よりみずほ総合研究所作成

4. EUに協力するトルコの思惑

既にトルコには200万人超のシリア人がいるとされる。シリアの内戦・迫害が続けば、シリア人は今後もトルコに流入してくると予想され、トルコの負担は増すと思われる。トルコはなぜEUに協力するのか。背景には、与党である公正発展党(AKP)の外交政策の行き詰まりがあるとみられる。

(1) 与党AKPの外交政策

1923年に現在のトルコ共和国が建国された後、トルコでは、建国の父とされるムスタファ・ケマルの考えに基づき西欧化が進められた。西欧化路線において最大の課題とされたのが、EU(当時はEC(欧州共同体)、EEC(欧州経済共同体))への加盟であった。トルコは1959年にEECへ加盟申請し、1987年にはECへ加盟申請した。そして、1999年によりやく正式加盟候補国として認められた。

2002年に誕生したAKP政権の下、2005年にはEU加盟交渉が開始され、EU加盟という最大の課題に向けてトルコが大きく進展したかのようにみえた。しかし、その後、加盟交渉は殆ど進まず、EU加盟に対するAKP政権の熱意はうかがわれなくなった。

加盟交渉が殆ど進まなかった第1の理由は、AKP政権にとって、EU加盟がそれまでのような最大の課題ではなかったためとされる(内藤(2015))。AKP政権は、EU加盟を、軍部の力を削ぐという自らの目標を達成する手段の1つとして位置付けていたとみられる。即ち、AKP政権は、EU加盟に向けて国内の民主化を進めるとの名目で、政治への影響力の強かった軍部に対する文民統制を強化しようとしたのである。当時、国民の多くがEU加盟に賛成だったため、EU加盟を理由とすれば、民主化に向けた改革を進めやすかったことが、AKP政権に追い風となった。だからこそ、EU加盟を旗印に国内の民主化を進め、加盟交渉が開始された後は、EU加盟に向けた実質的な進展がみられなくなったのである。第2の理由は、既にトルコとEUとの間で関税同盟が締結されていたため、EUに加盟せずとも、経済的な恩恵を相応に享受できていたことにあるようだ。

外交政策におけるEUの重要度が低下する中、AKP政権は「ゼロ・プロブレム外交」を進めた。これは、政府の外交アドバイザーだったダーヴトオール氏(2009年より外相、現在は首相)が提唱した外交方針であり、中東近隣国と円滑な関係を築くことを目的とし(今井(2012))、同時に、ロシアとの良好な関係が模索された。それまで緊張関係にあったシリアやイランとの関係を修復するなど、ゼロ・プロブレム外交は一定の成果を生んだと評価される。

(2) 転機を迎えたトルコの外交政策

トルコの外交政策の転機となったのが、2011年以降の「アラブの春」と呼ばれる中東の民主化運動である。これまでトルコが良好な関係を築いていた政権が倒れた後、トルコは、新たな政権と良好な関係を築けずにいる。シリアのように、良好だった既存政権との関係が悪化している場合もある。更に、シリアへの対応を巡る意見の対立に加え、トルコ軍がロシア軍機を撃墜した事件(2015年11月)を受け、ロシアとの関係が急激に悪化している。ロシアは、トルコからの一部食品の輸入を禁止するなどの制裁措置を発動している。また、トルコは天然ガス調達の5割をロシアに依存するため、今後、ロシアが天然ガスの輸出禁止にまで制裁を拡大すれば、トルコ経済にとって大打撃となる。

こうした現状は、トルコの外交政策がゼロ・プロブレムではなくなっていることを示している。孤立感を深める中、近隣国との関係よりもEUとの関係を再び重視する方針に舵を切ったとみられる⁶。

(3) EUとの関係強化を目指すトルコ

トルコは難民を自国で引き受ける代わりに、EUとの関係強化につながる条件をEU側に求めた⁷。具体的には、EU加盟交渉の活発化と、トルコ人がシェンゲン協定加盟国に入国する際の査証免除である。トルコ政府がより重視しているのは後者と思われる。

前者のEU加盟に関して、トルコ政府は早急な結果を期待していないだろう。EU側としては、トルコがEUに加盟すれば、火種の元である中東地域がEUと隣接することになり、安全保障の面で重大な不安を抱えることになる。ドイツ並みの人口を誇るトルコがEUに加盟すれば、EUの意思決定におけるパワーバランスが大きく変化することにもなる。加盟交渉の活発化を約束したとは言え、EU側はトルコのEU加盟に引き続き慎重姿勢を崩さないだろう。トルコ側は、こうしたEUの考えを十分認識しているとみられる。そのため、トルコ政府は、EU加盟を究極的な目標と位置付けるも、それに向けた取り組みには長い時間が必要と考えているだろう。

一方、後者の査証免除については、一定の条件の下で2016年中に実行されることが決定されており、トルコ政府の期待は大きいと思われる⁸。現在、トルコ人がシェンゲン加盟国に入国する際には、高い費用と共に、煩雑で時間のかかる手続きを経て査証を取得する必要がある(Ekim and Kirişci (2015))。多くのトルコ人は、手続きの費用・煩雑さに不満を持っているとされている。査証が免除されれば、トルコ人旅行者や企業関係者がシェンゲン加盟国に入国しやすくなり、トルコ経済にプラスの影響が及ぶとトルコ政府は見込んでいるだろう。

5. おわりに

難民受け入れに積極的だったドイツの姿勢は変化し、トルコ頼みの様相が鮮明化している。トルコ側の取り組みにより、EUへ流入する難民が抑制されることが期待されている。

しかし、トルコでの難民受け入れは限界に達しつつあるようだ。現在、トルコでは難民キャンプが不足しており、トルコにとどまるシリア難民の多くはキャンプの外で、政府支援無しに生活しているとされる。支援無しに生活することは困難であり、シリア難民は生きるためにEUへ向かうのである。今後のトルコ政府の取り組みやEUの資金拠出により、キャンプ不足は多少緩和すると思われるが、全てのシリア難民をキャンプに収容することは困難とみられる。今後も、多くのシリア難民がEUに向かうだろう。

共同行動計画の下、トルコ政府は、エーゲ海を渡ってEUへ逃れるシリア難民を減らすべく、密航業者の摘発を進めるなど、国境警備を強化することになっている。しかし、エーゲ海の全範囲を警備することは現実的に困難であるほか、密航業者は警察などに賄賂を払うことで摘発から逃れているのが現状との指摘がある(Spiegel(2016))。

以上を踏まえると、EUへの難民流入を抑制するためのトルコの取り組みは、期待される通りに進展しない可能性が高い。

【参考資料】

今井宏平(2012)「『ダーヴトオール・ドクトリン』の理論と実践～シリアとの関係を事例として～」

(拓殖大学海外事情研究所『海外事情』、2012年9月号、pp.16～31)

内藤正典(2015)「2015年、トルコの進路を読む(トルコ政治)」

(日本貿易振興機構アジア経済研究所『中東レビュー』、2015年 Vol.2, pp.39～42)

松本惇(2015)「急増するドイツでの難民申請～期待される難民の就労には課題が残る～」

(みずほ総合研究所『みずほインサイト』、2015年10月7日)

Elman, Pinar(2016) “The EU-Turkey Deal on Refugees: How to Move Forward” ,

The Polish Institute of International Affairs, No.3(144), Jan 2016

Ekim, Sinan and Kemal Kirişci(2015) “EU-Turkey Visa Liberalization and Overcoming the Fear of Turks: The Security and Economic Dimensions” ,

The German Marshall Fund of the United States, 13th Feb 2015

Euro2day(2016), “Χοντρό παιχνίδι στην πλάτη της Ελλάδας” , 8 Φεβρουαρίου 2016

Kirişci, Kemal(2015) “What the New Turkey-EU Cooperation Really Means for Syrian Refugees” ,
Brookings, 19th Oct 2015

Reuters(2015), “Turkey Proposes to EU Completing Visa Liberalization in 2016” , 15th Oct 2015

Seufert, Günter(2016) “Turkey as Partner of the EU in the Refugee Crisis” ,

Stiftung Wissenschaft und Politik Comments, Jan 2016

Spiegel(2016), “Unintended Consequences: Merkel’ s Reliance on Turkey Makes Life Worse for Refugees” , 31st Jan 2016

The Wall Street Journal(2015) “Turkey’ s New Old Friends” , 30th Dec 2015

¹ ドイツ連邦移民・難民庁は、2015年にドイツで難民申請をした外国人の数は476,649人であり、その内、およそ30%にあたる162,510人がシリア人であったと発表している。

² 松本(2015)。

³ ドイツ政府は、別のEU加盟国に入国しても、その後にドイツで難民申請することを認めたのである。難民申請の受理国を決定する基準や義務を定めたダブリン協定(1997年発効)は、「難民申請者は、最初に入国した国が、いわゆる『安全な国』或いは『安全な第3国』であった場合、その国へのみ申請をすることができる」と定めている。そのため、通常の枠組みの下では、ドイツの前に別のEU加盟国に入国していれば、ドイツで申請はできなかった。

⁴ 2015年秋から様々な指標においてドイツの消費者マインドは弱気なものであり、この理由として失業懸念の増大が挙げられていた。失業懸念の増大に関するGfK社の調査では、全回答者の44%が今後失業が増加すると答え、その内、70%(=全回答者の約30%)が難民流入を理由と挙げた。景気悪化を理由と挙げた回答者は、全回答者の約7%にとどまる。

⁵ 欧州委員会によると、2016年2月24日時点で、イタリアから303人、ギリシャから295人がドイツやフランスなどに移った。

⁶ このように、外交政策の失敗を背景にトルコ政府がEUとの関係強化を目指していると指摘する見方として、Elman(2016)、Kirişci(2015)、Seufert(2016)、The Wall Street Journal(2015)などがある。

⁷ Euro2day(2016)は、2015年11月中旬に行われたEUトラスク大統領、欧州委員会コンケル委員長、エルドアン大統領との会談の要旨をリーク情報として掲載している。リークされた会談要旨によると、エルドアン大統領は、トルコのEU加盟交渉が殆ど進んでいない状況に対して怒りを露わにしたという。また、Reuters(2015)によると、ダーヴトオール首相は、同誌とのインタビューの中で、EUに対して2016年内に査証免除を確約するよう求めたことを認めた。

⁸ トルコ人の査証を免除するための取り組みは以前から行われていたが、トルコ政府は、当初、査証免除が2017年以降になると考えていた。共同計画における合意の下、条件が整えば、査証免除は1年ほど前倒しされることになる。