

---

種 別： 論説

タイトル： シェンゲン規範の誕生—国境開放をめぐるヨーロッパの国際関係

著 者： 岡部 みどり

所 収： 『上智法学論集』第57巻1-2合併号（平成25年11月）41-61頁

発行元： 上智大学法学会

---

本頁は書誌情報頁です。適宜論文本文の前に付してご利用下さい。



上智大学法学会

---

## 論 説

---

# シェンゲン規範の誕生

— 国境開放をめぐるヨーロッパの国際関係

岡部 みどり

---

はじめに

第1節 単一市場構想とのかかわり

第2節 「ヨーロッパ・アイデンティティ」の象徴としての限界

第3節 選ばれたシェンゲン規範

小括

## はじめに

本稿は、1985年に西ドイツ（以後「ドイツ」あるいは独と表記）、フランス、ベルギー、オランダ、ルクセンブルグの5カ国間で締結されたシェンゲン協定（Schengen Agreement）が、欧州統合の進展とともに、人の国際移動管理の共同体規範、即ち「シェンゲン規範」となっていく過程を、規範の選択という側面に焦点を当てて明らかにするものである。

シェンゲン規範についての議論は決して目新しいものではない<sup>(1)</sup>。

- 
- (1) コメントルの類は言うまでもないが、論考も数多く存在する。包括的な論及の代表的な著作として、D. Bigo, *Polices en réseaux: L'expérience européenne*, Les Presses de Sciences Po, 1996, D. Bigo and E. Guild (eds.), *Controlling Frontiers: Free Movement Into and Within Europe*, Ashgate, 2005, R. Zaiotti, *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of European Frontiers*, University of Chicago Press, 2011. 等。国内では包括的な研究は未だほとんど見受けられないが、人の移動分野の欧州統合研究の一部としての論考は存在する（代表的なものに、本田雅子『ヨーロッパ統合における人の域内自由移動』

そして、多くは、この規範を、ヒト（や資本、財、サービス）のもっぱら違法な流入（流出）形態に対応するための出入国管理分野における国際協調を支えるものとして説明しようとする。確かに、現行の関連二次法や法の執行体系のみならず、欧州委員会、理事会、欧州議会等が構成する立法ネットワークの形態という側面からみても、主たる行為主体は内務（法務）、警察当局であり、シェンゲン規範が域内治安維持のための規範であるという認識自体に誤りはない<sup>(2)</sup>。

しかしながら、そのような実態は、「シェンゲン規範がその設立当初から域内治安維持を目的として志向された」という類の理解を当然に導くものではない。なぜ、欧州共同体の加盟国は、欧州統合というプロジェクトを通じて不法移民やマネー・ロンダリング、麻薬などの密輸やテロリズムへの対策をわざわざ複数の国家間で協調して行うという決定を下したのか。この点について説明がなされている文献はほとんどない。さらにいえば、多くの記述は、治安維持達成に向けた合目的な統合が、あたかもシェンゲン規範の暗黙の前提とされているかのような誤解

---

『経済学研究（北海道大学）』47号（3）1997年等）。しかし、多くは政策内容を紹介する程度のものにとどまる。とりわけ、シェンゲン協定を無批判にテロ対策や不法移民対策と同義に取り扱う文献が多く、欧州統合がなぜその分野における加盟国間協力をはじめなければならなかったのかという点についての言及が欠落しているため、結果として、論考としての性質を伴わないものとなってしまっている。本田論文はその数少ない例外である。

- (2) 2000年以降は、EUの人の出入国管理を内務政策としてだけでなく外交政策としても取り扱う傾向が顕著になった。また、共通難民政策に象徴されるように、人の往来を許可する基準を定めるという意味での狭義の出入国管理分野の加盟国間協調がひとまず達成され、移動者（「事実上の移民」）の社会統合の問題に議論の焦点が移ってきている。これらの動きに伴って主に立法や行政にかかわる行為主体が多様化し、2013年現在ではEUの「外務省」に相当する対外活動庁（External Action Service）や、雇用・労働関係当局の関与が高まっている。また、とりわけ立法段階における雇用者組合や労組（欧州労連）などの民間団体との接触も以前に比べて顕著になってきている。ただし、主たる行為主体は依然として内務及び警察関係当局である。外交政策としての出入国管理について、「移民外交（Migration Diplomacy）」という概念を用いて論じた文献として、岡部みどり「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（2005年）。

を招くものである。そもそも、内務政策分野の統合を政治統合であると捉えるならば、なぜこのような早い時期にそれが実現されたと仮定できるのだろうか。既に1962年の時点で政治統合構想である「フーシェ・プラン」が決裂し、また、1970年代にポンピドゥーが提唱した欧州版インターポール構想がその実現に至るまで実に20年余の年月を要したことを照らし合わせると、1985年の段階において、シェンゲン協定が内務政策統合のための規範として締結され、それが後に内務分野における欧州統合の規範的支柱となったという説明は十分に説得的であるとは言いがたい。つまり、参加国が政治統合や安全保障共同体の早期達成を忌避したために経済統合による迂回戦略が志向されたはずの欧州統合において、そのプロセスと逆行するような内務政策分野の統合の道筋は到底想定され得ないのである。

また、1980年代当時既にアフリカやアジア諸国からの難民申請者の急増や、域内に長期滞在するトルコ人などの外国人労働者の存在を社会問題として抱えていた主要西欧諸国が、国家主権の一部である出入国管理権限を移譲するに至っては、極めて重大な政治的決断がなされたはずである。仮に欧州統合が緊密な国際協力体制を目指すものであるとの合意がなされていたとして、そのことが即座に（隣接）国境での検問の撤廃という決定に結びつくだろうか。

ここで参照されるべきは、シェンゲン規範の開放的意味である。シェンゲン規範は、ヒト・モノ・カネ・サービスの自由移動を可能にするために、締約国間の隣接国境における検問手続きを撤廃する規範でもある。即ち、シェンゲン規範は一方ではリベラルな価値観に基づく欧州単一市場政策の補完措置であるともいえる。

しかしながら、自由移動のために国境での検問が廃止されなければならないということはない。人の自由な越境移動をはかるための方法は、検問手続きの撤廃に限らず、複数存在する。このことは、自由貿易促進のために自由貿易圏の建設、関税同盟の結成、非関税障壁の除去を目的

とする単一市場の創設などといった多様な政策があるのと同様である。人の越境移動管理の政策領域における欧州統合を実現させるためにシェンゲン規範が是が非でも必要だということはなかった。実際に、イギリスとアイルランドは国境での検問手続きを未だに撤廃していないが、欧州連合(EU)域内での人の自由移動をむしろ推進する立場をとっている<sup>(3)</sup>。

このように考えると、シェンゲン規範が内務政策分野における欧州統合の基幹的役割を担うようになったのは、欧州統合の進展において当然に想定されたというものではなく、いくつかの可能性の中から選択された結果だということができる。つまり、「選ばれた規範」としてシェンゲン規範を捉えることこそが、本稿で掲げる視点である。

シェンゲン規範はなぜ志向されたのか、どのようにして「選ばれた」のか。その選択にはどのような加盟国間の思惑が関与していたのか。とりわけ欧州統合との兼ね合いにおいて、当時のEC加盟国はシェンゲン規範にどのような役割を期待したのか。そして、シェンゲン規範とは欧州共同体にとってどのような意味を持つものとなったのか。これらの問題への回答を試みるのが、本稿の目的である。

---

(3) 両国は、1990年に改訂されたシェンゲン実施条約関連法規の総体(「シェンゲン・アキ」と呼ばれる)に加盟していない(いわゆる「適用除外(opt-out)」という扱いである)。しかしながら、アムステルダム条約附属議定書(1999年発効)により、理事会における(当該国を含めた)全会一致による承認を受けて、シェンゲン・アキの一部及びすべてに参加することが許されている。また、デンマークは、「シェンゲン・アキ」に参加しているが、EC条約第IV編の下、関連法規を国内で実施するかどうかの判断を自国のみで決定することができる。現在、隣接国境における検問手続きを廃止している国々(いわゆる「シェンゲン・エリア」)は、EU加盟国では仏、独、ベルギー、オランダ、ルクセンブルグ、イタリア、スペイン、ポルトガル、ギリシャ、オーストリア、デンマーク、スウェーデン、フィンランド、チェコ、ラトヴィア、エストニア、リトアニア、ハンガリー、マルタ、ポーランド、スロヴェニア、スロヴァキアの23カ国、EU加盟国以外ではノルウェー、アイスランド、スイス、リヒテンシュタインの4カ国である。ブルガリア、ルーマニア、キプロス、クロアチアは「シェンゲン・アキ」の遵守を義務付けられているが、出入国管理関連制度の整備不足のため、2013年9月現在、検問撤廃を実施するに至っていない。

特に、最後の点に関しては、シェンゲン規範に備わる二面性についての検討が必要である。シェンゲン規範は、締約国間において隣接する国境での検問撤廃という意味では「国境の開放」のための規範であるが、反対に、シェンゲン加盟国と非加盟国を分かちついわば外圍国境を共同で管理するという意味においては「国境の閉鎖」という側面を併せ持つ。この開放と閉鎖の調整を、グローバル化が進む現代の国際関係における国家主権の相対化の一例とみなしうるのか、それとも、それとは一線を画すような、おそらく地域統合に特有の国境の再定義に結びつくものとなるのかについての初期的な展望を示すことが本稿の狙いである。

なお、本稿は既存の理論を批判的に検討するものではないものの、地域統合の力学との関連において規範形成過程を分析しており、その意味において論考の範疇に属するものである。

## 第1節 単一市場構想とのかかわり

欧州統合の本来の目的が安全保障共同体の創設であり、そのために経済統合が目指されたことは、これまで多くの欧州統合研究が指摘してきた通りである。しかし、どのような統合の形が欧州の安定を確実にするのか、という問題については、学術的な論争の場のみならず政治の実践の場においても異なる考え方が混在した。とりわけ、経済統合の実現のために、カネやモノだけでなく、ヒトの域内自由移動までが本当に必要なのか、という問題や、仮にそれが必要だとしても、そのためにEC/EU域内における国境での検問を廃止までする必要があるかどうか、という問題については、しばしば意見の対立があった。そして、その対立は、概して、欧州統合のあり方についての理念の違いに起因するものであった。

少なくとも、単一市場を推進する立場は、検問撤廃を積極的に推進することはなかった。このことは、経済統合についての（マクロ）経済学

的アプローチが、単一通貨導入の便益についてはもとより、労働力の自由移動を地域統合安定化の一義的な要件として捉えていなかったことと関係している。

マンデル(R. A. Mundell)らが唱えた「最適通貨圏(OCA)」の理論が、複数の国家による経済統合のいくつかのパターンのうちその範囲を地域規模にとどめることが統合の成功に最も近づくことと提唱したことは周知の通りである<sup>(4)</sup>。ある特定の国において外部ショックが生じた場合、通常の経済であれば、国家間の経済的不均衡の是正は、為替相場の調整などといった金融政策において試みられる。しかし、政府が金融調整を自由に行うことのできない経済圏においては、均衡の回復は価格と賃金の調整によって行われる。この場合、需要型の調整に比べて、効果は極めて長期的なものとなり、しかも失業やインフレーションといった社会的コストを伴うものとなる<sup>(5)</sup>。

この点に照らして、当該経済圏域内におけるヒトの自由移動の重要性が喚起される。マンデルは、もしこの圏域内において労働力の自由移動が保障されていれば、労働力は生産性の低い国から高い国へと流れるので、失業の問題は解決すると主張した。さらに、そのような労働の自由移動が可能な国々の間、つまり、同様な政治制度体制と経済規模の国の間ではじめて、通貨の共有が可能となると唱えた<sup>(6)</sup>。即ち、OCA理論は、国際経済の不均衡を労働の自由移動によってカバーすることができる程度の賃金格差こそが、最適通貨圏が適用しうるひとつの条件だと主張するものであった。

ところで、このような理論的枠組みに裏打ちされてヒトの自由移動が

---

(4) R. A. Mundell, "A Theory of Optimal Currency Areas", *The American Economic Review*, vol. 51, no. 4, (Sep. 1961), pp. 657-665. なお、マンデルの理論の解釈にあたっては、田中素香「通貨統合の進展と困難—通貨統合の現局面と展望」同編著『EMS：欧州通貨制度』有斐閣(1996年)を参照した。

(5) 田中(1996年)、344-346頁。

(6) R. A. Mundell, *op.cit.*, pp. 663-664.

論じられる際、そこで対象とされるヒトはもっぱら「労働力」である。つまり、ここでのヒトは労働市場における需給の調整に沿って動くであろう合理性を備えており、家族や地域コミュニティなどとの社会的なつながりや、言語や宗教、土着の風俗への愛着といった文化的なアイデンティティは、移動を説明する変数とは考えられていなかった。

そのうえ、この理論において想定されたヒトの自由移動は、必ずしも圏域内部における国境での検問撤廃という行政措置を当然に要求するものではなかった。ここでは、例えば、加盟国間での雇用や労働体系の調整、年金など社会保障制度の整合、就労ビザや滞在ビザの発給にかかる条件の統一などが、自由移動を促進する政策として想定されていたのみであった<sup>(7)</sup>。つまり、シェンゲン規範を単一市場政策の補完とする理解はマクロ経済学的な説明の延長上に必ずしも乗るものではない。

欧州共同体加盟国間政治の議論の場では、単一市場形成という目標に対する大きな立場の違いは克服された。この背景には、当時欧州委員長であったJ. ドロール氏のカリズマ的なリーダーシップと、主要加盟国間の利害調整との双方が功を奏したという事情があったことはこれまで多く指摘されてきた通りである<sup>(8)</sup>。しかしながら、加盟国は、具体的な留保の条項を付け加えることも怠らなかった。1987年の単一欧州議定書（Single European Act）8A条において1992年12月末日までに単一市場形成に必要な措置を準備することが定められたが、人の自由移動（Free Movement of Persons）や、被雇用者の権利や利益に関する諸問題は、税制や通貨の課題と同様に、理事会における全会一致を要する案件とし

(7) *ibid.*

(8) 単一市場形成過程についての論考は枚挙にいとまがないが、代表的なものとして、A. Moravcsik, "Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community," *International Organization*, 45 (1), Winter 1991, A. Moravcsik, *The Choice for Europe, Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, 1998, K. Endo, *The Presidency of the European Commission Under Jacques Delors: The Politics of Shared Leadership*, St. Martin's Press, 1999. 等。

てその例外的措置が認められた(同100A条2項)<sup>(9)</sup>。これについて、当時イギリス外務担当国務大臣(政務官)のチャーカー女史は、1986年5月7日の下院における外交委員会において、「我々は、全会一致というセーフガードを未だ有している」と述べている<sup>(10)</sup>。即ち、イギリスはもとよりその他の加盟国においても人の自由移動への対応は慎重であったことがうかがえる。このような政治的機運の中から国境での検問撤廃が議題として浮上することは起こり得なかったし、欧州委員会をはじめとする欧州統合推進派がその実現のための力を発揮することもなかったのである。

## 第2節 「ヨーロッパ・アイデンティティ」の象徴としての限界

これに対して、ヒトの自由移動促進のために国境での検問撤廃がなされた理由を、より直接的に説明しようとするアプローチがある。それは、欧州共同体域内におけるヒトの自由移動そのものを、(経済統合のための)手段ではなく、目的として捉える見解である。この見解は、欧州共同体の域内に居住する人々が一様に帰属することが可能となるような、統一された意味や信条を醸成しようとする動きの中から生まれた。これは、「ヨーロッパ市民権」や「ヨーロッパ・アイデンティティ」などを提唱する政治社会的な運動において顕著であり、とりわけ1970年代における欧州統合と密接にかかわっていた<sup>(11)</sup>。1972年パリで開か

---

(9) 単一欧州議定書により、単一市場形成に関する主要な課題は、理事会における特定多数決を要する立法案件として規定された。

(10) House of Commons, Foreign Affairs Committee, Session 1985-1986, "The Single European Act", Minutes of Evidence, Wednesday 7 May 1986, p. 80.

(11) ヨーロッパ市民権と国家を越えるデモクラシーの政体(polity)についての包括的な議論は、T. Kostakopoulou, *Citizenship, Identity and Immigration in the European Union: Between Past and Future*, Manchester University Press, 2001. に展開されている。他方、(統合された)共同体の存在を欧州統合に必携の前提条件と考える、いわゆる連邦主義者

れた（当時）EC 首脳会合の結論文書において、経済統合に偏向する欧州統合を政治的、社会的統合と均衡させることの重要性が確認された<sup>(12)</sup>。これを受けて、翌 1973 年、コペンハーゲンでの EC 首脳会合において当時の加盟国 9 カ国は通称「ヨーロッパ・アイデンティティに関する宣言」を採択した<sup>(13)</sup>。この宣言において、ヒトの自由移動にかかわるいくつかの具体的な目標（構想）が掲げられた。ひとつは、地方自治体行政レベルにおけるヨーロッパ市民権（参政権及び被参政権）の確立であり、もうひとつは、加盟国内居住者に一様に与えられる「ヨーロッパ・パスポート」の発行であった<sup>(14)</sup>。とりわけ後者は、1974 年パリ首脳会合の時点においては「パスポート同盟（passport union）」という言葉で強調された<sup>(15)</sup>。

---

（federalist）の論及からは、国境（及びその管理）の撤廃についての言及が全くといっていいほど存在しないことは興味深い。

- (12) コスタコプルー（T. Kostakopoulou）は、既に 1950 年代中葉における欧州統合の発展プロセスの中に、ヨーロッパ・アイデンティティ構想の萌芽が見受けられると主張する（T. Kostakopoulou, *op. cit.*, pp. 41-42）。たしかに、1957 年制定の欧州共同体設立条約（ローマ条約）第 8 条は“European Citizenship”についての規定である。しかし、後の具体的な政治実践につながるような EC の公式な表明として認められるのは 1972 年パリ EC 首脳会合の結論文書であるため、多くの関連研究は 1972 年を起点とする。本稿は条文解釈に重きを置く論考ではないため、多くの研究に倣い、最高意思決定を裏書きする公式文書の発行時期を起源とすることとする。
- (13) *Bulletin of the European Communities*, December 1973, No 12, pp. 118-122.
- (14) 地方自治体行政レベルにおける参政権及び被参政権が実際に認められたのは 1994 年になってのことである（Council Directive 94/80/EC）。しかしながら、権利付与の対象は、この当時議論されていたような共同体内のあらゆる居住者としての「ヨーロッパ市民」（つまり EC 加盟国の国籍を持たない人々を含む）ではなく、当時 EC 加盟国の国籍を持つ国民に限定されていた。以後、共同体の公式文書等において「EC/EU 市民」とは加盟国の国籍を持つ人々を指し、それ以外の域内居住者は「第三国出身者（Third Country Nationals: TCNs）」と称されることとなった。また、パスポート同盟を通じた「ヨーロッパ・パスポート」構想は 1981 年に結実し（*OJ C 241, 19. 9. 1981, p. 1-7*）、1985 年 1 月 1 日から発行がはじまった。しかしながら、これは実際には、赤ワイン色（burgundy red）の表紙に“European Community”（1993 年以降は“European Union”）の印字がなされただけの、各加盟国が発行するパスポートにすぎなかった。この形態は、「第三国出身者」には（たとえ加盟国で生まれた人であっても）「ヨーロッパ・パスポート」が発行されないことを改めて確認させるものであった。

「ヨーロッパ・パスポート」構想は、域内におけるヒトの自由移動を促進することを共同体形成のひとつの手続きと捉えるものであった。即ち、この構想は、「単一市場 (Single Market)」は欧州統合のひとつの側面に過ぎず、その完成形であるところの欧州共同体という政体の実現のためには共通のアイデンティティが醸成されなければならないという考えに基づくものであった<sup>(16)</sup>。

実際に、一連の動きは、ECの統合性、一体性を特徴づける象徴的な意味合いを意図的に喚起するものであった。また、これは、社会的ヨーロッパの実現という目標としてだけでなく、1950年代、1960年代に相次いで挫折した政治統合を再び蘇らせようという、いわゆる「再稼動 (rélance)」の一環と認識されていた。とりわけ欧州委員会や欧州議会は、経済統合にとどまらずに社会/政治統合の域にまで踏み込むことで、はじめて欧州統合が成功するという確信を持っていた。もっとも、このときに前提とされたのは、EC加盟国民(つまり加盟国の国籍保持者)に与えられる権利としての自由移動の権利であった、加盟国の国籍を持たない居住者、以後今日に至るまで便宜上「第三国出身者 (Third Country Nationals: TCNs)」と称される人々は、たとえ長期にわたってEC加盟国内に滞在している人々であっても副次的な存在であった。欧州委員会は、第三国出身者が漸次的にEC市民となる道筋を想定していないわけではなかったが、閣僚理事会による強硬な反対を受けて結果的にはその実現を断念せざるを得なかった。しかしながら、このような人々がEC加盟国の国籍を取得した後にEC市民としての権利を行使することに異

---

(15) この宣言を受けて、翌1975年からパスポート同盟導入のための作業グループが結成された。cf. *Bulletin of the European Communities*, 1975, Supplement 7/75, pp. 5-22.

(16) ヨーロッパ・パスポートの導入実施を決めた1984年のフォンテヌブロー欧州理事會を受けて、翌1985年「ひとつの市民のヨーロッパ (A people's Europe)」と題する報告書(通称「アドニノ・レポート」)が提出され、社会政策分野の統合にも着手する合意が公式に示された。cf. *Communication de la Commission au Conseil du 24 septembre 1984 sur l'Europe des citoyens et sur les suites à donner aux conclusions du Conseil européen de Fontainebleau*.

を唱えられることはなかった。つまり、それが、少なくともこの時期における第三国出身者の社会統合のシナリオとなった。

このように、第三国出身者に対しては一定の留保を余儀なくされたものの、欧州での社会的・文化的紐帯を追求する姿勢や理念については、加盟国も合意するところとなった。しかしながら、その理念を実践に移す段階においては、当初から加盟国の反対を避けて通れるものではなかった。最も激しく反発したのはイギリスであったが、イギリス以外の加盟国も然りであった。加盟国による反発は、欧州統合を進める欧州委員会の手法に対するものであった。即ち、超国家機関の主導によって行われる欧州統合には、加盟国は決して与することができなかったのである<sup>(17)</sup>。

前述の通り、超国家の枠組みが推進する域内自由移動は、EC加盟国民だけでなく、加盟国内に合法的に滞在する第三国出身者にも自由移動の権利が将来的に与えられる可能性まで視野に入れたものだった。欧州委員会は、この政策領域の法制化に明確な意欲を示していた。1985年3月、欧州委員会は閣僚理事会に宛てて「人の移動に関する共同体政策のためのガイドライン」と題したコミュニケーション文書を提出した<sup>(18)</sup>。ここでは、欧州委員会の主眼はEC加盟国国民の域内自由移動といった次元を越えて、当時域内に滞在する非EC加盟国国民の域内自由移動を欧州共同体設立条約により保障するという目的の上に置かれていた。そして、この文書には、EC加盟国共通の出入国管理体制の生成にとどまらず、労働・雇用環境の整備、言語や職業教育、住居支援や社会保障に至るまでの、第三国出身者の社会統合の領域まで踏み込んだ形で欧州委員会がリーダーシップを発揮するという意図が明確に打ち出されている。

(17) 超国家機関が欧州統合を主導することに対する反発は、イギリスだけでなく特に仏独にも共有されるものであった。しかし、仏独は、検問撤廃という政策そのものは容認する立場であった。

(18) “Guidelines for a Community policy on migration”. Commission communication transmitted to the Council on March 1985. COM (85) 48 final, 7 March 1985.

た。欧州委員会はさらに、同年7月8日に、「欧州委員会決定 (Community Decision)」なる法規を採択した<sup>(19)</sup>。これは、EEC条約118条の規定(労働、雇用、社会保障等)を基礎に、欧州委員会が加盟国に移民政策に関する情報の提供や、欧州委員会による諮問の受諾を要求するための手続きを規定するものであった。

欧州委員会によるこの「決定」は、加盟国にとってはまさに暴挙以外の何物でもなかった。「決定」という種類の法規の立法にあたっては、最終的な意思決定機関は欧州委員会ではなく欧州理事会であるというのが原則であり、またこれを逸脱した例は過去になかったからである<sup>(20)</sup>。これを受けて、ドイツ、フランス、オランダ、デンマーク、そしてイギリスが即座に欧州司法裁判所(E CJ)に提訴した<sup>(21)</sup>。提訴の理由は、EEC条約118条は移民労働者を対象としていないこと、そして、同条には欧州委員会の立法権や法案の採択権を認める規定はないということであった。

E CJは、その判決の中で、欧州委員会がEEC条約118条に基づいてEC加盟国民だけでなく第三国出身者をその対象に据えることは、「必要に応じて」認められるべきだとした。もっとも、同条において欧州委員会の立法権は認められていなかったため、欧州司法裁判所は、当該「決定」規定の大部分を無効とする判断を下した。

欧州委員会と加盟国の間の一連の応酬は、一方では第三国出身者をも対象に含めた人の自由移動政策形成に積極的に関与したいという欧州委員会の意思が際立って強くなっていったことを端的に表している。この政策領域における立法権を持たない欧州委員会が法規を採択することは、

---

(19) COMMISSION DECISION of 8 July 1985 setting up a prior communication and consultation procedure on migration policies in relation to non-member countries, EU Document.

(20) 立法プロセスにおける最高意思決定機関が(欧州)理事会であるのは今まで変わりはない。委員会の決定という形で法規が提出されるのは、少なくとも出入国管理関連の政策領域では後にも先にもこの一度きりであった。

(21) Case 28/ 283-285, 287/85 (1987) ECR 3203.

欧州委員会にとってはまさに冒険であった。他方で、この事件をきっかけに、イギリスをはじめ多くの加盟国が欧州委員会の存在を以前より強く警戒するようになったことも事実であった。とりわけ、欧州委員会がこの政策領域において将来的にイニシアチブをとることを ECJ が事実上後押しした形になったことは、加盟国の以後の対外行動に大きく影響を及ぼすことになった。

一連の出来事は、アイデンティティの醸成を経た欧州統合空間の形成という欧州委員会の思惑が、加盟国に受け入れられなかった経緯をあらわすものである。シェンゲン協定は結果的に欧州統合の公式な枠組みから外れた通常の条約として締結したが、このことは、超国家主体の検問撤廃に対する意気込みが、欧州統合の文脈においては貫徹し得なかったことを意味している。即ち、シェンゲン空間の成立は、欧州委員会や統合推進派が目指した社会統合の文脈においては、必ずしも十分に説明され得ないのである。

### 第3節 選ばれたシェンゲン規範

それでは、人の自由移動空間の実現という目的のためにいったいなぜ国境での検問廃止が志向されたのだろうか。それは、国家間のバーゲニングの手段としての有効性に照らしてシェンゲン規範の成立を支持する締約国の意図が働いていたからである<sup>(22)</sup>。つまり、シェンゲン規範は、その加盟国や欧州の超国家主体の異なる利害の調整の結果として誕生したというのが、本稿が示す見解である。

実際、シェンゲン協定の発足は、検問を撤廃するという行政措置に対

---

(22) P. Weil, "France, Germany and immigration policy: a paradoxical convergence," in D. Webber ed., *The Franco-German Relationship in the European Union*, Routledge Research in European Public Policy, 1999, pp. 159-166, G. Hellman et al, "De-Europeanization by Default? Germany's EU Policy in Defense and Asylum," *Foreign Policy Analysis* 1, 2005, pp. 143-164, D. Bigo, *Polices en réseaux: l'expérience européenne*, Presses de Science Po, 1996 等

する複数の意見（選択肢）のぶつかり合いの結果であった。欧州委員会に代表される超国家主体がその理念の提供者であったことは事実である。欧州委員会は、欧州統合プロジェクトが発足した1950年代から既に、ヨーロッパ・アイデンティティをどのように醸成するか、また、その具現体としてのヨーロッパ・シチズンシップをどのように明示的に表現するかという点に、立案の方向性を見出そうとしていた。また、「第三国国民」については、EC市民の社会政策に準じるという観点からの社会統合の可能性を検討していた。

他方、理事会は、1974年1月に社会行動計画についての理事会規則を成立させた<sup>(23)</sup>。ここでの主要な目標は、EC市民の雇用確保、労働環境や社会保障の充実であり、移民の問題についてはあくまでEC市民に限った自由移動を認めるという見解を固持した。

この理事会規則の下では、第三国出身者はEC市民に準じた扱いであった。例えば、EC加盟国出身でない移民労働者に関する問題については、彼らの出身国（third countries）との協議（consultation）を促進するという言及がなされたのみであった<sup>(24)</sup>。

この理事会規則を受けて、欧州委員会は1979年に「第三国に対する移民関連政策についての諮問文書」を閣僚理事会に提出した<sup>(25)</sup>。しかし、この時期の欧州委員会は、欧州議会と同様、この政策領域に関する意思決定に及ぼすには極めて小さな影響力しか持っていなかった。しかも、EC加盟国は、第三国出身者の社会統合については欧州委員会や欧州議会の関与を極力排除することを望んでいた<sup>(26)</sup>。したがって、この

---

(23) Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme, *Official Journal C 013, 12/02/1974*

(24) Council Resolution of 21 January 1974 concerning a social action programme, *Official Journal C 013, 12/02/1974*

(25) Consultation on Migration Policies via-a-vis Third Countries. Communication of the Commission to the Council. COM (79) 115 final, 23 March 1979

(26) T. Kostakopoulou, *op.cit.*, p. 47.

報告書は高邁な理想として受け止められはしたものの、実際に加盟国がこれに沿って行動することはなかった。

人の自由移動を促進するために検問を撤廃するというアイデアが実現に向けて動きはじめたのが、まさにこのような政治的機運が蔓延する時期であったことは皮肉なことである。決定的であったのは、西ドイツのコール首相（当時）とフランスのミッテラン大統領（当時）のイニシアチブの下、独仏間で1984年に締結されたザールブリュッケン条約であった。独仏間の共通国境での検問手続きを廃止するという趣旨のこの条約が締結される直接のきっかけとなったのは、検問手続きの煩わしさを理由にトラック運転手が決起したストライキであったと言われている。しかし、その背後には、ドロール欧州委員長（当時）のリーダーシップの下に単一市場構想が実現される見通しがついたという状況と、人の自由移動を後押しする理念としてのヨーロッパ・アイデンティティ形成の動きが関与していた。しかし、両者の関与は、欧州の一体化を示唆する統合推進派の主張を加盟国が唯々諾々と受け入れるという形とは全く異なるものであった。

ザールブリュッケン条約は、当時すでに域内自由移動空間を達成していたベルギー・オランダ・ルクセンブルグ（以後ベネルクス）三国に歓迎され、翌年1985年にシェンゲン協定に発展する<sup>(27)</sup>。もっとも、ここでのベネルクス三国の賛同は、共通アイデンティティの形成による政

(27) ベネルクス三国間の経済統合（「ベネルクス同盟」）の起源は、ナポレオン戦争後の疲弊しきった欧州からの再建を目的とした三国の連携に端を発する。それぞれ小国であるオランダ、ベルギー、ルクセンブルグの三国は、19世紀半ばから20世紀にかけて、自国の安定のための手段として経済統合を推し進めた。1863年、オランダとベルギーはシェルト川の通行税の廃止を定める協定を結んだ（General treaty for the redemption of the Scheldt toll, signed at Brussels on 16 July 1863）。また、ルクセンブルグは、1919年に国民投票まで行ってフランスへの併合を希望したもののフランスに拒絶され、その結果、ベルギーとの国際統合に活路を見出すこととなる。その結果、1921年にベルギー・ルクセンブルグ経済同盟（Union Economique Belgo-Luxembourgeoise: U.E.B.L.）が誕生した。これらの国家間協定を基礎に、1958年ベネルクス同盟が発足し、三国間の経済統合が実現した。なお、ベネルクス同盟発足後もU.E.B.L.は存続した。

治・社会統合の前進に対する期待というよりも、むしろ、検問手続きの撤廃が自国の経済に利益をもたらすという思惑によるものであった。ここで強調しておきたいのは、少なくともこの1985年のシェンゲン協定締結の時点においては、シェンゲン規範は治安維持策というよりも、域内単一市場の促進のための補完策としての有用性が重視されていたということである。当時フランスを代表してシェンゲン協定に署名した欧州担当閣外相のカトリヌ・ラルミエールは、「(シェンゲン協定が) 人の自由移動を促進することはあれ、域外からの人の移動に対する管理強化を必要とするものになるうとは、当時は想定していなかった」と述懐している<sup>(28)</sup>。

他方で、シェンゲン協定は行政協定であったということには目を留める必要がある。この協定は、締約国の立法府による判断を経るという手続きを踏まずに締結された。そのうえ、独仏両政府とも、官邸や単一市場設立に関係する経済省庁はともかく、出入国管理当局や警察当局にはこの協定の締結について事前に周知しなかったとさえいわれている<sup>(29)</sup>。

加えて、1980年代の西ヨーロッパ諸国においては、ヒトの自由移動が及ぼす負の影響についての議論を排除する政治的及び社会的環境はなかった。例えば、特にオランダからの麻薬の流入に関する問題や、アイルランド共和軍(IRA)、バスク祖国と自由(ETA)などに代表される過激な地域テロ組織への対策は、西ヨーロッパ諸国が抱える主要な共通課題のひとつであった。また、とりわけ独仏では、いわゆる移民政策の失敗が取りざたされ、長期滞在外国人やその家族(子孫)の権利保障や庇護申請者受け入れについての法制度の改正についての議論が既に熱を帯びていた。これらの問題を鑑みるに、国境での検問撤廃が治安問題に結

---

(28) Interview with Catholine Lalumière: the Schengen Agreement (Paris, 17 May 2006), European Navigator (<http://www.ena.lux>) (映像資料)

(29) 前掲ラルミエール氏へのインタビュー。また、G. Hellman et al, "De-Europeanization by Default? Germany's EU Policy in Defense and Asylum," *Foreign Policy Analysis*, 2005, p. 151.

びつくことが容易に想定されないという事態はあり得なかった。

それでもなお検問撤廃が志向されたのは、単一市場を成立させようとする一連の（欧州統合推進派の）イニシアチブを、政治的な利益の獲得のために利用しようとする加盟国の意図が働いたからである。つまり、1970年代を通じて欧州統合の進展が著しく滞った、後に「欧州動脈硬化症（Eurosclerosis）」と揶揄されたような状況を大々的に打開し、「なにかしらの進展（ラルミエール）」をはからなければならないという意識が、欧州委員会の内部のみならず当時の独仏首脳の間にも共有されていたということである<sup>(30)</sup>。そもそも、両国国境間の検問手続きの煩雑さが物流業者のコスト高につながっているという指摘は、1984年ランプイエで行われた独仏間首脳会合でも、また同年ブリュッセルで行われたEC首脳会合でも取り上げられていた<sup>(31)</sup>。しかしながら、この時期こそ明確に想定されていなかったものの、その後のシェンゲン協定改訂をめぐる論議においても頑なに検問手続き撤廃という案を拒否し、人の自由移動政策をあくまで市場統合政策の枠組みにおいて捉える姿勢を崩さなかったイギリスとは異なり、独仏が結果として検問撤廃に踏み切ったのは、独仏が経済面だけでなく安全保障の領域においても歩み寄ったということを一一般大衆に訴えかけるための、両国首脳によるパフォーマンスの意味合いが大きかったからだと考えられる<sup>(32)</sup>。後付けの考察としては、この時期には、フランスのヴェルダンにおいて、19世紀末普仏戦争以来の独仏間の確執を解消するための「和解」のセレモニーが行われるなど、両国間の平和を再確認する演出が施された時期でもあった。

(30) B. Schattenberg, "Deutsche Erfahrungen mit Schengen," in K. Hailbronner, P. Weil (eds.), *Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier: Von Schengen nach Amsterdam*, Bundesanzeiger, 1999, p. 23.

(31) R. Zaiotti, *Cultures of Border Control: Schengen & the Evolution of European Frontiers*, The University of Chicago Press, 2011, p. 68.

(32) ここでの「安全保障上の共同体」は、例えばK. Deutschが想定したような、軍事・外交セクターの緩い統合形態というよりも、統一的な共同体意識を前提とする連邦主義的な発想の延長としての共同体形成プロセスを念頭に置いた概念と見受けられる。

各国の選好形成との関連においては、検問手続きの撤廃は、ドイツ連邦政府、とりわけコール首相(当時)にとって政治的に大きな意味を持つものだった<sup>(33)</sup>。コールは、ドイツ西部国境の「開放」は、ヨーロッパ・シチズンシップの理念をドイツ国民により身近に認識させるという政治的な意味において、欧州統合により深く関与するための分かりやすいサインであると捉えていた<sup>(34)</sup>。ちなみに、ザールブリュッケン条約締結時と同年、ドイツは、当時既に域内自由移動空間を達成していたベネルクス経済同盟との間にノイシュタット／アイッシュ協定を結び、四国間の国境での検問撤廃への道を既に開いていた<sup>(35)</sup>。

他方で、フランスは、シェンゲン協定への参加はとりわけ出入国管理行政の負担が軽減されるという意味で自国の利益につながると見越していた<sup>(36)</sup>。シェンゲン協定の他の締約国がすべてフランスの外側に位置している、即ち、フランスが実質的に「内地」になるという地理的状況がこれに大きく関与していた。フランスが独自に出入国管理を行う必要性があるのは北西のイギリスに面した海岸沿いの領域だけで済むことになるわけである。このようなフリー・ライダーとしての利益をフランスは大いに期待したのである。

もっとも、この期待は政策の失敗という危険と表裏一体のものであるという点は否めなかった。周辺諸国の出入国管理体制が脆弱になれば、もはや検問を行う国境が北西以外にないフランスに不法入国/滞在者が集まる危険性は、シェンゲン規範に参加する前に比べて格段に大きくなることも予想されていた。

---

(33) 佐藤俊輔「統合か政府間協力か—移民・難民政策のダイナミズム」平島健司編『国境を超える政策実験・EU』東京大学出版会(2008年)pp.104-105.

(34) M. Baumann, "Der Einfluss des Bundeskanzleramts und des Bundesministeriums des Innern auf die Entwicklung einer europäischen Grenzpolitik," *Migrations und Integrationsprozesse in Europa*, Teil 3, 2008, p. 19

(35) V. Hreblyay, *LES ACCORDS DE SCHENGEN: Origine, Fonctionnement, Avenir*, Bruyant Bruxelles, 1998, p. 15.

(36) P. Weil, *op. cit.* p. 165.

この懸念はシェンゲン協定締結時こそミッテラン（とコール）の政治的野心によって覆い隠されたものの、協定締結の直後からフランス国内において浮上し、その後の条約改訂に向けたフランスの交渉路線と、シェンゲン規範の内実を大きく変えていく動力になっていく。

ドイツにおいても、協定締結はほぼ連邦首相府の独断的な権限行使の結果であったこと、そして、抵抗が予測されていたために事前に連邦内務省への通達がなかったことが明るみに出ることにつれて、首相府と連邦内務省の間の溝が深まった。その結果、1990年の条約改訂やその後の批准に向かう一連のプロセスに、連邦内務省が主要なアクターとして策定作業に参入することになる<sup>(37)</sup>。ドイツ国内では、当初、シェンゲン協定の締結は先に述べた1970年代のEC理事会決定であるパスポート同盟の結成プロセスの一環であると考えられていた。つまりシェンゲン協定は「ハイ・ポリティクス」の領域であり、出入国管理行政にかかわる内政一般の領域とは別物として捉えられていた<sup>(38)</sup>。しかし、検問撤廃が「実施」されるかもしれないという段階になると、コールの行動は国内では拙速すぎるパフォーマンスであると攻撃されるようになった。前述の通り、当時、ドイツ国内ではシェンゲン規範の提案は連邦内務省当局には事前に知らされていなかったことが公に報じられたが、正確を期すならば、この提案は、当局の賛同を得るには程遠い内容であったというのが実情であった。M. バウマンはこの点について、当時コール政権下で連邦首相府補佐官を務めたヴァルデマール・シュレッケンベルガーの証言として、首相府が事前に示した法案策定指示を連邦内務省が受け入れなかったことから、コール首相が自ら補佐官である彼（シュレッケンベルガー）に法案作成を命じたと記している<sup>(39)</sup>。結果として、シェン

(37) M. Baumann, *op. cit.* pp. 20-23.

(38) T. Gehring, "Die Politik des koordinierten Alleingangs: Schengen und die Abschaffung der Personkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union", *Zeitschrift der Internationalen Beziehungen*, 5 (1), 1998, p. 47.

(39) M. Bauman, *op. cit.*, p. 22

ゲン協定の締結後、連邦内務省は、予定していなかった国内法制度の変更に関与せざるを得なくなり、首相府との対立は先鋭化した。

ところで、イギリスにとっては、独仏間で交わされた検問撤廃のための条約が欧州統合の既定路線になることは、イギリスが否応なしに国境での出入国管理を放棄しなければならないことを意味した。このことは、国内における出入国管理のコスト増になるだけでなく、検問撤廃を目的とする制度に参加することによる利益を期待できないものでもあった。フランスが期待したようなフリー・ライドの可能性も、ドイツが期待したようなヨーロッパにおける安全保障上の地位の安定も、イギリスが共有できるような利益ではなかったのである。イギリスが大枠においてシェンゲン規範に参加しないという結論を下したのは、そのような意味では極めて合理的な選択の結果であった。

## 小括

シェンゲン協定参加国が国境の開放を決断したのは、欧州単一市場を推進するためでも欧州の統一的なアイデンティティ醸成のためでもなかった。それは、1980年代中葉におけるヨーロッパの国際関係に起因するものであった。つまり、「社会的に開かれたヨーロッパ」というメッセージを政権与党寄りの世論形成手段として用いた西ドイツ、行政コストの軽減を期待したフランス、そして、市場拡大による規模の経済上の利益を期待したベネルクス三国の選好が重なり合ったことで、開放が実現したのである。

もっとも、検問手続きの撤廃が単一市場構想の「非関税障壁の除去」にあたることは間違いなく、後にシェンゲン協定が欧州共同体の規範として転生していく過程において、欧州委員会をはじめとする共同体機関が積極的な関与を行っていったのは不思議なことではない。しかしながら、加盟国が欧州共同体の公式な規範ではない規範としてシェンゲン規

範を希求したのは、出入国管理分野の統合を超国家主導で行うことに対する明白な抵抗のあらわれであった。そして、加盟国と超国家機関との間の拮抗関係は、この時期を起点として今日に至るまで存続することとなる。このことは、域内における国境開放をもたらすシェンゲン規範を、共同体形成の文脈ではなく加盟国間の（また加盟国と超国家機関との間の）利益調整の結果として捉える視角の重要性と、この視点に基づく研究の発展の可能性を示唆するものである。

（本学法学部准教授）

※本稿は、平成 23 年度～25 年度科学研究費助成（課題番号 23530192）による研究の一部である。