

海外判例評釈

平時下にある人口集中地域での対人地雷埋設の命令を拒否して脱走したイラン人兵員が、英国に難民庇護を求め、その請求が認められた事件についての英国最高法院（控訴院管轄部門民事部）の2008年5月20日判決

— BE (Iran) v. Secretary of State for the Home Department, the Supreme Court of Judicature, Court of Appeal (Civil Division), On Appeal from The Asylum and Immigration Tribunal, CC/03113/2002, (2008) EWCA Civ 540 Case No.1310

1. 事実関係

イラン人である申立人は1970年生まれ。兵役を命じられ、1988年正規軍に加えられる。1998年クルディスタン州バネー（Baneh）地域に異動。バネーはイランの北西部、イラクとの国境近く。主要道路上イラク東北部の、クルド族の多いキルクークに繋がっている。当時のイランは、1980年に始まったイラクとの戦争を1988年に停戦させるに至ったといふものの、米国中心の多国籍軍の武力行使が続いているイラクと国境を接しているばかりではなく、国境を跨いでクルド族が多数居住する地域が広がっている。この事情から、バネー地域での警戒態勢を強め続けた。申立人は、この地域の人口集中各地点への地雷埋設を命じられたが、申立人はその命令に従わずに同地域を無許可ではなれた。しかし発見され、3ヶ月の禁固刑を受けた。釈放後、軍曹の階級から降格。1999年一旦、クルディスタン州の地元居住地域に送り帰され、地雷埋設を拒否したクルド族の者が反逆罪の理由で銃殺されたと聴かされ、1週間後に、再びバネー地域での地雷埋設を命じられた。申立人は、その命令の実行が一般市民の死をもたらすことになるかと懸念し、脱走して英国に逃れた。そして英国による庇護を求めた。

申立人の陳述によれば、申立人に命じられたのは、バネー地域のいくつかの道路沿いに地雷を埋設することであった。地雷埋設を命じられた地点がイラクとの国境に3kmから30kmほどの近距離にあることを、申立人は知らなかった。申立人は、地雷について詳細な陳述をしていないが、その申立から、地雷が対人地雷または対戦車向けにも対人向けにもなる地雷であることを理解していた、と推認された。申立人の主張によれば、一般市民の生活に非常な危険を生じかねない地雷埋設の命令を拒否したことにより、イランに留まっているとすれば、重い刑罰が科せられるおそれがあり、そのような刑罰は難民条約第1条A（2）項に定める迫害に相当する、というのであった。

以下、最高法院の判決に至るまでの、本件の申立人側および内務大臣側双方の主張および行政手続段階上の判定とそれに至った論拠の要旨を紹介し、それに対する評釈を加える。

2. 内務省出入国管理・国籍局の判断

最初の行政審決を担う内務省出入国管理・国籍局は2001年3月、当該申立人の庇護請求を却下した。その論拠の要点によれば、申立人が上記の命令を遂行するとすれば市民生活に重大な危険をもたらすと解した、という主張は、合理的ではある。しかし、客観的証拠上で見る限り、申立人は、気の咎めも何らなく正規兵員就任書に署名している。地雷爆発による市民の死亡が起これば不運な結果である。そのような結果を招くおそれがあるからといって、そのことが兵役拒否を正当化することにならない。戦闘に対する恐怖または嫌悪はそれだけでは、兵役拒否に難民性を認める論拠には、原則としてならない。

この判断に類似する見方は、各国の決定例にしばしば見られる皮相な捉え方である。

3. 庇護・出入国管理審判所の判断

申立人は難民性否認の処分に対して、異議申立を庇護・出入国管理審判所（the Asylum and Immigration Tribunal）に提出した。同審判所は、行政機関に属しながら準司法的機能を担う。最初に担当した審判官は、申立人の陳述には信憑性があるが、その陳述によっても、難民条約に定める迫害理由（すなわち人種、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理由による迫害）に、その命令拒否の理由が関わる根拠が明らかにされていない、と判定し、2002年2月に、異議を認めないという裁決を下した。しかし別の審判官が、裁判所への提訴を許可すべきである、と主張した。その理由として、条約上の迫害理由によるのではないにしても迫害のおそれを認めていることと、欧州人権条約第3条に定める拷問禁止原則との間に、明らかに矛盾がある、と指摘した。つまり、条約上の迫害理由に該当しない場合でも拷問を受けるおそれがある場合には、難民性が認められないのか、という問題の提起である（下線付加は筆者による。以下同様）。

両審判官の合意により、この申立は異議申立を庇護・出入国管理審判所内で差し戻されて、同審判所の3人委員会（a panel of three）で審査されることになった。結果として2004年7月の裁決では、申立は認められなかった。その理由として、地雷埋設命令に従うことが関りのない人々の殺生に繋がるおそれを生ずるという論拠により、申立人はその命令を拒否したのであるが、その命令を違法とする根拠は、国際法上もイラン国内法上にも見出せない。イランは地雷禁止条約に未だ調印していないし、ジュネーブ戦時条約の適用は戦争状態の存在を前提にしている。イランは戦争状態にない。申立人は命令不服従の理由で当然の処罰に直面するにすぎない、と指摘された。ここに多くの論点が表示されたのである。

最高法院への提訴許可願は、庇護・出入国管理審判所では却下されたものの、申立人と内務大臣双方の同意を得て、最高法院が2005年1月に提訴を許可した。同裁判所が許可したことの理由は、本件が、戦争状態にないイランの、クルディスタン州の人口集中地での対人地雷埋設よりも、兵役脱走を選んだ、というイラン兵員の国際的保護に関わる故に、提訴の受理が相当の重要性を有し、是認されるべきである、という判断にある。

ただし、その提訴の審理に入る前に、最高法院は、どのような点を審理対象にすべきかについて検討するために、本件事案を庇護・出入国管理審判所に送付した。審判所の回答の要点の核心は、次の点に収斂される。

第1に、戦時または内戦下で適用される地雷埋設禁止の原則を、平時にも適用されることを認めることはできないとすれば、平時における地雷禁止原則の根拠を何におくべきか。第2に、Krotov事件の裁判所判決の中で判示された「人としての根本的な行動規範」（the basic rules of human conduct）を、本件のような場合の根拠とすることができるかどうか。根拠になるとすれば、「人としての根本的な行動規範」とは何か。

4. 最高法院における審理

最高法院における審理は、上記の核心的論点に至るまでに様々な点について検討した。申立人代理人の主張と内務大臣代理人のそれは、かなり食い違っている。

(1)

申立人代理人の主張では、兵員が難民保護を受ける資格を生ずるのは、良心的兵役拒否の場合ばかりではない。また、戦争犯罪または人道に対する罪に相当する行為の拒否についてのみに難民性を認めるのは、あまりにも制限的であって不当である。兵員に対する命令の拒否を理由に難民性が認められる場合の範囲は、少なくとも平時においては、本件のような命令遂行が非常に深刻な人権侵害を生ずるいかなる場合にも及ぶ。なぜならば本件の地雷埋設命令は、武力紛争下で発せられたとしても国際人道法違反になるのであり、ましてや平時において市民に与えられるべき保護が、戦時下に市民に与えられる保護よりも弱くてもよい、とすることは決してできない。このことは、国際刑事裁判所規程第6条（集団殺害罪）に定める原則の考え方によっても表されている、とする。問題は、その主張の論拠として道義的原則ではない実定的基礎を見出すことができるか、である。

その主張に対する内務大臣代理人の主張では、本件の場合のような地雷埋設が戦時下において犯罪になるかどうか——同代理人は、犯罪になるとは必ずしも認めないが——という点とはともかく、平時における市民の実質的保護は、人権に対する残虐行為および重大な侵害に対抗するための仕組みである。遺憾といわざるを得ないことではあるが、現時点では、地雷埋設が英国法上刑事犯罪になると解することはできない。またイランは、対人地雷禁止を定めるオタワ条約に調印していないし、国内的に地雷埋設を違法とする法律を制定してもいない。さらに、慣習国際法の規範も地雷の使用を禁止していない、とする。

(2)

対人地雷は、厳密かつ正確な目印と囲いをつけない限り、関りのない市民を無差別に殺害し、または不具化する。しかも、被害を受ける市民のうちの高い割合は、子どもである。地雷は元来、対戦車・装甲車用であったが、次第に対人用にその狙いを変えられた。その殺傷能力は本来の使用目的であった戦闘の終了後も変わらない。そのうえ、埋設地雷の検出および無力化は、果ての見えない労苦、年数および費用を要する。

対人地雷の性質を上記のように客観的に見ると、審判所の見方では、地雷埋設を行う者個人には殺害の意図がなくとも、その行為がそれ自体で、殺戮と不具化をもたらす意図、人間生活への困惑へ向けての無謀さを認めざるを得ない証拠となる、という点が着目されていなかった。

この点でまず着目されるのが、地雷禁止を定めたオタワ条約である。しかし、同条約で禁止義務を負うのは締約国であって、個人ではない。したがって、同条約は申立人の庇護請求の論拠にはならない。同条約との関連で問われるべきは、国としてのイランである。ところが、同国はこの条約に調印せず、現在も未加入を続けている。しかし、この条約には世

界の4分の3の諸国が締約国になっており、未加盟の米国なども一定の条件を付しながら地雷禁止原則についての規範意識を表明している。イランも、2005年の声明では地雷の使用・製造を禁止する、としながら、イランに国境を接する国での戦争と占領という事態があるために同条約に加入できないでいる、というのである。要するに、地雷禁止の国際慣習法原則は確立されているのであり、それゆえに申立人に地雷埋設を命じたイラン政府は、国際的責任を免れることはできない、という論旨を立てた。

(3)

申立人代理人は、市民に対する地雷使用の禁止という国際人道法上の原則の適用が、武力紛争下に限られることを認めるが、そのことはあくまでも形式論の側面においてであるにすぎないとし、さらに20世紀末までに国際人権法が、国家の意図によって行われる平時における自国民に対する無差別な殺害または不具化を、人権に対する組織的侵害として有罪としていることを指摘して、国際難民法によれば、このように重大な人権侵害を生ずる国の命令を拒否する個人は、国際的保護を受ける資格がある、と主張した。

これに対して内務大臣代理人は、第1に、地雷の無差別使用の違法性を認めるとしても、その使用が、国際人道法では嚴重に武力紛争下に限定されるという適用条件を、国際人道法が直接的に適用されない平時下の場合にまで広げる必要はない。第2に、イランはオタワ条約の締約国ではないし、地雷使用の目的が麻薬取引及びテロリスト侵入に対する防御にある、と主張している。ただし、その主張にもかかわらず、非武装の市民に対する致死性武器の組織的かつ無差別な使用が、人権に対する重大な侵害行為、残虐行為を構成することを認める、と主張した。

両代理人の主張は対立しながらも、Sept and Bulbul事件控訴裁判所判決および貴族院判決（(2003) UKHL15）の中の下述の論旨に着目し、それに、本件における実質的論点の決着点を見出そうとすることで一致した。その論旨では、「強制的兵役により残虐行為若しくは重大な人権侵害を犯すことになり、若しくは国際社会によって非難される紛争に加担することになるという理由、またはそのような兵役拒否に対して過度の、若しくは不相応の刑罰を受けるおそれがあるという理由で強制的兵役を拒否する者には、難民資格が認められる」とされた。

とりわけ申立人代理人は、戦時において受ける保護よりも平時に受ける保護の程度の方が小さい、と解することへの疑問の解明に、上記判決の論旨を結びつけようとした。それに対して内務大臣代理人の主張は、平時法規と戦時法規が交わることなく進展してきたと指摘するのみで、平時における地雷禁止問題に対応しようとしていない。この点で戦時法規の平時における類推適用が認められるべきであるという主張の方が、比較的にははるかに正当である。このように最高法院は、申立人側の主張に問題がなおあることを指摘しながら、その正当性を相対的に認めたのである。

5. 最高法院の結論

そこで、最高法院は、実定的な論拠の見出しにかかる。まず、国際司法裁判所のコルフ海峡事件判決（ICJ Reports, 1949,4）を引用する。その論旨では、領海内に機雷を敷設した政府がその機雷の存在について外国船舶に警告を発する義務があるとし、その義務の根拠は、戦時法にあるのではなくて一般的に認識されている一定の原理、すなわち戦時よりも平時の方がいっそう厳格とされる「人道性への基本的配慮」にある、とされた。ただ、この根本的な規範は、国家を単位とする国際社会において国家に課される規範であって、そのまま国内社会でも課される規範となるのではない。最高法院の手法で注目されるのは、その規範の引き出し方である。

最高法院は、「一般的に認識されている一定の原理」という点において同様な引き出し方に沿って、この「人道性への基本的配慮」に相当する国内法上の原理を見出すことが可能であるとし、それが、英国裁判所判決（Krotov v. Home Secretary (2004) EWCA Civ69）において判示された「人としての根本的な行動規範」（basic rules of human conduct or the humanitarian norms）である。この判決では、「チェチェン戦争」での戦闘から脱走して英国に来たロシア人について、その戦闘における非人間的行為への加担を真に良心から咎め、拒否したために処罰されるおそれがあり、それが故に難民性を認める、と判定された。その論拠が「人としての根本的な行動規範」であって、この規範の遵守のために重い処罰を受けるおそれがある場合、保護が認められなければならない、という論旨が立てられた。

本件の結論として、対人地雷の埋設という人の生存を危機に陥れる重大な人権侵害の命令を拒否した理由で処罰を受けるおそれがあるため本国を逃れて来た者に、難民性を認めるとして、内務大臣の処分および庇護・出入国管理審判所の裁決を取り消した。なお、内務大臣側から主張された本件命令についての、国の政策という根拠および国との組織的関連性の有無は、難民性の有無の認定上、決定的意味を有しない、とされた。

6. まとめ

昨今、世界の不穏状態にある各地では平時と戦時の峻別が不分明になり、本来、戦時に限って使用が許される戦闘用武器が、平時にも使用される。その結果、市民一般に重大な危険が生じている。他方、市民保護のための戦闘用武器使用の禁止原則は戦時法規にしかない。それゆえ、平時戦時を問わない武器使用禁止の、新たな法規範の発見または構築が必要になっている。それに応えて英国裁判所は、国際的・国内的な人権規範の積重ねを基礎に判例法主義の経験的な伝統的手法によって、「人としての根本的な行動規範」を見出した。その手法は英国に特有であるとはいえ、人権尊重に積極的な司法の難民認定訴訟への関わり方を示している。わが国にとっても、この判例は重要な参考になるであろう。

本間 浩（法政大学名誉教授）