

＜緊急シンポジウム：PRIME&難民研究フォーラム共催＞
日本の難民受け入れ- ウクライナ避難民の受け入れを機に考えること -

戦争難民の保護と難民条約

2022年4月23日 Zoom

阿部浩己（明治学院大学国際学部）

3つの問い

- ➡ 戦争／紛争を逃れる者は条約難民ではない？
- ➡ 迫害主体は国籍国（政府）でなければならない？
- ➡ 条約の定める5つの迫害理由が当てはまらないので準難民の制度創設しかない？

古川法相 紛争から逃れる人“難民に準じて保護 法整備を進める” (2022年4月17日 NHK日曜討論)

古川大臣は「難民条約上の難民だけでなく、それに準ずるような形で保護できるような制度をつくるべく作業を進めている。内戦や紛争による危険のために逃れる人たちに対して門戸を開くという思いで、制度を考えている」と述べ、紛争から逃れてきた人などを難民に準じて保護の対象とする新たな制度の創設に向けて、法整備を進める考えを重ねて示しました。

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20220417/k10013585841000.html>

「難民問題を、1951年条約第1条Aの標準的な意味での迫害ではなく戦争や紛争から生じたものとして示し、1951年条約が今日の難民問題に取り組む枠組みとしてますます不十分なものになっていると説く、憂慮すべき傾向が若干の国の一部に見られる。・・・戦争や紛争の事態にあっても、人々は条約の定める事由により迫害を受けるおそれがある十分に理由のある恐怖のために避難を強いられることがあります・・・現在の紛争の被害者群の多くは、適切な解釈によって、1951年条約の適用対象に含まれるであろう。」

(UNHCR 保護局長,1999)

1 条約難民の定義：起点

- ▶ 人種、宗教、国籍若しくは特定の社会集団の構成員であること又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もの又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もの

(入管法第2条3の2、難民条約第1条A(2) + 難民議定書第1条2)

- ◆ 「条約は、文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い、誠実に解釈するものとする」(条約法条約第31条1)

II 例外アプローチ(exceptionality approach) :

別異の危険がなければ難民条約は適用されない

◆ UNHCR難民認定基準ハンドブック(1979年)

戦争難民

164. 国際的又は国内的武力紛争の結果として出身国を去ることを余儀なくされた者は、通常は(normally)、難民条約又は議定書に基づく難民とは考えられない。しかしながら、これらの者はその他の国際文書、例えば戦争の犠牲者の保護に関する1949年のジュネーブ諸条約及び国際的武力紛争犠牲者の保護に関する1949年ジュネーブ諸条約に追加される1977年の議定書に規定する保護を受ける。

◆ ジェームス・ハサウェイ『難民の地位に関する法』(1991年)

「戦争や紛争の被害者は、市民的又は政治的地位を理由として異なる被害を受ける場合を除き、難民ではない。」(平野・鈴木訳、221頁)

◆地域文書による「例外アプローチ」の強化

アフリカ難民条約(1969年)第1条(2)

「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部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、常居所地を去ることを余儀なくされた者」

カルタヘナ宣言(1984年)

◆欧米諸国の認否判断...大量流入への懸念

カナダ・・・*Isa v. Canada* [1995](Fed. Ct.)

英国...*Adan v. Secretary of State for the Home Department*, [1998] (H.L.)

→紛争により文民に生じる通常の影響は迫害の危険に該当しない

別異の危険(differential risk)が必要／選別されている(singled out)必要

◆研究者・実務家による批判・・・“War Flaw”



- IRB (**カナダ**) ガイドライン : Civilian Non-Combatants Fearing Persecution in Civil War Situations (1996)・・・難民条約の適用は排除されない
- **カナダ** : *Ali v. Canada* [1999](Fed. Ct.)
- **オーストラリア** : *Minister for Immigration & Multicultural Affairs v. Abdi* [1999](Fed. Ct.)・・・難民条約はリベラルに解釈すべきものであり、別異の危険が求められる理由は見出しがたい。
- **ニュージーランド** : *Appeal 71, 4632/99*
- **米国** : *In re H-,21 I.& N. Dec. 337, Interim Decision. 3276* [1996](BIA)
- **フランス** : *Conseil d'Etat, no.154321* [1997], *no.292564*[2009]
- **ドイツ** : German Administrative Court [1994]

UNHCR Note on International Protection (大量流入における国際的保護) 1995

11. It is recalled that in many situations, persons fleeing conflict may also be fleeing a well-founded fear of persecution for Convention reasons.

- ▶ **UNHCR 執行委員会結論 No. 85 (1998) para.4**
「戦争または紛争により避難したものは正当に迫害を恐れ得る」
- ▶ **UNHCR 文書「難民条約第1条を解釈する」(2001年)**
危害と迫害理由があれば紛争を逃れて来た者に難民条約は適用される。
- ▶ **UNHCR 専門家円卓会議 (アルーシャ) Summary Conclusions (2011)**
“'戦争難民'または武力紛争を逃れた者は1951年難民条約の適用範囲外にあるとしばしば誤って思い込まれている。” (para.25)
- ▶ **UNHCR 専門家円卓会議 (ケープタウン) Summary Conclusions (2012)**

国際的保護に関するガイドライン12（2016年12月）

1951年難民の地位に関する条約第1条A(2)および/または1967年難民の地位に関する議定書および難民の地位に関する地域的文書における定義における武力紛争および暴力の発生する状況を背景とした難民申請

- 10. . . . 1951年条約の難民の定義は、平時の迫害から逃れる難民と「戦時」の迫害から逃れる難民との間に何らの区別も設けていない。1条A(2)においては、一つまたはそれ以上の条約上の事由によって迫害を受けるという十分に理由のある恐怖があるかどうかを検討される必要がある。UNHCR難民認定基準ハンドブックの第164項の「国際的または国内的武力紛争の結果として出身国を去ることを余儀なくされた者は、通常は、難民条約または議定書に基づく難民とは考えられない」という箇所は、ある人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1951年の難民条約上の理由との間に何らの寄与の関係もない状況に限定的に適用されるものとして理解される必要がある。

←「例外アプローチ」からの明確な転換

https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2018/03/Guidelines-on-International-Protection-No.12_JP.pdf

- ▶ 12 武力紛争および暴力の発生する状況において危害が迫害に相当するために、他の状況と比べて、危害がより高度のレベルの過酷さまたは深刻さを有する必要はない。迫害に該当するために必要とされる危害の性質や程度について、武力紛争および暴力の発生する状況であるからといって、他の状況と比べてより高度の水準が求められるものではなく、また、当該申請者が、武力紛争および暴力の発生する状況において通常「予想される」よりも重大な状況に置かれるかどうかを検討する必要もなければ、こうした検討をすること自体が適切ではない。武力紛争および暴力の発生する状況の全体的な事情が当該申請者に対する危害に与える影響により、一定の事情のもとでは迫害の相当する危害に該当する。
- ▶ 17 一定の集団および住民全体に迫害される危険を有することにより、その集団に属する個人一人ひとりが危険に晒される場合もある。特定のコミュニティの多くの者またはすべての者が危険な状況にあるという事情は、それぞれ個別の申請に理由があることを妨げるものではない。基準となるのは、当該申請者の迫害を受ける恐怖に十分な理由があるかどうかである。

←別異の危険アプローチの明確な否定

- ▶ 「2016年の国際的保護に関するガイドライン12の公表により、UNHCRは紛争によって避難を強いられた者への難民条約の適用を紛うことなく明確にした。UNHCRは‘紛争難民’について難民条約が最重視されることを認め、『私たちが今日扱うほぼすべての紛争が1951年条約の適用を受けるだろう』と考えるに至っている。」 (Cornelis Wouters, “Conflict Refugees” in *Oxford Handbook of International Refugee Law* (2021), p.821)



アフガニスタン、イラク、コンゴ民主共和国、シリア、スーダン、スリランカ、リビア等における紛争からの避難者が難民条約上の難民に該当し得ることを示す、連綿たる文書群の刊行。 https://www.unhcr.org/jp/protection_material

III 迫害主体は国籍国（政府）でなければダメ？

- ▶ **責任理論(accountability theory)**・・・迫害主体を出身国に限定＝放置・助長
 - ← 難民条約の文言・起草過程は迫害主体を国家に限定していない
 - 難民条約は国家の責任を問題にする条約ではなく、難民の保護が目的
- ▶ **保護理論 (protection theory)** へ・・・現在の支配的な認識
 - カナダ連邦最高裁Ward判決（1993）...国家が迫害を行なっておらずとも、市民を保護することができない場合には難民条約上の迫害が認められる
- ▶ **UNHCRガイドライン12**
 - 28 武力紛争および暴力の発生する状況において、迫害は国家または非国家主体によってなされうるものであり、また、当該武力紛争および暴力の発生する状況に関与する一つまたはそれ以上の勢力から生じる得るものである。
 - 29 恐れている危害が正確にいずれの主体から生じるかを判断することは必要不可欠ではなく、脅威の存在が認められている限り、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があると判断するには十分である。

UNHCR難民認定基準ハンドブック（1979年）

165. しかしながら、一国の全域又は一部に対する外国の侵入又は占領は、難民条約に列挙される理由の一以上による迫害をもたらすことがあり、また、現にもたらしてきている。このような場合にあっては、難民の地位は、申請者がその占領地域において「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」を有していることを示し得るか否かに加えて、申請者が自らの政府又はその武力紛争の間当該国の利益を保護する責務を有する権力主体の保護を受けているか否か、そしてそのような保護が有効と考えられるか否か、によるであろう。

◆ 「A国がB国に侵攻され、個人がC国に逃れて難民認定を求めた場合、定義を満たしていれば、難民認定にとって特別の障壁はない。」（Eric Fripp, "Inclusion of Refugees from Armed Conflict", in *Refuge from Inhumanity?: War Refugees and International Humanitarian Law* (2014), p.133)

UNHCRガイドライン12 (国際紛争も含む／分類・呼称についての注意)

- ▶ 5 武力紛争および暴力の発生する状況は、国際人道法上で規定されている、国際武力紛争または非国際武力紛争に分類されうるものの、難民認定の目的の下では、そのような分類を行うことは必要とはされていない。多くの武力紛争および暴力が発生する状況は、国際人道法の規定では「武力紛争」として指定されていない。しかしながら、使用されている手法やその結果は、同程度に暴力的または有害なものでありうる。暴力が一般化・常態化した状況、または無差別に行使される状況等の他の呼称も、武力紛争および暴力の発生する状況を表現するために難民審査官によって使われてきたものである。そのような表現ぶりに関係なく、難民申請の審査方法は同一である。本ガイドラインに示されている通り、当該状況のもとにおいて、難民の定義を包括的かつ包含的(full and inclusive)に適用することが必要とされるのである。

IV 迫害の理由がない？

◆人種、宗教、国籍若しくは特定の社会集団の構成員であること又は政治的意見を理由に

- 迫害主体の意図に基づいて確定[意図]
- 申請者が恐れる苦境に基づいて確定 [効果] (UNHCRガイドライン9、para.39)

◆因果関係 causal linkの程度

- 唯一の理由でも、主たる理由である必要なし。
- 迫害を受ける危険の原因と関連していれば足りる

◆国籍(nationality)・・・国籍／文化的、種族的、言語的一体性、共通の地理的・政治的出自等によって確定される集団

- 現代の武力紛争および暴力の発生する状況においては、特定の集団を対象とするまたは特定の集団により大きな影響を与える暴力が見られない事態は希であって、ゆえに条約上の一つまたはそれ以上の(迫害の)理由との間に寄与の関係が認められることになる。
- 無差別的に見える行為(例えば、迫害者が特定の者を標的にしていない行為)であっても、実際には、住民が武力紛争および暴力の発生する状況の一方の側の支持者であったりまたは支持者とみなされていたりするコミュニティまたは地域の全体を対象としている場合もある。

(UNHCRガイドライン12, para.33)

- 武力紛争および暴力の発生する状況において、関係する当事者の戦略、作戦または行為に反対する意見を表明したり、中立的または関心のない立場を採ったりする場合や、当該状況に関係する当事者の規範や慣習に対し、参加、支持、財政的な支援、賛成その他の承認をすることを拒否する場合には、これらの行為が迫害主体の政治的な目的にとって批判的であると考えられたり、当該迫害者の宗教的または社会的な規範または実践から逸脱していると考えられたりすることがある。こうした反対の意見の表明、立場または行動は、迫害主体の観点からは、当該申請者が一定の政治的意見や宗教的な信仰(または不信仰)を有していたり、一定の民族的または社会的な集団に関与または所属していたりすることを示唆し、またはそのようにみなされることになりうる。

(UNHCRガイドライン12, para.37)

V ウクライナからの避難者を見る視点

➡ 紛争からの避難なので難民条約は適用されないと決めてかからない

➡ 「迫害」の形態

13 迫害は集団殺害および民族浄化、拷問およびその他の非人道的なもしくは品位を傷つける取扱い、強姦およびその他の形式の性暴力・・・恣意的な逮捕および拘禁、人質行為、強制失踪ならびに本ガイドライン第 18、19 項で言及されたような状況を原因とした広範囲にわたるその他の形態の深刻な危害を含むが、これらに限定されるものでもない。

(ガイドライン12)

18. 武力紛争および暴力の発生する状況においては、コミュニティ全体が、例えば、空爆、クラスター爆弾の使用、樽爆弾もしくは化学兵器、砲兵もしくは狙撃兵による攻撃、即席爆破装置、地雷、自動車爆弾または自爆攻撃ならびに包囲作戦等による影響を受け、危険な状態にある場合がある。組織的な食料や医薬品の供給の拒絶、水道や電気の供給の停止、財産の破壊、病院や学校の軍事化や閉鎖も、コミュニティ全体に影響する重大な人権侵害または国際人道法の違反に該当しうるこのような行為にさらされることは、個別的または累積的に1951年条約1条A(2)にいう迫害に相当しうる。

19. . . . 水道、電気や公衆衛生といった極めて重要なサービスの提供にも障害が生じうる。犯罪の増加、略奪および汚職、食糧不足、栄養不足および飢餓、教育および医療に対するアクセスの制約、著しい経済的な衰退ならびに生活手段の破壊および貧困がこれらに続いて生じうる。こうした武力紛争および暴力の発生する状況の結果は、個別的または累積的には迫害に該当するのに十分な程度に重大なものとなり得るものであり、迫害を受けると十分に理由のある恐怖を生じさせうる。

▶ 迫害の恐怖は、「十分に理由のある」ものか

21 迫害を受けるおそれは、当該申請者の出身国における継続的な滞在が耐え難い状態にあるまたはそのような状態になり得ることが合理的な程度まで示された場合には、十分に理由のあるものとなる。

◆迫害主体：ガイドライン12にあっては、非国家主体と同様に見ることができる

➡ 迫害の理由・因果関係

特定の社会的集団の構成員？...性的危害、子どもの移送

政治的意見？...侵攻、占領への抵抗

国籍・人種？...ウクライナ人であること（民族性の破壊） cf genocide

“Ukrainians and others within Ukraine are, as the intentional bombing of civilian structures shows, at risk of persecution and other violations based on their nationality. Importantly, from the perspective of international law there is no barrier to granting refugees from Ukraine status as Convention refugees on a prima facie group basis.”

by Jessica Schultz, Kari Anne Drangland, Marry-Anne Karlsen, Julia Kienast, Nikolas Feith Tan and Jens Vedsted-Hansen.

Collective protection as a short-term solution: European responses to the protection needs of refugees from the war in Ukraine , March 8,2022

<https://www.humanitarianstudies.no/news/collective-protection-as-a-short-term-solution/>

➡ 国籍国（ウクライナ）による保護を受けられるか

8 ウクライナ全土においての状況の不安定さに鑑み、UNHCR は、ウクライナ人やウクライナを常居所としていた者に対し、国内避難の選択可能性という観点から国際保護を否定することは、適切ではないと考える。

（「ウクライナへの帰還に対するUNHCRの見解(仮訳)」 2022年3月）

https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2022/03/UNHCR-Position-on>Returns-to-Ukraine_provisional-Japanese-translation_202203.pdf

後発的事情に基づく難民申請の可能性

11. 他国に住む多くのウクライナ人(またはウクライナに常居所のあった者)は、紛争が激化する以前より付与されていた法的地位、例えば就学や就労にまつわるような法的地位を現時点で付与されている。UNHCRは、可能かつ適切な範囲で、現状の法的地位をできる限り延長することを推奨する。また、そのような措置により恩恵を受ける人々も、庇護申請することを妨げられてはならない。

(「ウクライナへの帰還に対するUNHCRの見解(仮訳)」 2022年3月)

https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2022/03/UNHCR-Position-on>Returns-to-Ukraine_provisional-Japanese-translation_202203.pdf

VI 非差別の原則

- ▶ 17 国際保護を求めるウクライナ国民ならびにウクライナを常居所としていた者からのすべての申請は、国際・地域難民法に基づき、公正かつ効率的な手続きをもって判断されなければならない。ウクライナでの最近の動向は、それが1951年難民条約上の難民としてであれ、地域的な難民の取り決め上の難民としてであれ、他の形態の国際保護の受益者としてであれ、ウクライナから避難する人々に対する国際保護の必要を増加させているのではないかと、UNHCRは懸念している。（「ウクライナへの帰還に対するUNHCRの見解(仮訳)」 2022年3月）
- ▶ 難民条約第3条「締約国は、難民に対し、人種、宗教又は出身国による差別なしにこの条約を適用する。」
- ▶ 自由権規約第2条・26条、社会権規約第2条
 - ☞ 難民間での差別的取扱いの禁止