

# EUにおける長期居住者である第三国国民の地位 (一)

— 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動向
  - (一) EU法
  - (二) 条約および国内法
- 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
  - (二) 他の構成国における居住の権利(以上、本号)
- 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

## 一 はじめに

人の自由な移動がその基盤の一つとなっているヨーロッパ諸国の統合の過程において、構成国の国民はEU市民権の名の下で域内の自由移動その他の権利を保障され、また、EU条約第一二条および第一三条によって差別から守られるようになってきた。しかしながら、EU諸国はどの国もEU構成国以外の外国人を国内に抱えており、これら第三国国民はEU市民ではないがゆえに、EU統合の成果を享受することはなく、その結果、特にEU域内に長期に居

住している第三国国民に、EU 市民との間に不公平感を感じさせる結果となってきた。

この問題に対して、EU も、九〇年代から考察を初め、第三国国民に対して適当な地位を与えるべきではないかという議論が生まれてきた。早くから行動していたのは議会であり、九三年には市民的自由および内務問題委員会が、「ヨーロッパ連合における第三国国民の権利および義務憲章草案に関する報告書」および「ヨーロッパ連合内の非構成国の国民の地位に関する報告書」という二つの文書を出している。また、理事会も法的な拘束力を持たない文書として、九六年に「構成国の領域に長期居住している第三国国民の地位に関する理事会決議」<sup>①</sup>を採択した。委員会に関しては、この頃、停滞していた人の自由移動をさらに促進させるという課題に取り組む中で、九六年には専門家からなる「人の自由移動に関するハイレベルパネル」に対して人の自由移動の分野で生じている問題を明らかにするよう求め、その結果九七年三月に同パネルから出された最終報告書には、一二の主要な課題が示されたが、その中にも合法的な第三国居住者の状況の改善がその一つとして勧告されていた。そして、翌九七年七月に委員会が提出した「第三国国民の構成国への入国許可に関する条約を制定する理事会アクト提案」<sup>③</sup>は、タイトルが示すとおり、第三国国民の入国に関して取り扱ったものであったが、第八章において長期居住者である第三国国民の地位に関しての規定を含んでいた<sup>④</sup>。

そのような中で、九七年一〇月三日には新たな条約改正であるアムステルダム条約が採択された。そこには、第四編として、「査証、庇護、移住および人の自由移動に関する他の政策」という項目が設けられており、第四編の最初の条文である第六一条の(b)において、理事会が採択するべき措置の一つとして、「第六三条の規定に従って、庇護、移住および第三国の国民の権利を守る分野における他の措置」を挙げていた。第六三条の条文は以下のようなものである。

第六三条

理事会は、第六七条に規定される手続に従って、アムステルダム条約発効後五年間以内に、次の措置を採る。

・  
・  
・

第六三条三項

次の分野における移住政策に関する措置

入国および居住の要件、家族が一緒になるためのそれも含めて、長期査証および居住許可を構成国が発給する手続の基準

(b) 不法移住および不法滞在者の強制帰国を含む不法滞在

第六三条四項

ある構成国に合法的に居住している第三国の国民が、他の構成国に居住しうる権利と要件を明らかにする措置

・  
・  
・

条約採択の直後、一〇月一五、一六日に行われたタンペレ理事会は、その議長声明「自由、安全保障および正義の連合に向けて」<sup>⑤</sup>という文章において、「EU共通庇護および移住政策」を進める際の要素の一つとして、第三国国民の公正な取り扱いという点を指摘した。その中で、

第三国国民の法的地位は構成国の国民のそれに近づけられるべきである。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

与えられるべきである。例えば、居住の権利、教育を受ける権利、雇用者または自営業者として働く権利、居住する国の市民との差別禁止原則、などである。ヨーロッパ理事会は合法的な長期居住者である第三国国民が居住している構成国の国籍を得る機会を与えられることについて支持をする。

と、この問題に対して取り組んでいくための政治的な合意が形成されたのである。

アムステルダム条約は一九九九年に発効し、先の新たな条文の下で、二〇〇一年三月一三日に委員会は、第六三條三項および第六三條四項を法的基礎として「長期居住者である第三国国民の地位に関する理事会指令提案」を提出した。<sup>6)</sup>その後、それは、諮問手続によつて議会および理事会に送付され、議会においては市民の権利委員会が責任部署となり、同委員会のルドフォード男爵夫人が報告書を作成し、一月三〇日にそれを提出、二〇〇二年二月四日に本会議で議論が行われ、五日に議会の修正案が採択された。そして、二〇〇三年一月二五日に最終的に理事会によつて「長期居住者である第三国国民に関する理事会指令二〇〇三/一〇九/EC」<sup>7)</sup>が採択されることとなったのである。

本論文では、同指令の内容を中心に、EUが長期居住者である第三国国民に対してどのような地位を保障することになったのかを検討したい。そのために、まず、次章では、同指令以前の長期居住者に対するEU法あるいは国内法等の動向について概略を見ておき、続いての第三章では指令の内容を、その制定過程の議論を合わせてみていく。そして、第四章において、同指令に関しての評価および問題点を、特にEU市民の居住の権利との比較という視点で検討したいと思う。

## 二 指令採択以前の動向

## （一） EU法

第一章で述べたように、理事会指令二〇〇三／一〇九／EC以前のEU法としては、まず一九九六年に出された理事會決議がある。理事會決議とは条約には正式な法の形式として規定されていないものであるが、マーストリヒト条約時代の第三の柱の下で理事會がしばしば用いていたものである。法的な拘束力はなく、構成国に対して、自国の政策決定の際に考慮に入れるべき原則を示すという性質のものである。他方で、委員会が一九九七年に第K・三条二項(c)に基づいて提出した「第三国国民の構成国への入国許可に関する条約を制定する理事會アクト提案」は法的拘束力を持つ条約の制定を目指したものであるが採択にいらなかった。以下、この一九九六年の理事會決議と一九九七年の条約提案の第八章の内容を確認しておく。

まず、一九九六年の理事會決議をみていく。同決議が対象としている第三国国民である長期居住者とは、関係構成国の領域内に、合法的かつ一定の期間継続的に居住するものと定義されるが、その期間は、それぞれの国が国内法で定めるものであり、同決議は統一した期間を示してはいない。ただし、長くとも一〇年という上限を示している。また、構成国の国内法の下で上記のカテゴリーの人と同様の居住の条件を与えられた人も、長期居住者と認められる(Ⅲ.1)<sup>(8)</sup>。

構成国は、長期居住者には、国内法に従って、最低限一〇年間の居住許可、国内法の下で定められる最長の期間の居住許可、または無制限な居住許可を与える(Ⅲ.2)。ただし、許可の付与は、公の政策または国家の安全上の理由

によって制限される (IV. 1)。以前の合法的で継続的な関係構成国における居住を理由として居住許可の申請が出された場合、構成国は、許可を与えるべきか否かを決定する要因として、申請者が提示する生計手段のレベルおよび安定性、とりわけ疾病保険の有無、ならびに職業遂行の条件を考慮することが出来る (IV. 2)。

居住国における長期居住者の権利に関しては、以下のように述べられる。まず、長期居住者およびその家族は居住する構成国の国内法に従ってその構成国の領域全体へアクセスできる (V. 1)。次に、関係構成国の国内法に従って、次の点において構成国の国民より不利でない取り扱いを受ける。すなわち、労働条件、労働組合の構成員となること、住居部門における公共政策、構成国の国内法および国際条約に従った社会保障、緊急医療、義務教育の分野である (V. 2)。関係構成国はその国内法に従って、長期居住者および合法的に同居しているその家族へ非抛出制の利益を与えることが出来る (V. 3)。

構成国は、長期居住者に与えられた居住許可を以下の理由によって取り消しまたは更新しないことが出来る。第一に、関係構成国の国内法に従って追放措置がとられた場合。ただし、その場合、その者は、合法的な居住の期間を適切に考慮した手続に従って、当該構成国の国内法で規定される最大限の法的保護を保障される。また、追放措置が公の政策の理由でとられた場合は、これらは、公の政策または国家の安全に対する十分重大な脅威となる長期居住者の個人的な行為に基づいたものでなければならない。第二に、その長期居住者が当該構成国の領域から完全に去った場合。第三に、その長期居住者が当該構成国の国内法で定められる期間その構成国の領域から不在になった場合。ただし、この場合はその期間が継続した六ヶ月以下であってはならない。第四に、居住許可が不正行為によって取得されたことが立証された場合 (VI)。さらに、経済的な活動に関して、構成国の領域にいる長期居住者は当該構成国の国内法の規定に従って、所得活動に従事する許可を得ることが出来るべきであると述べられている (VII)。

以上が理事会決議の主たる内容である。後の理事会指令二〇〇三/一〇九/ECと比較すると、次のような違いがある。第一に、当決議は長期居住者の居住国における地位のみを取り扱っており、理事会指令のもう一つの柱である、第二の構成国での地位、すなわち自由移動に関する問題は取り扱っていない。第二に、当決議は決議という性格から当然のことであるが、統一的な定義や手続を定めてはならず、ほとんどの事項は国内法によって定めることが述べられている。

次に、一九九七年の委員会の理事会アクト提案をみていく。同提案の条約案の中の第八章が長期居住者である第三国国民に関する規定である。まず、定義として、長期居住者と認められる第三国国民とは、ある構成国に少なくとも五年間恒常的かつ合法的に居住しており、最初の入国許可から合計一〇年間の居住許可を所持する第三国国民である(第三二条)。長期居住者と認められたら、居住許可に関する文書に特定の記載がされ(第三二条一項)、上記の居住許可が失効した時は、長期居住者は居住する構成国で認められている最長の居住許可をえることができるが、その期間は一〇年より短いものであってはならない(二項)。

居住国における長期居住者の権利に関しては以下のことが認められる。すなわち、(a)居住している構成国の領域全体へのアクセス、(b)当条約の他の条文が規定する雇用者としての活動、自営業者としての活動、勉強または職業訓練、(c)当条約の他の条文が規定するその他の活動、家族の再結合、(d)法および秩序ならびに国内の安全の要求に従った追放からの強化された保護、(e)次の点における連合市民と同様の取り扱い、すなわち、雇用または自営業へのアクセス、職業訓練、労働組合に関する権利、団結権、住居(私的、公的または準国家的を問わず)へのアクセス、社会福祉、学校教育、における取り扱いである(第三四条一項)。

提案は、長期居住者と認められた第三国国民が他の構成国において享有する権利も規定している。第一に、他の条

文で示される一定の原則に従って、その者に通知された空席に応じて他の構成国での雇用に応募する権利、第二に、他の国で勉学のコースに応募する権利である。長期居住者が雇用契約を得たり高等教育機関に登録されたりした場合、その構成国はそのものの入国を認め、居住許可を含んだ必要な許可を与えなければならない(第三五一条一項)。長期居住者がその新たな居住国で二年間住んだ後は、今度はその国で長期居住者として認められ、以前の居住国でそのものを長期居住者として認めたのと同じ期間の居住許可が発行される(二項)。その場合、第一の居住国では長期居住者と認められなくなる(第三項)。

この提案が、現在の理事会指令二〇〇三/一〇九/ECと最も異なるところは、長期居住者と認められるための条件、例えば資力条件等が含まれていないことである。これは同提案が、入国許可に関するルールの一部という位置づけで作られたものであり、長期居住者としての地位を得る以前に、入国のための条件、(例えば、労働者としての入国であればすでに雇用契約を得ていることなど、自営業者としての入国であれば活動のための十分な資金があることなど)をクリアしているという前提があるからであろうと思われる。逆に述べれば、理事会指令は、入国許可の問題とは切り離して長期居住者の地位のみを取り扱うことになったのであり、次章で見るとような詳細な規定を設けることになったのである。また、この提案が理事会指令と共通する点としては、前述の理事会決議とは異なり、居住国における地位のみでなく、移動の自由の要素も取り入れられていることが注目される。この要素は、長期居住者の地位が各構成国単位ではなくEUレベルのものであることを示すという大きな意味を持っているからである。



## (二) 条約および国内法

ところで、長期居住者の問題に対して、EUとしての取り組みが行われる以前から、国際的な条約や各構成国の国内法で、長期居住者に対して一定の地位が保障されるようになっていたことは言うまでもない。すなわち、委員会の説明を借りれば、国際的な法状況としては、これまでにILO条約九七、国連の移住労働者の権利保護条約、ヨーロッパ社会憲章、居住に関するヨーロッパ条約、ヨーロッパ移民労働者の地位条約やヨーロッパ審議会による勧告などがだされている。そして、国内法のレベルでは、当時の構成国一五カ国のうち一三カ国では永住者は雇用市場への無制限のアクセスをもち、また、ほとんどの構成国で、長期居住者は、自国民と同じ条件で社会保障の利益および社会扶助にアクセスができ、また、初等および中等教育への差別のないアクセスが保障されていること、しかしながら、社会扶助へのアクセスおよび大学の授業料ならびに奨学金などにおいては長期居住者にも制約がある国もあること、参政権に関しては、五カ国が長期居住者に対して地方選挙における選挙権および被選挙権を与えており、他の二カ国が相互主義に基づいてこれらを与えていること、地位の取り消しに関しては、詐欺や長期の不在の場合にはすべての国が取り消しを行っており、大多数の国が失業および不十分な資力を取り消しの原因とはしていないこと、追放に関しては、長期居住者はより保護されており、一定のカテゴリーの長期居住者は追放から絶対的な保護を受ける国もあると説明がされている<sup>9)</sup>。

以上を背景に、理事会指令二〇〇三/一〇九/ECでEUがどのような制度を作り出したのか、まずはその内容を全体的に見てみよう。

### 三 理事会指令二〇〇三/一〇九/EC の内容

指令の主題は第一条に示されているとおり二つある。一つは、構成国の領域に合法的に居住している第三国民に對して、構成国が長期居住者の地位を付与するための条件および取り消すための条件、ならびに長期居住者の地位に付属する権利を決定することであり、もう一つは、長期の居住をしている第三国民が、その地位を与えた国以外の他の構成国において居住する権利を持つ条件を決定することである。指令は全体で四章からなり、第一章は「一般条項」、続いての二章は、先の二つの主題、すなわち、「構成国における長期居住者の地位」(第二章) および「他の構成国における居住の権利」(第三章) であり、最後に「最終条項」の第四章となっている。

第一章の一般条項には、上記の第一条および用語の定義(第二条)、そして、適用範囲(第三条)が規定されているのであるが、それらの中で、適用範囲に関して確認しておこう。この指令は、構成国の領域に合法的に居住する第三国民に適用する(一項)。しかしながら、この指令は次の第三国民には適用しない(二項)。すなわち、(a) 勉強または職業訓練のために居住する者、(b) 一時的な保護に基づいて構成国に居住することを許可されている者、またはそれに基づいた許可の申請をして彼らの地位の決定を待っている者、(c) 国際的な義務、国内法または構成国の慣行にしたがった保護の補助的な形式を基礎に居住することを許可された、またはそれに基づいて居住の許可を申請しその地位の決定を待っている者、(d) 難民または難民認定を申請した者でその申請がまだ最終的な決定を得ていない者、(e) オペアもしくは季節労働者として、サービスの供給者から国境を越えたサービスの供給のために派遣された労働者として、もしくは、国境を越えたサービスの供給者として一時的な理由で居住している者、または、居住許可が形式的には制限されている場合、(f) 一九六一年のウィーン外交関係条約、一九六三年のウィーン領事関係条約、一九六九年

の特別使節団条約、または、一九七五年の普遍的性格の国際組織に関する国家補償に関するウィーン条約により規制される法的地位を享有するもの、である。

また、この指令は、次の諸条約における、より有利な規定に対して影響を与えることなく適用される(三項)。それらの諸条約とは、(a)一方の当事者が共同体または共同体および構成国で、他方の当事者が第三国である二国間または多国間条約、(b)構成国と第三国間でこの指令の発効の日以前にすでに締結された二国間条約、(c)一九五五年の居住に関するヨーロッパ条約、一九六一年のヨーロッパ社会憲章、一九八七年の改正ヨーロッパ社会憲章および一九七七年の移住労働者の法的地位に関するヨーロッパ条約である。

さて、以下に、本指令の中核となる第二章および第三章の規定、すなわち、(一) 構成国の領域に合法的に居住している第三国国民の地位およびそれに付属する権利、および、(二) 長期居住者である第三国国民の他の構成国における居住の権利に関して、その内容を見ていこう。制定過程において議論となった点を明らかにするために、それぞれの条文に関して、委員会の提案<sup>(10)</sup>、議会の市民の権利委員会の報告書(以下、ルドフォード報告書)<sup>(11)</sup>、議会の本会議の討論<sup>(12)</sup>、議会本会議の最終的な決議における修正案<sup>(13)</sup>、理事会における議論等を随時参照とすることにする。

#### (一) 構成国における長期居住者の地位

指令第二章は、長期居住者の地位に関する諸規定が定められている。それらは、長期居住者の地位の取得のために必要となる居住期間(a)およびその他の条件(b)、公の政策および公共の安全を理由とした地位取得の制限(c)、地位取得のための手続および地位の取消し事由(d)、手続的な保障(e)、長期居住者の地位によって得られる平等な取り扱い(f)、

追放事由(g)より有利な国内法の規定(h)である。

(a) 居住期間

最初に規定されているのは、長期居住者の地位を得るための居住期間についての条件である。構成国は、申請の直前に当該構成国の領域に合法的に継続して五年間居住した第三国民に対して、長期居住者の地位を与える(第四条一項)。ただし、勉学や職業訓練のための滞在(第二条二項(a)および第四条二項)、難民または難民申請者(b)、オペアや季節労働者やサービスの供給のために国境を越えて派遣された者またはその供給者(c)、外交官など(d)は除外される。

当初の委員会の提案では、難民も指令の範囲に含まれており、難民申請者である期間および一時的な保護を受けている期間は当該人物が難民と認められた場合は計算に組み込まれ、また、勉学に関しても、博士にむけたものを除いて勉学のための居住は半分だけ計算に入れるとされていた。<sup>(15)</sup> その構想は、最終的に採択された指令においては、勉学および職業訓練のために居住していた者が長期居住者の地位を得た場合、半分だけ計算に組み込まれるという形であらわれ(第四条二項後段)、難民に関しては、結局、この指令の対象からはずされることになった。<sup>(16)</sup>

居住期間は継続的でなければならないのであるが、継続して六ヶ月より短く合計一〇ヶ月を超えない期間の不在は、計算に入らず、例外として国内法によりそれ以上の不在期間を設けることもでき、また、国境を越えたサービスの供給を含んだ雇用者としての派遣に関しての例外も許されている(第三項)。

この部分に関しては、委員会の提案においては、理由を問わず六ヶ月未満の継続した期間の不在<sup>(17)</sup>、兵役、国境を越

えたサービスを含んだ雇用のための派遣、博士に向けたものを除いた勉学若しくは研究、重い疾病、妊娠または育児に関連する期間<sup>(18)</sup>、または、この指令の下で居住の権利を行使する長期居住者もしくは人の自由移動の権利を行使する連合市民の家族の構成員として第二の構成国での居住に関連する期間<sup>(19)</sup>が、不在として計算されない期間として示されていたことから比べると、例外として例示される事由がより限定され、また、合計一〇ヶ月という条件がついていることから、委員会提案より厳しい条件となったものである。議会では、ルドフォード報告書においていくつかの条件の修正案、すなわち、六ヶ月という期間自体を三ヶ月にする提案<sup>(20)</sup>、育児の部分をより制約的な育児休暇とすること、勉学の場合を博士に限らないで認めるなどの修正案が出されていたが、いずれも本会議では採用されなかった。さらに、また、委員会の案には、連合市民の家族構成員として構成国で少なくとも二年間継続的に居住した場合、家族構成員として第三国に居住し三年以内にその構成国に戻ってきたのであれば、その継続した居住期間は計算に組み入れられる<sup>(21)</sup>、という提案も含まれていたが、指令においてはそれも削られた。

#### (b) その他の条件

その他の条件として、「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するのに十分な安定して定期的な資力」が求められる。構成国は、資力の評価に際しては、その性質および定期性を考慮して、また、長期居住者の地位の申請が行われたときの直前の最低賃金および年金レベルを考慮することができる(第五条一項(a))。また、関係構成国において自国民に通常カバーされるすべての危険をカバーする疾病保険(同(b))も必要とされる。また、第2項は、構成国は、国内法によって第三国国民に統合条件を要求することができる」と規定する。

資力の問題は、EU市民の居住の権利においても最も議論となった事項である。第五条一項が述べる資力の評価の基準は、委員会提案においては示されていないものである。二項の疾病保険に関しては、委員会提案においては、「すべての危険」とのみ述べられていたのであるが、議会において、同様の内容の制限が加えられたものである。<sup>22</sup> さらに、議会は、資力に関して、退職した後に福祉の受給に頼るようになってはいけないという考えから、退職年金へ拠出金を払っていることの証明も求めることを提案していたが、この独立した項目はなくなった。また、委員会提案においては、これらの資力および保険の条件は、難民および構成国の領土に生まれた第三国民には適用されないとされていたが、<sup>24</sup> 前者のみでなく後者についても、指令からは消えている。

第二項の統合条件に関しては、委員会の提案にはなかった条件であるが、議会において出されてきたものである。すなわち、ルドフォード報告書では、「構成国は、統合を示す他の証明、特に自国の国語の適切な知識を条件に長期居住者の地位を与えることができる」との修正があった。<sup>25</sup> 報告者は、言語の迅速な習得は移民個人にとっても受け入れ社会にとっても利益であることという考えであったが、この部分は、総会の議論においては、反対の声も少なくなかった。ヨーロッパ民主党グループ (PPE-DE) の Klant のように、言語の知識の不足はコミュニケーションの不足を意味し実質的には生活の多くの分野において排除されることが避けられなくなるのであり、移民が社会から取り残されないようにするためには言語の条件が必要であるとの主張があった一方で、ヨーロッパ社会党グループ (PSE) の Roure は、そのような言語の知識が個人の統合を助けることには共感するが、それは居住者の地位を得るための条件とは決して考えられるべきではないという。それは、言語の知識というのが客観的で正確な基準ではないからであり、一定の言語知識のレベルと統合それ自体に因果関係はなく、自国にはフランス語には困難を伴うが完全に統合をしていると誰もが認める人々がいることを述べている。また、PSE の Evans は Roure に賛成の意を示し、言語を長期居住

者の地位取得のための条件とするのは差別的であると主張している。<sup>(26)</sup> 結局、この部分は議会の修正案からは落とされたのであるが、理事会によって同様な文言が入れられたのであった。

(c) 公の政策および公共の安全

第六条では、第一項で、「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することができる。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または種類、または当該人物から生じる危険を考慮する」と述べ、第二項で、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が規定されている。

この問題は、テロリズムに対する関心が高い現在、重要な問題である。また、「公の政策」および「公共の安全」は、「公衆衛生」とともに労働者、自営業者およびサービスの供給者の自由移動を制限する唯一の理由として、EU条約第三九条三項、第四六条一項、第五五条、理事会指令六八／三六〇の第一〇条、同七三／一四八の第八条<sup>(27)</sup>において言及されている事由であり、さらに、そのためのガイドラインを示すための理事会指令六四／二二一<sup>(28)</sup>は、理事会指令九〇／三六四<sup>(29)</sup>、同九〇／三六五<sup>(30)</sup>、同九三／九六の各第二条二項によって経済活動を行わない人に対しても適用されることとなり、要するに、EU市民の居住の権利を制限する例外的な要素となっているものである。<sup>(31)</sup>

委員会の提案では、「当該人物の個人的な行動が、公の秩序または国内の安全に対する現実の脅威」であるときは、長期居住者の地位を拒否することができるが、<sup>(32)</sup> 前科の存在が自動的に拒否に結びついてはならないし、経済的な考慮に基づいて拒否を行ってもならない<sup>(35)</sup>という規定の仕方であった。これは、前述の諸規定の解釈においてヨーロッパ裁

判所が示してきた基準を多分に取り入れていると思われる。すなわち、「現実の脅威」という言い方は、同裁判所が示した「社会の基本的利益のひとつに影響を与える社会政策に対する真正で十分な脅威」という基準<sup>36</sup>とは異なるものの、脅威に対する一定の条件を加えるという点ではその考え方を継承している。また、前科に関する考え方も同裁判所が示した考え方<sup>37</sup>と同じであり、さらに、経済的な理由に基づく拒否に関しては、理事会指令六四/二二一の第二条二項の規定と同様である。いずれも、居住の権利を拒否する事由を厳しく制約する効果をもたらすものであり、委員会提案は、第三国民に関して、公の政策および公共安全を理由とした長期居住者の地位付与の拒否に関して、EU市民の居住の権利と同様の厳しい基準を用いて規定しようとしていたと考えられる。

しかしながら、この委員会の考え方は議会において非難された。すなわち、まず、ルドフォード報告書においては、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を犯して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。この一般的な犯罪予防に対する考え方は、ヨーロッパ裁判所がEU市民の居住の権利に関する判決で示したものは正反対である<sup>38</sup>。そのような考え方から、委員会の用いた「現実の脅威」という文言は削られ、代わりに「申請者の個人的な行為が脅威となると考えられる」と変更されたが、同報告書によれば、特に、当該人物が一つ以上の重要な法律違反を犯した場合、または関係構成国外においてその国においては法の下で予謀されたとみなされる罪を犯した場合は、そのような脅威が存在すると考えられる、と説明されている。また、「政治的な目的のために暴力的な行為にかかわっている者、暴力の行使を公衆に訴える者、暴力の行使を威嚇する者、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者は、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ふと考へられなくてはならない」といふ文章が加えられていた。しかしながら、指令六四／二二一をまったく無視するといふわけではなく、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<sup>(39)</sup>」という制限が加わつたのであるが、これは文言が示すように逸脱を許容する規定である。このように、第三国民に長期居住者の地位を付与しない事由である公の政策および公共の安全に関して、ルドフォード報告書はEU市民の居住の権利とは異なりかなり厳しい態度を表明したといえる。

このルドフォード報告書に対しては、議会の本会議において反対の声があつてゐる。PSEのRouéは、移民とテロリズムをパラレルに考へるのは非生産的であると述べ、同じくPSEのTerrón I Cusiが彼女に賛成意見を出している。緑の党・ヨーロッパ自由同盟グループ (Verts / ALB) のLambertも、言語および十分な資力の問題と並んでテロリズムへの過度な強調を指摘している。逆に、PPE-DEのPikerのように、第三国民のコントロールされた受け入れを提唱し、長期居住者の地位を付与する前に様々なチェックと共にセキュリティ・チェックが導入されたことを歓迎すると述べる者もいた。<sup>(40)</sup> 結局、ルドフォード報告書によつて提案された規定は、指令六四／二二一に関する部分を除き、本会議で採択された修正案においては削除されることになつた。しかしながら、その修正案においては、代わりに、「特定の刑事的な有罪が拒否を正当化するために十分に重大なものであることを決定する」のは「各構成国」であるといふ文言を挿入して、<sup>(41)</sup> 前科に関しての取り扱いが構成国に裁量が与えられることを明示した。

このような経緯を経て、最終的には、指令において、先に見たように、「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または種類、または当該人物から生じる危険を考慮する」といふ条件が入れられることになつたのである。

(d) 地位の取得および取り消し

長期居住者の地位を得るためには、居住する構成国の権限をもつ当局に申請を行う。構成国は国内法によって、当該人物が第四条および第五条の条件を満たすことを証明するために提出するべき証拠書類を定めるのであるが、それらは必要とされる場合は旅行文書またはその証明されたコピーによる。そして、これらの文書の中には適切な住居に関する書類を含むことができる（第七条一項）。国内当局は、可及的速やかに、かついかなる場合においても申請のときから六ヶ月以内に、申請者本人に書面での通知を、国内規定の下での手続にしたがって与えなければならないが、例外的に期限は延期されうる。期限内に決定が下されなかったときの結果は、構成国の国内法によって決定される。また、申請者はこの指令の下での権利および義務を告知される（第二項）。そして、第四条における居住期間等の条件および第五条における資力等の条件が満たされ、申請者が第六条の意味における公の政策または公共の安全に対する脅威とならないならば、当該構成国は第三国国民に長期居住者の地位を与える（第三項）。

この地位は後にみる第九条に掲げられた取り消し事由を条件として、永久的なものである（第八条一項）。構成国は長期居住者に対して、EC長期居住者の居住許可証を発行するが、これは最低五年間有効であり、必要な場合は申請にもとづいて、失効と同時に自動的に更新される（第二項）。上記の許可証はステッカーまたは別個の証書の形で、「第三国国民の居住許可証の統一の形式を定める理事会指令一〇三〇/二〇〇二」<sup>(42)</sup>に示されたルールおよび基準モデルに従って発行される。構成国は同モデルの「許可の種類」の見出しの下に、「長期居住者—EC」と記入する（第三項）。この部分に関しては、委員会提案から若干厳しくなったところがある。第一に、居住許可証の有効期限の五年というのは、委員会提案では一〇年間となっており議会でも受け入れられていたのが理事会で短縮されたものであ

る。第二に、許可証の発行に伴う費用に関しては、最終的に指令では何も言及されていないのであるが、当初の委員会の提案においては、居住許可証が無料または自国民のアイデンティティ・カードの発行のために要求される額を超えない額によって発行されることが言及されており、<sup>(43)</sup>そして議会の修正提案においても概ね同様の規定が入っていたものであった。<sup>(44)</sup>

長期滞在者がその地位を失う場合として、(a)詐欺による地位の取得が発覚した場合、(b)第一二条に規定される条件の下で追放措置をとられた場合、(c)継続して一二ヶ月間共同体の領土に不在であった場合、がまず挙げられる(第九条一項)が、(c)の例外として、構成国は継続して一二ヶ月を超える不在または特定もしくは例外的な理由による不在は地位の取り消しまたは喪失を伴わないことを規定できる(第二項)。また、長期居住者が罪を犯した場合、その犯罪の重大性を考えて、その者が公の政策に対する脅威となるが、その脅威は第一二条の意味における追放理由とはならない場合には、構成国は、その者が長期居住者の地位をそれ以上保持できないことを定めることができる(第三項)。さらに、第二三条に従って他の構成国において長期居住者の地位を与えられた場合は、最初の居住国における長期居住者の地位はそれ以上維持できないし、いかなる場合においても、六年間の不在によりその国における長期居住者の地位を保持することはできないが、構成国は特定の理由による例外を規定することはできる(第四項)。また、共同体の領土からの継続した一二ヶ月の不在、他の構成国においての長期居住者の地位の取得、および六年間の不在という事由による取り消しの場合、構成国は長期居住者の地位の再取得のための簡単な手続を国内法によって定めることができるが、とりわけ勉学の目的で他の構成国に居住していた場合にその手続が適用される(第五項)。長期居住者のEC居住許可証の失効は、いかなる場合においても長期の居住者の地位の取り消しまたは喪失を伴わない(第六項)。その地位の取り消しまたは喪失が移動を伴わない場合は、構成国は当該人物が国内法において規定される条件

を満たし、かつ／または、公の政策または公共の安全に対する脅威となっていない場合にその領土にとどまることを許可する（第七項）。

不在の期間に関しては、委員会の提案においては、原則として当該構成国からの二年間の不在によって地位の取り消しが行われる一方で、構成国が兵役等の理由での例外を規定することを認めており、その考え方は、ルドフォード報告書においても踏襲されていた。それらから比べると、採択された指令は、当該構成国からの六年間の不在という、居住国一カ国レベルで見ればかなり緩やかな条件となったが、共同体からの一二ヶ月の不在という共同体レベルの条件が導入されたことによって、その点では厳しくなり、長期居住者の地位のEUレベルでの保障という側面がより明確になっている。また、再取得に関する条項は、理事会で初めて設けられたものである。

(e) 手続的保証

申請を却下する決定または地位を取り消す決定に対しては、理由が与えられ、それは、国内法に定められた通知手続に従って本人に通知される。通知には救済手続およびその期限が指定される（第一〇条一項）。長期居住者の地位の申請が却下される場合、その地位が取り消されるもしくは喪失する場合、または居住許可が更新されない場合は、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権利を持つ（二項）。

(f) 平等な取り扱い

長期居住者は、次のような点で、居住国の自国民と平等な取り扱いを受ける。すなわち、(a)公権力の行使を含まない雇用および自営業者としての活動へのアクセスならびに解雇および報酬の条件を含んだ雇用条件および労働条件、(b)国内法に従った奨学金を含んだ教育および職業訓練、(c)関係国内手続に従った職業的な資格免許状、証明書および他の資格の承認、(d)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、(e)税的利益、(f)物品およびサービスへのアクセス、公衆が利用できる物品およびサービスの供給へのアクセス、ならびに住居取得のための手続へのアクセス、(g)団結ならびに労働者もしくは雇用者を代表する組織または特定の職業団体への加入および構成員となることの自由。この自由には、そのような組織によって与えられる利益が含まれ、また、公の政策および公共の安全に関する国家の規定を損なうものであってはならない、(h)安全のために国内法によって規定される制限の限度内における関係構成国の全領土への自由なアクセス、である(第一一条一項)。これらの分野において構成国は付加的な利益へのアクセスを与えることを決定でき、これ以外の分野でも平等な取り扱いを与えることを決定できる(第五項)。

また、(b)(d)(e)(f)および(g)に関しては、構成国は、長期居住者またはその者が利益を要求する家族構成員の登録場所または常居所が構成国の領土内にある場合に限って平等の待遇を与えることとしてもよい(第二項)。構成国は、次の場合には自国民との平等な取り扱いを制限することができる。すなわち、(a)構成国は存在する国内法または共同法によって、自国民、EU市民またはEEA市民に留保されている活動への労働または自営業の活動へのアクセスへの制限ができる、(b)構成国は教育および訓練へのアクセスのために適切な言語に熟練していることの証拠を要求できる。大学へのアクセスは特別の教育上の条件を満たしていることが要求されうる(第三項)。構成国は、社会扶助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(第四項)。

これらの規定のうち、第一項および第五項に関しては、委員会の提案から生じているが、その他に関しては、理事

会において加わったものである。すなわち、二項、三項、四項といった平等な取り扱いを制限する例外的な措置が、理事会の段階で付け加わったということである。また、議会においては、平等な取り扱いを拡大する規定をいくつか委員会の提案へ付け加えることが提案されていたが、これらは理事会では採用されなかった。すなわち、ルドフォード報告書においては、第一項に、「法的手続および効果的な法的救済へのアクセス」<sup>(45)</sup>、「地方レベルにおける公的生活への積極的および受動的な参加」<sup>(46)</sup>、そして、構成国が第一項以外の分野にも平等な取り扱いを拡張することができる<sup>(47)</sup>と規定する第五項の部分に例示として、「地方およびヨーロッパレベルにおける選挙権を含んだ政治的な生活への積極的な参加」<sup>(47)</sup>を加えている。この、参政権の分野における平等な取り扱いは、委員会においては、法的な基礎がないということに含まれなかったものであるが、ルドフォード報告書では、責任ある統合の要因としてこの問題に直面しなければならぬと考え、オプションとしてこれを加えることを勧告していた<sup>(48)</sup>。また、修正提案には含まれていないが、報告者は、文化的および宗教的アイデンティティに関する権利や基本憲章のもとでの利益、言論の自由など<sup>(49)</sup>についても想起をされるべきであること、さらに、第三国民間における差別禁止に関する言及<sup>(49)</sup>も言及していた。そして、本会議での議論を経て採択された議会の修正案においては、前二つに関しては含まれることになったのであるが、理事会が採択した指令においては、これら議会の意見は全く反映されていない。

(g) 追放

構成国は、長期居住者を、その者が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となっている場合にのみ、追放の決定を取ることができ、(第二二条一項)、その決定は経済的な理由に基づいてなされてはならない

(第二項)。また、決定をする前には、構成国は(a)その領土において居住した期間、(b)当該人物の年齢、(c)当該人物およびその家族構成員に対してもたらす結果、(d)居住国とのつながりおよび出身国とのつながりの欠如、という要因を考慮する(第三項)。追放の決定がされた場合は、長期居住者は関係構成国において司法的な救済手続を利用できる(第四項)。適切な資力を欠く長期居住者には、居住している構成国の国民と同じ条件で法的な援助が与えられる(第五項)。

追放に関しては、委員会提案にあった、次の部分がなくなっている。すなわち、個人的な行動は、構成国が、自国民が同種の犯罪を行っても厳しい措置をとらない場合は、十分に深刻な脅威とはならないと考えられる、<sup>(51)</sup>という部分、および、前科はそれ自体自動的に追放の決定を保障しないという部分、<sup>(52)</sup>構成国は、司法的な救済手続が停止効力を持つことを規定するという部分、<sup>(53)</sup>長期居住者に対しては、緊急追放手続は禁止されるという部分である。前二点は、これまでに見た理事会指令六四/二二一の解釈として、ヨーロッパ裁判所が確立してきたものであった。最後の点に関しては、議会においては、「より重要である安全保障の利益によって正当化されない限り」という文言を加えることが提案され、<sup>(54)</sup>緊急追放手続が許される余地が例外的に残されるように修正されたのであるが、理事会は、その提案も否定し、長期居住者に対して緊急追放手続の可能性を否定する条項はなくなった。また、議会の提案においては、<sup>(56)</sup>通訳の援助についての規定が入っていたが、それもなくなっている。

(h) より有利な国内規定

構成国はこの指令に規定されるよりもより有利な条件で永久的または無制限に有効な居住許可を発行できる。ただ

し、そのような居住許可は指令の第三章に規定されるように他の構成国において居住の権利を与えるものではない(第一二三条)。

- (1) Council Resolution of 4 March on the Status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States, *OJC* 080, 18/03/1996, pp. 2-4.
- (2) Report of the High Level Panel on the free movement of persons chaired by Mrs Simone Veil presented to the Commission on 18 March 1997.
- (3) Proposal for a Convention concerning the admission of third country nationals to Member State, *OJC* 337/9, 1997.
- (4) この指令提案は議会で審議されたが、理事会での採択にはいたらず、アムステルダム条約の発効により2001年12月に委員会から正式に撤回された。Communication from the Commission Withdrawal of Commission Proposals which are no longer topical, *COM* (2001) 763final/2. p. 32.
- (5) Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusion, [http://www.europarl.eu.int/summits/tam\\_en.htm#](http://www.europarl.eu.int/summits/tam_en.htm#)
- (6) *COM* (2001) 127final.
- (7) *OJL* 16/44-53, 2004.
- (8) ただし、第三国国民であっても、EU市民の家族、ヨーロッパ自由貿易協定の構成国国民およびその家族、EUまたは構成国によって第三国と締結されたより有利な規定を含む他の協定によってその地位が規定されているもの、勉強または研究のために構成国に入国を認められたものなどはこの決議の対象とならない(II.2c)。
- (9) Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, *COM* (2001) 127final, Explanatory Memorandum, pp. 3-4. 委員会は提案に先駆けて、構成国の国内法に関して専門家の調査を依頼し、その報告書は二〇〇〇年に提出された。Kees Groenendijk, Elpeth Guild and Robin Barziay, "The Legal Status of Third Country Nationals who are Long-Term Residents in a Member State of the European Union", 2000, [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_centre/immigration/studies/docs/groenendijk\\_report\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/studies/docs/groenendijk_report_en.pdf). See also Kees Groenendijk and Elspeth Guild, "Converging Criteria : Creating Area of Security of Residence for Europe, s Third Country Nationals", *European Journal of Migration Law* 3, Kluwer Law International, 2001, pp. 37-59.



- (10) *Ibid.*, COM (2001) 127final.
- (11) Report on the proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, A5-0436/2001.
- (12) *OJ, Debates of the European Parliament*, 04/02/2002, <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?L=EN&PUBREF=-//EP//TEXT+CRE+20020204+ITEM-005+DOC+XML+V0//EN&LEVEL=3&NAV=X>
- (13) *OJC* 284E/94-103, 2002.
- (14) 2455th Council meeting, DN : PRES/02/308, 14/10/2002. 2504th Council meeting, DN : PTRS / 03 / 111, 08 / 05 / 2003. 2514th Council meeting, DN : PRES/03/150, 05/06/2003.
- (15) *Op. cit.*, COM (2001) 127final. 委員会提案第五条二項(b)。
- (16) 難民に関しては、委員会が二〇〇一年に「難民または他の国際的な保護を必要とする第三国国民および無国籍者の資格地位に関する最低限の基準についての理事会指令草案」(COM (2001) 510final) を提出し、同提案は二〇〇四年四月に理事会指令二〇〇四／八三／EC (OJL 304/12-23, 2004) として成立した。
- (17) *Op. cit.*, COM (2001) 127final. 委員会提案第五条三項(a)。
- (18) *Ibid.*, COM (2001) 127final. 委員会提案第五条三項(b)。
- (19) *Ibid.*, COM (2001) 127final. 委員会提案第五条三項(c)。
- (20) *Op. cit.*, A5-0436/2001. ルドフォード報告書修正案一七。
- (21) *Op. cit.*, COM (2001) 127final. 委員会提案第二条四項。
- (22) *Op. cit.*, *OJC* 284E/94-103, 2002. 議会修正案一〇。
- (23) *Ibid.*, *OJC* 284E/94-103, 2002. 議会修正案一一。
- (24) *Op. cit.*, COM (2001) 127final. 委員会提案第二条三項。
- (25) *Op. cit.*, A5-0436/2001. ルドフォード報告書修正案一五。
- (26) *Op. cit. Debates.*
- (27) *OJL* 257, 1968, p. 13.
- (28) *OJL* 172, 1973, p. 14.

- (29) *OJ* 56, 1964, p. 850.
- (30) *OJL* 180, 1990, p. 26.
- (31) *OJL* 180, 1990, p. 28.
- (32) *OJL* 317, 1993, p. 59.
- (33) 拙稿「EUにおける移動の自由への『公の秩序、公共の安全および公衆衛生上の理由で正当化される』制限」広島大学社会科学研  
究科『社会文化論集』第八号、二〇〇四年参照。
- (34) *Op. cit.*, COM (2001) 127final. 委員会提案第七条一項。
- (35) *Ibid.*, COM (2001) 127final. 委員会提案第七条一項。
- (36) *Regina v Pierre Bouchereau*, Case 30/70. *ECR*. 1974, p. 1337.
- (37) *Ibid.*
- (38) *Carmelo Angelo Bonsignore v Oberstraddirektor der Stadt Köln*, Case 67/74, *ECR*, 1975, p. 297.
- (39) *Op. cit.*, A5-0436/2001. ルドフォード報告書修正案二四。
- (40) *Op. cit.*, *Debates*.
- (41) *Op. cit.*, *OJC* 284E/94-103, 2002. 議会修正案五。
- (42) Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down uniform format for residence permits for third-country nationals,  
*OJL* 157/1-7, 2002.
- (43) *Op. cit.*, COM (2001) 127final. 委員会提案第九条三項。
- (44) *Op. cit.*, *OJC* 284E/94-103, 2002. 議会修正案一六。
- (45) *Op. cit.*, A5-0436/2001. ルドフォード報告書修正案三三。
- (46) *Ibid.*, A5-0436/2001. ルドフォード報告書修正案三四。
- (47) *Ibid.*, A5-0436/2001. ルドフォード報告書修正案三五。
- (48) *Ibid.*, A5-0436/2001, p. 33.
- (49) *Ibid.*, pp. 32-33.

- (50) *Op. cit.*, OJC 284E/94-103, 2002. 議会修正案六九および七〇。
- (51) *Op. cit.*, COM (2001) 127final. 委員会提案一三条二項。
- (52) *Ibid.*, COM (2001) 127final. 委員会提案一三条二項前段。
- (53) *Ibid.*, COM (2001) 127final. 委員会提案一三条五項後段。
- (54) *Ibid.*, COM (2001) 127final. 委員会提案一三条七項。
- (55) *Op. cit.*, OJC 284E/94-103, 2002. 議会修正案四一。
- (56) *Ibid.*, OJC 284E/94-103, 2002. 議会修正案四〇。