

仮訳・原文英語

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Guidance Note on the International Protection Needs of People Fleeing Myanmar*, May 2024, available at:

<https://www.refworld.org/policy/countrypos/unhcr/2024/en/147974>

ミャンマーから避難する人々の国際保護の必要性に関する ガイダンスノート

2024年5月

はじめに

1. 2010年に始まった政治改革により、ミャンマーでは、数十年にわたる軍政を経て民主主義への移行へと乗り出す中、2011年に軍民混合政権が樹立された¹。2015年に実施された総選挙は、この移行プロセスにおける1つの節目であった²。同時に、主要な閣僚ポストおよび議席を軍部が任命した者のために取りおくこととする2008年憲法を通じて、軍部は相当の政治的権力を維持した³。ミャンマーの政治情勢の複雑さをいっそう根深くするものとして、絶えることのない民族紛争、人権侵害、そして少数派集団の権利および国籍に関わる権利を後退させようとする試みがあり、2016～2017年にはこれが無国籍であるロヒンギャ少数派民族集団への大規模な暴力および人権侵害へと発展して、数十万人が故郷からの避難を余儀なくされた⁴。

2. 2020年の総選挙における国民民主連盟（NLD）の勝利に対しては、不正選挙であったとして軍部から異議が申し立てられた⁵。2021年2月1日、軍部はNLD政権を退陣させ、非常事態を宣言し、国家行政評議会（SAC）を通じて司法上・行政上・立法上のあらゆる権力を手にするに至った⁶。NLDの政治家、活動家およびいくつもの少数派民族集団の代表者らが連合を組み、現政権に代わる国民統一政府（NUG）を外国への避難中に結成した⁷。住民の中には、路上に出てこのような変化に反対する市民的不服従運動に乗り出した層もあったものの、これらの抗議は軍部によって

¹ Bertelsmann Stiftung, BTI 2024 Country Report Myanmar, 19 March 2024, www.ecoi.net/en/document/2105929.html.

² The Carter Center, Myanmar: 2015 General Election Final Election Report, 9 January 2017, <https://electionstandards.cartercenter.org/2017/01/09/myanmar-final-election-report/>.

³ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *A New Constitution for Myanmar: Towards Consensus on an Inclusive Federal Democracy*, 2022, www.idea.int/sites/default/files/publications/a-new-constitution-for-myanmar.pdf, pp. 13-14.

⁴ UN Human Rights Council, *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Situation of Human Rights of Rohingya Muslims and Other Minorities in Myanmar*, A/HRC/32/18, 20 June 2016, <https://reliefweb.int/report/myanmar/report-united-nations-high-commissioner-human-rights-situation-human-rights-rohingya>.

⁵ Reuters, *Crisis in Myanmar after Army Alleges Election Fraud*, 1 February 2021, www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-explainer/explainer-crisis-in-myanmar-after-army-alleges-election-fraud-idUSKBN2A113H/.

⁶ Bertelsmann Stiftung, *supra* footnote 1.

⁷ Wilson Center, *Myanmar's National Unity Government and Its Prospects for Military Victory*, 22 June 2021, www.wilsoncenter.org/blog-post/myanmars-national-unity-government-and-its-prospects-military-victory.

制圧された⁸。

治安・人権状況

3. 2021年2月に軍部が敷いた非常事態は、6か月間の延長が繰り返され（直近の延長は2024年1月31日）、依然として有効である。2021年3月に発布された戒厳令に基づき、一般市民も、戒厳令が適用される郡区で行なった広範な犯罪について軍事法廷で裁かれることがある⁹。2024年3月現在、330郡区中61郡区が戒厳令の適用対象であり、820万人以上に影響を与えている¹⁰。国連人権高等弁務官によれば、2021年2月以降に記録された、軍部によって殺害された一般市民の数は2024年3月現在で4,603人を超えており、2万人以上が政治的理由で拘禁されたままであるとされる¹¹。一部の被拘禁者は死刑を宣告された¹²。被拘禁者の中には、殴打やジェンダーに基づく暴力を含む拷問およびその他の形態の不当な取扱いを受けた者もいるとされ、そのために対象者が死亡したケースもある¹³。

4. 2023年の最後の四半期には、軍部、民族派武装勢力（EAGs）およびNUGの軍事部門である国民防衛隊（PDFs）が関わる紛争が顕著に拡大し、北東部・北西部・南東部の諸地域および西部のラカイン州に影響を与えた¹⁴。EAGsの一部、特に「三兄弟同盟」と提携勢力は、さまざまな前線全体を通じて同時多発的軍事作戦を仕掛け、ミャンマー軍と激しく衝突した¹⁵。2023年11月には、軍部とアラカン軍との間で合意されていた1年間の非公式な停戦が崩壊し、敵対行為の増加の引き金となった¹⁶。都市部は砲撃や空爆を伴う激しい戦闘に直面させられ、一般市民の死傷、必須サービスの途絶および相当規模の避難が生じた¹⁷。ミャンマー中部ではPDFsが軍への攻撃を激化さ

⁸ OHCHR, *Myanmar: UN Human Rights Expert Issues Report and Urges Decisive, Unified Action to Put an End to Brutality*, 4 March 2021, www.ohchr.org/en/press-releases/2021/03/myanmar-un-human-rights-expert-issues-report-and-urges-decisive-unified.

⁹ Bertelsmann Stiftung, *supra* footnote 1.

¹⁰ The Irrawaddy, *Number of Townships Placed Under Martial Law by Myanmar Junta Rises to 61*, 5 March 2024, www.irrawaddy.com/news/burma/number-of-townships-placed-under-martial-law-by-myanmar-junta-rises-to-61.html. For a map of all townships in Myanmar, see Myanmar Information Management Unit, *Myanmar States/Regions and Townships*, 17 November 2023, <https://themimu.info/news/updated-mimu-country-maps-0>.

¹¹ OHCHR, *Myanmar: Human Rights Situation Has 'Morphed into a Never-Ending Nightmare,' Says Türk*, 1 March 2024, www.ohchr.org/en/statements-and-speeches/2024/03/myanmar-human-rights-situation-has-morphed-never-ending-nightmare.

¹² UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Myanmar*, 9 March 2023, <https://undocs.org/en/A/HRC/52/66>, para. 25.

¹³ OHCHR, *supra* footnote 11; OHCHR, *Myanmar: Human Rights Situation Worsens as Military Lashes out Indiscriminately amid Losses – Türk*, 30 January 2024, www.ohchr.org/en/press-releases/2024/01/myanmar-human-rights-situation-worsens-military-lashes-out-indiscriminately. For reports of sexual violence and other forms of gender-based violence and harassment, see UN Human Rights Council, *supra* footnote 12, para. 72.

¹⁴ OCHA, *Myanmar: Intensification of Clashes Flash Update No. 4 (As of 14 November 2023)*, 15 November 2023, <https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-intensification-clashes-flash-update-4-14-november-2023-enmy>.

¹⁵ 「2023年10月27日、三兄弟同盟——アラカン軍、タアン民族解放軍（TNLA）およびミャンマー民族民主同盟軍（MNDA）により構成——は、同地域のSAC基地を標的として『1027作戦』を行った」。UN Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the Situation of Human Rights in Myanmar (advance unedited version)*, 14 March 2024, www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc5565-situation-human-rights-myanmar-report-special-rapporteur, para. 12.

¹⁶ OCHA, *supra* footnote 14; International Crisis Group (ICG), *A New Escalation of Armed Conflict in Myanmar*, 17 November 2023, www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/new-escalation-armed-conflict-myanmar.

¹⁷ OCHA, *Myanmar Humanitarian Update No. 35 | 2023 Year in Review*, 12 January 2024, www.unocha.org/publications/report/myanmar/myanmar-humanitarian-update-no-35-2023-year-review; OCHA,

せる一方、アラカン軍はインドとバングラデシュに接する西部諸地域で軍の基地を奪取し、カレン系勢力は、タイとの国境を越えた貿易にとってきわめて重要な要路である高速道路に攻撃を仕掛けています¹⁸。2023年12月まで、軍部とEAGsおよびPDFsとの戦闘は同国の多くの地域全体で根強く続いた¹⁹。暴力の矢面に立たされているのは一般市民であり、軍は、無差別的な空爆や砲撃を用いて一般市民および民生インフラを標的としている²⁰。

5. 2024年2月10日、軍部は国民軍役法（PMSL）の施行を発表した（同法が最初に採択されたのは軍政下にあった2010年のことである）²¹。同法によれば、18～35歳の男性国民および18～27歳の女性国民は最長24か月間の義務的徴集の対象とされ、非常事態中はその期間を5年まで延長できる²²。医師、技師、技術者および何らかの特別な専門性を有する個人などの「専門職」である男性および女性は、それぞれ45歳および35歳まで徴集の対象となり得る²³。法令では若干の免除および軍役延期事由についても定められているが、軍役に忌避した者は5年以内の収監刑もしくは罰金刑を科され、またはそれらを併科される²⁴。第1次徴集は2024年4月中旬のティンジャン祭の後に始まると軍部が発表したことから、PMSLで定められた年齢層に該当する多くの人々が同国を離れようと試みている²⁵。2024年3月末までに、地方行政官によって個人の招集および徴集候補者リストの作成が行われているという複数の報告があった²⁶。PMSLの施行がまだ発表されていない段階でさえ、軍部による強制徴集（一般市民の誘拐によるものを含む）はすでに広範に行われていたとされる²⁷。軍が村人を運搬員や人間の盾として使用しているとの報告もある²⁸。

6. その他の武装勢力も新兵募集の努力を強化しており、最近の報告では、EAGsが村々に新兵供出数の割当を課していること²⁹や、紛争地帯から逃れてEAGs支配下地域に避難してくる一般市

supra footnote 14.

¹⁸ ICG, *Crisis Watch Monthly Updates: Myanmar*, April 2024 and earlier, www.crisisgroup.org/crisiswatch/database?location%5b%5d=45.

¹⁹ OCHA, *Myanmar: Intensification of Clashes Flash Update No. 10 (As of 15 December 2023)*, 8 February 2024, <https://reports.unocha.org/en/country/asia-pacific/card/1luXfAkIVW/>; see also, International Institute for Strategic Studies, *Myanmar Conflict Map*, January 2024, <https://myanmar.iiss.org>.

²⁰ Action on Armed Violence, *Myanmar: 12 Killed and at Least 30 Injured by Artillery Shelling in Sittwe's Myoma Market, Rakhine*, 3 March 2024, <https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-12-killed-and-least-30-injured-artillery-shelling-sittwes-myoma-market-rakhine>; see also OCHA, *supra* footnote 19; and OHCHR, 30 January 2024, *supra* footnote 13.

²¹ OHCHR, *Myanmar: Military Junta Even Greater Threat to Civilians as it Imposes Military Draft, Warns UN Expert*, 21 February 2024, www.ohchr.org/en/press-releases/2024/02/myanmar-military-junta-even-greater-threat-civilians-it-imposes-military.

²² Republic of the Union of Myanmar, *People's Military Service Law (State Peace and Development Council Law No. 27/ 2010)*, 4 November 2010, Articles 2(b), 3 and 4. A non-official English translation of the law is available at www.asianlii.org/mm/legis/laws/pmslpadcln272010638/.

²³ *Ibid.*, Article 2(d).

²⁴ *Ibid.*, Articles 23 and 24. For exemption from military service see Article 22; for postponement of military service see Article 15.

²⁵ OHCHR, *supra* footnote 21.

²⁶ The Irrawaddy, *Myanmar Resistance Groups Assassinate 10 Junta Officials Linked to Forced Conscription*, 26 March 2024, www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-resistance-groups-assassinate-10-junta-officials-linked-to-forced-conscription.html.

²⁷ UN Human Rights Council, *supra* footnote 15, paras 40-42; OHCHR, *supra* footnote 21.

²⁸ UN News, *Myanmar: Mandatory Conscription Shows Junta's 'Desperation', Rights Expert Says*, 21 February 2024, <https://news.un.org/en/story/2024/02/1146802>.

²⁹ See for example: ICG, *Treading a Rocky Path: The Ta'ang Army Expands in Myanmar's Shan State*, 4 September 2023, www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/b177-treading-rocky-path-taang-army-expands-myanmars-shan-state.

民への強要、性暴力、拉致および強制徴募が発生していること³⁰が明らかになっている。すべての紛争当事者による子どもの徴募³¹およびジェンダーに基づく暴力³²についての懸念も、根強く残る。ミャンマー出身で国籍を持たないイスラム教徒少数派民族集団であるロヒンギヤの状況に関して、複数の報告で特段の懸念が表明されている³³。

人道状況

7. ミャンマー国内の人道状況は2021年2月の軍部による政権奪取以降さらに悪化しており、人口の3分の1が人道援助を必要としている³⁴。チン、マグウェ、マンダレー、ラカインおよびサガインの各州/地域は、2023年5月に同国を襲ったサイクロン・モカの余波への対応をいまなお迫られている³⁵。戦闘の再開、農業生産の減少、記録的な食料価格高騰およびサイクロン・モカの影響はいずれも高水準の食料不安を助長し、1,290万人が食料援助を緊急に必要とする状況にある³⁶。保健従事者の不足、不十分なインフラおよび必須医薬品・医療器具の不足により、特に村落部および周縁化された共同体では、保健ケアへのアクセスを妨げる相当の障壁が存在する³⁷。紛争を誘因とする避難の急増および脆弱な治安環境は、過去3年に渡って教育サービスを中断させ続けており、ミャンマーの子どもたちに長期的影響を及ぼすことになる³⁸。2023年末までに450万人の子どもが緊急事態下における教育のための支援を必要とする状態に陥っており、推定で学齡児の3分の1がいかなる形態の学習施設にも登録されていなかった³⁹。人道アクセスは、治安状況⁴⁰

³⁰ HRW, *World Report 2024: Myanmar*, 11 January 2024, www.hrw.org/world-report/2024/country-chapters/myanmar; HRW, *Myanmar: Armed Group Abuses in Shan State*, 21 December 2023, www.hrw.org/news/2023/12/21/myanmar-armed-group-abuses-shan-state.

³¹ UN General Assembly, *Children and Armed Conflict: Report of the Secretary-General*, 5 June 2023, <https://undocs.org/en/A/77/895>, para. 138.

³² HRW, 11 January 2024, *supra* footnote 30.

³³ On the issue of Rohingya being trapped in hostilities between parties, see: OHCHR, 30 January 2024, *supra* footnote 13. Regarding detention and forced recruitment of Rohingya, see: UN, *Statement Attributable to the Spokesperson for the Secretary-General – on Myanmar*, 18 March 2024, www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2024-03-18/statement-attributable-the-spokesperson-for-the-secretary-general-myanmar. Regarding allegations of recruitment of Rohingyas by the Myanmar military, see: Voice of America, *Video Shows Rohingya Forcibly Recruited Into Myanmar Military*, 14 March 2024, www.voanews.com/a/video-shows-rohingya-forcibly-recruited-into-myanmar-military-/7528194.html. On the use of Rohingyas as human shields by EAGs, see: Dhaka Tribune, *The Rohingya in the Shadow of the Arakan Army*, 2 March 2024, www.dhakatribune.com/opinion/longform/340772/the-rohingya-in-the-shadow-of-the-arakan-army. Regarding the living conditions and restrictions to freedom of movement of the Rohingyas in Rakhine state, see: HRW, 11 January 2024, *supra* footnote 30.

³⁴ OCHA, *Myanmar Humanitarian Needs and Response Plan 2024*, December 2023, www.unocha.org/publications/report/myanmar/myanmar-humanitarian-needs-and-response-plan-2024-december-2023-enmy, p. 3.

³⁵ UNDRR, *Extremely Severe Cyclonic Storm Mocha, May 2023, Myanmar: Global Rapid Post-Disaster Damage Estimation (GRADE) Report*, 22 January 2024, www.preventionweb.net/publication/extremely-severe-cyclonic-storm-mocha-may-2023-myanmar-global-rapid-post-disaster-0.

³⁶ OCHA, *supra* footnote 34, pp. 52-54; FAO, *GIEWS Update: The Republic of the Union of Myanmar - The Current Critical Food Insecurity Situation Could Deteriorate in the Second Half of 2023*, 4 August 2023, www.fao.org/documents/card/en/c/cc7195en.

³⁷ OCHA, *supra* footnote 34, pp. 55-57; WHO, *Ensuring “Health for All” in Myanmar: The Need for Urgent Action*, 7 April 2023, www.who.int/myanmar/news/detail/07-04-2023-ensuring--health-for-all--in-myanmar--the-need-for-urgent-action.

³⁸ UNICEF, *Myanmar Humanitarian Situation Report No. 11*, 14 February 2024, www.unicef.org/media/152121/file/Myanmar-Humanitarian-SitRep-End-of-Year-2023.pdf, p. 2.

³⁹ OCHA, *supra* footnote 34, pp. 49-51.

⁴⁰ OCHA, *Lack of Access and Funding Hampering Aid to 18 Million People in Myanmar*, *UN Humanitarian Chief*

に加え、さまざまな紛争当事者による人道援助ワーカーの恣意的逮捕にも影響を受けており、2023年1月～11月にかけてそのような逮捕が142件発生している⁴¹。また、燃料不足によって運輸、通信、農業および工業の各部門に被害が生じている⁴²。

強制避難

8. 2023年10月以降に紛争および暴力の水準が高まったことにより、同国における国内避難民（IDPs）の人数は相当に増加した⁴³。このような状況の悪化は、近隣諸国への国境を越えた移動の引き金ともなっている⁴⁴。

9. 2024年4月29日現在、ミャンマーでは計300万人が国内避難民化しており、そのうち270万人は2021年2月以降に紛争および暴力によって避難を余儀なくされた人々である⁴⁵。2021年2月1日以降、アジア・太平洋諸国ではミャンマーからの新規到着者が12万5,000人記録されており、ミャンマーからの避難者数総計は130万人に達している⁴⁶。国際保護を求めるミャンマー出身者の人数は、特に登録にアクセスすることにまつわる制約により、過少に報告されている可能性がきわめて高い。

国際保護の必要性

10. ミャンマーにおける紛争の激化、広範な暴力およびすべての紛争当事者が一般市民に対して行っている深刻な人権侵害を背景として、UNHCRは引き続き、すべての国に対し、ミャンマーから避難してくる一般市民に自国の領域へのアクセスを認め、庇護を求める権利を保障し、かつノン・ルフールマン原則の尊重を常に確保するよう求める⁴⁷。陸海の国境における押し返しは、ノン・ルフールマン原則と両立しない。UNHCRは、国際海事法に基づいて設けられている捜索救助制度は国際難民法・人権法の諸要件と両立する形で実施される必要があることを想起する。被救助者は、食料、シェルターおよび医療ニーズを含む人間の基本的ニーズを満たすことのできる安全な場所に、可能な限り早く上陸させられなければならない⁴⁸。ミャンマーからの避難を余儀なくされた個人は、通常、不法な入国または在留を理由として拘禁されるべきではない⁴⁹。

Martin Griffiths Says Following Visit to the Country, 17 August 2023, <https://reliefweb.int/report/myanmar/lack-access-and-funding-hampering-aid-18-million-people-myanmar-un-humanitarian-chief-martin-griffiths-says-following-visit-country>.

⁴¹ OCHA, 12 January 2024, *supra* footnote 17.

⁴² UNICEF, *supra* footnote 38.

⁴³ OCHA, 12 January 2024, *supra* footnote 17, p. 1.

⁴⁴ UNHCR, *Myanmar Emergency Update*, 5 February 2024, <https://data.unhcr.org/en/documents/details/106848>, p. 1.

⁴⁵ UN Myanmar, *Statement by the Resident and Humanitarian Coordinator a.i. for Myanmar: More than 3 Million People Forced to Flee their Homes in Myanmar*, 3 May 2024, <https://reliefweb.int/report/myanmar/statement-resident-and-humanitarian-coordinator-ai-myanmar-3-may-2024>.

⁴⁶ UNHCR Operational Data Portal, *Myanmar Situation* (last updated as of 29 April 2024), <https://data.unhcr.org/en/situations/myanmar>.

⁴⁷ UNHCR, *Legal Considerations on the Roles and Responsibilities of States in Relation to Rescue at sea, Non-refoulement, and Access to Asylum*, 1 December 2022, www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2022/en/124184, Section 3.

⁴⁸ *Ibid.*, Section 2.

⁴⁹ 庇護を求めることは違法な行為ではない。庇護希望者の拘禁は常に最後の手段に留められるべきであり、身体的自由の保障が原則とされるべきである。拘禁を検討する場合には、法律による定めがあ

11. UNHCR は、各国に対し、国際保護を求めるすべての新規到着者を登録するとともに、該当する個人全員に対して登録を証明する文書を発行するよう求める。庇護の文民的性格を維持するため、各国は、軍事活動に関与した者を特定して文民たる難民の者達から引き離すべく、到着者の状況を注意深く評価する必要がある⁵⁰。

国際難民保護の適格性

12. ミャンマー国民およびミャンマーに常居所を有していた者が国際保護を求めて行うすべての申請は、国際・地域難民法に従い、公正かつ効率的な手続きにおいて処理されるべきである。ミャンマーにおける最近の情勢の変化（PMSL の施行の発表を含む）を踏まえ、UNHCR は、ミャンマーから避難してきた人々の国際保護の必要性が高まっていることを懸念する⁵¹。UNHCR は、軍・EAGs・PDFs 間の紛争を背景として現在広がっている広範な人権侵害状況を理由としてミャンマーから避難してきた人々は、1951年難民の地位に関する条約（1951年難民条約）第1条⁵²もしくは UNHCR の任務に基づくより広義の難民基準⁵³または地域文書⁵⁴に基づき、国際難民保護を必要

り、非差別的であり、かつ期間制限が設けられているべきである。拘禁は、必要性、あらゆる事情に照らした合理性および正当な目的との比例性を備えているべきである。手続的保障措置が用意されているべきであり、また拘禁環境は人間的かつ尊厳のあるものでなければならず、かつ独立の監視および査察の対象とされるべきである。拘禁を実行に移す前に、拘禁の代替措置が常に検討されるべきである。UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2012/en/87776 参照。

⁵⁰ UNHCR, *Guidance Note on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum*, December 2018, www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2018/en/122651; Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Conclusion on the Civilian and Humanitarian Character of Asylum No. 94 (LIII) - 2002*, 8 October 2002, www.refworld.org/policy/exconc/excom/2002/en/46718.

⁵¹ For guidance on claims for international protection based on military service and forced recruitment, see: UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 10: Claims to Refugee Status Related to Military Service within the Context of Article 1A (2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, HCR/GIP/13/10/Corr. 1, 12 November 2014, www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2014/en/101233.

⁵² UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951, UN Treaty Series, Vol. 189, p. 137, www.refworld.org/legal/agreements/unga/1951/en/39821 and UN General Assembly, *Protocol Relating to the Status of Refugees*, 31 January 1967, UN Treaty Series, Vol. 606, p. 267, www.refworld.org/legal/agreements/unga/1967/en/41400.

⁵³ 難民に国際保護を提供する UNHCR の権限は、出身国および常居所を有していた国の外にいる個人であって、一般化した暴力または公の秩序を著しく乱す出来事によって生じた生命、身体的不可侵性または自由への重大な脅威を理由として当該国に帰ることができないまたは帰ることを望まない者に対して及ぶ。この点に関して、以下を参照：UNHCR, *Providing International Protection Including Through Complementary Forms of Protection*, 2 June 2005, EC/55/SC/CRP.16, www.refworld.org/reference/annualreport/unhcr/2005/en/58155; UNHCR, *Note on International Protection*, 7 September 1994, A/AC.96/830, www.refworld.org/policy/unhcrnotes/unhcr/1994/en/39142; UNHCR, *Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and His Office*, October 2013, www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2013/en/94483; UNHCR, *MM (Iran) v. Secretary of State for the Home Department - Written Submission on Behalf of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 3 August 2010, C5/2009/2479, www.refworld.org/jurisprudence/amicus/unhcr/2010/en/75841, para. 10.

⁵⁴ 地域文書に基づく広義の難民基準には以下のものが含まれる：Asian-African Legal Consultative Organization (AALCO), *Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees ("Bangkok Principles")*, 31 December 1966, www.refworld.org/legal/resolution/aalco/1966/en/18604, Article I(2); Organization of African Unity, *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa ("OAU Convention")*, 10 September 1969, 1001 UNTS 45, www.refworld.org/legal/agreements/oau/1969/en/13572, Article I(2); Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, *Cartagena Declaration on Refugees*, 22 November 1984, www.refworld.org/legal/resolution/rri/1984/en/64184, Conclusion 3. EU 加盟国の申請者は補充的保護(subsidiary protection)を受ける資格を有する場合がある：European

とする可能性が高いと考える。

13. 1951年難民条約は国際難民保護制度の基礎をなすものである。したがって、最初に1951年難民条約上の定義に基づいて難民資格についての評価を行う、逐次的アプローチが望ましい。ただし、集団的状况または特有の地域的文脈がある場合などにおいて、地域文書に掲げられた広義の難民基準を直接適用することが実際的かつ効率的である場合には、1951年難民条約の処遇基準が適用される限り、そうすることも可能である⁵⁵。UNHCRには、各国が十分なケース処理方式を整備するための技術的援助および運用面での支援を提供する用意がある⁵⁶。

国際保護の必要性評価における制約

14. ミャンマーにおける情報収集および報告を妨げる障壁が存在することに鑑み、UNHCRは、審査官に対し、申請者が提供した証拠のすべての側面の裏付けおよび確証となる検証済みの出身国情報が存在しないことを理由として不利な推論を行わないよう、求める。紛争の影響を受けている地域へのアクセスが制約されているミャンマーの現状⁵⁷では、人権侵害が記録・報告されないままになる状況が頻繁に生じることになる。したがって、特定の人権侵害事件または人権侵害パターンを記述した出身国情報が存在しないこと自体は、申請者の陳述が他の点では一貫していて矛盾がない場合には、申請者の陳述の信憑性を疑う理由とされるべきではない。

15. また、ミャンマーの人道危機によって同国の広範な人権侵害状況が震でしまうことになってはならない。同国を逃れてきた者が、避難の理由として、生存に関わる差し迫ったニーズを真っ先に挙げる場合もあろう。このことにより、国際保護申請の詳細な審査が行われなくなることが生じるべきではない。証拠提出責任の共有(shared burden of proof)に関して、UNHCRは、避難を強いられた理由（帰国すれば迫害の可能性があるという恐怖を含む）について十分かつ完全な陳述を行う機会が庇護申請者に与えられることを確保するよう、審査官に対して求める。

国内避難・移住の選択可能性

16. ミャンマー全域で情勢が流動的であることに鑑み、UNHCRは、ミャンマー国民およびミャンマーに常居所を有していた者に対し、国内避難・移住の選択可能性に基づいて国際保護を否定することは適切ではないと考える⁵⁸。

Union: Council of the European Union, *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on Standards for the Qualification of Third-Country Nationals or Stateless Persons as Beneficiaries of International Protection, for a Uniform Status for Refugees or for Persons Eligible for Subsidiary Protection, and for the Content of the Protection Granted (Recast)*, OJ L. 337/9-337/26, 20 December 2011, www.refworld.org/legal/reglegislation/council/2011/en/84781, Articles 2(f), 15.

⁵⁵ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 12: Claims for Refugee Status Related to Situations of Armed Conflict and Violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees and the Regional Refugee Definitions*, 2 December 2016, www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2016/en/113881, para. 88.

⁵⁶ UNHCR, *Aide-Memoire & Glossary of Case Processing Modalities, Terms and Concepts Applicable to RSD under UNHCR's Mandate (The Glossary)*, 2020, www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2020/en/119486.

⁵⁷ UN Human Rights Council, *Situation of Human Rights in Myanmar since 1 February 2021*, 15 November 2023, <https://undocs.org/en/A/HRC/53/52>.

⁵⁸ 「武力紛争および暴力の発生する状況とその影響が、地理的に制限されており、国の特定の地域に限られている場合のみ、国内避難または国内移動の選択肢の存在を審査することが妥当でありうる。 (...) 当該領域に対する (...) 非国家主体による一定の行政的な権限や管理の行使を、国家による保護

除外条項の検討

17. ミャンマーから避難してくる人々の中には、1951年難民条約第1条Fに掲げられた除外条項の範囲に入る行為に関係していた個人が含まれている可能性がある。このような場合、国際難民保護からの除外の理由となりうる犯罪についての個人の責任に関わるすべての問題について、注意深く審査することが必要になる⁵⁹。

と同等のものにとらえることは不適切であろう。このような支配は移行時のものまたは一時的なもので、(...) 国家が果たすべき一般的な機能を備えていないことが多い。特に、非国家主体や団体は国家としての特性を有していない。彼らの法の執行能力は制限的である」。UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 12: Claims for Refugee Status Related to Situations of Armed Conflict and Violence under Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees and the Regional Refugee Definitions*, 2 December 2016, www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2016/en/113881. See also UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, reissued April 2019, www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2019/en/123881, para. 91; UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 4: "Internal Flight or Relocation Alternative" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 23 July 2003, www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2003/en/32047.

⁵⁹ UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*, 4 September 2003, HCR/GIP/03/05, www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2003/en/14733.

新たな申請もしくは再申請または後発的理由に基づく申請の根拠としての事情の変化

18. UNHCR は、各国に対し、ミャンマーの外にいたものの直近の紛争拡大まで庇護申請の必要がなかったミャンマー出身者について、同国における事情の変化を理由として直面する可能性がある新たなリスクを根拠として、後発的理由に基づく申請を行えることを確保するよう求める。UNHCR はまた、庇護国に対し、以前に国際保護の申請を不認定とされたミャンマー国民およびミャンマーに常居所を有していた者について、ミャンマーの現在の情勢が難民としてのまたはその他の形での国際保護の必要性を生じさせる可能性のある事情の変化に相当することを根拠として、新たな申請または再申請を行えることも確保するよう求める。1951年難民条約の優越性に照らし、UNHCR は、庇護国に対し、法的地位および諸権利へのアクセスという点で難民保護に匹敵するものではない補完的形態の国際保護を受けているミャンマー出身者について、ミャンマーにおける事情の変化に照らし、難民保護のための新たな申請を行うことを認めるよう求める。

無国籍

19. ミャンマーの国籍法およびその差別的な運用に鑑み、ロヒンギャである者は一般的に、1954年無国籍者の地位に関する条約⁶⁰に掲げられた「無国籍者」の定義に該当する⁶¹。UNHCR は、各国に対し、ロヒンギャである者が庇護手続きへのアクセスを否定されず、いずれかの国の国籍を有する難民と同水準の保護を付与されること、および、国籍を持たない事実を適切に考慮に入れることを確保するよう求める。

一時的保護および滞在の取決め

20. 国内庇護制度を有しない国においては、UNHCR は、各国に対し、適切な保障を伴った滞在の法的根拠（諸形態の一時的保護またはその他の滞在の取決めなど）をミャンマー出身者に提供するよう奨励する⁶²。UNHCR は、ミャンマー国民およびミャンマーに常居所を有していた者を対象としてこのような取決めをすでに導入している国々を称賛するとともに、各国に対し、ミャンマーにおける人権・治安状況が恒久的に改善されて、自主的かつ安全な尊厳のある帰還が可能になったと客観的評価に基づいて判断できるようになるまで、これらの取決めを維持するよう奨励

⁶⁰ UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Stateless Persons*, UN Treaty Series, Vol. 360, p. 117, 28 September 1954, www.refworld.org/legal/agreements/unga/1954/en/32744.

⁶¹ Socialist Republic of the Union of Burma, *Citizenship Law*, 1982, www.refworld.org/legal/legislation/natlegbod/1982/en/49622. 植民地行政官が100年以上前に作成した135の「国民民族」(national races)一覧が軍政下で再導入され、1989年から国籍の根拠として利用されている。Bertelsmann Stiftung, *BTI 2024 Country Report Myanmar*, 19 March 2024, www.ecoi.net/en/document/2105929.html; and Yangon, Ministry of Information, *State Law and Order Restoration Council Chairman Commander in Chief of the Defence Services General Saw Maung's Addresses and Discussions in Interview with Foreign Correspondents*, 1989, pp. 182-183 (p. 247 in English translation); 「135の国民民族が居住する我がミャンマー連邦」, *Working People's Daily* (Burmese edition), 26 September 1990, in ICG, *Identity Crisis: Ethnicity and Conflict in Myanmar*, 28 August 2020, www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/312-identity-crisis-ethnicity-and-conflict-myanmar, p. 7 (footnote 33). See also, UNHCR, *The Displaced and Stateless of Myanmar in the Asia-Pacific Region*, January 2021, <https://reporting.unhcr.org/myanmar-displaced-and-stateless-asia-pacific-region>.

⁶² UNHCR, *Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements*, February 2014, www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2014/en/74916.

する。それまでの間、一時的保護またはその他の滞在の取決めの利益を受けているミャンマー出身者は、身分関係登録⁶³、保健ケアへのアクセス、教育へのアクセス、家族統合、移動の自由、シェルターへのアクセスおよび就労の権利を含む基礎的サービスおよび基本的権利に、平等にかつ差別なくアクセスできるべきである。

非送還に関する勧告

21. ミャンマー情勢が流動的であり、同国における人道緊急事態とあいまって当面は不確実な状況が続く可能性があることから、UNHCR は、各国に対し、ミャンマー国民およびミャンマーに常居所を有していた者（庇護申請が不認定とされた者を含む）の強制送還を一時停止するよう求める。強制送還の禁止は最低限の基準であり、ミャンマーの治安、法の支配および人権状況が顕著に改善され、国際保護を必要としないと判断された人々の安全かつ尊厳ある帰還が可能になるまで、有効とされ続ける必要がある。

22. ミャンマーの近隣諸国には、難民に保護および援助を提供してきた 10 年に及ぶ歴史がある。UNHCR は、これらの国々に対し、自国の国際法上の義務と、避難を余儀なくされたすべての人々の命を守る人道的伝統を擁護し続けるよう求める。UNHCR とそのパートナーには、難民が必要な保護および援助を受けられるようにするため、この地域の国家当局および地方当局にいつその支援を提供する用意がある。

⁶³ Ibid.; Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Conclusion on Civil Registration No. 111 (LXIV)-2013*, 17 October 2013, www.refworld.org/policy/exconc/excom/2013/en/18494.