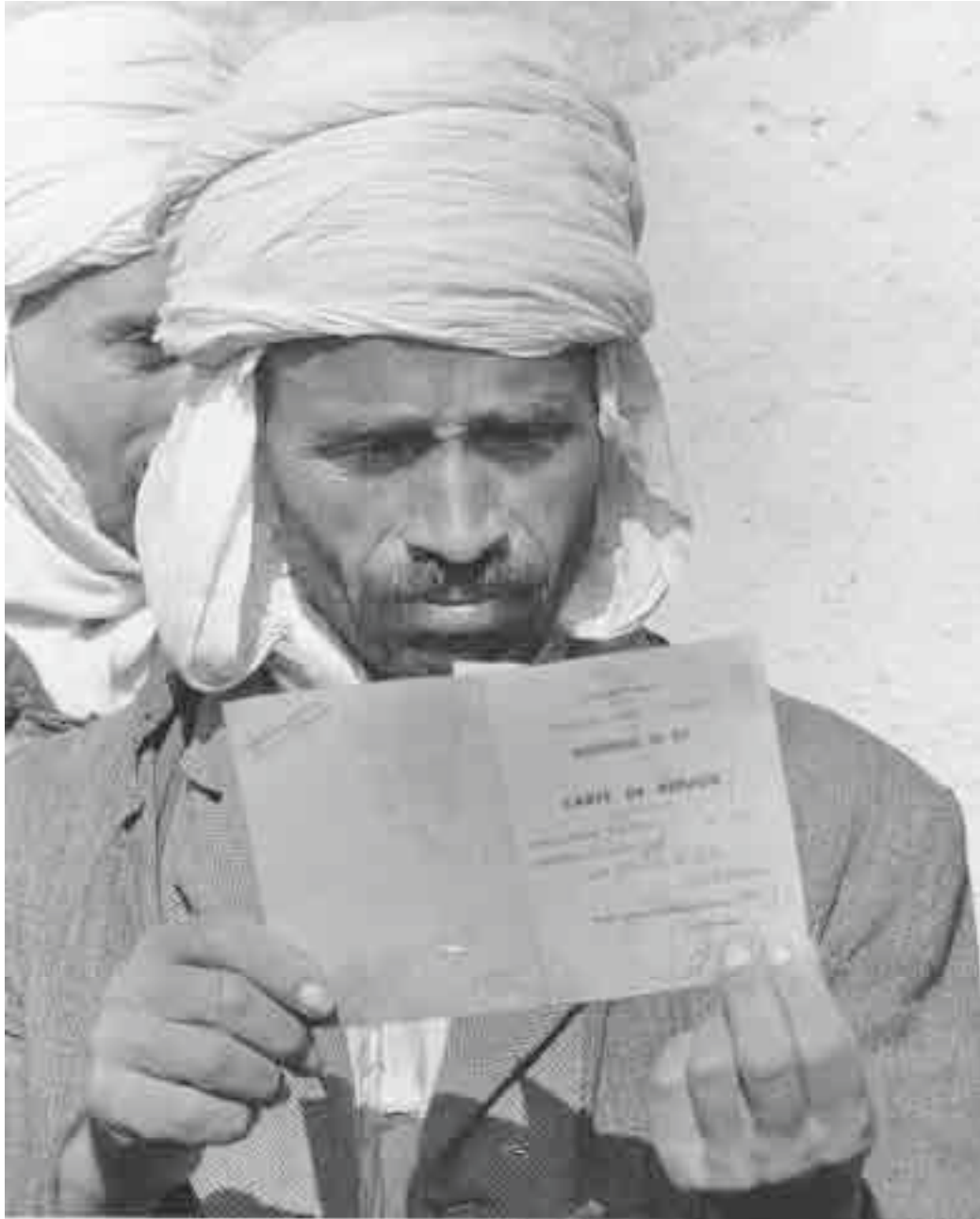


UNHCR 研修テキストシリーズ 2
日本語版 (Japanese)

難民認定研修テキスト

Self-Study Module 2: Refugee Status Determination



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

国連難民高等弁務官 (UNHCR) 駐日事務所
2007年3月

Note

本書は、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) の国際保護局 (Department of International Protection) によって作成されたものです。本書の内容は、UNHCR による事前の許可を得ることなく配布、複製、複写がいただけます。本書を使用、引用する場合は、出典として UNHCR と明記していただくようお願いいたします。

Acknowledgement

本書の翻訳にあたり、多くの方々にご協力をいただきました。特に、全体の翻訳・編集をお手伝いいただいた杉本大輔さん、それぞれ第 1 章・第 5 章の翻訳にご協力いただいた付月さん、平野裕二さんに御礼申し上げます。

UNHCR 駐日事務所

目次

難民認定研修テキスト

難民の地位の認定	1
概要.....	1
目的	1
内容	1
第1章：難民を認定する	3
1.1 難民認定とは何か?.....	4
1.2 難民とは.....	4
1.2.1 難民条約における難民の定義	4
1.2.2 地域的な文書における難民の定義	5
1.2.2.1 1969年のOAU難民条約.....	5
1.2.2.2 1984年のカルタヘナ宣言	5
1.2.3 国内法令における難民の定義	6
1.2.4 UNHCRの国際保護任務の下における難民の定義	6
1.3 なぜ難民認定を行うのか	7
1.4 誰が難民認定をする義務を負うのか	7
1.4.1 国家.....	7
1.4.2 UNHCR.....	8
1.5 難民認定はどのように行われるか	8
1.5.1 個人を単位とした難民認定	8
1.5.2 集団を単位とした難民認定	9
1.6 難民認定の意味.....	9
1.6.1 ルフルマンに対する保護	9
1.6.2 他の権利と利益.....	10
1.6.3 恒久的解決	11
まとめ	11
必読文献等	12
第1章 まとめの演習	13
第1章 まとめの演習 解答と解説.....	15
第2章：認定要件－難民条約における該当要件	17
2.1 はじめに.....	18
2.2 難民条約上の難民の定義の要素	18
2.2.1 国籍国が常居所を有していた国の外にいること	18
2.2.2 十分に理由のある恐怖	19
2.2.2.1 主観的要素：恐怖	19
2.2.2.2 客観的要素：「十分な理由」	19
2.2.3 迫害.....	20
2.2.3.1 「迫害」の意味	20
2.2.3.2 国際人権法上保護された権利の例.....	20
2.2.3.3 「迫害」の要件	21
2.2.3.4 迫害が正当な訴追か	21
2.2.3.5 迫害に相当しない状態	22
2.2.4 難民条約上の迫害の理由	22
2.2.4.1 人種.....	23
2.2.4.2 宗教.....	23
2.2.4.3 国籍.....	23
2.2.4.4 特定の社会的集団の構成員であること	23
2.2.4.5 政治的意見	24
2.2.5 国籍国の保護の有無	24
2.2.5.1 迫害の主体	25
2.2.5.2 国内避難または移住の選択可能性	25
2.3 特別な問題.....	26
2.3.1 ジェンダーに関連した迫害	26
2.3.2 兵役義務に関連した難民該当性の主張	27
2.3.2.1 兵役義務に関する迫害	27
2.3.2.2 良心的兵役忌避者	28
2.3.3 後発難民(Refugees sur place).....	28
2.3.4 武力紛争から逃れた者	29
まとめ	30
必読文献等	31

第2章 まとめの演習.....	33
第2章 まとめの演習 解答と解説.....	39
第3章：認定要件 - 除外条項.....	47
3.1 はじめに.....	48
3.2 難民条約の規定する利益を享受する資格のない者の除外.....	48
3.3 国際保護が必要ない者の除外.....	49
3.4 「国際保護に値しない」と考えられる者の除外.....	50
3.4.1 第1条F項下の除外 - 一般的考察.....	50
3.4.2 難民条約の第1条F項の適用.....	50
3.4.3 特別な問題.....	53
3.4.3.1 申請者が子どもの時に行った行為を理由とする除外.....	53
3.4.3.2 難民の大量流入時の除外.....	54
3.4.3.3 除外の問題と「テロリズム」.....	54
3.5 除外の結果.....	55
まとめ.....	56
必読文献等.....	58
第3章 まとめの演習.....	59
第3章 まとめの演習 解答と解説.....	62
第4章：難民の地位の終止.....	69
4.1 はじめに.....	70
4.2 適用終止をもたらす状況.....	70
4.2.1 難民自身の行為によってもたらされる適用終止.....	70
4.2.2 根本的な状況の変化に基づいた適用終止.....	70
4.3 適用終止と難民認定の関係.....	71
4.4 適用終止と取消および撤回の違い.....	72
まとめ.....	72
必読文献等.....	73
第4章 まとめの演習.....	74
第4章 まとめの演習 解答と解説.....	75
第5章：難民認定手続き.....	77
5.1 はじめに.....	78
5.1.1 法的枠組み.....	78
5.1.2 一般的原則.....	78
5.2 公正かつ効率的な庇護手続き.....	79
5.2.1 庇護申請審査のための特別手続き.....	79
5.2.2 庇護審査のための専門機関.....	80
5.2.3 難民認定手続きへのアクセス.....	80
5.2.3.1 受理可能性審査手続き.....	80
5.2.3.2 不受理事由.....	80
5.2.3.3 入国・受理の拒否が正当でない場合.....	80
5.2.4 一般的な手続的保障.....	81
5.2.5 各事案の個別的评价(個別の面接を含む).....	81
5.2.6 秘密保持.....	81
5.2.7 決定.....	82
5.2.8 不服申し立てまたは再審査.....	82
5.3 特別な手続き.....	83
5.3.1 迅速手続き.....	83
5.3.1.1 明らかに理由がない申請.....	83
5.3.1.2 濫用されたまたは不正な申請.....	83
5.3.1.3 手続的保障と通常手続きへの移行.....	83
5.3.2 空港手続き.....	84
5.3.3 迅速不服申し立て手続き.....	84
5.4 特別な措置.....	84
5.4.1 女性の難民.....	84
5.4.2 主たる保護・養育者から分離された子どもおよび保護・養育者のいない子ども.....	85
5.4.3 高齢の申請者.....	85
5.4.4 精神障害を有する申請者.....	86
まとめ.....	86
必読文献等.....	88
第5章 まとめの演習.....	89
第5章 まとめの演習 解答と解説.....	91
日本語版付録 UNHCR 難民該当性評価様式.....	95

難民の地位の認定

難民とは

概要

各国と国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) はいずれも難民に国際保護を与える義務を負う。難民受け入れ国の当局や UNHCR が、国際保護を求める者が実際に難民であること一つまり、その者が国際的・地域的な難民文書、国内法令や UNHCR の事務所規程上における認定要件を満たすこと一を認める手続きを「難民の地位の認定 (以下『難民認定』)」という。

目的

当研修テキストの目的は、以下のとおりである。

- UNHCR 全職員の難民認定に関する共通理解を深める
- 各国政府、国際機関や非政府組織 (NGO) など UNHCR のパートナーが、実体的な認定要件および手続き的な側面における難民認定の基本原則へ精通することに資する
- 「難民保護への課題 (Agenda for Protection)」における目標 (goals) の達成に資する。「難民保護への課題」は、世界における難民・庇護希望者 (asylum-seekers) の保護を向上させるための行動計画であり、「難民の国際保護に関する世界協議 (Global Consultations on International Protection)」の一環として各国、国際機関、非政府組織 (NGOs)、UNHCR によって合意され、高等弁務官の活動に関する執行委員会 (ExCom/UNHCR 執行委員会) によって支持され、そして国際連合 (国連) 総会によって歓迎されたものである

内容

当研修テキストの五つの章には、難民該当性を判断するための情報が盛り込まれている。

- 難民認定に関する基本的な事項
- 1951 年の難民の地位に関する条約 (以下「難民条約」) に規定されている難民の定義における「該当 (inclusion)」要件
- 難民条約における「適用除外 (Exclusion)」条項
- 難民条約における「適用終止 (Cessation)」条項、適用終止と難民認定の関係
- 個別の難民認定手続きにおいて遵守されるべき基本原則と保障措置

各章は、主な学習目標で始まり要約で締めくくられており、研修におけるプレゼンテーションのスライド内容としても利用することができる。参考文献リストは、各章の最後に挙げられている。さらに、自主学習用の練習問題が組み込まれている。そのほとんどに対する解答が本書に掲載されており、各章の最後にまとめられている。当研修テキストでは、可能な限り法律用語や専門用語を避けるようにした。さらなる研修資料と研修プログラムに関する情報は、在ジュネーブ UNHCR 本部の国際保護局より入手可能である。

第 1 章

難民を認定する



主な目標

難民認定の基本的な要素について理解する

難民の定義を把握する

難民であるか否かを決定する責任はどこにあり、そのためにいかなる手続きが適用されうるかについて知る

この章は、難民認定の基本原則について述べたものである。また、難民認定の意義と難民を認定することの目的について説明するものである。この章において、国際的・地域的な難民法令に規定されている難民の定義を説明し、難民認定の必要性が生じる状況を紹介する。そして、難民認定における各国と UNHCR のそれぞれの責任を説き、難民の地位が認定されるさまざまな方法について簡単に述べる。最後に、難民として認定されることによって生じる権利と利益を簡潔に概観する。

1.1 難民認定とは何か

「難民認定」という言葉は、いかにも法学的でとっつきにくい。しかし、それは人間、それも通常は大変な苦境に陥っている人間に関わるものである。さらに簡単にいえば、難民認定とは、「Xさん・Yさんは難民か」という問いに対する答えである。この問題への答えは明らかに、関係している者の命にかかわる重大なことである。難民として認められれば、特別な法的レジームが適用され、多くの重要な権利および利益、援助、保護措置を付与される資格を持つことになる。これらが総じて「国際的な難民の保護」を構成する。また、難民は滞在国に対して一定の義務を負い、特に国内法令を守ることが義務付けられている。

したがって、難民認定とは、難民申請を提出した者や他の方法で国際保護の必要性を表明した者が実際に難民であるか否かについて、政府当局や UNHCR が審査することを意味する。すなわち、その者の置かれている状態が適用可能な難民の定義に規定されている要件に当てはまるか否かを審査することである。難民は滞在国や UNHCR による難民認定の効力によって難民となるのではなく、その者が難民であるから難民と認定されるのである。言い換えれば、認定は宣言的な性質を持つ。つまり、認定とはある者が難民であることを正式に認め、正式に確認することである。

1.2 難民とは

第二次世界大戦以前、難民は特定の国籍ごとに暫定的に定義されていた。戦後、国連総会は「普遍的な」難民の定義を採択することを決定し、これは 1950 年の UNHCR 事務所規程(1949 年 12 月 14 日の国連総会決議 428(V)付属文書)、直後の 1951 年の難民の地位に関する条約(以下「難民条約」)と 1967 年の難民の地位に関する議定書(以下「難民議定書」)に盛り込まれている。ほぼ同一の文言が両方の文書で使用されている。1950 年の事務所規程における難民の定義は、後に国連総会と経済社会理事会の決議によって拡大された。難民の定義は地域的な難民法令や各国の国内法の中にも含まれている。

1.2.1 難民条約における難民の定義

難民条約は依然として国際難民法の基礎となるものであり、その難民の定義はある者の難民としての地位を確立する第一義的な根拠である。2005 年 9 月 1 日の時点で、146 ヶ国が難民条約および難民議定書の締約国となっている(140 ヶ国が両方の文書を締結している)。ある者が難民であるか否かを決定するとき、これら締約国は難民条約に規定される認定要件にしたがう義務がある。

難民にとっては、難民条約の下で難民として認定されることは、もっとも有利な地位を得ることである。難民認定によって、単にルフールマン(1.6.1 を参照)に対して保護されるだけでなく、たとえば旅行文書を付与される権利を含めた難民条約と難民議定書で規定されているその他の数多くの権利をも付与されるのである。

難民条約第 1 条 A(2)項は、難民を以下のように定義している。

「1951 年 1 月 1 日前に生じた事件の結果として、かつ、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及びこれらの事件の結果として常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、当該常居所を有

していた国に帰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当該常居所を有していた国に帰ることを望まない者。」

1951年1月1日という期限に加えて、難民条約は第1条B項において「ヨーロッパで生じた事件の結果として」という、選択制の地理的制約を規定している。しかし難民の定義の範囲に対するこれらの制約はもはや重要な意義をもたない。時間的な制限は難民議定書によって正式に取り除かれ、地理的な制限も難民条約・難民議定書の大部分の締約国によって撤回されており、よって条約の規定は普遍的なものとなった。

難民条約第1条A(2)項は、難民の定義の**該当要件 (inclusion criteria)**と呼ばれるものを規定している。すなわち、それらの要素は難民の認定をするための積極的要件を成し、難民として認定されるためには満たされなければならないものである。これらの要件は、第2章で検討する。さらに、難民条約における難民の定義は、**適用除外条項**(第1条D、E、およびF)および**適用終止条項**(第1条C)をも含んでいる。これらの条項についてはそれぞれ第3章および第4章で取り扱う。

1.2.2 地域的な文書における難民の定義

難民条約における難民の定義は、特に1969年のアフリカにおける難民問題の特殊な側面を規定するアフリカ統一機構(OAU)条約(以下「OAU難民条約」)および1984年の難民に関するカルタヘナ宣言のような地域的な難明文書によって補足されている。いずれの文書でも、出身国の状況から生ずる無差別な脅威から逃れた者も特定の条件下では難民として認められることを規定している。当研修テキストでは難民条約における普遍的な定義に限定しているが、地域的な難明文書で規定されているさらに広い難民の定義を適用している国における審査官にとっては、これらの難民の定義の重要性を理解することが重要である。しかしながら、これらの定義は難民条約の定義を補足するものであるため、これらを適用している国では申請者が難民条約の認定要件を満たしているか否かを最初に審査しなければならない。

1.2.2.1 1969年のOAU難民条約

難民条約に規定されている難民の定義をとりこんでいるのに加えて、OAU条約第I条(2)は以下のように規定している。

「『難民』とはまた、外部からの侵略、占領、外国の支配または出身国若しくは国籍国の一部若しくは全体における公の秩序を著しく乱す事件の故に出身国または国籍国外に避難所を求めるための常居所地を去ることを余儀なくされた者にも適用される。」

この定義は1950年代末から1960年代初頭にかけてアフリカ大陸で勃発した解放・脱植民地化を目的とした紛争を背景として発展してきたものである。OAU難民条約第I条(4)と(5)では適用終止条項および適用除外条項も規定されているが、それらは難民条約に規定されているものとはいくつかの点において異なるものとなっている。

1.2.2.2 1984年のカルタヘナ宣言

1970年代末期・1980年代初頭の特に中央アメリカの多くの国での戦争、国内紛争、武力衝突、政情の激変によって人々の強制移動が生じたことから、1984年の難民に関するカルタヘナ宣言第III条(3)において、以下の難民の定義を採用する勧告がなされた。

「この地域において採用が勧告される難民の定義とは、1951年の難民条約と1967年の同条約の議定書の定義の要素に加え、暴力が一般化・常態化した状況(**generalized violence**)、外国からの侵略、内戦、重大な人権侵害や公の秩序を著しく乱すその他の事情によって、生命、安全または自由を脅かされたため自国から逃れた者をも含むものである。」

カルタヘナ宣言は正式には法的拘束力をもたないが、多くのラテンアメリカ諸国は、国内法令やその実施において、難民の定義を含む同宣言の諸原則を取りこんでいる。

1.2.3 国内法令における難民の定義

多くの国は、締結している国際文書における難民の定義をそのまま採用している。しかしながら、ある国が国際的な義務の下で要求されているものよりもさらに広い難民の定義を採用することも可能である。

多くの国では法令で、難民条約の要件を満たさないと判断されたにもかかわらず国際保護を必要とする者への保護を規定している。これは、「補完的な保護 (complementary forms of protection)」またはヨーロッパでは「補助的な保護 (subsidiary protection)」と呼ばれている。一部の国、特にヨーロッパ諸国では、多数の者が暴力が一般化・常態化した状況 (generalized violence) や武力紛争から逃れてきた場合において、彼らの地位を認定することなく、ルフルマンに対する保護と援助を提供する実用的で短期的な手段として「一時的保護 (temporary protection)」も提供されている。これらの保護を与えられている者は、1.2.4 で後述されている範疇に入るならば、難民として UNHCR の関心対象者となることがある。

1.2.4 UNHCR の国際保護任務の下における難民の定義

UNHCR が難民に国際保護を与えるという任務はもともと 1950 年の事務所規程に由来し、ここでは、高等弁務官の権限は同規程が採択された時点で存在していた条約と取極の下での難民に加えて、以下の範疇に及ぶと規定されている。

第 2 章 6A(ii) 「1951 年 1 月 1 日前に生じた事件の結果として、かつ、人種、宗教、国籍若しく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若しくは個人的便宜以外の理由のために国籍国の保護を受けることを望まない者。または、無国籍者であって、かつ、常居所を有していた国の外にいる者であって、当該常居所国に帰ることができない者または個人的便宜以外の理由のために当該常居所国に帰ることを望まない者。」

第 2 章 6B 「人種、宗教、国籍若しく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、その国籍国政府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国籍国政府の保護を受けることを望まないその他の者。または、当該者が無国籍である場合、上記の恐怖を有するために以前の常居所国の外にいる者であって、かつ、当該常居所国に帰ることができないその他の者若しくはこのような恐怖のために当該常居所国に帰ることを望まない者。」

1950 年の UNHCR 事務所規程に含まれる難民の定義は、難民条約の起草者によって採用されたものとほぼ同一なものである。1950 年の事務所規程では迫害の理由として「特定の社会的集団の構成員であること」が規定されておらず、その難民の定義は当初から時間や場所の制限が全くなく適用されていたが、それらの違いはもはや重要ではない。難民条約の適用における時間的・地理的な制限の撤廃は 1.2.1 で前述したが、難民条約の認定要件を満たした者は皆 UNHCR の任務の上での難民であることは、今や広く認知されている。

しかし、1950 年の事務所規程はもはや難民に関する UNHCR の任務の全てを語っていない。その後の発展、特に、国連総会と経済社会理事会 (ECOSOC) によって採択された決議、各機関と各国による慣行によって、UNHCR の国際保護任務の上での難民の定義は拡大されたからである。1950 年代末から 1960 年代初頭にかけて、国連総会は UNHCR に事務所規程に記されている難民の定義を完全に満たしていない特定の集団(たとえば、香港にいる大陸中国人、またはコンゴにいるアンゴラ人を含む)、または国連の権限の下に入らなかった難民一般に「斡旋 (good-offices)」を基礎とした支援を提供するよう権限を与えた。1960 年代半ば以来、国連総会は定期的に UNHCR が「関心の対象とする難民 (refugees of concern)」について言及し、1975 年から 1995 年の間に採択された経済社会理事会と国連総会の決議は、武力紛争やたとえば外国からの支配・干渉、占領、植民地化を含む他の「人災」の無差別の被害を受ける者全般にまで、UNHCR の難民についての権限を拡大した。

したがって、現在では、UNHCR の難民に国際保護を提供する権限は以下の二つのカテゴリーの者に及ぶ。

1. **難民条約・難民議定書**に規定された難民の地位の認定要件を満たす者。その要件は、実質的には 1950 年の UNHCR 事務所規程で規定されたものと同一である
2. UNHCR の任務の中で**拡大された難民の定義**に入る者。つまり、国籍国が常居所を有していた国の外にいて、暴力が一般化・常態化した状況 (**generalized violence**) や著しく公的秩序を乱す事件によって生じる重大で無差別的な生命、身体的安全や自由への脅威のためにそれらの国に帰ることができないまたは帰ることを望まない者

これらのいずれかのカテゴリーの認定要件を満たす者であれば、女性であれ、男性であれ、少女であれ、少年であれ、難民条約第 1 条に規定されている適用除外条項の一つ(第 3 章を参照)があてはまらない限り、UNHCR の任務の上での難民(すなわち、同事務所が関心の対象とする難民)である。「マנדート難民 (**mandate refugees**)」とは、いずれかのカテゴリーの者であり、1950 年の UNHCR 事務所規程、その後の国連総会と経済社会理事会の決議に基づいて高等弁務官によって難民として認定された者をいう。「マנדート難民」の地位は、個人的または集団的に認定される。

当研修テキストは、難民の認定を特化して扱うものであるが、難民条約に規定される難民の定義を詳細に吟味する。というのは、1950 年の UNHCR 事務所規程における要件は、その意図と目的からして、難民条約のそれと同一だからである。

1.3 なぜ難民認定を行うのか

難民条約と難民議定書における義務を効果的に履行する環境を整えるために、各国は誰が難民であるかを認定しなければならない。ある者が難民条約の難民の定義に該当するかどうかを確定する手続きが必要となる。手続きに関しては、第 5 章にさらに詳しく述べる。

UNHCR にとって難民の国際保護はその中心的な機能であるが、UNHCR もその事務所規程上の責務を果たすため、ある者がその権限の下にある難民であるかを判断する必要がある。UNHCR が難民認定手続きをする目的は通常、当該者が保護されるべきか、援助されるべきか、第三国定住がなされるべきか、または政府に対して当該者の難民該当性に関しての助言を与えるべきかどうかなどを判断するためである。以下 1.4 では、UNHCR が難民認定を行うさまざまな状況の一部を挙げる。

1.4 誰が難民認定をする義務を負うのか

1.4.1 国家

難民の定義に該当する者を認定し、難民が実際に国際保護を受け、その地位に付随する権利と資格を享受することを確保する第一義的な責任はその者が庇護を求めた国にある。

当該国にとって、難民を保護することは単に便宜上の問題ではない。難民条約、難民議定書、または OAU 難民条約を締結している国は、当該文書における難民の定義の要件を満たす者には女性であれ、男性であれ、少女であれ、少年であれ、その文書の保障する保護を提供することを義務付けられている。最も重要な義務は、各国はある者を、人種、宗教、国籍、特定の社会集団の構成員であることまたは政治的意見のためにその生命または自由が脅威にさらされる国に送還してはならないという原則の遵守を保障することである。これは、ノン・ルフールマンの原則として知られている。これは、国際慣習法上の規範にもなっているため、難民条約・難民議定書 (1.6.1 を参照) の締約国でない国を含む全ての国を拘束するものである。

したがって、国家は通常、とりわけ難民条約・難民議定書の締約国であれば手続きを設けて難民の認定を実施せねばならない。1950 年の UNHCR 事務所規程第 8 条と難民条約第 35 条に基づき、UNHCR は難民条約と難民議定書の各締約国での適用を監督する義務を負っている。UNHCR は、採用されている手続きと要件の双方を監視することにより、また適切な場合に申請人のために介入することによってその監督的役割をはたす。

多くの国は、少なくとも助言的・諮問的機関というかたちでの UNHCR の関与について規定を設けている。一部の国では、UNHCR が実際に国内の難民認定手続きに参加している。これは状況によって、異なる形態をとりうる。たとえば、

- 当該国の難民認定機関が審査をするための事案の下準備をする(登録作業、予備面接、書類作成、当該機関への案件の紹介など)
- 1次審査の段階で事案の判断にあたって議決権をもって参加したり、オブザーバーや諮問機関として参加したりする
- 異議申し立て・再審査の段階で、事案の判断にあたって議決権をもって参加したり、オブザーバーや諮問機関として参加したりする
- 申請の不受理・入国不許可または不認定の判断がなされ退去させられる者についての再審査をする

さらに、難民条約・難民議定書の締約国であるが、国内の庇護手続きがまだ確立されていない一部の国では、UNHCRが国に代わって難民認定を実施する。

1.4.2 UNHCR

UNHCR はまた、難民に国際保護を提供し、難民問題の恒久的解決を追求する責任を負う。実に、UNHCR は世界的なレベルで難民を保護するという特殊な責務を負う唯一の国際機関である。1950年の事務所規程と後に国連総会と経済社会理事会によって採択された決議に基づき、UNHCR は、その権限の中で難民の国際保護を確保し、適切な解決策を図る。庇護希望者も、(帰還民、無国籍者、また一定の状況下では、国内避難民がそうであるように)「UNHCR の関心対象者」のカテゴリーの中に入る。

一方で国、特に難民条約・難民議定書の締約国は、通常自身で難民認定を実施すべきではあるが、一定の状況において UNHCR も独自に難民認定を行い、特定の個人や集団が UNHCR の国際保護任務の上での難民であるか否かを確定する必要がある。多くの場合、それは1950年の UNHCR 事務所規程に基づいて行われる。実務では、これは以下のようなさまざまな状況で行われる。

- 難民条約・難民議定書の締約国でない国において
- 難民条約・難民議定書の締約国ではあるものの
 - 庇護認定手続きがまだ確立されていない場合
 - 国内の庇護認定手続きが明らかに不適切なものであるか、認定が難民条約の誤った解釈に基づいて行われている場合
- 第三国定住のような恒久的な解決策を提供するための前提条件として

UNHCR による難民認定はたいいてい、ある者が UNHCR の権限内の難民であるか否かを確定する目的で行われる。そこでの決定はまた、UNHCR が提供する保護や支援形態の決定に直結してくる。これらは、その者の難民としての地位を証明する文書の発行、家族の再統合や自主帰還の手助け、またはさまざまな形での物的支援を含む。

1.5 難民認定はどのように行われるか

各国と UNHCR はどちらも、個人か集団を単位として難民認定を実施する。

1.5.1 個人を単位とした難民認定

難民条約と難民議定書はいずれも、締約国による難民認定のための特定の手続きを規定していない。国内法令は、所管の機関や省庁、庇護手続きの諸段階そして手続き的保障措置を定めてい

る。可能である限り、難民の地位は個別的な手続きで、申請者の個人的な状況を綿密に審査した後で認定されなければならない(個別の難民認定にあたって各国において採用されるべき手続きについては、第5章を参照)。

1.5.2 集団を単位とした難民認定

集団の難民認定は、特に難民が大量流入し、国際保護を求める者の数・割合が大きいため難民申請の個別的な認定をすることが実行不可能な場合になされる。このような状況において、各国と UNHCR は「一応の(*prima facie*)」要件で特定の集団に属する者に難民の地位を認めることがある。これは、集団で流入した大多数の者が出身国の状況に関する客観的な情報に基づいて難民と考えられる場合に適切である。

ある国における武力紛争が隣国や他国への難民の大量流出を引き起こす場合、戦闘員が難民の中に混在することがある。難民の「一応の(*prima facie*)」該当性の推定は、戦闘員には及ばない。現役の戦闘員すなわち、武力紛争に積極的に参加し続けている者は、国際的な難民としての保護を受ける資格がない。戦闘活動は、難民の地位とは両立しえないものである。

元戦闘員の状況は異なる。単に戦争行為に参加していたという事実のみによって、ある者が国際的に難民として保護される資格を奪われることはないが、庇護を申請する元戦闘員はまずその身分の確認を経なければならない。もし大量流入の一部として入国したのであれば、滞在国は元戦闘員を難民から引き離す必要があるだろう。元戦闘員が庇護手続きにのるためには、彼らが真にかつ永久的に戦闘的活動を放棄し、現在は文民であることが立証される必要がある。このような者によってなされた申請は、個別的な難民認定手続きによって審査されなければならない(2.3.4を参照)。

集団単位で難民の認定がなされた者は、女性であれ、男性であれ、少女であれ、少年であれ、難民の地位を個人として与えられた者と同じ地位を享受する。状況によっては、集団の中にいる者で、適用される難民の定義の該当(*inclusion*)要件を満たさない者(第2章を参照)、または適用除外条項に該当すると思われる者(第3章を参照)を識別する仕組みを確立することが必要であろう。

1.6 難民として認定されることは何を意味するのか

すでに述べたように、難民には、その特定の状況に対応する保護と支援措置に加え、数多くの権利が与えられている。以下の節では、国際的な難民保護の主要要素を概観する。

1.6.1 ルフルマンに対する保護

もっとも重要なのは、難民は彼らが迫害の危険に直面する国への送還に対する保護を享受することである。これはノン・ルフルマン(*non-refoulement*)の原則として知られている。これは難民保護の礎石と言われ、明示的に難民条約第33条(1)に規定されており、これによると、いかなる国も、

「難民を、いかなる方法によっても、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のためにそ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追放または送還してはならない。」

正式な難民認定は、ルフルマン(送還)に対して保護されるための前提条件ではない。庇護希望者は難民であるかもしれないため、その地位の判断がなされる前に送還・追放されてはならないということは、確立された国際難民法の原則となっている。

ノン・ルフルマンの原則への例外は非常に限定的に定義されている。難民条約第33条(2)によって限定された状況にのみ許されるが、そこでは以下のように規定されている。

「締約国にいる難民であって、当該締約国の安全にとって危険であると認めるに足りる相当な理由がある者または特に重大な犯罪について有罪の判決が確定し当該締約国

の社会にとって危険な存在となった者は、1の規定による利益の享受を要求することができない。」

第33条(2)が適用されうる状況とは、ある難民が滞在国の安全に非常に深刻な将来的危険をもつ場合のみ該当しうる。これはたとえばその国の憲法、領土の保全、独立、対外的平和への脅威を与える場合、または特に深刻な性質の犯罪(たとえば、殺人、強姦、武装強盗)に関して有罪が確定している場合であり、滞在国の社会に脅威であり続ける場合である。第33条(2)に基づく例外の適用には、適正手続きによる保障が確保される手続きが必要である。

しかしながら、難民条約第33条(2)は、難民の退去が拷問や残虐・非人道的・品位を傷つける取扱いや刑罰を受ける相当な危険につながる場合は適用されないであろう。そのような処遇へのルフールマンの禁止は、1984年の拷問禁止条約第3条、1966年の市民的及び政治的権利に関する国際規約(ICCPR)第7条と地域的な人権法の下で規定されているように、拷問とその他の虐待の禁止の本質的な一部を成す。これは、国際法の強行規範(*jus cogens*)としての地位を得ているため、関連する文書の締約国となっているか否かに関わらず、全ての国を拘束する。この意味で、OAU難民条約に含まれ、その難民の定義を満たす者すべてに適用されるノン・ルフールマンの規定は、例外措置を設けていないことには留意する価値があるだろう。

難民条約第33条に規定されているノン・ルフールマンの原則は、国際慣習法の規範へと発展してきた。これは、難民条約・難民議定書の締約国でない国さえも拘束することを意味する。

国際的・地域的な人権法はまた、各国がその他の基本的人権が侵害される重大な危険性のある国へ個人を送還することを排除している。

1.6.2 他の権利と利益

ルフールマンに対する保護に加えて、認定された難民は、数多くの権利および利益を与えられている。難民が庇護国より期待できる待遇の要件は、国際難民法と人権法の組み合わせを基盤としている。当該権利の多くは、国際人権文書だけでなく国際慣習法からきている。結果として、難民条約と難民議定書の締約国とこれらの文書によって拘束されていない国による待遇の要件は同様のものであるべきである。これらの権利および利益は以下のものを含む。

- 受け入れ国における難民の**身体的安全**への脅威に対する保護。このためには、(公務員による)拷問、非人道的・品位を傷つける取扱いを含む犯罪的暴力から難民を保護する適切な措置を設置する必要がある。これは、特に人種差別や排外主義が動機となっているものである場合に必要である
- 庇護国において制限無く**裁判へのアクセス**ができること
- 食料、衣服、住居と医療を含む基本的な**身体的・物的需要**に対応した支援。特に庇護国における滞在の当初の段階で大多数の難民が他人の援助へ依存せざるをえない場合、労働市場へのアクセスと自営業の許可により自立を支援することは滞在国の利益となるものである
- **移動の自由**。公の秩序または公衆衛生へ特定の脅威を与えるのでなければ、滞在国の国民と同一程度の自由を享受できねばならない
- 十分な**教育**へのアクセス。少なくとも初等教育が受けられること。また、子どもの難民にはレクリエーションの機会が与えられること
- できる限り早く庇護国において近い家族の構成員と**再統合**できること
- とりわけ**弱い立場にある難民**の保護のための**特別措置**。たとえば、通常社会構造の崩壊によって難民コミュニティ内における暴力の増加の脅威がある場合や、武力紛争から避難した難民コミュニティに武装集団が潜入したり特に子どもを徴集したりという危険にさらされている場合。また女性や少女の難民は、性別・ジェンダーを理由とした暴力を被るより高い危険にさらされているため、特別な保護措置が必要となる

身分証明書をもつことができれば、難民は上述した権利、特に移動の自由とルフールマンからの保護の権利をより享受しやすくなる。当該難民が**旅行証明書**を所持していない限り、庇護国は各難民に身分証明書を発行する義務をもっている。難民条約は庇護国の難民への旅行証明書の発

給義務を規定しており、また、他の条約締約国に認識されるよう、旅行証明書の様式についても述べている。

難民条約はまた、政府が人種、宗教または出身国による**差別なく**、その領域内の難民に条約上の規定を適用しなければならないことも規定している。

1.6.3 恒久的解決

認定された難民には、普通の生活を送ることができるよう、その状況に対する恒久的解決を見出すための支援を受ける資格がある。それぞれの難民の状況によって、通常以下の三つの伝統的な恒久的解決策の一つが図られる。

- **自主帰還**：難民が出身国に自主的に、安全に、また尊厳をもって帰還すること
- **庇護国における社会統合**：庇護を求めた国での永住に最終的につながる過程を指す
- **第三国定住**：難民が庇護国から永住を前提に受け入れを表明する第三国へ移動すること

恒久的解決策の間では正式な優先順位はないが、自主帰還は大多数の難民によって求められ、達成されている解決策である。これは、特に「難民保護への課題」と UNHCR 執行委員会によって採択されたさまざまな結論を含む数多くの文書においても、大半の難民状況におけるより好ましい解決策として認められている。UNHCR 執行委員会は難民問題への関心を示す 64 ヶ国で構成され、その任務は高等弁務官の職務の遂行に助言を与えることを含む。しかしながら、この三つの解決策は本質的に補完的であり、組み合わせて活用してこそ、難民状況を解決する現実的で包括的な戦略を成しうる。難民問題の恒久的解決策の成功は、関係国と UNHCR を含む関係者のパートナーシップによって決まるのである。

まとめ

難民の地位の認定

- 国家またはUNHCRが、庇護を申請した者や国際保護の必要性を表明した者が、適用される難民の定義において難民であるかを審査する手続きをいう。
- 難民認定は、個人または集団を単位として行われうる。

難民の定義

- 難民を認定する要件は、難民条約の第1条に規定されている。
- 1950年のUNHCR事務所規程も難民の定義を含んでおり、これは難民条約とほぼ同一のものである。これに加え、国連総会や経済社会理事会(ECOSOC)によって採択された決議に由来する広義の難民の定義に該当する者もUNHCRの国際保護の任務の上での難民でありうる。
- 難民の定義は、OAU難民条約とカルタヘナ宣言に代表される地域的な難民文書と国内法令にも規定されている。

難民認定を行う責任

国家

- 難民として国際保護の利益を得られ、難民の地位に伴う権利と資格を享受できる者を識別する第一義的な責任は、その者が庇護を求めた国にある。
- 難民該当性を審査する際には、難民条約と難民議定書の締約国は難民条約第1条に規定された難民の定義を適用しなければならない。

- 政府が難民認定を行っている場合、UNHCRの役割は通常オブザーバーやアドバイザー的なものであるが、状況によっては、滞在国に代わって難民認定を行うこともある。

UNHCR

- UNHCRも、1950年の事務所規程と、その後の国連総会と経済社会理事会の決議によって拡大された任務に基づき、難民に国際保護を提供し、難民問題の恒久的な解決を図る責任を負う。UNHCRはまた、難民条約・難民議定書の締約国の履行状況の監督・監視をする責任を持つ。
- 一国の難民認定当局によって難民条約と難民議定書の上での難民として認定された者は、通常UNHCRからもその国際保護任務の対象に含まれると認められる。UNHCRもまた特定の状況では難民の認定を行うが、その多くの場合には、1950年の事務所規程に基づいて行う。このように難民認定が行われる状況には次のようなものがある。
 - 難民条約・難民議定書の締約国でない国において
 - 難民条約・難民議定書の締約国の国ではあるものの、庇護認定手続きがまだ確立されていない場合や国内の庇護認定手続きが明らかに不適切なものであるか、認定が難民条約の誤った解釈に基づいて行われている場合
 - 第三国定住のような恒久的な解決策を提供するための前提条件として

難民認定の効果

ある者が難民であると認定することは、宣言的である。認定は、当該者に以下の権利・資格が与えられることを認め、正式に確認する。

- 難民条約第33条に規定されているように、人種、宗教、国籍、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のためにその生命または自由が脅威にさらされるおそれのある国に追放・送還(ルフールマン)されることに対する保護。
- 難民条約、国際人権文書と国際慣習法に規定されたほかの権利と資格。
- その状況に対する恒久的解決を見出すための支援を受ける資格。状況によって、これは自主帰還、庇護国における社会統合または第三国定住というかたちをとりうる。

必読文献等

国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)規程 (1951年12月14日)

難民の地位に関する条約(1951年7月28日)

難民の地位に関する議定書(1967年1月31日)

UNHCR, “Note on International Protection,” UN doc. A/AC.96/830, 7 September 1994

UNHCR, “Providing International Protection including through Complementary Forms of Protection,” EC/55/SC/CRP.16, 2 June 2005

Sir Elihu Lauterpacht and Daniel Bethlehem, “The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion”, in Erika Feller, Volker Türk and Frances Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law – UNHCR’s Global Consultations on International Protection*, Cambridge University Press 2003, at pp. 87–177.

第1章 - まとめの演習

練習問題

1. 難民条約は、難民に対する誰の責任を定めているか。a～dの中から正しい答えを選びなさい。
 - a UNHCR
 - b 国家
 - c 国際司法裁判所
 - d 非政府組織(NGO)
2. 難民に国際保護を与えるというUNHCRの責任は、次のうちどれに基づいているか。a～dの中から正しい答えを選びなさい。
 - a UNHCRと庇護国との合意
 - b UNHCR事務所規程とそれに続く国連総会・経済社会理事会決議
 - c 難民条約
 - d 難民に関する地域的文書
3. 難民に関する地域的文書が適用される場合、難民条約・難民議定書はもはや意味をもたない。正しいか誤っているか。説明しなさい。
4. 下のa～dの中から正しくない記述を選びなさい。
 - a 難民認定を行う際、庇護国やUNHCRは、まず、申請者が難民条約・難民議定書における難民の定義を満たすかどうかを審査しなければならない。
 - b 武力紛争の無差別な被害を逃れてきた者は、UNHCRの任務の上での難民になりうる。
 - c 庇護申請を正式に提出したものだけが難民になりうる。
 - d UNHCRは、国際保護を難民とその他の関心対象者に与えること、締約国による難民条約・難民議定書の適用を監督することを任務としている。
5. 個別の手続きで認定を受けた者のみが、正式な難民としての地位を得ることができる。正しいか誤っているか。説明しなさい。
6. a～dの中から正しい記述を選びなさい。
 - a ノン・ルフールマンの原則は、滞在国が難民条約・難民議定書の締約国であろうとなかろうと適用される。
 - b 難民条約第33条(2)に規定されたノン・ルフールマンの原則の例外のいずれかが、ある特定の難民に適用可能な場合、たとえ送還が拷問の危険を招くとしても、その者は出身国に送還される。
 - c 難民が享受できる権利や利益を保障する主要な責任はUNHCRにある。
 - d どんな状況であっても、難民に適用されるべき恒久的な解決策は一つしかない。

事例研究A

アダムはレシ国の国民である。彼は同国で政府に非合法化された野党のメンバーであった。近年、レシ国の反対派がその意見を表明したことにより報復にあう事件が多発していた。アダムも先月3回ほど政府に反対する活動に関連して警察に逮捕され、尋問された。

尋問の間、アダムは酷く殴打され、3回目に逮捕された時には、殺すと脅された。そのため、彼はレシ国を逃れることを決め、身柄拘束を解かれるや否や出国した。彼は飛行機でアフィア国に入国した。アフィア国は難民条約・難民議定書の締約国ではなく、難民申請を審査する制度を設置していない。

アフィア国の首都に入ると、アダムはすぐにUNHCRに行き、法務官にレシ国では生命の危険があるので保護が必要だと主張した。

以下の設問に答えなさい。

a	アダムの事例では、難民認定手続きを行う必要があるか。
b	行う場合、アダムが難民であるかどうかを判断する責任を負っているのは誰か。
c	アダムが難民の地位を認められるために、どのような要件を満たす必要があるか。
d	難民と認定された場合、アフィア国におけるアダムの権利と義務はどのようなものか。

事例研究B

リルタニア国は、1ヶ月前に始まった二つの主要民族による内戦により、真っ二つに割れた国である。過去2週間の間、リルタニア国の市民が紛争状況から逃れ始め、近隣国のブカ国に保護を求め、一日当たり100人あまりが国境を越えた。避難者は、女性や子どもや高齢者であった。

ブカ国はリルタニア国の内戦には関与していない。ブカ国は難民条約・難民議定書の締約国であり、個別の難民申請を審査する難民認定委員会(NEC)を設置している。2人の審査官が今回の任務のためにNECにより任命された。

流入が始まってから数日後、ブカ国の治安大臣はリルタニア国から戦闘員が流入しており、ブカ国をリルタニア攻撃の拠点としている可能性がある旨を述べた。治安大臣は何らかの防止手段が取られない限り、ブカ国政府はすべてのリルタニア人を送還するべきであると提言した。

以下の設問に答えなさい。

a	ブカ国の難民認定委員会は、国際的難民保護を享受すべきリルタニア人を個人単位で識別するために難民認定を実施するべきか。
b	治安大臣の戦闘員に関する危惧に正当性はあるか。正当性がある場合、この点で何かなされるべきか。
c	ブカ国は合法的にリルタニア国民を本国に送還することができるか。

第1章 まとめの演習 解答と解説

練習問題 解答と解説

- 1 b 難民条約と難民議定書は国際条約であり、その締約国に拘束力のある義務を負わせる。一方で、難民条約・難民議定書のいくつかの条項は、締約国となっていない国を含むすべての国家を拘束する国際慣習法となっている。ノン・ルフールマンの原則は、特にこの例にあたる。
- 2 b 難民に国際保護を与えその窮状への解決策を図るという UNHCR の任務を取り決めた UNHCR 事務所規程は、1950 年の国連総会にて採択された。UNHCR の難民とその他の関心対象者に関する責任は、国連総会や経済社会理事会での決議を通じて次第に拡大されてきた。
- 3 誤 難民に関する地域的文書は難民条約を補完する。難民条約は国際難民法の基本であり続ける。
- 4 c 公式に認められているか、庇護申請を提出したかに関わりなく、難民条約における難民の定義の要件を満たすいかなる者も、この事実があるだけで難民である。難民認定は宣言的であり、当該者が難民の定義に該当することを確認する行為である。原則として、該当性の判断は当該者が国際保護への必要を表明すればいつでもなされなければならない(5.2.3 も参照)。
- 5 誤 無差別な攻撃や公の秩序を極度に乱す出来事に起因する大量流入などの場合に行われる集団での難民認定は、個別の難民認定と同等の効力を持っている。その集団の一員と認められれば、その者は正式な難民の地位を持つ。
- 6 a 難民条約第 33 条に明記されているノン・ルフールマンの原則は、国際慣習法の規範となっている。この規範は、難民条約および/または難民議定書の非締約国を含むすべての国を拘束し、難民を人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であることや政治的意見を理由にその者の生命や自由が脅かされている国へ送還することを禁止する。この原則に対する唯一の例外は、難民条約第 33 条 2 項に規定されている。一方で、この例外の要件が満たされていても、難民(またはどのような者でも)を拷問の危険があるところへ送還させることは決して許されない。

事例研究 A

- a YES. アダムは国際保護への申請を提出したので、彼がそのような保護を受ける資格があるかどうか決定する必要がある。
- b 庇護国(アフィア国)が難民条約・難民議定書の締約国でないこと、難民を認定する手続きが確立されていないことを考慮に入れると、UNHCR はアダムの UNHCR の任務の上での難民の定義を満たすかどうかを審査する必要があるだろう。
- c UNHCR はアダムが難民条約第 1 条の意味における難民(上述の 1.2.1 と 1.2.4 でみられるように、これは UNHCR 事務所規程の定義と同じである)であるかどうか、もしそうでなければ UNHCR 事務所の任務の上で拡大された難民の定義にあてはまるかを決定する必要がある。
- d アフィア国は難民条約の締約国ではない。一方、難民条約第33条に規定されているノン・ルフールマンの原則は、これが国際慣習法の規範になっているので、アフィア国にもあてはまる。そのため、アダムは人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であることや政治的意見を理由に生命や自由が脅かされる国へ送還されることに対する保護を享受する。アダムはまた、アフィア国が締結している国際人権文書や地域的な人権に関する文書、国際慣習法で保障され

ている人権要件などの保護を享受する権利がある。

一方、アフィア国にいる外国人として、アダムはその国内法令を遵守する必要がある。UNHCRによりマンデート難民と認められたので、アダムは UNHCR が可能な限りの国際保護任務の遂行を行うことを期待する資格を有する。

事例研究 B

- No. 難民認定委員会により任命された 2 人の審査官が、一日当たり 100 人が到着する状況下で個別に難民認定を実施することを期待するのは非現実的である。逆に、出身国の状況に関する入手可能な情報により、ブカ国に安全を求めてくる者が生命と安全への脅威から逃れてきていることがわかる場合、ブカ国の所管当局によって「一応の」(*prima facie*)難民として認定がなされることが適当であるといえる。状況によって、これは難民条約の定義に基づく場合もあれば、適用される難民に関する地域的文書、ブカ国の難民に関する国内法令における広義の難民の定義に基づく場合もある。また UNHCR もリルタニアにおける武力紛争から逃れてきた者を UNHCR の任務の上で難民該当性があると認定することができる。

- 武力紛争から多くの者が逃れてくるような状況では、戦闘員も文民とともに入国しうる。そのような場合、庇護国は正当な危惧をもつであろう。国際法では他国の武力紛争に対して中立にある国々は、その領域を紛争国の戦闘活動に使われることから防ぐ義務がある。避難国はまたその領域内に入った戦闘員を武装解除し、難民と区別して、紛争状況における中立国としての義務に対する脅威とならなくなる時まで拘束する義務がある。しかしながら、この事例の場合には、リルタニアからの入国者は女性や子どもや高齢者であると見受けられる。戦闘員が文民に混在しているという問題は生じない。

- もし生じるならば、ブカ国政府は戦闘員を上述したように取り扱い、元戦闘員で庇護申請をした者に国際的難民保護を受けるための資格があるか決定する手続きを設置する責任がある。まず最初の段階として、元戦闘員が真に、永久的に戦闘行為を放棄したかどうかを審査し、文民であると判断されたものに対して個別的な難民認定を実施することが必要となる(2.3.4 を参照)。

- リルタニア人を出身国に送還するとすれば、ブカ国は国際難民法や国際人権法におけるノン・ルフールマンの原則に抵触するおそれがある。この原則は難民だけでなく庇護希望者にも適用される。迫害(拷問を除く)される危険に難民を送還するという例外は、特定の限定的に定義された状況下においてのみ適用可能であり、そのような状況の存否は個別案件において適切な手続きのもと立証される必要がある。またブカ国がリルタニアの内戦から逃れてきた者に対して国境を閉鎖した場合もまた、国際的な義務に違反していることになる。領域内へ入ることを拒むことはルフールマンに相当しうる。

第2章

認定要件 - 難民条約における該当要件



主な目標

難民条約上の難民かどうかを認定するための要件を**理解**する

迫害の概念を**熟知**する

一定の特殊な状況において難民の定義をどのように適用できるかを**知る**

この章では、難民条約に規定された難民の定義の該当 (inclusion) 要件を検討する。つまり、それらの要素は難民の認定を行うための積極的要件を成し、難民として認定されるために満たされなければならないものである。本章では、難民条約上の難民の定義の要素を説明するとともに、迫害の概念に関連する特別な問題の数々を検討する。また、申請者が出身国を出国した後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が生じた場合(後発 [sur place] 的事情に基づく申請)や、人々が武力紛争から逃れてくる場合に審査官が直面する特定の問題を取り扱う。

2.1 はじめに

前章で述べたように、難民条約は依然として、誰が難民であるかを認定するために基礎となるものを成している。難民条約に含まれる難民の定義の要件(上述したように、それらは1950年規程とほぼ同様である)は、各国とUNHCRによって適用される。難民条約の第1条A(2)項によれば、「難民」という文言は、以下の者にあてはまる。

「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およびこれらの事件の結果として常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、当該常居所を有していた国に帰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当該常居所を有していた国に帰ることを望まない者」

ある者がこれらの要件を満たし、かつ条約の除外条項が適用されず(第3章参照)、終止条項の範囲に該当しないのであれば(第4章参照)、難民条約上の難民の地位を与えられるべき状態となる。

2.2 難民条約上の難民の定義

庇護希望者が難民条約上の難民の定義における該当 (inclusion) 要件にあてはまるかどうかを検討する際に、審査官は、事案の全ての関連する事実と状況を考慮し、各要素の存否を認定する。次項以降では、これらの要素を一つ一つ検討していく。

2.2.1 国籍国か常居所を有していた国の外にいること

国籍国の外にいる場合、または無国籍者(いずれの国の国籍も持たない)の場合は常居所を有していた国の外にいる場合にのみ、難民でありうる。これは、事実問題であり、申請者によって提出されたか他の情報源から得られた文書、陳述や他の情報を基に立証されるものである。

2つ以上の国籍を有する申請者が難民の地位の要件を満たすためには、それぞれの国において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証明しなければならない。しかし、これは申請者が2つ目の国籍を持つことによって、当該国の国民が通常享受するあらゆる権利を実際に付与される場合のみ適用される。必ずしもそうでない場合があるので、審査官は、単に法的に国籍を有することと、当該(諸)国において実際の保護があるかという問題を区別しなければならない。

難民条約は申請者が出身国や常居国を離れた時点で既に難民だったことを求めておらず、迫害の十分に理由のある恐怖が原因となって出国したことを必要としているわけでもない。難民として認定される根拠は、当該者が既に国外にいる間に発生することもあり、この場合は、当該者は外国にいる間に難民となりうる(「後発 [sur place] 難民」という)。後発的な事情に基づく申請内容(sur-place claims)を審査する際に、審査官が考慮すべき特定の要素については、2.3.3に後述する。

難民条約に規定される難民の定義におけるこの要素(訳注:「国籍国・常居所を有していた国の外にいる」)についての詳細は、UNHCRの『難民認定基準ハンドブック』(訳注:英語版1979年発

行、1992年改訂。日本語版は2000年に改訂版発行)の第87～96段落目および第106～107段落目を参照のこと。

2.2.2 十分に理由のある恐怖

「十分に理由のある恐怖」という文言は、主観的・客観的要素を含み、難民認定を行う際には、審査官は双方を検討しなければならない。

2.2.2.1 主観的要素：恐怖

恐怖とは、本質的に心理状態であって主観的状态である。これは、各人の個人的・家族的背景、経験、自らの置かれている状況の認識の仕方によって変わるものである。実際には、通常、帰還を望まないという旨のいかなる表現も、難民の定義の「恐怖」の要件を満たすのに十分である。申請者が恐怖を明示的に表明していない場合でも、多くの場合、恐怖は客観的状況から推測されうる。たとえば、帰還すれば迫害の明確な危険がある場合である。

ほとんどの場合、帰還への恐怖を示すのには難民申請をしたという事実のみで十分である。この問題についてのさらに詳細な手引きは、UNHCR『難民認定基準ハンドブック』の第37～41段落目を参照のこと。

2.2.2.2 客観的要素：「十分な理由」

恐怖が「十分に理由のある」ものであるかどうかは、申請者の出身国の状況と個人的事情に照らして審査しなければならない。審査官は、申請者の背景、経歴、経験の詳細についての理解を深める必要もある。家族や同様の経歴をもつ他人の経験もまた重要である。また申請者の信憑性と恐怖は、出身国の状況の**客観的情報に照らして審査**されなければならない。信頼のできる出身国情報は、この点で不可欠な情報である。

庇護希望者は、その恐怖を「合理的な疑いを容れない程度」(beyond reasonable doubt)に証明すること、またはそのおそれるところの危害が具体化する蓋然性が優越する(more probable than not)旨を証明することを求められてはいない。審査官は、出身国や常居所を有していた国に送還された場合、危害に直面する**合理的な可能性**(reasonable possibility)があるのであれば、申請者の恐怖には十分に理由があると認めるべきである。難民認定手続における立証基準と責任に関する問題は、5.1.2を参照のこと。

一般的には、難民条約上の保護を受けるためには、現在または将来の迫害の恐怖が必要である。申請者が過去に迫害を受けた場合、通常は迫害の危険が継続していると見なされうる。しかし、以前に迫害を受けたことのない者でも、将来の迫害を逃れようとしているのであって、他のすべての認定要件を満たしているのであれば、難民に該当しうる。

審査官は特に申請者が国家以外の主体(いわゆる「非国家主体」)によって加えられる危害を恐れる場合、出身国内や常居所を有している国内において、政府が保護を与える能力と意思があるかどうかを考慮する必要がある。政府に保護を与える能力・意思がある場合、申請者の恐怖は、通常十分に理由があるとは認められない(2.2.4および2.2.5も参照)。

しかし、出身国の状況が根本的に変化し、以前迫害を受けていた者が、帰還しても迫害の危険にさらされなくなる場合もある。これは通常、その者に難民該当性が無いであろうことを意味する。しかし、以前迫害を受けたことからくるやむをえない事情により難民として認定されることが適切である例外的な場合もある。

たとえば、経験した迫害が非常に残酷であり、申請者が現在も精神的トラウマに苦しめられているため、帰国が耐えがたいものとなる場合に適用される。

申請者が国籍国の**旅券**を所持している場合、その迫害を受けるおそれがあるという恐怖に十分に理由があるかどうかについて疑いが生じることがある。しかし、単に旅券を所有していることが、恐怖がないことを常に意味すると見なされるべきではないことに注意する必要がある。というのは、出身国や常居国を出国するために限って旅券が入手される場合もあり

うるからである。しかし、申請者が保護を望まない主張するところの国の有効な旅券を保持し続けることを主張する場合、「十分に理由のある恐怖」があるとの主張の有効性に疑問が生じよう。

申請者と出身国の領事当局の間の接触は、十分に理由のある恐怖がないことを示すこともあるが、領事当局が事務的援助のみを供与している場合には該当しないであろう(後述2.2.5も参照のこと)。

申請者の迫害の恐怖の客観的要素についての詳細は、UNHCRの『難民認定基準ハンドブック』の第42～50段落目と、UNHCR「難民申請における立証責任と立証基準について」(1998年12月16日)(原文：“Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims”)を参照のこと。

2.2.3 迫害

2.2.3.1 「迫害」の意味

申請者の十分に理由のある恐怖は、迫害に関連したものでなければならない。「迫害」の概念は、難民条約に定義されていない。難民条約第33条から、**生命や身体への自由への脅威**が迫害を構成すると推測される。また、他の人権の重大な侵害も迫害を構成するであろう。難民条約の前文は、国際人権要件に言及しており、これらは分析の有効な枠組みを提供している。したがって、国際人権法の知識や理解は、特定の行為が迫害に相当するかどうかを審査する審査官にとって重要な助けとなる。

しかし、迫害からの庇護の制度は人権法が発展する前からあることを想起することが重要である。現在存在する人権基準の多くは、難民条約が起草された後に発展し、かつ発展し続けている。迫害の分析は、人権の諸原則にしたがって行われなければならないが、現在法典化されている人権基準のみに沿って迫害を定義するのであれば、その範囲が不当に狭いものとなってしまふであろう。たとえば、武力紛争における子ども兵の徴集の禁止は、2000年になってやっと、1989年の子どもの権利条約の選択議定書のなかで規定された。しかし、子ども兵の招集は、このように特定の人権基準として国際法に法典化されるずっと以前から、当然迫害と見なされていたであろう。

したがって、「迫害」は人権侵害に限定されない。常にではないがしばしば組織的・継続的な性質をもつ、他の形態の重大な危害や耐え難い苦しみも含む。詳細については、UNHCR『難民認定基準ハンドブック』の第51～53段落目を参照のこと。

2.2.3.2 国際人権法上保護された権利の例

国際人権法は、すべての者が享受する多くの重要な権利を規定している。1948年の「世界人権宣言」は、普遍的に尊重されるべき基本的権利を列挙している。1966年の「市民的及び政治的権利に関する国際規約(自由権規約)」と「経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(社会権規約)」は、これらの権利を法的拘束力のあるものとして法典化したものである。一連の他の人権文書は、特定分野の人権を扱うためにこれらの要件を基礎とし、かつ発展させている。

特定の行為が迫害に相当するかどうかを認定する際に、審査官は、国際人権文書の下では、国家は特定の基本的権利は決して正当に制限しえないことに留意しなければならない。これらは「逸脱不可能(non-derogable)」な権利と言われている。

このような基本的権利とは、以下のものを含む。

- 生命に対する権利
- 拷問や他の残虐・非人道的・品位を傷つける取り扱いや刑罰からの自由への権利
- 奴隷状態・強制労働からの自由への権利
- 法の前に人として認められる権利

■ 思想、良心および宗教の自由への権利

他の（「逸脱可能(derogable)」な権利として知られる）権利の享受は、公式に宣言されている国家の緊急事態には、制限をすることができる。しかし、その制限は真に必要性と比例性のある(proportionate)程度に限られており、差別的になされてはならない。また、特定の権利と自由に関しては、人権法はその制限は特定の状況下では正当であるとしている。自由権規約は特に、その条項に明示的に規定されている事由による権利の制限を多くの権利に関して認めている。たとえば、これには移動の自由、宗教または信念を表明する自由、意見表明・表現の自由、結社・集会の自由、恣意的に逮捕や拘禁されない権利、私生活、住居、家族生活に対して恣意的に干渉されない権利があてはまる。

他の権利は国家に拘束力のある即時的義務を課すものではないが、目標を果たすために漸進的に取り組むことを国家に求めるものである。これには、経済的、社会的、文化的権利(例：労働、衣食住、医療、社会保障、初等教育への権利)があてはまる。しかし、国家がすべての国民に即時にこれらを保障できないとしても、これらの権利へのアクセスを社会における集団間で差別化して与えることはできない。

2.2.3.3 「迫害」の要件

申請者の経験する人権侵害、差別やいやがらせのすべてが迫害と考えられるほど重大であるわけではない。一般的に、逸脱不可能な権利の重大な侵害は通常、迫害を構成するであろう。他の権利の重大な侵害も、特に組織的で継続的な要素がある場合、通常迫害として認識されうる。

差別も迫害を構成しうる。これは、差別が、宗教の自由のような保護された権利に関連する場合や、継続的なパターンをとっている場合にあてはまる。

たとえば、生きていくための基本的手段へのアクセスのような、申請者の基本的人権の享受が深刻に制限されている場合、迫害の要件(threshold of persecution)は確実に満たされる。

また、差別的措置であって、その一つ一つをとってみれば迫害には相当しないと考えられるものでも、それらが重なって申請者の状況を耐え難いものとするところもある。この場合、「累積的に(on “cumulative grounds”）」迫害と認められるだろう。実際の、または予測される措置が迫害に相当するかどうかを審査する際、審査官は申請者の意見、感情、心理的状況に照らして検討するべきである。この分析では、主観的要素が重要であり、当該者に対してどのような影響があるかが審査の重要な要素となる。というのは、同様の行為は当該者の過去の経験、経歴と弱者性によって異なる影響をもちうるからである。各事案において審査官は、特定の個人のおかれる状況のなかで迫害の要件が満たされているかどうかを判断しなければならない。UNHCR『難民認定基準ハンドブック』の第53～55段落目を参照のこと。

2.2.3.4 迫害か、正当な訴追か

申請者が恐れている出身国での処遇が、迫害ではなく正当な訴追である場合、難民としての国際保護を受ける資格はなく、不認定とされるべきである。国家は個人の自由を合法的に剥奪することができるのであって(たとえば、刑事手続き上の勾留や有罪となった後の刑罰としての禁固・懲役)、その場合は通常、難民申請の根拠とはならないであろう。

しかし、申請者が出身国において犯罪のために訴追・処罰の対象となっている場合であって、その申請者が実は迫害を逃れている旨主張するのであれば、事情を検討し、出身国政府が刑法や刑事手続きを迫害の手段として使っていないかどうかを判断する必要がある。これは、たとえば、出身国の法律が、意見表明の自由のような国際人権法基準で保護されている行為を犯罪としており、本質的に迫害的な場合や、出身国における刑事手続きが公正性・正当性の必要な要件を欠いたものである場合、また、本来それ自体では正当な訴追が過度なものとなる場合、つまり、実行された犯罪に対して刑罰が重すぎる場合に起こりうる。

出身国に送還されれば、本来は正当な訴追の対象となる者が迫害の危険にさらされることが起こりうる。そのような場合には、まず迫害についての主張を審査しつつ、申請内容を総合的に検討する必要がある。申請者が条約上の理由によって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(2.2.4を参照)ことが証明された場合には、審査官は、当該者が犯した罪が難民条約の除外条項の範囲に該当するかどうかを検討する必要がある(第3章を参照)。この問題の詳細については、UNHCR『難民認定基準ハンドブック』の第56～60段落目を参照のこと。

2.2.3.5 迫害に相当しない状態

自然災害から逃れてきた者は、難民条約に定められたいずれかの理由により迫害を受けるという十分に理由のある恐怖を持たない限り、難民ではない(2.2.4を参照)。同じように、経済状況を向上するという目的のみによって国を去った人々は難民ではない。しかし、前述したように、ある者からすべての生計の手段を奪い去るような厳しい経済的な制約は迫害に相当しうる。特定の人々や集団に対する経済的措置が迫害に相当する状態の詳細については、UNHCR『難民認定基準ハンドブック』の第62～64段落目を参照にすること。

難民条約の難民の定義は、外国の支配、干渉、占領または植民地などを含む武力紛争またはその他の人災の無差別な (indiscriminate) 影響から逃れた者にはあてはまらない。しかしながら、そのような者は、地域的な文書およびUNHCRの国際保護の任務上で採用される拡大された難民の定義の下では難民でありうる(1.2.4を参照)。一方で2.3.4に後述するように、ある者がたとえば民族グループのメンバーであることを理由に危険にさらされている場合などでは、難民条約は内戦状況でも適用できる。

2.2.4 難民条約上の迫害の理由

難民条約における難民の定義では、第1条A項(2)に列挙された**五つの理由**の内の一つまたは一つ以上を「理由に」迫害を恐れている場合にのみ、その者は条約上の難民の地位を認められると規定されている。これはよく「因果関係」の要件と呼ばれる。条約上の理由が迫害に寄与する関連要因であれば、この要件は満たされる。つまり、それが唯一の、または主因であることすら必要としない。迫害者の動機を確定する必要もない。取られた措置の影響が当該者にとって迫害に相当する場合であり、条約上の理由との関連がある場合には、迫害の意図があるかどうかは関係がないからである。

実際には、一つ以上の条約上の理由があてはまることもある。これには、たとえば特定の宗教的、民族的、社会的集団の構成員が同時に政治的な反対派である場合がある。迫害の恐怖と条約上の理由の因果関係は、政府が誤って当該者に特定の信念(宗教や政治的意見など)を帰属させる場合や、特定の性質(同性愛者であることなど)を帰属させる場合にも認められる。中立性もまた、難民申請の根拠となりうる。たとえば、内戦において中立を保つ者は、いずれの勢力からも政治的に反対の意見を持った者であると考えられ、それを理由に迫害されうる。

また迫害は、国家でない個人や団体によってもなされ、これは「非国家主体」による迫害として知られる。この場合、恐怖に十分に理由があるかどうかを判断するためには、出身国政府が実効的な保護を提供する意思と能力をもっているかどうかを検討する必要がある(以下の2.2.5を参照)。このような事案では、因果関係の要件は次のような場合に満たされる。

- 政府の保護が欠如している理由如何に関わらず、迫害の理由が条約上の理由に関連している場合または、
- 迫害の理由は条約上の理由に関連していないものの、政府が保護を望まないことまたはその能力が無いことが条約上の理由からきている場合

「条約上の理由」として知られる問題についてはUNHCRの『難民認定基準ハンドブック』第66～86段落目と、2001年4月発行のUNHCR「1951年の難民の地位に関する条約 第1条の解釈」(原文：“Interpreting Article 1 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees”)の第23～32段落目、また特に、次項以降に言及されているUNHCRによる各種「国際保護に関するガイドライン」で詳述されている。

2.2.4.1 人種

「人種」は、あらゆる種類の民族的特徴・特性を含むものとして広く解釈されるべきである。この場合、その特徴が実質的なものであるか、そのように見なされたものであるかに関わらない。少数集団は、多数集団より迫害されやすいものの、常にそうであるわけではない。たとえば、南アフリカのアパルトヘイトでは、人種的多数者が少数者によって抑圧されていた。

異民族・異人種間の結婚(“mixed” marriages)をした男女、つまり、配偶者が異なる民族や人種的背景をもつ者は、場合によっては迫害に相当する問題に直面することもある。そうした場合、背景にある社会的文脈を理解することが特に重要である。人種に基づく他のかたちの迫害としては、国籍(citizenship)の否定やそれに伴う権利の喪失がある。

2.2.4.2 宗教

宗教の自由は、基本的な人権である。それは宗教を有する権利または有さない権利、宗教を實踐する権利、そして改宗する権利を含んでいる。難民条約上の理由としての「宗教」は、確立され組織化された宗教のみを意味するのではない。神的存在や究極の真実、人間の霊的到達点などについての信念や価値観などの、あらゆる信念体系を含む。こうした理由に基づく難民申請内容には、宗教上の信念(または信仰を有さないこと自体)、宗教的アイデンティティや生き方としての宗教に関連する要素が含まれるであろう。良心的兵役忌避者が兵役の義務に従わなかったことによる迫害の恐怖を主張する際にはよく、宗教が妥当な条約上の理由となる(2.3.2を参照)。宗教上の理由による迫害の例には、以下のようなものがある。

- 宗教の自由の行使に対する深刻な制限。たとえば、宗教集団の構成員となることの禁止や宗教上の指導の禁止
- 宗教行為や宗教集団の構成員であることにより深刻な差別をうけること
- 強制的に改宗させること、宗教行為を強制的に遵守させまたはそれに順応させること。この場合、このような措置が当該者に十分に深刻な影響を及ぼすことが前提となる

国際人権法は宗教を表明する権利に対しての一定の制限を許容しているが、宗教を有する(または有さない)権利は、絶対的でありかつ逸脱不可能であることに注意する必要がある。宗教に基づく難民申請の審査に関する詳細な手引きはUNHCRの“Guidelines on International Protection: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 28 April 2004 (HCR/GIP/04/06) (国際保護に関するガイドライン：難民条約・難民議定書における宗教を理由とする難民申請)”を参照のこと。

2.2.4.3 国籍

難民の地位の理由としての「国籍」は、「市民権」を指すのみだけでなく、違いが法的に形式化されているかどうかにかかわらず、実際の、または認知された民族的、宗教的、文化的、言語的アイデンティティによって定義された集団も含む。

2.2.4.4 特定の社会的集団の構成員であること

この条約上の理由は、迫害を受けるおそれ以外に共通の特性を共有する者の集団、あるいは、社会により一つの集団として認識される者の集団に申請者が属している場合に適用される。ここにいう特性とは、多くの場合、以下のものがある。

- **先天的な特性**：性別、人種、カースト、親族関係、言語的背景や性的指向
- **変更不可能な特性**：過去の経歴に関連するもの。たとえば過去に軍人であったこと、労働組合の構成員であったこと、地主であったことなど
- その他アイデンティティ、良心または人権の行使の根源をなすものであり、個人が変更や否定を期待されるべきでない特性

特定の社会的集団は、何らかのかたちで他から区別されているものを指す。これには、集団自身が自らを特異な存在として認識している場合または迫害者によってそのように見なされている場合がある。当該集団の構成員がお互いを見知っており、共に行動しているかどうかは関係なく、それが小さな集団である必要もない。そのため、たとえば、「女性」を一般的に特定の社会的集団として認定することが妥当な場合もありうる。特定の社会的集団の最もわかりやすい例の一つは家族である。難民該当性の正当な主張は、たとえば、政治活動家や反政府活動家の家族が迫害の対象となる場合に発生しうる。このような迫害は、政治活動家や反政府活動家を罰する手段として行われたり、活動を放棄・終了するように追い込む手段として行われる。

この条約上の理由の適用についての詳細な分析は、UNHCR の「国際保護に関するガイドライン：1951年の難民の地位に関する条約・1967年の難民の地位に関する議定書第1条A(2)の文脈における『特定の社会的集団の構成員であること』」(2002年5月7日)(原文：“Guidelines on International Protection: ‘Membership of a particular social group’ within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees,” 7 May 2002 (HCR/GIP/02/02))に含まれている。難民条約の定義におけるジェンダー(性差)関連の迫害は、多くの場合、何が特定の社会的集団を構成するかを判断する際に重要であるが、これについては2.3.1を参照のこと。

2.2.4.5 政治的意見

難民として認定される理由の「政治的意見」の概念は、国家、政府、社会の体制が関連する問題についてのいかなる意見をも含むものとして広く解釈されるべきである。この場合政治的意見は、特定の政党や認知されたイデオロギーへの帰属に限られること無く、たとえばジェンダー役割に関する意見などが含まれるであろう。政府と異なる政治的意見を有する事実は、それだけでは難民該当性の主張の理由とはならない。主要な問題は、政府やコミュニティによって許容されていない意見を申請者が有しているか、または有していると考えられているか、およびこの理由により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しているかどうかである。

政治的理由による迫害は、刑事訴追のかたちをとって行われることがある(2.2.3.4を参照)。また、政治的意見は兵役義務の拒否を理由とする難民該当性の主張の基盤となることもある(2.3.2を参照)。

2.2.5 国家の保護の有無

難民条約上、難民とは国籍国もしくは常居所を有していた国の保護を受けられない、または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のために保護を受けることを望まない者と定義される。¹

- 国家の「保護を受けられない」とは、本人がコントロールできない状況を意味する。たとえば、国が戦争、内戦または他の深刻な動乱の状況で、適切な保護を与えられないこともありうる。
- 国籍国または常居所を有していた国の「保護を受けることを望まない」とは、迫害の十分に理由のある恐怖のために、その国の保護を受けることを拒否することを意味する。

「出身国の保護」は、従来は、自国民が滞在している外国の政府に対して自国民のために国籍国が行使する領事的保護または外交的保護を指すと理解されていた。これはたとえば自国民が外国で身柄拘束されるなど、外国における個人の権利保護が求められる状況における介入のかたちをとりうる。

¹ 訳注：この節は難民条約の第1条A(2)に言及しているが、同条項によれば、無国籍の者の場合は(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によって)常居所を有していた国に帰ることができない、または帰ることを望まないということを示す必要がある。

2.2.2.2で前述したような保護を受ける場合、政府との関係が破綻しておらず、当該者は、出身国で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していないことを意味する。しかし、庇護希望者や難民と出身国の領事当局との接触は、常にそうした恐怖がないことを示すと考えるべきではない。たとえば、パスポートや特定の証明書の発行は、領事的保護というよりは事務的な援助を構成するであろう。この問題についての詳細は、UNHCR『難民認定基準ハンドブック』の第47～50段落目と第97～100段落目を参照のこと。

近年では、難民条約の第1条A(2)項の「出身国の保護」の新しい解釈が台頭してきたが、これは出身国内で実際に保護があるかどうかを審査官が検討することを求めるものである。国内での保護の可能性は、別の要素として分析するよりは、十分に理由のある恐怖があるかどうかの審査の一部として考慮されるべきである(2.2.2.2を参照)。この問題は特に迫害の恐怖が非国家主体の行為に起因する場合、またいわゆる「国内避難・移住の選択可能性」の文脈において重要となってくる。

2.2.5.1 迫害の主体

迫害の概念は、通常、申請者が逃れた国の当局の行為に関係している。迫害的措置が、たとえば治安部隊、法執行当局または行政などの国家機構自体により実行される場合、国家は、迫害の原因または「迫害の主体(“agent of persecution”）」としてみなされる。国家責任は、政府機構とは正式には関係のない集団・個人が、政府の扇動や同意のもとで行動する場合(暗殺団、民兵組織、自警団など)にも関わってくる。

迫害者がいわゆる「非国家主体 (“non-state actors”）」の場合もある。一例としては、政府に報告・釈明義務を負わないが、領土の一部を支配しているようなゲリラや分離主張者など、事実上の権限を有する者・団体がある。申請者はまた、たとえば家族やコミュニティの構成員など私人による迫害行為の危険にさらされることもある。そうした事案では、当局が実効的な保護を与えることを望まない場合またはそれが出来ない場合に、迫害の恐怖は十分に理由のあるものとなる(UNHCR『難民認定基準ハンドブック』の第65段落目と本書の2.2.2.2および2.2.4を参照)。

非国家主体による迫害にかかわる申請を審査する際、審査官は適用される法令、政策、慣行を調査し、国家が実際に当該個人を保護するために介入しうるかどうかを検討しなければならない。適用法令自体は申請者がさらされる危害や処遇を禁止していることがある。しかし、国家にその意思がないため、またはそのような状況に対応する能力および/または資源が無いために、実際にはその禁止条項を執行するなんらの手段もとられていないことがある。

2.2.5.2 国内避難または移住の選択可能性

申請者の迫害の恐怖が国内の特定の地域に限定されており、その地域の外では恐れられる危害が具現化しない場合、国内のほかの地域に移動し、政府の保護を受けることが合理的に期待できるかを検討することが妥当であろう。これは、「国内避難または移住の選択可能性」として知られる。この選択肢が存在する場合、当該申請者は国際的に難民として保護されるための要件を満たさないであろう。

原則的に、国内避難の選択肢は、ある限定された状況においてのみ関係してくる。つまり、迫害の危険が、国の一部のみを支配しているゲリラ集団などの「非国家」主体に起因する場合である。国内避難の選択肢が存在するかどうかの認定には、はじめに**関連する分析**を行わなければならない。これは、候補としてあがった地域が当該申請者にとって実際に、安全に、合法的にアクセスが可能であるかどうか、当該申請者が移住先で国家や非国家主体の手による迫害(継続した、または新たな)危険に直面するかどうかを審査するものである。国家が迫害の主体として認められた場合は、国家当局が国の全土を支配していると推定されるので、国内避難の選択肢は通常関係してこない。

国内避難の選択が妥当でありうると見なされた場合、分析の第2段階はその**合理性**に関するものである。つまり、当該個人が、候補とされている地域で定住し、不当な困難なくそこで通常の生活を送ることが合理的に期待できるかどうかを認定することである。これには、

出身国を逃れたもともとの理由に鑑み、候補とされる地域が将来的に有効な選択肢となるかどうかを長期的に考慮することが必要である。

実際には、国内避難の選択可能性を検討する必要性は、まれにしか発生しない。この問題についての詳細は、UNHCRの“Guidelines on International Protection: ‘Internal Flight or Relocation Alternative’ within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees,” 23 July 2003 (HCR/GIP/03/04) (国際保護に関するUNHCRガイドライン：難民条約第1条A(2)/難民議定書における「国内避難または移住の選択可能性」)を参照のこと。

難民条約における難民の定義 - 該当要件

難民条約の第1条A項(2)の該当要件は、以下の要件にあてはまることが立証されれば満たされる。

- a 申請者が出身国または常居所を有していた国の外にいること
- b 申請者が、十分に理由のある恐怖を有していること。つまり、客観的な根拠のある送還への主観的恐怖を有していること。さらに国籍国や常居国でなんらかの危害を受ける合理的な可能性があり、それゆえ、当該国の保護が受けられないまたは保護を望まないこと
- c 恐れられている危害が**迫害**に相当すること。つまり、人権の重大な侵害や他の種類の深刻な危害であること
- d 申請者が**難民条約上の理由**(人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること、政治的意見)による迫害を恐れていること

2.3 特別な問題

2.3.1 ジェンダーに関連した迫害

伝統的には、難民条約は男性の経験の枠組みを通して解釈されてきた。よって、たとえばドメスティック・バイオレンス(domestic violence)やFGM(女性性器切除)、または強姦のような「私的な場」(“private sphere”)で生じた危害は必ずしも迫害として認められてこず、あるいは難民条約に規定された理由に関連すると考えられてこなかった。女性による政治的・宗教的な反対意見の表明は様々な形をとりうる。たとえば女性は直接的にその意見を表明するよりも、むしろ日ごろの振る舞いを通して表明することもある。しかし、上記の理由から、このような形の意見表明が彼女らの難民該当性につながると常に認められてきたわけではない。しかしながら、1980年代半ばから、申請者のジェンダーがその難民該当性の主張内容に影響しうることが次第に認識されてきた。

「性別(sex)」は生物学的(男性と女性)に定義されているのに対して、「ジェンダー(gender)」は社会的・文化的に定義され、性別を理由として割り当てられるアイデンティティ、地位、役割、責任を言い、そしてそれらが男女間の力関係を形成するさまを言う。申請者のジェンダーは、次の事項に影響しうる。

- 迫害が行われる**形態**(たとえば、男性あるいは女性に対する性的暴力や強姦、強制的結婚、女性性器切除、強制的な売春や性的搾取を目的とした人身取引、結婚持参金[dowry]やその他の結婚に関連して加えられる危害、そして差別的な法律あるいは慣行)。および/または、
- 迫害を体験する理由(たとえば、同性愛者は性的指向を理由とする暴力や深刻な差別を経験することがある。また、女性はその性別に割り当てられた行動規範に沿った行動をしなかったために、家族やコミュニティからの制裁にさらされることがある。)

女性が経験するすべての迫害がジェンダーに関連しているわけではない。多くの場合、女性は男性と同一な形態、同一な理由で迫害を経験している。またジェンダーを理由とする迫害は、女性のみに関係があるのではない。男性も女性と同様にジェンダーに関連する迫害的処遇を理由として難民該当性の主張をすることもある。この問題については、UNHCRの「国際保護に関するガイドライン：第1条A(2)の文脈におけるジェンダーに関連の迫害」(2002年5月7日)(原文：“Guideline on International Protection: Gender-related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees,” 7 May 2002 (HCR/GIP/02/01))に詳細かつ実質的な分析と手続きについての手引きが載っている。

2.3.2 兵役義務に関連した難民該当性の主張

国家が国民に兵役を一定期間課することができることは一般的に許容されている。これは自由権規約第8条および他の国際的・地域的な要件における強制労働の禁止の例外として認められている。兵役義務に従うことを強制される恐怖または兵役義務に従わないことによる訴追や処罰の恐怖は、それ自体では、難民条約の定義における迫害の十分に理由のある恐怖を生じさせない。しかし、そのような恐怖は、申請者の恐れる処遇が迫害に相当する場合であって、難民条約の一つ以上の理由との関連がある場合には、難民該当性の正当な主張を生じさせる。兵役の忌避は以下のかたちをとりうる。

- **徴兵忌避**：兵役のために召集されることを避けるために外国へ逃れた、またはそこに残留した場合、あるいは既に兵役に召集されたがそれに従わなかった場合
- **脱走**：既に兵役に従事していたところ脱走したか、許可なしで所属していた部隊から離脱した場合

上述の状況において申請者が迫害の十分に理由のある恐怖を有しているかどうかを認定する際、審査官は強制送還によって引き起こされうる結果を検討しなければならない。これは、申請者の背景・経歴についての深い理解、兵役に代わる選択肢があるかどうかなどを含めた、出身国における兵役義務にまつわる法令、政策、実務の調査を必要とする(2.3.2.2を参照)。

2.3.2.1 兵役義務に関する迫害

兵役の強制やそれに従わなかったことによる処罰が迫害に相当する状況には、次のようなものが含まれる。

- **兵役を行う義務自体が迫害に相当する場合**。これは兵役の一般的義務を課す法令が適用されることによって、申請者の特別な事情とあいまって、その置かれている状況が耐え難いものとなり、その状況を避けるためには出身国から逃避することが唯一の方法である場合である。このような問題がもっとも頻繁に生じるのは、良心的兵役忌避の権利が保障されていない場合である(詳細は2.3.2.2を参照)。しかし、迫害は、兵役義務が当該者にもたらす他の状況や影響(たとえば兵役の期間、健康上の問題など)からも生じうる。また、兵役義務の適用が差別的(たとえば特定の民族・言語・宗教的集団に対して)である場合にも生じうる。これは、たとえばそれにより生計を立てるための基本的な手段へのアクセスが深刻に制限されるため、または申請者の置かれている状況を耐え難いものとするため、当該個人への影響が十分に深刻であるということが前提である。兵役の要請自体が迫害にあたる特定の例として、徴兵自体が国際法に抵触する場合があり、たとえば、15歳未満の子どもの徴兵がある
- **兵役における扱いが、人権要件の重大な侵害を構成する処遇を伴い、それが迫害に相当する場合**(たとえば、品位を傷つける・非人道的な扱い、過度に長期の・無期限の兵役、または宗教活動を妨げる状況であってそれゆえ当該者にとって耐え難い状況となっている場合)
- **兵役に従わないことへの処罰が迫害に相当する場合**。これには、兵役義務自体が迫害である場合と、刑罰が過度であるまたは刑罰が他の兵役忌避者や脱走者と比べて過度に厳しく、かつこれが非常に深刻な危害をもたらす迫害に相当する場合がある

兵役義務やそれに従わないことへの処罰が迫害に相当する場合でも、難民条約上の理由との関連がある場合のみ、難民の地位への正当な主張が生じる。

2.3.2.2 良心的兵役忌避者

特定の状況下では、良心的兵役忌避者は難民の地位への正当な主張を持ちうる。良心に基づく兵役の拒否は多くの場合、宗教上の信念、またはいかなる戦争行為にも反対する(平和主義)政治的な意見もしくは出身国の軍隊が関与している武力紛争の特定の側面に反対する政治的意見に基づいている。難民該当性の主張が良心的兵役忌避に基づいている場合、審査官が検討しなければならないことは以下である。

- 申請者の宗教、道徳的・政治的信条が真のものであり、十分に深いものであるかどうか(これには申請者の個人的、社会的、宗教的、政治的経歴と背景の十分な調査が必要である)
- 兵役につくことで申請者が上述の信条とは相容れない行為を要求されるか
- 申請者の信念と両立可能であり、かつ、過度に長期でなく懲罰的でもない、社会奉仕のような兵役以外の役務提供の選択肢があるかどうか(もしそのような選択肢があれば、難民の地位は通常付与されない)

他の事案と同じように、難民の地位の付与の要件を満たすためには、恐れられる迫害と条約上の理由の間に関係があることが要求される。良心的兵役忌避に関連する迫害の十分に理由のある恐怖を伴う事案の多くにおいて、一般的に妥当な条約上の理由は政治的意見および/または宗教であろう。この事項についてのさらなる手引きは UNHCR 『難民認定基準ハンドブック』の第 167～171 段落目と 2004 年 4 月 28 日に UNHCR が発行した“Guidelines on International Protection: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees,” 28 April 2004 (HCR/GIP/04/06) (国際保護に関するガイドライン：難民条約・難民議定書における宗教を理由とする難民申請)を参照のこと。

2.3.3 後発難民 (Refugees *sur place*)

2.2.1で既に述べたように、十分に理由のある迫害の恐怖は、出身国での出来事や滞在国での申請者の活動が原因となり、国籍国や常居所を有していた国から申請者が出国した後に発生することがある(詳細はUNHCRハンドブックの第83段落目と第94～96段落目を参照)。そうした状況における難民の申請は、通常「後発」(*sur place*)的な事情に基づく申請と呼ばれる。それは以下のようなことに起因しうる。

- 申請者が直接コントロールできない出来事。たとえばクーデター、政府交代、政策の重要な変更、武力紛争の勃発や拡大、出身国の公務員に庇護希望者の名前が漏洩すること
- 下記に該当するような出国後の申請者自身の行動
 - 出身国の政策に反対するデモ参加などの政治的活動、他の反政府活動への公の場での関与(たとえば出身国政府に反対する国外で活動を行う集団への参加、公の場での発言、記事の執筆や発行・出版、難民や他の反政府として知られている者との緊密な交流)
 - 出身国の政府に許容されていない宗教への改宗
 - 無許可の外国滞在、ただしそれにより重大な制裁を課せられる場合

原則的に、後発申請も、他の申請と同じように審査されなければならない。つまり、審査官は、第1条 A(2)の定義のそれぞれの要件が満たされているかどうかを分析しなければならない。申請者が政治的活動や改宗に基づく迫害の恐怖を主張する場合、以下を満たすかどうかを審査する必要がある。

- 申請者の信念および/または行為が出身国の当局に把握されている、または把握されている可能性が高いこと。および、

- 申請者が帰国した際、難民条約上の理由による迫害を受ける合理的な可能性があるかどうか

これらの条件を満たす場合には、申請者は難民地位の要件を満たす。これは申請者が表明している政治的信念や信仰を真に有していない場合であっても適用する。これは、表明している事実のみをもって、出身国の当局によって敵対行為として捉えられる場合であって、それが迫害を引き起こす可能性が高い(likely)場合である。難民条約には「信義・誠実」(“good faith”)の要件はない。しかし、申請者が帰国の際の迫害の危険を作り出すことによって自らを難民の定義に該当させることを目的とした活動を滞在国において意図的に行った場合は、審査官は第1条A項(2)の各要素の存否を確定するための厳密な調査を行わなければならない。庇護への主張内容を補強する目的で行われる活動の日和見的性質が、出身国当局にも明らかである場合、申請者の行為はほとんど当局の注意を引かないかもしれず、迫害の十分に理由のある恐怖は生じないであろう。しかしながら、(このような活動が)迫害行為をひきおこす場合、当該個人は、定義の他のすべての要素も満たしているという前提で難民の地位の要件に該当しうる。

2.3.4 武力紛争から逃れた者

難民条約に規定する難民の定義は、国際的性質を有するまたは有しない武力紛争時においても、平時と同様に適用される。難民条約は武力紛争において国籍国か常居国を去ることを余儀なくされた者に明示的に言及していないが、そのような者も条約上の理由の一つかそれ以上による迫害の十分に理由のある恐怖を有している場合には、難民に該当しうる。実際に、難民条約は、第二次世界大戦の経験から生じたものである。

また、今日起こっている武力紛争から逃れる多くの者は、難民条約上の難民の定義に該当する。というのは、これらの紛争は民族、宗教、政治的相違に起因しており、特定の集団が被害を被るからである。たとえば、ある集団が支配しようとする地域において、別の集団の構成員を殺害するか強制的に立ち退かせることを目的とした軍事キャンペーンを行う場合である。そのような状況から逃れる者は、たとえば、その民族的属性や宗教を理由とする深刻な危害の危険にさらされている。当該申請者が個別的に把握されていたり、個人的に標的にされている必要はないし、他の者と異なる危険や影響にさらされていないなければならないという要件もない。被害を被っている集団(group affected)の大小も関係ない。コミュニティ全体が条約上の理由からの迫害の危険にさらされていたり、迫害を実際に受けることもあるからである。そしてコミュニティの全構成員が同等に被害を被っているという事実は、特定の個人の難民の地位への主張の正当性を多少なりとも損なうことはない。

難民条約上での難民該当性が発生しうる状況には他に、迫害行為が武力紛争に起因する場合(例：子どもが強制的に徴集の対象とされるなど)があるが、同時に、迫害が武力紛争には関係なく経験される場合もある。たとえば、紛争とは全く関係のない理由による迫害から逃れざるをえなくなることがある(例：強制的結婚や性器切除の危険にさらされる女性など)。

対照的に、武力紛争から逃れた者であっても、条約上の理由による迫害の要素が全く無い場合(without any element of persecution linked to a Convention ground)、女性であれ、男性であれ、少女であれ、少年であれ、難民条約上の難民ではない。しかし、彼らは該当する地域的な文書とUNHCRの国際保護の任務(1.2.2 と 1.2.4参照)、および/または滞在国の国内法令における広義の難民定義に基づく難民の地位の要件に該当しうる(1.2.3を参照)。

一国における武力紛争は、多くの場合、近隣諸国への大量人口移動を引き起こす。滞在国は、難民の中に戦闘員が混在する状況に直面することもある。1.5.2で前述したように、大量流入の場合における難民の認定は、ある集団の構成員が適用される難民定義の認定要件を満たすという推定に基づいて、その集団の全構成員に対して「一応 (prima facie) の」かたちで行う。難民に「一応」該当するとの推定には、戦闘員は含まれない。

- 戦闘活動は難民の地位とは両立しないので、現役の戦闘員は難民となることはできない。
- 庇護申請を行った元戦闘員は、真に、また恒久的に戦闘活動を放棄したことが証明され、文民として見なされることが証明された後でのみ、難民認定手続にのることを認められる。それらの申請は、個別の難民認定手続において審査されるべきである。戦闘員としての過去の経歴自体は、その者を難民の地位から除外する根拠ではない点に注意することが重要であ

る。しかしながら、難民条約第1条F項の要件の観点から、当該者の武力紛争時における行為を厳密に審査することが常に必要とされる(3.4の除外条項の項目を参照)。

審査官は、武力紛争が申請者の出身国や常居国で継続している状況では、国内避難や国内移住の選択肢は通常適用できないことを認識すべきである。この事項についてのUNHCRガイドラインは、ある者を出身国の特定の地域に戻すという選択肢は、その地において当該者が安全を享受でき、危険や危害の恐れが無い場合においてのみ検討すべきであるということを明記している。これは、持続可能でなければならず、仮定的であったり不確実であってはならない。多くの場合において、武力紛争の起きている国では、国内での移住が安全ではない。特に戦闘行為の起こる場所が移動する場合には、それまで安全と考えられていた地域が突如として安全でなくなることがある(2.2.5.2も参照)。

まとめ

難民条約における難民の定義の該当 (inclusion) 要件

- 該当 (inclusion) 要件とは、難民の認定を行う際の積極要件を成し、難民として認定されるために満たされなければならないものである。難民条約の第1条A項(2)に含まれている。
- 難民条約の第1条A項(2)の該当 (inclusion) 要件は、以下の要件にあてはまることが立証されれば満たされる。
 - a 申請者が出身国または常居所を有していた国の外にいること
 - b 申請者が、十分に理由のある恐怖を有していること。つまり、客観的な根拠のある送還への主観的恐怖を有していること。さらに国籍国や常居国でなんらかの危害を受ける合理的な可能性があり、それゆえ、当該国の保護が受けられないまたは保護を望まないこと
 - c 恐れられている危害が迫害に相当すること。つまり、人権の重大な侵害や他の種類の深刻な危害であること
 - d 申請者が難民条約上の理由(人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること、政治的意見)による迫害を恐れていること
- 迫害が政府以外の個人や集団(いわゆる「非国家主体」)に起因する事案では、当局が実効的な保護を提供することを望まないかまたはその能力が無い場合に、申請者の恐怖は十分に理由があるものとなる。

ジェンダーに関連する迫害

申請者のジェンダー(生物学的性別に基づいて個人に割り当てられた、社会的、文化的に定義されたアイデンティティ、地位、役割、責任)は以下に影響することがある。

- 迫害のとり形態、および/または、
- 迫害が行われる理由

兵役義務に関連する迫害

- 兵役義務に従うことを強制される恐怖または兵役忌避による訴追や処罰の恐怖は、特定の状況であり、難民条約上の理由の一つ以上と関連がある場合、正当な難民の地位への主張につながる可能性がある。それは以下の状況の場合を含む。
 - 当該申請者のおかれる状況を耐え難いものとするため、兵役の義務自体が迫害に相当する場合
 - 兵役における状況が、迫害を構成する扱いを含む場合

- 兵役の義務に従わないことへの処罰が迫害に相当する場合

後発難民

- 以下の理由で難民条約上の理由の一つまたはそれ以上に関連する迫害の十分に理由のある恐怖が発生した場合、出身国や常居国を離れた後でも難民となりうる(後発難民)。
 - 出身国または常居国における出来事
および/または、
 - 出国後の申請者自身の行動。申請者の信念や行為が、当該国の当局による迫害的な対応につながる合理的な可能性がある場合

武力紛争から逃れた者

- たとえば民族的特質や宗教など条約上の一つ以上の理由による迫害の十分に理由のある恐怖を有する場合、難民条約上の難民に該当しうる。
- 武力紛争から逃れた者であっても、条約上の理由による迫害の要素が全く無い場合、難民条約上の難民ではない。しかし、該当する地域的な文書および/または受け入れ国の国内法令、またUNHCRの国際保護の任務における広義の難民定義に基づく難民の地位の要件を満たしうる。
- 戦闘活動は難民の地位とは両立しないので、現役の戦闘員は難民となることはできない。元戦闘員は、真に、また永久に戦闘活動を放棄したことが認定された後で、難民認定手続にのることを認められうる。

必読文献等

- UNHCR 『難民認定基準ハンドブック - 難民の地位の認定の基準及び手続きに関する手引き - 』改訂版(2000年12月)(日本語版)(UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, 1992 (1979)) (UNHCR駐日事務所より入手可能)
- UNHCR, “Guidelines on International Protection: Religion-Based Refugee Claims under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees,” issued on 28 April 2004 (HCR/GIP/04/06).
- UNHCR, “Guidelines on International Protection: ‘Internal Flight or Relocation Alternative’ within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees,” issued on 23 July 2003 (HCR/GIP/03/04).
- UNHCR 「国際保護に関するガイドライン：1951年の難民の地位に関する条約第1条A (2) 及び/又は1967年の難民の地位に関する議定書における『特定の社会的集団の構成員であること』」(2002年5月) (仮訳がUNHCR駐日事務所のウェブサイトより入手可能 <www.unhcr.org/jp/>) (原文：UNHCR, “Guidelines on International Protection: ‘Membership of a particular social group’ within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees,” issued on 7 May 2002 (HCR/GIP/02/02)).
- UNHCR 「国際保護に関するガイドライン：第1条A(2)の文脈におけるジェンダー関連の迫害」(2002年5月) (仮訳がUNHCR駐日事務所のウェブサイトより入手可能 <www.unhcr.org/jp/>) (原文：UNHCR, “Guidelines on International Protection: Gender-related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees,” issued on 7 May 2002 (HCR/GIP/02/01)).
- UNHCR 「1951年難民の地位に関する条約 第1条の解釈」(2001年4月)(仮訳がUNHCR駐日事務所のウェブサイトより入手可能 <www.unhcr.org/jp/>) (原文：UNHCR, “Interpreting Article 1 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees,” April 2001).
- UNHCR 「難民申請における立証責任と立証基準について」(1998年12月) (仮訳がUNHCR駐日事務所

のウェブサイトより入手可能 <www.unhcr.org/jp/>) (原文: UNHCR, “Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims,” 16 December 1998)

UNHCR, “Position on Agents of Persecution,” 14 March 1995.

UNHCR Executive Committee, “The Civilian and Humanitarian Character of Asylum 50 Eligibility Criteria – Inclusion under the 1951 Convention,” *ExCom Conclusion No. 94 (LIII)*, 2000.

日本語版参考文献

UNHCR駐日事務所「難民条約上の理由と迫害の危険との因果関係に関するUNHCRによる東京弁護士会に対する助言的意見」(2006年3月1日)(UNHCR駐日事務所のウェブサイトより入手可能 <www.unhcr.org/jp/>)(UNHCR Representation in Japan, “Advisory opinion to the Tokyo Bar Association on the causal linkage between a 1951 Convention ground and the risk of being persecuted.” 1 March 2006).

UNHCR駐日事務所「難民の定義の解釈に関するUNHCRの助言的意見(十分に理由のある恐怖、立証基準、不法入国、第三国経由など)」(2004年12月22日)(UNHCR駐日事務所のウェブサイトより入手可能 <www.unhcr.org/jp/>)(UNHCR Representation in Japan, “Advisory opinion on the interpretation of the refugee definition on the concept of well-founded fear, standard of proof, consequences of illegal entry and secondary movement,” 23 December 2004).

UNHCR駐日事務所「性的指向に基づく難民申請に関する東京弁護士会に対する国連難民弁務官事務所の助言的意見」2004年9月3日 (UNHCR駐日事務所のウェブサイトより入手可能 <www.unhcr.org/jp/>)(UNHCR Representation in Japan, “Advisory opinion to the Tokyo Bar Association regarding refugee claims based on sexual orientation,” 3 September 2004).

第2章 - まとめの演習

庇護希望者自身と難民認定に携わる者の両者にとって重要な問題は、事例研究を通してより明らかになる。練習問題に続く事例研究は、難民該当性を判断する際に直面しうる多様な問題やジレンマの例を提供することを目的としている。以下のどの事例研究でも「適用除外」の考慮の必要はないことを念頭におくこと(適用除外の問題は別途第3章で扱う)。

練習問題：

1. a～dの中から**正しくない**記述を選びなさい。
 - a 多くの場合、庇護を申請したという事実のみで、主観的な恐怖を示すのに十分である。
 - b 申請者の恐怖は、申請者が出身国に帰れば深刻な危害や苦境に直面するという合理的な可能性がある場合、十分に理由があるといえる。
 - c 迫害は人権侵害のかたちをとりうるが、他の重大な危害や耐え難い苦境のかたちもとりうる。
 - d ある者が迫害されるという十分に理由のある恐怖を有していることが立証された場合、その者は難民条約の該当(**inclusion**)要件を満たしている。
2. a～dの中から**正しい**記述を選びなさい。
 - a 難民条約における「人種」という理由は、少数派集団のメンバーにのみ適用される。
 - b 難民条約における「宗教」という理由は、該当者が信者であると考えられる宗教の教義を実際には信じていない場合、適用されない。
 - c ある国で特定の年齢層に該当するすべての男性は、特定の社会的集団の構成員たりうる。
 - d ジェンダー役割に関する意見を持っていること自体は、政治的な意見を理由とした迫害にはつながりえない。
3. 「兵役の義務の拒否から、難民該当性は生じるか。」という質問への**正しい答え**を下のa～dの中から選びなさい。
 - a 戦争はいかなるかたちであってもいけないという真の信念を理由にしている場合のみ生じる。
 - b 兵役の義務自体またはそれに従わないことへの処罰が条約上の理由に関連する迫害に相当するのであれば生じる。
 - c 常に生じる。
 - d 決して生じない。
4. ジェンダーの側面は、女性によって提出された難民申請にのみ関係してくる。**正しいか誤っているか**。説明しなさい。
5. ドメスティック・バイオレンスはその加害者が公務員(たとえば警察官)である場合にのみ難民該当性を生じさせる。**正しいか誤っているか**。説明しなさい。
6. ある庇護希望者が息子の出生証明書を得るために出身国の領事館を訪れた。次のうちのどれが**誤っているか**?
 - a 庇護希望者と出身国領事当局者との接触が単なる事務的な援助のためである場合、これは迫害を受ける十分に理由のある恐怖があるという主張に根拠がないことを示すものとはい

えない。

- b 庇護希望者が出身国の外交・領事当局者と定期的に接触している場合、これは迫害を受ける十分に理由のある恐怖があるという主張に根拠がないことを示すこともあるが、まずはその接触の性質と目的を明らかにする必要がある。
 - c 出身国が戦争やその他治安を乱す重大な出来事の結果として申請者に保護を与えることができない場合、申請者と出身国領事当局者と接触があることは(難民の定義の他の要件を満たしているということを前提として)申請者の難民該当性を損なうものではない。
 - d 出身国当局者との接触はどのような形であれ、迫害を受ける十分に理由のある恐怖があるという主張に根拠がないことを示す。
7. 国内避難の選択可能性があるかどうかを審査する際に検討すべき唯一の要件は、候補となっている地域に政府のコントロールが及んでいるかどうかである。正しいか間違っているか。説明しなさい。
8. 当初は迫害の恐怖とは別の理由で出身国を離れた者でも、難民の地位に該当しうる。正しいか間違っているか。説明しなさい。
9. 以下の記述の中で**誤っているもの**を挙げよ。
- a 武力紛争を逃れている者であって、難民条約上の理由による迫害の要素がなんら無い場合、難民条約上の難民ではないが、地域的難民文書、UNHCRの任務の上での広義の難民の定義や滞在国内における国内法令のもとで難民の地位に該当しうる。
 - b 大量流入の場合には、戦闘員が武力紛争を逃れている者に混在することがあるが、文民のみが「一応の」(prima facie)難民として集団的に認定されうる。
 - c 庇護希望者が出身国における武力紛争のために逃れざるをえなかったと供述した場合、その申請を詳細に審査する必要は無い。そのような者は難民条約上の難民に該当しえないからである。
 - d 申請者の出身国において武力紛争が起こっている場合、国内避難の選択可能性という考えは通常関係してこない。

事例研究C

モナ(46歳)は看護師であり、リバーランド国出身である。3年前により良い雇用機会を求めて外国に行き、バタヴィア国で仕事を見つけた。昨年、リバーランド国で武力紛争が勃発した。隣国の軍隊がリバーランド国を侵略し、モナの属する民族集団が権力をもつ政権を樹立するために紛争を続けている。この武力紛争により、別の民族集団が力を持っているリバーランド国の治安部隊が、モナと同じ民族の者を手当たりしだい逮捕・拘束するようになった。拘束された者のなかには拷問された者、殺された者もいると報じられている。モナ自身はリバーランド国に居住している間、安全上の問題に直面したことはない。しかし、バタヴィア国で庇護を求めたほうが安全であると判断し、難民認定の申請を当局に提出し、帰国を恐れていることを説明した。バタヴィア国は難民条約と難民議定書の締約国ではあるが、地域的な難民文書の締約国ではない。

1. モナは難民か。

この場合に適用される難民の定義はどの文書に規定されているか？

該当 (inclusion) 要件を列挙し、それぞれが満たされているかを検討しなさい。

a		
b		
c		
d		
モナは難民か？		YES/NO
<p>バタヴィア国の庇護審査当局は、リバーランド国を出国した当時は難民に該当せず、自身は安全上の問題に直面したことがないという理由でモナを不認定とした。モナの弁護士であったとして、この不認定の決定に対する異議申し立てにあたり、どのような議論を展開するか。</p>		

事例研究D

バシール(19歳)はオベロン国の(訳注：元)国民で、少数民族である。15年前、オベロン国政府はバシールが属する民族の者から国籍を剥奪し、土地を没収した。政府はこの民族の者へ身分証明書を発行しなくなった。その代わりに、彼らは「外国人」または「未登録者」として位置づけられ、これを基にオベロン国への在留が容認されるようになった。オベロン国は豊かな国ではなく、バシールの所属する少数民族の労働市場へのアクセスは限られている。彼らには公教育を受けられる資格はなく、政党や他の組織をつくることも許されていない。この少数民族に属する者で、自民族の人権の尊重を訴える発言をした一部の者は、投獄され虐待を受けている。

このような理由から、バシールはオベロン国には何の未来もないと感じ、隣国チタニア国への国境を渡り、難民申請をした。チタニア国の庇護担当当局は、バシールを不認定とした。その理由は、「申請者がその申請の根拠とした状況(つまり、「オベロン国に未来はない」ということ)は、難民条約で想定されておらず、難民の地位を生じさせない」とうことである。

1. チタニア国の不認定理由は妥当だと思うか。説明せよ。

2. バシールは難民条約の難民の定義の該当(inclusion)要件を満たしているか。難民の定義を構成する要件を列挙し、それらが満たされているか検討しなさい。

a		
b		
c		
d		
バシールは難民だろうか？		YES/NO

事例研究E

シルビア(23歳)はアルファスタン国の国民である。アルファスタン国の経済は組織犯罪に蝕まれている。近年では、地元マフィアの一派が若い女性をベタスタン国に送り、売春をさせて搾取するようになった。被害者の多くはアルファスタン国の小さな町や村出身の女性である。彼女らは外国で比較的良好報酬が得られる工場労働者の職を約束され、マフィアの地元の支部と契約を結んでから国外に送られる。一部の政府職員がこのような拠点を閉鎖して活動を止めさせようとしたが、警察や行政における腐敗がはびこっており、実を結んでいない。

ベタスタン国についてあと、一部の女性は監視役から逃れることができるが、多くの場合、ベタスタン国政府に拘束され、アルファスタン国に送還されたあげく、逃亡したことでマフィアに殺害されている。彼女らがベタスタン国で難民申請をしても認められない。なぜなら、庇護当局の考えでは、被害者の女性たちは自発的に外国に行くために契約を結んでおり、どちらにしても単なる犯罪の被害者だからである。アルファスタン国のメディアはマフィアを恐れて殺害についての報道をしないが、外国の著名な人権諸団体はいくつもの報告書を出し懸念を表明している。これらの報告書はアルファスタン国における政治腐敗に起因するといわれている犯罪不処罰の風土についても報告している。

シルビアは現在、ベタスタン国で身柄を拘束されており、アルファスタン国へ送還されそうになっている。シルビアは難民申請を提出し、マフィアによって売春に引き戻されること、警察は何もしてくれないことを恐れていると主張した。ベタスタン国は難民条約の締約国である。あなたは庇護局の審判官であり、シルビアのケースの担当であるとする。

1. シルビアには難民の地位の認定がなされるべきか。

この場合に適用される難民の定義はどの文書に規定されているか？

難民の定義の各要素を列挙し、それらが満たされているか検討しなさい。

a

b

c

d

シルビアは難民であるか？

YES/NO

2. シルビアは出身の町にあるマフィアの支部との契約書にサインしている。このことは、彼女の難民該当性に関係してくるか。またその場合、どのように関係するか。過去の同じようなケースに対して庇護局の同僚が下した決定に賛成か？説明すること。

事例研究F

ミラン(37歳)はベルダナ国出身の農業従事者であり、宗教的少数派に属する。彼の属する宗教そのものは禁止されていないが、政治的な反対意見の表明につながりうるという懸念から、政府によってその宗教儀式はたびたび禁止されてきた。ベルダナ国政府は一般に反対派に対して厳しい制限を課している。宗教儀式の禁止は、ベルダナの首都で起こったことである。ミランの住む村では、この宗教的少数派は常に何ら問題なく儀式を執り行うことができてきた。ミラン自身はこの宗教的コミュニティの活発な一員であるが、政治には関心がない。

数ヶ月前、ある政治的反対勢力が武力抗争を始めた。この勢力は無宗教であり、どの宗教にも関連をもたない。間もなくこの勢力は隣国のバンタナ国の軍隊の支援を得て、ベルダナ国の各地で激しい戦闘が勃発した。戦略的に重要な山岳路に近いミランの村は、両紛争当事者からとりわけひどい砲撃の被害にあった。命の危険を感じて、ミランは村を離れ、隣国であるアマリーリョ国との国境を越えて入国した。

ミランはアマリーリョ国に入国すると、庇護局の委員会によってインタビューを受けた。アマリーリョ国は難民条約と難民議定書の締約国であり、また国内法の規定で 1984 年のカルタヘナ宣言にある広い難民の定義を採用している。ミランはインタビューで、なぜ国を逃れたかを説明した。

1. ミランには難民の地位の認定がなされるべきか？

この場合に適用される難民の定義はどの文書に規定されているか？

難民条約での難民の定義の要件を挙げ、それぞれの要件が満たされているかについて検討しなさい。

a

b

c

d

難民条約の該当 (inclusion) 要件は満たされているか？

YES/NO

ミランはアマリーリョ国において適用される広義の難民の定義においては難民か。

YES/NO

事例研究 G

レック(22歳)は、一党支配体制下のマーシア国の出身である。レックや直接の家族は支配政党の党員ではなかったが、幼い頃孤児になってしまったレックは、教育施設に受け入れられた。レックは、その教育施設に行くことを好んだが、飢饉やさまざまな病気のせいで餓死する市民が出るなど、一般的にマーシア国での生活は困難であった。卒業の6ヶ月前、レックの教育施設の生徒は教職としての雇用先について知らされた。レックは辺境にある学校を指定された。彼は、その地域の経済や住民の健康状態がとくに劣悪であると知っていたので、そこには行きたくなかった。そこでどこかで普通の生活をするために、マーシア国を去ることに決めた。何の書類もなしに、隣国のサタルニア国へ不法入国し、そこで難民申請をした。レックは出身国の経済状態(仕事を見つけ、生活費を稼ぐのは不可能)を理由にマーシア国に戻りたくないと言っている。マーシア国の刑法は、政府の許可なく出国した者は全件終身刑に付されると規定している。さらに、当局はそのような罪を犯したものを政治犯として見ている。政界の有力者にコネがない者は、たとえ以前に政治的な活動を全くしていなくても、頻繁に反逆罪で死刑になっている。そのような慣習は以前より多くの人権レポートや国連人権委員会から繰り返し非難されてきた。サタルニア国は難民条約と難民議定書の締約国であり、難民条約第1条で規定されたものと同内容の難民の定義を含む国内庇護法を制定している。UNHCRはサタルニアに事務所を構えている。

1. レックは難民であるか。

この場合に適用される難民の定義はどの文書に規定されているか？

該当(inclusion)要件を挙げ、それぞれの要件が満たされているかについて述べなさい。

a

b

c

d

レックは難民であるか？

YES/NO

2. UNHCRがこの事例で果たすべき役割は何か。説明しなさい。

第2章まとめの演習 解答と解説

練習問題:

- 1 d 難民条約に含まれる難民の定義は、当該の者が第1条A(2)項の五つの理由のうち一つ以上の理由と関連した迫害の十分に理由のある恐怖を有していることを要求する。それらは、人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員であること、および政治的意見である。
- 2 c 特定の社会的集団とは、迫害されるという危険以外で、彼らを社会において他の者と区別する共通の特性を有している者の集まり、または、社会から一つの集団であると認知されている者の集まりである。このような特性であって先天的なものの一つとして、性別(男性か女性か)がある。男性であるという共通の特性に加え、ある年齢である(たとえば、18～45歳の年齢層)という変更不能な事実を共有する者として、下位集団を識別することができる。「特定の年齢層の男性」の集団は、当局および/または社会から、特定の社会的集団(迫害の対象になるかどうかに関わらず存在する)と認識されうる。
- 3 b 兵役義務に従うことを強制される恐怖または兵役義務に従わないことによる訴追や処罰の恐怖は、それ自体では、迫害の十分に理由のある恐怖を生じさせない。しかし、以下の場合には生じさせうる。つまり、難民条約の理由との関連があるという前提で、兵役を行う義務自体が迫害に相当する場合。兵役における扱いが差別的な扱いを伴うまたは人権基準に抵触するものである場合。兵役義務自体が迫害であるところ、それに従わないことで処罰される場合または科される刑罰が過度である、(他者に比べて)過度に厳しい、もしくは国際的に認められた要件に抵触するものである場合である。
- 4 誤 ジェンダーとは、性別(男性か女性か)を理由に個人に対して与えられた、社会的・文化的に定義されたアイデンティティ、地位、役割および責任である。それゆえ、男性であるというジェンダーもまた、迫害を経験する理由や迫害の形態に影響しうる。
- 5 誤 私的な場における暴力的な行為は、以下の要件を満たす場合、難民条約下での難民の地位の正当な主張を生じさせうる。当該申請者が迫害に相当する十分に深刻な行為への恐怖を有しており、当局にそれらの行為を防ぐ能力または意思がないこと。この場合、その迫害が難民条約上の理由に関連しているか、国家が保護を与えることを望まないか、またはその能力が無いことが条約の理由に起因していることが前提である。
- 6 d 庇護希望者が国外で出身国の外交・領事当局と接触していることは、その庇護希望者が迫害される十分に理由のある恐怖を有していないことを示しうる。しかし、この考え方は常にはあてはまらない。たとえば、旅券や他の書類の発行(を申請すること)は、当該申請者が出身国政府による領事的な保護を受けているというよりはむしろ事務的な援助(を申請すること)を構成することもある。
- 7 誤 国内避難の選択可能性という概念が適用されるには、いくつかの条件が満たされなくてはならない。まず、国内避難の選択可能性は通常、迫害が非国家主体により行われる場合のみ関連性がある。申請者がその出身国内で実際に、安全なかたちで、合法的にアクセスできる領域を候補として上げることのできる場合には、申請者がそこで自立した通常的生活をおくることが合理的に期待できるかどうかについても判断されなくてはならない。詳細については、UNHCRの“Guidelines on the Internal Flight or Relocation Alternative” (23 July 2003)を参照にすること。

- 8 正** 難民条約第 1 条 A(2)項で規定されている一つ以上の理由による迫害の十分に理由のある恐怖は、当該者が出身国または常居所を有していた国の外にいる間にも生じうる。当該者は「後発」難民になりうるのである。後発的に難民になることは、当該者の出国後の出来事であって、申請者にはコントロールできないものによって起こることもあれば、当該者の国外での活動(その活動が当局の注意を既に引いているまたは引きそうであり、帰国した場合に迫害的な措置を誘発しそうな合理的な可能性があるならば)によって起こる場合もある。
- 9 c** 難民条約は武力紛争については言及していないという理由で、戦争や内戦から逃れてきた者は、難民条約の意味における難民にはなりえないという見解もある。これは明らかに誤りである。難民条約で定められた難民の定義の要件を満たすいかなる者も難民であり、武力紛争の状況から逃れてきた者についても例外ではない。その者の迫害に対する恐怖は紛争に関連したものであることもあるし、そうでないこともある。他の庇護申請と同じように、その恐怖に十分な理由があるか、そして難民条約上の理由と関連があるかを確定することが必要である。これらの要件が満たされていない場合でも、当該者は広い定義(たとえば、地域的難民文書および/または国内法令、そして UNHCR の国際保護任務の上での)における難民の地位に該当することがある。多くの場合、武力紛争を逃れてくる者は、避難先の国に集団で流入してくる。このような場合、避難国や UNHCR が集団全体を「一応の」(*prima facie*)難民として認定することが妥当であることもあろう。

事例研究 C

1. モナは難民だろうか。		
	この場合に適用される難民の定義はどの文書に規定されているか？	難民条約。バタヴィア国は難民条約の締約国である。
該当 (inclusion) 要件を列挙し、それぞれが満たされているかを検討しなさい。		
a	出身国または常居所を有していた国の外にいること	YES. この要件は満たされている。
b	十分に理由のある恐怖	<p>モナは庇護の申請をした。申請の際には、帰国することを恐れていると陳述している。それゆえ、この要件の主観的要素(「恐怖」)は満たされている。</p> <p>モナと同じ民族の者の逮捕や拘禁、拷問や殺害が報告されている。標的にされた者は治安部隊によって無作為に選ばれており、そのような事件はますます増え広範囲に及んできている。</p> <p>これら二つの要素を総合的に考えると、彼女がリバーランド国に送還された場合、彼女が治安部隊からのそのような扱いを受ける合理的な可能性があるようにみうけられる。それゆえ、彼女の恐怖には十分に理由がある。</p>
c	迫害	YES. この要件は満たされている。恣意的な逮捕や拘禁、拷問や超法規的殺害は、国際的に保障された人権の重大な侵害である。これらは迫

		害に相当する。
d	難民条約上の理由	<p>YES. モナの事例においては、迫害の危険性は彼女の民族的出自に関連している。文脈としては、リバーランド国の統治をめぐる、モナの民族と現在政権を握っている別の民族との間の武力紛争がある。それゆえ、関連した難民条約上の理由は、以下である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 人種(民族的出自) ■ (帰属された)政治意見 ■ 国籍(民族的出自)
	モナは難民であるか?	<p>YES. モナは難民の定義の該当 (inclusion) 要件を満たしている。この章の練習問題の導入で述べたように、ここでは、適用除外の可能性を検討する必要はないこととする(適用除外に関する問題は次の第3章にて検討する)。</p>
<p>2. バタヴィア国の庇護審査当局による、不認定の決定に対してどのような議論を展開するか。</p>		
<p>モナがリバーランド国を出国したときに難民の定義の要件を満たさなかったという事実は、彼女が現在難民の地位に該当しえないということを示唆しない。彼女のケースでは、出身国における迫害の十分に理由のある恐怖を有すようになった現在の状況は、彼女の出国後に生じたものである。彼女はバタヴィア国にいる間に難民になっており、後発的で正当な主張をもっている。</p> <p>彼女がリバーランド国に居住しているときに安全上の問題に一度も直面しなかったという事実は、現在の彼女の難民該当性という点では何ら関係がない。申請者が難民の定義の範囲に該当するかどうかという分析は、先見的なものである。一般的な原則として、立証されるべきことは、当該者が現在または未来において送還された場合に、難民条約上の理由に関連した迫害を受けるという合理的な可能性があるということである。過去の迫害の経験は一般的に、そのような危険性がまだ存在するということを示唆するものではあるが、たとえ当該者がそのような扱いを被ったことがなかったとしても、迫害に対するその者の恐怖には十分に理由があることもある (UNHCR『難民認定基準ハンドブック』の第45段落目を参照)。</p>		

事例研究 D

<p>1. チタニア国の不認定理由は妥当だと思いか。説明しなさい。</p>		
<p>NO. チタニア国の庇護担当当局は、かなり表面的な分析を採用しているように見受けられる。庇護担当当局はバシールが自身の状況を表現するのに用いた言葉しか検討していない。つまり、「オベロン国に未来はない。」というバシールの言葉から、バシールが主張する理由を検討することなしに、難民条約で想定された事案ではないと結論づけた。しかしながら、そうすることによって、庇護担当当局はバシールが難民定義の要件を満たしているかどうか適切に判断することに失敗している。</p>		
<p>2. バシールは難民条約の難民の定義の該当 (inclusion) 要件を満たしているか。以下に難民の定義を構成する要件を列挙し、それらが満たされているか検討しなさい。</p>		
a	出身国または常居所を有していた国の外にいること	YES. この要素は満たされている。

b	十分に理由のある恐怖	<p>YES. この主観的要素(「恐怖」)は満たされている。バシールは庇護申請をしている。</p> <p>オベロン政府によるバシールの属する少数民族の人々に対する過去15年間にわたる処遇は十分に記録されている。それはこの少数民族の市民的および政治的な権利(国籍の剥奪、政党や他の組織をつくることの禁止、表現の自由の権利を行使した者の投獄および虐待)だけでなく、経済的および社会的な権利(公教育へのアクセス制限)の重大な侵害を含む。バシール自身も、当局による人権の重大な侵害を経験している。</p> <p>バシールがオベロン国に帰国したとしたら、引き続きこのように扱われることに合理的な可能性があることは明白である。それゆえ、客観的要件もまた満たされている。</p> <p>バシールの恐怖には十分に理由がある。</p>
c	迫害	<p>YES. この要件は満たされている。バシールの属する民族は差別にあっており、これは諸人権の享受に深刻な影響を与える。個々の差別的扱いが、またそれらが累積して、迫害に相当する。</p>
d	難民条約上の理由	<p>YES. 迫害に対するバシールの恐怖はその民族的出自に関連している。難民条約上の理由は人種と国籍である。</p>
バシールは難民か？		<p>YES. バシールは難民の定義の該当(inclusion)要件を満たしている。</p> <p>この章の練習問題の導入で述べたように、ここでは、適用除外の可能性を検討する必要はないこととする(適用除外に関する問題は次の第3章にて検討する)。</p>

事例研究 E

1. シルビアには難民の地位の認定がなされるべきか？		
この場合に適用される難民の定義はどの文書に規定されているか？	難民条約。ベタスタン国は難民条約の締約国である。	
難民の定義の各要素を列挙し、それらが満たされているか検討せよ。		
a	出身国または常居所にしている国の外にいること	YES. この要素は満たされている。
b	十分に理由のある恐怖	YES. 主観的要素(「恐怖」)は満たされている。

		<p>シルビアはベタスタン国の当局に庇護申請を提出しており、彼女は其中で帰国に対する恐怖を述べている。</p> <p>彼女の庇護申請の中で、シルビアは売春行為に強制的に引き戻されることへの恐怖を表明している。信頼のできる情報源から入手可能な情報によると、送還された場合にシルビアが受けるであろう処遇は、マフィアによる殺害である。信頼できる出身国情報を基に、彼女がアルファスタンに送還された場合に生命の危機に瀕する合理的な可能性を立証することは可能である。それゆえ、客観的要素もまた満たされている。</p> <p>シルビアの事案では、彼女の生命の危機は出身国の犯罪組織から発している。それでもやはり、国家責任は生じる。治安部隊や行政に蔓延する汚職・腐敗により、ベタスタン国は女性をマフィアの行為から保護することが出来ない。</p> <p>以上からシルビアは明らかに十分に理由のある恐怖を有する。</p>
c	迫害	YES. この要素は満たされている。殺害は迫害に相当する。
d	難民条約上の理由	YES. シルビアの事案では、迫害の恐怖は人種、宗教、国籍、政治的な意見とは関連していない。しかしながら、シルビアが「売春を強要され、逃亡した女性」と定義できる特定の社会的な集団の構成員であるということに関連している。
シルビアは難民であるか？	<p>YES. シルビアは難民の定義の該当(inclusion)要件を満たしている。</p> <p>この章の練習問題の導入で述べたように、ここでは、適用除外の可能性を検討する必要はないこととする(適用除外に関する問題は次の第3章にて検討する)。</p>	
<p>2. (a) シルビアは出身の町にあるマフィアの支部との契約書にサインしている。このことは、彼女の難民該当性に関係してくるか。またその場合、どのように関係してくるか。</p> <p>(b) 過去の同じようなケースに対して庇護局の同僚が下した決定に賛成か。説明しなさい。</p>		
<p>(a) NO. 関係してこない。上記で見てきたように、シルビアは、送還された場合に条約上の理由により生命の危機に瀕する合理的可能性があることを根拠に、迫害の十分に理由のある恐怖を有する。シルビアが外国へ行くための契約を自発的または非自発的に結んでいたかどうかは関係ない。</p> <p>(b) NO. 賛成しない。当該女性たちが外国へ行く契約に「自発的に」サインしたかどうかは焦点を置くのではなく、審判官は彼女たちが帰国した場合に迫害の危険性があるかについて審査すべきだった。</p>		

事例研究 F

ミランには難民の地位の認定がなされるべきか？	
この場合に適用される難民の定義はどの文書に規定されているか？	まず第 1 に、難民条約。アマリーリョ国は難民条約の締約国である。 ミランが難民条約における難民の定義の各要件を満たしていないと考えられるならば、アマリーリョ国の庇護当局は国内法令に組み込まれているカルタヘナ宣言によってより広く定義された難民の定義に該当するかを検討する必要があるだろう。
難民の定義の各要素を列挙し、それらが満たされているか検討せよ。	
a	出身国または常居所を有していた国の外にいること YES. この要素は満たされている。
b	十分に理由のある恐怖 YES. ミランは出身の村が両陣営からの継続的な砲撃にさらされており、生命の危機を感じてベルダナ国を去った。 ベルダナ国での武力紛争は現に続いており、結果としてその紛争の起こっている地域の住民の生命や安全が脅威にさらされ続けている。
c	迫害 YES. ベルダナ国に帰れば、ミランは死または重大な身体への危害、つまりは迫害の要件を満たす深刻な人権侵害を受けるだろう。
d	難民条約上の理由 NO. ミランへの生命や安全への脅威は難民条約第1条A(2)で規定されたどの理由にも関係していないように見える。ミランの村が標的になったのは、戦略的に重要な位置にあることが理由である。これが村民の生命や安全への無差別な脅威という結果を生んでいる。
難民条約の該当 (inclusion) 要件は満たされているか。	
NO.	
ミランはアマリーリョ国で適用可能な広い定義では難民であるか。	YES. アマリーリョ国が国内法に組み入れている1984年のカルタヘナ宣言で規定された広い難民の定義によると、難民は「暴力が一般化・常態化した状況(<i>generalized violence</i>)、外国からの侵略、内戦、重大な人権侵害や公の秩序を著しく乱すその他の事情によって、生命、安全または自由を脅かされたため自国から逃れた者」を含んでいる。

	<p>この広い難民の定義は、特定の者になされる (selective) または差別的になされる (discriminatory) 迫害への恐怖より、むしろ、無差別な脅威 (indiscriminate threats) の結果個人が被る客観的な危険 (objective risk) に焦点を当てている。</p> <p>ミランの事案では、この広い難民の定義の要件は満たされている。よって、アマリーリョ国の庇護法の下では、ミランは難民に該当する。ミランはまたUNHCRの任務上の拡大された難民の定義の要件も満たしている。それゆえ、ミランは難民としてUNHCRの関心の対象となる。</p> <p>この章の練習問題の導入で述べたように、ここでは、適用除外の可能性を検討する必要はないこととする(適用除外に関する問題は次の第3章にて検討する)。</p>
--	--

事例研究 G

1. レックは難民であるか。		
この場合に適用される難民の定義はどの文書に規定されているか？		難民条約。サターニア国は難民条約の締約国である。
該当 (inclusion) 要件を列挙し、それぞれが満たされているかを判断せよ。		
a	出身国または常居国の外にいること	この要件は満たされている。
b	十分に理由のある恐怖	<p>レックはマーシア国に帰国した場合に受けるであろう危害に対する恐怖を表明してきた。レックはマーシア国の経済状態では生活することが不可能であろうことを恐れている。それゆえ、この要件(「恐怖」)の主観的要素は満たされる。しかしながら、仕事を見つけることが出来ないということは、彼が被るであろう唯一の危害ではない。マーシア国に関する情報は、たとえレック自身が主張しなかったとしても、国の司法機関が違法に出国したことを理由に無期懲役にするであろうことは合理的な可能性があることを示唆している。さらに、レックは政界への繋がりがなく、政治犯として見られ、反逆罪で死刑になるであろう合理的可能性もある。</p> <p>以上により、レックが危害に対する十分に理由のある恐怖を抱いていることは客観的に立証される。</p>
c	迫害	出身国に蔓延している一般的な経済状況のために仕事を見つけられないという危険性は、その経済状況によって当該者がすべての生計の手段を奪われるほど酷くない限りにおいて、それ自体では迫害には相当しないということは留意さ

		<p>れるべきである。</p> <p>しかしながら、マーシア国に帰った場合、レックは不法出国を理由に裁判にかけられるだろう。このことは、レックが迫害から逃れているというよりは正当な訴追を逃れているかもしれないという可能性を生じさせる。しかし、入手可能な出身国情報に照らせば、レックが帰国した際に科されるであろう刑罰は明らかに迫害に相当する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 終身刑は不法出国への罰としては度を越している。よって、恣意的に拘禁されないというレックの権利の侵害になるであろう。 ■ 同様の罪に死刑を科すことも基本的人権の保障に抵触するだろう。適用可能な国際基準によれば、死刑は最も重大な犯罪に対してのみ許容される。
d	難民条約上の理由	<p>YES. レックの事案では、生命への権利の保護という国際的な基準に反して死刑に処される危険性は、レックが不法出国したことを理由に当局から政治的な反対派として見られることと関係している。マーシア国の刑法 - 不法出国したいかなる者も終身刑に処すると規定 - はまた、許可なく出国した者はすべて政治的な反対派であるという政府の見解を反映している。それゆえ、ここであてはまる条約上の理由は帰属された政治的意見である。この理由は、レックが一度も積極的に政治活動をしたことがないという事実に関係なく、適用可能である。</p>
	レックは難民であるか？	<p>YES. レックは難民の定義の該当 (inclusion) 要件を満たしている。この章の演習問題の導入で述べたように、この場合、難民の地位からの除外を考慮する必要がないことが仮定されている (適用除外に関する問題は次の第3章にて議論する)。</p>
2. UNHCRにはこの事案の中で果たすべき役割はあるか。説明しなさい。		
<p>サターニア国は難民条約と難民議定書の締約国である。サターニア国はその領域内で提出された難民申請について判断する一義的な責任を負っており、国内庇護法を制定している。UNHCR事務所規程の第8条と難民条約の第35条によれば、UNHCRはサターニア国による難民条約の実施について監督する責任を負っている。特定の状況下においては、UNHCRがその事務所規程やそれに続く国連総会や経済社会理事会での決議を基に、国際保護の任務を遂行する必要があるかもしれない。この事案の要約に載っている情報には、サターニア国の難民認定手続きが、難民条約によって求められる要件を満たしていないと示唆するものはない。よって、UNHCRがこの事案に関して介入する必要があると示すようなものはない。</p>		

第 3 章

認定要件 - 除外条項 -



主な目標

国際的難民保護からの除外の概念を**理解**する

申請者が難民の地位から除外されうる状況を**把握**する

難民条約第 1 条 F 項を適用する場合の除外分析のしかたを知る

この章は、除外の問題を取り扱う。つまり、難民条約での定義の該当 (inclusion) 要件を満たす者が、それにもかかわらず、難民条約下の国際的難民保護を否定される状況である。この章は、申請者が難民としての国際保護から除外されるかどうかの問題が生じうる様々な状況について説明し、その問題を判断する際に審査官が従うべき分析の枠組みを提供する。国際的難民保護からの除外は、難民がUNHCR以外の国連機関から保護や援助を受けている場合、あるいは、特定の重大な犯罪行為のために国際的難民保護に値しないと考えられる場合である。本章では、除外された場合の結果についても触れる。

3.1 はじめに

難民の地位を付与されるべき状態になるために満たされるべき難民の定義の積極的要素を規定することに加え、難民条約はその条項下で国際保護を受けるに値しない者のカテゴリーを規定している。こうした場合の要件は、難民条約第1条D、E、F項に規定されている。これらの規定は、よく、**除外条項**と称される。しかし、3.2で後述するように、第1条D項は、該当条項と除外条項の双方として機能する。1950年のUNHCR事務所規程の第7条(b)、(c)、(d)は、同一ではないが類似の規定を含んでおり、難民条約の除外条項を念頭に解釈されねばならない。

第1条E項および第1条F項の「除外」とは、難民条約第1条A(2)項の該当 (inclusion) 要件を満たす者が、難民としての国際的な保護の必要が無い、または保護に値しないという理由で難民としての地位を享受することができないことを意味する。他方で、第1条D項は、国際保護を必要とするが保護や援助を受けられる別の枠組みのある特別なカテゴリーの難民に適用される。

人権に関する条項のいかなる例外規定についてもそうであるように、難民条約の除外条項は、制限的に解釈され、細心の注意を払って適用されなければならない。除外が考慮される手続きには、手続的保障措置がなければならず、対象者の特定の状況の慎重な審査を伴い、関連要件に該当しているかどうかの審査をすることが必要である。これは以下のような除外が考慮される全ての場合に妥当する。

- 難民該当性の審査の段階、つまり、庇護申請の審査の一環として
- 難民の地位の取消しを視野に入れた手続きの段階で。**取消し**とは、もともと付与されるべきではなかった難民の地位を無効にする決定である。その理由としては対象者がもともと該当 (inclusion) 要件を満たしていなかったか、除外条項が最初の認定の際に適用されるべきであった場合がある
- 難民として正式に認定された者が、認定後に難民条約の第1条F項(a)、(c)の除外条項の規定する行を行った場合であって、難民の地位の**撤回**が考慮される段階で

除外は、難民としての地位が必要なくなったか、正当化されなくなったことを理由として難民の地位の終止を規定する難民条約の第1条C項の終止と区別されるべきである。終止については、第4章で検討する。

除外は、国家の安全保障や公の秩序を理由として容認される、迫害の恐れのある国以外への難民の追放(難民条約第32条)とも異なる。難民条約の第33条第2項が規定する限定された状況では、難民の滞在する国はノン・ルフールマン原則の例外の適用により出身国または常居国へ難民を送還することを容認される(1.6.1を参照)。双方の場合で、その者の難民の地位は依然として有効である。

除外事案では、しばしば複雑で困難な問題が浮上することを留意せねばならない。したがって、除外事案は必要な知識と技量を持つ審査官によって、本章で紹介する各文書の指針を十分考慮しつつ審査される必要がある。

3.2 難民条約の規定する利益を享受する資格のない者の除外

上述のように、UNHCR以外の国連の機関から保護や援助を受けている、特別な難民のカテゴリーは、難民条約上の難民としての国際的護を否定される。難民条約第1条D項は以下のように規定する。

「この条約は、国際連合難民高等弁務官事務所以外の国際連合の機関の保護または援助を現に受けている者については、適用しない。これらの保護または援助を現に受けている者の地位に関する問題が国際連合総会の採択する関連決議に従って最終的に解決されることなくこれらの保護または援助の付与が終了したときは、これらの者は、その終了により、この条約により与えられる利益を受ける。」

難民条約の起草過程では、第1条D項は、国際連合パレスチナ難民救済事業機関(UNRWA)から保護または援助を受けている者を条約難民の享受する利益から除外するために挿入された。これらの者は、1948年紛争の結果イスラエルとなったパレスチナの各地から移動を強いられた「パレスチナ難民」である。1967年以来、UNRWAは、新たな難民へ援助を与えている。つまり、1967年中東戦争(Arab-Israeli conflict)の間に、イスラエル占領下のパレスチナ領域から移動を強いられたパレスチナ人である。

今日では、これらの集団の双方、つまり、1948年に発生した「パレスチナ難民」と1967年に発生した「移動を強いられた者」(“displaced persons”)とその子孫は、第1条D項に該当する。これらの者達がUNRWAの活動範囲内に居るのであれば、UNRWAから保護または援助を受けていると見なされるため、難民条約第1条Dの第1段落目に規定された利益から除外される。現在、UNRWAはヨルダン、シリア、レバノン、西岸地区およびガザ地区で活動を行っている。

第1条D項の第2段落目は、「パレスチナ難民」と「移動を強いられた者」の地位が、国連総会の採択する決議によって完全に解決されていないにもかかわらず、なんらかの理由でUNRWAからの保護・援助が終了した場合、難民条約による保護が自動的に付与されることを保障する該当条項を含んでいる。したがって、こうした二つのパレスチナ難民の集団に属する者には、一旦UNRWAの活動範囲を出ると難民条約に規定される利益を自動的に享受する権利が発生するのである。

第1条D項は、難民条約の第1条A項に規定される難民の性質を有している者に適用される。したがって、当該パレスチナ庇護希望者が第1条D項の適用される特別な難民の集団に属するために第1条D項に該当すると認定されれば、難民条約の第1条A項(2)に該当するか否かの別個の分析は必要ではない。

パレスチナ庇護希望者の事案を審査する場合、審査官は、2002年10月にUNHCRによって発行された「パレスチナ難民に対する1951年の難民の地位に関する条約の第1条D項の適用可能性に関する考察(*Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian refugees*)」(2002年10月)を参照すべきである。この文書は、上述のような場合における手引きと、他の関連情報を含んでいる。

1948年の「パレスチナ難民」にも1967年の「移動を強いられた者」の集団にも属しない、それゆえに第1条D項に該当しないパレスチナ庇護希望者による庇護申請は、第1条A項(2)下で審査される必要があることに注意すべきである。

3.3 国際保護が必要ない者の除外

難民条約は、居住国の国民に類する権利を有する者への国際的難民保護の否定も規定する。同条約の第1条E項は以下のように規定する。

「この条約は、居住国の権限のある機関によりその国の国籍を保持することに伴う権利及び義務と同等の権利を有し及び同等の義務を負うと認められる者については、適用しない。」

この除外規定は、申請者が一国に安定して居住しているか永住している場合、そして当該国から付与された地位により、当該国の国民と同じ権利と義務を効果的に享受している場合にのみ適用される。居住している国により付与された地位によって、ルフールマンに対する保護と当該国に帰国する権利、再入国する権利、在留する権利を付与されていることは決定的な重要性を持つ。第1条E項は、本来以下の二つの状況を含んでいる。

- ある者が入国し難民認定の申請をするが、その国で別の地位を得る資格を備えており、その地位が国民としての権利に類するものであり、帰化が容易となっている場合。または、

- 一国で安定して居住しているか永住しており、国民と事実上同じ権利を享受している者がその国から移動して他の国で庇護を申請する場合。しかし、当該者が元の居住・永住国で、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場合、第1条E項は適用されない。

3.4 「国際保護に値しない」と考えられる者の除外

3.4.1 第1条F項下の除外 - 一般的考察

重大な犯罪を犯したために難民としての国際保護のもたらす利益を受けるに値しない者がいるという考え方は、以下のように、難民条約第1条F項に規定されている。

この条約は、次のいずれかに該当すると考えられる重大な理由(serious reasons for considering)²がある者については、適用しない。

- (a) 平和に対する犯罪、戦争犯罪および人道に対する犯罪に関して規定する国際文書の定めるこれらの犯罪を行ったこと
- (b) 難民として避難国に入国することが許可される前に避難国の外で重大な犯罪(政治的犯罪を除く)を行ったこと
- (c) 国際連合の目的および原則に反する行為を行ったこと

この条項の論理的根拠は、特定の行為はきわめて重大であるがゆえに、その実行者は難民として国際的に保護するには値しないということである。除外条項の主要目的は、凶悪行為および重大な普通犯罪を行った者に難民としての国際保護を与えず、それらの者が自己の行為に対する法的責任を回避する目的で庇護制度を濫用しないよう確保することである。第1条F項は、したがって、範囲内に該当する者に忠実に適用されるべきである。

同時に、審査官は、第1条F項が適用されることによる重大な結果を認識すべきである。難民の地位からの除外とは、難民の定義の該当(inclusion)要件を満たしており、本来なら国際保護を必要としていると判断された者が、難民の地位を付与されないことである。除外は、対象者に重大な結果をもたらさう。そのため、審査官は除外条項を制限的に解釈し、適用に当たっては細心の注意を払うべきである。

第1条F項は、対象者が難民としての国際保護に値しないという理由でそうした保護から除外されうる行為を余すことなく列挙している。これらの節の一つかそれ以上の要件に該当する行為だけが、この規定を根拠とした除外につながりうる。

除外条項の解釈および適用の詳細な手引きは、UNHCRの「国際保護についてのガイドライン：除外条項の適用：難民の地位に関する1951年の条約第1条F項」(2003年9月4日)(仮訳・原文英語)(“Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, (HCR/GIP/03/05), 4 September 2003)と“Background Note on Exclusion (難民の地位に除外についての背景文書)”を参照のこと。

3.4.2 難民条約の第1条F項の適用

難民の定義の該当条項は、一般的に除外条項の前に検討されるべきである。そうすることにより、審査官が難民の地位を正当なものとする根拠と除外を検討させる要素の両者を総合的に検討することができるからである。個別事案の全ての側面を徹底的に審査することは、対象者がたとえ大量流入時に「一応の(*prima facie*)難民」として認定されている場合を含め、第1条F項の適

² 訳注：難民条約の公式訳では、原文の“serious reasons”が「相当な理由」と訳されているが、“serious”はより高い要件を表す「重大な」と訳することが適切であるため、ここでは「重大な理由」を使うこととする。

用が難民の地位の取消しや撤回手続きの文脈で考慮される場合にも必要である(1.5.2および2.3.4を参照)。

申請者が除外要件に該当する犯罪を行った、または実行に関与したと「**考えられる重大な理由**」がある場合、第1条F項が適用される。「重大な理由」があるという要件を満たすには、明白かつ信憑性のある情報が必要である。刑事上の立証基準(たとえば、英米法の「合理的な疑いを容れない程度」)を満たす必要はないが、「蓋然性の均衡」では要件が低すぎる。同様に、単なる嫌疑は、除外を決定する根拠として十分でない。立証責任は、原則的には審査官に課せられている。換言すれば、国家やUNHCRは対象者が第1条F項の範囲に該当すると考えられる「重大な理由」が確かであることを証明しなければならない。これは、申請者が抑圧的な政権の構成員または暴力的な犯罪を実行するか教唆する集団の構成員であった場合、または申請者が過去に武力紛争に参加した場合を含めて申請者自身の行動の個別的な評価を必要とする。しかし、例外的状況では、立証責任の転換が正当化される。除外の事案での立証基準や立証責任の詳細については、UNHCRの“Background Note on Exclusion (難民の地位に除外についての背景文書)”の第105～111段落目を参照。

難民の定義を満たす申請者が、第1条F項の範囲に該当するか、したがって、難民の地位が不認定とされるべきかどうかを認定する際、審査官は、以下の事項を審査するべきである。

ステップ1 除外可能性の検討の引き金となるものはあるか

多くの事案においては、除外の問題は生じない。しかし、申請者が第1条F項の範囲内の行為に関与したかもしれないことを示唆するものがある場合、すべての関連する側面の厳密な審査が必要である。除外の検討には、申請者自身の陳述または当該申請者が除外要件に該当する行為に関わりをもったことがあるかもしれないことを示唆する他の情報が引き金となることもある。

ステップ2 申請者に関連づけられる第1条F項の範囲に該当する行為はあるか

除外の検討必要性が生じた場合、審査官は、第1条F項の適用が浮上しうる行為を明確にする必要がある。関連する事実は、第1条F (a),(b),(c)項に規定される法的要件の観点から審査されなければならない。第1条F項に列挙される種類の行為のみが、この規定による除外につながるということが想起されるべきである。これらは以下である。

- **第1条F項(a) 「平和に対する罪」 (“Crimes against peace”)** 1945年の国際軍事裁判所憲章(ロンドン憲章)によれば、平和に対する犯罪は、「侵略戦争もしくは国際条約、協定もしくは誓約に違反する戦争の計画、準備、開始もしくは遂行、またはこれらの各行為のいずれかの達成を目的とする共通の計画若しくは共同謀議への参加」が含まれている。本犯罪の性質からして、国家または国家類似の主体を代表する高次の権力の地位にある者のみが行うことができ、かつ国際的な武力紛争の文脈でのみ可能である(UNHCRの“Background Note on Exclusion [難民の地位に除外についての背景文書]”の第26～29段落目を参照のこと)。
- **第1条F項(a) 「戦争犯罪」** 特定の国際人道法の重大な違反は、戦争犯罪を構成する。審査官は、武力紛争時に関与した行為や紛争に関連する行為(「関連」の要件)のみが、戦争犯罪を構成しうることを認識すべきである。除外の分析を行う際には、当該武力紛争が国際的な性質なのか非国際的な性質なのかを考慮する必要がある。というのは、それによって異なる法規定が適用されるからである。戦争犯罪は、戦闘員と文民の両者によって、または両者に対して、行われることがある。

戦争犯罪は、元来、国際的な武力紛争の文脈においてのみ生じると考えられていたが、1990年代半ば以降、(訳注：非国際的な武力紛争における)国際人道法の重大な侵害も直接国際法における個人の責任となりうるものであり、それゆえ加えて戦争犯罪も構成しうるのが一般的に受け入れられてきた。この時期よりも前に起きた非国際的な武力紛争における国際人道法の違反となる行為は、「戦争犯罪」とすることはできない。しかし、第1条F項の他のカテゴリーに該当することもある。

特定の行為が戦争犯罪を構成するかどうかを認定する際、審査官は、1949年のジュネーブ諸条約、1977年の同追加議定書と1998年の国際刑事裁判所(ICC)に関するローマ規程の第8条に含まれる定義に鑑みてそれを審査すべきである。戦争犯罪は、文民たる住民に対する故意による殺害や拷問、住民に対する無差別的な攻撃、住民や戦争捕虜から公正かつ正規の裁判を受ける権利を故意に奪うことなどを含む。これを根拠とする除外についてのさらなる手引きは、UNHCRの“Background Note on Exclusion (難民の地位からの除外についての背景資料)”の第30～32段落目を参照のこと。

- **第1条F項(a)「人道に対する罪」** 人道に対する罪は、文民に対する組織的または広範な攻撃の一部として行われる、非人道的な行為である(たとえば、集団殺害 [genocide]、殺人、強姦、拷問)。人道に対する罪は、武力紛争時と平時のどちらにおいても行われることがある。いずれの者も、その行為が前記の要件を満たすならば、人道に対する罪を犯すこととなる。これに関係する定義は多くの国際条約、とりわけ、1945年ロンドン憲章、1948年の集団殺害罪の防止および処罰に関する条約、1984年の拷問および他の残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは刑罰に関する条約、旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所規程、ルワンダ国際刑事裁判所規程、1998年の国際刑事裁判所規程などに見られる。詳細については、UNHCRの“Background Note on Exclusion (難民の地位からの除外についての背景文書)”の第33～36段落目を参照のこと。
- **第1条F項(b)「難民として避難国に入学することが許可される前に避難国の外で行った重大な非政治的犯罪」** 除外可能性の分析において、ある行為が「重大な犯罪」を構成するかどうかを認定する際、審査官は、国際的基準に照らして犯罪の重大性を判断すべきである。犯罪が第1条F項(b)の意味において「非政治的」であるかどうかは、いくつかの要素に依拠する。とりわけ、動機、文脈、手段とともに、目的に対する犯罪の比例性である(3.3.3.3を参照)。

第1条F項(a)と(c)とは違い、この除外条項は、地理的・時間的制限がある。避難国で行われた犯罪は第1条F項(b)に基づいた国際的な難民保護からの除外にはつながらない。そのような行為は滞在国の国内刑法・刑事手続にしたがって取り扱われねばならない。また、特に重大な犯罪の場合には、第32条による追放またはノン・ルフールマン原則への例外の適用をすることもできよう(3.1を参照)。第1条F項(c)の解釈と適用の詳細な手引きは、UNHCRの“Background Note on Exclusion (難民の地位からの除外についての背景文書)”の第37～45段落目を参照のこと。

- **第1条F項(c)「国際連合の目的及び原則に反する行為」** 国際連合の目的と原則は国連憲章第1条と2条に規定されている。この除外の根拠には、その重大性と多大な影響のために、国際平和、安全、国家間の平和的な関係に影響を与えうる行為、または重大かつ継続的な人権侵害行為があてはまる。原則的には、国家または国家類似の機関で権力の地位にある者のみがそうした行為を行うことができる。第1条F項(c)の範囲に該当しうる行為の種類についての詳細な手引きは、UNHCRの“Background Note on Exclusion (難民の地位からの除外についての背景文書)”の第46～49段落目を参照のこと。

審査官は、除外要件に該当する行為と申請者との間に関連があるかどうかを審査しなければならない。そうした関連が存在することを示唆する申請者の背景や活動に関する情報は、申請者自身によってまたは他の情報源(例：出身国情報や申請者の背景や経歴に関する他の情報)から手に入るであろう。情報は信憑性がありかつ信頼できるものでなければならない。第1条F項の範囲に該当する行為に申請者を関連付ける情報が出身国当局から発せられる場合(例えば、身柄引渡し要求など)、2.2.3.4で前述したように、審査官は注意し当該申請者が合法的かつ正当な訴追を逃れているのか、それとも迫害を逃れているのかを慎重に審査する必要がある。

ステップ3 申請者は問題の行為に対して個人的に責任を負うか

申請者が第1条F項の範囲内の行為に関与していると認定された場合、審査官は、当該申請者が問題の行為に対して個人責任を負うかどうかを審査しなければならない。これは、申請者が当該犯

罪を自ら行ったか、または他者による犯罪の実行に参加したことが立証されるような信憑性と信頼性のある情報がある場合である。他者による犯罪の実行への参加とは、たとえば実行の計画、命令、扇動をすることによって、または幫助、教唆、共同犯罪組織への参加などによって実行に実質的な寄与をすることがあげられる。さらに、特定の状況においては、軍や民間の組織の中で権力を行使できる地位にある者は、部下の犯罪行為につき責任を負うこともある。

審査官は、申請者がその犯罪行為を実行するために必要な（自らの行為または行為による結果に関する）意図および（関連する状況または自らの行為の結果に関する）認識をもって行動したと考えられる重大な理由があるかどうか立証しなければならない。これは犯罪の主観的要素（mens rea）と呼ばれる。

犯罪の主観的要素が欠けている場合、個人責任は生じない。これにはたとえば、精神錯乱や精神障がい、非自発的な酩酊状態、未成熟であるがゆえに是非弁識能力（mental capacity）がない場合が相当しうる。最後の例は、とりわけ、子どもの個人責任を認定する際に有効である。

申請者が有効な抗弁（defence）を有しているかどうか、つまり、当該者が行ったまたは関与した犯罪の刑事責任を阻却するための事情があるかどうかを審査する必要もある。たとえば、申請者が自身や他の者に対する急迫した重大な脅威から来る強迫のもとに行動した場合、または正当防衛として行った場合があげられる。包括的な除外可能性の分析の一環として、審査官はたとえ申請者によって提起されなかったとしても、個人責任を阻却する事情があったかどうかを審査すべきである。

個人責任を問うために満たされなければならない要件と個人責任の阻却事由についての手引きは、UNHCRの“Background Note on Exclusion（難民の地位からの除外についての背景文書）”の第50～63段落目および第64～75段落目をそれぞれ参照のこと。

ステップ4 比例性の検討

申請者が第1条F項の範囲内の行為への個人責任を負うと考えられる重大な理由がある場合、除外可能性の分析の最終段階は、除外することが比例性という法の一般原則と合致しているかどうかを検討することである。審査官は、問題となっている犯罪の重大性と、除外によって申請者に起こりうる結果、つまり、除外された場合に当該者が直面するであろう処遇とを比較衡量しなければならない。国際人権文書または地域的な人権文書における実効的な保護のしくみがあるかどうかはこの意味で重要な要素である。問題となる犯罪の重大性が、難民の地位が与えられないことからくる危険よりも重いと判断される場合、申請者は除外されるべきである。他方で、申請者がより重大性が低い行為（たとえば、軍人による非組織的な略奪行為）の責任を負う一方、送還されれば深刻な迫害にあう場合には、難民地位からの除外には比例性がないと考えられる（UNHCRの“Background Note on Exclusion（難民の地位に除外についての背景文書）”の第76～78段落目を参照）。

3.4.3 特別な問題

3.4.3.1 申請者が子どもの時に行った行為を理由とする除外

原則的には、申請者が18歳未満の子どもであった時に行った犯罪にも、第1条F項は適用される。しかし、この種の事案を分析する際には、いくつかの特定の問題を考慮しなければならない。

第1に、第1条F項は、問題の行為が行われた時点で、申請者が**刑事責任を負う年齢**（age of criminal responsibility）に達していた場合のみ適用しうる。刑事責任を負う年齢とは、つまり、その年齢未満の子どもは刑法を犯す能力を有しないとされる年齢である（成人年齢[age of majority]、つまり成年者として完全な法的権利を得る年齢とは別のものである）。児童の権利条約第40条は、国家が最低年齢を制定することを勧告しているが、最低年齢について国際的

に拘束力のある要件はない。出身国と庇護国の刑事責任年齢が異なる場合、通常より高い年齢を適用すべきである。

子どもが刑事責任年齢に達している場合、次に、当該者が問題の犯罪を実行するのに必要な**意思能力**を有していたかどうかを確定する。子どもが自身の行為の性質や結果を理解できる程成熟しているかどうかを見極めることが重要である。子ども兵士を扱う事案では、以下を含む関連の要素の分析を要する。武装集団に関与しはじめた時の子どもの年齢、参加した理由(自発的か強制的か)、参加を拒否した場合の処遇、構成員としての期間、麻薬、アルコール、薬物の強制的使用、教育や理解の程度、トラウマ、虐待、まわりに良い手本となる者(**role models**)がいなかったこと等。子どもが必要とされる意思能力を有していなかった場合、個人責任は生じない。子どもが低年齢であればあるほど、当時必要な意思能力を有していなかった推定が強まる。子どもの成熟度と他の関連する要素は、比例性の審査と同様に抗弁の存否が審査される際にも考慮する必要がある。

本事項のさらなる手引きは、UNHCRの“Background Note on Exclusion (難民の地位からの除外についての背景文書)”の第91～93段落目を参照のこと。

3.4.3.2 難民の大量流入時の除外

前述のように、除外は常に個別的審査を必要とする。難民条約第1条F項は、集団には絶対に適用されてはならない。これは、個別の難民地位認定の際と同様に、しばしば「一応の」要件で難民の認定が行われる大量流入時にもあてはまる(1.5.2および2.3.4を参照のこと)。難民の集団の中の特定の者が第1条F項の範囲に該当しうる兆候がある場合、当該者が難民該当性があるかについての個別の手続きにおける再審査がなされるべきである。ここでは、当該者の積極事由と除外事由の双方が検討されるべきである。状況次第では、難民地位の取消しまたは撤回となりうる(3.1を参照)。

2.3.4で前述したように、武力紛争に参加していた事実自体は、除外条項の適用を正当なものとしなない。しかし、元戦闘員による庇護申請の審査にあたっては、第1条F項の要件に照らして彼らの行為の厳密な評価をすべきである。

3.4.3.3 除外の問題と「テロリズム」

除外の問題は、「テロリズム」行為(acts of “terrorism”)とされる犯罪に関連して頻繁に浮上する。多くの例では、そのような行為が除外につながるかどうかを検討する必要はない。というのは、「テロリスト」犯罪(“terrorist” crimes)に関与したとされる者が迫害(persecution)というよりはむしろ合法的かつ正当な訴追(legitimate prosecution)を恐れている場合には、当該者は難民定義の該当(inclusion)要件を満たさないもので、その理由から不認定となるからである(2.2.3.4を参照)。しかし、対象者が難民条約上の理由による迫害の十分な恐れを有していると立証されたならば、除外の審査を必要とする。

こうした性質の事案は、注意深く取り扱わなければならない。一方で、国際保護に値しない者が難民の地位を取得しないことは重要である。他方で、特定の団体に属する者やテロリスト行為(terrorist acts)を実行したことが疑われる者の庇護申請は、公正かつ効率的な手続きで審査すべきである。このような手続きでは、第1条F項における立証基準(「～と考えられる重大な理由」/“serious reasons for considering”)が満たされているかどうかを確定する要件などを含め、当該事案における状況および背景を、第1条F項の要件に照らして審査すべきである。

第1条F項(b)

この規定は問題となる犯罪が以下の条件を満たすときに適用できる。

- 重大であること**：当該行為がほとんどの法域で重大な犯罪と考えられる。
- 「非政治的」であること**：下の四つの項目のうち一つ以上に該当する場合、犯罪は当除外条項上「非政治的」と考えられる。
 - 主に他の動機によって実行された(例：個人的な理由や利益目的で)
 - 犯罪と主張される政治的目的の間に明確な関連性がない
 - 問題の行為が主張される政治的目的に比例しない
 - (主張される)政治的目的が人権および基本的自由と相反するものである
- 避難国の外で行われたこと**
- 避難国への入国許可の前に行われたこと**：申請者が滞在国に物理的に入る前に行われたこと。

そうした事案への第1条F項の適用可能性を検討する際、審査官は、「テロリズム」という呼称に焦点を当てるよりも、当該者に帰されている特定の行為が同条項(第1条F項)の要件を満たすかどうかを判断すべきである。「テロリスト」的と言われる暴力行為のほとんどは、通常、難民条約の第1条F項の意味における重大な非政治的犯罪である。とりわけ、文民を無差別に危険にさらしたり、危害を加えたりする場合にはこれがあてはまる。これらは政治的な動機のもとに行われうるが、除外につながる可能性が高い。というのは、当該犯罪と政治的な目的とされていることとの関連は十分に密接なものではないであろうし、およびまたは、採用されている手段が目的に比例すると考えられえないからである。

近年では、テロリズムの特定の問題に関する犯罪人引渡条約および国連の文書は、そこで言及される犯罪がそれらの文書上で非政治的と見なされる旨を規定している。そうした規定は、第1条F項における犯罪の政治的性質を認定する際に重要である。しかしながら、当該行為が除外につながるかどうかは、すべての関連する要素を斟酌し、除外条項が適用されるために満たされなければならない要件に照らして審査されなければならない。

第1条F(c)項の、「国際連合の目的および原則に反する行為」もテロリストの行為が関係する事案において関連がありうる。これは、その重大性、国際的衝撃並びに国際の平和および安全にとっての意味という点で、当該行為が国際的平面に影響を与えるものである場合あてはまる。このような行為に責任を負う集団の指導者は、この除外条項の範囲に該当しうる。

第1条F項の適用に関わる他の事案と同じように、テロリズム行為とされる行動についての除外審査をする際にも、申請者の個人責任の認定がなされねばならない。これは、当該者の名前がテロリスト容疑者のリストに載っている場合、または申請者が構成員となっている団体が国際社会、地域的機構、一国によってテロリスト組織として指定されている場合にもあてはまる。このような事実は、通常に除外条項を検討する引き金になるが、それ自体で除外条項を適用する根拠とはならず、また除外要件に該当する行為に対しての当該者の責任の推定にも正当性を与えるものではない。

テロリズムと考えられる行為への第1条F項の適用に関しては、UNHCRの“Background Note on Exclusion (難民の地位からの除外についての背景文書)”の第37～45段落目、第49段落目、第79～86段落目を参照のこと。

3.5 除外の結果

除外条項が適用されることが確定した場合、当該個人を難民として認めることはできない。当該者は難民条約による国際保護を受けることはできず、UNHCRの国際保護の任務からもはずれる。

そのような者の状況は、滞在国の領域内にいる難民ではない外国人に適用される法令により規律される。

除外された者は難民条約33条および国際慣習法における難民のルールマンに対する保護を受ける資格はないが、他の国際基準は依然適用される。特に、拷問や他の重大な人権侵害に直面する者は、当該滞在国が締結している多くの国際的・地域的人権文書によって保護される。

拷問やその他の残虐な、非人道的または品位を傷つける取扱いまたは刑罰にさらされる者の送還は、国際慣習法で禁止されており、関係文書を締結しているかどうかにかかわらず、全ての国家を拘束する(1.6.1を参照のこと)。

申請者が除外された場合、その家族や扶養者も、自動的に除外されるわけではない。彼らの個人の状況に基づいて判断されなければならない。彼ら自身が条約上の理由による迫害の十分な恐怖を有していることが立証されれば、たとえその迫害の恐れが難民の地位から除外されるとされた者と関係があることに起因しているとしても、彼らは難民の地位の要件を満たすことになる。そのような場合には、除外された申請者は、派生的な難民の地位([derivative refugee status]—つまり、家族の統合を根拠として認定された難民の家族や扶養者を難民として認定すること)を取得することはできない。除外された者の家族および/または扶養者は、彼ら自身が除外条項の範囲に該当する場合のみ除外される。UNHCRの“Background Note on Exclusion (難民の地位からの除外についての背景文書)”の第21～22段落目および第94～95段落目を参照のこと。

まとめ

難民の地位からの除外

- 難民の地位の該当 (inclusion) 要件を満たす者がUNHCR以外の国連の機関からの保護もしくは援助を受けているために、または、保護を必要としないもしくは保護に値しないために、難民としての国際保護を否定されること。
- 難民としての国際保護からの除外が正当である状況については、難民条約の第1条D項、E項およびF項に規定されている。
- 人権に関する規定に対する他の例外規定と同様に、難民条約の除外条項は制限的に解釈されなければならない。除外条項の適用手続きには、手続的保障措置がなければならない。
- 難民条約の除外条項が適用される者には、難民としての地位を得る資格がない。しかし、そのような者は依然、他の文書、とりわけ、国際的および地域的な人権法による保護を享受する。

難民条約の除外条項

難民条約により与えられる利益を受ける資格が無い者(第1条D項)。

- 第1条D項は、UNHCR以外の国連の機関が保護または援助を提供することが決まっている特別なカテゴリーの難民に適用する。
- 今日では、1948年または1967年の中東戦争の結果として難民となった者および国連パレスチナ難民救済事業機関(UNRWA)から保護または援助を現に受けている者(または受ける資格がある者)は、UNRWAの活動範囲内にいる場合には、難民条約により与えられる利益を受けることから除外される。
- 国際保護を必要としないと考えられる者(第1条E項)。
- 第1条E項は、居住国の権限のある機関によりその国の国籍を保持することに伴う権利および義務と同等の権利を有しおよび同等の義務を負うと認められる者であってこれらの権利を実効的に享受する者に言及している。

国際保護に値しないと考えられる者(第1条F項)とは、

- 第1条F項は、次のいずれかに該当すると考えられる重大な理由がある者の除外を規定している。
 - 平和に対する犯罪、戦争犯罪および人道に対する犯罪に関して規定する国際文書の定めるこれらの犯罪を行ったこと
 - 難民として避難国に入国することが許可される前に避難国の外で重大な非政治的犯罪を行ったこと
 - 国際連合の目的および原則に反する行為を行ったこと

第1条F項にもとづく除外の主要点

- 難民条約の第1条F項の主要目的は、凶悪行為、重大な普通犯罪を行なった者に国際保護を与えず、そのような者が自らの行為に対する法的責任を問われることを避けるために庇護制度を濫用しないことを確保することである。
- 除外となりうる行為の種類は、第1条F項に余すことなく列挙されている。
- 第1条F項は、当該個人が除外されることによって起こりうる非常に重大な結果を鑑み、忠実かつ十分慎重に適用されるべきである。
- 一般的に該当条項が除外条項の前に検討されるべきである。
- 第1条F項の立証基準(～と「考えられる重大な理由」)を満たすには、信憑性と信頼性がある証拠が必要である。立証責任は、一般的な原則として、審査官すなわち国家または UNHCR にある。

第1条F項の分析過程

- 難民条約の第1条F項の適用可能性を審査する際、審査官は、以下にそって分析をすべきである。
 - 1 除外可能性を示唆するものがあるか。(該当する場合：2へ)
 - 2 申請者が関与する第1条F項の範囲内の行為があるか。(該当する場合：3へ)
 - 3 申請者は問題の行為に個人的な責任を負うるか。(該当する場合：4へ)
 - 4 行われた犯罪の重大性と難民の地位からの除外によって申請者が直面しうる結果とを比較衡量すると、除外には比例性があるか。
- 難民条約の第1条F項の適用可能性を決定する際、審査官は、2003年9月発行の UNHCR の “Background Note on Exclusion (難民の地位に除外についての背景文書)” に含まれる手引きを参照すべきである。

必読文献等

UNHCR 『難民認定基準ハンドブック - 難民の地位の認定の基準及び手続きに関する手引き - 』改訂版(2000年12月)(日本語版) (UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*. 1992 (1979); paragraphs 144–180.) (UNHCR 駐日事務所より入手可能)

UNHCR, “Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian refugees,” October 2002

UNHCR 「国際保護に関するガイドライン：除外条項の適用：1951年の難民の地位に関する条約第1条F項」(2003年9月) (UNHCR 駐日事務所のウェブサイトより入手可能) (UNHCR 駐日事務所より入手可能<www.unhcr.org/jp/>) (UNHCR, “Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees,” issued on 4 September 2003 (HCR/GIP/03/05) and accompanying Background Note)

UNHCR, “Note on Cancellation of Refugee Status” 22 November 2004

第3章 - まとめの演習

練習問題

- 「除外」とは、難民条約上の理由のために迫害されるという十分に理由のある恐怖を有していない者に対し、難民の地位を否定することを意味する。正誤を答え、その理由を説明しなさい。
- 「第1条F項の除外条項の理論的根拠は、滞在国の国家安全保障である」という文章の正誤を答え、その理由を説明しなさい。
- 以下a～dの行為の中で、第1条F項の範疇に入りえないものを選びなさい。
 - 現政権による反体制派への組織的な拷問
 - 戦争捕虜の殺害
 - 避難国での万引き
 - 反乱勢力兵士の子どもを捕まえ、反乱勢力が投降しないなら子どもを処刑すると脅かすこと
- Xさんが難民申請を提出したとき、彼女は質問用紙の記入を求められ、以下のように書いた。「5年ほど前、私は出身国の内戦に反乱勢力の一員として参加した。我々は政府軍による住民の残酷な弾圧を止めさせようとしたが、失敗におわった。約1年後、我々は政府軍により打ち負かされ、内戦は終了した。内戦の後、私は農場に戻った。私は多くの友人を失い、二度と戦わないと心に決めた。3ヶ月前に政府が元反乱勢力の兵士を脅すようになるまで、私は特に問題なく農場で働くことができた。戦友が殺された後、私は逃げようと決めた。」この事案の担当審判官として、何をすべきか。a～dから**適当なもの**を選びなさい。
 - Xさんは戦闘員なので、彼女の申請を不受理とする。
 - 第1章F項(a)の「戦争犯罪」を根拠に除外する。
 - 出身国情報を参照し、最初の陳述と入手できる限りの関連した情報を根拠に、Xさんの申請について決定する。
 - 難民該当性判断の面接の準備として関連した出身国情報を参照し、戦時中のXさんの役割と活動を検討する。
- 申請者が第1条F項の範囲に該当する行為を行ったと「考えられる重大な理由」があるという要件が満たされるには、以下のうちどれがなければならいか。適当なものを選びなさい。
 - 嫌疑
 - 明白かつ信頼性のある証拠/情報
 - 合理的な疑いを容れない程度の証明
 - 起訴手続きがとられていること
- Yさんは逃走車を運転することで著名な実業家の殺害に加わった。彼自身はその人物を射殺していないことや、仮に彼が車を運転しなかったとしても他の者が代わりに運転をすることになっていたという事実に関係なく、第1条F項はYさんに適用可能である。正しいか間違っているか。説明しなさい。
- 難民条約の除外条項の適用とは、以下のどれを意味するか。a～dの中から**正しくない**記述を選びなさい。
 - 当該者がUNHCRの国際保護の任務の範囲に入らないこと。

- b. 当該者が滞在国の外国人に関する法令の下で国外退去を受ける可能性が高いこと。
 - c. 当該者が難民条約の下での保護や援助を享受する資格がないこと。
 - d. 当該者が国際的および/または地域的な人権文書の下での保護を享受する資格がないこと。
8. 難民条約第1条F項は、申請者が子どもであった時に犯した行為については適用できない。正誤について判断し、その理由を説明しなさい。
9. 以下の記述の内、**正しくないもの**を選びなさい。
- a. 第1条F項の除外条項の適用可能性が「テロリスト」的な性質をもつと考えられる行為に関して検討される場合、審査官は「テロリスト」という呼称よりも、行為の性質に焦点を当てるべきである。
 - b. 身柄引渡条約において当該行為が「非政治的」とされていたとしても、そのような行為が難民の地位からの除外につながりうるかどうかの分析は、国際難民法の基準に照らして行われるべきである。
 - c. 難民条約第1条は「テロリズム」を明示的に言及していないことから、そのような犯罪は除外規定の範囲外である。
 - d. テロリズムに関連する事案では、他の事案と同じように、第1条F項の除外条項は当該者がその範囲内の行為に対して個人責任を負っているという重大な理由があってはじめて適用される。

事例研究H

ラテンアメリカの元独裁者が専門的な治療を受けるためにヨーロッパの国にきた。彼の滞在が知られるようになると、人権団体がその逮捕と人権侵害行為に対する裁判を要求し始めた。その独裁者が支配したおおよそ20年間に渡り、その国では治安部隊がいたところで政治的反対勢力やその支持者・同調者の拷問や暗殺を行っていた。

この独裁者の滞在が騒がれたために、出身国の政府(10年前にその独裁者が退任してから抜本的な改革がなされ、民主主義政権へ移行を遂げた)は、その独裁者の帰国とともにその過去の犯罪を調査する考えである旨の声明を出した。これを聞いて、心配になった元独裁者は、病床から滞在国に庇護を申請した。

1. この元独裁者は難民の地位から除外されるべきか。詳しく説明しなさい。

2. 難民条約のどの条項が適用されうるか。

事例研究J

エリックはレッドランド国の国民で、ブルーランド国で庇護申請をした。庇護担当局との面接の際、エリックはレッドランド国の独裁政権に反対し、民主化を求める組織に所属していたことを陳述した。同組織の長年に渡る活動は、メンバーたちが政府から嫌がらせや脅迫にさらされたあげく、不成功に終わった。その後、同組織は警察・軍事施設を対象とした攻撃を実行することにした。

エリックは、直接的には一つの事件に関わった。この事件では、他の3人の同組織のメンバーとともに首都の人通りの多い通りで軍隊のトラックが通過した際、車に仕掛けられた爆弾を爆発させた。エリックは、他の2人のメンバーによって設置された自動車爆弾の導線をつなぎ、もう1名のメンバーが

点火した。その結果、兵士3人が重傷を負い、たまたま爆発の瞬間に車の横を歩いていた市民2人が死亡した。エリックは市民が犠牲になってしまったことには悪いと感じているが、不幸だが不可避なことだったと説明した。これは彼の所属する組織によって実行された唯一の攻撃であった。

この事件のあとすぐに、政府は組織のメンバーを逮捕し始めた。いくつもの著名な人権団体からの報告書によると、逮捕された者の一部は、拷問され、失踪したとされている。エリックも、自身も逮捕されるであろうと恐れた。そのため、ブルーランド国に行って庇護を申請することに決めた。ブルーランド国は難民条約と難民議定書の締約国である。拷問禁止条約と自由権規約も批准している。

1. この事例では、どんな検討事項が生じるか？

検討されるべき順番でその事項を列挙せよ。

2. エリックは難民に該当するか？ 難民の定義の該当条項を満たすか？

該当 (inclusion) 要件を列挙し、それらが満たされているか検討せよ。

a

b

c

d

該当条項は満たされているか？

YES/NO

この事例で、除外の検討必要性が生じるか？

YES/NO

生じるのならば、難民条約のどの規定が適用されるか？

除外分析の各ステップを挙げ、各ステップで検討されるべき事項を書き出さない。

ステップ 1

ステップ 2

ステップ 3

ステップ 4

難民条約の除外条項は適用されるか？

YES/NO

第3章 まとめの演習 解答と解説

練習問題

1. **誤** 申請者が条約上の理由による迫害の十分に理由のある恐怖を有していないと考えられる場合には、その申請は**不認定**とされるべきである。当該者は難民の定義の該当(**inclusion**)要件を満たさないからである。この場合には、除外可能性の分析をする必要はない。難民条約の**除外**条項は、該当条項を満たす者であるが、UNHCR以外の国連の機関から保護や援助を受けている者、または難民としての国際保護が必要ないもしくはそれに値しないと考えられる者に対して難民の地位を付与しないことを規定する。

2. **誤** 難民条約の第1条F項の論理的根拠は、特定の行為がきわめて重大であるがゆえに、その実行者は難民として国際的に保護するには値しないということである。除外条項の主要目的は、凶悪行為および重大な普通犯罪を行った者に難民としての国際保護を与えず、それらの者が自己の行為に対する法的責任を回避する目的で庇護制度を濫用しないよう確保することである。この条項は、国家の安全保障上の懸念とは関係がない。難民が国の安全や公の秩序に対して脅威を構成する場合または滞在国の社会に危険な存在となった場合には、難民条約の他の規定が適用される。これらの規定とは、難民を、迫害の危険のない国へ追放することが許容されうる状況について規定している第32条と、難民を国籍国または常居所を有していた国に送還することが許容されうる状況を余すことなく列挙している第33条(2)である。

3 **c** 庇護国で万引きをすることは、第1条F項の範囲にはあてはまらない。第1条F項(a)や(c)にも入らないし、第1条F項(b)に規定された要件も満たさない。万引きは、明らかに第1条F項(b)の規定で要求される重大さという要件を満たさない。さらに、第1条F項(b)の適用には地理的・時間的な制限がかけられている。庇護国において庇護希望者よって行われた行為は、これらの要件をみたさない。庇護希望者がこのような行為をした場合、滞在国の通常の刑事手続きが適用されることになる。一方で、この間に列挙されているほかの例は、第1条F項の範囲に入る行為を構成すると思われる。(a)は人道に対する罪であり、(b)と(d)は戦争犯罪である。

4 **d** 記載されている情報からは、Xさんはもはや戦闘員ではなく、彼女の申請は不受理と判断されるべきではないようである(もし彼女が現役の戦闘員であるかもしれないことを示唆するものがあつたとしても、受理・不受理の判断には、申請者とのインタビューを含む手続きが必要となることに留意すること)。しかし、過去に武力紛争に参加していたことについての陳述は、第1条F項が適用されるかどうかについて検討する必要を生じさせる。これには常に個別的な評価と手続きが求められる。この手続きでは、申請者との個別の面接がもたれ、除外の対象となる行為に申請者を関連付ける証拠を申請者が検討して釈明する機会が与えられなければならない。

よって、これ以上手続きをとることなく、または出身国情報にのみ基づいて除外条項を適用することは、適正手続きの要請に沿うものではない。正しい進め方は、(d)に記載されたものである。慎重な事前準備の中で、審判官はさらなる関連情報を入手すべきである。Xさんが武力紛争下で具体的に何をしたのかを知ること必須である。状況によっては、第1条F項の範囲に入る行為に対して彼女自身は個人として責任を負うかもしれないし、負わないかもしれない。審判官は、Xさんまたは反乱勢力が「戦争犯罪」に相当する国際人道法への重大な違反行為を行ったかどうか、また行ったのであればそれに対してXさんは個人責任を負うかどうかを検討せねばならない。

5 **b** 難民条約の第1条F項で求められている「重大な理由」という要件は、刑事事件で有罪になる際の要件(英米法の法域における「合理的な疑いを容れない程度の証明」)より低い、「蓋然性の均衡」や単なる嫌疑よりも高い。信頼のできる情報源からの明白かつ信憑性のある情報が必要である。国内の裁判所によって起訴されていることだけでは、この要件を満たさないことがある。というのは、適用される国内法令がここでの「重大な理由」という要件を満たさないかもしれないからである(しかしながら、旧ユーゴスラビアやルワンダの国際刑事裁判所による起訴されている場合は、要件は満たされるだろう)。

6 **正** 個人は、自らの行為が当該犯罪の実行を幫助すなわち容易にすると認識しながら実質的な寄与をした場合、他者の行った犯罪に対して個人責任を問われうる。この寄与とは、事務的な援助、扇動やモラル・サポートのかたちをとりえ、犯罪の実行に実質的な影響を与えるものでなければならない。逃走車を運転することは、明らかに実質的な寄与を構成するものである。運転した者が、それに

より犯罪の実行を幫助していることを認識しており、その個人責任を阻却する事由(たとえば、申請者が自身の生命に対する急迫した脅威のもとに行為に及んでおり、強迫という有効な抗弁がある場合)もないとすれば、個人責任があると判断する根拠となるだろう。問題の車を他の者が運転することもできたかどうかということは関係がない。ここで問題なのは、当該者の行った行為が個人責任を確立するための要件を満たすかどうかである。

7 d 難民条約上の除外条項が適用される者は難民として認定されえないし、同条約による国際保護を享受することもできない。また、UNHCRの任務の範囲にも該当しえない。除外された者が滞在する国は、当該者を送還する決定をすることもできるが、そうせねばならないという義務はない。しかし、除外された者は難民条約にもとづいて国際保護を受けることはできないにしても、とりわけ該当する人権保障義務など、国際法に沿ったかたちの扱いをされる資格がある。

8. 誤 原則として、難民条約の第1条F項は18歳未満の者の行為にも適用されうる。しかし、審査官は当該者が刑事責任年齢に達していたかどうか、また達していたのであれば、犯罪を実行するのに必要とされる意思能力を有していたかどうかを慎重に検討せねばならない。また、個人責任を阻却するほかの事情があるかどうかも判断する必要がある。個人責任が立証された場合には、比例性の検討が必要である。この際、子どものおかれた状況と弱者性も斟酌されなければならない。

9 c 難民条約第1条F項が「テロリズム」行為には言及していないこと、また、いまだ国際的に承認された「テロリズム」の定義がないことは確かであるが、一般的に「テロリスト」的と考えられる行為のほとんどは、同除外条項の範囲にあてはまる。とりわけ、政治的な動機のもとに行われうる犯罪であっても、一般市民を標的にして行われるものや、一般市民に対して無差別な危害を加える、または一般市民に対して危害の脅威を与える犯罪は、通常難民条約第1条F項(b)の範囲に該当する。

事例研究H

1 元独裁者は難民の地位から除外されるべきか？

このような事例でこの質問を投げかけられると、直ちに肯定的な解答をしがちであろう。大規模な人権侵害で悪名高い政権を率いていたこの元独裁者は、難民としての国際保護に値する者とは考えられえないだろう。しかし、ここでYESとしてしまうと、この質問に対しては誤りとなってしまいかねない。というのも、除外の問題がそもそも全く生じないかもしれないからである。

まず、元独裁者がそもそも条約上の理由による迫害の十分に理由のある恐怖を有しているかを検討する必要がある。有していないのであれば、ここで適切な判断とは、難民条約の該当(inclusion)要件を満たさないという理由で難民申請に対して不認定の決定を下すことである。第1条F項の除外条項は、本来は(訳注：除外条項が適用されなければ)難民の定義を満たす者にのみ適用されるのである。

事例の要約に記載されている情報にもとづくと、元独裁者がそもそも第1条A項(2)の該当(inclusion)要件を満たしているかは疑わしい。そこで、難民の定義の各要素を分析するにあたって、次の事項を検討する必要がある。

a	出身国または常居国の外にいること	ヨーロッパの一国にいたので、要件が満たされている。
b	十分に理由のある恐怖	主観的要件(「恐怖」)は満たされている。元独裁者は、滞在国で庇護を申請した。 元独裁者は出身国に戻された場合に裁判にかけられるのを恐れており、出身国政府によって出された声明に鑑みれば、それが実際に行われる合理的

		な見込みがある。また、出身国情報から当該独裁者が別途危害を被る合理的な可能性があるかどうかを検討する必要もあるだろう。
c	迫害	<p>元独裁者が帰国すれば、彼が国を支配していた頃に行われた人権侵害のために裁判にかけられる可能性がある。原則的には、これは迫害というよりは正当な訴追であるように思われる。出身国は、民主国家への変貌を遂げたと書かれている。この元独裁者の受けるであろう裁判と刑罰が、国際的な適正な裁判の基準に沿ったものであるかどうかとも検討する必要がある。沿ったものである場合は、彼がうけるのは迫害ではなく、むしろ正当な訴追であるということになる。これが一番可能性が高く、この場合、この事例についての分析はここで終了できる。この元独裁者は難民の地位の要件を満たさないからである。</p> <p>しかし、元独裁者が他の理由で迫害にあうことがないかどうか判断する必要がある。たとえば、特定の集団や個人によって生命と身体の安全が危険にさらされる可能性があるかどうかである。</p> <p>元独裁者が迫害にあう危険があると判断した場合、政府に彼を保護する意志と能力があるかを検討する必要がある。それが無い場合、たとえば、新政権がいまだ治安部隊や特定の民間の主体を完全に掌握・制御できていない場合、彼は第1条A項(2)の該当 (inclusion) 要件を満たす可能性がある。</p>
d	難民条約上の理由	<p>元独裁者が迫害に相当する扱いを受けるという合理的な可能性があるとして立証された場合、これが難民条約上の理由に関連するかどうかを判断する必要がある。</p> <p>この場合、「政治的意見」があてはまりうる。しかしたとえば、彼の政権下で権力ある地位にいた彼自身や他の者が、同じく政権下で被害を被った者からの報復の標的になっているのであれば、「特定の社会的集団の構成員であること」(「前政権下の人権侵害の責任者」)もあてはまりうる。</p>
上記の分析にもとづき、難民条約上の理由による迫害の十分に理由のある恐怖を有するという結論に達する場合、次に除外可能性の検討が必要となる。		
2. 難民条約のどの規定が適用されうるか？		
<p>上述したように、まずは元独裁者の主張内容を難民条約第1条A項(2)の要件に照らして検討する必要がある。同条項で規定される該当 (inclusion) 要件を満たすと認めた場合には、第1条F項によって除外可能かどうかを判断する必要がある。彼の政権下では、治安部隊がとりわけ拷問や超法規的殺害などの深刻な人権侵害を犯した。このような行為は、第1条F項の次のカテゴリーにあてはまりうる。</p> <p>■ 第1条F項(a)―人道に対する罪。このカテゴリーには、市民に対する広範なまたは組織的な非人</p>		

道的行為が入る。

- 第1条F項(b) – 避難国に入国する前に行われた重大な非政治的犯罪。このカテゴリーには、国の治安部隊によって行われた重大な犯罪であって、人道に対する罪には相当しないものが入る。そのような犯罪の加害者が政治的な目的のために行動していたとしても(たとえば政治的反対勢力を鎮圧するためなど)、このような行為は本質的に政治的だとは認められない。というのは、この場合の治安部隊の目的が人権保障や基本的自由に相反するものだからである。
- 第1条F項(c) – 国連の目的及び原則に反する行為。重大かつ継続的な人権侵害がこの条項の範囲に該当しうる。この条項は、原則として国家や国家類似の主体において権力の地位にある者にのみ適用される。

第1条F項の範囲にあてはまる行為に対して、元独裁者が個人的に責任を負うかについて判断をする必要がある。彼自身が除外条項の適用の対象となる犯罪を行ったか、または、他者によるその実行に対して責任を負う(たとえば計画、教唆、命令することによって、または国を支配した当時保持していた権力のある地位それ自体を理由として)という重大な理由があるかどうか確定されねばならない。個人責任を証明する要件が満たされていると見なされた場合、元独裁者が除外されるのに比例性の考慮は妨げとならない。彼のような場合、帰国した際の迫害の危険と比較しても、行われた犯罪のほうの方が明らかに深刻だからである。

難民条約第1条F項の適用についての詳しい説明は、UNHCRが2003年9月に発行した“Background Note on Exclusion (難民の地位からの除外についての背景文書)”を参照。

事例研究J

1. この事例ではどんな検討事項が生じるか？	
<p>エリックが難民条約上の難民の地位の要件を満たすかどうか確定されなければならない。それには、二つの事項の検討が必要となる。</p> <p>i 第1条A項(2)の該当 (inclusion) 要件 これらが満たされているのであれば、</p> <p>ii 難民条約第1条F項の除外条項のいずれかが適用されるかどうか</p>	
2. エリックは難民の地位に該当するか？	
i エリックは難民の定義の該当 (inclusion) 要件を満たすか？適用される要件を列挙し、それぞれが満たされているか検討せよ。	
a	<p>出身国または常居所にしている国の外にいること</p> <p>YES. この要件は満たされている。</p>
b	<p>十分に理由のある恐怖</p> <p>YES. 主観的な要件(「恐怖」)は満たされている。エリックは(帰国した場合の)逮捕を恐れてブルーランド国で庇護を申請した。エリックは、レッドランド国に送還されれば逮捕されることを恐れている。この恐怖に十分な理由があるかどうかは、入手可能な出身国情報に照らして審査されなければならない。事例の要約からは、エリックがレッド</p>

		<p>ランド国に送還されれば逮捕され、当局の手によって拷問されるかもしれないことには合理的な可能性があるようである。また、彼が失踪するかもしれないという危険もある。よって、客観的な要件も満たされている。</p> <p>これらの2要件を総合すると、エリックの逮捕されることへの恐怖には十分に理由があると考えることができる。</p>
c	迫害	<p>YES.</p> <p>逮捕とそれに続くであろう身柄の拘束については、これらが迫害というよりは刑事訴追を目的とする正当な身体の自由の剥奪を構成するかどうかを判断する必要がある。</p> <p>エリックは、2名を死亡させ3名に重傷を負わせた1暴力事件に直接関与したことを認めている。これを鑑みれば、レッドランド国の政府が、エリックの逮捕と身柄拘束を指示し、これらの行為のために訴追することは正当である。</p> <p>しかし、上述したように、エリックがレッドランド国に送還されれば、拷問と失踪の可能性という生命と身体への安全への脅威に直面する合理的な可能性がある。これは明らかに迫害に相当する。</p>
d	難民条約上の理由	YES. エリックはその政治的意見に関連した迫害の十分に理由のある恐怖を有する。
該当 (inclusion) 要件は満たされているか?		YES.
ii この事例では除外の検討必要性は生じるか?		YES. ステップ1のコメントを参照
生じるのならば、難民条約のどの規定が適用されるか?		難民条約上適用される規定は第1条F項である。
除外分析の各ステップを挙げ、各ステップで検討されるべき事項を書き出さない。		
ステップ1	除外可能性の検討の引き金となるものはあるか	<p>YES.</p> <p>除外の検討の必要性は、2名を死亡させ3名に重傷を負わせた暴力的事件に直接関与していたというエリック自身の供述および、除外につながるような暴力的活動を行っている組織のメンバーであるということ自体から浮上する。</p> <p>エリックが第1条F項の範囲内の行為に関与したかもしれないことを示唆するものがあり、よって除外可能性の検討をする必要がある。</p>
ステップ2	申請者に 関連づけられる 第1条F項の	YES. この事例の場合、申請者が人通りの多い道で軍のトラックを標的にして自動車爆弾を爆発さ

	<p>範囲に該当する行為はあるか</p>	<p>せ、2名の市民が死亡し3人の兵士が重傷を負った事件に関与したことが除外可能性を生じさせる。</p> <p>この事件は、第1条F項のなかで当てはまる規定に照らして検討されなければならない。</p> <p>この事例の要約には、問題の行為が武力紛争のなかで起こったと示唆するものはない。よって、第1条F項(a)–戦争犯罪–は関係がない。</p> <p>同様に、記載されている情報によれば、第1条F項(a)の他のカテゴリーの行為、つまり人道に対する罪と平和に対する罪はどちらもあてはまらない。</p> <p>同じく、第1条F項(c)の国連の原則および目的に反する行為もあてはまらない。問題の行為が国際平和と安全に影響を与えるものであると示唆するものはないからである。</p> <p>むしろ、ここでは問題の行為が第1条F項(b)の範囲に入るかどうか、つまりつぎの各要件を満たすかどうかを検討する必要がある。</p> <p>重大：爆発物を爆発させることによって2名の死亡と3名の重傷を引き起こすことは、全ての法域でなかったとしても、ほとんどの法域で重大な犯罪だと考えられるであろう。</p> <p>非政治的：問題の行為は政治的な動機のもとに行われたようであるが、犯罪と、主張された政治的目的と、使われた手段との間に明確かつ直接的な関連がないことから(首都で自動車爆弾を爆発させるということは、無差別な被害を引き起こす危険をはらんでおり、現に通りすがりの2名の死亡につながった)、これらの行為は第1条F項(b)のうえで犯罪が政治的であると認められるために求められる優越性・比例性の要件を満たさない。また、この除外条項の残りの二つの要件(非難国の外で、また避難国への入国の前に行われていること)も満たされている。</p> <p>よって、2名の市民を殺害し、3名の兵士に重傷を負わせたことは、第1条F項(b)のうえでの重大な非政治的犯罪である。</p> <p>また、申請者を問題となる行為に関連づける明確かつ信憑性ある情報があるかどうかも確定されなければならない。この事例では、関連性は、信憑性があると考えられるエリック本人の供述にみることができる。</p>
<p>ステップ3</p>	<p>申請者は問題の行為に対して個人的に責任を負うか？</p>	<p>YES. エリックはその行為により、2名の市民を殺害し3名の兵士に重傷を負わせることに実質的に寄与したようである。また、彼は自らの行為が犯罪</p>

		<p>の実行に重大な影響を与えることを認識しつつ行動をしたということも立証されているようである。</p> <p>よって、エリックは幫助・教唆をしたことにより個人責任を負うと認定することができる。</p> <p>また、この事例の要約にはエリックの個人責任を阻却するような事情があるかもしれないと示唆するものはない(心理的要素の不在または有効な抗弁の存在など)。それでもなお、庇護当局はこのような要素の存否可能性について検討すべきである。</p>
ステップ 4	比例性の検討	<p>エリックが個人的に責任を負うとされた行為は重大な犯罪である。UNHCRの“Background Note on Exclusion”(第78段落目)に記載されているように、政府や一般市民を威嚇する手段として、一般市民を故意に死亡させまたは重傷を負わせた者は、比例性の考慮によって救済される可能性は少ない。</p>
難民条約の除外条項は適用されるか？		<p>YES.</p> <p>しかし、同時にブルーランド国は数々の国際人権文書を批准している。難民として認定されるべきではなかったとしても、エリックはこれらの条約および国際慣習法の下で、拷問への送還からの保護を享受し続ける。</p>

第 4 章

難民の地位の終止



主な目標

- 難民の地位の終止の概念を**理解**する
- 難民の地位の終止につながる状況を**把握**する
- 地位の終止と難民認定との関係を**知る**

この章では、ある者の難民の地位が終止される状況について概観する。地位の終止は、難民自身による一定の行為か出身国における根本的な状況の変化のいずれかを理由としてなされうる。この章では、地位の終止と難民認定の関係を研究し、地位の終止と取り消しまたは撤回の違いについて説明する。

4.1 はじめに

国際法における難民の地位は、原則的に、一時的なものである。ある難民が一旦国籍国か常居所を有する国に安全に帰還し再定着することができた場合、または他国において国籍を得て完全な保護を得ている場合には難民として国際的に保護されることに妥当性はなく、また、必要もないといえる。もし、ある者がこれらのケースに該当するならば、庇護国やUNHCRは難民の地位が終止すべきと判断することもありうる。このような決定を行うことが許される状況は、難民条約第1条C項の「適用終止条項」に網羅されている。似たような適用終止の規定は、1950年のUNHCR事務所規程(以下、「事務所規程」と表記)の第6条A項にも含まれている。

難民の地位の終止には正式な決定を必要とする。終止は難民の地位の喪失という結果につながる。特に難民条約の第33条によって保障されているルフールマンに対する保護(1.6.1を参照)の終了など、地位の終止が個人に与えるであろう重大な影響を念頭に置くと、その適用には関係したすべての要件が満たされているかどうかの慎重な検討が求められる。適用終止条項は限定的に解釈されなくてはならず、当該者が終止条項の適用に対し異議を申し立てられることなど、手続き上の保障措置が設置されていないとはならない。

4.2 適用終止をもたらす状況

難民条約の第1条C項の適用終止条項は以下の二つの状況を対象とする。

4.2.1 難民自身の行為によってもたらされる適用終止

国際保護の必要性は消滅することがある。これは、難民の自発的な行為が個人的な状況に変化をもたらし、その者が国際保護を必要としなくなった場合に起こる。このような状況は、難民条約の第1条C項(1)から(4)において余すところなく列挙されている。以下の場合、難民条約の難民への適用が終止される。

- (1) 任意に国籍国の保護を再び受けている場合
- (2) 国籍を喪失していたが、任意にこれを回復した場合
- (3) 新しい国籍を取得し、かつ、新たな国籍国の保護を受けている場合
- (4) 迫害を受けるおそれがあるという恐怖を有するため、定住していた国を離れまたは定住していた国の外にとどまっていたが、当該定住していた国に任意に再び定住するに至った場合

適用終止条項のこの部類は、個別の事案でのみ適用されうる。第1条C項の(1)から(4)の適用終止条項の各項の要件に関する手引きは、UNHCRの「難民認定基準ハンドブック」の第114段落から第134段落まで、または1999年4月26日発行の“The Cessation Clauses: Guidelines on Their Application (終止条項の適用に関するガイドライン)”を参照されたい。

4.2.2 根本的な状況の変化に基づいた適用終止

難民条約の第1条C項の(5)と(6)は、ある者の難民の地位の終止について以下のように規定する。

- (5) 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。ただし、この(5)の規定は、A(1)の規定に該当する難民であって、国籍国の保護を受けることを拒む理由として過去における迫害に起因するやむをえない事情を援用することができるものについては、適用しない。
- (6) 国籍を有していない場合において、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、常居所を有していた国に帰ることができるとき。ただし、この(6)の規定は、A(1)の規定に該当する難民であって、常居所を有していた国に帰ることを拒む理由として過去における迫害に起因するやむをえない事情を援用することができるものについては適用しない。

適用終止条項のこのカテゴリーは、国籍国や常居所を有していた国における客観的な状況が、根本的、安定的そして永続的な変化を遂げ、難民であると認められる根拠となった事由に影響を与える場合に、適用が可能となる。難民条約の第1条の(5)と(6)は、一般的に、「事由の消滅」条項と言われる。

両規定は、難民が出身国からの保護を拒否する理由として「過去における迫害に起因するやむをえない事情」を援用できるとする例外を設けている。これは、出身国の状況が難民の地位の必要がなくなるほどの全般的な変化を遂げているにもかかわらず、当該者の特定の事情により、その国際保護の継続が必要かつ正当である場合である。

UNHCR事務所規程の終止条項は「やむをえない事情」による例外を設けていない。しかしながら、この例外規定は、残虐な迫害の被害者またはその家族は、帰還するよう求められるべきではないという、より一般的な人道的原則を反映している。

国籍国または常居所を有していた国における状況の根本的な変化を理由とする適用終止は、個々の事案ごとに判断されることもある。しかし、この「事由の消滅」条項の適用は、多くの場合は「一般的適用終止」の宣言によって、集団単位で行われる。

難民の地位がもはや必要でなくなるほど状況が全般的に改善された場合でも、「一般的適用終止」の対象とされるすべての難民は、希望に応じて、それを自身の事案に適用する処分に対して異議申し立てをする機会を与えられなければならない。これは、当該国における迫害の十分に理由がある恐怖や、「やむをえない事情」による例外がその特定の状況に当てはまることを理由とする場合がある。

特定の者に対する「やむをえない事情」による例外の適用を含む「事由の消滅」条項の適用についての手引きは、UNHCRの“Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C (5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the “Ceased circumstances” Clauses) (国際保護に関するガイドライン：第1条C(5)および(6)における難民の地位の終止 [事由の消滅])” (2003年2月10日)を参考にされたい。

4.3 適用終止と難民認定の関係

適用終止は難民認定手続きの一部ではない。難民条約の第1条C項は、既に難民と認められた者のみに適用されうる。これは適用除外条項ではなく、該当性判断の段階で適用されるべきではない。ちなみに難民該当性の判断においては第1に、当該申請者が難民条約の第1条A項(2)を満たすかどうかの審査がされ、適宜申請者が同条約の第1条D項、E項またはF項の適用除外条項に該当するかの審査が第2になされる。

しかしながら、庇護希望者の特定の行為であって、その者が既に難民の地位を付与されていると仮定するとその地位の終止につながりうるような行為は、その者が国際保護を受ける資格があるかどうかの判断にも影響を及ぼしうる。たとえば、申請者が迫害の十分に理由のある恐怖を有していると主張する国に頻繁に訪れることは、その主張の信憑性および/または迫害の恐怖に十分な理由があるかどうか疑問を生じさせることになる。同様に、庇護希望者が出身国の旅券を取得するまたは更新するといった行為は、その者が当該国の保護を受けることを望まない、またはできないという主張と反対のことを示している可能性がある(2.2.5も参照のこと)。

また、同じように重要なこととして留意すべきなのは、宣言をした時点かその後かに関わりなく、一般的適用終止の宣言は難民申請の受理の妨げとなるべきではなく、宣言が難民認定の過程において、その国が「安全な出身国」(「安全な出身国」の概念については5.3.1.1.を参照)とされる根拠となつてはならないということである。一般的適用終止が特定の国について宣言されたとしても、これは、その国から逃れてきた者から難民の地位を申請する資格を奪うものではない。一般的適用終止の土台となる国内情勢の変化にかかわらず、その者特定の事情が難民としての国際保護に正当性を持たせることもありうる。たとえば、政府の支配の及ばないまたは支配を望まない個人や集団からの迫害の十分に理由のある恐怖を有する場合(迫害に相当するドメスティック・バイオレンスや性器切除[genital mutilation]の危機にさらされうる女性などが、これに該当することもあろう。

4.4 適用終止と取り消しおよび撤回の違い

適用終止は、難民として適正に認められていた者の地位が、難民条約の第1条C項に列挙されている理由の一つが適用されることにより消滅することを意味する。適用終止は、始めから難民の地位を認めるべきではなかった者に対して、その難民の地位を無効とする決定を下す取り消しとは異なる。

取り消しは、もともと認定の時点で当該者が該当条項を満たしていなかったか、適用除外条項適用可能であったという事実が適正な手続きにより立証された場合、妥当であるといえる。

適用終止と取り消しは、どちらも難民の地位の撤回と区別されなくてはならない。撤回とは、難民の地位を適正に認められた者について、その者の認定後の行為が難民条約の第1条F項の(a)または(c)の規定の範囲内であるとき、その地位を白紙に戻すことである。

まとめ

適用終止

- 適用終止とは、もはや必要性または正当性がないという理由から、難民の地位を終止するという正式な決定を下すこと。
- そのような決定が許容される状況は、難民条約第1条C項の「適用終止条項」に余すところなく列挙されている。
- 適用終止とは、難民の地位およびその地位に付随する権利(特に、難民条約第31条および国際慣習法によるルフールマンに対する保護)の消滅を意味する。
- 適用終止は、個別または難民の特定の集団(「一般的適用終止」)単位で、庇護国またはUNHCRによって宣言されることがある。
- 手続きにおける保障措置がなければならない。特に、地位の終止をする決定に対して異議申し立てが可能でなければならない。

難民条約における適用終止の根拠について

難民の行為を理由とする適用終止について

- 第1章C項の(1)から(4)は、難民自身の行為により、難民として国際保護を受ける個人的な根拠がなくなった場合について、難民の地位の終止の可能性を規定している。以下はそれらの規定である。
 1. 任意に国籍国の保護を再び受けている場合
 2. 任意に国籍を回復した場合
 3. 新たな国籍を取得し、かつ、新たな国籍国の保護を受けている場合

4. 迫害を受けるおそれがあるという恐怖を有するため、離れまたは外にとどまっていた国に任意に再び定住するに至った場合

状況の根本的な変化を理由とする適用終止について

- 第1条C項の(5)と(6)の、いわゆる「事由の消滅」条項は、ある者が難民であると認められる根拠となった事由が消滅した場合における、その者の難民の地位の終止を規定している。
- これらの適用終止条項が適用されるためには、出身国または常居所を有していた国における客観的な状況が根本的、安定的そして恒久的な変化を遂げていなければいけない。
- 第1条C項の(5)と(6)は、出身国または常居所を有していた国からの保護を拒否する上で、個人的な状況を鑑み妥当である場合に、難民が「過去における迫害に起因するやむをえない事情」の条項を援用することができるという例外を規定している。

適用終止および難民の地位の認定について

- 適用終止は難民認定の一部ではない。第1章C項で規定する要件は、難民該当性判断の段階で適用されるべきではない。
- 「一般的適用終止」の宣言は難民申請受理の妨げとはならない。また、同宣言は難民の地位認定の上で特定の国を「安全な出身国」とであると宣言する根拠として援用されるべきではない。

必読文献等

UNHCR 『難民認定基準ハンドブック - 難民の地位の認定の基準及び手続きに関する手引き - 』改訂版(2000年12月)(日本語版)(UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, 1992 (1979)), paragraphs 118–139).(UNHCR駐日事務所で入手可能).

UNHCR, “The Cessation Clauses: Guidelines on Their Application,” 26 April 1999.

UNHCR, “Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the “Ceased Circumstances” Clauses),” 10 February 2003 (HCR/GIP/03/03).

第4章 まとめの演習

練習問題

1. 受け入れ国またはUNHCRによって一度難民の地位を認定されると、出身国でどんな変化があろうと、その者の難民の地位は生涯有効である。正しいか誤っているか。説明しなさい。
2. 4ヶ月前に受け入れ国の庇護機関により難民の地位を認められた者について、認定された時点で、迫害の十分に理由のある恐怖を有していなかった可能性を示す情報が浮上してきた。このような場合、この庇護機関がとるべき措置として妥当なものを次のa～dの中から選びなさい。
 - a 除外条項を適用する。
 - b このことが、取り消し手続きを取る十分な根拠になるかどうかを検討する。
 - c 適用終止手続きを開始する。
 - d 最初の難民と認める決定が無効であったと宣言し、それ以上の手続きをとらない。
3. 次の場合、適用終止条項を適用することが妥当であるか答えなさい。理由も説明すること。
ある難民が、叔母を訪ねることと、帰還した場合の安全を確かめるために、日帰りで出身国へ一時帰国した。

事例研究K

ファティマはメリディア国の国民である。8年前、メリディア国では、異なる民族間で武力紛争が勃発した。約18ヶ月後、ファティマはアーカディア国に避難し、そこで国籍（訳注：民族）と帰属された政治的意見を理由として迫害されるという十分に理由のある恐怖があるということから、難民条約上の難民の地位を与えられた。

アーカディアに入国してから、ファティマは一年毎に更新する一時滞在許可を与えられている。最近、ファティマがいつものように滞在許可を更新しようとして役所に行くと、アーカディア庇護機関の審査官による面接をうけるように言われた。その面接によって彼女の難民の地位が終止されるかが決定されるのだ。

3年前、メリディアで内戦が終息し、和平合意が成立し、選挙が行われた。ここ数ヶ月、アーカディア政府はメリディア難民の帰還を促進し、帰還と再定着を支援するため、気前のいい「帰還支援パッケージ」を提供している。多くの難民が帰還したが、帰還民の一部が内戦当時の武装勢力の元メンバーに攻撃される暴力的な事件も報じられている。

メリディアでの内戦当時、ファティマは何度も兵士たちにレイプされた。彼女は妊娠し中絶をした。

昨年、ファティマはメリディア当局から旅券を発行され、元軍司令官が内戦中に行った戦争犯罪に対する裁判において証人として証言するよう要請された。しかし、彼女はメリディアに帰還したくないのである。

このような状況においてファティマの難民の地位を終止することには正当性があるか。関連すると思われる難民条約の規定を挙げ、どのような問題が考慮されるべきかを説明しなさい。
ファティマがメリディアを訪れ法廷で証言するとしたら、このことは難民の地位の終止につながるか。

第4章 練習問題 解答と解説

練習問題

- 1 誤 原則的に、難民の地位は一時的なものである。難民の地位は、難民条約の第1条C項に余すところなく網羅されている特定の状況下において、もはや必要がないまたは正当性がないという理由により、終止することがありうる。適用終止は、常に公式な手続きを必要とする。適用終止の該当者は、その終止が適用されるべきでない理由を提示する機会を与えられなくてはならない。
- 2 b 信頼できる情報によって既に下されている難民認定の決定の妥当性について疑問が浮上した場合、政府(難民認定が UNHCR の任務の上で行われた場合は UNHCR)は、難民の地位の認定の取り消し、つまり難民の地位を決定の当初から (*ab initio*) 無効とするための手続きをとるに十分な根拠があるかどうか検討することが適当である。取り消しには常に正式な手続きが必要であり、政府または UNHCR は取り消しの根拠を提示すること、および取り消し対象者に取り消しの決定にあたり根拠となる情報を検討し釈明する機会を与えることが求められることを覚えておくべきである。
- 3 No 急を要する家庭の事情や状況を調査するために出身国へ短期間の帰国をすることは、その者の難民の地位を終止する根拠とはならない。そのような行為は、国籍国の保護を任意に再び受けていること、または任意に再定住したと認められない。

事例研究K

1. このような状況においてファティマの難民の地位を終止することに正当性はあるか。

この場合、出身国における状況の変化によって「事由の消滅」条項の適用が正当なものとなるかどうかを検討する必要がある。そしてもし、この条項の適用に正当性があるならば、ファティマが国際保護を享受し続けるやむをえない事情があるかどうかを考慮されなければならない。

もう一つの問題としては、メリディアの政府による旅券の発行が終止の根拠となりうるかという問題である。

よって、難民条約の以下の規定についての適用を検討する必要がある。

難民条約第1条C項(5)	<p>この適用終止条項が適用されるためには、出身国における状況の変化が根本的、安定的そして恒久的でなければならない。また、その状況の変化は、避難の原因となり難民であると認められることの根拠となった事由に影響するものでなくてはならない。特に武力紛争が起こった国においては、注意深い状況分析が必要となってくる。</p> <p>この事例で書かれていることによると、メリディアの状況は「事由の消滅」条項を適用できる条件を満たしていないことを示している。和平合意があり選挙が行われている一方で、任意に帰国した多くの難民が暴力の標的にされていることは、この国にはまだ平和と安定が回復していないことを示している。</p> <p>たとえその場合でも(訳注:メリディアに平和と安定が戻っていたとしても)、ファティマは「やむをえない事情」による例外措置を援用することができる。彼女が経験した迫害の特別な深刻さを鑑みれば、彼女に帰還を期待することは合理的ではない。更なる手引きは、UNHCRの“Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the “Ceased Circumstances”</p>
--------------	---

	Clauses)” を参照。
難民条約第1条C項(1)	<p>難民が出身国の当局より旅券を取得した場合、この者がもはや迫害を恐れておらず、また国籍国の保護を任意に再び受けていることを示すこともある。</p> <p>これがファティマに適用されるには、彼女は旅券を任意に、メリディア当局からの保護を受けることを意図して、申請していなくてはならない。この事例では、そうではないようである。</p> <p>詳しい手引きは、UNHCR の “The Cessation Clauses: Guidelines on their Application” (April 1999) の第6～11段落目を参照。</p>
<p>2. ファティマがメリディアを訪れ法廷で証言するとしたら、このことは難民の地位の終止につながるか。</p> <p>(否)記載されている情報を考慮に入れると、ファティマが法廷で証言するためにメリディアへ一時帰国することは、適用終止の根拠とはならない。第1条のC項(1)―国籍国の保護を任意に再び受けていることによる終止(上記コメントを参照)と(4)―任意に出身国に再定住していることによる終止―のどちらも適用可能ではなさそうである。もしファティマが当局の呼び寄せに従い、法廷に出廷することが目的でメリディアを訪れるとしたら、国家の保護の下にそれをするであろうことが推定される。しかし、このことは任意に出身国の保護を再び受ける意思または出身国に再定住する希望を必ずしも示すものにはならない。</p>	

第 5 章

難民認定手続き



主な目標

公正かつ効率的な難民認定手続きの重要性を**理解**する

そのような手続きに適用される一般的原則について**熟知**する

国際難民法で求められる手続的保障等について**知る**

この章では、ある者が難民であるかどうかの決定を国が行なう際に従うべき手続きについて取り扱う。最初に、難民認定手続きに関する法的枠組みと、そこで適用される一般的原則について説明する。次に、難民該当性を個別に審査する際に設けられるべき保障について議論する。その後、一定の庇護申請を迅速手続きによって取り扱う問題と、多くの国で設けられている空港における特別な手続きの問題について取り上げる。

5.1 はじめに

5.1.1 法的枠組み

難民条約と難民議定書は、難民の地位を付与されるべき者を規定し、特にノン・ルフールマンなどの国際的な難民保護において重要な原則を定めているが、(1.6.1を参照)、難民認定手続きそのものについては定めていない。庇護申請の審査のために各国が設けている制度のあり方は、それぞれ異なる法的伝統、資源および状況によって形作られているゆえに、さまざまである。しかし、難民認定を個別に行うなかで、難民条約の完全かつ最大限の包含的な適用(full and inclusive application)をするには公正かつ効率的な手続きが必須の要素であることは、一般的に認識されている。そのような手続きがなければ、各国は、国際難民法上の自国の義務を効果的に実施することができないことになる。

国際的・地域的人権文書と、とくにUNHCR執行委員会が採択した関連の結論には、各国が国内法にもとづいて個々の庇護制度を設けるときに遵守すべき、国際的基準が掲げられている。また、適正手続きの原則も適用される。

難民認定手続きの、そしてそれが実効的に機能することの重要性については、いくら強調してもしすぎることはない。誤った決定によって、人の生命や自由が犠牲になるかもしれないのである。

5.1.2 一般的原則

証拠法上の一般的な法原則として、ある主張を行なう者は、自己の主張が真実であることを立証するために必要な証拠を提出しなければならない。しかし、庇護の文脈においては申請者の特別な状況を考慮に入れる必要がある。ほとんどの場合、庇護希望者が文書その他の証拠を提供することは、その出国状況や主張の性質からして不可能である。したがって、事実関係を確定する責任は申請者と審査官との間で共有されることになる。

庇護希望者には、自分の主張にとって重要な事実を、余すところなく、また嘘を交えずに提供する義務がある。審判官は、申請者の出身国の客観的情勢について知悉するとともに、公知の関連事項を了知しているべきである。審判官は、関連情報を提供するよう申請者を導くとともに、必要な判断要素を揃えるために自らが利用可能なあらゆる手段を活用しながら、主張されている事実のうち裏づけのとれるものについて検証を行なう必要がある。

審査官は、証拠の信頼性および申請者の陳述の信憑性を評価しなければならない。申請者の主張に一貫性があり、また自然かつ合理的(plausible)であり、一般的に知られている事実とも合致しており、したがって総体として信頼に足るものであるときは、信憑性が確認される。多くの場合、審査官が独立の立場から調査を行なった後でさえ、主張の事実関係に関わる申請者の陳述を補強するような文書その他の証拠は出てこないものである。事実関係に関わる申請者の主張について、疑いの要素が残る場合もある。しかし、申請者の話が全体として一貫しており、自然かつ合理的であると審判官が判断する場合には、疑いの要素が残るからといって主張を否定すべきではない。このような場合、申請者には灰色の利益が与えられるべきである。

事実関係について真実でない陳述がなされた場合、または関連の事実が開示されなかった場合にも、申請者が信頼できる主張を行なっていないと即断するべきではない。真実ではない陳述が行なわれたのは、恐怖もしくは不信、心的外傷経験の影響、通訳の質を含むさまざまな事情による可能性もある。こうした点についてはその後の審査の過程で明らかになるかもしれないし、主張に関わるあらゆる状況が明らかになった段階であらためて評価することもできる。

2.2.2.2 で前述したように、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の立証のために満たされるべき立証基準は、申請者が出身国または常居国に送還されたとしたら、恐怖の対象となっている危害または耐え難い苦境が現実化するという「合理的可能性」があることである。難民条約第 1 条 F 項にもとづいて除外が検討されるときは、当該除外条項の適用に関わる立証基準は「(除外要件に該当する犯罪を行った、または実行に関与したと) 考えられる重大な理由」の存在であり、そのためには信頼性と信憑性を備えた情報が必要とされる(3.3.2 を参照)。

5.2 公正かつ効率的な庇護手続き

個別の難民認定の文脈において難民地位への該当性の有無を判断するための手続については、UNHCR 執行委員会が採択してきた多くの結論(章末に一覧を掲載)で、最低限満たされなければならない要件がいくつか特定されている。国内の難民認定手続には、国際的難民保護基準に合致した公正かつ効率的な決定を行なうために必要な、いくつかの中核的要素が備わっているべきである。これらの中核的要素について以下の項で取り上げる。

5.2.1 庇護申請審査のための特別手続き

難民認定を求める申請はすべて、特別に設けられた手続きの枠組みのなかで審査されるべきである。

国際保護の原則にしたがい、各国は、公正であり、差別的でなく、かつ庇護申請の性質にふさわしい手続を設置するよう求められる。このような手続は、事実関係を確定し、かつ申請者の申請内容について実体的判断を行なうための十全な調査を可能とするようなものでなければならない。多くの場合、難民の地位その他の形態の保護を求めるあらゆる者の申請の評価を単一手続のもとで行なうことこそ、国際保護を必要とする者を特定するうえでもっとも効率的かつ効果的な手段となろう。

5.2.2 庇護審査のための専門機関

難民認定を求めるあらゆる申請に関する決定は、単一の中央機関によって行なわれるべきである。

庇護申請においては、特別な知識と専門性が必要な問題が提起される。国がとりうる最善の対応は、次のことを担当する単一の機関を明確に特定しておくことである。

- 庇護申請を審査し、第 1 次の決定を行なうこと
- 空港その他の国境入国地点で申請が行なわれたときは、入国に関する決定を行なうこと
- 受理可能性審査手続きが設けられているときは、受理可能性についての審査・決定を行なうこと

難民認定は、難民・庇護の問題について特別な技能と知識を有する職員によって行なわれるべきである。審査官は、通訳の活用法や、文化を異にする者の面接を行なう際の適切な技法についても精通していなければならない。難民問題を担当する中央機関には、女性、庇護を希望する子ども、性的虐待、拷問や心的外傷を生じさせやすいその他の出来事をくぐり抜けてきた申請者による申請に対応する訓練を受けた審査官も配置されるべきである。

国境(訳注: 空港も含む)で庇護を希望する意思が表明された場合、入国管理官または国境警備官はその庇護申請を登録するとともに、申請者に対し、難民認定申請手続きについての情報を提供することが求められる。その後、他の関連の情報とともに当該申請を庇護審査のための専門機関に送致し、庇護審査機関が申請者を面接して申請内容を評価できるようにするべきである。同様に、庇護を希望する意思の表明を受けた他の政府職員や UNHCR も、庇護審査のための専門機関に申請者を付託することが求められる。

5.2.3 難民認定手続へのアクセス

庇護希望者が、難民としての受け入れを求めようとしている国の領域に物理的にアクセスできること、さらには難民申請の妥当性を評価されうる手続にアクセスできることは、国際的難民保護の本質的前提条件である。

この原則は、国連総会および UNHCR 執行委員会によって繰り返し強調されてきた。この原則は、庇護希望者が当該国の管轄内にどのように到達したかに関わらず、適用される。難民としての国際保護を求めようとしている国の領域に個人がアクセスできるかどうかと、その申請が庇護手続のもとで受理されるかどうかは結びついていることが多い。多くの国は、領域内へのアクセスを認めるかどうかの判断を、庇護申請の初期評価の結果次第としているためである。第 1 章で述べたように、難民認定を求めようとする申請者の意図がどのような形で表明されたにせよ、それは庇護申請として認められるべきであり、それ以降はルフールマンからの保護を適用することが求められる。

5.2.3.1 受理可能性審査手続

理想的には、国境で申請を行なった申請者全員が、身分証明書または旅行文書を保持しているか否かに関わらず、領域内への入国を認められ、庇護申請についての最終決定が行なわれるまで国内に留まる一時的権利を付与されるべきである。しかし実際には、庇護申請の受理可能性および/または領域内への入国について決定する予備審査の手続を設けている国が多い。このような手続そのものが国際的難民保護の原則に反するわけではないが、これらの手続は多くの要件を満たさなければならないし、手続的保障を設けておく必要もある。

形式的な性質を有する受理可能性の否定と、申請の実体審査にもとづく決定とは、明確に区別されるべきである。実体についての決定はすべて、通常の難民認定手続か、適切な場合には迅速手続(5.3.1 を参照)のもとで行なわれるべきである。このような区別は、決定で用いられる文言にも反映されていなければならない。受理可能性の要件を満たさない申請は、「不受理事由により不認定」とされるのではなく、「不受理と宣言」されるべきである。

5.2.3.2 不受理事由

領域内への入国や実体的認定手続への申請の受理を拒否することができるのは、次のような事由が存在する場合である。

- 申請者が、難民条約および国際基準にのっとり、すでに他の国で保護を受けているとき(「第一次庇護国」)。この事由にもとづいて申請の不受理を宣言できるのは、その国の保護が実際に当該者に対して利用可能であり、かつ当該者がそのような保護にアクセスできる場合のみである。申請者が他の国で保護を受けられたはずであるという理由にもとづいて受理を却下することはできない
- ある庇護申請の実体評価を行なう責任が第三国にある場合であって、その国で庇護希望者がルフールマンから保護され、かつ受け入れられた国際基準にしたがって庇護を求め、享受できるであろうとき(「安全な第三国」)

いずれの場合でも、入国や受理可能性についての決定を行なうためには、庇護審査のための専門機関が、庇護希望者の状況を個別に評価する必要がある。申請者がルフールマンその他の深刻な人権侵害を受けるおそれがあり、したがって第一次庇護国で保護されないとき、または、申請者の個人的状況に照らして第三国が安全と見なされえないときは、入国や受理を拒否するべきではない。

5.2.3.3 入国・受理の拒否が正当でない場合

身分証明書または旅行文書を保持していないことそれ自体は、決して領域内への入国や庇護手続のもとでの受理を拒否する理由とされるべきではない。庇護申請の不受理に至ってはならないその他の状況としては、個人が他の理由で強制送還または追放に直面するなかで初めて庇護申請を行なった場合や、かつて難民申請を不認定とされた申請者が新たな申請を行なった場合などがある。このような場合には、関連の状況および申請者の具体的事情を

個別に審査することが必要である。ただし、このような申請については迅速手続(5.3.1 を参照)で処理することが適当な場合もある。

形式的要件は、庇護を求める権利を行使することの障壁となるべきではない。とりわけ、申請者が一定の期限内に庇護申請を行なわなかったからといって、それだけを理由として申請が検討対象から除外されることになってはならない。国内法で庇護申請が「直ちに」または「遅滞なく」提出されなければならないと定められている場合、このような要件を厳格に解釈しないことが求められる。申請者が直接申請を行なわなければならないとされているときは、たとえば申請者が拘禁されているなどの理由でこれが実現不可能な場合に、代理人を通してまたは書面で申請を提出できるようにするなど、適切な対応がとられるべきである。

5.2.4 一般的な手続的保障

庇護希望者は、手続きのあらゆる段階で、全面的な手続的保障その他の保障を与えられるべきである。

庇護申請に関する決定は当該者の基本的権利に影響を及ぼすものであり、また決定に瑕疵があった場合には重大な帰結がもたらされることから、手続的保障は難民認定手続の必須要件である。手続全体を通じてすべての申請者に与えられなければならない中核的保障としては、次のようなものがある。

- 手続きの性質ならびに手続き中の申請者の権利義務についての情報に、申請者が理解できる言語でアクセスできること
- UNHCR と、手続きに関する助言や法的手続き上の代理人を提供しうるその他の者(NGO、弁護士等)に接触できること。無償の法的援助が提供されているときは、庇護希望者はそれにアクセス可能であるべきである
- 必要なときは、資格のある公正な通訳の援助を得られること

その他の必要不可欠な保障については以下の各節で取り上げる。

5.2.5 各事案の個別的評価(個別の面接を含む)

庇護認定手続においては、申請者の申請内容を精査することが求められる。これには、審査官による個別の面接に加え、自己の主張を十分に説明し、かつ、個人的状況および出身国の状況についての証拠を提出する機会が含まれるべきである。

庇護希望者は、可能な場合には常に、難民認定権限を有する機関の、完全な資格(専門性)を有する職員に対し、直接に主張を行なうことを認められなければならない。面接の調書または報告書だけをもとに信憑性を評価するのは困難であることから、個別の面接はきわめて重要である。審査官は、個別の面接を行なうことにより、申請者の挙動および態度を評価し、また補足的かつ詳しい質問を行なうことができる。資格のある公正な通訳が、国によって用意されるべきである。

ジェンダーに関わる迫害をとまなう事案においては、可能な場合には常に、面接を行なう審査官と通訳の性別を申請者が選べるようにすることが求められる。申請者は、このような要請を行なう権利について知らされるべきである。

5.2.6 秘密保持

庇護手続きのあらゆる段階において、庇護申請のあらゆる側面(申請が行なわれたことを含む)についての秘密が遵守されるべきである。庇護申請に関するいかなる情報も、出身国と共有されるべきではない。

庇護手続きの過程で申請者が庇護当局に提供する情報は守秘義務の対象であり、それが提供された目的、すなわち国際保護を受ける資格の有無を判断するという目的に限って、庇護当局のみが用いることができる。一般的原則として、申請者の出身国の当局とはいかなる情報も提供されるべきではないし、第三者に対する情報の開示も、当該者の明示的同意を得ずして行なわれるべきではない。申請者の同意は任意に与えられなければならない、強迫によって得られてはならない。

5.2.7 決定

すべての申請者は、申請の受理可能性に関するものか申請の実体に関するものかに関わらず、決定を書面で交付されるべきである。

庇護申請に関する決定は書面で交付されるべきである。不認定の決定または不受理の決定においては、その理由を記載することが求められる。申請者に不利な決定には申請者の不服申し立て権に関する情報も記載されるべきであり、とくに、適用される期限がある場合にはそれも明示されなければならない。申請を審査する責任が「安全な第三国」にあるという理由で受理可能性が否定されたときは、不受理決定において、当該者が庇護希望者であること、申請の実体審理は行なわれなかったことが述べられるべきである。

5.2.8 不服申し立てまたは再審査

申請を不受理とされ、または実体審査にもとづいて申請を不認定とされたすべての庇護希望者には、第1次の決定を行なった機関とは独立の機関によって、少なくとも1回の不服申し立て審理または再審査を受ける権利と、不服申し立て手続きの期間中、国内に留まる権利が認められるべきである。

5.2.7 で述べたように、申請者に不利な決定においては、その理由とともに、申請者がどうすれば不服申し立て権または再審査請求権を行使できるかについての情報を記載することが求められる。申請者には、その権利を行使するための合理的な時間が与えられるべきである。不服申し立てを処理する機関は、全面的な再審査を行なう権限、すなわち法律問題のみならず事実問題についても審理する権限が認められなければならない。不服申し立ての担当機関が申請者の直接の印象を持つことが不可欠な場合もあるので、不服申し立て手続きにおいても聴聞/面接は可能とされるべきである。申請者が新たな事実および証拠を提出できることも、きわめて重要となる。

不服申し立てまたは再審査の手続きが実際にどのようなものであるかは、その国の一般的国内法制のあり方によってさまざまである。第1次の決定を行なったのと同じ機関が再審査を行なう場合、異なる者があらためて事案を審理することが求められる。国によっては、受理可能性審査または第1次の実体審査の段階で行なわれた申請者に不利な決定については、裁判所、または庇護手続きの不服申し立てを処理するためにとくに設けられた準司法機関(たとえば難民不服申立委員会・審判所)が再審査を行なっているところもある。後者の機関は、特別の専門性と裁判所に順ずる独立性を兼ね備えたものである。

不服申し立てまたは再審査が有効な救済措置となるのは、申請を受理されず、または第1次段階で不認定とされた庇護希望者の国外退去措置が、不服申し立てに関する最終決定が行なわれ、執行可能となるまで停止される場合に限られる。この点に関わる最善の対応は、不受理または第

1 次段階での不認定の決定—あわせて国外退去命令が出される場合もある—は、当該事案についてまたは当該事案を評価する責任について不服申し立て担当機関が最終決定を行なった場合に初めて執行可能となる旨を、明確に定めておくことである。これには、不服申し立てが迅速手続きで処理される場合も含まれる(5.3.3を参照)。

5.3 特別な手続き

5.3.1 迅速手続き

特定の範疇に属する庇護申請については、迅速な処理が適切な場合もある。これに該当するのは、十分な理由があることが明らかな申請や、明らかに理由がないまたは濫用されたと推定される申請などである。

5.3.1.1 明らかに理由がない申請

明らかに理由がない申請とは、難民条約に掲げられた難民地位の付与の要件、または庇護の付与を正当化するその他のいずれかの要件に関連していない内容の申請と定義される。ある申請が「明らかに理由がない」ものであるかどうかは、申請者の出国理由として述べられている理由と難民の定義がどの程度関連しているか次第である。ただし、さまざまな要因—恐怖もしくは不信または通訳の質を含む—によって、庇護希望者が、出身国または常居国を離れた理由を明確にかつ包括的に述べるのが困難となることもある。

明らかに理由がないと見なされることが多い種類の申請の一つに、いわゆる「安全な出身国」からの申請がある。特定の国の出身者から行なわれた申請については、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が存在しないと推定するという考え方は、どの申請を優先するかおよび/または迅速手続きのもとで審理するかを決定するために用いるのであれば、手続き上の手段として利点があると言えるであろう。「安全な出身国」としての指定は、その国からやってきた者による申請には十分な理由がないという推定を確立することにもつながりうる。しかし、国際難民法と合致する形でこのような指定を行なうためには、必須要件として二つの要件が満たされなければならない。

- a 特定の国を安全と見なす評価は、信頼できる、客観的な、最新の情報にもとづいて行なわれなければならない。国として安全な出身国リストの作成を決定したときは、当該リストに国を加除する手続きは透明性のあるものでなければならないし、出身国の状況の変化に対応できるようなものである必要がある。
- b それぞれの事案について全面的かつ個別的な実体審理を行なうことがきわめて重要である。各申請者に対し、個々の状況に照らして出身国の安全性の推定に反論する機会と、独立の再審査という形で効果的な救済措置にアクセスする機会が与えられなければならない。

5.3.1.2 濫用されたまたは不正な申請

濫用されたまたは不正な申請とは、国際保護を明らかに必要としていない個人による申請や、申請者の側に欺罔もしくは誤った判断を行なわせようとする意図がある申請を指す。適正な書類を保持していない、または偽造書類を用いたからといって、それだけで申請の濫用または不正な申請と見なされるわけではなく、前掲 5.2.3 で述べたように、それだけを理由として手続へのアクセスが否定されるべきではない。濫用が推定されたとしても、その妥当性を判断するための審査は必要だからである。

このことは、庇護申請の実体とは実質的に関係のない理由で、申請の審査をより困難にすることまたは送還を回避することを目的として、申請者が渡航文書その他の書類を故意に破損・破棄した場合は区別されなければならない。身元の証明に協力することを拒み、および/または度重なる要請にも関わらず自己の申請に関わる情報を提供しようとしぬ申請者は、自らの信憑性を深刻に損なう場合がある。

5.3.1.3 手続的保障と通常手続きへの移行

手続的公正の要件は迅速手続きにおいても全面的に適用される。このことは、とくに、各事案は個別に評価される必要があること、また申請者は庇護審査機関の職員による個別の面接の対象とされなければならないことを、意味するものである。難民申請に関するあらゆる判断と同様、明らかに理由がない申請である、または申請の濫用である旨の決定は当該機関によって行なわれなければならない、また申請者に不利な決定については、申請者の国外退去決定が執行される前に再審査を受けることができなければならない。情報へのアクセスと、UNHCR および資格・専門性のある NGO または弁護士による法的助言へのアクセスは、申請者が手続きを理解できるようにするためにとりわけ重要である。

迅速審理の過程で重要な実体的争点が浮上したときは、申請を通常手続きに移行することが求められる。国内避難選択可能性の問題、または難民条約第 1 条 F 項の除外条項の適用可能性の問題が生じたときは、通常はこのような対応が必要となろう(それぞれ 2.2.5.2 および第 3 章参照)。

5.3.2 空港手続き

多くの国は、庇護申請が国際空港で行なわれた場合の特別手続きを設けている。これらの手続きに共通する特徴は、庇護申請の実体に関する決定が入国に関する決定の前に行なわれる場合があり、その間、申請者は空港内または空港近辺の特別施設に留まるということである。

あらゆる庇護申請の場合と同様、空港手続きにおける決定も、申請者からの個別の面接にもとづき、庇護審査を担当する中央機関が行なうことが求められる。加えて、国際的難民保護の原則により、このような手続きにおいては、庇護希望者の特別な状況にふさわしい具体的な保障と支援が用意されなければならない。これには、法的援助および生活上のカウンセリングに加え、UNHCR に接触する権利が含まれるべきである。

このような手続きを適用している多くの国では、空港で提出された申請に関する決定は定められた期限内に行なわれなければならないとされる。期限内に決定を行なえないときは、申請者は領域内への入国を認められるべきであり、その申請は通常の手続きにおいて審査されるべきである。手続的公正の観点から、申請者に不利な決定に対する不服申し立て権(効力停止をとまなうもの)も保障されなければならない。申請者は、不服申し立てに関して最終的かつ執行可能な決定が行なわれるまで、空港に留まるよう求められるのが通例である。

5.3.3 迅速不服申し立て手続き

申請が形式的理由で不受理とされたとき、または迅速手続きによる処理もしくは特別な空港手続きの結果として不認定となったときは、迅速不服申し立て手続きが適当である場合もある。これには、不服申し立てを行う期限および/または不服申し立て審査機関による決定の期限をより短く設定すること、委員会ではなく個々の審判官が決定を行なうこと、および/またはさらなる不服申し立ての可能性を制限することなどが含まれよう。不服申し立ての段階でも聴聞/面接を行なうことが望ましいが、申請に明らかに理由がないことまたは明白な濫用であることが推定される場合には、それほど必要不可欠とはされないこともありうる。ただし、迅速不服申し立て手続きが設けられているときは、申請者がなお効果的な救済措置にアクセスできるよう、法的助言、通訳、手続きについての情報に迅速にアクセスできるようにすることが不可欠である。

5.4 特別措置

5.4.1 女性の難民

女性の庇護希望者の面接を行なうため、特別な訓練を受けた職員が配備されるべきである。女性に対する迫害はレイプその他の性的侵害の形態をとることが多く、女性はそれについて話すこ

とを非常にためらう場合がある。どのような迫害を受けているかは難民申請について決定する際の重要な要素であるため、女性の面接官および通訳が利用可能とされるべきである。審査官は、特定の形態の危害または扱いが迫害に相当するか否かの決定にジェンダーがどのように関連するかについて、精通していることが求められる(2.3.1を参照)。審判官と通訳に対しては、出身国における女性の状況に関する詳細な背景情報が提供されるべきである。

5.4.2 主たる保護・養育者と離別した子どもおよび保護・養育者のいない子ども

子どもの権利条約第1条にしたがい、子どもとは、18歳未満のすべての者をいう。ただし、その子どもに適用される(国内)法により、より早く成年に達する場合は除かれる。

- **主たる保護・養育者と離別した子ども(Separated children)**とは、両親または法律上もしくは慣習上それまで主たる養育者であった者から離別したものの、その他の親族からは必ずしも離別しているわけではない子どもである。したがって、上記以外の成人の家族構成員とともにいる子どもも含まれる場合がある。
- **保護・養育者のいない子ども(Unaccompanied children)**とは、両親およびその他の親族から離別し、かつ、法律または慣習によって子どもの保護・養育に責任を有する成人の保護・養育を受けていない子どもである。

保護者のいない子どもが行なった難民申請を取り扱う際の特別な手続的保障については、UNHCRの“Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum (庇護を希望する保護・養育者のいない子どもに対応する際の方針および手続に関するガイドライン)”に定められている。1997年2月に出されたこのガイドラインは、主たる保護・養育者から離別した子どもにも適用されるものである。難民認定手続き中に、庇護を希望する子どもの特別な保護のニーズにどのように対応すべきかについては、“Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children (保護・養育者のいない子どもおよび主たる保護・養育者から離別した子どもに関する機関横断指導原則)”(2004年)でも指針が示されている。

これらの文書で指摘されているのは、とくに子どもの精神的発達および成熟の度合いの判断を援助する目的で、子どもに関する専門家が手続きに参加することの必要性である。理想的には、子どもは成人とは異なる方法で恐怖を表明する可能性があることを念頭に置きながら必要な評価を行なうため、子どもの心理的・情緒的・身体的発達および行動について十分な知識を持った専門家の助力を得ることが求められる。保護・養育者のいない、または主たる保護・養育者から離別した女兒・男児が庇護を希望する場合、領域内への入国を拒否されるべきではないし、その庇護申請は迅速手続きではなく通常の難民認定手続きのもとで受理されるべきである。「安全な出身国」といった概念は、子どもには適用されるべきではない。

庇護を希望する子どもは法的には自立していないので、子どもの背景に精通した成人が代理人となり、子どもの利益を保護するべきである。庇護手続きのあらゆる段階で、資格のある法的手続き上の代理人にもアクセスできなければならない。子どもの庇護申請は優先されるべきであり、通常手続きにおいて、特別な訓練を受けた審査官および通訳によって審査することが求められる。面接は子どもにやさしい方法で行なわれるべきである。子どもに関わる事案においては、「灰色の利益」の原則をリベラルに適用することも求められる。庇護申請が認められなかった女兒・男児には不服申し立てを行なう権利が認められるべきであり、また当該不服申し立ては可能なかぎり迅速に処理されるべきである。

5.4.3 高齢の申請者

高齢の庇護希望者は、それほど注目されていないものの、特定のニーズを有する特別な集団であり、そのニーズは他の集団と同じぐらい差し迫ったものである場合がある。審査官は、男性であれ、女性であれ、高齢の者から提出された難民申請を、年齢に配慮した方法で審査するべきである。申請者の年齢は、たとえばある特定の措置が当該申請者の状況に影響を及ぼすこともあるため、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の有無を判断するにあたって

直接関連する場合がある。申請者の年齢は、信憑性の評価に際しても考慮されるべき要因の一つとなることがある。

5.4.4 精神障害を有する申請者

可能であれば、精神病の性質および程度と、当該者が主張を行なう能力に関して、医師による専門的助言を求めるべきである。事案の詳細な審査は、医師による報告書の結果に左右されることになる。申請者が行なう陳述はその意思能力に照らして検討・衡量されることになるので、一般的原則としては、申請者の挙証責任は軽減されるはずである。審査官は、申請者自身以外の情報源に依拠するとともに、申請者が置かれた状況の客観的要素をいっそう重視することが必要になる。

ただし、難民申請を行なう者は、ほとんどとは言わないまでも、その多くが心理的問題を抱えていることも強調しておかなければならない。したがって、面接官および審査官は、あらゆる事案において、このような一連の問題に対して敏感である必要がある。

まとめ

難民認定手続き

- 難民認定手続きは、国が国際難民法上の自国の義務を効果的に実施できるようにするために、必要である。
- 難民認定手続きは、国際的・地域的人権法、ならびに、とくに UNHCR 執行委員会が採択した関連の結論に掲げられた要件および原則に合致した公正かつ効率的なものであって、十分な手続的保障を備えていなければならない。

一般的原則

- 庇護希望者の特別な状況にかんがみ、難民認定手続において事実関係を確定する責任は、申請者と審査官との間で共有される。
- 庇護希望者には、自分の主張にとって重要な事実を、余すところなく、また嘘を交えずに提供する義務がある。審査官は、申請者を指導するとともに、自らが利用可能なあらゆる手段を活用しながら、主張されている事実を検証しなければならない。
- 審査官は、証拠の信頼性および申請者の陳述の信憑性を評価しなければならない。申請者の主張が一貫性と一応の確からしさを備え、一般的に知られている事実とも合致しており、したがって総体として信頼に足るものであるときは、信憑性が確認される。
- 疑いの要素は残るものの、申請者の話が全体として一貫しており、かつ一応の確からしさを備えている場合には、申請者は灰色の利益を与えられるべきである。

公正かつ効率的な庇護手続き

個別の難民認定を行なうための国内手続きには、次の中核的要素が備わっているべきである。

- すべての難民申請は、特別に設けられた手続きの枠組みのなかで審査されるべきである。難民資格その他の形態の保護を求めるあらゆる者の申請の評価は、単一の手続のもとで行なうことが望ましい。
- 難民申請の審査は単一の中央機関によって行なわれるべきであり、その職員は特別な技能と知識を有していることが求められる。国のその他の機関に対して行なわれた庇護申請も、その単一の中央機関に付託されるべきである。

- 理想的には、国境で申請を行なった申請者全員が領域内への入国を認められ、庇護申請についての最終決定が行なわれるまで国内に留まる一時的権利を付与されるべきである。申請の実体と関わりのある事由にもとづいて、または申請者が身分証明書もしくは旅行書類を保持していないという理由だけで、受理可能性が否定されるべきではない。
- 庇護希望者は、手続の性質および手続中の申請者の権利義務についての情報に、理解できる言語でアクセスできるべきである。また、UNHCRに加え、助言および/または法的手続きにおける代理人を提供しうるその他の者に接触することもできなければならない。必要なときは、資格のある公正な通訳の援助が提供されるべきである。
- 各申請の評価は個別に行なわれるべきであり、手続きには審査官による個別の面接が含まれるべきである。
- 手続きのあらゆる段階において、秘密が尊重されるべきである。
- すべての申請者は、受理可能性に関するものか申請の実体に関するものかに関わらず、決定を書面で交付されるべきである。
- 申請を不受理とされ、または実体審査にもとづいて申請を不認定とされたすべての申請者には、第1次の決定を行なった機関とは独立の機関によって少なくとも1回の不服申し立て審理または再審査を受ける権利と、不服申し立てまたは再審査手続の期間中、国内に留まる権利が認められるべきである。

特別手続き

- 特定の範疇に属する庇護申請、とくに次のような申請については、迅速な処理が適切な場合もある。
 - 十分な理由があることが明らかな申請
 - 明らかに理由がない申請(難民条約に掲げられた難民認定要件、または庇護の付与を正当化するその他のいずれかの要件に関連していない申請)
 - 濫用されたまたは不正な申請(国際保護を明らかに必要としていない個人による申請や、申請者の側に欺罔もしくは誤った決定を行なわせようとする意図がある申請)
- 申請者が国際空港で行なった申請を処理するための特別手続きが設けられている国においては、庇護審査を担当する中央機関によって決定が行なわれるようにすること、また具体的な手続的保障その他の保障が設けられるようにすることが必要である。

弱い立場に置かれた申請者のための特別措置

- 女性の庇護希望者の面接は、特別な訓練を受けた職員によって行なわれるべきである。女性の面接官および通訳を利用可能とすることが求められる。
- 養育者から分離された子どもまたは保護者のいない子どもによる庇護申請に対応するための手続きにおいては特別な保障が設けられるべきであり、また手続には子どもに関する専門家ならびに特別な訓練を受けた審査官・通訳が参加するべきである。子どもによる申請は優先することが求められる。
- 高齢の申請者による申請は、十分に理由のある恐怖の有無および信憑性のいずれを評価する際にも、年齢に配慮した方法で審査されるべきである。
- 庇護希望者が精神障害を有している場合、可能であれば、精神病の性質および程度に関して、医師による専門的助言を求めるべきである。

必読文献

UNHCR 『難民認定基準ハンドブック - 難民の地位の認定の基準及び手続きに関する手引き - 』改訂版(2000年12月)(日本語版)(UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, January 1992 (1979)) (UNHCR駐日事務所より入手可能)

UNHCR, “Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures),” EC/GC/01/12, 31 May 2001

UNHCR 「難民申請における立証責任と立証基準について」1998年12月16日(仮訳がUNHCR駐日事務所のウェブサイトより入手可能 <<http://www.unhcr.org/jp/>>) (原文: UNHCR, “Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims,” 16 December 1998)

UNHCR, “Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum,” February 1997

International Committee of the Red Cross (ICRC), International Rescue Committee (IRC), Save the Children UK (SCUK), United Nations Children’s Fund (UNICEF), UNHCR, World Vision International (WVI), “Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children,” Geneva, 2004

庇護手続に関連する UNHCR 執行委員会の結論(とくに次のものを含む)(訳注: 日本語訳は、UNHCR 駐日事務所のウェブサイトにて入手可能)

- 第8号(XXVIII) 難民の地位の認定(1977年)
- 第15号(XXX) 庇護国のない難民(1979年)
- 第30号(XXXIV) 明らかに理由がないかまたは濫用された難民の地位もしくは庇護の申請の問題(1983年)
- 第58号(XL) すでに保護を受けている国から不正規に移動する難民および庇護希望者の問題(1989年)
- 第64号(XVI) 難民女性および国際保護(1990年)
- 第73号(XLIV) 難民の保護および性暴力(1993年)
- 第82号(XLVIII) 庇護の保障(1997年)

公正かつ効率的な手続にアクセスできることの重要性は、国際保護に関する執行委員会の一般的結論(次のものを含む)でも再確認されてきている

- 第29号(XXXIV)(1983年)
- 第55号(XL)(1989年)
- 第65号(XLII)(1991年)
- 第68号(XLIII)(1992年)
- 第71号(XLIV)(1993年)
- 第74号(XLV)(1994年)
- 第81号(XLVIII)(1997年)
- 第85号(XLIX) 国際保護に関する結論(1998年)
- 第92号(LIII)(2002年)

日本語参考文献

UNHCR 駐日事務所 「庇護情報の秘密保持の原則に関する助言的意見」(2005年3月31日)(仮訳がUNHCR 駐日事務所のウェブサイトより入手可能 <www.unhcr.org/jp/>) (原文: UNHCR Representation in Japan, “Advisory opinion on the rules of confidentiality regarding asylum information,” 31 March 2005.)

UNHCR 「公正かつ効率的な庇護申請手続き: 適用可能な国際基準の非網羅的概要」(2005年9月)(UNHCR 駐日事務所のウェブサイトより入手可能 <www.unhcr.org/jp/>)

第5章 - まとめの演習

事例研究 L

アトランティス共和国は、難民の地位に関する難民条約および難民議定書に、1985 年に加入した。加入後ほどなくして、同国は難民認定局(RDO)と難民不服申立委員会(RAC)を設置した。RDO の任務は、国境またはアトランティス領域内で提出されたあらゆる庇護申請を審査することである。UNHCR は RDO のすべての会合にオブザーバー/アドバイザーとして出席している。RDO によって申請を不認定とされた申請者は、独立の不服申立審査委員会である RAC に不服を申し立てることができ、RAC は事実関係と法律問題について申請を再審査する。申請者は、申請に関する最終決定が行なわれるまで、アトランティスの領域内に在留することを認められる。RDO は年に 3,000 件の審理を行なった。

昨年、庇護希望者の人数は 9,000 人に達した。政府は現在、共和国の認定手続を変更する立法措置を検討している。主要な提案は次のとおりである。

1. すべての申請は、国境で、または遅くとも入国から 48 時間以内に行なわれなければならない。期限を超えて行なわれた申請は、受理不能として却下される。
2. 同様に、次の場合には申請は受理されない。
 - a 申請者が、かつて、ノン・ルフールマンの原則を尊重し、当該庇護希望者を出身国に送還することはなかったであろう国にいたとき。
 - b 申請が、明らかに理由のないまたは濫用されたものであることが明白なとき。
3. 事案の受理可能性に関する決定は国境警察が行なう。申請を受理されなかった者はただちに国外に追放される。この決定に対する不服申し立ては行なうことができない。
4. 事案が受理されたときは、申請者は入国管理官による面接を受ける。入国管理官は、面接の要旨を、信憑性に関するコメントを添えて RDO に送付する。RDO は入国管理官の面接報告書にもとづいて決定を行なう。必要と認めるときは、申請者を呼び出して面接を行なうことも可能である。
5. RAC は解体される。RDO によって申請を不認定とされた申請者は、法律問題について行政裁判所に不服申し立てを行なうことができる。

1. 現行の手続きについての意見を述べよ。

2. 改正案について検討し、各条項について意見を述べよ。

条項 1	
条項 2	
条項 3	
条項 4	
条項 5	

事例研究 M

マフムードは、ノードランド国に到着したとき 14 歳であった。彼は両親とともに出身国のイーストランド国を出国したが、避難中に両親と離れ離れになってしまった。ノードランド国にはひとりで到着した。マフムードは首都の警察に行き、庇護を申請したいと述べた。

警察は陳述書を含めて彼の申請を記録し、庇護申請を担当する中央機関である庇護局に書類を送付した。庇護局の当番職員は書類を点検し、申請は受理可能であると認めた。マフムードの事案は、明らかに理由のない申請を対象とする迅速手続で審査されるべきであるというのが当番職員の判断だった。イーストランド国は、安全な出身国と見なされる国々のリストに載っていたためである。

あらかじめ定められた担当順名簿にしたがって、事案は庇護局の別の職員に付託された。ノードランド国の庇護法制上の要件にしたがい、マフムードは翌朝庇護局に連れてこられ、彼がイーストランド国で迫害を受けるおそれがあるか否かを判断するための面接を受けた。

マフムードはノードランド国の言語を話すことができなかった。彼は通訳の手助けをしてくれる人がいないかと尋ねたが、彼も職員も若干の英語を話せたので、職員は英語で面接を行なうと決定した。マフムードは、避難の理由を説明するよう求められた。また、イーストランド国における状況についても質問された。手続にしたがい、マフムードは 1 週間以内に決定を書面で交付された。

あなたは、マフムードの事案が処理された経緯についてコメントするよう求められている。良い点と悪い点を含め、関連すると思う側面を何でも挙げよ。該当する場合には、これに代えてどのような対応が行なわれるべきであったかについても、説明せよ。

良い点	悪い点

まとめの演習 解答と解説

事例研究 L

1. 現行の手續に関するコメント

最初に気づくのは、アトランティス共和国の現行手續は全体としてはよいものであるという点である。庇護手續がどのように規制されているのかについて詳細な情報はないが、現行の体制においては、多くの重要な保障が提供されているように思われる。

- すべての申請者は、申請に関する最終決定が行なわれるまで、アトランティスに留まることを認められている。
- 専門の庇護審査機関が存在し、あらゆる難民申請の審査を担当している。
- UNHCR がオブザーバー/アドバイザーとしての地位を有しており、RDO による難民条約・難民議定書の適用状況を監督することが可能となっている。
- 全面的再審査を行なう独立の不服申立審査機関に不服申し立てを行なうことが、手續上、可能となっている。

アトランティス共和国は、これらの水準を相当に低下させ、国際的難民保護を受ける資格のある庇護希望者を危険にさらすような見直しを行なうよりも、庇護制度にもっと資源を振り向けるよう奨励されるべきである。経験の示すところによれば、職員数を増やすことは、過度に長引く認定手續における経済援助の費用に比べ、費用対効果が高い。

2. 新たな手續案の具体的側面に関するコメント

条項 1 期限に関する規定は修正されるべきである。「庇護国のない難民」に関する執行委員会の結論第 15 号(XXX)は、(i)段落目で、とくに次のように述べている。「庇護希望者に対し一定の期限内に庇護申請を提出するよう求めることはできるが、当該期限を徒過したことまたは他の形式的要件が満たされなかったことによって庇護申請を審査の対象から除外すべきでない」。期限を理由として庇護手續における受理が否定されれば、難民条約に掲げられたいずれかの事由によって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者が、送還されることもありうる。すなわち、提案されている条項をアトランティス共和国が適用すれば、難民条約第 33 条に掲げられたノン・ルフールマンの原則を尊重する義務の違反にもなりかねないということである。

条項 2 条項 2(a)は完全なものではない。国際難民法で「第一次庇護国」への庇護希望者の送還が認められるのは、一定の状況に限られる。当該国がノン・ルフールマンの原則を尊重しているだけでは十分ではない。難民条約/議定書に合致する実効的な保護が、当該者に対して真に利用可能に、すなわちアクセス可能にされていなければならないのである。庇護を申請できたはずの「安全な第三国」への送還は、申請者の庇護申請がその国で適切に処理されることが保障される場合にのみ、国際的難民保護の原則に合致する。そのためには、当該国で庇護制度が十全に機能していなければならない。

条項 2(b)については、主として二つの懸念がある。

- i 「明らかに理由のない」および「濫用された」という文言の意味が、執行委員会の結論第 30 号(XXXIV)、(d)段落に掲げられた線に沿ってはっきりと定義されるべきである。

	<p>ii 明らかに理由のないまたは濫用された申請を考慮する際の要件は主張の十分な理由の有無と関わっており、したがって申請の実体と関連するものである(執行委員会の結論第 30 号(XXXIV)、(e)段落(ii)を参照)。このような申請を迅速手続で処理することが適切な場合もあるが、これを理由として不受理の決定が行なわれるべきではない。この点について法案を修正する必要がある。</p>
条項 3	<p>この条項は削除ないし修正されるべきである。</p> <p>i 申請者を「第一次庇護国」または「安全な第三国」に送還することができるという理由で受理可能性に関する決定を行なう場合、その決定は専門の庇護審査担当機関が行なうべきである。同じことは、明らかに理由のないまたは濫用された申請(前述のとおり、これを理由として不受理の決定が行なわれるべきではない)についても当てはまる。法案には、国境警察は各庇護申請を登録するとともに、庇護審査担当機関が申請者の面接を行なえるよう、当該申請を庇護審査担当機関に送致しなければならない旨の規定が置かれるべきである。</p> <p>ii 申請者に不利な決定については、それが受理可能性審査の段階で行なわれたものであれ、第 1 次の段階で行なわれたものであれ、不服申し立てを行なうことができるべきである(明らかに理由のないまたは濫用された申請についても同様)。申請者は、不服申し立てに関する最終決定が行なわれる前に国境で入国を拒否されるべきではないし、領域から追放されもしくは強制退去させられるべきでもない(執行委員会の結論第 30 号(XXXIV)、(e)段落(iii)を参照)。</p>
条項 4	<p>この条項は修正されるべきである。この条項によれば、RDO は入国管理官による面接報告書にもとづいて決定を行なわれなければならないことになる。しかし、RDO が自ら質問し、申請者が信用できる陳述を行なっているかを自ら判断することができれば、よりよい決定を行なえることになろう。信憑性の評価はきわめて重要であり、そのためには個別の面接が最善の手段である。したがって、新たな手続には、完全な資格を有する RDO 職員による、すべての申請者を対象とした個別の面接を含めることが求められる(執行委員会の結論第 30 号(XXXIV)、(e)段落(i)を参照)。</p>
条項 5	<p>この条項は削除されるべきである。「難民の地位の認定」に関する執行委員会の結論第 8 号(XXVIII)は、難民として認められなかった申請者が、「既存の制度に従って、同一の機関または異なる機関(行政機関であると司法機関であるとを問わない。)に当該決定の正式な再審査を求めるため相当な期間を与えられる」べきであるとはっきり述べている。法律問題のみならず事実問題についても再審査を行なう全面的な不服申し立て手続は、いかなる難民認定手続においても絶対的に必要である。</p>

事例研究 M

<p>マフムードの事案が処理された経緯についてコメントするよう求められていると想定し、良い点も悪い点も含め、重要だと思う側面を何でも挙げよ。該当する場合には、これに代えてどのような対応が行なわれるべきであったかについても、説明せよ。</p>	
良い点	悪い点
<ul style="list-style-type: none"> ● マフムードが警察に提出した庇護申請は、庇護局に送致された。受理可能性に関する決定を行なったのは、庇護申請を担当するこの中央機関である。これは手続的公正の要件に合致している。 	<ul style="list-style-type: none"> ● マフムードは、庇護申請を行なったとき 14 歳であった。ノードランド国には単独で到着している。保護者のいない子どもの庇護申請にどのように対処すべきかに関する「機関横断指導原則」によれば、ノードラ

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">● ノーランド国の法律では、明らかに理由のない申請について迅速手続きが設けられており、これは「安全な出身国」リストに掲げられた国からやってきた庇護希望者に適用される(どのような要件にもとづいてリストを作成しているかは明らかでない)。このような場合の手続には、問題の国が当該者にとって安全と見なしうるかどうかを判断するための面接が含まれている。● 手続きにおいては、書面による決定の交付についても定められている。事案の要旨からは、不認定の場合に不服申し立てを行なえることについての情報が決定に記載されているかどうかは明らかでない。 | <p>ンド国当局は、彼の利益を保護するための後見人と、庇護申請に関して彼を援助する有資格の法的手続き上の代理人を任命するべきであった。</p> <ul style="list-style-type: none">● 庇護局は、マフムードの申請は受理可能であると認めた。このことは、申請の処理が明らかに迅速であったことと並んでよいことであるが、彼の申請は迅速手続きではなく通常の庇護手続きに移行されるべきであった。迅速手続きは、保護者のいない子どもの申請について決定する際には用いられるべきではない。● 前項と関連して、「安全な出身国」と見なされる国からやってきた申請者の申請を処理するための手続きは、ノーランド国の場合には重要な保障が設けられているとはいえ、マフムードの事案に適用されるべきではなかった。「安全な出身国」のような概念は、子どもに適用されるべきではない。● マフムードの庇護申請を審査する責任は、あらかじめ定められた担当順名簿にしたがって、庇護局の審判官に割り振られた。この職員は、子どもが行なった申請に対応するための特別訓練を受けていたかもしれないし、受けていないかもしれない。これは偶然に任されるべきようなことではなく、子どもが行なった申請については必要な技能と経験を有する職員のみが対応するべきである。● マフムードは、通訳の援助を求めたにも関わらず、また彼も審判官も「若干の」英語を話せたにすぎなかったにも関わらず、通訳を提供されなかった。これは懸念の対象である。これによって、自分が避難した理由を説明し、またイーストランド国が安全な出身国であるという推定(前述のとおり、そもそもこのような概念は彼に適用されるべきではなかった)に反駁するマフムードの能力が、著しく減殺された可能性があるためである。 |
|---|---|

日本語版付録：UNHCR が難民認定を行う国で使用している難民該当性評価様式

原文：RSD Assessment Form, Annex 4-2, *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate* (『UNHCR 事務所規程による難民認定手続き基準』付属書類 4-2)

(原文は UNHCR のウェブサイト<www.unhcr.org>にて入手可能。)

UNHCR 難民該当性評価書式

UNHCR 事務所：	ファイル番号：
面接官/審査官名：	面接日：
通訳人名：	面接時の使用言語：

難民認定申請者の基礎的身分事項

(詳細な身分事項については申請者が提出した難民認定申請書を参照のこと)

氏名：	国籍：
	無国籍者の場合は常居所を有していた国：
生年月日：	民族：
性別：	宗教：

パート I 申請内容の概要

I-1 以下に、申請者が国籍国または常居所を有していた国を逃れ、帰国を望まないか帰国できない理由に関する本人の主張を簡潔に要約せよ。

パート II 信憑性の評価

II-1 信憑性を示す指標に言及しつつ、信憑性の問題と見なされた事柄に対する申請者による釈明の合理性を考慮しながら、申請者の難民該当性の主張の核心部分について申請者が提供した情報の信憑性を評価せよ。

信憑性を示す指標：

- 十分な詳細と具体性
- 申請者が提供する口頭・書面による情報（証拠書類を含む）の内部での一貫性
- 家族や証人・参考人によって提供された情報と申請者の陳述の整合性
- 出身国情報との整合性
- 自然かつ合理的かどうか

[以下から当該案件の信憑性評価に最も近い項目を選択し、記入せよ。他の二つの選択項目は削除すること。]

選択項目 1：

主張の核心部分を申請者が提示した通りに認定する

自身の経歴、経験、避難に至るまでの出来事に関する申請者の説明は概して詳細にわたり一貫していた。申請者が提示した主張は一貫しており、自然かつ合理的であり、一般的に知られている事実と矛盾しない。したがって、すべてを考慮した結果、申請者の主張は信用できる。よって、申請者が提供した他の情報であって確実に立証されていないものについては、灰色の利益を適用する。パート I で述べられた主

張の核心をなす事実は真実であると認定される。

[当該案件の主張の核心をなす事実について信憑性の高さを示す有力な指標すべてを述べよ。特に申請者の主張の核心部分を裏付けるために用いられた主な出身国情報すべてを述べよ。また、真正であると認定され、申請者の供述の真実性を裏付けると考えられるすべての証拠書類を挙げよ。]

選択項目 2 :

一部に信憑性の問題が見られるものの主張の核心部分を真実と認定する

申請者の主張の核心をなす以下の部分に関して信憑性の問題が見られた :

[信憑性の問題が認められた主張の核心の各部分を述べよ。該当する信憑性を示す指標に言及しつつ、信憑性の問題の詳細を述べよ。各部分の信憑性の問題に対して申請者が十分な釈明を行ったかどうかを考慮し、核心部分に関する事実が、真実として認定されるかどうかを述べよ。]

- (a)
- (b)
- (c)

しかしながら、上述した信憑性の問題は、申請者の主張におけるその他の部分の信憑性には影響しないと考える。したがってパート I で述べられた申請者の主張の核心をなす事実のその他の部分は立証された。具体的には以下の部分である : [真実と認定された核心をなす事実の最重要箇所を簡潔に要約せよ]。立証された事実は申請者の主張の中核をなすため、それらの事実によって当該申請者が国際的難民保護の対象者としての認定要件を満たすかどうかを続けて審査することができる。

選択項目 3 :

主張の核心部分に信憑性がない

主張の核心をなす以下の部分に関して重大な信憑性の問題が見られた :

[信憑性の問題が見られた主張の核心部分をすべて述べよ。該当する信憑性を示す指標に言及しつつ、信憑性の問題の詳細を述べよ。各部分の信憑性の問題に対して申請者が十分な釈明を行ったかどうかを考慮し、核心部分に関する事実が、真実として認定されるかどうかを述べよ。]

- (a)

『難民認定手続要件』付属書類 4-2 本文書に記載されたすべての情報は部外秘であり、UNHCR 職員および特別に許可された者のみ閲覧可とする。本文書を UNHCR の許可なく公開・配布・複写する事を固く禁ずる。

(b)

(c)

申請者には該当事実関係に関する釈明の機会が与えられたが、重大な信憑性の問題が見られた事実関係に関して十分な釈明がなされなかった。当該申請者の主張の核心部分における信憑性の評価に灰色の利益を適用することは不適切であり、したがって真実とは認定できない。当該申請者は難民認定申請内容に関して主張した事柄が真実であることを立証する責任を果たしていない。

パートⅢ 難民該当性の評価—1951年難民条約/1967年議定書に照らして

十分に理由のある恐怖

Ⅲ-1 関連の出身国情報、申請者個人の経歴および経験、出身国において当該申請者と同様の状況にある者の経験を考慮すると、国籍国または常居所に戻った場合に申請者が危害を受けるという合理的な可能性はあるか。

はい いいえ

[この評価は関連の出身国情報に言及しつつ、当該申請者の経歴と経験に関して認定された事実に基づいて行われるべきである。出身国に戻った際に申請者を待ち受けていると考えられる危害があれば、詳述せよ。考えられる危害が政府ではない主体によって加えられる場合、出身国に実効的な保護を与える能力と意思があるかどうかも考慮せよ。]

迫害

Ⅲ-2 国籍国または常居所に戻った場合に危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申請者が有すると考えられる場合、その危害は迫害に相当するか。

はい いいえ

[人権の重大な侵害やその他重大とはいえないが累積的に迫害を構成し得る人権侵害および/または差別など、認められる危害の形態を説明せよ。その評価は上述の項目Ⅲ-1において合理的に可能性があると考えられる危害について行われるべきであり、その危害は申請者が主張する危害とすべての点において同じであることもあるが、そうでないこともある。当該状況下においては当該権利の制限が容認（逸脱可能な権利）・正当化されるかどうかを考慮せよ。]

迫害の理由

Ⅲ-3 申請者を待ち受けていると考えられる危害は 1951年条約/1967年議定書上の理由のいずれかに関係するか。

はい いいえ

[「はい」の場合、関連する理由を選択しその他の選択項目をすべて削除せよ。与えられた枠内にその理由を選んだわけを説明せよ。]

『難民認定手続要件』付属書類 4-2 本文書に記載されたすべての情報は部外秘であり、UNHCR 職員および特別に許可された者のみ閲覧可とする。本文書を UNHCR の許可なく公開・配布・複写する事を固く禁ずる。

人種
宗教
国籍
特定の社会集団の構成員
政治的意見

国内避難または移住の選択可能性

III-4 国籍国または常居所を有していた国において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申請者が有すると考えられる場合、当該申請者が迫害の恐怖または過度な困難なく生活することができる当該国内の他の地域に無理なく帰還できる可能性があるか。

[出身国情報に言及しつつ説明せよ]

はい いいえ

1951年条約/1967年議定書上の難民該当性に関する結論

III-5 申請者は1951年条約/1967年議定書上の難民該当要件を満たすか。

はい いいえ

パートIV 難民該当生の評価—他の国際保護の必要性

(申請者がパートIIIでの難民該当要件に該当しない場合に記入すること)

IV-1 申請者が1951年条約上の難民該当要件を満たさない場合、国籍国または常居所を有する国の外にあり、かつ暴力が一般化・常態化した状況(*generalized violence*)または公の秩序を著しく乱す事件の結果として生じる深刻で無差別な生命、身体の安全または自由に対する脅威のために帰国することができないか。

[「はい」ならば、説明せよ。]

はい いいえ

申請者がパート III (1951年条約の定義) またはパート IV (拡大されたマンデート難民の定義) のいずれかの難民該当性要件を満たす場合、パート V に進むこと。

申請者が難民該当要件を満たさない場合は、パート VI に進んでよい。

『難民認定手続要件』付属書類 4-2 本文書に記載されたすべての情報は部外秘であり、UNHCR 職員および特別に許可された者のみ閲覧可とする。本文書を UNHCR の許可なく公開・配布・複製する事を固く禁ずる。

パートV 除外条項の適用

V-1 申請者が 1951 年条約の第 1 条 F 項 (a)、(b) または (c) の除外条項が適用される出来事に関わったであろうことを示すものはあるか。

はい いいえ

除外条項適用の検討の引き金となるものがない場合、パートVIに進むこと。
除外条項が適用される可能性を示すものがある場合、以下に除外適用性の評価を記入しパートVに添付すること。

『難民認定手続要件』付属書類 4-2 本文書に記載されたすべての情報は部外秘であり、UNHCR 職員および特別に許可された者のみ閲覧可とする。本文書を UNHCR の許可なく公開・配布・複写する事を固く禁ずる。

パート V 除外条項適用に関する評価

(パート III またはパート IV のいずれかの難民該当性要件を満たす場合、記入すること)

V-1 申請者が 1951 年条約の第 1 条 F 項 (a)、(b) または (c) の除外条項が適用される出来事に関わったであろうことを示すものはあるか。

はい いいえ

「いいえ」の場合、パート VI に進むこと。

「はい」の場合、このまま続けること。

V-2 申請者が関わったと考えられる行為は、**平和に対する罪、戦争犯罪または人道に対する罪**(1 条 F 項 (a)) を構成するか。

はい いいえ

「はい」の場合、問題とされる行為の詳細を説明し、法的根拠を明記せよ。申請者が当該行為に関わったことを示す証拠(関連する出身国情報を含む)を説明せよ。

V-3 申請者が関わったと考えられる行為は、**避難国に入国する前に犯された非政治的かつ重大な犯罪**(1 条 F 項 (b)) を構成するか。

はい いいえ

「はい」の場合、当該行為の性質に関する評価(「重大な犯罪」かつ「非政治的」であることおよび当該行為のなされたときと場所)を補強しつつ、詳細に説明せよ。申請者が当該行為に関わったことを示す、出身国情報を含む証拠を説明せよ。

V-4 申請者が関わったと考えられる行為は、**国際連合の目的及び原則に反する行為**(1 条 F 項 (c)) を構成するか。

はい いいえ

「はい」の場合、当該行為を詳細に説明せよ。申請者がこれらの行為を実際に犯したことを裏付ける、出身国情報を含む根拠を述べよ。申請者が国家または国家類似の主体において権力の地位にある者であったかどうか述べよ。

(質問 V-2,V-3,V-4 に対する回答すべてが「いいえ」であった場合、V-8 に進むこと。上記の質問の一つ以上に対して「はい」という回答があった場合、このまま続けること)

V-5 申請者が、直接行為を犯したか、行為の実行に重要な寄与をしたか、行為を防げる立場にいたのにそうしなかったことにより、問題となっている行為に個人として責任を負うか。説明せよ。

はい いいえ

V-6 申請者の個人の責任を阻却する根拠(心理的要素の欠如、未成年申請者の場合には刑事責任年齢、抗弁、刑罰権の消滅 [expiation]) はあるか。説明せよ。

はい いいえ

V-7 除外可能な行為の重大性は、申請者が帰国した際の危険性と比較衡量してより重いか。説明せよ。

はい いいえ

『難民認定手続要件』付属書類 4-2 本文書に記載されたすべての情報は部外秘であり、UNHCR 職員および特別に許可された者のみ閲覧可とする。本文書を UNHCR の許可なく公開・配布・複製する事を固く禁ずる。

除外条項適用に関する結論

V-8 申請者が 1951 年条約の第 1 条 F 項 (a)、(b) または(c)の範囲内の行為を犯したと考えられる重大な理由はあるか。

はい いいえ

該当する根拠に印をつけること。

- 第 1 条 F 項 (a) 平和に対する罪、戦争犯罪または人道に対する罪
 第 1 条 F 項 (b) 避難国に入国する前に犯した非政治的かつ重大な犯罪
 第 1 条 F 項 (c) 国際連合の目的及び原則に反する行為

パートVI 進達

【あてはまる項目を選択し、その他の選択項目をすべて削除せよ。】

以上の評価を踏まえて、以下進達します。

- 申請者は 1951 年の難民の地位に関する条約及び 1967 年の同条約議定書の第 1 条 A 項に規定する要件を満たしており、難民として認定されるべきである。
- 申請者は国籍国または常居所を有する国の外にあり、かつ、暴力が一般化・常態化した状況や公の秩序を著しく乱す事件の結果として生じる重大で無差別な生命、身体の安全または自由に対する脅威のために帰国することができない。マンダート難民として認定されるべきである。
- 申請者は UNHCR マンダート上の国際難民保護の要件を満たしていない。不認定とされるべきである。
- 申請者は 1951 年条約の第 1 条 F 項によって国際的難民保護から除外される。不認定とされるべきである。

認定審査官名 および 署名		見直し担当官名 および 署名	
日付		日付	

『難民認定手続要件』付属書類 4-2 本文書に記載されたすべての情報は部外秘であり、UNHCR 職員および特別に許可された者のみ閲覧可とする。本文書を UNHCR の許可なく公開・配布・複写する事を固く禁ずる。

UNHCR研修テキストシリーズ 2
難民認定研修テキスト

日本語版

2007年 3月 第1版発行
2011年12月 第2版発行
2012年11月 第3版発行
2013年 7月 第4版発行
2017年12月 第5版発行

発行者：国連難民高等弁務官 (UNHCR) 駐日事務所

〒107-0062 東京都港区南青山6-10-11

ウェスレーセンター

TEL: 03-3499-2011

FAX: 03-3499-2272

Website: www.unhcr.org/jp/

翻訳・編集：金児真依

印刷所：三共グラフィック株式会社

Printed in Japan

原文：Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR),
Refugee Status Determination-Self-study module 2- (1 September 2005)

Case Postale 2500, CH-1211 Geneva 2, Switzerland

Fax: +41 22 739 7354

Email: HQPR05@unhcr.org

Website: www.unhcr.org

