

事例紹介（未定稿）

強制失踪条約第 16 条のノン・ルフールマン原則の強制失踪委員会による最初の適用事例
—E.L.A.対フランス (No. 3/2019) 2020 年 9 月 25 日見解（通報日 2018 年 9 月 24 日）
出典 CED/C/19/D/3/2019—

立命館大学名誉教授 薬師寺公夫

1. 判例紹介にあたって

強制失踪条約第 16 条（ノン・ルフールマン）は、次のように定める。

「1. 締約国は、ある者が強制失踪の対象とされるおそれがあると信ずるに足りる実質的な理由がある他の国へ当該者を追放し、若しくは送還し、又は当該者について犯罪人引渡しを行ってはならない。

2. 権限のある当局は、1 に規定する理由の有無を決定するに当たり、すべての関連する事情（該当する場合には、重大、明らか若しくは大規模な人権侵害又は国際人道法の著しい違反についての一貫した傾向が関係する国において存在することを含む。）を考慮する。」

周知のように、日本の出入国管理及び難民認定法（以下入管法）の第 53 条（送還先）は、1 項で「退去強制を受ける者は、その者の国籍又は市民権の属する国に送還されるものとす」と定めるが、これらの国に送還することができないときには、本人の希望により、送還する国を 2 項で列挙している。他方 3 項は、退去強制をしてはならない国について、次の国を掲げている。

「一 難民条約第三三条第一項に規定する領域の属する国（法務大臣が日本国の利益又は公安を著しく害すると認める場合を除く。）

二 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第三三条第一項に規定する国

三 強制失踪（そう）からのすべての者の保護に関する国際条約第一六条第一項に規定する国」

紹介者は、以前に、「ノン・ルフールマン原則に関する拷問禁止委員会および自由権規約委員会の先例法理」¹と題する論文において、入管法の同条項に関連した日本の国内裁判所の最近の判例動向を紹介するとともに、ノン・ルフールマン原則の適用はこれらの条約だけでなく、日本が条約当事国となっている自由権規約（特に第 6 条の生命についての権利、第 7 条の拷問等の禁止）の下でも問題になること、また難民条約第 33 条の場合と異なり、拷問等禁止条約及び自由権規約の場合には法的拘束力のある判決ではないが条約実施機関が存在し、個人通報事件を通じてノン・ルフールマン原則の適合性が審査されていることを指摘し、拷問禁止委員会および自由権規約委員会が国家報告審査手続および個人通報審査手

¹ 薬師寺公夫「ノン・ルフールマン原則に関する拷問禁止委員会および自由権規約委員会の先例法理」平覚・梅田徹・濱田太郎編代『国際法のフロンティア 宮崎繁樹先生追悼論文集』（日本評論社、2019 年）、101-152 頁。

続を通じて実際にどのようにノン・ルフールマン原則を解釈・適用してきているのかを分析した。しかし、この論文の段階では、上記入管法第 53 条 3 項三の強制失踪条約第 16 条については、未だノン・ルフールマン原則に関する強制失踪委員会の個人通報事例は存在していなかった。紹介者は、拷問等禁止条約と同様に強制失踪委員会においても個人通報事例の相当部分がいわゆる欧米の先進諸国における退去強制手続および犯罪人引渡し手続におけるノン・ルフールマン原則に関連した事例になるのではないかと考えている。その最初の事例に該当する個人通報事件がフランスで発生し、強制失踪委員会は 2020 年 9 月 25 日の見解で、第 16 条を解釈適用し、フランスの同条項違反を認定した。

この登録研究チームでは、科学研究費の基盤研究 B による助成を受けて人の移動と人権について研究を進めているが、出入国管理は、その検討対象の中の柱の 1 つを構成している。そこで、ノン・ルフールマン原則に関する強制失踪条約第 16 条の解釈・適用に関連した最初の強制失踪委員会の事例を紹介することは、同条項に関する同委員会の先例法の形成という視点からみても重要であると考えて、紹介することとした。なお後の若干の事例も待ってまとまった形で判例評釈または論文にまとめていくことを考えているが、とりあえずは未定稿として本事例紹介を掲載する次第である。

2. フランスの第 1 回国家報告における退去強制の送還先に関する記載事項と強制失踪委員会の総括所見の内容

事例紹介に入る前に、強制失踪条約の実施に関するフランスの第 1 回国家報告において、同国が退去強制手続における送還先の問題でどのような報告を行い、それに対して強制失踪委員会（以下特に断りのない限り「委員会」は強制失踪委員会を意味する）が総括所見においてどのような見解を示していたかを簡単に振り返っておきたい。事件の背景を知る上で 1 つの手掛かりとなるからである。

フランスの第 1 回国家報告によれば、同国の「外国人の入国及び滞在並びに庇護権に関する法律」(l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile; CESEDA) L.513-2 条は、「外国人が、追放先の国で、その者の生命又は自由が危険にさらされ又は[欧州人権条約]第 3 条に違反する取扱いを受けるおそれがあることを証明する場合には、いかなる外国人も、その国へ追放することはできない」（括弧内は紹介者の追加）と定めている²。したがって、フランス当局は、送還されれば危険にさらされると主張する外国人を、個々の事案について、その者の状況を最初に審査することなしに、追放措置を執行することはない。そうするにあたり、フランス当局は、入手可能なすべての関連情報に従って、送還先の国で支配的な全般的な状況を検討し、及び、庇護申請の枠組又は追放に先行する対審手続の枠組において通報者が提供する情報に基づいて、通報者の個人的な事情（特に、通報者の過去の活動及び出身

² CED/C/FRA/1(Feb. 2013), paras. 98.

国の当局との関係)を詳細に検討する³。これらの基本的な保障には、裁判手続による保障が追加される。特に、送還先の国を決定する行政決定については、行政裁判所の前に訴えを提出することができ、行政裁判所は決定が人権保護文書を遵守しているかどうかを審査し、急速審理手続の枠内で (dans le cadre d'un référé; through the procedure of an urgent application)、異議が申し立てられている行政決定の停止を命令することができる⁴。どの裁判所も、(未だ)この問題について決定することを要請されたことはないが、政府は、いずれかの国への追放の際に人の強制失踪の危険は(欧州人権条約)第3条の意味での非人道的な又は品位を傷つける取扱いを生じさせるものだという考えを堅持する⁵。

要するに、2013年の第1回国家報告作成の段階では、フランスにはノン・ルフールマン原則に関する明示の国内法規定としては欧州人権条約第3条の拷問等禁止規定に違反する取扱いが行われるおそれのある国への退去強制を禁止する規定は存在したものの、強制失踪条約第16条に違反するおそれのある国への退去強制を禁止する明示の国内法規定は制定していなかった。

そこで強制失踪委員会は、強制失踪の対象となるおそれのある場合には送還を禁止するための国内法の明示の規定を設けるように勧告するとともに、「難民及び無国籍者保護フランス事務所」が(申請を拒否する)否定の決定を行った優先手続の下で提起された庇護申請について停止効果をもつような上訴(手続)を導入すべきであると勧告した⁶。しかし、この総括所見の勧告は、フォローアップ手続を見る限り未だ実施には移されていなかった。フランスの強制失踪条約第29条4項に基づく2019年7月の追加的報告には、要旨次のような記載がなされていた。すなわち、フランス法は、ルフールマンを禁止するが、強制失踪の危険に特に言及していない。欧州人権裁判所判例によって明らかにされている欧州人権条約第2条及び第3条に基づく送還禁止義務は、外国人の入国及び滞在並びに庇護権に関する法律(以下庇護権法)L513-2条(上述)を通じてフランス法に反映されており、外国人が強制失踪の危険のある国に送還されることを効果的に防いでいる。さらに庇護権法L.711-1条及びL.743-2条が難民条約第33条に従った追放送還の禁止を義務づけている。強制失踪の危険があるという証明があれば、外国人はこの保護が与えられる。「難民及び無国籍者の保護フランス事務所」(以下難民保護事務所)の前で強制失踪の危険が援用されているがなお庇護申請がなお拒否されている場合には、強制失踪の危険は国内庇護裁判所(以下庇護裁判所)の前で第2回目の援用ができる。したがって強制失踪のおそれは援用することができるし、適当な場合には、庇護手続のあらゆる段階で保護を正当化するための理由と

³ *Ibid.*, para. 99. もっとも英語版では、準司法的な手続を通じた保障 (safeguards through on quasi-judicial proceedings) によって強化されるという記載となっている。

⁴ *Ibid.*, para. 100.

⁵ *Ibid.*, para. 101.

⁶ CED/C/FRA/CO/1 (May 2013), para. 27.

して使用される⁷。

したがって、第 1 回国家報告時と比べて送還先に関する国内法制には大きな変更はなかったことになろう。このフランスの追加報告後、同国では 2020 年 12 月 16 日の Ordonnance no 2020-1733 及び Décret no 2020-1734⁸により、「外国人の入国及び滞在ならびに庇護権に関する法律」の改正が行われ、この改正は 2021 年 5 月 1 日から発効することになっているが、本件で紹介する個人通報はこの改正以前の国内法制に基づくものである。

3. 個人通報 E.L.A.対フランス (No. 3/2019) 事件に関する 2020 年 9 月 25 日の強制失踪委員会見解⁹ (通報日 2018 年 9 月 24 日)

基本事項

- ①**事件の主題** 通報者のスリランカへの退去強制 (出身国への送還による失踪の危険) : 強制失踪委員会としては**第 16 条**に関する初めての見解
- ②**関係条文** 強制失踪条約第 16 条 (ノン・ルフールマン) : 条文は本紹介の冒頭

(1) 通報者の主張する事実

通報者 E.L.A.はスリランカ北部のタミール人共同体に所属する。以下時系列に従って事実概要をまとめると次のようになる。

① フランスでの庇護申請に至るまで

通報者は、1997 年 (15 歳時) に LTTE (タミール・イーラム解放の虎) による高校の攻撃に続く軍の急襲の時に逮捕され、1 週間クルナガル兵舎に拘禁され、1998 年 6 月 LTTE が軍部隊を襲撃した後、自宅で逮捕され数日間アチュベリ警察留置場に拘禁され拷問されたことがある。通報者の祖父も逮捕・拷問され、最後は 2005 年 7 月 27 日に陸軍により殺された。1999 年 1 月 28 日に LTTE 戦闘員から通報者の身分証明書が発見され、通報者は数ヶ月間パライ軍兵舎に逮捕・拘禁され、最終的には 1999 年 7 月 31 日に釈放された。2000 年 3 月 29 日ヴァニで避難民のための人道支援に参加した後、LTTE を支援しようとした疑いで、自宅で軍隊に逮捕され、2 日間アチュベリ兵舎に拘禁された後、パライ兵舎に移送された。両親がイーラム人民民主党のメンバーに賄賂を払ったので、2000 年 10 月 19 日に週 1 度の報告義務を条件に釈放された¹⁰。報告をするたびに虐待を受けたのでウドゥピディの叔母の家に避難したところ、通報者の所在をつきとめるため、2000 年 11 月 20 日に両親が軍隊により虐待された。2000 年 12 月 19 日に軍隊が両親の 2 件目の家に放火し、通報者の

⁷ CED/C/FRA/A1/1 (juillet 2019), paras. 45-47.

⁸ Ordonnance no2020-1733 及び Décret no 2020-1734 については、次を参照。République Française, *Journal Officiel: Lois et Décrets*, No. 315 (30 décembre 2020), Textes 40, 41, 42.

⁹ E. L. A. v. France (no 3/2019), constatations, 25 septembre 2020, CED/C/19/D/3/2019.

¹⁰ *Ibid.*, paras. 2.1-2.2.

親族の友人だった LTTE の構成員を殺害した。この攻撃の結果父親が入院した。身の安全に対するおそれから、軍の報告義務に従うことを止め、2001 年 2 月にスリランカを出国し、トルコに先ず行き、2 年過ごした後、2003 年にフランスに移動した¹¹。

② フランスでの庇護申請とフランスでの手続：

<第 1 回申請>

通報者は、2003 年 9 月 24 日に最初の庇護申請を行い、①スリランカ当局が通報者を探し出すおそれ、②LTTE が強制参加させるおそれ、を迫害の理由に掲げた。しかし、2004 年 4 月 2 日に、「フランス難民・無国籍者保護事務所」（以下難民事務所）は、通報者の主張を裏付ける決定的証拠がないとして、通報者の主張には信憑性がないという理由で庇護申請につき不認定処分（インタビューではタミール語通訳が付されたと国は回答）をした。その際に通報者から提出された書面の証拠は、不十分と判断された。2005 年 2 月 8 日、通報者の訴えは、難民異議申立委員会（2007 年以降「庇護権に関する国内裁判所」となっている）によりしりぞけられた。同委員会は、1996 年以降、通報者が解放の虎の学生組織及び LTTE を支持していたことにつき留意したものの、事件記録の証拠も、公開の聴取においてなされた陳述も通報者の主張を証明するほど十分ではなく、迫害のおそれが正当なことを示していないと判断した。特に、フランス語訳が付されていない外国語で書かれた書面は考慮に入れられなかった¹²。

この間の 2004 年 5 月 9 日、通報者の兄弟がスリランカ陸軍に誘拐され、行方不明となった。2004 年 5 月 11 日、彼の家族がジャフナーの警察及びスリランカ人権委員会に苦情を提出した。そこで 2006 年 5 月 4 日、通報者は庇護申請の審査請求を行って、スリランカ当局が逮捕と捜索を行っており、両親が 2005 年 2 月に通報者の兄弟の活動について訊問され、2005 年 3 月 15 日には自宅が軍の兵士により捜索を受け、家族は入院したこと、また村長が通報者について質問され、さらに 2005 年 5 月 10 日に刑事捜査局から召喚状を発付されていること、を陳述した。しかし、2006 年 5 月 9 日、フランス難民事務所は、通報者の申請をしりぞけた。書面陳述は矛盾しており、新しい事実及び彼の主張する迫害のおそれを証明していないほか、記録に付された調査票及び書簡は証拠価値がない、というのが主な理由であった。この決定は 2007 年 11 月 8 日、難民異議申立委員会により支持された¹³。

<第 2 回申請>

2009 年 2 月 5 日、通報者は、庇護申請の第 2 回請求を提出し、新事実として、2008 年 1 月 24 日に自宅が捜索を受け、家族が通報者について尋問されたことを述べた。この出来事の中に逮捕された家族メンバーの 1 人の遺体が 2008 年 2 月 3 日に発見されたこと、2 月 5 日には、家族が自宅から連れ出され、5 月 30 日に自宅が投擲弾で破壊された、との陳述がなされた。しかし、2009 年 2 月 10 日、フランス難民事務所は、通報者の申請をしりぞけた。

¹¹ *Ibid.*, para. 2.3.

¹² *Ibid.*, para. 2.4.

¹³ *Ibid.*, para. 2.6.

証拠として提出されたコロomboの刑事捜査局の2005年4月27日付け宣誓供述書は、難民事務所が行った以前の決定の日より前に提出されたものであり、受理できない上、他の新しい要素のうち、書面の陳述は説得力に欠け、その証拠とされた文書である逮捕状ならびに人間の尊厳フォーラム及びスリランカ赤十字協会からの宣誓供述書は内容が疑わしく、通報者の主張を証明していない、という理由による¹⁴

通報者は、この処分に対して、異議申立を行い、家族が被っている状況を詳述し、特に、2009年2月に通報者の伯父が殺害されたこと、2004年にLTTEに巻き込まれていた彼の兄弟が失踪していることを主張した。さらに、フランスにいる間に違法な行為について証言をし、フランス当局が実行者を逮捕するのを助けたが、その内の1人が釈放され、その者から殺害の脅迫を繰り返し受けていることを付け加えた。しかし、2010年7月22日、庇護権国内裁判所は、新しい情報の本案について審理し、訴えをしりぞけた。同裁判所は、①記録簿の証拠及び口頭審理での陳述は表面的なものにとどまり、主張された新事実に関する正確で詳細な情報がなく、通報者の主張を証明するものとなっていないため、彼の主張する迫害のおそれを正当化しない、②2010年6月17日のスリランカ人権委員会に対する請求登録に関する文書等は新事実を審理する上で効果的なものとはいえない。③翻訳なしに提出された新聞記事は考慮できない、④フランス当局に協力した結果受けたフランスでの暴行や脅迫はスリランカに送還された場合の個人的な危険の審査には関係がない、との理由を挙げている¹⁵。

<第3回申請>

通報者は、2010年に通報者の姉妹がスリランカ陸軍により殺害された（状況の詳細な説明はない）ことを理由の1つとして、2011年3月10日に庇護申請の第3回請求を行った。しかし、同申請も、同年3月21日、フランス難民事務所によってしりぞけられた。主張されたすべての他の事実は、すでに庇護権国内裁判所で審理されており、新しい事実がないので受理できないことに加え、日付が特定されていない姉妹の死亡の出来事については、通報者の陳述が表面的で状況、原因、ありうる実行者に関する正確な情報を欠いており、主張を証明し又は通報者の迫害のおそれを正当化するには不十分である、というのがその理由であった。2012年6月13日、庇護権国内裁判所も、通報者の訴えをしりぞけた。難民事務所の決定が述べた決定理由に対する異議申立において通報者は何ら重要な証拠も提出しなかったというのがその理由であった¹⁶。

¹⁴ *Ibid.*, para. 2.7.

¹⁵ *Ibid.*, para. 2.8. なお兄弟の失踪については、2017年4月20日のCery-Pontoise行政裁判所の決定では、通報者の兄弟は2004年に失踪し、彼の遺体が5年後に共同の墓所で発見されたことに留意がなされた。しかし、2018年3月12日にWGEID（国連強制及び非自発的失踪作業部会）は、スリランカに通報者の兄弟の失踪事件についての照会を送付しているが、所在は依然として不明である記載している。

¹⁶ *Ibid.*, para. 2.9.

<第4回申請>

2016年5月26日、通報者は、庇護申請の第4回請求を提出したが、今回は2011年5月20日付けの診断書を添付し、拷問行為によって引き起こされたと主張される多数の傷痕の詳細（右目眼下の外側に2ミリ×3ミリの傷跡ほか多数を詳細に記載）が記載され、ならびに、通報者が明らかにPTSDを煩っていることも記載されていた。また通報者は、2015年3月26日付けの、通報者がスリランカにおける拷問の被害者である旨記載した欧州議会請願委員会の書面（ただし請願委員会は、欧州議会の手続規則の下で通報者の請求を受理可能と宣言したが、請求の本案を検討する立場にはないと宣言していた）を提出した。彼がスリランカにおいて拷問の被害者であったことについては、その後2015年4月17日にヴェルサイユ裁判所でならびに2015年5月12日には医者によって確認された。その他、通報者は、主張を支持する2015年6月1日付けスリランカ議員の陳述ならびに同年6月30日付け亡命者保健委員会の傷痕及びPTSDを証明する証明書等を提出した。しかし、この申請についても、フランス難民事務所は、通報者の申請を受理不可能と宣言した。その主な理由は、①2011年以降の文書は、庇護権国内裁判所の2012年6月13日の決定以前の出来事に関係しており、通報者がなぜそれをもっと早く提出できなかったのかの有効な理由が示されていない、②欧州議会請願委員会からの文書については、文書に示されたファーストネームが通報者のものと一致せず、信頼できる書面の陳述を欠いており、写しの形式で提出された文書は証拠力を欠く、③診療した医師は通報者がPTSD発症を診断しているが、PTSDの原因又は状況が特定されておらず、難民事務所及び庇護権国内裁判所は何度かこの点について通報者が主張するPTSDの原因となった行為を証明できていないと判定してきている、④このような文脈で他の要素がなければ国会議員からの陳述も証拠能力に欠けるものとみなざるをえない、とい点に置かれた¹⁷ (2.11項)。2016年10月31日、庇護権国内裁判所も通報者の訴えをしりぞけたが、その理由は基本的には、難民事務所が述べた理由と同じものであった。なお同裁判所、新聞記事や国際的なレポートからの抜粋は、それから導くことのできる個人的要素がなければ通報者の訴えの根拠を提供するものではない、と述べた¹⁸。

③ フランスでの退去強制手続

2017年2月28日、Val-d'Oise県は、通報者がフランス領土を30日以内に退去し、スリランカに帰国することを求める命令を発付した。通報者は、この決定に異議を申し立て、欧州人権条約第3条（拷問禁止）及び第8条（私生活及び家族生活の尊重）を援用した。2017年4月20日の拘束力ある決定において、Cergy-Pontoise行政裁判所は、この申立をしりぞけた。その理由は、①スリランカに送還された場合に、彼の生命又は身体に十分に個人的で、現在するかつ真正な危険に直面することを示す説得力ある証拠を提示しなかった、②通報者の退去強制及びスリランカ送還の命令が発付される前に、通報者に意見申立をすること

¹⁷ *Ibid.*, para. 2.11.

¹⁸ *Ibid.*, para. 2.12.

を要請しなかった事実は、通報者が難民の地位を求める申請の審査の過程で聴取をされていることに鑑み聴取を受ける権利を奪われたと考えるには不十分である、というものであった。通報者はこの決定に対し控訴しなかった¹⁹。

(2) 第 16 条違反に関する通報者の請求内容

通報者は次のように主張した。通報者の兄弟も失踪していることに鑑みれば、締約国が通報者をスリランカに送還すれば、通報者は強制失踪の対象とされるおそれがある。スリランカで現在有効なテロ対策法の下では、無期限に拘束され強制失踪の対象とされる可能性がある。多数のタミール人が既にこの法律に基づいて裁判なしに逮捕され拘禁されてきた。スリランカに帰国すれば、刑事捜査当局 (Criminal Investigation Department) は、通報者の身体上の傷痕に基づいて、通報者が LTTE の元戦闘員であるとの結論を下し、裁判なしに収監するであろう。通報者はスリランカにおける治安状況に関する新聞記事に言及し、ならびに、2018 年 11 月 22 日に同国の刑務所で撮影されたという拷問行為を撮影したと主張するビデオを提出している²⁰。また通報者の身体上の傷痕、特に銃弾による右脚の傷痕は、同国で受けた拷問の証拠であると通報者は主張し (通報に写真を添付)、各種診断書が通報者の説明が事実であることを証明していると主張した。しかし、フランス当局は通報者のすべての身体的傷痕及び傷害の原因について説明もせずにこれらの証拠価値を否定し、通報者をスリランカに送還した場合に通報者が直面する現在の危険を無視した²¹。2018 年 4 月 21 日に、キリスト教共同体を標的としたテロリストの攻撃があったが、通報者もその共同体の一員である。この攻撃の後、いくつかの国は同国への渡航を控えるよう国民に警告を出した²²。通報者は、WGEID に彼の兄弟の事件を付託したことも付け加えた。この事件は同国の陸軍を名宛人としてなされているから、当局は通報者を容易に特定して収監することができる。2013 年 12 月 31 日、通報者は同国陸軍を相手として欧州議会に請願を提出した。この請願は欧州議会ウェブサイトでも入手できブラッセルの欧州委員会委員長が通報者をスリランカでの拷問の被害者であったと述べている²³。以上の理由から、通報人は強制失踪員会に、フランスによる強制失踪条約第 16 条の違反があったことの認定を求めた。

¹⁹ *Ibid.*, para. 2.13. なお自由権規約委員会は、外国人をフランス領域から退去するように命ずる決定を行う前に、県当局は、提示される措置について命令がなされる前に命令を受ける者が見解を意味のある方法及び効果的な方法で知らせることができるよう、関係者には書面の所見を提出する機会、ならびに請求に基づいて、その者が口頭の所見を陳述する機会を与えなければならないことを、聴取を受ける権利が黙示的に示している旨に、行政裁判所は留意したと、注で述べている。

²⁰ *Ibid.*, para. 3.1.

²¹ *Ibid.*, para. 3.2.

²² *Ibid.*, para. 3.3.

²³ *Ibid.*, para. 3.4.

(3) 強制失踪委員会の見解

① 手続問題特に国内的救済手段完了原則に関する当事者の主張と委員会の決定

本件に関連する事実は、2003年から2017年にわたっている。フランスにつき条約が発効したのは2010年12月23日であるから、第16条の義務は同日以降に適用されるどころ、通報者の庇護申請の第3回及び第4回の審査請求とそれに関する決定は、条約発効後になされたものである。したがって、これらの決定は通報者をスリランカに退去強制した場合の迫害の危険の問題について判定しており、強制失踪委員会の時間的管轄権が及ぶ²⁴。

本件において手続問題が争点となったのは、通報の提出に当たり通報者が国内的救済手段を尽くしていたか否かであった。被通報国であるフランスが、①Cergy-Pontoise 行政裁判所の2017年4月20日決定については、行政裁判法 R776-9 条により決定通知後1ヶ月以内に上訴でき、同手続は事実問題、法律問題を審査できたから、控訴があれば裁判官は事件記録全体を再審査したと思われるにも拘わらず、通報者は控訴しなかったが、この手続きは本件では効果的な救済にあたる、②通報者をフランス領域から退去強制させる決定を執行するための期限は既に過ぎていたために、もし同様の効果を有する新しい決定がとられることになるとしても、通報者は行政決定に異議を申し立てる通常の救済手段が利用できたであろうと主張して、国内的救済手段が尽くされていないと主張したが、これに対して、通報者は、通報者の訴えが、庇護当局及び行政機関によって既に数度にわたり審査されていると反論した²⁵。

委員会は次のような理由で、本件事実の下では、国内的救済手段完了の要件は満たされていると判断した。少し長めになるが、日本での難民認定手続、不認定処分に対する取消手続、退去強制令書発付処分取消手続と国内的救済完了原則の関係にも関わる問題なので、委員会の決定理由のすべてについてふれておきたい。委員会が述べた理由は次の4点である。

まず、通報者の庇護申請は計5回にわたり庇護関係裁判所によって審理及び再審理されている。これら5回の庇護手続の最後に、直接の結果として、Val-d'Oise 県が通報者にフランス領土を退去するように命令し、通報者はこの決定に異議を申し立てた。2017年4月20日の拘束力ある決定で Cergy-Pontoise 行政裁判所は、県の命令に対する通報者の訴えを棄却した。締約国の説明によれば、行政裁判法の規定は、申請の本案に関する裁判官の判定が行われるまでの間退去命令の執行が停止されることを許している。したがって、停止の効果は保証されていないという事実留意する。この点で、ノン・ルフールマン原則のありうる違反を防止することが手続的保証の目的であるから、救済手段の停止効果が、退去強制手続においては不可欠の手続的保証の1つであることを想起する²⁶。

続いて、締約国は、国内の判例法を含めて、数度の庇護手続を経て発付された行政命令に対する異議申し立てを審理する任務を与えられた行政機関が、送還の危険（の評価）が庇護

²⁴ *Ibid.*, para. 6.2.

²⁵ *Ibid.*, paras. 4.2 & 6.3.

²⁶ *Ibid.*, para. 6.4

当局の権限範囲である場合に、どのようにして主張された送還の危険について行政命令と異なる判定ができるのかを示さなかった。したがって、この点に関する締約国からの関連情報がなく、この救済が退去強制命令に服するいかなる人にもその命令の執行を停止する効果を伴うような訴えを提起する権利を保証するものではないという事実を照らして、委員会はこのような控訴は効果的又は効率的ではないと結論する²⁷。

確かに、複数の庇護手続中に、通報者は国内裁判所で強制失踪させられる危険と結びつけた条約第 16 条に由来する権利を明示的に援用したようには思われぬ。締約国も国内救済を完了していないという問題を提起しなかった。しかし、強制失踪の危険に関する国内裁判所での通報者の主張に照らして、このような危険が実質上権限のある当局の注意を喚起したものとみなさなければならない。この点で、国内救済原則の下では、通報者は、少なくとも実質的に、委員会に後に提起されることになる請求を、国内裁判所が条約の主張された違反を救済できるように、適当な国内裁判所の前に提起することを義務づけられる²⁸ (6.6 項)。

これを本件に当てはめると、本件では、通報者は、複数の庇護手続で、繰り返し、もしスリランカに強制的に送還されれば、LTTE とともにスリランカ陸軍によって迫害を受ける危険があると主張した。通報者は LTTE の構成員により拷問されたと主張し、LTTE に関与していた兄弟がスリランカ陸軍によって強制失踪させられたことを明らかにした。通報者の最初の庇護申請時点から、通報者は、彼を探し出そうとするスリランカ当局及び LTTE に関連した恐怖を述べていた。こうした事情の下では、通報者が国内裁判所で提起した請求は、彼が被るかもしれない強制失踪の危険についての明示的な言及がなくても、強制失踪の危険の内実及び及ぶものとなる。通報者の個人的な及び家族の経験並びにスリランカにおける強制失踪の一般的文脈を含めた本件の特殊な事情も考慮すれば、通報者は、事実上、国内当局にスリランカに送還されれば被ることになる強制失踪の危険を述べていたと思料する。したがって、条約第 31 条 2 項 (d) は本件通報の受理許容性に対する障害とはならない²⁹。

これに対して、M.パーティ (Moncef Baati) 委員は、「(a) 通報者が認めたように国内救済手段は尽くされていない。(b) 通報者は 2017 年 4 月 20 日の行政裁判所の決定に対して控訴するか又はその執行の停止を請求するかをしていない。(c) 1 ヶ月の期限は合理的である。この種の決定の執行のために期限は条約第 31 条 2 項(d)に定める第 2 の条件 (上訴手続は不当に延期されてはならない) に適合する」という理由に加え (6 項)、「県の命令を支持する決定の執行を本案による最終決定があるまで停止する緊急の請求の提出は、訴えの期限に関する危険と相殺することを意図した追加保証といえる。この種の形態の訴えの有用性と実効性は、訴えが実体的及び手続的な両方の性質を兼備しているという事実にも由来する」(7 項) という理由を挙げ、締約国は本件をせきたてたり、手続を手早く片付けてはならず、通報者の最初の申請は 2003 年であり、執行期限 30 日を付した県の命令は 2017

²⁷ *Ibid.*, para. 6.5.

²⁸ *Ibid.*, para. 6.6.

²⁹ *Ibid.*, para. 6.7.

年2月28日に発付されていることなど（8項）からすれば、第31条2項（d）の要件は満たされており、国内救済手段は、通報者も認めるように、明らかに尽くされていない（9項）、という反対意見を述べた³⁰。

②本案に関する締約国の主張と委員会の見解

(a)被通報国の主張

通報者のスリランカを送還先とした退去強制命令は強制失踪条約第16条1項の下での締約国の義務に違反するか否かについて、フランスは、同国によるスリランカへの退去強制が問題になった欧州人権裁判所の J. K. 対フランスの決定³¹等を援用し、一部の人びとを除きスリランカへの送還によるタミール人への一般的な危険はもはや存在しなくなっていること、同国の人口の20%を占めるタミール人の多数は分離独立よりも統合と平和を求めて和解政策を支持していること、既に長期間にわたり同国では強制失踪は存在しなくなっていること、最近では通報者のような背景をもつ個人の迫害は行われていないことなどを理由に同国に送還されても強制失踪させられる危険はないと主張し、身体の傷痕と LTTE との関連も証明されていないと述べた³²。

(b) 委員会見解とその理由

しかし、強制失踪委員会は、次の理由により、通報者のスリランカへの送還は条約第16条の締約国による違反を生じさせると認定した³³。なおフランスの O. フロビュー (Olivier de Frouville) 委員は、手続規則47に従ってこの通報の審査には加わっていない。また委員会見解には、M. Baati 委員と J. J. L. Ortega 委員が反対意見を付している。

そこで、まず最初に、7人の多数意見がどのような理由で第16条違反を認定したのかを極力、委員会見解に即して、見ておくことにする。委員会の見解は、次のような理由に基づく（番号は紹介者が便宜的に付したものである）。

- ① 第16条2項に従えば、強制失踪の対象とされるおそれ (risk) があると信ずる実質的な理由があるかどうかを確認するために、権限のある当局は、関連するあらゆる事情を考慮に入れなければならない、それには関係する国において、該当する場合には、重大、明らか (flagrant) 若しくは大規模な人権侵害又は国際人道法の著しい違反についての一貫した傾向が存在することも含まれる。さらに、関係する個人が、その人の特殊な事情の下で強制失踪の対象とされる真正で個人的なおそれ (a real and personal risk) に直面することを示す追加的な理由が提示されなければならない（参照事例として *Alhaj Ali v. Morocco* (CAT/C/58/D/682/2015), para. 8.3; *R.A.Y. v. Morocco*

³⁰ Individual opinion of Moncef Baadi, CED/C/19/D/3/2019, Annex, pp. 12-13, paras. 6-9.

³¹ European Court of Human Rights, *J. K. c. France, requête no. 7466/10*, décision, 7 avril 2015, paras. 45-61.

³² *E. L. A v. France, constatations, supra note 9*, paras. 4.6 – 4.7, 4.10.

³³ *Ibid.*, para. 8.

(CAT/C/52/D/525/2012), para. 7.2 のほか CAT の決定が使用されている)。各人の事案は、締約国によって権限のある行政的及び（又は）司法的当局を通じて、必要不可欠な手続的保障に従って、個別的に、公平にかつ独立して審査されるべきである（拷問禁止委員会一般的意見 4、13 項）³⁴。

- ② 本件で締約国は、スリランカに送還された場合の通報者の迫害のおそれは既にフランス当局によって 10 回以上にわたって審査され、並びに、通報者には重要な保障が与えられてきたと主張している。したがって強制失踪の対象となるかもしれないおそれは徹底した分析がなされた後にのみしりぞけられた。さらに、通報者の心的外傷後ストレス障害（PTSD）及び彼の肉体の傷跡と、それらの原因となったと主張される事情についての通報者の主張との間の関連が証明できなかった³⁵、とされる。
- ③ 2017 年 4 月 20 日の Cergy-Pontoise 行政裁判所が行った決定は、通報者の兄弟が 2004 年に失踪し並びに彼の死体が 5 年後に共同墓所で発見された事実に言及したことに留意する。しかし、同行政裁判所は、通報者の兄弟の失踪の結果として通報者に起こりうる結果に適正な重みを与えなかったことに留意する³⁶。
- ④ 通報者の庇護申請の審査中に、国家当局が、主張された事実は証明されなかったと認定したこと、ならびに、送還されれば曝されるかもしれない危険を証明するために通報者が提出した医療上の証拠が、翻訳されていない又は当局が証明されたと考えなかった事実に関係しているという理由で、すべてしりぞけられた。しかし、この証拠は、理由を述べることなくしりぞけられていることに留意する。事件の事情から、通報者が開始した訴訟の中心的な目的は、厳密には、追放の場合に拷問及び迫害の危険、そして黙示的には実質的な強制失踪の危険の回避であったことは明らかである。したがって、国内当局が、スリランカにおける強制失踪の一般的文脈とともに通報者が提起した危険であって提出された証拠により支持されているもの、特に通報者の兄弟の失踪及び医療上の証拠を無視する説得力ある理由がない³⁷。
- ⑤ 強制失踪のおそれは、国内裁判所により総合的に検討されなければならない。この点で、国内裁判所は、単に、通報者が提起した主張に対して形式的に回答を与え、又は、下級裁判所の結論を単に支持するか、その双方を行うというだけでなく、提示されている本質的問題を細心の注意を払って検討しなければならない（欧州人権裁判所、*Helle v. Finland* 1997, para. 60）。本件では、難民及び「無国籍者の保護のためのフランス事務所」による本件で採用された決定を裁判所が支持したという単なる事実並びに裁判所が依拠した主張は、通報者の訴えが提起した問題の本案を検討する裁判所の義務を免除す

³⁴ *Ibid.*, para. 7.2.

³⁵ *Ibid.*, para. 7.3.

³⁶ *Ibid.*, para. 7.4.

³⁷ *Ibid.*, para. 7.5.

ることはできない³⁸ (7.6 項)。

- ⑥ 第 31 条 5 に基づいて、委員会は締約国に次のように要請する。(a) 通報者の庇護申請を、条約の下での義務及びこの見解に照らして、検討すること、(b) 通報者を庇護申請が国内裁判所に係属している間は退去強制しないこと。勧告を実施するためにとった行為について情報を 6 か月以内に委員会に提出するよう要請する³⁹。

(c) 反対意見の理由

(i) Moncef Baati 委員の反対意見

M.バーティ委員は次の理由で多数意見に反対した。フランスによれば、タミール人がスリランカに帰国しても一般的な危険はもはや存在していないし、同国では長い期間強制失踪は存在しなくなっている。この締約国の分析は、スリランカが強制失踪条約に 2015 年 12 月 10 日に署名し、2016 年 5 月 25 日にそれを批准していることで証明される。これは県の命令が発付されるちょうど 9 か月前のことである。その後、同国に関する緊急行動の要請はたった 1 件しか登録されていない。委員会が締約国 (フランス) の分析に同意しないのであれば、スリランカに第 1 回報告書を提出するよう要請し、並びに、できる限り早期にその検討の日程を決めることで委員会としての評価を行うべきである。条約第 16 条の規定の同種の適用 (application) を容易にする基準を設定する可能性を検討することも本委員会の役割である⁴⁰。

(ii) Juan Jose Lopez Ortega 委員の反対意見

オルテガ委員は、まず委員会の権限について、次のようにいう。①地域的保護機関 (欧州人権裁判所を想定) と同様に、条約機関は第 3 (第 4 ?) 審として行動することはできない。委員会の役割は、いかなる独自の追加的調査を行うこともなく、国内当局が条約の要件と一致する方法で行動したか否かを確認することである。したがって、委員会は、締約国で行われた手続きが正しく実施されたかどうか、すなわち、通報者が自らの請求を提起しその証拠を提出するための十分な機会を与えられたかどうか、決定は独立の機関によって下されたかどうか、たとえ訴えがしりぞけられた場合であってもそのための理由が適正に示され恣意的又は不合理でないかどうかを決定しなければならない。したがって、②フランスでなされた手続きがこれらの原則に照らして検討されれば、通報者の権利は十分に尊重されたことは明白である。通報者は、2003 年にフランスに到着した時点で庇護申請を行う機会を与えられただけでなく、4 回にわたり再申請することができた (2006 年、2009 年、2011 年、2016 年)。各申請において、通報者は、新しい主張を提出することができ、各場合に真正な決定に責任を持つ機関に意見を述べる機会を与えられた。もし手続きを全体として考えるのであれば、通報者は彼の利益を擁護する機会を有さなかった又は自己の弁護を行う通報者の能力を不当に制限されたということとはできない。さらに、手続に関与した各種の行政機

³⁸ *Ibid.*, para. 7.6.

³⁹ *Ibid.*, paras. 9 & 10.

⁴⁰ Individual opinion of Moncef Baadi, *supra* note 30, paras. 11-13.

関及び司法機関は通報者が提出した主張及び証拠を審査し、注意深く評価した(weighted)。この意見の背景を読めば、通報者の矛盾した行動並びに彼の主張がなぜしりぞけられたかの理由を十分に示している。すなわちその理由は、主張があいまいで詳細さを欠いている、いかなる新しい要素も含んでいない又は、新しい要素を含んでいても提出が遅すぎた、並びに、それらが矛盾し、証明がされておらず又は妥当と思われない(implausible)という理由に拠っている。したがって、通報者が直面する危険(おそれ)に関する国内当局の評価が恣意的だとか不合理であることを示すものは何もない。反対に、上記の背景は、通報者の主張が詳細に、厳格で、網羅的で、徹底的な方法で評価されたことを示している。通報者がその評価に反対することは理解できるが、意見の違いがあるからといって下された決定に根拠がない又はそれを恣意的又は不合理なものとするということにはならない⁴¹。

次いで、オルテガ委員は、通報者が直面する危険の評価について、次のように判断した。国内手続きは、最終的には、Cergey-Pontoise 行政裁判所により 2017 年 4 月 20 日に下された拘束力ある決定となった。その決定で、行政裁判所は、通報者の請求は、彼の生命または安全に対する危険の真正でかつ現在する(real and present)おそれは存在しないと結論付けた。そこで通報者の特定の事情の下で、スリランカに退去強制されれば通報者が強制失踪の対象とされる真正でかつ現在するおそれがあつたかどうかを決定する問題となる。決定を行うにあたり、通報者の最初の庇護申請と手続の終結との間の 14 年以上の隔たりが特別の関連を有する。当初おそれはもっと大きかったかもしれないが、時の経過とともに現在では条約が要求する苛酷性の最低基準を下回るといえる点まで小さくなっている。通報者は、未だにスリランカ当局者によって標的とされるだろうという彼の主張を支える説得力ある理由をなんら提示していない。しかし、委員会は、フランス当局によって適正な考慮が払われなかったように見える事実である、通報者の兄弟の失踪に重大な重みを与えた。通報者は、フランスの行政裁判所で兄弟の遺体が誘拐の 5 年後に共同墓所で発見されたと主張したが、この情報は関係する国連の機関には伝えられていなかった。最後に、おそれの状況の存在は、目的地の国での広範な人権侵害の存在から推定することはできない。締約国の主張はスリランカにおける状況の発展について大変示唆的であり、この発展のために欧州人権裁判所は、フランスに対する他の事件をしりぞけている (*J.K. v France (No. 7466/10)*, *B.M. v. France (No. 5562/11)*, *T.T. v. France (No. 8686/13)*)。この状況は、国連の条約機関と欧州人権裁判所との間に不一致があることを示しており、地域機関が特に積極的な保護の分野に関係しているだけにより遺憾なことである⁴²。

4. E.L.A.対フランス (No. 3/2019) 事件強制失踪委員会見解の若干の特徴と課題

本見解は、強制失踪委員会の個人通報に対する実質上 2 番目の見解であり、ノン・ルーフ

⁴¹ Individual opinion of Juan José López Ortega, CED/D/C/19/D/3/2-19, Annex II, pp. 14-15, paras. 3-8.

⁴² Ibid., paras. 9-13.

ルマン原則に関する初めての見解に当たる。国連人権条約におけるノン・ルフールマン原則の運用については、既に拷問等禁止条約第 3 条に関連して、多数の決定及び見解を採択してきており、自由権規約委員会も自由権規約第 7 条に関連して相当数の決定及び見解を採択してきている。これらに次いで、強制失踪条約第 16 条のノン・ルフールマン原則についても、事例の集積が今後行われていくことになるという点で、本見解は、強制失踪委員会による同原則の解釈・適用に最初の方向づけを与えた見解として、分析及び検討に値する見解かと思われる。本稿は、あくまで紹介が目的であるので、その検討は、今後の課題、特に一定の強制失踪委員会での事例の集積を待った上での、他の条約実施機関の解釈適用との比較を踏まえた他日の作業に譲るが、若干気づいた点に言及しておきたい。

まず本件強制失踪委員会見解は、フランスによる通報者のスリランカへの退去強制令の発付が強制失踪条約第 16 条に定める強制失踪の対象とされるおそれがあるにも拘わらず決定されたという理由で、同条項の違反を認定したわけではない。少数反対意見が、見解採択時のスリランカの一般的状況及び LTTE と何らかの関連のある人に対する国の対応及び通報者の個人的状況のいずれをとってもフランスの危険の評価をくつがえす根拠はないと実質的内容に立ち入った判断をしているのに対して、多数意見は、通報者の兄弟の事情及び医療上の証拠類に対するフランスの難民事務所及び庇護裁判所ならびに行政裁判所の評価の仕方が不十分であるという手続上の瑕疵を主要な理由に第 16 条違反を認定している。したがって、勧告も、退去強制それ自体の禁止というよりも、退去強制令発付処分の再審査にとどめられているように思われる。オルテガ委員の反対意見の中には、強制失踪委員会が第 4 審 (?) ではないことへの言及がなされているが、自由権規約委員会では、独自の情報収集能力及び手続を有しない条約実施機関は、事件の事実認定及び国内法の解釈については裁判拒否に該当するような重大な瑕疵がない限り国内裁判所等の権限のある機関が認定した事実及び解釈を尊重するという解釈実行を重ねてきており、これが多数意見にも一定反映されていると思われる。ただし、提出された資料の評価を含めて難民認定又は出入国に関連する機関による危険評価の手続的な客観性、透明性及び十分な理由説明等については厳格さを求める態度を強制失踪委員会も、拷問禁止委員会の先例に依拠しつつ、維持する姿勢が見られる。他方本件において、フランスは、内戦終結後 LTTE 関係者のスリランカへの退去強制が問題になった同種の事例に関する欧州人権裁判所の受理可能性の決定を援用して、フランスの行政機関及び司法機関の判断は、欧州人権裁判所によって欧州人権条約第 3 条に違反しないものと認められていることを援用したが、この主張は受け入れられなかった。勿論、援用された個人申立事件の個別的事情、特に退去強制決定の時点の違い及び内戦終結後のスリランカ情勢の変化と問題となった通報事件の時点の違いも十分に分析される必要があるが、欧州人権裁判所の危険の判断基準と強制失踪委員会さらには国連人権条約実施機関の危険の判断基準との間に齟齬が生じることは可能な限り回避することが望ましいと考えられる。両者の判断の比較検討が必要と思われる。

本件は、ノン・ルフールマン原則の解釈・適用に関連したリスク評価の点だけでなく、個人

通報の受理許容性要件の解釈・適用でも問題を提起している。本件の通報者は、送還先をスリランカとした退去強制令にノン・ルフールマン原則の違反はないと認定した行政裁判所の決定に対する上訴をしていないにも拘わらず、4回の難民認定申請に関連した計10回にわたる迫害のおそれの審査によっても迫害のおそれとなる客観的及び個人的事情を認めなかったフランスの難民事務所、庇護裁判所ならびに行政裁判所の決定からすれば、この判断が覆る可能性が実質上ないという判断によって、行政裁判所の退去強制の決定に対して上訴しても実効的な救済にはならなかったと判断されている。しかし、難民認定手続と退去強制手続は別個の手続であり、前者の手続での迫害、拷問、強制失踪の危険の評価がノン・ルフールマン原則の適用に当たっては、あらためて退去強制命令発付時点又はその実施期限時点でなされなければならないとすれば、退去強制処分に関する裁判所手続についても基本的にはすべての上訴手続が尽くされることが基本であるが、この点についても本件の事情に照らして子細な分析の必要があろう。

スリランカ国籍の人からの難民認定申請及び同国への退去強制令書発付処分は、日本においても現実に発生している事案であり、その見地からも本委員会見解は、各種の検討の素材を提供するものと思われる。