

## I はじめに

21世紀を迎えた今日もなお、世界各地で紛争が生じており、深刻な人権侵害から祖国で暮らせない人々の他国への流出が続いている<sup>(1)</sup>。難民に対する対応は、時に各国の外交的思惑との関係を持ちながらも<sup>(2)</sup>、人道的な配慮としての歴史を刻んできた。1951年の「難民の地位に関する条約」（以下「難民条約」とする。）採択から30年後、1981年には我が国もこの条約を批准し、それまでの「出入国管理令」（昭和26年10月4日政令第319号）に難民認定制度を盛り込んだ「出入国管理及び難民認定法」<sup>(3)</sup>を制定した。我が国は、1970年代後半には閣議了解の形でインドシナ難民の定住を認め、受け入れていたが、同法制定により、我が国にも難民受入れのための制度が発足した<sup>(4)</sup>。

しかし、難民条約批准、難民認定法制定の契機ともいえるインドシナ難民ボートピープルの我が国への到来の時を別とすれば、2001年9月

11日の米国における同時多発テロ事件までは、我が国では難民の存在がそれほど注目を集めることはなかった。同時多発テロ事件後、不穏な社会情勢の中、来日外国人に対する関心が高まる一方で、アフガニスタン人の難民申請が認められなかったことに関連して、他国に比べてあまりにも少ない我が国の難民認定数が新聞で大きく報道され<sup>(5)</sup>、難民認定制度にも関心が向けられるようになったのである。おりしも2002年5月8日には「在瀋陽総領事館事件」が発生し、衝撃的な映像と共に、様々な意味で「難民問題」がクローズアップされることとなった。その直後に法務大臣の私的諮問機関である「出入国管理政策懇談会」の下に「難民問題に関する専門部会」が設置され、同年11月に出されたその中間報告に基づき、第156回国会に、「出入国管理及び難民認定法」を改正する法案<sup>(6)</sup>が提出された。同国会においては議員提出による法案<sup>(7)</sup>も提出されたが、いずれも第157回国会において審査未了、廃案となった。

(1) 国連難民高等弁務官事務所の日本語ホームページの中の「早わかり 数字で見る UNHCR の活動（数字で見る UNHCR の活動2003年）」には、「2003年1月1日現在、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の援助対象者は世界で約2060万人」とある。

<[http://www.unhcr.or.jp/ref\\_unhcr/statistics/hayawakari2003.html](http://www.unhcr.or.jp/ref_unhcr/statistics/hayawakari2003.html)>

(2) 冷戦中、西側諸国が東の陣営からの難民を迎え入れることにより共産主義体制の劣勢を浮き彫りにしようという思惑が働いており、これが難民条約作成の原動力となっていたという。阿部浩己「「難民」をみる視点－国際情勢から「難民」をみる」『法学セミナー』583号、2003.7、pp.59-63.

(3) 同法は、「出入国管理令」の改正という形式を取っているため、独立した法律番号はない。

(4) 我が国の難民条約批准の経緯については、本間浩『難民問題とは何か』（岩波新書 151）岩波書店、1990、pp.145-152. 等を参照。

(5) 「難民認定 日本の実情」『毎日新聞』2001.12.16.；「難民保護より摘発」『毎日新聞』2002.1.17.；「揺れる難民保護 厳しすぎる認定基準」『朝日新聞』2002.1.18.等。

(6) 「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案」（閣法第68号）。同法の改正はこれまで何度か行われているが、難民認定法部分に関わる改正法案が提出されたのはこれが初めてであった。

2003年12月、上記専門部会の最終報告に基づく第四次出入国管理政策懇談会の『難民認定制度に関する検討結果（最終報告）』が出され、第159回国会に、改めて改正法案<sup>(8)</sup>が提出された。この法案は、4月16日参議院において、5月27日衆議院においてそれぞれ可決され、平成16年6月2日法律第73号として公布された。この法律は、難民認定制度の見直しとして、特に批判の多かった、難民認定の申請は本邦に上陸した日から60日以内に行われなければならないとする規定（いわゆる「60日ルール」）の削除のほか、①難民認定申請者の仮滞在許可制度の創設、②難民として認定された者等の法的地位の安定化を図るための一定の要件を満たす者に対する一律の在留許可に関する規定の新設、③法務省における不認定処分等についての異議申立て手続きに関与する有識者等からなる難民審査参与員制度の創設、を行うものであり、数々の問題が指摘されていた<sup>(9)</sup> わが国の難民認定制度に一定の改善が図られることとなった。

先進国と言われる国々では、近年難民に対し不寛容になっている傾向が見られる<sup>(10)</sup>。こうした中、フランスでは、2003年12月、増え続ける庇護申請者に対処するために難民認定法を大

幅に改正する法律<sup>(11)</sup>が成立した。ただし、人権に重きを置く西欧諸国の制度は、それでも難民に対する一定の配慮を保っている。例えば、フランスの難民認定機関は、1952年の制度発足当初から、法人格を有し、財政及び管理運営上の独立性を有するものであり、今回の改正でその組織等に改変が加えられたが、その基本的な有り様に変化はない。各国の国情はそれぞれ異なり、他国の制度を一概によしとすることはできない。しかし、わが国で今回成立した改正法にも「難民認定に関する各種制度のあり方について、その運用状況を勘案しつつ、必要があれば速やかに検討を行うこと」（衆議院）、「難民認定に関する各種制度について、その運用状況を勘案しつつ三年後を目途に検討を行うこと」（参議院）とする附帯決議がなされている。以下にフランスの新法に基づく難民認定制度を紹介し、今後の検討の一助としたい<sup>(12)</sup>。

## II 西欧における難民政策の変遷<sup>(13)</sup>

第2次世界大戦後設立された国際連合は、1946年には暫定的な機関として国際難民機関（International Refugee Organization：RCO）の

(7) 「難民等の保護に関する法律案」（衆法第20号）。

(8) 「出入国管理及び難民認定法の一部を改正する法律案」（閣法第61号）。

(9) 難民問題研究フォーラム『日本の難民認定手続き－改善への提言』現代人文社、1996；難民受入れのあり方を考えるネットワーク準備会『難民鎖国日本を変えよう！日本の難民政策FAQ』現代人文社、2002；「特集2 難民法改正試案」『自由と正義』641号、2002.8.等。

(10) 阿部 前掲論文。

(11) Loi n°2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n°52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

(12) 諸外国の制度を紹介する文献としては、本間浩「ドイツにおける難民保護と難民庇護手続法」『外国の立法』216号、2003.5.；大塚英二・難民支援協会編『韓国・ニュージーランド・日本における難民保護のあり方を考えるシンポジウム実施記録』難民支援協会、2003.；大原晋「オーストラリアの難民認定制度」『法律時報』75巻2号、2003.2.；大原晋・高橋宗瑠「連合王国の難民認定手続き」難民問題研究フォーラム編著『難民と人権：新世紀の視座』現代人文社、2001.；寺尾美子「イギリスにおける難民認定に関わる不服審判制度」『ジュリスト』1267号、2004.5.1・15. 等があるが、フランスの制度を紹介するものは見当たらなかった。このため、近時改正があったこともあり、これを紹介することとした。

(13) この項の記述は主に、本間 前掲書及び「ヨーロッパでの庇護をめぐる論争」『難民』1999年第1号（113号）pp.4-12. による。

設置を決め、難民問題に取り組んだ。1951年、国際難民機関に代わって国連難民高等弁務官事務所（the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR）が設置された。同年採択された難民条約は、この国連難民高等弁務官事務所と、西側諸国を中心とする各国の政府代表、NGOの代表、2つの国連専門機関によって作成されたものである。難民条約は、「難民」という用語の定義及び難民としての要件を満たしていると認められた人々の待遇に関する最低基準を定める国際難民法の基本法とも言うべきものだが、当時の冷戦構造を背景とし、政治的な意味合いを帯びたことから、対象者は1951年1月1日より前に難民となった者に限定され、さらに加入国は対象者をヨーロッパにおける事件の犠牲者に限定することができるものとされた。こうした難民条約の時間的地理的限定は、その後の情勢（新たな難民発生原因、アフリカの多数の新興独立国の条約加入）の中で、無意味となってきたため、1967年に「難民の地位に関する選択議定書」が採択された。この議定書は、実質的な面で難民条約の要件を満たす者に条約上の保護を与えるため、難民条約の時間的制約を排除する目的で作成されたものである。

この間、西欧各国に難民としてやってくる人々は質量共に変化した。1970年代半ばまで、庇護申請者はその大半がヨーロッパ出身者であり、同化が容易だった。ところが、1970年代後半ごろから難民の地理的出身は著しく多様化し、またその数も増大した。アジア・アフリカ大陸の独裁政権、多発する武力紛争により、これらの地域から、多数の者がかつての植民地の宗主国

である西欧各国の庇護を求めてやってくるようになった。

こうした人々は、西欧諸国にとっては肌の色や宗教、慣習その他の違いから同化が困難であると思われるばかりでなく、出身国が貧しいために経済移民と同一視されてしまうようになる。それはちょうどオイルショック後の経済危機による西欧諸国の移民政策の転換に重なることになった。経済発展のため意図的・積極的に移民を受け入れていた各国が、新たな移民の受け入れをやめ、不法移民を厳しく取り締まるようになった中で、難民として庇護を求める人々にも厳しい目が向けられるようになったのである。

通常の移民手続きで西欧に入ることが事実上不可能になったために、庇護手続きを使って入国しようとする者が多数存在し、それを見分けるために認定も厳格化しなければならないとされるようになった。1980年代中頃には西欧における庇護申請者数は20万人を超え、1989年には31万人、92年には69万人に達した。危機を感じた各国政府は、難民政策の焦点を「保護」から「排除と管理」へと転換した。

同時に、欧州共同体の政策としての域内における物、人、サービス、資本の自由移動の確保のため、域内の国境による制限をなくす一方で、域外に対して統一的に対処するための試みが進められることとなった。1990年に調印されたダブリン条約<sup>(14)</sup>は、締約国の間での庇護申請の審査に関する分担を取り決めようとするものである。1992年のマーストリヒト条約（欧州連合条約）によりヨーロッパ全域に及ぶ庇護政策の枠組み作りが司法・内務閣僚会議に任せられ、その10ヶ月後に三つの非拘束的決議<sup>(15)</sup>が承認された。1995年には「庇護手続きの最低保障に

(14) Dublin Convention: State Responsible For Examining Applications For Asylum Lodged In One Of The Member States Of The European Communities.

(15) 第一の決議で「安全な」第三国のアイデアを具体化、第二の決議で明らかに根拠のない庇護申請の正式な却下・上訴の機会の制限を可能とし、第三の決議で迫害を受ける深刻な危険性が一般にない「安全な」国出身の庇護申請者につき早期処理が認められた。

関する決議」が採択され、1997年調印のアムステルダム条約（新欧州連合条約）は、理事会が、同条約発効の日から5年以内に難民条約及び同議定書並びにその他の関係諸条約に適合する庇護に関する措置を定めるものとした。2003年2月、域外の国の国民から加盟国の一つに提出された庇護申請の審査に責任を負う加盟国を決定する基準及び手順を確立するための EC 理事会規則<sup>(16)</sup> が制定された。

### Ⅲ フランスの難民認定制度

#### 1 2003年改正前の状況

##### (1) 庇護の種類とその法的根拠

フランスにおいては、1946年の第4共和国憲法前文<sup>(17)</sup> 第4段の「自由のための活動を理由として迫害をうけた者はすべて、共和国の領土内で庇護を受ける権利 (droit d'asile) をもつ」<sup>(18)</sup> との規定に基づく、「憲法上の庇護」という概念がある。これは「自由の闘士」といわれる独裁に対する抵抗者、反逆者に対して与えられるとされているものである。一方、1952年、フランスは、難民認定機関である「フランス難民及

び無国籍保護局」(Office français de protection des réfugiés et apatrides : OFPRA、以下「OFPRA」とする。)及び難民専門の不服申立審査機関でかつ特別行政裁判所である「難民訴訟委員会」(Commission des recours des réfugiés: CRR、以下「CRR」とする。)<sup>(19)</sup> の設置法であるとともに難民認定法である法律<sup>(20)</sup> (以下「1952年法」とする。)を制定して難民認定制度を整備し、1954年に難民条約を批准した。

このように条約上の義務としての難民庇護以外に、憲法上、庇護権が定められていることについては、その内容がほぼ重なるため通常問題となることはない。しかし前述のダブリン条約等を批准したフランスでは、ダブリン条約等により難民審査を受け持つ国が他国に定まった場合にフランスにおける申請を認めないとする規定を設けた1993年の法律<sup>(21)</sup> の制定時にこのことが問題となった。憲法院は、庇護申請の取扱いに責任を負う他国を国際条約に従い決定することは、当該条約が自国法の規定を適用して庇護申請の取扱いを確保するというフランスの権利を留保している場合に限り認められるとし、条約により審査の担当が他国に定まった場合に

(16) Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national.

(17) 人権保障を規定する第4共和国憲法前文は、1789年人権宣言と共に、現在の第5共和国憲法により確認され、効力を有している。

(18) 樋口陽一・吉田善明編『解説 世界憲法集』第4版 三省堂, 2001, p.267.

(19) 訳語は「資料5 イギリス、フランス、ドイツにおける難民不服申立手続」第四次出入国管理政策懇談会『難民認定制度に関する検討結果 (最終報告)』2003.による。

(20) Loi n°52-893 du 25 juillet 1952 portant création d'un Office français de protection des réfugiés et apatrides. (フランス難民及び無国籍保護局の設置に関する法律)。1998年の改正で題名が loi n°52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile. (庇護権に関する法律) となった。なお、フランスの出入国管理法は、1945年に制定されたオルドナンスという法形式によるものである。これまで幾度も改正されているが、昨年、1952年法の改正と同時期にも改正があった。拙稿「サルコジ内相の移民対策法」『ジュリスト』1258号, 2003.12.15, p.119.参照。

(21) Loi n°93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France. (当時の内務大臣の名を冠して「パスクワ法」と呼ばれる) この法律で出入国管理法に該当するオルドナンスや難民認定法である1952年法が改正された。

においてもフランスに審査義務があるとした<sup>(22)</sup>。この判決を受け、条約の実施が事実上困難になることを危惧した政府は、1993年11月に憲法改正を行い、第53条の1（国に欧州諸国との間で庇護申請の審査に関する相互の権限を定める協定締結を認める規定）を追加している。

1952年法は、そもそも条約批准のために制定されたものであったこともあり、それまで、難民の認定を受けるべき者を、難民条約の難民の定義に当てはまる者等、条約上の難民としていたが、1998年の改正<sup>(23)</sup>により、1946年憲法前文第4段を根拠とする「自らの自由のための活動により迫害を受けたすべての者」が明記された。

さらにこの1998年法は、条約上（憲法上）の難民として認定されることはないが保護が必要な者に対する特別な庇護として「領土的庇護」という新たなカテゴリーを創設した<sup>(24)</sup>。この「領土的庇護」は、自国においてその生命又は自由が危険な状態にあるか、ヨーロッパ人権条約第3条に違反する非人道的な扱いを受けるおそれのある者に対して与えられるものとされた。

2003年の改正以前においては、条約上（憲法上）の庇護を申請する者は、OFPRAの審査を受け、要件を満たしていれば難民として認定されるが、「領土的庇護」は各県に対して申請され、内務大臣の裁量により与えられるものであった。こうした手続きの異なる新しい庇護制度の創設は、制度の複雑さを生じ、事務処理の煩雑さから処理にかかる時間が長くなるとして問題視された。本年から施行される新法では、「領

土的庇護」は廃止され、これに代わるものとして「補完的保護」の制度が創設された（後述）。これは、フランス独自のユニークなものであった「領土的庇護」よりも、より普遍的なものとされ、その決定もまたOFPRAが行うものとされている。

## (2) 申請者数等の急増と2003年改正

1952年法は、これまでも何度か改正されてきた。特に大きな改正として挙げられるのが、上に挙げた1993年法及び1998年法による改正である。フランスは我が国と異なり、政権交代が比較的頻繁にあり、その度毎に主要な争点となる法律の改正が行われることがある。外国人に関する諸法令もそうしたもののうちの1つと言える。今回の改正の方針も、ジョスパン首相の社会党政権からラファラン首相の保守・中道政権へと交代した後の2002年7月に表明された。

2003年4月に提出された1952年法の改正法案の提案理由<sup>(25)</sup>では、フランスがいまや独・英と肩を並べるヨーロッパにおける庇護申請者の最大受入国の1つとなったとし、2001年における申請者数を、OFPRAに対するもの48,000、領土的庇護の申請31,000、合計およそ8万としている。また、書類審査にかかる時間は伸び続け、今日では平均2年に達しているという。他方、2000年における庇護申請者のための経費はおよそ150万ユーロ、2001年には200万ユーロ、2002年には270万ユーロと推計されるとし、社会的コストの増大に言及している。

上記法案の提案理由<sup>(26)</sup>では、上記の数値を

<sup>(22)</sup> Décision n°93-325 DC du 12-13 août 1993. この憲法院判決の解説として、光信一宏「外国人の憲法的地位—移民規制法判決」フランス憲法判例研究会編『フランスの憲法判例』信山社、2002、pp.67-72.

<sup>(23)</sup> Loi n°98-349 11 mai 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile. (当時の内務大臣の名を冠して「シュベヌマン法」と呼ばれる)による改正。

<sup>(24)</sup> 2002年7月31日のルモンド紙の解説によると、フランスの実務では国家以外の者による危害を受けていても条約上の難民と認められないため、イスラム原理主義者による危害を受けるアルジェリア人を想定して作られた制度であるとのことである。Le monde, July 31, 2002.

<sup>(25)</sup> "Projet de loi modifiant la loi n°52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile" (N°810) 2003, p.4.

<sup>(26)</sup> 同上

挙げた後、「我々の（庇護政策に関する）規定全体の改革が不可避である。これが、政府が庇護権に関する1952年7月25日の法律第52-893号を改革する法案を議会に提出することを決心した理由である。」と述べている。そして、「庇護手続きの改革の本質的な目標は、我々のパートナーであるヨーロッパ諸国（特にドイツ、ベルギー及びオランダ）の大多数が既に採用している規定の精神により、手続きを合理化し、刷新して機能を強化した OFPRA の下に戻すことによって、庇護申請の審査にかかる期間を短縮することにある」とする。

2003年12月に成立したこの法律により、OFPRA 及び CRR は改組され、「領土的庇護」が廃止されて代わりに「補完的保護」が創設されたほか、欧州共同体の政策を取り入れ<sup>(27)</sup>、あるいは先取りする形<sup>(28)</sup>で審査自体を拒否するための要件（滞在許可に関する規定：下記(3)滞在許可 参照）の追加等が行われた。

## 2 新難民認定法に基づく制度

以下に、改正後の1952年法の規定に基づき、新しい制度の概要を記述する。文中に括弧書きで示す条文は、2003年の改正を反映した現行の1952年法の条文である。なお、この法律の翻訳を『外国の立法』2004年8月号に掲載する予定であるので、併せて参照されたい。

### (1) 補完的保護

「領土的庇護」を廃止して新たに創設された補完的保護は、難民の地位の付与の要件を満たさないが、自国において、死刑、拷問又は非人間的若しくは品位を貶める刑罰若しくは取り扱い、あるいは、国内の又は国際的武力紛争の状態から生じる非公権的な一般化した暴力を理由とした直接的かつ個人的なその生命又は人格

に対する重大な危険のどれかに晒されていることを証明するすべての者に対して与えられる。ただし平和に対する犯罪、戦争犯罪、人道に対する犯罪、あるいは一般法上の重大な犯罪に関わった場合、国連の目的及び原則に反する不正行為により有罪とされた場合、その活動が公の秩序、公共の安全又は国の安全に対する重大な危険を構成する場合には認められない。この補完的保護は、難民の地位のように確実なものではなく、更新可能ではあるが一定期間のみ与えられるものであり、OFPRA の再審査の結果、上記の不認定要件が判明した場合や、OFPRA が保護を与える理由となる事情が存しなくなったと判断した場合には、その保護は打ち切られる（第2条）。

### (2) 難民認定手続に関わる機関

#### (i) OFPRA：フランス難民及び無国籍者保護局

フランスの難民認定機関である OFPRA は、外務省の下に設置された、法人格を有し、財政及び管理運営上の独立性を有する公施設法人である（第1条）。その任務は、難民、無国籍者及び補完的保護を受けることを認められた者の保護の執行であり、関係する省と連携して、国内法により提供される基本的保障の適用と難民条約及び同議定書の実施を確実に行うものとされる。また、庇護申請の審査を行い、難民の認定及び補完的保護の決定を行う（以上第2条）。

OFPRA の執行機関は、議会の上院・下院がそれぞれ指名する各1名の議員、国の代表（代理）<sup>(29)</sup> 及び OFPRA の職員の代表で構成される理事会である。理事会の会議には、国連難民高等弁務官の代理と、庇護申請者や難民の受け入れ等の活動をしている組織の代表を含む有識者3名が出席し、所見や提案を述べることで

<sup>(27)</sup> 庇護申請の審査の加盟国間の分担。特に注16の理事会規則。

<sup>(28)</sup> 「安全な出身国」。未だ該当する規則等の採択がなされていないが、それまでは独自のリストを OFPRA が作成することとしている。このほか、「先取り」の例として注37 参照。

きるものとされている。理事会は、OFPRA の活動に関する一般指針のほか、後に述べる「安全な出身国」のリストや、難民・補完的保護の認定に関する規定の実施に際しての細則を定めることになっている。実際の事務は、外務大臣と内務大臣の共同の提案に基づき任命される事務局長が行う（以上第3条）。

OFPRA はまた、難民等に身分証明書の代わりとなる書類を交付する権限を有し、彼らが必要とする各種証書等の認証や作成を行う（第4条）。

#### (ii) CRR：難民訴訟委員会

OFPRA から難民あるいは補完的保護の認定を受けられなかった者は、CRR に提訴することができる。司法裁判所と別系統の行政裁判所を有するフランスでは、行政庁の決定に対する不服申立ては行政裁判所の中で完結する。難民関係については、特別行政裁判所である CRR が管轄し、さらに上訴する場合は最高行政裁判所である CONSEIL D'ETAT に対してなされることとなる。

CRR の各裁判部は、3名で構成される。部長は、CONSEIL D'ETAT の構成員又は行政裁判所・行政控訴裁判所の判事の中から CONSEIL D'ETAT 副長官が任命する者、会計検査院・地方会計検査院の司法官の中から会計検査院主席長官が任命する者、司法裁判系統の現職又は名誉職の司法官の中から法務大臣が任命する者のいずれか<sup>(30)</sup> であり、他の2名は、それぞれ CONSEIL D'ETAT 副長官の同意を得て国連難民高等

弁務官が任命するフランス国籍の有識者、OFPRA の理事会に代理を出している大臣のうちの1人の提案により CONSEIL D'ETAT 副長官が任命するフランス国籍の有識者各1名とされている（第5条）。

#### (3) 滞在許可

フランス国内にいる外国人が庇護の申請を行う場合、まずそのための滞在許可を県知事（パリにおいては警視総監）に申請することとなる。滞在許可は、入国の際に外国人が所持していなければならないとされる書類等の不所持のみを理由として拒否できない。難民条約第33条のいわゆる「ノン・ルフルマン原則」<sup>(31)</sup> を前提とした上で、滞在許可を与えない場合として以下の4つをあげている。

① 欧州共同体（欧州連合）内で定められた規則や条約により、庇護申請の審査の責任が他国の管轄に属するとされる場合。特に2003年2月18日の EC 理事会規則第343/2003号は法文上明記されている。

② 難民条約第1条C第5号<sup>(32)</sup> の適用を受ける国又は「安全な出身国」とみなされた国の国籍を有する者である場合。「安全な出身国」とは、自由、民主主義、法治国家の原則、人権及び基本的自由の尊重に留意する国であり、いずれ欧州共同体がこれに関する規定を採択するまでの間は、そのリストは OFPRA の理事会が定めるものとされている。

③ 申請者の存在が公の秩序、公共の安全又は国の安全に対する重大な脅威である場合。

<sup>(29)</sup> 改正前は長官が執行機関であり、委員会が長官を補佐するとされていたが、委員会の構成員は、外務大臣、法務大臣、内務大臣、財政大臣、労働・社会保障大臣、公衆衛生・産業大臣の代理とされていた。新法では単に「国の代表」des représentants de l'Etat と規定されている。

<sup>(30)</sup> 改正前は CONSEIL D'ETAT 副長官が任命する CONSEIL D'ETAT の構成員のみだったが、増員を可能にするためその対象が広げられた。

<sup>(31)</sup> 国家に対し、難民の生命または自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ難民を送還することを禁止する難民法の中心的原則。『難民の保護－国際難民法への手引き』日本国連 HCR 協会, 2002, p.146.

<sup>(32)</sup> 条約の適用が終止する場合の一として、「難民であると認められる根拠となった事由が消滅したため、国籍国の保護を受けることを拒むことができなくなった場合」を定める規定。

④ 庇護申請が不正に行われている場合、庇護手続きにおける濫用的な不服申立てである場合、間近に迫った国外追放措置の実現を妨げるためだけに行われている場合。

このうち、①が原因である場合には、もはや OFPRA や CRR はそれに対し何の権限も有しないが、②から④を理由として滞在許可が下りなかった場合には、OFPRA に庇護申請を提出することが可能である（以上第8条）。この場合には、OFPRA は、この申請に対し優先的に決定を下すものとされている（第9条）。

滞在許可を得た外国人は、申請のための仮滞在の書類の交付を受け、OFPRA に申請を提出する。申請が受理されたのち、新規の仮滞在の書類が交付される。これは、OFPRA の決定が下されるまで、さらに CRR に不服申立てが行われた場合には CRR の決定が下されるまで更新される（第9条）。

申請が受理された場合、OFPRA 又は CRR の決定があるまでは滞在の権利があり、退去強制措置は執行されない。難民の資格が認定された場合、補完的保護が認められた場合には、たとえ既に執行されたものであっても国境への送還命令は撤回される。そして、難民として認定を受けた者に対しては居留外国人証明書<sup>(33)</sup>、補完的保護を受けることが決定した者に対しては短期滞在証明書<sup>(34)</sup> が交付される（以上第10条）。

#### (4) 認定手続き

庇護希望者は、滞在許可申請に対する決定の後、OFPRA に認定申請を行う。

難民の認定は、「自らの自由のための活動により迫害を受けたすべての者（1946年憲法前文第4段）及び国連難民高等弁務官がその1950年12月4日の国連総会で採択された規程<sup>(35)</sup>第6条及び第7条に規定する権限を行使する対象である者か又は難民の地位に関する1951年7月28日のジュネーブ条約第1条の定義<sup>(36)</sup>に該当するすべての者（難民条約等）に対し、」行われるものとされている。補完的保護の要件については先に述べたとおりである。

今回の改正で、難民認定における「迫害」、補完的保護の認定における「重大な危険」の行為者として、国以外のものも含むこととされた。但し、出身国の領土内で国や国際機関、地域的機関が保護を提供することができる場合は除かれ、出身国の領土の一部で保護にアクセスした者に対しては、そこに留まる限り迫害を受けることがなく、留まれることが合理的に推定される場合（国内避難<sup>(37)</sup>）には申請を却下することができるものとした。

OFPRA は、決定を下す前に申請者を召喚して審問を行うが、以下の場合にはこれを省略することができる。

- ① 書類審査のみで認定が可能である場合
- ② 申請者が難民条約第1条 C 第5号<sup>(38)</sup>の適用

<sup>(33)</sup> carte de resident 「フランスに一定の法定期間永続的に居住することを立証する外国人に対して交付される証明書。」山口俊夫編『フランス法辞典』東京大学出版会 2002, p.519.

<sup>(34)</sup> carte de séjour temporaire 訳語は同上 p.68.による。

<sup>(35)</sup> 国際連合難民高等弁務官事務所規程。この規程により、高等弁務官は、同事務所の権限内の難民に対し、国際連合の名において保護を提供することが求められる（いわゆる「マンデート難民」）。

<sup>(36)</sup> 「・・・人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見を理由に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を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができない者またはそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まない者・・・」

<sup>(37)</sup> アラン・モリス（青木泉訳）「難民庇護の否定へと繋がる EU の動き」『ル・モンド・ディプロマティーク』日本語・電子版 2004年3月号 < <http://www.diplo.jp/articles04/0403-5.html> > によると、「国内避難」というのは、2002年6月の EU 指令案により生み出された概念だが、まだ採択されていないとのことである。



を受けるとの国籍を有する場合

- ③ 申請が依拠する資料が明らかに根拠のないものである場合
- ④ 医学上の理由から面談の実施が禁じられる場合

なお、OFPRA での審査に関しては、その職員に職務の遂行上知り得た情報につき守秘義務を課す規定や、申請関係の書類の保存と公開に関する規定が置かれている。

申請を却下した場合には、理由を付した決定が内務大臣に通知される。退去措置の実施に必要な場合、必要性の証明と申請者やその近親者の安全を損なわないことを条件として、内務大臣の要請により、権限を有する公務員に対し、申請者の国籍を証明する書類の開示がなされる(以上第2条)。

庇護申請が、フランス領土内における法定代理人がいない未成年者から提出された場合には、共和国検事が特別代理人<sup>(39)</sup>を指名することとされている(第11条)。

難民及び補完的保護の認定に関する規定の適用に係る細則は、OFPRA の理事会が定めることになっている(第3条)。また、OFPRA に提出された認定申請の審査の要件については、コンセイユ・デタの議を経るデクレ(施行令)で定めるものとされている(第19条)が、まだ新しいデクレは制定されていない。ちなみに、改正前のデクレ<sup>(40)</sup>には、認定申請は、申請者の民事的身分に関する情報と指紋が取得できる

OFPRA 作成の書式による記入用紙を用いて行うこと、不認定の決定の通知は申請を受理した日から4ヶ月の間に申請者に対し書留めで通知されること、4ヶ月間回答がない場合には「暗黙の拒絶の決定」とされ、不服申立てが認められること等が定められている。

#### IV おわりに

2003年改正法案提出の予定が公表された頃、フランス政府刊行物発行機関(La documentation Francaise)の定期刊行物に、難民問題を特集した号<sup>(41)</sup>が出されている。その前書きでは、問題状況を概観する中で、「しかしながら、庇護は基本的に移民政策を律する論理によって扱われるべきものではない。なぜなら、その寄って立つところが全く異なるのである。移民政策は警察の関心事に属するが、難民は人権の問題に属する。」<sup>(42)</sup>と述べている。先に述べたように、西欧諸国の難民問題に関する近年の動きは、貧しい国々からの外国人の大量流入に歯止めをかけようというものであり、社会不安が増大する中でこうした動きに拍車がかかっているが、このような傾向に対する危惧の念が、上記のような資料にも表明されているのは興味深い。

近年、外国人問題が様々な観点から大きく取り上げられるようになってきている中、出入国管理制度上「移民の受入れを前提としていない」<sup>(43)</sup>、難民の受入れの極端に少ない我が国の現状をど

(38) 条約の適用が終止する場合の一として、「難民であると認められる根拠となった事由が消滅したため、国籍国の保護を受けることを拒むことができなくなった場合」を定めている規定。

(39) administrateur ad hoc「管理人と本人との利益が対立する場合に本人を代理するために後見判事によって選任される者(民389-3条)。日本でいう特別代理人にあたる。」山口俊夫編『フランス法辞典』東京大学出版会、2002、p.17.

(40) Décret n° 53-377 du 2 mai 1953 relatif à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides et à la Commission des recours.

(41) "Le droit d'asile en question." *Problèmes politiques et sociaux*, 2002.

(42) 同上 p.4.

(43) 出入国管理法研究会編『入管法 Q&A』改訂2版 三協法規出版、2000、p.1.には「入管法は移民の受入れを前提とはしていません」とある。

う捉え、我が国は今後どのような態度でこの問 われる。  
題に臨むべきか、考えるべき事は多いように思

(おかむら みほこ 行政法務課)