

# 家族呼び寄せ政策のヨーロッパ化

塚 田 鉄 也

## 目次

1. はじめに
2. 家族呼び寄せの位置づけ
  - (1) 権利の論理
  - (2) 制限の論理
3. ヨーロッパ化の展開
  - (1) 欧州委員会の指令案
  - (2) 理事会での審議
4. 制限の論理の固定化か
  - (1) EU 機関の役割
  - (2) 統合政策
5. おわりに

キーワード：家族呼び寄せ，ヨーロッパ化，EU 司法裁判所，入国管理政策，  
統合政策

## 1. はじめに

EU 域外から EU 域内への人の移動をめぐる問題は、国によって時期や程度には違いがあるものの、1990 年代前後から多くの EU 加盟国で重要な政治的争点となっている。特に難民に関しては、旧ユーゴスラヴィアでの紛争やシリア内戦、さらに最近ではロシアのウクライナ侵攻などによって一度に多くの難民がヨーロッパに押し寄せたこともあり、議論はきわめて加熱したものとなった。これに対して、EU 域内に居住する第三国国民による家族の呼び寄せは、その性質上、難民問題のような「劇的」な側面は

弱く、その意味では目立たない問題である。しかし、各国が労働移民の受け入れを停止した1970年代前半以降、家族の呼び寄せはEU加盟国への主要な合法的入国ルートの一つとなっており、社会への長期的な影響は無視できないものとなっている。

本稿では、こうしたEU域内に居住する第三国国民による家族の呼び寄せに関わる政策がヨーロッパ化され、EUレベルでガバナンス体制が形成されていく過程とその特徴を、各国政府、欧州委員会やEU司法裁判所をはじめとするEU諸機関、さらには専門家やNGOなどの役割にも注目しつつ考察していく。

移民労働者による家族の呼び寄せは、欧州人権条約をはじめとする数多くの国際条約や各国の国内法との関係から、移民労働者自身の移動とは異なり、権利としての側面をより強く有している。家族呼び寄せ政策のヨーロッパ化の背景の一つにも、こうした権利の保護を各国間で調整し、促進していくという考えがあった。

他方で、まさに権利に関わる問題であるがために、家族の呼び寄せは容易に制限できるものではなく、各国政府の思惑とは裏腹に、移民労働者の受け入れ停止後も各国への人の流入自体は続くことになった。それに加えて、家族の呼び寄せにより移民の定住化が進むことで、移民労働者の一時的な滞在であれば問題にならなかった移民のホスト社会への統合が重要な政策課題として浮上する。その結果、1990年代ごろになると、家族の呼び寄せはホスト社会の一体性に深刻な影響を及ぼしかねない重大な問題として争点化されるようになる。移民排斥を掲げる政党の台頭が顕著になるのもこの時期である。したがって、1990年代末に本格化する家族呼び寄せ政策のヨーロッパ化は、こうした当時の時代情勢の影響も色濃く受けることになる。

これらの相反する論理が交錯する中で2003年に家族呼び寄せの権利に関する指令が成立するが、本稿では、この指令の交渉段階と指令成立後の時期について、これら相反する論理と各アクターの立場がどのように絡まり合い、その結果として家族呼び寄せをめぐるガバナンスがどのような特

徴を帯びるに至ったのかを考察していく。以下では、まず第2節で家族呼び寄せをめぐる異なる論理について整理し、続いて第3節では、家族呼び寄せ指令の交渉過程について明らかにしていく。ここでは特に、家族の呼び寄せに積極的な欧州委員会の指令案が、一部の加盟国の反対でより制限的なものへと変容していくことに注目する。そのうえで、第4節では、より制限的な論理が強まった指令が成立した後、そうした制限的な論理に歯止めをかけるうえで欧州委員会やEU司法裁判所等が果たした役割を、その限界も含めて考察する。また、ちょうど同じ時期により緩やかなかたちで進んだ移民の「統合政策」のヨーロッパ化が、こうした制限の論理が強まる流れにどのような影響を与えているのかについても考察する。

## 2. 家族呼び寄せの位置づけ

### (1) 権利の論理

石油危機等が発生した1970年代前半、ヨーロッパ諸国は新規の移民労働者の受け入れを軒並み停止した。それ以降、「家族呼び寄せ (family reunification)」による移民は、各国への合法的移民の主要なルートの一つとなった。<sup>(1)</sup> 各国の経済情勢や紛争による難民の発生等の影響などによりその割合は変化するが、例えば2011年から2015年までのEUへの合法的移民の3分の1が家族呼び寄せによるものとなっている。<sup>(2)</sup>

家族呼び寄せによる移民が合法的移民の主要なルートとなったのは、移民労働者の場合とは異なり、家族呼び寄せには権利としての側面があるためである。移民労働者の場合であれば、国家は経済情勢等に応じて、比較的自由に受け入れを制限することができる。これに対して、権利の問題が絡んでくる家族呼び寄せの場合は、おのずと国家の裁量に一定の歯止めがかかることになる。

例えば、特に外国人を念頭においたものというわけではないが、自由権規約では17条で家族に対する恣意的な干渉の禁止、23条で家族の「保護を受ける権利」などが定められている。<sup>(3)</sup> また、子どもの権利条約第10条

では、家族の呼び寄せを目的とする子またはその父母による出入国の申請を締約国が積極的に取り扱うよう定めている。さらに、特に移民労働者を対象としたものとして、1975年のILO総会で採択され、一部のEU加盟国（イタリア、ポルトガル、スウェーデン）も批准している移民労働者（補足規定）条約（第143号）の第13条や、EU加盟国はいずれも批准していないものの、1990年に国連総会で採択された移住労働者の権利条約第44条では、移民労働者による家族呼び寄せを容易にするよう適切な措置をとることを締約国に求めている<sup>(4)</sup>。

そして、これら以上にEU加盟国に影響を与えるのが、欧州人権条約であり、同条約の第8条では、すべての者が家族生活の尊重を受ける権利を有すると定めている。この第8条自体は移民労働者による家族呼び寄せに直接言及しているわけではないが、1985年のAbdulaziz事件についての欧州人権裁判所の判決では、移民分野における国家の政策が家族生活の尊重の権利に制約を与える危険性があることを認めた<sup>(5)</sup>。この判決は家族の呼び寄せの権利を無制限に認めるものではないが、移民政策において家族政策の尊重が考慮されるべきものであることを明らかにした。

各国でかなりばらつきはあるものの、こうした国際的な権利保護の枠組みに加えて、EU加盟国の中には憲法等との関係から国家の裁量が制約されることがある。例えばフランスでは、家族の発展のために必要な条件を保障する国家の義務について言及した1946年憲法前文に依拠しながら、合法的に在住する外国人が国民と同様に家族を呼び寄せる権利を有することが、コンセイユ・デタや憲法院の判決で確認されていく<sup>(7)</sup>。また、ドイツでは、基本法第6条が婚姻と家族の保護について定めているが、連邦憲法裁判所はこの第6条に基づいて、外国人の入国や滞在に関しても家族生活が考慮されなければならないとの判断を下していく<sup>(8)</sup>。

もちろん、欧州人権裁判所にしても各国の裁判所にしても、家族呼び寄せの権利を無条件に認めているわけではなく、政府に一定の裁量の余地は残されている。しかし、外国人の入国や滞在に関しても家族生活を考慮することが義務づけられたことで、国家は、移民労働者の場合のように経済

情勢等に応じて自由に家族呼び寄せによる移民を制限することは困難となった。

## (2) 制限の論理

このように、家族呼び寄せは権利としての側面を有するため、移民労働者の受け入れが停止された1970年代前半以降も、家族呼び寄せによる移住は続き、むしろ、移民労働者の受け入れ停止自体が、すでに加盟国に滞在していた移民労働者に定住を決意させ、家族呼び寄せを促すことになった。このことは、ホスト社会における移民を取り巻く状況に大きな変化を生じさせることになる。

必ずしも定住を前提としない移民労働者の場合であれば、問題となるのは、経済情勢に応じてどの程度受け入れるかという「入国管理政策 (immigration policies)」であった。しかし、移民の定住化が進むと、今度は、そうした移民をどのように社会に統合していくかという「統合政策 (integration policies)」が当然ながら必要となってくる。<sup>(9)</sup>そして、こうした統合をめぐる問題は、家族の呼び寄せにより、子どもの教育等の観点から移民の間でそれまで以上に宗教的・文化的な規範や価値への関心が高まったこともあり、受け入れ国に大きな課題を突きつけることになった。<sup>(10)</sup>

こうした中で、1980年代に入ると、移民問題を争点とすることでポピュリスト政党が勢力を拡大していくことになる。例えばフランスでは、国民戦線（現在の党名は国民連合）が1984年の欧州議会選挙や1986年の国民議会選挙で10%前後の得票率を獲得し、それ以降、大統領選挙も含めて、存在感を増していく。国民戦線の主張は、移民が、単にフランス人の職を奪っているだけではなく、フランス社会に十分に統合されず犯罪に手を染めることで治安を悪化させており、さらに、出身国の文化を固持することでフランス社会の一体性をも危険にさらしている、といったものであった。<sup>(11)</sup>また、国民戦線ほど過激ではないが、移民を問題視し、その制限を主張する声は、主要政党の政治家の間でも聞かれた。例えばジャック・シラクは家族の呼び寄せについて1991年の演説で、即時の猶予期間が必要で

あり、手をこまねいては許容限度を超えてしまうと述べている<sup>(12)</sup>。

その度合いや時期は国ごとに異なるが、1990年代に入ると、冷戦の終結により鉄のカーテンが消滅したことや、ユーゴスラヴィアでの紛争により大量の難民が発生したこともあり、各国で移民の政治争点化が進んでいく。ちょうどこの時期には、ある社会が許容可能な変化の範囲内でその本質的な特徴を維持しつつ持続する能力に関わる「社会の安全保障 (societal security)」をテーマにした共著がバリー・ブザンらのコペンハーゲン学派によって<sup>(13)</sup>公刊されるが、移民の存在はまさに社会の安全保障を危険にさらす潜在的な脅威として位置づけられていったのである。

その結果、移民に関連する政策の厳格化が進んでいき、特に統合政策においては、言語能力に加えて、ホスト社会に関する知識の習得も求められるようになる。こうした流れは、オランダのように、フォルタイン党の躍進という過激な勢力の動向に少なからず影響されたケースもあれば、ドイツのように左右の合意によって進められたケースもあり、右派ポピュリズムの台頭<sup>(14)</sup>のみに還元することはできない。しかし、家族の呼び寄せが潜在的に社会の一体性を揺るがす脅威になりうるものであり、それゆえ、何らかの制限が必要であるという認識が、90年代の後半ごろから各国で広く共有されるようになり、前節でみた権利の視点とは相反する理解の枠組みが形成されたといえる。

### 3. ヨーロッパ化の展開

#### (1) 欧州委員会の指令案

こうした異なる論理が競合する中で家族呼び寄せ政策のヨーロッパ化は進行するが、以下では、欧州委員会や加盟国等の立場に注目しつつ、その具体的な過程と特徴を見ていく。なお、「ヨーロッパ化 (Europeanization)」という概念の定義は多様だが、ここでは、拘束力のある共通ルール等の制定と国内法の整備といった垂直的な過程だけではなく、加盟国間の情報交換やベスト・プラクティスの共有のようなより水平的な過程も含むものと

とらえておく。<sup>(15)</sup>

移民関連政策のヨーロッパ化は、各国の主権に大きくかかわる分野ということもあり、1993年に発効したマーストリヒト条約では第3の柱（司法・内務協力）に位置づけられ、当初は政府間協力というかたちで始まった。その後、1999年に発効したアムステルダム条約で、当面は理事会での全会一致が維持されるなど、政府間協力の側面を残しつつも、移民関連分野は第一の柱に移管された。これにより、欧州委員会は指令案等を提案することが可能となった。こうした流れの中で家族呼び寄せ指令（Directive 2003/86/EC）は2003年に成立するが、同じ時期には長期居住者に関する指令（Directive 2003/109/EC）、学生等に関する指令（Directive 2004/114/EC）、研究者に関する指令（Directive 2005/71/EC）、そして少し後になるが、2009年には高度技能労働者に関わる指令（Directive 2009/50/EC）など、第三国国民の合法的な入国や滞在に関わる一連の指令が成立する。<sup>(16)</sup>

欧州委員会が家族呼び寄せ政策に関する最初の指令案（以下、第1指令案）を提出したのは、1999年12月である。<sup>(17)</sup>この最初の指令案は、しばしば「寛大」、あるいは「進歩的」と評価されるように、権利という観点から家族呼び寄せを推進するという立場が明確に打ち出されている。例えば前文は、欧州人権条約等の国際法で規定された「家族を保護し家族生活を尊重する義務」について触れ（前文2）、さらに、それらの目的を達成するために、「家族呼び寄せの権利は加盟国によって確立され承認されるべきである」（前文7）、と述べている。関連する国際法等への言及自体は珍しいものではなく、2003年に成立した指令にも引き継がれているが（指令前文2）、家族呼び寄せの権利は承認されるべきであるという部分は指令では削除されている（指令前文6）。

第1指令案で権利保護の視点が前面に打ち出された背景には様々な要因が考えられるが、その一つとして、この指令案の立案に際して移民を支援するNGOが影響力を行使する機会があったことが挙げられる。<sup>(18)</sup>実際、指令案に付された覚書にも、国連難民高等弁務官事務所とNGOへの意見聴



取が行われたことが記されている<sup>(19)</sup>。また、指令案のトーンに具体的にどのような影響を与えたかは定かではないが、家族呼び寄せや庇護に関連する指令案の立案において、研究契約による研究成果も活用されたといわれており<sup>(20)</sup>、第2節で触れた各国における移民問題の争点化の影響をそれほど受けなかつたことで指令案が立案されたことが伺える。

これに加えて、EU独自の論理も、第1指令案の性格に影響を与えた。EUが掲げる目的には様々なものがあるが、その中でも自由移動の促進は最も重要な目的の一つである。そして、この目的を達成するために、長い時間をかけて国民と他の加盟国の国民（EU市民）の間の平等な待遇や同等の権利の付与が実現されてきた。こうした論理は、少なくとも経済統合という観点からすれば、第三国国民にも当てはまるものであり、以前から議論の対象となっていた<sup>(21)</sup>。そして、1999年10月に開催されたタンペレ欧州理事会でEU市民と第三国国民の間のより公正な待遇の必要性が確認されたことが、第1指令案の方向性を大きく規定したのである<sup>(22)</sup>。

この第1指令案に対するNGOの評価はおおむね好意的で、欧州議会でも補完的保護対象者の扱い等について若干の指摘はあったものの、全体としては支持された。これを受け欧州委員会は若干の修正を加えた第2指令案を作成し、2000年10月に提出した<sup>(23)</sup>。

## (2) 理事会での審議

こうして好意的な評価を受けた委員会の指令案であったが、(閣僚)理事会での審議はかなり難航した。フランスやスウェーデン、ベルギーなど、指令案に好意的な加盟国もあったが<sup>(24)</sup>、特にドイツやオーストリア、オランダが激しく反対したため、議論は膠着状態に陥った。そこで、こうした事態を打開するため、2001年12月に開催されたラーケン欧州理事会は欧州委員会に新たな指令案を作成するよう要請し、第3指令案が2002年5月に提出された<sup>(25)</sup>。その後の交渉も決して順調に進んだわけではないが、最終的に2003年9月に指令が成立した<sup>(26)</sup>。

理事会での修正は多岐にわたるが、その基調は、家族を呼び寄せる「身



元保証人 (sponsor)」と呼び寄せられる家族の双方に関して、その対象を狭くするというものであった。例えば保証人については、第1指令案では1年以上の滞在許可を有することが求められていたのに対し、成立した指令では、永住権を獲得する合理的な見通しがあることも条件として加えられた(指令第3条)。また、第1指令案では、実際に家族を呼び寄せる前に、加盟国は保証人に対して1年を超えない範囲で、ある一定期間、合法的に滞在していることを求めることができるとされていたが、指令ではその期間は2年を超えない範囲となり、さらに、国内法との関係で、申請から滞在許可の発行までに3年を超えない範囲で待機期間を設定できるとされた(第8条)。

呼び寄せの対象となる子どもに関しては、第1指令案では未成年となっていたのに対し、指令では、子どもが12歳以上の場合、加盟国はその子どもが現行法で定められた統合の条件を満たしているか入国・滞在を許可する前に検証でき、現行法で定められている場合には申請が15歳になる前になされることを求めることができるとしている。さらに配偶者と保証人本人に関して、ホスト社会への統合を確実にし、強制結婚を防止するために、加盟国は21歳を限度に最低年齢を設定できるとされた(第4条)。

そして、指令成立後の展開との関連でとりわけ重要なのが、ドイツやオーストリア、オランダの求めに応じて第7条に追加された「加盟国は国内法に則って、第三国国民に統合措置に従うことを求めることができる」という表現である。実は、これとほぼ同じ表現は、家族呼び寄せ指令の2か月後に成立した長期居住者指令にもあり、その第5条では「加盟国は国内法に則って、第三国国民に統合条件に従うことを求めることができる」と定められている。家族呼び寄せ指令で「統合措置 (integration measures)」となっている部分が長期居住者指令では「統合条件 (integration conditions)」となっており、一見すると、家族呼び寄せ指令の方が第三国国民に課される負担は軽いように思われる。実際、欧州委員会はそのような立場をとっており、折に触れて両者の違いに注意を喚起している。しか

し、指令成立後、統合措置は統合条件とほぼ同じ意味で理解され、入国前の試験も含めた統合条件を第三国国民に課す傾向が強まっていく。

第一指令案の背景にあったのは、家族呼び寄せが「加盟国における第三国国民の統合を促進する」という考えであった（前文6）。同様の表現は指令にも残っているが（前文4）、理事会での審議を通じて家族呼び寄せと統合の関係をめぐる理解の枠組みは大きく変容した。家族呼び寄せは統合を促進するものではなく、むしろ統合を困難にする可能性があり、統合条件をクリアした場合のみ家族呼び寄せを認めるべきであるという考えが強まったのである。<sup>(28)</sup> 前章で触れた入国管理政策と統合政策の関係でいうと、この指令により、統合政策を入国管理政策の手段として用いる可能性に道が開かれたことになる。

#### 4. 制限の論理の固定化か

##### (1) EU 機関の役割

欧州委員会の指令案が権利に重点を置いたものであったのに対して、理事会での交渉を通じて、実際に成立した指令はより制限に重点を置いたものとなった。指令では「できる (may)」という表現が多用され、加盟国に少なからず裁量の余地を残すものとなった。とりわけ、7条に追加された統合措置に関しては、その意味が広く解釈され、入国を制限する手段として用いられることになる。<sup>(29)</sup> しかし他方で、EU という枠組みが制限の手段としてのみ機能しているかという点、そうではない。それは、EU が、一般的な国際機関とは異なる独特のガバナンス構造を有しているためであり、欧州委員会をはじめとする EU 機関によって加盟国の裁量に一定の歯止めがかけられるからである。

指令成立後間もない2003年12月、まず、同年に発効したニース条約で特別提訴権者の地位を得た欧州議会が一部の条項が家族生活の権利と非差別原則を侵害しているとして、EU 司法裁判所に提訴した (Case C-540/03)<sup>(30)</sup>。なお、この提訴には、フランスの GISTI (Groupe d'information et de

soutien des immigrés) をはじめとする NGO の働きかけがあったといわれている。<sup>(31)</sup> 具体的に問題となったのは、前章でも触れた、4条の12歳以上の子どもの統合条件に関する部分、同じく4条の未成年の申請が15歳までに行われることを求めることができるとする部分、そして8条の待機期間に関する部分である。司法裁判所は判決で欧州議会の訴えそのものは拒けたが、同時に、指令は第三国国民に家族呼び寄せに関する権利を付与しており、申請者が条件を満たしている場合、加盟国は家族を受け入れる義務があるとした。<sup>(32)</sup>

これ以降、司法裁判所は、加盟国の裁量の余地を認めつつも、その範囲を限定する判決を下していく。例えば有名な2010年のChakroun事件(Case C-578/08)で司法裁判所は、保証人が加盟国に入国した後に成立した家族関係を入国前から成立していた家族関係と区別し、入国後に家族関係が成立した場合には最低賃金の120%の所得を求めるオランダの政策について、指令の目的に反するとの判断を下した。<sup>(33)</sup> さらに裁判所は、指令の目的は「家族呼び寄せを推進すること」であるとし、加盟国はその目的を害する仕方では裁量を用いてはならないとした。ここでとりわけ重要なのは、裁判所が指令の目的を家族呼び寄せの推進としたことで、委員会の指令案に比べて2003年に成立した指令ではこの点はややあいまいになっていた。<sup>(34)</sup>

これと関連して重要なのが2011年のImran事件(Case C-155/11 PPU)である。<sup>(35)</sup> この事件は、他の条件を満たしているにも関わらず、国外での統合試験に合格しなかったためにオランダ政府に家族呼び寄せによる入国を拒否された女性がオランダの国内裁判所に提訴し、その国内裁判所がEU司法裁判所に先決裁定を求めたものである。オランダはいち早く入国前の統合試験を導入した国であり、その後、他の加盟国も同様の試験を導入するようになった。したがって、司法裁判所の判断は多くの加盟国の政策に多大な影響を与えるものであり、欧州委員会も5月4日、「統合措置」と「統合条件」の違いに触れつつ、国外統合試験の不合格のみをもって家族の滞在許可を拒否することはできないとの意見書を司法裁判所に送付した。<sup>(36)</sup>

この直後にオランダ政府が入国を許可したため、司法裁判所の判断が下

されることはなかったが、この事件はドイツにも飛び火した。ドイツ連邦行政裁判所は、2010年の時点では入国前に統合要件を課す措置を擁護していたが、Imran事件での欧州委員会の意見を受け、EU司法裁判所に意見を求める可能性を示唆した。このドイツのケースでも、その後に政府が方針を転換して原告にビザを発給したため、EU司法裁判所の判断が下されることはなかったが、これらのケースは、欧州委員会やEU司法裁判所が、加盟国の裁量に対する一定の制約となっていることを示している<sup>(37)</sup>。

入国前の統合試験については、最終的に2015年に司法裁判所の判断が示される(Case C-153/14)<sup>(38)</sup>。判決で裁判所は、入国前に関しても入国後に関しても、目的が、家族呼び寄せを制限することではなく、統合を容易にすることにある限りにおいて、そのような措置は許容されるとした<sup>(39)</sup>。この判決をめぐる評価は研究者の間で割れているが、この結果、オランダでは統合措置に関連して第三国国民が負担する費用の減額等の一定の制度変更がなされている<sup>(41)</sup>。

## (2) 統合政策

このように、家族呼び寄せ指令の第7条に挿入された統合措置をめぐって、一部の加盟国では入国を制限する手段としてそうした措置を用いる傾向が強まったが、欧州委員会やEU司法裁判所はその意見書や判例等を通じて、「家族呼び寄せを促進する」という指令の目的を明確にし、その目的に著しく反するような統合措置の運用に一定の歯止めをかけてきた。ここで問題となっているのは、統合措置が家族のホスト社会への統合を促進することに重点を置いているのか、それとも、家族が加盟国に入国する際のハードルとして機能することに重点を置いているのかという、統合政策の目的や中身である。そこで最後に、統合政策自体をめぐる動向についても簡単に触れておく。

家族呼び寄せ指令や長期居住者指令とも密接に関連する統合政策は、アムステルダム条約では立法措置の対象とはならなかったが、移民のホスト社会への統合を促進するためにEUレベルで何らかの対応が必要なことは

条約発効後に開催されたタンペレ欧州理事会でも強調されていた。そこで欧州委員会は、統合政策を含む移民関連政策について「開放型調整方式（OMC: Open Method of Coordination）」<sup>(42)</sup>で協力を進める可能性を探った。開放型調整方式は、法的拘束力のある規則や指令を制定するアプローチとは異なり、目標を設定したうえで、その目標の達成に向けた各国の取り組みを比較・評価し、有効な取り組みに関する情報を共有して相互学習を促すなど、より柔軟なメカニズムを通じて調整を図る方法である。しかし、こうした柔軟な枠組みであったにもかかわらず、開放型調整方式の移民分野への適用は理事会で採択されることはなかった。<sup>(43)</sup>2009年に発効したリスボン条約（EU機能条約第79条）でも、統合政策について加盟国の取り組みを支援する措置を講じることができるとしつつも、加盟国の法律や規則の調和化は除外するとされており、いかに加盟国がこの分野に関して慎重かが分かる。

とはいえ、情報共有に関しては加盟国の間にも一定の需要はあり、2002年10月の理事会での決定を受け、統合に関する各国連絡窓口（NCPI: National Contact Points on Integration）が設置された。当時の議長国だったデンマークは連絡窓口のリスト作成以上のことは考えていなかったが、これを好機ととらえた欧州委員会はNCPIに情報交換のためのフォーラムとしての機能を持たせることに成功し、以降、欧州委員会の主催で会合が開かれていく。<sup>(44)</sup>そして、この会合での議論も踏まえながら、その後、統合政策に関する様々な枠組みが整備される。主なものをあげると、共通基本原則の採択（2004年）、統合ハンドブックの発行、統合に関するウェブサイト（European Website on Integration）<sup>(45)</sup>の開設などがある。この他にも、民間のシンクタンク主導で運営され、各国の統合政策を評価する移民統合政策インデックス（MIPEX）<sup>(46)</sup>への資金援助など、欧州委員会は、権限が限られている中で、ソフトな枠組みを通じた政策調整を図っている。

ただ、こうした枠組みは、必ずしも権利保護の観点を強める方向に作用するわけではない。しばしば指摘されているように、統合政策における「ベスト・プラクティス」の共有は、入国を制限する手段としての統合政策の

利用を広める可能性がある。<sup>(47)</sup> 実際、先行して入国前の統合試験を導入していたオランダは、他国にも同様の政策を広めることでその正当性を担保することに強い関心を有しており、欧州統合基金（2007～2013年）の対象に入国前の試験を含めることにも成功している。<sup>(48)</sup> したがって、統合政策に関するEUのソフトなガバナンスは、情報共有や相互学習という点では一定の役割を果たしているが、権利保護という点では、家族呼び寄せ指令に関するEU司法裁判所の判決のように、加盟国の政策に直接的な影響を及ぼしているとはいえない。

## 5. おわりに

本稿では、家族の呼び寄せ政策のヨーロッパ化について、権利の論理と制限の論理という競合する枠組みが存在する中で、EU諸機関や加盟国をはじめとする各アクターがどのような立場をとり、その中でどのようなガバナンス体制が形成されてきたのかを考察した。

全体としては、家族呼び寄せ指令の交渉を通じて、制限という側面がかなり強まったといえるだろう。実際、特に指令成立直後は、欧州議会やNGOの間で非難の声がかなりあがった。しかし、EU司法裁判所の判決等を通じて加盟国の裁量に一定の制約が加えられるにしたがって、NGOの間では、現在の指令を受け入れたうえで、司法手続きを通じて移民を支援する傾向が強まっている。これとは反対に、指令改正を求める声は、より制限的な措置の導入を望む加盟国の間で強まっている。家族呼び寄せ指令をどのように評価するかは立場によってさまざまであろうが、以上のことから、最低限のバランスは保たれているといえるだろう。そして権利と制限の間のこのバランスは、EUが、司法裁判所の存在をはじめとする独特のガバナンスの構造を有しているからこそ可能となったことはいうまでもない。

これに対して、統合政策に関してはEU諸機関の権限が制限されているため、家族呼び寄せ指令の場合と同じようなかたちで加盟国の政策に直接

的な影響を与えることはできない。例えば、欧州統合基金等の統合に関連する基金は、目的や優先事項がかなりあいまいに定義されていることもあり、場合によっては制限的な政策もその対象となってしまう<sup>(49)</sup>。

もちろん、統合政策に関するこのソフトな枠組みも、制限のための手段としてのみ機能しているわけではない。本稿では十分に検討できなかったが、この枠組みを通じて共有される実践例や基金の対象となるプロジェクトには、当然ながら、第三国国民の統合促進に向けられたものも多く含まれる。また、必ずしも大きな期待はできないかもしれないが、例えば MIPEX のような指標は、いわゆる「名指しと辱め (naming and shaming)」により政策の見直しを迫る役割をある程度は果たす可能性も否定できない<sup>(50)</sup>。したがって、統合政策におけるこうしたソフトな手法によるガバナンスが及ぼす効果については、より長期的な視点で見極めていく必要がある。

最後に、EU 研究や統合史研究との関係についても触れておく。本稿では、必ずしも体系的なかたちではないが、EU 司法裁判所が果たした役割についても考察してきた。移民関連分野は、EU が扱う政策分野の中でも特に政府間的性格が強く、EU 司法裁判所はおろか、欧州委員会の役割も制限される傾向が強かった。実際、国内の様々な制約から解放され、EU 機関からの干渉も回避できることが、各国が EU レベルでの協力を模索したそもその理由だったともいわれている<sup>(51)</sup>。しかし、本稿で見てきたように、その移民関連分野においても、政策の方向性を左右するうえで EU 司法裁判所は重要な役割を果たしている。これまでの EU 研究や統合史研究においては、近年ようやく注目されるようになったものの、司法裁判所の役割についての研究は十分だったとはいえ、より体系的・理論的な観点から政策過程や統合の展開における司法裁判所の役割を考察していく必要がある<sup>(52)</sup>。

〔付記〕本稿は JSPS 科研費 JP18H00824 の助成を受けた研究成果の一部である。



## 注

- (1) 「家族呼び寄せ (family reunification)」は「家族再結合」と訳されることもあり、狭義には移住前から家族関係にあった配偶者や子呼び寄せを指し、移住後に家族となった配偶者等呼び寄せる「家族形成 (family formation)」と区別されることもある。しかし、本稿で取り上げる EU の家族呼び寄せ指令は家族形成についても対象としているため、本稿では家族呼び寄せという訳語を用いる。
- (2) European Migration Network, *Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices* (Brussels: European Commission, 2017), p. 4.
- (3) 近藤敦「『移民国家』化と家族呼び寄せの権利—グローバル時代における入管行政」『産業経営研究所報』第 36 号 (2004 年), 108 頁。
- (4) これらについては、1999 年に欧州委員会が作成した指令案に付された覚書で触れられている。Commission of the European Communities, Proposal for a Council Directive on the right to family reunification, COM (1999) 638 final.
- (5) 大西楠・テア「グローバル化時代の移民法制と家族の保護—家族呼び寄せ指令とドイツの新移民法制」『社会科学研究』第 65 巻 2 号 (2014 年), 162-163 頁; 馬場里美「外国人の在留と私生活・家族生活の尊重 犯罪を犯した外国人の追放と家族生活・私生活の尊重—ブルティフ判決」戸波江二ほか編『ヨーロッパ人権裁判所の判例 I』(信山社, 2008 年)。
- (6) 憲法で「家族生活」の保障についての言及がある EU 加盟国については以下を参照。Galya Benarieh Ruffer, “Pushed Beyond Recognition? The Liberalism of Family Reunification Policies in the EU”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 37: 6 (2011), p. 941.
- (7) 館田晶子「フランスにおける『通常の家族生活を営む権利』と家族の再結合」『跡見学園女子大学マネジメント学部紀要』第 3 号 (2005 年): Christian Joppke and Elia Marzal, “Courts, the New Constitutionalism and Immigrant Rights: The Case of the French Conseil Constitutionnel”, *European Journal of Political Research*, 43 (2004).
- (8) Virginie Guiraudon, *Les politiques d’immigration en Europe: Allemagne, France, Pays-Bas* (Paris: L’Harmattan, 2000), pp. 215-216.
- (9) Maciej Duszczyk, Marta Pachocka and Dominika Pszczółkowska (eds), *Relations between Immigration and Integration Policies in Europe: Challenges, Opportunities and Perspectives in Selected EU*

*Member States* (Abingdon: Routledge, 2020).

- (10) 内藤正典『ヨーロッパとイスラーム—共生は可能か』(岩波新書, 2004年), 13-14頁。
- (11) 国民戦線についての詳細な分析として, 畑山敏夫『フランス極右の新展開—ナショナル・ポピュリズムと新右翼』(国際書院, 1997年)。
- (12) 塚田鉄也『ヨーロッパ統合正当化の論理—「アメリカ」と「移民」が果たした役割』(ミネルヴァ書房, 2013年), 120-130頁。
- (13) Ole Wæver, Barry Buzan, Morten Kelstrup and Pierre Lemaitre, *Identity, Migration and New Security Agenda in Europe* (London: Pinter, 1993). コペンハーゲン学派と「社会の安全保障」については, 塚田鉄也「社会の安全保障—その理論的・政治的含意」『桃山法学』第26号(2017年)を参照。
- (14) 佐藤俊輔「EUにおける移民統合モデルの収斂?—『市民統合』政策を事例として」『日本EU学会年報』第35号(2015年)。
- (15) Saskia Bonjour and Maarten Vink, “When Europeanization Backfires: The Normalization of European Migration Politics”, *Acta Politica*, 48: 4 (2013), p. 391. ヨーロッパ化については以下も参照。Paolo Graziano and Maarten P. Vink (eds), *Europeanization: New Research Agendas* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007)。
- (16) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, OJ L 251/12; Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, OJ L 16/44; Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, OJ L 375/12; Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research, OJ L 289/15; Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, OJ L 155/17. これらについては, 島村智子「EUにおける研究者及び学生の受入促進に向けた指令—移民政策の一環として」『外国の立法』270(2016年)を参照。
- (17) COM (1999) 638 final.
- (18) Albert Kraler, *Civic Stratification, Gender and Family Migration*

- Policies in Europe: Final Report* (Vienna: International Centre for Migration Policy Development, 2010), p. 37.
- (19) Helen Oosterom-Staples, “The Family Reunification Directive: A Tool Preserving Member State Interest or Conducive to Family Unity?” in A. Baldaccini, Elspeth Guild and Helen Toner (eds), *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy* (Oxford: Hart Publishing, 2007).
- (20) Sandra Pratt, “EU Policymaking and Research: Case Studies of the Communication on a Community Immigration Policy and the Common Basic Principles for Integration”, in P. Scholten, H. Entzinger, R. Penninx and S. Verbeek (eds), *Integrating Immigrants in Europe: Research-Policy Dialogues* (New York: Springer, 2015), pp. 121-122.
- (21) Dora Kostakopoulou, Sergio Carrera and Moritz Jesse, “Doing and Deserving: Competing Frames of Integration in the EU”, in E. Guild, K. Groenendijk and S. Carrera (eds), *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU* (Abingdon: Routledge, 2009).
- (22) European Council, *Presidency Conclusions*, Tampere European Council, 15 and 16 October 1999, SN 200/09.
- (23) Commission of the European Communities, Amended proposal for a Council Directive on the right to family reunification, COM (2000) 624 final.
- (24) ただし、フランスやベルギーが指令案を支持した背景には、当時の両国における基準が指令案よりも「寛大」だったため、EUの指令を基準を引き下げる口実にするという思惑があったといわれている。Adam Luedtke, “Uncovering European Union Immigration Legislation: Policy Dynamics and Outcomes”, *International Migration*, 49: 2 (2011).
- (25) Commission of the European Communities, Amended proposal for a Council Directive on the right to family reunification, COM (2002) 225 final.
- (26) 交渉の詳細な経緯については以下を参照。Christof Roos, *The EU and Immigration Policies: Cracks in the Wall of Fortress Europe?* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013), pp. 95-99; Marie De Somer, *Precedents and Judicial Politics in EU Immigration Law* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2019), pp. 124-140.
- (27) Commission of the European Communities, Report from the

- Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification, COM (2008) 610 final. この点については以下も参照。Laura Block, *Policy Frames on Spousal Migration in Germany: Regulating Membership, Regulating the Family* (Wiesbaden: Springer, 2016), pp. 165-167.
- (28) Roos, *The EU and Immigration Policies*, pp. 102-103; Tineke Strik, Betty de Hart and Ellen Nissen, *Family Reunification: A Barrier or Facilitator of Integration? A Comparative Study* (Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2013).
- (29) 指令が各国の制度に与えた影響については以下を参照。Yves Pascouau in collaboration with Henri Labayle, *Conditions for Family Reunification under Strain: A Comparative Study in Nine EU Member States* (Brussels: European Policy Centre, 2011).
- (30) Case C-540/03 *European Parliament v Council of the European Union* ECR (2006) I-5769.
- (31) Georg Menz, “Stopping, Shaping and Moulding Europe: Two-Level Games, Non-state Actors and the Europeanization of Migration Policies”, *Journal of Common Market Studies*, 49: 2 (2011), pp. 445-446.
- (32) Bonjour and Vink, “When Europeanization Backfires”, pp. 399-400. 詳細な分析については以下も参照。Kees Groenendijk, Roel Fernhout, Dominique van Dam, Richy van Oers and Tineke Strik, *The Family Reunification Directive in EU Member States: The First Years of Implementation* (Nijmegen: Centre for Migration Law, 2007), pp. 8-10; European Migration Network, *Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway*, p. 14. なお、司法裁判所は判決の中で、当時は法的拘束力のなかったEU基本権憲章に言及しているが、これ以降、司法裁判所の判例の中で基本権憲章への参照が増えていくことになる。この点については、中西優美子『EU法』（新世社、2012年）、43頁を参照。
- (33) Case C-578/08 *Rhimou Chakroun v Minister van Buitenlandse Zaken* ECR (2010) I-1839. Chakroun事件については以下も参照。Roos, *The EU and Immigration Policies*, pp. 106-107; Block, *Policy Frames on Spousal Migration in Germany*, p. 167; 佐藤「EUにおける移民統合モデルの収斂?」, 194-195頁。

- (34) De Somer, *Precedents and Judicial Politics in EU Immigration Law*, p. 240.
- (35) Case C-155/11 PPU *Bibi Mohammad Imran v Minister van Buitenlandse Zaken* ECR (2011) I-5095.
- (36) Diego Acosta Arcarazo and Andrew Geddes, “The Development, Application and Implications of an EU Rule of Law in the Area of Migration Policy”, *Journal of Common Market Studies*, 51: 2 (2013), pp. 189–191; Bonjour and Vink, “When Europeanization Backfires”, p. 400; Block, *Policy Frames on Spousal Migration in Germany*, p. 166.
- (37) Laura Block and Saskia Bonjour, “Fortress Europe or Europe of Rights? The Europeanization of Family Migration Policies in France, Germany and the Netherlands”, *European Journal of Migration and Law*, 15:2 (2013). オランダやドイツの方針転換は、EU 司法裁判所によって不都合な判断が下されるのを回避するための「遅延戦術」だったとも考えられる。Ariadna Ripoll Servent, “EU Institutions: Venue for Restrictions or Liberal Constraint?” in A. Weinar, S. Bonjour and L. Zhynomirska (eds), *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe* (Abingdon: Routledge, 2019), p. 113.
- (38) Case C-153/14 *Minister van Buitenlandse Zaken v K and A* (2015) ECLI: EU: C: 2015: 453.
- (39) Block, *Policy Frames on Spousal Migration in Germany*, p. 166.
- (40) Saskia Bonjour, “Family Reunification and Migrant Integration Policies in the EU: Dynamics of Inclusion and Exclusion”, in A. Ripoll Servent and F. Trauner (eds), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research* (Abingdon: Routledge, 2018), p. 222.
- (41) European Migration Network, *Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway*, pp. 90–91.
- (42) Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on an open method of coordination for the Community immigration policy, COM (2001) 387 final.
- (43) Pierre Georges Van Wolleghem, *The EU’s Policy on the Integration of Migrants: A Case of Soft-Europeanization?* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2019), pp. 36–41.
- (44) *Ibid.*, pp. 85–86.

- (45) 正躰朝香「移民政策のヨーロッパ化—EUにおける出入国管理と移民の社会統合をめぐる」『京都産業大学世界問題研究所紀要』第28巻(2013年), 180-181頁, 佐藤俊輔「EU移民統合政策の生成と展開—競合する『統合のための権利』と『権利のための統合』」岡部みどり編『人の国際移動とEU—地域統合は「国境」をどのように変えるのか?』(法律文化社, 2016年), 69-70頁。
- (46) Andrew Geddes and Marthe Achtnich, “Research-Policy Dialogues in the EU”, in P. Scholten, H. Entzinger, R. Penninx and S. Verbeek (eds), *Integrating Immigrants in Europe: Research-Policy Dialogues* (New York: Springer, 2015), pp. 302-309.
- (47) Cliodhna Murphy, *Immigration, Integration and Law: The Intersection of Domestic, EU and International Legal Regimes* (Abingdon: Routledge, 2013), p. 154.
- (48) Bonjour and Vink, “When Europeanization Backfires”, pp. 396-398; Kees Groenendijk, “Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy?” *European Journal of Migration and Law*, 13 (2011), p. 8.
- (49) Van Wolleghem, *The EU’s Policy on the Integration of Migrants*, pp. 103-107.
- (50) Peter Scholten and Rinus Penninx, “The Multilevel Governance of Migration and Integration”, in B. Garcés-Mascareñas and R. Penninx (eds), *Integration Processes and Policies in Europe: Context, Levels and Actors* (New York: Springer, 2016), p. 103. ただし, 移民排斥を掲げる右派ポピュリスト政党の躍進(例えば, 2013年11月のオランダ下院選では, 自由党が最大政党となった)や世論の動向を考えると, 現時点では名指しと辱めが有効に機能する可能性は低い。
- (51) これは, 「ヴェニユー・ショッピング」と呼ばれるものである。Virginie Guiraudon, “European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue Shopping”, *Journal of Common Market Studies*, 38: 2 (2000).
- (52) EU司法裁判所の役割を歴史的な観点から捉えようとする試みとしては, Bill Davies, “The Court of Justice of the European Union and Integration Through Law”, in B. Leucht, K. Seidel and L. Warloutzet (eds), *Reinventing Europe: The History of the European Union, 1945 to the Present* (London: Bloomsbury, 2023) などがある。