

補完的保護に関する国際社会の取り組み

2021年6月 難民研究フォーラム

<https://refugeestudies.jp/>

「補完的保護」とは、難民条約上の難民には該当しないものの様々な理由から帰還が困難であり、国際的な保護を必要とする者の在留を認め、保護する制度を指す¹。本ペーパーでは、補完的保護に関する国際社会の取り組みについてまとめる。各国における具体的な取り組みについては、別紙「諸外国における補完的保護とその対象」を参照されたい。

1. 補完的保護に関する国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の見解

UNHCR は、補完的保護について、「一定の国際的保護の必要性に実際に対応する、ひとつの前向きな方法」であり、「補完的保護を付与する措置は、現行の難民保護体制を弱体化させるのではなくむしろ強化するような方法で実施されるべき」との見解を示し²、保護対象について、下記の通り述べている。

- 保護対象① 特に難民条約等の難民法の難民の定義に該当しない者であるが、**重大な危害**が加えられるおそれがあるために国際保護が必要とされる者に付与される。補完的保護を付与する基準は、**国際的な基準**をふまえて設定される³。
- 保護対象② 自国の外にいる者であって、**武力紛争又は重大な治安素乱**の結果として、出身国における生命、自由又は身体の安全を深刻に脅かされている者も含む⁴。

※「難民認定基準ハンドブック⁵」によれば、紛争により出身国を去ることを余儀なくされた者は、通常、難民条約上の難民とは考えられない。ただし、紛争により難民条約上の迫害理由が発生する場合もあり、「当該申請者に難民の地位が付与されない場合に限り、補完的保護の基準によって申請が評価されるべきである⁶」とされている。

2. 欧州の取り組み：補充的保護

EU は、国際保護に関する EU 共通のルールである資格指令（Qualification Directive）⁷において、難民に該当しない者を保護する仕組みとして、補充的保護（Subsidiary Protection）を定めている。その対象は「重大な危害を被る現実の危険」を有する者であり、補充的保護の地位の付与における行政裁量の余地

¹ UNHCR 行動計画執行委員会「補完的形態の保護：その性質と国際難民保護体制との関係」

² UNHCR 行動計画執行委員会結論第 103 号「補完的形態の保護によるものを含む国際的保護の提供に関する結論」

³ UNHCR 駐日事務所「第 5 次出入国管理基本計画案に関する UNHCR の見解」

⁴ 前掲注 1。

⁵ UNHCR 駐日事務所「難民認定基準ハンドブック」パラグラフ 164-166。

⁶ 武力紛争および暴力の発生する状況を背景とした難民申請に関する UNHCR の方針は、UNHCR 「国際的保護に関するガイドライン 12」パラグラフ 9 を参照のこと。

⁷ 第三国国民又は無国籍者の国際的保護の受益者としての資格、難民又は補充的保護を受ける資格のある者の統一した地位、及び付与される保護内容についての基準に関する 2011 年 12 月 13 日付けの欧州議会・欧州理事会指令 2011/95/EU (改)。ただし、アイルランド・デンマークには適用されない（前文 (50) (51)）。

は認められていない⁸。「重大な危害」として挙げられている3類型のうち、第15条(a)は 欧州人権条約第2条に基づく規定、(b)は欧州人権条約第3条に基づく規定である。

【EU 資格指令（改）】（赤字筆者）

第2条(f)「補充的保護を受ける資格がある者」とは、第三国国民又は無国籍者であって、難民には該当しないが出身国又は無国籍者の場合、常居所を有していた国に帰国した場合、第15条に定義する**重大な危害を被る現実の危険**に直面することになるであろうと信ずるに足る実質的な根拠が示されているものであり、かつ、第17条1項及び2項が適用されず、当該国の保護を受けることができないもの又はそのような危険があるために当該国の保護を受けることを望まない者をいう。

第15条「**重大な危害**」とは次のものから成る。

(a) 死刑若しくは死刑執行

(b) 出身国における申請者への拷問⁹若しくは非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い、又は刑罰¹⁰

(c) 国際又は国内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

第18条 加盟国は、第二章及び第五章に従って、補充的保護を受ける資格を有する第三国国民又は無国籍者に補充的保護の地位を付与することとする。

3. 国際人権法と補充的保護

UNHCRは、補充的保護を付与する基準について、以下の国際人権法に基づくべきとしている¹¹。このうち、拷問等禁止条約はノン・ルフールマン（送還停止）を明確に定めており（例外規定なし）、自由権規約¹²や子どもの権利条約¹³についても、ノン・ルフールマンを定められているとの解釈が行われている。

⁸ 佐藤以久子「欧州共通の庇護制度（CEAS）」『桜美林論考. 法・政治・社会』（5）、2014年、63～81頁。

⁹ 欧州人権裁判所の判決によると、「拷問」とは拷問等禁止条約と同義、または“a special stigma to deliberate inhuman treatment causing very serious and cruel suffering”を指す。拷問の激しさに関する要件は示されていない（European Asylum Support Office “Qualification for International Protection (Directive 2011/95/EU): A Judicial Analysis”）。

¹⁰ 欧州人権裁判所の判決では、「非人道的」「品位を傷つける」共に“covers a wide range of ill-treatments which reach a certain level of severity”とされている。特に“it was premeditated, was applied for hours at a stretch and caused either bodily injury or intense physical or mental suffering”の場合を「非人道的」、「arouse in the victim feelings of fear, anguish and inferiority capable of humiliating or debasing them or because it affects a person’s personality in a manner incompatible with Article 3”の場合が「品位を傷つける」とされる（前掲注8）。

¹¹ 前掲注3。

¹² 自由権規約委員会 一般的意見 20（1992年）パラグラフ9「委員会の見解によれば、締結国は個人を、犯罪人引渡、追放、又は送還によって、他国に対する帰還の際における拷問又は残虐な非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い、又は処罰の危険にさらしてはいけない」など。

¹³ すべての移住労働者およびその家族構成員の権利の保護に関する委員会の一般的意見3号および子どもの権利委員会の一時的意見22号（2017年）パラグラフ38、44など。ただし、日本政府は第37条(c)第2文を留保し、第9条1について「法に基づく退去強制の結果による分離には適用されない」旨の宣言を行っている（United Nations Treaty Collection “Convention on the Rights of the Child”）。

- 拷問等禁止条約第3条

- 1 締約国は、いずれの者をも、その者に対する拷問が行われるおそれがあると信ずるに足りる実質的な根拠がある他の国へ追放し、送還し又は引き渡してはならない。
- 2 権限のある当局は、1の根拠の有無を決定するに当たり、すべての関連する事情（該当する場合には、関係する国における一貫した形態の重大な、明らかな又は大規模な人権侵害の存在を含む。）を考慮する。

- 自由権規約第6条

- 1 すべての人間は、生命に対する固有の権利を有する。この権利は、法律によって保護される。何人も、恣意的にその生命を奪われぬ。
- 2 死刑を廃止していない国においては、死刑は、犯罪が行われた時に効力を有しており、かつ、この規約の規定及び集団殺害犯罪の防止及び処罰に関する条約の規定に抵触しない法律により、最も重大な犯罪についてのみ科することができる。この刑罰は、権限のある裁判所が言い渡した確定判決によってのみ執行することができる。
- 3 生命の剥奪が集団殺害犯罪を構成する場合には、この条のいかなる規定も、この規約の締約国が集団殺害犯罪の防止及び処罰に関する条約の規定に基づいて負う義務を方法のいかなるかを問わず免れることを許すものではないと了解する。
- 4 死刑を言い渡されたいかなる者も、特赦又は減刑を求める権利を有する。死刑に対する大赦、特赦又は減刑はすべての場合に与えることができる。
- 5 死刑は、十八歳未満の者が行った犯罪について科してはならず、また、妊娠中の女子に対して執行してはならない。
- 6 この条のいかなる規定も、この規約の締約国により死刑の廃止を遅らせ又は妨げるために援用されてはならない。

- 自由権規約第7条

何人も、拷問又は残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰を受けない。

- 子どもの権利条約第3条

- 1 児童に関するすべての措置をとるに当たっては、公的若しくは私的な社会福祉施設、裁判所、行政当局又は立法機関のいずれによって行われるものであっても、児童の最善の利益が主として考慮されるものとする。
- 2 締約国は、児童の父母、法定保護者又は児童について法的に責任を有する他の者の権利及び義務を考慮に入れて、児童の福祉に必要な保護及び養護を確保することを約束し、このため、すべての適当な立法上及び行政上の措置をとる。
- 3 締約国は、児童の養護又は保護のための施設、役務の提供及び設備が、特に安全及び健康の分野に関し並びにこれらの職員の数及び適格性並びに適正な監督に関し権限のある当局の設定した基準に適合することを確保する。

- 子どもの権利条約第9条

1 締約国は、児童がその父母の意思に反してその父母から分離されないことを確保する。ただし、権限のある当局が司法の審査に従うことを条件として適用のある法律及び手続に従いその分離が児童の最善の利益のために必要であると決定する場合は、この限りでない。このような決定は、父母が児童を虐待し若しくは放置する場合又は父母が別居しており児童の居住地を決定しなければならない場合のような特定の場合において必要となることがある。

- 子どもの権利条約第37条

締約国は、次のことを確保する。

(a) いかなる児童も、拷問又は他の残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰を受けないこと。死刑又は釈放の可能性がない終身刑は、十八歳未満の者が行った犯罪について科さないこと。

(b) いかなる児童も、不法に又は恣意的にその自由を奪われないこと。児童の逮捕、抑留又は拘禁は、法律に従って行うものとし、最後の解決手段として最も短い適当な期間のみ用いること。

(c) 自由を奪われたすべての児童は、人道的に、人間の固有の尊厳を尊重して、かつ、その年齢の者の必要を考慮した方法で取り扱われること。特に、自由を奪われたすべての児童は、成人とは分離されることがその最善の利益であると認められない限り成人とは分離されるものとし、例外的な事情がある場合を除くほか、通信及び訪問を通じてその家族との接触を維持する権利を有すること。

(d) 自由を奪われたすべての児童は、弁護士その他適当な援助を行う者と速やかに接触する権利を有し、裁判所その他の権限のある、独立の、かつ、公平な当局においてその自由の剥奪の合法性を争い並びにこれについての決定を速やかに受ける権利を有すること。

4. 補完的保護の内容

補完的保護の内容について、UNHCR は「補完的保護を受ける者は、高度の安定と確実性を確保するために、正式な法的地位を有し、必要な市民的、政治的、社会的および経済的権利を付与されるべきである。それと同時に、他の重要な原則が尊重されるべきである。このような原則には、離散した難民と補完的形態の保護を受ける者の迅速な家族との再会を保障する家族統合の基本原則等が含まれる¹⁴」との見解を示している。

EU 資格指令の場合、在留許可（難民の場合は、少なくとも3年間有効で更新可能な在留資格を付与。補完的保護の場合は、少なくとも1年間有効な在留資格を付与し、更新により、少なくとも2年間有効な在留資格を付与）や、社会福祉（補完的保護に対する社会的支援は「主要利益に限定」することが可能）を除き、難民と補完的保護対象者はほぼ同様の保護を受けるとされている。

別紙：諸外国における補完的保護とその対象

¹⁴ 前掲注3。