

優秀賞

日本国憲法における庇護権の可能性とその意義

安齋耀太

東京大学大学院 総合文化研究科 国際社会科学専攻 博士課程2年(27歳)

要約

現代の国際社会において、難民問題は間違いなく大きな政治的課題の1つである。日本も、既に独自の難民制度によって難民を受け入れてきた。だが、日本の難民庇護の件数は他の先進諸国に比べて圧倒的に少なく、また難民に対する国民の理解が進んでいるとは言いにくい。この問題を解決するための「一歩」として、日本国憲法に庇護権という法的理念を盛り込むことを、あるいはこれについて議論することを提案したい。庇護権という権利は既にいくつかのヨーロッパ諸国が憲法において規定している。例えば、ドイツは、連邦共和国の建国以来、事実上の憲法たる基本法に庇護権という難民(政治的被迫害者)の権利を定めることで、先進諸国の中でも特に寛容な難民庇護を行ってきた。現行日本国憲法はその前文で国際社会への貢献を謳っている。憲法改正論議において庇護権を取り上げることで、日本の難民庇護を通じた国際貢献のあるべき姿を議論するきっかけを作ることができるだろう。

はじめに

本稿では、日本国憲法がその改正によって難民問題に対していかに立ち向かいうるかを論じる。それ故、本稿の憲法改正論議は、ある意味では、傍流に位置づけられてしまうかもしれない。なぜなら、憲法改正の中心的な議題はやはり、安全保障や新しい権利など、国民の生活や権利を守るための規定になると思われるからである。しかし、日本という国のかたちやそれを支える日本国憲法を論じる際に、国際的視点は必然的に要求される。その理由として2つ挙げることができる。まず、現行の日本国憲法が前文において「われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めてゐる国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ」と謳っている。このように、国際的な平和構築に取り組むことは憲法上重要な価値として認められている。また、敗戦国であった戦争直後とは異なり、現在の日本は国際社会においてある程度重要な地位に就いており、それ相応の責務を担うべき存在になっていると考えられるからである。

難民というグローバルな課題

2016年末時点で、世界中に約2250万人の難民が存在し、調査を開始して以来最高の水準に達しているという（UNHCR 2017: 13）。2015年の「ヨーロッパ難民危機」に際して、地中海を渡る難民の悲惨な状況が日本でも多く報道されたことは、まだ記憶に新しい。難民問題が現代社会にとって重大な政治的課題であることは、議論の余地のない事実であろう。

難民という存在あるいは現象それ自体は、現代社会に特有の問題ではない。飢餓や圧政など様々な理由によって国を離れる人々は、場所・時代を問わず常に存在してきたからである。難民問題の現代的な特異性を挙げるとするならば、それは難民保護のための国際的な枠組みが生まれたことである。その始まりは戦間期に遡る。第1次世界大戦後に設立された国際連盟の下で、ロシア革命によって生まれたロシア人・アルメニア人難民に対する法的地位や身分証制度が確認されたのだ。このような個別具体的な対象への取り組みは、第2次世界大

戦後の後に、国際連合というレジームの下で、より包括的な国際的制度として整備されることになる。第一に、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が設立され、難民問題の国際的な解決に向けた実務を担うようになる。第二に、難民の地位に関する条約（1951年）や難民の地位に関する議定書（1967年）によって、難民庇護に関する国際法の枠組みが出来上がる。

難民問題への対処を考えた場合、そこには主に2つの方向性がある。1つは、難民を発生させる国家の政治的・社会的状況を是正し、難民を発生させないようにすることだ。もう1つは、難民の逃げてきた先において、彼らに保護を与えることである。国際法の規制は主に後者に関わっている。国家による難民の受け入れは、一般的に「庇護（Asylum）」と呼ばれている。諸々の国際法は、この国家による難民庇護に対して、例えば手続きの仕方や難民の処遇といった側面について、共通の枠組みを与えることを試みている。しかし、このような国際法上の枠組みは、国家の裁量を否定するところまでには至っていない。難民庇護の決定、すなわちある難民を受け入れて保護を与えるかどうかの決定は、未だに国家の意向に依るところが大きい。それ故、難民問題を考えるうえでは、国際的な規制は当然に重要となる反面、国家のもつ意義を完全に否定することはできない。

日本と難民

では、日本という国家は難民問題にどのように向き合っているのか。日本国内において難民問題はさして重大な政治的課題とは見做されていないかもしれない。だが、日本と難民問題が無関係であるとは決して言えない。日本は今までに約1万5千件の難民認定・庇護付与を行ってきたからである（外務省 2017）。また、難民認定申請数はここ数年で急激に増大しており、昨年2016年には初めて1万件を超えたことから、日本において難民の問題はますます重要な政治的課題になっていくことが推察される。

日本における難民庇護制度の歴史は1970年代後半に始まった（外務省 2016）。1975年のベトナム戦争終結に際してベトナム・ラオス・カンボジアが

らの難民（「インドシナ難民」）が発生し、彼らが日本に上陸したことを受け、1978年の閣議了解以後その公的な受け入れが行われるようになった。このような背景から日本国内で難民問題に対する関心が高まり、日本は1981年に難民の地位に関する条約に、1982年に難民の地位に関する議定書に加入した。1982年には難民認定制度が導入され、上記の条約・議定書に定義された意味での難民（条約難民）の受け入れが始まった。他方、インドシナ難民の受け入れはその数が減ったことにより2005年に終了した。だが、2010年には、他の国・地域で庇護を受けた難民の受け入れ、すなわち第三国定住が始まり、以後ミャンマー難民が定期的に受け入れられている。

このように、日本の難民庇護制度は2つの柱によって成り立っている。1つは「難民認定制度」である。「出入国管理及び難民認定法（入管法）」に基づいて難民認定申請を行った人々に対し、法務省が個別の審査を行う。申請者は、この審査によって難民として認定されるか人道上の配慮により庇護を認められた場合、滞在許可が与えられる。ここで難民として認定された人々は、通常「認定難民」と呼ばれる。もう1つは、閣議了解に基づいて行われてきたインドシナ難民・ミャンマー難民の受け入れである。この制度の対象となる難民は、公的には「定住難民」と呼ばれている。定住難民に対する庇護の付与は、アジアの安定を重視する観点からアジア諸国の難民に限定され、また上述の難民認定制度からは独立して行われているという特徴をもっている。参考までに2016年の統計を見てみると、28人が認定難民として、97人が人道的理由に基づく庇護によって、18人が定住難民として、日本に受け入れられている（外務省2017）。

近年の日本はミャンマー難民の第三国定住に注力している。これは、2010年以来パイロットケース（試験的取り組み）として行われてきたものが、2015年以降継続的な制度として実施されているものである。現在の制度では、マレーシアに一時滞在しているミャンマー難民が、年1回約30人のペースで受け入れられている。

可能性としての庇護権

このように、日本と難民問題は無関係ではなく、日本も公的な制度を通じて難民に庇護を与えてきた。しかし、日本の難民庇護制度に関して、以下の2つの問題を指摘することができる。

まず、他の先進諸国と比較して、受け入れられる難民の数が著しく少ない。既に言及したように、日本では2016年に約1万件の難民認定申請があり、定住難民・認定難民・その他の庇護を合わせても143件しか受け入れられていない。この数字は、他の先進諸国と比べて圧倒的に少ない。例えば、難民に対して特に寛容な先進国の1つであるドイツは、2016年に、約75万件の難民庇護申請を受け、約70万件の審査結果を出し、約43万人に対して難民庇護を与えている(BAMF 2017)。また、イギリスは、約3万件の難民庇護申請に対して、約2万5千件の決定を行い、約8千件に何らかのかたちで保護を与えている(Home Office 2017)。その意味で、日本は未だ難民庇護に関しては後進国であると言えるだろう。

2つめの問題点は、国民の間で難民に対する理解が進んでいないという現状である。難民と呼ばれる人々はいったいどのような人々で、どこから来て、(世界であるいは日本で)どのように生活しているのか。多くの国民はこれを知らないし、そもそも知る機会が少ない。筆者の個人的な経験に照らせば、例えばドイツでは、難民が大きな政治的課題として扱われニュースでも多く取り扱われている。そのため、賛否両論はあるにせよ、多くの国民が関心をもち、またある程度の知識をもっている。

日本の難民庇護制度がもつこれらの問題点を解消するための一歩として、本稿では日本国憲法に難民庇護の理念を明文化するという可能性を取り上げたい。より具体的には、ドイツやイタリアなどの憲法が定めている、庇護権という権利あるいは法理念について述べる。ここで期待されていることは以下のことである。日本国憲法に庇護権という難民庇護の法的理念あるいは価値が規定されることによって、あるいはそれに向けて活発な議論が行われることによって、日本国民が、国際的・国家的な課題である難民問題についてより深く・より多

く考えるようになること、そして未だ数の少ない日本の難民庇護制度がより多くの難民に対してより良い生活の機会を与えられるようになることである。

庇護権とは

ここで庇護権についてドイツを参考にしながら説明する。なぜドイツを参考にするのかというと、それは、ドイツ連邦共和国が、(1)1949年の建国以来事実上の憲法である基本法に庇護権を個人の権利として規定しており、(2)戦後の歴史においてこの基本法上の庇護権を基にして先進諸国のなかでも特に寛容な難民庇護制度を作り上げており、(3)また実際に多くの難民の受け皿として機能し、(4)さらにはEUの難民政策においても主導的な役割を果たしているからである。とはいえ、ここで庇護権を憲法上で規定している国はドイツに限られないということ指摘しておこう。例えば、イタリアは憲法の第10条において、フランスは憲法の第53-1条において、庇護権を規定している。

ドイツ基本法は、第16a条第1項（1993年の改正以前は第16条第2項第2文）で「政治的被迫害者は庇護権を享受する」と定めている。このドイツ基本法上の庇護権は、国際法上の庇護権とは区別される（Kimminich 1968）。これは、庇護権に関わる国際法上の伝統的な争点に起因する。すなわち、庇護権とは「庇護を与える国家の権利」なのか「庇護を受ける個人の権利」なのかという争点である。前者だとすれば、国家は誰に庇護を与えるかを選べるが、後者だとすれば、国家は難民（政治的被迫害者）として認められるべき人には必ず庇護を与えなければならない。1967年に国際連合総会で採択された領域内庇護宣言は、その第1条第1項で、庇護の付与が国家の主権によって為されることを確認している。他方で、ドイツの庇護権は個人の権利である。すなわち、この庇護権は、難民あるいは政治的迫害者がドイツという国家において国家から庇護を与えられる権利を意味している。逆に言えば、国家は「政治的被迫害者」に対しては庇護を与えなければならないとされている。

庇護権は「政治的被迫害者」に認められる権利であるから、庇護権が実効的に運用されるには、庇護申請者が「政治的被迫害者」に該当するか否かを判別す

る審査制度が必要である。ドイツ連邦共和国では、1949年の基本法制定以後、1953年の「外国人難民の認定と分担に関する法令」、1965年の「外国人法」などを経て、難民庇護手続きの制度を作り上げてきた。ドイツにおける難民庇護手続き制度の構築は、当初は基本法上の庇護権を制度化・具体化するという目的をもっていた。その進展は、両義的な結果を生んでいる。

1つめの帰結は、庇護権の法的意義の低下である。ドイツの現在の難民庇護手続きは滞在法・庇護法によって規制されており、この手続き上で庇護の付与は①難民の地位に関する条約に定められた法的地位、②基本法上の庇護権、③庇護法上の補完的保護、④滞在法上の追放禁止の4つに分類される。ここ10年以上の間、②基本法上の庇護権が付与された者は全庇護申請者数のうちたった1%程度に過ぎない。すなわち、法的な意味では、基本法上の庇護権はほとんど機能していない（佐藤 2015）。

それにもかかわらず、基本法上の庇護権はドイツの難民庇護政策の象徴・価値として重要な意義をもっている。これが2つめの帰結である。例えば、2015年のヨーロッパ難民危機に際してアンゲラ・メルケル首相が「政治的被迫害者のための庇護の基本権に上限はない」と述べたとき、彼女が意図していたのは明らかに、ごくわずかな法的意義しかもたない難民庇護手続き上の意味での庇護権ではなく、事実上の憲法に規定された価値としての庇護権であろう。

このように、ドイツ連邦共和国の事実上の憲法たる基本法に規定された庇護権は、寛容な庇護制度の端緒であり、また現在では難民庇護の理念的な象徴として機能している。

憲法に庇護権が存在する意味

ドイツの事例とは異なり、日本では既に難民庇護制度が実施されている。その意味では、日本国憲法に庇護権を規定することは日本国民にとって受け入れやすいことかもしれない。だが、現在の世界的潮流では、テロリズムや犯罪に対する恐れから、難民・移民に対する嫌悪感が広まっている。ドイツでさえ、AfD（ドイツのための選択肢）という右翼政党が台頭してきている。難民をあまり

受け入れてこなかった日本では特に、彼らに対する不信感が強いと言えるかもしれない。それ故、憲法上にドイツのような庇護権を規定することによって、多くの外国人を受け入れる必要が生じるのかという問い（あるいは不安）が当然に出てくるだろう。この問いに答えることにしよう。

まず、移民と難民は区別されなければならない。確かに、広義の移民は難民を含む。だが、狭義の移民は経済的理由によって訪れる人々を指し、政治的迫害や圧政などの理由から祖国で生活を送ることができなくなって他の国に逃れてくる難民とは異なる。それ故、憲法に庇護権を規定したとしても、それは日本が移民を多く受け入れることを含意しない。移民の受け入れは難民の受け入れとは異なる制度によって実施されるべきものであり、庇護権は飽くまで難民あるいは政治的被迫害者に適用される権利である。ただし、ドイツでは1970～1980年代に、経済的理由から訪れる外国人が庇護権を濫用することが問題となった。このことが示すように、難民認定手続きのなかで移民と難民を区別する必要は当然に出てくる。だがこれは難民庇護の制度設計の問題だ。同様に、庇護権の規定はどれほどの難民を受け入れるかとは無関係である。難民庇護の件数は、制度とその運用に依存する。

それ故、憲法上の庇護権と難民庇護の制度はお互いに関連しながらも別個に議論されるものである。それにもかかわらず、ここで憲法上の庇護権の可能性と意義を強調するのは、それによって、既に論じたような日本の難民庇護制度の問題点を是正するための「一歩」になると考えられるからである。もしかしたらこの意義は、喩え日本国憲法に庇護権が規定されなくても、改正時に庇護権の議論を行いそれが話題となるだけで果たされるかもしれない。

あるいは、憲法上の庇護権は、現行の第9条に関して時に強調されるような対外的な意義をもちうるかもしれない。すなわち、憲法で難民の庇護権を謳い、難民庇護の重要性とこの問題に対する日本の立場を示すことで、「平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めてゐる国際社会において、名誉ある地位を占め」ることができるかもしれない。

庇護権は未だ日本国内ではほとんど知られていない権利であり、それを日本国

憲法に盛り込むことは国民の理解という観点から非常に困難な道であると思われる。しかし、既に知られているように難民問題は現在の国際社会において非常に重要な意味をもっている政治的な課題であり、日本もこの問題に既に取り組んできている。憲法改正論議において庇護権を取り上げることによって、難民問題と日本の関わりが広く認識されるようになり、また両者のあるべき関係が広く議論されることを望む。

文献

BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) (2017)
Schlüsselzahlen Asyl 2016.

外務省 (2016) 「難民 国内における難民の受け入れ」
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/nanmin/main3.html>、最終更新：
2016年10月19日、最終閲覧：2017年8月30日。

外務省 (2017) 「平成28年における難民認定者数等について 別表3 我が国における難民庇護の状況等」。

Home Office (2017) Immigration Statistics, Published: 25 May 2017.

Kimminich, Otto (1968) Asylrecht, Luchterland.

佐藤成基 (2015) 「難民受け入れ国としてのドイツ」、移住者と連帯する全国ネットワーク編『Migrants Network』183号、p. 28-29。

UNHCR (2000) The State of the World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action, Oxford University Press. = UNHCR 日本・韓国地域事務所広報室訳 (2001) 『世界難民白書：人道行動の50年史』時事通信社。

UNHCR (2017) Global Trends: Forced Displacement in 2016.