

Title	欧州難民保護制度から見る日本の難民保護への示唆
Author(s)	安藤, 由香里
Citation	
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/81440
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

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

Osaka University

欧州難民保護制度から見る日本の難民保護への示唆

大阪大学大学院国際公共政策研究科招へい准教授

安藤由香里

はじめに

日本では難民認定申請者数の増加によって、申請手続の迅速化、再申請者を減らす制度改革が行われた¹。2018年1月から難民認定申請書の記載内容等によって、地方入国管理局で申請案件をA, B, C, Dの4つに振り分け、振り分け結果に応じて迅速処理の対象とし、在留を認めない措置や就労を認めない措置をとるようになった。A案件とは、難民である可能性が高いと思われる案件または本国情勢等により人道上の配慮を要する可能性が高いと判断された案件、B案件とは、難民条約上の迫害事由に明らかに該当しない事情を主張していると判断された案件、C案件とは、再申請で正当な理由なく前回と同様の主張を繰り返していると判断された案件、D案件とは、上記以外の案件とされている。BおよびC案件は、明らかに濫用・誤用的な申請と判断されており、迅速処理、在留を認めない措置や就労を認めない措置となっている。特定国からの難民認定申請者、例えば、フィリピン、インドネシア、ベトナム出身者は、簡略化・迅速化手続の対象となっているように見受けられる。

また、2020年6月、第7次出入国管理政策懇談会「収容・送還に関する専門部会」による報告書「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」が出されたが²、難民認定申請者の保護について様々な課題が山積している³。

さらに、2020年12月10日、第7次政策懇談会報告書「第7 難民の適正かつ迅速な保護の推進」『今後の出入国在留管理行政の在り方』について」では「難民認定制度の透明性向上の観点から」、「諸外国での事例等を参考としつつ、難民該当性に関する規範的要素の明確化を進めていくべきである。」とされ、「難民条約制定当時には必ずしも難民として想定されていなかったいわゆる「新しい形態の迫害」についても、例えば、ジェンダーに起因する迫害など、的確に保護を行うことを検討すべきである。」とし、「難民条約上の難民と認められないものの国際的に保護の必要がある者に対しては、国際社会の動向を踏まえ、かつ、国際人権法上の規範に照らし、国連や国際人権条約体、欧州諸国の取組なども参考にしながら、難民に準じた法的地位を付与するための新たな法的枠組みの創設を検討すべきである。」として、欧州諸国の事例や国際人権法を参考にすることを勧告している⁴。

本稿は、難民認定申請者の法的保護につき、日本が直面している問題に何らかの示唆を与えることを念頭に、欧州を取り巻く環境の変化、様々な危機の中でも、とりわけ、第二次世界大戦後で最大と言われた欧州の移民および難民危機で大きく影響を受けた欧州難民保護制度に焦点をあてる。本稿における欧州難民保護制度とは、欧州における難民認定申請者にかかわる保護制度全般を指し、欧州連合(EU)法によるダブリン制度および欧州共通庇護制度のみでなく、欧州人権裁判所による欧州人権条約の発展をも含む広い概念である。

2015年に欧州で最も問題化した移民および難民危機は、「民主主義、法の支配、人権尊重」をはじめとするEUの基本的価値そして欧州評議会の3本柱に大きな疑問を投げかけた。欧州のなかでも、オーストリア、ハンガリーおよびポーランドをはじめとする国々で排外主義が台頭し、2020年12月31日をもってEUを離脱した英国で住民投票の結果を決定付けた大きな要因のひとつはポーランドからの移民に対する排外主義であり、移民および難民の問題は避けて通ることができない問題となっている。このような排外主義的傾向はCOVID-19により、EUのみならず、全世界でさらに拍車をかけているようにも見える。

EU法は「超国家性」ゆえに、一般国際法よりも実効性が担保されているという意見もあり、国際人権法の観点から欧州人権裁判所による難民認定申請者の保護を中心に検討してきた筆者が欧州難民保護制度に着目した理由も当初はそこにあった。難民認定申請者は難民認定される前は法的に確固とした地位を付与されていない非常に脆弱な立場にあり、いつ何時、出身国へ送還させられるかもしれないと怯えており、法的保護が必要な者である。しかし、当初の筆者の意図と相反し、移民および難民危機によって、欧州共通庇護制度は機能不全に陥り、難民認定申請者の保護が従来の保護より逆行するかもしれないという状況となっている。

本稿では、ダブリン制度および欧州共通庇護制度の改正案、「安全な国」概念のEUレベルでの共通化案を抑えたうえで、欧州が築き上げた難民保護制度、とりわけ補充的保護・補完的保護と言われるノン・ルフルマン原則を検討していく。

1. ダブリン制度

ダブリン制度は、1990年に難民認定申請手続の迅速化および庇護政策の調和を意図した「ダブリン条約」に発する⁵。2003年に「ダブリンII規則」として改正され⁶、再改正された「ダブリンIII規則」は2014年1月1日に効力を発生した⁷。そして、2016年5月4日に欧州委員会「ダブリンIV規則」を提案した⁸。その背景には、2011年以降シリア人等が

欧州へ大量流入したことによって、ダブリン制度の構造上の弱さが露呈したことにある。2020年9月23日に、欧州委員長は「移民および難民に関する新協定」を提案し、ダブリン規則を廃止して、2023年までに新協定を法制化する意向を表明した⁹。

ダブリン制度の主要な目的は、EU加盟国の一カ国に難民認定申請手続の責任を負わせることであり、EU諸国の「連帯」や「責任の公平な分担」を意図したものではなかった。ダブリンIII規則は、EU加盟国が難民認定申請を検討する際、家族の統合、居住証明、査証の有無、非正規入国、非正規滞在等を検討基準に用いている。最も頻繁に適用されている基準は、非正規入国者について、最初に入国した加盟国がその者の難民認定申請手続の責任を負うことであった。しかし、欧州における移民および難民危機は、ダブリン制度の構造的弱点を表面化させた。すなわち、最初に入国した加盟国が責任を負う制度は、ギリシャやイタリア等の地理的な理由から入国地点となる地中海に面した加盟国に過剰な負担を与えることになり、機能不全に陥ったのである。

欧州議会は、2016年4月12日の決議¹⁰で、ダブリン制度改革について以下の4点を明確化した。①最初に入国した国が手続の責任を負う基準を見直すこと、②ひとつの加盟国のみが責任を負うのではなく、EUレベルで中央化された難民認定申請手続制度を構築すること、③「集中地域」からの二次的移動について一カ国のみが責任を負うのではなく、すべての加盟国が中央化された受入れに協力すること、④受入れ責任の新制度は、家族の統合、子どもの最善の利益を主要な概念とすることである。こうして、1990年に開始したダブリン制度の柱であった、難民認定申請者が最初に入国した加盟国が申請手続の責任を負う制度は、EUレベルの中央主導へ移行する案が出された。しかし、2018年7月に、2年経過してもなぜ何も変わっていないかとの質問がなされ¹¹、2018年10月に、ダブリン改革は、欧州委員会にとって課題であり、進捗報告が2018年10月の欧州理事会で期待されていると返答したが¹²、膠着したままだった。

欧州委員会は、2017年9月27日に「移送—EU内の責任分担」を発表した¹³。2016年だけでEUは、72万人以上の国際的保護の必要な者に門戸を開いており、EU加盟国間における公平な責任分担を強調した。この加盟国間の公平な責任分担とは、2015年9月から2017年9月26日までに、ギリシャおよびイタリアに到着した難民認定申請者を他のEU加盟国へ移送することであり、ギリシャから63,302名、イタリアから34,953名の合計約98,000名の申請者を他の加盟国が受け入れることに同意したが、チェコ、ハンガリー、ポーランドは同意しなかった背景がある。

2. 欧州共通庇護制度(Common European Asylum System: CEAS)

欧州共通庇護制度は、EU 運営条約 78 条「共通庇護制度」として規定されており¹⁴、「EU は、国際的保護を必要とするいずれかの第三国国民に適切な地位を付与」し、「1951 年難民条約および 1967 年難民議定書、並びに他の関連する条約に従うものとする。」とある。つまり、国連の難民の地位に関する条約（難民条約）¹⁵の 1 条 A 項 2 に規定される難民の定義に該当する者、そして、他の国際人権条約等で保護を必要とする者を EU が保護することを意図している。保護の対象者は大別して 2 種類ある。第一に、難民条約上の 5 つの理由のいずれか、①人種、②宗教、③国籍、④特定の社会的集団の構成員、⑤政治的意見を理由に「迫害」を受けるおそれがある者である。第二に、EU 運営条約 78 条は「ノン・ルフルマン原則の遵守を確保するために、庇護、補充的保護および一時的保護に関する共通の政策を発展させる。」とあり、同原則で保護される者である。

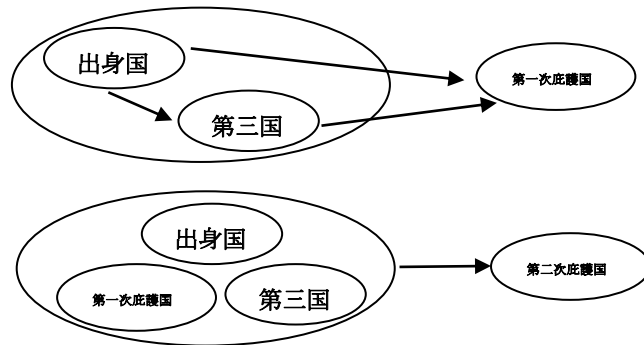
従来の欧州共通庇護制度は、EU 加盟国に保護を求める難民認定申請者に対し、共通基準を設け、国際的保護を積極的に促進してきた。しかし、人の大量流入により、特に 2015 年以降、欧州共通庇護制度、ダブリン制度の基準の厳格化を提案する EU 加盟国が増加した。例えば、ダブリン III 規則に対し、ドイツおよびフランスは、以下 4 つの提案をした。①送還の実体的基準をなくすこと、②不服申立の機会をなくすこと、③非正規に EU 加盟国へ入国した者を送還すること、④大量流入で影響を受けた EU 加盟国の法の専門家が受理可能性を決定する構造を創設することである。その理由のひとつとして、現在の第三国国民、すなわち、非 EU 市民に対する人権保護があつ過ぎる結果として経済的負担が大き過ぎることをあげた。これは、人権保護を促進してきた欧州が直面した問題の大きさを表象しているかのようである。

3. 安全な国

欧州難民保護制度の「揺れ戻し」が進行する中で、欧州共通庇護制度の中央主導移行では安全な出身国の共通化が提案された。EU 加盟国が安全と考える国からの難民認定申請を簡略手続で実施する制度の基準である。

安全な国とは、安全な第一次庇護国、安全な出身国および安全な第三国を含む概念である。

《安全な国の概念図》



庇護手続指令 2013/3/2/EU(改)の 35 条に第一次庇護国の概念、36 条に安全な出身国の概念、38 条に安全な第三国の概念が規定されている。同 33 条では、受理されない申請として、同条 2 項(b)で、35 条にしたがって、加盟国以外の国が申請者にとって安全な第一次庇護国とみなされる場合、同項(c)で、38 条にしたがって、加盟国以外の国が申請者にとって安全な第三国とみなされる場合としている。従来のダブリン制度において、安全な国の概念で問題となっていたのは、安全な第三国概念であった。これは、安全な第三国とみなされた中間国への送還が結果的に出身国への送還をもたらす「連鎖」送還を引き起こし、ノン・ルフルマン原則の違反となるという議論であった。

EU 諸国では安全な国リストを公開している国と公開していない国があるが、1990 年にダブリン条約が創設されて以降、本概念は難民認定申請者を実質的に遮断すると批判されており、決して新しい概念ではない。ダブリン条約は、すべての難民認定申請者がいずれかの国で難民認定申請できることを保障するものではあるが、同時に、最初に難民認定申請を受理した国のみが同手続に責任を負うことを規定したのもでもある。こうした難民認定申請手続の制限は、X 国で難民認定申請を棄却された者が、Y 国で再び申請するようなフォーラム・ショッピングを避けること、かつ、一カ国が申請手続を行う責任を明確化することを意図していた。しかし、安全な国を設定することにより「安全な第三国は連鎖送還を引き起こす」ことが懸念される。例えば、ある加盟国が、この申請者は迫害を受けないと判断し、出身国以外の第三国へ送還した場合、その第三国が出身国へ送還する、連鎖送還」がノン・ルフルマン原則の侵害となり得ることを指摘する学説は多く、実際に多くの同原則違反事例が報告されている。

庇護手続指令 2013/3/2/EU(改)36 条 2 項で、「加盟国は、安全な出身国の概念について、詳細な規則および手順を国内法令に定めるものとする。」と規定し、また、安全な出身国と

しての第三国の国内指定として、37条1項で「加盟国は、付属書Iに従って、国際的保護の申請の審査を目的とした安全な出身国の国内での指定に関する法令を保持または導入することができる。」と国家レベルで定めることを規定しており、EU加盟国以外の第三国を安全な出身国としてEUレベルで規定する権能を付与していない。

ダブリンIV規則案では、安全な出身国を国家レベルではなく、EUレベルで統一化することが提案された。短期的には、欧州庇護支援事務所(EASO)¹⁶主導で、庇護手続指令の国家レベルでの安全な出身国リストを調和していくとされた。また、中期的には、欧州委員会主導で、移民に関する欧州の課題において、欧州共通の安全な出身国規定を庇護手続指令に設け、法的根拠を付与するとした。グッドウィン・ギルは、EASOや基本権機関(FRA)のようなEU機関は、EUおよび加盟国が提案する様々な「解決策」を監視する役割を果たすことができる一方で、より国際的なアプローチが必要とされると「欧州移民保護機関(European Migration and Protection Agency)」の創立を提唱した¹⁷。

欧州委員会が安全な出身国共通リスト案を提案する背景には、特定国からの難民認定申請者の認定率が低く、西バルカン諸国出身の申請者が低い認定率になっていることが理由とされた。2014年の統計では低い認定率トップ10に西バルカン諸国6カ国すべてが入った。認定率が低い順に、①マケドニア共和国、②セルビア、③モンテネグロ、④ボスニアヘルツェゴビナ、⑤インド、⑥ジョージア、⑦ハイチ、⑧コソボ、⑨アルジェリア、⑩アルバニアである。とりわけ、西バルカン諸国からの再申請者が他国に比して多いことが問題として挙げられた。

EU加盟国の中には、庇護手続指令に基づき、国内法で西バルカン諸国の難民認定申請者に迅速化手続を導入している国もある¹⁸。また、西バルカン諸国出身の難民認定申請者のほぼ半数を迅速化手続としている国もある¹⁹。22カ国の加盟国が国内法で「安全な出身国」概念を定めているが、実際には15カ国のみが適用している。

欧州委員会は、アルバニア、ボスニアヘルツェゴビナ、マケドニア共和国、コソボ、モンテネグロ、セルビア、トルコをEU「安全な出身国」共通リストとして提案したが、提案されている国の中には、人権侵害が頻繁に起こっている可能性のある国も含まれており、人権基準の観点から「安全」と言い難い。EU「安全な出身国」共通リストの導入が、難民認定申請手続の簡略化または迅速化を自動的に引き起こすことになれば、人権侵害を引き起こす懸念が憂慮される。

すべての者が難民認定をする権利を有しており、申請は事例ごとに個人ベースで審査され、セーフガードや異議手続は残されるとされているが、真に公平な手続となっているか検証する術はない。一旦、安全な国に指定されたとしても、定期的に見直すとされている

が、申請手続における出身国情報の収集と同様に困難な問題を含んでいる。刻々と情勢は変化するのであり、出身国情報収集ユニットとの強固な連携をすとしても、一旦、安全な国に指定された国の出身者のラベル化によって、国際的保護を与えられるべき者が、それを与えられない事態を引き起こすかもしれない。その結果として、以下に見るノン・ルフルマン原則の違反を引き起こす危険性も否定できない。

4. ノン・ルフルマン原則

EU 運営条約 78 条や安全な国でも言及されているノン・ルフルマン原則とは、出身国等へ送還されれば、「生命または自由が脅威にさらされる」おそれがある者、「拷問が行われる」おそれがある者、「拷問または残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰」を受けるおそれがある者を追放および送還から保護する人権規範である²⁰。同原則は「追放および送還の結果として」起こり得る重大な人権侵害から守るため、研究者および実務家の双方から注目されている。特に、難民条約で保護されない者を補完的保護および補充的保護として国際人権条約や EU 法のノン・ルフルマン原則で保護することに注目が集まっている。

国際的レベルの条約で最初にノン・ルフルマン原則が規定されたのは 1933 年難民の国際的地位に関する条約 3 条である²¹。その後、1950 年 12 月 14 日国連総会決議 429(V)²²に基づいて、難民の地位と無国籍者の地位に関する国際連合全権会議が、1951 年 7 月 2 日から 25 日にジュネーブで開催された。条約草案が、26 ヶ国の国家代表により討議され、7 月 25 日に賛成 24、反対 0、棄権 0 で採択された²³。その後、1933 年の難民の国際的地位に関する条約の流れをひきついで国連の枠組みの条約として 1951 年の難民条約にノン・ルフルマン原則が規定された。難民条約 33 条（追放および送還の禁止）は²⁴、「締約国は、難民を、いかなる方法によっても、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または政治的意見のためにその生命または自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ追放または送還してはならない。」と規定している。同原則は、同条約 42 条の留保規定で留保することが許されていないため、すべての締約国は留保することができない。このことから、ノン・ルフルマン原則は難民条約の中核をなすものであり、難民およびまだ難民の地位を認められていない潜在的な難民（難民認定申請者）を保護するための基本的権利である。

これらのノン・ルフルマン原則には 3 つの特徴が見られる。第一の特徴は、自国民の追

放が禁止されている現在、当然の帰結として外国人の追放および送還に集約される点である。第二の特徴は、当該外国人が正規滞在者か非正規滞在者であるかは同原則の適用に関係がない点である。第三の特徴は、難民認定申請者または難民として不認定とされた者の処遇が問題とされる事例が非常に多い点である。これら 3 つの特徴を背景に、外国人の送還のパターンは大きく 2 つに類型化できる。第一の類型は、先進工業諸国から開発途上国への送還である。第二の類型は、先進工業諸国から先進工業諸国への送還である。多くの事例は前者、すなわち、先進工業諸国から開発途上国への送還に分類される。難民認定申請者の多くは開発途上国の出身であるため、先進工業諸国から開発途上国へ送還される事例が多い。人権侵害を主張して南から北へ保護を求めた者が、北から南へ送還される構図となり、その結果、「人権先進国」が「人権後進国」へ送還することにより、人権侵害の引きがねを引くかもしれない皮肉な現実を生み出しているのである。

5. ノン・ルフルマン原則による補充的保護・補完的保護

補充的保護は、EU 資格指令 2011/9/5/EU(改)15 条の「重大な危害からの保護」に規定されている²⁵。ノン・ルフルマン原則は、同条 b 項の出身国における申請者への拷問若しくは非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰からの保護、EU 基本権憲章 4 条「拷問等からの保護」、19 条 2 項「送還等からの保護」に規定されている。また、EU 資格指令 15 条 c 項の国際的武力紛争または非国際的武力紛争における無差別暴力による文民の生命または身体に対する重大かつ個別の脅威からの保護は、難民条約 1 条 A 項 2 に定義される条約難民に該当しない者、すなわち、人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員、または政治的意見を理由に迫害を受けるおそれに該当しない紛争起因の者も保護対象とする。EU 指令は EU 加盟国に法的拘束力を有するので、武力紛争の被害者は難民条約の難民定義に該当しないとす議論がある中で、保護の根拠となる重要な規定であり、EU 加盟国以外も指針として参照したり、国内法の整備によって新しい保護の参考となるであろう。EU 司法裁判所は、資格指令に基づくいかなる形態の送還も、EU 憲章 4 条および 19 条 2 項で保障される庇護権およびノン・ルフルマン原則に合致していなければならないため、EU 法の下では難民は送還禁止でより強力な保護を享受できると結論付けている²⁶。

ノン・ルフルマン原則は、判例法の発展により、国際人権条約上で確立しており、難民条約で保護されないが、保護が必要な者にとって補完的保護として重要となっている。例えば、送還の禁止を明文化していない欧州人権条約 3 条は²⁷、欧州人権裁判所の判例法の蓄

積により、拷問のおそれがある国に、個人を「追放」「送還」および「引渡」してはならないというノン・ルフルマン原則が確立した²⁸。また、自由権規約6条および7条²⁹も、自由権規約委員会の見解の蓄積でノン・ルフルマン原則が確立された。拷問等禁止条約3条は³⁰、条約自体に同原則が明文化されているが、欧州人権条約および自由権規約に比して拷問のみを対象としており、その他の非人道的取扱い等を含まないため、保護の範囲が限定的である。ノン・ルフルマン原則は、「領域内で拷問してはならない義務のみならず、そうした扱いにさらされる可能性がある場合に他の国に引渡してはならない義務もある」³¹とされ、締約国の義務は、条約の目的を果たすために、明文よりも広範に解釈されている。

欧州人権条約3条は、例外規定なしで拷問等をされない個人の権利を規定し、同条約15条2項により緊急時における逸脱も許されていない。同条約の起草過程時に3条がノン・ルフルマン原則を包含する記述は見られないが、人権条約は「生きている文書(living instrument)」³²であるため、以下に、欧州人権裁判所による判例法の発展をみていくこととする。

6. 欧州人権裁判所の判例法の発展

欧州人権裁判所は、締約国の義務を発展的に解釈してきた³³。1989年はノン・ルフルマン原則にとって転機と言える。ゼーリング基準が出されたからである。ゼーリング事件³⁴で、締約国は条約違反に直面するおそれのある者を第三国に送還した場合の結果を考慮しなければならぬと欧州人権裁判所は判示した。

直接送還は禁止されるとしても、次に問題となるのが「間接」送還である。「間接」送還とは、第三国を経由して拷問のおそれがある国へ送還することである。例えば、X国にいるZ国人が、拷問のおそれがあるZ国に直接送還されるのではなく、Y国へ送還された後、Y国からZ国へ送還される場合である。こうした場合、X国は、Z国人をY国へ送還することを禁じられているかどうかの問題となる。送還先のY国が拷問するのではなく、Y国が欧州人権条約の締約国である場合、Y国は拷問からZ国人を保護する条約上の義務を負っているからである。

欧州人権裁判所が「間接」送還について取り扱った最初の事例は2000年のT. I. v. UK事件³⁵である。英国で難民認定申請を認められなかったスリランカ国籍のT. I. が、英国に対して、欧州人権条約3条違反を申立てた事件である。T. I. は英国より先にドイツで難民認定申請を行っていたため、英国からドイツへ送還されれば、その後、ドイツからス

リランカへ送還されるおそれがあり、英国によるドイツへの送還が 3 条違反であると主張した。英国は、「裁判所は、締約国から他の締約国へ個人を送還することが 3 条の違反であるとの判断を慎重にすべきであり、「本件の申請者は、ドイツで法の支配に守られている」と抗弁した³⁶。英国は、欧州人権条約の締約国であるドイツへ T. I. を送還しても、スリランカで拷問にあうかどうか法による判断をドイツで受けることができるため、英国は 3 条に違反しないと主張した。確かに、欧州人権条約の締約国は、3 条の義務を課されているので、ドイツは、T. I. を拷問等から保護する義務を負っており、拷問等のおそれがある場合、その国へ送還することを禁止している。しかし、本件について、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は以下の意見を提出した。

「通常、『安全な第三国』で難民認定申請が不認定になった者は、申請が却下された国へ送還された場合に有効な法的救済を受けることができない。このような状態の間接送還は、ノン・ルフルマン原則の違反となり得る。したがって、難民認定申請者は、安全が確保される信頼性のある保証がなければ、当該第三国へ送り返されるべきではない。」³⁷

UNHCR は、T. I. がドイツへ送還された場合、スリランカへ送還されない有効な法の保証がない限り、ノン・ルフルマン原則の違反となると警告した。

裁判所はまず「3 条に違反する取扱いにさらされる現実的な危険に直面すると信じるに足る実質的な根拠がある国へ当該個人を送還してはいけない義務を締約国は課されている」³⁸と、直接送還の禁止を述べた。さらに「ドイツへ送還することは、拷問の現実のおそれに直面すると難民認定申請者が主張するスリランカへ送還される一連の連鎖となり得る」³⁹と判断した。つまり、英国からドイツへ、ドイツからスリランカへ「連鎖送還」の可能性を指摘し、欧州人権条約の締約国から締約国でない国へ送還され、そこで起こり得る条約違反行為の可能性を肯定した。そして、「英国が条約 3 条に反する拷問や残虐な取扱いから難民認定申請者を保護する義務を遵守しているかどうかを検討する」とした⁴⁰。ここで裁判所は、欧州人権条約の締約国であっても送還することを無条件に許す姿勢を示していない。ドイツが欧州人権条約の締約国であるから、英国は当然にドイツへ送還して良いのではなく、ドイツへ送還することにより、英国に責任が発生するかどうかを検討しなければならないと判断した。欧州人権裁判所は、ドイツが難民認定申請者をスリランカへ送るかどうかを検討し、それによって英国が 3 条に違反するかどうかの判断を行った。つまり、ドイツで法による保証が受けられず、スリランカへ送還されることが明らかな場合、英国は T. I. をドイツに送還してはならない義務を負うということである。

T. I. 事件において、欧州人権裁判所は、英国が条約に違反しているかどうかを判断するための 3 要件(a)英国の責任、(b) 難民認定申請者が主張するスリランカで非人道的な取

扱いを受ける危険性、(c) ドイツに送還された場合、不認定となった申請者がドイツで受ける対応を検討した⁴¹。間接送還の英国の責任について、「難民認定申請者の送還決定の結果によって締約国への『間接』送還は、3条に違反する取扱いにさらされないことを保証する英国の責任に影響を及ぼさない」のであり、「英国は、難民認定申請の決定に関する欧州諸国の責任に関するダブリン条約の規定に自動的に依拠するものでもない」と⁴²判断した。

欧州人権条約が保護する者は、難民認定申請者に限定されない。したがって、英国が、難民認定申請者のみを対象とするダブリン条約に自動的に依拠できないことは当然であるが、「締約国であるドイツへの送還について、英国は欧州人権条約3条下の義務を課されている」と明言した点が重要である⁴³。本件では、欧州人権条約の締約国である直接の送還先であるドイツで拷問にさらされるおそれはなかったが、難民認定申請が不認定とされた T. I. を保護する法律がドイツになかったため、スリランカへ送還されない法的保証はなかった。T. I. がスリランカへ送還されるとタミル・イーラム解放のトラ (LTTE) により拷問を受ける可能性は高かったが、ドイツには私人による拷問を考慮しない法律があるため、T. I. がスリランカへ送還される可能性を否定できない状況であった。全状況を考慮した結果、裁判所は、「ドイツ外国人法53条4項および53条6項により難民認定申請者が保護され、新たな難民認定申請をすることができる」と判断した⁴⁴。また、ドイツ政府が、「難民認定申請者がスリランカへ送還される危険はないと保証した」⁴⁵点も、裁判所の決定に影響したであろう。ただし、外交的保証をいかに評価するかについては議論がある。拷問にさらされると主張する者を送還するかしないかの判断には、どの程度外交的保証を信頼するかが問題となる。外交的保証が、政府の言葉どおりに実施されれば、人権侵害は起こらないため、外交的保証の信憑性の判断が重要となる。自由権規約委員会および拷問禁止委員会の見解では、概して外交的保証を実効的に監視する制度がない場合、外交的保証に依拠することはできないとしている⁴⁶。欧州評議会の制度を考慮すれば、ドイツの外交的保証を監視する実効的制度はあると言えよう。

最終的に、裁判所は、「ドイツが3条に違反してスリランカへ送還する現実的な危険があるとは言えない」と述べ、「英国は難民認定申請者をドイツへ送還する決定によって3条の義務に違反しない」と決定した⁴⁷。ドイツがスリランカへ送還する危険性はないと裁判所が判断したため、英国は3条に違反しないと決定された。

本件で重要な点は、英国が個人を拷問から保護する義務の範囲を直接送還する国までと考えるならば、ドイツで拷問にさらされないことのみが明確であれば足り、ドイツがスリランカへ送還するかどうかを検討する必要はない。ドイツで拷問にさらされるおそれがないことが明らかになれば、英国の欧州人権条約違反は成立しないからである。本件のよう

に、直接送還する国のドイツからスリランカへの送還をも含んで、英国の 3 条違反を検討することは、難民認定申請者が連鎖送還によって拷問にさらされる可能性をも審査する義務を含むと裁判所が考えているからであり、間接送還の禁止について明確な判断を行った。

T. I. 事件で、欧州人権裁判所が間接送還（連鎖送還）の禁止を明確に認めたことが、次に見るヒルシ事件⁴⁸でも踏襲された。ヒルシ事件とは、11 人のソマリア出身者および 13 人のエリトリア出身者が、イタリアからリビアへ、リビアから出身国へ送還されることが欧州人権条約 3 条に違反すると申し立てた事例である。欧州人権裁判所は、3 条に関して、①リビアにおいて非人道的で品位を傷つける取扱を受けるおそれがあるかどうか、②出身国のソマリアやエリトリアへ送還される危険があるかどうかの 2 つに分けて検討した⁴⁹。まず、①について、裁判所は「イタリアはリビアとの二国間協定の義務に依拠して、3 条の義務を免除されない」ことを確認し⁵⁰、「ノン・ルフルマン原則は、EU 憲章 19 条にも規定されている」ことを述べ⁵¹、イタリア政府がリビアへ難民認定申請者らを送還することは『事実から明白なように』申請者らを 3 条違反の危険にさらすことであるとし⁵²、3 条違反を認定した⁵³。また、②について、「出身国へ恣意的に送還されるおそれから保護する十分な保障がないことをイタリア政府は、『知っていた』または『知るべきであった』」と、裁判所は述べ⁵⁴、「申請者らが難民認定を申請しなかったこと、リビアにおける難民認定制度の欠如の結果として直面するおそれについて述べなかったことは、イタリア政府から欧州人権条約 3 条を遵守する義務を免除するものではない」ことを明確にし⁵⁵、イタリア政府に対して、「リビア政府が難民の保護に関する国際義務をいかに遂行しているかを確かめるべきであった」点を繰り返した⁵⁶。以上の理由から、リビアへの送還は「恣意的な送還のおそれに難民認定申請者らをさらすため、3 条の違反である」と認定した⁵⁷。

ジェームス・ハサウェイらは、「ノン・ルフルマンの義務は、出身国へ難民を直接送還するのみではなく、『いかなる方法によっても、生命や自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ』難民が送還されるおそれのある行為も禁止している」と述べる⁵⁸。

ジェームス・クロフォードは、難民条約 33 条が直接送還と同様に間接送還も禁止していることを「いかなる方法によっても」の文言に依拠すると考える。そして、「1 ヶ国以上が難民のルフルマンをもたらす決定の共同責任を共有し得ることは明確である。」として国際法における責任について、国際司法裁判所のリビア・マルタ事件やニカラグア事件の判決を参照し「たとえ他の国が難民について特定の義務を負っているとされる相当な理由があるとしても、国家は他の締約国の義務に依拠してはならない。もし依拠するならば、33 条の侵害をもたらすであろう。」と述べている⁵⁹。

ラインハルト・マルクスは、「難民法は、迫害を受けると主張する国へ送還することを避

けさえすれば、個人が保護を求める国が難民を元の場所へ戻す決断あるいは他国へ送る決断をした場合、どうすべきかを明示的に規定していない。」と指摘している⁶⁰。

2020年7月にも、欧州人権裁判所はT. I. 事件を踏襲し、「連鎖送還」に関し、M. K. ほか対ポーランド事件⁶¹で、「ベラルーシは安全な国なので、ベラルーシへの送還は連鎖送還のおそれを引き起こす」⁶²。また、「故意に3条で禁じている連鎖送還や取扱いの重大なおそれに申立て人達をさらすことになる」⁶³と判断している。

おわりに

2015年にピークを迎えた人の大量流入で、ダブリン制度は機能不全に陥った。欧州委員会は、その事実から脱するために、2020年9月に移民と難民新協定を提案したことは既述のとおりである。欧州難民保護制度の後退は、人権侵害の被害者として保護を求めた者を人権侵害のおそれのある国へ送還し、直接送還または間接送還によってノン・ルフルマン原則違反を引き起こすかもしれない。「民主主義、法の支配、人権尊重」の促進に積極的に寄与してきた「人権先進国」が、人権侵害の疑われる「人権後進国」へ送還することにより、人権侵害の引きがねを引くかもしれないことは避けなければならない。COVID-19で国境が封鎖され、排外主義の加速が心配な時世であるからこそ、基準を明確にし、恣意的な運用が行われない法整備が必要である。

日本では入管法改正案が2021年今期の通常国会に提出される予定であり、第7次政策懇談会の勧告にあるように、欧州諸国の事例や国際人権法を参考として、補完的保護および補充的保護の新たな法的枠組みの創設が望まれるところである。

【付記】本稿は、一般財団法人司法協会研究助成「日本における難民認定申請者の法的保護の研究：欧州難民保護制度からの示唆」による研究成果の一部である。

註：

¹ 法務省入国管理局『難民認定制度の運用の更なる見直し後の状況について』法務省入国管理局，平成30年9月 <http://www.moj.go.jp/isa/content/930003743.pdf> (2021/1/3)

² 報告書「送還忌避・長期収容問題の解決に向けた提言」[令和2年6月] (2021/1/3)

³ 北村泰三・村上正直・児玉晃一・宮崎真・高橋済・安藤由香里・坂東雄介・小坂田裕子「特別企画〔座

談会) 収容・送還に関する専門部会による提言の検討』『法律時報』1156号, 2020年.

⁴ [出入国在留管理庁, 第7次政策懇談会報告書「第7難民の適正かつ迅速な保護の推進」『今後の出入国在留管理行政の在り方』について](#) [令和2年12月10日, 19頁.] (2021/1/3)

⁵ [Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities-Dublin Convention](#) [Official Journal C 254, 19/08/1997 pp.1-12] 1990年6月5日署名, 3条参照. (2021/1/3)

⁶ [Council Regulation \(EC\) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national](#) [Official Journal L 50 of 25 February 2003] 2003年3月25日効力発生. (2021/1/3)

⁷ [Council Regulation \(EU\) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one](#) (2021/1/3)

⁸ [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person \(recast\)](#) COM/2016/0270 final - 2016/0133 (COD) (2021/1/3)

⁹ [New Pact on Migration and Asylum](#) ①EU域外で健康・安全審査の義務的制度を確立する, ②難民受入率の低い国から来る難民認定申請の手続を加速させる, ③不認定となった難民認定申請者の送還を迅速化する, ④独立した監視の仕組みで基本的権利の尊重を確保する, ⑤新たに到着した人の責任を平等に分担するため, EU諸国間の連帯システムを構築する. この中にはEU諸国の自主的移転スキーム, 到着国への財政支援, 国際的保護や他の形態の保護を付与されない人の本国送還の支援等が含まれる. (2021/1/3)

¹⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOD+XML+V0//EN> (2021/1/3)

¹¹ [Parliamentary questions, 17 July 2018, E-003954-18, Question for written answer E-003954-18, Dubravka Šuica\(PPE\)](#) (2021/1/3)

¹² [Parliamentary questions, 16 October 2018, E-003954/2018\(ASW\) Answer given by Mr Avramopoulos on behalf of the European Commission Question reference E-003954/2018](#) (2021/1/3)

¹³ European Commission, Brussels, 27. 9. 2017, COM(2017) 558 final, [Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions on the Delivery of the European Agenda on Migration.](#) (2021/1/3)

¹⁴ EU運営条約78条【共通庇護制度】

1項 EUは, 国際的保護を必要とするいずれかの第三国国民に適切な地位を付与し, かつノン・ルフルマン原則の遵守を確保するために, 庇護, 補充的保護および一時的保護に関する共通の政策を発展させる. この政策は, 1951年難民条約および1967年難民議定書, 並びに他の関連する条約に従うものとする. CEASについては, 例えば, 佐藤以久子「庇護要件指令における難民の定義づけ - 国際難民法・国際人権法の交錯」『日本EU学会年報』第38号, 2018年.

¹⁵ 難民の地位に関する条約, 9 UNTS 150, 1954年4月22日効力発生. 1982年1月1日日本で効力発生.

難民条約については例えば、川村真理『難民問題と国際法制度の動態』信山社、2019年。

¹⁶ <https://www.easo.europa.eu/> (2021/1/3)

¹⁷ Elspeth Guild 'Does the EU Need a European Migration and Protection Agency?' "International Journal of Refugee Law" Vol. 28, No.4, 2016, p.586.

¹⁸ デンマーク、ベルギー、ノルウェー、ルクセンブルク

¹⁹ フランス、スウェーデン、イギリス

²⁰ ノン・ルフルマン原則については以下参照。安藤由香里「国際人権条約における入管収容とノン・ルフルマン原則」『法律時報』1147号、2020年。薬師寺公男「ノン・ルフルマン原則に関する拷問禁止委員会および自由権規約委員会の先例法理」『国際法のフロンティア:宮崎繁樹先生追悼論文集』日本評論社、2019年。

²¹ Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, "The Refugee in International law" 3rd edition (Clarendon Press, Oxford, 2007) p.202; Tiyanjana Maluwa, Recent Developments in Refugee Law and Policy in Malawi, Gudmundur Alfredsson and Peter Macalister-Smith (ed.) "The Living Law of the Nations" (Engel Publisher, Kehl, 1996) p.121.

²² Dusan J. Djonovich, UN Resolutions Series I General Assembly Vol.III 1950-52, (Oceana Publications Inc., New York, 1973) p.122.

²³ オーストラリア、オーストリア、ベルギー、ブラジル、カナダ、コロンビア、デンマーク、エジプト、フランス、旧西ドイツ、ギリシャ、教皇庁、イラク、イスラエル、イタリア、ルクセンブルク、モナコ、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、スイス（リヒテンシュタイン代表も兼任）、トルコ、イギリス、アメリカ合衆国、ベネズエラ、旧ユーゴスラヴィアの国家代表およびキューバとイランがオブザーバーとして参加した。United Nations, Yearbook of the United Nations 1951, p.520.

²⁴ 難民条約 33条(追放および送還の禁止)

1 項 締約国は、難民を、いかなる方法によっても、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または政治的意見のためにその生命または自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ追放しまたは送還してはならない。

2 項 締約国にいる難民であって、当該締約国の安全にとって危険であると認めるに足る相当な理由があるものまたは特に重大な犯罪について有罪の判決が確定し当該締約国の社会にとって危険な存在となったものは、1の規定による利益の享受を要求することができない。

²⁵ International Association of Refugee and Migration Judges(IARMJ) and European Asylum Support Office(EASO) "Article 15(c)Qualification Directive(2011/95/EU)A Judicial Analysis" 2014; UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons who otherwise need International Protection and the Content of the Protection granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004).

²⁶ European Union Agency for Fundamental Rights "Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration Edition 2020" p.106; CJEU, Joined Cases C-391/16, C-77/17 and C-78/17, M v. Ministerstvo vnitra; X and X v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides [GC], 14 May 2019, paras. 94-95.

²⁷ 欧州人権条約 3 条 (拷問の禁止)

何人も、拷問または非人道的な若しくは品位を傷つける取扱いもしくは刑罰を受けない。

²⁸ P. van Dijk & G.J.H. van Hoof, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (Kluwer Law International, The Hague, 1998) p.322; Louis-Edmond Pettiti et al., *La convention européenne des droits de l'homme: Commentaire article par article*, 2e edition (ECONOMICA, Paris, 1999) p.169; F・スュードル著、建石真公子訳『欧州人権条約』有信堂(1997) 130-131 頁。難民に関連して、欧州人権条約 3 条について争われた事件は、例えば、Chahal v.UK, 23E.H.R.R.413 (1997); Ahmad v. Austria, 24E.H.R.R. 278 (1997); H.L.R v. France, 26E.H.R.R.29 (1997); D. v. UK 24 E.H.R.R.423 (1997) 等がある。詳細は以下参照。IARMJ and EASO “Asylum Procedures and The Principle of Non-Refoulement: Judicial Analysis” 2018.

²⁹ 自由権規約 6 条 1 項【生命に対する権利】

すべての人間は、生命に対する固有の権利を有する。この権利は、法律によって保護される。何人も、恣意的にその生命を奪われない。

7 条【拷問または残虐な刑の禁止】

何人も、拷問または残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰を受けない。特に、何人も、その自由な同意なしに医学的または科学的実験を受けない。

³⁰ 拷問等禁止条約 3 条【追放および送還の禁止】

1 項 締約国は、いずれの者をも、その者に対する拷問が行われるおそれがあると信ずるに足りる実質的な根拠がある他の国へ追放し、送還しまたは引き渡してはならない。

³¹ J. Herman Burgers & Hans Danelius, *The United Nations Convention against Torture: A Handbook on the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Martinus Nijhoff Publishers(1988) p.125.

³² 欧州人権裁判所の判例法の原理のひとつである。生きている文書(living instrument)とは、欧州人権裁判所元所長ルツィウス・ヴィルトハーバーによれば「条約は今日の条件に照らして解釈されなければならず、「条約は裁判所の解釈を通じて、社会的・道徳的および技術的發展における変革を考慮に入れて進化」し、「条約の文言は…1950 年の時点の意味で凍結されたままではありません。もしそうだとしたら、条約はその妥当性の一部を失ってしまったでしょう。」ルツィウス・ヴィルトハーバー「ヨーロッパ人権裁判所と人権保障」戸波江二ほか編『ヨーロッパ人権裁判所の判例』信山社(2008) xxviii 頁。

³³ 欧州人権条約の発展的解釈については、小畑郁「欧州人権条約における国家の義務の性質変化(一)(二)」『法学論叢』119 巻 2 号、121 巻 3 号(1986)、中井伊都子「欧州人権条約における国家の義務の範囲」『国際法外交雑誌』99 巻 3 号(2000)。

³⁴ Soering v. the United Kingdom, Application No.14038/88, Judgement of 7 July 1989, Series A: Judgements and Decisions, Vol.161 (1989).

³⁵ T.I. v. the United Kingdom, Third Section, Decision, European Court of Human Rights, Application No. 43844/98 (7 March 2000), Reports of Judgments and Decisions, 2000-III.

³⁶ *ibid.*, p.453.

³⁷ *ibid.*, p.455. 全文は以下参照。Application No. 43844/98 in the European Court of Human Rights Between: T.I. and the United Kingdom submission by the United Nations High Commissioner for Refugees,

4 February 2000.

³⁸ T. I. case, p.456.

³⁹ *ibid*, p.456.

⁴⁰ *ibid*, p.457.

⁴¹ *ibid*, p.456.

⁴² *ibid*, pp.456-457.

⁴³ *ibid*, p.456.

⁴⁴ *ibid*, p.459.

⁴⁵ *ibid*.

⁴⁶ Mohammed Alzery v. Sweden, Communication No.1416/2005, CCPR/C/88/D/1416/2005, 10 November 2006; Agiza v. Sweden, Communication No. 233/2003, CAT/C/34/D/233/2003 (2005).

⁴⁷ T.I. Case, p.461.

⁴⁸ Hirsi Jamaa and Others v Italy, Application no. 27765/09, 23 February 2012.

⁴⁹ *ibid*, para.84.

⁵⁰ *ibid*, para.129.

⁵¹ *ibid*, para.135. Charter of Fundamental Rights of the European Union (2000/C 364/01): Article 19
Protection in the event of removal, expulsion or extradition

2. No one may be removed, expelled or extradited to a State where there is a serious risk that he or she would be subjected to the death penalty, torture or other inhuman or degrading treatment or punishment.

⁵² Hirsi Case, para.137.

⁵³ *ibid*, para.138.

⁵⁴ *ibid*, para.156.

⁵⁵ *ibid*, para.157.

⁵⁶ *ibid*.

⁵⁷ *ibid*, para.158.

⁵⁸ James C. Hathaway & R. Alexander Neve 'Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection' *Harvard Human Rights Journal* Vol.10 (1997) p.149.

⁵⁹ James Crawford & Patrici Hyndman, "Three Heresies in the Application of the Refugee Convention" *International Journal of Refugee Law* Vol.1, No.2 (1989) p.171.

⁶⁰ Reinhard Marx "Non-Refoulement, Access to Procedures, and Responsibility for Determining Refugee Claims" *International Journal of Refugee Law* Vol.7, No.3 (1995) p.385.

⁶¹ M.K. and Others v. Poland, Application nos.40503/17 42902/17 43643/17, 23 July 2020.

⁶² *ibid*. para.177.

⁶³ *ibid*. para.185.