

## ヨーロッパ統合における第三国国民 (third-country nationals) の自由移動

中 坂 恵美子

### 1 はじめに

1958年に生まれたヨーロッパ共同体(the European Communities, EC)は、その後これまでに何回かの条約改正を重ねてきた。1987年発効の単一議定書(Single European Act)で、1992年までに域内市場を完成させることを目指し、翌年には次段階として、経済共同体という域を超えてヨーロッパ連合(the European Union, EU)となることをめざした条約改正を行った。ヨーロッパ共同体が、当初より商品や資本の自由移動のみではなく、人の自由移動も含んだ統合であったため、国家を超えた共同体/連合内での人の法的地位が問題となるのは当然であったが、その問題を、93年のマーストリヒト条約による改正では、構成国国民に対して連合市民権を与えるということでひとまず決着を付けた。しかしながら、連合の領域内には、構成国以外の第三国の国民も生活しており、連合の中での彼らの法的地位の問題も浮上してこざるをえないのはこれまた当然であろう。

外国人の法的地位に関して、従来、国際法は次の2点で自国民とは異なる基準を適用している。第1は入国に関することで、一般的に人は自国以外の国に入国する権利は持たない。言い換えれば、外国人の入国を認めるか否かは、国家の国内管轄事項である。第2に、居住している外国人に関しては、国家は日常生活に必要な権利能力や行為能力は認めなくてはならないが、外国人は、自国民と同程度に権利を認められるわけではなく、経済活動に関する権利、社会権、国民主権の現れである参政権などは、一般的に認められない。もちろんこれらは一般国際法上のことであって、条約を結ぶことによってその変更は可能である。そうであるから、EUの構

成国間では、お互いの国民に関して、EU条約および二次規則で上の2つの点について変更を行い、一定程度の権利を与えているのである。

統合が進む結果、構成国国民である外国人については国家の管轄権が減少しているのに対して、第三国国民については全く国家の専権事項のままということはすまされず、マーストリヒト条約による改正では、EC条約の中に査証についての規定と、ECの外の枠組みである第3の柱「司法および内政問題における協力」の中において移民や難民についてのいくつかの規定が設けられた。そして、1999年7月のアムステルダム条約による改正で誕生した最新のEU条約は、第6部として「査証、庇護、移住および人の自由移動に関する他の政策」というタイトルを設け、これまで第3の柱の部分で扱っていた第三国国民に関する問題について、ECの枠組みの中で統制を行っていくことを明確にした。さらに、シェンゲン議定書(Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union)で、それまでEUの外の国際条約として形成されていたシェンゲンの成果 (Shengen acquis) \*<sup>1</sup>を、EC/EUに組み入れていくことも宣言された。

本論文では、アムステルダム条約での改正以前から始まっている、EUにおける第三国国民に関する議論の中で、上記の第1点に関する問題であり、構成国国民には現在「連合市民権」として保障されている連合内の移動の自由、すなわち、構成国間での出入国の問題を取り上げ、統合の進化が第三国国民にどのような影響を与えているのかを捉えたいと思う。本論文の構成は、第1に、EC/EUが第三国国民の移動の自由を扱う法的基礎の問題、第2に、連合内の自由移動のために必要となってくる第三国から構成国への出入国（以下、外部国境の通過）の取り締まりの問題について考える。その上で、第3に第三国国民の域内の移動の自由についての現在までの議論を検討していきたいと思う。

なお、EC/EC条約は何度か改正を重ねているため、条項がその都度変更されているのであるが、本論文では、その当時の条項で引用していくこと

とする。

## 2 法的基礎

構成国国民が共同体内で移動の自由を持つこととなった法的基礎は、直接的には、ヨーロッパ経済共同体(European Economic Community, EEC)設立条約に第48条として労働者の自由移動が、第59条として役務の自由移動が規定されたことによっている。これらが規定する経済的な要素としての人の自由移動が、経済活動を営まない人の自由移動にまで拡大していき、ついには連合市民権にまでなったわけである。それでは、構成国国民ではない、第三国国民に対して、域内の移動の自由を考えなくてはならない法的基礎は何であるのか。実は、第三国国民の自由移動の法的基礎となりうる条項は、条約の改正を重ねる毎に追加されているので、順を追って確認していきたい。

先ず第一に、EEC条約成立当初から存在する第3条があげられる。第3条に規定された共同体の活動の一つとして、「構成国間の人、役務および資本の自由移動に対する障害の除去」があげられている。これは、先にあげた第48条および第59条とともに構成国国民の自由移動の法的基礎ともなっているのであるが、この文言は、「構成国間の人・・・の自由移動に対する障害の除去」と書かれているのであって、決して「構成国国民」の自由移動に対する障害の除去といっているわけではない。

第二に、1987年の単一議定書で追加された、第8 a条の規定があげられる。同規定は、1992年12月31日までに共同体が域内市場を漸進的に確立するための措置をとることを定めているのであるが、そこである域内市場とは、「貨物、人、役務および資本の自由移動がこの条約の規定に従って確保されるところの、内部に境界のない地域で構成される」ものであると定義されている。この規定は、マーストリヒト条約による改正で第7 a条、アムステルダム条約による改正で現在第14条として受け継がれているものである。こ

の条項について、委員会は、1992年に「EEC条約第8 a条の解釈に関する委員会の立場\*2」という文書の中で、同条の範囲と目的を定めることによって、同条の意味を明確にしようとしている。それによると、まず、「域内市場」という意味であるが、それは、国内市場と同じ条件の下での共同体全体の市場の機能であり、「貨物、人、役務および資本の自由移動がこの条約の規定に従って確保されるどころの、内部に境界のない地域で構成される」ものである。そして、共同体が国内市場と同じ条件の下で機能する真の域内市場になるのなら、国内市場の中の地域間でいかなる国境審査も行われないうと同様に、域内国境で、すべての取り締まり、形式的行為、手続および調査、検査、検閲が廃止されることを意味する。そして、同条の文言「人の・・・自由移動」というのは、経済的な活動を営む者も営まない者も、また、国籍にかかわらず、「すべての人」を指している。また、第8 a条は、EEC条約の「原則」と題された第1部におかれているのであって、それは、第48条ないし第66条において言及されている人のみではなく、経済的な活動を営んでいない構成国国民や非構成国の国民にも適用される一般的な規定であると述べている。以上のように、委員会の考えでは、域内市場で確保されるべき人の自由移動には、第三国国民の自由移動も含まれると解されうるのである。

第三に、1993年のマーストリヒト条約による条約改正で、いくつかの変化があった。まず、EC条約においては、ECの活動の一つに第3条に(d)として、「第100c条に定める域内市場への人の参入と移動に関する措置」が加わった。ここにいう第100 c条というのも新たに追加された条項であり、それは、第三国国民の査証についての規定である。その他に、マーストリヒト条約による改正では、EUの中に、第1の柱であるEC、ヨーロッパ石炭鉄鋼共同体、およびヨーロッパ原子力共同体の三つの機関の設立条約以外に、第2の柱としての「共通外交および安全保障政策に関する規定」と第3の柱である「司法および内政分野における協力に関する規定」がもりこまれることとなったのであるが、その第3の柱の第K.1条において、庇護政策などいく

つかの第三国国民に関する問題が列挙されている。とりわけ、域内の移動の自由に関連すると思われるのは、「移住政策および第三国国民に関する政策」の一つとして「第三国国民の、構成国への入国およびそこでの移動の条件」があげられていることが注目される。この第2の柱、第3の柱は、未だECの立法手続にのらない分野であり、構成国の関与が残され、ヨーロッパ裁判所の権限が当然にはおよばないなど、独自の立法手続が定められている。

さて、委員会が主張していた第三国国民の自由移動に関する第7a条という根拠条文であるが、構成国が必ずしも委員会と同様な考え方をしているわけではなく、とりわけ、イギリスやデンマークは、委員会の第7a条の解釈の仕方に反対であった。すなわち、同条は、「この条約の規定にしたがった人の自由移動を規定しているのであり、この条約には第48条ないし第66条でEC構成国国民の自由移動が規定されているのであるから、第7a条によって意味される人の自由移動は、やはり構成国国民の自由移動ということになる。さらに、同条は条約の一般原則を述べているのみであって、そこから、構成国の義務は生じないし、それが、構成国の法秩序の中で直接適用される個々の権利を与えるのではないという批判がされていた。ヘイルブロンナーは、この議論に対して、前述の第3条(c)の「人」が、「この条項にカバーされる人」とは述べていないことに結びつけて反論している。そして、マーストリヒト条約による改正以降は、第3条に提示されている「共同体の行う活動」の中に、先の(c)の次に(d)として、「第100c条に定める域内市場への人の参入と移動に関する措置」という規定が新たに加わり、そこで言及されている第100c条が査証についての規定であることから、これは、明らかに第三国国民を含むのであり、このことによって、自由移動に関して第三国国民は第3条(c)で規定されている「人」の中に入るものであり、また、それによって第7a条に規定される域内市場の概念も決定されるというのである。しかしながら、彼によれば、委員会は議会とは異なり、第7a条が共同体に、域内市場で第三国国民に移動の権利を与える権限を授

けているとは決してっていないし、また、彼自身も第三国国民が同条から個々の権利を引き出せるとは考えていない。というのは、「第三国国民の、構成国への入国およびそこでの移動の条件」は、EC条約ではなく第3の柱である第K.1条におかれているのであるから、ECが第3条(c)、第7条および第235条<sup>\*3</sup>を根拠に、第三国国民の入国および移動についての包括的な権限を持っていると考えることはできないからである。しかしながら、域内国境の取り締まりの廃止のためには、移動する人が第三国国民であるか否かを調べては意味がないのであり、自由移動はすべての人を対象にせざるをえない。したがって、第三国国民は、域内市場、すなわち域内国境の廃止から間接的に恩恵を与えるのであるが、第7 a条から第三国国民の個々の権利は引き出されえないということである<sup>\*4</sup>。彼の分析にもかかわらず、委員会は、第7 a条と第100条を根拠に、第三国国民の旅行の「権利」を提案することになるが、それは、後に詳しく見ていくことにする。

そして、最後に、1999年のアムステルダム条約による条約改正である。この条約改正で、それまで第3の柱におかれていた事項が、EC条約の中に組み込まれることになった。そして、その中でも、特に第三国国民の移動の自由に関連する事柄として、

第62条 理事会は、第67条に定める手続に従い、アムステルダム条約の効力発生後5年の期間内に、次の事項を採択する。

- (1) 内部国境を通過する際、それが連合市民または第三国国民である場合には、第14条に従い、いかなる取り締まりも行われなことを保障するための措置
- (3) 第三国国民が3ヶ月を超えない期間に、構成国の領域内で旅行する自由を有するための条件を設定する措置

という規定が明文化され、第三国国民の自由移動についての直接的な根拠条文が示されたのである。さらに、「シェンゲン議定書」で「シェンゲンの

成果」がEC/EU法に組み込まれていくことも定められたが、この「シェンゲンの成果」の一つであるシェンゲン補足条約の第2条は域内国境での取り締まりの廃止を、シェンゲン条約の第4章(第19条ないし第24条)は「外国人の移動の条件」を規定している。

以上の動きをまとめると、次のようになろう。EEC成立当時は、第3条の自由移動に関する一般規定があったのみで、特に第三国国民の移動の自由を意識した条文はなかった。さらに、この第3条は、「人の自由移動」についてふれているのではあるが、共同体が「人の自由移動の障害の除去」をその活動として行うという規定であり、人の自由移動の権利の享有についてうたった規定でもなかった。その後、単一議定書による1987年の条約改正で、第8a条に域内市場の確立という目的が加えられた。この域内市場は、この条約の規定に従って「人・・・の自由移動」が確保されるという限りでは、第48条ないし第66条に定められた人の自由移動を含むにすぎず、それまでの第3条とそれほど変化がないかと思われるが、後段に書かれている「内部に国境のない地域で構成される」という部分が新たな要素を入れ込むことになった。「内部に国境のない」という記述が、「域内国境でのすべての取り締まり、形式的行為、手続および調査、検査、検閲が廃止される」と解釈され、そして、「人」の概念は第48条ないし第66条に定められている人のみではなく、経済的な活動を営むか否かに関わりなく、また構成国国民であるか第三国国民であるかに関わりなく、「すべての人」を指すのであるという解釈を導いたのである。しかしながら、この時点では、このような解釈のし方に異議もあった。その後、1993年のマーストリヒト条約による改正により、いよいよ本格的に第三国国民に対する明示的な言及が行われていくようになるが、この当時は、まだ、第三国国民の出入国の問題は「第3の柱」に位置づけられており、通常のECの立法手続とは異なる手続が適用される分野であった。ただし、ECの枠内でも、査証に関する規定である第100c条がわずかに規定されていたのであるが、第三国国民が移動の「権利」や「自由」を享有するという考え方ははじめから必ずしも

されていたわけではなかった。そして、1999年のアムステルダム条約による改正で、この問題はECの管轄内の問題として組み込まれていくことになったのであるが、そこでは、「第三国国民が・・・旅行をする自由」という規定のし方になっている。このようにして、当初は想定されていなかった第三国国民の自由移動の問題が、「域内市場」という概念の登場によって、今や一つのECの活動分野となったわけである。この陰には、構成国の大半が当事国となっているが、EUとは異なる国家間条約であるシェンゲン条約の枠組みの中で、すでに域内の自由移動が定められていたことも大きな影響を与えていることはもちろん否定できない要素である。

最後に、このような結果が、すべての構成国に受け入れられているわけではないことも確認しておかなければならない。すなわち、以前から、域内国境での取り締まりの廃止に反対の意思を表明しておりシェンゲン条約にも加盟していないイギリスおよびアイルランドは、アムステルダム条約発効と同時に出された「ヨーロッパ共同体を設立する条約の第7a条のある側面の連合王国およびアイルランドへの適用に関する議定書」で、両国が他の構成国との国境において、自国へ入国しようとしているものに対して一定の条件で取り締まりを行う権限を与えられることが、そして、「連合王国およびアイルランドの地位に関する議定書」で、両国は、第4編の下でとられた措置に参加したい場合は、一定の手続を経て参加することができることが定められている。

### 3 外部国境の通過

構成国が、域内での第三国国民の自由移動を認めるためには、いくつか必要となる措置がある。労働目的のための入国を許可するかどうかといった移住政策や、家族統合の場合や強制退去のためのルールの調和がなされることが望ましいのである。そういった措置の中でも、もっとも基本的なものであり、早くから議論が行われていたのは外部国境の通過に関するルー

ルについての問題である。ここでは、93年に出された指令提案の内容をみることによって、第三国国民の域内の自由移動を保障するために、どのような体制が作られようとしていたのかその概略を確認しておきたい。

1989年のマドリッド・ヨーロッパ理事会以後、構成国は政府間レベルで、構成国の外部国境の通過に関する条約の起草をはじめ、それは1991年6月にほぼ完成した。しかしながら、交渉の最終段階で、イギリス領となっているジブラルタルの領有を主張しジブラルタル地域と接している国境を厳しく管理しているスペインが、同条約の適用範囲にジブラルタルを含めることを拒否し<sup>45</sup>、さらに、イギリスがヨーロッパ裁判所に管轄権を与えるという点に関して反対したことから、棚上げ状態となっていた。

そうしているうちに、1993年にマーストリヒト条約が発効したのであるが、その第3の柱である「司法および内政問題の分野における協力に関する規定」の中で、共通の関心事と見なされる分野を列挙している第K.1条は、その一つとして、「構成国の外部国境での人の通過を規制するルールおよび彼らの取り締まりの実行」を掲げており、また、そのための立法手続が第K.3条に規定されていたことから、委員会は、早速同年12月に「ヨーロッパ連合条約第K.3条に基づいて、構成国の外部国境の通過に関する条約を設立する決定提案<sup>46</sup>」を提出したのである。同提案が示している条約案の内容を簡単に見ておこう。

まず、外部国境の定義を確認しておくと、それは、①他の構成国の国境と接していない構成国の陸上の国境、②空港または港（EC条約の下で制定された文書の目的において域内国境と考えられるものを除く）、と定義されている（第1条1項h）。その上で、第2部には「一般的な原則」が書かれているが、それは、すべての人は外部国境の通過を構成国が常時審査を行っている定められた通過地点で行い、それに違反した人は罰則を受けること、しかしながら、連合市民やその家族など共同体法の下で認められている人には例外を認めること（第1条）、通過地点以外の外部国境は構成国によって常に監視されていること（第2条）などである。そして、第3部は「外

部国境での取り締まりについての取り決め」について述べているが、その中の第7条には構成国の領域に入ることを許可される条件が規定されており、それは、①有効な旅行文書を持っていること、②必要な場合は有効な査証を持っていること、③構成国の公共政策、国家の安全または国際関係への脅威とはなっていないこと、とくに後に述べるジョイント・リストに名前が載っていないこと、④必要な場合は目的と条件を正当化する文書を提出すること、⑤十分な生計手段を持っていること、であり、入国を許可されない場合は、①入国しようとしている構成国が入国を許可しない人のリストに名前が載っている場合、②ある構成国のある国民が他の構成国への入国を拒否されるあらゆる状況の場合、である。そして、第4部は「入国拒否の通告」として、入国を拒否される人のジョイント・リストのことが規定されており、第5部「付属的な措置」と続く。第5部の中で、問題となるのは第14条であり、同条は、構成国が航空会社に、第三国から来る人が有効な旅行文書と必要な査証を持っていることを確保する義務を課し、その義務に反したら罰則を科すことを規定している。この点が、後に議会の市民的自由および国内問題委員会（以下、市民的自由委員会）の提出した報告書の中では、難民条約第31条違反の事態を招くのではないかと批判がされている\*7。そして、第6部は「査証」についてであり、第17条で構成国が漸進的に査証政策を調和させることを約束し、第18条で構成国は統一査証の保持者には自国の査証を要求しないことを、そして、第19条には、その統一査証の発行の要件を規定している。そして、第7部が「実施」について、第8部が「最終条項」であるが、この「最終条項」に含まれるべき第30条「範囲」については、ジブラルタルの問題を当事国間での解決に委ねた上で、後に挿入されるとして空白になっている。

委員会の説明によれば、この内容は、以前政府間会議で作成した条約案とほとんど同じであり、ジブラルタル問題を除いては賛成を得られている内容であるとのことであったが、この提案は、未だ採択されていない。しかしながら、この条約案から、どのような体制が作られようとしているのか

はよく理解することができる。すなわち、それは、外部国境での入国管理を自国のみでなく、他の構成国の必要性も考えながら、厳しく行っていくということである。入国許可を拒否される人のジョイント・リストが作成され、それに名前がのっている人は、他の構成国の国境においても入国が許されない、ということにその点をもっともよくあらわれていると思われる。その上で、査証については相互承認、統一査証といったことを認めていこうというものである。実は、この外部国境条約決定提案と同時に、そして、この規定を前提に、委員会は、査証に関する提案をもう一つ行っている。それは、1993年発効のEU条約の第100c条として新たに規定された、「構成国の国境通過に際し、その国民が査証を所持していなければならない第三国を定める」という文言に基づいて提出された「その国民が構成国の外部国境を通過するときに査証を所持しなければならない第三国の決定に関する理事会規則提案」である。この提案に関する議論の焦点は、外部国境条約決定提案において提案されていた査証の相互承認や統一査証といったものを同規則で認めることによって、ひいては第三国国民の構成国間での移動の自由を認めることまでそこに含めるのか否かという点であったので、次章で取り上げ詳細に検討することとしたい。

なお、現在アムステルダム条約による改正以降、外部国境および査証の問題に関しては、先に示した第62条において、

理事会は、第67条に定める手続に従い、アムステルダム条約の効力発生後の5年の期間内に、次の事項を採択する。

(2) 構成国の外部との国境通過に対して、次のことを確立する措置

(a) 前記国境で、人の検査を行うにあたり、構成国が従うべき基準および手続

(b) 次のことを含めた、滞在3ヶ月以内の査証に関するルール。

- (i) 外部との国境を通過する際、国民に査証の保持が求められる第三国、および国民がこれを免除される国民のリスト
- (ii) 構成国が査証を発行する手続および条件
- (iii) 査証の統一要式
- (iv) 統一査証に関するルール

という規定が含まれることになった。そして、また、シェンゲン補足条約には第3条ないし第8条に、外部国境の通過に関する規定が設けられている。

#### 4 域内国境の通過

##### (1) 第三国国民の旅行の権利

冒頭で述べたように、単一議定書により「貨物、人、役務および資本の自由移動がこの条約の規定にしたがって確保されるところの域内に国境がない地域を含む」「域内市場」の完成が規定されることになった。この期限は1992年の末までであったので、期限が迫った11月には、議会から、域内国境での取り締まりを廃止し、第三国国民にも自由移動の権利を保障するような措置の制定へ向けての態度を委員会が明確にするようにと、決議が出されていた\*8。委員会自体も、単一議定書で導入された「域内市場」の概念が、第三国国民の自由移動も含むものであると考えていたことは、第1章でふれた「EEC条約第8 a条の解釈に関する委員会の立場」という文書に表されているとおりである。そして、94年に出された「移民および庇護政策に関する委員会から理事会および議会への通知」においても、合法的に共同体に居住している第三国国民の状況改善のための第一歩として、彼らが自由に移動することができるようにする措置の提案をすることを約束していた\*9。1995年7月にその約束は果たされ、委員会は同時に3つの理事会

指令提案を提出した。「域内国境を通過する人に対する取り締まりの廃止に関する理事会指令提案\*10」「連合市民およびその家族の自由移動に関する二次規則を採択する理事会指令提案\*11」および「共同体内を旅行する第三国国民の旅行の権利に関する指令提案\*12」がそれである。第三国国民に直接関係するものは第3の提案であるが、ここでは、その前提となる第1の提案を先にみた上で、第3の提案について検討していくこととする。

第1の、「域内国境を通過する人に対する取り締まりの廃止に関する理事会指令提案」であるが、まず、委員会は、域内国境の取り締まりの廃止の法的基礎を、第7a(以前の第8a)条および第100条によっている。第7a条というのは前述したように、域内市場に関する規定であるが、第100条は、マーストリヒト条約によって新たに導入された、構成国の法令の接近についての規定であり、「理事会は、委員会の提案に基づき、かつ、欧州議会および経済社会委員会との協議の後、全会一致で、共同市場の設立または運営に直接影響を及ぼす構成国の法令および行政規則を接近させるために命令を発する」というものである。そして、委員会は、未だ7a条が定める人の自由移動が達成されていないのは、その側面を固めるために必要な措置が採択されていなかったり発効していなかったりするからであり、域内国境における取り締まりの廃止はこれらの措置と一緒に行われなければならないので、構成国がこの指令を国内で実施するための期限としては、それらの必要な措置が行われるのに十分な時間を見込んだ1996年12月31日とするが(第5条)、もしもその時期までに、必要な措置がとられなかった場合には、委員会は期限を修正する提案を出すことを約束すると説明している。ここでいう必要な措置とは、外部国境条約の成立やシェンゲン条約の発効を指している。

次に指令提案の内容に移ろう。まず、第1条1項には、「すべての人は、いかなる国籍を持とうとも、共同体内の構成国の国境を、いかなる地点においても、いかなる国境での取り締まりまたは形式的行為をも受けることなく、通過することができる」と規定されている。ここでいう「共同体内

の構成国の国境」とは、①構成国の共通の陸上の国境（構成国間の橋またはトンネルによって結ばれた列車または道路の終着駅を含む）、②共同体内の飛行のための構成国の空港、③構成国間の航海のための構成国の港、のことを意味する。また、国境での取り締まりおよび形式的行為とは、①域内国境の通過のときまたはそれに関連して、構成国の当局または他の人によって、構成国の国内法の下で適用されるいかなる取り締まり、域内国境の通過に関連して人に課され、そのような通過の際に行われるいかなる形式的行為をも指している（第3条）。そして、第1条2項では、「域内国境を通過する人に対する取り締まりおよび形式的行為の廃止は、各構成国の立法によって当局に与えられた、領域全体に対する法執行権限にも、その立法によって規定された文書を所持するあるいは携帯するいかなる義務にも影響を与えない」と述べ、国境における取り締まりのみが廃止されることを確認している。また、この指令は、公共の政策または公共の安全への重大な脅威が生じた場合には適用除外されうる（第2条）。

さて、この委員会提案に対して、議会の市民的自由委員会が、96年6月27日に報告書を出している<sup>\*13</sup>。同委員会は、まず、法的基礎として、EU条約第3条を加えることを主張する。そして、委員会がこの指令を側面を固めるための措置と結びつけて考えていることに対して反対している。すなわち、同委員会は、側面を固めるための措置は重要であると考え、むしろ、順番としては逆であり、域内国境における取り締まりの廃止を先に実施することによって、外部国境での取り締まりの措置の調和が必要不可欠となると考える、というのである。また、域内国境における取り締まりの廃止の法的基礎が、EU条約第3条であり、外部国境の通過については第K.1条であることからしても、域内国境のない域内市場の機能に必要とされる措置が、外部国境の通過のための措置に依拠してはならないと説明する。そして、本来なら第7a条は1992年12月31日を期限としているのであるから、構成国がこの指令を実施する期限を1996年12月31日というように余裕を持たせるのは明らかにEC条約違反であると述べ、さらに、委員会が

その修正をも考えていることに対して批判をしている。そして、前文の中で法的基礎を示す第7条を叙述する際に、「1992年12月31日までに」という文言を入れること、さらに、第5条を、「(構成国の) 国内法の採択後出来る限り速く、かつ1996年12月31日より遅くなく」と修正する提案を出している。この報告書をもとに、議会の本会議は、10月23日に決議を出している\*14。

この議会の修正案を受けて、委員会は、97年3月に修正提案を提出した\*15。それでは、委員会は、第3条を法的基礎に加える点および第7条が「1992年12月31日までに」と述べていることを明記する点について議会の提案どおりに修正をするものであった。

上記の提案に沿って、域内国境における取り締まりの廃止が実施されたとしても、それが直ちにすべての人の人の自由移動の権利を生じさせるわけではない。そこで、委員会は、EU市民と第三国国民に分けて、それぞれの自由移動のための条件とルールを定める2つの提案を、上記指令提案と同時に提出したのである。そのうちの第三国国民の自由移動についてあつかったものが「共同体内を旅行する第三国国民の旅行の権利に関する指令提案」だが、これも、法的基礎としてはEC条約第100条および第7a条を用いている。そして、第1条で、「構成国は、ある構成国に合法的に滞在している第三国国民に、この指令に従って、他の構成国の領域で旅行する権利を与える」と規定している。「旅行の権利」とは、第2条で、「構成国またはその権利を行使する国から査証をえることなく、共同体の域内国境を通過して、構成国の領域に短期間とどまる、または、その国の中を旅行する権利」を意味すると説明されている。「旅行の権利」を持つための条件として、①「他の構成国で発効された有効な居住許可証の所持者」については、有効な旅券を持ち、かつ滞在期間中および帰国のために十分な生計手段を持っていることを条件に3ヶ月以内の旅行の権利を持つこと(第3条)、②「共同体中で有効であり構成国の外部国境の通過のために相互に承認された査証の所持者」および「すべての構成国で査証を必要とされないもの」は滞在期

間中および帰国のための十分な生計手段を持っていること (第4条1項および2項)、をそれぞれ条件に、構成国への初入国後6ヶ月以内に合計3ヶ月間まで、他の構成国を旅行できることをあげている。また、いくつかの国から査証を免除されている第三国国民は、同様に、その国のみに関して旅行の権利を持つことになる (第4条3項)。このように、委員会の提案は、ある構成国の居住許可証を持っていれば、査証なしで他国を旅行でき、またそうでなくても、査証の効果をEU全体または複数国で認めるような枠組みを作ろうということであった。最後に、構成国がこの指令を実施する期限は、先の指令提案と同じく1996年12月31日である。

この提案に対する議会の市民的自由委員会の報告書は、96年6月27日に出されている\*16。同報告書は、いくつかのコメントを行っている。まず、法的基礎と実施期限について、先の域内国境における取り締まりの廃止指令提案に対する批判と同じことを主張している。次に、この指令提案は居住許可証の保持者と査証の保持者といった異なった第三国国民のカテゴリーを一緒に扱っていることによって複雑になっているのではないかと、査証の保持者に限っていえば、査証に関する規則ですでに旅行の権利は保障されているのではないのか、旅行の権利が与えられていたとしても、それに付随する居住許可や報告義務といった多くの重要な条件が調和されていないのではないかとすることを指摘している。そして、おもな修正点を2点提案している。第1は、委員会が提示している条件の中で、第5条に示されている「滞在 (presence) の報告など、訪問する構成国が規定するいかなる国内的な要求も満たすこと」という点について、それが、いつ、どこで報告するのか等が明確ではないことに異議を唱えている。同委員会は、構成国は当然第三国国民の動きを監視し、移住の動きを記録することができることを認めるが、その目的以上に制限的な要求をしてはならないと考え、具体的には、報告が必要となる場合を、1カ所に1ヶ月以上過ごす場合のみに限定することを提案している。さらに、同条には、条件が満たされなくなった場合にはすぐに退去すること、最後に居住許可証を発行した構成

国または最後に有効な査証を発行した構成国は、その第三国国民の再入国を認めることを規定することを提案している。第2点目は、次の点である。すなわち、第4条に規定されている旅行の権利を持つための条件の中で、「いくつかの国から査証を免除されている第三国国民」がそれらの国についてのみ旅行の自由を持つというのは、連合が単一の実体として示されている第三国国民にとって、自分にとって自由に行ける国と行けない国があるという不明確な状況を作りだしてしまう。そこで、議会としては、すべての国が査証を必要とするか、すべての国が査証を免除するかのどちらかしかあり得ない状況を作るべきであり、委員会が別途その措置を提案することとして、この指令提案の第4条3項は削除することを提案している。この問題は、後の査証に関する部分で詳しく検討する。

議会は、10月の23日の本会議で、市民的自由委員会の提案に沿って、修正を施した上で委員会提案を承認する決議を採択した<sup>\*17</sup>。

さらに、経済社会委員会が1996年2月に意見を提出している<sup>\*18</sup>。同委員会は、まず第1に、指令提案が、第三国国民に旅行の権利を与えるものであることを注目している。旅行の権利は、域内国境において調査が行われていることがその権利の完全な行使を妨げてはいるが、EU市民には今や法律上も事実上も与えられている権利である。そしてこの権利を第三国国民に与えるのには少なくとも二つの理由があると述べる。すなわち、一つは旅行の権利の一般原則というものがあるからである。それは国際条約にも反映されている普遍的な人権であり、人権および基本的自由の尊重はEUの設立原則の一つであるから、これを保障するべきであるということである。もう一つは、単一市場の機能への重要なインパクトがあるからである。そして、同委員会は、「旅行の自由」を「関係当事者が、その領域内でこの権利を行使する構成国または構成諸国から査証をえることを要求されることなしに、域内の共同体を通過し、構成国の領域に短期間留まり、または、域内へと旅行する権利」であると定義し、したがって、この提案は、外部国境における入国の条件、長期滞在や雇用へのアクセスといった移住政策、

域内国境での調査などの問題とはなんの関係もないのであると主張している。委員会の提案に対して意義を唱えている部分は、生計手段に関することであり、居住者ではない第三国国民はすでに共同体へはじめに入ったときに生計手段を持つことを要求されているのであるから、その後もいかなるときもそれを調査されるとなると、旅行の権利の制約となるし、また、そのような調査は外見からして構成国の国民ではないであろうと判断される人に対して集中するであろうから、ひいては人種差別にもつながる。そこで、委員会は第3条1項2段落の削除をし、代わりに、「旅行の権利を行使する第三国の国民は、予定された滞在または通過期間をカバーし、かつ、居住許可を発行した国に戻れる、または、確実に入国を許可される第三国へいくのに十分な生計手段を持っているか、または、そのような手段を合法的にえる立場になければならない。したがって、旅行の権利は、その領域内でその権利が行使される構成国から公的な援助を求める権限を与えない」という新しい文言を組み入れることを提案した。

その後、委員会は、97年3月に、先の「域内国境における取り締まりの廃止に関する指令提案」の修正提案と同時に、こちらの指令提案の修正提案も提出しているが、主な修正点は次の三点である。第一に、先の指令提案の修正と同じく、前文に、法的基礎として第3条を付け加え、また、第7a条に関して「1992年12月31日までに」という言葉を入れたこと。第二に、同じく前文に、旅行の権利の行使に関して第三国国民とEU市民との平等に関する言及を入れたこと、第三に、条件を満たさなくなった人が構成国の領域から立ち去る義務について規定したこと、である。

ここで、これら二つの指令提案について議論になった点をまとめておきたい。第一に、両指令提案とも、法的基礎は、はじめ委員が第7a条および第100条を用いていたが、議会の意見も採り入れて、第3条も加えられることになった。第二に、これらの提案による措置を、側面を固める措置、すなわち外部国境の通過の際の取り締まりと結びつけるか否かという点である。委員会は、外部国境についての措置が発効されてから域内国境の取り

締まりの廃止および第三国国民の自由移動の保障の実施を主張しているが、議会および経済社会委員会は、その二つを結びつける必要はなく、むしろ、EC条約で要求されているのは「域内市場」の成立なのであり、外部国境の問題は「域内市場」ができた後に必要となつてとられるはずの措置であると主張している。したがって、外部国境の問題が片づいていないから、「域内市場」ができないというのは本末転倒な議論というわけである。第三に、第三国国民とEU市民の間の平等の問題がある。居住許可証を持った第三国国民は、同じ居住者としてEU市民に現在保障されている権利を保障されるべきであるという考え方である。第四に、査証の問題であり、これは、構成国に居住しているわけではない第三国国民に対して、他の構成国に入国する権利を自動的に認めるかという問題である。第五に、「旅行の自由」の実質的な保障のために必要となる措置についてである。報告義務や生活手段の所持についての調査などが実質的な旅行の自由の妨げとはならないかという問題である。

その後、委員会は、1997年に提出した「単一市場行動計画\*19」において、これらの指令提案が、付随する措置とともに1999年1月1日までに実施されることを目標としてうちだしたが、未だ理事会での採択には至っておらず、結局、その前に、アムステルダム条約による条約改正が行われた。同条約では、先に示したように、第62条が明示的に「内部国境を通過する際、それが連合市民または第三国国民である場合には、第14条に従い、いかなる取り締まりも行われないことを保障するための措置」およびに「第三国国民が3ヶ月を超えない期間に、構成国の領域内で旅行する自由を有するための条件を設定する措置」を条約発効後5年以内にとることを理事会に課している。したがって、委員会はこの条文を根拠に再び提案を提出することとなると思われる。ただし、「シェンゲン議定書」によって「シェンゲンの成果」が組み込まれることになるので、次の内容が、すでにEU法として扱われることになるであろう\*20。すなわち、シェンゲン補足条約の第2条は域内国境での取り締まりの廃止を、シェンゲン条約の第4章（第19条

ないし第24条)は「外国人の移動の条件」を規定している。第2条の規定は、「域内国境は、いかなる地点においても、人に調査が施されることなく、通過される」というものであり、第4章では、①統一査証を持つ合法的に入国した外国人はその統一査証の有効期間中、②統一査証の導入までは当事国によって発行された査証を持つ合法的に入国した外国人は、その査証の有効期間中で最高3ヶ月間、③査証の要求をされない外国人は、はじめの入国から6ヶ月間、④当事国の一つによって発行された居住許可証を持つ外国人は、有効なその許可および旅行文書のカバーの下で3ヶ月間、それぞれ当事国の領域を自由に移動することができることや、入国したことの申告、退去などについてが規定されている。このように、シェンゲン条約に規定されている内容は、委員会の指令提案にほとんど等しい。したがって、アムステルダム条約による改正とともに、第62条3項で第三国国民の「旅行の自由」が保障されるようになり、その条件は、5年以内に新たな立法がされるまでは、少なくともシェンゲン条約で規定されることになったといえるであろう<sup>\*21</sup>。ただし、イギリスとアイルランドはシェンゲン条約には入っておらず、両国にも効果をおよぼすためには、両国が、「シェンゲン議定書」の第4条に基づいて、シェンゲンの成果に加わることを要求しなければならないし、デンマークは「シェンゲン議定書」の第3条および「デンマークに関する議定書」の第5条により、シェンゲンの成果に、国際法の下で義務を負う、すなわち、ヨーロッパ裁判所の管轄権を受け入れられない立場を認められている、というように、複雑な状況になっている<sup>\*22</sup>。

## (2) 査証

### (a) 95年理事会規則

査証についての問題は、1980年代後半から政府間交渉の場で議題となってきた。しかし、1993年のマーストリヒト条約による改正で第100c条に、「構成国の国境通過に際しその国民が査証を有していなければならない第三国を定める」という規定が設けられ、同条を根拠に、早速同年12月に、委員

会が「ヨーロッパ共同体を設立する条約第100c条に基づいて、構成国の外部国境を通過するときに、その国民が査証を所持しなければならない第三国を決定する規則提案<sup>\*23</sup>」を提出した。これが、「指令」でなく「規則」であるのは、国家リストの制定は、構成国に裁量を残さないからであり、また、指令として各国にその実施措置をまかせ、それが遅れる国があり、各国の歩調が整わないようであれば実務上の困難を生じさせるからである。この規則提案の内容は次のようである。まず、言葉の定義の問題であるが、「査証」とは「構成国によって与えられた認可証書 (authorization)」であり、次のいずれかに当たるものである。すなわち、「他の入国の条件が満たされている場合に、人がその領域に入る資格を与え、3ヶ月を超えない滞在の間、または、初めての入国の日から数えて6ヶ月以内において合計3ヶ月を超えない複数の滞在中、有効である」もの、「他の通過条件が満たされている場合に、人がその領域、または港もしくは空港の通過ゾーンを通過することを許可する」もの、または、「その領域に現れた人に、特定の期間、領域に再入国することを許可する」もの、であり、これは、前に見た「外部国境条約提案」における定義にほぼ対応している。

次に、「付属書に列挙された第三国の国民は構成国の外部国境を通過する際に査証を所持しなければならない(第1条1項)」として、付属書には130の国の名前が挙げられている。この130の国は構成国のすべての国から査証を要求される国ということであり、委員会はこれをネガティブ・リストとよんでいる。それでは、付属書に掲げられていない国についてはどうかというと、「1996年6月30日までは、構成国は付属書に列挙されていない第三国の国民に対して査証を要求するか否かを決定する。その日より以前に、理事会は第100c条に規定された手続に従って、それぞれの国をそのリストに加えるかその国民からは査証の要求を免除するかを決定する(第1条2項)」という規定が提案されている。委員会は、第100c条の意味するところは、すべての第三国を、ネガティブ・リストかポジティブ・リスト(すべての構成国からその国民が査証を免除される国)のどちらかに入れるとい

うことであると捉えているのであるが、現時点で直ちにそれを行うというのは無理であると考え、1996年6月30日という期日までは、構成国がそれぞれに決定できるという暫定的な措置を設けたのである。そして、いずれかの構成国から査証をえているものに関しては、「構成国は、他の構成国によって発行された査証の保持者で外部国境を通過しようとする者に対して、その査証が共同体中で有効であれば、その者から査証を要求することは出来ない(第2条)」と規定し、構成国間での査証の相互承認の制度を設けることを提案している。委員会によると、この規定は、この規則の「要」であるという。というのは、委員会は、第100c条は域内市場に関する規定である第100a条に続く規定であり、第7a条に掲げられた人の自由移動に貢献するための条文であると捉えている。したがって、第三国の共通リストを作成するだけでは意味がなく、査証の相互承認の原則を規定することの方が、より一層重要であると考えられるわけである。ただし、相互承認され得るためには、その査証は、共同体中で有効でなければならないが、それは、「外部国境条約」で規定される問題であると説明されている。

その後、諮問を求められた、議会は、査証政策のよりいっそうの調和を主張した。議会の市民的自由委員会が1994年3月に提出した報告書<sup>\*24</sup>によると、同委員会もまた、第100c条の目的は、人の自由移動が保障される域内市場を確立することであると考えていることがわかる。同報告書はいくつかの修正を提案しているが、その中で大きなものとして、第2条を「統一的な査証または他の構成国によって発行された居住許可証等を持っている者」に対して査証を要求することは出来ないという文言へ修正し、続いての第2a条で統一的な査証の発行のための要件の制定についても記述することによって、委員会の提案した「査証の相互承認」よりさらに進んだ、「統一査証」という措置をとることを主張したのである。このように、委員会の提案も、議会の市民的自由委員会の報告書も、第100c条の文言と比べると、かなり進んだ提案をうちだしていたと思われるのであるが、この報告書をもとに行われた94年4月の議会の本会議でのこの議題についての議論

\*25では、委員会の提案にあった「相互承認」や報告書がうちだした「統一査証」あるいは、ネガティブ・リストのみでなくポジティブ・リストまでの作成といった問題についての議論は出されておらず、ヨーロッパ社会主義政党グループ(Group of the Party of the European Socialists)、クローリーが、わずかに、イギリスのコモンウェルス諸国のリストからの排除を主張した程度で、決議の採択が行われている\*26。このように、議会では、報告書のうちだした積極的な解釈が当然のものとして捉えられていたようである。

しかしながら、1995年9月に出された理事会規則\*27は、委員会の提案や議会の修正案と比べて、査証政策の調和という点で大きく後退したものとなっていた。それは、第1条で、「付属書の共通リストに掲げられた第三国の国民は構成国の外部国境を通過するときに査証の所持を要求される」として、ネガティブ・リストの作成を定めているのであるが、ポジティブ・リストに関しての言及は全くなくなっていたことにあらわれている。すなわち、理事会指令は、ネガティブ・リストに掲載されない国に関しては、「構成国は、共通リストに載っていない第三国の国民に対する査証の要求を決定する(第2条1項)」という文言によって、各国の権限にまかせることとしたのである。また、「無国籍者および難民(第2条2項)」、「すべての構成国からは国家と承認されていない領域的実体または当局によって発行されたパスポートまたは旅行文書を持つ者(第2条3項)」についても、各構成国が査証の要求を決定できることを明記した。このように、理事会は、第100c条の文言に明示的にかかっているネガティブ・リストのみを取り上げ、委員会の提案した査証の相互承認は、第100c条の規定の管轄外であると考えたのである。ピアは、この理事会規則は、共同体における人の自由移動を少しも前進させることになっていないと評価していた\*28。

#### (b) 裁判所への提訴

この理事会規則を、議会が12月に裁判所に提訴することになった。すな

わち、それまでの先例として、諮問手続を経て二次規則を制定する場合、理事会が議会が出した意見と実質的に異なる決定を行った場合、理事会は、議会に対してその意見を確認するために再諮問をしなければならないというルールがヨーロッパ裁判所の判例法として確立してきており、議会は、今回の理事会規則は、その場合に当たると考えたのである。果たして、結果は、議会の勝訴となった。すなわち、97年6月に出された判決<sup>\*29</sup>は、理事会規則が、第2条2項を規定することによって、ネガティブ・リストの作成を排除したことのみをとっても、委員会提案からの実質的な変更があったと認定し、理事会規則の無効の宣言と議会への再諮問の命令をしたのであった。この判決後、再諮問の段階において再び提出された市民的自由委員会の報告書<sup>\*30</sup>では、同委員会が以前に行った修正提案に加え、ルーマニアとブルガリアのリストからの削除の提案も行われた。また、理事会規則は査証の調和についてほとんど何も規定しておらず、第100c条の実質的な内容を根底から揺るがしており、委員会の提案に基づいていないので、これを拒絶するという考えも述べていた。本会議の議論<sup>\*31</sup>においては、ルーマニアとブルガリアのネガティブ・リストからの削除に賛成する発言がヨーロッパ社会主義政党グループのツィーマンからされていた一方で、反対の声もあがっていた。同グループのエリオットはイギリスのことを例にとり、西欧諸国がこれらの国から多くの庇護申請者を受け入れている現状では、査証の免除の措置を行うにはまだ時期尚早であり、その前に、これらの国で少数者の権利を適切に保護することを確保してもらうなど、すべきことがあると述べているし、同じく、同グループのフォードも、かなりの数のブルガリアとルーマニアの国民があまり根拠のない庇護申請を構成国で行っていることをあげて、両国のリストからの削除を反対している。フォードは、また、一定の状況の場合に、国家査証を課すという構成国の権利を奪うこと自体や、ネガティブ・リストの作成自体についても懐疑的であることを表明している。このように報告書に対して異議は出されたが、採択された本会議での決議は市民的自由委員会の提案とほぼ同じ

であった。以上のような再諮問の手続を経たのであるが、理事会は、1999年3月に、結局、再諮問前と同じ内容の理事会規則を制定するに至った\*32。

(c) アムステルダム条約以降の新たな動向

しかしながら、その後、同年6月に発効したアムステルダム条約による改正で、第62条2項bとして、理事会が採択すべき査証に関するルールの中に、「外部国境の際に査証を所持しなければならない第三国の国民」のみではなく、「その要求を免除される第三国の国民」のリスト、さらには、「構成国によって査証を発行するための手続および条件」、「査証の統一要式」、「統一査証に関するルール」までもが含まれることになった。

この変化を受け、委員会は、2000年1月に新たな提案「その国民が外部国境の通過の際に査証を所持しなければならない第三国およびその国民が要求を免除される第三国の一覧表を作成する理事会規則提案\*33」を提出した。法的基礎は当然ながら第62条2項bであるが、委員会は、「説明のための覚え書き」において、この措置が以前の第100c条がカバーするものでもあったことを述べるのを忘れていない。規則には付属書Iと付属書IIが添付されており、それぞれに外部国境の通過の際に査証が必要な国および不必要な国が列挙されている(第1条)。そして、付属書Iにリストされた第三国国民に関しては、外部国境の通過の目的においては、構成国の一つによって発行された有効な居住許可証は、査証と同じと見なされると規定されている(第3条)。今回も、「規則」となっているのであるが、それは、もはや、第三国国民は、外部国境の通過の際に、すべての構成国で査証が必要であるか、あるいはすべての構成国から査証を免除されているかのどちらかであり、構成国が、その国の判断で、査証が必要か不必要かを定める第三国国民というものが残されなくなったからであると述べられている。委員会の説明では、「構成国が、その国民に対して査証を要求するの可否かを一方的に決定できる主権的権限を持つ第三国はもはやない」のである。このことは、さらに、難民および無国籍者に関する問題でも同様であり、以

前の指令では、この二つのカテゴリーの人々には査証を与えるか否かを各構成国が独自に決定できたが、今回の提案ではもはや構成国に独自の決定権はない。すなわち、「彼らが居住しているまたは彼らの旅行文書を発行した非構成国の国民と同じ」基準で査証の要不要が決定されることになる(第4条)。このように、今回の提案は、第三国国民に対する査証の要求に関して、構成国にほとんど決定権を残さなくなっているが、わずかに例外もある。それは、第5条に掲げられた、外交パスポートの所持者などである。なお、リストIおよびIIに掲げられている国の数は、「シェンゲンの成果」の統合が影響して、以前の規則から変化しており、リストIに掲げられる国の数が35増加している。また、ルーマニアとブルガリアに関しては、両国における査証政策の進歩やEUの拡大の交渉を考慮に入れて、リストIからはずされ、リストIIの方へ入れられた。さらに、香港やマカオは「一国二制度」の考え方を反映させて、中国がリストIIに入っているにもかかわらず、「少なくとも一つの構成国によって国家とは認められていない実体および領域当局」としてリストIIの方へ入れられている。

この提案に対して、議会の市民の自由および権利、司法、ならびに内政問題委員会(Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs)は、同年6月に報告書<sup>\*34</sup>を提出した。報告書は、委員会のアムステルダム条約による条約改正後の素早い対応を評価しながら、いくつかの修正提案を示していた。そのうちの一つとして、構成国が香港やマカオのように少なくとも一つの構成国によって国家とは認められない実体および領域当局に対する対応について構成国が柔軟性を持たないことを留意し、歓迎するが、そのことが構成国が国家もしくは領域当局またはその当局から発行された文書を承認する権限には影響を与えないことを明らかにしておくための修正であり、第6a条として、「この規則は、構成国の、国家および領域の単位または後者によって発行される旅券ならびに旅行文書および自己確認の文書の承認に関しての権限に影響を与えない」という文言を追加することである。また、もう一つの修正として、居住許可

は、外部国境の問題ではなく第62条2項bの範囲外であるとして、第3条の削除を提案している。

7月3日に行われた本会議<sup>\*35</sup>では、多くの議論はされなかったが、リストにあげられる国について、ヨーロッパ社会主義政党グループのエヴァンが、ルーマニアとブルガリアのリストからの削除を評価し、トルコ出身である緑のグループ/ヨーロッパ自由同盟(Group of Greens/European Free Alliance)のセイハンは、トルコが査証を必要とする国にあげられていることに対する批判を行っている。

この修正案は条約第251条2項の手続に従って、理事会および委員会に送られた。その結果、委員会は、第250条2項に定められている、提案の変更を行った。その修正提案<sup>\*36</sup>では、委員会は、理事会および議会の意見を取り入れて、いくつかの修正を行っている。まず第1に、議会から指摘されていた居住許可への言及を削除した。委員会は、構成国が発行した居住許可証と外部国境の通過のための査証を同一に扱うことは、将来定められるべき査証に関する規則についての文書の中に入れることができるだろうと考え、また、この第3条を削除しても、シェンゲン諸国家は居住許可証と査証を同一に扱うルールをすでに採用しているし、シェンゲンに入っていないアイルランドとイギリスは、議定書に基づいてこの規則を適用する選択をしていないから、問題は生じないと考えたのである。第2に、理事会の意見を取り入れて、第1条に、相互主義の原則に基づき、リストIIに掲げられた第三国が構成国国民に査証を再び課すようになった場合に、それに対応してこちらも再び査証を課すことができるようにするための手続を書き加えた。

複雑な遍歴をたどっているこの問題の論点について、ここで簡単にまとめておこう。最大の問題点は、第100c条をどの様に解釈するかということであった。文言どおりに解釈すれば、ネガティブ・リストの作成ということにとどまるのであるが、委員会はそこに「査証の相互承認」、「ポジティブ・リストの作成」という黙示的な意味を読みとったのである。それは、

第100c条が「域内市場」のための措置であるという考え方から出てきたものであった。査証の相互承認という要素を入れるということは、構成国の居住許可証を所持している居住者ではない第三国国民に対して、域内の移動の自由を認めるということであり、先の「第三国国民の共同体内を旅行する権利指令提案」の論点の一つとなっていた問題と同じことなのである。議会では、この点について、委員会の考え方に疑問を差し挟むような議論はおこらず、この黙示的意味の考え方をそのまま利用しようとしたようである。それに加えさらには、もっと進んで、統一査証という措置を提唱したのであった。もっとも、議会の中でも、ポジティブ・リストの作成までも行って、自国の判断で外国人に査証を課すという国家の権限をなくしてしまうことに反対の声も出てはいた。結局、理事会が、それらの考えを真向からうち消す態度をとったことに、裁判所への提訴という最終手段を用いて、不満の意思を表明したのである。

アムステルダム条約発効後、「シェンゲンの成果」の組入れによって、これらの措置は避けられなくなった。しかし、この場合、以前のように第100c条が法的基礎となるわけではなく、第4編の下で採択された措置であるから、イギリスおよびアイルランドは当然には参加する義務はないわけである。

## 5 まとめ

人の自由移動は、ECの柱である4つの自由の一つであり、その障害を除去することは、EC条約第3条にはじめから掲げられていたECの活動の一つであった。しかし、その射程は、当初は、後にEU市民と名付けられる構成国国民のみであると考えられた。それが変化したのは、単一議定書による「域内市場」の概念である。「域内市場」が「内部に国境のない地域」からなるものであると定義されたことにより、域内国境における取り締まりの廃止という措置が必要とされたのであるが、その措置は、構成国国民とそ

れ以外の第三国国民で区別をして適用することは不可能なものであった。したがって、域内国境における取り締まりの廃止の対象となるのは、第三国国民も含んだ「人」一般という解釈がされることが可能となったのであった。また、マーストリヒト条約によって、経済共同体のみならず政治的な連合へと移行することとなり、「司法および内政分野における協力」という第2の柱がEUの権限として盛り込まれ、庇護政策など第三国国民の問題もEUの管轄の中に入ってくることとなった。さらに、査証の問題の一部は、第100c条として、ECの管轄内に入ってきた。これらのことを背景に、委員会は、新たに設けられた第100条という「法制の接近」に関する条項を基礎として用い、「第三国国民の旅行の権利」を提案するに至った。その内容は、域内の国境を通過する場合に、その都度査証をとることなく移動する権利を第三国国民に与えるというものである。ただし、この権利を保障するためには、側面を固めるための措置、すなわち、外部国境の通過の際の取り締まりを構成国全体で行い、他の構成国が入国させたくない人についても外部国境において入国を拒否するという体制が整えられることが前提条件であると委員会は考えていたのであるが、内部に国境のない域内市場の完成こそ本来の目的であり、その本来の目的の達成を、側面を固める措置の成立を条件とすることは本末転倒であるという批判が議会からされていた。ところで、この域内国境の通過の際の査証の必要性の廃止という問題は、別の立法過程でも議論になっていた。すなわち、第100c条は、文言どおりに読めば、構成国の国境通過に際しその国民が査証を有していなければならない第三国のリスト（ネガティブ・リスト）の作成のみが示されているのであるが、委員会はこの条文に込められた黙示的な意味を解釈して、その国民がすべての構成国から査証を免除されている第三国のリスト（ポジティブ・リスト）の作成までも含んだ体制を作ろうとした。このことは、域内国境の際にはその都度査証をとる必要性が廃止されるという意味で、先の旅行の権利指令と同じ意味を持つものであった。

結局、これらの第三国国民の域内の自由移動を保障する措置は、アムス

テルダム条約以前に成立することはなかった。そして、アムステルダム条約において、「第三国国民の旅行の自由」が規定されるように至り、また、同時にシェンゲン議定書で、「シェンゲンの成果」が組み込まれることになったのであった。

アムステルダム条約による「第三国国民の旅行の自由」の導入の背景には、域内国境における取り締まりは、一部の国を除いてもはや行われなくなっているという状況が先行していたことも事実である。それは、経済的なコストが理由でもあり、また、EUの枠組みの外でのシェンゲン諸条約によって法的な体制も整えられていたからでもある。しかし、EUの規定は、正確に言えば、シェンゲン補足条約のそれとは異なる。EUの規定が「第三国国民の旅行の自由」という文言を用いているのに対して、シェンゲン補足条約の第4章のタイトルは、「外国人の移動の条件」である。EU条約の規定が第三国国民の旅行の「自由」を規定するに至ったのは、委員会が「旅行の権利」指令提案を提出した実績が影響しているのではないだろうか。

それでは、委員会が第三国国民に「旅行の権利」を提唱した背景は何であろうか。それは、移動の自由に限らず、EC/EU内における、EU市民、すなわち構成国国民と第三国国民と間の差別という事態を問題とする声があがっていたからであろう。移動の自由と同じく、EU市民権として規定されている「地方選挙における選挙権および被選挙権」に関する議論においても、また、社会保障制度の整合化の議論においても、第三国国民に同等の権利を与えることが、論点の一つとなっていたのである<sup>\*37</sup>。そしてこの課題は、EUのもっとも基本的な概念である「域内市場」の結果としての「移動の自由」の局面でも問題とされ、議会や経済社会委員会からの指摘をうけて、委員会は指令提案の前文にも第三国国民とEU市民との平等を規定することになったのであった。このように、ヨーロッパの統合は、「域内市場」の論理と第三国国民の差別の問題、二つの要素によって、当初は問題とされていなかった第三国国民の移動の自由を保障することになったと思われる。

## 注

- \*1 取り入れられるべき「シェンゲンの成果」が何であるかについては、シェンゲン議定書の付属書および同議定書第2条1項に基づいて1999年に制定された理事会決定(1999/435/EC, *OJEC*, 1999, L176/1-16. 1999/436/EC, *OJEC*, 1999, L176/17-30.)が説明している。それによると、1985年のシェンゲン条約(The Agreement, signed in Schengen on 14 June 1985, between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders), 1990年のシェンゲン補足条約(The Convention, signed in Schengen on 19 June 1990, between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the French Republic the Grand Duchy of Luxembourg and the Kingdom of the Netherlands, signed in Scengen on 14 June 1985, with related Final Act and common declarations), イタリア、スペイン、ポルトガル、ギリシャ、オーストリア、デンマーク、フィンランド、スウェーデンの加盟の議定書の他に、執行委員会の諸決定等も含まれる。See P.J. Kuijper, "Some Legal Problems Associated with the Communitarization of Policy on Visas, Asylum and Immigration under the Amsterdam Treaty and Incorporation of the Schengen Acquis", *C.M.L.R.* 37, 2000, pp.345-366.
- \*2 *COM (95) 347final ANNEX*, Abstract from the Communication of 8 May 1992 to the Council and Parliament on the abolition of border controls (SEC (92) 877final).
- \*3 第235条は、共同体の目的のいずれかを達成するために必要な行動で、条約に定めのない事項の場合の立法手続を規定している。
- \*4 Kay Hailbronner, "Visa Regulations and Third-Country Nationals in EC Law", *C.M.L.R.* 31 1994, pp976-978.
- \*5 ジブラルタルに関する問題は、イギリスのジブラルタルナショナル・ツーリスト・ボードのホームページ、特に、"Report on Gibraltar and the European Union's Rule on the Free Movement of People" が参照になる。<http://www.gibraltar.gi/history/gaermain.html>.
- \*6 *COM (93) 684final*.
- \*7 *PE DOC*, A3-0190/94, p.14.
- \*8 Resolution on the abolition of controls at borders and free movement of persons within the European Community, A3-0284/92, *OJEC NoC337/211-214*
- \*9 *COM (94) 23final*, p.34.
- \*10 *COM (95) 347final*.
- \*11 *COM (95) 348final*.
- \*12 *COM (95) 346final*.
- \*13 *PE DOC*, A4-0219/96

- \*14 *OJEC* NoC347/60-69, 1996. この議題についてのDebateは公表されていないようである。
- \*15 *COM* (97) 106final.
- \*16 *PE DOC*, A4-0218/96.
- \*17 *Op.cit.*, *OJEC* No347/58-59, 1996. 注14と同じく、Debateは公表されていないようである。
- \*18 *CES* 252/96 (95/0199 CNS) I/CAT/CH/vh.
- \*19 "Action Plan for the Single Market", *CES* (97) 1 final.
- \*20 シェンゲン議定書の第2条は「アムステルダム条約の発効の日から、シェンゲンの成果は、・・・直ちに13の構成国に適用される」こと、「理事会は、・・・本項の実現に必要な措置をとり」、「シェンゲンの成果を構成する各規定または各決定に法的基礎を決定する」こと、さらに、そのような措置がとられるまでは、「シェンゲンの成果を構成する規定または決定はEU条約第4編を基礎とする法(act)とみさなれる」ことが述べられている。
- \*21 ヘイルブロンナーは、シェンゲンの成果の基礎の上に、期限内に域内国境における人の取り締まりの廃止を実現することが可能であろうと予測している。Kay hailbronner, "European Immigration and asylum law under the Amsterdam Treaty", *C.M.L.R.*35, 1998, p.1055.
- \*22 さらに、アイスランドとノルウェイは、1996年12月に署名されたルクセンブルグ合意によって、シェンゲン条約に投票権なしのオブザーバーとして認められており、ゆくゆくはシェンゲンacquisと受け入れることになっているので、数種類の当事国の立場が併存することになる。See P.J.Kuijper, "Some Legal Problems Associated with the Communitarization of Policy on Visas and Immigration under the Amsterdam Treaty and Incorporation of the Shengen Acquis", *C.M.L.R.* 37, 2000, pp.345-366.
- \*23 *COM* (93) 684final.
- \*24 *PE DOC*, A3-0193/94.
- \*25 *OJEC*, Debates of the European Parliament, No3-447/99-104, 1994.
- \*26 *OJEC*, No C128/346-350, 1994.
- \*27 Council Regulation (EC) No2317/95 of 25 September 1995 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States, *OJEC*, No.L 234/1-2.
- \*28 Steve Peers, "The visa Regulation: Free Movement Blocked Indefinitely", *E.L.Rev.*21, 1996, p.150.
- \*29 Case C-392/95.
- \*30 *EP DOC*, A4-0043/99.
- \*31 *OJEC*, Debate of the European Parliament, [http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/debats? FILE=99-02-09 & LANGUE=EN&LEVEL=DOC & GCSELECTCHAP=11 & GCSELECTPERS 280-308](http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/debats?FILE=99-02-09&LANGUE=EN&LEVEL=DOC&GCSELECTCHAP=11&GCSELECTPERS280-308).

- \*32 Council Regulation (EC) No 574/1999 of 12 March 1999 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States, *OJEC* L72/2-5, 1999.
- \*33 COM (2000) 27final.
- \*34 *EP DOC*, A5-0179/2000.
- \*35 Debate of the European Parliament,  
<http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/debats?> FILE=00-07-03 & LANGUE=EN&LEVEL=DOC & GCSELECTCHAP=9 & GCSELECTPERS=96-101.
- \*36 COM (2000) 577final.
- \*37 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」広島大学大学院社会科学部【社会文化論集】第6号(1999年3月) pp.1-66、「EUにおける社会保障制度の統合化の展開」広島大学総合科学部【社会文化研究】第25巻(1999年12月) pp.45-80参照。また、EUにおける第三国国民の権利を総合的に分析している論文として、Steve Peers, "Towards Equality: Actual and Potential Rights of third-country nationals in the European Union", *C.M.L.R.*33, 1996, pp7-50。ピアは、結論として、EUが第三国国民に対しての差別禁止の包括的な措置をなにもとってきていないことを指摘しながらも、95年に長期的な居住者である第三国国民に対して最低限の待遇を規定する理事会決議がなされたことから、状況は変わりはじめていと述べている。