

Title	難民庇護政策における「規制間競争」とEUの基準設定
Sub Title	“Regulatory competition” in asylum policy and the standard setting by the European Union
Author	庄司, 克宏(Shoji, Katsuhiko)
Publisher	慶應義塾大学大学院法務研究科
Publication year	2007
Jtitle	慶應法学 (Keio law journal). No.7 (2007. 3) ,p.611- 655
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	平良木登規男教授退職記念号 = Essays commemorating the retirement of Professor Hiramagi Tokio presented by his colleagues and former students
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA1203413X-20070315-0611

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

難民庇護政策における「規制間競争」とEUの基準設定

庄 司 克 宏

- 1 はじめに
- 2 難民庇護対策における「規制間競争」
- 3 EUレベルにおける共通下限基準の設定
- 4 欧州共通難民庇護制度の概括的評価
- 5 結語

1. はじめに

欧州連合（EU）のある内部文書によれば、次のように述べられている。

「結論するならば、明確な経済的移民政策がない場合、多くの移民は庇護手続を利用しようとする。庇護は国際条約で認められている権利であるにもかかわらず、それは経済的移住と政治的迫害の間に混同を引き起こし、庇護立法における真の進展を妨げる¹⁾。」

庇護²⁾ 希望者（asylum seekers）には、難民の地位に関する条約³⁾（以下、難

1) *Commission Staff Working Paper Annex to the Communication from the Commission "Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations"* (COM (2004) 401 final), SEC (2004) 693, Brussels, 2.6.2004, p. 16.

2) 島田征夫「庇護権」、国際法学会編『国際関係法辞典』（第2版）三省堂、2005年所収、733、734頁によれば、「本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を国際法上庇護という」。世界人権宣言第14条1項は「すべて人は、迫害を免れるため、他国に避難することを求め、かつ、

民条約)に基づく難民(条約難民)⁴⁾すなわち「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」者(第1条A(2))だけでなく、内戦等が原因で一定地域から大量に流入する避難民(流民)⁵⁾(displaced persons)のようにその他の理由で庇護を求める者(条約難民以外に国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)が援助対象とするマンデート難民を含む)、また、労働の機会を求めて越境する不法移民等が事実上混在している⁶⁾。

避難する権利を有する」(外務省仮訳文)と規定するが、島田征夫前掲によれば、「個人の庇護権は、依然として国際慣習法上の権利としては認められていない」。また、「現在、慣習国際法上庇護権は国家の権利として認められているが、国家が自己の権利である庇護権をどのような形で国内法上規定するかは自由である」。庇護権に関する詳細な研究については、島田征夫著『庇護権の研究』成文堂、1983年参照。なお、本稿では、庇護(asylum)とは主として「国家によりその領域内でまたは欧州共同体(EC)によりEU内で、国外での脅威のゆえに外国人に提供される保護」をいう。また、「保護」(protection)とは、狭義では当該国の国外で人権侵害を受けることからの保護を意味し、また、広義ではそれに加えて尊厳ある条件の下で当該国に滞在する許可を含むものとする(Hemme Battjes, *European Asylum Law and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2006, pp. 5-8)。

3) 川島慶雄「難民の地位に関する条約」、国際法学会編前掲書、676頁参照。難民条約の概要については、外務省人道支援室編『難民条約』外務省国内広報課、2004年3月増刷(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/pdfs/nanmin2.pdf>より2006年11月5日入手)参照。また、難民条約の意義とその適用上の問題点については、本間浩著『国際難民法の理論とその国内的適用』現代人文社、2005年(とくに85-134頁)参照。

4) 本間浩「難民」、国際法学会編前掲書、675、676頁参照。難民条約第1条A(2)項の定義にある要件を充足すれば条約難民として扱われ、締約国による承認によってそうなるのではない(*Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979, para. 28 (available at <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3d58e13b4.pdf>, accessed 5th November 2006))。

5) 本間浩「難民」前掲、参照。

6) Anthony Aust, *Handbook of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005, p. 189.

移民管理の目的は国家領域における外国人の流入、存在および退出を管理することであるのに対し、難民庇護の目的は、出身国が管轄内にある個人を保護しない場合に、一定レベルの人権を普遍的に擁護することであるとされる。難民庇護は、移民管理の下位制度ではない⁷⁾。ただし、難民は難民条約締約国の領域に存在しなければ、同条約上の権利を援用することができない。また、同条約は締約国にとどまる権利や入国の権利を付与していない。その問題は締約国の国内法に委ねられている⁸⁾。

他方、外国人、とくに難民の存在を管理する国家の主権的権利は、ノン・ルフールマン（non-refoulement）原則⁹⁾により制限を受ける。難民がいったん締約国の領域において申請を行うならば、当該締約国はノン・ルフールマン原則により「生命又は自由が脅威にさらされるおそれのある」国外退去や本国送還を行うことを禁じられている（第33条）。ノン・ルフールマン原則を定める他の条約で欧州地域に適用されるものとして、拷問等禁止条約（第3条）、欧州人権条約（第3条）、自由権規約（第7条）がある¹⁰⁾。

1992年末の域内市場完成をめざして1986年2月17日に署名された単一欧州議定書¹¹⁾ および域内国境管理撤廃を目的として1985年6月14日に署名された

7) Gregor Noll and Jens Vedsted-Hansen, “Non-Communitarians: Refugee and Asylum Policies” in Philip Alston (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, 1999, pp. 357-410 at 362-364.

8) Hemme Battjes, *op. cit.*, p. 9, 10.

9) 村上正直「ノン・ルフールマン」、国際法学会編前掲書、706頁参照。

10) Hemme Battjes, *op. cit.*, p. 10, 11. ノン・ルフールマン原則は、注（2）で述べた狭義の保護に相当する。有給の雇用、住居、教育、公的扶助等の派生的権利を伴う広義の保護を扱っているのは難民条約のみである（*Ibid.*, pp. 8-12）。

11) 域内市場白書および単一欧州議定書については以下参照。田中俊郎「単一欧州議定書と域内市場」『国際問題』第340号、1988年、2-14頁、田中俊郎「欧州連合と単一欧州議定書」『国際政治』第94号、1990年、4-19頁、田中俊郎「ECはなぜ市場統合を必要としているのか」『ジュリスト』第961号、1990年、16-20頁、田中俊郎「域内市場白書と単一欧州議定書—EU統合史の分岐点」、田中俊郎・庄司克宏編『EU統合の軌跡とベクトル—トランスナショナルな政治社会秩序形成の模索』慶應義塾大学出版会、2006年所収、3-24頁。

シェンゲン協定¹²⁾以降、難民庇護は移民管理の問題ではないにもかかわらず、加盟国間における人の自由移動の脈絡において「技術的」な問題として扱われてきた¹³⁾。その結果、EUレベルで難民庇護政策と移民管理政策の意図的な一体化がなされてきた。また、2001年のアメリカにおける9・11テロ事件以降はテロ対策の意味合いも帯びようになっている¹⁴⁾。

両者の一体化は、難民庇護政策において移民管理的思考が支配的になることを意味する。それを反映して、政策立案と法案起草を担当するコミッションの司法・自由・安全総局で移民・庇護・国境を所管するB局のB-2課において、移民政策と難民庇護政策が同一担当者の下で扱われている¹⁵⁾。

「欧州は難民に対する義務に応じて行動しているか」と題する論文¹⁶⁾では、次のように述べられている。

「難民の保護の移民管理との融合は、……今や強固に確立されている。明白なのは、EUが難民の地位を希望する人々すべてをますますEUに近づけさせないようにしているということである¹⁷⁾。」

12) シェンゲン協定については、澤田マルガレーテ「人の自由移動をめぐる諸問題—シェンゲン協定を中心として」『上智大学法学論集』第34巻1号、1991年、81 - 102頁、赤池一将「シェンゲン協定、犯罪政策、人権」、高柳先男編『ヨーロッパ新秩序と民族問題』中央大学出版部、1998年所収、377 - 396頁、石垣泰司「欧州に拡大する域内国境管理撤廃レジーム（シェンゲン体制）に関する一考察」『東海法学』第26号、2001年、175 - 208頁参照。

13) Gregor Noll and Jens Vedsted-Hansen, *op. cit.*, pp. 362-364. この背景には東西冷戦の終結という国際政治上の変化が存在する。この点については、本間浩著前掲書、86、87頁参照。

14) Frances Nicholson, “Challenges to Forging a Common European Asylum System in Line with International Obligations” in Steve Peers and Nicola Rogers (eds.), *op. cit.*, pp. 505-537 at 521-523. この点に関連して、庄司克宏「欧州連合（EU）におけるテロ対策法制—その現状と課題—」、大沢秀介・小山剛共編著『市民生活の自由と安全』成文堂、2006年所収、203-237頁および庄司克宏『自由・安全・司法領域』とEU市民—欧州逮捕状と相互承認原則、田中俊郎・庄司克宏共編著『EUと市民』慶應義塾大学出版会、2005年所収、143 - 166頁参照。

15) 司法・自由・安全総局の組織図 (available at <http://ec.europa.eu/dgs/>)

両政策の一体化は、EUレベルにおける責任回避的な難民庇護立法の導入（後述）だけでなく、庇護希望者がEU域内に到達するのを阻止するために採択された措置にも反映されている。例えば、欧州国境管理機関（FRONTEX）（正式名称は「欧州域外国境業務協力管理機関（European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders）」の設置¹⁸⁾等によるEU域外国境における国境管理の強化¹⁹⁾、域外国境で入国を拒否された第三国国民を輸送した運輸事業者に送還の責任と費用を負わせる「運輸事業者罰則指令」²⁰⁾

justice_home/organigramme_en.pdf, accessed 5th December 2006) 参照。

16) Geoff Gilbert, “Is Europe Living Up to Its Obligations to Refugees?”, *The European Journal of International Law*, Vol. 15, No. 5, 2004, pp. 963-987.

17) *Ibid.*, p. 987.

18) *Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union* [2004] Official Journal L 349/1. 本規則は EC 条約第 62 条 2 項 (a) および第 66 条を立法根拠として制定されたが、イギリス、アイルランドおよびデンマークは（制定時）不参加である（前文第 24 - 26 段）。主要任務は、(イ) 域外国境管理における加盟国間の業務協力の調整、(ロ) 共通研修基準の設定を含む各国国境警備官の研修に関する加盟国の支援、(ハ) リスク分析の実施、(ニ) 域外国境の管理および監視のために有意な調査の発展に関するフォローアップ、(ホ) 域外国境での技術上および業務上の支援増大を必要とする状況における加盟国の支援、(ヘ) 共同送還作戦を組織する際の必要な援助の加盟国への提供である（第 2 条 1 項）。なお、所在地はワルシャワである（*Council Decision of 26 April 2005 designating the seat of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (2005/358/EC)* [2005] Official Journal L 114/13）。土谷岳史「EU 領域秩序の構築」、福田耕治編『欧州憲法条約と EU 統合の行方』早稲田大学出版部、2006 年所収、224、234 頁参照。

19) David McKeever, Jessica Schultz, and Sophia Swithern, *Foreign Territory: The Internationalisation of EU Asylum Policy*, Oxfam, Oxford, 2005 (available at http://www.oxfamgb.org/ukpp/resources/downloads/foreign_territory_english.pdf, accessed 18th November 2006), p. 36.

20) *Council Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985* [2001] Official Journal L 187/45. 本指令は、EC 条約第 61 条 (a) および

の採択、不法移民の防止や送還のために加盟国が「移民連絡担当官」を域外国に配置して同国と接触を行うことを定める「移民連絡担当官ネットワーク創設規則」²¹⁾ 等である。

なぜEUレベルで難民庇護政策と移民管理政策の意図的な一体化が生じたのであろうか。その点を説明するものとして、「規制間競争」(regulatory competition) モデルが存在する²²⁾。このモデルでは「法規範の市場」が前提とされる。庇護希望者は合理的アクターであり、出身国から移動を余儀なくされた後、十分な情報を得たうえで、自己にとって最良の保護を提供する国家を目的地として選択することにより「法の消費者」として行動する²³⁾。

第 63 条 1 段 3 項 (b) を立法根拠とし、シェンゲン実施条約第 26 条を補充するものとして制定された (第 1 条)。国内実施期限は、2003 年 2 月 11 日である (第 7 条 1 項)。イギリスは参加、アイルランドおよびデンマークは (制定時) 不参加である (前文第 7 - 9 段)。また、ノルウェーおよびアイスランドは参加している (前文第 10 段)。本指令の詳細については、“Carrier Sanctions” in Steve Peers and Nicola Rogers (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2006, pp. 505-537 at 799-808 参照。

21) *Council Regulation (EC) No 377/2004 of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network* [2004] Official Journal L 64/1. 本規則は EC 条約第 63 条 1 段 3 項 (b) および第 66 条を立法根拠として制定された。イギリスおよびアイルランドは参加、デンマークは (制定時) 不参加である (前文第 9 - 12 段)。

22) Ségolène Barbou des Places, “Evolution of Asylum Legislation in the EU: Insights from Regulatory Competition Theory”, *EUI Working Papers*, RSC No. 2003/16 (available at http://www.eui.eu/RSCAS/WP-Texts/03_16.pdf, accessed 5th November 2006). 会社誘致競争を説明するデラウェア・モデル (アメリカの州の名前に由来) では国家が企業にとって税制その他の魅力的な規制を施行することにより規制間競争が発生するが、庇護分野では国家は庇護希望者の需要に反する規制を導入して流入を防ぐことにより規制間競争が生じる (*Ibid.*, p. 8)。なお、EU における企業の移動へのデラウェア・モデルの適用の当否については、Catherine Barnard, “Social Dumping and the Race to the Bottom: Some Lessons for the European Union from Delaware?”, *European Law Review*, Vol. 25, No. 1, 2000, pp. 57-78 参照。

23) Ségolène Barbou des Places, *op. cit.*, pp. 3-7.

このように各国の規制間格差を利用して庇護希望者が自己に最も都合の良い庇護国を選択するという「庇護ショッピング」(asylum shopping)に直面して²⁴⁾、国家は自国領域に膨大な数の庇護希望者が流入するのをおそれ、「競争相手」である他国の立法も参考にしながら庇護希望者の流入を規制するための法改正を行う²⁵⁾。それは難民庇護の分野だけでなく、国境管理、ヴィザ、不法移民対策や第三国との協力の分野にも及び、「到達阻止」(non arrival; non entré)措置が実施される²⁶⁾。そのようにして、難民庇護政策と移民管理政策の一体化が進められる。かかる措置は庇護希望者を他の地域へ封じ込めたり、他の国へ行くよう仕向けることが目的である²⁷⁾。その結果、庇護希望者は目的地国の変更を行うとされる²⁸⁾。

以下では、第1に、上述の「規制間競争」モデル²⁹⁾をEUに当てはめて紹介したうえで、第2に、そのインプリケーションに照らして、アムステルダム条約³⁰⁾以降におけるEUの難民庇護法制³¹⁾の現状について概括的な検討を行い、

24) ただし、「庇護ショッピング」は各国規制の相違だけに基づいているわけではない。他の吸引(pull)要因(言語、ナショナル・コミュニティ、家族の絆など)が潜在的な目的地の選択に影響を与え、市場の規模を制限するかもしれない。また、地理的な近接性、国境通過を容易にする二国間条約の存在も、目的地の変更に影響を与えるかもしれない。他方、庇護分野の「規制間競争」はすべての競争者(国家)を同時に関与させるものではない(*Ibid.*, p. 13)。

25) *Ibid.*, pp. 8-13.

26) *Ibid.*, p. 15.

27) *Ibid.*, pp. 12-16.

28) *Ibid.*, p. 4, 20, 21.

29) EU域内市場での物の自由移動における「規制間競争」については、庄司克宏「EU域内市場における相互承認と規制権限の配分」、田中俊郎・庄司克宏共編著『EU統合の軌跡とベクトル』前掲、111 - 137頁参照。

30) アムステルダム条約については、庄司克宏「アムステルダム条約の概要と評価」『日本EU学会年報』第18号、1998年、1-23頁参照。

31) 邦文の関連研究として以下参照。山根裕子「ECの『人の自由移動』制度(下)」『時の法令』第1405号、1991年、46 - 60頁、南部朝和「EC加盟国間の難民受入れに関する政策協力の形成」『法学政治学論究』(慶應義塾大学)第23号、1994年、

最後に今後の展望を行うこととする。

2. 難民庇護政策における「規制間競争」

EU加盟国はすべて、難民庇護法制を有している。それらには相違がある反面、迫害のおそれのある人々に保護を与えること、ノン・ルフールマン原則の履行等において、（保護の水準はともかくとして）機能的には同等であるとされる³²⁾。しかも、いったん庇護希望者がEU加盟国の領域にたどり着けば、その後の移動は域内国境の撤廃によって物理的な意味で非常に容易になっている。すなわち、EUには各加盟国の法制を代替的な「産品」とする「法規範の市場」が存在する³³⁾。一般に庇護希望者は移動する前に、交通手段、各国の庇護法等の情報を入手し、それらを熟知したうえで目的地国を決定すると言われる³⁴⁾。

657 - 678 頁、南部朝和「人の自由移動政策の形成過程」『日本 EC 学会年報』第 16 号、1996 年、101 - 118 頁、カトリヌ＝ウィットル・ド・ヴェンデン（浪岡新太郎訳）「難民と『庇護権』」、高柳先男編前掲所収、397 - 415 頁、川村真理著『難民の国際的保護』現代人文社、2003 年、31 - 62 頁、佐藤以久子「EU における庇護申請手続—事前審査手続の基準（Dublin Procedures）」『法律時報』第 927 号、2003 年、72 - 76 頁、庄司克宏著『EU 法 政策篇』岩波書店、2003 年、121 - 140 頁、岡部みどり「拡大 EU の『人の移動』と戦略的 EU 出入国管理政策」『日本 EU 学会年報』第 24 号、2004 年、144 - 167 頁、広渡清吾「EU における移民・難民法の動向—『国際人流と法システム』の一考案—」『聖学院大学総合研究所紀要』第 30 号、2004 年、132 - 168 頁、小澤藍「EU の難民庇護レジーム」『法学政治学論究』（慶應義塾大学）第 67 号、2005 年、265 - 297 頁、岡部みどり「人の国際移動を巡る共同国家管理体系と EU」、木畑洋一編『ヨーロッパ統合と国際関係』日本経済評論社、2005 年所収、137 - 172 頁、昔農英明「現代ドイツの難民政策に関する政治社会学的考察への序論」『法学政治学論究』（慶應義塾大学）第 68 号、2006 年、195 - 225 頁、岡部みどり「国境と移民・難民—一人の移動と国際機構」、庄司克宏編著『国際機構』岩波書店、2006 年所収、107 - 123 頁。なお、本稿執筆の際、萬歳寛之・駿河台大学法学部助教授より国際法の観点から有益なコメントを頂いた。心より感謝申し上げる。

32) Ségolène Barbou des Places, *op. cit.*, p. 6.

33) *Ibid.*, p. 5, 7.

このようにして庇護希望者は、法の「消費者」として行動し、最も高い水準の保護（難民の地位、それに伴う居住権、労働の権利、公的扶助、社会保障などを与えられる機会）を提供する加盟国を目的地として選択する。その結果、「庇護ショッピング」が生じる余地が存在する³⁵⁾。それは、加盟国ごとの規制間格差を利用し、自己が期待する法的取り扱いに基づいて目的地国を選択することを意味する。これに対して、加盟国は「消費者」たる庇護希望者を拒絶すること、または、彼らが難民として保護を受けるのを妨げることを目的とする立法を行うことで対応しようとする³⁶⁾。

EU加盟国は1980年代半ばから90年代にかけて、次のような国内立法措置等を導入したとされる。第1に、庇護希望者が自国領域へ到達するのを極めて困難にするため、国境管理の強化、ヴィザの要求、海港または空港における国際ゾーンの設置（国家領域の一部ではないとして自国法の不適用を正当化）、パスポート等の文書を持たない者を輸送する航空会社や海運会社への罰則、出身国または通過国への連絡担当官の設置などの措置を行った。また、国内法に「安全な第三国」および「明らかに根拠のない申請」のテクニックを導入して庇護希望者の受け入れを回避するとともに、第三国と「再入国協定」（readmission agreements）を締結してかれらの受け入れ先を確保するようになった。このように、加盟国は欧州の外に庇護希望者を封じ込めるか、または、他の加盟国に行くよう仕向けることを狙った「到着阻止」措置を実施するようになった³⁷⁾。

第2に、難民保護へのアクセスを制限するため、難民の地位の基準を一層制限的に解釈するようになった。すなわち、迫害の証拠に対するより高い基準が課され、迫害者が国家に限定され、また、国内に避難する選択肢が存在する国から来た庇護希望者の申請が拒否されるようになった。さらに、一般に迫害の

34) *Ibid.*, p. 6.

35) *Ibid.*, p. 3. なお、庇護ショッピングは立法の相違だけに基づいているわけではない点については注（23）ですでに言及した。

36) *Ibid.*, p. 8; Gregor Noll and Jens Vedsted-Hansen, *op. cit.*, p. 364, 365.

37) Ségolène Barbou des Places, *op. cit.*, p. 9, 15.

おそれのない国は「安全な出身国」として各国のリストに加えられ、それらの国の国民はしばしば庇護申請の時に申請には根拠がないという推定に直面するようになった³⁸⁾。

第3に、庇護希望者が目的地国の選択を変えるよう誘導するため、難民の地位を享受する者に付与される権利や庇護申請が審査中である者に付与される権利の制限等を行った³⁹⁾。第4に、難民条約上の義務を回避するため、「人道的」、「領域的」または「事実上」の地位と呼ばれる新たな形態の保護が実施されるようになった。難民条約の範囲内にない者は、一定の法的権利を付与されるが、難民の地位を享受することはできない。例えば、内戦から逃れてきた者（ドイツ、デンマーク、イギリス）、非国家アクターによる迫害の犠牲者（フランス）、性的志向に基づく迫害の犠牲者（スウェーデン）などである。これらは難民の地位より保護のレベルが低く（付与される権利が限定的で、保護は一般に一時的である）、実際には本国送還ができないときの保護コストを抑えるための戦略の一部とみなされる⁴⁰⁾。

加盟国が庇護希望者数を少なくして負担を他国に移す目的で上述のような内容の法改正を行うと、それが連鎖的に波及して他の加盟国も同様の法改正を行うようになった⁴¹⁾。このようにして、各国は庇護希望者を避けるために「規制間競争」に突入したとされる。他方、「規制間競争」のプロセスにより「低レベルへの調和」（harmonising down）という形で、非常に不完全であるが、各国庇護法の自然の共通化がある程度もたらされた⁴²⁾。

しかし、難民庇護政策における「規制間競争」は、庇護希望者の権利と安全を損なうとともに、加盟国にとっても度重なる法改正（憲法改正を含む）や税関・警察等の行政コストの上昇をもたらすとともに、難民保護水準の低下により国

38) *Ibid.*

39) *Ibid.*, p. 9.

40) *Ibid.*, p. 10.

41) *Ibid.*, pp. 10-13.

42) *Ibid.*, p. 12.

際的評判を貶める結果となった⁴³⁾。また、それにもかかわらず、庇護希望者の流入を十分にとどめることには成功しなかった。それどころか、不法移民や人身売買を増大させる一因となったとされる⁴⁴⁾。

このような「レース・トゥ・ザ・ボトム」(a race to the bottom)をもたらした「規制間競争」の代替策として、EU加盟国は1990年代にマーストリヒト条約(1992年2月7日署名、93年11月1日発効)に基づく負担共有(burden-sharing)のための政府間協力⁴⁵⁾に着手した。すなわち、第1に、EU加盟国の1つに提出された庇護申請の審査を担当することに責任を負う加盟国を決定するためのダブリン条約⁴⁶⁾(1990年6月15日署名、97年9月1日効力発生)を締結した。しかし、ダブリン条約について知った庇護希望者は、例えば審査担当国を決定する優先順位基準⁴⁷⁾の1つである不法入国(第4優先基準)を利用して、目的地たる加盟国の領域へ不法入国することを選択するようになった⁴⁸⁾。このようにして、「庇護ショッピング」を止めることはできなかったとされる⁴⁹⁾。

第2に、避難民の一時的な入国および在留に係る負担の共有に関する1995年

43) *Ibid.*, pp. 16-18.

44) *Ibid.*, p. 20, 21.

45) マーストリヒト条約における司法・内務協力全般の分析については、庄司克宏「欧州連合(EU)法の下における司法・内務協力」『法学研究』(慶應義塾大学)第68巻9号、1995年、33-55頁参照。

46) *Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities* (Dublin Convention) [1997] Official Journal C 254/1.

47) 第1優先基準は難民資格を有する家族構成員の所在、第2優先基準は有効な在留許可証またはヴィザの有無、第3優先基準は期限切れの在留許可証またはヴィザの有無、第4優先基準は不法入国先であること、である(ダブリン条約第4-6条)。

48) Ségolène Barbou des Places, *op. cit.*, p. 24.

49) *Ibid.*

50) *Council Resolution of 25 September 1995 on burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis* [1995] Official Journal C 262/1.

9月25日付理事会決議⁵⁰⁾ ならびにかかる負担共有のための警戒・緊急手続に関する1996年3月4日付理事会決定⁵¹⁾ により、加盟国間での責任分担の試みがなされた⁵²⁾。しかし、これらの文書は法的拘束力を欠き、加盟国の関連立法を調和するものではなかった⁵³⁾。また、前掲ダブリン条約の不法入国基準は紛争地域に近接する加盟国に過大な負担を課すおそれがあり、さらに、同条約の第1優先基準である家族構成員の所在は、すでに数多くの難民を認定して在留を許可した加盟国の負担を増大させる傾向があった⁵⁴⁾。以上の結果、それらの方策は不成功に終わったとされる⁵⁵⁾。

そのため、次にアムステルダム条約（1997年10月3日署名、99年5月1日発効）により改正された欧州共同体（EC）条約の下で、難民庇護政策のEUレベルでの調和（harmonisation）が模索された⁵⁶⁾。

以下では、アムステルダム条約により難民庇護を含む「人の自由移動」政策が「共同体化」（国際公法に基づく政府間協力からEC法に基づく超国家的協力への移行）された後、EUレベルでどのような取り組みが行われたのかを明らかにする。

3. EUレベルにおける共通下限基準の設定

（1）条約規定とタンペレ文書

アムステルダム条約により、「自由・安全・司法領域」（an area of freedom, security and justice: AFSJ）すなわち「域外国境管理、難民庇護、移民並びに犯

51) *Council Decision 96/198/JHA of 4 March 1996 on an alert and emergency procedure for burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis* [1996] Official Journal L 063/10.

52) Ségolène Barbou des Places, *op. cit.*, p. 25.

53) *Ibid.*

54) *Ibid.*

55) *Ibid.*

56) *Ibid.*, pp. 26-28.

罪の防止及び撲滅に関する適切な措置と一体となって、人の自由移動が保証される」地域(EU条約第2条)の漸進的達成が、EUの基本目的の1つとされている。

この基本目的を達成するため、EC条約第IV編(第61-69条)に「人の自由移動」(Free Movement of Persons: FMP)政策、また、EU条約第VI編(第29-42条)に警察・刑事司法協力(Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters: PJCC)が規定されている⁵⁷⁾。「人の自由移動」(FMP)政策⁵⁸⁾とは、「査証、難民庇護、移民及び人の自由移動に関連する他の政策」を意味する。ただし、イギリス、アイルランドおよびデンマークは、FMP政策からオプトアウトしている(「イギリス及びアイルランドの立場に関する議定書」第1、2条、「デンマークの立場に関する議定書」第I部第1、2条)。

難民庇護分野の規定は次のとおりである。なお、(イ)～(ニ)については難民条約および難民の地位に関する議定書(難民議定書)ならびに他の関連条約に従うことが明文化されている。

(イ) 加盟国の1つにおいて第三国国民が提出した庇護の申請につき、いずれの加盟国が審査する責任を負うかを決定するための基準および方法
(EC条約第63条1段1項(a))

(ロ) 加盟国における庇護希望者の受け入れに関する下限基準(minimum standards)(EC条約第63条1段1項(b))

57) この点の詳細については、庄司克宏「アムステルダム条約におけるEUの法的構造－『3本柱』構造の変容」、石川明・櫻井雅夫編『EUの法的課題』慶應義塾大学出版会、1999年所収、43-77頁参照。

58) 「人の自由移動」(FMP)政策に関連して、シェンゲン・アキおよびオプトアウトについては、庄司克宏著『EU法 政策篇』前掲、121-125頁参照。なお、スイスは2004年10月26日、ECとの間でシェンゲン・アキに参加する協定を締結している(Council Decision of 25 October 2004 on the signing, on behalf of the European Community, and on the provisional application of certain provisions of the Agreement between the European Union, the European Community and the Swiss Confederation, concerning the Swiss Confederation's association with the implementation, application and development of the Schengen acquis (2004/860/EC) [2004] Official Journal L 370/78)。

- （ハ）第三国国民の難民としての資格に関する下限基準（EC条約第63条1段1項（c））
 - （ニ）加盟国における難民の地位の付与または取消のための手続に関する下限基準（EC条約第63条1段1項（d））
 - （ホ）出身国に帰還できない第三国からの避難民およびその他の場合に国際的保護を必要とする者に一時的保護を付与するための下限基準（EC条約第63条1段2項（a））
 - （ヘ）難民および避難民の受け入れの諸結果を受容し、負担する際の加盟国間における努力のバランスを促進する措置（EC条約第63条1段2項（b））
- 上記のうち、（ヘ）を除く4つの措置についてはアムステルダム発効後5年以内（2004年4月30日まで）という期限が設定された。

1999年10月15、16日のタンペレ（Tampere）欧州理事会における議長国総括文書⁵⁹⁾（以下、タンペレ文書）は、「自由・安全・司法領域」を実現するための政策指針を提供するものであったが、難民庇護分野では「庇護を求める権利の絶対的な尊重」、「[難民] 条約の完全かつ包摂的（inclusive）な適用」およびノン・ルフールマン原則の維持が明記された⁶⁰⁾。そのうえで、「欧州共通庇護制度」（A Common European Asylum System: CEAS）の確立が目標として設定された。そのうち、短期目標として、とくに上記（イ）～（ニ）の達成が謳われている⁶¹⁾。このようにして加盟国は、下限基準を設定する共通制度の確立により「規制間競争」に歯止めをかけようとしたのである。

（2）立法手続と採択措置

すでに述べたとおり、上記のうち（ヘ）を除く（イ）～（ホ）は、2004年4

59) *Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15 and 16 October 1999* (available at http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00200-r1.en9.htm, accessed 6 November 2006).

60) *Ibid.*, para. 13.

61) *Ibid.*, para. 14. また、長期目標として「共通庇護手続及び [EU] 全域で有効な

月30日までに立法化することが明文化された。その期間に適用された立法手続は次のとおりである。すなわち、理事会は、コミッションからの提案または加盟国の発議に基づき、また、欧州議会との協議の後、全会一致により議決する（EC条約第67条1項）。欧州議会は「諮問手続」における意見表明の権利を有するにとどまる。コミッションは、従来型のEC事項とは異なり、提案権の独占を付与されていない。ただし、前掲タンベレ文書では難民庇護分野の措置の採択はコミッションの提案に基づくことが表明されている⁶²⁾。

なお、2002年半ばに設置された「欧州連合庇護実務者ネットワーク」（the European Union Network for Asylum Practitioners: EURASIL）が年6～8回会合を開き、各国実務者間の協力関係強化と情報・経験の共有促進を図っている。参加者は、コミッションの代表および各国庇護当局者であり、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）その他の国際機構・団体が時折、特定の問題に関して招かれている⁶³⁾。

また、ニース条約（2001年2月26日署名、2003年2月1日発効）による改正の結果、新たにEC条約に第67条5項が追加され、理事会が全会一致により共通規定（rules）および基本原則を定めるEC立法すなわち上記（イ）～（ホ）を採択していることを条件として（後述のとおり、（ニ）が採択された2005年12月1日以降に該当する）、難民庇護に関する措置（第63条1段1項、2項（a））に「共同決定手続」が適用され、コミッションの提案に基づく理事会の特定多数決事項となった。欧州議会は法案修正提案権および法案拒否権を有する。

庇護を付与される者のための統一的な地位」（a common asylum procedure and a uniform status for those who are granted asylum valid throughout the Union）の実現が謳われている（*Ibid.*）。

62) *Ibid.*

63) David McKeever, Jessica Schultz, and Sophia Swithern, *op. cit.*, p. 29, 30.

64) *Council Decision of 22 December 2004 providing for certain areas covered by Title IV of Part Three of the Treaty establishing the European Community to be governed by the procedure laid down in Article 251 of that Treaty* (2004/927/EC) [2004] Official Journal L 396/45.

図表1： 欧州共通庇護制度（CEAS）

	難民の地位	補充的保護の地位	一時的地位	庇護申請者の地位
資格	資格指令	資格指令	避難民指令	手続指令
手続	手続指令	なし	なし	避難民指令
責任配分	なし	なし	避難民指令	手続指令 ダブリン規則
派生的権利	資格指令 家族再結合指令*	資格指令	避難民指令	受入指令 ダブリン規則

* *Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification* [2003] Official Journal L251/12. (Hemme Battjes, *European Asylum Law and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2006, p.198 に基づき作成)

さらに、2004年12月22日付理事会決定第2004/927号⁶⁴⁾により、第63条1段2項(b)すなわち上記(へ)についても、2005年1月1日より「共同決定手続」が適用されることとなった。

結局、上記(イ)～(ホ)については、コミッションの提案に基づき、理事会が全会一致で決定し、欧州議会は拘束力のない意見を表明するにとどまった。そのようにして、採択された措置は下記のとおりである（図表1参照）。なお、(ニ)に関する措置については、期限内に立法化することができず、2005年12月1日ようやく採択された。

(イ)に関する措置——2003年2月18日付「第三国国民により加盟国の一つに提出された難民庇護申請の審査に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を確立する理事会規則」第343/2003号⁶⁵⁾（以下、ダブリン規則と略称）

65) *Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national* [2003] Official Journal L 50/1.

66) *Council Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for the reception of asylum seekers* [2003] Official Journal L 31/18.

(ロ) に関する措置——2003年1月27日付「難民庇護希望者の受け入れのための下限基準を定める理事会指令」第2003/9号⁶⁶⁾ (以下、受入指令と略称)

(ハ) に関する措置——2004年4月29日付「第三国国民又は無国籍者の難民又はそうでない場合に国際的保護を必要とする者としての資格及び地位並びに付与される保護の内容のための下限基準に関する理事会指令」第2004/83号⁶⁷⁾ (以下、資格指令と略称)

(ニ) に関する措置——2005年12月1日付「難民の地位の付与及び撤回のための加盟国の手続に関する下限基準に関する理事会指令」第2005/85号⁶⁸⁾ (以下、手続指令と略称)

なお、上記(ホ)に関しては、2001年7月20日付「避難民の大量流入の際に一時的保護を与えるための下限基準並びに避難民を受け入れ及びその結果を負担する加盟国間の努力の均衡を図る措置に関する理事会指令」第2001/55号⁶⁹⁾ (以下、避難民指令と略称) が採択されている(立法根拠はEC条約第63条1段2項(a)(b)、実施期限は2002年12月31日、イギリスは参加、デンマークは不参加、アイルランドは当初不参加であったが後に参加⁷⁰⁾ 71)。また、上記(ヘ)に関しては、

67) *Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted* [2004] Official Journal L 304/12.

68) *Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status* [2005] Official Journal L 326/13.

69) *Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof* [2001] Official Journal L 212/12.

70) *Commission Decision of 2 October 2003 on the request by Ireland to accept Council Directive 2001/55/EC on minimum standards for giving temporary*

2000年9月28日および04年12月2日付理事会決定⁷²⁾により欧州難民基金が設立されている（立法根拠はEC条約第63条1段2項（b）、イギリスおよびアイルランドは参加、デンマークは不参加）⁷³⁾。

以下では、とくにダブリン規則、受入指令、資格指令および手続指令について述べることとする（図表2参照）。

（3）ダブリン規則

ダブリン規則⁷⁴⁾は、加盟国間の国際条約であるダブリン条約を一部修正してEC法化したものである⁷⁵⁾。立法根拠は、EC条約第63条1段1項（a）であ

protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (notified under document number C (2003) 3428) [2003] Official Journal L 251/23.

71) この概要については、Jaap W. de Zwaan, “EU Asylum and Immigration Law and Policy: State of Affairs in 2005” in Jaap W. de Zwaan and Flora A. N. J. Goudappel (eds.), *Freedom, Security and Justice in the European Union*, T・M・C Asser Press, The Hague, 2006, pp. 91-150 at 114-117 参照。

72) *Council Decision of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund (2000/596/EC)* [2000] Official Journal L 252/12; *Council Decision of 2 December 2004 establishing the European Refugee Fund for the period 2005 to 2010 (2004/904/EC)* [2004] Official Journal L 381/52. これらの決定を実施するための細則として、*Commission Decision of 20 March 2001 laying down detailed rules for the implementation of Council Decision 2000/596/EC as regards the eligibility of expenditure and reports on implementation in the context of actions co-financed by the European Refugee Fund (notified under document number C (2001) 736)* [2001] Official Journal L 95/27 および *Commission Decision of 18 December 2001 laying down detailed rules for the implementation of Council Decision 2000/596/EC as regards management and control systems and procedures for making financial corrections in the context of actions co-financed by the European Refugee Fund (notified under document number C (2001) 4372)* [2002] Official Journal L 106/11 が制定されている。

73) この概要については、Jaap W. de Zwaan, *op. cit.*, p. 113, 114 参照。

74) 本規則の概要については、*Ibid.*, pp. 102-105 参照。

図表2：ダブリン規則、受入指令、資格指令、手続指令

	目的	施行日	オプトイン	オプトアウト
ダブリン規則	難民庇護申請の審査に責任を負う加盟国を決定する手続の確立	2003年 3月17日 (効力発生)	イギリス、アイルランド、デンマーク、ノルウェー、アイスランド、スイス	なし
受入指令	庇護申請者を受け入れるための共通下限基準の設定	2005年 2月6日 (実施期限)	イギリス	アイルランド デンマーク
資格指令	第三国国民への難民等の資格および保護の内容に関する共通下限基準の設定	2006年 10月10日 (実施期限)	イギリス アイルランド	デンマーク
手続指令	難民の地位の付与または取消に関する手続について共通下限基準の設定	2007年 12月1日 (実施期限)	イギリス アイルランド	デンマーク

(筆者作成)

る。それにより本規則はダブリン条約に取って代わった（第24条1項）。本規則は2003年3月17日に発効した（第29条）。イギリスおよびアイルランドは本規則の採択と適用に参加している（前文第17段）。また、デンマークは従前のダブリン条約を他の加盟国との間で適用することとしたが（前文第18、19段）、ECとの間に協定を締結して本規則を（EC法ではなく）国際法上適用することとした⁷⁶⁾。

75) ダブリンⅡ規則の適用のための細則として、*Commission Regulation (EC) No 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national* [2003] Official Journal L 222/3 が制定されている。

76) *Agreement between the European Community and the Kingdom of Denmark*

また、ノルウェーとアイスランドはECおよびデンマークとの間にそれぞれ協定を締結して、相互間にダブリン規則の規定を適用している⁷⁷⁾。スイスは、ダブリン規則へ加入するため、2004年10月26日ECとの間に二者間協定⁷⁸⁾を締結したが、同規則の適用は2007年ないし2008年と見込まれている⁷⁹⁾。

本規則の構成は次のとおりである。

前文

第Ⅰ章 主題及び定義

第Ⅱ章 総則

第Ⅲ章 基準の優先順位

第Ⅳ章 人道条項

on the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in Denmark or any other Member State of the European Union and 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention [2006] Official Journal L 66/38.

77) *Agreement between the European Community and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Iceland or Norway* [2001] Official Journal L 93/40 (and *Declarations* [2001] Official Journal L 93/47); *Protocol to the Agreement between the European Community and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Iceland or Norway* [2006] Official Journal L 57/16.

78) *Agreement between the European Community and the Swiss Confederation concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Switzerland* (available at http://www.consilium.europa.eu/cms3_Applications/applications/Accords/details.asp?cmsid=297&id=2004082&lang=EN&doclang=EN, accessed 7th November 2006).

79) *Determining responsibility for examining an asylum application in the European Union - Dublin Regulation* (available at http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/criteria/fsj_asylum_criteria_en.htm, accessed 7th November 2006).

第V章 責任の引受（Taking Charge）及び責任国への送還（Taking Back）

第VI章 行政協力

第VII章 経過規定及び最終規定

本規則の概要は以下のとおりである。

本規則の目的は、難民庇護申請の審査に責任を負う加盟国を決定するための明確かつ運用可能な方法確立し、加盟国および該当者双方にとって客観的で公正な基準に基づき、難民の地位を決定するための手続への実効的なアクセスを保障するとともに庇護申請の迅速な処理を確保することである。加盟国は相互に、ノン・ルフールマン原則に関連して、第三国国民にとって安全な国であるとみなしている（前文第2段）。庇護希望者にとっては、EU域内に自己の申請を審査することに責任を負う加盟国は1カ国しかないこと、つまり、EU域内で申請を行う機会は1回のみであることを意味する。

庇護希望者が庇護申請を最初に行ったときに当てはまる状況に基づいて、審査責任国が決まる（第5条2項）。審査責任国を決定するための基準とその優先順位は、次のとおりである。第1順位の基準は、保護者のいない未成年者（an unaccompanied minor）であるということである。庇護申請者がそれに該当する場合、同人にとって最善の利益になることを条件として、同人の家族構成員が合法的に所在する先の加盟国が審査責任国となる。家族がいないときは、同人が庇護申請を行った先の加盟国となる（第6条）。

第2順位の基準は、難民として在留することを許されているかまたは庇護申請をした後決定を待っている家族構成員の存在である。庇護申請者がその旨希望する場合、それに該当する者がいる先の加盟国が審査責任国となる（第7、8条）。

第3順位の基準は、在留許可証またはヴィザの所持である。それらの文書を発給した先の加盟国が原則として審査責任国となる（第9条）。文書が複数ある場合や期限切れの場合の処理についても定められている（第9条3、4項）。文書の発給の際に瑕疵があっても審査責任国は決まるが、文書の発給後に偽造があった場合には発給した加盟国は責任を負わない（第9条5項）。

第4順位の基準は、庇護希望者が第三国から加盟国に不正規に越境入国したということである。その場合、当該加盟国が審査責任国となる（第10条1項）。

第5順位の基準は、庇護希望者が申請を行った時点で、加盟国において過去に少なくとも5カ月継続した在留歴があることである。その場合、当該加盟国が審査責任国となる（第10条2項）。

第6順位の基準は、第三国国民がヴィザの所持を免除されている加盟国領域に入ったことである。その場合、当該加盟国が審査責任国となる（第11条）。

第7順位の基準は、第三国国民により庇護申請が加盟国の空港の国際トランジット・エリアでなされたことである。その場合、当該加盟国が審査責任国となる（第12条）。

第8順位の基準は、上述の基準のいずれにも該当しないことである。その場合、庇護申請が最初に行われた先の加盟国が審査責任国となる（第13条）。

なお、以上の基準と優先順位の適用除外事由が3点存在する。第1に、一般的適用除外として、加盟国は審査責任国でない場合であっても審査を引き受けることができる（第3条2項）。第2に、同一家族の数人が同一加盟国で同時またはそれに近い日時に庇護の申請を行った場合である（第14条）。第3に、家族のまたは文化的な配慮等に基づく人道的理由が存在する場合である（第15条1項）。

ダブリン条約およびその後のダブリン規則の実効的な運用を目的として、庇護申請者および不法入国者の指紋を採取して比較照合するため、ユーロダック（Eurodac）規則⁸⁰⁾が制定されている⁸¹⁾。同規則の立法根拠は、EC条約第63条1段1項（a）である。2000年12月15日に発効した後（第27条1項）、2003年1月15日から運用が開始された（第27条2項）。イギリスおよびアイルランド

80) *Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints* [2000] Official Journal L 316/1. 本規則の詳細な検討として、E.R. Brouwer, "Eurodac: Its Limitations and Temptations", *European Journal of Migration and Law*, Vol. 4, Issue 2, 2002, pp. 231-247 参照。

は本規則の採択と適用に参加している（前文第20段）。また、デンマークはECとの間に協定を締結して本規則を（EC法ではなく）国際法上適用することとした⁸²⁾。また、ノルウェーとアイスランドはECおよびデンマークとの間にそれぞれ協定を締結して、相互間に本規則の規定を適用している⁸³⁾。

加盟国は14歳以上のすべての庇護申請者および不法入国者の両手指すべての指紋を採取し、中央ユニット（the Central Unit）へ直ちに送付する（第4、8条）。それはコンピュータ化された中央データベースで処理される（前文第5段、第3条）。庇護申請者の指紋データは10年間、不法入国者の指紋データは2年間保存される（第6条、第8条1項）。

（４）受入指令

受入指令⁸⁴⁾は、庇護申請者が申請に関する決定を待つために加盟国領域にとどまることを許される間の受け入れに関する共通下限基準を定める（第1条）。加盟国は、本指令に適合する限りにおいて、より好待遇（more favourable）の規定を導入または維持することができる（第4条）。立法根拠は、EC条約第63条1段1項（b）である。本指令の国内実施期限は、2005年2月6

81) 細則として、*Council Regulation (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention* [2002] Official Journal L 62/1 が制定されている。

82) *Agreement between the European Community and the Kingdom of Denmark, op. cit.*

83) *Agreement between the European Community and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway, op. cit. (and Declarations, op. cit.)* ; Protocol to the Agreement between the European Community and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway, *op. cit.*

84) 本指令の概要については、Jaap W. de Zwaan, *op. cit.*, p. 105, 106 参照。また、本指令の詳細な検討として、Nicola Rogers, "Minimum Standards for Reception", *European Journal of Migration and Law*, Vol. 4, Issue 2, 2002, pp. 215-230 参照。

日である（第26条1項）。イギリスは本指令の採択および適用に参加しているが、アイルランドおよびデンマークは不参加である（前文第19-21段）。

本指令の構成は次のとおりである。

前文

第Ⅰ章 目的、定義及び範囲

第Ⅱ章 受入条件に関する総則

第Ⅲ章 受入条件の削減又は取消

第Ⅳ章 特別な必要のある者のための規定

第Ⅴ章 不服申立

第Ⅵ章 最終規定

本指令の概要は以下のとおりである。

庇護申請者およびその家族に尊厳ある生活水準とすべての加盟国で同様の生活条件を確保するための共通下限基準が次の項目で示されている（前文第7段、第3条1項）。第1に受入条件に関する必要情報の提供（第5条）、第2に庇護申請者としての地位を証明する氏名付きの文書の提供（第6条）、第3に受入加盟国内における移動の自由と居住（第7条）、第4にメディカル・スクリーニング（第9条）、第5に未成年者の学校教育（第10条）、第6に庇護申請に関する決定が1年以内になされなかった場合の就労の機会（第11条）、第7に職業訓練の提供（第12条）、第8に庇護申請者の健康にとって十分かつ生計を立てることが可能な生活水準を確保するための物質的な受入条件（第13、14条）、第9に保健医療サービス（第15条）、である。

（5）資格指令

資格指令⁸⁵⁾は、第三国国民または無国籍者が難民またはその他の場合に国際的保護を必要とする者としての資格および付与される保護の内容に関する共通下限基準を定める（第1条）。加盟国は、本指令に適合する限りにおいて、

85) 本指令の概要については、Jaap W. de Zwaan, *op. cit.*, pp. 107-110 参照。

より好待遇（more favourable）の規定を導入または維持することができる（第3条）。立法根拠は、EC条約第63条1段1項（c）、2項（a）、3項（a）である。本指令の国内実施期限は、2006年10月10日である（第38条1項）。イギリスおよびアイルランドは本指令の採択および適用に参加しているが、デンマークは不参加である（前文第38－40段）。

本指令の構成は次のとおりである。

前文

第Ⅰ章 総則

第Ⅱ章 国際的保護の申請に関する評価

第Ⅲ章 難民であるための資格

第Ⅳ章 難民の地位

第Ⅴ章 補充的保護のための資格

第Ⅵ章 補充的保護の地位

第Ⅶ章 国際的保護の内容

第Ⅷ章 行政協力

第Ⅸ章 最終規定

本指令の概要は以下のとおりである。

本指令の主要目的は、第1に加盟国が国際的保護を真に必要としている者を判別するための共通基準を適用するよう確保することであり、また、第2にそのような者にとって最低水準の給付（benefits）がすべての加盟国で利用可能であるよう確保することである（前文第6段）。また、本指令は、難民の地位だけでなく、後述するように「補充的保護」（subsidiary protection）の地位についても規定している（第18条）。

難民とは、本指令によれば、「人種、宗教、国籍、政治的意又は特定の社会的集団の構成員であることを理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に根拠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か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第三国国民、又は、上述のような同じ理由で常居

所を有していた国の外にいる者であって、その国に帰ることができないか又はそのような恐怖を有するためにその国に帰ることを望まない無国籍者」をいう（第2条（c））。これは、難民条約第1条A（2）とほぼ同じ定義となっている。また、補充的保護の対象となるのは、「難民としての資格を有しないが、出身国又は無国籍者の場合には常居所を以前に有していた国に送還されるならば……重大な危害を受ける実在のおそれに直面し、その国の保護を受けることができないか又はそのようなおそれのためにその国の保護を受けることを望まないことを信じるに足る相当の理由が示された第三国国民又は無国籍者」である（第2条（e））。

「迫害又は重大な危害の行為者」に含まれるのは、（イ）国家、（ロ）「国家又は国家領域の実質的部分を支配する政党又は団体」、（ハ）「非国家主体」（non-State actors）である。非国家主体の場合には、（イ）および（ロ）（国際機構を含む）が保護を提供できないかまたは提供しようとしなかったことが示されることを要する（第6条）。これに対して、保護を提供できるとされているのは、国家および「国家又は国家領域の実質的部分を支配する政党又は国際機構を含む団体」である（第7条）。

さらに、難民たる資格の認定のため、「迫害行為」（acts of persecution）および「迫害理由」（reasons for persecution）の意味内容が示されている。まず、難民条約第1条A（2）の意味における迫害行為について、次の要件が掲げられている。すなわち、「（a）その性格又は反復により、基本的人権、特に〔欧州人権条約〕第15条2項に基づき逸脱が許されない権利の重大な侵害を構成するに足るほど重大であること」、または、「（b）（a）で言及されているのと同様の仕方で個人に影響を与えるに足るほど重大な人権侵害を含む様々な措置が蓄積すること」である（第9条1項）。そのような迫害行為には、性的暴力行為や「ジェンダー又は児童に特有の性格の行為」も含まれる（第9条2項）。次に「迫害理由」に関しては、それを評価する際に加盟国が考慮に入れなければならない要素として、人種、宗教、国籍、特定の社会集団および政治的意見の概念が示されている（第10条1項）。

他方、補充的保護のための資格に関連して、「重大な危害」とは、「(a) 死刑又はその執行」、「(b) 出身国での申請者に対する拷問又は非人間的な若しくは品位を傷つける取り扱い若しくは刑罰」、または、「(c) 国際的又は国内的武力紛争の状況における無差別暴力による文民の生命又は身体に対する重大かつ個別の脅威」をいう（第15条）。

難民認定者および補充的保護の対象者に付与される「国際的保護」の内容として、以下が規定されている。補充的保護の対象者に与えられる保護の内容は、難民認定者に比べて劣っている。

送還からの保護（ノン・ルフールマン原則の尊重）（第21条）

当該地位について理解可能な言語での情報提供（第22条）

家族の結合の維持（補充的保護の対象者の場合、加盟国は給付に条件を定めることができる）（第23条）

在留許可証の発給（難民認定者については少なくとも3年間有効で更新可のもの、補充的保護の対象者については少なくとも1年間有効で更新可のもの）（第24条）

旅行文書の発給（補充的保護の対象者の場合、「少なくとも他国に所在することを必要とする人道的理由が発生したとき」とされている）（第25条）

雇用アクセス（補充的保護の対象者の場合、当該加盟国の国民と平等の条件が保障されていない）（第26条）

教育アクセス（第27条）

社会福祉（補充的保護の対象者の場合、加盟国は公的扶助（social assistance）を中核的給付（core benefits）に限定することが可能である）（第28条）

保健医療サービス（health care）（補充的保護の対象者の場合、加盟国は保健医療サービスを中核的給付（core benefits）に限定することが可能である）（第29条）

保護者のいない未成年者（unaccompanied minors）の保護（第30条）

住居へのアクセス（第31条）

加盟国内における移動の自由（第32条）

社会的統合プログラムの提供（補充的保護の対象者の場合、「加盟国により適切であるとみなされるとき」とされている）（第33条）

本国送還を望む場合の支援（第34条）

（6）手続指令

手続指令⁸⁶⁾は、加盟国における難民の地位の付与または取消に関する手続について共通下限基準を定めるものである（第1条）。補充的保護の対象者には適用されない⁸⁷⁾。ただし、加盟国は補充的保護等の他の種類の国際的保護に本指令を適用することができる（第3条3、4項）。加盟国は、本指令に適合する限りにおいて、より好待遇（more favourable）の規定を導入または維持することができる（第5条）。立法根拠は、EC条約第63条1段1項（d）である。本指令の国内実施期限は2007年12月1日であるが、一部の規定（第15条）については2008年12月1日が国内実施期限とされている（第43条）。イギリスおよびアイルランドは本指令の採択および適用に参加しているが、デンマークは不参加である（前文第32－34段）。

本指令の構成は次のとおりである。

前文

第I章 総則

86) 本指令の概要については、Jaap W. de Zwaan, *op. cit.*, pp. 111-113 参照。また、本指令の詳細な検討として、Cathryn Costello, “The Asylum Procedures Directive and the Proliferation of Safe Country Practices: Deterrence, Deflection and the Dismantling of International Protection?”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 7, Issue 1, 2005, pp. 35-69; Dr H       Lambert, “The EU Asylum Qualification Directive, Its Impact on the Jurisprudence of the United Kingdom and International Law”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 55, No.1, 2006, pp. 161-192 参照。さらに、手続指令の交渉過程に関しては、Doede Ackers, “The Negotiations on the Asylum Procedures Directive”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 7, Issue 1, 2005, pp. 1-33 参照。なお、加盟国の難民認定手続に関する研究として、久保善太郎「英国の難民認定手続における手続的公正についての研究」『法学政治学論究』（慶應義塾大学）第71号、2006年、95－127頁参照。

87) Jaap W. de Zwaan, *op. cit.*, p. 111.

第Ⅱ章 基本原則及び保障

第Ⅲ章 第一審手続 (Procedures at First Instance)

第1節 審査手続、特別手続

第2節 受理不能な申請、最初の庇護国の概念、安全な第三国の概念

第3節 根拠のない申請、安全な出身国とみなされる第三国の最低共通リスト、加盟国による安全な出身国としての第三国の指定、安全な出身国の概念

第4節 再申請、不出頭、手続規則

第5節 国境手続

第6節 欧州の安全な第三国の概念

第Ⅳ章 難民の地位の取消手続

第Ⅴ章 不服申立手続 (Appeals Procedures)

第Ⅵ章 一般及び最終規定

本指令の概要は以下のとおりである。

加盟国は、すべての手続のために、本指令に従って庇護申請を適切に審査することに責任を負う決定機関を指定しなければならない（第4条）。本指令が定める基本原則および保障は次のとおりである。申請者は決定機関が第一審手続に従って決定を行うまで、手続のみを理由として加盟国にとどまることを許される（第7条1項）。決定機関による決定のための要件として、庇護申請に関する決定は書面によること、申請が認められない場合にはその旨の決定において事実および法における理由の開示ならびに不服申立の方法に関する情報提供を書面で行うことが規定されている（第9条1、2項）。庇護申請者は、理解可能な言語による情報提供、通訳の利用、UNHCRとの連絡、合理的期間内の決定通知等に関する保障を与えられる（第10条）。UNHCRは、庇護申請者および個別の申請に関する情報にアクセスすること、および、自己の見解を述べる事が許される（第21条）。他方、手続を円滑に進めるため、庇護申請者が加盟国所轄機関と協力する一定の義務についても定められている（第11条）。

庇護申請者は、決定機関による決定がなされる前に、国内法上権限を有する

者と個人面接を行う機会を与えられる（第12-14条）。ただし、例えば後述する「安全な出身国」や「安全な第三国」からの申請者に対しては個人面接を省略することができる（第12条2項（c））。また、庇護申請者は自己の負担または一定の場合には無償で弁護士を利用することができる（第15、16条）。単に庇護申請者であるというだけで、加盟国は同人を留置（detention）してはならない（第18条1項）。

なお、加盟国は、国境またはトランジット・ゾーンで庇護申請がなされる場合、その場所で決定を行うための手続を定めることができる（第35条1項）。ただし、このような場合、上述の基本原則および保障からの適用除外として、加盟国は2005年12月1日現在施行している国内法令を一定条件（第35条3-5項）の下に維持することができる（第35条2項）。

第一審手続（Procedures at First Instance）については、以下のように規定されている。まず、庇護申請の審査手続は十分かつ完全なものであることを前提として、可及的速やかに行われなければならない（第23条2項）。申請が（申請者に不利な形で）優先的に処理される場合（「迅速化手続」（accelerated procedures）と呼ばれることがある）として、（イ）明らかに申請者が資格指令に基づく難民の地位に該当しないとき、（ロ）申請者が「安全な出身国」（a safe country of origin）の出身であるため、または、加盟国でない当該国が申請者にとって「安全な第三国」（a safe third country）であるとみなされるために、庇護申請に根拠がない（unfounded）とみなされるとき、（ハ）申請者が加盟国領域に不法入国したかまたは不法に滞在を延長し、十分な理由なく当局に出頭せず、および（または）、可及的速やかに庇護申請を提出しなかったとき、（ニ）申請者が指紋採取に応じないとき、などが列挙されている（第23条4項）。

庇護申請に根拠がないとみなされるのは、当該申請が資格指令に従って難民の地位に当たらないことを決定機関が立証した場合に限られるが、加盟国は国内法に定めがあるならば上記（イ）～（ニ）等の場合にも当該申請に明らかに根拠がない（manifestly unfounded）とみなすことができる（第28条）。

また、庇護申請が受理不能な場合として、第1に他の加盟国が難民の地位を

付与したとき、第2に加盟国ではない国が当該申請者にとって「最初の庇護国」(a first country of asylum)であるとみなされるとき、第3に加盟国でない国が当該申請者にとって「安全な第三国」とみなされるとき、第4に補充的保護の対象者その他に該当するとき、などが示されている(第25条)。

特定の庇護申請者にとって「最初の庇護国」とみなされるのは、当該国に同人が再入国を許されることを前提に、当該国で同人が難民として認定されており、かつ、同国の保護を依然として利用可能であるか、または、当該国で同人がノン・ルフールマン原則に基づくことを含む十分な保護を享受する場合である(第26条)。

加盟国が「安全な第三国」概念を適用できるのは、庇護希望者が当該第三国で次の原則すべてに従って扱われることを確信する場合に限られる。第1に、人種、宗教、国籍、特定の社会集団への所属または政治的意見のゆえに生命および自由が脅かされないことである。第2に、難民条約に従ってノン・ルフールマン原則が尊重されることである。第3に、国際法に定められているように、拷問および残酷または非人間的または品位を傷つける取り扱いを受けない自由に反する退去の禁止が尊重されることである。第4に、難民の地位を求め、かつ、難民と認定されるならば難民条約に従って保護を受ける可能性が存在することである(第27条1項)。当該第三国が庇護申請者の入国を許可しない場合は、当該加盟国で手続が行われる(第27条4項)。なお、第三国が庇護申請者の再入国を認めるのを確保するため、ECと第三国の間で「再入国協定」が締結される場合がある⁸⁸⁾。

また、庇護申請者が「欧州の安全な第三国」(「超安全な第三国」)から加盟国領域に不法に入国した場合、庇護申請および申請者の特定の状況における同人の安全についての審査は行われない(第36条1項)。「欧州の安全な第三国」とみなされるためには、次の4つの条件が充たされる必要がある。第1に、当該

88) これまでに、香港、マカオ、スリランカ、アルバニアおよびロシアとの間で再入国協定が締結されている。この点の詳細については、“EC Readmission Agreements” in Steve Peers and Nicola Rogers (eds.), *op. cit.*, pp. 881-898 参照。

国が地理的制限なく難民条約を批准し、同規定を遵守していることである。第2に、当該国で法により規定された庇護手続が機能していることである。第3に、当該国が欧州人権条約を批准し、実効的救済に関する基準を含む諸規定を遵守していることである。第4に、コミッションの提案に基づき、欧州議会に諮問した後、理事会が特定多数決で採択する「欧州の安全な第三国」の共通リストに入っていることである（第36条2、3項）。

2005年12月1日現在、国内法で上記4つのうち最初の3条件を基準として「安全な第三国」を指定した加盟国は、上記共通リストが採択されるまでの間、前掲第36条1項（審査の不実施）をそれらの第三国に適用することができる（第36条7項）。「欧州の安全な第三国」に指定された国が庇護申請者の再入国を認めない場合は、当該加盟国が手続を行う（第36条6項）。なお、上述したとおり、第三国が庇護申請者の再入国を認めるのを確保するため、ECと第三国の間で再入国協定が締結される場合がある。

「安全な出身国」には3つのカテゴリーが存在する。第1に、コミッションが自己情報の他、加盟国、UNHCR、欧州審議会（the Council of Europe）^{89）}等からの情報を利用して策定した提案に基づき、欧州議会に諮問した後、理事会が特定多数決で採択する最低共通リストに含まれる国である。それらの国は附属書Ⅱに従って、加盟国により「安全な出身国」とみなされる（第29条）。附属書Ⅱには次のように述べられている。

「法的状況、民主的制度における法の適用及び一般的な政治状況に基づき、EC指令第2004/83号〔資格指令〕第9条に定義されるような迫害、拷問又は非人間的若しくは品位を傷つける取り扱い若しくは刑罰及び国際的又は国内的な武力紛争の状況下での無差別暴力による脅威が一般的かつ一貫して存在しないことが示されうる場合には、安全な出身国とみなされる。

89) 欧州審議会については、庄司克宏「欧州審議会の拡大とその意義」『国際法外交雑誌』第95巻4号、1996年、1-27頁、同「欧州審議会」、植田隆子編『現代ヨーロッパ国際政治』岩波書店、2003年、93-116頁参照。

この評価を行う際、以下により迫害又は虐待に対する保護がどの程度提供される

かについて特に考慮が払われなければならない。

- (a) 当該国の関連法規及びその適用の在り方
- (b) [欧州人権条約] 及び (又は) [自由権規約] 及び (又は) [拷問等禁止条約]、特に [欧州人権条約] 第15条 2 項に基づき逸脱できない権利の遵守
- (c) [難民条約] に従ったノン・ルフールマン原則の尊重
- (d) これらの権利及び自由の侵害に対する実効的な救済制度の規定。」

「安全な出身国」の第2の категорияは、上記共通リスト以外に加盟国が附属書Ⅱに従って「安全な出身国」として指定する場合である。国の一部を安全と指定することも可能である（第30条1項）。また、第3の категорияとして、加盟国が2005年12月1日現在施行している国内立法により、上記共通リストにある以外の国を「安全な出身国」として指定する場合が存在する。この場合、附属書Ⅱではなく、次の条件が適用される。すなわち、当該第三国にいる者が一般的に（資格指令第9条に定義されるような）迫害および拷問または非人間的もしくは品位を傷つける取り扱いもしくは刑罰を受けないことを、加盟国が、他の加盟国、UNHCR、欧州審議会等からの情報に依拠し、同国の法的状況、法の適用および一般的政治状況に照らして確信することが条件となる。国の一部を安全と指定することも可能であり、また、特定集団に属する者にとって国もしくはその一部を安全と指定することも可能である（第30条2－5項）。

以上の3つの categoria については、庇護申請の個別審査の後、次に該当する場合にのみ、特定の庇護申請者にとって「安全な出身国」とみなされる。すなわち、(イ) 申請者がその国の国籍を有すること（無国籍者の場合はその国に依然常居所を置いていたこと）、および、(ロ) 申請者が同人の特定の状況において、また、資格指令に基づく同人の難民としての資格の点から、当該国を「安全な出身国」とみなさないための重大な根拠を提出していないことである（第31条1項）。とくに第1の categoria に属する「安全な出身国」であって、(イ) および (ロ) が充足される場合、加盟国は庇護申請に根拠がないとみなす旨規定されている（第31条2項）。「安全な出身国」概念を適用するためのその他の規則および方法 (modalities) については、加盟国が国内法で定める（第31条3

項）。

最後に、「安全な第三国」、「欧州の安全な第三国」および「安全な出身国」について、庇護申請者は各々場合に依じて「安全」の推定を破ることが求められる。第一審手続に対する不服申立手続（第39条）が「裁判所における実効的な救済の権利」（第39条1項）として規定されているが、そのような救済に関して申請者に不服申立手続の結果が出るまで当該加盟国にとどまることを許す効果を伴うかに否かについては加盟国の選択に委ねられている（第39条3項（a））。

なお、アムステルダム条約附属「欧州連合加盟国国民の庇護に関する議定書」（スペイン議定書と呼ばれることがある）によれば、EU加盟国は庇護の問題において相互に「安全な出身国」とみなされる。加盟国国民による庇護申請が他の加盟国により審査されるのは、次の3つの場合に限られる。第1に、庇護申請を行った国民が属する加盟国が緊急事態として欧州人権条約第15条を援用して同条約上の義務から逸脱した場合である。第2に、EU条約第7条1項の違反手続⁹⁰⁾が開始された場合に理事会がその点の決定を行うまでの間である。第3に、理事会がEU条約第7条1項に基づき、庇護申請者が属する加盟国について、人権、民主主義および法の支配に対する重大かつ継続的違反の存在を認定する場合である⁹¹⁾。第4に、加盟国が他の加盟国国民の庇護申請について一方的に審査する旨決定する場合である。この場合、理事会に通知されなければならない。また、その場合の庇護申請は、加盟国の政策決定権限に影響を与えることなく、明らかに根拠がないという推定に基づいて処理されなければならない。

4. 欧州共通難民庇護制度の概括的評価

以下では、前節で概観したダブリン規則、受入指令、資格指令および手続指

90) 庄司克宏著『EU法 基礎篇』岩波書店、2003年、99-101頁参照。

91) 同上。

令について概括的な評価を行うこととする（紙幅の関係で詳細な法的検討は別稿で行うこととする）。

第1に、EU域内で審査責任国を決定する基準を定めるダブリン規則は、難民庇護の実体面および手続面の双方において加盟国間で平準化がなされていることを前提とするにもかかわらず⁹²⁾、上述の3指令はそれを十分に達成していない。また、実際の適用においては、ダブリン規則は庇護希望者の最初の入国地点となることが多いEU域外国境の東部および南部（中東欧諸国、スペイン、イタリア、ギリシャ）を審査責任国とする傾向があるため、一部の国に過大な負担を強いる可能性があるとして批判されている⁹³⁾。

第2に、受入指令については、肯定的側面として一例を挙げるならば、庇護申請者の健康にとって十分かつ生計を立てることが可能な生活水準を確保するための物質的な受け入れ条件を規定することにより、例えばギリシャでは受け入れ条件の実質的な改善につながると見込まれ、また、フランスでは1年に限定されていた社会給付の権利が庇護手続の全期間中継続されることになる⁹⁴⁾。しかし、否定的側面として、庇護申請者への権利付与をどのように実施するかについては加盟国政府に実質的な裁量権が与えられている点が批判される⁹⁵⁾。

第3に、資格指令については、まず、迫害者等の定義に非国家主体を含めていること、また、迫害行為に性的暴力行為や「ジェンダー又は児童に特有の性格の行為」も含めている点が評価されている⁹⁶⁾。しかし、保護提供主体に国際機構を含めることについては、難民条約が「国際連合の機関の保護又は援助を

92) Geoff Gilbert, *op. cit.*, p. 973, 974.

93) European Council on Refugees and Exiles, *Broken Promises'- Forgotten Principles: An ECRE Evaluation of the Development of EU Minimum Standards for Refugee Protection Tampere 1999 - Brussels 2004*, 2004 (available at http://www.ecre.org/files/Tampere_June04.pdf, accessed 18th November 2006), p. 21, 22, 25.

94) *Ibid.*, p. 18.

95) *Ibid.*

96) Geoff Gilbert, *op. cit.*, p. 975, 976.

現に受けている者」(第1条D)について適用されないと規定されているものの、国連PKO等が必ずしも十分な保護を継続して与えることができるわけではないとして批判されている⁹⁷⁾。次に、条約難民に当たらないが国際的保護を必要とする者のために補充的保護の地位を明文化したことは評価されるが、それに該当する者に付与される保護の程度が条約難民に比べて低いことが懸念されている⁹⁸⁾。さらに、資格指令の対象者は第三国国民（または無国籍者）に限定され、加盟国国民は除かれているが、例えば中東欧諸国におけるロマ人（ジプシー）が加盟国から迫害を受けないとは限らない点が指摘されている⁹⁹⁾（この点は前掲スペイン議定書にも当てはまる）。

最大の批判的となっているのが、第4の手続指令である。「共同体の歴史において……これほどまでに多くの人権違反が一個の立法によってなされたことはかつてなかった」¹⁰⁰⁾とまで酷評されている。とりわけ、ノン・ルフールマン原則から判断して不十分であると指摘されているのは、以下の点である。

（イ）受理不能な申請が広範に定められており、加盟国が庇護手続へのアクセスを拒絶することができるようになっている。「最初の庇護国」、「安全な第三国」および「欧州の安全な第三国」概念の援用がそれに当たる¹⁰¹⁾。それらについて、ノン・ルフールマン原則から検討するならば、次のように考えられる。出身国を第1の国、庇護申請先のEU加盟国を第2の国、そこから送還される場合に対象となる第三国を第3の国、そこからさらに送還される場合の当該国（第三国）を第4の国とする。上記3つの概念に共通の点として、いずれも「間接的な送還」すなわち庇護申請者が事後に迫害や危害を受ける国（第4

97) *Ibid.*, p. 976.

98) *Ibid.*, p. 979, 980.

99) *Ibid.*, p. 975.

100) “Asylum Procedures” in Steve Peers and Nicola Rogers (eds.), *op. cit.*, pp. 367-452 at 410.

101) Jens Vedsted-Hansen, “Common EU Standards on Asylum – Optional Harmonisation and Exclusive Procedures?”, *European Journal of Migration and Law*, Vol. 7 Issue 4, 2005, pp. 369-376 at 371.

の国)へ追放されるおそれがある国(第3の国)に送還される場合が問題となる。

当該EU加盟国(第2の国)が庇護申請者について第三国(第3の国)で実効的な保護を受けることができる旨立証するならば、送還は可能である¹⁰²⁾。その場合、次の2つの条件のいずれかが充たされる必要がある。すなわち、(a) 第三国(第3の国または第4の国)が当該者に滞在を許可すること、もしくは、第三国(第3の国または第4の国)がノン・ルフールマン原則に基づくEU加盟国(第2の国)の義務に反して当該者を追放することをしない旨の保障を提供することである。または、(b) 当該者にそのような保障がない場合は、同人が第三国(第3の国)においてノン・ルフールマン原則に基づく実効的な保護を援用する機会を有することである。それは、当該者が第三国(第3の国)に入境・滞在し、庇護申請について手続保障とともに実体審査がなされることを意味する¹⁰³⁾。

以上のような点が「安全」の推定の根拠となる。そのような推定が破られる場合には、送還は禁止される。とくに「欧州の安全な第三国」(「超安全な第三国」)概念の下で、EU域外から(EU加盟国以外の)欧州の国を経由してEU域内に入った者によりなされた庇護申請の実体審査が、実質的に拒否されるようになっている点が批判されている¹⁰⁴⁾。

(ロ)「安全な出身国」の範囲が拡張されている¹⁰⁵⁾。「安全な出身国」の適用が国際法上認められるのは、次の2条件が充たされる場合である。第1に、当該国の一般的状況が迫害や危害からの有意な保護をそこで得られるという推定を可能とすることである。第2に、この推定を破るための条件が「安全な出身国」以外の国からの庇護申請者に適用されるのとは異なる挙証責任または立証水準を課すことにならないということである。ノン・ルフールマン原則により

102) Hemme Battjes, *op. cit.*, p. 397, 398.

103) *Ibid.*, p. 406, 407, 418.

104) Jens Vedsted-Hansen, *op. cit.*, p. 372. また、Hemme Battjes, *op. cit.*, pp. 428-431 も参照。

105) Jens Vedsted-Hansen, *op. cit.*, p. 372.

想定される水準を超える挙証責任または立証水準を課すことは、同原則の違反となる¹⁰⁶⁾。

手続指令はそれら2条件を充足していないと考えられる。その理由として、第1の点については、手続指令の附属書Ⅱが基準を定めているが、加盟国が附属書Ⅱに依拠しないで指定する「安全な出身国」（第3のカテゴリー）が存在すること、また、「安全な出身国」の共通リストは理事会の特定多数決によるため必ずしもすべての加盟国が同リストにある国を附属書Ⅱの基準に適合しているとみなしているとは限らないこと、しかしそれにもかかわらず共通リストに従わなければならないことが指摘される。第2の点については、手続指令は例えば「安全な出身国」からの庇護申請者に個人面接の機会を与えていないこと（第12条2項（c））が指摘される。以上の結果、手続指令はノン・ルフールマン原則に違反している可能性があると考えられる¹⁰⁷⁾。

（ハ）「迅速化手続」が庇護申請に広範に適用され、明らかに根拠がないとみなすことができる余地が大きい¹⁰⁸⁾。また、不服申立手続における防禦が限定されている¹⁰⁹⁾。さらに、不服申立に停止的効果（suspensive effect）がないため、庇護申請者が当該加盟国にとどまることができる保障がない¹¹⁰⁾。

欧州規模で難民支援を行っているNGOの欧州難民亡命評議会（European Council on Refugees and Exiles: ECRE）は、アムステルダム条約が予定していた5年間（1999年5月1日～2004年4月30日）にタンペレ文書に基づく欧州共通難民庇護制度の確立について、「実際には〔EU共通〕基準の多くは単に〔各加盟国の〕既存の実行に対応しているにすぎず、いかに〔加盟国〕政府が各国レベルの実行にできる限り変更を要しない基準で合意しようと努めたかを反映するものである¹¹¹⁾」として批判している。とくに受入指令、資格指令および手続

106) Hemme Battjes, *op. cit.*, p. 345, 346, 357.

107) *Ibid.*, p. 357, 358.

108) Jens Vedsted-Hansen, *op. cit.*, p. 372.

109) *Ibid.*

110) *Ibid.*

指令について、ECRE文書は次のような総括を行っている。

「いくつかの加盟国が他の加盟国より制限的な基準を難民の地位の決定の際に現在適用していることについては、資格指令によりある程度取り組みがなされた。しかし、同指令は手続指令とともに、申請者によって保護にアクセスする見込みに相違があること、また、25加盟国において保護の水準に顕著な相違が存在することに取り組む余地を限定的に提供するにとどまる。現行形態の手続指令¹¹²⁾は、裁量条項のカatalogueであり、欧州全域での庇護申請の決定における公正の保障にとって基本的重要性を有する諸問題に関して、取るに足らない程度の「法令の」接近を行っているにすぎない。例えば、庇護希望者の留置 (detention) を制限する基準は最終的に何ら合意されずに終わった。受入指令は、『すべての加盟国で同様の生活条件』を確保する文書となるという広範な目的を達成しなかった。資格指令は、補充的保護を受ける者に付与される給付の最低要件をほとんど設定していない。また、そのような者の家族構成員について政府は、もし付与するとしてもどのような給付を付与すべきかに関して完全な裁量権を有する。以上を含む数多くの重要な側面に関する合意の欠如は、この第1段階の調和の間に合意された文書にある若干の肯定的な成果を台無しにするものである。かかる調和の欠如は[EC]立法の影響力を減じ、その結果庇護政策に欧州レベルで取り組むという利点を著しく損なっている¹¹³⁾。」

以上のような評価に基づくならば、EUレベルの共通下限基準を目安としつつ、「庇護ショッピング」と加盟国の「規制間競争」は続いていると考えざるを得ない。果たして、前掲ECRE文書は次のような警告を行っている。

「基準を低下させるか否かに関して、各国政府に対して影響を及ぼす中心的要因は、より高い基準の維持が、より低い基準を定める他の加盟国から自国領域への二次的移動をもたらしているかどうかについての認識如何である。そのような『調和して低める』(harmonising down)アプローチの潜在的なドミノ効果は、下限として示されてきた基準が実際には規範 (the norm) となるという受け容れがたい状況を創り出す¹¹⁴⁾。」

111) European Council on Refugees and Exiles, *op. cit.*, p. 27.

112) 2004年4月30日直前に政治合意された内容に基づく (*Ibid.*, p. 9)。

113) *Ibid.*, p. 27.

114) *Ibid.*, p. 25.

5. 結語

難民庇護政策におけるEU加盟国の「規制間競争」は第2節で示されたとおり「市場の失敗」をもたらした結果、EUレベルでの共通下限基準に基づく調和という解決が試みられた。しかし、それは第3節および第4節で示されたように「政府の失敗」を招くこととなった。

その主要原因として、2点考えられる。第1点は、立法手続に関わる。難民庇護分野のEC立法は理事会の全会一致により決定されたため、基本的に各国の従来の政策（第2節参照）をEUレベルで追認するような最小公倍数的解決（第3節参照）しか得られなかった。また、欧州議会は拘束力のない意見を表明する権限しか付与されていなかったため、その影響力は限られていた。とくに手続指令の場合、手続上の瑕疵や違反は関係当事者や監督機関から容易に発見されうるため、加盟国の間で共通基準を無視または忌避できる可能性が同一ではないことから、加盟国は拒否権をちらつかせて例外や適用除外を認めさせたという説明がなされる¹¹⁵⁾。

なお、すでに述べたとおり、手続指令が採択された2005年12月1日以降、難民庇護に関する措置（EC条約第63条1段1項、2項（a））に「共同決定手続」が適用され（EC条約第67条5項）、理事会の特定多数決事項となっている。欧州議会は法案修正提案権および法案拒否権を有する。また、前掲理事会決定第2004/927号により、その他の難民庇護関連措置（EC条約第63条1段2項（b））についても2005年1月1日より「共同決定手続」が適用されている。

「政府の失敗」の主要原因として第2に考えられるのは、司法的監督の欠如という点である。欧州司法裁判所はEU諸機関の行為、EC立法を実施する加盟国の行為等について、欧州人権条約をはじめとする国際的人権条約や「加盟国に共通の憲法的伝統」を間接的基準として参照し、法の一般原則としての基本権に適合しているか否かを審査する¹¹⁶⁾。また、ダブリン規則、受入指令、資

115) Jens Vedsted-Hansen, *op. cit.*, p. 374.

格指令および手続指令等の採択は、難民条約および難民議定書ならびに他の関連条約に従うことが明文化されているため（EC条約第63条1段1項）、欧州司法裁判所はそれらを直接の基準としてそれらの規則や指令を審査することができると考えられる¹¹⁷⁾。

しかし、難民庇護分野を含む「人の自由移動」（FMP）政策に関するEC条約規定では欧州司法裁判所の管轄権に制限がある。同規定に関する先決裁定手続は、通常の場合（EC条約第234条）と比べて、次の点で制約を受ける。すなわち、同条約規定の解釈または同条約規定に基づくEC諸機関の行為の効力もしくは解釈に関する問題につき、国内裁判所のうち当該最終審のみが欧州司法裁判所への付託義務を有する旨規定されるにとどまる。しかも、その義務は最終審の国内裁判所が裁判を行うために先決裁定を必要とみなす場合（その点で裁量権を有する）に限られる（EC条約第68条1項）。最終審以外の国内裁判所の付託は認められていない¹¹⁸⁾。

以上のような制限が、難民庇護分野の立法を欧州司法裁判所の司法審査から「隔離」する効果をもたらしている。なお、2004年5月1日以降、理事会は欧州議会との協議の後全会一致により、上述の制限的な先決裁定手続を通常の場

116) この点については、庄司克宏「欧州人権条約をめぐる EC 裁判所の『ガイドライン』方式」『日本 EC 学会年報』第 5 号、1985 年、1-22 頁、同「EC における基本権保護と欧州人権条約機構」『法学研究』（慶應義塾大学）第 60 巻 6 号、1987 年、42-70 頁、同「EC 裁判所における基本権（人権）保護の展開」『国際法外交雑誌』第 92 巻 3 号、1993 年、33-63 頁参照。

117) Hemme Battjes, *op. cit.*, pp. 82-105.

118) それに加えて、司法裁判所はいかなる場合においても、公の秩序および国内治安維持に関して EC 条約第 62 条 1 項（域内国境通過時における人の管理の撤廃）に従ってなされる措置または決定につき裁定を行う管轄権を有しない（EC 条約第 68 条 2 項）。また、理事会、コミッションまたは加盟国は、司法裁判所に対し、同編または同編に基づく EC 諸機関の行為の解釈に関する問題につき、裁定を行うよう要請することができるが、欧州議会は除かれる。そのような裁定は既判力を有する加盟国裁判所の判決に適用されない（EC 条約第 68 条 3 項）（庄司克宏著『EU 法 政策篇』前掲、130 頁）。

合（EC条約第234条）に適合するように修正することが可能であるが（EC条約第67条2項）、依然として実現されていない¹¹⁹⁾。

他方、EUレベルの難民庇護立法について司法審査を求める方法として、取消訴訟（EC条約第230条）や義務不履行訴訟（EC条約第226条）が存在する。前者については、例えば欧州議会が基本権違反を理由として理事会指令の取消を欧州司法裁判所に求める場合（EC条約第230条）が考えられる¹²⁰⁾。また、後者については、例えば手続指令等の国内実施が不的確であるとしてコミッションが加盟国を相手取って欧州司法裁判所に提訴する場合がである。とくに手続指令等は下限基準指令であるが、欧州司法裁判所の判例法によれば、EUレベルで設定される下限基準とは基準自体として最低限のものが設定されるという意味ではないということに注意を要する¹²¹⁾。しかしながら、義務不履行訴訟においては個人に原告適格がなく、また、取消訴訟では制限があるという点で限界を抱える。

欧州共通難民庇護制度の第1段階における失敗を克服すべく、2004年11月4、

119) コミッションは、難民庇護分野を含む「人の自由移動」（FMP）政策事項にも通常の先決裁定手続（EC条約第234条）を適用するよう提案している。これについては、*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the Court of Justice of the European Communities: Adaptation of the provisions of Title IV of the Treaty establishing the European Community relating to the jurisdiction of the Court of Justice with a view to ensuring more effective judicial protection*, COM (2006) 346 final, Brussels, 28.6.2006 (available at http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0346en01.pdf, accessed 19th November 2006) 参照。

120) Case C-540/03 *European Parliament v. Council of the European Union*, Judgment of 27 June 2006, nyr (available at <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Submit&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-540%2F03&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>, accessed 19th November 2006).

121) Case C-84/94 *United Kingdom v. Council of the European Union* [1996] ECR I-5755, paras. 17, 56.

5日の欧州理事会で承認されたハーグ・プログラム¹²²⁾(2005-2010年)において、次のように述べられている。

「第2段階における欧州共通難民庇護制度の目的は、共通の庇護手続及び庇護又は補充的保護を付与される者のための統一的地位を確立することである¹²³⁾。」

しかし、現行のEC条約における難民庇護分野の立法根拠ではEUレベルの共通下限基準の設定に限定されているため、上述のような目的を達成するためには条約改正を要する。欧州憲法条約¹²⁴⁾(2003年10月29日署名、未発効)は、欧州共通難民庇護制度に含まれる措置として、「[EU] 全域で有効な、第三国国民のための庇護の統一的地位」、「欧州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」、「統一的な庇護又は補充的保護の地位の付与又は取消に関する共通手続」、「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ことに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け入れ条件に関する基準」等が掲げられ(第Ⅲ-266条2項)、現行条約の共通下限基準に基づく調和アプローチは放棄されている。しかしながら、欧州憲法条約の批准プロセスは中断しているため¹²⁵⁾、ハーグ・プログラムの前掲目的の実現に黄色信号が点っている。

最後に、EU加盟国はすべて欧州人権条約締約国であるため、同条約第3条に基づくノン・ルフールマン原則を遵守する義務の下にある¹²⁶⁾(拷問等禁止条

122) *The Hague Programme : strengthening freedom, security and justice in the European Union*, Council of the European Union, Brussels, 13 December 2004, No. 16054/04 (JAI 559) (available at http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_en.pdf, accessed 19th November 2006).

123) *Ibid.*, p. 8.

124) 庄司克宏「2004年欧州憲法条約の概要と評価—『一層緊密化する連合』から『多様性の中の結合』へ—」『慶應法学』(法科大学院)第1号、1-61頁参照。

125) この問題については、田中俊郎「欧州憲法条約不成立の背景と展望」『海外事情』第54巻2号、2006年、2-16頁参照。

約第3条および自由権規約第7条についても同様である¹²⁷⁾。欧州人権裁判所の判例法によれば、EU自体は同条約の締約当事者ではないが、EU諸機関の行為による違反が問題となる場合、および、EC立法を実施する加盟国の行為であって加盟国に裁量権がない場合、「同等の保護」理論が適用され、「明白な瑕疵」があるときに加盟国の責任が問われる。また、EC立法を実施する加盟国の行為であって加盟国に裁量権がある場合も加盟国の責任として審査される¹²⁸⁾。EU加盟国の措置がとくに手続指令のような下限基準指令に依拠している場合、その実施には加盟国に裁量権があるため、欧州人権裁判所は加盟国の行為として審査を行うと考えられる。

このようにして、欧州人権条約はEUおよび加盟国の難民庇護政策に対して、庇護希望者に一定のセーフティ・ネットを提供するものとして機能している¹²⁹⁾。また、EU基本権憲章¹³⁰⁾は（欧州憲法条約本文に挿入されたが未発効であるため）それ自体として法的拘束力を有しないが、加盟国に共通の憲法的伝統および国際的義務、欧州人権条約および同人権裁判所の判例法等に由来する

126) 欧州人権裁判所によれば、「個人が他の国家へ退去させられるならば〔欧州人権条約〕第3条に反する取り扱いを受けるという実在の危険に直面すると信じるに足る相当の理由が示された場合には常に、かかる取り扱いから同人を保護する締約国の責任が追放の場合に関わってくる」(*Chahal v. the United Kingdom*, 15 November 1996, Reports 1996-V, para. 80)。

127) この点の詳細な比較検討として、Hélène Lambert, “Protection against Refoulement from Europe: Human Rights Law Comes to the Rescue”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 48, No. 3, 1999, pp. 515-544 参照。また、川村真理「拷問等禁止条約第3条における送還禁止基準」『杏林社会科学硏究』第21巻1号、2005年、36 - 56頁も参照。

128) 庄司克宏「欧州人権裁判所の『同等の保護』理論とEU法—Bosphorus v. Ireland 事件判決の意義」『慶應法学』第6号、2006年、285 - 302頁。

129) EU 難民庇護立法における基本権の位置付けについては、Steve Peers, “Human Rights, Asylum and European Community Law”, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 24, Issue 2, 2005, pp. 24-38 参照。

130) 現行のEU基本権憲章については、庄司克宏「EU基本権憲章（草案）に関する序論的考察」『横浜国際経済法学』第9巻2号、2000年、1 - 23頁参照。

権利を再確認するものとして¹³¹⁾ 欧州司法裁判所の判決の中で参照されている¹³²⁾。同憲章第19条2項(欧州憲法条約第Ⅱ-79条2項)には「何人も、自己が死刑、拷問又は他の非人間的な若しくは品位を傷つける刑罰若しくは取り扱いを受ける重大な危険が存在する国へ退去させられ、追放され又は引き渡されることはない」旨規定されている¹³³⁾。また、同じく第18条(欧州憲法条約第Ⅱ-78条)には「庇護を受ける権利」が難民条約を尊重し、EC条約に従って「保障される」旨規定されている¹³⁴⁾。

〔付記〕 本稿は、平成18年度慶應義塾大学学事振興基金研究補助(特A)による研究成果の一部である。

131) EU 基本権憲章前文。

132) Case C-540/03, *op. cit.*, paras. 38, 58.

133) Hemme Battjes, *op. cit.*, p. 114, 115. EU 基本権憲章第4条(欧州憲法条約第Ⅱ-64条)は欧州人権条約第3条と同様の規定であり、欧州人権裁判所が解釈する同条約第3条と同じ範囲および意味を有する(EU 基本権憲章第52条3項(欧州憲法条約第Ⅱ-112条3項))。そのため、EU 基本権憲章第19条2項に該当しない場合には同第4条を援用することができる(*Ibid.*, p. 115)。

134) 「庇護を受ける権利」の「保障」は、庇護を付与する義務を加盟国に課すものではないとされる。それは、第1に難民を第三国(迫害を受けるおそれがある国以外)に追放するとき、加盟国はそれらの難民が庇護すなわち永続的な解決および適切な派生的権利へのアクセスを有するよう『保障』しなければならないこと、第2に庇護を受ける資格のある外国人が追放されないとき、加盟国は自ら永続的解決を提供しなければならないこと、を意味するとされる(*Ibid.*, p. 111-114)。