

特集 無国籍

報告

無国籍に関するUNHCR新ハンドブック・ガイドライン等の解説

金児真依¹ UNHCR駐日事務所

key words

無国籍者の保護に関するハンドブック、無国籍に関するUNHCRガイドライン、無国籍に関する専門家会合／UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons, UNHCR Guidelines on Statelessness, Expert Meetings on Statelessness

1. はじめに

本稿では、まず無国籍に関する近年のUNHCRの取り組みについて概観し、2010年から開催されてきた専門家会合とその結論、2012年に発行された無国籍に関する諸ガイドライン及びそれを受けた2014年の「無国籍者の保護に関するハンドブック」の概要を解説したあと、今後のこれらの指針の日本での活用や無国籍へのUNHCRの取り組み方針について簡単に言及したい。

2. UNHCRによる無国籍への対応の強化

無国籍者の保護と無国籍の防止削減に特化した国際的な条約である1954年の「無国籍者の地位に関する条約」（以下、無国籍者条約）と1961年の「無国籍の削減に関する条約」（以下、無国籍削減条約）の採択から最初の数十年というもの、無国籍に関する国際的な関心は、難民問題に対するそれに比べてみても十分でなかった。90年代の旧ソ連や旧ユーゴスラビアの崩壊等に伴い、国家承継等による無国籍問題が注目を集めはじめると、同問題についての国際社会の関心は徐々に高まっていった²。

一方、UNHCRの無国籍に対応する任務も年々拡大してきた。まず1974年の国連総会決議3274 (XXIV)と1976年の同決議31/36によって無国籍削減条約の第11条に基づき、無国籍防止・削減措置の適用を求める者が適当な国家機関に申請をするための援助をする役割がUNHCRに委ねられることとなった。それ以来、国連総会決議49/169 (1994) および50/152 (1995) 等によって任務は拡がり、現在では、この任務については上記二条約の締約国に限らず全世界に至る。2006年に採択されたUNHCR執行委員会結論第106号（国連総会決議61/137 (2006) によって承認）では、UNHCRの活動は、無国籍の①把握、②防止、③削減、および無国籍者の④保護という4つの側面に整理されている。政府や他の国連機関、市民社会などと協力し、法改正や無国籍認定手続きの設置等、包括的な支援に力を入れてきている。

UNHCRはまた、2011年に迎えることとなった無国籍削減条約の採択50周年、そして本年（2014年）の無国籍者条約の採択60周年に向け、無国籍への取り組みを強化してきた。その結果、難民条約等に比べても少数に留まっていた2つの無国籍条約の締約国は一気に増えている。条約新規加入のためにUNHCRが実施したキャンペーンにより、2011年より2014年7月現在まで、無国籍者条約の締約国は65カ国から82カ国に、無国籍削減条約のそれは37カ国から60カ国に増えてい

る。

その中で、UNHCRは無国籍者の保護や無国籍の防止・削減についての国際的な法的枠組みの強化にも力を入れてきている。日本でもよく知られているように、難民条約の解釈・運用、特に難民認定と保護における基準については、UNHCRの難民条約の実施監督責務に基づき、様々な指針が何十年も前から発行されている。日本でも活用されている『難民認定基準ハンドブック』³は1979年初版が発行されたものであるうえ、それを補完する国際保護に関するガイドラインや、難民認定の手續基準等についても、数えきれないほどの文書が発行されている。それに比べて、無国籍者についてはどうか。実は、最近までほとんどといっていいほど同様の包括的な指針が存在せず、無国籍者二条約の締約国、無国籍の認定手続きを持っている国の実務にも各国ばらつきがあった。その空白を埋めるため、UNHCRは2010年から2013年にかけて、2つの無国籍条約の解釈と運用に関する一連の専門家会合を開催した。専門家会合には、各国政府の無国籍認定・保護機関等の勤務経験者、NGO、司法関係者、学者、法律家、国際機関職員等が日本を含め各国から集まった⁴。

第1回目のプラトーでの会合では、国際法上の「無国籍者」の概念について、第2回のジュネーブ会合では、無国籍の認定手続きと無国籍者の地位に関して、第3回のダカル会合では、子どもの無国籍の防止について、第4回のチュニス会合では国籍の喪失や剥奪から生じる無国籍の防止について意見が交わされた。これらの成果は、参加者の大方の見解を反映したものとして、4つの「概括的結論」としてまとめられている（それぞれ「プラトー結論」「ジュネーブ結論」等と呼ぶ）⁵。これらの「結論」等をもとに、2012年に発行されたのが、無国籍に関しての4つのUNHCRの「ガイドライン」である。第1ガイドラインは無国籍者の要件、第2は無国籍者認定手続き、第3は国内での無国籍者の地位、第4は子どもの国籍取得の権利保障について⁶それぞれ扱ったものである。これらのうち、ひとまず無国籍者条約に関連する第1から第3ガイドライン⁷を最小限の加筆修正をしたうえで一つにまとめたものが、2014年に『無国籍者の保護に関するUNHCRハンドブック』（以下「ハンドブック」）として発行された⁸。以下、このハンドブック、そして無国籍者削減条約に関連する第4ガイドライン、そしてまだガイドライン化されていないチュニス結論のキーポイントを、特に日本の文脈で関連性の高いと思われる点を中心に簡単に見ていきたい。

3. プラトー結論とハンドブックの第1要素： 無国籍者の要件の解釈・運用について

(1) 「無国籍者」の要件の解釈について

無国籍者条約の第1条1項では、無国籍者の要件として「いずれの国家によってもその法の運用において国民として認められていない者」と規定されている。ハンドブックでは、無国籍者条約の趣旨と目的⁹に従い、国籍を実際に持っている者についてはそれを尊重しつつ、無国籍者の要件については完全かつ包含的な解釈がなされるべきとの方針が示されている¹⁰。例えば、「法」は議会によって制定される法律だけでなく、政令、省令、規則、命令、判例、（適切な場合には）慣行や実務も含むものであり¹¹、さらに実際の運用によって法が実質的に変容している場合はその内容を「法」として考えるべきとしている¹²。同様に、ハンドブックでは、ある者が国民か無国籍かどうかを見極める際に一番重要なのは法令に文字通り何と書いてあるかではなく、当該国の権限ある当局（competent authorities）による「認識」であることも強調している¹³。また、国籍を将来取得できる見込みがあっても、無国籍者としての認定に重要なのは「現在」国籍を持っているかであるという点も特記してある¹⁴。この点、難民実務に携わる者としては、何かと「将来」の見込みに重きを置きがちなので、注意したい。ただし、国籍を迅速かつ羈束的・形式的な手続きを踏むことで取得が可能な者と、それができない者とでは、無国籍と認定された後の扱いが違ってしかるべきであることも付記されている。その他、ハンドブックでは、当該国の国籍の取得・喪失が「自動的」か、「非自動的」か¹⁵を区別しつつ、権限ある当局による「認識」を判断する証拠が無い場合の評価の仕方や、錯誤・不正によって取得された国籍や国籍を証明する文書についての考え方等、無国籍性を審査する際の注意点が細かく記されている。

(2) 事実上の無国籍者の「定義」の変遷について

このように、無国籍の要件を解釈する上で法令の文言ではなくその運用や当局の現在の認識が強調される背景のひとつには、以前は、無国籍者条約上の無国籍者を「法律上の無国籍者（de jure stateless persons）」とした上で、それに対比して用いられた「事実上の無国籍者（de facto stateless persons）」という概念¹⁶がその定義もはっきりしないまま年々広がっていき、結果前者が狭く解釈される傾向があったことがあげられよう。2010年以前に発表された無国籍に関する様々な文書の中では、「事実上の無国籍」について「（法形式上はいずれかの国籍を持っているが）その国籍が効果的でない者」、「国籍に付随する権利を享受できない者」、または「国籍を立証できない者」「国籍を保持していることを立証するのが困難な者」「法律上の無国籍であると証明できない者」というように、様々な形で「定義」が変容していった¹⁷。それに関連して、「法律上の無国籍」の要件も、単に「法律の適用によって自動的にまたは個別の決定によって国籍を付与されていない者」というような説明がなされることが多く¹⁸、その結果法令の文言からその者が無国籍であることが明らかでないかぎり、「無国籍者」と認定しないような実務に少なからずつながっていった。実際、プラトー結論でも、過去に無国籍であるのにそのように認められず、「事実上の無国籍」と分類されていた人々が居たことが指摘されており、「ある者が法律上の無国籍ではなく事実上の無国籍であると結論付ける際には殊更慎重を期すべき」ことが推奨されている¹⁹。

このような状況に鑑み、プラトー会合の背景文書のなかで、UNHCRは事実上の無国籍の「定義」の変遷とあるべき姿を整理した。その背景文書を執筆したマッセイ（Massey）は、上記言及した「国籍に付随する権利が享受できない」という古い定義は妥当でないとし、その理由として、「どの権利がどの程度」侵害されていけばいいのか、その権利侵害について国内の救済措置を使い果たす必要があるのかという疑問は解決できるものではないこと等を挙げている。一方、「国籍を立証できない」という定義については、国籍が不明であるという状況は過渡的なものであって、国籍の認定手続きを経て最終的に立証できないのであれば無国籍であろうし、国民と認められれば国民（例外的な場合のみ事実上の無国籍となる）であるので、これも「事実上の無国籍」の定義としては相当でない旨述べている。

これらの整理プロセスを経てプラトー会合で意見が交わされた結果、「事実上の無国籍」について大方の合意が得られた定義としては、「自身の国籍国の外にあり、その国籍国の保護が受けられない、または正当な理由から保護を受けることを望まない者」というものである。この場合の保護とは、国籍国への帰国も含む外交的・領事的保護や支援を意味している²⁰。いずれにせよ、「事実上の無国籍」は特定の条約によって保護される対象としての正式な概念ではないために、プラトー結論等では、「事実上の無国籍者」という概念を不必要に使用せず、無国籍者である者については確実にそのように認定されるような解釈運用がなされるべきとされている²¹。また、例えば学者であるワース（Waas）等も、無国籍が正しく解釈運用されることこそ重要であって、「法的な効果の発生しない『事実上の無国籍』（略）という概念を無国籍の一種であるかのように使用し続けるのは非生産的である」とを指摘しており、この点は今後更なる議論が有用であろう²²。その結果、無国籍者条約上の無国籍者について以前は多用されていた「法律上の無国籍」という用語も、条約上の文言にも存在しない上、要件の解釈が不必要に狭くなるおそれもあるため、単に「無国籍」と言及しようというのが、近年の傾向である。さて、それでは法的な枠組みが無い中で（難民以外の）事実上の無国籍の者をUNHCRはどこまで保護・支援するかという問題が浮上するが、これは主に無国籍を防止するというUNHCRの任務に鑑み都度決定されるとする。その上で、2世代以上事実上の無国籍の状態が継続した場合、法律上の無国籍につながる場合もあると併せて指摘されている²³。

(3) 国籍未認定者について

また、ハンドブックでは直接扱われていないものの、「国籍未認定（undetermined nationality）」という用語は、マッセイも触れているようにブラトー会合での整理以前は「事実上の無国籍」の概念に包含されることもあった用語であるので、混乱を防ぐため簡単に触れておきたい。UNHCR執行委員会結論第106号ではこの国籍未認定者について言及があり、その把握に努めるように勧告されている。一部の国では、「国籍不明（unknown）」「国籍調査中（under investigation）」と同義で使われているが、ひとまずの調査を経ても、ある者が国籍を有すのか、無国籍なのかが「いまだ判明していない」際に使われる。とはいえ、人は「国籍を持っている」か「持っていない＝無国籍」かという2つの状態しか最終的には無いのであるから、このような呼び方は、あくまで過渡的な措置であり、必要最小限の期間のみ用いられ、国籍の確認または無国籍の認定が速やかになされるべきである²⁴。いまだ国籍・無国籍の立証がなされていないのであれば、将来的に国民として認められない危険を考慮して、UNHCRとしては、主に無国籍の防止の観点から国籍未認定者の支援に取り組むことがある²⁵。

4. ハンドブック第2要素：無国籍者の認定手続きについて

次に、ハンドブックは無国籍者の認定手続きの意義について確認した上で²⁶、無国籍者の認定手続きの適正と効率を確保するための手続き的保障を定めている。個別インタビューや独立した機関による不服審査の機会の確保、退去強制手続きの停止、法律相談や支援の確保、守秘義務等、その内容の多くは、難民認定において推奨されている基準と同様である。また、無国籍認定とは、事実認定と法の解釈・適用を伴う作業であるところ、立証の責任（burden of proof）²⁷については、難民認定審査同様、原則的に申請者と審査機関とが共有・分担し、事実の立証のための証拠の収集に協力し合うべきとされている。また、物的な証拠を提出するのがしばしば難しいことも考慮して審査がなされるべきとされる²⁸。更に、国籍が「無い」ことの証明が難しいこと、誤って不認定にした場合の結果の重さに鑑みて、「無国籍者である」と認定する際の立証基準または証明度（standard of proof）については、「合理的な程度（to a reasonable degree）」が適当とされている²⁹。もし過度な立証基準を設け、例えば関連国政府から「国民ではない」と書かれた文書を入手する等しない限り無国籍であることにつき証明があったとは認められないとするのであれば、多くの無国籍者が認定されなくなるであろうことは想像に難くないと思われる。

5. ハンドブック第3要素：無国籍者の地位について

ハンドブックはまた、無国籍者、または無国籍としての認定を希望している者の国内における権利についても解説している。まず、無国籍認定の「宣言的性格」が説明されており、無国籍認定がその者を無国籍者とするのではなく、無国籍者の要件を満たした時からその者は無国籍であって、その者の認定は確認行為であるという旨が強調されている。そのため、難民条約上の権利の考え方と同様、無国籍条約に規定された権利も無国籍者と認定された者に限定されるものではなく、無国籍認定を待っている者にも適用され、その者の滞在国における「定着の度合い（degree of attachment）」によって、付与される権利が区別されているとする³⁰。締約国の管轄下にある³¹、締約国の領域にいる³²、合法的³³にいる³⁴、合法的に滞在する³⁵、常居所を有する³⁶と漸進的に権利が増えていくというものである。また、ハンドブックには、無国籍者条約を締結していない国における無国籍者の扱いについても触れており、身分証明書や旅行証明書の発行などの実践が期待されるほか、恣意的拘禁からの保護など国際人権諸条約に則って取り扱われるべきとされている。

6. 子どもの国籍取得の権利保障についての ガイドラインについて

無国籍者条約に関係する第1から第3ガイドライン（ハンドブックに集約）とは違い、第4ガイドラインは、無国籍削減条約に関連するものである。同条約は無国籍の防止・削減を目的として国籍の取得、離脱、喪失及び剥奪に関する規則を定めているが、本ガイドラインは、第1条から第4条の主として子どもによる国籍取得に関する規定の解釈・運用の指針を提供するものである。日本に特に関連の高い規定を述べると、第1条第1項では、締約国の領域で出生した子どもであって国籍を付与しなければ無国籍となる者に対して国籍を付与することが求められており、第2条で棄児（父母ともに知れない子）の国籍について定めた規定が置かれている。ガイドラインはまず、これら第1～4条は子どもの権利条約の規定、特に子どもの最善の利益原則（第3条）や国籍を取得する権利（第7条）、身元関係事項（国籍を含む）を保持する権利（第8条）等の規定に照らして解釈されなければならないとする³⁷。また、「国籍を付与しなければ無国籍となる子ども」について解説がなされているが、これは（出生地主義を適用しない国で出生する）両親が無国籍である者だけでなく、親の一方又は両方が国籍を保持していても子に国籍を受け継がせることができないとき等を含むべきとしている。この点、日本は無国籍削減条約は締結していないものの、日本国籍法第2条3号は日本で出生する父母が「ともに知れない」子、父母ともに「国籍を有しない」子に対し日本国籍の付与を規定している。この規定が盛り込まれた趣旨・目的を考えれば、この規定の対象を「国籍を付与しなければ無国籍となる子ども」に拡大することが望ましいであろう。また条約では、子どもが何歳の時点で棄児と考えられるかについては定められていないものの、棄児に対する国籍の付与は「少なくとも、親の身元又は自己の出生地に関わる情報を正確に伝達することがまだできないすべての低年齢児に適用されなければならない」としている。このような解釈をとらなければ、一部の子どもは無国籍のままとなり条約の趣旨に反するからである³⁸。

7. 国籍の喪失・剥奪から生ずる 無国籍の防止に関するチュニス結論について

本結論は、無国籍削減条約の第5条から9条の国籍の喪失・剥奪から生ずる無国籍の防止規定の解釈運用について扱っており、この結論に基づいて将来的にガイドラインの作成が予定されている。まず国籍の喪失・剥奪、また恣意的な国籍の剥奪の定義が検討され、身分行為の結果による本人（または子どもや配偶者）の国籍の喪失・剥奪や、また外国での長期滞在、不正な国籍の取得や国家への忠誠義務違反を理由とした国籍の剥奪による無国籍の防止、差別的な国籍の剥奪の禁止について扱われている。特に日本とも関連の深い指針としては、帰化手続きの際の無国籍の発生の防止があげられよう。チュニス結論は、帰化の許可をする保障と引き換えに現国籍離脱の証拠の提出を求める国において³⁹離脱後にその保障が取り消され無国籍になるケースがあることを背景に、「無国籍削減条約上の暗黙の義務として、一度そのような保障をしたのであれば、帰化の要件が満たされていないことでその保障を撤回または取消すべきではない」と述べている。このような制度の代替として、外国籍を離脱する宣誓に基づいて帰化を許可した上でその離脱の証拠を提出する期限を設け、期間内に提出が無かった場合は国籍の付与の決定を無効とする扱いが推奨されている⁴⁰。

8. 難民が無国籍者である場合の扱いについて

さて、ここでは難民と無国籍が重なる場合について難民研究フォーラムの皆様が特に関心をお持ちであることを想定し、包括的な議論をするには紙面が足りないものの、ハンドブックやガイドライン、結論における関連箇所を簡単に紹介したい。

（1）難民と法律上の無国籍者について

まず、難民と無国籍者と相互関係⁴¹について簡単に見ると、難民のなかには、無国籍の者もいれば、そうでない者もい

る。迫害の一形態として、または外国で庇護を求めたことを理由に国籍を剥奪されることもあれば、国籍が無いことが一つの理由で迫害を受けて難民になる場合もある。しかし、逆に、難民となったとしても、国外へ逃れた後に国籍を失うとは限らない。一方、難民ではない無国籍者も当然沢山いる。

(2) 難民と事実上の無国籍者について

プラトー結論は、(難民でない事実上の無国籍者も沢山いるとしながらも)「正式に国籍を保持している者であって難民であれば事実上の無国籍である」としている⁴²。上記のプラトー結論における「事実上の無国籍」の定義の一要素である「正当な理由から保護を受けることを望まない者」の「正当な理由」は、同結論では、難民条約を含む国際・地域難民法文書に含まれる理由であるとされている。また、同じく定義の一要素である「その国籍国の保護が受けられない」理由には、出身国が戦争状態にある場合が含まれるとしている⁴³。いずれにせよ、上述のように事実上の無国籍者を保護する法的枠組みが無いこと、また、難民には(無国籍条約よりも手厚い権利保障を伴う)難民条約上の保護があることも含め、難民をそのように言及するのはかえって混乱を招くだけで有用でないとする考えもあり、実際にこのプラトー結論でもそのように指摘されている⁴⁴。

(3) 難民条約上の保護と無国籍者条約上の保護

ハンドブックでも強調されているように、難民は難民条約の枠組みによって保護されるべきであるという原則に沿ってUNHCRは行動している。難民条約は、難民であると同時に無国籍でもある者をその対象としているが、1954年の無国籍者条約は、難民ではない無国籍者を保護するために起草されたからである。無国籍者条約によって無国籍者に付与される権利は、難民条約と似通ったものである。しかし、難民条約には独自の条項である不法入国・滞在への不処罰条項やノン・ルフールマン条項が含まれており、より厚待遇であるため、難民であって同時に無国籍者であれば、難民条約の権利を享受すべきだとされているのだ。

(4) 難民認定手続きと無国籍認定手続きの関係性について

とはいえ、無国籍者と難民が重なる場合、無国籍者としての認定は必要ないのだろうか。ハンドブックは、難民の地位が終止したあとでも依然として無国籍者であり、保護を必要とするケースもあることを指摘する⁴⁵。そのためハンドブックでは、難民該当性(補完的保護への該当性含む)と無国籍性については、それぞれ別個の地位が認定されるべきであるとしている。その場合、当然のことながら無国籍認定よりも難民認定を先んじて行い、難民該当性がないと判断されるまで絶対に当該出身国政府と連絡をとらないことも求めている。

(5) 難民の子どもの無国籍の防止について

第4ガイドラインでは「子どもの難民が置かれた特別な立場」として2段落が割かれているが⁴⁶、まず、国籍を付与しなければ難民から生まれた子どもが無国籍となる場合には、無国籍者削減条約の第1条の保障措置が適用され、出生地国の国籍を取得することを確認している。また、親が難民である子どもが出生時に親の国籍を自動的に取得する場合(このような子どもは事実上の無国籍者と考えられることが多い)であっても、無国籍削減条約の最終文書の勧告に従い、出生地国の国籍を取得できるようにするよう、奨励されるところであるとしている。しかし、その場合でも、子どもの難民及びその親が出身国への自主帰還等を希望する場合もあるため、国籍の自動的な付与よりは、それを取得するか否かについて

自ら決定できるようにすることが望ましい、としている。

9. 今後のハンドブック・ガイドライン・ 専門家会合結論の日本での活用について

これまで見てきたハンドブック等は、両条約の解釈運用を調和させることで確実に無国籍者を保護しつつ、無国籍の防止・削減の取り組みが更に強化できるよう、各国政府と市民社会により広く活用されることが望まれているところ、ここでは日本における活用について若干触れておきたい。

日本に居住する無国籍者や国籍不明である人のなかには、日本で生まれた人もいれば、外国で生まれて日本に移動してきた人もいる⁴⁷。しかし、現在、無国籍を認定するための特定の手続きもなければ、正確な統計もないのが実際のところである⁴⁸。アジアでも2012年のフィリピンの無国籍者条約への加入が注目される所、日本にも無国籍に関する2つの条約への加入が期待される⁴⁹。同時に、既に日本は子どもの人権条約、自由権規約⁵⁰等、国籍への権利を謳った国際人権条約に加入している。また、無国籍は防止されるべきという原則は国際慣習法の域に達しているとも言われている⁵¹。上記のハンドブック・ガイドラインや結論は、無国籍に関する2条約だけでなく、国際人権諸条約や国際慣習法にも基づいて作成されたものであるから、日本にも関連が高いと言えよう。また、一部前述したとおり、日本の国籍法にはすでに、無国籍を防止し削減するための条項がある。同法第2条3号は、「日本で生まれた場合において、父母がともに知れないとき、又は国籍を有しないとき」は「日本国民とする」旨規定している。また、第8条4号は、日本で無国籍者として生まれた時から継続して3年以上日本に住んだ者について帰化を容易にしている。しかし、こうしたせっかくの規定も、当事者の間で知られていないこともあるのか、あまり頻繁には援用されていないようである。また、政府は上記国籍法の「父母がともに」「国籍を有」しないときに「当たるか否かを審査する手続」においては、「『無国籍であると判断する場合の認定基準』は設けられていない」としており、懸念が残る⁵²。これらの規定を無国籍の防止・削減のために最大限運用するためにも、公正かつ効率的な手続き基準や要件の解釈適用について各国の実務経験に基づいて作成されたハンドブックやガイドライン、結論の活用は有用であろう。また、無国籍を認定する手続きの設置は、特に外国で生まれた無国籍者であって、在留資格がなく、どこにも帰還できないようなケースの保護と解決のためにも重要である。また、既存の退去強制手続きや難民認定手続き、また帰化の手続きに無国籍者がのってくることは大いにあり、その際にもハンドブック等に含まれる指針が参考となるであろう。

10. UNHCRによる無国籍への今後の取り組みについて

さて、最後にUNHCRによる今後の取り組みを紹介したい。本年（2014年）UNHCRは無国籍削減条約60周年を記念して、2024年まで10年間にわたる、無国籍を根絶するためのキャンペーンを開始した⁵³。このキャンペーンの目標としては、長年無国籍のままである人々の状況を解決しつつ新しい無国籍案件の発生を防ぐための更なる政治レベルでのコミットメントを得ること、および、無国籍者当事者による政策立案等への参加を促し、締約国を増やし、無国籍者の認定手続きの設置を促し、パートナーとのネットワークを広げること等が含まれている。2014年の目玉行事としては、UNHCRとオランダのティルバーグ大学共催で、9月、ハーグにて無国籍に関する初の国際会議（Global Forum on Statelessness）が開催される。政策立案者、国際機関、NGOや実務家、学術関係者だけでなく当事者も交えて、最新の研究や政策提言等について実用的な意見交換がなされることが期待されている。日本からも3名⁵⁴が発表者として参加の予定であるが、まだまだ日本では難民問題に比べても無国籍問題への関心は高いとは言えない。今後、日本の政府、NGOコミュニティ、法律家、学術界においても関心が高まり、無国籍への対応の取り組みが強化されることを願いたい。

- 1 本稿で表明されている見解は筆者のものであり、所属先の公式な見解を反映するものでは必ずしもない。
- 2 Chapter 6, The State of World's Refugees: Humanitarian Agenda, 1997 [<http://www.UNHCR.org/3eb7ba7d4.pdf>].
- 3 UNHCR駐日事務所『難民認定基準ハンドブック―難民の地位の認定の基準及び手続に関する手引き（改訂版）』2008年。
- 4 日本からもプラトーとジュネーブ会合に神奈川大学の阿部浩己教授が参加している。
- 5 UNHCR, Expert Meeting - The Concept of Stateless Persons under International Law ("Prato Conclusions"), May 2010 [<http://www.refworld.org/docid/4ca1ae002.html>]; Statelessness Determination Procedures and the Status of Stateless Persons ("Geneva Conclusions"), December 2010 [<http://www.refworld.org/docid/4d9022762.html>]; Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Preventing Statelessness among Children ("Dakar Conclusions"), September 2011 [<http://www.refworld.org/docid/4e8423a72.html>]; Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality ("Tunis Conclusions"), March 2014 [<http://www.refworld.org/docid/533a754b4.html>].
- 6 UNHCR「無国籍に関するガイドライン第4号：無国籍の削減に関する1961年の条約第1～4条を通じたすべての子どもの国籍取得権の確保」第22段落。
- 7 第1から第4ガイドラインまでの翻訳は、UNHCR駐日事務所のウェブサイトですぐ入手可能 [http://www.UNHCR.or.jp/html/protection_material.html]。ハンドブックの翻訳は近々発行される予定であるが、内容は基本的に第1～第3ガイドラインと同じであるので、以下、ハンドブックに言及のある時は、ずれている段落を読み替えて参照。
- 8 UNHCR, Handbook on Protection of Stateless Persons, 30 June 2014 [<http://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html>].
- 9 1954年条約の前文（「無国籍者の最大限に広い人権の享受と地位の保障」）を参照。
- 10 UNHCR, Handbook, op. cit. supra note 8, Para. 14以下参照。
- 11 Ibid. Para. 20. UNHCR駐日事務所においても、条約の訳文としてそれまで使用していた「（いずれの国家によってもその）法律の適用において国民として認められない者」という訳から、「（同）法の運用において国民として認められていない者」という訳に修正している。
- 12 Ibid. Para. 24.
- 13 Ibid. Para. 27, 37.
- 14 Ibid. Para. 50.
- 15 自動的方式とは、国籍上の地位の変更が法に規定された基準が満たされれば直ちに法の作用により生ずる場合をいう。これに対し、非自動的方式の場合には、個人または国家当局の行為を経なければ国籍上の地位の変更は生じない。UNHCR, Handbook, op. cit. supra note 8, Para. 26.
- 16 もともと、1961年条約の最終文書で事実上の無国籍者の問題が扱われているが、拘束力の無い勧告として、「事実上無国籍である者については、効果的な国籍取得を可能にするため、できる限り法律上の無国籍者と同じく扱われるべきである」とされている。
- 17 また、元々は国籍国の外に居る者が想定されていたが、近年では国籍国の中に居る者についても事実上の無国籍と言及されることも多々あった。Massey, H., UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR and De Facto Statelessness, April 2010 [<http://www.refworld.org/docid/4bbf387d2.html>], pp. 27-52.
- 18 UNHCR and Inter-Parliamentary Union, "Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians," 2005, p. 11. 2014年に改訂版が発行されており同種の記載は無い。
- 19 UNHCR, Prato Conclusions, op. cit. supra note 5, p. 5.
- 20 Ibid. Section II, A.
- 21 Ibid. Para. 8; UNHCR, Handbook, op. cit. supra note 8, Para. 7.
- 22 Van Waas, L., Nationality Matters: Statelessness under International Law, 2008, p. 27.
- 23 UNHCR, Prato Conclusions, op. cit. supra note 5, 2F)12.
- 24 UNHCR・前掲注6、第22段落。
- 25 Massey, op. cit. supra note 17, p.53. ハンドブックでは直接扱われていないが、他にも読者が目にすることがあろう用語として、無国籍となるリスク

（危険）のある者（at risk of statelessness）というものがあるが、これ自体で独自のカテゴリーではなく、無国籍の防止という文脈で出てくる用語であり、広く合意がなされた定義もない。国籍の取得の要件を満たしていることを証明するための書類を持たない等のケースも含めて、どの国の国民としても認められないリスクがある者について、このように言及されることがある。「リスク」とは程度の問題であり、ある意味、だれでもリスクはあるのだが、ここでは「特に高い」リスクのある者が言及されているのであって、例えば出生登録を国籍取得の要件としない国において、それがなされていないことのみをもってただちに無国籍のリスクがあると言えるわけではなく、関連する国の法や実務的な事情を個別に検討する必要がある。

- 26 無国籍認定手続きは、無国籍の特定、防止、削減そして無国籍者の保護のために必要である。しかし、移動先の国にいる無国籍者ではなく、そこで生まれ育った等、強いつながりを持った「自分の国」にいる者については、多くの場合、同手続きによってあえて「無国籍」と認定されるよりも、その国の国籍を取得または確認することのほうが適切かつ現実的な解決策であることに注意したい。UNHCR, Handbook, op. cit. supra note 8, Para. 58.
- 27 この文脈では、単に「申立内容を証明する責任を誰が負うか」を指しており、日本法で通常使用される「立証責任」（挙証責任・証明責任）と同じ意味合いではないことに注意。
- 28 UNHCR, Handbook, op. cit. supra note 8, Para. 89.
- 29 Ibid. Para. 91.
- 30 Ibid. Para. 126.
- 31 属人法、財産、裁判を受ける権利、配給、公の教育、行政上の援助、簡易な帰化への権利。
- 32 宗教の自由、身分証明書を付与される権利。
- 33 滞在が政府によって許されている者に言及しているのであって、在留資格は無いが無国籍認定手続きに載った者等も含む。
- 34 自営業に従事する権利、移動の自由、追放からの保護。
- 35 結社の権利、賃金が払われる労働をする権利、自由業への従事、公営住宅へのアクセス、公的扶助を受ける権利、労働・社会保障に関わる権利、旅行証明書。
- 36 著作権・工業所有権の保護、法律扶助・訴訟費用の担保の免除を含む裁判へのアクセスに関連する権利。
- 37 UNHCR・前掲注6、第9～11段落。
- 38 UNHCR・前掲注6、第58段落。
- 39 日本は実務として、帰化の際に相手国の法が許す限り現在の国籍を離脱することを求めている。
- 40 UNHCR, Tunis Conclusions, op. cit. supra note 5, Para. 45.
- 41 難民と強制移動の関係について基本的な解説については、金児真依「無国籍者の問題とUNHCRによる対応」墓田桂・杉木明子・池田丈佑・小澤藍編著『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、2014年も参照。
- 42 筆者個人としては、正式に国籍を持つすべての難民が事実上の無国籍であるとは限らないと考えている。非国家主体の迫害から逃れている者、武力紛争を逃れている者等、難民が領事館の保護や支援を求めそれを得ることも全く無いわけではないからである。
- 43 UNHCR, Prato Conclusions, op. cit. supra note 5, II, B) 5, C) 7.
- 44 Ibid. II. A)3.
- 45 難民の無国籍の認定が有用なもう一つの理由として、筆者としては無国籍削減条約や日本国籍法における無国籍の防止・削減措置が難民の子どもにも適用されることを挙げたい。
- 46 UNHCR・前掲注6、第27～28段落。
- 47 日本における無国籍者については、阿部浩己『無国籍の情景——国際法の視座、日本の課題』UNHCR委託研究、2010年；陳天璽「日本における無国籍者の類型」『移民政策研究』5号、2013年；小田川綾音「国籍・無国籍認定の現状と課題」同号等を参照。
- 48 法務省「在留外国人統計」2014年では2013年末の時点で908人が「無国籍」と登録されているが、基本的に自己申告等に基づき、国籍の審査は行われないため、実は国籍を有する者も含まれると思われる。逆に、ある国の国籍保持者と登録されていても、実は無国籍ということも考えられる。
- 49 無国籍条約加入の意義については、付月「無国籍条約加入の意義と日本の課題」『移民政策研究』5号、2013年を参照。
- 50 日本の締結した「市民的及び政治的権利に関する国際規約」第24条3項、「児童の権利に関する条約」第7条、「あらゆる形態の人種差別撤廃に関する国際規約」第5条、「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」第9条等が、国籍への権利の保障について謳っている。

- 51 UNHCR, Tunis Conclusions, op. cit. supra note 5, Para. 59.
- 52 第186回国会（常会）答弁書第127号、内閣参質186第127号「参議院議員福島みずほ君提出無国籍問題に関する質問に対する答弁書」（2014年6月20日）。
- 53 A Campaign to End Statelessness Launched on the 60th Anniversary of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons [<http://www.unhcr.org/53174df39.html>].
- 54 陳天璽（早稲田大学、無国籍ネットワーク、Asia Pacific Refugee Rights Network）、付月（茨城大学、無国籍ネットワーク）、金児真依（UNHCR 駐日事務所）。