特集 無国籍

論文

無国籍者地位条約の成立と展開

新垣 修 国際基督教大学(国際法・国際関係論)

key words

無国籍、条約、ハンガリー/statelessness, conventions, Hungary

1. はじめに

17世紀の清教徒革命や名誉革命、18世紀のフランス革命を通じ、主権者は君主から国民に反転し、国民国家体制が形成された。その後は1848年の「諸国民の春」を契機に、また近代化の進展とともに、この体制は欧州に広がっていった。これを内側から支えていたのは、国民国家の構成員間の結束であり、国家への国民の忠誠心であった。そして、この結束や忠誠心の源泉となったのが社会的親和性であり、その確保のため、文化や言語、風習を共有するナショナルな集団の取り込みが実行された。国民国家は、土地に国境線を引いて領域を包摂したように、人々に国籍を与えることで彼らを国民として包摂していった。つまり国籍は、国民国家の構成員と他者の境界を権威的に確定し、ナショナルという抽象を具象に転化する機能を果たした。他方、ナショナルな資格要件を満たさない者は、国籍によって公式に「他者化」され、無国籍となった。このように、国籍はその起源において、国民国家の形成・維持に必須の装置――「ふさわしい者を選ぶ」ことで「その他の者を排除する」ための――であった。そうであるから、誰かを選ぶための国籍と選ばれなかったことを意味する無国籍は、同じ古さの歴史を持つ。

本稿は、このような国籍の生来的性質について語るものではない。しかし、選択の行為と排除の行為の同時性に一定の関心を払いつつ、「無国籍者の地位に関する条約」(以下、無国籍者地位条約)1が1954年に採択されるまでの史的過程を素描したい。その上で、無国籍者地位条約の実施面における最近の展開の一例として、ハンガリーの無国籍者認定制度の概要を説明し、その性質について付言したい。

2. 無国籍者地位条約の成立以前

無国籍者と難民に関する国際的対応の必要が生じ、国際法上の枠組みが芽生えたのは、欧州の地図が大きく塗り替えられた第一次世界大戦後のことである。戦間期は、ロマノフやハプスブルグ、オスマンといった帝国が第一次世界大戦と革命を契機に崩壊し、国家体制が帝国から国民国家に移行する過渡期であった。新国家は人民自決を梃に建設されたが、人種的、言語的、文化的同質性になじまないと判断された民族や、不和・軋轢をもたらすかもしれない集団は、人民の敵と看做された。ナショナリズムが高揚する最中の国家再編と住民編入の過程で彼らは諸国から包摂を拒まれ、無国籍化した。1920年代から1930年代にかけての旧ソビエト連邦、ドイツ、ハンガリー、イタリアでは、国籍を引き剥がすことが、人間を領域から引き離す有効な手だてでもあった。中でも、旧ソビエト連邦からは、国籍を剥奪された者が数十万単位で周辺諸国に流出した2。

やがて彼らは、主権国家体制に脅威を、国際関係に摩擦をもたらす存在とみなされるようになった。安全保障の性質を 孕んだ無国籍者・難民の移動は、諸国が個別には解決できない問題として認識されていった3。無国籍者・難民や出入国 に関する当時の国際協定・条約の締結や国際連盟での取り組みは4、共通の不利益・懸念を解消するための国際レジーム による対応であった。このレジームは、国民国家の枠組みから弾き出された無国籍者・難民に法的地位を与え、彼らをそ の枠組みに再回収することに寄与した。つまり、欧州の主権国家体制や国際秩序の維持に貢献する機能を果たしたのであ る。

さて、当時の国際文書が保護の対象としていたのはロシア人やアルメニア人、トルコ人といった集団であった。そこに 共通する性質は、「外在性」(本国や常居所のある国の外にあること)と「保護の欠如」(国家の保護がないこと)の2点 に集約されよう5。本国から既に逃れ、国籍を奪われたため本国からの保護を期待できない彼らは、無国籍者か難民かと いう厳密な区別を問われることなく同様に対応すべき人々であった。当時、人間の移動について欧州が抱いた危惧は、本 来国家と結合しているべき個人がその紐帯を断たれ、大量に漂流している状態であった。それが、主権国家体制と国際関 係の安定性に動揺を与えると考えられていた。つまり、政治的関心の重心は移動の原因よりも結果の方に置かれたのであ る。それ故、無国籍者と難民は法的に区別されず、両者の概念は混沌としていた。というよりも、結果的状況への対処と いう利害関心からすれば、あえて両者を区別する必要がなかった、と表現する方がより正確であろう。

その後、ナチスによる対ユダヤ人政策の影響と事後的処理のため保護対象者の範囲が関連協定を通じて拡張したものの6、無国籍者と難民の間に厳格な線引きがなされることはなかった。ただし、1930年代から、1951年に「難民の地位に関する条約」(以下、難民条約)が採択されるまでの間、難民概念の一般化が徐々に進行した点には注意を要しよう。その一端であるが、アメリカ合衆国(以下、米国)大統領フランクリン・ルーズベルト(Franklin D. Roosevelt)の呼びかけで実現した1938年のエビアン会議を経て、国際連盟の枠外に創設された政府間難民委員会(Intergovernmental Committee on Refugees)の活動にある変化が現れている。難民概念の脱集団化・個人化が進むと、「在外性」と「保護の欠如」という従来の結果的要素の他、「人種的、政治的、宗教的迫害」という原因の要素が同委員会の保護対象の要件に付加された7。これは後の国際難民機関(International Refugee Organization)憲章や難民条約等における難民の定義にも引き継がれたが、振り返れば、無国籍者との乖離の始まりでもあった。

3. 無国籍者地位条約の成立

(1) 経緯

以上のように、戦間期にあたる国際連盟の時代、無国籍者と難民は同様に対処すべき集団として認識され、法的に区別されることはなかった。しかし第二次世界大戦後、個別の国際条約による括りを経て、国際法上の両者の概念は分離した。この時、法的分化の舞台となったのは国際連合(以下、国連)であった。当時、国連人権委員会は、無国籍者・難民に関する国際的合意が不十分と見ていた。そこで同委員会は、1947年12月、「特に国籍取得が懸案となっていて、いかなる政府からも保護を享受してない者の法的地位、彼らの法的・社会的保護と書類について国連が早期に検討すべき」8と表明することとなった。そこで翌年、国連経済社会理事会は初代国連事務総長トリグブ・リー(Trygve Lie)に対し、無国籍に係る国内法制や国際的合意・条約等に関する研究への着手を求めた。同時に、新条約締結の必要性に関する勧告を経済社会理事会に提出することも要請し、その結果、『無国籍に関する研究』9がまとめられた。この研究は「保護なき者」の様々な態様について検討し、難民と無国籍者を明確に区分するよう提言していた。また、無国籍者の法的地位に関する条約を取り決めるよう提言していた。

これを受け、国連経済社会理事会は1949年8月の第9会期で13カ国の政府代表を任命し、アド・ホック委員会を設置した。同委員会の任務は無国籍者と難民を区別しつつ、条約の改訂・統合の必要を検討し、新条約作成の必要が生ずる場合

にはそれを起草することであった。翌年、アド・ホック委員会がニューヨークで2度開催され、難民条約案とその議定書に位置づけられる無国籍者に関する議定書案が起草された。この会議では、難民の地位と無国籍者の地位に関する諸問題を区別する見方が次第に支配的となった。難民の緊急性を強調する多数意見を背に準備された草案によると、条約の対象となるのは難民であり、同条約では網羅されない無国籍者については議定書で扱う予定になった。この議定書案によると、一定の条約案条文については、必要な変更を加えて(mutatis mutandis)、難民条約案の対象から溢れる無国籍者に適用が及ぶこととなった。

1950年12月の国連総会決議428(V)では、条約及び議定書の完成と調印を目指した全権会議の開催が決められた。これを受け、翌年開催されたジュネーブ外交会議で採択されたのが難民条約である。しかし、無国籍者議定書案の審議については時間切れとなり採択は見送られた。結果的に難民についての条約採択が先行し、別途、無国籍者に関する条約が作成されることとなった。難民条約採択期に至っても難民条約と無国籍者議定書の国際文書としての関係性は維持されたままであったが、人道的・政治的格付けの差はいよいよ決定的となった。

1952年2月開催の国連総会は難民条約採択を歓迎しつつ、しかし無国籍者議定書案についてはここでも時間切れとなって検討は延期された。そこで同年開催の第7会期で総会は、事務総長に対し、議定書の草案を諸国に回覧するよう求めた。これは、難民条約の規定のうちどれが無国籍者にも適用可能か照会するためであった。

1954年9月28日、国連経済社会理事会は、同議定書を検討するための全権特別会議をニューヨークで開催し、32カ国代表(うちオブザーバー5カ国)が参加した。最終的にそこで当初の議定書案は破棄され、難民条約に類似しているが別個の条約が採択された。これが、無国籍者地位条約である。条約第39条に従い、第6番目となったフランスの批准書が事務総長に寄託されてから90日後の1960年6月6日にこの条約は発効した10。

(2) 内容

「手に手を取って同じ道を歩んでいた難民と無国籍者は……やがて別々の道を歩むこととなった」11というのは、難民条約と無国籍条約の間の歴史に関するガイ・グッドウィン-ギル(Guy S. Goodwin-gill)の比喩的表現である。既述したように、両者の進む道は決定的に分かれた。それでは、無国籍者地位条約が適用されるのは誰か。また、彼らには条約上どのような権利が認められるのか。無国籍者地位条約は、前文、一般規定(第1章:第1条~11条)、法律上の地位(第2章:第12条~16条)、賃金を得られる雇用(第3章:第17条~19条)、福祉(第4章:第20条~24条)、行政措置(第5章:第25条~32条)、最終条項(第6章:第33条~42条)から構成される。条約は定義規定として条約対象者である無国籍者の概念を定め、次に実体規定として保護や権利を列挙する。最終条項は手続規定である。

無国籍者地位条約における無国籍者とは、「いずれの国家によってもその法の運用において、国民とみなされない者」(第1条)であり、これは後述するもう一つの無国籍者の概念との対比で、法律上の(de jure)無国籍者の定義と言われる。条約起草段階で国連事務局が提案したこの定義は、常設国際司法裁判所元裁判官のマンレー・ハドソン(Manley Hudson)が、国連国際法委員会「無国籍を含む国籍の研究」特別報告者として提出した第1報告書中の表現12を淵源とする。国際法委員会はこの定義が今では「慣習法の性質を獲得したとすることに疑いの余地はない」13と判断しており、これは無国籍者地位条約が国際法に寄与した最大の功績かもしれない。なお、無国籍を生み出す原因として、国籍法の抵触や領域の委譲、差別などが度々指摘される。これらは事実の現象面の分析であって、条約は無国籍化の原因や場所について法的には何ら限定していない。つまり、何が原因で、どこで無国籍者となったかは、条約上の定義とは無関係の要素である。

条約で採用された無国籍者の定義に対し、法的には国籍を有しているが、国籍国による効果的保護を得られない状態にある者を、事実上の(de facto)無国籍者と言う。事実上の無国籍者は、『無国籍に関する研究』で触れられていたが、結局、条約から外された。その理由はいくつかある。まず、条約起草者達は、全ての事実上の無国籍者が難民条約によっ

て保護されると誤って推定し、無国籍者地位条約への事実上の無国籍者の挿入を余剰と見た。また、彼らは明快な定義を望んでいた。さらに、事実上の無国籍者の条約への導入が、そのような無国籍者であると自認する人々を刺激し、彼らが複数の国籍を確保する事態を条約起草者達が嫌った14。もっとも法律上の無国籍者と事実上の無国籍者の区別は、少なくとも実務上、曖昧になっている。

さて、無国籍者の定義に該当し、かつ第1条第2項の除外条項15に該当しない者については、様々な権利や保護が保障される。ただ、無国籍者地位条約における権利の規定方法には特徴がある。まず、在留国での定着の度合いに応じて諸権利が認められる。定着の度合いは低位から高位に向かう順で、「締約国の管轄下にあるか領域内にいる」、「合法的にいる」、「合法的に在留する」、「常居所を有する」といった段階に分けられる。権利は、定着の度合いが高いほどより多く認められる。低位の段階に置かれる者に保障される権利は、裁判を受ける権利や公の教育の権利、宗教の自由などである。移動の自由や追放からの保護は、合法的に存在する場合において認められる。合法的に在留する者には、結社の権利や社会保障に関する権利が認められ、常居所を有する場合には、著作権の保護や法律扶助などに関する権利も認められる。

次の特徴は、待遇の程度について4つの水準が段階的に設けられている点である。低い水準から高い方に列挙すると、「外国人一般に対して与えられているのと同等の待遇」、「可能な限り有利な待遇であって、いかなる場合にも、同一の事情のもとにある外国人一般に対するものよりも不利でない待遇」、「国民と同等の待遇」、「国民または他の外国人に与えられる待遇にかかわらず、無国籍者に対して与えられるべき待遇」、となる。国民と同等の待遇か、無国籍者に対して必ず与えられるべき待遇に対応する権利は少なくない。例えば、公的救済及び公的援助(第23条)においては、無国籍者は国民と同等の待遇を受ける。最低位の水準については、第7条により16、条約が特段定めていない事柄においても適用される。したがって、ある締約国において、不法在留者であっても一定の権利が国内法上認められるなら、不法に在留する無国籍者にも同一の権利が最低限認められよう。

無国籍者地位条約が難民条約から分岐した歴史から分かるように、両者の構造は酷似している。のみならず、列挙された権利もほぼ同様である。ただし、無国籍者地位条約は難民条約と異なり、ノンルフールマン原則(難民条約第33条)と不法入国による処罰からの保護(難民条約第31条)の規定を欠く。また、就労の権利や結社の権利については、難民条約と比較し低い水準の待遇に設定されている17。

さて、1948年「世界人権宣言」第15条は「国籍を持つ権利」について明記しているが、無国籍者地位条約前文はその冒頭でこの宣言を謳っている。このことからも、戦後の国際人権法の発展期に採択された無国籍者地位条約が、人権系の思潮を少なくとも修辞として汲んでいることがうかがえる。しかしながら、この条約は国際人権条約に備わる履行確保メカニズムを持たない上、国家の権限を浸食しない配慮の上に慎重に設計されている。若干の例を見ておこう。まず条約は無国籍者の認定制度・手続についての規定を持たず、現実には諸国の政策と裁量にこれを委ねている。無国籍者地位条約の目的を達成するために必要な統一的基準が、諸国の実行など通じ発見され、これが徐々に説得力を発揮することで、諸国の政策と裁量が統制を受ける日が来るかもしれない。しかし現在のところ、固有の無国籍者認定制度・手続を有する国は限られ、その国家間でも内容は異なっており、国際基準が確立しているとは言い難い。また無国籍者地位条約には、政治的結社の自由や表現の自由が含まれていない。無国籍者の一般的義務(第2条)が示唆するように、これは、条約が一定の政治的権利より、それを制限する国家の権利を重視したためである。さらに、抜本的解決の方途であろう帰化については、締約国にその促進を求めるにすぎず、より積極的な義務を課してはいない。このように、無国籍者地位条約において、国家の権限は厳重に護られている。

4. 展開

難民条約・無国籍者議定書起草時より、難民の存在感は無国籍者のそれより優位を占めていた。難民条約と無国籍者議定書の同時作成が「時間切れ」のため実現しなかったことは前述したが、そこに難民の無国籍者に対する政治的優先度の

高さを垣間見ることができる。アド・ホック委員会は、「難民問題の緊急性と本分野における国連の責任に鑑み、本委員会はまず難民問題について自ら言及し……難民ではない無国籍者の問題に関してはこれ以降の協議段階に委ねることとする」18と記している。キャロル・バチェラー(Carol A. Batchelor)の言葉を借りれば、条約起草時より「難民にプライオリティが置かれ、無国籍者は、難民と同様の緊急性を喚起する程ではない別個の課題」19として扱われた。

冷戦の時代が続くと、無国籍者と難民に向けられた国際社会の意識の差は歴然となった。1961年「難民の地位に関する議定書」(以下、難民議定書)によって、時間的・地理的制限が撤廃されたことで難民条約が脱欧州化を果たすと、難民現象は難民問題へと普遍的に転化されていった。対照的に、同年の1961年「無国籍の削減に関する条約」(以下、無国籍削減条約)20の追加的採択にもかかわらず、無国籍者という形象は舞台の後景に退き、やがて忘却と描写されるほど国際社会の関心は低下した。無国籍者地位条約と無国籍削減条約(以下、両者を併せて、無国籍条約)の加入国数が低位にとどまった一因は、そこにもあった。国際社会の無関心の度合いは、無国籍条約加入国の数だけではなく、条約実施の質にも反映されている。例えば、無国籍者地位条約上の無国籍者の定義、すなわち国際的保護に「ふさわしい」者の概念や、その認定方法・基準が本格的に探求されることはごく最近までほとんどなかった。実践上の経験と学術上の議論を通じ明確かつ精巧になっていった難民の定義の解釈や認定基準とは、対照的である。

しかし、下級市民層の形成と排除を狙う国家によって国籍を剥ぎ取られた人々や、民族性や宗教性を理由に国家より国籍を与えられない人々は存在する。このような無国籍性と難民性を同時に併せ持つ人々を、難民条約の射程で保護する余地は残されていた。ところが、難民条約による無国籍者の国際的保護という実際の展開は、極めて限られたものであった。難民の地位の認定、つまり、難民として「ふさわしい」者を判断する作業では、無国籍者は国際的保護から排除されていった。この事を検証したケイト・ダーリング(Kate Darling)によると、無国籍者と難民の法的切り離しの歴史は、無国籍者の難民法における保護を矮小化する一因となっている。実際、グレートブリテン及び北アイルランド連合王国(以下、英国)や米国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドにおける慣行を見ると、難民条約における難民の解釈が萎縮する中で、無国籍者は国際人権法や難民法の保護から排除されている。控えめに言っても、難民条約は難民性の証明において、国籍を有する者と比して無国籍者に過重な負担を要求している21、というのである。

他方、1990年代には変化が訪れ、無国籍は、国際社会の舞台で再び脚光を浴びるようになった。まず、国連総会と国連難民高等弁務官(以下、UNHCR)執行委員会が、無国籍を回避する必要を強調した決議や結論を相次いで採択した22。また国際法委員会も国連総会の要請を受け、国家承継の文脈での国籍に再び注意を向けるようになった。さらに米州機構や欧州安全保障協力機構、欧州評議会といった地域機構も、無国籍の課題に取り組んでいる23。

国際機構が無国籍者に対し活発な動きを取るようになったきっかけは、冷戦の終焉であった。冷戦終結後の旧ソビエト連邦、チェコスロバキア、旧ユーゴスラビアの崩壊、新国家の再編によって新たに国籍を必要とする者が急増した24。無国籍者の存在が顕在化するにつれ地域が不安定化する懸念から25、政治的対応が求められるようになったのである26。推計で1千万人を超える数の無国籍者に対し27、近年では無国籍条約のみならず国際人権条約等の文書の関連規定をルールの軸に据え28、UNHCRを中核的機構とする29、無国籍レジームとも言うべき新たな国際レジームが現出しつつある。例えば、無国籍条約の実施手法の開発、国際機構やNGOといったアクター間の連携30が顕著となっている。この分野の研究では、域内協力の強化の他、国連児童基金の積極的関与や国連人権高等弁務官事務所内における無国籍者専門部局開設といった具体的提言も示されている31。さらに議論は、「国籍に対する権利」といった規範面まで展開している。さながら、長く忘れられた無国籍という形象が、失われた時を求めて活性化したかのようである。

このような動きと並行し、近年、無国籍条約への加入国が増えている。同時に今世紀に入ってからは、スペイン、ラトビア共和国、モルドバ共和国、フィリピン共和国(以下、フィリピン)、英国などが相次いで無国籍者認定制度を創設するなど、条約実施面で新たな展開が見られる。難民条約上の保護から無国籍者が排除される傾向も見られる中、このような実施面での新展開は、無国籍者保護においてどのような意味を持つのか。特に、条約の対象として「ふさわしい」者を発見する無国籍者認定制度については、保護・権利享受のための前提として注目しておきたい。

そこで以下では、ハンガリーの無国籍者認定制度の輪郭を描き出し、そこに映る若干の性質を指摘したい。そもそも無国籍者認定制度を確立している国家は少ないが、その中でハンガリーを事例に取り上げる理由は次の3つによる。まず第1に、同国の無国籍者認定制度が成立したのは最近であるが、かといって事例や経験が皆無というほど真新しいわけではない。所謂、無国籍者認定制度の「第2世代」32に属するハンガリーの実践は、無国籍者地位条約実施の新たな展開を探るには適当な素材と考える。第2に、ハンガリーは英国やフィリピンなどと同様に、認定のための特別法や明確な手続枠組みを用意しており、無国籍者地位条約下での法制度的展開の確認に適している。最後に、外部との関係性において、無国籍者地位条約の新展開を示唆するような動向も散見される。ハンガリーの実践は外部から一定の評価を受け33、他国の実施体制確立過程で参照されるなど34、一種の波及力を備えている。

5. ハンガリーの無国籍者認定制度

(1) 概要

かつて社会主義圏の一員であったハンガリーでは、冷戦終結後に再編された諸国のように無国籍が政治課題として顕在化したわけではなかった。しかし冷戦の終焉は異なる形で、ハンガリーの無国籍への対応に変化をもたらした。同国は当時より法の支配の確立を志向し始め、憲法を改正して国籍剥奪の禁止を定めるとともに、かつて国籍を恣意的に剥奪された国外在住者の国籍の回復を図った。同時に、無国籍者地位条約(2001年)、1997年「国籍に関する欧州条約」(2007年)、無国籍削減条約(2009年)などに相次いで加入した。

血統主義に基づく国籍法を有するハンガリーは、これら国際条約を国内法体系に受容する過程で、2007年に関連国内法の改正を実施し、無国籍者認定手続や無国籍者の法的地位・保護を詳細に定めた。それが、「外国人入国在留法」の一部である35。このうち、無国籍者認定制度は2007年7月1日より施行されている。ハンガリーの無国籍者認定制度は庇護法ではなく移民法の系に属し、制度上、難民認定とは別個のものである36。ハンガリー政府関係者によると国内法上の無国籍者の定義は無国籍者地位条約第1条(1)のそれと同一であるが37、UNHCR現地事務所は若干の差異を指摘している38。

認定の実施主体は、内務省下部組織の移民・国籍事務所(Office of Immigration and Nationality:以下、OIN)である。無国籍者の地位の申請は、OINの7つの地方局窓口にて書面ないし口頭で受理される。書面については規定の書式はない。例えば、白紙に申請の意思などを書き込み、それを提出しても正式な申請として受理される。また口頭での申請については、OINはそれを書面で記録しなければならない。以上は、無国籍者が置かれる特殊な環境に配慮した対応である。また外国人入国在留法上の手続において、ある者が無国籍者である可能性が生じた場合、政府関係者は、当該個人に対し、無国籍者の地位の申請の可能性を告知しなければならない。併せて、無国籍者の地位に関連する権利と義務も告知しなければならない。対して、申請者には身元開示や証拠提出などの協力義務が発生する。

認定のための聴取り調査は2段階に分かれる。第1段階は準備的聴取りであり、申請者に権利・義務の内容が伝えられた後、身元や職業を含む基礎的データ収集に主眼が置かれた聴取りがなされる。その際、婚姻等の個人的身分や常居所、ハンガリー国内の宿泊所といった基本的な事柄が聴取される。申請者は、第2段階の詳細な聴取りで申請理由を開示し、関連する証拠やその他資料を提出しなければならない。聴取りでは、申請者は母国語の使用が認められ通訳が用意されるが、その利用は無料である。また、申請者には法律扶助へのアクセスが認められる。さらに申請者の代理人は聴取りに同席し、質問を行うとともに見解を述べることが認められる。同伴者のいない未成年者については、本件での後見人が指名される。

以上の手続や権利・義務を制定した目的は、無国籍性の証明に尽きる。しかし、「国籍がない」という消極性の証明は 困難であり、全諸国に係る無国籍性の証明を申請者に求めるのは理不尽である。そこで申請者は、利害国についてのみ無 国籍性を証明するか、実証(substantiate)すれば足る。ここで言う利害国とは、出生国やかつて居住あるいは定住して いた国、家族・両親の国籍国である。

この手続を通じ立証責任を一義的に負うのは申請者である。とは言っても、申請者の立証責任は、事実認定における他者の関与によって実務上調整される。OINは自ら、利害国の国籍法や外国使節を通じて入手できる情報を収集する。その際、UNHCR事務所も情報収集などに協力する。証拠収集などにおけるOINやUNHCR事務所の関与により、申請者が負う立証責任の重さを実質的に軽減することが制度上の企図である。

無国籍者の地位の認定・不認定の決定は、原則として2カ月以内に下される。認定の場合、人道目的のための在留許可が認められ、身分証明書や旅行証明書が与えられる。また、無国籍者地位条約上の権利を網羅する権利が保障される。不認定の場合に、行政手続上の再審査は用意されていない。一方、司法的救済の道は開かれ、無国籍者認定事案について排他的管轄権を有するメトロポリタン行政・労働裁判所(在ブダペスト)は、その判決によって行政決定を覆すか、これを差し戻すことができる。なお、特別な事案については、最高裁判所に審査を求めることができる。

UNHCR事務所は、聴取りを含む認定手続に参加し、自らの見解を開示すことができる。また既述したように、証拠収集を含む行政的支援を提供することができる。さらに、申請記録簿を閲覧し、行政及び司法の決定の複写を共有できる39。

(2) 制度の性質

行政手続での認定率は年度により異なるものの、ハンガリーの政府担当者によると概ね55パーセントから60パーセント程度である40。ただし、2007年7月1日から2014年8月1日までの約7年間にわたる申請数総計は210件程度にとどまり、ここで示したのはその申請総数内での認定率である。この数をどう見るかであるが、現地NGO関係者によると、「申請数は非常に少ない」41。ハンガリーの認定制度は、無国籍者の実態に則した緩やかな立証法を明示に採用するなど、「最善の模範」であり「最も洗練された無国籍者認定手続の枠組み」42と表現される。それにもかかわらず、申請者数がさほど多くないのはなぜか。その一因は、制度がその設計段階で予め括弧付きの無国籍者のみを想定していて、彼らの処遇にその機能を制約している点にある。つまりハンガリーの認定制度は、無国籍者地位条約に本来ない除外条項を国内法に新たに付加することで、無国籍者の地位の申請を抑止している。付加された除外条項とは、特定の無国籍者を選び取り、その他の無国籍者を排除する規定である。

具体的には2つある。まず、無国籍者の地位の認定を受けるために自らの国籍を意図的に放棄した者は、条約の適用から除外される。これは、無国籍者地位条約第1条第2項に追加される条項として明示に外国人入国在留法に定められている43。この背景には、他国の国籍を取得する以前に自国の国籍の放棄を許容する国家があることへの懸念があった44。つまり、「国籍ショッピング」(nationality shopping)を意図したような申請を抑止するのがその立法趣旨であった。

次に、ハンガリーの制度は、合法に在留する者のみに認定の申請を許す。これは申請条件としての合法的在留の要請であり、事実上の除外条項の創設である。不法に入国した移民や不法在留者の、無国籍者認定制度からの締め出しを明記することで、追放や在留延長のみを意図した申請の濫用を防ぐのがその目的である。したがって法的には、不法在留者の申請は受理されない45。これについては、無国籍者地位条約第1条の留保を禁止している第38条第1項と両立しないとの批判があり、また違法性を示唆する判決もある。実際、旅行書類を有さないことは無国籍者の一つの特徴でもあり、その結果、彼らが不法に入国し在留する可能性は十分あり得る。以上にもかかわらず、ハンガリーの行政慣行に大きな変更はない46。

上記の除外条項を新設したことで、無国籍者の地位を認められる者の対象は現実的に絞られている。彼らのほとんどは、旧ユーゴスラビアや旧ソビエト連邦、パレスチナ出身者である。前者2地域の出身者は過去にハンガリーに移住し、既に数年から数十年にわたり同国で生活を営んでいて、長期在留許可まで得ていた。しかし国家承継で国籍を喪失したため旅券や旅行証明書を更新できず、そのうち在留許可を失ってしまう事態が危惧されていた。一方、パレスチナ出身者は、査証で合法的に入国したものの長期在留許可を有さない者であった47。以上の背景を持つ彼らは、「選ばれた」無国籍者

の要件を満たし、条約上の保護と権利を保障される。合法的在留者限定の無国籍者認定制度は、他面において、彼らの在 留身分の継続と安定を図る効果を持ち、ハンガリー国内の移民管理に補完的に寄与してきたとも言えよう。

6. おわりに

無国籍をめぐる国際法の歴史は、「ふさわしい者を選択する」行為と「その他の者を排除する」行為の宿命的同時性を示しているように思える。戦間期、国民国家からその構成員としての包摂を拒まれた人々は、難民か無国籍者かを問われることなく、同一集団に属するものと認識されていた。しかし第二次世界大戦後、国際社会は、難民と無国籍者を法的に区分しつつ、人道的・政治的優先順位を前者に置くようになった。対して無国籍者は無国籍者地位条約によって法的に括られることとなったが、その存在感は難民条約と比較して格段に劣るものであった。国際社会は、保護の主な対象として難民をまず優先的に選び取ることで、無国籍者をその関心から追い払ったのである。たしかに冷戦終結以降、無国籍者地位条約の実施面で新たな展開を見せるようになった。しかしこの条約は、これまで排除されてきた無国籍者を救済するものなのか。ハンガリーの例を見る限り、その評価には慎重でなければならない。同国の無国籍者認定制度では、新たな「ふさわしさ」の基準に沿った新たな無国籍者概念が構成され、新たな誰かが選択されている。その他の無国籍者は、この認定制度によって再び拒まれることになる。そして、移民管理政策の補完を担うこのような国家実行は、無国籍者地位条約の条約履行機能の脆弱性と国家の権限保全に配慮しつつ形成された同条約の歴史に鑑みれば、とりたてて奇異な結果ではないのかもしれない。

我々は、選択と排除のアポリアを自覚しつつ、これを乗り越える方途を、あくまで主権国家を基礎とした現行制度内で 模索すべきなのか。あるいは、「国籍への権利」の対極に位置する「国籍からの自由」を標に、全く新しい世界の構想を 希求すべきなのか。無国籍は、国家と人間の関係が揺らぐ時代に、極めて困難だが重要な問いを投げかけているようであ る。

*本稿は、日本学術振興会科学研究費助成「無国籍者への国際的対応:国際レジームからの理論的・実践的研究」(基盤研究C・研究課題番号:26380214)の成果の一部である。

- 1 2014年9月1日現在の加入国数は82カ国。The United Nations Treaty Collection, "Convention relating to the Status of Stateless Persons" [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=V~3&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en].
- 2 Marrus, M. R., The Unwanted: European Refugees from the First World War Through the Cold War, 1985, Ch. 2, 3; Uehling, G., "Is There 'Refuge' in the Refugee Category?" in Krulfeld, R. M., and MacDonald, J. L., eds., Powers, Ethics and Human Rights: Anthropological Studies of Refugee Research and Action, 1998, p. 124.
- 3 例えば以下を参照。Loescher, G., The UNHCR and World Politics: A Perilous Path, 2001, p. 24; Rürup, M., "Lives in Limbo: Statelessness After Two Word" [http://www.ghi-dc.org/files/publications/bulletin/bu049/bu49_113.pdf], p. 123.
- 4 1922年「ロシア難民に対する身分証明書の発給に関する取決」、1926年「難民の渡航における身分証明書の発給に関する取決」、1928年「ナンセン 証明書の適用をアッシリア人・トルコ人等に拡大する取決」といったアド・ホックな協定や、ナンセン国際難民事務所が締結に向けて尽力した1933年 「難民の国際的地位に関する条約」が挙げられよう。
- 5 Batchelor, C. A., "Stateless Persons: Some Gaps in International Protection," International Journal of Refugee Law, 7(2), 1995, pp. 239-240.
- 6 この時期の国際文書には、1936年「ドイツからの難民の地位に関する暫定取決」や1938年「ドイツからの難民の地位に関する条約」が含まれる。また 1939年「議定書」により、 オーストリア難民も国際的保護対象となった。
- 7 Batchelor, op. cit. supra note 5, p. 240.

- 8 UN Document E/600, para. 46.
- 9 The United Nations, A Study of Statelessness (E/1112 and Add. 1, 1949).
- 10 無国籍者地位条約の起草過程については主に次を参照。Robinson, N., "Convention Relating to the Status of Stateless Persons: Its History and Interpretation," 1955, reprinted by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees [http://www.refworld.org/docid/4785f03d2.html]; Weis, P., "The Convention Relating to the Status of Stateless Persons," International and Comparative Law Quarterly, 10, 1961, pp. 255-257.
- 11 Quoted in Batchelor, op. cit. supra note 7, p. 239.
- 12 Document A/CN.4/50, Report on Nationality, Including Statelessness, 1952, p. 17.
- 13 International Law Commission, Draft Article on Diplomatic Protection with commentaries, 2006 [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_8_2006.pdf].
- 14 Weissbrodt, D., The Human Rights of Non-citizens, 2008, pp.85-86; Batchelor, C. A., "Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status," International Journal of Refugee Law, 1998, 10 (1/2), p. 172.
- 15 例えば、UNHCR以外の国連の機関の保護または援助を現に受けている者や平和に対する罪、戦争犯罪または人道に対する罪を犯した者、居住国への 入国が許可される前に居住国の外で重大な犯罪(政治的犯罪を除く)を行った者、国連の目的及び原則に反する行為を行った者、などである。
- 16 第7条は、「……締約国は無国籍者に対して、一般に外国人に与える待遇と同一の待遇を与えなければならない」と定める。
- 17 無国籍者地位条約の内容については次を参照。Robinson, op. cit. supra note 10, p. 6; Weis, op. cit. note 10, pp. 257-264; UNHCR "Guidelines on Statelessness No.3: The Status of Stateless Persons at the National Level." 2012.
- 18 UN doc. E/1618 and Corr. 1 (17 February 1950) 120.
- 19 Batchelor, 1995, op. cit. supra note 7, p. 243.
- 20 同条約についての本格審議は1951年に始まり、1961年8月30日に採択された。10年以上の交渉を経て成立した無国籍削減条約の主眼は、将来の無国籍の防止に置かれ、これにより無国籍の削減を図ろうとするものである。同条約は前文と条文21カ条で構成され、主たる実体規定のうち第1条から第4条は出生・子どもについて、第5条から第9条は国籍の喪失や剥奪について、第10条は領域の委譲の際の無国籍について定める。本稿執筆時の加入国数60カ国である。
- 21 Darling, K., "Protection of Stateless Persons in International Asylum and Refugee Law," International Journal of Refugee Law, 2009, 21(4).
- 22 See, for example, 1995 Conclusion No. 78 (XLVI).
- 23 Batchelor, 1998, op. cit. supra note 7, p. 158.
- 24 Weissbrodt, D. and Collins, C., "The Human Rights of Stateless Persons," Human Rights Quarterly, 28, 2006, p. 261.
- 25 Ibid., p.275. 阿部浩己「無国籍の情景――国際法の視座、日本の課題」 [http://www.unhcr.org/4ce643ac9.html] 6~7頁。
- 26 Batchelor, op. cit. supra note 7 pp.157-158. Sawyer, C., "Stateless in Europe: Legal Aspects of de jure and de facto Statelessness in the European Union" in Sawyer, C. and Blitz, B. K., eds., Statelessness in the European Union: Displaced, Undocumented, Unwanted, 2011, p. 89.
- 27 UNHCR "Stateless People Figure" [http://www.unhcr.org/pages/49c3646c26.html].
- 28 例えば、「世界人権宣言」(1948年)第15条、「あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約」(1965年)第5条、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」(1966年)第24条、「女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」(1979年)第9条、「子どもの権利に関する条約」(1989年)第7条。
- 29 無国籍削減条約第11条は、利益を主張する者の請求を審査し、管轄省庁にそれを提出するための援助を行う組織を国連機構内に設置することを予定している。これを満たすべく、国連総会が決議を通じUNHCRの任務を拡張したことで、この条約において定められた者がUNHCR事務所の活動対象に含まれるようになった。
- 30 Sawyer, op. cit. supra note 26, pp. 89-93.
- 31 Goldston, J., "Holes in the Rights Framework: Racial Discrimination, Citizenship, and the Rights of Noncitizens," Ethics & International Affairs, 20(3), 2006, pp. 342-343; Weissbrodt and Collins, op. cit. supra note 24, pp. 275-276.

- 32 European Network on Statelessness, "Statelessness: Determination and the Protection Status of Stateless Persons," 2013 [http://www.refworld.org/pdfid/53162a2f4.pdf], p. 7.
- 33 例えばUNHCR事務所は、無国籍条約未加入国に対し加入を促す際、ハンガリーの実践を「優れた慣行」(good practice)として戦略的に活用している。UNHCR, "Statelessness management: Hungary," 2014, p. 2.
- 34 ハンガリーの経験は、他国からの調査団の受入れや国際フォーラムの場を通じ、他国に共有されている。Interview with Tamás Molnár, Head of Unit for Migration, Asylum and Border Management, Department of EU Cooperation, Minister of Interior (the author, Budapest, 21 August 2014).
- 35 その主要箇所は次である。Act No. II of 2007 on the entry and stay of third-country nationals (Aliens Act), Chapter VIII, Articles 76-86. その他の関連法令・施行令は以下である。Government Decree No.114/2007, Chapter VIII, Articles 159-169. Act No.CXL of 2004; Decree of the Minister of Justice and Law Enforcement No.28/2007.
- 36 ただし同一人物が庇護申請を行った場合には、無国籍制度は停止される。すなわち、難民認定制度の方が優先順位は高い。Interview with Tamás Molnár, Head of Unit for Migration, Asylum and Border Management, Department of EU Cooperation, Minister of Interior (the author, Budapest, 21 August 2014).
- 37 Molnár, T., "Statelessness Determination Procedure in Hungary," Asiel & migrantenrecht, 4(5/6), 2013, pp. 272-273.
- 38 無国籍者地位条約第1条における「運用」(the operation of)という文言が国内法では欠けている。Interview with Agnes Ambrus, Head of Hungary Unit, UNHCR Regional Representation for Central Europe (the author, Budapest, 21 August 2014).
- 39 ハンガリーの無国籍者認定制度の概要については以下の情報に基づく。Gyulai, G., "Statelessness in Hungary: The Protection of Stateless Persons and the Prevention and Reduction of Statelessness", 2010 [http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4d6d26972.pdf]; Molnár, op. cit. Interview with Agnes Ambrus, Head of Hungary Unit, UNHCR Regional Representation for Central Europe (the author, Budapest, 21 August 2014); Interview with Tamás Molnár, Head of Unit for Migration, Asylum and Border Management, Department of EU Cooperation, Minister of Interior (the author, Budapest, 21 August 2014); Interview with Bernadett Tóth, the Office of Immigration and Nationality (the author, Budapest, 21 August 2014).
- 40 Interview with Tamás Molnár, Head of Unit for Migration, Asylum and Border Management, Department of EU Cooperation, Minister of Interior (the author, Budapest, 21 August 2014). なお、司法決定での認定率は10パーセント未満という。
- 41 Gyulai, G., "Statelessness in the EU Framework for International Protection," European Journal of Migration Law, 14, 2012, p. 292.
- 42 Ibid.
- 43 Article 78 (1) of Act No. II of 2007 on the entry and stay of third-country nationals.
- 44 Molnár, op. cit. supra note 37, p. 274.
- 45 実務上申請が受理されることはあっても、認定された例はない。Interview with Bernadett Tóth, the Office of Immigration and Nationality (the author, Budapest, 21 August 2014).
- 46 Gyulai, op. cit. supra note 39, pp. 16-17; Interview with Tamás Molnár, Head of Unit for Migration, Asylum and Border Management, Department of EU Cooperation, Minister of Interior (the author, Budapest, 21 August 2014).
- 47 Molnár, op. cit. supra note 37, p. 273.