

人権法の視点から見る 日本の補完的保護制度の現状と課題

川 村 真 理

I. はじめに

2023年6月9日、第211回国会において、「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律」（以下、改正法）が可決成立、同月16日に公布された。改正法の目的は、保護すべき者の確実な保護、退去強制手続の適正化、収容をめぐる諸問題の解決の3つに大別できる。これらの目的達成のため、改正法では、補完的保護対象者認定制度（以下、補完的保護制度）、在留特別許可申請手続制度、送還停止効の例外規定、退去等命令制度、収容に代わる監理措置の導入等新たな制度構築がなされた。これらのうち、本稿の考察対象である補完的保護制度に関する規定は、2023年12月1日に施行された。

国際社会における強制移住者数が増加する中、難民の地位に関する条約（難民条約）および難民の地位に関する議定書（難民条約議定書）の難民の定義に該当しないものの、国際的保護を必要とする者を保護するための様々な制度が発展し、その一連で、他国において補完的保護制度が発展してきた。しかしながら、日本は、難民認定数が少なく「難民鎖国」などと評されてきた。難民該当性はないものの国際的保護を要する者については、人道配慮による在留許可等が行われてきたものの、その判断基準が不明確であるとの指

摘がなされてきた。こうした状況を受けて、保護すべき者の確実な保護のために、補完的保護制度が導入されることとなった。先行研究において、当該制度の根拠規定および審査制度等について様々な批判がなされてはいたものの、日本の庇護制度全体をどのように捉え、補完的保護制度を位置づけるのかの検討が十分になされてきたとはいえない。また、補完的保護制度の制定における国際法規範の参照の在り方についても、深い考察がなされてきたとはいえない。

そこで、本稿では、まず、庇護、国際的保護および難民条約の歴史的展開について概観し、続いて、人権条約の発展と補完的保護制度について、とりわけ欧州連合（EU）の補完的保護制度に着目して考察を行い、関連する国際法制における補完的保護の位置づけを明らかにする。こうした考察を踏まえたうえで、日本の補完的保護制度の現状と課題について、以下のような考察方法で論じることとする。まず、日本における補完的保護制度制定までの経緯を概観し、日本における定住につながる確実な庇護および暫定的な庇護等の全体像を提示する。次に、補完的保護制度の概要を示したうえで、これまでなされてきた当該制度に対する批判に立脚した検討を行う。検討にあたっては、国際法規範、とりわけ人権法規範との関連を視座に考察する。最後に、2024年末時点での補完的保護対象者等の現状を概観したうえで、今後の課題について述べることにする。

Ⅱ．庇護の歴史的展開

1. 庇護

庇護は、宗教的制度であったものが、国際法上の制度へと変化した制度であり、その趣旨は、人に安全な場所と保護を与えることにある。国際法上の庇護は、国家主権の行使に加え、犯罪人引渡制度における政治犯不引渡原則、および難民法を基礎とし発展してきた。さらに、庇護は、領域内庇護と領域外庇護に大別される制度であり、補完的保護制度は領域内庇護に関連する制

度といえる。領域内庇護は、主権の再確認であり、主権国家には庇護付与の自由があるが、国際法規範によってのみ制約がなされる。被庇護者は、従来、原則として「迫害される者」すなわち政治犯および難民とされてきたが、国家は、迫害要件に限らず庇護権を行使できるとされ、各々の国内法制度に基づき庇護を付与してきた¹⁾。

2. 庇護権

庇護権と国際人権について、1948年の世界人権宣言14条および1967年の領域内庇護宣言と当時の議論を紐解くことで、その特徴を端的に示すことができる。世界人権宣言14条は、「1 すべての者は、迫害からの庇護を他国に求め、かつ、これを他国で享受する権利を有する。2 この権利は、もっぱら非政治犯罪又は国際連合の目的及び原則に反する行為から生ずる訴追の場合には、援用することができない。」と規定する。また、領域内庇護宣言1条では、「1 植民地主義に抗して闘争している人を含め、世界人権宣言第14条を援用する権利のある人に対して国家がその主権の行使によって付与した庇護は、すべての他の国家によって尊重されなければならない。2 平和に対する罪、戦争犯罪、又は人道に対する罪に関して規定するために作成された国際諸文書に定義されるところに従って、これらの罪を犯したと考えるに足る重大な理由のある人は何人も、庇護を求め且つ享受する権利を援用することはできない。3 庇護付与の理由があるかどうかは、庇護を付与する国家がこれを評価するものとする。」としている。

これら2つの文書から、庇護権の特徴として4点指摘できよう。第一に、当該権利は2つの国に関わる権利であるといえる。第二に、庇護権には3つの側面、すなわち、国家の権利としての庇護付与権、個人の人権としての庇護申請権および庇護享受権が内在していることがわかる。第三に、庇護申請理由や信ぴょう性の評価および在留資格や待遇の決定といった庇護の内容に関する庇護付与に関する決定は、国家がなすべきものであることがわかる。最後に、人権としての庇護申請権および庇護享受権には、国家により一定の

制約がなされることが認められていることがわかる²⁾。

こうした庇護の構造は、主権国家体制に基づく国際社会秩序構造と密接に関連していることから、今日においても基本的に維持されている。しかしながら、国際社会の実相の変化と越境移住者の増加、国際的保護制度や人権法の発展により、多層的な国際的保護制度構築の模索がなされてきた。

その変化を、以下、概観することとする。まず、さきほども触れた領域内庇護宣言の採択がなされた1960年代の議論を概観する。

3. 領域内庇護宣言

1960年代に入ると、植民地支配を受けてきたアジアおよびアフリカ地域の国々もほぼ独立を果たしたが、その過程で、紛争、公の秩序を乱す出来事等が多発し、難民同様の状況に陥る人が多くあらわれ、国際社会がどのようにに対応するのかが問われた。難民問題が国際社会の普遍的課題となったことを受けて、1967年難民条約議定書では、1951年難民条約の時間的・地位的制限を外した。しかし、新興国は、これまでの欧州を端緒として発展した主権国家とは異質の政治的、社会的、経済的、文化的な状況を抱えた中で、大量の人の移動に対処しなければならず、それを踏まえた法制度の在り方が問題となった。

こうした背景をうけて、1967年領域内庇護宣言3条では、「1 第1条1項に言及するいかなる人も、国境における入国拒否、又は、すでに庇護を求める領域に入国している場合には迫害を受けるおそれのあるいかなる国家へ向けての追放もしくは強制送還のような措置を受けることはない。2 前項の原則に例外を設けることができるのは、国の安全という圧倒的理由によるか、または人の大量流入の場合のように、住民を保護するためのみとする。3 国家は、本条1項に述べる原則に対する例外が正当とされると決定した場合でも、暫定的庇護その他の方法で、適切と考える条件の下に、他の国家に赴く機会を当該関係人に付与する可能性について考慮しなければならない。」としている。

この規定において、2つの例外、すなわち、ノン・ルフールマン原則の例外、そして、国家の庇護付与権行使による定住につながる庇護の例外、すなわち暫定的庇護といった形態を示している点に注目したい。ノン・ルフールマン原則は、1951年難民条約33条に規定されている追放・送還禁止規定であるが、当該宣言では、難民条約制定以後の国際的な越境移動の実相を踏まえ国境における入国拒否という点が明記され、その範囲の拡大がなされた一方で、その例外措置をとる理由として、国家の安全、住民保護といった点が示された。難民条約33条2項のノン・ルフールマン原則の例外規定は、締約国領域内にいる難民に関する規定であるが、当該宣言では、大量流入といった入国時での対応をも想定している。難民条約起草段階においても、ノン・ルフールマン原則の例外規定の議論の際に、国家の安全や住民保護の観点での議論もなされていた³⁾。主権国家は、追放権を有しており、受入国がこうした事情により追放・送還の措置とりうることを前提としなければ、ノン・ルフールマン原則の規定を盛り込むことへの国家の合意をとりつけることは困難であったと思われる。また、確認しておく必要があるのは、ノン・ルフールマン原則は、庇護概念の核に位置づけられるが、退去強制手続に関連する追放・送還措置又は上陸審査における上陸拒否に関連する原則⁴⁾であって、特定の在留資格を付与する義務とは連動して捉えられてはいない点である。ただし、当該宣言において重要な点は、暫定的庇護等、受入国における定住の在留資格ではなく、他国へ赴く機会を与えるといった一時的な形で庇護をするといった新たな形態を示した点である。当時は、こうした形態で国際社会の合意を得たことが、国際的保護を発展させる契機となったといえる⁵⁾。

また、アフリカにおける難民問題の特定の側面を規律するアフリカ統一機構条約（OAU 難民条約）のような地域文書において、さらに庇護の対象者の範囲を拡大する合意文書が生まれたのもこの時期である。同条約2条の庇護の規定では、同条3項でノン・ルフールマン、4項で国際協力による庇護国の負担軽減、5項で居住の権利を認められない場合、再定住までの一時的居

住許可に関する規定がある。地域ごとの特性に応じた規定のあり方がこの分野の特徴の1つであるが、アフリカの状況への国際社会の対応やOAU難民条約も、その後の多層的な国際的保護制度への契機となっているといえよう。

4. 1970年代以降の庇護および国際的保護の展開

1970年代に入り、さらに難民・避難民の数は増加した。これに対応するために主として4つの制度、すなわち、庇護制度、多数国間枠組みによる国際的保護制度、難民条約および人権条約の解釈適用、出入国管理制度の変容がみられる。

庇護については、非拘束的文書たる領域内庇護宣言の条約化が検討されたが、1977年領域内庇護条約案は不採択となり今日に至っている⁶⁾。このことは、主権たる庇護付与権の国際管理の限界と、主として東西対立に基づくイデオロギーやアイデンティティに直結する理由による迫害のおそれから逃れる難民問題に加え、いわゆる南北問題、新興国における不安定な、または機能不全に陥るガバナンス等に起因する難民の増加といった、難民問題の変質に対する庇護付与の限界といった側面が如実に表れたといつてよい。こうした庇護の限界に対処する方策として、出入国管理政策の一環である、庇護の外部化政策⁷⁾といった受入れ回避の方策が顕著となった。一方、人権法の発展に基づく各国制度内で難民以外で国際的保護が必要な人への人道配慮の在留資格付与や外国人の諸権利の保護等、出入国在留管理における人権保護の拡充がみられるようになった。こうした中で、ノン・ルフールマン原則が重視され国際慣習法化するとともに、人権条約に基づく追放・送還禁止が発展することとなった。多数国間枠組みにおいては、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が中心となり、国際的保護の規範の発展に貢献するとともに、恒久的解決に向けた責任分担・国際連帯強化にあたり、とりわけインドシナの包括的行動計画（CPA）といった、地域的枠組みでの庇護、国際的保護、恒久的解決、出入国管理を連関させた取り組みが難民問題解決の成功例として着目されるようになった⁸⁾。

このように、難民や避難民に加え、自国のガバナンスの脆弱さ不安定さから逃れてよりよい生活を求める越境移住者のすべてを各国の庇護制度において受け入れることへの限界が、1970年代から1980年代には顕著となっており、多層的な取り組みがなされてきた。

Ⅲ. 人権条約の発展と補完的保護制度

1. 人権条約の発展

先に述べたとおり、1948年世界人権宣言は、個人の庇護申請権および庇護享受権を規定したが、その後、普遍的な領域内庇護条約の制定には至らなかった。しかし、1965年人種差別撤廃条約の採択、1966年自由権規約および社会権規約の採択をはじめ、拷問等禁止条約、子どもの権利条約等の普遍的な人権条約の採択がなされた。さらに、1950年欧州人権条約採択を皮切りに、地域的な人権文書も発出されてきた。これらの条約の遵守手続等を通じた条約解釈の発展、様々な非拘束的文書等を通じて、難民および迫害の定義、ノン・ルフールマン原則、難民等の待遇、国際的保護の在り方に影響を与えてきた。

こうした潮流の中で、人権条約は、難民条約の難民には該当しないが、国際的保護を必要とする人に関する制度構築の主軸となっていった。とりわけ、拷問等禁止条約3条、自由権規約6条および7条、欧州人権条約3条に関する裁判所や個人通報手続の事案、各条約体の解釈に関連する諸文書は、各国の補完的保護制度の発展に寄与した。また、UNHCRの発出する諸文書にも人権条約体での解釈が影響を及ぼしてきた⁹⁾。こうした制度上の変容には、各国、各機関においてギャップがあるものの、難民条約の難民該当性判断にも大きな影響を与え、迫害行為の評価においても、出身国の人権侵害状況を踏まえた客観的要素に関する個別的かつ現実的危害の証明にウェイトがおかれるようになってきた。また、難民条約上の迫害の行為の判断と人権条約上の重大な危害の判断の収斂につながったとの指摘もあり¹⁰⁾、人権条約にお

ける解釈の発展は、国際的保護に関連する規範の強化につながるとの評価もなされてきた¹¹⁾。ただし、課題もある。

例えば、人権条約の解釈によるノン・ルフールマン原則の適用は、必ずしも受入国における在留許可と連動せず、受入国での地位は問われないし、安全な他国への送還はノン・ルフールマン原則違反にはならないことから、不安定な地位におくことにつながりかねない。また、難民条約の難民の定義にある迫害行為には、拷問、非人道的取り扱いも含まれるため、人権条約に基づく危害の解釈との重複がみられること、また、迫害は主観的、客観的要素の考慮をもって当該行為の判断を行う¹²⁾が、人権条約における解釈にかかる諸文書では、信ぴょう性評価において客観性を重視し、個別性、現実的迫害の立証を求め、迫害よりも人権条約の敷居のほうが高くなる場合もあること、さらにこうした評価には各国のギャップがあることなどの課題があげられる¹³⁾。

2. EUにおける補充的保護制度

(1) 概要

補充的保護制度は、世界各国に存在するが、後述するとおり、日本の補充的保護制度を検討する際に、難民認定制度に関する専門部会や様々な提言の中でEUの補充的保護の基準についての言及がなされてきたことから、ここで、EUの補充的保護制度について確認しておきたい。

欧州においては、欧州人権条約3条の解釈によるノン・ルフールマン原則の発展と、EU共通庇護政策に基づく各国法制度の調和の必要といった欧州特有の法制度の在り方を基盤として、EU資格指令¹⁴⁾に沿って補充的保護制度が展開されてきた。

ただし、EU指令の性質上、指令はEU加盟国の政策目標を示す法的文書であって、実際にEUの政策目標を達成するための措置等は、各加盟国が国内法を制定し、国内法を通じて実施される。また、政策目標達成のための方法等については、各加盟国に裁量が与えられており、EU加盟国が同一の法

制度や行政措置を行っているものではない¹⁵⁾。

(2) 補完的保護の特徴－難民との比較において

EU資格指令2条(a)は、「「国際的保護」とは、(e)及び(g)に定義される難民の地位及び補完的保護の地位をいう。」と規定している。この補完的保護を受ける資格がある者に関する定義は、2条(f)に規定されているとおり、「…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ろうと信ずるに足る実質的な根拠がしめされている者…」であり、「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者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」となっている。15条では「重大な危害」の構成要素が列挙されており、「(a)死刑又は死刑執行、(b)出身国における申請者への拷問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、(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」となっている。また、17条1項および2項の除外条項では、1項において、「(a)平和に対する犯罪、戦争犯罪又は人道に対する犯罪に関して規定する国際文書の定めるこれらの犯罪を行ったこと、(b)重大な犯罪を行ったこと、(c)国際連合憲章の前文、第1条及び第2条に定める国際連合の目的及び原則に反する行為により有罪となったこと、(d)現にいる加盟国の社会又は安全にとって、その者が危険であること」を列挙し、2項で、1項に列挙した犯罪または行為を扇動した者または参加した者も除外条項を適用するとしている。さらに、同条3項では、“may”を用いた除外規定となっているが、「当該加盟国に入国を許可される前に、1項の範囲外であるが当該加盟国国内で犯したとして禁固刑を受けうる1件又はそれ以上の犯罪をしたならば、それら犯罪の結果としての制裁を逃れるのみのために出身国を離れた場合、加盟国は、補完的保護を受ける資格から除外することができる。」としている。

これらの規定に基づき、以下、EUの補完的保護の特徴を明らかにしたい。

1) 危害と迫害の類似性

まず、難民の地位の定義では、迫害が核となる判断要素となっているが、補充的保護の地位では、迫害ではなく重大な危害という用語が用いられている。この重大な危害について、死刑や拷問等が列挙されているが、これは、欧州人権条約の解釈の発展が反映されている。また、「危害」と「迫害」の構成要素の違いを把握するため、EU資格指令9条に規定される迫害の定義をみると、同条1項(a)では、欧州人権条約15条2項に列挙される逸脱不可能な規定たる同条約2条（生命権）、3条（拷問禁止）、4条1項（奴隷状態の禁止）、7条（法律なくして処罰なし）の重大な違反にあたる性質または反復により重大なものとしている。同条約2条では、合法的な戦闘行為から生ずる死亡の場合を除くこととされている。また、同条は、法律で死刑を定める犯罪について有罪判決後に裁判所の刑の言い渡しを執行する場合は、この限りでないとしている。EU資格指令9条1項(b)は、重大な人権侵害を含む様々な措置の累積に言及しており、1つの措置が重大な人権侵害とまではいえないが、様々な措置の累積により迫害を構成しうるとしており、その行為の例示列挙が同条2項になされていて、例えば、差別的な訴追や処罰、ジェンダー特有の行為などがある。こうしてみると、資格指令15条の重大な危害の(a)および(b)は迫害行為の構成要素の一部と重複していることがわかる。

重大な危害には、国際または国内紛争による無差別暴力にも言及があるが、これは、こうした一般的状況の影響を受けた人すべてではなく、「文民」という人間的な範囲が明記され、「生命または身体に対する重大かつ個別の脅威」、すなわちその危害の程度が重大であることに加え、他者とは区別され個別にその危害の脅威が存在するという制約が示されている。この個別性について、エルガファジ判決¹⁶⁾では、無差別的な暴力の潜在的犠牲者の範囲に属しているか否かの判断について、個人的な環境に特有の要因を理由に特別の影響を受けていることをより多く示すことができれば、補充的保護の資格を受けるために要求される無差別的な暴力のレベルはより低くなる¹⁷⁾としている。

迫害には、紛争による無差別暴力に関する言及はなされておらず、この点が重大な危害の定義とは異なる。しかしながら、UNHCR ガイドライン12では、武力紛争状況下で、個人が迫害対象者として個別に標的にされる危険な状態があることを指摘、また、一定の集団に迫害が及ぶ危険がある場合、その集団に属する個人が危険に晒される場合があると言及している¹⁸⁾。この考え方に基づけば、紛争時の重大な危害と迫害の構成要素もまた類似しているといえよう。

2) 危害の程度の評価

重大な危害の判断において、EU 資格指令では、「現実の危険に直面することになると信ずるに足る実質的な根拠」が示されているか否かが重要となる。補完的保護制度の申請者は、帰国すれば15条の重大な危害がおよぶことが現実的であることを実質的な根拠を示して客観的に立証することが求められる。難民条約では、難民の定義においてはこうした客観的な立証を要すると言及はなく、「迫害をう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」ことが規定の中に言及されていて、十分に理由があるということを示す客観的要素と恐怖している主観的要素を含んでいる。しかし、UNHCR ハンドブックによれば、「難民の定義が主観的要素に置いている重要性の故に、記録上の事実から事案が十分に明らかでない場合には、信ぴょう性の評価が不可欠となる¹⁹⁾。」との認識から、恐怖が合理的か否かを、出身国情報、関連するすべての状況、供述等客観的要素に基づき評価することが必要であるとしている²⁰⁾。こうした迫害のおそれの信ぴょう性評価の手法の積み重ねにより、評価手法がEUの補完的保護に言及されている「現実の危険」や「実質的根拠」といった客観性を重視する手法に収斂していると指摘する論者もいる²¹⁾。

3) 除外条項

すでにEU 資格指令17条に規定される除外条項の概要を示したが、これらを難民条約の除外条項と比較すると、EU 資格指令に規定される補完的保護に関する除外条項の方に追加的制限があることがわかる。難民条約1条Fの

除外条項では、平和に対する犯罪、戦争犯罪および人道に対する犯罪、避難国の外での重大犯罪（政治的犯罪を除く）、国連の目的及び原則に反する行為を列挙しており、これらは、補充的保護の除外条項でも規定されている。補充的保護の除外条項では、加盟国の社会または安全にとって危険であること、および難民条約1条Fと同様の犯罪または行為の扇動、または参加等を追加している。

4) 国際的保護の内容

EUの難民と補充的保護対象者の保護の内容を比較すると、補充的保護対象者の方が制限的である。EU資格指令第7章では国際的保護の内容を規定しており、一般規定、ノン・ルフールマン、情報、家族統合、在留許可、旅行証明書、雇用、教育、資格認定手続へのアクセス、社会福祉、医療、保護者のいない未成年者、住居、移動の自由、統合のための施設へのアクセス、帰還に係る規定が列挙されている。難民と補充的保護が異なる内容となっているのは、在留許可で、難民は3年未満の許可で更新可能となっているところ、補充的保護は少なくとも1年有効でなければならず更新の場合少なくとも2年有効でなければならないとなっている。また、社会福祉について補充的保護対象者への社会的支援の一定条件下での制限が認められている。

(3) 課題

EUにおける補充的保護制度は、欧州人権条約、EU共通庇護政策の必要性の影響等を受けて構築されたが、こうしたEU域内の国際的保護の拡充は、一方で安全な第三国や安全な出身国の導入などEU域外からEU域内へ入る際の「高い壁」の設定と並行して展開してきた。そのため、EU域内の高い人権基準と出身国における危害（人権侵害）の評価との矛盾に関して、欧州人権条約の解釈等をめぐり判例等でも問題となってきた²²⁾。

考察してきたように、難民と補充的保護対象者の認定にあたっての判断要素には重複があるとともに、EU指令が掲げる目標達成のための各国国内法に基づく実施状況には、EU加盟国間でギャップがある。また、国内状況の変化とともに、条約およびEU指令の解釈適用にゆらぎも生じており、制度

の不安定さを露呈している²³⁾。

さらに、上述の考察から、難民と補充的保護対象者の違いは、結局、難民条約に掲げられている迫害のおそれの5つの理由の有無に収斂されることがわかる。それにもかかわらず、在留許可期間や社会福祉などが補充的保護対象者に制限的な扱いとなっている。補充的保護対象者の定義において、人権条約に基づき「迫害」とは異なる「重大な危害」の判断要素を用いたことが、該当性判断を不安定にしているとの指摘もある²⁴⁾。加えて、申請数の増加、国内の受入れ制度や住民による在留外国人への反応と外国人の流入状況のバランスを欠いたこと、EUにおける送還率は、2019年から2023年までの平均値が約20%²⁵⁾で、一度入国すればどのような在留状況であっても送還が困難となりえたことから、出入国管理、難民認定制度の機能不全を招いたことが不安定な社会情勢を引き起こす一因ともなったと考えられる。

UNHCR執行委員会（EXCOM）は、「補完的形態の保護」において、年齢、健康状態、家族的つながり等同情すべき状況があることと、国際的保護の必要な者とを明白に区別すべきであるとしている²⁶⁾。同文書において、難民条約に該当しないが国際的保護を必要とする者とは、武力紛争あるいは重大な治安素乱状態、例えば、暴力の無差別的な影響や紛争状況の混乱から逃れた者で、難民条約該当性はないが、生命、身体、安全の重大な脅威にさらされている者が該当するとしている²⁷⁾。また、非国家主体からの迫害やジェンダーを理由とする迫害については、難民該当性の基準に含まれうると解している²⁸⁾。さらに、一時的保護対象者と補完的保護対象者の違いについて、一時的保護とは、個別に保護の必要性を判定する可能性が皆無の例外的緊急時の措置であり、補完的保護は、個別に保護の必要性の認定がなされた者に適用すべき保護としている²⁹⁾。このことから、紛争から逃れた者であっても、補完的保護の場合は個別性が検討されることがわかる。この判断は、EU資格指令15条(c)と同じであると解しうる。武力紛争等に関連するUNHCRガイドライン12では、EU資格指令に関して、難民該当性基準と補充的保護の該当基準の重複を指摘したうえで、補充的保護は難民該当性がな

い者にのみ適用しうる限定的性質のものであると指摘している³⁰⁾。そうすると、武力紛争のような状況の場合から逃れた者の国際的保護の認定手續において、難民と補充的保護を分ける決定的な点は、難民条約上の5つの迫害理由に当てはまるか否かということになる。

IV. 日本における補完的保護制度の制定

1. 補完的保護制度制定までの経緯

(1) インドシナ難民の受入れ

1981年（昭和56年）法律86号により出入国管理令は改正され、出入国管理及び難民認定法（以下、入管法）に改められ、難民認定制度が導入された。そして、難民認定制度は、1982年の難民条約および難民条約議定書の効力発生とともに運用が開始された。難民条約への加入に至る背景事情として、1975年のベトナム戦争終結に相前後して、インドシナ難民の流出が続き、ボート・ピープルとよばれる小型船で海路により他国に漂着するなどする人々の日本への到着が、社会的影響を及ぼしたことが挙げられる。ボート・ピープル到着当初、上陸許可および在留許可制度の運用により庇護を認めることとしていたが、難民の定住を求める国内外からの要請を受け、1978年の閣議了解に基づき、ベトナム難民の定住を認めることとした³¹⁾。このように、日本においては、難民条約に基づく難民認定よりも前に、既存の上陸許可および在留許可による庇護に加え、政府の政策的判断により特定国から逃れてきた難民に対して難民認定手續を経ずに定住許可を与える庇護政策を展開した。その後、この閣議了解に基づく定住難民については、定住枠の撤廃、ラオス難民、カンボジア難民へと対象拡大が行われ、さらに、1980年の閣議決定により「合法出国計画」手續や家族再会目的の定住受入れを認めることとなった。2005年にこの施策が終了するまで間のインドシナ難民定住の受入れ総数は、合計11,319人となった³²⁾。現在も、日本における難民認定および補充的保護対象者認定によらない本国情勢を踏まえた対応は、後

述のとおり行われている³³⁾。

(2) 一時的保護のための上陸許可・仮滞在許可等

1981年の出入国管理令改正では、難民認定制度とともに一時的保護のための上陸許可制度が創設された。当時、難民認定制度は、難民認定と難民の在留許可を別個のものと捉えていたが、永住許可要件の緩和、難民旅行証明書の交付、その他難民条約各規定の国内実施により実際には在留が認められた。その後、2004年の入管法改正で、難民認定者は原則として「定住者」の在留資格を取得することとなった。一時的保護のための上陸許可制度は、当時のボート・ピープルの中には有効な旅券を所持することなく不法入国となる者が存在していたことから、そうした状況においても、迅速に上陸を認めることができる制度として創設された。また、同制度で上陸許可を受けた者には、在留資格の取得許可制度も導入されており、領域的庇護の一形態といえる。建付けとして暫定的庇護であるものの、継続的な庇護にもつながりうる制度として創設されている。この制度は、インドシナ難民を想定して導入されたため、難民条約の難民該当性を有する者およびそれに準ずる状況にある者も含め迅速な上陸許可を可能にする制度である³⁴⁾。また、2004年の入管法改正において、本邦在留中に難民認定申請を行う者のうち、在留資格未取得外国人に、難民認定手続中の仮滞在を許可し、暫定的庇護を付与する制度が創設された³⁵⁾。さらに、2010年に難民認定制度の運用の見直しが行われ、在留資格を有する外国人が難民認定申請を行った場合、希望に応じて、在留資格「特定活動」が付与されることとなった³⁶⁾。

(3) 第三国定住

インドシナ難民定住政策終了後、難民認定手続以外の定住難民の受入れとして、第三国定住が展開された。日本では、2010年から第三国定住のパイロットケースを開始、2015年以降、マレーシアに滞在するミャンマー難民を毎年約30名受入れることとし、2020年度以降は、アジア地域に滞在する難民を対象を広げ、年間約60名に受入れ人数を増やし、家族呼び寄せの対象を第三国定住難民の親族とすることなど、対応を拡大してきた³⁷⁾。

しかし、第三国定住は、国際社会における難民問題の負担分担、恒久的解決の一手法であり、かつ年間受入れ人数制限を行うなど、国家の外国人受入れ政策の管理下で実施されることから、領域主権行使による庇護とは区別して捉える必要がある。

(4) 本国情勢を踏まえた在留資格の付与

個別審査手続によらず政策判断により、特定集団に対して本国情勢を踏まえて在留資格を付与して庇護する場合もあり、2025年9月現在、ミャンマー人、アフガニスタン人、シリア人、スーダン人で本国情勢への不安から本邦への在留を希望する人に、「特定活動」の在留資格を付与して庇護している³⁸⁾。さらに、これらの国々を出身国とする人々への措置とは異なる対応として、2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻の勃発をうけ、同年3月2日、岸田総理（当時）がウクライナ避難民の受入れを表明、官房長官を議長とする「ウクライナ避難民対策連絡調整会議」を司令塔として、政府あがての受入れと生活支援対策が講じられた³⁹⁾。

(5) 人道配慮による在留許可

日本におけるその他の庇護として、人道配慮による在留許可がある。人道配慮の在留許可には、本邦事情と本国事情によるものがあるが、庇護に関連するのは本国事情によるものである。2023年の入管法改正により補完的保護制度および在留特別許可申請制度が開始される以前から、法務大臣の裁量により人道配慮の在留許可での受入れがなされてきた。しかし、退去強制対象者であっても在留を特別に許可する場合もあることから、難民認定制度の目的外利用の問題も生じた⁴⁰⁾。そこで、2006年に在留特別許可に係るガイドラインが発出され、直近では2023年の入管法改正に伴い2024年に改定されている。当該ガイドラインは、判断の透明性確保のため策定されており、考慮事項の消極的要素と積極的要素を示している。なお、新設された在留特別許可申請制度により、退去強制事由に該当する外国人が、退去強制令書発付までの間に当該申請を行うことができることとなった。

(6) 補完的保護制度制定に向けた議論

このように、日本の庇護制度は、難民認定制度創設前から既存の制度の運用および政策判断においてなされており、法改正等を通じて難民認定制度や在留の安定化に資する制度等が創設されてきた。

しかしながら、国際社会における難民数の増加とともに、難民申請理由の多様化および難民・移民の混在移動への対応や、国際社会における負担・責任分担を求める声が高まった。日本においても難民申請者数が増加するものの、難民認定数が少ないこと、法務大臣の裁量による人道配慮の在留許可には様々な事由による場合が含まれていることから、判断の明確化を要するとの指摘などもあり、国際社会における国際的保護の考え方に照らした、透明性、公平性を確保した庇護制度として機能する行政の在り方が求められるようになった。

こうした背景事情に対応するため、2013年、第6次出入国管理政策懇談会において、難民認定制度に関する専門部会が設置され、この専門部会での議論の成果として、2014年12月、「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）⁴¹⁾」が発出された。この文書の中で、保護対象の明確化、手続の明確化、認定判断の明確化について言及がなされている。このうち、保護対象の明確化に関する提言において、以下のとおり、補完的保護に関する言及がある。

「②…難民条約上の難民に該当しないと考えられた場合であっても、我が国として国際的に保護の必要がある者に対しては、国際人権法上の規範に照らしつつ、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⁴²⁾。」

「③その際の要件については、例えば、欧州連合の国際的保護に関するルールであるEU 資格指令で採用されている、「補完的保護」（補充的保護・Subsidiary Protection）における「重大な危害」に関する規定などが、一つの参考になろう⁴³⁾。」

上述の②について、「武力紛争被災民保護のための判断要素としては、本国における紛争の発生状況、危害の現実的な危険性、本国への帰還困難性、統治機構による保護可能性、国内避難可能性などが考えられる⁴⁴⁾。」との見解が示されている。国際人権法上の規範を基礎とする保護の対象範囲としては、現行の入管法で送還禁止が規定されている拷問等禁止条約、強制失踪条約に加え、人権諸条約、特に、自由権規約(国際人権B規約)に規定する「拷問及び残虐な取扱い、刑罰等の禁止」や、児童の権利条約に規定する「児童の最善の利益」などを考慮すべきとの意見があった⁴⁵⁾。他方、「どのような対象者について、難民の場合と同様に、保護の要件を具体的に規定し、法務大臣の裁量の余地なく義務的に在留許可という保護を与えるかに関しては慎重に考える必要があり、一般論として保護の対象にすべきとしても、どのように保護の要件を規定するか、保護対象の判断に法務大臣の裁量を認めるか羈束(きそく)的な判断にするか等の問題について、今後更に検討が続けられるべきであるとの指摘があった⁴⁶⁾。」と記されている。

③について、「一般的に「補完的保護」とは、難民条約の解釈によっては難民と認定されないものの、各種の理由から本国への帰還が可能でないか望ましくない者に対し、国際的な人権・人道上の規範によって国際的保護の機会を付与する考え方である⁴⁷⁾。」とし、先に示した、EU資格指令の重大な危害の規定、およびEXCOMの「補完的形態の保護」の中に記されている、「…必ずしも1951年条約上の難民でない可能性があるものの国際的保護を必要とする者で、自国の外にいる者であって、武力紛争また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、身体的安全を深刻に脅かされている者を含む。」という部分が記されている⁴⁸⁾。

その後、第7次出入国管理政策懇談会のもとに設置された「収容・送還に関する専門部会」の議論においても、「庇護を要する者を適切に保護しつつ、送還の回避を目的とする難民認定申請に対処するための運用上または法整備上の措置」に関する提言として、「庇護を要する者が確実に保護されるよう、国際的な動向に留意しつつ、難民該当性に係る認定基準を明確化してこれを

公にすることや難民条約上の難民とは認められないものの国際的に保護の必要がある者に対して在留許可を付与するための新たな枠組みを創設することなど、平成26年12月第6次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会における「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」の提言を踏まえた施策を併せて実施すること⁴⁹⁾。」としている。2020年12月の第7次出入国管理政策懇談会の「報告書：今後の出入国管理行政の在り方⁵⁰⁾」においても、「例えば、本国が内戦状態にあり、当該国に帰国すれば戦闘に巻き込まれ、命を落とすおそれがある者など、難民条約上の難民と認められないものの国際的に保護の必要がある者に対しては、国際社会の動向を踏まえ、かつ、国際人権法上の規範に照らし、国連や国際人権条約体、欧州諸国の取組なども参考にしながら、難民に準じた法的地位を付与するための新たな法的枠組みの創設を検討すべきである⁵¹⁾。」との言及がなされている。

こうした検討を踏まえて、補完的保護制度に関する規定については、廃案となった2021年の入管法改正案にも盛り込まれていた⁵²⁾。この規定は、法改正に係る議論の経緯や紛争等の本国情勢に基づく受入れの経験を経て⁵³⁾、2023年の入管法改正においても組み込まれ、補完的保護制度が制定される運びとなり、同年12月より補完的保護制度が施行された⁵⁴⁾。

2. 補完的保護制度の概要

2023年に改正された入管法の2条3の2において補完的保護対象者の定義を次のように規定している。「難民以外の者であつて、難民条約の適用を受ける難民の要件のうち迫害を受けるおそれがある理由が難民条約第1条A(2)に規定する理由であること以外の要件を満たすものをいう。」

また、改正法案に対する附帯決議における格段の配慮事項として「一 紛争避難民のみならず、国籍国等に帰国した場合に生命の恣意的剥奪、拷問を受けるおそれがある者や残虐な取扱い若しくは刑罰を受けるおそれがある者、又は強制失踪のおそれがある者など、真に保護を必要とする者を確実に保護

できるように努めること⁵⁵⁾。」としている。

日本における補完的保護対象者に関する規定の特徴は、条約上の難民の迫害を受けるおそれがある理由として規定されている人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員、政治的意見の5つの理由以外の理由で迫害を受けるおそれを有する者とした点である。先に述べたとおり、EU資格指令の補完的保護対象者の要件では、迫害ではなく、重大な危害の文言が用いられていた点、該当性判断における評価の在り方について、現実の危険や実質的根拠といった点が示されていた点、重大な危害の構成要素として、死刑、拷問、紛争状況における無差別暴力下の重大かつ個別の脅威等が列挙されていた点が特徴となっていたが、これらは、日本の補完的保護対象者の定義に関する規定には盛り込まれなかった。この点についての批判もあるが⁵⁶⁾、補完的保護対象者の定義の評価については後述することとする。

また、補完的保護対象者の認定の取り消しの要件は、入管法61条の2の10のとおり、偽りその他の不正手段により認定を受けたこと、難民条約C(1)から(4)に掲げる場合のいずれかに該当することとなったこと、難民条約1条F(a)又は(c)に掲げる行為を行ったこととなっており、難民認定の取り消しと同様の内容になっている。

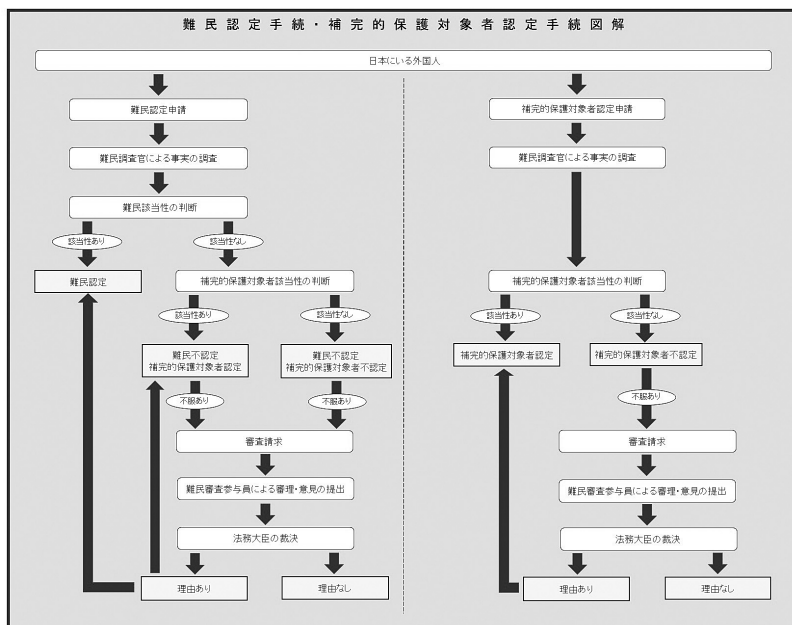
補完的保護対象者の認定手続は、図1のとおりである。

補完的保護対象者認定申請を行った者は、補完的保護対象者認定該当性判断のみを行うが、難民認定申請を行った者については、難民該当性がないと判断された場合に、補完的保護対象者の該当性判断を行うこととなっている。

補完的保護対象者の保護の内容については、以下のような特徴がある。

補完的保護対象者の在留資格は、原則「定住者」が付与され、難民と同等の地位となっている点がEU資格指令とは異なり、安定した在留資格が付与されている。また、在留資格を有する外国人の永住許可要件として、素行が善良であること、および独立の生計を営むに足る資産または技能を有することの2つを満たすこととの定めがあるが、補完的保護対象者は、後者を満たさない場合であっても、法務大臣の裁量により永住許可を受けることがで

図1 難民認定手続・補完的保護対象者認定手続フローチャート



出典：出入国在留管理庁「難民認定手続・補完的保護対象者認定手続図解」, at https://www.moj.go.jp/isa/refugee/procedures/nanmin_flow_00001.html (as of September 13, 2025).

き⁵⁷⁾、この要件緩和についても難民同等の内容となっている。

難民認定を受けた外国人は、難民旅行証明書が交付されるが、補完的保護対象者に対してはこの証明書交付がなく、再入国許可証を受け取ることができる⁵⁸⁾。この点が難民の処遇とは異なる点である。

補完的保護対象者とその家族は、難民と同様の定住支援プログラムを受けることができる。その内容は、日本語教育（572授業時間（1授業時間＝45分））、生活ガイダンス（120授業時間）、就労支援に加え定住支援プログラム受講中の宿泊施設および生活費の支援である。なお、就労支援について、補完的保護対象者は、ハローワークを中心に実施されるが、難民については、相談員が対応する点が異なる。また、補完的保護対象者には、生活費、医療費、住居費、定住手当が支給されるほか、相談事業や教育訓練援助金の支援

もある⁵⁹⁾。

このように、補完的保護制度は、難民制度を補完する位置づけにおいて保護対象者の範囲を広げるために制定され、保護の内容についても難民と同等の扱いになっている点が特徴となっている。

V. 日本の補完的保護制度の現状と課題

「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」が発出されてから、約10年の時を経て、補完的保護制度が施行された。この間、国内外の難民問題を取り巻く情勢も大きく変化するとともに、日本の入管行政においても、出入国在留管理庁が発足し、入管法改正および様々な運用上の改革が行われてきた。その中で、難民認定制度の見直しや新たな制度構築が議論されてきたが、補完的保護制度導入についても様々な議論がなされた。

ここでは、まず、補完的保護制度に対する主な批判点を示し、それらについて、特に人権とのかかわりに着目して検討することとする。次に、2024年末時点での補完的保護対象者認定数等の現状を概観し、課題を明らかにする。

1. 補完的保護制度の評価 一人権法の視点から一

日本の補完的保護制度に対する主な批判として次の5点を取り上げる。

- ①難民認定と補完的保護対象者認定を同じ手続の枠組みで判断することへの批判⁶⁰⁾。
- ②補完的保護対象者該当性判断の核に迫害を据えていることへの批判⁶¹⁾。
- ③補完的保護対象者の規定にノン・ルフールマン原則の言及がないことへの批判⁶²⁾。
- ④補完的保護の範囲が狭いとの批判⁶³⁾。
- ⑤迫害のおそれの判断を国際的な基準に改めるべきであるとの批判⁶⁴⁾。

(1) 難民認定と補完的保護対象者認定を同じ手続の枠組みで判断することへの批判に関する検討

難民と補完的保護対象者が同一の仕組みで手続がなされることに批判があるが、難民および補完的保護制度は、各国家の庇護制度、国際的保護制度に則って申請者の申立を個別に判断するものであり、同一の判断手続をとっていることには合理性があると考えられる。EXCOMは、補完的保護について、難民該当性のない場合で国際的保護が必要な者と捉え国際的保護の枠組みの中で扱っており⁶⁵⁾、国際難民法裁判官協会が示す「難民及び他の国際的な保護の申請に関する認定手続の構造的アプローチ：確立した司法基準及び指針のフローチャート」においても、予備調査、信びよう性評価、危害の重大性、帰国した場合の危険の判断を行い、これらが認められると判断した後に、難民条約の迫害の5つの理由に基づく主張であれば難民、これらの理由以外の理由の場合は補完的保護に振り分ける方針を示している⁶⁶⁾。EU手続指令⁶⁷⁾においても国際的保護申請に基づく申請の審査に関して、10条2項で、まず難民該当性判断をして、該当性がない場合に補完的保護の判断をするとしていて、国際的保護を単一の手続として扱っている。こうした動向から、国際的保護の中で、難民および補完的保護対象者の認定が同一の枠組みの中で行うことは、国際社会においても認められていることがわかる。

(2) 補完的保護対象者該当性判断の核に迫害を据えていることへの批判に関する検討

すでに述べてきたように、日本では補完的保護の判断要素の核に迫害を据えている。他方、欧州人権条約3条および自由権規約6条・7条等人権条約の退去強制に関連する判例等において、出身国で被るおそれのある危害の現実的な危険の評価の発展がなされてきた。国内法において補完的保護制度の判断に重大な危害を核に据えている国々は、欧州人権裁判所の判断に拘束される欧州評議会加盟国や人権条約体の個人通報手続を導入している国で、こうした判断と国内法制との制度的連関を基盤としている⁶⁸⁾。ただし、国際的保護制度において、迫害と重大な危害という2つの判断要素を導入するこ

とにより、判断基準が不明確になること、補完的保護対象者の評価が主観的要素を排し、より客観的要素の根拠に依拠すれば難民該当性判断より厳しい基準を採用しうること、さらには、EU資格指令のように、補完的対象者の保護の内容を難民のそれよりも制限的に扱うことで、補完的保護対象者を難民よりも不安定な地位に置く国も出るなどの問題点が指摘されてきた⁶⁹⁾。

こうした、他国における問題点を回避し、日本の庇護制度の一体性を確保した制度的安定性を保持する観点からも、補完的保護対象者の判断要素に迫害を据えたことには意義がある。しかしながら、従来の日本における難民該当性判断の際の迫害の解釈が、UNHCRハンドブックや他国の事例に比べて狭いとの批判がなされてきた⁷⁰⁾。「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」では、「難民該当性に関する判断の規範的要素を、我が国でのこれまでの実務上の先例や裁判例を踏まえ、また、UNHCRが発行する諸文書、国際的な実務先例及び学術研究の成果なども参照しつつ、可能な限り一般化・明確化することを追求すべきである⁷¹⁾。」との提言があり、2023年、「難民該当性判断の手引⁷²⁾」が策定された。

「難民該当性判断の手引」には、迫害、迫害主体、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等の規範的要素が示されている。

当該手引において、「迫害」の定義について、以下のように記されている。

「生命、身体又は自由の侵害又は抑圧及びその他の人権の重大な侵害を意味し、主に、通常人において受忍し得ない苦痛をもたらす攻撃ないし圧迫であって、生命又は身体、自由の侵害又は抑圧をいうと考えられる。

殺害や不当な拘禁などがその典型であるが、その他の人権の重大な侵害や差別的措置、例えば生活手段の剥奪や精神に対する暴力等についても、「迫害」を構成し得る。

それ自体としては「迫害」に当たるとまではいえない措置や不利益等であっても、それらの事情が合わさった結果として、「迫害」を構成する場合がある。

法の定める手続に従って行われる訴追や処罰は、通常、「迫害」に当たら

ないが、恣意的・差別的な訴追や処罰又は不当に重い処罰は「迫害」に当たり得る⁷³⁾。」

また、迫害主体に関して、「迫害の主体は、通常、国家機関を指すものと考えられるが、非国家主体（政党関係者、反政府団体、宗教的共同体、民族的集団、犯罪組織、特定の地域を実効的に支配している集団、地域住民、家族の構成員又は個人等）であったとしても、迫害の主体となり得る⁷⁴⁾。」と記されている。

「迫害をうけるおそれがあるという十分に理由のある恐怖」については、主観的事情のみならず客観的事情が存在する必要があるとし、現実的な危険があることを個々の事案ごとに判断する⁷⁵⁾としている。

この中で、迫害にあたる「生命・身体又は自由の侵害又は抑圧及びその他の人権の重大な侵害」とは何かということについて、EU資格指令のように具体的行為を例示列挙されておらず、必ずしも明確ではない。そこで、「難民該当性判断の手引」に示された迫害の規範的要素に関連し、日本が締約国となっており、重大な人権侵害と目され、逸脱不可能で絶対的規範たる自由権規約6条・7条および拷問等禁止条約3条の解釈について、一般的見解に依拠して考察することとする。

1) 自由権規約6条

自由権規約6条に関して、一般的意見6では、生命権は至高の権利であり、戦争、特に核戦争の危険の防止および国際の平和および安全の強化は、生命権の擁護の重要な条件および保障であるとしている⁷⁶⁾。また、恣意的な生命はく奪の禁止、死刑の適用の制限について言及している⁷⁷⁾。一般的意見14では、戦争を防止することは国家の至上の義務であるとし、核兵器の設計、実験、製造、保有および配備が生命権にとって最大の脅威としている⁷⁸⁾。一般的意見36では、締約国の恣意的な生命のはく奪を回避する義務に言及し、生命を保護するためのデュー・デリジェンスの実施を掲げている⁷⁹⁾。恣意的な生命のはく奪を回避する義務に関連して、法執行機関による恣意的な生命のはく奪の禁止、死刑執行の手法の制限、適正手続を満たさない死刑

判決の宣告の禁止などに言及している⁸⁰⁾。また、生命を保護する義務として、殺人、テロ行為、領域内および管轄内における他国、国際機関、外国企業による生命はく奪からの保護、武力紛争下の子供など生命が特有の危険にさらされている脆弱な立場の人への特別の保護、生命に直接的な脅威を引き起こす一般的状況への適切な手段を講じる義務等が列挙されており、無差別攻撃等国际人道法違反の武力紛争は6条違反となりうるし、大量破壊兵器の脅威や使用も生命権とは相いれないとしている⁸¹⁾。また、一般的意見36では、生命権とノン・ルフールマン原則の関連性について具体的な言及がある。パラグラフ30では、「生命に対する権利を尊重し確保する義務は、締約国に、規約第6条に違反してその生命はく奪されるであろう現実的な危険があることを信じるに足る相当な根拠がある国に、個人を国外退去、送還、あるいは移送することを控えることを求めている。そうした危険は本質的に個別的なものでなければならず、極端な場合を除いて、単に送還先国の一般的な状況だけを原因とするものではない⁸²⁾。』としている。また、関連する事案の具体例として、死刑廃止国から死刑に直面する可能性のある国への送還、および居住したことがなく、言葉も話せず、社会的つながりもなく、極端に暴力的な国への送還等を列挙している⁸³⁾。

2) 自由権規約7条

自由権規約7条は、拷問または残虐な刑の禁止を規定している。一般的意見7では、自由権規約の7条が逸脱不可能な規定であることを確認し、同条の目的を身体的保全と尊厳の保護としている⁸⁴⁾。一般的意見20では、7条で禁止される行為が公的機関か私的資格によるものかを問わず、立法またはその他の方法を通じて保護することが締約国の義務であるとしている⁸⁵⁾。また、7条で禁止される行為は、身体的苦痛のみならず精神的苦痛をもたらす行為を含む⁸⁶⁾と記されている。7条では、諸概念の定義がないが、7条で禁止される行為の区別は、性質、目的、程度に依存するとし、拷問のほか、長期の被拘禁、体罰、同意のない医学的科学的実験等にも言及している⁸⁷⁾。ただし、個人通報で退去強制に関連する事案については、拷問または拷問に

関連してなされた不当な取り扱い（非国家主体による行為を含む）、FGM、殺害等が主たる申立事由となっている⁸⁸⁾。

自由権規約7条は、ここで示されているように、諸概念の区別や内容が不明確で、規範の解釈適用にぶれが生じやすく安定性が問われることもある。そうした背景事情も影響していると思われるが、日本の裁判所では、退去強制に係る事案の中で、自由権規約7条に依拠した例はみられない。

3) 拷問等禁止条約3条

拷問等禁止条約3条は追放・送還禁止の明文規定である。一般的意見1は、拷問禁止委員会が通報を検討する際の指針であり、パラグラフ7では、通報者は、拷問を受けるおそれがあると信ずるに足りる根拠が実質的であり、そのようなおそれが個人特有のものであり、今現在、存するものであることを立証しなければならないとしている⁸⁹⁾。一般的意見4では、拷問の禁止は、絶対的で逸脱不可能であり、ノン・ルフールマン原則も絶対的であるとしている⁹⁰⁾。帰国した場合の拷問の危険に関する実質的根拠について、「予見でき、個人的であり、現存し、かつ現実的である」かが判断要素となることを示している⁹¹⁾。また、拷問等禁止条約3条(2)の「すべての関連事情（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。」との規定の検討についての締約国の義務に言及している。パラグラフ28では、「委員会は、拷問に当たるか否かを問わず、個人またはその個人の家族が、残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは刑罰に出身国においてさらされたか、その個人の退去強制先の国でさらされる場合、その者がこれらのいずれかの国へ退去強制されればその者に対し拷問が行われるおそれがあることが示唆されることに留意する⁹²⁾。」とし、同条約3条における不当な取扱いの検討にも言及している。パラグラフ29では、拷問の危険を示唆する可能性のある人権状況として締約国が考慮すべき15項目を例示列挙している。各項目のポイントとなる点は、以下のとおりである。(a)逮捕状なく恣意的に逮捕された経験の有無、および／または警察に身柄を拘束された被収容者の基本的保障の有

無。(b)差別に基づく公務員による残虐行為または力の濫用の被害者であったか、そのような残虐行為にさらされるか否か。(c)公私におけるジェンダーに起因する暴力または性暴力、ジェンダーに起因する迫害、性器切除、その他の拷問にあたる暴力の被害者であったか、被害者となりうるか。(d)公正な裁判に対する権利を保障しない司法制度での判決を受けたか、退去強制先国で受けるか。(e) 関係する者に対して拷問または残虐な、非人道的なもしくは品位を傷つける取扱いもしくは刑罰に当たる状態での抑留または拘禁が出身国で過去に行われたかどうか、またはある国へ退去強制されればそのような抑留または拘禁が行われるかどうか。(f) 拷問または残虐な、非人道的なもしくは品位を傷つける取扱いもしくは刑罰に当たる身体刑の宣告を受けるかどうか。(g) 関係する者が、国際刑事裁判所規程の6条、7条および8条に規定される集団殺害犯罪、人道に対する犯罪または戦争犯罪の信頼できる申立または証拠であって、同裁判所に検討を求めて提出されているものがある国へ退去強制されるかどうか。(h) 関係する者が、1949年ジュネーブ諸条約および追加議定書の締約国のうち、1949年のジュネーブ諸条約の共通3条および／または非国際的武力紛争の犠牲者の保護に関する1949年ジュネーブ諸条約第二追加議定書の4条（特に、(i) 4つのジュネーブ諸条約の3条(1)(a)、および(ii)第二追加議定書の4条(1)および(2)）の違反の申立または証拠がある締約国へ退去強制されるかどうか。(i) 関係する者が、捕虜の待遇に関するジュネーブ条約（第三条約）の12条の違反の申立または証拠がある国へ退去強制されるかどうか。(j) 関係する者が、戦時における文民の保護に関するジュネーブ条約（第四条約）の32条もしくは45条、または国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する1949年ジュネーブ諸条約第一追加議定書の75条(2)の違反の申立または証拠がある国へ退去強制されるかどうか。(k) 関係する者が、超法規的殺害または強制失踪にさらされることを含め、生命に対する固有の権利が否定される国、または退去強制を実施する締約国が、死刑を拷問もしくは残虐な、非人道的なもしくは品位を傷つける取扱いもしくは刑罰の一形態とみなしている場合に、死刑が施行され

ている国へ退去強制されるかどうか。これは、特に次の場合に考慮しなければならない。(i) 退去強制を実施する締約国が、死刑を廃止、または死刑執行の停止期間を規定している場合。(ii) 退去強制を実施する締約国が最も重大な犯罪とみなさない犯罪に死刑が科される場合。(iii) 18歳未満の者による犯罪に関し、または妊産婦もしくは重大な精神障害のある者に対し死刑が行われる場合。(l) 関係する締約国は、死刑執行の状況および方法、ならびに死刑囚の長期間の拘禁や状況が、ノン・ルフールマン原則の適用において拷問または残虐な、非人道的なもしくは品位を傷つける取扱いもしくは刑罰となり得るかどうか。(m) 関係する者が、その者、その者の家族またはその者の逮捕および抑留の目撃者に対し、拷問に当たる報復行為（暴力行為およびテロ行為、失踪、殺害または拷問等）が行われた、または行われることになる国へ退去強制されるかどうか。(n) 関係する者が奴隷状態および強制労働または人身売買の対象となったことがある、または対象となる危険がある国へ退去強制されるかどうか。(o) 関係する者が18歳未満で、敵対行為に直接的または間接的に参加する戦闘員としての採用や、性的サービスの提供目的での採用等、回復不能な損害を伴う形でその者の基本的な子どもの権利が過去に侵害された、および／または侵害されることになる国へ退去強制されるかどうか⁹³⁾。

また、一般的意見4では、パラグラフ30で、「…非国家主体であって、受入国による事実上の支配を受けず、もしくは部分的にしか受けず、または受入国に阻まれずに活動でき、または受入国に処罰されないままとっているものにより、拷問その他の不当な取扱いが行われるおそれがあると信ずるに足る実質的な根拠がある場合、その者を当該国へ退去強制してはならない⁹⁴⁾。」とし、非国家主体の拷問等の行為についても拷問等禁止条約上の追放・送還禁止適用の対象となり得ることを明示している。

4) 小括

日本が批准している、自由権規約6条・7条および拷問等禁止条約3条の解釈に照らし、難民該当性および補完的保護対象者該当性の判断に係る「難

民該当性判断の手引」の指針をみてみると、当該手引の「迫害」の概念は、逸脱不可能かつ絶対的規範とされ重大な人権侵害を構成し得る行為の現実的な危険が判断要素となっており、その内容は、EU資格指令の「重大な危害」と類似していることから、補完的保護の判断要素に迫害の概念を用いても、保護すべき人を確実に保護する制度に資するといえる。また、入管法の規定に迫害に当たる行為の例示列举を行わず、指針によって対応していくことによって、迫害と重大な危害の解釈のぶれおよび重複を防ぐとともに、新たな事象にも対応しやすくなり、他国で生じている課題を回避することができると思料される。

カンターは、ハサウェイの「代理」モデルおよび迫害の解釈における人権パラダイムを批判し、迫害を出身国における人権侵害ではなく、不当な区別から生じる差別の悪化した形態とし、非差別原則に立脚して捉えることを提唱する。また、迫害要素を人権に基づく解釈でとらえることで迫害要素の解釈が進展するとの見方がある一方で、複雑な言説へと導き、さらには保護を求める人への利益になるとは限らないと指摘する⁹⁵⁾。日本においては、他国の経験も参考にしつつ、国際法と国内法の理論と実践の連関が成り立つ方策を模索したものと思われる。

日本は、憲法98条2項に基づき、条約の国内的効力を認める一般的受容の形態をとっている。入管法の規定に人権条約の規定を明記していなくても、ここに列举した条約は日本における国内的効力を有しており、行政判断においても、国際法を国内法の解釈のため参照されうる。岩沢国際司法裁判所(ICJ) 所長は、「間接適用が果たす役割は極めて大きく、これによって事実上直接適用と同じ結果がもたらされることがある⁹⁶⁾。」としている。日本は、人権条約の個人通報手続を導入しておらず、個人通報手続を導入している国とは、国内法制上異なる手法をとるとしても、誠実な国際法規範遵守のため、ここに列举した一般的意見等の文書を参照しつつ、補完的保護対象者の該当性判断を行っていくことで、制度上、認定手続の透明性、信頼性を向上させることができると思われる。ただし、今後も手引を改訂、充実させていくな

としての確な判断を行う不斷の努力が必要であり、関係者全員が国際文書を参照した判断要素を十分に理解して運用できるような体制強化も求められる。

(3) 補完的保護対象者の規定にノン・ルフールマン原則の言及がないことへの批判に関する検討

ノン・ルフールマン原則は、国際的保護の基礎となる概念であり、絶対的な規範とされるが、基本的には上陸審査および退去強制手続での考慮であり、送還先国に危険が存続するのであれば、関係国にとどまることを許さなければならないが、在留資格とは必ずしもリンクしない。例えば、安全な他国への退去強制は、ノン・ルフールマン原則に反するわけではなく、ノン・ルフールマン原則を侵害しない外交保証といった手法などでの対応も存在する。グラール・マッセンが、ノン・ルフールマン原則のパラドックスについて語っているが⁹⁷⁾、ノン・ルフールマン原則の絶対性に鑑みても、在留許可以外の措置における当該原則の履行確保を模索することは、理論的にありうる。

したがって、出身国で生じる人権侵害にあたるとされる事実を検討する場合でも、補完的保護対象者の認定に関する判断要素での検討と退去強制手続においてノン・ルフールマン原則の違反に当たるか否かの検討は別の形で作用する。

ドゥリュューは、難民法が保護する外国人に法的地位を与えるよう「積極的」な構成となっている一方、人権法は送還できる人を制限している「消極的」な構成となっていると指摘しているように⁹⁸⁾、領域的庇護の枠の中で、「積極的」に地位を与えることを補完的保護対象者の判断にも位置付けるならば、ノン・ルフールマン原則という文言に言及しないことは、制度の建付けとして一定の合理性はあると思われる。

在留許可は主権的行為であり、信ぴょう性評価も国家の権限下で行うものである⁹⁹⁾。制度上、ノン・ルフールマン原則の遵守は、補完的保護対象者として在留許可を行うことは同一ではない。カンターがハサウェイモデルを批判して人権アプローチの問題を提起しているように¹⁰⁰⁾、人権法の解釈に依拠したノン・ルフールマン原則に基づいて、定住を前提とする在留資格を

付与することを拡大することで、国内法制度の機能不全等により保護を必要とする人々への不利益を引き起こすおそれもあると思われる。

(4) 補完的保護の範囲が狭いとの批判に関する検討

補完的保護制度の事項的管轄が狭く、従来の人道配慮による在留許可に比して保護の範囲が狭くなるという批判がある¹⁰¹⁾。これまで述べてきた通り、補完的保護は難民条約に依拠する制度の補完であり、個別事案を審査して判断する領域内庇護の一部である。EXCOMの「補完的形態の保護」にあるように、補完的保護制度と本邦事情を踏まえた緊急的かつ集団的評価による暫定的庇護とは区別するべきである¹⁰²⁾。現行の入管法において、人道配慮による在留許可等の難民および補完的保護制度以外の庇護も存続しており、各制度の趣旨に従い運用していくことで、日本の庇護の範囲が狭くなるとは必ずしもいえず、補完的保護制度の導入により定住につながる確実な庇護の範囲を広げている。

(5) 迫害のおそれの判断を国際的な基準に改めるべきであるとの批判に関する検討

岩沢ICJ所長は、「近年では日本の裁判所は、国内適用可能性と国内的効力をはっきり区別し、国内適用可能性を主観的基準（締約国の意思）と客観的基準（明確性）によって判断している¹⁰³⁾。」と指摘し、「ここで国際法の国内適用可能性が「国内法の問題である」というのは、国際法の国内適用可能性の決定基準が国内法によって定められることを意味する¹⁰⁴⁾。」と述べている。また、日本の裁判所が、国際法の諸文書を参照して国内法の国際法適合解釈を認めている¹⁰⁵⁾ことを指摘している一方、「参照される文書の国際法上の効力の違いによって、国内法の解釈基準としての権威は自ずと異なる¹⁰⁶⁾。」とも述べている。このことから、国際法の誠実な遵守としての対応において、国際法の国内適用可能性、国内法の国際法適合解釈については、規範の内容や性質、国家の意思や状況によって各国家に違いがでてくことは認められているといえる。

日本の難民・補完的保護対象者の規定等について、欧州等の法制度と同一

の内容になっていないことを批判する見解¹⁰⁷⁾もあるが、近年、庇護制度の同一基準の制定というよりも、ルートベースドアプローチ等、各国および地域等の状況に応じた対応が重視されている¹⁰⁸⁾。

グラール・マッセンは、国際社会全体で詳細な難民の定義をまとめるのは困難であり、政策指針の発出は有効であるものの人道配慮と国益とのバランスを強調することになる¹⁰⁹⁾と論じている。実際、難民グローバル・コンパクトの策定段階でも、基準設定を目的としていないことが確認されている¹¹⁰⁾。

こうしたことから、国際法の諸文書を参照しつつ、日本の国内法制や情勢を踏まえつつ、補完的保護制度の趣旨目的に適った判断をおこなっていくこと、国際法に照らした説明責任を果たしていくことが肝要であると考ええる。

2. 2024年の補完的保護制度の現状と課題

(1) 補完的保護対象者認定数等の現状

2024年¹¹¹⁾の難民認定申請者数は、12,373人であった。難民認定申請者の国籍は、92か国にわたり、主たる国籍は、スリランカ、タイ、トルコ、インド、パキスタンとなっており、これら上位5か国が申請者総数の約60.3%となっている¹¹²⁾。

難民認定申請の処理数は、一次審査で8,377人、審査請求処理数は、4,114人となっている¹¹³⁾。

補完的保護対象者認定申請者数は、1,273人であった。補完的保護対象者認定申請者の国籍は、12か国にわたり、ウクライナ1,239人、シリア14人、ミャンマー・レバノンが各5人、イスラエル・ロシアが各2人、アフガニスタン・カナダ・スーダン・中国・パキスタン・フィリピンが各1人であった。補完的保護対象者不認定処分に対する審査請求は、3人で、フィリピン、ミャンマー、ロシア各1人であった¹¹⁴⁾。

補完的保護対象者認定申請の処理数は、一次審査で1,654人、審査請求処理数は0人であった¹¹⁵⁾。

難民認定者数は、一次審査での認定者176人および審査請求で「理由あり」

とされた14人を合わせた、190人であった。その国籍別内訳は、アフガニスタン102人、ミャンマー36人、イエメン18人、パレスチナ8人、中国5人、エリトリア4人、イラン・ウガンダ・カメルーンが各3人、カンボジア2人、イラク・エチオピア・コンゴ民主共和国・バングラデシュ・マリ・ロシアが各1人であった¹¹⁶⁾。

難民認定申請をした者のうち、難民とは認定しなかったものの補完的保護対象者と認定した者は、一次審査での45人であり、その国籍の内訳は、シリア16人、ミャンマー13人、スーダン11人、ウクライナ5人である。また、補完的保護対象者認定申請をした者のうち、補完的保護対象者と認定した者は、一次審査での1,616人であり、その国籍の内訳は、ウクライナ1,613人、アフガニスタン・ウズベキスタン・シリアが各1人である¹¹⁷⁾。

難民認定手続において、難民および補完的保護対象者のいずれにも認定しなかったものの人道的な配慮を理由に在留を認めた者は、一次審査で在留を認めた者318人および審査請求で在留を認めた者15人を合わせた333人である。そのうち、本国の情勢や事情等を踏まえて在留を認めた者は292人であり、その国籍の内訳は、ミャンマー262人、カメルーン13人、コンゴ民主共和国・リベリア・無国籍が各3人、アフガニスタン・イラン・スーダンが各2人、エジプト・ロシアが各1人である¹¹⁸⁾。補完的保護対象者認定手続において、補完的保護対象者とは認定しなかったものの人道的な配慮を理由に在留を認めた者は、一次審査での2人で、国籍別内訳は、英国・ロシア各1人となっており、いずれも本国情勢や事情を踏まえた判断であった¹¹⁹⁾。本国情勢等を踏まえた人道配慮による在留許可者総数は、294人にのぼる。

2024年の申請処理数に対し、難民および補完的保護対象者の認定数および人道配慮による在留許可者数の合計が占める割合は、約31.2%を占める¹²⁰⁾。また、これらの認定数および在留許可数の合計は、難民認定制度開始以来、過去最高となった¹²¹⁾。

そのほか、本国事情を踏まえた緊急避難措置により在留資格「特別活動」を有しているミャンマー人は、21,331人にのぼる。加えて、本国情勢不安を

理由として、在留資格「特定活動」を有する者の国籍別内訳は、アフガニスタン285人、シリア335人、スーダン42人である¹²²⁾。

2024年の日本における補完的保護対象者認定数等を概観したが、補完的保護対象者として認定された者の国籍は、ウクライナが圧倒的に多いのが特徴である。これは、ウクライナ避難民としてすでに滞在した人々が日本での在留継続に向けて申請したためである。ウクライナの場合、自由権規約6条の一般的意見36に列挙されている、6条違反を構成しうる他国による生命はく奪、武力紛争下の子供など脆弱な立場の人々の生命に対する特有の危険、無差別攻撃等国際人道法違反の武力紛争等重大な人権侵害が領域内又は管轄内で発生しており、こうした客観的事実は多く報じられていて現実の危険の実質的根拠もあるため、難民該当性判断の迫害のおそれの5つの理由が存在していない場合に補完的保護対象者として認定したことは、適切な判断であるといえよう。ただし、帰国した者もでており、さらなる分析が必要である。補完的保護対象者のその他の国籍は、シリア、アフガニスタン、スーダン、ミャンマー、ウズベキスタンとなっている。このうち、ウズベキスタンを除く4か国の国籍を有し、本国から日本に入国した者は、本国事情により一括して在留を認めており、その中からの申請となっている。また、これらの国籍を有する者の中には、難民および人道配慮の在留許可を受けている者がおり、本国事情のみならず各申請手続での審査において示された個別事情等により異なる判断がなされたものと史料される。

(2) 課題

日本の補完的保護制度は、考察のとおり、他国における制度上の課題を克服しつつ、難民条約に基づく認定制度を補完する形で、定住につながる庇護対象者の範囲を拡大した。暫定的庇護にあたる本国事情に基づく緊急かつ集団的対応や人道配慮の在留許可といった個別の政府判断による許可とは一線を画した制度上の位置づけとなっている。また、難民該当性判断の手引に照らした判断を行うことで、人権法の観点からも保護すべき人の保護を確実に実施しうるものと思われる。

しかしながら、関連する国際法諸文書の参照等、国際法規範に適合した国内法制の在り方について、認定手続に関わる全ての人々が十分理解し、適確な運用を行っていくための体制強化が課題である。また、手引の活用にあたり、新たな指針を要する場合には、随時改訂していく努力も必要であると思われる。

加えて、出身国情報や、供述や証拠の扱い等、事実認定の在り方についても、適確な判断ができるよう不断な努力が必要であると思われる。

Ⅵ. おわりに

補完的保護制度は、多くの国で導入されているが様々な手続や保護の内容及び、一律ではない。日本の補完的保護制度は、EU資格指令や各国法制およびUNHCRの諸文書等を参照しつつ、日本の国内法制度において実施可能で、制度上の透明性を確保し安定した運用に耐えうる内容を目指して制定された。補完的保護対象者の拡大には限界があることは、昨今の欧米諸国の対応からも顕著である。今日の越境移住の現状をみると、国際的保護を要する人と経済格差等に起因して移住先を求める人の混在移動すべてを、難民および補完的保護制度で対応することは、制度崩壊を招き社会秩序の混乱につながる懸念もあることから、国際的越境移動の動向¹²³⁾や難民等の問題に対応する国際制度の見直しの動向¹²⁴⁾に着目しつつ、多角的な視点により難民および補完的保護対象者の確実な保護の施策を今後も検討し続ける必要がある。また、これからの日本における外国人受入れに係る様々な制度のあり方が見直されていく¹²⁵⁾中にあるとしても、補完的保護制度がその趣旨目的に即し適確な運用がなされるのか、今後も注目していきたい。

<附記>

本稿は、2024年12月8日に開催された政治社会学会2024年度研究大会（於：東洋大学）における報告内容に追加修正を加えたものである。

（脱稿日：2025年12月8日）

-
- 1) 芹田健太郎『犯人引渡と庇護権の展開（芹田健太郎著作集 第4巻）』（信山社、2020年）279-290頁参照。
 - 2) 芹田 同上。
 - 3) Paul Weis, *The Refugee Convention, 1951: the Travaux Préparatoires Analysed, with a Commentary*, (Cambridge University Press, 1995), pp.325-344; Andreas Zimmermann, et al. (eds.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, a Commentary, 2nd ed.*, (Oxford University Press, 2024), pp.1558-1564.
 - 4) Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam with Emma Dunlop (eds.), *The Refugee in International Law*, 4th edition, (Oxford University Press, 2021), pp.241-245.
 - 5) 領域内庇護宣言について、芹田『前掲書』（注1）, 111-225頁参照。
 - 6) 領域内庇護条約案について、芹田 同上 227-278頁参照。
 - 7) See, David Cantor et al., “Externalization, Access to Territorial Asylum, and International Law,” *IJRL*, Vol.34, No.1, (2022) , pp.120-156.
 - 8) See, Goodwin-Gill et al. (eds.), *supra note 4*, pp.400-477 ; 川村真理『難民の国際的保護』（現代人文社、2003年）10-30, 170-175頁参照。
 - 9) 川村真理『難民問題と国際法制度の動態』（信山社、2019年）137-160頁参照。
 - 10) Vincent Chetail, *International Migration Law*, (Oxford University Press, 2019), pp.35-38; Charlotte Lulf, “Non-Refoulement in International Refugee law, Human Rights Law and Asylum Laws,” in Hans-Joachim Heintze and Pierre Thielbörger (eds.), *From Cold war to Cyber War*, (Springer, 2016), pp.185-186.
 - 11) Vincent Chetail, *ibid*.
 - 12) See, Goodwin-Gill et al. (eds.), *supra note 4*, pp.67-81.
 - 13) See, Jane McAdam, “Complementary Protection,” in Cathryn Costello, Michelle Foster, Jane McAdam (eds.), *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, (Oxford University Press, 2021), pp.661-677.
 - 14) 2011/95/EU (recast).
 - 15) 中西優美子『EU政策法講義』（信山社、2022年）9頁。

- 16) *Meki Elgafaji and Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, 17 February 2009, C-465/07; EU 資格指令と欧州人権条約3条の関係について、戸田五郎「欧州司法裁判所と欧州人権裁判所の並存と相互関係 ―庇護事例の検討を中心として―」『産大法学』50巻1・2号(2017年)87-110頁参照。
- 17) *Elgafaji case, ibid.*, paras.37-39.
- 18) UNHCR, “Guidelines on International Protection No. 12: Claims for Refugee Status Related to Situations of Armed Conflict and Violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees and the Regional Refugee Definitions,” HCR/GIP/16/12 (2016), para.17.
- 19) UNHCR, 「難民認定基準ハンドブック―難民の地位の認定の基準及び手続に関する手引き―(改訂版)」(2015年) para.41.
- 20) 同上 para.42.
- 21) Vincent Chetail, “Are Refugee Rights Human Rights? An Unorthodox Questioning of the Relations between Refugee Law and Human Rights Law,” in Ruth Rubio-Marin (ed.), *Human Rights and Immigration* (Oxford University Press, 2014), pp.35-38, in V. Chetail., *International law and Migration* Vol. II, (Elgar, 2016), pp.597-650. 証拠や信ぴょう性の評価の在り方への批判的論考として、Gregor Noll, “Credibility, Reliability, and Evidential Assessment,” in Costello et al. (eds.), *supra note* 13, pp. 607-622.
- 22) 庇護の域外化の問題に関連し、英国・ルワンダ協定に基づく退去強制が欧州人権条約3条違反と判示された事案として、AAA (Syria) & Ors, R (on the application of) v Secretary of State for the Home Department [2023] UKSC 42 (November 15, 2023).
- 23) 川村『前掲書』(注9)193-206頁; Evangelia (Lilian) Tsourdi, “Regional Refugee Regimes: Europe,” in Costello et al. (eds.), *supra note* 13, pp. 352-369.
- 24) McAdam, *supra note* 13, pp.670-671, 676-677.
- 25) European Commission, “An Effective, Firm and Fair EU Return and Readmission Policy,” at https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/effective-firm-and-fair-eu-return-and-readmission-policy_en (as of December 30, 2025).
- 26) EXCOM, “Complementary Forms of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime”, EC/50/SC/CRP (2000), para.5.
- 27) *Ibid.*, para.10.
- 28) *Ibid.*, para.8.
- 29) *Ibid.*, paras.20-22.
- 30) UNHCR, *supra note* 18, para.9.

- 31) 土田千愛『日本の難民保護 ―出入国管理政策の戦後史』(慶應義塾大学出版、2024年) 73-102頁参照。
- 32) 難民事業本部「日本の難民受入れと支援」, at <https://www.rhq.gr.jp/outline/p01/> (as of October 5, 2025).
- 33) 高宅茂『難民条約と庇護法制―庇護制度の変遷と令和5年改正入管法―』(日本加除出版 2025年) 58-64頁。
- 34) 同上 64-85頁。
- 35) 同上 85-88, 99-103頁。
- 36) その後、難民認定制度の運用の更なる見直しにより、申請の分類や申請回数により、就労や在留制限措置について異なる対応がなされている。
- 37) 前掲(注32); 出入国在留管理庁「第三国定住による難民の受入れ」, at https://www.moj.go.jp/isa/refugee/procedures/07_00046.html (as of October 5, 2025).
- 38) 出入国在留管理庁「令和6年における難民認定者数等について」11-12頁, at <https://www.moj.go.jp/isa/content/00143935.pdf> (as of October 5, 2025).
- 39) 同上 13頁; 川村真理「日本におけるウクライナ避難民の受入れ」『杏林社会科学研究』第38巻第1,2合併号(2023年) 1-24頁。
- 40) 高宅『前掲書』(注33) 106-117頁。
- 41) 第6次出入国管理政策懇談会・難民認定制度に関する専門部会「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果(報告)」(2014年), at <https://www.moj.go.jp/isa/content/930003065.pdf> (as of October 5, 2025).
- 42) 同上 9頁。
- 43) 同上。
- 44) 同上。
- 45) 同上 10頁。
- 46) 同上。
- 47) 同上。
- 48) 同上 10-11頁。
- 49) 第7次出入国管理政策懇談会「収容・送還に関する専門部会」「報告書「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」」(2020年) 34頁, at <https://www.moj.go.jp/isa/content/930005829.pdf> (as of October 19, 2025).
- 50) 第7次出入国管理政策懇談会「報告書: 今後の出入国在留管理行政の在り方」(2020年), at <https://www.moj.go.jp/isa/content/001334958.pdf> (as of October 19, 2025).
- 51) 同上 21頁。
- 52) 第204回国会出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案(内閣提出第36号) 2条3の2。
- 53) 土田『前掲書』(注31) 136-159頁。

- 54) 第211国会出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律（令和5年法律第56号）2条3の2。
- 55) 第211回国会参議院法務委員会「出入国管理及び難民認定法及び日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法の一部を改正する法律案に対する附帯決議（令和5年6月8日）」。
- 56) 例えば、安藤由香里「国際人権条約における補完的保護—日本における『補完的保護』の乖離—」『法学新報』第128巻第10号（2022年）55-82頁。
- 57) 出入国在留管理庁「永住許可ガイドライン」（令和6年11月18日改訂），at https://www.moj.go.jp/isa/applications/resources/nyukan_nyukan50.html (as of October 19, 2025).
- 58) 出入国在留管理庁「補完的保護対象者認定制度」,at https://www.moj.go.jp/isa/refugee/procedures/07_00037.html (as of October 5, 2025).
- 59) 出入国在留管理庁「出入国在留管理政策懇談会資料第3回会合（難民及び補完的保護対象者の適正かつ迅速な保護について）」（2025年）21頁，at <https://www.moj.go.jp/isa/content/001436451.pdf> (as of October 19, 2025).
- 60) 例えば、中坂恵美子「難民以外は保護されないのか？—補完的保護」安藤由香里・小坂田裕子・北村泰三・中坂恵美子『開かれた入管・難民法をめざして—入管法「改正」の問題点』（日本評論社、2024年）99-100頁。
- 61) 安藤『前掲書』（注56）77-78頁。
- 62) UNHCR「第7次出入国管理政策懇談会「収容・送還に関する専門部会」（専門部会）の提言に基づき第204回国会（2021年）に提出された出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案に関するUNHCRの見解」（2021年）para.53, at <https://www.unhcr.org/jp/media/20210409-unhcr-comments-icrra-bill-japanese-pdf> (as of October 19, 2025).
- 63) 中坂『前掲書』（注60）99-100頁。
- 64) 渡邊彰悟「補完的保護制度の導入は保護の拡大か？」『法と民主主義』No.579（2023年）10-11頁。
- 65) EXCOM, *supra* note 26.
- 66) 国際難民法裁判官協会「難民及び他の国際的な保護の申請に関する認定手続の構造的アプローチ：確立した司法基準及び指針のフローチャート」（2016年），at <https://www.unhcr.org/jp/media/iarlj-flowchart-jp-pdf> (as of October 6, 2025).
- 67) 2013/32/EU（recast）.
- 68) MacAdam, *supra* note 13, pp.670-671, 674-675; 川村『前掲書』（注9）151-152頁。
- 69) MacAdam, *ibid*.
- 70) 例えば、児玉晃一『2023年改定入管法解説』（現代人文社、2024年）10-11頁。
- 71) 難民認定制度に関する専門部会 前掲（注41）18頁。

- 72) 出入国在留管理庁「難民該当性判断の手引」(2023年), at <https://www.moj.go.jp/isa/content/001393172.pdf> (as of October 6, 2025).
- 73) 同上 2頁。
- 74) 同上 3頁。
- 75) 同上 4-8頁。
- 76) CCPR, General Comment No.6 (1982), paras.1-2.
- 77) *Ibid.*, paras.3-4, 6-7.
- 78) CCPR, General Comment No.14 (1984).
- 79) CCPR/C/GC/36, (2019), para.7.
- 80) *Ibid.*, paras.10-17.
- 81) *Ibid.*, paras.18-29.
- 82) *Ibid.*, para.30.
- 83) *Ibid.*
- 84) CCPR, General Comment No.7 (1982) para.1.
- 85) CCPR, General Comment No.20 (1992) para.1.
- 86) *Ibid.*, para.5.
- 87) *Ibid.*, paras.4-7.
- 88) 川村『前掲書』(注9) 146-149頁。
- 89) CAT/C/GC/1, (A/53/44 Annex IX) (1997), para.7.
- 90) CAT/C/GC/4, paras.8-9.
- 91) *Ibid.*, para.11.
- 92) *Ibid.*, para.28.
- 93) *Ibid.*, para.29.
- 94) *Ibid.*, para.30.
- 95) David James Cantor, “Defining Refugees: Persecution, Surrogacy and the Human Rights Paradigm,” in Bruce Burson and David James Cantor (eds.), *Human Rights and the Refugee Definition : Comparative Legal Practice and Theory*, (Brill/Nijhoff, 2016), pp.349-395; J. C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, (Butterworths, 1991).
- 96) 岩沢雄司『国際法』第2版(有斐閣、2023年) 518頁。
- 97) Atle Grahl-Madsen, “The Emergent International Law Relating to Refugees: Past – Present – Future,” in Peter Macalister-Smith and Gudmundur Alfredsson (eds.), *The Land Beyond Collected Essay on Refugess Law and Policy by Atle Grahl-Madsen*, (Marinus Nijhoff Publishers, 2001), pp.204-206.
- 98) Jan-François Durieux, “The Vanishing Refugee: How EU Asylum Law Blurs the Specificity of Refugee Protection,” in Hélène Lambert, Jane McAdam and Maryellen Fullerton (eds.), *The Global Reach of European Refugee Law*,

(Cambridge University Press, 2013), P.225, pp.250, 252-254.

- 99) 人権条約体の個人通報、欧州人権条約の判例においても、事実認定およびリスク評価は国家の権限下で行うものであることを示している。See, e.g., Hamida v. Canada, CCPR/C/98/D/1544/2007, 18 March 2010.para.8.4; F.G. v. Sweden, no.43611/11, 23 March 2016, para.127.
- 100) See, Cantor, *supra note* 95, pp. 349-395.
- 101) 児玉『前掲書』(注70) 11頁。
- 102) EXCOM, *supra note* 26, paras.5,21.
- 103) 岩沢『前掲書』(注96) 525頁。
- 104) 同上 514頁。
- 105) 同上 526頁。
- 106) 同上 518頁。
- 107) 例えば、UNHCR 前掲 (注62)。
- 108) UNHCR, “A Route-Based Approach - Strengthening Protection and Solutions in the Movements of Refugees and Migrants,” at https://www.unhcr.org/sites/default/files/2024-10/explainer_unhcr_route_based_approach.pdf (as of October 18, 2025).
- 109) Atle Grahl-Madsen, “Refugees and Refugee Law in a World in Transition,” in Macalisten-Smith and Alfredsson (eds.), *supra note*, 97, p.145.
- 110) Volker Türk, “Opening Remarks to the Fifth Formal Consultation on the Global Compact on Refugee,” at <https://www.unhcr.org/admin/dipstatements/5b1fc72a7/opening-remarks-fifth-formal-consultation-global-compact-refugees.html> (as of October 18, 2025).
- 111) 以下の数値は、断りがない限り2024年末時点での数値である。
- 112) 出入国在留管理庁 前掲 (注38) 1頁。
- 113) 同上 7-8頁。
- 114) 同上 5頁。
- 115) 同上 8頁。
- 116) 同上 9頁。
- 117) 同上。
- 118) 同上。
- 119) 同上 10-11頁。
- 120) 出入国在留管理庁「我が国の難民等の保護状況」, at <https://www.moj.go.jp/isa/content/001434643.pdf> (as of October 6, 2025); 在留資格を付与して庇護する人を合計すると申請者数に対する割合は上がる。UNHCRのData Finderにおける難民の統計では難民に類する状況の人を含む数で公表されており、難民条約上の難民以外に、補完的保護対象者、一時的保護対象者、難民に類する状況にある人など、各国が難民として報告している対象者が異なるため、比較する場合には注意

- する必要がある。See, UNHCR, “Data Finder,” at <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download?v2url=bd1059> (as of October 18, 2025).
- 121) 出入国在留管理庁「我が国における難民保護の状況等」, at <https://www.moj.go.jp/isa/content/001434641.pdf> (as of October 8, 2025).
- 122) 出入国在留管理庁 前掲 (注38) 11-12頁。
- 123) The World Bank, *World Bank Report 2023 -Migrants, Refugees and Society*, World Bank Publications, (2023); IOM, *World Migration Report 2024*, (2024).
- 124) 「グローバル難民フォーラム」における議論、UN80Initiativeにおける人道機関に関する改革、とりわけUNHCRとIOMの諸活動に関する改革、EUの移住および庇護に関する協約に基づく各国制度の見直し、積極的に難民を受入れてきたEU加盟国以外の国々による庇護制度見直しの動き等、これまでの難民法の変革につながりかねない議論や様々な活動が、今日、展開されている。See, UNHCR, “Global Refugee Forum,” at <https://www.unhcr.org/about-unhcr/overview/global-compact-refugees/global-refugee-forum> (as of October 18, 2025); UN, “UN80 Initiative,” at <https://www.un.org/un80-initiative/en> (as of October 18, 2025); EU, “Pact on Migration and Asylum,” at https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en (as of October 18, 2025); See also, UK Home Office, “Restoring Order and Control: A Statement on the Government’s Asylum and Returns Policy (Accessible),” at <https://www.gov.uk/government/publications/asylum-and-returns-policy-statement/restoring-order-and-control-a-statement-on-the-governments-asylum-and-returns-policy> (as of December 7, 2025).
- 125) 首相官邸「外国人との秩序ある共生社会の実現について（内閣総理大臣指示）（令和7年11月4日）（2025年）, at <https://www.kantei.go.jp/jp/gaikokujinzai/kakuryokaigi/dail/sorishiji.pdf> (as of December 26, 2025).