

(研究ノート)

**EUの域外出身者の家族合流Family Reunification
政策について (1)**

2002年5月2日付の家族合流権確立に向けての改正案

中 村 賢二郎

**On the Family Reunification Policy for the Third Country Nationals
of the European Union (1)**

**Amended proposal for a Council Directive on the Right to
Family Reunion on 2 May 2002**

Kenjiro Nakamura

Abstract

This Article is the commentary of amended proposal for a Council Directive on the right to family reunion on 2 May, 2002 presented by the European Commission of Council of the European Union. COM (2002) 225 Final

目 次

- 1 . はじめに
- 2 . 欧州委員会の基本的移民政策
- 3 . 改正作業概説
- 4 . 家族合流権に関する欧州連合理事会の改正案要旨
- 5 . 同改正案本文
- 6 . 本改正案各条項の注釈
- 7 . いくつかの問題点 (以下次号)
- 8 . まとめ

1. はじめに

もろもろの堪えがたい不当な政治的・社会的迫害や戦災を避けるために故郷を捨て、あるいはあらゆる災害で将来展望もなく生死の淵をさ迷い歩かねばならない貧困から脱却し、より安定した生活を求めて、より豊かなテロのない安全な国や社会環境に移り住もうという地球規模の社会移動は、本来的に人間の本性に根ざす行動である。これまでの人間社会の歴史と文化は、むしろこうした本性に基づく移動サイクルの繰り返しのなかで漸次形成され、発展してきたともいえる。交通・通信手段が3次元的に急速かつ高度に発達し、国際人流が地球規模でますます容易になった今日、何世紀もの国際政治の軋轢のなかでやっと獲得した既存の国境を安易に撤去し人類にとって新しいゆたかな社会・経済共同体の建設を目ざすEU構成国がその枠組を構築する過程で直面する加速化するこの国際的移民流入・流出現象とどうすればEU発展の将来展望もふまえて経済上も人道上も合理的に対処し規制できるのかという問題は、ヨーロッパ的というよりむしろ世界の開発先進国のみならず21世紀の地球上に実在するどの国もがかかえ込んでいる乃至はやがてがかかえ込まざるをえなくなるまさにグローバルな深刻な政治課題モデルの1つである。

本稿では、こうした世界が注目する21世紀の世界史的な実験課題に対して、とりわけ1997年のアムステルダム条約締結以降の欧州統合過程のなかでこれまでEU当局が、とりわけそのこの機構改革のなかで実質的な責任担当部局となった欧州委員会の司法・内務当局がどのような基本姿勢でこれと取組んできたのか、かつまたこれまでにどのような提案をし、審議してきたのかを域外出身者の家族合流（家族再会乃至家族呼び寄せとも言う）Family reunification策にしぼって時系列的にフォローしたい。その作業のまえに、先ず本稿(1)ではいくたの審議をへたのち2001年12月14・15日のラーケンLaeken^注 欧州委員会の要請にこたえて2002年5月に発表した同委員会の改正案の内容を最近入手したEC資料に基づいて、とりあえず要約紹介しておく。

2. 欧州委員会の基本的移民政策

すでに2002年6月17日ルクセンブルクでのEU外相理事会、それに続く同年6月21日スペインのセビリアで開催の（通称移民サミットといわれた）EU首脳会議でも主要な議題となり指摘されたように、現今の域外越境不法移民には計画的密入国者とか密移民斡旋ビジネスの仲介する密入国者が多いという共通の問題認識に立ち、アジア、アフリカ、東欧より流入する不法移民対策を効果的に実施するにはEU域外との国境管理の強化や、密航

を仕組む犯罪組織の摘発などについて、加盟15ヶ国が一致協力し連携を強化する必要のあることを欧州委員会は当面のEUの緊急課題として提唱してきた^注。そして最近ではこうした一致協力した不法移民対策こそが唯一の欧州政界内の極右・右翼政党台頭と伸張を抑止するために最もてっとり早い効果のある措置であるかのように認識され活用されはじめたことにも注目しておきたい^注。そして今や不法移民・難民対策は1989年の社会主義体制崩壊後の欧州国際政治の動向を左右する極めて重要な政治的課題の1つにまでなってしまったのであるが、こうした移民問題のもたらした意外な不測の事態にたいして、欧州委員会の司法内務当局は、1970年代以降の移民政策の基本目標が要するに専ら各構成国に忍び寄り労働力不足といった少子高齢化対策に重点をおいた偏向した政策運営のまずさというか、そうした発想自体がすでに破綻していることを認め、今後はより多様な手段をもちいた、より柔軟な行動が必要なことを確認した。そして1999年10月15・16日フィンランドで開催されたタンペレTampere欧州理事会が決定した次の4点を今後もEUに共通の新しい移入政策策定の指針にしなければならないとした。

第1点、移入民の認可基準として人道的な要素と経済的な要素をバランスよく包括的に配慮して認許可業務をおこなう。

第2点、域外出身者の権利・義務を可能なかぎり受入国市民のそれに近付けて公正fairな処遇をする。

第3点、戦略策定の要に、出身国との共同開発的視点を重視しておこなう。

第4点、1951年の国連の難民の地位に関するジュネーブ協定と国際条約上の受入国の義務を十分順守し、共同的な難民政策を実施する。しかし問題は各構成国のそれぞれ抱えている特殊条件に制約されて、こうした共同行動が容易にとれない現状を以上の指針といかによりあわせ調整していくのかの記録が以下紹介するコミュニケである。

このような基本方針が今後のEU諸機関・構成国および市民社会で討議する際の基礎になるとして2000年11月に欧州理事会と欧州議会に提出された同コミュニケ（COM(2000)757）A4全31頁のなかに次のようにこの3点が受け継がれたのである。1．移民行政に関しては、EU各構成国内の経済・人口の進捗状況とそれぞれの国の受容力、移出国との歴史的・文化的つながりを充分配慮のうえで足並みをそろえた共同の取り組みが必要である。2．移出国が抱えている問題状況と移出民政策の実施が当該国内に及ぼす影響についても十分な考慮が重要である。3．そのうえで、EU内に合法滞在する域外出身者の公正な処遇をベースにした特別な統合政策を展開し、社会的排訴・人種主義と外人嫌いを防止

し、多様性を尊重する必要がある。

次に2001年7月発表のコミュニケ（COM(2001)387）では、こうした指針に基づいた政策実施の具体的方式について次のように討議されている。移民政策実施のさいには、各構成国が意見を交換して一連の目標やガイドラインを協定したうえで、それをそれぞれの国の行動プランに取込めるようEU移民政策の策定調整の公開方式を採択するよう提案している。そしてこうした移民問題に関する情報交換方式の改善手順については、加盟国の要請に答えて2002年12月に開催予定の次回のLaeken欧州理事会でも既に討議が予告されているのである。

次に対策が急がれる当面の緊急課題であるEU内の不法移民・斡旋ビジネス問題については、2001年11月15日採択の不法移入民にたいする共同政策に関するコミュニケ（COM(2001)672）A 4版26頁でもその取締りのためのいくつかの特別行動計画を提案していたが、その後2002年2月末に採択した包括的計画では加盟構成国の活動成果を調整強化するための行動領域を先ず6点に絞り込んでいる。これについては2002年度のはじめに欧州国境管理に関するコミュニケと共に、EU帰還政策Community Return Policyに関するグリーン・ペーパーのなかに発表した^注。（COM(2002)175）

さらに欧州委員会は次の重要な3点について命令の改正案を発表した。この3点とは1．有償雇用と自営業活動をする域外出身者の入国・滞在条件。これについてこれにかんする共通の定義・基準と手続を設け一貫した法的枠組を規定すること。（COM(2001)386） 2．加盟国内に合法滞在する域外出身者がその家族構成員と合流できる権利を享有するための条件を規定した家族合流権。（COM(2000)624）A 4版17頁2000年10月10日発表 3．5年間合法的に滞在した域外出身者にたいし、多くの領域で可能なかぎりEU市民に近い諸権利、とりわけ一定の条件の下ではあるがその他の構成国にも滞在できる権利をもつ資格の認許を求める長期滞在の域外出身者の資格、がそれである。（COM(2001)127）A 4版42頁 本稿は専らこの第2点の家族合流権の改正案について以下論述するものである。

なおその他に、他の目的でEU内に入国を希望する学生やその他の域外出身者の入国認可についてもいくつかの提案をしている。また効果のある政策実施には、それにふさわしい信頼のおける確実な流入移民情報が不可欠であるが、EUの難民・移入移民政策をさらにより良いものにし、より一そう監視を強化するために、欧州委員会は1998年度から移民統計情報資料の収集・分析をしやすくするためのプランづくりをはじめた。Eurostat、すなわちEU統計局の用意した計画とは移民・難民に関する月例統計資料の収集をはじめこ

とである。さらに欧州委員会は、各地方機関と中央機関が相互にリンクしあえるような各構成国の交信拠点のネットワーク化をつかさどる実践的な移民観測所Migration Observatoryの建設計画をもっており、本計画の2004年度の完成が期待されているのである。

1999年に発効したアムステルダム条約は、EUにたいして移入民管理行政策定に関して強力な権限をあたえたのである（続稿7．いくつかの問題点で後述）。したがって、移入民問題は各構成国政府相互間で整調できるような領域の問題ではなくなったのであり、2004年までは各構成国の提案によるが、それ以降は欧州委員会の提案に基づいて閣僚理事会が採択した活動が中心となるのである。いいかえると、2004年までしか各EU構成国は、移入民問題について欧州委員会に提案発議権をもてないことになる。これまでは一枚のスコアボードに構成国・理事会・委員会のそれぞれの責任を明記していたのだが、今や6ヶ月ごとに更新するのである。欧州共同体ECを設立する条約第63条によると、アムステルダム条約の効力発生後5年の期間内に、理事会は難民・不法移民と送還政策案を採択しなければならないと規定している。アムステルダム条約は1995年5月に発効したので目標期日は2004年5月になる。この最終期限はEU内で生活する域外出身者の入国・滞在諸条件やEU内での彼らの生活に関する諸権利についての措置には適用されないと規定（同条約第63条4項）^注 していても、欧州委員会としてはとりあえず2002年度に提出されたすべての提案の審議を進めたいと考えているようである。

3．改正作業概説

（作業経過）

この命令改正案は、欧州委員会が2001年12月14・15日にLaekenで開催された通称Laeken欧州理事会の要請に答えて作成したものである。家族合流権問題を欧州理事会が審議をはじめて2年以上経過するが、審議の進捗状況は期待に反して遅々として進行することなく実りのないものとなっているが（議長判定第38点）、当理事会はこれに関する共通ルールの確立こそが、共通移民政策の極めて重要な要素の1つであると確認している（同判定第40点）。欧州委員会は1999年タンペレ欧州理事会の決定した政策ガイドラインと目的にかんする公約を再確認し、その後の進展のなかで数点の新しいガイドラインを作成する必要がある（同判定第37点）、ここに2002年4月30日付で本改正案を提出した（同判定第41点）。ところで、本案が最初に提出されたのは1999年12月1日（COM(1999)638 Final）、欧州議会が2000年9月6日付でその意見を公式に採択して本欧州委員会案の主

たる取組み方と方向性を支持したものの、若干の範囲で規制を求められ、欧州委員会案の再修正を要請していた。欧州委員会はすでに欧州議会の改正提案に答えて2000年10月10日付で改正案を提出しておいた。(COM(2000)624Final)しかしその後これについて、とりわけ2000年5月と2001年5月・9月と欧州理事会で交渉を繰返したが難行し容易に妥協がえられなかった。したがって、欧州委員会は本改正案のなかでラーケン欧州理事会の結論に基づいて未解決のいくつかの問題点について新しい取組みをした。本新改正案では最近2年間の交渉のなかで合意されてきたものを留意しながらも、欧州理事会が合意したいいくつかの和解点を取込んでいる。

(新しい取組み方)

構成国相互間で家族合流立法の調整を成功させるには、更に今後もいくつかの行程をへる必要があり、本改正案はその第1行程にすぎない。本案では先ず、停止条項standstill clauseと時限的な最終期限条項deadlineを設けるという2つの措置を柔軟に使っている。

先ず柔軟な使い方については、新改正案では交渉中断中のいくつかの点についてより柔軟な措置を導入している。その一つは国内法策定にあたり自由裁量の余地を残す一方で、若干の構成国の現行法修正の例外ケースを厳しく制限している。停止条項とは構成国が本命令を採択する用意がない場合、その命令の効果をそこなわないように保障するものである。その目的は本命令が、かえって各構成国間の格差をつくる原因にならないようにするためのものである。また、アムステルダム条約・タンペレ・ラーケン欧州理事会のいずれもが求めているような真の意味での共通ルールを採用できるようにするには、次の段階として家族合流にかんする認可行政法規の調整に期限条項を本案に設けねばならない。本案では本命令の国内法化の期限を一応2年間としたが、この期限設定は交渉により最も柔軟な規定にしておくことが、かえって許可行政措置の調整を容易にすることに役立つものと考えられる。言うまでもなく、こうした特別の期限条項とは別に、第2次的に保護される人物やEU市民の家族合流に関しても、これとは異なった措置を今後も特に設ける必要がある。

(主要な改正点)

EU市民の家族合流に関する旧第4条規定は、自由移動に関するEC法の適用対象外のものであったので、EUの人の自由移動規定の改正作業の開始と共に削除された。EU市民とその家族のEU構成国内自由移動・滞在権に関する欧州委員会命令案の第1の問題点はそれに該当する家族の定義についてである。全EU市民の家族合流に関する権利については、改正作業が完了した後に別に考察する。第5条第1項による子供の合流年齢に関する規定

をいくつかの構成国の国内法で適用除外規定を設けるよう改正した。同時に特に難民に関する章のなかに、いかなる場合にも同伴する子弟の年齢制限を低下しないよう規定した。第5条第1項では、本命令は各構成国法適用2年後に再検討するという最終期限条項を設けている。第7条第1項では、合流家族の滞在証明書の更新の際には、家族合流後のもろもろの状況が再検査されるが、こうした問題の再審査にも期限条項を設けている。第8条第2項の新規定は、本命令採択時に既に現行国内法の規定が存在する構成国には、例外規定を厳しくするように規定している。当該構成国の政府は、その国内の収容力のいかによって家族合流目的の入国期間を数年間延長することを認めるが、その期間はいかなる場合も3年を越えてはならない。本規定も命令導入の2年後には再検討される。第13条第2項の永住資格者と合流する家族の滞在証明書の有効期間については、申請すれば長期滞在者の地位にかんする命令によって改訂され、その資格は同じように強化される。今日では申請人は合流受入者と同様な基準に基づいて長期滞在資格をえることができる。こうしたルールは、欧州情勢のいかにかわることであり、国内永住ビザを発行し、好意的な処遇をするかどうかについては、構成国の自由に委ねられている。こうした柔軟な措置についても、命令が国内法化した2年後に再検討することにしている。第15条第1項は、2001年3月13日付の命令案（COM(2001)127Final）が発効し長期滞在資格をさらに改善するには、それに伴って自動的に家族の滞在資格が許可される滞在期間の上限を5年間としている。この新しく設けられた期間は永住ビザと同資格をえるための期間でもあるが、各構成国のおかれたそれぞれの状況に応じて柔軟な運用が許されるのである。

4．家族合流権に関する欧州連合理事会の改正案要旨

欧州連合EU理事会は、欧州共同体EC設立条約第63条^註の規定により欧州委員会案に基づき、欧州理事会、経済・社会理事会、地域評議会の意見を尊重し、以下の諸事項を考慮し、下記の本命令を採択した。

- (1) 自由・安全および司法の領域を漸進的に確立するためにEC設立条約は、外部との国境管理、難民・移民に関する一般的措置、人の自由移動を保障するための措置の採択と共に、難民・移民および域外出身者の権利を保護するための措置の採択についても規定している。
- (2) 同条約第63条第3項では、理事会は移民政策に関連するもろもろの措置を採択しなければならぬと規定している。特に同条第3項のa号は入国および居住条件ならびに家族

合流（再会ともいう）目的のためのものを含め構成国が長期滞在査証のための、また在住許可証を発行するための手続基準に関する措置を採択しなければならないと規定している。

- (3) 家族合流にかんする措置は多くの国際法上の文書に明記された家族保護と家族生活尊重義務に基づいて採択されねばならない。本命令は、とりわけ欧州基本権憲章で承認した基本権を尊重し、その諸原則を順守するものである。
- (4) 域外出身者の受入れ・滞在条件については、欧州理事会は1999年10月15・16日開催のタンペレ特別会議において、EU内の経済・人口動向と出身国内の同状況を共同判断した上で国内法の調整が必要であると確認した。それ故、欧州理事会としては早急に欧州委員会の提出した改正案にもとづいた決定を採択下さるよう理事会に願う。本決定の採択については、各構成国の収容力にくわえ、出身国との歴史的・文化的つながりも考慮しなければならない。
- (5) 欧州理事会が移民動向を査定し、その対策を準備するためには、先ず委員会が各構成国内に居住する域外出身者が合法移民なるや否や、とりわけその許可件数・許可要件と有効期間などの統計資料とか情報を入手する必要がある。それには構成国が欧州委員会にその必要とするデータ・情報を定期的に迅速に提供するようにしなければならない。
- (6) 1999年10月15・16日にタンペレで開催の特別会議で、欧州理事会は構成国領域内に合法的に在住する域外出身者に対して公正な処遇をし、EU域内の一般市民に匹敵する comparable 権利・義務を付与することをめざしてより積極的な統合政策がとられねばならないと述べた。
- (7) 2001年12月14・15日開催のラーケンLaeken欧州理事会は、タンペレ会議で明言した統合政策ガイドラインとその目標についての公約を再確認したのち、若干の分野で新ガイドラインを追加する必要があると指示した。そして家族合流手続について共同基準を設定することが真の意味での共同の移民政策になると述べ、欧州委員会にそのための新改正案を作成するよう求めた。
- (8) 家族合流は家族生活を送るために必要な事柄である。それによって域外出身者が構成国内で統合されやすくなり、社会・文化上の安定を助ける。このことが経済的・社会的絆を強くし欧州共同体設立条約第2条・第3条第1項K号（経済的および社会的緊密化の強化）に規定^注した同共同体の基本目的を促進し寄与することになる。
- (9) 家族を保護し、家族生活を設け維持する家族合流権を行使するための物質的条件は、

共同基準に基づいて決定されねばならない。

- (10) 難民の状況について特に注意しなければならない点は、なぜ本人が母国を逃れざるをえなくし、そこで通常の家族生活をおくれなくしたかの理由である。したがって、家族合流権を行使するためには、より恵まれた条件づくりが必要になる。
- (11) ここで言う家族合流とは、配偶者と年少の子供といった核家族を指している。家族概念を拡大し直系尊属の親族・成年の子弟とか未婚のパートナーまでも家族合流に含めるかの決定を下すのはそれぞれの構成国である。
- (12) 家族合流や家族員の入国・滞在申請審査手続きにかんする一連の規則を設けねばならない。こうした手続きは各構成国の平常の行政負担を考えると効率的に運用しやすく、かつまた関係当事者が法的にも正当な措置と納得するようなシステムでなくてはならない。
- (13) 合流家族たちの統合を支援することが必要である。そのためには、当該構成国内での滞在期間満了後も申請人の既存の資格とは別の滞在資格が認められねばならない。彼らは、彼らの合流を受入れた人物と同一期間の教育・雇用・会話訓練が受けられねばならない。
- (14) 家族合流に関する規則と手続違反にはこれを効果的に加罰阻止する適切な措置をとらねばならない。
- (15) 欧州連合設立条約第5条の補完性^注 および比例性の原則principles of subsidiarity and proportionalityをもちいて、提案した活動目標、すなわち域外出身者の家族合流権確立のための共通ルールを規定するという提案目標をすべての構成国の満足がえられる程には達成できてはいないにしても、そうした活動の規模と影響力からして同連合内では比較的良く実行されたとみたほうがよい。本命令の内容は、こうした目標実現に必要となる最少限条項に限定し、目標実現に必要以外のものは規定していない。

5．家族合流権に関する欧州連合理事会の改正案本文

第1章 総則

第1条

本命令の目的は、構成国領土内に合法的に滞在する域外出身者が家族合流権を行使できるもろもろの条件を規定するものである。

第2条

本命令で使用する

- a. 「域外出身者」とは、欧州連合設立条約第17条第1項で規定する欧州連合市民ではなくて無国籍者stateless personを含むあらゆる人をいう。
- b. 「難民」とは、1951年7月28日の難民および無国籍者の地位に関する条約および1967年1月3日ニューヨークで署名改正の議定書のいう難民の地位をもつ域外出身者乃至無国籍者をいう。
- c. 「合流申請人」乃至「申請人」とは、構成国内に合法的に滞在しその家族合流を申請している者をいう。
- d. 「家族合流」とは、構成国内に合法的に滞在する域外出身者の家族構成員が同滞
在者の入国前乃至入国前の家族関係のいかににかかわらず、家族の一員たることを
保持するために構成国内に滞在するために入国することをいう。
- e. 「滞在許可」とは、その種類のいかんをとわず、当該領土内の滞在権を認許する
ことをいう。本定義には、難民乃至滞在許可を申請しつづけるための構成国領土内
の一時的滞在を含まない。

第3条

第1項 本命令はその家族構成員がいかなる資格をもつ域外出身者であれ、合流申請人が構成国内に合法的に滞在し、同構成国の発行する1年もしくはそれ以上有効な滞在許可証を所持し、永住権取得が相当に期待される域外出身者に適用する。

第2項 本命令は次の申請人には適用しない。

- a. 難民資格認定申請中で、最終決定をえていない域外出身者。
- b. 一時的保護のために、すでに構成国に滞在を認められているか、同保護滞在を当局に申請中でその決定を待機している域外出身者。
- c. 国際的諸義務、各構成国の立法あるいは慣例に従って、副次的保護の型で構成国に滞在が認められているか、乃至はそうした型での滞在を認められるよう申請中で、そうした資格認定の決定を待機している域外出身者。

第3項 本命令は欧州共同体市民の家族構成員には適用しない。

第4項 本命令は以下の規定の適用をさまたげるものではない。

- a. 欧州連合内乃至同連合とその構成国間、同連合と域外国間の相互・多角協定
- b. 1961年10月18日付の欧州社会憲章、1987年5月3日付改正の同憲章および1977年11月24日付の移民労働者の法的資格に関するヨーロッパ協定

第5項 本命令よりもより有利な規定をその被適用者にたいして構成国が採択・留保す

ることを本命令はさまたげない。

第6項 第4条第1項・第2項・第3項および第7条第1項c号の第2補足規定および第8条は、本命令採択時の各構成国の既存条件より不利な条件を導入するものではない。

第2章 家族構成員

第4条

第1項 構成国は本命令および第4章の規定する条件に従って、以下の家族構成員の入国・滞在を認可する。

- a. 申請人の配偶者。
- b. 申請人および配偶者の未成年子弟および構成国の権限のある当局の決定あるいは当該構成国の国際的義務上認定しなければならない決定によって養子となる子弟。
- c. 申請人乃至その配偶者のいずれかが後見人となる扶養関係のある未成年養子子弟。構成国は申請人とその配偶者のいずれかが後見委任を受理した場合その子弟の合流を認可できる。

b号c号に関する未成年子弟の年齢は当該構成国の法律の定める成年年齢以下であり、かつ未婚者でなければならない。

12才以上の子弟については、構成国はとりあえず本命令により入国滞在を認定前に、本命令採択時の現行法の定める統合条件に適合しているか否かを審査できる。

第2項 構成国は法律および規則に基づき、本命令と第4章の規定する条件に従って、以下の家族構成員の入国・滞在を認可する。

- a. 合流申請人の扶養家族であり出身国でしかるべき家族の援助を受けられない直系尊属の一親等の親族。
- b. 健康状況上明らかに自らの必需品を用意する能力のない申請人乃至その配偶者の未婚の成年子弟。

第3項 構成国は法律乃至規則に基づいて、本命令および第4条の規定する条件に従って、十分に実証できる安定した長期間申請人との交流関係のある域外出身者のパートナー、乃至第5条第2項に基づいて申請人とは登録済の仲間として関係のある域外出身者、およびそうした者の養子子弟を含む未婚の未成年子弟の入国、および滞在を認可することができる。

第4項 1名の配偶者と構成国領域内ですでに生活を共にしている申請人が一夫多妻の

結婚生活をする場合は、当該構成国は1989年の子供の権利条約の規定にかかわらず、次なる配偶者およびその子弟の入国・滞在を認可しない。

第5項 構成国は申請人とその配偶者にたいして結婚年令の最低年令と法的な成人年令をいずれの場合も要求できる。

第3章 申請申込みと審査

第5条

第1項 構成国は家族合流権を行使するための入国・滞在申請を当該構成国の権限ある部局にするのは申請人本人かそれとも家族構成員もしくはその複数者のいずれなのかを決定する。

第2項 申請には第4条・第6条場合によっては第7条・第8条の要件に従って、家族構成員の旅券証明書と家族関係を証明する文書を添付する。家族関係の証明をえるためには、構成国は申請人および家族構成員と面接し、必要と思われるそれ以外の調査を指揮する。申請人の未婚のパートナーの申請調査には、構成国は家族関係が存在した証拠として共同の子弟、これまでの同棲、パートナーとしての記録その他の信頼できる証明手段となるものを考慮する。

第3項 申請は家族構成員が申請人の在住する構成国の領土以外に居住する場合に受理される。家族構成員がすでにその領土内に居住している場合でも、時によっては例外的に申請が受理されることもある。

第4項 構成国当局は申請人乃至家族にできるだけ早期に決定を文書にして付与する。いかなる場合といえども申請書の提出日から9ヶ月以内にこれをおこなう。申請の審査が複雑な場合は、同期限は延長されるが、1年を越えてはならない。申請却下決定の場合も、その理由を述べねばならない。前述の期限満了後も決定が下されない場合の帰結については、関係構成国の立法でこれを決定する。

第5項 構成国のおこなう申請審査の際には、1989年制定の子供の権利条約に基づいて、未成年子弟の利益を最大限尊重しなければならない。

第4章 家族合流権行使の必要要件

第6条

第1項 構成国は公共政策・国内の安全乃至は公共の健康を理由にして、家族構成員の

入国・滞在申請を拒否できる。

第2項 構成国は公共政策乃至国内安全を理由に、家族構成員の滞在許可を却下し、もしくはその更新を拒否できる。

第3項 公共政策乃至国内安全上の理由づけは、専ら当該家族構成員の個人的行動に関連付けて述べねばならない。

第4項 滞在許可証発行後に生じた病気・損傷といった理由だけで、当該構成国の関係当局が滞在許可の更新を認可しなかったり、領土外へ移住を命じてはならない。

第7条

第1項 家族合流申請の際、当該構成国は申請人乃至家族構成員たちにたいし以下の証明資料の提出を求めることができる。

- a. 当該構成国内でいう通常健康と安全水準を満し、同一地域内に居住する家族と比較べ一般並みの住居
- b. 当該構成国内で発生する危険にたいする自己と家族構成員の疾病保険
- c. 当該構成国の社会扶助提供基準より、高額かそれをこえる安定した資力。本規定を適用できない場合は、構成国が支払う社会保険年金の最低基準と同一の資力がなければならない。安定した資力基準の査定には、当該資力の性質と整合性regularityを参考にする。

構成国は第1回目の家族の滞在許可更新時に申請人が本条第1項に規定する条件をみたしていることを命じる。申請人が本条件をみたしていない場合には、構成国は世帯収入への家族員の分担額を考慮する。

第2項 構成国が第1項に規定するような住居・疾病保険・資力にかんする条件を設けた理由は、家族合流の申請人が今後公的基金に依存しないで合流した家族員の需要をみたす能力をもつか否かを専ら確認するための措置である。こうした条件は、構成国国民と域外出身者を差別する効果をもつものではない。

第8条

構成国は申請人が家族構成員を迎える以前に2年をこえない期間その領土内に合法的に滞在していることを要求する。

本命令採択日に構成国の家族合流立法上、国内の収容力を考慮する必要が生じた場合には、構成国は家族合流申請受理と当該家族の滞在許可証発行との間に3年間の待機期間を設定することができる。

第5章 難民の家族合流

第9条

第1項 本条は難民の家族合流について適用する。

第2項 構成国は家族関係者に難民資格者がいることが予想される難民についてだけ本条を適用する。

第10条

第1項 家族構成員の定義については、第4条を適用する。ただし、第4条第1項c号の第3文節を難民の子弟には適用しない。

第2項 構成国は第4条に該当する以外の家族構成員であって難民として扶養されている場合にその家族合流を認可する。

第3項 みよりのない子弟の難民の場合、構成国は、

a. 第4条第2項a号の規定する条件を適用しないで、直系尊属の第1親等の家族合流として入国滞在を認可する。

b. 同難民子弟の直系尊属に親族がいないか、そうした親族を調べ出せない場合は、その者の法的後見人legal guardianのまたはその他の家族構成員の家族合流のために入国と滞在を認可する。

第11条

第1項 申請書の提出・審査については、第6条第2項を適用する。

第2項 難民が家族関係にかんする証明書類を用意できない場合、構成国はそうした関係の存在を証明する他の資料を重視する。申請却下の決定をするにあたっては、証拠書類不足のみを理由にすることはできない。

第12条

第1項 第7条の適用の場合、構成国は第4条第1項に規定する家族構成員の申請の際、難民とその家族構成員には住居・疾病保険・確実な資力要件を充足していることの証明書の提出を要求しないことも配慮する。

第2項 第8条の適用の場合、構成国は難民には家族合流前の一定期間の領土内滞在を要求しない。

第6章 家族の入国と滞在

第13条

第1項 家族合流申請が受理されると直ちに当該構成国は、家族・複数家族構成員の入国を認定する。この場合、構成国は当該者にたいし必要なビザ取得を容易にする。

第2項 関係構成国は家族構成員の申請通りの期間の新しい滞在許可を認可する。申請人が長期滞在資格者の場合は、構成国はその家族構成員が本命令の規定する条件をみたすまで EC法では、自らの権利として長期滞在資格を取得するために少なくとも1年間の滞在許可証を交付する。

第14条

第1項 申請人の家族構成員は申請人と同じく以下の資格をもっている。

- a. 教育を受ける資格
- b. 雇用と自営活動ができる資格
- c. 自発的・継続訓練と再訓練をうける資格

第2項 構成国は第4条第2項の適用対象となる直系尊属の親族乃至成年子弟の就労乃至自営活動を制限することができる。

第15条

第1項 おそらくとも滞在5年間を経過後も家族関係が存続している場合は、配偶者乃至未婚のパートナーおよび成年に達した子弟は、申請者とは別に、自動的に滞在許可取得の資格をもつ。

第2項 構成国は第4条第2項の規定に従って、成年に達した子弟と直系尊属の親族に自動的に滞在許可証を発行する。

第3項 尊属・卑属の親族のやもめ暮らし、離婚、別居乃至死亡により家族合流のために新に入国してきた者には、別の滞在許可証が発行される。構成国は特に困難な事態発生に備えて、別に滞在許可を認定する場合もある、との保障規定を設けておく。

第7章 罰則および補償

第16条

第1項 構成国は以下の場合には、家族合流のための入国・滞在申請を拒否することができ、必要とあらば家族構成員の滞在許可の更新を撤回乃至拒否できる。

- a . 本命令の規定する条件を喪失乃至満たさなくなった場合。
- b . 申請人とその家族構成員が婚姻・家族関係のなかで生活しなくなった場合。
- c . 申請人乃至未婚相手が別の相手と結婚し、長期にわたり安定した関係を保ちつづけていることが確認された場合。

第2項 構成国は以下の事実が明らかになった場合には、家族合流のための入国・滞在申請を却下、乃至家族構成員の滞在許可の更新を拒否することもできる。

- a . 偽りの、または誤解をまねくような情報、不正な虚偽の文書が使用され、または詐欺行為乃至その他の不法な措置がもちいられた場合。
- b . 構成国内に入国・滞在目的だけのために結婚・友人関係・養子縁組が結ばれた場合。

第3項 構成国は申請人の滞在期間が終了し、家族構成員が第15条の規定どおりに滞在権の自動的享受ができなくなった場合は、家族構成員の滞在許可を撤回乃至更新拒否ができる。

第4項 構成国は本条第2項の規定する便宜上の詐欺乃至結婚・交友関係乃至養子縁組であることを疑うにたる理由のある場合は、特別の検閲と査察をおこなう。家族構成員の滞在許可の更新の際にも、特別の検閲がおこなわれる。

第17条

構成国は本人の構成国内での家族関係・健全度・滞在期間、また家族については、帰国申請をしたがらない出身国との文化的社会的つながりについて特に留意して、滞在許可の更新を拒否・撤回もしくは申請人乃至家族構成員の移動を命令することがある。

第18条

家族合流申請が受理されず、滞在許可の更新が認められず、移動命令をうけた場合、申請人および乃至家族構成員が事実上・法律上裁判所に提訴する権利を構成国は保障しなければならない。当該構成国はこの権利行使にかかわる訴訟手続を設ける。

第8章 終則

第19条

第20条で規定する最終期限後2年間、先ず欧州委員会は各構成国の本命令の適用状況について、欧州議会ならびに欧州理事会に報告し、必要な改正点を提案する。先ず第3条・第4条・第7条・第8条および第13条については特に改正が必要になる。

第20条

各構成国は本命令実施に伴う必要な法律・規則および行政法規を2003年12月31日までに発効させる。各構成国はこれについて、直ちに欧州委員会に報告するものとする。

各構成国がこれらの行政法規を採択した場合は、これらの行政法規のなかに本命令を引用するか、あるいはそれぞれの構成国の公文書出版物のなかに、こうした引用文を記載しなければならない。こうした引用文をどのようにもり込むかについては、各構成国が決定する。

第21条

本命令の発効日は「欧州共同体公文書雑誌」Official Journal of the European Communitiesに掲載出版された日とする。

第22条

本命令は欧州共同体構成国にたいして適用される。

ブラッセルにて

欧州連合理事会議長

6 本改正案各条項の注釈

第1章 総則について

第1条 本条では改正案の目的を規定した。家族合流権the right to family reunification , das Recht auf Familienzusammenführungが欧州内で行使されるための諸条件を規定した目的をより明確に再改正して、この権利が現行国内法と国際文書上も認められることを明記した。

第2条 本改正案に使用した用語説明をした。先ずa号は域外出身者third-country nationalsを規定し、旧改正案で黙諾されていた無国籍者stateless personもこれに含まれることを特記した。本域外出身者の定義が本改正案の基準となっている。その他の各号の定義は2000年10月10日の委員会が提出した家族合流権に関する理事会命令の改正案 (com(2000)624 final) の内容と実質的には同一である。

第3条 第1項には、本法の適用対策となる域外出身者の要件として「永住権取得が相当に期待できる」reasonable prospects of obtaining the right of permanent residenceという文章を新しく追加した。その意味は、更新の可能性のない一時的滞在者には家族合流権行使が困難であるということを示すために追加したのであり、とりわけ無給住みの学生au pairsあるいは交換留学生とか求職中の学生placement student等は適用除外になる。したがって、同条項は人の自由移動権を行使したことのないEU市民には今のところ言及して

いないが、適用除外になる。(域外出身者の永住権取得要件確定の重要なコワーとなる根拠規定になるだけに今後どのように改正されるのか注目しておきたい条項の一つである)。第2項は全く形式的な改正だけのもの。第3項は「EU市民の家族構成員」という法概念を明記しないで、改正案ではこれを適用除外視している。本註釈では適用除外にした理由として次のように述べている。EU法の適用対象とならない人の状況については(EC市民である家族は自由移動権を行使することがないから)人の自由移動にかんする規定の改正がない限り特に提案し取扱われることがないからである、と。(COM(2001)257Final)

第4項は現行協定にこだわるものではない。この領域で全体として調整がととのわぬ場合は、構成国は本命令の適用対象以外のもろもろの問題について今後相互協定を締結することができる。本条第4項b号も現行の改正欧州社会憲章に触れている。同憲章はすでに若干の構成国で発効している。

第5項では有利規定にかんする条項を追加することによって、構成国が家族合流権を行使する人にたいし、より有利な条件を導入・維持できることを許している。こうした有利規定はEC法の他の文書中にもあって、とりわけ立法の調整を数段階レベルアップする場合に適用されているのである。

第6項に停止条項standstill clauseを規定したのは、本改正案の若干の条項内に導入した柔軟乃至例外運用を規制するためである。このことは有利規定を設けた条項についても言及できる。なお第5項で前述のように構成国がそれぞれ有利規定を導入・保持できることを認めているものの、構成国がそれぞれの国内法の改正によって本改正案にもられた中核となる共通規定を弱めるようになってはならないのである。

第2章 家族構成員について

第4条 本条では、次のような改正点がある。

構成国の国内法規では家族合流権の有資格者に関する規定がそれぞれ異なっているので、現時点では配偶者と年少子弟以外に入国・滞在許可義務を延長することはできない。このために自立していない成年の子弟dependent adult childrenと未婚のパートナーを直系尊属の近親者とすることができたとしても、その法的義務はない。また、子弟の後見人を誰にするかについても選択的アプローチしかないのである。なお、2000年10月10日付の改正案では、難民については家族構成員に関する章から除かれていたが、本改正案では特別に後述のように、第5章を設けて新しく規定したことに注目したい。

配偶者と子弟については第1項で改正された本命令が規定する要件を充足した場合には、構成国は家族統合による入国・滞在を認可すると規定している。

養子の子弟に関しては、従来の案より次のように詳細な規定を設けている。すなわち、構成国の関係当局の採択した決定乃至それが認定した決定とは別に、関係構成国が引受けた国際的義務により十分な強制力をもつ決定a decision that is fully enforceable by virtue of the international obligations assumed by the relevant Member Stateもまた関係する、と規定している。（後者の決定が具体的にどのような内容のものであるかについては明らかにされていないことを付言しておく）

構成国は後見人の決まった子弟については、第1項c号の規定に基づいて家族合流を認可している。子弟が親たちと合流できる年齢制限は、家族合流交渉の鍵を握る問題の1つである。本命令でまたは各構成国の国内法で一応年齢制限を規定していても、それぞれの子弟が統合条件としているこの年齢制限をこえてケース・バイ・ケースでどのように対処するかについては検討し工作する余地を残している。

第2項では尊属の親族と成年に達した子弟adult childrenについてそれぞれ異なった規定をしている。しかし本命令案の条件をみれば構成国は家族合流による入国・滞在を認可できるが、それには各構成国の立法乃至行政法規の規定が必要となる。尊属の近親者については、より詳細に規定し、直系尊属の一親等（父親・母親）のみがこれに該当し、祖父・祖母は除かれる。未婚のパートナーについても、上述の尊属の近親者および成年子弟に適用される規則と同様である。

第3項 申請人と長期間安定した関係にある未婚のパートナーと、登録済みであるがためにこうした条件が正確に適用されない登録済みのパートナーとを区別している。入国・滞在については、養子子弟adopted childrenも含むこうした未婚の未成年子弟にも適用される。欧州委員会としては少なくとも未成年の強制結婚の予防措置として構成国が法的に成年に達していない申請人とその配偶者にもその最低年齢を課すことを認める新しい規定を設けている。最後に一夫多妻制にふれた第4項を改正し、本改正案では、より一般用語をもちいて妻ではなく現在の配偶者と規定している。

第3章 申請申込みと審査について

第5条 本条では理事会で合意をえた諸点について以下のように改正を加えた。

第1項 家族合流手続は申請人本人乃至出身国の合流希望者のうちの1名乃至それ以上

の者によって開始される。そのための申請は移住先の構成国の当該当局または家族の出身国にある領事館に出される。構成国はこうした2種の手続を調停できる。

第2項 同申請の際には、家族構成員であり家族合流要件を充足していることを証明する書類以外に、同家族構成員の渡航書類も添付しなければならない。同渡航書類とは、1998年12月16日付のシェンゲン行政委員会のビザ添付必要書類の手引きにかんする決定に基づく越境者のビザに必要な書類一覧表に列挙されているものをいう。(SCH/Com ex(98) 56) このような文書による証明方式を家族構成員との面接調査でもっておこなう価値はあるかもしれないが、未婚のパートナー同志の安定した関係を文書で形式的に証明すると規定しているので、同じ主旨で構成国は、上の第3文に書かれてある3事項について調査をする。(上の第3文とは、第5条第2項の第3節を指しているとするれば、調査対象となる3事項とは、共同の子弟の有無 これまでの同棲の有無 パートナとしての記録その他の信頼できる証明手段を指すのではないか)

第3項 構成国外に家族構成員が在住中に申請を出さねばならないという原則は依然変わりがないが、その例外ケースも柔軟にみとめている。場合によっては、構成国の領土内に既に在住している家族の申請を審査しうるか否かについては今のところ構成国の裁量にゆだねている。

第4項 申請審査手続の全期間が延長され、構成国の行政措置で短縮できなくしているが、家族関係にかんする証拠不足で続いて調査が必要な例外的場合には延長される。行政当局がこれに応じない場合には、行政手続にかんする国内法に基づいて色々と判断される。これについては第4項の第3節以下に明記した。

第5項 ここでは、子供の権利条約で行われている審査方式がとられているので、これを参考にすれば明白になる。

第4章 家族合流権行使の必要要件について

第6条 本条の唯一の改正点は、第2項で公共政策上と国内安全上の理由があれば、家族構成員の滞在許可の取消し乃至は更新拒否ができるとした点である。原案の精神に従うと本改正は必要不可欠なものではないが、国内安全保護措置と国際的保護義務措置との関係について欧州委員会作業報告書に直接由来する改正であって、(COM(2001)743Final)^注 本改正にあたっては、すでに理事会の同意をえている。

第7条 住居・資力にかんする条件については、理事会で討議の上原案の精神を危うく

しないように規定した。資力の安定性の評価には、その機能性と合則性を参考におこなわれる。

第1項の第2節では、こうした条件の点検を家族の入国後もなすことを構成国に認めている。こうした点検は滞在許可の最初の更新時に実施されるが、その際には構成国は全家庭の寄与度についても注意の必要があると規定している。第2項の改正はない。

第8条 家族の入国認可の最高待機期間1年を2年に改正。委員会としては、本規定の柔軟な運用についての談話が本立法調整の根拠になると考えている。第2文節では、特に各構成国の受容力に応じて時々の家族合流を規制するよう国内法を変えられるように規定した。こうした規制にも拘わらず、家族合流申請数は年々増加している。関係構成国は合流申請年に受理した全家族の入国可否を選択できるが、申請受理日より3年以上の待機期間を設定することをできなくした。

第5章 難民の家族合流について

第9条 第5章はすべて難民の家族合流に適用される特別規定である。すなわち、他の各章の一般規定とは別の適用が考えられている。しかし、第2項では、構成国がこうした考え方に基づいた取扱いができるのは難民資格認定家族だけに限定できるとした。その理由は、こうした家族は優先的により有利に取扱いをうけることが認められているからである。

第10条 同条文には欧州委員会がすでに異なった条文中でそれぞれ示した原案の以下の2つの規定がもり込まれている。すなわち、まず第1の規定とは第10条第3項により申請人の被扶養者で、第4条の規定外の家族構成員の家族合流を拡大することができるとする規定。ならびに構成国は難民の子弟の家族合流資格年令を法律上の成人年令にまで引下げてはならないとする規定がこれである。第2の規定とは身寄りのない未成年者unaccompanied minorの難民家族構成員の入国・滞在の認可に関する規定である。身寄りを全くもたない未成年者という特殊ケースの場合、直系尊属の近親者、その該当者のいない場合はその者の法的後見人のまたは後見人の家庭の一親等の家族員に合流するかを認可する権限は、子供の権利条約によれば構成国の義務になっている。(第10条・第4項^注)

第11条 本条は申請書提出・審査の一般ルールを規定している。第2項では、必要書類を提出できない難民には同ルールを適用せず、家族関係を証明するものならいかなるものでも審査の対象にできるとする。

第12条 家族合流権行使の条件についても11条と同様な原則を適用する。委員会原案通りの規定であり、難民には例外事項を設けている。

第6章 家族の入国と滞在について

第13条 第1項は、家族合流を構成国が認可した場合に、必要なビザ発行を容易にする義務を規定するが、構成国が発行までの費用を無料にするようには思えないので、費用問題については触れていない。第2項は、家族については申請人の希望通りの期間の滞在許可更新を認めるという原則を保持した。命令原案では長期滞在の域外出身者にも本人の申請通りの資格を付与するという原則が基本的に適用される。(COM(2001)127)しかし、家族構成員による資格取得のより有利な条件の規定がない。

第14条 欧州委員会は家族構成員の教育・就職・会話訓練にアクセスする権利を構成国市民の権利としてよりも申請人の権利として平等に処遇するという理事会の考えを採択して問題処理をしようとしている。これによって同一家庭内の差別待遇の恐れを回避できる。こうしたアクセス権を直系尊属の近親者と成年子弟が選択する。

第15条 本条では、永住許可permanent residence permitと自動的許可autonomous permitの差異を規定する。大抵の構成国では、法律でこれを区別することなく同一資格扱いにしている。すなわち、永住権の取得者はその支援者も自動的に滞在権を所有するのである。本改正案は長期滞在資格取得に要する滞在期間経過後に自動的に取得できる期間の上限を設けることで難問を処理した。直系尊属の近親者と成年子弟の自動的滞在許可は自由裁量によりおこなわれる。こうしたわずかの改正で、第3項の不幸な事態に直面して特別の滞在許可をえたいと希望する者に、最低限の滞在期間をかす必要もなくなるのである。

第7章 罰則および補償について

第16条 旧条項ではその守備範囲と結果について本条項よりもさらに詳細に規定していたが、本条は申請の却下・家族構成員の滞在不認可・更新拒否の場合のあらゆる事態に備えて規定を設けている。第1項a号では家族合流条件に関する規定と認可の取下げとその更新拒否の場合を併記している。b号は実効性のある夫婦生活・家庭生活のコンセプトと家族単位の維持再生といった合流の真の目的からの遊離防止にふれた規定であり、c号は未婚パートナーに関する特則とその家族合流の悪用防止措置について規定している。第2項は偽装結婚・便宜養子と偽装パートナー対策に関する規定であり、あらゆる可能な不測の事態にそなえて詳しく規定している。第3項は申請人の滞在権の期間満了により、家族が本人と共に構成国より出国をよぎなくした場合の規定。ただし家族が自動的に滞在権を取得した結果、申請人の滞在権とは別に構成国に滞在権をえた場合には、本規定は適用されな

い。第4項は、家族の滞在許可更新時にも特別査察を追加している。

第17条は変更なし。

第18条は裁判所に提訴する原則と、そうした事実上と法律上のもろもろの救済措置が活用されねばならないとし、その活用を国内法で決定しておくことを規定している。

第19条では、欧州委員会の新しい3つの取組みのうちの1つである最終期限条項 deadline clauseを取り入れて、なによりも改正必要ないいくつかの条項を列挙している。これらはいずれも問題によってかなり柔軟に解釈処理されやすい条項であり、次回の改正段階でもかなりの規則調整が必要である。

第20条 本命令は2003年12月31日付で発効するので、各構成国はそれぞれの国内法・行政規則で本命令に基づく法改正をしなければならない。

第21条は、本命令の発行期日を規定している。

第22条 本命令の適用対象は各構成国である。

(つづく)

注 Laekenはベルギー・ブリュッセル市内北部に位置し、ラーケン城はベルギー国王の王宮があり、2001年12月14日には、この王宮が欧州理事会（EU首脳会議）の舞台となった。

注 2002年6月21日開催のセピリアEU首脳会議およびそれに向けての同年6月17日ルクセンブルク開催のEU外相理事会の議事内容を伝えた朝日新聞の脇阪紀行記者の以下のような3編のレポがある。（ブリュッセル2002年6月17日発信）「EU外相理事会が17日ルクセンブルクで開かれ、東欧やアフリカ、アジア諸国に対して不法移民流出防止のための規制強化を求めることで合意した。しかし、英国などの提唱する援助削減論への慎重論が相次ぎ、21日からスペインで開かれるEU首脳会議に結論を先送りする見通しだ。不法移民を出した国への援助削減論はブレア英首相らが提唱。EU議長国スペインなどが支持を表明している。しかし先週開かれた内務・司法相理事会で、スウェーデンやフランスがその効果に疑問を示した。EU域外国に対して強い政治的メッセージを出すことでは一致した模様だ。（朝日新聞2002年（平成14年）6月18日号）（ブリュッセル6月19日発信）「極右・右翼政党の伸張をきっかけに浮上した欧州の不法移民対策や組織改革問題で、EU内の意見対立が表面化している。21日からスペイン・セピリアで開かれる首脳会議が、どこまで踏み込んだ成果を出せるかに関心が集まっている。年間約50万人と見られる不法移民の流入防止策では、組織犯罪集団の摘発や国境管理政策の共通化を進めることで各国間の合意ができてきている。しかし、不法移民が出てきた国に対する援助政策などでは意見が分かれたままだ。議長国スペインのアスナール首相は18日、「不法移民に船や通信手段を提供する国は自らで問題を解決すべきだ」と語り、そのために援助削減という強い手段も必要だと訴えた。しかし、スウェーデンや欧州委員会は「援助削減の効果は限られる」と反対を表明、その溝はまだ埋まっていない。欧州委員会が提案したEU国境警備隊の創設にも、大半の国はEUへの権限委譲を嫌って、明確な支持を表明していない。東中欧諸国など最大10ヶ国の2004年の新規加盟に備えた組織改革では、各理事会の調整など負担が重くなっている外相理事会の分割や、10を上回る閣僚理事会数

の削減が合意される見通し。」（朝日新聞2002年6月20日発信）（セビア6月21日発信）
「EU首脳会議が21日、スペイン南部のセビアで開幕。仏大統領選やオランダ総選挙での極右・右翼政党の伸張をきっかけに浮上した不法移民対策について、EU域外国との国境管理の強化や、密航を仕組む犯罪組織の摘発など、欧州委員会と加盟国15ヶ国が協力と連携を強めることで合意する。会合では、議長国スペインのアスナル首相らが、年間約50万人と見られる不法移民対策の必要性を強調。アジア、アフリカ、東欧など不法移民を流出させる国に対して、流出予防のための対策強化や強制送還した者の受け入れなどの協力を強めることを討議する。ブレア英首相は会合に先立ち「問題解決のために実際的な方法を取らなければ極右政党への反論も意味がなくなる」と語り、移民排斥を訴える極右・右翼政党の伸張を抑えるため首脳会議が強い姿勢を内外に示すべきだという考えを示した」（朝日新聞、2002年6月22日発信）（セビア6月22日発信）EU首脳会議は22日、焦点となった不法移民対策等について、強制送還する不法移民の再入国協定の締結や難民申請手続など、EU共通の移民・難民政策の確立を急ぐことで合意し、閉幕した。EU諸機構の改革については、首脳らがよい内実のある討議ができるよう、首脳会議の準備プロセスの改善、閣僚理事会の数の削減などを決めた」（朝日新聞2002年6月23日発信。日曜版）と本会議内容の簡略したレボしかない。

注 朝日新聞・欧州総局長の村松泰雄氏は「仏大統領選やオランダ総選挙での極右の伸張が、21日からのEU首脳会議を「移民サミット」にしてしまった。極右を抑え込もうとすればする程、欧州全体が移民規制に向かう」（6月19日号）。「移民と極右は、EUがかかえる本質的な問題の突出した部分にすぎない。……根っこにあるのは、統合の現実と、それについていけないEU各国の有権者意識のギャップだ」（6月23日号）と現今のEU政局を冷静にみつめた発言に注目したい。

注 欧州共同体を設立する条約

第63条【難民に関する措置】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、次の措置を執る。

- (1) 難民の地位に関する、1951年7月28日のジュネーブ条約及び1967年1月31日の議定書、並びにその他の関連諸条約に従い、庇護に関する、以下の分野内の措置
 - (a) いずれかの構成国内で第三国国民により提出された庇護申請を、いずれの構成国が考慮する責任を負うかを決定する基準及び機構
 - (b) 構成国における庇護を求める者の受け入れに関する最低基準
 - (c) 第三国国民の難民としての資格に関する最低基準
 - (d) 難民の地位を与え又は撤回するための、構成国の手続に関する最低基準
- (2) 難民及び流民に関する、以下の分野内の措置
 - (a) 出身国に帰ることができない第三国からの流民に対する一時的保護を与えるための、及び別途国際的保護を必要とする人のための最低基準
 - (b) 難民及び流民を受け入れた結果を受容し、負担するに当たり、構成国間の均衡した努力の促進
- (3) 入国管理政策に関する、以下の分野内の措置
 - (a) 入国及び居住条件、並びに、家族再会のためのものを含め、構成国による長期滞在査証及び在住許可証を発行するための手続基準
 - (b) 不法在住者の送還を含め、不法入国及び不法在住
- (4) 構成国において合法的に居住する第三国国民が、その他の構成国に居住することができる権利及び条件を定める措置(3)及び(4)に従い理事会により採択された措置は、この条約及び国際協定と両立し得る国内規定を、構成国が関連分野において維持又は導入することを妨げ

ない。

(2)(b), (3)(a)及び(4)に従い採択される措置は、前記の5年の期間に行う必要はない。

注 欧州共同体を設立する条約

第2条【目的】共同体は、共同市場の設立並びに経済通貨連合の設立、並びに第3条及び第4条に定める共通の政策又は活動により、共同体全体を通じて、経済活動の調和的、均衡的及び持続可能な発展、高水準の雇用及び社会的保護、男女間の平等、持続可能でかつインフレーションを伴わない成長、経済達成の高度の競争性及び集中化、生活水準及び生活の質の向上、環境の質の高水準の保護及び改善、並びに構成国間の経済的及び社会的な緊密化と連帯を促進することをその使命とする。

第3条【政策】1 第2条に定める目的のため、共同体の活動には、この条約に定めるところによりかつその進度に従い、次のことを含む。

(a) 構成国間の物の輸入及び輸出に関する関税及び数量制限並びにこれらと同等の効果を有する他のすべての措置の禁止

(b) 共通通商政策

(c) 構成国間の物、人、役務及び資本の自由移動に対する障害の除去という特徴をもつ域内市場

(d) 第4編に定める人の参入と移動に関する措置

(e) 農業及び漁業の分野における共通政策

(f) 運輸の分野における共通政策

(g) 域内市場において競争が歪められないことを確保する制度

(h) 共同市場の運営に必要な限度における構成国の国内法の接近

(i) 調整された雇用計画を発展させることによって、政策の効果を高めるための、構成国の雇用政策間の調整の促進

(j) 欧州社会基金を含む社会分野における政策

(k) 経済的及び社会的緊密化の強化

(l) 環境の分野における政策

(m) 共同体産業の競争力の強化

(n) 研究及び技術開発の促進

(o) 欧州横断網の設定及び発展の促進

(p) 高水準の健康保護を達成するための貢献

(q) 質の高い教育及び職業訓練並びに構成国の文化の繁栄のための貢献

(r) 開発協力分野の政策

(s) 貿易を増進し経済及び社会の発展を共同で促進させるための域外の国家及び地域との連携

(t) 消費者保護を強化するための貢献

(u) エネルギー、民生保護及び観光の分野における措置

2 この条に定めるすべての活動において、共同体は男女間の不平等の除去及び平等の促進に努力する。

注 欧州共同体を設立する条約

第5条【補完性の原則】共同体は、この条約により自己に与えられた権限及び設定された目的の範囲内で行動する。

共同体は、その専属的権能に属さない分野については、提案された措置の目的が構成国によっては十分には達成され得ず、したがってその措置の規模又は効果からみて共同体による方がより良く達成できる場合にはその限りにおいて、補完性原理に従って措置を執る。

共同体によるいかなる行動も、この条約の目的を達成するために必要な範囲を超えてはならない。

注 本コミュニケは、2001年9月11日ニューヨークの同時多発テロ事件に関連して、同月20日に開催の臨時の司法内務理事会発表のものである。

注 原文英独テキストでは（第10条第4項）とあるが、本改正案の第10条であるとすれば前文との関連で第3項b号に該当する。児童の権利に関する条約第10条とすれば同条には第4項は存在しないが参考までに、同条約の条文を以下提示しておく。

児童の権利に関する条約（1990年9月2日発効）

第9条【父母からの分離の禁止】1 締約国は、児童がその父母の意思に反してその父母から分離されないことを確保する。ただし、権限のある当局が司法の審査に従うことを条件として適用のある法律及び手続に従いその分離が児童の最善の利益のために必要であると決定する場合は、この限りでない。このような決定は、父母が児童を虐待し若しくは放置する場合又は父母が別居しており児童の居住地を決定しなければならない場合のような特定の場において必要となることがある。

2 すべての関係当事者は、1の規定に基づきいかなる手続においても、その手続に参加しかつ自己の意見を述べる機会を有する。

3 締約国は、児童の最善の利益に反する場合を除くほか、父母の一方又は双方から分離されている児童が定期的に父母のいずれとも人的な関係及び直接の接触を維持する権利を尊重する。

4 3の分離が、締約国がとった父母の一方若しくは双方又は児童の抑留、拘禁、追放、退去強制、死亡（その者が当該締約国により身体を拘束されている間に何らかの理由により生じた死亡を含む。）等のいずれかの措置に基づく場合には、当該締約国は、要請に応じ、父母、児童又は適当な場合には家族の他の構成員に対し、家族のうち不在となっている者の所在に関する重要な情報を提供する。ただし、その情報の提供が児童の福祉を害する場合は、この限りでない。締約国は、更に、その要請の提出自体が関係者に悪影響を及ぼさないことを確保する。

第10条【家族再統合のための出入国】1 前条1の規定に基づく締約国の義務に従い、家族の再統合を目的とする児童又はその父母による締約国への入国又は締約国からの出国の申請については、締約国が積極的、人道的かつ迅速な方法で取り扱う。締約国は、更に、その申請の提出が申請者及びその家族の構成員に悪影響を及ぼさないことを確保する。

2 父母と異なる国に居住する児童は、例外的な事情がある場合を除くほか定期的に父母との人的な関係及び直接の接触を維持する権利を有する。このため、前条1の規定に基づく締約国の義務に従い、締約国は、児童及びその父母がいずれの国（自国を含む。）からも出国し、かつ、自国に入国する権利を尊重する。出国する権利は、法律で定められ、国の安全、公の秩序、公衆の健康若しくは道徳又は他の者の権利及び自由を保護するために必要であり、かつ、この条約において認められる他の権利と両立する制限にのみ従う。

注 2002年7月16日ブラッセルで開催の本件聴聞会によせられた域内域外・NGO・関係団体の全意見をEUネットは収録している。

Contributions for the Hearing and reactions on the Commission's Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents.

（2002年6月28日脱稿）

高松大学紀要

第 38 号

平成14年 9月25日 印刷

平成14年 9月28日 発行

編集発行

高 松 大 学
高 松 短 期 大 学

〒761-0194 高松市春日町960番地

TEL (087) 841 - 3255

FAX (087) 841 - 3064

印 刷

株式会社 美巧社

高松市多賀町 1 - 8 - 10

TEL (087) 833 - 5811