

労働移民に関するEU共通政策化の試み ——フランスの高技能労働者獲得政策に与えた影響の分析

植村 充 東京大学大学院博士後期課程／法政大学兼任講師

キーワード：EU共通移民政策，フランス労働移民政策，欧州化

労働移民政策は、各国にとって重要な政策領域であるがEU加盟国においては、国家が一元的に掌握しているわけではない。EUレベルでは欧州委員会を中心としてEU指令などを活用して加盟国間の政策を調和化する試みが行われてきた。さらに対外政策のレベルではEU・加盟国の両者がEU域外諸国と締結する国際協定などが存在している。すなわち労働移民政策の方法が多様化・多層化するにつれて、関与する主体や交渉の場も複雑化しているのである。そのため、一国の労働移民政策を理解するには国内政治だけではなく、EUレベル・域外諸国との交渉レベルも分析の対象に収める必要がある。そこで、本稿においては、EUレベルにおいて志向された労働移民政策の共通化を「域内相」と「域外相」に大別し、加盟国フランスに与えた影響についての分析を行った。その中でも特にフランスにおいて2000年代にニコラ・サルコジの下で推進された「選択的移民政策」に対するEUレベルからの影響を分析した。「域内相」については、2000年代後半に策定された労働移民に関する各種指令の中でもEUブルーカード指令（2009/50/EC）を取り上げ、加盟国フランスの労働移民政策にこれまでに与えた影響を分析する。そして「域外相」についてはEUモビリティ・パートナーシップと二国間協定の併存状況について検討を行った。これらの分析に基づき、この労働移民政策が他の移民政策領域と比較していかなる理論的含意を有しているのか明らかにする。

1 はじめに

労働移民政策は、各国にとって、現行の労働力不足の解消、進展する少子高齢化社会に対する備え、今後の経済成長に対する刺激としての期待を担うなど、重要な政策領域である。このことはEU加盟国、特にフランスやドイツなどの中心的な加盟国においても当てはまり、2000年代以降、労働者の受入れに対して、EUレベルおよび各加盟国レベルにおいて様々な工夫がなされてきた^{*1}。各国・各地域共同体が労働者、中でも高技能労働者に対して積極的な受入れ政策を標榜してきた点は、現在の国際社会の大きな潮流であり、これに関する先行研究も豊富に存在する^{*2}。本稿で議論するEU加盟国における労働移民政策の特殊性は、加盟国レベルとは別にEUレベルで欧州委

員会を中心とした加盟国間の政策を調和化する動きがあるという点である。特に2000年代後半より、法的な拘束力を有したEU指令が労働移民政策領域においても策定されてきた。現在までにはEUブルーカード指令(Directive 2009/50/EC)や単一許可指令(Directive 2011/98/EC)、季節労働者指令(Directive 2014/36/EC)などが策定されている。すなわち、国家主権の強い政策領域であると思われてきた出入国管理政策の領域でも、形式的には、各種の政策形成によって欧州統合の進展が見られると言える。さらに、EUは域外第三国との協力関係構築による労働移民の確保も試みており、いわゆるEUモビリティ・パートナーシップの締結による労働移民の効果的な管理および権利の保障を試みてきたのである^{*3}。

他方で2000年以降、積極的にEUレベルで策定された労働移民に対する様々な政策がいかなる影響を加盟国に対して現在までに生じさせているか、実際にEUおよびその加盟国は望んだように労働移民政策を調和化し、有効利用できているのかについては疑問点として残っている。特に各加盟国の経済戦略において最も重要となる「高技能労働者」の確保がいかに行われたかという点は重要な問いである。

そこで本稿においては、EU指令の中でも「高技能労働者」を対象としたEUブルーカード指令のEUレベルでの成立とフランスにおける国内法化の様態とその影響、さらにEUモビリティ・パートナーシップとフランスが域外第三国と固有に結ぶ二国間協定の併存状況を対象に分析することで高技能労働移民に対するEU共通労働移民政策の現在までの到達点と限界について提示する。

本稿の構成は以下の通りである。第2節においては、EU共通移民政策の理論的枠組みを概説し、研究史上に存在する問題の所在を明らかにする^{*4}。第3節においては、ブルーカード指令の成立過程およびEUモビリティ・パートナーシップの成立過程を分析することで、政策立案を行った欧州委員会の意図と、政策形成過程における各加盟国の反応を明らかにする。第4節においては、EU指令とEUモビリティ・パートナーシップの実質的影響について事例分析を行う。そして、最後に第5節において、本稿における事例分析の結果を整理し、今後の研究の展望についてまとめる。

2 先行研究と問題の所在

EU共通移民政策の発展に伴って、1990年代以降には同政策領域に関する研究も増加する。当初は、欧州統合理論を援用し、移民政策領域におけるEUレベルでの制度・政策発展の描写に注力する研究が主であった^{*5}。欧州統合理論を用いた代表的な諸研究としては、新機能主義と政府間主義者の論争に代表される政策発展の背後に想定される政治力学の解明がある^{*6}。欧州統合理論を援用した諸研究は現在まで継続しているが、2000年中盤より実質的な諸政策が成立するなかで新たな潮流が生まれる。「域内相」すなわち、EU-加盟国間関係に対する分析と「域外相」すなわち、EU-域外第三国間関係に対する分析の2潮流に分かれて議論が展開されていく。

まず「域内相」(EU-加盟国間関係)に関する研究において、重要な分析概念となるのが「欧州化(Europeanization)」の枠組みである。EUレベルで成立した制度が各加盟国の政治や制度の対象となる移民に対して実質的に与える影響を分析するのが「欧州化」の議論であるが、Radaelli(2000)

などを端緒としてその定義、用法など多くの研究者がこの分析枠組みの精緻化を試みた。当初は、EUレベルで制度発展の進んでいた結束政策や環境政策などを中心として、指令や規則などがいかに加盟国において国内法化されるか、すなわち「トップダウン・アプローチ」の分析視座を用いた研究が多くなされていたが、移民・庇護政策における欧州統合の進展に伴い、同政策領域でも「欧州化」に着目した研究が蓄積していく^{*7}。

次に「域外相」（EU-第三国間関係、フランス-第三国間関係）に関する研究については、「加盟国-EU-域外第三国」間関係によって形成される多層的なEUガバナンスの様態の特定と、ガバナンスに参画する諸アクターの選好の特定、さらにはその選好が生み出された国内あるいは組織内の政治過程に対する分析が想定される^{*8}。特に国家主権に強く関係する移民政策領域において重要な点は、「加盟国-EU-第三国」の関係を理解する際に、EUが加盟国間の交渉において、国際的な場（arena）であるのに加えて、EUと第三国の交渉においては、国内的な場（arena）あるいは行為者（actor）として認識されることである。すなわち、EUは加盟国の交渉の場であると同時に、第三国に対しては交渉者としての役割を果たす。この複雑性に留意しつつ、先行研究は議論を展開してきた。ここまで述べてきた「域内相」と「域外相」の諸研究は同時期・同加盟国を対象としている場合でも別々に行われ、EUレベルの加盟国に対する包括的な影響が検証できないという問題点が存在した。そこで以下の実証分析においては、「域内相」としてブルーカード指令のフランスにおける国内法化、「域外相」としてEUモビリティ・パートナーシップの影響を並べて検討することで、上記の問題点の超克を試みる。

3 EUレベルでの労働移民に関する政策共通化の歴史

(1) EUブルーカード指令案の策定までの政治プロセス

本節では、EUレベルでの共通労働移民政策の発展についてより具体的に言及する。労働移民政策に限らず、EUレベルでの共通移民政策の発展は1990年代後半、アムステルダム条約の締結以降から顕著になる。特に法的な拘束力を有するEU指令の策定が労働移民政策分野においても欧州委員会のイニシアティブの下で推進された。まず2001年に労働移民政策に関する第一指令案が欧州委員会より提起されるが、これは労働移民全般に関する規定を含んだ包括的なものであった（Commission of European Communities [以降CEC], 2001）。これに対し、加盟国の多くは欧州委員会主導の下での同政策領域の統合については反対の立場を示した（Menz, 2009: 113）。

第一指令案が閣僚理事会において否決された後、2005年に開かれた労働移民政策の共通化に関する公開諮問プロセスを経て、欧州委員会は労働移民を複数のカテゴリーに分類し、個別に立法を行うように戦略を変化させた（CEC, 2004）。諮問プロセスを通して分類されたのは、高技能労働者、季節労働者、企業内転勤者、有給訓練生（remunerated trainees）である。2000年代後半から2010年代にかけては、2009年にEUブルーカード指令（Directive 2009/50/EC）、2011年に欧州単一許可指令（Directive 2011/98/EC）、2014年に季節労働者指令（Directive 2014/36/EC）、そして企業内転勤者指令（Directive 2014/66/EC）が採択された。

各種指令は、2年を期限に各加盟国内において国内法化されなければならないが、この国内法化の過程は、加盟国内の立法過程を経て実施に移される。指令のフランスにおける国内法化がフランスの移民政策に対して与えた具体的な影響の分析は第4節に譲るが、ここでは上記の策定プロセスから見るEUレベルにおける労働移民政策形成の特徴について言及する。

第一指令案に対する閣僚理事会での反発に見られる通り、労働移民政策領域における欧州委員会と加盟国の交渉の性質はいわゆる政府間主義の側面が強いと言える。これに対して各加盟国の反対を受けた欧州委員会は結果として共通化の対象とする移民の範囲を徐々に減じる、あるいは細かく分割することによって、議論を継続させる戦略をとってきた。

長期的に見れば、欧州委員会のこのレジリエンスによって経路依存的に加盟国の政策を調和化する可能性が存続してきたと言える。実際にEUブルーカード指令も2021年に改正版が採択されるなど、指令策定の場において共通化の推進力である欧州委員会は漸進的ながら着実に制度成立に向けて立ち回っているのである^{*9}。

(2) EUブルーカード指令の策定過程

続いて高技能労働者を対象としたEUブルーカード指令の策定過程を示す。2007年10月に欧州委員会は前述された4つの労働移民カテゴリーの皮切りとして、EUブルーカード指令案を提案した(CEC, 2007)。この指令案において、欧州委員会は2つの理由を挙げて同指令の成立に意欲を見せた。第1に、人口の変化により各構成国経済において引き起こされる労働力の不足に対応するという、そして高技能労働者の競争の確保における能力を強化するということである(CEC, 2007: 2)。

閣僚理事会ではスロヴァキアおよびフランスの議長国の下で、かなり急速にEU指令案の合意に至ることとなった。欧州委員会からの指令案に対しては、フランスが議長国であった2008年9月まで閣僚理事会において交渉が行われ、2009年5月に正式に採択された(Cerna, 2014: 79)。特にフランスは、同時期に「移民・庇護申請者に関する欧州協定」の成立にイニシアティブを発揮しており、EUブルーカード指令を成立させることが自国で推進している「選択的移民政策」に適合するものであると強い意欲を見せていた^{*10}。閣僚理事会におけるフランス以外の各加盟国の立場はどのようなものであったか。加盟国の中でも、オーストリア、ドイツは自国の主権に対する侵害に対して懸念を示していた。さらに、オランダ、イギリス、チェコ共和国にも批判的な立場は共有されており、Cerna (2008)によれば、これらの国々は労働移民に対して既に成功した法的枠組みを有しており、共通のEU高技能労働移民獲得政策が、既に彼等が享受している競争力のアドバンテージを切り崩すのではないかと懸念を示していた(Cerna, 2008: 14)。閣僚理事会の議論においては、特に「高技能労働者」として認められる最低賃金と技能のレベルが論争的であった。欧州委員会は、指令案においてフランスやドイツそしてオーストリアなどの加盟国が要求している上記2つの項目を「高技能労働者」が満たしていることを要件として設定していた^{*11}。

議論の結果、「高技能」の定義は、大学教育の修了を暗示するだけでなく、職業経験を通して技能を身に着けた人々にもアクセス可能なものとなった。さらに、最低賃金については、2008年9月に

交渉が終結するまさに最後まで合意が得られていなかったが、議長国フランスによって提案された最終的な最低賃金として、各加盟国における平均国民年次賃金の1.5倍に設定された (Roos, 2013 : 176)。上記のような加盟国間の政治的軋轢がありつつ本指令が合意に至った理由として、各加盟国内における労働力不足の程度に応じて職業別に要件とされる最低賃金の国内平均賃金に対する比率が異なるなど、拘束力の低い、いわゆる「最小公約数 (Lowest common denominator)」的な指令内容となったことが挙げられる。実際に2016年の欧州委員会によるEUブルーカード指令の改正案においては、制限的な受入れ条件やEU域内移動の促進が限定的であった点が同指令の本質的な弱さとして指摘されている (European Commission, 2016 : 2) ^{*12}。

(3) EUモビリティ・パートナーシップの成立と二国間協定との併存

ここでは、労働移民政策に関する「域外相」の政策形成について確認する。この「域外相」、すなわち第三国との協力関係の構築は、1999年のタンペレ・プログラムにおいて移民の送出国との協力を重視し、移民管理を行うという目標が掲げられて以降本格化した試みである。その後も、2005年の欧州理事会文書「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)」やハーグ・プログラム、そして2010年に採択されたストックホルム・プログラムにおいて域外諸国との協力関係の強化という点は強調されてきた。具体的な制度として、ここでは欧州委員会が2000年代から推進してきたEUモビリティ・パートナーシップについて考察する。

EUモビリティ・パートナーシップとはどのような制度であるか。同モビリティ・パートナーシップは、EUおよび第三国の共同宣言といった法的拘束力のないソフト・ローの形式で構成されている。その公式目標としては、加盟国、移民送出国、第三国出身の労働移民間の互惠性を生み出すことであり、特に「往復ビザ」の発行を含めて労働移民に関してトランスナショナルな枠組みを生み出すことにあった ^{*13}。また Reslow and Vink (2015) によれば、本パートナーシップは、①国際的な移民増加への対応、②ビザ発行の促進、経済的援助による域外第三国の移民管理における負担の保障、③開発政策と移民問題のリンケージの狙いを具体化したものであったと指摘される (Reslow and Vink, 2015 : 863)。このEUモビリティ・パートナーシップの制度形成過程は、欧州委員会と加盟国の権限をめぐる綱引き (tug-of-war) によって特徴づけられる (Reslow and Vink, 2015 : 864)。最終的には表面上は欧州委員会が第三国に対して提案や交渉を行うため、強い権限を有するようが見えたが、閣僚理事会による承認が全てにおいて必要なため、やはり最終的な決定力を有しているのは加盟国であると指摘されている (Reslow and Vink, 2015 : 864)。このように、EUブルーカード指令の形成過程でも見られた欧州委員会と加盟国の対抗関係が「域外相」の政策形成にも存在していたとされる。次節では、上記のプロセスを踏まえて、成立した各政策がフランスの高技能労働移民獲得に及ぼした影響を分析する。特にEUモビリティ・パートナーシップについては、フランスが独自に域外第三国と締結している二国間協定との関係からその効果を考える。

4 具体的影響の事例分析

ここでは、前節で確認した労働移民政策の多層的な交渉レベルと多様なアクターを踏まえ、フランス政府の統計およびOECDの報告書、Eurostat、さらに欧州委員会の発行資料を参照しつつ、各レベル・各アクターの影響について分析を行う。

(1) 労働移民をめぐる 2011 年までの国内状況

EU指令は各加盟国において国内法化がなされるが、フランスにおいては法案 (projet de loi) の提出、上院 (元老院: Sénat)・下院 (国民議会: Assemblée nationale) での審議および採決、という通常の立法手続きを経るために、国内法化時の政権与党の移民に対する選好の把握が重要となる。そのために、まずは国内レベルの政治力学について言及する。2011 年はニコラ・サルコジ (Nicolas Sarkozy) 率いる国民運動連合 (Union pour un Mouvement Populaire: UMP) が政権与党であり、立法に強い影響力を有していた。

サルコジは 2002 年に内相となると、2003 年、2006 年、2007 年と続けて移民・庇護申請者の権利に関わる法律を制定した。本稿は主目的がEUレベルの政策がフランスの国内政策に与えた影響を分析することなので、詳しい議論には言及しないが、いわゆる「選択的 (選別的) 移民政策」と呼ばれる諸政策が形成されていく。2009 年以前までは国内における野党や人権団体からの批判を受けつつも、「選択的移民政策」の理念の下で労働移民の積極的な受入れを標榜していたが、総じて政府の労働移民に対するアプローチは 2010 年前後より劇的に変化する。その理由としては、2008 年を端緒とする経済危機による失業率の上昇が挙げられる^{*14}。政府は労働移民の流れをせき止める方向に舵をきり、2011 年 5 月にクロード・ゲアン (Claude Guéant) 内務大臣は、移民の流入を 2 万人までに減らし、労働移民を 50% 減らすと宣言した^{*15}。さらにいわゆる「ゲアン通達 (Circulaire Guéant)」を県庁に発令し、留学生の賃金労働者への身分変更や外国人の労働許可審査の厳格化を求めた。このようにEUブルーカード指令の国内法化前の国内状況としては、「選択的移民政策」という原則は存続しながらも、高技能労働者も含めた労働移民自体に対する需要は減少傾向にあったと言える。上記の事例より、主に経済的な理由から、2011 年にEUブルーカード指令を国内法化する際に政権与党が高技能労働者を含めた労働移民全般に有していた選好は、閣僚理事会においてEUブルーカード指令の策定を主導していた 2008 年時とは異なるものとなっていたと指摘できる。

その後 2012 年に政権交代が生じ、社会党のフランソワ・オランド (François Hollande) 政権が成立する。OECD資料によれば、2016 年にはおよそ 2 万 8000 人の正規滞在資格が就労の意図がある人物に発効された。これは、正規滞在者 (permanents de ressortissants) 全体のおよそ 16% である。2007 年には、およそ 10% であったので、割合としては増加している (OCDE, 2017: 23)。さらに、同資料では、高技能労働者の入国は 2300 人ほどであり、労働移民の 10% 程にとどまっている (OCDE, 2017: 23)。確かに労働移民の数自体は増加しており、2000 年代に志向した「選択的移民政策」の残滓があるが、非正規滞在者の合法化など、いわゆる「押し付けられた移民」の受入れもあ

る程度行われている。オランダ政権成立以降、高技能労働者数の伸びに対して移民全体の受入れ数が増大しているために、結果として低技能労働者の割合が高めに維持されている点に注意が必要である^{*16}。

(2)「域内相」の制度がもたらした影響

ここでは、第3節第2項において確認したEUブルーカード指令がフランス国内に与えた影響について分析を行う。EUブルーカード指令は2011年6月6日法（通称Besson法）によって国内法化される^{*17}。同法案において、EUブルーカード指令の国内法化に関連する条項は第13条から第16条であった。この国内法化の審議過程では、滞在保障の期間や高技能労働者として見なされる最低賃金などについて野党から批判が生じた。例えば、2010年9月30日になされた国民議会における第13条に関する議論の冒頭では、社会党のダニエル・オフマン＝リスバル（Danièle Hoffman-Rispal）より、同法案の規定内容はEUブルーカード指令の規定からは程遠いものであるとして「フランス政府は、世界においてヨーロッパ経済を最も競争力があり、活力のあるものにするというリスボン2000の目標を考慮しているのか」という批判がなされた^{*18}。さらには、2011年5月9日に行われた同13条に関する議論では、社会党のサンドリーヌ・マゼティエ（Sandrine Mazetier）より以下の批判が提起された。「フランス政府によって法案に規定されたEUブルーカードの付与条件は、EU指令において規定された付与条件、あるいは他のEU加盟国で採択され得る付与条件よりも有利なものではない。例えば、フランスにおいて付与される滞在期間の権利は3年間であるが、指令の規定によれば、4年でも可能である。……（中略）……私達は高技能労働者を惹きつけるためにヨーロッパ各国との競争に置かれている。そのため、政府の選択は提示されている目的と一貫しないものと思える」^{*19}。このように、他の加盟国やEU指令の規定よりも資格条件が厳しく、かつ滞在可能期間など権利の保障度が弱いので、高技能労働者を十分に惹きつけることができないだろうという趣旨のものであった^{*20}。他方で、与党国民運動連合の反論としては、マゼティエの発言の直後に内務大臣であるゲアンが「政府の提案は、選択的移民政策に完全に一致するものである。……（中略）……あなた方に提出された文書のもう一方の特質に注目してください。これは欧州連合加盟国が共通で初めて採択した単一の滞在資格なのです」と反論した^{*21}。

これらの例からは、EUブルーカード指令の国内法化時においては国民運動連合の積極的な労働移民の入国促進という選好は審議過程においては、弱まりを見せていることが指摘されている。この点は前述した2011年5月にゲアン内務大臣によってなされた労働移民の受入れ抑制に関する宣言、および各県庁への通達からも示されるように、国内における経済状態の悪化を鑑み、労働移民に対する需要の減少がEU指令の国内法化に与えた影響と言えるであろう。

次に、以上の国内法化プロセスを経て成立したフランスのEUブルーカードがいかに国内政策に影響を及ぼしているかを確認する。2014年に欧州委員会が発行したコミュニケーション資料によるとEUブルーカードの発行数は他の国内法スキームによる高技能者の受入れと比較しても少なく、フランスは、加盟国中2位ではあるものの1位のドイツと比べて圧倒的に少なかった（European Commission, 2014: 11-13）。同コミュニケーション資料の中では、フランスはEUブルーカードの枠

表 1 EU ブルーカードの発行数と国内スキームの比較

	フランス (BC)	フランス (他)	ドイツ (BC)	ドイツ (他)
2012 年	126	3037	2584	210
2013 年	371	2667	11580	11
2014 年	604	2567	12180	13
2015 年	657	2551	14620	11
2016 年	750	2198	17630	11
2017 年	1037	1382	20541	24
2018 年	1519	1234	26995	25
2019 年	2036	1345	28858	0
2020 年	1293	241	5586	0
2021 年	1857	261	19502	0

出典：Eurostat (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resbc1, February 10, 2023)

組みではなく、他のフランス独自の国内政策によって高技能労働者を惹きつけていると指摘された。表 1 は、Eurostat をもとに 2012 年から 2021 年までの EU ブルーカードの発行数と国内にある他のスキームによる高技能労働者の受入数を比較した表である^{*22}。具体的な数字で確認すると、フランスにおけるブルーカードの発行数は 2012 年に 126、2013 年に 371 であり、これに対してドイツは同時期に 2584 と 1 万 1580 であった。他の国内スキームを用いてフランスは 2012 年には 3037 名、2013 年には 2667 人を入国させている^{*23}。しかしながら、その後、徐々にフランスにおいても EU ブルーカードの発行数は増加していき、従来の高技能労働者受入れの国内法をブルーカードに切り替えたドイツなどと同様に、EU ブルーカードと国内法が競合する時期を経て、現在は EU ブルーカードの発行数が他の国内受入れスキームを上回っている点を指摘できる^{*24}。

当初は EU ブルーカードによる影響はほとんどないと思われたが、2018 年以降は高技能労働者の入国に際しては 50% を超える割合で発行されている。すなわち、年数が経過するにつれて、EU ブルーカード指令がフランス高技能労働者の受入れスキームの重要な要素となっている点が確認される。このように、当初 EU ブルーカードの発行数が少なく、その後増加していった背景には同資格に関する認知が国内法化直後は進んでいなかったこと、さらに付与のための収入要件が厳しいものであった点が 2013 年に内務省が作成した「職業移民と学生移民に関するデータ」においては、指摘されている (Ministère de l'Intérieur, 2013 : 95)^{*25}。

(3) 「域外相」の制度がもたらした影響

ここでは第 3 節第 3 項で提起した EU モビリティ・パートナーシップの実際的な影響をフランス二国間協定と比較して分析する。このフランス政府によって締結された二国間協定であるが、第二次世界大戦終結直後は労働力不足を補うという目的を有し、1947 年にイタリアと最初の協定が成立した。その後学生交流や若年移民労働者の育成、開発援助などの要素が盛り込まれることとなり、交渉相手国もヨーロッパ域外に拡大していった。さらに、2006 年以降は、移民の無秩序な流入を

安全保障上の脅威として認識する傾向が強まり、送出国との協同的な非正規移民対策が規定の中に盛り込まれていく。他方で、モビリティ・パートナーシップであるが、第3節でも指摘したように、この制度はソフト・ローの枠組みである。これまでに、カーボ・ベルデ、モルドバ、ジョージア、アルメニア、モロッコ、アゼルバイジャン、チュニジア、ヨルダン、ベラルーシの9か国と締結がなされている。この中でフランスが独自に二国間協定を結んでいるのは、カーボ・ベルデ、ジョージア、モロッコ、そしてチュニジアの4か国である。これら2つの制度は、労働力確保、技能交流、共同開発、非正規移民流入への対処など、基本となる政策目標は共通している。しかし、その制度形成の根本において、二国間主義と多国間主義の違いがある。さらには、2000年代以降フランスの二国間協定が非正規移民対策に重点をシフトしていくのに対して、EUモビリティ・パートナーシップは、送出国、受入国、移民全てに互恵性があるよう包括性、長期的枠組みの構築が目指された。

実際には、対象国が重複していることから「域外相」におけるEU・加盟国、両者の政策実践は権限面で相互排他性があるわけではなく、併存状況にあると言える。しかし、EUモビリティ・パートナーシップの締結はフランスが独自に策定している二国間協定の締結よりもハードルが高く、フランスが2006年に二国間協定を締結しているセネガルとも2008年より交渉を行ったが、2009年には交渉が無期限停止されている。勿論セネガルがフランスの旧植民地であった事実も重要であるが、EUとの交渉においてセネガルが利益を見出さなかった点は興味深い。この点について、セネガルとのEUモビリティ・パートナーシップの交渉からその失敗までの過程を詳細に検討した Chou and Givert (2012) によれば、セネガルにとって柔軟性がなく、EUという複雑な相手と交渉しなければならない多国間主義に基づく同パートナーシップよりは、フランスを中心とした各国との二国間協定の方が柔軟性に富み、規定内容も具体的であることから魅力を有するものであったと指摘される^{*26}。さらに、ジョージアに対しては、EUモビリティ・パートナーシップの成立が2009年だったのに対し、フランスとは2013年12月に循環型の経済移民に関して独自に二国間協定を結んでいるなど、二国間協定がモビリティ・パートナーシップの後に締結される事例も存在し、両者は完全に併存関係にあると指摘できる。

これらの事例から、「域外相」におけるEUレベルの労働移民確保の試みは、強い法的拘束力を持って、フランス独自の外交政策を規律するものではなく、各加盟国独自の政策次第で制度の併存状況を生み出すものであると言えるだろう。

5 事例分析の結果と研究の展望

ここでは本稿における分析の結果をまとめ、EUレベルの労働移民政策の発展が加盟国フランスに与えた影響の分析をさらに精緻化していく上での論点を整理することにした。

論点整理の前提として、フランスにおける労働移民の受入れの概況として、労働移民全体の総数および全移民数の中での割合は増加している。ただし、サルコジ政権期から高技能労働者の流入数は極端に増加しておらず、およそ全労働移民の中で10%程度で推移している^{*27}。

この状況を踏まえて、EUレベルの制度発展はいかなる影響をフランス国内に与えているであろ

うか。まず「域内相」からの影響としては、ブルーカードの発行がフランスにおいても徐々に増加している点は注目に値する。特に2012年当初は圧倒的にフランスの従来のスキームによる高技能労働者の入国が多かったものの、順調にブルーカードの発行数は増加しており、表1の通り、他の国内スキームによる高技能労働者の受入れ数を上回っている点が指摘できる。第3節で指摘したように、EU労働移民政策の領域では欧州委員会と各加盟国の対抗関係が想定され、策定された指令も大きな影響を加盟国に及ぼさないという点が指摘されてきたが、本事例の分析からは、加盟国が持つ選好に沿った内容の制度であれば加盟国に同制度を利用させることが可能となっていることが確認される。

他方で、「域外相」からの影響としては、EUモビリティ・パートナーシップとフランス二国間協定の併存状況を確認したが、そもそもEUモビリティ・パートナーシップはソフト・ローの枠組みで形成されているものであり、加盟国の政策実践を妨げるものではない。そのため、影響力は限定的なものに留まっていると指摘できる。

以上、これらの事実から得られる含意を3つ指摘し、本稿の結語とする。第1に、労働移民政策のEUレベルでの調和化の試みにおいてはEUの競争力を高めるという原則的な目標の下で展開されてきたものの、具体的な制度設計の交渉においては、各加盟国独自の競争力の保持や域外第三国との共同開発といった他政策領域とのイシュー・リンケージなど多様な規定要因が存在し、欧州委員会の意図がそのまま反映されるわけではない。第2に、それぞれの制度は法的に加盟国の政策実践を排除するものではなく、各政策・制度間の共存関係を創り出してきた。この点は家族再結合指令や非正規滞在者の国外追放を対象とする送還指令といった他の移民政策領域には存在しない現象である。第3に、EUブルーカード指令の改正版が成立したように「域内相」「域外相」ともに制度は発展途中にあり、今後も漸進的に政策内容が変化していく可能性は多分に存在する。今後も継続的にその変化から理論的意味を抽出していく必要があるが、その際に、本稿で示した「域内相」と「域外相」における影響の包括的検討という視角から、更なる分析が期待される。

*1 本稿において用いられる「移民」とは原則として、EU域外国を出身とする、いわゆる第三国国籍保有者（third-country nationals）を指している。

*2 代表的な研究に小井土編（2017）があり、2000年代以降の先進各国における移民受入れの比較分析が行われている。

*3 後に詳述するが、同パートナーシップは、EUおよび域外第三国の共同宣言と言った法的拘束力のないソフト・ローの形式で構成される。域外第三国との交渉権は、欧州委員会が有している。

*4 移民に付与される労働の権利は、家族再結合（family reunification）移民や難民に対しても条件付きで保障されており、Costello（2016）などが詳しく参照されたい。

*5 初期の代表的な先行研究としてGuiraudon（2000）がある。彼女は、欧州統合理論を意識しつつ、国内政治過程における省庁間・人権NGOなどの諸アクター間対立に同政策領域の発展理由を求めた。

*6 代表的な政府間主義者としてLavenex（2001）、新機能主義者として、Niemann（2008）などが挙げられる。

*7 代表的な研究として、Faist and Ette（2007）やMenz（2009）が挙げられる。

*8 多層的な移民ガバナンスについての理解としてKunz et al.（eds.）（2011）などが包括的である。またReslow and Vink（2015）では、この対外政策領域における政治力学を3レベル・ゲームと称して分析を試みている。

- *9 2021年に再採択されたEUブルーカード指令 Directive (EU) 2021/1883は、高技能労働者として認められる収入要件の引き下げ、要求される有効雇用契約期間の短縮などが規定され、2009年版の指令よりも要件が緩和されていると言える。変更点などについて、European Commission, “A Fresh Start on Migration: Building Confidence and Striking a New Balance Between Responsibility and Solidarity” (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706, January 21, 2023) に簡潔にまとまっている。
- *10 この「移民・難民申請者に関する欧州協定」は、フランスのイニシアティブによるものであり、この協定自体は、2008年10月15日に採択された。労働移民について、協約は加盟国が自国の国内労働市場のニーズと目的に合わせて、高技能労働者を増加させるべきであると規定している。さらにフランスの移民政策の大きな原則となっていた「選択的移民政策」にEUブルーカード指令は適合するものであったと言える。注15で詳述するが、2008年より世界経済不況が始まるものの、フランスが議長国を務めていた際（2008年時）には、フランス国内の失業率は低い状態にあり、積極的な高技能労働者の獲得を志向していた。
- *11 労働組合や経営者団体といった非政府系関係アクターも意見を表明している。
欧州労働組合連合（European Trade Union Confederation: ETUC）をはじめとする労働組合は主に移民に対する平等な権利の賦与の要求と労働者のカテゴリー化に対する懸念を表明した。他方で欧州ビジネス（Business Europe）などの経営者団体は移民間の不平等にはそれほど関心を示さず、指令案で「高技能労働者」として満たすべき要件が高く設定されていることに不満を示していた。
- *12 同改正案は2021年10月7日に閣僚理事会において採択され、現在各加盟国において国内法化が進展中である。
- *13 EUモビリティ・パートナーシップは「高技能労働者」のみを対象とするものではないが、「域外相」の試みで移民労働者を対象とする主な制度であるため、ここで分析対象として選定している。同政策の詳細については、植村（2018）を参照されたい。
- *14 国立統計経済研究所（L’Institut National de la Statistique et des Études Économiques: INSEE）の統計によれば、失業率が上がり始めたのは、2009年からであり、EUブルーカードの議論を主導していた2008年時には、失業率は特に改善状態であった。2004年から2006年までの失業率の平均は約8.4、2008年時は7.1、2009年時は約8.7に上がっている。INSEE, “Le taux de chômage augmente de 0,1 point au quatrième trimestre 2014” (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1565208>, January 21, 2023) を参照されたい。
- *15 Leclerc, J. M., 2011, Guéant veut réduire de moitié l’immigration professionnelle, *Le Figaro*, 31/05/2011.
- *16 フランスのカテゴリ別労働移民への入国許可件数については、Eurostat, “First Permits Issued for Remunerated Activities by Reason, Length of Validity and Citizenship” (https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_RESOCC__custom_4072852/default/table?lang=en, December 6, 2022) を参照。
- *17 Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011, relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité.
- *18 Danièle Hoffman-Rispal, 30 septembre Discussion en séance publique 3e séance Assemblée nationale-1ère Lecture.
- *19 Sandrine Mazetier, 9 mai 2011 Discussion en séance publique 2e séance Assemblée nationale-2e Lecture. (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2010-2011/20110137.asp>, September 14, 2022).
- *20 後述するが、ブルーカード付与の基準となる収入要件はフランスでは5万2725€であるのに対し、ドイツでは4万4600€であった。
- *21 Claude Guéant, 9 mai 2011 Discussion en séance publique 2e séance Assemblée nationale-2e Lecture. (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2010-2011/20110137.asp>, September 14, 2022).
- *22 本表は2014年に欧州委員会より発効されたコミュニケーション資料内の比較方法を踏襲している。すなわち、EUブルーカード指令の発行数と「高技能労働（First permits under national schemes as highly skilled workers）」を目的として入国した他の労働移民数の比較である。2017年にブルーカード指令の発行数が急増しているが、その理由は現在明らかではないので、さらに検討の余地がある。またコロナ禍、ポストコロナにおいては全体として高技能労働者の入国は減っているものの、EUブルーカードの発行数は2020年の減少から2021年には回復している。またEurostatの統計として、2種類の表があり、(i) online data code: MIGR_RESBC1 “EU Blue Cards by type of decision, occupation and citizenship”(ii) online data code: MIGR_RESOCC “First permits issued for remunerated activities by reason, length of validity and citizenship”において、発行数の記載がある。基本的に欧州委員会発行文書も欧州議会発行文書もEUブルーカード指令の発行数の根拠として(i)

online data code: MIGR_RESBC1を用いており、両者の数字はフランスについて基本的に同じであるが、2020年・2021年の数字が異なっており、(i)では、2032、そして(ii)では、1293となっている。この点について、他の資料(schengen Visa Info, <https://www.schengenvisainfo.com/news/eu-granted-11850-blue-cards-in-2020-67-less-than-pre-pandemic/>, February 10, 2023)によると、(ii)の統計資料に近い1286であったので、今回は2020年の値として1293を用いる。また2021年についても1295という数字は、暫定的なものという表記があったので(ii)の1857の値を採択した上で、上記のように修正した。数字の乖離は、コロナ禍においてブルーカード保持予定者の入国後の失業などが影響したと思われる。

- *23 2021年7月発行の欧州会議資料‘Briefing EU Legislation in Progress Revision of the EU Blue Card Directive’によれば、EU加盟国の中でもドイツはEUブルーカード指令を有効に活用している国であり、「ほとんどすべての高技能労働者がブルーカードに応募した」とされる(European Parliament, 2021:2)。同資料には要因としてドイツ政府の積極的な働きかけ、高技能労働者に対する高い需要、ドイツ国内の複雑な移民法の存在などが挙げられている(Ibid)。
- *24 既存の国内法とEUブルーカード指令の併存状況は存在するものの、欧州委員会が2015年5月より開始した公開諮問手続き(Public consultation procedure)においては、内務省より回答があり、EUレベルでの高技能労働者獲得のための政策は必要だと述べられている(https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2016-12/0175e481-6392-4dee-abd7-06a98b39063b_fr.pdf, December 1, 2022)。
- *25 同報告書同頁においては、高技能労働者として認められるための最低賃金のフランスとドイツにおける同時期の条件が比較されている。フランスでは5万2725€であるのに対し、ドイツでは4万4600€であった。現在はドイツにおいても最低賃金は引き上がり、フランスより高い基準で設定されている。
- *26 Chou and Givert (2012:422-423)では主にセネガル当局者と欧州委員会の担当者によるインタビュー調査を行っている。
- *27 表1にあるブルーカード発行数と他の国内スキームによる受入数の和を確認すると、コロナ禍期を除き、3000人程度で推移している。具体的な移民数は注22で示されているEurostatの統計を参照されたい。

《参考文献》

- ・ 石井由香, 2018「序論 移民・難民をめぐるグローバル・ポリティクス」『国際政治』190号, 1～16頁
- ・ 伊藤るり, 2017「共和国的統合コンセンサスへの挑戦とその帰結——サルコジ政権下の『選択的移民』政策」小井土彰宏編『移民受入の国際社会学——選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会, 141～165頁
- ・ 植村充, 2018「フランス移民管理の対外政策化とEU多層的移民ガバナンス——EU対外移民政策とフランス二国間協定の共存という事例分析から」『国際政治』190号, 17～32頁
- ・ 小井土彰宏編, 2017『移民受入の国際社会学——選別メカニズムの比較分析』名古屋大学出版会
- ・ 土谷岳史, 2009「EU共通移民政策の展開——『移民』と『我々』の繁栄」『高崎経済大学論集』52巻3号, 11～24頁
- ・ Cerna, L., 2008, Towards an EU Blue Card? The Proposed Delegation of National High-Skilled Immigration Policies to the EU-Level, Paper prepared for the International Studies Association (ISA) Annual Conference. San Francisco. 26-29 March.
- ・ Cerna, L., 2014, The EU Blue Card: Preferences, Policies, and Negotiations between Member States. *Migration Studies* 2(1), pp. 73-96.
- ・ Chou, M. and Givert, M., 2012, The EU-Senegal Mobility Partnership: From Launch to Suspension and Negotiation Failure, *Journal of Contemporary European Research* 8(4), pp. 408-427.
- ・ Commission of European Communities, 2001, Proposal for a Council Directive on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purpose of Paid Employment and Self-Employed Economic Activities, *Official Journal of the European Communities* C332E 27 11/2001, pp. 248-256.
- ・ Commission of European Communities, 2004 Green Paper on an EU Approach to Managing Economic Migration. Brussels, 11.1.2005 COM (2004) 811 final.
- ・ Commission of European Communities, 2007, Proposal for a Council Directive on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purposes of Highly Qualified Employment, 23.10.2007, COM (2007) 637 final.

- Council of the European Union, 2009, Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the Conditions of Entry and Residence of Third-country Nationals for the Purpose of Highly Qualified Employment, *Official journal of the European Union* L155, 18.6.2009, pp. 17-29.
- Costello, C., 2016, EU Migration and Asylum Law: A Labour Law Perspective, in Bogg, A., Costello, C., and Davies, A. C. L. (eds.), *Research Handbook on EU Labour Law*, Edward Elgar Publishing, pp. 299-334.
- Devitt, C., 2012, "Labour Migration Governance in Contemporary Europe: The Case of France," LAB-MIG-GOV Project Working Paper, April.
- European Commission, 2014, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of Directive 2009/50/EC on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purpose of Highly Qualified Employment ("EU Blue Card"), COM/2014/0287 final.
- European Commission., 2016, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Conditions of Entry and Residence of Third-Country Nationals for the Purposes of Highly Skilled Employment, Strasbourg, 7.6.2016, COM (2016) 378 final.
- European Commission, 2017a, Fourth Progress Report on the Partnership Framework with Third Countries under the European Agenda on Migration, Strasbourg, 15.6.2017, COM (2017) 350 final.
- European Commission, 2017b, Fact Sheet, Questions and Answers: Making Return and Readmission Procedures More Efficient. Brussels. (March 2017).
- European Parliament, 2021, Briefing EU Legislation in Progress : Revision of the EU Blue Card Directive, European Parliamentary Research Service.
- Faist, T. and Ette, A., 2007, *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Between Autonomy and The European Union*, Palgrave Macmillan.
- Guiraudon, V., 2000, European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping, *Journal of Common Market Studies* 38(2), pp. 251-271.
- Kunz, R., Lavenex, S. and Panizzon, M. (eds.), 2011, *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, Routledge.
- Lavenex, S., 2001, The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies, *Journal of Common Market Studies* 39(5), pp. 851-874
- Le gouvernement français, 2005, Contribution française au débat lancé par le livre de la commission sur une approche communautaire de la gestion de la migration économique, le 11 octobre 2005."
- Loi n° 2011-672 du 16 Juin 2011 , relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.
- Menz, G., 2009, *The Political Economy of Managed Migration: Nonstate Actors, Europeanization, and the Politics of Designing Migration Politics*, Oxford University Press.
- Menz, G. and Caviedes, A., 2009, *Labour Migration in Europe*, Palgrave Macmillan.
- Ministère de l'Intérieur, 2012, Circulaire du 16 octobre 2012 relative aux procédures d'accès à la nationalité française.
- Ministère de l'Intérieur, 2013, Les données de l'immigration professionnelle et étudiante, Document préparatoire au débat au Parlement.
- Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, 2016, L'État de l'emploi scientifique en France, -- Rapport 2016.
- Niemann, A., 2008, Dynamics and Countervailing Pressures of Visa, Asylum and Immigration Policy Treaty Revision: Explaining Change and Stagnation from the Amsterdam IGC to the IGC 2003/2004. *Journal of Common Market Studies* 46(3), pp. 559-591.
- OCDE, 2017, *Le recrutement des travailleurs immigrés: France 2017*, Éditions OCDE (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264276741-fr>, September 14, 2022).
- OECD and EU, 2016, *Recruiting Immigrant Workers: Europe 2016*, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264257290-en>, September 14, 2022).

- Radaelli, C. M., 2000 Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change, *European Integration online Papers (EIoP)* 4(8), July 17.
- Reslow, N. and Vink, M., 2015 Three-Level Games in EU External Migration Policy: Negotiating Mobility Partnerships in West Africa, *Journal of Common Market Studies* 53(4), pp. 857-874.
- Roos, C., 2013, *The EU and Immigration Policies: Cracks in the Walls of Fortress Europe?*, Palgrave Macmillan.

The Attempt to Harmonize EU Policies on Labour Migration:

An Analysis of the EU Effect on French Policy to Attract Highly-qualified Labour Migrants

UEMURA Mitsuru

The University of Tokyo

Key Words: French labor immigration policy, Europeanization, EU Blue Card directive

At the EU level, there have been attempts to harmonize policies between Member States, mainly through the European Commission and EU Directives. Furthermore, at the level of external policy, there are international agreements concluded by the EU and the Member States with countries outside the EU. In other words, as the methods of labor migration policy have become more diverse and multi-layered, the actors involved and the negotiating arenas have also become more complex. Therefore, to understand a country's labor migration policy, it is necessary to include domestic politics and the level of negotiations at the EU level and with countries outside the region in the analysis. In this paper, therefore, the common labor migration policy oriented at the EU level is broadly divided into 'the internal dimension' and 'the external dimension', and the impact on the member state of France is analyzed. In particular, the paper analyses the impact at the EU level on the 'selective migration policy' promoted in France in the 2000s under Nicolas Sarkozy. For the 'the internal dimension,' the EU Blue Card Directive (2009/50/EC), among other directives on labor migration developed in the late 2000s, is taken up to analyze its impact on the labor migration policy of the Member State France so far. Moreover, concerning 'the external dimension,' the coexistence of the EU Mobility Partnership and bilateral agreements is examined. These analyses clarify the theoretical implications of this labor migration policy compared with other migration policy areas.