

## 海外判例評釈

### テロリストに対する難民条約第1条F項(c)の適用可能性とその立証基準の「国際性」

Al-Sirri (FC) (Appellant) v Secretary of State for the Home Department (Respondent) and DD (Afghanistan) (FC) (Appellant) v Secretary of State for the Home Department (Respondent), [2012] UKSC 54, United Kingdom: Supreme Court, 21 November 2012

#### 1. 事案の概要 (§§1~2)

本件は、イギリスが、同国の国内法上テロリストとされる人に対し、難民条約の第1条F項(c)に基づいて同条約を適用しないものと決定した事実にかかる。イギリス最高裁判所(以下、「最高裁」)は、関連する規定と証拠物の一部の同一性を理由に、2つの事案(Al-Sirri氏に関する事案とDD氏に関する事案)を併合して処理した。

もっとも、両事案の争点は、次のように異なった。すなわち、まず、Al-Sirri氏に関する事案では、イギリスの国内法上「テロ」とされる行為を行ったことが、そのことのみを理由としてF項(c)の適用を正当化するかどうかが争点となった。ついで、DD氏に関する事案では、自国政府のみならず、国連に権限を与えられた「国際治安支援部隊」(以下、「ISAF」)にも向けられた軍事行動が、F項(c)の適用を正当化するかどうかが争点となった。

##### (1) Al-Sirri氏の事案 (§§17~35)

上訴人(Al-Sirri氏)は、エジプト国籍を保持した。1994年にエジプトからイギリスに到着し、庇護を申請したが、2000年に不認定とされた。その後、2004年に在留特別許可の発行を受けたものの、なお難民条約の適用を求め、「庇護入国管理裁判所」(Asylum and Immigration Tribunal: AIT。以下、「AIT」)に申立てを行った。

AITは、2007年、上訴人の申立てを棄却したが、控訴裁判所(以下「控訴裁」)は、2009年、国内刑事法の立証基準(合理的疑いを超える証明)を用いて一審判決を破棄し、AITに事案を差し戻す判決を下した。

また別に、上訴人は、アフガニスタン北軍のMasoud将軍殺害の共同謀議(テレビ局のインタビュアーを装った暗殺者に対する偽造紹介状のひな形の提供)のかどで、ロンドン中央刑事裁判所に起訴されていた。しかし、同裁判所は、2002年、有罪であると同等程度に無罪であるという立証基準を用い、上訴人に無罪を宣告した。

にもかかわらず、上訴人(Al-Sirri氏)は、次の3点を争って最高裁に申立てを行った。すなわち、第一に、F項(c)の人的範囲は、「国家当局者」に限定されること、第二に、その事項的範囲は、「国際性」を備える行為に限定されること(また特に、「国際性」とは「一国の領域を他国の政府を暴力で不安定化させるために利用すること」ではなく、「国際の平和と安全に重大な影響を与える事項」を意味すること)、第三に、F項(c)にいう「相当な理由」とは、「優越的蓋然性」(more likely than not)を指すこと、である。

これに対し、被告(内務大臣)は、国連が「テロ」を定義しておらず、各国が自国流の定義を採用する自由をもつ、と主張した。

##### (2) DD氏の事案 (§§41~62)

上訴人(DD氏)は、アフガニスタン国籍を保持した。2007年にパキスタンからイギリスに到着し、庇護を申請したが、不認定の処分を下された。

AITは、当該処分に対する上訴人側の申立てを認容したが、控訴裁は、次の理由により国側の申立てを認容した。すなわち、「国連安保理は……[ISAFに対し]アフガニスタンでの活動を委任していた。……[ISAFは]復興と人道活動に従事する国連職員が安全な環境で活動できるように治安の維持を助け、アフガニスタンでの国連の活動を保護しかつ支援する任務を委任されていた。そうした任務を遂行する軍隊への直接の軍事行動は……国連の目的と原則に反する行為であり、第1条F項(c)に定められる除外を導く」。ただし、AITが上訴人の個人的責任を検討していないことを理由に、控訴裁は、AITに事案を差し戻す判決を下した。

これに対し、上訴人(DD氏)側は、武装蜂起(armed insurrection)それ自体が国連の目的と原則に反するものではない、と主張した。同地域で活動した「国連アフガニスタン支援ミッション」(以下、「UNAMA」)との比較において、UNAMAは国連要員及び関連要員の安全に関する1994年条約と2005年議定書の下で保護を受けるのに対し、ISAFはそうではない点を強調する。具体的には、1994年条約の第9条が、UNAMAの要員等の非戦闘員に向けられる(殺害その他の)特定行為を刑罰化するよう締約国に義務づけるのに対し、同条約の第2条2項は、「……国際連合憲章第7章下の執行活動として安全保障理事会に権限付けられた国際連合の活動」には同条約が適用されないと規定する。したがって、UNAMAとISAFそれぞれへの攻撃に対する適用法規は異なる、というのである。

## 2. 判例

### (1) 総論 (§§3~16)

#### a. 関連規定

難民条約第1条F項(c)は、「国際連合の目的及び原則に反する行為を行った」「と考えられる相当な理由がある」人に対し、同条約を「適用しない」と定める。また、安保理決議第1624号(2005年)は、「国際法、特に国際人権法、難民法及び人道法に従い」措置が採られるべき(第2項)としながらも、「テロの行為、方式及び実行(acts, methods and practices of terrorism)は、国際連合の目的及び原則に反する」ことを確認した。

イギリスは、その国内法において、次のような規定を設けた。すなわち、「難民条約第1条F項(c)の解釈適用にあたり、国際連合の目的及び原則に反する行為とは、特に次の行為を含むものと解される。(a)……テロの実行、準備または扇動、及び、(b)……[(a)の] 幫助又は教唆。(2) 本条において……『テロ』とは、2000年テロ法第1条に定められた意味を有する」(庇護入国管理国籍法(2006年)第54条)。

裁判所は、しかし、「2000年テロ法の第1条における『テロ』の定義に触れる必要は無い。その本質は、或る政治的、宗教的、人種的または哲学的主義を推進するための一定の危険な行動またはその脅威である」と述べるに留めた。

#### b. 一般的アプローチ

同裁判所は、(自国を含む)難民条約締約国の判例とUNHCRが発行した関連文書から、F項(c)に関して次のような一般的アプローチ(general approach)を導いた。

第一に、同条は、その帰結の重大性に鑑み、制限的に解釈されかつ慎重に適用されるべきこと(§12)、第二に、「行為の重大性、当該行為の組織態様、その国際的インパクト及び長期的目標、並びに国際の平和と安全に対する含意に鑑みて定められる」高い識閾が存在すべきこと(§§13~14)、第三に、当該行為の責任が、当人に個人的に帰属すると考えられる相当な理由が存在すべきこと(§15)である。

### (2) Al-Sirri氏の事案 (§§36~40)

主な判示内容は、次の3点である。

第一に、一般的アプローチに照らせば、「国際連合の目的及び原則に反する行為」の意味について、各締約国が自国流の定義を採用する自由をもつことはない(§36)。

第二に、国連安保理による一連の決議があるとしても、国際的に合意されたテロの定義は存在しない。ただし、特に、国際の平和と安全の維持、平和に対する脅威の除去、及び国家間の友好関係の発達、国連の目的である(§37)。こうした状況では、『国際的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項』(以下、『ガイドライン第5号』)に採用されるような慎重なアプローチが採られるべきである。その第17項には、「第1条F項(c)は、例外的状況において、国際共同体の共存の基盤そのものを攻撃する活動に限り適用される。当該活動は、国際的次元を備えたものでなければならない。国際の平和、安全、及び国家間の平和的関係に影響を及ぼし得る犯罪や、人権の重大かつ継続的な侵害がこの類型に該当しよう」とある(§38)。

第三に、「国際性」とは、「一国にいながら他国で結果が生じることを行う」のみでは十分ではなく、UNHCRが述べる通り、当該行為が「国際の平和と安全、国家間の平和的関係に重大な影響を及ぼす」ものである必要がある(§40)。

### (3) DD氏の事案 (§§63~68)

主な判示内容は、次の通りである。

ISAFは、国連の指揮下に置かれたことはなかったが、UNAMAと同様に、ボン協定の履行を促し、アフガニスタンの平和と安全の維持を目的としていたことは安保理決議によって明示されていた(§63)。したがって、ISAFへの攻撃は、原則として、国連の目的・原則に反する行為であり得る。ここで敢えて「原則として」というのは、なおすべての事実を検討する必要があるためである(§64)。ISAFの基本目的は、国連憲章第1条で最初に述べられる目的に一致しており、上訴人は、ISAFへの攻撃によってその目的を妨げようとしていた(§68)。

### (4) 立証基準 (§§69~75)

最後に、最高裁は、立証基準に特別に焦点を当て、次のように判示した。

F項は制限的に解釈され、慎重に適用されなければならないというUNHCRの見解に照らして、「と考える相当な理由」という文言に自律的意味を認める。決定者は、合理的疑いを超える要件を満たしたり、刑事法で要請される基準を満たしたりする必要はない。国内の立証基準を導入することも不要である。ただし、現実には、決定者が蓋然性の均衡を満たし得るのでない限り、上訴人が行った「と考える相当な理由がある」というに十分ではない傾向がある(§75)。

### (5) 処分 (§§76~78)

以上の理由により、Al-Sirri氏による事案差戻しの申立てを棄却する。DD氏の事案に関しては、上訴人の申立てを棄却する。ただし、AITによる認定が個人の責任を検討していない点で事実に関する過誤があったという控訴裁の判決を維持すべきである。

## 3. 解説

### (1) はじめに

F項(c)の文言は、同項(a)及び(b)と比べて曖昧であり、多様な行為が包摂される可能性が指摘されていた。また、イギリスの最上級審では、(a)と(b)それぞれとテロに関する判決がすでに下されていたため、本件の帰趨に注目が集まった。

### (2) 国内平面と国際平面の区別

判決中の「関連規定」でも触れられた通り、難民条約によれば、国連の目的・原則に反する行為を行った人には難民条約が適用されない。また、いくつかの安保理決議によれば、テロは国連の目的・原則に反している。したがって、イギリス国内法が規定するように、テロを行った人が難民条約の適用を受けないということは、当然に導かれるようにも思われた。

しかし、本件で、最高裁は、国内平面と国際平面の位相の相違を強調した。具体的には、UNHCRの『ガイドライン第5号』に「相当な価値が認められるべき」とした上で、まず、第1条F項は、「国際性」を持つ行為のみに適用されるものと判示した。ついで、第1条F項中の「と考えられる相当な理由」という文言に着目し、同条項の立証基準を各国の国内法から導く必要は無いものと判示した。これを一般化していえば、国際条約である難民条約の適用にあたっては、国際的に定義された行為の要件の該当性を、国際的に定義された立証基準に従って判断すべきことを確認したものである。

### (3) 第1条F項(c)の適用事態

難民条約のF項は、その起草時点で、2つの異なる論拠を含意した可能性が存在する。一つは、(1) 迫害加害者に対する庇護の拒絶であり、もう一つは、(2) 旧敵国に対する支援の拒絶である。

まず(1)の論拠に関して、例えば、F項の法典化を主唱したフランスは、その起草会議において、「当該条項は、道行く人ではなく、……政府の職を占める人を対象」とし、「難民の避難状態の発生に関与した」人の除外を意図したものと説明していた。そうした理解を踏まえた典型的な判例としては、フランス国務院のDuvalier大統領事件判決(CE, 1 juillet 1992, 81963, Duvalier, 81963, France: Conseil d'Etat, 1 July 1992)があった。F項(c)に関するリーディングケースの一つであるカナダ最高裁判所のPushpanathan v Canada, Minister of Citizenship and Immigration事件判決([1998] 1 SCR 982)も、「被迫害者」の存在を前提に難民流出の責任を負う人に同条項を適用した点で、(1)の論拠に沿うものであった。

これに対し、(2)の論拠は、戦争避難民等の移送を担った「連合国防衛復興機関」(UNRRA)の設立条約を重視するものである。同機関の設立条約は、「[同機関は]……連合(United Nations)の利益及び国民に対して罪を犯した避難民を援助するものではない」(決議第71号第2項(a))と定めた。その後継組織であり、難民条約第1条A(1)等にも明示的に言及される「国際避難民機関」(IRO)の設立条約にも、同様の規定がおかれていた。これらの規定は、いわゆる「敵国条項」としての性格を備えていた。

本判決は、(2)の論拠に近づくものであるように見える。なぜならば、本判決は、ISAFが国連の目的と原則を追求している点を強調した一方で、ISAFの構成員を「被被害者」として性格付けることはなかったためである。そうではなく、本判決は、『ガイドライン第5号』に示される「国際共同体の共存の基盤そのもの」の保護を論拠としたものであるという反論も考えられるが、そうであれば、裁判所は、ISAFに対する攻撃が「国際共同体の共存の基盤そのものを攻撃する活動」であるか否かを明示すべきであった。

(2)の論拠は、難民条約の適用に導入した場合に、難民の「地位」の確定を難しくしてしまうおそれがある。紛争時の敵対関係は、一般に、きわめて変化しやすいものであるためである。また、その効果に鑑みても、UNRRAやIROによる移送活動の対象者とは異なり、すでに紛争地域を離れた人を、そこで特定の行為を行ったにもかかわらずふたたび紛争地域に送還したり、その権利義務を未確定なままに放置することになるとすれば、かえって問題があろう。

### (4) おわりに

いわゆるテロリストの難民該当性の問題は、これまで、人権義務のデロゲーションという文脈で論じられることが多かったように思われる。しかし、本件判決に示唆され、以上に検討したように、難民条約の適用可能性の問題として具体的に検討すれば、その点に包摂されない論点も浮かび上がってくる。今後、仮に国連安保理決議に基づいて行われる法執行活動が拡充されるとすれば、F項(c)への理論的負荷も高くなることが予想されるところである。