

難民研究フォーラムクロズド研究会 報告書

「難民該当性判断の手引」：国際難民法と実務の視点から

研究会日時：2023年4月14日（金）

報告者：阿部浩己（国際法、国際人権・難民法、平和研究／明治学院大学国際学部教授）

経緯	1
* 難民条約の解釈が極端に厳格（狭隘）であることの問題性	2
本手引について（はしがきの記述について）	2
齋藤法務大臣の、閣議後の記者会見	3
今回の手引の目次	3
「迫害」は、どう定義されているか	4
「通常人」を前提にした迫害の判断は可能なのか	5
累積的・総合的判断の必要	6
兵役にかかわる申請	6
「現実的な危険」とは、どの程度の危険なのか	7
<具体的な判断の在り方>	8
個別把握と申請者の地位の考慮	9
証拠等に対する評価	10
国内避難可能性について	10
特定の社会的集団の構成員であること、どう解釈するのか	11
性的マイノリティであることに関連する迫害	12
ジェンダーによる差別的取扱いに関連する迫害	12
因果関係はどのような場合に成立するか	13
因果関係：「主たる理由」である必要？「一つの要因」でも可？	14
国籍国の保護	14
終止条項(難民条約1条C)	15
課題	15
質疑応答	17

経緯 [資料① 1頁]

- 経緯については司会から報告があった（[資料②] 参照）通りだが、私が難民審査参与員をしている際に、手引の策定に至る過程で参与員に対して原案が示され、意見が求められた。私も何度か意見を提出したが、その後どうなったのか大変に関心があった。
- 今日、手引の中身について分析・考察をしていきたい。

*** 難民条約の解釈が極端に厳格（狭隘）であることの問題性 [2 頁]**

- まず、日本は難民条約の解釈・適用について、「極端に厳格である」「狭い」という批判を受けているが、どこが悪いのかを確認したい。
- 一点目は、解釈をする対象は難民条約の文言であり、日本国内のみ通用する法律の文言ではないという点。入管法は、難民条約上の難民の定義をそのまま法律に組み込んでいる¹ため、難民条約が定める難民の定義に基づいて解釈・適用を行わなければならない。
- つまり、日本国内における難民認定審査も、国際的に妥当する難民条約の解釈に基づいて行われるべきである。日本でしか通用しない解釈は、難民条約の解釈としては不適切。
- イギリスの最高裁である貴族院が2000年の判決²で、「追求すべきは、真に自律した国際的意味だ」と言及している。「自律した」というのは各国の国内事情に左右されないということであり、国際的に通用する意味を追求するのが難民条約の解釈だと述べている。
- 各国は国際人権法・人道法、国際刑事法の解釈の発展を組み入れて、難民要件の解釈をどんどん発展させてきている。そうしたグローバルスタンダード、国際標準が出来上がってきている中で、日本がそれについていけないとなると、難民条約締結国の一員として非常に好ましくない事態となる。
- グローバルに通用している解釈を適用していく際には、難民条約第35条に基づいて難民条約の適用を監督する責務を与えられているUNHCR（国連難民高等弁務官事務所）の助言を大切にしていけることが求められる。
- 難民条約の解釈が極端に厳格なことの問題の二点目は、難民条約の前文³にかかわる。そこには、難民に対する庇護の付与については国際協力の精神でやっていくと書いてある。特定の国が極端に難民条約の解釈を厳しくすると、難民として逃れる人がどの国に逃れるかということになった時に、その国（解釈・適用が厳しい国）には逃れて行かないということになりかねない。
- これは国際協力、「責任の衡平な分担」という観点からすると、グローバルスタンダードに沿って難民条約を解釈していかないと、締結国としての責任を逃れる、他の国に責任を押し付けることになってしまう。
- このような観点から、難民条約を極端に厳格に、あるいは狭隘に解釈することは控える必要があると言える。

本手引について（はしがきの記述について） [3 頁]

本文書は、これまでの我が国の実務上の先例や裁判例を踏まえ、難民条約で規定されている難民の定義に含まれる文言の意義をより具体的に説明するとともに、難民該当性を判断する際に考慮すべきポイントを整理したものである。

¹ 出入国管理及び難民認定法 第二条（定義）三の二「難民 難民の地位に関する条約（以下「難民条約」という。）第一条の規定又は難民の地位に関する議定書第一条の規定により難民条約の適用を受ける難民をいう。」

² R (Adan) v Secretary of State for the Home Department [2000] UKHL 67, [2001] 2 AC 477.

³ UNHCR「難民の地位に関する1951年の条約」前文 https://www.unhcr.org/jp/treaty_1951/。

本文書の策定に当たっては、UNHCRが発行する諸文書や、諸外国において公表されているガイドライン等も参考にするとともに、UNHCRとの協力関係の下、記載内容について同事務所からも御助言を頂いた。（手引：はしがき）

- これまでの実務に加え、別の要素が今回の手引に加わるのではないかということが、この冒頭はしがきからも窺い知ることができる。

齋藤法務大臣の、閣議後の記者会見⁴ [4頁]

- NHKのサイトを見ると、「難民の定義が変更されるものではなく、範囲が広がるものでもない。」との発言があり、難民条約の解釈の幅も広げるものではないという言い方をしているとされる。
- 特に、「申請者が迫害主体から個別に存在を把握され、狙われていなければ、難民として認定されないとの誤解が見受けられる」として、（この考え方を）「誤解」という言葉で説明しているが、誤解をしているのは法務大臣である。
- 「これまでは、迫害主体から個別に存在を把握されてないと、難民認定されないという（誤解に基づく難民審査）実務が続いてきた」というのが、実務を正確に表す表現である。その運用を、今回の手引を通じて変更していくということになるということだ。
- 少なくとも、私が参与員として2012年から2022年まで10年間にわたって担当した約500件のケースに関しては、原審の判断のかなり多くのものが「迫害主体から難民として個別に把握され、狙われていないから認定されない」というケースであった。
- 今回、法務大臣が『手引では、そのような判断はしない旨を記載している』と述べていることから、実務において非常に大きな変更点になると思われる。
- 手引全体を見渡すと、①これまでの我が国の裁判例をそのまま書いてある部分と、②グローバルスタンダードを反映して、これまでの判例を踏み越えているところ、③これまでの実務の踏襲であるのか、それとも踏み越えている部分なのか、曖昧なところの3つに分かれる。

今回の手引の目次 [5頁]（以下、適宜『[難民該当性判断の手引](#)』を参照）

- 今回の手引において、2.の該当条項について中心的に記述がされている。「迫害」とはなにか。「迫害主体」とは、5つの迫害の理由とはどういったものなのか、この5つの理由と迫害とがどのように結びつけられなければならないか、そして国籍国の保護についても記述されている。
- 今回初めてこのような手引が出された。つまりこれまで、このような手引もないままに参与員が異議申立・審査請求を担当してきたということでもある。
- 1982年1月1日から難民認定手続きを開始し、2005年から参与員制度が始まったが、2023年になってようやく手引が出来たということだ。
- 指針が明らかになり、対外的にも示されたということ自体は好ましいと考える。

⁴ 法務省「[法務大臣閣議後記者会見の概要](#)」。

「迫害」は、どう定義されているか [6・7頁]

迫害について国際法上確立した定義は存在しないが、難民条約における「迫害」とは、生命、身体又は自由の侵害又は抑圧及びその他の人権の重大な侵害を意味し、**主に**、通常人において受忍し得ない苦痛をもたらす攻撃ないし圧迫であって、生命又は身体の自由の侵害又は抑圧をいうと考えられる。(手引2頁)

- 2つの文章を「主に」で接合する構造を取っている。
- 前半の部分（「迫害について～重大な迫害を意味し、」）では、「生命、身体又は自由の侵害又は抑圧及びその他の人権の重大な侵害」と記述されている。
- 前半の部分では、迫害とは「生命」「身体」「自由」の3つの侵害又は抑圧と加えて「その他の人権の重大な侵害」だと定義されている。
- しかし、後半の部分では（迫害の要件を満たす）侵害又は抑圧の対象としては、「生命」「身体」の2つのみが書かれている。後半の部分はこれまでの実務を反映して書かれている。後半の部分（「主に、通常人において受忍しえない～以降」）生命又は身体の自由の侵害又は抑圧は、これまでの裁判例においても頻繁に出てきた迫害の定義であり、これまでの実務で入管庁が採用してきた定義である。
- このことからわかる通り、これまでは「生命」または「身体」の侵害・抑圧でないと認めないという狭い迫害の定義が採用されてきた。今回の手引は、「自由」と「その他の人権の重大な侵害」も迫害に含まれており、迫害の定義が拡大されたようにも読める。
- しかし、問題なのは「主に」という言葉である。この「主に」が過度に重視されると、これまでとほとんど迫害の定義は変わらないことになりかねない。
- 前半部分は、UNHCRのハンドブックに親和的な定義を加えたもので、後半部分は日本の実務を反映したものであるから、不自然な定義になってしまっている。
- 本来であれば「難民条約における「迫害」とは、生命又は身体の自由に対する脅威及びその他の人権の重大な侵害を意味する」の記述であれば、迫害の定義がより円滑に、すっきりすると考えるが、より複雑な定義になっているのは、二つの定義を不自然に接合したことに起因する。

「自由」とは何か、「その他の人権」とは何か。

- また、問題は「自由の侵害・抑圧」、と「その他の人権の重大な侵害」について一言も記述がされていないことである。明記しなければ、判断する人は、何が侵害される「自由」なのかや、「その他の重大な人権」が何を意味するのかが定義がなされていたため、どのように解釈すべきなのかが分からない。
- 迫害のベンチマークとしてUNHCRや各国が用いている国際人権文書（世界人権宣言、国際人権規約、女性差別撤廃条約、子どもの権利条約、障害者権利条約など）への言及がまったくない。
- UNHCRや各国が用いる国際人権文書を明記することによって、初めて「自由」や「その他の人権」とは何かかが浮き彫りになってくる。

- 入管法53条3項において、拷問等禁止条約上送り返してはならない国、強制失踪条約上送り返してはならない国というように国際人権条約についても明記されている。しかし、この手引では国際人権条約や宣言についての記述は避けられている。これらについて記述することを意図的に回避していると分かる手引である。
- 今後、この手引に沿って行われるのであれば、「自由」や「その他の人権」についての定義がないため、運用にも問題が生じる。
- **国際人権規範を積極的に組み入れて、迫害の射程を国際標準に近づける解釈を実践すること**が求められる。世界人権宣言や国際人権規約、女子差別撤廃条約、子どもの権利条約などを明記することによって「自由」とは何か、その他の人権侵害とは何かが明確になる。
- 人権条約やUNHCR国際的保護に関するガイドラインを参考にしてほしい。
- 人権規約や条約に関する一般的意見や一般勧告など、「迫害」を見極めるための指針を与えてくれるものを参考にして欲しい。いずれも日弁連のホームページに日本語訳が記載されている⁵。

「通常人」を前提にした迫害の判断は可能なのか [8・9頁]

[...] 通常人において受忍し得ない苦痛をもたらす攻撃ないし圧迫であって、生命又は身体の自由の侵害又は抑圧をいうと考えられる。(手引2頁)

(審査時の留意点) <判断の視点>

「迫害」に当たるか否かを判断する際には、申請者が置かれた状況等も考慮する必要がある。例えば、社会的に脆弱な立場に置かれている者の場合、苦痛をより強く感じる場合があると考えられることから、申請者が受けるおそれがある苦痛が受忍し得ない程度のもものと認められるかどうかは、通常人がそのような立場に置かれた場合を前提として判断を行う。

(手引2頁)

- 迫害の定義においても、審査時の留意点においても「通常人」という言葉が出てくる。
- 迫害にあたるかの判断において「申請者が置かれた状況等を考慮する必要がある」ということはその通りであるが、「通常人がそのような立場に置かれた場合を前提として判断を行う」ということも記されている。
- 端的に言って、「通常人」を指標として迫害を見極めるやり方は、誤りである。「申請者が被るリスク」こそを評価すべきである。申請者が被るリスクを評価することは、難民条約の定義に沿った考え方である。
- なぜなら、判断者自身の主観によって、恣意的に苦痛の度合いが判断されてしまう危険性があるからだ。
- 例えば、DVを受けるおそれがある女性申請者の場合、手引によれば、仮に通常人がその女性の立場におかれた場合に、DVについてどの程度苦痛を感じるのか想像して、迫害があるかどうかを判断せよ、ということになる。これは極めて難しい判断である。

⁵ 日本弁護士連合会「[国際人権文書\(条約及び基準規則等\)](#)」。

- そうではなく、その申請者である女性自身のおかれた事情と、申請者の出身国におけるDVの実情を見極めて、その申請者が被るであろう危害のリスクを判断する。それが難民条約上の難民の定義に求められている考え方であり、「通常人」というフィクションに基づいて苦痛の度合いを推し量る作業は、難民認定のやり方として誤りである。この誤ったやり方が手引でも、是正されておらず極めて問題である。

累積的・総合的判断の必要 [10頁]

それ自体としては「迫害」に当たるとまではいえない措置や不利益等の事情が合わさった結果として、全体として「迫害」を構成するかを判断するに当たっては、それらの事情が生じた頻度、期間、申請者に及ぼす影響等を考慮する。なお、それらの事情を加える主体は、必ずしも同一である必要はない。（手引 3 頁）

- これは重要な指摘であり、新しい視点。
- 一つひとつの事情がそれ自体では迫害に当たるとは限らないが、全体をまとめてみると申請者が迫害を受けることは十分にあり得る。
- 一つひとつ切り離して判断するのではなく、全体を総合して、累積的に迫害を判断する。そして迫害について判断する方法を手引は推奨している。
- この視点は、これまでの実務にはなかった、新しく重要な視点。

兵役にかかわる申請 [11・12頁]

<徴兵・軍務に関連する迫害>

軍務に就いた場合に、虐待を受けるおそれがある等、その内容又は期間に照らして軍務が過酷であると評価される場合に、当該軍務を義務付けることは、迫害に該当し得る。 国家による、徴兵忌避又は軍務脱走を理由とする訴追や処罰は、それ自体ただちに迫害には該当しない。しかし、恣意的・差別的な訴追や処罰又は不当に重い処罰については、迫害に該当し得る。（手引 3 頁）

- 軍務自体は特段問題ではないが、その内容が「過酷で」とあると迫害に該当し得るとのことである。また、軍から逃れようとした人が訴追や処罰が「不当に重い」等の場合については、迫害に該当し得る。とされている。
- これは誤りではないが、何十年も前から、当たり前の考えであり、兵役拒否に関わる国際人権基準は、かなり先に進んでいる。
- UNHCRのハンドブックは、この兵役拒否に係る申請について、この分野の規範的進展が著しいことから規範的發展に留意するよう念押ししている⁶。しかし、手引は規範的發展に追いついていない。

⁶ UNHCR「[難民の地位に関する1951年の条約及び1967年の議定書の下での難民の地位の認定の基準及び手続に関する手引き](#)」パラグラフ167 - 174、および「[国際的保護に関するガイドライン.10：1951年の難民の地位に関する](#)

- 国際人権法上、確立するに至っている「良心的兵役拒否権」という言葉の使用が意図的に避けられている。
- 手引の説明では、軍務が過酷でない場合に、兵役を拒否した者が適正に訴追処罰される時は、迫害が成立する余地はないとされる。
- しかし、良心に基づく兵役拒否は軍務が過酷であるかどうかにかかわらず、国際人権法上、権利として認められるものであり、適切な代替役務や兵役免除の余地なく訴追処罰される場合には、迫害が認められるべきとされる。仮に、軍務が過酷でなくても、訴追処罰の内容が不当に重くなくても迫害が成立する。
- また、今日の国際法に違反する武力行使や作戦行動への参加を拒否すること（選択的・部分的兵役拒否）によって訴追処罰される者についての記述が一切にない。2023年に発表する「兵役に関わる難民認定審査の指針」としてはあまりにも不十分。
- 欧州人権裁判所や自由権規約委員会など国際人権機関の判断・見解を踏まえて作成されているUNHCRの国際的保護に関するガイドライン10号⁷を参照するべきである。
- また冒頭で申し上げ忘れてたが（スライド4 頁末尾参照）、この手引では、国際人権基準に対する言及が全くない。
- また、「武力紛争や戦争から逃れる人」に対し、どのように難民性を判断するかについての言及も全くない。UNHCRは国際的保護に関するガイドライン12号⁸で特に明記しているが、数々の文章を発表して、紛争や戦争から逃れてくる人の難民条約上の難民となりうることを何度も繰り返し示している。そうした難民該当性判断の指針に関する今日の国際的基準が、本手引には全く示されておらず、反映されていないことも特徴の一つである。
- さらに、申請者が子ども⁹である場合に対する処遇に対しても沈黙をしている。これは、今日の国際人権水準に照らすと、非常に問題である。

「現実的な危険」とは、どの程度の危険なのか [13頁]

(3)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

通常人が申請者本人の立場に置かれたならば迫害の恐怖を抱くような客観的な事情が存在することが必要である。そのため、申請者が実際に迫害を受けていることまでは必要ではないが、迫害を受ける抽象的な危険があるだけでは足りず、迫害を受ける現実的な危険があることが必要である。そして、現実的な危険の有無は、個々の申請者に関する具体的な事情を踏まえて判断される。（手引4頁）

[する条約第1条A（2）および/または1967年の難民の地位に関する議定書の文脈における兵役に関連した難民申請](#) 2013年12月3日。

⁷ 同上。

⁸ UNHCR「[国際保護に関するガイドライン12：1951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](#)」2016年12月2日。

⁹ UNHCR「[国際保護に関するガイドライン8：難民の地位に関する1951年条約第1条\(A\)2及び第1条\(F\)並びに/又は1967年議定書に基づく子どもの庇護申請](#)」2009年12月22日。

- 「十分に理由のある」恐怖とは、どの程度のものなのかを見極めるにあたり、「現実的な危険」という新しい用語を手引では用いている。
- 「迫害を受ける抽象的な危険があるだけでは足りない。迫害を受ける「現実的な危険」があることが必要である。そして、現実的な危険の有無は、個々の申請者に関する具体的な事情を踏まえて判断される。」と記されている
- 「現実的な危険」という用語はこれまでの実務には馴染みがない。
- 抽象的な危険ではなく「現実的な危険を判断する」と言われているが、これは新しいポイントである。

<具体的な判断の在り方> [14・15頁]

- それでは、どのように具体的に判断するのか？それがどのようなものか、手引では例が示されている。

何をもって迫害を受ける現実的な危険があるといえるかについては、個々の事案ごとに判断される。例えば、国籍国等においてある法令が存在し、これが適用されることにより迫害が生じ得るといふ抽象的な危険か認められる場合において、更に現実的な危険があるといえるかについては、当該法令の具体的な適用状況や、申請者と同様の立場に置かれた者が当該法令の適用によって実際に迫害を受けているかどうか等の事情を考慮して、申請者が当該法令の適用による迫害の現実的な危険にさらされる状況にあるかどうかを検討する。

なお、実際に迫害を受けていることは要件ではないため、申請者に対する当該法令に基づく実際の訴追又は逮捕状の発付等は必ずしも必要とされない。（手引5頁）

- 例えば、同性愛を処罰する法律があり、その法律がどのように適用されているのかなどを見極めて判断することが必要だと示されている。
- 具体的な判断の在り方の例として示されているが、何回読んでも分からない。なぜなら、考慮すべき要素は示されているが、実際どのような場合に、「現実的な危険」があると判断できるのかが本手引では分からない。
- 例えば、数年前までは申請者が迫害を受ける危険性のある法令が適用されていたが、ここ数年の間適用がなくなり、廃止の方向性が検討されている場合、迫害が生じ得る危険は「現実的な」ものなのかどうか、という疑問が浮かび上がってくる。それについての判断の指針や基準が手引に示されていないので、この手引を読んでも悩みは解消されない。どこに判断の分かれ目があるのかが記載されていない。
- 加えて、法令そのものは抽象的な危険であるにすぎないと言うが、法令が適用される見込みが仮になくとも、申請者が法令に反する事情にあることより、社会的スティグマや非難を受け、私生活が困難な状況に陥るリスクがある場合には、法令の存在そのものによって迫害を受ける抽象的なリスクではなく、具体的な危険が生じているといえるのではないかと考えられる場合がある。
- 「現実的な危険」は、手引の中では新しい用語であるが、どのようなものであるのかが分からない。
- 各国では、どのように「十分に理由のある」という要件を解釈しているのだろうか？

- 例えば、オーストラリアでは、「real chance：現実の可能性、見込み」と言い換えている。イギリスの最高裁では、2010年判決「real risk：現実的な危険」と言い換えている。これらは、表現は異なっているが、同じような内容である。
- 各国では、迫害（を受ける十分に理由のあるおそれ）の判断の敷居を低く設定している。つまり、迫害の見込みがあまりに希薄なため、その恐怖に根拠がないといえるかどうかという点を、「real chance」や「real risk」があるかにおいて判断している。
- （迫害を受けるおそれについて）非常に不確実な事情の中で判断に誤りがあった場合、申請者に不利益を追わせないために「real risk」の敷居は低く設定されている。
- しかし、手引が示す「現実的な危険」の敷居はどの程度の高さなのか分からないことが非常に不安である。結局、間違っても難民を不認定にしないと考えるのか、間違っても難民でない人を難民認定してはいけないと考えるのか。これまでは後者であったが、UNHCRや各国は、前者を打ち出している。日本でも「現実的な危険」の敷居は難民保護の趣旨を踏まえて、低く設定されるべきである。

個別把握と申請者の地位の考慮 [17頁]

申請者が、その属性や活動を理由として、迫害主体から個別的に認知（把握）されている…事情が認められないことのみをもって、直ちに申請者が迫害を受けるおそれがないと判断されるものではない。（手引5頁）

- 法務大臣が記者会見にて「個別把握はしない」と言い、この手引にも「個別的に認知（把握）されている…事情が認められないことのみをもって、直ちに申請者が迫害を受けるおそれがないと判断されるものではない」と記載がある。
- 否定形が何度も出てくるため、本当に個別把握はしないのか、疑念を生じさせかねない表現である。
- 一方で、法務大臣が「個別把握はしない」と言っており、「現実的な危険」の敷居を低くするというのであれば、当然、個別把握は求めてはいけない。
- 個別把握はしないという方針に合わせて、「現実的な危険」の判断を他国と同じように、あまりにも根拠が希薄で憶測にすぎない程度のものなどにできるのだろうか。低い敷居で「現実的な危険」というものを運用していくことが、個別把握をしないということと符合することである。

反政府活動等において指導的な立場にあたり、他者への強い影響力を有する人物…申請者の個別的事情のみならず、迫害主体の対応等にも左右されるため、指導的又は影響力の強い立場にない者であっても、同様に迫害を受けるおそれがある場合はある。（手引7頁）

- （これまでの実務においては）反政府組織などに所属している場合、影響力が強い人ではないと、なかなか難民として認定されない。これは、個別把握の典型例である。
- 個別把握をしないという当然の帰結として、影響力があまり強くない立場の人であっても、迫害を受ける可能性はあるのだと書いてある。これは全くその通りである。

- これまでの実務とかなり異なる書き方である。これまでの支配的な実務とは異なることが手引から読み取れる。

証拠等に対する評価 [18頁]

国籍国等に在住する申請者の家族や知人等が作成した、申請者が帰国すると危険である旨の内容等が記載された書面に対する評価に当たっては…当該書面における陳述内容の具体性や裏付け証拠の有無等を検討し、当該書面の記載内容の信用性を判断する必要がある。(手引7頁)

- 本来、手引には、「なぜ偽造された書面が提出されるのかという背景をきちんと見極めること」と書くべきである。
- どこからどう見ても偽造と思われる書類が提出されるのは、「書類を提出しないときちんと審査されない」という誤った情報が申請者の間に流布しているからでもある。何か文書を出さなければならないという歪んだプレッシャーが生じているのだ、という現状を考慮するようにと明記することが必要。
- 文書の偽造が日常的に行われている国もある。文書が偽造であったとしても、それを理由に申請者の主張全体が虚偽である可能性を疑うことはあってはならず、その点について明記すべき。たとえ、文書が偽造であったとしても、それをもって直ちに供述の信ぴょう性を否定することは控えるべきとの記載があるべきである。手引にこの記述がないことは、非常に残念である。

国内避難可能性について [19・20頁]

国内避難先への移動及び定住が申請者に過酷な結果(生計を立てることや必要な医療を受けることが困難である等)をもたらすと認められる場合、その地域への避難は合理的な選択肢であるとはいえ、国内避難可能性があるととして迫害のおそれを否定することはできない。(手引7～8頁)

- 手引の中でかなり良い部分と評価される。これまで国内避難可能性について、基準らしい基準が無かったため、今回明確化されたことは良かった。
- 他の地域への避難が合理的選択と言えるかを考慮し、判断せよと書かれている。
- 合理的な選択ができるかどうか、とは合理性のテストと言われている。UNHCRが強く打ち出してきた方針である¹⁰。この部分は、UNHCRが言っていることをくみ入れて記載され、明確化された部分だ。
- しかし、注意しなければならないのは、「迫害は、国籍国の特定の地域で生じる危害（に対する国家の保護の欠如）について成立する。」というところだ。まず、特定の地域で迫害の

¹⁰ UNHCR 「[国際保護に関するガイドライン第4号：1951年の難民の地位に関する条約第1条A\(2\)および/または1967年の難民の地位に関する議定書における「国内避難または移住の選択可能性」](#)」パラグラフ22 - 23。

危険性かどうかを見極めることが、第一段階として必要である。最初から国内避難が出来るかどうかの可能性を考えるのは不適切だ。

- 例えば、申請者が生活の拠点のある地域Aから、時々仕事の都合で地域Bに滞在することがあったところ、Aに勢力を及ぼす非国家主体が申請者に危害を及ぼす事情が発生した場合、難民認否にあたってはAにおける事情をまず検討して迫害のリスクを見極めた後、その上でBその他の地域への移動が合理的かどうかを検討することが求められる。これが適切なやり方だ。
- しかし、過ちを犯しがちなのは、Bに仕事で滞在することがあることから、AとBの地域を一括りにして検討を始めることである。そうなると、Bでは迫害を受けていないので、申請者について地域的にそもそも迫害のおそれがない、という判断が導かれてしまう。
- つまり国内避難の可能性を考えるときは、まず最初に、地域的に申請者の生活の拠点となっているところで迫害が起きているのかをきちんと見極める必要がある。それ以外の地域を同時に考慮すると「迫害がない」という結論が導かれてしまうことがあるので、注意しなければならない。

特定の社会的集団の構成員であること、はどう解釈するのか [21・22頁]

ある特定の人々の集団が「特定の社会的集団」に該当するというためには、当該集団に属する者らが、

- 1 生得的かつ不変的な特性、
- 2 難民条約上の他の迫害理由(人種、宗教、国籍又は政治的意見)の場合と同程度に人格や自己同一性と密接に関連しているために、その帰属の変更が不可能若しくは著しく困難な特性、
- 3 敵の根源を成すもので、その放棄が要求されるべきでない特性又は
- 4 事実が消えないことにより変更不可能な過去の一時的・自発的な地位、

のいずれかを共有しており、**かつ**、

これによって、一つの集団として認識されている又はその他の人々から区別されている必要がある。(手引9～10頁)

- この点は、かなり詳細に書かれている。
- 1～4の「保護される特性アプローチ」は、アメリカ合衆国で開発された特定の集団に属する構成員を見極めるアプローチである。
- かつ以下の「社会認知アプローチ」は、オーストラリアで開発されたアプローチである。
- 1～4は生まれながら持っていて変えることが難しい特性を記している。人間の尊厳の根源を成すもので、その放棄が要求されるべきではない特性。労働組合に属している場合もここに含まれる。
- 1～4が満たされていることに加えて、それらが社会的に認識されていることが「かつ」という言葉で結び付けられている。
- UNHCRは特定の社会的集団を構成するかどうかを見極めるにあたり、「保護される特性アプローチ」か「社会認知アプローチ」のいずれかのアプローチの基準を満たせばよいと述べ

る（UNHCR「国際的保護に関するガイドライン2号」¹¹⁾）が、ここでは、両方を満たすことが求められている。

- しかし、この手引では、両方を満たさないと、特定の社会的集団の構成員とは認められない。非常に厳しい基準を打ち出している。
- 両方の充足は、EUの資格指令（2011年）¹²⁾を通じて欧州内に浸透し、「保護される特性アプローチ」を生み出した米国でも広がりつつある。国際的な流れが動いていて、日本の手引もそのことを踏まえた内容になっている。
- 両方の充足を申請者が求められることで、特定の社会的集団の構成員であることの立証が難しくなるので、UNHCRの基準に沿っていずれかの充足で足りると判断すべきではないかと考える。

性的マイノリティであることに関連する迫害 [23頁]

性的マイノリティは、難民条約上の迫害理由にいう「特定の社会的集団の構成員」に該当し得る。

性的マイノリティであるという事情は、人間の尊厳にとって根源的なものであり、申請者が自らの事情を公然と明らかにしているか否かに関わらず、変更又は放棄を強要されるべきではない。したがって、性的マイノリティであること及び性的マイノリティとしての日常的な活動（例えば、同様の事情を有する者との交流、パートナーとの交際及びパートナーとの共同生活、服装を含む生活上の振る舞い等）について、仮にそれを抑制又は秘匿することで迫害を回避できる可能性が認められる場合であっても、抑制・秘匿することを申請者に求めるべきではない。

- 重要な記述内容である。
- 性的マイノリティであることを隠せば迫害されない、という場合でも、それを理由に迫害とみなさない運用はおかしいとされる。

ジェンダーによる差別的取扱いに関連する迫害 [24頁]

ジェンダーに関連する迫害は、国籍国等における社会的・文化的規範に反することを理由とする面があり、申請者の行為が迫害主体から容認されない宗教的信念や政治的意見を有しているとみなされることもある。そのため、特定のジェンダーを原因とする迫害とはいえない場合であっても、事案の内容によっては、当該迫害が「特定の社会的集団の構成員であること」以外の迫害理由（「宗教」又は「政治的意見」）に基づく場合もあり得る。（手引13頁）

¹¹⁾ UNHCR「[国際保護に関するガイドライン：1951年の難民の地位に関する条約第1条A\(2\)および/または1967年の難民の地位に関する議定書における『特定の社会的集団の構成員であること』](#)」、2002年5月7日。

¹²⁾ EU「[第三国国民又は無国籍者の国際的保護の受益者としての資格、難民または補助的保護を受ける資格のある者の統一した地位、および付与される保護内容についての基準に関する2011年12月13日付けの欧州議会・欧州理事会指令2011/95/EU\(改\)](#)」。

- 女性であることで「特定の社会的集団の構成員」と判断される場合があるが、女性差別撤廃委員会は、その判断に「待った」を出している。
- 女性であれば、すべての人が特定の社会的集団の構成員なのかという点がある。
- 例えば、女性がベールを被らずに迫害を受けている場合、それが政治的意見の表明であることもある。それを女性であるからと言って、安易に迫害理由を「特定の社会的集団」としないようにして欲しいという指摘がある。
- 男性であれば「政治的意見」の表明であるといえるのに、女性であると「特定の社会的集団」なのか。
- 迫害理由全般にわたって女性を入れ込んでいくように、つまり、女性を「特定の社会的集団」に限定しないように解釈してほしいと女性差別撤廃委員会は言っている。

因果関係はどのような場合に成立するか [25・26頁]

(5)因果関係

迫害主体が非国家主体である場合において、非国家主体による迫害行為それ自体が難民条約上の迫害理由に基づかない場合であっても、迫害理由のうちの1つ以上を理由として国籍国の保護がなされないという関係が認められる場合は、そのような迫害理由と国籍国の保護の欠如との間の因果関係をもって、上記の因果関係の要件を満たすと認め得る。この場合、国籍国が申請者に対して保護を与える意思を有していないことが客観的に示される必要があり、単に迫害を防ぐための国籍国の能力が欠如していることのみでは、迫害理由と国籍国の保護の欠如との間の因果関係は認められない。(手引14頁)

- 今回の手引の重要な指摘の一つ。迫害を加える国家・非国家を想定しており、どちらかの行為が条約上の迫害理由と結びついていれば良いとされている。
- ただし、迫害理由は、動機を持って迫害主体が危害を加えないと認められないようになっており、問題である。
- 例えば、「反政府勢力からの協力を宗教的な理由で拒んだ。反政府勢力は協力を拒んだことを理由に危害を加えようとしている。政府にはこれを防ぐ能力がない」場合、反政府勢力が危害を加える動機が5つの理由のどれでもなく、政府にはそもそも保護を与える能力がないことから、「条約の迫害理由と因果関係がない」として不認定になってしまう。
- これは非常に危ない認否の仕方である。この場合は危害を加えられる側の事情に5つの理由があればよい。
- 危害を加える者がどのような動機を持っているのかに関わらず、危害を加えられる者が、5つの理由のどれかを理由に危害を加えられるのであれば、難民として認定されなければならない。
- なぜなら、難民条約は迫害を受ける理由に焦点を当てているからだ。迫害を加える理由を問題にしているわけではない。
- つまり、迫害を加える動機に焦点を絞り込んだこの手引は、控えめに言っても不正確と言わざるを得ない。認否をする際に注意すべき点である。

因果関係：「主たる理由」である必要？「一つの要因」でも可？ [27頁]

人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見」のうち1つ以上を理由として迫害を受けるおそれがあるのであれば、他の理由が付随していても、因果関係は認められ得る。（手引15頁）

- 他の理由が付随していても因果関係は認められる。しかし、「付随している」の意味がはっきりしない。この場合、5つの理由がメインであり、そのメインに付随していれば良いということであれば、難民条約の解釈として不適切。
- どれがメインの理由であるかの判断を行うのは、複数の理由が絡み合っている場合にはとりわけ困難である。「複合化した理由の中の一つが条約上の迫害理由であれば因果関係は成立する」というUNHCRの解釈に従うべき。

国籍国の保護 [28・29頁]

迫害主体が非国家主体である場合は、国籍国が当該迫害を受ける者に対し効果的な保護を与えることを拒否しているとき（当該迫害を助長、放置、黙認しているときを含む。）や効果的な保護を与えることができないときに、この要件に該当すると認められる。（手引15頁）

- 迫害主体が非国家である場合、国籍国が当該迫害を受ける者に対し「効果的な保護を与えることを拒否しているときや効果的な保護を与えることができないとき」にこの要件に該当すると認められると明言している。
- これまでの実務を根本から転換させていく記述である。これまでは、放置助長論という、国家が迫害するか、あるいは、国家が迫害していることを知っていて放置していることがしっかり示されなければ対象にならなかった。
- 今回の手引には、国家がどんなに頑張っても保護を与られないという場合、つまり効果的な保護が提供されないという場合には国籍国の保護がないというべきだ、というグローバルスタンダードが指針として記されている。
- しかし、問題は、国家が国民全員に迫害の可能性を排除することを求めるのは酷であるから、「あらゆる迫害の可能性が排除された場合」を持って判断する必要はないとされていることだ。それは申請者の立場に立った見方ではない。
- 網羅的な措置がとられていない結果として、迫害を受ける危険性があればその人は難民であると認定されなければならない。あらゆる迫害の可能性が排除できない結果として危害を被るのであれば、その人は効果的な保護を受けられないため、難民として認定される、と解すべきなのだが、手引ではそのようには記されておらず、問題含みの記述だと考える。

終止条項(難民条約 1 条C) [30頁]

難民の認定は、通常、法務大臣が行う難民の認定をする処分によってなされるが、難民不認定処分の取消判決も、処分時において当該外国人が難民条約上の難民に該当することを公権的に認定・判断するものであることに変わりなく、その判断は法務大臣を拘束する（行政事件訴訟法第33条第1項参照）ため、1条Cの適用の前提となる難民条約上の難民であることを有権的に確定するものである。したがって、難民に該当することを理由として難民不認定処分の取消判決を受け、当該判決が確定した者については、当該処分後の事情の変更によって同人が1条Cに該当することとならない限り、難民と認定することとなる。（手引18頁）

- これまでの日本の実務で、難民不認定処分を取り消す判決を勝ち取っても、その後、不認定になることがあった。
- スリランカの方のケース：裁判で不認定を取り消したが、また不認定になった。再度、不認定処分取消の裁判を行い、不認定処分が取消となった。しかし、再度、不認定処分となった。
- 一体、不認定処分の取消判決はどのような意味を持つのかと疑念を抱かせるほど、不認定取消判決を受けてもなお、認定をしないということがある。
- 最終的に、難民であると判断されるには終止条項が必要と主張し、裁判所によって認められた。難民認定がしっかりされていればこの記述は必要なかった。

課題 [31頁]

- **国際標準を満たさぬ記述箇所／国際人権法への言及を意識的に回避**
 - 国連難民高等弁務官事務のガイドラインで補う必要がある。
- **判断過程に関わるすべての者に対する継続的な研修**
 - 難民審査参与員も含めすべての者に、手引の内容を継続的に研修するべき。そうであれば、これまでのように独自の判断基準が継続してしまうおそれがある。
- **供述の信ぴょう性をどう評価するのかについての適切な指針の作成**
 - 難民判断の過程に、申請者が難民の定義に当てはまるのか否かを見極める重要な作業がある。
 - 今回の手引では、供述の信ぴょう性をいかに評価するのかについては明記されていない。もし、これまでと同じように、供述をなかなか信じないという運用が続けば、定義が拡充されても、その定義に当てはまる事実が認定されないことになるため、絵に描いた餅になってしまう。
- **必要な出身国情報の確保**

- この手引が、仮に先進的なものであるとするなら、それを現実化するには、申請者の供述の信ぴょう性評価、出身国情報の拡充をするべきであり、今後の重要な課題である。
- **国際標準を十分に踏まえた、難民の保護を目的とした独立した手続き（国際人権・難民文書への言及を回避する制度文化の中では、国際標準を満たす難民認定の実現は困難。）**
 - 制度的に独立した判断ができるようなものを設けていくことができるようになって、初めて、優れた手引の内容が現実化していく。

質疑応答

質問者A（実務家） 本手引には、これまでなかった新たな解釈が含まれているとの報告を伺った。そこで、参与員のご経験から、この手引に基づけば難民と認定されていたと思われる具体的な案件はあるか。

――（回答：阿部氏／以下同様） 私の扱ったケースしか取り上げられないが、不認定事案の理由として「放置・助長論」（＝申請者が、国家による迫害からの効果的な保護が得られるかどうかではなく、国家が意図的に迫害を放置している、もしくは助長しているか場合にのみ難民として認定する考え方）が極めて多かった。その点について、「効果的な保護」の記述により、より多くの難民認定につながる可能性もある。

また、個別把握の基準に基づいて「個別に把握されていない」（＝当局は殊更この人を注視しているわけではなく平の組織員であるから、難民条約上の難民に該当しない）とされてきたケースも多かった。ただ、個別把握をしないということなので、個別把握がないことが理由で難民認定がされない、という運用が少なくなるのかもしれない。

質問者B（国際法・国際人権法） 「灰色の利益」についての言及がみられないことについて。難民該当性判断の手引には、信ぴょう性判断の基準として国連難民高等弁務官事務の「ハンドブック」および諸外国の難民認定手続きにおいて認められている「灰色の利益」の概念又は基準に言及がない。このことは、「手引」は「灰色の利益」概念を否定していると読むことができるか。

――スライドの最後の部分（課題）に書いたが、信ぴょう性の評価については今回の手引では触れていない。信ぴょう性評価をきちんとしないと、難民認定が正確にできないため、重大な部分が残されている。「灰色の利益」については、信ぴょう性評価に関する手引なり、ガイドラインが出てきたときに記述されるのではないか。今回は、規範要素を示していて、供述に関する「灰色の利益」について記述がなかった。今回の手引の射程からは、「灰色の利益」は外れているといえる。

質問者B（国際法・国際人権法） 「現実の危険」についての判断のあり方について。「手引」では、「現実的な危険があるといえるかについては、当該法令の適用によって実際に迫害を受けているかどうかの等の事情を考慮して、申請者が当該法例の適用による迫害の現実的な危険にさらされている状況にあるかどうかを検討する。」と言っているのは、審査する側に本国事情の入念な調査を行うよう求めている点では妥当だと思う。しかし、実際の我が国の難民認定手続きにおいて出身国情報を丹念に分析して関係法令の適用状況を調査しているのだろうか。難民調査官の段階で、そのような丹念な分析はしているように思われたい。難民審査参与員もさまざまな「専門家」の「寄せ集め集団」であり、こうした高い水準の判断を行う能力には限界があるように思う。結局、手引自体が、難民法に関する専門性の高い独立した機関による判断を求めているように考えるが、ご意見を伺いたい。

――仮に、当該国においてある法令が具体的にどのように適用されているかの情報が十分に集まっても、それが「現実的な危険を構成する」といかに判断されるのか、手引には明記されていない。現地情報の収集とともに、「現実的な危険とは何か」が手引には示されていない。ここで判断者による裁量的な判断がなされるのではないかと危惧される。やはり、独立した第三者機関が必要であろう。

質問者C（メディア関係者）今回、入管庁は透明性を高めるために手引を発表したと言っているが、具体的にどのように透明性を高めることになるか？

——今回の手引「はしがき」に書かれているが、この手引は実務的な面に役立てるだけでなく、日本が難民認定をどのようにしているのか外部に示すことも目的である。これまではどんな指針や基準に基づいて難民認定をしているのか、外部にはどのようにしているのか全く分からなかった。他国では明確な基準が示されていたが、日本では明確な基準が全く見えなかった。厳格であることに加えて、不透明性が課題であった。その意味からすると手引の作成は良い点である。

私の経験を述べさせていただくと、年に2回、難民審査参与員協議会が実施され、入管庁からの状況の説明や外部の専門家からの講演などもあった。全く基準がない中で、基準を明確化したらどうか？という議論が出たことがあった。しかし、「指針を示したら、手の内を明らかにするようなことである。それに乗じて同じような申請がどんどん来てしまう懸念がある。だから、指針は示さないほうがいい。」という意見があった。しかし、どのような基準があるのか明らかにされていないと、判断を受ける側も納得がいかないし、日本も国際的な基準で行っていると言えないため、基準の公表は必要だ。

質問者C（メディア関係者）この先、手引の見直しなどは予定されているのか。

——手引にはこれで終わりではない旨の記載がある。今後も更新され得るとはしがきの最後に記されている。これで打ち止めではないことを期待したい。

質問者D（国際法）今回の手引によって基準が変わっている部分があるということだったが、手引が作成される以前に審査が行われた難民申請者たちについても、新しい手引に沿って再度審査を受ける機会が与えられるべきだと考えるが、意見を伺いたい。

——裁判でいう再審のようなものだと思うが、やり直しの手続きは難民認定手続きについては予定されていないので、現実的には難しい。

加えて、入管庁は、「今までの実務をそのまま手引に示し、ポイントを明確にただけだ」と説明している。手引には、これまでよりもグローバルスタンダードに近づいている部分があり、明らかな変更・転換だと言わざるを得ないところがあるにもかかわらず、入管庁は「特に、定義も範囲も変更はない」というスタンスだ。「これまでと何も変わっていない」というのが入管庁の基本的な姿勢だとすると、なおのこと再審査は難しいだろう。

質問E（国際人権法）現在、進行中の入管法改定との兼ね合いで質問がある。前回の入管法改定案提出時に、批判が多かった送還停止効（一定以上の犯罪歴がある場合や、3回目以降の難民申請について、申請中の送還を禁止する送還停止効の例外とする）について、入管側もこの手引を出すことで、今回はその点をきちんと加味していること、保護されるべき人がきちんと保護されることを強調しているような印象を受ける。実際に今回の手引によって、これまでの状況と変わるのか、あるいは変わらないのか、そしてもし変わらないのならどのような点が要因となってしまうのか。

——入管庁としてはこれまでの実務のポイントを示しただけで何も変わっていないとしている。その場合、この言葉を額面通りに受け取ったなら難民認定審査が極端に厳しい現状が続くことに

なる。しかし、現実には手引の内容は明らかに範囲を広げている。そうなると、入管法改正にとっては、「難民認定をちゃんとやるから3回目以降の申請者は送り返してよい」という論理的説明に役に立つかも知れない。

しかし、本当に難民認定が改善されるとしたら、重要なもう一つの柱がある。それが、供述の信ぴょう性評価と出身国情報の拡充である。それらが整わないと、難民認定の要件が広がったとしても、そこに入れ込む事実認定ができない。もし仮に、この手引が多くの改善点を含んでおり、前よりも（難民条約の定義の解釈が）良くなったと評価するとしても、それが実務に活かされるのかどうかは不確定だ。実務では、難民の定義よりも供述の信ぴょう性評価によって不認定という結論に導くことが多い。つまり手引ができたから、安心というわけではない。安心できる要素は出てきたかも知れないが、あまりにも不十分である。

質問者F（弁護士） 処分庁への質問手続において質問したい。これまでは認定判断について質問しても、処分庁から何も答えてもらえなかった。手引ができて、「透明性を高める」ということなので、今後、処分庁の質問手続時に影響を与えるのか。

——その可能性は大いにあり得る。手引は、内部の指針として使用されることが明記しているので、応答責任が出てくる。質問するとき、使い方によっては回答を得るために活用できると思う。

質問者G（移民・難民研究） 難民認定制度に関する専門部会からここまでどのような経緯だったのか見えて、「ジェンダーや性的マイノリティ」と並列して「部族・宗派間の対立紛争」がテーマに上がっていたと認識している。前者はきちんと反映されているように思ったが、後者についてそれが今回の手引のどの部分に反映されたのかを教えて欲しい

——特定の社会的集団の構成員であること（p.9から始まる記載）の該当ページを見ると、p.10に「特定の社会的集団への該当性が認められた例」が記載されている。「出身国の政権と対立する重要な部族に所属している者」に部族が入って来るのかもしれない。p.10の下には、性的マイノリティであることに関連する迫害について「該当し得る」と断言する記載がある。

また、p.12にジェンダーによる差別的取り扱いに関連する迫害について記載がある。ここでは、FGMに対する侵害・暴力などを受けることが「特定の社会的集団」を構成し得ると明記されている。

質問（司会） ガイドラインで武力紛争による難民は、難民条約上、難民に当たると書かれている。武力紛争と部族間問題の関連性はあるか？

——日本政府は、戦争や紛争によって国外に逃れたものは、難民条約上の難民ではないとしてきた。しかし、UNHCRが出している文書では「戦争や紛争によって逃れる人も難民条約上の難民と十分になり得る」と繰り返し強調されている。

難民となるためには、迫害を受けるおそれがある必要がある。この迫害とは、生命や身体に危害を加えられる場合には、間違いなく難民と認められる。戦争や紛争というのは、実際に命を阻まれるため、迫害が想定される。

問題は、迫害理由である。どんな理由で危害を加えられるのか。これまで、戦争や紛争の場合には、無差別に攻撃を受けるため、「迫害はあるが、5つの理由に当てはまらないので難民ではない」という理解があった。「だから、準難民である補完的保護が必要だ」と主張されてきた。

UNHCRが繰り返し主張しているのは、紛争は多くの場合、5つの理由のいずれかによるのが現実だということである。政治的意見や特定の社会的集団の構成員であることが理由で紛争の被害を受け、国外に逃れざるを得ない状況になったといえる。こうした解釈をすれば、紛争から逃れてきた人々も十分に難民該当性がある。

ウクライナ侵攻においては、国外からの侵攻であるため国内における紛争とは異なると指摘されることがある。しかし、丁寧に見ていけば、戦争の最中「女性である」ことを理由に迫害を受ける場合もあるし、「侵略をする軍隊に立ち向かう」という政治的意見を公表することで迫害を受ける場合もある。子どもがロシアに移送されてしまうという事例もあったが、これも「子どもである」という特定の社会的集団に基づく迫害。もっと大きな視点で見れば、ウクライナ人であるから攻撃を受けるという現状は、「国籍を理由にした迫害」と言える。故に、紛争から逃れてきた人々に準難民の概念を適用する必要は特にない。

質問者H（実務者） 今回の手引に期待していた部分もあったが、実際に読むと今までの認定実務が間違っていないと強調された印象を受けた。日本において難民条約の解釈を発展させるためには、どのようにすべきか意見が知りたい。

——日本の難民認定が厳格すぎる決定的な理由の一つは、裁判所が機能してこなかったことである。司法に訴えたときに、難民条約が適切に解釈されていれば、行政府をきちんとコントロールできたはずである。実際は、行政府と司法府が難民認否基準に関して、ほぼ同じような認識であるが、グローバルスタンダードに照らし合わせてみると、実に問題含みのものだ。

ただ、今回手引ができ、その中には問題もあるが、これまでの実務から飛び出していくものもある。こうした手引を利用しながら、手引が背景にしているUNHCRガイドラインや人権諸条約を一体化させて、裁判所で難民条約上の難民はどのような存在なのか、司法において先進的な判決を勝ち取っていれば入管庁の行為を統制できるはずである。

また、日本の難民認定審査の内容が内部のみならず外部にも示された。対外的な場に入管の人に来てもらって、手引をめぐって議論をしていくことも良いと思う。入管の外に出てきてもらって、手引をさらに研ぎ澄ませていくきっかけになると思う。

参加者（難民支援） 終止条項の文章は、2019年の判決を受けて挿入された。そうした進展が今後もあれば、と期待する。

質問者I（難民法）

補完的保護と紛争難民について質問したい。今回の手引では紛争難民についての記述がないことが気になっていたが、同時期に入管庁は「紛争難民は難民ではないため、補完的保護で保護する」ということで改正案を出していると思う。しかし、補完的保護対象者の定義は、迫害理由の要件を5つに絞らないというだけで、結局迫害（を受けるおそれ）が必要になってくる。

今回の手引の基準で迫害を認定していくと、ウクライナなどの紛争難民を効果的に保護することにならないのではないかと考えている。この点について意見を聞きたい。

また、もし「補完的保護の対象者には、ウクライナ難民や紛争難民が該当する」という認識から、紛争から逃れてきた人をどんどん補完的保護で保護していった場合、法律上は（補完的保護が認定された人は）迫害要件を満たしているということになるので、そのことが今の厳しすぎる難民認定審査の迫害要件（の解釈）に影響してくるのを知りたい。

——ご指摘の通り、日本の入管法の改正案における補完的保護対象者は、5つの迫害理由を除いた難民の定義になっている。（補完的保護の認否で）ポイントとなるのは「迫害を受けるおそれがあるかという十分に理由のある恐怖」があるかどうか。さらに絞り込めば、「迫害をどのように捉えるか」という問いになってくる。

迫害の定義について、この手引の中では2つの要素で構成されており、「主に」という言葉で連結されているというご説明をしたが、「主に」以下はこれまで用いられてきた定義そのもの。迫害を非常に厳しく、狭く解釈している。また、その迫害が「現実的な危険」が存在するかというところで、どのような判断をするか。

これまでの実務と同じように判断するとすれば、5つの迫害理由の要件を除外したとしても、（迫害の定義や「現実的な危険」の要件により）補完的保護の対象者として認定されないということになってしまう。

もし、補完的保護の仕組みで（紛争難民を）保護するために、迫害の解釈を緩やかにしていくということなのであれば、当然に難民の場合の迫害の定義も緩やかになっていく。その点では（補完的保護の創設が）難民認定にも良い影響をもたらす可能性はある。

しかし、いずれにせよ、難民認定でも補完的保護の認定でも、迫害という概念や、その現実的な危険性をどのように判断するかが重要となる。そこが実務上どのように運用されるかによって、補完的保護の対象者がどの程度広がるか、広がらないかが決まってくるだろう。

もし紛争難民を受け入れるために特別の制度を作るのであれば、入管法改正案における補完的保護のような制度を導入するのではなく、集団的な認定制度や、Prima Facie（一応の）認定の仕方が必要だと考える。UNHCRの国際的保護に関するガイドライン11においても、「紛争から逃れてきた難民を一人ひとり判断することは非常に困難だが、ある地域から逃れてきた人に対しては客観的な情勢だけで、Prima Facieとして難民として認定することができる」と示している¹³。紛争から逃れてきた人を保護するためなのであれば、入管庁が言うような補完的保護の枠組みではなく、そちらを十分に活用すべきだ。

質問者Iからの問いに関連する情報提供（実務家）

手引6頁（2段落目）には、「武力紛争が発生している地域に居住していた申請者について、同人が帰国した場合に当該地域における紛争に巻き込まれるおそれがあるという事情は、申請者個人についての十分に理由のある恐怖を補強する場合もある。」との記載があり、紛争下での「十分に理由のある恐怖」をゆるく解釈しようとしているに読める。

質問者J（弁護士）

手引の冒頭にUNHCRの諸文書に加えて、諸外国のガイドラインも参考にしたとの記述があった。今回、日本政府が作成したような手引を諸外国が作成し、公開しているのか。

¹³ UNHCR「国際保護に関するガイドライン11：一応の（Prima Facie）難民の地位の認定」（2015年6月24日）HCR/GIP/15/11

——主要な国はそれぞれの国の政府、あるいは難民認定機関が、各国のガイドラインなどを公開している。例えばカナダを例に挙げると、「難民条約上の難民はどのような人なのか」ということで、「迫害」や「十分に理由のある」などの言葉の意味を示すだけでなく、申請者が女性である場合における難民認定審査のガイドラインなども示している。

つまり、難民全体にかかわるガイドラインを示すことは多くの国が発表しており、加えて各国は、「女性」などターゲットやテーマを絞った難民認定のガイドラインを出している状況にある。そういう意味では、日本もそうした国々に歩調を合わせる形で手引を公開したと見ることもできると思う。

質問者K（難民支援）

日本政府と私たち支援者の間にある根本的な隔たりは、どの立場にたって考えるか？ だと思える。例えば、事実認定における「間違っても難民を不認定にはならないと考えるか、間違っても難民ではない者を認定してはならないと考えるか」という点、（難民条約上の迫害理由との）因果関係を考える際に「迫害主体の意図で判断するのか、迫害を受ける可能性がある人を保護するために判断するのか」という点が挙げられる。

入管の方と話していても、この根底の部分での隔たりを感じることもある。この考えの違いが、迫害の定義の解釈の狭さなど色々なところに表れていると思う。

日々、「こうした隔たりをどのように乗り越えていけるだろうか」と考えている。

日本の制度の課題として、入国や在留管理を担う入管庁が難民認定実務を行っているということはある、独立した第三者機関が審査をすることが望まれるが、日々新たに逃れてくる難民がいる中で、それを待ってられないという状況がある。その中で、支援者の立場にある我々はどうしたら良いのかお考えを伺いたい。

支援者の立場としては、不認定になってしまった方の不認定期理由を、今回公開された手引に照らして分析し、情報を蓄積したうえで入管と対話の場を設ける。また、認定期理由の開示を求めていくことも大切だと考えている。また、「できるだけ難民認定を抑制していく」というような入管のスタンスについても、審査参与員をされていた立場からお話をいただきたい。

——非常に根源的な質問だと思う。まず、グローバルノースで共通して見られるのは、難民認定の精度が上がってきているということ。オーストラリアなど著しい後退が見られる国もあるが、基本的には難民認定制度は充実してきている。そのため、領域内に入って難民申請をすると、難民として保護されるという状況になってきている。

例えば、イギリスを例にとっても、フランスからボートで海峡を渡ってイギリスに入国した人は、ほとんどの場合において難民として保護されている。このように、難民認定手続き自体の水準は高くなってきている国が多い。

一方、それ故に国境管理が厳しくなっているという現実がある。領域に近づけない、近づいてきても追いつくということをやっている。

つまり、国境管理を厳しくするということが、難民認定の精度を上げるということと、外形上は両立させている。グローバルノースの国々は、「領域に近づかせない」というむごい政策を背景で取りつつ、「領域内にたどり着いた人は手厚く保護する」という一見すると（国内だけを見れば）人道的な政策を取っているように見せている状況がある。

その中で、日本は国境管理も難民認定も厳しかった。グローバルノースの中でも、突出して両方が厳しいという異様な国だった。もしかすると、「これまで難民認定に関してはあまりにも厳しすぎたので、国際標準に近づけていく」という流れが、この手引を含めて出ているのかもしれない。

しかし、仮にそうであっても、それは同時に入管法によって出入国管理を厳しくしていくこととセットではないかと思う。今回、手引と入管法改正案が同時に出てきたのは、偶然ではなく、車の両輪だ。しかも、入管法については厳しくする一方で、手引については「供述の信ぴょう性評価」などに触れていないため、難民の要件を緩和しているように見えながら、実務は変わらないかもしれない。そのため、出入国管理が厳しくなったものの、難民認定は厳しいままという危険性もある。

こうした状況を踏まえて、ではどうしたら良いかという質問に答えると、ポイントは裁判。裁判官が専門的な知見に基づいて判断してもらうことが必要だ。参与員が果たす役割も同時に大きい。今回の入管法がもし通ると、3回目の申請者が送還されるということが起こるようになる。

そして、これまで参与員により、かなり安易に（不認定）判断がくだされてきた背景の一つは（誤って）不認定判断を行っても送還されることはないだろうということがあったと思う。言葉には出さなくとも、「何回も難民申請するだろう」、「今回不認定にしても、難民申請をするだろうから、帰されることはないだろう」という、ある意味で無責任な態度で認否に臨むこともできるような状況だった。もし入管法が改正されれば、強制送還の可能性が高くなる。そうなれば、参与員の下す判断は、文字通り、命にかかわる。これまで以上に、これまでとは比較にならないほどの重い責任判断になる。そうなったときに「間違っても難民でない人を難民として認定しないという態度を取るか、それとも間違っても難民を送還しないという態度を取るか」ということが、現実的に参与員に問われることになる。入管法改正案によって、こうした責任が参与員に課せられるようになると思う。

裁判官もそうだが、専門職にある個人、あるいは判断をする立場にある個人の力は、ちっぽけなものではない。きちんと判断ができる人が、きちんと判断をすれば、適切な判断が出てくる。そのくらい個人の力は、本来は大きい。裁判官も、参与員も、難民認否の判断過程に入っている人には、これまで以上の緊張感をもって、難民条約の本来の趣旨を踏まえた判断を強く求めているかなければならない。参与員のポストにある人は大変だとは思いますが、責任と緊張感を持って判断してほしいと、研究者やNGOの立場では、それを訴えていくべきだ。そういうことが、今のシステムの下で少しでも状況を改善していく、難民認定の可能性を広げていくことだと思う。

この点からも、中長期的には独立した機関を整えないと、判断する人も大変になってしまうと思う。専門性を持つ人がきちんと判断する体制を整えないと、難民も、判断する人も含めてみんなが大変になってしまう。適切な判断ができる制度を構築するということを忘れてはいけないという思いだ。

質問者M（国際法）

「迫害」について質問したい。先ほど補完的保護の文脈で「迫害はあるかもしれないが、5つの理由に当てはまらない」とおっしゃっていた。UNHCRが2001年に示した難民条約の1条の解釈を示した文書¹⁴の paragraph 22には、補完的保護については「迫害要件は必要ない」という見

¹⁴ UNHCR「[1951年難民の地位に関する条約 第一条の解釈](#)」

解を示していると思っている。また（EU加盟国における補完的保護について定める）EU資格指令15条C項は「無差別暴力」からの保護を目的としており、迫害要件は入っていない。阿部先生は「迫害があるかも知れないが、5つの要件に当てはまらない人」を補完的保護の対象と考えているのか。補完的保護の定義をどう考えているかを伺いたい。

――先ほど申し上げたのは、入管法改正案における補完的保護という言葉の使い方について説明した。これは日本的な、極めて特殊な言葉の使い方だ。国際的に使われている定義は、今ご説明いただいた通りだ。他にも、カナダでは“a person in need of protection”であり、難民とそれ以外に保護が必要な人という形で定義をしている。補完的保護の定義には「迫害」という言葉は用いていない。

先ほどは、入管法改正案の文言をもとに「条約の5つの迫害理由に当てはまらない」と補完的保護を説明したが、これはグローバルな補完的保護という言葉の使い方とは一致しない。

私が補完的保護をどう考えるかという質問でもあったと思う。難民と難民以外の枠組みとして補完的保護を作った場合における、補完的保護の対象者は「帰国した場合に拷問を受けるおそれ」や「生命に脅威がある人」などと捉えるのが各国においての一般的な状況だろう。加えて、特に子どもに関しては、拷問や生命に対する脅威など以外にも、「最善の利益」の観点を組み入れていく必要があると考える。

質問者M（国際法）

阿部さんのご意見に同意する。「子どもの最善の利益」はすでに「原則」と言っても良いのではないかと思っている。私自身も国際的な動向を踏まえて「子どもの最善の利益原則」という言葉を意識的に使っているが、そのくらい国際的には非常に重要な規範になっている。その規範を補完的保護に入れていくべきだという指摘には同意する。日本でもそのような規範が作られていくことを期待したい。

司会：本手引では、新しい解釈もなされている一方、国際標準とされる難民条約上の定義の解釈が欠如しているなど、多くの指摘と残された課題も示された。今後ともこうした問題について討議する機会を設けることができれば幸いである。

以上