

欧州共通の庇護制度 (CEAS)

The Common European Asylum System (CEAS)

佐藤 以久子

SATO, Ikuko

はじめに

欧州における庇護（迫害から護るための難民の受入れ）は、過去10年間余に大きく変化している。欧州連合（European Union: EU）の下で、保護の対象者を「難民の地位に関する条約」及び「難民の地位に関する議定書」（以下、併せて難民条約と称す）¹に基づく条約難民と主に人権条約に基づく補充的保護の双方を「国際的保護を付与する者」として一括りにし、また、従来の国単位の庇護制度から地域単位へとシフトしている。こうした転換の背景には、EU加盟国（2013年現在、28ヶ国）間の難民の受入の不均衡を是正し、庇護の負担分担の平準化を図ること、また、EU加盟国間の庇護基準の相当な違いを払拭し保護レベルを同一にするために、欧州共通の庇護制度（Common European Asylum System: CEAS）の構築が有効であるとの意図がある。

CEASへの取組みは、アムステルダム条約（1999年発効）²より本格的に始まり、現在、CEASは、その柱である共通の庇護基準が確定され、予定より遅れ2015年秋までには完成予定である。そこで、本章では、現行のCEASについて、2013年9月までの共通の庇護政策・基準、そして多少の対外政策を加えて概説し、CEASの全体像を紹介したい。

1. CEASの構想

(1) 目標

EUは、難民が特定のEU加盟国に集中せず、均等な庇護の負担分担となること、つまり、庇護申請者に対する責務や付随する費用等の負担がEU加盟国間で公平に分担され、また、「庇護漁り（asylum shopping）」とも言われる重複申請の防止を目指している。具体的には、まず、最低限度遵守する必要のある庇護基準の制定、次に、庇護基準の適用の共通化を図り、行く末には共通の庇護手続と国際的保護を付与された者に対し、EU全域で有効な同一の地位となるEU共通の保護と連帯領域の創設を目標とする。つまり、EU域内のいずれの国に庇護申請をしても、同一の国際的保護付与の審査・庇護手続・庇護申請者の扱いとなり、EU加盟国間の難民の受入に差異がなくなることを目指している。さらに言い換えると、EUは、加盟国間の庇護基準を共通化することで庇護の負担分担の平準化を達成し得ると考え、共通の庇護基準の立法化と履行義務を確保する仕組みを整えた庇護制度の構築を目指している³。

(2) 政策計画

CEASの構想は、アムステルダム条約よりEUの新領域となった「自由、安全、司法」の司法領域（EU法2条）の下で、具体的には3の政策計画：①タンペレ計画（1999年-2004年）、②ハーグ計画（2004年-2009年）、③ストックホルム計画（2010年-2014年）に沿って段階的に進められてきた。そして、今日、欧州の庇護法制度は、EUの庇護アキ（EU asylum acquis）⁴又はEUの庇護法と称されるまでに進展している。

(a) 庇護と出入国管理

EUがその前身である欧州共同体 (European Community: EC) の活動領域として庇護問題に着手したのは、EC域内の「人の自由移動」を確保し、こうした自由についてEC加盟国の市民に対し高いレベルの保護を与えるための副産物として、EC以外の市民 (第三国民) の出入国管理が必要となったためであり、難民への保護のためではなかった。具体的には、1986年の単一欧州法 (Single European Act: SEA) において、EC条約14条に「人、物、サービス、資本の移動の自由」を目標として定め、これら4つの自由移動を達成するために、まず、欧州経済共同体 (European Economic Community: EEC) 領域内の国境を撤廃し、EC市民の移動の自由を確保し、次に、第三国民の出入国管理へと移行して行った⁵。具体的には、1985年のシェンゲン協定 (Schengen Agreement) により、シェンゲン諸国領域内 (独仏とベネルクス三国) の国境を撤廃し、その後、1990年にはシェンゲン履行協定 (Schengen Implementation Agreement)⁶となり、加盟国がスペイン、ポルトガル、イタリア、ギリシャ、オーストリア、デンマーク、フィンランド、スウェーデンに拡大され、さらに、同協定はEU設立に向けたマーストリヒト条約 (1995年発効) に編入された。当初の庇護規定は、庇護申請や庇護申請者と庇護申請手続の用語説明のみに限定されていたが、後に、出入国管理強化を図るために⁷、旅券査証要求国の一覧⁸やEU域外国境や越境・経由地となる空港・海港・陸路での入国審査強化の一環として、例えば、正規の旅券や査証を所持しない乗客を輸送した運送会社に対する罰則が定められ⁹、庇護希望者に影響を及ぼした。

こうした出入国管理政策は、今日、シェンゲン・アキ (Schengen Acquis) と称するシェンゲン体制として整えられ¹⁰、具体的には、域内国境管理の撤廃、域外国境管理、短期滞在旅券査証、データ・ベースの共有化 (Schengen Information System : SIS I/II)¹¹、シェンゲン領域への旅券査証発給要請国を増やし¹²、広範かつ多様な内容である。なお、庇護関連規定は、シェンゲン条約28条から38条に庇護申請手続きの責務に関する規定があったが、ダブリン条約 (2003年発効)¹³に編入され、現在、シェンゲン条約上には庇護規定はない。よって、シェンゲン・アキは、直接には庇護に無関係である。

他方、EUの法政策上、庇護の問題は「庇護と出入国管理」として国境管理と共に扱われ、実際に、出入国管理政策は、正規入国書類を持たない庇護希望者の庇護申請へのアクセスや収容、そして、庇護却下後の帰還に密接に関係している。例えば、2004年に設置されシェンゲン領域内外の共通国境管理を担うFRONTEX (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union) は、不法移民と庇護希望者が混在した流入の多い南欧において、EU加盟国と共同でEU域外国境での不法移民の流入防止活動を実施し、捕らえた不法移民の身元確認や保護の必要性を確認せず適正な手続もなく追返す場合があり、その結果、庇護申請への水際での排除となり、庇護申請へのアクセスに直接影響を及ぼしている¹⁴。

以上、欧州において庇護の問題は、伝統的には難民の保護として移民の出入国管理とは異なる次元の問題であったが、ECによる取組みの発端から現在も国境管理という施策に

組み込まれている。

(b) 第一段階

CEASへの本格的な取り組みは、アムステルダム条約発効時に開催された1999年のタンペレ欧州理事会に始まった。同議長決議において¹⁵、庇護問題は、EUの重要な政策課題として従来の司法・内務協力からEUの新領域とした「自由、安全、司法」分野のなかの司法に移され、EU条約第3部第4編「査証、庇護、入国及び人の自由移動に関するその他の政策」に規定された。その後、2004年より、EU法の下に加盟国の国内法を調和するべく、共通の庇護規定を指令(Directive)や規則(Regulation、2003年以降)という形式で具体的に定められ、指令の国内適用の原則に従い、加盟国に対し指令の置換え及び規則の国内法への直接適用により直接効果をもたらすように義務付けられた。よって、庇護に関する措置は、従来のような政府間協議による決議、決定或いは勧告形式による加盟国間の内務協力問題ではなくなり、各国の履行は任意選択からEU規定の遵守義務へと変わった。

具体的な計画は、第一段階として、前述の1999年にはタンペレ欧州理事会議長決議によりタンペレ計画(1999年-2004年)とそれに続くハーグ計画(2004年-2009年)を打立て、2004年までにEU共通の最低限度遵守する必要がある庇護基準を示す幾つかの立法措置が採られた。主要な基準は、庇護申請者の受入、難民又は補充的保護の地位の受益者となる資格、そして庇護手続であり、これら基準(指令)の国内法への置換え期日を2006年10月1日とした¹⁶。これらの指令は、難民条約の注釈となるように係る基準を詳細に定めたものであるが、選択の余地を残す用語が多く、結果、各国に裁量の余地が残され、また、基準は最低限度遵守する必要があるレベルに止まった。

その他に、難民や避難民の定住と統合に関し、加盟国への資金援助を行う欧州難民基金(European Refugee Fund :ERF)の創設¹⁷、大量避難民の流入時に対応する一時保護指令及び難民にも適用される家族の統合指令も採択された¹⁸。また、前述のシェンゲン条約上の庇護申請関連規定は、ダブリン条約に編入され、後に、庇護の重複申請を回避するべく、庇護審査の責任を負う加盟国一カ国の決定についての基準を定めたダブリン規則(Dublin Regulation)¹⁹となり、ダブリン規則は、先の主要な3つの庇護関連指令採択前の2003年2月にはEU法に編入され、域内の負担分担の目標を達成すべくEU共通の規定として最も早く制定された。

その後、2007年には、規定の修正並びに計画について次の4点が再検討された²⁰。①主要な指令(資格基準、庇護手続、庇護申請者の受入)の修正、②効果的かつ十分な実施協力を促進するための庇護専門機関として、欧州庇護支援事務所(European Asylum Support Office: EASO)の創設、③EU加盟国間及びEU加盟国並びに非EU加盟国との連帯及び責任の強化—ユーロダック規則(Eurodac Regulation)²¹を含むダブリン制度の改善、④流出地域での保護計画及び第三国定住の促進である。

(c) 第二段階

庇護の問題は、リスボン条約(2009年12月3日発効)より第2章「国境管理、難民及び移

民に関する政策」に置かれ、また、2010年には法的位置づけが見直され、第二段階：ストックホルム計画（2010年-2014年）へと進んだ²²。そして、庇護政策は、庇護に対する措置（measure）から共通政策（common policy）へと変わり、現行のCEASの課題は次の3つである。

- ① EU加盟国の庇護法との調和を図るための国際的保護の同一基準の制定
- ② EASOにより調整及び促進される効果的な実務協力の実施
- ③ EU加盟国間及びEU並びに非EU加盟国との連帯及び責任の強化

上述①はCEASの要である欧州共通の庇護基準の制定であり、共通の庇護基準は、第一段階の最低限度遵守する必要があるレベルから第二段階のEU域内の同一基準・適用へと進んでいる。第二段階では、前基準の不明な用語や疑義のある規定を明らかにすべく主要な3つの指令（資格指令、庇護手続指令、庇護申請者の扱い）が改訂された。とりわけ、庇護手続に関する規定は前指令より大幅に改訂され²³、3つの指令は、現在、加盟国の国内法に置換え中である。上述②は、2008年の庇護政策計画にあったEASOが2011年6月にマルタに開設され²⁴、EU共通庇護基準の履行を確保するためのEU加盟国の実務協力が庇護申請手続の第一次審査段階（行政手続）において実際に開始された。上述③は、庇護の負担分担に関するEU域内外の国家間及び地域協力の促進であり、加重負担となった庇護国には他国への難民の受入、資金、及び人材投与を行い、また、対外施策として、EUの第三国定住の開始と難民流出地域での保護に関するプロジェクトを継続することとした。

以上、欧州における庇護基準は、庇護分野がEU法の傘に入ったことでEU規定となり、よって加盟国の遵守が義務付けられ、各国の行政裁量権は形式上なくなり実際にも大幅に縮小されている。また、庇護基準の内容については、実質的に統一されるように規定の明確化と適用における実務協力が進んでいる（後述3の（2）参照）。

2. EU共通の庇護基準

(1) 主要指令

EUの庇護基準は、EU基本権憲章18条【庇護権】及び19条【国外追放及び身柄引き渡しにおける保護】²⁵、並びにEU運営条約78条に枠組を定め、具体的な基準は、欧州理事会指令（Council Directive）及び規則（Regulation）としてEU運営条約の下に定められている²⁶。庇護に関する指令（以下、庇護指令）には、個々の庇護申請者に対する通常の手続に関する3つの指令：資格指令、庇護手続指令、庇護申請者の受入指令、並びに大量避難民の流入時の特別な手続として一時保護の指令がある²⁷。ここでは最新の第二段階の庇護基準を取上げ、以下に重要な点に絞って概要を説明する²⁸。

指令は²⁹、EU法の派生法であり法的拘束力を有するが、条約又は規則のように国内には直接適用されず、指令の国内法への編入／置換えによって国内において効力を有する。また、指令は、欧州連合理事会と欧州議会の共同決定を必要とする通常立法手続を経て、採択後2年以内に国内編入することが義務付けられ、指令の締約国は、期日までに国内法を見直す必要があれば法改正を行い、また、指令内容と両立する限りはより有利な基準を維

持することができる。なお、庇護基準指令の適用は、英国とアイルランドは一時保護のみ適用、デンマークは適用外であり、対象者は、いずれも第三国民又は無国籍者であり、EU加盟国の国民は除外され、また、難民条約1条F項にいう重大な犯罪者及び危険人物を除くとした。

また、締約国は、庇護指令と並行して、EU基本権憲章及び全EU加盟国が締約国である人権及び基本的自由の保護のための条約（以下、欧州人権条約）³⁰並びにその他の国際人権条約、例えば、拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱又は刑罰に関する条約（以下、国連拷問禁止条約）³¹、市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下、国際自由権規約）³²にも同時に遵守する義務がある。

(2) 国際的保護の資格基準

国際的保護の資格基準は、第三国民又は無国籍者として難民又はその他の状態にあり国際的保護を必要とする者の資格及び付与される保護の内容に関し最低限遵守する必要がある基準指令（以下、資格指令）³³に定められ、難民条約（1条A項）上の難民（以下、条約難民）と補充的保護（subsidiary protection）の2つの国際的保護の資格がある。また、資格指令は、難民条約を基にまた国際連合難民高等弁務官事務所の『難民認定基準ハンドブック（以下、UNHCRハンドブック）』³⁴に沿い、資格該当条項、適用停止条項、適用除外条項、及び保護内容を定め、難民条約の注釈となるような形式となっている。

(a) 難民資格

難民となる資格は、難民条約1条A項に従い条約難民に限定される。また、EU市民以外の第三国民又は無国籍者を対象とし、また、資格指令には、従来、各国の庇護法にはなかった除外条項を定め、解釈に幅のある重大な犯罪に昨今の国際テロ行為が含まれるとした³⁵。

次に、難民となる資格要件について、要である迫害の行為は、欧州人権条約に基づき迫害の危険性が実際にあることを前提とし、次の通りである。①その性質又は反復により、基本的人権、特に、欧州人権条約に基づき逸脱することができない権利の重大な侵害を構成するような十分に深刻なものであること、②上記①に言及するものと同様の方法により個人に悪影響を及ぼす上で十分に重大な人権侵害を含む各種措置の累積であること、さらに、③迫害行為と難民条約1条A項(2)の5つの迫害理由（人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること、又は政治的意見）に対する保護の欠如との関連性を必ず示すこととした。なお、迫害の理由については、UNHCRハンドブックの66～86段と同様の注釈を定め、また、こうした迫害を与える主体には非国家団体も含まれるとした。

そして、具体的な迫害の形態について、何が重大な人権侵害にあたるのかを6つ列挙し、迫害の立証の際に重要な規定となっている。迫害の6つの形態とは、①身体的精神的暴力行為（性的暴力行為を含む）、②差別的な法的、行政的、警察的又は司法的措置、③不均衡な若しくは差別的な訴追又は処罰、④前述③の結果をもたらす司法的救済の否定、⑤兵役の遂行が犯罪又は犯罪行為（資格指令12条2項）となること、また、紛争の兵役遂行拒否に

対する訴追又は処罰、⑥ジェンダーに特有な又は子どもに特有な性質の行為である。特に、⑤と⑥は従来議論があった兵役拒否者、女性若しくは同性愛者などのジェンダー及び児童に特有な身体的・精神的暴力や差別行為を含むとした。(資格基準指令9条)

その他に、庇護国にいる間に迫害のおそれが発生し、その事由が申請者が出身国を離れた後に行った活動に基づく場合 (Refugié sur Place) には、出身国にいた時に、既に抱いていた信条又は姿勢の表明及び継続であることを立証できれば認められ、反対に申請者自身が新たに生み出した事情に基づく場合には、各国に選択の余地が残されているが、通常、難民の地位は付与されない。さらに、出身国内での保護の可能性について、安全な場所と判断し送還する場合には、正確で最新の現地情報のみならず申請者の個人的事情にも考慮し、新たな定住先のコミュニティに安住できるか否かも判断材料となる。

(b) 補充的保護の資格

補充的保護の資格は、条約難民には該当しないが、帰国した場合には重大な危害を被る現実の危険に直面することになると信じるに足る実質的な理由が示され、かつ、当該国の保護を受けることができない者又はそのような危険があるために保護を受けることを望まない者に付与される。さらに、難民の場合と同様に除外条項にあたる重大な犯罪の場合を除くとする(資格指令2条(f))。

補充的保護の資格は、条約難民を補完する形態の保護であり、何らか新しい保護の形を創設したのではなく、従来の人道上の理由に基づく行政裁量による居住権許可が付与された「事実上の難民」に重複するが、家族や健康状態等同情するような理由を除き、主に人権条約に基づいた国際的保護を必要とする者に対し法的地位を付与するものである。よって、従来多く見られた行政裁量に基づく保護ではなく、規定に従い資格を有する場合には補充的保護の地位が付与される。また、補充的保護の資格条件は、主に欧州人権条約3条及び欧州人権裁判所3条判例と、さらに、国連拷問禁止条約3条、国際人権規約7条、並びに、一般国際法のノン・ルフールマン原則(追放及び送還の禁止)に基づくが、上述人権条約上のルフールマン禁止に基づく保護の人的範囲は、補充的保護とは必ずしも一致していない。資格基準では、重大な犯罪者等の危険人物や病気の治療・家族問題他人道上の理由の場合には除外され、たとえ欧州人権条約3条範疇の事案であっても庇護基準指令の対象外であり補充的保護の資格はない。

次に、補充的保護の要件として、「重大な危害 (serious harm)」があることが必須であり、重大な危害とは次のいずれかに該当する場合である(資格指令15条)。
①死刑若しくは死刑執行、②出身国における申請者への拷問及び非人道的な又は屈辱的な取り扱い又は刑罰、③国際又は国内武力紛争状態における無差別暴力を理由とする文民の生命又は身体に対する重大かつ個別の脅威。さらに、「現実の危険」(real risk)があること(資格指令2条(f))、つまり、危険が実際に存在することが必要条件であり(資格指令4条4項)、こうした基準は欧州人権裁判所の判例より見出されたものである。

なお、「現実の危険性」の基準が難民の要件である「十分に理由のあるおそれ」より厳格

かについては議論があるが、資格指令には詳細な記述がない。しかし、両資格の危険性の審査における区別は、現実の危険の基準が十分に根拠のあるテストに代わるものであるために意図的であり、さらに、危険性のレベルについて、その他の法的根拠である国際条約と比較すると、国連拷問禁止条約3条の場合は、特に危険 (risk) のレベルを定義せず、申立人が拷問を受ける可能性のある危険 (danger) があることとし、資格基準の方がより高いであろうと解されている³⁶。また、自由権規約7条では、現実の危険 (real risk) が必要であり、予見可能な結果の形態を成すこととされ、欧州人権条約3条判例の現実の危険よりも厳格である。よって、国連拷問禁止条約3条範疇の者は、拷問の危険性が実際に危険 (risk) となるレベルまでに達しない場合には、補充的保護の資格がないと解し得る³⁷。

(c) 保護内容

国際的保護に付与される保護は、いずれの地位にも、国際的保護の地位付与、ルフールマン (追放及び送還) からの保護、居住権許可、雇用・教育・社会福祉・保健医療・住いを得る権利、統合施設の利用、弱者 (未成年者、保護者のいない子ども、片親の未成年者、障がい者、妊婦、人身取引の被害者、精神障がい者、性的暴力を受けた被害者を含む) への特別な配慮をすることと定めている。なお、2つの地位において異なる点は、居住権許可の期間であり、いずれも家族を含み難民の場合には短くとも3年間で更新可、補充的保護の場合には短くとも1年間、更新の場合は短くとも2年間とする。(資格指令第7章)

(3) 庇護手続基準

庇護手続指令は、各国の異なる保護類型とそれに伴う多様な庇護手続を一掃し、資格指令上の「国際的保護を求める者」に対する単一の手続のみを採用し、かつ、その手続内容がEU加盟国間で共通となることを目指して、そうした手続内容を具体的に定めたものである。同指令は、適用範囲を国境・領海・乗継区域を含む締約国の領土内とし、また、庇護手続がより公正で効率的かつより早くより質の高い庇護決定を下すことができるように、庇護申請者の基本的権利の保障と審査権限機関の責務を中心に、前文62条と本文53条から成るかなり詳細な内容である。以下に指令内容について、主要な規定を概要する³⁸。

まず、庇護申請者への手続保障について、庇護申請者が理解可能な言語での手続・権利義務・手続に要する概算時間・事実や事情の提出方法・撤回の結果等の情報通知、通訳の提供並びにUNHCR及び法律扶助若しくはカウンセリングを提供する団体への連絡を可能とし、並びにこれら法的支援者に対し当局の決定に関する情報へのアクセスを許可することとした。なお、法的支援については、第一次審査に関する法及び手続上の情報を無料で提供すること、控訴手続における無料の法的扶助及び代理人の提供、さらに、庇護申請者には有料となるが手続の全段階での法律扶助及び代理人を得る権利を付与することとした。また、庇護申請手続へのアクセス、扶養人・未成年者の代理申請、収容施設及び国境通過地点での情報提供・カウンセリング、並びに申請中の滞在の権利を保障することとした。その他、庇護申請者の当局への協力義務も定めている。

次に、庇護手続の権限機関について、担当係官に対しては、EASOが提供する相当の適正な訓練を受け、また、問題の一般的知識及び難民法に理解があることを要求する。また、審査について、審査機関に早々に庇護申請しなかったという理由のみで庇護を却下しないこと、審査順序は、まず難民資格、次に補充的保護資格か否かを判断することとした。そして、面接については、国内法に従い権限のある担当官による個人面接の実施を原則とし、類似申請が多数ある場合には訓練を受けた他機関の職員による面接を認め、また、面接省略の場合、扶養家族・未成年者への面接方法、秘密保持の原則、庇護申請者が申請の根拠を提示し易い状態とするような方法を含む面接要件の提示、及び面接の記録（視聴覚録音可）又は事実報告書の作成義務（申請者が意見を述べた誤訳・誤解を明らかにする機会付与を含む）を詳細に定め、適正な手続を保障することとした。

さらに、第一次審査手続について、審査手続内容を詳細に定め、申請処理時間は通常の庇護手続の場合には6ヵ月以内とした。また、申請の不受理又は根拠が不十分な事案の場合の特別な手続（迅速な手続及び国境手続）と申請不受理となる安全な第三国については、従来疑義が多かったため、第一次庇護国（first country of asylum）、安全な出身国（safe country of origin）、安全な出身国として第三国を指定し、また、安全な第三国（safe third country）、欧州の安全な第三国（European safe third country）のそれぞれに概念を定めた。さらに、申請却下後に続く再申請（subsequent application）の場合は、予備審査を行い、新たな要素又は事実認定が生じない場合には申請不受理となるとした。その他、国境手続及び国際的保護の撤回・控訴手続については、欧州人権裁判所への提訴が多いことを鑑み、国内裁判所にて裁判を受ける権利を効果的に保障することとした。

その他に特記すべき点は、庇護申請者であるという理由のみで取容してはならず、取容した場合には迅速な司法の再審査が可能であることとし、また、庇護申請者への保護レベルを高めるために、例えば、特別なニーズのある庇護請求者（年齢、障がい者、重病人、性的指向、精神障がい、拷問・強姦・その他性暴力を含む身体的精神的暴力による重大な形態による外傷性の経験者）には十分な説明時間を与えること、こうした庇護請求者に対する特別な手続保障の必要性については国内法に従い判断すること、また、保護者のいない18歳未満の未成年者や拷問の犠牲者に対する特別な規則として、国の権限機関によって資格を有する代理人を指名することと定めている。

(4) 庇護申請者の受入基準

庇護申請者の扱いに関する基準を示す指令（以下、庇護申請者の受入指令³⁹）は、これまで加盟国間においては、庇護申請者の扱いが相当異なりまた不適切なレベルのままであったことから、改善また共通化を図るべく改訂された。同指令には、庇護申請者が、住い、食糧、健康、雇用、医療、及び精神的ケアを受けることができるようにすること、また、特に、取容に関して、取容規則を包括的には定めていないが、庇護申請者の取容に関する手続保障を強化し、基本的権利が十分に尊重されるように詳細に定めている。具体的には、恣意

的な収容を避けること、また、収容する場合には、できる限り短期間に制限され、そのために余す所なく収容理由を挙げること、特に未成年者ほか弱者への収容を制限し、また、重要な法的保障として、無料の法律扶助及び収容命令に対する訴状の申立の際には、書面での情報を得られるようにすることとした。収容施設については、外気へのアクセス並びに弁護士・NGO・家族との連絡を含み具体的な受入状態を定めた。

その他、弱者への配慮に関し、特別な受入が必要か否かを明確にするために個々に審査を行うことを義務付け、特に、保護者のいない子どもや拷問の犠牲者に配慮して受入れること、また、弱者に対し精神的支援を得られることとした。なお、就労は、第一次審査の結果が出されず、また、本人に依拠しない理由により結果が遅れている場合には、遅くとも9カ月までに許可されることとした。

(5) 一時保護基準

一時保護指令⁴⁰は、大量の避難民が特定国家に集中して流入する場合、例えば、1990年代に発生したボスニア・ヘルツェゴビナの避難民流出時の国際機関からの受入要請のような場合を想定し、一度に大量の避難民を受入れる必要がある場合には、EU諸国間の連帯及び負担分担のバランスを図り、体系化された制度を通して各国に難民の受入れを促すこと、また、EU各国の避難民の受入や処遇政策の違いを減らすこととした。また、そうした避難民の受入要請があれば、指令の締約国の合意に基づいて、一時保護付与者を他のEU加盟国に移送する場合があるとした。なお、一時保護の法的根拠は、国際的保護の資格基準と同様に主に難民条約であるが（一時保護指令の前文10条）、大量避難民の認定及び一時保護付与の決定は、欧州連合理事会により特定多数決方式でなされ、受入の保護期間は限定される。一時保護指令には、政策決定手続及び保護内容を定め、具体的に、保護期間は1年から3年（6ヵ月毎更新で1年、又は欧州連合理事会承認により2年から3年）とし、雇用・住い・社会福祉若しくは代替措置、医療、未成年者への教育、強姦や身体的精神的暴力による精神障がい・外傷性の体験者への支援、事情により家族の再会、通常の庇護手続へのアクセス保障、及び出身国への帰還について定めている。

3. 庇護の負担分担協力

前述4つの指令の他に、庇護申請の受付に関し責任のある1ヶ国を決定する基準を定めたダブリン規則と、同規則の適用において必要な庇護申請者の身元確認用のデータ・ベースとしてユーロダック規則がある。これら規則は、ダブリン手続（又は制度）とも総称され、規則の締約国（デンマークを除く全EU加盟国）間の庇護負担分担協力を図る上で重要な規定である⁴¹。

(1) ダブリン手続

ダブリン規則は、締約国のうち一ヶ国のみが庇護申請を審査する責任があるという原

則を定め、その目的は、庇護申請を審査する責任のある加盟国をできるだけ早く明らかにすること、そして、庇護申請者が明らかに根拠のない場合でも加盟国間で何度も庇護申請するという庇護制度の濫用を防止することにある。また、ダブリン規則II（‘Dublin II’ regulation）⁴²における選定基準は、原則として、加盟国に最初に申請を提出した場合とし、他に、家族の考慮をはじめ最近の査証若しくは居住権許可のあるダブリン規則締約国、又は庇護申請者が不正規若しくは正規にEUに入国した国（適用最多）まで、基準の適用順に列挙されている。さらに、現行のダブリン規則（2013年改訂）⁴³より、庇護申請への効果的なアクセスを確保すべく、庇護申請者の保護のための手続として、面接の実施義務及び庇護申請者を非人道的又は品位を傷つける扱いの危険性のある締約国へは送還しないことを定め、また、問題が危機へと発展する前の早い段階で問題を発見しまた着手するような早期警報、準備、及び危機管理制度を整えることとし、EASOによる出身国情報並びに各国の受入状態の情報収集を活用し、EUとして政策上適切な注意を促すこととした⁴⁴。

ダブリン規則の選定基準にあたり、ユーロダックと称するITを活用した身元確認用のデータ・ベースが2003年に導入され、14歳以上の庇護申請者全ての指紋を含む情報が、EU加盟国間で共有されている⁴⁵。そして、現行の新規定により、ユーロダックの利用は、庇護手続のみに厳しく限定されているが、テロリズムや重大な犯罪（テロや殺人犯）の事案については、当局に対し、犯罪の予防・発見・捜査のために必要な場合には、最後の手段として法執行の確認をした上で厳格に限定された状況のみ同データ・ベースの利用が許可され、難民が日常的に犯罪者として扱われないようかなり厳格な管理が要求されている⁴⁶。

ダブリン手続導入の結果、EU領域外との接点に位置した難民の経由地である南東欧諸国は、最初の入国地にあたることから庇護申請の大幅増となり、庇護の負担も増加した。こうした結果は、庇護の負担分担の目的上は思惑通りであるが、難民の人権及び保護の観点からは問題が多い。実際に、庇護申請者の最も多い経由地であるギリシャは、庇護手続の保障も保護も不十分であり庇護国として相応しくないと見做され、これまでに、欧州人権条約3条のノン・ルフールマン原則違反及び適正な手続違反とされた（欧州人権裁判所判例：*M.S.S. v. Belgium and Greece*⁴⁷）。また、欧州司法裁判所によるダブリン規定3条2項の責務国の解釈において、場合によってはダブリン規則に基づく移送を行わずに適切な庇護国での庇護手続の必要性が判示された（*N. S. v. Secretary of State for the Home Department and M.E. and Other v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*）⁴⁸。したがって、ダブリン手続の運用面での調整が必要となっている。

(2) EASOによる実務協力

EASOは、難民の受入の負担分担に対する実務協力実施機関として庇護基準の適用及び技術支援を行い、庇護基準の履行監視並びに既存の加盟国間の協力調整を強化することが期待されている。具体的な支援は、庇護手続を行う審査係官等を支援の必要なEU加盟国に派遣することであり、これまでに、庇護申請者数の増加及び庇護制度の不備により逼迫

しているギリシャに派遣され⁴⁹、2011年5月には、業務、出身国情報、及び庇護申請処理若しくは管理に関する知識が提供された⁵⁰。また、「欧州庇護カリキュラム」と称する庇護手続に携わる職員や社会福祉士の訓練及び能力向上のための実務訓練プログラムがあり、13項目の訓練モジュール（国際難民法・人権法、EUの庇護法・政策の紹介、インタビュー技術、証拠の査定、出身国情報、子どもへのインタビュー、ダブリン規則、庇護指令、審査決定の草案の作成と決定過程、保護の除外・終止、弱者へのインタビュー方法）⁵¹を行い、庇護手続の共通化及び庇護基準の履行の統一に寄与すると見られる⁵²。さらに、新規EU加盟国であり新たに庇護国となった東欧諸国には、2001年からスーデルシュエピング・プロセス（The Söderköping Process）と称する施策により、EU共通の基準・価値及び難民への保護能力の推進並びに知識及び経験を共有する支援が行われている。なお、同施策は、2011年より従来の伝統的な共同計画から政府間協力に変更され、また、アゼルバイジャン、アルメニア、グルジアを新たに対象とし、支援がEU東部国境へと拡大されている⁵³。

他に、加盟国間の協力調整として、庇護の加重負担分を他のEU加盟国が引受ける場合もある。実際に、2011年には、庇護申請総数の90%以上が加盟国10ヶ国で占めるという不均衡の問題が生じ、なかでもマルタは庇護請求者数が急増し、自国での受入が困難となったため、2010年から2011年には国際的保護の受益者227人が他のEU6ヶ国に再配分され、EU全体では2011年度に4,125人の難民（再定住者総数の6.6%）が他の加盟国に再定住された⁵⁴。こうした不均衡の是正のために、庇護申請増の影響を最大限に受けた国への行政及び財政の双方からのより一層多大な支援が必要となっている⁵⁵。

なお、庇護基準の履行監視には、他に、欧州委員会によるEU条約及び決定に対する個人・国家当局・他のEU機関による適切な適用に対する監視や制裁措置、指令及び規則の期日までの国内法への編入／置換えや状況改善要求⁵⁶、さらに、欧州司法裁判所によるEU法の解釈を通じた指令及び規則の国内適用によっても実施されている。とりわけ、欧州司法裁判所は、以前は、先決付託が庇護及び出入国管理分野に限り最高裁判所に限定されていたが、現在は、加盟国のどの裁判所の控訴手続からも行えるようになり、今後、同裁判所の判例増加が見込まれ⁵⁷、司法レベルの庇護基準の共通化が進むと見られる。これまでに庇護に関する欧州司法裁判所の判決は、2009年の初判決から2013年上半期までには8件⁵⁸と間接的に庇護関連の判例が6件⁵⁹ある。

以上、庇護手続に係る実務協力は、EASOによる第一次審査段階（行政手続）における庇護手続の共通化支援が始まり、また、加重負担となった場合には、EU加盟国間での難民の受入再配分による調整が実施されている。さらに、欧州裁判所による司法レベルの庇護基準の解釈の統一も始まったところである。

4. EUと第三国との連帯

EUが共同で取組む庇護の対外政策として、2つのプログラムがあり、CEAS外であるが庇護の負担分担の新たな取組みとして簡単に紹介する。

(1) 地域保護プログラム

同プログラムは、難民問題の恒久解決策である帰還、現地統合、又は再定住を通じた難民保護の改善として、多くの難民出身国又は通過した経由地(EU以外)の庇護国(ホスト国)において、効果的な難民認定手続や難民保護の訓練に関する技術及び財政支援を行うものであり、EUはこれらホスト国において難民保護全般の改善を図るためにUNHCRと協働でそれら支援を実施することとした⁶⁰。具体的なプログラムは、まず、経由地域である東欧、特にベラルーシ、モルトバ、ウクライナと出身地域としてアフリカ大湖地域、特にタンザニアで試験的に実施され、2010年には、主にタンザニアと東欧諸国の同プログラムの延長が決定され、また、新たにアフリカの角(ケニア、イエメン、ジブチ)と北アフリカ(エジプト、リビア、チュニジア)が追加された⁶¹。2012年には、上述の北アフリカで実施され⁶²、2013年には、シリア紛争と周辺国での難民事態に対応するために中東地域の発展と保護プログラムを追加中である⁶³。

(2) 第三国定住

欧州には、従来、伝統的にUNHCRが支援する再定住計画の実施国としてスウェーデン、フィンランド、オランダ、英国、アイルランド、デンマークがあるが、世界の8%以下と小規模であった。しかし、最近参加国が増え、2008年から2012年には、チェコ共和国、フランス、ドイツ、ハンガリー、ポルトガル、ルーマニア、スペインと、その他にベルギー、ギリシャ、イタリア、ルクセンブルグが特別計画に参加し、また、新たに経由地となったスロバキア、ルーマニアでの一時的難民の受入れも実施されている⁶⁴。EUは、これまでに、対外政策として具体的な定住受入の優先事項の調整が殆どなく、戦略的な第三国定住プログラムの利用を欠いていたが、2011年にEU共同の第三国定住プログラムの導入及び受入国への欧州難民基金からの資金援助の実施を取り決め⁶⁵、2013年3月より同プログラムを開始し、2013年度は5,120人受入予定である⁶⁶。

第三国定住プログラムの導入は、国際的保護を必要とする者がEUに計画的かつ合法的手段により移送される結果、難民にとって安全であり、また、難民流出地域の庇護の負担を減らし、国際的連帯を高めると考えられている⁶⁷。再定住受入の優先順位は、UNHCRの年次設定計画案に応じ、また、EU共通の第三国定住優先事項案より、①地域保護プログラム履行の指定国又は地域の出身者、②特に弱者、③特定国又は地域出身の難民とし、①と②は、欧州難民資金の計画に基づいて決定される⁶⁸。なお、受入手続は、通常の庇護手続とは別であり、また、保護の地位は、各国異なるが難民又は補充的保護とし、いずれの地位にも永住権取得の道が開かれている。

おわりに

今日の難民への庇護は、他国が難民に避難場所を与え出身国に代わり保護することであり、世界人権宣言⁶⁹と難民条約、並びに、一般国際法及び国際人権条約上のノン・ルフール

マン原則を法的基礎とし、各国はこうした国際基準を遵守しつつ自国の利益や安全に応じた出入国管理行政の下で難民を受入れている。他方、難民は、世界人権宣言14条より、自発的に他国に赴き庇護を求める権利を有するが、庇護されるか否かの判断は庇護国に委ねられ、庇護国は必ず庇護を付与する義務を負わない⁷⁰。

本来であれば、難民の受入は、一般外国人とは異なる特別なカテゴリーの外国人として、理論的には、庇護国の利益には左右されず公平な判断が求められる人権保障の問題であり、庇護国により判断に差異がないことが必要である。しかし、実際には、各国の判断は相当異なり、自国の利益が優先されることが少なくない。また、国際社会には、庇護権についての共通の概念や難民条約の解釈及び適用を統一するような確固たる仕組みがなく、この点は、条約の執行機関が存在しないという国際法上の問題、例えば、欧州人権裁判所のような強制管轄権のある裁判所がないという問題が国際難民法においても例外ではない。こうした国際社会共通の庇護制度の不在が、各国の難民の受入の相違をもたらす一因でもあることが欧州のCEASの構築のなかで示された。よって今後、庇護の人道支援の負担分担を如何に協力して実施するのかという履行確保のための有効な仕組み作りが国際社会の課題である。

他方、欧州においては、多数国間で初の共通の庇護基準と履行の仕組みを備えたCEASが創設され、上述の国際社会における庇護に関する統一した仕組の欠落には応えるのではないだろうか。また、CEASによって庇護の衡平な負担分担となるのか、また、他の地域や国際社会に適用できるのかについては、検証は時期尚早であるが、欧州共通の庇護基準の制定により庇護国が有する庇護権の幅広い裁量が縮小され、庇護にかかる一連の手続きの透明化や保障には進捗が見られる。よって、履行確保の制度設計と基準の共通化において、国際社会における先駆的な試みであると言えよう。

【付記】 本稿の研究は、学外研修(2011年9月～2012年8月、アムステルダム自由大学(Vrije Universiteit Amsterdam) 法学部)、ストックホルム大学(Stockholms Universitet) 法学部、コペンハーゲン大学(Københavns Universitet) 法学部)及び、成蹊大学アジア太平洋研究センターの研究助成による研究成果の一部である。

注

- 1 Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951 (entered into force 22 April 1954), Protocol Relating to the Status of Refugees, 30 January 1967 (entered into force 4 October 1967).
- 2 1997 Treaty of Amsterdam Amending the Treaty of European Union, the Treaty Establishing the European Communities and Related Acts (entered into force 1 May 1999), *Official Journal* (hereinafter, OJ) C 340, 10 November 1997.
- 3 Council of Europe Doc. 12630, Parliamentary Assembly, Asylum seekers and refugees: sharing responsibilities in Europe, 6 June 2011.

- 4 庇護に関するEU基本条約・規則・指令・決定、欧州裁判所・欧州人権裁判所の判例、決議・宣言を蓄積したもの。
- 5 Council Directive 2003/86/EC on the right to family unification, 22.09.2003 (OJ L251, 3.10.2003, 12) ; Council Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, 25.11.2003 (OJ L16, 23.1.2004, 44) .
- 6 The Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, signed on 19 June 1990, entered into force 1 September 1993 (OJ L 239, 22.9.2000, 19). なお、原加盟国5ヶ国の署名は1993年9月1日、国内法への適用は1995年3月26日である (K. Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union* (Kluwer Law International, 2000) , p.52, footnote no.80)。
- 7 Decisions in OJ1999L176.
- 8 Title II, Chapter 7, Art. 28-38 of the Schengen Agreement on the Gradual Abolition of Checks at Their Common Borders.
- 9 Article 26 of the Schengen Convention and/or Directive 2001/51/EC (OJ L 187, 10.7.2000). The updated document: Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data (OJ L261, 6.8.2004) .
- 10 *Supra* note 7.
- 11 Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II) (OJ L381, 28.12.2006) .
- 12 Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 (OJ L81, 21.3.2001) and its amendments. The latest amendment: Council Regulation (EC) No 1932/2006 of 21 December 2006 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement (OJ L405, 30.12.2006). 更なる改訂検討中 (COM (2012) 650 final, 7.11.2012)。
- 13 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 (OJ L 50, 25.2.2003) .
- 14 共同活動例：Joint Operation *Hera*, 17 July 2006 to 31 October 2006; *Nautilus*, October 2006 , 2 June and October 2007; *Poseidon*, July 2006 to July 2007 (A. Baldaccini, 'Extraterritorial Border Controls in the EU: The Role of Frontex in Operations at Sea' in B. Ryan and V. Mitsilegas (eds), *Extraterritorial Immigration Control - Legal Challenges* (Martinus Nijhoff, 2010), pp.239-241). その他、実態参照：*Ibid.*, Baldaccini, pp.229-255.
- 15 Presidency Conclusions at the Tampere European Council 15 and 16 October 1999 (Council Doc. SN 200/99) .
- 16 Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as refugees or persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (OJ L 304/12, 30.9.2004) ; Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (OJ L 326/13, 13.12.2005) ; Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 on laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (OJ L 31/18, 6.2.2003) .

- 17 Council Decision of 2 December 2004 establishing the European Refugee Fund for the period 2005 to 2010, 2004/904/EC (OJ L381, 28.12.2004) .
- 18 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 (OJ L212/12, 7.8.2001) , hereinafter *Temporary Directive*; 家族の統合指令: Council Directive 2003/86/EC, *supra* note 5.
- 19 Council Regulation (EC) No 343/2003, *supra* note 13.
- 20 CEASの評価レポート並びに協議の叩き台としてGreen Paper (GREEN PAPER on the future Common European Asylum System, COM (2007) 301 final (Brussels, 6.6.2007) や欧州委員会による提言:「庇護政策計画」が提示され (Policy Plan on Asylum ‘An integrated approach to protection across the EU’, COM (2008) 360)、その後、2008年には履行5年計画が「出入国管理と庇護に関する欧州協定」が出された (European Pact on Immigration and Asylum was adopted by the European Council of 15-16 October 2008, Council document 13440/08)。
- 21 Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of ‘Eurodac’ for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention (OJ L316/1, 15.12.2000) .
- 22 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Delivering an area of freedom and justice for Europe’ s citizens – Action Plan Implementing the Stockholm Programme, COM (2010) 171 final, Brussels, 20.4.2010, pp.55 -57. Notices from European Union Institutions, Bodies, Offices and Agencies, European Council - The Stockholm Programme - An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens (OJC 2010/C 115/27-28, 4.5.2010). European Commission - Home Affairs: [http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/asylum_intro_en.htm], as of 30 June 2011.
- 23 Directive 2011/95/EU of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast) (OJ L 337, 20.12.2011), hereinafter *Qualification Directive*; Directive 2013/32/EU of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast) (OJ. L180/60, 26.6.2013), hereinafter *Procedural Directive*; Directive 2013/33/EU of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) (OJ L180/96, 29.6.2013), hereinafter *Reception Directive*.
- 24 Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office (OJ 2010, L 132/11, 29.5.2010) .
- 25 Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2007/C303/01 (adopted 7 Dec.2007, entered into force 1 December 2009) and updated version, 2010/C83/02 (OJ C83/389, 30 March.2010) .
- 26 Article 78 of the Treaty on Functioning of the European Union (TFEU). なお、EU運営条約 (TFEU) は現行のEU法 (リスボン条約) を成す条約の1つである (OJ C 83 of 30 March. 2010)。
- 27 *Qualification Directive*, *Procedural Directive* and *Reception Directive*, *supra* note 23. *Temporary Protection Directive*, *supra* note 18.
- 28 現指令の条文と以下の前指令の注釈概要。K. Hailbronner (ed.), *EU Immigration and Asylum Law - Commentary* (C.H.Beck/Hart Nomos, 2010) .

- 29 指令の適用について以下参照。佐藤以久子「EU基本権憲章上の庇護権-解釈と庇護関連指令を含む国内適用」『普遍的国際社会への法の挑戦』芹田健太郎先生古稀記念（信山社、2013年）第7章、庄司克広『新EU法 基礎編』（岩波書店、2013年）、253-261頁、中西優美子『EU法』（新世社、2012年）第9章。
- 30 Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedom (entered into force 3 September 1953), hereinafter ECHR.
- 31 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, 10 December 1984 (entered into force 26 June 1987).
- 32 International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966 (entered into force 23 March 1976).
- 33 *Qualification Directive*, *supra* note 23.
- 34 *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 re-ed. January 1992 (UNHCR, 1979).
- 35 国連安保理1373決議には庇護申請者に直接言及する内容が含まれており（United Nations Security Council Resolution 1373 (2001) of 28 September 2001: paras. (f), (g)）、EUとしてもテロ撲滅のための特別な措置を図ることとした（Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism, adopted 27 December 2001 by the European Union (OJ 2001 L 344, 93) ; Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism (OJ 2002 L 164) ; Articles 2, 3 and 4 of Common Position 2001/931 (OJ 2010 L 178, 28)。また、締約国の一例として、ドイツでは2002年に適用除外条項を始めて定めた（paragaph 3 (2) of the AsylVfG, BGBl.2008 I, published 2 September 2008)。
- 36 H. Battjes, *European Asylum Law and International Law* (Martinus Nijhoff, 2006), p.225.
- 37 *Idem*.
- 38 Overiewed *Procedural Directive*, *supra* note 23.
- 39 *Reception Directive*, *supra* note 23, and overiewed ‘concerning Position of the Council on the adoption of a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of asylum seekers’, COM (2013) 415 final, Brussels, 10.6.2013.
- 40 Overiewed *Temporary Protection Directive*, *supra* note 18.
- 41 ダブリン制度に関する詳細は、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年）、第2章参照。
- 42 Council Regulation (EC) No 343/2003, *supra* note 13.
- 43 Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) (OJ L180/31, 26.6.2013).
- 44 *Ibid.*, paras.22 and 23.
- 45 Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000, *supra* note 21.
- 46 Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 (recast) (OJ L180, 29.6.2013)。なお、修正版の適用開始までの間は、前規則、前掲注(21)が2015年7月15日まで有効である。

- 47 ECHR Case of *M.S.S. v. Belgium and Greece*, application no.30696/09, Judgement of Grand Chamber, 21 January 2011.
- 48 CJEU Joined Cases C-411/10, *N. S. v. Secretary of State for the Home Department* and C-493/10, *M.E. and Other v. Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, Judgement of Grand Chamber, 21 December 2011 (OJ C 49/8, 18.2.2012).
- 49 Communication Staff Working Paper Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Annual Report on Immigration and Asylum (2010), SEC (2011) 620 final, Brussels, 24.5.2011, p.54.
- 50 European Commission, *2011 Report on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights* (European Commission-Directorate-General for Justice, 2012), p.47.
- 51 同カリキュラムは2006年よりスウェーデンの移民庁がEACプロジェクトとして実施してきたものであるが、2012年1月1日よりEASOのもとで運営されることとなった (Migrationsverket [http://www.migrationsverket.se/info/218_en.html], as of 19 February 2013; Trainer Courses in EASO Training Curriculum 2013, EASO/CTQE/2012/020)。
- 52 Communication from the Commission to the European Parliament the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on enhanced intra-EU solidarity in the field of asylum, An EU agenda for better responsibility-sharing and more mutual trust, COM (2011) 835 final, Brussels, 2.12.2011, pp.1-3.
- 53 International Organization for Migration (IOM), 'The Cross-Border Cooperation/ Söderköping Process'. 現在14ヶ国参加 (IOM: [<http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/regional-processes-1/rcps-by-region/soumlderkoumlping-process.html>], as of 15 October 2013)。
- 54 Report on enhanced intra-EU solidarity in the field of asylum 2012/2032 (INI) Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Rapporteur: Kyriacos Triantaphyllides, A7-0248/2012, 19.7.2012, para.5; 4th Annual Report on Immigration and Asylum (2012), COM (2013) 422 final Brussels, 17.6.2013, footnote 101.
- 55 *Ibid.*, Report A7-0248/2012.
- 56 The Commission's role: [http://ec.europa.eu/eu_law/introduction/commission_role_en.htm], as of 25 June 2012.
- 57 European Parliament, the Europe 2020 strategy on asylum policy (March 2011), p.2.
- 58 CJEU Case C-465/07, *M. Elgafaji and N. Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie, Others* (Judgment of 17.2.2009); Joined Cases C-175/08, C-176/08, C-178/08 & C-179/08, *Abdulla & Others v. Bundesrepublik Deutschland* (Judgment of 17.9.2009); Case C-31/09, *Bolbol v. Bevdorltdsi ds Allampolgirsigi Hivatal* (Judgment of 17.6.2010); Joined Cases C-57/09 & C-101/09, *Bundesrepublik Deutschland v. B & D* (Judgment of 9.11.2010).
- 59 CJEU Case C- 19/08, *Migrationsverket v. Edgar Petrosian, Migrationsverket v Edgar Petrosian, Nelli Petrosian, Svetlana Petrosian, David Petrosian, Maxime Petrosian* (Judgment of 19.1.2009); Case C-69/10, *Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, (Judgment of 28.7.2011); Joined Cases: C-411/10 & C-493/10, *supra* note 48; C-528/11, *Zuheyra Frayeh Halaf v. Darzhavna agentsia za bezhantsite pri Minsterskia savet* (Judgment of 30 May 2013); C-534/11, *Arslan v. Policie CR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie* (Czech Republic) (Judgment of 30.5.2013).

- 60 Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes, COM (2005) 388, Brussels, 1.9.2005.
- 61 European Commission Home Affairs: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/external-aspects/index_en.htm], as of 14 August 2013.
- 62 Red Cross EU Office, *Externalising Migrant vulnerabilities and rights?*, 6 November 2013, p.28.
- 63 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 4th Annual Report on Immigration and Asylum (2012), COM (2013) 422 final, Brussels, 17.6.2013, p.12.
- 64 European Asylum Support Office, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2012*, pp.59-60.
- 65 Resolutions European Parliament, The establishment of a joint EU resettlement programme (OJ C161 E/1, 31.5.2011).
- 66 UNHCR, 'EU Resettlement Fact Sheet' (3 September 2013): [<http://www.unhcr.org/524c31b69.html>].
- 67 Decision No 281/2012/EU of the European Parliament and the Council of 29 March 2012 amending Decision No 573/2007/EC establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General Programme 'Solidarity and Management of Migration Flows' (OJ L92/1, 30.03.2012).
- 68 *Ibid.*, Article 13 (3) of Decision No 573/2007/EC.
- 69 The Declaration on Territorial Asylum, adopted 14 December 1967, UNGA res. 2312 (XXII).
- 70 以下、概要:P. Macalister-Smith and A. Gudmundur (eds), *The Land Beyond Collected essays on Refugee Law and Policy by Atle Grahl-Madsen* (Marinus Nijhoff, 2001), pp.280-286; P. Weis, 'United Nations Declaration on Territorial Asylum' (1969) *Canadian Yearbook of International Law*, pp.92-149; H. Lauterpach, *International Law and Human Rights* (Stevens & Sons Limited, 1950, reprinted 1968), pp.394-428. GS Good-win Gill and J. McAdam, *Refugees in International Law*, 3rd ed. (Oxford University Press, 2007), pp. 355-365; 芹田健太郎『亡命・難民保護の諸問題I』(北樹出版、2000年) 137-142頁.