

グローバル・「アジェンダ・セッター」としての EUについての一考察

2011年欧州委コミュニケーション文書「マイグレーションとモビリティに対するグローバル・アプローチ(GAMM)」を手掛かりに

上智大学 岡部 みどり (midori-o@sophia.ac.jp)



報告の目的と構成

▶ 目的

1. EU対外関係の構築状況の理解に向けた概念的枠組みの検討
2. EUの対外的影響力(EUのパワー)についての検討:グローバル規範形成との関連に焦点
3. EUが提示する、人の越境移動(migration)管理とリンクづけられた途上国支援というグローバル規範の正当性についての検討

▶ 構成


1. EUパワーの検討
 2. 人の越境移動管理を目的とするEUのグローバル戦略(GAMM)
 3. EUパワーの射程 対象圏域とそれに応じたパワー
 4. パワーの限界とグローバル規範形成 EUアジェンダ形成能力の理解に向けた考察
 5. 小括と展望
-



EUパワーの検討

- ▶ 「グローバル・アクターとしてのEU」の説明根拠
 1. 代表性: 規範、役割、アイデンティティ、対外認知、(説明責任)
 2. パワー: しばしば1.と連動する形で説明される
- ▶ EUのパワーと国家のパワーの相違
 - ▶ 実体: 国家のパワーの集積 = EUのパワー
 - ▶ 関係性: 対外認識に依存 (cf. R. Dahlの定義「(交渉の)相手方の行動の変化を促すことができる力」) → EUパワーを国家のパワーに匹敵するものとして捉えることが可能
- ▶ EUのパワー
 - ▶ 規範的パワー (Manners)
 - ▶ 規制パワー (鈴木)
 - ▶ 魅力 (Power of attractiveness) (Ginsberg)



-
- ▶ 多くの「EUパワー」論：パワーの限界についての論及が不十分
 - ▶ パワーの現出をどの時点で認めるか？
 - ▶ 規範的パワー：生来的（効果は考慮されない）
 - ▶ 規制的パワー：関係性も要素の一つ（しかし、決定要因？）
 - ▶ 魅力：相手方の行動変化（パワーの構成要素は無関係）
 - ▶ パワー波及の圏域と制約
 - ▶ 規範的パワー：原則として無制限に、圏域の特徴によらず一元的に波及
 - ▶ 規制的パワー：衝突や対立の段階を肯定。しかし、交渉相手となる圏域との関係性についての言及なし
 - ▶ 魅力：相手方の行動変化が認められる限りにおいて波及。交渉相手となる圏域の特性よりも、交渉時に構築される関係そのものの特徴を重視
-
- 

研究の視角

- ▶ 「パワーの一元的、一方向的な域外波及」理解の限界を指摘
 - ▶ グローバルな領域においてEUがいつ、どのようなパワーを投じるのか？
 - ▶ アクターの意図 = パワーの現出？ アジェンダ = セットイング能力とパワーの関係の再検討
- ▶ **パワー伝播の類型化(域外圏域の特性に応じた)**
 - ▶ パワー伝播を可能にする国際構造
 - ▶ 複数のパワー: EUの意図 + 域内における構成要素 + 対象圏域との関係における特徴
- ▶ **パワーの限界とグローバルアジェンダ形成との関連**
 - ▶ パワー現出の失敗を克服するグローバルアジェンダ形成
 - ▶ 説得の方法とパワーの質的变化の関連



人の越境移動管理を目的とするEUのグローバル戦略 (Global Approach to Migration and Mobility: GAMM)

- ▶ 2011年11月18日に欧州委員会が提出したコミュニケーション文書
- ▶ グローバルな規模における対外関係の確立を視野に入れた、よりシステマティックでかつ包括的な人の越境移動管理に関するEUの戦略
- ▶ 「マイグレーションに対するグローバル・アプローチ (“Global Approach to Migration”, 以下「グローバル・アプローチ」)」(2005年)の改訂版(戦略性と効率性の観点から)



▶ 改訂部分

- ▶ 1. 「モビリティ (Mobility)」概念の導入
非EU市民のEU域内自由移動の可能性に言及
 - ▶ 2. 交渉アクターの多様化
内務独占→CFSP
 - ▶ 3. 対外交渉相手国/地域の変化
米、豪、加に向けた戦略の追加
- ▶ 欧州委員会が戦略性と効率性向上の観点から強調するのは主に前2点、しかし、3点目が交渉の成功を握るカギとなる可能性も示唆



「グローバル・アプローチ」成立の背景と意義

- ▶ 「グローバル・アプローチ」とは：
域外の国や地域に対してEUが行う、人の越境移動管理上の問題解決を目的とした交渉のための戦略
 - ▶ グローバルな問題としての人の越境移動問題
タンペレ・プログラム(「包括政策」)を発端
包括政策;合法移民の社会統合、出入国管理の加盟国間共通化(難民政策、不法移民対策を含む)、EU域内人の移動を未然に防止するための対外交渉というアイディアの3つの要素から構成
 - ▶ 内務分野の対外次元(external dimension)→外交政策の主要な柱
この過程で対外交渉のための理念(規範)が形成された→しかし、国境管理(狭義)中心
 - ▶ 外交政策としての人の越境移動政策→交渉相手との利害調整に向けた、選好とパワーの創出が不可欠
 - ▶ そのための手段として、イシュー・リンケージ戦略が採用される。
-

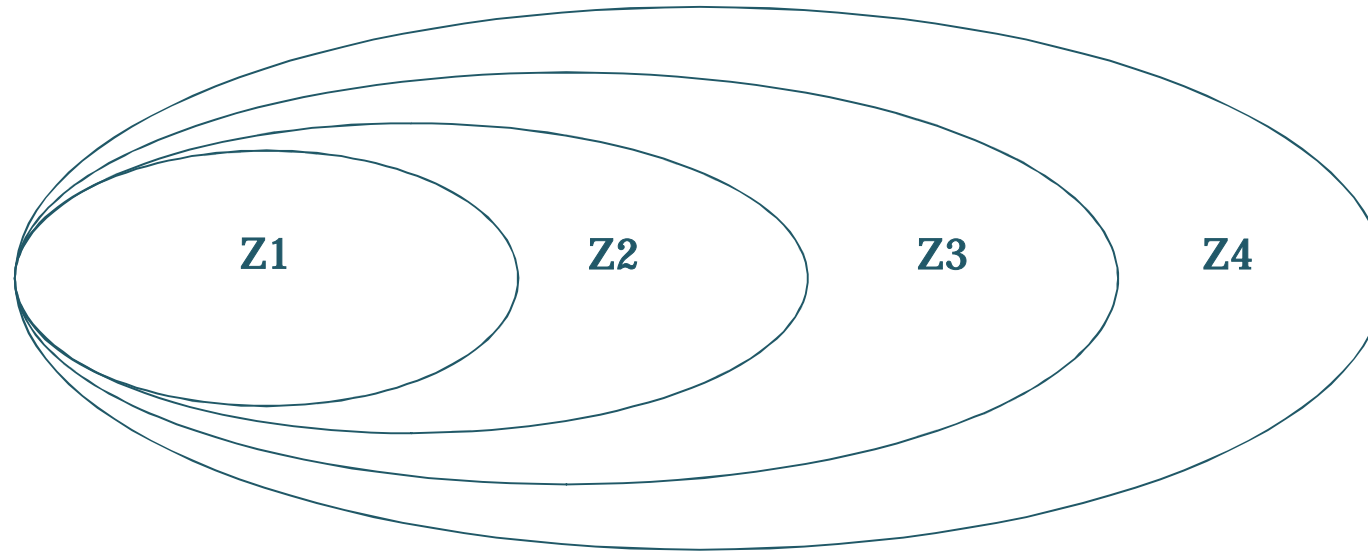


EUパワーの射程 対象圏域とそれに応じたパワー

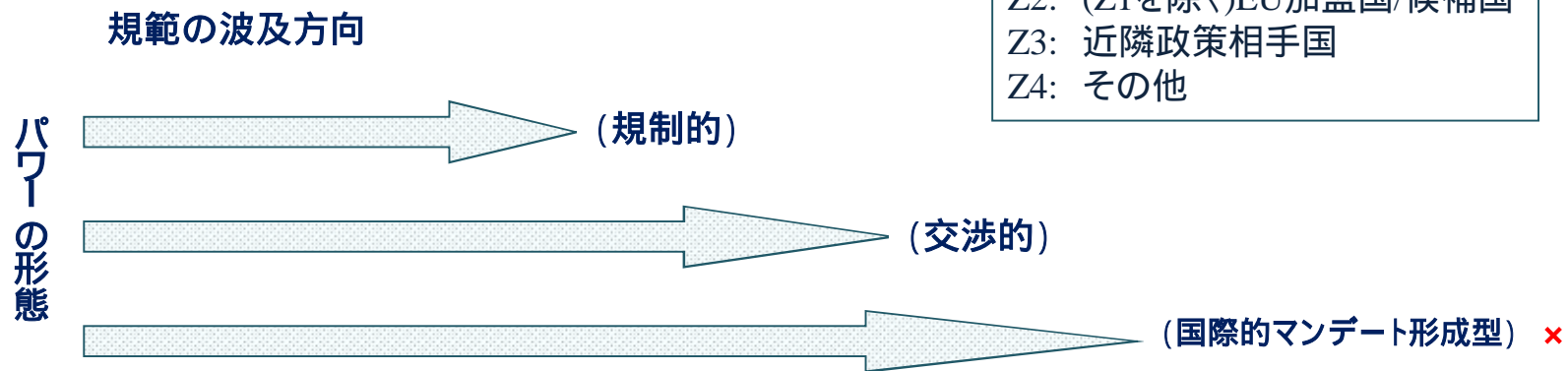
- ▶ 「グローバル・アプローチ」を通じたEUの対外戦略：イシュー・リンケージの複数の種類及びパターンから構成
 - ▶ 例：非関税障壁の除去を含む(広義の)FTA、法制度支援、ODA、労働市場の安定的構築を念頭に置くインフラ開発支援、紛争予防、平和再建、平和構築などの政治的安定化支援など
 - ×
共同体アキの遵守(シェンゲン規範や庇護に関する規範を含む)、国境管理への協力など
- ▶ イシュー・リンケージの方法：交渉相手国や地域の特性に応じて異なる。



EUパワー形成と規範の波及(概念図)

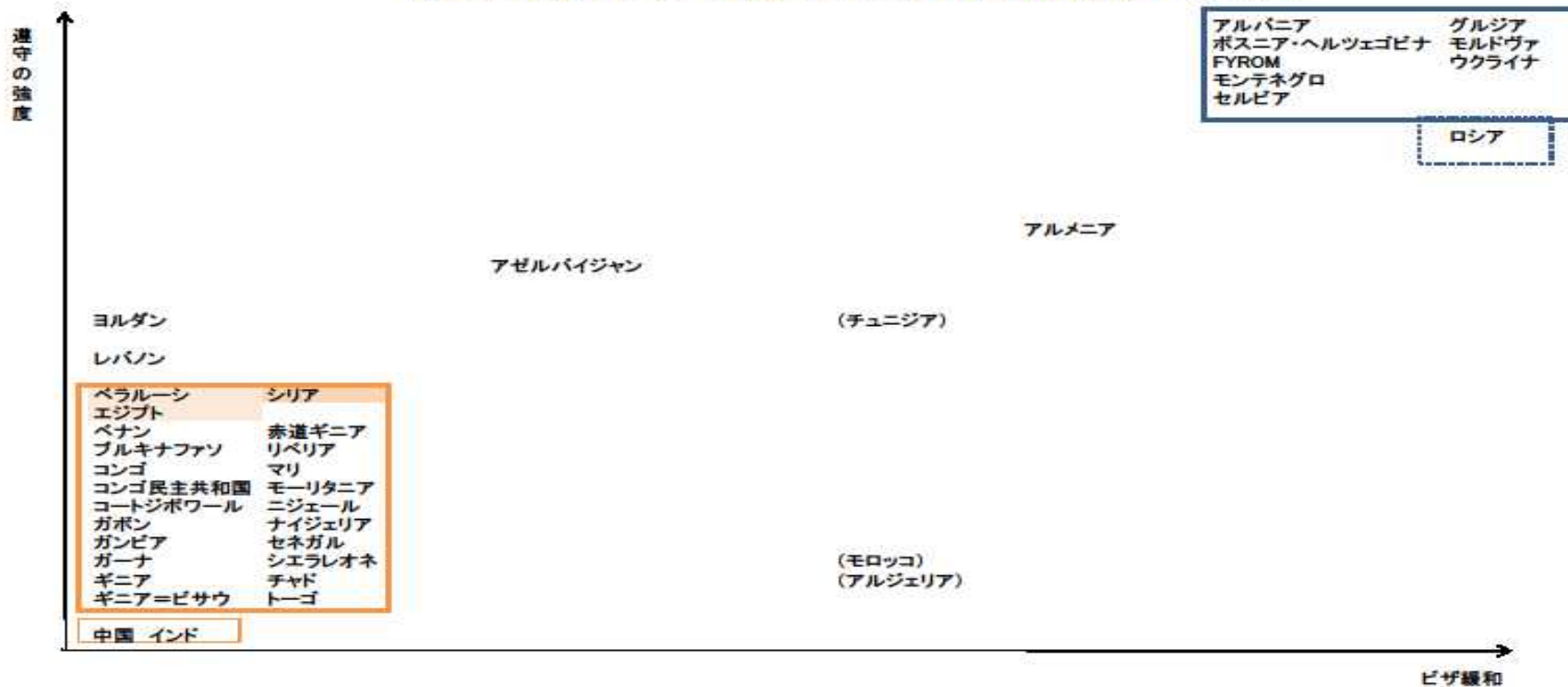


Z1: シェンゲン実施国
Z2: (Z1を除く)EU加盟国/候補国
Z3: 近隣政策相手国
Z4: その他



パワーの限界とグローバル規範形成 EUアジェンダ形成能力の理解に向けた考察

再入国協定遵守状況とビザ緩和との相関 【概観】



遵守の強度: EU側の判断による(中国、インド、ロシアについては未知数)

難民保護政策に関する「説得ゲーム」

負担分担協力国 (A先進国)

		負担分担協力国 (A先進国)	
		分担	分担拒否
難民受け入れ国 (途上国)	受け入れ	4,3	3,4*
	受け入れ拒否	2,2	1,1

(A.Betts, 2011, p.59より一部修正のうえ抜粋)

【注】 1～4: 選好の優位性(4が最善), * = 均衡

考察

- ▶ どのようなリンケージ戦略が有効か？ → 実質的な (substantive) リンケージ (Betts)
 - ▶ cf. Mobility概念の導入 (Z3までは有効)
 - ▶ しかし、アイディアを基礎にした説得は効果的ではない
 - ▶ cf. Z4に対するEUパワー創出の失敗
 - ▶ アクター (プレイヤー) の合理性の想定に問題: 難民受け入れ可否の選択肢を、受け入れ能力の問題と関連付けて考慮する必要性
 - ▶ 「非対称性」前提の再検討の必要性
 - ▶ イシュー・リンケージへの合意が、説得の前提として不可欠 → このための手段として、戦術的なリンケージもあろう。
-



小括と展望

- ▶ 「EUの一元的なパワー波及」観の限界
 - ▶ 対象圏域
 - ▶ 実体性 関係性
 - ▶ 規範的パワーの限界→物質的な力(非軍事的であっても)の必要性(cf. Bull)
- ▶ パワーの射程と圏域
 - ▶ パワーの現出をアド・ホックなベースではなく、対象相手との国際関係を構造の観点から捉える パワーの特質や制約についてのシステムティックな理解が可能
- ▶ グローバル・アジェンダ = セッターとしてのEU
 - ▶ 「能力」は認められるが、それ自体が「パワー」ではない。
 - ▶ 米国(や加、豪)との提携 = Z4に投じるためのパワー創出に向けたEUの方針転換？
 - ▶ EUの「グローバル規範」≠普遍的規範(cf. 鈴木)。しかし、パワーの制約ではなく、普遍的規範の再構築のプロセス？



参考文献

- ▶ 庄司克宏(2007年)「難民庇護政策における『規制間競争』とEUの基準設定」『慶應法学』7号
 - ▶ 遠藤乾、鈴木一人編(2012年)『EUの規制力』日本経済評論社
 - ▶ 森井裕一編(2010年)『地域統合とグローバル秩序 ヨーロッパと日本・アジア』信山社
 - ▶ Betts, A. (2011), “International Cooperation in the Refugee Regime”, in A. Betts and G. Loescher (eds.), *Refugees in International Relations*, Oxford University Press.
 - ▶ Bull, H. (1982), “Civilian Power Europe; A Contradiction in Terms?” *JCMS*, 21:2
 - ▶ Commission Staff Working Document, Interim progress report on the Global Approach to Migration, Brussels, 5.12.2007, SEC (2007) 1632
 - ▶ Commission Staff Working Paper, Migration and Development, Brussels, 18.11.2011 SEC(2011) 1353 final
 - ▶ Council of the European Union, Global approach to migration: priority action focusing Africa and the Mediterranean, Brussels, 13 December 2005, 15744/05
 - ▶ Dahl, R. (1953), “The Concept of Power”, *Behavioral Science*, 2:3
-



参考文献 (続き)

- ▶ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The Global Approach to Migration and Mobility, Brussels, 18.11.2011, COM(2011) 743 final
- ▶ European Council 23/24 June 2011 Conclusions, Brussels, 24 June 2011
- ▶ Ginsberg, R.H. (2001), *The European Union in International Politics: Baptism by Fire*, Rowman & Littlefield
- ▶ Grant, R. W. and R. O. Keohane (2005), “Accountability and Abuses of Power in World Politics”, *APSR*, 99:1
- ▶ Hill, C. (2002), “The geopolitical implications of enlargement,” in J. Zielonka (ed.), *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union* (Routledge Advances in European Politics), Routledge
- ▶ Hyde-Price, A. (2006), “‘Normative’ power Europe: a realist critique,” *Journal of European Public Policy*, 13:2



参考文献 (続き)

- ▶ Laidi, Z. (ed.) (2008), *EU Foreign Policy in a Globalized World: Normative power and social preferences (Routledge/GARNET series: Europe in the World)*, Routledge
- ▶ Lavenex, S. and E. M. Ucarer (eds.) (2003), *Migration and the Externalities of European Integration*, Rowman & Littlefield
- ▶ Manners, I. (2002), “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *JCMS*, 40:2
- ▶ Meunier, S. (2005), *Trading Voices: The European Union in International Commercial Negotiations*, Princeton U.P. 2005
- ▶ Okabe, M. “The European Union Policy on Migration Management and its Potential Relevance to the Japanese Politics”, Paper prepared for the EU-Japan Conference, Brussels November 30, 2010
- ▶ Scheipers, S. and D. Sicurelli (2008), “Empowering Africa: normative power in EU-Africa relations”, *Journal of European Public Policy*, 15:4



参考文献 (続き)

- ▶ Sjursen, H. (2006), “The EU as ‘normative power’: how can this be?”
Journal of European Public Policy, 13:2
- ▶ Sjursen, H. (2006), “What kind of power?” Journal of European Public
Policy, 13:2
- ▶ Suzuki, K. (2009), “EU As A ‘Regulatory Empire’”, HOKKAIDO
JOURNAL OF NEW GLOBAL LAW and POLICY (*Shin sedai hou seisaku
gaku kenkyu*), Hokkaido University, vol2, 2009
- ▶ The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the
European Union, Official Journal of the European Union, 2005/C 53/01
- ▶ The Stockholm Programme _An open and secure Europe serving and
protecting citizens, Official Journal of the European Union, 2010/C 115/1
- ▶ Zielonka, J. (2006) *Europe as Empire: The Nature of the Enlarged
European Union*, Oxford U.P.

