

無国籍者の保護について

滝澤 美佐子

はじめに

20世紀は、人の大量移動の世紀ともいわれる。21世紀を目前とする今もなお、大量の難民・国内避難民や移民が各地に存在している。人の移動が問題となるなかで、ここ数年、「無国籍者 (stateless persons)」の問題が再浮上してきた。

従来から国際法においては、主権国家を法主体とし、個人は法の客体としてのみ登場してきた。個人の地位への国際法の関与は、少数の例外を除いて、間接的である。すなわち、個人が存在する領域において領域国家が保護を与える（属地主義）か、もしくは、個々人が「国籍 (nationality)」を有することを根拠に国籍国が保護を与える（属人主義）かのどちらかである。無国籍者の場合、一般に特定国の国民としての法的資格を得ておらず、国際法上の保護を、特定の国家を介して受ける可能性を失うことになる。たとえば、無国籍者は、居住国において市民権を認められないなど不当な扱いを受けた場合に、国家の外交的保護権に期待することができない。

ここでは、無国籍者の保護について、国際法の立場から問題の所在を紹介し、近々予定されている国際地域研究所の共同研究公表にむけた活動状況の報告を行いたい。

無国籍者問題の再浮上

無国籍者の問題は、自発的に国籍を離脱する場合に生じるほか、自らの意思に基づかずに発生する場合が少なくない。後者のかたちで無国籍の問題が生じる背景には、少なくとも三つの場合を想定することができる。第一は、各国の国籍法の抵触によって無国籍が生じる場合である。第二は、国内立法によって差別的な国籍法が制定される場合である。第三は、国家の分離独立や、領土の変更がある場合である。以上三つの中でも、とりわけ、第二、第三の場合に、大量の無国籍者が生じることがある。そして大量の無国籍者の発生が大規模な人の移動を誘発することも少なくない。

冷戦期は、領土変更の事態が比較的少なく、国際社会において無国籍の問題はごく例外的な問題として見過ごされていた。しかしながら、冷戦終結後の旧ソビエト連邦の崩壊と分裂、旧ユーゴスラビアなど東欧諸国における国家の分裂などは、国籍や市民権に関して複雑な問題を生じさせ、数百万という規模の無国籍者の集団を生み出している。領土変更の問題として、アジアでは、香港返還に伴って無国籍の問題が生じている。その他、アジアにおいては、たとえば、カンボジア、パキスタン、ブータン、ミャンマーなどで、民族紛争を原因として、差別的な国籍法の制定や市民権の剥奪により無国籍の問題が生じている。中東では、「世界最大の無国籍集団」ともいわれる300万人のパレスチナ人の問題の解決が待たれている。さらに、シリアに避難した20万人のクルド人も、シリア当局からの保護を受けず、無国籍状態である。

このように、冷戦後、大規模な無国籍者が出現したことにより、問題が国際的に認識され、昨今、国際的な人道援助機関がこの問題に取り組み始めたのである。

無国籍者と国際法

1948年に国連総会が採択した世界人権宣言の15条では、個人に国籍選択の自由を認めている。しかしながら、これまでの判例や国際法は、国籍の付与は国家の権利として国家主権の範囲内のことがらとしている。また、そもそも国籍は国内法により決定されるもので、国際法は基本的に個人の国籍付与に直接に関与することはない。

第一次世界大戦、第二次世界大戦の後、無国籍の問題が生じ、国際人権条約の一つとして無国籍者の条約が採択されたのは、1950年代の半ばから、60年代にかけてであった。すなわち、無国籍者の地位に関する条約（1954年）と無国籍の削減に関する条約（1961年）である。これらの条約は、難民の地位に関する条約（1951年）の起草と並行して国連の人権委員会や国際法委員会において審議がなされ、難民条約より少し遅れて経済社会理事会の開催した全権会議において採択されている。

無国籍者の地位に関する条約の第1条によれば、無国籍者の定義は、以下のようになっている。すなわち、『「無国籍者」とは、その国の法律の適用によりいずれの国によっても国民と認められない者をいう』のである。ここでいう「無国籍者」は、法律上の無国籍者（*de jure stateless*）が対象であり、事実上の無国籍者（*de facto stateless*）は含まれていないことがしばしば問題とされている。また、無国籍に関する二条約は、十分な実施の規定に欠け、1961年の無国籍の削減に関する条約第11条に国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が暫定的に無国籍者に代わって請求機関として行動する旨が規定されるにとどまっている。締約国数も限られており、1997年末現在、無国籍者の地位に関する条約の締約国は44か国、無国籍の削減に関する条約については僅か19か国という状況である。国籍関連の条項を持つ国際法には、他に、人権関連の条約がある。例えば、市民的政治的権利に関する国際規約、女子差別撤廃条約、人種差別撤廃条約、児童

の権利条約、妻の国籍に関する条約などがそうである。また、地域的な人権条約として、米州人権条約、中央アメリカ難民国際会議協定があり、欧州でも欧州国籍条約の作成が大詰となっている。

保護の現状と今後の課題

無国籍者については、1996年2月に決議50/152において、UNHCRに対して、無国籍者について注意を向けるように勧告がなされ、取り組みが始められたばかりである。難民や国内避難民などと異なり、無国籍者については把握が困難で、統計も十分ではない。無国籍者の保護は、法律上の無国籍者、事実上の無国籍者の双方にとって、今後注意深く対処がなされる必要がある。

無国籍者の保護については、そもそも無国籍者とはなにを基準にして定義されるのか、保護されるべき無国籍者はだれかという問題が存在する。まず、そうした基本問題が検討されなければならない。

さらに、国際法の観点からは、無国籍者の保護について、無国籍者の居住する領域国の責任範囲を明らかにしておく必要がある。現代国際法の規定が、そうした領域国による無国籍者の扱いに関して、どの程度まで意図されているのかについて検討するということである。その際に、国家承継に関する国際法の諸原則、判例、人権諸条約や難民条約との関連が相当にでてくるし、武力紛争という事態が関連するならば、国際人道法の規定についても見ていく必要がある。今後の研究においては、領域国の対応がどこまで国際法上期待されるかを明確にした上で、国際法上、限界のある事例について紹介も行いたい。さらに、実際に問題が生じている事例について、国際法や国際的な人道援助機関が対応する際の課題は何かについて考察していくつもりである。