



UNHCR

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

仮訳（原文英語）

難民の定義の解釈に関する 国際連合難民高等弁務官事務所の助言的意見

助言的意見提出の根拠と概要

1. 国際連合（国連）総会は国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）に、国連の名において、同事務所の任務の下にある難民に対して国際的保護を提供するとともに難民問題に対する恒久的な解決策を迫る責任を委任した。1950年12月14日に総会で採択された第428（V）号決議に添付されているUNHCR事務所規程は、高等弁務官は事務所の権限の中に入る難民に対して国際的保護を、例えば以下の方法を通して提供すべきであると明記している：

「難民の保護のための国際条約の締結及び批准を促進し、ならびにそれらの適用を監督する（以下略）」¹

2. 締約国はこのUNHCRの監督的任務を、日本もその締約国である難民の地位に関する1951年の条約（以下1951年条約）の中で承認し受諾している。

「第35条 [締約国の機関と国際連合との協力]

1 締約国は、国際連合難民高等弁務官事務所またはこれを承継する国際連合の他の機関の任務の遂行に際し、これらの機関と協力することを約束するものとし、特に、これらの機関の条約の適用を監督する責務の遂行に際し、これらの期間に便宜を与える。」

法廷助言書の提出、弁護士への助言、そしてその他同類の介入は、UNHCRの監督的任務の行使として行われる活動の一部である。

3. 監督的責務を前提とすれば、UNHCRは東京弁護士会の要請に応える形で意見を裁判所に提出することは適切だと考える。²UNHCRには要請があればいかなる追加の支援も提供する準備がある。なお、UNHCRの助言は国際法に関係する問題に限定することとする。

¹ UNHCR事務所規程、国連総会決議第428（V）号（1950年12月14日採択）、付属第8段落目を参照。

² 2004年10月7日の東京弁護士会から駐日地域事務所への照会を参照。

- 4 . 助言の要請のあった当該案件は 1951 年条約の履行に関する幾つかの重要な問題を提起しており、それは当事務所の国際保護任務に関係する。当該裁判で争われている法的論点は以下の項目を含む：
 - (a) 「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」という語句の意味
 - (b) 立証責任
 - (c) 不法入国あるいは不法滞在が当該者の難民地位申請に与える影響
 - (d) 第三国の経由（ onward movements ）のもつ法的意義

- 5 . 以下の意見は国際法に関係する問題に限定されたものであり、当該事案に関して UNHCR の見解を示すことは控えてある。また、以下は年々発展し続ける適用可能な国際人権法と難民法に基づくものである。特に、1951 年の条約第 1 条に盛り込まれている難民の定義を適用するための手引きとして、締約国の要請に応じて UNHCR が 1971 年に作成した『難民認定基準ハンドブック(以下ハンドブック)』を参考にしている。ハンドブックは難民の定義や関連する手続き上の必要条件を解釈するにあたって権威ある文献として締約国政府や裁判所に承認され適用されている。

質問 1：1951 年の条約第 1 条 A (1) および 1967 年の議定書の第 1 条 (2) の「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」という語句はどのように解釈されるべきか。

- 6 . 「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」という語句は難民の定義の中核である。³これは、難民の定義の二つの要素を含んでいる：つまり、十分に理由のある恐怖と迫害である。

- 7 . 「十分に理由のある恐怖」について：1951 年の条約は、誰が難民かと定義するにあたり、従来のカテゴリーによる定義に代えて、「恐怖」という一般概念を導入した。恐怖とは主観的な感情であるが、難民の地位を認定するためには恐怖は「十分に理由のある」ものではなくてはならず、つまりそれは客観的な状況により裏付けられていなければならない。⁴すなわち「十分に理由のある」という語句は、主に本人の陳述を評価することによって判断される申請人の心理状態をはじめとする主観的要素を含む一方、申請人の出身国における一般的な状況から判断される客観的要素をも含んでいる。

- 8 . 「迫害」について：迫害の概念は、1951 年の条約の起草者が「元来意図していた通り」、保護を必要とする者に保護を与えられるように相当な柔軟性を持つように作られた。ハンドブックは⁵、いずれの場合でも迫害は人権の重大

³UNHCR 『難民認定基準ハンドブック』（以下ハンドブック）の第 37 段落目を参照。

⁴UNHCR 「難民の地位に関する 1951 年の条約第 1 条の解釈について」（2001 年 4 月）の第 11 段落目を参照。

⁵ハンドブックの第 51 段落目を参照。また、「難民の地位に関する 1951 年の条約第 1 条を解釈する」の第 16 段落目を参照。

な侵害から成るといふ一般的な意味解釈を示している。また、ハンドブックは、生計を維持する権利や宗教を实践する権利、または通常は利用しうる教育施設で学ぶ権利に対する重大な制約を含む、当該者にとって本質的に偏見性のある結果を招来するならば、差別は迫害に相当すると明記している。⁶

質問2：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立証するには、どのくらいの証拠が要求されるのか。立証基準はどんなものか。

- 9 . 一般的な証拠に関する原則に従えば、立証責任は申請を提出する者にある。つまり難民認定申請の場合には、庇護希望者にあるのである。その責任は、申請人が迫害を受けるおそれの根拠となった自己の素性や背景、それに個人的な経験について偽りなく陳述することで果たされる。しかし、庇護希望者及び難民は非常に不利な状況（particularly vulnerable situation）に置かれているため、関連する全ての事実を確認し評価する義務は申請人と審査官の間で分かち合うことになる。
- 10 . 難民申請においては、「立証基準」とは申請人が自分の主張が真正であると審査官を納得させるために満たさなければならない基準である。ハンドブックによると、申請人の有する恐怖は、申請人が「その出身国での居住を継続すれば（中略）、耐えがたいような状況になったであろうことを（中略）合理的な程度に立証すれば」十分に根拠があるとみなされるべきなのである。⁷
- 11 . 各国の慣行によって、「十分に理由のある恐怖」を立証する基準は、「合理的疑いの余地がない（beyond a reasonable doubt）」および「蓋然性の均衡（balance of probabilities）」（というようなレベル）よりも低いということが確認できる。いくつもの締約国の裁判所は、迫害を恐れる「合理的可能性（reasonable possibility）」あるいは「十分な理由（good reason）」があれば、その恐怖には十分に理由があると判断している。これは米国連邦最高裁判所の米国移民帰化局対カルドザ・フォンセカ事件で良く説明されている。

「*国連の難民の定義においては、申請者が射撃され、拷問を受けあるいは迫害される危険性が10%しかないと言う理由で、その危険に対する恐怖を「十分な理由」のないもの、と結論付ける余地は全く残されていない。（中略）証拠により客観的状況が立証されている限り、その状況がおそらく迫害につながるということが明らかである必要はなく、迫害が合理的可能性であるだけで十分なのである。（67 US 407 (1987) at 453）*」⁸

⁶ ハンドブックの第 54 段落目を参照。

⁷ ハンドブックの第 42 段落目を参照。

⁸ 米連邦最高裁判所、米国移民帰化局対カルドザ・フォンセカ事件、67 U.S. 407 (1987) at 453 を参照。また、UNHCR の被告人を支持する法廷助言書も参照。さらなる判例法は UNHCR の方針的文書（position paper）「難民申請における立証責任と基準について」（1998 年 12 月 16 日）にも含まれている。

質問3：申請人は十分に理由のある恐怖を立証するために、現実の、個別的かつ具体的な状況を示す必要があるのか。

12. 1951年の条約上では、難民の定義は先見的(forward-looking)である。確かに過去に受けた迫害は、現在まで続く迫害のおそれが十分に理由のあるものであることを強く示す。しかし、「十分に理由のある恐怖」という語句は過去に迫害を受けたということを前提とはしてはいない。国際難民保護は本質的に予防的(preventive)であるので、難民の地位を申請するために、実際に把握され迫害を受けるまで待つ必要はない。ハンドブックの第42段落目に明記されている通り、「一般に、申請人の有する恐怖は、その出身国での居住を継続すれば定義にあるような理由で申請人が耐えがたいような状況になったであろうことまたは出身国に戻るならば同一の理由により耐え難くなるであろうことを申請人が合理的な程度に立証すれば、十分に根拠があると見なされるべきであろう」。
13. さらに、申請人本人が標的にされていること(individual targeting)は必要条件ではない。難民と認定されるためには、申請人が、自分と同様の立場にある人間が迫害されているということを示すことができれば十分である。ハンドブックの第43段落目はこれについて有効な指針を提供している：

「43. これらの考慮は必ずしも申請人の個人的な経験に立脚している必要はない。例えば、友人、家族、及び同一の人種的又は社会集団の他の構成員に起こったことからみて、早晚、申請人も迫害の被害者になるであろうという恐怖は十分に根拠があるといえることもあろう。出身国における法令及び特にその適用の状況は関連があろう。しかしながら各個人の状況はそれぞれの事案ごとに評価されなければならない。著名な人物の場合には、無名の人物に比べて迫害の可能性が大きいかもしれない。これらすべての要素、例えば、その性格、経歴、影響力、財産、又は著名さなどが、迫害を受けるおそれがあるという恐怖が「十分に根拠がある」、という結論を導くことになる」。

質問4：収入を得る目的で不法入国したという事実は難民申請の評価に関係があるか。仮にその不法入国が密入国業者を介して(facilitated through smuggling channel)行われていた場合、それは難民申請の評価において考慮されるか。

14. 締約国は、難民にはしばしば不法入国を正当化する理由があると認知してきた。1951年条約の第31条は、難民が一定の条件を満たしている場合には、ある国へ許可なく入国したあるいは滞在している者への処罰を免除としている。このような免除の原則は1951年条約の数々の締約国の国内法や判例の中で確認されている。⁹

⁹ 締約国の慣行の概略は『国際法における難民保護 - UNHCR主催・グローバルコンサルテーションズ(難民の国際保護に関する世界協議)』(ケンブリッジ大学出版、2003年)中の論文、ガイ・グッドウィンズ著「難民の地位に関する1951年の条約第31条 不処罰(non-penalization)、拘禁、そして保護」、第186頁 254頁を参照。

15 . 庇護希望者が庇護(希望)国(country of asylum)に不法に入国しまたは滞在していることは、通常は当該者の難民の地位申請の評価には全く影響を及ぼさない。庇護手続きの目的は、申請人が出身国に戻った際に迫害を受けるかという合理的可能性を評価することである。「十分に理由のある恐怖」があるかどうかは、申請人の庇護国への入国または滞在が違法であるということに左右されるものではなく、また入国が密入国業者によって仲介されていたということに左右されるものでもない。しかし、出身国に渡航書類の発給を拒否されたことにより申請人が不法に渡航せざるを得なかったのなら、場合によってはそれは当該者の迫害の危険を示すもの(indicator of a risk of persecution)になりうる。

質問5：庇護希望者および難民の二次的移動(secondary movement)のもたらす影響(すなわちある国で庇護を求める以前に第三国に滞在していたことおよび、申請人の第三国滞在中の状況に関しての、虚偽とされている陳述について。詳しい内容については東京弁護士会からの照会書を参照)。

16 . 原則として、難民申請は申請人の国籍国、もしくは無国籍である場合は常居所を有していた国を念頭に評価される。そのため、申請人が目的国で庇護を求めた以前に第三国に滞在していた、もしくは第三国を通過していたことそのものは、当該者に出身国における迫害の十分に理由のある恐怖があるかどうかを判断するには無関係である。

17 . 申請人が第三国での滞在状況について虚偽の陳述をしたという事実に関しては、まず難民申請を判断するにあたっての第一の関心事項は、迫害されるといふ客観的な危険性、つまり、出身国で現在起こっている状況(situation prevailing in the country of origin)であるということを想起することが重要である。従って、虚偽の陳述をしたことは、必ずしも申請人が直面する危険を否定するものではない。申請人が第三国における滞在状況に関して正直でなかったことは、当該人の申請内容の信憑性に影響してくる一つの要素ではありえるものの、それによって申請が却下されることには繋がらない。なぜなら、そのような陳述内容は当該人の難民申請の根幹にとって重要でないから(not material to the substance of the refugee claim)である。審査官及び最終決定者(decision-makers)は、申請に直接関係のある事柄(出身国で迫害される恐怖)と、難民の地位への該当性には本質的には関係の無い事柄を区別すべきである。

18 . 「第三国の存在(the third country element)」は、そもそも難民申請の審査がなされるべきなのかの判断において関係してくることもあろう。つまり、目的国が当該人の難民申請を審査することなく、第三国に送り返すことができるかという問題である。この意味では、東京弁護士会からの照会のなかで言及されている事案は、いわゆる「安全な第三国」及び「一次庇護国」(が存在する)という状況を包含している。つまり、当該人がその国で保護を「求

めるべきだった」及び「実際に受けた」と見なされるような第三国を経由してきたという状況である。¹⁰

19. 上記にも拘わらず、国際難民法の上では、その国境及び領土内で庇護の申請を受けた国は、(少なくとも一時的に)入国を許可するという、また基本的な受け入れ条件を提供するという、直接的で第一次的な難民保護の責任を持ち、また持ち続けるのだということを強調しておかねばならない。この受け入れ条件には、公正で効率的な庇護手続へのアクセスを提供するということも含まれる。1951年条約の目標及び目的、またその下にある体制に沿うかたちで、これらの責任は当事務所執行委員会(EXCOM)の結論の中でより詳細に説明されている。例えば、結論第22号(1981年)の2パラグラフ目、結論第82号(1997年)のパラグラフdのiii、結論第85号(1998年)のパラグラフqなどである。
20. 国際難民法の上では、難民の地位申請を審査する責任を他国に移すということは不可能ではないが、「難民のたらいまわし(refugees in orbit)」状態は避けられなければならない。そのため、そのような責任の転移に関しては制限が設けられている。各国で近年益々承認されてきている慣行に基づけば、(難民申請を受理し審査する)責任の他国への転移は、国際合意に基づいていなければならない。その場合、しばしば申請人と当該第三国との間の絆の存在が求められる。つまり、その第三国の領土に過去滞在していたこと、その国の当局から過去にビザの発給を受けていること、またはその国に近い家族的な繋がりがあることなどである。
21. 難民の地位認定作業の責任を振り分ける国際合意が存在しない場合、国際難民法上は「一次庇護国」や「安全な第三国」概念の適用には厳しい制限が課される。(類推して適用できうる)関連の執行委員会結論から明らかなように、いかなる場合にも、庇護希望者は個々の事案において以下の条件が十分に保障されていない限り、難民申請の審査のために第三国に送られてはならない。それらの条件とは、当該人がその第三国で i)入国を許可されること、ii)効果的な保護(effective protection)、特にルフルマンに対する保護を享受すること、iii)庇護を求め享受する可能性があること、そしてiv)各国に承認されている国際基準に沿った処遇を受けることである。以上は、特に当事務所のグローバル・コンサルテーションズ(難民の国際保護に関する世界協議)の一環として2002年12月にリスボンにて開催された、効果的保護に関する専門家会議でも確認された。¹¹

¹⁰ 当該人の第三国での滞在が長ければ長いほど、有意義であればあるほど、また安全であればあるほど、その国は「安全な第三国」よりもむしろ「一次庇護国」と表現される。両者の違いは、程度の問題である(ただし、一次庇護国のほうが他の国よりもより大きな責任を負っているかもしれないということを別として)。

¹¹ 2002年12月9～10日にUNHCR、Migration Policy Institute およびLuso-American Foundation for Development)により共同開催されたりスボン専門家会議における、「難民・庇護希望者の二次的移動における『効果的保護』概念に関する要約的結論」を参照。

- 2 2 . 更にいえば、ある庇護希望者を「効果的な保護」が受けられるはずの第三国に送り返すことができるかどうかの判断に関係してくるのは、当該人がその第三国で、現時点において、どのような扱いを受けるかということであって、過去にどのような扱いを受けていたかではない。過去の出来事は、その国に戻った際に何が起こるかを示すものではあるかもしれないが、それが確実なものであると結論付けてはならない。
- 2 3 . 最後に、「安全な第三国」概念の適用は、その第三国が当該庇護希望者もしくは難民を受け入れる責任を負うかどうかにかかっている。この意味では、当該第三国が当該人の再入国を許可するという明確な同意の存在が不可欠である。¹²

結論

- 2 4 . UNHCR は、以上の考察が更なる議論の一助になることを望みつつ、いかなる追加的情報も提供する準備があることをここに特記しておく。

2004年12月22日
国際連合難民高等弁務官事務所

¹² リスボン専門家会議の要約的結論パラグラフ 15 (d) も参照のこと。

難民の定義の解釈に関する UNHCR による助言的意見 付属書類一覧

- 1 . UNHCR 方針的文書 (position paper) 「 難民申請における立証責任と基準について」、1998 年 12 月 16 日。 (日本語訳添付)
- 2 . UNHCR 「 難民の地位に関する 1951 年の条約第 1 条を解釈する」、2001 年 4 月。 (日本語訳添付。)
- 3 . 1986 年 10 月、米連邦最高裁判所に係属の米国移民帰化局対カルドザ・フォンセカ事件における、UNHCR による被告人を支持する法廷助言書。 (英文のみ。)
- 4 . UNHCR 執行委員会結論第 22 号 (1981 年)、結論第 82 号 (1997 年) および結論第 85 号 (1998 年)。 (第 22 号および 82 号は日本語訳添付。 85 号は英文のみ。)
- 5 . 2002 年 12 月 9 ~ 10 日に UNHCR、Migration Policy Institute および Luso-American Foundation for Development) により共同開催されたリスボン専門家会議における、「難民・庇護希望者の二次的移動においての『効果的保護』概念に関する要約的結論」。 (英文のみ。)