

EUにおける長期居住者である第三国国民の地位(二・完)

——理事会指令二〇〇三/一〇九/EC——

中 坂 恵美子

- 一 はじめに
- 二 理事会指令採択以前のEU法
- 三 理事会指令二〇〇三/一〇九/ECの内容
 - (一) 構成国における長期居住者の地位(以上、第二九卷第一号)
 - (二) 他の構成国における居住の権利
- 四 考察
 - (一) 長期居住者の権利
 - (二) 長期居住者の移動の自由
- 五 おわりに(以上、本号)

(二) 他の構成国における居住の権利

第三章は、長期居住者の他の構成国での法的地位について規定している。すなわち、長期居住者が第二の構成国において居住の権利を持つという原則(a)、第二の構成国で居住許可を得るための条件(b)、長期居住者の家族の権利(c)、公の政策および公共の安全を理由とする制限(d)、公衆衛生を理由とする制限(e)、居住許可の申請および発行の手続(f)、手続的な保障(g)、長期居住者が第二の構成国において与えられる取り扱い(h)、第二の構成国における居住許可の取消し、およびその場合の第一の構成国の再入国許可の義務(i)、第二の構成国における長期居住者の権利の取得(j)につい

て規定されている。

(a) 原則

長期居住者は自分に長期居住者の地位を与えた国以外の第二の構成国において、三ヶ月以上居住することができる(第一四条一項)が、それは、(a)労働者または自営業者としての資格において経済活動を行う、(b)勉学または職業訓練、(c)他の目的、という理由において認められる(二二項)。(a)の場合、すなわち、長期居住者が経済活動を行う場合は、構成国は自国の労働市場を調査し、また、空席の補充のための条件またはそのような活動を行うための要件に関する国内手続を適用することができる。そして、労働市場政策を理由に、連合市民、第三国国民で共同体法に規定が設けられている者、および当該構成国に合法的に居住し失業手当を受けている第三国国民を優先的に取り扱うことができる(三三項)。例外として、構成国は、当指令の採択のときに存在する立法において第三国国民の入国許可のためにすでに定められている制限によってであれば、居住の権利が与えられる人の合計数を制限することができる(四四項)。本章は、(a)国境を越えたサービスの供給のためにサービス供給者から派遣された労働者、(b)国境を越えたサービスの供給者、に關しては扱わず、構成国は国内法に従って、季節労働者としての経済活動を行うために第二の構成国に移動しようとする長期居住者がその国に居住する条件を決定することができる(五五項)。本章は、第三国国民の社会保障についてもまた特別の国内法規定を定めることができる(五五項)。本章は、第三国国民の社会保障について定めている関係共同体立法に対して影響を及ぼさない(六六項)。

労働市場に關する第三項の規定、例外規定の第四項、第五項の季節労働者および国境を越えて通勤する労働者に關

する部分、ならびに第六項は、委員会提案ではなく、理事会で入れられたものである。逆に委員会提案にあったがなくなつたものとして、労働者または自営業者として第二の構成国において居住の権利を行使している長期居住者は、(a)病気または事故の結果一時的に働くことができなくなつてゐる場合、(b)失業中で、失業手当の受給資格を有し、そのような資格が存続する場合、(c)職業訓練を受ける場合(ただし非自発的に失業した場合を除いて、以前の職業活動と当該訓練に関連性がある場合)、においては労働者としての地位を保持する、といふ条項があつた。

また、議会においては、ルドフォード報告書が、職業訓練に関する部分について、居住許可を請求する第三国民はすでに職業訓練を経てきているべきであり、そのような訓練を開始するという状態であるべきではないとし、委員会提案を削除する提案をしており、その考えは本会議の決議においても同様に受け入れられた。それ以外はこの部分に対しては報告書の段階から大きな修正は出されていなかった。

(b) 条件

長期居住者は、可及的速やかに、かつ第二の構成国の領土に入つてから三ヶ月以内に、その構成国の権限ある当局に対して居住許可の申請を行うが、構成国は第一の構成国の領土においてなされた申請を受け付けることもできる(第一五条一項)。申請の際に、構成国は、当該長期居住者が次のものを有していることの証拠を提出することを要求できる。すなわち、それは、(a)当該構成国の社会保障に依存することなく自分と家族の生計を維持するために十分な安定して定期的な資力。これに関しては、第一四条二項において言及されているカテゴリーのそれぞれに対して、構成国はその性質および定期性を考慮してこれらの資力を評価し、その際に最低賃金および年金のレベルを考慮するこ

とができる。(b)第二の構成国において通常その国において自国民に対してカバーされているすべての危険をカバーする疾病保険、の二つである(二項)。構成国は、国内法に従い、第三国国民に対して統合措置に従うことを要求できるが、当該第三国国民が第五条二項に従って第一の構成国で長期居住者の地位を得るために統合条件に従うように要求されているときは、この条件は適用せず、しかしながら、その場合でも言語コースに出席することは要求されよう(三項)。申請には、国内法が定める当該人物が関係する条件を満たすことを示す証拠書類、長期居住者の居住許可および有効な旅行文書またはその証明されたコピーを伴って提出する。証拠の中には、適切な住居に関する書類も含めることができ、特に、労働者に対しては、労働契約、雇用者による雇用の声明または雇用契約案(どの形態のものも求めるかは国内法で決定する)を保持しているという証拠、自営業者であれば国内法に従って自営業者として経済活動を行うために必要な適切な資金を有しているという証拠、勉学または職業訓練の場合は、勉学または職業訓練のために認可された施設において登録されている証拠を提出することを求めることができる(四項)。

委員会の提案においては、呈示すべき書類の中に、有効な旅行文書の代わりに、アイデンティティ・ドキュメントがあげられていたが、これに関しては理事会において落とされた。

議会のルドフォード報告書においては、移動の自由はヨーロッパ中において福祉の利益を請求する権利と同一視されてはならないという考え方が強調されており、申請時に提出を要する証拠として、資力と保険に加えて「類似の状況におけるEU市民が退職に際して支給されるものと同等の支給物の証拠」が含まれていた⁴⁾。この部分に関しては、市民の権利委員会においては、PSEのEvansが、これも言語の問題と同様に主観的なものであることを指摘し、第二階級の市民の地位を永続化するものであると非難していたが、その他には反対の議論もなく、決議においてもこの部分は残されていた。

また、「第二の構成国において通常その国において自国民に対してカバーされているすべての危険をカバーする疾病保険」の部分は、委員会提案では単に「第二の構成国におけるすべての危険をカバーする」となっていたのが、ルドフォード報告書では、多数の移民は雇用を求めに来て税および社会保障制度に貢献するだろうから、すべての危険が保険でカバーされている必要はないという認識の上に、「第二の構成国における通常の危険をカバーする」と修正する提案がだされ、議会の決議においてもそれが踏襲されていた。⁽⁵⁾

(c) 家族

家族に関しては、第二章では規定が全くなかったところである。それは、家族統合に関する指令二〇〇三/八六/EC⁽⁶⁾が別途作られており、その指令は、一年以上有効な居住許可を保有するかまたは永住権取得の見込みがある第三国国民が対象となっているもので(同司令第三条一項)、理事会指令二〇〇三/一〇九/ECの第二章が対象としている第三国国民の家族に関して適用されるからである。

長期居住者が第二の構成国において居住の権利を行使するときに、その家族がすでに第一の構成国において構成されていた場合は、指令二〇〇三/八六/ECの第四条一項に言及されている条件を満たす家族構成員は長期居住者に同伴するまたは長期居住者に加わることができ(第一六条一項)、それ以外の家族構成員についても構成国は同様の規定を設けることができる(二項)。その場合の居住許可の申請に関しては第一五条一項が適用される(三項)。第二の構成国は当該家族構成員に対して居住許可の申請のために次のものを提示することを要求できる。すなわち、(a)長期居住者のEC居住許可または居住許可および有効な旅行文書またはそれらの証明されたコピー、(b)第一の構成国に

おいて彼らが長期居住者の家族構成員として居住していたという証拠、(c)彼らが当該構成国の社会保障に依存することなく自分の生計を維持するために十分な安定して定期的な資力を有している、または、長期居住者が彼らのためにそのような資力または保障を有しているという証明、および、第二の構成国におけるすべての危険をカバーする疾病保険、である。最後の資力に関しては、構成国はその性質および定期性を参照してこれらの資力を評価し、その際に最低賃金および年金のレベルを考慮することができる(四項)。家族構成員が第一の構成国においてすでに形成されていない場合は、指令二〇〇三/八六/ECが適用する(五項)。

最後の部分に関しては、委員会の提案どおりに採択されたのであるが、ルドフォード報告書は、この規定が指令二〇〇三/八六/ECの下で第一の構成国が負っている、事実婚のパートナーにも家族の再結合の権利を拡張する決定に抜け道を与えることになってはならないと主張し、修正案を提案していた。⁸⁾しかしながら、議会の決議ではその修正案は採用されなかった。

(d) 公の政策および公共の安全

第一の居住国での長期居住者の地位の取得時と同様に、構成国は、長期居住者またはその家族構成員からの居住の申請を、当該人物が公の政策または公共の安全への脅威となるときは拒否することができる。関連する決定を行う際には、構成国は長期居住者自身もしくは彼/彼女の家族構成員が犯した公の政策もしくは公共の安全に対する罪の重大性もしくは種類、または当該人物がもたらす危険を考慮する(第一七条一項)。この決定は経済的な考慮に基づいてなされてはならない(二項)。

この部分に関しては、第二章の第六条に関して行われたのとはほぼ同様の議論が行われている。すなわち、委員会の提案においては、第一項に、「当該人物の個人的な行為が」という文言が入っていたが、それはなくなった。また、議会に関しては、ルドフォード報告書において、長期居住者の地位を初めて付与する場合に関してさえ、拒否事由をEU市民に適用されるのと同程度に狭くすること、安全に対する考慮をひろく無視することは受け入れられない、特に、申請者が麻薬取引または組織的犯罪の分野において法律違反で有罪であったのなら、一般的な犯罪予防を理由にこの法的地位及び付随する特権を否定することは可能であるべきだという考え方が示された。そして、具体的に、委員会提案に、第二章においても用いられた、「政治的な目的のために暴力的な行為にかかわっているもの、暴力の行使を公衆に訴えるもの、暴力の行使を威嚇するもの、または国際的なテロリズムを支持している団体に属していると考えるのが正当化できる証拠があるものは、公共の秩序または国内の安全に対する現在の脅威となつていると考えられなくてはならない」という文章が加えられていた。また、構成国はこれらを適用するときに、「より重要である安全上の理由がそれからの逸脱を正当化しない限り、指令六四／二二一の規定との一貫性を確保する」という制限も加わっていた。⁹⁾

(c) 公衆衛生

他方で、第三章には、第二章にはなかった公衆衛生に関する条件が規定されている。すなわち、構成国は長期居住者またはその家族構成員からの居住の申請を、当該人物が公衆衛生への脅威となるとき、拒否することができる(第一八条一項)。第二の構成国の領域への入国または居住の権利を認めないことを正当化する唯一の疾病は、世界保健

機関の関連適用文書において定められている疾病、および受け入れ国において自国民に関して保護規定が適用されるような伝染病または伝染性の寄生虫による疾病である。構成国は新たにそれ以上の規定または慣例を導入してはならない(二項)。第二の構成国においてはじめての居住許可が発行された後に患った疾病は、許可の更新の拒否またはその領域からの追放を正当化しない(三項)。構成国は、当指令が適用する人に対して、彼らが第二項に言及されているいかなる疾病も患っていないことを証明するために、診察を要求することができる。その様な診察は組織的なベースで行われてはならず、無料としてもよい(四項)。

(f) 申請の審査および居住許可証の発行

第二の構成国での居住許可の申請から居住許可証の発行までの手続は次のようである。権限ある国内当局は、原則として申請が行われた日から四ヶ月以内に申請を処理する。しかしながら、第一五条および第一六条に規定されている書類による証拠が伴われていない場合、または、申請の審査が複雑である例外的な状況において、その時間的な制限は三ヶ月を超えない期間延期することができる。そのような場合には、申請者にそのことを通知する(第一九条一項)。第一四条、一五条および一六条に規定される条件が満たされていたら、第一七条および一八条における公の政策、公共の安全および公衆衛生の規定が満たされていることを条件に、第二の構成国は長期居住者に対して更新可能な居住許可証を発行する(二項)。長期居住者の家族構成員に対しては、第二の構成国は、長期居住者に発行した許可証と同じ期間有効で更新可能な居住許可証を発行する(三項)。

第一項に規定される四ヶ月という期限は、委員会提案においては三ヶ月であったのが一ヶ月長くなったものである。⁽¹⁰⁾

また、許可証の発行手数料に関して、委員会提案では、無料または自国民に対してアイデンティティ・カードの発行に要求される費用を超えない額の支払いを伴うとされ、議会の報告書においてもほぼ同様な提案がされていたのであるが、それはなくなった。¹¹⁾

(g) 手続的な保証

居住許可を拒否するいかなる決定にも理由が与えられ、それは当該第三国国民に対して関係国内法の下での通知手続に従って通知される。その通知は利用可能な救済手続および関係構成国の国内法を特定する。第一九条一項に言及された期間の終わりまでに決定がなされない場合は、関係構成国の国内法によって定められる(第二〇条一項)。居住許可の申請が却下された場合、または許可が更新されないもしくは取り消された場合は、当該人物は関係構成国において法的な異議を申し立てることができる(二項)。

この部分に関しては、議会が修正案において、第一項に「詳細な理由」、「遅滞なく」という文言を入れること¹²⁾によって、手続的な保証の強化を計ろうとしていたが、それらは理事会によって採用されずに終わっている。

(h) 第二の構成国において与えられる取り扱い

長期居住者は、第二の構成国において、居住許可の受領後ただちに、第一条において言及されている分野および条件の下で平等な取り扱いを享有することができる(第二二条一項)。長期居住者は第一項の規定に従って労働市場

へのアクセスをもつが、構成国は、第一四条二項(a)に言及されている人、すなわち、労働者または自営業者としての資格において経済活動を行う者に対して、労働活動へのアクセスを、一二月を越えない期間、国内法によって定められた条件の下で居住許可を与えられた人とは異なったものに制約することを規定できる(二項)。長期居住者の家族構成員は、第二の構成国において、居住許可の受領後ただちに、指令二〇〇三/八六/ECの第一四条に示される権利を享有する(三項)。

委員会はその提案において、当条項が伝統的な入国許可手続ではなく、長期居住者に与えられた権利の行使であることを説明している。すなわち、長期居住者の居住許可の有効期間がどれくらいであれ、また居住の権利の行使の方法がどのようなものであれ、彼らは第二の構成国において第一の構成国におけるのと同様の権利を享有するということである。また、委員会の提案には、第一項に、「社会扶助および奨学金を例外として」という文言が入っていた。この場合の奨学金とは、生活費に対するものであり、第二の構成国の財政的な負担となってはならないことから入れられていたものであるが、この部分は理事会の段階で落とされている。

(i) 居住許可の取り消しおよび再入国許可の義務

第三国国民が長期居住者の地位を取得するまでは、第二の構成国は居住許可の更新を拒否すること、または居住許可を取り消すこと、ならびに当該人物およびその家族構成員に、国内法によって規定される移送手続を含んだ手続に従って、次の場合にその領域から去る義務を課することができる。すなわち、(a)第一七条に定められるような公的政策または公共の安全上の理由に基づいている場合、(b)第一四条、一五条および一六条に規定される条件をほぼ満たし

ていない場合、(c)第三国国民が当該構成国に合法的に居住していない場合である(第二二条一項)。第二の構成国がそのような措置をとる場合は、第一の構成国は、長期居住者およびその家族構成員が手続なしにただちに入国することを認め、第二の構成国は第一の構成国にこの決定を通知する(二二項)。また、第三国国民が長期居住者の地位を得るまでは、第二の構成国は、公の政策または公共の安全上の重大な理由に基づいて、第一二条に規定されている保障に従ったうえで、第三国国民を連合の領域外へ移送する決定を行うことができるが、そのような場合は、第二の構成国は決定を行う際に、第一の構成国に相談し、その決定を効果的に遂行するためのあらゆる適切な措置を採り、第二の構成国は第一の構成国に移送の決定の遂行に関しての適切な情報を提供する(三三項)。移送の決定は、第一項(b)および(c)に言及される場合には永久的な居住の禁止を伴ってはならない(四四項)。第二項に言及されている再入国許可の義務は長期居住者およびその家族構成員を第三国へ移送する可能性に影響を与えるものではない(五五項)。

この部分は、委員会の提案では、「第一の構成国における地位の維持」⁽¹⁶⁾「居住許可の取り消し」⁽¹⁷⁾「再入国の義務」という三つの異なる条文で扱われていたものである。このうち、「第一の構成国における地位の維持」という部分は、指令からは消えている部分であるが、長期居住者が第二の構成国でその地位を得ない限り第一の構成国においてその地位を維持すること⁽¹⁹⁾、家族構成員は第一の構成国において発行された居住許可をその期限が切れるまで有すること⁽²⁰⁾、家族構成員は、独立した居住許可を未だ取得していない場合は、第二の構成国における合法的な居住期間は、第一の構成国において独立した居住許可を得る目的において計算されない⁽²¹⁾、という規定であった。

取り消しに関しては、委員会提案にあった、「追放措置は、居住の永久的な禁止を伴ってはならない」という項が、議会によっていったん削除が提案されていた。その理由は、ルドフォード報告書によれば、長期居住者が重大な犯罪を行った場合には、永久的な居住の禁止は事前に排除されるべきではなく、当該人物の正当化された利益は、その者

に対して、居住の禁止に時間的制限を申請する権利を与えることにより適切に守られるからである、という。⁽²²⁾この部分は、結局、指令においては、上述のように、公の安全および公共の政策を理由とする場合以外において、復活することとなった。

第一の構成国の再入国許可の義務に関しては、委員会提案の段階では、長期居住者の EC 居住許可または家族構成員の居住許可が期限満了となっても適用されるということが規定されていたが、指令においてはその部分は削除されている。

(i) 第二の構成国における長期居住者の権利の取得

第二の構成国は、申請を受けたら、第三条、第四条、第五条および第六条の規定に従って長期居住者に第七条に規定される地位を与える。第二の構成国は第一の構成国にその決定を通知する(第二三条一項)。第二の構成国における長期居住者の申請の呈示および審査に対しては、第七条に規定されている手続が適用する。居住許可証の発行に対しては第八条が適用する。申請が却下された場合は、第一〇条によって規定される手続的な保証が適用する(二二項)。

以上が、第三章の規定である。続いて、第四章には、最終条項として、報告書等(第二四条)、国内の連絡責任者(第二五条)、国内法への変換(第二六条)、発効(第二七条)、宛名(第二八条)という条項が規定されている。

四 考察

(一) 長期居住者の権利

長期居住者に関しては、上述したように、多くの構成国がすでに国内法で特別の地位を付与する仕組みを持っているので、この指令が構成国に対して全く新たな取り組みを強いるというものではない。しかしながら、各構成国において長期居住者に保障されていた法的地位は同様のものであったわけではない。本指令は、唯一の規則を定めたものではなく、第一三条が述べるように居住許可の発行に関して国内規定においてより有利な条件を定めてもよいのである。しかしながら、逆に、本指令によって一定の最低基準が定められたという側面もあるのであり、それぞれの構成国は基準の引き上げのために国内法を改正する必要があるであろう。キース・グロエンディックとエリスベス・ギルドの研究によれば、例えば、ルクセンブルグ、スウェーデンおよびイギリスは、その他の国と異なり、地位を与えるか否かに関して当局が裁量を持っているという指摘がされているが、今後は指令の条件を満たすならば、当局による裁量の余地なく当該第三国国民の権利として地位を与えなくてはならなくなるであろう。また、その地位を得るために必要な期間は、指令では五年間と定められているので、それより長い期間を必要としていたポルトガル(二〇年)、ギリシャ(一五年)等においては、指令により地位の取得がより容易になるわけである。

次に、この指令が作成されることになった本来の目的からこの指令を評価してみよう。すなわち、タンペレ理事会での議長声明は、「一定の期間、ある構成国に合法的に居住し長期居住許可を保持している人は、EU市民が享有しているのと近い一様な権利一式をその構成国において与えられるべき」と述べていたわけであるが、その目的はどれ

ほど達せられたであろうか。この問題に関して、いくつかの点を検討してみたい。EU 市民の移動および居住の自由に関しては、二〇〇四年に新たな指令、理事会指令二〇〇四/三八/EC⁽²⁶⁾が成立している。同指令の関係部分を比較のために参照する。

まず、第一に、EU 市民の居住の権利において古くから最大の争点となっていた、資力の条件の問題およびそれと関係する社会扶助の問題を検討する。EU 市民の場合は、指令二〇〇四/三八/EC⁽²⁶⁾において、居住の権利についての三段階に区分される条件が設けられている。すなわち、第一段階として、まず三ヶ月までは、他の構成国における居住の権利に必要なのは、有効なアイデンティティ・カードまたはパスポートを保持することのみであり、資力の条件は課されていない(第七条)。そして、受け入れ構成国の社会扶助制度に対する法外な負担とならない限り、その居住の権利を保持できる(第十四条⁽²⁷⁾)。第二段階として、居住が三ヶ月以上に及ぶときには、連合市民は、労働者もしくは自営業者または学生⁽²⁸⁾のいずれでもない場合は、自分自身および家族構成員が受け入れ構成国の社会扶助の負担とならないのに十分な資力を持つことが条件となる(第七条(b))。そして、居住の権利を保持するためにはその条件が満たされていることが必要となる(第十四条二項)が、構成国は、その者またはその家族構成員が受け入れ構成国の社会扶助制度へ依存したことによって自動的に追放措置を採ってはならない(同条三項)と規定する。第三段階は、合法的に五年以上居住し永住権を持つに至った場合であるが、この権利はもはや資力の条件を必要としなくなる(第一六条一項)。このように、EU 市民の場合は、第一に、居住が長期にわたるほど、資力条件が緩やかになり、社会扶助への依存による居住の権利の喪失の可能性が少なくなること、第二に、三ヶ月以内の居住者の場合は、社会扶助制度への「法外な」負担とならない、あるいは、三ヶ月以上の居住者の場合は、社会扶助制度への依存が自動的に追放措置を伴わないなどというように、一度得た居住の権利が資力の欠如によってただちに喪失されるわけではない

ことを示す文言が用いられている。⁽²⁹⁾

それでは、第三国国民の場合はどうであるか。第三章で見たように、長期居住者の地位を得るためには、「当該構成国の社会扶助に依存しないで自分および家族の生計を維持できるのに十分な安定して定期的な資力」が求められることが、指令二〇〇三/一〇九/ECの第五条一項において明記されている。また、第一一項においては、平等な取り扱いとして掲げられた分野の中に、「国内法により定められた社会保障、社会扶助および社会的保護」が規定されている(一項(b))が、構成国は、社会扶助および社会的保護の点において平等な取り扱いを中核的な利益に限ることができる(四項)という例外が明記されている。長期居住者の地位は五年間の居住期間を満たした後に得られるものであり、EU市民の場合であれば、前述の区分では第三段階にあるものとして、資力条件は全く必要とされなくなっていた。しかし、第三国国民の場合は、資力条件が必要、かつ、社会扶助および社会的保護に関しては制限がありうるというように、EU市民に比べて厳しい条件が付されている。ただし、資力条件を満たさなくなったこと、あるいは受け入れ構成国の社会扶助制度への依存が、第九条に規定される地位の取り消しの事由には挙げられていないことから、一度長期居住者の地位を得てからは、資力条件はその喪失に対して影響を与えないと考えられ、その意味ではEU市民と同様に、既得の地位の保持に対する考慮が払われているといえるであろう。⁽³⁰⁾

次に、参政権について考えよう。EU市民には、EC条約第一九条の一項および二項によって、国籍に関わらず居住する国において、地方選挙における選挙権・被選挙権およびヨーロッパ議会の議員の選挙権・被選挙権を有することが規定されている。このうち、地方選挙における選挙権は、マーストリヒト条約によって同条が初めて挿入される以前の一九八八年に、「共同体の国民の居住構成国の地方選挙における選挙権に関する理事会指令提案」によって議論されていた問題であるが、そのときも、第三国国民を対象に含めるべきであるという議論が議会から出されており、

一大争点となっていた。⁽³¹⁾ 結局、そのときは第三国国民に対しての選挙権の付与は否定され、地方選挙権・被選挙権およびヨーロッパ議会議員の選挙権・被選挙権が、ともに一九九三年に発効したマーストリヒト条約によって、EU市民権の一部としてEU市民のみを対象とした権利として成立したという経緯がある。

その後、二〇〇〇年にはEU基本権憲章が起草され、それは、二〇〇四年に署名されて現在各国での批准を待っているヨーロッパ憲法条約の第二部を構成しているが、そこにおいても、この二つの参政権は、第五章の「市民の権利」というところに位置づけられており、「すべての連合市民」がもつ権利であること、すなわち第三国国民が排除されていることが明らかにされている。しかしながら、この問題が全く終結したというわけではなく、委員会は二〇〇三年に出した「移住、統合および雇用に関する通知」の中で、「civic citizenship」という概念を提示してこの問題に触れている。⁽³²⁾ すなわち、委員会は、第三国国民の統合をいっそう促進させるために新たに用いられる概念として、この「civic citizenship」を提唱し、その中身として、特に、地方レベルでの政治的な生活への参加を強調しており、これをヨーロッパ憲法条約にも組み入れるべきであるという考えを示していた。⁽³³⁾

しかしながら、委員会は、今回の指令二〇〇三/一〇九/ECの提案の際には、法的基礎がないという理由で参政権を盛り込むことはしなかった。代わりに、この問題に対して積極的であったのは今回も議会であり、ルドフォード報告書では、この問題を取り上げていたことは第三章で見たとおりである。

ここで、一九八八年の頃の議論と今回の議論を少し比較してみる。以前は、第三国国民に対する参政権の付与という議論は主として民主主義という観点から行われていた、すなわち、同じように居住している外国人として、構成国国民には参政権が与えられるのに、第三国国民には与えられないということは、居住者としての第三国国民を民主主義から排除するものであるという主張が主たるものであったのに対し、ヨーロッパ市民権が確立し、参政権と言う局

面で第三国国民と構成国国民の区別がはっきりしている現在は、委員会も議会も第三国国民の統合という観点からの議論を行うようになっていっていることがわかる。すなわち、委員会の“civic citizenship”は、第三国国民の統合促進のために提示した概念であるし、ルドフォード報告書でも「責任ある統合の要因として」この問題に直面しなくてはならないと述べられていた。それでは、今後、この観点から、この議論がさらに進められるようになるのであるか。先に触れたヨーロッパ憲法条約草案は、第Ⅲ―二六七条四項において、「合法的に居住している第三国国民の統合を促進するために、ヨーロッパ法または枠組み法が、構成国の行動のインセンティブまたは支持を与えるための措置を打ち立てる」という規定を設けているが、そこには「構成国の法および規則の調和を除き」という条件があり、ヨーロッパ憲法条約が発効したとしても、同条項はEUレベルでの行動のためにただちに法的根拠として用いることは期待できないであろうと思われる。

次に、移動および居住の自由を制限する事由としての公の政策、公共の安全および公衆衛生上の理由に関して考察しておこう。これは、長期居住者としての地位の取得および取り消しならびに追放という局面で関係してくる。

まず、EU市民の場合は、指令二〇〇四／三八／ECの第二七条が、構成国が、公の政策、公共の安全および公衆衛生上の理由によって入国および居住の権利を制限することができる様々な基準を明文化している。すなわち、それらは、指令六四／二二一の規定およびその下で判例として確立してきた基準であり、経済的な目的に奉仕するために援用されてはならないこと(二項)、比例原則に従い、専ら関係個人の個人的な行動に基づき、前科そのものは措置を採る理由とはならないこと、関係個人の個人的な行動が、社会の基本的な利益の一つに影響を与える、真正で、現在のそして十分深刻な脅威であること、その事例の特質とは関係のない、または一般的な予防のための考慮は正当化されないこと(二項)、というものである。

また、追放に関しては、第二八条で、公の政策および公共の安全上の理由による追放の決定は、「その領土において居住した期間、年齢、健康状態、家族および経済状態、受け入れ構成国への社会的および文化的統合、そして、出身国とのつながり」を考慮して行われなくてはならないと規定する（二項）。そして、長期居住の権利を持つに至った EU 市民およびその家族の構成員に対しては、国籍に関わらず「重大な」公の政策または公共の安全上の理由がある場合にのみ追放を決定できる（二項）と、さらに制限が加わっている。さらに、先行する一〇年間受け入れ構成国に居住していたもの、および、原則的に未成年に対しては、構成国が定める「避けられない」公共の安全上の理由にもとづく場合しか、追放の決定は行うことができない（三項）。このように、EU 市民の場合は、居住期間が長期になるほどに、追放からの保護が強化される仕組みになっている。

そして、第二九条は、公衆衛生に関する規定があり、移動の自由を制限する措置を正当化する疫病は、WHO の関係文書によって定められる伝染病、または他の伝染性の寄生虫による病気で受け入れ国の国民にも適用される保護規定に従っているものに限ること（一項）、しかしながら、EU 市民が到着してから三ヶ月以後に生じた病気は、追放の理由とならないこと（二項）が規定されている。

以上が EU 市民の場合であるが、他方で、第三国国民の場合は、指令二〇〇三/一〇九/EC が次のように定める。すなわち、長期居住者の地位の付与に関して、第六条が、構成国は、公の政策または公共の安全を理由に長期居住者の地位を与えることを拒否できること、関連する決定を行う際に、居住の期間および居住国とのつながりの存在に対して適切な注意を払いながら、構成国は公の政策もしくは公共の安全に対する罪の重大さもしくは種類、または当該人物から生じる危険を考慮すること（一項）、また、経済的な理由にもとづいて拒否が行われてはならないこと（二項）を規定している。そして、追放に関しては、第一二条が、その者が公の政策または公共の安全に対する「現実か

「十分に深刻」な脅威となつて居る場合のみに追放の決定をとることができること(一項)、決定は経済的な理由にとつてなされてはならないこと(二項)、決定に際しては、「その領土において居住した期間、年齢、もたらされる結果、居住国とのつながりと出身国とのつながりの欠如」という要因を考慮しなければならないこと(三項)を規定している。

これは二つの点から、EU市民の場合と比べて弱いものであると評価できる。第一に、居住期間が長期になることによつて得られる直接の保護の強化がないこと。もちろん、居住が長期になるにつれ、受け入れ構成国とのつながりなどが深くなり、その点は考慮要因とされるのであるが、EU市民の場合は、追放の原因となる公の政策または公共の安全上の理由に関して、五年の居住には「重大な」、一〇年の居住には「避けられない」と限定句が変化していくのに対して、第三国国民の場合は「現実かつ十分に深刻」な脅威という一つの基準しか設けられていない。第二に、指令六四/二二一の下で形成されてきた判例法をとりいれていないことである。この点に関しては、当初の委員会の提案においては示されていたものが、最終的には採用されなかったことを前章ですで見ただのであるが、特に重要な点として次のことを再度指摘しておきたい。すなわち、EU市民の場合は、「関係個人の「個人的な行為」という指令六四/二二一の第三条一項に用いられていた文言が再び用いられ、その判例法として打ち立てられた基準である「一般的な予防のため」に措置をとることの禁止が明文化されているのに対して、第三国国民の場合は、前者に関しては委員会の提案段階では入れられていたものの最終的には落とされ、後者に関しては議会のルドフォード報告書において、むしろそれを否定しなければならぬという考え方が示されていた。このことによつて、第三国国民は、個人の責めに帰さない状況によつても追放の処分を受ける可能性が残されることになったと考えられる。ただし、この点に関しては、ステイブレン・ピアのように、第一二条は第一条と異なり、長期居住者である第三国国民に対してEU

市民と異なる取り扱いを許容する明示的な規定がおかれているわけではないので、「個人的な行為」の基準等は第三国国民にも適用されるのであるという考え方も出来るだろう。⁽³⁾

最後に、職業活動に関する権利について言及しておく。EU市民の場合は、経済活動を行う人の自由移動はそもそもその根本原理であり、EU条約によって、公務員に関する例外を除いて基本的に全面的に認められているものである。それに対して、長期居住者である第三国国民の場合は、指令二〇〇三/一〇九/ECの第一条三項が、自国民、EU市民またはEEA市民に留保されている労働または自営業活動へのアクセスの制限を許容しており、第三国国民は、長期居住者であつても受け入れ国に移動してきたばかりのEU市民と比べてさえも不利な取り扱いを受けることとなっている。

以上、資力の条件および社会保障、参政権、公の政策および公共の安全上の理由による移動の制限、職業活動について検討してきたが、小活して、次のように言うことが出来るであろう。まず、留意すべき点として、「EU市民が享有しているのと近い一様な権利一式」という場合、どのカテゴリーのEU市民と比べているのかという点が問題であるということである。すなわち、理事会指令二〇〇三/一〇九/ECが対象としているのと同様に五年以上受け入れ国に居住している市民であるのか、それともその段階には至らないEU市民であるのかということである。五年以上居住している市民と比較するのならば、その差は歴然である。EU市民に与えられる地位は「永住者」であり、第三国国民に与えられるのは「長期居住者」である。EU市民は永住者として、資力の条件は問われず、地方選挙権および被選挙権が与えられ、公の秩序および公共の安全上の理由による追放は一般的な予防のためではなく個人的な行為にもとづいてのみ決定され、もちろん職業活動の自由が保障されている。それに対して、第三国国民の場合は、資力条件が求められ、社会扶助および社会的保護に関しては平等な取り扱いは保障されておらず、地方選挙権および被

選挙権もなく、公の秩序および公共の安全上の理由による追放は一般的な予防のためのものも文言上は禁止されておらず、職業活動に関しては受け入れ国の国民およびEU市民より不利な立場にある。

しかしながら、この点に関しては、EU市民というのが第三国国民とは区別される特別なカテゴリーである以上、そのような差を設けられるのは原則としてやむをえないものとして考えざるを得ないであろう。それでもなお、居住の期間が長期になるにつれ保護が増す仕組みが明文化されていないことは、多くの第三国国民が一〇年以上の居住者であることを考えれば、非常に残念なことである。

より大きな問題は、永住資格を持つには至らないEU市民と比して、長期居住者である第三国国民の地位の保障がかなり弱いことであろう。すなわち、居住期間が三ヶ月以上五年未満のEU市民は、資力条件は必要とされるが、社会扶助への依存が自動的に追放措置を伴わないことが保障されているし、その他、公の秩序および公共の安全上の理由による追放、参政権、職業活動に関しては、永住者と同様のレベルで保護されおり、したがって、第三国国民に対して与えられている地位よりもかなりレベルの高い地位が与えられている。長期居住者である第三国国民に対して、「EU市民が享有しているのと近い一様な権利一式」を保障するというタムペレで示された課題をクリアしているとは評価できないのではないだろうか。

(二) 長期居住者の移動の自由

上述したように、すでに国内法のレベルでは多くの国において長期居住者のための権利保障の体制が作られているものであるのに対して、ある構成国における長期居住者に対して他の構成国での居住の権利を与えるという、移動の

自由を定めた第三章は、まさに、この EU の枠組みで初めて設けられた制度であり、この指令をよりいっそう重要なものとしているファクターである。また、移住政策に関しては、EU レベルでの合意がもつとも困難な局面であることとも考え合わせると、EU 市民以外の外国人の入国に関して作られた例外的なルールであるということができるとして、この問題については、移動の自由の保障という観点から、いくつかの点を検討しておきたい。

まず、第一に、居住の権利と居住許可証の関係である。すなわち、他の構成国での居住の権利は、資力等の一定の条件を満たせば自動的に与えられるものであるのか、それとも新たな受け入れ構成国が発行する居住許可証の取得によって始めて認められるものであるのかという問題である。この点、EU 市民の場合は、他の構成国における居住の権利は、共同体法によって規定される一定の条件を満たせば自動的に生じているのであり、居住許可証は居住の権利を宣言するものに過ぎず、条件ではないということが判例で明らかにされていた⁵⁵⁾。そして、指令二〇〇四／三八／EC の下では、長期居住者ではない人の居住許可証自体が十分に廃止され、構成国は三ヶ月以上の居住をする者には登録をすることが要求できるのみとなった(第八条一項)。このように、居住許可証の取得がなくても居住の権利は存在するのだろうかという点は、EU 内での移動の自由が真に保障されているか否かという問題の核心とみなされている。それに比べて、第三国民の場合は指令二〇〇三／一〇九／EC の第一九条において許可証自体は残されており、しかも、居住の権利との関係は明記されていない。当指令が第三国民に居住の権利を保障することを目的としている指令である以上、EU 市民と同様に解釈されねばおかしであろう。

第二に追放に関する問題である。この点は、第一に、「公の政策、公共の安全および公衆衛生上の理由」によるものと、第二に、資力の条件の問題がある。前者の問題に関しては、前節で見た長期居住者としての第一の構成国からの追放に比べて、「受け入れ構成国とのつながり」という考慮要因がなくなっているが、それは、第二の構成国にお

ける居住は少なくとも五年以下であり、それほど長期には及ばないことから削られているものである。それ以外は、ほぼ同様の規定が設けられており、ほぼ同様の議論が行われていたので、ここで再び繰り返し論ずることは省略したい。第二の問題として、第二の構成国で居住の権利を取得するためには資力条件が課せられているが(第一五条二項)、それを満たさなくなった場合どうなるかという点、規定の文言上は何の留保もなく居住許可は取り消されることとなっている(第二二条一項(b))。これは先に見たように、EU市民の場合には、「受け入れ構成国の社会扶助制度へ依存したことによって自動的に追放措置を採ってはならない」という規定が入ったことと比べ、追放からの保護が弱くなっているといえる。しかし、いずれも、第二の構成国においては、長期居住者という地位を取得しているわけではないので、EU市民に比べて居住の権利がより厳しい条件のもとで与えられることは仕方のないことであるといえよう。

最後に問題となってくるのが、追放された後の取り扱いである。第二二条三項には、公の政策または公共の安全上の「重大な」理由に基づいて、第三国への移送を認める規定が設けられているが、それ以外の場合は、第一の構成国に移送される(同条二項)ことになっている。この、第一の構成国の受け入れ義務は、この指令で作られた構成国の新たな義務である。一般国際法上、国家は自国民を受け入れる義務は持っているが、外国人を受け入れる義務はない。定住者に関しては、「自国に戻る権利」を規定している自由権規約の第一二条四項が問題となり、規約人権委員会は、「自国」とは「国籍国」よりも広い概念であるという見解を示しているが、³⁶⁾経済的な目的の移住による五年程度の定住の場合までが同条でカバーされるとは考えにくい。したがって、この義務は、長期居住者である第三国民に、これまでにない強力な保障を与える事となるであろう。ただし、先にふれた例外として第三国への移送が許される条件、すなわち、公の政策または公共の安全上の理由の重大性がいかに解釈されるのかということが、一つの問題とな

りうるが、少なくとも、これが、第一の構成国における追放の条件である、「公の政策または公共の安全に対する現実かつ十分に深刻な脅威」より緩やかに考えられてはならないであろう。

五 おわりに

EUにおける外国人の法的地位は非常に複雑になっている。EU市民である外国人とその中の永住者、第三国国民とその他の長期居住者、さらに、各国はそれぞれにEU法で定められた基準以上であれば、自国の制度を保持することも出来る。現段階の評価をすれば、第四章で検討したとおり、長期居住者といえども、第三国国民はEU市民並みの法的地位を与えられているわけでは決していない。しかしながら、EU市民の移動および居住の自由も、徐々に発展してきたものであると考えれば、第三国国民に関する本指令は、決して遅すぎる歩みではなく、むしろ、多くの点で、以前EU市民が立っていたのとちょうど同じ位置くらいに第三国国民を立たすことが出来ていると評価してよいのではないだろうか。また、EUは一九六三年にトルコとの間に連合協定を結び、³⁷⁾それに基づき設けられた理事会がトルコ人の労働者の移動の自由に関する法を定めているが、これまでの裁判所によるその法解釈の発展も指令二〇〇三/一〇九/ECの今後の発展に示唆を与える。例えば、連合理事会決定一/八〇の第一四条一項は、公の政策、公共の安全または公衆衛生によって正当化される制限に言及しているが、これは、EC条約第三九条三項の類推解釈が適用されることが確立している。³⁸⁾EUの歴史に比べると、第三国国民に関する問題がその管轄内に入ってきたのはつい最近のことである。このスタートラインから、EU市民の移動および居住の自由がたどってきた軌跡を、加速度を増して追っていくものではないかと期待する。

- (1) COM(2001) 127-final 委員会提案第一六条二項。
- (2) A5-0436/2001 ルドフォード報告書および議会決議修正案四五。
- (3) 委員会提案第一七条二項 (a)、三項 (a) および四項 (a)。
ルドフォード報告書修正案四二。
- (4) ルドフォード報告書修正案四二。
- (5) ルドフォード報告書および議会決議修正案四六、四七および四八。
- (6) Council Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, OJL 251/12-18。
- (7) 同条項に規定されているのは、(a) スポンサーの配偶者、(b) スポンサーとその配偶者の未成年の子ども (当該構成国の権限ある当局によって採られた決定または当該構成国の国際的義務によって自動的に強制されるもしくは国際的な義務に従って認められなくてはならない決定に従って養子とした子どもを含む)、(c) スポンサーが親権をもちその子どもがスポンサーに扶養されている場合のスポンサーの未成年の子ども (養子を含む)。構成国は、親権が共有されている子どもに関して、他の当事者が同意すれば子どもとの再結合を認めてもよい、(d) スポンサーの配偶者が親権を持ちその子どもがその配偶者に扶養されている場合の配偶者の未成年の子ども (養子を含む) である。
- (8) ルドフォード報告書修正案四九。
- (9) ルドフォード報告書修正案五〇。
- (10) 委員会提案第二一条一項。
委員会提案第二一条四項。
- (11) 委員会提案第二一条四項。
- (12) ルドフォード報告書修正案五一。
- (13) ルドフォード報告書修正案五二。
- (14) 同条項に規定されているのは、(a) 教育へのアクセス、(b) 雇用および自営業者としての活動へのアクセス、(c) 職業ガイダンス、初期訓練、訓練、再訓練へのアクセス、である。
- (15) 委員会提案第二四条。
- (16) 委員会提案第二三条。
- (17) 委員会提案第二五条。

- (18) 委員会提案第二六条。
- (19) 委員会提案第二三条一項。
- (20) 委員会提案第二三条二項。
- (21) 委員会提案第二三条三項。
- (22) ルドフォード報告書修正案および議会決議修正案五四。
- (23) 委員会提案第二六条二項。
- (24) Kees Groenendijk and Elspeth Guild, "Converging Criteria : Creating Area of Security of Residence for Europe's Thier Country Nationals", *European Journal of Migration and Law* 3, Kluwer Law International, 2001, pp. 37-59. 同、委員会からの依頼を受けて彼らが作成した報告書は、EU のサイトでも入手できる。Kees Groenendijk, Elpeth Guild and Robin Barzlay, "The Legal Status of Third Country Nationals who are Long-Term Residents in a Member State of the European Union", 2001.
- (25) Corrigendum to Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, OJL 229/35-48.
- (26) EU 市民の居住の権利において、資力の条件および社会扶助が争点となっていたことに関しては、拙稿、「ヨーロッパ共同体における人の自由移動について(一)」(三・完)——ローマ条約における経済活動の自由からマーストリヒト条約における市民権へ——『法政論集』第一六一、一六二、一六三号、名古屋大学、一九九五年七月、一〇月、一九九六年一月、「ヨーロッパ統合における人の自由移動—ヨーロッパ市民権創設以降の居住の権利—」『法政論集』第二〇二号、名古屋大学、二〇〇四年五月参照。また、社会保障に関しては、二〇〇三年に、理事会規則八五九／二〇〇三(OJL 124/3, 2003) によって、EU 市民に適用されていた理事会指令一四〇八／七一を第三国国民にも拡大することが定められたが、社会扶助は同指令の対象外となっている。理事会規則一四〇八／七一による社会保障制度の整合化の仕組みと、そこにおける第三国国民に関する以前の議論の問題は、拙稿「EU における社会保障制度の整合化の展開」『社会文化研究』広島大学総合科学部、一九九九年一二月参照。
- (27) さらに、第二四条一項にも、居住の権利をもつ EU 市民は、条約の範囲において自国民と同様の取り扱いを受けることが規定され

ているが、第二項で、その例外として、社会扶助に関しては、構成国は最初の三ヶ月間、または、求職者が休職していることの証明ができる期間を過ぎる期間は社会扶助の受給資格を与える義務はなく、また、永住居住の権利の取得前は、学生奨学金または学生ローンを構成している勉学(職業訓練を含む)のための生活支援奨学金を与える義務はないとされている。

(28) 学生の場合は、宣言等によって十分な資力を有するということを受け入れ構成国に保障することが必要となる(第七条一項(c))。

(29) これは、ヨーロッパ市民権成立以降のヨーロッパ裁判所の判例の動きを受けてのことであろう。前掲、拙稿「ヨーロッパ統合における人の自由移動—ヨーロッパ市民権創設以降の居住の権利—」参照。

(30) Steve Peers は、第九条が規定する地位喪失の事由は、限定的と考えられるべきであると述べている。Steve Peers, "Implementing equality? The Directive on Long-term resident third-country nationals", *European Law Review*, 29, 2004, p. 450

(31) 当時の議論に関して、拙稿「ヨーロッパ市民権としての地方選挙権および被選挙権」【社会文化論集】広島大学総合科学部、一九九九年三月参照。

(32) COM(2003) 336 final.

(33) *Ibid.*, p. 30.

(34) Steve Peers, "Implementing equality? The Directive on Long-term resident third-country nationals", *European Law Review*, 29, 2004, p. 452.

(35) Jean Noël Royer v Tribunal de première instance de Liège, Case 48/75, *ECR*, 1976.

(36) General Comment No. 27, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 9, 一九九六年に出された規約人権委員会の見解(CCP/C/58/D/538/1993)では、例えば、移民法にしたがってある国にやってきた人の場合は、その国が国籍の取得に非合理的な障害を課している場合は、出身国の国籍を維持していても移住先の国を自国と考えることができるということを示している。

(37) OJ 217, 1964 p. 3685. 一九七〇年に追加議定書により拡大。OJL 293, 1972 p. 4

(38) See Elspeth Guild, "Security of Residence and expulsion of foreigners: European Community Law", Elspeth Guild and Paul Minderhoud eds., *Security of Residence and Expulsion Protection of Alien in Europe*, Kluwer Law International, 2001, pp. 74-79.