

# 別冊 難民保護に関する国際基準 — 条約と指針

国際保護に関するガイドライン第11号、第12号、第13号



国連難民高等弁務官事務所

別冊 難民保護に関する国際基準  
— 条約と指針

国際保護に関するガイドライン第11号、第12号、第13号

**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**

国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) は、「国連難民高等弁務官事務所規程」に規定された任務に従い、1951年難民の地位に関する条約第35条および1967年同議定書第2条に沿って、本ガイドラインを発行する。本ガイドラインは「難民認定基準ハンドブック－難民の地位の認定の基準及び手続に関する手引き－」(初版1979年/再発行、ジュネーブ、2011年) およびその他の国際保護に関するガイドラインを補足するものである。

幅広い意見聴取の結果である本ガイドラインは、各国政府、法律実務家、審査官および現場で難民認定にあたる UNHCR 職員に法解釈の指針を示し、また、一応の難民認定のアプローチの適用について政府に助言することを目的としている。

難民認定基準ハンドブックおよび国際保護に関するガイドラインは <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html> より入手可能である。

今後のガイドラインに対する公式の協議への呼びかけは、<http://www.unhcr.org/544f59896.html> に掲載される。

## I. はじめに

1. 「一応の」(*prima facie*) 難民認定のアプローチとは、出身国（無国籍の庇護希望者の場合は、以前の常居国）における一見して明白で客観的な状況に基づいて行われる、国家または UNHCR による難民認定をいう<sup>1</sup>。一応の難民認定のアプローチは、そのような状況から逃れてくる者が適用可能な難民の定義に該当する危害のリスクに晒されていることを認めるものである<sup>2</sup>。

2. 一応の難民認定のアプローチは、個別の難民認定手続においても適用され得る（本ガイドラインの第 3 部 D を参照のこと）が、難民の大規模流入の事態において個別の難民認定が非現実的、不可能または不必要な場合など、集団的な状況に適用されることが多い。一応の難民認定のアプローチは、その他の集団避難の事例にも適用され得る。同じような状況に置かれた人々の集団が難民としての特性を有することが明白である場合がその一例である。

3. 一応の難民認定の方式をもとに難民の地位を認定することは、60 年間以上にわたって、国家および UNHCR の一般的な実務であった。一応の難民認定が一般的に使用され、また、世界の難民の大多数は一応の難民認定により認定されているという事実にも関わらず<sup>3</sup>、この実務の指針となる共通の基準はほとんど明らかにされてこなかった。本ガイドラインでは、一応の難民認定のアプローチを適用する際の法的基盤のほか、手続や証拠に関する側面について説明する。本ガイドラインでは国家および UNHCR による一般的な適用の基準を概説するが、一部の基準（例えば、法令）は国家によってのみ採用可能である。本ガイドラインは、主に集団認定に焦点を当てるが、第 III 部 D では一応の難民認定のアプローチが個別の手続でどのように適用され得るかについても触れる。

### A. 定義および説明

4. 一般的に、「一応の」(*prima facie*) とは、「一見して」<sup>4</sup>または「表面上」<sup>5</sup> という意味を持つ。UNHCR の難民認定基準ハンドブックは一応の難民認定の方式による集団認定を以下のように描写している。

集団の構成員が個別的に難民であると考えられるような状況の下で全集団が移動を強いられているような事態も生じている。このような場合においては、援助を提供する緊急の必要性があることが多く、しかも集団の各個人について個別に難民の地位の認定を行うことが実際上不可能であることも多い。こうして、いわゆ

<sup>1</sup> UNHCR, “Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework”, 19 February 2001, EC/GC/01/4, available at: <http://www.unhcr.org/3ae68f3c24.html>, para. 6.

<sup>2</sup> Ivor C. Jackson, “The Refugee Concept in Group Situations” (Martinus Nijhoff, 1999), p. 3.

<sup>3</sup> UNHCR のデータによると、2012 年には 1,121,952 名の難民が集団的に認定され、239,864 名が個別に認定された。集団的に認定された難民の全員が一応の難民認定のアプローチにより認定された者である。

<sup>4</sup> ラテン語から派生。「案件中の主張を裏付けるに足る証拠があり、その主張を覆す証拠がない限り成立する案件」(Osborn’s Concise Law Dictionary (10th edition, Thomson Sweet & Maxwell, 2005))

<sup>5</sup> The Oxford English Dictionary (1st edition 1933, reprinted 1978, online version, available at: <http://www.oed.com/view/Entry/151264?redirectedFrom=prima+facie#eid>).

る難民の地位の「集団認定」——反証がない場合には、その集団の各個人は「一応の」(prima facie) 難民として扱われる——が採用されてきたのである<sup>6</sup>。

5. 以下をはじめとする適用可能な難民の定義に従って、一応の難民認定の方式による難民認定を行うことができる。

- ・ 1951 年難民の地位に関する条約および 1967 年議定書（以下「1951 年条約」）第 1 条 A (2) <sup>7</sup>
- ・ 地域的な難民関連文書における定義<sup>8</sup>
- ・ UNHCR の事務所規程と国連総会の権限の下でさらに発展した難民マנדート<sup>9</sup>

地域的な難民の定義はある程度、紛争、占領、大規模な人権侵害、暴力が一般化した状況や公の秩序を著しく乱す出来事などの出身国における客観的な状況から逃れる人々の大規模な到着に対応するために作られており、集団認定の形式に特に適している。一般的には 1969 年の「アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規律するアフリカ統一機構（アフリカ連合）条約」（以下「OAU 条約」）における難民の定義<sup>10</sup> と関連付けられるが、一応の難民認定のアプローチを採用することは、アフリカに特有なことではない。どの文書が適用されたとしても、その評価は、適用可能な難民の定義（第 II 部 A）に関連する出身国または以前の常居国における一見して明白な客観的状況に基づいて行われる。

6. 一応の難民認定のアプローチは難民として認定する場合においてのみ作用する。不認定の決定には、個別の評価が必要である。

## B. 難民の地位および適用可能な権利

7. 一応の難民認定の方式によって認定された難民はそれぞれ、認定が行われた国において難民の地位による利益を受け、関連する条約や文書に含まれる権利を享受する。難民の地位の一応の認定は、その後の確定を待つ間の仮の地位または暫定的な地位と混同されてはならない。むしろ、一応の難民認定の方式により決定され

<sup>6</sup> UNHCR 『難民認定基準ハンドブック—難民の地位の認定の基準及び手続に関する手引き—』（2011 年 12 月に再発行、HCR/IP/4/ENG/REV.3、以下「UNHCR ハンドブック」）第 44 項。

<sup>7</sup> 1951 年条約の第一条 D に基づき、UNRWA による保護や支援が終止した場合、一応の難民認定はパレスチナ難民にも適用され得る。

<sup>8</sup> 例えば、以下の地域的な拡大された難民の定義を参照のこと。アフリカ統一機構（アフリカ連合）「アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規律する条約」（1969 年 9 月 10 日、以下「OAU 難民条約」）第 1 条第 2 項、中央アメリカ、メキシコおよびパナマにおける難民の国際的保護に関する会議で採択された「難民に関するカルタヘナ宣言」（1984 年 11 月 22 日、以下「カルタヘナ宣言」）の結論 III (3) を参照のこと。

<sup>9</sup> UNHCR, “Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office”, October 2013, p. 3. 同文書は UNHCR の難民に対するマנדート（任務）を「迫害、紛争、一般化した暴力や公の秩序を著しく乱すその他の状況のおそれを理由に出身国の外にあり、その結果、国際保護を必要とするすべての者」としている。

<sup>10</sup> OAU 難民条約第 1 条。

た難民の地位は、終止条項<sup>11</sup>の条件が満たされるか、その地位が別途取消し<sup>12</sup>もしくは無効<sup>13</sup>とされない限り、その国で有効であり続ける。

8. 一応の難民認定の方式で認定された難民はその旨を通知され、その地位を証明する文書を発行されるべきである<sup>14</sup>。

### C. 適用の環境および一応の難民認定のアプローチが適切な状況

9. 一応の難民認定のアプローチは、特に大規模に難民が到着する状況に適している。大規模流入の状況の特徴は、国際保護を必要とする人々がそうした人々の主張について個別に認定を行うことが非現実的となるほどの数と速度で国境を越えて到着することである<sup>15</sup>。

10. 一応の難民認定のアプローチは、その到着は大規模なものではないが、一見して明白な共通の危害のリスクを持つ同じような状況に置かれた個人の集団についても適切であるかもしれない。同じような状況に置かれた個人が共有し得る特徴としては、例えば、民族・以前の常居所・宗教・ジェンダー・政治的背景・年齢やこれらの組み合わせなどがあり、その者らをリスクにさらすものである。

11. 一応の難民認定のアプローチは都市部または農村部、キャンプまたはキャンプ外のいずれの環境においても適用され得る。

12. 前述のすべての状況下において、安全上、法律上、業務上の要素を考慮した結果、一応の難民認定のアプローチが適切ではない場合がある。スクリーニングや

---

<sup>11</sup> UNHCR, “The Cessation Clauses: Guidelines on their Application”, 26 April 1999, available at: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3c06138e4>, para. 2. また、UNHCR 「国際保護に関するガイドライン 3 : 難民の地位に関する 1951 年条約第 1 条 C (5) および (6) 下での難民の地位の終止について」 (2003 年 2 月 10 日、HCR/GIP/03/03、<http://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html> で入手可能、以下「UNHCR 終止ガイドライン」) の第 1 段落も参照。

<sup>12</sup> UNHCR, “Note on the Cancellation of Refugee Status”, 22 November 2004, available at: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=41a5dfd94>, para. 1(i). (以下「取消しに関する UNHCR 覚書」)

<sup>13</sup> UNHCR 「国際保護に関するガイドライン 5 : 除外条項の適用 : 難民の地位に関する 1951 年条約第 1 条 F 項」 (2003 年 9 月 4 日、CR/GIP/03/05、以下「UNHCR 第 1 条 F 除外条項に関するガイドライン」、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857684.html> より入手可能) 第 6 段落を参照。

<sup>14</sup> Executive Committee, (以下「ExCom」) Conclusion No. 8 (XXVIII), 12 October 1977 on the Determination of Refugee Status, available at: <http://www.unhcr.org/3ac68c6e4.html>.

<sup>15</sup> UNHCR, “Guidelines on the Application in Mass Influx Situations of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees”, 7 February 2006, available at: <http://www.refworld.org/docid/43f48c0b4.html>, para. 1. (以下「UNHCR 大量流入・除外条項ガイドライン」) 本ガイドラインでは「大規模移動 (Large-scale movements)」または「大規模到着 (large-scale arrivals)」の用語が好まれているが、他のガイドラインでは、例えば「大量流入 (mass influx)」など、他の用語も使われている。ある状況を「大規模移動 (large-scale movements)」または「大規模到着 (large-scale arrivals)」と見なすにあたり、人数についての厳格な基準があるわけではない。むしろ、到着国の裁量により、登録・処理・支援の対応力や人々が到着する速度、1 日または 1 カ月あたりの到着の割合などを考慮して、こうした状況の指定が行われる。

その他の手続（例えば、一時的保護）、状況によっては、個別の難民認定といった代替的な保護に関する対応が、直面している状況により適している可能性がある<sup>16</sup>。

## II. 実体的分析

### A. 一見して明白で客観的な状況

13. 一応の難民認定は、その状況に適用される難民の定義に照らして評価された出身国または以前の常居国における一見して明白で客観的な状況に基づくものである。

14. 一応の難民認定によって難民の地位の認定を行う際に準拠すべき適切な文書を判断する際、そうしないことについての正当な理由がある場合を除き、一般的には普遍的で主要な難民のための法的文書として 1951 年条約の要件がまず考慮されなければならない<sup>17</sup>。

15. 1951 年条約の定義に関していえば、1951 年条約上の根拠を理由とした集団全体に対する迫害の証拠がある場合、1951 年条約に基づいて難民の地位が認定されるべきである。このような状況では、避難を引き起こした出来事や状況が自明であるため、おそれの要素の個別の評価は通常不要となる。

16. 地域的な難民の定義については、OAU 難民条約やカルタヘナ宣言における拡大された難民の定義に基づき、代替的または追加的に認定される可能性がある<sup>18</sup>。そのような場合、国家は通常、特定の状況の「難民を生み出す」特徴について合意し、一応の難民認定のアプローチを適用する。

17. 一応の難民認定により難民の地位を認定する決定の基礎となる一見して明白な状況を特定するにあたり、出身国情報が重要な役割を担う<sup>19</sup>。そのような情報は関連性があり、最新のもので、そして信頼のできる情報源によるものであるべきである。同時に、出身国または以前の常居国での出来事の複雑性により、少なくとも初期の段階では、情報が乏しい場合や相反する情報が存在する場合もある。UNHCR

---

<sup>16</sup> いかなる代替的な保護に関する対応も、その国家が当事国となっている 1951 年条約やその他の法的文書により確立された保護の制度を損なうことなく、また、そうした制度を弱体化するようなものであるべきではない。一時的保護・滞在の措置については、第 II 部 E 参照。

<sup>17</sup> UNHCR, “Summary Conclusions on International Protection of Persons Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence; Roundtable 13 and 14 September 2012, Cape Town, South Africa”, 20 December 2012, para. 6, available at: <http://www.refworld.org/docid/50d32e5e2.html>. 結論要旨において、国によっては異なる実務を採用していることが注記された。つまり、拡大された定義のいずれかを適用する前に、1951 年条約における難民定義の要件に基づく評価を行うという推奨された順番通りのアプローチを採用している国もあるが、出身国で一般的に見られる状況（例えば、武力紛争）によって、1951 年条約の難民の定義ではなく、むしろ拡大された定義がまず適用される「避難の性質 (nature of flight)」のアプローチを採用している国もある。また、他の状況においては、効率性と簡便性の理由から拡大された定義が適用される実践的なアプローチが求められた（第 31 段落）。

<sup>18</sup> 本ガイドラインの第 5 段落を参照。

<sup>19</sup> 一般的に以下を参照のこと。UNHCR, “Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation”, February 2004, available at: <http://www.refworld.org/docid/403b2522a.html>, para 14.

は、その監督責任<sup>20</sup>、現場に駐在していることや支援活動を含む国際保護のマンデートのため、避難の理由と動機に関する情報を直に入手できる特別な立場にあることが多い。特定の状況下で一応の難民認定のアプローチを適用することを政府に推奨する UNHCR の実務は、長い歴史を持つものである。情報が不明確、または、状況が流動的である場合など、初期の段階では、一応の難民認定のアプローチを発動する前に他の保護対応（例えば一時的保護。下記第 II 部 E を参照）をとることが適切な場合もある。

## B. 一応の難民認定の適用の対象とならないことの証拠 (Evidence to the contrary)

18. 一応の難民認定のアプローチは、一旦開始されると、個別のケースにおいて反証がない限り、利益を受けるすべての者に適用される。一応の難民認定の適用対象とならないことの証拠 (evidence to the contrary) とは、個人に関連する情報で、その者が指定された集団の構成員ではないか、構成員ではあるが、その他の理由（例えば、除外条項）で難民として認定されるべきではないために、その者が難民と見なされるべきではないことを示すものである。

19. 一応の難民認定の適用対象とならないことの証拠には、申請者についての以下の情報が含まれるが、それらに限定されるものではない。

- i. 指定された出身国もしくは以前の常居国の出身ではない、または、指定された集団の構成を基礎付ける共通の特徴を持たない。
- ii. 指定された期間に避難していない。
- iii. 保護上の理由ではなく、問題とされる状況／出来事とは関係しない理由で出身国・常居国を離れ、後発的 (*sur place*) な主張もない。
- iv. 庇護国に既に居住し、当該国の国籍を持つことに伴う権利と義務を有すると関係当局から認められた者 (1951 年条約第 1 条 E) である<sup>21</sup>。
- v. 1951 年条約第 1 条 F または関連する地域的文書における除外条項に該当する可能性がある<sup>22</sup>。

20. 法的安定性の理由により、いかなる一応の難民認定の適用対象とならないことの証拠も、入国後可能な限り迅速に記録され、評価されるべきである。そのような情報は、例えば、登録 (下記第 III 部 B を参照) 中に明らかになるかもしれない。登録中に一応の難民認定の対象とならないことの証拠が明らかになった場合、様々なケース・マネジメントの戦略を設ける必要があるかもしれない (下記第 III 部 B を参照)。第 6 段落に記したように、一応の難民認定のアプローチは難民の地位を認定する場合においてのみ作用する。不認定の決定は個別の評価を要する。

21. 認定時に既に存在していた一応の難民認定の適用対象とならないことの証拠が難民認定後に初めて発覚する可能性もあり、その場合は取消しの手続が開始される<sup>23</sup>。

<sup>20</sup> UNHCR, “Note on the Mandate” を参照。

<sup>21</sup> UNHCR, “Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees”, March 2009, available at: <http://www.refworld.org/pdfid/49c3a3d12.pdf>.

<sup>22</sup> UNHCR 第 1 条 F 除外条項に関するガイドライン。

<sup>23</sup> 取消しに関する UNHCR 覚書を参照。



## C. 戦闘員と武装組織のメンバーの取扱い

22. 庇護の文民的、人道的性質から、戦闘員やその他の武装組織のメンバーは、真にかつ恒久的に軍事・武装活動を放棄したことが証明されるまで、国際保護を受ける資格を有さない<sup>24</sup>。武力紛争の結果による大規模な移動の文脈では、慎重なスクリーニングの制度により戦闘員とその他の武装組織のメンバーを早期に特定し、文民と分離するべきである<sup>25</sup>。その者らが真にかつ恒久的に軍事・武装活動を放棄し、難民認定申請の資格を得た場合でも、そうした者の難民の主張については（特に除外条項の対象となる行為への参加の可能性のため）通常、完全な個別審査が必要である<sup>26</sup>。

23. 過去に武装活動に参加した子どもについては、特別な手続を設ける必要がある<sup>27</sup>。

24. 戦闘員の文民である家族は、個別のケースにおいて一応の難民認定の適用対象とならないことの証拠がない限り、一応の難民認定の利益を得ることができる<sup>28</sup>。

## D. 後発的主張

25. 一応の難民認定のアプローチの適用の原因となった状況や出来事に先立って、出身国または以前の常居国を出国した者も、一応の難民の地位の宣言から恩恵を受けることができる<sup>29</sup>。その者がすでに庇護国内に居住し、権限ある当局により、その国の国籍を保持することに伴う権利と義務を有すると認められた場合には、1951年条約の第1条Eが適用される可能性がある（第19段落参照）。

<sup>24</sup> ExCom, “Civilian and Humanitarian Character of Asylum”, 8 October 2002, Conclusion No. 94 (LIII), available at: <http://www.unhcr.org/3dafdd7c4.html>, para.(c)(vii). (以下「ExCom 結論第94号」)

<sup>25</sup> 同上第(c)段落(iii)。

<sup>26</sup> UNHCR 「UNHCR 第1条F 除外条項に関するガイドライン」第15段落。UNHCR, “Operational Guidelines on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum” September 2006, available at: <http://www.refworld.org/docid/452b9bca2.html>, p. 33. (以下「UNHCR 庇護の文民的・人道的性格の維持に関する業務上のガイドライン」)

<sup>27</sup> UNHCR 「UNHCR 庇護の文民的・人道的性格の維持に関する業務上のガイドライン」第2部、UNHCR 「国際保護に関するガイドライン第8号：1951年難民の地位に関する条約第1条A(2)および第1条Fと1967年議定書の両方またはいずれか一方に基づく子どもの申請」（2009年12月22日、HCR/GIP/09/08、<http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html>より入手可能）第51段落、UNHCR 「国際保護に関するガイドライン第10号：1951年難民の地位に関する条約第1条A(2)と1967年難民の地位に関する議定書の両方またはいずれか一方の文脈における兵役に関連した難民申請」（2013年12月3日、HCR/GIP/13/10/Corr. 1、<http://www.refworld.org/docid/529ee33b4.html>より入手可能）第12段落、第37段落から第41段落。

<sup>28</sup> ExCom 結論第94号第(c)段落(vi)。

<sup>29</sup> UNHCR ハンドブック第94項から第96項。

## E. 一時的な保護や滞在措置との関係

26. 一応の難民認定に基づいた難民の地位は、一時的保護・滞在措置の形式と区別される。これらの措置は国際保護を必要とする人々の大規模な移動に対する緊急対応として長い歴史があり、ルフルマンからの保護と国際人権基準に適合した適切な処遇を提供してきた<sup>30</sup>。それらは既存の保護の枠組（例えば、一応の難民認定）に取って代わることを意図するものではなく、条約の非締約国や、国際的、地域的な難民関連法規の締約国が少ない地域において特定の危機に対するアプローチとして一般的に採用される<sup>31</sup>。

27. 特定の場面においては、一応の難民認定のアプローチが適用される前の段階またはその終盤において、関連法規の締約国においても、一時的な保護や滞在措置の適用が適切である場合がある。例えば、ある危機の始まりにおいて、移動の正確な原因や性格が不確かであり、そのため一応の難民認定の決定が直ちに下せないような場合や、ある危機の終盤において、出国が継続している理由についてさらなる評価が必要となる場合など、流動的または過渡的な文脈においては、一時的な保護や滞在措置が適切な対応となることもある<sup>32</sup>。

## F. 終止条項

28. 1951年条約の第1条Cの(1)から(4)は個人の自らの行動に基づいて適用されるが、第1条Cの(5)および(6)における「事由の消滅」条項（以下「一般的終止条項」）は国家によって広く使用され、一応の難民認定により認定された難民に適用されている<sup>33</sup>。後者に関しては、一般的終止宣言の対象範囲に該当するすべての難民認定者は、終止宣言が発効すれば、難民の地位を自動的に失うが、その者らは発効日の前に終止からの適用除外を申請する可能性を与えられるべきである（以下「適用除外手続」）。一般的な状況が存在しなくなった可能性はありながらも、一部の難民は、過去または新しい状況に関連した十分に理由のある恐怖を引き続き有する可能性、もしくは、その者らが国際保護を継続して必要としているということを正当化するような過去の迫害に起因するやむを得ない理由を有する可能性がある<sup>34</sup>。

---

<sup>30</sup> UNHCR, “Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements”, February 2014, available at: <http://www.refworld.org/docid/52fba2404.html>. (以下「一時的保護や滞在措置に関するガイドライン」) このガイドラインは第9段落において、一時的保護や滞在措置が適切である可能性のある状況として以下の4点を挙げている：(1) 大規模な庇護希望者の到着やその他の類似した人道的危機、(2) ボートでの到着や海上救護の状況を含めた複雑または複合的な人々の越境移動、(3) 流動的または過渡的な文脈、(4) その他、国際保護が必要とされ、安全かつ尊厳のある帰国が妨げられるような、出身国における例外的または一時的な状況。

<sup>31</sup> UNHCR 「一時的保護や滞在措置に関するガイドライン」第3段落および第8段落。

<sup>32</sup> 同上書第9段落 (iii)。

<sup>33</sup> UNHCR 「終止ガイドライン」第23段落。

<sup>34</sup> UNHCR, “Guidelines on Exemption Procedures in respect of Cessation Declarations”, December 2011, available at: <http://www.refworld.org/docid/4eef5c3a2.html>.

### III. 証拠上及び手続上の側面に関して

29. 一応の難民認定のアプローチを採用するという決定は、人々が避難する（または国外に留まる）原因となった出身国または以前の常居国における一見して明白で客観的な状況が適用可能な難民の定義を満たしているという評価に基づいている。そうした評価は庇護国の関係機関または UNHCR がその任務の下で行う。一応の難民認定のアプローチの開始時と終了時において UNHCR と協議を行い、地域における一貫性の確保に向けて努力するのが一般的な慣行である。

#### A. 法令に従った正式な決定

30. 一応の難民認定のアプローチを採用するという決定は、国内法の枠組に従って行われる。このアプローチに基づいて難民の地位を認定する方法については、国によって様々な方法が採用されている。その中で一般的なものは、関連する政府省庁のような行政庁による決定、または、大統領や内閣の決定である。議会や、庇護国において通常の難民認定を行っている難民問題を担当する行政機関が、このような決定を行うことも可能である。いずれの場合にも、決定を行う機関にはそうした決定を行う法的な権限が必要である。この決定は公開された宣言、法令もしくは命令の形式をとり得る（本ガイドラインにおいては、以下「決定」という）<sup>35</sup>。

31. 決定では通常、以下を明記する。

- i. 一応の難民認定のアプローチを宣言する根拠となる適用可能な国内の法令
- ii. 難民の地位の認定において準拠する 1951 年条約または地域的文書の名称とこの地位に伴う権利および義務
- iii. この決定の根拠となる出身国や以前の常居国における出来事または状況の内容や、このアプローチが適用され、利益を受ける集団の特徴
- iv. 定期的な審査と終了の態様

32. 第 9 段落と第 10 段落において記された二つの異なる状況に関する決定の様式は、本ガイドラインの付録 A および B として添付されている。

33. UNHCR は、その任務に基づいて、一応の認定に基づき、人々を難民であると宣言する権限を有する。政府およびその他の関係する主体と共に、難民のために国際保護を提供し、解決策を見付けるという UNHCR の機能の遂行において、国家は UNHCR に協力することが求められる<sup>36</sup>。

---

<sup>35</sup> 行政当局は、時として、一応の難民認定により難民を認定するとの決定を正式な決定を発表することなく行う一方、このような決定について UNHCR に書簡で通知してきた。UNHCR は、一応の難民認定の方法により難民の認定を行う決定について正式に通知を受けたことを歓迎するが、これは第 30 段落と第 31 段落で記されたようなより正式な手続に加えて、行われるべきであると考えられる。

<sup>36</sup> UNHCR, “Note on the Mandate”, pp. 3-4. また、1951 年条約第 35 条、1967 年議定書第 II 条、カルタヘナ宣言結論 II (2)、OAU 条約第 VIII 条 (1)、1951 年条約への一般的言及により欧州連合の機能に関する条約 (2007 年 12 月 13 日、OJ C 115/47 of 9.05.2008) 第 78 条 (1)、アムステルダム条約宣言 17 「欧州共同体設立条約第 73k 条に関する宣言」 (1997 年 11 月 10 日、OJ C 340/134)、難民の地位の付与及び撤回のための手続の最低基準に関する理事会指令 (2005 年 12 月 13 日、OJ L 326/13) 第 21 条も参照のこと。

## B. 特定と登録

34. 登録手続は、一応の難民認定のアプローチの適用における鍵であり、集団に基づいた手続の中で個人が特定される主要な方法である<sup>37</sup>。登録手続は一応の難民認定のアプローチの恩恵を受けられるよう人々が適切に特定されることを保障することと同時に、更なる個別の質問を必要とする人々を振り分けることも目的としている。収集されるデータの種類と範囲は状況に応じて異なる<sup>38</sup>ことが認識されているが、一応の難民認定のアプローチの適用の一環としての登録は、その者らが利益を受ける集団に所属するか否かを判断するために、個人とその家族に関して十分な情報を得ることを目的としている。保護から除外される可能性のある個人など、一応の難民認定の対象とならないことの証拠の確認に適切な質問も登録プロセスに含めるべきである<sup>39</sup>。登録は通常、到着後できるだけ迅速に行われるべきである<sup>40</sup>。

35. 一応の難民認定の対象とならないことを証拠が示している場合、さらに多くの情報を収集するため、より詳細な登録手続に委ねられる必要がある。疑問が残る場合は、適切に信憑性や除外条項などの問題について十分に評価するために、当該個人は通常の難民認定手続に委ねられる必要がある。通常の難民認定手続が機能していない状況においては、一応の難民認定の対象とならないことの証拠の評価を遅らせる必要がある場合もあるが、その場合には登録制度の中で情報が明確に記録されていることを確認しなければならない。そうすることで、後に個別の手続が実施可能または機能するようになった段階において、難民の地位や取消しの可能性の審査が容易となるという利点がある<sup>41</sup>。その間、そうした人々は代替的な滞在措置を利用できなくてはならない。

## C. 一応の難民認定のアプローチの終了の決定および通常の個別の地位の認定への復帰

36. 出身国や以前の常居国で一般に見られる一見して明白な状況が、難民の地位に関して集団に基づいたアプローチを引き続き正当化する限り、一応の難民認定のアプローチは適切であり続ける。それゆえ、一応の難民認定のアプローチを採用する決定については、この方法を継続して利用することについて検討がされるべく、定期的な審査が行われる必要がある。同様に、登録を通じて、個人のプロフィールとその者らの避難の理由を継続的に確認することができる。

<sup>37</sup> ExCom 「第 91 号 (LII) 難民および庇護希望者の登録」 (2001 年 10 月 5 日、<http://www.unhcr.org/3bd3e1d44.html> より入手可能) の第 (a) 段落。

<sup>38</sup> UNHCR, “Handbook for Registration”, September 2003, available at: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>, p. 21, 30, 32, 41 and 53. (以下「UNHCR 登録に関する手引き」) 「登録は、(必要な場合および必要な時に) 人々を保護、記録、支援することを目的に、人々に関する情報を確認、記録、検証、更新および管理する体系的な方法である。登録は恒久的解決の模索の始まりであり、基本的な一歩である。」

<sup>39</sup> UNHCR 「大量流入除外ガイドライン」第 51 段落から第 53 段落。本ガイドラインの第 II 部 B も参照のこと。

<sup>40</sup> UNHCR 「UNHCR 登録に関する手引き」第 7 頁。

<sup>41</sup> UNHCR 「大量流入除外ガイドライン」第 54 段落から第 55 段落。

37. 状況が変化した際には、一応の難民認定のアプローチの終了に関しては慎重な検討が行われることが必要である。このような審査は、難民認定のアプローチの一貫性と安定性の必要性を認識しつつ、出身国の状況に基づいて行われる<sup>42</sup>。

38. 一応の難民認定により難民の地位の認定を行う際の決定と同様に、庇護国における関係機関がこのアプローチの終了の決定の責任を有する。一応の難民認定のアプローチの終了の決定は、一応の難民認定のアプローチの実施の最初の決定と同様の方法で（つまり、宣言、条例や命令を通して）、終了の日時を明記した上で、伝えられなければならない。このような決定において、また、同時に広報活動や周知活動を通して、一応の難民認定のアプローチの終了は、このアプローチの下で既に認定された人々の難民の地位に影響は与えないことが明確にされなければならない（その者らの地位は 1951 年条約第 1 条 C 項に基づいてのみ終止される。第 II 部 F を参照）。同様に、このような決定は、庇護希望者が個別の手續による庇護申請を行う権利に影響を与えるものではない。一応の難民認定のアプローチの終了は、庇護制度が通常に戻ったことを意味し、そこでは難民の主張が個別の難民の地位の認定の手續によって評価される。

39. 一応の難民認定のアプローチの終了の決定の様式は、付録 C に含まれる。

#### D. 個別の手續の中の一応の難民認定のアプローチ

40. 本ガイドラインは、一応の難民認定のアプローチの集団への適用に焦点を当ててきたが、一応の難民認定のアプローチを個別の手續の中で適用している国もある。個別の手續の文脈では、一応の難民認定のアプローチは、ある集団における主張について明らかに理由があるといった特徴や該当性の推定に基づいた簡易手續や迅速手續の一部となり得る<sup>43</sup>。個別の手續における一応の難民認定のアプローチの適用は、特定の客観的事実を受け入れるという形で「証拠上の利益」<sup>44</sup>を申請者に与えるものである。一応の難民認定の対象とならないことの証拠がない限り、自らが既に確立された「利益を受ける集団」に属すると立証できる者に難民の地位が与えられることになる。

41. 個別の手續における一応の難民認定のアプローチの採用は、特に公平性と効率性において、いくつかの利点がある。公平性の観点からは、出身国や以前の常居国に存在するリスクに関する一定の客観的事実を決定権者が受け入れるという限りで、同じような案件を同じように扱うことを可能とする。効率性の観点からは、このようなアプローチは、申請者が立証を求められるのが (i) 出身国の国民（無国籍の難民申請者の場合、以前の常居者）であることや (ii) 特定された集団に属すること、(iii) 問題とされている出来事や状況の特定の時期のみであるため、面接の時間を一般的に短縮することができる<sup>45</sup>。

<sup>42</sup> ExCom「第 12 号 (XXIX) 難民の地位の認定の域外効果」(1978 年 10 月 17 日、<http://www.refworld.org/docid/3ae68c4447.html> より入手可能) 第 (b) 段落。

<sup>43</sup> 「迅速積極」(expedited positive) 手續や類似した用語で知られている場合もある。

<sup>44</sup> この証拠上の利益を J.-F. Durieux は「証拠上の近道 (evidentiary shortcut)」と呼んだ。J.-F. Durieux, “The Many Faces of “Prima Facie”: Group-Based Evidence in Refugee Status Determination” (2008) 25(2) *Refugee* 151.

<sup>45</sup> UNHCR「難民申請における立証責任と立証基準について」第 8 段落 (1998 年 12 月 16 日、<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3338.html> より入手可能)。

付録 A :

大規模に人々が到着している場合において、一応の難民認定のアプローチを採用する決定例

一応の難民認定に関する宣言

[国内の法令] によって授与された権限を行使し、[関係機関] は以下のように宣言する。

1. [日付] またはその後に、[状況または出来事] によって [出身国] から避難し、[庇護国] に到着するすべての人は、一応の難民認定の方式により難民として認定される。発効日は [日付] とする。
2. [出身国、または、無国籍の庇護希望者の場合、以前の常居国] から避難し、[日付] 以前に [庇護国] に到着し、[状況または出来事] によって [出身国または以前の常居国] に戻ることのできない、または、戻ることが希望しないすべての人も難民としての一応の認定を利用することができる（後発的認定）。
3. [1951 年条約の第 1 条 A(2)・1967 年の議定書や地域的な難民の定義] と [関連する国内の法令] によって難民として認定されたすべての人は [関連する 1951 年条約や地域的な難民条約] に基づいた権利を享受し、国内の法令を遵守する義務がある。
4. 一応の難民認定のアプローチによって難民を認定するこの決定は定期的に審査され、出身国情報に関して適切な考慮をし、UNHCR と協議を経て、[関係機関の正式な決定] により終了するまで有効である。

[署名]

[組織印]

[日付]

付録 B :

類似した状況にある人々の集団に対して一応の難民認定のアプローチを採用する決定例

**[集団の概要] に対する一応の難民認定に関する宣言**

[国内の法令] によって授与された権限を行使し、[関係機関] は以下のように宣言する。

1. 一応の難民認定の方式により、以下の人々を難民として認定するものとする。発効日は [日付] とする。
  - ・ [集団の概要を挿入]
2. [1951 年条約の第 1 条 A(2) ・ 1967 年の議定書や地域的な難民の定義] と [関連する国内の法令] によって難民として認定されたすべての人は [関連する 1951 年条約や地域的な難民条約] に基づいた権利を享受し、国内の法令を遵守する義務がある。
3. 一応の難民認定のアプローチによって難民を認定するこの決定は定期的に審査され、出身国情報に関して適切な考慮をし、UNHCR と協議を経て、[関係機関の正式な決定] により終了するまで有効である。

[署名]

[組織印]

[日付]

## 付録 C：一応の難民認定のアプローチの終了の決定例

### 〔概要〕 に対する一応の難民認定の終了の決定

〔国内の法令〕 によって授与された権限を行使し、〔関係機関〕 は以下のように宣言する。

1. 〔関係機関〕 によって行われた 〔出身国や状況や出来事を挿入〕 からの難民を一応の難民認定の方式で認定する決定 〔決定の通し番号と日付を挿入〕 は、出身国の現在の状況に対して適切な考慮をし、UNHCR との協議を経て、〔国内の法令〕 に基づいて、〔日付〕 より終了する。
2. 一応の難民認定のアプローチの終了の決定のいかなる点も、庇護希望者が通常の難民認定手続の中で、庇護またはその他の国際保護の申請を行う権利を奪うものではない。
3. この決定は、このアプローチ 〔一応の難民認定を宣言した決定の通し番号と日付〕 の下で認定された者の難民の地位に何ら影響を与えるものではない。その者らは、1951年条約の第1条Cに基づいて地位が終止されるまで難民として引き続き認められる。

〔署名〕

〔組織印〕

〔日付〕



**国際的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の難民の定義にお  
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**

国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は、特に「国連難民高等弁務官事務所規程」の第8項（a）ならびに1951年の「難民の地位に関する条約」第35条、1967年同議定書第II条、1969年アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規律するアフリカ統一機構（OAU）難民条約第VIII条（1）および1984年難民に関するカルタヘナ宣言条項II（e）により規定された任務に基づき、本ガイドラインを発行する。

本ガイドラインは、UNHCR「難民認定基準ハンドブック－難民の地位の認定の基準及び手続に関する手引き－」第164項を説明し、また補足するものである。さらに本ガイドラインは、他のUNHCRの国際的保護に関するガイドラインとあわせて参照されるべきものである。

幅広い意見聴取の結果である本ガイドラインは、各国政府、法律実務家、審査官、裁判官および現場で難民認定にあたるUNHCR職員に法解釈の指針を示すことを目的としている。

難民認定基準ハンドブックおよび国際保護に関するガイドラインは <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html> より入手可能である。

（日本語訳注：日本語版は、ハンドブックと国際保護に関する各種ガイドライン【脚注等にも引用されている】が、[http://www.unhcr.org/jp/protection\\_material](http://www.unhcr.org/jp/protection_material) よりダウンロード可能である。）

今後のガイドラインに対する公式の協議への呼びかけは、<http://www.unhcr.org/544f59896.html> に掲載される。

I. はじめに.....	18
A. 範囲と用語法.....	18
B. 1951年条約および1967年議定書の難民の定義、地域的な難民の定義およびEUにおける補完的 (subsidiary) 保護との関係.....	20
EUにおける補完的な保護.....	21
II. 1951年条約1条A(2)の実体面の検討.....	22
A. 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.....	23
国際人道法および国際刑事法の関連性.....	24
個別のおよび集団的な危険.....	26
危険の程度 (Degree of risk) .....	27
危険がより高いことは要件ではない (No differential risk) .....	27
性別およびジェンダーに関連する迫害.....	29
迫害の主体.....	30
後発難民.....	31
B. 一つまたはそれ以上の条約上の事由を「理由に」.....	31
「理由に」(寄与の関係) ('For reasons of' [causal link]) .....	31
条約上の事由.....	32
C. 国内避難または国内移動の選択可能性.....	34
III. 1969年のOAU難民条約第1条(2)に関する実体的分析.....	36
A. 解釈にあたり第一次的に考慮すべき事情.....	36
1969年のOAU難民条約の適用範囲.....	37
B. 1969年のOAU難民条約における定義の要素.....	37
常居所地を去ることを余儀なくされた.....	38
後発難民.....	38
避難を強いられる状況.....	38
C. 国内避難または国内移動の選択可能性.....	40
IV. 1984年のカルタヘナ宣言結論III(3)に関する実体的分析.....	41
ギャングまたは組織的犯罪集団による暴力.....	41
V. 手続面および証拠に関する問題.....	41
A. 1951年の難民条約/1967年の難民議定書および地域的定義の適用におけるアプローチ.....	41
B. 事実の認定.....	41
出身国情報.....	42
立証の負担.....	43

## I. はじめに

### A. 範囲と用語法

1. 武力紛争および暴力の発生する状況 (situations of armed conflict and violence) は、今日の難民の移動の主要な原因である。このような状況の多くが、政治的、宗教的、民族的、社会的またはジェンダーによる迫害を引き起こす。1951年難民の地位に関する条約<sup>1</sup> (以下、「1951年の難民条約」または「1951年条約」とする。) および/または1967年難民の地位に関する議定書<sup>2</sup> (以下、「1967年の難民議定書」とする。) は、武力紛争および暴力の発生する状況を原因として移動を強いられた一般市民 (civilians) に直接適用される。

2. 本ガイドラインの目的は、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の審査のための、実体的、手続的な指針を提供し、1951年の難民条約の適用および難民の地位に関する地域的文書における難民の定義の適用における一貫性を促進することである<sup>3</sup>。

3. 本ガイドラインは、下記の難民の定義の該当条項に関連する指針を提供する。

- 1951年の難民条約第1条A(2) および1967年の議定書 (本ガイドライン第II章)
- 1969年アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規律するアフリカ統一機構 (OAU) 条約<sup>4</sup>第1条(2) (本ガイドライン第III章)
- 1984年難民に関するカルタヘナ宣言 (以下、「カルタヘナ宣言」とする。) 結論III(3)<sup>5</sup> (本ガイドライン第IV章)

本ガイドラインにおいて地域条約における難民の定義を含める目的は、同定義の武力紛争および暴力の発生する状況を背景とした難民該当性の主張に対する適用について検討することであって、他の状況における同定義の適用いかんについて影響を及ぼすものではない。

---

<sup>1</sup> 難民の地位に関する条約 (189 UNTS 137、1951年7月28日、以下「難民条約」、<http://www.refworld.org/docid/3be01b964.html> より入手可能)。

<sup>2</sup> 難民の地位に関する議定書 (606 UNTS 267、1967年1月31日、以下「難民議定書」、<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html> より入手可能)。

<sup>3</sup> 本ガイドラインの背景および作成の理由に関する詳細な情報については、UNHCR, *Summary Conclusions on International Protection of Persons Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence; Roundtable 13 and 14 September 2012, Cape Town, South Africa*, 20 December 2012 (以下「UNHCR ケープタウン結論要旨」、<http://www.refworld.org/docid/50d32e5e2.html> より入手可能) を参照のこと。

<sup>4</sup> アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規律する OAU 条約 (1001 UNTS 45、1969年9月10日、以下「1969年の OAU 難民条約」、<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html> より入手可能)。

<sup>5</sup> 中米、メキシコおよびパナマにおける難民保護に関する会議 (Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama)、難民に関するカルタヘナ宣言 (1984年11月22日、<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html> より入手可能)。1984年のカルタヘナ宣言は、1969年の条約法に関するウィーン条約 (1155 UNTS 331、1969年5月23日) においては条約ではないとされる。

4. 本ガイドラインは、UNHCR の他のガイドラインが扱っている難民の地位からの除外条項<sup>6</sup>もしくは難民の地位の終止条項<sup>7</sup>の問題、庇護の文民的および人道的性質<sup>8</sup>に関する問題、または兵役に関連した難民該当性の主張<sup>9</sup>の問題については言及していない。また、本ガイドラインは、国際保護に関するガイドライン 11<sup>10</sup>にて扱われている「一応の」難民認定についても扱っていない。しかしながら本ガイドラインは、異なる定義の適用にあたってどのようなアプローチをとればよいかの検討も含め、1951 年の難民条約における難民の定義と地域条約における難民の定義の関係について扱う（本ガイドライン第 86 項から 88 項）。本ガイドラインは、難民の地位に焦点を当てており、特に補完的または補助的な形態での国際保護<sup>11</sup>については詳しく検討しない。

5. 本ガイドラインの目的に照らして、「武力紛争および暴力の発生する状況」という用語は、暴力状態が相当のレベルに達したまたは蔓延しており、それが一般市民に影響を及ぼしていることに特徴付けられるような状況を指し示している。そのような状況には、国家と、組織化されたギャング<sup>12</sup>を含む非国家主体との間における暴力および社会内部の異なる集団間における暴力が含まれ得る。さらに、そのような状況には 2 つ以上の国家間、国家と非国家武装集団の間、または様々な非国家武装集団の間における暴力が含まれ得る。ある武装集団を犯罪組織であるか、政治組織であるかといったように、殊更に分類することは、難民認定の目的の下では必ずしも必要でも、また決定的なものでもない。さらに、場合によっては、本ガイドラインにおける武力紛争および暴力の発生する状況は、国際人道法上で規定されている国

---

<sup>6</sup> UNHCR 「国際保護に関するガイドライン第 5 号：除外条項の適用：1951 年難民の地位に関する条約第 1 条 F（HCR/GIP/03/05、2003 年 9 月 4 日、<http://www.refworld.org/docid/3f5857684.html> より入手可能）。また、以下も参照のこと。UNHCR, *Guidelines on the Application in Mass Influx Situations of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 7 February 2006, <http://www.refworld.org/docid/43f48c0b4.html>.

<sup>7</sup> UNHCR 「国際保護に関するガイドライン第 3 号：1951 年難民の地位に関する条約第 1 条 C（5）および（6）に基づく難民の地位の終止」（HCR/GIP/03/03、2003 年 2 月 10 日、<http://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html> より入手可能）。

<sup>8</sup> ExCom 結論第 94（LIII）号、2002 年、（c）（viii）項。UNHCR, *Operational Guidelines on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum*, September 2006, <http://www.refworld.org/docid/452b9bca2.html>.

<sup>9</sup> UNHCR 「国際保護に関するガイドライン第 10 号：1951 年難民の地位に関する条約第 1 条 A（2）と 1967 年難民の地位に関する議定書の両方またはいずれか一方の文脈における兵役に関連した難民申請」（HCR/GIP/13/10/Corr. 1、2013 年 12 月 3 日、以下「UNHCR 兵役に関するガイドライン」、<http://www.refworld.org/docid/529ee33b4.html> より入手可能）。

<sup>10</sup> UNHCR 「国際保護に関するガイドライン第 11 号：一応の（Prima Facie）難民の地位の認定」（以下「UNHCR 一応の難民認定ガイドライン」、HCR/GIP/15/11、2015 年 6 月 24 日、<http://www.refworld.org/docid/555c335a4.html> より入手可能）。

<sup>11</sup> 本ガイドラインの第 9 段落には、1951 年の難民条約と EU 法の下での補完的な保護の地位の関係性に対する言及が含まれる。

<sup>12</sup> UNHCR 「組織的ギャングの被害者にまつわる難民申請についてのガイダンスノート」（以下、「UNHCR ギャング被害者ガイダンスノート」、<http://www.refworld.org/docid/4bb21fa02.html> より入手可能）。

際武力紛争（IAC<sup>13</sup>）または非国際武力紛争（NIAC<sup>14</sup>）に分類され得るものの、難民認定の目的の下では、そのような分類を行うことは必要とはされていない<sup>15</sup>。多くの武力紛争および暴力が発生する状況は、国際人道法の規定では「武力紛争」として指定されていない。しかしながら、こうした状況下で使用されている手法やその結果は、同程度に暴力的または危害を与えるものであり得る。暴力が一般化・常態化<sup>16</sup>した状況、または無差別<sup>17</sup>に行使される状況等といった他の呼称も、武力紛争および暴力の発生する状況を表現するために審査官によって使われてきたものである。そのような表現ぶりに関係なく、難民申請の審査方法は同一である。本ガイドラインに示されている通り、当該状況のもとにおいて、難民の定義を包括的かつ包含的（full and inclusive）に適用することが必要とされるのである。

## B. 1951年条約および1967年議定書の難民の定義、地域的な難民の定義およびEUにおける補完的（subsidiary）保護との関係

6. 1969年のOAU難民条約およびカルタヘナ宣言といった難民の地位に関する地域的文書は、1951年の難民条約／1967年の難民議定書を補完するものであり、同条約および同議定書は、普遍的かつ主要な難民の法的保護に関する文書であり続けてきた<sup>18</sup>。前記の難民の地位に関する地域的な文書は1951年条約の難民の定義を含める

<sup>13</sup> 戦時における文民の保護に関する1949年8月12日のジュネーブ条約（第4ジュネーブ条約）を含む、1949年ジュネーブ諸条約共通第2条（1）（75 UNTS 287、1949年8月12日、<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36d2.html> より入手可能）。1949年8月12日のジュネーブ条約の非国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する議定書（議定書I）第1条（4）（1125 UNTS 3、1977年6月8日）。また、以下も参照のこと。International Committee of the Red Cross (ICRC), *How is the Term "Armed Conflict" Defined in International Humanitarian Law?*, March 2008, pp 1 to 3, <http://www.refworld.org/docid/47e24eda2.html> および International Committee of the Red Cross (ICRC), *International humanitarian law and the challenges of contemporary armed conflicts*, October 2016, 32IC/15/11, <http://www.refworld.org/docid/58047a764.html>.

<sup>14</sup> 第4ジュネーブ条約を含む1949年ジュネーブ諸条約共通条文（上記脚注13参照および1949年8月12日のジュネーブ条約の非国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書（議定書II）（1125 UNTS 609、1977年6月8日、<http://www.refworld.org/docid/3ae6b37f40.html> より入手可能、以下「ジュネーブ諸条約追加議定書II」）。以下も参照のこと。国際赤十字委員会（ICRC）、2008年、上記脚注13、3頁から5頁、および国際赤十字委員会（ICRC）、2016年、上記脚注13。

<sup>15</sup> この立場は、EU指令における国内的武力紛争の意味に関し、以下の裁判において欧州司法裁判所（CJEU）がとった立場と同様といえる。*Aboubacar Diakité v. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides*, C-285/12, European Union: Court of Justice of the European Union, 30 January 2014, para. 23, <http://www.refworld.org/docid/52ea51f54.html>. 欧州司法裁判所によれば、「[国際人道法]は、人および財産に対する戦争の影響を制限することにより、紛争地域にいる一般市民にとりわけ保護を提供するように起草されているが、紛争地域および紛争当事者の領土の外にいる一定の市民には国際的保護を提供しない」。

<sup>16</sup> 本ガイドラインの第71項から第73項を参照のこと。

<sup>17</sup> 欧州連合においては、国際的保護の文脈では、「無差別的な暴力」という用語はEU指令（改正）の第15条にて使用されている。以下の裁判において、欧州司法裁判所によると、無差別的な暴力は「個人の状況に関係なく、その影響が及ぼされうることを示唆する」。*Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07, European Union: Court of Justice of the European Union, 17 February 2009, para. 34, <http://www.refworld.org/docid/499aaec52.html>.

<sup>18</sup> ExCom結論第87(L)号、1999年、(f)項およびExCom結論第89(LI)号（2000年）。以下も参照のこと。1969年のOAU難民条約（上記脚注4参照）、1951年の難民条約および1967年の議定書について、難民保護のための基本的かつ普遍的な文書として言及している序文第9項。

とともに、いわゆる広義の難民の定義（以下「地域的な定義」）を詳細に定めている。1969年のOAU難民条約およびカルタヘナ宣言に共通する主要な目的は、出身国における特定の状況および事情を逃れてきた人々の大規模な避難民の発生といった、特定の人道的状況のもとで難民保護を提供することである<sup>19</sup>。

7. 難民の地位の個別的な申請において、一定の事実関係のもとでは、1951年条約の定義と地域的な定義の両方の関連性および適用可能性が示唆され、いずれの定義を適用すべきかが問題となる（本ガイドライン第86段落ないし第88段落参照）。その他の状況においては、地域的な定義のもとでは難民であるとされる者が、1951年条約のもとでは、迫害を受けるおそれと条約上の理由との間の寄与の関係が認定できないといった事情により、難民に該当しないとされることもあり得る。このような場合には、地域的な定義は難民の地位を享受し得る者の範囲を拡大することになる。

8. 上記の二つの地域的な定義は、その表現において若干違いがある一方で、それらが言及し包含しようとしている状況や事情の態様は、概ね同一である。また、地域的な定義の内容は詳細なものであるが、いずれの定義も、出身国を離れて国境を越えることを強いられたすべての者の状況を包含することを意図しているものではない。対象者の権利に関する限り、1951年条約および地域的な文書は、いずれも当該対象者を難民と認定した上で、1951年条約上の権利が付与されることを定めている<sup>20</sup>。したがって、ほとんどの事案においては、当該対象者が難民として認定される際の定義がいずれであるのかは実質的な差異を生じさせるものではない。しかしながら、法的安定性の観点からは、それぞれの定義を適切に解釈することが必要であり、順番にこれを判断すべきものである（本ガイドライン第86段落ないし第88段落参照）。審査官は、地域的な保護の制度が1951年条約による体制を補充し、これを補強する方法での運用が意図されていることに留意する必要がある<sup>21</sup>。

### EUにおける補完的な保護

9. EU資格指令（改正後）は、1951年難民条約／1967年難民議定書で予定された難民保護を補充する、補完的な保護について規定している<sup>22</sup>。同指令は、難民としては

<sup>19</sup> UNHCR「一応の難民の地位の認定に関するガイドライン」（上記脚注10を参照）第5段落。

<sup>20</sup> 1969年のOAU難民条約は、1951年の難民条約における権利が、1969年のOAU難民条約の下で認められている難民に対して適用可能であるとしている。1969年のOAU難民条約、上記脚注4、序文第10項および同条約第VIII条（2）も参照のこと。また、以下も参照のこと。M Sharpe, “The 1969 African Refugee Convention: Innovations, Misconceptions, And Omissions”, *McGill Law Journal* (2012) 58, pp. 126-145. カルタヘナ宣言もまた、1951年の難民条約における権利が、結論III（3）に沿って認められている難民に対して適用可能であるとし、また、該当地域にある国に、難民の取扱いに関して1969年の米州人権条約を適用するよう、また家族の再統合が基本原則を構成することを認識するよう求めている。カルタヘナ宣言、上記脚注5、結論III（1）、III（8）およびIII（13）を参照のこと。

<sup>21</sup> ExCom 結論第89（LI）号（2000年）およびExCom 結論第103（LVI）号（2005年）（b）項を含む。

<sup>22</sup> 欧州連合：欧州評議会「第三国国民又は無国籍者が有する国際保護の受益者としての資格、難民又は補完的な保護を必要とする者の統一的な地位及び付与される保護の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（改正後）」（OJL337、December 2011、2011年12月20日、<http://www.refworld.org/docid/4f197df02.html> より入手可能）。

認定されないが、重大な危害の現実的な危険に直面している者、「国際的または国内的武力紛争の状況における無差別的な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」がある場合に適用される<sup>23</sup>。一定の事実関係のもとでは、1951年条約による難民保護の基準と補完的保護の基準との間に重なり合いが生じることがある。難民保護の優位性および補完的保護は、難民として認定されない者に対してのみ適用されるという限定的な性質のものであることに照らし、武力紛争および暴力の発生する状況に関連する申請にあたっては、まず、難民保護の基準によって判断されなければならない。当該申請者に難民の地位が付与されない場合に限り、補完的保護の基準によって申請が評価されるべきである<sup>24</sup>。

## II. 1951年条約1条A(2)の実体面の検討

10. 1951年条約第1条A(2)は、その用語に与えられる通常の意味ならびに1951年条約の文脈、趣旨および目的に照らし<sup>25</sup>、武力紛争および暴力の発生する状況から逃れてきた者に対して、適用される。実際に、1951年条約の難民の定義は、平時の迫害から逃れる難民と「戦時」の迫害から逃れる難民との間に何らの区別も設けていない。第1条A(2)においては、一つまたはそれ以上の条約上の理由によって迫害を受けるといふ十分に理由のある恐怖があるかどうかを検討される必要がある。UNHCR 難民認定基準ハンドブックの第164項の「国際的または国内的武力紛争の結果として出身国を去ることを余儀なくされた者は、通常は、難民条約または議定書に基づく難民とは考えられない」という箇所は、ある者の迫害を受けるおそれがあるといふ十分に理由のある恐怖と1951年条約上の理由との間に、何らの寄与の関係もない状況に限定して適用されるものというように理解される必要がある。

---

(以下、「EU資格指令(改正後)」。欧州司法裁判所は、以下の判決において、2つの特徴的な保護システムを確認した。*Salahadin Abdulla and Others v. Bundesrepublik Deutschland*, C-175/08; C-176/08; C-178/08 & C-179/08, European Union: Court of Justice of the European Union, 2 March 2010, para. 78, <http://www.refworld.org/docid/4b8e6ea22.html>. ExCom 結論第103(LVI)号(2005年)(b)項、第(i)項および(k)項も参照のこと。

<sup>23</sup> EU資格指令(改正後)、上記脚注22、第2条(f)によると、「補完的保護を受ける資格のある者(persons eligible for subsidiary protection)」とは、第三国の国民または無国籍者のうち、難民になる資格はないものの、その者に関して、その者が出身国に送還された場合、また無国籍者の場合は彼または彼女が常居所を有していた国に送還された場合に、当該個人が第15条に規定された深刻な危害に直面する現実的な危険があると認めるに足りる相当な理由が示された者、その者に対して第17条(1)および(2)が適用されない者、および国家による保護を受けることができない、もしくはそのような危険があるために保護を受けることを望まない者である。EU資格指令(改正後)の第15条に規定された深刻な危害は、「(a)死刑又は死刑の執行、(b)出身国における申請者に対する拷問又は非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い、または刑罰、(c)国際または国内的武力紛争の状況における無差別暴力による文民の生命または身体(life or person)に対する重大かつ個別の脅威」である。

<sup>24</sup> *H. N. v Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, C-604/12, European Union: Court of Justice of the European Union, 8 May 2014, para. 35, <http://www.refworld.org/docid/5375e84f4.htm> 例えば、一つまたはそれ以上の条約上の理由のために迫害を受けるおそれがあるといふ十分に理由のある恐怖よりも、一般的に入手可能な出身国情報を通じて暴力や紛争の存在を示すことのほうが比較的簡単に、または簡単であると見なされているために、補完的な保護の基準を先に適用するのであれば、欧州共通の庇護制度、欧州連合基本条約および1951年の難民条約に違反するであろう。

<sup>25</sup> ExCom 結論第103(LVI)号(2005年)(c)項。

## A. 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

11. 生命、自由その他の重大な人権の侵害の脅威は、1951年条約の難民の定義における迫害に該当する<sup>26</sup>。また、より程度の低い態様の危害であっても、累積すると迫害に該当し得る<sup>27</sup>。差別についても、当該差別により、当該対象者にとって耐え難いまたは相当程度の不利益がもたらされる場合には、迫害の水準に達することになる<sup>28</sup>。同様に、国際人道法の重大な違反に相当するような行為も迫害を構成し得る（本ガイドラインの第14段落、第15段落を参照のこと）<sup>29</sup>。また、どのような事情が迫害に該当するかは、当該申請者の性別、ジェンダー、意見、健康状態、感情および心理構造といった個別の事情にも依拠することになる<sup>30</sup>。

12. 上記の第11段落で述べた基準は、武力紛争および暴力の発生する状況から避難した者に関しても同様に適用されるべきである。武力紛争および暴力の発生する状況において危害が迫害に相当するために、他の状況と比べて、危害がより高度のレベルの過酷さまたは深刻さを有する必要はない。また、当該申請者が、武力紛争および暴力の発生する状況において通常「予想される」よりも重大な状況に置かれるかどうかを検討する必要もなければ、こうした検討をすること自体が適切ではない。武力紛争および暴力の発生する状況の全体的な事情は、当該申請者に対する危害に影響を与えることによって、一定の事情のもとでは迫害に相当する危害に該当し得る。例えば、武力紛争および暴力の発生する状況が継続することによって、当該申請者の身体的および心理的な健康状態またはその人格的な発達が重大に損なわれ得ることがあり、そういった場合、当該申請者の性格、背景、社会的地位、年齢、性別その他の事情を考慮した上で検討する必要がある<sup>31</sup>。

13. 武力紛争および暴力の発生する状況は、しばしば、迫害に相当する人権侵害またはその他の深刻な危害に直面させる危険をはらむ。そのような迫害は、集団殺害<sup>32</sup>お

---

<sup>26</sup> UNHCR, *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, para. 51, <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html>. (以下「UNHCR ハンドブック」)

<sup>27</sup> 同上、第53項。

<sup>28</sup> 同上、第54項。

<sup>29</sup> UNHCR, *Expert Meeting on Complementarities between International Refugee Law, International Criminal Law and International Human Rights Law: Summary Conclusions*, July 2011, paras. 13-21, <http://www.refworld.org/docid/4e1729d52.html> (以下、「UNHCR アルーシャ結論要旨」)

<sup>30</sup> UNHCR ハンドブック（上記脚注26参照）第52項および第55項。

<sup>31</sup> 同上、第43項。UNHCR「国際保護に関するガイドライン第8号：1951年難民の地位に関する条約第1条A(2)および第1条Fと1967年議定書の両方またはいずれか一方に基づく子どもの庇護申請」(HCR/GIP/09/08、2009年12月10日、<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ac0.html>より入手可能)。

<sup>32</sup> 集団殺害罪の防止及び処罰に関する条約（78 UNTS 277、1948年12月9日、<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3ac0.html>より入手可能）。国際刑事裁判所ローマ規程（以下、「ICCローマ規程」）第6条（2187 UNTS 3、2002年7月1日、<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a84.html>）



よび民族浄化<sup>33</sup>、拷問およびその他の非人道的なもしくは品位を傷つける取扱い<sup>34</sup>、強姦およびその他の形態性的暴力<sup>35</sup>、強制徴兵・徴集（子どもを含む）<sup>36</sup>、恣意的な逮捕および拘禁、人質行為、強制もしくは恣意的失踪ならびに本ガイドライン第 18 段落、第 19 段落で言及されるような状況から生じるその他の広範な形態の深刻な危害を含むが、これらに限定されるものでもない。

#### 国際人道法および国際刑事法の関連性

14. 前述の人権侵害およびその他の深刻な危害の多くは、国際人道法上の武力紛争の文脈においておよび武力紛争に関連してなされた場合には、戦争犯罪も構成し得る。また、文民に対する広範または組織的な攻撃の一環として行われた場合には、人道に対する罪にも該当し得る<sup>37</sup>。強制送還および強制的移動・移住は、民族浄化または集団殺害に相当する態様で行われることがあり、国際人道法上の武力紛争の文脈においておよびそれに関連してなされた場合には、戦争犯罪にも相当し得る。また、文民に対する広範囲または組織的な攻撃の一環として行われている場合には、人道に対する罪にも相当し得る<sup>38</sup>。

15. 難民の地位を認定するに当たっては、ある行為が 1951 年の難民条約上の迫害に相当するかどうか検討する際に、国際人道法の違反の有無は参考になるものの、決定的な要素ではない。認定機関が特定の種類の危害が迫害に該当するという判断を行うため、申請者は、国際人道法の違反または国際犯罪が行われた事実を立証することを期待されるべきではない<sup>39</sup>。同様に、国際刑事法に定める<sup>40</sup>迫害による人道に対する罪の基準が、難民の地位の認定に適用されるものではない。国際刑事裁判所（international criminal courts）や国際刑事法廷（international criminal tribunals）は刑事訴追のために過去に行われた危害に主要な関心をもっており、一般市民に対する国際保護を提供するという、より広範な人道的な目的を任務とするものではない。難

<sup>33</sup> 民族浄化は「特定の地域から、暴力的および恐怖心を喚起するような方法を用い、他の民族的または宗教的集団を排除すること（remove）を目的とした、ある民族的または宗教的集団によって画策された意図的な政策」として定義されている。UN Security Council, *Report of the Commission of Experts Established Pursuant to United Nations Security Council Resolution 780 (1992)*, 27 May 1994, s/1994/674, <http://www.refworld.org/docid/582060704.html>.

<sup>34</sup> 特に、市民的及び政治的権利に関する国際規約（ICCPR）（999 UNTS 171、1966 年 12 月 16 日採択、<http://www.refworld.org/docid/3aef6b3aa0.html> より入手可能）の第 7 条および拷問及び他の残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは刑罰に関する条約（1465 UNTS 85、1984 年 12 月 10 日採択、<http://www.refworld.org/docid/3aef6b3a94.html> より入手可能）を参照のこと。

<sup>35</sup> 本ガイドラインの第 26 段落から第 27 項を参照のこと。

<sup>36</sup> UNHCR 「兵役に関するガイドライン」（上記脚注 9 参照）第 35 段落、第 37 段落から第 41 段落（「違法な子どもの徴集」）を参照。

<sup>37</sup> 国際刑事裁判所ローマ規程（上記脚注 32 条参照）第 7 条、第 8 条。

<sup>38</sup> UNHCR アルーシャ結論要約（上記脚注 29 参照）第 9 段落、第 10 段落。国際人道法上の国際武力紛争の文脈においては、戦地にある軍隊の傷者及び病者の状態の改善に関するジュネーヴ条約（第一条約）の第 49 条に従い、安全または緊急の軍事的理由のために避難が行われようということに留意すること（75 UNTS 31、1949 年 8 月 12 日、<http://www.refworld.org/docid/3aef6b3694.html> より入手可能）。非国際的武力紛争の文脈においては、ジュネーヴ条約の議定書 II（上記脚注 14 参照）第 17 条を参照のこと。

<sup>39</sup> 例えば、国際刑事法で要件とされている、差別的意図があることや、犯罪が一般市民に対する広範囲または組織的な攻撃の一部として行われているということは、国際難民法においては要件とされていない。UNHCR アルーシャ結論要旨（上記脚注 29）第 15 段落を参照。

<sup>40</sup> 国際刑事裁判所ローマ規程（上記脚注 32 参照）第 7 条（1）（h）項。

民の地位を判断するに当たり、厳密な意味で国際人道法または国際刑事法に依拠することは、1951年条約における難民の国際保護の目的を損なうことになるものであり、生命または自由に対する重大な脅威に直面する者を保護の対象外とすることになり得る<sup>41</sup>。さらに、仮にある行為が国際人道法または国際刑事法の下で禁じられていなかったとしても、そのことによって、国際難民法の目的の下ではそのような行為は迫害に該当し得るという事実には変わりはない<sup>42</sup>。

### 国際人権法における逸脱の関連性

16. 各種の人権条約の締約国は、国民の生存を脅かす公の緊急事態において、ある一定の限定された人権の保護義務から逸脱することがあり得る<sup>43</sup>。合法的な緊急事態の宣言が存在する場合において、当該事態の緊急性により真に必要な措置が採用されたときは、逸脱が可能な権利の保障がされないとしても、このことは、必ずしも迫害に該当するものではない<sup>44</sup>。しかし、こうした状況から避難した申請者による難民の地位の申請を判断するに当たっては、当該事案の全体的な事情を検討する必要がある。すなわち、緊急事態の宣言が合法でなかったり、実施された措置が事態の緊急性により真に必要なとされるものでなかったり、または実施された措置が逸脱の不可能な権利に関するものであったりする可能性があるからである。

<sup>41</sup> UNHCR アルーシャ結論要旨（上記脚注 29 参照）第 15 項。

<sup>42</sup> そのような行為は、例えば、重大な人権侵害に相当し得る。国際人権法は、例えば、ICCPR 第 4 条（上記脚注 34 で説明）に規定されるような逸脱に関する条項の効力が発生している場合等を除き、武力紛争の間でも適用され続ける。以下を参照のこと。*Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 1996, p. 226, International Court of Justice (ICJ), 8 July 1996, para. 15, <http://www.refworld.org/docid/4b2913d62.html>; *Advisory Opinion Concerning Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, International Court of Justice (ICJ), 9 July 2004, para. 106, <http://www.refworld.org/docid/414ad9a719.html>; and UN Human Rights Committee (HRC), *General comment no. 31 [80], The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant*, 26 May 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para. 11, <http://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html>。また、以下も参照のこと。*AF (Syria)*, [2012] NZIPT 800388, New Zealand: Immigration and Protection Tribunal, 20 December 2012, paras. 45 to 49, <http://www.refworld.org/docid/54c127434.html>。

<sup>43</sup> ICCPR 第 4 条（上記脚注 34 参照）。また、以下も参照。UN Human Rights Committee (HRC), *CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency*, 31 August 2001, CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, (“HRC General Comment 29”), <http://www.refworld.org/docid/453883fd1f.html>。国家は特定の権利に対してのみ逸脱することが許され、当該状況の緊急性に応じて要請される範囲のみ逸脱することが可能となるのであり、国際法による他の義務と一貫性を保たなければならず、差別に基づくものであったり、または結果的に差別をもたらすことは許されない。採用される手段は比例原則に則ったものであり、一時的なものでなければならない。また関係する人権機関は当該権利の逸脱について通告を受ける必要がある。地域レベルにおいては、逸脱条項は以下に規定されている。

第 11 議定書および第 14 議定書により修正された欧州評議会「人権および基本的自由の保護のための条約（欧州人権条約）」第 15 条（ETS 5、1950 年 11 月 4 日、<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b04.html> より入手可能）。また、米州機構（OAS）「米州人権条約（コスタリカ『サンホセ条約』）」（1969 年 11 月 22 日、<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36510.html> より入手可能）第 27 条にも規定されている。

<sup>44</sup> *MS (Coptic Christians) Egypt CG v Secretary of State for the Home Department*, [2013] UKUT 00611 (IAC), United Kingdom: Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), 3 December 2013, para. 120, <http://www.refworld.org/docid/52a5b86e4.html>。

### 個別のおよび集団的な危険

17. 武力紛争および暴力の発生する状況において、申請者が迫害の対象として個別に把握されまたは標的にされる危険な状態に置かれている場合がある。同様に、こうした状況では、一定の集団および住民全体が迫害される危険を有することにより、その集団に属する個人が危険にさらされる場合もある<sup>45</sup>。特定のコミュニティの多くの者またはすべての者が危険な状況にあるという事情は、それぞれの個別の申請に理由があることを妨げるものではない<sup>46</sup>。基準となるのは、当該申請者の迫害を受ける恐怖に十分な理由があるかどうかである。時には、武力紛争および暴力の発生する状況がコミュニティの全体またはより一般的に一般市民全体に与える影響により、特定の個人が有する迫害を受けるおそれがあるという恐怖が十分に理由のあるものとしての性質を持つことが減殺されるのではなく、むしろ補強される<sup>47</sup>。

18. 武力紛争および暴力の発生する状況においては、コミュニティ全体が、例えば、空爆、クラスター爆弾の使用、樽爆弾または化学兵器、砲兵または狙撃兵による攻撃、即席爆破装置、地雷、自動車爆弾、自爆攻撃、包囲作戦等による影響を受け、危険な状態にある場合がある。組織的な食料や医薬品の供給の拒絶、水道や電気の供給の停止、財産の破壊、病院や学校の軍事化や閉鎖も、コミュニティ全体に影響する重大な人権侵害または国際人道法の違反に該当し得る<sup>48</sup>。このような行為にさらされることは、個別のまたは累積的に 1951 年条約 1 条 A (2) にいう迫害に相当し得る。

19. 武力紛争および暴力の発生する状況に起因する直接的および間接的な影響はいずれも迫害に該当することがあり、例えば、極めて重要なインフラの破壊、治安悪化および著しい貧困といった状況の長期化による影響も含まれる。より具体的には、武力紛争および暴力の発生する状況によって、法の支配のみならず国家のおよび社会的な構造ならびに支援体制も重大な影響を受けることになる。武力紛争および暴力の発生する状況は、政府機関および行政サービス、政治組織、警察および司法機関の全体的または部分的な崩壊をもたらし得る。水道、電気や公衆衛生といった極

---

<sup>45</sup> 一般市民に対する例外的な高い水準の暴力による危害の危険性は欧州人権裁判所がとりわけ以下で言及している。 *Sufi and Elmi v. United Kingdom*, Applications nos. 8319/07 and 11449/07, Council of Europe: European Court of Human Rights, 28 June 2011, <http://www.refworld.org/docid/4e09d29d2.html>. また、以下も参照のこと。 *L.M. and Others v. Russia*, Applications nos. 40081/14, 40088/14 and 40127/14, Council of Europe: European Court of Human Rights, 15 October 2015, <http://www.refworld.org/docid/561f770f4.html>.

<sup>46</sup> UNHCR 「1951 年の難民の地位に関する条約第 1 条の解釈」 (2001 年 4 月、<http://www.refworld.org/docid/3b20a3914.html> より入手可能) 第 21 項。

<sup>47</sup> 欧州人権裁判所によれば、「よく知られた一般的な危険性にもとづく庇護申請については、そのような危険性に関する情報が数多くの情報源から制約なしに確認することが可能である場合、追放に関する事案の場合における本条約第 2 条及び第 3 条に基づく国家に課せられた義務の履行のため、当局が当該危険性に関する評価を自ら (of their own motion) 行うことを必要とする」。 *F.G. v. Sweden*, Application no. 43611/11, Council of Europe: European Court of Human Rights, 23 March 2016, para. 126, <http://www.refworld.org/docid/56fd485a4.html>.

<sup>48</sup> 紛争の程度を評価する関連する基準は英国移民難民審判所による以下の判決において提示された。 *AM & AM (Armed Conflict: Risk Categories) Somalia v. Secretary of State for the Home Department*, [2008] UKAIT 00091, United Kingdom: Asylum and Immigration Tribunal / Immigration Appellate Authority, 27 January 2009, <http://www.refworld.org/docid/4934f7542.html> また、以下でも繰り返されている。欧州人権裁判所により *Sufi and Elmi v. United Kingdom* 事件判決 (上記脚注 45 参照) 第 241 段落および *L.M. and Others v. Russia* 事件判決 (上記脚注 45 参照) 第 121 段落で繰り返されている。

めて重要なサービスの提供にも障害が生じ得る。犯罪の増加、略奪および汚職、食糧不足、栄養不足および飢餓、教育および医療に対するアクセスの制約、著しい経済的な衰退、生活手段の破壊および貧困がこれらに続いて生じ得る。こうした武力紛争および暴力の発生する状況の結果は、個別的または累積的に迫害に該当するのに十分な程度に重大なものとなり得るものであり、迫害を受けるという十分に理由のある恐怖を生じさせ得る。このことは、迫害の危険が非国家主体によって生じる場合にも当てはまるものである（本ガイドライン第 28 段落から第 30 段落を参照）。

20. その他の検討すべき事情に含まれるものとしては、一つもしくはそれ以上の集団に対して抑圧的な不寛容の状態を生じさせ、またはその要因となり得るプロパガンダ活動で、迫害の危険性を助長したり、迫害の危険性につながり得るものがある<sup>49</sup>。

### 危険の程度 (Degree of risk)

21. 迫害を受けるおそれは、当該申請者の出身国における継続的な滞在が耐え難い状態にあるまたはそのような状態になり得ることが合理的な程度まで示された場合には、十分に理由のあるものとなる<sup>50</sup>。このことは、例えば、殺害された者や負傷または避難した者の人数に基づく確率的な計算<sup>51</sup>を必要とするものでなく、申請者の個別的事情をふまえた量的かつ質的な情報の評価を必要とするものである（「事実の認定 (establishment of facts)」に関しては、本ガイドラインの第 89 段落から第 92 段落を参照のこと）。

### 危険がより高いことは要件ではない (No differential risk)

22. 本ガイドラインの第 17 段落で述べたとおり、ある者の迫害の十分に理由のある恐怖が他の多くの者と共有され、また、その程度が同様または同じ程度である場合がある<sup>52</sup>。武力紛争および暴力の発生する状況を逃れてきた申請者は、類似した状況に置かれている他の者以上に危害を受ける危険性があるということを示すことは必要ではない（「差別化の基準 (differential test)」と呼ばれることもある）<sup>53</sup>。また、

<sup>49</sup> 例えば、1994 年のルワンダにおいて、フツ族の統制下におかれたメディアにおいてツチ族の女性は「敵の誘惑的な工作員」として描かれた。それゆえ、「ツチ族の女性に対する性的暴行を、その帰属された役割からして予見可能な結果となる枠組を形成した」。The Prosecutor v. Ferdinand Nahimana, Jean-Bosco Barayagwiza, Hassan Ngeze (Judgement and Sentence), ICTR-99-52-T, International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), 3 December 2003, para. 1079, <http://www.refworld.org/docid/404468bc2.html>.

<sup>50</sup> UNHCR ハンドブック（上記脚注 26 参照）第 42 項。

<sup>51</sup> *Immigration and Naturalization Service v. Cardoza-Fonseca*, 480 U.S. 421; 107 S. Ct. 1207; 94 L. Ed. 2d 434; 55 U.S.L.W. 4313, United States Supreme Court, 9 March 1987, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b68d10.html>. ジョン・スティーブンス判事は、確率的な計算による評価手法を退けるにあたって、「国際連合としての基準に関する（難民）高等弁務官の分析は、この問題を研究する多くの学者の結論と同様に、本裁判所の当該条約の定義の起源 (origins) についての検討結果と一致する。申請者が銃撃され、拷問され、あるいは他の方法で迫害される可能性が 10%であるために、申請者はそのようなことが起きるといって『十分に理由のある恐怖』を有しないと結論づける余地は、国際連合の（『難民』の）定義にはない」。

<sup>52</sup> *Surajnarain and Others v. Minister of Citizenship and Immigration*, 2008 FC 1165, Canada: Federal Court, 16 October 2008, para. 17, <http://www.refworld.org/docid/497f3bdc2.html>.

<sup>53</sup> *Minister for Immigration and Multicultural Affairs v. Haji Ibrahim*, [2000] HCA 55, Australia: High Court, 26 October 2000, <http://www.refworld.org/docid/3deb737f7.html>, paras. 66 and 70. 「差別化の基準」はロイド・オブ・ベルウィック裁判官によって以下の判決において考案された。R v. Secretary of State for the Home Department, *Ex parte Adan*, CO/872/98, United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee), 2 April 1998, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b6c914.html>. AM & AM

武力紛争および暴力の発生する状況において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を示すためには、そうでない状況よりも高い水準の迫害の危険性が存在することは必要ではない。

23. また、裁判所によっては、危険（例えば、迫害の十分に理由のある恐怖）と迫害の理由（例えば、一つまたはそれ以上の条約上の事由）との間の寄与の関係が必要であることを強調するため、「差別化された危険（differential risk）」という表現が用いられることもある。しかし、このような表現は危険の要件と寄与の関係の要件—本ガイドライン第32段落および第33段落で述べられる—を混同することになるものであり、1951年条約の難民の定義を適切に適用しているものとはいえない<sup>54</sup>。

### 予見的な危険の評価

24. 1951年条約は、すでに迫害を受けたかどうかに関係なく、判断の時点で出身国において迫害の危険にある者を保護するものである。ある者が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を有しているかどうかの判断は、当該事案のすべての関連する事情をふまえた予見的な評価を必要とする（本ガイドライン第89段落ないし第92段落を参照）。関連する事情の変化がない場合には、過去に迫害を受けた者は、継続して迫害を受ける危険にあると考えられる<sup>55</sup>。

25. 危険を評価するに当たっては、現在の多くの武力紛争および暴力の発生する状況が可変的な性質を有していることを考慮することが重要になる。武力紛争および暴力の発生する状況においては、暴力の水準や、地域および住民に対する支配の状況が変化するのが通常である。例えば、判断の時点における暴力の水準が比較的低いものであるとしても、その後武力紛争および暴力の発生する状況が変化することにより、危険の程度が増大して十分に理由のある恐怖を示すものとなることがあり得る。紛争の当事者が組織を再編成または戦略を再検討していたり、一時的な停戦が合意されたりするなど、特定の時点における暴力の水準がより低いことにつき理由がある場合がある。同様に、暴力が国内の一部で発生していないとしても、その武力紛争および暴力の発生に関する全体的な背景および歴史、暴力の経緯および情勢、申請者の出身国における権力的な力学ならびにその他の事情に照らし、当該暴力が当該地域に拡大すると予見される場合もある。一時的に戦闘行為が停止していても、過去に生じた暴力による影響が迫害の水準に達する場合もあり、慎重に評価される必要がある。さらに、和平および動員解除の合意の実施により、新たな武装勢力が権力の不在時に支配したり、動員解除に応じずに社会に統合されていなかった元戦闘員から構成される集団が形成されたりする場合もある。このことから、出身国における現地の情勢の変動に常時対応して詳細に検討することが要求される。

---

(Armed Conflict: Risk Categories) *Somalia v. Secretary of State for the Home Department* 事件判決（上記脚注48参照）第72段落も参照のこと。

<sup>54</sup> *Refugee Appeal No. 71462/99, Tamil and a Citizen of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka v. Refugee Status Branch of the New Zealand Immigration Service, 71462/99, New Zealand: Refugee Status Appeals Authority, 27 September 1999, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b73cc.html>.*

<sup>55</sup> UNHCR ハンドブック（上記脚注26参照）第45項。

### 性別およびジェンダーに関連する迫害

26. 強姦、人身売買、性的奴隷化および婚姻した上での奴隷化／強制結婚を含む性別およびジェンダーに基づく暴力は、武力紛争および暴力の発生する状況における多くの状況において一般的な迫害の形態である<sup>56</sup>。武力紛争および暴力の発生する状況の中では、女性や少女および／または男性や少年を虐待することで、敵を直接的または間接的に圧倒し弱体化させる目的により、性別およびジェンダーに基づく迫害が、非合法で犯罪的な戦術、戦略または政策として採用されることがある<sup>57</sup>。加害者の動機に関係なく、性別およびジェンダーに基づく迫害は、より大きな目的を果たすためであったり、ジェンダーに基づく差別やその他の態様の差別を根拠としたりして、一般市民を貶め、侮辱し、恐怖に陥れ、破壊するための計画的な軍事的または政治的戦略の一環となっている場合があり、それゆえ、一つかそれ以上の条約上の理由に関連している<sup>58</sup>。

27. 性別およびジェンダーに基づく暴力や、拷問その他の身体的な危害および精神的なトラウマを与える行為を受けた多くの犠牲者にとって、当初の暴力行為がなされ、武力紛争および暴力の発生する状況が終了した後も、その危害は長く続く場合がある。彼らは繰り返し危害を受ける危険にさらされる場合があり<sup>59</sup>、また、自身の出身国への帰還が耐えられなくなるような特に深刻な危害を被った場合など<sup>60</sup>、将来

<sup>56</sup> UNHCR 「国際保護に関するガイドライン第1号：1951年難民の地位に関する条約第1条A(2)と1967年難民の地位に関する議定書の両方またはいずれか一方におけるジェンダーに関連した迫害」(HCR/GIP/02/01、2002年5月7日、以下「UNHCR ジェンダー関連迫害ガイドライン」、<http://www.refworld.org/docid/3d36f1c64.html> より入手可能) 第9段落。UNHCR 「国際保護に関するガイドライン第9号：1951年難民の地位に関する条約第1条(A)2と1967年議定書の文脈における、性的指向とジェンダー・アイデンティティの両方またはいずれか一方を理由とする難民申請」(HCR/GIP/12/01、2012年10月23日、<http://www.refworld.org/docid/50348afc2.html> より入手可能) 第20段落。例えば、強姦は以下の判決において迫害を構成する深刻な人権侵害であると認められた。SS (*Adan - Sexual Violence - UNHCR Letter*) *Burundi v. Secretary of State for the Home Department*, CG [2004] UKIAT 00290, United Kingdom: Asylum and Immigration Tribunal / Immigration Appellate Authority, 29 October 2004, para.

16, <http://www.refworld.org/docid/46836b180.html>. UN Secretary-General (UNSG), *Sexual violence in conflict: report of the Secretary-General*, 14 March 2013, A/67/792-S/2013/149, (“UNSG Report sexual violence in conflict”), <http://www.refworld.org/docid/5167bd0f4.html>. (以下「紛争下における性暴力に関する国連事務総長報告書」)

<sup>57</sup> 例えば、以下を参照。Prosecutor v. Issa Hassan Sesay, Morris Kallon and Augustine Gbao (*the RUF accused*) (*Trial judgment*), Case No. SCSL-04-15-T, Special Court for Sierra Leone, 2 March 2009, para. 1347, <http://www.refworld.org/docid/49b102762.html>. *In re B (FC) (Appellant) (2002). Regina v. Special Adjudicator, Ex parte Hoxha (FC)*, [2005] UKHL 19, United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee), 10 March 2005, para. 30, <http://www.refworld.org/docid/423ec7784.html>. Security Council, *Security Council resolution 2106 (2013) [on sexual violence in armed conflict]*, 24 June 2013, S/RES/2106 (2013), para. 1, <http://www.refworld.org/docid/51d6b5e64.html>.

<sup>58</sup> UNHCR ケープタウン結論要旨 (上記脚注3参照) 第25段落、第26段落。紛争下における性暴力に関する国連事務総長報告書 (上記脚注56) 第5段落。

<sup>59</sup> *Matter of A-T*, 25 I&N Dec. 4 (BIA 2009), United States Board of Immigration Appeals, 4 June 2009, <http://www.refworld.org/docid/4a293b4a2.html>. *Bah v. Y., Diallo v. Department of Homeland Security, Diallo v. Department of Homeland Security*, 529 F.3d 99, 103 (2d Cir. 2008), United States Court of Appeals for the Second Circuit, 11 June 2008, <http://www.refworld.org/docid/48d8a32c2.html>.

<sup>60</sup> *In re B (FC) (Appellant) (2002). Regina v. Special Adjudicator, Ex parte Hoxha (FC)* 事件判決 (上記脚注57参照) 第36段落。Hale 裁判官は、「個人が特に残虐で非人間的な強姦という甚大な虐待を経験したためにその個人のコミュニティから『汚染されたかのように穢れている』

的に危害を加えられる可能性がないにも関わらず、その経験が精神に及ぼした影響それ自体が迫害を受けた状態に相当する場合がある<sup>61</sup>。

### 迫害の主体

28. 武力紛争および暴力の発生する状況において、迫害は国家または非国家主体によってなされ得るものであり、また、当該武力紛争および暴力の発生する状況に関与する一つまたはそれ以上の勢力から生じ得るものである<sup>62</sup>。難民の地位はこのような状況における両方またはすべての勢力から危害を受ける危険を有する場合にも認められ得る。迫害の主体には、軍隊、警察、治安部隊およびその他の国家の機関もしくは団体、国家が責任を有しまたはその行為の責任が国家に帰属する個人が含まれる<sup>63</sup>。国家は、いわゆる非国家主体の行為に対し、権限を付与、指揮、統制、支援または容認する場合があり、このような場合にはこれらの行為の責任は国家に帰属し得ることになる<sup>64</sup>。迫害の主体はまた、準軍事的集団、民兵、反政府組織、強盗、海賊、犯罪集団もしくは組織<sup>65</sup>、テロリスト組織、私兵もしくは軍事会社またはその他の武力紛争および暴力の発生する状況に関与している集団もしくは個人も含まれる。これらの主体の検討においては、当該主体の性格がいずれかの分類から他の分類に変化したり、または、いずれの分類にも該当しなくなったりすることに留意すべきである。非国家主体には、隣人や家族、その他の個人が含まれることもある。

29. 武力紛争および暴力の発生する多くの状況において、国家と非国家主体との間の区別は必ずしも明らかではなく、このことは、特に、権力が移行したり、状況が重複したり、同盟関係が変化したり、非国家主体が国家機関、警察または軍隊に浸透したり、もしくはこれらを買収したりした場合に当てはまる<sup>66</sup>。例えば、クーデターが計画され、進行し、完了するまでの間の不安定な状況も、国家と非国家主体との間の区別を不明確にする。しかし、恐れている危害が正確にいずれの主体から生じ

---

というように見られることの侮辱および恥辱を恐れることは（中略）十分迫害に相当しうる（中略）人間の尊厳の累積的な否定の一種である」としている。

<sup>61</sup> *In re Y-T-L*, 23 I&N Dec. 601 (BIA 2003), United States Board of Immigration Appeals, 22 May 2003, p 607, <http://www.refworld.org/docid/40449fa94.html>. *Khadija Mohammed v. Alberto R. Gonzales, Attorney General*; *Khadija Ahmed Mohamed v. Alberto R. Gonzales, Attorney General*, A79-257-632; 03-72265; 03-70803, United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, 10 March 2005, pp 3085 to 3086, <http://www.refworld.org/docid/423811c04.html>. UNHCR, *UNHCR intervention before the House of Lords in the case of Zainab Esther Fornah (Appellant) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent)*, 14 June 2006, para. 24(2), <http://www.refworld.org/docid/45631a0f4.html>.

<sup>62</sup> UNHCR ハンドブック（上記脚注 26 参照）第 65 項。

<sup>63</sup> International Law Commission, *Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Yearbook of the International Law Commission, 2001 Vol.II (Part Two), <http://www.refworld.org/docid/3ddb8f804.html>. また、国連総会決議第 56/83 号（2001 年 12 月 12 日）、国連総会決議第 59/35 号（2004 年 12 月 2 日）および国連総会決議第 71/133 号（2016 年 12 月 13 日）も参照。前述の条文章案第 10 条によれば、反乱運動その他の運動による行為は、その運動が新たな政権となる場合や、以前から存在していた国家またはその統治下にある領域の一部に新しい国家を建設することに成功した場合、国際法においては国家の行為とみなされるべきである。

<sup>64</sup> 同上第 8 条、第 9 条。UNHCR 「兵役に関するガイドライン」（上記脚注 9 参照）第 42 項段落。

<sup>65</sup> UNHCR ギャング被害者ガイダンスノート（上記脚注 12）第 4 段落。

<sup>66</sup> 例えば、以下を参照のこと。UNHCR, *Country of Origin Series: Guatemala: Background Paper*, October 2013, RBA/COI/GUA/13/01, p. 11, <http://www.refworld.org/docid/53832fe84.html>.

るかを判断することは必要不可欠ではなく、脅威の存在が認められている限り、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があると判断するには十分である。

30. 非国家主体または不特定の主体が関与する事案においては、国家が迫害に対する保護を提供できるかどうかまたは提供しようとしているかどうかを検討することが必要である<sup>67</sup>。このことは、武力紛争および暴力の発生する状況の特徴に関連するものであり、例えば、国家がその地域および住民に対する支配を失っていたり、または国家の支配が流動的もしくは不安定であったりする場合には、国家は影響を受けている住民にその保護を与えることを妨げられている可能性があるからである。こうした状況においては、国家はその保護を与えることを意図していない場合もある。

### 後発難民

31. 申請者の不在の間に出身国で生じた状況や申請者自身が自身の出身国を離れた後に行ったことを原因として、申請者が自身の出身国を離れた後に、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が生じることがあり、このことは申請者を後発 (*sur place*) 難民にすることになる<sup>68</sup>。武力紛争および暴力の発生する状況に関連する難民の地位の申請においては、例えば、出身国において武力紛争および暴力の発生する状況が発生したり、それ以前の潜在的な状況が悪化したり<sup>69</sup>することにより、また当該申請者が武力紛争および暴力の発生する状況に反対の意見を表明したり反対の態度を取ったりするために、当該申請者は後発難民となり得る。

## B. 一つまたはそれ以上の条約上の事由を「理由に」

### 「理由に」 (寄与の関係) (*For reasons of [causal link]*)

32. 迫害主体の意図または動機は迫害のおそれと 1951 年条約上の事由との間の寄与の関係を示す関連事情となり得る。しかし、迫害主体の意図や動機は、少なくとも、特に武力紛争および暴力の発生する状況においては、これを示すことはしばしば困難であることから<sup>70</sup>、必ずしも必要でもなければ、決定的でもない。寄与の関係は、迫害者の戦略、作戦、戦闘の方法もしくは手段、国家が保護を提供しないもしくは提供しようとしなない事情、または武力紛争および暴力の発生する状況の効果に基づいて認められ得るものである。認定機関の指針となる質問は、「当該申請者について懸念される苦境は、出身国の全体的な状況のもと、条約上の事由と関連しているか」である<sup>71</sup>。

<sup>67</sup> UNHCR 「兵役に関するガイドライン」 (上記脚注第 9 条) 第 43 段落。

<sup>68</sup> UNHCR ハンドブック (上記脚注第 26 条) 第 94 項から第 96 項。

<sup>69</sup> 例えば、1980 年から 1985 年までの間の南アフリカにいたモザンビーク人は後発難民と認められ得る。以下を参照のこと。 *South Africa: Passport Control Instruction No. 20 of 1994 - Guidelines for Refugees Status Determination of Mozambicans in South Africa*, 1994, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b5082c.html> ([本ガイドラインの]第 5 段落)

<sup>70</sup> UNHCR ハンドブック (上記脚注 26 参照) 第 66 項。UNHCR 「兵役に関するガイドライン」 (上記脚注 9 参照) 第 48 段落。

<sup>71</sup> *Refugee Appeal No. 72635/01*, 72635/01, New Zealand: Refugee Status Appeals Authority, 6 September 2002, para. 168, <http://www.refworld.org/docid/402a6ae14.html>. J C Hathaway and M Foster, *The Law of Refugee Status* (Cambridge University Press, 2014), pp. 376-379.



33. 武力紛争および暴力の発生する状況は、人種、民族、宗教、政治、ジェンダーまたは社会的集団による分断に根源があったり、これによって動機付けられまたは引き起こされたり、こうした分断に沿って行われたりしており、特定の人々がこのような要因を理由に影響を受け得る。無差別的に見える行為（例えば、迫害者が特定の者を標的にしていない行為<sup>72</sup>）であっても、実際には、住民が武力紛争および暴力の発生する状況の一方の側の支持者であったりまたは支持者とみなされていたりするコミュニティまたは地域の全体を対象としている場合もある。現代の武力紛争および暴力の発生する状況においては、特定の集団を対象とするまたは特定の集団により大きな影響を与える暴力が見られない事態は希であって、ゆえに条約上の一つまたはそれ以上の（迫害の）理由との間に寄与の関係が認められることになる。武力紛争および暴力の発生する状況においては、誰が特定の側に属しているかまたは特定の側に関与していると考えられもしくはみなされるかは、しばしば、こうした状況における各主体によって広く解されており、これには、戦闘員の家族のほか、同じ宗教もしくは民族的な集団に属しているまたは特定の地域、村、町に居住しているすべての者が含まれ得る。条約上の事由が、家族、コミュニティ、地理的またはその他の関係に基づく一定の集団に帰せられることはよくあることである<sup>73</sup>。

#### 条約上の事由

34. 迫害のおそれの理由は複数存在し得る。一つまたはそれ以上の条約上の事由が関連し得る。こうした理由はお互いに排他的なものではなく、しばしば重なり合う<sup>74</sup>。条約上の事由は、単に寄与する要因（contributing factor）であることで足りるものであり、迫害を受けるおそれの主要なまたは唯一の原因である必要はない。

35. 武力紛争および暴力の発生する状況は、多くの場合、様々な動機に根源があったり、これらによって引き起こされたりするものであり、また、様々な集団に影響を生じさせるものである。武力紛争および暴力の発生する状況は、多くの場合、民族的、宗教的、社会的および政治的な事情が混在して関与しており、関係する当事者は民族的、宗教的または社会的な集団の方針に沿って行動し、政治的もしくは宗教的な目的を追求しており、またはそのようにみなされている。

36. 武力紛争および暴力の発生する状況において発生しまたは広範化している暴力その他の危害を加える行為の背景にある動機および要因が、犯罪および利益の獲得に見える場合であっても、多くの場合は条約上の事由と相互に結びついている<sup>75</sup>。例えば、武装勢力は民族的、宗教的もしくは政治的な紛争の資金調達のために犯罪組織（criminal enterprises）を設立することもあり、また、薬物密売組織のような暴力的な集団または武装組織による暴力は、主に利益の獲得を動機としている

<sup>72</sup> *Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie* 事件判決（上記脚注 17 参照）第 34 段落。

<sup>73</sup> UNHCR 「シリア・アラブ共和国から避難する人々の国際保護の必要性について（更新IV）」（2015 年 11 月、<http://www.refworld.org/docid/5641ef894.html> より入手可能）第 17 段落。 *Arrest nr. 122 129, 122 129, Belgium: Conseil du Contentieux des Etrangers*, 4 April 2014, (in Dutch; cover sheet in English available), <http://www.refworld.org/docid/582068524.html>.

<sup>74</sup> UNHCR ハンドブック（上記脚注 26 参照）第 67 項。

<sup>75</sup> *Refugee Appeal No. 76289, No. 76289*, New Zealand: Refugee Status Appeals Authority, 8 May 2009, para. 43, <http://www.refworld.org/docid/4a2e2a5e2.html>. *Emilia Del Socorro Gutierrez Gomez v. Secretary of State for the Home Department*, 00/TH/02257, United Kingdom: Asylum and Immigration Tribunal / Immigration Appellate Authority, 24 November 2000, paras. 43, 44, 50, 51 and 73(XI), <http://www.refworld.org/docid/40487df64.html>. *Osorio v. Immigration and Naturalization Service*, 18 F.3d 1017: 1994 U.S. App. LEXIS 4170, United States Court of Appeals for the Second Circuit, 7 March 1994, <http://www.refworld.org/docid/3ac6b70e7.html>.

としても、当該集団の勢力的な基盤を社会内で確立または拡大することを目的とする場合もあって、当該暴力は政治的な動機によるものであると特徴付けられ得る<sup>76</sup>。特定の者のみでなく地域または住民の全体を標的とすることは、しばしば、民族的、宗教的および／または政治的な目的もしくは関連が存在する。

37. 武力紛争および暴力の発生する状況において、関係する当事者の戦略、作戦または行為に反対する意見を表明したり、中立的または関心のない立場を採ったりする場合や、当該状況に関係する当事者の規範や慣習に対し、参加、支持、財政的な支援、賛成その他の承認をすることを拒否する場合には、これらの行為が迫害主体の政治的な目的にとって批判的であると考えられたり、当該迫害者の宗教的または社会的な規範または実践から逸脱していると考えられたりすることがある<sup>77</sup>。こうした反対の意見の表明、立場または行動は、迫害主体の観点からは、当該申請者が一定の政治的意見や宗教的な信仰（または不信仰）を有していたり、一定の民族的または社会的な集団に関与または所属していたりすることを示唆し、またはそのようにみなされることになり得る。

38. 特定の事業を行っていたり、一定の職業や地位に就いていたりする者は、例えば、政治的意見または宗教的な信仰（または不信仰）を実際に有していたりまたはそのようにみなされたりすることにより、危険にさらされ得る<sup>78</sup>。こうした事業、職業、地位による、またはこれらと関連付けられる社会内の行動、役割もしくは地位は、国家機関、政府、社会もしくは政策における事項<sup>79</sup>に関する一定の意見を有していることを示し、またはそのようにみなされる場合があり、このことは、特に当該国が紛争状態にある場合に当てはまる。例えば、ジャーナリストその他の報道関係者や人権または法の支配のために活動する者は、一定の主体の行動に関する事実を報道したりこれを批判したりする報告を行い得るし、敵対する戦闘員を治療する医療関係者は敵対する組織を支持しているとみなされ得るし、人道的な事業を継続する人道関係者は「敵<sup>80</sup>」を援助しているとみなされ得るほか、宗教指導者は関係する当事者の一方に肩入れし得るしまたはそのような立場にあるものとみなされ得る。

<sup>76</sup> 例えば、以下を参照のこと。NS (*Social Group - Women - Forced Marriage*) *Afghanistan v. Secretary of State for the Home Department*, CG [2004] UKIAT 00328, United Kingdom: Asylum and Immigration Tribunal / Immigration Appellate Authority, 30 December 2004, para. 69, <http://www.refworld.org/docid/42c928984.html>; and *Emilia Del Socorro Gutierrez Gomez v. Secretary of State for the Home Department*, note 75 above, para.40. また、*Emilia Del Socorro Gutierrez Gomez v. Secretary of State for the Home Department* 事件判決（上記脚注 75 参照）第 40 段落も参照。

<sup>77</sup> *RT (Zimbabwe) and others v Secretary of State for the Home Department*, [2012] UKSC 38, United Kingdom: Supreme Court, 25 July 2012, para. 42, <http://www.refworld.org/docid/500fdacb2.html>. *UNHCR, Secretary of State for the Home Department (Appellant) v. RT (Zimbabwe), SM (Zimbabwe) and AM (Zimbabwe) (Respondents) and the United Nations High Commissioner for Refugees (Intervener) - Case for the Intervener*, 25 May 2012, 2011/0011, para.10, <http://www.refworld.org/docid/4fc369022.html>. *Souad Noune v Secretary of State for the Home Department*, C 2000/2669, United Kingdom: Court of Appeal (England and Wales), 6 December 2000, Schiemann LJ, paras. 8(5) and 28(5), <http://www.refworld.org/docid/558bcbad4.html>.

<sup>78</sup> M Foster, *The 'Ground with the Least Clarity': A Comparative Study of Jurisprudential Developments relating to 'Membership of a Particular Social Group'*, August 2012, UNHCR PPLA/2012/02, chapter 5.7.3, <http://www.refworld.org/docid/4f7d94722.html>. *Emilia Del Socorro Gutierrez Gomez v. Secretary of State for the Home Department* 事件判決（上記脚注 75 参照）第 46 段落。

<sup>79</sup> G S Goodwin-Gill and J McAdam, *The Refugee in International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2007), p. 87. *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, Canada: Supreme Court, 30 June 1993, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b673c.html>.

<sup>80</sup> UNHCR, *UNHCR Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Asylum-Seekers from Iraq*（「イラクからの庇護希望者の国際保護の必要性評価にむけた UNHCR 該当

39. ジェンダーに関連する迫害にかかる難民認定申請は、実際の政治的意見またはそのような意見を有しているともみなされることや、民族<sup>81</sup>、宗教または社会的集団（ジェンダー）に関連して<sup>82</sup>、条約上のいずれの事由の下でも分析が可能である。

### C. 国内避難または国内移動の選択可能性

40. 武力紛争および暴力の発生する状況における国内避難または国内移動の選択可能性の妥当性は、慎重を期して審査される必要がある。武力紛争および暴力の発生する状況は、しばしば広範囲に広がる戦闘にその特徴があるとされ、前線の移動および／または暴力性の程度の変化を伴い、流動的であることが多く、また大概において、様々な地域において活動する容易には正体を突き止めることのできないような様々な国家および非国家主体が関係している。さらに、このような状況は、しばしば国家・社会構造・支援システム（本ガイドラインの第 19 段落を参照のこと）に深刻な影響を与え、一般市民（civilian population）に苦難を強いている。武力紛争および暴力の発生する状況による影響を受けた地域に住む市民の人道的状況は、物資供給ルートの断絶ならびに人道支援および移動の自由の制限の影響等を受け、悲惨な状態であることが多い。これらの要素をふまえると、武力紛争および暴力の発生する状況の多くの場合において、国内避難または国内移動の選択可能性を適用することは、妥当（relevant）でも合理的（reasonable）でもない。

41. 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得る<sup>83</sup>。そのような状況においては、特に当該申請者において、選択肢となり得るとされた場所に、実際に、合法的に、そして安全にアクセスできるかどうか（practical, legal, and safe accessibility）や、国家またはその他の機関による効果的な保護を提供する能力を考慮して、慎重を期した審査が行われる必要がある。このような保護は、当該地域および住民に完全な支配を及ぼしており、かつ系統的で安定した権力主体が提供しなくてはならない<sup>84</sup>。当該領域に対する国際機関や非国家主体による一定の行政的な権限や管理の行使をもって、国家による保護

---

性ガイドライン」）（HCR/EG/IRQ/12/03、2012年5月31日、<http://www.refworld.org/docid/4fc77d522.html>より入手可能）20頁、31頁。

<sup>81</sup> 実際の又は帰属されている民族性には条約上の人種および／または国籍の理由がどちらも適用できる。例えば、UNHCR ハンドブック（上記脚注 26 参照）第 68 項、第 74 項および UNHCR 「ジェンダー関連迫害ガイドライン」（上記脚注 56）第 24 段落（人種）および第 27 段落（国籍）を参照のこと。

<sup>82</sup> UNHCR 「ジェンダー関連迫害ガイドライン」（上記脚注 56 参照）第 25 段落（宗教）、第 28 段落から第 31 段落（特定の社会的集団の構成員であること）および第 32 段落から第 34 段落（政治的意見）。UNHCR 性的指向・ジェンダー・アイデンティティガイドライン（上記脚注 56 参照）の第 42 段落、第 43 段落（宗教）、第 44 段落から第 49 段落（特定の集団の構成員であること）および第 50 段落（政治的意見）。

<sup>83</sup> UNHCR ハンドブック（上記脚注 26 参照）第 91 項。UNHCR の国内避難または国内移動の選択可能性に関する適切な評価に関する指針については、UNHCR 「国際保護に関するガイドライン第 4 号：1951 年難民の地位に関する条約第 1 条 A (2) と 1967 年難民の地位に関する議定書の両方またはいずれか一方における『国内避難または移住の選択可能性』」（HCR/GIP/03/04、2003 年 7 月 23 日、<http://www.refworld.org/docid/3f2791a44.html>より入手可能）を参照のこと。

<sup>84</sup> UNHCR 「国内避難ガイドライン」（上記脚注 83 参照）第 17 段落。

と同等のものにとらえることは不適切であろう<sup>85</sup>。このような支配は移行時のものまたは一時的なもので、国民の再入国の許可その他政府の基本的な機能を含む国家に求められる一般的な機能を備えていないことが多い。特に、非国家の主体や組織は国家としての特性を有していない。これらの主体や組織の法執行能力は制限的である。さらに、国内避難または国内移動の選択可能性が合理的かどうかを判断する際には、当該者が過度な苦境 (undue hardship) を強いられることなく安全・安心に (in safety and security) 生活できるかや、その者の人権が保障されるかどうかを考慮して、慎重を期した審査が行われる必要がある。加えて、特に武力紛争および暴力の発生する状況が新しい地域へと拡大する見込みがある場合には、これらを考慮する必要がある (本ガイドラインの第 25 段落および第 40 段落を参照)<sup>86</sup>。武力紛争および暴力が進行中である地区への移住を期待することは、合理的ではない。

42. 国際的な支援を享受している者を含めた国内避難民が国内の一部地域に存在することは、必ずしも同国の同地域における国内避難または国内移動の選択可能性の合理性の証拠となるものではない<sup>87</sup>。国内避難民は、基本的人権を享受していないことが多く<sup>88</sup>、経済的な困窮状態に直面していたり、生存に必要な最低の水準よりも劣悪な状態での生活を強いられていることもあり、これらが国内避難または国内移動の選択可能性に合理性がないことの証拠となり得る<sup>89</sup>。また、地方当局が危害に対する保護を提供する能力があるかどうか、又は人権、特に逸脱不可能な権利が尊重されるかどうかを考慮することも必要である<sup>90</sup>。さらに、場合によっては、国内移動は、民族浄化またはそれに類似した政策の結果であり、武力紛争の文脈における国際人道法上の強制移動および恣意的移動の禁止規定の違反であり得る。そのような状況では、国内避難または国内移動の選択肢が存在すると推定されるべきではない<sup>91</sup>。

43. 同様に、「保護地区 (protected zones)<sup>92</sup>」または「安全地帯 (safe zones)<sup>93</sup>」その他の類似した場所は、妥当かつ合理的な国内避難・国内移動の選択肢として必ずしも見なされるべきではない。国際人道法の下では、戦闘当事者が合意した保護地区は、一般市民 (civilian population) その他の保護対象者 (例えば、傷病兵 (combatants/fighters) を含む傷者および病者) を、武力紛争の影響から保護する手

<sup>85</sup> 同上第 16 段落および第 17 段落。

<sup>86</sup> 同上第 17 段落および第 27 段落から第 30 段落。

<sup>87</sup> 同上第 31 段落。

<sup>88</sup> 同上第 32 段落。

<sup>89</sup> 同上第 29 段落。また、Sufi and Elmi v. United Kingdom 事件判決 (上記脚注 45 参照) 第 291 段落も参照のこと。

<sup>90</sup> UNHCR 「国内避難ガイドライン」 (上記脚注 83 参照) 第 28 段落。

<sup>91</sup> 同上第 31 段落。

<sup>92</sup> 「保護地区」という用語は赤十字国際委員会 (ICRC) によって用いられている、1949 年のジュネーヴ諸条約および第一追加議定書で定められた関連する地区すべてを指す包括的な用語である。また、慣習国際人道法第 35 条から第 37 条、出典：J -M Henkaerts and L Doswald-Beck (eds.), *Customary International Law, Volume I: Rules* (Cambridge University Press, 2005)、119 頁から 126 頁も参照のこと。国際人道法の範囲における武力紛争の文脈で保護地区を成立させる法的根拠はジュネーヴ第 1 条約第 23 条 (上記脚注 38)、ジュネーヴ第 4 条約第 14 条 (病院地帯) および第 15 条 (中立地帯) (上記脚注 13) およびジュネーヴ諸条約第 1 追加議定書第 59 条 (無防備地区) および第 60 条 (非武装地帯) (上記脚注 13) に見ることができる。

<sup>93</sup> 多くの紛争において、国連安全保障理事会は「安全地帯」の設置を求めている。例えば、以下を参照。UNSC Res. 787 (1992), 16 November 1992; UNSC Res. 819 (1993), 16 April 1993; UNSC Res. 824 (1993), 6 May 1993; UNSC Res. 918 (1994), 17 May 1994; and UNSC Res. 929 (1994), 22 June 1994.

段として設置されるものである。同様に、国連安全保障理事会決議に基づき設置された「安全地帯」およびその他の類似した場所は、国際人道法上の意味においては、その設置および実施が「保護地区」とは異なっていると看做しても、特定の地域および住民が敵の手中に落ちることを防ぐことを目的とするものである。これらの地区および場所の全体的な目的にも関わらず、該当する地区および場所に居住する者の安全は、同地区または場所およびその住民に対する包囲または攻撃が行われることにより、損なわれ得る。

### III. 1969年のOAU難民条約第1条(2)に関する実体的分析

44. 1969年のOAU難民条約第1条(1)は1967年の議定書による修正を反映しつつ<sup>94</sup>、1951年の難民条約第1条A(2)に示された難民の定義を繰り返している。一方、OAU難民条約第1条(2)は、以下に当てはまる者に難民としての保護を提供するとしている。

「外部からの侵略、占領、外国の支配または出身国若しくは国籍国の一部若しくは全部における公の秩序を著しく乱す事件のゆえに出身国または国籍国外に避難を求め、常居所地を去ることを余儀なくされた者」

#### A. 解釈にあたり第一次的に考慮すべき事情

45. 1969年のOAU難民条約の適用にあたり、1951年の難民条約の難民保護に関する「基本的かつ普遍的文書」としての地位をふまえ、同条約の優位性が念頭に置かれるべきである<sup>95</sup>。1967年の難民議定書の採択により1951年の難民条約は難民保護に関する全世界的な文書(global instrument)になったわけであるが、同議定書採択後、1969年のOAU難民条約は、主にアフリカ諸国が、アフリカ大陸における難民危機に対処するにあたって直面している特定の課題に対処することを目的として作られた。

46. 1969年のOAU難民条約は、広く批准され、法的拘束力のある文書であり<sup>96</sup>、保護指向および人道指向<sup>97</sup>を有し、アフリカ横断的な連帯(trans-African solidarity)を反映したものである<sup>98</sup>。これは特に、庇護制度<sup>99</sup>(institution of asylum)、ノン・ルフ

---

<sup>94</sup> 1951年難民条約第1条A(2)とは異なり、1969年のOAU難民条約第1条(1)には1951年1月1日前に生じた事件の結果として十分に理由のある恐怖を有することという時間的な制限は含まれていない。この制限はのちに1967年の議定書第1条第2項の実施により廃止された。

<sup>95</sup> 1969年のOAU難民条約(上記脚注4参照)序文第9項。

<sup>96</sup> 今日に至るまで1969年のOAU難民条約はアフリカ連合(AU)の加盟国54カ国のうち46カ国が締結している。ジブチ、エリトリア、マダガスカル、モーリシャス、ナミビア、サントメ・プリンシペそしてソマリアは1969年のOAU難民条約に署名しているものの、批准または加入していない。サハラ・アラブ民主共和国は1969年のOAU難民条約に署名も締結もしていない。モロッコは1969年のOAU難民条約締結国の一つだが、アフリカ連合の加盟国ではない。

<sup>97</sup> 同条約序文第8項。

<sup>98</sup> 同条約序文第8項。

<sup>99</sup> 同条約、第II条。庇護を申請してこれを受ける権利は、人及び人民の権利に関するアフリカ憲章第12条第3項に定められている。アフリカ統一機構(OAU)、人及び人民の権利に関するアフリカ憲章(「バンジュール憲章」)、(CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58(1982)、1981年6月27日採択、<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3630.html>より入手可能)。

ールマンの原則<sup>100</sup>および差別禁止（non-discrimination）の原則<sup>101</sup>、難民の義務<sup>102</sup>のほか、帰還の自主性<sup>103</sup>（voluntary character of repatriation）の尊重を含む恒久的解決の追求の重要性を再確認したものである。アフリカ連合と UNHCR の協力関係も強調されており<sup>104</sup>、すべての OAU（現在ではアフリカ連合）加盟国に対し、1951 年の難民条約を締結するよう求めている<sup>105</sup>。

#### 1969 年の OAU 難民条約の適用範囲

47. 用語の通常の意味に従い、1969 年の OAU 難民条約は、同条約の締約国の管轄内にいるすべての者に適用され、また、出身国または国籍がアフリカ諸国である者に限らない。

48. 1969 年の OAU 難民条約第 I 条 (2) は、迫害的な行為から離れ、より一般的なものまたはいわゆる「客観的に」特定できる状況に着目した最初の難民の定義である。難民の出身国における国家または非国家主体の行動の結果としてのみならず、外部からの侵略、占領、外国の支配または公の秩序を著しく乱す事件のゆえに政府が影響力または支配力を失った結果として、人が自身の国を去ることを余儀なくされ得るということ、1969 年の OAU 難民条約は、認識している<sup>106</sup>。1969 年の OAU 難民条約における定義は、人が安全と避難所（sanctuary）を求めて自身の国を去ることを余儀なくするような状況に焦点を当てている。

#### B. 1969 年の OAU 難民条約における定義の要素

49. 1969 年の OAU 難民条約第 I 条 (2) は、(i) 出身国の外におり<sup>107</sup>、(ii) 常居所地を去ることを余儀なくされた者で (iii) 出身国または国籍国にて、定義に示された状況が一つまたはそれ以上存在することがその原因である者を、難民として保護している。これらの 1969 年の OAU 難民条約における定義の要素は以下で説明されており、また難民申請に対する全体的な審査の一部として考慮される必要がある。

<sup>100</sup> 1969 年の OAU 難民条約（上記脚注 4 参照）第 II 条 (3)。

<sup>101</sup> 同条約第 IV 条。

<sup>102</sup> 同条約第 III 条。

<sup>103</sup> 同条約第 II 条(5)は、居住、一時的な居住の許可および第三国定住の権利に言及している。自発的帰還の権利は 1969 年の OAU 難民条約第 V 条によって規定されている。

<sup>104</sup> 同条約序文第 11 項および第 VII 条、第 VIII 条。

<sup>105</sup> 今日まで、アフリカ連合加盟国 54 カ国のうちコモロ連合、エリトリア、モーリシャスおよび南スーダン共和国のみ 1951 年の難民条約または 1967 年の議定書に署名も批准・加入もしていない。マダガスカルは 1951 年条約の締約国であるが、1967 年議定書は締結していない。マダガスカルとコンゴ共和国は 1951 年条約の地理的な制限を承認し続けている。最後に、カーボベルデ共和国は 1967 年議定書は締結しているが、1951 年条約は締結していない。

<sup>106</sup> ジェームス・C・ハサウェイ（平野祐二＝鈴木雅子訳）、「難民の地位に関する法」、現代人文社、2008 年、30 頁。（原文：J.C. Hathaway, *The Law of Refugee Status* (Butterworths, 1991)、17 頁)。

<sup>107</sup> 「出身国または国籍国」という文言は、該当する個人の国籍国を示している。無国籍者の場合においては、「出身国」の文言は 1951 年条約第 1 条 A (2) の「以前常居所を有していた国」と同義であると思われる。1969 年の OAU 難民条約の利益を受けるには、その者の出身国または国籍国の外で申請する必要がある。

### 常居所地を去ることを余儀なくされた

50. 「余儀なくされること／強制 (compulsion)」という表現を定義に用いることにより、1969年のOAU難民条約第I条(2)は、状況の深刻さを強調している。「余儀なくする (to compel)」という動詞は「否応なしに追い立てること (to urge irresistibly)、無理強いすること (to constrain)、強いること (oblige)、強制すること (force)」を意味すると解されている<sup>108</sup>。「常居所地」に対する言及は、出身国または国籍国を去ることおよび出身国または国籍国外に避難を求めることを余儀なくされることの一環として理解されなければならない。つまり、状況が、個人の常居所地に対し影響を与えていなくてはならない。「常居所地」の要素は、その他のまたは独立した法的効果 (legal effect) を持たない。そのため、問題となっている状況が十分に深刻であるために個人が自身の常居所地を去り、他国に避難を求めることが客観的に合理的である場合には、その個人は保護される必要がある<sup>109</sup>。

51. 1969年のOAU難民条約第I条(2)は、個人的または差別的な脅威または危害の危険性を必要としていない<sup>110</sup>。集団全体または住民全体が状況から影響を受け、当該状況のために常居所地を去ることを余儀なくされ得る。同条約第I条(2)は、避難の動機または危害の危険性よりも、当該状況の深刻さを審査することを強調しており、審査官は、出身国または国籍国からの避難が客観的に合理的であるかどうかを審査すべきである。

### 後発難民

52. 後発的事由による難民該当性の主張 (*Sur place claims*) は、1951年の難民条約の解釈に沿って、1969年のOAU難民条約の下でも認められている (本ガイドラインの第31段落を参照)。

### 避難を強いられる状況

53. 1969年のOAU難民条約第I条(2)で言及された状況については、それらの文脈および (保護指向の) 趣旨および目的に照らし、通常の意味を付与される<sup>111</sup>。それらはまた、可能な限り、1969年のOAU難民条約起草時点においては想定されていなかったような状況においても妥当かつ適用可能となるように解釈されるべきである。

<sup>108</sup> ‘compel, v’, *The Oxford English Dictionary* 2nd edition, OED online, 2015, Oxford University Press.

<sup>109</sup> *Radjabu v. The Chairperson of the Standing Committee for Refugee Affairs*, 8830/2010, South Africa: High Court, 4 September 2014, para. 6, <http://www.refworld.org/docid/540874f94.html>. 「出国が客観的に見て合理的であること」の基準は「余儀なくされること／強制 (compulsion)」の通常の意味に言及している。同裁判所によれば、意思よりむしろ余儀なくされること／強制の方が第一義的な要因である。地域的定義の下である者が難民の地位の資格があるかを判断するには、出身国において同定義に規定されている客観的に確認可能な状況のいずれかが存在するかどうかの評価や、その状況の効果が当該申請者が常居所を有していた場所を離れるよう強制されているかどうかの評価が必要となる。

<sup>110</sup> 1969年のOAU難民条約の第I条(2)は危害の危険性を看過しているわけではない。このことは、1969年OAU難民条約第II条(3)に定められており、人々をその生命、身体的尊厳または自由が脅威にさらされる領域に帰還させられることから守るノン・ルフールマンの原則と併せて解釈される定義中の「出国を余儀なくされる」という文言からわかる。しかしながら、危害の脅威または危険性は地域的定義の下で保護を受けるための必要条件ではない。

<sup>111</sup> ExCom 結論第103号 (LVI) (2005年) の(c)項。

54. 該当する状況は「外部からの侵略」によって引き起こされ得る。これには、国家による他国の主権、領土保全や政治的独立に対する武力の行使による侵略のほか、国連憲章と両立しない他のいかなる方法による侵略が該当する<sup>112</sup>。これらの状況には、他国の武装勢力の（構成員の）存在または外国の武装勢力による襲撃を原因とするものを含め、外部の者の関わりにより激化したまたは近隣諸国から拡がってきた武力紛争が含まれ得る。

55. 武力紛争および暴力の発生する状況はまた、それに伴って「占領」が行われたり、占領の結果として発生したりする場合がある。これには、ある領土が実際に他国の軍隊の権力または実効支配の下に置かれている状況が該当する<sup>113</sup>。また国内または国外の武装勢力が領土を支配しているものの、国際人道法上の意味においては「占領」であるとされていないその他の場合にも当てはまり得る<sup>114</sup>。武力紛争および暴力の発生する状況は「外国の支配」（foreign domination）を伴うものであったり、または外国の支配の結果であり得る。これには、一つまたはそれ以上の他国（の主体）、国家の連合（association of states）または国家が管理している国際機関（state-governed international organization）による国家に対する政治的、経済的または文化的支配が該当する<sup>115</sup>。

56. 「公の秩序を著しく乱す事件」という表現には、1969年のOAU難民条約の人道的な趣旨および目的に沿って、法の支配および人間の尊厳に対する尊重に基づいた公の秩序（*ordre public*）の維持に対し、人々の生命、安全および自由を危険にさらすような影響を与える事件が含まれていると解釈されるべきである<sup>116</sup>。「著しい」か否かの判断基準は、国家機構の通常の機能を妨げ得るものであって、かつ国内外の治安ならびに国家および社会の安定性に影響を与え得るものであるような、公の秩序を乱す事件であるかどうかによる。そのような事件は、国際人道法上の意味においては国際武力紛争または非国際武力紛争に分類され得るものの、社会における異なる集団によるまたは集団間における暴力や、国家および非国家主体の間における暴力など、国際人道法上の意味において武力紛争として分類されないような事件も含み得る<sup>117</sup>。この「公の秩序を著しく乱す事件」という事由は、難民認定の基準

---

<sup>112</sup> 国際連合、国際連合憲章（1 UNTS XVI, 1945年10月24日）第2条4項および第7章、「国連憲章」、<http://www.refworld.org/docid/3ac6b3930.html>より入手可能。UN General Assembly, *Definition of Aggression*, 14 December 1974, A/RES/3314, <http://www.refworld.org/docid/3b00f1c57c.html>の第1条および侵略行為に該当する行為に関する包括的ではないリストを含む第3条も参照。また、国際刑事裁判所ローマ規程第8条の2（上記脚注32）も参照。

<sup>113</sup> 陸戦ノ法規慣例ニ関スル条約並びに同附属書：陸戦ノ法規慣例ニ関スル規則第42条（1907年10月18日、<http://www.refworld.org/docid/4374cae64.html>より入手可能）。また、以下も参照のこと。*Chiragov and Others v. Armenia*, Application no. 13216/05, Council of Europe: European Court of Human Rights, 16 June 2015, para. 96, <http://www.refworld.org/docid/5582d29d4.html>.

<sup>114</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, *Statement by the African Commission on the Present Human Rights Situation in Mali*, 18 January 2013, <http://www.refworld.org/docid/5108d96a2.html>.

<sup>115</sup> バンジュール憲章第20条第3項「すべての人民は外国勢力の支配に対する自由への闘争において現行の憲章を締結する国家の支援を受ける政治的、経済的または文化的な権利を有する。」（出典は上記脚注97を参照のこと）。

<sup>116</sup> UNHCR, *Persons covered by the OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa and by the Cartagena Declaration on Refugees (Submitted by the African Group and the Latin American Group)*, 6 April 1992, EC/1992/SCP/CRP.6, <http://www.refworld.org/docid/3ac68cd214.html>.

<sup>117</sup> 本ガイドライン第5段落を参照。また、ジュネーヴ諸条約第2追加議定書第1条第2項（出典は上記脚注14）も参照のこと。



である 1969 年の OAU 難民条約第 I 条 (2) における主要な要素であると考えられる<sup>118</sup>。

57. 公の秩序の著しいかく乱は、国家が保護の提供に積極的でないもしくは提供する能力がない場合において、単発的な行為もしくは事件、または系統的もしくは累積的性質を持つ一連の行為もしくは事件により、助長され得る。用語の一般的な意味によると、「公の秩序を著しく乱す事件」は、国土の一部または全土において発生し得る。それぞれの状況は個別に審査されるべきであり、政府が緊急事態宣言をするに至らしめた状況は、申請に理由があることを示すために必要不可欠な指標ではないものの、重要な指標であり得る<sup>119</sup>。

58. 「公の秩序を著しく乱す事件」にはまた、暴力が常態化した状況が含まれる。これには、広範囲にわたる大規模な集団または国民全体に影響を及ぼすような暴力、深刻および／もしくは大規模な人権侵害のほか、政府の支配力の喪失および国民に対して保護が提供できないまたは保護に消極的である (*unwilling*) という状態に特徴付けられる事件が該当する。このような状況は、しばしば脅迫、嫌がらせおよび暴力をもってなされる非国家主体による抑圧的かつ威圧的な社会的支配に特徴づけられる状況を含む。

59. 公の秩序を著しく乱す事件に関する事実的な指標には、緊急事態が宣言された状態、戦争犯罪を含む国際人道法の抵触<sup>120</sup>、テロ行為、多くの人が殺害され、負傷し、または移動を強いられた状況、学校の閉鎖、食糧・医療・生活必需品・水・電気および衛生設備その他の必需品の不足、政府機関およびサービス、政治システムまたは警察および司法システムの変化・崩壊、並列的 (*parallel*) または非正規 (*informal*) な司法および行政システムの導入ならびに／または非国家主体が国土を支配している状況が含まれる。

### C. 国内避難または国内移動の選択可能性

60. 1969 年の OAU 難民条約第 I 条 (2) に基づいて難民認定を行う際に、国内移動の可能性について検討することは、一般的に妥当ではない<sup>121</sup>。同条約第 I 条 (2) は、難民に関連する領域の「一部」または「全部」のいずれかに影響を及ぼす状況の両方に適用される<sup>122</sup>。同条約第 I 条 (2) は、国家および社会の構造を著しく混乱させる状況に焦点を置いているため、より混乱の程度が低い地域が国内にあるとしても、そこに移動することを求められないという状況がある。唯一の例外としては、当該状況が、明らかに国家の特定の一部、特定の地域または都市に限られており、国家が他の地域にて住民を保護する能力を有し、かつ保護に積極的である場合が挙げら

<sup>118</sup> M Sharpe, 'The 1969 OAU Refugee Convention in the Context of Individual Refugee Status Determination', in V Türk, A Edwards and C Wouters(eds.), *In Flight from Conflict and Violence. UNHCR's Consultations on Refugee Status and Other Forms of International Protection*, Cambridge University Press and UNHCR, 133(forthcoming 2017).

<sup>119</sup> ICCPR 第 4 条 (上記脚注 34 参照)。また、HRC 一般的意見第 29 号 (上記脚注 43) も参照。

<sup>120</sup> 国際刑事裁判所ローマ規程第 8 条 (上記脚注 32 参照)。

<sup>121</sup> UNHCR 「国内避難ガイドライン」 (上記脚注 83 参照) 第 5 段落。

<sup>122</sup> *Recueil des décisions (No 2 - 2008)*, Benin: Comité d'éligibilité au statut de réfugié, 2008, p. 97, <http://www.refworld.org/docid/563cede14.html>. また、以下も参照のこと。A. Edwards, 'Refugee Status Determination in Africa' (2006) 14 *Afr J Intl Comp L* 227.

れる。当該状況とそれに付随する暴力および動乱の他の地域への拡大の見込みは、予見的な視点で（with a forward-looking perspective）慎重に審査される必要があり得る。

#### IV. 1984年のカルタヘナ宣言結論 III（3）に関する実体的分析 （中略）

ギャングまたは組織的犯罪集団による暴力

84. ギャングによる暴力または組織的犯罪集団による暴力から逃れてきた者は、1951年の条約の下での難民の定義に該当し得る<sup>149</sup>。そのような暴力を逃れてきた者はまた、カルタヘナ宣言に記された状況の一つまたはそれ以上に該当し得る。

（中略）

#### V. 手続面および証拠に関する問題

##### A. 1951年の難民条約／1967年の難民議定書および地域的定義の適用におけるアプローチ

86. 様々な難民の定義は、互いを排除するものではない。それぞれが、当該申請者を難民として認めるものであり、1951年の難民条約にて規定された難民の処遇の基準の適用の根拠となる（本ガイドラインの第8項を参照のこと）。

87. 難民の定義の適用にあたり、まずは1951年の難民条約における定義の下で難民の地位が審査をされ、当該申請者が1951年の難民条約の下では難民でないと言われた場合に地域的定義に基づいて審査が行われるという順序によるアプローチが望ましい。そのようなアプローチは、1951年の難民条約第1条A（2）における難民の定義の普遍的な性質、同条約の優位性<sup>150</sup>および明示された地域的定義の補完的な性質<sup>151</sup>を補強するものである。

88. しかしながら、1951年の難民条約の難民の処遇の基準が適用される限りにおいては、地域的定義の適用は、特定の集団に関する状況やある地域に特有の文脈において、より実際的かつ効果的であり得る<sup>152</sup>。

##### B. 事実の認定

89. 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は、武力紛争および暴力の発生する状況の原因、性質および影響に照らし、申請者の個別の状況を検討することになり、事実に関する複雑な問題を提起し得る。一応の難民の認定（prima

<sup>149</sup> このような状況への1951年の難民条約の適用については、ギャング被害者ガイダンスノート（上記脚注12）を参照。

<sup>150</sup> ExCom 結論第87号（L）（1999年）（f）項；ExCom 結論第89号（LI）（2000年）。また、1969年 OAU 難民条約の序文第9項（上記脚注12）も参照。難民の保護に関する基本的かつ普遍的な文書として1951年の難民条約／1967年の追加議定書を参照している。

<sup>151</sup> 1969年の OAU 難民条約適用における順次的アプローチをさらに裏付ける議論は、条項 I の構造である。第1項において、すなわち、地域的定義を提示する第2項の前に1951年の難民条約における難民の定義が記載されている。

<sup>152</sup> UNHCR 一応の難民認定ガイドライン（上記脚注10）第2段落、第5段落。

facie recognition) が適用されない限り、難民申請は、最新かつ適切な出身国情報を考慮に入れつつ個別に審査されるべきである。

### 出身国情報

90. 最新かつ関連性の高い出身国情報は、武力紛争および暴力の発生する状況を理解するため、また、出身国において地域的定義に示された一つまたはそれ以上の事態または状況が存在するかどうかを把握するために重要である<sup>153</sup>。

91. 適切な出身国情報は、質的な情報と量的な情報を含む。質的に充実した情報は、誤解、固定観念化および一般化を防ぐのに特に有効であり、武力紛争および暴力の発生する状況に関するより深い理解をもたらす。それには、こうした状況の経緯や進行、関係する行為主体、戦闘の手段および手法、使用されている戦略および戦術ならびにこうした状況に巻き込まれた国と人々に与える影響などが含まれる<sup>154</sup>。武力紛争および暴力の発生する状況に関連する量的に充実した情報は、適切な注意をもって利用されるべきである。情報源によって用いられる手法が異なり、その手法もしばしば自らが情報収集する動機に基づいて選択されるため、情報源毎に相当の差異が見られる。統計データは当該状況が人々に与える影響を示唆することを可能とする一方で、そのようなデータが、危険、危害、1951年の難民条約上の事由および/または危害を受ける危険と条約上の理由または地域的定義に示されている状況との間の寄与の関係の検討に際し、決定的でなかったり、信頼できるものでなかったりということがあり得る。統計的情報は、状況における数値化できる特徴、例えば、一般市民の死傷者数や移動を強いられた人数などに焦点を置く傾向にあり、武力紛争や暴力によって直接的または間接的に引き起こされた、人々、国家または社会に対するその他の形態の危害については取り上げないこともある。

92. 難民申請の審査において、出身国情報は、申請者の個別の状況に関連性の高いものでなくてはならない。子ども<sup>155</sup>、または多様な性的指向および/または多様なジェンダー・アイデンティティを持つ個人<sup>156</sup>を含む、特定の申請者の集団の状況に特有のものであって、信頼できるものであり、かつ正確な出身国情報の入手は、しばしば非常に困難である。同様に、武力紛争および暴力の発生する状況に関する入手が可能な出身国情報は、ジェンダーに特有の形態の危害が蔓延していることを含め、男性または女性が置かれる特殊な状況を反映していないことがあり、また、関係している各主体の構成や行動の変化について考慮していないことがあり得る<sup>157</sup>。審査官は、このような事実について適切な認識 (due cognizance) を持たなくてはならない。武力紛争および暴力の発生する状況においては、特定の集団の状況に関す

<sup>153</sup> Radjabu v. The Chairperson of the Standing Committee for Refugee Affairs 事件判決 (上記脚注 107 参照) 第 6 段落。裁判所によれば、拡大された定義にもとづいて個人が難民の地位を満たしているかどうかを判断するには、定義に規定されたいずれかの状況と合致する当該個人の出身国における客観的に確認可能な状況の存在に関する検討を要する。

<sup>154</sup> Sufi and Elmi v United Kingdom 事件 (上記脚注 45) 第 241 段落。

<sup>155</sup> UNHCR 「国際保護に関するガイドライン第 8 号 : 1951 年難民の地位に関する条約第 1 条 A(2)および第 1 条 F と 1967 年議定書の両方またはいずれか一方に基づく子どもの庇護申請」 第 74 段落 (HCR/GIP/09/08、2009 年 12 月 22 日、<http://www.refworld.org/docid/4b2f4f6d2.html> より入手可能)

<sup>156</sup> UNHCR ジェンダー関連迫害ガイドライン (上記脚注 56) 第 37 段落、UNHCR 性的指向・ジェンダー・アイデンティティガイドライン (上記脚注 56) 第 66 段落。

<sup>157</sup> UNHCR ケープタウン結論要旨 (上記脚注 3 参照) 第 23 段落。

る出身国情報が存在しないことが、その集団が特定の脅威に直面していないということの意味していると解釈されるべきではない。

### 立証の負担

93. 一般的には、立証の負担 (**burden of proof**) は申請をしている個人にあるが、関連するすべての事実および裏付けとなる証拠を収集・分析する義務は、申請者と審査官の間にて分担される<sup>158</sup>。この責任の分担は、申請者の出身国が武力紛争および暴力の発生している状況にある場合、特に重要である。これは、一般的な状況および個人に関する情報および資料の入手が、武力紛争および暴力の発生している状況のために一層困難になっているためである<sup>159</sup>。そのような状況から逃れてきた者は、国際保護の必要性を示す事件の詳細な説明をすることおよび／または申請を裏付けるための証拠を入手するにあたり著しい困難に直面することになる場合がある。そのため、このような状況においては、申請者に「疑わしきは申請者の利益に」の原則（灰色の利益）を適用することが頻繁に必要なことになる<sup>160</sup>。

---

<sup>158</sup> UNHCR ハンドブック（上記脚注 26 参照）第 196 項。また、以下も参照のこと。UNHCR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, May 2013, pp. 86-88, <http://www.refworld.org/docid/519b1fb54.html>.

<sup>159</sup> *Refugee Appeal No. 71462/99, Tamil and a Citizen of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka v. Refugee Status Branch of the New Zealand Immigration Service*, 71462/99, note 54 above, para. 51.

<sup>160</sup> UNHCR ハンドブック（上記脚注 26 参照）第 203 項。

**国際的保護に関するガイドライン 13：  
難民の地位に関する 1951 年条約第 1 条 D のパレスチナ難民への適用**

国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は、「国連難民高等弁務官事務所規程」に規定された任務に従い、1951 年難民の地位に関する条約第 35 条および 1967 年同議定書第 2 条に沿って、本ガイドラインを発行する。本ガイドラインは「難民認定基準ハンドブック—難民の地位の認定の基準及び手続に関する手引き」（初版 1979 年／再発行、ジュネーブ、2011 年）およびその他の国際保護に関するガイドラインを補足するものである。本ガイドラインは、*Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*（1951 年難民の地位に関する条約第 1 条 D のパレスチナ難民への適用可能性に関するノート改訂版）（2009 年 10 月）およびそれ以前に出されたすべての指針に代わるものである。ただし、*Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection*（国際保護を求めるパレスチナ難民の文脈における 1951 年難民の地位に関する条約第 1 条 D および EU 資格指令の第 12 条 1 項(a)の UNHCR の解釈に関するノート）（2013 年 5 月）はなおも有効である。

幅広い意見聴取の結果である本ガイドラインは、各国政府、法律実務家、審査官および現場で難民認定にあたる UNHCR 職員に法解釈の指針を示すことを目的としている。

本ガイドラインは、国連パレスチナ難民救済事業機関（「UNRWA」）と緊密に協力して作成されている。

UNHCR の平等と差別禁止の諸方針に照らし、国際協定の原文がジェンダーを明示する文言で作成されており、かつジェンダーが特に問題になっていない場合は、その文言は今日、男性と女性に平等に適用されるものとして読まれ、理解される必要がある。そのような理由から、UNHCR 出版物に引用されている文章は、適切な言い回しを角括弧内に挿入することによってこの原則を反映している。

難民認定基準ハンドブックおよび国際保護に関するガイドラインは <http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html> より入手可能である。

今後のガイドラインに対する公の協議への呼びかけは、<http://www.unhcr.org/544f59896.html> に掲載される。

## I. はじめに

1. 1951年難民の地位に関する条約（以下「1951年条約」）<sup>1</sup>第1条Dは、ある特定のカテゴリーの難民が、国連難民高等弁務官（以下「UNHCR」）以外の国連機関による保護または援助を別途の措置により享受できる場合があることを認めている。現在、第1条Dはパレスチナ難民に適用されており、パレスチナ難民の状況に対応するために国連パレスチナ難民救済事業機関（「UNRWA」）<sup>2</sup>が設立された<sup>3</sup>。

2. 1951年条約第1条Dは次のように規定している。

この条約は、国際連合難民高等弁務官以外の国際連合の機関の保護又は援助を現に受けている者については、適用しない。

これらの保護又は援助を現に受けている者の地位に関する問題が国際連合総会の採択する国連決議に従って最終的に解決されることなくこれらの保護又は援助の付与が終止したときは、これらの者は、その終止により、この条約により与えられる利益を受ける<sup>4</sup>。

3. 1951年条約第1条Dは、しばしば「除外条項」と形容されるが、この規定は除外条項と該当条項の両方の側面を有しており<sup>5</sup>、その2つの段落は順番に読み進め

---

<sup>1</sup>難民の地位に関する条約（以下「1951年難民条約」、1951年7月28日、189 UNTS 137、<http://www.refworld.org/docid/3bc01b964.html> より入手可能）および難民の地位に関する議定書（以下「1967年議定書」、1967年1月31日、606 UNTS 267、<http://www.refworld.org/docid/3ac6b3ac4.html> より入手可能）。

<sup>2</sup>国連総会決議第302号（IV）「パレスチナ難民への援助」（1949年12月8日、A/RES/302）によってパレスチナ難民に対して援助と保護を提供する責任を負う UNRWA が創設された。UNRWA の役割は裁判所でも認められている。例えば、「UNRWA が当該欧州指令第12条（1）（a）およびジュネーブ条約第1条Dで言及されている UNHCR 以外の国連組織または機関の1つに相当することに争いはない」とした欧州司法裁判所（CJEU）の以下の判決を参照のこと。*Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, (“*Bolbol*”), C-31/09, Court of Justice of the European Union (“CJEU”), 17 June 2010, para. 44, <http://www.refworld.org/docid/4c1f62d42.html>. また、以下も参照のこと。*AD (Palestine)*, [2015] NZIPT 800693-695, New Zealand: Immigration and Protection Tribunal, 23 December 2015, paras 101-116, <http://www.refworld.org/docid/56b1bcc24.html>.（以下「AD（パレスチナ）事件」）

<sup>3</sup>国連は、UNRWA の設立前に、とりわけ、「難民の帰還、再定住および経済的・社会的な復帰、および補償の支払を促進し、国連パレスチナ難民救済局長との緊密な関係を維持し、さらに同局長を通じて、適切な国連組織および機関との緊密な関係を維持する」ために国連パレスチナ調停委員会（UNCCP）を設立した。UNGA Resolution 194 (III), *Palestine- Progress Report of the United Nations Mediator*, 11 December 1948, A/RES/194, para. 11.1951年までに UNCCP は、総会に対し、決議 194 (III) 第11段落の実施において進展を達成する手段を見出すことができない旨を報告し、毎年そのことを指摘し続けた。第1回報告書については、以下を参照。UNCCP, *Progress Report of the United Nations Conciliation Commission for Palestine*, UN Doc. A/1985, 20 November 1951 at paras 79 and 80. より最近の報告については、2015年8月13日の UNCCP 報告書（A/70/319、国連総会決議第69/86号付属書）を参照。

<sup>4</sup>本ガイドラインでは、UNHCR は、第1条D第1段を「第1条D（1）」、第2段を「第1条D（2）」と記している。

<sup>5</sup>全権会議のフランス代表 Rochefort 氏は、「問題の条項は実際には、該当の延期（deferred inclusion）を可能にする条項であった」と述べた（Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, Summary of the Third Meeting, 19 November 1951, UN doc. A/Conf.2/SR.3, p. 10）。国連文書はすべて、国連公式文書システムデータベース（<http://www.un.org/en/documents/index.html>）から入手できる。また、以下も参照。James Hathaway

られるべきである。すなわち、第2段の適用を受けるためには、まず第1段の規定に該当しなければならない。UNRWAの保護または援助を受けているパレスチナ難民は第1条Dの第1段により1951年条約の保護から基本的に除外されるが、UNRWAの保護または援助が終了したときには、同条の第2段の規定により、1951年条約が当該パレスチナ難民に適用される。保護や援助が終了すると（以下の第II部Eを参照）、パレスチナ難民はその時点から事実上、1951年条約の利益を享受することができる。すでに国際社会によって難民と認められているため<sup>6</sup>、第1条A(2)に基づく別個の審査または追加の審査は必要なく、1951年条約の保護対象となる。申請者は、第1条Dの規定に該当することを証明するだけで足りる。

4. 1951年条約および1967年議定書の両方またはいずれか一方の締約国は、第1条Dが国内の法令および実務に完全に組み込まれるようにする必要がある。この規定を国内の法令と実務に完全に組み込むことは、難民に関する国際諸条約に基づく締約国の義務である。

5. 本ガイドラインは、UNRWAの活動領域外で1951年条約に基づく保護を申請しているパレスチナ難民に関する1951年条約第1条の解釈について説明している。本ガイドラインは、締約国の実務、国際的な判例および各国の判例、有力な法学者および学術専門家の見解を参考としながら、第1条Dに関するUNHCRの実体的な解釈を説明するとともに（第II部）、いくつかの手續および証拠に関する問題（第III部）についても検討を加えている。

## II. 分析

### A. 目的と趣旨

6. 第1条Dを解釈するに当たっては、1951年条約の起草過程や、これと同時期に作成されたパレスチナ難民の保護と機関の責任の問題に対処することを目的としたその他の国際文書に照らし、その条文の目的と趣旨、そしてその背景を考慮することが適切である。文脈によりかつその趣旨および目的に照らして与えられる用語の通常の意味において表明される当事国の意図を踏まえ、幅広い解釈が必要とされる<sup>7</sup>。こうした考え方を適用すると、1951年条約第1条Dは、2つの関連した趣旨を

---

and Michelle Foster, *The Law of Refugee Status*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2nd edn., 2014), 513; and Lex Takkenberg, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 1998), p. 66. また、Guy Goodwin-Gill と Jane McAdam は、第1条Dを単なる「除外」条項ではなく、「条件付該当条項」とみなすべきであると述べている。Guy Goodwin-Gill and Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 3rd edn., 2007). Atle Grahl Madsen はこの条項を「中断条項 (suspensive clause)」と形容している。Atle Grahl Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, Volume I Refugee Character, A.W. Sijthoff-Leyden, 1966, p. 263.

<sup>6</sup> 「パレスチナ避難民があらゆる段階で難民とみなされていることは疑いの余地はないことであるが、パレスチナ難民は、国連内でも国連外でも特別なカテゴリーに属するとみなされていた」。 *Amer Mohammed El-Ali v. The Secretary of State for the Home Department and Daraz v. The Secretary of State for the Home Department (The United Nations High Commissioner for Refugees, Intervener)*, (“El-Ali”) *United Kingdom: Court of Appeal (England and Wales)*, 26 July 2002, [2002] EWCA Civ 1103, [http://www.refworld.org/cases.GBR\\_CA\\_CIV\\_3f278a3a4.html](http://www.refworld.org/cases.GBR_CA_CIV_3f278a3a4.html), para. 15.

<sup>7</sup> 条約法に関するウィーン条約第31条（1969年5月23日、国際連合条約集第1155巻331頁、<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3a10.html> より入手可能）。また、以下も参照のこと。Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, (Oxford: Oxford University Press, 7th edn., 2008), 631.

有しており、そのことが同条の解釈と適用の指針となることは明らかである。第1の目的は、パレスチナ難民が特定の集団<sup>8</sup>として引き続き認知され、国連総会の決議に従ってその地位が最終的に解決されるまで保護と権利を受け続けることである<sup>9</sup>。この趣旨は、国連難民高等弁務官事務所規程の起草に関する議論にも反映されており、同規程は、パレスチナ難民が引き続き特別な地位を与えられるべきであることが強調されている<sup>10</sup>。また、1951年条約の下で独自の難民の集団としてパレスチナ人に保護の継続が保障されること<sup>11</sup>が不可欠であるとも認識されていた。

7. 第1条Dのもう1つの趣旨は、UNHCRとUNRWAの権限が二重になり、一部重複することを避けることである。2つの機関の責任は補完的なものであることが意図されている<sup>12</sup>。この点に関して、UNHCRの任務は世界的なものであるのに対し、その権能は「国際連合の他の機関からの保護または援助を引き続き受けている者には及ばない」<sup>13</sup>と規定されている点が注目される。これと対照的に、UNRWAは、ヨルダン、レバノン、シリア・アラブ共和国、西岸（東エルサレムを含む）およびガザ地区の5つの地理的地域または「フィールド」において権限を有している<sup>14</sup>。これ

<sup>8</sup>「この条項は、根本的には、難民の性格がすでに確立されている人々であるパレスチナ人の継続的な保護を目指している」。AD（パレスチナ）事件判決第159段落（前掲注2）。第1条Dは「総会がすでになんらかの行動を取った既存のカテゴリーの難民を対象としたもの」であった。前掲注5のTakkenbergの97頁を参照のこと。

<sup>9</sup>以下を参照のこと。Mostafa Abed El Karem El Kott and Others v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, C364/11, European Union: Court of Justice of the European Union, 19 December 2012, <http://www.refworld.org/cases,ECJ,50d2d7b42.html>, para 62.（以下「El Kott事件判決」）欧州司法裁判所は、第1条Dの目的が、「パレスチナ難民が、その地位が決着するまで引き続き保護を受けることを確保すること」であることを確認した。

<sup>10</sup>General Assembly, Fifth Session, Official Records, Third Committee, 328th Meeting, 27 November 1950, paras 52, 55 (Mr. Baroody, Saudi Arabia), UN doc. A/C.3/SR.328, available through the UN Official Document System database at <http://www.un.org/en/documents/index.html>. El-Ali 事件でイングリッド・ウェールズ控訴院に対して提出された UNHCR の意見（<http://www.refworld.org/docid/3d1c73c04.html> より入手可能、以下「El-Ali 事件における UNHCR の参加」）でも引用されている。

<sup>11</sup>General Assembly, Fifth Session, Official Records, Third Committee, 344th Meeting, 11 December 1950, paras 24-25 (Mr. Baroody, Saudi Arabia); para. 28 (Mr. Lesage, Canada); paras 29-30 (Mr. Davin, New Zealand); para. 39 (Mr. Noriega, Mexico); para. 42 (Mr. Raafat, Egypt), UN doc. A/C.3/SR.344, available through the UN Official Document System database at <http://www.un.org/en/documents/index.html>. 前掲注10で言及した El-Ali 事件における UNHCR の意見でも引用されている。

<sup>12</sup>前掲注5の Goodwin Gill and McAdam の152頁参照。この補完性の重要性は、2つの機関の現在の実務に反映されている。2005年以降、UNHCRとUNRWAは、共通の関心事に取り組むために、毎年ハイレベル会合を開催している。また、共同作業部会が設置され、2010年以降、定期的に連絡を取り合い、年に2回会合が開かれている。

<sup>13</sup>国連難民高等弁務官事務所規程（以下「事務所規程」、1950年12月14日、A/RES/428(V)、<http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html> より入手可能）第1段落および第7段落(c)。事務所規程の文言（「引き続き受けている」）と第1条D（「現に受けている」）の文言の違いについて UNHCR は、2つの文言が同じ意味を有していると解釈している。「理由は明らかではないが（しかし、これは、時間的制約によってそうなった可能性もある）、難民条約の難民の定義案は、UNHCR の事務所規程に沿うように修正されずにそのまま全権会議に送られた。」 Goodwin-Gill and McAdam（前掲注5）154頁。UNHCR の任務については、以下も参照。UNHCR, *Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office*, October 2013, <http://www.refworld.org/docid/5268c9474.html>.

<sup>14</sup>例えば、2003年12月17日の国連総会決議第58/95号を参照。また、より最近の決議については、以下を参照のこと。UNGA Resolution 71/91, *Assistance to Palestine refugees: Resolution*



らの地域が合わさって、UNRWA の活動領域を構成し、500 万人以上のパレスチナ難民に保護<sup>15</sup>または援助が提供されている<sup>16</sup>。

## B. 人的管轄：第 1 条 D の人的な適用範囲

8. 次の集団は、第 1 条 D の人的な適用範囲に該当する。

パレスチナ難民：1948 年 12 月 11 日の国連総会決議第 194 号 (III) とそれに続く国連総会決議<sup>17</sup>にいう「パレスチナ難民」<sup>18</sup>であり、1948 年の中東戦争の結果、委任統治領パレスチナの一部でイスラエルとなった領域から避難し、そこに帰還することができていない人々を指す。

避難民：1967 年 7 月 4 日の国連総会決議第 2252 号 (ES-V) とその後の国連総会決議にいう「避難民」であり、1967 年戦争の結果、1967 年以来イスラエルによって占領されているパレスチナの地域から避難し、そこに帰還することができない人々である<sup>19</sup>。これには、「その後の敵対行為」によって避難した人も含まれる<sup>20</sup>。

---

*adopted by the General Assembly, 22 December 2016, A/RES/71/91:*  
<http://www.refworld.org/docid/586cbe334.html>.

<sup>15</sup> UNRWA は設立当初から保護をその委任事項として負っていることに注意することが重要である。とはいえ、保護機能は時間の経過とともに大きくなり、保護に関するポリシーの採択と保護手段や保護水準の整備により 2010 年以来拡大している。以下を参照のこと。UNRWA, *Protecting Palestine Refugees*, 2015, <http://www.refworld.org/docid/5703647f4.html> and <https://www.unrwa.org/what-we-do/protection>。しかし、UNRWA は「キャンプを所有も、管理もしていないし、キャンプの取締りも行っているわけではない。それは受入れ当局の責任である」 (<https://www.unrwa.org/palestinerefugees>)。下記の注 48 も参照。

<sup>16</sup> 最新の UNRWA の統計については、<http://www.unrwa.org/>を参照。

<sup>17</sup> 「パレスチナ難民」という言葉は、総会で明示的に定義されたことがない。しかし、この用語を解釈するための初期の検討作業については、以下を参照。UN Doc. W/61/Add.1, *Addendum to Definition of a "Refugee" Under paragraph 11 of the General Assembly Resolution of 11 December 1948*, 29 May 1951. これについては、以下と合わせて読むこと。Note by the Principal Secretary, UN Doc. A/AC.25/W/61,

<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/418E7BC6931616B485256CAF00647CC7>. UNRWA の登録目的での「パレスチナ難民」という用語の実務上の定義は、当初「保護を必要としている (in need)」人々のサブカテゴリーであったため、年を経ることに変化してきた。1984 年以来、パレスチナ難民とは、「1946 年 6 月 1 日から 1948 年 5 月 15 日までの間の通常の常居所がパレスチナであり、1948 年の紛争の結果として家と生計手段の両方を失った人々」とされている。

<sup>18</sup> 国連総会は決議第 194 号 (III) 第 11 段落で「自宅に帰還し、近隣の人々と平和に暮らしたいと願う難民は、実際的に可能な限り早期にそうすることを許可されるべきであり」、「帰還しないことを選んだ難民の財産と、財産の喪失または損害に対する賠償が支払われるべきである」と決議している。

<sup>19</sup> 1968 年 12 月 19 日の国連総会決議第 2452 (XXIII) 号 A は、「避難民の帰還」を呼び掛けており、その後の国連総会決議でも毎年繰り返されている (<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/00F32DC9EB80EE553852560DF004F1352>)。「1967 年の紛争後に避難した人はジュネーブ条約第 1 条 D の対象に含まれないことの根拠として、1948 年の戦闘の結果として難民となり、ジュネーブ条約の当初の規定が 1951 年に採択された時点で UNRWA からの保護または援助を受けていたパレスチナ人だけが、条約第 1 条 D の適用を受けると主張することはできない (以下、省略)」とした Bolbol 事件判決 (前掲注 2) 第 47 段落も参照。

<sup>20</sup> 1982 年 12 月 16 日の国連総会決議 A/RES/37/120 を参照。この決議により、UNRWA の任務がそれ以降の戦闘による避難民にも拡大された (<http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r120.htm>)。

子孫：「子孫」とは、上記のとおり定義されたパレスチナ難民または避難民に生まれたすべての人を指す<sup>21</sup>。これらの子孫は、ジェンダーの平等、性別に基づく差別禁止の原則や家族結合の原則に基づいて、男系、女系いずれの子孫であるかにかかわらず、<sup>22</sup> 第1条Dの範囲に該当するとみなされる<sup>23</sup>。第1条Dの適用基準が満たされる場合、これには、UNRWAの活動領域外で生まれ、UNRWAの活動領域に居住したことがない子孫も含まれる。

9. 本ガイドラインの趣旨から、「パレスチナ難民」の用語は、「パレスチナ難民」、「避難民」、「子孫」、またはこれらの集団のうち国連総会の関連する決議決定によってその位置付けが確定していない集団を含むものとして使用される。

10. すべてのパレスチナ人が、第1条Dが適用されるパレスチナ難民の集団に該当するわけではない<sup>24</sup>。そのような案件は、第1条A(2)に基づき、その他の難民申請者と同様に評価されることとなる。

### C. 2つの段落の関係

11. 第1条Dの2つの段落は合わせ読まれ、順番に適用される。つまり、(i) 申請者がUNRWAの保護または支援を「現に受けている」ため、1951年条約の保護が適用されないパレスチナ人のグループに該当するかどうか、そしてそのような場合、(ii) その申請者がそれでも、その保護または援助の終止により第2段に該当するかどうかを判断する必要がある。

### D. 第1条D(1)の「除外条項」：UNRWAの保護または援助を受けている、または受ける資格を有するパレスチナ難民

12. 第1条D(1)に基づく1951年条約の保護からの「除外」は、この規定の適用範囲内にある者が難民とみなさないということを意味するものではない。それと

---

<sup>21</sup> UNRWAの「難民該当性の評価および登録の手引き（統合版）（Consolidated Eligibility and Registration Instructions）」（以下「UNRWA手引き（2009年）」、2009年1月1日、<http://www.refworld.org/docid/520cc3634.html>より入手可能）は、第III部(A)(1)3頁で「パレスチナ難民と、合法的に養子となった子どもを含むパレスチナ難民の男性の子孫は、UNRWAのサービスを受けるために登録する資格がある」と規定している。難民として登録されており、難民として登録されていない夫と結婚している（またはかつて結婚していた）女性の子孫はUNRWAのパレスチナ難民の基準を満たしているとはみなされないが、（合法的に養子となった子どもを含めて）そのような人々は、「UNRWAのサービスを受けることができる者として登録される資格を有する」と規定している（第II部(A)(2)）。

<sup>22</sup> パレスチナ難民の女性と難民ではない男性の間の子孫を1951年条約第1条D第1段に含めることは、性別に基づく差別禁止の原則に合致しており、それによって家族結合に対する重大な影響を回避することができる。さらに、パレスチナ難民の子孫を難民と認める本ガイドラインで採用されているアプローチは、庇護を受けている難民のもとに生まれた子どもは恒久的解決策が見つかるまで難民として登録されるという長期化した難民状況に対するUNHCRの一般的なアプローチとも合致している。

<sup>23</sup> こうした子孫の中については、難民でない親の国籍やパレスチナ人でない親の国籍を取得している場合もある。したがって、個別の評価が必要となる。また、家族結合の原則も考慮に含まれる。

<sup>24</sup> 例えば、ヨルダン川西岸地区出身のパレスチナ人がそうであり、これらの者は避難民となったことがない。

は正反対に、起草者の明示的な意図は、国連組織または国連機関からすでに具体的な利益を受けている集団全体に対して別個の体制を提供することにあつた。したがって、第1条Dは、「UNRWAに実際に登録されているかどうか、あるいは実際に援助を受けているかどうかに関係なく、UNRWAのマンデートに該当する」すべてのパレスチナ難民を対象とすることを意図している。<sup>25</sup> その意味において、第1条D(1)を除外条項と解釈することは「条件付該当条項」<sup>26</sup>としての第1条Dの性格を無視することになるため不正確となろう。また、1951年条約の目的と趣旨、特に第1条Dの目的自体とも整合性を欠くことになろう。第1条Dの目的は、国際社会からすでに難民として認められている集団の人々に対する保護の継続を確保することにあるからである。

13. さらに、1951年条約および同条約におけるパレスチナ人に関する規定の目的と趣旨から、第1条Dの第1段にある「現に受けている」という文言が、(i) 保護もしくは援助を「かつて受けた」もしくは「現在受けている」もしくはその両方に該当する者、または(ii) そのような保護もしくは援助を受ける資格を有する者を意味すると解することが求められる。保護または援助を受ける資格を有するパレスチナ人は本ガイドラインの第8段落に記載されている。UNRWAの保護または援助を実際に受けている者とUNRWAの保護または援助を受ける資格を有する者の両方を第1条D(1)の範囲に含めることにより、パレスチナ難民の継続的な難民として性質が、その保護に対する権利とともに認められる。

14. UNHCRの見解では、保護または援助を受ける資格を有するにもかかわらず、UNRWAの保護または援助にアクセスしておらず、1951年条約第1条D第2段に基づき保護を必要としているパレスチナ難民について、第1条Dの適用範囲から除外することは、第1条Dの目的および趣旨に合致しないだろう<sup>27</sup>。第1条D第1段のそのような狭い解釈は、実際には、難民としての性質がすでに認められている多くのパレスチナ難民に対する保護の否定につながり、保護体制に空隙を作り出すことになろう<sup>28</sup>。

---

<sup>25</sup> Guy Goodwin Gill and Susan M. Akram, 'Brief Amicus Curiae', *Palestine Yearbook of International Law*, 2000/2001, Vol. XI, 185, at p. 236. AD (パレスチナ) 事件判決 (前掲注2) も参照。この判決では、第1条Dの射程が「本来なら保護と援助を受ける資格があるにもかかわらずそのような保護と援助を実際に受けていなかった」者を包含しているとしている。第160段落および「実際に受けていた (actually availed)」というアプローチの難しさについての議論については第150段落から第153段落を参照。

<sup>26</sup> 脚注5参照。

<sup>27</sup> この解釈は、Bolbol事件判決 (前掲注2) で欧州司法裁判所が取っている立場とは異なっており、同判決では、第1条Dの「明確な解釈」に基づいて (第51段落)、その保護や援助を以前に「実際に受けた (actually availed)」ことのある者のみが、第1条D第1段に該当するとされた。UNHCRは、これにどのようにしてアプローチすべきか、また、EU法の問題としてどのように調和させるべきかという観点から、加盟国はだれが難民としての資格があるかを決定するためにより有利な基準を導入または維持することができると資格指令第3条で規定されていることに留意する。つまり、加盟国は、UNHCRが提示した申請者にとってより有利な解釈を採用することが推奨されており、そのような有利な解釈が、第1条Dの目的および趣旨により一層沿っている。

<sup>28</sup> 以下を参照。UNHCR, *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection*, May 2013, <http://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html>.

15. さらに、同じ戦争の結果として避難民となった同じような状況の人々が、援助を受けたかどうか、あるいはどこに逃げたかによって異なる扱いを受けることになる。第1条Dの規定に基づいて審査される者と、第1条A(2)に基づいて審査される者が出てくる。これら同じような状況の人々の間に差を設けることにつながる解釈は、「明らかに不合理で、起草者の意図と矛盾している」<sup>29</sup>。

16. 同じように、UNRWAの保護または援助を受ける資格のあるパレスチナ難民を対象としないように第1条Dを解釈することは、UNRWAの活動領域内で、同じ難民の集団に対してUNHCRとUNRWAの任務が重複することにつながる可能性もある。UNHCRの見解では、このような解釈は、UNRWAの活動領域外での同条項の解釈の指針にもなる。したがって、この条項は、UNRWAの活動領域内および領域外の両方において、両機関の任務が相互に補い合う関係にあることを反映するものとして解釈されるべきである<sup>30</sup>。

17. 第1条Dを1951年にパレスチナ難民であった人々にのみ適用すると解釈することも正しくないであろう<sup>31</sup>。そのような解釈は、条約の起草者の意図に反するであろう。条約の起草者は、第1条Dで述べられている特定の集団の人々に対する保護がその地位が最終的に解決されるまで継続されることを確保しようとしたのであり、それは1951年にパレスチナ難民であった人々だけでなく、1967年の紛争によって避難民となった人々とその子孫にとっても必要なことである。さらに、そのような解釈は、1951年1月1日という期限が設定されていたものの、1951年条約の難民の定義に該当するすべての難民に「平等な地位」を確保することを目的として、1967年議定書により同条約の時間的制約が撤廃されたという決定的な変更を無視するものである<sup>32</sup>。

#### E. 第1条Dの「該当条項」：いかなる理由であれ、保護または援助が終了した場合

18. パレスチナ難民(本ガイドライン第8段落参照)は、UNRWAの保護または援助が終了した時点で、第1条D(2)に基づき、1951年条約上の保護を受ける。文脈によりかつ1951年条約の趣旨および目的を十分に留意して与えられる通常の意味に照らして解するならば<sup>33</sup>、「いかなる理由であれ、終了した(“ceased for any reason”)」という表現は、制限的に解釈されるべきではない。判例で述べられているように、第1条Dによるパレスチナ難民の1951年条約からの除外は、条件的、一時的であることを意図しており、絶対的、永続的であることを意図したものではない<sup>34</sup>。

<sup>29</sup> Brenda Goddard, ‘UNHCR and the International Protection of Palestinian Refugees’, (2009) 28 *Refugee Survey Quarterly*, 475 at 493.

<sup>30</sup> AD (パレスチナ) 事件判決 (前掲注2) 第159段落。

<sup>31</sup> 第1条Dは1951年時点でパレスチナ難民であった者のみに限定されているという「歴史重視の(historical)」主張は、El-Ali 事件判決 (前掲注6) において英国控訴院によって採用されたものの、前掲注2のBolbol 事件判決で欧州司法裁判所により排斥された(第47段落から第48段落)。Bolbol 事件判決におけるSharpston 法務官による意見第62段落、第65段落から第68段落 (<http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CC0031>) も参照。

<sup>32</sup> 1967年議定書(前掲注1) 前文第3段。また、Goodwin-Gill and McAdam (前掲注5) 158頁脚注110も参照のこと。

<sup>33</sup> 条約法に関するウィーン条約第31条(前掲注7)。

<sup>34</sup> AD (パレスチナ) 事件判決 (前掲注2) 第99段落(f)。

19. しかし、第 1 条 D 第 2 段の適用は無制限ではない<sup>35</sup>。1951 年条約に基づく保護は、UNRWA の活動領域外にあり、個人的な都合で UNRWA の保護または援助を（再び）受けることを拒否した申請者には及ばない<sup>36</sup>。さりながら、UNRWA の活動領域を離れた理由（例えば、仕事や学業の目的、保護上の理由など）それ自体は決定的なものではない。重要なのは、下記の第 22 段落に定める UNRWA の保護または援助から離れ、または UNRWA の保護または援助を（再び）受けることを妨げる「客観的理由」が 1 つでも存在し、その理由により UNRWA の保護または援助が終了したかどうかである（後発的理由による申請については、第 26 段落 ff も参照）。UNRWA の保護や援助を（再び）受けられないことについて客観的理由が存在しない場合で、パレスチナ難民が安全に UNRWA の活動領域に入ることができる場合は、そのような保護または援助は、第 1 条 D 第 2 段の意味で終了したとみなすことも解釈することもできない。

20. この該当性の評価は、UNRWA の任務と活動の観点からだけでなく、個人の状況および関連する最新の出身国情報（COI）の観点からも行われる必要がある<sup>37</sup>。

### **申請者を第 1 条 D 第 2 段の適用対象とする客観的理由**

21. 1951 年条約の起草者は、第 2 段が適用される場合として UNRWA の任務が終了した場合を主に想定していたが、「いかなる理由であれ」という表現は十分広い表現であり、UNRWA の任務の終了以外の状況も含まれる。1951 年条約の起草過程からも、この解釈を確認することができる<sup>38</sup>。なにより、起草者は、同条約の他の

---

<sup>35</sup> 「単にそのような地域にいないこと、またはその地域を離れるという自発的な決定だけでは、援助の終止とみなすことはできない」 El Kott 事件判決（前掲注 9）第 59 段落。

<sup>36</sup> El Kott 事件判決（前掲注 9）第 49 段落から第 51 段落および第 59 段落から第 63 段落を参照。個人の都合については類推により、例えば、国連難民高等弁務官事務所規程（前掲注 13）第 6 条 (ii) (e) および (f) も参照。

<sup>37</sup> 「出身国情報（COI）とは、難民の地位またはその他の国際的保護の形態に関する申立てを評価するための手続において利用される情報である。COI は、国際的保護に関する法的な支援を行う者および認定権者が、申請者の出身国（無国籍者の場合には常居所を有していた国）または経由国における、以下の事項について評価する際に助けとなるものである。

- 人権および治安状況
- 政治状況および法制度
- 文化的側面および社会の態度
- 人道的状況および経済的状況
- 出来事および事件
- 地理

COI として成立するためには、情報源が、国際的保護に関する個別の申請結果に何らの利害関係も有していないことが不可欠である。」 Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation (ACCORD), *Researching Country of Origin Information: Training Manual*, October 2013, <http://www.refworld.org/docid/5273a56b4.html>.

<sup>38</sup> 例えば、エジプトの代表 Raafat 氏の見解を参照。General Assembly, Fifth Session, Official Records, Third Committee, 344th Meeting, 11 December 1950, para. 13, UN doc. A/C.3/SR.344. 全権会議でのフランス代表団の Rochefort 氏の見解も参照。Summary of the Second Meeting, 20 July 1951, UN doc. A/CONF.2/SR.2, p. 27. いずれの文書も、国連公式文書システムデータベース (<http://www.un.org/en/documents/index.html>) より入手可能である。

部分の規定の範囲を制限することを意図した場合は、明示的に制限しており、かつ、考えられる例外的な場合を概説している<sup>39</sup>。

22. 申請者が第1条D第2段の適用対象となる客観的理由<sup>40</sup>には、次のものが含まれる。

**(i) UNRWA の任務の終了<sup>41</sup>**

a. UNRWA の任務の終了は原則として国連総会の決議を必要とする。したがって、この要素は、特定の個人ではなく、パレスチナ人全体に適用される。

**(ii) UNRWA が保護または援助の任務を遂行することができない場合**

b. UNRWA の保護または援助の中止は、すべてのパレスチナ人に該当し得るが、事実の問題として、ある活動領域で発生したのか、それとも国全体で発生したのかを判断する必要があるだろう。これは、UNRWA が存続しているにもかかわらず、UNRWA がその任務を遂行することが不可能になった場合に起こり得る<sup>42</sup>。この状況が発生していることは、例えば、国連総会の決議、UNRWA の年次報告書、UNRWA が活動を中止したという UNRWA の声明、または申請者によって提出されたその他の証拠によって立証され得る<sup>43</sup>。

c. 「保護または援助」はいずれか一方という意味である。申請者は、UNRWA の保護と援助の両方が終止したことを立証する必要はない。援助の中止について申請者は UNRWA のマンデートに基づく援助が終止したことを立証する必要がある<sup>44</sup>。

**(iii) 申請者の生命、身体 (physical integrity)、安全または自由に対する脅威、あるいはその他の保護に関連する深刻な理由**

<sup>39</sup> 例えば、1951年条約の起草者は、1951年条約第1条Cに基づいて難民の地位が終止したと考えられる根拠のリストを明確に限定された形式で定めている。El Kott 事件判決 (前掲注 9) 第 57 段落参照。

<sup>40</sup> El Kott 事件判決 (前掲注 9) で欧州司法裁判所は、「客観的理由」が「申請者のコントロールの及ばない理由」(すなわち、申請者の意思から独立している)を含むと判示している(第 58 段落)。UNHCR は、客観的理由と申請者のコントロールの及ばない理由との間に重大な差はないと考える。ただし、後発的理由による難民申請についての第 26 段落から第 28 段落で述べられているように、これは後発的理由による申請には当てはまらないため、欧州司法裁判所の判決を検討する場合は、特別な注意を払う必要がある。

<sup>41</sup> 前掲注 2 および上記第 7 段落を参照。

<sup>42</sup> El Kott 事件判決 (前掲注 9) 第 56 段落参照。短期間の基幹的業務以外の業務の中断では十分でない。

<sup>43</sup> これと同じようなものとしては、UNCCP を挙げることができる。UNCCP は存在し続けているが、毎年、総会で任務を遂行することができないと報告している。前掲注 3 参照。

<sup>44</sup> 「資金不足が長期的に継続している現実を考えると、UNRWA は存続し続けるとしても、資金の欠如のため実効的な保護や援助を提供することができないのであれば、原則としてこれも第 1 条 D にいう活動の終止と評価すべきでない理由はない。第 1 条 D は、『いかなる理由であれ』活動の停止は、該当条項の適用が可能となる要素であると明示的に想定している。」AD (パレスチナ) 事件判決 (前掲注 2) 第 172 段落。El Kott 事件判決 (前掲注 9) 第 63 段落、第 65 段落も参照。

d. パレスチナ難民は、さまざまな国連総会決議を通じて国際社会によって認められた難民である。そのため、第 1 条 D に規定された利益を享受するために、自らが受ける取扱いが 1951 年条約第 1 条 A (2) にいう迫害を構成することまたは同条の難民の定義のその他の要件を満たしていることを個別に立証する必要はない<sup>45</sup>。さりながら、第 1 条 A (2) の意味の迫害を受ける危険のあるパレスチナ難民は、第 1 条 D 第 2 段に明らかに該当すると思われる。

e. この他にパレスチナ人が UNRWA の活動領域を離れざるを得ないようなさまざまな脅威が存在しており、その結果、その者に対する UNRWA の保護と援助が終止する可能性がある。UNHCR の見解では、集団単位の脅威であれ、個人単位の脅威であれ、それらの脅威が申請者のコントロールが及ばない状況としての性格を帯びることがあり得る。集団単位の脅威の例としては、武力紛争、あるいは暴動、広範な治安悪化、公の秩序を著しく乱す事件などの暴力的状況が挙げられる<sup>46</sup>。より個人的性格を有する脅威によっても、パレスチナ人が自身のコントロールの及ばない理由で UNRWA 地域を離れざるを得なくなることが考えられる。具体的には、性暴力、ジェンダーに基づく暴力、拷問、非人道的、品位を傷つける取扱いまたは処罰、人身取引や搾取、強制徴兵・徴集、過酷な差別<sup>47</sup>、恣意的逮捕または拘禁などが考えられる。

f. 上記の脅威のいずれかが当局によるものである場合、第 1 条 D に基づく保護が必要になるだろう。同様に、当局が非国家主体からの脅威に対する保護を提供できない場合も第 1 条 D (2) に基づく保護が適用されるだろう。これらの場合、第 1 条 D に当てはまるかどうかを決定するには、個別の評価が必要となる<sup>48</sup>。

---

<sup>45</sup> 例えば、ベルギー外国人訴訟評議会 (Conseil du Contentieux des Étrangers) 判決参照。この判決は、当該人がすでに難民であり、UNRWA の支援をもらえなかったことを立証していることからすれば、この難民の地位の認定は、身の安全を脅かす現実的なおそれが存在するかどうかに基づくのではなく、第 1 条 D に基づいて自動的に付与されることを示していると述べている。Arrêt No. 144 563, Belgium: Conseil du Contentieux des Étrangers, 30 April 2015, [http://www.refworld.org/cases/BEL\\_CCE.5963b1794.html](http://www.refworld.org/cases/BEL_CCE.5963b1794.html).

<sup>46</sup> UNHCR の国際的保護ガイドライン 12 「国際的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の難民の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、HCR/GIP/16/12、<http://www.refworld.org/docid/583595ff4.html> より入手可能) を参照。

<sup>47</sup> これは、常にというわけではないが、組織的な差別または一貫した差別のパターンを含むことが多い。UNHCR 「1951 年の難民の地位に関する条約第 1 条の解釈」 (2001 年 4 月、<http://www.refworld.org/docid/3b20a3914.html> より入手可能) の第 17 段落参照。[例えば、] そのような差別的措置が当該者にとって本質的に有害な結果をもたらす場合 (例えば、生計を維持する権利、宗教を实践する権利又は通常は利用可能な教育施設で学ぶ権利に対する重大な制約) も含まれる。UNHCR 「難民認定基準ハンドブックー難民の地位の認定の基準及び手続きに関する手引きー」 (2011 年 12 月、HCR/IP/4/ENG/REV.3、<http://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html> より入手可能、以下「UNHCR ハンドブック」) の第 54 項を参照。

<sup>48</sup> UNRWA によるサービスの提供は、この評価には関係しない。国際機関を含めた非国家主体は、国家の属性を有しておらず、国家と同じような方法で保護を提供する、あるいは法の支配を実施する立場にない。

**(iv) 申請者が UNRWA の保護または援助を（再び）受けることを妨げる  
実際の、法的小よび／または安全上の障壁**

g. 実際の障壁としては、例えば国境が閉鎖されたために UNRWA の活動領域に入ることができないなどの障害が含まれる。

h. 法的障壁としては、関連する UNRWA 活動領域への移動、通過、（再）入域または居住のために必要な文書がないことなどがある。当局が入国または渡航文書その他の必要書類の更新を拒否した場合は、第 1 条 D 第 2 段の要件が満たされる。しかし、申請者が渡航文書等を取得するにあたり、協力を拒否するなどして自ら入国・滞在を妨げようとした場合は、第 1 条 D (2) に基づく 1951 年条約の保護の利益を享受することができない可能性も考えられる<sup>49</sup>。

i. 保護・援助を（再び）受けることを妨げる治安や身の安全に関する障壁としては、安全に戻ることを妨げる地雷原や組織間の戦闘、戦線の移動、その他の形態の嫌がらせや暴力、搾取の脅威などが考えられる。保護または援助を再び受けることについての現実的な見通しに関する最新の情報が必要となる。保護・援助を（再び）受けることができるかどうかの評価は抽象的に行うことはできない。

j. 第 1 条 D は UNRWA の保護または援助の終止に焦点を当てているが、その管轄内で UNRWA が活動している国の状況は、単に関連があるというだけでなく、1951 年条約に基づく保護の必要性を左右する決定的な要素である可能性がある。例えば、UNRWA ではなく、受入国または当局が、それぞれの国または領域に滞在する権利を証明するために必要な法的文書を入手できるかどうかを含め、パレスチナ難民が受入国または当局の領域に（再度）入域・定住することが許可されるかどうかを管理する<sup>50</sup>。申請者が直面するリスクは、例えば、直接当局によるものである可能性もある。これらの評価は、信頼性の高い最新の情報に基づいて行われるべきであり、状況が流動的、または不明確な場合は特に注意を払う必要がある。

k. パレスチナ難民がこれまで住んだことのない地域や、以前に住んでいた地域以外の地域で、UNRWA の保護または援助を受けることができると問題なく想定することはできない。それを前提として、決定機関は、パレスチナ難民が以前に関係を有していなかった UNRWA 活動領域について、帰還の適法性を評価すべきではない。それは申請者に不合理で困難な障害を課し、国家を基礎とした国際関係のシステムの一般的な機能と国家主権を無視するものである。さらに、国際難民法の一般原則に沿って、UNRWA の地域に以前居住していた者に対する UNRWA の保護または援助が終止したかどうかの評価は、そのパレスチナ難民が以前に住んでいた UNRWA 活動領域に対して

<sup>49</sup> 1951 年条約第 2 条では、すべての難民は、滞在する国に対し、特に、その国の法令を遵守する義務および公の秩序を維持するための措置に従う義務を負うとしている。

<sup>50</sup> 例えば、西岸に関しては、イスラエル当局の立場が状況を決定することとなるだろう。同様に、エジプトからガザへの国境を越えるためには、エジプトからの許可が必要とされる可能性が高く、時には国境が閉鎖されていると指摘されている。



評価すべきである<sup>51</sup>。つまり、UNRWA のすべての活動領域それぞれについて評価を行うのではなく、1 つの UNRWA 活動領域に対して評価を行うべきである<sup>52</sup>。

23. 上に列挙した状況はいずれか 1 つが該当すればよく、すべてを満たす必要はない。したがって、問題となっている案件に応じて、上記の状況の 1 つでも存在している可能性があれば、それだけで申請者が第 1 条 D (2) の適用対象となる理由となる<sup>53</sup>。上記の状況が存在することを証明する証拠上の側面は、第 III 部で扱う。

### 申請者の個人的状況

24. 申請者の個人的状況は、第 1 条 D 第 2 段の適用の根拠として客観的理由のいずれか 1 つが存在するかどうかの認定に関連する。したがって、申請はそれぞれの内容について個別に判断されなければならない、それによってその申請者特有の事情を考慮することができる<sup>54</sup>。これらの個人的な状況には、年齢、性別、ジェンダー、性的指向および性自認、健康状態、障害、婚姻しているかどうか、家族の状況と家族間の関係、社会的な脆弱性またはその他の脆弱性、民族的、文化的または宗教的に考慮すべき事情、政治的および社会的な関連性と適合性、言語能力、過去に深刻な危害を受けた経験とその精神的な影響などが考えられる。

### 国内移住

25. UNRWA の保護または援助は、UNRWA の同じ活動地域の他の場所で UNRWA にアクセスし、UNRWA から保護または援助を受けることができれば、終了したとはみなされない。例えば、武力攻撃によってあるキャンプが破壊されても、UNRWA の保護または援助がその国や地域の他の場所で実際に利用可能であり、そのパレスチナ難民がその保護または援助にアクセスできる場合は、その他の事情がなければ、第 1 条 D 第 2 段の要件は満たされないだろう。しかし、申請者が以前に

---

<sup>51</sup> El Kott 事件判決（前掲注 9）第 77 段落も参照。「...当該人が難民として資格を有するに至った状況がもはや存在しないため、以前の常居所となっていた UNRWA 活動領域に戻るることができる場合、その者は難民でなくなる。」

<sup>52</sup> このことは、El Kott 事件における欧州司法裁判所の判決でも支持されており、この判決では、行うべき評価の範囲を指すときに、単数形で「活動領域」という表現を繰り返し使用している。El Kott 事件判決（前掲注 9）第 49 段落、第 50 段落、第 55 段落、第 58 段落、第 61 段落、第 62 段落、第 63 段落、第 64 段落、第 65 段落。

<sup>53</sup> UNRWA 活動領域で申請者が自身の身の安全が深刻な危険にさらされ、UNRWA 活動領域を離れることを強いられ、さらに UNRWA がその任務に従って当該申請者の生活状況を保障することが不可能な場合には、第 1 条 D (2) の認定要件を満たしていると判断できるが、申請者は危険にさらされていることと UNRWA が生活状況を保障できないことの両方の事実を立証することを求められない。El Kott 事件判決（前掲注 9）において欧州司法裁判所は、当該事案において、そのような状況が「将来的に」第 1 条 D 第 2 段の要件を満たすことになることを認めている（第 65 段落）。しかし、欧州司法裁判所は、そのような保護や援助が終了したと見なされる他の状況をすべて精査したわけではない。これは、問題となっている事案によって変わってくるからである。両方を要求する解釈は、予期せぬ結果を招くおそれがある。例えば、申請者が深刻な身の安全の脅威にさらされている場合、UNRWA が現金や食糧配給の形式で援助を提供していても、必要とされているのは保護であり、対応していない。

<sup>54</sup> 例外としては、UNRWA が機関としての活動を終了した場合などが考えられる（前掲第 22 段落 (i) 参照）。

関係を有していなかった国や地域への移住（または帰還）を期待することはできない<sup>55</sup>。

### 後発的理由に基づく保護の必要性

26. 後発的理由とは、申請者の庇護国での活動の結果として、または出国後に申請者の出身国で発生した、または発生しようとしている事件の結果のいずれかとして、庇護国に到着した後に発生した理由を指す<sup>56</sup>。第1条Dに基づくパレスチナ難民の後発的理由による申請を認めることは、国外にいる間に発生した出身国での変化によって難民となり得ることを認めることにより、後発的理由による難民申請を認めている1951年条約第1条に適用される国際難民法の一般原則に沿っている<sup>57</sup>。例えば、当該パレスチナ難民がUNRWAの活動領域外にいる間に、UNRWAの任務または活動が上記第22段落に記載したように終止した場合、その難民は、第1条Dに基づく条約保護の対象となると考えられる。

27. 「いかなる理由であれ終止した」には、通常、（上記第19段落に述べたように）個人的な都合のみでUNRWAの保護または援助を（再び）受けることを拒否する場合は含まれないが<sup>58</sup>、申請者がUNRWAの活動領域（例えば、学業上または仕事上の目的）から自発的に出たかどうかは関係ない。その場合であっても、1951年条約第1条Dの要件を満たしていれば、その申請者は、第1条Dに従って1951年条約の利益を受ける資格を有する<sup>59</sup>。それぞれの事案における状況を慎重に検討する必要がある。

28. 申請している国ですでに難民と認められている者との交際や、常居所となっている国における政治的見解の表明などの自身の行動の結果として、後発的理由による難民となる場合が考えられる<sup>60</sup>。信念や活動により関心を引いたり、自らまたは家族にとって重大な個別のリスクがありながらそのような活動を行っている政治的に活動的なパレスチナ難民は、第1条Dに基づく保護を受けるための前提条件として、そのような活動を中止する必要はない。そのようなことになれば、1951年条約の目的と趣旨全体が損なわれることになる<sup>61</sup>。

<sup>55</sup> UNHCR 国際的保護に関するガイドライン4「1951年難民の地位に関する条約第1条A(2)と1967年難民の地位に関する議定書の両方またはいずれか一方における『国内避難または移住の選択可能性』」（2003年7月23日、HCR/GIP/NIP、HCR/GIP/03/04、<http://www.refworld.org/docid/3f2791a44.html>より入手可能）。

<sup>56</sup> UNHCR ハンドブック（前掲注47）第94項から第96項。

<sup>57</sup> 同上。第1条Dに基づくパレスチナ人の申請者に対して異なるアプローチを適用する理由はない。

<sup>58</sup> この解釈は、UNRWAの活動領域外にいるというだけの理由で第1条Dに自動的に該当すると判断することを一般的に受け入れてこなかったこれまでの国家慣行と密接に関連している。

<sup>59</sup> El Kott 事件判決（前掲注9）第59段落を参照。

<sup>60</sup> UNHCR ハンドブック（前掲注47）第96項

<sup>61</sup> 何人も保護されるべき特性を隠したり、または目立たないようにふるまうことを要求されないという一般的な立場と同様のものとして、以下を参照のこと。X, Y, Z v Minister voor Immigratie en Asiel, C-199/12 - C-201/12, European Union: Court of Justice of the European Union, 7 November 2013, <http://www.refworld.org/docid/527b94b14.html>; UNHCR Observations in X, Y and Z, 28 September 2012, <http://www.refworld.org/docid/5065c0bd2.html>; Bundesrepublik Deutschland v Y and Z, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 September 2012 <http://www.refworld.org/pdfid/505ace862.pdf>; RT (Zimbabwe) and others v Secretary of State for the

## F. 1951年条約の利益を受けることができる自動的または「事実上 (ipso facto)」の資格

29. パレスチナ難民は、第 22 段落に述べた理由によって UNRWA の保護または援助が終止したことが確認された場合、1951 年条約第 1 条 C、第 1 条 E、第 1 条 F が適用されない限り [以下の G、H、および I を参照]<sup>62</sup>、自動的または「事実上」1951 年条約の利益を受ける権利を有する<sup>63</sup>。もしこの規定が、パレスチナ難民が一般的な規則に従って、1951 年条約第 1 条 A (2) を通じて、すべての庇護申請者と同じ方法で国際的保護を申請することができることだけを意味しているとするれば、この「事実上」という用語はまったく不要となる<sup>64</sup>。

30. 第 1 条 D 第 2 段の「この条約により与えられる利益」とは、1951 年条約第 2 条から第 34 条に規定されている 1951 年条約第 1 条に定義されている難民であることに伴う実体的権利をいう。第 1 条自体にはなんらの利益を含んでおらず、誰がそれらの利益を享受できて誰が享受できないかを定義しているに過ぎないため、「利益」という用語は第 1 条に定めた難民の地位を決定するための庇護手続に単にアクセスすることだけを意味しえない<sup>65</sup>。この解釈は、「*bénéficient de plein droit du régime de cette convention* (本条約の体制の十全な権利を享受する)」という表現を使用している第 1 条 D のひとしく正文であるフランス語の文言によっても裏付けられる。第 1 条 D の基準を満たせば、法の作用により「当然の権利として」利益を享受することとなる<sup>66</sup>。

---

*Home Department*, [2012] UKSC 38, United Kingdom: Supreme Court, 25 July 2012, <http://www.refworld.org/docid/500fdac2.html>.

<sup>62</sup> 以下を参照のこと。UNHCR, *Written Intervention before the Court of Justice of the European Union in the case of El Kott*, 27 October 2011, para 4.3, C-364/11, <http://www.refworld.org/docid/4eaa95d92.html> and UNHCR, *Oral intervention before the Court of Justice of the European Union in the case of El Kott and Others v. Hungary*, 15 May 2012, C-364/11, <http://www.refworld.org/docid/4fbd1e112.html>, paras 10, 12-14. (以下「El Kott 事件における UNHCR 口頭意見」)。UNHCR の見解は、El Kott 事件において裁判所によって受け入れられた (前掲注 9、第 80 段落から第 81 段落)。

<sup>63</sup> 「本段で検討された難民のカテゴリーは、難民条約第 1 条 E および F に規定されている除外条項の適用対象であるだけでなく、第 1 条 C に列挙されている除外条項の適用対象であることに疑義を差し挟む余地はない」Grahls-Madsen (前掲注 5) 142 頁。

<sup>64</sup> UNHCR 「El Kott 事件における口頭意見」 (前掲注 63) 第 13 段落。この条項の一般的な解釈は、第 1 条 A (2) に該当するか審査を受ける権利を申請者に認めているだけであり、申請者は、十分に理由のある恐怖の基準を満たさなければならないというものであるが、「第 1 条 D の歴史と保護を目的とした性格に照らして第 1 条 D を検討する場合、この解釈は正しい解釈ではない。『事実上』という言葉の一般的な意味は、状況を評価するために他の基準を用いる必要がないということである。その前提条件が満たされているという事実だけで、1951 年条約に基づく法律上の (*de jure*) 難民であり、したがって、1951 年条約のどの締約国においても難民の地位を得る資格を有する。」Mutaz M. Qafisheh and Valentina Azarov, 'Article 1D', in A. Zimmermann(ed.), *The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary*, (Oxford University Press, 2011), 537-569, at 567.

<sup>65</sup> 同上の UNHCR 「El Kott 事件における口頭意見」。この見解は、難民条約の他の部分、例えば、第 5 条や第 7 条で難民条約によって与えられる実質的な権利を意味しているとしか解しえない文脈で「利益」という用語が使用されていることから裏付けられる。また、利益という語は単にノン・ルフールマンだけを意味するものではない。

<sup>66</sup> El Kott 事件判決 (前掲注 9) 第 70 段落から第 71 段落。AD (パレスチナ) 事件判決 (前掲注 2) 第 192 段落も参照。

31. 第1条Dに基づいて保護されているパレスチナ難民は、第1条A(1)または第1条A(2)に基づいて認定された他の難民と同じ内容の権利や利益とともに、同じ水準の待遇を享受する権利があり、したがって、第1条Dによる難民が、他の難民の待遇以上に有利な待遇を享受することはない。第1条Dに基づいて保護された難民は、それぞれが第2条から第34条に定められている難民条約上の利益を享受する<sup>67</sup>。

### G. 第1条Cの適用可能性

32. 1951年条約は、第1条Cに明確に定義されている一定の条件が満たされれば、適用が終止する<sup>68</sup>。第1条Cは、原則として、1951年条約の利益を享受するパレスチナ難民に対し、個別に適用される。第1条Cは、1951年条約の第1条Aに基づいて難民と認められた者だけを対象とすることが明示的に述べられているが、その字義どおりの解釈に従うなら、その条項は、第1条Dのパレスチナ難民に適用されなくなり、そのような解釈はもはや、相当数のパレスチナ難民が他の国の国籍と保護を取得し<sup>69</sup>、したがって、1951年条約の保護をもはや必要としないという現実に対応していない。第1条Dで規定されているパレスチナ難民の状況は特別であるものの、相当の時間が経過していることや、状況の変化、各国の慣行、多くのパレスチナ人が他の国に定住し、多くの場合に新しい国籍を取得していることを考慮すると、第1条Cの規定が適用され得ると考えられる。この1951年条約の解釈は、必ずしも「パレスチナ人」の意味だけでなく、さまざまな国連総会や国連安全保障理事会の決議で使用されている「難民」や「避難民」という用語の意味を損なうものではない。

33. 2012年の国連総会が国連における非加盟のオブザーバー国家の地位をパレスチナに付与することを決定したものの<sup>70</sup>、第1条Dは、本ガイドラインで述べたように、パレスチナ人の状況が総会決議に従って最終的に解決されるまで引き続き解釈・適用される。パレスチナが非加盟のオブザーバーの地位を与えられたことのみをもって、1951年条約の保護がパレスチナ難民に適用されなくなると考えるのは時期尚早である。

---

<sup>67</sup> UNHCR 「El Kott 事件における口頭意見」第16段落(注70)参照。このような差別的な主張は、El Kott 事件(前掲注9)において欧州司法裁判所によって全体として退けられた(第78段落)。

<sup>68</sup> UNHCR 「終止条項：適用に関するガイドライン」(1999年4月26日、<http://www.refworld.org/docid/3c06138c4.html> から入手可能) および UNHCR 「国際保護に関するガイドライン第3号：1951年難民の地位に関する条約第1条C(5)および(6)に基づく難民地位の終止(事由消滅に基づく終止)」(2003年2月10日、HCR/GIP/03/03、<http://www.refworld.org/docid/3e50de6b4.html> より入手可能) に記載されている。

<sup>69</sup> 「ヨルダンに居住している数多くのパレスチナ難民は、1954年2月4日の国籍法の関連規定に従ってヨルダン国籍を取得した。また、イラク、クウェート、レバノン、サウジアラビア、この地域の他の国々に住む相当数のパレスチナ難民が市民権を取得した。新たな国籍を取得した結果、このような人々は1951年条約上もはや難民とはみなされない」[ただしこれは、第1条C項第3段に定められた関連する基準が満たされているかどうかによる]。Takkenberg (前掲注5) 127頁(脚注省略)。

<sup>70</sup> UN General Assembly Resolution 67/19, *Status of Palestine in the United Nations*, 29 November 2012, [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/67/19](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/19).

## H. 第1条Eの適用可能性

34. パレスチナ難民の中には、パレスチナ以外の国に居住し、そこで国籍の保持に伴う権利と義務を行使している者がいるという事実からすると、そのような事例には第1条E<sup>71</sup>を適用することができる可能性がある。他国の国民の権利と義務と同じ権利と義務を享受しているパレスチナ難民の子どもやその他の子孫の場合、1951年条約第1条Eの適用の検討も必要となるかもしれない<sup>72</sup>。

35. 歴史的に、アラブ諸国に居住するパレスチナ難民の取扱いに関するアラブ諸国連合締約国議定書（「カサブランカ議定書」）<sup>73</sup>は、パレスチナ難民に対して自国民と同等の権利を提供することを約束している。しかし、実際には多くは未だ実施されていない。カサブランカ議定書に基づいて第1条Eを適用する前に、実際の状況を注意深く検討することが求められるだろう。

## I. 第1条Fの適用可能性

36. 1951年条約第1条F<sup>74</sup>に該当する行為を行ったと考えられる重大な理由が存在する者は、難民としての国際的保護を受ける権利を有さない<sup>75</sup>。

## III. 手続上および証拠上の問題

### A. 個別評価

37. 第1条Dは、UNHCR以外の国連機関の保護または援助を受けている特定の難民の集団を認めているが、第1条Dの適用は通常、個別に評価される<sup>76</sup>。

---

<sup>71</sup> 「この条約は、居住国の権限のある機関によりその国の国籍を保持することに伴う権利及び義務と同等の権利を有し及び同等の義務を負うと認められる者については、適用しない」1951年条約第1条E（前掲注1）。

<sup>72</sup> 以下を参照。UNHCR, *Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, March 2009, <http://www.refworld.org/pdfid/49c3a3d12.pdf>.

<sup>73</sup> League of Arab States, *Protocol for the Treatment of Palestinians in Arab States*, 11 September 1965, <http://www.refworld.org/docid/460a2b252.html>.（以下「カサブランカ議定書」）カサブランカ議定書では、市民と同等の雇用に関する権利、居住権、渡航文書、出国して帰国する権利を規定している。しかし、この実施状況は一貫せず、1991年には「それぞれの国で有効な法令に従って」同議定書を施行することを可能にする決議第5093号が採択され、弱体化された。Goddard（前掲注29）507も参照。

<sup>74</sup> 第1条Fは、以下のとおり規定している。「この条約は、次のいずれかに該当すると考えられる相当な理由がある者については、適用しない。

(a) 平和に対する犯罪、戦争犯罪及び人道に対する犯罪に関して規定する国際文書の定めるこれらの犯罪を行ったこと。

(b) 難民として避難国に入国することが許可される前に避難国の外で重大な犯罪（政治犯罪を除く）を行ったこと。

(c) 国際連合の目的及び原則に反する行為を行ったこと。」

<sup>75</sup> UNHCR「国際保護に関するガイドライン第5号：除外条項の適用：1951年難民の地位に関する条約第1条F」（2003年9月4日、HCR/GIP/03/05、<http://www.refworld.org/docid/3f5857684.html>より入手可能）。また、以下を参照。*Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, 4 September 2003, <http://www.refworld.org/docid/3f5857d24.html>.

<sup>76</sup> 一応の難民の地位の認定などの集団中心のアプローチについては、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、<http://www.refworld.org/docid/555c335a4.html>より入手可能）を参照。

## B. 評価の時点

38. 評価は、個人の申請の内容が検討される時点で、UNRWA の保護または援助が終止し、そのため、自らのコントロールの及ばない客観的理由により、申請者がその保護または援助を（再び）受けることができない、またはそれを望まないかどうかである。

## C. 立証責任と立証基準

39. 第 1 条 D に基づくものを含め、難民の地位または保護の申請においては、一般に、申請者は、その陳述を裏付けるとともに、申請の内容を立証するため、可能な限り証拠を提出する責任を負っている。申請者は、自らの申請の内容に関連する事実を、それらについて自身が知り得る限り、また、認定権者に提供することが合理的に期待される情報を自身が入手できる限りにおいて、誠実に説明することが求められる。認定権者は、決定に関連する事実を確認する義務を共有する<sup>77</sup>。

40. 第 1 条 D は、(i) 申請者が UNRWA の保護または援助を受けているか、または受ける資格を有しているパレスチナ難民のカテゴリーに該当するかどうかとともに、(ii) いかなる理由であれ UNRWA の保護または援助が終止したかどうかを検討することを求めている。これらは事実に関する問題である。認定権者は、問題となる事項を調査するとともに、入手可能なすべての証拠を考慮する義務を負う。

41. 個人の申請の内容を検討する時点で、申請者が、自身のコントロールの及ばない理由により、UNRWA の保護または援助を（再び）受けることができない、または（再び）受けることを望まないかどうかを評価しなければならない。また、国家または当局の状況および申請者の個別の状況についても調査を行わなければならない（第 22 段落 (j) および第 25 段落参照）<sup>78</sup>。申請者が同じ UNRWA 活動領域内で移転できたり、または他の要素がなければ安全に上記第 22 段落 (iv) に記載された適切な法的文書を所持して領域内に入ることができると認定機関が主張する場合には、立証責任は認定機関が負う。

## UNRWA の登録

42. UNRWA に登録されているか、または UNRWA の文書を所有していることは、第 1 条 D (1) に該当することを証明するために必要不可欠ではないが、決定的な証拠の役割を果たす<sup>79</sup>。そのような書類、またはその他の関連する証拠がない場合、認

<sup>77</sup> UNHCR ハンドブック（前掲注 47）第 196 項から第 205 項、UNHCR 「難民申請における立証の責任と立証の基準について」（1998 年 12 月 16 日、<http://www.refworld.org/docid/3aef6b3338.html> より入手可能）を参照。

<sup>78</sup> パレスチナ難民がある UNRWA の活動領域から他の活動領域へ移ることができるかどうかは、受入地域の政府によって法的地位を認められるかまたは付与されるかどうかとともに、パレスチナ難民の個別の状況によって左右される。これは、UNRWA の活動領域にそれまで居住したことがなかった人にも当てはまる。

<sup>79</sup> 前掲注 21 の UNRWA 手引き（2009 年）3 頁の第 III 部 A.1 を参照。欧州司法裁判所は、「UNRWA に登録されていれば実際に UNRWA から援助を受けているという十分な証拠になるが、上記第 45 段落で説明したとおり、そのような登録がない場合でも援助が提供される場合がある。ただしその場合、当該受益者は、他の手段により、援助を受けていることの証拠を提出することを許されなければならない」Bolbol 事件判決（前掲注 2）第 46 段落および第 52 段落。

定権者は、その根拠となる他の証拠によって第 1 条 D (1) に該当するかどうかを評価することができる<sup>80</sup>。これには、例えば、申請者自身の陳述、他の者の宣誓供述書または他の関係する書類の提出を通じての評価が含まれる。しかし、UNRWA に登録されているという証拠が、認定の前提条件とみなされるべきではない<sup>81</sup>。例えば、「避難民」は、UNRWA の登録制度に「登録」されていないが、UNRWA はそのような人々について「正当な記録 (due records)」を保有している<sup>82</sup>。最後に、UNRWA の保護と援助を受けられる資格があるにもかかわらず、それをこれまで受けていない者は、当然、登録されていないか、そのような証拠がないことになる。しかしそれでも、そのような人々は第 1 条 D に該当する可能性がある。

#### **申請者が第 1 条 D 第 2 段の適用対象になる客観的理由の存在を示す証拠**

43. 評価を行うに当たり、該当要件の部分に関連する証拠は、さまざまな情報源から得られる可能性がある。申請者は、自身の陳述として関連する証拠を提出することができる。活動領域のある地域で活動を中止したと UNRWA が表明すれば、それがその地域での UNRWA の活動の中止の明らかな証拠となるであろう。UNRWA が活動を中止したという他の情報源からの証拠も十分な証拠となり得る。しかし、そのような表明があるとしても、申請者は、そのような表明を提出したり、指摘したりすることを求められないことが重要である<sup>83</sup>。このような要件が課されるとすれば、UNRWA に過度の負担がかかり、UNRWA が、例えば、資源や事業実施上の理由、あるいは秘密保持上の理由から、必ずしもすべての事案でその要求を満たすことができない可能性がある<sup>84</sup>。最後に、UNRWA に直接連絡するよう申請者に求めることは、それに伴う実際の困難に鑑みれば行われるべきではない<sup>85</sup>。また、その申請者にとっては関連性のある重要な状況が存在するが、UNRWA がそれを把握していない、あるいはその関連情報を提供することができない場合も考えられる。

#### **D. 個別の手続**

44. 1951 年条約に基づく難民認定手続を公平かつ効率的に進めるには、パレスチナ人に関連する問題を明確に特定しつつ、第 1 条 D に関係した主張に特に配慮する必要がある。

<sup>80</sup> UNRWA に登録されているパレスチナ難民以外の者と結婚したパレスチナ難民の女性の子孫には特別な配慮を行うことが必要となるだろう。このような子孫は、UNRWA 手引きには該当しないが、パレスチナ難民として登録されており、サービスを受けるに当たって異なる方法で記録されている可能性がある。前掲注 21 を参照。

<sup>81</sup> 「UNRWA への登録は、宣言的な性格のものであり、ある個人が UNRWA のマンデートに該当することを確定するものではなく、確認するものである。」 Takkenberg (前掲注 5) 100 頁。

<sup>82</sup> 前掲注 21 の UNRWA 手引き (2009 年) 6 頁の第 III 部 B 「UNRWA の登録システムに登録されていない状態でサービスを受ける資格のある人」。

<sup>83</sup> 保護または援助が終止したかどうかは、実際には通常の方法で証明することができる事項である。

<sup>84</sup> ここでは、マンデート認定に関連した情報に関する UNHCR の見解から同様に考えることが可能である。また、以下の事件での提出意見も参照のこと。I. A. v. Secretary of State for the Home Department: Case for the Intervener, 27 October 2013, United Kingdom Supreme Court, UKSC2012/0157, <http://www.refworld.org/docid/52a098e34.html>.

<sup>85</sup> ただし、ある人が「パレスチナ難民」として登録されている、または UNRWA のサービスを享受している者として登録されているという確認は、UNRWA に求めることができる。

45. 庇護申請をする場合、申請者は、その権利、具体的には、自らが理解する言語でこれから行われる手続の内容、手続中の権利と義務、その義務を遵守しなかったり、当局に協力しない場合に起こり得る結果について説明を受ける権利、通訳者のサービスを受ける権利、法的助言者やその他の支援を行う者と効果的に相談する権利を行使できるだけの十分な時間を与えられなければならない。法的な助言へのアクセスは公正な庇護手続にとって最も重要であり、しばしば法的救済への実効的なアクセスを確保するための前提条件となる<sup>86</sup>。

46. 第1条Dの人的範囲に該当しないパレスチナ人に対しては、通常、第1条A(2)に基づく評価が開始されることになろう。

47. 第1条Dに基づく保護は、通常、個別の手続において行われるが、パレスチナ難民の集団が一応の難民として認められる状況も存在し得る。例えば、UNRWAの任務がUNRWAのある活動領域で終了した場合、または国際的武力紛争または非国際的武力紛争などのUNRWAのコントロールの及ばない理由により終了した場合、それらのパレスチナ難民は、集団として、UNRWAの保護も援助も受けていないパレスチナ難民とみなされることとなろう<sup>87</sup>。

48. 申請者が難民と無国籍の両方の申請を行った場合、後者は1954年の無国籍者の地位に関する条約に基づいて提出されたものであり、それぞれの申請が評価され、両方の種類の地位が明示的に認定されることが重要である<sup>88</sup>。

49. 優れた国家慣行では、第1条Dに基づいて難民と認められたパレスチナ難民は適切に記録され、それぞれの国の庇護統計において別個に登録されることが確保されている。

## E. 地域的な難民条約

50. パレスチナ難民は、他のすべての庇護申請者と同様に、地域的な難民条約が適用される国にいる場合、その地域的な難民条約に基づいて難民認定の申請を行う資格を持つ<sup>89</sup>。

## F. 難民の地位と補完的保護

51. 第1条Dの範囲に該当しないと判断されたパレスチナ人も、第1条A(2)に基づいて検討される保護を求める理由があるかもしれない。いずれの規定にも該当しない場合は、他のすべての庇護申請者と同じように、個々の国または地域が定める補完的保護を求める資格を有する。また、国際人権法に基づく保護を享受する資格を有する。

---

<sup>86</sup> UNHCR, *Public statement in relation to Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration pending before the Court of Justice of the European Union*, 21 May 2010, <http://www.refworld.org/docid/4bf67fa12.html>, paras 12-16.

<sup>87</sup> UNHCR 「一応の難民の地位の認定ガイドライン」 (上掲注 82)。

<sup>88</sup> UNHCR 「無国籍者の保護に関するハンドブック」 (2014年6月30日、<http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html> より入手可能) 第78項。

<sup>89</sup> アフリカ統一機構「アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規律する条約 (*Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*)」 (1969年9月10日、1001 UNTS 45、<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html> より入手可能) および「難民に関するカルタヘナ宣言」 (中米、メキシコ、パナマにおける難民の国際保護に関する会議、1984年11月22日、<http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html> より入手可能) を参照。



別冊 難民保護に関する国際基準  
— 条約と指針

国際保護に関するガイドライン第11号、第12号、第13号

2019年12月 第1版発行

2024年11月 第2版発行

日本語版 編集・発行：国連難民高等弁務官（UNHCR）駐日事務所

〒107-0062 東京都港区南青山 6-10-11

ウェスレーセンター

TEL: 03-3499-2073

FAX: 03-3499-2272

URL: [www.unhcr.or.jp](http://www.unhcr.or.jp)

印刷所：株式会社須田製版



**UNHCR**  
The UN Refugee Agency