

論文

EU 家族再結合指令の形成とフランスにおける受容過程

—政治アクターの行為分析を通じて—

植村 充

1. 問題設定

2017年はヨーロッパにおいて多くの国政選挙が行われた。極右政党の伸長は著しくほとんどの選挙において争点となった移民・難民問題は、各国社会の分断を顕にし、欧州統合の進展にも暗い影を落としている。本稿では、この状況を鑑み、特にEU域外から来る移民の出入国管理に対して、EUがいかに共通化を進めてきたかを考察する¹。

EU域外出身者の入国及び滞在条件に関してEUレベルで共通化を進める試みは、1990年代後半より発展してきた²。もちろん入国や滞在に関する権利についてEUレベルで共通の制度形成を進めることで、主権国家にとって重要と見なされてきた出入国管理の権限や入国条件の設定権などが構成国から絶対的に奪われているわけではない。構成国は移民政策の領域において、EUレベルでの過度の共通化を防ぐため、時に自国の自律性を追求し、あるいは国内における諸勢力との衝突を避けるために、時に移民政策をEUレベルで共通化しようという、いわゆる「ヨーロッパへの脱出」(ラブヌー)を試みてきた³。このような複雑な構成国の振る舞いは、人の移動が受け入れ国において社会保障負担の増大をもたらし、あるいは社会的軋轢の原因、さらには安全保障上の脅威ともなる特徴を持っている証左である。

移民政策領域の中でも、特に合法的な移民に関する政策⁴についてEUは法的拘束力を持つEU指令と中長期的な行動計画(プログラム)の策定、そして移民政策領域における欧州連合司法裁判所(以下CJEU)の管轄権を拡大させることによって、構成国の政策実践に影響を与えてきた。特に2000年代以降は、最低限度の共通ルールであるEU指令の国内における国内法化及び国内実施が行われている⁵。例えば、家族再結合指令(2003/86/EC)や長期滞在者に関する指令(2003/109/EC)などが閣僚理事会で採択されている。

近年の同領域における現象としては、EU構成国がさらに制限的で選択的な移民受け入れを志向する際には、直接的

に移民送り出し国と外交交渉を行うことで「ヨーロッパから外交政策への脱出」(ラブヌー)を試みていると指摘されることがある⁶。他方で、EU構成国内におけるEU指令の国内法化及び国内実施が適切に行われているかどうか判断を下すCJEUの管轄権も2009年のリスボン条約以降は、移民政策領域において強化されている。すなわち、構成国が自律性を求める力学と同時にEUレベルでの制度変化によって共同体化に向かう力学が現在も働いているのであり、EU共通移民政策の発展は自律性を追求する構成国と共同体化を進めるEUとの戦略的対抗関係の歴史でもあると指摘できる。

このEU共通移民政策の発展をより正確に理解するには、EU共通制度の形成をもって分析を終わらせ、静態的な制度分析にとどめるのではなく、その形成された制度が構成国及びEUアクターの認識に対していかなる影響を与えたのか、この点を分析対象に組み入れる必要がある。本稿の主目的を端的に言えば、形成されたEUレベルでの政策がいかに構成国の移民政策に影響を与え、かついかにEUへとフィードバックされているのか、その過程を明らかにすることである。具体的には、2000年代中盤以降、実際に上記の移民政策に関わるEU指令がいかなる様態で国内法化されたのか、それらが構成国の移民政策及び関係アクターの選好に対していかなる影響を与えたのか、さらに欧州委員会をはじめとするEUアクターは構成国での国内法化に対してどのような評価を下しているのかをより詳細に分析する必要がある。

この学術的課題に基づき本論文においては、EU共通移民政策の制度発展に対する先行研究を踏まえ、さらに合法移民に関するEU指令の一つであり、EU域外から来た全移民数の中で多数を占める、家族関係を基盤とした移民を対象とする家族再結合指令(2003/86/EC)のフランスにおける国内法化とその政治過程を分析する。特に同指令の国内法化が実質的にフランス国内にいかなる影響をもたらしたか、またその影響を踏まえてEUに対していかなるフィー

ドバックを与えているのか、この事例分析を通じて先行研究に対する理論的貢献とフランス移民政策の実態の把握を試みる。

あらかじめ本稿の結論を端的に述べると、移民政策領域において策定されるEU指令には条項の中に構成国に一定の自由裁量を与える裁量条項が含まれ、構成国内で国内法化される際には、当時移民の権利保障を志向していた欧州委員会の意図に反して、むしろ制限的な移民政策の策定における政治的資源となりえた。一方で指令の国内法化後も欧州委員会をはじめとするEU機関は継続的に各構成国の自由裁量を減じる努力を行っている。構成国と欧州委員会の間に存在する戦略的対抗は一般的にこのような動態を示す。

論文の構成は、以下の通りである。第2節ではEU移民政策に関する既存研究の整理と検討を行う。特にEU共通移民政策領域においては、欧州統合理論を用いた分析枠組みと「欧州化」を用いた分析枠組みが、並存している状況にあることを指摘し、論争点を明確にした上で問題の所在を明らかにする。第3節においては、2003年に採択されたEU家族再結合指令（2003/86/EC）の成立過程及びフランスにおける国内法化過程に関する分析を行う。第4節では、事例分析より得られた結果とEU研究およびフランス移民政策研究に対する貢献を確認して結びとする。

2. 既存研究の整理と検討

2.1 既存研究の整理

本節においては、EU共通移民政策に関する既存研究の整理と検討を行う。フェイストとエッテ（Faist and Ete）は、EUにおける移民政策のマルチレベルのガバナンス構造においては、2つの学術的な蓄積が確認されると主張する⁷。それは、「欧州統合理論（European Integration Theory）」に基づく研究と「欧州化（Europeanization）」の分析枠組みを用いた研究である。以下、移民政策領域における欧州統合理論と「欧州化」の研究について概観する。

まず、超国家的なEUレベルでの制度の共同体化と政策の発展に関する理解を提起しているのが欧州統合理論である。欧州統合理論は、国際関係論の観点から欧州地域における地域統合がなぜ進んだのか、それがどのような様態をとってきたのかという問いに対して理論的説明を与える上での基盤となってきた。特に近年の議論においては、一つの統合理論が全ての政策領域を説明するというグラウンド・セオリーとしての有効性は低下しており、むしろ欧州統合理論を総括的に検討したウィナーとディーズ（Wiener and Diez）が、「ヨーロッパ統合理論というモザイク」⁸と指摘するように、各政策領域において最も説明が有効であろうと思われる統合理論がモザイク的に存在しており、なお

かつ各アプローチは互いに相反的であるというよりは、むしろ補完的な関係にあるといえる。移民政策領域、特に出入国管理は、従来、近代国民国家の主権の中核をなす政策領域であり、モラブチークをはじめとするリベラル政府間主義の視角とEUアクターの統合推進能力を評価する新機能主義の視角とが対立する構図が確認されてきた。

次に第2の研究の蓄積として、1990年代以降から徐々に研究が発展しているのは、「欧州化」の議論である⁹。欧州統合理論が前述の通り、EUレベルにおける制度発展の様態・理由を描き出すもの、すなわちアクター及び制度がいかに制度形成や変化を生じさせたかという政治力学の理解を試みるものとするならば、「欧州化」の議論はその形成された制度がアクターに対して具体的にいかなる影響を与えるのか、欧州統合の文脈で言えば、EUレベルの制度形成が各構成国や非政府主体の選好にどのような影響を与えているのか、それはどのような様態をとっているのかを分析する視角であると説明できる。この分析視角は、各構成国内における変化を理解するものとして、構成国を対象とする地域研究者や比較政治学者によって用いられている¹⁰。この両者はEU共通移民政策においていかに用いられてきたか。以下の代表的な2つの先行研究を踏まえて確認したい。

まず2000年代以降のEU共通移民政策研究にとって、出発点となる先行研究は、ギロードンによる研究で、各EU構成国による「垂直的な場の選択（vertical venue - shopping）」という概念である¹¹。ギロードンは、欧州統合理論の新機能主義とリベラル政府間主義がともにEUレベルでの移民政策形成について十分に説明できないとし、移民政策の決定過程においては各構成国政府・内務省がEUという場を利用する迂回戦略をもってEUと関わり、「垂直的な場の選択」を行っていることを主張した。各国の内務省（あるいは法務省）は、移民政策に同様に関わる労働省や社会問題省・外務省などの他の省庁や国内裁判所が強調する人権規範の圧力を回避する方法を模索する。そこで、EUへと交渉の場を移し、他のアクターからの干渉を防ぎつつ、移民に対する制限的な政策の形成を試みたと説明される。ギロードンは、各構成国政府全体の選好のみを分析対象とする通常のリベラル政府間主義とは異なり、各構成国の政府内における省庁間の対立に対しても注意することでEU共通移民政策を推進するアクターを特定し、欧州統合理論を踏まえたEU共通移民政策に関する研究の出発点を築いた。次に、EUレベルでの移民政策に関わる政治交渉の様態を2000年代に採択されたEU指令の形成過程を分析することで明らかにしたのがロースである。彼は欧州統合理論の展開と近年のEU共通移民政策の変化をふまえて、「多層的・アクター中心的制度主義（multi-level actor-centered institutionalism）」という理論的枠組みを示し、制度とアクターの行為との相互作用を視野におさめ、移民政策を拡張的な

ものと制限的なものとに区別して、EU 共通移民政策について分析している¹²。ロースの理論的枠組みは、様々なアクターの選好のもとでの制度形成を重視する立場に基づき、ギロドンの「場の選択」の理論を発展させている。さらに近年の欧州統合理論が共通に EU ガバナンスの多層性を認識していることを踏まえて、欧州委員会、CJEU、欧州理事会、各構成国、国内の利害集団など様々なアクターの選好に着目しつつ、多層的なレベルでの政策形成を分析している。特に、移民のカテゴリーによって各構成国が課す要件が異なり、さらに欧州委員会の提起した指令案に対して構成国が強い影響力を行使していく点を強調する。他方で、形成された EU 指令が実際に構成国においていかに国内法化され関係アクターに影響を及ぼしているかという点についてはいまだ分析に組み込めていない点が自覚的に示唆されている。

2.2 本論文における分析視角の提示

上記のように先行研究の検討を行ってきたが、以下の点が既存研究の問題点として指摘できる。まず欧州統合理論を踏まえつつ、ギロドンの提示した「垂直的な場の選択」の議論は、構成国が自律性を求める力学を説明し、それによって EU レベルの政策形成が進展する力学が働いている現状を理論的に説明する上で有効である。さらに、ロースの提示した多層的・アクター中心的制度主義の分析視角は、EU レベルでの交渉に関係アクターがいかに関与しているかを分析している点で、構成国が自律性を求める力学と共同体化に向かう力学の衝突の様態を具体的に描写するものとなっている。

しかしながら、現在までの先行研究では EU 指令策定までを分析対象とするにとどまり、指令の国内法化の様態や中長期的に構成国の移民政治における政治リーダーの変更や国内状況の変化、指令策定後の国内における影響と構成国の政府アクターが EU に対して持つ選好の変化まで分析射程に入れたものは少ない。すなわち、前項の2分類に従えば、「欧州化」の視角から分析を行っている先行研究は十分であるとは言えない。しかしながら、この視角は後の EU 共通移民政策の発展を理解するうえで非常に重要である。

そこで本論文においては、EU 構成国の1つであり、他の構成国と比べても移民問題が国内政治における中心的課題となっているフランスを取り上げ、EU 指令の策定と国内法化におけるフランスと EU の相互作用について時間的な変動性を踏まえつつより政治学的な観点から分析する。これによって中長期的な EU と構成国の相互作用の動態を把握し、EU 共通移民政策領域の研究に対する貢献を試みる。

この事例を以下の方法で分析する。第1に、EU 家族再結合指令の策定がいかなる EU 機関と構成国政府アクターの

相互作用によって生じていったのかを EU 公的資料から明らかにする。第2に、EU レベルで策定された指令がフランスにおける国内政治を経て、どのように国内法化されたか、国内法化がなされた際の国内的状況及び関係アクターの選好の把握、さらにフランス国民議会（下院）および元老院（上院）における審議過程について議会議事録及び政府発行資料をふまえて分析を行う¹³。第3に、EU 指令の規定を反映した国内法によっていかなる具体的変化が生じ、フランスの政府アクターおよび非政府アクターがその事実をいかに認識しているか、EU が設定した諮問プロセスにおける各アクターの応答文書を分析することによって明らかにしたい¹⁴。またこの諮問プロセスを受けて欧州委員会の選好はいかに変化しているのかを考察する¹⁵。

3. 家族再結合指令の形成と受容過程 (1999年から2007年)

本節では、2003年に採択された EU 家族再結合指令 (2003/86/EC) がいかに EU レベルで策定され、フランス国内において国内法化されて実施されたのかを分析する。その際に注意するのは次の3点である。まず第1に、家族再結合指令の成立過程では、欧州委員会の提案と当時議長国であったフランスの選好がいかに一致しており、閣僚理事会における構成国間の交渉を通していかなる状態で指令が採択されたのかを明らかにする。第2に、フランスにおける国内法化・実施はどのような国内状況及び国会における審議過程を経て成立したのか、議事録および政府発行資料を用いて分析を行う。第3に、成立した国内法に対していかなる評価がフランス政府および関連 NGO より示されているかを確認する。

3.1 家族再結合指令 (2003/86/EC) 成立過程とその内容

3.1.1 欧州委員会の指令案策定の目的

戦後高度経済成長の「黄金の30年」に終止符をうった1970年代の経済危機がもたらした移民労働者の原則受け入れ停止は、むしろ家族再結合による入国者の割合を激増させた。2001年の OECD 統計によると、フランス以外でもオーストリア・オランダ・スウェーデンにおいては家族再結合の移民数は全移民数の半分から、3分の2以上にもなっていた¹⁶。この様に家族再結合を目的とする移民が大量に生まれていた中で、EU 市民と第三国定住者の家族再結合の権利保障については大きな格差が存在していた。実際に欧州委員会が1999年に提起した第1指令案においては「EU 内に居住する誰もが、第三国に居住している家族と共に暮らす権利を付与されなければならない」との主張が明示されている¹⁷。

家族再結合指令の政策形成過程は、欧州委員会が第1指令案を1999年の12月に提案したことにより開始される¹⁸。

表1は、家族再結合指令のEUレベルにおける形成過程を示したものである。

表1：家族再結合指令のEUレベルにおける形成過程

	EUレベルにおける指令形成過程の日程
1999年12月 1日	欧州委員会より家族再結合の第1指令案が提起される。
2000年 7月13日	欧州議会より第1指令案に対する評価レポートが発行される。 フランスが閣僚理事会議長国となる。
2000年10月10日	欧州委員会より第2指令案が提起される。 閣僚理事会における交渉過程で第2指令案はドイツ・オーストリア・オランダなどの反発にあり、デッドロックが生じる。
2002年 5月 2日	欧州委員会より第3指令案が提起される。
2003年 9月28日	EU家族再結合指令 (2003/86/EC) 締結

この家族再結合を目的とする移民に対する政策の共通化は各構成国に重要な問題として認識され、欧州委員会と構成国の議論は極度に論争的なものとなり、指令として成立するまでに4年近くを要した。各構成国が納得する共通の基盤を策定するために、欧州委員会は修正案を含む3つの提案を行った。それぞれ1999年、2000年¹⁹、2002年²⁰になされたものである。

1999年の第1指令案において、欧州委員会は家族の権利を保護するために、既存の国際的な法枠組みに言及して家族再結合に関するEU立法の枠組みの必要性を提唱した²¹。さらに、各構成国間の基準を統一化する機能的な利益を強調し、その共通化のアプローチを正当化した²²。確かに当時、各構成国の国内法においては家族構成員の基準も異なり、受け入れの基準には大きな違いが存在していた。このような状況に対して欧州委員会の提案は、構成国間で異なる条件に共通した最低基準を設定することによって、家族呼び寄せに必要な資格の基準設定に関する各構成国の自由裁量の余地を減らそうと試みていたと言える。

具体的な法案の内容として、呼び寄せられた家族に対する高等教育および労働市場へのアクセスの保障などが規定されている²³。これらの規定においては、欧州委員会の家族移民に対する寛容的な態度が強く家族再結合移民の権利保障に反映されている形となっていたと言える。特に欧州議会からは欧州委員会の第1指令案に対する意見書が2000年7月に提起されている²⁴。その意見は全体として欧州委員会の提案を肯定するものであった。欧州議会は、当時移民政策の領域において諮問機関としての権限しか持っていなかったが、欧州委員会は欧州議会の提案を勘案し、修正を施し、第2指令案を閣僚理事会に提起した。この当時の閣僚理事会の議長国が社会党ジョスパン首相下のフランスであった。次項では、閣僚理事会における交渉の様態について言及する。

3.1.2 議長国フランスの選好

閣僚理事会においてはいかなる交渉が進んだのであろうか。閣僚理事会での会合内容に関して、議事録は存在しないために、ここでは主に二次文献を参考にして議論を進める。

2000年7月以降に、閣僚理事会の議長国であるフランスは、家族再結合の指令案を閣僚理事会の議題に設定し、議論を開始した。ロースによればフランスはこの時、特に欧州委員会の方針を支持していた²⁵。リュートケが指摘するように閣僚理事会においては欧州委員会の提案に反対の構成国もドイツやイギリスなど一定数いたが、フランスのような中心国が欧州委員会の考えと類似した選好を有していた意義は大きい²⁶。このフランスの立場を説明するものは何であろうか。前述した1997年にジョスパン内閣が誕生した際には、それまでの制限的な移民立法であるドゥブレ法とバスクワ法2を修正し、より移民に寛容的な内容となるシュベールヌマン法が策定された²⁷。シュベールヌマン法の内容については、野村(2009)において以下のように説明されている。「[シュベールヌマン法]で特に注目すべき点は、「サン・パピエ」の運動を受けて、入国・滞在条件に家族関係や居住実績が重視されるようになったことである。とりわけ「個人的および家族生活」滞在証は、それを如実に示す例である」²⁸。ここで言及されている「個人的および家族生活」滞在証は、非正規の滞在身分であったとしても、家族関係および居住の期間を根拠として獲得することができる。そのため不法移民を事実上合法化する余地を拡大し、人道的な配慮が盛り込まれた規定となっていたと言える。

シュベールヌマン法の家族関係に関する配慮からは、当時のフランス政府が欧州委員会の家族移民に寛容的な選好と同様の選好を有していたという事実を導き出すことができる。さらに、シュベールヌマン法制定当時には、右派勢力からの強い批判が出ており、国内に十分なコンセンサスがあったとは言いがたい²⁹。この点をふまれば、社会党のジョスパン政権には、EUモデルとして家族再結合移民に寛容的な移民政策を「アップロード」する試みがあったと推察される。当時のフランスと欧州委員会の選好が一致していたことがすなわちEU指令の成立の決定要因であったとはいえないが、後にEU指令が国内法化される際のサルコジ政権とは、家族生活の権利保障といった点に大きな選好の乖離を認められ、示唆的な点であるといえる。

3.1.3 閣僚理事会における採択

フランスが議長国としての任を終えた後、スウェーデンやベルギーなどによってこのアジェンダは引き継がれるが、ドイツ、オーストリア、ギリシャ、オランダなどの構成国は反対の意を継続して示した。最終的には2002年に

欧州委員会から提起された第3指令案が閣僚理事会において議長国ギリシャのもとで採択される。

指令の主要な内容は以下の通りであり、構成国の移民法に従って同国に合法的に1年以上居住した第三国国民で、同国において適切な住居と疾病保険と十分な資力を持つ者は、配偶者と未成年の子供を呼び寄せて居住させる権利を賦与されることが明示された。しかしながら、欧州委員会が2011年に発効した緑書³⁰においては、「採択された時、この指令は調和の第一段階にとどまり、低レベルに向かう調和を設定してしまったとNGOおよび学識者から批判された」と反省的に記述されている³¹。例えば、家族再結合の権利を享受できる対象は一定の核家族に限定され、それを超える親戚関係については、構成国に一定の自由裁量が認められた³²。第3項でより詳述するが、本緑書においては同様に指令の実施問題についても議論がなされている。そこでは、国内法化の問題は確認されなかったと述べられているが、裁量条項 (optional-clause) あるいは委任条項 (may-clauses) に対しては、待機期間・収入要件・移民統合の実施方法について指令が構成国に多すぎる自由裁量の余地を残したと記述されている。

3.2 フランスの国内状況と国内法化過程

3.2.1 EU 指令に対応する国内法と国内状況

フランスにおける国内状況は、欧州委員会の指令案を支持し、同指令案を閣僚理事会の議題として設定した2000年と指令の国内法化プロセスに入った2003年から2007年にかけてでは大きく変化している。ここでは、2002年に生じた政権交代と国内法化プロセスに関与したアクター、さらに国内議会における審議過程に注目して分析を行う。そして最終的に国内法化された法律が諮問プロセスにおいていかにフランス政府あるいはフランス国内の人権NGOなどに評価及び批判されているかを分析し、2011年に開かれた諮問プロセスとそれ以後の欧州委員会との相互作用を考察する。

まず、指令がどの法律によって国内法化されたのかを確認する。家族再結合の指令は、一つの法に基づいて特定の国内法化されたわけではない。指令の国内法化によって修正を迫られるあるいは新しく制定された法律は「外国人の入国滞在並びに庇護申請者の権利に関する法典」(CESEDA : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) によって集成されている。2003年家族再結合指令の国内法化以前にも、フランスにおいては1976年4月29日の行政立法 (Le décret du 29 avril 1976) が家族再結合の法枠組みに言及し、1993年には憲法院によって、憲法第11条の原則より、外国人であっても通常の家族生活を営む権利があることを判示されている。

家族再結合指令の国内法化に関係しており、本稿の分析

対象とする法律は、以下の通りである。Loi n° 2006-911 du 25 juillet 2006 (「移民と統合に関する法律 (通称Sarközy法2)」、Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 (「移民の管理、統合、庇護権に関する法律」) さらにこれらを補完する行政立法 (décret) および省庁の通達である³³。

これらの法律の中で、特に政治的な論争を引き起こしたのは2006年の「移民と統合に関する法律 (以下2006年法)」及び2007年の「移民の管理、統合、庇護権に関する法律 (以下2007年法)」である。そこでの論点としては、政府が高技能労働者を望む「選択的移民政策」を促進する一方で、外国人の家族の入国基準を厳格なものとするという点である。そのため、この項においては、特に家族再結合の資格および権利を厳格化した2006年法および2007年法の政策形成過程について焦点を当てて説明を行う。

まず2006年法の形成過程について、2002年に生じた政治リーダーの変化を踏まえて記述を行う。2000年時には大統領は共和国連合のジャック・シラク、首相は社会党のリオネル・ジョスパンという「コアビタシオン」が生じていた。既述の通り、「コアビタシオン」期には内閣を構成する首相の出身政党の選好が反映され、移民に寛容的なシュベヌマン法の策定などがなされた。しかしながら2002年に大統領選挙および議会総選挙が開催されると社会党が擁立したジョスパンは大統領選挙の決選投票にさえ進めないという事態が生じ³⁴、国民議会総選挙においても前回の議席数を大幅に減らした。これによって社会党内閣は解散し、「コアビタシオン」も解消されることとなった。新しい首相として国民運動連合のジャン＝ピエール・ラファランが指名され、内閣を形成することとなる。その際に内相に任命されたのがニコラ・サルコジ³⁵である。

こうしたなかでまずLoi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 (「移民の管理、外国人の滞りおよび国籍取得に関する法律」通称Sarközy法1) の制定がなされる³⁶。この法では、移民の移動に伴う「偽装」や「違反」を取り締まるための退去措置が強化されている。この法律は多くの研究者によって、フランスがサルコジ主導の下で「選択的移民政策」への舵をきった契機とみなされている。フランスでは移民政策の策定にあたり、政権与党の選好が明確に反映されてきた。すなわち、伝統的に政権が右派であるか左派であるかで制限的政策か、寛容的政策かいずれかが策定された³⁷。特にサルコジは伝統的な右派の議員の中でも極めて移民に対して制限的な選好を有していたことが推定される。このことは、2006年法策定期の国内状況に対する分析からも確認することができる。

同法策定期前の2005年10月にはパリ郊外において移民の第二、第三世を中心とした移民暴動が生じている。この2005年暴動への対策にあたっては、国民運動連合内部においても、移民政策に関する立場にズレがあることが明確に

なった。渡邊（2015）では、「政府の対応は慎重だったが、首相と内相の間にズレがあった。サルコジ内相は秩序回復最優先を掲げ、「寛容ゼロ」政策で臨むことを強調すると同時に、警察力の投入で鎮圧する方針を表明した。……（中略）……他方で、ド・ヴィルパン首相は首相府に犠牲者の青年の家族を招待した」³⁸と説明されている。サルコジは2002年の内相就任時より、一貫して不法移民を厳格に取り締まり、前社会党政権が設定した寛容な滞在条件を批判してきたが、2005年に生じた暴動を契機として、家族呼び寄せに対してより制限的な条件の改定を行う必要があることを認識したと言える。サルコジの標榜する「選択的移民政策」が左派から批判を受け、そして国民運動連合内部にも政策選好にズレが生じる中で、2006年法はいかに制定されたか。次項においては、2006年法の立法過程における審議について分析を行う。

3.2.2. 2006年法の法案と国民議会および元老院における審議過程

国民議会及び元老院における審議では、担当大臣によって法案が提出された後に、委員会審査が行われ、そこで決定された法案担当者（rapporteur）によって法案に関する報告書が提出される。その後、審議が開始され、各条項に対して委員会が修正した条文に基づき討論が展開される。表2は、2006年法の国民議会および元老院における審議日程を示したものである。

表2：2006年法の国民議会および元老院における審議日程

	国民議会および元老院における審議日程
2006年3月29日	国民議会において法案（n° 2986）提出
5月2日	国民議会における公式会議の開始
5月17日	国民議会において法案採択 元老院において法案提出
6月6日	元老院における公式会議の開始
6月16日	元老院において法案採択
7月20日	憲法院による合憲判決

国民議会において2006年移民法に関する審議が5月2日に開始された。サルコジ内相名義³⁹で提出された法律案（Projet de loi n° 2986）の冒頭には以下の記述がある。「今日、フランスの受け入れ能力及び経済的利益と関係なく、移民が国内に滞在している。高技能労働を目的とする移民はたった7%に止まり、より促進されなければならない。さもなければ、フランス経済にも移民の送り出し国にも好ましい状態とは言えないであろう。」⁴⁰そして家族移民については、「家族再結合のための移民が実際のところ最も多く、家族再結合の厳格な基準を定めて適用する必要がある」と主張した⁴¹。さらに、2006年5月2日の国民議会⁴²における冒頭のスピーチにおいては、社会党内閣時代に施行

された不法移民の大量合法化や難民政策に対する批判が加えられ、「家族生活の保護という憲法的な原則に縛られすぎている」との主張を行った⁴³。この冒頭陳述において注目すべき点は、イギリス・スペイン・ドイツにおける移民政策に関する言及を行い、他国で積極的に行われている移民政策の改革がなぜフランスにおいてできないのかという点が強調されたことである。さらに、サルコジは2005年に生じたパリ近郊での暴動が、社会党政権時代に行われた移民統合政策の失敗であったことを痛烈に批判した。サルコジによる冒頭陳述の返答として社会党のベルナル・ローマン（Bernard Roman）が左派の代表として陳述を行った。彼は「同法は戦後始まって以来の共和国原則の最大の破壊であり、破棄せねばならない」⁴⁴と述べた上で2003年のSarközy法1の制定以降、国民運動連合が望んでいる労働移民数が減少しており、サルコジの手法が極右勢力に近づいていることを指摘した。

上記の例のようにサルコジが提出した移民法案については、特に「選択的移民政策」の概念と具体的な政策内容について、左派政党から多く反対が提起され、修正案が提出された。基本的には、サルコジの提案した同法案がフランス共和国の自由・平等の理念を切り崩すものであるとの主張である。最終的には5月17日に国民議会において同法の採択に関する投票が行われるが、社会党、共産党、緑の党を中心とした反対票が164票であったのに対し、国民運動連合とフランス民主連合を中心とした賛成票は367票であり、同法案は国民議会を通過した⁴⁵。

次にEU指令の関連条項において行われた議論について確認する。家族再結合に関する規定は同法においては23条から32条に規定されている。特に28条及び30条そして32条の立法については2003/86/EC指令で許容された範囲で法律の改正を行っている点が言及されている。それでは、これらの条項についてはいかなる議論がなされたのか。続いてこの点を確認したい。同条項に対して元老院で審議がなされるのは、2006年6月15日である。それ以前に2006年5月31日にフランソワ・ノエル・ビュッフエ（François-Noël Buffet）が提出したレポートには、まず30条の規定（家族の呼び寄せに際し、必要な合法的滞在期間を従来の12か月から18か月引き上げる規定）について、「本法案がなした修正には、報告の前に団体および教会の代表者より批判を受けた。……（中略）……しかしながら、この期間延長は2003/86/EC指令における8条の規定、『構成国は、家族の呼び寄せを行う前に2年間を超えない滞在期間、合法的にその呼び寄せ者が国内に滞在する要件を課すことができる』という規定を尊重しているものである」⁴⁶と説明し、その正当性をEU指令に求めている点が確認される。さらに続けて、結婚可能年齢の引き上げによる家族再結合移民の抑制に関しても2003/86/EC指令の規定に一

致するものであると報告している⁴⁷。このレポートにおいては、家族の呼び寄せに際し、必要な合法的滞在期間を従来の12か月から18か月引き上げる規定をはじめとして、法律の諸改正が2003/86/ECの規定に則していることを強調することで正当性の確保を試みている様子が確認される。

さらに、2006年6月15日の元老院においては、社会党・緑の党などの左派政党から、同法案の関連条項に対する批判がなされた。例えば社会党のモニック・シェリジエーベン・ギガ (Monique Cerisier-ben Guiga) は、国民運動連合の、同法案が家族再結合移民の代わりに経済労働移民の増加を志向するものであるという意見に対し、家族再結合の移民は経済労働移民に対抗するものではないと主張した。緑の党のアリマ・ブムディエンス・ティエリ (Alima Boumediene-Thiery) は、同法が政府の自由裁量を増加させるものであるとの批判を行う。これに対して、フィリップ・グジョン (Philippe Goujon) 国民運動連合議員は、デンマークやオランダなどの制限的な移民政策を実施している国に言及して、フランスがそのような移民政策を導入するのは合理的であると主張した。

元老院においても6月16日に同法の採択に関する投票が行われ採択が決定した。そして、憲法院においても、n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006⁴⁸の決定において合憲と判断された⁴⁹。

上記の審議過程を経て成立した2006年法においては、以下の内容が要点として挙げられる。第1に、従来、不法滞在者が、10年以上の滞在を証明すると合法的滞在者として認められる自動的な正規化の制度を廃止した。第2に、家族呼び寄せが認められる合法的外国人労働者の滞在年数を、従来の12か月から18か月に延長した。第3に、フランス国籍保有者との婚姻に基づく正規滞在許可証の交付を、従来の結婚後2年から3年に延長した。第4に、「能力と才能による滞在許可証 (La carte compétences et talents)」が新設された⁵⁰。これらの規定はまさにサルコジの標榜する「選択的移民政策」を代表するものであると言える。

さらに上記の審議過程の分析は、以下のことを示している。第1に、同法の成立を志向する国民運動連合の議員達あるいは法案担当者は2003/86/EC指令を同法の根拠とし、立論を行っていることが確認できる。第2に、EUの存在とは直接関わりなく、他構成国で採択している制限的な移民政策に対する言及が非常に多いということである。これらの事実はEU指令というEUの公式のルールにとどまらず、他の構成国で実施された政策スタイルがフランス国内のディスコースや公共政策に組み込まれていく様態を示すものとなっていると言える。第3に、まさに欧州委員会が後に反省点として挙げている裁量条項に基づく国内法化が、審議過程では重要な論争点となっていたことが判る。

3.2.3 2007年法の法案および国民議会および元老院における審議過程

次に2007年法について分析を行う。2007年法は、家族再結合に関する規制をさらに制限的なものにした。具体的には、第1に、入国前にフランス語の理解力および共和国の理念に関する理解を証明するテストを受けること。第2に、家族を呼び寄せようとする外国籍保有者は、最低賃金の1.2倍の収入を社会保障抜きで確保すること。第3に、DNAテストの実施可能性を規定することであった⁵¹。

まず2007年の国民議会および元老院の審議がなされる以前の国内状況について記述する。

同年の4月から5月にかけて大統領選が行われたが、国民運動連合の党代表はサルコジであった。党内では現大統領のシラクを支持する派閥とサルコジを支持する派閥が形成されたが、最終的には、シラクが大統領選挙への出馬を表明しなかったことからサルコジが党の代表となる。いずれにせよ、サルコジは党内外で支持を獲得していたと言える。その要因としては、内相として取り組んだ治安対策の評価が指摘できる⁵²。それでは彼は2007年時の大統領選挙公約において、移民問題に対してはいかなる態度を示していたであろうか。選挙のマニフェストが示されたSarközy, N. (2007) “Mon Projet Ensemble tout devient possible”においては、年ごとの移民の上限を創設すること、移民に入国前に一定程度フランス語を習得させること、家族呼び寄せ者は居住および家族手当てなしに家族を養えることなどの要件を満たすことを強調する等、家族再結合移民に対する一層制限的な姿勢を顕にしていた⁵³。結果としてニコラ・サルコジが大統領選を制し、さらに、6月に行われた国民議会選挙においても国民運動連合が勝利した⁵⁴。

それでは、選挙後に策定された2007年移民法案およびその審議過程について分析を行う。表3は、2007年法の国民議会および元老院における審議日程である。

表3：2007年法の国民議会および元老院における審議日程

	国民議会および元老院における審議日程
2007年 7月 4日	国民議会に法案が提出
9月18日	国民議会における公会議が開始
9月19日	国民議会において法案が採択
10月 4日	元老院において法案採択
11月15日	憲法院による判決 (n° 557 DC、13条及び63条に関するもの)

まず同法案は2007年より新たに新設された「移民、統合、国民アイデンティ、共同開発省」(Ministere de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du co-développement) の大臣であるブリス・オルトフー (Brice Hortefeux) によって提起される。提出された法案においては、まず家族再結合移民がフランス入国の最も多い移民カテゴリーになって

いる点を強調する⁵⁵。さらに、「移民の社会における統合は、言語理解と共和国価値の理解によって達成される」⁵⁶と主張している。本法案においては、第1条および第2条がそれぞれ移民統合の方策に関する規定及び引き寄せ者の収入要件に関する内容である。各項に指令2003/86/ECに関する言及がある。第1条に対しては「第1条は、共和国統合の道程に対する準備の規定を家族再結合の利益を要求する16歳以上の外国人に適用するものである。この規定は、2003/86/ECの方向に沿うものであり、同指令の7条2項では『構成国は第三国定住者に、国内法を尊重しつつ、統合の方策に順応することを要求できる』ことを予定している」⁵⁷との指摘がなされる。また第2条の引き寄せる滞在人が要求される資力に関する規定については、「家族構成員のメンバーに応じて、求められる資力も変化するが、これも2003/86/EC指令によって、構成国に許可されている規定である」⁵⁸と説明している。法案の提出段階において既にEU指令に対する言及がなされていることがわかる。2003/86/EC指令を用いたこれらの論理構成は、後に元老院に対して提出される報告書でも確認できる。

次に2007法の国民議会および元老院における審議過程について分析する。国民議会において同法案の議論が開始されるのは9月18日からであるが、第1条に関する議論は同日午後より開始される。本会議においては、左派から、同法案が人権を切り崩すものであると批判された。特に社会党のジョルジュ・ポー・ランジュバン (George Pau-Langevin) は、「私達は、家族再結合の権利を切り崩すこの条項の削除を要求する。この条項は、同規定によって外国人は利益を受けることができると主張しているようであるが、彼等のフランス語のレベルを改善するという口実の下で、政府は、彼等の基本的な権利を排除している」⁵⁹と批判を浴びせた。彼女の批判が左派政党から提起される議論の基本線であるが、これに対して委員会の報告者ティエリー・マリアニ (Thierry Mariani) は以下のように反論を行う。「第1条は、同法律においては不可欠なものである。なぜなら、この条項は、国民議会選挙のキャンペーン中に共和国大統領によって結ばれた、フランス語の習得を義務化するという約束を代表するものだからである。…… (中略) ……さらに、私達はそのような施策を試みる初めてのヨーロッパの国ではない。2006年にオランダが施行し、去年の8月にはドイツが施行しているの、3番目の国である」⁶⁰と反論を加えている。ここで注意すべきは、もちろん国民議会選挙においてフランス語習得を義務化することが、有権者の支持を得ているという、市民に賦与された正当性を主張しているのに加えて、オランダ・ドイツの例を出して、自身の法案を擁護している点である。さらに、与野党議員の提案する修正案に対してEU指令との適合性を根拠として報告者が多く反論を行っている。この条項に関する議論にお

いては、もっぱら平等という共和国の原則的価値を根拠にして左派政党から批判が加えられている。元老院においても同様の議論がなされているが、基本的には左派政党より提起された修正案は採用されることなく、ほぼ初めのプロ案に近い形で成立することとなる。国民議会においては、賛成282票、反対235票で採択された⁶¹。

3.3 国内法化後の現象的变化と政治アクターの選好変化

3.3.1 現象的变化

2006年法実施以降に、家族再結合のカテゴリーで入国する人数はどのように変化しているであろうか。欧州委員会の「欧州移民ネットワーク (European Migration Network: EMN) に提出されたフランス政府の統計によると、2006年時には、19419人であったのが、2008年時には、17214人、2009年には、15158人となっている⁶²。2006年から2009年にかけては、約20パーセントの減少が生じている。これは2003年のSarközy法1、2006年法、2007年法に制定された制限的な家族再結合に関する規定が有効に働いている証左であると言える。

3.3.2 国内アクターによる国内法に対する評価と選好把握

前項において、フランスにおける家族再結合指令の受容の様態と同カテゴリーで入国する移民数の変化を確認したが、これを受けて関係アクターはいかなる認識を持ったかを確認したい。そのためここでは、2011年に欧州委員会のイニシアティブで開かれた家族再結合指令実施の諮問プロセスについて分析する。この諮問プロセスは2011年に欧州委員会より提出された緑書 (グリーンペーパー) に対して各構成国及び関係非国家アクターが回答することで成立している⁶³。さらに、2012年5月には、欧州委員会が諮問プロセスの要約文書の発行を行い、2014年4月には家族再結合指令の運用に関するガイドライン資料を発行する。表4は、EU家族再結合指令の国内法化後に行われた、欧州委員会の諮問プロセスの日程である。

表4：EU家族再結合指令の国内法化後に行われた欧州委員会の諮問プロセス

	国内法化後に行われた、欧州委員会の諮問プロセス
2011年11月15日	欧州委員会よりEU家族再結合指令に関する緑書発行
2012年 3月 1日	緑書に対する返答期限
2012年 5月11日	欧州委員会より諮問プロセスの要約文書の発行
2014年 4月 3日	家族再結合指令の運用に関するガイドライン資料を発行

2011年に提起された緑書に対するフランスの回答について分析するといかなるフランス政府の選好を把握できるか。ここでは特にEU指令の国内法化において制限的な方

策の策定につながった裁量条項について分析する⁶⁴。

まず緑書2.2項において論点となっている家族再結合の権利を行使するために第三国国民に課される要件について説明したい。家族再結合指令の中には構成国が課す家族再結合移民が受け入れ国に統合されるための条件と具体的な方法については規定されていない。該当するEU指令の第7条2項は裁量条項であり、構成国に第三国国民に統合の方策に対する自由裁量を与えている。この条項は閣僚理事会における交渉でも最も議論された要求であったが、欧州委員会のレポートによれば3つの構成国が、これらの方法を用いて、言語テストあるいは受け入れ国の社会に関する知識テストを通過するように第三国国民に要求している⁶⁵。

この統合方策に関する規定について、緑書の中では欧州委員会側から以下の質問が提起された。

質問5：「①現在の方法は、統合の目的に対して、効率的に貢献しているか。どのような統合の方策が最も効果的であると言えるか。②EUレベルにおいてより具体的に、これらの方策を設定するのが有用であるか。③入国前の方策は推奨できるか」⁶⁶という問いである。これに対してフランス政府は、「統合方策の効果についての評価は簡単なことではない。もう少し結果を長期的にとらえなければならない。しかしながら、現在の評価の難しさは、その利益や重要性と対立するものではない」⁶⁷とし、フランスはストックホルム・プログラムにも謳われているような責任、機会の平等という目標に適合的であるとの回答を行った。さらに、統合の方策としてフランスでは、当該移民がフランス国内に到着する前に、受け入れと統合の事前契約を2008年12月1日より実施しており、入国後も、フランス社会の理解に対する誓約を移民に対して課していると説明している⁶⁸。

さらに、②の部分については、現在の指令では異なる構成国間で効果的な移民政策の実践情報を共有するという目標を達成できていると説明する。移民統合は国家の特権的な事項であり、家族再結合指令において、この事項を扱う必要はないと説明した。そして現在の指令で、構成国が第三国から家族再結合の資格によって入国してくる移民に対し、国内法によって規定される統合方策に順応するように要求することが可能である点を肯定的に評価している。

③の部分について、フランス政府は受け入れに際して事前の方策を設定することに賛成である立場を示した。この政策は人の移動に対する障壁であると見なされているが、逆に第三国国籍者のフランスにおける将来の生活を保障するものであるとし、フランスでは無料で語学研修などが提供されている点を強調している。

次に緑書の2.5項で言及されている詐欺行為、権利の不正利用、手続き上の問題について検討する。これはEU指令第5条2項の規定に関する部分であるが、同項はインタ

ビューを実行し、仮に必要であれば、他の調査（DNAテスト）を実行する可能性を提供した。欧州委員会としてはこれらのインタビューや調査が適切性のあるものでなければならぬと主張している。これについては質問10：「詐欺行為についての明らかな証明はあるか。問題はどの程度重大であるか。インタビューやDNAテストはそれらを解決する道具となり得るか。さらにより特定的に上記の調査方法をEUレベルにおいて規定する必要があるか？」⁶⁹が提示された。フランス政府の回答においては、2007年11月20日の法律により、DNAテストを行う可能性が生じたことを説明している。そしてフランス政府は、ヨーロッパ・レベルにおいて全ての構成国に共通した政策を創設するのは容易ではないように思われるとし、統合の手続きは重要かつ調和化に向かないとした。他方で、構成国がそれぞれの実践を他の構成国と情報共有することについては関心を示していた。

結論部分においては、フランス政府は現行の2003/86/EC指令の枠組みはいくつかの点において修正の余地はあるが、改定を行うことについては賛成しないとの立場を表明している⁷⁰。

3.3.3 諮問プロセスを受けての欧州委員会の対応

上記の諮問プロセスのまとめとして、欧州委員会は2012年5月に回答をした関係アクター達の返答を集計し、要約したコミュニケーション資料を発行した⁷¹。大半の構成国は、現行指令が保証する構成国の権限、自由裁量に好意的であった。個別の質問項目について確認すると、質問5、すなわち移民の統合方法に対しては、フランスのみならず大半の構成国が移民統合の方法をEUレベルで共通化することに反対であることを表明していたことが確認される。しかしながら、全ての構成国が制限的な統合方法を志向しているわけではなく、キプロス、ラトヴィア、ルクセンブルク、スウェーデンなどはむしろ移民に対して制限的ではないアプローチに好意的であることが示されている⁷²。国際機関あるいは、社会パートナー、NGOの意見としては、やはり批判が入国前の審査に対して集中した⁷³。

さらに欧州委員会は、2014年に発効した2003/86/ECのガイドラインを示したコミュニケーション資料⁷⁴において、この諮問プロセスの合意として、「指令は再提起されるべきではなく、欧州委員会は既存のルールの十分な実行を確保する。そして必要な個所においては、是正手続きを行い、発見された問題についてのガイドラインを作成すべきである」⁷⁵という結論に至った。各構成国に自由裁量が認められており、各構成国がそれを制限的な移民政策の実施に利用している現状も認識しつつ、その利用が、「家族再結合及びその有効性の促進」という指令の目標を切り崩すべきものとなつてはならないとの意見は同時に表明された。

さらに、前節の質問に関連する条項に関してはいかなる反応を示しているだろうか。まず統合の方策について規定している7条2項については、以下のような言及がなされている。「欧州委員会は、構成国が第三国国民に対して統合方策を遵守するよう要求するかどうか決め、彼等の国内状況に最も適的な方法を発展させるための余地を認識している」⁷⁶と裁量条項によって生じた構成国間の実施の多様性に関する認識を表明している。続けて、「しかしながら、欧州委員会はそのような方策の目的は家族メンバーの統合を促進するものであるということを確認する」と留意する。さらに、具体的な方策についても言及し、「欧州委員会は、以下のように考える。構成国は家族のメンバーが新しい居住国について学ぶため、そして統合プロセスを促進する言語スキルを獲得するために必要な統合政策を提供すべきである。……（中略）……出発前の統合政策は移動が起きる前に情報を与え、そして能力を鍛えることによって受入国への移動準備に有用であるかもしれないが、受入国でそのような統合政策を行う方がより有効であろう」⁷⁷と意見を述べている。ここでは欧州委員会がフランスなどの構成国が実施している入国前の統合政策に対して、一定の有用性は認めつつも、入国後により効果的な方策を見込んでいるという点で、人権NGOの意見に近い考えを持っていることがわかる。ガイドラインは各条項に対して以上のような形で提起されており、法的拘束力はないものの、構成国によるEU指令の国内法化に対する欧州委員会の重要な意見表明と捉えることができるであろう。次節においては、本節の事例分析において得られた含意を確認し、結びとする。

4. 結論：「欧州化」と政治過程のダイナミズム

本論文において事例分析によって得られた結果とその実証的及び理論的な貢献を整理し、EU共通移民政策の研究に対する含意を確認していきたい。まず事例分析によって得られた結果を整理し考察する。次に、分析結果によって得られた先行研究に対する理論的貢献を確認する。

まず事例分析を通して得られた結果を整理するが、第2節において言及した「欧州化」の分析視角から、移民政策領域におけるEUという政体のダイナミクスがいかなる状態をとっていることが明らかとなったかを記述する。

第1に、EUにおける指令の策定過程においては、EUアクターと各構成国の政府アクターとの間で相互作用が生じていたことが確認された。特に家族再結合指令の策定過程においては、2000年の議長国フランスの選好と欧州委員会の指令策定の趣旨が一致し、EUレベルでの共同体化に反対する国がありながら、欧州委員会をサポートしていた点を確認された。さらに、閣僚理事会における議論を通して、

指令は多くの「裁量条項 (optional clause)」を含むものとなったことが明らかとなった。指令がこの様な裁量条項を含むということは、合法的移民政策領域の特徴であるといえる。

第2に、EU指令がフランス国内において国内法化される過程では、フランス国内の移民政治に大きく影響を受けたことが確認された。第3節で述べた通りフランスにおける移民政策は政権与党の選好を強く反映するものであり、家族再結合指令は、特に2007年以降内閣を形成した国民運動連合のリーダーであったサルコジが展開する「選択的移民政策 (immigration choisie)」の一環として国内法化されていった側面が強い。特に裁量条項を理由にして、制限的な移民政策を立法していることが、大きな特色として挙げられるであろう。

また、その審議過程においては、EU指令の国内法化によるEUレベルでの移民政策の共通化や他の構成国における移民政策に対して言及が多くなされるなど、EUレベルの共通移民政策の形成を重要視するという、EU構成国としてのアイデンティティに対しても影響を与えられていることが確認される。それと同時に、EU指令の規定や文言が国内ディスコースにおいて、与党である国民運動連合の主張を裏付ける根拠として組み込まれていることも確認できる。しかしながら他方で、結果として国内法化された法律によって、家族再結合移民の入国数は減少するなど、従来欧州委員会がその指令に込めた規範や信念は、むしろ裏切られる結果となっていたことも指摘できる。

第3に、EUと各構成国の相互作用は、EUレベルにおける指令の策定及び協定の締結と各構成国における国内法化と実施をもって終了するわけではない点も重要である。家族再結合指令の事例においては、欧州委員会主導のもとで、諮問プロセスが設けられたことが確認できる。特に、「裁量条項」に対して構成国のみならず人権NGOに意見を求め、それによって各構成国の移民政策の実施を監視し、さらなる共通化が必要であるかを諮問している。結果的に欧州委員会は、各構成国が、さらなる共通化には反対するという選好を持っていることを踏まえて、指令実施のガイドラインを提起するという戦略をとり、共通化の漸進的な進展を試みたのである。このような分析結果を踏まえて、EU共通移民政策、特に合法的移民政策領域における発展の様態を改めて記述すると、以下ようになる。すなわち移民政策領域において策定されるEU指令は条項の中に構成国に一定の自由裁量を与える裁量条項を含め、構成国内で国内法化される際には欧州委員会の意図に反する制限的な移民政策の策定における政治的資源となりうる。他方で指令の国内法化後も欧州委員会をはじめとするEU機関は継続的に各構成国の自由裁量を減じる努力を行っている。

事例分析から得た上記の点は、先行研究をいかに発展さ

せているか。第2節において整理した先行研究においては、欧州統合理論や「欧州化」の枠組みを用いてEU指令形成の背後にあるアクターの選好や交渉の様態が主に分析対象とされていた。しかしながら、これらの研究はEUレベルでの制度形成を分析の終着としている点で、静態的な制度分析にとどまっている。それに対して本稿の理論的貢献を簡潔に述べるならば、以下ようになる。すなわち本稿では各構成国の政治状況を考慮にいれEU指令の国内法化とその影響を分析することで、EU共通移民政策の発展において制度とアクターがマルチレベルな政治体制のもとで相互作用しているという点に加え、時間的な変動性を視野に収めて考察を行うことによって、各アクターの戦略や選好の変化といった動的な分析を行うことが可能となる。この動的な分析は、変化の激しい欧州統合に対する研究をより豊かなものとするであろう。

¹ 本稿で用いる「移民」には、2015年初頭より欧州地域に流入した大量の避難民などは含まれていない。経済的な目的で移動を行う労働移民や、家族生活を目的とする家族再結合移民などを主な対象として想定している。

² EU共通移民・難民政策が含まれる「自由・安全・司法の領域」は、1999年に発効したアムステルダム条約によって導入された。リスボン条約以降はマーストリヒト条約において想定された柱構造が消滅し、EU運営条約（旧EC条約）に移行した。移民・難民政策に関するEU条約の規定については、中西優美子『EU法』（新世社、2012年）、293-296頁を参照されたい。

³ 「ヨーロッパへの脱出」及び「ヨーロッパから外交政策への脱出」という表現は、Lavenex, S. “Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control,” *West European Politics*, Vol.29, No.2, 2006, pp.329-350. によって用いられているものである。

⁴ 合法的移民（legal migration）は、各構成国の定める入国基準に合致する形で正規に入国する移民である。例として学生、技能労働者、家族統合を目的とする移民などが挙げられる。

⁵ EU指令は閣僚理事会において採択された後に、各構成国において国内法化、および国内実施を行わねばならない。その方法としては、既存の国内法の修正や新しい国内法の創出などが挙げられる。このプロセスは通常“transposition”と呼ばれるが、中西優美子前掲書においては、「国内法化・国内実施」という邦訳がなされている。本論文においては、「国内法化」を訳語として用いる。

⁶ EU構成国とEUの移民外交を巡る対外政策領域での交錯と相互作用を分析した研究としては、植村充「フランス移民管理の対外政策化とEU多層的移民ガバナンス—EU対外移民政策とフランス二国間協定の共存という事例分析から—」『国際政治』第190号（有斐閣、2018年）、17-32頁を参照されたい。

⁷ Faist, T. and A. Ette “The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration: Research, Questions and Concepts,” in T. Faist and A. Ette *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration Between Autonomy and The European Union*, Palgrave Macmillan, 2007, pp.3-31.

⁸ Wiener, A. and T. Diez (eds.) *European Integration Theory*, 2nd ed., Oxford University Press, 2009. 東野篤子訳『ヨーロッパ統合の理論』（勁草書房、2010年）、邦訳版371頁

⁹ 「欧州化」という概念を用いる際には、まず「欧州化」は現象

なのか分析枠組みなのかという点について触れなければならない。オルセン（Olsen）は2002年の論文において、「欧州化」がどのような現象であるかという点ではなく、欧州化という用語が変化するヨーロッパ政体のダイナミクスを理解するのに有益か、であるとすればどのように用いることができるか」という理論枠組みとしての側面を重視している。本論文においても欧州化を欧州地域の動的な政治システムを理解する分析枠組みとして用いる。Olsen (2002) “Many faces of Europeanisation,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 5, pp.921-952.

¹⁰ Graziano, R. and Vink, P. “Introduction: The Europeanization Turn in EU Studies : Beyond Grand Theory,” in Bulmer, S. and Lesquene, C. *The Member States of the European Union, Edition: Second Edition*, Oxford University Press, 2013, p.40.

¹¹ Guiraudon, V. “European Integration and Migration Policies: Vertical Policy-Making as Venue Shopping,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38, No.2, 2000, pp.251-271.

¹² Roos, C. *The EU and Immigration Policies: Cracks in the Walls of Fortress Europe?*, Palgrave Macmillan. 2013.

¹³ フランスの移民政策の形成過程においては政党が独占的な影響力を有している。そのため、本論文においても国内法化における媒介制度としてのアクターとして政党に焦点化する。

¹⁴ 欧州委員会の移民・内務総局（Migration and Home Affairs DG）では、EU指令の国内法化をはじめ、中長期的な行動計画に関して構成国政府、NGO、学術界に対して広く諮問を行っている。

¹⁵ EUと各構成国のEU指令を巡る問題を分析する際には、欧州連合司法裁判所や欧州人権裁判所の判例なども重要な意味を持つが、本稿においてはあくまでEU研究における政治学的手法による理論研究への貢献を試みるものであるという性質上、欧州委員会の資料を中心に関係アクターの選好変化を分析の対象とする。なお同問題を法学的手法によって分析した論文として大西 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』東京大学社会科学研究所 第65巻2号、157-183頁（2013年）などがある。

¹⁶ OECD, *International Migration Outlook 2013*, OECD Publishing, 2001, p.6.

¹⁷ Commission of European Communities, *Proposal for a Council Directive on the Right to Family Reunification*, 638, Brussels. 1 December 1999.

¹⁸ 家族再結合指令の策定当時（1999-2003）におけるEU立法手続きは、以下の通りである。欧州委員会により提出された法案は閣僚理事会において全会一致方式で採決される。そのために、全ての構成国が指令成立に同意をする必要があった。欧州議会は諮問機関としての権限しか持たず、その権限も制限的であった。

¹⁹ Commission of European Communities, *Amended Proposal for a Council Directive on the Right to Family Reunification*, 624. Brussels. 10 October 2000.

²⁰ Commission of European Communities, *Amended Proposal for a Council Directive on the Right to Family Reunification*, 225, Brussels. 2 May 2002.

²¹ Commission of European Communities, *Proposal for a Council Directive on the Right to Family Reunification*, 638, Brussels. 1 December 1999, pp.3-5.

²² *Ibid.*, p.9.

²³ *Ibid.*, p.19.

²⁴ European Parliament, *Report on the Proposal for a Council Directive on the Right of Family Reunification*, A5-201, 17 July 2000.

²⁵ Roos, C. op.cit., p.95.

²⁶ Luedtk, A. “Uncovering European Union Immigration Legislation:

Policy Dynamics and Outcomes,” Paper prepared for European Union Studies Association (EUSA) 17-19 May 2007, p.17.

²⁷ Loi n° 98-349 du 11 mai 1998.

²⁸ 野村佳世「[サン・パピエ]と「選別移民法」にみる選別・排除・同化」宮島喬編著『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、2009年）、192頁。

²⁹ 1998年のChevènement法の策定過程については、<http://www.gisti.org/spip.php?rubrique99>（2017/07/20最終アクセス）において確認できる。

³⁰ European Commission, *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.

³¹ *Ibid.*, p.1.

³² だが一方で、この家族再結合指令(2003/86/EC)には拘束的な役割が全く存在しないというわけではない。後述するが2011年の緑書においては、近年構成国がより制限的な規則を志向しており、指令の修正を構成国が要求している事例に対しても言及がなされている。

³³ EUR-Lex national transposition measures CELEX number of the legal act: 32003L0086(http://eurlex.europa.eu/search.html?DB_AUTHORITY=FRA&DB_CELEX_OTHER=32003L0086*&qid=1501170134027&DTS_DOM=NATIONAL_LAW&type=advanced&lang=en&SUBDOM_INIT=MNE&DTS_SUBDOM=MNE) (2018/07/27最終アクセス)で指令がどの法律によって国内法化されたかが判別できる。

³⁴ この時、大統領決戦投票に進んだのは国民戦線が擁するルベンであったが、国民議会総選挙における国民戦線の議席獲得数は0にとどまっている。

³⁵ サルコジは2002年5月から2004年3月まで、そして2005年6月から2007年3月まで内相に在任している。

³⁶ Loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003の形成過程については東村紀子「サルコジ2003年法の策定過程：移民政策の転換期を迎えて」『国際公共政策研究』14(2) (2010年)、125-132頁、が詳しく、参照されたい。(http://hdl.handle.net/11094/12903) 2017年9月30日アクセス

³⁷ 植村充「移民政策領域における欧州化—欧州統合とフランス移民政治の変容—」『ヨーロッパ研究』（上智大学ヨーロッパ研究所）第8号、83-96頁、2016年において各政党の具体的な方策に言及している。

³⁸ 渡邊啓貴『現代フランス：「栄光の時代」の終焉、欧州への活路』岩波現代全書、2015年、151-152頁。

³⁹ 内閣提出法律案(Projet de loi)は当該省庁の大臣の名義で提出される。そのため、法律が成立された際にはその大臣の名前を冠して「～法」という形で呼ばれることが多い。

⁴⁰ Projet de loi n° 2986, 2006, p.4.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² フランス議会は国民議会および元老院という二院によって構成されている。各議院の権限については、大山礼子『制度のメカニズム4：フランスの政治制度 改訂版』東信堂、86-115頁、2013年に詳しい。特に両院の関係については、105-106頁において記述されている。「フランス議会両院の権限は基本的に対等といってよく、先議の議決で可決された法案は他の議員に送付され、両院が同一のテキストで可決するまで、両院間を行き来する」と説明されている。

⁴³ Nicolas Sarkozy, mardi 2 mai 2006 Discussion en séance publique 2e séance Assemblée nationale - 1ère lecture

⁴⁴ Bernard Roman mardi 2 mai 2006 Discussion en séance publique 2e séance mardi 2 mai 2006 Assemblée nationale - 1ère lecture

⁴⁵ Scrutin public n° 0979 sur l'ensemble du projet de loi relatif à

l'immigration et à l'intégration au cours de la 1ère séance du mercredi 17 mai 2006

http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/immigration_integration.asp#ETAPE231881 (2018年9月25日アクセス)

⁴⁶ François-Noël BUFFET, Rapport n° 371 (2005-2006) de M. François-Noël BUFFET, fait au nom de la commission des lois, déposé le 31 mai 2006 p.148. (pdfの場合)

⁴⁷ *Ibid.*, p.151. (pdfの場合)

⁴⁸ n° 2006-539 DC du 20 juillet 2006 (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2006/2006-539-dc/decision-n-2006-539-dc-du-20-juillet-2006.1010.html>) 2018年7月24日アクセス

⁴⁹ EU指令のフランスにおける国内法化と憲法院の関係について考察しているものとして、伊藤洋一「EC法の優越とフランス憲法規範—フランス国内判例の進展開」『慶應法学』12号 2009年101-170頁がある。同様に憲法院の機能については、大山(前掲書)127-128頁を参照されたい。

⁵⁰ 安江則子「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『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、2012年）、所収、84頁および伊藤るり「共和國的統合コンセンサスへの挑戦とその帰結」小井戸彰宏編著『移民受け入れの国際社会学』（名古屋大学出版会、2017年）、149頁を参考にしている。

⁵¹ このうちDNAテストについては、憲法院によって留保が付された後に破棄されている。

⁵² 自治体国際化協会『2007年大統領選挙』（2007年）www.clair.or.jp/j/forum/c_report/pdf/304.pdf (2018年9月30日アクセス) 11項には、犯罪件数の減少が確認されているが、「2002年に411万3,000件だったのに対し、2006年は372万5,000件と9.3%減少した」と記述されている。

⁵³ Sarközy, N. “Mon Projet Ensemble tout devient possible” 2007年、p. 14.

⁵⁴ サルコジが大統領選挙に勝利した理由については、渡邊、前掲書、172~174頁が詳しい。

⁵⁵ Projet de loi n° 2007-1631, p.2.

⁵⁶ *Ibid.*, p.2.

⁵⁷ *Ibid.*, p.2.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ George Pau-Langevin, mardi 18 septembre 2007 Discussion en séance publique 2e séance mardi 18 septembre 2007 Assemblée nationale - 1ère lecture

⁶⁰ Thierry Mariani, mardi 18 septembre 2007 Discussion en séance publique 2e séance mardi 18 septembre 2007 Assemblée nationale - 1ère lecture

⁶¹ <http://www.assemblee-nationale.fr/13/scrutins/jo0033.asp> (2018年7月20日最終アクセス)

⁶² Ministère de L'immigration, de L'integration, de L'identite Nationale er du Développement Solidaire, “Rapport Politique 2009” https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports_en (2018年7月25日最終アクセス)

⁶³ European Commission, *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. 委員会の発行する緑書(Green Paper)では、問題提起の形で、現行指令に内在する問題点が指摘され、それに対する諮問プロセスの中では、構成国やNGO、第三国政府の意見が収集される。

⁶⁴ Le gouvernement français “Contribution Française Livre Vert de la Commission Européenne sur le Regroupement Familial,” 2012.

⁶⁵ European Commission 2011, loc. cit, p.4.

⁶⁶ *Ibid.*, p.5.

⁶⁷ Le gouvernement français, loc. cit, p.3.

⁶⁸ *Ibid.*, p.4.

⁶⁹ European Commission 2011, loc. cit, p.7.

⁷⁰ Le gouvernement français, loc. cit, p.8.

⁷¹ European Commission (2012) *Summary of Stakeholder Responses to the Green Paper on the Right to Family Reunification of Third-Country Nationals*, Brussels, 11 May 2012.

⁷² *Ibid.*, p.12.

⁷³ 唯一 IOM（国際移住機関）のみが入国前の審査について、部分的にはあれ好意的である意見を表明した。

⁷⁴ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for application of directive 2003/86/EC on the right to family reunification*, Brussels, 3.4. 2014, COM (2014) 210 final.

⁷⁵ *Ibid.*, p.2.

⁷⁶ *Ibid.*, p.15.

⁷⁷ *Ibid.*, p.16.

Resume

The Formulation of the EU Family Reunification Directive and the Process of its Acceptance in France: From the Perspective of the Action Analysis of Political Actors

UEMURA Mitsuru

The EU common policies on immigration and residence permission have developed since the late 1990s. The attempt to establish common institutions at the EU level has not necessarily deprived the EU member states of the competence of migration management. On one hand, the EU member states have pursued their autonomy to prevent stronger common policies and their conflict with domestic actors, and have made the “escape to Europe,” which formalizes acceptable common immigration policies at the EU level. On the other hand, the EU has succeeded in establishing common rules for the member states by formulating directives and medium-term action plans, and strengthening the jurisdiction of the Court of Justice of the European Union. Namely, the development of the EU common immigration policies reflects the history of conflicting relationships between the member states pursuing their autonomy and the EU pursuing communalization.

Furthermore, since the 2000s, there has been an increase in the transposition of the EU directives as common rules into domestic laws in the member states, as well as in the implementation of these laws. In order to understand the development of the EU immigration policies well, we should analyze precisely how the EU directives are transposed into domestic laws in the member states and how the transposition has influenced the EU member states and other actors. In this article, the historical process of transposition of the EU directives on legal immigration (for example, the EU Family Reunification Directive 2003) into domestic laws in France is analyzed carefully, considering the discussions on the European integration theories and “Europeanization,” which provide the theoretical framework to analyze the historical process of the development of common institutions in the EU.

The European integration theories and the framework of “Europeanization” as well as the existing research on the EU common immigration policies serve as the basis for this study. On one hand, the European integration theories explain how “actors”

form “institutions” in the EU, promoting the evolution of institutions in a self-enforcing way. On the other hand, the theory of “Europeanization” enriches our understanding of the dynamic interactions between “institutions” and “actors” at multi-layered levels. Therefore, these theoretical foundations are very helpful for our study of the EU immigration policies. In this study, on the basis of the analysis of “Europeanization” in existing research, we establish a dynamic framework for analysis, integrating the EU-level negotiations, the effects of established institutions on domestic politics, the diversified process of the transposition of the EU directives to domestic laws, and the influence of the process of transposition on the negotiations at the EU level.

We obtained the following conclusions from the results of our analysis of the transposition process of the Family Reunification Directive 2003 into French domestic laws. First, in the process of formulating the Family Reunification Directive, the role of the correspondence of preferences between the European Commission and the Jospin French government of *Parti Socialiste*, which had the Presidency of the Council, is identified. The European Commission implied the right of education for the integrated family in the bills, and the French government legislated the Chevènement Law that founded residence permit. Second, by analyzing the discussions in *Assemblée nationale* and *Sénat*, it is concluded that the process of transposition and implementation of laws in France was strongly influenced by the preferences of Nicolas P. S. Sarkozy, who was the Minister of Internal Affairs in the Cabinet of *Union pour un Mouvement Populaire* (UMP). Third, a shift in the strategy of the European Commission was observed, which, faced with strategic responses by France and other member states, tried to make guidelines for the implementation of immigration laws as a solution to difficulties in promoting more common policies.