

ドイツの難民国外追放と基本法第16条改正  
— 個人の亡命権変じて国家の恩赦権に —

田村 光 彰 \*

The deportation of refugees and the amendment of the 16th article  
of the German Constitution

— From the individual right of asylum to the right of pardon by the state —

Mitsuaki Tamura \*

Received October 31, 1996

## ①基本法第16条改正

1993年5月26日、連邦衆議院は、基本法第16条「庇護権」の規定に制限条項を加える基本法改正案を、投票総数646票、賛成511票、反対134票、棄権1で可決した。各党の投票動向を表1に示す。

表1 基本法第16条改正に対する各党の投票動向

政党、その他	基本法改正に賛成	反 対	棄 権
キリスト教民主/社会同盟	309	0	
自由民主党	68	7	
社会民主党	129	100	1
民主社会主義党	0	15	
同盟90/緑の党	0	8	
その他	5 (1)	4 (2)	
合 計	511	134	1

(1) ここに、FDP/DVP 1人、Fraktionslos 2人を含む

(2) ここに、Fraktionlos 1人を含む

So stimmte Ihr Abgeordneter, Die Tageszeitung, 93.5.28 より作成

庇護権は、第三帝国時代に多くの人々を「政治犯」として抑圧した事実、「政治犯」やユダヤ人を他国が亡命者として引き受けた事実から、ドイツの戦後反省の一つとして基本法に取り入れられた。ドイツで迫害され、他国が受け入れた亡命者のなかで、著名な人を表2に掲げた。

\* 法 学 部  
Faculty of Law

表2 第三帝国時代の政治亡命者

人 名	亡命年と亡命先	所 属	戦後の経歴
ヴィリー・ブランド 1913.12.13生れ リュベック	1933 ノルウェー スウェーデン	SAP SPD	57-66 ベルリン市長 66-69 外相 69-74 連邦首相 64-87 社民党党首
ヴィルヘルム・ホエグナー 1887.9.23生れ ミュンヘン	1933 オーストリア スイス	SPD	45-46 バイエルン州首相 54-57 同上
マックス・ブラオアー 1897.9.3生れ オッテンゼン	1933 スイス アメリカ	SPD	46-53 ハンブルク第一市長 54-60
ヘルベルト・ヴェーナー 1906.7.11生れ ドレスデン	1935 フランス ソ連 スウェーデン	KPD SPD	66-69 連邦大臣 69-83 連邦議会社民党議員団長
ヴィリー・アイヒラー 1896.1.7生れ ベルリン	1933 フランス ルクセンブルク イギリス	国際社会主義 闘争同盟 SPD	49- 連邦議会議員 SPDの指導的理論家
ルヒャルト・レーベンタール 1908.4.15生れ ベルリン	1933 イギリス	KPD Neues Beginnen	61- ベルリン自由大学教授 基本価値委員
エーリヒ・オーレンハウアー 1901.3.27生れ マグデブルグ	1933 チェコ フランス イギリス	SPD	33 SPD幹部会員 52-63 SPD党首
エルンスト・ロイター 1889.7.29生れ アペンラーデ	1935 トルコ	KPD SPD	33以前マグデブルク市長 47-53 ベルリン市長
ヴァルデマー・フォン・ クノエリゲン 1906.10.6生れ クネヒツベルグ	1933 オーストリア チェコ イギリス	SPD	47-63 バイエルン州社民党党首 58-62 連邦社民党副党首
エルヴィン・シェットル 1899.10.18生れ レオンベルク	1933 チェコ フランス イギリス	SPD	49-72 連邦議会議員
ハインツ・キューン 1912.2.18生れ	チェコ ベルギー スイス	SPD	63-73 ノルトライン-ヴェスファ ーレン州社民党党首 66-78 同州首相
ヘルベルト・ヴァイヒマン 1896.2.23生れ	1933 フランス アメリカ	SPD	65-71 ハンブルク市長

Politisch Verfolgte genießen Asyl, taz, 93.5.26より作成

今回の基本法改正は、単に亡命者を迎えるという、外国人に対する寛容な社会の創設に向かう意志のみならず、ドイツの戦後反省という精神的支柱を失う要素を抱えている。

## 1) 新法の内容

改正前の基本法16条は以下の通りであった。

第16条(1) ドイツの国籍はこれを剥奪してはならない。国籍は、法律の根拠にもとづいてのみ、かつ、本人の意志に反しては、本人がそれによって無国籍にならない場合にのみ、その喪失が許される。

(2) いかなるドイツ人も、外国に引き渡されてはならない。政治的に迫害された者は庇護権を享有する。

この条文は、第16条(1)をそのまま残し、次のように改正された。

第16条(2) いかなるドイツ人も、外国に引き渡されてはならない。

第16(a)条(1) 政治的に迫害された者は、庇護権を享有する。以下、16(a)条(2)から(5)として、難民の亡命申請を制限する条項が付け加えられた。

要約すれば、第一に、迫害のない国からの難民は、迫害の事実を証明できない限り、庇護権を受けることができない。

第二に、政治亡命者を受け入れている安全な第三国からの難民は、庇護権をうけることができない。

第三に、迫害のない国と安全な第三国は法律で定める、とした。

政治的に迫害された者への庇護権は条文に残しながら、「迫害のない国」からの、また安全な「第三国」経由の亡命申請者はその資格が「制限される」ことになった。

関連法案として、次のような法案が可決された。

- ①庇護手続法 Asylverfahrensgesetz。これは、亡命申請者に一段と厳しい内容に変更された。
- ②外国人法 Ausländerrecht。これも申請者にとり、内容は厳しく変えられた。
- ③庇護申請者用(社会保障)給付法 Leistungsgesetze für Asylbewerber。

庇護手続法では、安全な第三国と、迫害のない国がさだめられた。安全な第三国とは、EU諸国、フィンランド、ノルウェー、オーストリア、ポーランド、スウェーデン、スイス、チェコ等である。他方、迫害の行われていない国とは、ブルガリア、ガンビア、ガーナ、ポーランド、ルーマニア、セネガル、チェコ、スロヴァキア、ハンガリーとなっている。

ところで、第三国規定とは何か。出身国を第一、ドイツを第二の国とすれば、亡命者が、「安全な第三国」を経由してドイツに入国をしたと判断されると、亡命申請書は国境で審査を全くされず、申請者はその経由してきた「安全な第三国」に送り帰される規定である。たとえ出身国で政治的迫害にあおうとも通過してきた国が「安全」とみなされると、直ちに申請は拒否され、国外退去処分が待ちかまえている。ドイツが国境を接している国々はすべて上に挙げられている国々に含まれている。陸路ドイツに亡命をする道が著しく閉ざされることになった。EU諸国がドイツの「第三国」規定を次々と取り入れているため、例えば、ドイツを追われた申請者は、隣国に追い出され、その隣国は別の「安全な第三国」に更に追い返す—こうして難民を連鎖的に国外追放にし、ついには、迫害されている国に連れ戻す事態が頻発している。<sup>(4)</sup> 個々の申請者の審査なしに国外追放が可能なこの規定が、実は今回の改正の核となっている。本来、16条の庇護権は個人に与えられた権利である。ここでは、安全な第三「国」として、国家が判断基準にされている。

空路亡命を申請する人々への対策として空港規程も定められた。この規定の目的は、亡命者

は入国前に飛行場の中で審査され、「明らかに根拠のない亡命申請」とみなされた場合には、直ちに出身国へ送還される制度の確立である。

「安全な第三国」規定が、申請を拒否された側からの反証が許されないのに比べて、迫害の行われていない「安全な出身国」規定と空港規定の場合には、法廷への訴えが可能である。前者の場合には、一週間以内に法の保護を求める仮処分の申請ができる。判断を求められた法廷は、一週間以内に判決を下さなければならない。後者の場合には、法的手段をとる期限は、三日以内である。

こうして改正された16条は、条文上は庇護権は残しながら、出身国、通過国、空港という、いわば三重の網でドイツへの入国を防ごうというわけである。

## 2) 基本法改正後の亡命申請者数の実体

新法施行後、亡命申請者の数は、連邦レベル、州レベル共に劇的に変化している。変化の様相は3点に分けられる。①申請者数そのものの急減。②難民収容施設の部分的閉鎖。③連邦が各州に割り当てる難民収容者数の激減。表3に、連邦、各州の申請者数、施設数、割り当て数の月単位変化を示す。

表3 新法施行前後の亡命申請者数、施設、割当数

	5月	6月	新法施行 7.1	7月	8月
連邦レベル	31705	31123		20658	14521
各州レベル					
シュレースヴィヒ ・ホルシュタイン		938		424	373
メクレンブルク ・フォーポメルン		割当数 500		割当数 130	割当数 130
ハンブルク		893		463	
ベルリン		2886		1071	
ニーダーザクセン		2955		2132	
ノルトライン・ ヴェストファーレン				3798	3181 8月以降8施設閉鎖
ヘッセン		3000		1267	959 1000カ所難民収容施設が6割に減少
ザクセン		2200			1300 元来割当13000義務
ザールラント				398	213
バーデン・ヴュルテン ベルク				4390	1711
ブランデンブルク					8月以降159難民 収容施設中50閉鎖
テューリンゲン	元来連邦の3.3%の割当義務。300人分を12月31日に閉鎖				

① Zahl der Asylbewerber geht deutlich zurück, Tagesspiegel 93.9.7,

② Zahl der Asylbewerber stark gesunken, Süddeutsche Zeitung 93.9.3

(①、②より作成。掲載されていない州は、上記①、②に記載なし)

次に、年単位で申請者数をみると、93年には40万人以上の申請者が、94年は12.2万人、95年は上半期で5.8万人に減少している<sup>(2)</sup>。更に新法施行以前の92年と比べると、45万人から13万人（1995年）に、実に7割強も減少している。<sup>(3)</sup>

ドイツ政府の報告によると、1994年に安全な第三国を通過してドイツにたどり着いたために、国境で逮捕された外国人は14.5万人に達し、うち2千人が亡命申請書を提出したがすべて却下されたという。<sup>(4)</sup>これを報じている日刊紙「ターゲスツァイトゥンク」によれば、陸路ドイツにたどり着くには、「手引きをする人」の助けが必要であり、「第三国規定」は、こうした「手引きをする人」に「好景気」をプレゼントしているという。

空港規定をみてみると、1995年には、4800人がドイツに飛行機で到着した。このうち、通過旅客用待合室で亡命申請を行い、入国を拒否された人、すなわち、「明らかに根拠のない亡命申請」とみなされ、直ちに本国に送還された外国人は331人のみであり、残りの方々は、困難にもかかわらず、多くが弁護士とコンタクトをとることができ、申請書が審査されている間ドイツに滞在している。慣れない、あるいは初めての言語に接し、申請手続きの煩雑さに滅入る彼ら、彼女らを助け、弁護士との連絡の仕事を引き受けているのは、多くの場合、空港で活動している、難民支援の人々である。

ところで、ドイツでは、国籍の取得いかににかかわらず基本的権利を侵害された者は誰でも連邦憲法裁判所に憲法異議の訴えが可能である。1993年以来、この憲法異議の訴えが増加している。92年：487件、93年：1021件、94年：855件、95年：1151件となり<sup>(5)</sup>、新法施行後の93年7月1日以来、95年11月までに計約2500件の異議申立が連邦憲法裁判所に持ち込まれている。<sup>(6)</sup>うち亡命が認められた件数は、79件である。<sup>(7)</sup>

憲法異議の訴えには、手続きに期間が定められている。3日から14日間に申し立てをしなければならない。ドイツでの法的保護一般の仕組みや、この異議の訴えのための手続きの説明等はドイツ当局側の任務ではない。言語、生活習慣、役所仕事等に不慣れな亡命申請者が自ら申し立てをしなければならない。多くの場合、彼らを援助しているのは、難民を支援する市民グループである。時として、この人たちは、行政側から犯罪視される危険を背負っている。<sup>(8)</sup>

### 3) 給付削減

既述したように、「安全な第三国」経由でドイツ国境にたどり着いた外国人、すなわち隣国経由で陸路入国を試みる亡命申請者は例外なく国外退去となるが、空路と海上交通での亡命者のみが亡命手続きの申請が可能である。

ここで申請書が審理されている間の難民の処遇についてふれてみよう。難民は施設に収監される。1993年11月1日に発効した「庇護申請者給費削減法」の特徴は、第一に今までの現金支給に代わり、食料品のパックを配布し、第二に医療を極端に制限したことである。後者に関して、第四条は、医師、歯科医師の治療の範囲を定め、最初の1年では単に「急性の疾患と痛み」の場合のみ加療とし、長期にわたりそうなケースは、給付義務から除外すると規定している。治療完了以前に国外退去させることも可能である。

バグダッドで仕立てやをしていたあるクルド人男性は、イラク兵士によって背骨が折れるほどに背中を殴打された。94年4月20日にドイツに亡命した。ベルリンからケムニッツに移送され、更にライプツィヒ近郊のリッペンドルフに収監された。この時彼は歩行困難に陥ってい

た。リップENDORFを定期的に訪れる医師からは、痛み止めの錠剤をもらうだけで、近郊の理学療法士は、費用がかかりすぎるとの理由で医療を拒否したままである。1989年、イラクで暴行を受けた別の男性は、その暴行が公になり、世論の力もあってベルリンに亡命。1994年以来拷問犠牲者センターに収容されているが、ドイツ当局が、生命の危機に直面した場合以外に、治療を引き受けるかどうか、また、もし引き受けるとすればどの程度かは全く不明である。

「難民救援医師運動」は、この法が人権に反するだけでなく、倫理にもとり、医師の「職業法」にも抵触する、との決議を採択した。94年3月、ドイツ医師会はケルンにて、この運動に支持を表明した。ナチス時代にユダヤ人に対する差別的な法が無数に出され、その中に、他の人とは異なる治療を施される人間がいることが定められた法が公布された。ドイツ医師会の支持声明は、こうした歴史的事実への反省に基づいていた。

#### 4) 追放のための拘留

##### 1. 拘留環境

外国人法第五条は、亡命申請者が、申請書提出の正当性をもたない場合、または、申請書の審査後、亡命が拒否された場合、国外退去をさせるための一時的な拘留、すなわち追放のための拘留 Abschiebehaft を認めている。とりわけ、93年7月1日の新法施行以来、追放のための逮捕が頻繁に行われている。路上で、当局への出頭中に、収容施設から、しばしば通知なしで拘留されている。

処罰のために逮捕されるのではないにもかかわらず、拘留される刑務所は一般の刑務所よりも環境は悪化している場合が多い。現在、世界中で約600万人の子供・青少年が難民になっている。彼らには、保護とケアが必要なことは、国際条約も認めている。<sup>9)</sup> ドイツの場合、16歳以下の子供・青少年も亡命年齢に達していると判断され、大人同様に国外追放処置にあっている。未成年は、外国人法により「分離して拘置」と定められているにもかかわらず、現実は大人と一緒に入れられている。

祖国へ強制送還されるまで最長18カ月、彼らは刑務所で過ごす。面会は一時間、それも一ヶ月に多くて二時間に制限され、外出は禁止、多くの場合労働も禁止される。職員からだけでなく、一般刑事犯と同室にされる場合には囚人からも差別される。

「ターゲスツァイトバンク」紙は、ベルリンのクルップ通りにある追放のための拘留施設について次のような報道をした。<sup>10)</sup> 二段ベッドから一人のポーランド人が降りる。部屋の中の空気はよどみ、8人の男たちの臭気が鼻につく。30平方メートルに8人。夜間はすべてのドアが閉められる。幅広い鉄の扉、3室に合計24人。トイレのスリッパにカビがはえ、鏡は割れ、破片がむき出しになっている。アダム・マンズール(18歳)は、すでに15ヶ月間ここに入れられている。1993年、北アフリカから、家族、職を捨て、休暇旅行中のドイツ人から航空チケット受け取り、ドイツへ亡命。「政治的」と亡命理由を記入したが、「明らかに根拠なし」と断定された。すぐにはドイツを去らず、ベルリンに行く。ここで捕まり、クルップ通りの刑務所に強制入所させられた。朝食時、房は閉められる。紅茶入りの鉄製ポット、2枚の黒パン、2キレのチーズがでるが、そのパンには油状のものがすでにぬってある。収容者は、ナイフ等の使用が禁止されているので、自分でぬることはできない。

ハリル・センギスは3週間以来、食事をとらない。細い、小さな体を両手でつつむ。手をふ

るわせ、指で絶え間なく肋骨の間を叩く。目は虚ろで、充血している。3週間以上、ハンストを続けているからだ。色あせたTシャツには、“Let’s stand up!”と書かれている。彼は、すでに2度、警察によりシェンベルク空港に連れて行かれた。一回目は、抵抗し、叫び、自分で自分の首をしめたために刑務所にもどされた。第二回目は、国外退去のために連れてこられた空港で、硬貨を飲み込む。これで再び収監された。彼は、クルド人であり、迫害を受けてきた。しかし、外国人局は迫害を認定せず、いつでも退去処分が彼を待ち受けている。

ドアは、警備室側からのみ開閉でき、ベルを鳴らして毎回願いでなければならぬ。警備員が来るまで、一般に20分ほど待つという。

## 2. 自殺

生まれた祖国、あるいは地域での迫害から逃れてきた難民は、国外退去用の刑務所で不安と恐怖の日々を過ごす。難民の支援組織「プロ・アズジュール」は、1995年7月25日、追放のための拘留中の自殺者リストを公表した。新法施行の1993年7月1日から95年6月末まで2年間で、自殺者は20人にのぼるといふ。<sup>111)</sup>一方、連邦政府は、民主社会主義党 PDS の国会質問に答えて、同期間に拘留中の自殺者は5人、と発表した。「プロ・アズジュール」はこの数字の違いについてコメントし、連邦政府の発表は「隠しとおすことができない」死のみを数えているにすぎないとし、20という数字は、政府等の公共機関が自殺者のリストを知らせないので、地方紙の頁をくまなく探して得た結論に基づいている、と主張している。

数多くの亡命者支援組織の一つである「追放のための拘留廃止」運動は、1994年12月10日、ヴォルムスの区裁判所前で亡命者への基金を設立する活動を始めた。このグループがこの日に出したビラによると、93年10月15日から94年1月27日まで、すなわち、わずか3カ月強の期間に4人の自殺者がでたという。連邦政府が氏名を公表せず、従って、哀悼の意を表していないので、代わりに犠牲者の死を悲しみ悼み、名前を公表している。<sup>112)</sup>それによると、以下の4名となっている。

Massivi Daniel Lopez：アンゴラ，93年10月15日，トリアにて

Emanuel Thomas Tout：スーダン，93年12月15日，ヘルネにて

Emanuel Ehi：ナイジェリア，93年12月10日，レーゲンスブルクにて

Son-Ha Hoang：ヴェトナム，94年1月27日，ミュンヘンにて（焼身自殺後の後遺症）

一方、Die Tageszeitung の調べでは、93年7月来の二年間の自殺者は、少なくとも12人を数えるという。上述の「廃止」運動の公表した氏名と2人が重なるが以下の通りである。<sup>113)</sup>

- 1 Daniel Lopez：アンゴラ，27歳
- 2 Osazuwa Omah：ナイジェリア，26歳
- 3 Emmanuel Thomas Tout：スーダン，23歳
- 4 Owusu Mensa：ガーナ，26歳
- 5 Zhou Zhe Gun：中国，43歳
- 6 Abdullah J.：モロッコ
- 7 Amar Tair：アルジェリア
- 8 Abijou Tilaye：エチオピア，37歳
- 9 N.N：出身国不明，22歳

- 10 Kassimou-Djibril Ouro-Djobo : トーゴ, 27歳
- 11 N.N. : 出身国不明, 30歳
- 12 Yohannes Alemm : エチオピア, 28歳

ここで上記8の Abijou Tilaye の場合を調べると、このエチオピア出身の技師は、1995年2月26日、ヴェルツブルクで首吊り自殺を遂げている。アムハラ族の出で、「全アムハラ連合」(AAPO)のメンバーである。亡命以前にアジスアベバで何度も投獄をされている。本国に強制送還されることによる恐怖が彼を常に襲っていた。

更に、上記12の Yohannes Alemm は、レーゲンスブルクのドナウ川下流で釣り人により発見された。95年2月10日、彼はレーゲンスブルクのニーベルンゲン橋から投身自殺した。提出した亡命申請書は拒否され、更にバイエルン行政裁判所に訴えたが、これも認められなかった。彼は、少数派であるプロテスタントのアムハラ族の一員であり、「全アムハラ連合」の創立者の一人である。再三再四、アジスアベバで逮捕され、刑務所で何回も拷問を受ける。ジャーナリストだったためか、抑圧も厳しかった。1993年7月、ドイツへ亡命。

連邦政府は自殺者の実態調査を行い、自殺原因の究明をすべきである。新法の矛盾が、自殺に凝縮していると思われるからである。

#### 5) 個人情報提供義務

1994年10月1日から外国人中央登録法 *Ausländerzentralregistergesetz* は発効した。この法律により、第一に、国は各自治体に外国人の個人情報を提供せよ、と命じることができる。以前は、外国人法第76条によると、連邦諸機関は照会がある場合にのみ外国人担当部局に移民の情報を提供する。この新法は、全公務員に、移民・難民と接した場合、その個人情報を、進んで、即刻、細部にわたりケルンの連邦行政庁に通報する義務を課した。ここで全外国人は一括してデータが保存、処理されることになった。これにより、第二に、全官庁が個人情報にアクセスが可能となる。市町村の住民係、民生局、警察管区、憲法擁護庁、軍事諜報機関等が、ほぼ無制限に外国人の情報を得ることができるようになった。ドイツに入国した人はすべて、亡命申請者であろうと、移民であろうと、大学への入学希望者であろうと、民族ごとの特徴を基に「グループ情報」としても把握され、従って警察による監視を制度化する基盤作りになっていく。定住、非定住を問わず、外国人の情報が1000万件以上、ケルンに集まるわけである。第三に、外国人が自分の個人情報を知りたい時、連邦行政庁で申請をするが、何を、どれくらい開示するかは職員の恩情次第である点が問題である。法はただ「データ保存の目的をそこなわない限り、外国人には照会に応じてデータを伝えることができる」とあるだけである。第四に、外国人中央登録法には、告訴をする権利が含まれていない。

ドイツは欧州でもプライバシーの保護を最も厳格に主張することで知られている。ドイツ人に対してはプライバシーの保護を、外国人には保護なし、では市民を一級、二級と差別扱いをすることになる。フランクフルトの多文化局の責任者・D.コーン・バンディ(緑の党)は、この局が、外国人の信頼を失い、通報機関に成り下がり、本来の「相談、仲介機関」としての機能が失われることを恐れている。彼は、部局員20人に、国の命令を拒否する市民的不服従を呼びかけた。そして、「連邦行政庁は、今までと同様、自分の部局からは一切情報を得られ



ないだろう」と宣言し、「来るなら来い、落ち着いて対応しよう」と部局員に訴えた。

ドイツには、外国人が自ら委員を選出し、自治体に意見を反映させる機関である外国人委員会が存在するが、ヘッセン州外国人委員会のムラート・カキール委員長によると、この法は、外国人の完全な把握と管理を目的にし、人間をガラス張りの一つの塊にするものである、と批判している。シュレースヴィヒ・ホルシュタイン州情報保護オムブスマンのヘルムート・バウムラーは、情報に関する自己決定権が骨抜きにされ、監視システムが合法化される基本法違反の法律である、と憂いた。

ヘッセン州外国人委員会は、州内務省の広報を通して、通報義務にとらわれたいと表明した。こうした姿勢を明確にした外国人委員会は、州レベルではヘッセン州委が唯一の委員会である。95年9月21日、ヘッセン州外国人委員会のメンバー9人は、憲法異議を訴えた。

## 6) 迫害の分類

現代社会にあって迫害の形は多様である。政治的、宗教的、人種・民族的迫害、更には性的迫害を受けている人々がいる。基本法第16条は、改正前後にかかわらず、こうした多様な迫害のうち、「政治的迫害」を受けた人のみに庇護権を認めているにすぎない。そもそも、ある迫害は政治的迫害、この迫害は宗教的迫害と分類することが可能であろうか。とりわけ冷戦終結後に吹き出ている民族紛争は、政治的範疇とは無関係なのだろうか。こうした分類が不可能であることを次のイラン人女性の亡命が示していると私は考える。

イランで女性徒へのベール着用抗議したこの女性は、1991年逮捕された。監獄で暴行を受け、更に数日間、治安警察で拷問される。夫の家父長支配により家庭生活も悪化し、子供を連れてドイツに亡命することを決意した。テヘランのドイツ領事館でヴィザを取得、親類の手助けでまずトルコに脱出。イスタンブールからベルリン・シェーネフェルト空港に到着、空港で亡命申請を行った。トルコを亡命地に選ばなかったのは、この国がイランからの難民にとっては安全な国ではなかったからである。

全社会生活にわたり両性の分離が浸透しているイランにあって、例えば女性が親類でない男性とコンタクトをとれば処罰され、親類でない男性と一対一で会うと、イスラム法違反で告訴される可能性がある。アメリカの公民権運動が発した歴史的教訓は、分離主義すなわち、“Separate, but equal” は人種の平等に敵対するという視点であった。社会、政治生活で両性が分離され、例えば、女性にのみ一方的にベールの着用を強要する社会は、その根拠がたとえ宗教にあるとしても、着用を強制する機構は同時に政治のシステムの問題であり、社会の家父長制度の問題でもある。政教一致をとる社会であればなおのことであろう。

94年12月現在、彼女は、「政治的迫害」を受けている者としての亡命申請は拒絶された。更に、問題はもう一つある。イランからの亡命申請者は、申請書とともに、イラン政府の求めで、別の用紙に、亡命理由、両親・親類の名前等を書き、写真を添えて提出するよう勧められる。確かにこれは義務ではない。しかし、拒否すれば亡命申請にマイナスの影響を与えるのではないかと懸念を抱かせる。こうして、イラン当局側から見ると、ドイツへの亡命者の閲覧が可能になる。問題は、この書類を受け取る条件である。もともとこの書類がイラン政府からの要請であるため、添付写真は、ベール着用でなければならない。ベールの強制に抗議して抑圧されたのに、今再びイスラム法に従えという命をドイツで受ける。政治、宗教、性役割を含めた

日常生活全般をイスラム法は律するので、ここから一つだけを取り出して、「このケースは性による迫害」の可能性があり、「政治的迫害」ではない、と断定することには無理がある。彼女はその後、亡命の拒絶に抗議して、行政裁判所に不服申し立てを申請した。

## ②連邦憲法裁判所判決

### 1) 5人の憲法異議の訴え

1996年5月14日、連邦憲法裁判所は基本法改正に合憲の判決を下した。「ズェートドイツ・ツァイトウング」紙は、社説で、連邦憲法裁判所は法の保護機関としての役割を放棄した、と記した。<sup>14)</sup>

ここで連邦憲法裁判所が判断を求められた、5人の亡命申請者の憲法異議を概観してみよう。安全な出身国規定にかかわる外国人は、ガーナ出身の男女である。この規定は、第三国規定と異なり、反証をすることが許されている。すなわち、拒否された場合、行政裁判所に訴える余地がある。しかし、今回の亡命手続き法では、行政裁判所への仮処分の提出期限が1週間以内、と期限が短縮された。言語に不慣れな亡命者にとり、厳しい期限だ。法廷も1週間以内に判決を下さなければならない。担当裁判官は、外務省が持ってくる報告書に依拠し、「ガーナでは、国家による『具体的な迫害処置』はとられていない」という判断に基づいて、申請書を拒否した。2人は、連邦憲法裁判所に憲法異議の訴えを起こした。

第三国規程では男性イラク人と女性イラン人のケースが審理された。イラク人は、ギリシャを経由して、また、イラン人はハンガリー、そしてEU加盟以前のオーストリア経由でドイツにたどり着いた。問題は、この2国は共にジュネーヴ難民条約を正しく適用していない疑いがあることだ。この条約は、難民が、逃げるために通過してきたルートにある国に追い返されるのは、その国で、正規に亡命の手続きが保障されている場合のみであることを定めている。2国のうち、とりわけオーストリアは、ハンガリー経由の難民をそのままハンガリーに追い返している、という非難が以前から公になっていた。空港規定は、トーゴ人男性に該当した。この5人は、裁判がマスコミに取り上げられ、テレビの電波にのり、それが出身国の大使館員により録画されることを恐れていたであろう。国外追放になれば、出身国でさらなる迫害を想定しなければならない。

### 2) 庇護権の骨抜き

審理がなされていた連邦憲法裁判所第二部会は、過去に妊娠中絶、連邦国防軍のドイツ以外の地域への投入、マーストリヒト条約などの審査が行われた部会であり、保守派が多数を占めている点で知られていた。

5人の裁判を通じて、争点となっていた問題は、第一に、改正された基本法は、基本権としての庇護権を保障しているかどうかであり、第二に、亡命手続き法の合憲、違憲性である。第三に、今回の法改正が、「永久条項」Ewigkeitsklauselといわれる基本法第79条に違反しているかどうか問われていた。「永久条項」とは、法治国家の原理（基本法第二十条）および人間の尊厳の尊重と保護の原理（第一条）を犯す条文は、憲法違反であるとして、この2つの原理の「変更は許されない」と謳った条項である。すなわち、ドイツが、隣国オーストリアを「安全な第三国」と認定し、この国に退去させれば、オーストリアは、例えば、隣国ハンガリーを

「安全な第三国」と認め、ここに追い出す。こうして次々と隣国を「安全な第三国」と認めることにより亡命申請者は「連鎖追放」Kettenabschiebung され、ついには弾圧の待ちかまえる出身国へ連れ戻される。迫害のある国への追放が、人間の尊厳を犯し、同時に、基本法改正後も残された条文・16条(a)(一)の政治亡命権を骨抜きにしているかどうか審理された。

憲法裁判所史上、2番目に長い口頭弁論を経たこの判決は、人権の視点から問題を多くはらんでいる。亡命者の問題は、全ヨーロッパ規模で行うという、「欧州の調和視点」が追認された。すなわち、「国際法上の取り決めにより、難民保護の欧州規模の規則は、負担の分担を目的」としてなされるべきであるという。

### 1. 安全な第三国規定について

これは7対1で合憲が決定された。第三国とは、ジュネーブ条約と欧州人権条約への加盟が条件であり、判決の前提には、これらの国々では、審査なしに外国人を迫害国に退去させてはいない、との認識がある。そして、安全な第三国からの申請者には、理由の如何を問わず、すなわち、出身国でいかなる政治的迫害を受けていようとも、画一かつ自動的に退去させる方法にゴーサインがでたことになった。但し、第三国で、死刑の恐れがある時は、例外としている。

しかし、再考すべきは、第一に、ガーナを「安全な第三国」と断定するには無理がある。安全とする根拠は、この国で民主的変革があったこと、抑圧のシンボルだった特別法廷が廃止され、死刑は「狭い枠内で、重罪にのみ」<sup>95</sup>適用されるので問題はないというわけだ。だが、これだけでは不十分である。死刑が、いかなる犯罪で、どんな頻度で、執行されているか、が同時に示される必要がある。第二に、裁判所がスイスの国際法学者ワルター・ケーリンに依頼した鑑定結果が考慮されていない。すなわち、難民に第三国で亡命手続をとる機会が与えられているかどうか、また、出身国まで追い返される連鎖追放があるかどうかを検証されない場合には、第三国規定は国際法違反であるという。これは先の5人のうち、イラン人、イラク人が提訴した件、すなわち、オーストリアとギリシャに該当する。オーストリアでは、ジュネーブ難民条約が制限的に適用されている現実がある。ハンガリーでは、イラン出身の一家を審査なしでテヘランに追い返してしまった例<sup>96</sup>等、連鎖追放の疑いが濃厚である。

### 2. 安全な出身国規定について

立法者への要請として、政治的迫害からの安全が、国全体で、すべての人々に、グループに保障されていることを挙げている。基本法の庇護権の理念は、この権利が個人に付与されるものであり、国や地域を一括して付与単位としているのではないことを示す。新法はこの理念にも違反していないという。但し、少数意見として、リンバッハ長官は、ガーナを安全な出身国と定めること反対した。

### 3. 空港規定について

合憲とされたこの規定にも重大な疑念が残る。出身国で迫害がなされていても、ドイツとは無関係である、という基本的な視点が貫かれている。これには、2つの観点から批判をしなければならない。まず、第一に、ドイツは、軍事独裁国を、経済的に、軍事的に援助している事

実があり、住民の難民化に責任を負っている。ドイツが迫害と無関係ではありえない。別の観点からの批判は、第一の立場とは逆に、迫害とドイツは関係がない、との視座を前提にした批判である。判決は、「いかなる国家も、自らの領土内への自由通行を制限する権利を有する。」と述べ、亡命者が、予想される迫害を理由にしているにもかかわらず祖国に戻る、ということはドイツの国家権力に責任を負わせる処置のもたらすものではない、としている。要するに、ドイツは迫害とは無関係であり、「責任」がない、と述べている。しかし、本来、庇護権の付与は、簡単明瞭に、迫害されているという事実があるからであり、その迫害がドイツに責任あるかどうかとは全く関係のないことである。庇護権は、先述したように、戦後反省として基本法に書き込まれた歴史的経緯をもつ。第三帝国時代に、ヒトラー政府に弾圧された多くの人を他国は亡命者として引き受けた。この時、抑圧から逃れてきた人を引き受けた諸国の政府は、ヒトラー政府の弾圧に自らが責任があるかどうかを検討した後に、引き受けたのではなく、抑圧されているという事実が第一条件であったはずである。これは、庇護権の理念にかかわる点で重要である。

第三国、出身国規定の判決に比べ、この規定は、判事8人の多数派・少数派の対立が最も激しかった。<sup>77</sup> 3人が少数意見を表明している。はじめに、行政裁判所が、外務省の資料に基づいて、申請書を重大な疑念なしとして却下するが、その際、理由なく却下している現状に疑問を呈している。つまり、こうした理由を明示しない却下が既成事実化されれば、基本法違反である、と。次に、既に多くの人から抗議されていたことだが、空港で、わずか3日間で亡命申請をし、弁護士を探すのはかなり無理のある手続き日程である。3人の主張をいれ、修正され、期間は7日に延長された。

### ③終わりに：個人の亡命権変じて国家の恩赦権に

こうした判決に対して、内相マンフレート・カンター（キリスト教民主党）は、歓迎の意を表し、社会民主党議員で内政問題専門家のディーター・ヴィーフエルシュピユッツは「大変均衡のとれた」判決と評価。一方、緑の党のケルスティン・ミュラーは、「亡命権の骨抜き」と批判した。ヴォルフガング・シュヴェールトフェーダー・弁護士協会事務局長は、判決は恐れていたものよりもっとひどい、裁判所は個人の権利の擁護者としての役割を放棄した、と述べた。そして亡命者を空港で収容する措置は、自由権の侵害であり、「亡命基本権は今後、国家の恩赦権」になってしまった、と憂いた。国連難民高等弁務官事務所・ドイツ代表は、「判決は残念」と論評した。

93年5月の基本法改正、7月の施行以来の諸問題を論じてきたが、論を閉じるにあたって、私は以下の3点を強調したい。まず第一は、連邦政府が自殺者の実態調査を行い、自殺原因の究明をし、これを公表するべきである。新法の矛盾が、自殺に凝縮していると思われるからである。「連鎖追放」により、連れ戻された祖国で、人種・民族紛争、あるいは政治的迫害、性的迫害により極刑をうけるよりは、亡命先で死を自ら選ぶとしたならば、自殺への加担・強要の役割を果たす改正法が問題にされなければならない。

第二に、追放のための逮捕・拘留を撤廃すべきである。「国民の名で」im Name des Volkes 出されている追放のための逮捕命令は、新法施行以来、頻繁に行われている。人権の観点から撤廃が望ましい。

第三に、ドイツは、とりわけ途上国での難民が生じることに責任を負っている。武器輸出を通して紛争の激化に加担し、途上国援助という形で環境の破壊、一部特権階級の援助の一端を担っている。<sup>18)</sup> 途上国での難民化、それによる亡命者の続出に責任がある。基本法の改正により、庇護規定を骨抜きにするのではなく、むしろ、亡命権を、政治的に抑圧された人々のみならず、人種・民族的に、宗教的に、性的に迫害された人々にも拡大するべきであろう。

## 注

1. 田村光彰「EUにおける外国人労働者・難民問題」『月刊フォーラム』社会評論社, 1995.4 S.18
2. Hans Engels: Lotteriespiel, Freitag, 95.12.1
3. Gute Konjunktur für die Schlepper, Die Tageszeitung, 96.5.15 以下, taz と省略
4. ebd.
5. ebd.
6. Engels: Lotteriespiel
7. ebd.
8. Es ist Angst, die dich mürbe macht. taz, 95.8.14
9. Das Haager MinderjährigenschutzabkommenとKonvention zum Schutz der Kinderが保障
10. Es ist Angst, die dich mürbe macht.
11. Aufruf für das Menschenrecht auf Asyl!, links, 94.11/12 S.58
12. ebd.
13. Es ist Angst, die dich mürbe macht.
14. Heribert Prantl: Pontius Pilatus richtet in Karlsruhe, Süddeutsche Zeitung, 96.5.15/16 (以下, SZと省略)
15. Christian Roth: Partiiell bankrott, taz, 96.5.15
16. Engels: Lotteriespiel
17. Karlsruhe: Neues Asylrecht verfassungsmäßig, SZ, 96.5.15/16
18. 田村光彰『統一ドイツの苦悩』技術と人間社, 1993, s.120-123