

Title	カナダにおける拷問等禁止条約上の義務の実現の一端 ： ノン・ルフールマンの原則を中心に
Author(s)	大澤, 智子
Citation	国際公共政策研究. 2002, 7(1), p. 117-134
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/11389
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

カナダにおける拷問等禁止条約上の 義務の実現の一端

—ノン・ルフールマンの原則を中心に—

Implementation of Obligation of Canada under the Convention against Torture with Special Reference to the Principle of Non-refoulement

大澤 智子*

Tomoko OSAWA*

Abstract

Canada has ratified the Convention against Torture since 1987; however, the Convention has not been incorporated as a part of the domestic law of Canada. On the other hand, it has been recognized that Canadian international human rights obligations should play as an aid of the interpretation of the provisions of the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

This article is trying to show one aspect of influence of international human rights treaty upon Canadian legal system through studying the case of *Suresh v. Canada* judged by the Supreme Court of Canada and the recent development.

キーワード：カナダ、拷問等禁止条約、ノン・ルフールマンの原則、*Suresh* 判決、移民及び難民保護法

Keywords: Canada, Convention against Torture, principle of non-refoulement, *Suresh v. Canada*, Immigration and Refugee Protection Act

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科 博士後期課程

1. はじめに

カナダは「拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約」(以下、「拷問等禁止条約」とする。)の締約国であるが、この条約はカナダでは未だ国内法化されていない。しかし、「権利及び自由に関するカナダ憲章」(以下、「憲章」とする。)の解釈にカナダが負っている国際条約上の義務を読み込むという姿勢は、カナダ最高裁判所によって従来から示されてきた¹⁾。したがって、カナダにおいて既に国内法化されている1951年の「難民の地位に関する条約」(以下、「難民条約」とする。)第33条に定められているノン・ルフールマン(迫害国への難民の追放・送還の禁止)の原則と拷問等禁止条約第3条1項に定められているノン・ルフールマン(拷問のおそれのある国への追放・送還の禁止)の原則をどのように適用するのかという点が問題となってくる。なぜなら、難民条約第33条では、重大な犯罪を犯した者はその原則の適用から除外されるが、拷問等禁止条約第3条1項についてそのような除外は規定されていないからである。この点について、拷問等禁止条約第3条1項に関して同条約の実施機関である拷問禁止委員会が示した見解や、やはりカナダが締約国となっている「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(以下、「自由権規約」とする。)において拷問等の禁止を規定する第7条に関して同条約の実施機関である人権委員会(以下、「規約人権委員会」とする。)が示した見解などを援用しつつ、国際社会の要請により見合った形で拷問等禁止条約上のノン・ルフールマンの原則を憲章を通して履行する見解を示したのが2002年1月18日のカナダ連邦最高裁判所 *Suresh v. Canada* 判決(以下、「*Suresh* 判決」とする。)である。1987年に拷問等禁止条約の締約国となって以降初めて、同条約上のノン・ルフールマンの原則のカナダにおける適用の在り方を確定した判決であり、カナダにおける拷問等禁止条約の適用に関する最も大きな転換点として注目されるべきものと思われる。

そこで、本論文では *Suresh* 判決とその後のカナダの動向を検討することによって、カナダにおける拷問等禁止条約上の義務の実現の一端を明らかにしたい。以下では、まず、条約機関の拷問に関するノン・ルフールマンの原則についての見解をまとめた上で、追放についてのカナダの法制度を簡単に説明する。次に、*Suresh* 判決の内容と意義を検討する。最後に、最近のカナダの動向を検討して、今後の展望をまとめることにする。なお、カナダにおける最近の動向については、2002年4月末日の時点での情報に基づいている。また、拷問等禁止条約第3条1項は、拷問のおそれのある国への引渡しも禁止しているが、それについてはこ

1) *Re B. C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S. C. R. 486, *Reference re Public Service Employee Relations Act (Alta.)*, [1987] 1 S. C. R. 313, *Slaight Communications Inc. v. Davidson*, [1989] 1 S. C. R. 1038, *R. v. Keegstra*, [1990] 3 S. C. R. 697, *United States v. Burns*, [2001] 1 S. C. R. 283, *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 以下、「*M. C. I.*」とする。), [1999] 2 S. C. R. 817.

ここでは取り扱わない。

2. ノン・ルフールマンの原則に関する条約機関の見解

拷問を受けるおそれがあると信じるに足る実質的な根拠がある場合には、国の安全への脅威や個人が関わってきた活動や犯罪の性質に関わりなく、そのような取り扱いを受ける国への追放は禁止されるというのが、条約機関の見解である。拷問に関して定める普遍的な条約が拷問等禁止条約であり、以下に、拷問等禁止条約に基づいてその実施機関として設立された拷問禁止委員会が示してきた見解を見ることにする。また、自由権規約にも拷問等の禁止に関する規定があるため、自由権規約に基づいてその実施機関として設立された規約人権委員会も示してきた見解も見ておこう。

2.1. 拷問等禁止条約第3条に関する拷問禁止委員会の見解

拷問等禁止条約は、その第3条1項において拷問のおそれがある国への追放、送還及び引渡しを禁止している。この規定に関して拷問禁止委員会の見解が示された2つの事件とカナダに対する2000年11月の同委員会の最終所見で示された勧告について述べる。2つの事件とは、1つは *Goriki Ernesto Tapia Paez v. Sweden* 事件であり²⁾、もう1つは *T. P. S. v. Canada* 事件である³⁾。

まず、*Goriki Ernesto Tapia Paez v. Sweden* 事件では、ペルーの反政府勢力の構成員である通報者 Paez (以下、「P」とする。)はスウェーデンで難民としての認定を求めたが、その暴力的政治活動が難民の地位に関する条約第1条F項に該当するとして認められなかった。Pは、ペルーへの強制送還はスウェーデンによる拷問等禁止条約第3条の侵害を構成するとして通報した。拷問禁止委員会は、拷問等禁止条約第3条の基準は絶対的なものと考え、他国への追放によって個人が拷問の対象となるおそれがあると信じるに足る実質的な根拠がある場合にはいつでも、締約国は関係する個人をその国に送還しない義務があると述べている⁴⁾。さらに、関係する個人が関わった活動の性格は拷問等禁止条約第3条の下での決定を行う際に重要な考慮事項とはなりえないとし⁵⁾、Pをペルーに送還するという決定を正当化するためにスウェーデンが持ち出した根拠は第3条の要請を満たしておらず⁶⁾、スウェーデン

2) *Goriki Ernesto Tapia Paez v. Sweden, Communication No. 39/1996*, 1997 CAT Report (A/52/44). 拷問禁止委員会の「見解」及び年次報告書の引用方法は、ここで示したように、該当年、拷問禁止委員会の略称及び文書番号で引用する。

3) *T. P. S. v. Canada, Communication No. 99/1997*, 2000 CAT Report (A/55/44).

4) *Goriki Ernesto Tapia Paez v. Sweden, op. cit. supra* n. 2, para. 14.5.

5) *Ibid.*

6) *Ibid.*, para. 14.6.

はPをペルーに強制送還することを控える義務があるとの見解を委員会は示している⁷⁾。このように、拷問等禁止条約第3条は個人が関わった暴力的活動や犯罪等の性格に関係なく、追放によって拷問の対象となると信じるに足る実質的な根拠がある場合にはいつでも適用されるという見解が示された。この見解は、その後も、拷問禁止委員会の個人通報事例に関する見解において支持され続けている⁸⁾。

カナダが通報の対象となった *T. P. S. v. Canada* 事件において、カナダは、通報者の追放の差止めに対する拷問禁止委員会からの要請があったにも関わらず、委員会における判断が下されていない段階で、その通報者の存在が公衆に対して危険であるという理由で通報者を追放した。拷問禁止委員会は、「人権及び基本的自由の保護のための条約」(以下、「ヨーロッパ人権条約」とする。)⁹⁾ 第3条に関してヨーロッパ人権裁判所で示された、拷問又は非人道的な若しくは品位を傷つける取り扱い若しくは刑罰の対象となる実質的な根拠が存在するか否かの判断は、追放が命ぜられる原因となったその個人の行為や滞在国の安全に対する脅威に関係なくなさなければならないという見解⁹⁾に考慮を払いつつ、このカナダの実行を非難する見解を示している¹⁰⁾。

最後にカナダに対する2000年11月の同委員会の最終所見について述べる。その中で委員会は、個人が重大な犯罪を犯した者であるか否か又は滞在国の安全にとって危険な者であるか否かに関わらず、拷問等禁止条約第3条1項を完全に履行するようカナダに勧告している¹¹⁾。

2.2. 自由権規約第7条に関する規約人権委員会の見解

自由権規約第7条は、何人も拷問等を受けないと規定しており、規約人権委員会は第7条に関する見解を示している。それは、拷問等禁止条約第3条に関する拷問禁止委員会の見解とも一致するものである。この点については、2点指摘しておきたい。1つは、規約人権委員会の一般的意見²⁰で述べられている見解であり¹²⁾、もう1つは規約人権委員会のカナダに

7) *Ibid.*, para. 15.

8) *Said Mortesa Aemei v. Switzerland*, Communication No. 34/1995, 1997 CAT Report (A/52/44), *M. B. B. v. Sweden*, Communication No. 104/1998, 1997 CAT Report (A/54/44), *V. X. N. and H. N. v. Sweden*, Communication No. 130/1999 and 131/1999, 2000 CAT Report (A/55/44).

9) *Chahal v. the United Kingdom*, Judgement of 15 November 1996, Reports 1996-V, para. 151. なおこの判決において、裁判所は、他国への追放の際に拷問等を受けるおそれがあると信じるに足る実質的な根拠があるという場合にはいつでも、そのような取扱いからその個人を保護する責任が締約国にはあるとし、さらにその個人の活動は重要な考慮事項ではなく、その意味で難民条約第32及び33条によって規定される保護よりもヨーロッパ人権条約第3条によって付与される保護の方が広いとする (Para. 80.)。

10) *T. P. S. v. Canada*, *op. cit. supra* n. 3, para. 15.3.

11) 2001 CAT Report (A/56/44), paras. 54-59.

12) *General Comment 20 (Replaces general comment 7 concerning prohibition of torture and cruel treatment or punishment)*, 10/03/92, Forty-fourth session, 1992. 規約人権委員会の一般的意見の引用方法は、ここで示したように、文書番号、該当年月日及び会期で引用する。また、同委員会の年次報告書の引用方法は、拷問禁止委員会の場合と同様とする。前掲注2を参照。

対する最終所見における見解である¹³⁾。

まず、一般的意見20において規約人権委員会は、「第7条の規定は制限を認めていない。委員会はまた、自由権規約第4条に述べられているような公の緊急事態においてすらも、第7条の規定からの逸脱は認められず、その規定は効力を維持されなければならないということを確認する。同様に、委員会は、上級係官若しくは公の権限ある機関からの命令に基づく場合を含め、どのような理由であっても、第7条の違反を免れるためにいかなる正当化若しくは軽減事由も援用されないであろうということを示す」との見解を示した¹⁴⁾。

規約人権委員会のカナダに対する最終所見では、カナダが切迫した安全上の利益が関わるような場合を、拷問等を受ける実質的なおそれがあるような国への外国人の追放を正当化するために援用していることに懸念を表明している¹⁵⁾。さらに、委員会は、第7条に関する一般的意見に言及するとともにその要請を満たすために政策を見直すようカナダに勧告している¹⁶⁾。

以上のように、拷問を受けるおそれがあると信じるに足る実質的な根拠がある場合には、国の安全への脅威や個人が関わってきた活動や犯罪の性質に関わりなく、そのような取り扱いを受ける国への追放は禁止されるという見解は、拷問禁止委員会において一貫して示されてきた。同様の見解は、規約人権委員会においても示されており、条約機関の確立された解釈として認められる。

3. カナダにおける追放に関する法的枠組み

追放について定める法律は、1976年移民法である。追放命令 (removal order) には、入国禁止命令 (exclusion order) と、出国命令 (departure order)、退去命令 (deportation order) という3つの種類がある¹⁷⁾。

移民法第32条 (以下、条文のみの引用は、移民法の条文を示す。) に基づき、裁定者¹⁸⁾ は様々な決定を行う権限を有し、裁定者の前で事実の調査 (inquiry) が行われた後に、そうした決

13) 1999 HRC Report (A/54/40, Vol. I), sec. H.

14) *General Comment 20, op. cit. supra* n. 11, para. 3.

15) 1999 HRC Report, *op. cit. supra* n. 12, para. 235.

16) *Ibid.*

17) 入国禁止命令は、対象者は追放された日から12ヶ月間はカナダに戻る際に大臣の同意 (minister's consent) が必要とされる。退去命令は、対象者は追放後は大臣の同意なくカナダに戻ることは認められない。出国命令は、移民法や規則によるその他の要請が満たされてさえいれば、大臣の同意なく戻ることができる。Donald Galloway, *Essentials of Canadian Law: Immigration Law*, 1997, Irwin Law, pp. 210-211.

18) 裁定者とは、移民及び難民委員会 (Immigration and Refugee Board) の裁定部 (Adjudication Division) のメンバーである。移民及び難民委員会には裁定部以外にさらに2つの部があり、それらは難民認定を行う条約難民認定部 (Convention Refugee Determination Division) と追放命令の異議申立てを取り扱う移民異議申立部 (Immigration Appeal Division) である。

定は下される。決定の中でも、特に、追放命令が発付される場合には、次の3つの状況がある。(1)事実の調査の対象者が永住者であって、第27条1項に該当する者であると裁定者が判断する場合には、退去命令が発付される。第27条1項は、カナダに所在する者の追放に関する手続が開始されるきっかけとなる報告書の作成事由を定めている。(2)入国(admission)を求めている且つ入国拒否事由に該当すると判断された者の場合である。第19条の入国拒否事由の一部に該当する者には退去命令が発付され、それ以外の者には入国禁止命令が発付される。(3)カナダ国内に所在する者であって、永住者やカナダ市民ではない者の場合である。逮捕報告書又は逮捕記録の中で第27条2項に該当するとされる場合で、出国命令を発付し得るような例外的な状況を除き、退去命令が発付される。第27条2項もまた、カナダに所在する者の追放に関する手続が開始されるきっかけとなる報告書の作成事由を定めている。

追放先国に関して、第52条は、入国禁止命令や退去命令の対象者が自発的にカナダを出ること及び追放先国を選ぶことが許可される可能性を認める。しかし、それが許可されない場合は、追放先国は出身国等に限定される。第53条1項は条約難民の追放の禁止を定め、「人種、宗教、国籍、特定の社会的集団又は政治的意見を理由として個人の生命又は自由が脅かされるような国に、カナダから追放されないものとする」としている。一方、同条同項は、この追放の禁止規定が適用されない者の範囲を列挙する¹⁹⁾。したがって、一般には追放先国の選択が認められない場合、又は条約難民であってこの禁止規定から除外される者の場合には、特に追放前の拷問のおそれがあるかどうかの評価の問題が生ずる可能性があると言える。

第70条は、永住者や有効な再入国許可証の所持者、条約難民、入国港で入国を拒否された際に有効な移民査証や一時滞在査証を所持している者について、追放命令への異議申立てを移民及び難民委員会(Immigration and Refugee Board)の移民異議申立部(Immigration Appeal Division、以下「IAD」とする。)に対して行うことを認める。ただし、市民権・移民大臣(以下、「大臣」とする。)が「一般公衆にとって危険である」と認めた者や、「安全上の理由で入国が認められない者である」と認定された者については²⁰⁾、IADへの異議申立てが

19) 追放の防止規定の適用から除外されている者とは、例えば、カナダの国内外で、カナダの法の下で考えれば最大で10年以上の禁固刑を科されるであろうと考えられ得る犯罪を犯した永住者か又はそのために入国が認められない者であって、且つ大臣が、「カナダにおける公衆に対する危険を構成する者である」と認めた者や、テロ、人道に対する罪、戦争犯罪等に関わりがあって、且つ大臣が「カナダの安全に対する危険を構成する」と認めた者等である。

20) 第40.1条より、大臣及びカナダ司法長官が、受け取って考慮した安全及び犯罪諜報報告書に基づいて、カナダ市民又は永住者以外の者が、犯罪やテロリズム等への関わりなどのために入国が認められない、またその他麻薬犯罪などに関わりがあるために入国が認められないと認めた場合には、大臣及び司法長官はその趣意の証明書に署名し、移民官、上級移民官、又は裁定者に送付する。証明書を送付した場合、大臣はその証明書の写しをカナダ連邦裁判所に提出し、裁判所は証明書が破棄されるべきか否かを判断する。また、移民官等への送付後3日以内に、証明書の対象者である個人に対して、証明書が送付されたことと連邦裁判所への提出に続いてその者に対する退去命令が作成されることが通知される。連邦裁判所の審査の結果、証明書が破棄されなかった場合、証明書は、その対象者が上記のような理由で入国が認められない者であるとの確証になる。また、連邦裁判所による証明書に関する判断は、いずれの裁判所への控訴や審査の対象とはならない。

認められない。

第82.1条より、IAD が異議申立てを却下又は棄却した場合には、連邦控訴裁判所第一審に司法審査請求を行う許可を求めることができ、許可が与えられた場合には、追放命令について司法審査請求を行うことができる。なお、第82.2条より、許可を与えないという裁判所の判決については、連邦控訴裁判所に控訴できない。また、第83条1項より、第一審裁判所が原告の請求を認めなかった場合であっても、一般的重要性を有する重大な問題があると認証した場合には、その認証問題について連邦控訴裁判所に控訴できる。

4. Suresh 判決の概要

4.1. 事実の概要

Manickavasagam Suresh (以下、「S」とする。)はタミル人であり、スリランカ国民である。1990年10月5日にカナダに入国した後、Sは難民申請を行い条約難民と認定された。

1991年夏、Sは移住許可を申請したが、Sが、インドにおいてテロに関わっているとされる「タミル・イーラム解放のトラ (LTTE)」のメンバーであることから「安全上の理由でカナダに入国が認められない者である」と認定されたため、この申請は最終決定を得なかった。入国が認められない者であることを認定する証明書が発行された翌日の1995年10月18日、Sは拘禁されることとなったが、カナダへの入国以降ずっと、Sは「世界タミル運動 (World Tamil Movement, WTM)」において最終的には資金調達コーディネーターとして活動していた。LTTEはカナダにおいてWTMの後援を受けて活動しており、証明書は、Sは第19条1項(e)(iv)(c)、(f)(ii)及び(f)(iii)(B)に定められた者であるとするものであった。証明書は連邦裁判所に送付された上で、その発行は合理的であると判断された。

続いて、Sは退去強制に関する事実の調査 (deportation inquiry) の対象となった。1997年9月17日には、第19条1項(e)(iv)(C)及び第19条1項(f)(iii)(B)に定められる者であるという理由で、Sに対して退去命令が発付された。

同日、Sは、大臣が「Sはカナダの安全にとって危険である」と認める意見書の発付を考えているとの通知を受けた。1998年1月6日、大臣は「Sはカナダの安全にとって危険である」と認め、その意見書が発付された。Sは、第53条1項(b)の下での意見書を発付するという大臣の決定を不服として連邦裁判所に出訴した。

4.2. 下級審の判断

4.2.1. 第一審の判決²¹⁾

第一審において多くの争点が提起されたが、Sの主張は次のような二点にまとめることができる。第一に、本件の決定においてとられた手続には手続的公正の上で問題がある。第二に、本件の決定及び決定の根拠となった第53条1項(b)及び第19条1項(e)・(f)は違憲である。

裁判所はまず、合憲性の検討を行い第53条、第19条が無効であると宣言する権限が裁判所にあるかどうかという点について検討を行った。この点について、裁判所は、先例を検討した上で、決定者の行為がその権限内のものであるか否かを判断するためには、問題とされている規定の合憲性が評価される必要があるとの見解を示した²²⁾。さらに、裁判所は、法が広い裁量を大臣に与えているので、その決定が不誠実に行われたり、法における誤りがあったり、不適切な考慮に基づいて行動したりしていない限り、裁判所はその決定を覆すべきでないとした²³⁾。

その上で、裁判所は、Sの主張した第一点について、大臣の前にある証拠について適切な開示を受けており、また大臣の決定はその前にある証拠に基づいた合理的な決定であり、Sが主張するような独立した審判者による口頭聴聞を基本的正義の原則は要請しないとした。したがって、本件において手続的公正の上での問題はないとされた²⁴⁾。第二点について、裁判所はまず、個人の自由及び身体の安全に対する権利を定める憲章第7条に関して検討を行う²⁵⁾。裁判所は、先例で示された、憲章第7条の基本的正義の原則の適用の際に個人の自由に関する利益と社会の保護とを比較考量することは十分に確立されているという見解や、難民条約第33条2項には迫害をおそれる個人と犯罪行為を制裁するという国家の正当な考慮との間の人道的バランスをはかるという締約国の意図が反映されているという見解を支持する。そして、裁判所は、以上のような見解に照らして、第53条1項(b)の下での大臣による国家と個人の利益の比較考量は、憲章第7条の基本的正義の原則の要請を満たしているとした。裁判所は、さらに憲章第7条の解釈に組み込まれるべき拷問等禁止条約上の義務の点から見ても、そもそもSは拷問を受けるおそれがあるという実質的な根拠の存在に関して求められる高い立証基準を満たしていないとして、本件の決定は憲章第7条に違反しないという。なお、裁判所は、拷問等禁止条約上のノン・ルフールマンの原則の絶対性に関する立場や難

21) *Suresh v. Canada (M. C. I.)* (IMM-117-98, 1999.6.11).

22) *Ibid.*, paras. 12-14.

23) *Ibid.*, paras. 15-23.

24) *Ibid.*, paras. 24-38.

25) *Ibid.*, paras. 39-55.

民条約と拷問等禁止条約上のノン・ルフールマンの原則の規定に認められる相違に対する立場については、個人と国家を比較考量する立場をとり、争点とはされなかったとしながらも難民条約を優先する立場を示した。裁判所は、表現及び結社の自由に対する権利を定める憲章第2条に関しては、資金集めというSの活動の対象がテロなどに関わっているとされる団体であることから、同条の保護対象には含まれないとする²⁶⁾。また、何人も残虐且つ異常な取扱い又は刑罰を受けないことを定める憲章第12条に関しては、まず、追放は刑罰ではなく、また残虐でも異常でもないことから、本件の決定は同条の保護からは除外されるとした。憲章第12条に関する判断のもう一つの基準は、決定によってもたらされる結果は適切性基準にかなうか否かということであるが、本件の決定はその基準を満たしているとした²⁷⁾。最後に、関係規定中の「テロリズム」及び「カナダの安全に対する危険」という用語は違憲であると言えるほど曖昧なものではないとして、Sの第二の主張を退けた²⁸⁾。

以上のような理由から、裁判所は本件の決定に違法はないとしてSの司法審査請求を却下した。しかし、一般的重要性を有する4つの問題が認証されたため、Sは連邦控訴裁判所に控訴した²⁹⁾。

4.2.2. 連邦控訴裁判所の判決³⁰⁾

2000年1月18日の連邦控訴裁判所 *Suresh* 判決では、先例に従って認証問題に限らず検討を行うことができるとして、次のような4点を検討した。

第一に、拷問のおそれがあるような国への追放・送還に関して、国際社会において認められカナダを拘束し、且つそれから逸脱できない原則があるかという点について、裁判所は、そのような原則はないとの見解を示した³¹⁾。拷問の防止は、国家の支配が及ぶ範囲内に限られ、ある個人の存在がその国家にとって安全上問題であるという場合にその者を追放・送還することは、難民条約においても認められている。追放・送還の禁止の原則が国際慣習法であるならば、国内法の一部として裁判所は適用することが可能であるが、その場合でも、慣習法が国内法と反しない場合に限られる。裁判所は、追放・送還の禁止の原則は第53条1項(b)の規定に反しているため、やはり原則は適用できないとした。

第二に、裁判所は、テロ組織のメンバーである者のカナダへの入国を認めないという第19条1項(e)及び(f)が、憲章第2条b項及びd項に認められた表現及び結社の自由に対する権利に反しているかという点について、検討を行った。裁判所は、暴力を通じてなされる表現は、憲章第2条で保護されるべき内容の範囲外にあり、テロ組織への資金集めも同様であ

26) *Ibid.*, paras. 56-69.

27) *Ibid.*, paras. 70-71.

28) *Ibid.*, paras. 72-76.

29) *Suresh v. Canada (M.C.I.)* (A-415-99, [2000] 2 F.C. 592, 2000.1.18), para. 13.

30) *Ibid.*

31) *Ibid.*, paras. 22-33.

るため、憲章上の保護は与えられないとした³²⁾。

第三に、裁判所は、カナダの安全にとって危険であるという大臣の意見書が発付された際に、条約難民を出身国に退去させることを認める第53条1項(b)の規定が、憲章第7条に反しているかという点について検討し、拷問を受けるおそれのある国に個人を追放・送還することは憲章上の権利に組み込まれている人間の尊厳を尊重するという基本的正義の原則の侵害となるという意味で憲章第7条に反しているとする。しかし、裁判所は、その侵害は、憲章上に保障された権利及び自由が、自由且つ民主的な社会において明確に正当化され得る妥当な法的制限のみを受けることを定める憲章第1条の下で救済されているとした³³⁾。

第四に、裁判所は、本件において、大臣の意見書について司法審査を行うべき問題があるかどうかという点について検討を行った。裁判所は、意見書においてはSは追放されれば拷問を受ける重大なおそれは存在しないと判断されており、決定にあたっての大臣の裁量の行使にも問題は認められないため裁判所が介入すべき問題はないと判断して³⁴⁾、Sの訴えを却下した。

4.3. 最高裁判決の概要

2002年1月11日、上告が認められていた *Suresh* 事件について最高裁判決が下された³⁵⁾。以下に、最高裁判所の判決を見てゆくことにする。

4.3.1. 争点と結論

最高裁判所 *Suresh* 判決では、まず、Sがカナダの安全に対して危険な者であるという大臣の決定及びSが追放にあたって実質的な拷問のおそれに直面していないという大臣の決定に対して適用されるべき審査基準について、検討することは要請されなかった。これは、本判決では、手続的な理由から、大臣の決定を破棄し、Sに退去強制に関する新たな聴聞を受ける権利があると判断されたためである。しかし、裁判所は、将来の裁判所の助けとなることを考慮して、審査基準に関する見解を示した³⁶⁾。つまり、大臣によるそれらの決定の審査において裁判所はその決定を尊重せねばならず、それらの決定が証拠に拠っていない場合や適切な要素を考慮していない場合など、明らかに不合理なものでない限りは、それらの決定を破棄すべきでないとする。その上で、裁判所は、(1)第53条1項(b)及び第19条1項(e)・(f)における退去強制に関する条件は合憲であるか、(2)第53条1項(b)に定められている退去強制に関する手続は合憲であるか、(3)大臣の命令は破棄されて新しく聴聞が命ぜられ

32) *Ibid.*, paras. 34-46.

33) *Ibid.*, paras. 47-121

34) *Ibid.*, paras. 122-165.

35) *Suresh v. Canada (M. C. I.)* (2002 SCC 1, 2002.1.11)

36) *Ibid.*, paras. 26-41.

るべきか、という主に3点について検討を行った。

まず(1)については、①拷問のおそれにさらすような退去強制を認める移民法の規定は憲章に反しているか³⁷⁾、②「カナダの安全にとって危険」・「テロリズム」という用語は、違憲と言えるほど曖昧か³⁸⁾、③テロ組織のメンバーであることを理由とする退去強制は、表現及び結社の自由を保証する憲章第2条に正当化できないほど違反しているか³⁹⁾、という3点を分析し、いずれの点についても違憲であるとは判断しなかった。①について、裁判所は、憲法に従って第53条1項(b)の下での大臣の裁量が行使される限り、同条は憲章第7条に反しないとの見解を示した⁴⁰⁾。同条の適用にあたっては、憲章第7条の下での基本的正義の原則に従って、国家の安全上の利益と個人の利益を比較考量することが求められる。しかし、「移民法の下で拷問のおそれがある国へ退去強制される可能性が存在する限り、大臣は拷問の実質的なおそれがあるという証拠が存在する場合には、難民を退去強制することは一般に控えるべきである」とされる。②については、裁判所は、両用語は違憲と言えるほど曖昧ではないと判断し、③については、テロ組織のメンバーであることを理由とする退去強制は憲章上に保証されている表現及び結社の自由を正当化できないほど侵害するものであるという自らの主張をSは立証していないとして否定した。

次に(2)については、裁判所は、*Baker*判決で示された5つの要素、即ち①行われた決定の性質と決定を行うにあたってとられた手続の関係、②法的枠組からみたその決定の役割、③個人に対する決定の重要性、④とられるべき手続に関する個人の正当な期待 (*legitimate expectation*)、⑤当局によってなされた手続の選択、という要素について検討を行い、それらを全ての状況とともに評価した。その上で、裁判所は、第53条1項(b)の下では手続に関して何も定められていないが、Sが実際に受けた手続以上のものが要請されるとした。さらに、裁判所は、公正の義務及び憲章第7条の下での基本的正義の要請を満たすために要請される最低限の手続的保護の内容について述べている⁴¹⁾。裁判所が示した手続的保護の内容を、以下にまとめておこう。

拷問のおそれがある国への退去強制に直面している者は、それに対応できるよう通知されねばならず、そのために、①大臣がその決定の基礎とするべく考慮している証拠はその個人に提供されなければならない。②個人に不利に使用されることになる証拠を検討する機会が与えられ、且つ、その証拠に関し、その者からの書面による主張を受け取ることが基本的正義の原則から要請される。③大臣はその後に、係官からの主張とともに個人のその主張を考

37) *Ibid.*, paras. 42-79.

38) *Ibid.*, paras. 80-99.

39) *Ibid.*, paras. 100-112.

40) *Ibid.*, paras. 77-79.

41) *Ibid.*, paras. 122-127.

慮せねばならない。④大臣の情報の有効性に問題があるような場合に、その情報に異議を申し立てる機会もまた個人に与えられねばならない。また、提供される理由の問題に関しては、⑤大臣は、決定に対して書面で理由を対象者に提供しなければならない。⑥個人が、拷問や刑罰、その他の残虐で異常な取扱いの対象となるという主張をしている限り、その理由はそのような取扱いの対象となるであろうと信じるに足る実質的な理由がないという所見を示し、且つ論理的に立証するものでなければならない。⑦理由はまた、詳細な情報の公開が免除されることについて特権や有効な法的理由がある場合でも、その個人がカナダの安全にとって危険であると大臣が考える理由を示さねばならない。特に、⑧連邦控訴裁判所が、係官の覚書を理由として認めることができるとした見解を否認し、最高裁判所は、その決定を行った者である大臣から理由が提供されなければならないとした。一方で、以上のような手続的保護が提供されるにはまず、⑨拷問等の不当な取扱いの存在が示されなければならない。その責任は難民の側にある。⑩その際に、その個人に対する拷問のおそれの証明である必要はなく、追放されれば拷問をうけるおそれがあるであろうという一応有利な事件であることを明らかにすることが求められるとした⁴²⁾。

(3)については、(1)・(2)での見解を基として、本件においてSはスリランカに送還されれば拷問を受けるであろうという一応の立証を行ったにも関わらず、拷問にさらされないことに対する憲章第7条の権利を保護するために必要な手続的保護を提供されていなかったとして、判決で示された手続に従ってこの事例を再考慮することが大臣に要請されると裁判所は結論した。

以上のように、最高裁判所は本件の決定は必要な手続的保護を提供せずに行われたことを理由として大臣の決定を破棄し、Sに退去強制に関する新たな聴聞を受ける権利があると判断した。判決において検討された三点のうち、特に(1)の①についての理由が本論文に特に関係するため、以下に詳しく見ることにする。

4.3.2. 拷問と追放に関する条約機関の見解の判決への反映

争点(1)の①の問題について、最高裁判所はカナダの国内法的見地と国際法的見地の両面からの検討を行っている。まず、他国において拷問にさらされるような状況に個人を追放することに関するカナダの国内法的見地からについては⁴³⁾、裁判所は、「カナダ政府の役割とその結果として生じる剝奪との間に十分な因果関係がある場合には、カナダ政府以外の行為者によって生じる生命・自由・安全の剝奪に対してさえも基本的正義の保障は適用される」とする *Burns* 判決⁴⁴⁾を支持し、拷問にさらされるような場所へ個人を追放することは一般に禁

42) なお、この事例で選択された手続が、憲章第7条の権利を侵害していたとしても、その侵害が憲章第1条の下での合理的制限として正当化されるという被告の主張は、認められなかった。 *Ibid.*, para. 128.

43) *Ibid.*, paras. 49-58.

44) *United States v. Burns*, [2001] 1 S.C.R. 283.

止されているという見解を示した⁴⁵⁾。これは、決して拷問のおそれがある国に追放してはならないということではない。裁判所は、カナダにはテロを撲滅するという利益とともに自由と公正な手続に対する憲法上の責任があり、この両者を比較考量することが求められるとする。そして、裁判所は、その比較考量において、上記のような見解に基づいて、拷問のおそれがある国に個人を追放することは通常認められない結果となるとした。

その上で、裁判所は、国際法的な見地からの検討を行い⁴⁶⁾、難民条約は対象が条約難民に限られている一方で、自由権規約に対する一般的意見²⁰や拷問等禁止条約の規定は広範な人々を対象としていることから、拷問のおそれがある国への追放を禁止する原則はできる限り逸脱すべきでないとの立場をとった。また拷問禁止委員会のカナダに対する最終所見に示された勧告やイスラエル最高裁判所等の見解を考慮しつつ、国の安全の利益が脅かされている場合であっても拷問への退去強制は認められないとした⁴⁷⁾。最高裁判所は、これらの見解は、憲章第7条の解釈に読み込まれ、同条の下での基本的正義の原則の内容として間接的に適用されることになるという。

以上の検討に基づき、裁判所は、憲章に従って第53条1項(b)の下での大臣の裁量が行使される限り、同条は憲章第7条に反しないとの見解を示した。第53条1項(b)の適用にあたっては、憲章第7条の下での基本的正義の原則に従って国家の安全上の利益と個人の利益を比較考量することが求められる。つまり、移民法の下では拷問のおそれがある国への退去強制の可能性が存在する。他方で、大臣は拷問の実質的なおそれがあるという根拠が存在する場合に、難民を追去強制することは一般に控えなければならない。また、裁判所は、個人が拷問のおそれがある国に追放されることはめったにないとしながらも、非常に例外的な状況においては、そのような国に追放する場合がありますとする。しかし、それが具体的にはどのような場合であるのかは、将来の事例を待たねばならないとした。

4.4. 最高裁判決の意義

ここでは、最高裁判決の意義をまとめる。第一に最高裁判決は、既に国内法化されている難民条約において規定され、本件の決定の根拠である移民法の規定によって実現されているノン・ルフールマンの原則と、国内法化されていないがカナダが国際的義務を負っている拷問等禁止条約において規定されるノン・ルフールマンの原則との間に認められる相違に対する立場を明確にした。この相違をいかに解決するかということについて、第一審判決は、従来からカナダの判決において認められてきた憲章の解釈にあたってカナダが負っている国際

45) *Suresh v. Canada*, *op. cit. supra* n. 35, para. 58.

46) *Ibid.*, paras. 59-75.

47) *Ibid.*, paras. 66-75.

条約上の人権保護義務を読み込むという手法を採用するものの、ノン・ルフールマンの原則に絶対性を認めなかった。そして、第一審判決は、Sは拷問を受けるという重大なおそれの存在を立証していないとしてこの問題の検討を終了した。連邦控訴裁判所もまた、難民条約上のノン・ルフールマンの原則を優先する立場をとった。このような下級審の判決とは異なる判断を最高裁判所は示し、行政裁量の行使に黙示的に含まれている原則としての基本的正義の原則の内容を確定するに際して、拷問等禁止条約上のノン・ルフールマンの原則及びそれに関する条約機関の見解を援用し、拷問を受けるという実質的な根拠が存在する場合には拷問のおそれのある国への追放が一般に認められないことを明確にしたのである。

第二に、最高裁判決は、ノン・ルフールマンの原則に関する条約機関の見解を完全に受け入れたとまでは言えないものの、その見解をできる限り尊重する立場を示した。最高裁判所は、拷問を受けるという実質的な根拠が存在する場合には、個人が拷問のおそれがある国に追放されることはめったにないとした。その一方で、最高裁判所は、非常に例外的な状況においては、そのような国に追放する場合がありますとする。このような可能性が認められるのは、次のような理由からである。まず、カナダが国際的に負っている人権保護義務及びそれらに関する条約機関の見解は直接的に適用されるのではなく、憲章第7条の解釈に読み込まれた上で、同条の下での基本的正義の原則の内容として間接的に適用されることになる。そして、第53条1項(b)の適用にあたっては、憲章第7条の下での基本的正義の原則に従って、国家の安全上の利益と個人の利益を比較考量することが求められるからである。ノン・ルフールマンの原則に関する条約機関の見解は、いかなる場合であっても、個人を拷問のおそれがある国に追放することを禁止する絶対的なものである。しかし、最高裁判決では、そのような国への追放の禁止は絶対的なものとまではされていないことから、条約機関の見解をできる限り尊重する立場を示したものと捉えられる。

第三に、最高裁判決は、拷問を受けるであろうという一応の立証を行った者について、憲章第7条の下での基本的正義の原則として認められる、拷問にさらされるような国に追放されないことに対する権利を保護するために要請される手続的保護の内容を明確にした。中でも、大臣の意見が発付される際に係官によって作成された大臣に対する勧告を決定理由として認めた連邦控訴裁判所の見解とは対照的に、最高裁判所は、決定者である大臣が別個に作成した理由が提供されなければならないとしたことは重要なことである。勧告が作成されている時点では勧告はあくまでも開示されるべき情報の一部ということになるが、連邦控訴裁判所の見解のように勧告を決定理由として認める場合、決定理由が決定の前に開示されることになり、関係個人への情報の開示という点で問題が発生し得る。また、係官による勧告に従って大臣が決定を行うか否かは、勧告が作成された時点ではわからない。係官が作成した勧告に従うような形で大臣が決定を行った場合には、その勧告は決定理由として認められ得

るが、そうでなかった場合には何が決定理由として提供されるのかという問題がある。加えて、そもそも理由は提供されなければならないものであるか否かという点が明確ではなかった。最高裁判決は、このような問題に明確な解決を与えたと言えるだろう。

第四に、最高裁判決は、拷問にさらされないという憲章第7条の下で認められる権利の保護を受けるにあたっては、まず拷問のおそれがあるであろうという一応有利な事件であることを明らかにすることが求められることを示した。しかし、下級審の判決においては、この点についても明確ではなかった。拷問を受けるおそれがあるか否かを第一に知っているのはその個人であることを考えれば、まずそのようなおそれが存在する一応有利な事件であると示す責任がその個人に求められるのは当然のことであり、そのような一応の立証がなされていない事例についてまで全て拷問を受けるという実質的な根拠があるか否かを判断することまでは要請されないことは当然であろう。

5. おわりに—*Suresh* 判決の影響と今後の展望

最近のカナダにおいては、従来の移民法に代わるものとして移民・難民の取扱いについて定める「移民及び難民保護法 (The Immigration and Refugee Protection Act)」と題する法案 C-11 (以下、「法」とする。) が、2001年11月1日に裁可を受けた。この法は、2002年6月28日から施行されることになっている。また、2001年12月15日には移民・難民保護規則 (Immigration and Refugee Protection Regulations) 案 (以下、「規則案」とする。) が公表された⁴⁸⁾。一方、最高裁判所の見解は2002年1月に示されたものであるため、カナダで現在検討されているこの規則案に影響を与え、また、法の実際の運用にも影響を及ぼす可能性が考えられる。以下、まず法の下での難民保護に関して簡単に説明した上で、法と規則案が定める拷問と追放に関する部分について、特に留意されるべき点として次の2点を指摘しておきたい。まず第一に、規則案は、最高裁判所 *Suresh* 判決が手続的保護の一つとして示した、大臣から別に作成された理由の提供という点を満たしていないことである。第二には、法が、個人が犯した行動やその者がカナダの安全にとって危険であるという理由から、その者がカナダに留まることを大臣が認めない場合に、拷問等のおそれがある国への追放を認めているという点である。

まず、難民保護に関して簡単に説明する。法の下では、「難民保護 (refugee protection)」は、条約難民と「保護を必要とする者 (a person in need of protection)」に与えられる。保護を必要とする者の範囲については、従来の移民法の中で定められている「カナダにいる認

48) *Canada Gazette Part I*, Vol. 135 No. 50.

定後難民クラス」とほぼ共通しているが⁴⁹⁾、法第97条1項(a)では新たに「出身国に送還されることによって、拷問等禁止条約第1条の意味における拷問のおそれに個人的にさらされるであろうと信じるに足る実質的な根拠が存在する者」が加えられている。また、法には「追放前の危険性評価」の節が設けられており、カナダに所在する者であって、難民保護を得ていない者又は他国によって条約難民と認定されていない者が追放命令の対象となっている場合に、大臣に保護に対する申請を行うことができる(法第112条)。この申請を受けて判断されるのは、その者が難民保護の対象と認められる人的範囲に入るか否かということである。ただし、安全上の理由や犯罪などを理由として入国が認められないと判断されている者の場合などは、難民保護が付与されない(法第112条3項)。その場合には、保護が必要と認められた国への追放命令の禁止という効果が得られることとなっている。

では、留意されるべき点について順に見てゆこう。まず第一に、規則案は、追放前の危険性評価に関してとられるより詳細な手続について定めている。それらは、最高裁判所によって示された手続的保護の内容と一致しているものがある一方で、大臣から別に作成された理由の提供という点では要請される手続的保護を満たしていない。たとえば第158条1項では保護への申請者が自らの申請を支える書面での具申を行うことができることが定められている。また、特に法第112条3項に規定される者の申請に関して、決定を行う前に、大臣は規則案に規定される評価及びその評価が与えられた後15日以内に受理された申請者からの評価に対する書面での回答を考慮しなければならないとされている(規則案第164条1項)⁵⁰⁾。これらは、最高裁判決が要請する手続的保護と一致するものと言える。しかし、規則案第166条では、要請があれば、保護に対する申請について判断された後に、その判断を正当化する事由を記録したファイルノートの写しを大臣は申請者に与えることができるとされている。最高裁判決は、別個に大臣から作成された理由を要請しているため、この点については変更される必要があるだろう。

第二に、法は、個人が犯した行動やその者がカナダの安全にとって危険であるという理由に基づいて、その者がカナダに留まることを大臣が認めない場合に、拷問等のおそれがある国への追放を認めているという点で、最高裁判決の見解と一致しているとは言いがたいということを指摘しておく必要がある。従来の移民法では、難民条約に定められているような理由で生命・自由が脅かされる国へ追放されないと規定されていたに過ぎなかったが、新法では、最終的に難民保護が付与されることになった者は、法第115条1項の下で、「人種、宗教、

49) Margaret Young, Jay Sinha, *Legislative History of Bill C-11, LS-397E*, Law and Government Division, 26 March 2001, Revised 13 June 2001, Part 2-A, para. 4.

50) ここで申請者に与えられるとされる評価とは、(a)法第97条に規定された要素に基づく書面で示される評価と(b)必要な場合には、保護への申請者で重大な犯罪を理由に入国が認められない者の場合は、カナダの公衆に対して危険か否か、その他の者の場合は、その者によって犯された行為の性質及び重大さ又はカナダの安全に対する危険を理由に拒否すべきか否かという要素に基づく書面で示される評価である。

国籍、特定の社会的集団の構成員であること、若しくは政治的意見を理由とする迫害のおそれがあるか又は拷問若しくは残虐で異常な取扱い若しくは刑罰のおそれがあるような国へ、カナダから追放されないものとする」とされる。同条は難民保護が与えられた者についての規定であり、既に拷問のおそれの存在について判断されていることになる。しかし、法第115条2項は、この同条1項の適用の除外を定めているのである。同条2項(b)は特に、「安全、人権若しくは国際的権利の侵害、又は組織的犯罪を理由として入国が認められない者であって、大臣の意見として、その者が犯した行動又はカナダの安全に対する危険の性質と重大さを理由に、その者がカナダに留まることを認めるべきでないという場合には、第1項は適用されない」とする。最高裁判所 *Suresh* 判決は、拷問を受けるおそれがある場合には、たとえカナダの安全に対する危険があるとしても、一般にその個人を拷問のおそれがあるような国に追放してはならないとの判断を示したことから考えて、この追放禁止規定からの除外はできる限り行わないという姿勢が採用される必要があるだろう。

法案は既に裁可を受けているが制度の大きな枠組みを示すものであり、詳細は新規則で定められるようである。新規則はまだ案の段階である上に、その内容自体も、追放前の危険性評価に関しては詳細なものとは言い難い。よって、現在の規則案に前述のように若干の訂正を加え、さらに必要であるならば更なる規則を定めることで、最高裁判所の見解に沿った内容の新たな難民保護制度が形成され得る。それは、ノン・ルフールマンの原則に関する条約機関の見解ができる限り尊重された難民保護制度とも言い換えられるものであろう。

最後に、最高裁判所 *Suresh* 判決が他の判決にもたらした影響を見ておく。最高裁判所 *Suresh* 判決は、少なくとも条約難民に関して、その判決に沿った手続的保護が提供されるべきであり、カナダの安全にとって危険となる者であっても、拷問のおそれのある国へはできる限り追放してはならないことを示した。この判決は、同じ日に出された最高裁判所 *Sagban v. Canada* 判決⁵¹⁾ (以下、「*Sagban* 判決」とする。)及び *Chieu v. Canada* 判決⁵²⁾ (以下、「*Chieu* 判決」とする。)に影響を与えている。これらは、いずれも、条約難民ではない者が追放命令の対象となっており、また「危険である」との意見は発付されていない事例である。両判決において、最高裁判所は、IAD は追放先国における潜在的困難を考慮する裁量を有しているとして、連邦控訴裁判所の「IAD はそのような裁量を有しない」とした判断を否定した。*Sagban* 判決は、その判決の最後で、「補遺」として、最高裁判所 *Suresh* 判決及び *Ahani v. Canada* 判決⁵³⁾ の見解に従って、「この事例の原告がイラクへの追放によって拷問のおそれに直面するであろうと信じるに足る実質的な根拠があることを立証できるならば、原告はその

51) *Sagban v. Canada (M. C. I.)* (2002 SCC 4, 2002.1.11).

52) *Chieu v. Canada (M. C. I.)* (2002 SCC 3, 2002.1.11).

53) この判決は、*Suresh* 判決とほぼ同じ問題が提起されていた事例であり、*Suresh* 判決と同日に同じ判事によって示されたものである。*Ahani v. Canada (M.C.I.)* (2002 SCC 2, 2002.1.11).

国に追放され得ない」と述べている⁵⁴⁾。また、*Chieu* 判決は、条約難民ではない永住者は、その生命又は自由が脅かされるであろうと考える国への追放に対する明示的な法的保護を有していないとの見解を示している。しかし、同時に、最高裁判所 *Suresh* 判決に従って、特定の状況への追放に対する憲章上の保護を有していることは認めている⁵⁵⁾。

以上、最高裁判所 *Suresh* 判決を通してカナダにおける拷問等禁止条約上の義務の実現の一端を見てきたが、この判決をきっかけとして拷問等禁止条約によってカナダが負っている義務が全体としていかに実現されてゆくのかということについては、新法・新規則の内容やその実行、今後の判決の動向等をさらに検討してゆく必要があるだろう。上記のように最高裁判所の他の判決への影響は確認できるものの、新規則への影響は現在のところ確認できていない。新法が施行されるまでにはまだ期間があり、今後の動きが注目される。

54) *Sagban v. Canada*, *op. cit. supra* n. 50, para. 15.

55) *Chieu v. Canada*, *op. cit. supra* n. 51, para. 59.