

## 【第二部】

# EU 共通移民政策の模索

## Development-Migration Nexus の基本構図

大 隈 宏

連合は、内部に境界線のない自由、安全および正義の領域 (an area of freedom, security and justice without internal frontiers) を連合市民にもたらし、そこにおいては、対外国境管理、亡命者庇護、移民および犯罪の防止と撲滅に関して適切な措置をとりながら人の自由移動 (the free movement of persons) が保障される。

(リスボン条約 / EU 条約第3条2項)

### I はじめに

2010年12月、パン・ギブン国連事務総長は、国際移住者デー（12月18日）に向けて次のようなメッセージを寄せた<sup>1)</sup>。

グローバル経済の停滞が続く中、数多く生じた危機の影響は、特に世界で2億1400万人を数える国際移住者に重くのしかかっています。移住は安全で、正規の経路を通じて行われたほうが、すべての人々を利する可能性は高くなります。しかし、正規の移住機会は少なくなってきました。失業の増大で差別に拍車がかかっています。両極化を助長するような政治も盛んになってきました。・・・移住者は経済成長と人間開発に貢献します。また、文化的多様性や知識、技術交流を通じて社会を豊かにします。さらに高齢化による人口構成の偏りも和らげます。移住を積極的に地位向上として経験する人々が多い一方で、人権侵害や排外主義、搾取に耐え忍ぶ人々も多数います。

国際移住者を取り巻く問題状況に関しては、UNDP（国連開発計画）も、『人間開発報告書 2009 障壁を乗り越えて 人の移動と開発』において、以下

のように警鐘を鳴らしている。

この半世紀の間に国家の数はほぼ 200 と 4 倍に増え，国境の数そのものが増加したうえに，各国政府は貿易障壁を撤廃するのとは逆に，移住に対する障壁を強化しはじめているのである。豊かな国々において労働力としての需要が高いにもかかわらず，移動の際の障壁がとくに高いのは，専門技能をもたない人である。政府の政策は，留学生に卒業後も滞在することを認め，専門職の人には家族と一緒に定住するよう促すなど，教育レベルの高い人たちを優遇する傾向が強い。・・・（多くの国では）政府は教育レベルの十分でない労働者を定住させずに，次々と人々を入れ替えたがることが多い。

期限付きの労働者や不法滞在の労働者を，あたかも水道の水のようにみなし，好きなときに蛇口を開けたり閉じたりして調整できるものと思っているかのようだ<sup>2)</sup>。

難民に関する確立された国際協定はあるが，国際移動には拘束力をもつ多国間体制が存在しない。国際労働機関 (ILO) は長年にわたって移住労働者の権利に関する国際協定を採択してきたが，参加国が非常に少ない。国際移住機関 (IOM) は戦後における難民の送還というこれまでの役割だけでなく，移住管理の向上にも関与するようになった。そのことで加盟国が増加したものの，国連の体制には含まれず，主にプロジェクトを基盤とした加盟国へのサービス提供のための機関となっている。世界貿易機関 (WTO) のサービス貿易に関する一般協定 (GATS) では，およそ 100 の加盟国が仕事を提供する外国人の一時的な入国を確約している。・・・移住に関する多国間での協力が得られない原因にはさまざまな関連要因がある。輸出の障壁を互いに軽減するために複数国が話し合う通商交渉と違って，移住の話し合いでは途上国が不利な立場となる。先進国からの移住者の大半が他の先進国に移動するため，先進国の政府は途上国への入国経路を広げようとは考えていない。このようなアンバランスと移住先となる多くの先進国での移住に関する過敏な政治反応によって，国際的な交渉の場でリーダーシップをとる国が存在しないのだ。また，出身国間でも話し合いで協力する姿勢がみられない<sup>3)</sup>。

以上の指摘からも窺われるように、国境を越えた人の移動（国際的人流）は、東西冷戦構造崩壊後の1990年代初頭以降、グローバル化の拡大・深化と連動して加速され、グローバル・イシュー、ひいてはグローバルな問題症候群として政治問題化＜ハイ・ポリティックス化＞するに至っている<sup>4)</sup>。

ところでいうまでもなく、国際的人流は、世界全体を舞台として均質的に展開されてはいない。そこには一定の濃淡（パターン）が明確に存在している。たとえば、「南の低および中所得国から北の富裕国に向かう労働移住は・・・2000年で国際移住全体の37%を占めている。北の諸国相互間の移動は16%、南の諸国相互間の移動は24%となつて（おり）」、「移住者受け入れの上位3カ国はOECD加盟国（アメリカ、ドイツ、フランス）であるが、コートジボワール、インド、イラン、ヨルダン、パキスタンも・・・受け入れの上位15カ国に入っている<sup>5)</sup>」という事実は、そうした複雑なパターンの存在を示している。

とはいえ歴史的に、国際的人流をめぐる政治ドラマは、アメリカ（北米）およびEU諸国を主たる舞台（軸）として展開されており、とりわけこんにち国際社会から強い関心を集めているのが、1980年代後半以降におけるEUの一連の動きである。すなわち、1992年プログラム（域内市場統合の完成）の推進、ECからEUへの移行（Civilian PowerからNormative Powerへの飛躍）を模索するEUにとって、域外諸国からの人の受け入れ問題は、EUの存在意義、ひいてはEUが志向する新たな国際的アイデンティティそのものに関わる、きわめて本質的かつデリケートな争点として政治問題化し、EUは国家主権の堅持を主張する加盟国との間に微妙な＜Win-Win解＞の模索を迫られていったのである<sup>6)</sup>。

2007年現在、(1)EU加盟27カ国には、1,850万人が域外諸国からの移民として生活している。それは、EU総人口4億9,000万人の約4%に相当する。(2)EU加盟国国民のうち900万人は、自国を離れて、他のEU加盟国で生活している。(3)不法移民としてEU加盟国で生活している人は、少なくとも450万人に達する。(4)EUに対する庇護申請者は、毎年20万人にのぼる<sup>7)</sup>。

このような現実には、EUに対して、受動的かつ場当たりのな移民政策ではなく、長期的な視点からの体系的な移民政策の構築を強く迫るものであった。それはいうまでもなく、EU内部におけるPolicy Coherenceの確保、より具体的には(1)欧州委員会とEU加盟国との間の移民政策における齟齬の解消と整

合性の確保，および(2) EU 諸政策間，とりわけ開発途上国を対象とする(開発)協力政策と移民政策との間の整合性確保を強く求めるものであった。

2009年，欧州委員会が Europe on the move シリーズの一環として発刊した *An opportunity and a challenge: Migration in the European Union* と題するブックレットは，そうした EU の直面する課題を，以下のように端的に示している<sup>8)</sup>。

EU において各加盟国は，それぞれ独自の移民政策を策定している。とはいえ，加盟国首脳の間には，移民問題に対する対応が共通の優先課題であり，また各加盟国とも同じような問題に直面しているという点において，認識を共有している。こうして加盟国首脳は，移民政策の重要な分野に関して調整を図る旨を決定した。・・・(中略)・・・2008年10月，EU 首脳会議は，新たに *European Pact on Immigration and Asylum* を採択した。それは，EU 加盟国が共に協力して，積極的かつ能動的な移民管理政策を展開すべく，その基礎となるべき共通戦略を策定するものであり・・・EU 加盟国首脳は，以下の5点の政治的重要性に関してコミットメントを行った。(1) 合法移民に関しては，各加盟国の優先順位，ニーズおよび移民受け入れ能力を考慮したうえで対処する。なお移民の社会統合を推進する。(2) 不法移民は，出身国または経由国に送還されるものとする。(3) EU 域外境界の管理をより効果的にする。(4) 庇護申請者に対しては，EU 全体としての枠組みの構築を図る。(5) EU は，移民の出身国または経由国との間にパートナーシップを構築し，移民を通じて双方が利益を得るような関係を推進する。

本稿は，EU 開発協力政策の<外延的拡大>という新たな動きに着目して，PCD (Policy Coherence for Development) という視角から Development-Migration Nexus (EU 開発協力政策と EU 移民政策の連結) の歴史的推移を概観するものである。すなわち，開発協力政策との邂逅を通じて EU 共通移民政策がどのように形成されていったか その胎動過程を浮き彫りにすることが，本稿の直接的な課題である<sup>9)</sup>。

## II PCD の模索 Migration Factor の発見

OECD/DAC のイニシアティブを待つまでもなく、EU 開発協力政策にとって PCD の問題は、EEC 発足（1958 年）以来の古くて新しい、そして容易には解を見出すことのできない難問であった。それは、〈加盟国+1〉、それとも〈ハイブリッド1〉という表現が、EU 開発協力政策の構造的特質を象徴する言葉として繰り返し用いられてきたという事実に示されている。そもそも PCD の問題は、(1) Internal Coherence、(2) Intra-country Coherence、(3) Inter-donor Coherence、(4) Donor-Partner Coherence・・・等、さまざまな次元から構成されており、本来的に政治化の契機を強くはらんでいたからである。

このような事情から PCD の問題は長らく棚上げ状態におかれてきた。それが公式に認知されたのは、EU 開発協力政策に初めて法的根拠を付与した欧州連合条約（マーストリヒト条約・1992 年 2 月調印 / 1993 年 11 月発効）においてであった。とはいえそこでも PCD の問題は、EU 開発協力政策における実践的主導原理として提起された〈3Cs〉（Complementarity, Coordination, Coherence）の一構成要素にとどめおかれ、Complementarity および Coordination の後塵を拝するものでしかなかった。その理由は、PCD に対する欧州委員会の消極姿勢にあった。欧州委員会は、効果的な開発協力政策の展開という大義名分の下に PCD の推進を図ることは、開発協力政策と通商政策、農業政策、漁業政策・・・等との微妙な緊張関係を顕在化させ、ブリュッセルを舞台として繰り広げられてきた複雑な Interest Politics をさらに悪化させかねないとの強い懸念を抱いたのである。その結果、PCD は実体をともなわない空疎なレトリックにとどまった。PCD が、ドラスティックな方向転換を図った欧州委員会の主導の下で、EU 開発協力政策における中核的原理としての地歩を固めるのは新たなミレニアムへと移行してからであった。とりわけ国際社会がミレニアム開発目標（MDGs, Millennium Development Goals）を南北開発協力における新たな目標として定着させることにより、EU は、それを挺子として PCD の推進を一挙に加速していったのである。その軌跡は以下に概観するように、(1) ミレニアム開発目標の達成という、具体的かつ国際的なコンセンサスへの貢献を大義名分とするものであり、(2) 開発協力政策と Non-aid policies の一体的な展開という全体的文脈において、Migration Factor の重要性の発見という新た

な潮流と連動するものであった<sup>10)</sup>。

2005年4月，欧州委員会は *Policy Coherence for Development: Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals* と題するコミュニケーションを発出した。それは，同年9月に開催が予定されていたミレニアム開発目標/レビュー・サミットに向けた準備作業の一環であり，PCD という観点から開発協力政策と Non-development policies とを一体的に展開し，ミレニアム開発目標の達成を図ることを初めて明示的に訴えるものであった。それは具体的には，11の優先分野（貿易，環境，安全保障，農業，漁業，グローバル化の社会的次元，移民，研究およびイノベーション，情報化社会，運輸，エネルギー）における PCD の重点的な推進を提起するものであり，移民に関しては次のような認識が展開された。（1）EU は，開発に対する移民のプラス効果の確保・促進に向けて，移民と開発のシナジーを推進する。（2）EU は，欧州委員会が2002年12月に発出したコミュニケーション (*Migration and Development*) の基本認識に基づき，Migration-Development Nexus の展開を図る。（3）Migration-Development Nexus は，具体的には次のような内容から構成される。 国際的労働移民の適切な管理。 移民による本国への安価かつ安全な送金チャネルの確保/移民による本国への送金を呼び水（触媒）とする開発投資の促進。 “brain drain” から “brain gain” への転換。 移民送出国の社会・経済的発展の促進に向けた transnational communities 構築の支援・強化 / “circular migration” の推進。 開発途上国相互間における南々移民の推進。

2005年11月，ブリュッセルを拠点とする EU 主要機関，すなわち EU 閣僚理事会，欧州委員会，および欧州議会は *The European Consensus on Development* と題する共同宣言を採択した。同宣言では，ミレニアム開発目標の達成に向けて PCD の促進を図る旨の EU の決意が改めて確認された。そのうえで欧州委員会の基本戦略として，PCD に関わる 12の優先分野のうち，とりわけ移民問題（および難民問題）を緊急の課題として重視し，移民と開発のシナジーの促進を図る旨が強調された。

2007年9月，欧州委員会は，*EU Report on Policy Coherence for Development* を公刊した。それは，EU 閣僚理事会決議に基づき，PCD の進捗状況に関して欧州委員会が作成する初めての報告書であり，移民に関しては次のような総括がなされた。（1）<移民と開発が相互にプラスの効果を発揮しうる>と

いう事実に関しては、十分な理解が得られている。(2) 移民と開発をひとつの総体として協議するための政策枠組みが構築されており、それに基づいて政治対話が行われている。とりわけアフリカとの関係において政治対話が積極的に行われている。とはいえ、それが具体的な行動へと発展し、成果を生み出すまでには至っていない。

2009年9月、欧州委員会は、*2009 EU Report on Policy Coherence for Development* を公刊した。それは、第一次報告書の作成後2年間におけるPCDの進捗状況を総括するもので、移民に関しては次のように言及された。(1) <移民は適切に管理されれば、EUと域外諸国の双方に利益をもたらさう>との認識は、政治レベルにおいては一般的となっている。(2) 移民の問題は、EUの政策アジェンダにおいて確固たる地位を占めるまでに至っている。(3) 2007年以降、EUは、域外諸国との間で移民と開発に関する政治対話を強化している。ただしそれが真価を発揮するためには、実際の行動に裏付けられなければならない。(4) 経済危機や気候変動が移民問題に及ぼす影響の解明が新たな課題として浮上している。

### Ⅲ 人の自由移動の制度化

#### シェンゲン・マーストリヒト・アムステルダムへの道程

1957年3月に調印されたEEC設立条約は、第一部「原則」において、共同市場（欧州経済共同体）の構築に向けた具体的な活動として、「四つの自由」、すなわち加盟国間における<モノ、サービス、資本、人>の自由移動の確保を謳った。そのうえで、第二部「共同体の基礎」において、<モノの自由移動> <農業> <人・サービスおよび資本の自由移動>と題する独立の編を設け、それぞれの活動領域において依拠すべき基本原理を明らかにした。

こうしてこんにちのEUの基礎を構成するEECが誕生したのである。それは、工業製品を対象とする関税同盟の形成および農業共同市場の構築を二本柱とするものであり、幾度となく分裂の危機に遭遇しながらも、「四つの自由」の推進を原動力（挺子）として、半世紀にわたり発展を遂げていった。とはいえ、<モノ、サービス、資本、人>の域内自由移動の確保は、EUにおいて、決して同時並行的かつ同一歩調で追求・展開されたわけではなかった。むしろそれは、一体性/整合性を欠落させた破行的発展として特徴づけられるもので

あった。とりわけ低迷したのが，域内における人の自由移動の確保であった。というのも加盟国間における人の自由移動の確保は，不可避的にテロリズム・組織犯罪・麻薬取引・密輸・人身売買・・・等の諸問題を惹起するものであり，それに対処するためには否応ナシに国家の枠を超えた緊密な協力関係（警察協力や国境警備協力等）の推進が不可欠となったからである。さらにそれは高度に政治的な問題，すなわち「従来各加盟国が自国の裁量の下で行っていた，難民や移民その他の外国人一般の出入国管理を，外圍国境においてどのように共同で規定するか<sup>11)</sup>」という，国家主権の中核に関わる「出入国管理の再定義」を迫るものでもあったからである。いうまでもなくそれは，外交，政治，経済，社会・・・ときわめて多面的な拡がりをもつものであり，共通の合理性に基づき処理されるテクニカルな<ロウ・ポリティックス>の分野にとどまらなかった。それは，加盟国の司法・行政・政治システムの根幹に踏み込む，<ハイ・ポリティックス>としての性格を色濃く帯びるものであった<sup>12)</sup>。

## 1 オプショナル・ツアー

このような事情から，<人の自由移動>の問題は，Hidden Agenda として意識的に凍結され，共同市場の構築をめぐる EEC 加盟国間の交渉の議題として敢えて俎上に載せられることもなかった。ところが 1980 年代中葉，<人の自由移動>を取り巻く政治環境は大きく変化した。ながらく第一次オイル・ショックの後遺症（ユーロペシズム / 欧州動脈硬化症）に苛まれてきた EU は，過去のしがらみ（慣性 / 情性）から訣別して，ドラスティックなサバイバル戦略の展開へと大きく舵を切った。それは，欧州統合の原点に立ち返り，「ルクセンブルクの妥協」（1966 年 1 月）により聖域視されてきた国家主権の中核部分に敢えて踏み込もうとするものであった。こうして EU は，1985 年に発足したドロール委員会のもとで，1992 年末までに加盟国間に残存する非関税障壁を撤廃して，本当の意味での「単一欧州市場」（SEM, Single European Market）を完成するという「1992 年プログラム」に着手した。いうまでもなく，残存非関税障壁の撤廃，ひいては域内市場統合の完成は，加盟国のきわめてセンシティブな国内問題への干渉・介入を意味するものであり，加盟国からの激しい反発・反対は必至であった。そこでドロール委員会は，そうした加盟国による抵抗を排除・無力化するための法的手段（武器）を周到に準備した。それが，1986 年 2 月，単一欧州議定書（SEA, Single European Act）の調印である。その

主たる目的は、域内統合市場の完成に向けた EC 3 条約の改正であり、より直接的には、EC 閣僚理事会の決定方式を全会一致制から特定多数決制へと変更することであった。すなわち単一欧州議定書は、第 100a 条において、域内市場関連立法に関しては特定多数決制に基づき決定が行われる旨を新たに規定した。それにより、「約 300 件の法案のうち、約 3 分の 2 が、全会一致ではなく、特定多数決によって決定されることになり、決定の迅速化が期待された<sup>13)</sup>」のである。もちろんそこには例外が存在しており、財政（税制）、労働者の権利と利益に加えて、人の自由移動に関しても従来通り全会一致制が存続するものとされた。

ともあれ「単一欧州市場」の完成に向けた一連の動きは、それまで不可侵の領域とされてきた「人の自由移動」の問題に大きな転機をもたらした。すなわちそれは、国家主権の固い殻に風穴を開け、部分的とはいえ、EU（とりわけ EC 委員会）を政治的タブー（国家主権の聖域）から解放した。またそもそも、域内統合市場の完成は、「モノの自由移動」を阻害している物理的・技術的・財政的な非関税障壁の撤廃にとどまらなかった。「単一欧州市場」を実現するためには、域内において「モノの自由移動」を確保することに加えて、「人の自由移動」を確保することが不可欠であった。というのも、両者は不即不離／相互補完的な関係にあったからである<sup>14)</sup>。

そもそも、「人の自由移動」の確保は、EU にとって必ずしも未知の領域ではなかった。それは EU の Founding Member States により既に先取りに実施されていた。すなわち、1948 年 1 月に発足したベネルックス関税同盟は、ベルギー・オランダ・ルクセンブルクの 3 カ国間における「人の自由移動」、および域外第三国の国民に対する共通政策（一元的な対応）を既定事実として定着させていたのである。

このような環境整備（追い風）のもとで、1985 年 6 月、シェンゲン（ルクセンブルク）においてベネルックス 3 国にフランスおよび西ドイツを加えた 5 カ国は、「人の自由移動」に関する協定に調印した<sup>15)</sup>。これが全 33 条から構成されるシェンゲン協定 (Shengen Agreement, Shengen I) である。さらにそれから 5 年後の 1990 年 6 月、同じく 5 カ国は、全 142 条から構成されるシェンゲン実施条約 (Shengen Application Convention, Shengen II) に調印した。それは、「シェンゲン空間」の構築、すなわち「5 カ国間の国境管理を廃止し、人の自由移動を可能とする」ことを目標に掲げたシェンゲン協定を補完し、その基本

理念を具体化するための実施細則であった。こうして，〈人の自由移動〉に関する5カ国間の協力体制が，新たな法的枠組みとして制度化されるに至った(シェンゲン・レジームの誕生)。その対象範囲は，ビザ，不法移民，難民庇護，警察協力，司法協力，情報の共有，協力機構の設置等，多岐にわたった。またそれは，技術的かつ機能的な協力から，高度に政治的な協力までを包摂するきわめて重層的なものであった。こうしてEUは，主権国家にとって不磨の大典とされてきた〈人の自由移動〉の問題に大きく踏み込んだのである。ただしそれは，あくまでも〈人の自由移動〉をめぐる政治的ドラマの幕開けでしかなかった。シェンゲン・レジームが「発効」し，実際に機能し始めたのはShengen Iの調印から10年を経過した1995年3月であったという事実。それがなによりの証左である。そもそも国境を越えた〈人の自由移動〉の問題は，本来的に国際社会の基本原則(主権尊重)との間に微妙な緊張関係(政治化の契機)を内在化しており，それは主権国家の枠を超えた壮大な挑戦(実験) 地域統合のモデル として国際社会の注目を集めるEUにおいても例外ではなかった。その予兆は，以下のように，シェンゲン・レジームの胎動期に顕在化した一連のエピソードに示されている。

- (1) EUが〈人の自由移動〉の問題を政治的アジェンダとして「発見」したのは，EC委員会主導による「1992年プログラム」の推進に触発されるものであった。とはいえ，シェンゲン・レジームの構築はもっぱらEU加盟国間における〈政府間協議〉に委ねられ，EC委員会や欧州議会が当事者として交渉に直接コミットすることはなかった<sup>16)</sup>。
- (2) 「単一欧州市場」を完成するためには，域内において〈EU加盟国国民の自由移動〉を確保することが不可欠であるという認識において，EU加盟国間に大きな齟齬は存在しなかった。見解が大きく分かれたのは，域外第三国からEUに越境移動する〈非EU加盟国国民の域内自由移動〉をどのように規定するかという問題であった。この点に関して，1973年にEU加盟をはたしたイギリス，アイルランド，デンマークの3カ国は，域内においても，EU加盟国国民と非EU加盟国国民とを区別することの必要性を強調し，域内統一市場完成後も一定程度相互に国境管理を行うことを主張した。こうして第一次拡大によりEUに加盟した3カ国は，Shengen Iへのコミットメントを見送った。それは，次のような

歴史的背景を反映するものであった。すなわち、イギリスにとって、大陸諸国との間に「適正距離」を維持し、国家主権の行使に可能な限りフリー・ハンドを確保することは基本的な国家戦略に他ならなかった。アイルランドにとっては、イギリスとの自由な往来の確保 共通往来地域 (Common Travel Area) の維持 は死活的な重要性をもった。デンマークにとって、北欧会議 (Nordic Council) を通じて、スウェーデン、ノルウェー、フィンランド等との間に確立してきた<人の自由移動>の確保、すなわち共同労働市場の設立 (1955年) や域内国境におけるパスポート・コントロールの廃止 (1957年) は、歴史的な積み重ねに基づくものであり、それを堅持することは至上命題であった。

- (3) イタリア (EU の原加盟国)、ギリシア (1981年 EU 加盟)、ポルトガルおよびスペイン (1986年 EU 加盟) の4カ国は、シェンゲン・レジームの構築に強い関心を示し、参加を希望した。ところがこれに対するシェンゲン5カ国の反応は、好意的ではなかった。というのも、拡大したEU 域外境界において、これら地中海諸国が、はたしてどれだけ厳格な国境管理を行う<意思と能力>を保持しているか。この点に関して、シェンゲン5カ国は強い危惧の念を抱いたからである。その結果、まずシェンゲン5カ国が、先行してシェンゲン・レジームの構築を試行し、そのうえで、地中海4カ国の参加を認めるという2段階方式が採用された。こうして、1990年11月：イタリア、1991年6月：ポルトガルおよびスペイン、1992年11月：ギリシアが、シェンゲン・レジームへの参加を認められた (イタリアとギリシアに関しては、移行期間が設けられ、両国が実際に参加したのは1997年10月であった)。
- (4) Shengen I および Shengen II の調印は、無条件でシェンゲン・レジームの発足を保証するものではなかった。それらは、いわゆる「枠組み条約」にとどまり、そのフォロー・アップ、すなわちそれぞれの当事国による実体化作業 (国内法制化等) が不可欠かつ困難な課題であった。というのも、それ自体で尊厳の対象たる人格を保持する<人>の自由移動は、<モノの自由移動>とは本質的に異なり、プライバシーの尊重や基本的人権の保護等、国家としてのアイデンティティそのものに関わる基本的価値を問うものであり、かつそれを技術的のみならず高度に政治的な観点から整合化することが求められたからである。その結果、「1992年ブ

「プログラム」が予定通りの進展をとげた後も，シェンゲン・レジームは，EU の枠外において chimera 状態を低迷することになった<sup>17)</sup>。

## 2 トランジット

「単一欧州市場」の完成 それはいうなれば，統合へのモメンタムの回復という「負の遺産」の克服（清算）という性格を強く帯びていた。したがって，「1992年プログラム」が順調に進展するにともない EU は，そのさらなる発展，すなわち「単一欧州市場」がもたらす便益のさらなる拡充に向けて，新たな目標関数の設定を模索していった。それが，経済通貨同盟の構築である。さらにこうした域内環境の変化に加えて，域外環境の地殻変動も EU に新たな課題を突きつけた。すなわち東西冷戦構造の弛緩・崩壊，より直接的には鉄のカーテンにより分断されていた東欧諸国（歴史的には，中欧諸国）の市場経済への「移行」（体制転換）という奔流に対して，EU は新たな対応策の構築を迫られたのである。こうして，「1990年12月，通貨同盟交渉に並行して EC 諸国は，非経済的な政策分野（外交，安全保障，警察活動など）についての条約の交渉を開始した。そこでの具体的な議題は，対東欧を念頭に，EC 諸国の対外的な移民・難民政策の形成を可能にする法と制度の構築であり，あるいは域内の治安強化のための警察・刑事司法協力の構築であり，また 1970年代以来の課題である，EC 諸国の対世界外交協調の強化（「ひとつの声のヨーロッパ」）と具体的外交行動の実効性の強化であった。こうして一方で EC の経済共同体としてのさらなる展開をめざす条約交渉が，他方で東欧を含めた新たなヨーロッパにおける秩序形成を目的とする条約交渉が，時を前後して別々に始まり，途中から一本化され，その結果締結されたのが，1992年のマーストリヒト条約である<sup>18)</sup>」。

それでは，「経済通貨同盟に関する政府間会議」と「政治連合（外交安全保障政策）に関する政府間会議」という二つの政府間会議(IGC)の成果を収斂させるかたちで，1992年2月，オランダのマーストリヒトで調印（発効は1993年11月）された欧州連合条約 (Treaty on European Union) において，<人の自由移動>の問題はどのように規定されたのであろうか。それとほぼ時を同じくして，敢えて EU の枠外に構築されたシェンゲン・レジームは，マーストリヒト条約において，どのように位置づけられたのであろうか。この点に関して，第一に関して指摘されるのは，Citizenship of the Union と題する規定が新設さ

れ、「連合のすべての市民は、加盟国の領域内を自由に移動し、居住する権利を有する」(第 8a 条)と謳われた点である。それは<人の自由移動>の問題が、EU 全体の発展にとって重要な課題であるとの新たな認識を表明するものであった。

第二に指摘されるのは、ビザに関する規定である。すなわち、第 100c 条が新設され、次のように謳われた。(1) EU 閣僚理事会は、欧州委員会の提案に基づき、欧州議会との協議のうえ、加盟国の域外国境の通過に際してビザの取得を要件とする域外第三国国民を、<全会一致>で決定する。(2) ただし域外第三国に緊急事態が発生し、当該国民が EU に(大量に)流入する恐れが生じた場合には、EU 閣僚理事会は、欧州委員会の勧告に基づき、<特定多数決>で 6 カ月間に限り、新たにビザの取得を要件とすることができる。(3) 1996 年 1 月からは、EU 閣僚理事会は、欧州委員会の提案に基づき、欧州議会との協議のうえで、加盟国の域外国境の通過に際してビザの取得を要件とする域外第三国国民を、<特定多数決>で決定することができる。なおそれ以前においても、EU 閣僚理事会は、欧州委員会の提案に基づき、欧州議会との協議のうえで、ビザの統一書式 (uniform format for visas) に関する措置を、<特定多数決>で採択する。こうして EU は、共通ビザ政策の策定を視野に入れた動きを開始したのである。

第三に指摘されるのは、条約の最後(第 VI 編)に、<司法および内務分野における協力に関する規定>が新設された点である。それは EU が、司法・内務協力という文脈において、<人の自由移動>の問題を公式のアジェンダとして取り上げる決意である旨を謳うものであった。具体的には、まず第 K.1 条において、(1) <人の自由移動>の確保が、EU の目的のひとつである旨が確認され、(2) EU 加盟国に共通する関心事項として、以下の 9 分野が列挙された 難民庇護政策、加盟国の域外国境における人の通過およびその管理、移民政策および域外第三国国民に対する政策、麻薬常習者の規制、国際的不正行為の規制、民事問題における司法協力、刑事問題における司法協力、税関協力、警察協力。

つづく K.3 条において、(1) EU 加盟国は、上記の 9 分野において、EU 閣僚理事会の枠組みに依拠して、相互に情報の提供や協議(政府間協力)を行う。(2) なお ~ に関しては、<EU 加盟国あるいは欧州委員会>の発議により、EU 閣僚理事会は政府間協力を行う。ただし、~ に関しては、<EU 加盟

国との発議によってのみ，EU 閣僚理事会は政府間協力を行う 旨が規定された。

このようにマーストリヒト条約の締結により，EC からの質的大転換，すなわち3つの柱から構成される「神殿」(列柱)構造をもつ EU へと大きく踏み出した12カ国は，伝統的な EC を核とする第1の柱：経済通貨同盟の設立および欧州連合市民権の新設，および第2の柱：共通外交安全保障政策 (CFSP) の構築に加えて，<人の自由移動>の問題を第3の柱：司法内務協力 (CJHA) として新たに導入したのである。ただしそれは政府間主義と超国家主義が<汽水>的に混交する第1の柱とは大きく異なり，第2の柱と同様に，あくまでも政府間協力に限定されるものであった。さらにそれは，国家主権の牙城に対する侵食を断固として拒絶するものであった。それは EU 加盟12カ国中，9カ国がコミットするシェンゲン・レジームに関して，直接的な言及がなされなかったという事実象徴的に示されている<sup>19)</sup>。

### 3 レユニオン

あらためて確認するまでもなく，マーストリヒト条約の締結は EU 統合の歴史において画期的な出来事であった。これを分水嶺として EU は，「いびつな」Civilian Power から Normal Power への道を歩み始めたのである。とはいえ連邦主義的な立場から EU 統合のさらなる深化を求める加盟国にとって，マーストリヒト条約は欧州統合の到達点を十分に提示するものではなかった。それはさらなる前進に向けた改訂作業を必要とするものであった。最終規定・第N条が，<条約の修正に関する政府間会議を1996年に召集する>旨を謳ったのは，そうした不満を反映するものであった。

こうして1996年から1997年にかけて，一連の政府間会議が開催された。会議では，国家主権の中枢に抵触する古くて新しい問題，すなわち EU 閣僚理事会における特定多数決制の拡大，加盟国間における投票権の再配分(大国に対して有利な現行の配分方式の是非)，欧州議会の権限拡大に加えて，共通外交政策(第2の柱)，および司法内務協力(第3の柱)の第1の柱への移管，ひいては超国家的な政策への移行が中心的な争点となり，15カ国 1995年に，オーストリア，フィンランド，スウェーデンの3カ国が EU に加盟した。それをうけて，デンマーク，フィンランド，スウェーデンは，1996年12月にシェンゲン協定に調印した。ちなみにオーストリアの調印は1995年であった

間の合意形成は決してスムーズではなかった。さらに、統合の深化に対するイギリスの根強い反対も交渉の進展を阻む要因であった。とはいえ、1997年6月、アムステルダムで開催された欧州理事会（EU 首脳会議）で条約の改正に関する基本合意が成立し、1997年10月、アムステルダム条約の調印に至った（発効は1999年5月）。

いわゆるアムステルダム条約（正式名称は Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts）は、基本的にマーストリヒト条約の改訂条約である。したがって、そこにはマーストリヒト条約からの連続性が支配的である。とはいえ、アムステルダム条約においても、共通外交安全保障政策の実体化、あるいはフレキシビリティ／「より緊密な協力」（Closer Cooperation）概念の導入による多段階統合の制度化等、統合の深化に向けた新機軸も展開された<sup>20)</sup>。なかでも特筆に値するのが、＜人の自由移動＞に関する諸規定の大幅な強化・制度化である。その骨子は、以下に要約されるとおりである。

- (1) EU の目的として、条約の発効から5年をめぐりとして、「域外国境の管理、難民庇護、移民、および犯罪の防止と撲滅に関して適切な措置をとることにより、人の自由移動が保証された＜自由、安全、および正義の領域＞（AFSJ, an area of freedom, security and justice）としてEUを維持し、発展させる」旨が新たに謳われた（第2条）。
- (2) 司法内務協力（CJHA）に関わる諸分野の多くが、ドイツ、ベネルクス3国、欧州委員会、欧州議会の強い主張を受けて「共同体化」（Communitarized）、すなわち政府間協力を主導原理とする第3の柱から、第1の柱へと移管された。ただしそれは、政府間主義を標榜する加盟国と、なし崩し的に政府間主義からの離脱、ひいては超国家主義への移行を図ろうとする加盟国との間の微妙な政治的妥協の産物であり、さまざまな留保条件がつけられた。
- (3) マーストリヒト条約においても政府間協力の貫徹が確認された刑事／税関／警察協力に関する規定は、第VI編＜刑事問題における警察・司法協力に関する規定＞として再編成された。そこでは、人種差別、外国人の排斥、テロリズム、人身売買、子供に対する虐待、不法な薬物や武器の売買、汚職や詐欺・・・等に対する闘いが協力の目的として掲げられ、そのための各種政策手段が新設された。なお協力に関する決定は、加盟

国あるいは欧州委員会の発議に基づき，欧州議会との協議のうえ，EU 閣僚理事会が全会一致により採択するものとされた。

- (4) 「シェンゲン・アキを欧州連合の枠組みに編入する議定書」により，EU の枠外に位置づけられてきたシェンゲン・アキ (Shengen acquis) を，EU の枠内に取り込むことが決定された。すなわち，「1985年6月14日および1990年6月19日にシェンゲンでEU加盟諸国によって調印された共通の国境での検問の段階的廃止に関する協定は，これらの協定を基にして採択された関連の協定および規則と同様に，欧州統合を強化し，特にEUが自由，安全，正義の分野へとさらに迅速に発展できるよう目指していることに注目し(て)」，EU加盟国は，シェンゲン・アキをEU条約およびEC条約へと編入し，<人の自由移動>に関してそれを適用することに合意したのである。ただし，アイルランドとイギリスに関しては，シェンゲン協定の締約国ではないために適用除外 (opt-out) が認められた。デンマークに関しては，北欧会議を構成するノルウェーがEUに加盟していないという現実を踏まえて部分的な適用除外が認められた (いずれも opt-back が前提とされている)。同様な事情から，アイスランドとノルウェーはEU加盟国ではないが，シェンゲン・アキへの完全参加が認められた。こうした例外措置は，フレキシビリティ / 「より緊密な協力」というアムステルダム条約の新機軸を適用するものであった。ともあれ，変則的ながらも <13+2> というかたちで，EU レジームとシェンゲン・レジームの法的・制度的連携が実現されたのである。

こうして，ブリュッセルを源とするEU統合の本流は，シェンゲンに端を発する支流とアムステルダムで邂逅し，新たなアイデンティティの実体化に向けて大きく踏み出すこととなった。

#### IV ミレニアム・チャレンジ (I) タンペレ・プロセスの進展

1999年5月，アムステルダム条約の発効。これによりEUは，<人の自由移動>が保証されるAFSJの構築に向けて大きく踏み出した。すなわちEUは，アムステルダム条約において高らかに謳われた理念を実践へと発展させるための作業に着手したのである。その嚆矢を飾ったのが，アムステルダム

条約の発効から5カ月後の1999年秋、タンペレ（フィンランド）で開催された欧州理事会（EU首脳会議）である<sup>21)</sup>。それは、<議題を司法内務問題に絞り込んで（限定して）開催される初めてのEU首脳会議であり、この問題がEUにとってますます重要な政策領域となっていることを象徴的に示すものであった。EU加盟国首脳は、特別会議の開催により、難民・移民政策、国境管理、警察・司法協力の分野における実質的な進展に向けて、政治的決意も新たに会議に臨んだのである<sup>22)</sup>>。

これがいわゆるタンペレ・プロセスの始動である。EU加盟国首脳は、タンペレにおいて、AFSJの構築に向け、高度に政治的かつ戦略的な基本方針（タンペレ・フレーム）を策定した。それは、AFSJの中核を構成する難民・移民政策は、EUの司法内務問題と対外関係との交差領域として位置づけられる。

したがって、AFSJの構築に際しては、対外的側面に着目した具体的な政策展開（タンペレ・アジェンダ）が必要であるとの基本認識に促されるものであった<sup>23)</sup>。こうしてEUは、タンペレ・フレーム/タンペレ・アジェンダの内実化に向けて動き始めたのである。その軌跡は、以下に要約されるとおりである。

1999年10月15日-16日、EU15カ国首脳はタンペレに集い、欧州理事会が開催された。会議は、全62パラグラフから構成される議長総括（Presidency Conclusions）を採択して閉幕したが、それは次のように、AFSJの構築に向けたEU（加盟国）の基本理念および基本方針を政治的マンデイト（指針）として宣言するものであった。

- (1) 欧州理事会は、AFSJの構築を最優先の政治的課題と位置づけ、その進捗状況を定期的にレビューする。そのために欧州理事会は、欧州委員会に対して、適切なscoreboardを作成するよう要請する。なお欧州理事会は、透明性確保の重要性を認識しており、欧州議会に対して定期的に情報を提供する。
- (2) 欧州理事会は、EU基本権憲章はAFSJの構築と表裏一体の関係にあるとの認識のもとに、憲章草案の起草に携わる組織の構成/運営方法等に関して合意した。
- (3) <域内における人の自由移動>は、EU市民のみに限定されてはならない。それは世界の人々が自由に国境を越えて移動できるようにするため

の先駆的モデルとなるべきである。

- (4) EU は，難民・移民に関する共通政策を構築すべきである（アムステルダム条約第 63 条には，条約の発効後 5 年以内に共通難民・移民政策を構築すべき旨が規定されている）。ただしそれは，不法移民を防止するための域外国境の管理，および国際犯罪に対する挑戦というニーズを考慮するものでなければならない。なお共通政策は，EU 市民にとってわかりやすい原理に基づくものであり，かつ EU による保護あるいは EU へのアクセスを求める人々に対して，それを保証するものでなければならない。
- (5) 共通政策は，EU 加盟国相互間の連帯 (solidarity) に基づき，人道的ニーズに応えるものでなければならない。それはまた，合法的に居住している域外第三国民を EU 社会に統合するものでなければならない。
- (6) 難民問題と移民問題は，現象的には異なるとはいえ，密接に関連しており，両者を一体化した EU 共通難民・移民政策の構築が必要である。なおそれは，次の 4 原則に基づくものでなければならない。送出国とのパートナーシップ：移民の問題は，送出国（および経由国）の政治，人権，開発問題と関連しており，包括的なアプローチ (Comprehensive Approach) が必要である。その意味で，EU 加盟国のみならず EU（欧州委員会）は，域内および域外政策の展開において，よりいっそうの coherence 確保を図るべきである。また EU は，co-development という観点から，域外第三国とのパートナーシップの推進を図るべきである。

EU 共通難民システム：欧州理事会は，庇護を求める権利を不可侵の権利として尊重する立場から，ヨーロッパ共通難民システムの構築に合意した。第三国民に対する公正な取り扱い：EU は，加盟国に合法的に居住している域外第三国民を公正に取り扱い，権利・義務関係において差別してはならない。また欧州理事会は，域外第三国民の入国および居住に関して，EU 加盟国が独自に定めている国内法制を調和させる必要がある。ただしそれは，各国の移民受け入れ能力のみならず，それぞれの EU 加盟国と移民送出国との間の歴史のおよび文化的な結びつきを考慮に入れるものでなければならない。移民流入の管理：欧州理事会は，あらゆる段階において，移民の流入を効率的に管理することの必要性を痛感している。なお，「シェンゲン・アキ」のアムステルダ

ム条約への統合に鑑み、EU 加盟候補国も、「シェンゲン・アキ」、およびそれに依拠する諸政策手段を完全に受容すべきである。

- (7) 欧州理事会は、あらゆる権限および手段を駆使して AFSJ の構築を図る決意である。その際、とりわけ EU 対外関係の一元的かつ整合的な展開が不可欠である。

タンペレ・サミットから1年を経過。2000年11月、欧州委員会は、*A Community immigration policy* と題するコミュニケーションを発出した。それは、(1) 移民問題は、社会・経済・法・文化等、多岐にわたる多元的な現象であり、(2) 個別的/断片的なアプローチではなく、包括的な枠組み (overall framework) に基づく共通のアプローチが必要である。ただし(3) 移民問題に対する EU 加盟国間の見解は大きく異なっており、合意の形成は容易ではない。(4) それを克服するためには、自由な議論を喚起し、その過程を通じて一定のコンセンサスを形成することが肝要であるとの基本認識に基づき、タンペレ・マンデイトの具体化/実体化を図るものであった。その骨子は、以下に要約されるとおりである。(1) 移民・難民問題は、もはや EU 域内での<人の自由移動>に関連する補助的なイシューではない。それは、独立したイシューとして、EU 共通政策における重要なアジェンダへと発展するに至っている。(2) 過去30年間にわたり EU を支配してきた“zero” immigration policy はもはや時代遅れとなっている。(3) 域外第三国からの移民が EU 労働市場においてはたす役割に対して十分な注意を払うべきである。すなわち、秩序ある移民の流入は、EU に利益をもたらすのみならず、移民自身、ひいては移民送出国に対しても利益をもたらさう。(4) 合法移民に関しては、EU はこれまでと異なり、柔軟かつ積極的なアプローチ (proactive approach) を共通政策として展開すべきである。(5) 移民問題は多元的な現象であり、EU 共通移民政策は、appropriate policy mix に基礎づけられなければならない。(6) 新たに proactive immigration policy を構築するためには、強力な政治的リーダーシップが不可欠である。またそれは、多元的社会の発展に対する確固たるコミットメント、および人種差別主義や排外主義を断固として拒絶するものでなければならない。

2001年7月、欧州委員会は、*An open method of coordination for the community immigration policy* と題するコミュニケーションを発出した。それは、直接的

には，2000年11月に欧州委員会が提起した，〈開かれた議論の活性化を通じて，EU 共通難民・移民政策の構築を図る〉という基本戦略の具体化を図るものであった。また形式的には，それはEU 共通難民・移民政策の構築を謳ったアムステルダム条約第63条の規定を補完するものであった。いうまでもなくその背景には，(1)アムステルダム条約の発効により，形式的には，司法内務協力の問題は，政府間協力を主導原理とする第1の柱から，第3の柱へと「共同体化」された。それにもかかわらず現実には，EU加盟国が依然として大きな権限を保持しており，それはとりわけ経済移民の入国管理や社会統合の領域において顕著である。(2)移民の問題は，市民社会に直接影響を及ぼすセンシティブかつ根源的な問題を孕んでおり，コンセンサスを構築し，appropriate policy mixを策定するためには，開かれた議論を積極的に積み重ねることが不可欠である という強い危機意識が存在していた。

こうして欧州委員会は，Open Method of Coordinationを梃子としてタンペレ・アジェンダの内実化（深化）を提起したのである。それは具体的には，国別行動計画の策定，移民政策のモニタリングと評価，EU諸機関による参加の促進，市民社会による参加の促進，欧州委員会による支援策等から構成されるものであった。

2002年6月，セビア（スペイン）で開催された欧州理事会は，議長総括において，次のようにEU移民政策をEU対外関係の全体的文脈に位置づけることを宣言した。（タンペレ欧州理事会の議長総括に則り）EUは，長期的目標として，不法移民を生み出す根本原因（root causes）の除去に向けた一元的，包括的，バランスのとれたアプローチ（integrated, comprehensive and balanced approach）を堅持しなければならない。そのような観点から欧州理事会は，より緊密な経済協力，貿易の拡大，開発援助，および紛争の予防は，当該国家に経済的繁栄をもたらし，ひいては，国外へ移民を流出させる根本原因の軽減に貢献するという点を強調したい。欧州理事会は，EUあるいはECが，今後域外諸国との間に締結する協力協定，連合協定，あるいはそれらと同等の内容を含む協定においては，共同移民管理に関する条項，および不法移民に対する強制的再入国に関する条項を挿入すべきよう訴える（第33パラグラフ）。

さらに同議長総括は，欧州委員会に対して，2002年10月までに，移民・難民の本国送還，域外国境の管理，および域外第三国における難民・移民プロジェクトにかかわる費用の効果的運用に関して報告書を提出するよう求めた（第

38 パラグラフ 》

2002年12月、欧州委員会は、*Integrating migration issues in the European Union's relations with the third Countries - I. Migration and Development* と題するコミュニケーションを発出した。それは、(1) EUにとって移民・難民問題は、戦略的な最優先課題となっている。(2) 移民・難民問題に対して欧州委員会とEU加盟国は、共同責任を有する。(3) 移民は負の側面のみでなく、正の側面も有する。したがって移民の負の側面を軽減し、正の側面を強化するために、EUと移民送出国は協力して移民管理能力を強化すると同時に、移民を生み出す根本原因にまでメスを入れることが必要である。この基本認識のもとに、(1) 移民を生み出す背景、(2) EU移民政策の現状、(3) EU移民政策の今後の方向性に関して、それぞれ個別的／各論的に議論を掘り下げるものであった。とりわけ注目されるのはEU移民政策の今後の課題として、<EUは、連合／協力協定において、締約国との経済的・社会的対話の一環として移民問題を取り上げ、併せて政治的対話のアジェンダとして Migration-Development Nexusの問題を本格的に取り上げる> 旨が確認された点である。それは、長期的な視点から、移民送出圧力 (push factors) に対処しようとするものであり、具体的には次のような基本認識に促されるものであった。

- (1) EU 開発協力政策は、移民問題の根本原因のひとつである移民送出圧力にメスを入れ、大量の移民が長期間にわたり殺到するという事態 (migration hump) の緩和に有効である。
- (2) EU 開発協力政策は、南北間および南々間における強制された移民 (forced migration) の予防と緩和に寄与し、難民の流入や国内避難民の発生に対する開発途上国の対応を支援する。
- (3) 移民が開発に対して保持する潜在的可能性 (正の効果) を最大限に発揮させ、負の効果の発現を抑制するために、移民問題を EU 開発協力政策 (貧困削減戦略) の全体的枠組みへと組み込むべきである。
- (4) 開発途上国に雇用機会を創出・確保することは、移民送出圧力を軽減させるうえで最も効果的な手段のひとつである。その意味で EU は、ドーハ開発アジェンダの基本原則に則り、開発途上国の世界貿易システムへの統合および開発途上国産品の EU / 先進工業国市場への効果的アクセスの促進を図るべきである。
- (5) 財や資本の自由化に比べて、<人の自由移動>の問題は、議論が端緒に

ついたばかりである。したがって EU は，WTO，ILO，世界銀行等，当該国際機関と連携して積極的に議論を喚起すべきである。

- (6) EU の歴史が示しているように，地域統合／地域協力は，戦争および暴力的紛争の防止に貢献する。したがって，開発途上国における地域統合の促進は，難民の発生を防止する構造的枠組みとして機能することができる。
- (7) 開発途上国における制度構築および Good Governance の確立は，強制された移民の発生を防止するものとなる。したがって EU 開発協力政策は，難民の発生防止という文脈においても継続されるべきである。
- (8) 飢餓は，移民送出圧力の最たるものである。その意味で，食糧安全保障，および食糧や飲料水に対するアクセスの確保を目的とする開発協力政策は，貧しい人々の生存のための移民 (survival migration) を抑制するものとなる。
- (9) 移民と農村開発の結びつきは，とりわけ南々移民において顕著である。したがって EU 開発協力政策は，都市に移動した開発途上国の人々の農村への自発的な再定住や，難民の農村社会への統合を促進するものでなければならない。

2003年6月，欧州委員会は，*Immigration, integration and employment* と題するコミュニケーションを発出した。それは，2002年12月に発出された *Migration and Development* を補完するものであった。すなわちそれは，タンペレで確認された EU 共通難民・移民政策の4原則のうち，唯一，詳細な検討がなされていない＜域外第三国国民に対する公正な取り扱い＞の問題を，具体的な政策論の視点から検討するものであった。これにより，欧州委員会は欧州理事会により提示されたタンペレ・マンデイトに一応の区切りをつけたのである。その主たるポイントは，次のとおりであった。(1) 移民のもたらす経済的・社会的利益は，すぐには目に見えるかたちで具体化されない。したがって EU は，将来を見据えて，長期的な視点からのアプローチを心掛けるべきである。(2) EU が移民を通じて経済的・社会的利益を得るためには，移民を EU 社会に積極的に統合させることが不可欠であり，それは comprehensive manner で追求されなければならない。(3) EU は civic citizenship 中核的な権利・義務に関しては，一定の時間が経過すれば，たとえ帰化していなくても移民に対して EU 加盟国国民が享受しているのと同等の権利・義務を漸進的に認め

る という新たな概念を導入し、その実現を梃子として、EU 社会への移民の統合を推進すべきである。なお civic citizenship の具体的な内容は、EU 基本権憲章に基づくものとする。

2003年6月19日 - 20日、テッサロニキ（ギリシア）で開催された欧州理事会は、議長総括において、次のように強調した。（1）移民問題は最優先の政治的課題であり、より体系的な政策を EU が構築することが強く求められている。（2）合法的移民の EU 社会へのスムーズな統合に関する検討、およびその促進が図られるべきである。（3）移民に関する EU と域外第三国とのパートナーシップの推進は、EU 対外関係の全体的な文脈に位置づけられたうえで、overall integrated, comprehensive and balanced approach の追求が求められる。またそれは、当該地域および国家の状況を踏まえたキメの細かいものでなければならない。

このように、タンペレ欧州理事会を起源とするタンペレ・プロセスは、EU 加盟国と欧州委員会（ブリュッセル）とのポジティブ・フィードバックの積み重ねを通じて着実に深化していったのである。

2004年6月、欧州委員会は、*Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations* と題するコミュニケーションを発出した。それは5年間にわたるタンペレ・プログラムの実施状況を総括するものであり、<EU は、域内市場完成の場合と同様の強い意欲と断固たる決意をもって AFSJ の構築に邁進すべきである>というのが報告書の結びの言葉であった。

## V ミレニアム・チャレンジ (II) ハーグ・プログラムの深化

2004年11月4日 - 5日、第5次拡大（2004年5月1日）により新たに EU に加盟した10カ国を含む EU 25カ国首脳は、ブリュッセルで欧州理事会を開催した。それは、半世紀にわたりヨーロッパにおける<人の自由移動>を阻止してきた東西冷戦構造（鉄のカーテン）が崩壊し、中・東欧諸国の人々が EU 市民として迎え入れられた記念すべき年に開催されるものであった。さらにそれは、EU 基本権憲章を本文に取り込み、それに法的拘束力を付与した欧州憲法条約 (Treaty establishing a Constitution for Europe) に、全加盟国がローマで調

印した（2004年10月29日）直後に召集されるものであった。

このような経緯から，首脳会議においては，AFSJの問題が中心的アジェンダのひとつとされ，議長総括においてAFSJの構築に向けたEU25カ国の決意が次のように表明された。（1）2001年9月11日の米国同時多発テロおよび2004年3月11日のマドリッド列車爆破テロにより，EUおよび加盟国にとって，安全保障の問題は，以前にもまして喫緊の課題となっている。（2）EUの人々にとって，基本的自由や権利を保障することが重要なことはいうまでもない。しかし同時に人々は，テロリズムや組織犯罪，ひいては不法移民・人身売買および密輸等，国境を越えて発生する諸問題に対して，EUがより効果的に共同行動を展開することを期待している。（3）EUはこれまで5年間にわたり，ASFJの構築に向けてタンペレ・プログラムを推進してきた。今後は，その成果をもとにして新たなプログラムを策定し，新たな挑戦に対して効果的に立ち向かうことが求められる。それが，本議長総括に附属するハーグ・プログラム（Hague Programme）である。それは向う5年間を対象とするプログラムであり，そこには欧州憲法条約の理念が反映されている。（4）欧州理事会は，欧州委員会に対して，2005年にハーグ・プログラムの行動計画を策定するよう求める。あわせて欧州理事会は，欧州委員会に対して，ハーグ・プログラムの実施状況に関する年次報告書（scoreboard）を作成するよう求める。（5）EU加盟国は，欧州委員会に対して，適切な情報提供を行うことが求められる。また欧州理事会は，透明性の確保，ひいては欧州議会による関与の重要性を十分に認識している。（6）ハーグ・プログラムを実施するうえで必要とされる財政的裏付けに関しては，柔軟な財政運営を心掛ける。（7）欧州理事会は，欧州憲法条約の発効（2006年11月1日を予定）までに，ハーグ・プログラムの進捗状況をレビューする。

こうしてEUにおける〈人の自由移動〉の確保，より直接的にはASFJの構築に向けた挑戦が新たな枠組みのもとで再起動していった。それは，タンペレ・プロセスが，いわば白いキャンバスに描かれたラフなスケッチ（試行錯誤を通じた基盤整備／フレーミング）という性格を強く帯びていたのとは異なり，ハーグ・プログラムという実体的な政策枠組みのもとで，その深化を模索するものであった（タンペレ+）。EUにおける〈人の自由移動〉の問題は，短期間のうちに第一世代から第二世代へと世代交代が図られたのである。その軌跡は，以下に示されるとおりである。

2004年11月、ブリュッセル EU 首脳会議開催。それは、<タンペレ + >の出発点となるハーグ・プログラムを最高度の政治レベルにおいて承認するものとなった（ちなみに2004年7月 - 12月、EU 閣僚理事会議長国を務めたのはオランダであった）。EU はハーグ・プログラムを基本的ガイドラインとして ASFJ の構築に向けて、新たな挑戦を開始することを宣言したのである。

ハーグ・プログラム (The Hague Programme : strengthening freedom, security and justice in the European Union) は、全3部 / 33 ページから構成される膨大な文書であり、その概要は、以下のとおりである。

まず冒頭の序文において、ASFJ の構築に対する EU 25 力国首脳の基本認識が、以下のように確認された。

- (1) 域内政策と域外政策の coordination and coherence 確保の重要性はますます増大している。とりわけ安全保障との関連において、そのさらなる強化・加速が必要である。
- (2) EU が共同してテロリズムの未然防止と抑制を図ることが今後の最重要課題である。この点に関して EU 加盟国は、自国の安全保障の確保に加えて、EU 全体としての安全保障の確保にも十分配慮すべきである。
- (3) 自由、正義、域外国境の管理、域内における安全の確保、およびテロリズムの防止は、EU 全体にとって、不可分の総体を構成するものである。
- (4) 欧州理事会は、欧州委員会に対して、このハーグ・プログラムを具体化するための行動計画を2005年に策定するよう求める。

ついで一般的指針 (General Orientations) として、以下の諸原則が謳われた。

- (1) ハーグ・プログラムは、あくまでもタンペレ・プロセスを基礎としたうえで、実践的なアプローチを模索するものである。
- (2) ハーグ・プログラムは、補完性 (subsidiarity)、均衡性 (proportionality)、連帯性 (solidarity)、および各加盟国により異なる法体系と歴史の尊重という一般原理に基づいて展開されなければならない。
- (3) 基本的権利は、十分に尊重されなければならない。同時にそれは積極的に促進されなければならない。
- (4) 欧州委員会は、定期的にハーグ・プログラムの進捗状況を EU 閣僚理事会に報告するものとする。それは加盟国に対して、ハーグ・プログラムの実施に向けたインセンティブを付与するものとなる。

そのうえで，具体的指針 (Specific Orientations) として，〈自由・安全・正義・対外関係〉の4分野を対象として，その強化策が提示され，それとの関連で，以下の諸点が強調された。(1) 自由の強化： 労働移民の受け入れ人数の決定は，加盟国の権限に属する。〈移民・開発協力・人道援助〉に関連する政策は coherent でなければならない。またそれらは，移民を送出する国および地域との間の〈パートナーシップと対話〉を基礎とするものでなければならない。(2) 安全の強化： 加盟国は，基本的権利を十分に尊重したうえで，テロリズムに対抗するために，自国の安全保障のみではなく，EU 全体としての安全保障にも目を向けるべきである。欧州理事会が2003年12月12日に採択した *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World* は，危機管理という観点から安全の強化を図るものである。(3) 正義の強化： European Area for Justice の構築に向けて，刑事のみならず民事の分野における司法協力の推進が求められる。(4) 対外関係の強化： 欧州理事会は，欧州委員会および EU 閣僚理事会事務総長 / EU 共通外交安全保障政策上級代表に対して，2005 年末までに，AFSJ の対外的側面をすべて網羅した戦略文書を作成するよう求める。AFSJ の構築に向けて EU は，保持するすべての権能を活用して一元的かつ統合的な政策展開を図るべきである。ただしその際，次の諸点に留意しなければならない。(a) 域内政策は，EU 対外活動を正当化するための所与の前提条件 (パラメーター) として位置づけられる。(b) 政策は，加盟国の政策に付加価値をつけるものでなければならない。(c) 政策は，EU 対外政策の一般的 / 政治的目的に寄与するものでなければならない。(d) 政策は，合理的な時間の範囲内において達成されるものでなければならない。(e) 政策は，長期的な視点からの行動を可能とするものでなければならない。

2005 年 8 月，EU 閣僚理事会と欧州委員会は共同で *Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union* を策定した。それは，ハーグ・プログラムのマンデイトに基づき，向う5年間におけるハーグ・プログラム実施のための詳細な frame of reference (チェック・リスト) を提示するものであり，その基本原理として次の諸点が確認された。(1) 本行動計画は，事態の推移に対応しうる柔軟なものでなければならない。(2) 本行動計画には，立法措置および非立法措置が含まれる。(3) 本行動計画は，〈連帯性・補完性・均衡性〉の原理に基づいて遂行される。(4) さまざまな司法手段相互間の better coherence 確保を図る。(5) 欧

州議会における議論に対して適切な配慮を行う。

2005年9月、欧州委員会は、*Migration and Development : some concrete orientations* と題するコミュニケーションを発出した。それは文字通り、欧州委員会が2002年に発出した *Migration and Development* の具体化を図るものであり、その基本的な問題意識は、以下のとおりである。(1) Migration - Development Nexus は、global policy agenda として重視されており、本コミュニケーションは、議論のさらなる深化を目的とするものである。(2) 本コミュニケーションは、とりわけ域外第三国との co-development 概念のよりいっそうの精緻化を図るものである。(3) 欧州委員会は、<移民と開発>をリンクさせることは、開発目標の達成に向けて大きな潜在的可能性を保持するものと確信する。ただしそれは、政府開発援助 (ODA) の実施に取って代わるものではない。またそれは、ミレニアム開発目標 (MDGs) を所定の期限内に達成するために積み重ねられたさまざまな政策改善努力の必要性を減ずるものでもない。

2005年11月、欧州委員会は、*Priority Actions for responding to the challenges of migration - First follow-up to Hampton Court* と題するコミュニケーションを発出した。それは、2005年10月27日、ハンプトン・コート (イギリス) で開かれた非公式 EU 首脳会議の議論を受けて、特に地中海南岸諸国およびサブサハラ・アフリカ諸国に焦点を当てた移民管理の基本枠組みを提示するものであった。

2005年12月1日 - 2日、EU 閣僚理事会は、*A Strategy for the External Dimension of JHA : Global Freedom, Security and Justice* と題する文書を採択した。それは、テロリズム、組織犯罪、そして移民の流入に対する強い危機意識に促されるものであり、全14パラグラフにわたり、次のように EU が AFSJ の構築に向けて strategic and coordinated approach を展開するよう訴えるものであった。(1) EU は、JHA を対外関係における最優先課題と位置づけ、co-ordinated and coherent approach を追求すべきである。(2) EU が AFSJ を構築するためには、域外第三国とのパートナーシップが不可欠であり、それは、法の支配の強化、および人権や国際的義務のよりいっそうの尊重を基本原理とするものでなければならない。(3) 近年のテロ事件は、テロリズムがますます国際化の度合いを強めており、EU 域内における人々の安全と域外における人々の安全を区別することがもはや無意味になっているという事実を明らかにしている。(4) 移民は効果的に管理されれば、移民受入国、移民送出国、そし

て移民自身に対して大きなプラスをもたらさう。ただし，不法移民や人身売買の問題に対処し，移民の人権擁護を図ることが不可欠である。(5) EU は，人々を外国へと駆り立てる構造的要因（紛争も含む）の解決に向けて，〈移民政策と開発協力政策〉との間の効果的な policy coherence を図るべきである。(6) ガバナンスが弱体で，国家として破綻状況に陥っている域外第三国を支援・救済し，その改善を図ることは，〈紛争・貧困・不安定〉という悪循環を断ち切るうえで重要な鍵となる。その意味で，〈JHA, CFSP( 共通外交安全保障政策 )，ESDP( 欧州安全保障防衛政策 )，開発協力政策〉は，相互に重要な関係にある。(7) AFSJ という視点からの EU 対外関係の展開は，欧州理事会が 2003 年に採択した *European Security Strategy* と矛盾するものではなく，その目的の達成に寄与するものである。(8) 経済のグローバル化の進展により，JHA の分野における域外第三国との効果的な協力関係の促進は，経済および通商の分野においても EU に利益をもたらさう。

2005 年 12 月 15 日 - 16 日，ブリュッセルで欧州理事会が開催され，*Actions for responding to the challenges of migration* をフォロー・アップするものとして，*Global Approach to Migration : Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean* が採択された。それは，ハーグ・プログラムを中核とする AFSJ の構築に向けた第二世代アプローチが一挙に加速され，短期間のうちに，ひとつの到達点へと収束したことを宣言するものであった。すなわち議長総括では，(1) 移民問題の重要性に対する人々の関心は，以前にもまして高まっている。(2) EU にとって，隣接地域（東部，南東部，および地中海の諸地域）との関係において，移民問題は中心的な課題となっている。(3) 移民問題に対するアプローチは，適切な財政措置をとまなうものでなければならない。(4) EU は，域外第三国との間に，移民問題に関する対話と協力を強化すべきである。なおそれは，移民の本国への帰還をも議題に含むものであり，パートナーシップ精神に基づき，かつ当該諸国の事情に配慮するものでなければならない。(5) 欧州理事会は，移民問題の根本原因にまで遡って問題に対処することの重要性を認識している。具体的には，生計維持のための機会創出，貧困の根絶，市場の開放，経済成長の促進，良い統治の確保，人権の保護等を通じて移民問題の解決を図るべきである。

このような基本認識に基づき，欧州理事会は，移民問題に対する *Global Approach* を付属文書として採択した。その基本戦略は，次のとおりである。

- (1) 欧州理事会は、アフリカおよび地中海諸国を最優先地域と位置づけ、包括的な移民政策を展開する。それは、アフリカおよび地中海諸国との間に、真のパートナーシップを構築しようとする EU の広範なアプローチの一翼を担うものである。
- (2) 欧州理事会は、EU 加盟国相互間の実務レベルにおける協力関係の強化を図る。
- (3) EU は AU (African Union) との政治対話において、移民問題を優先課題とする。
- (4) EU は、近隣諸国 (neighbouring countries) としての地中海諸国を含み、とりわけモロッコ、アルジェリア、リビアを最重点国とする との間の対話と協力を強化する。
- (5) 欧州理事会は、移民関連予算を重点項目と位置づけており、この分野における欧州委員会の予算強化を歓迎する。なお予算の執行は、緊急の必要性に対応できるよう、足回りが早く、柔軟なものでなければならない。
- (6) 欧州理事会は、欧州委員会に対して、2006 年未までに本計画の進捗状況を報告するよう求める。

2006 年 11 月、欧州委員会は、*The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy* と題するコミュニケーションを発売した。それは 2005 年 12 月に欧州理事会が採択した *Global Approach to Migration* において謳われたマンデイトに基づくものであり、EU 移民政策を真の意味で包括的なものとするために、(1) 東欧、ラテンアメリカ、アジアへと対象範囲を拡大する。(2) 合法移民 / 不法移民、難民保護、移民と開発の連携の強化をテーマとする域外第三国との対話と協力の推進を訴えるものであった。

2007 年 5 月、欧州委員会は、*Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union* と題するコミュニケーションを発売した。それは、2005 年 12 月に欧州理事会が採択した *Global Approach to Migration* の(地理的)適用範囲を、EU に隣接する<東部および南東部>地域へと拡大するよう提案するものであった。

2007 年 5 月、欧州委員会は、*On Circular migration and mobility partnerships between the European Union and third Countries* と題するコミュニケーションを発売した。それは、Circular Migration および Mobility Partnerships という新たな

な概念のもとに，合法移民の流動性確保，ひいてはその積極的活用を図ろうとするものであった。

2007年6月12日 - 13日，EU閣僚理事会は，欧州委員会の提案を受けて Global Approach の地理的範囲の拡大，および強化を図る (Extending and Enhancing the Global Approach to Migration) 旨を決議した。その骨子は，次のとおりである。(1) 大量の移民が EU に隣接する東部地域および南東部地域から，場合によっては，それらの地域を經由して EU に流入しており，以前にもまして効率的な移民管理が求められている。(2) 当該地域を対象とする既存の協力枠組みは，さらに強化され，かつ EU 対外関係の全体的な枠組みのなかに完全に組み込まれなければならない。それによって，当該地域における <移民と開発> のシナジー効果の強化が期待される。(3) 当該地域 (西バルカン，トルコ，「欧州近隣諸国政策」対象国) と EU との対話および協力の強化に関しては，とりわけ当該地域と直接境界を接している EU 加盟国の能力に配慮すべきである。(4) EU は，中央アジアおよびアジアの諸国との間で，移民に関する対話を強化すべきである。(5) EU は，対外関係の全体的な枠組みのなかに，合法的な移民を積極的に受け入れる政策を組み込むべきである。それは，EU と当該域外第三国との協力関係の実績，および個々の EU 加盟国の労働市場が有するニーズを反映するものでなければならない。(6) EU と域外第三国との協議は，今後は circular migration および mobility partnership という新しい概念に基づいて行われるべきである。(7) EU と域外第三国との対話と協力 (パートナーシップ) は，移民と開発の連携の強化，移民管理能力の強化に向けた支援の拡充，帰還者の本国社会への再統合促進，共通ビザ政策，人権擁護の強化，国際的な基準に基づく難民の保護 をアジェンダとすべきである。

2008年6月，欧州委員会は，*A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools* と題するコミュニケーションを発出した。それは，EU が共通移民政策を構築するにあたり依拠すべき基本原理を，<3グループ/10項目>にわたり提示するものであった。その概要は，次のとおりである。

(1) Prosperity : EU の社会・経済発展に対する合法移民の貢献 明確かつ公平なルール，技能とニーズの適合性，社会への統合。(2) Solidarity : EU 加盟国間の coordination および EU と域外第三国との協力 透明性と信頼関係に基づく協力，諸手段の効果的かつ coherent な活用，域外第三国と

の真のパートナーシップ。(3) Security: 不法移民に対する効果的な挑戦

EU および域外第三国に貢献するビザ政策, 域外境界の一元的管理, 不法移民および人身売買に対する規制強化, 効果的かつ持続的な帰還政策。

2008年9月25日, EU 閣僚理事会は, *European Pact on Immigration and Asylum* に合意し, 10月に開催予定の欧州理事会において最終的な承認を求めることが決定された。なおこの EU 閣僚理事会では, 域外第三国からの高度技能労働者の受け入れ条件(入国および居住)に関する指令(Blue Card Directive)についても合意された<sup>24)</sup>。

2008年10月, 欧州委員会は, *Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing Coordination, Coherence and Synergies* と題するコミュニケーションを発出した。それは目前に迫った *European Pact on Immigration and Asylum* 採択に向けた準備作業の一環であり, その根底には, 基本的問題意識として域外第三国から EU に向かおうとする移民圧力の削減に焦点を絞った security-centred approach からの脱却が存在した。

2008年10月15日-16日, ブリュッセルで欧州理事会が開催され, EU 27カ国の首脳は, *European Pact on Immigration and Asylum* (全15ページ)を採択した。議長総括によれば, それは(1)移民のもたらす可能性と限界に対して, EU および EU 加盟国が, fair, effective and consistent policy を展開しようという決意の表れである。(2) EU 加盟国間の連帯精神および域外第三国との協力を主導原理とするものであり, 今後 EU および加盟国が共通移民・難民政策を構築する場合の基礎となるものであった。その骨子は, 以下に要約されたとおりである。

まず *European Pact* の基本理念が, 次のように披瀝された。

- (1) 半世紀にわたる EU の歴史において, もっとも目覚ましい成果のひとつは広範な人の自由移動地域の創設である。それは, 成長と繁栄をもたらすものであり, シェンゲン圏の拡大により, 人の自由移動はますます強化されてきた。
- (2) 世界に富と発展のギャップが存在する限り, 国際的移民は今後も続くであろう。“zero” immigration という発想は, 非現実的かつ危険である。
- (3) 欧州理事会が2005年に採択した *Global Approach to Migration* は, こんにちでもなお妥当性を維持している。ただしそれが機能するためには, 移民送出国, 移民経由国, 移民受入国の3者間における緊密なパートナ

ーシップの構築が不可欠である。

- (4) EU は，豊かな生活を求めて移動してくる人々をすべて受け入れるだけの資源を保持してはいない。EU の社会的一体性を損なうことなく，秩序あるかたちで移民を受け入れるためには，労働市場，住居，保健，教育，公共サービス等の観点から，EU の受け入れ能力を検証し，移民が犯罪組織によって搾取されることのないようにする必要がある。
- (5) EU 加盟国は，移民政策，社会統合政策，難民政策の策定・実施に際しては，他の加盟国の利害を考慮すべきである。
- (6) EU 加盟国はほぼ 20 年間にわたり，<人の自由移動>の分野において政策の調整・緊密化を図ってきた。とりわけ，タンペレ・プログラム（1999 年 - 2004 年）およびハーグ・プログラム（2004 年 - 2009 年）の成果は特筆に値する。とはいえそれは決して十分ではなく，さらなる改善が必要である。
- (7) EU は，いまこそ共通移民・難民政策を策定すべき時機に直面している。ただしそれは，EU 全体の利益と EU 加盟国それぞれの個別利益を考慮するものでなければならない。
- (8) 欧州理事会は，ポスト・ハーグ・プログラムを視野に入れて，次の 5 原則を確認する。合法移民に関しては，個々の EU 加盟国が決定する優先順位，ニーズ，受け入れ能力を勘案して組織化を図る。またその社会統合を促進する。不法移民に関しては，本国 / 経由国への帰還を確保し，その流入を制限する。より効果的な国境管理を促進する。Europe of asylum を構築する。移民と開発のシナジー効果の強化に向けて包括的なパートナーシップを構築する。

ついで *European Pact* の 5 原則が，次のように謳われた。

- (1) 合法移民に関しては，各 EU 加盟国は，入国条件，居住条件，受け入れ人数等を決定することができる。とはいえ，各 EU 加盟国は，自国の移民政策が他の加盟国に及ぼす影響を考慮しなければならない。
- (2) 不法移民に関しては，EU は断固たる決意で，EU 域内からの退去措置（本国への送還）を講ずる。
- (3) EU 加盟国は，連帯責任の精神に基づき，効果的な国境管理を行う。なお移民が殺到したり，国境管理能力に限界のある EU 加盟国に対しては，真の連帯精神に基づき支援を行うべきである。

- (4) 難民に関しては、各 EU 加盟国が、難民の保護および難民認定の権限を保持している。とはいえ、ハーグ・プログラムに基づき、Common European Asylum System の構築に向けて行動を起こす時機が到来している。
- (5) ヨーロッパの東部および南部地域に関しては、移民と開発のシナジー効果の強化がきわめて有効な手段となっている。

最後に今後のフォロー・アップとして、次の2点が謳われた。

- (1) 欧州委員会は、プログラムの進捗状況に関する年次報告書を作成すべきである。
- (2) EU 全体として共通の移民・難民政策を展開するのに必要な財政的基盤を確保すべきである。

## VI むすびに ストックホルム・プログラム

2009年12月、欧州理事会は、*Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens* を採択した。それは、2009年秋以降、EU 閣僚理事会を主たる舞台として繰り広げられた複雑な政治過程 (drafting and re-drafting) の所産であった。またそれは、全82ページから構成される膨大な文書であり、ハーグ・プログラムの終了を受けて、2010年 - 2014年の5年間における AFSJ 構築に向けた EU の基本戦略を明らかにするものであった。欧州憲法条約の挫折を受けて、2007年12月13日に調印されたりスボン条約の発効 2009年12月1日 と軌を一にするかたちで、欧州理事会は、ストックホルム・プログラムにゴー・サインを出したのである。その基本認識は *Towards a Citizen's Europe in the area of Freedom, Security and Justice* というタイトルに象徴されるとおりであり、その具体的な内容は、次のように要約される。

まず、ストックホルム・プログラムの意義が、以下のように強調された。

- (1) タンペレ・プログラムおよびハーグ・プログラムの実施を通じて EU は、AFSJ の構築に向け大きな前進をとげた。とはいえ EU は、依然として大きな課題に直面している。ストックホルム・プログラムは、そのような課題の克服を目的とするものである。
- (2) ストックホルム・プログラムは、リスボン条約を根拠規定としており、それにより AFSJ の構築に対する欧州議会、各 EU 加盟国議会、および

欧州司法裁判所のコミットメントが強化された。それは，EU citizens に大きな利益をもたらすものである。

- (3) スtockホルム・プログラムは，「欧州理事会は，自由，安全および正義の領域における立法および運用計画のための戦略的指針を策定する」と規定したリスボン条約 / EU 運営条約第 68 条を根拠規定としている。

そのうえで欧州理事会は，<EU citizens の利益とニーズに焦点を当て，安全の確保を図りつつ，同時に個人の基本的自由および尊厳を確保する>ことを AFSJ の目標として掲げ，その実現に向けて，以下の 6 つをストックホルム・プログラムの政治的優先課題とした。

- (1) European citizenship および基本的権利の実現。
- (2) 法と正義が支配するヨーロッパの達成。
- (3) EU 域内における安全の確保および組織犯罪やテロリズム等の脅威に対する挑戦。
- (4) 正当な理由により EU へのアクセスを求める人々に対する，効果的かつ効率的なアクセスの保証。
- (5) *European Pact on Immigration and Asylum* を基礎とし，responsibility, solidarity and partnership を基本原理とするヨーロッパの構築。
- (6) AFSJ の対外的次元の EU の全体的政策枠組みへの統合。

2010 年 6 月，EU 閣僚理事会は，*Council Conclusions on the follow-up of the European Pact on Immigration and Asylum* を採択した。それは，2008 年に採択された *European Pact on Immigration and Asylum*，ひいてはストックホルム・プログラムの進捗（履行）状況を総括するものであった。その概要は，次のとおりである。

まず EU 閣僚理事会の基本認識が，次のように確認された。 (1) リスボン条約（EU 運営条約）においては，難民・移民に関して新たな規定が導入されたが，それらは連帯および公正な責任分担という原理 (principle of solidarity and fair sharing of responsibility) に基づいて運営されるべきである。(2) EU の排他的権限に属さない活動領域に関しては，EU は補完性原理を主導原理として行動するものとする。

ついで，*European Pact on Immigration and Asylum* で謳われた基本原則および成果が，次のように再確認された。 (1) EU 共通移民・難民政策の実施に際しては，EU の全体利益のみならず，各 EU 加盟国の個別利益も考慮す

る。(2) *Global Approach to Migration* は大きな進展をとげている。とりわけ、域外第三国とのパートナーシップの促進、および移民と開発のシナジー効果の強化に関しては大きな進展がみられる。(3) 今後の課題として以下が指摘される。より適切な労働移民政策の推進、移民の EU 社会への統合促進、連帯責任および連帯精神に基づく、不法移民、密輸、人身売買に対する挑戦、EU 域外国境の管理強化、EU 共通難民システムの構築に向けた立法作業の推進、EU 共通移民政策の成功に向け、移民と開発のシナジー効果を強化する。

最後に、EU と EU 加盟国の双方が、<合法移民、不法移民、そして移民と開発> という3つの活動領域間においてバランスを確保しつつ、シナジー効果の強化を図りながら、*Global Approach to Migration* の推進を図る旨が強調された。

. . .

新たなミレニアムへと移行して10年を経過。1958年1月、ローマに端を発したEU統合のうねりは、ヨーロッパを舞台として複雑な蛇行を繰り返し、紆余曲折を経て、ついに2009年12月、リスボンに到達した。その軌跡は、幾度となく分裂の危機を孕むものであったが、EUはその都度、洗練された(したたかな?) *Arts of Diplomacy* を駆使してその克服に成功し、長期的には、危機をさらなる飛躍に向けた創造的な契機として活用していった。

この点は、EU 開発協力政策と EU 移民政策に関しても例外ではなかった。両イシューはいずれも、EU 加盟国の国家主権の中核部分に抵触する、きわめて政治的かつセンシティブな問題であり、EU Politics の表舞台に登場することは稀であった。とはいえこれら二つのイシューは、水面下において脈々と胎動しており、Hidden Agenda からの脱却の時機を窺うものであった。

やがて1980年代後半以降、域内環境および域外環境の地殻変動により、開発協力政策と移民政策は、EU が独自に追求すべき政策アジェンダとして、その重要性を再認識されていった。それは当初、独立した政策領域として、それぞれ独自の発展への道 (Communitarization) を歩むものであった。しかし新ミレニアムへの移行の時期を契機として、両者は微妙に交錯していった。すなわち、EU 開発協力政策は PCD という観点から、移民の重要性を発見していった<sup>25)</sup>。また EU 移民政策は、移民問題の根本原因に対する挑戦 (アプローチ) という観点から、開発の重要性を発見していった。さらに2001年9月11日の

米国同時多発テロの勃発以降は，反テロリズム・フィーバーを強力な追い風として，開発協力政策と移民政策の securitization が加速されていった。すなわち，EU 開発協力政策と EU 移民政策は，(1) 安全保障 (security) という高度に政治的な文脈 (フィルター / フレーム / レンズ) を通してホット・イシューと位置づけられ，(2) 安全保障という共通の媒介項を触媒として，こんにち Development-Migration Nexus という新たなパラダイムが構築されるまでに至ったのである。

それでは移民政策における，このような EU の一連の動きは，どのように評価することができるのであろうか。この点に関して，Sterkx (2008) が，論文の結論部分において “Fortress Europe?” と題して行った次のような指摘 (問題提起) は，十分な検討に値しよう<sup>26)</sup>。(1) EU が主張する包括的移民政策は，空疎なレトリックではないか？ それは包括的であるが故に，域外第三国の懸念を緩和するのに有効である。またさまざまな利害関係主体が，それぞれ自己に都合のいい解釈を行うことを可能とするという点において，合意の形成を促進するものである。ただし実際の政策の遂行において，その基本的方向性を規定・支配するのは，最も有力な利害関係主体に他ならない。いうまでもなくそれは各 EU 加盟国であり，その目的は，移民と移住を大本 (根底) からコントロールすることに向けられている。(2) EU 内部において，域外第三国の国民の権利が制限されており，また域外第三国との協力協定においては，開発の促進や人権および民主主義の推進よりも移民のコントロールが優先されているという現状に鑑みた場合，はたして EU が Community of Values を標榜することは可能であろうか？(3) EU 加盟国にとって最大の関心は，自国の安全保障の確保であり，域外環境の無害化である。さらに EU にとって，安全保障に対する脅威は，伝統的な軍事的脅威に限定されるものではなく，移民等の非軍事的脅威も含まれる。このような観点から見た場合，実際の移民政策の遂行において EU 加盟国が，移民を AFSJ に対する脅威と認識していることは明らかである。そもそも AFSJ は，EU 統合の原点である Security Community の現代版とみなすことができよう。

注

- 1) 国際連合広報センター プレスリリース 10-103-J 2010年12月20日。
- 2) 国連開発計画(2010年), 19頁。
- 3) 同上, 61頁(Box2.4)。
- 4) 国連開発計画(2010年)は, 国境を越えた人の移動を, 次のように整理している。〔移住者(=migrant)〕国境を越えて移動, もしくは国内での地域や行政区画の枠を越えた移動により, 居住地を変えた人のこと。出国者(=emigrant)とは, 国際移住者を出身国の視点から見た表現であり, 入国者(=immigrant)とは, 国際移住者を移住先の国の視点から見た表現である。Immigrantという言葉と区別して, migrantという言葉を一時的移住者の意味で用いるケースもある(同上, 35頁/Box1.3)。
- 5) 世界銀行(2008年), 164頁。
- 6) Boswell(2003)およびLavenex(2010)は, このような問題関心からの分析を試みている。
- 7) European Commission, *An opportunity and a challenge*, 2009, p. 3.
- 8) *ibid.*, p. 14.
- 9) 同様な視点からの先駆的アプローチとして, Boswell(2003), Sterkx(2008), Lavenex and Kunz(2009), Lavenex(2010)が指摘される。
- 10) 詳細は, 大隈(2011年)を参照。
- 11) 岡部(2005年), 144頁。
- 12) Nugent(2010), pp. 335-336.
- 13) 田中(2006年), 16頁。
- 14) Dinan(2010), p. 530.
- 15) *ibid.*, pp. 530-531.
- 16) Boswell(2003), p. 623.
- 17) Dinan(2010), p. 532.
- 18) 中村(2005年), 43頁。
- 19) 田中(2007年), 15 - 16頁。
- 20) Sterkx(2008), p. 118.
- 21) Nugent(2010), p. 336.
- 22) Dinan(2010), pp. 537-538.
- 23) Boswell(2003), p. 620 and Sterkx(2008), p. 117.
- 24) ブルー・カードをめぐる政治過程に関しては, 岡部(2008年b)が詳細な検討を試みている。
- 25) 詳細は, 大隈(2008年)を参照。なお European Think-Tanks Group(2010)が, “Prospects for a development-friendly EU migration policy”(chapter 9)というタイトルのもとに包括的な議論を展開している。
- 26) Sterkx(2008), pp. 135-136.

主要引用・参考文献

- 磯村早苗(2010年), 「EU 移民政策の共通化とグローバル・ガバナンス」, 内田孟男編著, 『地球社会の変容とガバナンス』, 中央大学出版部, 所収。
- 大隈宏(2008年), 「ミレニアム・チャレンジの10年 新たな開発協力戦略を模索するEU」,

現代資本主義の経済的，政治的，社会的，文化的矛盾

『社会イノベーション研究』，第3巻第1号。

(2011年)，「EU 開発協力政策と PCD アジェンダ」，『法学新報』，第117巻第11・12号。

岡部みどり (2005年)，「人の移動をめぐる共同国境管理体系と EU」，木畑洋一編，『ヨーロッパ統合と国際関係』，日本経済評論社，所収。

(2008年 a)，「EU 共同出入国管理の対外的意味」，『海外事情』，第56巻第4号。

(2008年 b)，「人の移動をめぐる欧州政治 『ブルー・カード』 構想にみる EU 出入国管理の動向」，『国際問題』，第574号。

(2010年)，「人の移動管理分野の欧州統合」，木畑洋一／後藤春美編著，『帝国の長い影』，ミネルヴァ書房，所収。

金丸輝男編著 (1994年)，『EU とは何か』，ジェトロ。

編著 (2000年)，『EU アムステルダム条約』，ジェトロ。

国連開発計画 (UNDP) (2010年)，『人間開発報告書 2009』，阪急コミュニケーションズ。

庄司克宏 (2003年)，『EU 法 政策編』，岩波書店。

世界銀行 (2008年)，『世界開発報告 2009 変わりつつある世界経済地理』，一灯舎。

田中俊郎 (2006年)，「域内市場白書と単一欧州議定書」，田中俊郎・庄司克宏編，『EU 統合の軌跡とベクトル』，慶應義塾大学出版会，所収。

田中俊郎 (2007年)，「政府間会議にみる国際政治システムとしての EU」，田中俊郎・小久保康之・鶴岡路人編，『EU の国際政治』，慶應義塾大学出版会，所収。

土谷岳史 (2005年)，「EU と民主的シティズンシップ」，日本 EU 学会編，「欧州憲法条約と IGC」，『日本 EU 学会年報』，第25号，有斐閣。

中村民雄 (2005年)，「EU 法制度の形成と東方拡大」，森井裕一編，『国際関係の中の拡大 EU』，信山社，所収。

鷲江義勝編著 (2009年)，『リスボン条約による欧州統合の新展開』，ミネルヴァ書房。

・  
・  
・

Boswell, C. (2003), "The 'external dimension' of EU Immigration and Asylum Policy," *International Affairs*, Vol. 79, No. 3.

de Bruycker, P. and A. Weyembergh (2009), "The External Dimension of the European Area of Freedom, Security and Justice," in Telo, M. ed., *The European Union and Global Governance*, Routledge.

Dinan, D. (2010), *Ever Closer Union* (Fourth Edition), Lynne Rienner.

Dover, R. (2009), "Towards a Common EU Immigration Policy: a Securitization too far," in Jones, E. and S. van Genugten eds., *The Future of European Foreign Policy*, Routledge.

European Think-Tanks Group (2010), *New Challenges, New Beginnings: Next Steps in European Development Cooperation*, Overseas Development Institute.

Lavenex, S. and R. Kunz (2009), "The Migration-Development Nexus in EU External Relations," in Carbone, M. ed., *Policy Coherence and EU Development Policy*, Routledge.

Lavenex, S. (2010), "Justice and Home Affairs: Communitarization with Hesitation," in Wallace, H., M. Pollack, and A. Young eds., *Policy-Making in the European Union*, (Sixth Edition), Oxford U.P.

Nugent, N. (2010), *The Government and Politics of the European Union* (7th Edition), palgrave.

Sterkx, S. (2008), "The External Dimension of EU Asylum and Migration Policy: Expanding Fortress Europe?" in Orbie, J. ed., *Europe's Global Role: External Policies of the European Union*, Ashgate.

**European Commission Communication:**

*A Community immigration policy*, COM/2000/757 final.

*An open method of coordination for the community immigration policy*, COM/2001/387 final.

*Integrating migration issues in the European Union's relations with third Countries - I. Migration and development - II. Report on the effectiveness of financial resources available at community level for repatriation of immigrants and rejected asylum seekers, for management of external borders and for asylum and migration projects in third countries*, COM/2002/703 final.

*Immigration, integration and employment*, COM/2003/336 final.

*Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations*, COM/2004/4002 final.

*Policy Coherence for Development: Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals*, COM (2005) 134 final.

*Priority actions for responding to the challenges of immigration – First follow-up to Hampton Court*, COM/2005/621 final.

*Migration and Development: some concrete orientations*, COM/2005/390 final.

*The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy*, COM/2006/735 final.

*Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*, COM/2007/247 final.

*On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries*, COM/2007/248 final.

*Third Annual Report on Migration and Integration*, COM (2007) 512 final.

*A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools*, COM/2008/359 final.

*Strengthening the Global Approach to Migration: Increasing Coordination, Coherence and Synergies*, COM/2008/611 final.

. . .

Commission Staff Working Document, *Second Annual Report on Migration and Integration*, SEC (2006) 892.

*EU Report on Policy Coherence for Development*, COM (2007) 545 final.

*2009 EU Report on Policy Coherence for Development*, SEC (2009) 1137 final.

Commission Staff Working Document, *Mobility partnerships as a tool of the Global Approach to Migration*, SEC/2009/1240 final.

*First Annual Report on Immigration and Asylum (2009)*, COM/2010/214 final.

*An opportunity and a challenge: Migration in the European Union*, Europe on the Move, 2009.

## 現代資本主義の経済的，政治的，社会的，文化的矛盾

### **European Council:**

*Tampere European Council 15 and 16 October 1999: Presidency Conclusions.*

*Seville European Council 21 and 22 June 2002: Presidency Conclusions.*

*Thessaloniki European Council 19 and 20 June 2003: Presidency Conclusions.*

*A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003.*

*Brussels European Council 4/5 November 2004: Presidency Conclusions.*

*Brussels European Council 15/16 December 2005: Presidency Conclusions.*

*Global Approach to Migration: Priority Actions focusing on Africa and the Mediterranean, Brussels European Council 15/16 December 2005.*

*Brussels European Council 14/15 December 2006: Presidency Conclusions.*

*Brussels European Council 15/16 October 2008: Presidency Conclusions.*

### **Council of the European Union:**

*The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union, 13 December 2004, 16054/04.*

*A Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice, 30 November 2005, 14366/3/05 REV 3.*

*Press Release, 2696th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Brussels, 1-2 December 2005.*

*Council and Commission Action Plan implementing the Hague Programme on strengthening freedom, security and justice in the European Union, 12/08/2005.*

*Press Release, 2807th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Luxembourg, 12-13 June 2007.*

*Council Conclusions on Global Approach to Migration, 2807th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Luxembourg, 12-13 June 2007.*

*Press Release, 2808th Council meeting, General Affairs and External Relations, General Affairs, Luxembourg, 17-18 June 2007.*

*European Pact on Immigration and Asylum, 24 September 2008, 13440/08.*

*The Stockholm Programme-An open and secure Europe serving and protecting the citizens, 2 December 2009, 17024/09.*

*Press Release, 2890th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Brussels, 25 September 2008.*

*Council Conclusions on the follow-up of the European Pact on Immigration and Asylum, 3018th Justice and Home affairs council meeting, Luxembourg, 3 June 2010.*

Council of the European Communities/Commission of the European Communities (1992), *Treaty on European Union.*

Joint Statement by the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council, the European Parliament and the Commission (2005), *The European Consensus on Development.*

社会イノベーション研究

*Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2008), Official Journal of the European Union, C 115 Vol. 51.*

(おおくま・ひろし = 本学教授)