

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

| | |
|----------------------------------|--|
| 論題 Title | 「欧州難民危機」への対応—EUにおける共通庇護制度の整備と域外国境管理の強化— |
| 他言語論題 Title in other language | European Responses to the Refugee Crisis: Building the Common European Asylum System and Strengthening the External Borders Administration |
| 著者／所属 Author(s) | 小笠原 美喜 (OGASAWARA Miki) / 行政法務課 |
| 書名 Title of Book | 岐路に立つEU 総合調査報告書 (The European Union at the Crossroads) |
| シリーズ Series | 調査資料 2017-3 (Research Materials 2017-3) |
| 編集 Editor | 国立国会図書館 調査及び立法考査局 |
| 発行 Publisher | 国立国会図書館 |
| 刊行日 Issue Date | 2018-03-20 |
| ページ Pages | 35-50 |
| ISBN | 978-4-87582-808-2 |
| 本文の言語 Language | 日本語 (Japanese) |
| キーワード keywords | EU、欧州難民危機、共通庇護制度、ダブリン規則 |
| 摘要 Abstract | 2015年にピークを迎えた「欧州難民危機」との関係で、EUが推進する共通庇護制度の整備状況を概観し、危機への対処として域外国境管理を一層強化する措置が講じられた経緯を紹介する。 |

* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

「欧州難民危機」への対応

—EUにおける共通庇護制度の整備と域外国境管理の強化—

小笠原 美喜

目次

| | |
|--------------------|----------------|
| はじめに | Ⅲ ダブリン規則をめぐる議論 |
| Ⅰ 領域主権と難民 | 1 ダブリン規則とは何か |
| 1 難民の定義 | 2 制定及び改正の経緯 |
| 2 領域主権と難民条約上の国家の義務 | 3 ダブリンⅣ規則案 |
| Ⅱ 庇護政策の統一を目指すEUの動き | Ⅳ 域外国境管理の強化 |
| 1 欧州共通庇護制度整備の背景 | 1 難民流入の抑制策 |
| 2 共通化作業の進展 | 2 第三国との協力 |
| | おわりに |

はじめに

2011年以降、「アラブの春」と呼ばれる民主化運動を経て、中東及び北アフリカの各地は深刻な政情不安に見舞われた。武力紛争、独裁政治、劣悪な生活環境などから逃れるため、これらの地域から多くの人々が地中海を渡ってヨーロッパを目指した。当初はチュニジアを始めとする北アフリカ諸国からの人の移動が多かったが、その後、シリアの内戦が激化し、2014年6月に「イスラム国 (IS)」を自称する過激派組織がイラクとシリアにまたがる地域を実効支配してイスラム国家の樹立を一方的に宣言したことなどから、シリアを始めとする中東諸国出身者のヨーロッパへの流入が急増した⁽¹⁾。国連難民高等弁務官事務所 (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) によれば、2015年の1年間に地中海を渡ってギリシャ、イタリア及びスペインに到達した人の数は合計で100万人を突破し、うち約半数がシリア人であった⁽²⁾。このヨーロッパへの人の大量流入は、「欧州難民危機」というキーワード⁽³⁾とともに

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成29(2017)年12月1日である。

- (1) 出身地から直接ヨーロッパを目指す人々だけでなく、第1次庇護国である周辺国(シリア難民に関していえば、トルコ、ヨルダン、レバノンなど)での生活に行き詰まり、そこからヨーロッパを目指す人々が非常に多い。これは、第1次庇護国における難民への支援活動に対する先進国の財政支援が不十分であったことに起因すると指摘されている。(久保山亮「ヨーロッパの難民受け入れと保護に関する現代的課題—「難民危機」という神話を超えて—」駒井洋監修、人見泰弘編著『難民問題と人権理念の危機—国民国家体制の矛盾—』(移民・ディアスポラ研究 6) 明石書店, 2017, pp.172-173.)
- (2) United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Monthly Arrivals by Nationality to Greece, Italy and Spain: January - December 2015*, 22 February 2016, p.2. <<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/47005>> 同資料によれば、2番目に多かった渡航者の出身国はアフガニスタンであり、イラク、エリトリア、パキスタン、ナイジェリア、ソマリアがこれに続く。
- (3) このキーワードに対しては、あたかもヨーロッパの負担のみが「危機」であるかのような言説である、との批判もある。つまり、世界の難民の圧倒的多数は、その出身地周辺国に逃れて生活しているのであって、これらの庇護国——ヨーロッパ先進国に比べると相対的に貧しい第三世界の国々——にこそ過剰な負担がかかっているとの指摘である。(久保山 前掲注(1), pp.151-156.)

に、日本でも一時期、連日のようにメディアで報じられた。

本稿では、欧州難民危機との関係で、欧州連合（European Union: EU）が推進する共通庇護制度の整備状況を概観し、危機への対処として域外国境管理が従来よりも一層強化された経緯を紹介する。

I 領域主権と難民

1 難民の定義

そもそも「難民」とは一体何だろうか。出身国の困難な状況から逃れて他国に活路を見いだそうとする人々は、時に移民と呼ばれ、時に難民と呼ばれる。それは単なる言葉の違いを超えて、彼らをめぐる国際社会の対応に大きな影響を及ぼすことになる。しかし、「移民」とは何かについて、国際的に確立した定義はいまだ見当たらない⁽⁴⁾。一方、「難民」については、1951年7月にジュネーブで開催された国連の全権委員会議において採択された「難民の地位に関する条約」（Convention relating to the Status of Refugees. 以下「難民条約」という。）は、これを「…人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの…」（第1条A(2)）と定義している。難民条約は、冷戦下で東西両陣営の対立が先鋭化しつつあった時代に成立し、当初はそのような時代背景の影響を色濃く受けた運用がなされていたという経緯があるが⁽⁵⁾、今なお難民の保護に関する最も基本的な国際規範である。

ところで、目下EUで問題となっている「難民」は、厳密には難民条約で定義される難民（以下「条約難民」という。）に該当しない可能性がある。彼らは、必ずしも全員が出身国における「迫害」から逃れてくるわけではなく、紛争及びそれに由来する様々な困難からの脱出を目的として他国へと移動するケースが多いからである。後述するように、EU法（EUの第1次法⁽⁶⁾）及びこれ

(4) しばしば参照されるものとして、1997年の国連統計委員会第29会期に提出された「人口、社会及び移民に関する統計についての事務総長報告書（補遺1）」がある。同文書は、長期移民（long-term migrant）を「自らの通常の居住地以外の国に少なくとも1年間（12か月間）移住することで、実質、移住先国が新たな居住地となる人々」と定義している（United Nations Statistics Division, “Report of the Secretary-General on demographic, social and migration statistics,” E/CN.3/1997/15/Add.1, 12 December 1996, p.5.）。この定義は、他国への移住の期間のみに着目し、移住の背景には言及していない。この定義に従えば、「移民」とは、「難民」をも包含し得る広汎な概念である。一方、他国への「移動」の種類に着目して、自発的な移動であれば「移民」、強制的な移動であれば「難民」という一応の区別がなされることがある（一例として、渡邊啓貴「テロ・難民・移民問題がもたらす欧州統合の揺らぎ」『法学研究』90(4), 2017.4, p.155.）。しかし、この区別によった場合でも、両者には重なり合う部分が多く、常に両者を明確に区別できるわけではない。2007年から2008年にかけてUNHCR駐日代表を務めた滝澤三郎・東洋英和女学院大学大学院客員教授は、「難民と移民をその発生の原因ないし移動の形によって区別することは主観的にも客観的にも難しい。…（中略）…紛争を逃れる人々も、極度の貧困を逃れる人々も、「命を守る」ために外国に逃れる点では共通である。」と述べている。そして、発生原因が何であれ、「命を守る」ため、すなわち生存のために移動を余儀なくされる人々を「生存移民（survival migrants）」と呼び、彼らを保護するための新たな国際的枠組みの必要性を指摘するオックスフォード大学難民研究センター教授のアレクサンダー・ベッツ（Alexander Betts）氏の説を紹介している。（滝澤三郎「難民と国内避難民をめぐるダイナミズム—国際公共財の観点から—」『移民政策研究』8号, 2016, p.15.）

(5) 「難民条約は、東側からの脱出者を保護することに国際的正統性を与え、それによって共産主義体制の劣位性を浮き彫りにする目的で作られ出したといっても過言でない（むろん、それがすべてというわけではないけれど）」（阿部浩己『国際人権の地平』現代人文社, 2003, pp.344-345.）

(6) EUの第1次法として、EU条約、EU運営条約、EU基本権憲章などがある。

に基づき制定される派生法の総称)は、条約難民に該当しない人々に対しても、加盟国の領域内で一定の保護を受け得る地位を用意している⁽⁷⁾。本稿では、難民条約の定義から離れて、政治的・宗教的迫害のみならず、紛争、自然災害、経済的惨状等の危機的な状況によって出身国から他国への移動を余儀なくされた人々を、便宜「(広義の)難民」と考え、このような人々が他国に対して、その領域内での保護を求める場合、彼らを「庇護希望者」又は「庇護申請者」と呼ぶことにする⁽⁸⁾。

2 領域主権と難民条約上の国家の義務

国際法上、国家には主権が備わっており、他国の干渉を受けることなく排他的な支配を自国の領域内に及ぼすことができる。どのような外国人を領域内に受け入れ、あるいは受け入れないかの判断は、各国の主権に属する問題であると解されている⁽⁹⁾。難民条約は、締約国に対して、領域内にいる条約難民に、同条約が規定する権利・利益を保障するよう義務付けているが、領域内への難民の入国を認めるか否かという点は、各国の主権の範疇^{ちゅう}に属し、各国の判断に任される。つまり、難民条約に加入したとしても、国家は、領域外の難民を受け入れる義務を負うわけではない。なお、難民条約は「難民」の定義を示しているものの、庇護申請者への対応を含め、認定手続については規定しておらず、したがって、難民認定手続に関する国内法整備は締約国の裁量に任されている。

ところで、難民条約第33条第1項は、「締約国は、難民を、いかなる方法によっても、人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見のためにその生命又は自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ追放し又は送還してはならない。」と規定している。これは「ノン・ルフールマン (non refoulement: 送還禁止) 原則」と呼ばれ、難民保護の中核を成す概念である⁽¹⁰⁾。ただし、同条第2項は、条約難民であっても「当該締約国の安全にとって危険であると認めるに足りる相当な理由があるもの又は特に重大な犯罪について有罪の判決が確定し当該締約国の社会にとって危険な存在となったもの」については第1項を適用しないとしている⁽¹¹⁾。また、難民条約第31条第1項は、領域内にいる条約難民に不法入国又は不法滞在を理由として刑罰を科すことを、締約国に対して禁じている⁽¹²⁾。

(7) 本文II2で後述するように、EUの指令では、これを“subsidiary protection”(補充的保護)と規定し、条約難民の地位と補充的保護の地位を合わせて“international protection”(国際的保護)という概念でくくっている。

(8) 国際法上、庇護とは、自国政府から政治的迫害を受けているため他国に逃れる個人に、他国がその領域内で与える保護のことである(国際法学会編『国際関係法辞典 第2版』三省堂, 2005, p.733.)。本稿では、人が、その出身国以外の国の領域内において当該国の保護を求める行為を「庇護希望」又は「庇護申請」と呼び、その際、出身国からの移動の原因を「自国政府による政治的迫害」に限定しないこととする。

(9) Robert Jennings and Arthur Watts, eds., *Oppenheim's international law*, 9th ed., vol.1, Harlow: Longman, 1992, p.897 ff. 「…国際慣習法上、国家は外国人を受け入れる義務を負うものではなく、特別の条約がない限り、外国人を自国内に受け入れるかどうか、また、これを受け入れる場合にいかなる条件を付するかを、当該国家が自由に決定することができるものとされている…」(最高裁判所大法廷昭和53年10月4日判決民集32巻7号1226頁)

(10) ノン・ルフールマン原則は、難民条約のほか、例えば国連の拷問等禁止条約(Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)第3条にも規定されている。また、欧州人権条約(European Convention on Human Rights)第3条は、直接には締約国それ自体に対して拷問等を禁止する規定であるが、ノン・ルフールマン原則の根拠ともなることが欧州人権裁判所の判例上確立している(*Chahal v. United Kingdom*, Application no. 22414/93, (1996) 23 EHRR 413など)。欧州人権条約第3条の対象は、条約難民に限定されない。

(11) この点に関して、同じくノン・ルフールマン原則の根拠となる欧州人権条約第3条には、このような除外規定が置かれていない。

(12) 難民の多くが、庇護を求めて正規の許可なくして他国に入国するという実態に配慮した規定である。

全てのEU加盟国は、難民条約及び難民の地位に関する議定書⁽¹³⁾に加入しており、領域内の条約難民に対してノン・ルフールマン原則を始めとする条約上の義務を履行しなければならない。

II 庇護政策の統一を目指すEUの動き

1 欧州共通庇護制度整備の背景

EUは、加盟国の庇護政策の統一を目標に掲げ、欧州共通庇護制度（Common European Asylum System: CEAS）の整備を進めている。国によって異なる庇護制度をヨーロッパ全体で統一しようという動きは、EUの前身である欧州共同体（European Communities: EC）の時代から既に始まっていた。冷戦終焉期^{えん}の1980年代末、東欧諸国で民主化革命が起こり、東欧からEC域内に多くの人々が移動した。1990年代になると、旧ユーゴスラビアで発生した武力紛争の影響で、バルカン半島からEC域内へ大量の避難民が流入した。庇護申請が集中し、その処理のために多大な行政コストを負担することとなったヨーロッパ主要国の間では、庇護申請処理の責任をEC加盟国間で公平に分担することへの要求が高まった。また、複数の国へ同時に又は連続して庇護申請を行う行為（いわゆる「庇護漁り^{あさ}（asylum shopping）」）や、何らかの理由によって「庇護のたらい回し（asylum in orbit）」状態に置かれる難民の存在なども問題視された⁽¹⁴⁾。

前述のとおり、国際法上、出入国管理政策は基本的に国家主権の領域に属するが、EUにおいては、統合の深化に伴って、この分野における加盟国の主権の在り方は段階的に変化を遂げてきた。1993年11月1日にマーストリヒト条約が発効したことに伴い、EUは、EC時代から推進してきた市場統合や通貨統合に加えて、政治統合という新たな政策目標を掲げることになった。司法及び内務に関する政策分野は、EUの第3の柱⁽¹⁵⁾と位置付けられた。庇護政策や国境管理を含むこの政策分野は、この時点では基本的に政府間協力の枠組みとされていた。

しかし、1999年5月1日に発効したアムステルダム条約により、司法・内務分野のうちの「人の自由移動」に関する部分がEUの第1の柱（超国家的統合を行う事項）に移されるという大きな変革が行われた。この際、EUの基本目標の1つとして新たに「自由・安全・司法の領域」（area of freedom, security and justice: AFSJ）が設けられ、庇護政策は、査証や移民に関する政策とともに、この新領域の中に位置付けられた。2009年12月1日に発効したリスボン条約による改正を経て、自由・安全・司法の領域に関する規定は、EU運営条約の第5編に置かれ⁽¹⁶⁾、このうち第2章に「国境管理、庇護及び移民に関する政策」が規定された（第77条から第80条

(13) 難民条約は、同条約の対象となる「難民」を、「1951年1月1日前に生じた事件の結果として」生じた難民に限定しており（第1条A(2)）、また、「欧州において生じた事件」に限定して適用するか、「欧州又は他の地域において生じた事件」に適用するかは、締約国が選択できるとしている（第1条B(1)）。このような難民条約上の時間的・地理的制約を撤廃するため、1967年1月31日に「難民の地位に関する議定書」（Protocol relating to the Status of Refugees）が採択された。現在、日本を含め多くの国が、難民条約及び難民の地位に関する議定書の両方に加入している。

(14) 中村民雄「EU法の最前線（第146回）EU共通難民規則のEU基本権憲章適合的な解釈〔欧州司法裁判所2011.12.21先決裁定〕」『貿易と関税』60(6), 2012.6, p.91.

(15) マーストリヒト条約は、超国家的統合を基本とする欧州共同体（第1の柱）並びに政府間協力を基本とする共通外交安全保障政策（第2の柱）及び司法・内務協力（第3の柱）という3本柱構造を導入した。

(16) 英国及びアイルランドは、リスボン条約議定書第21号により、自由・安全・司法の領域（AFSJ）分野に関してオプトアウト（適用除外）が原則として認められている（個別的なオプトイン（参加）の権利も認められている）。デンマークも、リスボン条約議定書第22号によりAFSJ分野に関して原則としてオプトアウトが認められている（限定的ではあるがオプトインも認められる。）。

まで)。EU 運営条約第 78 条は、共通の庇護政策を発展させること（同条第 1 項⁽¹⁷⁾）及び欧州共通庇護制度に関する立法権限（同条第 2 項⁽¹⁸⁾）を規定している。こうして、庇護政策の分野は、EU と加盟国が共に権限を持つ分野（共有権限分野）となり、共同体に一定の立法権が認められるようになったため、その限りにおいて加盟国の主権の行使は制約を受けることになった。このほか、庇護に関する EU の第 1 次法として、「庇護に対する権利 (the right to asylum)」について規定した EU 基本権憲章 (Charter of Fundamental Rights of the European Union)⁽¹⁹⁾ 第 18 条⁽²⁰⁾ 及びノン・ルフールマン原則等について定めた同憲章第 19 条⁽²¹⁾ などがある。これらの第 1 次法に基づいて、後述するように関連の派生法（規則、指令等⁽²²⁾）が制定されている。

2 共通化作業の進展

アムステルダム条約発効後の 1999 年 10 月、フィンランドのタンペレで欧州理事会 (European Council) が開催され、その結論文書（議長総括）に、EU 共通の庇護政策を確立すべきことが盛り込まれた。これは、一般に「タンペレ・プログラム」と呼ばれるもので、短期的目標として、庇護手続や難民としての資格の最低基準を定めること⁽²³⁾、長期的目標として、共通庇護手続 (a common asylum procedure) 及び庇護を付与された人のための連合全域で有効な統一的地位 (a uniform status for those who are granted asylum valid throughout the Union)⁽²⁴⁾ の確立を目指すことが掲げられた。これ以降 EU は、本章末尾の表のように、庇護に関する EU 法の制定・改正を重ね、欧州共通庇護制度の整備を進めていった⁽²⁵⁾。主な法規として、①資格指令、②手続指令、③受

- (17) EU 運営条約第 78 条第 1 項「連合は、国際的保護を求めるとの第三国国民にも適切な地位を付与し、ノン・ルフールマン原則の遵守を確保するため、庇護、補充的保護及び一時的保護に関する共通政策を発展させる。この政策は、1951 年 7 月 28 日のジュネーブ条約、難民の地位に関する 1967 年 1 月 31 日の議定書及び他の関連条約に従わなければならない。」
- (18) EU 運営条約第 78 条第 2 項「第 1 項の目的のため、欧州議会及び閣僚理事会は、通常立法手続に従って、以下を含む欧州共通庇護制度のための措置を採択する。
- 連合の全域において有効な、第三国国民のための庇護の統一的地位
 - 欧州の庇護を受けていないが国際的保護を必要とする第三国国民のための補充的保護の統一的地位
 - 避難民の大量流入時における一時的保護の共通制度
 - 庇護又は補充的保護の統一的地位を承認し、及び取り消すための共通手続
 - いずれの加盟国が庇護又は補充的保護の申請を審査する責任を負うかを決定するための基準及びメカニズム
 - 庇護又は補充的保護の申請者の受入れ条件に関する基準
 - 庇護、補充的保護又は一時的保護の申請者の流入を管理するための第三国とのパートナーシップ及び協力」
- (19) 2000 年 12 月 7 日にニース欧州理事会で採択された EU 基本権憲章は、2009 年 12 月 1 日のリスボン条約発効により、法的拘束力を有することとなった。
- (20) EU 基本権憲章第 18 条「庇護に対する権利は、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 日の議定書の諸規則を適切に考慮し、また、EU 条約及び EU 運営条約に従って、保障される。」
- (21) EU 基本権憲章第 19 条第 1 項「集団的追放は、禁止される。」、第 2 項「何人も、死刑、拷問又は他の非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰を受ける重大な危険がある国へ、退去を強制され、追放され、又は引き渡されない。」
- (22) 規則 (regulation) は、国内法に編入したり置き換えたりする必要がなく、自動的に加盟国における法秩序の一部となる。これに対して指令 (directive) は、達成すべき結果について加盟国を拘束するが、目標達成のための形式及び手段については加盟国に任されている。
- (23) これ以前、ヨーロッパでは、他国より不利な保護基準を設定することにより庇護希望者を他国へ向かわせようとする「競争」があったとされる。(庄司克宏「難民庇護政策における「規制間競争」と EU の基準設定」『慶應法学』7号, 2007.3, pp.611-655.)
- (24) 「統一的地位」とは、どの加盟国でも難民として扱ってもらえる地位という意味ではなく、難民として与えられる権利の内容はどの加盟国でも同じであるべきであるという意味である。(中坂恵美子『難民問題と『連帯』—EU のダブリン・システムと地域保護プログラム—』東信堂, 2010, pp.17-18.)
- (25) 主要な指令及び規則の内容の詳細について、2006 年以前に制定されたものについては庄司 前掲注(23)を、それ以降のものについては、佐藤以久子「欧州共通の庇護制度 (CEAS)」『桜美林論考 法・政治・社会』5号, 2014.3, pp.63-81 を参照。

入れ指令、④一時指令がある。

①資格指令とは、難民及び補充的保護 (subsidiary protection) の対象者⁽²⁶⁾の地位に関する資格について定め、また、彼らに付与される国際的保護 (international protection)⁽²⁷⁾の内容について定めたものである。同指令は、条約難民としての資格要件について詳細に定めており、難民条約の注釈的な内容となっている⁽²⁸⁾。また、条約難民には該当しない者、例えば紛争から逃れて加盟国に移動する者も、国際的保護を付与し得る「補充的保護」の対象者であることを規定し、補充的保護の対象者に対しても、居住、就労、医療、教育、家族の呼び寄せ、定住支援等の幅広い権利を保障している⁽²⁹⁾。なお、資格指令の対象となるのは第三国国民又は無国籍者であり、EU加盟国国民は除かれている。

②手続指令とは、国際的保護の付与及び取消しに関する共通手続について定めたものであり、難民条約に定めのない難民認定手続について、加盟国の国内法の調和を目指すものである。ただし、同指令の内容については批判が多い。特に問題となるのが、「安全な出身国 (safe country of origin)」や「安全な第三国 (safe third country)」などの概念である⁽³⁰⁾。これらは、従前から複数の加盟国の国内法及びEUの国際文書⁽³¹⁾で採用されてきたもので、実質的な審査を行うことなく庇護申請を不受理とし、庇護申請者をその出身国や経由国に送還することを可能とする法理である。これらの法理の適用が、手続指令でも容認されている。つまり、庇護申請者が「安全な出身国」の出身者であった場合、その庇護申請に関しては、通常の手続とは異なる簡易で迅速な手続を国境地帯や乗継区域で実施できることとしており (2013年の改正手続

(26) 2011年の改正資格指令は、第2条(f)で、「補充的保護の対象者」とは、第三国国民又は無国籍者であって、難民に該当せず、出身国 (無国籍者の場合は従前の居住地)に戻った場合、第15条に規定されるような深刻な危害を被る現実の危険に直面すると信じるに足る十分な理由が示されている者…」と規定している。第15条は、「深刻な危害とは、以下から成る。(a) 死刑又は処刑、(b) 出身国における申請者への拷問又は非人道的若しくは品位を傷つける取扱い若しくは処罰、(c) 国際又は国内紛争下における、無差別の暴力による文民の生命又は身体への深刻かつ個別の脅威」と規定している。

(27) 2011年の改正資格指令第2条(a)は、「国際的保護とは…難民の地位及び補充的保護の地位を指す。」と定義している。

(28) 例えば、2011年の改正資格指令では、「迫害」要件に関して、迫害の行為主体には国家だけでなく非国家主体も含まれると規定する(第6条)。

(29) 条約難民と補充的保護の対象者とで異なるのは、在留資格の期間 (2011年の改正資格指令第24条)及び支給される生活保護の内容 (同指令第29条)である。なお、実際の運用においては、同じ国の出身者でも審査国により国際的保護の認定率や付与される保護の種類 (条約難民か補充的保護か)に差異がある。欧州庇護支援事務所 (EASO)の年次報告書 (2016年)では、シリア、アフガニスタン、イラク及びナイジェリアの4か国の出身者について、認定率及び付与される保護の種類の詳細を紹介している。例えば、シリア出身者に関しては、国際的保護が認められる率は一部の加盟国を除き概して高い。しかし、2016年の認定者数が第1位であるドイツ (約291,000人)と第2位のスウェーデン (約46,000人)の両国間でも、保護の種類の内訳は異なっている。ドイツでは、2015年は9割以上を条約難民と認定していたが、2016年以降、条約難民の認定率は3割程度にまで減少し、残り7割には補充的保護が認められるようになっている。スウェーデンでは、2015年以降一貫して条約難民の認定率は1割程度にとどまり、残り9割には補充的保護が認められている。European Asylum Support Office, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2016, 2017*, pp.41-55. <<https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Annual-Report-2016.pdf>>

(30) 「安全な出身国」及び「安全な第三国」は、根拠となる各国の国内法や国際文書においてそれぞれ定義されており、一般的な定義があるわけではないが、簡単にまとめれば次のような内容である。庇護申請者が、迫害、拷問、無差別攻撃等が行われていないか、又は、そのような行為が実際に処罰されている国の出身である場合、その国は「安全な出身国」とみなされる。また、迫害や補充的保護の根拠となるような状況がなく、出身国への送還の危険もなく、庇護申請を行えば難民として認定される可能性がある国を庇護申請者が経由してきた場合、その経由国は「安全な第三国」とみなされる。(橋本直子「欧州連合 (EU)の難民政策」滝澤三郎・山田満編著『難民を知るための基礎知識—政治と人権の葛藤を越えて—』明石書店, 2017, pp.220-221.)

(31) ECの枠外における政府間協力の一環として、各国の内務関連閣僚から成る出入国管理アド・ホック部会は、1992年11月から12月にかけてロンドンで会合を開き、「明白に理由のない庇護申請に関する決議」、「第三国たる受入国の問題に対する調和的アプローチに関する決議」及び「一般に迫害の重大な危険のない国に関する結論」を採択した。(戸田五郎「欧州庇護政策に関する覚書」藤田久一ほか編『人権法と人道法の新世紀—竹本正幸先生追悼記念論文集—』東信堂, 2001, pp.204-212.)

指令第31条第8項(b)、また、庇護申請者が「安全な第三国」を経由してEUに入域した場合、加盟国は庇護申請を不受理とすることができる(2013年の改正手続指令第33条第2項(c))。多くの加盟国は、この法理を適用して庇護申請者を送還する場合に備えて、あらかじめ「安全な出身国」や「安全な第三国」との間で庇護申請者の再入国許可に関する合意(再入国協定)を締結している。「安全な出身国」や「安全な第三国」の判断基準は手続指令に示されているものの、個別具体的な判断は加盟国に任されており、加盟国の国内法で規定されることになる。これらの法理に対しては批判が多い⁽³²⁾。もっとも、手続指令においては、「安全な第三国」の法理の適用に関して、送還先国がノン・ルフールマン原則を尊重しているかを確認することなど一定の要件を定めている(2013年の改正手続指令第38条)。

③受入れ指令とは、国際的保護を申請して加盟国の領域内にとどまる間の権利や処遇(各種情報提供の享受、登録証の発行、移動の自由、宿泊施設・食糧・医療支援・教育・就労等に関する権利、収容の条件及び処遇、特に脆弱な者^{ぜい}への特別措置、異議申立制度等)について定めたものである。受入れ指令も、手続指令と同様に、難民条約に規定のない部分、つまり庇護申請者への対応に関する加盟国の国内法の調和を目指すものである。

④一時指令とは、避難民の大量流入時における一時的保護付与の最低基準並びにそのような避難民の受入れ及びその結果の負担に関する加盟国間の努力の均衡を促進する措置について定めたものである⁽³³⁾。

このほか、庇護に関するEU法規の中で昨今特に注目を集めているのが、庇護申請の審査責任国を決定するための基準を定めた、いわゆる「ダブリン規則」⁽³⁴⁾であり、これについては次章Ⅲで紹介する。ダブリン規則と、その適用の前提となる庇護申請者の身元確認用指紋データベースに関する「ユーロダック(EURODAC)規則」、その他関連の実施規則等を含めた法規群は、ダブリン制度と総称され、欧州共通庇護制度の、いわば根幹を成すものである。

これらの法規の整備⁽³⁵⁾に加え、負担の大きな国に対して財政的及び技術的な支援を行う仕組みとして、難民の定住や統合に関して加盟国への資金援助を行うための欧州難民基金(European Refugee Fund: ERF)が2000年に創設され⁽³⁶⁾、また、庇護に関する加盟国間の協力を促進し強化すること、庇護や受入れの制度に特別な負担がかかっている加盟国に対して有効な支援を提供すること等を目的として、欧州庇護支援事務所(European Asylum Support Office: EASO)が2011年に発足した⁽³⁷⁾。EASOの本部はマルタに置かれている。

(32) 例えば、ノン・ルフールマン原則に照らして不備があるとの指摘を紹介したものとして、庄司 前掲注(23), pp.646-648。また、「安全」性に関して慎重な判断がなされない場合、送還先国から、迫害又は迫害の可能性のある国への再追放の危険を排除できないとの懸念を示したものとして、戸田 同上, p.211。

(33) 2001年に制定された指令であるが、2015年の欧州難民危機を含め、これまでに適用例はない。(佐藤以久子「シリア難民—武力紛争下を逃れた文民に対するEUの国際的保護の資格基準—重要判例を通して—」『国際人権』27号, 2016, p.45.)

(34) 制定や改正の時期に応じてダブリンI、ダブリンIIなどと分けて表記される。

(35) 欧州委員会は、2016年7月13日、現行の資格指令、手続指令及び受入れ指令の改正案を公表した。これらの案は、2017年12月1日現在、欧州議会及び閣僚理事会において検討されている。Council of the European Union, 15057/17, 2017.12.1, pp.4-5. <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15057-2017-INIT/en/pdf>>

(36) 2000年の閣僚理事会決議第596号に基づき、当初は2004年を期限として設立され、最終的に2014年まで延長された。2014年には、同年のEU規則第516号に基づき、ERFに替わり「庇護、移住及び統合基金」(Asylum, Migration and Integration Fund: AMIF)が、当面2020年までを期限として設置された。

(37) 欧州委員会は、2016年5月4日、EASOの権限を強化してEU庇護庁(European Union Agency for Asylum: EUAA)へと改組するための規則案を公表した。この案は、2017年12月1日現在、欧州議会及び閣僚理事会において検討されている。Council of the European Union, *op.cit.*(35), p.6.

表 欧州共通庇護制度 (CEAS) の整備経過

| 年月日 | 事項 | 備考 |
|------------------|---|--|
| 1999 年 5 月 1 日 | アムステルダム条約発効 | 庇護政策は、従前、政府間協力の枠組みであったが、アムステルダム条約発効により、この分野に関して EC に一定の立法権が付与されることになった。 |
| 1999 年 10 月 | 欧州理事会の議長総括に共通庇護政策が盛り込まれる(いわゆる「タンベレ・プログラム」)。 | 欧州共通庇護制度を確立すべきことを決定し、短期的目標と長期的目標を掲げた。 |
| 2000 年 9 月 28 日 | 欧州難民基金 (ERF) 創設 | 2000 年閣僚理事会決議第 596 号 |
| 2000 年 12 月 11 日 | ユーロダック規則 | 2000 年閣僚理事会規則 (EC) 第 2725 号 |
| 2001 年 7 月 20 日 | 一時指令 | 2001 年 EC 指令第 55 号 |
| 2003 年 1 月 27 日 | 受入れ指令 | 2003 年 EC 指令第 9 号 |
| 2003 年 2 月 18 日 | ダブリン規則 (ダブリン II) | 2003 年閣僚理事会規則 (EC) 第 343 号 |
| 2004 年 4 月 29 日 | 資格指令 | 2004 年 EC 指令第 83 号 |
| 2004 年 11 月 | 欧州理事会においてハーグ・プログラム採択 | タンベレ・プログラムの後継となる新プログラム。欧州共通庇護制度の整備に関して、これまでの実績の評価を行い、今後に向けた提案を行うこと、また、難民の出身国や経由国との連携を目標として掲げた。 |
| 2005 年 12 月 1 日 | 手続指令 | 2005 年 EC 指令第 85 号 |
| 2009 年 12 月 1 日 | リスボン条約発効 | EC に代わって EU が立法権を有することになった。 |
| 2009 年 12 月 | 欧州理事会においてストックホルム・プログラム採択 | ハーグ・プログラムの後継となる新プログラム。遅くとも 2012 年までに共通庇護制度を確立する等の目標を掲げた。 |
| 2010 年 5 月 19 日 | 欧州庇護支援事務所 (EASO) 設置 | 2010 年 EU 規則第 439 号 |
| 2011 年 12 月 13 日 | 資格指令 (改) ^(注 1) | 2011 年 EU 指令第 95 号 |
| 2013 年 6 月 26 日 | 手続指令 (改) ^(注 1) | 2013 年 EU 指令第 32 号 |
| 同上 | 受入れ指令 (改) ^(注 1) | 2013 年 EU 指令第 33 号 |
| 同上 | ユーロダック規則 (改) | 2013 年欧州議会及び閣僚理事会規則 (EU) 第 603 号 |
| 同上 | ダブリン規則 (ダブリン III) | 2013 年欧州議会及び閣僚理事会規則 (EU) 第 604 号 |

(注 1) これらの 3 指令については、佐藤以久子・桜美林大学准教授による翻訳が、「難民保護関連資料」UNHCR 日本ウェブサイト <http://www.unhcr.org/jp/protection_material> に掲載されている。

(出典) 各種資料を基に筆者作成。

Ⅲ ダブリン規則をめぐる議論

1 ダブリン規則とは何か

ある加盟国に庇護申請が提出されたとしても、必ずしもその申請地国が審査の責任を負うことになるとは限らない。どの国が庇護申請の受理、審査、認定について責任を負うのかは、EUの規則にのっとって決められる。EU運営条約第78条第2項(e)は、「庇護又は補充的保護の申請を審査する責任を負う加盟国を決定するための基準及びメカニズム」に関するEUの立法権限を規定しており⁽³⁸⁾、その基準及びメカニズムは、EU運営条約第80条に規定されるとおり、EU加盟国間における「連帯及び責任の公平な分担の原則」によって規律される。

現行規則の正式名称は、「第三国国民又は無国籍者により一の加盟国に提出された国際的保護の申請を審査する責任を負う加盟国を決定するための諸基準及びメカニズムを設定する欧州議会及び閣僚理事会規則(2013年第604号)」⁽³⁹⁾であり、一般に「ダブリン規則(ダブリンⅢ)」と呼ばれる。これは、加盟国間における庇護審査責任の公平な分担を目的としたもので、同規則の下では、庇護申請者は自らの意思で審査国を選択することができない。また、庇護申請者は、ある国への申請が却下されたからといって改めて他の国に庇護申請を行うこと(庇護漁り)はできない。同規則の下では、庇護申請の審査責任を負う国は1か国に限定される。同規則は、加盟国は全て第三国国民にとって安全な国であり、どの加盟国が審査責任国となっても庇護申請者の人権が侵害されることはない、との相互信頼を前提としている(ダブリンⅢ前文(3))⁽⁴⁰⁾。

ダブリンⅢは、審査責任国決定の判断基準として、次のとおり優先順位を規定している。すなわち、①同伴者のいない未成年者については、子どもの最善の利益を条件として、その未成年者の家族が適法に居住する加盟国が責任国となり、家族が域内にいない場合は申請地国が責任国となる(第8条)。②国際的保護を受ける資格を認められた家族が加盟国にいる場合は、その家族がいる加盟国が責任国となる(第9条)。③加盟国に国際的保護申請中の家族がいる場合は、その家族がいる加盟国が責任国となる(第10条及び第11条)。④申請者が加盟国の発行した在留許可証や査証を所持している場合は、その発行国が責任国となる(第12条)。⑤EU域外から加盟国に不法入国した場合は、その入国先の国が責任国となる(第13条第1項)⁽⁴¹⁾。⑥査証免除の制度により加盟国に入国した場合は、その(入国先の)国が責任国となる(第14条)。⑦空港の国際線乗継場所で国際的保護の申請が行われた場合、その空港所在地国が責任国となる(第15条)。⑧①から⑦の順に検討しても責任国が決まらない場合、申請が最初に提出された国が責任国となる(第3条第2項第1文)。申請者が責任国の領域外にいる場合、申請地国から責任国に庇護申請者の引取りを要請し、責任国が審査を引き受けることとなった場合は、申請者は責任国に移送される(第21条以下)。なお、責任国以外の申請地国が自ら審査を引き受けることは可能であり(第17条)、この規定は、審査責任を自ら負う裁量権の行使であるという意味で、裁量条項と呼ばれている。

(38) 前掲注(18)参照。

(39) Regulation (EU) 604/2013 [2013] OJ L180/31. 2017年12月1日現在、全EU加盟国及び個別の協定に基づき非EU加盟国のアイスランド、スイス、ノルウェー及びリヒテンシュタインに適用される。

(40) ダブリンⅢ前文(3)「…加盟国は、全てノン・ルフールマン原則を遵守しており、第三国国民にとって安全な国とみなされる。」

(41) ただし、不法入国後、申請を行う前に継続して5か月以上ある加盟国に不法滞在していた場合は、その不法滞在先国が責任国となる(ダブリンⅢ第13条第2項)。

さて、庇護希望者がEU域内に到達する場合、その玄関口となるのは、多くの場合、イタリア、ギリシャ、ハンガリーなど、EUの域外国境を形成する国々である。次章IVで述べるとおり、EUの出入国管理制度上、庇護希望者が正規の資格で、航空機や船舶など通常の交通手段を利用してEUに入域するのは非常に困難であり、多くの庇護希望者はゴムボートや徒歩による不法入域を試みる。このように、域外からいずれかの加盟国へ不法入国した場合（上掲⑤）、より優先順位の高い基準（上掲①～④）に該当しない限りは、これらの第1次到達国が庇護申請の審査責任国となる。ところで、次節Ⅲ2で後述するように、シェンゲン圏内では移動者の国籍にかかわらず原則として国境審査が廃止されていることから⁽⁴²⁾、難民がEU域内に入った後、第1次到達国で庇護申請を行わないまま、又は申請を行った後その結果を待たずに他の加盟国へと2次的な移動を行い、移動先で庇護申請を行うことがあり得る。

実際、先般の欧州難民危機では、押し寄せる人の波への対応に疲弊した第1次到達国と、より良い条件下での庇護を希望する難民の思惑^{おぼ}が一致し、第1次到達国は庇護希望者が他の加盟国へ移動するに任せ、大量の難民が、最終目的地であるドイツやスウェーデンを目指してヨーロッパ大陸を北上した。ダブリン規則上は、彼らが2次的な移動先で庇護申請を行っても、当該申請地国は、原則として審査責任国である第1次到達国への庇護申請者の移送を検討することになる。しかし、ドイツやスウェーデンは、ギリシャなど他の加盟国を経て領域内に到達した庇護申請者に関して前述の裁量条項を適用し、本来は他の加盟国が審査責任を負うべきところを、自国に提出された庇護申請の一部について自ら審査を引き受けた。

2 制定及び改正の経緯

ダブリン規則の淵源は、EUの前身であるECの時代に遡る。1985年6月14日、ドイツ、フランス、ベルギー、オランダ及びルクセンブルクの5か国は、ルクセンブルクのシェンゲンにおいて、共通国境における検問の漸進的撤廃に関する協定をECの枠外で締結した（シェンゲン協定）。さらに1990年6月19日には、これらの5か国が、シェンゲン協定を実施するための条約を締結した（シェンゲン協定実施条約）。これにより、シェンゲン圏内では、移動者の国籍にかかわらず、原則として国境審査が廃止された⁽⁴³⁾。その前提として域外国境管理が一層強化されることとなり、その一環として第三国国民である庇護希望者についても規定が置かれることとなった。こうして、シェンゲン協定実施条約に庇護申請審査責任国の選定基準が盛り込まれた（第7章）。ほぼ時を同じくして、1990年6月15日にダブリンで、これもECの枠外であるが、欧州共同体の一の加盟国に提出された庇護申請の審査責任国を決定する条約⁽⁴⁴⁾が

(42) ただし、欧州難民危機に際しては、シェンゲン国境規則（2006年の閣僚理事会規則第562号。随時改正されて現在に至る。）に基づき、複数のシェンゲン加盟国が暫定的に国境審査を復活した。

(43) 当時、EC加盟国の中には、国境審査の撤廃はECの権限外であるとしてこれに反対する声があったため、シェンゲン協定及びシェンゲン協定実施条約は、ECの枠外で締結された。1995年3月26日、これらの5か国にポルトガルとスペインを加えた7か国の間で域内国境管理の撤廃が開始された。シェンゲン協定及びシェンゲン協定実施条約は、関連決定等と合わせてシェンゲン・アキ(Schengen aquis)と総称され、1999年に発効したアムステルダム条約の附属議定書によりEU法に組み入れられた。2017年12月現在、シェンゲン加盟国は、EU加盟国28か国中、アイルランド、英国、キプロス、クロアチア、ブルガリア及びルーマニアを除く22か国（アイルランド及び英国は、当初からシェンゲン協定に加盟しておらず、アムステルダム条約の附属議定書からもオプトアウトした。キプロス、クロアチア、ブルガリア及びルーマニアは、将来的な参加を前提としているものの、現時点では十分な国境管理が行われていないとされ、当面の参加を認められていない。）に、非EU加盟国のアイスランド、スイス、ノルウェー及びリヒテンシュタインを加えた計26か国である。

(44) Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities [1997] OJ C254/1.

締結され、同条約は、1997年9月1日に発効した（通称「ダブリンⅠ」）。シェンゲン協定実施条約に規定された審査責任国の選定基準は、ダブリンⅠの内容と重なっていたため、前者に置かれた関連規定は、後者の発効後は不適用とされ、両条約の抵触は回避された⁽⁴⁵⁾。

アムステルダム条約発効後の2003年、ダブリンⅠはEU法に編入され、規則（regulation）となった（通称「ダブリンⅡ」）。しかし、同規則に関しては、幾つかの深刻な欠陥があると指摘されていた。例えば、①加盟国間における庇護審査責任の公平な分担を目的とした規則であるにもかかわらず、事実上、EUの域外国境を形成するギリシャ、イタリアなど特定の加盟国に過度な負担がかかる仕組みとなってしまうこと、また、②ギリシャのように庇護制度が整備されていない国が審査責任国となることによって庇護申請者の人権が侵害される危険性が高まることなどである⁽⁴⁶⁾。2013年に改正された現行のダブリン規則（通称「ダブリンⅢ」）には、①の批判への対応として、特定の加盟国に過度な負担がかかるような事態を防止するための方策、すなわち「早期警鐘、準備及び危機管理のためのメカニズム」が盛り込まれた（第33条）⁽⁴⁷⁾。②の批判に関しては、全てのEU加盟国は第三国国民にとって安全な国であるとのダブリン規則の建前をどこまで堅持できるかが問題となった。2011年（当時の現行法はダブリンⅡ）、この問題に関する重要な司法的判断が、欧州人権条約に基づき設立された欧州人権裁判所（European Court of Human Rights）⁽⁴⁸⁾及びEUの司法部門である欧州司法裁判所（Court of Justice of the European Union）⁽⁴⁹⁾によって相次いで示された⁽⁵⁰⁾。庇護制度の不備等によって庇護申請者が非人道的な扱いを受ける蓋然性が高く、その事実が広く知られている国（その典型例はギリシャであり、両裁判所の扱った事件においても、それぞれギリシャへの庇護申請者の移送が問題となった。）に関しては、その国がダブリン規則上は審査責任国となる場合でも、国際的な人権規範に基づき、そのような国に庇護申請者を移送してはならないと判示されたのである。このような司法判断を踏まえ、ダブリンⅡ改正後のダブリンⅢには、審査責任国に庇護手続や庇護申請者受入れに関する制度的な欠陥があるために当該国へ庇護申請者を移送することができない場合、審査責任国を決定する国は、他の加盟国が責任国となり得るかどうかをダブリン規則にのっとりて検討し（第3条第2項第2文）、どの加盟国への移送もできない場合は自ら責任国となるべき

(45) 戸田 前掲注(31), p.204.

(46) 詳細は、中坂恵美子「EUにおける難民等受入れの責任と負担の分担—ダブリン規則の改正とリロケーション—」『広島平和科学』38号, 2016, pp.1-14を参照。

(47) 加盟国の庇護制度に問題があるためにダブリン規則の適用が危険に直面していると欧州委員会が判断した場合に、欧州委員会がEASOと協力して当該加盟国に行動計画の策定を求め、それでも問題が改善されない場合は危機管理行動計画の策定を要請するという制度である。しかし、このメカニズムは現在に至るまで発動されていない。

(48) 2011年1月21日の欧州人権裁判所大法廷判決（M.S.S. 対ベルギー及びギリシャ事件判決）。M.S.S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09, (2011) 53 EHRR 2. この事件で、欧州人権裁判所大法廷は、ギリシャが庇護申請者を極度の貧困状況に置いたこと等について欧州人権条約第3条（拷問、非人道的又は品位を傷つける取扱い又は処罰を受けない権利の保障）違反を認定したのに加えて、このようなギリシャの状況が国際機関の書簡等から明らかであるにもかかわらずダブリン規則を機械的に適用して庇護申請者を審査責任国のギリシャに移送したベルギーについても、欧州人権条約第3条違反を認定した。

(49) 2011年12月21日の欧州司法裁判所先決裁定（N.S. 及び M.E. 事件判決）。Joined Cases C-411/10 and C-493/10, N. S. v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform, ECLI:EU:C:2011:865. 審査責任国における庇護手続又は庇護申請者の受入れ条件の制度的な欠陥が、EU基本権憲章第4条の意味するところの非人道的又は品位を傷つける取扱いを受ける現実の危険に庇護申請者が直面すると信じるに足る実質的根拠となる場合には、同条は加盟国に対して審査責任国に庇護申請者を移送しないことを義務付けていると解釈すべきであり、他の審査責任国を決定するのに不合理に長い時間がかかる場合は、自ら審査責任を引き受けるべきであると判断した。

(50) 両裁判の詳細については、中村 前掲注(14), pp.91-82等を参照。

こと（第3条第2項第3文）が規定された。これ以外にも、ダブリンⅢには、庇護申請者の人権への配慮という点で、ダブリンⅡに比して一定の改善が見られるとの評価がある⁽⁵¹⁾。

3 ダブリンⅣ規則案

欧州難民危機に際して、EUの域外国境を形成する特定の加盟国に、当該国の管理能力を超えて大量の難民が流入したことや、さらに、そこから多くの難民が他の加盟国へと2次的な移動を行ったことなどから、ダブリン規則は、もはや十全に機能していないとの指摘がなされていたところ、欧州委員会（European Commission）は、2016年5月4日、現行のダブリンⅢを改正する提案（ダブリンⅣ規則案）⁽⁵²⁾を公表した⁽⁵³⁾。庇護希望者の2次的な移動を明文上制限していることに加えて、ダブリンⅣ規則案の目玉ともいべきものは、加盟国間における責任の公平な分担という観点から、矯正的分担メカニズム（corrective allocation mechanism）⁽⁵⁴⁾を導入したことである。これは、審査責任国の決定に関して、基本的には従来どおりの基準を維持しつつ、ある審査責任国の抱える庇護申請者数が一定規模に達した場合には、自動的に他の加盟国に再配置（relocation）が行われるという仕組みの提案である。具体的には、加盟国ごとに、その人口、GDP等に応じて庇護申請者数の割当て基準値を設定し、当該国に対する庇護申請者数が基準値の150%を超えると、自動的に他の国への割当てが行われる。

ところで、先般の欧州難民危機に際しては、EU運営条約第78条第3項の規定⁽⁵⁵⁾に基づき、本来であればイタリアとギリシャが審査責任国となるべき庇護申請者のうちの一部に関して、緊急措置として域内再配置を行うことが閣僚理事会（Council）で決定された⁽⁵⁶⁾。しかし、加盟国の中には一貫して再配置に反対している国もあり⁽⁵⁷⁾、実施に向けた加盟国の足並みはそろっていない⁽⁵⁸⁾。ダブリンⅣ規則案は、一定の場合にこのような再配置が自動的に行われることを明記し、この新たなメカニズムによって加盟国間の連帯と責任の公平な分担が担保されることを目指している⁽⁵⁹⁾。

(51) 詳細は、佐藤以久子「EU庇護立法の進展—ダブリン規則—」『EU法研究』3号、2017.8、pp.47-53を参照。

(52) European Commission, COM(2016) 270 final, 2016.4.5.

(53) 欧州委員会は、同日、ユーロダック規則の改正案も公表した。この案は、2017年12月1日現在、欧州議会及び閣僚理事会において検討されている。Council of the European Union, *op.cit.*(35), p.6.

(54) 矯正的分担メカニズムに関する規定は、ダブリンⅣ規則案第7章（第34条から第43条まで）に置かれた。

(55) EU運営条約第78条第3項「1又はそれ以上の加盟国が、第三国国民の突然の流入に特徴付けられるような緊急事態に直面した場合、閣僚理事会は、欧州委員会の提案に基づき、当該加盟国の利益のために暫定措置を採択することができる。ただし、欧州議会への諮問を経るものとする。」

(56) 2015年9月14日の閣僚理事会決議第1523号において、国際的保護が明らかに必要な4万人の庇護申請者をイタリア及びギリシャから2年間にわたって他の加盟国へ一時的かつ例外的に再配置することが決定された。また、同年9月22日の閣僚理事会決議第1601号において、新たに12万人の再配置が決定された。閣僚理事会決議第1601号の内容の詳細は、田村祐子「EUにおける「難民12万人割当て決定」」『外国の立法』No.268, 2016.6, pp.3-19. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10016372_po_02680002.pdf?contentNo=1>を参照。

(57) 12万人の再配置に関する決議案の採決に際して、スロバキア、チェコ、ハンガリー及びブルーマニアは反対票を投じたが、賛成多数で同決議案は可決された。

(58) 2017年11月9日現在、計31,503人について再配置が実施され、うち10,265人がイタリアから、21,238人がギリシャからの再配置である。ハンガリー及びポーランドへの再配置はいまだ1人も行われず、チェコへの再配置もごく僅かにとどまっており、欧州委員会は、2017年6月14日、これら3か国に対する制裁手続の開始を決定した。2017年11月15日現在、訴訟前手続が進行中であるが、今後、欧州司法裁判所の判断により3か国に対して制裁金が科せられる可能性もある。なお、ハンガリーは、12万人の再配置を決定した2015年の閣僚理事会決議第1601号の無効を主張して欧州司法裁判所に提訴していたが、2017年9月6日、裁判所は同決議を有効と判断した。European Commission, COM(2017) 669 final, 2017.11.15, pp.16-17.

(59) ダブリンⅣ規則案は、2017年12月1日現在、欧州議会及び閣僚理事会において検討されている。Council of the European Union, *op.cit.*(35), pp.2-3.

IV 域外国境管理の強化

1 難民流入の抑制策

ここまで、域内に到達した庇護希望者への対応に関するルールをEU全体で共通化しようとする動きについて紹介してきた。この動きと並行して、域内への庇護希望者を含む人の流入を制御するための方策が、加盟国だけでなくEUとしても講じられている。庇護申請とは、他国の領域内において当該国家の保護を求める行為であり、その前提として庇護希望者は何らかの方法で目的国の領域内に入ることが必要になる。したがって、EUが出入国管理を厳格化し、第三国国民の流入を抑制するほど、庇護希望者がEU加盟国で庇護申請を行うことは困難になる。

(1) 難民を危険な航海へと駆り立てる事情

難民がEU域内に移動しようとするとき、まず直面するのは、査証や旅券の所持に関する厳格な出入国管理法制という障壁である。正規のルートでEU域内へ渡航する場合、たとえ短期間の滞在という名目であっても、多くの第三国国民には、入域に際して査証の所持が義務付けられる。EUは、2001年の閣僚理事会規則第539号⁽⁶⁰⁾に基づき、域外国境を通過する際に国民が査証の所持を義務付けられる第三国及び当該要件を免除される第三国を列挙している。例えば日本はこのリスト⁽⁶¹⁾において査証免除国に分類されているが、難民の出身国となり得る国はことごとく査証免除国リストから外されている。EUは、また、運送事業者の責任に関するシェンゲン協定実施条約第26条及びそれを補足する2001年の閣僚理事会指令第51号において、正規の旅券や査証を所持しない第三国国民を域内に輸送した運送事業者に対して、彼らを出身国又は経由国に送還する義務を課し、違反に対して高額な罰金を科すなどの罰則を規定している。現実問題として、難民が出身国において旅券や査証を取得できる可能性は低く⁽⁶²⁾、彼らが航空機や船舶など通常の交通手段を用いてEU域内に移動することはほぼ望めないことになる。このことが一部の難民をして、密航業者に頼り、航海には適さないゴムボートや粗末な船に過剰な人員と共に詰め込まれて地中海を渡るという危険極まりない旅へと駆り立てている。

(2) 域外国境監視活動の強化

域外国境を形成する加盟国は、欧州国境沿岸警備庁⁽⁶³⁾（以下「FRONTEX」という。）を始めとするEU諸機関と協力し、国境及びその周辺において監視・警備活動を展開している。これは、EUへの不法な入域を阻止するとともに、庇護希望者を含む移民を海難事故から救助するための活動であり、密航業者を取り締まる活動でもある⁽⁶⁴⁾。

(60) 随時改正されている。2017年12月1日現在、最新の改正はRegulation (EU) 2017/850 [2017] OJ L133/1である。

(61) “Lists of third countries whose nationals must be in possession of a visa when crossing the external borders and of those whose nationals are exempt from that requirement.” European Commission website <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/apply_for_a_visa/docs/visa_lists_en.pdf>

(62) 久保山 前掲注(1), pp.156-157.

(63) European Border and Coast Guard Agency.

(64) しかし、前述のとおり、密航業者が暗躍する素地を作っているのは、庇護希望者に対して通常の交通手段によるEUへの渡航の道を閉ざしているEUの政策であるという側面もある。

欧州難民危機と海難事故は切っても切り離せない関係にある。2015年9月、家族と共にギリシャへ向かうゴムボートに乗り込んだ3歳のシリア人男児が、海上でボートが転覆したことにより溺死し、トルコの海岸に打ち上げられた⁽⁶⁵⁾。この事件は、3歳の男児の痛ましい遺体の写真とともに報じられて世界的な反響を呼び、ドイツのアンゲラ・メルケル (Angela Merkel) 首相からシリア難民の受入に前向きな発言を引き出し、更なる難民の大移動を誘発する引き金となった。これは、多くの難民が犠牲となった海難事故の一例であり、これ以前から地中海での難民の遭難は相次いでいた⁽⁶⁶⁾。このような事態に対応するため、FRONTEXの前身である欧州域外国境管理協力庁 (旧FRONTEX⁽⁶⁷⁾) は、地中海において「トリトン (Triton)」⁽⁶⁸⁾ や「ポセイドン (Poseidon)」⁽⁶⁹⁾ などの監視・警備活動を加盟国と共に展開してきた。旧FRONTEXは、2004年の閣僚理事会規則第2007号に基づき設立された組織で、ワルシャワに本部を置き、EU加盟国による域外国境管理の統合という目的のために、加盟国による活動の協力の調整、加盟国国境警備隊の訓練の支援、リスク分析、域外国境管理・監視に関する調査研究の推進、加盟国の要求に基づく域外国境における更なる技術上・運用上の支援、加盟国による共同送還活動⁽⁷⁰⁾ への支援を実施してきた。欧州難民危機を機に組織の権限強化が図られ、2016年の閣僚理事会規則第1624号に基づき、従前の組織名を改称し、加盟国の国境管理当局と共に欧州国境沿岸警備隊 (European Border and Coast Guard) を構成することとなった。新体制の下でFRONTEXは、緊急時における介入の権限が強化され、また、加盟国には、割り当てられた人数の国境警備員を常時確保し、必要に応じてFRONTEXに派遣することが義務付けられた⁽⁷¹⁾。

2 第三国との協力

EUは、加盟国間の協調のみならず、第三国の協力をも取り付けながら域外国境管理の強化を進めている。庇護希望者がEU域内に到達したものの庇護申請が認められなかった場合に、彼らを「円滑に」域外に送還するため、EUは、あらかじめ移民送出国 (難民の出身国) や経由国と個別に再入国協定⁽⁷²⁾ を締結している。II2で言及したように、従前からこの種の協定は、加盟国及びEUによって締結されてきたが、欧州難民危機を契機として新たに締結され注目を集めた例として、2016年3月18日に合意されたEU・トルコ声明 (EU-Turkey Statement) がある。

(65) 「波打ち際、小さな犠牲者 難民の写真、欧州衝撃」『朝日新聞』2015.9.4.

(66) 例えば、2013年10月3日、地中海に浮かぶイタリア最南端の小島、ランペドゥーサの沖合で難民船が転覆し、350人以上が命を落とした。イタリアは、この事件を機に2013年から2014年にかけて「我々の海 (Mare Nostrum)」と銘打った救助活動を地中海で展開したが、資金面等の理由で2014年10月をもって活動は中止された。

(67) European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. 略称は、現行組織 (欧州国境沿岸警備庁) の略称と同じFRONTEXである。

(68) イタリアが単独で展開した「我々の海」作戦の終了後、2014年11月から地中海中央部でイタリアを中心とした共同行動 (Joint Operation Triton) が展開されている。

(69) 2006年以降、地中海東部でギリシャを中心とした共同行動 (Joint Operation Poseidon Sea) が展開されていたが、2015年12月、ギリシャの要請を機に「迅速介入」の枠組み (ある国が緊急事態に直面した場合、当該国の要請に基づき直ちに活動計画が策定され、加盟各国の専門家から編成されるチームが一定期間派遣される仕組み) へと転換した (Poseidon Rapid Intervention)。

(70) 共同送還活動とは、第三国国民をその出身国等に送還する活動を複数の加盟国が共同で実施することである。

(71) 詳細は、島村智子「欧州国境沿岸警備隊規則—EUの域外国境管理制度をめぐる動向—」『外国の立法』No.273, 2017.9, pp.39-71. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10953216_po_02730004.pdf?contentNo=1> を参照。

(72) 建前としては相互に再入国許可の義務を負うものであるが、実態は片務的 (専ら一方当事国が他方へ人を送還する。) であり、通常、協定の締結に当たっては、送還者を受け入れる国に対して、送還を行う国から、査証の撤廃や金銭的援助等何らかの見返りが提供される。

同声明に基づいて、2016年3月20日以降、トルコからEUへ不法に入域した者をトルコへ送還し、送還者に含まれていたシリア人と同数のトルコ滞在シリア難民を再定住（resettlement）の枠組みでEUに受け入れることとなった。2016年以降、ヨーロッパに流入する庇護希望者の数はピーク時（2015年）より減少している。この対EU・トルコ声明以外にも、EUは、第三国との間で幾多の再入国協定を締結しているが⁽⁷³⁾、相手国の中に難民の出身国が含まれていると批判されており⁽⁷⁴⁾、そのような国への送還がノン・ルフールマン原則違反にならないかという問題が生じる。

おわりに

EUの共通庇護政策は、シェンゲン圏——その内部では第三国国民を含む全ての人に関して国境検問が廃止される領域——を形成する前提としての、域外国境管理の強化という課題をそもそもの出発点としていたこともあり、出入国管理政策と密接に関わりながら進展してきた。そこでは加盟国間の「連帯（solidarity）」及び「責任の公平な分担（fair sharing of responsibility）」が強調され、この原則に基づいて具体的な制度が構築されてきた、はずであった。一方で、人権は、民主主義や法の支配とともにヨーロッパ社会の基本的な価値として尊重され、このことはEU条約でも明らかにされている⁽⁷⁵⁾。EUの共通庇護政策においても当然ながらこの価値は尊重される。EUは、難民条約を始めとする関連の国際規範を遵守しつつ独自に法整備を進め、EUとして庇護申請者に最低限保障すべき権利が全域で実現されるよう努めてきた、はずであった。

ところが、先般の欧州難民危機では、一部の加盟国に当該国の管理能力をはるかに上回る規模の難民が殺到し、ダブリン規則（ダブリンⅢ）を始めとする現行制度の欠陥が露呈した。ギリシャなど一部の加盟国においては、庇護申請者の権利が保障されず、EUの基本的価値が損なわれるという事態も顕在化した。2016年以降、域内への難民の流入数は減少し、事態は収束しつつあるように見えるが、これは、EU及び加盟国が非常事態への対処として域外国境管理の一層の強化を推進した効果であり、庇護希望者自体の減少を意味するわけではないだろう⁽⁷⁶⁾。むしろ、主たる舞台がEUの域外国境からその周辺（EUから見て更に外側）——そこでは必ずしもEUと同等の水準で人権が尊重されるわけではない——へ移ることにより、問題が可視化されにくくなったというべきかもしれない。域外国境の管理を強化することでEUは難民を含めた移民の流入を阻止しようとしているのか、との日本のメディアの問いかけに対して、FRONTEXの広報担当者は次のように回答している。「…国境管理はもちろん必要ですが、難

(73) 詳細は、岡部みどり「EUによる広域地域形成とその限界—対外政策としての出入国管理—」『日本EU学会年報』37号、2017.5、pp.49-68を参照。

(74) EU・トルコ声明に関しても、送還先国としてのトルコの「安全」性を疑問視する見解がある。例えば、久保山 前掲注(1)、p.166。

(75) EU条約第2条「連合は、人間の尊厳の尊重、自由、民主主義、平等、法の支配、及び少数派に属する者の権利を含む人権の尊重という諸価値に基づいている。これらの諸価値は、多元主義、非差別、寛容、正義、連帯及び女性と男性との間の平等が普及している社会において加盟国に共通のものである。」

(76) EU・トルコ声明の影響で、いわゆるバルカンルート（トルコからエーゲ海を渡ってギリシャに移動し、そこから陸路でバルカン半島を北上するルート）の利用が困難になったことにより、これに代わってリビアなど北アフリカから地中海を渡りイタリアへと向かう、いわゆる地中海ルートの利用が増加していると報じられている。（「欧州への難民 トルコが規制 地中海ルートに移動」『毎日新聞』2017.7.28.）

民が合法的に欧州で保護されるルートも必要です。現状の制度では、欧州まで物理的にたどり着かなければ難民申請できず、そこで密航ビジネスが暗躍しているのです。問題を解決するには、多様なステップが必要なのです。しかし、移民というデリケートな問題で、すべてのEU加盟国が合意できる方策を見いだすのはとても難しいのも現実です。日本でも移民に対して国内で様々な考えがあるでしょうが、EU全体では、それが28カ国分あるのです。…」⁽⁷⁷⁾

理念と現実との板挟みになったEUの懊悩^{おう}が、この言葉の奥に読み取れるのではないだろうか。

(おがさわら みき)

(77) 「(壁の向こう側) 新たな欧州国境沿岸警備機関とは—EUが対外国境管理を強化—」『The Asahi Shimbun GLOBE』2017.10.17. <<http://globe.asahi.com/feature/side/2017101600003.html>>