

第三国出身の長期滞在者に関する EU 共通移民政策化の試み
—欧州委員会資料・欧州司法裁判所の先決裁定を用いた指令策定後の長期的分析—

Establishing a Common EU Immigration Policy for Third-Country Nationals

who are Long-Term Residents:

Long-term Analysis of Directive 2003/109/EC utilizing European Commission Documents and the
Preliminary Rulings of CJEU

東京大学大学院 総合文化研究科国際社会科学専攻 植村 充

The University of Tokyo Graduate school of Advanced Social Science and International Studies

Uemura Mitsuru

Key Words : EU 共通移民政策 長期滞在者指令 CJEU 先決裁定

長期滞在者に対する権利付与は、通常の入出国管理の際に入国希望者に与える入国許可・滞在許可とは性質を異にする。そしてまた、国籍取得によって受入国で帰化し、新たに国民となる移民へ十全たる権利を付与する行為とも異質である。長期滞在者はその言葉によって示される状況の多様性から、各国における権利の賦与あるいは制限の程度を一様に示すことはできない。このような複雑性を孕みつつも、受入国にとって、長期滞在者は経済的貢献、社会保障の負担、文化の形成・摩擦など多様な影響を与えるため、重要な政策領域であると言える。

この長期滞在者に対する権利付与は、政策の共通化を推進する EU 加盟国の文脈においては、単一市場の完成あるいはその十分な機能を達成するための他加盟国へのより自由な移動、労働市場への制限なしのアクセス、国外退去に対する保護の強化などを主に意味することになる。この長期滞在者の権利付与に関する政策の共通化は 2003 年に策定された「EU 長期滞在者指令(2003/109/EC)」にまで遡る。¹この「EU 長期滞在者指令」は、同年に策定された「EU 家族再結合指令(2003/86/EC)」に続いて EU レベルで策定された、第三国出身者の移動に関する 2 番目の指令であった。²2000 年代以降策定される法的拘束力を伴ったこれらの EU 指令は、欧州委員会を中心とした EU 機関の同政策領域の共通化の試みの一つの結実点である。しかし当該指令を策定した段階では、加盟国の移民政策に対する影響を断じることができない。指令を通じた政策の共通化は、加盟国内での指令の国内法化、その後の欧州委員会による監視、欧州司法裁判所（以下 CJEU）による先決裁定、同指令の修正など、政治的な力学も加わって、時間的に変動していくプロセスである。

本報告においては、この複雑なプロセスを理解すべく、上記の EU による長期滞在者に関する権利付与の共通化の試みを以下の手順を踏んで分析する。第 1 に、長期滞在者指令が欧州委員会と各加盟国の間でいかなる交渉を経て成立したのか、その際に各加盟国がいかなる主張をし、具体的にいかなる権利が結実したのかを確認する。第 2 に、長期滞在者指令がいかにして、各加盟国で国内法化されたのかを欧州委員会のコミュニケーション資料から確認する。第 3 に、同指令策定以降の CJEU の先決裁定を確認し、現在の EU 加盟各国の政策実践に EU レベルでの制度形成が影響を与える程度を分析する。これにより、長期滞在者の権利付与を巡る EU 内での政治力学と実質的な長期滞在者に対する権利保護の様相を明らかにする。以下、各手順の分析内容を概述する。

まず、指令策定段階の交渉についてである。欧州委員会の最初の提案は、第三国出身の長期滞在者に対して、EU 市民が享受している権利となるべく近い権利を付与すべきであるという主張を基盤としており、加盟国の既存の政策実践に大きな修正を迫るものであった。欧州委員会の提起したこの指令案は閣僚理事会、複数の加盟国から強い反発を受けた。加盟国の反対を受けて策定された 2003 年の「EU 長期滞在者指令」では欧州委員会が当初企図したものよりも権利付与が制限された。

続いて、各加盟国における国内法化の様相であるが、2011 年および 2019 年に発効された欧州委員会報告書では、各加

盟国による明らかな指令の国内法化の違反はないものの、指令の文言を加盟国が恣意的に解釈しているととれる政策実践が報告されている。このような欧州委員会の懸念事項となる政策実践は CJEU の先決裁定によって指令と整合的的ではないと判示されることで、国内法化後に修正を迫られることがある。これらの検討より、同政策領域の共通化のプロセスが欧州委員会・欧州司法裁判所を中心とする EU 機関と国内の治安や社会保障の負担を懸念事項として有する加盟国の間で展開される、戦略的対抗関係を内包するものであると確認される。

参考文献

明石純一(2009)「「入管行政」から「移民政策」への転換 - 現代日本における外国人労働者政策の分析-」『日本比較政治学会年報』第 11 号 所収

植村充(2018)「EU 家族再結合指令の形成とフランスにおける受容過程—政治アクターの行為分析を通じて—」『ヨーロッパ研究』第 18 号 所収

柳生一成(2014)「EU 指令の加盟国内における効果にみる欧州司法裁判所の解釈指導価値 — 近年の直接効果に関する判決の分析を中心として「水平的直接効果」という制限を手掛かりに—」博士論文 一橋大学大学院法学研究科

European Commission (2011) “Report from the commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents” COM(2011)585 final

European Commission (2019) “Report from the commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents” COM(2019)161 final

De Somer, M. (2019) *Precedents and Judicial Politics in EU Immigration Law*. Palgrave Macmillan.

Roos, C. (2013) *The EU and Immigration Policies: Cracks in the Walls of Fortress Europe?* Palgrave Macmillan.

¹ EU 加盟国の国民に関しては、EU 市民権によってかなりの程度、他国民であっても居住・滞在の権利が与えられている。欧州統合と加盟国の権限関係を理解する目的のために、本報告では、EU 域外の第三国出身者に関する政策を事例としている。

² EU/EC 指令は、閣僚理事会で採択された後に、各加盟国において期限以内に国内法化される必要がある。指令が国内法化された法律と EU 指令の整合性に関する CJEU の先決裁定の効果については、柳生(2014)などが詳しく、参照されたい。