

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 4 月 30 日現在

機関番号：15401

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2009～2011

課題番号：21530107

研究課題名（和文） EU の共通庇護政策における難民等出身国および経由国との協力に関する研究

研究課題名（英文） Study on Common European Asylum Policy from the Perspective of the Cooperation with the countries of origin and transit of refugees.

研究代表者

中坂 恵美子（EMIKO NAKASAKA）

広島大学・大学院社会科学部・教授

研究者番号：20284127

研究成果の概要（和文）：

EU では、1999 年以降共通庇護政策の対外的側面として、第三国に難民受け入れの負担及び責任の分担を求める議論がされるようになった。本研究は、文献調査と現地調査により、その議論の背景及び EU が 2005 年から始めた地域保護プログラムの実績を分析し明らかにした。同プログラムは、問題もあるが、一定の条件の下では、EU が目的とする難民等の経由国及び出身国の保護対応力の向上及び難民等の保護に役立っていると評価できる。

研究成果の概要（英文）：

Since 1999 the burden and responsibility sharing in Refugee protection has been discussed as an external aspect of Common European Asylum Policy in the EU. This research project analyzed the background and the achievements of the EU Regional Protection Programme(RPP) started in 2005 through documents and interviews. RPP has improved the protection capacity of states which are situated in transit routes to the EU or neighboring to the states of origin of refugees under certain circumstances, although not without any problem.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2009 年度	1,100,000	330,000	1,430,000
2010 年度	900,000	270,000	1,170,000
2011 年度	1,200,000	360,000	1,560,000
年度			
年度			
総計	3,200,000	960,000	4,160,000

研究分野：国際法・EU 法

科研費の分科・細目：法学・新領域法学

キーワード：EU、難民、アフリカ、西部新独立諸国、ベラルーシ、ケニア、地域保護プログラム、第三国定住

1. 研究開始当初の背景

1999 年以降共通庇護政策を進めていた EU では、難民等の受け入れについて EU 構

成国間での負担や責任の分担に着手し、また、その体制の改良についての議論が続けられていた。そして、ダブリン・システムと呼ばれる EU 域内では一か国のみが庇護申請を行

うという枠組みを作り上げ、またその結果として要請される各構成国の難民法の調和を進めていった。

しかしながら、「分担」の議論は EU 内部にとどまらず、EU 域外の難民等の出身地域や経由地域にある途上国等と連携して難民等の管理や保護を考える段階へと進もうとしていた。これは、共通庇護政策の対外的側面として議論されていたが、2005 年には地域保護プログラムという援助プログラムを実施することを決め、パイロット・プログラムが開始されることとなった。

EU にとって特に次の二つの問題は大きな関心であったといえる。すなわち、①独立以前から近隣国からの多くの難民を受け入れてきたタンザニアにおいて、90 年代以降受け入れに後ろ向きの政策がとられるようになっていたこと。しかしながら、東アフリカ地域は依然として難民等を多く生み出しており、その地域における難民保護の能力を向上させる必要があると考えられること、②中東などから EU へ向かう難民等の経由地域であるベラルーシ・ウクライナ等は、国家としての歴史も浅く、難民保護に関する経験も少ないので、EU が難民保護の負担及び責任分担を期待できるような状況ではなかったこと、である。

その結果として、地域保護プログラムの対象地域として、初めは、タンザニア、西部新独立諸国（ベラルーシ、ウクライナ、モルドバ）が選ばれ、続いて、アフリカの角地域（ケニア、ジブチ、イエメン）と北アフリカ諸国（エジプト、チュニジア、リビア）が追加的に加えられた。

2. 研究の目的

本研究は、上述したような状況を考慮しつつ、この難民等の受け入れの負担および責任の分担に関する第三国との協力体制について調査し、その利点および問題点を明らかにすることであった。特に EU が進めようとしている体制が、自国から出ていくことを余儀なくされた人々の人権の保障と受け入れ国のキャパシティという両方の視点から、満足できるものであるかどうかという点に着目して分析を行うことを目的とした。

本研究は、EU における動向を研究対象としながらも、今後世界規模での持続可能な難民受け入れ体制を構築する可能性について考察することも展望した。なぜなら、EU と周辺諸国との間での議論は、その世界的な制度の先駆事例という側面もあるからである。

3. 研究の方法

本研究では、文献調査と現地調査という二つのアプローチを用いた。

文献調査は、EU の諸機関が公表している資料、ヨーロッパの研究者や NGO が書いた論文、調査報告書、提言などを用いての調査である。

EU 資料に関してはインターネットで公表されているものが多く、まずはそれらを利用した。しかしながら、地域保護プログラムの評価報告書など公表されていないものについては、その理由や評価に関して直接 EU の政策担当者にインタビューを行った。

また、EU がパートナーと考えている諸国側の議論は EU の資料や文献によって充分把握することができず、また、それぞれの国内の NGO や国家機関が公表している情報もあまりなかったため、主として現地調査によって情報を得た。現地調査は、ブリュッセル、ジュネーブ、ベラルーシ、マルタ、ケニアで行った。

また、ヨーロッパ及びアフリカの難民問題の研究者の著書及び論文も多く参考にした。

4. 研究成果

(1) 21 年度は、EU における難民等の負担及び責任の分担の議論が、EU 内でどのように発展していったのかを明らかにすることを第一の課題とした。そしてその実態をヨーロッパの EU 研究者がどのように見ているのか、そして、UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）が難民問題に取り組む中心的な国際機関として、近年の EU の動向をどのように考えているのかを調査した。

文献資料としては、著書、雑誌論文、日刊紙 Bulletin quotidien Europe、EU や UNHCR のインターネットサイトにおける公式文書など、多くのものを入手し活用した。EU の共通庇護政策の対外的な側面の議論の発展の経過に関しては、文献調査によって多くのことを知ることができたが、実際に実施されていることに関しては EU 資料、二次資料ともに情報がほぼなかったため、それらは現地において調査すべきこととした。

本年度は 9 月にヨーロッパに資料収集およびヒアリング調査に出かけた。ヒアリング調査の訪問先は、ブリュッセル自由大学ヨーロッパ研究所、ライデン大学（オランダ）移民法研究所、NGO である ECRE のブリュッセル事務所、UNHCR ジュネーブ本部である。前二者においては、EU の庇護政策一般についてと特に対外的な側面に関する意見を聞き情報を収集した。いずれも、対外的な側面についての進捗はあまり評価できないという見解であった。UNHCR においては、第三国定住に関する会議の様子とそこにおける議長国としてスウェーデンの活動について、担当事務官から話をうかがった。ECRE においては EU の

政策全般に関する見解と現在の同団体の活動について知ることができたが、ロシア及び西部新独立諸国に関する業務のみはロンドン事務所に残されることになったとのことで、下記のように追加的な出張を行った。調査の結果、対外的な側面の1つである地域保護プログラムに関する情報はヨーロッパの研究者の間でも乏しいこと、EUとUNHCRとの連携が進んでいることが理解できた。

さらに、11月に追加的にイギリス出張を行ったが、その内容は、ECRE ロンドンオフィスからの情報収集およびリンカン大学における会議 EU as a Global Player in the field of Human Rights への出席および報告であり、この報告の一部では本研究課題に関連するEUの第三国定住に関する動向とそのグローバルな影響を日本の視点から報告し、EUの庇護政策の対外的な重要性について他の参加者とも意見を交わすことができた。

当年度の調査の結果得た主要な点は、次のようなものである。すなわち、EUにおける難民等の負担及び責任の分担の議論は、非正規移民と真正な難民が混合してEUにやってくる流れを管理する必要性という発想から生まれている。それは2003年にイギリスの提案から始まったもので、当初は域外審査が重要な争点であった。しかしながら、域外審査はEUの負担を他国に押し付けるものという点や、どのような基準で行うかという実質的な問題を考えると現時点では実現可能なプランとは合意されず、たどり着いたのがEUにやってくる難民等の経由諸国や出身国の近隣の諸国の難民保護対応力を向上させて、EUまでやってくる難民を吸収してもらうことにより負担の分担を行う、という案であり、具体的には地域保護プログラムという援助プログラムの立ち上げに帰着した。そして、2005年にパイロット・プログラムが開始された。このような経緯から、EUの共通庇護政策の対外的側面の動きに対する評価は、ヨーロッパの研究者の間では否定的であったが、しかしながら、地域保護プログラムの実態に関してはよく知られていない状況であった。

(2) 22年度は、中東などからEUへやってくる難民等が経由する国としてEUが目指し、地域保護プログラムの対象国となっている西部新独立諸国、すなわち、ベラルーシ、ウクライナ、モルドバの三カ国を対象に研究を進めた。そのうちの特にベラルーシにおいては、現地調査を9月に実施した。

訪問先は、UNHCR ミンスク事務所、難民に関する市民への啓蒙活動を行なっているNGOであるEvolutio、ベラルーシ赤十字委員会、難民の法的支援を行っているNGOであるBelarusian Movement of Medical Workers、教育委員会の組織であるEvrika、ベラルーシ

国家国境委員会である。それぞれの訪問におけるインタビューを通じ、EUの地域保護プログラムとして財政的な援助を得ることによって、ミンスクでは以前は行われていなかったような難民に関する活動が行なわれるようになっていくことが理解できた。それらは、市民の間での意識の向上のための活動、難民の子どもたちへの特別な教育、法的な助言、国境での難民管理などがある。ただし、ベラルーシにおいては、難民申請者数自体がそれほど多いわけではなく、現在のところ難民の存在が大きな社会問題になっているとはいえない。それにもかかわらず、難民に対する社会政策が整えられていることは、EUの地域保護プログラムが大きな役割を果たしているという評価にもつながる。

また、2月17日～19日にタイのバンコクで行われたアジア太平洋EU学会において、“Influence of the European Union Policy on the Asia Pacific Region; Multilevel Governance and Quality of Regulation”というタイトルで、EUがウクライナ、ベラルーシという難民等の経由国で行って地域保護プログラムに関する報告を行い、EUの難民政策の対外的な側面が、アジアにも影響を及ぼす可能性について論じ、会議の出席者と意見の交換をした。

(3) 23年度はEUへやってくる難民等の主要な出身地域の一つであるアフリカに焦点をあてて調査を行った。折しも2011年は、「アラブの春」による北アフリカからの人の流出、ソマリア地域の干ばつによる東アフリカの難民の増加など重要な出来事があった。

北アフリカからの人の流入は、EUの中でもイタリア・マルタの負担をさらに増加させるものであり、この出来事によりEU域外で難民審査を行うという域外審査の議論が再び活発になってきた。申請者は、この問題を調査するために、9月及び10月にブリュッセルで開催された域外審査に関するシンポジウムへの出席、さらに、マルタにおける難民問題に関するシンポジウムへの出席及びマルタの難民キャンプを訪問し情報を収集した。それらの調査の過程では、EU委員会の担当責任者へのインタビューによって、EUがアフリカ地域で進めている地域保護プログラムに大きな期待を寄せていることも分かった。

そこで、2月には、実際にソマリアからの避難民によってもっとも影響を受けている国であるケニア行き、同国政府の難民局等を訪問し、同国の難民受け入れ状況や他国による支援の状況に関しての調査を行った。以下は、そのケニアでの現地調査及び文献調査、そして過年度に他のプロジェクトにおいて訪問機会を得たウクライナにおける現地調査の結果得られた分析である。

ケニアは、EU がタンザニアに続いて 2010 年から地域保護プログラムの対象と考えているアフリカの国である。両国ともに難民の受け入れに重い負担をおってきた国であり、その負担のために政府は難民行政を UNHCR や国際的な NGO に委託し（三者協定モデル）政府や自治体、ローカルな NGO などの能力が弱体化している問題があることを先行諸業績は指摘しており、EC がこれらの国を地域保護プログラムの対象とする十分な合理的理由があることが理解できた。しかし、この両国の現状はかなりの差異がある。すなわち、タンザニアは、1990 年代のルワンダ及びブルンジ難民の大量の流入後、オープン・ドア・ポリシーを転換し、1998 年にそれまでのものより制約的な難民法を制定し、さらに、帰還、帰化（統合）、第三国定住という恒久的解決手段を急速に進めている状況にある国である。そこにおいて、EU の地域保護プログラムとして、この数年の間に、帰還を促進するための出身国の情報のラジオでの流布、居留地における教育、第三国定住を進めるための登録、居留地の治安維持のための警察の訓練などの事業が行われた。このように、難民問題への解決へ向かう局面で、EU は地域保護プログラムとしてタンザニアが最も必要としているプログラムを提供したとみることができる。なぜならば、基本的なニーズを満たすためのものではないこのような援助は、従来は行われてきていなかったものだからである。

他方で、ケニアは、現在これまで以上の難民流入の事態に直面しており、緊急事態に対処することに追われている。EU からも難民問題に関してかなりの緊急援助が供与されているが、一方で地域保護プログラムの進展があるという話は聞くことができなかった。新たなキャンプの確保ということが問題となっている現在のケニアにおいては、地域保護プログラムの活動は二の次になっているのではないかと思われる。しかしながら、前述したように、これまでの東アフリカ地域においては、大量の難民の流入によって政府が対応しきれないために国際機関や国際 NGO が主体となった難民保護活動が行われ、政府、地方自治体、ローカル NGO の力は弱体化してきたという事実がある。その歴史から得られる教訓は、緊急事態が過ぎたらすぐに、ローカルな活動主体の能力構築に取り組むべきということであり、この地で EU が地域保護プログラムを維持する必要性と有益性は十分にあると考えられる。

なお、ケニアでは、ジョモ・ケニヤッタ大学において滞在したが、同大学の充実した図書館において、アフリカのジャーナルや東アフリカの地域的機関（East African Community）の文書なども見ることもできた。

(4) 3 年間の研究の成果をはじめに掲げた研究目的に照らして、次のようにまとめることができるだろう。

EU が進めようとする難民等の受け入れについての負担及び責任の分担に関しては、EU の内部においては移民と難民の混合した流れを適正に管理する必要性から議論が始まった。域外審査という考えが当初は構成国から出されたが、それには複数の問題点があり、結局地域保護プログラムを用いての、第三国の難民等の保護対応力強化を目指すこととなった。

地域保護プログラムに関しては、実際に対象となった国である西部独立諸国やタンザニアにおいては、それなりの成果を上げ、政府や NGO の能力強化につながっており、また、難民の側にとっても人権状況が改善された点が見られる。しかしながら、それでも、EU 諸国が保護する場合と同様なレベルでの保護にはなっていないという批判や、EU の負担をより資力の乏しい国へシフトしているという点では問題がある。

また、政府が難民保護に前向きでない場合（ウクライナ）や、緊急事態ともいえる難民流入が生じている場合（ケニア）においては、地域保護プログラムの効果は最大限には発揮できないという限界もある。しかしながら、EU は地域保護プログラムにはますます力を入れようとしている。

難民問題の国際的な負担や責任の分担において EU の指導的な役割は期待されており、その点からも、今後さらに地域保護プログラム、さらにはそれに付随する第三国定住を EU がどのように進めていくのかを注目していく必要がある。

最後に、本研究では、対象国に与えているインパクトは小さくないにもかかわらずヨーロッパの研究者の間ではまだ研究が十分に行われていない EU の動向を明らかにし、それを海外における国際学会でも発表できたことも記しておきたい。

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 1 件）

1. 中坂恵美子「近隣国における避難民の流出と EU の対応—出身国、近隣諸国、EU 域内での保護—」世界法学会『世界法年報』、第 31 号、2012 年、pp. 90-128

〔学会発表〕（計 5 件）

1. 中坂恵美子「欧州連合（EU）における国

際的保護と保護の域外化」2011年度世界法学会研究大会（於：明治大学）2011.5.15

2. Emiko Nakasaka, *Influence of the European Union Policy on the Asia Pacific Region; Multilevel Governance and Quality of Regulation*, European Union Studies Association- Asia Pacific Conference, Assessing the External Impact of the Lisbon Treaty within the Asia-Pacific Region” (Chulalongkorn University, Bangkok) 2011.02.18

3. 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” (University of Lincoln, UK) 2009.11.06

4. 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（於：広島大学）2009.10.31

5. 中坂恵美子 「移民・難民問題とヨーロッパの制度的暴力」日本中東学会第25回年次大会特別企画公開シンポジウム（於：広島国際会議場）2009.5.16

〔図書〕（計3件）

1. 『反差別・統合・多民族共生——欧州と日本の経験から考える』（pp.200）（広島大学大学院総合科学研究科編、レヴィ＝アルヴァレス・クロード、材木和雄、中坂恵美子責任編集、他7名執筆）丸善株式会社，2012年（執筆担当部分；中坂恵美子「表現の自由と人種差別—ムハンマド風刺画事件後の国際人権機関の動き」（pp.52-69）、クロード・レヴィ＝アルヴァレス・材木和雄・中坂恵美子「今、日本の扉の前で改善を待っている『共生社会』」（pp.170-178、共著）、翻訳担当部分；ウォルフガング・ベネデック著・中坂恵美子翻訳「EUの共通移民政策と反差別法—オーストリアにおける実施例」pp.19-34）

2. *The EU as a ‘Global Player’ in Human Rights?*, edited by Jan Wetzels, Routledge Research in Human Rights Law, 2011, (pp.245) (Emiko Nakasaka, “Too different to be relevant?: Considering the global influence of EU asylum law and policy with respect to Japan” , pp.131-148)

3. 『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—』中坂恵美子 (pp.208), 東信堂, 2010年

〔その他〕

1. 広島大学公開講座「法と政治から見た国際社会」（「21世紀の難民問題」）講師（2011年10月22日）

2. 中国新聞論説『今を読む』「多民族社会に向けて—進む国際化：人権に目を」（2009年5月17日）

6. 研究組織

(1) 研究代表者

中坂 恵美子 (NAKASAKA EMIKO)

広島大学・大学院社会科学部・教授

研究者番号：20284127

(2) 研究分担者

なし。

(3) 連携研究者

なし。