

芦屋大学論叢 第76号

(令和4年3月24日)抜刷

難民条約上のノン・ルフルマン原則に関する一考察

安 藤 由香里

難民条約上のノン・ルフルマン原則に関する一考察

安藤 由香里
芦屋大学臨床教育学部客員准教授

1. はじめに

難民条約とは、国連で1951年に採択された「難民の地位に関する条約」である¹⁾。同条約には、時間的制約（1951年1月1日前）および地理的（欧州）制約があった。その制約をとりはらい普遍的に適用する目的で「難民の地位に関する議定書」が1966年に採択された。難民を保護するために、国際法上の重要な規範を示す条約となっている。国際社会一般が難民に関心を抱くようになったのは、第一次世界大戦後のロシア難民以降である。ロシア難民の大量発生に対し、その国際的取り扱いが大きな問題となった。そうした中で1933年に「難民の国際的地位に関する条約」が制定された。この条約は現行の難民条約の原型をなしている。それは、この難民条約においてすでに、ノン・ルフルマン原則が示されているからである。同原則とは、「追放・送還禁止原則」をいう。ルフルマン (*refoulement*) とはフランス語を語源とし、「追い返す」または「押し返す」を意味し、その否定型であるノン・ルフルマン (*non-refoulement*) とは、「追放・送還の禁止」を意味する。同原則は、難民および難民認定申請者を「退去強制の結果として」起こり得る重大な人権侵害から保護する重要な規範である。

しかし、ノン・ルフルマン原則には、二つの大きな問題があった。第一が、難民の定義自体に関するものであり、保護を必要とするにもかかわらず難民の定義から除外される者には、その適用がなされなかったことである。第二には、ノン・ルフルマン原則の例外規程に関わる問題である。締約国が国の安全保障や公の秩序のおそれがあると判断する場合には、同原則の適用を除外することが正当化されていたことである。本稿では、1951年の難民条約が1933年の条約のノン・ルフルマン原則をいかなる形で継承したのか、そしてこの原則にかかわる上記の二つの問題を、近年の実例と法解釈に照らして考察することによって、難民条約におけるノン・ルフルマン原則の今後のありかたを検討することとしたい。

2. 難民条約上のノン・ルフルマン原則で保護される者の射程

難民条約1条A項(2)の定義では、難民とは「人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員、政治的意見を理由に迫害を受けるおそれ(強調筆者)」と規定している。それに対し、同条約33条1項のノン・ルフルマン原則では「人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員、政治的意見のために生命または自由が脅威にさらされるおそれ(強調筆者)」のある者、と規定しており、文言が微妙に異なっている。それはどうしてであろうか。難民条約起草者のアトル・グラルマッソン教授や国連難民高等弁務官事務所（以下、UNHCR）国際保護部のキース・ウータース博士は、この「のために (on account of)」は「生命または自由」を、難民の定義における条文にある「を理由に (owing to)」より広く解釈し、広くノン・ルフルマン原則で保護するために、あらゆる種類の迫害のおそれを生命または自由の脅威と考えようとしたと述べている²⁾。また、ジェームス・ハサウェイ教授は「生命または自由が脅威にさらされるおそれ」が「迫害を受け

るおそれ」におよぶ例として「難民条約33条のノン・ルフルマン原則は同条約1条の難民の定義に該当するすべての者に適用するのが条約起草者の意図であった」ことを支持する英国の判例を紹介している³⁾。そして「オーストラリア、ニュージーランドの判例でもこの考え方が繰返し踏襲されている」とし、「このような考え方は難民条約起草者の意図のみならず、同条約の内部構造自体に起因するものである」と述べている⁴⁾。

確かに、「生命または自由以外」の範囲を狭く解釈し、法益侵害が「迫害」よりも狭義である場合、「生命または自由」を侵害された者と「生命または自由以外」の法益を侵害された者とは異なる処遇を取り得ることとなり、不合理な結果が生じる可能性がある。しかし、「生命または自由以外」の法益侵害が「迫害」として認定されれば、同時にその者は難民条約の難民定義に該当することを意味し、「生命または自由」を侵害された難民と同様に、不法に入国したまたは不法にいることを理由として処罰できない。

また、難民条約31条から33条は、難民認定申請者にも保証されている権利である。31条1項には「締約国は、その生命または自由が1条の意味において脅威にさらされていた領域から直接来た難民であって許可なく当該締約国の領域に入国したまたは許可なく当該締約国の領域内にいるものに対し、不法に入国したまたは不法にいることを理由として刑罰を科してはならない。」と規定されている。すなわち、不法に入国したことを理由に処罰してはならないとされているのである。さらに、33条1項のノン・ルフルマン原則の趣旨・目的に照らせば、そうした者を「迫害」のおそれのある領域の国境へ追放してはならないのである。この両者は矛盾せず、両者に不合理な結果は生じないと考えられる。

前述したように、国際レベルの条約で最初にノン・ルフルマン原則が規定されたのは、1933年難民の国際的地位に関する条約3条である⁵⁾。その後、1950年12月14日国連総会決議429(V)⁶⁾に基づいて、難民の地位と無国籍者の地位に関する国連全権会議が、1951年7月2日から25日にジュネーブで開催された。条約草案が、26カ国の国家代表により討議され、7月25日に賛成24、反対0、棄権0で採択された⁷⁾。その結果、1933年の難民の国際的地位に関する条約の流れをひきついで国連の枠組みの条約として1951年の難民条約にもノン・ルフルマン原則が規定されることになった。

ただし、1933年の条約はノン・ルフルマン原則が規定されてはいたが、締約国も少なく十分に機能していなかった。ようやく第二次大戦後になって、ノン・ルフルマン原則を確立することによって、難民の国際的保護を実行するメカニズムが存在するようになったのである。

次に、難民条約にどのような経緯を経てノン・ルフルマン原則が挿入されたかを、起草過程における議論にしたがって見てみよう。ノン・ルフルマン原則が、いかなる議論によって成立したかを見ることは、同原則の理念を理解することにつながると考えられるからである。

1950年1月16日から2月16日に国連経済社会理事会が開催され、決議248(IX)によって、「無国籍者と関連する問題のアドホック委員会」(以下、アドホック委員会)が設立された⁸⁾。アドホック委員会の任務は、難民と無国籍者の国際的地位に関する条約の改訂と強化そして条約草案の作成であった。アドホック委員会によるノン・ルフルマン原則は、難民条約草案28条に「締約国は、人種、宗教、国籍または政治的意見のために生命や自由が脅かされる領土の国境へいかなる場合も難民を追放し返還してはならない。」と規定しており、同委員会は、「迫害を受けるおそれのある国の国境に難民を追い返すことは、迫害者の手に難民を引き渡すことに等しい。」とする見解であった⁹⁾。

同委員会は、「例外を認めない」ノン・ルフルマン原則を確立するつもりであったが、その意図に反して、イギリス代表は、「難民が公共の秩序を脅かす場合に対処する方法が困難である」ことを述べた¹⁰⁾。イギリス代表の意見に対して、フランス代表は、「いかなる場合においても、危険に直面すると考えられる国へ難民

を送還することは、きわめて非人道的であるばかりでなく、条約の目的に反している」と考えた¹¹⁾。しかし、フランス代表のような絶対的保護意見は少数派であり、国家の安全保障を優先する意見が多数派であったので、ノン・ルフルマン原則の適用は例外を許されることとなった。また、同時に、難民の大規模流入の場合には同原則が適用されないことも確認された¹²⁾。このように、とりわけ、国家の安全保障を優先する意見が多く、例外規定が挿入された経緯は注目に値する。

ところが、難民条約 33 条 1 項のノン・ルフルマン原則は、同条約 42 条の留保規定によって締約国は留保することを許されていないことも重要である。このことから、ノン・ルフルマン原則は難民条約の中核をなすものであり、難民および難民認定申請者を保護するための基本的権利であるとされているのである。ノン・ルフルマン原則は当初は国際慣習法であるかどうかは明らかではないという研究者が多かった。日本においては特にその傾向が強かった。しかし、UNHCR は一貫してノン・ルフルマン原則は国際慣習法だと言い続けてきた。その理由のひとつは難民条約の締約国ではない国が多く難民を受け入れているという現実があったからである。

例えば、アフガニスタン難民を長期間受け入れているパキстанは難民条約の締約国ではない。またミャンマー難民を長期間受け入れているタイも難民条約の締約国ではない。しかし締約国ではないとしてもノン・ルフルマン原則が国際慣習法であれば、当然にして締約国でない国をも拘束する。この点、ガイ・グッドウィング教授とジェーン・マックアダム教授は、「ノン・ルフルマン原則は既に国際慣習法を形成した」と述べている¹³⁾。また、ジェームス・ハサウェイ教授も、同原則の実行には各国の「法的信念があり、国際慣習法であると考えられる」と述べている。さらに、「強行規範」とみなされ得るという主張すらある¹⁴⁾。その主張の根拠は米州機構における 1984 年難民に関するカルタヘナ宣言が「ノン・ルフルマン原則は強行規範として認められ守られるべきだ」と明示していることに基づいている¹⁵⁾。これらの主張の根本には、難民条約でノン・ルフルマン原則が担保されなければ、難民の保護は保障されないとする考え方がうかがわれる。しかし、各国の実行および原則の解釈で、各国各様な対応が生じていることが問題である。そこで、ノン・ルフルマン原則にはどのような解釈があるかを見てみよう。

難民条約 33 条の古典的解釈では、難民の地位を認められていない者は保護されないと解釈されていた。具体的には、難民として保護を求めている者に入国拒否を禁じたものではないとする見解があった。1948 年の世界人権宣言は「すべての者は、迫害からの庇護を他国に求め、かつ、これを他国で享受する権利を有する」ことを明文で規定している。しかし、世界人権宣言は難民条約が採択前に存在したにもかかわらず、難民条約は庇護権に全く言及していない。難民条約では難民認定申請者の権利は難民条約のわずかな条項のみでしか守られていないことは既述のとおりである。

国家主権と庇護権の摩擦が、難民認定申請者を保護するための十分な国際条約が存在しない理由であると考えられる。難民条約は、受け入れ国で難民の地位を付与された者を対象としている。そのため、難民の地位を認定する手続について難民条約はまったく触れていない。それだけでなく、難民認定申請者の地位の取り扱いも受け入れ国の裁量に委ねられている。つまり、難民条約の締約国は外国人の出入国に関する裁量を有している。と同様に、難民を認定する手続をどのように行うかについても裁量を有していると長年にわたり解釈されてきた。しかし、難民条約の締約国は、ノン・ルフルマン原則を適用して、生命または自由が脅威にさらされるおそれのある国へ難民を退去強制してはならない義務があることが繰り返し確認されてきた¹⁷⁾。難民認定申請者は潜在的な難民であるので、難民の地位が決定される前であっても、ノン・ルフルマン原則を適用する義務が難民を審査する国家にあるからである。

このように、難民および潜在的難民の保護の観点から、ノン・ルフルマン原則の実効性の確保が注目され

ている。しかし、現状で適用されているノン・ルフルマン原則の解釈は、難民保護の観点から十分でないと考えられる側面が少なくない。その理由は、以下に述べるノン・ルフルマン原則の厳格なさまざまな解釈にあらわれている。

3. 既に領域内に存在する者

ノン・ルフルマン原則の適用における文言の解釈では、以下のように、いくつかの問題が見られる。「既に領域内に存在する者」とは、正規滞在者または非正規滞在者にかかわらず、「事実上」既に領域内に存在する者を指す。ノン・ルフルマン原則が、「既に領域内に存在する者」のみに適用されるという解釈は、同原則を最も厳格に解した場合である。本解釈は、難民条約の起草過程において、スイス代表やオランダ代表によって提案された¹⁸⁾。本提案は正規滞在者か非正規滞在者にかかわらず既に領域内に入った者か、または領域内に滞在している者のみに、ノン・ルフルマン原則を適用することを目的としている。そのため、これから入国許可を求める人を適用から除外しようとした考え方である。こうした考え方の意図は、空港または海港のような入国通過点で「事実上」は存在するものの、「法律上は存在を許可されていない」人々を含まないことである。

外国人は入国しようとする国家によって、入国を許可される以前は、たとえ事実上は「その領域に入った」としても、法律上は「上陸」していない。そして「領域内に存在する」とは認識されない。日本の入管法では、入国と上陸を分けている。そのため、事実上入国していても、上陸許可を得なければ、法律上入国したことにはならない¹⁹⁾。しかし、いったん難民認定申請をする意思を示せば、その者に対する入国審査は、一般の外国人の入国審査と同じであってはならない。もし仮に入国審査官が難民認定申請手続をさせずに、そこで門前払いをすれば、潜在的な難民から保護される機会を奪うことになる。とりわけ重要な点は、他の外国人と難民認定申請者を同じように取扱えば、迫害からの保護を審査される以前に、すでに迫害はないとみなしていることになる点である。

原則として、難民認定申請者が国家の領域に入ることを法的に許されるかどうかの判断は、十分な審査後でなくてはならない。領域内に存在することが国内法上、正当でない場合も、既述のように、難民条約 31 条 1 項は、迫害の十分な理由のおそれがある国から直接来た場合には、違法な入国および違法な存在は刑罰を課されないことを保証している。ゆえに、ノン・ルフルマン原則の適用も、その者の存在が合法であるかどうかは問われない。なお、UNHCR 主導の「国際的保護」の発展において、UNHCR 執行委員会の結論では、ノン・ルフルマン原則を、さらにフレキシブルに解釈するという各国代表のコンセンサスを得ている。そして、そのコンセンサスに日本政府代表も参加していた。

4. 国境における入国禁止

さて次には、「国境における入国拒否の禁止」を含むかがノン・ルフルマン原則の適用範囲で問題となる。特に大量の難民が陸路で国境を越える場合に問題となってくる。そのため「国境における入国拒否の禁止」に関して、個人の場合と大量流入の場合に分けて考える必要がある。

まず、個人の場合は、ひとりの難民認定申請者が、空港や海港で難民認定申請を拒否されることを禁止す

るのが目的である。例えば、難民認定申請書を受け付けてもらえずに門前払いをされることが該当する。それに対し、大量流入の場合は、陸路の国境封鎖によって危険な場所に取り残されることを禁止するというものである。前者のように、難民認定申請者に国境で入国を許可しない場合、「実質的に」難民認定申請の拒否を意味する。それは潜在的難民を排除することにつながり、難民に保護を与えるという難民条約上の締約国の義務に結果として違反することになる。この点、既述のように、難民条約の起草過程の議論でのノン・ルフルマン原則は、国境における入国拒否の禁止を含んでいなかった。しかし、現時点において、本原則は送還禁止と国境における入国拒否の禁止を両方とも含むとする意見が有力である²¹⁾。

ところが、他方で、後者の大量流入の場合、難民条約 33 条 2 項は以下のように規定している。

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

つまり、締約国は難民の大量流入が「国の安全にとって危険であると認めるに足りる相当な理由がある」と主張することもできることとなる。

ここで難民の大量流入にとって重要な意味をもつ具体例を挙げることにする。1994 年のルワンダのジェノサイド後、難民の「大量流入」が国の安全にとって危険であるとして、国境封鎖に政策を転じたタンザニアの事例を取り上げる。タンザニアは長期間にわたり、ルワンダ難民を寛容に受け入れていた。そして 1978 年には希望するルワンダ難民にタンザニア国籍を付与した²²⁾。また、1990 年にはルワンダ政府とタンザニア政府の間で話し合いが持たれ、1985 年以前にタンザニアへ非正規に入国したルワンダ移民に関しても、タンザニア国籍を付与した²³⁾。タンザニア政府は、1994 年にルワンダから大量の難民が流入した当初は「門戸開放政策」を維持し、難民を寛容に受け入れていた。

タンザニアのニエレレ元大統領は 1979 年の難民問題・パン・アフリカ国際会議の開会演説で、「難民すべては、アフリカで生活する権利を備えている個人なのであり、全員が、アフリカで生活をやり直し、自立自存の面目を回復して、わが大陸の発展に寄与する機会を必要としているのです」と述べた²⁴⁾。本演説からは、タンザニアがアフリカの難民問題について、一国のみの問題とせず、「アフリカ全体」の問題として捉え、国家間レベルの相互協力によって解決しようとする姿勢をうかがうことができる。ニエレレ元大統領は、難民問題の解決に積極的な姿勢を持って活動し、難民支援に貢献した者に送られる UNHCR のナンセン・メダル²⁵⁾ を 1983 年に授与された。しかし、大量の難民を受け入れることによる過重な負担は、やがてタンザニアのこの寛容な政策に変化をもたらした。タンザニア政府がこの方針を変更したのは、ブルンジでのジェノサイドを逃れて約 5 万人の難民がタンザニアに流入した 1995 年 3 月末であった²⁶⁾。その際に流入した多くの人々はブルンジに逃れていたルワンダ難民であった²⁷⁾。1995 年 3 月 31 日に、タンザニア政府はブルンジとルワンダとの国境を封鎖し、保護を求める者の流入を遮断した²⁸⁾。この時点で、タンザニアには約 70 万人のルワンダ難民とブルンジ難民が既に避難していたとされる²⁹⁾。

この国境封鎖について、タンザニア政府は「難民状況は深刻であり、安全保障上の手段をとることを避けられなかった」³⁰⁾ とした。そして、この決定は実行にいたる以前に、ルワンダ政府、ブルンジ政府および関連する国連機関に報告したとしている³¹⁾。1995 年 6 月 17 日には、タンザニア軍が保護を求めるルワンダ人を入国させないために発砲した³²⁾。1996 年 1 月 17 日には、ブルンジのムガノキャンプから逃げてきた約 15,000 人の難民は例外的に受け入れられた。しかし、タンザニア政府はこれが暫定的手段にすぎないことを明らかにした³³⁾。

タンザニア政府は 1996 年 12 月初旬に UNHCR の同意のもと「タンザニア内のすべての難民が 1996 年

12月31日までに自国へ帰還することを期待する」声明を出し、本声明から1ヵ月以内に約54万人のルワンダ難民がルワンダへ帰国することを余儀なくされた³⁴⁾。本声明は、ルワンダに帰還することで人権を侵害されるおそれが生じる人々について帰還以外の選択肢に触れておらず、この点は、ノン・ルフルマン原則に違反する可能性があると考えられる³⁵⁾。1996年12月12日に、タンザニアの西に位置するンガラ難民キャンプの指導者たちは、難民を支配下にとどめようとして、国境付近からタンザニア内部へ難民を移動させ始めた。これに対して、タンザニア軍は、47万人の難民をルワンダへ強制的に帰還させた³⁶⁾。タンザニア軍は、帰還作戦に抵抗してタンザニア警察へ石を投げ始めたフツ族ルワンダ難民の急進派に、催涙ガスを使用した³⁷⁾。タンザニアでは難民が政府の意向に反した場合、軍事力を行使した強制送還が実施されるか、留置場への拘留が行なわれていた。こうした状況下で難民に対する同様の退去声明を出しているウガンダやケニアへタンザニアから逃げる者もあった。

このように、難民受け入れに寛容であったタンザニア政府が「門戸開放政策」を断念した主な理由は以下六つと考えられる。第一に、人の流入の数が膨大であったことである。1994年のジェノサイド後にタンザニアへ流入したルワンダ難民の数は、タンザニアが経験した中でも約90万人と非常に膨大な数であった。その後まもなくして、ブルンジからも難民が大量に流入し、タンザニアが受け入れ可能な限界をはるかに超えたのであった。第二に、人の大量流入にともなうタンザニアへの影響が多大であったことである。第三に、影響が多大であったために、国家の安全保障にかかわる問題と判断されたことである。第四に、それは同時に、国家の財政危機にかかわる問題であったことである。第二から第四については、大量の難民がタンザニアに与える影響は国家の安全保障、財政問題などに及ぶため、タンザニア政府はその解決のために困難に直面した。第五に、国際的支援が不十分なため、タンザニアへの負担が大きかったことである。当初はタンザニアへ寄せられていた国際的支援が次第に減少し、難民を支援するためのタンザニア政府の資金が不足したと考えられる。第六に、難民危機を終結するための門戸開放政策が破綻したことである³⁸⁾。タンザニアでの受け入れ数がありにも膨大になり過ぎたために、生活環境や病院などのインフラの収容過多による機能不全に陥り、政策の見直しを強いられたことが理由と考えられる。

以上のような理由を勘案しても、このタンザニアの事例の主な問題点は以下四つある。第一に、難民がルワンダへ送還された場合、重大な人権侵害に遭遇することが十分に予想されているにもかかわらず、受け入れ国が強制送還を行なったことである。第二に、自発的帰還に関する三者協定がタンザニア政府、ルワンダ政府およびUNHCRの間で締結されているにもかかわらず、三者協定に反して送還している点である。第三に、タンザニアは、アフリカ難民条約および難民条約の締約国であり、ノン・ルフルマン原則を守る義務に違反している点である。第四に、強制送還を行なった国家の安全保障の理由は、タンザニア、ブルンジ、旧ザイール（現コンゴ民主共和国）の各国で、それぞれ異なった点である。

例えば、ブルンジは難民の流入によってフツ族とツチ族の民族構成の比率が変化することはブルンジ国内情勢の安定を脅かすことを重大な理由とした。旧ザイールは、旧ルワンダ政府要人および元軍人が難民キャンプに隠れていたため、キャンプ周辺の治安が著しく低下したことを挙げた。これらの2カ国は「治安」を「国家の安全保障」の脅威と捉えた。それに比べ、タンザニアは他の2カ国に比べて治安は安定しており、環境破壊、社会公共施設の収容過剰などの社会福祉や住民の健康のような「社会的安全保障」を「国家の安全保障」と挙げた点が大きな違いである。つまり、難民条約に言う「国家の安全保障」の要因は、各国で異なっていることが見てとれる。

次に、1994年に大量のルワンダ難民が流入した際、当初は近隣諸国が国境で入国を拒否した報告はされていないことに留意する必要がある。つまり、人の大量流入の場合も「国境における入国の禁止」を主張した

国は当初はなかったのである。「ルフルマン」は、ルワンダ難民が受け入れ国に一定期間滞在した後始まった。さらに、国境封鎖を行なった時期は、すでに大量の難民を受け入れた後である。難民の流入に歯止めをかけることが、この「ルフルマン」の主要な目的であった。当初は、ルワンダ難民の大量流入を、タンザニア、ブルンジ、旧ザイールのすべてが、比較的寛容に受け入れていた事実がある。

しかし、あまりにも過剰な難民の存在が受け入れ国側の「国家の安全保障」に影響を与えた。さらに、難民キャンプ周辺地域に設置されている社会公共施設や社会環境の破壊などの大きな損害をルワンダ難民が与えたことで、難民の強制送還につながった。例えば、「門戸開放政策」から一転して国境封鎖をしなければならなかったタンザニアは、国家として当然の自衛する権利を行使したとも言える。タンザニア側から見れば、難民を引き受ける負担や損失を国際機関がそれ相応に補償しようとしめない態度とその影響を無視することはできない³⁹⁾。

近隣諸国によるルワンダ難民の受け入れ状況およびタンザニア、ブルンジ、旧ザイールによる難民の受け入れ状況は、以下のとおりである。表1は、ルワンダ難民の人数を受け入れ国別に表している。それぞれの時点で各国に何人が滞在していたかを示している。また、表2は、タンザニア、ブルンジ、旧ザイールが受け入れたルワンダ難民を含む各国から来た難民の人数を表している。難民の保護に密接な関係があるルワンダおよび近隣諸国の難民に関する人権条約の批准状況は、表3の通りである。概して、国際条約および地域条約の批准率は高い。特に、ノン・ルフルマン原則を含む難民条約およびアフリカ難民条約はすべての国が批准をしていた。このように、一般的な批准状況は優秀であるが、検証したように、ルワンダ難民の強制送還がこれら締約国によって行なわれたことは事実である⁴⁰⁾。しかし、人の大量流入の場合であっても、当初は国境における入国拒否をしていなかった事実を再度確認したい。あくまでも、ノン・ルフルマン原則を適用した上で、例外を主張したのである。そうであるとすれば、個人の場合においても、国境における入国拒否をするためには、原則を適用したうえで、国家の安全保障、公共の秩序のための例外でなければならないであろう。

UNHCRは、2001年のグローバル・コンサルテーションで、ノン・ルフルマン原則を取り上げた。同原則に関する専門家会合は、主に国際難民法の専門家が集い、ローターパクトの報告書を基に議論を行った⁴¹⁾。そこでは、同原則の例外は、最終手段として、非常に厳格に解釈されなければならないと結論づけられた。そして、拷問が待つ場合、同原則の適用に例外はないことを確認した。また、同原則は、「国境における入国拒否を含む」とする結論を導いた⁴²⁾。ローターパクトが、国の安全を脅かす行動の種類も明確でなく、それについて締約国が十分証明することも示していないと指摘するように⁴³⁾、国の安全や社会に危険とは何かを難民条約は明示していない。

表 1 近隣諸国によるルワンダ難民の受け入れ数 (人)

庇護国	1995年1月1日現在	1997年1月1日現在	1997年12月31日現在	1998年12月31日現在
ブルンジ	278,100	2,000	2,000	2,000
旧ザイール	1,252,800	423,560	37,000	35,000
タンザニア	626,200	20,020	410	4,800
ウガンダ	97,000	11,240	12,200	7,500
ケニア	2,000	5,490	5,800	8,700
合計	2,256,100	462,310	57,410	58,000

出所: 世界難民白書および UNHCR Statistical Overview から筆者作成。

表 2 ブルンジ, 旧ザイール, タンザニアによる難民の受け入れ数の変移(人)
(ルワンダ難民を含む各国からの難民)

庇護国	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ブルンジ	267,500	268,400	270,100	271,700	271,900	300,300	142,700	980	22,000	25,100
旧ザイール	340,700	416,400	483,000	391,100	486,800	1,724,400	1,326,500	676,000	297,500	240,300
タンザニア	265,100	265,200	288,100	292,100	564,500	883,300	829,700	498,700	570,400	543,900

出所: UNHCR Statistical Overview から筆者作成。

表 3 ルワンダおよび近隣諸国の難民に関する人権条約の批准状況 (2014年8月27日現在)

条約	ルワンダ	ブルンジ	コンゴ民主共和国	タンザニア
自由権規約	1975. 4.16	1990. 5. 9	1976.11. 1	1976. 6.11
ジェノサイド条約	1975. 4.16	1997. 1. 6	1962. 5.31	1984. 4. 5
拷問等禁止条約	2008.12.15	1993. 2.18	1996. 3.18	×
難民条約	1980. 1. 3	1962. 7.19	1965. 7.19	1964. 5.12
難民議定書	1980. 1. 3	1971. 3.15	1975. 1.13	1968. 9. 4
文民条約	1964. 5. 5	1971.12.27	1961. 2.24	1962.12.2
ジュネーヴ条約 第一追加議定書	1984.11.19 *	1993. 6.10	1982. 6. 3 **	1983. 2.15
ジュネーヴ条約 第二追加議定書	1984.11.19	1993. 6.10	2012.12.12	1983. 2.15
アフリカ難民条約	1979.11.19	1975.10.31	1973. 2.14	1975. 1.10
バンジュール憲章	1983. 7.15	1989. 7.28	1987. 7.20	1984. 2.18

出所: 世界難民白書および UNHCR Statistical Overview から筆者作成。

*1993年7月8日90条(国際事実調査委員会)留保。

**2002年12月12日90条留保。

5. 除外条項と「重大な」犯罪の意味

難民条約上のノン・ルフルマン原則が保護する射程を知るために、国境における入国拒否の可否について、大量流入についてルワンダ難民の事例を具体的に見てきた。次に、同原則の例外の解釈に着目する。難民条約33条2項は、国家の安全保障にとって危険な者や特に重大な犯罪により社会に危険な者についてはノン・ルフルマン原則を適用しなくても良い例外規定を置いている。上に見たルワンダ難民の事例ではその理由が受け入れ各国で異なることが問題となっていた。こうした例外は庇護権の例外を定めた世界人権宣言に由来している。世界人権宣言14条2項は以下のように規定している。

「この権利（迫害からの庇護）は、もっぱら非政治犯罪または国際連合の目的及び原則に反する行為から生ずる訴追の場合には、援用することができない。」

「国家の安全保障」「公共の秩序への脅威」「社会への危険」は、いまだ普遍的な定義がない。そのため⁴⁵⁾、それらの解釈と決定は各国に委ねられている。国家がこれらの理由によって、ノン・ルフルマン原則の例外規定を、自国の行為の正当化に利用しようとする懸念がある。果たして国際社会は、そうした濫用を防ぐために、国家の恣意性に一定の制限を課すことはできるであろうか。本問題が注目される理由は、無差別テロ行為によって被害者が発生し、そのテロリストが国外逃亡の手段として難民に扮することへの対処が各国の関心事となっているからである⁴⁶⁾。

テロリストに関連して「特に重大な犯罪」および「社会への危険」と難民条約1条F項との関係が問題となる⁴⁸⁾。以下の者は難民条約1条F項によって、難民の定義から除外されることが明文化されている。①平和に対する犯罪を行った者、②戦争犯罪を行った者、③人道に対する犯罪を行った者、④政治的犯罪を除く重大な犯罪を行った者、⑤国際連合の目的および原則に反する行為を行った者である。

ここで問題となるのは、難民条約33条2項の「特に重大な犯罪」と1条F項の「重大な犯罪」とは同じ意味ではないことである。1条F項は、難民とみなされる条件を規定したものであり、上5条件に該当する者については「適用しない」とあり、難民とみなさなくても良いかを国家が決めるのではなく、難民としては扱わないという除外である。難民の定義の除外は、政治的犯罪でない一般犯罪を想定している。ただ、純粋に政治的犯罪でないボーダーラインの相対的政治犯などをどう判断するか、完全に政治的要素がない犯罪の中でも何を「重大な犯罪」とみなすかは国家の裁量に委ねられていると言えるだろう。何が「重大な犯罪」であるかを決定する権限も締約国に任せられ、決定権はそれぞれの国家が握っているため、常に濫用の危険性が否めない。

それに対して、難民条約33条2項はノン・ルフルマン原則の「利益の享受を要求することができない」という個人が権利を主張できない例外である⁴⁹⁾。ここでは、個人が権利を主張できないからといって、国家がその利益を与えることを妨げておらず、利益を与えないかどうかの判断を国家の裁量に委ねている。また、既に述べたようにノン・ルフルマン原則は難民としての地位を未だ与えられていない難民認定申請者にも適用される原則である。ノン・ルフルマン原則の例外にあたるのは「重大な犯罪」が裁判で確定し、締約国の社会にとって危険となったことが要件であることも見逃せない。つまり、難民条約ではそのような者は難民認定申請中でも送還できることになる。難民認定手続が各国の国内法によって執行されている以上、犯罪の定義もまたその国の刑法で決定される事項である。「重大な犯罪」は、各国の刑法で定められているのが通常である。各国の「刑法」が恣意的な刑罰を科していないかを監督する普遍的司法機関は存在しない。他方で、地域的な枠組みでは、欧州人権裁判所は、欧州人権条約に基づき、個人が加盟国に対する人権侵害の申立てを審査する権能を有している。もちろん、欧州人権裁判所がどこまで介入できるかという問題はあるも

の、申立人が欧州人権条約規定に基づく人権侵害を立証できれば、「重大な犯罪」の恣意性について国内法の改正が迫られる状況もあり得るだろう。

このような恣意性を念頭に、ノン・ルフルマン原則の例外は、国家の正当な利益を防御するために必要でないとする見解もある。1976年6月27日から30日に開かれた国連領域内庇護条約案についてのナンセン・シンポジウムの見解は、国家の正当な利益を防御するために、ノン・ルフルマン原則の例外が必ずしも必要でないとしている。同様の見解として、川島慶雄教授は「庇護を受けた者が法を破れば、他の人々と同様に罰せられるべき」であり「国家の安全や社会一般に対する危険という抽象的な理由でノン・ルフルマンの適用が排除されることはこの規則自体の存在価値を減殺する効果をもたらすものであり、庇護を受ける個人の利益を考慮すればこのような例外規定は設けないことが望ましい。」という見解を紹介している⁵⁰。

また、公共の秩序は難民の追放を正当化する理由にならないとして、島田征夫教授のように「本来処罰その他の国内刑事措置で十分な場合が多く、国外追放のような行政措置は必ずしも必要とはならない」⁵¹とする見解もある。難民が法律に違反すれば、自国民に対して行うのと同様な措置を講ずれば良いとする考え方である。例えば、刑法に違反すれば、その罪に相当する刑罰を課され、刑務所で服役した後は、自国民が他国へ追放されないように、その者も自国民に類する待遇で対処すれば足るとしている。これらの主張は、難民が他の外国人のように、帰ることができる国を持たない特殊事情に基づいている。難民が難民である所以は「自国へ戻れない」状況にあるからである。自国へ戻れる者は難民でないか、難民であったとしてもその理由がすでに消滅した者である。

また、芹田健太郎教授は、『国の安全』『住民保護』『公共の秩序』が議論の対象とされ『住民保護』は条件付きとされた」と領域内庇護宣言の起草過程で例外規定について議論となったことを紹介している⁵²。結果として、住民保護は条件が付されたのに対して、国家の安全保障および公共の秩序は、ノン・ルフルマン原則の例外であると受け入れられたのである。

他の学説においても、ノン・ルフルマン原則の例外は厳格に適用すべきとの主張が主流である。例えば、ローターパクト教授らも「33条2項は国家の安全保障による例外の適用を引き起こす行為の種類を確定していないし、国家の安全保障に対する危険の十分な証拠を示してもいないため、国家の裁量に属する分野であるが、国家の裁量は限定されている」⁵³とする。その理由として第一に、「実質的な根拠」が必要であり、国家は恣意的な例外を実行したり、きまぐれに例外を適用したりすることはできないと述べている⁵⁴。第二に「ルフルマン」禁止の基本的性質や難民条約の人道的性質から例外は非常に厳格に適用されなければならないと主張している⁵⁵。

6. おわりに

以上から、国家の安全保障の危険を根拠として、難民条約上のノン・ルフルマン原則の例外を適用することは、各国の裁量に委ねられているとはいえ、厳格に適用することが必要であることが読み取れる。その理由は、難民条約のノン・ルフルマン原則の趣旨自体を失わせる危険をはらんでいるからである。国家の安全保障の危険に基づく国外追放は、自国民の追放が許されていない現在、外国人のみに適用されることは既述のとおりである。対象人物を自国民と同じ待遇で対応し、その国の刑法にのっとった手続で解決し得ると考えることもできる。しかし、その決定はまさに国家の裁量に属している。

現在の国際法の枠組みにおいては、「特別の条約」がない限り、外国人の出入国および滞在許可の決定権

限は国家にあるとの考え方もある。「特別の条約」がない限り、一外国人が国の領域内に留まることができるかどうかは、国家当局で決定権を持つ者に委ねられている。したがって、国家の安全保障などを理由とする、難民条約上のノン・ルフルマン原則の例外は厳格には適用しないとしているが、「特別の条約」によって各国に法的な制限を課す制度とはなっていない。難民条約 33 条 2 項で、国家の安全保障や社会の危険を理由とするノン・ルフルマン原則の例外を認める限り、難民の存在が国家の安全保障や公共の秩序に危険をもたらすと認定されれば、難民の権利と比較衡量されることを妨げられない現状がある。その結果、難民条約のノン・ルフルマン原則は、国家の都合で濫用される危険性を包含しているのである。そこで、今後は「特別の条約」によって各国に法的な制限を課す制度、すなわち何らかの補完的な難民保護の施策を、国際人権条約という形で国際法的に構築する必要がある。この補完的保護は、外国人を回復しがたい「重大な損害から保護」するために、あらゆる除外、例外なく、ノン・ルフルマン原則を適用するという規範を明確にすべきであるとする。この点の考察は今後の課題としたい。

注

- 1) G.A. Res. 429(V)1, U.N. GAOR Supp.No. 20, p.48, U.N.Doc.A/1775(1950), 189 U.N.T.S. 137、1951 年 7 月 28 日採択、1954 年 4 月 22 日効力発生。批准 146 カ国、署名 19 カ国 (2022 年 2 月 1 日現在)。
- 2) Atle Grahal-Madsen, “The Status of Refugees in International Law” Volume 1, Refugee Character, Sijthoff, 1966, p.196; Kees Wouters, “International Legal Standards for the Protection from Refoulement”, Intersentia, 2009, p.57.
- 3) James C. Hathaway, “The Rights of Refugees Under International Law” 2nd Edition, Cambridge University Press, 2021, pp.345-346.
- 4) *ibid.*
- 5) Guy S. Goodwin-Gill and Jane McAdam, “The Refugee in International law” 3rd edition, Oxford University Press, 2007, p.202; Tiyanjana Maluwa, Recent Developments in Refugee Law and Policy in Malawi, Gudmundur Alfredsson and Peter Macalister-Smith (ed.) “The Living Law of the Nations”, Engel Publisher, Kehl, 1996, p.121.
- 6) Dusan J. Djonovich, UN Resolutions Series I General Assembly Vol.III 1950-52, Oceana Publications Inc., New York, 1973, p.122.
- 7) オーストラリア、オーストリア、ベルギー、ブラジル、カナダ、コロンビア、デンマーク、エジプト、フランス、旧西ドイツ、ギリシャ、教皇庁、イラク、イスラエル、イタリア、ルクセンブルク、モナコ、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、スイス(リヒテンシュタイン代表も兼任)、トルコ、イギリス、アメリカ合衆国、ベネズエラ、旧ユーゴスラヴィアの国家代表およびキューバとイランがオブザーバーとして参加した。United Nations, “Yearbook of the United Nations” 1951, p.520.
- 8) United Nations, “Yearbook of the United Nations” 1950, p.569.
- 9) Paul Weis “The Refugee Convention, 1951 - The Travaux Préparatoires Analysed with A Commentary” Cambridge University Press, 1995, p.326.
- 10) *ibid.*, p.326.
- 11) *ibid.*
- 12) *ibid.*, p.342.
- 13) Goodwin-Gill & McAdam, *supra* n.5, p.346.
- 14) Hathaway (2021) *supra* n.3, p.443
- 15) Maluwa, *supra* n.5, p.123.

- 16) 難民に関するカルタヘナ宣言 3 条 5 項。Goodwin-Gill & McAdam, *supra* n.5, p.212.
- 17) Elihu Lauterpacht and Daniel Bethlehem, ‘The Scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion’ Erika Feller, Volker Turk and Frances Nicholson eds. “Refugee Protection in International Law: UNHCR’s Global Consultations on International Protection” Cambridge University Press, 2003.
- 18) Weis, *supra* n.9, p.334.
- 19) 入管法 2 条は入国, 3 条は上陸拒否事由について定めている。
- 20) 例えば, Conclusion of Executive Committee of the UNHCR, No.6(XXVIII)1977, para. (c).
- 21) Goodwin-Gill & McAdam, *supra* n.5, p.124; Goodwin-Gill, “Non-Refoulement and the New Asylum Seekers”, Virginia Journal of International Law Vol.26, No.4, 1986, p.901; Lauterpacht & Bethlehem, *supra* n.17, pp.113-115.
- 22) Guy Vassall-Adams, “Rwanda: An Agenda for International Action” Oxfam Publications, 1994, p.16.
- 23) *ibid.*
- 24) 浦野起央編・著『アジア・アフリカ国際関係政治社会史』第 4 巻アフリカ Vb, バピルス出版, 703 頁。
- 25) ノルウェーの外交官・探検家で国際連盟の初代難民高等弁務官でもあったフリチョフ・ナンセンにちなんで創設された。
- 26) Toby D. Mendel, “Refugee Law and Practice in Tanzania”, International Journal of Refugee Law Vol.9, No.1, 1997, p.38; Bonaventure Rutinwa, “The Tanzanian Government’s Response to the Rwandan Emergency”, Journal of Refugee Studies Vol.9, No.3, 1996, p.295.
- 27) アムネスティ・インターナショナル『世界の難民の現在』明石書店, 1996 年, 61 頁。
- 28) Amnesty International Report AFR 02/01/96, para. 8.3; M?decins sans Frontières, Deadlock in the Rwandan Refugee Crisis: Virtual Standstill on Repatriation, July 1995, para.4.
- 29) AFR 02/01/96, *ibid.*, para.8.3
- 30) The United Republic of Tanzania, Office of the Prime Minister and First Vice President, A Short Brief on the Refugee Problem and Security along the Tanzania-Rwanda- Burundi Border, 31 August 1995, para.6.
- 31) *ibid.*
- 32) AFR 02/01/96, *supra* n.28, para. 8.3.
- 33) *ibid.*
- 34) Amnesty International Report AFR 02/07/97, para. I.1; Voice of America, 17 December 1996.
- 35) Amnesty International News Service 235/96, AFR 02/35/96, International cooperation in forcing Rwandese refugees back from Tanzania, 6 December 1996.
- 36) *ibid.*; Letter dated 18 November 1998 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/1998/1096, 18 November 1998, para. 12.
- 37) Voice of America, 17 December 1996.
- 38) Rutinwa, *supra* n.26, p.296.
- 39) 「UNHCR は難民援助計画の立案に対し, 環境や社会施設に妥当な配慮を図る政策の変更を進めるとともに, 国際社会に注意を喚起している。」二宮正人「難民問題の恒久的解決と自発的帰還」『北九州大学開学五十周年記念論文集』1997 年, 61 頁。また, NGO では Oxfam 等が自らのプログラムに起因した損害を地元社会に支払ったが, 支払いに使用された政府の公定レートと市場価格には大きな格差があった。Rutinwa, *supra* n.26, p.299.
- 40) 欧州連合は, EU 資格指令によって紛争避難民を保護しておりアフリカ難民条約の定義に近い。確かにアフリカ難民条約の定義は広いが, 門戸を広げても, その後の保護をしない又は能力上できない方が人権保護になるか, クローバック条項によって結局は保護されないのではないか, アフリカ諸国は人権条約批准状況やアフリカ人権裁判所の設立は優秀であるのに比してアジア諸国は人権条約批准状況が悪くアジア人権裁判所の設立も見通しが立たないが実質的にはアジアの方が難民を多く受け入れているという議論は本稿の射程から外れるため踏み込まない。
- 41) Lauterpacht & Bethlehem, *supra* n.17, pp.85-181.

- 42) ‘Summary Conclusions: the principle of non-refoulement, Global Consultations on International Protection, Expert roundtable organized by the United Nations High Commissioner for Refugees and the Lauterpacht Research Centre for International Law, University of Cambridge, UK, 9-10 July 2001’ Erika Feller, Volker Turk and Frances Nicholson eds. “Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection” Cambridge University Press, 2003, para.7, p.179.
- 43) 国境における入国拒否を含むかについて、アフリカ難民条約は明示しているが、難民条約および拷問等禁止条約は明示しておらず議論がある。 *ibid.*, para.4, p.179.
- 44) *ibid.*, para.167, p.135.
- 45) 「国家の安全」と「公共の秩序」の概念について各国内法を紹介しているのは、例えば、島田征夫「亡命者の追放と国際法」『早稲田法学会誌』23巻, 1972年, 214-221頁。
- 46) 例えば、2015年難民移民危機下で「不法移民の中に4,000人以上のイスラム系テロリストを欧州連合(EU)に密入国させたとISが主張している」ことが問題とされた。 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-001669_EN.html (2022年2月1日最終閲覧)
- 47) 除外条項によりノン・ルフルマン原則から除外されるかについては議論がある。例えば、以下参照。 Geoff Gilbert ‘Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses’ Erika Feller, Volker Turk and Frances Nicholson eds., “Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection”, Cambridge University Press, 2003, pp.425-478.
- 48) Lauterpacht and Bethlehem, *supra* n.17, p.129; Gilbert *supra* n.47, pp.457-464.
- 49) Joseph Rikhof “*The Criminal Refugee: the Treatment of Asylum Seekers with a Criminal Background in International and Domestic Law*” Republic of Letters Publishing, 2012, pp.379-458.
- 50) 川島慶雄「国連領域的庇護条約案－主要問題点の検討－」『阪大法学』101巻, 1977年, 54-55頁。
- 51) 島田征夫「亡命者の追放と国際法」『早稲田法学会誌』23巻, 1972年, 228頁。
- 52) 芹田健太郎「国連の領域内庇護宣言について」『亡命・難民保護の諸問題 I－庇護法の展開－』北樹出版, 2000年, 171頁。
- 53) Lauterpacht and Bethlehem, *supra* n.17, pp.135-136.
- 54) *ibid.*
- 55) *ibid.*

