

国の安全を理由とする 難民条約の適用除外

難民条約の除外規定（第1条F）の解釈、適用をめぐる問題

2022年8月8日
難民研究フォーラム研究会
報告 北村 泰三
中央大学名誉教授



1

はじめに

(1) 難民条約1条F
(除外条項)と入管
法改正案における
除外規定

① 条文

難民の地位は、「宣言的」と性質と言われるが、実際は「認定」によって法的効果が「創造的」に認められる。ただし、一定の場合には、難民の地位から除外される。

「(難民) 条約は、次のいずれかに該当すると考えられる相当な理由がある者については、適用しない。

- (a) 平和に対する犯罪、戦争犯罪及び人道に対する犯罪
- (b) 避難国に入国する前に避難国の外で重大な犯罪（政治犯罪を除く。）‘serious non-political crime’
- (c) 国際連合の目的及び原則に反する行為

難民条約32条は、「締約国は、国の安全又は公の秩序を理由とする場合を除くほか、合法的にその領域内にいる難民を追放してはならない。」と定める。

2

はじめに②

F項の存在理由

- 1) 難民条約の人道目的が、保護に値しない者によって濫用されるのを防止する。
- 2) 重大な犯罪に対して責任を負う者が、難民の地位を利用することにより刑事責任を回避し、他国で保護されることのないようにする。
- 3) 凶悪な犯罪者に庇護を認めることにより、迫害を実行した本人を保護するならば、庇護制度の完全性(integrity)が毀損されるので、これを防ぐ。

※EU資格指令 (Qualification Directive/QD) 12条2項も難民条約とほぼ同様の文言で、除外条項を置いている。

3

はじめに③
(2) 入管法改正案の除外規定

①難民の認定等手続と退去強制手続の関係に関する規定の整備

無期若しくは3年以上の懲役若しくは禁錮に処せられた者又はテロリスト容疑者に該当すると疑うに足りる相当の理由がある者については、除外条項を適用して送還できるようにする。

②改正案の趣旨・目的；

・難民認定手続中の外国人は、申請の回数や理由等を問わず、我が国で重大犯罪を犯した者やテロリスト等であっても退去させることができないので、我が国も送還停止効の例外を設ける必要がある。

・現行の入管法上の難民認定の「取消し」(難民条約1F(a),(c)を対象)とは別に、難民条約の「適用除外」を新設して、難民認定手続中の送還停止効に例外を設ける。

・改正案は、難民条約1条F(b)の**重大な非政治的犯罪**(殺人、傷害、略取、誘拐、人質などの他、テロ犯罪)などの犯罪者が難民の地位を悪用することがないように、**難民申請手続中においても**当局が犯罪者と見なす者を難民申請手続から除外して、本国等への送還(退去強制)を容易にする。(審査請求手続に付さなくてもよい)

4

はじめに④ 問題点

①入管法改正案の関連規定は、難民条約1条Fの規定とどのような関係か？

②難民条約1条F(a), (b), (c)の意義をどのように理解するか。

③入管法改正案の関連規定は、難民の保護を掲げる難民条約の趣旨および国際人権法の関連規定(特に、退去強制手続きにおける^手続的保障および送還先の国における人権侵害のおそれ等)からみてどのように評価されるか？

④難民資格からの「除外」(およびその結果としての「送還」)に代わる措置はあるか？

5

1. 除外条項 の趣旨と目的

(1)1条F項により 除外理由となる犯 罪行為

①平和に対する罪、 戦争犯罪、人道に対 する犯罪

- 1条Fのリストは網羅的
- 世界人権宣言14条2項「もっぱら非政治犯罪又は国連の目的及び原則に反する行為」については庇護権を援用できない。
- ①平和に対する罪、戦争犯罪、人道に対する犯罪
 - 難民条約の起草時は、ニュルンベルク裁判、東京裁判の直後だったので、難民条約は戦争犯罪人に保護を与えてはならないことにコンセンサスがあった(原案は、ニュルンベルク国際刑事裁判所憲章に触れていた)。
 - 国際刑事裁判所(ICC)規程は、これらの犯罪および集団殺害罪(ジェノサイド)を同裁判所の管轄権の対象としている。
 - 我が国は、ICCに対する容疑者の引渡しについては、「国際刑事裁判所に対する協力等に関する法律」により証拠、容疑者の引渡しを定める。
 - 除外の結果、国家に向けて送還される場合、送還先の国家においてこれらの容疑で起訴されることになるが、送還先国家において公正な裁判が期待できるかが問題
 - ※イツセン・アブレ(Hissène Habré)の裁判

6

②入国前に 外国で行った 重大な普通 犯罪

入管法改正案では、「無期若しくは3年以上の懲役若しくは禁錮に処せられた者等」を除外の対象とする。

- 一般に、軽微な犯罪は除外の対象とはならない。
- 犯罪人引渡法(条約)との関連性
- 政治犯不引渡しの原則は、「純粋な政治犯罪」の場合には引渡しを禁止される。
- 相対的政治犯罪の場合には、「優越性の原則」が一応の基準
- 「比例性(proportionality)の考慮」
- 難民条約は、迫害からの保護を目的としているので、除外の対象となる犯罪は、容疑者等の訴追、処罰を目的とする犯罪人引渡条約に基づく引渡犯罪よりは、限定的と解される。
- UNHCRの立場「除外条項の適用とその結果を考慮する際に比例性のテストを用いることは、1951年条約の最も重要な人道的目標及び目的と矛盾しないように除外条項の適用を確保するための有益な分析的手段となる。」(UNHCRガイドラインpara. 24)

③ 国連の趣旨および目的に反する行為

特に、国連憲章前文と1条、2条。

テロ犯罪は、国連の趣旨、目的に反する犯罪と考えられる。

7

③国連の趣旨および目的に反する犯罪

特に、国連憲章前文と1条、2条。

平和の破壊や人権、人道を踏みにじる行為は、国連の趣旨目的に反する。

テロ犯罪は、国連の趣旨、目的に反する犯罪と考えられる。

国全体に対する政治的または軍事的な脅威の重大なケースにおいてのみ国の安全を援用することができる。Manfred Nowak

国家は、テロリスト、スパイ等を追放することができるが、法律に従った場合に限られる。

8

(2)テロ行為 を難民条約 の適用除外 とする要請

①2001年9月28日の安保理決議1373

憲章第7条に基づく決議、加盟国に対して拘束力がある。

(f) 庇護申請者がテロ行為の実行、計画、促進および従事に携わっていないことを確認するため、難民の地位を認定する前に(before granting refugee status)、人権に関する国際的基準を含めて、国内法および国際法の関連規定に従って適切な措置を講じること

(g) 国際法の規定に従いながら、難民の地位がテロ行為の犯人、組織者あるいは促進者によって濫用されないこと、および、政治的動機の主張がテロ容疑者の引渡し要請を拒否する言い訳として認められないことを確保すること

②テロ行為に 関する一般的 な定義の不在 の不在

・機械的な適用の危険性(stigmatizationの危険性)

特に、難民の地位を認定する前に、適切な措置(除外の判断)を求めている点では、国際人権法に反する疑いがある。

・「テロ行為」が何であるかの定義は国際法上は未確立

・ハイジャック防止条約、人質防止条約等13のテロ関係条約が存在しているが、テロはこれらに限らない。

・テロ関係諸条約では、不処罰を防止するために容疑者の訴追、引渡しについては、「引き渡すかさもなくば訴追せよ」の原則が採用されている。

・ICC規程にもテロの定義はないが、テロ行為が「人道に対する罪」または「戦争犯罪」となる場合もありうる。

・国家が、除外規定の解釈、適用に際してテロ行為とみなす行為を理由に、難民条約の適用除外の対象とすることが可能

・我が国では「公衆等脅迫目的の犯罪行為のための資金の提供等の処罰に関する法律」(平成14年法律第67号)第1条に規定する公衆等脅迫目的の犯罪行為

・入管法改正案におけるテロリストの送還

「公衆等脅迫目的の犯罪行為」、その「予備行為」若しくはその「実行を容易にする行為」を行うおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある者準備。計画、資金の提供などを含む。教唆、扇動なども含むか？

③ EU資格指令12条の解釈

・B and D cases, C-57/09, C-101/09, EU司法裁判所判決、2010年11月9日

B氏とD氏はともにトルコ国籍のクルド人、ドイツで難民申請。Bは、革命人民解放党のシンパで、重大事件を起こしていたために除外条項により難民認定されなかった。D氏は、PKKの戦闘員であったが上官と対立したために、迫害のおそれを抱き、ドイツで難民申請して、いったんは認定された。しかし、その後、PPKに関連していた事実が発覚し、難民認定が取り消されたので、取消しの無効を主張して争った。

判決は、除外の判断において、(i)問題となる行為の実行において当該人物が果たした真の役割、(ii)組織内における当該人物の地位、(iii)当該人物が組織の活動に対して持っていた、または持っていたと思われる知識の程度、(iv)当該人物に対して加えられた何らかの圧力、(v)当該人物の行為に影響を与えたと思われるその他の要因。除外規定が適用される個人に対して、補完的保護を認める選択も認められるとした。

・Lounani case, C-573/14, EU司法裁判所判決、2017年1月31日

Lounani氏は、国連等がテロ集団と指定しているモロッコのイスラム過激派組織「モロッコ・イスラム戦闘員グループ」のメンバーで、イラクへの過激派戦闘員の派遣支援などを行っていた。ベルギーでこれらの容疑で有罪判決を受けたところ、送還されれば迫害を受けるとして、難民申請を行ったが、除外条項を理由に不認定だった。しかし、モロッコに送還されれば、政治的な理由により迫害を受けるおそれがあるので、送還を停止するよう求めたところ、ベルギーの裁判所は、EU資格指令12条の解釈についてEU司法裁判所の先決裁定を求めた。CJEUは、L氏の行為は、国連の目的および趣旨に反する行為であり、「除外」は適法であると判断した。

この写真の作成者 不明な作成者 は CC BY-NC-ND のライセンスを特許されています

11

2. 問題点の検討

(1) 手続上の問題: 適性手続きの保障との関係

① 入管法の規定

入管法改正案は、難民認定審査の途中で、参与員による審査請求を経ずに「除外」の決定を可能としている。

・難民審査の途中に除外条項により送還することが可能か？

難民条約は、難民を迫害から保護することを目的とする。

一般的には難民審査を先に尽くしてから、適用除外の問題はその後審査するのが難民条約の要請と考えられる。

・UNHCRも、「厳格な定式があるわけではないが、第1条F項の例外的性質は、除外要件を検討するに先立ってまず(難民としての)該当要件を検討すべきことを示している。」(UNHCRガイドライン、para.31)

12

(1) 手続上の問題: 適性手続きの保障との関係

② 我が国の判例

・我が国の判例(送還予定日の直前に退去強制処分の実施を通告することにより異議を主張する権利を侵害したとされた事例)

・難民申請中の者に対して異議申立棄却処分が決定されたが入管当局は、退去強制処分の実施の前日に処分の結果を伝えたところ、本人は取消訴訟を提起する意向を示したが、入管は集団送還によりチャーター機で本国に送還した。原告は、これらの一連の行為によって、憲法および国際人権法に保障された異議を審査してもらう権利が侵害されたと主張した。

※名古屋高裁令和3年1月13日判決(ジュリスト令和3年度重要判例解説, p. 250)

自由権規約14条違反としたが、むしろ13条違反で論ずるべきか?

※東京高裁令和3年9月22日判決(ジュリスト令和3年重要判例解説, p.12)

憲法32条の「裁判を受ける権利」、同31条の「適性手続の保障」および同13条に違反する

13

自由権規約13条

本条は、送還または追放(expulsion)との関連で手続上の諸権利を保障しており、これらは正規の滞在資格を持たない外国人にも保障される趣旨

。「合法的にこの規約の締約国の領域内にいる外国人は、法律に基づいて行われた決定によってのみ当該領域から追放することができる。国の安全のためのやむを得ない理由がある場合を除くほか、当該外国人は、自己の追放に反対する理由を提示すること及び権限のある機関又はその機関が特に指名する者によって自己の事案が審査されることが認められるものとし、このためにその機関又はその者に対する代理人の出頭が認められる。」

本規定は、一般的に退去強制手続にも適用すると考えられる。

国の安全に関する例外は、狭く、厳格に解される(M. Nowak, 347)

難民条約32条2項も同趣旨

国際法委員会(ILC)「追放に関する条文草案」(2014年)

26条において、手続き上の権利の保障を求めている。

14

2) 拷問、非人道的な取扱いの禁止との関係 —ヨーロッパ人権裁判所の判例

1) Chahal v. the U.K, 15 November 1996

インドのシーク教徒の送還は条約3条(拷問、非人道的取扱い等の禁止)違反。

2) Saadi v. Italy, 28 February 2008

チュニジアへの犯罪人引渡しは3条違反

3) Othman (Abu Qatada) v United Kingdom, 17 January 2012

人権裁判所は、ヨルダンへの送還は条約6条(公正な裁判)の違反となると認定

(3) 証拠の基準

除外の効果は、刑事訴追の可能性が高い。

そうであれば、除外の決定には、無罪の推定を受ける権利の保障に類似の基準が適用される

15

(4) 除外条項の結果、送還が必然か？

① 除外条項の結果、送還を実施しても「不処罰 (impunity)」の防止にならない。

- ・往々にして、庇護申請者の出身国は内戦状態であったり、体制移行が順調に進んでいなかったり等の事情により、法の支配が脆弱で、公正な裁判を期待することは困難

② EU司法裁判所は、補完的保護を認めることは可能であるとしている(B&D事件)。

③ 普遍的管轄権という選択肢

- ・国外で行われた人道に対する犯罪については、出身国への送還に代えて、自国において処罰を行うこと(普遍的管轄権)も選択肢

※Anwar Raslan裁判 ドイツ・コブレンツ裁判所、2022年1月13日判決

16

おわりに

- ①除外条項は、治安と人権という複雑な問題を背景としている。
- ②これまでは、我が国で除外条項の適用が問題とされる事案はほとんどなかったが、除外条項と人権とのバランスが肝要
- ③入管法改正案は、難民認定制度が犯罪容疑者によって悪用されることを懸念しているが、他方で、改正案による除外関連規定は、人権への配慮よりも犯罪対策を優先させる傾向が強くでている。
- ④拷問、非人道的な取扱いのおそれがある国（場所）に向けた送還の禁止は、確立した国際人権法上の原則である。
- ⑤EU司法裁判所は、B&D事件判決により、EU指令の除外規定に関する判断を示した際に、除外規定の適用においては、除外の対象となる者の行為の全般を評価すべきとし、必ずしも送還でなく、補完的保護が認められるとした。しかし、Louani判決では、テロ組織への資金提供、イラクへの戦闘員の渡航支援活動についても除外規定の適用を認めた。
- ⑥特に我が国の刑事司法の体系においては、人権よりも治安が優先されがちなため、除外条項の運用にあたっては、除外条項の適用と送還を判断する際には、人権の観点から比例性の判断が求められる。
- ⑦人権条約と難民条約は、常に相互に連携的に解釈、適用されるべき。
- ⑧普遍的管轄権は、我が国では海賊犯罪以外には認められていないが、人道に対する罪等に対しても導入を検討する余地がある。