

EU共通移民政策の発展とフランス移民政治の変容
—家族再統合指令の受容に関する分析—
The Development of EU Common Immigration Policies and the Transformation of
French Immigration Politics:
An Analysis of EU Family Reunification Directives

植村充（東京大学大学院総合文化研究科）

Mitsuru Uemura

(University of Tokyo, Graduate School of Arts and Sciences)

キーワード：欧州統合 フランス移民政策 EU指令 家族再統合

欧州地域における人の自由移動は、1985年以降形成されている「シェンゲン空間」および1992年のマーストリヒト条約において導入されたEU市民権、さらに欧州連合の各種EU指令によって保障されてきた。人の自由移動権利についてEUレベルで共通の制度形成を進める試みは、近代国家成立以降、主権国家が一元的に掌握してきた出入国管理の権限や入国条件の設定権などを構成国から絶対的に奪うものではない。

EUは、EU指令¹と中長期的な行動計画の策定、そして移民政策領域における欧州司法裁判所の管轄権を拡大させることによって、加盟国に対する共通のルールを提起することに成功してきた。特に2000年代以降は、最低限度の共通ルールとしてのEU各種指令の国内における転置、そしてその法的妥当性に関して構成国と欧州委員会との間に衝突が生じている。さらにEU構成国内におけるEU指令の転置が適切に行われているかどうか、判断を下す欧州司法裁判所の管轄権も2009年のリスボン条約以降は、同政策領域において強化されている。

本発表は、フランスにおける家族再統合指令の受容過程に焦点をあてる。構成国の中でもフランスは移民問題が選挙キャンペーンの焦点になるなど、極度に政治化されていると言える。1974年より原則的に労働移民のリクルートが禁止されて以降は、家族再統合あるいは難民などの資格を通して移民が入国していくが、その時々の中内閣が右派政権かあるいは左派政権なのかによって、移民政策の移民に対する寛容度も大きく変遷した。

上記のEUレベルでの共通移民政策の発展およびEU構成国の移民政策はいかに関連しているであろうか。この点について本発表では報告したい。特に、EU共通移民政策の中でも法的拘束力のある指令、そしてEU入国に際して人数的にも多い家族再統合に関する共通ルールを定めたEU家族再統合指令(2003/86/EC)²に関して、その成立からフランスにおける受容とそれによって策定された政策に対する政府・国内外のNGO評価について分析し、得られた結果と他領域の状況とを比較して移民政策領域の特徴について分析したい。

まずこのEU家族再統合指令は、どのようにEUレベルで形成されたであろうか。EU指令の法案作成者である欧州委員会が立法機関である閣僚理事会に法案を提出したのは、2000年のことであった。2000年代後半期（7月～12月）に閣僚理事会の議長国であったのはジョスパン内閣下のフランスであった。議長国であったフランスは、移民に対して寛容的な法案を閣僚理事会のアジェンダとして設定し、議論を開始させた。閣僚理事会における議論は構成国それぞれの国益から生じる反対によってデッドロックに直面することとなる。この状況を受け欧州委員会は、指令によって権利保障のされる移民の範囲を狭めるなど、指令案の修正を行い、各構成国の反対の態度を緩和させていく。³最終的には2003年に採択され、構成国における受容は2005年6月までと規定された。しかしながら、フランスにおいては、その受容プロセスが延び、最終的には2007年11月の法律⁴によってその受容プロセスは完了する。この採択された家族再統合指令の特徴としては、多く委任条項を入れ込んでいることにある。

¹ EU指令は閣僚理事会において採択され、その規則に沿う形で構成国は国内立法を変容あるいは新たに策定しなければならない。

² (European Council Directive 2003) “The Right to Family Reunification,” 2003/86/EC of 22 September.

³ 家族再統合指令の形成過程については (Roos2013)が詳しい。

⁴ Loi n° 98349 du 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile.

2003年から2007年がフランスにおける指令の受容プロセスであったと言えるが、この時フランス国内はいかなる状況にあったのであろうか。2002年の大統領選挙においては、移民排斥を訴える国民戦線が大統領選挙の第二ラウンドまで進む躍進を見せた。結果的には国民運動連合（UMP）のシラクが勝利し、内相としてニコラ・サルコジが任命される。ニコラ・サルコジの移民政策に対する制限的な態度は有名であるが、彼は具体的にはいかなる行動をとったのか。サルコジ大統領は2002年に内相として着任するとすぐさま、制限的な移民政策に対する強い意欲を示した。2003年11月には、「移民の管理、外国人の滞在および国籍取得に関する法律」が施行され、1998年に制定されたシュベヌマン法⁵からの大きな政策転換を図ったと思われる。いわゆる「選択的移民政策(immigration choisie)」を推し進める形となるわけである。その後、2006年にも移民法が改正され、新たに「能力と才能による滞在許可証」の創設がなされた。⁶この間にも家族再統合のカテゴリーによって入国する移民の割合が減少することはなく、サルコジの制限的な移民政策策定はさらに進展する。2007年の家族再統合の転置においては、国民運動連合（UMP）主導の下、主に選択的条項について制限的な立法につながる方策が家族再統合の移民に対して実行された。具体的には、フランス入国前に被統合の家族に対して語学テストが課され、そして受け入れ者は法定最低賃金の1.2倍の収入を有していなければならないという規定である。

上記のような事例が示唆するのは2点である。まず第1に、EUにおける指令の策定は、各構成国が国内における交渉を避けるために有効であるとの議論がなされるが、実際には各構成国は議長国の立場にあってさえも、その交渉をまとめ切ることはできず、むしろ指令策定にかかる時間と政治サイクルの間における期間のズレによって前政権の政策選好とはことなる予期せぬ結果を生じさせることである。第2に、実証的なレベルにおいては、欧州委員会が移民に対して寛容的な政策を企図したとしても、それは交渉過程において委任条項を多く含むものとなり、構成国にむしろ国内立法において制限的な移民政策を策定する資源として使われてしまう可能性があることが確認できるのである。

⁵ Loi n° 2007 1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

⁶ 2003年および2006年の移民政策については、(Carvalho, J. and A. Geddes 2012)が詳しい。

参考文献

第一次資料

European Commission (2011) GREEN PAPER on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union (Directive 2003/86/EC), Brussels, 15. 11. 2011, COM (2011) 735 final.

Loi n° 2007 1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile.

欧語文献

Carvalho, J. and A. Geddes (2012) "La politique d'immigration sous Sarkozy: le retour à l'indentité nationale," De

Maillard, J. and Y. Surel (2012) *Politiques publiques 3, Les Politiques sous Sarkozy, Sciences Po. Les Presses.*

Guiraudon, V. (2000b) "European Integration and Migration Policies: Vertical Policy-Making as Venue Shopping," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, Issue 2.

Labayle, H. and Pascouau Y. (2007) "Directive 2003/86/EC on the Right to Family Reunification Synthesis Report," *Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe.*

Menz, G. (2011) "Stopping, Shaping and Moulding Europe: Two-level Games Non-state Actors and the Europeanization of Migration Policies," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, Issue 2.

Weil, P. (2005) *La France et ses étrangers : L'aventure d'une politique de l'immigration de 1938 à nos jours*, Gallimard.

Roos, C. (2013) *The EU and Immigration Policies: Cracks in the Walls of Fortress Europe?*, Palgrave Macmillan.

邦語文献

岩本勲 (1997) 『現代フランスの政治過程の研究 1981-1995』 晃洋書房

宮島喬編著(2009) 『移民の社会的統合と排除—問われるフランス的平等—』 東京大学出版会

安江則子編著(2012a) 『EUとフランス：欧州統合のなかで揺れる三色旗』 法律文化社。

安江則子(2012b) 「EUの域外国境管理政策とフランスの移民問題—岐路に立つシェンゲン協定」 安江則子編著(2012a) 所収。