

## 論文

## 庇護申請者に対する最低生活の保障

## —ドイツ庇護申請者給付法—

松 本 勝 明

## 要 約

ドイツでは、庇護を求める外国人の増加に対応して、1993年に憲法である基本法の改正が行われ、庇護基本権に制約が加えられた。それと併せて庇護申請者給付法が制定され、庇護申請者は、ドイツに住所又は通常の居所を有する外国人の場合とは異なり、同法に基づき最低生活を保障する給付を受けることとなった。これにより、庇護申請者は、最低生活を保障する給付に関して不利な状態に置かれることとなった。これに対して、連邦憲法裁判所は2012年に庇護申請者給付法の規定が人間の尊厳にふさわしい最低生活の保障に関する基本権に抵触するとの判断を示した。本稿においては、この判決が庇護申請者の最低生活の保障にとってどのような意義を有するものであるかを明らかにする。

## はじめに

人が祖国を離れ、外国に滞在する理由はさまざまである。そのなかには、政治的迫害や武力紛争などから逃れ他国で庇護を求める場合が含まれる。近年、ヨーロッパでは、中東やアフリカなどの国から庇護を求めて来る人々の増加が大きな注目を集めている。なかでも、ドイツには庇護を求めて多くの人々が流入している。

ドイツに庇護を求める者は、庇護申請の審査のために一時的にドイツに滞在することが認められる。ただし、庇護申請を行った者（庇護申請者（Asylbewerber））については、その間の滞在場所や就労に制限が設けられ

ている。このため、庇護申請者にとっては、生計を維持することが困難な場合に最低生活を保障する給付が重要な意味を持っている<sup>1</sup>。

ドイツにおいて、社会保障の給付（以下、「社会給付」という）は、基本的に国内に滞在する者に対して行われる。しかし、国内に滞在する外国人が常にドイツ人と同様に社会給付を受けられるとは限らない。特に、最低生活を保障する社会扶助（Sozialhilfe）の給付のように「税を財源とする社会給付」の場合には、当該外国人の滞在資格や滞在期間が社会給付の受給の可否などに影響を及ぼすことになる。

ドイツに滞在する庇護申請者の最低生活の保障に関しては、1993年に制定された庇護申請者給付法（AsylbLG）<sup>2</sup>に基づきドイツ人や他の外国人とは異なる特別の取扱いが行われてきた。しかし、同法の規定に対しては、2012年に連邦憲法裁判所（Bundesverfassungsgericht）から出された判決により違憲との判断が示された。

本稿では、その前提となる庇護権や庇護手続などを踏まえた上で、庇護申請者給付法について検討し、この連邦憲法裁判所判決が庇護申請者の最低生活の保障にとってどのような意義を有するのかを明らかにする。

## 1. 庇護基本権と庇護政策の転換

1949年にドイツ連邦共和国の成立に合わせて制定された憲法であるドイツ連邦共和国基本法（Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland）（以下、「基本法」という）の第16条第2項第2文は、「政治的に迫害されている者は庇護権（Asylrecht）を享有する」と規定し、恩恵としてではなく、政治的被害者個人の基本権（Grundrecht）<sup>3</sup>として庇護権（庇護基本権（Asylgrundrecht））を認めた<sup>4</sup>。この背景には、なりよりもまず、ナチズムが引き起こした未曾有の難民の流出や、想像を絶する国家的犯罪に対する反省から、政治的に迫害されている者にドイツの国境を常に開いておくことをドイツの義務として受け止め、ドイツの文明水準を確固として保証し得る道の一つを庇護基本権の表明のうちに求めた事情があった（大野，1994：

140)。ナチ時代には多くの者が亡命し、他国の庇護によりはじめて生き残り得た一方で、何万という難民が、亡命を求めた国の利己的な国家的利害関心によって受け入れを拒否されたために生き残る道を閉ざされた。こうしたナチズムの恐怖の時代に対する反応がドイツでの庇護基本権の定着をもたらした。この庇護基本権は、冷戦構造のなかでは、全体主義国家からの難民は西欧民主主義と市場経済の優越を示す生きた証明であるとして、威信を享受することができた。

ドイツにおける庇護申請者の数は、1970年代の初頭まではそれほど多くはなかったが、1970年代の半ばを境として上昇に転じた。とりわけ、冷戦構造の崩壊以後は東欧・旧ソ連などから流入する者が増大したことに伴い、1992年には庇護申請者が年間40万人を超える水準にまで達した<sup>5</sup>。これに対して、ドイツ人からは、庇護申請者は庇護権を経済的目的のために濫用する偽装庇護民であり、ドイツ人から雇用と社会保障費を奪い取っているとの反発が高まった（佐藤，2014：301）。このように考えられた理由の一つは、庇護申請者のうち実際に申請が認められる者の割合が低くとどまっていたことにある。1992年8月にはロストック市において若者が庇護申請者の滞在する建物に放火する事件がおこるなど、庇護申請者に対する暴力行為が頻発するとともに、地方選挙における極右政党の台頭がみられた。このような状況を背景として、ドイツでは庇護基本権の修正を巡る議論が繰り広げられた。

当時の連立与党を構成していたキリスト教民主・社会同盟（CDU/CSU）は、基本法第16条を改正し、庇護権の「濫用」を減らす必要があると主張した。野党である社会民主党（SPD）は当初この主張を激しく批判したが、1992年12月には連立与党と社会民主党との間での妥協（庇護妥協（Asylkompromiss））が成立した。これを受け、1993年には基本法の改正により庇護権の改革が行われた。

この結果、改正前の基本法第16条第2項第2文の規定が従来どおりの文言のままで第16a条第1項に移されるとともに、この新たな条には、庇護権を制限するために次のような規定が追加された。欧州共同体（現在の欧州連合

(EU) の前身) 加盟国又は「難民の地位に関する条約」<sup>6</sup> (以下、「難民条約」という) 及び「人権と基本的自由の保護のための条約」<sup>7</sup> (以下、「欧州人権条約」という) の適用が保障されるその他の第三国から入国する者は庇護権を享有しない (同条第2項第1文)。この意味における第三国 (「安全な第三国」(sicherer Drittstaat)) は、連邦参議院 (Bundesrat) の同意を要する法律により定められる (同条第2項第2文)<sup>8</sup>。つまり、外国人が出身国及びドイツ以外の「安全な第三国」を経由してドイツに来た場合には、たとえその者が出身国で政治的迫害を受けていたとしても、庇護基本権が認められないことになった。

また、連邦参議院の同意を要する法律により、法的状況、法の適用及び一般的な政治状況に基づき、そこでは政治的迫害も、非人間的又は屈辱的な刑罰や取扱いも行われていないとみなされる国を指定することができる<sup>9</sup>。それらの国 (「安全な出身国」(sicherer Herkunftsstaat)) からの外国人は、このような推定に反して政治的に迫害されていると考えられることを根拠づける事実を示さない限り、政治的に迫害されていないと推定される (同条第3項)。つまり、「安全な出身国」から来た外国人は、政治的迫害を受けていない者との推定を受けることになった。

さらに、外国人が「安全な出身国」から来た場合や明らかに根拠がない又ははないと思われる場合においては、裁判所は措置の合法性に重大な疑義がある場合に限り、滞在を終了させる措置を停止することができる (同条第4項)。これにより、滞在を終了させる措置の実施手続きが簡素化された。

このように、基本法改正の目的は庇護申請者を減らすことにあったが、そのための方法としては、個人の権利としての庇護基本権を維持したままで、これを制限する規定を追加することが採用された。

## 2. 庇護基本権と難民

ドイツは基本法制定後の1953年9月に難民条約を批准した。難民条約において、「難民 (Refugees)」は「人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集

団の構成員であること又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もの又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もの」と定義されている（第1条）。ドイツ法は、前述の基本法第16a条第1項に基づく庇護基本権を享受することができる者（庇護権者（Asylberechtigte））と、庇護法<sup>10</sup>第3条に基づく「難民の地位の認定（Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft）」（以下、「難民認定」という）を受けた者とを区分している。ドイツにおいて、庇護権者は庇護手続の枠内で連邦移民・難民庁（Bundesamt für Migration und Flüchtlinge）により庇護権者として認定された者に限られる。庇護権者は難民条約上の難民の地位を有する（庇護法第2条第1項）。ただし、「難民の地位を有する」と認められる要件は庇護権者の要件よりも広い。このため、難民の地位を有する者には、庇護権者のほかに、難民条約第1条に定める難民に該当する者として庇護法第3条に基づく難民認定を受けた者も含まれる。ただし、難民認定を受ける効果と庇護権者と認められる効果との間に差はない（渡邊, 2017: 131）。

連邦移民・難民庁は、外国人からの庇護申請に基づき、その者がa) 基本法上の庇護権者として認められるか、b) 難民条約の意味における難民として認められるか、c) 補充的保護（Subsidiärer Schutz）が認められるかについて審査を行い、決定する（庇護法第31条第2項）<sup>11</sup>。

このように、庇護申請の対象には、基本法上の庇護権者の認定だけでなく、難民認定及び補充的保護の認定も含まれている。補充的保護が認められるのは、難民条約第1条の要件を満たさないが、出身国ではその者に対して深刻な被害（死刑判決、死刑執行、拷問その他の非人間的な又は品位を貶める取扱い若しくは刑罰、国際的又は国内的な武力紛争における恣意的な暴力による文民の生命又は身体への深刻な脅威）がもたらされる恐れがあると考えられる確固たる理由のある者である（庇護法第4条第1項）。

EU加盟国及びスイスに囲まれたドイツの地理的状況から、ドイツで庇護

を求める外国人の大多数は前述の「安全な第三国」を経由して入国する。それらの外国人に対しては、基本法第16a条第2項の規定により基本法上の庇護基本権は認められない。したがって、庇護基本権が認められるのは、庇護を求める外国人が迫害を受けている国から空路を経由して直接ドイツに入国する場合などに限られている。このため、今日においては、難民認定及び補充的保護の認定が基本法に基づく庇護権者の認定よりも実際にははるかに大きな意味を持っている<sup>12</sup>。

### 3. 難民条約上の権利

難民条約には難民の様々な権利が列挙されている。これは、その人権を保障する役割が祖国によって担われることを期待できない人々に対して人権を保障しようとするものである。つまり、難民条約は、祖国の代わりに難民の滞在する締約国（以下、「滞在締約国」という）が人権上の義務を引き受けるよう配慮している（Davy, 2018 : 13）。難民条約により難民に保障される権利には、動産及び不動産の所有権（第13条）、著作権及び工業所有権（第14条）、結社の権利（第15条）、裁判を受ける権利（第16条）、稼得活動（賃金が支払われる職業、自営業及び自由業）を行う権利（第17条、第18条及び第19条）、福祉（住居、教育、公的扶助、労働保護、社会保障など）に関する権利（第20条から第24条まで）並びに移動及び滞在に関する権利（第26条から第33条まで）が含まれる。移動及び滞在に関しては、自由移動の権利、身分証明書及び旅行証明書の発給、不法入国に対する刑罰からの保護、追放及び送還の禁止が規定されている。個々の難民にいずれの権利が認められるかは、その者の滞在上の地位に依存する。なぜならば、これらの権利のなかには、滞在上の地位にかかわらずすべての難民に保障される権利もあれば、適法に滞在する難民にのみ保障される権利<sup>13</sup>や確固たる滞在上の地位を有する難民にのみ保障される権利<sup>14</sup>もあるからである。

難民条約により難民に保障される権利のなかでも、本稿との関連において特に重要と考えられるのは、自由移動の権利（第26条）及び公的扶助に関す

る権利（第23条）である。第26条は、締約国が合法的にその領域内に滞在する難民に対し、一般の外国人と同様にその領域内を自由に移動する権利を与えるものと規定している。また、第23条は、締約国が合法的にその領域内に滞在する難民に対し、公的扶助に関して自国民に与える待遇と同一の待遇（内国民待遇）を与えるものと規定している。

#### 4. 庇護権に関するEU法

欧州連合運営条約<sup>15</sup>第78条第1項は、EUが庇護及び補充的保護等に関する共通政策を発展させるものと規定している。そのために、EUは多くの指令を制定し、対象となる人々の受入条件などを統一的に定めている。このような庇護権に関するEUレベルでの取組みの背景には、欧州統合の深化がある（Becker, 2017 : 64）。その理由は、EU域内における人の自由移動が広く認められるほど、人がEU域外から入ってくることを認める統一的なルールが重要となるからである。

庇護権に関する重要な事項を規定するEU法は次の4本の柱から成り立っている。その第1は認定指令（指令2011/95）<sup>16</sup>である。この指令は、第三国国民及び無国籍者の国際的保護（internationaler Schutz）を受ける権利を有する者（難民及び補充的保護を受ける権利を有する者）としての認定、難民及び補充的保護を受ける権利を有する者の統一的な地位、並びに与えられるべき保護の内容について定めている。第2は手続指令（指令2013/32）<sup>17</sup>である。この指令は難民及び補充的保護を受ける権利を有する者の認定手続について定めている。第3は、受入指令（指令2013/33）<sup>18</sup>である。この指令は、申請手続中の宿泊、生計及び医療に関する権利を含め、国際的保護を求める者の受入れについて定めている。第4は、ダブリンⅢ規則（規則604/2013）<sup>19</sup>である。この規則は、EUの領域内において国際的保護を求める申請が行われた場合に、その審査を担当する加盟国を決定する基準などを定めている。

認定指令により、加盟国は、認定された難民に対して適法に滞在する他の外国人と同じ条件でその領域内を移動する自由を認めるものとされている

(第33条)。また、加盟国は、認定された難民が当該加盟国国民と同等に必要な社会扶助を受けることに配慮するものとされている(第29条第1項)<sup>20</sup>。これらの規定により、EUにおいては、難民条約第23条及び第26条に基づき締約国に課された国際法上の義務が履行されている。

## 5. 庇護申請者の権利

### (1) 滞在

ドイツでは、基本法上の庇護権者と認められた者並びに認定された難民及び「補充的保護を受ける権利を有すると認められた者」は、入国管理に関する法律である滞在法<sup>21</sup>第25条第1項又は第2項に基づく滞在許可(Aufenthaltserlaubnis)を受けることができる<sup>22</sup>。一方、庇護申請者の入国及び滞在に関しては、滞在法よりも優先的に適用される特別法として庇護法が適用される。ドイツにおいて庇護を求める者は、庇護法第55条第1項に基づき、ドイツに入国し、庇護申請の審査手続が終了するまで滞在することが認められる(滞在承認(Aufenthaltsgestattung))。庇護申請者にこのように一時的な滞在が認められる根拠は、一つには基本法第16a条の庇護基本権から導き出される。庇護基本権は政治的被害者に対してドイツで滞在する権利を保障する。その対象には、庇護申請の際にドイツに入国する権利及び庇護申請手続のために一時的に滞在する権利も含まれる。もう一つの根拠は、難民条約第33条第1項が政治的迫害を受けている者などの迫害国の国境への送還禁止を規定していることにある。

このように、庇護申請者は審査手続終了までドイツに滞在することが認められるが、それは通常の滞在資格ではなく、単に審査手続が終了するまでの暫定的な滞在が認められるに過ぎない。難民認定を受けた者とは異なり、庇護申請者については滞在場所が制限される<sup>23</sup>。また、庇護申請者は、受入施設(Aufnahmeeinrichtung)に居住する義務がある期間<sup>24</sup>において、稼得活動に従事することができない(庇護法第61条第1項)。ただし、承認を得て3カ月以上認められてドイツに滞在している場合には、連邦雇用エージェ



ンシー（Bundesagentur für Arbeit）の同意を得て稼得活動に従事することができる（同条第2項）。

## （2）最低生活保障

難民認定を受けた者のドイツにおける最低生活の保障は、ドイツ人の場合と同様に、その者が就労可能な状態である場合には社会法典（Sozialgesetzbuch）第2編に基づく求職者基礎保障（Grundsicherung für Arbeitsuchende）により、そうでない場合には社会法典第12編に基づく社会扶助（Sozialhilfe）より行われる。これに対して、庇護申請者は庇護申請者給付法の対象とされることにより、求職者基礎保障及び社会扶助の対象から除外されている。庇護申請者給付法は、前述のいわゆる「庇護合意」に基づき、基本法第16条第2項が広く認めてきた庇護基本権を「安全な第三国」に関する規定を導入することなどにより大幅に制限することに併せて1993年に制定され、同年11月に施行された。これにより、庇護申請者に対する最低生活保障のための給付は、当時の連邦社会扶助法（Bundessozialhilfegesetz）に規定されていた社会扶助から取り出され、庇護申請者給付法により独自に定められることになった。庇護申請者給付法は制限的に算定された水準の最低生活保障のための給付を行ういわば「社会扶助特例法」ともいうべきものである。その目的は、庇護権の濫用による外国人の流入を促す要因を取り除くとともに、この法律の対象となる外国人の自主的な出国を促すことにあった（Janda, 2012 : 286）。

庇護申請者には、庇護申請者給付法第3条に基づき基本給付（Grundleistungen）が行われる。同法の制定当時の基本給付の内容は次のようなものであった。世帯の栄養補給、宿泊、暖房、衣服、健康保持及び身体衛生並びに日用品及び消耗品に対する必要な需要（notwendiger Bedarf）は、現物給付により満たされる（第3条第1項第1文）<sup>25</sup>。ただし、受入施設以外に居住している庇護申請者に対しては、状況により必要がある場合には、現物給付の代わりに現金給付が行われる（第3条第2項第1文）。この

ほかに、庇護申請者は毎日の生活の個人的需要<sup>26</sup>（persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens）を満たすための現金給付を受けることができる（第3条第1項第4文）。これらの現金給付の金額は別表1のとおりである。

（別表1）改正前の給付額（一人当たり月額）（単位：ユーロ）

	世帯主	家族		
		14歳以上	7歳以上14歳未満	7歳未満
現金給付①	184.07	158.50	158.50	112.48
現金給付②	40.90	40.90	20.45	20.45

注)

現金給付① 栄養補給等に対する必要な需要を満たすための現金給付

現金給付② 毎日の生活の個人的需要を満たすための現金給付

出典：筆者作成。

このように、社会扶助や求職者基礎保障とは異なり、庇護申請者給付法の場合には、現物給付原則が優先的に適用された。現金給付の金額は法律により定められていたが、需要を満たすための実際の生計費を考慮して必要がある場合には、連邦家族・高齢者省が法規命令により金額の改定を行うこととされていた（第3条第3項）。法律が施行された1993年以降、社会扶助や求職者基礎保障の給付の額については繰り返し上げが行われてきたにもかかわらず、庇護申請者給付法に基づく現金給付の金額については、詳しい理由の説明もなく据え置かれてきた。庇護申請者は、基本給付以外に医療給付を受けることもできたが、その対象は差し迫った病気や痛みの状態の治療のために必要なものに限られた（第4条第1項）。

## 6. 難民条約及びEU法との適合性

前述のとおり、庇護申請者は、最低生活保障に関して、給付形態及び給付額の両面において社会扶助や求職者基礎保障の対象者と比べて不利な状態に置かれていた。立法者は、この法律の対象である庇護申請者は未だドイツ国内で通常の居所を有することになったとはみなされず、それらの者の最低生

活の保障について国は制限的な責任しか追わないと考えた（Janda, 2012 : 287）。庇護申請者はドイツに一時的に滞在する者であり、このような考え方は、ドイツ国内法である社会法典の適用をドイツに住所又は通常の居所を有する者とする社会法典第1編第30条第1項の規定とは整合的である。

しかしながら、基本法は、国際条約が基本法第16a条第1項から第4項までの規定に優先することを認めている（同条第5項）。また、同様に、庇護権に関するEU法も国内法に優先して適用される。このため、庇護申請者給付法が難民条約及び庇護権に関するEU法に適合しているかどうかが問題となる。

難民条約第23条に基づき、締約国の領域に合法的に滞在する難民は、公的扶助に関してその国の国民と同一の待遇を受けることができる。ドイツの場合にその対象になるのは、庇護法第3条第1項に基づく難民認定を受け、それにより滞在法第25条第2項に基づく滞在許可を受けて合法的にドイツに滞在する難民である。したがって、庇護認定申請者については、公的扶助に関して滞在国国民と同一待遇を受ける権利をこの規定から導き出すことはできない。このため、難民条約は庇護申請者給付法の適否の判断には意味を持たないと考えられる。

庇護権に関するEU法のひとつである受入指令（指令2013/33）により、加盟国は、庇護申請者に対して、生計の維持及び心身の健康の保護を保障する適切な生活水準に対応する給付を行わなければならないとされている（第17条第1項及び第2項）。この給付をどのような形態で実施するかは加盟国に委ねられている。ただし、給付が現金給付又はバウチャーの形態で行われる場合には、その額は、当該加盟国がその国の法規定又は慣習に基づき自国民に適切な生活水準を保障するために用いる生活水準を基礎として算定される（同条第5項第1文）。しかし、これには重要な留保がついている。すなわち、給付が現物給付として行われる場合や、自国民に適用される生活水準が受入指令の規定する生活水準を超える生活水準の保障を目的としている場合には、当該加盟国は庇護申請者に自国民と比較して不利な待遇を与えるこ

とができる（同項第2文）。つまり、受入指令においては、生活を保障する給付に関して庇護申請者が内国民待遇を受ける権利は必ずしも保障されていない。

## 7. 基本法との適合性に関する連邦憲法裁判所判決

上記のように庇護申請者給付法による庇護申請者の取扱いが難民条約及びEU法に抵触するとはいえないとしても、ドイツの憲法である基本法に適合するかどうかという問題は残されている。この問題については、2012年7月に出された連邦憲法裁判所の判決<sup>27</sup>が重要な考え方を示している。この訴訟の原告は、2003年にドイツに入国し、庇護申請者給付法に基づく基本給付を受給していたが、より高い給付を求めて社会裁判所（Sozialgericht）に訴訟を提起した。原告の訴えは棄却されたため、原告は州社会裁判所（Landessozialgericht）に控訴した。州社会裁判所は、手続きを一旦停止し、連邦憲法裁判所に対して庇護申請者給付法の関係規定が基本法に適合するかどうかの判断を求めた。

これに対して、連邦憲法裁判所は、庇護申請者給付法の現金給付の形態での基本給付に関する規定は人間の尊厳にふさわしい生存のための最低生活の保障に関する基本権に反するとの判断を示した。立法者には、庇護申請者給付法の適用範囲において人間の尊厳にふさわしい最低生活を確保するための新たな規定を速やかに定めることが義務付けられた。この新たな規定が施行されるまでの間、連邦憲法裁判所は基本給付に関する暫定的な規定を設けた。それによれば、2011年1月以降の庇護申請者給付法に基づく現金給付の額は、社会扶助及び求職者基礎保障における規定を基礎として算定される。

このような判決が出された理由は次のとおりである。人間の尊厳（Würde des Menschen）について規定する基本法第1条第1項<sup>28</sup>を同法第20条第1項<sup>29</sup>が規定する社会国家原理（Sozialstaatsprinzip）を結びつけることにより、人間の尊厳にふさわしい最低生活の保障に関する基本権が導き出される。この基本権はドイツ人だけでなく、ドイツに滞在する外国人にも同等に認められる。基本法は、援助を必要している者の出身国や他国での生存のた

めの水準を基に、ドイツにおいて人間の尊厳にふさわしい生存のために必要なものをドイツでの生活状況に応じたものよりも低く見積もることを許さない。この基本権は、人間の肉体的な生存だけでなく、人間関係を維持する可能性の確保や社会・文化・政治への最低限度の参加を含んでいる。人間の尊厳にふさわしい生存を保障するための給付は、明らかに不十分であってはならず、また、基本権を具体化するために内容的に透明かつ適切な手続きにおいてその時々の実際の需要に応じて、つまり実態に即して根拠づけることが可能なものでなければならない。基本法は、需要の測定や給付の算定に関して特定の方法を定めることにより立法者の裁量の余地を制限しているわけではないが、特定の人々について異なる方法に基づくのであれば、そのことが客観的に正当化できなければならない。

庇護申請者給付法第3条に定める現金給付の額は明らかに不十分である。この給付の額については、生活費の増加に応じて定期的に調整される仕組みが定められている。しかし、実際には、1993年以降、物価水準は30%以上上昇しているにもかかわらず、この給付の額はそのまま維持されている。また、この給付の額は、社会扶助や求職者基礎保障の場合と比べると1/3程度の格差があり、人間の尊厳にふさわしい生存の保障に明らかな問題がある。

また、この給付の額については、実態に応じ、かつ、理由をあげて説明することが可能な算定が行われていない。給付額決定は信頼できるデータに基づくものとなっていない。ドイツでの滞在期間あるいは滞在看込みが短いことによって、人間の尊厳にふさわしい最低生活の保障を受ける権利を肉体的な生存の確保に限定することを正当化することはできない。

さらに、国際的にみて高い水準の給付がドイツへの人の移動を促進することを避けるため庇護申請者などに対する給付を低く抑えるという移民政策上の考慮も、給付水準を肉体的及び社会文化的な最低生活費よりも引き下げることを正当化することはできない。人間の尊厳は移民政策の観点から相対化されうるものではない。

## 8. 連邦憲法裁判所判決の意義

2012年に連邦憲法裁判所から出された上記の判決は、2010年に同裁判所から出された求職者基礎保障の扶助基準額に関する判決<sup>30</sup>（以下、「2010年判決」という）の考え方を取り入れたものとなっている。2012年判決は、2010年判決において示された次のような判断を踏襲している。人間の尊厳について規定する基本法第1条第1項を社会国家原理と結びつけることにより、人間の尊厳にふさわしい最低生活の保障に関する基本権が導き出される。この基本権は、援助を必要とするすべての人に、その肉体的な生存だけでなく、社会・文化・政治への最低限度の参加のために欠くことのできない経済的な条件を保障する。最低生活費の算定に関して立法者に裁量が認められることに対応して、連邦憲法裁判所による実体的な審査の対象は、給付が明らかに不十分であるかどうかに限られる。ただし、給付の額の設定は信頼できるデータと説得力のある算定手続きに基づき正当化されなければならない。

2012年判決における進展は、なによりも、人間の尊厳について規定する基本法第1条第1項を社会国家原理と結びつけることにより導き出された「人間の尊厳にふさわしい最低生活の保障に関する基本権」が、人権として、ドイツ人だけでなく、ドイツに滞在する外国人にも同等に認められるとしたことにあると考えられる。しかも、この場合の外国人には、ドイツに住所又は通常の居所を有する者だけでなく、庇護申請のためだけに一時的にドイツに滞在する者が含まれるとしたことが重要である。

社会保障は、その国で生活する人々との間の連帯的な結びつきを基礎として構築されるものである。一方、庇護申請のためだけに受入施設などにおいて一時的にドイツに滞在する庇護申請者は、ドイツにおいて生活する外国人の場合のようなドイツ社会との結びつきを有するわけではない。このため、庇護申請者に対しては、社会給付の受給に関して、どうしてもドイツ人やドイツに在住する他の外国人よりも不利な取扱いが行われことになりがちであると考えられる。これに対して、2012年判決は、基本法が保障する「人間の尊厳」を根拠として、外国人についてもドイツ社会との結びつきの程度にかか

わりなく、最低生活の保障を受ける権利を導き出した。この結果、庇護申請者にも肉体的な生存に限らない最低生活の保障を受ける権利が認められた。

さらに、2012年判決は、移民政策上の考慮から給付水準を肉体的及び社会的文化的な最低生活費よりも引き下げることが正当化できないとして、憲法上の制約に留意する必要があることを明らかにした。ドイツでは、庇護を求める者が流入する誘因を弱めることを目的として、その生活を支援するための給付を削減しようとする試みが長年にわたり行われてきた。同様の動きは、ドイツのみならず、他のヨーロッパ諸国でもみられる。また、近年の難民の急増により、こうした傾向が強まっているだけに、このような制約が示されたことには重要な意味があると考えられる。

2012年判決により示された基準に合致させるため、2014年には「庇護申請者給付法及び社会裁判所法の改正に関する法律」<sup>31</sup>が制定され、2015年3月から施行された。この改正により、栄養補給、宿泊、暖房、衣服、健康保持及び身体衛生並びに日用品及び消耗品に対する必要な需要を満たすための給付が受入施設以外で居住する者に対して行われる場合の現金給付の金額及び毎日の生活の個人的需要を満たすための現金給付の金額はそれぞれ別表2のとおりに改定された。このように、2012年判決はこの訴訟の原告に限らない庇護申請者に対して支給される現金給付の改善をもたらすことにつながった。

(別表2) 改正後の給付額 (一人当たり月額)

(単位: ユーロ)

	成人			青少年	児童	
	一人暮らし	パートナーと同居	その他	14歳以上 18歳未満	6歳以上 14歳未満	6歳未満
現金給付①	212	190	170	194	154	130
現金給付②	140	126	111	83	90	82

注)

現金給付① 栄養補給等に対する必要な需要を満たすための現金給付

現金給付② 毎日の生活の個人的需要を満たすための現金給付

出典: 筆者作成。

しかし、2015年及び2016年には、とりわけシリアの内戦とアフガニスタンの武力紛争により庇護申請者が急増し<sup>32</sup>、財政的な問題と庇護手続中の受入施設の確保の問題が生じた。これに対応するため、庇護手続の迅速化のための改正と併せて、庇護申請者給付法の改正が行われた。この改正は、立法者の目からみれば「不当」と思われる庇護申請を行うことにつながる誤った誘因を与える可能性を除去するため（Leopold, 2020 : 1380）、受入施設滞在中の「個人的需要を満たすための現金給付」をできる限り現物給付に置き換えようとするものであった。つまり、連邦憲法裁判所の2012年判決後においても、庇護申請や国内に滞在する庇護申請者が増加することに対する政治的な反応として、それらを抑制する観点から、庇護手続を定めた庇護法だけでなく、庇護申請者給付法の改正の動きが活発になる傾向がみられる。また、こうした傾向は今後も続く可能性がある。このように、連邦憲法裁判所の2012年判決によっても、庇護申請者給付法の制定経緯が示している庇護申請者の増加と庇護申請者に対する給付との関連性が完全に取り除かれたということではできない。

[付記] 本稿は、JSPS科研費19K02260の助成を受けて実施している「外国人材の受入れ拡大に対応した社会保障の在り方に関する日独比較研究」の成果に基づくものである。

## 注

- 1 2019年末現在で約385,000人が庇護申請者に最低生活を保障するための給付（庇護申請者給付法に基づく通常給付）を受給している（Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 408 vom 15. Oktober 2020）。
- 2 Asylbewerberleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. 8. 1997, BGBl. I S. 2022.
- 3 「基本権」は基本法において実定化された人権をいう。



- 4 庇護基本権は、外国人にのみ認められる唯一の基本権である。
- 5 庇護申請者の数は、1987年には57,379人であったが、1988年に103,076人、1992年には438,191人にまで増加した（BAMF, 2021 : 9）。
- 6 Convention Relating to the Status of Refugees.
- 7 Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten.
- 8 庇護法（Asylgesetz in der Bekanntmachung vom 2. 9. 2008, BGBl. I S. 1798）第26a条に基づく別表 I において、現在、ノルウェー及びスイスがEU加盟国以外に「安全な第三国」として指定されている。
- 9 庇護法第29a条第 2 項及び同項に基づく別表 II において、現在、EU 加盟国並びにアルバニア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ガーナ、コソボ、マケドニア（旧ユーゴスラビア共和国）、モンテネグロ、セネガル及びセルビアが「安全な出身国」として指定されている。
- 10 庇護法は庇護申請から滞在の終了までの庇護手続（Asylverfahren）などを定めている。
- 11 a）から c）までのいずれもが認められない場合には、滞在法第60条第 5 項又は第 7 項に規定される「国外退去の禁止」の要件を満たすかどうか審査される。
- 12 2020年において決定が行われた庇護申請145,071件のうち、基本法第16a条の庇護基本権が認められた申請の割合は1.2%に過ぎない（BAMF, 2021 : 37）。
- 13 たとえば、追放の禁止に関する難民条約第32条第 1 項の規定は合法的に滞在する難民にのみ適用される。
- 14 たとえば、難民条約第17条第 2 項は、難民が当該締約国に 3 年以上滞在することを、国内労働市場保護のための外国人に対する制限的措置の適用を受けずに自由に就労する条件としている。
- 15 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.
- 16 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des

Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

- 17 Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes.
- 18 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen.
- 19 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist.
- 20 認定指令第29条第1項は、「認定された難民」のほか、「補充的保護を受ける権利を有すると認められた者」にも、社会扶助に関する内国民待遇を定めている。しかし、同条第2項は、加盟国が後者に対する社会扶助の給付を中核的給付に限定することを認めている。このため、「補充的保護を受ける権利を有すると認められた者」は社会扶助の給付に関して当該加盟国国民よりも劣後した立場に置かれているといえる。
- 21 Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. 2. 2008, BGBl. I S. 162.
- 22 滞在許可の年限は、庇護権者及び認定された難民の場合には3年、「補充的保護を受ける権利を有すると認められた者」の場合には1年とされ

ている。滞在許可は延長可能とされている。

- 23 庇護を求める外国人には、ドイツの特定の州又は場所で滞在する権利は認められない。庇護申請者のドイツでの滞在は、その者の受入を担当する受入施設が所在する外国人局の管轄区域の範囲内に限定される（庇護法第56条第1項）。ただし、その者が3カ月間継続して認められてドイツに滞在した場合には滞在場所の制限はなくなる。
- 24 庇護申請者は、庇護申請に対する連邦移民・難民庁の決定が行われるまでの間、最長18カ月間（未成年の子供とその両親の場合などには6カ月）はその者の受入を担当する受入施設に居住しなければならない（庇護法第47条第1項）。
- 25 ただし、衣服に関しては、現物給付ができない場合には、バウチャーあるいはそれに相当する現金でない費用清算の形態で支給することも認められる。日用品に含まれるベッド、タンス、椅子、机などは貸与することもできる。
- 26 「毎日の生活の個人的需要」には、移動、通信、余暇、文化などに関する需要が含まれる。
- 27 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE), 132, 134.
- 28 基本法第1条第1項は、「人間の尊厳は不可侵である。それを尊重し保護することはあらゆる国家権力の義務である」と規定している。
- 29 基本法第20条第1項は、「ドイツ連邦共和国は民主的かつ社会的な連邦国家である」と規定している。
- 30 BVerfGE 125, 175.
- 31 Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes vom 10. 12. 2014, BGBl. I S. 2187.
- 32 庇護申請者の数は、2015年には前年の202,834人から476,639人に、さらに2016年には745,545人にまで増加した（BAMF, 2021 : 9）

[参考文献]

- Becker U. (2017) Die Zukunft des europäischen und deutschen Asylrechts, in: Walter C., Burgi M. (Hrsg.), *Die Flüchtlingspolitik, der Staat und das Recht*, Tübingen, S. 55-116.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2021) *Das Bundesamt in Zahlen 2020 – Modul Asyl*, Nürnberg.
- Davy U. (2018) Sozialleistungen für Nicht-Deutsche: Zugang durch globale Gleichheitsrechte, in: Rolfs C. (Redaktion), *Migration und Sozialstaat*, Berlin, S. 9-38.
- Janda C. (2012) *Migranten im Sozialstaat*, Tübingen.
- Leopold A. (2020) Einleitung, in: Flint T. (Hrsg.), SGB XII, München, S. 1377-1391.
- 大野英二 (1994) 『ドイツ問題と民族問題』 未来社。
- 佐藤成基 (2014) 「第12章 移民政策」 西田慎/近藤正基 『現代ドイツ政治』 ミネルヴァ書房、293-320頁。
- 渡邊 互 (2017) 「ドイツにおける難民政策の課題とその憲法的意義」 『法政治研究』 第3号、123-145頁。

**Gewährleistung des Existenzminimums der Asylbewerber:  
Asylbewerberleistungsgesetz in Deutschland**

**MATSUMOTO Katsuaki**

In Deutschland wurde 1993 das Grundgesetz geändert und damit das Asylgrundrecht beschränkt, um der Zunahme von asylsuchenden Ausländern entgegenzuwirken. Flankierend wurde das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) eingeführt. Dies führte dazu, dass anders als Ausländer, die ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland haben, die Asylbewerber Leistungen, die das Existenzminimum gewährleisten, nach dem AsylbLG erhalten. Dadurch wurden die Asylbewerber benachteiligt. Das Bundesverfassungsgericht hat 2012 entschieden, dass die Regelungen des AsylbLG mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums unvereinbar sind. Dieser Aufsatz stellt dar, welche Bedeutung dieses Urteil für die Gewährleistung des Existenzminimums der Asylbewerber hat.

