

カナダにおける外国人女性に対するドメスティック・バイオレンス

——被害者の法的保護と支援体制について——

福 嶋 由 里 子

論要旨

カナダでは、カナダ市民または永住権保持者と婚姻関係または内縁関係にある外国人女性が、配偶者や内縁関係にあるパートナーから暴力を受けた場合、日本と同様に、在留資格の有無や言語の壁等によって、法的支援や支援制度へのアクセスが制限される。特に、永住権を取得していない外国人女性の場合は、就労の機会も制限されるため、経済的理由等により生活再建に向けて一歩踏み出すことができない者も多い。このように、在留資格の不安さゆえに加害者のもとにとどまる傾向にある被害者を救済するため、カナダでは、移民難民保護法の「人道と思いやり(H&C)」制度を活用し、永住権を取得していない外国人DV被害者にも永住権取得への道を用意している。本稿では、このH&C制度の内容と運用面における問題を指摘し、改善点を示す。

はじめに

カナダでは、カナダ市民または永住権保持者（以下、「カナダ市民等」とする。）と、婚姻関係または内縁関係にある外国人女性が、配偶者や内縁関係にあるパートナーから暴力を受けた場合、日本と同様に、在留資格の有無や言語の壁等によって、法的支援や支援制度へのアクセスが制限される。特に、永住権を取得していない外国人女性がドメスティック・バイオレンス¹の被害を受けている

場合は、公的支援を受けることが極めて難しく、加害者のもとを離れて生活を再建することが非常に難しい。このように、在留資格の不安定さゆえに加害者のもとにとどまる傾向にある被害者を救済するため、カナダでは、移民難民保護法の「人道と思いやり (Humanitarian and Compassionate)、以下、「H&C」とする。」「制度により、永住権を取得していない外国人DV被害者にも被害状況の証明等、一定条件のもとで永住権申請を認めている。この制度は、在留資格の喪失をおそれて加害者のもとにとどまっていた被害者たちに、暴力から逃れ生活を立て直す機会を与える重要な役割を任せている。そこで、本稿では、まずカナダにおける外国人女性DV被害者の現状や被害者が直面する主な問題点について概観したのち、移民難民保護法におけるH&C制度は、はたして外国人DV被害者の有効な救済手段となっているのか、米国における同様の制度との比較を通して分析する。

1. 統計からみるカナダにおける女性に対する暴力および外国人女性外国人の状況

(1) カナダにおける女性に対する暴力

二〇〇九年の総合的社会調査 (the General Social Survey: 以下、「GSS」とする。²⁾によると、過去五年間に、配偶者(元配偶者、内縁の配偶者・元配偶者、同性のパートナー・元パートナーを含む。以下「配偶者等」とする。)からの身体的暴力または性的暴力を警察に通報したものは、六・二%(一、一八六、〇〇〇人)であった。³⁾年代別でみると、若い世代の被害者ほど、警察に配偶者等からの身体的暴力および性的暴力の被害を通報する件数が多い。⁴⁾また、婚姻関係について見てみると、法律婚関係にあるものより、内縁関係にあるものからの通報件数の方が多かった。⁵⁾しかし、配偶者等からの身体的暴力および性的暴力について通報するのは、被害者全体の二二%であることから、⁶⁾実際の被害者数は前述の件数よりも多いことが予想される。

暴力の被害を受けやすいグループ (vulnerable group) としては、カナダ先住民 (aborigine)、⁷⁾子どもおよび青少年 (children and youth)、⁷⁾女性 (women)、⁸⁾低所得層 (low socio-economic status)、⁸⁾障害者 (disability)、⁸⁾非白人 (visible minorities)、⁸⁾移民および難民 (immigrants and refugees)、⁸⁾同性愛者 (gays and lesbians)、⁸⁾地方および僻地住民 (individuals living in rural and remote communities) が挙げられる。また、これらのグループに属するものは、社会のあらゆる場面で差別的扱いを受け、司法や福祉、その他の公共サービスにアクセスすることが

難しく、被害にあっても通報したり相談することは少ない傾向にある。¹⁰⁾

また、家族間における殺人件数をみると、二〇〇〇年～二〇〇九年の間に発生した殺人事件（四、五三二件）のうち、家族間における殺人は三四・九％（一、五六七件）であった。配偶者等間の殺人は全体の一六・四％（七三八件）であり、そのうち女性が被害者の場合は七八・七％（五八一件）であった。このことから、婚姻関係または内縁関係にあるものの中で発生した殺人事件においては、女性が被害者となることが圧倒的に多いことが明らかである。¹³⁾ 殺人の発生率を世代別にみると、被害者の男女を問わず、配偶者等間の殺人については、若い世代（一五歳～二四歳）における発生率もつと高く、年齢が高くなるにつれて発生率は低下する傾向にある。¹⁴⁾

（2）外国人女性

二〇〇六年の統計によると、カナダにおける女性の人口のうち二〇・三％（三、二二二、七九五）が外国人女性であり、特に二〇〇一年から二〇〇六年の五年間における外国人女性の増加は顕著であった。¹⁶⁾ また、永住権を取得する女性の数も年々増加する傾向にあり、二〇〇九年度には、永住資格保持者の五二％（二五二、二〇〇人）が女性であった。¹⁷⁾ 二〇〇九年度に永住権を取得したもののうち、約一〇人に三人（二九％）が、カナダ市民または永住権保持者の配偶者もしくは内縁の配偶者として、永住権が許可されている。¹⁸⁾ また、言語についてみると、公用語である英語またはフランス語を母語としない外国人女性が多く、特にカナダ滞在期間が五年以内の外国人女性の五人に四人は、英語またはフランス語を母語としないもので、日常会話が困難なものも多い。¹⁹⁾

外国人女性に対するDVについてみると、過去五年間のうち、配偶者等から暴力を受けたことがあると答えたもののうち、心理的暴力または経済的暴力は一〇％、身体的暴力または性暴力については四％であった。このうち、相談機関等に連絡するなど救済を求めて何らかの行動を起こしたものは、一割程度であった。²⁰⁾ また、外国人女性のDV被害者は減少傾向にあると報告されている。²¹⁾ しかし、この調査は、英語またはフランス語を用いた電話インタビューであったため、英語またはフランス語を十分に理解できない外国人女性たちの現状については正しく反映されておらず、実際に減少傾向にあるかどうか疑問視されている。²²⁾ また、外国人女性からのDVの通報件数等が少ない背景には、外国人女性のニーズに即した支援や外国人女性が抱える特有の問題について配慮した支援を提供する相談機関やシェルターが少ないという状況があることも指摘されている。²³⁾

なお、社会的マイノリティー（性的指向⁽²⁴⁾ (sexual orientation)、カナダ先住民 (aboriginal)⁽²⁵⁾、非白人また移民 (visible minority status and immigrant status)、身体や精神の状態、および健康上の問題により行動が制限されているもの (activity limitation)⁽²⁶⁾) に関する配偶者等からの身体的暴力および性的暴力については、五年ごとに統計がとられている。⁽²⁷⁾

2. 外国人配偶者等に厳しい在留資格制度

外国人DV被害者にとって、加害者のもとを離れ、暴力のない生活を再建することができるといえるかどうかは、在留資格の有無によって大きく変わってくる。ここでは、その分かれ道を決める在留資格制度について概観し、その問題点を指摘する。

(1) 婚姻等に関する在留資格制度

カナダでは、カナダ市民等の配偶者 (a spouse)、内縁の配偶者 (a common-law partner)、または同棲のパートナー (a conjugal partner) (以下、「配偶者等」とする)⁽²⁸⁾ で、カナダ国内で生活することを希望するものは、原則としてカナダ入国前に、本国においてカナダ市民等の被扶養者として永住権申請手続きを行う必要がある (Family class sponsorship)⁽²⁹⁾。本国での永住権申請が認められれば、入国とともに永住権を取得する。一方、婚姻や内縁関係の当事者双方がカナダ国内で出会った場合は、国内でカナダ市民等の被扶養者としての永住権申請手続きを行うこととなる (inland spousal sponsorship)。カナダ市民等側は、配偶者のカナダにおける生活を三年間保証する扶養者 (以下、「スポンサー」とする)⁽³⁰⁾ として、スポンサーシップ申請⁽³¹⁾ をする必要がある。このスポンサーシップ申請が認容されれば、被扶養者である外国人女性は永住権を取得することが可能となる。

カナダ国内からスポンサーシップ申請をする際、当該外国人女性の入国時の在留資格⁽³²⁾ が失効している場合は、強制退去の対象とされる可能性がある。また、国内からのスポンサーシップ手続き進行中⁽³³⁾ に、スポンサーが経済的理由により外国人配偶者等を扶養することが困難となったり、経済的暴力の一形態として外国人配偶者等を扶養することを拒否するなど、関係が事実上破綻しスポンサー側が申請を取り下げた場合は、当該外国人女性は永住権取得の可能性を失ってしまう⁽³⁴⁾。

このようなスポンサーであるカナダ市民等に、外国人女性配偶者の永住権取得に関する権限が一方的に付与されているスポンサーシップ制度は、外国人女性に対する暴力の正当化に利用される要因の一つとなっている。

(2) 外国人女性配偶者等に対するDV

外国人女性配偶者等がDVに巻き込まれる要因の一つとしてスポンサーシップ制度があるが、その他にも外国人女性に対するDVを誘発する様々な社会的要素がある。以下、外国人女性に対するDVのメカニズムと、外国人女性DV被害者が直面する主な問題等について見ていく。

① スポンサーシップ制度と経済的支配

カナダ市民等と婚姻等をした外国人女性が、カナダで安定した生活を送るためには、スポンサーシップ制度に基づく永住権申請が不可欠となる。しかし、この制度は、上述の通り、永住権取得後の三年間、カナダ市民等が外国人配偶者を経済的に支えるという性質から、配偶者等間に支配と被支配関係を生じさせやすく、その結果、DVの深刻化を招く要因となっている。

このような、支配と被支配の関係から抜け出す一つの手段として、被害者が就労することにより、スポンサーに対する経済的依存度を低くしていくことが挙げられる。しかし、就労許可は、基本的に永住権申請が受理されなければ得ることができない。スポンサーシップ申請から永住権取得までの期間は約一八か月とされており、その間に就労先が見つからなくてもあくまでも不法就労として低賃金の短期雇用で、労災保険や雇用保険等が適用されない等といった悪条件のものに限定されてしまう。また、たとえ外国人女性配偶者がスポンサーシップ申請手続きを通じて永住権を取得し就労が可能となっても、就職活動や職業訓練等を行うことが制限されることもあり、たとえ就労許可を得られる身分となっても、スポンサーからの経済的支配から逃れる術をつかめない被害者もいる。

さらに、スポンサーシップ申請に関する審査が進行中に、スポンサーが申請を一方的に取り下げた場合、外国人配偶者は永住権を取得する機会を失う。このことは同時に、就労許可を得る機会を失うことを意味し、経済的理由から加害者のもとにとどまるか、加害者のもとを離れ、不法就労者を低賃金で雇用する場所で働くことを選択せざるを得ない。スポンサーシップ申請が取り下げられたことにより、加害者のもとを離れることを選択した外国人女性は、経済的困窮状態からホームレスになる危険性が高い。³⁶⁾

すでにスポンサーシップ申請に基づく永住権を取得している外国人女性の場合は、就労に制限はなく、生活保護等の公的扶助を受けることができるため、³⁷⁾スポンサーと別居し他の場所で生活を開始したとしても、直ちに経済的困窮に直面することは避けられる。³⁸⁾ただし、外国人配偶者が永住権を取得してから三年間は、スポンサーには外国人配偶者等を扶養する義務があるため、外国人配偶者等が別居後に生活保護を受給した場合は、スポンサーがその受給額を返済しなければならない。よって、スポンサー側は、このような義務を負わされている事や、経済的に優位な立場にあることを主張することで主従関係を強化し、永住権を取得した外国人配偶者が逃げる事ができないよう身体的暴力や心理的暴力により被害者の心身をコントロールする傾向にある。

このような被害を未然に防ぐため、申請の段階においてスポンサーの犯罪歴等の確認や、スポンサーという地位を利用して外国人配偶者に対してDVを行う可能性はないか等について申請当事者双方に対し専門家によるインタビュー等が行われこと望ましいが、実際は、審査官は当事者と面会することはほとんどなく、スポンサーの犯罪履歴等についても参照されない。また、手続きに必要な情報のやり取りは、移民局とスポンサーとの間のみで行われるため、外国人女性配偶者等は、申請手続きの進行状況等を把握することは難しい。よって、スポンサーが、申請を取り下げたこと、または、申請自体を行っていなかったことについても知らされることなく、退去強制の手続きが開始されてはじめて、自身自身が移民難民保護法の違反者としてカナダに残留していることに気づくこともしばしばある。³⁹⁾

②言語の壁、文化の壁

外国人DV被害者が、被害状況から抜け出す際に必ず直面する問題の一つは在留資格の問題であるが、もう一つの大きな問題は、言語や文化の壁である。⁴⁰⁾外国人DV被害者の多くは、カナダの公用語である英語またはフランス語で書かれている公的文書や法律や医療等の専門用語について正しく理解することが難しい。また、英語やフランス語による意思疎通が難しいことにより、不利な状況に追い込まれる傾向がある。

スポンサーシップ制度に基づく永住権申請を行う外国人女性で、カナダの公用語に関する能力が乏しい者には、公用語を学ぶ機会が与えられることが望ましいが、言語習得のための授業料等に対する公的補助はないため、スポンサーであるカナダ市民等に授業料の支払いを要請することとなる。しかし、スポンサー側は、外国人配偶者等が言語を習得することによって、個人で自由に活動できる範囲が広がり、スポンサーの支配が及ばなくなることを恐れ、語学クラス等に登録することを禁止することがある。⁴¹⁾

たとえ、英語やフランス語について日常生活を送るのに支障がない程度の能力を持っている外国人女性配偶者であっても、警察や病院等で被害の詳細な内容や、症状についての確な説明することができないことも多い。⁽⁴²⁾このような場面で、通訳者としてスポンサーであるカナダ市民等の配偶者が代わりに警官や医師等と話すことも多いが、このような場合、加害者は自己に有利な証言や説明等を展開するため、被害の実態が巧妙に隠されてしまうことがしばしばある。また、捜査や診察を行う側も、意思疎通が円滑に行える加害側と主に話すため、被害者が主張する機会が著しく損なわれてしまう。また、外国人DV被害者が、たとえ英語やフランス語が十分に話すことができたとしても、根強い人種差別感情により、⁽⁴³⁾警察官や医師・看護師等が、外国人の主張内容を疑う傾向にあることも報告されている。⁽⁴⁴⁾さらに、スポンサーからの暴力について警察に通報した場合、自己防衛のための行為が、スポンサーに対する暴力と捉えられ、外国人女性配偶者が、スポンサーと同時に逮捕される場合もある。⁽⁴⁵⁾スポンサーシップ手続き中に、外国人配偶者が逮捕されてしまうと、永住権申請資格がなくなり、退去強制手続きが開始される。よって、外国人DV被害者は、誤認逮捕による退去強制を恐れ、通報することを躊躇する傾向がある。⁽⁴⁶⁾

このような経験が度重なると、外国人DV被害者は自分自身が受けている被害について誰にも理解してもらえないと落胆し、病院での治療や、⁽⁴⁷⁾シエルトー等の被害者支援機関等の利用等もあきらめてしまい、⁽⁴⁸⁾DV加害者のもとを離れる機会を逃してしまうことになる。また、外国人DV女性被害者が、母語で相談できる知人、または医師等の専門家に被害について訴えても、出身国の文化や宗教の影響により男性配偶者側の暴力を容認する風潮がある場合は、⁽⁴⁹⁾同国人コミュニティーから孤立することを恐れ、相談を控える場合もある。さらに、スポンサー自身が人種的または民族的マイノリティー出身者である場合、人種差別意識が残る公的機関に加害者をつきだすことや、私生活を公的機関に詮索されることに対する抵抗感が強いいため、被害について通報や相談をしない傾向が強くなることも報告されている。⁽⁵⁰⁾

③子どもとの別離

カナダ市民等のスポンサーと外国人女性との間に子がある場合、スポンサー側がその子を利用して外国人女性が逃げることをできないよう心理的に追いつめたり、虐待親として通報し、子と故意に引き離したりすることがある。⁽⁵¹⁾しかし、児童虐待にかかる法律制度について、言語の壁等により正しく理解できない外国人DV被害者にとっては、暴力から逃げるか、子どものために暴力の被害を受け続けるかの選択を迫られることとなる。⁽⁵²⁾

また、日本では、在留資格がない外国人配偶者であっても、日本国籍の子を扶養することを理由に、特別在留許可が得られる場合があるが、カナダの場合は、カナダ市民等の子を扶養することを理由に在留が認められる制度はない。よって、永住権がない外国人DV被害者が、子を連れて加害者のもとを離れることを考えたとしても、不法就労者としてしか就労することができず、公的扶助を受給することも難しいため、やはり暴力の中に留まることを選ぶものが多い。⁵³⁾

このように、外国人DV被害者は在留資格の不安定さや言語の壁により、DVから抜け出すことが極めて困難な状況におかれている。特に在留資格がない外国人女性の場合、スポンサーによって一方的にスポンサー申請が取り下げられたり、経済的支援を断ち切られた場合は、永住権取得の機会を失い、経済的にも精神的にも追いつめられることとなる。このような外国人女性を救済するため、現在、移民難民保護法のH&C制度に基づく永住権申請が活用されている。次に、このH&Cの概要および問題点について見ていく。

3. 外国人DV被害者のための救済措置

(1) H&C制度の概要

H&C制度は、移民難民保護法二五条に規定されており、永住権申請要件を満たすことができないカナダ国内在留の外国人に、人道的見地から永住権取得の要件の一部または全部を免除し、永住権取得の機会を付与する制度である。⁵⁴⁾ 申請要件の一つとして、申請者自身がカナダ国内において過酷な状況 (unusual and undeserved hardship or disproportionate hardship) に置かれていることにより、正規の永住権申請要件を満たすことができないことを証明する必要がある。⁵⁵⁾

このH&C制度は、スポンサーであるカナダ市民等からの暴力により関係が破綻し、スポンサーシップ申請が一方的に取り下げられ、永住権を取得する機会を失った外国人女性を救済する手段として活用されている。H&C申請が受理されると、就労許可を得ることができるため、加害者のもとを離れ、生活再建に向けて行動を起こしやすくなる。

外国人DV被害者がH&Cに基づく永住権申請を行う場合、被害状況を証明する書類の提出が必要となる。DVを証明するものとしては、シエルトターの報告書、医師による診断書、警察の記録等が含まれる。また、生活基盤の安定度 (degree of establishment in Canada) についても証

明が求められる。

その他の要件として、なぜ出身国に戻らず永住権を取得してカナダに居住し続ける必要性があるのか、出身国に戻った際にどのような過酷な状況に陥るのか等について詳細に記述した書類を提出する必要がある。⁽⁵⁶⁾もし、当該被害者が帰国することにより、子や他の家族、または雇用主が著しく影響を受ける場合は、その点についても証明することが求められる。その他、犯罪歴の有無等の素行の善悪に関する証明書の提出も必要となる。

スポンサーシップに基づく永住権申請が受理される前に、スポンサーから離れた場合は、婚姻関係等の真正性を示すため、結婚式等の写真や、二人の関係を証明する内容が記載されている友人や親類からの手紙等の提出が求められる。

H & Cの申請費用は、成人は五五〇カナダドルで、二三歳以下の子も同時に永住権申請する場合は、一人につき一五〇カナダドルが必要となる。また、申請要件を満たしていると見なされ、永住権申請が許可された場合は、永住権申請費用が別途必要となる。

H & Cに基づく永住権は、あくまでも例外的な措置であり、審査に数年かかるとされている。不許可処分となった場合は、再申請することはできない。また、H & Cは退去強制手続きを中断させる効果はない。

(2) 厳しい認定要件および審査基準

H & Cにより、多くの外国人DV被害者が救済されることが期待されたが、実際は、申請に必要な要件を満たすことが難しいため、H & C申請が受理され、永住権の取得まで辿り着ける者は、申請者の約一パーセントと極めて低い。⁽⁵⁷⁾よって、カナダ市民権・移民局 (Citizenship and Immigration Canada, 以下「CIC」とする。) は、外国人DV被害者の救済手段として、H & Cの活用を奨励しているが、このような厳しい要件を申請者に課していることにより、救済手段としての機能を果たしているとはいえない。以下、H & C申請にかかる要件が、外国人DV被害者にとって、どのように厳しいものとなっているのか見ていく。

①カナダにおける安定した生活基準

申請要件の一つとして、スポンサーから経済的支援を受けることができなくなった後、外国人DV被害者が経済的に自立して生活を送る能力

があることを証明することが求められる。しかし、DVの一形態として、加害者であるスポンサーから行動が監視され、就労や就労機会を広げるための各種トレーニングを受けることが制限されやすい外国人女性にとって、審査官を説得しうる実績を証明することはほぼ不可能に近い。

また審査官は、申請者の日常生活が、どの程度カナダ国内に根付いているのか、その度合いが、本国送還が望ましくないと判断しうる程度に強いものであるかについても審査する。考慮される事項としては、公的扶助の受給歴、将来において安定した生活を送ることができる資産または技能があること、学歴、カナダにおける職歴、各種研修の受講歴、英語またはフランス語能力、カナダ在留期間、カナダ国内における親戚等の有無、地域の活動への参加歴等である。⁽⁵⁸⁾

しかし、外国人DV被害者にとって、これらの要件を満たすことは非常に困難であることは容易に想像できる。⁽⁵⁹⁾特に、就労に関しては、入国時に保有していた在留資格がH&C申請時に有効であれば、入国時から申請時まで安定した就労状況を保つことも可能であるが、すでに入国時の在留資格が申請の時点で失効している被害者にとっては非常に厳しい要件である。⁽⁶⁰⁾就労許可は、H&Cの申請が受理された後に発行されるにもかかわらず、申請の時点で安定した就労状況の証明を求めるこの制度について、申請者も支援者側も困惑を示している。

では、加害者の元を離れ、カナダ国内で公的扶助に頼らず自立した生活を送ることができる十分な経済力が認められれば、H&C申請による永住権取得が確実となるかという点、必ずしもそうではない。申請者の高い経済力に着目し、本国に戻っても困窮した生活状況には陥ることはないかと判断され、永住権が認められなかった事例もある。⁽⁶¹⁾このように、要件を満たしているか否かの判断は、CICの審査官の裁量に大きく依拠しており、申請時にどのような証明をすれば肯定的な結果を得られるのか不明である。

また、H&C申請が受理されれば、公的扶助を受けることができるが、その後、最終的に永住権が付与されるまでの期間の間に、申請者である外国人DV被害者が経済的に自立することも難しい。⁽⁶²⁾

② 本国送還後の生活について

H&C申請者は、永住権保持者としてカナダに残留することを希望する理由の一つとして、本国送還後に予想される過酷な生活状況について証明しなければならぬ。審査の参考となるH&C施行マニュアルには、過酷な生活の内容は、移民難民保護法が想定しえない過酷な状況であり、個人では対処できないような厳しい状況と幅広く定義付けられているのみであり、⁽⁶³⁾個々の申立てに関する判断については、審査官の裁量により左

右される。⁶⁴ 実際には、H&Cによる永住権が認められなかったことに対して連邦裁判所に不服申立てを行なった事例をみると、審査基準が定まっていなかったことがわかる。

例えば、申請者のカウンセラーが、申請者が本国に送還されれば、カナダ国内において継続的に受けていた治療やカウンセリングの機会を奪われることや、就労や教育の機会を得ることが極めて難しいこと主張する文書を提出したところ、審査官は帰国後の生活が過酷な状況に陥ることを認めた。しかし、他のケースでは、弁護士が、申請者が帰国後に直面しうる過酷な状況として、本国に送還されれば、加害者は申請者の後を追いつ、申請者の本国で暴力を振るう可能性が高いと主張したケースでは、審査官は否定的な見解を示した。⁶⁵ このケースでは、審査官は、被害者である申請者に配慮を示すどころか、かえってそのような暴力的な男性と結婚したことを責めるような意見を示した。

DVの影響により、身体的暴力の後遺症や、心理的暴力の影響によるPTSDの症状がある場合など、本国送還後、日常のあらゆる場面で支障が生じ、就労を継続することが難しい状況に陥る可能性も高い。しかし、H&C申請の審査においては、このような被害者の生活に与える様々な影響について、十分な配慮がされているとはいえない。実際、H&C施行マニュアルの過酷状況に関する項目にも、ファミリー・バイオレンスに関する項目にも、⁶⁶ このような配慮の必要性については明確に言及されていない。よって、スポンサーからの暴力の影響で、スポンサーの元を離れた外国人DV被害者であっても、H&Cに基づく永住権申請手続きを優位に進めていくことは、非常に難しいのが現状である。

③ 申請費用

申請費用の五五〇カナダドルを準備することができないため、申請を諦める被害者も多い。法律扶助制度もあるが、H&C申請費用は補助の対象となっていない。⁶⁷ また、永住権の付与が決定したとしても、四九〇カナダドルを支払わなければならない (the Rights of Permanent Residence Fee)。これに関しては、法律扶助制度を利用することも可能であるが、返済することが前提となる。また、たとえ申請費用等を準備することができても、H&C制度による永住権取得率は極めて低いため、申請自体を躊躇してしまう外国人DV被害者も多い。

就労可能な在留資格を保有していないために加害者に経済的に依存している場合には、経済的暴力、精神的暴力などにより、外国人DV被害者が自由に処分することができない金銭や財産を持つことができず、申請費用を準備する余裕がないものも多い。よって、H&C申請や、永住権取得の際にかかる費用の高さも、被害者が申請を諦める要因の一つとなっている。

④ H&C 施行マニユアルにおけるDVへの配慮

二〇〇六年六月、CICはH&C施行マニユアルを発行し、審査官に対し、H&Cに基づく永住権審査については、その性質上、寛大な措置をするよう要請している。DVによりカナダ市民等の配偶者等のもとを離れた外国人DV被害者に対しても、配慮ある審査を行うよう指示されている。しかし、この施行マニユアルには法的拘束力がないため、実際の審査段階でどの程度参照されているか不明である。⁸⁸

また、DV被害者に対する適切な配慮を行うためには、DVの被害者が陥りやすい心理状況や言動の特徴等を理解する必要があるが、H&C施行マニユアルにはこの点について注意喚起する箇所はない。

さらに、外国人DV被害者にとって証明することも難しい生活基盤については、審査官に対して、申請者の将来の経済的自立や社会活動への参画の可能性を視野に入れて判断することを禁止し、あくまでも申請者の現状に基づき判断するよう強調している。申請者が経済的自立度や社会への適合性等の要件を満たすことができない要因としては、DV加害者からのコントロールより、申請者が社会的に孤立し、経済的にも加害者に依存せざるを得ない状況に陥りやすいという点を挙げるができるが、この点についてもH&C施行マニユアルは触れていない。よって、このH&C施行マニユアルは、外国人DV被害者への配慮の必要性について言及したことは評価できるが、個々の項目における記述が不十分であることや、マニユアル自体に法的拘束力がないこと等により、被害者の救済を目的として掲げておきながら、その目的に反し、被害者が救済を求めることを躊躇させるような障壁の一つとなってしまうている。

4. 外国人DV被害者に対する特別救済制度―米国との比較―

カナダが抱える問題点は、これまで考察を重ねてきた日本およびアメリカの問題点と重なる点が多い。ここでは、米国とカナダにおける外国人DV被害者の救済に向けた特別な制度を比較し、相違点や共通点について検証する。

(1) 米国における外国人DV被害者救済のための特別在留資格制度の概要

米国では、米国民または永住権資格保持者と婚姻した外国人配偶者が、在留資格の不安定さや言語の壁により加害者のもとに留まる傾向にあることを憂慮し、一九九四年の「女性に対する暴力に関する法律」(Violence Against Women Act of 1994, 以下「一九九四年VAVA」とする。)において、在留資格単独申請制度および退去強制停止制度を導入した。⁽⁹⁾一九九四年VAVAでは、永住権自己申請や退去強制停止申請の際、本国送還後の生活困窮度についての証明が必要であった。しかし、多くの申請者にとってこの要件を満たす事が難しく、多くの申請が不許可となっていた。また、一九九四年VAVAでは、申請時に加害者である米国民または永住権保持者と婚姻していることが条件とされていたため、DVが原因ですでに離婚したものは、一九九四年VAVAによって導入された外国人DV被害者のための救済制度を利用することができなかった。また、永住権保持者である男性配偶者が、身体的暴力や保護命令違反等で逮捕され在留資格を失った場合も、被害者である外国人配偶者は、永住権の単独申請や退去強制停止といった救済制度を利用することができなかった。

これらの問題を解決するために、二〇〇〇年にVAVAが改正された。主な改正事項としては、在留資格の単独申請や退去強制停止申請時に、本国送還後の「著しい困難」を証明が不要とされたことが挙げられる。また、二〇〇〇年VAVAでは、Uビザという特別な在留資格が創設され、配偶者等からの暴力が原因で非正規滞在となったもの等、一九九四年VAVAでは救済することができなかった在留資格のない被害者にも、在留資格を取得できる道を開いた。⁽¹⁰⁾しかし、Uビザ申請条件の一つとして、暴力加害者の逮捕に向けた捜査協力することがあげられていたため、警察に対する不信観や退去強制への恐れにより被害者の利用が進まなかった。さらに、Uビザ施行ガイドラインの導入が大幅に遅れて、審査基準があいまいな状況が続いたことも、外国人DV被害者の救済が停滞しているのが現状である。⁽¹¹⁾

(2) H&C制度との比較

一方、カナダのH&C制度では、VAVAでは改善された本国送還後の「著しい困難」に相当する要件が残っていることから、上述のとおり多くの被害者が申請を諦める、または申請をしても永住権取得に至らないという問題が生じている。また、米国では、在留資格単独申請の際、離婚や別居の有無は問われないが、カナダの場合は、H&C制度により永住権申請を行う前提として、スポンサーであるカナダ市民等の配偶者がスポンサーシップ申請を取り下げていることが必要となる。すなわち、加害者である男性配偶者がスポンサーシップを取り下げなければ、

被害者が自分自身のために永住権申請をすることはできない。例えば、関係は破綻しているが、被害者が逃げることができないように、スポンサーシップ申請をあえて取り下げない加害者もいる。このような状況を鑑みると、H&C制度を通じて救済される外国人DV被害者は極めて限定されることとなる。

その他、共通する問題点としては、米国、カナダとも、外国人DV被害者に対する特別な在留資格制度に関する施行ガイドライン等に法的拘束力がない、また、そのガイドラインにおける各種手続き等の審査基準が明確でないことにより、審査員の裁量が結果に大きく影響することが挙げることができる。また、警察による二重逮捕が後を絶たないこと、外国人DV被害者に関する専門的な知識をもった通訳者および支援機関が不足していること、支援機関に地域間格差があることも、共通した問題として指摘することができる。

5. 改善点および今後の課題

外国人DV被害者の救済体制を充実させるためには、H&Cの申請要件の緩和や施行ガイドラインの改訂といった制度上の見直しが急務である。また同時に、CICの審査官や警察官に対する研修や、国や地方自治体の各種行政機関・民間機関の連携の強化等、運用面における改善が必要となってくる。現在、被害者支援に従事する専門家や民間団体から意見書等が作成され、状況の改善にむけた動きが始まっている。ここでは、被害者支援従事者の声に基づき、制度上の改善点および施行段階における今後の改善点について指摘する。

(1) 過酷条件

現在、H&Cによる永住権申請にかかる審査基準として、帰国後の困窮状況およびカナダにおける生活基盤の証明が最も重視されているが、経済的にカナダ市民等の配偶者等に依存している外国人DV被害者にとっては、この二つの条件を十分に満たすだけの情報収集や生活基盤を構築することは非常に困難である

米国の一九九四年VAVAでは、在留資格単独申請の要件として、帰国後の過酷状況等の証明を求めていたが、この条件を満たすことができず、申請が却下されるまたは申請自体を諦める被害者が続出したため、改正によりこの過酷条件を申請要件から外した。よって、H&Cによる永住

権申請に係る審査においても、この要件については審査基準から削除することが望ましい。

(2) 生活基盤について

H&C申請時に、申請者自身が、経済的に自立した生活を送る能力が十分にあることや、地域活動等に参画しカナダ社会に適應していることを証明しなければならないが、前述の通り、DV加害者である夫からの精神的暴力や、経済的暴力等により行動がコントロールされていることにより、安定した収入を得られる職に継続して従事することや、地域活動に参加するための外出などが困難な場合が多い。

就労許可は、基本的にスポンサーシップ申請が受理された後にしか得ることができないため、その間に外国人DV被害者が就くことができる仕事は、非正規の短期労働に限られてしまう。また、カナダ市民等の配偶者等がスポンサーシップ申請をしていない場合で、外国人女性の入国時の在留資格が失効している場合は、非正規滞在者となることから、経済的自立に足る報酬を得られる仕事に付くことは、ほぼ不可能である。

また、DVから逃れるために、加害者と別居した後、公的扶助を受けて生活の再建を目指している女性は、H&C申請の際に、経済的自立能力がないとみなされ、永住権審査の際に不利となる。よって、審査の際には、被害者の申請時における経済力や地域社会への適応度のみによって判断するのではなく、公的扶助を受けてこれから自立する意思のある被害者も救済するために、将来における経済的自立能力も視野に入れて、審査されるべきである。

また、H&C申請費用五五〇カナダドルも法律扶助の対象とし、経済的理由により、H&C申請による永住権資格申請を断念し、加害者のもとにとどまることを選択せざるを得ない外国人DV被害者に救済の道を開くべきである。

(3) 専門家への研修

移民審査官の意識改革の徹底が必要不可欠である。しばしば、審査において、DVをするような男性と婚姻や内縁関係を結んだ女性側の思慮のなさを責める職員が多い。

また、DVの被害を証明するために、医師等の診断書が有効とされているが医療従事者自身の人種差別感情が根強く、外国人女性に対する偏見から、被害者に寄り添ったケアが必ずしも行われているとはいえない。このような状況を変えるために、支援にあたる者に、外国人女性がD

Vの被害にあったときに、どのような問題に直面するのか、どのような心理状態に陥るのか等について研修を通して理解を深め、適切な対応ができるようにすべきである。さらに、法律や医療等の専門用語や、女性に対する暴力に関して専門的知識を兼ね備えた通訳者の養成が急務である。

(4) 退去強制手続きの停止

H&Cは、退去強制手続きを中断させる効果はなく、手続き進行中に本国送還される可能性が常にあるため、被害者が申請を思いとどまる傾向がある。また、再審査請求が認められても、審査期間中、退去強制手続きは同時に進行するため、結果が出る前に、本国に送還されることもある。よって、H&C制度による永住権申請を行ったものについては、VAWAの退去強制手続きを一旦停止するよう運用を見直すことが望ましい。

(5) 施行マニュアル

現行のH&C施行マニュアルには、DV被害者への配慮の重要性に記載されているが、一般的な記述にとどまっているため、DVが被害者の心理状態や行動にどのような影響をもたらすのか等に関する解説や、DV被害者への配慮は、審査のどの段階で考慮にいれるべきなのか等について具体的な記述はない。よって、審査官が、DVのメカニズムを把握し、被害者が就労を継続することが難しい心理状態に陥りやすい時期があることや、加害者により行動が制限されているため、地域社会活動参加することが困難である場合があること等を理解して被害者への対応を決めることができるよう、マニュアル改定の検討を進めていくべきである。

(6) 支援の拡充

外国人DV被害者は、言語の壁により、法律や各種支援サービスに関する情報が必要なときに入手できない状況にしばしば陥りやすい。情報提供に関しては、これまで、婚姻や離婚をする際に必要な手続きや、DVの被害にあったときに相談することができる機関等について多言語で書かれた冊子等は作成されているが、行動が制限されていたり、インターネットへのアクセスができない被害者等、すべての被害者に必ずしも必要な情報が届いているとは言い難い。よって、多言語情報の提供方法についても、外国人DV被害者により配慮した工夫が講じられるべきで

ある。また、相談機関に繋がることができても、外国人DV被害者が安定した生活を送るために必要な法的手続き等の情報を、被害者が理解できる言語で提供されることが限られている。よって、相談先や避難先等において多言語で対応できるよう受け入れ態勢を整えるべきである。⁽⁷²⁾

おわりに

外国人DV被害者のおかれている状況をみると、どの国においても外国人DV被害者たちは見えない存在にされており、暴力のない生活を送るための制度が不十分であることがわかる。このような状況を改善するためには、在留資格制度の見直しは必須であるが、外国人DV被害者が安心してその制度を活用できるような環境づくりも同時に行わなければ、その制度は形がいか化してしまう。

制度の形がいか化を防ぐためには、救済から自立支援までを視野に入れた包括的な取り組みを進める必要がある。その取り組みの内容としては、言語習得や職業訓練等の機会の提供、DV被害者の特徴を理解した医療や法律支援等、二重逮捕の予防、人種差別意識の改善等、多岐にわたって取り組むべき点が残されている。

DV被害者対応については、各国、省庁間を越えた包括的な救済ガイドライン等を制定しているが、外国人DV被害者については、あくまでも例外的な事例として、特別な配慮が必要ことが言及されるのみに留まる場合が多い。しかし、これではDV被害者が安心して暴力からのがれ、新しい生活の再建にむけて踏み出す環境を作っていくには限界がある。今後は、各国の取り組みについて詳細な検討を重ねると同時に、このような包括的な取り組みのモデルについても検討を進めていく必要がある。

注

(1) ドメスティック・バイオレンスの定義は国や文化の違いより多様であるが、本稿では、基本的に「配偶者・元配偶者、内縁の配偶者・元配偶者からの身体的暴力、心理的暴力、性的暴力、経済的暴力」を指すものとする。

(2) 総合的社会調査 (The General Social Survey) は、カナダの一〇の州に在住している一五歳以上のものを対象に五年ごとに実施され、時間の経過とともに変化する生活状況や福祉の動向を監視し、時代にそった、または新たに浮上した特定の社会政策課題に対して、情報を提供することも目的に行われるものである。尚、配偶者等間の暴力についての統計は、身体的暴力および性的暴力のみを対象としている。

(3) Family Violence in Canada: A Statistical Profile, Statistics Canada, January 2011, p.16.

- (4) 過去十二ヶ月の間における配偶者等からの身体的暴力および性的暴力に関する通報のうち、二五歳～三五歳からの通報は一四一、〇〇〇件で、四五歳以上の被害者からの通報件数(七四、〇〇〇件)よりも三倍多かった。Statistics Canada, supra note 3, p.10.
- (5) 法律婚しているものからの通報は一四二、〇〇〇件、内縁関係にあるものからの通報は九〇件であった。
- (6) Statistics Canada, supra note 3, p.10.
- (7) 過去に「児童擁護施設に送られた被虐待児の多くは、障害者、人種的、民族的少数者 (racial and ethnic minorities)」、カナダ先住民、および貧困家庭出身者であった。カナダ社会おいて阻害をわづかせるグループ (marginalized groups) に属している子どもたちが報告されている。
- (8) Visible minority とは、カナダの雇用平等法 (the Employment Equity Act) により導入された用語であり、雇用の場における平等と適切な採用数を確保するために特別な配慮が必要なグループの一つとして挙げられている。雇用の機会均等にむけて特別な配慮が必要なグループとしては、その他に、女性、カナダ先住民、障害者が挙げられている。また、Visible Minority は「雇用平等法により「先住民を除く非白人系人種または肌の色が白くないもの (persons, other than Aboriginal Peoples, who are non-Caucasian in race or non-white in colour)」と定義されている。Visible Minority の対象となるのは、南アジア出身者、中国人、黒人、マリアン人、西アジア出身者、フィリピン人、東南アジア出身者、南アメリカ出身者、日本人および韓国人 (South Asian, Chinese, Black, Arab, West Asian, Filipino, Southeast Asia, Latin American, Japanese and Korean) である。Tina Chui and Helene Maheux, *Visible Minority Women, Women in Canada: A Gender-based Statistical Report*, Statistics Canada, July 2011, p.5.
- (9) カナダ政府による統計では「移民」(Immigrant) は、カナダに上陸し、在留が許可されたものであり、帰化申請により市民権を得たもの、または永住権を取得したものが対象とされている。Tina Chui, *Immigrant Women, Women in Canada: A Gender-based Statistical Report*, Statistic Canada, July 2011, p.34.
- (10) *Family Violence: Department of Justice Canada Overview Paper*, May 2009, Department of Justice Canada, p.6.
- (11) 未解決事件を除く。未解決事件を入れた、二〇〇一年～二〇〇九年の殺人事件件数は、五九三八件であった。Statistics Canada, supra note 3, p.38.
- (12) *ibid.*, p.38.
- (13) 全体的に、配偶者等間の殺人については、元配偶者等よりも現在の配偶者等が加害者となる場合が多い。また、二〇〇〇年～二〇〇九年における殺人のうち、内縁関係間のものが四〇%、法律婚をしている配偶者間のもものは三六%と、内縁関係間の方が、殺人に至る場合が多い。また関係を解消した場合においても、元内縁の配偶者が加害者となる場合(二三%)が、法律婚していた場合に比べて多し(二%)。 *Family Violence in Canada: A Statistical Profile*, Statistics Canada, January 2011, p.34, 38.
- (14) *Family Violence in Canada: A Statistical Profile*, Statistics Canada, January 2011, p.33.
- (15) カナダける外国人女性の出身国は、二二〇か国以上と多岐にわたっている。二〇〇九年度における主な出身国は「多い順からイギリス(九%)、中国(八%)、インド(七%)、フィリピン(五%)」であった。Tina Chui, *Immigrant Women, Women in Canada: A Gender-based Statistical Report*, Statistic Canada, July 2011, p.5, 9.
- (16) 二〇〇一年から二〇〇六年の五年間で、女性全体の人口は八四〇、〇〇〇人増加したが、そのうち、外国人女性は五七九、八〇〇人であった。 *ibid.*, p.6.
- (17) この数字は過去三〇年間のうちで最も高いものである。 *ibid.*, p.6.
- (18) 移民難民保護法による、永住権の申請資格があるのは、経済クラス (Economic Class)、家族クラス (Family Class)、難民クラス (Refugee Class) の三つのクラスに属するものである。経済クラスは、高度な選抜労働者 (Skilled Worker Class) と、ビジネスクラス (Business Immigrants Class)、在宅介護クラス (Live-In Caregiver Class) の三つに分かれる。 *ibid.*, p.7.
- (19) Tina Chui, *Immigrant Women, Women in Canada: A Gender-based Statistical Report*, Statistic Canada, July 2011, p.6. Tina Chui, *Immigrant Women, Women*

- in Canada: A Gender-based Statistical Report, Statistic Canada, July 2011, p.20.
- (20) Smith, Ekruwa, "Nowhere to Turn? Responding to Partner Violence Against Immigrant and Visible Minority Women", Canadian Council on Social Development, Ottawa, March 2005, Smith, 2003.
- (21) 「同じく、非白人系 (visible minority) という分類で統計が取られている。非白人系の女性は、白人系の女性よりも「配偶者等からの暴力について通報する件数が少ない。また「暴力の発生率も、前回のGSSの調査よりも減少している」。 Measuring Violence Against Women, Statistical Trends 2006, Statistics Canada, October, 2006, p.41.
- (22) 実際には、「二〇〇一年の統計によると、カナダでは、二六〇〇万人の女性が英語またはフランス語を流暢に話す」とも答えている。 *ibid.*, p.77.
- (23) *ibid.*, p.43.
- (24) 「二〇〇九年のGSSによると、DVについて通報する件数をみると、ゲイまたはレズビヤンの被害者からの通報は、異性愛者のそれより約二倍であり、バイセクシュアルの被害者の場合は、異性愛者の通報件数の約四倍であった。 Statistics Canada, *supra* note 3, p.12.
- (25) 「二〇〇九年のGSSによると、先住民のDV被害者の通報件数は、先住民以外の被害者からの通報件数の約二倍であった。先住民社会におけるファミリー・バイオレンスの背景には、植民地支配の経験とその打撃、特に同化政策の一環として行われた寄宿学校での教育の影響により、伝統的な価値観や「家族やコミュニティの構造が大きく損なわれた影響等がある」と指摘されている。 Samuel Perreault, *Violent victimization of Aboriginal people in the Canadian provinces*, Statistics Canada, March 2011, p.10-11.
- (26) Of those who reported having an activity limitation (such as a physical or mental condition or health problem), 8% reported having been a victim of spousal violence in the previous 5 years, compared to 6% who did not have an activity limitation.
- (27) マイノリティーの動向に関する最新の統計は、「二〇〇九年の総合的社会調査」である。
- (28) 移民難民保護法が改正され配偶者の扱いが拡大し、カナダ市民等と一年以上同居している場合には、内縁関係にあるものや同棲しているパートナーも、カナダ市民等の家族とみなし、そのものの被扶養者として永住権申請が可能となった。その他、一方パートナーの国が同性婚等を認めていないため、一年以上の同居事実がない場合等、同居していない正当な理由がある場合には、申請が認められる場合がある。
- (29) この制度における被扶養者としては、「カナダ市民等の配偶者の他に、婚約者、両親、祖父母、一八歳以下の子、兄弟・姉妹、姪・甥、一九歳以上の学生等、カナダ市民等の家族が幅広く含まれる。
- (30) スポンサーになる条件は、「一八才以上のカナダ市民または永住権保持者。ただし、現在、退去強制手続を継続中であるもの、以前扶養者としての義務を履行しなかったもの、公的扶助を受けているもの（障害手当受給者を除く）」は、新たに外国人配偶者等の扶養者となることはできない。 Immigration and Refugee Protection Regulations SI33 (1).
- (31) The basic requirements are food, clothing, shelter and other needs for everyday living. Dental care, eye care and other health needs not covered by public health services also included. The undertaking ensures the applicant and his or her dependent children do not have to apply for social assistance. *Applying for Permanent Residence from within Canada: Spouse of Common-Law Partner in Canada Class, Citizenship and Immigration Canada, IMM 5289-E (11-2010)*, p5.
- (32) 例えば、当該女性が、短期滞在、留学、就労に関する査証によりカナダに入国し、その後、配偶者等と出会う。スポンサーシップ申請に至った場合などが考えられる。
- (33) スポンサーシップ申請は、「カナダ国内の Case Processing Centre (CPC) に行へ。
- (34) スポンサーシップ申請の取り下げは、「管轄機関にファクスを送信し通知する」とのみであり。その際、申請時に支払った費用は返金されない。カナダ市民権・移民省がすでに配偶者等の永住権を認めた後は、スポンサーシップを取り下げることができない。よって、関係は破綻したとえ別居状態にあっても、外国人女性配偶者等が

- 永住権を取得した場合、取得後から三年間、子どもや親等、その他の親族であれば、被扶養者側が永住権取得した後から一〇年間、それらの者が、経済的な最低生活需要のすべてを満たせるよう経済的支援を継続して行わなければならない。
- (35) IMMIGRANT WOMEN'S PROJECT: Safety of Immigrant, Refugee, and Non-Status Women, Ending Violence Association of BC, MOSAIC, & Vancouver & Lower Mainland Multicultural Family Support Service Society, March 2011, p.60.
- (36) Canadian Council on Social Development with Vancouver and Lower Mainland Multicultural Family Support Services Society and Immigrant Women Services of Ottawa, *Domestic Violence in Sponsor Relationships among Immigrant and Refugee Women and its Links to Homeless: Implications for Services Delivery*, 2006, p.9.
- (37) 生活保護申請手続きに必要な書類等が、DVの加害者であるカナダ市民等スポンサーの手にあり入手することが困難な場合や、危険がともなう場合は「カナダ市民権・移民省が警察や地元福祉局に連絡し、外国人女性が安全に必要な書類を入手できるように協力を要請する場合がある」。
- (38) 永住権取得後に得られる支援としては、雇用保険、労災保険、家族手当、年少扶養親族に関する扶養控除等々がある。 *Sponsorship Breakdown, Useful information for people who need help when their sponsorship in Canada breaks down*, Legal Service Society, BC, November 2009, p4, p5.
- (39) Smith, *supra* note 20, p.25.
- (40) *ibid.*, p.iv.
- (41) Linda Macleod et al., *Like a Wingless Bird: A Tribute to the Survival and Courage of Women Who Are Abused and Who Speak Neither English Nor French*, Ottawa: Department of Canadian Heritage, 1993, p.39.
- (42) Felicie Staires and Lori Pope, *No Place Like Home: Assaulted Migrant Women's Claims to Refugee Status and Landing on Humanitarian and Compassion Grounds*, J.L. & Soc. Pol'y 148, 190, p.157.
- (43) 人種主義、人種差別、外国人嫌悪および関連する不寛容に関する特別報告者 (Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance) は「カナダは政府の方針として多文化主義を採用し、」権利および自由に関するカナダ憲章 (the Canadian Charter of Rights and Freedoms) や「カナダ憲法 (the Constitution Act 1982)」をはじめ、「一連の法律 (カナダ権利の憲章 (Canadian Bill of Rights)、連邦労働法典 (Canadian Labour Code)、公務労働関係法 (Public Service Staff Relations Act)、公務雇用法 (Public Service Employment Act)、刑法典 (Criminal Code) 等) (以下「法」) の立場を取っているが、社会のあらゆる場面にわたって人種差別が根強く存在する」ように懸念を示している。 Report of the special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, Mr. Doudou Diène, on his mission to Canada from 15 to 26 September 2003, E/CN.4/2004/18/Add.2, March 2004, para23, 72.
- (44) 医療従事者を対象とした調査によると、人種差別感情や言語での意思疎通が困難なことに伴い、外国人女性の患者を「問題を抱えている患者」ではなく、「問題のある患者」として敬遠し、診察時間も白人系の住民に比べて短く、この結果が報告されている。 Yasmin Jiwami, with Kelly D'Aoust, Suki Grewal, Bernia Bunjun, Harjit Kaur and Tracy Conley, *Interesting Inequalities: Immigrant Women of Colour, Violence & Health Care*, Feminist Research Education Development and Action Center July 2011.
- (45) 国連女性差別撤廃委員会は、「カナダ政府による女性差別撤廃条約実施状況第六回および七回報告書に対する最終見解において、DV事件において、当事者双方が逮捕 (dual charging) される件数が増加する傾向にある」ように懸念を示し、「改善を求めよう」。 Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women; Canada, CEDAW/C/CAN/CO/7 November 2008, para 23.

- (46) Heather Neufeld, *Inadequate of The Humanitarian and Compassionate Procedure for Abused Immigrant Spouse*, *Journal of Law and Society Policy*, Vol.22, 2009, p.185.
- (47) 二〇一〇年の時点において、暴力の被害を受けた女性のためのシェルターは全国で五四三か所あり、そのうち、文化や人種の違いに配慮したサービスを提供しているのは約半数である(四八%)。Marta Burczycka and Adam Cotter, *Shelter for Abused Women and Children in Canada*, 2010, Statistics Canada, June 2011, p.11. 44. シェルターを提供されている主な言語は、英語およびフランス語の他に、スペイン語(二八%)、タリ語(一三%)、ハンガリー語(一二%)、マチュエ語(一一%)、マイン語(一〇%)、コンクマール語、中国語、ポーランド語、ポルトガル語(九%)である。Statistics Canada, supra note 3, p.23.
- (48) Susan McDonald, *Not in the Numbers: Domestic Violence and Immigrant Women*, *Canadian Women Studies* (3), 1999, p.164.
- (49) Smith, supra note 20, p.26.
- (50) LIFE BEYOND SHELTER: TOWARD COORDINATED PUBLIC POLICIES FOR WOMEN'S SAFETY AND VIOLENCE PREVENTION, YWCA of Canada, October, 2009, p.38.
- (51) その他、スポンサー側は、外国人女性に対し、もし子どもを置いて逃げた場合には、子どもを遺棄したとして児童福祉機関に通報し、子の養子縁組手続きをすすめるべきだったという。
- (52) Neufeld, supra note 46, p.187.
- (53) *ibid.*, p.188.
- (54) To apply for permanent residence from within Canada on humanitarian and compassionate ground (H&C) if you: are a foreign national currently living in Canada; and need an exemption from one or more requirements of the Immigration and Refugee Protection Act (IRPA) or Regulation in order to apply for permanent residence within Canada; and believe you would experience unusual and undeserved or disproportionate hardship if you are not granted the exemption you need; and are not eligible to apply for permanent residence from within Canada in any of these classes: Spouse or Common-Law Partner, Live-in Caregiver, Protected Person and Convention Refugees, Temporary Resident Permit Holder. *Application for permanent Residence from within Canada, Humanitarian and Compassionate Consideration, Citizenship and Immigration Canada*, IMM 5291 E (09-2011), p.3.
- (55) *Immigration Manual IP 5 Immigrant Applications in Canada made on Humanitarian or Compassionate Ground, Citizenship and Immigration Canada*, 5.6, p.12.
- (56) 例えは本国における文化や宗教に基づく慣習により、婚姻関係等が破綻した女性に対する差別が根強い場合、就労や教育の機会が著しく制限されるなどにより、安定した生活を継続する手段が極めて困難であること等を含む。
- (57) Ending Violence Association of BC, et al., supra note 35, p.64.
- (58) *Immigration Manual IP 5*, supra note 3, p.35.
- (59) たがえ安定した職および貯金がある場合であっても、生活基盤要件を満たすと判断されるには限らない。貯金もあったが、家賃の支払いについては、公的扶助を受けていたため、不許可となった事例もある。また、申請者がカナダ在住期間が同様の他の外国人と比較すると、申請者の経済力が乏しいという場合、不許可の理由であった (Ruiz v. Canada Ministry of Citizenship and Immigration [2006] F.C.J. No. 573, Para 20, 34.) Neufeld, supra note 46, p.195.
- (60) また、本国での職歴や資格にどこか考慮されなく。 Smith, supra note 20, p.iv.
- (61) IG v. Canada (Ministry of Citizenship and Immigration) [1999] F.C.J. No. 1704 (QL) para.22, Neufeld, supra note 46, p.195.
- (62) あるケースでは三人の子がいる外国人DV被害者に対して、経済的に自立する手段は困難であるため、H&Cに基づく永住権を認めない結果を下した。 *ibid.*, p.197.

- (63) “The hardship faced by the applicants (if they were not granted the requested exemption) would be, in the most cases, unusual. In other words, a hardship not anticipated by the Act or Regulations; and the hardship faced by the applicants (if they are not granted the requested exemption) would be, in the most cases, the result of circumstances beyond the person’s control”. *Immigration Manual IP 5*, supra note 55, p.12.
- (64) H&C申請に対する移民審査官の決定については、その理由については公開されないため、審査の段階で、どのような内容が過酷な生活と評価されたのか、正確な情報を得ることは非常に難しい。Neufeld, supra note 46, p.192.
- (65) *ibid.*, p.192.
- (66) “Officers should be sensitive to situations where the spouse (or other family member) of a Canadian citizens or permanent resident leave an abusive situation and, as a result, dose not have an approval sponsorship”, *Immigration Manual IP 5*, supra note 55, p.40.
- (67) *Ending Violence Association of BC, et al*, supra note 35, p.63.
- (68) H&C制度を利用して永住権申請を試みたが認められず、連邦裁判所に再審請求をした事例において、裁判官は、施行マニュアルのファミリー・バイオレンスに関する規定には拘束力がなく、たとえ暴力の事実が認められても、カナダへの残留を認めることはできない、という見解を示した。Johnoun v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1993] F.C.J.No.844, para2-4.尚、再審査が行われるのは、再審査申請件数全体の二三%程度である。また、最初の決定を覆すのは非常に難しく、再審査には、相当の理由が必要となる。Neufeld, supra note 46, p.200.
- (69) 米国民または永住資格保持者や婚姻した外国人配偶者が、永住権資格を取得するためには、家族関係に基づく永住権 (Family-based Immigration) を申請することとなる。しかし、婚姻期間が二年未満の場合は、まず仮の永住権 (Conditional permanent residence) が付与される。家族関係に基づく永住権への在留資格変更手続きは、仮の永住権の有効期限九〇日前行う必要がある。この変更手続きは、外国人配偶者本人ではなく、米国民または永住資格保持者である一方配偶者が、「外国人のための請願 (Petition for the Alien Relatives)」を、米国民権・移民業務局 (US Citizenship and Immigration Services, USCIS) に申し立てなければならぬ。しかし、婚姻当事者間にDVが発生している場合には、加害者側の米国民または永住権保持者の資格変更手続きに協力しない場合が多く、その結果、外国人配偶者が非正規滞在となってしまっていた。そして、退去強制を恐れる外国人女性たちは、退去強制の危険を覚悟して救済を求めるか、暴力の中に留まることかを選択するを得ない状況におかれていた。
- (70) Uビザが認められると、最長四年間の滞在が許可され、この期間に就労することが可能となる。
- (71) Uビザ暫定最終規則の施行はUビザ創設から七年後の二〇〇七年一〇月、また、Uビザから永住権への資格変更に係る暫定最終規則は、二〇〇九年一月によろやへ導入された。Office of the Citizenship and Immigration Service Ombudsman, *Improving the Process for Victims of Human Trafficking and Certain Criminal Activity: The T-visa and U-visa*, January 29, 2009, p.9.
- (72) 国連女性差別撤廃委員会は、カナダ政府による女性差別撤廃条約実施状況第六回および七回報告書に対する最終見解において、女性に対する暴力の被害者、特に、カナダ先住民、障害者、移民、難民、人身取引、地方および北部地域住民の女性のニーズに対応しうるシェルターやサービスの提供の必要性を指摘している。CEDAW, supra note 45, para 30.
- (73) シェルターに勤務している外国人職員によると、言語の違いにより、外国人女性への情報提供が不十分であること、また被害者に対して支援サービスがあることを知らせるための、マウントリーナや地域社会における取組みが必要であることが指摘されている。BEYOND THE SHELTER WALLS, NO MORE RUNNING IN CIRCLES, YWCA of Canada, 2008, p.33.