

仮訳 (Rev.1 / 原文英語)

庇護情報の秘密保持の原則に関する助言的意見

はじめに

1. UNHCRは、世界の難民への国際的保護の提供と恒久的な解決策を図るという責務に基づき、1951年難民の地位に関する条約（以下「1951年難民条約」）の適用に直接的な関心を有している¹。さらに、1951年難民条約第35条の下、当該条約適用の監督義務も有している。本意見は、庇護申請手続きにおける秘密保持の問題に関して適用される原則について述べるものである。

庇護申請者に関する情報の共有に関する原則

2. 国際人権法は、あらゆる人のプライバシーへの権利と恣意的または違法な干渉からの保護を保障している。²国際法では、プライバシーへの権利は一般的に、自身に関わる情報がどのように取り扱われているのかを知り、それを不当な遅延や代償なく、かつ分かりやすい形で取得し、そして違法、不必要または不正な記載がある場合には適宜訂正や消去をしてもらえる権利として定義されている。ある人の私生活に関する情報が第三者に渡り、国際人権法に反した目的で使用されることのないよう、効果的な措置を取る必要がある。
3. 秘密保持に適用される一般的な原則としては、外部者との情報共有が当該個人の安全を脅かし、その個人の人権侵害につながるものであってはならないとされている。日本が批准した市民的及び政治的権利に関する国際人権規約（ICCPR）の第17条では、「何人も、その私生活、家族、住居若しくは通信に対して恣意的に若しくは不法に干渉され又は名誉及び信用を

¹ 1950年12月14日国連総会決議第428(V)号国連難民高等弁務官事務所規程を参照。

² 以下、日本に関連した宣言および人権条約に記載されている個人のプライバシーの権利を参照。1948年12月10日世界人権宣言第12条、市民的及び政治的権利に関する国際規約第17条、子どもの権利に関する条約第16条。

仮訳 (Rev.1 / 原文英語)

不法に攻撃されない。」と規定している。³ これらの原則は、行政機関に課される守秘義務を厳密に規制する日本の国内法にも反映されている。⁴

4. プライバシーの権利に関するこれらの原則は、難民および庇護希望者、その他の外国人に対しても国民と同様に適用されるものである。⁵ プライバシーの権利と秘密保持の要件は庇護希望者にとっては特に重要である。彼らの申請は出身国当局からの迫害の恐れを本質的に想定しており、情報の保護が確保されなければ申請者の状況が脅かされる場合もあるからである。庇護申請が最終的に却下される前に庇護希望者の個人データやその他の情報を出身国当局と共有することは、1951年条約の精神に反する行為である。
5. こうした懸念を考慮し、庇護申請を受理し評価する国家は、出身国当局とのいかなる情報の共有、さらには出身国にその国民が庇護申請をした事実を通知することも控えなければならない。庇護国当局が出身国を「安全な出身国」とみなしていたとしても、また、庇護申請が経済的理由に基づくと考えられる場合でも、この原則は適用される。同様に、庇護国当局は出身国との機密情報の共有がもたらすであろうリスクの大小を判断し、人権侵害をもたらさないであろうと結論づけるなどということをしてはならない。

³HRI/GEN/1/Rev.12、人権委員会の市民的及び政治的権利に関する国際規約第17条に関する一般的意見書第16号第10章、第23頁を参照。個人にとっての本条項の意味を以下の通り説明。「(略)個人の私生活を最も効果的に保護するには、各個人が分かりやすい形で、自動データ・ファイルに個人情報が入っている場合には、どのような情報が何の目的で含まれているのかを確認する権利を有するべきである。各人は、どの公的機関または私的個人または団体がそれらのファイルを管理しているのか、または管理できるのかを確認できるべきである(略)。」と説明している。

⁴2003年には、「個人情報の保護に関する法律」(個人情報保護法)とも関係する「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」(行政機関個人情報保護法)が公布されている。

⁵United Nations Declaration on the Human Rights of Individuals Who are Not Nationals of the Country in Which They Live (居住国の国民でない人々の人権に関する国連宣言)(1985年)第5条(1)を参照。「外国人は、居住する国の国内法に準拠し、その国家の国際的義務を条件として、特に以下の権利を享受できるものとする(中略)(b) 私生活、家族、住居若しくは通信に対する恣意的若しくは不法な干渉から保護される権利」。詳細は、例えば欧州評議会1980年Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (個人情報の自動処理に関連する個人の保護についての規約)第1条「本規約は、国籍または居住地に関わらず、各加盟国の領土内において各人の権利と基本的自由、特にその人に関連した個人データの自動処理(「データ保護」)に関するプライバシーの権利の保護を目的としている。」を参照。1980年規約の解釈的報告書第26章は以下の通り規定している。「(略)本規約内の保障は、国籍または居住地に関わらず各人にまで適用される。本条項は、欧州評議会および各加盟国の個人の権利の保護に関する一般原則に準拠するものである。データ保護を国家の国民または合法的に居住する外国人のみに制限するような条項は本規定と矛盾することになる。」

仮訳 (Rev.1 / 原文英語)

6. 難民条約第25条は行政上の支援に関するもので、難民が本国の保護に頼れない場合についても述べている。また、難民が出身国の当局と接触することで迫害の対象となることを回避し、出身国にとどまる家族および/または関係者が危険にさらされることを回避する意図もある。
7. 難民および庇護希望者は不利な状況に置かれているため、庇護手続きにおける秘密保持は特に重要である。⁶グローバル・コンサルテーションズ（難民の国際保護に関する世界協議）において協議されたとおり、⁷「庇護手続きのいかなる段階においても、庇護申請内容のあらゆる側面に関しての秘密保持がなされるべきである。これには、申請者が庇護を申請した事実そのものも含まれる」。また、同協議で強調されたように、「庇護申請に関するいかなる情報も一切、出身国と共有されてはならない」。⁸この原則は欧州レベルの指令書の起草過程でも考慮されている。2004年4月に欧州連合理事会（閣僚理事会）は、「加盟国の難民の地位の付与および撤回の手続きにおける最低基準に関する欧州連合理事会指令」の提案書に関して、政治的合意に達した。⁹
8. したがって当局は出身国において自分の個人情報をもしくは確認してもよい、という申請者自身からの文書による合意を得なければならない。庇護希望者が、自身に優位な強力な証拠を出身国から取得でき、そうした

⁶特に、1993年9月27日 ExCom Sub-Committee of the Whole on International Protection（国際保護全般に関する執行委員会小委員会）「難民保護における十分な情報を得た上での意思決定：情報の役割」第8節「情報に関する方針の作成および実行にあたり、UNHCRは[...]、個人データの保護に関する国内および国際基準が遵守され、不利な情報の公開によって個人が保護を失わないようにする必要性を認識している。」を参照。詳細は、Refworld 2003 CD-Rom issue 11, CD1とCD3を参照。

⁷グローバル・コンサルテーションズ（難民の国際保護に関する世界協議）は、各国政府、政府間および非政府組織、難民問題専門家およびUNHCRが様々な課題について話し合いをしたプロセスである。法的拘束力はないものの、本プロセスで作成された文書は保護の問題に関する幅広い合意を反映している。グローバル・コンサルテーションズの文書は、執行委員会によって同結論という形で正式に採択はされていないものの、「難民保護への課題」という文書に組み込まれている。これは執行員会で承認され、国連総会でも歓迎された文書である。

⁸2001年5月31日グローバル・コンサルテーションズ、「庇護プロセス（公正で効率的な庇護手続き）」EC/GC/01/12第50節(m)を参照。本資料は、国内法を含む各国の最善の慣行（ベスト・プラクティス）を集めたものであり、したがってそこに記されている原則は法的な合意と国家の良き慣行（グット・プラクティス）を反映している。

⁹第37条(1)にて手続き上の規則を以下の通り規定している。「さらに加盟国はかかる手続きの枠組みの中で以下を確保すべきである。(d)難民の地位の再考にあたり個人の案件について情報を収集する場合、迫害者から情報を取得することによって、当該者が難民であり、その地位が再考中である事実を迫害者に直接知らせてしまったり、または当該者とその扶養者の身体的健全性あるいは出身国に住むその親族の自由や安全を脅かしたりしてはならない。」

仮訳 (Rev.1 / 原文英語)

証拠が個人情報の一部を公開することでのみ取得可能であると信じる場合、まれに庇護国当局に取得のための支援を要請することがある。

9. 個別案件に対する最終的な決定が下されるまで、庇護手続き全体にわたって手続き上の公正性の要件が適用される。庇護国での制度によっては、難民の地位認定手続きの重要な一部分である行政・司法による再審査の手続きもこれに含まれる。日本では、司法審査の段階で初めて、独立した異議の審査によって申請が検討される。さらに、裁判所での司法審査が公開のものであることは、秘密保持への権利の自動的な放棄(automatic waiver of confidentiality)には至らない。¹⁰
10. 庇護希望者が自発的に自身の身元と庇護申請を行った事実をメディアへ公表した場合にも秘密保持の要件が引き続き適用されるのか、という疑問もある。UNHCRの見解では、かかる情報が出身国の認知するところになった場合でも、それは明示的な秘密保持への権利の放棄(waiver of confidentiality)とは解釈されない。庇護国は引き続き秘密保持の原則を遵守せねばならず、個別の庇護申請に関する個人データは出身国に公表されてはならない。

出身国との情報共有に対する原則の例外

11. 出身国との情報共有に対する一般的な原則は存在する。しかし、申請者の同意のない出身国への特定の機密情報の公開は、テロとの戦いなど限定的・例外的な状況においては正当とみなされる場合がある。こうした原則は、UNHCRの以下のような一連の文書に反映されている。「*Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection - UNHCR's perspective, November 2001* (2001年11月、難民保護を損なわずに安全保障の課題に対応するには：UNHCRの考え)」¹¹ および「*Background Note on*

¹⁰ 日本では、裁判記録の公開に関する規則において情報へのアクセスを制限する必要性が予見されている。特に、民事訴訟法第91条3項では、裁判の記録の謄写をする権利を当事者及び利害関係を疎明した第三者に制限していることを参照。更に、同法第92条1項は当該当事者の申し立てにより、「訴訟記録中に当事者の私生活についての重大な秘密が記載されており、かつ、第三者が秘密記載部分の閲覧などを行うことにより、その当事者が社会生活を営むのに著しい支障を生ずるおそれがある」場合には裁判記録へのアクセスは制限されうると規定している。

¹¹ 第11節「UNHCRは、国家とのデータ共有はテロとの戦いに必要不可欠であると認識する。しかし各国政府は、庇護希望者に関する情報を出身国と共有してはならないという確固たる原則も考慮しなければならない。(情報の共有は) 真の難民およびまたは出身国に残るその家族の安全を損ないかねない。国家のベスト・プラクティスは厳密な秘密保持ポリシーを真に取り入れている。テロリストの関与や必要な情報が当局のみから取得できるなど、出身国当局との連絡が必要であると例外的にみなされた場合でも、その個人が庇護申請を行った事実が開示されるべきではない。」を参照。

仮訳 (Rev.1 / 原文英語)

the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, 4 September 2003 (2003年9月4日、1951年難民の地位に関する条約第1条F除外条項の適用に関する背景)¹²などである。

12. 国際的保護を必要としていない、と判断された人（つまり、利用可能な法的救済措置を使い果たし、却下された場合）に関しては¹³、帰国の調整などの目的で出身国当局と限定的な個人情報とを共有することは、当該個人の同意がない場合でも正当である。こうした状況はたいてい、国籍が問題となっている場合、および/または個人が国家の旅券または身元証明書を有していない場合に発生する。しかし、このような場合の情報の開示も、合法かつ再入国許可に必要な程度を超えない程度にとどまるべきであり、個人またはその他の人物を危険にさらすようなものであってはならず、特に個人が庇護申請をした事実は公開されるべきではない。まず何よりも、帰国の自発性を確保するために全ての処置がとられるべきである。
13. 難民の地位認定手続きの流れ以外で、庇護希望者および難民が出身国との特定の個人情報の共有を必然的に合意する状況も考えられる。例えば、当該人物の合意を条件として、組織的な自発的帰還の手配や、家族の再統合、資産の譲渡、有権者登録および選挙手続きなどにおいて、出身国当局との特定の個人情報の共有が必要となる場合もある。組織的な自発的帰還において、行政手続き上の許可や恩赦の保証を受けるために個人情報が必要である、といった場合には必要な情報のみを開示すべきである。

¹²セクション E、Annex to the Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses (国際保護に関するガイドライン：除外条項の適用別添)：1951年難民の地位に関する条約第1条F、HCR/GIP/03/05、2003年9月4日) 「除外条項の検討においては、ある特定の庇護希望者の情報を他国と共有する余地がある。例えば、その個人のテロ活動疑惑に関する機密情報の取得など。確固たる原則に従い、申請を行ったという事実そのものも含む、庇護希望者に関しての情報は出身国と共有されるべきではない。なぜなら、その人物、家族、友人または仲間が危険にさらされる可能性があるからである。国家安全保障が危機的状況にあるなどの例外的な状況では、出身国との接触は正当化される。例えば、そうすることが当該個人の過去の、そして可能性として現在も継続しているテロ活動に関する具体的な証拠を得る唯一の方法である場合などが例として挙げられる。そうした状況であっても、庇護申請の有無は機密情報であるべきである。秘密保持の原則は、(難民の地位からの)除外決定が最終的になされたあとでも原則的には適用される。これは、秘密保持の原則の下で提出された情報は保護し続ける、という庇護制度の一貫性 (integrity) を保つためにも必要である。」

¹³2003年、国際保護を必要としないと認められた人の帰還に関する執行委員会結論 No.96(LIV)「本結論の目的において、『国際保護を必要としないとみなされた人々』という用語は、国際保護を求めたが、公正な手続きにおいて申請を慎重に審査された後に、1951年条約の規定の条件に基づいた難民の地位を有しないと認められた、そして他の国際的義務や国内法に従った国際保護をも必要としないと認められた人々を指す。」を参照。

仮訳 (Rev.1 / 原文英語)

出身国との庇護機密情報の共有による悪影響

- 庇護制度の「一貫性・公正性・誠実性」(integrity)が深刻な影響を受ける
- 庇護希望者が後発難民になりうる
- 出身国に残る庇護希望者の親族または仲間の安全性が脅かされうる

14. 庇護希望者は自身の保護を得たいがために庇護国に情報を提供する。(保護を得るためには) 当局に協力し、自身の主張を立証する義務があるからである。その際、申請者は、自身が提供する情報が同意なく他人と共有されることはない、という理解の下に情報を提供している。機密情報を出身国に公開するという行為は、庇護希望者が自身の事案について徹底した説明を行う、さらには難民の地位申請をすることさえも阻害しかねない。全体的に、庇護希望者に関する個人情報や他の情報を出身国当局と共有することは難民条約の精神に反する。
15. 自国の当局を自らの経験から恐れている人は、どの当局に対しても疑念を持つことがある。したがって、自由に話し、自身の案件について完全かつ正確な説明をすることを恐れる場合もある。調査官は申請者の信用を得ることが必要である。そのような信頼関係に基づいた雰囲気を作り出すには、当然、申請者の主張を機密情報として取り扱い、その旨を申請者自身にも通知することが最も重要である。¹⁴
16. 次に、庇護申請をした事実自体を含む、庇護希望者に関する情報を出身国と共有することは、申請者への迫害の張本人だとされている政府に対する申請者の立場を悪化させる可能性がある。庇護希望者が提示した申請の当初の内容が、当該個人の難民への該当にはつながらないものであっても、出身国と機密情報が共有されたことによってその人が後発難民になることもある。
17. 第三に、こうした行為は、出身国にとどまっている庇護希望者の親族や仲間を危険にさらす可能性がある。そして、彼らに対して国家当局が報復的または懲罰的措置を取る危険性もある。

¹⁴UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status (UNHCR 難民認定基準ハンドブックー難民の地位の認定の基準及び手続きに関する手引きー) 第 198 節および第 200 節を参照。

仮訳 (Rev.1 / 原文英語)

難民法基準に違反せず出身国情報 (COI) を取得する

18. 庇護希望者が申請の裏づけとして虚偽の文書を使用している疑いがある場合、提出された証拠の信憑性評価と真偽の確認は秘密保持に関する基本的な手続き上の保障 (セーフガード) に影響を及ぼすことなく、多様な手段で実施することができる。
19. UNHCRは、国際的保護を必要とする人、しない人を見極めるにあたり、正確かつ信頼性のある情報へのアクセスが必要不可欠な条件であることを認識している。そうした情報は国際的保護が必要でないといみなされた人の帰国準備にも必要である。したがって、各国政府がこれらの課題に対処しようとするあらゆるイニシアティブが、先述の通り、人権と難民保護の基本的原則を尊重する限り、それらを歓迎する。
20. 国によっては、二次的情報源からの出身国情報の使用に消極的なこともあり、一次的調査に基づく出身国情報を要求する場合もある。同様に、特に欧州では、出身国からの情報源を用いて庇護申請を調査する国家が急速に増加している。
21. こうした調査は、庇護国から派遣された事実調査団や、現地の大使館職員によっても実施されうる。代替手段としては、例えば、地元の弁護士や独立した組織の研究サービスを利用することもあろう。情報源としては、とりわけ私人、地元の非政府組織 (NGO)、国際組織および地元、国家当局などを使うことができよう。報告の信頼性と公平さを一層高めるには、政府の事実調査団に独立した専門家および/またはNGOの代表者を参加させるとよい。これにより透明性が増すだけでなく、調査結果の客観性と権威が高まるだろう。独立した監視組織の設置という方法もある。英国内務省が設立した独立諮問委員会などが例である。¹⁵
22. 適切な状況でなされる限り、難民の地位申請における事実を立証する際に出身国内の情報源の利用は有益な手段となりうる。しかし、あらゆる場合においても個人情報保護に関する国内および国際的な基準が必ず尊重されねばならない。収集した情報の信頼性ももう一つの重要な問題であり、とりわけ、質問の内容やどのように質問がされたか、情報源はだれか、回答者は質問者とその質問の意図をどう考えるのか、なぜその回答者が質問に応じたのか、他者からの圧力を受けていないかによって変わりうる。庇護

¹⁵詳細については、<http://www.apci.org.uk/>を参照。

仮訳 (Rev.1 / 原文英語)

希望者が当局からの迫害の恐れを主張している場合、当の出身国の政府職員（役人）は、客観的な情報源とはみなせないこともあろう。

結論と勧告

23. UNHCRは、国際保護を必要としている人々と難民地位への根拠ある主張を持たない人々との明確な区別が必要である、という各国政府の正当な懸念を共有している。事案について提示されたあらゆる利用可能な証拠を基に難民の地位決定を行うことは、国家の大権であり、むしろ義務である。人権基準は、個人のプライバシーの権利と、（個人）情報がそれを入手し利用する権限のないところへ流出することに対する国家固有の保護について、国家の義務を定めている。不適切な人々に情報が届くことによって庇護希望者個人に危険が及ぶ可能性があるだけでなく、情報の誤用が庇護制度全体にもたらす悪影響も非常に深刻である。したがって、基本原則と難民保護の厳密な遵守が必要不可欠であり、はっきり定義づけられかつ特定の状況においてのみ例外を認めるべきである。

勧告要約

- 行政、司法に関わらず、庇護申請の審査を所轄する当局が、出身国からの情報収集が必要であるとみなした場合、かかる情報の要請は可能な限り一般的で匿名的な方法で伝えられなければならない。出身国で庇護申請自身やその家族が特定されかねない名称や情報を含んでいてはならない。かかる当局は、庇護申請者による陳述や文書の真偽の確認や鑑定を目的として、（政府、非政府に関わらず）申請者の出身国の組織と連絡を取ってはならない。
- 秘密保持の要件は、司法審査を含む庇護手続き全体に適用される。
- 事実または文書の確認のため、個人の事案に対して調査を行う場合には、正当かつ優先されるべき安全保障上の利害がかかっているのではない限り、かかる個人に文書による事前の合意を求めなければならない。

UNHCR 駐日地域事務所
2005年3月31日