

令和 3 年 6 月 23 日現在

機関番号：21402

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2017～2020

課題番号：17K13690

研究課題名（和文）国境管理におけるEUとNGOのパートナーシップ 政策ネットワーク論の視点から

研究課題名（英文）EU-NGO Partnership on European Border Control: Policy Network Approach

研究代表者

堀井 里子 (Horii, Satoko)

国際教養大学・国際教養学部・助教

研究者番号：30725859

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 2,400,000円

研究成果の概要（和文）：本研究の目的は、地中海を渡る移民・難民の海難捜索救助活動を行うNGOの役割を、EU・加盟国との関係性という観点から解明することである。調査にあたってはMOASやMSF含む4組織に注目し、また各組織の理念・目的と活動内容を基にして、EU・加盟国との関係性がいかに協力、補完、動員、対立という分類で捉えられる関係性を築き、どのように変容していくかを分析した。当初はNGOと政策執行主体は補完的關係にあると想定していたが、実際には協力から動員、対立へと関係性が変容している様相を捉えられた。また、NGOの中でも目的に対する姿勢が異なり、EUや加盟国に一枚岩となって対抗できない脆弱性も明らかになった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、NGOのEU国境ガバナンスへの制度化の可能性がいまだ低い現状を指摘するとともに、その関係性は静的ではなく、ダイナミックに変遷すること、NGOの中で、また政策執行主体の中でも異なることを指摘した。また「欧州難民危機」の状況を、NGOの視点および政府との相互作用から指摘し、それを国内外に発信した。一定の国境で大規模かつ非正規な形で人の流入が発生した場合に、政府とNGOがそれぞれどのような対応をし、その対応がどのようなアウトプットをもたらすのか示唆を与えるものであり、地域的特殊性を越えて世界の諸地域・諸国家が国境管理体制を再編する上で重要な視点を提供した。

研究成果の概要（英文）：The aim of this research was to explore relationships between NGOs and the EU and its Member States over search and rescue (SAR) operations at the Mediterranean. The literature has pointed out the growing criminalisation of SAR NGOs, but systematic analysis remain missing except few important works. Based on four patterns of organisational relations (cooperation, complementarity, co-optation, confrontation) developed by scholars in International Relations and EU studies, this research traced the evolving changes of their interactions during 2013-2020. Against the initial assumption, the NGO-state relations dynamically changed from cooperative to co-optive then confrontational. That implies that the institutionalisation of NGOs in European border governance, which was best applied in cooperation or possibly in co-optation, was not observed or expected. Moreover, the fact that NGOs having different views made it difficult to work together against the EU/MSs.

研究分野：EU政治、国際関係

キーワード：European Union Mediterranean NGO Search and Rescue Partnership Refugee Migration Border Control

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属します。

1. 研究開始当初の背景

欧州は 2015 年に 100 万人を超える移民・難民の流入を経験したが、この事態に最も迅速に対応したのは非政府組織 (NGO) であった。国際 NGO から現地の草の根市民団体まで、大小様々な市民社会組織が人道主義や連帯という立場から移民や難民への支援活動を展開した。特に、地中海を越えてボートピープルが多く流入したイタリアとギリシャ沿岸では、2014 年より国境なき医師団 (MSF) や移民オフショア支援基地 (MOAS) などの NGO が独自の捜索救助作戦を展開している。また、国際赤十字がイタリアによる海上監視・救助作戦に参加するなど EU と加盟国による国境管理活動へのより直接的な参加・関わりが報告されている。

国境管理分野での活動が著しく拡大する NGO は、どのような関係性を欧州連合 (EU) や加盟国などの政策実行主体と構築しているのだろうか。NGO の活動は、どの程度ガバナンスの一部として制度化され、定着しているのだろうか。先行研究はこうした問いに対し、体系的な答えを提示するには至っていない。その要因の一つとして、NGO を含む市民社会の政策過程への参加が進展している環境政策などと異なり、国境管理に関わる政策領域では NGO の関わりが認識され始めたのはごく最近であることが挙げられる。また、NGO と EU・加盟国は移民・難民の流入管理と救助・保護のバランスやアプローチについて方向性が必ずしも一致せず、むしろ対抗的な関係にあると認識されていることにある。しかし、政策執行主体の間でもまた NGO の間でも重視する理念や価値、またその反映としての関係構築に対する姿勢は様々である。こうした実態は先行研究では体系的に解明されておらず、EU 国境管理政策や政策執行主体と NGO の役割やその活動は別個に議論されるか、もしくは NGO の政策提言活動が政策立案過程へおよぼす影響など限定的な分野にとどまっている。このような認識は、NGO の活動と国境管理政策の相互作用を検討する視点の構築を阻んでいるのではないか。これが、本課題研究に着手するに至った背景である。

2. 研究の目的

以上の問題関心より、本課題研究は、EU 国境管理政策における NGO が果たす役割を、EU および加盟国との相互作用を通して解明する。両者の関係性はどのようなもので、どのように変化しているか。これまでに、EU 国境圏で報告されている NGO の活動はその能力や正当性が EU や加盟国の活動を補うという指摘がある。そのように考えると、NGO は国境管理のガバナンスの外部者ではなく、むしろ内部につながる協働者として捉えられることが可能である。他方で、両者の関係性を理解する鍵は NGO が人道的組織として自身の役割をどのように認識しているかであるという指摘もある (Cusumano, 2021)。本研究は、MOAS と MSF、それにドイツの NGO、シー・ウォッチ (Sea-Watch) とシー・アイ (Sea-Eye) の活動に注目し、これらの組織がどのような形で海上監視・捜索救助に関わる政策執行主体と相互に関係し合っているかを調査した。

3. 研究の方法

調査にあたっては、国際関係論および EU 研究における非国家主体と国家主体の協力関係を理解するための分析枠組みを Najam (2000) や Stroup (2019) らによる分類 (協力、補完、取り込み、対立) を基に構築した。目的については、各組織が重視する理念とそれに基づくミッションと定義し、手段についてはその目的の反映としての活動内容を重視した。

図 1. 関係性の類型

	目的が共通	目的が相異
実行手段が共通	協力 Cooperation	取り込み (動員) Co-optation
実行手段が相異	補完 Complementarity	対立 Confrontation

Najam (2000:383) を引用

また、具体的に「共通」と「相異」していることを把握するために、以下のような指標を、Cusumano (2021) の NGO 間の関係性の研究を援用し構築した。

図2 類型ごとの指標

パターン	指標
協力 cooperation	<ul style="list-style-type: none"> ○ 類似する価値理念を強調している ○ 相手の決定や行動を歓迎する声明・行動がある ○ 一つの活動で両者のチームワークがある ○ 情報を定期的に交換する（定期会合の存在など）
補完 complementarity	<ul style="list-style-type: none"> ○ 類似する価値理念を強調している ○ 相手の決定や行動を歓迎する声明・アクションがある ○ 契約や業務委託のような関係性が観察される
取り込み（動員） co-optation	<ul style="list-style-type: none"> ○ 異なる価値理念を強調している ○ 相手の目的を自分の都合の良いそれに変えるため、交渉する ○ 政府主体の場合、(法を使った)強制力を行使する
対立 confrontation	<ul style="list-style-type: none"> ○ 異なる価値理念を強調している ○ 相手の決定や活動を批判する ○ 相手組織の正当性を損なうような声明・行動がみられる

Cusumano (2021)を援用し筆者作成

こうした研究枠組みを基に、主にNGO4団体および、2013年から2020年にかけて海上監視・捜索救助活動を展開したイタリア政府（「マレ・ノストラム作戦を展開）、EU・フロンテクス（欧州国境沿岸警備隊）（トリトン作戦を展開）、EU海軍部隊（EUNAVFOR Med ソフィア作戦を展開）を中心に、当時NGOに対して強制的な対応を行ったイタリア・サルビーニ内相やイタリア司法、それに欧州委員会などEU機構などが互いにどのような相互対応を行っているか調査した。調査にあたっては一次資料として各組織が公式に発表している文書その他、各組織のスタッフに対して行った半構造化インタビューを基にした。ただし、2020年以降の新型コロナウイルス感染拡大により当初計画していたフォローアップ調査が実施できず、十分な聞き取りが行えず、オンラインメディアなど可能な範囲で資料を収集した。

4. 研究成果

本研究に直接かかわる研究業績として一本の論文を発表し、学会発表を二回行った（日本国際政治学会、神戸大学主催の神戸セミナー）。さらに二回国際学会での発表が予定されていたが、新型コロナウイルス感染拡大にともない渡航が不可能となり、またどちらもオンライン開催が実践される前の2019年度末および2020年度前半であったため、キャンセルとなった。他方で、2021年3月には「The European Governance on Asylum in Times of Crisis」と題したオンライン上での国際ワークショップを主催した。イギリスの研究者Dr James HampshireとProf Vicki Squireを招聘し講演してもらったが、欧州の移民・難民をめぐる 이슈に関心をもつ日本国内研究者が多数集まり、有益な意見交換を行うことができた。感染症拡大による予期せぬ困難もあったが、論文執筆および国際学会での報告、また国際ワークショップの開催を通じて、本研究の成果を国内外で発表し、かつ有用なアドバイスをもらうことができた。秋田県の地元紙においても、地中海の難民をめぐる状況を発表し、一般市民にも広く発信できた。なお、2021年6月現在、二本目の論文を学術雑誌に投稿しておりその査読結果待ちである。

教育活動としては、勤務校である国際教養大学において毎年開講している科目（PLS380 Borders and Migration, PLS285 European Political Systems, ECN365 European Politics and Economy)の中で、地中海における移民・難民をめぐる状況やEUを始めとした地域・国家主体側の対応の実態について学生と発信・共有することができた。

国境管理空間に捜索救助主体として台頭するNGOと政策執行主体との関係性を研究した本課題であるが、以下の諸点を理解することができた。一つは地中海における「難民危機」において対応したNGOの全貌をつかんだことである。非国家主体として2014年に初めて捜索救助活動を開始したMOASをはじめ、これまでに10以上のNGOが活動を展開しているが、MSFとセーブ・ザ・チルドレンを除き、ほぼすべてが捜索救助活動を根幹のミッションとして発足された新しい組織である。予算や人員など動員できる資源の規模もMSFとセーブ・ザ・チルドレンと比べ非常に小さい。したがってボランティアや市民からの寄付や企業献金に頼っている。各活動の組織的特徴および活動の範囲などを理解した（堀井，2019）。

次に、本研究課題の問いへの回答として、現時点ではNGOとEU・加盟国は協力体制を築いているとは言えないということが分かった。ただし、活動の初期から常に協力的ではないということではない。2013年にイタリア政府がマレ・ノストラム作戦を展開した時にはいわゆる協働があり（NGOがイタリア海軍の船に同乗し医療支援をする形で協力しており）、また同作戦終了後もそれを惜しむ見解がいくつかのNGOによって出されている。マレ・ノストラム作戦は、少なくとも公式見解については人道主義に基づく人命救助が国境管理と同じ比重を持って強調され、活動においてもそれに沿った結果（展開海域や救助者数など）がみられた。また、全てのNGOは

イタリア海軍が実質的に運営する海難救助調整センター(MRCC)の出す指示に従って行動していること、そしてソフィア作戦のトップがイタリア議会において NGO に対して好意的な発言を行い、さらに民軍協力の一環として定期的に NGO と意見交換・認識共有のための会合を設けていたことを鑑みると、協力関係に近い関係性を有していたと考えることができる。ただし、ソフィア作戦は、人命救助は「密入国を手助けする犯罪組織を撲滅する」ことを通して実施される、としていることから、実施された活動には違いがあったことも留意する必要がある。

そうした関係が変わったのは 2016 年後半以降である。フロンテクスは組織のトップが NGO の活動による懸念を示し、またそれを受けてイタリア検察などが NGO の捜査に動き、またイタリア議会の要求を経て同国政府が「行動規範 (Code of Conduct)」を作成、NGO に賛同と署名を求めると、より締め付けが厳しくなる。フロンテクスは EU 海軍と異なり実際に捜索救助活動を実施する NGO と定期会合や情報交換の場を設けるような動きはみられず、互いに批判する形となっている。また「行動規範」に署名した NGO と拒否した NGO と二つのグループに分かれた。このエピソードからは、おなじ人道や人命救助を強調していても、それを政府との如何なる関係性のもとに実施することが望ましいかという点で異なることが把握された。「行動規範」は政府の観点としては、NGO の存在を認めるが、その活動は政府側にとって都合の良い範囲で行わせるといえば脅迫的な含意があり、これは政府による NGO の動員、もしくは取り込みの事例として理解できる。

なお、NGO にとって難しいところは、行動規範に署名した NGO でさえも基本的には活動を(一時的にもしくは恒久的に)諦めざるを得ない程の公式・非公式な「規制レジーム」が NGO を取り囲んだことである。サルビーニ内相時のイタリア入港禁止措置や市民による寄付金の減少などにより、MOAS を始め少なくない組織が撤退を余儀なくされている。また、欧州委員会をはじめとした EU 機関の関係者も懸念をあらわにするようになる。様々な声明をみても、国境の安定を取り戻す、というような考えが強調されており、目的の相異がより明らかになっている。また、実際の活動についても、海上での監視・救助活動だけでなくリビア沿岸警備隊のキャパシティビルディングを行ったり、ポートピープルの発見、捜索救助において重要な地中海上の海域(リビアの SAR ゾーンなど)に責任を持つ MRCC を、イタリア・ローマからリビア・トリポリの MRCC に移すなど、よりあからさまとなっている。

さらに、こうした関係性(とその変容)がもたらす課題として、海上捜索救助活動という国際法にも明記された行為を行う主体が『犯罪化 criminalisation』されていることが挙げられるだろう。それを後押ししているのが、反移民的な世論や政治家の存在である。すなわち、捜索救助活動が高度に政治的なイシューと化し、活動にラベル付けされている。この現象自体が、協働と非国家主体による捜索救助の制度化を難しくしていると考えられる。一定の国境に大規模かつ非正規な形で人の流入が発生した場合に、「官と民」がどのような対応をし、その対応がどのようなアウトプットをもたらすのか示唆を与えるものであり、地域的特殊性を越えて世界の諸地域・諸国家が今後国境管理体制を再編成する上で更なる注視が必要である。

今後は、本研究の成果と課題を踏まえて、国際難民保護制度における NGO の役割を継続して研究していく予定である(2020 年度開始の科学研究費助成事業)。

参考文献

- Najam, A. (2000) The four C's of government third sector-government relations: cooperation, confrontation, complementarity, co-optation', *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 10 No. 4, pp.375-396.
- Cusumano, E. (2021) 'United to rescue? Humanitarian role conceptions and NGO-NGO interactions in the Mediterranean Sea', *European Security*, pp.1-22.

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 1件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 堀井里子	4. 巻 196
2. 論文標題 EU国境管理ガバナンスにおけるNGOの役割	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 国際政治	6. 最初と最後の頁 65-80
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） 10.11375/kokusaiseiji.196_65	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計2件（うち招待講演 1件 / うち国際学会 2件）

1. 発表者名 堀井里子
2. 発表標題 EU国境管理ガバナンスにおけるNGOの役割ー地中海での搜索救難活動を事例としてー
3. 学会等名 日本国際政治学会2018年度研究大会（国際学会）
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 Satoko Horii
2. 発表標題 The EU Border Control Governance and the Role of NGOs: With a Focus on Search and Rescue Operations in the Mediterranean
3. 学会等名 KOBE Seminar 2019（招待講演）（国際学会）
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 （ローマ字氏名） （研究者番号）	所属研究機関・部局・職 （機関番号）	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計1件

国際研究集会 The European Governance on Asylum in Times of Crisis	開催年 2021年～2021年
--	--------------------

8 . 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------