

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 5 月 25 日現在

機関番号：15401

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2012～2016

課題番号：24530115

研究課題名(和文) 移民の流れの適正な管理と難民保護の両立の条件 EUの共通移民政策の分析

研究課題名(英文) Compatibility of the appropriate management of migration flow and the protection of refugees: Analysis of the Common European migration policy

研究代表者

中坂 恵美子 (Nakasaka, Emiko)

広島大学・社会科学部・教授

研究者番号：20284127

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,000,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、EUの共通移民政策、特に国境管理政策が難民等の保護に及ぼす影響の分析を行った。本研究期間中に生じたシリア難民の大規模流入のため、地中海で外部国境を形成するギリシャはノン・ルフールマン原則や人権保障義務の違反状態に陥ったが、その際には欧州人権裁判所とEU司法裁判所が大きな役割をはたした。他方で、地中海地域における国境管理のためにEUの様々な機関が活動を行うようになったが、それらの中で難民保護と人権保障は必ずしも確保されているとはいえない。また、国境審査の厳格化とそれによるノン・ルフールマン原則違反の可能性は、現在EU内外での普遍的な事象と考えられ、長期的視点での対策が不可欠である。

研究成果の概要(英文)：This research project focused on the influence of the Common European Asylum Policy, especially of the border control policy of the EU on the protection of refugees and other persons who need international protection. Because of the mass influx of the Syrian refugees, Greece, which has the external border of the EU, could not fulfill its obligation of human rights protection and of non refoulement principle. However, the European Court of Human Rights and the EU Court of Justice played important roles in this aspect. On the other hand, several EU agencies newly became to conduct their activities for the border control in the Mediterranean Sea, but human rights protection and non-refoulement principle are not necessarily secured in their activities. Possibility of breach of non-refoulement principle by making border control stricter is now universal and it is essential that EU should tackle it with long term and wider vision.

研究分野：法学

キーワード：EU 難民 国境管理 移民 国境管理 地中海 人身取引 国際研究者交流

1. 研究開始当初の背景

外国人の出入国管理は、一般国際法上は国家主権に属する問題であるが、EU はその前身である EEC の設立当初から域内の人の自由移動を基本理念の一つとしており、構成国国民は他の構成国へ移動の権利を有していた。ところが、域内国境審査の廃止の効果は、構成国国民のみでなく第三国国民の自由移動にまで及ぶため、外国人の出入国管理は EU 全体の問題となった。そこで、EU は、1999 年のアムステルダム条約の発効とタンペレ理事会以降、欧州共通移民政策及び欧州共通庇護政策を進めることとなった。

その後 10 年余りの間で、共通移民政策については高度人材の受入れや非正規滞在者の送還などに関する合意ができたに過ぎなかったのに対して、共通庇護政策では多くの動きがあった。その動きの中で特に議論となったことの一つに、難民等受入れにおける責任及び負担の分担の問題がある。本研究代表者である中坂は、本研究以前の二つの研究プロジェクト、すなわち、科学研究費補助金・基盤研究(C)「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」(課題番号: 21530107, 平成 21-23 年) 財団法人旭硝子財団・研究奨励「EU における難民等受け入れについての負担および責任の分担に関する対外的側面」(平成 21-22 年度)において、同問題を扱った。すなわち、共通庇護政策には EU 構成国間の対内的側面(EU 構成国間の問題)と対外的側面(EU と第三国との間の問題)があるが、代表者はこれら二つの研究プロジェクトで、アフリカ中部や西 NIS 諸国(ベラルーシ・モルドバ・ウクライナ)に対する EU の政策及びその実施についての分析を行った。その結果、EU の共通庇護政策の対外的側面の実施はまだ緒についたばかりではあるが、関係第三国に対して一定程度の効果をもたらしていることを明らかにすることができたと同時に、EU にとって人の大規模流入は武力行使にもつながる重要な問題であることを確認し、共通移民政策及び共通庇護政策に関する継続的な研究の必要性を認識した。

そこで、研究代表者は、本研究を申請し、二つの点で調査対象を拡大した研究を発展的に行うこととした。それら二つの点とは、難民保護の実効性を分析するために庇護政策のみではなく移民政策、特に出入国管理政策も調査対象としたこと、地理的な範囲を広げて EU の共通庇護政策の影響の有無を調査すること、である。

2. 研究の目的

EU に向かう人の流れは、経済的により良い機会を求めて移住する移民と自国で迫害の恐れがあるために他国へ避難する難民等、その両者が混合した重層的なものとなって

いる。一般国際法上、移民についてはそれぞれの国が入国の許否や条件についての自由な裁量を有すると考えられているが、難民に関しては、ノン・ルフールマン原則により、多くの場合は受入れの義務が生じる。しかし、前述のような移民と難民の重層的な流れが存在している現在の状況では、移民に対する入国管理を厳格にすることによって、本来受入れなければならない難民にまでも扉を閉ざしてしまう可能性が生じており、これは、国際人権法の視点からは大きな問題である。

本研究は、EU の共通移民政策が EU に向かう難民等に及ぼす影響の分析を主たる課題とし、移民の流れの公正な管理と難民保護が両立しうる条件、さらには移民・難民に関する世界及び日本の今日の課題を考察することを目的としている。

3. 研究の方法

本研究では、次の三地域においてそれぞれの課題についての調査・分析を行った。

第一に、中東及びアフリカ地域からの人の流れの問題である。2011 年以降中東及び北アフリカ諸国でおきた「アラブの春」により、トルコ及び北アフリカ諸国経由での EU 諸国への人の流入が増加したため、その対策として EU が進めることとなった国境管理政策の実態及び効果について調査した。EU 諸機関の一次資料及び二次資料による文献調査に加え、現地調査としてチュニジア(チュニス)及び同国と地中海を挟んだ対岸にあるイタリア(ローマ)で、IOM チュニス事務所、Consiglio Italiano Per I Rifugiati を訪問し、聞き取り調査を実施した。

第二に、EU の東部国境の問題である。東部からはロシア出身/経由の難民や西 NIS 諸国(ベラルーシ・モルドバ・ウクライナ)経由の難民がバルト三国やポーランドなど EU の東の外部国境を構成する諸国にやってくる。そこで、これらの国における国境管理と難民保護の実態を把握するために、EU 諸機関の一次資料及び二次資料による文献調査を行い、現地調査としてエストニア(タリン)の Estonian Center for Human Rights 及びタリン大学を訪問し聞き取り調査を実施した。

第三に、アジア地域の問題である。EU からは距離的に遠い地域であるが、EU にはアジアからの移民も少なくなく、また、人身取引や密入国といった人権の観点から EU にとって重大な関心となっているため、EU の移民政策の射程範囲はこれらの地域にも及んでいる。この地域に対する EU の活動及びこの地域の難民保護や人身取引の実態を調査するために、EU 諸機関の一次資料及び二次資料にあたり、さらに現地調査として、フィリピン(マニラ)の Scalabrini Migration Center 及びタイ(チェンライ、メーサイ)の Development and Education Programme

for Daughters and Communities Center in the Greater Mekong Sub-region (DEPDC/GMS) 及びメイファラン大学社会イノベーション学部で聞き取り調査を行った。

全研究期間を通じて共通移民政策及び共通難民政策に関する EU 諸機関の議論動向を様々な手段で入手に努めた。インターネットで頻りに EU の公式資料にアクセスしたほか、ブリュッセルの EU 委員会附属図書館や慶応大学図書館での文献調査、Odysseus Academic Network Annual Conference 2017 - Beyond 'Crisis'? The State of Immigration and Asylum, Law and Policy in the EU への参加による EU 諸機関の担当者からの情報収集、UNHCR ブリュッセル事務所での聞き取り調査などを通じて多くの有用な情報を入手した。また、ドイツにあるヨーロッパ法アカデミーが開催した ANNUAL CONFERENCE ON EUROPEAN ASYLUM LAW (2015, 2016) でも EU 機関の担当者や NGO の方たちから情報を得て意見交換を行った。

4. 研究成果

まず初めに、本研究課題遂行期間中に生じた社会状況の変化について述べておく。本研究を開始した 2012 年当初の状況は前述の通りであるが、2015 年に ISIS の攻撃によって生み出されたシリア難民の大規模な流入が、ヨーロッパに「難民危機」とよばれる深刻な社会的・政治的問題をもたらした。それを機に、EU の活動も急速に展開し、地中海やギリシャ経由での人の流入の問題に特に議論が集中した。そのような背景の下で、本研究でも地中海地域の問題の調査・分析に予定よりも多くの労力を費やすこととなったが、当初計画していた他の問題にも取り組み、全体として次のような成果を得ることができた。

第一に、中東やアフリカからの人の流入に関しては以下のことを明らかにできた。コントロールできないほどの人の大規模流入の前線となったギリシャでは、国際的に求められている難民保護や人権保障の基準をみたくことができなくなり、欧州人権裁判所や EU 司法裁判所の判決により、他の構成国は EU の庇護法の一つであるダブリン規則にしたがった庇護申請者の送還を同国に向けてすることができなくなった。非常事態においても EU の基本的価値の一つである人権の保障が確保されるという点において、これらの司法機関の存在は非常に大きなものであると評価できる。しかしながら、地中海での死亡事故を無くすために様々な機関による活動が行われるようになり、人権保障や難民保護という点からは不十分な側面があることも指摘できる。すなわち、地中海では FRONTEX(国境管理)、EUROPOL(警察)、EUNAVFOR MED(軍)、EASO(庇護事務

所)などの連携によって国境管理を実施する体制が整えられつつあるが、前三機関によるノン・ルフールマン原則や人権基準等の遵守は十分に確保されているとは言い難い。

また、この地域では人の流出を未然に防ぐために、EU の隣接国であるトルコやチュニジアでの活動が一層の重要性をもってきている。トルコに関しては、2016 年の 'statement' によって、ギリシャへ非正規入国した者の同国への送還が、同国からの同数の第三国定住者の引受け及び金銭的な支援を対価として行われるようになった。北アフリカ地域では、現状ではリビアとエジプトに国境管理を期待することは難しく、チュニジアにおいて国際機関などが活動しているが、EU のプレゼンスは今後大きくなるであろう。アラブの春以前は、EU は難民等がヨーロッパに来る前に別の国で保護されるように、第三国の難民保護能力向上を支援するための「地域保護プログラム」をタンザニアやケニアという内陸部の国で行っていた。しかし、近年は EU の近隣国においての国境管理に重点が急速に移っていることがわかる。いわば、緊急事態の応急処置として対処療法を施すのに手一杯であり、より広い視野をもった活動や真に必要な根本原因に関する議論が進んでいないという課題が見える。

第二に、東側の外部国境に関する問題である。EU の東側の外部国境をなす諸国は、冷戦中はソビエト連邦に属し難民条約も未加入であったが、そのような国々が EU 加盟後は国内の難民制度を整えると同時に、EU 国境の管理の最前線に立たされることとなった。現地調査を行ったエストニアにおいては、内部にロシア系住民の無国籍という問題を抱えている状態で、近年難民の増加とともにロシア国境での庇護申請者の入国拒否や非正規滞在者の送還が続いていることが明らかになった。ギリシャやイタリアの問題に隠れてしまっているが、東部国境においても、国境管理の厳格化と難民保護の両立に課題があると言える。

第三に、アジア諸国の問題についてである。本研究期間中はアジア諸国の移民及び難民問題に対する EU からの大きな動きはなかったが、研究を通じて以下のような情報を得ることができた。まず、EU は移民に関しては、送り出し国であるフィリピンやインドと共同で受け入れ移民の実態調査を行っており、これは、移民の統合に関心を寄せているためと考えられる。人身取引の問題については、EU は近年調整官のポストを新設し、重要課題として取り組みを強化しようとしているところである。アジア諸国に対する支援プロジェクトも計画したが、現在のところは大きな活動成果を生むには至っていないとみられる。

以上のように、本研究課題遂行期間中は、EU では地中海地域における非常事態への対処が優先されており、他の地域の問題やより

長期な施策や根本原因に関する議論への余裕がなくなっていた。その中で、難民保護や人権保障の側面に十分な配慮がなされなかった面もあると結論付けることができる。しかし、国境審査の厳格化とそれによるノン・フルマン原則違反の可能性は、現在 EU 内外で普遍的に生じていると考えられる事象であり、長期的視点での対策は不可欠である。EU としては、以前試みていた地域保護プログラムを強化して途上国の保護能力を高めたり、合法的な移民ルートを整えたり、さらには難民を生み出す根本原因について真剣に取り組むことが、国境までやってきた難民の保護のためにも不可欠であろう。

なお、上述した 2015 年の「難民危機」以降は、ヨーロッパでは連日のように難民の様子や EU 機関の動向が報道されていた。それに呼応して、これまで難民問題一般や欧州の難民問題に対する関心が低かった日本社会でもメディアがしばしばこれらの問題を取り上げるようになった。その動きの中で、研究代表者は、新聞、テレビ、ラジオ、インターネットテレビなどへの出演、取材、番組監修等の形で協力し、EU の共通庇護政策の現状と問題点について一般の視聴者が理解しやすい説明を提供した。さらに、市民向けの国際人権に関する講演の中でも、EU、世界及び日本の難民問題について言及し、本研究のアウトリーチ活動に努めた。

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 8 件)

1. 中坂恵美子「難民該当性の判断において供述の信憑性を認めた事例」(新・判例解説編集委員会編)『新・判例解説 Watch』(法学セミナー増刊速報判例解説 vol.20)日本評論社, 2017 年 4 月, pp.323-326. 査読無

2. 中坂恵美子「難民の定義における「迫害」の意義」ジュリスト 4 月臨時増刊『平成 28 年度 重要判例解説』1505, 有斐閣, 2017 年 4 月, pp.298-299. 査読無

3. 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」広島大学平和科学研究センター『広島平和科学』38, 2017 年 3 月, pp.1-14. 査読有

4. 中坂恵美子「国境管理・人命救助・人権保護 EU 地中海地域への大規模な人の流入問題」日本科学者会議編『日本の科学者』Vol.51 No.7, 2016 年 7 月 pp.32-37. 査読無

5. 中坂恵美子「欧州におけるニュー・マイノリティーの保護」『国際法外交雑誌』第 114

巻第 4 号, 国際法学会, 2016 年 1 月, pp.1-25. 査読無

6. 中坂恵美子「EU の対ベラルーシ政策民主化要請と国境管理等への支援」名古屋大学『法政論集』第 255 号, 2014 年 3 月, pp.231-296. 査読無

7. 中坂恵美子「国際法における個人の庇護権の現時点」日本民主法律家協会『法と民主主義』No.481, 2013 年 8 月 9 月合併号, pp.58-61. 査読無

8. 中坂恵美子「タンザニアにおける難民受け入れと負担の分担 歴史、法、EU」名古屋大学『法政論集』第 245 号, 2012 年 8 月 pp.409-471. 査読無

[学会発表](計 4 件)

1. 中坂恵美子「難民等受入れの責任と負担の分担 ダブリン・システムの分析」中坂恵美子, 日本 EU 学会第 37 回研究大会, 2016 年 11 月 26 日, 通常, 日本語, 日本 EU 学会, 一橋大学

2. 中坂恵美子「EU の難民等保護における負担と責任の分担 対内的及び対内的側面」早稲田大学 EUIJ(EU インスティテュート・イン・ジャパン) 特別ワークショップ「EU の難民危機とシェンゲン体制のゆくえ」(於: 早稲田大学早稲田キャンパス) 2015.11.27

3. 中坂恵美子「非領域的形態の少数者の保護」国際法学会 2014 年度研究大会第三分科会(於: 朱鷺メッセコンベンションセンター) 2014.9.20

4. 中坂恵美子「北アフリカからの人の流入と欧州の反応」中・四国法政学会第 54 回大会(於: 広島修道大学) 2013.11.09

[図書](計 4 件)

1. 緒方桂子、豊島明子、長谷川亜希子、古田克己、大河内美紀、大坂絵里、立石直子、安達光治、豊崎七恵、高田清恵、中坂恵美子、飯孝行、水林彪『日本の法』日本評論社, 2017 年 4 月(「第 12 章 外国人と法」pp.194-211)

2. 横藤田誠、中坂恵美子『人権入門 憲法/人権/マイノリティ(第 3 版)』法律文化社, 2017 年 3 月(「人権を保障されるのは日本人だけ? 外国人の権利」pp.182-197, 「移動を強いられた人々 増加する難民・避難民の保護」pp.198-208, 「グローバル化の時代 ビジネスと人権・少数民族等の権利」pp.209-218).

3. 山形英郎、比屋定泰治、榎林健司、黒崎将広、桐山孝信、松井章浩、西片聡哉、西村智明、岡田順子、木原正樹、板倉美奈子、中坂恵美子、前田直子、稲角光恵、川島富士雄、繁田泰宏、中井伊都子、小坂田裕子、徳川信治、湯山智之『国際法入門 逆から学ぶ』(pp.418) 法律文化社、(山形英郎編)2014年4月(「外国人法」pp.188-202)。

4. 杉原高嶺、酒井啓亘、青木節子、阿部克則、新井京、石塚智佐、伊藤一頼、岩月直樹、植木俊哉、王志安、大河内美香、小畑郁、加々美康彦、加藤陽、喜多康夫、木原正樹、洪恵子、児矢野マリ、齋藤民徒、坂本一也、佐藤義明、繁田泰宏、柴田明穂、高村ゆかり、竹内真理、玉田大、鶴田順、寺谷広司、遠井朗子、中井伊都子、中坂恵美子、中谷和弘、中野徹也、西平等、西片聡哉、西谷斉、西村智朗、西村弓、西元宏治、萬歳寛之、深町朋子、福永有夏、松井章浩、丸山政己、水島朋則、森肇志、森田章夫、山田卓平、湯山智之、吉田脩、李禎之『国際法基本判例 50(第2版)』三省堂、2014年3月、(「エチオピア難民認定事件」pp.78-81)。

〔その他〕

・報道関連情報

1. 中坂恵美子、テレビ朝日「池上彰のニュースそうだったのか」難民問題に関する部分の監修(2016年2月27日放映)

2. 中坂恵美子「負担分かち合う視点を 欧州難民問題と日本」中国新聞「言」インタビュー記事(論説委員・東海右佐衛門直柄氏による執筆)(2015年12月2日掲載)

3. 中坂恵美子、テレビ朝日「池上彰のニュースそうだったのか」難民問題に関する部分の監修(2015年10月24日放映)

4. 中坂恵美子、フジテレビ インターネットのニュース専門チャンネル「ホウドウキョク」のニュース番組『あしたのコンパス』欧州シリア難民問題について、電話インタビューによる出演(2015年9月7日放映)

5. 中坂恵美子、TOKYO FM 『TIMELINE』EUにおける難民問題に関するニュースの中で電話インタビューによる出演(2015年9月7日放送)

6. 中坂恵美子、東海ラジオ『ヨジカラ』(EUにおける難民問題に関するニュースの中で電話インタビューによる出演)(2015年9月7日放送)

7. 中坂恵美子、NHK 『クローズアップ現

代』 「“地中海難民” ~EU 揺るがす人道危機~」ゲスト出演(2015年6月24日放映)

・講演(市民対象)情報

1. 中坂恵美子、アムネスティ・インターナショナル日本 ひろしまグループ「世界人権デー記念講演会」講師(演題「世界人権宣言と国際人権条約」)於:広島市まちづくり市民交流プラザ(2014年12月10日)

2. 中坂恵美子、三原市人権推進課「憲法を学ぶ市民の集い」講師(演題「国際人権法と日本社会」)於:三原市中央公民館(2016年5月2日)

6. 研究組織

(1)研究代表者

中坂 恵美子 (NAKASAKA, Emiko)
広島大学・社会科学研究科・教授
研究者番号:20284127

(2)研究分担者

()

研究者番号:

(3)連携研究者

()

研究者番号:

(4)研究協力者

()