# 「補完的保護を考える~日本での導入に向けて~」

日時:2020年11月27日(金) ウェビナー形式で実施

報告者:大阪大学 安藤由香里、難民支援協会 赤阪むつみ

## 目次

報告①「日本での補完的保護に関する議論と展望」難民支援協会 赤阪むつみ	1
報告②「補完的保護に関する国際的な動向報告」大阪大学 安藤由香里	3
はじめに	3
準難民とは	4
補完的保護(Complementary Protection)とは	4
難民と補完的保護の待遇の違い	5
各国の補完的保護	5
おわりに	6
質疑応答・ディスカッション	7

#### 研究会開催の経緯

● 2020年11月末現在、日本では出入国管理及び難民認定法の改正が検討されている。報道によれば、難民条約に該当しないものの、庇護を必要とするものに対して新たに「補完的保護」の創設も予定されている。日本で「補完的保護」が創設されるにあたり、日本における補完的保護の在るべき姿を議論していきたい。

# 報告①「日本での補完的保護に関する議論と展望」難民支援協会 赤阪むつみ

今後の補完的保護について議論する前に、その前身となる人道配慮に関しての振り返りをしながらどんな課題があるのかを見ていきたい。

### ● 難民申請及び認定数の推移

〇 日本は1981年に初めて難民条約に加盟。難民認定数は変動があるが、難 民認定申請数は増加傾向にあり、2019年には10,375人にのぼる。

### ● 第三国定住を含めた難民受け入れの推移

○ 日本で庇護された人々の総数に占める難民認定者数、人道配慮、第三国 定住の数をグラフで紹介。明らかに2008年から2019年にかけて人道配慮 によって保護された人々の数は減少傾向にある。(参考資料①、3ページ 参照)

# ● 初期の人道配慮の状況

○ 1991年分から人道配慮のデータが残されている。1998年に始めて二桁を 突した。そこにはビルマ難民が増えた背景がある。また、60日ルールに よって難民認定されずに人道配慮による庇護を受けるという状況もあっ た。

## ● 人道配慮の変遷

○ インドシナ難民の入国(上陸)

1975年に日本に始めてインドシナ難民を受け入れることになった。実際には一万人を越える人々を難民に準じる人々として認めていたことを指摘したい。その表現こそ現在の人道的配慮に似た表現であると言える。1 982年にはそのインドシナ難民が法的に保護されることになった。しかし人道配慮という枠で受け入れる状況ではなかった。

○ 1989年6月:中国天安門事件

この事件において中国で民主化運動が増え海外に庇護を求める人々が増えた。しかし60日ルールによって阻止された人々は、一部が別のビザをとるしかなかった。91年の数字は、91年以降に公表されたと言われる。2002年の総領事館事件において、国際貢献が必ずしも十分でないと考えられ、メディアでも取り上げられ、与党でも改題解決の動きがあった。2005年には、不服申立制度の不備や60日ルールなどの非難の多い制度について、難民認定手続きと退去強制手続きに関連付けられることになった。難民認定手続きにおいて、在留資格がある人は法令上何も記載することなく保護することができた。

資料からも日本では補完的保護が法制化されていないという点について、オーストリアなどと比較して遅れているかを知ることができる。2016年以降の難民認定手続きの見直しに際して、一点変化が見て取れる点は、人道配慮の数字中の紛争等の庇護事情と発表されている人数を公表していることである。

## ● 現在の人道配慮の課題

- 考慮要素や判断基準が明らかでなく、公正さの担保もない。
- 申請者側が在留資格取得に向けての十分な主張・立証することが困難である。

- 人道配慮の結果に対しての不服申し立てができないのが現実。
- 入管法における手続きについての規定がない。
- 入管法50条に基づく採決の前に難民申請をした場合は、当該申請手続き が終了した後でも、同条に基づく在留特別許可の適用(再審情願も含 む)がない。

## ● 補完的保護・難民認定制度に関する専門部会提言

- 国際的動向・国際人権法規範を踏まえた「待避機会」としての在留許可 を付与するための枠組みの創設
  - 「我が国の入管法体系の中で 待避機会 としての在留許可を付与するための新たな枠組みを設けることにより、保護対象を明確化するべきである。」
- 国際人権法規範とは?
  - 拷問等禁止条約や、強制失踪条約、自由権規約、児童の権利条約 に規定する「児童の最善の利益」など
- (日本での補完的保護の創設にあたっては) EU資格指令で採用されている、「補完的保護」における「重大な危害」に関する規定などが、一つの参考になる。

#### ● 収容と送還に関する専門部会提言

- 2014年の提言の実施ができていないことが指摘され、その実施をすることが今回の提言に盛り込まれている。
- どのような補完的保護が必要なのか。日本として何が必要なのか示す必要がある。対象の課題や社会権の課題。日本が誇れるような補完的保護を示していきたい。

# 報告②「補完的保護に関する国際的な動向報告」大阪大学 安藤由香里

#### はじめに

補完的保護はもともと仮称「準難民」の保護という形で報道がされた。報告①にもあったが、2014年の難民認定制度に関する専門部会で日本における国際的保護のあり方が提言された。資料の中で赤字にしている部分が今回特に重要であるが、それはこの2014年の難民認定制度に関する専門部会を十分考えた上で今回の収容・送還に関する提言を実施する位置付けであるからである。

しかし、保護対象が国際的な規範に沿ったものになるのか、適切な審査や出身国情報の分析が 行われるのかといった懸念もある。

### 準難民とは

報道によれば「難民認定には至らないものの、母国が紛争中で帰国できない外国人」を指す。

- 法務省プレスリリースでは人道配慮による在留特別許可・その他の庇護は一緒に扱われている。
- その他の庇護率が高ければ高いほど、多くの人が在留特別許可として庇護を受けているということになるが、日本では多くの人がこれらによる保護を受けており、この数字は補完的保護と関わってくるであろう。
- 国際人権法の観点から、在留特別許可ガイドラインではなく、明確な基準が必要になってくるのではないか?
- 個々の外国人ごとに、諸般の事情を総合的に勘案して判断している、子どもの権利に 関する条約3条1項の規定の趣旨についても勘案しているというが、条文に明記されて いないため問題ではないのか?

## 補完的保護(Complementary Protection)とは

「条約難民として認められなかったが、国際的保護の必要な者=退去強制がもたらす重大な損害からの保護」。つまり、法に基づく権利であり、国の裁量である在留特別許可、人道的配慮による保護とは異なる、法に基づく権利であることが非常に重要な点である。「重大な損害」は、日本の国内法においてでは、行政事件訴訟法25条2項における概念と近く、今回の補完的保護においての指針となるべきものである。

- 狭義の補完的保護
  - 国際人権条約に基づくノン・ルフルマン原則
    - 自由権規約(欧州人権条約)は、ノン・ルフルマン原則の明文規定はないが、自由権規約委員会の見解や判例法の蓄積でノン・ルフルマン原則が適用される。人権条約は生きている文書なので、起草当時は想定されていなくても発展していく。拷問までに至らなくても保護の対象となり保護の範囲が最もあつい。欧州人権条約は、日本には法的拘束力はないが指針となる。
    - 改正法案では自由権規約にノン・ルフルマン原則が規定されていない。 しかし難民認定制度に関する専門部会の提言があるのだから自由権規約

を入管法に明記するべきではないのか?但し、岩沢雄司先生の「自由権規約6条・7条に該当する国への送還は、日本では条約によって直接禁止されると解される。」との記述も参考になろう。

- 拷問や非人道的な取扱いのおそれがある場合、ノン・ルフルマン原則の 適用がされ、退去強制が禁止されることになる。
- 紛争避難民:個別把握できない、誰もが被害者に成り得る。
  - EU資格指令15条の「Serious Harm」は「重大な危害」と訳されているが、行政事件訴訟法の「重大な損害」の方がしっくりくるのではないか。同条C項で紛争避難民を保護しているため、補完的保護にとって非常に重要である。アフリカ難民条約やカルタへナ宣言の影響を受けており、個別的な脅威・損害の危険性を必要としない。
  - 広義の補完的保護
    - ノン・ルフルマン原則
      - ノン・ルフルマン原則をどのような保護として考えるか現在議論が進んでおり、確立されてはいないものの気候変動やHIV患者への適用にも発展してきている。また家族の結合の観点も考慮されてきている。

#### ○ 一時的保護

1990 年代旧ユーゴスラビアからの突然の大量流入の際UNHCRが提唱 した概念であるが、補完的保護を考える上で重要になってくる。

○ 外国人の追放

国連国際法委員会(ILC) 外国人の追放条文草案も一つの指針となるのではないか。

### 難民と補完的保護の待遇の違い

難民認定を受けた者と補完的保護を受けた者で、どのような待遇の違いが生じうるのか。在留 資格・それに伴う就労資格・教育の問題(どのレベルの教育へのアクセス権があるか)・生活 扶助費などの社会サービス・家族呼び寄せ・旅行証明書について、がまだ見えてきていないの で参加者の方々からも是非ご意見をいただきたい。

# 各国の補完的保護

補完的保護の場合、どのような保障がされるのか。

- ニュージーランド:難民申請手続→拷問等禁止条約→自由権規約の順に保護を検討する。
- オーストラリア:移民法で「Significant Harm」を保護している。
- カナダ:移民難民保護法で「Person in need of protection」を保護している。
- 米国:移民法でTPS(Temporary protected status)において保護している。
- イギリス:「humanitarian protection」だから人道的な保護となるが、実質はEU資格 指令を鑑みて「serious harm」を保護している。
- フランス:「La protection subsidiaire」(補充的保護)としてEU資格指令をそのまま 国内法化している。
- ドイツ:「Subsidiary protection」(補充的保護)としてEU資格指令をそのまま国内法化している。
- スイス:補充的保護ではないが、「la protection provisoire」(暫定的保護)として一般的な侵害を保護している。
- ベルギー:「protection subsidiare」(補充的保護)としてEU資格指令を国内法化している。
- デンマーク:自由権規約と同様の範囲を保護している。
- スウェーデン:自由権規約と同様の範囲に加え、いわゆる環境難民を保護している。
- 韓国:難民法39条によって、人道的配慮による在留者に対し就労活動を許可している。 ※詳細は資料②参照

### おわりに

まとめとして、補完的保護に関する国際的動向としては保護の射程範囲がどんどん広がっていることが見られる。難民条約の難民定義に該当しない者の保護、ノン・ルフルマン原則の適用により、重大な人権侵害を受けるおそれのある者をその国に送還しないことである。当初は、「拷問および非人道的な取扱い等」にあうおそれのある者の保護であった。その後、紛争避難民の保護に広まっていった。補完的保護と同時に旧ユーゴスラビア紛争の大量流入で1990年代から始まった一時的保護とも並行し、2001年チュニジア、リビア、2015年シリアからの大量流入に代表されるような紛争避難民を保護していった。その後、紛争避難民のみではなく、ノン・ルフルマン原則の「生命に対する権利」に注目し、送還されれば、環境による深刻な人権侵害、医療環境の不備で生命が脅かされる者への保護に広がりつつある。つまり、環境避難民、医療避難民にも保護が広がっているが未だ議論が尽くされていない。さらに、ノン・ルフルマン原則の適用は「家族の結合」、「子どもの最善の利益」に注目し、非正規滞在者であっても、家族生活や子どもに与える影響を勘案し退去強制を控える保護に広がっている。補完的保護に「迫害」は不要であり、裁量ではなく国際人権条約に基づく権利である。

# 質疑応答・ディスカッション

Q:準難民という言葉は今後日本で定着していく言葉なのか。そうであるなら、どういった議論の中でこの言葉を使うのか。難民という言葉自体がcontroversialだが、準難民を英語でどう表現するのか。

A: (安藤)補完的保護が代わりに使われ、準難民という造語(英語で言うと quasi refugee が適当ではないか。)はおそらく使われないのではないか。

A: (赤坂) 2014年の日弁連の提言において、人道配慮者の準難民的地位という記載があり、おそらくここからきているのではないかと考える。最近の入管の資料の中で、準難民という言葉が消えて補完的保護という言葉が使われているので、これからは補完的保護を使うのではないか。

Q: 生命に対する権利を定めた自由権規約6条の保護範囲について、HIV患者への言及があったが、国内法の事例を見ると degrading treatment となっておりHIVに限定する文言はなさそうだった。例えば、癌や脳卒中や、場合によってはCOVID-19などの重症例なども該当すると思われるが、いかがだろうか?

A: (安藤) 医療に関して、議論は様々で国によって考え方は異なる。医療には適用されないと解釈している国もまだまだ多い。というのも、保護の範囲が広くなりすぎてしまう可能性があるからだ。保護の範囲については議論の余地がある。自由権規約でも、相当深刻な状況を厳しく認定しているのが現状である。

Q:「自由権規約は直接適用されるのではないか」と岩沢先生のコメントについて2点ある。まず、入管法に記されていなくても、条約を直接適用することは可能なのか。可能であるとした場合、外国人の在留の許否は国の裁量の範囲内という判例、いわゆるマクリーンの呪いについてもどう思うか。

A: (安藤) ご指摘の点は日本の国内裁判においてとても重要である。岩沢先生の教科書通り、自由権規約を日本が批准している以上、入管法に書かれていなくても、当然に国内の裁判で規範として直接適用される可能性はある。しかし、そうなっていない裁判例が多いのが現状である。したがって、あえて入管法に明文化することによって、全ての裁判官に認識を促したい。マクリーン事件の呪いについて、泉元最高裁判事もマクリーン事件は明らかにおかしい、つまり憲法より入管法が上に来てしまっていることを書かれている(泉徳治 現代人文社「外国人事件ビギナーズver.2」参照)。今こそマクリーンの呪いを解くときではないか。補完的保護の創設は

入管法が大きく変わるきっかけであり、この際に間違った現状を正常な状態に戻すべきである。

Q. 先ほどのHIVのケースについて、実務では人道配慮や在特ガイドラインの中で行われているという現状もある。そのような現状に自由権規約を当てはめながら規範を作っていく必要があると思う。今の日本の現状と、自由権規約との乖離がどれほど存在すると考えるか。

A: (安藤) 自由権規約に基づく自由権規約委員会の見解などは広く知られていないのではないか。日本の国内裁判で用いられている基準と、自由権規約委員会の見解との間にはかなり乖離がある。日本の国内裁判ではノンルフルマン原則の広がり、拷問等禁止条約及び自由権規約があまり使われていない現状がある。少なくとも国際的な議論を踏まえて日本の姿勢を明らかにするべきである。

Q. ヨーロッパと違い日本には、インテグレーションに関する配慮が全くないという問題がある。補完的保護という制度は一つのチャンスであると思うが、難民と補完的保護のサービス面での差がどうなっていくかについて、何かアップデートはあるか。

A: (安藤)補完的保護ではないが一時的保護指令という観点で、就労資格や社会サービスをどうするのかなど議論はある。しかし、一時的保護指令は未だ効力が発生していない。というのは、保護を与え過ぎてしまうことへのEU加盟国の懸念があるからではないか。したがって、難民の保護とそれ以外の保護を近づける傾向はないように思われる。

Q. 人道配慮の他に「その他の庇護」に含まれているものはあるのか。準難民という用語は問題であると思うが、そもそも準難民という用語はなぜ出てきたのか。

A: (安藤) 人道配慮による在留特別許可とその他の庇護はイコールではないが、その他の庇護の中に人道配慮が入っている理解で良いのではないかと思う。先の質問にでた通り、日弁連が使い始めたのがおそらく最初なのではないか。

A: (参加者より)準難民について、日弁連が2014年に初めて使ったのは確かである。しかし、それは日本で難民として認定されない人にも社会保障が受けられるようにという文脈であった。一方で、入管法改正については、法務省の資料にある通りであるが、若干文脈が異なるのではないかと考える。社会保障の観点から使う場合と、法に規定する場合とでは、言葉の意味が異なるのではないか。理由については、日本の難民認定が厳しいことで、難民ではないが保護しなければならない人を保護したいからではないか。ただ、これは権利としての保護なのか裁量の範囲なのかは分からない。日本の解釈はガラパゴス化していくかもしれない。やはり、日本政府は『生きている文書』についていけていないのではないか。

コメント: (参加者)補完的なコメントであるが、まず、準難民というのはもう使われないというのが現状であり、補完的保護対象者になるようである。待遇面での主な違いは、旅行証明書に代えて再入国証明書を使う点であるから、実質的な難民認定との差はないとの理解である。入管庁難民認定室に情報価値のある安藤先生の今回の資料を送られたらいかがか。提言として、このような機会に入管庁を招待して、win-win な関係を築いていけば良いのではないか。

Q: 旅行文書に関して、実際には多くの国に行けない等の弊害がある。どこの国で使えるのかなど、再入国許可証としてでなく旅行文書としての体裁を整えるべきではないか。日本における補完的保護の終わり方を考えるべきではないか。

A: (安藤) 終止条項のようなものが補完的保護において適用されているかは調べてみないとわからないが、個人的には聞いたことはない。今後の課題にしたい。

(安藤) ディスカッションを通じて、気付かされた点がたくさんあった。参加者からご指摘のあった「新たな形態の迫害」に関して、入管法改正に際して考える必要があろう。国際人権条約は『生きている文書』であるからどんどん変化していくのに、日本における「特定の社会的集団の構成員」の考え方は、国際的動向を鑑みれば、あまりにも発展が遅い。補完的保護に加えて難民条約についても発展的に考える必要があろう。これからもこのような機会で、皆さんと議論を続けていきたい。

以上