

上智大学国際関係研究所  
ワーキング・ペーパー・シリーズ  
第9号

岡部 みどり

上智大学法学部教授

# 危機の時代の交渉： EU 『移住と庇護新協定』 決定過程の分析

Negotiating in Times of Crisis:  
The Decision-Making Process of the EU's New Pact on Migration and Asylum

SIIR Working Paper Series

No. 9 / May 9, 2025

**お断り:** 本論は筆者個人の見解を述べたものであり、必ずしも上智大学国際関係研究所の見解を代表するものではありません。

**Disclaimer:** This paper should not be reported as representing the views of the Sophia Institute of International Relations (SIIR). The views expressed are those of the authors and do not necessarily reflect those of the SIIR.

## はじめに-「新協定」のあたらしさ

2024年5月、閣僚理事会と欧州議会は「移住と庇護新協定（以下「新協定」）」を特定多数決で採択し、同協定は翌6月に成立した<sup>1</sup>。この協定は、庇護審査の責任国を定めるダブリン規則を含む難民受け入れ政策を包括的に改正し、加盟国間での公平な負担分担を実現することを目的とする<sup>2</sup>。採択過程では、一部法案にポーランドやハンガリーが反対し、チェコやスロヴァキアが棄権するなど意見の対立もあった<sup>3</sup>。また、この協定は国家主権に深く関わるため、その内容のみならず閣僚理事会での採択方法を巡って以前から議論が続いていた<sup>4</sup>。2015年、ユンカー(J. Juncker)欧州委員長は事実上の特定多数決（理事会決定）による採択を強行しようとし、多くの加盟国から非難され協議は決裂した<sup>5</sup>。その苦い過去を経て、「新協定」はフォンデアライエン(U. Von der Leyen)が主導する欧州委員会が2020年に新たな方針として協議をスタートさせたものである<sup>6</sup>。

「新協定」は、2000年代後半以降に連続して発生した難民危機に対応するための制度的枠組みとして必要とされたものであった。まず、北アフリカに近いイタリア領の最南端ランペドゥーザ島に大量の庇護申請者が押し寄せ、現地当局の対応能力を超える事態が生じた。2010年代に入ると、越境移動中の大量の犠牲者を伴う事件が頻発し、移民や難民の生命保護という視点からの対応が喫緊の課題となった。また、ギリシャの債務危機やそれに端を発するユーロ危機、さらにイタリアにおける金融危機への懸念が重なり、両国はそれぞれ政治経済的なリスクへの対応を迫られながらも、突発的で大規模な庇護申請者への対応を余儀なくされた。他方、2010年にフィデス=ハンガリー市民連盟が大勝し、オルバン(V. Orbán)率いる政権が発足すると、ハンガリーは庇護申請者を含む越境移動者の受け入れに対し厳しい姿勢を打ち出し、EU内で反移民的な議論を主導するようになった。東欧や北欧諸国も、程度の差こそあれ越境移動者の受け入れ制限に舵を切った。また、フランス、ベルギー、オランダ、ドイツなどEUの原加盟国では極右ポピュリスト政党の勢力が大幅に拡大し、欧州議会におけるこれらの会派の台頭が懸念材料として浮上した。

このように、EUは、大量かつ突発的な庇護申請者への対応をめぐる技術的課題に加え、この問題を契機とした加盟国内の政治的混乱、極右ポピュリスト勢力の台頭といった難題にも直面した。2015年9月のシリア難民受け入れをめぐるドイツの主導的対応の失敗、新型コロナウイルス・パンデミック、そしてロシアのウクライナ侵攻による避難民の発生は、この状況をさらに悪化させ、加盟国間の協力を一層困難にした。こうした危機の累積が制度的な再編を不可避にし、「新協定」の発足を促す決定的な要因となった。「新協定」はこの意味でまさに「危機の時代」の産物であった。

もっとも、それがいかなる「新しさ」を生み出したのか、という点には解明が求められる。ヨハンソン(Y. Johanson)欧州委員（移住・内務担当）は、この協定の成立を「偉大な成果(huge achievement)」と評した<sup>7</sup>。「新協定」がどのような目標の達成なのかといえば、欧州委員会によれば、それは加盟国間の公平性をより重視した、かつより緊密な協力体制（連

帯)を確立することであった。しかし、閣僚理事会での採決後も、ハンガリーやポーランドは依然としてこの協定の一部に反対の意を表明している。出入国管理政策分野におけるEUの方針に事あるごとに反対しているオルバン政権はまさしく、「法と支配」政権によって生じたブリュッセル(EU本部)との溝を埋めるべく関係修復に当たっているトゥスク(D. Tusk)政権ですら、リロケーション案に対しては反対の姿勢を貫いている<sup>8</sup>。また、欧州議会では、賛成票は多数を占めたものの322票と全体の約44.7パーセントに留まり、過半数に達していない。この採決結果は、議会内で依然として意見の隔たりがあることを示しており、「偉大な成果」と評価するのはやや大袈裟である<sup>9</sup>。特に、極右、極左の双方の会派に属する議員が反対票(266票)を投じたことは看過できない<sup>10</sup>。この動きはイデオロギー的な対立を示しているとはまでは断定できないものの、特定の政治的立場に基づく批判や懸念が一定の影響を及ぼしている可能性を示唆している。そして、このような「ポピュリスト」と称される政治勢力の拡大は、欧州委員会や多くの加盟国が避けたいと強く願っていた事態であった。しかし、防止策が決定的に講じられたとは言えず、この点に照らせば、この協定がもたらした「新しさ」は目立つものではなかった。

「新協定」の「新しさ」は、むしろ別の視点から捉えることができる。それは、加盟国間交渉を目的とした出入国管理政策分野における政策パッケージの導入という、審議スタイルの転換である。この転換により、出入国管理に関する複数の政策がパッケージ・ディール(包括的合意)の対象となり、加盟国間で協議された。また、出入国管理政策が初めて単体で加盟国間の外交交渉の対象となり、行為主体にも変化が生じた。これまで閣僚理事会や欧州委員会の司法・内務官僚が主導してきた協議が、今回の交渉では首脳外交の様相を帯びるに至ったのである。

この変化の背景には、移民や難民問題の政治問題化がある。従来型の政策形成過程に、一般選挙民の声が反映されることが求められる政治状況が生まれた。こうした選挙民の行動はポピュリスト勢力の影響を受けているものの、約30年にわたり欧州で一定の影響力を維持していることを考えれば、それは一過性ではなく構造的な状況だと言える。世論分析によれば、多くの国民が移民や難民問題を自分たちの経済や社会生活への脅威と捉えている。この危機感がポピュリストへの支持を含む政治的变化を促している可能性が高い<sup>11</sup>。

しかし本稿では、こうした世論や政党支持の変化そのものを議論の対象とはせず、その結果と見なしうる加盟国間首脳外交の特徴に焦点を当てる。そして、出入国管理政策分野における政策パッケージ導入と、それに伴う加盟国間交渉の質的变化を明らかにすることを目指す。この点において、先行研究は出入国管理政策分野における政策形成や意思決定プロセスにおける主要な行為主体の変化を十分に取り扱ってこなかった。本稿では、出入国管理政策分野における首脳外交の展開を分析することで、『危機の時代』における欧州統合の特質を探究する。そして、議論を通じて、現代の欧州統合理解のための新たな視座の提供を目指す。

つまり、本稿の問いは、なぜ出入国管理政策分野において、従来の官僚的・技術的な政策

形成から、加盟国首脳による政治的交渉へと質的転換が生じたのか、そしてその転換が欧州統合の進展にいかなる含意を持つのか、という点にある。

## 1. 出入国管理政策分野の欧州統合危機—行為主体の変遷への着目

これまで、多くの既存研究は欧州統合の目的や進展の理想像を共通の前提としてきた。すなわち、多くの研究は、第二次世界大戦後の反省に基づく安全保障のための国際協力こそが欧州統合の本質的な目的であり、統合の進展は常に「緊密化」を伴うものであるという含意に依拠していた<sup>12</sup>。しかし近年ではこの前提への再検討が進み、遠藤乾が提起する「大文字の統合」の終焉、また、G. マヨーネ(G. Majone)が指摘する「統合の過剰化」など、欧州統合そのものの意義や方向性についての批判的な見解が議論の俎上に載った<sup>13</sup>。このような議論は、統合を単なる「緊密化」と捉えるのではなく、その質的変容や新たな方向性を検討する必要性を示唆している。もっとも、欧州統合が制度として最終形態に至ったのか、またそれがどのような形態であるべきかについては、依然として議論の余地が残されている。本稿はこうした全体論的な問いを直接の射程とはしないが、出入国管理政策分野における行為主体と政策形成過程の変容が、統合の進展の方向性に対していかなる含意を持つのかを明らかにすることを目的に据えている。

さらに、2000年代後半以降、ユーロ危機、難民危機、英国の離脱危機といった一連の危機を通じて、「小文字の欧州統合(遠藤)」はそのような危機を克服する過程を含むのかという疑問が浮上した。この問いは、従来の「緊密化」モデルを再検討し、むしろ危機そのものが統合の進展における要素であると捉える視点を含んでいる。欧州統合が直面する危機は克服すべき課題なのか、回避可能な問題なのか、それとも無視し得るものなのかという問いは、現代の欧州統合研究の中心課題となっている。

特に移民や難民をめぐる問題は、出入国管理政策分野が、「大文字の統合」のフェーズでほとんど議論されなかったことを示している。C. ビッカートン(C. Bickerton)、D. ホドソン(D. Hodson)、U. ペッター(U. Puetter)は、政策研究を中心とした「ポスト存在論的(post-ontological)」アプローチがEU研究の主流となったことで、「マーストリヒト後」即ちEU成立後の統合動態の特質を捉えにくくなったと論じている<sup>14</sup>。実際、移民政策や難民政策、人の自由移動政策、不法入国対策は、シェンゲン圏の創設やEU市民権の確立など、欧州統合を象徴する政策と連動してきた。しかしながら、出入国管理政策の多くは司法内務分野の行政官ネットワークによる調整に委ねられ、政治的議論の枠外に置かれる傾向が強かった<sup>15</sup>。このような政策形成の特性は、欧州委員会の司法内務総局が起案し、司法内務理事会が主導する形で進められ、欧州理事会(EU首脳会議)が最終的に承認する仕組みであった。政策形成の過程に加盟国首脳の関与がほとんど見られなかったことも特徴的である。

意外なことに、このような従来の出入国管理政策形成過程の特殊性の政治学上の意義を指摘する研究は少ない。先行研究は、政策分野が司法内務や警察担当部局に事実上専有されている状況に言及してきたが、それはより開放的な出入国管理体制の理想に照らした批判であった<sup>16</sup>。多くの研究は加盟国間の政策調和や超国家機関の役割変化に焦点を当てながらも、出入国管理分野を非政治的課題として扱ってきた<sup>17</sup>。

数少ない例外として、G. ラハフ(G. Lahav)とV. ギロドン(V. Guiraudon)は、従来のEU出入国管理政策分野についての議論が「単なる事実の記述かもしくは価値判断に導かれた研究 (descriptive and/or normative)」に偏っている点を指摘し、行為主体と政策決定の場に着目する必要性を説いた<sup>18</sup>。彼女たちはG. フリーマン(G. Freeman)の「行為主体の細分化 (disaggregation of actors)」という概念を活用し、政策形成とその帰結の間に生じるギャップを説明している。しかし、彼女たちの議論は、出入国管理に携わる専門的主体に焦点を当てる一方で、加盟国政府を代表する主体との関係性についての検討が不足している。この限界は、出入国管理政策分野が「目立たない (low-profile)」分野と見なされてきたことに由来するのかもしれない<sup>19</sup>。

近年、この政策分野は加盟国の政権運営に重大な影響を与える争点として浮上している。これに伴い、EU外交における行為主体の変化を考慮に入れた政策形成の過程やその影響を再検討する必要性が生じている。ポスト機能主義は、緊密化を前提とする新機能主義を批判し、統合の方向性に「逆行 (disintegration)」という選択肢を加えた点で画期的である。L. ホーヘ(L. Hooghe)とG. マークス(G. Marks)は、2000年代以降、欧州統合に対する懐疑派や反EUを掲げる政治勢力の台頭を背景に、加盟国間の協議においてその選好が従来の経済的観点からではなく、政治的観点から形成されるようになったと指摘している<sup>20</sup>。特に、移民や難民問題は欧州統合の深化を阻む重要な争点として浮上しており、大衆の政治的態度が統合の動向に影響を与えているとされる<sup>21</sup>。

これに対し、A. モラヴチク(A. Moravcsik)はリベラル政府間主義の立場から、ポスト機能主義者が主張する統合「逆行」の可能性を一部容認しつつも、その要因を異なる視点から説明する必要性を提起する。彼は、移民問題を含む出入国管理政策分野が、大衆の非合理的な反EU感情ではなく、加盟国間の合理的な国益調整のプロセスによって動かされていると主張する<sup>22</sup>。モラヴチクによれば、難民危機は「外部要因による相互依存の危機 (exogenous interdependence shock)」であり、EUはその解決に向けて協力体制を強化し、具体的には域外国との交渉を通じて負担を軽減する戦略を採用してきた<sup>23</sup>。トルコとの協力により域内の難民申請者数が減少したことは、その一例として評価される<sup>24</sup>。

ポスト機能主義の貢献は、欧州統合が解体に向かう可能性を示唆するよりも、従来のエリート主導型の政策決定のあり方が、欧州統合をめぐる様々な問題が大衆の政治行動に大きく左右されるようになった点を明らかにした点にある。T. ベルツェル(T. Börzel)とT. リッセ(T. Risse)も、2015年のシリア難民危機を、シェンゲン体制の解体ではなく、選挙民の意思が政策に反映されない状況への不満を顕在化させた出来事と捉えている<sup>25</sup>。他方で、

モラブチクの反論は、危機を通じた欧州統合の調整過程がいかに加盟国間の相互依存と国益調整を反映しているかを示唆している。しかし、彼の議論をもってしても、成立した政策、あるいは加盟国間協力の形がいかに後続の加盟国間関係に影響を及ぼすかを説明するには不十分である。特に、大衆の政治参加が加盟国間交渉における主要な担い手の変化をもたらした点についての考察はこれまでの先行研究においては十分に扱われてこなかった。本稿はこの点に着目し、技術官僚中心の政策形成から、首脳外交主導の政治的交渉への移行プロセスを明らかにすることで、こうした先行研究の空白を補完するものである。

## 2. 出入国管理政策分野の欧州統一転換期の評価

そこで、出入国管理分野がいかなる意味でエリート主導であったかを、欧州統合との関係において考察することが、これらの議論を深めるために重要である。前述の通り、司法内務分野における技術エリートが主導してきたこの政策分野では<sup>26</sup>、シェンゲン圏の検問撤廃を前提とした政策調和が進められてきた<sup>27</sup>。この過程で、国際法との整合性や人権保護の観点からの課題は批判的に検討されたが、政策形成において加盟国の国内政治の影響がほとんど考察の対象にならなかったことが特徴的である<sup>28</sup>。実際、一連の政策形成過程において、加盟国の国内政治や政局の動向が大きな影響を与えることはほとんどなかった<sup>29</sup>。その結果、司法内務職員は加盟国政府からブランケット委任(白紙委任)を受ける形となり、彼らによる政策決定プロセスには加盟国から具体的な干渉がほとんど行われない状態が続いた<sup>30</sup>。

EU共通欧州庇護体系(Common European Asylum System. 以下CEAS)はこのような環境の中で生まれ、ダブリン規則はその中核として、1990年の条約発足以来、2003年にEU規則となり(Dublin II)、その後2013年に改正された(Dublin III)<sup>31</sup>。この規則は庇護申請の審査責任国を定め、難民条約やEU基本権憲章に基づいているが、申請者が希望国に庇護申請できない仕組みや周縁国への負担集中が批判されてきた<sup>32</sup>。このため、CEASは庇護手続きや受け入れ条件の改善を目指しつつ、ギリシャなど経済基盤の弱い国々への支援体制を整備してきたが、負担の偏りを根本的に解消するには至らなかった<sup>33</sup>。

この状況を打破するために、EUは域内での協議ではなく「外部化(externalization)」、つまり域外国の協力を通じて域内の移民問題を解決しようとする戦略を採用した。2000年には域外国との連携部門(ハイレベル作業グループ)が外相理事会の直属組織として公式に発足した。この連携部門は、移民政策(Migration policy)を域外国との連携とCEASを連結する包括的な政策とするというEUの戦略のもとで設立された。しかし、実際の運営は引き続き司法・内務部門(カウンスルおよび欧州委員会)職員が担う形となった<sup>34</sup>。また、政策上は域外国との連携はCEASを補完する役割を担うとされたものの、運用上は両者が具体的に連動した事例はほとんど確認されなかった。そのため、この部門の活動も、従来通り司法・内務分野の専門家グループによって運営されているという印象を拭えなかった

35。何よりも、加盟国が域内の問題を内部で解決せず「外部化」を選択したこと自体が、移民問題を国内政治の争点とすることを忌避する姿勢を如実に示していた。そして、移民問題への対応において、加盟国はEU次元の政治の場を逃げ道として利用し、その意図を明示することを避けてきた。対照的に、同時期においてフランスやオランダなど原加盟国を含む多くのEU加盟国では、移民問題を政治的争点として取り扱うポピュリスト政党が勢力を拡大していた。

負担分担、より厳密にはダブリン規則が定める負担分担のあり方を矯正するという課題は、このような政治的環境において、加盟国がもはや責任回避を続けることが困難になったという意味で、時代の要請に応えるものであった。「リロケーション案」は、当初は2012年にマルタの負担を他国が分担するためのパイロット・プロジェクトとして発足した<sup>36</sup>。しかし、反対する国や、かろうじて賛同するも極めて消極的な協力にとどまる国が多く、このアイデアは当初より国家主権に深く関わる問題として加盟国に認識されていたことが明らかだった。しかし、EUはその後も2020年になるまでは、従来の司法・内務政策分野での意思決定の延長、つまりダブリン規則の改革として負担分担を議論しようとした。

A. ニーマン(A. Niemann)とN. ツァウン(N. Zaun)を中心とする研究者は、2018年の「コモン・マーケット・スタディーズ」ジャーナルにおいて特集を組み、この様相を多様な見地から検討した<sup>37</sup>。そこでは、制度化、つまりシェンゲン規範やダブリン規則を法的基礎に置く出入国管理体系が確立している状況において、埋没費用への考慮が意思決定スタイルや方針を現状維持に向かわせた、という新機能主義に基づく説明がなされた<sup>38</sup>。別の側面からは、この制度化は、規制の強い国(ドイツなど)がより規制の弱い国(イタリアやギリシャなど)に規制を強制する構造を裏打ちするものであり、EU加盟国間の非対称性をむしろ顕現させ分裂を誘うものであると批判された<sup>39</sup>。他方で、負担分担というアジェンダは非協力ゲームの構造を形成し、その結果、加盟国間の合意形成が困難になることが指摘された<sup>40</sup>。一連の政策群がいかに加盟国間で調整されていくか、その有り様は各政策の特質に照らして超国家主義、政府間主義、その他の理論枠組みで説明できるとされた<sup>41</sup>。しかし、その特質は、政策の内容、つまり争点領域の特性に依拠する多様性というよりも、むしろ、政策調和の阻害要因の有無(あるいはその大きさ)という観点から捉えることができはしないだろうか。つまり、生じ始めた出入国管理政策分野の多様性は、従来型の司法内務担当部局への委任形式を踏襲できる政策領域とそうでない領域との差がより明確になってきたプロセスと言えるのではないだろうか。

「新協定」が提案された背景は、このプロセスの転換を際立たせるものである。それは、従来のダブリン規則改正(Dublin IV)をめぐる議論が行き詰まった事実と深く関連している。当初、リロケーション案は、ダブリン規則の「一次庇護国原則」、すなわち庇護申請者が最初に入国した加盟国が審査責任を負う原則を一時的に修正するための緊急措置として提示された<sup>42</sup>。しかし、一部加盟国はこれが暫定措置ではなく恒久化する可能性を危惧し、交渉は難航を極めた。こうした背景を踏まえ、2020年から進められた「新協定」の交渉で

は、交渉主体を加盟国政府代表に置き、政策全体をパッケージ・ディールとして再編することで、新たな外交交渉の枠組みを形成した。この新しい枠組みは、従来の司法・内務分野における政策形成の場、すなわち国境警備や治安維持を重視する司法・内務当局と、人権・人道派の間で利害調整が図られていた場の終焉を象徴するものであった。代わって、「新協定」の交渉は、司法内務分野の改革方針や新たな加盟国間協力の枠組みを承認するか否かを、外交交渉を通じて決定する場へと移行した。この場では、政府代表が主導的な行為主体となり、従来の（専門家による）技術的交渉に代わる政治的交渉の時代が到来した。このような変化は「新協定」による最大の革新であり、出入国管理政策分野が従来の司法内務アプローチから、加盟国間の外交交渉を基軸とする新たな政策形成の枠組みへと転換したことを象徴している。

### 3. 「新協定」協議一域内交渉の展開

以上を踏まえ、本節では「新協定」成立までの過程を検討する。協議では、以下の5つの規則案が審議された。

#### (1) スクリーニング規則案

スクリーニング規則案は、EUの外囲国境において入国条件を満たさない、また海上での捜索救助活動（SAR）後に上陸した第三国籍保持者に対し、「入国前手続き（pre-entry procedure）」を導入するものである<sup>43</sup>。この手続きは、対象者の身元確認や健康状態、セキュリティリスクの評価を行い、発見から5日以内に実施され、その後、庇護手続きへの移行または国外退去を加盟国が決定する仕組みとなっている。

欧州議会からは、この規則案が手続きの公平性や受け入れ条件指令（Reception Conditions Directive）に抵触する可能性が指摘された<sup>44</sup>。また、NGOはハンガリーなどでの収容者の監禁状態や人権侵害を懸念した<sup>45</sup>一方で、加盟国間の主要な争点は財政負担や医療体制の確保、スクリーニング監督機関の設置など運用面に集中した。他方で、ハンガリーは、NGOの捜索救助により保護された人々を対象者から外す原案にも反対していた<sup>46</sup>。さらにまた、「未入国の擬制」の適用をEU域内に滞在するすべての非合法移民に拡大するよう求め、他の加盟国との対立を引き起こした<sup>47</sup>。

#### (2) 改正ユーロダック規則案

「改正ユーロダック規則案」の審議では、それまで庇護申請の件数のみを対象にデータベースを作成していたところを修正し、今後は庇護申請者を対象とする、つまり、同一人物が過去にどの程度申請を行ったか、どの国を経由したか、等の情報を含めることが提案された。また、「スクリーニング規則案」で提起された入国前手続きにより入手される情報も加えることが検討された。この法案に関しては、加盟国間で大きな意見の相違は見られなかつ

た。

### (3) 改正庇護手続き規則案

「改正庇護手続き規則(Asylum Procedure Regulation: APR)」案では、「国境手続き(border procedure)」のを新たに導入することが提案された<sup>48</sup>。この手続きでは、加盟国が庇護審査手続きに入る前の段階において庇護認定率が2割以下の国(チュニジア、エジプト、モロッコ、パキスタンなど)からの申請を原則虚偽申請と見做し、庇護手続きへの移行の是非を12週間以内に決定することが求められる。拒否された申請者は追加の12週間以内に退去させられる。なお、12歳以下の子供など国際的保護が必要とされる個人については例外とされる。このほか、全ての加盟国は一定以上の庇護申請者の審査を実行する義務を負う。その最低数(adequate capacity)は年間3万人程度と想定された。ここでの主要な争点は、EUレベルで国境手続きが強制的(mandatory)に適用されるべきかどうかであった。

### (4) 庇護移動マネジメント規則案

最も大きな意見の対立を生んだ「庇護移動マネジメント規則(Asylum and Migration Management Regulation: AMMR)」案は、実質的にダブリン規則改正(Dublin IV)を代替するものとして提案された。ここでは、庇護審査に当たる加盟国間の平等な責任分担を実現するために、庇護申請者の物理的移動(リロケーション)、またはこれに代わる資金面での貢献もしくは人員や設備支援などが提起された。この体系は強制的に定められるとされ、物理的移動以外の加盟国の貢献については、欧州理事会による承諾が必要とされた。これにより、加盟国の負担として年間三万人の庇護審査、またはこれに代わり一人あたり2万ユーロの支払いが求められることになった。この強制的な「連帯メカニズム」は加盟国の中に急激なかつ大人数の庇護申請者への対応を迫られた国が出現した場合に限って発動されることとされた<sup>49</sup>。しかし可決後の現在もなお、ポーランドとハンガリーはこの規則が強制的に発動されることへの反対の姿勢を崩していない<sup>50</sup>。

### (5) 危機及び不可抗力事態規則案

「危機及び不可抗力(*force majeure*)事態規則」案は、新型コロナウイルスによるパンデミックと、ロシアやベラルーシによるハイブリッド攻撃に対応するものとして新たに審議対象に加えられた。安全保障上の危機に緊急に対応する必要が生じた場合には、国境手続き、具体的には入国者の収容期間が12週間から20週間に延長される。この法案は、避難民の軟禁状態の延長、庇護申請受理システムの鈍化、ノンフルマン原則の違反といった観点からNGOに厳しく批判されている。しかし、もとよりこの法案はベラルーシのルカシェンコ大統領が2022年11月に行ったような、意図的な難民危機のでっち上げ即ち難民問題の「兵器化(weaponization)」に対応するために起案されたものであった<sup>51</sup>。したがって、加盟国間における争点は(軍事)安全保障上の対応となり、人道主義的観点からのNGOの批判に

応えるものとはならなかった。

加盟国はこの法案に全面的に賛成の立場を表明したわけではなかったが、その理由は専ら個々の加盟国特有の事情に根ざしたものであった。ポーランド、ハンガリーの反対（そして他国の棄権）の主な理由は、この法案がAMMRを前提に置く性格のものと定められていることであった<sup>52</sup>。つまり、危機の際の対応が恒久的なリロケーション体系につながることをこれらの国々は危惧した。そもそも、ポーランドとハンガリーは、「危機及び不可抗力」事態においては、入国者のリロケーションではなく国外追放を求めている<sup>53</sup>。イタリアは、地中海における搜索救助を巡るEU内の交渉で、戦略的な影響力を発揮した。欧州委員会はドイツの意向を反映し、地中海でNGOが難民や移民を救助する行為について、人道的観点からこれを「不正な入国手段」とみなさないとする規定を法案に盛り込む方針を打ち出していた。しかし、イタリアのメローニ首相はこの方針に強く反発し、NGOによる搜索救助活動にも厳格な規制を適用すべきだと主張した<sup>54</sup>。これに対して、国境なき医師団(Médecins Sans Frontières, MSF)などのNGOはイタリアの立場に強く抗議した<sup>55</sup>。一方、欧州国境沿岸警備機関(フロンテクス)は、NGOによる海難救助活動が「意図せず(unintentionally)」人の密入国を助長している可能性があるとする報告を発表しており、イタリアの主張を一定程度裏付けた<sup>56</sup>。この状況下、イタリアは地中海サミット(MED9)などを通じて南欧および南東欧諸国との連帯を主導し、この地域へのEUからの補助金獲得にも成功した<sup>57</sup>。この成果は、EUの新協定交渉におけるイタリアの交渉力(レバレッジ)を高める要因となった。結果、欧州委員会は、ドイツが希望していた「NGOによる人道的支援を不正な入国手段とみなさない」という規定の文言を削除せざるを得なくなった<sup>58</sup>。一連のプロセスを通じて、イタリアはEU内の庇護政策改革において、重要な譲歩を引き出すことに成功したと言えるだろう。

#### 4. パッケージ・ディールと外交アリーナ化—新協定における首脳外交の台頭

以上の交渉過程は、単なる制度設計の積み上げというより、むしろ加盟国間の政治的バーゲニングの積層であり、欧州委員会がそれを「連帯」の名の下に統合することに腐心した構図であった。とりわけ、移民・庇護分野においては、従来の司法内務理事会を中心とする官僚的政策調整を超えて、加盟国首脳による外交交渉が前面に出るようになったことが特徴的である。

さて、5つの法案(規則案)はいかにパッケージ・ディールとして展開されたのだろうか。まず、協議が難航すると当初から想定されていたAMMRへの妥協を引き出すため、欧州委員会はユーロダック規則案の可決を引き合いにした。またAPRやスクリーニング規則案においても特にハンガリーが強硬に反対するようであれば、構造基金のハンガリーへの拠出額を減らすという案も検討されていた<sup>59</sup>。他方で、ハンガリーやポーランドは、域外国との連携案には賛同していた。これらは両国が政策そのものに高い関心を示した行為では

なく、むしろ地中海沿岸諸国に「恩を売る」ための戦略であったとの指摘もある<sup>60</sup>。

このパッケージ・ディール戦略で欧州委員会のはかるうじて「連帯」という目標を達成したということは言えるだろう。しかし、それは従来の技術的エリートによる政策調整の延長とは質的に異なるものとなった。可決された「新協定」は、ハンガリーなどが主張する過激な外国人排斥政策を含むものではなかったものの、スクリーニングおよび国境手続きの導入は、EUの難民受け入れ政策がより厳格化の方向に向かっているというメッセージを対外的に発信する結果となった。また、「危機及び不可抗力」事態における国境閉鎖を可能にする規定の導入は、出入国管理政策と国家安全保障政策との接点を一層際立たせるものとなった。欧州委員会は、これにより「連帯」を形式的に維持し、加盟国間の責任分担を強調する一方で、庇護申請そのものを減少させるメッセージを外部に発信した。この戦略は、短期的には加盟国間の結束力を維持し、「外部要因による相互依存の危機」(モラブチク)を軽減する意思を示すことに成功したと評価できる。しかしながら、その一方で、EUが掲げる人権・人道的価値との整合性は必ずしも明確ではない。特に、厳格化された政策が避難民の庇護申請を実質的に困難にし、域外諸国との連携を前提にEUの対応責任を一部移転したことは、国際社会からの批判を招く可能性がある。結局のところ、欧州委員会の「成功」は形式的な制度設計の完成にとどまっており、長期的な「連帯」の維持やEUの規範的基盤の強化には十分に寄与していない可能性がある。この点において、「新協定」はEUの移民政策の転換期を象徴するものであると同時に、その課題を浮き彫りにしている。

そして、EUが人権・人道的価値の確保に向けて掘りどころにする域外連携の行く末も不安定である。この示唆的な事例として、2016年の「EU-トルコ声明(EU-Turkey statement)」が挙げられる。EUはシリア難民の受け入れ対応に苦慮する中で、トルコに負担分担を要請し、資金援助と引き換えにこれを受け入れさせた。しかしその後、EUからの支援が不十分であることや、EUからのエルドアン(R. T. Erdoğan)政権への批判が影響し、トルコは新型コロナウイルスパンデミックを理由にEUへの人の流れを解禁しようとした。トルコはEUとの協定を外交的交渉の手段として利用し、追加の資金支援を引き出すことに成功した。実際に、トルコはEUに対し「いつでもギリシャやブルガリアに向けて国境を開放できる」と脅しをかけた<sup>61</sup>。この戦略が今後、例えばアルバニアやチュニジアにも模倣される可能性を否定することは難しい。結果として、域外連携はEUにとってリスクを伴う戦略であり、欧州委員会が希求する安定的な「連帯」がこの側面に照らしても確定的ではないことを示している。

## おわりに

本稿では、出入国管理政策分野におけるEU加盟国間交渉の主要な担い手の変化に着目し、「危機」の時代における欧州統合の変容を考察した。モラブチクの視点を踏まえれば、合理的選択を可能とする選好の要因は、司法内務当局への委任を通じた治安強化と、越境移

動者の人権保護や人道支援規範尊重という二つの軸の間に設定されてきた。しかし、そのような前提に基づく考察は、この分野の政策統合を自己目的化する危険性を孕むものであった。本稿では、「新協定」交渉プロセスへの考察を通じて、そうしたいわゆる難民受け入れ枠の拡大か、縮小か、という政策上の課題を解決することへの正統性が揺らぎ、出入国管理政策が欧州統合の安定と連帯の維持という文脈により直接に位置付けられるようになったことを示した。

「新協定」への合意形成過程は、欧州統合における重要な転換点であった。この変化にはさまざまな意義がある。まず、出入国管理政策が外交交渉の場に組み込まれたことで、この分野が他の政策分野と相互依存的な関係を形成するようになった。例えば、リロケーションの履行がEUからの補助金凍結と結びつけられるなど、政策分野間の関連性が強まった。また、欧州委員会が加盟国政府に対して大幅に譲歩し、交渉が事実上加盟国政府主導で進められたことにより、この分野の政策は加盟国の国内政治や外交政策の優先順位を強く反映するようになった。このプロセスは、負担分担をめぐる議論を複雑化させる一方で、政策形成の柔軟性を高める効果ももたらした。

さらに、この変化はEUの規範的価値（人権尊重）と現実的な政策ニーズ（国境管理や域外連携）の間の緊張関係を浮き彫りにした。「新協定」はスクリーニング手続きや国境管理の強化、有事の特例措置を通じて、域内での庇護申請を事実上制限する枠組みを確立した。この枠組みはEU域外からの庇護申請者数を抑制する効果を持つが、同時にEUの人道的価値と衝突するリスクを孕んでいる。特に、スクリーニング手続きや「未入国の擬制」に基づく措置が、庇護申請者の基本的権利を十分に保障しているかは引き続き注視されるべき課題である。また、このパッケージ・ディールがポピュリストの躍進を防ぐ目的で導入されたことを踏まえれば、難民受け入れ政策の厳格化が中道政党によるポピュリスト政策の取り込み（アコモデーション）の一環として理解される余地もある。このアコモデーション戦略が、今後も効果的な戦略として存続するかは不確実であり、国際規範とのトレード・オフの中でどのように展開されるかが重要な課題となる。

「新協定」がEUの正当性に及ぼす影響についても、今後さらなる検討が必要である。「新協定」は一見、加盟国間の負担分担を強化し、連帯を維持する枠組みを提供することでEUの制度的正当性を高めたように見える。しかし、この正当性は、庇護申請者の受け入れや審査負担を域外諸国に転嫁するEUの方針が安定して執行されることを前提としている。この安定は、域外諸国との協力に依存しており、今後の外交関係の行方次第では脆弱なものとなる可能性がある。

一方で、世界に一億人を超える強制移住者の問題に対処するためには、その根本的要因にアプローチする必要性が高まっている。この観点を踏まえると、EUの政策が非人道的であるという評価は一面的と言えるかもしれない。そうとはいえ、秩序ある越境移動を促進する国際協力の理想型が未だ定まらない現状では、EUの対外行動が他国への責任転嫁を助長するリスクを完全に否定することはできない。EUはリビアやセネガルに加え、チュニジ

ア、モロッコ、エジプト、モーリタニア、さらにはバングラデシュやパキスタンと関係を構築し始めている<sup>62</sup>。このような国際連携は、司法内務担当大臣のみならず、欧州委員長や加盟国首脳が直接関与する形で進展しており、EUが共通利益を追求しつつ、域外諸国にも裨益する形でリーダーシップを発揮できるかが問われる局面にある。

しかしながら、そのような見立ては域外諸国や一部のEU加盟国の絶対的な政治的優位を保証するものでもない。越境移動者の保護に関する国際規範、EUの正当性の確保、そしてEUの安定を同時に追求する外交実践をいかに達成できるかが、「危機」の時代におけるEUが追求すべき課題である。この課題をめぐっては、域外諸国との連携の動向、EUの対外、対内的主導力の向上を目指す欧州委員会等超国家機関の役割及びその変化、国際社会の中でのEUの立ち位置などについての批判的検討が引き続き求められる。

\*本研究は、科研費（基盤研究B：23K25489）の助成を受けた成果の一部である。論考にあたっては、堀井里子教授（国際教養大学）、欧州議会調査部 Anita Orav 氏および Enrico D'Ambrogio 氏、欧州対外行動庁 Michal Tudolowski 氏、欧州政策研究センター（CEPS）Sergio Carrera 博士、欧州連合閣僚理事会（JAI 内務部門）次長 Guy Stetten 氏、欧州委員会ヨハンソン内務担当委員キャビネ（政策補佐官）Raül Hernández Sagrera 氏、Business Europe 欧州移民政策部門をはじめ、多くの関係者から貴重なご助言とご協力をいただいた。ここに記して深く御礼申し上げたい。

---

<sup>1</sup> Council of the European Union. The Council adopts the EU's pact on migration and asylum. Press Release, 14 May 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/>. 最終アクセス二〇二四年五月一八日。

<sup>2</sup> ダブリン規則は、ダブリン条約(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 of the European Communities, C 254, 19 August 1997)を基礎に置くEU規則。

<sup>3</sup> Euronews, EU completes reform of migration rules despite Poland and Hungary voting against, <https://www.euronews.com/my-europe/2024/05/14/eu-completes-reform-of-migration-rules-despite-poland-and-hungary-voting-against> 14/05/2024. 最終アクセス二〇二四年五月一八日。スロヴァキアはその後反対に転じた。なお、EUの特定多数決方式は、全加盟国数の五五パーセント（二〇二四年時点では二七ヶ国中一五ヶ国）及び域内全人口の六五パーセント以上の票決をもって可決とみなす。EUカウンスルホームページ「投票システム」<https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/qualified-majority/> 最終アクセス二〇二四年五月一八日。

<sup>4</sup> 二〇〇九年のリスボン条約成立以降、庇護政策分野は域外国との連携を含め、原則とし

---

て閣僚理事会での特定多数決を経た欧州議会と閣僚理事会の通常決定手続きの対象となった。しかし、国家主権に直接関わると考えられる領域では、特定多数決が適用されることは稀であった。BBC News, Migrant crisis: EU ministers approve disputed quota plan, 22 September 2015. <https://www.bbc.com/news/world-europe-34329825>; Leroy, I. HOW POLAND AND HUNGARY WERE PUT IN A MINORITY POSITION ON THE RELOCATION OF REFUGEES (2015-2019), Avril 2019, Science Po Bibliotheque, Les Dossier, <https://dossiers-bibliotheque.sciencespo.fr/une-vie-politique-europeenne-european-political-life/how-poland-and-hungary-were-put-minority>, いずれも最終アクセス二〇二四年十月二十日。

<sup>5</sup> Council of the European Union, Statement of the EU Heads of State or Government, 07/03/2016. なお、この「理事会決定(Council Decision)」に対し、スロヴァキア、チェコ、ルーマニア、ハンガリーは反対、フィンランドは棄権、デンマークもこの方針を強権的と非難した。ポーランドは最終的に賛成したが実施義務を履行しなかった。

<sup>6</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION on a New Pact on Migration and Asylum, COM (2020) 609 final, Brussels, 23.9.2020, European Commission Document.

<sup>7</sup> Euronews, Ylva Johansson says Europe's new migration pact is 'a huge achievement', 12/04/2024. <https://www.euronews.com/2024/04/12/ylva-johansson-says-europes-new-migration-pact-is-a-huge-achievement>. 最終アクセス二〇二四年十月二十日。

<sup>8</sup> Euronews, EU completes reform of migration rules despite Poland and Hungary voting against, 14/05/2024. <https://www.euronews.com/my-europe/2024/05/14/eu-completes-reform-of-migration-rules-despite-poland-and-hungary-voting-against>. 最終アクセス二〇二四年一二月二日。

<sup>9</sup> European Parliament News, MEP approve the new Migration and Asylum Pact, 10-04-2024. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240408IPR20290/meps-approve-the-new-migration-and-asylum-pact>. 最終アクセス二〇二四年十月二十日。

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> Bansak, K., Hainmueller, J. & Hangartner, D. Europeans support a proportional allocation of asylum seekers. *Nature Human Behaviour*, 1, 0133, 2017.

<sup>12</sup> Official Journal of the European Communities. Treaty establishing the European Economic Community. Preamble, original French text: "Déterminés à établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens...". 1957. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT>,最終アクセス二〇二四年九月一日。

<sup>13</sup> 遠藤乾『統合の終焉—EUの実像と論理』岩波書店(二〇一三年)、Majone, G. *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis, Has Integration Gone Too Far?* Cambridge University Press, 2014.

<sup>14</sup> Bickerton, C. J. Hodson, D. & Puetter, U. (2015). *The New Intergovernmentalism:*

---

European Integration in the Post - Maastricht Era. *Journal of Common Market Studies*, 53(4), p.707.

<sup>15</sup> 司法内務官ネットワークについては、Bigo, D. *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, Presses de Science Po, 1996; Zaiotti, R. *Cultures of Border Control: Schengen and the Evolution of Border Frontiers*, University of Chicago Press, 2011 等。

<sup>16</sup> Bigo, *op.cit.*, Zaiotti, *op.cit.* また Huysmans, J. *The politics of insecurity: Fear, migration and asylum in the EU*, Routledge, 2006 等。

<sup>17</sup> 体系的な論考として、例えば Koslowski, R. European migration regimes: Emerging, enlarging and deteriorating. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 24(4), pp. 735-749, 1998.

<sup>18</sup> Lahav, G. and Guiraudon, V. Actors and venues in immigration control: Closing the gap between political demands and policy outcomes, *West European Politics*, 29(2), 2006, p.202.

<sup>19</sup> Stone Sweet, A., et.al., *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press, 2001, p.216.

<sup>20</sup> Hooghe, H. and Marks, G. A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, *British Journal of Political Science*, 39(1), 2009.

<sup>21</sup> Hooghe and Marks 前掲論文。P.22.

<sup>22</sup> Moravcsik, A. Preferences, Power and Institutions in 21<sup>st</sup> Century Europe, *Journal of Common Market Studies*, (56)7, 2018, p.1662.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Börzel, T. A. and Risse, T. From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics, *Journal of European Public Policy*, 25(1), 2018, pp.93-101.

<sup>26</sup> Zaiotti, *op.cit.*

<sup>27</sup> 岡部みどり「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」『上智法學論集』五七 卷一、二合併号（二〇一三年）。

<sup>28</sup> Stone-Sweet, A. et al, *The Institutionalization of Europe*, Oxford University Press. 2001, p.216

<sup>29</sup> Koslowski, R. European Union Migration Regimes, Established and Emergent, in, Joppke, C. ed., *Challenge to the Nation State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford University press, 2003. p.172. なお、ここでコズロフスキは、国際機関との頻繁な交流の機会がありながらも、EUの難民受け入れ制度は極めて厳格なものにとどまったとも述べている。

<sup>30</sup> ここでの「放任」とは外交上の制約が希少であったことを指す。これは、司法内務（警察）職員が自らの専門的な行政領域における行動規則の範囲内での行動が可能であっ

---

たことを意味している。Bigo, Zaiotti 前掲書を参照されたい。

<sup>31</sup> 佐藤以久子「欧州共通の庇護制度 (CEAS)」桜美林論考『法・政治・社会』五号 (二〇一四年)。また、ダブリン規則、同改正規則はそれぞれ、Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in One of the Member States by a Third-Country National or a Stateless Person (recast). Official Journal of the European Union, L 180, 29 June 2013.

<sup>32</sup> 中坂前掲論文、六頁。

<sup>33</sup> Hurwitz, A. The 1990 dublin convention: comprehensive assessment. *International Journal of Refugee Law*, 11(4), 1999.

<sup>34</sup> 司法内務閣僚理事会スタッフより筆者聴取 (二〇一二年五月)。

<sup>35</sup> 包括的移民政策の成立経緯については、Boswell, C. The external dimension of EU immigration and asylum policy, *International Affairs*, 79(3), 2003; 岡部みどり「拡大EUの『人の移動』と戦略的EU出入国管理政策」『EU学会年報』二四号 (二〇〇四年) など。

<sup>36</sup> 中坂前掲論文、八頁。

<sup>37</sup> Niemann, A. and Zaun, N. EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives, *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 2018.

<sup>38</sup> Niemann, A. and Speyer, J. A Neofunctionalist Perspective on the 'European Refugee Crisis': The Case of the European Border and Coast Guard, *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 2018.

<sup>39</sup> Ripoll Servant, A. A New Form of Delegation in EU Asylum: Agencies as Proxies of Strong Regulators, *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 2018.

<sup>40</sup> Zaun, N. States as Gatekeepers in EU Asylum Politics: Explaining the Non-adoption of a Refugee Quota System, *Journal of Common Market Studies*, 56(1), 2018.

<sup>41</sup> Niemann and Zaun, *op.cit.*

<sup>42</sup> 二〇一五年九月の司法内務特別理事会での決議を受けた声明。Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Crisis Relocation Mechanism and Amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Application for International Protection Lodged in One of the Member States by a Third-Country National or a Stateless Person. Brussels, 9 September 2015, COM(2015) 450 final, EU Document.

<sup>43</sup> スクリーニング規則 (案) の内容については、Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Introducing a Screening of Third-Country Nationals at the External Borders and Amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU)

---

2017/2226, (EU) 2018/1240, and (EU) 2019/817.

<sup>44</sup> Draft Report on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Introducing a Screening of Third-Country Nationals at the External Borders and Amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, and (EU) 2019/817 (COM(2020)0612 – C9-0307/2020 – 2020/0278(COD)). Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Rapporteur: Birgit Sippel, European Parliament.

<sup>45</sup> European Council on Refugees and Exiles. Wrong Counts and Closing Doors: The Reception of Refugees and Asylum Seekers in Europe. Asylum Information Database, March 2016.

<sup>46</sup> Agence Europe, Work continues in EU Council on Schengen reform and migrant screening regulation, Brussels, 17/05/2022.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> 改正庇護手続き規則案については、European Commission. Amended Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Common Procedure for International Protection in the Union and Repealing Directive 2013/32/EU. COM(2020) 611 final.

<sup>49</sup> European Parliament Research Service. EU Pact on Migration and Asylum: State of Play. European Parliament, June 2023.

<sup>50</sup> Euronews, EU completes reform of migration rules despite Poland and Hungary voting against, 14/05/2024. <https://www.euronews.com/my-europe/2024/05/14/eu-completes-reform-of-migration-rules-despite-poland-and-hungary-voting-against>. 最終アクセス二〇二四年五月三〇日。

<sup>51</sup> 兵器化については、Greenhill, K.M. *Weapons of Mass Migration, Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*, Cornell University Press, 2016,

<sup>52</sup> Agence Europe. Member States Finally Have Their Mandate on Regulation on Crisis Situations and Instrumentalisation in the Field of Migration. No. 13264, 4 October 2023.

<sup>53</sup> 同上。

<sup>54</sup> Aljazeera, EU member states reach deal on migration policy, Oct, 2023. <https://www.aljazeera.com/news/2023/10/4/eu-member-states-reach-deal-on-migration-policy>. 最終アクセス二〇二三年十一月六日。

<sup>55</sup> Financial Times, Italy steps up clampdown on boats rescuing migrants in Mediterranean Sea, August 28, 2024. [https://www.ft.com/content/ada8343c-3783-4600-9726-9aba86f3e38a?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.ft.com/content/ada8343c-3783-4600-9726-9aba86f3e38a?utm_source=chatgpt.com). 最終アクセス二〇二四年一二月二十二日。

<sup>56</sup> Frontex, Risk Analysis for 2017, Risk Analysis Unit, Frontex reference number: 2133 / 2017, September 2016. p.32.

<sup>57</sup> Milazzo, E. and Gargano, M. Meloni and the EU align on the Mediterranean pivot, Commentary, 4 October 2023, Egmont Royal Institute for International Relations,

---

<https://www.egmontinstitute.be/meloni-and-the-eu-align-on-the-mediterranean-pivot/>. 最終アクセス二〇二五年一月十四日。

<sup>58</sup> Politico, Meloni claims win as EU approves final plank of migration reform, October 4, 2023. <https://www.politico.eu/article/giorgia-meloni-eu-approve-final-plank-migration-reform/>. 最終アクセス二〇二五年一月十四日。

<sup>59</sup> 欧州委員会スタッフより筆者聴取（二〇二三年九月）。

<sup>60</sup> 欧州委員会スタッフより筆者聴取（二〇二三年九月）。

<sup>61</sup> Adamson, F. and Tsourapas, G. Migration Diplomacy in World Politics, *International Studies Perspectives*, 20, 2019.

<sup>62</sup> 司法内務理事会スタッフより筆者聴取（二〇二三年九月）。