

特集：岐路に立つ難民保護

国際人権法の観点から見た 日本の難民保護制度の現状と課題

山本 哲史 モンゴル国立大学法学部内・名古屋大学日本法教育センター特任講師

キーワード：庇護権，庇護を求める権利，補完的保護

難民の国際的保護という場合に、1951年の難民の地位に関する条約（難民条約）を基軸とする制度の設計を行うことが、事実上の国際基準のように追求され、大多数の国で受け入れられてきた。この難民条約の解釈適用に関する発展に、人権条約が介在したことの意義は大きい。ところが難民条約の法解釈に人権条約が果たした具体的役割については、未だ十分に精査されているとは言えない。そこで、この点を論究することが本稿の第一の目的である。

21世紀に入ると、人権としての庇護権の確立、すなわち「庇護を求める権利」が国際法において意識されるに至った。ただし日本の国内法においてはその観念自体も、そしてそれを誠実に保障するための制度も確立していない。そこで、他国の例を参考にしながら、この点を批判的に指摘することが本稿の第二の目的である。

1 はじめに

20世紀初頭に難民が国際的存在——すなわちある国から別の国へと逃避する者——として認識されるようになってからというもの^{*1}、難民の保護は国際法（public international law）による一定程度の規律対象となった。

ところが難民の保護に関連する国際法に対する正確な理解は、普及しているとは言いがたい。国家実行においても、たとえば難民条約の条文に一見して明白に反する行動をとり、あるいは主張を行う者などあり、それらが法的な論拠不十分なまま展開されることもままある^{*2}。

こうしたことの最たる原因は、難民条約が今からおよそ65年も前に起草され採択された法であって、当初には想定されていなかった問題が次々発生するなか、条約の改正（立法）によってではなく、法解釈を通じた問題解決が志向されてきた点にあるのではなかろうか^{*3}。難民条約は、第二次世界大戦中にドイツに移動を強いられた先で戦後もそのまま滞留を続けざるを得なかった人々や、国内において急速に独裁を確立し、反体制派に対する大規模な粛清と迫害を繰り返すスターリン支配下のソ連を逃れる人々について、一定の基準を設定した保護を行おうとする諸国によって採択され

た^{*4}。それ以来、アフリカや中南米の地域限定的な状況に対応するための国際法が新たに立法されることはあっても、世界のどの地域にも適用のある（ありうる）普遍的な国際法として、難民条約に代わる新条約が起草されることはなかった^{*5}。このため、時代の変化に伴う新たな課題が国際社会に噴出するたび、各国は基本的には裁量に基づく自発的行動の中で対応してきたのであり、国際社会の規範的対応としては既にある難民条約の解釈適用を通じた行動の選択以外に、現実的な問題解決のための具体的方法は存在しなかったのである。

言うまでもなく、一般的に法は遡及効を有してはならない。したがって法は具体的な社会問題が新たに発生するたび、将来に向かって問題解決の枠組を設定するために立法されるべきものである。この点、（少なくともそれぞれの国に応じた）普遍的な価値観を前提とする人権を含めて規定する各国の近代憲法のように、100年200年またはそれ以上の時間的視野のなかで設計される基本法の場合、時代の変化に対応する工夫としては、法改正以上に裁判所等による法解釈が重要な役割を期待されることになる。ところが難民保護の唯一の基本法ともいべき難民条約の場合には、そもそも保護対象や保護の方法について価値中立的な普遍的保護の制度化を前提に起草されてはおらず、その規定ぶり自体、独自の価値観に根ざした偏向的なものとなっている。したがって、いくら解釈を工夫したところで、難民条約の適用幅、すなわち提供される保護の対象者の範囲や内容には自ずと限界が伴う。

この前提を抜きにして、難民条約（のみ）の誠実な履行を主張したところで、それは難民の国際的保護に対する責任を果たすべき国際社会の一員としての国家の基本姿勢を、決して正当化することはないであろう。こうして、新たな立法を用意しないのであれば、国際社会に責任ある国であるなら、既にある難民条約の解釈適用については、少なくとも発展的解釈を志向するものでなければ道義的責任——事情の変化があろうとも弱者救済を純粋に追求する責任——を果たしたことにも、そのための努力を尽くしたことにもならない。難民条約について厳格に保守的な解釈論を採用維持しようとする立場は、この観点からの批判を免れ得ないのである。この問題は、条約法の限界幅の範囲内で、いかなる法解釈を最終的に志向すべきであるかという点、すなわち条約法だけでは解を導けない問題に関係している^{*6}。いわゆるミニマリストのアプローチを採用することの是非については、このような思考枠組からの判断が必要になってきよう^{*7}。

こうした理解と問題意識を出発点とし、本稿は難民の国際的保護の枠組みを国際法学の立場から批判的に捉え、具体的に日本の難民保護制度の現状と課題につき論究しようとするものである。

2 法的課題の所在

(1) 実定法による難民の保護

近代国際法（modern international law）は、台頭する主権国家間の力の均衡を規範的に創出・維持する装置として想定されたものである^{*8}。したがって領域（領域取得の権原論や境界確定の法理）や紛争解決（戦争違法化や国家責任法）など、平等な主権国家同士が相互に権利義務を調整することに直接関係する規律事項から順に発展してきた。その後、現代国際法（contemporary international law）は

その法体系を大きく転換し、人権保障という異質な規律内容を新たに含ませるようになった。国連憲章は国際社会の平和と安定のために人権保障が寄与することを実定法上明確にし^{*9}、以来、今日においては「国際法の人権化」さえもが一部で論じられるまでに、人権規範は国際法の中で重要性を増していった。

従前、20世紀初頭までは、一般的に人は国際法上の固有の法人格を認められてはおらず、国民でさえも他国との関係では国家の従属物としての地位を与えられていたに過ぎなかった。したがって、外国との関係で損害を被る私人（や企業など）のある場合、その損害は当該私人が所属する国すなわち国籍国の損害と見做され、その賠償請求権は国家間で認められるのみであった（外交的保護権）^{*10}。この基本枠組の下では、難民から保護を求められた国は保護する義務を負うどころか、法的地位を伴わない物理上（事実上）の存在として接するに過ぎなかった。というのも、難民は一般的な国民とは異なり、本国からは国の一部として認められないばかりか迫害を受けて積極的に関係を絶たれている場合が少なくなく^{*11}、保護を求められた国にしてみれば、その背後に相手国のいない無国籍者に接するのと法的に異ならない存在であったのである。このため、難民条約の起草が開始された当初、法律上の無国籍者（*a de jure* stateless）に対して事実上の無国籍者（*a de facto* stateless）として難民が観念されることになったのは^{*12}、自然なことであった。

そして第二次世界大戦後、先述のような特殊な歴史的経緯がありつつも、難民の国際的保護のなかで難民条約には中心的役割が与えられ、条約当事国が一定内容を難民の権利として保障する（義務を負う）形で、保護は行われることになった^{*13}。これは、1948年の世界人権宣言採択によって、人権保障一般は以後個別の人権ごとに実定法化してゆくことが目標化されたという段階に止まっていたのに対し、当時としては革新的な動きであった^{*14}。

こうして、難民の国際的保護は国際法の実定法に基づいて実施されるという方向性が決まったのである。難民条約の内容的原型とも言われる1933年の「難民の国際的地位に関する条約」の当事国数が最終的に9であったのに対し^{*15}、難民条約の当事国数は現在までに148となり^{*16}、この方向性がおよそ普遍的に支持されつつあることが窺われる。

(2) 法解釈論の不在と問題の実務

ところが難民条約の場合、その他の分野に関する国際法とは異なり、履行確保の仕組みが抽象的に止まったために^{*17}、厳密な解釈論は各国がそれぞれに難民認定審査を実施するための国内法制度を整え、また、各国の国内裁判所が適用法規として司法上の解釈適用を行うなかで精緻化されることはあっても、当事国間での共通理解となる法解釈論は進展を見せることができずに停滞した。また、1979年に国連難民高等弁務官がこの問題状況を打開すべく、「UNHCRハンドブック」を発刊^{*18}するも、その内容は実務的指針とすべき参考事例集（good practices）として提示されたため、各当事国の条約解釈権に直接的には影響しないという側面が逆に強調されることになり、とりわけその参考事例を提供する諸国（主として英米法諸国）とは異なる国内法制度を自負する日本のような国の場合、独自の解釈論を追求する契機の一つにさえなってしまった。

こうして、日本は1981年に難民条約に加入し（1982年1月に日本につき発効）、対応する内容を含

ませる形で「出入国管理及び難民認定法」（入管法）を整備したものの、そもそも条約の内容に該当する現実の難民は、少なくとも当時においては具体的に想定されていなかった。1970年代には、いわゆるインドシナ難民がボートピープルとして日本にも到来するようになっていたが、その多くは国内法の規律対象としては従前の出入国管理令の一般的内容の下で扱われる以外は、閣議了解によって対応方針が政治的に定められるに過ぎなかったのである。インドシナ難民の一部は難民認定申請を行い、その中から条約難民としても認められる者は出てきたものの^{*19}、インドシナ難民以外の難民認定は事例としてほとんど蓄積されず、また、司法における難民条約の法解釈も未熟にとどまり続けることになった。

このようにして、日本の難民認定審査制度の整備とその運用については、国際法の専門的な解釈論は十分に展開されないまま、当初入管法に挿入されていた「60日ルール」の撤廃や、行政の異議審段階における難民審査参与員の参加（第三者的立場の人間による審尋の実施と意見の具申制度）、滞在資格のない申請者が一定要件を満たした場合には仮滞在を認める制度の導入など、個別の対応は見せるものの、本質的には国際法の遵守のための技術を向上させる契機を持ち得ずに今日まで来てしまった^{*20}。

そうこうしているうち、急増する難民認定申請者数に対し、認定件数は十数名に止まるという事態が批判を招き^{*21}、難民認定審査を所管する法務大臣としてもこれを無視できない状況となり、2013年10月に法務大臣が私的懇談会として主催する「第6次出入国管理政策懇談会」内に「難民認定制度に関する専門部会」（専門部会）が設置されることとなり、(1)難民認定申請が急増する中における適正かつ迅速な案件処理のための方策、(2)人道上の観点から在留を認める処分の在り方、および、(3)難民認定申請者に対する支援の在り方、という3点について2014年末までに検討結果を報告することとなったのである^{*22}。その構成員には、もちろん各分野の専門家に加えて国際法学の当世一流の研究者は含まれていても、難民の国際的保護にとりわけ精通した国際法学者は配されておらず、この段階においてもやはり、国際法の実定法によって難民の国際的保護を進展させることとなった65年前から続く経緯を、法実証主義に基づいて獲得した知見を活かして日本においても真摯に推し進めようとする方向性は、残念ながら確保されなかった。この点については、専門部会による2014年12月の報告書を適宜参照しながら、以下の議論枠組みに添って触れたい。

3 難民条約の解釈論と人権規範

(1) ニーズの変化と問題解決志向

難民条約は、その保護対象者像として、本国政府による故意ある行為（作為）の故に本国にいらなくなり、止むを得ず他国に保護を求める者を想定している。この想定は1条Aの2に迫害を怖れる者という要件として具体的に落とし込まれており、したがってそのような想定を外れる者については、素直な条文解釈をした場合には当然ながら保護対象とはならない。

他方、人が本国を離れざるをえない状況というのは、本国政府による作為を原因とするもの以外にも、自然災害や武力紛争など、本国政府の過失や無過失の場合においてさえも想定しうる。こう

した人々が、難民条約起草時に保護対象として想定されていなかったというだけの理由で保護対象から外されるとしたら、確かにそのような法解釈は法的にはありうるものであるとしても、先述のとおり、ミニマリストの法解釈論であるとの謗りを免れない。

この点、専門部会による報告書は提言として次のように述べている。

また、近年の国際社会の動向を踏まえつつ、国際社会の一員としての我が国の立場から、例えば、世界の各地域において発生した武力紛争による本国情勢の悪化による危険、あるいは、拷問等禁止条約に規定する拷問を受ける危険などから我が国に逃れてきた者等について、まずは、難民該当性の判断を行い、その結果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べきである^{*23}。

このなかで言及されている「国際的に保護の必要」の「必要」は、国際法上の義務よりも広い内容を含むものと観念できるものかは明確ではないが、同じく報告書のなかで以下のように議論の経過が説明されていることから、少なくとも国際法上の保護義務の存在自体は意識されていたことが推察される。

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^{*24}。

ところが、このような意見に対して、以下のような意見も提出されていたことから推察するに、専門部会全体としては、難民の国際的保護を国際法の実定法を軸に徹底すべきというような理解は、必ずしも共有されていなかったのではないかと疑わざるを得ない。

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^{*25}。

ここでの「保護の要件を具体的に規定し」とは、国際法上すでに規定されているものであって、国内法で規定する必要はない^{*26}ばかりか、国内法で規定することが、仮にそうした国際法上の義務の履行のために実質的に必要な環境構築につながると判断されるが故であるとすれば、むしろ「慎重

に考える必要」などと言っている場合ではない。この点については、現に日本を拘束する国際法の実定法上の義務の所在を明確にし、その誠実な履行のための制度の国内法整備（入管法改正）を通じた適切な導入の是非、という個別論点として明確に議論すべきであった。それに加えて、変わりゆく国際情勢を踏まえ、とりわけ内戦や武力紛争の被害者が国外に逃れる例が益々顕著になりつつある国際社会のなかで責任ある態度を法整備によって示す意味でも、先述のように、難民条約の発展的解釈を通じた対応をとること、ないし、国際法上は厳格な解釈論の立場をとりつつも、国内法整備を通じた自発的保護制度の確立については慎重に議論すべし、などとすべきではなかったか。

世界に目を転ずると、各国はまさに、難民条約を基軸として難民の国際的保護が設計されていることを原則論として意識した上で、その設計と現実の保護ニーズとのギャップをいかに克服できるかということについて、できることとできないことを法的に峻別しつつ、問題解決のために注力していることがわかる。たとえば、難民条約は内戦などの一般化した暴力を逃れる者について保護義務を課すものではないという理解を明確にした上で、難民条約とは別に新たに国際法の実定法を用意するとしたアプローチの代表例が、1969年の「アフリカ統一機構難民条約」^{*27}（アフリカ難民条約）である。また、70年代から80年代にかけての中央アメリカからの避難民に対応べく採択された1984年の「難民に関するカルタヘナ宣言」に従い、ラテンアメリカ諸国の多くは一般化した暴力から避難する者に国際的保護を与えることを国内法上明確にしている^{*28}。

他方、一般化した暴力については条約難民としての保護対象にはならないだけでなく、後で見る補完的保護の対象にも含まれないという立場を明確にしている国もある^{*29}。たとえばオーストラリアは、申し立てられる危害のリスク（risk of harm）が「当該外国人の本国で人々が一般的に直面するものであって、当該外国人を当事者とはしない場合」には、国際的保護の対象から除かれることを国内法で明文規定している^{*30}。同様にカナダも、一般化した暴力が「当該申請者の本国の、または本国から逃れ出たその他の人々が一般的に感じる」リスクである場合には、国際的保護の対象とはしないことを国内法で定めている^{*31}。

これらの国々は、難民条約の解釈やその現実とのギャップの補い方について様々なアプローチを採るものの、いずれも、国際法の実定法に相当な意識を払い、その遵守のために法解釈論を明確にしているという共通点がある。

(2) 生ける文書

こうした難民の国際的保護にかかる国際法遵守を検討する際に、人権がどう踏まえられるべきかについては、UNHCRは、専門家の意見を容れて2002年に発表した「国際的保護に関する指針」（難民条約1条Aの2における「特定の社会的集団」に関する指針）の冒頭において、難民条約の解釈につき、次のように述べている。

難民条約の文言との整合性に配慮すれば、このカテゴリー（特定の社会的集団）を、迫害を怖れる「あらゆる者を含む（catch all）」ものとみなすことはできない。……（しかし一方では）……一条Aの2における「特定の社会的集団」に該当する集団を「網羅したリスト（closed list）」は

存在しない。……そこで、特定の社会的集団の構成員という用語は、社会において変化する多様な諸集団の性質、および発展する国際人権規範に親和的な発展的な方法で (in an evolutionary manner) 解釈されるべきであろう^{*32}。

この、「発展する国際人権規範に親和的な発展的な方法で解釈」という点は、欧州人権裁判所においても1970年代以来一貫して示されている「生ける文書」という考え方のことである^{*33}。この点については、難民条約の解釈に特に言及する形でイギリスの貴族院（以前の司法制度の中での最高裁判所）もまた、次のように述べて同旨の立場を明確にしている。

この条約は、その意味するところは時間が経とうとも変化しないが、しかしその適用は変化するという意味で生きている文書 (a living instrument) とみなされねばならない、と考えるのが……自然である。「動機の面では一定のものとして、しかしその形態の面では変化するものとして、人道的な目的のために文明諸国によって採択された、生ける文書としてみなされない限り、この条約は結果的には時代錯誤のものとなるであろう」……とする見解を私は支持する^{*34}。

このように、難民条約のうち、とりわけ条約難民の定義については、今や人権規範の発展との強い内容的連関を前提として解釈されることが一般化している。人権規範の発展により、少なくとも起草時には曖昧に観念されていた「特定の社会的集団」のような構成要件に具体的意味を与えるための解釈を行う際に、人権は今や無視しえない価値を認められているのである。

なお、条約難民は人権侵害の被害者とイコールではない。特に「迫害の十分に理由のある恐れ (well-founded fear of being persecuted)」については、むしろ人権侵害との差異に注目することが重要である^{*35}。

4 庇護を求める権利

(1) 庇護へのアクセス

庇護とは安全地帯への匿いであり、古くは寺院や教会などの宗教施設や有力領主などの支配する不可侵領域に人は逃げ込んできた。なかでも主権国家による領域主権を盾に本国からの追求を遮断することは、国際法上は特に領域的庇護 (territorial asylum) と呼ばれる。領域的庇護は今日までの難民の国際的保護における本来的手法として期待されている^{*36}。

しかし既に見たように、難民の国際的保護の現在までの実際の中核を担っているのは、実定法による保護のうちでも、難民条約を通じた国際的保護である。難民条約の基本構造は、33条1項に規定されるノン・ルフルマン (*non-refoulement*) の義務を基礎に、少なくとも生命および自由の危険の待つ領域へは追放・送還されることはない、という状態を確保した上で、仮に難民条約当事国に滞在する場合には（管轄下にある限りにおいて）、各種の権利保障が約束される、というものである。厳密に言うと、難民条約は、申請者に入国・滞在の権利までは保障しておらず、したがって条約難

民が庇護を付与されるか否かは、難民条約当事国の判断に委ねられている。

この意味で、庇護権は依然として国際法上は国家の権利であり、個人は国際法上の人権としての庇護権を有しない、というのが今日においても変わらぬ通説的理解である。ただし、一定要件を満たす場合に必ず庇護を受けることまでは約束されていないとはいえども、諸国の実行上、条約難民と認められると、それに連動して一定の滞在資格も付与されることが事実上の各国入国管理行政の原則となっている。たとえば日本の場合も、入管法61条の2の2において、一定要件を満たす場合、「法務大臣は……難民の認定をする場合であって……同項の申請をした外国人が在留資格未取得外国人であるときは……その者に定住者の在留資格の取得を許可する」ことを原則としている。

こうして、庇護を受ける権利は人権として国際法上保障されているとまでは言えないとしても、難民認定を受けることができれば、事実上、庇護を受けることができる。そして難民認定審査は難民条約上の難民の定義への該当性を問うものであり、難民条約当事国の主観や裁量の関与する余地は理論的には認められていないため、難民認定審査を受けることさえ保障されれば、庇護を受ける権利を事実上保障されているとも言い得る状況になっている。このため、難民認定審査へのアクセスが人権としての庇護権を考える上で重要である。なお、上記のように、難民認定審査へのアクセスはすなわち庇護へのアクセスと実質的には同義である。

難民認定審査へのアクセスについては、難民条約上は何も具体的に規定されておらず、したがって直接的には保障されていない^{*37}。他方、実質的には難民認定申請を行うことのできる制度が確保されているか否かがアクセスの是非を左右するため、逆に申請の障害となるような国家実行の有無や、それに関連する規範の有無と内容とが注目される。

まず、諸国は難民認定申請を受理する場所と時間に要件を課するのが一般的である。先述の「60日ルール」は、このうち申請時間に関する制約として想定されたものが、しかし実質的に条約難民の定義に要件を追加する効果を有していると見做され、その国際法違反の可能性が指摘されていたものであった。難民認定申請を受理する場所についても、たとえば日本場合は地方入国管理局等の担当窓口で申請を受け付けることになっている^{*38}。一方で、極論ではあるが、たとえば富士山の山頂でしか申請を受け付けないというような無理な受理要件を申請者に課することはないわけである。つまり庇護へのアクセスについては、常識的な制約の範囲で保障されていると言えよう。

他国に目を転じてみると、一般的に庇護へのアクセスの障害は物理的障害と制度的障害の2つに分類できることがわかる。前者は、申請場所を領域内のいずれかに設定しておき、領域に庇護希望者が近づくことを実力で阻止することで、庇護へのアクセスを拒否しようとする種類の障害である。後者は、一定条件に該当する場合には申請受理として扱わないか、または受理するとしても、短縮手続や異議審の制限などを設定することで、総じて庇護へのアクセスを拒否ないし制限しようとする種類の障害である。前者については軍艦や警備艇を派遣して公海上でボートピープルを「救難」し、事実上は領海への接近・入域を阻止する国がある（米国のハイチ難民政策^{*39}やオーストラリアのパシフィックソリューション^{*40}など）一方で、後者については特定の国出身の申請者について特別手続を設定（一般的に安全と考えられる国をリスト化して異議申立を禁止していたカナダなど）するといった方式の合法性が注目されてきた。

この点、日本においては、実のところ庇護へのアクセスは他国に抜きん出て優遇的に保障されている。不認定処分を受け、異議申立も棄却されたのちにおいても、新たに申請し直すこと（複数回申請）は禁止も制約もされておらず（2015年12月時点）、実際に複数回申請者の率は全体の実に2割にも及ぶ^{*41}。

他方、形式的には申請が受理されたとしても、難民認定申請中（審査中）の生活が著しく困難であるなどの状況があることや、申請をしたところで結果的に認定される者の数が極めて限定されているため、日本での申請を躊躇する者が相当数いても不思議ではない^{*42}。こうしたことは直接的なアクセス障害ではないにせよ、間接的・実質的には障害を構成する。日本の場合はそもそも地理的に周囲を海に囲まれており、航空機ないし船舶でのみしか入域ないし領域に近づくことはできないのであって、アクセスは制限せずとも本来的に困難である。つまりアクセスを改善する積極策を講じなければという点は特殊事情として意識しておかねばならないであろう。

また、申請中（審査中）の就労の可否やその時期、申請が認められている言語や通訳者の手配や質などの要素も、同じくアクセスに実質的に深く関わる要素である。日本の状況について評価するためには、特にそのような諸点につき、形式的にアクセスの状況を判断するのではなく、実質的なアクセスのし易さを検討しなければならないであろう。

(2) ノン・ルフルマンの義務

ここまで見てきたように、難民条約は確かに現在までの難民の国際的保護の中核を担う実定法であることに疑いはないが、それ以外にも保護の手法は存在する。難民条約の偏向性は既に述べたとおりであり、したがって法解釈を工夫したとしてもニーズに応える保護が確保できるとは限らない。そうした場合、人権諸条約上のノン・ルフルマンの義務についても難民認定審査と連動的に適用対象を審査すべきことが国際社会において繰り返言及され、それら一群の保護は補完的保護（complementary protection）として注目を集めている。

前述の庇護へのアクセスという観点から補完的保護を概観する場合に、まず意識しなければならないのは、補完的保護は条約難民に対する保護との比較において実質的に滞在許可を認められる期間も短く、滞在確保の安定性も低いという点である。このためたとえばEU資格指令においては、条約難民と遜色ない滞在資格を付与することを取えて追求したものとみられる^{*43}。この点、日本の場合は難民認定者が定住者資格を原則として認められるのに対し、補完的保護の場合は特定活動という短期の滞在資格が認められるに過ぎず、家族の呼び寄せもできないという点で、条約難民との間に明確な差異が設定されている。

そしてそもそも（狭義の）補完的保護は退去強制処分を停止させる手続であって、つまり退去強制手続が開始されて初めて処理が進むという制度上の難題がある。補完的保護は退去強制手続における送還先を制約する機能を有するのであって、つまり難民認定審査のように独立単体で機能する保護ではない。また、日本の場合はまさに入管法53条3項において規定されるのみであって、基本的に退去強制先に対する制約であるので滞在資格の付与とはそもそも原理的に連動しておらず、入管法上もその滞在資格に関する固有の直接規定はない。

また、審査内容的にも、理論上は難民認定審査とは区別されるべきものであって、その差異があればこそ、その名のとおり難民条約による国際的保護を補完することが可能であるはずであるが、実のところ審査内容に大きな差は見られず、裁判において示される理由においても、難民認定審査との間に明確な差異が見出せないほど両者は接近している。

他方、国際社会においては補完的保護の補完的保護たる所以は、保護要件が厳しく難民認定を受けることのできる者がわずかに止まるがゆえに保護対象者を拡大すべしという意味だけでなく、むしろ手続的に難民認定審査と直接連動させる（難民認定審査と同時にないし直後に続けざまに審査することで、取りこぼしのないように心がける）点にこそ、補完的保護のエッセンスが見出されているところ、日本の場合、両者はまるで別のプロセスとして明確に区別されてしまっている。たとえば行政の異議段階で審査に参加する難民審査参与員の場合、申請者（異議申立人）に対して審尋を実施し、その結果を意見書にまとめて法務大臣に提出するとしても、その意見内容には難民該当性の是非については書く一方で、補完的保護（上記、人道配慮に基づく特定活動の許可）については意見を述べないという慣行が出来上がってしまっている。慣行というだけでなく、法務大臣に意見を伝えることが入管法上要請されているのはそもそも難民認定処分の是非についてのみであり、厳密に言うまでもなく実定法上そのような扱いが想定されている。

法務省入国管理局の発表によると、2014年の難民認定数がわずかに11名である一方で、110名に人道配慮からの在留特別許可が付与されている^{*44}。もっとも、後者の内訳は明らかにされていないため、具体的に何名に補完的保護が付与されたのかは定かではないが、補完的保護が難民の国際的保護に重要な役割を果たしていることは容易に推察できる。ところが審査に用いるはずの難民の出身国情報（Country of Origin Information, COI）については難民認定審査で用いられた資料の共有や、同時ないし連続審査という形での両者の連動の如何につき可能性は積極的に模索されるべきところ、上記のように補完的保護についてはその該当者数をはじめとする各種のデータさえも未公表であって、審査実施状況自体が明らかにされていない。

こうした状況から推察するに、やはり補完的保護については、その実施が国際法上の義務であるということの意識自体が担当省庁である法務省においては極めて薄いと言わざるを得ない。この点も含め、難民の国際的保護の制度全体を俯瞰する意識で考えた場合、「庇護を求める権利（right to seek asylum）」という人権の構成要素となるべき補完的保護についてこのような扱いにとどまることについては、まずその概念枠組から根本的に見直すべきである。「庇護を求める権利」とは、1948年の世界人権宣言14条1項が「すべて人は、迫害を免れるため、他国に避難することを求め、かつ、避難する権利を有する（Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution）」と規定するに至る経緯のなかで、庇護を与えられる権利（right to be granted）については人権ではなく国家に決定権のあるものとして宣言から落とされたことを意識し、逆に庇護を「求め」「一旦付与された庇護を共有する」点については人権として構成すべきであるとの考えに基づく概念である^{*45}。

この点については、参考までに、カナダにおける「特定の出身国（Designated Countries of Origin, DCO）」制度をめぐる動きを紹介しておきたい^{*46}。DCOとしてリストアップされている国出身の難

民認定申請者については、行政の一次審査までは一般の申請者と同様に扱うものの、カナダ全体にかかる審査の負担と個別審査時間短縮のため、ひいては真の難民が一刻も早く質の良い審査を経て然るべく保護されることを確保するため（として）、一次審査開始までの時間短縮に加えて二次審査（行政の異議審）については審査対象としないという運用を行っていたカナダであったが、2015年7月23日の連邦裁判所（the Federal Court）判決は、そのような運用をカナダ人権憲章（Canadian Charter of Rights and Freedoms^{*47}）に反する違法なものであると断じた^{*48}。これに従い行政は二次審査を受けられる運用へと従前の方式を変更している。まさしくこれは「庇護を求める権利」の構成要素の一つが明確に認められたことを意味している。直接の根拠はカナダの国内法にあるとしても、それが人権憲章という内容的に普遍性のある規範であることは、国際法における「庇護を求める権利」の構成にも直接用いることのできる論理を採用している。日本の一歩先を行くカナダは、すでに上記のような難民認定審査の負担に悩まされてきたが、その対策に編み出した効率（efficiency）重視の方式であるDCO制度は、しかしながら人権（human rights）を侵害してはならないと断じられたのである。この点は論争的であるが、行政の効率追求と人権の対立構造の中で、人権としての「庇護を求める権利」の輪郭は徐々に明らかになりつつある。日本の国家実行も、こうした諸国の動きにアンテナを張り、発展的に人権を解釈してゆく面で他国に遅れをとってはならない。

5 おわりに

以上、各国の状況を具体的に確認しつつ、難民の国際的保護の現状について、主に問題点を指摘する形で批判的に見てきた。最後に日本の国家実行や国内法整備および運用について若干の指摘を追加し、まとめに代えたい。

第一に、難民の国際的保護という全体像については、その歴史を適切に把握する意識を持つことが重要である。国際法に基づき、かつ、難民条約というある種の権利章典を軸に保護を推進することになり今日に至るという流れを見失うべきではない。難民の保護については、各国は従来の裁量的行為としての保護から、法の支配を前提とする一層公正な羈束的行為としての保護へと転換することで、内容的に充実した保護を提供することを選択したのである。したがって、国際法の専門知識を前提に、条約法に従った解釈論の展開を試みる際に、弱者保護の理念と歴史的経緯に貫かれた流れを踏まえるなら、ミニマリストの厳格解釈よりも、発展解釈の採用を志向すべきであろう。

第二に、難民の国際的保護の中核をなしている難民条約についてである。難民条約は、「生ける文書」として性質付けられてきた人権条約の影響を常に意識し解釈することが重要である。とはいえ、条約難民の構成要件の一つである「迫害」を人権侵害と混同してはならない。難民条約上の義務としての保護の是非については、同じ出身国の一般的な状況を基準に判断すべしとする代理保護論は諸国において依然有力に採用され続けていることを見逃してはならない。

第三に、難民認定審査の効率追求が各国それぞれによって様々に図られるなか、現代は、国際法上の「庇護を求める権利」を実定法上構成する段階に既に来ていることを意識すべきである。このような新たな人権を構成するためには、各国の国家実行をつぶさに観察しつつ全体傾向を見極める

必要がある。

そしてまとめとして、日本による難民の国際的保護の質を向上させ、それに対する評価を適正なものとする（不当に低い評価を回避する）ための基本的な考え方に触れておきたい。

日本は、その極端に低い難民認定率から、難民に対して閉鎖的な国であるというような指摘を受けることが少なくないが、そのような指摘は本質を外した言いがかりの類であって、重要なことは、「庇護を求める権利」の確立と、認定審査における難民条約の適正な解釈論と事実認定の方式の明示である。

本稿においては、「庇護を求める権利」の見極めのためには、難民認定審査や補完的保護の審査へのアクセスの実態を観察すべきことを指摘した。そのことは、権利内容の見極めには抽象的に理念的な内容を読み取ること以上に、そこにあるとされる権利内容に対応した実際のアクセス方法を確保することができるかという点が重要であって、それは実のところ、日本がどのような形で「庇護を求める権利」を確立したいかという意思の外形の観察を意味している。そして本稿のなかで指摘したように、日本は諸国のなかでも難民に対して一般的に優れて寛容な態度をとっており、意識的であるかはともかく、それはとりもなおさず、「庇護を求める権利」を尊重していることに他ならない。

ただしこれは現状における結果論に過ぎない。場合によっては、日本が無意識に、あるいはともすれば誤解に基づいて過剰に入管の専権能力を放棄した結果であるのかもしれない。「庇護を求める権利」は条約のなかで人工的に立法した権利ではなく、諸国が公正な審査プロセスへの適正なアクセスを確保することで擬似的に保障される人権である。国の入管に関する権能はいまだに強く、そのわずかな間隙を見出すことから始まり、国家が保持し続けようとする「庇護を与える権利」の、しかしすぐ側の周辺を切り崩そうとするようなきわどい戦いの果てによりやく輪郭が見えてくる仮想的な人権なのである。

このようなメカニズムを理解した上で、難民の保護に対してどのような態度で望むのかを、国も、そして権利実現のために活動する団体や個人も、それぞれの立場から追求してゆくことになるだろう。条約改正や新条約の起草といった枠組や、何らかの妥協の設定から始まるのではなく、異なる立場の各主体が働きかけを継続する実行の繰り返しの中から、権利の形は見えてくることになるであろう。

*1 国際連盟（League of Nations）の難民高等弁務官（High Commissioner for Refugees）に指名されたフリーチョフ・ナンセン（Fridtjof Nansen）によって主宰された1922年7月の「ロシア難民の身分証明に関する国際会議（the International Conference on Identity Certificates for Russian Refugees）」において、いわゆる「ナンセン旅券（Nansen Passport）」の導入が決定され、一般的な旅券と同様の効力が認められたことが、他国に移動しようとする難民を支援する最初の明確な国際的取り組みであった。“Documents from the League of Nations Archives”, *Refugee Survey Quarterly* (2003) 22 (1), pp.71-73; Jennings, R. Y., 1939, Some International Law Aspects of the Refugee Question, *The British Yearbook of International Law* 20, pp.98-103.

- *2 たとえば難民条約当事国である中国は、北朝鮮からの不法移民の不法入国の側面のみを捉え、難民条約上の難民（条約難民）ではないという一般的見解を示し、強制送還の対象としている。この点についてUNHCR（国連難民高等弁務官）は強く批判するものの、中国政府がこれに従う気配は見られない。Cohen, R., 2014, China's Repatriation of North Korean Refugees (<http://www.brookings.edu/research/testimony/2012/03/05-china-repatriation-cohen>, December 30, 2015)
- *3 2001 年からおよそ 1 年をかけて開催された「国際的保護に関する世界協議（Global Consultations on International Protection）」は、各国政府、国際機関、NGO、専門家などが難民保護のトピックごとに多様な参加者を募りいくつもの会議が連鎖的に催された世界大の会合であった。この会議の本来の趣旨は難民条約の改定にあったと言われているが、結局のところ実現しなかった。難民条約は、一部からは改正を望まれながらも、結局のところ発展的解釈を通じて変化する問題に対応してきたのである。Kumin, J., 2001, Revitalizing International Protection: The UNHCR's Global Consultations, *Refuge*, Vol. 19, No. 4.
- *4 Hobsbawm, E., 1994, *The Age of Extremes: The Short Twentieth Century*, Michael Joseph, London, pp.50-2; Holborn, L. W., 1975, *Refugees: A Problem of our Time: The Work of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951-1972*, 2 Vols, Scarecrow Press, Methuen NJ, p.23; Loescher, G., 1993, *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*, Oxford University Press, Oxford, pp.46-54; Marrus, M. R., 1985, *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, pp.296-345.
- *5 1976 年の領域内庇護条約草案は、そうした意味で注目を集めたものの、採択には至らなかった。Weis, P., 1973, The Draft Convention on Territorial Asylum of the Carnegie Endowment for International Peace, *AWR Bulletin*.
- *6 ここで重要なことは、条約法の解釈規則は、ある条文の意味を絶対的なものとして導くまでの確定的な内容にはなっておらず、解釈を適正ならしめるガイドに過ぎないということである。解釈規則に従って解釈を行ったとしても、一つの条文について複数の異なる解釈は成立しうる。つまりある条文の解釈の正当性をウィーン条約法条約 31 条などを根拠に述べたところで、それは決定的なものにはならない。適正であっても唯一の解釈とは限らない。*Vienna Convention on the Law of Treaties*, 23 May 1969, United Nations, Treaty Series, Vol. 1155, p.331.
- *7 Hathaway, J. C., 2005, *The Rights of Refugees under International law*, Cambridge University Press, pp.159-160.
- *8 Kingsbury, B., 2002, Legal Positivism as Normative Politics: International Society, Balance of Power and Lassa Oppenheim's Positive International Law, *European Journal of International Law* 13, pp.416-421.
- *9 国連憲章 55 条「人民の同権及び自決の原則の尊重に基礎をおく諸国間の平和的且つ友好的関係に必要な安定及び福祉の条件を創造するために、国際連合は、次のことを促進しなければならない。……c. 人種、性、言語又は宗教による差別のないすべての者のための人権及び基本的自由の普遍的な尊重及び遵守」
- *10 加藤信行, 1982「研究ノート 外交的保護に関する『埋没理論』の再検討」『北大法学論集』32 巻 4 号, 173 ～ 217 頁。
- *11 典型例として、ロシア革命直後のソビエト・ロシアによる国籍剥奪処置や、ナチスドイツによるユダヤ系住民のドイツ国籍剥奪などが挙げられよう。長谷川正国, 1975「国籍の剥奪と国際法」『早稲田法学会誌』25 巻, 217 ～ 246 頁。
- *12 1949 年に国連事務総長は「無国籍の研究（Study of Statelessness）」を提出し、その中で無国籍者に「法的（*de jure*）」と「事実上の（*de facto*）」という 2 つの分類があるものとし、難民を後者とする枠組設定を示している。United Nations Department of Social Affairs, “A Study of Statelessness”, August 1949 (reedited by UNHCR, 1995), p.8.
- *13 難民条約は難民保護の「マグナカルタ（the Magna Carta）」や難民の地位にかかる「最重要法（the primary instrument）」などと評される。Jaeger, G., 2001, On the history of the international protection of refugees, *International Review of the Red Cross*, Vol. 83, No. 843, p.736; Hathaway, J. C. and Pobjoy, J., 2012, Queer Cases Make Bad Law, *International Law and Politics*, Vol. 44, p.318.
- *14 世界人権宣言に示された理念の多くを実定法化する試みであった 2 つの国際人権規約が採択されたのは、1966 年

のことである（1976 年に発効）。

- *15 *The Convention relating to the International Status of Refugees, of 28 October 1933*, League of Nations, Treaty Series, Vol. CLIX, No. 3663; Jaeger, G., 2001, op.cit, p.730.
- *16 厳密には、ここでいう「難民条約の当事国数」とは、1951 年の難民の地位に関する条約または 1967 年の難民の地位に関する議定書のいずれかの当事国の数のことである。UNHCR, 2015, *States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*, as of April 2015, (<http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>, December 30, 2015)
- *17 難民条約 35 条は UNHCR による条約の履行監督を規定するも、「監督」の内容や権限については具体的になっていなかったため、当事国との関係については不明な部分を多々残した。
- *18 UNHCR, 1979 (reedited 1992), *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/1P/4/Eng/Rev.2, Reedited, Geneva, January 1992, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).
- *19 実際に日本では 82 年には 67 件、83 年には 63 件、84 年には 31 件と難民認定者数が記録されている。法務省入国管理局, 2015「我が国における難民庇護の状況等」（2015 年 3 月 11 日付「平成 26 年における難民認定者数等について」別表 3）。
- *20 沖貴文, 2004「難民認定制度の見直しについて——出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律（平成 16 年 6 月 2 日法律第 73 号）」『難民 Refugees』30 号, 7 頁。
- *21 この前年（2012 年）における難民認定審査処理数は 3,194 件（一次審 2,198 件、異議審 996 件）、うち、認定者数はわずかに 18 名に止まっている。法務省入国管理局, 2012「平成 24 年における難民認定者数について」（http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00094.html, 2015 年 12 月 30 日）
- *22 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, 2014「難民認定制度の見直しの方向性に関する検討結果（報告）」, 2 頁。
- *23 前掲書, 9 頁。
- *24 前掲書, 10 頁。
- *25 前掲書, 10 頁。
- *26 憲法 98 条 2 項によって、条約は直接的な国内効力を認められている。
- *27 Organization of African Unity, *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*, 10 September 1969, 1001 U.N.T.S. 45.
- *28 *Cartagena Declaration on Refugees*, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, Adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, held at Cartagena, Colombia from 19 - 22 November 1984, para.3 : 「中央アメリカ地域における難民の大量流出の経験に鑑みて、アフリカ難民条約 1 条 2 項という先例および汎アメリカ人権委員会の各種報告書に採用された教義を踏まえ、当地域を覆う状況につき適合するよう、かつ状況に照らして、難民の概念を拡大することを検討する必要がある。したがって難民の定義ないし概念は当地域においては、1951 年の難民条約およびその 1967 年の議定書に含まれた要素に加え、一般化した暴力、外国による侵略、内戦、人権の大規模侵害または治安を深刻に乱すその他の状況により、生命、安全または自由が脅かされたために本国を逃れ出た難民を含むものとするのが推奨される」。また、たとえばメキシコでは、「一般化した暴力、外国による侵略、内戦、人権の大規模侵害または治安を深刻に乱すその他の状況により、生命、安全または自由が脅かされた者」については、2011 年 1 月に発効した「難民保護および補完的保護法（Ley de Refugiados y Protección Complementaria）」の 13 条において、条約難民とは別に保護対象としている。
- *29 この点、欧州人権裁判所は、欧州人権条約 3 条違反の扱いを受ける「真の危険（real risk）」のあることの証明を行う上で、ノン・ルフルマンの義務の適用要件には「当該申請者が過去に当事者として危険に直面し、その後も継続的に危機に瀕していることを示すために当該申請者個人に関する特に顕著な特徴」を証明する必要までではない、とする立場を明確にしている。Salah Sheekh v. *The Netherlands*, *European Court of Human Rights*, Application no. 1948/04, 11 January 2007, para.148.
- *30 *Australia: Migration Act*, 36 (2) (2B).

- *31 Canada: *Immigration and Refugee Protection Act*, 97 (1) (b) (ii).
- *32 Guidelines on International Protection: “Membership of a particular social group” within the context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/GIP/02/02, 7 May 2002, para.3.
- *33 See, e.g., Latsas, G., 2013, The ECHR as a living instrument: its meaning and legitimacy, in Føllesdal, A. (ed) *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, Cambridge University Press, pp.106-141.
- *34 Yasin Sepet and Erdern Bulbul v. *Secretary of State for the Home Department*, [2003] UKHL 15 (UKHL, Mar. 20, 2003), per Lord Bingham.
- *35 拙稿, 2015「補完的保護の理論枠組の再検討——その国際的保護における位置付け, アクセスおよび審査方法をめぐって」『難民研究ジャーナル』第5号, 4～30頁; また, ミシェル・フォスターは, コモンロー諸国の判例においては, 難民保護の要件として人権侵害のみではなく何らかの意図を求めるのが依然として主流であると認める一方で, 意図ではなく状況的に人権侵害のみで保護要件を満たす方向への発展を見出そうとする動きもあることを指摘している。Foster, M., 2007, *International Refugee Law and Socio-economic Right: Refuge from Deprivation*, Cambridge University Press, p.280.
- *36 とはいえ, いわゆる「領域外手続 (extraterritorial processing)」を推し進めることで, 難民認定申請中の自国領域内への滞在自体を回避しようとするオーストラリアなどの動きは, 領域的庇護が所詮は国際法上の義務ではないことの裏返しであると言える。Afeef, K. F., 2006, Politics of Extraterritorial Processing: Asylum Policies in Europe and the Pacific, *RSC Working Paper* No. 36.
- *37 なお, 難民条約には難民認定審査について全く言及がないというわけではない。9条には「この条約のいかなる規定も, 締約国が, 戦時に又は他の重大かつ例外的な状況において, 特定の個人について国の安全のために不可欠であると認める措置を暫定的にとることを妨げるものではない。もっとも, 当該特定の個人について真に難民であるか難民でないか又は当該特定の個人について当該不可欠であると認める措置を引き続き適用することが国の安全のために必要であるか必要でないかを当該締約国が決定するまでの間に限る」との規定があり, 「真に難民であるか難民でないか……を当該締約国が決定するまで (pending a determination by the Contracting State that that person is in fact a refugee)」という部分は難民認定審査を想定しているものと考えられる。
- *38 難民認定申請は, 申請者の住所または現在地を管轄する地方入国管理局, 支局および出張所で行うことができる。法務省入国管理局「難民の認定に関する手続——難民認定制度」(<http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/nanmin/nanmin.html>, 2015年12月30日アクセス)
- *39 Wasem, R. E., 2011, U.S. Immigration Policy on Haitian Migrants, *Congressional Research Service*, 7-5700.
- *40 Lacertosa, J. L., 2014, Unfriendly Shores: An Examination of Australia's 'Pacific Solution' under International Law, *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 40 Issue 1; Mansted, R., 2007, The Pacific Solution – Assessing Australia's Compliance with International Law, *Bond University Student Law Review*, Vol. 3 Issue 1.
- *41 前掲注 19, 法務省入国管理局 (2015) 参照。なお, 専門部会による報告書 (2014) は「最近において申請数が急増する原因の一つとして, 難民条約上の迫害理由 に当たらない事情を申し立てる案件や, 同じ事情を繰り返し主張する複数回申請案件, 更には退去強制令書の発付を受けた者が単に送還を免れようとするための手段として申請を濫用する案件が見受けられることが挙げられる。これにより, 適正・迅速な案件処理に支障を来す状況となっており, 真の難民を迅速かつ確実に庇護するために, 効果的な処理のための方策が求められている (政策懇談会からの諮問事項)」としている。前掲注 22, 11 頁参照。
- *42 生活に困窮する難民認定申請者に対する支援金を, 国は「保護費 (welfare benefit)」として配布するための予算措置を行い, 2006 年 4 月より, (財) アジア福祉教育財団・難民事業本部を通じて困窮者に支給している。また, 2003 年以来, 緊急宿泊施設を開設し, 困窮度の高い難民認定申請者に対して斡旋を続けている。アジア福祉教育財団「当財団のあゆみ」(<http://www.fweap.or.jp/ayumi.htm>, 2015 年 12 月 30 日アクセス)
- *43 欧州指令において具体的に定義された補完的保護 (complementary protection) は補助的保護 (subsidiary protection) と呼ばれている。条約難民の場合には 3 年以上の在留資格 (24 条 1 項, 更新可) が与えられるのに対し, 補助的保護の場合は 1 年以上, 更新時には 2 年以上 (24 条 2 項) とされている。*Directive 2011/95/*

EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast).

- *44 法務省入国管理局, 2015「平成 26 年における難民認定者数等について」(http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri03_00103.html, 2015 年 12 月 30 日アクセス)
- *45 芹田健太郎, 2000「第 6 章 庇護権の構造と庇護法の体系」芹田編著『亡命・難民保護の諸問題 I——庇護法の展開』北樹出版, 230 頁。
- *46 *An Act to amend the Immigration and Refugee Protection Act, the Balanced Refugee Reform Act, the Marine Transportation Security Act and the Department of Citizenship and Immigration Act*, C-31, 2013.
- *47 *Canada: The First Part of the Constitution Act 1982* (Schedule B of the Canada Act 1982).
- *48 *Y.Z. v. Canada (Citizenship and Immigration)*, Federal Court Decisions, 2015 FC 892,

International Human Rights Law Perspective on the Current Status and Issues of Refugee Protection in Japan

YAMAMOTO Satoshi

Nagoya University

Key Words: Right of Asylum, Right to Seek Asylum, Complementary Protection

The 1951 Geneva Convention has long been the primary instrument of international protection of refugees, and it has seemed as a standard and common sense for most of the countries. It also needs to be recognized that human rights treaties seem to have played a role as a catalyst for the development of the Geneva Convention through legal interpretation. Thus the first purpose of the paper is to articulate the details.

While the right of asylum under international law had been understood as a right of states traditionally, the character has been changed gradually into a human right, since the beginning of the 21st century. However the idea and the legal system have never established in Japan yet. The second purpose of the paper is to discuss the issue critically by mentioning comparative case studies of other countries.