

## UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）

### 新型コロナウイルス感染症対応の文脈における、国際保護を必要とする者による領域へのアクセスに関する主要な法的考慮事項

このペーパーでは、新型コロナウイルス感染症のパンデミックへの対応として公衆衛生を保護するために各国がとっている外国人（non-nationals）の入国制限措置との関連で、国際難民法および国際人権法に基づく、国際保護を求める者による領域へのアクセスについての主要な法的考慮事項を述べる。このペーパーは、国家が定めることのできる措置には国際保護を求める者に対する入国時の検診（スクリーニング）もしくは検査および／またはこれらの者の隔離などが含まれ得るものの、これらの措置が、庇護を求める効果的機会の否定またはルフールマン（強制送還）につながってはならないことを再確認するものである。

1. 国家は、国際法上、外国人の入国を規制する主権的権利を有する。ただし、国際法においては、このような趣旨の措置が迫害からの庇護を求めることの妨げになってはならないことも定められている<sup>i</sup>。
2. 庇護を求める権利の中核に位置づけられるのはノン・ルフールマンの原則<sup>ii</sup>である。この原則により、ある者を「いかなる方法によっても」安全ではない外国領域に「送還すること」につながる国家のあらゆる行為（国境における拒絶または領域への入国拒否を含む）も、無差別に<sup>iii</sup>禁じられている<sup>iv</sup>。
3. 国家は、自国の管轄内にあるすべての者（国境にいる者を含む）について、ある者が国境に出頭して自らが危険な状況にあることまたは出身国もしくはその他の国への送還に恐怖を有していることを申し立てると同時に、ルフールマンからの保護を確保する責任を有する<sup>v</sup>。ノン・ルフールマン原則の恩恵を受けるために、このような恐怖または庇護を求める希望をどのように伝達しなければならないかについて、単一の正しい定型句または表現は存在しない<sup>vi</sup>。国家は、庇護を求める権利およびノン・ルフールマン原則を含む自国の国際法上の義務を実施するため、自国の国境に到着した者に対して、当該者の国際保護の必要性について独立の立場から調査する義務、および、当該者がルフールマンの危険にさらされないことを確保する義務を負う<sup>vii</sup>。このような危険が存在する場合、国家は、当該個人の入国を拒否し、または当該個人を強制的に退去させることはできない<sup>viii</sup>。
4. 第1段階として、国際保護を求める者は、その者が理解する言語で関連の情報にアクセスでき、かつ権限ある当局に正式な庇護申請を行うことができなければならない。さらに、国際保護を求める者に対しては、UNHCRに連絡する機会が与えられなければならない。同時に、UNHCRは、そのマンデート（任務）<sup>ix</sup>に従い、このような者の健康状態（well-being）の評価および監督ならびに必要

に応じた援助の提供のため、当局がとる公衆衛生上の保護措置が合理的に適用されることを条件として、当該者と連絡しかつ面会することができるべきである<sup>x</sup>。

5. 国家は、公衆衛生上のリスク（自国の国境に到着した外国人との関係で生じる可能性があるリスクを含む）を確認しかつ管理するための措置をとる権限を有する。このような措置は、無差別的であり、かつ公衆衛生保護の目的に照らして必要性、均衡性および合理性を有していなければならない。新型コロナウイルス感染症のパンデミックへの対応として、各国は、到着時の渡航者のスクリーニング、罹患が確認された者または同ウイルスに暴露した可能性がある者を対象とする隔離の利用等の公衆衛生上の措置をとり、またはこのような措置の導入を検討している。このような努力は、多国間の努力であれ国内的努力であれ、この感染症の封じ込めおよびその拡散の防止を目的とするものである。

6. ただし、保健上のリスクの証拠がなく、かつルフルマンから保護するための措置もとらないまま、難民もしくは庇護希望者または特定の（単一または複数の）国籍を持つ者の入国を認めない一律の措置を課すことは、差別的であって、特にノン・ルフルマン原則に関連する国際基準を満たさないことになろう。個人または集団の難民または庇護申請者について保健上のリスクが明らかになった場合、検査および／または隔離のような他の措置をとることができる。このような措置により、当局は、ノン・ルフルマン原則を遵守しながら庇護申請者の到着に安全なやり方で対応することが可能になろう。ルフルマンからの保護のための保障措置をとらずに領域へのアクセスを否定することは、いかなる保健上のリスクを根拠としても正当化できない。

7. 他国から到着する人々との関係で生じる可能性がある公衆衛生へのリスクを確認しかつ管理するための合理的措置には、期間を限定した一時的な移動制限が含まれ得る。ただし、このような制限は、法律にしたがって課され、明らかになった保健上のリスクの管理という正当な目的のために必要であり、均衡性を有しており、かつ定期的な見直しの対象とされるものでなければならない。このような制限が拘禁に相当する場合、当該拘禁は、恣意的または差別的であってはならないとともに、適用される手続的保障にのっとり、法律にしたがってかつ法律による承認を受けた上で、期間を限定し、かつその他の面でも国際基準に一致した形で、行われなければならない<sup>xi</sup>。保健衛生上の懸念は、個人または集団の庇護希望者または難民に対する入管拘禁の組織的使用を正当化するものではない。

8. このような公衆衛生上の措置は、国際保護を求める者を特に対象とするものではないかもしれないが、このような者に対して広範な影響をもたらし得る。公衆衛生保護のために国家がとる措置は、国際保護を求める者に影響を及ぼす可能性がある。このような措置には、国際保護を求める者に対する入国時のスクリーニングもしくは検査および／またはこれらの者の隔離などが含まれ得るものの、これらの措置が、庇護を求める効果的機会の否定またはルフルマンにつながってはならない。そのような対応は、国際法に反するのみならず、受入れに前向きな国を求めて当該者が各国を「転々とする」ことにつながりかねず、したがって疾病のさらなる拡散を助長する可能性がある。

UNHCR

2020年3月16日

- <sup>i</sup> 世界人権宣言第 14 条は、「すべて人は、迫害を免れるため、他国に避難することを求め、かつ、避難する権利を有する」と定める。庇護を求めかつ享受する権利は、米州機構・人の権利および義務に関する米州宣言（1948 年 5 月 2 日）第 27 条（[www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3710.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3710.html)、庇護を求めかつ受ける権利に言及）、米州機構・米州人権条約（「サンホセ協定」、コスタリカ、1969 年 11 月 22 日）第 22 条（7）（[www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36510.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36510.html)、庇護を求めかつ付与される権利に言及）、人および人民の権利に関するアフリカ憲章（「バンジュール憲章」、1981 年 6 月 27 日、CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982)）第 12 条（3）（[www.refworld.org/docid/3ae6b3630.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b3630.html)、庇護を求めかつ得る権利に言及）、欧州連合・欧州連合基本権憲章（2012 年 10 月 26 日、2012/C 326/02）第 18 条（[www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b3b70.html)、「EU 基本権憲章」、1951 年条約および EU 法を正当に考慮した庇護権の保障に言及）など、さまざまな地域的な法的取極でも確認されている。
- <sup>ii</sup> ノン・ルフールマン原則により、国家は、難民を、いかなる方法によっても、その生命または自由が脅威にさらされるおそれのある領域へ追放または送還することを禁じられる。ノン・ルフールマン原則は、1951 年難民の地位に関する条約（難民の地位に関する条約、1951 年 7 月 28 日、189 UNTS 137）第 33 条において最も顕著な形で規定されており、慣習国際法上の規範として認められてきた。ノン・ルフールマンの義務は地域的な難民法に関する取極でも成文化されている。ノン・ルフールマン原則の重要性および同原則を *jus cogens*（国際法上の強行規範）の規則として認識・遵守する必要性をあらためて表明した、米州機構・米州人権条約（前掲注 2〔訳注：正しくは前掲注 1〕）第 22 条（8）および 1984 年カルタヘナ宣言（前掲注 5）結論 III（5）参照。ノン・ルフールマンの義務は国際人権法・地域的人権法にも掲げられている。概要は UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26 January 2007, Part B, [www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html](http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html) 参照。同文書では、市民的及び政治的権利に関する国際規約（1966 年 12 月 16 日、999 UNTS 171）第 6 条・第 7 条、拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約（1984 年 12 月 10 日、1465 UNTS 85）第 3 条、1969 年米州人権条約（前掲注 2〔訳注：正しくは前掲注 1〕）第 22 条（8）、バンジュール憲章（前掲注 2〔訳注：正しくは前掲注 1〕）第 5 条、ヨーロッパにおける人権および基本的自由の保護のための条約（第 11 議定書および第 14 議定書により改正、1950 年 11 月 4 日、ETS 5）第 2 条・第 3 条を含むさまざまな人権法文書が参照されている。EU 基本権憲章（前掲注 2〔訳注：正しくは前掲注 1〕）第 19 条（2）も参照。
- <sup>iii</sup> 1951 年難民の地位に関する条約（前掲注 3〔訳注：正しくは前掲注 2〕）第 3 条によれば、「締約国は、難民に対し、人種、宗教または出身国による差別なしにこの条約を適用する。」
- <sup>iv</sup> ExCom Conclusion No. 6 (XXVIII), 1977, para. (c); ExCom Conclusion No. 22 (XXXII), 1981, para. II.A.2; ExCom Conclusion No. 81 (XLVIII), 1997, para. (h); ExCom Conclusion No. 82 (XLVIII), 1997, para. (d)(ii); ExCom Conclusion No. 85 (XLIX), 1998, para. (q).
- <sup>v</sup> UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26 January 2007, paras. 9 and 20, [www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html). ノン・ルフールマン原則は域外でも、すなわち当該国家が自国の領域外で活動しており、かつ当該者を実効支配下に置いている場合にも、適用される。以下を参照：UNHCR, *UNHCR's oral intervention at the European Court of Human Rights – Hearing of the case Hirsi and Others v. Italy*, 22 June 2011, Application No. 27765/09, [www.refworld.org/docid/4e0356d42.html](http://www.refworld.org/docid/4e0356d42.html). UNHCR, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, 26 January 2007, paras. 24, 26, 32-43, [www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html); UNHCR, *Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of Hirsi and Others v. Italy*, March 2010, paras. 4.1.1-4.2.3, [www.unhcr.org/refworld/docid/4b97778d2.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b97778d2.html). UNHCR, *UNHCR Submissions to the Inter-American Court of Human Rights in the framework of request for an Advisory Opinion on Migrant Children presented by MERCOSUR*, 17 February 2012, para. 2(4), [www.refworld.org/docid/4f4c959f2.html](http://www.refworld.org/docid/4f4c959f2.html). UN Human Rights Committee General Comment No. 31, Nature of the General Legal Obligations imposed on States parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para. 10, [www.refworld.org/docid/478b26ae2.html](http://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html). また、*Advisory Opinion Concerning Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, International Court of Justice (ICJ), 9 July 2004, paras. 109 to 113, [www.refworld.org/cases/ICJ,414ad9a719.html](http://www.refworld.org/cases/ICJ,414ad9a719.html)（国家は自国が管轄権を行使しているすべての場所において自国の国際人権法上の義務を履行しなければならないと認定）、*Advisory Opinion OC-21/14, "Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection"*,

OC-21/14, Inter-American Court of Human Rights (IACrHR), 19 August 2014, para. 61, [www.refworld.org/cases,IACRTHR,54129c854.html](http://www.refworld.org/cases,IACRTHR,54129c854.html) も参照。

<sup>vi</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the Case of Malevanaya & Sadyrkulov v. Ukraine (Application No. 18603/12)*, 15 July 2013, [www.refworld.org/docid/51e515794.html](http://www.refworld.org/docid/51e515794.html), para. 3.1.4; UNHCR, UNHCR's oral intervention at the European Court of Human Rights - Hearing of the case *Hirsi and Others v. Italy*, 22 June 2011, Application No. 27765/09, [www.refworld.org/docid/4e0356d42.html](http://www.refworld.org/docid/4e0356d42.html).

<sup>vii</sup> UNHCR, *UNHCR intervention before the Court of Final Appeal of the Hong Kong Special Administrative Region in the case between C, KMF, BF (Applicants) and Director of Immigration, Secretary for Security (Respondents)*, 31 January 2013, Civil Appeals Nos. 18, 19 & 20 of 2011, paras. 74-75, [www.refworld.org/docid/510a74ce2.html](http://www.refworld.org/docid/510a74ce2.html). 「独立調査義務」はさまざまな裁判所によって認められてきた：*Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, Application no. 27765/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 23 February 2012, paras. 146-148, [www.refworld.org/docid/4f4507942.html](http://www.refworld.org/docid/4f4507942.html); *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application no. 30696/09, Council of Europe: European Court of Human Rights, 21 January 2011, paras. 286,298,315,321,359, [www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html](http://www.refworld.org/docid/4d39bc7f2.html); *Regina v. Immigration Officer at Prague Airport and Another, Ex parte European Roma Rights Centre and Others*, [2004] UKHL 55, United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee), 9 December 2004, para. 26, [www.refworld.org/docid/41c17ebf4.html](http://www.refworld.org/docid/41c17ebf4.html); *Final Appeal Nos 18, 19 & 20 of 2011 (Civil) between C, KMF, BF (Applicants) and Director of Immigration, Secretary for Security (Respondents) and United Nations High Commissioner for Refugees (Intervener)*, Hong Kong: Court of Final Appeal, 25 March 2013, paras. 56, 64, [www.refworld.org/docid/515010a52.html](http://www.refworld.org/docid/515010a52.html). 欧州連合（欧州連合理事会）「国際的保護の付与・撤回のための共通手続きに関する 2013 年 6 月 26 日付けの欧州議会・理事会指令 2013/32/EU (改)」(European Union: Council of the European Union, *Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)*, 29 June 2013, OJ L. 180/60-180/95; 29.6.2013, 2013/32/EU, [www.refworld.org/docid/51d29b224.html](http://www.refworld.org/docid/51d29b224.html)) 第 6 条(1) 第 3 インデント：「加盟国は、国際的保護の申請を受ける可能性が高いその他の当局（警察、国境警備隊、入国管理当局及び拘禁施設の職員など）が関連情報を持つこと、また、その職員が、かれらの任務及び責任、並びに国際的保護の申請を提出することができる場所及び方法について申請者に情報提供するための指示に見合った必要レベルの訓練を受けるように確保するものとする。」

<sup>viii</sup> UNHCR, *Note on Non-Refoulement (EC/SCP/2)*, 1977, para. 22.

<sup>ix</sup> UN General Assembly, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, 14 December 1950, A/RES/428(V), available at: [www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html](http://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html). UNHCR, *Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office*, October 2013, [www.refworld.org/docid/5268c9474.html](http://www.refworld.org/docid/5268c9474.html).

<sup>x</sup> ExCom Conclusion No. 22 (XXXII), 1981, para. III. EXCOM Conclusion No. 33 (XXXV), 1984, para. (h). EXCOM Conclusion No. 72 (XLIV), 1993, at para (b). EXCOM Conclusion No. 73 (XLIV), 1993, at para. (b) (iii). EXCOM Conclusion No. 79 (XLVII), 1996, at para. (p). また、UNHCR のマンドートを掲げた UNHCR, *Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office*, October 2013, p. 7, [www.refworld.org/docid/5268c9474.html](http://www.refworld.org/docid/5268c9474.html) も参照。

<sup>xi</sup> UNHCR, *Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers and Alternatives to Detention*, 2012, [www.refworld.org/docid/503489533b8.html](http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html).