

Title	EUと国際機構： 人の移動の国際管理をめぐる対立と協調のダイナミクス
Sub Title	An analysis of EU vis-à-vis international organization : on the issues of international migration management
Author	岡部, みどり (Okabe, Midori)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2006
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.4 (2006. 1) ,p.197- 226
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20060115-0197">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20060115-0197</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

## EUと国際機構

人の移動の国際管理をめぐる対立と協調のダイナミクス

岡 部 みどり

- 0．序
- 1．人の国際移動にかかわる国際機構
- 2．EUでの政策形成と機構的拡充
- 3．国際機構とEUとの関係：対立と協調の様相
- 4．終わりに

### 0．序

2005年2月15日、ルード・ルベルス国連難民高等弁務官とベニタ・フェルローウォードナーEU対外関係及び近隣政策担当委員は、難民政策に関する「戦略的なパートナーシップ」を定める協定に署名した。ここでは、UNHCRがEUの政策過程に継続的にコミットしながら、特に「第三国」にとどまっている難民の保護に向けて共通の解決を図るという両者の関係が是認された。また、ルベルス高等弁務官は、欧州委員会副委員長で司法内務担当<sup>1)</sup>委員を兼任する、フランコ・フラッティーニ氏との間に書簡を取り交わし、2004年のハーグ

---

1) 正確には、「司法、自由、安全」総局担当。英語名は、Directorate-General “Justice, Freedom and Security.”

計画に示された、ヨーロッパ（共通）難民政策の新たな方向性に関する認識を共有することに同意した。これは、現在EUが推し進めている、主に難民を対象とする人の国際移動管理政策に対してUNHCRが条件つきで支持を表明したことを意味している。言い換えるならば、これは、EUの「地域のロジック」に基づく共通政策形成過程において、規範的側面から一定の拘束を加えようとするUNHCR側の姿勢の現れであるだろう<sup>2)</sup>。

人の国際移動にかかわるEU政策形成への国際機構の関与は、次第に段階においてなされるものとなってきた。先に挙げたトップレベルでの会談はもとより、EUは、共通政策を形作るさまざまな法規（指令、決議、勧告等）策定時に限らず、政策形成過程のごく初期の段階から、さまざまな国際機関の諮問を求めるようになった。そして、政策を実施する段階においても、EUが国際機関の支援をおおぐ姿勢を前面に押し出していることは、広く知られているところである。

このような国際機構とEUとの関係は「密接」と言えるのだろうか。少なくとも、この政策分野に関する多くのEU文書には、政策形成過程における国際機関との「密接な」コミュニケーションが必要な旨が明記されている。もっとも、どの程度を「密接」と呼ぶかは当事者の認識によるところが大きい。そして、EUは国際機関との密接な相互扶助体制を促進する決意を自ら頻繁に表明するものの、多くの場合それは修辞に過ぎない。緊密な関係に向けたより積極的な働きかけがあるのは、むしろ国際機構の側からであるのが実情である。

緊密な関係を築くために国際機構が行う働きかけは、必ずしも友好的な協力関係だけを生み出すものとはならない。ときとして、国際機構が標榜する国際規範や意見が、EUの論理との間に対立や衝突をもたらす場合もある。そのような危険を侵してでも諸国際機構が関係の「緊密化」を通じて築き上げようとし

---

2) ここでの「規範」とは、国家の行動や判断の基準とされたり、国家の行為を評価する際に用いられる準拠を意味する。

ている世界は、世界平和を実現するための要件としての諸々の国際規範（人権尊重、人道主義など）をEUが十分尊重し、政策の場にこれを具現化しつつ、国際社会の一員として存続することである。また、EUはこのような世界平和の実現のあり方に、むしろ積極的な賛意を示している。このことは、国連その他の国際的なフォーラムにおけるEUの発言から想起できる。

このように、恒久的な世界平和の実現に向けた両者の総意に違いはないものの、その実現の仕方を巡っては、しばしば両者の見解は異なる。それが、両者の関係における緊密の度合いで表される場合もあれば、両者の関係が相互依存のか対立的かという観点から評価される場合もある。

こうした両者の関係の密度や性質を決定付けるのは、必ずしも争点のみではない。そのほかにも、国際機構ならではのさまざまな特徴（拠出金その他の支援形態、オペレーション型かシンクタンク型か、国際規範創出型か既存の規範に基づく実践型か、等）によって、国際機構が主体的に行動できる自由度が変わってくる。特にEUと国際機構との関係を見る際には、EU自体を（地域規模の）国際機構と捉えるか、それとも国家に近い存在とみなすかによっても、考察のされ方はかなり違うものとなる。つまり、EUと国際機構の関係を、「国際機構どうし」の関係と捉えるか、それとも、「(擬制)国家と国際機構」との関係と捉えるかによってそれぞれ違った分析が可能となる。この考え方に沿うならば、EUと国際機構間の関係は、争点と「アクター」となる国際機構の制度的特徴とが相互に関連しあう様相として説明できる。

このような前提に基づき、本稿では「争点や国際機構の特徴によって国際協調の密度が異なる」という視角から、人の国際移動を巡るEU/国際機構間の関係を考察する。ここでは、国際機構とEUの相互交流を通じて垣間見ることができる、EUの（行為）主体性に注目するとともに、EUが、他の国際機構との関係におけるどのような局面において「国際機構的」であるのか、ということ を明らかにするための試論でもある。もっとも、ここで言いたいのは、EUが今や国際社会における単なるアクターであるということだけではない。EUの対外関係を把握するには、EUが政策分野ごとにプラグマティックな関係構築

を図る多元的な構造を備えていることに留意することが肝要である。このような分析視角によってはじめて、地域国際機構と(一般的な)国際機構との関係の1つのあり方を見出すことができると同時に、特殊な(*sui generis*)政体を持つEUの発展の様相を対外的な次元から評価するという、EUの主体性(*actor-ness*)を論じるひとつの新しい検証が可能となるであろうからである。

本稿では、人の国際移動を取り扱う国際機構を代表する諸機関のうち、国連高等難民弁務官事務所(UNHCR)、国際労働機関(ILO)、国際移住機構(IOM)を取りあげ、それぞれの制度的特徴や機構としての発展について概観する。また、この政策領域におけるEUでの共通政策形成の動きをまとめつつ、主な(EUの)政策をめぐるEUと国際機構との間の争点及び両者の立場の違いを明らかにする。とりわけ、後者に関しては、対立的な構造が顕著だと考えられる、UNHCRとの関係と、協調側面が著しいIOMとの関係、そしてそのほぼ中間に位置するILOとの関係をそれぞれ対峙させることで、EUが政体として持っている多元性が国際機構との協力といった局面に現れていることを示すことが、本稿のねらいである。

## 1. 人の国際移動にかかわる国際機構

人の国際移動を取り扱う国際機構は多岐にわたる<sup>3)</sup>。本稿ではこのうち、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)と国際労働機関(ILO)、そして、国際移住機構(IOM)を取り上げる。これは、この三機構が、EUの政策形成過程及び政策の実施過程において、他の国際機構と比べEUとの接触や交流の機会が多いためである。

---

3) 人の国際移動を取り扱う国際機関が複数存在するようになった経緯については、柄谷利恵子『『移民』と『難民』の境界：作られなかった『移民』レジームの制度的起源』『広島平和科学』26, 2004年, pp.47-74に詳しい。

### (1) 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)

UNHCRは、国連総会によって設立された国連の補助機関のひとつである。この前身は、戦間期に設立された国際難民機関 (International Refugee Organization) である。UNHCRは1949年国連総会決議319 ( ) 及び1950年国連総会決議428 ( ) を設立規定とし、1951年から活動を開始した。

UNHCRの活動を支える法的基盤としては、先に触れた事務所規程のほかに、難民の地位に関する条約 (1951年制定) 及び同条約附属議定書 (1967年制定) がある。後二者は、UNHCRの活動を後押しする国際規範として、国際社会に認められている。現在、この条約もしくは附属議定書を批准している国は139カ国にのぼる<sup>4)</sup>。これらは、総じて通称「(ジュネーブ) 難民条約」と呼ばれている<sup>5)</sup>。また、個人が迫害を受ける恐れがあるとみなされる国に強制的に返還させられるようなことがあってはならない、という「ノン・ルフルマン原則」は1930年代以降慣習法として国際社会に浸透していったが、「難民条約」の第33条に規定されたことで、以後より明確な国際規範となった。

UNHCR設立当初の目的は、IROからの引継ぎに加えて、当時、つまり第二次大戦後に大量に生じたヨーロッパ人難民の国際的保護にあった<sup>6)</sup>。当時IOMの前身であった組織と協働し、UNHCRは50年代前半にはこの難民問題を平和裏に解決した<sup>7)</sup>。しかし、その後アフリカやアジアの植民地の独立、冷戦の激化によるアメリカ合衆国の思惑などを経て、UNHCRはその活動範囲を欧州から国際社会全体に拡大させつつ、運営面でもより独立した国際機関とし

4) UNHCRホームページより抜粋。http://unhcr.ch/

5) 難民条約は、国連全権会議という形をとったために形式的には国連総会の外部に位置づけられるが、実質的には国連総会で採択されたものと変わらないという立場を取る見解もある。Cf. 最上敏樹『国際機構論』東大出版会、2000年、p.83。

6) Loescher, G. *The UNHCR and world politics - a perilous path*, Oxford Univ. Press, 2001, pp.7-19.

7) この功績をたたえられ、UNHCRは1954年に一度目のノーベル平和賞を受賞している (二度目の受賞は1981年)。また、IOMについては後述する。

て成長していく。特に、冷戦の進行に従い、難民を、「旧ソ連や東側陣営からの保護の対象」と政治的に定義することのメリットと考えるようになったアメリカ合衆国にとって、国連機関であるUNHCRがこの領域で主導力を「持ちすぎること」は決して望ましい状態ではなかった。そのため、アメリカ合衆国のUNHCRへの貢献は次第に消極的になっていくと同時に、UNHCRの活動は国際社会における多国間の政治枠組みを凌駕するものとはならないように常に警戒される対象となった<sup>8)</sup>。

これに対してUNHCR側は、フォード財団など民間からの援助を受けつつ、アメリカ合衆国が確立しようとする冷戦構造に基づく覇権的枠組みから極力離れようとしながら、活動範囲をアジアやアフリカにまで広げていった。同時に、このような実務的な分野にとどまらず、活動の理念的根拠をより国際規範を重視する方向に転じていくことで、大国の政治的影響を受けない中立の国際機構であることを国際社会にアピールしようとした。

その一方で、UNHCRは、国際規範重視の国際機関と位置付けた自らの活動に足枷をはめるような事態に直面する。難民条約は、庇護国の受け入れ義務を規定する条項がその主体となっており、難民の出身国への義務や責任の所在を規定していない<sup>9)</sup>。したがって、受け入れに関する政策の評価は可能でも、難民がそもそも発生することを防ぐといった、予防戦略に基づく国際平和への貢献に関しては、規定との関わりにおいてはUNHCRは沈黙せざるを得ない。しかし、80年代以降、実際に難民の帰国援助や、難民発生予防に向けた潜在的送出国の政治的・経済的安定のための人道開発援助にUNHCRが主体的にかかわるようになると、UNHCRのそのような実体と、理念上の拠りどころのあいだ

---

8) 同様の経緯によるILOの弱体化を論じた文献として、柄谷（前掲論文）を参照した。

9) Cf. 岸守一「転換期の国連難民高等弁務官 人道行動の成長と限界」外務省調査月報 2000/4.

に乖離が見られるようになる<sup>10)</sup>。この自己矛盾を抱えた国際機構としてのUNHCRが、EUとどのような関係を創りあげてきたかについては、後述する。

## (2) 国際労働機関 (ILO)

ILOは1919年に国際連盟の機関として発足したものの、1946年には国連の設立に伴いその専門機関として生まれ変わった。設立の法的基礎となるILO憲章 (Constitution of the International Labour Organization) は1919年4月のヴェルサイユ平和会議の際に採択されたが、この憲章はその後改訂され、1944年に出されたフィラデルフィア宣言とともに、国際連合の専門機関としての位置付けを法的に明記するものとなった。

ILOの活動の目的は、国際社会における労働条件の改善を通じて、社会正義と、人権及び労働権の国際的認知を達成することである<sup>11)</sup>。

加盟国は2005年9月現在178ヶ国である。1年に1度(6月)本部ジュネーブで開催される国際労働総会(通称ILO総会)を最高意思決定機関とする。ILO総会では、条約や勧告の審議及び採択、予算決定(加盟国の拠出分担比率の決定を含む)、条約の実施状況の審議などを主に取り扱う。ここでは、国際的な労働基準について、また、国際社会で生じた労働に関する諸問題について議論が行われる。つまり、総会での議論を通じて、それまで国内(あるいは二国間や多国間)の問題とされてきた労働問題が国際問題化され、ILOによる検討の対象となる。

ILOの主要組織としては、このほかに、ILO総会で選出された理事で構成される理事会と、事業を通じて予算の実施を請け負う事務局がある。理事会の主な役目は、事務局による事業の進捗状況の把握である。また、組織体制に関し

---

10) UNHCRが執り行う開発援助に結びついた難民(帰還)支援の経緯については、小泉康一「難民帰還と国際開発援助」国際政治137号(2004年)に詳しい。

11) ILOホームページより抜粋。http://www.ilo.org/

て、ILOは、国連機関としては珍しい、三者構成となっている。つまり、総会と理事会の構成員は、通常のように政府代表だけでなく、ほかに、労働者、雇  
用者側双方からの代表も含んでいる。

移民に関連した分野でのILOの主な活動は、「労働者」としての移民の権利  
の拡大（及び改善）を図ることにある。具体的には、条約や勧告を自ら策定<sup>12)</sup>  
するのみならず、職業訓練や雇用政策、労働法及び労働行政一般、産業間関係、  
就労環境、開発管理、組合、社会保障、労働統計、就労上の安全や衛生等の分  
野において、専門的技能をもって国家の政策形成やその運営への協力を行う。  
ILOは、啓発活動にとどまらず、直接現地に赴き訓練や助言を行っている。

移民政策分野に関して、ILO総会で採択された主な条約及び勧告は次の通り  
である。

- ・ 雇用のための移民に関する条約<sup>13)</sup>。1949年採択1952年発効。
- ・ 移民労働者条約<sup>14)</sup>（附則）。1975年採択1978年発効。
- ・ 移民統計に関する勧告<sup>15)</sup>。1922年採択。
- ・ 雇用のための移民に関する勧告（R61<sup>16)</sup>、R62<sup>17)</sup>）いずれも1939年採択。

---

12) この点に関し、国際法学者の最上敏樹は、ILOが自ら条約や勧告を策定する主体となっ  
ている様相を、規範創設機能が顕著な国際機構の一例として紹介している。Cf. 最上 前  
掲書p.83等。

13) 正式名称は、Convention concerning Migration for Employment.

14) 正式名称は、Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the  
Promotion of Equality of Opportunity and treatment of Migrant Workers

15) 正式名称は、Recommendation concerning Communication to the International  
Labour Office of Statistical and Other Information regarding Emigration, Immigration  
and the Repatriation and Transit of Emigrants.

16) Recommendation concerning the Recruitment, Placing and Conditions of Labour of  
Migrants for Employment.

17) Recommendation concerning Co-operation between States relating to the  
Recruitment, Placing and Conditions of Labour of Migrants for Employment.

- ・発展途上国における移民労働者保護に関する勧告<sup>18)</sup>。1955年採択。
- ・移民労働者に関する勧告<sup>19)</sup>。1975年採択。

ILOの活動分野は主に啓発と実施状況の監督にあると前述したが、それは上記のような条約や勧告その他の法規の策定にとどまるものではなく、研究（国別リサーチ等）、政策の立案、そして各種訓練プログラムの実施としても結実されるものである。

### (3) 国際移住機構（IOM）

UNHCRやILOが国連機関と称されるのとは異なり、IOMは一般の国際機構である。つまり、国際条約とその締約国によって組織化された機関であることを意味する。機構の位置づけとしては、OECD（経済協力開発機構）等と同様に解釈されている。

IOM（国際移住機構）は、規範の促進役というよりもむしろオペレーション面で国際社会に寄与する機関として誕生した。そもそも、IOMの母体となった、Provisional Intergovernmental Committee for the Movements of Migrants from Europe: PICMME（欧州からの移住のための政府間暫定委員会。1951年設立）は、第2次大戦を前後して生じた欧州から主にアメリカへの移民の移住を助けるために設立された。その後IOMのミッションは一貫して、移住あるいは帰還が決まっている人々の移住行為を補佐することとなっているため、人の移動それ自体を規範的に評価することはない。しかし、IOMはUNHCRやILOなどと積極的に協働する機関であり、その意味では両機関の掲げる人道や人権規範を共有している。ただし、例えばUNHCRがこれらの規範の啓蒙や促進を直接の目的とするのに対して、IOMはこれら規範が著しく侵害される場合があっ

---

18) Recommendation concerning the Protection of Migrant Workers in Underdeveloped Countries and Territories.

19) Recommendation concerning Migrant Workers.

たときのみ、当該国への協力を拒否するという立場をとる。

## 2. EUでの政策形成と構造的拡充

### (1) 「共通難民移民政策 (Common Asylum and Migration Policy)」の誕生

移民や難民を対象とする政策のEUレベルでの共通化は、加盟国の既存の政策体系をEUレベルで集大成するという経路を辿ることはなく、むしろEUが創り出した制度に適合するように加盟国間の利害を摺り合わせるというプロセスに沿って進められている<sup>20)</sup>。難民政策と移民政策とは本来別の政策枠組みにおいて立案されるべきであるところを、EUの同一の体系の中に位置づけられているのはこのためである。

EUは、単一市場の確立に必要とされる域内での人の自由移動を保障する、という目的のために、シェンゲン協定を基礎とする制度的基盤を整えた。つまり、EUは、シェンゲン協定、シェンゲン実施条約、そして、これらの条約の主要な部分をEU法規として適用する「シェンゲン・アキ」などの法律が規定するところの、EU加盟国共同の国境(出入国)管理体系を生み出した<sup>21)</sup>。共同の国境管理体系とは、域内の共通国境での検問を廃止するかわりに、域外国境における警備やその他の出入国管理を加盟国共同で行うという、連帯に即した理念的根拠に基づく管理体系を指す。この共同国境管理体系が目的とするのは、現在EUが自称するところの「自由と安全と司法の空間<sup>22)</sup>」の確保であり、

---

20) EU共通の難民及び移民政策形成への制度的影響を考察した文献として、cf. 拙稿「人の国際移動を巡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』(2005年)日本経済評論社。

21) 「シェンゲン・アキ」を構成する諸規定については、庄司克弘『EU法政策篇』(2004年岩波書店)に詳しい。また、シェンゲン協定(及び実施条約)のEU法規化に伴う問題点を提起した論文として、K. Hailbronner, 1998, "European Immigration and Asylum Law under the Amsterdam Treaty," *Common Market Law Review* 35等。

22) Area of Freedom, Security and Justice

EUは主として治安面での補完を充実させることによって、単一市場内でのあらゆる生産要素の自由移動が促進されることを期待している。

このように、「シェンゲン」制度によって型作られた共同（あるいは協働）枠組みを基礎に、難民と移民を対象とする諸々の政策の共通化が模索されることとなった。これゆえ、優先的な検討事項は、EU国民以外の人々の違法入国や域内自由移動をどのようにして（未然に）阻止するか、という問題となった。つまり、入国やEU域内での居住の目的がどのようなものであるかを問わず、まずは、域内での自由移動や移住を認められる「EU市民」と、認められない「非EU市民」を区別するための政策の共通化が急務となったのである。これを規定する政策がEUレベルでの政策の根幹として位置づけられ、そのうえで、「移民」もしくは「難民」、あるいはその他の法的政治的カテゴリーによる外国人の入国や居住の条件が順次定められていく（あるいは共通化されていく）ことになった。

移民や難民を対象とした加盟国間協力は、マーストリヒト条約（1992年調印）によって公式の政治協力となった。欧州連合の成立とともに、これらの政治領域のほとんどは、当時導入された列注構造と呼ばれる法手続き方式のうち「第3の柱」、つまり、政府間協議に基づく政治協力枠組みの中に位置付けられた。その後、アムステルダム条約（1997年調印）を経て、移民政策や難民政策と呼ばれる政策領域はすべて「第1の柱」と呼ばれる手続きにおいて、政策形成の際の意思決定過程における共同体の主導力がより大きく発揮できるような性格のものとなった。具体的には、アムステルダム条約によって改訂された欧州共同体設立条約（Treaty Establishing the European Community）の第 1 篇に、「ビザ、難民、移民および人の自由移動に関する諸政策（Visas, asylum, immigration and other policies related to free movement of persons）」という項目で上記の政策領域のほぼすべてが公式に網羅されたこととなる。

EUでの難民や移民に関する政策は、目下、このような経緯で共通化に向かっている。諸々の関連法規（指令、規則、勧告等）はこの流れに沿って、徐々にEU法規として誕生している。共通化の試みは未だ発展途上であるものの、現状を考察するに、域外国境の警備や出入国管理の共通化に比べて、難民の保

護や（既存）移民の域内への統合に関する政策の共通化の進展は遅れている。後者のうち、比較的共通化が進んでいるのは難民政策（asylum policy）の分野であり、移民政策に関しては、共通移民政策のガイドラインを欧州委が提出するなどの動きを見せるものの、未だ加盟国ベースの個別の政策が並立しているのが実態である。

この原因のひとつには、移民の統合に欠かせない要件である、ゼノフォビアや差別を撲滅するための政治協力が未だ政府間協力の枠組みから脱していない<sup>23)</sup>ということがある。移民の健全な社会統合を妨げる大きな要因に雇用や職場における差別があるということはILOも指摘しているとおりだが、この分野におけるEU機関主導の体制が進展していないことは、移民政策のさらなるEU化を躊躇させるひとつの要因であるだろう。また、移民政策と比較して難民政策の共通化がより進んでいる背景には、EUでの一連の機構改革を待たずして醸成されてきた、「地政学的」とさえいえるような規範形成があった。それは、単一市場とシェンゲン空間の成立によって加盟国により深刻な影響が及ぼされると予想される問題が、移民よりも難民にかかわるものであったことに起因している。EU加盟国のほとんどは、1970年代末には既に経済目的での移民（または外国人労働者）導入を停止していたうえ、移民の出入国管理は、受け入れ国内の経済的需給のバランスを考慮して、自国の裁量の下に調整が可能であるという見方が国際的にも認められていた。これに対して、難民の受け入れという問題は、自国の（経済的あるいは政治/社会的）状況に基づく判断が、ときとして国際社会から利己的であると非難される可能性を含むものであった。とりわけ、第二次大戦後に難民への寛大な受け入れを標榜してきたドイツを含む（西）欧諸国にとって、この問題は国際社会の評価とのバランスを考慮すべき、まさ

---

23) この政策分野は、欧州連合条約第 篇（Treaty on European Union, TITLE PROVISION ON POLICE AND JUDICIAL COOPERATION IN CRIMINAL MATTERS）中第29条に規定されている。

に政治問題であった。つまり、「シェンゲン制度を適用するので外からの難民や難民資格申請者を以後は完全にシャットアウトする」というような方針を立てることは、どのEU加盟国もできないというのが実情であった。

そうはいても、EU加盟国は、従来の難民受け入れ体制をそのままにしておくこともできなかった。最大の問題は、本国での受け入れ体制の寛大さ、あるいは「緩さ」によって、域内の他の加盟国に難民申請が集中するという可能性であった。また、ひとたび難民申請が却下された人々が、そのまま非合法に域内に潜在するという事態を危惧する声もあった。とりわけ、後者についての懸念は大きく、例えばフランスはスペインやオランダを、ドイツはイタリアを名指しつつ、この問題への対策をEU規模で急ぐよう、警告を発していた。ドイツやフランスの心配は杞憂に過ぎぬものではなかった。実際、EU加盟国の多くは、80年代既に、域外からの難民資格申請者への対応に行き詰まりを感じ始めていた。それも、ドイツなど従来一定の難民受け入れを行ってきた国に限らず、イタリアやスペインなど、それまでむしろ、入国者数よりも出国者数の方が多かった国々でさえも、であった。

このように、多くの国が問題を抱えはじめたことで、加盟国はEUレベルで大きく二つの問題を協議する必要に迫られた。ひとつは、国によって難民受け入れ体制が違うことから引き起こされうる、非合法滞在者の増加について、そして、もうひとつは、そもそも既存の出入国管理機能を通じた難民の受け入れの限界を認識し始めた加盟国が、それでも止むことのない難民申請者数のインフローにどのように対応すればよいか、という問題であった。そして、編み出された対策が、それぞれ、難民政策の一元化と、潜在的難民送出国との交渉に基づく帰還支援プログラムの立案であった。

## (2) 難民政策の一元化 ダブリン条約

まず、難民政策の一元化の動きから説明する。1990年に、庇護申請の受理国を決定する基準やその義務について定めるダブリン条約<sup>24)</sup>が調印された。これは、EUの共同体法規ではないものの、事実上当時EC加盟国すべてを当事者とする国際条約であったため、共同体政策の形成に実質的な影響力を持つものとなった。さらに、EUは2003年に「庇護申請の審議責任国を定める理事会規則<sup>25)</sup>」を制定し、これをダブリン条約に取って替わるEU法規とした。また、それまで理事会決議という形でいわゆるソフト・ローとして規範を形成していた諸規則も、ダブリン条約規定の拘束力の実質的強化に役立った<sup>26)</sup>。

単一市場の確立に向けて、EU（当時EC）は域内の共通国境における検問を廃止し、その代わりに域外の国境を共同で管理することを目指したということは先に述べた。これを難民政策分野から補完するため、ダブリン条約（正確にはこれに替わる理事会規則）は、「庇護申請者は、最初に入国した国が、いわゆる『安全な国』あるいは法律で定めるところの『安全な第三国』であった場合、その国へのみ、庇護申請をすることができる。（つまり、『安全な国』や『安全な第三国』を経由した個人は、別の国への申請や、複数の国への申請をすることができない）」という原則を定めた（通称「安全な(第三)国」ルール）。

ダブリン条約は、域内での検問が廃止されるEU空間において、庇護申請者がEUのどの国からも受け入れられず、結局各国からたらい回しにされる状況（*asylum in orbit*）や、EU内には是が非でも移住したいと願う個人が、EUの複数の国へ（しばしば同時に）庇護申請を行うケース（*asylum shopping*）などを未

---

24) 正式名称は、Convention determining the state responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member states of the European Communities. EU (EC) 加盟国間条約。1990年に調印され、1997年に発効した。

25) Council Regulation (EC) No 343/2003

26) London Council Resolutions on manifestly unfounded application, 1992, Council Resolution on minimum guarantees for asylum procedures, 1995, Council resolution on unaccompanied minors who are nationals of third countries, 1997, など。

然に防ぐという目的の下に制定された<sup>27)</sup>。

この条約のもとでは、例えば、ある個人がポーランドを經由してドイツに入境し、ドイツによる庇護を希望する場合、たとえその人がドイツに庇護申請を行ったとしてもその申請は受理されない。この場合、当人はポーランドで申請を行わなければならない。そして、もし、ポーランドでの庇護申請が却下された場合、他の『安全な第三国』やEU加盟国に庇護申請をすることはできなくなる。

EUの視点では、前述の通り、これは従来への出入国管理システムの転換に伴って生じる危険のある庇護申請の乱用を防ぐための、地域規模での治安維持措置として捉えられた。そして、シェンゲン情報システム(SIS)と呼ばれる加盟国間情報交換手段を通じて、実際に「不受理」となった申請者の本国への送還が行われている<sup>28)</sup>。

EU加盟国(ダブリン条約締約国)の間では、上記原則に示される「安全な国」もしくは「安全な第三国」が実際にどの国を指すのか、共通のリストを作るべきだという議論が続いている<sup>29)</sup>。しかし、「庇護は当人が最初に足を踏み入れた一国でしか申請できない」という原則については、ほぼすべての加盟国から支持を得ている。

---

27) このほか、庇護申請の審査や難民の受け入れにかかる負担を「西側」のEU加盟国が「東側」のEU加盟国(もしくは準加盟国)に押し付けようとする、責任転嫁を正当化することこそが、ダブリン条約の隠れた、真の目的であったと批判する論調が数多い。Cf. Lavenex, S. *Safe Third Countries: Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, 1999, Budapest: Central European University Press等。このような批判の中には、EUが拡大や統合の深化を通じて内部に多様な社会構造を生み出していく段階を巧みに描写するものもあり興味深い。本稿では直接この視角について論じることはしない。

28) ギリシア公安省(Ministry of Public Order)担当官より筆者聴取(2004年3月)。

29) Irish Presidency of the European Union, Informal meeting of the Justice and Home Affairs Ministers, Dublin, Ireland\_22/23 January 2004, "Orientation discussion on the amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in the Member States for granting and withdrawing refugee status: Application of safe third country concept and designation of neighbouring safe third countries". EU Document.

### (3) 移民外交（Migration diplomacy） 潜在的難民送出国との交渉に基づく難民帰還支援

「移民外交」とは、越境移動する人々（migrant）の入国を許可し、また、本国への帰国を促すといった出入国管理を、国家が自国の裁量だけで行うのではなく、他国の協力を得て共同で行うことを目的とした対外交渉のことである<sup>30)</sup>。EUの場合、EUへの入国者（migrants）が多い国（例えば、モロッコやトルコなど）の政府に対して、本国からEUへの出国自体を軽減するよう、自発的に努力するよう働きかけることとなる。

これは、EUへの入国希望者（移民としての入国あるいは難民としての入国如何を問わず）を減らしたいというEU側の思惑に基づく交渉であるがゆえに、相手政府側（この場合モロッコやトルコ）の承諾を得るには、説得や、または、リンケージ交渉という形で別のアジェンダを提示する必要がある<sup>31)</sup>。従って、どのような別のアジェンダと結びつけるか、また、どのように相手政府を協議に参加させるか、という問題について、EU（当時EC）機構の内外で検討が重ねられた。

EUレベルでの政治的文脈においては、このような政策間のリンケージによる戦略的な政策方針は、「包括的移民政策（comprehensive migration policy）」と称されるようになっていく。1991年にブリュッセルで開かれた移民難民政策担当の各加盟国高官によるグループ（「アドホック移民グループ」）会合を皮切りに、移民の出国現象が生じるそもそもの原因（root-cause）についての分析や、移民の流入を未然に防ぐ目的に直結するような開発援助政策や貿易政策、あるいは人道支援協力の必要性が共通の課題として認識されるようになっていった。そして、欧州委は、1994年、「移民と難民政策に関する理事会及び欧州

---

30) 拙稿（前掲論文）。

31) この詳しい解説を試みた文献として、cf. 岡部みどり「国境の国際共同管理と移民 政治学的移民研究アプローチと『移民危機』の克服」(近刊)『国際関係論研究』第24号。

議会へのコミュニケーション<sup>32)</sup>」を提出し、「移民 (migration) 現象に『包括的』に対処するには、難民政策、出入国管理政策、社会政策、雇用・労働政策、そして対外政策といったさまざまな特徴を含んだ、総合的な移民政策の形成が必要である」というまさに包括的な連携に基づく移民政策 (migration policy) 立案の必要を喚起した。

包括移民政策の骨子は、1999年のタンペレ欧州理事会で確立する。具体的には、外囲国境の警備、出入国管理基準の共通化、移民現象の発生そのものを食い止めること、既存移民の社会統合、の4つの分野を統合するという指針が掲げられた。このうち、前述のダブリン規範を含む難民政策の統合は、の分野と位置付けられた。そして、これらの分野間をどのように有効に関連付けるか、という点について、このとき以降、「タンペレ・ダイアログ」と総称される、関連法規策定のための数え切れないほどたくさんの議論の中で検討されていく。

包括政策指針に基づいて、早くも実施が可能となる分野がいくつかあった。そのひとつが、「移民外交」であった。オランダの提唱により、1998年に「難民・移民問題に関するハイレヴェル・ワーキンググループ (High Level Working Group on Asylum and Migration: HLWG)」が設置された<sup>33)</sup>。HLWGは司法・内務理事会ではなく、総務・外務理事会 (General Affairs Council) の直下の組織として設立したが、JHA、対外関係 (External Relations)、労働担当のEU高官 (閣僚理事会と欧州委員会双方) と各加盟国の司法内務担当高官、また、諮問的資格に限定されたUNHCR、ILO、IOM (国際移住機構) その他のNGO職員などから構成されている。EU加盟国への入国が多い外国人の出身国

---

32) COM(94) 23 final, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Immigration and Asylum Policies, Brussels, EU Document.

33) "Progress report on the proceedings of the High Level Working Group on Asylum and Migration", Council of the European Union, 9197/99, June 1999, Brussels

のうち、HLWGは加盟国の要望に応じて6カ国<sup>34)</sup>を選定し、相手国に移民のEUに向けた出国を防ぐように要望を伝えるとともに、交渉を開始している。HLWGは定期的に総務・外相理事会への報告書の提出を義務付けられている。EUはこのほか、再入国協定という形やそれよりも緩い非公式の政府間対話といった形を駆使し、中国やマカオ、パキスタンなどとの交渉も進めている。

### 3. 国際機構とEUとの関係：対立と協調の様相

#### (1) 対立とその「克服」：EU/UNHCR関係

現在、EUと最も顕著な見解の対立がみられるのはUNHCRであるといえるだろう。ここでいう「対立」とは、UNHCR側がEUの政策指針を批判し、EUがこれに応じながらも独自の路線を保とうとする拮抗関係を意味している。両者の対立は1998年にピークに達し、現在は少し落ち着いているものの、完全な協調路線に転じたとは未だ言い切れないところもある。

UNHCRのEUへの批判は、ダブリン規範と「移民外交」両方の政策に対するものであった。そして、同じ批判は現在まで続いている。まず、UNHCRは、ダブリン条約とこれを補完するEU諸法規が定める「安全な国」や「安全な第三国」(への庇護申請者の送還)という原則が、「ノン・ルフルマン原則」とは相容れないものであるという見解をとっている。また、EUがそのような原則を創出することで、「個人が庇護を求める権利」としての庇護権が著しく阻害されることを強く懸念している。

「安全な国」や「安全な第三国」とEUが指定した国を経由した後にEU加盟国に庇護申請を行うことができない、つまり、庇護申請は、(「安全」だとEUが指定する国に限り)一国においてでしかできないことを定めるダブリン規則は、庇護申請の乱用を防ぐために考えられたものであることは先に述べたが、この

---

34) モロッコ、イラク、アルバニア(及びコソヴォを含む周辺地域)、スリランカ、アフガニスタン(及びその周辺地域)、ソマリア

目的についてはUNHCRも理解と同意を示している。しかし、まさにその規則によって、個人が庇護を要求する権利を著しく損なわれる可能性がある場合を、UNHCRは危惧していた。

UNHCRの懸念は取り越し苦労に過ぎぬものとは必ずしもいえなかった。なぜなら、人の国際移動を出国の段階で防ぐための対外支援を、EUの利益に適うように立案する動きが、EU内に生まれていたからであった。このことは、ダブリン規則と「移民外交」を結び付けようとする意図を含んでいた。特に、オーストリアは、1991年に欧州委員会が提出したコミュニケーションを政策立案の原型にしつつも、この結びつきを大きく「戦略的」な色に染めてしまった<sup>35)</sup>。

1998年前半にEU議長国をつとめたオーストリアは、加盟国移民担当高官による会合（K4委員会）に「移民政策に関する戦略報告書（以下、「戦略報告書」と略す）<sup>36)</sup>」を提出した。「戦略報告書」は、急速に深刻化する移民問題に対応するために、1951年ジュネーブ難民条約に基づく国際人道上の規範を再検討することを訴えたものであった。当時は、極右政党に限らず広く一般の市民の間に、国民から職を奪う存在として外国人を恐れる風潮が蔓延していた。そして、失業率の上昇にあいまって、フランスやドイツをはじめとする各国の極右政党がこの一般的な風潮を逆に巧みに利用し、ポピュリスト戦術を駆使して自身の政治的影響力をじわじわと拡大する傾向さえ見られた。加盟国内において極右政党が政権与党となるという危険は辛うじて抑えられた<sup>37)</sup>が、当時の欧州で

---

35) この政策方針を巡るEUでの一連の議論の展開を分析した論文として、cf. 拙稿「拡大EUの『人の移動』と戦略的EU出入国管理政策」『日本EU学会年報』第24号（2004年）等。

36) “Strategy Paper on migration policy: proposals for future action of the European Council”, 09809/99, JHA Council, Brussels, EU Document.

37) もっとも、この時期オーストリアやイタリアに移民の排斥に賛同する政治主導者が登場したことは周知の事実である。ここで説明しようとするのは、例えばフランスの国民戦線やドイツのネオ・ナチ、ベルギーのフラームス・ブロックなど、極端な移民排斥運動を主導するような政党が政治の実権を掌握する事態にまではかろうじて至っていないということである。

は、より穏健にみえたもののその実極めて深淵な、かつ危険を伴う政治的变化があった。それは、即ち、移民（migrant）を「脅威」という認識に結びつけることによって、（新規）入国の制限や既存入国者の国籍国への帰還を促そうという政治動向であった。このような政治社会的文脈の中で移民の存在は「セキュリティ」と結びついて捉えられるようになり（移民のsecuritization<sup>38)</sup>）、このことが、国際社会の平和的安定に貢献する行為としての従来の難民受け入れ体制を揺るがす契機となったのである。

このように、ジュネーブ難民条約とEU共通政策指針とのかわりの変化を示唆した「戦略報告書」は、UNHCRはもちろんのこと、多くの人権擁護団体（NGO）にも大きな衝撃を与えた。UNHCR欧州支部（在ブリュッセル）は、「戦略報告書」がリークされた直後の1998年9月に、“Preliminary observations by UNHCR on the Austrian Presidency Strategy Paper on Immigration and Asylum Policy”という声明を出し、これを強い論調で次のように非難した<sup>39)</sup>。

……もし（EUの）庇護政策及び（庇護申請者の人権）擁護という側面が、当該議長国文書が示唆していると思われるような政治的で、セキュリティに根ざした、社会経済的側面を表す移住（管理）政策に凌駕されるようなものであるならば、UNHCRはこれを憂慮する。……UNHCRは、……（欧州各国の庇護体系が）政治的便宜主義への配慮によって左右されるようなことが万が一あるならば、これを懸念する（原文英文。括弧内筆者加筆。）

---

38) Cf. Waeber, O, Buzan, B, Kelstrup, M, Lemaitre, P. eds, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, Palgrave, 1993, Huysmans, J. 'Migrants as a Security Problem: Dangers of "Securitizing" Societal Issues', in, Miles, R. and Thranhardt, D.(eds.): *Migration and European Integration: the dynamics of inclusion and exclusion*, London: Pinter Publishers, 1995. p. 53-72. 等。

39) 「戦略報告書」は当時機密文書としての扱いであったが、提出直後にどこからか漏洩し NGOやUNHCRの知るところになったと言われている。したがって、UNHCRの声明の冒頭には、「UNHCRはオーストリア議長国より、未だ正式なコメントの依頼を受けていない。」と記されている。

また、UNHCRはこの声明を通じて、「戦略報告書」が「1951年難民条約が、庇護申請者を取り巻く今日の現実により効果的に対処できるような政治措置や政策によって補足、改訂あるいは置き換えられる必要がある」と提案している点を問題視した。さらに、あまりにコスト高でかつ複雑であるために従来の庇護手続きをもはや不適切とみなす判断や、非合法的な手段によって入国してきた庇護申請者を即刻EU域外に送り返すべきであるとする主張を「ノン・ルフラン原則への違反である」と糾弾した。

UNHCRからこのような強い非難を受けたEUの反応は、殊勝というよりもむしろ「きまり悪さ」と評するほうが適切であった。オーストリアから引き続き議長国となったドイツの「戦略報告書」への対応は冷ややかなものであったが、それは、この報告書の「便宜主義的」な面を批判してではなかった。非難の矛先は、むしろ、報告書のあけすけな表現に向けられた<sup>40)</sup>。そして、論争の火種となった、ジュネーブ難民条約とのかわりについては、従来のようにこの条約を遵守することを十分に明記するとしただけで、かつ、本質的な部分ではこの報告書が示す骨子に沿ってEU共通政策が形成されていくこととなった。このプロセスは、タンペレ欧州理事会での結論文書に結実した。

EUは、「(UNHCRが標榜する)1951年ジュネーブ条約が規定するところの諸々の人権擁護規範を遵守するうえで」共通政策形成を推し進めることを、1999年のタンペレ欧州理事会の結論文書に明記した。以後、UNHCRは他の国際機関やNGOと同様に、EUでの政策形成過程により頻繁に参加することとなったものの、UNHCRの役割は未だ諮問的なものに限定されている。

結局、一連の衝突を経て、EUは公的にUNHCRとの協調路線を保つという状況改善を図ることだけにとどまらず、公的な場面において、EUの新しい路線である移住政策の「予防的」側面、つまり「移民外交」の側面に対する

---

40) 'Letzte Olung für die Genfer Konvention?', Heribert Prantl, Süddeutsche Zeitung, 12/13.9.98

UNHCRの承認を得ることに成功した。UNHCRは、「個人（や集団）が庇護を求める基本的人権を損なわない限りにおいて、庇護申請の乱用を防ぐEUの政策方針を支持する」ことを表明し、この文脈の限りにおいては、ダブリン規範をも認めざるを得なくなった。

このように、大枠においてUNHCRはEUの路線を支持することとなったが、このことは全面的なUNHCRのEUへの賛同を示すものではない。なぜなら、ジュネーブ難民条約を遵守しつつ、実質的には地政学的戦略性に基づいた移住管理政策を行うというEUの路線は、常に矛盾をはらむ危険性があるからである。つまり、「庇護申請者」と総称される人々は、現在EUにとって、脅威でもあり、同時に保護すべき対象でもある。この矛盾の克服のために、EUとUNHCRは、それぞれの出入国管理のロジックの正当性をめぐってさらに対立するという展開を余儀なくされる。実際には、それはEUの「共通移民難民政策」の中の個別の政策形成の段階において、あるいはその実施の段階において、その都度UNHCRからの批判的検討を受ける形となって現れる。

事実、UNHCRはEUが現在推し進める難民政策の調整や共同体法規化が今後必ずしもUNHCRの見地から望ましい展開を遂げると楽観しているわけではない。例えば難民受け入れや保護のための共通政策の多くはミニマム・スタンダードの設定であるため、EU加盟国は往々にして、その基準にできるだけ合わせた形で自国の受け入れ体制を規定するようになる。この結果、加盟国は競って新規難民資格希望者にとってより「魅力的でない」国となるような政策を打ち立てるようになり、そのような流れが悪循環を生み出す恐れもある<sup>41)</sup>。

このように、EU政策の大枠だけでなく、個々の政策や加盟国の動向に対しても、UNHCRは常に監視する必要に迫られる。一方で、EUは人道主義や人権擁護規範を尊重する構えを見せながらも、域内に向けた視点においては、シェンゲンや単一市場というEU制度に拘束を受けた政策への志向を優先せざるを得ない。

---

41) UNHCRジュネーブ本部欧州担当局 D. デサレヌ氏より筆者聴取（2001年3月）。

## (2) 協調を支えるロジック 「移民外交」に具現化される予防的政策への国際機構の支持

次に、ILO、IOMとEUとのそれぞれの関係を考察する。まず、越境移動に対するILOのスタンスは、労働者としての移民の権利保障にある。EU諸国との関係においては、1970年代、西欧主要国が相次いで外国人労働の導入を停止した後、ILOは西欧諸国に対して既存の外国人労働者及びその家族の社会的最低限の権利を保障するよう働きかけた。また、EU加盟国の多くを含む各国において高齢化・少子化傾向が見られることに鑑み、経済・人口学的見地から外国人の新たな導入を先進諸国にうたえる、いわば移民の社会統合の促進活動を展開している。この動きは2000年以降顕著である。

ただし、移民政策の分野におけるILOのマンデートは、主として既存の移民（外国人）を対象としており、これは、少なくとも現時点ではまだ新規移民を受け入れるか否かという国家の判断に大きく影響を及ぼすには至っていない。また、前者、つまり既存移民の社会統合促進という分野において、EUとILOとの関係は目下間接的なものにとどまっている<sup>42)</sup>。これは、ILOの機構上の問題というよりも、むしろ、EUのこの分野での共通政策形成が、難民分野と比べてあまり進んでいないことが大きく影響している。実際に、ILOのEU加盟国各国での調査研究やそれに基づく勧告は行われているものの、EUが掲げる共通移民政策指針に関する表立ったILOの批判は現時点では見られない。そもそも、移民（社会統合）政策分野においては、EUの明確な主導はまだ達成されておらず、EUの目下の役割は、経済的、人口学的な視点から、EUがアメリカ合衆国等、「伝統的な移民国」に倣って移民を受け入れる必要があることについて、加盟国を啓発する次元にとどまっている。このような状況において、ILOとEUの関係は、前者が後者の政策形成を監視し批判的検討を加えるというものよりも、むしろ、国際機構どうしの情報交換のためのフォーラムに近い

---

42) 森實久美子「ILOにおける討議をめぐって」法政大学大原社会問題研究所雑誌No.557/2005.4, pp.5-7

関係であるといえる。ここでのEUは、前述のUNHCRとの関係局面で見受けられるような行為主体性には乏しい。

それでは、国際機構との協調の関係はEUの「国際機構性」、言い換えるならば非行為主体性を絶対の条件とするものであるのか。現状では、必ずしもそうとも言い切れない。その典型的な例として、「移民外交」に取り組むEUとIOMとの関係を示す事例がある。

IOMは移住支援を通じて国際社会での人の移動のアンバランスを是正する役割を果たすことを現在の目標として掲げている。近年、IOMは学識経験者を交えた調査研究に基づき、「秩序ある人の移動のための新しい国際レジーム」形成のための、通称「NIROMP<sup>43)</sup>」プロジェクトを発足させた。NIROMPプロジェクトは、開発援助との連携という形や、もしくはGATS（貿易とサービスの一般協定）の枠組みの中に出入国管理を位置付けようとするアイデアに基づいている。IOMが掲げる目的は、政治的、経済的その他の社会的事情から国外に出ようとする人々が、いよいよ出移民となる前に、国籍国にいながらにしていかに自己の政治的身体的な安定や、社会的経済的地位の向上を図ることが出来るか、という問題の解決を目指して国際社会が援助することである。

IOMが掲げるNIROMPという考え方は、多くの先進諸国に影響を与え、積極的な賛意をもって迎えられた。EUもその例外ではなかった。ただ、IOMの機構的、制度的特徴を振り返りつつ経験的に判断するならば、それは実際には加盟国である欧米先進諸国による議論の蓄積がNIROMPとして結実し、EUはそれを裏書きしたに過ぎなかった。また、NIROMPが掲げる目標は実に賞賛に値するものとなっているが、実際には、EU等が自国の便益に沿うようにこれを解釈する余地を残すものとなっている。

IOMの目的は、移民圧力を軽減させるための開発援助というロジックが本

---

43) 原文は、New International Regime for Orderly Movements of People. NIROMPプロジェクト発足の経緯をまとめた文献として、Ghosh, B. ed, *Managing Migration-Time for a New International Regime?* Oxford University Press, 2000.

当に実現可能なものであるのかどうか、という点についての判断はさておき、人の移動を国際主体が管理する体制を確立することによって難民や移民に関する国際問題を解決するだけでなく、国際社会における新たな主導的役割を担うことにある。このプロジェクトに賛同し、協力しているUNHCRやILOの思惑も、おそらくこの点にあるだろう。

これに対して、EUやEU加盟国は、それまで自国の国境において、また、受け入れる側としての出入国管理ロジックによって対応することしかできなかった難民や移民、庇護申請の問題を、コスト面で大きく解消する可能性を持つものとしてNIROMPを理解した。このことが、結果としてEUとIOMとの積極的な連携を可能にする大きな理由となっている。

しかし、EUはNIROMPをそのまま受け入れるのではなく、あくまでEUの利益につながるように援用する。EU規模での国境管理ロジックは、EUの域内安定を図るための戦略であると同時に、実際にEUにとって望ましい人の移動管理を可能にする効力をもつものでもある。HLWGやEUが主体となる移民送出国との交渉において、実際に説得の材料として効果的であるのは、「国際社会の安寧」や「(経済開発) 援助の増加」でさえなく、目下、「(将来的な) EU加盟の道を提供する」ことなのである<sup>44)</sup>。

#### 4. 終わりに

これまで、人の国際移動をめぐるEUとUNHCR、ILO、IOMそれぞれとの関係を考察した。両者の関係は、それぞれ、常に「国際機構どうし」の関係とは言い切れないことが看取される。その理由としては、EUが単に特殊な政体であるから、というだけではなく、争点や政策領域ごとに別々の対外的な「顔」を持っているからだと言える。まず、EUの非国家性　つまり、加盟国に

---

44) 拙稿(前掲論文(2004年))で詳しく分析した。

おける主権の顕在により、対立、協調のいずれの局面においても、EUと国際機構双方が直接のアクターとならないこと、次に、EUの擬制国家性つまり行為主体としてのEUが一方で出現し、対立の構造はEUが国際組織からより緊密な政体に向かう過程に伴って、顕著に現れる可能性があること（例：UNHCR/EU関係）、この2つの側面を同時に打ち出しているのが、現在のEUとそれを取りまく国際社会である。さらに、対立の構造をつきつめてみると、その局面は両者の発信する規範を巡る拮抗関係として提示される。これは、「個人の権利としての庇護」という規範を擁護するUNHCRと、難民や移民を「脅威」と定置することで、彼らを「受け入れない」という規範の正当性を新たに提案しようとするEUとの間で、鮮明に浮かびあがっている様相である。

本稿で考察した国際機構とEUは、協調と対立を繰り返しながら、より緊密な関係に転じている。これは、一方では人の移動関連政策のEU化の進展と、機構や制度的改革に伴うEUの行為主体性の発露の結果であるが、他方では国際機構が、日々多様化するグローバルな問題への対処を通じて自らを改革してきたことの反映でもあるだろう。国際社会は、次第にEUをアクターの一員として認めつつある。同時に、現存する諸々の国際機構はめまぐるしく動く国際情勢の影響を受けながら、果敢に問題の解決に取り組む。こうした状況の中で、世界平和のための規範のいくつかは、今後消滅こそしないものの、様々な国際関係の盛衰の中で、変貌していく可能性を秘めている。そして、1つの新しいアクターが国際社会の中に誕生する過程において、アクター間対立とその克服とは、それぞれ避けて通ることのできない段階であるのかもしれない。

**参考文献**（脚注にあるものを除く）

Brochmann, G. and Hammar, T, eds, *Mechanisms of Immigration Control: A comparative Analysis of European Regulation Policies*, Berg, 1999

COM( 2000 ) 578 final, Proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, Brussels, September 20, 2000, EU Document.

Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community,

- Official Journal C325, 24 December 2002, EU Document.
- Consolidated Version of the Treaty on European Union, Official Journal C325, 24 December 2002, EU Document.
- Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention, Official Journal C 254, 19 August, 1997, EU Documents.
- Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, 189 U.N.T.S.150.
- Council Regulation ( EC ) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, EU document.
- Council and Commission Action Plan of 3 December 1998 on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on the creation of an area of freedom, security and justice ( Vienna Action Plan ) EU Document.
- Feller, E. Turk V. and Nicholson, F, eds, *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press, 2003
- HIGH-LEVEL MEETING ON ACHIEVING EQUALITY IN EMPLOYMENT FOR MIGRANT WORKERS, Summary Report, Geneva, 8-11 March 2000, ( <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/projects/discrim/ind ex.htm> )
- Irish Presidency of the European Union, Informal meeting of the Justice and Home Affairs Ministers, Dublin, Ireland\_22/23 January 2004, " Orientation discussion on the amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in the Member States for granting and withdrawing refugee status: Application of safe third country concept and designation of neighbouring safe third countries ". EU Document.
- Lahav, G. *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders*, Cambridge University Press, 2004
- Protocol Relating to the Status of Refugees, 4 October 1967, 606 U.N.T.S. 267.
- Report from the Ministers responsible for immigration to the European Council meeting in Maastricht on immigration and asylum policy "; Ad Hoc Group on

論説（岡部）

Immigration, 3 December 1991, Brussels, EU Document.

Roger Zegers de Beijl, International Labour Office, Geneva, *Combating discrimination against migrant workers: International standards, national legislation and voluntary measures - the need for a multi-pronged strategy*, Paper prepared for the Seminar on Immigration, Racism and Racial Discrimination, Centre for Human Rights, Geneva, 5-9 May, 1997.

Tampere European Council\_Presidency Conclusion, Tampere: October 1999.

UNHCR Discussion Paper, Reconciling Migration Control and Refugee Protection in The European Union: A UNHCR Perspective, Office of the UNHCR, Geneva, October 2000.

Keio Jean Monnet Workshop for EU Studies  
Article on EU Law and Governance

## An Analysis of EU “ *and* ” International Organization on International Migration Management

OKABE Midori

This article examines the relationship between EU and International Organizations, the latter being UNHCR, ILO, and IOM ( International Organization for Migration ) respectively. The objective is to disclose the “ *actor-ness* ” of EU in dialogues with some International Organizations, while in other cases the relation is even now better characterized as “ *inter-organizational* ” in its substance.

The “ *actor-ness* ” of EU is found in its frictional interaction. The conflict is most evident between EU and UNHCR, where UNHCR has taken the critical stance on parts of EU’s Common Asylum and Migration Policy, formulated both in the Treaty establishing the European Community and the Treaty on the European Union. In particular, UNHCR is not offering the full support to the “ first asylum ” principle enacted by the Dublin Convention, as well as EU’s “ migration diplomacy ”, a strategy of international negotiation with the ( potential ) migrant sending countries over migration management. UNHCR argues that these policies could lead to the gradual restriction on asylum claims : hence it could result in hindrance to the asylum right as is given to the individual. Infact, this friction was due to the different stand-point over the asylum rights between the two parties UNHCR advocates asylum rights to be adhered to individuals, and on the other hands, EU and its member states deem ‘ asylum ’ to be the right bestowed to the sovereign state ( the latter is actually the authorized standard to all countries in the

present world )

What is worth noting in this debate here is not the entire conflict but that we could there in see an aspect that UNHCR is targeting EU as a single actor.

The contrast is remarkable in the EU/ILO relation, where the ILO's critics regarding social protection of immigrant workers against all forms of discrimination are vested more on each member state than EU itself. The EU/ILO relation is not so much in conflict, but rather being are in loose contact, i.e, in the form of inter-organization rather than envisaging deeming EU as a single political entity. In the course, ILO is waiting for the chances to see more " communitarianized " immigration policies of the EU.

In parallel, the EU's actor-ness is also confirmed in the harmonious cooperation with the IO when the latter takes the neutral stand on the UN endorsement of international norms. The IOM, not being an UN-linked organization as UNHCR and ILO, has adopted a very pragmatic approach in the cooperation between the EU. It has launched the NIROMP project to manage international migration flows : where EU is one of the activate core members AS WELL AS some of each EU member state. The current observation shows a minor sign of potential conflict between the norms advocated by IOM and the regional strategy of EU in managing migration, partly due to IOMs tactics of prioritizing the operation in practice.