



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

JAPANESE (Provisional Translation)

Original: United Nations High Commissioner for Refugees, “Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims”, UNHCR Position, HCR/GIP/03/05 (16 December 1998)

Note: In case of dispute over translation, English text shall prevail. (当文書は仮訳であり、正文は原文とします。)

難民申請における立証責任と立証基準について

国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)

1998年12月16日

はじめに

1. 本稿は、難民の地位の認定に必要な証明度に関する基本的な検討事項について説明するものである。
2. 難民の地位の決定に関する手続きは、国際難民法文書において特別に規律されているわけではない。その手続きは、本来的に、行政または司法手続きでなくてはならないとか、当事者対抗主義または糺問主義によらなくてはならない、といった要件もない。難民を特定するために設置される仕組みがどのようなものであれ、最終決定は、申請者が「十分に理由のある迫害の恐怖」を立証したか否かという当該申請についての評価に基づき、審判官により下される。
3. 難民の地位申請を審査するにあたっては、庇護希望者のおかれた特殊な状況を斟酌し、また難民の地位を認定する最終目的は人道的なものであるということを検討すべきである。それゆえ難民の地位の決定においては、確実に難民であるかどうかではなく、難民である見込みがあるかどうかを見極めることが意図されている。しかし、いかなる程度の見込みであっても難民の地位を確定するのに十分であるというわけではない。重要なのは、申請者が難民の地位を得るに足る程度の見込みを立証したかどうか、ということである。
4. 「立証責任」と「立証基準」は、英米法諸国において証拠法の文脈で使用される法律用語である。これらの国々には洗練された庇護申請審査制度があり、申請者が難民であることを証明するのに必要な「基準」を満たしたかどうかについて法的に議論されることがある。立証責任の問題は、大陸法制度を採用している国においても重要な考慮事項であるが、立証基準の問題に関しては、大陸法の国々では英米法の国々と同じように議論されるわけではない。大陸法の下では「自由心証主義」が採用されている。自由心証主義の下では、申立人の主張する事実を証明するために提出された証拠により、裁判官の内にその主張を真実と認める「心証」が形成されなくてはならない。もっとも、英米法上の用語が法技術的であり一定の国にとって特別の意味があるとは言え、立証責任や立証基準にかかる証拠法則はUNHCRを含むあらゆる難民申請の場で広範に用いられてきている。したがって、本稿で示す指針は、一般に、あらゆる難民申請に適用できるものとして扱うべきである。



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

JAPANESE (Provisional Translation)

Original: United Nations High Commissioner for Refugees, “Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims”, UNHCR Position, HCR/GIP/03/05 (16 December 1998)

Note: In case of dispute over translation, English text shall prevail. (当文書は仮訳であり、正文は原文とします。)

5. 本書は、難民申請の実体を審査する通常の難民認定手続きにおける立証責任と基準に関わる問題を検討するものである。簡易化または迅速化された手続きにおける立証責任と基準に関する問題は、別のIOM-FOM (Inter-Office Memorandum – Field Office Memorandum^{*})で検討する。

立証責任

6. 難民である事実は、主張事実の証拠を提示することによって証明される。証拠は、口頭または文書の形を取る。難民である事実を証明するために証拠を提出する義務を「立証責任」と言う。

7. 証拠法の一般的な法原則によれば、立証責任は主張する者にある。したがって難民申請においては、自らの主張の真実性と難民申請が依拠している事実の正確さを証明する責任は申請者にある。立証責任は、申請者が申請に関する事実について真実にかなう説明を行うことで解除される。適正な決定は、その事実に基づいて可能になる。難民の状況の特異性に鑑みて、審判官はあらゆる関連事実を確定し、評価する義務を共有する。申請者の出身国の客観的状況に知悉し、公知の関連事項を了知している審判官であって、申請者が関連情報を提供し、証明し得る事実を適切に立証しようとするのを指導するものであれば、概ねこの義務は履行される。

立証基準 – 一般的枠組みと定義上の問題

8. 「立証基準」とは、難民である事実を証明する申請者の責任という文脈で、主張する事実の真実性に関して審判官を説得する際に申請者が充足すべき最下限となる敷居を意味する。「証明」を要する事実とは、申請者の背景や個人的経験に関するもので、迫害の恐怖を生じさせ、出身国の保護を受けることを望まない状況に至らしめたとされる事実をいう。

9. 英米法の国々では、刑事訴追に関する証拠法において「合理的な疑いを越える」証明が求められる。民事訴訟ではこれほど厳しい基準は必要とされていないが、審判官は「蓋然性の均衡」により事案を裁定しなければならない。難民申請でも同様に、審判官は申請者が主張するあらゆる事実の真実性について完全に確信を持たなければならないわけではない。審判官が判断しなければならないのは、提出された証拠と申請者の供述の真実性に基づき、当該申請に

^{*} 事務通達 / 現地事務所向け事務通達。本部が発行し、運営管理その他の指示が記載されている。



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

JAPANESE (Provisional Translation)

Original: United Nations High Commissioner for Refugees, “Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims”, UNHCR Position, HCR/GIP/03/05 (16 December 1998)

Note: In case of dispute over translation, English text shall prevail. (当文書は仮訳であり、正文は原文とします。)

信憑性があるのかどうかということである。

10. 明らかに、申請者は真実を述べる義務を有している。しかしそうであるとは言え、心的外傷を被るような経験のため申請者が自由に発言できない場合もあるという事実も考慮すべきである。また、時間の経過や過去の出来事の激しさから、事実の詳細のすべてを想起したり正確に詳述することができず、または混同してしまう場合もある。そのような理由から申請者が詳細な事実を示す際、あいまいであったり不正確であったりすることもある。期日のすべてや細かな事項を想起しまたは提示できないことは、重要でない些細な矛盾、非本質的な曖昧さあるいは不正確な供述とともに、信憑性の最終評価において考慮することはできるが、決定的な要因として用いるべきではない。

11. 証拠に関しては、申請者の供述を裏付ける補強証拠がある場合には、その供述の真実性は強まることになる。その一方で、庇護申請者の特殊な状況に鑑み、必要な証拠すべてを提出することまでは求められるべきでない。特に、しばしば、庇護申請者が個人的な文書を持たずに避難していることを認識すべきである。供述が既知の事実と一致しており、かつ、申請者の信憑性が一般的に高い場合には、口頭での供述を裏付ける文書証拠を提出できないからといって申請を却下すべきではない。

12. 審判官は、申請者の主張の信憑性全般を評価するにあたり、主張されている事実の合理性、申請者の話の全体的な一貫性と矛盾のなさ、自己の供述を裏付けるために申請者が提出した補強証拠、公知の事実または一般に知られている事実との整合性、出身国における既知の状況などを考慮すべきである。一貫性と一応の確からしさを備え、かつ、一般に知られた事実とも矛盾せず、したがって、結局のところ、信用できる申請を申請者が提出した場合には、信憑性が認められる。

13. 「灰色の利益」(「疑わしきは申請者に有利」)という用語は、申請者が行う事実の主張に関連して立証基準の文脈で使用される。難民申請では、あらゆる事実の主張を真実であると審判官が完全に確信する程度までの事実の証明が申請者には必要ないため、申請者の主張した事実¹に審判官が疑いの要素を抱えていることが通例であろう。申請者の話が全体的に一貫しており、一応確からしいと審判官が判断した場合には、いかなる疑いの要素も当該申請を損なうべきではない。つまり、申請者は「灰色の利益」を与えられるべきである。

迫害の恐怖に十分に理由があると証明する場合の立証基準



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

JAPANESE (Provisional Translation)

Original: United Nations High Commissioner for Refugees, “Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims”, UNHCR Position, HCR/GIP/03/05 (16 December 1998)

Note: In case of dispute over translation, English text shall prevail. (当文書は仮訳であり、正文は原文とします。)

14. 「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」という語句は難民の定義の中で要となるものである。「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」と言う表現には主観的（恐怖）と客観的（十分に理由のある）2つの要素が含まれているが、双方の要素は合わせて評価されなければならない。

15. 「恐怖」は、この文脈において、当人が迫害の対象になるであろうと信じまたは予見していることを意味する。恐怖は、出国時の精神状態として当人が示すものにより大半は証明される。この点について重大な信憑性への疑念をもたらす事実がなければ、通例、申請者の供述は恐怖の存在を有意に示すものとして認められるであろう。それに加えて、申請者はその恐怖が十分に理由のあるものであることを示さなければならない。

16. 難民条約の起草過程が、この問題について説明する上で有益である。国際難民機関（IRO）憲章付録Iに規定された「難民」の類型の一つに、自国への「帰還に妥当な異議を表明した」者があるが、「妥当な異議」とは「迫害、または合理的根拠に基づく迫害の恐怖」と定義されている。IROマニュアルによれば、「合理的根拠」とは申請者が「迫害を恐れる理由について一応確からしい、一貫性のある説明」を行った場合を意味するとされている。「無国籍および関連諸問題に関するアドホック委員会」は、IRO憲章の文言を踏襲するのではなく、「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」という表現を採用した。同アドホック委員会の最終報告書はこの語句について注釈を加え、「十分に理由のある恐怖」とは、当人が迫害を恐れる「相当の理由」を示すことができる場合を意味すると述べている。

敷居

17. ハンドブックは、「出身国にとどまることが耐えられないものであることを合理的な程度まで立証できる」場合に申請者の迫害の恐怖には十分に理由があるとみなされるべきであると述べている。

18. 十分な理由の立証にあたって適用すべき立証基準については、英米法諸国で多くの裁判例が蓄積されてきている。その見解の大半は、十分な理由とは、疑いの余地のない確定的な証明を求めるものではなく、また、迫害の蓋然性が優越する証明すら求めるものではない、というものである。「十分な理由」を示すには、迫害の合理的な可能性を証明しなければならない。添付資料として国別の最近の判例の概観をまとめている。



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

JAPANESE (Provisional Translation)

Original: United Nations High Commissioner for Refugees, “Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims”, UNHCR Position, HCR/GIP/03/05 (16 December 1998)

Note: In case of dispute over translation, English text shall prevail. (当文書は仮訳であり、正文は原文とします。)

恐怖に十分な理由があることを評価する指標

19. 迫害の危険評価は本質的に未来志向であり、そのため本来的にやや推測的であるが、そうした評価は、申請者の個人的な事情と出身国の状況に関連した諸要素を斟酌した事実の検討に基づいて行われるべきである。

20. 申請者の個人的な事情には、当人の背景、経験、性格その他迫害の理由となりうるあらゆる要因が含まれよう。特に、申請者が過去に迫害またはその他の虐待を受けたかどうかということ、申請者の親族、友人および申請者と同じ状況にある人々の経験は、考慮されるべき重要な要素である。出身国の状況に関する重要な要素に含まれるのは、一般的な社会・政治情勢、当該国の人権状況・実績、当該国の法制、特に申請者と類似した状況にある人々に対する迫害主体の政策または慣行といったものである。過去の迫害または虐待は、将来における迫害の危険評価に非常に有利に作用するとは言え、過去に迫害等を受けていないことが決定的な要因になるわけではない。同じように、過去の迫害は、迫害の再来の可能性を決するわけでもない。特に、出身国の情勢に重要な変化があった場合はそうである。

結論

21. 証拠に関するかぎり、難民申請は刑事事件とも民事上の訴えとも異なるものである。主観的な要素は立証が特に困難であり、通常、信憑性についての判断は「確かな」事実にもとづくものではない。審判官は、申請者の供述に全面的に依存し、出身国の客観的状況に照らして評価を行わなければならない場合が多い。

22. 迫害の恐怖についての「十分な理由」に関して言えば、この要素の評価は本質的に推測的ではあるが、単なる憶測ではなく、また、厳密な法的推論にあたるわけでもない。ある出来事が起きる「見込み」または「可能性」についての判断はその間でなされ、妥当な根拠により正当化されなくてはならない。

23. ハンドブックに記載されている次の指針に留意することが重要である。「事案の事実に関する結論と申請者に対する個人的な印象が人の生命を左右する決定につながるのだから、調査官は、正義と理解の精神に基づいて認定基準を適用しなければならない。」



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

JAPANESE (Provisional Translation)

Original: United Nations High Commissioner for Refugees, “Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims”, UNHCR Position, HCR/GIP/03/05 (16 December 1998)

Note: In case of dispute over translation, English text shall prevail. (当文書は仮訳であり、正文は原文とします。)

付録: 最近の若干の裁判例の概観

米国:

INS v. Stevic事件において最高裁判所は、退去強制執行停止手続きと庇護申請手続きにおいて適用される基準を明確に区別した。裁判所は、外国人が退去強制の執行停止を認められるには、帰還先の国において「当該外国人が迫害を受ける可能性が受けない可能性よりも高い」ことを立証しなければならないと判示した。つまり申請者は、「迫害を受ける明白な蓋然性(clear probability)」を立証する必要があるとされたのである。これとは対照的に、庇護申請手続きに適用される基準について同裁判所は、「十分に理由のある恐怖」という基準の穏当な解釈とは「証拠により客観的状況が証明されている限り、その状況が迫害に帰結することを立証する必要はなく、迫害の合理的な可能性があれば十分である」と指摘している。

この区別は、後にINS v. Cardoza-Fonseca事件において最高裁により再び強調された。当該事件において最高裁は1980年難民法の立法経過と同法の明白な文言に言及し、「難民」と「十分に理由のある恐怖」は庇護申請手続きに「不可欠の一部」であり、「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」を立証するために、外国人は「自国において迫害を受ける可能性が受けない可能性よりも高いことを証明する必要はない」と述べた。スティーヴンス (Stevens) 裁判官は「ある出来事の起こる可能性が50%より低い場合に、人は、その出来事が起こるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を確かに有し得る」と言明した。1980年難民法における難民の定義を1967年議定書と一致させることが議会の意図であったということから、裁判所は、1951年難民条約の起草過程を検討し、「難民条約を起草した人々と同条約を採用した諸文書を起草した人々が一貫して理解していた「基準」は、「難民」と分類されるために迫害を受ける可能性が受けない可能性よりも高いことの立証を外国人に求めてはいない」と結論づけた。そうして裁判所はStevic事件で明文化された「合理的な可能性 (reasonable possibility)」の基準を再確認した。

英国:

貴族院は、ある出来事が将来発生する見込みに関する分析を伴う事案に適用される立証基準について指針を提供するにあたり、民事事件に適用される「蓋然



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

JAPANESE (Provisional Translation)

Original: United Nations High Commissioner for Refugees, “Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims”, UNHCR Position, HCR/GIP/03/05 (16 December 1998)

Note: In case of dispute over translation, English text shall prevail. (当文書は仮訳であり、正文は原文とします。)

性の均衡(balance of probabilities)」（「より高い可能性(more likely than not)」）のテストの使用を拒否した。Fernandez v. Government of Singapore事件は、1968年英国逃亡犯罪人法に関するものであったが、同事件においてディプロック (Diplock) 卿は、「裁判所が、制定法またはコモンローにより、将来起こりうる出来事を考慮し、それが起こる見込みに法的結論を基づかせるよう求められた場合に、発生する可能性が発生しない可能性よりもわずかに低いという理由だけで、何かが起こる可能性をすべて無視しなければならないという英国法の一般規則はない」と述べた。裁判所の予測が誤っていた場合に生ずる比較的重大な結果を考慮し、裁判所は、帰国した場合にその個人が拘束または制約を受ける可能性が受けられない可能性よりも高いことを証明する必要はないと結論づけた。「合理的な見込み(reasonable chance)」、「そのように考える実質的な理由(substantial grounds for thinking)」または「重大な可能性(serious possibility)」といった、より低い可能性が示されれば十分であるとされた。

R. v Secretary of State for the Home Department ex parte Sivakumaran, etc.事件において貴族院は、判断の誤りから発生する結果の重大性を考慮し、「より高い可能性(more likely than not)」の基準よりも緩やかなテストを求めた。本国に送還された場合に当人が難民条約の規定するいずれか1つの理由により迫害を受ける可能性が合理的な程度(reasonable degree of likelihood)あるとき、その恐怖は十分に理由があると貴族院は判示した。

オーストラリア:

Chan Yee Kin v. The Minister for Immigration and Ethnic Affairs事件においてオーストラリア高等裁判所はEex Parte Sivakumaran 事件とINS v. Cardoza-Fonseca事件で明文化された基準を支持したが、それを「現実の見込み(real chance)」という言葉と等置することを選択した。Mason首席裁判官は、「条約上の理由によ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を有するため国籍国への帰国を望まない者の難民の地位認定について定める難民条約は、申請者が帰国した場合になんらかの重大な刑罰もしくは処罰またはなんらかの損失もしくは不利益を受ける現実の見込みを必然的に想定している」と述べた。Dawson首席裁判官は、「一貫性を図るため」、「迫害の恐怖に十分な理由があるというためには迫害を受ける現実の見込みがあることを求める」テストを選好すると述べた。彼はこれが「一応の確からしさ以上の(more than plausible)」ものを意味していると説明し、次のように述べた。「申請者は、一応確からしい信念を有しているが、この信念は、当人の知らない事実により根拠を欠くことが明らかに



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

JAPANESE (Provisional Translation)

Original: United Nations High Commissioner for Refugees, “Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims”, UNHCR Position, HCR/GIP/03/05 (16 December 1998)

Note: In case of dispute over translation, English text shall prevail. (当文書は仮訳であり、正文は原文とします。)

されるかもしれない」、しかしだからといって、「確実性(certainty)」は必要なく、「(恐怖が)現実化するという蓋然性(probability)すら」必要ない、と。同様にMcHugh裁判官も、「明らかに、こじつけの迫害の可能性は排除されなければならない。しかし申請者が迫害を受ける現実の見込みがある場合には、同人の恐怖は、条約および議定書の定める「十分に理由のある」ものと解されるべきである」と述べた。

カナダ:

カナダでは、Joseph Adjei v. Minister of Employment and Immigration事件において控訴裁判所が「より高い可能性(more likely than not)」のテストを退け、次のように言明した。「客観的なテストは迫害の蓋然性(probability)を求めるほど厳しいものでないことは共通の理解である。」MacGuigan裁判官は、「合理的な見込み(reasonable chance)」の基準を採用したが、これは「迫害を恐れる相当の理由(good grounds)」および迫害の「合理的な可能性(reasonable possibility)」と同一のものとされた。この理由づけはその後Salibian v. Canada事件でも用いられ、連邦控訴裁判所は、「感じられている恐怖は、出身国に帰国した場合に申請者が迫害を受ける合理的な可能性(reasonable possibility)のそれである」と述べている。