

Title	日本における類似難民の保護の課題と展望（2）：平等原則アプローチとEU Qualification Directiveの2011年改正からの示唆
Author(s)	神坂, 仁美
Citation	国際公共政策研究. 2014, 19(1), p. 181-195
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/53817
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

日本における類似難民の保護の課題と展望 (2)

—平等原則アプローチと EU Qualification Directive の 2011 年改正からの示唆—

Problems with, and Future Prospects for, Complementary Protection in Japan

An Insight from the Principle of the Non-Discrimination Approach and
the Revised 2011 EU Qualification Directive

神坂仁美*

Hitomi KOSAKA*

Abstract

There is a strong trend of adopting “complementary protection” as part of refugee protection policies in the world. Japan also grants so-called “status of humanitarian consideration” to those who fall outside the refugee definition under the Refugee Convention. In this paper, however, the author will argue that there is still much room for improvement in the complementary protection in Japan. In this part (2), it will continue to delineate the impact of the 2011 revision of the European Union Qualification Directive, and move to explain the complementary protection in Japan and its problems.

キーワード：補完的保護、平等原則、人道配慮による特別在留許可

Keywords : complementary protection, principle of non-discrimination, Special permission to stay in Japan based on humanitarian grounds

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士前期課程修了生

第2章 ヨーロッパにおける類似難民の保護

1. 欧州連合における補完的保護と2004年指令

1.3 保護の内容とプロテクション・ギャップ

2004年指令では、難民の権利・利益と補完的保護受益者の権利・利益との間に一定の差を設けることが締約国に許容されている¹⁾。

1.3.1 家族統合と居住許可

まず、「家族統合の維持 (maintaining family unity)」に関して、締約国は補完的保護受益者の家族構成員についてのみ「[...]そのような利益に適用される条件を定義することができる」としている²⁾ (23条)。次に、居住許可 (residence permit) については、24条で①その期間と、②家族に与えられる居住許可の資格の有無において差異が設けられている。同条によると、難民に与えられる居住許可は少なくとも3年間有効でなければならず、国家の安全あるいは公の秩序のやむを得ない事情がない限り、更新可能でなければならない (24条(1)前段)。これに対し、補完的保護の受益者は、難民と同様の条件のもと、少なくとも1年間有効で更新可能な居住許可を与えられる (24条(2))。また、居住許可の資格が与えられているのは難民の家族に対してのみであり、補完的保護受益者の家族に関しては同条では触れられていない (24条(1)後段)。McAdamによると、居住許可は、締約国にとっては「他の実体的権利の前提条件」であり、24条は他の権利の「敷居」のような役割を果たしている (2007: 99)。

1.3.2 実体的権利

実体的権利においても、難民と補完的保護受益者との間に一定の差を設けることが許容されている。まず、「就労へのアクセス (access to employment)」 (26条) である。26条で、難民と補完的保護受益者に共通するのは、次の2点である。締約国は、「一般的に当該職業、公的サービスに適用される規則に従」い、難民及び補完的保護の受益者に対し、「雇用をともなう職業または自営業に従事する」ことを、難民または補完的保護の地位が「付与されてからただちに」許可しなければならない (26条(1)、26条(3))。また、締約国は、「成人向けの就労に関連した教育の機会、職業訓練及び実践的な職場体験といった活動」を、両者に対して確保する義務を負う (26条(2)、(4))。しかし、難民と補完的保護の受益者との間には、就労と就労訓練等を受けられる条件において、差異を設けることが許容されている。26条(1)、(3)では、補完的保護の受益者に対してのみ、締約国には「労働市場の状態を考慮に入れる」ことが許容されている。また、26条(2)及び(4)で、職業訓練等の活動についても、難民に対しては「国民と同様の条件」に基づいて確保することが締約国に課されているのに対し、補完的保護の受益者については、締約国は一定の

1) 原案から、どのような過程を経て最終案に至ったのかについては、McAdam (2007: 93-107) を参照のこと。

2) 2004年指令23条。

条件を設けることができる。

次に、「社会保障 (Social welfare)」(28条)である。28条は1項で、締約国に対し、難民と補完的保護の受益者の両方が「必要な社会扶助 (social assistance)」を国民と同様に「受けるように確保 (ensure)」することを義務付けている。しかしながら、1項の例外として、2項は締約国に対し、補完的保護受益者に対する社会扶助を「核となる給付 (core benefits)」に限定することを許容している。

さらに、「統合制度へのアクセス (access to integration facilities)」(33条)は、1項で、「難民の社会への統合を容易にするため、締約国は、その国が適切であると考えられる統合プログラムに関する規定、または、そのようなプログラムへのアクセスを保障する前提条件を作らなければならない」とする。補完的保護の受益者に関しては、2項で、締約国が「適切 (appropriate)」であるとみなした場合にのみ、統合プログラムへのアクセスを与えられるべきであるとしており、締約国の裁量に大きくゆだねられている。このように、2004年指令は、保護の内容に関して、締約国に一定の裁量権を与え、難民と補完的保護受益者との間に差を設ける可能性を残している。すなわち、難民カテゴリーを「補完 (complement)」するというよりも、保護の内容に関しては、難民を補完的保護受益者よりもより上階に据える形でのヒエラルキーが構築されているように見受けられる (McAdam 2007: 64-65, 95-96)。

2. 2011年改正

2.1 改正に至る過程

2011年の改正は、ヨーロッパ共通庇護制度の構築の過程の第2フェーズとして行われた (Peers 2011: 2)。2004年に開かれた、EU司法・内務政策の発展に関する「ハーグ・プログラム」において、第2フェーズにおける法律の採択を2010年度までに行うという目標が設定された (Peers 2011: 2)。この会議において、欧州委員会は、ヨーロッパ共通庇護政策の第1フェーズの評価をするとともに、第2フェーズの措置を提案するように要請された (Commission of the European Communities 2009b: 2)。2008年、同委員会は、『庇護に関する政策立案 (Policy Plan on Asylum³⁾』において、「保護の基準の引き上げ、及びEU全体における一貫した適用の確保」による第2フェーズの完成を提案した (Commission of the European Communities 2009b: 2)。2009年、同委員会は、2004年指令の実施に関する調査・研究⁴⁾に基づき、現行の2004年指令の問題点及び課題を分析したうえで、『国際的保護の受益者としての第3国国籍者または無国籍者の資格及び地位と、付与される保護の内容の最低基準に関する、欧州議会及び理事会指令の提案⁵⁾』を作成し (Commission of the European

3) Commission of the European Communities (2008) を指す。

4) 詳細は、Commission of the European Communities (2009b: 2-3) を参照のこと。

5) *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Beneficiaries of International Protection and the Content of the Protection Granted*, COM(2009) 551 final.

Communities 2009b: 2-4)、欧州連合理事会 (Council of the European Union) 及び欧州議会 (European Parliament) に提出した⁶⁾。この提案に対し、各締約国を代表する理事会、及び欧州連合の市民を代表する欧州議会は、それぞれの立場を示す文書を出し⁷⁾、委員会の改正草案に対し、さらに修正草案を出した。欧州議会は、欧州委員会の提案を「締約国のとる立場を反映しているように思われる」と、委員会の提案を称賛したうえで、委員会の提案に若干の修正を加えた⁸⁾。他方、欧州連合理事会によると、2010年11月に開かれた常駐代表委員会 (Permanent Representatives Committee; COREPER)⁹⁾で、代表の大多数が、概して難民の権利と補完的保護受益者の権利をより近づけることには賛成しているが、就労へのアクセス、社会保障へのアクセス、ヘルスケアへのアクセス、居住許可に関しては、多くの代表が両者の権利を近づけることに難色を示した (Council of the European Union 2011: 1)。さらに、国際的保護を必要とする者の、就労に関わる教育や訓練へのアクセス、母国で取得した資格の庇護国における認識手続きへのアクセス、住居へのアクセスといった権利・利益の標準を全般的に改善するという委員会の提案に関しては、そのコストや、庇護国の国民との平等性の観点から、懸念を示す代表もいた (Council of the European Union 2011: 1)。理事会は、これらの懸念を考慮したうえで、妥協案を示した (Council of the European Union 2011: 1)。これらの妥協案に基づき、幾度かの協議が行われた結果、最終案が共同決定手続きにより採用された。

2.2 改正内容

2011年の改正では、プロテクション・ギャップ以外の点に関しても修正が加えられた。以下で紹介する保護の内容への修正に加え、より広範な家族の定義が採用され、また、締約国間で解釈に大きなばらつきがあった保護の主体 (actors of protection) (7条) や、庇護希望者の母国内における保護の選択可能性 (internal protection alternative; IPA) (8条)、「迫害」の概念 (9条)、「特定の社会的集団」の概念 (10条)、停止条項 (11条、16条) に関し、修正が加えられた¹⁰⁾。前述のように、実際には、確かに補完的保護を難民よりもより低く取り扱う国は少数ではあった。その意味で、2011年改正の最大の意義は、プロテクション・ギャップの縮小以外の部分にもあるようにも思われる。しかし、2011年改正は、国際的保護を必要とする者の保護の内容に関して、法的に難民と補完的保護の受益者の間のプロテクション・ギャップを狭めた点で、やはり重要な変化をもたらしたと言える (Peers 2011: 6)。

2.2.1 家族統合と居住許可

家族統合の維持 (新旧23条) では、2項後段の、「補完的保護の受益者の家族構成員に関する限

6) 庇護政策分野の立法に関しては、リスボン条約 (Lisbon Treaty) の発効以来、欧州議会と欧州連合理事会の共同決定手続き (co-decision procedure) によることとなっている。

7) 理事会、欧州議会の立場について、それぞれ、6827/11 ASILE11 CODEC237 (Council of the European Union 2011)、Result Following the Orientation Vote (European Parliament 2011b) を参照のこと。

8) European Parliament (2011b) を参照のこと。

9) 常駐代表委員会 (欧州連合の機能に関する条約240条) は、欧州連合への大使レベルに位置する締約国の代表からなり、欧州連合理事会の任務の準備段階を担っている (Europa 2013)。

10) 2011年指令の改正の全体像に関しては、Peers (2012) を参照のこと。また、2011年指令における、国際的保護を必要とする者の母国内における保護の選択可能性 (IPA) に関しては、Eaton (2012) を参照のこと。

りにおいて、締約国は当該利益に適用可能な条件を設定してもよい」という、締約国に補完的保護受益者の家族に対して制限をつけることを許容していた部分を削除した。したがって、新24条から35条に規定された利益が、難民の家族だけでなく、補完的保護受益者の家族構成員に対しても与えられることが明確化された (Peers 2012: 215)。欧州議会は、5項を、「母国を離れる際に家族の一部として一緒に暮らしていた、または、当時完全にあるいは主に国際的保護の受益者に頼って生活していた親類」に対し当該規定を適用するかについて、締約国が「決定してもよい」ではなく、「考慮しなければならない」と修正し、保護の対象をより広範にしようと試みた (Peers 2012: 215-216; European Parliament 2011b: 18)。これに対し、理事会は、1項の家族統合の維持を「確保」する締約国の義務を削除し、代わりに新旧2項部分の冒頭に「家族統合の原則を尊重すると同時に (While respecting the principle of family unity)」という形で挿入することで、締約国の当該義務を軽くしようとした (Peers 2012: 216; Council of the European Union 2011: 50)。さらに、理事会はその修正案において、利益を受けられる家族構成員の範囲を、「国際的保護が与えられる以前に、すでに同じ締約国に存在していた」家族という制限をつけることで、狭めようとした (Peers 2012: 216; Council of the European Union 2011: 50)。しかしながら、23条に関しては、最終的には当初の委員会の提案がほぼ元の形で反映されている。

議論となった分野の1つである、居住許可 (新旧24条) に関して、修正されたのは、補完的保護受益者の居住許可の更新期間である。改正前は、「更新可能で少なくとも1年間有効な居住許可」の保障が締約国に義務付けられていた。有効期間は改正後も1年と修正はされなかったが、更新に関しては、少なくとも2年間と具体的な基準が示された¹¹⁾。また、2004年指令においては、補完的保護受益者の家族に関しては触れられていなかったが、改正後は、その家族にも同規定が適用されることが明記されている (新24条2項)。当初の委員会の提案では、旧24条2項を完全に削除し、1項の「難民の地位」を、「国際的保護」と修正することで、補完的保護の受益者に難民と同じ権利を与えていた (Commission of the European Communities 2009b: 36-37)。欧州議会は、委員会の提案に賛同したが、理事会は、補完的保護受益者の家族にも居住許可を与えることを明記することには合意したものの、更新可能な1年間有効な居住許可という従来の規定を維持することを支持した (European Parliament 2011b: 18; Council of the European Union 2011: 51)。すなわち、改正後の2年間更新可能な1年間有効な居住許可は、意思決定権を持つ理事会と欧州議会の両者の間での妥協点であったことがわかる (Peers 2012: 216)。

また、旅行証明書 (新旧25条) について、改正により、補完的保護の受益者に関してのみ規定のあった「少なくとも深刻な人道的理由により他国にいなければならない必要が生じる場合」という部分が削除され、補完的保護の受益者に対しても難民と同じ条件下で、旅行証明書を発行すること

11) 但し、Peers (2012: 脚注171) によると、指令2011/51により、2013年からは難民及び補完的保護受益者にはEU長期居住資格が与えられるため、要件に当てはまれば、補完的保護受益者も難民と同じ取扱いを受けることとなる。

が締約国に義務付けられた¹²⁾。理事会は修正案で、補完的保護受益者に関しては、旅券またはそれに準ずる証明書を入手できない「客観的な理由」を要求する規定を提案したが、これについては、欧州議会及び委員会の主張が維持された形で、実際の規定には反映されなかった。

2.2.2 実体的権利

まず、就労へのアクセスの権利（新旧26条）に関して、2004年指令では1項及び2項においてまず難民の権利について規定し、3項及び4項で、補完的保護の受益者の権利を規定し、補完的保護の受益者については、労働市場へのアクセスの制限を締約国に許容していた。しかし、改正後の26条では、難民の地位と補完的保護の受益者を、1項及び2項で「国際的保護の受益者」と一括に取り扱い、補完的保護の受益者に関しても、難民と同じレベルの権利を保障している。また、今回の改正により、職業訓練に関する規定が若干ではあるがより詳細化され、職業カウンセリングサービスの提供を締約国が確保することも明記された（新26条2項）。2004年指令の実施において、ドイツ、オーストリアを含む少なくとも3か国が補完的保護受益者の労働市場へのアクセスを制限していた¹³⁾。しかし、委員会及び欧州議会に加え、理事会も、就労へのアクセスに関して両者を平等に取り扱う点では合意した（European Parliament 2011b: 18; Council of the European Union 2011: 53）。さらに、委員会の提案においては、金銭的支援や、就労の傍らでのパート・タイム就学の可能性を提供するなどの規定も存在し、議会もこれを支持したが、実際には採用されなかった（Peers 2012: 217）。

社会保障の権利（旧28条、新29条）に関して、委員会の当初の提案では、旧28条2項を削除し、難民と補完的保護受益者とを同等に取り扱う修正がなされ、欧州議会もこれを支持した（European Parliament 2011b: 18-19）。しかし、理事会は、フランス及びオランダが両者の権利を近づけることを支持する中、旧28条2項を修正案においても維持し（Council of the European Union 2011: 脚注26）、最終的には、難民と補完的保護受益者との間に差異を設ける規定は削除されず、締約国が補完的保護受益者の利益を「核となる給付（core benefits）」に限定する余地が残されたままとなった。

他方、ヘルスケアの権利（旧29条、新30条）については、2004年指令では、旧29条2項により、例外として、難民と補完的保護受益者との間に差異を設けることが許容されていた。しかし、2011年改正により、旧29条2項が削除され、難民と補完的保護受益者との間の取扱いが平等になった。さらに、理事会も、旧2項削除に関しては、マルタとスロバキアから金銭面での懸念が投げかけられたものの、委員会及び議会と一致していた（Council of the European Union 2011: 脚注27）。また、「十分なヘルスケア（adequate healthcare）」として、新30条2項で、必要な場合には「精神障害の治療」も提供するよう、締約国に義務付けた。

最後に、統合制度へのアクセスの権利（旧33条、新34条）について、2004年指令においては、難

12) 但し、Peers (2012: 217) も述べているように、難民に与えられる旅行証明書は国際的条約である難民条約に基づいており、補完的保護の受益者についてはより狭い欧州連合限定の法律に基づいているため、相互承認（mutual recognition）の点では両者の間に差異が生じる可能性があることは否めない。

13) 詳細は、ECRE (2008) 及び、Commission of the European Communities (2009a) を参照のこと。

民の社会統合を容易にするために適切な統合プログラムの規定を作り、またはそのようなプログラムへのアクセスを保障する前提条件を作ることが締約国に義務付けられ (旧33条1項)、補完的保護受益者に関しては、国家の裁量にゆだねられていた (旧33条2項)。しかし、改正により、難民と補完的保護受益者の両者が「国際的保護の受益者」として同様に扱われることとなり、さらに、そのような者の「特別なニーズを考慮」したうえで、適切だと思われる統合プログラムへの「アクセスを確保」するよう、締約国に義務付けた (新34条)。

2.3 改正の背景の分析

このようなプロテクション・ギャップの縮小が行われた背景には、改正時の議論から、次の3つの要因があったと考えられる。すなわち、①ヨーロッパ共通庇護政策の構築、②国家実行から明らかになった、補完的保護受益者と条約難民との類似性、及び、③平等原則との抵触の可能性の3点である。

2.3.1 ヨーロッパ共通庇護政策の構築

第1に、ヨーロッパ内で共通で公平な庇護システムを構築するという地域的な文脈が挙げられる。締約国間でのばらつきは、保護の内容においてだけでなく、保護を与える基準においても生じており、それが問題とされてきた (European Commission 2010: 15)。保護を与える基準に関わる規定や概念の曖昧さ、不明確さのために、締約国間でその解釈や適用において違いが生じており、それが、各国における認定率の差や、意思決定の遅れ、また、大量の不服申し立て件数に繋がっていると指摘もある (Commission of the European Communities 2009b: 4)。また、2011年改正後の指令の備考部分では、認定及び保護の内容に関して締約国間での差を小さくすることにより、純粋に各国間での法的枠組みの違いから生まれる「2次移動 (secondary movement)」を防ぐという目的があることに触れられている¹⁴⁾。

さらに、公平性、すなわちヨーロッパ地域における協調といった観点からだけでなく、より効率的で基準の高いシステムを構築することも、改正の目的とされていたようである (Commission of the European Communities 2011b: 3)。これは、たとえば、ヘルスケアの規定の詳細化などに反映されている。また、改正において実現されることはなかったが、語学やパート・タイム就学への言及なども、提案の時点では見られる。

2.3.2 条約難民と補完的保護受益者との類似性

第2に、2004年指令の実施の段階において、多くの締約国は、多くの分野において難民の保護と補完的保護受益者の保護との間に差を設けていないという事実が挙げられる (European Commission 2010: 15)。欧州議会によると、「締約国のうちその大半が[難民と補完的保護の地位の]両者の間にほとんど差を設けて」おらず、締約国のうち3か国のみが労働市場への完全なアクセスを補完的保護の受益者に対して制限し、1か国のみがヘルスケアへのアクセスの前提条件に差

14) Recital (13) of the 2011 *Directive*.

異を設け、8か国が補完的保護の受益者に対して居住許可の長さを制限している（2011 b: 23）。その背景には、2つの地位に異なる保護をすることによる行政的及び金銭的負担といった側面もあるが（Commission of the European Communities 2009b: 11）、補完的保護の方が、難民条約に基づく保護よりも、その性質がより短期的なものであるという推論が誤っていたという事実があった（Commission of the European Communities 2009a: 11; 2009b: 8）。さらに、締約国とのコンサルテーションの中で、チェコ共和国とルーマニアの2カ国が、当初は難民の権利と補完的保護受益者の権利との間に差異を設けていたが、実際にはそのような差異を設ける根拠がないことに早期に気がつき、両者の権利を近づける方向へと転換したとコメントをしている（Commission of the European Communities 2009a: 20）。一部、委員会の提案が受け入れられず、結果としてプロテクション・ギャップが完全にはなくならなかった理由は、両者が異なる状況にあるという認識ではなく、むしろ、予算への懸念や、自国民の待遇との関係等の観点からの抵抗が大きいことにあると考えられる（Council of the European Union 2011: 1）。

2.3.3 平等原則との抵触の可能性

第3に、改正の背景として、難民と補完的保護受益者の権利・利益に差を設けることが、人権法上の平等原則に違反する可能性がある、という点が挙げられる。これは、前章¹⁵⁾で紹介したMcAdam、Hathaway、Pobjoyにより議論されている。特にPobjoyは、平等原則に基づき、1つ1つの難民及び補完的保護受益者の権利・利益に着目し、その間に差を設ける具体的な根拠を欠いているため、同原則に違反すると議論している。この点に関して、欧州委員会も、2004年指令の改正案において、2004年指令の問題点の1つとして、人権法及び難民法の発展との適合性を確保しきれていないことを挙げた（Commission of the European Communities 2009b: 3）。問題の解決のために、「欧州裁判所及びヨーロッパ人権裁判所の判例法により2004年指令の採択以来発展した基準と、蓄積されたEU *acquis*¹⁶⁾の基準の完全な適合性を確保する」ことを提案した（Commission of the European Communities 2009b: 3）。さらに、これに関連する事例として、委員会は、ヨーロッパ人権裁判所の*Niedzwiecki v Germany*判決¹⁷⁾及び*Okpiz v Germany*判決¹⁸⁾を引用している（Commission of the European Communities 2009b: 脚注13）。

*Niedzwiecki v Germany*判決及び*Okpiz v Germany*判決では、ドイツに移民として入国し、制限付きの居住権を保有する申立人の子どもが、ドイツの法律により子ども手当（child benefits）を受給することができないことが、ヨーロッパ人権条約の8条（私生活及び家族生活が尊重される権利）¹⁹⁾との関係において、同条約14条（差別の禁止）²⁰⁾に違反するか否かが争われた。判決内容は

15) 前号「日本における類似難民の保護の課題と展望（1）」参照。

16) アキ・コムノテール（*acquis communautaire*）とも呼ばれ、「EU内ですべての加盟国を共に拘束する共通の権利及び義務の総体」と定義される（庄司2003: 99）。

17) *Niedzwiecki v. Germany* (Judgment) App No. 58453/00 (25 October 2005).

18) *Okpiz v. Germany* (Judgment) App No. 59140/00 (25 October 2005).

19) 「すべての者は、その私生活、家族生活、住居及び通信の尊重を受ける権利を有する。」（ヨーロッパ人権条約8条）

20) 「この条約に定める権利及び自由の享有は、性、人種、皮膚の色、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的もしくは社会的出身、国内少数者集団への所属、財産、出生又は他の地位等いかなる理由による差別もなしに、保障される。」（ヨーロッ

両事例でほぼ同様の内容であるため、ここでは前者の判決を紹介する。まず、裁判所は、問題となっている不利益が「条約で保障される権利の行使の様相の一部を構成」する、または、申し立てのあった措置が、「保障される権利の行使に関連している」場合ならば、14条の問題となるとした (*Niedzwiecki v Germany*: para.30)。子ども手当の給付は、8条にいる「家族生活の尊重」にあたるとし、8条との関係で当該事例に14条が適用されるとした (para.31)。裁判所は、その判例法に従い、「取扱いの違いは、客観的で合理的な正当化事由がないならば、14条の目的において差別的」であり、すなわちそれは「正当な目的を追求していない、または、使用された手段と実現しようとした目的との間に合理的な均衡性の関係がない」場合であるとし (para.32)、本件のように、より安定した居住権をもつ者とそうでない者の間で、子ども手当において異なる取扱いを正当化する十分な理由はないとし、当該申立人の請求を認め、8条との関係で14条違反があると判決した (para.33)。裁判所も判決文で触れているように、本判決は「社会給付の分野において、異なる種類の居住許可を有する者の間で、どの程度の差異を設けることが正当化されるかに関して一般的に判断する」ものではない (para.33)。しかしながら、この事例は、少なくとも社会給付の分野に関連して、異なる居住許可をもつ者の間でその取扱いに差異を設けることが、14条の差別禁止原則に反する可能性を示した点で特徴的であり、第2章で検討した日本における生活保護の受給に関するプロテクション・ギャップの平等原則との抵触の可能性をサポートする重要な事例であると言える。

3. 小括

本章では、欧州連合における補完的保護の制度について、2011年改正に着目し紹介した。本章での検討から、①ヨーロッパにおいても平等原則との抵触の可能性の議論が存在し、それが改正の背景の大きな要素であること、②豊富な国家実行の蓄積の中で、条約難民と補完的保護受益者との間に差異のある取扱いをする明確な根拠が存在しないことが示されたことの2点が、主に明らかとなった。ヨーロッパの制度をそのまま日本に应用することはできないが、明らかになった2点の要素に鑑み、ヨーロッパにおける制度を参考にしながら、次章では、法的及び政策的観点から、日本における類似難民保護の課題とその展望を検討、及び示唆する。

第3章 日本における類似難民保護の課題と展望

「難民鎖国」という言葉が、日本における難民保護に関して頻繁に引き合いに出される。これは、日本がかつて鎖国政策をとり、海外との繋がりを大きく制限していたという歴史的背景からのアナロジーで、日本の難民認定数²¹⁾が非常に少なく、難民の受け入れには積極的ではない日本の姿勢を示す表現である。しかし、実際には、そもそも難民とはだれか、日本に難民が存在するのかどうかも、

パ人権条約14条)

21) 日本における難民認定数に関しては、表1 (「難民認定数等の推移」) を参照のこと。

知られていないのが現状である。日本における難民受け入れ制度は、その認定率の低さ、法制度の厳格さ、庇護希望者の収容など、様々な点において、これまでも多くの批判を受けてきた²²⁾。しかし、他方で、近年、難民受け入れに積極的にも捉えることができる政策が見られるようになった。たとえば、2005年5月から、「より公正・中立な手続で難民の適切な庇護を図る」ことを目的として、難民審査参与員制度が設けられた（法務省 2013b）。また、2010年から、UNHCRの第3国定住プログラムを通じて、タイの難民キャンプに滞在しているミャンマー難民を毎年上限30人とし、家族単位で受け入れる制度も設けられた。さらに、近年では実行において、庇護希望者の収容問題も従来に比べ改善方向にある。学術面においても、難民に関するドキュメンテーション・センターが創設されるなど、日本における難民保護は明るい方向へ転換しつつあるとみることもできる。しかしながら、このような一見積極的な制度にも、多くの問題が指摘されており、日本の難民保護制度に内在する根本的な問題は、なお解決されてはいない。

中でも、問題のひとつである日本における難民保護の不明確さ及び曖昧さを象徴するのが、類似難民の保護である。日本における類似難民の保護については、その詳細も、どのような者が人道配慮により保護されるのかについても、これまでのところその明確な基準や事例は明らかにはされていない。さらに、本稿で「類似」と表するように、条約難民と同様の状況下にいるものに対して、その保護が決して十分ではなく、条約難民と類似難民との間で、いくつかの分野において取扱いの差異が生じている²³⁾。

そこで本章では、国際法上の補完的保護の議論から、Pobjoyのとした平等原則アプローチに基づき²⁴⁾、現在の日本における類似難民の保護には人権法基準に違反する要素があると議論し、類似難民の存在をより明確にした難民保護制度を構築する必要があると議論する。まず、第1節で、日本における難民保護制度の成り立ちと、その概要を説明する。次に、第2節で、日本で保護をされる者、特に条約難民と、人道的理由で日本に在留を許された者の享受できる権利・利益と、両者の間の取扱いの差異、すなわちプロテクション・ギャップを検討する。第3節では、国際法上の補完的保護の議論を参考に、平等原則アプローチを用い、日本におけるプロテクション・ギャップが合法か否かを議論する。第4節では、難民保護制度の中で、類似難民の保護をどのように位置づけ、運用していくのかについて、第2章の欧州連合における補完的保護の制度を参照に、一定の示唆を加える。小括として、平等原則に違反する取扱いを是正し、段階的に類似難民を条約難民と同様に取り扱う制度を構築する必要性があると括る。

1. 日本における難民保護

国際的な文脈での日本の難民保護は、過去30年間にわたり発展し続けてきた。日本は、1978年に

22) 日本の難民受け入れ制度に関して、たとえば、小泉(2010)、滝澤(2011)、本間(1990; 2005)、村上(2006)、渡邊ほか(2010)。

23) 詳細は、次号「日本における類似難民の保護の課題と展望(3)」参照。

24) 前号「日本における類似難民の保護の課題と展望(1)」参照。

大量に発生したインドシナ難民の1979年からの日本への受け入れ政策を契機に、1981年10月、難民条約に加入した。1982年、国内法整備のため、それまでの出入国管理令に代わる出入国管理及び難民認定法(以下、「入管法」)が制定された(本間 2011: 22)。さらに、最近になって、2004年、2005年、2006年、2009年に、入管法の改正が重ねられた(東京弁護士会外国人の権利に関する委員会 2009: 4-5)。

日本における難民認定制度には、難民条約に基づくものと、日本独自の保護の形態が存在する。国内法に従い日本において難民認定申請をする場合、法務省の入国管理局(以下、入管)に対し、申請を行う。難民認定申請を入管にした場合、庇護希望者は、入国審査官(難民調査官)との面接を通じ、その難民該当性を審査され、その後、難民として認定されるか、または不認定となる(UNHCR 2013)。これに加え、難民として認定されず、また、異議申し立てあるいは行政訴訟によっても難民として認定されない者についても、「人道配慮による在留特別許可」を与えられ、日本に滞在を許される場合²⁵⁾が存在する(UNHCR 2013)。近藤ほか(2010: 7-8)によると、特別在留許可とは、「非正規滞在者(『不法』入国・上陸者、『不法』残留者)に加えて、資格外活動を行った合法滞在者や一定以上の罪を犯した合法滞在者などの『退去強制に該当するものに対する措置』」であり、「まず日本政府(占領時は占領当局)によって『好ましくない外国人』が退去強制者と定義されたうえで、個別の判断で合法的滞在を認める」ことである。近藤ほか(2010: 9)によれば、非正規滞在者に在留特別許可が与えられる理由の一つとして、「難民認定するに至らない難民性を有する者(いわゆる『難民在特』)」が挙げられる。

従来、在留特別許可は、難民認定手続きの中でのみ与えられるものではなく、難民保護制度の一部としても見なされるようになったのは、むしろ近年のことである²⁶⁾。法務省(2013a)によると、「難民認定手続きの中で在留特別許可された事例については、入管法第61条の2の6第4項の規定により、入管法第50条の規定が適用されず、入管法第61条の2の2[2項]の規定により、難民認定手続きの中で在留特別許可の可否の判断」がなされる。これが、「人道配慮による在留特別許可」、または「難民認定するに至らない難民性を有する者」(近藤ほか 2010: 9)にあたる。人道配慮による在留特別許可に関しては、具体的な判断基準や、実際に人道的配慮により在留特別許可が出された事例は公開されていない²⁷⁾。さらに、人道的配慮により在留特別許可がなされる場合、「特定活動」の下での許可が出される場合(約9割)と、「定住者」としての資格が与えられる場合(約1割)とがあり、これに関しても、何ら明確な基準や実例は、公には明らかにされていない。ただし、UNHCR(2005a: 5)によると、人道配慮による在留特別許可が付与される者の中には、「難民の基

25) 人道配慮による在留ともいい、難民不認定とされた者のうち、人道配慮することとされた者を指す。ここでいう「人道配慮」というのは、難民ではないが、退去強制処分にすることが人道的ではないという意味である(UNHCR 2011: 25)。

26) 法務省(2008)に見られるように、難民認定手続きにおいて、人道的配慮による在留としての在留特別許可について初めて公表されたのは、1991年である。

27) 法務省(2013a)によると、基準や事例が明確にされていないのは、以下の理由による。

難民認定手続きの中で在留特別許可された事例については、入管法第61条の2の6第4項の規定により、入管法第50条が適用されず入管法第61条の2の2の規定により、難民認定手続きの中で在留特別許可の可否の判断をするものとされていることから、これらの事例を除いている[法務省2013a、下線筆者強調]。

準は満たしていないものの、戦争や国内紛争など難民と同様にやむを得ない理由で出身国に帰ることができない」場合も含まれ²⁸⁾、第1章で紹介した補完的保護の定義、及び第2章で紹介した欧州連合における補完的保護 (subsidiary protection) と同様の要素を導き出すことができる。

補足資料

表 1 「難民認定数等の推移」(出典: 全国難民弁護団連絡会議 2013)

年	一次手続						異議手続						人道配慮	インドシナ難民					第三国定住パイロットプロジェクト		
	申請数	条約難民	難民認定率	不認定	取下等	処理数	未処理数(年末)	申立数	条約難民	難民認定率	不認定	取下等		処理数	未処理数(年末)	合計	ポートビープル	留学生等		第三国定住	ODP
1978	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3	-	-	-		
1979	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	94	2	-	92	-		
1980	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	396	50	-	346	-		
1981	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1203	48	742	393	20		
1982	530	67	40.4%	40	59	166	364	22	-	0	0	0	...	456	216	-	217	23			
1983	44	63	24.0%	177	23	263	145	7	0.0%	1	22	23	...	675	395	-	248	32			
1984	62	31	19.0%	114	18	163	44	55	0.0%	4	21	25	...	979	738	-	229	12			
1985	29	10	22.2%	28	7	45	28	23	0.0%	35	3	38	...	730	484	-	240	6			
1986	54	3	23.1%	5	5	13	69	5	0.0%	13	0	13	...	306	129	-	149	28			
1987	48	6	11.5%	35	11	52	65	29	0.0%	17	6	23	...	579	262	-	291	26			
1988	47	12	14.8%	62	7	81	31	53	0.0%	15	5	20	...	500	164	-	193	143			
1989	50	2	6.3%	23	7	32	49	26	0.0%	43	6	49	...	461	152	-	194	115			
1990	32	2	5.4%	31	4	37	44	23	0.0%	12	1	13	...	734	171	-	321	242			
1991	42	1	5.3%	13	5	19	67	10	0.0%	17	8	25	...	7	780	263	-	370	147		
1992	68	3	6.7%	40	2	45	90	36	0.0%	19	1	20	...	2	792	239	-	411	142		
1993	50	6	10.9%	33	16	55	85	28	0.0%	14	7	21	...	3	558	97	-	300	161		
1994	73	1	2.0%	41	9	51	107	33	0.0%	16	16	32	...	9	456	84	-	165	207		
1995	52	1	1.8%	32	24	57	102	39	1	2.2%	35	10	46	...	3	231	30	-	85	116	
1996	147	1	2.0%	43	6	50	199	35	0.0%	19	10	29	...	3	151	1	-	4	146		
1997	242	1	0.9%	80	27	108	333	41	0.0%	20	25	45	...	3	157	1	-	4	152		
1998	133	15	4.3%	293	41	349	117	159	1	1.6%	46	16	63	...	42	132	5	-	5	122	
1999	260	13	6.3%	177	16	206	171	158	3	2.1%	113	24	140	...	44	158	1	-	5	152	
2000	216	22	11.9%	138	25	185	202	61	0.0%	142	6	148	...	36	135	-	-	9	126		
2001	353	24	6.5%	316	28	368	187	177	2	1.7%	95	18	115	...	67	131	-	-	40	91	
2002	250	14	5.3%	211	39	264	173	224	0.0%	232	34	266	...	40	144	-	-	15	129		
2003	336	6	1.8%	298	23	327	182	226	4	1.8%	200	15	219	...	16	146	1	-	9	136	
2004	426	9	2.6%	294	41	344	264	209	6	3.3%	155	23	184	...	9	144	-	-	18	126	
2005	384	31	9.9%	249	32	312	336	183	15	7.7%	162	18	195	...	97	88	-	-	19	69	
2006	954	22	4.8%	389	48	459	831	340	12	7.0%	127	33	172	287	53	-	-	-	-	-	
2007	816	37	6.8%	446	61	544	1103	362	4	1.8%	183	34	221	428	88	-	-	-	-	-	
2008	1599	40	4.4%	791	87	918	1784	429	17	4.8%	300	34	351	506	360	-	-	-	-	-	
2009	1388	22	1.2%	1703	123	1848	1324	1156	8	2.6%	230	70	308	1353	501	-	-	-	-	-	
2010	1202	26	1.8%	1336	93	1455	1071	859	13	2.9%	325	113	451	1761	363	-	-	-	-	-	
2011	1867	7	0.3%	2002	110	2119	819	1719	14	1.6%	635	231	880	2600	248	-	-	-	-	27	
2012	2545	5	0.2%	2083	110	2198	1166	1738	13	1.3%	790	193	996	3342	112	-	-	-	-	18	
合計	14299	503	4.6%	11523	1107	10935	-	8465	113	2.7%	4015	1003	4135	-	2106	11319	3536	742	4372	2669	45

* 空白はゼロ、「-」は該当なし、「…」は不明を意味する。斜字の数字は、公表されている数値を基にJLNIRにより計算。
 * 「難民認定率」は、「条約難民」数を「処理数」(「条約難民」+「不認定」+「取下等」)で割った数値。
 * 「ODP(Ordely Departure Program)」は、UNHCRとベトナム政府の合意に基づき難民が本国ベトナムから家族呼び寄せるプログラム。2004年3月31日に申請は締め切られた。

参照: 法務省ホームページ、政府統計、RHQホームページ

作成: 全国難民弁護団連絡会議

28) UNHCRは、難民不認定となり在留特別許可が与えられた者に対し、情報提供を求めている (UNHCR 2005a: 5)。また、在留特別許可を与えられる理由として考えうるものには、他に、日本国民との結婚や、日本による難民条約の狭い解釈のために、条約難民とみなされない場合などがある (UNHCR 2011: 25)。

参考文献

- Commission of the European Communities. 2008. *Policy Plan on Asylum: An Integrated Approach to Protection across the EU*, COM(2008)360 final, 17 June 2008. Accessed 27 April 2013. Available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF>.
- Commission of the European Communities. 2009a. *Annexes Accompanying the Impact Assessment for the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Beneficiaries of International Protection and the Content of the Protection Granted*, SEC(2009)1373 (II part).
- Commission of the European Communities. 2009b. *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Beneficiaries of International Protection and the Content of the Protection Granted*, COM(2009) 551 final. Accessed 21 April 2013. Available at <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0551:FIN:EN:PDF>.
- Council of the European Union. 2011. *6944/11 ASILE13 CODEC297*. Accessed 1 May 2013. Available at <http://www.statewatch.org/news/2011/jul/eu-council-qualifications-trilogue-position.pdf>.
- Eaton, Jonah. 2012. 'The Internal Protection Alternative under European Union Law: Examining the Recast Qualification Directive'. *International Journal of Refugee Law* 24(4): 765-792.
- Europa. 2013. 'Glossary: Coreper'. Accessed 1 May 2013. Available at http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/coreper_en.htm.
- European Commission. 2010. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of 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*, COM (2010)314 final. Accessed 3 May 2013. Available at <http://www.statewatch.org/news/2010/jun/eu-com-qual-dir-com-314.pdf>.
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE). 2008. *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*. Accessed 3 March 2013. Available at <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4908758d2.html>.
- European Union: European Parliament (European Parliament). 2011a. *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council 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)*. Accessed 20 June 2013. Available at: <http://www.refworld.org/docid/4f06fa5e2.html>.
- European Parliament. 2011b. *Result Following the Orientation Vote on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Beneficiaries of International Protection and the Content of the Protection Granted (Recast)*. Accessed 27 April 2013. Available at http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/orientationvote_lambert_/orientationvote_lambert_en.pdf.

- European Union: Council of the European Union (Council of the European Union). *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*, 19 April 2004, 2004/83/EC. Accessed 20 June 2013. Available at: <http://www.refworld.org/docid/4157e75e4.html>.
- 法務省「難民認定申請及び処理数の推移」2008年、URL: <http://www.moj.go.jp/content/000008012.pdf> (2013年5月7日最終アクセス)。
- 法務省「在留特別許可された事例及び在留特別許可されなかった事例について」2013a年、URL: http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan_nyukan25.html (2013年5月7日最終アクセス)。
- 法務省「難民審査参与員制度について」2013b年、URL: http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyukan_nyukan58.html (2013年5月7日最終アクセス)。
- 本間浩『難民問題とは何か』岩波書店、1990年。
- 本間浩『国際難民法の理論とその国内的適用』現代人文社、2005年。
- 本間浩「わが国のインドシナ難民受け入れの経験と第三国定住受入制度の理論的諸問題」難民研究フォーラム編『難民研究ジャーナル』第1号、2011年。
- 小泉庸一「日本におけるインドシナ難民定住制度—強いられた難民受け入れと、その後の意味」『大東文化大学紀要、社会学科』第48巻: 37-104頁、2010年。
- 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)『日本で難民としての保護を求める方へ』2005a年、URL: http://www.unhcr.or.jp/protect/pdf/info_seekres_j.pdf (2013年5月9日最終アクセス)。
- 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)「[日本の難民保護]日本の難民認定手続きについて」2013年、URL: http://www.unhcr.or.jp/protect/j_protection/protection.html (2013年5月6日最終アクセス)。
- 近藤敦・塩原良和・鈴木恵理子編『非正規滞在者と在留特別許可—移住者たちの過去・現在・未来』日本評論社、2010年。
- McAdam, Jane. 2007. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press.
- 村上正直「難民認定申請者の収容」浅田正彦編『二一世紀国際法の課題』有信堂、2006年。
- Peers, Steve. 2011. *Statewatch Analysis: The Revised Directive on Refugee and Subsidiary Protection Status*. Accessed 30 April 2013. Available at <http://www.statewatch.org/analyses/no-141-qualifications-directive.pdf>.
- Peers, Steve. 2012. 'Legislative Update 2011, EU Immigration and Asylum Law: the Recast Qualification Directive'. *European Journal of Migration and Law* 14 (2012): 199-221.
- 庄司克宏『EU法基礎編』岩波書店、2003年。
- 滝澤三郎「Refugees and Human Security –A Research Note on the Japanese Refugee Policy」『東洋英和大学院紀要』第7巻: 21-40頁、2011年。
- 東京弁護士会外国人の権利に関する委員会編『実務家のための入管法入門[改訂第2版]』現代人文社、2009年。
- 渡邊彰悟・大橋毅・関聡介・児玉晃一編『日本における難民訴訟の発展と現在—伊藤和夫弁護士在職50周年祝賀論文集』現代人文社、2010年。
- 全国難民弁護団連絡会議「難民認定数等の推移」、2013年、URL: http://www.jlnr.jp/statements/2013/JLNR_statement_201304_jp_annex1.pdf (2013年5月7日最終アクセス)。

判例

ヨーロッパ人権裁判所 (European Court of Human Rights)

Niedzwiecki v. Germany (Judgment) App No. 58453/00 (25 October 2005).

Okpiz v. Germany (Judgment) App No. 59140/00 (25 October 2005).