

## 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

## 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。「この条約は、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に関して規定する国際文書の定めるこれらの犯罪を行つたこと。
- (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（政治犯罪を除く。）を行つたこと。
- (c) 国際連合の目的及び原則に反する行為を行つたこと。」

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本条の存在理由

- 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。また、同指令14条では、難民の地位の無効、終了、拒否を規定し、17条は、補完的保護資格についても除外、終了等を定める。

## (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

「難民の認定の申請又は補完的保護対象者の認定の申請をした在留資格未取得外国人の送還の停止に係る第61条の2の9第3項の規定（難民審査参与員による異議申立

の審査請求)は、同項の在留資格未取得外国人が次の1又は2のいずれかに該当するとき、適用しないものとする。 (第61条の2の9第4項関係)

1 (省略) 難民認定申請回数の制限)

2 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(刑の全部の執行猶予の言渡しを受けた者又は刑の一部の執行猶予の言渡しを受けた者を除く。)又は第24条第3号の2、第3号の3若しくは第4号オからカまでのいずれかに該当する者若しくはこれらのいずれかに該当すると疑うに足りる相当の理由がある者

②改正案の趣旨・目的；

入管庁の説明

・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、我が国で殺人等の重大犯罪を実行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。

・入管当局の見解によれば、諸外国の立法においては、難民申請者について公共の安全等に鑑みて、送還停止効の例外が定められているが、我が国にはそのような例外が存在しないことを問題視しており、我が国も諸外国と並んで送還停止効の例外を設ける必要があるとする。

・現行の入管法61条の2の7の3項の難民認定の「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。

(3) 問題点

①入管法改正案の関連規定は、難民条約1条Fの規定とどのように関係するか？

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？

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

リストは網羅的

世界人権宣言14条2項は、「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旨を定めた。

## 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（日本国民の場合は、例外）。
- ・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

## ※イッセン・アブレ（Hissène Habré）の裁判

アブレは、元チャドの大統領。クーデタにより政権から放逐され、セネガルに亡命が認められた。ベルギーは自国刑法の普遍的管轄権に基づきセネガルを相手として国際司法裁判所(ICJ)に提訴し、在任中（1982-1990）の拷問、殺人等の人道に対する罪によりアブレを「引渡すか処罰」するよう求めた。その後、公正な裁判の実現のためにアフリカ連合とセネガルとの合意で作られた特別裁判所において訴追し、2016年に有罪（終身刑）の判決。元国家元首による在任中の行為により有罪とした。

## ② 入国前に外国で行った重大な普通犯罪 serious non-political crime

「重大な」非政治的犯罪（普通犯罪）とは？

起草過程における議論で英国代表は、微罪による保護からの除外を懸念する立場から1条F(b)の削除を主張したが、「重大な」犯罪に限定することで妥協

・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

・我が国では、天安門事件後の中国からの脱出をハイジャックという手段で試みたが福岡空港に駐機中に逮捕され、中国への引渡しが求められた張振海容疑者の事件（東京高裁平成2年4月20日決定）がある。

## ・「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。（日米条約では、長期1年を超える拘禁刑も引渡し対象）

## 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。

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, et. al, ICCPR Commentary, p. 347

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。

(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)、国内法及び国際法の関連規定 (人権に関する国際基準を含む) 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

・機械的な適用の危険性 (stigmatization の危険性)

「当該組織がきわめて凶悪であることが広く知られ、かつ自発的にその構成員になったため個人の責任が推定される場合であっても、除外条項の適用はその組織の構成員であるということのみに基礎づけるべきではない。その場合には、当該組織の中での当人の役割、地位及びその者の活動並びに上記第 19 段落で記した諸問題について検討する必要がある。」(UNHCR ガイドライン, para. 26)

特に、「人権に関する国際基準を含めて」とは言いながら、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。

Before granting refugee status とは、難民該当性の判断のどの段階か？我が国で、法務大臣が難民として認定するかどうかを最終判断する。

・「テロ行為」が何であるかの定義は国際法上未確立

・テロは、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。EU のテロリズムに関する枠組決定

・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。「さもなくば訴追」は、庇護

申請の行われた国での訴追を意味する。

- ・ ICC 規程にもテロの定義はないが（したがって ICC はテロ犯罪自体を管轄権に含まず）、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

殺人、傷害、誘拐、略取、ハイジャック、爆弾テロ、人質行為など（資金提供も含む）

例えば、**公安調査庁**は、主な国際的テロ組織として、アルカイダ、イスラム国 (ISIL)、タリバン、クルド労働者党 (PKK)、ボコ・ハラム等 13 の組織を挙げる。

- ・ 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として法務大臣が認定する者。

実行を容易にする行為とは何か？準備、計画、資金の提供などを含む。教唆、扇動なども含むと解されるか？

③ EU 資格指令 12 条の解釈

- ・ B and D cases, C-57/09, C-101/09, ヨーロッパ司法裁判所 (CJEU) 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で、ドイツで難民認定を申請した。B は、極左過激派「革命人民解放党・戦線」(DHKP/C) の支持者で、非政治的な重罪事件を起こしていたため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の意見の違いにより PKK を脱退したため、脅迫を受けた。2001 年にドイツにおいて難民認定されたが、PKK 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。ドイツの裁判所は、CJEU に対して資格指令 12 条（除外条項）の解釈について先決裁定を求めた。判決は、除外の判断において、国内当局は以下の諸点を評価しなければならないとした。(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。これらにより、CJEU は、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。ドイツで難民申請をしたが、不認定であったので、ベルギーに

不法滞在していたが、テロ関連容疑により有罪の宣告を受けた。そのため本国に送還されれば、迫害を受けるとして難民申請をしたが、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、迫害を受けるので、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 2(c)[国連の目的に反する行為]の解釈について CJEU 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、それへの参加と一定の活動があったことにより「除外」は適法であると判断した（送還の是非については判断せず）。

## 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

現行の入管法で、難民申請の異議棄却決定がなされた後に、退去強制処分を執行することは可能だが、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。除外の結果は、在留資格を失うので送還を免れない。

・そこで、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に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）

#### ③ 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

※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「裁判をうける権利」、同 31 条の「適性手続の保障」および同 13 条に違反する

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である。

「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 (Nowak)

③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、手続上の権利の保障を求めている。

(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

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。

Saadi v. Italy, 28 February 2008

チュニジアへの犯罪人引渡しは 3 条違反

イタリアでテロ容疑の他、窃盗などにより起訴された。チュニジア裁判所は、欠席裁判で禁錮 20 年の有罪判決。イタリア当局は、本人をチュニジアに追放決定。チュニジア政府による外交的保証があったが、人権裁判所は、拷問によって獲得された自白を有罪の証拠として用いるおそれがある点で 3 条の違反を認定

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

ヨルダン生まれで 1994 年に英国で難民認定された。ヨルダンで欠席裁判により、有罪判決を受ける。アル・カイダとの関連の容疑。イスラム原理主義を流布しテロを扇動した容疑でテロ防止法により逮捕。当局は、ヨルダンへの送還を決定したが、人権条約 3 条、6 条等の違反を主張して争った。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、送還され無罪の推定を受ける権利

(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、B&D 事件判決において、補完的保護を認めることは可能であるとしている。

## ③ 普遍的管轄権という選択肢

・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

Anwar Raslan 氏は、シリア軍の元大佐で捕虜収容所長だったが、2012年にドイツで庇護申請し、補完的保護が認められた。しかし、その後、2017年に殺人、拷問等の人道に対する罪、戦争犯罪の容疑により捜査が開始され、2019年には逮捕、起訴された。2022年1月13日、コブレンツの裁判所は、有罪（終身刑）を宣告。R氏は除外条項の対象となるが、シリアへの送還は不処罰を結果する可能性があった。ドイツの裁判所は、人道上の犯罪に対しては、被害者、加害者も外国人であり、ドイツ国外で行われた場合でも、普遍的管轄権に基づき裁判権を行使した。

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。
- ⑤ EU 司法裁判所は、B&D 事件判決により、テロリストに関するケースで EU 指令の除外規定に関する判断を示している。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、必ずしも送還ではなく補完的保護を認める余地を認めた。しかし、より最近の 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。