

Original: Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Standing Committee 18th Meeting, "Complementary Forms of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime", EC/50/SC/CRP.18, 9 June 2000.

Note: In case of dispute over translation, English text shall prevail.

2000年6月9日

国際連合難民高等弁務官行動計画執行委員会

常設委員会

第18回会合

補完的形態の保護： その性格と国際難民保護体制との関係

1. はじめに

1. 難民と正式には認定されないものの、さまざまな理由から帰還が可能でない・望ましくない者の在留を正規化するため、行政・法制度を整備している庇護国が数多く存在する。これらは、ある種の国際的保護の必要性に実際的な形で対応する前向きな方法である。

2. しかし、なんら各国間の調整が無いなかで、それぞれの国が別々に対応策を講じてきたことが、広範囲の者にさまざまな理由で与えられる地位の乱設を招いている。これらのさまざまなタイプの地位の例としては「Bステータス (B Status)」、「副次的保護 (subsidiary protection)」、「事実上の (難民) 地位 (de facto status)」、「人道的地位 (humanitarian status)」などがある。これらの地位に付随する処遇水準は一定ではなく、それによって受益者も影響を受けることとなる。

3. 本文書の目的は、これらの補完的形態の保護 (complementary forms of protection) の受益者を特定し、彼らに適用可能な法的枠組み、各国によって提供される保護の性格について分析を行い、UNHCRの観点から見て整備されるべき処遇の適切な基

準を提案することにある。本文書はまた、この議論に関連した問題として、大量流入の状況における保護の問題を論じている。

II. 在留許可：受益者のさまざまなグループ

4. 在留期間の延長の許可を現に与えられている受益者のさまざまなカテゴリーを精査すると、各国がこの許可を与える理由は実に多岐にわたっており、国際的保護の必要性に関係しているのはその一部に過ぎないことがわかる。これらの理由は大まかにいて以下のように分類することができる。

a) 一重に同情すべき事情や、実際の考慮事項に基づくもの、b) 国際的保護の必要性に関係しており、したがって補完的形態の保護に相当するとみなされるもの。本文書では、後者のカテゴリーに重点を置く。

A. 保護の必要性に関係しない在留：同情すべき根拠 / 実際の理由

5. 各国は、年齢、健康状態、家族的なつながりといった同情すべき理由 (compassionate reasons) だけで、在留の延長の許可をすることもある¹。交通手段が利用可能でない、あるいは渡航文書が使えないか得られないかのいずれかの理由で退去強制が可能でない場合、実際の理由から継続的な在留が認められることも考えられる。これらの許可の対象者は通常、庇護希望者ではないか、過去に庇護を希望したことがあるが、申請が適正な手続きにしたがって却下され、国際的保護を必要としていないと判断された者である。これらのケースは、国際的保護の必要性 (international protection needs) が存在し、ノン・ルフルマンの基本原則を尊重する義務が発生するケース、つまりUNHCRの直接の関心対象となるケースとは明白に区別されなければならない。なお、本文書は、難民条約に規定されている除外条項が適用され、難民の地位から除外されたが、該当する人権法にもとづいて拷問の危険に直面する国に送還することができない者については取り上げない。

B. 国際的保護の必要性に基づく在留

¹これは、保護の必要性には関連のない家族的な繋がりに言及するものである。このような在留の延長許可は、UNHCRの任務下にある難民やその家族のための、家族の再統合という文脈でのそれとは異なる。

6. 在留許可が国際的保護の必要性に関連した根拠に立脚するケースにおいては、さまざまな事項が考慮される。保護の必要性が認められている受益者グループ内でさえ、多様性が存在する。UNHCRの経験では、受益者となるのは次のような者である。

(a) 1951年の難民の地位に関する条約あるいは1967年の議定書上の定義に該当するが、これらの解釈の違いにより、国によっては認定され得ない者

(b) 保護を求めるにもっともな理由を持っているが、必ずしも難民条約の定義に合致しない者。

以下の議論の根拠としてあるのは、UNHCRが、難民 - それも最も広い意味での - に関するかぎり、彼らへの十分な処遇の保証に対する関心と、義務さえも持っており、その在留と処遇措置に関する議論に貢献できる専門知識を有しているという認識である。

難民条約・議定書の基準に該当しうる受益者

7. 難民条約第1条に述べられた該当基準の各国による解釈に幅があることにより、同じような状況にある者に関しての各国間の認定率に著しい差が生じた。ある国で難民と認められる者が、別の国ではそのような地位を認められない場合がある。しかし、難民の地位が否定される場合であっても、当該国が国際的保護の必要性を認識し、それに代わる代替形態の在留延長許可を提供していること自体を認識しておくことも重要である²。

8. 難民定義の解釈について見解が分かれるグループとしては少なくとも次の3つがあげられる。

² 一部のケースでは、拷問を禁止する人権文書上、その危険性のある出身国へ送還しない義務を国が負っている場合がある。1984年の国連拷問禁止条約が一番の世界的な例であるが、他にも同様の国際的、地域的、国内的規定が存在する。これらの規定の適用される者は、これら保護の必要だとされている者のグループのいずれかに属し得よう。

(a) 重要な一つ目のグループは、難民条約上の理由により国家以外の主体による迫害に対する恐怖を抱く者である。ほとんどの国では、条約に基づく難民と認められているが、少数ながら、難民の地位を与えず、代替的地位を与えている国もある。

(b) もう一つのグループは、紛争が起こっている地域での迫害から逃れてきた難民である。多くの国々では、彼らは「無差別な暴力の犠牲者」として扱われ、補完的保護を提供されている。彼らが逃れてきた紛争が、民族、宗教あるいは政治的意見の相違に基づいており、逃れている者たちがまさに攻撃対象となっているような場合も含まれ得る。その一方で、それが条約難民としての認定の根拠となる国もある。

(c) 三番目のグループは、ジェンダーに関連する迫害への恐怖を抱いているか、実際に迫害を受けており、それ以外の条約上の基準も満たす者から構成される。かなりの国で、彼らは難民と認められる代わりに、しばしば国内法にもとづき、補完的地位を与えられるのにとどまる。他の法域では、そのような者は難民条約の基準を満たしていると認められている。

9. とりわけ各国の関連する保護実務にもとづいて、上記の各カテゴリーは難民条約・議定書の範疇に入れられるべきであるというのがUNHCRの理解である。上記のカテゴリーの者には国際的保護の必要性が認められているということは、各国がなんらかの形で保護を提供しているという事実によって十分実証されている。全体的な一貫性を達成し、条約難民の定義の十分で包括的な解釈を保証するためには、条約体制内の調和したアプローチが望まれる。

難民条約・議定書の基準を満たさない可能性のある受益者

10. 必ずしも難民条約上の難民でないかもしれないが、国際的保護を必要とする者は一般に、UNHCRのより広い保護権限の対象となる難民と呼ばれる。この保護権限は、武力紛争あるいは重大な治安暴乱の結果として、出身国における生命、自由、安全に対する重大な脅威のために国際的保護を必要としており、自国外にいる者も

対象としていると解される³。例えば暴力の無差別な影響や紛争状況に伴う混乱から逃れており、迫害の個別的要素がない者は、難民条約上の難民の定義の厳密な解釈には該当しないかもしれないが、なお国際的保護を必要としていると考えられ、UNHCRの保護権限の範囲内にあると考えられる。

11. アフリカ及びラテンアメリカの地域難民法文書⁴は、難民保護がこの「より広い」カテゴリーの難民も包含するべきであると明記している。他の地域では、そのような文書がない以上、各国はそれぞれの国内法にもとづいて長期在留延長を許可してきた。このカテゴリーの難民については、UNHCRの経験では、人権法や難民法の基準に基づいた、補完的形態の保護のより一層の調和の必要がみられる。

III. 補完的形態の保護における処遇水準

12. 調和したアプローチの不在により、また国際・地域難民法文書が適用されない国あるいは地域で、与えられる地位が多様であり、それに付随する権利にも違いがある。地位によっては、その権利において他の地位に比べ大幅に制限されている場合がある。以下のパラグラフでは、国際人権法及び難民法上の考慮事項⁵に反しない処遇水準を提案する。これらは各国の調和への努力に役立ち、その指針ともなる。

13. 世界共通の人権原則は、保護すべき必要性にもとづいて在留を許された者は人間としての尊厳を損なうことなく生活を継続することを可能にする地位を与えられるべきであることを支持している。彼らが直面した混乱状態に鑑みれば、適切な程度の確実性と安定が必要である。単に送還を保留するだけでは十分でないというのがUNHCRの見解である。

14. 補完的保護の受益者は、規定された権利及び義務を付随する正式な法的地位を

³ 1950年の事務所規程において任務が規定された後も、国連総会決議によってUNHCRの権限は拡大してきた。

⁴ 1969年アフリカの難民問題の特殊な側面を規定するアフリカ統一機構条約(OAU難民条約)及び1984年カルタヘナ宣言。

⁵ 大量流入事態での対応に関する執行委員会結論第22号(1981年)(A/AC.96/601,para.57(2))は、難民条約上の基準に基づいた、補完的保護の下で付与されるべき最低基準に関して、有効な指針となる。

享受すべきであり、その地位を証明する文書を支給されるべきである。この地位は、受益者が生活を正常に営めるという感覚を回復できるだけの期間にまで及ぶべきである。また、保護が必要とされるかぎり継続されるべきである。

15. 受益者に与えられる地位は該当する国際法文書、地域法文書に定義されているような基本的権利の承認と保護を備えているべきである⁶。国あるいは地域によっては、国内または域内の人権規定が、他の国や地域より高い処遇の水準を規定している場合がある。いかなる場合でも、尊重されるべき水準は、ある程度の最低レベルを下回るものであってはならない。

16. 市民的、政治的権利の分野では、受益者は特に以下の条件を享受すべきである。

- ルフルマンと国外退去から保護される
- 人種、宗教、政治的意見、国籍、出身国、ジェンダー、身体的障害、その他の理由による差別を受けない
- 拷問あるいは残酷な、非人道的な又は品位を傷つける処遇や処罰に曝されない
- 基本的な移動の自由を享受し、公衆衛生や社会的秩序上の理由から必要とされないかぎり、移動の自由の制限を被らない
- 裁判所と行政当局にアクセスできる

17. 彼らに対する保護には、受け入れ国において一般に得られる権利と同等の基礎的社会的権利、経済的権利も含まれるべきである。具体的には次のとおりである。

- 適切な住居へのアクセス
- 援助または雇用へのアクセス
- 必要とされる医療へのアクセス
- 初等教育、中等教育へのアクセス

⁶世界人権宣言及び二つの国際人権規約（市民的政治的権利に関するものと、経済的、社会的及び文化的権利に関するもの）から構成される国際人権章典は基本的人権を規定している。欧州人権条約、アフリカ人権憲章、米州人権条約などの地域的枠組みの関連文書も基本的人権に関する有用な手引きとなる。

18. 難民家族の結合に対する尊重を保証する手段を整備することの重要性は、多くの機会に執行委員会によって強調されてきた⁷。各種人権文書において、家族は、社会の自然で基本的な集団単位として認められている。家族の統合を維持する、あるいは回復することは、国際的保護を必要とする者が、生活を継続するために必要な安定を享受できるようにするための最も重要な方法の1つである。したがって、あらゆる補完的保護制度は、受け入れ国で時間の経過とともに、近しい家族構成員が再統合する適切な規定を組み込んでいなければならない。

19. 補完的な保護は、難民条約に基づく保護の場合と同様、その性格上必ずしも恒久的なものではない。難民条約には終止条項があり、国際的保護がもはや必要でない場合には、難民の地位が終了することが想定されている。補完的な地位の終止もこれと同様に、文書で記された、理想的には法律に定められた客観的基準に基づくべきであり、恣意的であってはならない。UNHCRが特別な専門知識を有していることに鑑みれば、難民の補完的保護措置を打ち切ることが適切かどうか決定する場合、UNHCRに助言役を求めると検討することが望ましい。

IV. 大量流入の状況における保護の範囲

20. アフリカとラテンアメリカでは、地域難明文書において域内への難民の大量流入の状況が広く想定されている。一時的保護の概念は、難民の定義に含まれた理由やそれに類似した理由などのやむをえない理由により、大規模な避難が発生し深刻な事態に発展した状況に対する暫定的保護対応として欧州その他の地域で発展してきた。一時的保護の目的は、大規模な難民流入によって直接影響を受ける国々で、ルフルマンからの保護など、安全を即座に確保し基本的人権を保護することにある。一時的保護は、直接影響を受ける区域だけにとどまらない、域内での一貫性のある対応が整備される見通しを増強するのにも役立つと考えられる。

21. 一時的保護は、保護の必要性が自明であり、目下のところ個別にそのような必要性を判定できる可能性が皆無に近いような、圧倒的な状況に因應するための例外的

⁷最近では、結論第85号(1998年)(A/AC.96/911,para.21)及び第88号(1999年)(A/AC.96/928,para.21)において。

な緊急時の対策である。これは、個々の保護の必要性の認定、そして提供されるべき保護の種類の設定の後に提供される法的地位である補完的保護とは異なる。一時的保護は、その定義からして、出身国の状況に基づく国際的保護の必要性の集団的評価を含んでいる。それに対して補完的保護措置は、個別に保護の必要性が検討された者に対して適用されるものである。一時的保護と補完的保護はいずれも、受益者に対して適切な処遇基準を提供すべきであるが、一時的保護の暫定的な性格、特にそれが大きな集団に対して使用されることから、一時的保護の継続が万一必要になれば、時間の経過とともに処遇水準の漸進的な向上も必要になる。それに対し補完的保護措置は、個人の保護の必要性が認定された時点で確定的な処遇を直ちに提供するものである。

22. 以上のような、またこれ以外にもこの二つの概念に著しい違いが存在することから、一時的保護の暫定的措置は、個別ケースで提供される補完的形態の保護と明白に区別されるべきである。

V. 結論的所見

23. UNHCRのより広い権限に該当する難民の保護に対応するため、地域文書において、「拡大された」難民定義のメカニズムを採用している国もあれば、立法措置を通じて、在留の延長の許可を与えている国もある。後者の場合、さまざまなカテゴリーの受益者に関する基準の乱設は、そうした受益者の一部の難民的性格を覆い隠してしまう傾向があり、彼らの処遇に適用されるべき考慮事項に関する混乱をきたす結果となっている。

24. このような状況下で、国際的保護を必要とするが庇護国で難民と認められない者の処遇水準を調和させることは有益であり、これらの保護水準を難民保護の原則に合致させるのに役立つと考えられる。難民条約は、多くの受益者に対しては直接適用できるものではないが、この調和過程に有効な指針となる。

25. 執行委員会は、この主題に関する結論を採択するにあたって、次の要素を考慮することもできよう。

(a) 国際的保護を必要とする者が実際に保護を受けられるようにするために国が採用する補完的形態の保護は、ある種の国際的保護の必要性に実際的に対応する、歓迎すべき方法である。

(b) 補完的保護の受益者は国際的保護の必要性に従って識別されるべきであり、それらの必要性と彼らの人権に合致する形で処遇されるべきである。難民条約に規定された難民の地位の基準は、その基準を満たす者が条約にもとづいて難民として認定され保護され、補完的保護制度の下で扱われることのないような形で解釈されるべきである。

(c) 補完的保護を提供するための措置は、既存の世界的難民保護体制を弱体化させるのではなく、それを強化するやり方で実施されるべきである。

(d) 補完的保護の受益者の処遇水準は、基本的・市民的・政治的・社会的・経済的権利の保護を備えるべきである。各国は、可能な限り、処遇基準への調和されたアプローチを考案するよう努力すべきである。各国は、受益者に対し現状で可能なかぎり高い安定性と確実性を保証するようなやり方で、補完的保護措置を実施すべきである。これにあたっては、家族の統合の基本原則のような、以上に述べた以外の重要な原則の尊重を保証するための適切な手段を講じること等も一つの手だてである。

(e) 大量流入という状況に際してルフルマンからの即時の緊急保護を提供する具体的な暫定的保護対応である一時的保護は、補完的形態の保護と明白に区別されるべきである。補完的形態の保護は地位の決定の後に提供されるものであり、はっきりと定義された地位を提供するものである。

(f) 難民条約及び議定書は、難民の国際的保護の基礎を形成しており、このような保護の基礎的枠組みとなっている。条約に規定されている基準は、国際人権法の発展とあいまって、国際的保護を必要とする者に与えられるべき処遇についての重要な指針となっている。

JAPANESE

EC/50/SC/CRP.18 (仮訳 / 原文英語)

(g) 未加入の諸国は、可能な限り広く、緊密な協調に基づく難民保護の基本原理の適用を確保するために、これらの条約及び関連する地域難民保護文書に加入すべきである。

以上