

## 論文の内容の要旨

論文題目                                外交政策としての EU 出入国管理の研究

    一 国境の再構築と規範の波及 一

氏 名                                        岡 部 み ど り

本論文は、出入国管理を外交政策と捉えることで、人の越境移動に対応する国家のあり方について検討するものである。概して、出入国管理は国内政策であると捉えられる傾向にあるが、本論では、これを国際関係に対峙する国家の政治行為の一つの側面として理解する。また、本論における分析枠組みを基礎づけるものとして、(1) グローバル化の中に顕在化する（出入国管理に関する）国家機能、(2) 出入国管理政策領域における国際連携、そして (3) この政策領域における地域統合と国際制度形成の接点という 3 つの論点を取り上げる（序章）。

論点(1)に関して、本論は、経済的なグローバル化の進展や人権についての国際レジームの発達によって、国家が外国人の受け入れを決定する権限が漸次的に縮小しているとする「グローバリスト（サッセン）」らの主張を退け、グローバル化やそれに伴う人の越境移動が活発化する中であってさえも、国家は出入国管理に関する主権を失ってはならず、むしろ国家機能を充実させているという立場に与する（フリーマン、ヨプケ、ギロドン、ラハフら）。

このような国家主権の確立は、近代国際体系の下で国民国家が生まれるプロセスを起

源とする（第1章）。近代国家は、中世国際秩序に代わって主権国家による秩序が台頭する中で国際社会における「単位（unit）」として相互に排他的に認識されるようになったが、その後、内部の求心性を高める必要に迫られると、近代国家は集権化に並行して国境管理の強化を志向するようになった。ホルスティが「人為的制度（human institution）」と呼ぶ国境管理は、近代国家成立当初は施政者の支配圏域の管理としての意味しか持ちえなかったが、次第に国家の安全保障を担う存在としての「国民」が誕生するとともに、人々の集団アイデンティティを担保するための措置ともなっていく。同時に、越境移動者（移民）は国家によって管理される存在とみなされるようになった。

他方で、ヒト、モノ、カネの越境移動に対して国境を開放するという試みは、特に第2次大戦後の国際社会の安定化をもたらすものとして諸国に受けとめられた。しかしながら、相互依存を深める国家はヒト、モノ、カネの越境移動に対して無防備であったわけではなく、越境移動を管理するという側面においてその機能の強化を怠ることはなかった。そのひとつの方法として、出入国管理分野での国家間の連携が模索されている。（上記(2)。また、第2章）。

ヨーロッパでは、出入国管理政策領域での国際協調のための枠組みの受け皿となったのは、ひとまずは地域統合であった。欧州統合への参加国の間での国際連携によって、域内での検問手続が廃止され、域外に対する共同の出入国管理体制が整えられた（シェンゲン体制の確立）。これにより、域外に対しては共通の境界が生まれたものの、域内に対しては、参加国（現在のEUおよびシェンゲン加盟国）の国境が消滅しているわけではないという状況が生じた。すなわち、現在のEUにおいては、近代国家の境界（国境）概念と、近代国家を要件としない境界概念とが、しばしば異なる次元で併存することとなった。

この2つの境界概念の併存は、一方では、連邦主義者が想定したような「超国家（supranational state）」としての欧州統合を頑なに拒否するEU加盟国の明確な意志によるものでもあった。そして、これは、EUの境界が閉じた境界であることを否定するものでもあった。つまり、EUが国家ではないことを表明するために、EUの境界は常に域外に対して開かれたものである必要があった。さらに、国家ではないEUは自らが抱える問題をグローバルな課題として解決することを模索しており、そのためにも、開かれたEUの境界は不可欠であった。このような背景により、EUは域外世界をも包摂するような広域地域形成に着手している（第2章2節、3節）。

EUを中核とする広域地域形成は、往々にしてEUの掲げる規範を域外においても適用させる方法を通じて行われている。このことは、EUの規範そのものに普遍性を備えたパワーがあるという見解（マナーズ）、EUには域外世界の国々の行動をも制約する規制（ルール）を形成するパワーがあるという見解（鈴木、ギロドン、ラハフ）などを通じて追認される。また、規範の域外波及はEUと域外世界との間のヒエラルキカルな構造の下に行われ、域外世界はEUからの強制（コンディショナリティの設定）や、EU

への自発的な接近（第三者機関を通じた社会的学習など）を経て EU のルールを国内に取り込んでいくという解釈も見られる。いわゆる、「帝国としての EU」論やこれに与する論及（ジーロンカ、ラヴヌーら）、またヨーロッパ化（Europeanization）の議論（シメルフェニヒラ）などがこれにあたる。

しかしながら、EU のパワーはこれらの論及が期待するような一元的な効果をもたらすほどのものではない（上記(3)）。EU のパワーが仮に存在するとして、それが投影される射程は限られている。あるいは、有効な EU のパワーは域外世界との関係性の特徴に依存する。なぜなら、規範の共有や遵守といった点に照らし合わせるならば、国際社会に階層性が見られることは、必ずしも常に規範の提供側（創造主体や波及主体）が、規範の受容側の行動変化を促すことができることであるとは限らないからである。規範の受容側は、受け入れを真っ向から拒否することがない場合であっても、「能力不足」のために規範の遵守ができないという対応をすることがある。しかし、「能力不足」という対応は、既存の他の国際規範を選び取ることで生まれた結果であることもあり、規範の受容側の選択肢が多様であることを示す場合もある。これは、とりわけ出入国管理分野においては、欧州統合の下でシェンゲン規範の遵守のための国際連携体制を確立することを「入れ子型」の国際レジーム形成（山本）であると捉えるならば、域外に向けた EU の広域地域形成は、EU 側としては「複合型」の単体レジーム形成を意図しているものの、域外世界にとっては、複数の国際レジームの併存状態としかみなされない場合もあるということである。

実態としての EU 共通出入国管理政策は、特定の域外世界との交渉が成功しないという、いわば「国際レジームの単体化の失敗」を重ねつつ展開されている（第 3 章～第 5 章）。まず、国境の再構築は、欧州統合のプロセスの中で、「国民」形成を伴わないハイ・ポリティカルな領域で始まった（第 3 章）。これは、「社会的に開かれたヨーロッパ」というメッセージを政権与党寄りの世論形成手段として用いた西ドイツ、行政コストの軽減を期待したフランス、そして、市場拡大による規模の経済上の利益を期待したベネルクス三国の思惑が合致したことによってシェンゲン空間が確立したという理解によるものである。

他方で、出入国管理分野の加盟国間協調は極めて実務的な性格を持つ。本論の考察を通じて明らかになったことは、そのような司法内務官僚による意思決定が、専制的な様相を呈しつつもより高次の国際関係と常に結びついていたということである。確かに、この分野は司法、内務、警察官僚による極めて専門的な、また往々にして秘密主義的なグループによる制度形成の積み重ねではあった（第 4 章）。しかし、それは加盟国の死活的な利益という観点からの検討を外れたものではなかった。この傾向は、この分野の集合的意思決定が欧州統合の公式な枠組みの中で展開されるようになってからも変わらなかった。欧州委員会や欧州議会の実質的な力はいつでも相対的に弱かった。法案形成から実行に至る段階まで、とりわけアイディアの提供という点において常に加盟国（特に

独仏英) の影響力が大きかった。アジェンダ＝セッターとしての欧州委員会の強みは、法案提出の前の段階において既に発揮されえない環境が整っていた。他方で、出入国管理分野は、少なくともマーストリヒト条約締結の段階においては、軍事安全保障分野や通貨分野のように加盟国のプライオリティが置かれるような政治統合の領域ではなかった。それがゆえに、この分野の統合の目標はロー・ポリティカルな基準で設定され、加盟国の司法内務警察官僚間の実務上のニーズに即した形での調整に甘んじる形となった。

EU 出入国管理をどのような性格の外交政策として捉えるか、ということに関しては、EU の経験はそれまでにない知見を生み出すものであった(第5章)。外交政策として出入国管理政策を形成する際のアクターとしては、潜在的には加盟国、EU のほかに、UNHCR などの国際機関や NGO などが考えられた。しかしながら、結果として、加盟国のアイディア、加盟国にとって都合の良い規範に他のアクターが追従し、あるいは妥協することとなった。これは、非国家主体の関与がほとんど認められないという点で、他の政策分野に比べて極めて特徴的なネットワーク・ガバナンスの様相であるといえる。

実際の交渉にあたっては、EU は複合型の単体レジームの形成に失敗した。なぜならば、開発援助、移動労働者の権利についての国際レジーム等、既にある国際レジームとそこに内包されている規範が、特定の国家に一定の制約を与えているからである。これは、実際の交渉がうまくいかない(交渉が開始すらされない)ということに加えて、交渉を始める側である EU 内部において、司法内務関連アクターと、開発援助や労働関係アクターとの水平的連携が有効に図れていないところにもあらわれている。

また、強制が効かないところ、つまり、コンディショナリティの設定がうまくいかないところへは社会的学習という手段が有効か、という問題に関しては、「説得レジーム」(マーティン、ベッツら)の失敗はこれが有効ではないことを物語っている(3,940字)。