

欧州統合進展に伴う共通移民・難民政策の質的変遷

岡 部 みどり*

Summary

This essay argues that common asylum and migration policy of EU has so far undergone three major qualitative alterations in the process of deepening and widening.

The changes in the meaning of "commonness", at least in the first two cases, were brought about by endogenous factors, and more precisely the institutional reforms of EU (former EC) system which aimed at facilitating collective goals of each member state to be pursued.

The immigration policies of major Western European countries from the 50s through to the 70s was in fact a recruitment of temporary foreign labour, and can by no means be considered in terms of integration policy. Around 1973, however, when the recruitment stopped, governments noticed their failure, since it was no longer practical to have the laborers sent back to their home countries. In addition, the massive and sudden influx of asylum-seekers from the "South" and the "East" during the 80s has convinced the administrations that it became urgent necessity to create a unified asylum and migration policy. When the Single European Act had been adopted in 1985, the urgency of the situation was particularly emphasized, since it became apparent that common migration policies were necessary for the Single European Market to function successfully.

The member states were, however, opposed to the idea of a supranational state, and they developed a tendency to resist the unifying efforts made by the EU (then EC).

They preferred policy harmonisation within a form of intergovernmental agreement, since it has less competence than EU (EC) legislation.

The intergovernmental set-up is nevertheless not to be underevaluated, because it functioned as a focal point for the primary collective concerns of member states. A number of common agendas had been identified in intergovernmental groupings. Some of these agendas subsequently developed into EU framework (firstly in the 3rd pillar under Maastricht Treaty, then 1st pillar under Amsterdam Treaty). To a certain extent, the common asylum and migration policy (at this stage) is, be it communitarianised or not, the accumulation of lowest common denominators authorised and empowered by supranational institutions.

The latest and most incremental change to be envisaged is, however, comparatively less concerned with the internally-oriented transformation(s) within the EU, although it was partly made evident by the strengthened competence of EU supranational organs (i.e. European Commission, etc.) under the Amsterdam reformation. The crucial factor here is rather exogenous: there is indeed a growing concern that the current so-called "common" policy is no

* おかべ みどり 東京大学大学院総合文化研究科国際社会科学専攻国際関係論分野博士課程在籍

longer satisfactory, in the context of their "common" problem regarding migration. The comprehensive approach, proposed by JHA Council to the Austrian Presidency in 1998 and then taken over to Tampere, is highly strategic, since it aims at reducing migration pressure by negotiating with the (potential) migrants countries of origin. In this phase, the EU is preparing for an idealistic leap in this policy area, trying to redefine itself as a pseudo-sovereign political entity which behaves on behalf of its own interests. As long as the migration phenomenon remains a problem to be solved, common asylum and migration policy will be designed to support the EU in its new role, which means it now has stepped into an essentially different dimension.

0. EU統合における「共通」政策の意義

欧州連合(The European Union)というプロジェクトは、本来、「単一のヨーロッパを作る」という政治理念に支えられた地域統合への過程である。それは、経済、安全保障等個々の政策領域における協調のメリットに端を発する他の地域統合形態とは本質的、理念的に異なる。

この、壮大な理念に基づくプロジェクトも、実際の発展形態は極めて段階的である。加盟国間による個々の政策の擦りあわせから始まり、政策協調の段階を経て共通政策を形成するにいたる動きは、一連の地域統合の試みに見られるものと何ら変わりがないように見える。しかし、共通政策の実行によって創造されるべき将来像は、あくまで単一の政治的意思を持つ、超国家規模にまたがる法的、経済的、社会的ネットワークなのである。

「ひとつのヨーロッパ」が将来的に「いくつものヨーロッパ」に取って代るものとなるのか否かという命題は、従来、地域統合諸研究者の間で取り沙汰されてきた。超国家的な存在が統合を推進する、という見解¹、部分的な協調や妥協が他の領域に波及効果を生み出し、統合を可能にするという立場²、また、超国家的な組織の存在を否定はしないものの、統一された政策は実際のところ加盟国間のバーゲニングの結果であるとする議論³、あるいは、統合は超国家組織と国家の双方のベクトルが互いを侵食しあうネットワークであるとする議論⁴等、解釈のされ方は実に多様であり、しかも、支配的な見解は未だ確立されていない。

しかし、重要なことは、EUが自らその将来像を正確に予測できなくとも、単一の政治的・経済的・社会的主体としての自己という理念を常に掲げつつ、共通政策を生み出し、実行しているという点である。

本稿では、この視点に基づき、EU (EC) がマイグレーション政策領域において志向する、共通政策策定までの一連の動きを追う。人の移動および移住という現象を取り扱うこの領域は、本来、国家体制の維持及び発展にあらゆる側面から関係してくるものである。また、特に近年において言えることであるが、この現象は、固定的な時空間に規定されるものでもない。人は常に移動しており、また、その移動の原因はあらかじめ予測されるものではなくてきている。

欧州単一市場の確立のために域内国境を除去したEUにとって、「EU市民を対象としたEU移民政策」は、事実上意味をなさなくなった。EU市民の域内移動・移住は、もはやEU(超国家)レベルでは「移民」政策の対象とはならず、一方で(加盟)国レベルでは今だ「移民」政策の対象となり続ける、といった併存構造が生じたのである。この結果、今や、加盟国はこの政策領域を理念上も実質上も自国の国益にのみ関連付けて遂行していくことは困難になった。加盟国は、自国の国益とEUの利益(政治的、経済的、社会的)との双方の兼ね合いから方向性を定める、という、二重のバランス・アクトとして政策を実行していかなければならなくなった。言わば、域内単一市場の成立はEU (EC) のマイグレーション政策レジームを質的に転換させるものとなったのである⁵。

本稿では、まず、加盟国の個別のマイグレーション

ン政策が政策協調を経て共同体の政策として機能するに至るまでの歴史的経緯を追う。域内市場構想によってその原型が生じた政策協調分野がどのようなものであったのか、それらはどのような過程を経て共通政策となっていたのかを明らかにすることがここでの目的である。次に、単なる政策協調や国際条約の枠内に留まっていた共通マイグレーション政策が、EUの組織変革によってどのような形で「共同体化」されたのかを明らかにする。ここでは、共同体の法規となったマイグレーション政策領域がどのようなものであったかを明らかにすると同時に、共同体化されることによる共通政策の質的変化について論ずる。最後に、超国家組織がアジェンダ・セッターとなった、地域的な戦略性を含む新しいマイグレーション政策（「包括的移民政策」）について言及する。いわゆる「移民発生の根源分析によるアプローチ（root-causes approach）」というアイディアが生じた背景およびその進展の過程を追う際、このアプローチは、何のための、また、誰のためのものであるのか、と問うことで、EU（EC）がすでに超域的な政策を、少なくともその形式においてEU主導の形で実行する段階にあることを明らかにする。さらに、アムステルダム条約による組織改革がこの論理を正当化するものとして機能するか否か、という可能性にも触れる。

本稿は、EUレベルのマイグレーション政策に見られる「共通」性の三つの側面を描き出す試みである。EU共通移民・難民政策は、その構想が生まれてから、果たしてどのような要因の下に質的变化を遂げてきたのか。今日までに確認できる共通性が、「加盟国間の政策協調の結果」から、「EU諸機関によるトップダウン形式に基づく政策執行形態」を経て、「両者とは一線を画す、EUという主体を自己定義するために必要な戦略を実施する準備段階」となっていることを明らかにすることで、本稿の目的が達成される。

1. 移民・難民政策共通化構想の背景

1-1. 域内市場構想に裏打ちされた政策協調の実現

第一章では、EU（EC）加盟国各国が移民・難民政策領域の共通化を必要と認識するに至る過程を追う。各加盟国における移民政策はどのような段階を経て発展してきたのか。また、その共通化を促した外的要因はなにか。そして、その結果どのような枠組が準備されることとなったのか。これらの問題への解答を試みつつ、本章では、今日のEU共通移民・難民政策の基盤を整えることになった歴史的背景を明らかにする。

1-1-1. 加盟国の移民政策（1950年代～1970年代）

欧州（西欧）への移民は第二次大戦後以降に特有の現象ではない。しかし、この時期（1950年代から1970年代）の外国人口の流入は、EU（EC）レベルでの政策協調の方向性を規定する基本的な要因となった。

当時、主要西欧諸国は戦後の経済成長に伴い、比較的安価でかつ必要とときに限って使用できる労働力を必要としていた。この視点から、外国人による労働力を、期間を限定して使用することが理想的とされ、「還流型」の移民形態が歓迎された。その結果、旧植民地とのつながりが深い国々は各々の旧植民地から、そのケースに当てはまらないドイツ、スウェーデンなどは特定の国と二国間協定を結ぶことで、組織的な外国人労働力の導入がはかられることとなった⁶。

この時期の外国人受け入れ政策は、その名称の違いはあれ本質的には外国人労働力導入政策であり、いわゆる移民の（社会）統合政策ではなかった。これは、「移民（immigrant）」という範疇付けに対する西欧諸国の認識によるところが大きい。自国を「移民国でない（kein Einwanderungsland）」と主張するドイツでは、国内居住者は「国民」か「外国人」かのいずれかでしかなかった。これは、法的な範疇付けに限ら

ず、政治的、社会的意味においても然りであった。当時の新規参入者は、民族的同一性を持つエスニックドイツ人 (Volksdeutsche) か、ドイツ人の配偶者等帰化を認められた者か、または定住性を持たないとされた外国人労働者 (Gastarbeiter) か、いずれかであった。これに対し、フランスでは移民 (immigré) というカテゴリーが存在するが、それはむしろ外国からの移住者としての意味にすぎず、アメリカ合衆国やカナダ、オーストラリア等の移民のように、自己のエスニックアイデンティティを政治的、社会的舞台において利用する機会を持ち合わせた人々を指す言葉ではなかった。

このように、西欧において国家を構成するのは、近代に完成したとされる主権国家の領土内に存在した人々・民族・文化であり、それに同化しない人々の存在は「国民」として認められていなかった。このような認識が当時政策課題としてクローズアップされることはほとんどなく、従って「移民国」としての体裁を整えるための政治的、法的枠組の根本的変革もなされなかった。

1-1-2. 移民政策の方針転換

主要西欧諸国は、1973年を前後して外国人労働者の受け入れを停止した。これは、第二次石油危機に端をなす経済停滞、失業率の上昇などが原因であるとされる⁷。ドイツやフランス等は受け入れ停止と同時に出身国へ帰還する人々に対し援助金を拠出するなど、帰国促進策を行ったが、一方で、当時受け入れ国内にとどまっていた外国人労働者に対し、家族の呼び寄せを許可した⁸。この政策により、外国人労働者数は減少したが外国人居住者数が増加し、総体的には外国人数が急激に増加するという事態が生じた。家族再結合 (family reunion/reunification) を認めた各国とも、国内におけるこれら外国人労働者の生活の基盤を取り上げることができなかったのである。例えば、フランスでは、1974年の新規移民導入停止措置で新たな外国人労働力の導入を停止したものの、旧植民地出身者に対する労働許可証および在留許可証の付与／更新が引き続き行われ、彼らの労働の機会が完全に奪われることはなかった⁹。この一連の政治措置により、西欧（受け入れ）諸国に事実

上の「移民 (immigrant)」が誕生し、各国はこれらの人々の法的・社会的地位を保障する必要性に迫られた。

外国人労働力導入時から受け入れ停止時までの移民政策は、受け入れ国の経済再建およびその成長を促す労働力の一時的確保という点で有効であったと評価できる。しかし、外国人を一時的な「労働力」とみなし、一定の期限が消滅すれば彼らの存在はなくなるという当初の行政側の見解は予想を大きく外れたものとなった。なぜなら、当時、受け入れ国内で既に一定の恒常的な労働力需要を満たす存在となっていた外国人は、もはや「還流型」ではなく「定住型」の移民として定着しつつあったからである。さらに、政府による「人道的配慮」に基づく家族再結合の促進は、彼らが受け入れ国内においてエスニックコミュニティを形成する基盤を与えたことで、この時期を境に、西欧諸国に「事実上の移民」が誕生した。

以上のように、西欧諸国の外国人労働力導入政策とその後の受け入れ停止に絡む一連の政治措置は、行政側の期待に反し、定住型の移民を創りあげた。これに対し、受け入れ諸国はその結果を事前に察知し、前もって彼らの社会的地位の保障、つまり、彼らを「移民」として受け入れることについての国民的合意を図る政策を準備することができなかった。西欧国民国家における移民（管理）政策はそれゆえ、以後きわめてアドホックなものとなっていく。

同時に、各国政府は、「移民国でない」国による移民問題処理という問題を解決に導くロジックとして、「制限あつての統合」という理念を打ち出した。当時、あらゆる形で定住化していた外国籍の人々を社会統合させることと、原理上「移民」の存在を認めないという国家の理念上の基盤に介在する矛盾を、「一部の例外についての処方」という説明の仕方国内外に納得させようとしたのである。

こうして、各国は新たな「国民」の属性について、抜本的ではないにせよ、一定の法的、政治的、社会的変革を迫られることとなった。ここで課題とされたのは、既存の外国人居住者が国家という枠組の中にどのように統合されていくことで社会

的安定が図れるか、ということであった。

しかし、1980年代に入るとこの課題への取り組みは中断を余儀なくされる。なぜなら、この統合政策に所与とされていた、「(新たに増加することのない) 既存の外国人」と「主権国家という固定的空間」という二つの条件が変化するという事態が生じたからである。

第一に、紛争や冷戦崩壊に伴い、「南」や「東」からの「庇護申請者」の流入が問題視されるようになった。次に、欧州統合、特に欧州単一市場 (Single European Market: SEM) の成立にむけて域内人口移動の自由が保障されようとしている中、既存の「非ヨーロッパ系居住者」は、その前段階として西欧各国の国籍を持つべきなのか、それとも国籍を持たぬまま移動の自由が保障されるのか、という問題が新たに生じることとなった。後者は、単に非EU市民の処遇についての指針を定めるというよりも、むしろ、EU (EC) レベルの移民 (難民) 政策そのものの方向性を型作るといった点で重要な影響を与えたと考えられる。

1-1-3. 新たな人口流入：「東」と「南」から

二国間協定による移民および外国人 (労働者) 受け入れ体制が終止符を打つ中、EU (EC) 加盟国は、新たな外国人流入、つまり、「庇護申請者 (asylum seeker)」やそれに付随する不法移民 (illegal / irregular migrant) の問題への対策を迫られることとなる。1980年代、比較的高い比重を占めていたのはアジアおよび中東出身者 (40%) であった。冷戦崩壊期を境に主要送出国は中欧・東欧に移る。この地域の出身者は1989年には全体の約30%であったのに対し、ピーク時の1992年には全体の61%にまで上昇した¹⁰。その後、EU (EC) 加盟国内の受け入れ制限策が影響して一時比率が低下するものの、次第に上昇を続け、98年現在では全申請件数の約40%を占めている。なお、アフリカ出身者は過去10年間、全体の16%から22%の間に留まっている。

EU (EC) 加盟国への庇護申請は、受け入れ先が難民受け入れに寛容な法体制を整えているかどうか、というファクターからその提出先が選定さ

れるという側面はあるものの、申請者は、主に自分の出身国や属性、文化的背景等と関連のある、特定の加盟国を自発的に選ぶ傾向がある。1998年現在、ドイツ、ベルギー、オーストリア、ノルウェー等における庇護申請総数のうち約半数はヨーロッパ人によるものであり、アフリカからの申請を比較的多く取り扱っているのはイギリス、ドイツ、オランダ等、さらにアジアからの申請に関しては主にドイツ (特にトルコから)、オランダ、イギリスが受理する形となっている。中東からの申請が目立つのは主にギリシアやデンマークで、スペインへは主にラテンアメリカ出身者が集まっている¹¹。

英国、フランス、オランダなどへのアフリカ人・アジア人申請数、また、スペインへのラテンアメリカ人の申請数が高いことは、単に旧植民地と宗主国が言語等の文化的なつながりを保っているからというだけではない。それは、例えば、旧植民地出身者が留学する際の資金補助や、両国を結ぶ航空便の整備など、旧宗主国により近づきやすく (accessible) するための社会的なインフラストラクチャーが整っているから、と考えることもできる。

ドイツの場合、中央、東ヨーロッパ人との間に独自の歴史的連関が関与すると考えられる。中世よりドイツと中・東欧の間では人の交流があり、近代以降、この地域に住むドイツ系の人々 (「エスニックドイツ人 (Volksdeutsche)」) を受け入れてきた。今日のドイツへの庇護申請者の流れはこの歴史的背景の延長線上にあるものと解釈できる。

一方、地理的近接性が起因する人口流入パターンはイタリアやギリシアに見られるものである。もっとも、イタリアに関しては、北アフリカ等の出身者の申請は近年まで見られなかった。これは、1990年代に入るまで、イタリアに庇護申請ができるのはヨーロッパ人だけであったからである¹²。

総じて、庇護申請者の申請先選別のパターンは、植民地政策に関わる、あるいはその他の歴史的紐帯、言語の共有可能性、および地理的近接性が主に起因すると理解できる¹³。

しかし、このような型にはまった人口移動パター

ンが当てはまらない場合も確認できる。まず、急激で、かつ大量の避難民が発生した場合が考えられる。1980年代後半におけるスリランカ人（タミール人）、トルコ人（クルド人）による庇護申請数の急増や、冷戦崩壊後の旧ユーゴからの庇護申請件数の激増がこれに当てはまる。これらは、庇護申請数の増加に（難民）出身国の政治情勢が関連している適例である。しかし、最近では、この種の急激な庇護申請件数の増加はしばしば、不正な移民ブローカーの存在等の組織犯罪と結びついたケースとしての説明が妥当な場合もある。

第二に、庇護申請者および難民の目的地は最近のEU加盟諸国による受け入れ制限的な政策転換によって予測がつきにくいものとなっていく傾向が見られる。ドイツは、外国人法改正により、東欧の一部の国〈ルーマニア、ブルガリアなど〉を「迫害の危険のない国」と判断したため、これらの国出身者による庇護申請件数は激減した。デンマークにおける人の流入は1986年がピークであったが、これはスリランカおよびパレスチナ人等の庇護申請者の増加によるものであった。その後、旧東ドイツとの間の双務協定によって入国管理体制を厳しくすることで、同国は庇護申請件数を減少させることに成功した。フランスでは、92年に目立った申請数の減少が見られた。フランスへの庇護申請者は国別には主に、トルコ人をはじめ、アフリカ人（アンゴラ人）、アジア人（ベトナム人）ラテンアメリカ人（ペルー人）などであったが、当時、フランス政府は主に大量のトルコ人やアンゴラ人の受け入れについての否定的見解をうちだし、入国時にビザを義務付ける対象国を定め（アンゴラを含む）、さらに1991年10月には、庇護申請者が申請中に労働することを禁止した¹⁴。このような規制の強化に伴い、トルコ人、ベトナム人は申請先をドイツへと転向し、アンゴラ人は英国へ、ペルー人はスペインへと流れた。さらに、各国が受け入れ制限的な政策を実行する中、1994年当時未だ政策転換をしていなかったオランダへ庇護申請者のフローが移ってきた¹⁵。

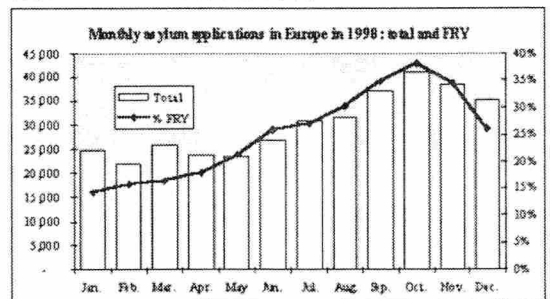
以上の例より、ある加盟国での受け入れ制限的な政策は結局他の加盟国への庇護申請件数を増やすという結果につながることが分かる。植民地関

連の文脈で説明できない人の流れは、域内市場の統合に向けて動き出したEU（EC）が、入国管理および難民政策（asylum policy）の領域で足並みが揃わなかった状況に端を発するものとして捉えることができる。これらの体験をもとに、各加盟国は調和のとれた、共通の政策を実現させるという目標を共有化することとなる。

最後に、このような制限的な政策は、1992年前後を通して庇護申請者数を減少させることに成功したが、それはあくまで一時的なもので、持続的な効果を持つものではないことを喚起しておく必要がある¹⁶。

加盟国による受け入れ体制が硬化したことで、1992年以降、全体的な申請件数の減少が見られた。しかし、以後、多くのアフリカやアジア諸国出身者による申請がさらに減少していくのに対し、比較的限られた国々、主にユーゴ共和国（新ユーゴスラビア）、ボスニア・ヘルツェゴビナ、トルコ、イラン、イラク、スリランカ、アフガニスタン、ソマリア等の出身者による申請は、一時減少したものの再度上昇傾向にあることが分かる¹⁷。中でも、新ユーゴスラビア出身者からの申請数の増加は著しい（グラフ1参照）。加えて、前述のとおり、政治的混乱やその他の原因による突発的な、大量避難民の流入の可能性は今後も否定されたわけではない。正式な申請数が減少したとしても、（潜在的）不法移民の規模は計り知れず、イタリアの例のように、受け入れを厳しくしたことが返って計測不能な不法移民数を増加させてしまう可能性も考慮する必要がある¹⁸。

グラフ1:1998年のヨーロッパへの月別庇護権申請件数（総数およびユーゴ共和国出身者）



UNHCR Refugees and others of Concern to UNHCR-1998 Statistic overviewより。

1-1-4. 欧州単一市場の発足と共通移民政策の誕生

国家レベルでの移民（外国人労働者）政策が、当初、外国人労働力導入政策であったことは前述のとおりである。その後、外国人定住化の事実を認識するとともに、各国は既存の外国人居住者を合法的移住者と解釈し、これらの人々の政治的、社会的統合を実現化させつつ新規移民を防止する、という政策に転換していった。この、「制限」を前提とした「統合」という政策方針が、以後、加盟国の移民政策（migration policy）として特徴付けられることとなる。

EU（EC）レベルの移民政策も、国家レベルと同様のロジックを持つ。もっとも、政策のロジックが同じでも、共通のEU（EC）政策があくまで加盟国の合意のもとに型づくられていく限り、それはしばしば別のプロセスをたどり、時には性格を異にするものともなりうる。なぜなら、共同体レベルの政策を具現化するには、本来国家の裁量に任されていた領域を超国家レベルに移譲する作業が必要となるからである。

EU（EC）レベルでの移民問題の共有化への認識が最初に喚起されたのは、1974年に欧州委員会（European Commission）から提出された移民労働者とその家族についての提議であったとされる¹⁹。以後、彼らの社会的統合や地位の保障についてのガイドライン等が出されたが、この時期のECの立場はいわば各国の政策の監視、あるいは建設的な政策立案のための間接的なアドバイザー的なものであった²⁰。より本格的な政府間協力の必要性、あるいは将来的な政策の調和（harmonisation）の必要性が認識されたのは、1985年の「域内市場白書」採択時、また翌々年（1987年）の「単一欧州議定書（Single European Act）」発効時においてであった。単一欧州議定書は、そもそも域内単一市場や域内における人の自由移動の障害をシステムティックに除去することを目的としたものであるが、EEC条約8a条に記される、「共同体は92年12月31日をもって満了する段階的な域内市場成立という目的のために必要な措置をとらなければならない」という目標を

達成するためには、域外国境の警備の強化および域内への入国許可に関する共通の措置をとる必要があるとの認識が生じることとなった。

域内市場白書では、単一欧州議定書の成立に向けて域内における物理的、技術的、財政的障壁の除去の必要性が強調された。このとき、物理的障壁の除去に関し、出入国管理やビザ政策の調整の必要性が呈示されたのである。これは、換言すれば、この条項の達成とともに（当時）EC内の人の移動に関する環境が変わると同時に、域外国境における出入国管理について、また、将来的にはより総合的な移民政策についてそれまでは実質的に存在しなかった加盟国間協力体制が必要になる、という意味において、EC加盟国における「移民政策レジームの転換期」であったということができる²¹。

また、白書にはこのほか第三国出身者（Third Country Nationals: TCN）の地位についての共通政策方針実現に向けての提案もなされている。これは、域内自由移動の保障には、新規入国者の制限だけでなく、既存の合法的移民（TCN）の法的、社会的地位の確立も不可欠だとする考えに基づくものである。しかし、当時、この領域における国家主権の優位を主張する声は強く、結局、議定書の調印時にはTCNに関する言及は除去された²²。

EU（EC）レベルの共通移民政策の方針はこのような経緯を経て型づくられた。共通部分は出入国管理や新規入国者の対処に関する政策領域であり、より広範な移民統合政策を含むものではなかった。これは、少なくとも治安領域での移民問題を共同体レベルでのアジェンダとしたにすぎず、その他の領域は国家の権限において取り組むべきとの確認がなされたと解釈できる。

このように、EU（EC）レベル、またその加盟国間の共通移民政策は、域内単一市場を可能にするため、またそれを健全に機能させるための手段のひとつとして生み出された。域内の人の自由移動を完全に保障するためには、新規の域内居住者を選定する基準や（域外）国境警備、不法移民対策等について、加盟国間共通の政策がもはや不可欠であるということが明確に認識されたのである。

もっとも、その取り組み方に関しては、EU (EC) 主導と特定の加盟国間グループによる主導という二つのプロセスが並存した。この奇異な現象が起因して、移民政策領域は以後、加盟国の全員参加型という意味での「共通」政策の実現に至るまで、実に複雑な経路をたどっていく。二章、三章では、統一のマイグレーション政策の舵取りをめぐる超国家組織と国家との対立を経て、マーストリヒト条約およびアムステルダム条約で一応の完結をみた、「共通移民・難民政策」が誕生するに至る過程を追う。

2. 「共通」性をめぐっての対立

2-1. 「EC によるイニシアチブ」構想とその挫折

加盟国内における移民問題（外国人問題）が表面化してきた1970年代後半は、ECが共同体レベルでの政策方針を打ち出し、その主導のもとに共通政策を実現していこうとした時代であった。当時は、EC域内の人、モノ、サービス、財の自由移動制度の確立にむけてEC法制度の基盤が固められていく時期であったが、同時に、各加盟国は経済成長の停滞により、従来のような外国人労働力に頼った労働政策を遂行できなくなり、彼らの募集を停止するとともに帰国促進策を講じていた。元来、出入国管理や外国人への滞在および労働許可は各国家の管轄下にあるが、欧州単一市場およびそれに伴う域内国境の撤廃を実現させるためには、域内自由移動の対象者となる基準をどう設定するのか、という問題が浮上してきたことは言うまでもない。この時期、欧州委員会が打ち出した指針は、移民（外国人）労働者とその家族の地位の保障についての国家間調整を図る目的を持つものであった。ECは、域内での人の自由移動を達成させる条件として、それまでに合法的なプロセスを経て入国、居住している外国人に対し、彼らのEC市民としての法的、社会的地位を確立させることこそが域内治安の保持につながると考えたのである。ECはこの理念に基づき、非EC諸国と双務協定を結びつつ²³、この分野における戦略的

な調整を試みることで共同体主導による共通移民政策の基盤を固めようとした。しかし、これらの協定は従来の各加盟国と外国人労働力送出国との間の二国間協定にあるような実質的な法的拘束力を持つものではなく、よって加盟国がその中にある規定に従うかどうかは加盟国独自の裁量に任されていた。つまり、共通の移民政策の必要性についての総体的な認識は共有されていたものの、その手続きや具体的な政策方針等については、事前に加盟国間の合意や妥協が図られていない限り、ECはその権限を駆使して加盟国を動員することはできなかったのである。

このように、移民問題に関してECに主導権を与えるような制度がなかったことにより、ECによる主導という目的を達成するためには政治交渉を通じた戦略が必要条件とされるようになる。ECは先駆的に新しい政策方針を打ち出しつつも、それが加盟国によって合意を得られるとき、すなわち加盟国がECレベルの政策に追随するという形態に自国の国益を見出すときに限り、その政策をECによる「共通政策」として成立させることができるということを認識するようになっていく。

2-2. 政府間協議の発展とその限界

ECによる共通移民政策の方針に加盟国が異を唱え始めたことで、制度面だけでなく実質的な面でもこの分野の機能主義的發展が不可欠であることが認識されることとなった。前項で、「域内市場白書」および「単一欧州議定書」の制定が加盟国に個別の移民政策の遂行にはじめて大きな影響を与えたことを記述したが、これによって加盟国は移民領域に関する国家間協力の必要性を認識したにもかかわらず、一足飛びにECへの権限譲渡という選択肢を選ぶことはなかった。各国は域内市場という理念には賛成したものの、それに付随する国境管理や移民（immigrant）政策については、自己の領分を譲らなかつた。それらは国家秩序または安全保障に関わる問題であった²⁴。国家の利害に関わる条件は加盟国によって異なることが強調され、あくまでこの領域における国家主権の優位性が主張されたのである²⁵。

政府間協議という形態は条約（convention）お

よび協定 (agreement)、決議 (resolution)、最終決議 (conclusion)、勧告 (recommendation) 等、国際法等の伝統的な形式にのっとった措置を指し、あくまで EC (EU) の枠外に位置するものである。当時各国がこの形態を好んだのは、共同体レベルと比べ、1意思決定の際のプロセスがより簡素化され、必ずしも民主的な議論や調査を必要としない、2条約や協定が調印された後、批准段階までの間にそれを修正することができるから²⁶であった。

最初の政府間協議の形態として挙げることができるのは、70年代後半に結成されたトレヴィ・グループ (Trevi Group) であろう。これは、EC 構成国の内務・法務大臣によって構成される協力グループであり、国境監視、国際レベルの組織犯罪およびテロリズム等を取り扱っていた²⁷。これは、後 (1986 年) に単一市場構想に絡む域内および域外国境整備の必要性等に備えた、アドホック移民グループ (Ad Hoc Immigration Group of Senior Officials: AHIG) として発展する²⁸。

AHIG は、① 難民 (asylum) ② 域外国境、③ 偽造文書、④ 入国許可、⑤ 国外送還、⑥ 情報交換に関する 6 つの作業部局からなり、その任務は、① 域外国境管理の改善と域内におけるテロリズム、麻薬取引、犯罪、不法移民を取り締まるための措置の見直し、② 共通ビザ政策の実現可能性の評価およびその域外国境管理に及ぼす効果の査定、③ テロリズム、麻薬取引、不法移民その他の犯罪行動に影響を与えないような域内自由移動促進の可能性の模索、④ (欧州理事会および国連高等難民弁務官の諮問のもとでの) 庇護権乱用撲滅に向けた共通政策実現のための政治措置の準備、⑤ 運用面の課題の克服、つまり、スポットチェック・システムやパスポート乱用防止のためのシステム等に関する情報交換など、に取り組むことであった²⁹。以降、同様の目的のために、データ処理に関する水平グループ (Horizontal Group on Data Processing)、ヨーロッパ麻薬防止委員会 (European Committee to Combat Drugs: CELAD)、相互扶助グループ (Mutual Assistant Group)、欧州政治協力に関する司法協力グループ (Judicial Cooperation Group on

European Political Cooperation) 等、さまざまな政府間グループが形成された。第一章で挙げたシェンゲン条約に関連するシェンゲングループやダブリン条約、域外国境条約および共通ビザ協定もこの範疇に入る。

これらのグループはその管轄範囲が重複するばかりでなく、互いに秘密主義的で、同一の政策目標を達成するための手続き上の困難さや混乱が目立つようになった。ここに、EC 枠外に展開した政府間協議の限界が露呈する。このため、1988 年には EC 加盟国の司法・内務担当高官と欧州委員会の委員長からなる「コーディネーターズ・グループ (Coordinators' Group on the Free Movement of Persons)」と呼ばれる、欧州理事会監督下の上部組織がこれらを統一し、その監督下に置くようになった³⁰。

2-3. EC と政府間グループとの相克

EC は、ここで、トップダウン式に移民政策を推し進める権限を得たわけではなかった。当時、欧州委員会 (European Commission) は、第三国出身者 (TCN) の統合政策を含めた移民政策の共通化等、政府間協調とは別の角度から共通移民政策の骨子を固めようと努力していた。しかし、委員会は、1988 年 12 月の委員会コミュニケ (Commission's Communication) で、現行の EC 法制は、共同体が、あくまで加盟国の合意を得た共通政策についてのみ、それに相応する措置を準備できる機関であると定めるものであることを確認し、その権限の限界を自ら認めた³¹。

そもそも、共同体レベルの政策の決議に関して最高の決定権を持つ機関は閣僚理事会であり、委員会がこの意味で拘束を受けるのは自明のことである。しかし、委員会にはまた、政策立案の権限があり、この領域では、(その後の決議で採用されないにしても) 共同体としての政策の方向性を提案することができる。一方、政府間協議で取り扱う政策領域は当事国のみに特有の要件に限定されるのではなく、欧州共同体すべてが関与する、すなわち域内市場の完全実現という目的に沿ったものである。その意味で、政府間協議は、EC の政策立案および意思決定プロセスを拒否しつつ、

国家（間）レベルの審議を経て合意が得られた領域については、これをより法的拘束力のある、機能的で運営可能な規定とするために EC レベルの政策へと格上げするための暫定措置としての性格を備えたものであると捉えることができる。

委員会はこのような組織的な特質を背景に、政策協調への同意を得ている領域をその実体化にむけて整備すると同時に、共同体が目指す移民政策の方針を独自に設定し、アジェンダへと昇格させるよう努める、といった、複合的な戦略を推し進めることとなる。この時期を境に、共通移民政策は常に「上から」と「下から」の双方のベクトルの均衡点を随時設定する作業の結果として呈示されるようになっていく。そして、それが共通移民政策の性質（の変化）として現れることとなる。

共同体レベルでの政策の実体化の対象として認識された（域内外）国境管理および司法・内務協力について、欧州委員会はコーディネーターズグループを通じてその目標達成に努めた。1989年のマドリード会議で提出されたパルマ文書（Palma Document）は、域内障壁の除去のためにはまず域外国境警備の強化が不可欠であるとの考えのもとに、共通ビザ、難民政策、共通国境管理政策および共通テロ・麻薬取引対策の構想を提案したものであった³²。域内国境の廃止に直接的に関わる法的、政治的措置の重要性に着目したこの構想はシェンゲン協定にも影響を与えることとなり、翌1990年にはダブリン条約とシェンゲン補足条約が調印される。

もっとも、域内国境の廃止を達成させる条件のひとつとしてコーディネーターズグループが抱いていた理念は、加盟国の合意を得ることができなかった。この会議において、コーディネーターズグループは第三国出身者（TCN）の地位保障についての共通政策方針を文書の中に盛り込むことを提案したものの、結局はこの領域における国家の権限の優位を主張する加盟国の反対にあい、実現はされなかった。

また、1990年のローマサミットの際、同グループは総合的な移民政策の領域での加盟国間協調の必要性を説いた。このグループは、現在 EU（EC）全体の目標として、①新規移民圧力（庇護申請者、

難民、不法移民などの流入）を調整あるいは制限することと、②既存の合法的な移住者（TCN）の社会的、経済的統合を進めることの両方が定められなければならない、そのためにはまず后者の施策についての加盟国間の調整が必要であるとの考えを示した。

これに対し、AHIG は、既存の第三国出身者（TCN）の社会的地位の保障のためには出入国管理が健全に行われることが先決だとし、その方法について真っ向から意見が対立した。結局、コーディネーターズグループは、加盟国がその裁量を固守する統合政策について、「それが国家主権にかかわることであってもヨーロッパの次元を踏まえた視点を持つべきだ」との意見をするとどまった³³。

2-4. 統合の危機とその克服

1990年代初期における移民政策方針の進展は、一見 EC が統括的な役割を果たしているようでも、実際は加盟国の利害が大きく影響した。ドイツ、フランス、オランダ等が厳しい（restrictive）難民政策をとるようになったのはこの頃である。折しも、1992年のマーストリヒト条約調印後、EU（EC）そのものに対する加盟国の信頼感が揺らぎ、その批准までのプロセスに障害がもたらされた。いわゆる「ブリュッセル行政」に対する批判が相次ぐ中、加盟国は、依然として改善しない国内要因（不況、失業の克服等）と、国家の安定性を脅かす対外要因（冷戦崩壊に伴う中欧、東欧の動きおよびそこから的大量難民流入の可能性）を抱え、問題解決をむしろ各国レベルで行う方針を採った。しかし、このような国家の行為が予想された欧州統合の危機を導くことはなく、EU（EC）はその後1993年のマーストリヒト条約の批准を経て、再び統合の程度を深めていく。

移民政策の領域を振り返ると、加盟国が再度統合の方向へ向かった主な契機は、加盟国自身が抱える問題を超国家レベルでの解決という手段に託したということよりも、むしろ、共同体側、つまり欧州委員会的主导力によるところが大きい。欧州委員会は、未だ達成されていない単一市場の形成および域内障壁の除去という目標³⁴の不可欠の

前提として（共通）移民政策を捉えなおし³⁵、また、その軌道修正に加盟国側が合意したのである³⁶。

EU (EC) は、以後、移民政策領域における形式上のイニシアチブを取ることに成功していく。しかし、出来上がった共通移民政策体制は、国家が主体となる移民政策体制を完全型とするならば、きわめて不完全なものとなったと考えられる。マーストリヒト条約とその後の条約改正（アムステルダム条約）に規定される移民政策は、その「取り締まり」としての性格が強調され、移民（migration）現象を総体的な視点から捉えたものではないと移民研究者に批判されるようになっていく。

3. EU レベルの政策調整への着手— 欧州連合条約と「共同体化」

3-1. マーストリヒト条約による組織改革

移民政策の共有化の必要性が認識されてから、欧州連合条約によって本格的な政治統合へ向けた新たな段階が生じるまで、EU (EC) 内においては、共同体レベルと政府間協議レベルという二つの流れが併存していた。共同体が打ち出す政策方針はしばしば加盟国の合意を得られず、従って実体化するものは限られていた。一方、加盟国は、それでもこの政策領域を自国のみで対処することはもはや不可能という認識を持ち、政府間協議を通じて問題解決に乗り出した。しかし、この枠組により決定されたルールは加盟国すべてに効果を及ぼすことはなく、しかも、協定当事国間においても、それは一般国際法の次元における効果を及ぼすにすぎず、国内法の改正を必要とするような拘束力を持ち合わせてはいなかった。

欧州連合条約によって、この政策領域における意思決定プロセスが形式上統合された。各加盟国が共有するべきと考える政策を法的拘束力を持つ共同体法として実体化させることができるようになったのである。この新段階は、果たして移民政策領域における EU の主導権の獲得とみなされるのであろうか。

マーストリヒト条約下の共通移民政策は、「第三の柱」である「司法・内務協力」の枠内に位置付けられた（図1参照）。これにより、乱立していた諸政府間組織の合理化が促進されたが、一方で、この政策領域は社会政策（社会統合政策）、対外政策（国家間交渉に基づく人口の出入コントロール）、安全保障政策（難民の庇護をめぐる国際政治に関わる政策）等を含めた包括的な性格としてではなく、あくまでテロや国際犯罪と関連する治安政策として位置付けられた。

「第三の柱」とは、「第二の柱」（共通外交・安全保障政策）と同様、EU レベルではなく政府間協調の枠組みの中で遂行される領域である。しかし、欧州連合条約（TEU）の K1 条では、9つの領域における加盟国間での問題関心の共有化の必要性がうたわれている。それらは、1. 難民政策（asylum policy）2. 共同体域外国境管理規則 3. 移民政策および第三国出身者に関する政策 4. 〈7項から9項にあたる範囲での〉麻薬問題の撲滅 5. 国際レベルでの詐欺行為への対処 6. 内務・司法協力 7. 犯罪事項に関する司法協力 8. 税関協力 9. テロ、違法麻薬取引、その他の国際重大犯罪の防止および撲滅に向けての警察協力である。

これらの領域に関し、K3 条では欧州委員会が加盟国と共同で主導権を行使し、さらに、EU レベルでの意思決定過程において諮問的、また協力的な役割を果たすことができることが示された。同時に、欧州司法裁判所の権限も拡大され、この分野での EU の政策に起因して起こった論争に対し、司法の立場からの解釈や仲裁が行えるようになった。さらに、K9 条では、K1 条に掲げた項目のうち、1 から 6 までの事項については、政府間枠組（「第三の柱」から共同体（「第一の柱」）の管轄事項へと移譲できる可能性を持たせた。このように、移民・難民問題に関する領域を形式上政府間枠組みの中に位置付けたものの、共同体に一定の主導権を与えたり、一部を（将来的な）共同体レベルのアジェンダとすることで、実質的には条約以前に比べ 共同体の力が増強されたと考えられる³⁷。

欧州連合条約による移民政策立案過程の合理化は、K4 委員会の設立によって促進された。この

組織はコーディネーターズグループに取って代わりつつ、アドホックに乱立していたさまざまな移民政策関連の政府間部局を統合するだけでなく、同時に従来はなかったそれらの管轄という役目を持つ。以後、K4 委員会 は 提 案 や 勧 告 (recommendation) を直接 COREPER に提出し、COREPER はそれらを JHA の議会に提出することとなる。

3-2. EU 主導の政策方針とその限界

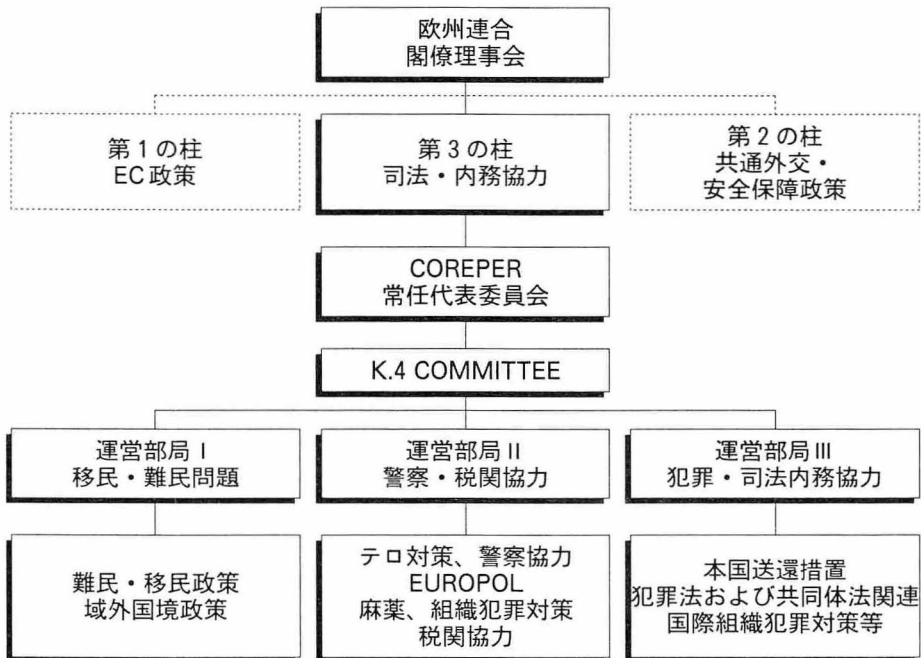
欧州委員会は、国家の権限に配慮しつつも、共通移民政策の方向性に関し主導的な役割を全うしようと試みることとなる。

ひとつは、域内の入国管理政策である。委員会の勧告 (recommendation) を経て、1993 年、議会はヒトの自由移動と表裏一体の政策としての移民政策に関する行動計画を表した³⁸。これは、共通ビザ政策、不法移民取り締まり、違法麻薬取引

や組織犯罪等に関し、受け入れ国側だけでなく移民送出国側との対話を通じた二元的、あるいは多元的協力関係の構築を提議するものである。

次に、欧州委員会は難民政策に関し、難民条約 (ジュネーブ条約) に照らした EU 共通の難民の定義の確立の必要性を訴えた。これは、1992 年末の EU 加盟国移民問題担当相らによる議論に関連するものである³⁹。このとき主な議題とされたのは、「明らかに根拠のない庇護申請」への対処、いわゆる「安全な第三国 (safe third country)」を経由した個人による庇護申請の却下、そして「安全な国」出身者の庇護申請について、個人がその安全性を否定する証拠を提出できない限り、その人は本国へ送還されること等を規定することであった。共通ビザ政策の一部はこの時期すでに共同体レベル⁴⁰ (「第一の柱」) とされていたが、この時点で欧州委員会はすでに、当時「第三の柱」で取り扱っていた領域をも含めた難民政策 (asylum

図1 「第3の柱」と移民政策関連組織



Papademetriou, D.G., "Coming Together or Pulling Apart? The European Union's Struggle with Immigration and Asylum," Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace. 1996, p.79 より作成

policy) 全体を将来的に共同体化させようと考えていたことが分かる。これは、1993年の欧州連合条約発効後、委員会がK9条の難民政策への適用可能性に関して委員会の権限の強化を希望したことからも推察できる。事実、その後のアムステルダム条約により、難民政策 (asylum policy) は完全に「第一の柱」の政策となった。

さらに注目すべきは、委員会が、いわゆる包括的な国際移民政策の具現化への意欲を示したことである。1994年、委員会は、「議会と理事会に向けた移民政策に関するコミュニケーション」の中で、従来のアドホック的な移民流入規制ではなく、この問題を戦略的に解消するような政策の必要性を訴えた⁴¹。それは、①移民現象の「根源 (root-cause)」を絶つ目的のもとでの、送出地域における移民送出圧力の減少戦略、②人口移動のコントロール政策、③合法的な第三国出身居住者の地位の保障政策である。

①については、移民が排出される地域における政治・経済・社会的状況の調査および移民の出身地およびその目的地との連関についての分析が必要とされ、EUROSTAT等を通じたデータ収集が求められる。②については、移民認可政策の共通化や、人道的配慮に基づいた家族再結合政策の調整が検討されている。ここでは、避難民の一時的保護の整備の必要性も言及されている。そして、不法移民への対処については、彼らの出身地および彼らを取り巻く社会的状況を調査しつつ、入国申請を却下しつつも送出国への安全な帰還を図るよう、当事国間で交渉を行うなどの提案がなされている。さらに、③については、この包括的な移民政策の前提として、既存の「合法移民」であるこれら第三国出身者の法的、社会的地位保障の実現の不可欠性が唱えられている。

委員会によるこの提案は、受け入れ国サイドの移民関連政策、すなわち、移民の出入国管理とその統合政策を、一方だけが関与する政策として捉えるのではなく、移民送出国側の状況も変数として取り入れることの必要性をうったえたものである。これは、移民政策を単なる国家政策ではなくもはやグローバルレベルでの政策の一種として捉えたうえで戦略的かつ主導的な人口管理政策を打

ち出そうとしている点で画期的なものであると評価できる。

このように、EUは欧州委員会を中心に主導的な役割を果たしつつ、共通の政策方針を打ち出すことを試みた。しかし、この動きは加盟国による合意が得られなかったことで頓挫する。

マーストリヒト条約は、移民政策の領域において関連諸グループの統一および「第三の柱」のもとでの管轄という体制を可能にした。しかし、「第三の柱」はあくまで政府間協議の枠を出るものではなかった⁴²。このことが意思決定プロセスの不完全性、不透明性を残す結果となる。また、シェンゲン条約等、従来の国際法の形式に基づくルールとの整合性をどう捉えていくか、という問題も同時に生じることとなった。このような、組織編成の不徹底さによる不都合を克服するものとしてアムステルダム条約が誕生することとなる。

3-3. アムステルダム条約による組織変革

1996年、アムステルダム条約が調印された。これにより、移民政策領域におけるEUの権限はよりいっそう強いものとなった。具体的には、それは、政策の共同体化と、政府間協議の枠組におけるEUの権限の強化として示されることとなる。

まず、マーストリヒト条約下で「第三の柱」として位置付けられていた「難民・移民政策」、「域外国境政策」、そして「司法・内務協力」の一部の領域は、新たに「第一の柱」に組み込まれる⁴³こととなった (図2参照)。新しい欧州共同体設立条約 (TEC) の第IV篇において「ビザ、難民、移民および人の自由移動に関する政策」という項目のもとに整備された領域は、以後、法的拘束力を持つ共同体レベルの政策として機能することが可能となった。

マーストリヒト条約 (TEU) の第VI篇 (Title VI) によって定められた「第三の柱」のもとでの共通移民政策は、複雑で、きわめて不透明な性格を持つものであった。そこでは、EUの持つ権限は限られたものであった。例えば、欧州議会は、閣僚理事会からの諮問を受けることはできたが、多くの場合理事会からの報告を受けるのみであったし、欧州委員会に与えられた主導権は、一定の

領域に限られたもので、しかも独立のものではなかった。欧州司法裁判所（ECJ）の権限も、条約中に（または他の文書に）ECJの裁量を認める規定が明確にある場合のみに限られていた。また、政策立案の際の意思決定プロセスはすべて全会一致の形式をとらなければならず、多くの場合事実上の麻痺が懸念された。

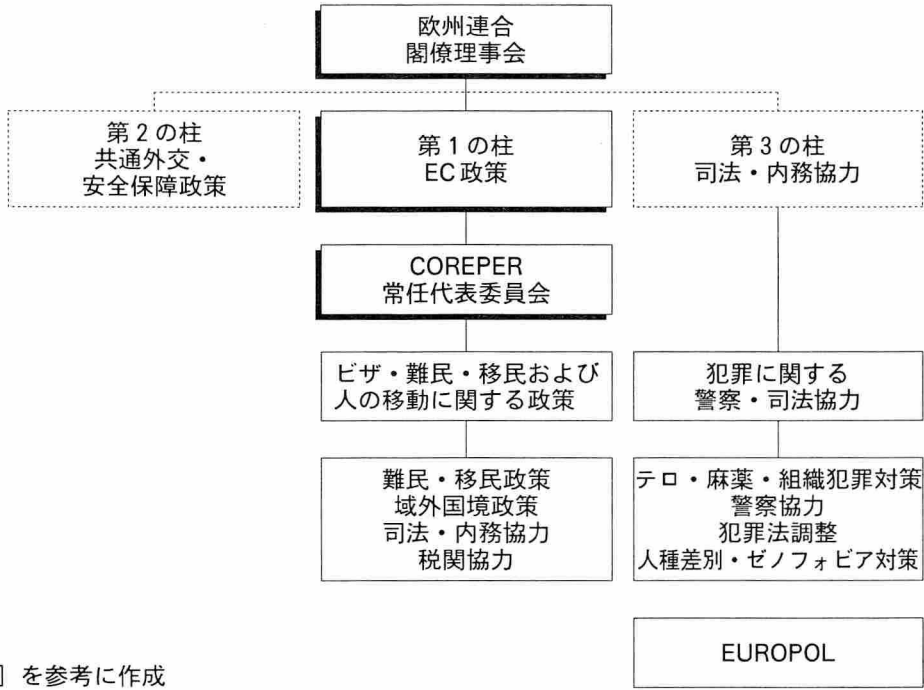
「第一の柱」への移行はこの政策領域へのEU組織の関わり方を変化させた。ほとんどの領域における実務レベルの移行期間はアムステルダム条約発効後5年間で定められたが、この期間の終了後、閣僚理事会は提議の審議に関し、直接に欧州委員会から提出されたもののみを取り扱うこととなった。また、意思決定プロセスは全会一致だけでなく、特定多数決形式をも取り入れることとなった。後者については、第IV篇に規定される政策だけでなく、緊急時の暫定措置（例えば非加盟国からの急激な大量避難民流入の危機への対処）もその対象となった。理事会の役割は意思決定の側面のみならず、加盟国どうし、あるいは加盟国と委

員会との間の調整役としての側面においても強化されることとなった。既存のあらゆるレベルの運営部局は廃止され、一部を除く“すべての部局は今後直接COREPER（常任代表委員会）の管轄下におかれる。欧州司法裁判所（ECJ）や欧州議会の権限も拡大し、より透明性のある、民主主義的な枠組が確立された。

3-4. シェンゲン・ダブリン条約の取り込み

政府間協議に基づく既存の多国間協定も、段階的に共同体の枠内に取り込まれることとなった。域外国境管理や域内国境の廃止、統一ビザ政策、庇護政策などの領域における政府間調整の必要性をうたっていたシェンゲン（補足）条約は、「シェンゲン・アキ」として共同体レベルの法規となった⁴⁵。また、庇護権の審査国の決定や個人による複数の庇護申請の禁止について定めたダブリン条約も、近い将来共同体の法規として吸収されていくことが推測される⁴⁶。これは、難民政策に関す

図2 アムステルダム条約後の組織改正



〔図1〕を参考に作成

閣僚理事会の権利として、以下に記す7つの点が明記されていることから分かる。それらは、①非加盟国民から提出された庇護申請について、どの加盟国がそれを審査するかその基準およびメカニズムを定める、②加盟国が庇護申請者を受け入れる最低基準を定める、③非加盟国民を難民とする資格の最低基準を定める、④加盟国が難民の地位を付与する、あるいは剥奪する最低基準および手続きを定める、⑤出身国への帰還が不可能な、あるいは他の理由で国際保護が必要な非加盟国からの避難民に対し一時的保護を与える際の最低基準を定める、⑥難民や避難民の受け入れの際の負担を加盟国間で均等化するような措置を定める、⑦非加盟国からの突然の大量避難民の受け入れ等、ある加盟国が緊急の事態に直面したとき、閣僚理事会は、委員会からの提議を特定多数決を経て、6ヶ月を超えない範囲で暫定措置として採択することができる、というものである。

上記の7点のうち、①と②については、ダブリン条約を（修正の余地はあるにせよ）将来的に共同体法へと転化させる意図を反映したものだといえる。また、③から⑦はアムステルダム条約にはじめて明記された政策領域であるが、これは、①と②の政策がより機能的に実行されるために準備された政治措置であると捉えることができる。

3-5. 「第三の柱」に残った領域

欧州連合条約（TEU）の第VI篇に規定される「犯罪問題に関する警察・司法協力」は、引き続き「第三の柱」とどまることとなった⁴⁷。人種差別や外国人敵視（ゼノフォビア）、テロ、人身売買および児童虐待、麻薬、武器取引、詐欺などを取り扱うこの領域では、政府間協議の枠組のもと加盟国間の警察、税関、司法機関およびその他の関連する部局の協力体制が整備される。

もっとも、この協力体制は従来のもとは違い、EUの権限が大きく入り込んだものとなった。閣僚理事会や欧州委員会の主導的役割は強化される。特に、閣僚理事会が打ち出す「共同行為（joint action）」、「基礎枠の決定（framework decision）」などの政治措置は、共同体指令（directive）とほぼ同様の効果を持つ。これは、政策を打ち出すに

あたり、これらの措置がその結果に照らして法的拘束力を持つことを意味する。

加えて、EUROPOLの機能の強化が注目される。新条約により、EUROPOLは加盟国の関連組織による特定の調査の実行を支持し、あるいはコーディネートしたり、それを簡潔化する権限を与えられることとなった。

3-6. アムステルダム体制の限界

アムステルダム条約により、（ビザ政策の一部を除き）それまで政府間協議のレベルで模索されていた移民政策領域は、共同体レベルのアジェンダとなるか、または政府間枠組みに留まりつつもそこでの意思決定プロセスへのEU各組織の関与性を強めることで、そのより統一的なものとなった。また、既存の国家間協定（シェンゲン補足条約等）も共同体レベルの法的措置として組み込まれることとなり、組織上だけでなく実質的にも加盟国がこの政策領域における権限を共同体へと移譲する傾向が窺える。

確かに、アムステルダム条約は、マーストリヒト条約に比べて形式上より大きな超国家的優位性を獲得した。しかし、この組織上の編成は、共同体に無制限の権限を与えているわけではない。国家の優位性は未だ存続し、「第一の柱」の領域内でさえ、加盟国の権限の完全な移譲は成功していない。移民の入国、居住許可の条件、不法移民と不法居住者、第三国出身者（TCN）にEUレベルの居住権を与えることやその条件を定めること等、いわゆる「移民（immigrant）」を取り扱う政策一般について、同条約は、共通政策の実現を目標とすると同時に、加盟国がその国内秩序の安定を図るためにこの領域に関する政策を自由に解釈できると明記している（63条）。また、域外国境通過に関する加盟国の対外関係について、同条約は、各加盟国が共同体法やその他の関連する国際規則に抵触しない限り、独自に非加盟諸国と協定を結ぶ権利を認めている。さらに、64条は、「この篇は加盟国がその国内秩序の安定を保持するという目的に基づく責任を行使することに影響を与えるものであってはならない。」と規定され、IV篇全体において加盟国の一定の裁量の余地が許されて

いる。

EUの主導権そのものの実効性を問題視する見方もある。K. Hailbronnerは、超国家レベルの権限について、形式上は強化されても実質的に機能するかどうかが問題であると考ええる。立法組織の機能について、彼は、第IV篇のもとでの移民政策が5年間というタイムテーブルを設定したものであることと、この期間の意思決定プロセスが全会一致の形をとり、また欧州議会の役割も諮問的なものに限られることを取り上げ、その形式が「第三の柱」の下での政策に対するものと同じであることを指摘する⁴⁸。もっとも、この期間の終了後、意思決定プロセスは段階的に全会一致から特定多数決へと移行するようになっている。これにより、EUがより開かれた、民主的な政治体制になることは望ましいことであるが、実際は、この手続き上の変革により、加盟国が「補完性の原則」(5条)を利用し、共同体法規の限定事項として各自国内法規を整備することも考えられる。

そして、彼がもっとも根本的な問題として呈示しているのは、「第三の柱」から「第一の柱」への移行プロセスそのものについてである。法学者である彼は、本来一般国際法上の性格を持つ規定を共同体法に転化する作業は自動的に行われるものではないことを喚起する。このことは、移行段階における加盟国間の交渉如何によっては共同体法制化が拒否される項目も出てくる可能性があることを意味するのである。

一方、新条約がシェンゲン(補足)条約を議定書の中におさめたことで、いわゆる「シェンゲン・アキ(Schengen *acquis*)」とオプトアウト国(英国、アイルランド、デンマーク)との関係が問題となる。EU加盟国でありながらシェンゲン協定に加盟していない英国とアイルランドについては、将来同条約への加盟が予想されるにしても、これらの国に特有の権利や義務について特別な協定が定められる必要がある。そして、シェンゲン(補足)条約に調印しつつも第IV篇に反対しているデンマーク⁴⁹にとって、同規定はあくまで従来の国際法規としての性格を持つものに留まる。このように、オプトアウト国の存在によって同じ規則が法律的に違った意味を持つという奇妙な状態が生

じることとなる⁵⁰。「アキ(*acquis*)」と「オプトイン・オプトアウト」の概念はEUの深化だけでなく、その拡大にも伴い常に活用されるものである。これは、今後、一般国際法の形式に基づく条約や協定が共同体に組み込まれるときにはほぼ確実に起こりうる問題であり、共同体を内側から分裂させる原動力ともなりうる。

Hailbronnerは、また、「第三の柱」における共通決定はあくまで国内法の解釈を経て実行されるものであることを問題視する。彼は、例えば国外退去命令や国外追放などの決定については、それが共通市場成立に関する域内国境の廃止と密接に関わる性格を持つだけに、それらの施行を国内法規だけに頼るのはその目的に照らして矛盾したことであるという⁵¹。実際は、この枠組における国家間の政策協力が不可欠であることは各国により認識されており、新条約は、まずは政治の領域で各国間の調整を図っていくことをねらったものであることが窺える。EU組織やEUROPOL等による監督、主導力の強化は、この領域における政策協調の分野が固まり次第、将来的に共同体レベルへと昇華することを可能とさせるための基盤作りとして理解することができる。

4. EU主導による戦略的マイグレーション政策—「包括的移民政策」

4-1. アジェンダ・セッターとしてのEUの試み

EUは、政治統合以前から、常に移民政策の領域で独自の指針を打ち出し、それを実体化させようとしてきた。しかし、それは往々にして加盟国の反対にあい、実現化されることはなかった。現在EUがその権限を行使しうる領域とは言えば、それは従来政府間グループの協議によって進められてきた政策であり、いわば事前に当事国の政策方針として認められていたもの、あるいは多国間交渉による妥協がなされたものであった。

アムステルダム条約は確かにEU各組織の権限を拡大し、より合理的で透明性のある共通移民政策を可能にするような組織編成をねらったもので

ある。しかし、その目的はマーストリヒト条約のときと同様、乱立し、かつ複雑な関連組織をどのようにまとめるか、また、EUの枠外に存在した多国間協定との複雑な併存関係をどのように処理するか、というものに終始している。

一方、新たな指針については、EUは独自にそれを打ち出しておきながら、具体化の段階になると、事実上、それを加盟国の手に委ねてしまっている。それでも、EUが、予測されうる国家の力による制限を覚悟しつつ、包括交渉による新たな政策を主導していこうとするのは、移民政策領域に関する本質的な対応の変化が必要であることを認識しているからだろう。

今回の条約改正によるEU組織の権限の強化は、EUが加盟国の利益を図りつつも、もはや国家レベルでは対処しきれない問題に対し、EUという地域全体の利害に即して取り組む姿勢を裏づけするものである。特に、専門家による分析などを基礎にした移民圧力減少戦略や、そのための対外交渉を、以前よりも具体化した将来の政策方針として打ち出す、という現在の動きは注目に値する。なぜなら、今までの政策がもっぱらアドホックな処方であったのに対し、このアプローチは、より長期的な視野に基づく戦略であるからである。

この政策が移民・難民問題の根源的な解決および受け入れ地域の安定を目的とすることについては加盟国の総意が得られるとしても、その目的を達成させるためにこのアプローチが適切であることを正当化することはきわめて困難である。このため、この種の政策を実行に移すには、立案段階から専門家の関与が不可欠となると同時に、このプロセスについての加盟国の同意が必要となる。さらに言えば、EUが、その持てる情報と理論に基づく説得によって、加盟国がそのEUレベルの問題を自国の安定に直接に関与する問題である、と認識するように仕向けなければならない。EUはこの認識に基づき、現在、前述の「移民政策に関する戦略報告書」をはじめ、いくつかの「説得の材料」を呈示している。

4-2. 「移民政策に関する戦略報告書」考察

将来に向けての提議としてJHACouncilに提出された「移民政策に関する戦略報告書⁵²」は、EUが取り組むべき新しい形の移民政策の方向性を表したものである。この報告書は、現状の欧州共通移民政策の限界を指摘し、アムステルダム条約に定められる移行期間である現在を通じて、近未来に理想とされる政策がどのようなものとなるべきか、また、その実現に向けて加盟国やEUがどのような政治的努力をする必要があるのかを論じている。

この報告書は、今日の共通移民政策が、もっぱら受け入れ国での取り締まりの強化に終始していることに触れている。出入国管理と警察・司法協力による不法入国者対策が、たとえ統計上の成果（つまり、不正庇護申請および庇護権申請件数そのものの減少）をあげたとしても、それは必ずしも実質的な目標（つまり、本当の意味での域内入国者数の減少）を達成できるとは限らず、むしろ庇護申請という形式をとらない不法移民数を拡大させる可能性がある。不法移民数が増えるということは、それが警察や内務・司法協力による取締りの対象となったとしてもその正確な人数と対象者の個人データなどを把握することが困難となることを意味しており、結果として、取り締まり政策がその目的に照らして成果をあげているかどうか把握することができなくなる。

また、（不法）移民の本国送還について、個人の側からの帰還の希望があるにもかかわらず、送出国から受け入れを拒否される場合もある現状においては、目的が達成され得ない。

これらの見解に基づき、この報告書は、今世紀中に達成すべき目標として、従来の政策の見直しを踏まえた、より広範な政策立案の必要性を唱えている〈資料参照〉。これは、大きく、1移民の根源の除去を目指した当事国間協力、2不法移民対策、3難民・移民（統合）政策の改善、4避難民の一時的保護規定の確立に分かれている。

対内的には、まず、「難民」として認定する統一基準や庇護申請およびその認定に至るまでのプ

ロセスの合理化（ビザ政策等を含む）等の、いわゆる一般的な難民政策や、家族再結合の目的を含めた合法移民の社会的地位保障政策等の、いわゆる（合法）移民統合政策領域における徹底した統一が求められる。これらの領域は、加盟国間の裁量の余地が残されているものの、将来的には超国家機構による目的の達成が予測されると考えることができる。しかし、その手段はあくまで既存の政府間協議や協定に基づいた組織の延長線上にあり、この報告書や他の専門家グループが提案するような⁵³、欧州レベルでの補助機関（例えば「欧州移民監視機構」など）を通じたものではない。このことは、今後、統一政策が完成しても、政策の対象となる個人とEUとの関係が不透明なまま、つまり、個人が居住する国家との間における関係において十分な待遇を受けているかどうかが判らないままになる恐れがあることを意味する。

また、緊急の事態に対応する措置としての一時的避難民保護や、非合法移民を含めた移民の帰還に際する資金援助の是非について、つまり、人道的配慮に基づく民主主義国家としての責務の果たし方については、加盟国間の合意を得るような具体的な政策立案は未だなされていない。そもそも、この領域は、西欧国家が、国際法に規定される範囲の外での人権保護に際し、その国家体制の特質から自発的な行動をするという理念に沿ったものであり、そのため、法規制としての具現化が困難であると同時に、加盟国すべてを拘束するような規則を設定しにくい。

最後に、想定される移民送出国に対する経済援助や政治介入を通じた戦略的移民（根源解消）政策について、それが確実に実効性を持つと各加盟国を納得させるのは非常に困難であるといわざるを得ない⁵⁴。報告書中にも、その短期的、中期的な成功は望めないこと（経済援助の効果があらわれ、政治的安定の回復がなされた当初はかえって先進国への移民が増える可能性があること）が認められており、あくまでこの政策が長期的な成功をもたらすものであるという学術的な考察のみが同政策の実践への合意を促す説得の材料とされているのである。しかも、この戦略に関する学術的な考察にはまだ不十分⁵⁵な点が多く、また、将

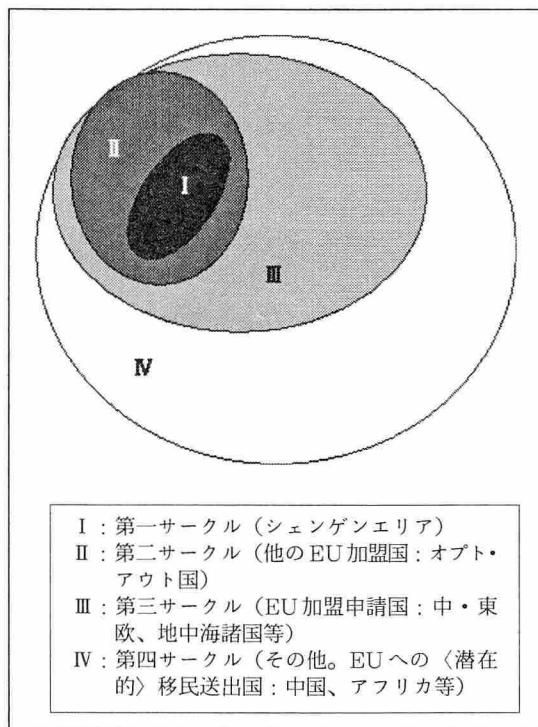
来に焦点をあわせたものであるため実証ができないという欠点も併せ持つ。

しかし、実際には、この包括的アプローチは、すでに加盟国により独自に展開されているという事実⁵⁶もある。加盟国との交渉段階は、事実上、現在行っている二国間交渉の調整作業となっていくことが予想される。

4-3. 戦略的移民政策とその対外効果

「移民問題に関する戦略報告書」では、EU加盟国の地理的な配置に照らし、移民・難民問題に関する将来的な対外政策の方向性を探っている。

第一章でふれたように、冷戦後の今日における移民・難民発生地域、それも急激な、大量の人口移動が予測される地域はバルカン半島周辺諸国であり、かつ、非EU加盟国民がEU域内への入国を試みる際の通過国は現在のEU加盟申請国とほぼ一致する。これに鑑み、本報告書は4つの領域を定義することによる移民政策の同心円モデルを呈示する（下図参照）。



ここでは、移民政策関連領域のうち、最も厳しい取り締まりを行う第一のサークル（シェンゲン

資料：「移民政策に関する戦略報告書」が掲げる政策目標

- 移民送出国内の移民送出圧力の抑制
- 紛争地域への介入
- 開発援助・経済協力の拡大
- 移民受入国と送出国間の政策協力
- 人権（擁護）基準の向上
- 不法移民数の削減および不法移民ネットワークの撲滅
- 移民数調整
- 移民に関するデータの収集の基準設定およびその改善
- 新規移民の量的把握のためのシステムの促進
- 第三国出身移民および家族再結合に関する規則の標準化
- 移民政策の配慮の下での帰国促進策
- 不法雇用の撲滅
- 以下の段階における外国人の入国資格の調整に関する統一概念の確立
- ① 入国ビザ付与時
- ② トランジットの際の移動先確認時
- ③ トランジット先の国家がEU アキを実行するとき
- ④ EU 域外国境警備時
- ⑤ 域内国境でのセキュリティチェックのとき
- ⑥ 庇護関連法、外国人関連法に基づく目的地での緊急手続き時
- 統合促進に関連した合法移民の地位の確立
- 難民保護の新しい形態の確立
- 避難民の一時的保護とその負担の共同化
- 移民の受け入れ国内での社会統合プログラムの模索
- 庇護申請手続きの改革
- もっぱら法規制にのみ基づく保護の概念を政治的要素を含む概念へと変える努力（明らかに根拠のない庇護申請減少のため）
- 移民送出国および移民の通過国との協定
- 移民予防策、強制送還策に関する法的基準の統一化
- 移民政策の「欧州化」

21 世紀中の目標

- EU 内部におけるあらゆる移民政策関連の意思決定の結合
- 第三国市民に対する EU の移民調整のための当事（第三）国査察
- 多国間規模で組織される不法移民取引の有効な撲滅策の立案
- 乱用される恐れがなく移民政策の目的達成が可能となるような法的措置・手続きの設置
- 共同責任体制を備えた域外国境政策
- EU 庇護権法の設置。これは、難民条約に則り、かつ今日の必要にかなった保護システムを補う総合的なものでなければならない。
- 不法移民の送還に関する一貫した有効な体制の確立
- 移民に関する法規制の統一
- 移民に関する欧州委員会の権限の集中
- 閣僚理事会の運営部局と理事会、および委員会レベルの行政機構双方について、その機能構造の合理化
- 移民政策の意思決定を EU の外交政策の優先事項とリンクさせること
- 移民政策を取り扱う行政機関の統一性、手続きの合理化
- 法的性格の有無に関わらずあらゆる特殊な組織や別個の母体を再統一すること

エリア)を確立した上で、それを取り巻く他の三つのサークルの機能と、各サークルがEUとの関係において果たすべき義務が説明される。第二サークル(シェンゲンエリアでないEU加盟国)においては、アキ(acquis)を通じたシェンゲン協定の標準への段階的な移行が求められ、さらに第三サークル(EU加盟候補国:CIS、バルカン諸国、トルコ、北アフリカなど)ではトランジットの際の取り締まり、移民流入のための組織網の取締りなど、不法移民の温床とならないような基盤固めが求められる。そして、一番外側にある第四サークル(中東、中国、中央アフリカなど)は、事実上移民送出地域として認識され、EUの経済援助の有効活用を通じたEUへの移民のプッシュ要因の除去が求められる。

このうち、現時点で特に取り上げられるべき点は第三サークル、つまり中・東欧のEU加盟申請国とEUとの関係であろう。移民・難民問題に関して目下課題とされているのは、これらの国の経済発展を含めた社会的安定の確保と、(特に東側の)国境警備に始まる出入国管理体制の整備、そして民主主義理念の浸透である。これは、それぞれ、中・東欧諸国民の「西」への移住の防止、いわゆる第四サークルからの人の流入の予防、人権保護に関する国際規範の遵守(強制国外退去の回避等)といった目的を達成させるための手段として認識される。EUは、これらの国の加盟申請を許可する条件(pre-accession戦略)に移民政策関連の要件をリンクさせることで、少なくとも交渉の段階において成功をおさめている⁵⁷。しかし、EUのこのような戦略が中・東欧諸国内における実行の段階で効果を発揮するかどうかは疑わしい。

なぜなら、この戦略がEU側に一方的利益をもたらす側面がある⁵⁸からである。ダブリン条約に定める「安全な第三国」の規定が共同体レベルにまで引き上げられると、例えばポーランドなど、EUに隣接する中・東欧諸国に事実上庇護申請者が多数留まる。EU諸国により庇護申請を却下された人々がこの地域に居残る可能性も出てくる。大量の(不法)移民・難民を抱えるこれらの国々に対し、EUはOSCEやUNHCRなど他の国際機関とともに、民主主義的理念を浸透させ、非人道

的な国外強制退去等の措置を控えるよう説得する。結果として、これらの国は歓迎せざる移民を抱えながらもそれを国家の独自の裁量のもとに正当な理由によって排除できなくなる。

EUはこのような危機を予防するために中・東欧諸国の東側の国境警備やその技術面でのノウハウを教えるプログラム等を行っている⁵⁹が、一方で、自らの政策方針を打ち出す際、このような「取締り」的な政策のみで事実上の移民問題の解決が図れないことを認識している。さらに、現状を鑑みると、中欧・東欧諸国の中には「安全な第三国」として定義されうるには程遠い国もあり、事実上、自国が潜在的移民の送出国でありながらも外からの移民に対処せざるを得ない国もでてくる。移民問題(migration issue)に関するEUの対中・東欧政策は、その負担を東側にシフトさせた措置⁶⁰であるだけでなく、東方拡大後、結局EUは現時点での中・東欧諸国の問題を自ら抱え込むこととなるという意味で、不十分な措置であると批判される。

5. EU統合の深化と「共通」移民・難民政策の質的变化

5-1. 政策調整(harmonisation)

EU(EC)レベルの共通移民・難民政策が産まれた背景には、前述のとおり、域内単一市場の発足と、それに伴う人の自由移動に際しての障壁の除去に向けた法整備というファクターが存在する。1974年に欧州委員会から提出された移民労働者とその家族についての提議が加盟国政府の独自の政策立案について極めて間接的な指針を示すものに留まっていたのに対して、1985年を前後した政策調整(harmonisation)の試みは、それが政府間協議の形であれ、委員会の提議に端をなすものであれ、統一市場を実現するという目的のために不可欠な法律上、政策上の足並みをそろえるという必要から生じた。このことは、移民・難民問題に関連するEU規模での統一の基準・規則が、理念的に追求されたのではなく、また、EU(EC)諸機関が自己の利益に適うようデザインしたもので

もない、ということの意味する。つまり、新機能主義者が主張する超国家機構の必然性は、当時の「共通」移民・難民政策の実質を型作るのに絶対的に必要だったのではなく、ひとえに、欧州単一市場という外的要因が、一定の政策領域の収斂を加速したのである。

前述の通り、最初に政策調整の対象となった分野は、出入国管理および統一ビザ政策であった。その後、域外国境取締り、移民・難民現象に関わる領域での犯罪防止、庇護権付与の（最低）基準等、その対象は広がりを見せるが、政策を共通化させることの目標は、「単一市場に伴う EU 市民の自由移動に障害をきたすおそれのある要素を取り除く」こと、と終始一貫している。

この姿勢は、コーディネーターズグループによって各政府間グループが統括された後も、そしてマーストリヒト条約によって移民・難民政策領域が「第三の柱」に位置付けられた後も変わっていない。そもそも、移民・難民政策が、「出入国管理」「移民の社会統合」「対外的な交渉に基づく移動メカニズムのコントロール」という三つの側面から成り立っていると考えれば、この時期は、共通に志向できる政策領域の選別、もしくは優先順位の確定の過程であったと言えるであろう。

5-2. 共同体化

アムステルダム条約によって移民・難民政策の一部は「第一の柱」へと移行することとなった。それまで、政府間協議に基づく国際条約という意味しか持ちえなかった規定は順次、より国内法を拘束する効力を持つ EU 法体系の中に組み込まれていく。この、「共同体化」のプロセスは、政策アジェンダをめぐる加盟国間のバーゲニングの余地が消滅し、超国家レベルの組織が以後加盟国の行動に直接の影響を与える、という点で、「共通」政策の新たな次元に踏み込んだものであると解釈できる。もっとも、この組織上の進展は、またもや、新機能主義者の勝利を裏付けるものとはなり得ない。第一に、共同体法規に付随する例外条項（オプトイン・オプトアウト、補完性の原則、その他国内法の優位を認める条項等）の存在がある。このような、多段階的統合パターンは、共同体法

の実質的な法的拘束力そのものの変質を促す可能性を持つ。第二に、この「共同体化」は、超国家組織の存在が駆動力となってもたらされたのではない。政府間グループによる協議の進展に伴い、欧州委員会（及び関連組織）は、例えば、域内国境廃止の時期には非 EU 市民の自由移動の保障を唱え、マーストリヒト・アムステルダム条約批准後は新規の人口流入圧力を予防する必要性をうったえるなど、再三、自らが推進したいと考える移民・難民政策像を提示してきた。

しかし、これらの提案を直ちに共通政策の枠組に組み込もうとする動きは加盟国によって阻止され、EU レベルの政策方針として確立されることはなかった。

現段階において共同体化された「共通移民・難民政策」とは、加盟国間の政策調整の結果、共同体法規となるにあたって、（加盟国レベルでの）実質的な政策執行に支障をきたすおそれがない、と確認された（あるいは妥協された）、限られた領域の集合であるにすぎない。当然、今日の「EU 共通移民・難民政策」は、出入国管理、特に新規入国希望者を受け入れる基準にのみ重点がおかれたものであるとの批判は値する。しかし、それは、制限的、取り締まり的というより、むしろ未だ不完全なものであると捉えられるべきであろう。

5-3. 地域的戦略への準備段階

移民政策（migration policy）を、出入国管理、移民の社会統合、そして、新規人口流入圧力のコントロールという三つの要素をもって完全体であると捉えるならば、アムステルダム体制のもとの EU の政策方針はまさに、それを目指したものだと考えられるであろう。オーストリア議長国時に提起された「包括的移民政策（comprehensive migration policy）」は、それまで不完全であった共通移民・難民政策を完成に近づけるための具体的な目標ともいえる。それは、1998 年から具体化の動きを見せる、EU 規模での人種差別・ゼノフォビア撤廃および合法移民の社会統合の促進とともに、はじめて、偏りのない、総合的な政策を推進していく姿勢を示している。

包括的移民政策は、一方では、確かに「東方」

への責任転嫁であるとか、一国に集中するおそれのある負担の軽減策であるとの批判に耐えうるものではない。シェンゲン・ダブリン条約¹⁾のEU法への取りこみや、PHAREプログラム等を通じた、EU加盟申請国に対する国境警備支援は、これ以上、予測不可能で、かつ、受入れ社会にとって質的・量的に大きなインパクトを及ぼすおそれのある人口流入現象を予防するための措置のひとつであることは否めないからである。しかし、他方では、これらの措置は、加盟候補国が規則的な権力の集中と主権の共同管理をするのに相応しい国力の近似性を備えるための支援であるとも言える。極端な責任転嫁や一極集中的な費用負担は、その犠牲者が同一の地域的連帯のメンバーであるとき、その連帯全体にとって利益となる可能性は低いからである。

移民・難民問題を地域的に解決するという戦略性を持ったこの新しい政策方針は、また、新規入国者の受入れ基準を統一するというだけでなく、移民圧力 (migration pressure) の根源にメスを入れる、という点で新たな「共通性」の定義を必要とする。それは、従来のように、移民・難民政策に関連する各国の利害調整という意味のみならず、第一義的に、EUの利益に貢献するような政策の立案・執行という意味を含まなければならない。

アムステルダム体制によって、超国家機関の法的権限、形式的主導力は比較的高まった。また、意思決定に関する手続きの改善は、いわゆる「民

主主義の赤字」を解消するための第一歩である。今後、EUは、少なくともこの新たな移民政策の領域においては、政治統合体としての自己の利益がいったい何であるのか、ということを見問する作業に追われることとなるだろう。いわば、対外戦略に踏み込んだ時点で、EUは擬似国家としての自己を認識する必要に迫られているのである。

6. まとめ

EU (EC) レベルでの共通化の構想が生まれてから今日まで、EU移民・難民政策レジームは、少なくとも三度の転換期を迎えた。このことは、異なる地域統合のパターンが、それぞれに相応した政策レジームの性格を型づくった、と解釈することができるだろう。他方、移民現象の基本的性質が地域統合、つまり、対外的な線引き作業と折り合いが悪いゆえに、レジームの性質が変化せざるをえない、というようには考えられないであろうか。移民現象が動的である、ということは、それが、単に人の流れを止めることが難しいだけでなく、流れを止めさせない要素が社会のあらゆる次元において、複雑に絡み合って存在していることをも意味する。一国の施策として捉えても多分に多次元の要素からなるこの政策が、地域統合、とりわけ政治統合のプロセスの中でどのように「共通」化されることによって、政策に照らした目標を達成できるのか。これは、アムステルダム体制の進展を見守りつつ、今後着目していくべき課題であろう。

¹ Haas, Ernst B., "The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957", Stanford University Press, 1958, in Brent F. Nelsen and Alexander C-G. Stubb eds. *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, 1998, p.141

² Lindberg, Leon N. "Political Integration: Definition and Hypotheses", (reprinted from *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press, 1963), in Nelsen and Stubb, *op.cit.*, pp.154-156, Mitrany, David, "A Working Peace System", Quadrangle Books, 1966, in Nelsen and Stubb, *op.cit.*, pp.93-113等

³ Hoffmann, Stanley, "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", *Journal of the American Academy of Arts and Sciences*, 95 (3) 1966, in Nelsen and Stubb, *op.cit.*, pp.157-171, Sandholtz, Wayne and John Zysman, "1992: Recasting the European Bargain", *World Politics*, 41 (1) (1989), in Nelsen and Stubb, *op.cit.*, pp.195-216, Moravcsik, Andrew, "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community",

International Organization 45 (1) 1991, in Nelsen and Stubb, *op.cit.*, pp.217-240等

⁴ Marks, Gary, Liesbet Hooghe and Kermit Blank, "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance," in Nelsen and Stubb, *op.cit.*, pp.273-293

⁵ 単一統一市場の形成に裏うちされたマイグレーションレジームについては、Koslowski, Rey, "European Union Migration Regimes, Established and Emergent," in Christian Joppke ed. *Challenge to the Nation-State*, Oxford: Oxford University Press 1998, pp.153-190、Overbeek, Henk, "Towards a new International Migration Regime: Globalization, Migration and the Internationalization of the State," in Robert Miles and Dietrich Thranhardt eds., *Migration and European Integration -The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, London: Pinter, 1995、Collinson, Sarah, *Beyond Borders: West European Migration Policy Towards the 21st Century*, London: Royal Institute of International Affairs, 1993a等参照

⁶ ドイツ、フランスなどの西欧諸国によって外国人労働力の導入がはじまった当時、イタリア等の南欧諸国はむしろ移民を送出する立場であった。

⁷ 国内における外国人労働力需要がなくなったという見方もあるが、外国人は同国人よりも安価で雇えること、また実際その後も不法な外国人雇用が続いたことを鑑みると、これは妥当ではない。むしろ、経済再建の見通しがつかないまま、失業率の上昇によって生じるであろう国民による外国人への反発を防ぎ、政治的主導により雇用者と外国人労働者とのつながりを断とうとしたと考えられる。

⁸ *International Migration Policies*, United Nations, New York, 1998, p.101, p.103, p.108

⁹ *ibid.*

¹⁰ *Refugees and Others of Concern to UNHCR -1998: Statistical Overview*, UNHCR, Geneva, 1999, Table VI.7 'Asylum applications by origin, Europe 89-98 (by year)'より。

¹¹ Böcker, Anita and Tetty Havinga, "Asylum Applications in the European Union: Patterns and Trends and the Effects of Policy Measures," *Journal of Refugee Studies*, Vol.11 No.3 1998, p.33

¹² Böcker and Havinga, *op.cit.*, p.40。もっとも、法体制こそ厳しかったものの、実際には80年代には多数のアフリカ人、アジア人が不法滞在していたと言われている。

¹³ *ibid.*

¹⁴ 各国への特定国出身者の流れおよびフランスの政策についてはBöcker and Havinga, *op.cit.*, p.20

¹⁵ Böcker, and Havinga, *op.cit.*, p.22

¹⁶ この点については、Böcker, Anita and Tetty Havinga, *Asylum Migration to the European Union: Patterns of Origin and Destination*, Institute for the Sociology of Law, Nijmegen, The Netherlands, 1997 参照

¹⁷ UNHCR, *op.cit.*

¹⁸ イタリアは昨年(1998年)末、国内の不法滞在者を対象に一定数の滞在許可証を与える方針を採った。この政策は、申請者数を把握することで現時点での不法滞在者数を把握しようとする目的を持つものであったとされる。*Le Temps*, 1998年12月16日付参照。

¹⁹ Papademetriou, Demetrios G., *Coming Together or Pulling Apart? The European Union's Struggle with Immigration and Asylum*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace. 1996 p.12

²⁰ 1985年7月委員会決議において、ローマ条約118条に基づく外国人についての国内法調整(harmonization)に関する委員会の諮問的見解が出されたが、当時は加盟国から主権を侵害するものとして反発された。しかし、後に委員会の諮問的役割を認める合意がなされた。

²¹ Collinson, Sarah, 1993a, *op.cit.* p.37

²² 域内での人の自由移動の対象者を「国民」だけとするかTCNも含めるかという問題をめぐって、前者を主張する加盟国側(英国など)と後者を主張する委員会側が対立したが、結局委員会側が譲歩し、85年9月の全体宣言(general declaration)でTCNの処遇に関する国家の裁量が認められた。

²³ Collinson, Sarah, *Europe and International Migration*, London: Pinter Publishers, for Royal Institute of International Affairs, 1993b p.123

²⁴ 山根裕子 『新版EU/EC法—欧州連合の基礎』有信堂 1998 p.232

²⁵ 加盟国が政府間協議の形態を選んだ背景についてはCollinson, 1993b, *op.cit.*, p.124参照。

²⁶ Bunyan, Tony and Frances Webber, "Intergovernmental Co-operation on Immigration and Asylum", *CCME Briefing Paper*, No.19, April 1995, p.3

²⁷ 山根 *op.cit.*, p.232

²⁸ 加盟国移民担当相からなる。AHIGはTrevi Groupの発展型だがこれに代わるものではない。また、AHIGはマーストリヒト条約後、K4 Committeeの中の運営部局I〈移民／難民関連〉となった。AHIGの発展の過程については、Cruz, Antonio, "Schengen, ad hoc Immigration Group and other European Intergovernmental bodies - in view of a Europe without internal borders," *CCME Briefing Paper* 12, May 1990 参照

²⁹ Papademetriou, *op.cit.*, p.28

³⁰ データ処理に関する水平グループ (Horizontal Group on Data Processing), ヨーロッパ麻薬防止委員会 (European Committee to Combat Drugs (CELAD)), 相互扶助グループ (Mutual Assistant Group), 欧州政治協力に関する司法協力グループ (Judicial Cooperation Group on European Political Cooperation (EPC)) 等が管轄下に置かれた。また、アドホック移民グループ (AHIG) は、もともとEC理事会の監督下の組織であったが、他のグループと同様にコーディネーターズグループの下に吸収された。Papademetriou, *op.cit.*, p.78, Bunyan & Webber, *op.cit.*, p.4

³¹ Callovi, Giuseppe, "Regulating Immigration in 1993: Pieces of the European Community Jig-Saw Puzzle," *International Migration Review*, Vol.26 No.2 Summer 1992, p.360

³² Collinson, 1993a *op.cit.*, p.125, Bunyan & Webber, *op.cit.*, p.4, Papademetriou, *op.cit.*, p.37. ダブリン条約、域外国境条約はこの報告書による勧告をもとに成立した。

³³ Coordinators' Group on Free Movement of Persons, "Inventory on Migration," Nov. 7. CIRC 3645/1/90 REV.1. Brussels 1990

³⁴ EEC条約8a条の解釈をめぐるコミュニティ側と加盟国間の意見は未だ対立したままであった。

³⁵ この時期のECのイニシアチブによる共通移民政策の骨子についてはCollinson, 1993a *op.cit.*, p.128

³⁶ この背景には(特に大陸の)加盟国が移民問題の共同体化を支持したという事実がある。Wakamatsu, Kunihiro, "The Position of the British Government towards Harmonization of European Immigration Policy," Coventry: Centre for Research in Ethnic Relations, University of Warwick, July 1997, p.21

³⁷ マーストリヒト条約はまた、欧州議会が提案された法令について諮問することができると定め、限定つきではあるものの立法過程における議会の権限を強化した。

³⁸ Papademetriou, *op.cit.*, p.82

³⁹ これは、ダブリン条約の批准を目的としたものであった。

⁴⁰ ビザ政策のうち、入国の際のビザを必要とする第3国のリストの作成とビザの統一フォーマットの作成はEEC条約の100c条に規定された。

⁴¹ Papademetriou, *op.cit.*, pp.83-84

⁴² Wakamatsu, *op.cit.*, p.24

⁴³ これらの政策領域の第3の柱から第1の柱への移行は、アムステルダム条約の発効から5年間の期間内に段階的に行われる。

⁴⁴ CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITY (TEC) Art.67

⁴⁵ 英国とアイルランドは閣僚理事会における全会一致の意思決定プロセスを経てこの条約の規定(「シェンゲンアキ (Schengen acquis)」)に従うことができる。また、ノルウェーとアイスランドはEUに加盟していないものの、シェンゲン条約の調印国であることからこの領域におけるEUレベルの法的措置に従う。

⁴⁶ Marinho, Clotilde and Matti Heinonen, "Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice," *peuple* No.3, 1998, p.2

⁴⁷ もっとも、「第三の柱」には新しく人種差別(racism)とゼノフォビアの領域が加えられた。Niessen, Jan, *EU Policies on Immigration and Integration After the Amsterdam Treaty*, Brussels: Migration Policy Group, 1999, pp.22-23

⁴⁸ Hailbronner, Kay, "European Immigration and Asylum Law under the Amsterdam Treaty," *Common Market Law Review* 35, 1998, p.1054

⁴⁹ デンマークは域外越境の際のビザを必要とする非加盟国の決定および統一ビザフォーマットの導入に関する規定には同意している(2001年2月現在)。

⁵⁰ Hailbronner, *op.cit.*, pp.1059-1066

⁵¹ Hailbronner, *op.cit.*, p.1049

⁵² *Strategy paper on migration policy, 09809/99, proposals for future action of the European Council*, JHA Council, EU Document

⁵³ *Efficient, effective and encompassing approaches to a European Immigration and Asylum Policy, Final Draft* [9 June 1999], Academic Group on [Im]migration - Tampere

⁵⁴ 移民送出国との包括交渉アプローチは80年代頃より再三欧州委員会から提議されてきた。特に、1992年のエディンバラサミットでは閣僚理事会がこの政策原則を明らかにした。しかし、その後の意思決定プロセスにおいてこの方針が共同体化されることもなければ政府間協議の枠組の中で条約へと転化されることもなかった。Niessen, Jan and France Mochel, *EU External Relations and International Migration*, Brussels: Migration Policy Group, 1999 pp.11-15

⁵⁵ 移民送出圧力を抑えるための送出国への経済援助は、短期・中期的にはむしろ経済移民を増加させる可能性があることが指摘されている。Brochmann, Grete, "Controlling Immigration in Europe," in Grete Brochmann and Tomas Hammer eds., *Mechanisms of Immigration Control - A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Oxford, New York: Berg, 1999, p.302等参照。

⁵⁶ Niessen, Jan and France Mochel, *op.cit.*

⁵⁷ Lavenex, Sandra, "'Passing the Buck': European Union Refugee Policies towards Central and Eastern Europe," *Journal of Refugee Studies*, Vol.11, No.2 1998a, pp.133-135

⁵⁸ Lavenex, Sandra, "Asylum, Immigration, and Central-Eastern Europe: Challenges to EU Enlargement," *European Foreign Affairs Review* 3, 1998b

⁵⁹ 現在、EUはPHAREというプログラムを通じて加盟申請国である中欧・東欧諸国に難民政策一般や国境取り締まりについてのノウハウを提供している。Lavenex, 1998a, *ibid.*

⁶⁰ Lavenex, 1998a. *op.cit.*, p.142

⁶¹ ダブリン条約は現段階ではまだEU法規となっていない。(前掲参照)