

論文

スウェーデンにおける難民・移民受け入れ政策

— 継続性に着目して —

清水 由 賀*

1. はじめに

1-1 問題意識と仮説

スウェーデンにおける移民政策は、受け入れ、統合、対外援助の三つの側面それぞれにおいて、ユニークである。難民・移民を総人口に比して高い割合で受け入れており、受け入れ後の定住者に対しては積極的な統合政策を採用し、さらに途上国に対する対外援助も積極的に行っている。トーマス・ハンマー (Tomas Hammar) 編著 [1985] の『ヨーロッパ移民政策の比較研究』は2009年までに12版まで増版され、ヨーロッパ移民政策研究の基本文献の一つとなっているが、そこではドイツ、フランス、イギリス、スイス、スウェーデン、オランダが比較対象国として取り上げられている。そこでスウェーデンを含めた理由を、ハンマーは以下のように説明している。「スウェーデンを外すことができないのは、この研究がスウェーデンのイニシアチブと出資によるものという理由もあるが、それよりも重要なのは、北欧諸国が多く移民を受け入れ、また初めて独特な移民政策を発展させたためである」[Hammar 1985: 1]。また、スウェーデンの移民政策には

対外援助も含まれることも同著で述べている [Hammar 1985: 25]。

上記三分野について簡単に現状を紹介する。まず、難民・移民の受け入れについて、難民のみを取り上げると、2013年の受け入れ数はアメリカ、ドイツ、フランスに次ぎ多かった [OECD 2014: 27]。シリア内戦により2013年、OECD諸国における難民の受け入れは20%増加し、計55万6,000人となった。ドイツがそのうち5分の1にあたる10万9,580人を受け入れたが、人口比に換算するとスウェーデンは最も多く、100万人あたり5,700人と、次に多いスイスの2倍以上であった [OECD 2014: 13, 27]。イラク難民に関しては、2008年、ストックホルム県セーデルテリエ市だけで、アメリカとカナダにおける受け入れ数を合計した数よりも多かった [Melén, *Aftonbladet* 2008-05-29]。人口1,000万に満たない国にしては不釣り合いなほど多く受け入れている。

移民統合に関しては、国際比較において高い評価を得ている。ブリティッシュ・カウンシルなどが作成した移民統合政策指標 (MIPEX) では、31ヶ国を労働市場の流動性、家族再結合、政治参加、長期的の居住、国籍取得、反差別の7

*早稲田大学大学院社会科学研究所 2014年度博士後期課程満期退学 (指導教員 坪郷 實)

つの分野で評価しているが、スウェーデンは2007年、2011年とも、総合第1位にランク付けられた。

対外援助に関しては、ODA拠出のGNIに占める割合は1970年代後半からほぼ常に1%近くを維持している。2014年は1.1%でOECD諸国のうち第1位であった [OECD 2012]。1995-2004年の不況期には、0.7-0.8%に減少したが、それでも国連目標の0.7%、OECD平均の0.2-0.3%を超えていた [OECD 2012]。

以上のように、スウェーデンの移民政策は受け入れ、統合、対外援助の三分野についてユニークであると言えるが、本稿では、なかでも受け入れに焦点をあてて分析する。近年、増加する難民・移民に対する反発が高まっており、スウェーデンでも大きな政治争点となっている。2010年に移民反対を主張するスウェーデン民主党 (Sverigedemokraterna) が初めて議席を得て、2014年には第三党へと躍進した。それにも関わらず、2013年9月3日、スウェーデン政府はEU加盟国として初めて、亡命を希望するシリア難民全員を受け入れる方針を示し、2014年末時点でも人口比で圧倒的な量の難民を受け入れている。なぜ、スウェーデンでは難民・移民の寛大な受け入れを続けようとするのか。本稿では岡沢 [1988] が述べる、代議制民主主義に必要な「二つのR」: 「民意への対応能力 Responsiveness」と「統治責任能力 Responsibility」, という観点から考察を試みる。まず2章において「移民」と「移民政策」という、しばしば多様な意味が含まれる概念の定義について、スウェーデン政府の調査報告書と、先行研究をもとに整理をする。3章では難民・移民受け入れの現状についてデータを示し、分

析する。4章では、スウェーデンにおける難民・移民の受け入れがどのように変遷してきたのか、歴史的に分析する。そして5章において、先に行った統計分析と歴史分析をもとに、代議制民主主義の「二つのR」という視点から、スウェーデンにおける難民・移民受け入れ政策の特徴と、そのような政策を採用する理由を考察する。結論から言えば、スウェーデンにおける難民・移民受け入れ政策の特徴は、その継続性にあると言える。つまり、経済状況に関わらず受け入れの門戸は基本的には寛大に開き続けている。そしてその理由を「二つのR」から説明すると、まず、「統治責任」の対象を国内に限らず地球規模で捉えているのではないかと考えられる。そして「民意への対応」に関しては、反発はあれども結果的にそのような政策が採用されているということから51%以上の「民意」には対応した結果だと言って良いとすれば、そのような民意が形成された理由は、難民・移民受け入れ政策がa) 中立を維持するための国際協力・対外援助政策の一環、b) 貿易依存度の高い産業構造における経済政策の一環、c) 国内労働力補充のための労働市場政策の一環、d) ナショナル・アイデンティティ維持の方法の一つ、として捉えられているためではないかと考えられる。

1-2 先行研究と本研究の意義

スウェーデンにおける移民政策研究の中心人物は元ストックホルム大学教授のトーマス・ハンマーである。ストックホルム大学に国際移民・民族関係研究所 (CEIFO) をつくり、1983年から1994年まで初代所長を勤めた⁽¹⁾。OECDが毎年出版する国際移民に関するレポート

(*International Migration Report: SOPEMI Report*)
のスウェーデン章も担当した。

前述のハンマー [1985] におけるスウェーデンの章は、スウェーデン移民政策の歴史、一般的背景、受け入れ政策・移民統合政策の原則・構造・結果・問題点などについて詳細に説明をしている。しかし分析の中心は労働移民の受け入れと移民統合政策にあり、また当然のことながらその分析は1985年以前の現象にとどまっている。1980年代末以降の分析を加えたものに、ハンマー [1991] がある。ハンマー [1991] はスウェーデン移民政策の特徴を明確に述べ、さらに、1980年代末以降、その政策は転換を始め、ターニングポイントにあると述べる。

「他の西欧移民受け入れ国と同様にスウェーデンは労働移民に対しては門戸を閉じた（北欧諸国は除く）。しかしいくつかの理由から、寛大な難民政策を採用し、しかも庇護申請者に対して他の国よりも長く門戸を開き続けた。さらに、ゲストワーカー制度を採用した国々よりも早くに、成功した統合政策を発展させた。これらを『選択の自由』というマイノリティ集団の言語・文化・宗教を保持・発展させ、彼らの子どもに文化的遺産を伝える多民族政策と結合させた事は、多くの観察者を驚かせた。現在は、このモデルが著しく疑問視されている」[Hammar 1991: 196]。

つまり、ハンマー [1991] はスウェーデン移民政策「モデル」の特徴を、①制限的労働移民政策、②「リベラルで寛大な難民政策」[195]、③「積極的統合政策」[187] もしくは「多民族主義」[196] の組み合わせ、と捉えている。しかし、1989年12月の「ルチアの決定」と呼ばれる難民受け入れ制限に関する決定と、ナショナリズム・反移民機運の高まりを受けて、「もしこれが将来的に続けば、スウェーデンは残念な

がらりベラルで寛大な難民政策から、多くの西欧諸国と同様の制限的難民政策へと転換したことになるだろう」と述べている [Hammar 1991: 195]。同書ではまた、未来予測をすることの難しさについても触れており、寛大な受け入れ政策を継続する可能性についても触れている [195-196]。「数十年にわたる相当量の移民の受け入れは、スウェーデン国家にも福祉国家にも深刻な問題を及ぼしてはいない。むしろ大半の労働移民の統合は最も成功してきた。永住権の付与と、統合と多民族政策促進のための積極的介入は、うまく機能してきた」。したがって、「現在の危機は一時的なもので、かつての政策にまた戻り、以前と同じ程度の高い割合で難民を受け入れる可能性もある」、とも述べている [196]。しかし、同書における主張の重心は、「転換」したことに置かれている。

本稿では、1990年代以降の難民・移民受け入れデータを分析した結果、このハンマーの予測に反して、長期的には継続性が保たれたのではないかと主張する。

その他のスウェーデン移民政策に関する先行研究は、国内では政治学的視点から分析した研究に岡沢 [1993]、岡沢 [2009] がある。国際関係・EUとの関係で移民政策に触れた研究には、大島 [2007]、また移民政策に限らずスウェーデン政治とEUの関係を研究したものには五月女 [2013] があるが、どちらもスウェーデン移民政策を主題にしたものではなく、移民政策の継続性には着目していない。国外では、主に難民政策に関して多様な歴史的視点・分析角度の、多くの論稿を一冊の著書にまとめたものにByström & Frohnert [2013] がある。また、福祉国家との関係でスウェーデン移民政策を歴

史的に分析したものに Borevi [2012], 福祉国家レジームに当てはめて北欧諸国を比較したものに Sainsbury [2012] があるが, どちらも主に移民統合政策と福祉国家との関係に重心を置いている。本稿では, 代議制民主主義の論理にもとづき, 継続性という視点からスウェーデンの難民・移民受け入れ政策を分析しようとする点で, 先行研究にはない試みである。また, 「移民」概念の使われ方を詳細に研究したスウェーデン文化省の作業グループ調査報告書を紹介したものは見あたらず, 多様な意味が含まれる「移民」概念を整理している点においても意義があると言えるだろう。

2. 概念定義

2-1 「移民」関連概念の定義

まず, スウェーデンにおける「移民」関連概念を整理したい。1960年代以前に主に使われていたのは“utlänning”である。日本語でいう「外国人」に近い。しかし, この用語は差別的な意味合いが含まれるようになったことから, 1960年代以降, 「移民」を意味する“invandrare”が使われるようになった [Hammar 1985: 12]。それを公式に採用したのが, 1969年の政府外国人庁の名称変更である。1944年設立時の“Statens utlänningskommission” (英語名 Aliens Commission) から“Statens invandrarverk” (英語名 Swedish Immigration Board) へと変更された。さらに時代を経て, 2000年には移入・移出を問わない「移民migration」を使い, “Migrationsverket” (英語名2015年3月以前 Swedish Migration Board, 以降 Swedish Migration Agency⁽²⁾) に改称された。ただし一般的に「移民」は“invandrare”と呼ばれることが多い。

しかしスウェーデン国内で使われる「移民」という概念にもさまざまな意味が含まれていた。スウェーデン政府は1998年, 用語使用法に関する調査作業グループの創設を決定し, 1999年12月に委員を選出, そして2000年6月, 最終報告書を提出した。それが文化省 Kulturdepartementet [2000] 「移民概念 - 政府活動における使用法 - (*Begreppet invandrare: användningen i myndigheters verksamhet*)」である。本報告書では調査する必要が出た背景などを述べたのち, 一般的な使われ方, 政府各機関における使われ方を整理し, 最後に新たに統一した「移民」概念の使用を提言している。ここでは, 本報告書に基づき, どのような意味が含まれていたかを紹介したい。

まず, 本作業グループが設置された背景において, 「移民」概念が複雑な意味を含むものであったことを, 1971年の政府調査報告書の言葉を引用して説明している [Kulturdepartementet 2000: 19-20]。

日常生活用語では, 「移民」は外国にルーツを持つスウェーデン住民, 特に第二次世界大戦以後スウェーデンに来た者を指した。「移民」はスウェーデン生まれの外国籍住民, 時にはスウェーデン国籍に帰化したものも指した。「移民」概念を明確に定義するのは困難である。我が国の外国籍者には, 例えばスウェーデンにルーツを持つ外国籍者でスウェーデン生まれの者もいる。このような人びとは, 日常的に使われる「移民」という言葉の意味には含まれない。一方で, 帰化した者の子どもが「移民」と呼ばれることは, 文脈によっては正当化された。[SOU 1971: 51] (「」は筆者挿入)

本調査が開始された1999年時点でもまた, 「移民」概念はさまざまに定義がされていた。国籍, 出身国, スウェーデン在任期

間、家族構成または母国語などの客観的基準に基づいてなされる場合もあれば、外見やスウェーデン語に訛りがあるかないかなどの主観的な基準に基づいてなされる場合もあった [Kulturdepartementet 2000: 20]。伝統的には、住民登録をしているかどうかを「移民」の判断基準であった。そのため居住許可を発行された者のみが「移民」として統計に反映されることになった。しかしそこで問題が生じた結果、統計局と移民庁は共に、外国のバックグラウンドを持つ人びとをどのように統計に反映させるべきか、ガイドラインを作成することになった。その結果、出身国、国籍、性別の他に、外国のバックグラウンド／スウェーデンと外国のバックグラウンド／スウェーデンのバックグラウンドも加えられるべき、と提案された [2000: 21]。統計に反映する際に生じた問題とは、主に「移民2世 (andragenerationsinvandrare)」もしくは「移民の子ども (invandrarbarn)」と呼ばれる者たちに関するものであった。スウェーデン社会への統合／排除はスウェーデン国内在在期間によるところが大きい。スウェーデン社会になじむのに困難が生じるのは当然、スウェーデンに来て間もない人びとである。一方、「移民2世」もしくは「移民の子ども」たちは、他のどの国よりもスウェーデンと強いつながりを持っている。彼らを「移民」と呼ぶことは、彼らがスウェーデンにも他の国のどちらにも所属しないような疎外感を感じさせる。そして移民問題へとつながる分断や不満をも生じさせやすくなる。[2000: 22] このような背景から政府統合政策法案において、「移民」という概念は「私たち-あの人たち」という分断のメンタリティを強化するものであってはならず、さらにス

ウェーデン生まれの者を含むべきではないとされた。そして、統計においてもそれを反映すべきだとされた [2000: 22]。

以上のような背景から本作業グループは、スウェーデン生まれの者を「移民」に含んではならないとし、代わりに、自身でスウェーデンに来た者のみを指すべきとして、「移民」に関連する概念を以下三つに整理した。

- ①移民 (*Invandrare*) : 自分自身が実際にスウェーデンに来て、スウェーデンにて住民登録をした者
- ②新規移民 (*Nyanlända invandrare*) : 比較的最近スウェーデンに来た者。2年を基準とする。
- ③外国のバックグラウンドをもつ者 (*Personer med utländsk bakgrund*) : 外国生まれで自身でスウェーデンに来た者、もしくはスウェーデン生まれで少なくとも両親のどちらかが外国生まれの者。

[Kulturdepartementet 2000: 23, 49]

実際に、2002年以降、統計に反映されるようになった。ただし、後に述べるように「外国のバックグラウンドをもつ者」と定義されているのは、本人が外国生まれ、もしくは本人はスウェーデン生まれで両親ともが外国生まれの者であり、どちらかの親のみが外国生まれで本人がスウェーデン生まれの場合は、「スウェーデンのバックグラウンドをもつ者」と定義されている [SCB 2015-03-09a]。

「難民」との関連でいえば、「移民」には難民が含まれることもある [Hammar 1985: 20]。しかし難民は、難民として認定されることで庇護を保障されるため、さまざまな背景でスウェーデンに移入する「移民」のうち、特に分けて触れる必要がある。正確には「難民認定申請者」もしくは「庇護申請者」が受け入れ国に認定さ

れて「難民」となるが、より一般に、申請中の者と認定された者とを区別せずに「難民」と呼ぶことも多い。

2-2 「移民政策」関連概念の定義

ハンマー [1985] における重要な貢献は、「移民政策」を二つに細分し定義した点にある。移民の規制と管理を行う「移民受け入れ政策 immigration policy」と、国内に在住する移民に対して提供される環境や政策を「移民統合政策 immigrant policy」とを区別した⁽³⁾。これら移民政策の二つの側面は、相互に影響を与える。例えば、移民管理の仕方によって住民としてどこまで統合されるかが決まる。また、移民政策（住宅や教育）を通して不法移民を排除し、移民規制の一環を行おうとする。しかし、それでも両者は「移民政策の大きく異なる二つの側面」[Hammar 1985: 47] であり、区別することが適当である、としている。本稿でもその区分に従ったうえで、主に前者に焦点をしぼり、分析を行う。そして難民を他の背景による移民と分け、「難民・移民受け入れ政策」としたい。

3. 受け入れの現状

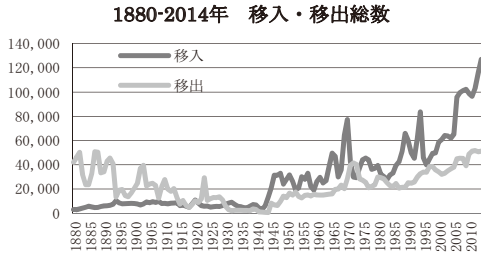
3-1 新規移民

まず、難民・移民の新規移入状況を概観する。スウェーデンで発行している居住許可の種類には、大きく分けて、①就労、②学生、③家族再結合／家族形成（養子縁組）、④難民等、⑤EU/EEA協定がある。④難民等は、根拠となる法令等の違いにより、さらに細かく分かれる。ジュネーブ条約上の難民、良心的兵役拒否（戦争拒否）者（1996年末廃止）、事実上の難民（1996年末廃止）、国際的保護を必要とする

者⁽⁴⁾、人道的理由による定住許可対象者⁽⁵⁾、一時的許可、難民クォータ、時限立法（子どもとその家族）、過去に発行された一時的許可、（強制送還の）履行障害である [Migrationsverket 2015-03-11]⁽⁶⁾。

2014年の新規移民は合計で110,610人、うち①就労は15,872人で全体の14%、②学生は9,267人で8%、③家族再結合／家族形成（養子縁組）は42,435人で39%、④難民等は35,642人で32%、⑤EU/EEA加盟国国籍者は7,394人で7%⁽⁷⁾であった [Migrationsverket 2015-03-11]。難民等と呼び寄せ家族等を合わせると71%に上り、新規移民の大半がこれらであることがわかる。2013年の新規移民総数は前年比5%増となり、うちシリア・ソマリアからの人道主義的理由に基づく⁽⁸⁾難民受け入れは新規移民総数の約20%にのぼった [OECD 2014: 300]。南スウェーデン地方の新聞、Sydsvenskanは、2015年現在最新の難民移入状況を、次のようなデータを使って紹介している。2015年3月末現在、庇護申請者は12,000人であり、この数は昨年と同時期より1,000人少ない。しかし、移民庁の専門家は、庇護申請者はすぐに増加するだろうと予測している。現在は毎日135人が庇護申請をしているが、春と夏には毎日300人を超えるだろうと予測している。移民庁国際環境課長（omvärldschef）は近年の傾向からすると季節ごとの波があるといい、それを勘案すると、2015年にスウェーデンにやってくる庇護申請者は、計10万人に達する可能性があるという [Magnusson 2015-03-30]。

移入・移出の長期的傾向をグラフにすると、以下のグラフのようになる。

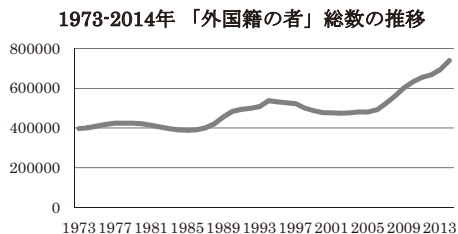


(SCB 2015-02-19より筆者作成)

1930年に初めて移入が移出を超え、のち、1971-72年を除き移入が常に移出を上回っていること、そして、時期により上下はあるものの、長期的には移入総数は増加を続けていることが分かる。

3-2 定住者

次に、定住者に関する現状を説明する。総人口974万7,355人のうち、「外国籍の者 utländskt medborgare」は73万9,435人で総人口の約7.6%、国籍数は全部で198ヶ国・地域である。1990年から2007年まで数百人単位で増加し、2007年以降からは千人以上ずつ増加している。人数の多い外国籍はフィンランド、ポーランド、ソマリア、シリア、デンマーク、ノルウェー、イラク、ドイツ、アフガニスタンの順である。シリアは2013年、スウェーデン政府がシリア難民全員を受け入れる意向を示したため、2013年、2014年に急増した。「外国籍の者」総数の1973年から2014年までの推移は以下のグラフに示す通りである。

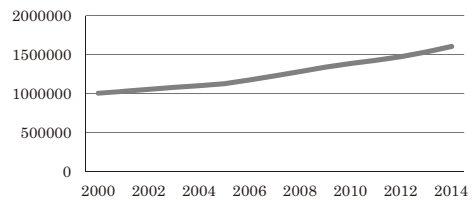


(SCB 2015-03-10より筆者作成)

1990年代末から2000年代初頭にかけて少し減少したが近年では増加の割合が高まっていることがわかる。

出身地が外国である「外国生まれの者 utrikes födda」は2014年、160万3,551人で総人口の約16.5%、全出身国数は203ヶ国・地域である。2000年から1,000人以上ずつ増加しており、2060年には18%になると予測されている [SCB 2014: 1]。人数の多い出身国はフィンランド、イラク、イラン、ポーランド、イラン、ユーゴスラビア、シリア、ソマリアの順である。データは2000年からのものになるが、継続して増加していることが以下のグラフから分かる。

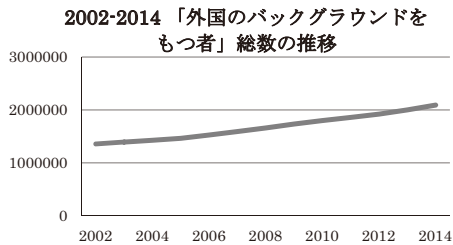
2000-2014 「外国生まれの者」総数の推移



(SCB 2015-02-10より筆者作成)

本人が外国生まれ、もしくは両親ともが外国生まれである「外国のバックグラウンドをもつ者 utländsk bakgrund」は2014年、209万2,206人で総人口の約21.5%までにのぼっている。総人口の5人に1人は外国のバックグラウンドをもつことになる。しかしスウェーデン統計局が、「外国のバックグラウンドをもつ者」と定義しているのは、本人が外国生まれ、もしくは本人はスウェーデン生まれで両親ともが外国生まれの者である。つまり、どちらかの親が外国生まれで本人がスウェーデン生まれの場合は、「スウェーデンのバックグラウンドをもつ者」と定義されている。どちらかの親が外国生まれで本人はスウェーデン生まれの者も含めた外国につ

ながる人口⁽⁹⁾は、2014年時点で合計280万2,519人、総人口の約29%にのぼる⁽¹⁰⁾。スウェーデン総人口の約3.5人に1人は本人もしくはどちらかの親が外国生まれということになる。統計局定義に基づく「外国のバックグラウンドをもつ者」の総数も一貫して増加している。



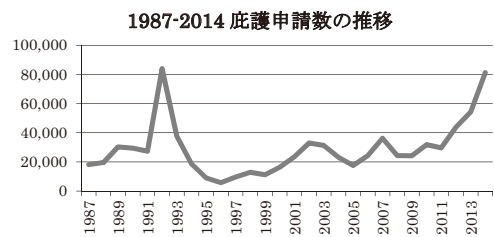
(SCB 2015-03-09aより筆者作成)

さらに、スウェーデンでは紛争地から戦争孤児などを引き取り、養子縁組をする方法も珍しくない。ただし、1980年代以降養子縁組の数は減少を続けており、2013年に受け入れられた外国からの養子は243人であった。内訳は、ヨーロッパ諸国からの子供が61人、アフリカ諸国からの子供が42人、アジア諸国からの子供が139人で、最も多い出身国は中国である。1984年から2013年までの統計のうち、養子として受け入れられた子どもの総計が最も多い年は1985年、1,372人であった。[Migrationsverket 2015-03-11] また、国籍取得は比較的容易であり、「スウェーデン国籍取得者」は、2013年は50,167人、2014年は43,510人であった [SCB 2015-03-09b]。

以上のように多様な外国につながる背景を考慮して家族の構成パターンを整理すると、両親と本人の生まれと国籍のパターンは、理論的には合計で40ある。そのうち統計局の定義による「外国のバックグラウンドをもつ者」は、全24パターン、さらにそれに、本人はスウェーデン生まれでもどちらかの親が外国生まれの者も加

えると、全32パターンある。この中には当然、スウェーデン国籍に帰化した者が含まれる。また、外国から養子縁組をした家族に関して言えば、両親ともスウェーデン生まれスウェーデン国籍であっても、外国につながる子どもがいる場合もある。これほどの多様性があることから、本稿2-1で紹介したスウェーデン文化省の調査報告書において「移民」概念の定義を整理する必要が出てきた理由がわかる。

最後に、2014年、スウェーデンへの庇護申請者数は8万1,301人にのぼった [Migrationsverket 2015-03-11]。最も多い順から、シリア、エリトリア、無国籍、ソマリア、アフガニスタン、イラク、アルバニア、セルビア、イラン出身者である。「ルチアの決定」以前の1987年から2014年末に至るまでの推移は以下のグラフに示す通りである。



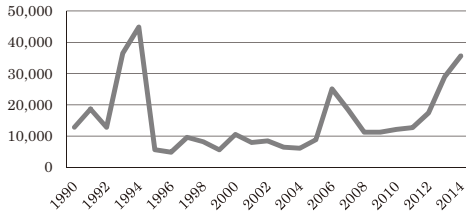
(Migrationsverket 2015-03-11より筆者作成)

庇護申請数は冷戦終結直後に急増するが、1992年を境に急減、しかしその後は多少の上下を続けながら、近年またイラク戦争、シリア内戦などの影響から年々増加傾向にあることが分かる。

一方、難民認定を受けて居住許可を発行された者の数の推移は以下のグラフに示す通りである。

1990年以前のデータについては1980-89年の合計数のみが示されている。9年間の合計

1990-2014 「難民等」居住許可発行数の推移



(Migrationsverket 2015-03-11より筆者作成)

は97,112人であったことから、平均1年に1万人であったといえる [Migrationsverket 2015-03-11]。このグラフと庇護申請数のグラフを見比べると、両者がほぼ同じ推移傾向を示していることが分かる。つまり、大きな傾向としては国内の政治経済状況よりも、国際環境に合わせて難民受け入れを行っていると言って良いだろう。難民認定率は、2014年で77%であった⁽¹¹⁾ [Migrationsverket 2015-01-01]。1980年代後半の時点では平均80-85%であった [Hammar 1989: 5] が、1980年代後半から、冷戦終結・共産圏の解体とともに移動が可能になった人々が増加し、庇護申請者は増加、それに伴い認定許可の待ち時間は延び、認定拒否率も高くなった [Migrationsverket 2015-04-08]。それでも8割近くが認定されており、認定率は高いと言って良いだろう。

4. 難民・移民受け入れの歴史的変遷

ストックホルム大学移民・民族研究所の、トーマス・ハンマーに続く第2代所長を勤めたチャールズ・ウェスティン (Charles Westin) [2006] は、先に1930年以前の歴史背景を述べてから、第二次世界大戦以降を4つの時期に分けている。第1期を1938-48年の隣国からの難民移入期、第2期を1949-71年のフィンランド・南欧からの労働移民移入期、第3期を

1972-89年の途上国からの難民と呼び寄せ家族移入期、第4期を1990年からの中東・東欧からの難民移入とEU域内自由移動期、としている。しかし本稿では、1930年以前の移民送出期を第1期として捉える。厳密には1930年以前の移民送出期は「受け入れの歴史」には入らないが、その後のスウェーデン移民政策形成に大きく影響を及ぼした期間であるため、一つの歴史的段階として加えたい。また、変化のきっかけとなる年を明確に決めず、大きな傾向として捉えることとしたい。労働移民が主な移入者である時代にも難民移入はあり、また難民と家族呼び寄せが中心の時期にも北欧諸国からの労働移民は移入しているなど、明確には区分できないためである。

したがって、本稿ではスウェーデンにおける難民・移民受け入れの歴史を、以下5つの時期区分とする。第1期は1930年以前の移民送出期、第2期は第二次世界大戦中・直後の北欧・バルト諸国からの戦争難民移入期、第3期は1950-60年代の南欧諸国からの労働移民移入期、第4期は1970-80年代の南米・中東からの政治難民移入期、第5期は1990年代以降のEU域内移動者・中東アフリカ難民移入期、である。

第1期 移民送出期

スウェーデンは長く、「移民を送り出す国」であった。1850年から1930年の間に、150万人がスウェーデンを離れた。うち120万人が北米に移住した [Nilsson 2004: 14]。1800年代末に生まれた男性の約20%、女性の約15%がこの国を離れた [Nilsson 2004: 14]。それほど貧しい国であった。それが、1930年に初めて移入民が

移出民を超え、「移民を受け入れる国」へと転じた。

したがって、1930年代以前には、移民を受け入れるための政策はほとんどなかった。ハンマー [1985] では、移民受け入れの歴史を、最初の移民関連法である1914年国外退去法 (utvisningslagen) から始めている。これは1927年、外国人法 (utlänningslagen) に代わり、国外退去法で規定された緊急の場合の政府による国外退去に加えて、労働・居住許可に関する規定がなされた [Hammar 1985: 26]。本法ははじめ5年の有効期限があったがその後延長を重ね、1954年には恒久法となった [Hammar 1985: 26]。遅ればせながら工業化が本格化し、1926年から30年は、スウェーデン経済は拡張期を迎えた [Alf Åberg 1985: 92]。そのため隣国からの労働移民の移入が始まった。しかしその後、第二次世界大戦期に入る。

第2期 戦争難民移入期

スウェーデンは中立を維持し二つの世界大戦に参加しなかったことから、難民受け入れの歴史が始まる。外国人法が1937年に改正され、ユダヤ人を除く政治難民の保護が規定された。1943年8月デンマークからのユダヤ難民の救済によってそれまでの制限的難民政策は転換した。1944年3万人のエストニア人を、1945年5月には「白バス」で収容者たちをスウェーデンに救出した [Hammar 1991: 185]。それでも当時の難民受け入れは、その後と比較すると制限的であった。

戦後、世界人権宣言が採択されたのをきっかけに、人権に関する様々な宣言や条約が国連の枠組みの中で締結された。こうした条約のなか

で最初に結ばれたのが1951年「難民の地位に関する条約」(ジュネーブ条約)である。「難民の地位に関する条約」は、難民の権利、とくに迫害の恐れのある国へ強制的に送還されない権利を定めており、また労働、教育、公的援助および社会保障の権利や旅行文書の権利など、日常生活のさまざまな側面について規定している。1954年に本条約は発効し、同年、スウェーデンは批准をする。それにともなって1954年外国人法を改正し、難民の亡命する権利を初めて規定した。また1967年には難民の地位に関する議定書が採択され、スウェーデンは同年、先進工業国で最も早くに批准した。これにより、1951年時点で第2次世界大戦による難民を対象に限定していたが、条約の適用は普遍的なものになり、戦後に生じた難民にも適用されるようになった。

第3期 労働移民移入期

戦争終結後は、労働力不足を補うための外国人労働者の受け入れを始める。1947年からイタリア、オーストリア、ハンガリーから外国人労働者をリクルートし、1950-60年代は主にトルコ、ギリシャ、イタリア、ユーゴスラビアから受け入れる。1950-60年代の95%は労働移民であった [Byström & Frohnert 2013: 227]。1950-60年代、スウェーデン経済は好調で、高度な福祉国家を構築し、「スウェーデン・モデル」として世界に知られる時代となった。1968-70年で移入民は、年38,000人から77,000へと急増し、1970年にピークに達する。この年間77,000人という数は、以後1992年に至るまで、最大の数となる。しかし60年代末から国内では外国人労働者よりも国内の女性・高齢者を活用すべきとし

て移民受け入れに対する反発が高まり、1972年、労働組合全国組織LOは労働移民の受け入れを停止し、スウェーデンは実質的に労働移民の受け入れを終了した。1972・73年は1930年以来で初めて、移入民が移出民を下回ることとなった。ただし、1954年に北欧共通労働市場協定が締結されてから、北欧諸国民は常に自由に入国・労働ができ、適用除外とされた。

第4期 政治難民移入期

1972年、非北欧諸国からの労働移民を制限すると同時に、スウェーデンへの移入民は難民の割合が高まることとなる。1973年チリでの軍事クーデターに伴い発生したチリ難民、中東戦争によるイラン・イラク難民など、1970年代、80年代は南米、中東、アフリカなどからの難民が増加する。スウェーデンは1970年からチリのサルバドル・アジェンデ政権に民主化支援を行っていたが、1973年ピノチェトによる軍事クーデター起きた後、チリ支援政策を難民受け入れと人権保護活動に転換した [Palmlund 1988: 236]。1976年、スウェーデンは外国人法をさらに改正して、国連難民条約の条件にあわない難民に対して政治的亡命者でなくても特別な方法を必要としている外国人については、スウェーデンにとどまる権利を獲得できることとした。これは「事実上の難民」または「B級難民」と呼ばれている。非北欧出身者が1970年には6%であったのに対して1980年には16%に増加した [SIV 1982: 40]。そして1987年からは非ヨーロッパ出身者がヨーロッパ出身者を越えた [Hammar 1991: 185]。1945-88年、合計で14万人の難民（年間3,600人）がスウェーデンにやってきた。このうちの多くがクォータ難民で

国際機関の難民キャンプから送られてきた人々であったのに対し、1980年代末からは自らスウェーデンにやってくる難民が急増した。年間の庇護申請者は2万人に達し、1989年には3万人に到達した [Hammar 1991: 192]。

しかし、このような庇護申請者の急増に見合う受け入れ体制が整っておらず、スウェーデン政府は1989年12月13日、「ルチアの決定」と呼ばれる難民受け入れ制限の決定を下した。事実上の難民または戦争難民を認めないこととし、1951年の難民の地位に関する条約と1967年の難民の地位に関する議定書に基づく難民のみを認めることとした。「国際的にスウェーデンを目指すのは良いアイデアではないと知らせ、国内的にも移民が国内福祉政策に影響を及ぼすことはない」と知らせる意図があった [Borevi 2012: 50]。不法移民の流入防止を強化すべく出入国管理強化政策の一環として、運送会社への責務（旅券査証を所持しないものを輸送した罪として送還費用を支払うこと）も規定した [アジア福祉教育財団難民事業本部 2005: 9]。「新たな、より制限的な難民政策が、一時的とはいえいつまで継続するかは議論されないまま、開始された」 [Hammar 1991: 192-193]。これをもってハンマーはスウェーデン難民・移民受け入れ政策は、寛大な政策から制限的な政策へと転換したとする。しかし、後の第5期を見ると、そうとは言えないことが分かる。

第5期 EU域内移動・中東アフリカ難民移入期

1989年「ルチアの決定」以後3年間は、難民の受け入れ数は1万人代に減少した。しかし、1993年にはまた約36,500人へと急増し、1994年には過去最高の44,875人に達している。これは

主に冷戦終結に伴う移動が急増したためである。その後1995年には急減し、2005年まではほぼ1万人未満で推移するが、これは世界的な傾向と重なるものである。その後、2003年に始まったイラク戦争により、大量のイラク難民が発生、2006年には「国際的保護を必要とする者」の受け入れが前年の約3,700人から1万人に急増し「難民等」総数は25,000人に急増した。そして、2014年、難民等受け入れ総数は過去最高の35,642人に到達した。2000年代末からは親権者のいない未成年者の単独流入が増加し関心が高まっている。2009年には2,250人に上り、前年比49%増となった。その4分の3はソマリアとアフガニスタンからの15-17歳の少年である[OECD 2011: 324]。

一方、スウェーデンは1995年にEUに加盟し、その後EU域内移動者は増加を続けていたが、2014年5月には、国内移動者と同等とみなし、EU加盟国国籍者の登録を廃止した。さらに2008年からはEEA加盟国以外からの労働者受け入れを開始した。2008年12月15日に施行し、2009年には新たに1万4,500人が労働許可を受けた。最も多い出身国はタイで約半数を占め、次にインドと中国が続く[OECD 2011: 324]。

5. スウェーデン難民・移民受け入れ政策の特徴と理由

以上、難民・移民受け入れの現状と、歴史的変遷を述べた。以上から、スウェーデンにおける難民・移民受け入れ政策の特徴は、その継続性にあると言える。その理由として象徴的な時期は、1972年以降と、2006年以降である。まず、1972年に国内からの反発が高まり、労働移民を停止したにも関わらず、1973年にはチリ難

民の発生を契機に難民受け入れを拡大した。以後1989年まで、難民受け入れは増加の一途をたどる。1970年代、石油危機・新興国の追い上げなどが背景となり、「スウェーデン・モデル」はゆらぎ始め、「苦悩の70年代」と言われた。1976-82年、平均成長率1.0%に低迷し、1982年には対GDP比財政収支が-7.0%となった[岡沢 2009: 127]。1970年代は経済停滞が始まっていたにも関わらず、その後のリベラルな難民受け入れ政策の始まりとなった時期となった。その時の首相は積極的外交政策を進めた人物として有名な故パルメである。また、1989年の「ルチアの決定」以降も、すぐには難民等の受け入れは大幅に減少しなかった。1995年以降の減少は庇護申請数の減少とも重なるように、世界的な傾向に沿ったものであった。そして2000年代中期以降のイラク難民、近年はシリア難民の受け入れを中心として、寛大な難民の受け入れ政策は継続している。

では、なぜスウェーデンは寛大な難民・移民受け入れ政策を継続するのであろうか。それを岡沢[1988]のいう代議制民主主義の「二つのR」、つまり「民意への対応能力」と「統治責任能力」[1988: 6]から説明をしたい。まず「統治責任能力」とは、「能率的に問題を解決する能力」であり、「より少ない資源で、より早く、より大きな効果を生むように問題を解決する能力を重視する」[1988: 7]。したがって、責任をとる対象者が国民であるとするれば、本来、国民でない外国からの難民・移民の寛大な受け入れは、不必要である。経済状況が良好でない時期であればなおさらである。不況の際には、限られた資源を効率的に配分することが好況期よりも求められるはずである。しかし、スウェーデ

ンは、寛大な難民・移民受け入れを継続してきた。それは、「統治責任」の対象を国内に限らず地球規模で捉えているためとも言えるのではないだろうか。約200年にわたって平和を維持してきた自負を背景にしたグローバルな視点が、難民・移民受け入れ政策にも反映されていると考えられる。

つぎに、「民意への対応能力」とは、「政治主体としての市民の要求・利益・意見を吸収・集約してそれに対応した政治的結果を生み出す能力であり、デモクラシーが民意による政治である限り、生命線とも言える条件である」[1988: 6]。1980年代末から一部ですでに反移民の「民意」も表出している。1985年、1988年選挙でポピュリズム・反移民政党である「スコネ党」「スウェーデン民主党」「新民主党」が出現し [Hammar 1991: 192]、1987年には一地方自治体であるシェーボで、難民受け入れ反対の住民投票が採決された。しかし、結果的に寛大な受け入れ政策がこれまで採用されてきたことから、少なくとも51%以上の「民意」には対応した結果だと言って良いとすれば、そのような民意が形成された理由には以下4点があると言えるのではないだろうか。つまり、スウェーデンにおいて難民・移民受け入れ政策が、a) 中立を維持するための国際協力・対外援助政策の一環、b) 貿易依存度の高い産業構造における経済政策の一環、c) 国内労働力補充のための労働市場政策の一環、d) ナショナル・アイデンティティ維持のための方法の一つ、として捉えられているためである。スウェーデンの移民政策には対外援助も含まれるとハンマー [1985: 25] で捉えられていることはすでに触れたが、先に述べたバルメ首相の時代、スウェーデンは

積極的な対外援助を行った。チリ難民の受け入れも、その一環であった。また、最初の難民受け入れは、中立を維持した第二次世界大戦中の、北欧近隣諸国からの難民であった。二つ目に、スウェーデンは高度に貿易に依存する工業国である。これは中立維持ともつながるが、このことを岡沢 [1991: 87] は「平和はスウェーデン・モデルの政治資源であり経済資源」と説明する。つまり、平和を維持することによって社会資本が充実し、企業の海外進出を側面支援する。戦時・戦後には直接的メリットがあり、長期的には政治的信頼の確保につながる、というものである。三つ目の国内労働力補充に関しては、1950-60年代の労働移民受け入れの直接的理由である。最後に、ナショナル・アイデンティティ維持の方法の一つに関しては、三つの意味がある。まずは第二次世界大戦期の隣国に対する贖罪意識であり、次に「移民を送り出す国から移民を受け入れる国へ」転換し、豊かな福祉国家を築いたことに対する誇りであり、そして「パイオニア国としてのアイデンティティ」 [Borevi 2012: 28] が挙げられるだろう。

以上、スウェーデンにおける難民・移民受け入れ政策の特徴はその継続性にあるとし、その理由を、中立・対外政策、経済政策、労働市場政策、ナショナル・アイデンティティの4つから考察した。ハンマー [1985: 42] がスウェーデンにおける移民政策は、安定性、合意、妥協、官僚化、というスウェーデン政治システムの特徴の産物である、と述べているように、長期的にみて寛大な難民・移民受け入れ政策を継続していることは、スウェーデン政治そのものの安定性によるものと言えるかもしれない。

本稿では受け入れ政策のみをとり上げ分析し

たが、今後の課題として、統合政策、対外援助政策、さらには福祉国家との相互関係も分析する必要があるだろう。また、本稿では長期的に見た大きな傾向としての政策の継続性を主張したが、時代により重心は当然変化している。今後は時代と状況による重心の違いについてもより詳細に分析したい。

[投稿受理日2015.5.24/掲載決定日2015.6.4]

注

- (1) CEIFOウェブサイト<<http://www.socant.su.se/english/research/research-program-ceifo/ceifo-history>> (2015-05-17アクセス)。
- (2) 委員会というよりも政府組織であることを明確にするため、名称変更をした。[Migrationsverket 2015]
- (3) 佐藤俊輔 [2008: 95] の訳を参照した。「移民管理政策」「移民統合政策」と訳している。
- (4) 1997年1月1日時点から開始。主に以下三つの事由による者：①死刑・拷問等の非人道的処罰、②内戦、環境災害、③性及び同性愛による迫害。
- (5) 2006年3月31日時点から開始、特に悲惨な状況下が対象：①身体的事由、②非人道的な状況、③強制送還不可、④法令（例：恩赦）[アジア福祉教育財団難民事業本部 2005: 12]
- (6) “Residence permits granted 1980-2014”の区分に基づく。
- (7) 2014年5月に移民庁はEU加盟国国籍者の登録を廃止した。2013年までは2万人程度で推移していた。
- (8) 正確には「保護の必要がある者」と「人道的理由」の二つのカテゴリーを合わせたものと考えられる。
- (9) 「外国につながる子ども」という言い方は日本語教育や外国人支援の分野で使われるが、ここでは本人の年齢を考慮しないため、便宜的に「外国につながる人口」とした。「外国につながる子ども」の明確な定義は定まっていないが、「外国につながるさまざまな背景をもつ」者を指すことが多いようである。例えば、かながわ国際政策推進懇話会 [2013: 16] 「多文化共生社会の実現に向けた神奈川県取組の現状と課題」では「国際結婚や親の

就労等のために家族で来日したなど、外国につながる様々な背景をもつ子どもを指し、外国籍・重国籍・日本国籍などの国籍は問わない」としている。また、かながわ国際交流財団「外国人コミュニティ調査報告書2」[2013: 78] では、「両親のいずれかが日本人で日本国籍の外国につながる子どもたちも増えている」としている。

- (10) 2014年、「本人が外国生まれ」は160万3,551人、「本人はスウェーデン生まれで両親が外国生まれ」48万8,655人、「本人はスウェーデン生まれでどちらかの親が外国生まれ」は71万313人。それぞれ前年比で約3万、2万、1.5万人、増加している。
- (11) ダブリン規則の枠組みの下で、他国で審査されたものも含めた割合。スウェーデン国内のみで許可された割合は58%である [Migrationsverket 2015-01-01]。

参考文献

- Borevi, Karin (2012) “Sweden: The Flagship of Multiculturalism”, in, G. & Hagelund, A. (2012), *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945-2010*, Palgrave Macmillan., pp. 25-96
- Byström, Mikael & Frohnert, Pär (eds.) (2013) *Reaching a State of Hope: Refugee, Immigrants and the Swedish Welfare State 1930-2000*, Lund; Nordic Academic Press.
- Melén, Johanna (2008) ‘Fler måste ta ansvar för Irak’, *Aftonbladet* 2008-05-29, <<http://www.aftonbladet.se/nyheter/article11423329.ab>> (2015-05-08アクセス)
- Hammar, Tomas (1985) *European Immigration Policy: a Comparative Study*, New York: Cambridge University Press., pp. 1-13, 17-49
- Hammar, Tomas (1989) “SOPEMI Report on Immigration to Sweden in 1986 and 1987”, Center for Research in International Migration and Ethnic Relations, Stockholm University.
- Hammar, Tomas (1991) “‘Cradle of Freedom on Earth’: Refugee Immigration in Ethnic Pluralism”, in Jan-Erik Lane (ed.), *Understanding the Swedish Model*, FRANK CASS, pp. 182-197.
- Kulturdepartementet (2000) *Begreppet invandrare: användningen i myndigheters verksamhet*. (Ds 2000: 43)
- Magnusson, Erik (2015-03-30) “Inhyrda sjöpatruller ska hejda ny asylväg”, *Sydsvenskan*.
- Migrationsverket (スウェーデン移民庁) (2015-01-01)

- “Statistics for 2014> Asylum decisions” <<http://www.migrationsverket.se/download/18.39a9cd9514a346077211b04/1422893141054/Avgjorda+asylarenden+2014+-+Asylum+desicions+2014.pdf>> (2015-05-22アクセス)
- Migrationsverket (2015-03-11) “Overview and time series” <<http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar.html>> (2015-05-22アクセス)
- Migrationsverket (2015-04-08) “History” <<http://www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Facts-and-statistics-/Facts-on-migration/History.html>> (2015-05-22アクセス)
- Nilsson, Åke (2004) “Efterkrigstidens invandring och utvandring” Statistiska centralbyrån, *Demografiska Rapporter 2004:5*.
- OECD (2011) *International Migration Outlook: SOPEMI 2011*.
- OECD (2012) “compare your country” <<https://www.compareyourcountry.org/oda#>> (2015-05-01アクセス)
- OECD (2014) *International Migration Outlook 2014*.
- Palmlund, Thord (1988) ‘Swedish Development and Foreign Policy’ in Kofi B. Hadjor (ed.) *New Perspectives in North-South Dialogue: Essays in Honor of Olof Palme*, I. B. Tauris & Company in association with Third World Communications.
- Sainsbury, Diane (2012) *Welfare States and Immigrant Rights: The Politics of Inclusion and Exclusion*, Oxford university press.
- Statistiska centralbyrån (以下SCB) (2014), *Sveriges framtida befolkning 2014-2060*.
- SCB (2015-02-10) “Foreign-born persons in Sweden by country of birth, age and sex. Year 2000-2014” <http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__BE__BE0101__BE0101E/UtrikesFoddaR/?rxid=b6f41c19-e0b4-43bd-b0ca-15227f6831cf> (2015-05-22アクセス)
- SCB (2015-02-19) “Population and Population Changes 1749-2014” <http://www.scb.se/en/_Finding-statistics/Statistics-by-subject-area/Population/Population-composition/Population-statistics/Aktuell-Pong/25795/Yearly-statistics--The-whole-country/26046/> (2015-05-22アクセス)
- SCB (2015-03-09a) “Number of persons with foreign or Swedish background (rough division) by region, age in ten year groups and sex. Year 2002-2014” <http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__BE__BE0101__BE0101Q/UtIsvBakgTotNK/?rxid=b6f41c19-e0b4-43bd-b0ca-15227f6831cf> (2015-05-22アクセス)
- SCB (2015-03-09b) “Number of persons in Sweden who have acquired Swedish citizenship by country of citizenship and sex. Year 2000-2014” <http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__BE__BE0101__BE0101N/MedborgarByteLandR/?rxid=b6f41c19-e0b4-43bd-b0ca-15227f6831cf> (2015-05-22アクセス)
- SCB (2015-03-10) “Foreign citizens by country of citizenship, age and sex. Year 1973-2014” <http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/en/ssd/START__BE__BE0101__BE0101F/UtlmedbR/?rxid=b6f41c19-e0b4-43bd-b0ca-15227f6831cf> (2015-05-22アクセス)
- SIV (1982) *Sweden - a General Introduction for Immigrants*, Liber
- SOU 1971: 51, *Invandrarutredning 1: Invandrarnas utbildningssituation, Förslag om grundutbildning i svenska för vuxna invandrare*.
- Westin, Charles (2006) “Sweden: Restrictive Immigration Policy and Multiculturalism”, Migration Policy Institute website, <<http://www.migrationpolicy.org/article/sweden-restrictive-immigration-policy-and-multiculturalism>> (2015-05-22アクセス)
- Åberg, Alf (1985) translated by Gordon Elliott, M. A., *A Concise History of Sweden*, LTs förlag: Stockholm.
- アジア福祉教育財団難民事業本部 (2005) 「スウェーデンにおける第三国定住プログラムによって受け入れられた難民及び庇護(難民認定)申請者等に対する支援状況調査報告」 <<http://www.rhq.gr.jp/japanese/hotnews/data/pdf/55.pdf>> (2015-05-06アクセス)
- 大島美穂 (2007) 「北歐諸国：EUのつまずきの石か、新たな発信源か」『EUスタディーズ3 国家・地域・民族』勁草書房, pp. 73-90
- 岡沢憲美 (1988) 『スウェーデン現代政治』東京大学出版会
- 岡沢憲美 (1991) 『スウェーデンの挑戦』岩波書店
- 岡沢憲美 (1993) 『スウェーデンを検証する』早稲田大学出版会
- 岡沢憲美 (2009) 『スウェーデンの政治：実験国家の合意形成型政治』東京大学出版会

- 五月女律子 (2013) 『欧州統合とスウェーデン政治』
日本経済評論社
- 佐藤俊輔 (2008) 「統合か政府間協力か：移民・難民
政策のダイナミズム」, 平島健司編 『国境を越える
政策実験・EU』 東京大学出版会, pp.95-134