

EU エージェンシー設立過程分析

— EU 域外国境管理政策・フロンテクスを事例として —

堀 井 里 子^{*}

- I はじめに
- II EU エージェンシーの設立に関する先行研究
- III フロンテクス設立過程
- IV フロンテクス設立要因
- V おわりに

I はじめに

今日の欧州連合（以下、EU）のガバナンスの特徴のひとつは、EU エージェンシーを通じた政策の執行である。EU エージェンシーとは、政策領域毎に必要なに応じて設立される独立した EU 組織である。欧州議会や欧州委員会、閣僚理事会などの EU 主要機関とは区別され、政策形成過程よりはむしろ政策執行過程で活動する。EU エージェンシーの存在自体は特に目新しいわけではないが、1980 年代までは二つの EU エージェンシーが設立され活動しているに過ぎなかったが^{s1)}、1990 年代の「第二の波」²⁾を経てその数は 12 に、今世紀に入ってからの

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第 12 巻第 1 号 2013 年 3 月 ISSN 1347-0388

※ サセックス大学大学院政治学研究科博士課程

- 1) 欧州職業訓練開発センター（European Centre for Development of Vocational Training）と欧州生活・労働条件改善財団（European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions）が 1975 年に設立された。詳細は EU のウェブサイト *Agencies and other EU bodies* を参照（http://europa.eu/agencies/document/index_en.htm [Accessed 1 August 2012]）。
- 2) Giandomenico Majone, "The Agency Model: The Growth of Regulation and Regulatory Institutions in the European Union," *EIPASCOPE*, 3, 1997, p. 1.

「第三の波」を経て2012年8月現在34を数えるまでに増加している³⁾。

なぜEU エージェンシーが設立されるようになったのだろうか。EU エージェンシー設立に関する先行研究の多くは政治学におけるプリンシパル・エージェント・モデルに依拠し、加盟国の権限維持と政策実施上の効率性のバランスといった重要な要因を指摘している。しかし、既存の研究は加盟国とEU エージェンシーの関係をもっぱら注目し、ほかのアクター、とりわけ欧州委員会の役割を十分に議論していない。だが、設立すべき組織制度についてEU エージェンシー以外にも複数のモデル案が存在し、アクター間で明確な合意がないケースもあり、そのような場合アジェンダ・セッターである欧州委員会がいかに効果的にEU エージェンシーを提案したかを考慮することは重要である。

以上の問題関心より、本稿はEU エージェンシーという制度の設立過程に関する理論の改善を目的として、欧州委員会の役割に注目しながら、EU 域外国境管理政策におけるEU エージェンシー・フロンテクスを事例として分析する。フロンテクス⁴⁾とは、移民の不法入国防止を主な目的とした加盟国間協力を調整・促進するために設立されたEU エージェンシーである。2004年にポーランド・ワルシャワに設立されて以降、フロンテクスは不法移民問題が深刻なスペインやイタリア、ギリシャなどの国境エリアで複数の加盟国共同のオペレーション⁵⁾を組織するなど活発な活動を展開している。

フロンテクスの設立過程を事例として本稿で取り上げる理由は以下の諸点に求められる。第一に、フロンテクスは複数存在した制度的モデルの中から選ばれた事例である。中でも、2002年からの約2年間に、加盟国間の連携を基本とする政府間主義的なコモン・ユニット、EU レベルでより統一された組織である欧州国境警備隊、そしてその中間に位置するフロンテクスが提案され、場合によって

3) EU, *Agencies and other EU bodies* (http://europa.eu/agencies/document/index_en.htm [Accessed 1 August 2012]).

4) フロンテクスの正式名称は「欧州域外国境管理実務協力機関 (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union)」である。

5) ジョイント・オペレーションとは、複数の加盟国の国境警備員によって構成されるチームを組織し、一定期間、特定のEU 域外国境に配置し当該国の国境管理を支援する業務を指す。

は実施され、最終的にフロンテクスに落ちついた。これらのモデルが議論された過程を追うことによって、EU エージェンシーの制度的優位性および欧州委員会の役割を検討することが可能である。

第二に、フロンテクスを対象とする研究の中でその設立過程を詳細に分析した研究は非常に少ない。次章でとりあげるレナードの研究⁶⁾などを除き、多くの研究はむしろフロンテクスの現在の活動の法的正当性や倫理的側面に焦点を当てている⁷⁾。こうした側面が強調されている理由のひとつは、フロンテクスが組織する活動で取り締まりの対象となる人々には国際的保護を必要とする難民や難民庇護申請者が含まれるために、フロンテクスの活動がこうした人々の権利を侵害していないかが重要な課題として受け止められているためである⁸⁾。ほかにも、フロンテクスは国際関係論における非伝統的安全保障の議論⁹⁾などで研究の対象となっているが、フロンテクスの設立過程が分析の射程に組み込まれることはまれである¹⁰⁾。フロンテクスを事例とすることで、既存のフロンテクスおよびEU 国境管理政策に関する研究の幅を広げる一助となろう。

本稿の構成は次の通りである。次章(第Ⅱ章)ではプリンシパル・エージェント・モデルを用いたEU エージェンシーに関する先行研究に焦点を置き、その全体的な傾向と限界を明らかにする。第Ⅲ章では、フロンテクス設立過程を時系列

6) レナードは、フロンテクス研究の中でその設立過程を理論的に分析した研究がないことを指摘している。Sarah Léonard, "The Creation of FRONTEX and the Politics of Institutionalisation in the EU External Borders Policy," *Journal of Contemporary European Research*, 5 (3), 2009, p. 372.

7) Sergio Carrera, "The EU Border Management Strategy: Frontex and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands," *CEPS Working Document*, 261, 2007; Jorrit J. Rijpma, "Frontex: Successful Blame Shifting of the Member States?," *ARI*, 69, 2010.

8) Anneliese Baldaccini, "Extraterritorial Border Controls in the EU: the Role of Frontex in Operations at Sea," in Bernard Ryan, Valsamis Mitsliegas eds., *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010. b

9) Andrew Neal, "Securitization and Risk at the EU Border: The Origins of FRONTEX", *Journal of Common Market Studies*, 47 (2), 2009.

10) Johannes Pollak and Peter Slominski, "Experimentalist but not Accountable Governance? The Role of Frontex in Managing the EU's External Borders", *West European Politics*, 32 (5), 2009.

的に詳述する。まず初めに国境管理に関する地域協力が必要になった背景を明らかにし、次に欧州委員会によって提示された三つの地域協力モデルが各アクター間でどのように議論されたかを中心に述べる。第Ⅳ章では、第Ⅲ章で明らかにした設立過程を基にフロンテクスが選択された要因を分析する。最後に、この事例研究を通してEU エージェンシーという制度選択に関してどのような知見が得られるかを検討する（第Ⅴ章）。

Ⅱ EU エージェンシーの設立に関する先行研究

なぜEU エージェンシーが設立されるようになったのか。EU エージェンシーという制度が選択される要因について、既存の研究の多くはプリンシパル・エージェント・モデルに依拠し説明を試みている。プリンシパル・エージェント・モデルはアメリカにおいて米国議会と官僚の関係を分析する枠組みとして発達した。ミルナーによれば、通常、EU においてこのモデルを適用する場合は加盟国を権限を有する本人、欧州委員会や欧州司法裁判所などのEU 機関を権限が委譲され実際の任務を行う代理人として捉えるが¹¹⁾、EU エージェンシーを対象とする研究ではEU エージェンシーを代理人とし、なぜ加盟国がEU エージェンシーに権限を委譲するのか、つまりEU エージェンシーを設立するのか、そして設立後はそれをどのように管理するかが論点となる。

先行研究によって、EU エージェンシーは加盟国にとって欧州委員会の拡大を避けるために都合の良い制度であるという点が指摘されている。オンガロらによれば、権限を維持しようとする加盟国と統合を志向する欧州委員会は緊張関係にあり、加盟国は欧州委員会の新たな権限を委譲するような状況を避けようとする¹²⁾。その点で、EU レベルで新たな任務が発生し権限を委譲する必要が生じた場合、EU エージェンシーを設立しそれに任務を委ねた方が、欧州委員会の影響

11) Hassen Kassim and Anand Menon, "The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?", *Journal of European Public Policy*, 10 (2), 2003, pp. 123-125.

12) Ongalo *et al.*, 2012, p. 401.

力を直接拡大させずに済む¹³⁾。さらに、欧州委員会にとっても、自身の権限の拡大にはつながらないが、政策の提案・執行という自身の主要任務に集中し、情報収集や政策執行の促進など付随的な作業を負担しなくて済むため欧州委員会にとっても都合がよい¹⁴⁾。

また、高い専門性を持つ組織を設置することによる政策形成・執行両面での効率性の向上という点も挙げられている¹⁵⁾。科学的データに基づく情報の提供を受けることで、加盟国や欧州委員会は政策の信頼性を上げることができ、また技術的、専門的な業務を一点に集中でき、コスト削減にもつながる。加えてEU エージェンシーには国内利益集団の政治的圧力を受けにくいと、一国レベルでは成立が難しく、実施が不安定な政策や計画をより長期的な観点から実施できるという点も指摘されている¹⁶⁾。

プリンシパル・エージェント・モデルを用いた分析では、本人が代理人の行動をどのように管理するかという点も重要な論点である。管理という側面が重要になるのは、本人が知りえない情報を代理人が有している場合、すなわち情報の非対称性が生じた場合、代理人が本人の利益を損なう行動をとっても本人は知ることができず、結果として非効率な資源分配が行われてしまうからである¹⁷⁾。このモラル・ハザードを避けるために、代理人の行動を本人が管理することが重要となる。この目的のため本人は代理人に対し活動内容の報告を義務付ける、組織執行部に代表者を送り込むなどの手法を用い代理人を管理しようとする。これまで設立されたEU エージェンシーは、活動報告が義務付けられ、また執行部は加盟国や欧州委員会の代表者から構成され活動を内部から監督できるような仕組みが構築されている¹⁸⁾。

これらの既存研究の主張の問題点は加盟国を単一かつ唯一の本人と仮定してい

13) *Ibid.*

14) Majone, 1997, p. 2; Ongaro *et al.*, 2012, p. 401.

15) Léonard, 2009, p. 374.

16) Majone, 1997, p. 2.

17) Kassim and Menon, 2003, p. 122.

18) Renaud Dehousse, "Delegation of powers in the European Union: The need for a multi-principals model," *West European Politics*, 31 (4), 2008, p. 800.

ることである。ドゥーフスはEUの制度構造は、そもそも権力の集中を避けるように形成されたため明瞭に定義された単一の本人は存在せず複数の本人が存在すると唱え、加盟国中心のモデルを批判する¹⁹⁾。キールマンは具体的に、加盟国の利益を代表する閣僚理事会に加え、共同決定方式などでその権限を拡大させている欧州議会や政策提案権を有し同時に政策執行に責任を負う欧州委員会がEU エージェンシーの設立に利害をもつ本人とみなされると論じている²⁰⁾。これら複数の本人は必ずしも選好が一致しておらず²¹⁾、それぞれがEU エージェンシーに対する自身の影響力を高め他のアクターのそれを抑えようと図る。その結果、EU エージェンシーの制度デザインはそうしたアクター間の勢力争いに大きく左右されたものになるという。この点に関し、フロンテクスを研究する数少ない研究者であるレナードも、権限の委譲を最小限に抑えたい加盟国と閣僚理事会、その逆の立場を採る欧州委員会、そしてEU エージェンシーの説明責任に関心を払う欧州議会が本人を構成するとEU エージェンシー設立の要因を理解するには、本人間の力関係と相互作用を分析の射程に入れる必要があると指摘した²²⁾。

EU エージェンシーは加盟国や欧州委員会、欧州議会などその設立過程に関わるアクターの相互作用によって形成されるというドゥーフスらの主張は妥当であるように思われるが、個々の事例に適用しその妥当性が確認されなければならない。さらに彼らは欧州議会などのアクターが不在であったらEU エージェンシーは設立されなかったのか、という大事な点については議論されていない。もしも欧州委員会の提案がなくともEU エージェンシーが設立されていたのであれば、欧州委員会がその設立に影響を与えているとはいいがたくなる。

このような問題意識の下、本稿では欧州委員会をフォーカル・ポイントの構築者として分析枠組みに加えることを提案する。フォーカル・ポイントを提唱したシェリング²³⁾によれば、それは人々が最も自然で適切であると期待するような

19) Dehousse, 2008, p. 790.

20) Daniel R. Kelemen, "The Politics of 'Eurocratic' Structure and the New European Agencies," *West European Politics*, 25 (4), 2002, p. 95.

21) ただし、キールマンは欧州議会は欧州委員会を統合を志向する「同士」であるとみなしており、必ずしも相反しているわけではないとも分析している。Kelemen, 2002, p. 97.

22) Léonard, 2009, pp. 374-375; Dehousse, 2008, p. 802.

解決策である。これをEUにおいて応用したギャレットとワインガストは、フォーカル・ポイントは交渉を通じて常に自然発生的に形成されるとは限らず、単一かつ明白な合意点がみられない場合には、それは構築されうるという重要な点を指摘した²⁴⁾。こうした考えに依拠すると、政策提案権を有する欧州委員会は、アクター間で合意が見られない場合に解決策を構築し、提案できるアクターである。すなわち、EU エージェンシーを解決策として提示することにより、フォーカル・ポイントを構築することが可能である。以下、EU エージェンシーの設立事例の一つとして、EU 域外国境管理政策におけるフロンテクス設立過程を分析し、その上で上述した欧州委員会の役割を考察する。

Ⅲ フロンテクス設立過程

1 地域協力不在の時代

国境管理を含む移民・庇護政策分野においては、地域協力の動きは1970年代までは不在であった。この分野について包括的に話し合う場が設けられたのは、EU 政治協力と単一EU市場を正式に設立した単一EU議定書の発効や、域内国境を撤廃するシェンゲン協定の署名などを通して「国境のないヨーロッパ」という目標が認識されはじめた1980年代半ばである²⁵⁾。話し合いの場は、「移民に関するアド・ホック・グループ」として、既に政府間協力枠組みとして存在していた警察部門のトレビ・グループ (Trevi Group) から派生したワーキング・グループによって形成された。その後、1992年のマーストリヒト条約によって移

23) Thomas C. Schelling, *The Strategy of conflict*, Cambridge: Harvard University Press, 1980.

24) Geoffrey Garret and Barry R. Weingast, "Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market," in Judith Goldstein and Robert O. Keohane eds., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, New York: Cornell University Press, 1993, p. 176.

25) Andrew Geddes, *Immigration and European Integration: Beyond Fortress Europe?*, Manchester: Manchester University press, 2008, p. 16; Anthony M. Messina, *The Logics and Politics of Post-WWII Migration to Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 141.

民・庇護政策を扱う司法・内務分野がEUの政府間協力枠組みに組み込まれたこともあり、難民庇護や国境管理など人の移動に関わる 이슈を地域単位で取り組む土台が形成されていった。中でも情報共有分野での協力が進み、1995年にはシェンゲン情報システムと呼ばれる、不審な人物の情報を加盟国間で共有する制度が確立された。ただし、移民・庇護政策は全体としては他の政策領域と比較し統合が進んでおらず²⁶⁾、EU域外国境の共同管理については1990年代半ばまで大きくとりあげられることはなかった。

EUレベルでの地域協力を先駆けて存在したのが二国間・多国間ベースでの政府間主義的国境管理協力である。たとえば、フランスとドイツは警察・関税の枠組み内であるが1997年に協定を結び、国境管理を共同で行った²⁷⁾。また、フィンランドは効率的な国境管理は国境を共有する隣国との信頼関係に基づいた協力が不可欠であるとし、ロシア連邦と二国間で国境管理協力体制を築いていた²⁸⁾。

2 地域協力へ——その制度的環境の変化とアクターの動機

国境管理協力が地域単位で真剣に議論され、その具体的なメカニズムの構築が目指されるようになったのは1999年以降である。その契機は、アムステルダム条約の発効であった。アムステルダム条約はシェンゲン協定をEU法制度に組み入れ、さらにそれを移民・庇護政策とともに、超国家主義的性格が強い政策領域に組み込んだ²⁹⁾。これにより域内国境の撤廃および人の移動の自由の保障というシェンゲン協定の原則がシェンゲン協定に加盟する国々だけでなく、EU加盟国にも原則として適用されることになった³⁰⁾。そして、EUと非EU諸国を隔てるEU域外国境が、EU加盟国内の安全を守る重要な「砦」とみなされるようになった。加えて、EUは中・東欧諸国を加盟させる第五次拡大を2004年

26) たとえばメッシーナは、これを理由に先に統合が進んだ政策領域からのスピル・オーバーを仮定する新機能主義的見方を移民政策に適用することに否定的である。Messina, 2007, p. 157.

27) Peter Hobbing, "Integrated Border Management at the EU Level," *CEPS Working Document*, 227, 2005, p. 15 (http://aei.pitt.edu/6672/01/1254_227.pdf [Accessed June 11 2012]).

28) Council of the European Union, *Feasibility Study on the control of the European Union's maritime borders—Final report*, 11490/03REV1, 2003, p. 27.

に控えていた。第五次拡大は数次にわたって行われた EU 拡大の中で最大規模であり、EU 加盟国全体にとっての「砦」である EU 域外国境の少なくない部分が、ポーランドやスロヴァキア、マルタなど新規加盟国の国境に移動することを意味した。つまり、国境管理という重大な任務がそれら新規加盟国の手腕に委ねられるということの意味した。当時の加盟国はこのように移動する域外国境の警備体制を懸念し、域外国境の物理的位置・所属加盟国が変わっても一定水準の警備体制を保つため、地域レベルでの協力の実施が議題に上るようになった³¹⁾。

地域協力に加盟国が見出す利益について、バンヘルらは次のような分析を加えている³²⁾。最初に、不法移民流入という観点から「前線」にあった EU 南部の加盟国——イタリア、スペイン、ギリシャなど——は、他の加盟国と比べ大きな財政・実務の費用を負担していた。そのため、地域協力は自国の負担を減らす上で都合がよいとみなされた³³⁾。事実、EU 南部の国々の積極的な姿勢については、欧州委員会の関係者によっても確認されている³⁴⁾。

次に、イギリスやドイツなど直接域外国境を有してはいないが、不法移民の典型的な目的国とされる加盟国にとって、「前線」で移民の不法入国をくいとめることは、後々に自分たちの国に不法移民が入国してくるのを防ぐために重要であ

29) European Council, *Presidency Conclusions of Tampere European Council of 15 and 16 October 1999*, 1999 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm [Accessed June 10 2012]). なお、EU は 1993 年から 2009 年まで 3 柱構造といわれる政策枠組みを採用していた。EU 共同体と名付けられた第 1 の柱では、EU 機関の権限が認められ、また決まった法はその意思にかかわらず加盟国を拘束するなど、超国家主義的性質が強かった。他方、共通外交・安全保障政策（第 2 の柱）および警察・刑事司法分野（第 3 の柱）は政府間協力主義を基本とし、閣僚理事会の中で加盟国が中心となって政策決定するほか、法の拘束力は第 1 の柱程強くなかった。また、EU 機関の権限は大幅に削られた。

30) イギリスやアイルランドのように EU 加盟国であるが国境を撤廃しない国、EU 加盟国ではないが国境を撤廃しシェンゲン領域とともに構成するシェンゲン加盟国（ノルウェー、スイス、アイスランド、リヒテンシュタイン）など実際には様々なバリエーションがある。

31) Geddes, 2008, p. 173.

32) Dirk Vanheule, Joanne van Selm and Christina Boswell, *The Study of the Implementation of Article 80 TFEU on the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, between Member States in the field of border checks, asylum and immigration*, European Parliament, 2011.

33) Vanheule *et al.*, 2011, p18.

34) 欧州委員会職員（匿名）とのインタビュー、2010 年 4 月 29 日、ブリュッセル。

った。イギリスは他の加盟国との域内国境を撤廃せず国境管理機能を維持しているため他の加盟国よりも管理の程度は高いが、不法移民の多くがEUに入った後イギリスを目指す状況を鑑み、EU域外国境管理を支援することに大きな関心を寄せていた³⁵⁾。

さらに「後方」に位置する国々——ルクセンブルグなどの内陸国や、域外国境を有するが不法流入に対する圧力が相対的に低いスカンジナビア諸国など——にとっては、地域協力のメカニズムを形成しておくことは、将来自国が不法入国ルートの一部となった場合に備え保険をかけるという意味があった³⁶⁾。パンヘルラによると、不法入国ルートは常に移動している。不法入国斡旋業者や不法入国者は国境警備の薄いエリアを察知すると、そこからの入国を試みるとともに、その情報を家族や友人、同業者などに伝える。このインフォーマルなネットワークを通して国境警備の薄いエリアの情報は広範に伝わり、人々はその国境エリアに向かうため、結果として不法入国ルートが移動するというのである。事実、ヨーロッパにおける不法移民の入国ルートは一定ではなく刻々と変化している。一例を挙げると、今世紀初めは、北アフリカからスペインのセウタおよびメリラを通してスペイン側へ不法入国しようとする人々の対応がもたらした関心を集めていた。議論の焦点はその後、不法入国の事例が急増した西アフリカからスペインのカナリア諸島という不法入国ルートに移動した。その後はリビアからイタリアへというルートが、さらに2010年前後にはトルコからギリシャへ渡るルートが中心になった³⁷⁾。こうした事情を考慮すると、EU域外国境を有しているどの加盟国も、自国が不法入国者の入国ルートとなる可能性があり、EU域外国境を有していない加盟国であっても、不法入国者の目的地もしくは経由地になる可能性を排除できない。したがって、後方の加盟国にとって地域協力メカニズムは将来への備えと捉えられた³⁸⁾。このように、どの加盟国にとっても地域レベルで協力することには利点があった。

35) Vanheule *et al.*, 2011, p. 45.

36) Vanheule *et al.*, 2011, pp. 43-44.

37) *Ibid.*

38) *Ibid.*

事実、1990年代後半から2000年代前半にかけ地域協力のメカニズムを模索する動きが加盟国からみられるようになった。たとえばギリシャとイタリア、ドイツはアルバニアの協力を得てアルバニア・EU国境の共同管理を試験的に行い、またイタリアとドイツは自国の国境警備員をEU域外国境に派遣する計画を立てていたとされる³⁹⁾。「警察および国境の安全に関するワークショップ」を開催したオーストリア、ベルギーおよびフィンランドは、そのワークショップにおいて、警備強化が必要なEU域外国境を指摘するとともに各加盟国の国境管理局のトップによる話し合いの場が必要であると主張した⁴⁰⁾。これら、地域協力を積極的な姿勢を示していた加盟国の中でも、特に指揮系統が地域レベルでより統一された国境管理の枠組みを想定していたイタリアやベルギー、フランス、ドイツ、スペインは欧州委員会から財政支援を得て「EU国境警察の設立可能性に関する調査」を行った⁴¹⁾。

このように、アムステルダム条約によるシェンゲン法規の取り込み、EU第五次拡大による域外国境の移動、そして加盟国発の地域協力への取り組みなどを背景に、1999年から国境管理に関する取り組みが政治的に前進した。まず、1999年10月にフィンランド・タンペレで開催された欧州理事会において加盟国首脳はEU領域をEU市民が自由かつ安全にしかも法的に守られた状態で移動できる「自由・安全・司法の領域」と定め、またそのような領域を守るために、不法移民や国際犯罪の流入を防ぐ国境管理の必要性を明示した⁴²⁾。タンペレ欧

39) Migration News, *EU: Third-Country Migrants*, Newsletter 7-11, 2000 (http://migration.ucdavis.edu/mn/comments.php?id=2236_0_4_0_C [Accessed March 1 2012]).

40) House of Lords of the UK Parliament, *Proposals for a European Border Guard' European Union- Twenty-Ninth Report of Session 2002-03*, 2003, p. 11 (<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/lducom/133/13301.htm> [Accessed June 10 2012]).

41) Jörg Monar, "The Project of a European Border Guard: Origins, Models and Prospects in the Context of the EU's Integrated External Border Management," in Marina Caparini and Otwin Marenin eds., *Borders and Security Governance: Managing Borders in a Globalised World*, Berlin: LIT Verlag, 2006, p. 4 (<http://www.dcaf.ch/Publications/Borders-and-Security-Governance> [Accessed 1 March 2012]).

42) European Council, 1999, para. 25.

州理事会は、移民政策全般に関して加盟国間の法の調和や協力の深化が必要であると唱えた点で画期的であった。さらに、2001年12月にベルギー・ラーケンでの欧州理事会は、米国で9/11同時多発テロ事件が発生した直後に開催されたため、テロリズムと明示的に関連付けながら国境管理の必要性が強調された。そして、欧州委員会および閣僚理事会に対して協力メカニズムの具体案を提出するよう要請した⁴³⁾。

3 欧州委員会の提案 (1) コモン・ユニットと欧州国境警備隊

ラーケン欧州理事会での首脳陣の要請に応じて、欧州委員会は2002年5月に「EU加盟国の域外国境の統合された管理に向けて」と題する報告書を発表した。その中で、具体的な協力のメカニズムとして「国境管理の専門家によるコモン・ユニット (External borders practitioners common unit) (以下、コモン・ユニット)」および「欧州国境警備隊 (European Corps of Border Guards)」の設立を提案した⁴⁴⁾。コモン・ユニットは、各加盟国の国境管理業務の幹部によって構成され、閣僚理事会における移民や国境管理に関する閣僚理事会のワーキング・グループのひとつ、移民・国境・庇護申請に関する戦略的委員会 (Standing Committee on Immigration, Frontiers and Asylum)、通称スキーフア (SCIFA) に付属するグループとして想定された。欧州委員会は、国境管理の現場を知る組織の幹部が集まることで、より実務の面で効果的な枠組みが形成されると期待した。実際、コモン・ユニットに期待された役割は、EU共通国境管理政策の長として統一的なリスク分析を行うことやリーダーとして現場で陣頭指揮を執ること、そして人的・物的資源管理の分野で戦略者・マネジャーとして加盟国間の政策を収れんさせることなど必要に応じて監督者としての権限を発揮することなど多岐に渡った⁴⁵⁾。さらには、後述する欧州国境警備隊設立の際には、閣僚理事会内

43) European Council, *Presidency Conclusions of Laeken European Council of 14 and 15 December 2001*, 2001, p. 12 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/68827.pdf [Accessed March 10 2010]).

44) European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament—towards integrated management of the external borders of the Member states of the European Union*, COM (2002) 233 final, 2002, p. 5.

のグループという枠を超えて欧州国境警備隊の頭脳として指揮系統を司ることが示された。

欧州国境警備隊は、欧州委員会が中・長期的な目標として力を入れ、イギリスが「野心的な提案⁴⁵⁾」と呼んだモデルである。欧州委員会によると、欧州国境警備隊はコモン・ユニットと異なり閣僚理事会など主要 EU 機関から独立しており、国境管理を実際に行う国境警備員を有する組織である。ただし、欧州委員会は多数の国境警備員を独自に用意するのは難しく、むしろ各加盟国の国境警備員を出向者として受け入れることで人員を確保しようと考えた。出向に基づく人員構成とはいえ、欧州国境警備員は任務を遂行する際は出身加盟国ではなくコモン・ユニットの指揮下にはいると想定された。さらに欧州委員会は、加盟国に対する欧州国境警備隊の依存度が低く抑えられるよう、活動上必要な機材は EU の予算で調達されるよう取りはからうことを提案した⁴⁷⁾。

これらの点を鑑みると、コモン・ユニットと欧州国境警備員が両方実現された場合、きわめて中央集権的な国境管理体制が構築される可能性があった。当時の司法・内務分野担当の欧州委員ヴィトリノは、欧州国境警備隊は国家主権に直接関係する微妙な問題を含んでいるが、このモデルは机上の空論ではなく加盟国の経験に基づいた現実的な案であると主張した⁴⁸⁾。だが、実際には加盟国からの反発が予想された。とりわけ、主権国家固有の権利である国境を管理する権利を、その国の国籍を有さない国境警備員が発揮することが認められるのかという点が課題として残された。欧州委員会自身、これは国家憲法に関わる根本的な問いかけであると表している⁴⁹⁾。

4 コモン・ユニットと欧州国境警備隊に対する各アクターの反応

国境管理に関する地域協力を訴えた欧州委員会の提案に対して、地域全体で

45) European Commission, 2002, p. 14.

46) House of Lords of the UK Parliament, 2003, p. 17.

47) European Commission, 2002, p. 21.

48) Antonio Vitorino, Speech on "Guarding Europe's frontiers an agency to manage the EU's external borders," Brussels, November 5 2003.

49) European Commission, 2002, p. 21.

EU域外国境管理を支援することに大きな異論はなく、特に閣僚理事会内の制度内に基本的に収まるコモン・ユニットはおおよそその支持を得られた。他方、欧州国境警備隊に対する反応は様々であった。EU全体の統合を率先し、また地域協力の可能性を先駆けて実施していたフランスとドイツは欧州国境警備隊を支持した⁵⁰⁾。また、フランスやドイツとともにEU国境警察の設立可能性を検討していたベルギー、イタリアそしてスペインもこの案に好意的であったようである。特に、ベルギーはブルー・ヘルメットで象徴される国連平和維持隊のような組織を期待していたとされる⁵¹⁾。

これに対し、明らかに否定的な意見を有していたのがイギリスとデンマークである。イギリスは、二国間協力の方が信頼関係が生まれやすいと指摘した上で、地域全体で協力するのであれば、それは加盟国が法制度を調和しなくて済むような既存の枠組みを利用した制度を採用すべきであると主張した⁵²⁾。さらに欧州国境警備隊は野心的提案であり巨大な官僚機構になってしまうだろうと批判した⁵³⁾。EU統合全般に慎重な姿勢を示すデンマークも、消極的であったと考えられる。

フィンランドは、EU域外国境を共有する相手国との信頼に基づいた協力関係の構築を重要視し、EUレベルで統一された中央集権的な組織制度を設置することには消極的であった⁵⁴⁾。事実、セビージャ閣僚理事会においてフィンランドはスウェーデンとともに、議論が欧州国境警備隊を良しとする方向に向かわないよう阻止したといわれている⁵⁵⁾。ただし、当時フィンランドはEU共通の統合型リスク分析モデル (Common Integrated Risk Analysis Model) を開発する中心国でもあり、一概に地域協力全般に反対していたとはいえないだろう。

EU域外国境管理の協力体制に対する全加盟国の姿勢はそれぞれ異なり、またそれを示す包括的な文書はない。従ってその姿勢を総合的に示すことは難しいが、

50) Hobbing, 2007, p. 15; House of Lords of the UK Parliament, 2003, p. 16.

51) Hobbing, 2005, p. 18.

52) House of Lords of the UK Parliament, 2003, p. 45.

53) House of Lords of the UK Parliament, 2003, p. 16.

54) Hobbing, 2005, p. 18; House of Lords of the UK Parliament, 2003, p. 17.

55) House of Lords of the UK Parliament, 2003, p. 12.

おおまかに右表のように分類される。すなわち、より統合された国境管理に好意的な加盟国は、積極派に分類された国々である。その対極にあるのが、消極派に分類されたイギリスをはじめとする加盟国であるそして明確に姿勢を表明していないか、多勢に合わせ譲歩できたであろうと想定される加盟

EU 域外国境管理協力に対する加盟国の姿勢

(2004年EU拡大以前)

積極派	消極派	中道
ベルギー フランス ドイツ ギリシャ イタリア スペイン	デンマーク イギリス	オーストリア フィンランド アイルランド ルクセンブルグ オランダ ポルトガル スウェーデン

国が、ルクセンブルグやオランダなど中道に分類される加盟国である。なお、この分類はメッシーナによるEU共通移民政策に対する加盟国の姿勢とはほぼ一致しており⁵⁶⁾、国境管理協力に関する加盟国のおおよその姿勢を表していると考えられる。

5 コモン・ユニットの活動とその失敗

このように欧州委員会の提案に対する加盟国の様々な反応は、2002年6月に閣僚理事会が発表した「EU域外国境管理に関する行動計画（以下、行動計画）」⁵⁷⁾の中に反映された。行動計画では、コモン・ユニットは活動をすぐに開始するよう求められたが、欧州国境警備隊は将来検討しうる提案として触れられるにとどまり、実質的に見送られた。閣僚理事会の決定は当時全会一致が原則であったため、欧州国境警備隊のように明らかに反対する加盟国が存在したであろう提案は採用されなかったと考えられる。

行動計画が発表された後、コモン・ユニットは早速その活動を開始した。しかし、コモン・ユニットの活動の成果はかんばしいものではなく、早々に次のメカニズムが模索されることになる。失敗の要因はオペレーショナルな側面、資金面、制度面など多岐に渡るが、とりわけ以下の二点が挙げられている。第一に、コモ

56) Messina, 2007, p. 158.

57) Council of the European Union, *Plan for the management of the external borders of the Member States of the European Union*, Brussels, 2002.

ン・ユニットの権能を明確に規定する法的文書に欠け責任や行動の範囲が不明瞭であった。それはとりわけコモン・ユニットがジョイント・オペレーションを実施した際に明らかになった。ジョイント・オペレーションを実施する際にはそれを率先するリーダー国がオペレーション毎に指定された。このリーダー国が必要な資金の大部分を用意したため、オペレーションに必要な人員や機材、実施地域・期間などあらゆる側面において大きな影響力を及ぼした。コモン・ユニットは期待されたリーダー役を担うことはできず、またジョイント・オペレーション自体が影響力のある加盟国の「ペット・プロジェクト」⁵⁸⁾と批判されるような状況であった。

第二に、コモン・ユニットは常設された組織ではなく、ブリュッセルでの定期会合で集まるフォーラムに過ぎなかった。そのため、EU域外国境管理の状況を詳細に把握しフォローしたり、様々な任務をコーディネートしたりする能力に欠けていた。これは、とりわけヨーロッパ全体に複数存在していたアド・ホック・センターの連携を困難にした。国境管理に関するリスク分析や国境警備員の訓練など、ジョイント・オペレーション以外の分野での地域協力の可能性が、分野毎に分散して研究されていた。たとえばオーストリアにあるアド・ホック・センターは国境警備員の共同訓練に向けてマニュアル作りなどを行っていた。これらのセンターは協力が必要な際に地理的に離れており不都合が出ていたが、コモン・ユニットはそれを調整できなかった。後にフロンテクスが専門分野や指揮系統を一手に引き受けているのは、この経験を教訓として活かしているとされる⁵⁹⁾。

6 欧州委員会の提案 (2) EU エージェンシー・フロンテクス

コモン・ユニットの失敗を背景に、2003年6月にギリシャ・テッサロニキで開催された欧州理事会において加盟国首脳は、新たな地域協力のモデルを提案するよう欧州委員会に要請した。欧州委員会が提出した新たな案は、現在のフロンテクスの原案である「域外国境管理に関する実務協力促進のためのEU エージェンシー案 (以下、フロンテクス案)」⁶⁰⁾であった。コモン・ユニットだけでなく

58) Neal, 2009, p. 342.

59) イギリス国境警備局職員 (匿名) とのインタビュー、2010年3月30日、クロイドン。

欧州国境警備隊案も具体化は望めなかった状況で、EU レベルでの協力メカニズムを構築するためには EU エージェンシーは賛意を得るのに最適なモデルといえた。テッサロニキ欧州理事会から2年近くさかのぼる 2001 年 7 月、欧州委員会は「EU ガバナンス白書」⁶¹⁾の中で既に EU エージェンシーの設立を主張していた。同白書において、欧州委員会は EU エージェンシーを欧州委員会の任務を補助する専門化集団として捉え、EU ガバナンスに欠かせない存在としてその利点を強調した。翌 2002 年に発表した「EU 規制型エージェンシー実施枠組み」⁶²⁾では、EU エージェンシーの必要性を強調するだけでなく、EU エージェンシー設立にあたっての具体的な提案がなされた。たとえば EU エージェンシーをいかに管理するかについて、行政監督を欧州オンブズマン、政治監督を欧州議会と閣僚理事会、財政監督を欧州会計監査院がおこない、欧州委員会自身は政策執行全体に責任を有する総監督として EU エージェンシーと緊密な関係⁶³⁾を有するものとした。こうした「EU ガバナンス白書」や「EU エージェンシー実施枠組み」などの欧州委員会の提案をきっかけに、EU エージェンシー設立のラッシュが始まり、2002 年からフロンテクスが設立されるまでの約3年間に10前後の EU エージェンシーが設立された。このように、欧州委員会は政策領域全般で EU エージェンシーを推進し、EU の政策過程の一部とするような環境を形成させていた。

EU エージェンシーの増加という EU 政策全体における傾向と、EU 域外国境管理政策におけるコモン・ユニットの失敗を背景に、欧州委員会は EU エージェンシー・フロンテクスを提案した。まずフロンテクスを提案する根拠として、テッサロニキ欧州理事会において地域協力促進のために独立専門組織の必要性が確認されたこと、高度な技術的ノウハウを EU レベルで集約するためには欧州委員会自身が行うよりもそのような専門組織の方が効率的であることが指摘された。

60) European Commission, *Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders*, COM (2003) 687 final/2, 2003.

61) European Commission, *European Governance: A White Paper*, COM (2001) 428, 2001.

62) European Commission, *The operating framework for the European Regulatory Agencies*, COM (2002) 718 final, 2002.

63) European Commission, 2002, p. 12.

さらに、EU エージェンシーという制度はすでに確立されたモデルであることを「欧州ガバナンス白書」や「欧州規制エージェンシー実施枠組み」などの文書に触れながら強調した⁶⁴⁾。

具体的な任務や組織体制については、フロンテクスが効率的な組織となりかつ加盟国からの反発を得ないよう慎重に練り上げられた。まず、その任務については加盟国の不法移民送還業務支援が追加された以外は、基本的にコモン・ユニットとアド・ホック・センターのそれを踏襲した⁶⁵⁾。不法移民送還支援が追加された理由は、莫大なコストがかかる不法移民の送還業務⁶⁶⁾について複数の加盟国が協力して実施することに高い関心が集まっており、この業務に関するコーディネーター役も必要とされていたからである。扱う任務の範囲はコモン・ユニットより拡大したが、「リーダー」などの表現は一切省略され、むしろ加盟国を中心とする国境管理活動の補佐以上の存在にはならないことが強調された。フロンテクスの組織体制については、閣僚理事会の枠組み内に設立されていたコモン・ユニットと異なり独立した常設組織として自身のオフィスや職員を有するとされた一方で、フロンテクスの活動が加盟国および欧州委員会に管理されるよう、欧州委員会はフロンテクスの最高意思決定機関である執行部 (Management Board) が欧州委員会代表者2名と加盟国代表として閣僚理事会から送られる12名で構成されるよう提案した。さらにフロンテクスの長であるエグゼクティブ・ディレクターは執行部に対し活動報告を行うことが義務付けられ、またその権限は執行部が認める限りにおいて発揮されるなど、執行部が利益と考える範ちゅうでのみ行動できることが明確にされた。全般的に言って、フロンテクスの組織体制は、法的位置づけが不明確であったコモン・ユニットと比較し大幅に改善された。

64) European Commission, *Proposal for a Council Regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders*, COM (2003) 687 final/2, 2003, p. 7.

65) European Commission, 2003, p. 3.

66) 不法移民の送還は通常、民間航空会社が運航する一般旅客機を利用し一般の乗客と同乗する形で行われる。だが、民間航空会社が運行していない国・地域が目的地の場合や、何らかの事情で一般の乗客と別に送還しなければならない場合、加盟国は飛行機・乗組員を丸ごと借りなければならなかった。そのため財政規模の小さい加盟国にとっては単独で実施することは非常に難しく、大国であってもその負担は大きかった。

7 フロンテクスに対する各アクターの反応

フロンテクスを設立する提案に対し、加盟国から大きな異論は出なかった。地域協力枠組みの必要性は、積極派、消極派にかかわらず既に共有されていた。積極派にとっては、欧州国境警備隊案が見送られた経験から、中央集権型の組織は採用される可能性がほとんどないことが明らかになっていた。また消極派にとってもコモン・ユニットの失敗の経験から組織としての統一性、独立性のあるモデルが効率的であることが理解されていた。事実、閣僚理事会はEU エージェンシーを通して国境管理協力を実現することが「最も最適な方法」であると認識している⁶⁷⁾。ただし加盟国の影響力を確実なものとするよう、執行部の構成は閣僚理事会から12名ではなく全加盟国が代表者を送ることができるよう変更すべきであると主張した⁶⁸⁾。加えて執行部で可決された活動であっても、最終的な活動への参加は各国の意思に委ねるべきとされた。しかしながら、欧州委員会に修正を要求した項目は次に述べる欧州議会と比べ少なかった。特にフロンテクスの組織制度一般については既存のEU エージェンシーにならうよう指摘した⁶⁹⁾。

加盟国と相入れない修正を要求したのが欧州議会である。欧州議会は、加盟国と同様にフロンテクス案に賛成していたが、その理由はフロンテクスがコモン・ユニットの構造的欠点を克服していることに加え、欧州国境警備隊の設立に向けたステップであると認識したためである⁷⁰⁾。だが、欧州委員会の提案には欧州議会と欧州委員会の役割を拡大する余地があるとし、以下のような修正を求めた。まず、執行部の構成について、閣僚理事会と欧州委員会からの代表者をそれぞれ6名ずつと同数にするよう主張した⁷¹⁾。さらに、加盟国からは異論が出なかった

67) Council of the European Union, *2548th Council meeting—Justice and Home Affairs—Brussels, 27 and 28 November 2003*, 14995/03 (Presse 334), 2003, p. 19.

68) Council of the European Union, *2548th Council meeting—Justice and Home Affairs—Brussels, 27 and 28 November 2003*, 14995/03 (Presse 334), 2003, p. 11.

69) *Ibid.*

70) European Parliament, *Draft Report on the communication from the Commission to the European Parliament and the Council in view of the European Council of Thessaloniki on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders and the return of illegal residents*, 2003/2156 (INI), 2003, p. 12.

執行部の議長職について、フロンテクス原案では執行部のメンバーが持ち回りで務めるとされていたところを、欧州委員会からの代表者のみが務めるべきであると主張した。フロンテクスのエグゼクティブ・ディレクターの人選に関しても欧州委員会が推薦するだけでなく指名そのものを行うこと、そして欧州議会は必要に応じて決定以前に候補者を呼びヒヤリングする権利があることを主張した。また、エグゼクティブ・ディレクターは執行部に欧州議会に対毎年活動報告を行うよう要求した。不法移民の送還業務については、これがフロンテクスの任務として与えられることに反対した。欧州議会は、難民・庇護に関する法制度がEUレベルで調和していない段階で、EU組織であるフロンテクスが支援するのは本末転倒であり⁷²⁾、フロンテクスがEU移民追放組織という否定的なレッテルを貼られてしまうと懸念した⁷³⁾。さらに新たな任務として、欧州国境警備隊の実現可能性を研究することを追加した⁷⁴⁾。

このように、フロンテクスの設立そのものについて反論を持つアクターはなかったが、どのような任務、組織構造を持つべきかについては大きく意見が分かれた。これらの意見の調整は2004年を通じて行われ、その結果はフロンテクスの設立を正式に承認する「EU加盟国の域外国境管理のオペレーショナルな協力のためのEUエージェンシー設立に関する理事会規則第2007/2004（以下、フロンテクス規則）」⁷⁵⁾に反映された。このフロンテクス規則をみると、組織構造や任務などが総じて加盟国の意向通りに形成されていることがわかる。正反対の

71) European Parliament, *European Parliament legislative resolution on the proposal for a Council regulation establishing a European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders*, P5_TA (2004) 0151, 2004, p. 11 (http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/definitif/2004/03-09/0151/P5_TA%282004%290151_EN.pdf [Accessed March 1 2012]).

72) European Parliament, 2003, p. 31.

73) *Ibid.*

74) European Parliament, 2004, p. 7.

75) Council of the European Union, *Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union* (http://www.frontex.europa.eu/assets/Legal_basis/frontex_regulation_en.pdf [Accessed March 10 2012]).

意見が出された執行部の構成は加盟国の要求通り欧州委員会が2名、全加盟国が代表者を送ること、また議長はメンバー全員の中から選ばれるよう定められた(第21、22条)。エグゼクティブ・ディレクターの人選は欧州委員会ではなく執行部によってなされることで決着した(第26条)。エグゼクティブ・ディレクターによる欧州議会への活動報告や欧州国境警備隊に関する調査など、欧州議会が要求した項目は盛り込まれず、逆に不法移民の送還業務はフロンテックスの任務として残された(第9条)。リスボン条約が発効する2009年以前、欧州議会は国境管理を含む司法・内務分野政策に関しては法令を修正する権利もブロックする権利も付与されていなかったため、欧州議会の意見の多くは反映されなかったのである。なお、フロンテックスが派遣する国境警備員の現地での権限についての詳しい記載はこの時点では避けられた。むしろ、国境管理は各加盟国に全責任があると明記し⁷⁶⁾、主体としての加盟国の存在を随所で強調した。たとえば、欧州委員会のフロンテックス原案では「域外国境管理に関する実務協力促進のためのヨーロッパ・エージェンシー (European Agency for the Management of Operational Co-operation at the External Borders)」であったが、最終的に正式名称は「EU加盟国の域外国境管理に関する実務協力促進のためのヨーロッパ・エージェンシー (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union)」と変更された。

フロンテックス規則が承認された時点で未だに話し合いが終わっていなかったのは、フロンテックスを受け入れるホスト国についてであった。関係者の間ではEU域外国境を保有する新規加盟国を受け入れ国として考えていたが、実際に名乗りをあげた加盟国はエストニア、ハンガリー、マルタ、ポーランド、スロヴァキアと全てその条件を満たしていた⁷⁷⁾。これら五カ国の中でも、大国かつ活発なロビー活動を展開したハンガリーとポーランドが優位に立ち、とりわけハンガリーが有

76) ただし、このルールは2007年に改正されている。緊急時に加盟国の要請を受けて派遣されたフロンテックス特別チームは派遣先加盟国で国境管理に必要な一定の権能を持つとされた。

77) フロンテックス職員(匿名)とのインタビュー、2010年5月5日、ワルシャワ。

力な候補であったとされる⁷⁸⁾。当時の報道によるとシラク・フランス大統領がハンガリー支持を表明し、またハンガリー内務相も自国が選ばれる可能性が高いと発言しその自信を見せていた⁷⁹⁾。だが、受け入れ国として選ばれたのは「驚くべきことに」⁸⁰⁾ポーランドであった⁸¹⁾。決定の理由についてはポーランドがハンガリーよりも大国であるためなど様々な憶測がある⁸²⁾。決定は加盟国の閣僚のみが出席する非公式の昼食会でなされ明白なやりとりは記録として残されていない。こうした側面は、加盟国主導の極めて政治的なプロセスが存在したことをうかがわせる。

IV フロンテクス設立要因

ここまで、フロンテクスがどのような過程を経て設立されたかについて論じてきた。本章では、はじめに本稿の事例分析を通して、EU エージェンシー設立要因に関する先行研究の主張の妥当性を議論し、それを踏まえて次にどのような理論的改善点が有用であるのかを考察する。

まず、先行研究では権限維持と効率性のバランス、高い専門性、代理人であるEU エージェンシーの管理のし易さという3点が主に主張されているが、これらの主張はフロンテクスの設立過程においてはどの程度の妥当性を有するであろうか。欧州委員会が提案した3つの制度的モデルの特徴をまとめたのが以下の表であるが、表内で示されているように、最初に実施されたコモン・ユニットは政府間主義的で権限の委譲がなく、加盟国から賛同を得られた。しかしながら、定期

78) 欧州委員会職員(匿名)とのインタビュー、2010年4月29日、ブリュッセル。

79) Hungarian News Agency (MTI), "Medgyessay welcomes French statement of solidarity with new EU," February 24 2004.

80) 欧州委員会職員(匿名)とのインタビュー、2010年4月29日、ブリュッセル。

81) Council of the European Union, *Council Decision of 26 April 2005: designating the seat of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, 2005/358/EC, 2005, p.1 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:114:0013:0013:EN:PDF> [Accessed March 10 2010]).

82) イギリス国境警備局職員(匿名)とのインタビュー、2010年3月30日、クロイドン、および欧州委員会職員(匿名)とのインタビュー、2010年4月29日、ブリュッセル。

会合という形をとったコモン・ユニットは日々の国境管理業務をサポートする機能を有さず、さらにその活動や権限の範囲を規定する法的基盤もなかったため、効率性や正当性の面で問題が露呈した。

EU 域外国境管理協力に関する制度的モデル

	コモン・ユニット	欧州国境警備隊	フロンテクス
統合の程度	弱い	強い	中間
組織制度	定期会合	常設の組織	常設の組織
構成	各加盟国代表者	欧州国境警備員	独自のスタッフ
法的枠組	不在	未定	EU 規則
目的	地域協力調整・促進	国境管理業務を実施	地域協力調整・促進
その他	欧州国境警備隊設立時には指揮系統を司る	派遣先では当該加盟国職員と同等の権能を有する	

他方、EU レベルでより統一された制度である欧州国境警備隊は、賛意を示す加盟国は存在したが、強い反発もみられた⁸³⁾。確かに、シェンゲン空間を共有する加盟国同士とはいえ、他国の国境警備員が自国の職員と同等の権能を有し、しかもその指揮系統が外部（コモン・ユニット）にあるということは、加盟国の重要な権限の委譲を意味する。多くの加盟国がすんなりと受け入れられなかったとしてもおかしくはない。第3の案として提出されたEU エージェンシーは、独立した組織とスタッフを有し、また活動の範囲を規定する法的枠組みも用意された点で、コモン・ユニットより安定していた。さらに、その法的枠組みであるフロンテクス規則にはフロンテクスのマンデートは加盟国間協力の調整と促進に過ぎず、国境管理にかかる権限は加盟国の側に存することが明記された。この点で、同じ常設組織ではあるがコーディネーターとしての役割のみが与えられたフロンテクスと、独自の指揮系統を有する欧州国境警備隊では、加盟国にとって統合の程度に大きな開きがあると映ったはずである。つまり、フロンテクスは加盟国の権限を維持しつつ地域協力を効率的に実施できる組織であるという点でほかのモ

83) 筆者が行った聴き取り調査においても統合型の地域的組織の設立に対し全体的に拒否感が強く、全会一致にもっていくことは困難であったと考えられる。

デルと比較し制度的優位性がみとめられたといえる。

つぎに、EU エージェンシーの専門性について考えたい。EU 域外国境管理政策において EU レベルで情報収集・調査能力を持つ組織が必要とされていたことは確かである。それは、リスク分析などの活動が主要任務として欧州委員会によって提案され、またその点について欧州議会や加盟国から反対されていないことから理解されるが、それはコモン・ユニットに求められていた任務でもあり、加盟国にとって必ずしも EU エージェンシーを選択する要因となっていたとはいえない。

代理人の管理し易さという側面に関しては、フロンテクスはコモン・ユニットに比べ明らかな改善点が見られている。まず説明責任について活動報告が義務付けられるとフロンテクスの行動を管理する仕組みが構築されている。欧州オンブズマンなど複数の EU 機関がフロンテクスを管理する主体として登場しているが、フロンテクスの活動に直接的な影響力を有する執行部を構成する加盟国と欧州委員会を特に主要なアクターとして認めることができよう。他方、交渉過程において活発に意見を提出していた欧州議会は、制度的にその役割が限られていたため、少なくともフロンテクス設立時点では加盟国と欧州委員会に比較しその影響力は小さかったといえる。以上より権限維持と効率性のバランスおよび代理人の管理のし易さという先行研究の主張は一定の妥当性が認められるといえる。

しかしこれら先行研究の指摘は、EU エージェンシーが選択可能な案として既に議論の中に存在していたことが前提となっているが、コモン・ユニットが失敗し欧州国境警備隊も受け入れられなかった後、アクターが合意できる制度的モデルは不在であった。その中でなぜフロンテクスが解決策として浮上したのか。ここまでの説明では、この問いに対する説明が不足している。この問いに対してはフォーカル・ポイントの構築という概念が有効である。フォーカル・ポイントは第 II 章で説明された通り、アクターが互いにそれが適切である考えるようなポイントを指し、アクターの行動が収れんし協調がみられるポイントである。ギャレットおよびワインガストが強調したように、このポイントは交渉を通じて常に自然発生的に見出されるとは限らず構築されうる⁸⁴⁾。本稿の事例ではフロンテクス案の提案前、複数の制度的モデルがあったが合意を見出すのは困難な状況にあっ

た。この点で、フォーカル・ポイントが構築されうる状況下にあった。次に、アジェンダ・セッターである欧州委員会は解決策を提案する、すなわちフォーカル・ポイントを構築する能力を有していた。加えて欧州委員会にとってEU エージェンシーの設立は欧州委員会の利益に沿っており、EU エージェンシー設立を提案する動機も有していた。このことは、EU エージェンシーをEU 政策全般で推進する姿勢を示したガバナンス白書などの文書から明らかにされている。これらの点を考慮すると、欧州委員会は、コモン・ユニットと欧州国境警備隊の間で落とし所を模索していた加盟国に対しフロンテクスをフォーカル・ポイントとして提供したと考えられる。先行研究の主張はフロンテクスを最適な制度として受け止める要因を説明するものの、やはりEU エージェンシーを解決策として提示した欧州委員会の行動を考慮せずにはフロンテクスの設立過程を適切に把握することはできない。

V おわりに

本稿は、EU エージェンシーが設立される要因を、欧州委員会の行動の効果に注目しながら、EU 域外国境管理政策におけるEU エージェンシー・フロンテクスを事例として分析した。同政策分野では、加盟国とEU 機関の間だけでなく加盟国同士でも目指す形が異なり、統合の程度や組織的特徴が異なる複数の制度的モデルが存在していた。本稿では、そのような状況下においてフロンテクスという制度が選択された背景を理解するには、加盟国の権限維持と効率性のバランスといった従来主張されている要因を考慮するだけでは不十分であり、フロンテクスをフォーカル・ポイントとして提供した欧州委員会の行動に注目する必要があるということが指摘された。この点は、EU エージェンシー設立過程に影響力を持つアクターとしてもっぱら加盟国のみを分析対象とする既存の研究に新たな視角を提供するだろう。さらに、本稿で提示した分析概念はほかの事例に適用することによってその妥当性が検証されなければならない。複数のEU エージェ

84) Garret and Weingast, 1993, p. 176.

ンシーを比較検証する作業を通して、より適切な分析概念が形成されていくはずである。