

第6章 欧州連合の共通移民政策

1. 欧州連合共通移民政策の概要

欧州連合（EU）は、欧州憲法条約（2004年10月署名）の基本目的の1つに、域内の国境管理を撤廃し、市民に自由、安全および正義の地域を提供することを掲げた。

1999年1月に施行されたアムステルダム条約は、EUに共通移民政策の策定に関する権限を与えた。同条約は、EUの責務として、①自由、安全および正義の地域を維持、発展させること②人の移動の自由が保障された地域とすること③外部国境管理、庇護、移民、犯罪の予防と撲滅に関する適切な政策を結合させること——を規定している。

1999年10月のタンペレ欧州理事会は、EUの共通移民政策が必要とする項目に関して次のように合意し、その目的の実現に向けた多年次計画（タンペレ・プログラム）を採択した。

- ・ 人道的および経済的に均衡のとれた移民の流入管理に関する包括的な政策の策定
- ・ EU加盟国国民の権利と義務に可能な限り類似した権利と義務を第三国国民にも与える公平な取扱い
- ・ 政策の共同開発を含む、移民の送り出し国とのパートナーシップの構築
- ・ ジュネーブ条約および国際条約に基づく加盟国の義務に完全に準拠した庇護に関する共通政策の策定

欧州委員会は2000年11月、欧州議会および欧州理事会に対し、次の事項に配慮した共通移民政策の策定を推奨する政策文書を提出した。

- ・ EUにおける経済的、人口統計学的変化
- ・ 加盟国の受入れ能力および送り出し国との歴史的・文化的繋がり
- ・ 送り出し国の状況および当該国に対する移民政策の影響（頭脳流出を含む）
- ・ 特別な統合政策を開発する必要性（EUに合法的に居住する第三国国民の公平な取扱い、社会的排除・性差別・人種差別・外国人嫌悪症の防止および多様性の尊重）

これらの提言に基づき、合法移民（家族再統合、EUに長期滞在する第三国国民、学生、労働者、統合政策）や非合法移民に関するEU共通政策の策定作業が進められた。

2004年11月の欧州理事会は、自由、安全および正義の分野における実現目標を定めた多年次計画（2005～2010年）としてハーグ・プログラムを採択した。

欧州委員会は2005年5月、ハーグ・プログラムを実行するための具体的方法と日程を定めた行動計画を策定し、同計画は2005年6月の欧州理事会で採択された。行動計画は、10の重要分野における優先行動を示し、移民・統合政策に関しては以下の行動計画を提案している。

- ・ 移民管理：非合法移民、人身売買（特に女性や子供）との闘いをさらに強化する一方で、合法および非合法の移民に関する新しいバランスのとれた移民管理アプローチを明確化し、EUレベルでの共通移民政策を発展させる必要がある。
- ・ 統合政策：社会経済に対する移民の積極的な影響を最大化するための最も重要な事柄として、移民社会の孤立と社会的排除を防止し、より良い統合政策を発展させるよう加盟国を支援・奨励していく必要がある。統合政策は、宗教および文化間の理解と対話の促進に貢献する。第三国国民の統合は、雇用や教育を含む、広範なメインストリーム政策を機動的に実施する必要がある。統合政策に関する経験および情報交換を目的とした国家機関の間の協力を緊密化し、統合政策に関する欧州フレームワークを設立すべきである。

EUの共通移民政策は、欧州連合条約第4章からオプト・アウトしているデンマークには適用されない。イギリスとアイルランドは、ケースごとに対応を決定することとしている（オプト・インの可能性あり）。

2. 合法移民

(1) 家族の再統合

欧州連合理事会は2003年9月22日、「家族の再統合のためにEU加盟国に定住した第三国国民の権利に関する指令案」（2003/86/EC）を採択した。指令案は、EU加盟国の領土に合法的に居住する第三国国民の家族の再統合を認める条件（家族関係が居住者の入国前に発生したか入国後に発生したかは問われない）および当該家族の権利を定めている。ただし、難民には別の基準が適用される。

EU加盟国の領土に合法的に居住する外国人は、その配偶者、未成年の子供、配偶者の子供を呼び寄せることができる。加盟国は、第三国国民が家族を呼び寄せる資格を得るために必要な合法的滞在期間を、2年を超えない範囲で定めることができる。また、加盟国は、15歳以上の子供が申請する場合は、家族の再統合の権利を制限することができる。さらに、加盟国は、家族と離れて移動する13歳以上の子供の入国を拒否することもできる。加えて、21歳未満の配偶者の家族再統合も拒否することが可能である。しかし、加盟国は、未婚のパートナー、尊属、大人に扶養されている子供の入国を許可することができる。

加盟国は、指令が定める枠組みの中で、他の条件を課すことができる。例えば、第三国出身者が十分な宿泊場所と資産を持っていることや疾病保険に加入していることを条件とすることが可能である。一夫多妻制は認められない。家族を再統合する権利は、申請者の1人の配偶者と申請者の子供のみに適用される。加盟国はまた、統合措置を遵守するよう外国人に要求することができる。資格を認められた家族は滞在許可を得るとともに、教育、雇用、職業訓練への参加が可能である。家族は、家族関係が依然として存続している場合は、居住を

開始してから5年以内に自立的な資格を得るための申請を行うことができる。

(2) EUに長期滞在する第三国国民

欧州連合理事会は2003年11月25日、「EU加盟国に長期間居住する第三国国民の滞在資格に関する理事会指令」(2003/109/EC)を採択し、同指令は2004年1月23日に施行された。加盟国は、2006年1月23日までにこの指令の内容を国内法に取り入れなければならない。

指令は、EU加盟国に5年以上継続して合法的に滞在する第三国国民は、最低限の資産を保有し、公共の秩序に脅威を与えない場合は、永続的な資格(自動更新可能な10年間の滞在許可)を得ることができると規定する。長期滞在者は、①雇用の確保と自営活動の実施②教育と職業訓練③社会的な保護と支援④財貨やサービスなどへのアクセス——などの分野で、滞在する加盟国国民と同じ取り扱いを受ける。また、特定の条件を満たせば、居住している加盟国から別の加盟国に移動することも可能になると同時に、あらゆる手続きを最初から繰り返すことなく、最初の加盟国において与えられた権利と恩恵を維持することができる。長期滞在者がEU域内を移動することになれば、現存の労働力を様々な加盟国に振り分けることが容易になる。

(3) 学生、職業訓練生、ボランティア

欧州委員会は2002年10月7日、学習、職業訓練、あるいはボランティア活動を目的とする第三国国民の入国と居住の条件に関する枠組み指令案を発表した。指令案は、教育分野での第三国との協力の強化を目的とし、第三国出身者を学生、生徒、無給の訓練生、ボランティアの4種類のカテゴリーに分類している。

学生の入国は、高いレベルの教育に関係し、国際的な流動性が極めて一般的である。無給の職業訓練を希望している人々の目的は、職業技術の習得である。指令案は、EUと第三国との間の中学・高校生の交流やボランティア受入れのための取り決めを含んでいる。また、ある加盟国に受入れられた第三国の学生は、特定の条件を満たせば、他の加盟国に移動する権利が与えられる。その目的は、いくつかの加盟国で勉学することを目指す人々に、より多くの機会を提供することである。提案には、在留許可証の発行をスピードアップする手順の各加盟国への導入を促進する規定も盛り込まれた。指令案は、欧州連合理事会で議論の俎上にのぼっている。

(4) 経済移民

ア 経済移民に関する政策の概要

欧州委員会は2001年7月、「第三国国民が有給の雇用および自営の経済活動を目的に入国・居住する条件に関する指令案」を発表した。指令案は、第三国国民の就労は国家の主権の中心部に関わる極めて微妙な問題であり、この分野の政策を成功させるためには、伝

統的に国家のものであった規則を徐々にEUの規則に移行させるなど、政策を段階的に実施する必要があるとしている。また、第三国国民が有給の雇用および自営の経済活動の実施を目的に入国・居住する条件に関して共通の定義、基準、手続きを定める一方で、各加盟国に高いレベルの裁量権を与えている。

欧州委員会は、特に、EU共通の資格を得るための単一の加盟国申請手続きを提案している。その提案は、加盟国の経済移民を制限する裁量を尊重する一方で、第三国国民が享受する権利を盛り込んでいる。指令案は、加盟国をはじめとするすべての利害関係者が、経済や人口動態の変化に迅速に対応できるよう、次の5つの目的の達成を目指している。

- ・ 第三国国民が有給の雇用および自営の経済活動を行うことを許可する共通の基準（「経済的必要性の試験」と「有益効果の試験」）を設定するとともに、その基準の遵守を実証するための様々な選択肢を提供すること
- ・ 手続きを踏んだ透明な予防措置の提供により、第三国国民が有給の雇用および自営の経済活動を目的に入国・居住することに関して、すべての当事者が加盟国の規則と行政慣行についての高いレベルの法的確実性と法律情報を持つようにすること
- ・ 共通の資格を得るための単一の加盟国の申請手続きによって加盟国が現在採用している多様な規則を単純化・調和させ、1回の行政手続きによって居住許可と就労許可が与えられるようにすること
- ・ 第三国国民の権利および加盟国の経済移民を制限する裁量の尊重：国家が受入れ可能な上限を超えた場合の制限、あるいは公共政策、治安、公衆衛生に基づく制限を発動する場合を除き、第三国の労働者や自営業者が条件を満たしている場合は受入れられること
- ・ すべての利害関係者が、経済や人口動態の変化に迅速に対応するための柔軟な枠組みを提供し、EU移民政策の開かれた調整メカニズムの中で、指令に関する加盟国の経験について意見交換を実施すること

イ 「経済移民を管理するためのEUアプローチ」に関するグリーンペーパー

欧州委員会は2005年1月11日、「経済移民を管理するためのEUアプローチ」に関するグリーンペーパーを発表した。グリーンペーパーは、経済的理由による移民を管理する包括的なEU戦略を発展させる必要性に関する公の議論を喚起することを目的としている。その背景には、生産年齢人口が減少するなか、EU労働市場の需要を満たし、欧州の繁栄を確保していくためには、移民の持続的な流入が不可欠であるという事実がある。また、経済移民の受入れ数の決定は完全に加盟国の裁量とされているが、人の自由移動が保証されたEU域内においては、1カ国による第三国国民の入国許可の決定が他の加盟国にも影響を与えることも、EUレベルの透明でバランスのとれた共通ルールと基準の制定を促している。

グリーンペーパーは、EUが直面する主要な課題を挙げ、EU共通移民政策の法的枠組みについて、次のような選択肢を提示している。

- ・労働移民に関するEU共通政策の適用範囲：水平的アプローチ（第三国国民の入国と滞在の条件を規定する一般規定に個別規定を付加）、区分別立法アプローチ（季節労働者、企業内転勤者、特殊技能を持つ移民、契約サービス供給者などの経済移民に個別的に焦点を合わせたもの）、欧州共通のファーストトラック手続き（特定の労働や技能の供給不足が生じた場合に迅速に移民の入国を許可）など
- ・有給の雇用のための入国許可手続き：EU市民優先原則の効果的運用、長期滞在者のほか、どの種類の第三国国民に、新たに到着する者よりも優先権を与えるべきか、具体的な求人が存在する場合にのみ第三国国民に入国許可を与えるべきかまたはそうした条件なしに第三国国民の入国を許可することを認めるべきか、労働市場テストの最低募集広告期間、EU共通の求職者選考システムの実行可能性など
- ・自営業者の入国許可手続き：自営業を目指す第三国国民の入国許可条件の共通化
- ・就労許可および滞在許可の申請：EUレベルで単一の就労・滞在許可を付与する単一の申請手続き（ワン・ストップ・ショップ手続き）を導入すべきか否か、滞在中の加盟国の労働市場での第三国労働者の移動性に関して制限を課すべきか否か
- ・権利：EU域内で一時的に労働する第三国国民に対し、どのような権利を、どれだけの滞在期間を条件として付与すべきか、第三国国民を誘引するためのインセンティブ（家族再統合や長期滞在資格に関する好条件）を導入すべきか
- ・付随措置：経済移民の受入れと統合の促進、頭脳流出の悪影響の防止、移民の帰国促進などに関し、EUと送り出し国の双方が協力してどのような措置を講じていくべきか

ウ 「合法移民に関する政策計画」

欧州委員会は2005年12月21日、ハーグ・プログラムの要請に基づき、「合法移民に関する政策計画」を発表した。同計画は、EUの合法移民政策の発展を促進するために、ハーグ・プログラムの残りの期間（2006～2009年）のロード・マップを明確に定め、欧州委員会が実施すべき行動や法律提案を列挙している。

- ・欧州委員会は、雇用目的の第三国国民の入国と居住の条件に関する一連の法律案を積極的に提案する。これらの提案は、（その他の水平的施策とともに）EUで認められたすべての移民労働者の基本的権利を定義する一般枠組み指令や特定の分野の移民（高技能および季節労働者、企業内転勤・報酬を伴う訓練生）の入国と居住の条件を規定する4つ特別の指令のから成る。受入れる移民労働者の数を決定する権限は加盟国に残る。
- ・欧州委員会は、移民に関する有用な情報へのアクセス・交換・調整を十分に改善するた

めに、法律に基づかない数多くの施策を開発する。これらの施策は、EU移民ポータル
の開設や欧州職業移動ポータル（EURES）および欧州移民ネットワークの改善を含む。

- ・経済移民の統合に関し、欧州委員会は、新たな経済移民のための情報パッケージや語学・市民オリエンテーションコースの開発を特に強調している。
- ・すべての利害関係者の利益を考慮して移民の流入を効果的に管理するために、欧州委員会は移民の送り出し国との協力を強化するいくつかの方策を提案している。これらの方策は、頭脳流出の悪影響を制限するための監視およびその他の可能な行動、帰還および循環移民の奨励、地域機関やNGOなどの責任に基づく送り出し国における職業訓練や語学コースの設置——などである。

包括的施策のパッケージに基づき、欧州委員会は、明瞭でバランスのとれた移民問題へのアプローチの必要性および国際社会や第三国との関係において信頼され得る透明で強固なEU移民政策の策定を強調している。欧州委員会は、2006年4月に、合法移民の分野における将来の優先事項に関する報告書の発表を予定している。

（5）統合政策

1999年10月のタンペレ欧州理事会は、統合政策を含むEU共通の移民政策の策定を求めた。EU首脳は、第三国国民にEU市民と同じような権利と義務を与えることが統合政策の目的であるべきだとの見解で一致した。

欧州委員会は2000年11月、市民権の概念を移民政策に取り入れ、いくつかの重要な権利と義務を移民に保証することを提唱した。それによると、移民は、時間をかけてそれらの権利・義務を徐々に獲得し、最終的には、帰化することなしに、滞在する国家の国民と同じ扱いを受けるようになる。

欧州連合理事会は2000年、差別禁止に関する共同体の活動計画、ならびに人種差別に関する指令（2000/43/EC）と雇用の差別に関する指令（2000/78/EC）を採択した。これは第三国国民が特に受けやすい、あらゆる形態の差別、人種差別、外国人嫌悪症との闘いを意味する。

労働へのアクセスに関しても、雇用ガイドラインが外国人労働者の労働市場への統合を確実にするための適切な措置を実施するよう加盟国に要請している。

欧州委員会は2003年6月3日、加盟国レベルでのより先を見越した統合政策の実施を求める報告書を発表した。報告書は、統合の経済社会的観点のみならず、文化や宗教の多様性、市民権、政治的権利と参加に関する問題も考慮に入れている。報告書は、受入れ国国民との均等待遇を保証するために、移民に徐々に一定の権利と義務を与えることと定義された市民権の概念を導入した。

欧州の統合政策は、いかなる場合にも支援政策であり、加盟国の政策を拘束するものではない。統合政策の責任は各加盟国が有し、各国がそれぞれのモデルを維持している。EUは、

それらの政策が最適なものとなるよう、次のような措置を講じている。

- ・情報の共有化の推進:ハグ・プログラムは、この目的のために、広範にアクセス可能なインターネット・サイト（移民ネットワーク）の構築およびEUレベルの政策協調の強化を目的とした統合に関する各国担当者の会合の設置を提案。
- ・共通基本原則を定義：2004年11月19日の欧州理事会決議は、統合政策はEUの基本的価値の尊重を意味するとし、統合政策の基本原則を決議。
- ・加盟国における成功事例の普及促進：欧州委員会は2004年11月10日、成功事例を列挙した「統合に関する欧州ハンドブック」を発表（2006年に第2版を出版予定）。

3. 非合法移民

欧州連合理事会は2002年2月28日、EUにおける非合法移民および人身売買と闘うための包括的な行動計画を採択した。同計画は、査証政策、情報の交換と分析、再入国および送還政策、国境前（プレ・フロンティア）措置、国境管理に関する措置、ユーロポール（欧州警察組織）、刑罰など、対策が必要ないくつかの分野を確認した。行動計画はまた、非合法移民や人身売買と効果的に闘うための新たな活動と措置を認識し、短期的な措置は1年以内に、中期的な措置は3年以内に実施するよう期限を設けた。欧州連合理事会は2002年6月13日、EU加盟国の外部国境を管理するための計画を採択した。

EUは、非合法移民を防止する活動はできるだけ移民に近いところで行うべきであるとの考え方にに基づき、移民の送り出し国と経由国での活動や当該国を支援する活動を推進している。EU加盟国は、欧州国境警備隊の創設を視野に入れながら運用協力を強化し、密輸や人身売買を取り締まるための法律文書を作成している。

(1) 非合法移民防止の活動分野

行動計画は非合法移民を防止するための活動として次の6つの分野を挙げている。

- ・査証政策：査証に関する情報を加盟国間で交換する可能性の評価。欧州査証情報システムの実行可能性の調査
- ・情報交換、協力、調整のためのインフラストラクチャー：各加盟国の法執行機関の協力・調整を強化するための永続的な技術支援施設の設立。情報の収集、分析、伝達を支援し、運用協力活動を調整するための共通の移民管理データベースの構築
- ・国境管理：欧州国境警備隊の創設。その前段として、各加盟国の国境警備隊の密接な運用調整を行うための試験プロジェクトの実施
- ・警察の協力：ユーロポールの積極的な関与、各国警察の協力強化
- ・外国人取締法と刑法：非合法移民を助長する者に対する制裁の強化。特に、犯罪行為に

対する刑罰の強化、財務利益の没収

- ・送還・再受入れ政策：共通基準の設定や共通措置による送還政策の強化

(2) 外部国境の管理

欧州連合理事会は2002年6月13日、欧州委員会の2002年5月の政策文書に基づき、EUの外部国境を管理するための計画を採択した。EUレベルの共通規則、特に査証の慣行、国境管理、送還、運送業者の責任などに関する規則は、シェンゲン協定（EU域内で国境管理を撤廃し、人の自由移動を保証するための協定。協定国は現在16カ国）の枠組みの中で定められている。

欧州連合理事会は2002年11月28日、不法滞在者の送還政策に関する欧州委員会のグリーンペーパー（2002年4月10日）と不法滞在者に関する共同体送還の政策文書（2002年10月14日）に基づき、送還行動計画を採択した。同計画は、不法滞在者の実施可能な送還を促進するためのEU共通の基準や運用協力など、いくつかの短期、中期および長期的な措置の開発を提案した。また、送還に関するEU共通の最低基準やガイドラインの設定は、欧州の移住・庇護政策を立案するEUの活動の文脈の中で考慮すべきであると主張した。

(3) 不法滞在者の送還

欧州委員会は2002年10月14日に発表した政策文書において、不法滞在者に関するEU共通の送還政策を次のように提示した。

- ・実行可能な協力強化の必要性に迅速に対応するため、共通の調査、慣行、訓練の実施や情報交換によって共通の活動を推進し、資源を流動化させることが重要である。
- ・中期的な第一の目標は、送還活動を担当する各国の諸機関の活動を促進し、送還の決定を関連諸機関が完全に認識するための共通基準を採用することである。
- ・加盟国と国際組織の経験に基づく総合的なプログラムの基本要素を確認し、関連する人々や諸国の特別なニーズに合った共通枠組みの構築が必要。そのようなプログラムは、送還だけでなく、プログラム作成の様々な段階とそのフォローアップも対象とすべきである。
- ・対象となる人々の書類作成、受入れや通過について、第三国との密接な協力を、まず最初に行政および運用レベルで構築しなければならない。そこには再受入れ協定の締結が含まれる場合がある。また、送還が帰国者と送り出し国の双方に利益となる環境の醸成に配慮する必要がある。

4. EU域内の「人の自由移動」政策

(1) 人の自由移動政策の概要

欧州共同体が設立された1957年から、人の自由移動はローマ条約の重要な柱となっていた。その権利は当初経済的観点から雇用労働者に対して導入され、その後自営業者およびサービス提供者に拡大された。

EUは、単一市場の理念に基づき、域内での人の移動の自由化を進めてきた。EU加盟国の域内国境においては、人の出入国管理が撤廃され、EU加盟国国民および一定限度で第三国国民が障害なく国境を越えることができる。このような人の自由移動が保証された地域を「シェンゲン・ランド」という。当初はEUの枠外で、1985年にフランス、ドイツ、オランダ、ベルギー、ルクセンブルグの5カ国が署名したシェンゲン協定によって開始された。現在は、この5カ国のほか、イタリア、オーストリア、ポルトガル、スペイン、ギリシャ、フィンランド、デンマーク、スウェーデン、ノルウェー、アイスランド、スイスなど11カ国、合計16カ国が協定に参加している。

人の自由移動政策は、1999年発効のアムステルダム条約によって、EUの共通政策に組み込まれた。同条約の第3部「共同体政策」の第IV編は、「査証、難民庇護、移民および人の自由移動に関連する他の政策」を規定している。

労働者の自由移動の権利に関しては、EC条約39条が、EU加盟国出身の労働者に対し、①実際に提供された雇用に応じる権利②そのためにEU域内を自由に移動する権利③雇用に就くため加盟国内に滞在する権利④雇用に就いた後、加盟国内に居住する権利⑤雇用へのアクセス、労働条件、受入れ国において労働者の統合を支援するためのその他の有利な条件に関して、均等待遇を受ける権利——を保証している。

EC条約は、そのほかに、自営業を営む者や法人が他の加盟国で開業したり、そこに事務所、支店や子会社を設立する権利を保障している(EC条約43条)。また、サービスを提供する者の活動の自由についても定めている (EC条約49条)。

(2) EU指令・規則による労働者の自由移動の具体化

①1968年10月15日に採択された「加盟国の労働者およびその家族の域内の移動および居住の制限の廃棄に関する指令 (68/360/EEC)」は、他の加盟国で労働しようとする労働者およびその家族は、身分証明書またはパスポートを発行してもらい出国する権利を有する、と規定する。出身国の身分証明書またはパスポートを持った労働者およびその家族は、入国査証なしに加盟国に入国する権利を有する。

EU加盟国の労働者およびその家族は、他の加盟国に居住する権利を有する。居住期間は、雇用契約の期間によって次のように異なっている。居住許可は、会社都合で失業した場合には撤回されない。

- ・ 1年以上の雇用契約の場合：少なくとも5年以上の居住許可を発行（自動更新可能）
- ・ 3ヵ月～1年未満の雇用契約の場合：雇用契約期間に応じた居住許可を発行
- ・ 3ヵ月未満の雇用契約の場合および休職のため入国してきた失業者の場合：居住許可なしに3ヵ月間居住可能

②「営業およびサービスの提供に係る加盟国の国民の域内移動および居住の制限の廃止に関する指令（73/148/EEC）」は、自営業者が開業する場合、最低5年の居住許可が与えられると規定する（自動更新可能）。短期的なサービスの場合は、サービス期間に応じた居住許可となり、3ヵ月未満の場合、居住許可は不要となる。

③1970年6月29日の「労働者が雇用終了後加盟国に残留する権利に関する規則（1251/70）」は、労働者およびその家族の永住の権利を次のように規定する。

- ・ 労働者は、3年以上居住し直近12ヵ月間雇用され、退職年齢に達した場合、2年以上居住し恒久的労働不能になった場合および労働災害や職業病により恒久的労働不能になった場合に、出身国以外の加盟国に永住する権利を取得する。
- ・ 労働者の家族は、労働者が上記の条件を満たしてから死んだ場合または満たす前に死んだ場合であっても、労働者が2年間居住した場合および労働者が労働災害や職業病により死んだ場合には、永住権を取得する。

④「EU市民およびその家族のEU域内を自由に移動し居住する権利に関する指令」（2004/38/EC）

欧州議会は2004年4月29日、本指令を採択した。指令は、EU市民の居住許可取得を免除し、より恒久的な居住の権利を導入し、家族構成員の条件をより明確に規定し、他の加盟国から来るEU市民の居住を拒否または終結させる権限の範囲を制限するものである。加盟国は、2006年4月30日までに本指令の内容を国内法に取り入れなければならない。指令は次のような内容を盛り込んでいる。

- ・ 加盟国における移動と居住の自由権の行使に係る条件と行政手続を簡素化すること。3ヵ月以下の居住は、有効な身分証明書の携行のみで可能となる。3ヵ月を超える居住については、EU市民に対する居住許可の取得が廃止され、居住地における住民登録に置き換えられる。それは、居住権に付随する条件が記載された証明書の提示によって直ちに発行される身分証明書で確認される。EU市民は、労働者、自営業者または受入れ国の社会保護制度や医療保険に負担をかけない十分な資産を有する者でなくてはならない。家族の構成員は、EU市民の家族であることを示す身分証明を提示しなければならない。

ならない。

- ・ 5年間継続して居住するEU市民に対して永住権を付与。その権利は、受入れ国国民との完全な均等待遇を伴い、居住権の行使に関するいかなる条件も前提としない。
- ・ 家族構成員の移動は、彼らがEU市民であるか否かにかかわらず、保障される。もし加盟国の法制が登録されたパートナーを結婚と同等に扱っているなら、家族構成員の定義は、加盟国の法制に基づき最初に登録されたパートナーを含む。EU市民のその他のパートナーは、受入れ国への入国と居住に関する権利を自動的に付与されない。しかし、受入れ国は、EU市民との関係を考慮し、「緩やかでも証明される永続的な関係」を持つパートナーに対して、入国と居住の権利を与えなければならない。第三国国民である家族構成員もまた、例えば配偶者であるEU市民の死や特定の状況における結婚の解消などの事態に際し、より強い法的保護を受ける。
- ・ 公共政策、公共の安全、公衆衛生などの理由による居住権の制限の明確化。指令は、EU市民に対し、居住権の制限に関してより良い行政管理と法的保護を与え、長期間受入れ国に滞在する人々を追放から強固に保護するものである。

(3) 新規加盟国の労働者に対する経過措置

2004年5月EUは新規加盟10カ国を迎え25カ国に拡大した。EU拡大に関する条約は、新規加盟国から旧加盟国への労働者の移動の自由について最大7年間の経過措置を認めている。この7年間は、開始から2年、3年、2年の3段階に分けられ、それぞれの期間で異なる条件が適用される。第1段階の2004年5月1日から2006年4月30日の期間、EU旧加盟15カ国は、自国の手続きまたは二国間協定によって制限措置を課することができる。これに基づき、EU旧加盟15カ国のうち12カ国（アイルランド、スウェーデン、イギリスを除く）が、新規加盟10カ国のうち8カ国（マルタ、キプロスには既に完全な労働者の自由移動の権利が保障されている）に対し、労働者の自由移動に関する制限を課している。ハンガリー、ポーランド、スロヴェニアは、旧加盟国からの労働力の流入に対し、同様の制限措置を課している。

欧州委員会は2006年2月8日、2004年5月のEU拡大以降の労働者の移動について分析した「2003年のEU加盟条約に規定された経過措置の機能に関する報告書」を発表した。報告書は、旧加盟国が次期経過措置を決定する際の基礎資料を提供することを目的としている。

報告書は、ほとんどの旧加盟国において中東欧諸国からの労働力の流入が予想よりも少なかったことを示した。オーストリア（2005年、1.4%）およびアイルランド（2005年、3.8%）を除くすべての旧加盟国において、新規加盟国の国民数は、勤労世代の人口の1%以下となっている。報告書は、新規加盟国の労働者は受入れ国の技能労働者不足を緩和し、非常に良好な経済成長に貢献していると指摘する。2004年5月以降も制限措置を採用しなかったイギリス、アイルランド、スウェーデンは、高い経済成長、失業率の低下、就業率の上昇を経験した。

報告書は、経過措置は労働移動の管理にわずかな影響しか与えないと示唆する。新規加盟国からの労働力流入の規模は、受入れ国の経過措置には直接関係なく、需給条件に関わる要因によって引き起こされると指摘する。発給された労働許可の多くは、短期または季節的な労働に対するものであった。

欧州委員会は、この報告書を欧州理事会に提出する。欧州理事会は、加盟国が2006年5月からの3年間も経過措置を継続するかどうかを決定する前に、報告書の内容を検証する。この検証を経た後、加盟国は、2006年5月から2009年4月30日までの次期経過措置の内容を決定し、欧州委員会に通知する。加盟国は、経過措置を強化することはできず、措置の維持または緩和しか認められていない。

第6-1-1表 経過措置の法的枠組み（2004年5月～2011年4月）

	期間・時期	経過措置の内容・見直し手続き
第1段階	2004年5月1日～ 2006年4月30日	EU旧加盟15カ国は、自国の手続きまたは二国間協定によって新規加盟8カ国（キプロス、マルタを除く）の労働者の移動を制限することができる。
見直し 手続き	第1段階の終わり までに	欧州委員会は、経過措置が果たした機能に関する報告書を欧州理事会に提出し、欧州理事会がその内容を検討する。この検討を経た後、加盟国は、2006年5月から2009年4月30日までの次期経過措置の内容を決定し、欧州委員会に通知する。
第2段階	2006年5月1日～ 2009年4月30日	EU旧加盟15カ国は、2006年5月1日から3年間、経過措置を延長することができる。
第3段階	2009年5月1日～ 2011年4月30日	2009年5月1日以降は、原則的に新規加盟国に対しても労働者の移動の自由が保障される。しかし、EU旧加盟15カ国は、自国の労働市場に深刻な混乱や脅威が発生している場合にのみ、経過措置をさらに2年間延長することができる。
新規加盟 国の経過 措置		EU拡大に関する条約は、労働者の移動の自由に関する経過措置の適用を受ける新規加盟国は、当該国に対してのみ同様の経過措置を講ずることができるとしている。

第6-1-2表 加盟国の経過措置の内容

加盟国	経過措置の内容（2004年5月～2006年4月）
スウェーデン、 アイルランド	いかなる経過措置も実施しない。
イギリス	制限措置は実施しないが、労働者登録制度を採用。新規加盟8カ国からの労働者は、イギリスでの就労開始後30日以内に内務省に届出なければならない。
デンマーク	労働協約が適用されるフルタイムの職に就くことを希望する新規加盟8カ国の労働者は労働許可を取得しなければならない。これらの労働者は労働市場テストの条件を満たす必要はないが、求職者は、デンマークでの就労開始前に居住許可を取得しなければならない。
オランダ	ほとんどの産業に関しては、労働市場テストを含む完全な労働許可制を採用。ただし、多くの産業や職種で適用除外を設けている。適用除外に認定されると、労働市場テストを受けることなく、2週間以内に労働許可が発給される。適用除外のリストは、3カ月ごとに見直される。
フランス	労働許可制度を維持。ただし研究職種などは適用除外。
ベルギー、フィン ランド、ギリ シャ、ルクセンブ ルグ、スペイン	労働許可制度を維持。
イタリア	労働許可制度を維持。ただしEU新規加盟8カ国に対しては、入国割当を発行。
ポルトガル	入国割当制度を導入。
ドイツ、 オーストリア	いくつかの点で修正を加えた労働許可制度を維持。特定の不安定な産業における非典型労働者の国境を越えたサービスの提供に制限措置を適用。
ポーランド、スロ ヴェニア、ハンガ リー	経過措置を適用するEU旧加盟国に対し、同様の制限措置を採用。

第6-1-3表 EU市民に対する滞在・労働許可：

絶対数および受入れ国の勤労年齢人口（15～64歳）に占める割合

受入れ国	データの種類	該当期間	国籍			
			EU15		EU10	
			人	勤労年齢人口に占める割合 (%)	人	勤労年齢人口に占める割合 (%)
ベルギー	滞在許可	2003	184,695	2.7	9,351	0.1
	滞在許可	2004	183,019	2.7	12,918	0.2
	滞在許可	2005	178,155	2.6	15,408	0.2
チェコ	外国人労働者数（ストック）	2003	4,903	0.1	64,198	0.9
	外国人労働者数（ストック）	2004	3,751	0.1	69,024	1.0
デンマーク	滞在許可	2004	6,825	0.2	4,911	0.1
ドイツ	外国人労働者数（ストック）	2004	560,230	1.0	108,162	0.2
	労働許可	2004	-	-	497,298	0.9
	労働許可	2004.5-2005.9	-	-	500,633	0.9
エストニア	滞在許可	2004	705	0.1	155	0.0
ギリシャ	滞在許可	2004	-	-	3,711	0.1
スペイン	滞在許可	2004	21,986	0.1	11,255	0.0
フランス	労働許可	2003	-	-	10,067	0.0
	労働許可	2004	-	-	9,916	0.0
アイルランド	個人公共サービス番号	2004.5-12	-	-	53,829	1.9
	個人公共サービス番号	2005.1-11	-	-	107,024	3.8
イタリア	労働許可の申請	2004	-	-	26,324	0.1
	労働許可の申請	2005.1-9	-	-	49,454	0.1
ラトヴィア	滞在許可	2004.5-2005.4	742	0.0	497	0.0
リトアニア	滞在許可	2004	117	0.0	27	0.0
ハンガリー	滞在許可	2004	2,727	0.0	1,455	0.0
マルタ	滞在許可	2004-2005.4	2,095	0.8	215	0.1
オランダ	労働許可	2003	-	-	12,541	0.1
	労働許可	2004	-	-	24,424	0.2
	労働許可	2005	-	-	14,612	0.1
オーストリア	平均年間ストック	2004	-	-	40,420	0.7
	平均年間ストック	2005.1-6	-	-	40,861	0.7
	労働許可	2004	-	-	68,449	1.2
	労働許可	2005.1-6	-	-	32,265	0.6
ポーランド	滞在許可	2004	4311	0.0	456	0.0
ポルトガル	滞在許可	2004	1,082	0.0	43	0.0
スロヴェニア	労働許可／登録	2004-2005.1	416	0.0	1,471	0.1
スロヴァキア	滞在許可	2004	151	0.0	142	0.0
フィンランド	滞在許可	2004	727	0.0	1,651	0.0
スウェーデン	滞在許可	2004	2,698	0.0	3,514	0.1
イギリス	労働者登録制度への申請	2004.5-12	-	-	134,530	0.4
	労働者登録制度への申請	2005.1-9	-	-	156,165	0.4

出所：欧州委員会「Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1 May 2004-30 April 2006)」

【参考文献】

- ・ Commission of the European Communities “Green Paper on EU Approach to Managing Economic Migration”, 2005
- ・ Commission of the European Communities “Policy Plan on Legal Migration”, 2005
- ・ Commission of the European Communities “Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1 May 2004-30 April 2006)”, 2006
- ・ 欧州委員会ホームページ
- ・ 欧州議会ホームページ
- ・ 濱口桂一郎著『EU労働法の形成』日本労働研究機構発行、2001年
- ・ 島野卓爾、岡村堯、田中俊郎編著『EU入門』有斐閣発行、2000年
- ・ 駒井洋監修、小井戸彰宏編著『講座 グローバル化する日本と移民問題 第1期 第3巻 移民政策の国際比較』明石書店発行、2003年