

EU 共通移民政策の展開

——「移民」と「我々」の繁栄——

土 谷 岳 史

高崎経済大学論集 第52巻 第3号抜刷
平成21年12月28日

EU共通移民政策の展開

——「移民」と「我々」の繁栄——

土 谷 岳 史

Development of European Common Immigration Policy Immigrants as Constitutive Outside

Tsuchiya Takeshi

Abstract

This paper analyses the EU common immigration policy particularly focusing on immigrant integration. Immigrant is conceptualised and conceived in terms of EU citizen. In other words, as constitutive outside, immigrants construct EU citizens. This paper argues that firstly legal immigrants in the EU were recognised as members of a European society who therefore to be guaranteed freedom in secure status. The logic that diverse immigrants are secured freedom in a plural EU society was shifted toward more economic- and security-oriented approach that establishes dichotomy of immigrants with diversity and integrated European societies. According to this new logic -mainly appeared in Common Basic Principles for integration- this diversity of immigrants must be managed. If it fails, immigrants would become a threat for European 'common values and principles'. Also, immigrants must show the fact of integration into the society by contributing economy. There is apparently security - economy nexus in this logic of integration. This nexus also appears in a new EU legal migration policy. In this framework it is said illegal migration causes a threat to security and stability on the one hand, while well-managed legal migration makes co-development of the EU and the country of origin on the other. Whereas immigrant implicitly constructs well integrated and peaceful European societies and civilised EU citizens.

はじめに

国家領域をまたぐ人の移動は、第1次世界大戦を契機に本格的に管理された。管理された境界の内側、つまり民主化した国民国家の中でシティズンシップ¹は、同質性に基づく平等で排他的なメンバーシップとなり、市民のみが十全な権利を保障された (Brubaker 1989)。第2次世界大戦後の欧州各国の移民労働力の受け入れは石油危機後に停止されたが、移民は帰らず家族を呼び寄せ社会の一員となった。ブルーベイカー (William Rogers Brubaker) がすでに崩れつつある理念型として定式化したように、単なる労働力ではない生身の人間としての移民の存在はこのモデルを過去のものにし、90年代には居住の事実を重視するデニズンシップ論やポストナショナル・シティズンシップの出現が論じられた (Hammar 1990 : Soysal 1994 : Jacobson 1996)。平等やグローバルな人権規範の浸透が国家の性格を変えたとされたのである。

だが近年では欧米諸国を中心に移民・シティズンシップ政策に大きな変化が見られている (Joppke 2007a, 2007b)。統合が居住や国籍取得の基準として要請され、また労働力としての新規の移民受け入れも始まっている。EU もまた共通移民政策の構築へと動きを早めている。では EU の移民政策はいかに展開しているのか。EU の政策と加盟国の政策は、また EU 内部が対象の対内政策と第3国対象の対外政策は、いかに関係するのだろうか。そしてデニズンシップやポストナショナル・シティズンシップの議論が移民の地位の安定化と権利の拡大を国家自体の変容として論じるものだったように、他者の構成のあり方は自己をも構成するが、EU の移民政策の発展はEUをいかに構成するのだろうか。

EU は設立とともに EU シティズンシップ規定を定め、加盟国の国籍保持者を EU 市民とした。その結果、第3国国民は EU 市民と区別され、「移民」とされた。加盟国の国内では同じように移動してきた外国人であっても、自国民でない EU 市民 (他の加盟国民) は国籍に基づく差別が広く禁止され、「移民」である第3国国民はその EU 市民よりも居住国とのつながりが大きくとも不利な立場に置かれる (土谷 2006a)²。EU は加盟国民と移民の区別によって EU 市民を構成するため、EU 市民ひいては EU の性格は移民政策、特に移民統合政策に強く影響されるのである。

移民政策研究は様々なアプローチから進んでいる。特に EU 移民政策の発展とその欧州化の研究は蓄積されてきた。しかし先行研究は政策の対内と対外の両側面や EU レベルと各国レベルを分離したものが多く、EU レベルの移民統合措置については現実が進展するとともに研究も始まった。しかし移民統合政策は彼我の関係性を明瞭に示すにも関わらず、この点を論じたものは寡聞にして

1 一般にシティズンシップは地位 (メンバーシップ)、権利、義務、参加、帰属意識などを構成要素とする。後述のように EU は基本条約上に EU シティズンシップ規定を持っているが、義務に関する規定はなく、また EU 市民の政治参加や帰属意識の低さから実質的な意味での EU シティズンシップには否定的な評価も多い。

2 国際移動ではなく加盟国民との区別で第3国国民が「移民」とされ、EU 市民との関係性が構築されることから括弧付きの概念である (ただしこの恣意性は EU に限ったことではなく、また理論的にも避けられないが)。以下煩雑さを避けるため「移民」と括弧付きでは表記しないが、移民というカテゴリーは常に政治的な敵対性と関係したものであることに注意を促したい。

知らない。移民が「構成的外部」としてどのように構築され、非対称的な関係性の中に置かれるのか（cf. Doty 1996）。移民の受入への移民政策の転換は、移民とは労働力ではなく生身の人間であったという過去の欧州の移民政策の反省が現状活かされているのかとの規範的問いを提起する。政策の対象となる移民は自身の鏡像なのである。本稿は移民統合政策に焦点を当て、対内と対外の両側面の発展を時系列的に追う。そして加盟国レベルと EU レベルの連関を検討することにより、EU の移民政策の全体像を明らかにする。これにより、移民政策と EU の相互規定的関係を明らかにしたい。

1. AFSJ —— 移民に開かれた空間

1999年に発効したアムステルダム条約は、EU の目的のひとつに「自由、安全、正義の領域」（Area of Freedom, Security and Justice：以下、AFSJ³）の実現を加えた。同時に、域内の国境管理を撤廃するシェンゲン・アキを EU の枠組みに編入し、またそれまで政府間協力の枠組みにあった移民難民政策を超国家的な EC の枠組みに移した。EC 条約63条は入国と居住の条件、長期滞在ビザと居住許可証の発効手続、不法移民、合法居住する第3国国民の域内自由移動への EU の関与を可能にした。単一市場の成立と密接なつながりを持ったシェンゲン空間は、AFSJ として再設定される。条約の規定では AFSJ が人の自由移動が保障される領域であり、この点でシェンゲン空間と概念上大きな変化はない。しかしこの領域は、実際の構築が論じられる中で新たな意味を獲得していく。

欧州委員会と理事会は EU の領域を構成する3つの価値、自由、安全、正義の関係を次のように整理している（European Commission 1998：Council 1998）。司法（Justice）システムと安全な環境の中での「全ての EU 市民と住民」の自由の享受、これら3つの不可分概念は一つの共通基準、『人々（people）』を持っている。この広い自由は「我々の加盟国に合法的かつ永住的に生きる1000万人以上の第3国国民も含まねばならない。」として差別禁止原則とともに彼らの経済的社会的統合が重視される。AFSJ の実現を議論したタンペレ欧州理事会の議長総括は、EU は単一市場、経済通貨同盟、グローバルな政治的経済的挑戦に対処する能力を持つ、経済的繁栄と平和を実現した共有空間と位置づける（European Council 1999）。そして自由の実現を目標として以下のように述べる。全ての人が安全と司法にアクセス可能な状況下で、EU 域内を自由に移動する権利を含め、自由が保障される。この自由は「ヨーロッパの伝統」として EU 市民のみならず第3国国民への保障をも強調する。そして合法的域内居住の第3国国民に対する公正な処遇を保障するために、共通アプローチとして EU 市民に匹敵する権利と義務を与える統合政策と、差別禁止への取り組みが述べられる。

3 Justice は正義と司法という2つの意味を持っている。AFSJ の文脈では司法によって正義が実現されることを意味している。「自由、安全、司法の領域」と訳す場合も多いが、本稿では司法によって正義が実現されるという点を重視し、制度として司法を意味する場合には「司法」、その他の場合には「正義」と訳すこととする。

タンペレ欧州理事会の議長総括を受けた欧州委員会の政策文書はEUを次のように表現する (European Commission 2000b)。EUは「多様な文化的、社会的伝統によって豊かになった、性質として多元的なひとつの社会」であり、さらに多様になっていく。このため文化的、社会的差異を尊重する一方で、「我々の共有する基本的原則と価値」すなわち「人権、人間の尊厳、多元主義の価値の尊重」そして平等主義的な社会のメンバーシップも尊重しなければならない。

市民に加え「住民」や「人々」という言葉の使用に明確に表れているように、AFSJはEU市民以外の第3国国民にも開かれた自由の領域なのである。シェンゲン空間という自由移動の空間はEUの価値に彩られた領域へと再設定された。ここでは域内市場に象徴される経済的なものとは切り離された形で、域内に合法居住する第3国国民への自由を保障する論理がある。確かにEU共通の原則と価値の尊重は、EU自身の多元性とともにある。統合の第1の手段は公正な処遇の保障であり、安定した地位と権利の保障および差別の禁止で主に実現される。

この流れを受けて欧州委員会によって提案された2つの指令案、家族再結合指令案と長期居住者指令案は、居住という社会的事実（合法性が条件だが）を根拠とする第3国国民の権利保障の論理が取られている (European Commission 2000a, 2001)。長期居住者指令案は「長期居住者」というEC法上の地位を作り、その付与要件の居住期間を5年としている。その権利保障の内容と要件の設定に第3国国民をEUの社会の一員として認めるという意思が強く表れていたのである。

2. 経済とセキュリティの論理の前面化

しかし具体的な地位と権利付与の議論に入ると論理の転換は早くも起こった。家族再結合指令案と長期居住者指令案の議論は困難を極めたが、まず2001年後半から後者の議論で移民の統合と地位付与の関係が問題になった。この影響を受けて前者でも2002年半ばに移民統合が大きな争点になる。統合の条件化をドイツ、オランダ、オーストリアが強く主張したのである。この結果、3カ国の修正案が通り、セキュリティの問題と経済的自律に加え、加盟国による長期居住者の地位付与時の統合審査が可能になった⁴。居住の事実がそれ自体で統合を意味し、したがって権利を保障しなければならないとの論理から、加盟国が統合を判断し、権利を許可するとの論理に転換したのである (土谷 2006a)。

並行して移民は経済的な論理からも位置づけられるようになる。加盟国の立場の差がEUの共通政策の障害であったが、欧州委員会は競争力のある知識基盤経済の実現を目指すリスボン戦略の枠組みでも移民政策を論じ始めた (cf. European Commission 2003a; 31)。また欧州雇用戦略の見直しでも労働力不足解消のために移民政策との連関が作られていく。ヨーロッパ諸国及びEU全体の人口減少が統計的に強調されるようになり、そしてアメリカとEUでは移民の中の高度技能労働者

4 長期居住者はEU域内の自由移動の権利も持つ。他の加盟国で居住する場合には統合措置を課され得る。詳しくは土谷 (2005) 参照。

と単純労働者の割合が逆転しているとして、リスボン戦略の目指す知識基盤経済に不可欠な高度技能労働者の不足が、特に問題視されるようになったのである。

この欧州委員会の動きは欧州理事会で好意的な評価を受け、EU 全体のアジェンダとなった (European Council 2003)。この結果、移民政策の中でリスボン戦略が言及され移民と経済競争力が結びついた (European Commission 2003b)。移民統合は移民と受け入れ社会の双方向の過程と定義されるが、経済的論理と非対称的関係性が目立つ。すなわち受け入れ社会は移民の権利保障と参加を可能にするが、移民は受け入れ社会の基本的規範と価値を尊重し、積極的に統合過程に参加する。そして総体的統合諸政策の鍵としてまず労働市場への統合が挙げられ、多様性の管理運営による移民の経済的活用が説かれる。この経済的論理は欧州雇用戦略のガイドラインの特徴ともなっている。逆にこれまで強調された権利保障や多様性の尊重は優先度の格下げだけでなく構成変更もされた。多様性は移民とのみ関連づけられ、EU と多様性や多元性の関係は触れられない。多様性は移民が EU に持ち込むものなのである。裏には EU の共通性が透けて見える。この統合の非対称的図式、すなわち移民の側に一方的に多様性が負わされ、経済的論理の中で統合の義務が課される図式は以後も継続する。

タンペレ欧州理事会からの5カ年プログラムを引き継いだハーグ・プログラムは、経済的論理だけではなく、セキュリティも EU 移民政策の優先事項となったことを端的に表している (European Council 2004)。9.11と2004年3月のマドリッドのテロが触れられ、強調は自由から安全に移る。自由は EU シティズンシップと結び付けられ、文章の主語や保護の対象も「市民」になり、第3国国民の存在は EU 内の主体としては見えてこない。「我々の諸社会内部の安定性と結束」のため異質な他者である移民は統合されねばならない。

EU 共通の統合概念の精緻化はソフト・ローの形式で進められた。欧州委員会の諮問団体である移民政策グループが加盟国の取り組みをまとめた『統合ハンドブック』を公表し、オランダのイニシアチブで初の移民統合担当大臣会合が開催され、司法内務理事会で「統合のための共通基本原則」(以下、共通基本原則)へと結実した (Council 2004)。

共通基本原則ではまず双方向過程とされたはずの統合が EU の基本的価値の尊重を意味するとされ、移民は雇用を通じた受け入れ社会への貢献を迫られる。移民の持つ多様性は彼らが受け入れ社会について学び、その価値を尊重する限りにおいて許容される。自由は EU 市民の側に回収され、他者である移民が EU 市民の安全を脅かさないために統合が必要なのである⁵。

このセキュリティと経済的論理に依拠する「我々」と「彼ら」という二分法は、共通基本原則が実際の政策へと適用され、同時に加盟国の施策を取り込む中でさらに鮮明になっていく。2005年9月には欧州委員会は3つの文書からなる庇護移民政策パッケージを発表する。そのひとつ「統合のための共通アジェンダ」で共通基本原則実行のための具体的施策が提示された (European

5 2005年4月の連帯と移民移動に関する2007年から2013年の枠組みプログラム (European Commission 2005a) では、AFSJの確立が経済成長と持続可能な開発の下に位置づけられる。ここでの領域の意味は市民とビジネスセクターに権利と自由の行使を保障する安全で安心な環境であり、移民の存在は言及されない。

Commission 2005b)。注目すべきは、すでに加盟国の統合政策の分析で取り上げられてきた公民的志向 (civic orientation) の新規移民への導入プログラム等での強調、出発前の新規移民への本国での情報提供、言語および公民的志向のコース受講などが挙げられることである。移民とネイティブという区分の一部での使用に象徴的だが、移民の異質な相容れない文化と宗教を管理運営することによるヨーロッパの基本的価値の擁護という異質性への恐怖が表明されている。イスラム (原理主義) の直接の名指しは避けるが、統合概念の精緻化と政策への適用は、異質で野蛮な他者である移民と共通の文明を持つ我々という見慣れた二項対立を強化させていったのである⁶。

域内の移民に経済的論理の統合を課すのは制限的方向への転換を意味するが、他方で経済的論理は積極的な移民受け入れへと向かう。これまでドイツやフランスをはじめ多数の加盟国の反対にあり実現しなかったが⁷、欧州委員会は意見集約のための緑書を経て、2005年12月に「合法移民に関する政策計画」を発表したのである (European Commission 2005d)。

3. 経済移民の受け入れと移民移動管理体制の構築

域外に対する不法移民対策を取った上での域内移民の統合の問題から、移民の積極的受け入れへと EU の移民政策の議論の焦点は移っていく。対外政策が前面に出るが、それは域内での移民統合政策や域内域外含めた EU の領域管理とともに機能する。

対外政策は不法移民対策として漸進的に発展してきた。不法移民の根本原因である紛争や貧困への開発での対処が繰り返されてきた。その中で移民受け入れに関して上記庇護移民政策パッケージなどにすでにいくつかの提案も見られる。また2004年後半の議長国であったオランダは対外的庇護移民政策の発展を試みた⁸。不法移民対策について触れておくと、シェンゲン空間実現のために庇護申請を受ける国を一国に決めるダブリン協定、庇護申請を認めない安全国の設定、旅券などの不所持者を輸送した輸送機関への罰則の設定などにより庇護希望者を EU に近づけない、庇護希望者が庇護申請を出した場合でも裁判が長期化せず且却下できる体制が整えられた (土谷 2004)。シェンゲン・アキの EU の枠組みへの編入後も、警察協力、域外国境管理の強化、各種データベースの設立、加盟候補国をはじめとする第3国への支援によって不法移民対策が進められてきた (土谷 2006b)。特にアムステルダム条約で EC に認められた第3国との再入国協定の締結による不法移民の送還が2000年代の課題のひとつとなった。

また一種の先行統合も進められた。2005年5月、ドイツやフランスなど7カ国がテロ防止策と警察協力、航空機での共同強制送還などを規定した国際協定を締結した。その主要部分は当初の目論見どおり2007年6月の理事会で EU の枠組みに組み入れられた。EU 内では反対する加盟国がいた

6 不法移民とテロとの関連は示唆されている (European Commission 2008b; 3)。対テロ戦略の側では移民に直接言及はしない。ただし対テロ戦略と移民政策では、過激化、文化間対話、宗教間対話が共通して論じられる。また対テロ戦略でもイスラム教の宗教指導者にヨーロッパの価値を教え込むことが提案されている。

7 See, No. 8539, 11/09/2003, Europe Daily Bulletins; No. 8566 18/10/2003, Europe Daily Bulletins.

8 No. 8807, 15/10/2004, Europe Daily Bulletins.

ために国家間協力で先行統合し、事後的に EU の枠組みに導入したのである。

停滞していた対外移民政策の発展を早めたのは不法移民をめぐる問題の顕在化であった（cf. Goldirova 2007）。地中海を渡る不法移民は多い年で12万人に上るとされ、毎年1000人が死亡しているが、2005年夏、マルタ、イタリア、スペインなどでの不法移民の急増が大きな問題となった。特にスペイン領セウタとメリリヤへ入ろうとする13人の移民殺害と数百人負傷の報道は耳目を集めた。スペインとモロッコ当局による移民や庇護希望者への過度の武力行使と拷問などの恐れのある国への強制退去が非難された⁹。

これに対して EU は地域的な関係を基盤に第3国と協力し、移民フローの管理強化と経済移民の受け入れを進めていく。EU のセキュリティと繁栄は移民フローの適切な管理運営の問題になる。「不法移民問題に緊急に対応する必要」のため、スペインとフランスは、移民管理の共同イニシアチブを提出し¹⁰、これを受けて翌月に欧州委員会がアフリカ政策に焦点を当てると表明する（European Commission 2005c）。12月には前述のように欧州委員会は「合法移民に関する政策計画」を、欧州理事会は「移民へのグローバル・アプローチ」を発表し、不法移民の減少と移民の移動の管理の向上を目指すアフリカおよび地中海諸国との協力の発展を優先事項とした（European Council 2005）。グローバル・アプローチには合法移民と移民統合などが含まれ、中国などのアジア諸国やラテンアメリカ諸国からの不法移民の取り締まりと再入国協定による送還体制も構築されつつある。いわばこれは移民管理の地域的ガバナンス構築の試みでもある（European Commission 2006b, 2007a, 2007d, 2008a : Frontex 2007）。

この包括政策では、第3国との対話、協力、パートナーシップによる移民の管理が EU と第3国双方に利益をもたらすとされる。移民と開発に関するEU-アフリカ閣僚会議の共同宣言にも象徴的に表現されているが、繁栄をもたらすよく管理された合法移民と、安定、セキュリティ、平和を妨げる不法移民という二分法がある。EU はアメリカに倣い高度技能移民を集め、それ以外の労働者を不法移民とし場合によっては強制収容し排除する。この論理によれば EU と第3国は、移民の移動に関するパートナーシップ（mobility partnership）の締結に代表される移民フローの共同管理による繁栄を互いに享受するはずである（European Commission 2007b, 2007d, 2008a : Council 2007, 2008）。EU 側は経済移民の受け入れと第3国支援の拡大をし、第3国側は不法移民対策を進める。EU は援助を通じてこれらの国の移民管理能力を高め、移民を押さえ込むのである。高度技能移民による頭脳流出は、EU と出身国を行き来する新しい形の移民、往復移民（circular migration）により解決される。移民の移動前から帰国後までの経済的貢献が説かれる。往復移民により EU は労働力不足を解消し、かつ、移民の出身国も移民の送金や知識の持ち帰りなどで利益

9 「モロッコ：移民・庇護希望者の権利の危機—セウタ、メリリヤから一年」2006年11月11日。

<http://www.amnesty.or.jp/modules/news/article.php?storyid=220> 2009年8月10日アクセス。

10 No. 9055, 25/10/2005, Europe Daily Bulletins; Küchler (2005). See, Zapatero (2005). 本稿では詳述しないがこの出来事は Frontex を中心とする域外国境管理協力も大きく進展させている（Frontex 2007）。しかしそれは十分ではなく、繰り返しマルタなど大きな負担を受ける加盟国からの EU および加盟国への協力の要請が出され、欧州委員会からは加盟国間の「連帯」が叫ばれている（Goldirova 2007）。

を得る。移民送り出し国ではEUの労働力不足に対応すべく職業訓練や言語訓練の促進が検討され、試験的にマリには移民情報運営センターが置かれている。また帰国した移民の出身国社会への再統合が進められる。この往復移民の帰国を実効的に実現するため、一案として自発的帰国を移民に誓約させることが提案されている。帰国しなければ彼らは不法移民化し、再入国協定により送り返されることになる。

EU と第3国との間で移民は経済資源として地域的に融通され、その外側には不法移民管理のグローバルなガバナンスが現われつつある。このEUと第3国の繁栄の物語では、移民自身の利益は触れられない。合法移民＝高度技能移民＝繁栄と、低技能移民＝不法移民＝脅威という二分法のもとで語られるのはEUと第3国の利害関係のみである。ここには人の生を都合よく管理できるとの発想が見え、移民が生身の人間であることを発見したヨーロッパの過去の経験は反映されていない。

4. 加盟国社会への移民統合

ではEUの移民管理の枠組みはどのように機能するのだろうか。上述のように移民統合に関してEUは、ソフト・ローである共通基本原則を中心に、加盟国の移民統合政策の情報収集と、加盟国間での情報共有を行うのみである。移民に統合を要求するのは加盟国であり、その内容も加盟国の裁量である。しかしメンバーシップに関する加盟国の裁量にも限界があり、EUの枠組みの影響下にある(土谷 2005、2006a)。オランダを先駆とする移民への強制的統合条件や措置はEUレベルでも注目され、他の加盟国(オーストリア、ベルギー、デンマーク、フランス、ドイツ、ギリシャ)にも広がりつつある。特に長期居住者指令の審議で統合条件導入に反対していたフランスが、サルコジ(Nicolas Sarkozy)の主導で強制的統合契約を導入し、議長国としてEUレベルの強制的統合措置導入を試みたことは象徴的である¹¹。またイギリスなど国籍取得時の公民的志向試験を課す国も含めると強制統合措置を取る国の数はさらに増える(European Commission 2007c; Joppke 2007a, 2007b)。強制的統合措置は一般に言語能力と公民的志向から構成されるが、共通基本原則の枠組みでもオランダの政策、特に出発前の移民統合措置が先進モデルとして現在注目されている(cf. Human Rights Watch 2008; 11-2)。

オランダでは先進国出身者と高度技能労働者を除き、90年代末から強制的移民統合措置が存在していた(Besselink 2006; Bruquetas-Callejo, Garcés-Mascareñas, Pennix & Scholten 2006)。1998年新規移民統合法は18歳以上の新規移民、期限付き居住許可を持つ外国人とオランダ外生まれのオランダ国民に600時間の統合プログラムを義務づけていた。この移民制限的政策は2000年代にさらに進展していく。

11 2006年3月に開催されたG6と呼ばれる移民政策に関する加盟国グループは、フランスの提案により外国人への強制統合試験の検討で合意した(Küchler 2006)。2008年後半の議長国となったフランスは強制的統合措置をEUのソフト・ローで導入し、言語やナショナル・アイデンティティと価値の学習(男女平等、寛容、義務教育など)を義務づけようとしたが他の加盟国の反対にあい挫折した。仏移民担当相は特にスペインが強く反対したと述べている(Brunnstrom 2008)。

2002年選挙では移民排斥を叫ぶ極右のLijst Pim Fortuyn (LPF) が、党首殺害事件もあり、いきなり第2党になる。政権に参加したLPFであったが政権はすぐに崩壊し、翌2003年選挙では前回第3党に転落した労働党が僅差の第2党になる。しかし労働党も移民制限的政策支持に転換するなど主要政党全てが移民制限に動いたために移民政策は主要争点にはならなくなる。これでオランダの移民制限の流れは決定的になった。2004年11月には映画監督テオ・ファン・ゴッホ (Theo van Gogh) がモロッコ系イスラム教徒に殺害され¹²、他のテロ計画も明るみになり人々に衝撃が走った。宗教指導者の多くが移民出身国から新たに來ていることや、出身国で結婚して家族を呼び寄せる移民像を基盤に、イスラム系移民がオランダ社会を分断しているとの認識が広まっていったのである。この結果、多文化主義言説は後退し、「ネイティブ」を中心とする「ひとつのオランダ社会」が強調されるようになった (Entzinger 2003; Roggeband & Verloo 2007; Essed & Trienekens 2008) ¹³。

移動前移民の統合適性審査は家族移民と宗教指導者を対象に、2006年3月に導入され、オランダ語の他、社会や文化の常識試験実施に至った¹⁴。審査ではオランダ社会の象徴例として同性愛や裸の女性のシーンを交えた映像が上映される。これには移民統合担当相リタ・フェルドンク (Rita Verdonk) の強力なイニシアチブが影響した (Besselink 2008; 6-13)。彼女は移民だけでなく帰化国民の内の福祉受給者、未成年の子供を持つ親、宗教指導者に統合条件を課すことまで提案した。法の下での平等を理由に司法により禁止されたが、経済およびセキュリティの論理は、先進国出身者と高度技能労働者に統合措置を免除する一方で、その帰結として帰化国民までも統合の対象としたのである。98年法に替わる2007年実施の移民統合法はコース参加に加え言語とオランダ社会の試験合格を要求する。料金はまず移民が全額支払い、コース修了と試験合格により払い戻される。不参加者には行政過料が科される。2007年に移民統合問題の担当閣僚は労働党のフォーヘラー (Ella Vogelaar) に替わり、8月には大幅な政策見直しが宣言された。しかし政策変化は言語訓練の移民の費用負担軽減と言語試験の合格点引き上げなどであり、強調はオランダ社会への移民の実効的統合にある。強烈な個性で移民制限を進め物議を醸したフェルドンクとはカラーは異なるものの政策の論理はそれほど変わっていない¹⁵。

まとめれば、オランダへ移民するためには、先進国出身か高度技能労働者でなければ家族移民はまず自国で統合適性審査を受ける。次にオランダ移動後は家族移民だけでなく他の非-西洋の単純労働者の移民も長期滞在許可取得のためにより高度な統合試験を受ける。そして国籍取得にもまた統合試験の合格と帰化式典の出席義務がある。費用は統合適性試験が350ユーロ、長期滞在許可が270ユーロなど高額であり、経済的自律が条件となる。試験に合格できず、自身の統合を証明でき

12 この事件はオランダが主導した初の移民担当相による会合の最初の議題となった。

13 オランダ語ではネイティブを表す *autochtoon* とその反対語である *allochtoon* が近年用いられている。*allochtoon* はさらに西洋と非-西洋と分けられ *autochtoon* との近接性が区別される。先進国である日本は西洋に区分される (Essed & Trienekens 2008; 57-60)。

14 European Interest in Dutch Integration Test, *nisnews* 14/06/05.

http://www.nisnews.nl/dossiers/immigration/140605_899.htm last accessed November 9, 2007.

15 フォーヘラーは2008年11月に辞任させられたが、その理由のひとつが労働党の移民規制強化方針との対立であった。後任はファン・デア・ラーン (Eberhard van der Laan) である。同時期に労働党は、寛容が統合失敗の原因であるとする新たな政策文書を策定していたが、移民の負の側面にばかり焦点を当てているとの批判が内部からも起こり、修正している。

なければ不法移民となり、送還される。

このような移民に継続的に統合を証明させる措置は、上述のように他の EU 加盟国にも広がっており、EU の共通基本原則にも見られる (cf. European Commission 2007d)。2007年には第3国国民統合のための欧州基金が設立され、加盟国がこの基金を受けるためには共通基本原則に従う多年度計画を策定することとなる (理事会決定2007/435/EC)¹⁶。そしてこの転換の背景にあるオランダのような多文化主義の失敗の認識は、EU レベルでも共有されつつある。例えばフラッティーニ欧州委員 (Franco Frattini) は「我々が選んだ多文化主義アプローチという『旧式』の移民戦略がいくつかの文化的小および宗教的グループに我々の価値 (個人の権利、ジェンダーの平等、一夫一婦制と女性の尊重——引用者) に対する攻撃的戦略を許してしまった」と述べている (Frattini 2007b)。

EU の枠組みのなかで機能する加盟国レベルの動向を踏まえれば、繰り返される試験のなかで移民は、加盟国社会への能動的統合が試されるといえる。多様性を移民の側に負わせることで、EU を共通のものとしつつ加盟国は各国それぞれをひとつの社会として表象する¹⁷。社会の側の構造は変えることなく、移民の側に変化を求める。この論理はますます露骨になり、2007年5月の統合担当相会合での加盟国閣僚、欧州委員の発言、同月に発表された専門家グループの「統合ハンドブック」、翌月の理事会総括の全てで移民の側の「参加」、「義務」を統合自体に重ね合わせる傾向が見られる (Schäuble 2007 : Vogelaar 2007 : Frattini 2007a : Council 2007)。各国の閣僚が移民の能動性や参加を唱える中で、フラッティーニは「能動的参加」という新たな構造パッケージの構想を語る。「統合ハンドブック」は「学習することを学習する」と表現し、理事会は統合への意図的努力を移民に求めている。

統合過程への参加の鍵は労働市場への参加である。この経済的論理もより露骨さを増している (European Commission 2007c)。統合とは、移民の持つ利益を完全に得るための重要な要素とされる。移民は潜在的起業家とされ、経済成長への役割が期待される。

しかし、加盟国社会への統合と EU 域内市場および第3国の発展への貢献という2つの論理の関係はどうなるのであろうか。一方で移民は居住期間に応じて統合が試され、加盟国社会に統合されていく。他方で新たな形の移民は EU と第3国を行き来することになる。彼らが最終的に出身国へ再統合されるというのであればそれはそれでよい。では、頻繁に移動をするものはどこに統合されるのだろうか。EU 域内に限ってみると長期居住者が EU 域内を移動すると加盟国の国籍取得に不利に働く可能性がある (土谷2005)。2009年に成立した高度技能移民受け入れ指令 (理事会指令 2009/50/EC¹⁸) では18ヶ月を過ぎると雇用契約などを条件に他の加盟国に移動できる。「長期居住者」の地位取得に必要な5年の居住要件に不利にならないように、申請国での直前2年の居住が必

16 この基金では移動前の自国での統合措置を受ける第3国国民も対象となっている。

17 移民問題が社会問題から統合問題へと転換され、行政の担当も社会政策から移民政策へと転換する傾向が見られる (European Commission 2006a; 4, 19)。しばしば指摘されるようにこの変化は移民を社会の外へと追い出し、「ネイティブ」による社会を措定する営為と解釈できるだろう。社会的排除という概念についても同様のことが言える。

18 業種での高度技能労働者の定義は合意に至らず、受け入れ国平均賃金の1.5倍以上と定義された。

要なものの、移動した期間は通算される。統合よりも経済的有用性が優先されるのである。そもそも高度技能労働者である移民や専門職移民には統合条件が課せられない場合も多い。しかし高度技能労働者ではないもの、EUと第3国との往復移民については統合と移動との関係は不明である。

おわりに

EUは領域的な境界線を引きなおす過程で市民と移民との間の境界も変化させた。第3国国民という移民は、AFSJという目標において一旦自由の行使主体として位置づけられた。しかし、彼らの権利保障のための法案審議で、権利は統合の手段から、統合の結果として与えられるものへと変質していく。

経済的なものと切り離された自由の保障の論理もまた、経済的な目標が全面に出てくることで後退し、EUの経済的発展、競争力強化のための移民の活用が説かれていく。この移民統合の中心には雇用が置かれ、多様性は経済の論理の中で管理運営された上で活用されるものとなっていく。多様性を持ったEU社会は、多様性を一手に移民に背負わせることで移民を社会の外側に追いやりつつ、つまり移民を「構成的外部」としつつ、共通性を持った「我々の諸社会」に再構成される。移民＝多様性とEU＝共通性という二分法が作られているのである。

二分法は移民内部にも持ち込まれ、不法移民は安定、セキュリティへの脅威とされ、管理された合法移民は繁栄を実現するとされる。いわば良い多様性と悪い多様性があり、後者を排除し、前者を促進することで平和で安定した社会を実現する。オランダをはじめとして多くの加盟国で統合条件が課され、移動前から長期居住許可取得、そして国籍取得と継続的な統合過程への参加が要請されるようになっていく。従わない場合や統合試験に失敗した場合には居住許可の更新拒否などの結果に至る。EUは統合失敗者を第3国とのパートナーシップを活用し、国籍国または経由国に送還する。移民の経済的活用のためにEUは地域的、そしてグローバルな移民移動管理の完成を目指している。

高度技能移民に優先的な権利を与え、短期移民や季節移民とともに高度技能移民もEUと送り出し国の双方で活用し、互いの経済発展を目指す現在の路線は、受け入れ社会であるEU加盟国と移民との関係をいかに変化させていくのだろうか。地域的およびグローバルな移民移動の管理体制を作り、EU内では統合という条件を設定し、そして新たな移動する移民を構想するという形で移民の生の管理は進められている。しかし「不法移民」という言葉の存在が物語るようにこれまで人の移動が完全に管理されたことなどない。ヨーロッパ諸国は戦後の移民受け入れが労働力の受け入れではなく、移民という人の受け入れだったことに気づいたはずである。移民を異質な他者として問題含みの経済資源と同視するEUの論理がこのまま推し進められれば、EUはその過去の経験を改めて問われるだろう。

（つちや たけし・本学経済学部講師）

【参考文献】

- Besselink, Leonard F. M. (2006) 'Expulsion and integration: Erecting Internal Borders within the Kingdom of the Netherlands', *CHALLENGE*, <http://www.libertysecurity.org/article1096.html> last accessed January 7, 2009.
- (2008) 'Immigration and Integration: The Vicissitudes of Dutch "Inburgering"'. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1147007>
- Brubaker, William Rogers (1989) 'Introduction', in William Rogers Brubaker ed, *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, New York: University Press of America.
- Brunnstrom, David (2008) 'France drops "integration contract" from EU plan', *Reuters*, June 30, 2008. <http://africa.reuters.com/wire/news/usnL30454060.html> last accessed October 24, 2008.
- Bruquetas-Callejo, María, Garcés-Mascreñas, Blanca, Pennix, Rinus & Scholten, Peter (2006) 'Policymaking related to immigration and integration. The Dutch Case', *IMISCOE Working Paper: Country Report*, Working Paper No.15.
- Council (1998) 'Action Plan of the Council and the Commission on How Best to Implement the Provisions of the Treaty of Amsterdam on an Area of freedom, Security and Justice', *OJ C 19*, 23/01/1999.
- (2004) 'PRESS RELEASE: 2618th Council Meeting Justice and Home Affairs, Brussels, 19 November 2004', *14615/04 (Presse 321)*.
- (2007) 'Council Conclusions on GLOBAL APPROACH TO MIGRATION', *2807th JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting*, Luxembourg, 12 and 13 June 2007.
- (2008) 'Council Conclusions on enhancing the Global Approach to Migration', *2873th JUSTICE and HOME AFFAIRS Council meeting*, Luxembourg, 5 and 6 June 2008.
- Doty, Roxanne Lynn (1996) 'Immigration and national identity: constructing the nation', *Review of International Studies*, Vol.22, No.2.
- Entzinger, Han (2003) 'The Rise and Fall of Multiculturalism: The Case of the Netherlands', in Christian Joppke & Ewa Morawska eds., *Toward Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Essed, Philamena & Trienekens, Sandra (2008) "'Who wants to feel white?' Race, Dutch culture and contested identities', *Ethnic and Racial Studies*, Vol.31, No.1.
- European Commission (1998) 'Towards an area of freedom, security and justice', *COM(1998) 459 final*.
- (2000a) 'Amended proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on the right to family reunification', *COM (2000) 624 final*.
- (2000b) 'Communication on a Community Immigration Policy', *COM (2000) 757 final*.
- (2001) 'Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE concerning the status of third-country nationals who are long-term residents', *COM (2001) 127 final*.
- (2003a) 'Choosing to grow: Knowledge, innovation and jobs in a cohesive society', *COM (2003) 5 final/2*.
- (2003b) 'Communication on immigration, integration and employment', *COM (2003) 336 final*.
- (2005a) 'COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT establishing a framework programme on Solidarity and the Management of Migration Flows for the period 2007-2013', *COM (2005) 123 final*.
- (2005b) 'A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union', *COM (2005) 389 final*.
- (2005c) 'Priority actions for responding to the challenges of migration: First follow-up to Hampton Court', *COM (2005) 621 final*.
- (2005d) 'Policy Plan on Legal Migration', *COM (2005) 669 final*.
- (2006a) 'Second Annual Report on Migration and Integration', *SEC (2006) 892*.
- (2006b) 'The Global Approach to Migration one year on: Towards a comprehensive European migration policy', *COM (2006) 735 final*.
- (2007a) 'Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions

- Neighbouring the European Union', *COM (2007) 247 final*.
- (2007b) 'On circular migration and mobility partnerships between the European Union and third countries', *COM (2007) 248 final*.
- (2007c) 'Third Annual Report on Migration and Integration', *COM (2007) 512 final*.
- (2007d) 'Towards a Common Immigration Policy', *COM (2007) 780 final*.
- (2008a) 'A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools', *COM (2008) 359 final*.
- (2008b) 'Commission Staff Working Document: Accompanying the Communication on common principles for further development of the Common Immigration Policy: a platform for a new European Approach', *SEC (2008) 2027 final*.
- European Council (1999) 'Presidency Conclusions of Tampere European Council, October 1999'.
- (2003) 'Presidency Conclusions of Brussels European Council, March 2003'.
- (2004) 'The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, Annex 1 to Presidency Conclusions of Brussels European Council, November 2004'.
- (2005) 'Global Approach to Migration: Priority Actions Focusing on Africa and the Mediterranean, Annex 1 to Presidency Conclusions of Brussels European Council, December 2005'.
- Frattini, Franco (2007a) 'A common approach for European policy on the integration of migrants — European debate', *SPEECH/07/295*.
- (2007b) 'Enhanced mobility, vigorous integration strategy and zero tolerance on illegal employment: a dynamic approach to European immigration policies', *SPEECH/07/526*.
- Frontex (2007) *Frontex Annual Report 2006*.
- Goldirova, Renata (2007) 'Frattini: deaths of migrants at sea are "European failure"', *EUobserver*, June 6, 2007. <http://euobserver.com/9/24208/?rk=1> last accessed June 7, 2007.
- Hammar, Tomas (1990) *Democracy and the Nation State: Aliens, Denizens, and Citizens in a World of International Migration*, Aldershot : Avebury.
- Human Rights Watch (2008) *The Netherlands: Discrimination in the Name of Integration; Migrant's Rights under the Integration Abroad Act*, May 2008 Number 1.
- Jacobson, David (1996) *Rights across borders: immigration and the decline of citizenship*, Baltimore : Johns Hopkins University Press.
- Joppke, Christian (2007a) 'Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe', *West European Politics*, Vol.30, No.1.
- Joppke, Christian (2007b) 'Comparative Citizenship: A Restrictive Turn in Europe?', paper delivered at International Conference: Demography and Human Rights. <http://www.rg-law.ac.il/workshops/2007/articles/joppke.pdf> last accessed June 9, 2007.
- Küchler, Teresa (2005) 'EU leaders back Franco-Spanish migrant plan', *EUobserver*, October 28, 2005. <http://euobserver.com/?aid=20212&rk=1> last accessed October 29, 2005.
- (2006). 'EU-six go it alone against smuggling and terrorists', *EUobserver*, March 24, 2006. <http://euobserver.com/?aid=21219&rk=1> last accessed March 24, 2006.
- Roggeband, Conny & Verloo, Mieke (2007) 'Dutch Women are Liberated, Migrant Women are a Problem: The Evolution of Policy Frames on Gender and Migration in the Netherlands, 1995-2005', *Social Policy & Administration*, Vol.41, No.3.
- Schäuble, Wolfgang (2007) Speech by the Federal Minister of the Interior, Dr Wolfgang Schäuble, for the opening of the Information Meeting of EU Integration Ministers Potsdam, 10 May 2007, http://www.eu2007.bmi.bund.de/cln_012/nn_1050668/EU2007/EN/ServiceNavigation/Speeches/content_Redden/BM_Integrationsministerkonferenz.html last accessed June 9, 2007.
- Soyal, Yasemin Nuhoglu (1994) *Limits of citizenship: migrants and postnational membership in Europe*, Chicago: University of Chicago Press.
- 土谷岳史 (2004) 「EUのデモクラシーと市民」早稲田大学大学院政治学研究科修士論文。
- (2005) 「EUと民主的シティズンシップ——第3国国民の包摂を中心に——」『日本EU学会年報』第

25号。

—— (2006a) 「EUシテイズンシップとネイション - ステート——セキュリティ、平等、社会的連帯——」
『慶應法学』第4号。

—— (2006b) 「EU領域秩序の構築」 福田耕治編 『欧州憲法条約とEU統合の行方』 早稲田大学出版部。

Vogelaar, Ella (2007) Speech by minsiter Vogelaar at the informal EU Conference for Integration Ministers.
<http://www.sharedspaces.nl/pagina.html?id=10812> last accessed June 9, 2007.

Zapatero, José Luis (2005) 'Europe is the answer', *The Guardian*, October 26, 2005.

<http://www.guardian.co.uk/eu/story/0,7369,1600663,00.html> last accessed November 6, 2007.