



Title	シュヴェヌマン法(1998年フランス移民改定法)の形成過程：移民排外政策期から滞在条件緩和政策期を中心に
Author(s)	東村, 紀子
Citation	国際公共政策研究. 2008, 13(1), p. 371-383
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/9725
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

シュヴェヌマン法（1998年フランス移民改定法）の形成過程 －移民排外政策期から滞在条件緩和政策期を中心に

The Decision-Making Process of the Chevènement Law Enactment: From Exclusion to Mitigation

東村紀子*

Noriko HIGASHIMURA*

Abstract

This paper focuses on immigration policy decision-making in France, and specifically, the decision-making process of the Chevènement Law enactment at the end of the 1990s. Allison's "Governmental Politics" Model and "Cohen's Democratic Politics" Model are used to critically analyze the policy decision processes of this period. This paper also seeks to address whether an efficient combination of the two models can be applied to the analysis of immigration politics in France.

キーワード：政府内政治モデル、民主政治モデル、フランスの移民政策、コアビタシオン、シュヴェヌマン法

Keywords : Governmental Politics, Cohen's Democratic Politics, French immigration, co-habitation, Chevènement Law

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

はじめに

現在のフランス大統領であるニコラ・サルコジ (Nicolas Sarkozy) は、内相時代より、これまでのフランスにおける移民政策が破綻したと述べ¹⁾、さらに、現在のフランスにおける移民は、フランス社会における貢献度が低いとの観点から、サルコジ2006年法 (2006年6月30日成立) を施行させるに至った。同法は、2005年暴動を背景に、今後は国が必要とする移民を選別して受け入れる方式への転換を目指すものであり、滞在条件がさらに厳格化される点が大きな特徴である²⁾。

現在、フランスにおける移民排外主義政党の政治家や政党支持者は、現行の社会保障制度による財政負担と国庫崩壊への経済的不安・危機感に晒されながら、なぜ日々の生活の平穏を乱す不安因子に対しても、医療保障までしなければならないのかと反発している³⁾。そして、人種差別問題を恐れるために、タブー視されてきた移民や、移民2世・3世による犯罪率増加の原因を、移民の存在そのものに根拠を求め、もはやタブーとして扱うのではなく、フランス人の本音として表面化してきたと捉えられている⁴⁾。

また、犯罪率の増加と凶悪性への危機感は、強硬派の右派と呼ばれるサルコジやルペン (Jean-Marie Le Pen) にとって、移民排外政策⁵⁾ を常に訴える根拠の正当性を裏づけるための格好の材料となった⁶⁾。つまり、従来の移民政策では生ぬるいから不良移民がのさばる、という前提に立ち、サルコジは、過去に一度でも刑罰の対象となる行為を過去に犯したことのある不法移民を取り締まる政策を強化しようと、その法的根拠を確立しようとしたのである。

それでは、サルコジが批判した、シュヴェヌマン法とはどのような法だったのか。また、法律として策定されるまで、どのような政策決定過程を経て、どのような要因が、移民政策の政策決定に影響を及ぼしてきたのか、本稿におけるおもな研究の問いである。

上記の問いに対し、本研究において、シュヴェヌマン法の策定過程に焦点をあて、政治的な観点からアプローチしていきたい。また本稿では、大統領と首相、内閣や議会などはもちろんのこと、それ以外のアクター (政党や利益団体など) も、1つの政治アクターとして取り扱い、フランスにおける政策決定過程に関し、モデルを用いた理論的示唆を導出したい。

1) "Pour Nicolas Sarkozy, <l'immigration choisie est un rempart contre le racisme>", Le Monde, 2006.4.28 "Immigration; Sarkozy défend sa vision <ferme et juste>" Le Figaro, 2006.5.3

2) 高山直也「フランスにおける不法移民対策と社会統合」『外国の立法』第230号 (2006年11月) 72ページ-90ページに詳細な記述がされている。

3) フロン・ナショナルのWeb上 (<http://www.frontnational.com/programmeimmigration.ph>, 2008年5月29日アクセス) では、ルペンが次のように述べていることを掲載している。「7億ユーロ、この数字は年間、不法滞在者のために支払われる、国立医療援助資金である…。今日、フランス人は自分たちが享受すべき社会保障の利益を、<世界の貧困>を救うための負債として負わされており、出口の見えない国庫の財政赤字と、フランスを崩壊させる脅威に晒されているのである。」

4) 前掲フロン・ナショナルのWebによれば、「現在までタブーとされてきた移民急増問題は今後、経済的及び政治的リーダーにとっての最も重要な問題となる。昨今の財政負担や犯罪率の統計などが示すように、沈黙と嘘の壁は、今やひびが入っている。」と述べている。

5) Patrick Weil, *La France et ses étrangers*, Folio-histoire, 2005, p289.

6) Guy Hermet, *le populisme dans le monde*, Fayard, 2006.

1. 政府内政治モデルと民主政治モデル

1.1 政府内政治モデル

まず、政府が意思決定を行う際の類型として、統合的に整理するために、グレアム・アリソン（Graham Allison）の提唱した政府内政治モデルを、政策決定過程の分析枠組みとして提示する⁷⁾。

アリソンの示した政府内政治モデル（官僚政治モデルとも呼ぶ）とは、行政府内の政治的に任命された指導者が、それぞれ異なる問題意識や解釈、あるいは個人の信条や自己の所属する省庁の立場と利益に基づいて意思決定を行う、という理論である⁸⁾。

つまり、政府を組織する、決定事項への認識や優先順位も違うアクターが複数存在し、その違いのために各アクターは独自の行動をとる可能性も高く、共通した戦略手段や目標を共有することは難しい人々の集まりが、ひとつの政府を構成し、その各アクターに焦点を当てて、決定行為の主体とみるのである⁹⁾。

ただし、アリソンが選択した事例は、キューバ危機という緊急性に迫られた、非常に特殊な事例を選択しているため、般用性を持つ理論とは言いがたいといった批判がなされている。

1.2 民主政治モデル

S.D.コーエン（Stephen. D.Cohen）は、上記のアリソンの政府内政治モデルを批判し、新たな理論を提示した¹⁰⁾。コーエンはまず、アリソンの提示した政府内政治モデルについて、政府の意思決定を、政府内あるいは官僚の間だけに限定して分析することが妥当であるかという点について指摘し、行政府内への過度の分析の集中が、広範な国内政治の要素を無視しており、分析の対象範囲が狭いと批判した。また、限られた行政府内部の少数の参画者が、自己の目的達成のために決定過程において利益を求めて積極的に策動するように想定しがちであることも批判した¹¹⁾。さらに、政府内政治モデルで表現された過程が、ゲームの性質に左右される、極めて偶然性の高いものであることと、一般化や予測が困難であると指摘している。

上記の、政府内政治モデルの欠陥点を補うため、コーエンは自らの民主政治モデルを展開する。政府の意思決定にあたっては、政府内部という狭い範囲を超えて、より多様な政治アクターが、その資格において決定過程に参画し、これら国内政治の諸変数から、政策決定を説明しようと試みたのである。また、国内政治モデルにおいては、政策決定過程に関わる種々の組織が、相互にバーゲニングや交渉を行った結果として政策が出力されるという論理が見られる。これは、国家を、他の

7) 本節は、特に政府内政治モデル等の解釈・引用において、山本吉宣「政策決定論の系譜」『政策決定の理論』東海大学出版会、1990年2ページ-36ページに拠る。

8) G.アリソンの『決定の本質』の中で、第一モデルを合理的行為者モデル、第二モデルを組織過程モデル、第三モデルとして政府内政治モデル（官僚政治モデル）を説明している。

9) G.アリソン『決定の本質』（宮里政玄訳）1977、167ページ。

10) S.D.コーエン（古城佳子訳）『国際経済政策』古城佳子訳、1995年、114-149ページ。

11) S.D.コーエン、前掲書、114ページ-149ページ。コーエンの示した民主政治モデルは、おもにアメリカの経済政策を中心に扱った、同著の第5章を根拠にしている。

集団との相対的な存在として認識する、多元的国家観に通じるものである。

コーエンの提示した民主政治モデルは、政策の意思決定に際して決定に影響を与える主体は、(政府内政治モデルのように) 閣僚だけに限られておらず、議会や各政党、利益団体や世論が、政府の意思決定に参加するケースにも使用できると説明しているのである。また、実際の政策過程に関わらないとしても、問題の性質によっては、マスメディアが世論形成に影響を与えることもありうることをも、示唆しており¹²⁾、民主政治モデルは、国内における様々なレベルのアクターも、政策過程に登場することを示唆した理論である。

以上、政府内政治モデルと民主政治モデルを説明した。これらのモデルを用いて、第二節ではシュヴェヌマン法の策定過程について分析し、第三節において、第一節で提示した概念とモデルを用いて分析を行う。

2. シュヴェヌマン法の策定過程

2.1 移民政策の争点をめぐる対立—FNの伸長—

フランスでは、1980年代に入ってから、失業人口が大幅に増加した¹³⁾。その経済的危機のさなか、移民問題と、失業者の増大や犯罪率の増加及び凶悪化とを結び付けたルペンによる移民排斥論は、おもに中小企業経営者や労働者階級の最下層の人種差別や国粋主義者による民族的偏見に取り入り、ルペン率いるFN (Front National: 以下、FN) は、急速に勢力を伸ばした¹⁴⁾。特に、1980年代に入ってから、経済成長率は急激に下降し始め、高度経済成長期の頃と比較すると、約3倍の失業率にものぼる数字を記録した。下に掲げる表(2-1)は、年次的な失業率の推移を表したデータである。

表1 1981年から1993年までの失業率の推移

年	1981	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
失業率(%)	7,4	8,1	8,3	9,7	10,2	10,4	10,5	10,0	9,4	9,7	10,5	11,1

フランス経済省による白書“Tableaux de l'économie française (1995年版) より。

(出典: 岩本勲『現代フランスの政治過程の研究』1997年、17ページより。)

1980年代には、失業問題においては、左派も右派も同じく、リストラこそが失業の解消につながると論じるとどまり、抜本的かつ有効な措置を採ることが出来ないままであった¹⁵⁾。さらに、1980年中ごろから、旧植民地からの移民や移民2世が、イスラム教信仰を中心とした自らのアイデ

12) 白鳥令編『政策決定の理論』、1990年、24ページにおいても、コーエンの提示した民主政治モデルとは、「政府の意思決定にあたって、単に官僚の<長>だけでなく、議会、およびさまざまな利益集団が、直接意思決定に参加する場合である。これは、日米通商摩擦などかなり日常的に見られるものである。」と示している。

13) 岩本勲、『現代フランス政治過程の研究1984-1995』、見洋書房、28ページ。

14) 岩本、前掲書、88ページ。

15) 野中尚人『政治過程の比較分析—フランスと日本』放送大学教育振興会、1999年、76ページ。

ンティティを主張するようになった。このことは、フランスの共和国理念である政教分離の原則に反するとして、党派を超えて、フランス人の反発を招いた。

こうした社会的要因を背景に、FNは、1983年のパリ議会選挙や、1984年のヨーロッパ議会選挙でも議席を獲得するようになり、1986年には、国民議会選挙において、共産党と全く同じ議席数（35議席）を獲得することに成功した¹⁶⁾。

そして、1988年大統領選挙においては、共産党はFNの後塵を拝する得票数の低下に見舞われた¹⁷⁾。これまで、常に10%以下の支持率にとどまり、単なるファシスト的な差別主義団体とされていたFNが、政党としての支持基盤をもつようになったのである。

さらに、山本賢蔵『右傾化に魅せられた人々－自虐史観からの解放－』2003年の著書では、自らがFN支持者であることを明言するのは、他者からの偏見と、非難の対象となりうる行為であると考え、表向きはFN以外の右派を支持しながら、投票の際にはFNに投票する、いわゆる潜在的支持者が多いという指摘もなされている。

さて、1993年国民議会選挙は、大量の政権批判が、野党側の支持票へと転化し、社会党の敗北が顕著に現れた。社会党が大敗した最大原因は、一向に解消されない失業問題であり、それは選挙のたびに社会党の失策として指摘されてきた¹⁸⁾。ミッテラン（François Mitterand）大統領は、当時のテレビインタビュー¹⁹⁾において、「失業率が一向に減少しないのは、社会党の失策によるものではなく、オイルショックを契機とした国際的な経済要因が引き起こしたものである。」と述べており、従来、社会保障を最大の利益と謳っていた社会党は、いわゆる愛想尽かしを食らいながら、1993年の国民議会選挙に突入するのである。

また当時、社会党に対する国民の不信感を募らせた政治的要因は、他にもある。1985年のエイズ汚染輸血問題での、ローラン・ファビウス（Laurent Fabius）元首相の政治責任回避、ベレゴヴォワ（Pierre Bérégovoy）元首相の無利子借金疑惑²⁰⁾や、エマニュエリ（Henri Emannuelli）元国民議会議長（元社会党財政責任者）の不正会計疑惑などが明るみに出されることになった。社会党の、そもそもの支持基盤であった労働者や若年者の支持も失い、1993年総選挙は、保守党の勝利となった。

2.2 ジョスパン首相を中心とした左派連立内閣による既存の移民法見直し

社会党は、1981年以来、現実的な民主社会主義路線を謳うフランスの主要政党となり、大企業の国有化や男女差別や格差社会の是正、人権擁護や労働時間の削減等の伝統的な社会主義政策をとってきた。その社会党が、1997年5月の国民議会総選挙時において、当時の移民排外主義政策を撤廃することを公約として発表し、総選挙において勝利を収めた。

16) 岩本、前掲書、50ページ。

17) 岩本、前掲書、49ページ。

18) 野中、前掲書、77ページ。

19) France3にて、1993年2月18日放送。

20) ベレゴヴォワは、1993年の国民議会選挙における大敗と汚職の摘発を苦にして、後に自殺する。

そして、1997年5月、国民議会の多数派を占める社会党から、ジョスパン（Lionel Jospin）が首相に任命された。これにより、移民政策は大きな転換点を迎えることとなった。社会党の代表者であるジョスパンと、国民運動党の代表者であるシュヴェヌマン（Jean-Pierre Chevènement）は、左派連立内閣を組織し、シュヴェヌマン自身は、内相に就任したのである。さらに、司法大臣にはギグー（Elisabeth Guigou）、外務大臣にヴェドリース（Hubert Vedrine）、労働大臣にはオブリー（Martine Aubry）を起用し、ジョスパン内閣の中心を、ほぼ社会党出身者で固めた組閣であると言えよう²¹⁾。

この1997年5月、シラク大統領とジョスパン首相により、再びコアビタシオンが復活する。コアビタシオンとは、大統領が首相を任命する際、大統領の出身政党とは異なる政治グループから、首相を選出することにより起こる。つまり、大統領の出身政党と国民議会における多数派との対立が明らかになった時、国民議会下院の信任を得る可能性が高い人物を首相に任命することにより、政治を円滑にすることを目的としているのである。

フランスの大統領は、国民によって直接選挙される、民主的正当性にもとづいた国家の代表者であるが、同時に、国民議会の多数派もまた、大統領と同じく有権者の支持を基礎として成立しているため、民主的正当性を持っており、たとえその人物が、大統領自身と敵対する政党の者であっても、首相に任命されることがある。大統領は、国防と外交における指導者である²²⁾が、コアビタシオン（保革共存）の政治においては、大統領の実際的な権限は制約を受け、国内の政策決定に関わっていくことは難しい。

さて、コアビタシオンが始まって間もなく、ジョスパン首相は、第一に移民法の見直しを図ろうとした。ジョスパン首相は、かねてより移民や難民を擁護する立場をとっており、前政権まで行ってきた、移民を締め付ける法律には断固反対の立場を貫いており、他の加盟国との共同歩調を行いながら、基本的人権を尊重する移民政策を採ることを盛り込んだ、アムステルダム条約の正式発効を目標としていた。そこで、人権派として知られるシュヴェヌマンを内相に任命し、国籍取得条件を緩和する改正国籍法（通称ギグー法）を立法化させたギグーを司法大臣に任命し、さらに、かねてより移民の労働条件や経済条件を改善するため、反移民排斥運動基金を設立したオブリーを、労働大臣に任命した。

まず1997年6月10日、ジョスパン首相は、正式な滞在許可証を持たない人々を首相官邸に召集し、同日中に、不法滞在者の一部正規化を宣言した²³⁾。この動きはLDH、Licra、MRAP、SOS-Racisme²⁴⁾等の人権擁護団体や反人種差別主義団体からの絶大な賛意を得るが、同時に一部正規化を

21) フランス政府公式HP “la vie publique” の1997年5月欄に、詳細が掲載されている。
<http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/chronologie-immigration/>、
2008年5月29日アクセス。

22) フランス憲法第15条。“Le Président de la République est le chef des armées. Il préside les conseils et les comités supérieurs de la Défense Nationale.”

23) 田部井英夫「フランス移民政策の歴史と展開（3）」『両大商学論究』第37巻第2号、1005年、47ページ・96ページに拠る。

24) Safran, William. The French Policy, 1994.p.134. SOS-Racismeについて、“The founder of this movement is Harlem Desir, former leader of SOS-Racisme. After being replaced as leader, Desir left the Party, joined Generation Ecologie, and subse-

認めない反対派からの抗議が相次いだ。

そして、ジョスパン首相は同月19日、政治全般にわたる今後の政策を宣言した際、移民問題に言及し、移民法と国籍法に関する抜本的な見直しを行うことを、発表した。その上で、一貫した移民法を作成するべく、他国の移民政策とも比較した報告書作成を、政治学者のヴェイルに要請した²⁵⁾。ジョスパンは、移民政策の現状をまず分析し、現実的かつ人間的な内容の規則を提示・勧告してもらうよう、ヴェイル（Patrick Weil）に求めた。

2.3 ヴェイル報告書とシュヴェヌマン法の策定過程

ジョスパン首相の要請から6週間後の7月31日、移民政策に関する140項目の勧告を行った報告書が、ヴェイルによって提出された。ヴェイルの報告書においては、フランスへの入国及び滞在手続きの簡便化、家庭生活の尊重、非合法労働の防止策、外国人学生の受け入れ緩和策などが勧告案として示されており、バスクワ前内相により定められた「国籍取得を目的とし、フランス人になる意思表示の義務付けの廃止」を提案していた。これらの案の圧倒的多数は、政府案として採用された後、省間会合、統合高等審議会、人権諮問委員会、国务院等の諮問にかけられた²⁶⁾。まず、国务院は同法案に好意的な判断を示し、移民の滞在許可条件の緩和にも前向きな反応を示した²⁷⁾。次に、高等統合審議会（Haut Conseil l'Intégration、略語はHCI）²⁸⁾の諮問を待ったが、反対意見も賛成意見も示さなかった。なお、国家人権諮問委員会による、シュヴェヌマン法への評価は、移民の入国条件や滞在条件に関し、さらなる緩和を付加するようにと勧告を進言するものであった。

これより4日後の1997年10月15日には、シュヴェヌマン法原案が、国民議会に提出され、最終的には1998年4月8日に、国民議会での最終審議を最後に、憲法院に送られた。様々な諮問機関により勧告を受け、加筆修正されたシュヴェヌマン法案は、憲法院に送られ、1998年5月5日には、最終判断が発表された。結局、憲法院からは、2項目の修正案が勧告されたのみであった。

2.4 シュヴェヌマン法の採択と意義

シュヴェヌマン内相は、既に15,700人のサン・パピエの正規化を行うよう、行政指導通達を出しており、さらに1997年10月22日には、正規化されなかったサン・パピエの外国人本国送還が公表された。そして国民議会と元老院における激しい論争の末、1998年5月11日に、「外国人のフランス入国と滞在および庇護権に関する法律」（通称シュヴェヌマン法）²⁹⁾として採択された。同法は、

quently became a member of the Socialist party.”と述べられており、この団体が、移民擁護派の社会党とのつながりが深いことも証明される。

25) Weil, op.cit., 297. また、前掲フランス政府公式HP “la vie publique” の1997年5月欄・7月下旬欄にかけて、詳述されている。

26) フランス政府公式HP “la vie publique” より。

27) フランス政府公式HP “la vie publique”、1997年10月12日付欄より。

28) 高等審議会はそもそも、社会党出身であるロカール内閣の折に設立され、公的機関ではあるものの、現在も社会党所属の国会議員や閣僚らによって維持されており、社会党の色彩が色濃く反映された諮問機関である。

29) 同法の原語は “loi relative a l'entrée, au sejour des étrangers en France et au d r it d'asile” であり、別名（単語の頭文字をとった）RESEDA法とも呼ばれる。

移民法に関する画期的な改革であると、各種人権団体により評価されており³⁰⁾、移民流入を厳しく取り締まるダブル法やパスクワ法に、柔軟性を与えるものであった。

また、シュヴェヌマン法制定に伴い、難民保護を謳った大幅な法改正が行われるようになった。つまり制度的な改善点として、難民に対する庇護³¹⁾に関しては、フランス憲法において、難民の庇護を保障している以上、これを実際の制度に変えることと、従来は、個別の難民に対して行われてきた庇護権の保障、滞在許可の年数や発行数、労働許可証の発行、家族生活の尊重や社会的権利などが、1998年に制定されたシュヴェヌマン法によって、法的な根拠を与えられたのである。しかし、シュヴェヌマン法の原案を作成したヴェイル自身は、最終的なシュヴェヌマン法の法内容に関して、不法労働者の根絶を目的とした抑圧政策であり、従来の締め付け政策の移民法と、根本的にはなら変わらなかったと評価している。

ヴェイルの著書“La France et ses étrangers”の中でも、シュヴェヌマン法が策定されたことについて、社会党のジャック・ラング (Jacques Langue) が「パスクワ法及びダブル法が廃止に至らなかったことは、非常に重大な欠陥であり、遺憾の意を表明する。」と述べたことについて、ヴェイル自身もまた、ラングの批判を正当な批判であり、遺憾な結果であると述べている。

2.5 難民と移民に関する共通政策—ドイツ・イギリスとの共通大綱を中心に

1997年10月2日には、フランスはアムステルダム条約に調印した。

さらに1999年9月17日には、非公式の司法・内相理事会が開催された³²⁾。同理事会は、2004年からの共通の移民・難民政策確立を目指すものであったが、フランスとドイツは難民・移民に関する共通政策大綱を定めた書類を提出している³³⁾。その際は、移民政策の調整と加盟国間との相互協調が強調され、とりわけ難民の庇護に関するシステムの構築が最重要課題という点において、合意を得た。

1999年10月4日には、フランス・ドイツ・イギリスが共通の見地から、移民政策への貢献姿勢を示し、「移民ゼロ政策」等の移民排斥主義の姿勢を退け、ヨーロッパ連合加盟国であり、かつ移民流出国である国々との共同発展を謳う声明を発表した³⁴⁾。さらに、1999年10月16日に開催されたEC閣僚理事会において、欧州共通の難民庇護政策を具体化させていくための基準を、2004年5月までに採択することが目標とされ、より長期的な展望として、共通の難民認定手続きや欧州連合全

30) Gisti, “le guide de l'entrée et du séjour des étrangers en France”, Paris 2003.

31) 大藤紀子「欧州連合とフランスの難民認定制度 (二)」(独協法学2006年6月、第69号)によれば、フランスの領土内庇護について「難民資格が認定されなかった外国人について、OFPRA (フランス難民及び無国籍者保護局) 総局長またはCRR (難民訴訟委員会) 議長が内務大臣に審査を付託し、内務大臣によって認められた場合に庇護を与える制度をいう。」であり、この領土内庇護が認められるためには「当該外国人が (I) 本国において生命又は自由が脅かされていること (II) 欧州人権条約第3条 (拷問または非人道的な処遇・刑罰の禁止) に反する取り扱いに晒されていることが本人によって証明されなければならない。証明された場合には、内務大臣が外務大臣への諮問の後、国益との両立を条件に、領土内庇護を与えることができる。」と説明されている。

32) フランス政府公式サイト『公的生活』より邦語訳。

<http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-immigration/chronologie-immigration/>

33) Weil, op.cit., p.280.

34) 前掲フランス政府公式サイト『公的生活』より邦語訳。

域に有効な難民資格が付与される統一的な地位を構築していくことが掲げられた。

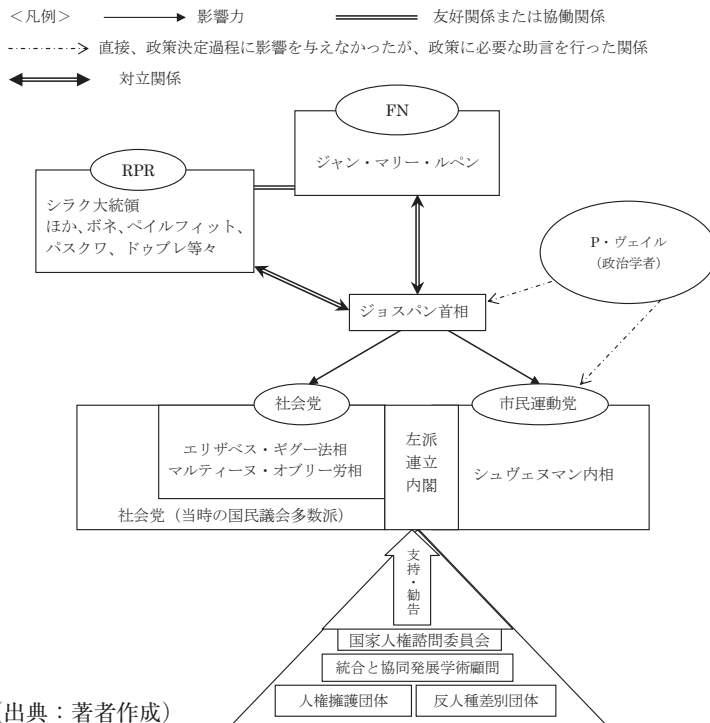
その後、2000年7月28日に開催された非公式のEU加盟国の司法・内相が集まる閣僚理事会において、シュヴェヌマン内相は、安価な労働力を理由に外国人労働者受け入れを再開することに、反対の意向及び警告を表明した。

1990年代、EUは、移民の出身国の政情不安とそれによる経済的困難から欧州を目指す政治難民もしくは経済難民への大量流入に直面したのである。この期に及んでは、移民や難民のたらい回しを永遠にするわけにはいけなくなり、EU加盟国間の関係における利害と密接に結びつくものとして、共同歩調をとらざるを得なくなってきたのである。

3. 政府内政治モデル・民主政治モデルの有用性と改善点

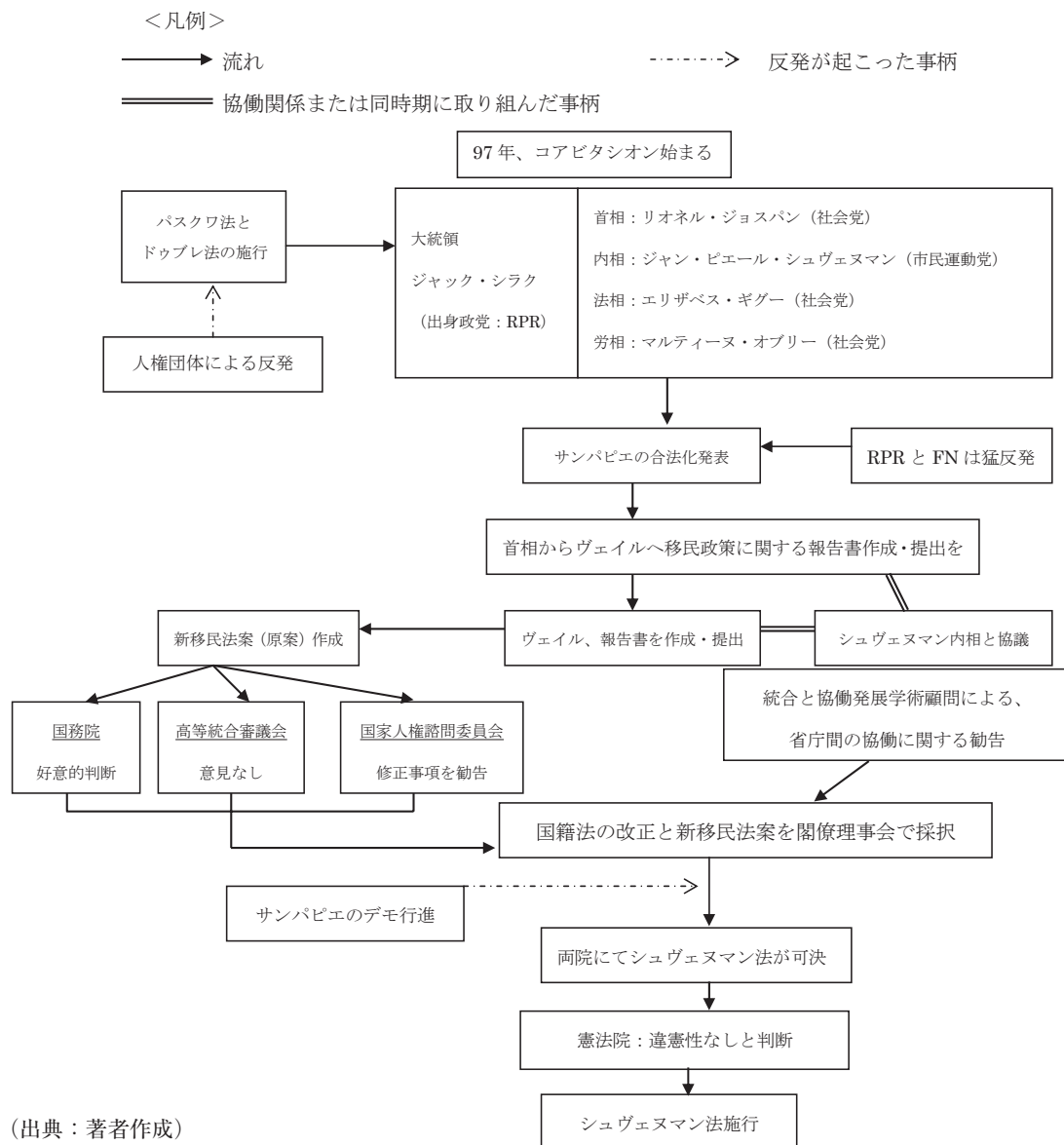
本節においては、第一節で既に提示した、政府内政治モデルと国内政治モデルに依拠しながら、シュヴェヌマン法の政治過程を分析する。まず、シュヴェヌマン法原案は、ジョスパン首相が、既存の移民法の見直しと、非人道的と称される数々の移民法の撤廃を目的として、ヴェイルに学術的分析と報告書作成を依頼し、人権尊重を基盤とした移民政策を目指した法律である。そして、その形成過程における、アクター間の対立関係及び協働関係を図示すると、次ページの、図1のような図が描ける。

図1 各アクター間における影響力と協働関係及び対立関係



さらに、FNやRPRなどの政党レベルから猛反発を受け、さらに国民議会及び元老院において、法律の内容が審議・修正されるうち、ジョスパン首相や社会党の目指す当初のシュヴェヌマン法とは変化してきた。その過程を示したものが、図2 <シュヴェヌマン法採択の流れ>である。

図2 シュヴェヌマン法採択の流れ



さて、シュヴェヌマン法の策定過程において、さまざまなアクターが登場するが、各アクターの政策的立場が、どのように政策決定過程に影響を与えたのかを整理・判定するため、本論文ではア

リソンの提唱した政府内政治モデルと国内政治モデルを使用しながら、政府内政治モデルの限界についても言及する。

ここでは、整理のために、シュヴェヌマン法におけるアクターをあげる。当時の内閣を構成するメンバーとして、首相はジョスパンであり、シュヴェヌマン以外は全員、社会党出身者で固められていた³⁵⁾。つまり、移民擁護を訴える社会党出身者で埋め尽くされた行政府のリーダーシップが貫徹されており、それ以外の閣僚が、ジョスパン首相の政策方針を支持する以外に、直接的な影響力を持っていたとは考えがたいほど、他のアクターをも凌駕する影響力をもっていたのである。また、もとより、既存の移民法を分析し、新しい移民法を作成するための報告書作成をジョスパン首相によって要請されたヴェイルは、ジョスパン首相自身が選んだ人物であった。助言者及び協働する人々の選択に際しても、ジョスパン首相の意向は強く反映されており、他のアクターとは質を異にするアクターであったのである。

しかし、国家人権諮問委員会、統合と協働発展学術顧問と国務院は、シュヴェヌマン法の原案に修正を加え、勧告を行った。それだけでなく、シュヴェヌマン法を作成する段階で、RPRとFNという政党レベルの意見と、両党を支持する層からの激しい批判にさらされ、さらに国民議会と元老院においては、激論が交わされ、大幅な修正事項が書き加えられた。その結果、当初、ジョスパン首相が「パスクワ法とドゥブレ法を完全に撤廃する」³⁶⁾と公約を掲げていたにもかかわらず、実施されたシュヴェヌマン法においても、その志は貫徹されたと言い難いものとなったのである。

以上の、シュヴェヌマン法採択までのプロセスを分析すると、政府内政治モデルによる説明では、政府内における限られた各アクターの採った行動の要因や、どのように各アクターの地位や指導力が影響を与えたのかを見ることはできても、シュヴェヌマン法の策定過程を、包括的に説明する理論としては、限界があることが分かる。そこで筆者は、政府内政治モデルによる説明に加え、コーエン（Stephen Cohen）が提示した民主政治モデル（または国内政治モデル）を援用できるのではないかと考える。

そもそも、第一節で既に述べたように、政府が行う政策決定は、キューバ危機のように核戦争の脅威にさらされた緊急事態のみに限られたことなく、本論文で取り上げる移民政策などのように、長期にわたって議論されてきたケースには、必ずしもあてはまらないのではないだろうか。実際、シュヴェヌマン法の策定にあたり、内務省、労働省、外務省、法務省をはじめとする関連省庁だけでなく、FNやRPRなどの諸政党、あるいは移民労働者を雇用する雇用者団体、政府の移民政策に要求を表明し、数々のデモやストライキを主導した反人種差別団体や人権団体、あるいはヴェイルのように学界などからの参加アクター、そしてそれぞれの政党を支える国民世論など、多岐にわたる。また上述したように、ラジオや新聞、テレビなどを媒体としたマスメディアが、フランス

35) 特に、オブリー首相は、非合法の職種のもとでしか働かざるを得ない不法移民を保護する基金を創設しており、移民には同情的な立場をとっている。また、オブリーの父ジャック・ドロールは、戦後まもなく、大量の移民をフランスに呼び寄せることこそ、フランスの経済復興につながると提唱した人物であった。

36) Weil, op.cit., p.297. 1997年6月付の箇所：“Nous supprimons les lois Pasqua-Debré.” より。

国内で当時頻発したストライキや教会占拠事件、デモ行進などの実情を、旗振り役として伝え、世論形成に影響を与えたと考えられる。

つまり、政策決定過程に参加するアクターと、その政策決定過程の構造を説明するにあたり、政府内政治モデルだけでは十分な説明ができず、コーエンの提唱する国内政治モデルと組み合わせることによって、参加するアクターの多様性や、そのアクターに絡む利害の錯綜する過程や、法策定までに時間がかかってしまう過程を説明できると考える。人権擁護・移民擁護に積極的に取り組むラングが、シュヴェヌマン法の内容を吟味し、「遺憾の意を表する」と評価したことは、単なる政治家の発言としてではなく、いかにシュヴェヌマン法が折衷案の要素を強く含んでいたかを示す、重要な証拠であると、筆者は考える。

おわりに

本稿が分析対象としたのは、移民の大量流入と景気悪化に悩むフランスにおいて、世論や政治家自身の問題意識が、特徴的に反映された移民法が誕生した策定過程である。

19世紀半ば以降、フランスに住む移民は、文句も言わずに国内の経済を支えてくれる重要な働き手として歓迎されていた。しかし、1974年に始まる不況と、移民労働者による賃上げ抗争に始まる労働争議が頻発した時期とが相俟って、不況の原因は移民にあるとの発言を行う、いわばポピュリスト的な政治家が出現し、極右政党や排外主義政策を採る政党を支持する世論が強まった。さらに、長期にわたって政権を握ってきた右派政党所属の閣僚は、警察権限の強化によって取り締まる移民抑圧政策を最優先させ、とうとうミッテラン大統領自身も、フランスの移民政策が限界に達したと認める発言を行った。さらに、相次ぐ社会党の政治家たちの不祥事とも相俟って、求心力を失った社会党は、1997年まで、RPRに政治の実権を明け渡すことになった。

1997年5月以降、シュヴェヌマン法が作成されていく過程において、当初はジョスパンのイニシアティブが発揮されていたものの、RPRやFNによる猛反対や、滞在の自由化を求める利益団体とそれに反発する世論、そして元老院と国民議会による審議を経るうち、シュヴェヌマン法は、ジョスパン首相の目指していた移民法とはかけ離れた内容となった。

フランス法に関する既存の先行研究では、大統領の権力は国内政策か対外政策であるかを問わず、絶大なものであり、他の政治的アクターは、あくまで大統領を補佐する添え物としての記述が多いが、これに対して本論文では、コアビタシオンという特殊な状況においては、おもに大統領が対外政策、そして首相が国内政策といった役割分担になることに着目した。そして、アリソン政府内政治モデルと、コーエンの民主主義モデルを使用して、あらためて理論に依拠しながら策定過程を分析しようとしたのが、本稿のねらいである。

フランス政治を分析する際に、政府内政治モデルのみを分析枠組みに用いるのは、旧来の伝統的なやり方ではあるものの、それだけでは十分な説得性を持たず、様々な政治アクターが参画するこ

とを視野に入れた、民主政治モデルによる解釈も、常に検討する必要があることが明らかになった。特に、フランス政治における、大統領の権限の広さと強さにのみ着目する、従来の研究には限界があるといえよう。

現在では、EU加盟国が、その発足時より大幅に増えたことにより、EU発足前までは移民としてみなされていた人々が、EU域内の外国人という枠組みに変化した例も存在し、きわめて「移民」の概念そのものが複雑なものとなっている。さらに、人々の自由移動や、経済活動の自由化は、フランスの、他のEU加盟国との共同歩調、ならびに非EU加盟国との外交関係にも密接にかかわるものとしての性質を帯び、今後のフランス国内政治及び対外政策を考え直すうえで、きわめて有効な切り口を提供してくれるのではないだろうか。