

平成 22 年 3 月 19 日現在

研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2007～2008
 課題番号：19530087
 研究課題名（和文） EU における庇護政策・難民法の発展とアジアへの影響・ネットワーク形成に関する研究
 研究課題名（英文） Research on the development of asylum policy and refugee laws of the EU and the influence on the Asian countries and the network formation.
 研究代表者
 中坂 恵美子（NAKASAKA EMIKO）
 広島大学・大学院社会科学研究所・准教授
 研究番号：20284127

研究成果の概要：

1999 年にはじまったヨーロッパ共通庇護制度は、10 年の歳月を経て出発点となる第一段階の諸規則を作り上げるにいたっている。しかし、それは、最低限の共通基準として決して評価の高いものではなく、また、さらなる調和化が求められている。他方で、そのような庇護政策や難民法の共通化により、市民社会においてもネットワーク化が進んでいる。アジア諸国に関しては、難民法および庇護政策に関してヨーロッパ諸国よりいっそうの相違が見られるが、韓国および日本に関しては似た状況もあり、その点から両国間における市民レベルでの交流を進めていくことはアジアにおける難民問題を共通に考えていく基盤をつくるために有用であると考えられる。EU の庇護政策および難民法の影響という点では、間接的には庇護手続などの点で参考にされている点がある。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2007 年度	700,000	210,000	910,000
2008 年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
年度			
総計	1,200,000	360,000	1,560,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学・新領域法学

キーワード：EU、庇護法、難民、アジア

1. 研究開始当初の背景

1999 年のアムステルダム条約の発効によって、庇護政策は、EU（ヨーロッパ連合）が権限を有し、取り扱う事項となった。1999 年から 2004 年までが、ヨーロッパ共通庇護制度の進展の第一期とされ、庇護の各分野に

おいて、最低限の共通の基準をつくることが目標とされていた。実際には、2005 年に難民の地位の付与等における手続の最低基準に関する理事会指令が最後に合意されたことによって、ヨーロッパ共通庇護制度は最低限の必要な法を整えて出発した。

この動きは、EU の諸国にとってだけでな

く国際レベルでの難民法の発展や他国に対する影響という点でも非常に重要であると思われるものであり、研究代表者は2005年にブリュッセル自由大学における夏期セミナー等への参加等を通じてこの問題の研究を始めており、その研究をさらに発展させるために本科学研究費補助金を申請した。

2. 研究の目的

本研究は、上記のヨーロッパ共通の庇護政策および難民法についてその特色を調査するとともに、それがどのくらい普遍性をもつ可能性があるのかを研究することを目的としている。そのために、難民問題においてヨーロッパと直接の対話関係を持つわけではないアジア諸国にまで影響が及ぶようなものであるのかの考察を試みる。また、ヨーロッパ共通庇護制度は、本来国家の主権として取り扱われる外国人の受け入れや取り扱いの中の1つの問題である難民問題に関して、国家を超えた体制をつくり、それにより、国家だけではなく、市民社会における国境を越えたネットワーク化という現象も生み出していることがあげられるが、そのような市民レベルのネットワーク化の実態を調べ、また同様の可能性が他の地域でもありうるのかに関しても考察するものである。

3. 研究の方法

ヨーロッパにおける問題の研究と、アジアにおける問題の研究のそれぞれに関して、次のような方法で研究を行った。

(1) ヨーロッパ庇護政策および難民法の研究

①文献調査

一次資料として、EU法やその制定過程、EU機関の政策文書のうち公開されているものは、EUのサイトから手に入れた。また、非公開の動向を調査するために、慶応大学図書館・三田メディアセンターに所蔵されているAgence Europe（日刊紙）などから情報収集をした。このため、国内出張を行った。また、EUの難民問題に関する著書、および雑誌を数冊購入し調査資料とした。

②現地調査

2008年3月14日から3月23日に、EU法および庇護政策の動向を調査するためにスウェーデンのストックホルム大学移民研

究所、ベルギーのブリュッセルのEU委員会図書館および難民に関するNGO（ECRE等）の訪問、また、対外的な側面について調査するために、イギリスのオックスフォード難民研究所を訪問し、聞き取り調査および資料収集を行った。

(2) アジアの難民法の動向およびネットワーク形成の可能性に関する研究

①国内でのヒアリング

アジア諸国の中でも、台湾、および韓国について調査を行うことを念頭に、まず台湾に関して、大阪経済法科大学法学部の蔡秀卿准教授に台湾の難民関連の法や行政に関して問い合わせを行い現状に関しての情報を得た。

②現地調査

2009年1月15日に韓国、ソウル市の慶熙（Kyung Hee）大学を訪れ、同大学の平和学研究所のGibung Kwon教授および高麗（Korean）大学平和研究所のYoung-Dahl OH元教授と、韓国における難民問題、庇護法、および移民問題に関しての情報収集を行い、日韓両国における状況についての意見交換を行った。

③文献調査

Young-Dahl教授からいただいた文献資料等により、韓国の難民問題および広く外国人政策に関する情報をえた。韓国語による文献もあったため、コンピュータの韓国語翻訳ソフトも購入、利用した。

4. 研究成果

(1) ヨーロッパ共通の庇護政策および難民法について

1999年にはじまったヨーロッパ共通庇護制度は、10年の歳月を経て一定の出発点となる諸規則を作り上げるにいたっている。それには、内部的な側面と、対外的な側面があるが、内部的な側面としては、①ダブリン・システム（EUのどこかの国に対して出された庇護申請は一カ国のみで審査することとし、その審査責任を負う一カ国を決定するシステム）、②庇護審査手続きに関する共通の最低基準、③庇護申請者の待遇に関する共通の最低基準、④難民その他国際的な保護を受ける人の定義に関する基準の四つのEU法が主な成果である。これらの中で最も物議をかもしているのは、①であり、責任国決定の基準、特定の国への過重負担、申請者の人権などの

点において多くの異論が出されている。特に、構成国によって難民法や難民保護の実態が異なる現状を問題視する多くの意見に対して、EU はさらなる庇護法の調和化を進めざるを得ず、②、③、④のすべてに関して現在法改正を行っている途中である。

対外的な側面としては、1990年代初頭をピークとする庇護申請者の増加と難民と移民とが混合した流入の動きに対処することを目的として、2000年代の初めに域外審査の構想が加盟国から提唱された。それは、庇護申請者がEU領域にたどり着く前に、どこか別の国において保護をして、庇護申請を提出させそこで審査を行い、難民に該当するようであれば、一部は再定住という形でEU諸国へ移るが、その他の人たちはEUではないところで難民として保護してもらおうという考えである。しかし、この議論はあまりにも急進的であり、多くの賛同を得ることはできなかった。そして、議論は、難民の出身国および経由国における保護能力の強化を行うという方向に修正され、そのための地域保護プログラムをウクライナ・ベラルーシ・モルドヴァという旧ソビエト連邦から独立した西側の3国、およびアフリカにおけるタンザニアを、それぞれ、難民の経由地域と出身地域としてターゲットを絞り同プログラムに着手することとなった。また、最近同プログラムと関連性ももつ、第三国定住の制度にもEUとして着手するにいたっている。

(2)市民のネットワーク形成について

このように、庇護政策や難民法の共通化が始まることによって、市民社会においても研究者間、NGO間のネットワーク形成が進んできている。

例をあげれば、研究者に関して、ブリュッセル自由大学を拠点とした *Odysseus Network (Academic network for Legal studies on immigration and asylum in Europe)* は、EU構成国内の難民法・移民法に関する研究者のネットワークである。アムステルダム条約の発効した1999年に結成されたが、最終的にEU加盟国27カ国からそれぞれ2人ずつの研究者を受け入れ合計54人でネットワークを形成することを目指し、ブリュッセル自由大学の *Filip Du Bruycker* 教授がコーディネーターとなって組織作りをしている。活動として、教育と研究どちらも行っているが、教育に関しては、EUの移民法・難民法に関する2週間のサマーコース他、2006年からは1年のジョイント・ディ

グリーコースも提供している。1年のコースは土日に授業を開催するので、講師、学生の中の半数は週末だけヨーロッパ各地からブリュッセルに通ってくる。研究に関しては、各国の独自に比較調査などを行っているほか、EU委員会から委任された調査もしている。EUの政策の当・不当については論じることなく、厳格な法的分析を任務とするものである。彼らからみれば、EU共通移民・難民政策は、現在はまだ「共通政策」とはいえない。EUは法的な枠組みを提供しているのみであり、構成国は相当の裁量を保持している。なぜならば、指令はどれもあいまいで一般的であるからである。EUの共通庇護政策の今後については、楽観的見方、悲観的見方両方ができる。10年、20年という長期的時間が必要と考えられるという意見を持っている。

NGOに関しては、ブリュッセルに活動の拠点をおいてEU機関への働きかけを行う、アンブレラの組織が近年つくられたり、組織を整えたりしている例が見受けられる。たとえば、*European Council of Refugees and Exiles (ECRE)* は、難民関係のNGOの協力のための汎欧アンブレラであり、1972年に設立、本部はロンドン、であったが、1994年から、ブリュッセルにオフィスを移転して、2012年に完全移転を予定している。活動の目的は、人道的で寛大なヨーロッパ庇護政策を提唱し、難民の動きに対する国際社会の包括的で一貫した反応の発展を進展させるということであるが、難民を援助しているNGO間のネットワークの強化や難民を援助しているヨーロッパNGOの組織的な能力の開発にも力を注いでいる。現在のEUの難民政策・庇護法に関しては、最低限の基準の作成となっており、その最低限が低すぎるのが問題であり、また各国が大きく異なる部分は多いと感じている。

PICUM (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants) は、特に非正規移民問題に焦点を当て法と慣行の情報収集(移民の社会権、拘禁、追放、居住の正規化の可能性について)を行う団体であるが、2000年に結成されたものである。庇護申請を却下された人たちの大半は非正規滞在者としてヨーロッパ内にとどまっている。同団体は、そのような人たちに専門知識を提供したり、支援のためのセンターの発展に尽力したりする一方で、ヨーロッパにおける非正規移民を扱う組織のネットワークの強化に力を入れている。

このように、難民法および庇護政策のEU共通化は、まだまだであるという評価が多い

中でも、市民の側も共通化に対応してブリュッセルを拠点としたネットワーク組織を形成していることがわかった。

(3) アジアの難民法の動向およびネットワーク形成の可能性について

アジア諸国に関しては、難民法および庇護政策に関してヨーロッパ諸国よりいっそうの相違が見られる。たとえば、アジアにおいて最も多くの難民を引き受けている国のひとつであるタイは難民条約には入っておらず、多くの難民を国境近くのキャンプに収容する政策を採っている。台湾は、難民に対する特別の法や行政を整えていないので、難民も普通の外国人行政の中でとりあつかわれる。そのような中で、韓国に関しては、北朝鮮からの難民を除いては、日本と非常に似た状況もある。北朝鮮からやってくる人に関しては、韓国は自国民として取り扱い、難民とはあつかわれず生活支援等の体制も整えられていたが、そのほかの国に関しては、つい最近まで難民の受入数、庇護申請者数ともに少なかった。しかしながら、UNHCRからの働きかけ等によって、近年難民に関する法を整備しており、2005年難民法制改正案が提出されて、2008年に可決された。それにより、語学、就職、生活面などでの難民の支援体制や、難民以外であるが人道的な理由で保護を受ける者の地位などが整えられ難民に関する法はかなり改善されることになった。

その点から、日本と韓国間において研究者レベルまたはNGOレベルでの交流を進めていくことはアジアにおける難民問題を共通に考えていく基盤をつくるために有用であると考えられる。EUの庇護政策および難民法の影響という点では、直接的な影響を与えているとはいえないが、間接的には庇護手続などの点で参考にされている点はある。たとえば、安全な第三国概念の利用は、ヨーロッパ諸国が先駆けて行い、EU全体としての庇護手続の中で認められるものとなったが、現在では他の国においてもしばしば用いられる概念となり、アジアの日本においても、つかわれ方は異なるが、また、法の中に組み込まれるにいたっている。日本は2004年の出入国及び難民認定法の改正により、難民や庇護申請者に対しての法的保護を強化したが、一方で、庇護申請の濫用を防ぐためにはヨーロッパ諸国の慣行を参考にすべしという考え方があった。

また、EUは域外審査の議論を経てEUとして第三国定住に取り組むことを最近にな

って決定したが、この動きは他の国にも影響を及ぼす可能性が大きい。すなわち、これまで第三国定住制度は、10カ国程度の国によって行われてきた、難民問題の解決策の中では本の僅かな役割しか負ってこなかった制度であるが、その半数はいわゆる移民国家であり、自国の移民の受け入れ政策の中で第三国定住として難民を受け入れてきたという側面がある。ヨーロッパでもいくつかの国はもとも第三国定住の制度をもってはいたが、今後、これらの国やEUがひとつとなって発言することによって、UNHCRの推進力と相まって第三国定住が活発化したり、新たな側面の方向性が生まれたり（難民の選別基準など）してくることは予想される。これは、新たに第三国定住制度を整えていこうとしている日本にとっても影響が考えられるものである。

これらの研究成果は、次に記載するように学会および国際会議において報告をしたが、現在、それらをもとにした内容で研究内容を公表および出版する形で原稿をまとめている途中である。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計0件)

[学会発表] (計3件)

① Emiko NAKASAKA, *Influence of the European Union to Japan in the field of Asylum Law and Policy*, Conference "The EU as a 'global player' in the field of human rights", 2009.11.06 (University of Lincoln, UK)

② 中坂恵美子、「ダブリン・システム10年の実績と評価—EUの共通庇護政策」中・四国法政学会第50回大会、2009.10.31 (於：広島大学)

③ 中坂恵美子、「EUにおける移民および庇護政策の展開と現時点」日本EU学会第28回研究大会、2007.11.25 (於：神戸大学)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

中坂 恵美子 (NAKASAKA EMIKO)
広島大学・大学院社会科学研究所・准教授
研究者番号：20284127

(2) 研究分担者

(3) 連携研究者