



難民の国際的保護

川村, 真理

(Degree)

博士 (法学)

(Date of Degree)

2003-03-31

(Date of Publication)

2013-04-09

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲2737

(URL)

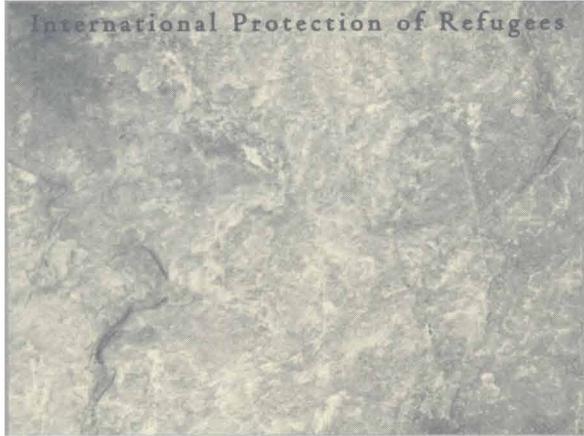
<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1002737>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



難民の国際的保護

International Protection of Refugees



川村 真理

 現代人文社

難民の国際的保護

はしがき

難民に関する国際法は、難民出身国が提供しないまたは提供できない保護の代替を提供することが目的である。伝統的に、庇護法制は、一国が他国に対抗して、国家主権を行使することにより亡命者に対し、安全な場所と保護を付与するものであり、庇護の付与は国家の権利であり領域主権の再確認にほかならない。国際連盟期より発展した国際組織の国際的保護の活動は、国際協力の調整であり、各国家の活動の補完として発展し、受入国における定住または再定住による解決を基軸として発展した。第2次世界大戦後の非植民地化、発展途上国における紛争の激化などによる難民問題の拡大に対し、国連難民高等弁務官事務所は、総会決議によって与えられた権能に従って活動を展開した。しかし、負担分担協力が義務づけられず、第一受入国の負担増加等それまでの伝統的難民制度の限界を露呈した。冷戦終結を受け、自発的帰還を主軸とする解決と難民発生の予防活動に取り組む包括的アプローチが模索され、一時的保護、自発的帰還及び難民流出予防と関連して出身国内での国内避難民に対する国際社会の取り組みが強化されるようになってきた。一方、こうした包括的アプローチの導入で、国際的保護弱体化の懸念、庇護制度の見直し、難民条約の再考など様々な批判、意見も出され、近年、難民の国際的保護制度とは何かが問われている。

本書は、難民の国際的保護の根拠となる法構造と今後の方向性を示すことを目的としている。考察は、1951年難民条約の定義に該当する人に限らず、「保護を必要とする人」を対象に行う。序章で、難民制度の展開を概観し、問題提起を行った後、第1章で庇護申請者、避難民に対する一時的保護、第2章で帰還民の保護と援助、第3章で国内避難民問題、第4章で受入国に定住する人の保護に関して難民条約上の保護の実効性を再考するため、人権との関連で考察を行い、最後にそれらの法構造に関してまとめることとする。また、補章においては、無国籍の問題に関して、国家承継との関連において考察する。国家の側からではなく、具体的な「人」の側から、保護に関する国際社会の構造を検討し、その発展と課題を明らかにしようとした。今なお、世界各地で紛争が多発し、保護の意思または能力

が欠如している国や地域もあり、国際的な保護を必要とする人はあとをたたない。こうした問題は、一国で解決できる問題ではなく、国際社会の連帯によって解決の道を探る必要がある。本書では、実効的な国際的保護へむけての1つの見地を提示することを試みた。

本書のもとになったのは、2003年法学博士論文「難民の国際的保護」及び、1999年法学修士論文に加除、訂正を加えた「欧州国籍条約における国家承継と無国籍の防止」国際協力論集第7巻第2号(1999)である。原則的に博士論文は提出時、修士論文は公表当時のまま掲載しており、若干の訂正を加えるにとどまっていることをお断りしておかねばならない。当該分野をとりまく情勢は刻々と変化しており、今後の研究の中で、さらなる検討を行っていく所存である。

神戸大学大学院入学以来、多くの方々のご指導、ご教示をいただき今日の私がある。まず、今期で神戸大学を退官される、我が恩師、芹田健太郎先生に記して御礼を申し上げたい。芹田先生の学問に対する姿勢は大変厳しく、私に対するご指導も常に厳しいものであった。しかし、いったん学問の場を離れると、お忙しい中、スポーツやゼミの行事などご一緒させていただく機会も多く作ってくださるなど、暖かく接してくださり、一人の人間としても多く学ばせていただいた。あらためて、今までのご恩に対して、心からの感謝の意を表したい。芹田先生とともに常に私を暖かく見守ってくださり、厳しくご指導くださった中村道先生、そして酒井啓巨先生にも、ここに記して深謝申し上げます。学会、研究会、ゼミ等を通してご指導、ご教示くださった多くの先生方、先輩方にもこの場をお借りして御礼申し上げます。また、本書の刊行を引き受けてくださった現代人文社、特に編集にご尽力くださった北井大輔氏に御礼申し上げます。そして、最後に、私が、研究活動に打ち込み、今日に至ることができたのは、両親の深い理解があったからである。心からの感謝を込めて父と母に本書を捧げたい。

2003年10月22日

川村 真理

目次

はしがき 2

序章

問題提起—難民制度の限界と新たな枠組みの模索……9

I 難民制度の限界 10

1. 難民制度の確立 10
2. 難民制度の展開 14
 - (1) 発生要因 14
 - (2) 難民制度の展開 16
3. 難民制度の限界 21

II 包括的アプローチと新たな国際的保護枠組みの模索 24

第1章

難民の一時的保護—先駆者としてのEU政策を中心に……31

I はじめに 32

II 一時的保護システムの発展と課題 35

1. 保護の一時性 38
 - (1) 一時的保護の期間 38
 - (2) 一時的保護の終了と帰還 40
2. 負担分担 43
 - (1) 人的負担 44
 - (2) 財政的負担 45

III 一時的保護対象者の待遇 47

1. 一時的保護対象者 47
2. 一時的保護と難民条約上の保護の相異 49
 - (1) 滞在の安定性とノン・ルフールマン 50

- (2) 滞在中の権利 52
 - a) 福祉
 - b) 労働
 - c) 行政上の措置
 - d) 家族再統合

IV おわりに 58

第2章

帰還民の国際的保護と援助……63

I はじめに 64

II 自発的帰還の強化 64

1. 自発的帰還及び援助活動の展開 64

(1) 1950年代～1960年代 64

- a) UNHCRの自発的帰還促進活動における展開
- b) 1969年OAU難民条約における帰還の位置づけ

(2) 1970年代～1980年代 68

- a) 1970年代
- b) 1980年代

2. 自発的帰還の強化 71

III 帰還民の国際的保護及び援助の範囲 79

1. 自発的帰還の開始 79

- (1) 難民の地位の終了 79
- (2) 自国に戻る権利 83

2. 安全と尊厳 85

3. 庇護国・出身国・UNHCRの役割 89

IV おわりに 92

第3章

国内避難民の保護及び援助の発展と限界……97

I はじめに 98

II 国内避難民の国際基準 98

1. 国内避難民の定義 98

(1) 国境内の移動 99

(2) 強制移動の要因 99

2. 国家の保護義務の履行能力又は意思の欠如 101

(1) 居住選択の自由の侵害 102

(2) 武力紛争法違反 106

III 国内避難民の保護及び援助システムの模索 107

1. 保護及び人道援助を受ける権利 107

(1) 保護基準 108

a) 生命、自由及び安全

b) 十分な生活水準

c) 家族統合及び女性・児童の特別保護

d) 財産

e) 法の前の人として認知される権利

(2) 人道援助 112

a) 自由権規約第6条

b) 社会権規約第11条

i) 食糧／ii) 住居

c) 社会権規約第12条

(3) 小括 120

2. 国連の権限行使システムの模索 120

(1) 国内避難民に関する国連の権限 120

(2) 現行機関の権限とその限界 124

a) 人道機関

i) 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)／ii) 国連開発計画 (UNDP)／

iii) 国連児童基金 (UNICEF)／iv) 世界食糧計画 (WFP)

- b) 人権機関
- c) 国内避難民に関する事務総長代理
- 3. 機関間の調整強化 132

IV おわりに 134

第4章

難民条約上の保護と人権基準……141

I はじめに 142

II 難民条約と人権条約の保護機能の相異 142

- 1. 難民条約 143
- 2. 人権条約 145
- 3. 小括 148

III 条約難民の待遇 149

- 1. 条約難民の待遇 149
- 2. UNHCRの条約適用監督と人道基準設定 152

IV 人権条約の文脈での難民保護

一実施措置における難民問題の検討 154

- 1. 追放・送還の禁止 155
- 2. 身体の安全及び自由 158
- 3. 人種差別 160
- 4. 十分な生活水準 161
- 5. 女性・児童の特別保護 163
 - (1) 女性 163
 - (2) 児童 163

V おわりに 165

終章

難民の国際的保護制度の重層性……169

補章

欧州国籍条約における国家承継と無国籍の防止……177

I はじめに 178

II 新国家の国籍付与における問題点 179

1. チェコ共和国及びスロバキア共和国 179
2. バルト3国 182
 - (1) エストニア共和国 182
 - (2) ラトビア共和国 183
 - (3) リトアニア共和国 184
3. 無国籍者発生要因 185

III 無国籍防止原則 186

1. 法の支配 187
2. 真正かつ実効的關係 189
 - (1) 第4条 a・b 189
 - (2) 第18条2項 190
3. 非差別 193
4. 恣意的国籍はく奪の禁止 194

IV おわりに 195

参考文献 203

序章

問題提起

難民制度の限界と新たな枠組みの模索

I 難民制度の限界

1. 難民制度の確立

難民は、戦争や政治的あるいは宗教的迫害などの「危険をのがれるために住んでいた土地から逃れざるをえなかった人」のことである^{*1}。「難民」の文言の通常の意味には、黙示的に、当該者の生存が尊重され、援助を受け、必要な場合には逃亡の原因と結果から保護されるべきだという仮定が存在する^{*2}。「保護」の欠如又は拒否は、難民の性格の原則的形態であり、国際法は、出身国が提供できない又は提供しない独自の保護の代わりになることを目的とする。国家及び国際組織は、この国際的目的に合致する役割を有する^{*3}。

難民の国際的保護は、国際連盟の設立をきっかけに、1917年のロシア革命の影響で発生した約150万のロシア人難民に対する救済から開始された。その後、1922年のオスマン・トルコ帝国崩壊の影響を受けた約320万人のアルメニア人難民、1923年ローザンヌ議定書締結の影響を受けた約170万人のトルコ人難民、つまり、アッシリア人、アッシリア・カルデア人、シリア人、クルド人、そして、1933年以降ナチス・ドイツの迫害により発生したザール・ドイツ・オーストリアからの40万人の難民、さらに、スペイン内乱終了後、フランコ政権からの圧迫から逃れた14万人の難民に対して、個別に取極が採択され、関係国間で国際協力活動が展開された^{*4}。

国際連盟は、1921年9月、ナンセンを難民に関する高等弁務官に任命した。当初はロシア難民に限定されていたが、1923年アルメニア難民に関する任務も課された。主たる任務は、難民に対する諸救護活動を統一し、協力の調整を行うことであった^{*5}。1922年「ロシア人難民に対する身分証明書の発給に関する取極」、1924年「アルメニア人難民に対する身分証明書の発給計画」を受け、1926年「1922年7月5日及び1924年5月31日付けの従来取極めを補足・修正する、難民の身分証明書の発給に関する取極」により、難民の定義がなされ、難民に対し証明書発給国への帰国の権利が認められ、出入国通過査証が無料で付与された^{*6}。さらに、1928年の「ロシア人及びアルメニア人難民の法的地位に関する取極」、「ロシア人及びア

ルメニア人難民のためにとられた一定の措置を他のカテゴリーの難民に拡張することに関する取極⁷及び「国際連盟難民高等弁務官の代表の任務に関する協定」により難民の範囲が拡大された⁸。これらの取極の下、ナンセン証明書所持者は、一定の範囲において発給国政府の外交的保護を受けることになり、一定の行動の自由を保障された。ナンセン証明書の機能は、難民としての地位を証明し、滞在国の官憲の恣意的待遇から保護することであった⁹。1930年9月30日、難民保護のためのナンセン難民国際事務所が創設された。国際連盟は、難民の保護の人的面と法的政治的面を区別することを決定し、ナンセン事務所には、人道的任務だけが付託され、法的保護の面は暫定的に国際連盟の事務総長によって担当されたが、後に、法的保護もナンセン事務所にまかされた¹⁰。その後、1933年「難民の国際的地位に関する条約」が締結された。当該条約において、入国許可、滞在、行動、移住の自由、ナンセン証明書の交付、各国の社会保障制度への難民の包含などが規定された。この結果、難民に対し、労働、厚生、教育、社会保障などに関し、滞在国民と近い、少なくとも一般外国人としての最恵的待遇が与えられることになり、更にナンセン証明書の発給についても詳細に定められた。従来の取り決めがその実質的内容は勧告であったのに対し、当該条約は、最初の法的拘束力を有する条約であった¹⁰。

一方、ナチス・ドイツ政権により迫害を受けたユダヤ人等の難民は別に扱われ、1933年10月にドイツからのユダヤ人その他の難民のための高等弁務官事務所が新設され、1935年、ナンセン事務所が「ザールからの難民に対する身分証明書発給計画」を作成、その後、ドイツからの難民高等弁務官事務所の努力により1936年「ドイツからの難民の地位に関する暫定取極」、1938年「ドイツからの難民の地位に関する条約」が締結された¹¹。その後、ナンセン事務所とドイツからの難民高等弁務官事務所廃止にあたり、1939年1月1日、国際連盟統一難民高等弁務官が発足した。1939年9月には、「ドイツからの難民の地位に関する、それぞれ1936年7月3日にジュネーブで署名された暫定取極及び1938年2月10日にジュネーブで署名された条約に対する追加議定書」が制定された。弁務官の任務は、人道的任務と法的保護の両面にわたり、移住と帰化を促進するために各国政府及び民間団体を援助し、人道的立場から協力を容易にするとともに、1933年と1938年の国際協定の規定の実施適用を監督するために、法的政治的保護

を与えることにあった*12。

上述の難民は、革命、国家の崩壊、新政権樹立に伴い、国籍の剥奪、迫害等を受け他国への移動を余儀なくされ新体制下の出身国の保護を受けることができないまたはその意思のない人々であった。他国への定住または再定住による統合が原則的な解決手段であり、受入国では、一般の外国人とは別個の特別な待遇が与えられており、後にみる1951年難民条約、人権条約に先駆け、脆弱な立場にたたされた特定のカテゴリーに該当する人の保護の条約が制定されて、これが現在の難民制度の原型となった。

第2次世界大戦の影響で、約1,000万人が欧州各地で移動を余儀なくされた。大戦の間、国際連盟難民高等弁務官事務所にかわり、1938年、政府間難民委員会が設置された。同委員会は、人種、宗教若しくは政治的意見の相違のために、生命、自由に対する迫害を受ける危険があり、自国を退去せざるをえなかった全ヨーロッパのすべての人を保護し、扶養し、移住させることであった*13。1943年には联合国救済復興機関が設立された。同機関の任務は、食糧、燃料、衣服、居住施設その他の生活必需品、医療、その他の基本的役務提供による联合国管理地域の戦争犠牲者の救済措置の実施のために立案、調整、管理または手配を行い、これらの物資の生産、運輸及び役務提供に便宜を与えることであり、それによって占領を受けた諸国の復興をはかることであった*14。これに付随して戦争の結果避難し、本国に帰還できる者やその意思のある者の帰国を援助することも任務にしていた*15。しかし、実際には、1945年7月、联合国派遣軍最高司令部の任務終了まで、軍当局が避難民の責任及び管理を担った*16。国際連合は、難民に対し深い関心を表明し、その設立目的に沿って難民問題への努力を行うこととなる。難民の保護問題に対処するため、1946年「国際避難民機関憲章」が採択（1948年8月効力発生）され、国際避難民機関（以下、IROと略す）が設立された。IROがだれにどのような援助を行うかに関して西側と東側の対立がみられた。西側は、帰還できない又はそれを望まない人の定住、再定住による解決を主張、東側は帰国による解決を主張した*17。結局、帰還は自発的帰還、すなわち「正当な反対理由」で帰還しないことを選ぶこととした*18。「正当な反対理由」には、政治的性質の反対理由を含んだ*19。IROの活動としては、世話と扶養による当座の保護、帰国、移住、同化による終局的保護、法的政治的保護に加え、大戦中行方不明になっ

た人々の搜索活動も行われた*20。結果的に、IROが活動した4年半の間に、登録された難民のうち約5%のみが出身国に帰国し、一方、65%が再定住した*21。しかし、IRO任務終了時になっても、依然として帰還を望まず、再定住もできない難民が多く存在した。このいわゆる「ハードコア」は、再定住国の選択的基準の範囲外となった障害者、疾患者、及び高齢者等であった。さらに、終戦後も継続して新たな難民が流入していた*22。この問題に対処すべく国連難民高等弁務官事務所（以下、UNHCRと略す）が設置され、1951年1月1日から3年の任務で高等弁務官の任命がなされた。そして、これらの長年の諸活動によっても解決されず受入国にとどまっており、出身国の保護を受けない又は保護を望まない人々に対して、その人の範囲を決定する定義と法的地位を定めた「難民の地位に関する条約」（以下、難民条約と略す）が同年7月28日に採択されたのである。

UNHCR設立までの一連の流れの中で、1949年10月26日の難民及び無国籍者に関する事務総長報告で、事務総長は法的保護の性質に関して、「国際的保護は政府によってなされる保護の補完である。難民の国際的な法的保護は、本質的に、国籍国または以前の常居所政府の保護を受けない難民が、特定の地位から起こる法的社会的無能力を被らないことを保証するために、国際的役務の一部に関する活動をなす」*23と言及した。また、法的保護の特定機能に関して次の11項目を列挙した。a) 難民の地位の改善に関する現存の及び将来の条約の広範な適用を求めること、b) 条約適用助長に関する政府との協議、c) 個別政府との協定の交渉及び締結、d) 効力発生した条約及び協定の改正の提案、f) 難民救済の能力がない政府との連絡の提案及び維持並びに最終的には難民の帰還、移民若しくは再定住の助長又は同化に関する助言を行うため、政府に対し周旋を行うこと*24、g) 政府との合意の上、当該国の代表の任命、h) 国際的役務の機能を実施するため公的及び私的機関との協働、i) 難民問題のすべての措置に関する継続した調査、難民の地位に関する文書及び統計の作成、緊急の注意が求められるような状況に国連の関連機関の注意を向けさせること、j) 難民に対し身分証明書及び関連文書の発行又はその代わりに国家当局から文書を受けるための資格を有するか否かの決定を行うこと、k) 国家当局よりはむしろ個別難民の利益のため行動すること*25。帰還と再定住、同化の扱いに関して、物質的援助に関してなどの議論の末、UNHCR規程におい

ては、第1条において、その機能を、国際的保護を用意する機能と自発的帰還及び同化を含む恒久的解決を求める機能を並列して掲げている。

このように、現存の難民の国際的保護システムは、国際連盟期からの長期の実行上に築かれた。難民条約は、1951年以前に発生した戦争、革命、国家崩壊、ファシスト体制等の影響を受け自国の保護を受けることができず、他国に逃れ、戦後6年を経てもなお受入国にとどまらざるをえない難民とはだれを指すのかを難民条約上では迫害要件によって限定した。戦争、紛争等の影響により自国を逃れる人はその対象外となったのである。そしてそれに該当する人のみの脆弱な地位を、出身国に代わって受入国及び再定住国が保護する難民制度が確立し、国連体制の下、各国の国際協力による解決が求められることとなった。難民の認定は、個人審査手続により決定され、認定された者は、国民と一般外国人の間の待遇を与えられることとなった。しかし、その後現在にいたるまで、世界情勢の変化に伴い難民問題は世界的広まりをみせ大規模化していく。次に、難民条約制定及びUNHCR設立から50年間の難民の発生要因とその現状に対処すべく難民制度がどのように展開し、またそこにどのような問題を抱えたかを概観する。

2. 難民制度の展開

(1)発生要因

1951年のUNHCR設立当時の難民数は、2,116,200人で、これを地域別にみてもみると、ヨーロッパが約58%、北米約25%、オセアニア8.5%、ラテンアメリカ・カリブ5.7%、アフリカ0.2%、となっており^{*26}、UNHCRの対象者の中心は、1951年難民条約第1条に該当する難民であった。2001年末のUNHCRの対象者は、19,783,050人で、地域別割合は、アジア44.6%、ヨーロッパ24.5%、アフリカ21.1%、北米5.5%、ラテンアメリカ・カリブ3.9%、オセアニア0.4%となっている^{*27}。また、このうち1951年難民条約(1967年議定書を含む)上の難民は2,941,221人で、一応の難民とされている12,051,120人の24.4%、UNHCRの対象者全体と比べると14.9%しか占めていない。他の対象者の割合は、1969年、アフリカにおける難民問題の特定

の側面を規律するアフリカ統一機構条約（以下、OAU難民条約と略す）上の難民9.8%、UNHCR規程上の難民19.1%、人道上的理由を含むその他の一応の難民17.1%^{*28}、庇護申請者4.8%、帰還民2.3%^{*29}、国内避難民（帰還した国内避難民を含む）26.7%、ロシアの強制移住者、無国籍者等を含むその他の援助対象者5.3%^{*30}となっている。さらに、国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）が担当するパレスチナ難民3,926,787人（2001年末）^{*31}、及び国連が把握する国内避難民のうちUNHCRの対象者を除く約2,000万人^{*32}を含むとその割合はさらに変化して、1951年難民条約上の難民は、国連全体が援助する難民のうちの6.7%となってしまった。50年の間で、1951年条約難民数の増加は約80万人にとどまっているが、保護・援助対象者は、UNHCR内で約10倍、国連全体では約20倍に増加した。難民を抱える地域も1951年ではヨーロッパが約60%を占めていたのに対し、2001年になると、当初ほとんど問題とされていなかったアジア・アフリカ地域が約3分の2を占めており、大きな変化がみられた。

これらのことから、発生地域、数量が大きく変化し、大半が1951年難民条約の定義にあてはまらないことがわかる。では、「危険から逃れ、保護を必要とする人」の第2次世界大戦以後の発生要件^{*33}は、どのようなものがあるのだろうか。まず第1に、国家形成または政権交代時において、国家が当該領域に居住する人の保護を行えない状況に陥る場合である。例えば、アフリカの非植民地化の過程においては、宗主国軍と解放軍との戦闘の激化により、多くの難民が近隣諸国へ流出、独立を勝ち得てからも、社会基盤が脆弱なため、部族間、地域間等の権力抗争のために紛争となり、難民の流出は続いた。インドとパキスタン独立に際しては、宗教対立が絡んだ紛争となった。また、旧ユーゴスラビア解体の後、独立に際して、クロアチアは連合軍と、ボスニア・ヘルツェゴビナではセルビア・ムスリム・クロアチア人が衝突、連合軍がセルビア人保護のため介入するなどの内戦において、いわゆる民族浄化といわれる攻撃が展開され、その犠牲者や内戦の恐怖により難民が流出した。パレスチナにおいても、社会の脆弱性、残虐行為、激戦によって難民が発生した。紛争は、民族問題、宗教問題に関して表出するが、そこには、長い歴史上形成された社会構造やその土地の資源なども影響している。また、難民となった人が、政権を取り戻すため、国外でゲリラ活動や反政府運動を展開、機会をみて帰国して、紛

争を繰り返している。第2に、国家政策による弾圧、差別、残虐行為等からの避難が挙げられる。ハンガリー、チェコにみられる旧ソ連の弾圧、ベトナム・カンボジア・ラオスにみられる特定の民族に対する政策、ミャンマー、ザイールの国籍法、イラクにおけるフセイン軍によるシーア派、クルド人に対する軍事行動、南アフリカのアパルトヘイト政策、チリのピノチェト政策、ハイチの弾圧等多くの事例がこれにあたる。第3は、経済問題である。アフリカを顕著な例として、難民流出国は発展途上国である。もともと、生活物資が不足し貧困生活の上に相次ぐ内戦、社会秩序の崩壊でさらに生活状況は悪化、他国へ避難する要因となっている。第4は、自然災害である。これは、バングラデシュやエチオピアでの災害が顕著な事例であろう。これらの災害は、人口の急増に伴って、土地が過剰に耕作され、森林が伐採され、早魃や洪水に見舞われやすい国土になってしまったため、単なる自然災害というより人為災害であるとの指摘もある。最後に、間接的にはあるが、大国の関与が挙げられる。アフリカの角、アフガニスタン、中央アメリカの例が顕著であるが、特に1970年代後半から80年代の急激な難民数の増加は、その紛争の激化の影響であり、そこには東西大国が自国に有利な政府軍又は反政府軍に軍事援助を行ういわゆる「代理戦争」と呼ばれる東西冷戦構造が反映されていた。また、軍事援助のみならず開発援助のあり方、国家承認、国連軍、宗主国、NATO軍の介入及び撤退方法と時期、住民投票方法、パレスチナにみる書簡及び宣言の扱い等、他国の関与方法が紛争激化につながり難民流出を誘発する場合もある。

(2) 難民制度の展開

上述のように、第2次世界大戦後から現在にいたるまで、1951年難民条約が当初国際的保護を与えようと想定していたのとは異なるさまざまな要因で難民が発生してきた。条約難民は明確な法的基準により保護されるが、残りの大多数の広義の難民は、法的に不安定な立場にたたされる。UNHCR規程3では、「高等弁務官は、総会又は経済社会理事会によって与えられた政策指令に従う」と規定し、規程9では、「高等弁務官は、総会が決定する帰還及び定住を含む追加活動に裁量下の財源内で従事する」と

規定していて、高等弁務官の機能は、設立文書及びその後の総会により採択された種々の決議において定義される^{*34}。さらに、UNHCR規程8で、UNHCR権限下の人の保護を用意するよう政府の協力を求めている。それでは次に、現実の難民問題に対処するため、UNHCRはどのような権限の下で活動してきたか、従来の難民制度がどのように展開してきたか、またその限界についてみてみよう。

UNHCRは、香港における難民問題に関して、初めて周旋活動を行った。この問題は、国際社会の関心事であるとされ、1957年の総会決議1167(XII)において、「問題が国際社会の関心事であることを認め、緊急かつ長期の援助の必要性を考慮し」、「国連難民高等弁務官が拠出金の用意を促進するために周旋を用いることを許可する」と述べられた。UNHCRは、決議に基づき、拠出金を確保し、帰還、定住、第三国への定住等の解決を他機関との協力で行い、食糧、衣類等の物資援助や医療に関して政府やNGOが協力して行った。その後、1959年の決議1388(XIV)では、香港の中国難民に限定せず、より一般的問題として、「国連の権限内ではない難民に関して、高等弁務官は、これらの難民に対する援助を行うため準備された拠出金の送達において周旋を行うことを許可する」と述べられている。このように、総会は、UNHCRに対して周旋の概念を用いることにより、権限外の者に対しても、法的地位を問うことなく人道的な国際社会の関心事であれば、拠出金の確保、調査、物資援助、帰還や定住等の難民問題解決のための活動を要請していくようになった。

一方、同時期に周旋の言及なく決議によってUNHCRの権限内で扱われる難民集団が登場した。最初の例がハンガリー難民である。1956年11月4日、オーストリア内務大臣はUNHCR及び欧州移民政府間委員会(ICEM)に国際援助を要請した^{*35}。それを受けて、副高等弁務官はオーストリア政府に対し、直ちに国連難民基金(UNREF)から25,000ドルを準備した^{*36}。11月29日の総会第11会期の第3委員会で、ハンガリー難民がUNHCRの権限内であるか否かが議論されたが^{*37}、1957年のUNHCR執行委員会(IV)で、ハンガリー難民の適格問題のため調査でオーストリアを訪れていたリント博士は、UNHCR規程6Bの用語に合致するハンガリーからの難民は任務の範囲内であると指摘し、「ハンガリー難民の流出は、単に1956年11月のハンガリーで起きた出来事のみではなく、第2次世界大戦の帰結とし

ての基本的政治的変化に関連すると考えるのは合理的である。それゆえ、条約の他の要求に合致するハンガリー難民は、彼らの逃亡が1951年1月1日後に起きた事実にも関わらず、権限内にあると考えるべきである」*38と述べた。このように、ハンガリー難民の場合、緊急援助を先行して行い、活動開始後に規程難民であることを追認した。

1957年5月、チュニジア政府はアルジェリアからの難民に関して国際援助を高等弁務官に要請した。総会第1委員会でこの問題が議論されたが、フランスの主張で、アルジェリア難民は国連の権限外の問題であると考えられた。その後、UNHCRは、チュニジア政府の招聘により調査団を派遣、調査団は、アルジェリア難民は真正な難民であり、援助資格を有すると報告した*39。高等弁務官は赤十字国際委員会(ICRC)を通じて援助を開始したが、フランス及びフランスを支持する列強がなかなか重い腰をあげず、1958年に採択された決議1286(XIII)で、UNHCRがチュニジアにおける難民の為の活動を継続し、モロッコにおける同様の活動を引き受けるよう勧告した*40。この場合も先に行われている援助活動を追認する形で決議が出され、UNHCRの活動基準、人的管轄を明確に示して任務を決定するような形態はとられなかった。

その後、欧州の「旧」難民とアフリカ等で発生する「新」難民の区別が問題となった。しかし、1961年の決議1673(XVI)を受けて、規程難民ではないと考えられていたトーゴにおけるガーナからの難民問題は、周旋の人道的精神で考慮されるべきだと判断され、問題の難民に対する拠出金としてUNHCRによって指定された基金のみを使用する旧来の周旋ではなく、事業財源を使用した通常事業にトーゴの難民を含むこととなった*41。さらに、1964年のUNHCR事業に関する覚え書きにおいて、「物資援助プログラムを『古典的』問題と『新団体』に分けることはもはや現実的でない」とされた*42。1960年代に入り、アフリカでの非植民地化運動が活発化し独立を獲得する過程で大規模難民が発生する状況の中、「旧」難民と「新」難民の区別なく難民集団の客観的状況の判断によって「一応の(prima facie)」難民適格が規程内で得られた場合、国際的保護及び物質的社会的援助が受けられることが明確となっていく。「一応の」適格決定は、アフリカにおけるUNHCRの活動の重要な見地となった*43。この決定は、UNHCR規程2の「難民の団体及びカテゴリー」という文言、及び難民の

団体に対して活動を許可する総会決議に依拠した。

こうした流れを受けて、1967年難民の地位に関する議定書では、1951年難民条約の時間的・地理的制限をとき、普遍的に適用することを可能とした。さらに、1969年には、OAU難民条約が制定された。当該条約第1条2項は、「難民」の定義を、外部からの侵略、占領、外国の支配又はその出身国若しくは国籍国の一部若しくは全部における公の秩序を著しく乱す出来事のために、出身国又は国籍国の外の場所に避難所を求めて、その常居所地を去ることを余儀なくされたすべての者と規定した。

1971年総会決議2790(XXVI)は、「事務総長が、UNHCRを、インドにいる東パキスタン難民への援助の調整のための活動の中心 (focal point) に任命することを承認する」とした。この決議を受けて高等弁務官は、インドに3人の派遣団を送った。派遣団の報告書をもとに、高等弁務官は政治的理由のため生命に危険を感じている人々は規程の定義による難民と考え、飢餓や台風によって自国を離れた人々は難民ではないと考えたが、個人審査は不可能であり、難民及び飢餓の被害者両方を考慮する「活動の中心」として権限を与えられているとし、両者の区別なく援助活動を行うこととなった。1975年総会決議3454(XXX)は、「高等弁務官が行うよう求められている特別人道任務同様、事務所に関係する任務のための高等弁務官の責務遂行における高等弁務官の努力に感謝をもって注目し、難民及び避難民の利益のため高等弁務官活動の顕著な人道的性格を再確認し」というように、決議によって求められる特別人道任務遂行は従来の任務と同様の高等弁務官の責務として活動が行われ、その人的管轄は一般に難民及び避難民であることをここで明示した。アガ・カーンは、この決議に関して次のように述べている。「この決議は、初期の国連活動の特徴であった権限の包括的性格を再構成しようとしたものであった。その文言の意味するところは、難民の伝統的な定義には必ずしも該当しないが、難民に類似した状況に置かれている大規模な人々の集団のために、高等弁務官事務所は行動をとることができるということである。例えば、これらの人々は自らコントロールできない人為的な出来事の犠牲者であり、急激な動乱の結果、生活の場を奪われ、追い立てられ、家庭を失うという苦しみを受けている。このような進展の背後にある考え方は、郷里を負われ、離散し、事情によってはどこかの場所に寄せ集められるこれらの避難民たちは、明らかに何

らかの形の国際的援助を必要とするということにあったように思われる」*44。また、経済社会理事会第61会期において、高等弁務官は、事務所の特別人道活動への適用基準を「当該者が、UNHCR規程の用語内に該当する難民集団である場合は問題がない。他の場合、受益者は、地位において難民のそれと類似していなければならない（人為災害に帰する出来事又は状況がコントロール不能であるという理由で避難した人。この状況はしばしば国際紛争、内戦、一般的な政治的社会的不安定等の結果である）」*45と明示した。このように、条約難民と区別して、避難民と称される人々は、70年代にUNHCRの人道援助活動における人的管轄権を得たといえよう。こうした傾向の一方で、1975年総会決議3454(XXX)は、「難民の基本的権利保護の必要性の増加…」、1978年総会決議33/26では、「基本的権利保護及び安全の確保」と、難民の人権に言及するようになった。この時点では、権利に関する言及では、避難民の文言ははずされている。

その後、1981年総会決議36/125では、「事務所が関連する難民及び避難民の保護及び援助に関する責任を履行し続ける方法に関して…」と避難民に対してもUNHCRの保護責任があることを明記している。同年、UNHCR執行委員会（以下、EXCOMと略す）の結論（conclusion）No.22(XXX II)は、大規模流入状況における保護が、少なくとも一時的をベースとした入国、ノン・ルフールマン、列挙された16項目の最低基準に従った扱いを考慮するよう明示している。この16項目の最低基準とは、a)単に当該国における滞在が不法であると考えられるという理由で処罰又は好ましくない取扱いを受けない、b)特に世界人権宣言で言及されている国際的に認知された基本的市民権の享受、c)食糧、避難所、基本的な衛生、保健施設を含む生活必需品の用意及びすべての必要な援助、d)悲劇の状況が特別な理解と同情を必要とする人として取り扱われる、e)人種、宗教、政治的意見、国籍、出身国または身体的障害を理由に差別を受けない、f)法の前の人として認められる、g)庇護申請者の所在地は受け入れ国の安全要求と同様彼らの安全及び福祉により決定される、h)家族統合、i)すべての可能な援助は親族にもあたえられる、j)未成年及び孤児に対する適切な措置、k)郵便の送受信、l)友人又は親族からの物資援助の許可、m)出生、死亡、婚姻届けのための適切な措置、n)十分な恒久的解決を得るためにすべての必要な施設の付与、o)財産の移送、p)自発的帰還

を用意するためのすべての段階である。1982年総会決議37/195では、「事務所の対象となる難民及び避難民の基本的権利…」と避難民の基本的権利の考慮が明示された。

このように、世界中に広まる紛争等による大規模難民流出に対処するため、個人審査による難民認定を行わず、特定事件に関連する人々を一括して難民と認定し保護を行うこと、及び条約難民ではないが保護を必要とする人に対し、一定の基準を制定し、基本的権利の保護にあたることなど、UNHCRは、決議によって付与された権限により難民保護を展開してきた。

3. 難民制度の限界

しかし、実際には、従来の難民制度の下で、条約又は決議で示された保護基準を各国政府が遵守できない又は遵守しない状況も発生し、難民制度自体が問われることとなる。例えば、インドシナ難民問題^{*46}はその顕著な例といえよう。1975年ベトナム戦争終結、1976年ベトナム社会主義共和国による統一の影響で大量のベトナム人が近隣諸国に流出することとなる。米国は、ベトナム脱出希望者救出活動を開始して南ベトナムの人々を受け入れた。1975年に、8万人がタイに逃れ、約23,500人がタイ以外の東南アジアに逃れた。また、11,000人が欧州、北米、オーストラリアに移動した^{*47}。その後、1977・78年に大規模な天災に見舞われ食糧危機に陥り、経済も深刻な停滞状況に陥った。さらに、華僑を特権的な待遇とする政策から、中国国籍を保持する人は外国人待遇とする政策への転換、通貨統一、資本主義的商業廃止政策により華僑が大きな影響を受けることとなり、これらも難民を増加させた。また、カンボジアでの長期にわたる戦闘、虐殺、強制労働、1976・77年の旱魃による飢餓、ラオスにおいて1977年から活発化した反政府運動、それに対する政府の弾圧政策により難民が流出した。長期かつ大規模な難民流出は、第一庇護国たるタイ等の近隣諸国に大きな負担を課すこととなる^{*48}。第一庇護国は、難民の大量流入が自国の安全保障上の脅威ととらえ、入国を阻止し、国際社会の援助をうけていたものの受け入れ国の難民の待遇も問題となり、国際社会は、人道上大きな問題を抱えることとなった。また、海路での不法な出国も海上での救

助問題、入国問題を引き起こした。1979年EXCOM結論No.15では、「国は真の庇護申請者へ庇護を付与するための最大限の努力を行う」、「大量流入の場合、庇護を求める人は少なくとも一時的庇護をいつも受ける」とし、一時的庇護に言及している。しかし、EXCOMの大量流入状況における一時的避難に関する専門家グループ会議では、庇護は必ずしも恒久的解決の付与に関連せず、結果として、このような恒久的解決が直ちに利用できない状況を扱う新たな概念の発展は必要ないという見解も表明された^{*49}。結局、インドシナ難民問題に関して、「一時的避難」^{*50}、つまり、人を受け入れ、恒久的解決の達成の一時的に未定のまま、ノン・ルフールマンの原則により性格づけられる保護を、国際社会は第一庇護国に求めた。ノン・ルフールマンは、庇護から分離した範囲にあって、むしろ大量の難民及び庇護申請者の自国領域への入国を許可する義務を引き受ける国家による、要求された代償なのである^{*51}。「一時的避難」の概念の導入は、本質的に入国促進強化の機能を果たしているといえよう。その反面、個人の庇護享受に対する国際協力義務に関しては、積極的に義務履行を強化する姿勢は打ち出せなかった。しかし、一時的避難の付与は、十分な恒久的解決を見いだすために国際援助が必要であるという国際社会への1つのシグナルとして作用しうる。1977年には、第三国への再定住は、最も適切な長期的解決であると認識されるようになった^{*52}。1979年7月20・21日、インドシナ難民会議が開催された。同会議では、問題の人道側面に集中し、主に2つの補完的アプローチを基礎とした対応を考案することを試みた。つまり、第一庇護国への流入を停止または少なくともコントロールできる程度に削減するよう、合意された定期的出国手続を通してベトナムからの難民流出の道筋作り、東南アジアの難民キャンプの残留者の明らかで漸進的な削減を可能にする、再定住の実質的増加である^{*53}。a) 難民の再定住数を5月末の12万5千人から会議の終了までに26万人へ増加、b) 現金及び物品総額約1億6千万ドルを誓約することの告知、c) 原則として約2,500万ドルが告知された恒久的解決達成のための基金設立の提案、d) 当初の2つの提案に加え5万人収容の難民収容センターに関する提案、e) ベトナムからの定期的出国の拡大、f) 海洋救助問題に関する実行上の提案、g) 国連機関、欧州移民政府間委員会 (ICEM)、赤十字国際委員会 (ICRC)、赤十字社連盟 (LRCS)、及び他の非政府機関とともに「常設調整メカニズ

ム」設立が告知された*54。会議終了後から1980年6月の1年間で新たな再定住の申し出は、273,500人に昇る*55などの改善がみられた。1987年まで第一庇護国の難民数は徐々に減少し、138,248人となったが、再定住を待つ長期滞在者数は増加した*56。1988・89年は、再定住者よりも新たな庇護申請者数が上回り難民数が上昇する結果となった*57。第一庇護国での一時避難は長期化し、第一庇護国の負担と不満は増幅しただけでなく、1981年EXCOM結論No.22で保護基準が明示されたにも関わらず難民の長期の収容において第一庇護国での人権侵害も問題となった。

こうした状況は、まず、難民の保護と移民管理の区別がなく混同していることが、一時庇護国の恒久的解決を待機する人の減少につながらない1つの要因であると考えられる。先に述べたように、第一庇護国はノン・ルフールマン原則からなる一時避難の人道上の措置を履行したにもかかわらず、再定住提供国の中には、移民管理の観点で、難民を選択的に受け入れるなどの措置を行い、この受け入れ基準のずれが第一庇護国の負担の増加につながった。また、定期的な出国事業や再定住により、出国すれば西側諸国等で豊かに暮らすことができるという意識をインドシナの人々が持つことが、出国願望に繋がり、庇護申請者数が過剰になったとも考えられる。さらに、出身国での援助、第一庇護国での国際的保護と援助、恒久的解決のリンクがなく、結局、第一庇護国の負担が解消されない事態におちいったと思われる。しかし、第一庇護国は、すでに慣習法化したといわれるノン・ルフールマン原則の下、大量流入の場合でも彼らの入国が義務づけられる一方で、その負担が不当に超過した場合でも、国際社会は国際協力義務を有するものの、強制的に人的負担を義務づけられるものではなく、再定住は自動的代替とはならない。こうした制度的連続性を欠いた定住、再定住を基軸とする従来の難民制度では、大量流出した難民すべての人に国際的保護を付与することに限界が生じるのである。また、受け入れ国側での迅速な決定を行う手続上の問題に加え、統合にあたっての異文化間のコミュニケーション問題、行政上の問題等で大量の定住及び再定住が進まないという問題もあった。

II 包括的アプローチと 新たな国際的保護枠組みの模索

上述の問題を打開するため、1989年6月13・14日、インドシナ難民会議が開催された。会議の目的は、大量のベトナム及びラオスからの難民及び庇護申請者の東南アジア地域における継続する存在及び同地域への継続する流出による問題への、新しく包括的な解決志向のアプローチを採択することであった^{*58}。会議の冒頭、事務総長は、問題の性質自体が変化しているため、1979年に考案されたインドシナ難民問題のアプローチは必然的に時代遅れで不適當になった^{*59}として、新たなアプローチの創設の必要性を示した。会議の基本的論点として、1)第一庇護国の負担の早期除去、2)密出国の予防、定期的出国の拡大及び難民でない人と決定された人の帰国受け入れに関する出身国の全面的なコミットメント、3)すべての難民の躊躇なく迅速な再定住に関する第三国の継続したコミットメントを挙げている^{*60}。会議で採択された包括的行動計画は、a)密出国、b)定期的出国プログラム、c)新規到着者の入国、d)難民の地位、e)再定住、f)帰還・帰還計画、g)ラオス人庇護申請者、h)履行と手続審査の8項目からなっている。最も注目される点は、従来実施されなかった帰還の促進である。まず、第一庇護国では、規定された期間内に、難民認定手続を行うこととなった。認定手続基準は、1951年難民条約、1967年議定書、UNHCR難民認定基準ハンドブック、1948年世界人権宣言及び他の難民に関する国際文書で認知された庇護申請者の特定の状況の考慮、家族統合の尊重であった。この、いわゆるスクリーニング手続の後、難民でない人と決定された人は、帰国すべきであり、あらゆる努力が当該者の自発的帰国を促すためになされることとなった^{*61}。包括的行動計画では、帰還者が安全及び尊厳ある状況で帰国が許され、迫害を受けないということを出身国が広く公表し確約すること、再入国手続は、できるだけ短期間でなされること、帰還民がUNHCR及び移住政府間委員会(ICM)によって上記の原則に従い監督され、国際的な再統合援助が1988年12月13日にベトナムと署名した了解覚え書きに従い、UNHCRによって行われることなどの措置が実施されることとなった^{*62}。調整委員会では、自発的帰還促進に関して、カウ

ンセリング、滞在場所、教育、帰国、入国及び再統合に関する規定、孤児の帰還、再統合援助、政府間機関及びNGOの役割についての覚え書きを作成した*63。難民でない人と決定された人で、帰還を望まない人の処遇等の問題をかかえつつも、1997年までにベトナム人約109,198人、ラオス人約27,658人が帰国し、スクリーニング手続による出国者数の減少、早期の再定住の完了により、インドシナ難民会議運営委員会は、1996年、包括的行動計画の目標は成功裏に達成されたと評価した*64。

また、1989年5月29日から31日、中央アメリカ難民会議が開催され、中央アメリカの難民、帰還民及び避難民のための宣言及び行動計画が採択された*65。1980年代、ニカラグア、エルサルバドル、グアテマラにおいて激しい戦闘が繰り返され、約200万人が国内避難民又は同地域の避難民となった。同行動計画の目的の1つは、関係国が可能な問題打開のための恒久的解決を同定することであった。第1に、通常生活を取り戻すため出身国への自発的帰還をする難民の権利の尊重義務に従い、最善の解決策である自発的帰還が特に促進されることとなった。また、難民の存在が地域社会の雇用、社会サービス、経済面及び環境面で悪影響を与えうる懸念から、地域住民の生活状況にも配慮して行動計画が行われることとなった。行動計画の基本原則は、a) 関係国は地域の平和再構築のコミットメント及び地域平和及び発展にむけた努力の重要な部分を形成する影響を受けた人々のための解決案の定式化を考慮すること、b) 平和に向けた取り組みが難民、帰還民及び避難民のための解決案の基礎を構成すること、c) 難民、帰還民及び避難民の問題及び解決案は人道的及び非政治的に扱われることであった*66。また、フォローアップ及び促進メカニズムとして、中央アメリカ経済協力会議及び特別プログラム、国内レベルでのメカニズム、第三者機関の支援、国際メカニズムを設置し、人道事業と開発事業のコンビネーション、国内機関、国際機関、NGOの役割の調整をはかりながら活動を実施することとなった*67。

1985年EXCOM第36会期では、「自発的帰還が恒久的解決の最適な手段であるとする、第三国再定住は反対に最終手段として位置づけられる」*68と言及するように、従来の伝統的難民制度の限界から、自発的帰還による解決を最適の手段であることが認識され、難民問題の解決のためのアプローチが、上記の2つの事例のように自発的帰還による解決を主軸と

した包括的解決の取り組みに大きく転換した。1990年EXCOM第41会期で、国際的保護に関して、「国際的保護、国際連帯、物資援助及び自発的帰還、庇護国での統合又は再定住を通じた解決の用意の密接な関係を強調し、保護措置を援助及び恒久的解決事業の中に十分に統合させる努力の継続を高等弁務官に要請する」^{*69}と言及されている。同年、高等弁務官は、国際的保護に関して以下の14項目について強調している。1) 予防と早期警告及び問題を抑制する効果的方法としての仲裁、2) 国内及び国際的不安定の原因にもなりうる難民流出の人権の側面、3) 難民と経済的及び関連理由による移住を求める人々との区別、及び2つのカテゴリーの基本的区別を尊重し、第一庇護及びノン・ルフールマンを含む難民保護の特定の(本質的な)原則に十分に調和する難民政策の必要性、4) 自発的帰還、定住又は再定住、すなわち難民のための伝統的解決のすべては、たとえ自発的帰還が秀でた解決だとはいえ、難民状況に対して価値ある重要な対応であるという事実、5) 3つの伝統的な恒久的解決の受け入れを支援し広める措置の発展、6) 根本原因への取り組み並びに自発的帰還及び難民でない人の自国への帰国の促進を含む適切な解決のため重大な責任を引き受けるよう出身国に対して要求すること、7) 特に出身国の責任に関連して、国家責任概念のより詳細、明晰な言及、8) 国家、UNHCR及び人権機関を含む関連分野の適当な他の権限専門機関の、より活発で効果の利用、9) 難民及び難民に類似した状況の原因、予防、解決に取り組むための補完的措置としての開発援助の考慮、10) 関連地域における問題の積極的解決により活発に貢献するための地域間又は団体への奨励、11) 国家によって取り組まれる却下された庇護申請者への責任ある効果的措置の発展、12) 戦略における公的な情報活動の十分な統合、13) 新たなアプローチに関する十分かつ開かれた議論の奨励、14) 庇護問題と国際移住の間の関係の考慮^{*70}。また、1992年、高等弁務官は、難民発生への予防的戦略、緊急事態への対応能力、難民の帰還を柱とする新たなアプローチを提唱する^{*71}。このころから、難民の国際的保護が、従来の伝統的難民制度を含みつつ、包括的アプローチによって、物資援助、人権侵害、紛争予防、開発援助等難民流出の根本原因への取り組み等と関連づけた、より広範な制度枠組みの下で確保されることを国際社会は模索し始めたのである。UNHCRは、90年代に入ると、その人的管轄権にあたる対象者について、「国際的保護を必要

とするすべての人」*72等の文言を使用するようになった。活動においては、イラン、ボスニア・ヘルツェゴビナにみられるような難民流出の紛争地域における活動も増加し、平和維持軍等との連携活動も増加していく。ファン・セルムートルバーンは、包括的及び協力的アプローチに3つの本質的レベルがあることを指摘している。第1は、移民の異なるカテゴリーすべてを網羅すること、第2は、すべてのカテゴリーの為の協力を含み、政府、地域機構及び国際機構（政府間機構及び非政府機関）間並びに複雑で多面的な機構及び政府構造の様々な部局間の対応のすべてのレベルでの協力を含むこと、第3は、移民の各カテゴリーに対するすべての種類の対応（予防的、保護的及び緩和的対応）を含み、機構の各タイプによる協力で履行されることである*73。こうした変化に関して、芹田は、「全体として冷戦状況が終わったことによってイデオロギーによって隔てられた壁が消滅し、イデオロギー批判や体制批判ではなく、国際社会として難民の本国とも連帯して事に当たり得るという状況が世界に生じたことによって、こうした方法論の転換議論が生まれ得たとも言えることに注目しておく必要があるであろう」*74と述べている。

しかしながら、こうした傾向において、自発的帰還を主軸とする解決や難民流出の予防、国内避難民への取り組みは、庇護国における難民条約適用による保護を弱体化させるおそれ、難民の「封じ込め政策」のおそれも指摘されるようになった*75。包括的アプローチは、対象者、保護基準、活動権限が広範かつあいまいで、本来、人道的、非政治的な活動が政治的に利用されるおそれも指摘されるようになった。現代の大量流出が続く難民問題に対処するため、新たなアプローチは、かえって国際的保護を消失する危惧も指摘されている*76。

現代の国際的保護とは何か、だれの、どの権利をどのように保護することなのであろうか。世界の難民の現実、とりわけ難民と称される脆弱な立場におかれる人々が必要とすることをふまえ、包括的アプローチの法的根拠は何かを明確にし、その法的基準を実効的に遵守するための枠組みを明らかにすることが、今、求められているのである。本稿は、新たな難民の国際的保護の法構造を明らかにし、その発展の方向性と課題について論じるものである。第1章では、国際的保護の包括的アプローチのうち、一時的保護の問題を考察する。一時的保護は、条約難民と紛争等で自国を離れ

ることを余儀なくされた人の保護のギャップに取り組み、自発的帰還による恒久的解決を主軸としている。欧州においては、旧ユーゴスラビアからの難民問題に対応し、新たな政策を展開しており、国際的保護の大きな枠組みの中に一石を投じるものと思われるため、EU政策を中心に考察する。第2章では、最も望ましい恒久的解決とされる自発的帰還における帰還民の保護と援助の問題を考察する。第3章は、出身国への帰還後の再統合による解決及び難民流出の予防、根本原因への取り組みに関連する国内避難民の問題を取りあげる。従来、国内管轄事項とされてきた、自国領域内の保護に関して、国連が、どの法的根拠に基づき、どの範囲で関与できるのか、法的、制度的発展と限界について論じる。第4章では、難民条約と人権基準について論じる。先に見たとおり、定住・再定住による伝統的難民制度と現実とのギャップにおいて、そのかなめ石である難民条約の再検討も求められている。そこで、難民条約上の保護の実効性を再考するため、人権との関連で考察を行う。そして最後に、難民の国際的保護の法構造を明らかにするとともに、今後の課題を指摘したい。

* 1 芹田健太郎『憲法と国際環境（補訂版）』300頁（有信堂、1994）； See, G.S. Goodwin-Gill, *The refugee in international law*, 2nd edition, Clarendon Press, 1996, p.3.

* 2 *Ibid.*, p.3.

* 3 G.S. Goodwin-Gill, "The language of protection," *IJRL*, Vol.1 No.1, 1989, p.6.

* 4 宮崎繁樹『国際法における国家と個人』86頁（未来社、1963）参照。

* 5 宮崎繁樹、同上88-89頁。

* 6 宮崎繁樹、同上89頁； See, Atle Grahl-Madsen, *The status of refugees in international law*, Vol.1, A.W. Sijthoff, 1966, pp.122-127.

* 7 See, Atle Grahl-Madsen, *Ibid.*, pp.127-130.

* 8 宮崎繁樹、前掲書91頁参照。

* 9 宮崎繁樹、同上91頁参照。

* 10 宮崎繁樹、同上92頁参照；島田征夫『庇護権の研究』141頁（成文堂、1983）参照； See, Atle Grahl-Madsen, *op.cit.*, pp.130-131.

* 11 See, Atle Grahl-Madsen, *Ibid.*, pp.131-132.

* 12 宮崎繁樹、前掲書94頁。

* 13 宮崎繁樹、同上96頁。

* 14 芹田健太郎「アンラUNRRA連合国救済復興機関」『社会科学大事典1』206頁（鹿島研究所出版会、1968）。

* 15 宮崎繁樹、前掲書97頁。

* 16 Holborn, L.W., *The international refugee organization : a specialized agency of the United Nations, its history and work 1946 - 1952*, Oxford University Press, 1956, p.18.

* 17 宮崎繁樹、前掲書99-100頁参照。

- *18 Marjoleine, Zieck, *UNHCR and voluntary repatriation of refugees a legal analysis*, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, p.51.
- *19 A/45, p.2.
- *20 宮崎繁樹、前掲書105頁参照。
- *21 See, Holborn, L.W., *op.cit.*, p.355.
- *22 See, E/1092, pp.4-5; See, Zieck, M., *op.cit.*, pp.59-60; Holborn, L.W., *Ibid.*, pp.481-492.
- *23 A/C.3/527, pp.10-11.
- *24 難民の帰還、移民及び再定住の援助は国際的保護役務の恒久的任務のひとつと考えられていた。See, *Ibid.*, p.18.
- *25 See, *Ibid.*, pp.10-24.
- *26 See, UNHCR, *The state of the world's refugees*, Oxford University Press, 2000, p.310.
- *27 See, UNHCR, *2001 UNHCR population statistics (provisional)*, PGDS/DOS, UNHCR, 7 June 2002, table 1a, <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vrx/home?page=statistics>, 2002年6月24日付けの情報による。
- *28 See, *Ibid.*, table 13.
- *29 UNHCR援助対象ではなく、自発的に帰還した人は含まれていない。
- *30 See, *Ibid.*, table 1a.
- *31 See, UNRWA, *UNRWA in figures*, Figures as of 31 December 2001, UNRWA, April 2002, <http://www.un.org/unrwa/pr/pdf/uiif-decol.pdf>, 2002年7月15日付けの情報による。
- *32 See, E/CN.4/1998/53/Add.2, para.1.
- *33 See, UNHCR, *The state of the world's refugees*, UNHCR, 2000; Gil Loescher, *Beyond Charity*, Oxford University Press, 1993, pp.3-31; 国際人道問題独立委員会 (ICHI) (緒方貞子監修、創価学会青年平和会議)『難民化の力学』29-46頁 (第三文明社、1990) 参照。
- *34 Benjamin Mulumba Mbuyi, *Les réfugiés et le droit international=refugees and international law*, Carswell, 1993, p.9.
- *35 A/C.3/L.507.
- *36 Holborn L.W., *Refugees: a problem of ourtime*, Scarerow Press, Inc., 1975, p.392.
- *37 See, *Ibid.*, p.394.
- *38 A/AC.79/49 Annex IV : 1-2 UNREF Ex Com (IV).
- *39 See, Holborn, *Refugees*, p.1008.
- *40 See, GA(XIII) official records Third committee, 1958.
- *41 See, Holborn, *Refugees*, pp.1036-1039.
- *42 A/AC.96/158.
- *43 Holborn, *Refugees*, p.444.
- *44 Sadruddin Aga Khan, "Legal problem relating to refugees and displaced persons," *Recueil des Cours*, Vol.I-1976, pp.342-343.
- *45 E/SR.2027, para.5.
- *46 インドシナ難民の庇護と再定住に関する国家実行に関して、See, Supang Chantavanich E, Bruce Reyholds ed., *Indochinese refugees, asylum and resettlement*, Pimsuay Co. Ltd., 1988.
- *47 See, Y.U.N., 1975 p.553; A/AC.96/526, pp.94-118.
- *48 五島文雄「ベトナム難民の発生原因」加藤節=宮島喬編『難民』53-80頁(東京大学出版会、1996) 参照; 栗野鳳「難民大量流出の原因についての一考察—インドシナ難民の特殊性」国連大学=創価大学アジア研究所編『難民問題の学際的研究』47-60頁(お茶の水書房、1986) 参照。
- *49 EC/SCP/16, para.9.
- *50 一時避難に関して、See, G.S.Goodwin-Gill, *The refugee in international law*, 1996, pp.196-199; Perluss Deburah and Joan F.Hartman, "Temporary refuge; emergence of a customary norm,"

Virginia Journal of International Law, Vol.26 No.3, 1986, pp.551-626.

- *51 G.S.Goodwin-Gill, *The refugee in international law*, p.196; 芹田健太郎『亡命・難民保護の諸問題Ⅰ—庇護法の展開—』234-236頁(北樹出版、2000)参照。
- *52 See, Y.U.N., 1977, p.623.
- *53 A/34/627, para.43-46.
- *54 See, A/43/7 Annex, para.18,19.
- *55 See, A/34/7 Annex, para.22,23.
- *56 See, Y.U.N., 1987, p.895.
- *57 See, Y.U.N., 1988, p.673; Y.U.N., 1989, p.707.
- *58 A/44/523, p.1.
- *59 A/44/523, p.6.
- *60 A/44/523, p.7.
- *61 スクリーニング手続に関して、川島慶雄「インドシナ難民問題の現状と課題」*阪大法学*41巻2=3号103-125頁(1991)参照; 本間浩「東南アジア難民と国際法—日本の対応と問題点—」*国際法外交雑誌*90巻3号63-96頁(1991)参照; See, Shamsul Bari, "Refugee status determination under the Comprehensive Plan of Action(CPA): a personal assessment," *IJRL*, Vol.4 No.4, 1992, pp.487-513.
- *62 See, A/44/523, pp.15-16.
- *63 See, A/CONF.148/4 Annex II, pp.13-18.
- *64 See, Y.U.N., 1996, p.116; A/51/12, pp.25-26; Y.U.N. 1997, p.1248; A/52/12, pp.29-30.
- *65 See, A/44/527; Hector Gros Espiell, Sonia Pigado and Leovalla Dares Lanza, "Principles and criteria for the protection of and assistance to Central American refugees, returnees and displaced persons in Latin America," *IJRL*, Vol.2 No.1, 1990, pp.83-107.
- *66 See, A/44/527, pp.23-25.
- *67 See, A/44/527, pp.29-31.
- *68 A/AC.96/663, p.6.
- *69 A/AC.96/760, p.5.
- *70 A/AC.96/760, pp.7-8.
- *71 See, Sadako Ogata, "Statement of the United nations High Commissioner for Refugees to the third committee of the General Assembly (10 November 1992)," reprinted in *IJRL*, Vol.4 No.4, 1992, pp.541-547.
- *72 例えば、A/50/152。
- *73 See, Joanne van Selm-Thorburn, *Refugee protection in Europe : Lessons of the Yugoslav Crisis*, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, pp.83-84.
- *74 芹田健太郎「難民の一時的保護」*国際人権*9号11-12頁(1998)。
- *75 例えば、See, Bill Frelick, "'Preventive protection' and the right to seek asylum: a preliminary look at Bosnia and Croatia," *IJRL*, Vol.4 No.4, 1992, pp.439-454.
- *76 例えば、See, G.S.Goodwin-Gill, "Refugee identity and protection's fading prospect," in Frances Nicholson and Patrick Twomey eds., *Refugee rights and realities*, Cambridge University Press, 1999, pp.220-249; "The international protection of refugees: what future?," *IJRL*, Vol.12 No.1, 2000, pp.1-6.

第1章

難民の一時的保護

先駆者としてのEU政策を中心に

I はじめに

1990年代から展開してきた、包括的アプローチによる難民の国際的保護の流れの中で、大規模流入の広義の「難民」に対する「一時的保護」の概念が欧州で発展し、制度化された。一時的保護の概念は、武力衝突、ジェノサイド、「民族浄化」、その他の系統的かつ重大な人権侵害から数十万の人々が逃げ出したことから生まれた諸問題に対処するための「旧ユーゴスラビアにおける人道的危機への包括的対応」の一要素として1992年国連難民高等弁務官が提起したものである^{*1}。この考えは、1つには、旧ユーゴスラビアにおける衝突の政治的解決に続く安全かつ尊厳ある帰国を待つ間に追放送還を受けず、基本的人権を尊重されるように保護を与えること、他方で、すでに過重気味の国内難民手続に一層の負担のかかることを避けることから生まれる^{*2}とルカがいうように、危機から逃れた人々の人権保護と国内の行政問題とのバランスをとる形でとらえられている。フィッツパトリックは、一時的保護の4つの動機として、(1)国際法基準のギャップをうめ、一時的保護の国内法と実行の寄せ集めに代わる包括的枠組みの提供、(2)大量流入に対する暫定的対応、(3)庇護申請者の身体的移送及び財政援助を含む実効的な責任分担、(4)難民保護を法の領域から政治の領域及び自発的な人道援助へと移す戦略を挙げている^{*3}。また、キールンは、一時的保護の目的を(1)個々の申請手続の審査ではなく、一応の集団的決定の適用によって行政的経済的資源の節約となること、(2)本国の状況の変化に応じて、難民を帰国させることが政治的に容易になること、(3)難民の状況が、自発的な移民の要素を含んでおらず純粹に保護の問題であるというサインを一般大衆に送ること^{*4}とし、受け入れ国側の政治的意図からとらえている。一時的保護は、本国への安全な帰還が可能となるまでの保護という点で、インドシナ難民にみた「一時的避難」とは異なる概念である。一時的保護は、一般国際法によって認知された法的概念ではなく、特定の状況に対処するため発展した政治的手段である^{*5}。欧州における1990年代の一時的保護の発展は、原則によってではなく実際の考慮によって行われた^{*6}。一時的保護の制度化は、難民条約の義務を避けるために用いられる危険^{*7}の指摘の一方、近代難民法にかかわる2つの主要な

ギャップ、つまり、ノン・ルフールマン原則と庇護の裁量的性格の間にあるギャップ、及び、51年条約が難民に保障する保護と武力衝突や系統的かつ広範な人権侵害という危険によって国を離れざるを得ず、しかも51年条約の要件を満たし得ない人々（いわゆる事実上の難民）との間にあるギャップに橋渡しをする手段としてこれを見ることのできる^{*8}と国際法協会（以下、ILAと略す）において論じられている。

2001年7月20日、欧州共同体理事会（以下、理事会と略す）は、「避難民が大量流入する場合の一時的保護を提供するための最低基準に関する命令^{*9}（以下、命令と略す）」を採択し、2002年12月31日までに、各国はこの命令の遵守のための国内法整備をすることとなり、欧州では一時的保護が法制化されることとなった。ここでは、一地域機構の取り組みではあるが、包括的アプローチの一部としての一時的保護の法制化に示唆を与えるであろうと思われる、この一時的保護に関する命令に焦点をあて、その保護の範囲を明示するとともに、一時的保護の評価点と今後の課題を指摘したい。考察に入る前に、同命令制定までの経緯に関して概観しておこう。

1992年からの旧ユーゴスラビアでの紛争の影響を受けて多くの人が自国を逃れることとなり、ボスニア・ヘルツェゴビナやクロアチアから約70万人が、ほとんどの場合正式に難民の地位を付与されることなく、西欧に避難所を見いだした^{*10}。欧州連合（以下、EUと略す）各国は、国内法に従ってこれらの人の入国を許可した。一時的保護に関する国内法は、概ね保護が1951年難民条約の「難民」の定義に当てはまらない特定のカテゴリーに付与されるべきであると言う一般的合意を示していたが、法的基礎及び一時的保護の付与に関する解釈等、国内システムに相当な差異もあった^{*11}。一時的保護の対象者の範囲、一時的保護を受ける人の権利（例えば、教育、労働、社会保障、家族再統合）、決定手続、一時的保護と庇護手続の関係などにばらつきがみられ、1986年単一欧州議定書により庇護法の調和をはかるEUでは、一時的保護の分野でも、協力の必要が国内政策の調和のための努力を促した^{*12}。出発点として、加盟国の庇護法と政策が事実上の難民と一時的保護のための措置を含むように変更されるべきである^{*13}とされた。1992年11月30日、12月1日の両日、ロンドンで開催された加盟国入国管理大臣会議及び1993年6月1・2日、コペンハーゲンの会議で決議が採択されたが、適用範囲が旧ユーゴスラビアの紛争に制限されていたため、より

広範な調和プロセスにほとんど影響を与えなかった。

しかし、1993年11月1日発効のマーストリヒト条約が一時的保護の分野でEU加盟国間の協力を加速するための法的可能性を創設した^{*14}。マーストリヒト条約K.1(1)及び(3)条により、庇護及び難民政策は共通関心事項とみなされた。しかし、当該分野は政府間協力事項に留まり、EC法ではなく、一般国際法により統治されることとなった。1995年、一時的な避難民の入国及び在住にとりくむ負担分担に関する決議^{*15}、1996年、一時的を基礎とする避難民の入国及び在住に関する負担分担のための迅速かつ緊急手続に関する理事会決定^{*16}が付託された。さらに、1997年、欧州共同体委員会（以下、委員会と略す）は、「避難民の一時的保護に関して、K.3(2)(b)条に基づく共同行動に関する提案」^{*17}、1998年には、同提案の改正案^{*18}を理事会に提出した。しかし、これらは、EC規則や命令とは異なり、国内立法府に法的義務を創設するものではなかった。

その後、1999年5月1日にアムステルダム条約が発効し、一時的保護の分野に進展をもたらすこととなる。アムステルダム条約には、「査証、庇護、入国管理及び人の自由移動に関する他の政策」の新4部が加わった。これにより、この分野はECの枠組みの中に入ることとなった。アムステルダム条約第63条^{*19}は、庇護に関する措置と難民及び避難民に関する措置を区別した。第63条2項は、理事会が以下の2つの措置をとるよう規定している。(a)出身国に帰国できない第三国からの避難民及び他の国際的保護を必要とする人への一時的保護の付与のための最低基準の制定、(b)難民及び避難民の受け入れ及びその結果の分担における加盟国間の努力のバランスの助長。このアムステルダム条約発効と同年、コソボ危機が発生、コソボからEU諸国へ多くの人が危機を逃れて流入した。この問題に対処する中で、理事会は、包括的解決の必要を強調し、一時的保護の付与に関する最低基準の発展を求めた。コソボの経験が、一時的保護に取り組む将来の法的文書創設の必要を強調したと理事会は述べている。1999年10月15・16日、タンペレで開催された司法及び内務特別会議で、欧州共同体理事会は、EUの理事会が加盟国間の連帯原則の下、避難民の一時的保護に関する合意の形態に達するよう要求した。一方、負担分担の話題に関しては、コンセンサスに達せず、委員会が、大量流入状況に有効な財政確保の形態を創設する可能性を探求するよう促した^{*20}。こうした流れを受けて、

2000年5月24日、委員会は、避難民の大量流入の出来事における一時的保護付与のための最低基準に関する理事会命令提案及び、当該者の受け入れ及びその結果の分担における加盟国間の努力のバランスを助長する措置に関する理事会命令提案^{*21}を提出した。続いて、財政面での負担分担に関して、2000年9月28日に欧州難民基金が創設された^{*22}。その後、2001年7月20日、上述の命令が採択されたのである。それでは、以下、この命令の内容を中心に考察していこう。

II 一時的保護システムの発展と課題

1997年の委員会提案の第1条(a)において、「一時的保護レジーム」は、国際的保護を必要とする人に、一時的性質の保護を提供する共同活動遂行のための取り決めを意味する^{*23}と定義されている。この時点では、定義上、大量流入は要件として扱われていなかった。しかし、第1条(c)において「国際的保護を必要とする人の大量流入」は、国際的保護の必要があると主張する大量の人の連合内の到着またはそのような状況がまもなく起こる強い可能性を意味するとして規定しており、間接的に大量流入の場合を想定している。1995年9月25日の理事会決議で、「例えば、加盟国領域内に避難民の大量流入がある場合、加盟国がまもなくこのような流入に対処する強い可能性がある場合、特定の状況は、避難民を助けるため調和した活動を要求する」^{*24}としているように、当初、EU負担分担のための調和した活動を要求するための要件として大量流入をとらえており、1997年の提案では、そのことから派生して第1条(c)のような規定をおこなったと推測される。この提案に対して、欧州議会は、一時的保護レジームが一時的であるのに加え例外的性質であるとする改正案を提出した。また、大量流入に関して、「…特定の国又は地域から連合内への突然の到着を意味する」との改正も提案している^{*25}。1998年の委員会から提出された改正案では、一時的保護がジュネーブ難民条約に従った難民の地位認定を害することのない取り決めであるという文言の挿入を提案している^{*26}。こうした流れを受けて、2000年の委員会提案では、第2条で次のように規定し

た。

「大量流入の場合の一時的保護」は、出身国に戻る事ができない第三国からの避難民の大量流入の場合、庇護制度の実効的な実施のための努力を害する事なく、この流入を処理することができない危険がある場合、当該者及び保護を要求する他の者のため、その者に直ちに一時的保護を提供する例外的措置を意味する*27。

この「大量流入」とは、出身国に戻る事ができず、特定の国または地域から来る第三国の大規模避難民の共同体への到着を意味する*28。

ここで、一時的保護が大量流入で庇護制度が実効的に機能しない危険がある場合の例外的措置であることが明示された。それと同時に、庇護制度が機能しない場合に避難民及び他の保護を要求する人へ即時かつ一時的な保護を用意する、庇護制度を補完する保護措置であることも示されている。このことは、アムステルダム条約で庇護制度と難民及び避難民に対する制度を明確に区別することになったことによる影響もあると思われる。

欧州議会は、第2条(a)に対して「UNHCRがそのような措置を助言した場合」という文言の追加を提案した。一時的保護のような措置を求める状況の定義は決して十分に明確にできず、UNHCRが世界の難民状況の責任を有しており、この目的の重要な助言者であるという理由からである*29。また、大量流入の定義に関して、「共同体領域への到着が自発的であるのか、例えば避難計画を通して支援をうけているのかにかかわらず」との文言の追加を提案した。命令の目的が、適当なメカニズムを提供すべき場合、コソボのような状況が繰り返される場合、一時的保護レジームは、領域に必要とする人々を連れてくる加盟国の必要への言及を含むべきである。これが、明らかに言及されない場合、一時的保護は、必要とする人が共同体国境を越えた場合のみ実施されうる。EUは、第三国が保護を必要とする人に行っている状況における責任を拒否すべきではないという理由からであった*30。

結局、命令第2条(a)は、一時的保護を次のように定義した。

「一時的保護」は、出身国に戻る事ができない第三国からの避難民の

大量流入又は差し迫った大量流入の場合、その者に即時かつ一時的保護を提供する例外的性格の手続を意味し、特に、庇護制度が実効的な実施努力を害することなくこの流入を処理できない場合、当該者及び保護を要求する他の者のための手続である。

庇護制度が機能しない場合に、当該者が必要とする保護基準の遵守という目的を達成するためには、「一時的」とするその保護の期間及び最善の恒久的解決とされる「帰還」への移行時期は重要な問題となる。その時間的枠組みは、庇護能力を回復するための常設の実質的メカニズムとして機能する一時的保護の適正な予測しうるだけの期間でなければならない。永住に近い長期間の一時的保護はその目的に合致しない。その場合、国家は、庇護申請者に対する制止へと逆行することにより、必然的に組織的崩壊に陥るだろう^{*31}。他方、その期間が、出身国の状況を考慮せず、庇護国の負担のみを考慮して短期間に設定し、生命及び身体に危険が及ぶような状況に早期にかつ強制的に帰還させるような制度では、ノン・ルフールマン原則に違反するおそれがある。紛争が適当な期間内に解決されるという保証はできないため、終了時期は、一時的保護が恒久的解決に従う時点で設定されなければならない^{*32}。本節では、このような問題に対して、欧州はどのような基準を設定したのかを考察し、その評価を行う。

大量流入の難民への伝統的難民制度の限界として挙げられるもう1つの課題が負担分担の問題である。一国に、難民の流入が集中した場合、人的、財政的負担により当該国家の、安全、経済的社会的不安定を導きかねない。例えば、インドシナ難民の場合も、タイなどの近隣諸国の状況を鑑みて、インドシナ難民会議や総会決議で負担分担原則が掲げられた制度化までは至らず、問題解決まで第三国の国際協力を導き出す難しさを国際社会は経験してきた。一時的保護システムが十分に機能するためには、負担分担も大きな課題であると思われる。本節では、欧州の一時的保護制度において、この問題がどのように扱われているのかも考察し、その発展と課題を検討してみたい。

1. 保護の一時的性

(1) 一時的保護の期間

紛争等難民流出要因が消失する期間又は出身国において難民が帰還しうるまでに状況が回復する期間は様ではない。しかし、一時的保護が正式に制定されている場合において、典型的に、最大期間は5年以下で設定されてきた^{*33}。国連の人権及び大量出国に関する研究では、約半分の事例において、難民の大規模帰還が難民流出開始より5年以内に生じたと報告している^{*34}。難民が長期にかつ大規模に他国へ逃れる要因として、戦争及び内戦が挙げられるが、1946年から1997年までのこれらの勃発から終結までの期間は表1のとおりである。

表1の統計に基づくくと、1年未満で48.1%、1年～2年未満で51.3%、3年未満62.5%、4年未満71.3%、5年未満73.8%、6年未満75.6%、11年未満90%、15年未満96.9%が終結している。革命、騒乱等内戦、戦争に比べ短期で終結するものを併せれば期間が短い方の割合が高くなるであろう。紛争終結後、ただちに帰還できる状況とは限らないが、上述のように一時的保護が最大5年であれば、この統計に基づくくと、難民を大量流出するであろう事態の約7割が終結しており帰国の可能性が生じているといえる。

では、欧州では一時保護の期間をどのように設定したのであろうか。

1997年の委員会提案では、第10条でその期間を最大5年としている^{*35}。これに対し、欧州議会は、3年に短縮する提案を提出している^{*36}。1998年委員会改正案では、一時的保護レジームを設立する理事会決定の採択から3年とし、さらに2年まで延長される案が提出された^{*37}。その後、2000年の委員会提案では、第4条で、一時的保護の最大期間は、2年を越えないと規定されたが^{*38}、結局、2001年の命令では、第4条で以下のように規定された。

1. 第6条を侵害することなく、一時的保護の期間は1年とする。第6条(1)(b)の条件の下、終了しない場合は、最大1年間、6ヶ月ごとに自動的に延長される。

2. 一時的保護の理由が存続する場合、1年まで一時的保護を延長す

るため、理事会に提案を提出する要請を審査する委員会からの提案に関して、理事会は、多数決により決定する。

表1 内戦及び戦争終結までに要する時間

	内戦	局地戦争	全面戦争	計
0~1年未満	43	25	9	77
1	3	1	1	5
2	14	3	1	18
3	11	2	1	14
4	3	1		4
5	3			3
6	6	2		8
7	2		2	4
8	3	1		4
9	4			4
10	2		1	3
11	1			1
12	1	2		3
13	3			3
14	2	2		4
15				
16				
17				
18	1			1
19				
20				
21	1			1
22	1			1
23	2			2
計	106	39	15	160

浦野起央編著『20世紀世界紛争事典』(三省堂、2000)に基づき川村が作成

このように、一時的保護の期間は最大3年となり、当初の提案の5年よりも短縮されて決定された。3年の期限は、庇護国の利益と難民が危険にさらされるおそれの確率とのバランスによる最低ラインの判断であろう。問題は、理事会における審査が難民保護の観点から公正に行われるのか、帰還が可能であるとする判断基準はなにかという点である。さらに、一時的保護期間が終了しても、出身国に戻るができない状況は、上記の表からもわかるとおり3割から4割の確率で生じるのであり、また、各個人が出身国で危険にさらされた状況によるその後の身体的、心理的影響は異なり、一般的状況だけでは帰還が可能か否かは一律に判断できない部分もある。そうした場合の保護はどのように確保するのかという点である。この点に関して以下考察してみたい。

(2)一時的保護の終了と帰還

まず、理事会による一時的保護終了の決定基準についてみてみよう。1997年の委員会提案では、「一時的保護レジームの終了及び当該者の帰還は、出身国の状況が人間的状況の下安全な帰還を許す場合に決定される」^{*39}としていた。これに対し、1998年の委員会改正案は、「…出身国の状況が人間の尊厳を尊重する状況の下当該者の安全な帰還を許す…」という文言に変更するよう提出された。ここで、帰還決定の基準は出身国の状況が安全かつ尊厳ある状況であるか否かという点におかれたといえる。フィッツパトリックは、これに対し、一時的保護終了のための前提条件として存在すべき人権尊重の水準に対して精密さを欠くと指摘し、問題の核心は、一時的保護を以前享受していた者の強制帰還を正当化する安全及び尊厳の客観的基準を明らかにすることにあると述べている^{*40}。その後、2000年の委員会提案では、「理事会決定は、以下の事実の確定に基づく。その事実とは、出身国の状況がジュネーブ条約第33条及び欧州人権条約に従い、長期の、安全かつ尊厳ある帰国を許すようなものであることをさす」との規定が提出された。

このように、判断基準が難民条約第33条及び欧州人権条約に置かれ、安全かつ尊厳ある状況が長期的なものであるという基準も追加された。最終的に命令の判断基準は第6条2項で次のように規定された。

理事会決定は、以下の事実の確定に基づく。その事実とは、出身国の状況が人権及び基本的自由の尊重及びノン・ルフールマンに関する加盟国の義務をもって一時的保護を付与された者の安全かつ恒久的帰還を許すようなものであることをさす。

2000年の提案に比べるとその基準は「人権及び基本的自由の尊重」、「ノン・ルフールマン」といったより一般的文言に置き換えられている。このことによって、他の条約や国連の諸文書などより広い観点から、帰還に関して論じられている国際基準を適用することが可能である一方、基準がはやかされているようにもとれる。しかし、命令第3条3項において、「一時的保護の制定、履行及び終了は、国連難民高等弁務官事務所及び他の関連国際機関の定期的諮問に従う」と規定されているように、一時的保護の終了基準は国際基準に従うことが義務づけられていることから、不明瞭な基準となる懸念は、一定程度解消されている。

それでは次に、帰還に関して考察するが、これは一時的保護受益者の意思及び状況により判断が異なるであろう。一時的保護受益者には、大別すると3つのカテゴリーがある。第1に、できるだけ早期の帰還を希望する者、第2は、難民にあたると思われる者で、一時的保護だけでなく難民として庇護を希望する者、そして第3には、受け入れ国での長期在留を希望しているが、その資格を有さない者である。

第1のカテゴリーに該当する者、これは一時的保護を享受している者、一時的保護を終了した者の両方を含むが、これらの者に対して加盟国は自発的帰還を可能にする必要な措置をとる義務を有する。この措置には、人間の尊厳の尊重、帰還決定に際して事実の十分な知識を提供すること、予備的訪問を提供することが含まれる^{*41}。一時的保護を終了した者も強制帰還するのではなく、あくまで自発的帰還のための措置をとる義務が加盟国に課されている。「自発的」とはどのような状況をさすのか、「尊厳」とは何かについての基準がここでは示されていない。これに関しては、後に考察する帰還民に関する章で詳しくとりあげることにするが、帰還に関する措置をとる場合、この点に関する国際基準の遵守が重要となると思われる。

第2のカテゴリー、すなわち庇護申請を希望する者に関して命令第17条

は次のように規定している。

1. 一時的保護を享受する者は、いかなる時も庇護申請を提出可能でなければならない。
2. 一時的保護期間終了前に処理されなかったいかなる庇護申請の審査も当該期間終了後に完了される。

命令第17条1項によれば、一時的保護受益者は、いつでも庇護申請を行える選択の余地を有しているが、第19条にあるように、申請が審査の間、庇護申請者の地位と共に一時的保護を享受できない。しかし、難民の地位が認められなかった場合、当該者は再び一時的保護の享受を許可される。

第2項は、一時的保護の期間中庇護申請の審査を国家が中断するための余地を残すためだけでなく、一時的保護が3年間の最大期間後に解除される場合で、帰国が未だ可能ではない場合にすべての庇護申請を国家に審査させるようにうけとれる。一時的保護の最大期間が終了する前に、帰国が可能となった場合、第17条2項は、強制帰国がなされうる前に庇護を希望する人の手続を確保する効力を有する^{*42}。

第3のカテゴリーに関して、命令第22条1項において、「加盟国は、一時的保護が終了した者及び在留資格を有さない者の強制帰還は、人間の尊厳の尊重をもって行われることを確保する必要な措置をとる」と規定されている。また、2項では、「加盟国は、特別の場合に、帰還が不可能または不適切となるやむにやまれぬ人道上の理由を考慮する」と規定している。この場合も、尊厳に関する必要な措置をとることが加盟国に義務づけられており、人道上の理由が存在すれば、在留資格が存在しない場合にも帰還をみあわせることも義務づけられている。

このように、一時的保護の決定は、国際基準に基づき、特にノン・ルフールマン原則並びに人権及び基本的自由の尊重をもって、安全かつ恒久的帰還が可能であるか否かを判断基準になされ、帰還の実施にあたって、加盟国はいかなる場合も、人間の尊厳の尊重の義務を負っていることが明らかとなった。このことは、一時的保護制度が有効に機能するためには、安全及び尊厳の国際的な法規則の解釈基準に沿って判断することと同時に

尊厳確保の義務履行も重要な課題となることを示していると言えよう。出身国の紛争又は激しい危機から逃れる者に与えられる保護の「一時的」適用の主要な理由の一つは、危機を解決する国際的努力がかなり短期間に、難民が安全に自宅へ帰還する権利を行使できる結果を生じる期待、または少なくとも希望なのである^{*43}。すなわち、一時的保護は、国際社会が出身国の安全と尊厳を確保するため、いかに実効的関与ができるかということと表裏一体のシステムなのである。

2. 負担分担

難民条約前文においても、「難民に対する庇護の付与が特定の国にとって不当に重い負担となる可能性のあること並びに国際的な広がり及び国際的な性格を有すると国際連合が認める問題についての満足すべき解決は国際協力なしには得ることができない事を考慮し」とあるように、難民問題解決には国際協力が重要な要素であることは認知されていた。その後の難民の大量流入状況に対しても、国際協力なしに問題解決は達成できないと、国連総会決議やEXCOM結論^{*44}等で負担分担原則が繰り返し確認されてきた。EXCOM結論No.22では、国際連帯及び負担分担枠組みの活動に関して、以下のような措置を挙げている。第1に、活動は、UNHCRの協力のもと、地域または普遍的レベルで2国間または多国間で行われるべきであり、まず、地域内で適切な解決を見いだしうよう考慮を払うこと。第2に、当該活動は、自発的帰還の助長、地域定住の促進、第三国再定住の提供にむけられること。第3に、当該活動の措置は、緊急事態、財政及び技術支援、恒久的解決までの財政及び他の援助、再定住の庇護申請者へ福祉に関する適切な文化的環境を提供することに対してなされること。第4に、必要な基金及び他の援助が直ちに利用可能となることを確保するための現存のメカニズムの強化及び新たなアレンジの設定に考慮を払うこと。第5に、国際連帯の精神で、庇護申請者の大量流入の原因をできる限り除去すること、及び自発的帰還を奨励しうる状況をつくることを確保するよう各国政府が努めること^{*45}。

欧州においては、旧ユーゴスラビアの危機から起こった大量流入の難民に対する一時的保護の議論の中で、1995年、一時的な避難民の入国及び居

住に関する負担分担に関する理事会決議^{*46}が出され、1996年に負担分担に関する迅速かつ緊急手続に関する委員会決定^{*47}が出されたものの、負担分担の制度化への進展はみられなかった。1997年、欧州議会において、公平な負担分担制度を助長する具体的かつ拘束力あるEU文書採択の可能性及びその文書は一時的保護体制に含むのか別個制定するのかといったことが議論され^{*48}、1998年、避難民の一時的保護対象者の入国及び居住に関する連帯のためのジョイントアクションの委員会提案が提出された^{*49}。ここでは、第一義的に財政援助を規定し、二次的措置として加盟国間の人的負担を規定した。委員会提案第2条で、理事会は、全会一致で、加盟国に援助を提供する連帯メカニズム履行の決定を採択できると規定した。そのメカニズムは、委員会予算からの財政援助の付与を含むもので、その援助は、仮設宿泊施設、物資及び緊急医療援助、宿泊施設、社会援助及び教育費用にあてられることが第3条で規定されていた。しかし、結果的に、理事会は第2条の決定を採択せず^{*50}、この問題に関しては、なかなか各国の合意に至らなかった。

しかし、2000年の委員会提案第25条から第27条で、加盟国間の人的負担に関して具体的な規定がなされた^{*51}。また、2000年9月28日の理事会決定により欧州難民基金が設立され、その中で一時的保護対象者の財政負担も扱われることとなった^{*52}。こうして、2001年の命令では、連帯の章で人的負担及び財政的負担の具体的内容が規定されたのである。以下、その内容に関して概観する。

(1)人的負担

加盟国は、まず、共同体の連帯の精神で、一時的保護の資格を有する人を受け入れることが義務づけられた^{*53}。その措置の1つとして、加盟国は、受け入れ能力を人数又は一般的条件に関して示さなければならない。この情報は、理事会決定で採択され、UNHCRに送付される。一時的保護適格者の数が受け入れ能力を越えた場合は、理事会が状況を審査し、影響を受けた加盟国への追加支援の勧告を含む適切な行動をとる。しかし、このような加盟国が自国の受入数に関して、自らの能力と意思を申告する、いわゆる「二重の自発的行動の原則」の実効性には批判も

ある。例えば、地域委員会は、二重の自発的行動の原則は効力が弱く、条件として指定された割当を受け入れる義務に基づく分担システムは、明確で透明性のある負担分担と同時に保護のより効果的な提供を確保するだろうと述べている^{*54}。こうした批判にもかかわらず、各国の自発的申告制のシステムが採用されたことは、国際社会が、国際協力の重要性の認知はあるものの、強制的な負担を受け入れるまでの国際協力義務の引き受けまでには至っていないことを示している。また、加盟国間の協力措置として、命令第26条は、「一時的保護の期間、加盟国は、移転に関する当該者の同意に従って、一国から他国へ一時的保護を享受する者の居住の移転に関して、互いに協力する」と規定している。加盟国間の移転に関しては、まず当該者の同意、そして国家間の合意に協力がなされるよう規定されている。加盟国間の移転にあたっては、加盟国間の情報提供、委員会及びUNHCRへの通知等が定められている。移送がなされた場合は、一時的保護受益者が出国した国の在留許可は終了し、新たな受け入れ国において一時的保護が付与される。

(2) 財政的負担

欧州難民基金（以下基金と略す）は、難民及び避難民を受け入れ分担している加盟国によってなされる努力を支援し、奨励するため、2000年1月1日から2004年12月31日までの5年の期限で設立された。基金の対象者には、条約難民などと並んで一時的保護受益者も含まれた。

基金が支援対象とする加盟国の諸活動は、受け入れ及び帰還に関するものが該当する。具体的には、受け入れに関わるものとして、宿泊施設に関するインフラ整備若しくはサービス、物資援助、医療、社会援助若しくは法的扶助を含む行政、司法手続の支援又は弱者の特別のニーズに対する措置などが含まれる。帰還に関しては、出身国の状況及び自発的帰還プログラムに関する情報や助言の提供、再定住に際しての職業訓練や支援に対する措置などが含まれる。委員会からの提案に関して全会一致でなされた理事会の決定により、命令第4条で言及される活動と別にまたは追加して、難民又は避難民の突然の大量流入又は国際機関による訴えに対応して、第三国から彼らを疎開させる必要がある場合、加盟国の一つ若しくはそれ以

上またはすべてを支援するため、基金は、緊急財政措置について使用される。当該措置に含まれる活動は、受け入れ、宿泊施設、物資の提供、医療、心理的ケアまたは他の援助、これらの措置にかかる人件費及び行政費用、ロジスティック及び輸送費用などである。

5年間の活動資金は、216,000,000ユーロで、基金の年間予算の5%が、財政改革活動または欧州共同体全体の利益に関する活動に利用される。各加盟国は1年ごとに割り当てられた基金を受給する。利用可能な資源の残余分は加盟国間に前の3カ年の統計に基づき均等に配分されるが、一時的保護受益者に関しては、前の3カ年の人数の65%に対して割り当てられる。

加盟国は、個別プロジェクトの選定や、欧州共同体の政策及び適格基準を尊重して基金により支援されるプロジェクトの財政管理及び行政に関する全責任を有する。プロジェクトは、公共機関、教育または研究機関、訓練施設、社会的奉仕活動員、政府機関、国際機関、NGOによって提供される。責任当局は、以下の基準に基づきプロジェクトを選択する。a)加盟国の状況及び要求、b)プロジェクトに関連する人数に照らした支出の費用対効果、c)基金を適用する機関及びパートナー機関の経験、専門技術、信頼性、及び財政的貢献、d)プロジェクトが欧州共同体予算により資金が提供される他の活動を補完する又は国内プロジェクトの一部としての範囲。

各加盟国において、責任当局は、活動を監視し評価するために必要ないかなる措置をもとる。加盟国は、毎年、進行中の活動実施に関する概要報告書を作成する。報告書には、実施プログラムの共同融資要請を添付する。活動実施にかかわる機関との協定及び契約には、毎年活動実施に関してなされた進行を詳述する報告書を提出する条項を規定しなければならない。加えて、責任当局は、活動の独自の評価も行う。委員会は、2002年12月31日までに欧州議会及び理事会に中間報告を提出し、2005年9月1日までに最終報告を提出する^{*55}。

このように、2001年の一時的保護に関する命令に人的負担及び財政的負担の規定を設けたこと、及び基金の設立により、欧州内の一時的保護の負担に対する連帯の原則は制度化され、一定の強化がなされたといえよう。特に、基金の活動内容は、先に述べたEXCOM結論No.22に言及された連

帯及び負担分担の国際基準に即したものであり、評価できる。ただし、活動の監視は各加盟国が主として責任を負っており、詳細な報告義務が課されているとはいえ、十分に機能しているか否かはその成果を待って評価する必要があろう。また、人的負担に関しても、受入数及び加盟国間の移転は自己申告制であって強制的な義務は課されていないため、連帯の精神のもと加盟国がいかに負担分担を行うかは、後の評価に委ねたい。

Ⅲ 一時的保護対象者の待遇

次に、上述の枠組の下、一時的保護対象者の待遇について考察する。まず初めに、一時的保護対象者とはだれを指すのか、その定義について考察し、次に、いかなる保護を享受するのかを考察する。

1. 一時的保護対象者

命令では、「難民」を1951年難民条約上の難民と限定して用語を用い、「一時的保護」の対象者を「避難民」と表しているが、1997年の委員会提案では、「国際的保護を必要とする人」として次のように定義している。

「国際的保護を必要とする人」は、第三国国民または無国籍者であって、居住国を離れ、かつ、人道的条件の下で安全な帰国が同国の事態から考えて不可能である者、殊に、

- ・ 武力紛争及び持続的暴力の影響を受けた地域から逃れてきた者
- ・ 系統的または広範な人権濫用にさらされる重大な危機の下にあったか現にある者（種族的または宗教的迫害のキャンペーンによって自己の住居を去らざるを得なかった集団に属する者を含む）
- ・ 自己の個人的状況に特有なその他の理由のために国際的保護を必要とすると見なされる者

これに対して、1998年のILA暫定報告書で、ケーリンは、一時的保護対

象者とは、第一義的には、難民条約に定める難民の要件を満たし得ない人で、OAU難民条約やカルタヘナ宣言の難民の定義に含まれる人としている。1997年の委員会提案は、概ね妥当であるが、「個人的状況」について戦争・内戦等との因果関係を明確にする必要があると指摘した^{*56}。また、リールマンは、委員会の定義が広すぎると批判した。一時的保護が、人為的暴力、つまり戦争、内戦、一般的な暴力の事態という共通の要素によって性格づけられる状況に言及するという観点を有し、反対に、OAU難民条約やカルタヘナ宣言は自然災害から逃れる人も含むと指摘した。EU諸国は旧ユーゴスラビアの内戦に帰因する危機に対処することを求めており、1994年のUNHCRが用いた広い概念においても、言及は旧ユーゴスラビアにおける内戦という特定の状況についてなされているため対象者は限定されえた。しかし、委員会提案の場合のように、広い定義が特定の状況に言及しない場合、対象者はもはや限定されえないと指摘している^{*57}。1998年委員会改正案では、「人道的条件の下」の文言を「尊厳的かつ人道的条件の下」に改正する提案を行い、最後の項目の削除を提案した^{*58}。

2000年の委員会の提案では、対象者を次のように定義した。

「出身国に戻ることができない第三国からの避難民」は、第三国国民又は無国籍者であって、出身国を離れ、同国の事態から安全かつ人道的条件の下で帰国できない、ジュネーブ条約第1条Aまたは他の国際的もしくは国内文書に含まれる者、殊に、

- ・武力紛争または特定の暴力地域にいる者
- ・人権の系統的もしくは一般的侵害の犠牲者である者またはその重大な危険にさらされている者^{*59}。

先にみたとおり、一時的保護レジームは、庇護制度が機能しない場合の補完的な保護レジームと位置づけられたため、定義には難民条約第1条Aも含まれることとなった。さらに、他の国際的または国内文書も対象となり広範な定義となった。経済社会委員会は、提案が政治的状況から逃れる人々のみに適用すると認知し、理解するが、一時的入国および保護制度は、自然災害による避難民に直接提供する場合もあると考えるとの意見を表明した^{*60}。当初、旧ユーゴスラビア危機への対応として一時的保護をと

らえていたが、時間の経過に伴い、また制度化の過程において受益者もこのようにより一般化してとらえられるようになった。

結局、命令における定義は第2条(c)で以下のように規定された。

「避難民」は、第三国国民または無国籍者であって、特に国際社会の
アピールに対応して、出身国もしくは地域を離れなければならない又は
避難させられ、同国の事態から安全かつ恒久的状況に戻ることができ
ず、ジュネーブ条約第1条Aまたは国際的保護に関する他の国際もしくは
は国内文書の範囲に含まれる者、殊に、

- i) 武力紛争または特有の暴力地域から逃れる者
- ii) 人権の系統的もしくは一般的侵害の犠牲者である者またはその重大な危険にさらされる者^{*61}。

2. 一時的保護と難民条約上の保護の相異

それでは、一時的保護対象者はどの権利をどの範囲で保護されるのだろうか。インドシナ難民の事例のように、これまで一時避難をした人の待遇は大きな問題となっており、EXCOM結論No.22のような基準が提示されたのは、先に触れたとおりである。一時的保護制度は、条約難民と広義難民の待遇のギャップを埋めること及び広義難民の権利を保護する各国政府の義務を調和させることが目的の1つである。

1997年の委員会の提案では、「1951年7月28日難民条約で保障されているノン・ルフールマン原則及び1950年11月4日人権及び基本的自由の保護のための欧州条約をすべての状況において遵守される」と前文で規定し、人種、宗教又は国籍に関する差別禁止（第2条2項）、家族再統合（第7条）、雇用及び社会保障（第8条）、住宅、福祉及び教育（第9条）に関する規定を列挙した^{*62}。2000年の提案では、第3条2項で「加盟国は、1950年1月4日ローマで署名された人権及び基本的自由の保護のための欧州条約によって保障される人権の正当な尊重をもって一時的保護を適用する」と規定し、第8条から第15条で一時的保護を享受する者に対する加盟国の義務を規定した^{*63}。国家の義務の範囲は、難民条約とこの提案に対し、欧州議会がノン・ルフールマン原則を規定に明示するよう改正を提案する^{*64}

などして、最終的に2001年の命令が制定された。2001年命令では、第3条2項で「加盟国は人権と基本的自由の正当な尊重及びノン・ルフールマンに関する加盟国の義務をもって一時的保護を適用する」と規定し、第8条から第16条で、在留許可及び身分証明、労働、福祉、教育、家族再統合、児童に関する加盟国の義務を規定している^{*65}。

このように、一時的保護対象者の保護義務の基盤は欧州人権条約上の権利保護基準とノン・ルフールマンである。また、一時的保護対象者には難民条約上の難民となる者も含むので、難民条約で規定する受け入れ国の保護義務の基準との比較においてその基準が問題となる。そこで、ここでは、2001年命令に規定されたそれぞれの義務が、難民条約及び欧州人権条約と比較してどのような基準なのかを考察したい。

(1) 滞在の安定性とノン・ルフールマン

ノン・ルフールマン原則は、1951年難民条約第33条から派生した。第33条1項は、「…その生命又は自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ追放し又は送還してはならない」と規定する。1967年領域内庇護宣言の第3条1項で「第1条1項に言及するいかなる人も、国境における入国拒否、又は、すでに庇護を求める領域に入国している場合には迫害を受けるおそれのあるいかなる国家へ向けての追放もしくは強制送還、のような措置を受けることはない」と宣言された。また、1977年EXCOM結論No.6で、「正式に難民と認定されているかどうかを問わず、出身国に送還される迫害を受けるおそれがある者についてノン・ルフールマン原則を国境および国家領域内双方において遵守する基本的重要性を再確認する」と表明されている。さらに、1981年EXCOM結論No.22では、「1. 大量流入の事態において、庇護申請者は最初に避難所を求めた国への入国を許可されるべきであり…2. ノン・ルフールマンの基本的原則（国境における入国拒否の禁止を含む）は、あらゆる場合に厳正に遵守しなければならない」としている。このように、ノン・ルフールマン原則は、大量流入の場合の庇護申請者のような条約難民と確認されていない者もその適用範囲に含み、国境における入国拒否も含めて考えられるようになった。これまで、多くの合意文書でノン・ルフールマン原則が確認され、またノン・ル

フルマン原則を遵守する国家実行の積み重ねにより、現在では、ノン・ルフルマン原則は、国際慣習法として認知されている^{*66}。

しかし、各国家の実行において、ノン・ルフルマン原則の適用範囲は異なる。また、難民条約第33条2項は、「締約国にいる難民であって、当該締約国の安全にとって危険であると認めるに足る相当な理由があるもの又は特に重大な犯罪について有罪の判決が確定し当該締約国の社会にとって危険な存在となったものは、1の規定による利益の享受を要求することができない」と規定しているように、当該原則の例外規定が設けられており、その解釈によって原則の適用範囲に差が生じる。欧州人権裁判所では、欧州人権条約第3条下で追放・送還に関連した判決を行い、追放・送還禁止の範囲を明らかにしている。そこで、以下、欧州人権裁判所が、欧州人権条約第3条下で追放・送還に関してどのような基準を示しているのかを考察したい。

Soering事件において、欧州人権裁判所は、犯罪人引渡と欧州人権条約第3条に関して次のように述べている。

逃亡者を引き渡す締約国による決定は、第3条下で問題を引き起こし、それゆえ、引き渡された場合に当該者が要請国において拷問又は非人道的若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰を受ける現実の危険に直面するという確信に関して実体的根拠が示されている場合、条約下の当該国の責任に関わる。このような責任の制定は、当該条約第3条の基準に対して要請国の状況の評価に、必然的に関わる^{*67}。

判決は、申立人の米国への引渡は、その者を第3条によって制定された敷居を越えた現実の危険に置くようだとし、引渡が実施された場合は、第3条違反であるとした^{*68}。また、Cruz Varas事件では、Soering事件判決で示された原則が追放の場合にも適用されるとした^{*69}。これ以後、追放が第3条違反かどうかを巡る判決がなされていくこととなった。

Chahal事件では、難民条約第32条2項及び第33条2項に規定されるような、国の安全を考慮した追放が欧州人権条約第3条違反かどうか争われた。締約国の安全に個人がもたらす脅威は、第3条の下問題を考慮する場合、バランスをとる要素である。このアプローチは、事例において虐待の

危険の程度で変化することを考慮する。虐待の危険が大きいほど、国の安全の脅威へのウェイトは小さくなる^{*70}。判決では、望ましくない、危険な問題となる個人の活動は、本質的な考慮すべき問題となりえない^{*71}とし、インドへの退去強制が執行される場合第3条違反となるとした^{*72}。また、判決は、第3条によって付与される保護は、1951年難民条約第32条及び第33条により規定された保護より広いとした^{*73}。

また、Ahmed事件では、申立人の刑事犯罪の考慮と出身国ソマリアの状況との比較考慮において退去強制が第3条違反に当たるかどうか争われた。裁判所は、申立人の反体制活動及びソマリアの一般的状況が、彼がそこに帰還した場合、迫害を受けるであろうというおそれに根拠をあたえるという申立人の主張に信憑性を認め、1992年5月15日、オーストリア内務大臣がジュネーブ条約での難民の地位を申立人に付与した事実を特に重視した。申立人は、2年後に難民の地位を喪失するが、これは、単に彼の刑事犯罪のためであり、申立人の追放の帰結を考慮していなかったと指摘した^{*74}。その上で、申立人が拷問又は非人道的若しくは品位を傷つける取扱いを受ける重大な危険に直面する限りにおいて、その者のソマリアへの退去強制は条約第3条違反となるであろうと判示した^{*75}。このように、欧州人権裁判所は、通常条約難民の定義には該当しない、反体制活動や出身国の一般的状況も考慮に入れており、この状況が第3条の禁止事項に該当するという根拠が提示された場合は、重大犯罪との比較考慮においてもそれが優位することが明らかにされている。

このように、追放・送還禁止の範囲は、欧州人権条約第3条の解釈から、難民条約よりも広くとらえられて適用され、一時的保護対象者の滞在の安定性を確保している。

(2) 滞在中の権利

ここでは、滞在中の権利を難民条約の規定と対比して考察する。

a) 福祉

まず、福祉に関する規定についてみてみよう。一時的保護に関する命令では、福祉に関しては、第13条1項で、住居について、第13条2項及び4

項で、物資及び医療等社会福祉のための必要な援助について、第12条では報酬及び社会保障について、第14条では教育について規定している。

住宅に関して、加盟国は、一時的保護受益者が適切な住居にアクセスし、必要な場合は、住宅獲得のための手段を提供することを確保する義務を有する。難民条約では、第21条において、住居に関し、できる限り有利な待遇を与えるものとし、いかなる場合にも、同一の事情の下で一般に外国人に対して与える待遇よりも不利でない待遇を与えているとしている。一方、EC命令では、「適切な」住居とし、その待遇が一般外国人より不利でない待遇といったような、カテゴリー間の待遇の格差については言及していない点で異なる。難民条約では、「住居」の文言は、「宿泊設備」より広い意味を有しており、住居供給体制及び居住の行使に関する家屋の割当を含んで^{*76}解釈され、加盟国はこれら全体を難民に与える義務を負うこととなる。この点に関しては、難民条約とEC命令で同様の義務が国家に課されることになる。

援助に関して、加盟国は、物資、医療等社会福祉のための必要な援助及び生活手段を提供する義務を有する。特に医療に関して細かな規定を置いており、第13条2項では、医療のための必要な援助は少なくとも緊急時の世話及び病気の基本的治療を含むとしている。第13条4項では、拷問、レイプ又は心理的、身体的、若しくは性的暴力を受けている者や孤児といった特別の要求を有する者に必要な医療又は他の援助を提供することを義務づけている。一方、難民条約第20条では、特に医療の規定はなく、物資の配給に関して規定している。また当該規定は、十分な量の利用可能な生産品に適用されるのではなく、例えば貧困者や高齢者といった特定のグループに対し、またはより有利な価格若しくは条件で配分される生産品に適用されるのである。そしてこの場合、外国人に対して与える待遇と同一の待遇をあたえられる^{*77}。EC命令と難民条約の規定の差異は、一時的保護が緊急時の対応であるのに比べ、難民条約制定時は戦争終了から時間が経過しているといった状況の差異から生じていると思われる。

報酬及び社会保障に関して、EC命令は、加盟国で効力を有する一般法を適用すると規定している。難民条約では、この2つの項目に関して自国民に与える待遇と同一の待遇を与えることを義務づけている。

教育に関して、EC命令は、加盟国が18歳以下の一時的保護受益者に受

け入れ国国民と同一条件で教育制度へのアクセスを付与することを義務づけている。一方難民条約では、初等教育に関して、自国民に与える待遇と同一待遇としており、EC命令の方が高い基準を設定していることがわかる。また、EC命令は、成人に対して一般教育システムへのアクセスを許可するという規定に留まっているが、難民条約の場合は、初等教育以外の教育に関して、できる限り有利な待遇を与えるものとし、いかなる場合にも、同一の事情の下で一般に外国人に対して与える待遇よりも不利でない待遇を与えると規定している。

b) 労働

EC命令では、加盟国が一時的保護対象者に被雇用又は自営活動を許可することを義務づけている。しかし、労働市場の理由で、加盟国はEU市民、欧州経済地域協定により拘束される国の市民及び失業保険を受けている合法的に居住する第三国国民に優先権を与えている。一方、難民条約では、第17条で「合法的にその領域内に滞在する難民に対し、同一の事情の下で外国の国民に与える待遇のうち最も有利な待遇を与える」と規定している。また、第18条の自営業、第19条の自由業に関する規定において、合法的に滞在する難民にできる限り有利な待遇を与えるものとし、いかなる場合にも、同一の事情の下で一般に外国人に対して与える待遇よりも不利でない待遇を与えている。1997年の委員会提案、1998年の改正案及び2000年の委員会提案^{*78}では、いずれも、一時的保護対象者と条約難民は同等の待遇であるとしていたが、それに対して、2001年の地域委員会の意見にみられるように、労働市場へのアクセスに関する加盟国独自の政策考慮を、大変寛大な最低基準案という手段で先取りするのは行き過ぎである^{*79}という批判もあり、結局修正がなされ、上述のような規定ぶりとなった。広義の難民の労働に関しては、例えば、EXCOM結論No.22のような待遇に関する国際基準を示す文書においても明文化されてこなかったが、一時的保護制度において、避難民の重要な権利の1つとして労働権が掲げられた^{*80}。雇用へのアクセスが彼らにとって有益だととらえられたが、それは、かれらが必需品を得ることができるようになり、加盟国の社会的文化的生活を知ることになり、彼らが受けたトラウマをのりこえることができるようになるという理由からであった^{*81}。このことは、EC命令が当初の

案と異なり難民と同等の基準でなくなったとはいえ、一時的保護制度の1つの大きな特徴であろう。

c) 行政上の措置

EC命令では、加盟国が、一時的保護対象者に在留許可を提供する必要な措置をとる義務を有することを規定した。その措置の一環として文書又は証明書が在留許可目的のため発行される。また、加盟国は、一時的保護の目的で領域に入国させるため、必要な場合、一時的保護対象者が査証を得るよう便宜をはかる義務も有する。その場合、査証は無料又は最低限の料金とする。さらに、一時的保護対象者には、その者が理解する言語で文書を提供する義務も有する。難民条約第25条で、文書又は証明書の発行や手数料に関する規定が設けられているが、言語に関する配慮は明文化されていない。2000年の委員会提案までは草案に含まれていなかったが、第10条で、一時的保護対象者の個人情報の登録を規定し、第11条で、一時的保護の期間、対象者が他国領域に留まるか、許可なく入国を求める場合、加盟国はその者を領域内に連れ戻す義務を規定している。

d) 家族再統合

難民条約には、家族再統合に関する規定はないが、1951年7月28日の国連全権会議が採択した最終条項の勧告Bに次のような内容で含まれている。

家族の統合は、社会の自然かつ基礎的な単位であり、難民の本質的権利であること、及びこの統合は常に脅威にさらされることを考慮し…政府が難民の家族の保護のために必要な措置を取ること、特に以下の点に関して勧告する。

(1) 難民の家族の統合が、特に、家族の長が特定国への入国のため必要な条件を満たしている場合、維持されることの確保。

(2) 後見保護及び養子縁組への特別な言及による、未成年、特に、同伴者のない児童及び少女の難民の保護。

難民の直接の家族構成員の地位は家族の長の地位に同化されるべきだと

考えられていた。「家族の長」という考え方はIROの時代に強調されており、IROは、家族の単位とその単位の長とは何かに関する基準を発展させた*82。IROが活動していた当時、家族の単位は、夫と妻及びかれら2人から生まれた子供だけでなく養子、配偶の前の婚姻関係での子供または嫡出子で家族として共に生活したことがある子供を含むとしていた*83。1951年の勧告に従ったその当時の実行から、家族統合の原則は、難民の配偶者、子孫及び祖父母に適用可能であり、難民とともに生活している養子及び里子同様難民の配偶者の祖父母及び子孫にも、類推によって、適用されたようである。難民として同じ建物の中に実際は住んでいない者で、学校に寄宿する子供や病院の両親など、強く緊密な家族の絆が存在することを提示する者にも、難民の地位は有効であるべきだとするのは合理的に思われ、決定的な要因は、所属及び統合の家族の意識が失われていないことだとマッセンは述べている*84。しかし、勧告は法的拘束力を有しておらず、また家族の定義も明確にされておらず、家族統合のための手続に関する取り決めの基準も示されていない。UNHCRは、家族再統合の重要性を繰り返し確認しているが*85、国家の裁量によるところが大きい。

欧州では、家族再統合に関する事例における欧州人権条約第8条の判例解釈により、その法的基準が示されている。1つは、第8条1項の「家族」の範囲に関する基準である。2つめは、第8条2項で正当化できない干渉は何かの基準である。

まず1つめの、「家族」の範囲に関してみてみよう。Abdulaziz事件では、「家族」は、「法的及び真正な結婚から生じる関係を含まねばならない」*86としている。また、Berrehab事件では、「(上述の)ような結婚で生まれた子供は、*ipso jure*にその関係の一部である。故に、子供の出生の時点から、及びその重大な事実によって、たとえ両親が、それ以来共に生活していなくても、両親の間に『家族生活』に等しい結束が存在する」*87としている。このように、欧州人権裁判所は、正式な婚姻関係でない場合でも家族と認め、離婚した親とその間に生まれた子供の関係で、共に生活していない場合でも家族と認めている。EC命令第15条1項は、家族の一部として次の者を考慮すると規定している。(a)後見人の配偶者若しくは当該国の法制または実行が、外国人法のもと、既婚カップルと比較する方法で未婚カップルを扱う場合における安定した関係の未婚パートナー、並びに

後見人若しくは配偶者の未成年で未婚の児童。当該児童が婚姻により出生したか養子かの区別をすることなく適用する。(b)大量流入を導く出来事の時点で、家族の一部として共に生活していた他の近親者、及び当時後見人に全面的又は主に依存していた他の近親者。

次に、第8条2項に関する基準についてみてみよう。第8条2項は、「この権利の行使については、法律に基づき、かつ、国の安全、公共の安全若しくは国の経済的福利のため、また、無秩序若しくは犯罪の防止のため、健康若しくは道徳の保護のため、又は他の者の権利及び自由の保護のため民主的社會において必要なもの以外のいかなる公の機関による干渉もあってはならない」と第8条1項の家族生活の尊重の権利行使の制限事項を規定している。Berrehab事件で、裁判所は、第8条2項の「法律に基づき」の文言、正当化の目的、「民主的社會において必要なもの」、Berrehab氏の家族の絆及び問題の干渉が当該家族に及ぼす効果を比較考慮して、かかわる利益の間にバランスがとれておらず、とられた手段と追求される正当化の目的の間に不均衡があるとして、第8条の違反を判示した^{*88}。欧州人権裁判所は、いくつかの事例において、家族がほかの場所では共に生活できない場合、家族生活の尊重は、国家が家族構成員を当該国での居住のため当該国の合法在留者と認める義務を課す^{*89}と判示する。「ほかの場所では共に生活できない場合」に家族生活尊重の権利を制限する、第8条2項の適用は、第8条の義務違反となる。個人が国家によって難民として認定された場合、家族がともに生活できる他の国がない場合、その者は、当該国でその家族と再統合される権利を有することになる^{*90}とUNHCRは述べている。ケーリンは、一時的保護受益者は家に帰ることが合理的に期待できない（又は帰国が当分可能でない場合、家での再統合を待てない）ため、家族再統合は避難国でのみ可能であり、いわゆる"elsewhere approach"は、一時的保護受益者のために有効となりうる^{*91}と述べている。キールンも、第8条が一時的保護受益者に適用可能だとする立場に立ち、より具体的に、その者が、例えば6～12ヶ月といった大変限定された期間内に家に帰ることが可能であることが明らかでない場合、家族再統合は遅滞なく付与されるべきだと述べている^{*92}。

EC命令第15条2項は、「分離した家族構成員が、他の加盟国で一時的保護を享受する場合、加盟国は家族構成員を再合一する」と規定して、一時

的保護対象者の家族再統合を加盟国に義務づけている。第15条3項は、「後見人が1加盟国で一時的保護を享受し、1または2以上の家族構成員が加盟国に未だ滞在していない場合、後見人が一時的保護を享受する加盟国は、保護を必要とする家族構成員を第1項(a)に該当する場合、後見人と再合一する」と規定する。ケーリンは、この規定に関して以下のように言及している。たとえ、一時的保護受益者がそこで家族構成員といっしょになれなくても、安全な第一避難国を得ている家族構成員との再統合を拒否する可能性を与えている。大量流入の原因となりうる出来事によって分離した家族の重大な脆弱性を考慮すれば、このような状況において、一時的保護国の利益が家族構成員の正当化される利益に勝るとみるのは難しい⁹³。このような懸念が想起されるものの、家族再統合の基準がこのように示されたことは、難民条約に比して、より当事者のニーズに応える方向に向かっているといえよう。さらに、命令において、加盟国の義務履行にあたり家族構成員の要請を尊重すること、家族構成員に在留許可を付与し、文書または他の証明書を発行すること、国際機関の協力等が規定されている。

IV おわりに

欧州の一時的保護に関する命令の考察から欧州における一時的保護の制度化に関して以下のことがわかった。第1に、一時的保護を庇護の補完的措置としてとらえているということである。このことは、一時的保護の対象者を難民条約第1条Aに該当する者を含め国際文書で国際的保護を認められる者として広義にみとめられる難民を含めていること、また、庇護手続との連関を確保している点からわかる。第2に、国家による保護義務を、ノン・ルフールマン原則並びに人権及び基本的自由の尊重に基づいて規定しており、難民条約及び人権の国際基準に即したまたはそれ以上の基準を制定しているということである。特に、ノン・ルフールマン原則は、欧州人権条約第3条の解釈を含んで解釈されることが想定され、難民条約では勧告としてしか扱われなかった家族再統合を、欧州人権条約第8条の

解釈を含み発展した規定ぶりとなっている。さらに、労働に関しては、一時的保護受益者に労働の機会を提供する進歩的な規定を制定し、相対的に人権保護の高い水準の確保が見込まれる。これらの点は、庇護制度とノン・ルフールマン原則のギャップを埋めるに足るものであり、これまでの制度よりも人権保護が充実するものと思われる。第3に、保護期間設定を3年としたことは、難民のニーズと庇護国の国益とのバランスを考慮した最低限の基準であり、保護の終了及び帰還は、安全と尊厳が判断基準となっており、この基準は、ノン・ルフールマン原則及び人権基準並びに帰還に関する国際基準を想定しているということである。また、保護期間が終了した場合でも、庇護制度への移行は可能であり、人道上の理由により滞在は可能となる場合もある。帰還は自発的帰還を促進するが、強制帰還となる場合も尊厳は確保されなければならない。しかし、ここで問題となるのは、保護の終了及び帰還への移行時の安全と尊厳のレベル及びその確保である。第4に、連帯原則に基づく人的負担及び財政的負担の制度化は、国際基準に即したものであり、大量流入の場合の受け入れ国の負担軽減を期待するということである。しかし、人的負担は、強制割当ではないため、加盟国の連帯の精神に基づく受け入れに関する今後の実行が注目される場所である。

このように、欧州における一時的保護制度は政治的手段で実際の考慮から発展したものであるが、庇護制度を補完する制度として構築され、保護基準は、人権の国際基準を満たすものであり、国益にも配慮した保護期間の設定や負担分担制度により、人権保護と国内行政のバランスをとる努力がなされているといえよう。最も問題となるのは、先にも述べたが、帰還への移行である。安全と尊厳の基準は、ノン・ルフールマン原則及び人権基準におかれているが、保護期間の3年でこの基準を満たすまでに至るかは疑問である。また、自発的帰還は、たとえ人権基準に達しない危険にさらされるリスクがあっても当該者の自国へ戻る権利を尊重するものであり、それを促進するということは、当該者の意思とはいえ、安全と尊厳のレベルの低い所へ帰すことにつながる。紛争を短期に解決し、安全と尊厳確保のための国際社会の努力がなければ、結局、受け入れ国への長期滞在はまぬがれない事態となり一時的保護制度も機能しないことも予想される。滞在中の権利の基準と負担分担の制度化は評価されるべきだが、包括

的アプローチの一部としての一時的保護制度の評価は、出身国での安全と尊厳の実効的確保への国際社会の対応を含む全体の評価に影響を受けよう。

- * 1 International Law Association, *Report of the 67th conference - Helsinki*, 1996, p.130.
- * 2 Donatella Luca, "Questioning temporary protection," *IJRL*, Vol.6 No.4, 1994, p.535.
- * 3 See, Joan Fitzpatrick, "Temporary protection of refugees: elements of a formalized regime," *AJIL*, Vol.94, 2000, p.287.
- * 4 See, Morten Kjaerum, "Temporary protection in Europe in the 1990s," *IJRL*, Vol.6 No.3, 1994, pp.449-450.
- * 5 Walter Kälin, "Interim report on temporary protection," in International Law Association, *Report of the 68th conference at Taipei*, 1998, p.408.
- * 6 Walter Kälin, "Temporary protection in the EC: refugee law, human rights and the temptation of pragmatism," *German yearbook of international law*, Vol.44, 2001, p.202.
- * 7 See, *Ibid.*, p.203.
- * 8 International Law Association, *Report of the 67th conference*, p.132.
- * 9 2001/55/EC, 2001 O.J. L 212, 7.8.2001, pp.12-23.
- * 10 See, International Law Association, *Report of the 67th conference*, p.130.
- * 11 See, Karoline Kerber, "Temporary protection in the European Union: a chronology," *GILJ*, Vol.14 No.1, 1999, p.36.
- * 12 See, *Ibid.*, pp.37-39.
- * 13 See, COM(94)23 final at 16,27.
- * 14 See, Karoline Kerber, *op.cit.*, p.40.
- * 15 1995 O.J. C 262, p.1.
- * 16 1996 O.J. L 63, p.10.
- * 17 COM(97)93 final.
- * 18 COM(1998)372 final.
- * 19 1997 O.J. C 340, 10.11.1997, p.202.
- * 20 See, Karoline Kerber, *op.cit.*, pp.48-50.
- * 21 COM(2000)303 final.
- * 22 2000 O.J. L 252, 06.10.2000, pp.12-18.
- * 23 Proposal to the Council for a Joint Action based on Article K.3(2)(b) of the Treaty on European Union concerning temporary protection of displaced persons, COM(97)93 final, Article 1 (a).
- * 24 Council resolution of 25 September 1995 on burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis, O.J.C 262, 07.10. 1995, pp.1-3.
- * 25 Report on the proposal to the Council for a Joint Action based on Article K.3(2)(b) of the Treaty on European Union concerning temporary protection of displaced persons, Committee on Civil Liberties and Internal Affairs, by Jan Kees Wiebenga, A4-0284/97, 25 September 1997, p.5.
- * 26 Amended proposal for a Joint Action concerning temporary protection of displaced persons, COM(1998)372 final, O.J. C 268, 27.8. 1998, p.15.
- * 27 Proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, COM(2000)303

final, O.J. C 311 E, 31.10.2000, p.253.

*28 *Ibid.*, p.253 Article, 2(d).

*29 Report on the proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Committee on Citizens' freedoms and rights, Justice and Home Affairs, Jan-kees wiebenga, A5-0077/2001 final, 28.02. 2001, p.7.

*30 *Ibid.*, pp.7-8.

*31 Manuel Angel Castillo and James C. Hathaway, "Temporary protection," in James C. Hathaway (ed.), *Reconceiving international refugee law*, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, p.17.

*32 *Ibid.*, p.17.

*33 *Ibid.*, p.17; See, *ILA report of the 68th conference at Taipei*, pp.424-425.

*34 see, Aga Khan, U.N. Doc,E/CN.4/1503, 1981: Appendix I.

*35 COM(97)93 final, O.J. C 106, 4.4.1997, p.13.

*36 A4-0284/97, p.10.

*37 COM(1998)372 final ,O.J. C 268, 27.8.1998, p.20.

*38 COM(2000)303 final, O.J. C 311 E, 31.10.2000, p.253.

*39 COM(97)93 final, O.J. C 106, 4.4.1997, p.13.

*40 See, Joan Fitzpatrick, "The end of protection: legal standards for cessation of refugee status and withdrawal of temporary protection," *GILJ*, Vol.13, 1999, pp.363-375.

*41 Council directive 2001/55/EC, Art.21(1).

*42 Walter Kälin, "Temporary protection in the EC: Refugee law, human rights and the temptation of pragmatism," pp.219-220.

*43 A/AC.96/803, para.50.

*44 See, EXCOM Conclusion No. 15(XXX); No.19(XXXI); No.22(XXXII).

*45 See, EXCOM Conclusion No.22(XXXII).

*46 O.J. C 262, 7.10.1995, pp.1-3.

*47 O.J. L 63, 13/3/1996, pp.10-11.

*48 Karoline Kerber, *op.cit.*, p.43.

*49 O.J. C 268, 27.8.1998, pp.22-23.

*50 See, Karoline Kerber, *op.cit.*, pp.43-44.

*51 COM(2000)303 final, O.J. C 311 E, 31.10.2000, pp.256-257.

*52 O.J. L 252, 6.10.2000, pp.12-18.

*53 Council Directive 2001/55/EC, O.J. L 212, 7.8.2001, Art.25, p.18.

*54 Opinion of the Committee of the regions of 13 June 2001 on the Proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between member states in receiving such persons and bearing the consequences thereof, 14, June 2001, <http://europa.eu.int>, 2002年5月8日付けの情報による。

*55 See, Council Decision of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund (2000/596/EC) O.J. L 252, 6.10.2000, pp.12-18 ; 欧州難民基金の実施規則に関しては、 See, Commission Decision of 20 March 2001(2001/275/EC), O.J. L 95, 5.4.2001, pp.27-40.

*56 *ILA report of the 68th conference*, p.411.

*57 See, *Ibid.*, pp.427-428.

*58 See, COM(1998)372 final, O.J. C 268, 27.8.1998, p.15.

*59 COM(2000)303 final, O.J. C 311 E, 31.10.2000, p.253. ジュネーブ条約とは難民条約をさす。

- *60 Opinion of the Economic and Social Committee on the "proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between member states in receiving such persons and bearing the consequences thereof," O.J. C 155, 29.5.2001, p.24.
- *61 O.J. L 212, 7.8.2001, p.14. ジュネーブ条約とは難民条約をさす。
- *62 COM(97)93 final; O.J.C 106, 04.04.1997, p.13.
- *63 COM(2000)303 final, O.J. C 311 E, 31.19.2000, pp.251-258.
- *64 A5-0077/2001, 28.02.2001, p.9.
- *65 O.J. L 212, 7.8.2001, pp.12-23.
- *66 See, G.S.Goodwin-Gil, *The refugee in international law*, Clarendon Press, 1996, pp.117-137 ; 芹田健太郎『亡命・難民保護の諸問題 I』234-236頁（北樹出版、2000）参照。
- *67 *Soering v. the United Kingdom*, Judgment of 7 July, 1989, Series A, No.161, 35, para.91.
- *68 *Ibid.*, para.111.
- *69 *Cruz Varas and Others v. Sweden*, Judgment of 20 March 1991, Series A, No.201, 28, para.70.
- *70 *Chahal v. the United Kingdom*, Judgment of 15 November 1996, para.76.
- *71 *Ibid.*, para.80.
- *72 *Ibid.*, para.107.
- *73 *Ibid.*, para.80.
- *74 *Ahamed v. Austria*, Judgment of 17 December 1996, para.42.
- *75 *Ibid.*, para. 47.
- *76 P. Wais, *The refugee convention, 1951*, Cambridge University Press, 1995, p.163.
- *77 See, *Ibid.*, p.160.
- *78 COM(97)93 final O.J. C 106, 4.4.1997, p.13; COM(98)372 final O.J.C 268, 27.8.1998, p.19; COM(2000)303 final O.J.C 311 E, 31.10.2000, p.254.
- *79 Opinion of the Committee of the Regions of 13 June 2001 on the proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, 14 June 2001, <http://europa.eu.int>, 2002年5月10日付けの情報による。
- *80 See, A4-0284/97, 25.9.1997, p.16.
- *81 See, O.J. C 155, 29.5.2001, p.24.
- *82 See, Atle Grahl-Madsen, *The status of refugees in international law*, A.W.Sijthoff, 1966, p.417.
- *83 *Ibid.*, p.418.
- *84 See, *Ibid.*, p.421.
- *85 例えば、EXCOM Conclusion, No.9, 24, 85, 88; EC/49/SC/CRP.14。
- *86 *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. U.K.*, Judgment of 28.5.1985, A94, para.62.
- *87 *Berrehab case*, Judgment of 21.6.1988, A 139, para.21.
- *88 *Berrehab case*, Judgment of 21.6.1988, A 139, para.24-29.
- *89 See, EC/49/SC/CRP.14, 1999, para.13; Hugo Storey, "The right to family life and immigration case law at Strasbourg," *ICLQ*, Vol.39, 1990, pp.328-344.
- *90 EC/49/SC/CRP.14, para.13.
- *91 Walter Kälin, "Temporary protection in the EC: refugee law, human rights and the temptation of pragmatism," p.227.
- *92 Morten Kjaerum, *op.cit.*, p.452.
- *93 Walter Kälin, "Temporary protection in the EC: refugee law, human rights and the temptation of pragmatism," p.227.

第2章

帰還民の国際的保護と援助

I はじめに

包括的アプローチによって、最も望ましい恒久的解決といわれる帰還を主軸とした政策が展開されるようになり、冷戦終結とともに紛争が沈静化してきた地域では帰還を望む人々が増加し、こうした人々への国際的保護及び援助の範囲が注目されるようになってきた。第1に、それまで得ていた庇護国での国際的保護はどのような状態で終了するのか、難民の地位はいかなる場合に終了するのかの基準、庇護国における当該者の地位が問題となる。第2に、恒久的解決の一形態たる帰還実施にあたり国際社会は、帰還民に対しどのような保護及び援助をなしえるのか、国際機関の権限の範囲、庇護国、出身国の義務が問題として挙げられる。欧州における一時的保護に関する考察では、安全と尊厳の確保及び恒久的帰還が可能か否かがその基準として挙げられていたが、国際社会、特にUNHCRの議論においてそれがどのようにあつかわれているか、またその基準とは何かを考察する。

本稿においては、まず、難民の自発的帰還が国際社会においてどのように位置づけられ、展開してきたかを考察する。次にこれらの考察から導きだされる帰還民の国際的保護及び援助の範囲を明確にする。

II 自発的帰還の強化

1. 自発的帰還及び援助活動の展開

(1) 1950年代～1960年代

a) UNHCRの自発的帰還促進活動における展開

UNHCR設立にあたっては、第2次世界大戦の影響による難民及び避難民を主たる対象者としていたが、その後の新たな難民及び避難民に対する総会決議によって付与された帰還に関する活動権限は、その規模の拡大に

伴い年々展開をみせることとなる。

1956年ハンガリー動乱後の難民問題に対し、UNHCRは、動乱により国を離れた多くのハンガリー人の帰還に関わった。総会決議1039(XI)は、「事務所規程の下、国連難民高等弁務官事務所は自発的帰還、再定住、統合を通して、難民問題のための解決を求める責務を負う」としている。1957年の難民救済基金（以下、UNREFと略す）執行委員会第4・第5会期において、恒久的解決としての帰還問題が、ハンガリーのオブザーバーによって取りあげられた。ハンガリー政府は、恩赦を宣言し、帰国の意思のある難民を受け入れる意思があることを表明した。また、高等弁務官は、UNREF執行委員会第5会期で、UNHCRの帰還問題に関する原則を表明した。それは、第1に、UNHCRの機能は、人道的、社会的であり、本質的に非政治的であること、第2に、ハンガリー難民、他の難民同様未成年者は庇護国の管轄権下にあり、いかなる決定も庇護国当局が行うことであった。UNHCRの役割は、その機能行使において、政府への助言及び援助であり、UNHCRは、帰還又は再定住のための人の移動に関する決定を行うことはできないとした。オーストリア政府は高等弁務官と協議の後、ハンガリー帰還派遣団を受け入れた。ハンガリー帰還派遣団が庇護国において難民にインタビューをする際、UNHCRからオブザーバーが同行したが、その任務は、帰還が自発的なものであることを確保することであった¹⁾。高等弁務官は、ユーゴスラビアにおいてハンガリー難民の自発的帰還を確保するために、念入りな手続を設定した。UNHCRはハンガリー難民に関して、特に孤児難民に関してハンガリー当局と密接に連絡をとり、庇護国における手続に従い、当該児童の希望および長期の利益に沿って、個々の事例が解決されるのを許可することを確保するよう努めた。また、難民は、決定が自らの意思でなされたとの声明に署名しなければならなかった。約18,200人のハンガリー人がオーストリア及びユーゴスラビアから出身国に帰国した²⁾。

1960年代に入ると、多くのアフリカ・アジア諸国の非植民地化の動きの中で多数の難民が流出したことは、別章ですでにみたとおりである。これらの難民の中でも帰還を求める人も多く、UNHCRは恒久的解決としての自発的帰還に関して総会決議に基づき活動範囲を拡大していった。ここでは、帰還に関する活動に変化が明らかにみられた、モロッコ及びチュニジ

アに逃れたアルジェリア難民の帰還に関する総会決議とそれに対応するUNHCRの活動をみてみたい。

クリケンは、1962年のアルジェリア人の帰還計画はUNHCRの発展に対し非常に重要であると考えており、それは、最初の帰還に関わる現場業務であるのと同様、UNHCRの欧州外での最初の主要な活動のひとつであるからだとしている^{*3}。帰還事業は1961年12月、モロッコ及びチュニジアのアルジェリアからの難民に関する総会決議1672(XV I)に基づいて行われた。同決議は、UNHCRに以下のことを要請した。(a)当該難民が自国へ戻るまで、赤十字社連盟と共同で現行の活動を継続し、(b)自国への当該難民の秩序だった帰国への援助のため裁量下の予算を使用し、必要な時に、状況が許す限り、自国での再定住の促進の可能性を考慮し、(c)任務遂行のための財源確保に努めること。1962年3月18日、停戦合意署名に伴い、チュニジア及びモロッコにいるアルジェリア難民の帰還への道が開けた。同合意は、計画への高等弁務官の合意を条件としてフランス政府、アルジェリア共和国暫定政府及びUNHCRによって指名された3人の構成員からなる小委員会とともに、帰還を計画及び組織する帰還委員会設立のための特定規定を設けた。高等弁務官は3月27日に帰還合意に参加することを正式に合意した。中央三者帰還委員会は4月末に発足し、その機能は終結にむけた努力を調整し、現場活動を監督する為、帰還活動の原則及び計画をたてることであった。帰還の実際の準備は、UNHCR、赤十字社連盟及びモロッコ・チュニジア当局が出身の村ごとに難民の人口調査を行った1961年末に始まった。次の段階は、委員会が独自の財源を有していないため、高等弁務官及び赤十字社連盟による資金に関する特別アピールであった。高等弁務官及び赤十字社連盟が責任を有する帰還の特別措置は、アルジェリア国境までの難民の輸送であった。5月初め、出身の村ごとにグループ分けされた難民は、アルジェリアに近いモロッコ及びチュニジア国境に位置する集合地点にトラックで運ばれた。そこで、IDカードが審査され、1ヶ月分の食料及びスープが各個人に配給され、予防接種を行い、テントが1家族ごとに支給された。チュニジアでは、アルジェリア側から組織された輸送隊が陸路で到着し、モロッコでは国際列車が使用された。7月25日までに、活動は終了し、総数181,400人が帰還し、その内訳は、モロッコから61,400人、チュニジアから120,000人であった^{*4}。

b) 1969年OAU難民条約における帰還の位置づけ

1951年難民条約には、帰還に関する条項はない。しかし、1969年OAU難民条約⁶⁵では、第5条において自発的帰還に関して規定しているので、ここで簡単に触れておきたい。

まず、1項では、帰国の真に自発的な性格が尊重されるものとし、いかなる難民も、その意に反して帰国させられることはないと規定しており、帰還が難民の意思に基づくものであることを明確に示している。2項では、庇護を付与する国は、出身国と協力して、帰国を求める難民の安全な帰還のための適当な取極を行うと規定している。ここで、庇護国、出身国両者が帰還にあたっての安全確保に関するなんらかの措置を行うことを明示している。次の3項では、出身国は、帰国する難民の受け入れに際して、彼らの再定住を促進し、及び彼らにその国の国民としての完全な権利を与えるとともに、同一の義務を課すると規定している。このことは、自発的な帰還は、難民の意思によって決定され、その実行の際には、庇護国及び出身国が安全確保の義務を有し、帰国後には出身国が帰還民の国民としての完全な権利義務を認め、再定住を促進することが整って初めて完了することを明らかにし、実定法化している。さきにもた総会決議1672(XVI)においても、同時期に自発的帰還、帰国、復興援助を一連の流れとして認め、これをもって恒久的解決の一形態であることを認める形となっていたことは、現実の実行をふまえ、相互に影響があったと思われる。また、4項で、必要な場合には、国の情報メディアを通じて及びOAU事務総長を通じて、難民に帰国を勧め及び出身国における新しい状況は危険なしに帰還し並びに妨げられ又は処罰されるおそれなしに正常かつ平和的な生活を送ることを可能にしていることを保証する訴えが行われるものとし、かかる訴えの文書は、庇護を付与する国によって難民に交付され及び明確に説明されなければならないと規定している。このことは、難民の意思決定の過程に大きく影響を与えるため、帰還促進の重要な要素であろう。また、帰還促進のため、難民は、庇護国、出身国、任意団体及び国際政府間機構によってあらゆる可能な援助を与えられることが5項で規定されている。

(2)1970年代～1980年代

a)1970年代

1970年代、アジア及びアフリカで帰還事業は行われたが、UNHCRの活動の方向性を示すスーダンの事例をまずみてみよう。

スーダンでは、内戦の影響により、約18万人の南部スーダン人が国をはなれ中央アフリカ、エチオピア、ウガンダ及びザイールへ逃れた*6。1972年2月27日、スーダン政府と南スーダン解放運動 (SSLM) によって和平合意が署名され、3月27日に批准された。5月2日、事務総長は、高等弁務官に初期の国連事業の調整に関する第一義的責任を負うよう求め、同時に国連開発計画 (以下、UNDPと略す) の行政官に長期復興段階の中心として仕えるよう求めた*7。スーダン政府は組織だった難民の帰還を想定し、南部の最小限の社会的経済的インフラストラクチャーを復興することに関する援助を要請した。UNHCRによる支援は、外国に庇護を求めた約18万人のスーダン人に制限されず、南部地域内の約50万人の避難民の要求にも応える形となった*8。南部スーダン救済援助に関する機関間作業部会が5月に設立され、南部スーダン活動を管理するためUNHCR本部に小ユニットが設立された*9。1972年6月1日、経済社会理事会決議1655(LII)では、スーダン難民の救済、復興及び再定住における援助に関して次のように言及している。「1971年12月6日総会決議2789(XXVI)で認知された、難民問題への恒久的解決としての自発的帰還並びに国連機関及びNGOが自国に自発的に戻る難民の社会復帰助長において行いえる有効な役割の重要性を強調し、…スーダン南部における救済及び復興援助の調整のためスーダン政府の要請で事務総長がおこなった取り決めを歓迎するとともに、これらの取り決め及び国連機関の執行部の調整並びに初期の救済計画に関するUNHCRの事業及び長期援助に関するUNDPの事業で開始された措置を歓迎する」。UNHCRの活動は8月初めに開始し、帰還、医療供給、道路補修、食料及び食料の空輸、屋根葺き用のプラスチック素材、農業用具、学校建設と修復、教科書の提供及び医療設備の再建にプライオリティを置いた*10。道路、避難所物資に関しては国連児童基金 (UNICEF)、通信は国際電気通信連合 (ITU)、医療供給は世界保健機関 (WHO) と共に行われた*11。9月30日の時点で、中央アフリカから2,045人、エチオピアから4,611人、ウガンダか

ら15,040人、ザイールから8,365人が帰還した*12。

この時期にUNHCRの恒久的解決の1つに位置づけられる自発的帰還に関する任務は、総会決議の積み重ねによって一定の方向性が示されることとなる。1973年12月14日の総会決議3143(XXVⅢ)において、高等弁務官は、自発的帰還、必要な場合には復興における援助…を通して恒久的かつ早急な解決を促進するため、政府、国連機関及び任意機関との協力で活動を継続することを要請された*13。1975年12月9日総会決議3454(XXX)においては、「高等弁務官は自発的帰還及び復興援助…をとおして」というように、「必要な場合」という限定的な文言が削除され自発的帰還と復興援助を並列にあついている。さらに、1976年11月30日の総会決議31/35では、「自発的帰還及び帰還民の社会復帰援助…をとおして」というように、「帰還民の」という文言が追加された*14。翌年の11月29日の総会決議33/26で、高等弁務官は帰還民の社会復帰を援助する状況において、あらゆる可能な援助を行うことを要請された。1979年12月20日の総会決議34/60でも、帰還民の社会復帰のための援助は、恒久的解決の一部としてとらえられている。

b)1980年代

1980年の自発的帰還に関するEXCOM結論No.18(XXXI)は、それまでの実行、総会決議、OAU難民条約の流れを反映した内容となっているが、(a)において、自発的帰還は、一般的に、特に国家が独立する場合、難民問題の最も適切な解決を構成するとしている。これは、UNHCR設立当時の議論から大きく展開していることを示している。その背景には、設立当時の欧州での東西対立のはざまに難民となった人々とは事情が異なり、帰還を望む多くの難民はアフリカ・アジアの新独立国に居住していることが挙げられよう。(h)において、UNHCRは、当該国の合意によって、難民の帰還状況の監視活動への関与を明示している。(j)では、ある状況において帰国する難民の入国に関してUNHCRとの協力で適切な措置を取ること、また、彼らの再統合に関する事業を創設することが出身国において必要であることを確認した。この時点で、自発的帰還に関するUNHCRの機能は、帰還の時期の援助のみを含むのではなく、難民が本国に帰国した時の適切な入国施設及び復興措置の確保も含むと考えられている*15。総会決

議37/195、38/121、39/140においても自発的帰還の重要性が強調されている。

1985年総会第40会期のUNHCR報告書では、人権の基本的原則に従って、難民は、希望する場合、庇護国を離れ、国籍国に戻る権利を有していることは一般に認められており、このことは、高等弁務官の第1任務の1つとして難民の自発的帰還を助長、促進することを要請するUNHCR規程に反映されるとしている*16。また、自発的帰還を助長する際に、UNHCRの第1任務は、ノン・ルフールマン原則に属する、帰還の自発的性格がすべての事例において尊重され、難民が自らの意思に反して送還されないことを確保することである*17としている。いいかえれば、自発的帰還促進機能は、国を離れ、戻る権利及び慣習法たるノン・ルフールマン原則の履行確保と言えよう。1985年のEXCOM国際的保護に関する全体小委員会において、自発的帰還の国際的アプローチの基本的出発点は人間の福祉であり、人間の福祉の保護の基礎は帰属の事実の尊重を確保することである*18とした。EXCOM結論No.40(XXXVI)(a)でも、出身国に自発的に戻る、人の基本的権利が再確認され、国際協力はこの解決を達成することを目的とし、さらに発展されるべきであるとしている。そして、1988年総会第43会期のUNHCR報告書では、実行可能ならば、自発的帰還はいかなる難民状況に対しても好ましい解決であり、国際的保護の基本的な目標、つまり共同体における難民の社会復帰そのものを達成する*19として、自発的帰還を国際的保護の目標達成の1つの機能として位置づけた。この時期のもう1つの発展は、自発的帰還に関する活動において、難民の流出原因及び予防への取り組みが挙げられる。EXCOM結論No.40(XXXVI)(c)において次のように言及されている。「原因の側面は解決問題に決定的であり国際的努力は難民移動の原因除去にも向けられるべきである。さらなる注目はこの移動の原因と予防に与えられるべきであり、それは国際社会、特に国連により最近遂行されている努力の調整を含む。難民流出の予防に関する重要な条件は、難民移動の源である原因に取り組む直接の当事国による十分な政治的意思である」。1989年国際的保護に関する全体小委員会では、保護に対する解決に関して、報告者は次のように言及している。「解決は保護から独立した別個の措置としてとらえられるべきではない。反対に、解決は人権の一般的文脈において、保護の最終目的としてとらえられるべ

きであり、保護は解決にむけた全体の過程の管理として、解決またはそうでないこととの決定としてとらえられる。さらに、解決は時を越えた過程であり、その過程をとおして保護の基本的原則に一致した行動によって達成される。それゆえ、ノン・ルフールマン原則及び庇護同様難民の他の基本的権利は、解決に向けたすべての過程の重要な要素として考慮されるべきである」*20。また、自発的帰還の解決に関して、解決は単なる国籍国への入国以上のものによって達成されるのであって、出身国への正常で明らかな恒久的再定住の完了によってのみ終了する帰国の過程である。通常の国内保護の享受の手段による共同体の獲得は経済統合又は自給のような文言によって適切に表現されない。法的統合を含まない経済統合及び自給は、いわゆる「恒久的解決」であろうと、あるいは事実上の又は法的無国籍の問題である難民問題以外の問題への関係の除外をしようと、解決と考えられない。自由及び安全な帰国の権利は常に確約される*21。

2. 自発的帰還の強化

1990年代になると、自発的帰還が難民問題のすべての恒久的解決の中で最も望ましいととらえる傾向はより強まり、復興事業をふくむその活動はより大規模化していく。国際的保護の概念も1980年代の流れを受け、恒久的解決機能を含んで解釈する傾向は定式化していく。1991年総会第46会期のUNHCR報告書では、保護に関して次のように言及している。

保護は、難民の権利、安全及び福祉を保障するための法及び原則の使用に関わる。送還の防止のような即時目的達成をこえ、保護の最終的な目的は安全な状況での出身国への自発的帰還を通して、または新たな国家共同体への統合を通して、難民問題の恒久的解決を達成することである。言い換えれば、保護は、逃亡、入国、緊急状態、安定化の期間及び恒久的解決探求の間の活動を要求する継続的過程及び実効的な履行である。

国際的保護の概念は活動の広い範囲を含むことは明らかだ。この活動は難民の状況を改善するため意図された国際条約及び特別協定を政府に促進する事により難民の保護を用意すること及び難民問題の恒久的解決

を履行するための活動に援助することを含む^{*22}。

そして、難民問題の恒久的解決を促進する高等弁務官の任務は、UNHCRの活動が長期開発を目的とした事業に連結されるべきであり、人道的及び開発活動の間の相互に支えあう関係の構築により、救済への依存を減少することが出来、難民問題解決のよりよい確保及び問題防止への最善の投資がなされうるとして、帰還民援助と開発援助の連結の重要性を打ち出した。UNHCRの経験において、「救済から開発への連続」の概念の実施は、一方で社会的経済的復旧過程に避難民の実行可能な再統合を容易にするための人道援助を可能にし、他方、人間を中心とした考え方により近い開発努力をもたらす。この補強する連結なしには、人道危機の解決は、全住民が共有する新たな不和を生じる問題に後戻りする^{*23}と考えられるようになった。

こうした傾向は、総会決議によって法的にUNHCRの権限内の活動として追加されている。UNHCRが難民流出要因に関する活動に従事する権限に関連して、総会決議46/RES/106は、「難民問題の恒久的解決達成の圧倒的な重要性、特に、この過程において難民移動の原因に取り組む必要を強調し、国家責任及び負担分配メカニズムが強化されると同様に、保護原則に一致した予防的戦略のための新たな選択を高等弁務官が積極的に探求することを求める」^{*24}とし、総会決議A/RES/48/116では、各国に高等弁務官のその任務を援助する必要を強調している^{*25}。1993年ウィーン宣言及び行動計画の23項で、「人権の重大な侵害が人民の避難を発生させる多様かつ複雑な要因の一つであることを承認」し、「難民その他の避難民の根本原因及び移動の結果に対処するための機構の強化…何よりも尊厳的かつ安全な自発的帰国という好ましい解決を通じての持続的な解決を含む」「包括的アプローチを取る必要があることを承認する」とした。ウィーン宣言及び行動計画を受けて、その後の総会決議において、難民の保護と援助の根拠に人権の概念がくみこまれていく。総会決議A/RES/50/152では、「人権保護及び難民状況の防止の関係をくりかえし、法の支配、正当性、説明責任を支える制度を通しての、人権及び基本的自由の効果的な促進及び保護は、国家が難民移動原因に取り組み、帰還難民の統合において人道的責任を履行することが本質であることを認知し、この点に

ついて、UNHCRに、任務内及び当該政府の要請で、必要な場合には国連人権高等弁務官との協力において、法的及び司法的キャパシティビルディングの国家努力に対する支援を強化することを要請し、「開発及び復興援助が予防戦略の発展の文脈と同様に難民状況の原因への取り組みであることにおいて重要であることもくりかえす」としており、その後の決議でもくりかえし言及されている*26。

また、ウィーン宣言及び行動計画において、「すべての者がいかなる差別もなしに、他国において迫害からの庇護を求めかつ享受する権利、及び自国に戻る権利を有することを再確認」されたのを受けて、帰還に関連する総会決議では自国に戻る権利に言及するようになった。総会決議A/RES/49/169において、「可能ならば、自発的帰還が難民問題の理想的な解決であることをくりかえし、出身国、庇護国、高等弁務官事務所及び国際社会全体に難民が安全及び尊厳のうちに自国に戻る権利を自由に行き届けるよう可能なあらゆることをすること、国際的保護がその時まで及ぼされ続けることを保障し、必要な場合、帰還民の帰国及び再統合を援助することを要請し、さらに、当該国の協力において、高等弁務官に帰国において安全と福祉の監視を含む難民の自発的帰還を促進、助長、調整することを要請する」として、国際的保護の根拠を自国に戻る権利の履行確保に置き、その後の決議においてもくりかえされた*27。さらに、自発的帰還及び再統合に関して、総会決議A/RES/53/125では、「すべての国が帰国する国において和解及び長期開発を促進する状況を含む安全及び尊厳の内の難民の自発的帰還を助ける状況を促進すること及び適切に高等弁務官及び関連開発機関と関連して必要な復興及び開発援助を出身国に用意することにより帰還民の持続的再統合を援助することを要請し、高等弁務官事務所に国際金融機関及びNGOを含む関連機関との協力及び調整を強化することを奨励する」とし、各国に帰還民の再統合を要請し、高等弁務官には再統合にむけ関係機関との連携強化を求めている*28。また、UNHCRの機構面においては、経済社会理事会決議1995/56を受け、常任委員会が難民出身国におけるUNHCRの保護の役割及び援助活動を考察*29し、1997年、自発的帰還活動へのUNHCRのアプローチを高めるため、再統合及び自立ユニットが設立された*30。

では、実際の帰還活動及びその基準はどのようなものであっただろうか。

ここでは、基準に関して、1991年カンボジアに関するパリ和平協定^{*31}、1992年モザンビーク和平合意^{*32}及び1995年ボスニア・ヘルツェゴビナに関する和平包括合意^{*33}を取りあげ、活動に関しては、最も帰還活動で成功をおさめたと評価の高かったモザンビークの事例を取りあげる。

1991年10月23日、カンボジアに関するパリ和平協定が締結された。この中で、カンボジア難民及び避難民の安全及び尊厳ある帰還を助長することは、包括的政治的解決の不可欠な部分として行われ^{*34}、難民及び避難民が、選挙に参加することを確保する目的で、できるだけ早期に、大規模な帰還を開始、完了すること^{*35}が確認された。帰還民の保護される諸権利に関して、第15条で、カンボジアにいるすべての者及びすべてのカンボジア難民及び避難民は、世界人権宣言及び他の関連する国際人権文書の権利及び自由を享受するとして、第20条1項で、カンボジアの外にいるカンボジア難民及び避難民は、カンボジアに戻る権利及び無事、安全及び尊厳のうちに生きる権利並びにあらゆる種類の脅迫又は強制からの自由を有すると規定した。さらに、これらの条項に関連して、付属書4では、これらの権利は、とりわけ、カンボジア内の移動、居住及び職業選択の自由並びに財産権を含む^{*36}とした。また、帰還は、自発的なものであり、その決定は、事実の十分な入手によってなされ、目的地の選択は個人によってなされるとし、家族統合の保持も確認された^{*37}。帰還に関する援助活動は、第19条において、すべての努力は、自発的帰還並びにカンボジア難民及び避難民の調和のとれた統合を導く政治的、経済的及び社会的状況をカンボジアに創出するためになされると規定された。適切な監視の下、短期間の活動であって、カンボジアに帰還する家族及び個人が、社会に調和した生活及び生計をたてることができるよう、公平に提供される暫定措置であり、これらの措置は、段階的に廃止され、長期の復興計画に置き換えられる^{*38}ことが確認された^{*39}。

モザンビークの和平合意は、1992年10月4日になされた。その中の議定書で、選挙法の原則が扱われており、ここにモザンビーク難民及び避難民の帰還及び社会統合に関して触れられている。帰還民の保護される権利について、c項で、出身地を逃れた市民のいかなる権利と自由をも剥奪されないこと、e項で、所有財産の返還及び財産の返還を確保する法的措置をとる権利の保障が謳われている^{*40}。1992年12月15・16日、ローマでモ

ザンビークのためのドナー会議が開催された。この会議は和平合意議定書Ⅶの、モザンビーク政府及びモザンビーク民族抵抗 (RENAMO) の要請に基づくものであり、主に避難民、難民及び除隊兵士の再統合事業及び選挙プロセス設定に関する事業について話し合われた*41。難民及び再統合作業部会報告では、帰還に関して、自発的帰還は最も望ましい難民解決であり、難民の地位を有する人はモザンビーク人口の10%を占めているため、自発的帰還及び再統合は国家の平和プロセスの重要な要素であると言及している。その一方で、難民受け入れ国に、帰還が可能になるまで難民を受け入れ続けるよう求めた。さらに、各国への逆流をさけるため、モザンビークの最低限の基本生活の支援状況が保障されるまで、(自発的に対するものとしての) 組織的帰還は開始しないとされた*42。この時点で隣国に滞在するモザンビーク難民は約170万人*43とみられていたが、自発的帰還民は再統合事業の枠組みで、組織的帰還とは別個に援助がなされることとなった。UNHCRは、1992年に難民帰還のための地域統合行動計画の準備を始めた。1993年3月に、モザンビーク内の帰還活動に関する全体枠組みを提供するモザンビーク政府・UNHCRの了解覚え書きが署名された*44。UNHCRは、1993年5月、3年間の事業を含む「モザンビーク難民の帰還及び再統合に関するアピール」に着手した。1993年を通して、共同評価派遣団及び活動パートナーとの定期調整会議を含む、現場レベルでの国境を越えた調整メカニズムが確立された。庇護国の地域当局はモザンビークの官僚、UNHCR、国際移住機関 (以下、IOMと略す)、世界食料計画 (WFP) 及び様々な帰還の実行の促進及び調整を直接担いながら活動の問題及びロジスティックな問題を決定するNGOとともに定期的に会合を開いた*45。モザンビークのUNHCR帰還計画の再統合は、基本的なサービス及びインフラストラクチャーの提供が帰還地域の吸収力を増進することを目的として行われた。UNHCRは、NGOによる「クイックインパクトプロジェクト」を通して大規模帰還民移動に対応する能力を構築した*46。帰還民地域へのUNHCRの援助は帰還民、国内避難民、またはそこに住む他の援助を必要とする人々に区別なくおこなわれた。国連人道援助調整事務所を通して、UNHCRは開発機関によって計画された中・長期計画に初期の復興事業を連結するように努めた。UNHCRが関与した再統合支援として帰還難民のための道路補修、庇護国での地雷認知訓練を含む地雷認知教育キャンペー

ン^{*47}、700以上の小学校の建設、250の保健施設の建設^{*48}などがある^{*49}。

また、復興プロセスの主要な焦点は自発的及び組織された帰還の動きへの支援である。活動内容は、受け入れ国内の情報収集及び準備活動、文書作成、健康管理^{*50}、援助パッケージの配給^{*51}、輸送確保、法律扶助である。UNHCRの責任下で実施される帰還プロセスは他の国連機関、二国間協力及びNGOによって実施される活動とともに調整された。すべての帰還活動は、難民受け入れのために必要な予備的再統合活動が最終目的地の地方及び地域で実施された後のみに、輸送がなされることを保障するために徹底的に計画がなされた^{*52}。主に1994年・1995年に実施される大規模な組織的移動のテストケースとしてスワジランド、ザンビア及びジンバブエから1993年に制限された数の組織的移動を行った。多くの帰還民（特にマラウイからは、みずからの輸送を組織して帰還することを期待したが、弱者及び国境から遠くはなれて居住する人々が輸送援助を要請した^{*53}。1993年6月12日、UNHCRはジンバブエにいる約25万人のモザンビーク人の自発的帰還の開始を組織することによりモザンビーク難民の帰還事業に着手した^{*54}。1993年8月末、和平合意の時点で国外にいた326,000人の難民がモザンビークに戻ってきた。UNHCRは、マニカ地方にジンバブエからの難民を帰国させるための3つの輸送活動を始めた。1993年8月末に約24,000人の難民の帰還を始めるためスワジランドとの協定に署名し、モザンビーク南部の100を越える村や町への難民の輸送を行うIOMとも協定に署名した^{*55}。また、南アフリカの約250,000人のモザンビーク難民の地位の調整及び帰還に関して、UNHCRは南アフリカ政府と基本協定を締結し、1993年10月15日、マプトにおいて、2つの政府とUNHCRが難民の帰還において協力する旨の三者協定に署名した^{*56}。除隊及び選挙日の合意を伴う進展が難民の帰還及び国内避難民の移動の割合を増加させた。1993年末の時点で400万から450万人の戦争及び旱魃による国内避難民のうち約半数が自宅地域に戻った。また、621,000人、もとの難民人口の40%がモザンビークの自宅地域へ向け、隣国のキャンプから出発しており、ほとんどが自発的な帰還であった。UNHCRによって組織された援助のある帰還はマラウイ同様スワジランド、ザンビア、ジンバブエから続いているが、これは実際の人の動きのほんのわずかにしかすぎなかった。1994年に入ると、南アフリカからも組織的帰還が開始された^{*57}。同年、無料の食糧配給が、庇護

国内で徐々に停止されたが、食糧配給がなくなるのではなく食糧の安全を保障するためモザンビークの難民がいる地区に移行した*58。1994年6月末で867,000人が帰国したが、そのうちのほとんどが自発的なものであり、4万人がジンバブエ、ザンビア、スワジランド及び南アフリカから組織的な帰還を行った。1994年末で、110万人が帰還し、300万人の国内避難民及び約20万人の除隊兵士及びその家族、計430万人が自らの旧居住地域へ戻った*59。

デイトン合意は、1995年11月21日になされた。難民及び避難民の早期帰還は、ボスニア・ヘルツェゴビナでの紛争解決の重要な目的であり、ボスニア・ヘルツェゴビナでの選挙に多くの人に参加できるように、選挙日まで帰還が進められることが確認された*60。帰還民が保護される権利に関して、付属書4のボスニア・ヘルツェゴビナ憲法第2条5項では、「すべての難民及び避難民は、出身の自宅へ自由に戻る権利を有する。包括合意付属書7に従って、1991年以降の敵対行為により剥奪された財産を取り戻す権利及び返還されえないような財産に対して補償される権利を有する」と規定する。その付属書7の第1条2項は、「当事者は、難民及び避難民が安全に帰還することを許されることを確保する。嫌がらせ、脅迫、迫害又は差別の危険なく、特に、その者の種族的出身、宗教、信条又は政治的意見に関して、そのような危険がないよう確保する」と規定する。また第1条3項は、管轄内のすべての者の人権及び基本的自由の十分な尊重を確保するため並びに遅滞なく難民及び避難民の帰還に適切な状況を創り出すための措置を列挙しているが、この人権及び基本的自由の基準は、欧州人権条約及びその議定書に置かれることが、付属書4第2条2項に規定されている。また同付属書第2条3項では、次の13の権利及び自由を特に列挙している。a)生命に対する権利、b)拷問又は非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い又は刑罰を受けない権利、c)奴隷または強制労働をさせられない権利、d)人身の自由及び安全の権利、e)民事及び刑事に関する公平な裁判を受ける権利及び刑事手続に関する他の権利、f)私生活及び家族生活、家庭並びに通信の権利、g)思想、良心及び宗教の自由、h)表現の自由、i)平和的集会の自由及び他の結社の自由、j)婚姻及び家族の権利、k)財産権、l)教育権、m)移動及び居住の自由の権利。また、付属書7第1条4項は、目的地の選択は個人又は家族で行われ、家族統合原則

は保持されると規定している。次に、帰還民に対して取られる措置に関してみてみよう。付属書7第2条1項は、「当事者は、領域内において自発的帰還及び難民及び避難民の調和のとれた再統合を特定の団体を優先することなく導く、政治的、経済的及び社会的条件を創設する」と規定する。さらに同条2項は、「当事者は、難民及び避難民の帰還に対して差別しない」と規定している。先に触れた第1条3項では、帰還に適切な状況を創出する措置として、a)差別的意図又は効果を伴う国内立法及び行政実行の廃止、b)文書又は口頭での扇動の防止及び迅速な抑止、c)報復行為に対する警告の普及、d)種族的及び／又は少数者の保護、e)訴追、除隊、移送を列挙している。帰還援助に関しては、付属書7第4条で、「当事者は、すべての難民及び避難民の帰還に無差別に適切に監視された短期帰還援助の提供を助長する。UNHCR及び他の関連機関により発展された計画に従い、難民及び避難民は、必要な場合、帰還する家族及び個人が、地方共同体で生活及び生計を再生できるよう援助の提供を助長する」と規定している。その他、行方不明者の搜索や恩赦^{*61}についても規定がある^{*62}。

以上のように、自発的帰還は、最も望ましい解決として、包括的アプローチの一部として、また紛争解決の重要な目的として強化がなされてきた。その開始時期に関して、その判断の客観的状況は、上述の事例によると、和平合意が1つの要因であり、新政府の選挙にむけて行われている。また、主観的要素は、帰還民の自国に戻る権利行使の判断である。帰還の適切な条件は、安全及び尊厳の確保でありそのため当事国は適切な措置を取らねばならない。安全及び尊厳の基準に関わるものとして、人権及び基本的自由の尊重、嫌がらせ、脅迫、迫害、差別からの自由、移動及び居住選択の自由、財産権、家族統合、恩赦等が扱われていた。また、帰還に対して監視及び援助が行われる場合、これは、短期間に限定され、段階的に廃止して長期の復興計画へ移行することが確認されており、生活及び生計を再生する目的で行われることが確認されている。モザンビークの事例の場合は、その内容は、食糧、生活用具の配給、健康管理、教育、道路補修や輸送確保などであった。

Ⅲ 帰還民の国際的保護及び援助の範囲

以上の考察をうけて、本節では、帰還民の国際的保護及び援助の基準と範囲に関して考察する。まず初めに、自発的帰還の開始に関する基準について考察する。自発的帰還は、出身国の状況の判断と当該者の意思に関連する。ここでは、状況判断の1つの基準として、難民の地位の終了に関して考察し、当該者の意思に関連する人権基準として、自国に戻る権利に関して考察する。次に、安全と尊厳の基準について、最後に、庇護国、出身国及びUNHCRの活動範囲についてまとめてみたい。

1. 自発的帰還の開始

(1) 難民の地位の終了

自発的帰還は、当初、帰国拒否の正当化によるものであり、帰国拒否の選択は、帰国の規則に対する例外の方法で定式化された*⁶³。「自発性」は迫害から病気の範囲でIRO憲章に列挙された制限された異議申し立てに連結、又は(むしろ)構成する意味で制限的選択であった*⁶⁴。そして、帰還を望まず、この制限的なカテゴリーに入る人は、帰還が免除され、庇護国で保護される機能を創設した。この意味で、「自発性」の原則は難民の帰還に関する国際的保護のかなめ石である。自発的帰還の問題は1951年難民条約においては取り組まれていないが、まさに、第33条1項のノン・ルフールマン原則となった。つまり、難民の自発的でない帰還は実行上送還となるからである*⁶⁵。また、OAU難民条約第5条4項及び5項並びに前節の考察から、難民の意思と出身国の状況が自発的帰還の決定要因となっていることは明らかである。身体的、心理的又は物質的圧迫がないことを示唆する「自発性」の問題は多くの難民にとって、帰国の決定は政治的要因、安全保障の問題又は物質的不足による圧力が結合する事実によりしばしば暗影を投げられる。真の「自発性」を同定することの困難さは、UNHCRが難民の状況を客観的に調査する必要を強調する。自発性の実証における最も重要な要素の1つとして、庇護国内の難民の法的地位がある。難民が

法的に認知されている場合、彼らの権利は保護され、定住が許可されている場合、帰還に対する彼らの選択は真に自由かつ自発的であるようだ。しかし、彼らの権利が認められていない場合、圧制及び制限に服従し、閉鎖したキャンプに閉じこめられた場合、彼らは帰還を選択するがこれは、自由な意思の行為ではない^{*66}。近年、自発的帰還は最も理想的な恒久的解決と位置づけられ、特に大規模流出の場合の解決を帰還に求める傾向が強くなり、解決方法として帰国を前提とした場合も多くみられる。これは、難民の意思によるものと、国家の状況によるものの両方の要因があると思われるが、いずれにしても、いつ、どのような形で帰国を促進するか、庇護国の国際的保護をいつ終止するかといった問題が多く取りあげられるようになった。そこで、次に、この問題を明らかにする手掛かりとして、まず、1951年難民条約第1条C項及びUNHCR規程6 A (ii)の難民の地位の終了及びUNHCR権限適用の終了に関して考察を行う。

難民条約及びUNHCR規程の終止状況は主に2つのカテゴリーに分けられるようだ。1つは、当該者自身によってもたらされる状況の変化を反映する条項、すなわち、難民条約第1条C(1)～(4)及び規程6 A (a)～(d)、もう1つは難民の出身国の状況の変化を反映する条項、すなわち第1条C(5)(6)及び規程6 A (e)(f)である^{*67}。自発的帰還に関係するのは後者であるため、後者の条項のみをここでは扱う。第1条C(5)と(6)、規程6 A (e)と(f)の違いは国籍の有無であるが、国籍の有無が影響するのは規程6 A (e)と(f)の例外であり、前者は「純粋な経済的性格の理由は訴えられない」という文言を含むが、後者にはこの文言はない。さらに、第1条C(5)と(6)は、出身国に戻るまたは保護をうけることを拒否するため、過去の迫害に起因するやむを得ない事情を援用することができるものには適用されないとの条件を含んでいる。また、第1条C(5)と(6)に含まれる例外は当該条項のA(1)に該当する難民にのみ適用される。6 A (e)と(f)は同様の制限は含まず、「規程」難民同様「新」難民に結果的に適用される^{*68}。では、条約第1条C(5)(6)及び規程6 A (e)(f)の「難民として認められる根拠となった事由」とは何を指すのであろうか。グラール・マッセンは、IRO憲章付属書I第1部C条2項に言及されている、スペインのフランコ体制が続く限りスペイン共和国国民及びフランコ体制の他の犠牲者は当該機関の難民と定義されることを受け、「当

該体制が民主的体制に取って代わる場合、同条1項(a)に指摘されていることに関連してスペインへの帰国に対し有効な異議申し立てをしななければならない」ことを根拠に人が難民となる原因である出身国の一般的な政治的条件を指すようだと指摘している^{*69}。また、「事由」の文言は迫害の恐れを正当化し、または正当化した出身国における基本的条件に言及するように解釈されることは一般的に同意されているようだとし、圧制的な体制の崩壊、又は一国から他国への領域の割譲は、迫害の恐れを正当化した事由が現行規定の意味において消滅したことを意味する^{*70}としている。他方、より小さな変更は人の難民の地位に影響するべきでない。それゆえ、迫害の性質の制裁を恐れた、人の政治犯罪が制定法上の期限をむかえる事実が現行規定の範囲内の問題に人を導くには十分でない。同様に、難民の出身国の恩赦は難民の地位に影響を及ぼさない^{*71}。EXCOM結論No.65(XLII)では、国家の状況の変化が当該国からの難民がもはや国際的保護を要求しないような深く、永続的な性質である状況において1951年条約の終止条項の使用の可能性を強調する。

次に、終止条項の例外に当たる範囲について考えてみよう。条約第1条C(5)(6)では国籍国の保護を受けることを拒む理由として「過去における迫害に起因するやむを得ない事情」を挙げているが、規程6A(e)では、「個人的便宜以外の理由」を挙げ、例外として認められない理由として「純粋な経済的性格の理由」を挙げている。以下、この3つの理由について順に検討する。まず、「過去における迫害に起因するやむを得ない事情」は、IRO憲章付属書I第1部C条1(a)(iii)とは2つの点で異なる。第1は家族の事情に関して制限されていない点、第2はこれらの理由が過去の迫害に関係ない限りにおいて疾患または病気の理由を含まない^{*72}点である。これは、条約起草者が心に留めた点が難民や難民の親族が経験した虐待の現場に帰る、又はひどい扱いを受けた国の保護を受ける意思がなかったドイツ及びオーストリアの難民の状況であった^{*73}ことが影響しているであろう。グラールーマッセンは、旧政府によって迫害を受けた人の事例が考慮されるが、考え方が稀有で、新体制下で強硬に反対される人の事例も考慮する^{*74}としている。次に、「個人的便宜」とはなにを指すのか。この概念は、第1に、IRO憲章付属書Iから用語を使用すると、自国の再構築における助力の苦難への直面を怠ける選択をすること、第2に、

戦争で荒廃し、発展途上の経済において避けがたい苦難を引き受ける代わりに、避難国でのより裕福な環境からくるより快適な生活及び生活のより高い水準を維持することを望むこと、第3に、出身国よりも快適な仕事またはよりよい住居を維持したいという考慮を含む^{*75}。「個人的便宜」に含まれないものとして、第1に、避難国での新しい家族の絆の創設、第2に、迫害、戦争または単に時間の経過の結果として出身国のすべての絆の断絶とともに新たな環境における家族の定着、第3に、住居、職業もなく、出身国に自身を正式に結びつけるものが何もない場合が挙げられる^{*76}。また、難民となる原因の事由が消滅したが、出身国と庇護国の間に戦争または重大な緊張の状態にある場合、出身国の保護を受けるのを拒否し、難民条約第8条及び9条及び無国籍者の地位に関する条約の関連条項の例外的又は暫定的措置に従うことを意味するならば、「個人的便宜」として分類されない^{*77}。また、「過去における迫害に起因するやむを得ない事情」もUNHCR規程の「個人的便宜以外の理由」に含む^{*78}。最後に、「純粹に経済的性格の理由」は、先にふれた、庇護国の生活の高水準を維持する願望は有効な理由ではないという個人的便宜の一側面に含まれるものである。経済的な不利は難民の地位を保証するには十分でない^{*79}。

近年では帰還を望まない人の扱いを巡って問題が生じている。自発的帰還が恒久的解決の最善の方法として、帰還時期が早く不安定な情勢のうちに帰還を促進したり、その一環で早期に庇護国内の援助の打ち切りや難民キャンプ閉鎖などを連鎖的に行う一方、残留者の審査や保護体制が対応していないため、実質的に過去の迫害経験から感情的、心理的に帰還を望まない人に対し帰還の選択しかないような状況におこみ、帰還の自発性を外的圧力によって創出している状況も指摘されている。難民の自発的帰還は難民の地位の終止に比べ出身国の変化のより低い敷居で行われうる事実は2つの要素に基づく。1つは「状況の基本的変化」、もう1つは帰還に対する難民の決定の自発的性質が帰還の促進と助長における中核の要素を構成する^{*80}。従って、自発的帰還は恩赦や停戦合意の時点で新体制が確立しない状況で開始されることが起こりうる。1990年代の先に見た事例は、すべて和平合意に基づく新体制成立のための選挙に向けての自発的帰還の促進であった。帰還者が、帰還を自らの意思で決定するための十分な事実、関連情報を庇護国が提供することは重要である。さらに、EXCOM結

論No.69(XLIII)では、各国が、難民に苦難を強いる事案を避けるため、過去における迫害に起因するやむを得ない事情のため自国の保護を再び受けることを拒む者について、従前に獲得された権利を保全する適切な地位を検討するよう勧告し、ならびに、庇護国に長期にわたり滞在した結果としてそこに強固な家族的、社会的および経済的結合を有するに至ったため当該国を離れることを期待しない者について、関連機関が、その者の築いた状況を脅かさない適切な取決めについて検討するよう勧告した。また、各国が、終止条項を援用する決定の執行にあたり、影響を受ける個人または集団にもたらされる事態をあらゆる状況において人道的に取扱うよう勧告し、ならびに、庇護国および出身国が、共同して帰還を促進するにあたり、当該帰還が公正にかつ尊厳を保った態様で行われることを確保するよう勧告した。自発的帰還の開始、及び難民終止の決定において、正当な事由による残留者を選別する審査及び保護は、帰還の行程における国際的保護のシステムの形成同様に重要であろう。

(2) 自国に戻る権利

自国に戻る権利は、世界人権宣言第13条2項、市民的及び政治的権利に関する国際規約（以下、自由権規約と略す）第12条4項、欧州人権条約第4議定書第3条2項、米州人権条約第22条5項、人及び人民の権利に関するアフリカ憲章第12条2項等で定められ、広く認められた権利である。自由権規約第12条4項は、「何人も、自国に戻る権利を恣意的に奪われない」と規定している。この「自国 (one's own country)」とは、国籍国に限らず定住国を指し^{*81}、戻る (enter) は、国籍国に滞在したことのない海外で出生した人の場合を網羅する^{*82}。従って戻る権利を有する人はその範囲で考慮されねばならない。

自国に戻る権利は、恣意的に逮捕され、拘禁^{*83}され又は追放されることを禁じる世界人権宣言第9条及び国民の排除の禁止を想起させる^{*84}。世界人権宣言第9条に基づく恣意的な追放の問題は自国に戻る権利に関する規定に関連して議論された。自由で民主的な社会は追放を許さず、それゆえこのような条文は規約に規定されるべきでない^{*85}との意見や、ほとんどの国で、追放はもはや刑罰として存在しないが⁸⁶、ある状況において収容キャ

ンプまたは自由を完全にはく奪した拘禁のようなより厳しい刑罰を課すよりも、追放することはより人道的かもしれないという意見もあった^{*86}。「恣意的」の文言の使用に関して疑念が表明されたが、追放に関する規定が結局規約に挿入される場合、恣意的な追放のみを扱うべきだと考えられた^{*87}。「恣意的」は「違法」と同義にとらえる意見もあったが、これは却下された。逮捕又は拘禁が恣意的であるのは、法で制定された以外の手続に従ったかそれを根拠にした場合、又は、人の自由と安全の権利に対して矛盾する目的の法規定の下の場合がある^{*88}。また、追放の他に、個人が自国に戻ることを妨げる間接的な方法がある。例えば、ある政府は、長期又は永住のため国を離れることを望む国民に出発前に国籍の放棄を要請する。他の政府は、国民が定期的に国を離れるまたは出国する場合、海外で特定の活動に従事する場合、国籍をはく奪する。このような措置が実際に特定の民族、宗教または言語集団の構成員またはある政治的又は他の意見を有する個人にのみ適用される場合、差別がおこる^{*89}。戻る権利を実際に行使する場合、多くの実務上の法的問題（旅券を所持していない場合の国籍の立証など）にも直面する^{*90}。こうした問題を受けて、1988年差別防止及び少数者保護小委員会において、自国を含むいずれの国からも離れる、及び自国へ戻るすべての人の権利に関する自由及び非差別宣言草案の第10条で、(a)何人も自国に入国（戻る）権利をはく奪されない、(b)自国に戻るすべての人の権利はいかなる恣意的制限もうけない、(c)何人も追放の行使または当該者の自国に戻る権利行使を妨げるため国籍又は市民権をはく奪されない、(d)いかなる入国査証又は手数料並びに税金も自国に入国するため要求されない^{*91}、の4項を規定している。また、自国に戻る権利は第12条3項の制限によって統制されない^{*92}。国民に対する責任及び誠実の原則及び国際協力は国家が厳格に最低限の制限措置に限ることを要求する^{*93}。

しかし、難民の自発的帰還に対し2つの主要な障害がある。つまり、当初逃れる原因となった条件の継続する存在、及び難民の地位を求めたことまたは逃亡それ自体（しばしば、国内旅行及び旅券規則に従わないという意味で不法な）に関して処罰されるおそれである。難民の戻る権利の行使と自発的帰還の必要条件は、難民が当初逃れる原因となった条件（「迫害」または「公序を重大に乱す出来事」）の除去である。ほとんどの場合、離れる及び戻る権

利の拒否は難民流出の最初の原因ではないが、国内又は国外への自由な移動の欠如は人が難民になることを必然たらしめる、人権を尊重しない広範なパターンの一部を形成する。自発的な帰還の第2の障害はアフリカ及びアジアで特に取り組まれている、出身国での旧難民の再統合である。国家が単に全ての国民の戻る権利が確保されたと言及するだけでは十分ではないのである⁹⁴。従って、自国に戻る権利の行使の前提条件の創出のために、人権侵害のある状況の改善、出身国における難民の再統合が可能となる状況の創出が必要なのである。そして、この前提条件の確保は、安全と尊厳の基準に関連する。先にみた事例でそのことは示されたが、欧州の一時的保護に関する命令においても、帰還は人間の尊厳の尊重の下、安全な帰還が決定要因となっていた。それでは、以下、安全と尊厳の国際的な基準についてみていくことにしよう。

2. 安全と尊厳

UNHCRでは、安全を法的安全、身体的安全及び物質的安全の3つの側面でもとらえている。法的安全とは、恩赦または身体的安全、一体性、非差別及び帰国に関する迫害又は刑罰の恐れからの自由の公的確保などを指す。身体的安全とは、武力攻撃からの保護及び地雷撤去道路及び地雷撤去されない場合少なくとも境界画定された定住地の確保を含む。そして物質的安全とは、土地または生計手段の享受を指す⁹⁵。UNHCRが尊厳をどのようにとらえ活動に配慮しているかをみてみよう。実行において、尊厳の要素は難民が虐待されないことを含まねばならない。つまり、難民が無条件で帰国することができ、自発的に帰国する場合、かれら自身のペースで帰国することができること、恣意的に家族構成員が分離させられないこと、かれらの権利の十分な回復を含む、国家当局による尊重及び十分な承諾で扱われることを含む。考慮される「安全及び尊厳」の要素は以下のとおりである。1) 移動中、入国地点及び到着地を含む帰国の間及びその後の全ての段階での難民の身体的安全、2) 家族統合の必要、3) 弱者団体の必要への留意、4) 越境手続の免除または可能でない場合、最小限化にむけての削減、5) 帰国時に難民が動産を所持することの許可、6) 移動時期に学校及び植え付け期を考慮すること、7) 移動の自由、8) 出発、移動又

は収容センターにおける寡婦及び婦人の家長の身体の安全のための適切な手配（適切な安全装置、照明のある関連インフラストラクチャーに近い独立した地域など）^{*96}。UNHCRでは、安全と尊厳を一体化してとらえているようである。尊厳に関する明確な定義は存在しないが、条約、宣言に「尊厳」の用語が使用されている。国連憲章、世界人権宣言、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（以下、社会権規約と略す）及び自由権規約では前文に「尊厳」の用語が使用されている。ヘルシンキ宣言Ⅶでは、「参加国は、人間に固有の尊厳に由来し、人間の自由かつ完全な発展に不可欠な市民的、政治的、経済的、社会的、文化的及びその他の権利並びに自由の効果的な行使を伸張し、奨励する」とあり、人間に固有の尊厳が広範な人権の起源とするような表現となっている。実体規定において尊厳の文言を含むのは自由権規約第10条1項、米州人権条約第5条であり、ここでは尊厳の適用範囲は一定程度限定され具体化されよう。また、自由権規約委員会一般的意見において、自由権規約第7条が個人の尊厳を守ることが当該条文の目的であるとし^{*97}、社会権規約第11条1項の十分な食糧、住居の権利と尊厳の関係についても言及がある^{*98}。シャクターは、これらの実体規定の内容を含む12の固有の尊厳に関する例を列举しつつ、人間の尊厳の中核の理念は人権側面の外の広い適応範囲を持ち、独自の実体として扱うこと、尊厳の尊重が公的及び私的機関をとおして促進されうる方法を考慮することが重要だとした^{*99}。申し立てられた尊厳に対する侮辱を扱う非公式な手段は、多くの場合、訴訟より適切かつ効果的であり、社会福祉、ヘルスケア及び刑務所行政のような行政の分野において、支援を必要な人の自尊を侵害する行為の撤廃に関して広範な余地がある^{*100}としている。尊厳とは、公序創設に関する絶対的優位性を持った文言といえよう。従って、UNHCRが尊厳の要素として掲げるものの中に、身体的・物質的・法的安全に関わるもの、社会福祉に関わるものの両方が含まれるのは妥当であろう。

先にふれた総会決議A/RES/49/169では、高等弁務官が有する難民の自発的帰還を促進、助長、調整する機能の1つに安全と福祉の監視を挙げている。カンボジア和平協定等では帰還援助を生活・生計の再生目的で行うとしている。

社会福祉事業は、そもそも慈善事業に端を発している。社会福祉法の起

源は救貧法であるが、この救貧法成立には中世教会の慈善の衰退の後、代わって貧民救済が行政施策として取りあげられてきた中世から近代への社会的変容につながる諸要因が影響するといわれている。しかし、救貧法では、一般的に扶助の代償として強制労働や公民権のはく奪あるいは停止が課せられていた^{*101}。単に与えるだけで扶助を受ける側を虐げるような構造の救済、慈善事業は破綻をきたし、19世紀後半から、これまでの慈善事業が非民主的、身分制度的であった等の反省から、個人の救済をめざす慈善組織化運動及びセツルメント運動が活発化し、現代の社会福祉へと向かう。この時期の慈善運動及びセツルメント運動は自立している市民の側から生活困窮者への教育、援助、相互理解によるもので、民主主義運動にも貢献をなしえんと考えられた。このような動きが国や地方公共団体による政策化、立法化をうみ、現代の社会福祉の領域を確立した^{*102}。クイーンは、社会事業の現代的性格として、社会事業の専門化、社会的機関ないし社会事業団体の相互関係の整備・強調・効率化、予防的ならびに建設的事業を挙げている^{*103}。

現代日本において社会福祉は生存権保障の一環を担う制度として、日本国憲法第25条1項を受けた形で2項に規定されている。社会保障制度審議会の「社会保障制度に関する勧告」では、社会福祉は、「国家扶助の適用を受けている者、身体障害者、児童、その他援護育成を要する者が、自立してその能力を発揮できるよう、必要な生活指導、更正指導、その他の援護育成を行うことをいう」としている。すなわち、社会福祉とは、扶助や援護育成を要する者の自立の助長（自立の援護）である^{*104}。この扶助や援護育成を要する者の中に、一般に、生活困窮者、災害罹災者その他応急的要保護状態にある者、身体的・精神的ないし社会的に未成熟、能力減退ないし障害状態にある者、非行・犯罪などとされる行動に起因して、何らかの司法的処遇を受けた者^{*105}が挙げられ、難民条約関係整備法により難民も含まれている。また、社会福祉の最低基準の保障理念として、(1)ノーマライゼーションの原則、(2)個性、自主性及び個人の尊厳性の原則、(3)統合の原則、(4)教育、医療、住宅及び雇用保障との連携の原則といった諸原則をみたまうような水準であるべきだと考えられている^{*106}。従って、難民は庇護国において福祉を必要とする者として位置づけられ、出身国に帰還した人は、当該国の国民として同一の待遇を有しているが、出身国で政治

犯とされていた場合、紛争の被害で逃れた場合、また帰国直後の生活基盤がまったくない場合いずれにおいても福祉が必要であり、これなしには、事実上出身国で尊厳のうちに帰国し生活をしていくのは困難である。アフリカやアジアの多くの発展途上国の紛争等があった国への帰還民への援助は、その国全体の貧困や復興に関する援助といった観点とは区別して、その人個人が帰還の途上及び最終目的地への帰還の際の自立助長のためのものにとらえられる必要がある。しかし、福祉が、自立目的、予防的、建設的性格を有するものであり、上述の最低基準に関する原則を鑑みれば、復興活動との連結は必要不可欠であることは明らかである。

難民条約第4章は福祉を規定しており、第20条配給、第21条住居、第22条公の教育、第23条公的扶助、第24条労働法制及び社会保障となっている。コメンタリーでは、第20条及び第22条は合法、不法を問わず滞在するすべての難民に適用するとしている。第23条の公的扶助及び援助によって意味されるものは国内法によるが、概念は広く解釈される。それは、社会保障利益が適用されない場合、病院治療、緊急救済、盲人のための救済、失業者を含むと言及されている^{*107}。日本では、生活保護法による各種扶助ほか公的負担にもとづくサービス（公的機関における職業訓練、職業安定所における職業紹介、保健所における母子相談等）がこれにあたると思われる。また、第24条1(b)にいう「その他国内法令により社会保障制度の対象とされている給付」については、総理大臣の諮問機関である社会保障制度審議会の勧告において社会保障の範囲と定義してきた制度（社会保険、公的扶助、社会福祉、公衆衛生及び医療）のうち公的扶助を除く制度が参考になる^{*108}。このように、条約難民に関しては難民条約第4章の範囲の福祉を保障することが締約国に義務づけられており、第20条及び22条に関しては広義の難民に対しても保障が義務づけられ、庇護国は難民が自国に帰る権利を行使し、自発的帰還により出国するまでその義務を負う。出身国は、帰還民を一国民として福祉を行う義務を負う。自発的帰還に関わる国際的保護は自国に戻る権利の行使が完了するまで与えられると考えられるため、庇護国から出国するまでだけでなく、出身国が単独で当該権利保護の義務を果たせない場合、出身国の要請により、UNHCRは、帰還民の当該権利行使が完了するまで、帰還民の尊厳のため福祉に関する援助の監視の権限を有する。モザンビークの例でみたように、援助はUNHCRの財源から支出さ

れ、実際の活動はNGOが行う。援助が輸送や物資援助に留まらず、教育、病院建設等に及んでおり、帰還民の尊厳のための福祉としては原則的に妥当と考えられるが、その規模によっては、復興、開発援助の範疇でもとらえられるため、大規模なものに関しては他機関が行うほうが妥当な場合もあると考えられる。UNHCRの機能は、あくまで難民の自発的帰還を促進、助長、調整するものであり、そのため出身国の復興・開発と重複するものは、援助の初期段階から調整を行い、他機関で行える援助は他機関でおこない、UNHCRが援助を行う場合はそこにうまく乗る形で自発的帰還を容易にする土台作りにあたる福祉分野にのみ限定して行うことが権限行使の上で肝要であろう。

また、UNHCRハンドブック及びカンボジア和平協定、ボスニア・ヘルツェゴビナ和平包括案合意では、安全と尊厳の要素の一つとして移動及び居住選択の自由を挙げている。移動及び居住選択の自由は、世界人権宣言第13条1項、自由権規約第12条1項に規定されている^{*109}。第12条1項は同3項、すなわち、「法律で定められ、国の安全、公の秩序、公衆の健康若しくは道徳又は他の者の権利及び自由を保護するために必要であり、かつ、この規約において認められる他の権利と両立するものである」場合、制限される^{*110}。これは、世界人権宣言に含まれる国内の移動の自由の権利に関する最初の事務局提案である、「国家福祉又は安全のため採択されたあらゆる一般法に従って、各国国境内の移動の自由及び居住の自由な選択を有する」^{*111}の中の「国家福祉又は安全」の発展した規定である。言い換えれば、移動の自由を確保するためには、ここに述べてきた「安全と尊厳」の確保が前提となり、これらに包括的に取り組む必要がある。

3. 庇護国・出身国・UNHCRの役割

これまでの考察及びUNHCRの「自発的帰還に関するハンドブック」の基準から庇護国、出身国及びUNHCRの役割をまとめてみたい。

まず、庇護国は、第1に、ノン・ルフールマン原則、すなわち送還禁止義務を履行する。難民が帰還の意思を表明しても、領域内に滞在している間は、国際的に受け入れられている基準に従い、難民に国際的保護を与えることが求められる。第2に、難民に対して、帰還に向けて出身国の状況

に関して正確な情報を提供する。第3に、難民の地位の終止条項は、出身国の状況を慎重に判断して適用する必要がある、その例外に対する先に挙げた基準に従い、適切な残留者の審査や保護体制を確立する。第4に、UNHCRの自発的帰還を促進、助長、調整する権限により行われる情報提供、監視、援助等の任務遂行に協力し、特に条約適用監督責務遂行に際して便宜を与える。

次に、出身国は、第1に、嫌がらせ、差別、恣意的拘留、身体的脅威又は国外へ離れ又は留まったことに関する訴追のおそれなく、安全で尊厳のうちの帰国を国民に認め、これを有効にするための保証及び恩赦を用意する。出身国はすべての国内保護の回復を確保するためのあらゆる措置をとる。第2に、帰還難民に必要な旅券、入国許可、帰還のため要求される他のすべての文書、又はUNHCR自発的帰還書式（VRF）を用意する。第3に、難民が国籍を喪失した場合の国籍回復、出身国の国外で出生した児童、適切な場合に、外国人配偶者に対する国籍付与を行う。第4に、難民流出の根源の撤廃に関する責任及び自発的帰還及び再統合へと導く条件の創設により、永続的な難民問題解決に努める。第5に、帰還民の福祉に関するUNHCRの正当な関与を認める出身国は、帰国する難民状況、特に、帰国に対する難民の決定の一部を担う出身国によって用意された恩赦、保証の実施の監視のため、全ての帰還難民へのUNHCRの直接及び妨害されない接触を確保する。第6に、自発的帰還を促進、助長、調整することにおけるUNHCRの主要な役割を尊重する^{*112}。

最後に、UNHCRの自発的帰還に関する権限とは何をさすのであろうか。まず、自発的帰還の「促進」は、難民の帰国を唱道するため活発に広範な措置をとることを意味する。いったん帰国の条件が存在すれば、自発的に難民を帰国させるために取られる実行上の措置をいう^{*113}。状況の注意深い評価が「安全と尊厳」の条件を満たしうることをしめた場合に、帰還の促進が行われる^{*114}。UNHCRは第1に、当該当局との間に正式な帰還協定を締結し、帰国の基本的な合意及び条件を具体化する。第2に、安全な帰国及び恒久的な再統合を導く条件の下に難民の自発的帰還を計画、組織する。第3に、難民が十分な知識のもと自ら判断するための包括的な情報キャンペーンの実施、第4に、潜在的帰還者のインタビュー、カウンセリング及び登録、安全かつ秩序だった帰国活動及び適切な入国手続の組織

化、第5に、復興及び初期の再統合計画の発展及び実施（直接又は実施パートナーを通して）、帰還民の法的、身体的及び物質的安全の監視を行う^{*115}。次に、UNHCRによる自発的帰還の助長は、難民が自発的に帰国する強い願望を示し、自ら進んでそれを開始する場合、UNHCRが客観的にほとんどの難民が帰国することは安全だとは思えない場合でさえ、いかなる時でも難民の自国に戻る権利を尊重して行われる。「助長」の用語は、難民の帰国の願望がまさに自発的であって、強制的でない場合にのみ使用される^{*116}。出身国の状況の基本的変化の条件が、たいていこのような状況に適切でない場合、UNHCRは難民（帰還民）の安全に積極的インパクトがあるように、難民の帰還の要求への援助を補強するよう、帰国の助長を考慮する。このような援助は帰還難民の安全に関して、出身国の正式な保証の欠如において与えられねばならない^{*117}。従って、UNHCRの帰還助長に関する実際の役割とは、第1に、出身国の状況に関する情報提供、第2に、帰国に際して、限定的な物資援助の提供、第3に、帰還民へのUNHCRの保護及び援助の限界の勧告、第4に、難民が帰還に際しての障害を認知するよう努めること、第5に、出身国での帰還民の安全の改善に努め、恩赦や保証の交渉、帰国地域へのUNHCRの駐留などを行うこと、第6に、帰還民の監視が挙げられる。最後に、「調整」とは、上述の安全の確保、物資援助、情報提供、監視活動等に関する諸活動にあたり、UNHCRは、庇護国、出身国、国際機関、NGOと活動内容、相互関係に関して調整をおこなうことを指す。また、財政面に関しても、国連内部、及び各国政府との負担の分配について調整を行う。帰国の条件となる安全と尊厳は、第一義的には出身国の義務であるが、国連、地域的機構等が関与して取り組むことが多い。また、安全及び尊厳に関わる事業は、難民流出の原因の予防及び当該国の復興全般の一部であり、その連結が重要であることは先にふれたとおりである。従ってこれらは、軍事的、政治的な活動とも重複して行われ、他の国際的帰還の復興活動とも重複して行われるため、これら全体の活動の中で、人道的、非政治的立場を維持しつつ自発的帰還がどのように位置づけられるのか、帰還にむけた恒久的解決が紛争解決、復興にどのような効果を持ちうるのか、UNHCRは、難民及び関係当局と十分に協議を重ね、調整する必要がある。

IV おわりに

以上、帰還民の国際的保護と援助の基準と範囲について考察してきた。帰還民に対する人道活動は、戦後の人権文書の発展に伴い、国際社会で認知される人権基準に基づき行われるようになった。包括的アプローチの主軸として、自発的帰還による解決が位置づけられるようになったが、この帰還の「自発性」は、ノン・ルフールマン原則と当該者の自国に戻る権利の行使に基づく。そして、自国に戻る権利行使の前提条件として安全及び尊厳の確保が位置づけられている。尊厳は、公序創設のための要素であり、広範な人権の起源ともいえる。そのため、帰還民の保護は、人権と基本的自由の尊重、とりわけ、安全に関しては、身体的安全、物的安全、法的安全に関連する諸権利の尊重がその基準として挙げられ、尊厳の一部として位置づけられる福祉に関して、家族統合、弱者への配慮、健康管理、教育、物資配給等に関連する諸権利の尊重がその基準となる。帰還民の国際的保護とは、自国に戻る権利と安全及び尊厳の各要素に関連する人権の保護であり、援助は、その諸権利の履行確保のためになされる一形態といえよう。また帰還民の援助の範囲は、庇護国から出身国での居住地までの移動とそこでの生活、生計の再生のための短期的、限定的なものとしてとらえられている。これらの保護及び援助は、第一義的には、領域内に帰還民が存在する国、いいかえれば庇護国及び出身国の義務であり、UNHCR及び他の国際機関は、自発的帰還の促進、助長及び調整を行う。

包括的アプローチは、避難の根本原因の除去及び予防活動もその範囲としてとらえており、国境を越え、出身国での居住地への移動及び生活、生計の再生のための短期的な帰還民に対する援助と長期的な復興、開発援助と関連づけてとらえられるようになった。特に発展途上国、難民及び避難民を流出するような状況にあった国は、難民及び避難民と同じような苦境にある国内避難民並びに一般の国民の安全及び福祉も十分ではなく、これらの確保は帰還民に限った問題ではない。帰還民の再統合にむけての安全及び福祉の確保は国際社会の関与のもと、保護及び援助がなされる一方で、他の国民とりわけ国内避難民の待遇とギャップが生じないかといった問題が生じる。難民及び避難民の出身国全体の復興、開発援助とのリンク

はどのように行うのか、国際社会が関与する場合どの基準に基づき、どの範囲で行うのかということは、包括的アプローチの実効性に関わる問題である。上記の考察にもあったように、自発的帰還は、出身国が未だ不安定な状況で開始されており、この早期の帰還を実現するのは、出身国の復興、安定に対する国際社会のコミットメントが明らかであるからであり、それがなければ、早期の自発的帰還は、恒久的な解決とならないばかりか、さらなる紛争の原因をつくることにも繋がりがかねない。そこで、難民及び避難民の出身国における保護及び援助の問題点に関連して、以下、国内避難民の問題について考察を行う。

- *1 See, GA(XII), official records, supplement, No.11, A/3585/Rev.1, pp.58-59.
- *2 See, Holborn, L.W., *Refugees; a problem of our time*, Scarecrow Press, Inc., 1975, pp.395-397.
- *3 See, van Krieken, P., "Repatriation of refugees under international law," *NYIJ*, Vol.13, 1982, p.112.
- *4 See, Holborn, *op.cit.*, pp.1017-1022.
- *5 1969年9月10日採択、1974年6月20日効力発生。
- *6 See, van Krieken, *op.cit.*, p.113.
- *7 A/AC.96/INF.133, para.5.
- *8 See, *Ibid.*, para.5.
- *9 *Ibid.*, para.13,14.
- *10 See, *Ibid.*, para.16.
- *11 See, *Ibid.*, para.18-26.
- *12 See, *Ibid.*, para.27.
- *13 同様の文言で、1974年12月10日の総会決議3271(XXIX)においても言及がある。
- *14 同様の文言は、1977年12月8日総会決議32/67にも見られる。
- *15 See, A/36/12, para.53.
- *16 See, A/40/12, para.72.
- *17 A/40/12, para.75.
- *18 See, EC/SCP/41, para.8.
- *19 A/43/12, para.48.
- *20 EC/SCP/55. Para.13.
- *21 *Ibid.*, tentative conclusions, para.7,8,16.
- *22 A/46/12, para.9,14.
- *23 See, A/50/12, para.75,77.
- *24 See, also, GA res., A/RES/45/140, A/RES/47/105.
- *25 See, also, GA res., A/RES/49/169.
- *26 See, also, GA res., A/RES/51/75, A/RES/52/103, A/RES/53/125, A/RES/54/146, A/RES/55/74.
- *27 See, also, GA res., A/RES/50/152, A/RES/51/75, A/RES/52/75, A/RES/53/125, A/RES/54/146, A/RES/55/74.
- *28 See, also, GA res., A/RES/54/146, A/RES/55/74.

- *29 A/51/12, para.44; EC/46/SC/CRP para.16,17,23.
- *30 A/53/12, para.42.
- *31 *I.L.M.*, Vol.31 No.1, 1992, pp.174-204.
- *32 S/24635.
- *33 A/50/790-S/1995/999.
- *34 Agreement on a comprehensive political settlement of the Cambodia conflict, Part V, Art, 20(2), A/46/608-S/23177, *I.L.M.* Vol.31 No.1, 1992, p.187.
- *35 Agreement on a comprehensive political settlement of the Cambodia conflict, Annex 4, Part II, para.6, A/46/608-S/23177, *I.L.M.* Vol.31 No.1, 1992, p.199.
- *36 *Ibid.*, para.4.
- *37 *Ibid.*, para.7.
- *38 *Ibid.*, para.11.
- *39 カンボジアの帰還に関して、See, Marjoleine Zieck, *UNHCR and voluntary repatriation of refugees*, Martinus Nijhoff Publishers, 1997, pp.261-327。
- *40 S/24635, pp.13-14.
- *41 S/25044.
- *42 S/25044, Annex III.
- *43 S/25044, Annex IV, paper No.3. 内訳は次の通り。マラウイ (1,100,000人)、南アフリカ (250,000人)、スワジランド (25,000人)、タンザニア (72,000人)、ザンビア (24,000人)、ジンバブエ (230,000人)、その他 (1,000人)、計1,702,000人。
- *44 A/49/387, para.74.
- *45 A/49/387, para.34,35.
- *46 See, A/AC.96/808(Part I), p.114-115.
- *47 A/49/387, para.59,67.
- *48 S/1994/1449, para.26.
- *49 再統合に関する人道援助全体に関して、See, S/1994/1449, para.41-69。
- *50 組織的帰還において保健援助が全ての難民に対して用意された。S/25004, Annex IV, paper No.3.
- *51 2ヶ月分の食糧、伝統的な避難所を建てるための物資と道具、家庭用品、道具と種。S/25044, Annex IV, paper No.3.
- *52 S/25044, Annex IV, paper No.3.
- *53 A/AC.96/808(Part I), p.115.
- *54 S/26034, para.20.
- *55 S/26385, para.19.
- *56 S/26666, para.34.
- *57 See, S/1994/89, para.25.
- *58 S/1994/511, para.41.
- *59 See, S/1994/1449, para.23；モザンビークの帰還に関して、Marjoleine Zieck, *op.cit.*, pp.329-426。
- *60 General framework agreement for peace in Bosnia and Herzegovina, Annex 7 Agreement on refugees and displaced persons, Art.1；Annex 3, Agreement on election, Art. 4, A/50/790-S/1995/999, p.55, 94.
- *61 See, A/50/790-S/1955/999, p.97.
- *62 デイトン合意における帰還に関して、See, Elizabeth Andersen, "The role of asylum states in promoting safe and peaceful repatriation under the Dayton Agreements," *EJIL*, Vol.7 No.2, 1996, pp.193-206。
- *63 See, M.Zieck, *op.cit.*, p.64.

- *64 *Ibid.*, p.65.
- *65 UNHCR, *Handbook on voluntary repatriation: international protection*, 1996, p.11.
- *66 UNHCR, *Handbook on voluntary repatriation*, pp.11-12.
- *67 A.Grahl-Madsen, *The status of refugees in international law*, A.W.Sijthoff, 1966, p.368.
- *68 *Ibid.*, p.399.
- *69 *Ibid.*, p.400.
- *70 *Ibid.*, p.401.
- *71 *Ibid.*, p.401.
- *72 *Ibid.*, p.410.
- *73 *Ibid.*, p.410.
- *74 *Ibid.*, p.411.
- *75 *Ibid.*, pp.407-408.
- *76 *Ibid.*, p.408.
- *77 *Ibid.*, pp.408-409.
- *78 See, *Ibid.*, p.409.
- *79 *Ibid.*, p.410.
- *80 UNHCR, *Handbook on voluntary repatriation*, p.10.
- *81 芹田健太郎『『自国』に戻る権利—サハリン裁判の一つの論点—』『永住者の権利』171-201頁（信山社、1995）参照。
- *82 E/CN.4/Sub.2/1988/35, para.49.
- *83 原文は"detention"。自由権規約第9条の公定訳は「抑留」である。一般的に「抑留」は逮捕に続いて人身の拘束を一時的に継続させる比較的短期間のものを意味し、それより長期の場合には「拘禁」を用いる。
- *84 G.S.Goodwin-Gill, "The right to leave, the right to return and the question of a right to remain," V. Gowlland-Debbas ed., *The problem of refugees in the light of contemporary international law issues*, Martinus Nijhoff Publishers, 1996, p.101.
- *85 A/2929, para.58; A/C.3/SR.151, para.64; A/C.3/SR.315, p.8.
- *86 *Ibid.*, para.59.
- *87 E/CN.4/SR.150, para.62; E/CN.4/SR.151, para.62; E/CN.4/SR.315, p.4.
- *88 See, E/CN.4/826/Rev.1.
- *89 E/CN.4/Sub.2/1988/35, para.87. この文面は次の報告書から引用されたものである。 José D. Inglés, *Study of discrimination in respect of the right of every to leave any country, including his own, and to return to his country*, United Nations, Sales No.64, XIV.2, New York, 1963, pp.18-19.
- *90 See, E/CN.4/Sub.2/1988/35, para.90.
- *91 E/CN.4/Sub.2/1988/35/Add.1, p.5.
- *92 S. Jagerskiold, "The freedom of movement," L. Henkin ed., *The International Bill of Rights*, Columbia University Press, 1981, p.181.
- *93 E/CN.4/Sub.2/1988/35, para.252.
- *94 See, H. Hannum, *The right to leave and return in international law and practice*, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, pp.66-67.
- *95 See, UNHCR, *Handbook on Voluntary Repatriation*, p.12.
- *96 See, *Ibid.*, pp.12-13.
- *97 See, CCPR General Comment 20, para.2.
- *98 See, E/C.12/1991/4, para. 7, ECOSOC, CESCR supl.2, General Comment 12, para.4, 2000.
- *99 See, O. Schachter, "Human Dignity as a Normative Concept," *AJIL*, Vol.77 No.4, 1983, pp.848-854.
- *100 See, *Ibid.*, p.854.

- *101 北村圭文『社会福祉法要説』45-46頁（成文堂、1983）参照。
- *102 同上、1-4頁参照；スチュアート・A・クイーン（高橋梵仙訳）『西洋社会事業史』（ミネルヴァ書房、1961）参照。
- *103 クイーン、同上、2-54頁参照。
- *104 北村、前掲書、8頁。
- *105 小川政亮『社会事業法制』5頁（ミネルヴァ書房、1973）参照。
- *106 河野正輝『社会福祉の権利構造』140-144頁（有斐閣、1991）参照。
- *107 P. Weis, *The refugee convention, 1951*, Cambridge University Press, 1995, p.174.
- *108 河野、前掲書、251頁；齊賀富美子「難民保護の充実」時の法令138号11頁（1982）参照。
- *109 移動の自由に関して、See, M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights : CCPR Commentary*, N.P. Engel Publisher, 1993, pp.197-221; S. Jagerskiold, *op.cit.*, pp.166-184; R. Higgins, "Liberty of movement within the territory of a state: the contribution of the committee on human rights," Y. Dinstein ed., *International Law at a time of perplexity*, Kluwer Academic Publishers, 1989, pp.325-342; H. Hannum, *op.cit.*,。
- *110 制限は、国内及び国際レベルで統制の適切な手続を含む適切な保護及び効果的な救済の存在も示唆する。E/CN.4/Sub.2/1988/35, para.247.
- *111 E/CN.4/21, Annex A, 1947.
- *112 See, UNHCR, *Handbook on voluntary repatriation*, pp.14-15.
- *113 *Ibid.*, p.16.
- *114 *Ibid.*, p.16.
- *115 See, *Ibid.*, p.17.
- *116 See, *Ibid.*, p.17.
- *117 *Ibid.*, p.18.

第3章

国内避難民の保護及び 援助の発展と限界

I はじめに

世界中で約2500万人存在するといわれる国内避難民は現代世界の最も悲惨な現象の一つとして認知されてきている^{*1}。国内避難民は国内に留まるため、第一義的には彼らの保護は当該国家が担わねばならないが、国家の保護の能力又は意思の欠如が見られる場合の国際社会の保護及び援助のあり方が問われている。現在、国内避難民の国際的保護及び援助を目的とした権限機関は存在せず、実際の活動は、アドホックに、複数機関が活動権限の調整、補完をしながら行っている状態であり、権限の範囲及び活動内容に関しては依然として議論のあるところである。本稿では、国内避難民に対する保護及び援助の基準及び制度の発展と限界を明らかにしたい。まず初めに、国内避難民とはだれをさすのかについて、次に国内避難民の保護基準を考察し、最後に保護と援助のシステムの発展と限界について論ずる。

II 国内避難民の国際基準

1. 国内避難民の定義

国内避難民という法的定義は存在しないが、「国内避難に関する指針原則」(以下、指針原則と略す)^{*2}では、次のように定義している。

国内避難民とは、特に、武力紛争、一般化した暴力、人権侵害、自然又は人為災害の影響を避けるために又はその結果として自宅又は常居所を逃れる又は離れることを強いられ又は余儀なくされ、国際的に承認された国境を越えていない人又は団体である^{*3}。

ここでは、2つの要素、すなわち(1)移動が国境内でおこなわれている事実、(2)強制的又は非自発的移動の性格を強調しており、以下、この2

つの要因について考察を進める。

(1) 国境内の移動

国内避難民の定義に関する議論の当初⁴⁾、「自宅を逃れることを余儀なくされ、自国の他の場所で避難所と安全を求める」や、「自国領域内にいる」というように、「自国」の文言を用いて、国内避難民の1要因を述べていた。しかし、「自国」の文言は、ある場合にあいまいとなる。独立闘争はしばしば、人を自宅から逃れることを余儀なくする状況を導く⁵⁾。当該者が国内避難民として又は難民として区分されるか否かは自国に在ることの考慮に依る。例えば、旧ユーゴスラビアの場合、いつからか、自国に在ることになるのか、自国外に在ることになるのかといったことはあいまいとなった。また、避難民の国籍も疑わしく、例えば、民族的又は種族的出身に基づき、国籍を剥奪されている。このような場合は、「自国」の概念は、国籍国または居住国を意味するよう、柔軟かつ実務的に解釈されよう⁶⁾。こうしたあいまいさを脱するため、その後、「国際的に承認された国境を越えていない」という文言を用いるようになった。難民と国内避難民を区別する最も重要な基準として国境を越えることを用いることは、国際的保護と援助の基準となっているが、歴史上、実務上、司法上、自然法及び人権根拠において非難されるかもしれない⁷⁾。ここに生じるギャップをどのように扱うことができるかに関して、まさに以下考察しているのであり、国境を越えたか否かといった領域性は国際社会が当該問題に關与する上で重要な判断基準となる。

(2) 強制移動の要因

上述のように、強制移動の要因として、武力紛争、暴力、人権侵害、自然又は人為災害を挙げているが、「特に」の文言は、例示列挙であることを示唆している。これらの要因の中で、自然又は人為災害について、IIAの国内避難民委員会は、以下の理由でこれらの災害を1996年国内避難民に関する国際法原則草案⁸⁾の国内避難民の定義から削除することを提案していた。概して、災害に関連する問題は、市民的及び政治的権利よりむしろ

ろ、経済的及び社会的権利の分野にある。市民的及び政治的問題によって妨げられない国内避難民は、難民のような状況にあるとはみなされない。かれらは、自国政府の十分な保護及び援助を享受しようと思われるため、国際的関心は減少する。

それにもかかわらず、草案において、国家、事実上の当局、国連及び他の国際機関（政府〔地域を含む〕及び非政府）が自然又は人為災害の犠牲者への人道援助の提供をすることを妨げるような解釈はなされていない⁹⁾。過去、「一応の」難民として、自然災害犠牲者も他の難民とともに受け入れ国において保護及び援助を受けてきたこと、国際的保護を必要としない災害もあるかもしれないが、一国だけでは十分な保護を行えない場合も想定されるため、今日では、これら災害も国際社会の関心事といえよう。ILAの2000年ロンドン大会において採択された、「国内避難民に関する国際法原則ロンドン宣言（以下ILA宣言と略す）」の第1条においても、次のように国内避難民を定義している。

1. 当該宣言の目的に関して、「国内避難民」の文言は「武力紛争、国内動乱又は組織的人権侵害に結果として自宅又は常居所を逃れる又は離れることを強いられ、国際的に承認された国境を越えていない人又は団体」をいう。

2. 当該宣言は、自然又は人為災害若しくは大規模開発プロジェクトのような原因によって国内で避難させられた人にも適用する。それは、責任国又は事実上の当局が、基本的人権を侵害された被害者の保護及び援助を行わない場合に適用される¹⁰⁾。

また、指針原則は、単に経済状況改善のため自発的に移動する人に対しては適用されない¹¹⁾としている。

このように、避難原因は、大規模開発プロジェクト以外、「一応の」難民又はUNHCR規程難民の流出原因及び国家の保護と援助が欠如しているという状況とほぼ一致していることがわかる。大規模開発プロジェクトは、そのプロジェクトを進める過程または、プロジェクトでの影響により強制移動及び人権侵害につながる例が発展途上国でみられ、ILAでは、2000年の宣言でこれを災害と同列に列挙した。要因に挙げられる判断基準

の重要な点は、大規模開発プロジェクトへの国家又は事実上の当局の対応が基本的人権を侵害している点である。広義の難民も国内避難民も避難及び苦境におかれることを余儀なくされている状況は同じであり、違いは国境を越えたか否かのみである。

2. 国家の保護義務の履行能力又は意思の欠如

国内避難民の問題は、強制的または非自発的移動から派生している。国内避難民の最も顕著な要求は居住選択及び地域及び国内で自由に移動する権利の侵害に対する保護である。同様に、彼らは強制的な移動及び大量の移転に対する保護も必要としている^{*12}。指針原則第6条1項では、すべての人は自宅又は常居所から恣意的な移動をさせられることに対して保護される権利を有すると規定している。「恣意的な」の文言は、合法にもかかわらず、不正行為、予測不可能性及び不合理の要素を含み、さらに、国家機関による侵害を示唆する。ノヴァックは、「恣意的」に関して、国内法への一致に加え実施の特定の行為が正当化されるような目的を有するか否か、法の支配の意味において断定されるか否か、特に、達成される目的に関連して合理的（均衡）か否かを審査されねばならない^{*13}と述べている。指針原則では、「恣意的な移動」に関して2項で次の5項目を挙げている。(a)アパルトヘイト、「民族浄化」、または種族的、宗教的又は人種の構成の変更に帰結する又はそれを目的とした同様の行為、(b)文民の安全又は緊急の軍事的理由が要求されない場合、武力紛争状況、(c)公益を最優先し、強要することにより正当化されない大規模開発プロジェクト、(d)安全と健康が避難を必要としない場合の災害、(e)集団的刑罰として使用される場合。これらの恣意的な移動に該当する事由は例示列举となっている^{*14}。ジェノサイドや他の差別の組織的形態、拷問、非人道的及び品位を傷つける扱いは、無条件に禁止される^{*15}。ILA宣言では、第4条1項で、「恣意的に避難させられない権利を含む移動の自由は、国際法に従って最大限可能な範囲で尊重される」と恣意的に避難させられない権利が移動の自由の一部であることを明示し、2項及び3項で禁止される措置を次のように規定している。

2. 人種、皮膚の色、性、性差、言語、宗教又は信条、政治的又は他の意見、財産、出生又は社会的出身、法的又は社会的地位、年齢、障害に基づく迫害又は差別若しくは避難の結果としての差別のため、何人も自宅又は常居所を離れることを強いられない。

3. 地域の人口構成の故意の変更（例えば「民族浄化」）又はジェノサイドを目的とした措置は厳格に禁止される。

これに関連して、指針原則第15条(d)は生命、安全、自由または健康が危険にさらされる場所に置くような強制的な帰還または再定住に対して保護される国内避難民の権利を規定している。

恣意的な移動の禁止は、武力紛争法において、ジュネーブ第4条約第49条及び147条、第1追加議定書第51条7項、第78条1項、第2追加議定書第4条3項(e)に関連規定がある。人権法においては、世界人権宣言第13条1項、自由権規約第12条1項、欧州人権条約第4議定書第2条1項、米州人権条約第22条1項、バンジュール憲章第12条1項に移動及び居住選択の自由が規定されているが、恣意的な移動の禁止は明示的に規定されていない。移動及び居住の自由は制限が認められており、なにかが正当な制限でなにかが恣意的な制限にあたるかの解釈により恣意的な移動の禁止を黙示的に規定しているにすぎない。しかし、国家は、個人に対して人権法上又は武力紛争法上移動に関して何らかの義務を負っており、国家がその義務履行の能力及び意思が欠如している場合に、国際社会はどのような活動が可能かということが現在問われているのである。ここでは、上述の強制移動の要因のうち、国家の保護義務違反とは何かを明らかにするため、まず初めに、人権法、特に自由権規約第12条において居住選択の自由とその制限についてどのように規定がなされているかを考察し、次に、武力紛争時の関連規定について考察する。

(1) 居住選択の自由の侵害

合法的にいずれかの国の領域内にいるすべての者は、国家領域内のいかなる場所においても、一時的居住または永住地を選択する権利を有している。自ら居住地を選択する権利を行使できないように、立ち退き等移動を

強制される場合に当該権利の侵害が発生する。しかし、当該権利行使にあたっては、第12条3項に制限規定がなされており、これに従わねばならない。

自由権規約第12条3項は、次のように規定する。

1及び2の権利は、いかなる制限も受けない。ただし、その制限が、法律で定められ、国の安全、公の秩序、公衆の健康若しくは道徳又は他の者の権利及び自由を保護するために必要であり、かつ、この規約において認められる他の権利と両立するものである場合は、この限りではない。

まず、国の安全とはなにを指すのか。国の安全は、国家全体への政治的又は軍事的脅威の重大な事例においてのみ危険にさらされる^{*16}。この干渉の目的は、特に、軍隊又は他の国防軍がスムーズに機能することにある。国家は、軍の安全地帯への当局でない人のアクセスを禁じ、現役軍人が国を移動又は離れることを制限する^{*17}。

公の秩序^{*18}は、単に混乱の欠如を表すのではなく、公の安全及び犯罪防止に加え、「民主社会が基盤とする人権の尊重に一致した、普遍的に受け入れられた基本原則」すべてを含む^{*19}。しかし、この概念は、あいまいかつ広範であらゆる制限がこの概念により正当化されるおそれも生じる。公の秩序を守るための国内移動及び居住の自由に関する許容可能な制限は、公の安全を維持するための特別措置（封鎖など）同様、身体の自由の合法的剥奪及び交通規則のためのすべて共通規定を含むすべての制限を含む^{*20}。自然環境保護、安全（地震、火山、テロリストの攻撃など）、夜間外出禁止令による制限も公の秩序により正当化される^{*21}。

公衆の健康による典型的な移動の自由の制限は、伝染病の蔓延を防止するための隔離措置であると言われていた^{*22}。国家は、大災害の結果として汚染した地域または、急激な健康への危険が存在する場所（例えば原子力発電所の付近）及び公衆の健康を確保するために重要な地域（例えば水源保護地域）へのアクセスを制限する。過密人口の管理措置も衛生問題予防のため許容可能である^{*23}。公衆の道徳による制限で、典型的な例は、売春の管理であるといわれている^{*24}。

他の者の権利及び自由の利益は、規約のすべての法的条件及び地域条約の同様の規定に認められ得る。従って、国内の移動及び居住の自由に関する最も強い制限は、実行上、他者の私的財産（不動産）の尊重から生じる^{*25}。また、他の例として、無力な要扶養者の保護及び少数者の保護がある。例えば、国家は、児童を支援する責務をさけるため国を離れることを試みる人の自由を制限する。また、自由権規約第27条に従い少数者の保護のため、国家は、特別保留地を作り、ある団体の構成員又は先住民のための地域に居住する自由を制限する。このことは、Lovelace case^{*26}で自由権規約委員会により明らかに確認された。しかし、少数者の保護を伴う国内移動の自由に関する制限は、合理的かつ客観的でなければならず、特に、差別がなされてはならないことを強調した^{*27}。先住民の保護に関連して、国際労働機関（ILO）独立国における先住民及び種族民に関する条約（第169号）の第16条は、移動の規制に関して規定している。同規定は、以下のことに従うことを条件とし、当該人民の占有地からの移動を禁じている。第1に、人民の配置換えが例外措置として必要な場合は、かれらの自由なかつ事情を知った上での同意に基づき行われ、公聴会等の国内法に基づく適当な手続に従うこと。第2に、配置換えの理由が存在しなくなったときは、伝統的な土地に復帰する権利を有すること。第3に、復帰が可能でない場合、従前占有していた土地と少なくとも同等な性質及び法的地位をもつ土地を供与され、当該者が補償を選ぶ場合は、適当な保証の下に補償がなされること。第4に、配置換えされた者は、それに伴う損失又は被害に対する補償がなされること。

みてきたように、各制限事由には、それぞれに定義がなされるものの、あいまいかつ広範で、国家裁量に委ねられる部分が大いことがわかり、容易に居住選択の自由は国家により制限され強制移動を強いられるおそれがあることがみてとれる。制限許容可能性の敷居は、その個別の行為の必要性（均衡性）及び規約に認められる他の権利との両立性にあり、本人の同意を得る手続による公平性にあると思われる。

制限が許容されるためには、法により規定されねばならず、これらの目的の保護のため、民主社会において必要でなければならず、規約に認められたすべての他の権利に一致しなければならない。制限適用を許可する法は、精密な基準を使用し、執行を担う者に自由裁量をあたえない。第12条

3項は、制限が許容される目的にかなうだけでは十分ではないことを明らかに示している。制限は、目的を保護するために必要でなければならない。制限措置は、均衡性の原則に適合しなければならない。保護機能を成し遂げるために適切でなければならず、望ましい結果に達する措置の中で、最も強制的でない装置でなければならず、保護される利益に釣り合わねばならない。均衡性の原則は、制限を形作る法においてのみならず、法を適用する行政及び司法当局によっても尊重されなければならない。国家は、権利の行使又は制限に関するいかなる手続も迅速に行うこと、及び制限措置の適用理由が提示されることを確保しなければならない。第12条1項及び2項に規定された権利を制限する法の適用が第12条3項に言及されるすべての要請に一致することを示すことに、国家はしばしば失敗している。すべての個別の事例において、制限適用は、明確な法的根拠に基づき、必要性のテスト及び均衡性の要請に合致しなければならない^{*28}。第12条3項の下、許容される制限の適用は、規約に確保された他の権利に一致し、平等及び無差別の基本的原則に一致する必要がある^{*29}。

指針原則第7条では、避難がなされる場合に遵守されなければならない基準及び様式を規定している。当該規定は自由権規約第12条3項及び移動及び居住の自由の権利に関する制限が必要かつ均衡でなければならないのと同様に人権保障の要請を反映している。これらの基準は、移動の自由の権利と干渉により保護されるための利益の間の正確なバランスを要請する。干渉は、厳格さと強度が第12条3項に列挙された目的に釣り合っている場合にのみ必要である^{*30}。当局は、避難をさけるためすべての望ましい代替案を探し、代替案がない場合に、避難及びそれによる影響が最小限になるようすべての措置をとる。当局が、避難を行う場合、適切な住居、安全、食糧、健康、衛生の適切な状態及び家族統合を確保する^{*31}。また、第7条3項は、武力紛争又は災害時における緊急状況に関連しない自発的でない移動の場合に関して、多くの手続的保護を用意し、避難の過程及びそれに関連する決定手続の公平性確保の観点で保証している^{*32}。3項(a)、措置をとるための特別決定は、法により権限を有する国家当局によってなされること、(e)、法執行措置は、権限を有する法当局により実施されること及び(f)の効果的救済の権利の尊重の

原則は、人権の一般原則から引き出されている。自由権規約第12条3項によれば、移動及び居住選択の自由の制限は立法機関により定められなければならない、このような場合の効果的救済の権利は自由権規約第2条3項から導き出されうることを示唆している。指針原則第7条3項(b)、避難に関する理由及び手続並びに適用可能な場合の補償及び配置換えの十分な情報及び(c)の避難させられる者の自由かつ事情を知った上での同意は、公平性確保のための、国家当局が担う説明責任、情報公開に関して規定している。

このように、居住選択の自由は、国家の制限を認めてはいるが上述の必要性、均衡性、公平性の確保がなされない制限は国家の義務違反となる。国内避難民の問題への国際社会の対応が求められるのは、当該国家が、ここに見た移動の必要性、均衡性、公平性確保の能力又は意思がない場合である。

(2)武力紛争法違反

ジュネーブ第4条約第49条は、「個人的若しくは集団的に強制移送し、又は追放することは、その理由の如何を問わず、禁止する」としている。しかし、強制移送の禁止にも例外的に立ち退きを認めている。その例外措置の根拠は、住民の安全又は軍事上の理由のため必要とされる場合である。措置の範囲は、占領地域の境界外への移送を原則として禁止し、敵対行為終了後、各自の家庭に送還するとし、地理的、時間的にも限定的に実施することが規定されている。また、移送または立ち退きの実施にあたっては、適当な施設を設け、衛生、保健、安全及び給食の提供、家族統合の確保が義務づけられる。また、第147条は、殺人、拷問若しくは非人道的待遇、身体若しくは健康に対して故意に重い苦痛若しくは重大な障害を加えること、不法に追放し、移送し、若しくは拘禁すること、強制的に敵国の軍隊で服務させること、裁判を受ける権利を奪うこと、人質、軍事上の必要によって正当化されない不法且つ恣意的な財産の広範な破壊若しくは徴発を重大な違反行為として規定している。自由権規約第12条は、同規約第4条により、武力紛争時には義務違反の措置が可能となるが、ジュネーブ第4条約の規定により、強制移送は基本的に禁止され、実施される場合

にも自由権規約第12条の「国の安全」に匹敵するような住民の安全及び軍事上の理由がある場合のみに限定され、上記のような住民の権利保護規定にあたる基準が設けられている。立ち退きの実施措置及びジュネーブ第4条約の重大な違反行為は、自由権規約第12条3項の規約の他の権利との両立性、及び必要性、均衡性の確保にあたるような基準の設置となっていることがわかる^{*33}。また、第1追加議定書第51条7項は、「文民たる住民又は個々の文民の所在又は移動は、若干の地点又は地域を軍事行動から免れさせるため、特に、軍事目標を攻撃から保護し、又は、軍事行動を援護し、有利に若しくは妨げるため、使用してはならない。紛争当事国は、軍事目標を攻撃から保護し、又は軍事行動を援護する目的のため、文民たる住民又は個々の文民の移動を命じてはならない」と規定する。このように、軍事上の理由であろうとも、同規定のように、文民の保護より軍事行動を優先させ、文民を危険にさらす行為は禁じられている^{*34}。また、第1追加議定書第78条では児童の立ち退きに関して規定している。第1項では、児童の健康若しくは医療又は安全のやむを得ない理由のため必要とされる一時的立ち退きを除く、立ち退きを禁止している。児童の場合は、両親、後见人又は児童の監督に第一義的責任を負う者の同意を必要とする。また2項では立ち退きの間、教育をできる限り継続することも規定されている^{*35}。第2追加議定書第4条3項(e)においても児童の立ち退きに関する規定がなされている^{*36}。

このように、武力紛争時においても、強制移動に関する敷居は設けられているのであり、各締約国の裁量にも制限があり、各国が義務違反を行う場合の国際社会の対応が問われている。

Ⅲ 国内避難民の保護及び援助システムの模索

1. 保護及び人道援助を受ける権利

指針原則第3条2項では、「国内避難民は、当局からの保護及び人道援助を要請及び受ける権利を有する」と規定する。ここでは、国内避難民の

必要とする保護及び援助とは何かを明らかにする。

(1)保護基準

やむなく移動を強いる場合でも、自由権規約第12条3項の制限は、規約の他の権利と両立し、必要性、均衡性、公平性が確保されなければならないことは先に述べたとおりである。また、武力紛争時においても、強制移送の際、安全、適当な施設、衛生、保健、給食、家族統合が確保され、児童には特別な考慮がなされること及び教育を与えること等が規定されていた。国内避難民に関する指針原則は、こうした人権法及び人道法の国際基準を反映して作成された。指針原則の目的は、権利の同定及び保護に関連する保障により世界中の国内避難民の特別な要求に取り組むことである^{*37}。自由権規約では、必要性、均衡性といった解釈上の概念をもって移動の正当性の判断が求められたが、ここでは、指針原則に基づき、国内避難民が特に必要とする保護と関連する人権法及び人道法を明示したい。

a)生命、自由及び安全

指針原則第10条1項は、「すべての人間は、法により保護される生命に対する固有の権利を有する。何人も、恣意的に生命を奪われない」と規定している。この文言は、自由権規約第6条1項に従っている。

また、指針原則第10条2項では、武力紛争時の国内避難民に対する攻撃又は暴力行為の禁止について規定している。これは、ジュネーブ第4条約、第1追加議定書及び第2追加議定書の関連規定を反映している^{*38}。

(a)項は、第1追加議定書第51条及び第2追加議定書第13条、(b)項は、第1追加議定書第54条及び第2追加議定書第14条、(c)項は、第1追加議定書第51条7項及びジュネーブ第4条約第28条に関連する。(d)項は、第4条約及び2つの追加議定書の敵対行為に参加していない人に対する攻撃又は暴力行為の禁止に関連する各条項に関連するが、特に難民、庇護申請者と同様の状況にある国内避難民の保護に関連して、キャンプ又は定住地に対する攻撃に関して例示列挙している。(e)項は、対人地雷禁止条約に関連する。

指針原則第11条1項は、「全ての人は、尊厳及び身体的、精神的、道徳

的保全の権利を有する」と規定している。この文言は、米州人権条約第5条1項に従っている。この文言を明示的に用いた国連の人権条約はないが、自由権条約第7条拷問又は残虐な取扱いもしくは刑罰の禁止が上記の権利を包括する。国内避難民の身体的・精神的・道徳的保全の権利の保護に関して原則第11条2項は次のことを例示列挙している。a)レイプ、身体切断、拷問、残虐な非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い又は刑罰及びジェンダーによる暴力、強制売春、不当な襲撃の形態のような尊厳の侵害、b)奴隷又は婚姻における売買、性的搾取又は児童の強制労働のような奴隷の現代的形態、c)国内避難民の間で恐怖をひろめるような暴力行為。

b)は、自由権規約第8条及び関連する内容となっている。a)及びb)の列挙事項は、国内避難民の多くが女性及び児童であることを鑑みて、女性及び児童への権利侵害の形態がみられることが特徴的である。

指針原則第12条1項は、「すべての者は、身体の自由及び安全についての権利を有する。何人も、恣意的に逮捕され又は抑留されない」と規定する。この文言は、自由権規約第9条1項と同じ文言である。

指針原則第12条2項は、国内避難民が離れることができない閉鎖されたキャンプに取り組み、これは、大規模の国内避難民を迎えるため使用するキャンプの実行と区別されなければならない^{*39}としている。当該規定は、自由権規約第9条1項の恣意的の観念のみならず、武力紛争の場合には、ジュネーブ第4条約第78条をも反映している。

指針原則第12条4項は「いかなる場合も、国内避難民は、人質としてとられない」と規定する。当該項はジュネーブ第4条約並びに第1及び第2議定書の様々な規定を考慮している。ジュネーブ第4条約共通3条及び追加第2議定書第4条2項cは、非国際紛争の間、文民を人質としてとることを禁止し、第4条約第34条及び第1議定書第75条2項cは、国際紛争の間の同様の禁止を規定している。

b)十分な生活水準

指針原則第18条1項は、「すべての国内避難民は適当な生活水準についての権利を有する」と規定している。この規定は、社会権規約第11条1項の第1文に関連している。社会権規約における生活水準の内容は、十分な

食糧、衣類及び住居と3項目を列挙しているが、指針原則第18条2項では、「最低限、状況に応じて、差別することなく、権限当局は、国内避難民に対して、次のことを用意し、安全なアクセスを確保する」として、(a)必要な食糧及び飲料水、(b)基本的な住居、(c)適当な衣類、(d)必要な医療サービス及び衛生の4項目を列挙している。(d)に関しては、社会権規約第12条に該当する。世界人権宣言第25条は、「すべての者は、自己及び家族の健康及び福祉のための十分な生活水準（食糧、衣類、住居及び医療並びに必要な社会的役務を含む。）についての権利…を有する」と規定している。指針原則第18条3項は、基本的な生活の糧の支給の計画及び配給において十分な女性の参加を確保するよう規定している。

c) 家族統合及び女性・児童の特別保護

指針原則第17条1項は、全ての人は家族生活を尊重する権利を有すると規定している。この規定は、自由権規約第17条1項に関連している。

家族生活の尊重の形態の中で、特に国内避難民に保護されるべき項目が指針原則第17条2項から4項に規定されている。2項は、家族生活尊重が、共に留まることを希望する家族構成員を分離しない義務を伴う^{*40}ことを規定している。この義務は、児童の権利に関する条約（以下、児童の権利条約と略す）第9条1項、及び第4条約第49条3項に関連する。指針原則第17条3項は、さらに家族再統合を規定している。再統合に関する人権法は、児童の権利条約第10条1項及び第22条2項が挙げられる。しかし、これらの規定は、児童及び両親が他国に居住する場合のみを扱うため、国内避難民には適用されない^{*41}。武力紛争時においては、ジュネーブ第4条約第26条及び第1議定書第74条が関連する。

指針原則第17条4項は、「キャンプでの抑留又は拘禁により、自由を制限される国内避難民の家族構成員は、ともに留まる権利を有する」と規定している。これは、ジュネーブ第4条約第82条2項及び3項、第1追加議定書第75条5項及び第77条4項に関連する。しかし、指針原則4項の概念は、その適用可能性が国際武力紛争に制限されないため、人道法の規則より広い範囲を有している。分離の正当化はされうるが（例えば、家族構成員が、投獄期間に服す場合）、国内避難民のキャンプへの移動は、本質的に別の問題である。抑留又は拘禁の状況における家族分離は、彼らの権利への介

入を正当化するための均衡性及び必然性の要請に合致しない*42。

指針原則第4条2項は、「児童、特に未成年の孤児、妊婦、幼児のいる母、寡婦、障害者及び高齢者のいる人のような特定の国内避難民は、彼らの状況により要請される保護及び援助並びに特定の要求を考慮された扱いの権限を有する」と規定する。指針原則第19条及び第23条は、弱者に向けられるべき特別な注意への特定の措置に取り組む*43。

第19条1項は、第1追加議定書第10条及び第2追加議定書第7条の文言を反映している。さらに、社会権規約第12条1項にも関連している。医療要因のみが、メディカルケア及び注意において優先権を与えられることを正当化することを許されている。それゆえ、人種、皮膚の色、性、言語、宗教又は信条、政治的又は他の意見、民族的、種族的又は社会的出身、又は他の特性に基づいた負傷、病気又は障害を持つ国内避難民の間の区別又は単純に避難を理由に、常居地に住んでいる人に対して避難民を不利にすることは禁じられている*44。第2項は、特別な注意を女性の保健要求に向けられるため規定している。これは、女性差別撤廃条約第12条に関連する。第3項は、国内避難民の間での伝染病の予防に関して規定している。この項は、社会権規約第12条2項cを反映している。

指針原則第23条は、教育権に関しての規定であるが、第2項から第4項では、特に児童及び女性の教育権の履行確保に関して規定されている。第2項は、社会権規約第13条2項c及び児童の権利条約第28条1項a、第29条1項cに関連する。社会権規約は、第14条の初等教育実施義務を含む詳細な国の義務規定及び教育目的の法定など、教育への権利の保障を特に重視している。指針原則第23条3項は、教育の分野において、女子に対して男子と平等の権利を確保することを目的とした女性差別撤廃条約第10条を反映している。

d) 財産

指針原則第21条1項は、「何人も、その財産及び領地を恣意的にはく奪されない」と規定する。これは、世界人権宣言第17条2項を反映している。他に、米州人権条約第21条、欧州人権条約第1議定書第1条、パンジュール憲章第14条にも財産権に関する規定がある。しかし、欧州人権条約第1議定書では、「公益のために、かつ、法律及び国際法の一般原則で

定める条件に従う場合を除くほか」という文言を含み、バンジュール憲章では、「財産は、公共の必要のため又は社会の一般的利益のために、かつ適当な法律の規定に従ってのみ侵害することができる」と規定しており、制限が認められている。しかし、武力紛争時においては、財産の一般的保障を含むことなく、例えば、私的財産の略奪及び破壊を禁止することにより、いくつかの詳細な規定において武力紛争時の当該権利のいくらかの側面を保護する^{*45}。指針原則第21条2項(a)～(e)は、すべての状況における財産及び領地の所有、使用及び享受の権利の侵害行為の網羅的でない例を列挙しているが、これは、普遍的に適用可能な人道法の様々な規定に具体化された所有権の核を反映している。(a)は、ジュネーブ第4条約第33条2項及び第2追加議定書第4条2項g、(b)は、第1追加議定書第52条、(c)は、第1追加議定書第51条7項、(d)は、ジュネーブ第4条約第33条3項、第1追加議定書第52条1項、(e)は、ジュネーブ第4条約第53条をそれぞれ反映している。また、これらの行為は、決して正当化されず、少なくとも地域レベルでの人権法により禁止された国内避難民の財産の恣意的な略奪をも構成するであろう^{*46}。

e) 法の前の人として認知される権利

指針原則第20条1項は、「すべての者は、すべての場所において、法律の前に人として認められる権利を有する」と規定する。この文言は、世界人権宣言第6条及び自由権規約第16条に関連している。指針原則第20条2項では、「国内避難民の当該権利に効力を与えるため、関係当局は、旅券、身分証明書、出生証明、婚姻証明などの法的権利享受及び行使のため必要なすべての文書を発行する」と規定する。また、文書取得のために不当な条件を課すことを禁じ、避難の過程で紛失した文書の再発行等を助長するよう規定している。指針原則第20条3項は、文書取得に関しての男女平等、及び自らの名前で発行された文書をもつ権利を規定する。これは、女子差別撤廃条約第2条(c)及び(d)に関連する。

(2) 人道援助

総会決議43/131では、特に人道援助の定義を行ってはいないが、「人道

援助のない自然災害及び同様の緊急状況の犠牲者の放置は、生命への脅威及び尊厳に対する罪を構成する」、「人道援助の実施、特に、犠牲者へのアクセスが不可欠である食糧、医療又はヘルスケアの供給、迅速な救助は、多くの人の悲劇の増加を避ける」等の文言を含んでいる。このことから、人道援助は、生命の安全及び尊厳に対して行われ、特に食糧、医療又はヘルスケアの供給等の物資に犠牲者がアクセスできるように行われることを指す。マリオ・ベタティは、犠牲者が救援されない場合に侵害される人権はなにかという問いに対し、すべての人間は、生命に対する固有の権利を有すると規定する自由権規約第6条、社会権規約第12条及び11条を挙げている^{*47}。人道援助をよりあきらかにするため、これらの規定についてみてみよう。

a)自由権規約第6条

自由権規約第6条に規定されている生命に対する権利は、国民の生命を脅かす公の緊急事態の場合でさえも義務違反は許されない、至高の権利である^{*48}。第6条1項は、「すべての人間は、生命に対する固有の権利を有する」と規定しており、「固有の」と言及している唯一の規定であり^{*49}、すべての権利のうち最も根本的なものであるとされている^{*50}。生命に対する権利は、狭く解釈されるべきでない権利である^{*51}。国家は、生命に対する権利に関する立法措置をとる義務だけを負うのではなく、第2条1項及び2項から司法、行政または他の措置をとる義務を負う。この権利保護のため、戦争、ジェノサイド、他の大規模暴力、国家当局による恣意的な殺害、失踪、死刑、乳児死亡率の減少、平均寿命の伸長など多方面にわたる国家の積極的措置をとる義務が課されている。

国家は、戦争、ジェノサイド行為及び生命を恣意的に奪う原因となる他の大規模暴力行為を予防する至高の責務を有している。戦争、特に核戦争の危険をさけるため、及び国際の平和と安全を強化するためになされるあらゆる努力は生命に対する権利の保護のため最も重要な条件及び保障を構成する^{*52}。これらの責務のための努力は、難民発生の原因発生を予防に関連する。

第6条1項は、「何人も、恣意的にその生命を奪われない」と規定しているが、これに関連して、国家は、犯罪行為による生命剥奪の予防及び処

罰だけでなく、国防軍による恣意的な殺害を予防する措置をとる義務を有している。国家当局による生命剥奪は、最も重大な問題であり、法は、人が当局により生命を剥奪される状況を嚴重に管理及び制限しなければならない^{*53}。例えば、国内避難民が、準軍事的団体又は私的犯罪団体により剥奪される場合に関連する^{*54}。

また、自由権規約委員会は、特に、失踪の予防のための特別かつ実効的措置をとる国家の義務に言及している。国家は、生命に対する権利侵害にかかわる状況において、行方不明者及び失踪者の徹底調査のため実効的な施設及び手続を制定すべきであるとしている^{*55}。強制的な避難民はあまりにも頻繁に大虐殺の犠牲者となり、秘密の墓に葬りさらされてきた。国家の殺害調査の失敗は、第6条に違反する^{*56}。

さらに、生命に対する権利は、国家に積極的措置をとることを要請する。国家が乳幼児の死亡率の減少、寿命の伸長のためのすべての可能な措置をとること、特に栄養不良及び伝染病をなくすための措置をとることが望ましいと、委員会はみている^{*57}。積極的措置は、刑法に関連するものだけでなく、経済的、社会的施策も関連する。委員会は、バルバドスに対して、公衆衛生及び生活水準の向上などの措置について言及している^{*58}。また、ガボンに関して、特に第6条の違反であるとの言及はないが、窒息及び脱水による多くの人の死を導く、難民センターに広まる状況を憂慮し、難民の地位及び生活状況を改善する措置をとることを考慮するよう、委員会は勧告を行っている^{*59}。

b) 社会権規約第11条

社会権規約第11条1項は、十分な生活水準に関して次のように規定している。

この規約の締約国は、自己及びその家族のための相当な食糧、衣類及び住居を内容とする相当な生活水準についての並びに生活条件の不断の改善についてのすべての者の権利を認める。締約国は、この権利の実現を確保するために適当な措置をとり、このためには、自由な合意に基づく国際協力が極めて重要であることを認める。

ここでは、難民や国内避難民が関連する状況での、食糧及び住居についての権利及び義務について考察することとする。各権利を考察する前に、第11条1項で規定される権利主体及び国家の義務並びに国際協力の関係についてみておこう。

当該規定の権利主体は、すべての個人である。「自己及びその家族のための」という表現は、規約が採択された1966年当時、一般に受け入れられていた性差の役割及び経済的活動パターンに関する家庭を反映しているが、今日、個人又は女性を長とする家庭若しくは他の団体の権利の適用可能性に関する制限を置くものとして解釈されえない。それゆえ、「家族」の概念は広い意味で理解されなければならない。特に、当該権利の享受は、規約第2条2項に従い、いかなる差別をも受けてはならない^{*60}。

国家は、この権利の実現を確保するために適当な措置をとる義務を有する。第2条1項とあわせ読めば、この措置は、立法措置その他のすべての適当な方法により権利の完全な実現を漸進的に達成するための措置となる。「すべての適当な方法」とは、立法措置の他、実効的な司法救済、財政的、教育的、社会的措置等を含む。また、権利の実現は、人権の相互依存性及び不可分性が認められ反映されることを提供する様々な経済的・政治的システムによってのみ実現可能となる^{*61}。従って、とるべき措置の「適切性」は、状況に応じてこれらの考慮が現実のものとなるか否かが問題となる。「漸進の実現」の概念は、すべての経済的、社会的及び文化的権利が一般的に短期間で達成できない事実の認知からなる。しかし、そのゴールに向けた措置は、関係国における規約発効後、合理的な短期間のうちにとられなければならない。このような措置は、熟考され具体的で、規約に認められる義務にみあうようにできるだけ明確に目標設定がなされているべきである^{*62}。権利の実現においては、他の規約の権利の保護も不可分であり、とるべき措置は多くの側面を有し、その性質によっては即時に実現可能または実現すべき措置も含まれる。したがって、個々の措置の合理的期間による達成が義務づけられよう。また、国家は、「自国における利用可能な手段を最大限に用いること」を義務づけられている。規約の起草者は、この文言が国内に存在する資源及び国際協力及び援助を通して国際社会から利用可能な資源の両方に言及することを意図した^{*63}。さらに、第11条1項は、権利の完全な実現を助長する国際協力の重要な役割を強調してい

る。従って、自国のみで権利の完全な実現可能な資源等が用意できない場合は、国際的な援助及び協力を求めることは国家の措置義務の一部と理解される。それでは、他国に対して国際協力を行う義務はあるのであろうか。ここで問題となるのは、「自由な合意に基づく」の文言である。「自由な合意」は、国際協力へのコミットメントを示すものとして、完全に選択的に解釈されることは合理的ではなく、それゆえ無意味である。それは、第2条に規定された全体の責任を破ることはできない。従って、国際協力義務は存在するが、協力する形態は関係国の自由な合意に従って決定されるという意味で解釈されるべきであるとオルストンは述べている^{*64}。しかし、外国への支援提供義務は法的拘束力がないとの見解も存在する^{*65}。明らかなことは、すべての国が要請されたとおりの形態ですべての他国への協力及び援助を行わねばならない義務はないが、国連の各機関は、国家からの要請があり要請国との合意のもと、その権限下の活動において、利用可能な資源を用いて協力を行う権限を有しているということであり、加盟国はその活動のため何らかの協力義務を果たしているということである。従って、他国への国際協力の活動形態は、自由な合意に基づくものであるが、加盟国は何らかの国際協力の責務を果たすこととなろう。

i) 食糧

規約がある事情において他国との国際協力を行うこと、とりわけ、食糧の権利実現を確保するため法的拘束力を有する義務を含むことは、実際に言及されている。食糧の権利実現を確保するための国際協力の責務は援助を提供する適当な事情におけるニーズに限定されない。まさに、食糧自給は、ほとんどの国の基本的目標として現在認められている範囲で、剥奪をさける義務及び剥奪から保護する義務は、より重要であることは明らかである。また、加盟国の国際協力義務から直接導き出される異なるタイプの責務としては、蔓延する飢餓が起こる場合に国際援助を求める政府の責務がある^{*66}。これらのことは、第11条2項より明らかである。

さらに、第11条2項は、「食糧の輸入国及び輸出国の双方の問題に考慮を払い、需要との関連において世界の食糧の供給の衡平な分配を確保すること」と規定している。ここで、輸入国及び輸出国の双方の「利益」ではなく、「問題」の文言が取り入れられたことは、食糧供給の分配が、単に関係国の利益のみに基づくのではなく、社会的及び人道的考慮にも基づか

ねばならないことを示している^{*67}。また、「衡平な」の文言は、広義の法的意味において、合理的かつ誠実な考慮がなされることを要求する^{*68}。第11条の文言において、衡平の概念は実務的なガイダンスの提供を可能にする。それは、十分な食糧及び飢餓からの自由へのすべての者の権利^{*69}があるという言及の基本点を有するからである。さらに、「需要」の概念との並列が、その意味を強調する。その権利の目的及び受益者との関連において言及されるので、「需要との関連において」の文言は、栄養のインジケータの所定の状況における適用により合理的な特定の意味と一致させることができる。また、「供給」の文言は、余剰の理念を越えているので、世界食糧供給への言及も重要である。この規定は、たとえ余剰生産がない場合でも利用可能な食糧は世界を基盤により衡平に分配されるので、一般的不足時により少なく消費する責務を含みうる^{*70}。

オルストンは、こうした観点から、剥奪を避ける責務、剥奪から保護する責務及び剥奪された者を支援する責務に関して実務上に関連する特定の責務を列挙しているが、中でもとりわけ、難民問題に関連するものとしては、国際貿易及び支援政策並びに実行ができる限り世界食糧供給の衡平な分配に貢献することを確保する責務、並びに緊急緩衝体制への貢献及び国際的に宣言された緊急事態に援助する食糧余剰国の義務及び、世界食糧供給の衡平な分配を確保することを目的とする多国間プログラムにできる限り協力する責務がある^{*71}。

食糧に対する権利の報告に関して、社会権規約委員会は、特に脆弱又は不利な立場にある集団の飢餓や栄養状況の詳細な情報提供を求めている。報告期間中、これらの集団若しくはセクターによる又は不利な状況にある地域内の十分な食糧へのアクセスに消極的影響を与える国内政策、法及び実行に変化がみられたかどうかの報告も求められている^{*72}。

ii) 住居

十分な住居に関する人権は、十分な生活水準に関する権利から派生しているが、すべての経済的、社会的及び文化的権利の享受のための中核となる権利である。様々な国際文書が、十分な住居に関する権利の異なる側面に取り組んでいるが、第11条1項は関連規定の中で最も包括的でありかつおそらく最も重要である^{*73}。社会権規約委員会の見解では、居住権は、単に頭をおおう屋根がある避難所に等しい又はもっぱら物品としての家屋と

みなす狭く又は制限的な意味で解釈されるべきではない。むしろ安全、平和及び尊厳のあるいずれかの場所で生活する権利と見なされるべきであるとしている。これには少なくとも2つの理由がある。第1に、居住権は、他の人権及び規約が前提とする基本的原則に完全に連関している。規約における権利が派生しているといわれているこの「人間固有の尊厳」は、「住居」の文言が様々な他の要件を考慮して解釈されること、最も重要なのは、居住権が、収入または経済資源へのアクセスに関わらずすべての人に確保されることを要請する。第2に、第11条1項における言及が単に住居だけでなく十分な住居として読まなければならない^{*74}。「十分な」の概念は、居住権の関連で特に重要である。それは、特に家屋の形態が、規約の目的に対して「十分な住居」を構成するとみなされるかどうかを決定するのに考慮されなければならない多くの要因を強調するのに役立つためである。「十分さ」は、社会的、経済的、文化的、機構的、生態的及び他の要因によって決まる部分はあるが、委員会は、特定の文脈においてこの目的に関して考慮されなければならない権利の特定の側面を同定することが可能であるとみている^{*75}。それらは、次の7項目を含む。a) 保有の法的安全、b) サービス、物資、設備及びインフラストラクチャーの利用可能性、c) 経済的な入手可能性、d) 居住可能性、e) アクセス可能性、f) 場所、g) 文化的相当性^{*76}。居住権が人間の尊厳の概念及び無差別原則に関連するのに加えて、表現の自由、結社の自由、居住選択の自由、公的な決定過程への参加権及び私生活、家族、家庭又は通信に関する私的又は不法な干渉をうけない権利は、十分な住居に関する権利の重要な側面である^{*77}。

締約国は、当該権利実現を確保するための適切な措置をとることが義務づけられている。とるべき措置が締約国が利用可能な最大の資源をこえる場合、締約国は、社会権規約第11条1項、22条及び23条に従い、できる限り迅速に国際協力を要請するのが適切である^{*78}。十分な住居に関する権利の十分な実現のための最も適切な手段が明らかに一締約国から他国へ不可避的に変化する場合、規約は、各締約国がその目的のため必要なあらゆる措置をとるよう要請する^{*79}。住居に関する状況の実効的な監視は即時実施のもう1つの義務である^{*80}。締約国の十分な住居に関する権利尊重義務を満たすためになされる措置は、公的及び私的セクターの措置が適切

であると見なされるかいなが影響する。要請される措置の多くは、資源分配及びいわゆる政策的イニシアチブに関わるが、正式な立法及び行政措置の役割は、この文脈において過小評価されるべきではない。また、国内の法的救済も重要な措置の1つである*81。

c) 社会権規約第12条

社会権規約第12条は、健康権を規定している。同条1項は、「この規約の締約国は、すべての者が到達可能な最高水準の身体及び精神の健康を享受する権利を有することを認める」と規定している。2項の「1の権利の完全な実現を達成するためにとる措置には、次のことに必要な措置を含む」という導入句は、本条を第2条に服せしめることを意図している*82。従って、締約国の義務は、立法措置その他のすべての適当な方法により当該権利の完全な実現を漸進的に達成するため、自国における利用可能な手段を最大限に用いること、国際的援助及び協力を通じて行動をとること、当該権利がいかなる差別もなく行使されることを保障することである。2項aからdの必要な措置は例示列举となっている。

締約国は、住民の身体的、精神的健康の全体的レベル及び住民が利用可能な保健へのアクセスの程度を中心に報告することが求められている。また、委員会は、健康状態が住民の大多数に比べ明らかに悪い団体に関する情報提供を重視している*83。情報提供に際しては、世界保健機関（WHO）により定義された指針に基づきなされることを求めている。全体的なレベルに関しての指針として、次の8項目を挙げている。a) 幼児死亡率、b) 安全な水にアクセスする人口、c) 十分な排泄物処理施設にアクセスする人口、d) ジフテリア、百日咳、破傷風、はしか、小児麻痺及び肺結核に対し免疫のある幼児、e) 寿命、f) 1時間以内の徒歩又は移動で、20の基本的薬品を常備している、一般的疾病及び負傷の治療のための専門家にアクセスする人口比率、g) 妊娠中及び出産時に専門家にアクセスする妊婦の割合及び死産率、h) 世話のための専門家にアクセスする幼児の割合。また、健康状況の悪い集団、地域等に関して以下の9項目に関する報告も求められている。a) 健康状況に消極的影響を与える国内政策、法及び実行に変化がみられたか、b) 弱者及び障害者又は健康状況の悪い地位の身体的及び精神的状況改善のため必要と思われる措置、c) 改善実現のた

め、最大限の資源を利用してとった政府の政策、d) 措置の効果、e) 死産、幼児死亡率の減少及び児童の健全な発育のための措置、f) 環境及び産業衛生のすべての側面の改善のための措置、g) 伝染病、風土病、職業病及びその他の疾病の予防、治療及び抑圧のための措置、h) 病気の場合の医療及び看護をすべての者に確保するためにとった措置、i) 弱者及び障害者の状況に関してe からh に列挙した措置の効果^{*84}。また、第12条の権利の完全な実現における国際援助の役割についての報告も求めている^{*85}。

(3) 小括

国際社会は、当該国の第一義的義務を補完する形で国際協力により国内避難民の権利保護のため必要な援助等を行うこととなる^{*86}。国内避難民が必要とする保護は、安全、十分な生活水準、家族統合、弱者に対する特別保護、財産権、法の前の人として認知される権利など多岐にわたり、人道援助とは、必要とする保護の中で、生命に関わる緊急状況における自由権規約第6条の社会的側面、社会権規約第11条及び第12条の保護の実施措置としての援助が核になる。特に社会権規約第11条においては国際協力義務について他に比べ明確な規定がなされており、国家の保護義務の履行能力が欠如している場合、考察してきたような国際協力義務が認識されていることはみてきたとおりである。それでは次に、国際社会は、どの権限に基づき、どの範囲で活動しうるかを国際連合の活動を通して考察したい。

2. 国連の権限行使システムの模索

(1) 国内避難民に関与する国連の権限

指針原則第5条では、「すべての当局及び国際的アクターは、人を避難に導く状況を予防及び防止するため、すべての状況において、人権、人道法を含む国際法下の義務を尊重及び確保する」と規定する。先に考察した指針原則に反映された人権法及び人道法の各条項に関連する避難の予防及び防止措置に対して国際社会が当該国を補完する形で関与することを定め

ている。また、指針原則第25条2項では、「国際人道機関及び他の適当なアクターは、国内避難民の支援にサービスを提供する権利を有する。この提供は、非友好的行為又は国家の国内事項における干渉として見られず、誠実に考慮される。特に、当局が、要請された人道援助を提供することができない又は意思がない場合、同意は恣意的に控えられない」と規定する。この規定の第1文は、人道機関及び他の適当なアクターが人道援助の権利を有することを明示している。では、国際連合の人道機関が人道援助の権利を有するという場合、何を根拠とするのであろうか。

国際連合の設立根拠というべき国際連合憲章の目的を掲げる第1条3項は、「経済的、社会的、文化的又は人道的性質を有する国際問題を解決することについて、並びに人種、性、言語又は宗教による差別なく、すべての者のために人権及び基本的自由を尊重するように助長奨励することについて、国際協力を達成すること」とし、4項で、「これらの共通の目的達成に当たって諸国の行動を調和するための中心となること」と規定している。また、経済的及び社会的国際協力に関して第55条は、「人民の同権及び自決の原則の尊重に基礎をおく諸国間の平和的且つ友好的関係に必要な安定及び福祉の条件を創造するために、国際連合は、次のことを促進しなければならない」として、次の3項目を掲げる。a. 一層高い生活水準、完全雇用並びに経済的及び社会的の進歩及び発展の条件、b. 経済的、社会的及び保健的国際問題と関係国際問題の解決並びに文化的及び教育的国際協力、c. 人種、性、言語又は宗教による差別のないすべての者のための人権及び基本的自由の普遍的な尊重及び遵守。

さらに、第56条では、「すべての加盟国は、第55条に掲げる目的を達成するために、この機構と協力して、共同及び個別の行動をとることを誓約する」と規定する。このように、国際連合は、安定及び福祉の条件を創造するため、人権及び基本的自由の尊重及び遵守、生活水準の向上、経済的、社会的及び保健的国際問題の解決及び文化的、教育的国際協力のため行動する権限を有しているのである。この機構が有する権限が、人道援助の権利として指針原則では表明されているのである。そして、国連憲章第56条が示すように、国連が権限を行使し、目的を達成するために加盟国は協力義務を有する。社会権規約第2条1項の一般的意見では、「国連憲章第55条及び第56条、十分確立した国際法原則及び規約規定自身に従って、

発展及び経済的、社会的、文化的権利の現実化に関する国際協力は、すべての国家の義務である」^{*87}と社会権規約委員会は強調している。マリオ・ベタティは、人道援助の権利は、国連憲章（第55条及び第56条）に従って、すべての人間に不可欠であり、特に協力義務を含む、連帯義務に帰結する人間の権利である^{*88}と主張する。一方、ピエール・マリー・デュブイは、他国の国内管轄事項に国家が実際に「関与する義務」ではなく、好意的な受け入れの領域国の義務に対応する、人道援助を与える第3の権利を主張する^{*89}。しかし、それは、原則的に、領域国にあらかじめ与えられた同意に従属する。加えて、自然又は人為（武力紛争の場合）災害によって影響を受けた国家の物質的能力が、犠牲者の効果的救済を担うことを許さない場合に、国際支援は、補完的にしか干渉しえない。また、政府間組織及び非政府団体の行為が優先的に考慮され、他国の国内管轄事項に干渉する国家が有する自由裁量権とは全く関係がない^{*90}と論ずる。これらの学説は、2つの異なる主張のようにとられうるが、先にふれた、人道援助の関連する自由権規約第6条及び社会権規約第11条及び第12条が規定する、個人の権利保護のための適切な措置をとる国家の義務の中には、国際協力を要請する等の行動をすることが含まれること、国際社会は、特に、国連憲章第55条及び第56条の下、自由権規約第6条及び社会権規約第11条及び第12条に対応した国際協力を行う権限を有すること、権限行使にあたっては、国連憲章第2条7項に定められた不干渉原則に基づき、国家の同意に基づくことといった人権規約及び国連憲章上の規定に準じて関連づけてとらえることが可能である。特に国連機関に限ってとらえれば、国連加盟国は国連の構成員であって権限行使にあたっての責任分担及び協力義務が生じることも説明がつくのである。従って、「人道援助の権利」といった場合、指針原則で定めているように、個人が当局からの保護と人道援助を要請および受ける権利と国際人道機関及び他の適当なアクターがサービスを提供する権利（要請する権利を含む）を混同して表現している場合があるが、これはどちらも妥当なのである。国際社会からの人道援助は、補完性原則に基づくものであり、領域国の同意に基づかねばならない^{*91}。これは、主権の尊重及び不干渉原則遵守のために必要とされている。しかし、当該国の同意は、全くの自由裁量というわけではない。指針原則第25条2項の第3文は、先にみたとおり、「要請された人道援助を、当局が提供することがで

きない又はその意思がない場合、同意は恣意的にひかえられない」として
いる。この文言は、第2追加議定書第18条2項の「…救済活動は、当該締
約国の同意を条件として、行われなければならない」とする規定のコメン
タリーに基づいている。コメントリーは、締約国の同意に関して次のよう
に言及している。同意が要請される事実は、決定が締約国の裁量に任され
ることを意味するのではない。住民の生存が脅かされ、公平かつ無差別の
要求される条件を満たす人道機関がこの状況を改善できる場合、救済行動
がとられなければならない。事実、それは、地域資源が枯渇された場合飢
餓と戦う唯一の方法である。国家領域全体の住民を保護する責任を有する
当局は正当な根拠なしにこの救済を拒否できない。このような拒否は、住
民が措置がなされず故意に餓死させられる戦闘方法としての飢餓の使用を
禁止する規則の違反に等しい^{*92}。

また、コルテンとクレインも、救済の恣意的拒否の禁止はすべての状況
において正当化されると言及している^{*93}。

指針原則第25条2項第2文では、国際人道機関等が国内避難の支援に
サービスを提供することは、非友好的行為又は国家の国内事項に対する干
渉にあたらぬとしている。このことは、すでに、国際司法裁判所がニ
カラグア事件判決において、人道援助が違法な干渉にあたらぬことを
表明している^{*94}。人道的援助と人道的干渉とは、次のような点において
厳密に区別されねばならないとされている。すなわち、後者が重大な人
権侵害を止めさせるための、武力または何らかの形の強制措置の使用を
含むのに対して、前者は被害者の苦難を緩和することを唯一の目的とす
るものであって、強制の要素を含まず、したがって禁止された干渉には
相当しない。また、後者は一般的に干渉国の国民の保護をも目指
すものであるが、前者はいかなる区別もなしにあらゆる被害者に援助を
提供するものである^{*95}。指針原則第24条において、「すべての人道援助
は、人道及び公平の原則に従って差別なく実行される」、「国内避難民への
人道援助は、特に政治的軍事的理由のために流用されない」と規定してい
る。近年、安全保障理事会の決議を根拠に行われる人道的介入と人道援助
は現実には、密接に関係して活動が行われており、両者を区別なくとら
える学者もいるが、中立性・公平性に基づいてすべての当事者の同意を得
ることを必要とする人道的活動と強制措置とを両立させることは、原理的に

困難であり^{*96}、法的根拠が異なるため、区別してとらえる^{*97}のが妥当であろう。

国家の同意をとりつけようとしている間に、現実には起こっている悲惨な状況を目前にして、同意を待たずして救援ができるよう提唱する非政府団体の主張はそれ自体倫理的に理解できるものの、国際法に即座に転換できるものではない。それは、人道援助活動の主体が非政府団体であるか、個々の国家で構成される国際機構であるか、個別国家であるかによっても設立文書上の活動権限、構成員、活動形態は自ずと異なる。現行の国際法に基づく人道援助活動は、強制措置に流用されることなく、公平かつ無差別に行われること、補完性原則、及び同意原則に基づかねばならない。この同意は、完全な自由裁量ではなく、人道援助の要請に対して恣意的な拒否は認められない。しかし、当該国が恣意的拒否をしたからといって、同意なく活動を行うこともできないのが現状である。さらに、国連が、憲章第55条及び56条を根拠に、当該国の同意の下に人道援助活動を行う場合、国連として人道援助の権限を有しているとしても、実際に国内避難民問題を専門に取り組む権限機関が存在しないことが、現状への対処を困難にしている1つの原因でもある。このような機構間の問題も近年検討がなされ若干の進展もみられる。それでは、次に、国内避難民の発生予防及び防止並びに人道的援助に関する国連の権限行使のメカニズム^{*98}に関して考察を行いその進展と限界を明らかにしたい。

(2) 現行機関の権限とその限界

a) 人道機関

人道問題に関わる組織は、国連、地域機構、非政府機関等多数あるが、ここでは、総会の下部機関である、国連難民高等弁務官事務所、国連開発計画、国連児童基金と総会及び食糧農業機関により創設された世界食糧計画の国内避難民の保護及び援助に関する権限について考察を行う。

i) 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)

UNHCRの国内避難民への援助は、帰還民とともに居住する国内避難民に対して区別なく行うという実行が続けられてきた^{*99}。多くの場合、国内避難民は、難民、帰還民または弱者のそばにいて、援助及び保護の要求へ

の対応においてカテゴリーで異なる扱いをすることが合理的でなく、適当でない状況にある*100。国内避難民のための、当該国の諮問及び調整における国際社会の活動は、緊張の緩和、避難に帰結する問題の解決に貢献し、難民問題の予防及び解決への包括的アプローチの重要な要素を構成すること*101が認められている。総会決議48/116は、事務総長又は国連の権限機関からの特定の要請に基づき、当該国家の同意の上、事務所の特定の専門性を要求する状況、特に、その活動が難民問題の予防又は解決に貢献する場合、自国内の避難民に対する人道援助及び保護を用意する事において、他の関連機関の権限及び専門性の補完性を考慮して、高等弁務官の活動への支援を再確認した。これを受けて、EXCOM結論No.75(XLV)は、当該決議が、国内避難の状況における高等弁務官の関与の適切な枠組みを用意し続けることを認めた。

このように、今日では、UNHCRは、一定条件の下、国内避難民に対する人道援助及び保護への権限が付与されている。しかし、すべての関連事例において同一の任務を担っているわけではない。国内避難民が発生しているも関与しない事例*102もあれば、帰還民とともにある場合にのみ関与する事例*103もある。さらには、中心的役割を担って活動する事例*104もある*105。難民の発生要因は、国内避難民の発生要因に含まれ、多くの場合、人道援助及び保護に関する難民の要求と国内避難民の要求は類似しており、UNHCRの長年の諸活動から蓄積された専門性、事務所及び職員が現場に多く存在することが故に、もともと権限外の活動とされてきたもののその対応能力は他の国際機関と対比しても高いとされている。このことから、UNHCRは、事務総長及び権限機関の要請に基づき「リードエージェンシー」として他の国際機関及び非政府機関と協力、調整して国内避難民への援助および保護活動、すなわち、監視、物資援助、政府及び他の団体との交渉等を行っている。

ii) 国連開発計画 (UNDP)

UNDPは、1965年、総会決議2029(XX)により、拡大技術援助計画と国連特別基金が統合され、1966年1月1日に発足した。統合は、国連システム内で実施される技術協力事業のいくつかのタイプの全体を計画及び要求される調整を促進し、実効性を増すと考えられた。1970年の総会決議2688(XXV)において、UNDPの機構及び活動の変更が決定された。その中に

は、UNDPの地域及び国レベルの活動のためのUNDP駐在員と総裁の連結として行動するための地域事務所の創設が含まれる。1990年にUNDPは「人間開発」の概念に基づく活動を表明した。人間開発は、人の選択を広げる過程である。長寿で健康な生活を導き、知識を得、一定の生活水準に必要な資源を有することに加えて政治的、経済的、社会的自由から創造及び生産の機会及び個人の自尊の享受及び人権確保に及ぶ^{*106}。また、2000年報告書では、人間開発の促進と人権の履行確保は、共通の動機を共有するとして、人権とUNDPの活動が密接であり、人権アプローチを提唱している^{*107}。現在、UNDPは、150を越える国及び地域で持続可能な人間開発のための能力構築のため助力している^{*108}。総会は、南アフリカの難民、帰還民、避難民問題で、1988年、総会、事務総長、UNHCR同様UNDPにも同問題に関するオスロ宣言及び行動計画での特定の任務と責任の履行を要請し、国連駐在調整官に政府、援助国の地方代表者、現場の国連機関と密接に協力して、国内避難民への援助を調整する機能を割り当てた^{*109}。UNDPには、開発以外の問題に関与することに疑問も挙がったが、国内紛争の増加、崩壊及び復興する国家の増加、飢餓及び旱魃は、UNDPに対応の伝統的パターンの再考を強いることとなり、現場においても経済開発におけるこのような状況に対する効果を扱わねばならなくなった^{*110}。UNDPは、国内避難民問題に関連して、モザンビーク^{*111}、リベリア^{*112}、スリランカ^{*113}、スーダン^{*114}、タジキスタン^{*115}等でも他の国連機関とともに活動にあたっている。UNDPは、人道援助の調整強化に関する経済社会理事会決議1995/56に対応した特定の開発状況における新たな事業分野を担うこととなった。UNDPの任務は、資源動員、国レベルの調整、国内避難民に関する役割と責任、救済と開発の関係、人間資源開発と職員の安全、地域メカニズムの能力強化である^{*116}。また、総会決議52/12Bにおいて、自然災害の緩和、予防、準備のための現場活動の緊急救済調整官の責任のUNDPへの移行が決定された^{*117}。

しかし、UNDPは、緊急事態に対処する専門性を有していないし、国内避難民の保護活動の権限を有してきてこなかった。そのため、緊急援助活動から開発援助への移行はどの時点で行うのか、緊急状況にUNDPがどこまで関与するのか、人権保護をUNDPの諸活動にどのように反映するか、その活動範囲に議論がある^{*118}。

iii) 国連児童基金 (UNICEF)

UNICEFの前身は連合国救済復興機関（以下、UNRRAと略す）であり、UNRRAが終了するときに、UNRRAの残余資源を児童のために役立てるよう提案がなされ、1946年12月11日総会決議57(I)でUNICEF（国連国際児童緊急基金：1953年10月より国連児童基金）が設立された。総会決議57(I)は、侵略の犠牲となった国の児童及び青年のために利用される国際児童緊急基金の創設を勧告し、国連憲章第55条に従い当該基金創設が望ましいことを認めた。また、権限範囲を、(a)侵略の犠牲国の児童及び青年のため及び復興の援助のため、(b)UNRRAからの援助を現在受けている国の児童及び青年のため、(c)侵略の犠牲国の児童を優先的に、一般的児童保健目的のためとした。児童の緊急及び長期の要求に対応する世界的任務は、1950年総会決議417(V)、1953年総会決議802(VⅢ)で言及された。差別なく児童の生存、保護及び発展の確保のための協力の責任を担う国連機関として、UNICEFは、世界中の緊急時の児童のための長年にわたる任務を担っている。1981年、UNICEF執行理事会は、UNICEFが緊急救済、復興及び特定の状況に関与することを再確認した。次の10年で、UNICEF執行理事会は、UNICEFが次の5つの点を促進することを迫った。(a)自然及び人為災害並びに武力紛争の児童への影響の緩和、(b)平和地帯としての児童の概念の確立、(c)緊急状況における迅速な対応、(d)難民及び避難民の女性及び児童への緊急援助の提供の継続、及び(e)緊急時のジェンダー特有の要求への取り組みへ特別の注目をはらうこと。また、1991年、児童の権利条約履行確保におけるUNICEF固有の役割が確認された^{*119}。UNICEFは、緊急時に、児童の健康、福祉に関係する緊急援助を提供する任務のほか、児童の権利条約に定義される児童の権利及び他の適用可能な国際人道法文書の尊重を促進する。主要な保護活動は、情報の普及、児童保護のためその地位にあるすべての当事者への訓練及び唱道、人道援助の配給のためのアクセスの交渉、児童の権利条約履行の支援及び侵害の監視、危険にさらされている児童の同定及び特定の保護の必要にある児童への援助の動員が含まれる^{*120}。

1992年、児童への武力紛争の影響に関する報告がUNICEFに国内避難民の児童の保護及び援助のリーダーシップをとるよう要請、執行部も、UNICEFが国内避難民の児童の要求に取り組むことを要請した^{*121}。

UNICEFは、国内避難民の児童の要求への対応能力を強化し、児童の世話及び保護分野での活動が避難民児童に及ぶことを確保し、他のパートナーに対し彼らの状況及び要求を監視及び強調することを求めている。また、要請された場合、UNICEFは、ブルンジの事例のように、国内避難民への世話と役務の活動調整を確保する^{*122}。しかし、原則的には、UNICEFは、国内避難民児童の特定分野の権限しか担っていない^{*123}。

iv)世界食糧計画 (WFP)

WFPは、1961年のおわりに共同事業として国連と国連食糧農業機関（以下、FAOと略す）によって設立され、1963年1月1日に事業を開始した。WFPの主要な目的は、食糧の形態での支援を通して経済的社会的開発を活性化する可能性を探求することである。1961年12月19日の国連決議1714 (XVI)において、次の目的のため支援を用意することを提案した。a)緊急の食糧要求及び慢性的な栄養不良固有の緊急性への対応（これは食糧貯蔵の確立を含む）、b)就学前及び学校給食の援助及びc)特に労働事業及び地方福祉に関連する場合、経済的社会的開発に対する支援として食糧の多国間使用をとまうパイロットプロジェクトの実施。

2000年度の統計によると、WFPは、83カ国で8300万人へ援助を行っており、32カ国の1800万人の国内避難民、25カ国の300万人の難民を含む^{*124}。国連の緊急人道援助調整の強化に関する経済社会理事会決議1995/56をうけて、WFPは報告書を経済社会理事会に提出しているが、その中で国内避難民の要求に対するWFPの役割について言及している。緊急時において、WFPは、政府又は非政府機関をとおして国内避難民への食糧援助の責任を担っている。この援助は、自由な救済食糧の配給、復興、再建又は開発事業の形態となりうる。WFPは、国内避難民、難民又は帰還民かどうかに関わらず、食糧要求に取り組む。しかし、WFPは、食糧援助を原則としている。これに対しUNICEF、FAO及びWHOは、種子、道具、水、健康及び特別の給食事業の分野で、アドホックに国内避難民の復興事業に関与している^{*125}。また、WFPは、最終の配給の十分な手配、実施パートナーの非政府機関との手配を通して国内避難民の食糧支援の監視を行っている^{*126}。そして、緊急対応の適時性及び質の改善のため、WFPは、迅速対応チームを創設し、食糧及び備品の貯蔵をし、国連機関、特にUNHCR及びUNICEF並びに非政府機関と緊急共同作業を強化した^{*127}。

緊急訓練をWFP内で導入するとともに、共同訓練を行っている*128。また、現場活動のギャップを埋めるために、WFPの輸送能力を、他の国連の救済機関のために共有したり、食糧以外の物資の供給、例えば、緊急時の再建段階における種子配布の事業をWFP/FAOの共同事業として実施するなどが考慮され、a)要求の評価の組織化、b)国内避難民へのすべての技術支援及びサービスの共同作業、c)政府及び地方当局との交渉の各状況でアドホックに活動のリードエージェンシーに指名されることが提案されている*129。

b)人権機関

人権機関には、人権委員会及びその下部機関の様々な報告制度、自由権規約委員会等条約監視機関及び人権高等弁務官事務所等様々な機関があるが、ここでは、国内避難民の保護のため現地での活動権限を有する国連人権高等弁務官事務所（以下、OHCHRと略す）を取りあげる。

国連憲章第55条及び56条、ウィーン宣言及び行動計画に基づき、1993年12月20日の総会決議48/141で、人権高等弁務官の地位の創設が決定された。また、国連改革事業に関連して、1997年9月15日、OHCHRと人権センターが統合され、現在の事務所組織となった。人権高等弁務官の権限は、次の10項目である。a)すべての市民的、文化的、経済的、政治的及び社会的権利のすべての人による実効的享受の促進及び保護、b)人権分野の国連システムの権限機関により委託された任務を実行し、すべての人権の促進及び保護の改善の観点で勧告を行うこと、c)発展の権利の実現の促進及び保護及び当該目的のため国連システムの関連機関から支援を高めること、d)当該国及び適当な場合には、人権分野の支援行動及び事業の観点で地域人権機構の要請で諮問役務及び技術的及び財政的援助を提供すること、e)人権分野の関連国連教育及び広報事業の調整、f)ウィーン宣言及び行動計画を反映して、現在の障害の除去及びすべての人権の十分な実現への申立の処理、及び世界中の人権侵害の継続の防止における積極的役割を行うこと、g)すべての人権尊重確保に関する任務実施においてすべての政府との対話、h)すべての人権の促進及び保護に関する国際協力を高めること、i)国連システムを通じての人権促進及び保護活動の調整、j)効率性及び実効性の改善の観点で人権分野の国連組織の実現、適

応、強化及び合理化*130。

OHCHRは、現在、21カ国に現地事務所を開設しており、権限行使のための重要な役割を担っている。初代高等弁務官のホセ・アヤラ・ラッソは、人権の緊急事態に迅速に対応するための能力強化に優先権を与えた。しかし、OHCHRは、緊急状況において十分な規模の現地活動を迅速に組織化するに必要な専門性、手続、資源を有していないと一般的に認識されている。ルワンダの事例においては、職員派遣の遅滞、現地監視員の欠如、自動車、通信機器の欠如、職員の不適切さ等の問題があった*131。総会においても、重大な人権侵害への有効かつ時宜を得た対応の基礎としては不適切だ*132と指摘された。ラッソは、国内避難民に対する人権保護に大きな注目を与える必要を1995年総会への報告で強調し、保護要求の確認及び監視のための現地職員を派遣、現地の人権職員駐在の確保を含む保護活動への貢献を宣言した*133。人権高等弁務官は、大量流出の原因となる状況の予防分野により従事する意思を表明した*134。また、人権高等弁務官が国内避難民のためになしうる他の重要なイニシアチブは、諮問サービス及び人権の促進における国内制度及び法の強化のため政府とともに行う技術援助事業である*135。さらに、政府との外交的対話の発展における人権高等弁務官の役割は、国内避難民の保護促進の重要な手段になりうる。この役割において、人権高等弁務官は避難民の扱いに関する政府とのフォローアップ及び影響を受けた地域へのアクセスを獲得するための事務総長特別代理の活動の支援により国内避難民に関する事務総長代理の意思を補強しうる*136。しかし、依然として、財源、現地駐在の職員数の不足は緊急状況の国内避難民の保護を十分におこなう状態ではない。

c)国内避難民に関する事務総長代理

国内避難民の保護及び援助の新たな模索として、指針原則の活用が挙げられよう。国際機関、非政府機関及び国家が国内避難民の保護及び援助にあたる場合、先にみた国内避難民に関する指針原則が統一的な規範枠組みとなり、効果的な活動を行う1つの基盤となりうる。機関間運営委員会(以下、IASCと略す)は当該原則を歓迎し、各機関の長は、すべての職員、特に現地職員同様各自の執行部とともに指針原則を共有すること及び国内避難民のための活動に適用することに合意した*137。加えて、IASCの要請

で、UNICEF、人権問題調整事務所（OCHA）及び国内避難民に関する事務総長代理は、国内避難民に関する最善の実行のためのガイドラインの発展のため共同で作業をし、その成果は現地マニュアルにして発行された^{*138}。

この指針原則作成は事務総長代理の功績によるものであるが、この規範枠組みの促進も1つの任務である。事務総長代理は、国内避難問題に焦点をあて、保護及び援助に取り組むため人権委員会及び事務総長から任務をうけた国連システムで唯一の地位である。事務総長代理は、世界中の避難の監視、事実調査、政府との対話、人権及び人道機関の調整及び委員会、総会、国際機構及び非政府機関による活動報告の権限を有している^{*139}。着任以来、事務総長代理は、国内避難民問題を抱える各国を訪問し、12カ国に関して報告書を公表している^{*140}。訪問の成果は一定ではないが、例えば、コロンビアでは1994年の1回目の訪問の際の事務総長による勧告に基づきコロンビア政府及び国際社会の国内避難民への対応に進展がみられた。コロンビア政府は、1995年「暴力による避難民への包括的注意に関する国家計画」を採択、1997年5月に当該国家計画は国内避難問題に取り組む国家「システム」を用意し、予防、迅速な援助及び「強化及び社会的経済的安定」の戦略を設定するよう改正された。さらに当該事業は、1997年7月、法387の国内避難民に関する国家計画に定式化及び強化された。法387は、国内避難に関する国家情報ネットワーク及び強制移動のメカニズムの監視を創設した。さらに1999年3月、国内避難民に関するフォーカルポイント機関を定め、調整強化の確保をめざしている^{*141}。また、事務総長の勧告を受けて1949年ジュネーブ条約第2追加議定書に加盟し、人権トレーニングプログラムに指針原則のトレーニングを含むことを第5隊司令官が事務総長代理にコミットし、公軍による人権トレーニングプログラムが義務づけられている^{*142}。実際に問題の解決には至っていないが、こうした制度上の整備が進展した。国際社会も1994年の事務総長代理のコロンビア訪問後、コロンビアの国内避難民問題への対応を強化した。1997年、OHCHRがボゴタに事務所を開設、1998年6月にはUNHCRが事務所を開設した。国内避難状況への対応は、コロンビアでのUNHCRの活動の中心的要素となっている。また、独自の活動計画の履行に加えて、UNHCRは、国内避難問題に関する国連システムの機関間の相互作用促進の重要な役割を行っている。UNHCRは、4つの機関間委員会の任務（情報及び予

防、規範枠組みの改正、国際協力の調整及び地方委員会の支援)を支援している*143。

1999年以降の事務総長代理の国別報告は、指針原則に基づいてなされており、訪問時の政府及び他機関との対話においても指針原則を活用している。こうした取り組みも国内避難民の保護及び援助に一定の効力を有するが、事務総長代理が、すべての国内避難民の問題を抱える国を訪問することを義務づけられているわけではなく、自発的な取り組みであり国内避難状況の組織的監視を行うことはできず、職員の支援も限られている*144。従って、事務総長代理の任務もまた、限定的なものである。

3. 機関間の調整強化

みてきたように、国内避難民の保護及び援助のため各機関は権限を拡大し対応にあたっているが、国内避難民問題全般に対応しうる機関はなく、各機関の協力及び調整が重要となる。国連では、緊急人道援助調整の強化に関連して、国内避難民への対応も変化をみせている。ここでは、機関間の調整がどのように強化され課題はどこにあるのかについて考察する。

総会決議46/182は、人道的活動へのより一貫し、統合されたアプローチの必要を認め、緊急救済調整官(以下、ERCと略す)の指名を要請した。ERCは次の9項目の責任を有する。a)被害加盟国からの緊急援助の要請処理、b)人道援助を調整かつ提供する目的で、とりわけ早期警戒情報の体系的な収集及び分析によるすべての緊急事態の概観、c)機関合同の必要性評価使節団の組織、統合的アピールの準備、定期的状況報告書の準備、d)すべての関係当事者の同意獲得による緊急援助の速やかな供与のため緊急地帯へのアクセスの促進、e)中央緊急回転基金管理及び資源動員の援助、f)政府間及び非政府間の機構との間の中心的な連絡の役割、g)統合的情報提供、h)救援から復興及び再建への円滑な移行推進、i)年次報告の準備。また、調整強化のため緊急救済調整官を議長とする機関間運営委員会(以下、IASCと略す)も設立された。さらに、事務総長は、ERCを支援するため1992年に事務局内に人道問題局(DHA)*145を設立した*146。

IASCは、保護及び援助要請のための世界的唱道、資源動員、国内避難民に関する世界的情報の促進、及び国内避難民へのアクセスの交渉の助力を含む現地活動への支援に焦点をあて、ERCを国内避難民への人道援助の

機関間調整のためのフォーカルポイントに任命した。この機能の実行のため、ERCは国内避難民に関する事務総長代理と国連人権高等弁務官両方との密接な連結を発展させている。事務総長代理は国内避難民の苦境のための主要な唱道者とみなされ、保護のための世界的基準、原則及び法的枠組みを確立することに従事している。IASCは、国連人権高等弁務官の役割を国内避難民の保護及び人権尊重の唱道への関与を増進するためさらに探求されることを求めている。現地調整官は、国内避難民に関連する国別の特定状況に関してERC及び事務総長代理に定期的に報告する。IASCの作業部会は国内避難民に関する問題の諮問のための主要なフォーラムとして役立っている^{*147}。また、IASC内には「国内避難民に関する上級機関間ネットワーク」が設立された。

2002年1月には、OCHA内に国内避難民ユニットが設立された。当該ユニットの主要な役割は、ERCの支援であり、IASC構成員とOCHAの現場での活動支援を、機関間の協働アプローチの面において提供することである。当該ユニットは、次のような活動を行う。a) 唱道活動の促進と支援、b) 国内避難民の状況のモニタリング、c) トレーニング、ガイダンス等の提供と保護、人道主義、持続的開発といった国内避難民のニーズに取り組み戦略のフォーミュレーション、d) 人道的対応と安全保障、政治、開発の側面の間に必要なリンケージの発展、e) 資源の流通、f) 機関間政策の発展。2002年は、組織改善の促進と特定国への支援の提供を行った^{*148}。活動は開始されたばかりであり、今後の活動が注目される。

こうした調整強化のための制度が作成されたが、コーエンとデンは、各機関が常に全体活動の中の位置づけを意識して任務にあたっているわけではなく、必ずしも調整システムが国内避難民の援助に関して効果的に機能しているとはいえないと批判している^{*149}。

また、総会決議46/182は、国連システム全体の対応を必要とする緊急事態の初期段階で使用する十分な資源の供与を確保するために、補足的な中央資金供与メカニズムが必要であるとし、中央緊急回転基金を設立し、迅速な対応のため緊急要因の確保のため中央登録簿を設立した。しかし、中央緊急回転基金の利用要請は減少している。これは、個々の機関が独自の内部緊急準備金を増加させ、緊急準備金を超過した場合のみ基金を使用していること、返済できないおそれがあること、基金の利用が緊急の初期

段階に限定されていることなどが原因である^{*150}。また、この基金は、各国の自発的拠出金によっているが、目標額には達成しておらず、各国の協力も十分といえない^{*151}。このように、人道援助の調整強化の制度は進展してきているが、必ずしも十分に機能していないようだ。

国連は、国連憲章第55条に基づき、国家の合意のもと、人道援助を行う権限を有する。現行の人道及び人権機関は各権限を国内避難民への対応のため可能な範囲で拡大しているが、アドホックな対応であり、国内避難民のすべての要求に対応しうる状況にはない。各機関の人道援助の調整を強化するシステムの改善、国内避難民に関する対応の強化がはかられてはいるもののいずれも脆弱な機能しか有していない。また、国内避難民に関する指針原則に基づいた保護活動が行えるよう人権機関以外の各機関でのトレーニングが行われはじめているが、現状では不十分な対応である。国内事項に国際社会が関与する上で、こうした人道援助活動は常に中立性及び公平性が問われ、その意味で、共通の規範枠組みに基づく対応は望まれるが、システムが未だ確立していないというのが現状であろう。

IV おわりに

国外へ流出する難民よりも多くの国内避難民が置かれている苦境に対処し、また帰還民のスムーズな再統合のため、包括的アプローチにより難民流出の根本原因への取り組み、予防的保護のアプローチの提唱により、国内避難民への取り組みが模索された。

第1に、国内避難民とはだれをさすのか、その要因は何か、国内避難民が必要とする保護とは何かについて、人権法及び人道法の国際基準に基づく指針原則が国連の国内避難民に関する事務総長代理によって提示された。国内避難民は、国境内で強制的かつ恣意的移動を余儀なくされる人々である。こうした移動は、移動及び居住選択の自由の制限の必要性、均衡性、公平性の確保の不履行及び関連する人道法の義務違反により生じるものであり、国家の保護義務履行能力又は意思が欠如する場合に国際社会の関与が問題となる。指針原則では、国内避難民が必要とする保護の基準

は、生命、自由及び安全の確保、相当な生活基準、家族統合、女性・児童の特別保護、財産、法の前の人として認知される権利、それぞれに関連する人権法及び人道法を根拠に明示された。このうち、生命に対する権利及び相当な生活水準の積極的措置義務の履行確保の一部に人道援助がある。この措置義務には、国際協力義務が含まれるのである。

第2に、こうした基準を鑑みて、国連の権限行使システムの模索がなされた。国連は、国連憲章第1条の目的のため、第55条及び第56条の下、安定及び福祉の条件を創造するため、人権及び基本的自由の尊重及び遵守、生活水準の向上、経済的、社会的及び保健的国際問題の解決及び文化的、教育的国際協力のため行動する権限を有している。これに基づき国連は、国内避難民が必要とする保護に対処することが可能であるが、その場合、同意原則に従わねばならない。この同意は、国家の全くの自由裁量というわけではなく、人道援助に関しては、違法な干渉にあらず、人道援助の恣意的拒否はできないことは認められている。しかし、同意なく救援活動を行うことを提唱する非政府団体の主張を即座に国際法に転換できるものでもない。ここに、1つの対応の困難さがある。次に、国連内のどの機関が国内避難民の問題に取り組むかに関する制度改革の模索もなされている。総会下部機関として創設された各人道機関は、権限を拡大し、国内避難民の問題に対処しているが、いずれもアドホックな対応である。また、人権機関及び国内避難民に関する事務総長代理の活動も限定的で、制度としては脆弱である。また、人道援助調整の強化のため、機関間調整システム及び資金供与メカニズムの制定がなされたものの、未だ十分には機能していない。

国内避難民への取り組みの困難さは、主権尊重といった伝統的国際法の原則と、人権保護のため国民国家の枠を越えて国際協力をめざすことのギャップから生じている。また、国連自身も、このギャップの中で、人権法及び人道法を根拠に、国内避難民に対する活動指針を法的拘束力のない形ではあるが提示することはできたものの、その保護基準に沿った遵守システムの制度化に関しては開始したばかりであり、今後の課題である。

*1 See, E/CN.4/1998/53/Add.2, para.1.

- * 2 See, *Ibid.*,
- * 3 *Ibid.*, para.2.
- * 4 例えは、 E/CN.4/RES/1990/78; E/RES/1991/25。
- * 5 E/CN.4/1992/23, para.13.
- * 6 *Ibid.*, para.14.
- * 7 *ILA Taipei Conference*(1998), p.465.
- * 8 *ILA Helsinki Conference*(1996), pp.508-514.
- * 9 See, *ILA Taipei Conference*(1998), p.464.
- * 10 "The London declaration of international law principles on internally displaced persons," *IJRL*, Vol.12 No.4, 2001, p.674.
- * 11 See, Walter Kälin, *Guiding principles on internal displacement Annotations*, The American Society of International Law and The Brookings Institution, 2000, p.2.
- * 12 E/CN.4/1996/52/Add.2, para.221.
- * 13 See, Nowak, M., *U.N. covenant on civil and political rights : CCPR commentary*, N.P. Engel, Publisher, 1993, pp.292-293.
- * 14 See, Walter Kälin, *op.cit.*, p.16.
- * 15 E/CN.4/1998/53, para.10.
- * 16 See, S. Jagerskiold, "The freedom of movement," in L. Henkin ed., *The international bill of rights*, 1981, pp.172,174,178.
- * 17 Nowak, *op.cit.*, p.212.
- * 18 仏語の"ordre public"。
- * 19 See, Nowak, *op.cit.*, p.212; Art.4(e) of the "Strasbourg Declaration on the right to leave and to return," of 26 November 1986, reproduced in 1987 *HRLJ*, pp.481-483 ; Kiss, A.S., "permissible limitations on rights," in L.Henkin ed., *op.cit.*, p.299.
- * 20 Nowak, *op.cit.*, p.213.
- * 21 See, *Ibid.*, p.213.
- * 22 Bossuyt, M.J., *Guide to the "travaux préparatoires" of the international covenant on civil and political rights*, Dordrecht, 1987, p.254.
- * 23 Nowak, *op.cit.*, p.215.
- * 24 See, *Ibid.*, pp.215-216.
- * 25 See, Nowak, *op.cit.*, p.216; Jagerskiold, *op.cit.*, p.172,175.
- * 26 No.24/1977, para.15-19.
- * 27 Nowak, *op.cit.*, p.217.
- * 28 CCPR/C/21/rev.1/Add.9, General comment No.27, p.4.
- * 29 *Ibid.*, p.5.
- * 30 Nowak, *op.cit.*, para.33.
- * 31 See, E/CN.4/1998/53/Add.2, p.7.
- * 32 Walter Kälin, *op.cit.*, p.21
- * 33 See, Pictet, J.S., *Commentary : IV Geneva convention relative to the protection of civilian persons in time of war*, International Committee of the Red Cross, 1958, pp.277-283,596-602.
- * 34 See, Sandoz, Y., Swinarski, C., B.Zimmermann, eds., *Commentary on the additional protocols of 8 June 1977 to the Geneva conventions of 12 August 1949*, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, p.627.
- * 35 See, *Ibid.*, pp.907-915.
- * 36 See, *Ibid.*, p.1381.
- * 37 E/CN.4/1998/53/Add.2, para.9.
- * 38 Walter Kälin, *op.cit.*, pp.25-26.
- * 39 *Ibid.*, p.32.

- *40 *Ibid.*, p.42.
- *41 *Ibid.*, p.43.
- *42 *Ibid.*, p.44.
- *43 *Ibid.*, p.12.
- *44 *Ibid.*, p.49.
- *45 See, *Ibid.*, p.53.
- *46 See, *Ibid.*, pp.53-54.
- *47 See, Mario Bettati, "Un droit d'ingérence?," *Revue général de droit interntional public*, Tome 95/1991/3, 1991, p.656; "Un droit d'ingérence humanitaire?," in Mario Bettati, Bernard Kouchner, *Le devoir d'ingérence*, Denoël, 1987, p.26.
- *48 General Comment No.6 para.1 in HRI/GEN/1/Rev.3, p.6.
- *49 See, Nowak, *op.cit.*, p.105.
- *50 芹田健太郎編訳「国際人権規約草案註解」71頁（有信堂、1981）。
- *51 General Comment No.6, para.1.
- *52 *Ibid.*, para.2.
- *53 *Ibid.*, para.3.
- *54 See, A.Bayefski, S.Farrior, K.Hanrahan, and A.Langham, "Protection under the complaint procedures of the United Nations treaty bodies," in J.Fitzpatrick ed., *Human rights protection for refugees, asylum-seekers, and internally displaced persons*, Transnational Publishers, Inc., 2001, p.51.
- *55 See, General Comment No.6, para.4.
- *56 A.Bayefsky, S.Ferrior, K.Hanrahan, and A.Langham, *op.cit.*, p.49.
- *57 General Comment No.6, para.5.
- *58 A/36/40, para.156.
- *59 A/52/40, para.132,142.
- *60 General Comment No.4, para.6, HRI/GEN/1/Rev.3, p.66.
- *61 See, General Comment No.3, para.2-8, pp.61-63.
- *62 See, *Ibid.*, para.2,9, pp.62-63.
- *63 See, *Ibid.*, para.13, p.65.
- *64 Alston, P. "International law and the human rights to food," in Alston, p., K. Tomaševski eds., *The right to food*, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp.40-41.
- *65 See, *Ibid.*, p.41.
- *66 See, *Ibid.*, pp.41-42.
- *67 A/C.3/SR.1268, para.16.
- *68 Alston, P., *op.cit.*, p.43.
- *69 十分な食糧に対する権利及び飢餓からの自由に関して、See, *Ibid.*, pp.32-34；松隈潤「国際法における『人権としての食糧』」西南学院大学法学論集26巻第1・2合併号323-328頁（1993）参照。
- *70 See, Alston, *Ibid.*, p.44.
- *71 See, *Ibid.*, pp.44-45.
- *72 See, E/1991/23, pp.99-101.
- *73 General Comment No.4, para.1, 3, HRI/GEN/1/Rev.3, pp.65-66.
- *74 *Ibid.*, para.7, p.67.
- *75 *Ibid.*, para.7, p.67.
- *76 *Ibid.*, para.8, pp.67-68.
- *77 See, *Ibid.*, para.9, pp.68-69.
- *78 See, *Ibid.*, para.10, p.69.
- *79 *Ibid.*, para.12, p.69.

- *80 *Ibid.*, para.13, p.70.
- *81 See, *Ibid.*, para.14-17, p.70.
- *82 芹田健太郎編訳『国際人権規約草案註解』233頁（有信堂、1981）。
- *83 See, United Nations Centre for Human Rights, *Manual on human rights reporting*, 1991, HR/PUB/91/1, p.65.
- *84 See, E/1991/23, pp.104-105.
- *85 See, *Ibid.*, p.106.
- *86 補充性原則に関して、See, Mario Bettati, "Un droit d'ingérence?," pp.655-657。
- *87 General Comment No.3(5), para.14.
- *88 Mario Bettati, "Un droit d'ingérence," p.26.
- *89 See, Pierre-Marie Dupuy, *Droit international public, 5e édition, 2000*, p.110.
- *90 See, *Ibid.*, p.110.
- *91 齊藤恵彦「人道的救援と国家主権—人道的救援の第二世代—」国際人権3号7-9頁（1992）参照。
- *92 See, International Committee of Red Cross, *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Marinus Nijhoff Publishers, 1987, p.1479.
- *93 Olivier Corten et Pierre Klein, *Droit d'ingérence ou obligation de reaction?*, Editions Bruylant, 1996, p.141.
- *94 I.C.J., Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Merits), judgment of 27 June 1986, pp.124-125, para.242, in *ILM*, Vol.25 No.5, 1986, pp.1078-1079.
- *95 松井芳郎「国際連合と人道的援助および人道的干渉（上）」法律時報68巻4号47頁（1996）；See, Mario Bettati, "Un droit d'ingérence?," *op.cit.*, pp.645-646.
- *96 松井芳郎「国際連合と人道的援助および人道的干渉（下）」法律時報68巻7号69頁（1996）；See, GA/RES/46/182, para.2; Guiding Principles 24.
- *97 See, Pierre-Marie Dupuy, *op.cit.*, pp.110-112.
- *98 See, Phuong, C., "Improving the United Nations response to crises of internal displacement," *IJRL*, Vol.13 No.4, 2001, pp.491-517.
- *99 墓田桂「国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の国内避難民に対する取り組み」日本国際連合学会編『国連研究第3号 グローバル・アクターとしての国連事務局』239-256頁（国際書院、2002）参照。
- *100 See, Executive committee conclusions, No.75(XLV), (g), 1994.
- *101 See, *Ibid.*, (h).
- *102 例えば、ベルー See, E/CN.4/1996/52/Add.1。
- *103 例えば、モザンビーク See, E/CN.4/1997/43/Add.1。
- *104 例えば、ユーゴスラビア See, Thomas G. Weiss and Amir Pasic, "Dealing with the displacement and suffering caused by Yugoslavia's wars," in Roberta Cohen and Francis M. Deng eds., *The Forsaken people*, Brookings Institution Press, 1998, pp.175-231 ; Erin D. Mooney, "Presence, ergo protection? UNPROFOR, UNHCR and the ICRC in Croatia and Bosnia and Herzegovina," *IJRL*, Vol.7 No.3, 1995, pp.407-435 ; タジキスタン See, A/51/483/Add.1, A/51/483/Add.2.
- *105 See, Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in Flight*, Brookings Institution Press, 1998, p.128-131.
- *106 See, UNDP, *Human development report*, 1990, p.10.
- *107 See, UNDP, *Human development report*, 2000, pp.19-26.
- *108 UNDP, *UNDP programming manual*, 2000, p.2.
- *109 See, A/RES/43/116; A/RES/44/136.
- *110 See, Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in flight*, p.133.
- *111 See, E/CN.4/1997/43/Add.1.

- *112 See, Colin Scott, "Liberia: a nation displaced," in Roberta Cohen and Francis M. Deng eds., *The forsaken people*, pp.97-137.
- *113 See, E/CN.4/1994/44/Add.1.
- *114 See, Hiram A. Ruiz, "The Sudan: cradle of displacement," in Roberta Cohen and Francis M. Deng eds., *The Forsaken people*, pp.146-147.
- *115 See, A/51/483/Add.1.
- *116 DP/1996/18/Add.2, p.16.
- *117 See, GA/RES/52/12/B, para.16.
- *118 See, ACC/1995/18, pp.5,9-11.
- *119 See, E/ICEF/1996/4, pp.3-4.
- *120 See, E/ICEF/1996/4, pp.7-9.
- *121 E/ICEF/1992/14, decision 1992/21; E/ICEF/1997/7, p.10, para.34.
- *122 E/ICEF/1997/7/p.10, para.35; E/CN.4/1995/50/Add.2, p.22.
- *123 See, Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in flight*, p.139.
- *124 See, WFP/EB.A/2001/3, p.5.
- *125 See, WFP/EB.A/96/7(Part IV), p.16.
- *126 See, WFP/EB.A/96/7(Part IV), p.17.
- *127 Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in flight*, p.136.
- *128 See, WFP/EB.3/96/3, p.10.
- *129 See, WFP/EB.3/96/3, pp.13-16.
- *130 See, A/RES/48/141.
- *131 See, E/CN.4/1995/70, pp.6-8.
- *132 See, A/49/892, annex, p.4.
- *133 See, A/50/36, pp.31-32.
- *134 See, Commission on Human Rights, resolution 1995/88.
- *135 Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in flight*, p.155.
- *136 *Ibid.*, p.155.
- *137 See, A/53/139-E/1998/67, p.7, para.30.
- *138 See, A/53/139-E/198/67, p.7, para.31; See, OCHA, *Handbook on applying the guiding principles; manual on field practice in internal displacement*, 1999.
- *139 See, Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in flight*, p.156.
- *140 タジキスタン A/51/483/Add.1; スリランカ E/CN.4/1994/Add.1; コロンビア E/CN.4/1995/50/Add.1, E/CN.4/2000/83/Add.1, E/CN.4/2000/83/Add.2; ブルンジ E/CN.4/1995/50/Add.1, E/CN.4/2001/5/Add.1; ルワンダ E/CN.4/1995/Add.4; ベルー E/CN.4/1996/52/Add.1; モザンビーク E/CN.4/1997/43/Add.1; アゼルバイジャン E/CN.4/1999/79/Add.1; 東チモール E/CN.4/2000/83/Add.3; アルメニア E/CN.4/2001/5/Add.3; グルジア E/CN.4/2001/5/Add.4; アンゴラ E/CN.4/2001/Add.5。
- *141 See, E/CN.4/2000/83/Add.1, pp.10-14.
- *142 See, *Ibid.*, p.18.
- *143 See, *Ibid.*, pp.15-16.
- *144 See, Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in flight*, pp.156-159.
- *145 1997年、人道問題調整事務所（OCHA）に組織変更された。
- *146 See, A/51/950, p.60, para.184.
- *147 See, A/53/139-E/1998/67, p.7.
- *148 See, "Terms of reference for an IDP UNIT within OCHA," "Internal Displacement Unit 2002 Workplan," <http://www.reliefweb.int/idp/>, 2003年10月18日付けの情報による。
- *149 See, Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in flight*, pp.143-151, 161-162.

*150 See, A/54/154-E/1999/94, p.12, para.52.

*151 See, A/53/139-E/1998/67, Annex.

第4章

難民条約上の保護と 人権基準

I はじめに

これまでの考察から、人権法を法的根拠とした人道基準に基づく人道活動を制度化し、これまでの難民制度と現実の問題のギャップをうめ、帰還による解決方法を基軸として国際的保護を必要とする人々が保護を享受できるように、包括的アプローチの発展のため努力がなされてきたことがわかったが、一方で、難民の出身国における国際機関の役割は限定的なものであり、一時的保護の進展がみられるものの、帰還を主軸としたこの制度は、結局、出身国がかかえる問題に十分対処しえない分、制度全体としても極めて限定的な機能しか果たし得ず、脆弱なものであることも明らかになった。従って、包括的アプローチは、難民法と現実のギャップを埋めるべく、伝統的難民制度を限定的に補完するものではあっても、これまでの制度枠組みと取って代わるような役割は担いえず、従来の制度は、今後とも重要な役割を担うものであり、難民への保護が実効的になされるよう、さらなる強化も必要とされる場所である。

そこで、本章では、難民条約上の保護の実効性を高める上で、人権条約等の人権基準がどのように関わるかについて論じてみたい。難民条約と人権条約の有する保護機能は、根本的に異なるものではあるが、最終的な目的は、人の権利の保護であると思われ、難民という特殊なカテゴリーにあたる人の権利保護に両条約がどのように関わるかを明らかにし、今後の展望について考えてみたい。

II 難民条約と人権条約の保護機能の相異

本節では、難民条約と人権条約が条約制定時に確立されたそれぞれの保護機能はいかなるものであるかを概観し、両条約の保護機能の相違点を明示したい。

1. 難民条約

亡命は、亡命者個人にとっても内的緊張を強いられる一大事であるとともに、国際的にも緊張を生み出すものであり、一方に出入国をめぐる国家の規制権限と、他方に亡命者である外国人の人権という、時として相反する諸利益にかかわっており、微妙なバランスの上に立っている^{*1}。庇護は、単に人が安全を見いだす場所のみでなく、その場所が人に与える保護でもある^{*2}が、庇護付与の国家の権利は、国々の自由の原則の表現であり、領域主権の再確認にはかならない。したがって、領域内庇護が問題となるのは、庇護付与の自由を制限する国際法規範が存在する場合のみであり、庇護付与を正当化するためには領域主権の行使としてのほか特別の根拠は必要でない^{*3}。庇護は、時として国家間関係に政治的緊張を生じる出身国の権限行使に対抗して行使される主権と、国の安全又は公の秩序に関連する国家の出入国規制権限と、庇護を付与される人の人権の側面として取りあげられる。1951年難民条約は、1951年までの難民問題という地理的、時間的制限のある範囲の特定の問題に関して、政治的な冷戦構造という国家間関係の中で、国連憲章及び世界人権宣言の人が基本的権利及び自由を差別なく享有するとの原則の考慮のもと制定されているため、微妙な規定ぶりとなっている。

難民保護の問題に関連して、難民条約は、立法措置や難民認定手続などの履行確保のための国家の義務に関する規定を有していないことは1つの大きな特徴であろう。難民条約には、後にみるように難民の待遇に関する多数の規定が存在するが、国家が付与する権利を有しており、難民はそれらを享有する権利を有している。その結果が実効的になされるような措置をとる義務はこの条約から発生しないことになる。国家は、難民条約の規定に関して何らかの行為を行えばその義務を履行したことになり、その行為の内容はまったくの国家裁量であるのであろうか。

その問いについて考えるために、国家裁量を制限する側面となるであろう難民条約前文の「国連憲章及び…世界人権宣言が、人間は基本的な権利及び自由を、差別を受けることなく享有するとの原則を確認していることを考慮し、」とは、起草当時どのようにとらえられていたのかをみておきたい。起草当初の作業部会の前文第1文案は、「締約国は、世界人権宣言

に表明されているようにいかなる差別もない人権保護のための国際連合の関心、特に国連総会の様々な決議に明示されている難民の権利の保護に関する関心を考慮し」としていた。これに対し、国連総会決議319(IV)及び世界人権宣言第14条及び第6条の明記等の提案があり、委員会は、次のような前文を採択した。「世界人権宣言、特に第6条及び第14条に表明されているようにいかなる差別もない人権保護のための国際連合の関心を考慮し、特に様々な国連総会決議及び経済社会理事会決議、特に、総会が難民問題の国際的な広がりや国際的な性格及び難民の国際的保護に関する国連の責任を認知した1949年12月3日の決議319(IV)に明示された難民の権利への深い関心を考慮し…」。その後、経済社会理事会社会委員会第11会期においてフランス政府は次のような改正案を提出した。「国際連合憲章又は世界人権宣言は、出身国の保護を享受するか外国の地で難民となりその保護を主張できないかにかかわらず、人間の間の差別を許容するものではないことを考慮し、様々な機会に、最近においては総会決議319で難民への深い関心を明示することにより、難民に対し、国連は上述の文書において定義された基本的権利と自由のできるだけ広範な行使を保証することを奨励していることを考慮し…」。同委員会において、フランス代表は、前文の主要な目的は、難民問題を人道的及び公平な用語で言及することであると述べた。それは、難民問題の真に重要な部分に言及されることを可能にし、国連が不完全かつ部分的な解決に満足してしまわずに努力しなければならない理想を示した。いかなる条約も必要な場合理想と現実の妥協を示さなければならないので、前文の目的が、まさにより本質的なものである。それゆえ、条約で具体化することが不可能であると断念された理想のための場を前文において見いだすことが必要である。根本的な分析において常に正しい精神と理想があることを忘れられるべきではない。国連の本来の存在はその証明である⁴⁾。フランス代表団は、前文が、受け入れ国における難民の地位を決定する権利の認知のためのやりとりにおいて国際社会の求められた回答、つまり定義の形態をとるような返答のみを表現しているのであって、難民自身に対するものではなく、現実と遂行目的に従って公正かつ正確な用語において、難民問題の回答を表現しているとみなした。理想は、世界人権宣言に掲げられた無差別原則に従い避難国市民と平等な立場に難民を置くことであるのは疑いがない。しかし、フランスのよ

うな大変りべらるな入国政策をとる国でさえも、難民に国民として全く同じ待遇を付与することはできない。結果的に、フランス改正案の第1文は無差別原則を想起させるが、第2文は、難民が「基本的権利と自由のできるだけ広範な行使」をすることとした⁵。このフランス改正案を下に起草が進み、結局現在のような文言になっている。

要するに、前文第1文は、理想であって、条約本体の機能は、難民自身の人権問題に対するものではなく、難民問題の取扱いにおける妥協点を見いださる国際社会のバランスをとる機能を有している。また、難民条約は、第5条で、「この条約のいかなる規定も、締約国がこの条約に係わりなく難民に与える権利及び利益を害するものと解してはならない」と規定している。ここでいう権利及び利益とは、この条項の歴史から、この条約以前に付与された権利及び利益と条約の効力発生の結果として付与された権利及び利益の両方を意味し、国内法又は他の条約に基づくものと解される⁶。つまり、難民条約前文の理想が、国内法又は他の条約で実現しようとなされる場合は、難民条約はそれを害すものではない。難民条約は、条約に規定される機能からさらに理想を追求し、難民の権利及び利益の実現を求めるといふことにおいてはこうした消極的機能しか有さず、他の法体系に委ねるといふ形になっているのである。

2. 人権条約

人権の保護に対する国際的関心それ自体は、歴史的には、宗教改革後の時期に結ばれた種々の条約の中に挿入された宗教的自由についての諸規定にまでさかのぼることができる。そしてこれは、第1次世界大戦後には国際連盟による少数者（少数民族）保護の問題について国際的保障を予定するにいたったのである⁷。しかし、第2次大戦前には、保護さるべき人権の範囲も限定されており、また多くの場合には、特殊な政治的背景のもとに、一定国家のみの問題として取りあげられたにすぎなかった。こうした状況に根本的な変化をもたらしたのは第2次大戦であった。民主主義の擁護、人権の尊重を戦争目的にかかげたこの大戦を通じて、平和と人権の結びつきの緊密さ、つまり、国内における人権の尊重がどれだけ国際平和の基礎条件として重要であるかが悟られたのである⁸。そして、国連憲章前

文が、「われら連合国の人民は、われらの一生のうちに2度まで言語に絶する悲哀を人類に与えた戦争の惨害から将来の世代を救い、基本的人権と人間の尊厳及び価値と男女及び大小各国の同権とに関する信念をあらためて確認し」とはじまるように、国連設立の目的に人権尊重と平和を掲げた。国連憲章第1条3項では、国際連合の目的として「経済的、社会的、文化的又は人道的性質を有する国際問題を解決することについて、並びに人種、性、言語又は宗教による差別なく、すべての者のために人権及び基本的自由を尊重するように助長奨励することについて、国際協力を達成すること」と規定している。このように、戦前のそれは、少数者の保護ということに集約され、主としてトルコや東欧国家といった地域を対象としたのに対し、戦後は、人権の国際的保護の問題がすべての国家にかかわる一般的な問題として、しかも人間の権利、基本権の保障としてとりあげられたのである*9。

国連は、人権保護の法的形式の整備を国際人権章典の準備を中心に行い、人権宣言、人権規約及び実施措置について検討した結果、世界人権宣言、自由権規約、社会権規約及び人権規約選択議定書が採択された。国際人権規約は、いずれも第2条でいかなる差別もなしに人権を保障する旨の無差別原則をうたっている。したがって、当然の帰結として、国籍は特に問題とされず、その意味で、内外人平等がこの原則には含まれる（例外的に開発途上国にあっては、経済的権利について内外人に差別を設けることが可能とされているが、これを規定する社会権規約の中には、経済的権利にあたるものが見あたらない）。この平等・無差別原則を受けて、第3部実体規定の権利享有主体は、いずれも、「すべての者」「何人も」とされている*10。自由権と社会権とは、権利の形式的な法律構造の相異からではなく、むしろ目的と結びついた実質的な法律構造の違いという面から理解されることになる。つまり、自由権は、平等な個人の存在を前提として、その自由な活動を保障することを目的とするのに対し、社会権は、個人と個人との間には社会的な地位の強さに実質的な違いがあることを前提として、強い個人の自由権に対しては一定の制限を加えるとともに、弱い個人に対しては、単純な自由の保障に留まらず、かえってその生存を保障するために、国家が一定の保護を与えようとするのである*11。規約制定時には、このような相異のため自由権と社会権を別個に制定したが、人権の不可分性*12に関しては、

ウィーン宣言及び行動計画でも確認されているとおりである。同宣言では、「すべての人権は普遍的であり、不可分かつ相互依存的であって、相互に関連している。国際社会は、公平かつ平等な方法で、同じ基礎に基づき、同一の強調をもって、人権を全地球的に扱わなければならない。…すべての人権及び基本的自由を助長し保護することは、政治的、経済的及び文化的な体制のいかなを問わず、国家の義務である」としている。

人権保障は、第一義的には国家が行うものであり、条約の履行には、締約国による国内の実施が重要である。人権条約には、国内の実施のチェックを行う制度として実施措置を設けているものがある。国連が制定し、発効している人権条約のうち、自由権規約、社会権規約、人種差別撤廃条約、女性差別撤廃条約^{*13}、拷問等禁止条約、児童の権利条約、移住労働者権利条約がそれにあたる。実施措置制度で出された勧告、意見、決定等は法的拘束力はないが、こうした制度をとおして、締約国の条約実施の評価を行い、条約規範の解釈基準を提示し、権利実現のための対話を促進し、条約の実効性の確保にむけての努力が行われる。上述の条約の実施措置として次のようなものがある。① 報告制度：締約国が、条約に規定された人権尊重・確保の義務をどのように履行しているかについて、定期的な報告をみずから条約機関に提出し、それを条約機関が検討する制度。上述の人権条約のすべてが採用している。② 国家通報制度：締約国が条約義務を履行していない場合、他の締約国が取り上げて条約機関に通報し、条約機関が審査する制度。自由権規約、人種差別撤廃条約、拷問等禁止条約、移住労働者権利条約が採用しているが、人種差別撤廃条約以外は、締約国の別個の受諾宣言が必要な任意制度である。外交上の配慮が通報の抑制要因となるため、実質的に機能していない。③ 個人通報制度：主として被害者である個人が、締約国による人権侵害のケースを条約機関に申立て、それを条約機関が審査する制度。自由権規約、人種差別撤廃条約、拷問等禁止条約、女性差別撤廃条約、移住労働者権利条約が採用しているが、締約国の別個の同意を要する任意制度であり、とくに自由権規約は第1選択議定書、女性差別撤廃条約は選択議定書への批准が必要である。④ 調査制度：信頼できる情報源からの情報にもとづき、条約機関みずからのイニシアチブによりおこなわれる、現地調査を含む手続。拷問等禁止条約、女性差別撤廃条約選択議定書が採用している^{*14}。

また、第2次世界大戦後の人権条約の発展をうけ、1993年世界人権会議において、人権及び基本的自由の普遍的な尊重及び遵守並びに保護を促進する国家の義務を再確認し、国連の目的の完全実施に不可欠な人権分野の国際協力の強化を謳ったウィーン宣言及び行動計画では、人権条約の実施強化にあたり、次のように言及している。「移住労働者を含む弱者の立場におかれた集団に属する者の人権の助長及び保護、彼らに対するあらゆる形態の差別の除去、並びに現行の人権文書の強化及びより効果的な実施を、とくに重視する必要がある。国家は、住民のうちの弱者に属する者の権利の助長及び保護のために、とくに教育、保健及び社会的扶助の分野において、国家レベルの適切な措置を創出し維持する義務、及び弱者に属する者でみずからの問題に解決を見いだすことに関心を有する者の参加を確保する義務を有する」。難民もこうした弱者の立場におかれた集団に属するのであって、人権条約はすべての人の人権保障を念頭にして特定集団のみの保障を規定したものではないが、弱者に対しては、特に重視し実効の実施を求める傾向にある。人権条約は、国家に、その人の置かれた立場・現実にあわせた実効的な実施による平等な権利実現を求めている。また、同世界人権会議では、難民及び避難民の保護の問題に関して、世界人権宣言、難民条約等の重要性を強調するとともに、国際社会がUNHCRの任務に留意しつつ、関係国及び関連ある機構と調整しかつ強力して、包括的アプローチをとる必要があることを承認している。このように、人権条約実施強化の流れにおいて難民問題にも注目がなされるようになってきている。

3. 小括

難民条約は、主権と人権の微妙なバランスをとる性格を有し、難民問題の取扱いにおける妥協点を見いだしうる国際社会のバランスをとる機能を有する条約である。難民条約制定時は、主権の行使、国家間関係のバランスをとる調整機能を重視していた。従って、国家の行為義務は規定されるものの、難民が、与えられた権利を享有することは規定されているだけで、国家の実効的な措置をとる義務は規定されていない。条約においては立法措置や手続規定は含まれていないのである。前文に掲げられた理想の

実施は、第5条のように、国内法及び他の条約、主に人権条約における実施を妨げないという消極的機能しか有さない。一方、人権条約は、難民条約に掲げられているような理想の実現に関わる条約であるが、対象者は、「すべての者」というように一般的な「人」であり、特に難民問題を取りあげてはいない。このように、両条約には保護機能上の齟齬がみられるのである。

しかし、近年の国際社会における人権保障の発展に伴い、弱者の権利確保のための国家の義務、具体的な「人」に対しての実効性が問われるようになってきた。こうした流れは、難民の国際的保護制度の実効性をも問題としてとらえるようになってきている。このことが、難民条約上の保護にも影響を与えることも想起されるため、この点に関して考察をすすめてみよう。

Ⅲ 条約難民の待遇

本節では、まず難民条約において難民の待遇をどのように規定しているかを示し、次にその規定の適用及び解釈にあたり、条約監督機関であるUNHCRがいかなる役割を担っているか、履行確保の手續や措置をとる義務を有していない難民条約の適用基準をどのようにとらえているのかを明らかにしたい。

1. 条約難民の待遇

難民条約の規定¹⁵上、難民の待遇に関する各国の適用上の差異は第42条の留保規定により生じ、さらに、難民に付与される待遇は、一般の外国人及び国民との比較において、及び滞在の性質において差異が生じる。以下、難民の待遇に関してこれらの差異をもとに概観する。

まず初めに、第42条1項で留保を付すことができない規定を列挙している。それは、第1条の定義、第3条の無差別、第4条の宗教、第16条1項の裁判を受ける権利、第33条の追放及び送還の禁止並びに第36条から46条

の手續に関する規定である*16。これらの規定以外に関しては、各国は留保を付すことが可能であり、各国の留保により難民の待遇に差が生じることとなる。

次に、難民の待遇を国民や一般外国人と比して待遇に差を設けるか難民として特別な待遇を用意する規定をみてみよう。

難民条約は、第7条1項において、「締約国は、難民に対し、この条約が一層有利な規定を設けている場合を除くほか、一般に外国人に対して与える待遇と同一の待遇を与える」と規定している。ウェイスによれば、難民条約起草時には、次のように考えられていた。これは、一般国際法における難民の不安定な状況を考慮する自明の原則では決してない。国際法上、外国人は、少なくとも生命及び財産保護を含む待遇の一定の最低基準の権利を有しているが、これは難民及び無国籍者にも適用されるかどうかは疑わしい。なぜなら、これらの権利が保護され、必要な場合には執行されうるのは、外国人の国籍国を通してのみだからである。アドホック委員会及び全権会議において「一般に外国人に対して与える待遇」の意味に関して多くの議論があったが、この文脈において、最低限の待遇のみが黙示されたということは疑いがない。当該規定は、国際法における外国人の待遇の最低基準も難民に適用されることを示している*17。

また、第7条2項から5項においては、相互主義の適用免除に関して規定している。相互主義の関連は国によって異なる。アングロサクソンの国々において、それは外国人の待遇に関して役割を担っておらず、移民が国民と同様の市民権を通常有する移住国においてもそうである。フランス及び法がナポレオン法典に基づく国において、外国人待遇は外交的相互主義に依っている。オーストリア及びドイツのようなある大陸欧州国においては、事実上または立法上の相互主義に依っている。排他的特権でない権利を与える合意の場合、権利が合意から排他的に派生しているかどうか、または当該国の立法に起源があり、国際レベルにおける相互主義を確認し実行する単なる手段となる合意とするのかどうかを決定することは必要であろう。後者の場合、相互主義は立法上のものとして考慮される*18。戦前の条約は、外交的相互主義を含む一般的な相互主義からの免除を規定しており*19、それとの比較において2項から5項は規定されている。このように、条約起草当時の国際社会の状況を反映した規定ぶりであり、後の人権

条約とは異なることがこの条項からもみてとれる。第7条1項にあるような、「一層有利な規定をもうけている場合」にあたる規定は、さらに3つのカテゴリーに分かれる。第1は、国民と同一待遇、第2は、外国の国民に与える待遇のうち最も有利な待遇、第3は、外国人に対して与える待遇よりも不利でない待遇である。第1のカテゴリーにあてはまる規定は、宗教(第4条)、著作権および工業所有権(第14条)、裁判を受ける権利(第16条)、配給(第20条)、公の教育(第22条1項)、公的扶助(第23条)、報酬及び社会保障(第24条1項)、行政上の援助(第25条)、公租公課(第29条)がある。第2のカテゴリーにあてはまる規定は、結社の権利(第15条)、職業(第17条1項)がある。第3のカテゴリーにあてはまる規定は、動産及び不動産(第13条)、自営業(第18条)、自由業(第19条)、住居(第21条)がある。また、難民として特別な待遇も与えられている。難民として特別な権利付与の規定として、属人法(第12条)、避難国に不法にいる難民(第31条)、追放(第32条)、追放及び送還の禁止(第33条)があり、難民に対して国家がとる特別措置として、例外的措置の適用免除(第8条)、暫定措置(第9条)、行政上の援助(第25条)、身分証明書(第27条)、旅行証明書(第28条)、資産の移転(第30条)、帰化(第34条)がある。

また、滞在の性質による区別もなされている。規定の表現には4種類あり、第1に「合法的にその領域にいる(present)」、第2に「合法的に滞在する(stay)」、第3に「常居所(habitual residence)」、第4に「その領域内の難民」に大別できる。「合法にいる」は、「合法的滞在」と区別される。それは、例えば、学生、訪問者、または医療をうける者のような一時的目的のため、適用可能な入国法に従った入国許可を黙示する^{*20}。合法的滞在は、定住及び結果的に一定期間の居住を暗示する^{*21}。異なる入国管理システムに対して一般化は難しいが、永住、無期、無制限または他の在留地位の証明、難民認定、旅行証明書の発行、再入国査証の付与は難民が締約国領域に合法的に滞在しているとみなされる強力な根拠となるであろう^{*22}。「合法的にその領域にいる」場合の待遇として、自営業(第18条)、移動の自由(第26条)、追放(第32条)、「合法的に滞在する」場合の待遇として、結社の権利(第15条)、賃金が支払われる職業(第17条1項)、自由業(第19条)、住居(第21条)、公的扶助(第23条)、労働法制及び社会保障(第24条)、旅行証明書(第28条)が規定されている。「常居所(居所、居住する国を含む)」を

有する国が難民に付与する待遇として、属人法（第12条）、著作権及び工業保有権（第14条）、裁判権（第16条2項）、行政上の援助（第25条）がある。「その領域内の難民」に対しては宗教（第4条）、身分証明書（第27条）が認められている。一方、「すべての難民」は、第2条に規定されているとおり、滞在する国に対し、特に、その国の法令を遵守する義務及び公の秩序を維持するための措置に従う義務を負う^{*23}。

2. UNHCRの条約適用監督と人道基準設定

難民条約は、上述のように、理想として基本的人権及び自由を考慮することを掲げる一方、結果の義務を課すことなく、履行確保のための手続や措置をとる義務などはない。しかし、条約適用にあたっては、難民条約第35条で、UNHCR又はこれを承継する国際連合の他の機関がこの条約の適用を監督する責務遂行に際し、これらの機関に便宜を与えると規定している。条文では、"shall"を用いて、この一文に関して法的拘束力を与えて締約国にその義務を課している。また、締約国は、協力義務の一環として、難民の状態、条約の実施状況並びに難民に関する現行法令及び難民に関して将来施行される法令のUNHCRへの報告を行う。それでは、UNHCRは、条約適用及び解釈にあたって、どのような活動を行っているのだろうか。

総会決議428(V)では、「政府に国連難民高等弁務官とその権限下にある難民に関する機能の行使において協力するよう要請する。特に、(a)難民保護に関して規定する国際条約の締約国となること、及び当該条約履行に必要な措置をとること」としている。その付属書たるUNHCR規程の8(a)では、UNHCRの難民保護を提供する権限の一つとして、「難民保護に関する国際条約の締結及び批准の促進、条約適用の監督及び改正の提案」を規定している。この条約適用の監督及び改正の提案には、締約国が条約履行するに必要な措置に関する監督や助言等の活動も含まれるであろう。こうしたUNHCRの機能に対して、EXCOMは、国際的保護に関する「結論」を採択して勧告を行っている。このEXCOMの結論がUNHCRの保護活動の基準となっている。この基準は締約国に対して法的拘束力を有するものではないが、EXCOM加盟国の合意及びUNHCRの活動の根拠とな

り、また、締約国はUNHCRへの協力義務を有しているため締約国の条約履行に一定の影響力を有するのである。

EXCOMは、2001年までで91の国際的保護に関する結論を採択してきた。国際的保護一般にかかわる基準の他、条約に関連する結論として、難民条約及び1967年議定書への加盟及び条約解釈に関する結論、ノン・ルフールマン、追放、拘禁、旅行証明書及び難民の地位の終了等条約の各規定解釈にかかわる結論、家族再統合、女性、児童といった条約制定時には深められていなかった問題に関する結論、難民認定の手續に関する結論などがある。難民認定に関しては、「難民認定基準ハンドブック」が発行されている。EXCOM結論No.57では、1951年難民条約及び1967年議定書の履行に関して次のように述べている。

締約国によるこれらの文書の完全かつ実効的履行の必要を再び強調し、1951年条約第35条に従い、締約国は、履行に関する情報及び統計の提供を含む条約に関するUNHCRの監督責務に便宜を与えることを要請されることを想起し、(a)これらの文書の趣旨及び目的に完全に一致する様式で条約及び議定書の規定の履行を国家によってなされ続けるよう積極的及び人道的アプローチの必要を強調する。(b)これらの国際難民文書の実効的な履行のための適切な立法及び／又は行政措置の採択を考慮するための国家への要請を繰り返す。(c)完全な履行に対し法的又は行政的障害となりそうなものを同定し除去するための必要なあらゆる措置をとることを考慮することも国家に要請する。

このように、UNHCRは、条約の趣旨及び目的、つまり難民の基本的な権利及び自由の行使の保障のために、それに合致する様式による積極的及び人道的アプローチで、条約の完全かつ実効的履行のためのあらゆる措置をとることを締約国に要請している。EXCOM結論No.81では、「難民が実効的に保護されることを確保するためのすべての必要な措置をとることを国家に要請する。それは、国内法を通して、及び難民保護に直接関係する国際人権及び人道法の文書の義務に従い、並びにUNHCRの国際的保護機能の行使及び難民保護に関する国際条約適用監督の役割への完全な協力をとおしてなされることを含む」と述べている。2002年に採択された「保護

に関する課題」*²⁴では、前文で、「第一の難民保護文書たる1951年条約（1967年議定書により改正）は、条約の範囲内の人に適用される人権を含む権利及び最低限の待遇を規定しており、その永続的な重要性を認知し、他の人権及び地域難民保護文書の重要性を認知し…」とし、「1951年条約及び1967年議定書の趣旨及び目的に従い、両文書の義務の完全かつ実効的な履行へのコミットメントを正式に再確認し、世界人権宣言第14条に一致し、…難民の権利及び自由の尊重を要請するこれらの文書に具現化された価値及び原則を維持することに対する継続的なコミットメントを再確認し…」と言及している。このように難民条約の完全かつ実効的履行においては、条約の趣旨及び目的から人権尊重の重要性が確認され、難民条約の義務履行においては難民保護文書のみならず人権文書の重要性も認識されるようになった。特に、条約制定時に明確に規定がなされていない、女性や児童といった難民の中においてもさらに脆弱な立場におかれやすい人に対する特別保護に関して、UNHCRはさまざまな人道基準を設定しているが、その法的根拠を人権法においていることは、EXCOMの結論において明らかである。例えば、難民女性及び国際的保護に関するEXCOM結論No.64は、「難民である女性のためにとるすべての活動は、難民の地位に関する国際文書及び他の適用可能な人権文書、特に、締約国に対しては女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約により指導されなければならないことを強調する」としている。また、難民児童及び青年に関するEXCOM結論No.84は、「児童及び青年の難民の保護及び彼らの一番の利益の促進のための法的枠組みとして児童の権利条約の基本的重要性を再確認し…」と述べている。このように、難民条約の実効的履行に関してUNHCRが設定する基準の法的根拠が人権文書に置かれる傾向が顕著となってきたのである。

IV 人権条約の文脈での難民保護

——実施措置における難民問題の検討

本節では、条約において実施措置を規定している、自由権規約、社会

権規約、拷問等禁止条約、人種差別撤廃条約、女性差別撤廃条約、児童の権利条約において、難民問題がどのように検討されているのかを考察する。考察にあたって、これまでの章をとおして問題とされてきている保護、すなわち、追放・送還の禁止、身体の安全及び自由、十分な生活水準、女性・児童の特別保護、及び人種差別の5項目を取りあげ、報告制度及び個人通報制度においてどのような実施措置が求められているのかをさぐる。

1. 追放・送還の禁止

拷問又は残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰の禁止は、自由権規約第7条に定められている。また、当該条項を考慮して1984年に拷問及びその他の残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取扱い又は刑罰を禁止する条約が採択されている。EUの一時的保護に関連して、欧州人権条約第3条が送還・追放禁止に関連することは先にふれているが、ここでは、さらに多くの国が加盟する自由権規約の第7条及び拷問等禁止条約が難民に関連する問題をどのように扱っているかを考察する。

自由権規約第7条の目的は、個人の尊厳及び身体的、精神的保全を保護することである。第7条の文言は、自由権規約第4条に規定される公の緊急状態においてさえ、当該条項の義務違反は許されない。加盟国の責務は、第7条で禁止される行為に対する必要な立法及び他の措置を通して、すべての人を保護することである。禁止行為は、公的資格、または私的資格で行われたかにかかわらず^{*25}。加盟国は、管轄下の領域内での拷問及び残虐な、非人道的かつ品位を傷つける取扱いの行為を予防し罰するためにとる立法、行政、司法及び他の措置を委員会に報告するべきである^{*26}とされている。難民、一時的保護受益者、帰還民及び国内避難民もその対象者となる。

加盟国は、犯罪人引渡、追放または送還を通じて他国に戻すことにより、拷問又は残虐、非人道的若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰の危険に個人をさらしてはならない^{*27}と自由権規約委員会は言及している。また、加盟国は、報告書において、どのような措置をとったかを示す

べきである^{*28}としている。例えば、タンザニアに対し、自由権規約委員会は、難民が拷問又は他の非人道的取扱いを執行されないまたは受けないことがいったん明らかでなくなった場合、難民は他国へ戻されないと主張した^{*29}。しかし、第7条の違反は、その取扱いの危険が現実のものでなければならず、即ち、退去強制の必然的及び予見可能な帰結でなければならない^{*30}としている。

拷問等禁止条約第3条は、追放及び送還の禁止に関して次のように規定している。

1. いかなる締約国も、個人を、その者が拷問を受ける危険があると信ずるにたる実質的な理由がある国へ追放し、送還し又は引き渡してはならない。

2. このような理由があるかどうかを決定するために、権限のある当局は、適当な場合には、人権の大規模な、重大な又は大量の侵害の一貫した形態が関係国に存在するかどうかを含め、すべての関連する事項を考慮する。

拷問等禁止条約の通報制度において、第3条の、「危険があると信ずるにたる実質的な理由」の審査がなされてきた。実質的な理由の基準は大きく分けて、6つある。第1は、申立人が、拷問等を受けている事実が明らかである。例えばAli Falakflaki v. Sweden事件では、拷問を受けた過去の経歴があり、後に心的外傷後ストレス障害（PTSD）を被った著名な政治活動家である場合、イランへ帰還する場合申立人が拷問を受ける危険があると信じるにたる実質的理由は存在すると委員会は決定した^{*31}。しかし、ある事実が存在する場合でも、それが、矛盾する話であったり拷問の過去の経歴と現在が長期間あいているような場合、委員会は、当該者が拷問を受ける危険があると信じるにたる実質的理由と判断しないようだ^{*32}。第2は、申立人の拷問等のおそれである。申立人が、過去、野党に加盟していたため拘禁され拷問を受けたが、当該党は現在政府を形成する同盟の一部である場合、委員会は、申立人の拷問のおそれは、証拠を欠いているようだと言及している^{*33}。第3は信憑性である。ただし、信憑性の問題は自動的に委員会が通報を却下する原因とならないようだ。Khan v. Canada

事件^{*34}において、難民申請が却下された後に、拷問を受けた医療証拠を提出したため、申立人の信憑性が疑わしいとカナダは主張した。委員会は、これが拷問犠牲者の異常な行動ではないと述べ、カナダは拷問が異教徒に対して広く行われている証拠がないことで、申請者をパキスタンに追放すべきではないと決定した^{*35}。Mutumbo v. Switzerland事件で、委員会は、たとえ申立人が証拠として挙げた事実が疑わしい場合でも、危険にさらされないよう確保しなければならないとした^{*36}。第4は、第3条2項の大規模な、重大な又は大量の侵害を含む一般的人権状況である。委員会は、第3条の一般的意見で、当該侵害は、公務員または、公的機関に従事する者の同意又は黙認または扇動でなされた違反のみを指すと特定し、政府の同意または黙認なく非政府団体が拷問の危険を与えたと判断された場合は拷問等禁止条約違反とされないとした事例にこの原則は適用されている^{*37}。しかし、ソマリアのように、国が中央政府を欠き、かわりに多くの相戦う徒党から成っている場合、それらの構成員は、公務員又は公的機関に従事する者に含まれうるとした^{*38}。一般的人権状況は、拷問の危険の決定に関係するが、国家が一般的に人権侵害に従事していることを申立人が立証する必要はない。一般的人権侵害の欠如にもかかわらず、申立人が拷問の個人的危険に直面する場合、その者は国に帰還させられてはならない^{*39}。第5は、第3条の拷問を受ける危険があると信ずるにたる実質的な理由がある国とは、第三国を含むことである。スウェーデンは、イラク人の申立人をイラクに戻すのではなくヨルダンへ追放することを命じたところ、第3条違反との判断を下された。ヨルダンへの追放は、イラクに帰還させられる危険があったためであった^{*40}。第6に、たとえ申立人が1951年難民条約第1条Fにより難民の地位の資格がなくなる場合でも、拷問等禁止条約は、加盟国が拷問の危険に直面する国に人を帰還させることを禁じている^{*41}ことである。

このように、拷問等禁止条約の第3条については、多くの通報の事例の積み重ねにより、詳細な検討を行ってきており、難民の地位が終了してもさらに個人に対して危険が存在すると判断した場合には第3条違反との判断を下す等、難民条約より広範な適用を行っている。また、拷問等禁止条約では、第12条で国家に、自国の権限のある当局が迅速かつ公平な調査を行うことを確保する義務を課している。また、個人の苦情申立を迅速かつ

公平に審理される権利を有することを確保する義務、苦情を申し立てた者及び証人が、その申立又は提供したいいずれかの証拠の結果として受けるあらゆる虐待又は脅迫から保護されることを確保するために措置をとる義務を第13条で規定している。第14条では、被害者が救済を得、公正かつ十分な補償を受ける実施可能な権利をもつことを自国の法制度において確保することを規定している。さらに、第10条は、拷問の禁止に関する教育及び情報が文民又は軍人の法執行官、医療要員、公務員及びその他の者の訓練の中に、十分に含められることを確保することを規定している。委員会は、法執行官及び医療要員への難民問題に関する教育プログラムを用意する必要があるとの勧告を行っている。1995年ヨルダンに対して委員会は、警察及び国防軍並びに医療要員を対象とした教育プログラムを緊急に開始すべきであると勧告した^{*42}。

2. 身体の安全及び自由

自由権規約第9条1項は、身体の自由及び安全についての権利に関して規定している。当該規定は、刑事事件だけでなく、出入国管理に関する自由の剥奪にも適用可能であり、庇護申請者や国内避難民の拘禁問題が関連する。逮捕又は拘禁^{*43}によって自由を奪われた者は、裁判所がその拘禁が合法的であるかどうかを遅滞なく決定すること及びその拘禁が合法的でない場合にはその釈放を命ずることができるように、裁判所において手続をとる権利を有する。また、違法に逮捕され又は拘禁された者は、賠償を受ける権利を有する。第9条1項の「恣意的」とは、「法に反する」とことと等しいというのではなく、不当、不法、法の予見可能性及びデュープロセスの欠如を含みより広く解釈されなければならない^{*44}。

閉鎖したキャンプ内の避難民の拘禁は、第9条下で認められるが、それは恣意的な理由ではなく法により制定された根拠及び手続に従ってなされた場合及び拘禁の裁判所コントロールが有効である場合のみである^{*45}。

委員会は、庇護申請者の拘禁がそれ自体恣意的であるという主張を却下している。しかし、個人の拘禁は、恣意的であると判断される場合がある。恣意的拘禁の各主張は、事実に基づき評価されなければならない。当初許容可能な拘禁でさえ拘禁の正当化をこえて継続されるべきではない。例

えば、不法入国は逃亡に対する調査及び保護のための初めの拘禁を要求するが、その必要又は危険がもはや存在しない場合継続すべきではない。従って、カンボジアからの難民申請者がオーストラリアに不法に到着した後、4年以上拘禁された事例で、委員会は、第9条1項の意味において、オーストラリアの長期の拘禁が恣意的であるとした^{*46}。委員会は、日本における拘禁問題に関して次のように述べている。「委員会は、入国手続中の被拘禁者に対する暴力及びセクシャルハラスメントの申立を憂慮する。それは、拘禁の残酷な状況、手錠の使用及び独房における拘禁を含む。入国管理センターに収容された者はそこに6ヶ月以上、場合によっては2年以上も在留している。委員会は、加盟国が、拘禁状況を審査し、必要な場合、規約第7条及び第9条の遵守をもたらす措置をとることを勧告する」^{*47}。

また、委員会は、ベルギーに対して拘禁期間に関して次のように述べている。「拘禁が、合法的目的なく、釈放を確保する司法審査に従わない場合、5ヶ月から8ヶ月の拘禁期間を庇護申請者に課すことは、規約9条の違反にあたる恣意的拘禁となる」^{*48}。

拘禁者の取扱いに関しては、自由権規約第7条及び第10条が関連する。上述のように、日本の拘禁状況に関して第7条が言及されていたが、第7条の一般的意見において拘禁者を実効的に保護することを確保するため次のように言及している。

第1に、拘禁場所と認められる公的な場所に収容され、拘禁場所と名称が親戚及び友人を含む関係者が利用可能で接近可能なようにすること、第2に、すべての質問の時間と場所及びすべての出席者の名前が記録され、この情報が司法又は行政手続の目的に利用可能にすること、第3に、加盟国は、拘禁場所に拷問または虐待を加えるために使用されやすい器具を置かないことを確保すること、第4に、医者、弁護士及び家族に迅速かつ定期的アクセスを与えること^{*49}。

また、自由権規約第10条1項は、自由を奪われたすべての者は、人道的かつ人間の固有の尊厳を尊重して、取り扱われると規定する。第10条1項は、加盟国に、自由を奪われた者という地位のため特に脆弱な立場にいる

者に対する積極的義務を課し、規約第7条に規定される拷問又は他の残虐、非人道的若しくは品位を傷つける取扱い若しくは刑罰の禁止を補完する^{*50}。庇護申請者の拘禁状況に関連する一例として、委員会は、香港における多くのベトナム人庇護申請者の長期間の拘禁及び規約第9条及び10条下で重大な問題となる悲惨な生活状況で収容されていることに懸念を表明している^{*51}。

3. 人種差別

無差別原則は、難民条約第3条において、「締約国は、難民に対し、人種、宗教又は出身国による差別なしにこの条約を適用する」と規定されている。これに関連して、人種差別撤廃条約では難民問題を扱っているので、人種差別撤廃条約と難民に関してみてみよう。難民は、しばしば、住居、雇用及び攻撃からの政治的保護を含む人種差別撤廃条約に含まれる分野において人種及び種族的差別に直面するため、当該条約はかれらの生活に重大な関連を有する。人種差別撤廃委員会は、外国人が影響を受ける法及び政策に関する情報を定期的報告に含むよう締約国にしばしば指示している^{*52}。また、人種差別撤廃委員会は、難民に関する一般的勧告^{*53}では、「1951年難民の地位に関する条約及び1967年議定書を一般的な難民保護のための国際システムの主要な源として想起し、1. 人種差別撤廃条約第5条及び第5条に関する委員会の一般的勧告XX(48)に締約国の注意を向け、条約が市民的、政治的、経済的、社会的及び文化的権利及び自由の享受において人種差別を禁止及び撤廃することを締約国に課すことを繰り返し、…b. 締約国が…難民のノン・ルフールマン及び追放禁止原則を認めなければならないこと…を強調する」と述べている。

国別報告の最終所見においても、庇護手続や受け入れ国における難民の待遇に関して様々な見解が表明されている。例えば、庇護手続に関して、1993年のドイツの報告に対して、人種差別撤廃委員会は、種族的出身を根拠に、実際、差別に帰結しないことを確保するよう、最近採択された庇護申請者に関する制限的規定の審査を政府が考慮するよう勧告した^{*54}。また、1994年のフランスの報告に対して、人種差別撤廃委員会は、出入国及び庇護に関する法が、人種差別的帰結を導きうること、特に、追放命令に

に対する不服申立権の制限を置くこと及び長期にわたる入国地点での外国人の予防的拘禁がそれにあたるとして憂慮を表明している^{*55}。難民の待遇に関して、1995年のクロアチアの報告に対して、人種差別撤廃委員会は、基本的な社会的及び人道的サービスへのアクセスの許可を受けるための必要な文書取得ができない又は非常に困難であるか非常に遅れる状況に難民がおちいることにつながった制限を政府が置いたことに関して憂慮を表明した。実際、これらの制限は難民に対して厳しかったので、多くの難民はボスニア・ヘルツェゴビナに帰ることを余儀なくされた^{*56}。また、2001年の日本に対する最終所見において人種差別撤廃委員会は次のように述べている。

委員会は、インドシナ難民と数少ない他の民族的出身の難民に、異なる待遇基準が適用されていることに懸念を抱く。インドシナ難民は収容施設、財政支援及び国営の日本語講座を利用できるのに対して、通常、他の難民は、このような援助を利用できない。委員会は、締約国がすべての難民に当該サービスの平等な受給資格を確保するための必要な措置をとることを勧告する。これに関連して、締約国は、すべての庇護申請者が、とりわけ十分な生活水準及び医療についての権利を有することを確保することも勧告される^{*57}。

4. 十分な生活水準

食糧に対する権利の報告に関して、社会権規約委員会は、特に脆弱又は不利な立場にある集団の飢餓や栄養状態の詳細な情報提供を求めている。報告期間中、これらの集団若しくはセクターの、又は不利な状況にある地域内の十分な食糧へのアクセスに消極的影響を与える国内政策、法及び実行に変化がみられたかどうかの報告も求められている^{*58}。

難民問題に関連して、社会権規約委員会は、第11条の文脈でどの権利が難民に付与されたか、何パーセントの難民が適切に扱われているかなどの情報を求めている。メキシコは、グアテマラ難民問題等の解決のため政府がどのような措置をとったかに関する情報を社会権規約委員会に求められている。居住権が、メキシコにおいて、政府が心に留める一般原則とし

て、又は個人が憲法規定に基づいて裁判所又は行政機関に訴えることのできる権利として理解されているか否か、メキシコ政府が「貧困ライン」の概念を有している否か、何名が極度の貧困状態で生活しているか等の情報も要求された^{*59}。

締約国は、健康状態の悪い集団、地域等に関して以下の9項目に関する報告も求められている。a)健康状態に消極的影響を与える国内政策、法及び実行に変化がみられたか、b)弱者及び障害者又は健康状態の悪い地位にある者の身体的及び精神的状態改善のため必要と思われる措置、c)改善実現のため、最大限の資源を利用してとった政府の政策、d)措置の効果、e)死産、幼児死亡率の減少及び児童の健全な発育のための措置、f)環境及び産業衛生のすべての側面の改善のための措置、g)伝染病、風土病、職業病及びその他の疾病の予防、治療及び抑圧のための措置、h)病気の場合の医療及び看護をすべての者に確保するためにとった措置、i)弱者及び障害者の状況に関してe)からh)に列挙した措置の効果^{*60}。

また、第12条の権利の完全な実現における国際援助の役割についての報告も求められている^{*61}。

教育の権利は、社会権規約第13条及び第14条に定められている。社会権規約委員会は、締約国からの報告において、異なる教育レベルへの平等なアクセス及び実際に享受される読み書きの能力の促進のための措置の範囲に関しての報告を求めている。その中で、特に脆弱で不利な集団があるかどうかについて示すことを求めている^{*62}。教育は、すべての人に利用可能でなければならず、特に最も脆弱な集団が、法的及び事実上、禁止された根拠における差別なく利用可能でなければならない^{*63}。国家は、教育権の尊重、保護及び実施義務を負っているが、このうちの実施義務は国家が、個人及びコミュニティが教育権を享受することを可能にするよう援助する積極的措置をとることを要請する^{*64}。このことから、国家は、難民という脆弱な立場にある者も教育をうけられるよう積極的措置をとる義務を負っている。また、一般的見解13では、技術的及び職業的教育の権利に関して、規約の無差別及び平等規定の文脈において、難民の技術的及び職業的教育を促進するプログラムを含むとしている^{*65}。

5. 女性・児童の特別保護

(1) 女性

1979年女性差別撤廃条約は、条約の実施状況を検討する機関として女性差別撤廃委員会を設置しており、締約国は、この条約のためにとった立法上、司法上、行政上その他の措置及びこれらの措置によりもたらされた進歩に関する報告を提出しなければならない。加えて、1999年の選択議定書は、個人通報手続及び女性差別撤廃条約の権利の「重大又は組織的」侵害に関する情報を受けた場合、委員会の独自の調査を開始する調査手続を設置した。難民の多くは女性であり、女性という理由で待遇面の差別を受けたり、また紛争時の攻撃対象として性的暴力を受ける場合など、女性に対し特別な保護が必要であり、当該条約は、国別報告の検討等でこうした問題を取りあげ勧告を行っている。

女性差別撤廃条約第3条では、「締約国は、あらゆる分野、特に、政治的、社会的、経済的及び文化的分野において、女性に対して男性との平等を基礎として人権及び基本的自由を行使し及び共有することを保障することを目的として、女性の完全な能力開発及び向上を確保するためのすべての適当な措置（立法を含む）をとる」と規定している。第3条に関して、女性差別撤廃委員会は、難民の保護及び支援を提供するための適切な措置をとることをいくつかの国家が失敗していることに関して特に関心を表明している^{*66}。例えば、女性差別撤廃委員会は、難民及び避難民となった女性の身体的及び精神的一体性を保護する実行的措置を直ちにとるようコンゴ政府に主張した。女性差別撤廃委員会は、特に紛争状況において、女性に対する差別と暴力の関係の理解の欠如に憂慮を表明した^{*67}。

(2) 児童

児童の権利条約の第22条は、難民である児童の保護に関して規定している。第22条1項では、難民の地位を求めている児童又は難民と認められている児童が、この条約及び自国が締約国となっている人権又は人道に関する国際文書に定める権利であって適用のあるものの享受にあたり、適当な

保護及び人道的援助を受けることを確保するための適当な措置をとると定めており、2項では、難民の児童の家族との再統合について定めている。児童の権利条約も報告制度を設置しており、締約国は、この条約において認められる権利の実現のためにとった措置及びこれらの権利の享受についてもたらされた進歩に関する報告を国連事務総長を通じて児童の権利委員会に報告する義務を有する。第22条1項に関してとった措置の情報を提供しなければならないが、その情報には次のような項目を含むよう児童の権利委員会は求めている。(a)難民と認められた児童又は庇護を求める児童に適用可能な国際法及び国内法並びに手続、(b)国家が締約国となっている国際人権及び人道文書、(c)難民の地位の決定、庇護を求める権利及び難民児童を確保し、保護すること、並びに児童が利用可能な制定された保護手段及び救済を含む国内立法及び手続、(d)児童のための保護及び人道援助、(e)孤児又は両親若しくは他の人が同伴する児童の権利の確保及び保護のため採択された措置、これは一時的及び長期解決、家族搜索、家族再統合を含む、(f)この条約の一般原則の尊重を確保するためにとった措置、(g)情報の適切な普及及び難民である児童または庇護を求める児童の権利に関する訓練を確保するためにとった措置、(h)庇護申請中及び難民である児童の数、(i)庇護申請中及び難民である児童のうち学校へ登校している者及び保健サービスを受けている者の数、(j)難民児童を扱う職員数。

また、第22条2項に関して、児童の保護及び援助並びに難民児童の両親または家族構成員の搜索のため国連及び国連に協力する他の政府間又は非政府機関による協力のためとった措置を示すことを児童の権利委員会は求めている。また家族がない場合、児童が同様の保護を与えられることを確保するためとった措置を示すよう求めている。さらに、これらの措置の実施においてなされた進歩を監視するため設立された評価メカニズム等も示すことを求めている^{*68}。各国は、こうした指針に即して児童の権利委員会に対し報告を行い、それに対し児童の権利委員会は勧告を行っている。例えば、児童の権利委員会は2000年1月に受理したケニアの最初の報告に対しての最終所見において、次のように勧告した。

(a)締約国は、難民となった児童、庇護申請中の児童及び孤児（特に

女子)の適切な保護を確保するため、及び保健、教育及び社会サービスへの適切なアクセスを保証するためのさらなる政策及び事業の実施のため実効的な法の制定及び他の措置をとること。(b)国際基準に矛盾しないことを確保するため及び難民児童、特に家族と離れた者に対する特別手続を導入するための庇護プロセスにおける基準及び手続を締約国が審査すること。(c)締約国は、UNHCRとの協力強化の努力をすること^{*69}。

V おわりに

難民条約は、理想として世界人権宣言の考慮を掲げているものの、もともと主権と人権のバランス及び国際社会のバランスをとる機能を重視した条約である。しかし、人権条約の発展に伴い、難民条約の解釈は、EXCOM結論等に見られるように、人権法の解釈に根拠を置く人権基準に基づくことが求められるようになった。こうした基準自体に法的拘束力はないが、第35条の国際協力義務により、締約国はUNHCRの条約適用及び解釈監督に便宜を与えることが義務づけられている。また、各種人権条約の実施措置による難民問題の検討は、国家による難民の人権の解釈に一定の影響を与える。各種委員会の勧告や決定も、法的拘束力はないが、条約解釈の国際基準の設定、国家政策での検討を促進し、問題に関する国際社会の対話を促進させる役割を有している。このように、UNHCRで議論された、難民条約適用における人権法を根拠とした人道基準及び各種人権条約の委員会で検討される人権条約における難民問題に関する解釈は、難民条約上規定されていない保護の実効的な履行確保をもたらすよう、国家に働きかける役割を担っている。

*1 芹田健太郎『憲法と国際環境(補訂版)』291頁(有信堂、1994)。

*2 芹田健太郎『亡命・難民保護の諸問題I—庇護法の展開—』229頁(北樹出版、2000)。

*3 同上230頁。

*4 P. Weis, *The refugee convention, 1951*, Cambridge University Press, 1995, p.7.

*5 *Ibid.*, p.8.

- *6 See, P. Weis, *Ibid.*, pp.43-44.
- *7 芹田健太郎『憲法と国際環境』172-173頁。
- *8 同上176頁。
- *9 同上173頁。
- *10 同上188頁。
- *11 同上167頁。
- *12 人權の不可分性に関して、申惠手『人權条約上の国家の義務』（日本評論社、1999）参照。
- *13 公定訳は「女性」ではなく「女子」。
- *14 実施措置の概略に関して、阿部浩己＝今井直＝藤本俊明『テキストブック国際人権法』76-160頁（日本評論社、2002）参照；実施措置の評価と課題に関して、See, Philip Alston and James Crawford eds., *The future of UN human rights treaty monitoring*, Cambridge University Press, 2000。
- *15 難民条約の各規定の起草に関して、See, Paul Weis *op.cit.*。
- *16 1967年難民の地位に関する議定書第7条に基づけば、第2条締約国の機関と国際連合との協力（1951年難民条約の第35条）も留保を付すことができないと解しうる。一方、難民条約では第35条に対しての留保は可能である。
- *17 Paul Weis, *op.cit.*, pp.56-57.
- *18 *Ibid.*, p.57.
- *19 *Ibid.*, p.57.
- *20 G.S.Goodwin-Gill, *The refugee in international law*, 2nd edition, Clarendon Press, 1996, p.307.
- *21 See, *Ibid.*, p.309.
- *22 *Ibid.*, p.309.
- *23 See, *Ibid.*, pp.296-311.
- *24 See, A/AC.96/965/Add.1.
- *25 See, General Comment No.20, para.2-3, HRI/GEN/1/Rev.3, p.31.
- *26 *Ibid.*, para.8.
- *27 *Ibid.*, para.9.
- *28 *Ibid.*, para.9.
- *29 A/53/40, para.401.
- *30 Communication No.692/1996, *A.R.J. v. Australia*, p.215.
- *31 Communication No.89/1997, *Ali Falakflaki v. Sweden*, A/53/44, para.6.5 and 6.7.
- *32 A. Bayefsky, S. Fariior, K. Hanrahan, and A. Langham, "Protection under the complaint procedures of the United Nations treaty bodies," in Joan Fitzpatrick ed., *Human rights protection for refugees, asylum-seekers, and internally displaced persons*, Transnational Publishers, Inc., 2001, p.78 ; See, Communication No.106/1998, N.P. Australia, A/54/44, para.6.6; Communication No. 27/1995, *X.v. Switzerland*, A/52/44, para.11.4 and 11.6; Communication No. 28/1995, *E.A. v. Switzerland*, A/53/44, para.11.4 and 11.6.
- *33 A. Bayefsky, S. Fariior, K. Hanrahan, and A. Langham, *Ibid.*, p.77; Communication No. 61/1996, *X, Y. and Z. v. Sweden*, A/53/44, para.11.3.
- *34 Communication No. 15/1994, *Khan v. Canada*, A/50/44, p.46.
- *35 A. Bayefsky, S. Fariior, K. Hanrahan, and A. Langham, *op.cit.*, p.78.
- *36 Communication No.13/1993, *Mutumbo v. Switzerland*, A/49/44, para.9.2.
- *37 A. Bayefsky, S. Fariior, K. Hanrahan, and A. Langham, *op.cit.*, p.79; Communication No.83/1997, *G.R.B. v. Sweden*, A/53/44, para.6.5.
- *38 Communication No. 120/1998, *Sadiq Shek elmi v. Australia*, A/54/44, para.6.5.
- *39 A. Bayefsky, S. Fariior, K. Hanrahan, and A. Langham, *op.cit.*, p.79; J. Herman Burgers and H.

Danelius, *The United Nations convention against torture: a handbook on the convention against torture and other cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment*, M. Nijhoff, 1988, p.128 .

*40 Communication No.88/1997, *Avedes Hamayak Korban v. Sweden*, A/54/44, p.45.

*41 See, A. Bayefsky, S. Farrior, K. Hanrahan, and A. Langham, *op.cit.*, p.80; Communication No.39/1996, *Tapia Paez v. Sweden*, A/52/44, p.94.

*42 See, A/50/44, p.25 para.179; B. Gorlick, "The convention and the committee against torture: a complementary protection regime for refugees," *IJRL*, Vol.11, 1999, p.493.

*43 公定訳は「抑留」。

*44 Communication No.458/1991, *Albert Womah Mukong v. Cameroon*, A/49/40 Vol. II , p.181.

*45 A. Bayefsky, S. Farrior, K. Hanrahan, and A. Langham, *op.cit.*, p.56.

*46 *Ibid.*, pp.56-57; Communication No.560/1993, *A. v. Australia*, A/52/40 Vol. II , p.143.

*47 A/54/40, p.39.

*48 A/54/40, p.28.

*49 See, General Comment 20, para.11, HRI/GEN/1/Rev.3, pp.32-33.

*50 General Comment 21, para.3, HRI/GEN/1/Rev.3, p.34.

*51 A/51/40, p.15.

*52 A. Bayefsky, S. Farrior, K. Hanrahan, and A. Langham, *op.cit.*, p.84.

*53 See, A/51/18, pp.126-127.

*54 See, A/48/18, p.86, para.448.

*55 See, A/49/18, p.25, para.144.

*56 See, A/50/18, p.40, para.169; A. Bayefsky, S. Farrior, K. Hanrahan, and A. Langham, *op.cit.*, p.93.

*57 See, CERD/C/304/Add.114, 27.4.2001.

*58 See, E/1991/23, pp.99-101.

*59 See, E/1990/23, para.101, 103, pp.26-27.

*60 See, E/1991/23, pp.104-105.

*61 See, *Ibid.*, p.106.

*62 See, E/1991/23, p.107.

*63 See, General Comment No.13, E/2000/22,p.113.

*64 See, *Ibid.*, p.123.

*65 See, *Ibid.*, p.116.

*66 See, A. Bayefsky, S. Farrior, K. Hanrahan, and A. Langham, *op.cit.*, p.100.

*67 See, A/52/38/Rev.1, p.46, para.350; *Ibid.*, p.100.

*68 HRI/GEN/2, pp.84-85.

*69 CRC/C/111, pp.32-33.

終章

難民の国際的保護制度の 重層性

難民に関する国際法は、出身国が提供しないまたは提供できない保護の代替を提供することが目的である。伝統的に、庇護法制は、一国が他国に対抗して、国家主権を行使することにより亡命者に対し、安全な場所と保護を付与するものであり、庇護の付与は国家の権利であり領域主権の再確認である。国際連盟期より発展した国際組織の国際的保護の活動は、国際協力の調整であり、各国家の活動の補完として発展し、受け入れ国における定住又は再定住による解決を基軸として発展した。難民条約は、第2次世界大戦後、冷戦の東西対立の始まりの中、長期にわたり逃れている人々の問題に対処する国家間の調整のため制定され、UNHCRは、難民の法的保護及び恒久的解決のため設立された。当時は、国家間調整の機能を重視し、援助活動等実際のオペレーション活動は限定的にとらえられていた。しかし、第2次世界大戦後の非植民地化、発展途上国における紛争の激化などによる難民問題の拡大に対し、UNHCRは、総会決議によって、周旋機能に基づく活動を開始、その後も決議によって与えられた権能に従って活動を展開した。しかし、負担分担協力が義務づけられず、一次受け入れ国の負担増加等それまでの伝統的難民制度の限界を露呈した。その後、冷戦終結を受け、自発的帰還を主軸とする解決と難民発生の予防活動に取り組む包括的アプローチが模索された。包括的アプローチには、一時的保護、自発的帰還及び難民流出予防と関連して出身国内での国内避難民に対する国際社会の取り組みが含まれる。国際的保護の概念は、予防から解決まで広い範囲を含むとし、援助を保護の一形態としてとらえるようになった。

一時的保護は、欧州において制度的発展をみせているが、その制度は、EUという政治的基盤をもとに受け入れ期間の一時的性及び負担分担制度の進展から導き出され、ノン・ルフールマン原則及び欧州人権条約に基づき、条約難民以外の保護を必要とする人に対しても滞在の安定性を確保するものである。また、住宅、物資援助、医療援助、教育、労働、家族再統合等の保護は、欧州の人権基準及びこれまで蓄積されたEXCOM結論等の国際基準に従う高い基準で設定された。しかし、自発的帰還を主軸として制定されたこの制度の目的は、出身国での安全及び尊厳の確保が期間内に完了する場合にのみ達成されるのであり、その意味で例外的制度といえる。

自発的帰還は、最も望ましい恒久的解決と位置づけられ、この解決に関わる国際社会の活動の根拠と範囲に関しても議論となった。帰還民に対する人道活動は、人権文書の発展に伴い、人権基準、とりわけ、自国に戻る権利及びその権利行使の前提条件である安全と尊厳の確保に各国が基づくよう国際機関が調整を行うものである。安全とは、身体的安全、物的安全、法的安全に関連する諸権利の尊重が基準となり、尊厳とは、公序創設の要素であり、人権と基本的自由の尊重の起源ととらえられるが、福祉、すなわち、家族統合、弱者への配慮、健康管理、教育、物資配給等に関連する諸権利の尊重を含む。こうした基準のもと、国連が行い得る帰還民に対する活動の範囲は、庇護国から出身国居住地までの移動と生活、生計の再生のための短期的かつ限定的なものである。問題は、出身国全体の保護体制の復興とのリンクであり、国連各機関が、難民出身国内においてどの基準、どの範囲で活動可能かという点である。

そこで、出身国での問題の一つであり当初帰還民の援助との関係でその保護問題が議論されるようになった国内避難民問題の考察を行った。国内避難民とは、国境内で強制的又は非自発的移動をしている者で、国家の保護義務能力又は意思が欠如している場合に問題となる。国内避難民が特に必要とする保護とは、1)生命、自由及び安全、2)相当な生活水準、3)家族統合、4)弱者の特別保護、5)財産、6)法の前の人として認知される権利である。このうち、国連が行える人道援助は、当該国の合意の下、食糧、衣類、住居、健康等福祉の分野に限られる。これらの分野に関して、国連内の機関間調整及び基金創設等脆弱ながら実施確保への制度強化もみられる。しかし、身体的安全等その他の諸権利の国際的保護は、指針原則の制定など人権法、人道法に基づく規範を示す点においては進歩がみられるが、実施に関しては、当事国との対話、限定的な監視活動等、さらに弱いものである。また、国家の意思のない場合には国連は活動ができないことは、さらに活動を限定的なものにせざるをえない。このように出身国における保護及び援助は限定的なものであり、特に、安全面に関しては、一時的保護においてノン・ルフールマン及び欧州人権条約第3条で確保される基準と同等の水準に達するために国連が活動を行うには、やはり当事国の意思及び能力なしでは不可能であることは明らかである。従って、包括的アプローチは、現実に対応して、人権規範に基づく難民問題の

恒久的解決に向けた国際協力政策において、一定の進展を示したが、伝統的難民制度にとってかわるものではなく、難民制度の限界を脆弱ながら補完する限定的制度といえる。

そのため、近年では、伝統的難民制度の実効性を高めることも必要であることが再認識されてきており、この制度のかなめ石としての難民条約の解釈適用に関しての変容を、難民条約制定の後に発展し、「人」の保護という目的の上では共通点のある人権法との関係をとおして考察した。難民条約は、理想として世界人権宣言の考慮を掲げているものの、もともと現実との妥協点を見いだすための、主権と人権とのバランス、国際社会のバランスの調整機能を重視したものである。当該条約は、保護のための実効的措置をとる義務を国家に直接課していないのである。一方人権条約は、すべての人の人権保障を目的としており、具体的「人」としての難民の権利は扱っていない。両条約制定時にはこのような保護機能の相異は明確であった。しかし、その後の両条約の解釈適用の発展により変化がみられるようになった。難民条約において、難民の待遇は、自国民、外国人の間の待遇格差をもとに規定がなされている。人権保護に関して、前文に掲げられる基本的権利及び自由を差別なく享有する原則は理想とされ、第5条のように、国内法及び他の条約での保護及び利益を害さないという消極的機能しか規定されていない。しかし、その後、UNHCRは難民認定基準を設け、条約の解釈基準を人権基準に基づいて設定するようになった。加盟国は第35条に基づきこれらの基準の遵守を間接的に求められる。一方、人権条約においては、措置をとる積極的義務を求める傾向にあり、弱者保護のための措置の強化を求める傾向にある。実施措置における条約解釈においては難民問題の検討がなされるようになった。これらの決定等は法的拘束力を有さないが、難民の実効的保護への対話の促進、政策の再検討等の根拠として加盟国に対し一定の影響を与えており、こうした人権条約の解釈がUNHCRの設定する基準に反映されるようになってきている。こうして、規範上、難民条約が理想として掲げていた人権保護へ近づけて解釈する方向に向かっている。しかしながら、実施面においては、難民条約制定当初から、またその後の難民制度の展開時にも問題とされていた、社会的経済的負担分担の制度化が問題となる。2002年のEXCOMにおいてルベルス高等弁務官は、保護の課題の実施に関連し、国際協力及び負担分担の確保に言

及している*1が、今後の動向に注目したい。

このように、今日の難民の国際的保護制度とは、定住、再定住を主軸とした伝統的難民制度と限定的ではあるが自発的帰還を主軸とした恒久的解決を、人権法を根拠とした基準設定による重層的な枠組みにより、保護を必要とする人に対し国際社会が補完的に保護を提供する制度をさす。伝統的制度のみでも、包括的アプローチのみでも現実の難民問題には十分に対応できないことも考察から明らかである。それぞれのアプローチにおいて難民の人権を考慮することに根ざして、難民自身のニーズに対応し調整を行う制度が望まれる。保護の履行確保の一形態としての人道援助の負担分担に関して若干の進展がみられたものの、未だ脆弱なものであり、今後、さらなる負担分担のための国際協力制度の強化が望まれる。主権に基づく国家間調整から「人」の保護へ重点をおいた国家間調整が可能な制度が求められているのである。

こうした流れは、現代国際法の構造を反映したものといえよう。芹田は、現代国際法は、次のような規範からなる重層的な性格を有するとしている。①抽象的国家観に基づく国際法規範、②非植民地化に伴う過渡期の国際法規範、③具体的国家観に基づく国際法規範、④普遍的法への萌芽—環境・人権の国際法規範。①は、主権尊重などの伝統的国際法、②は過渡期的性格のものであり、続く③は国際社会福祉あるいは国際社会保障的法規範群を生み出すものであり、④は人類社会全体としての国際連帯や人類益を示すものであり、これらの規範群は、従来の規範群を修正する機能を現に果たしており、またさらに果たしていくことになるとしている*2。トムシャットも国際法の重層性について指摘しているが、その区分は、第1に共存の法、第2に協力の法*3、第3に社会生活に関する包括的計画としての国際法としている*4。難民の国際的保護に関連する規範をこの区分にあてはめると、伝統的国際法、共存の法にあてはまるのが難民条約ということになる。国連憲章の第2条の原則の一般的枠組みが共存の法（協力の法の広い範囲を統合しているが）であり、第1条の目的は協力の法に向かっている*5ように、1951年に制定された難民条約も、条約の目的と当時の国際社会のありようを反映して同様の形態をなしている。その後の国際的保護に関する国連総会決議及びEXCOM結論等は、協力の法や芹田のいう国際社会福祉あるいは国際社会保障的法規範群に含まれる。そして、冷戦後

に進展をみせた人権基準に基づく難民法の解釈や包括的アプローチが普遍的法の萌芽や包括的計画としての国際法に該当するであろう。こうした傾向は、これまでの「国家」間の利害調節に終始した国際法規範が、いまや「人」レベルに法益を拡大する過程にはかならない⁶。

しかしながら、冷戦終結後、協力の法の範囲において、人権分野では、西側が政治的圧力として人権を使用する事に対し、第三世界が人権の普遍性を争い、その制度の脆弱さを示したり、開発の法において、グローバリゼーションへの新たな戦略が伝統的共存の法におかれ、法規範構造の漸進的崩壊がすべての保護の解除政策に向け、反対方向に逆戻りするようみえることを例に、冷戦終結が国際社会をより統合されたグローバルな国際共同体へと押し進めるのではなく、反対方向に変化する危険を創設する、社会の構成員の間の新たな争いのもとを伴う新たな危険を持ち込んでいる⁷とアビサーブは危惧する。たしかに、冷戦終結後のこうした傾向は、南北協力の問題、援助疲れ、難民の排斥政策（日本は長年難民受け入れには後ろ向きであるが）など難民の国際的保護への協力体制に後ろ向きな現実にも示される。芹田が、「一国内における社会保障が国民連帯に支えられ義務化されているように、国際社会保障という法理念が確立されなければならない。これは、生存のための国際連帯とでもいえるであろう。従って、先進国にも貧困層はあるのだけれども、自国の社会保障にのみかまけていないで地球の視野の社会保障論、人権論を樹ち立てるべきである。すべての人は、いずれの国民であるという前に、まず地球市民であることをおぼゆるべきであり、その自覚の上にたたなければ、共滅へと進むことになるであろう」⁸というように、いかに連帯の意識を共有できるかは、未だ超国家的制度を有さない現代国際社会において困難かつ大きな問題である。

けれども、考察してきたように、難民の国際的保護の法構造は、純粋な国家間調整機能から、人権を根拠とする法規範により侵食されており、この方向性は国連において合意が得られているのである。国際法は、人々の法意識＝法的信念に支えられて、その規範性と実効性を維持してきた。このような意識の担い手の拡大と意識の質的变化こそ、現代における国際法の転換過程を規定する基本的モメントだといってよいだろう⁹と石本は論ずる。これらの合意に基づく制度の構築への意識は、国家はもちろんのこと、国家を形成する市民の意識をも反映するであろう。難民の保護に関わ

る庇護法*10や国内法における福祉法*11は、教会、セツルメント運動等の国家以外の諸活動に端を発し、長い歳月をかけ法として確立してきたのである。難民の国際的保護においても、非政府組織の諸活動が国家及び国連に先行して行われており、こうした諸活動の積み重ねも市民の意思の1つの現れであり、今後の法形成及び制度化へ何らかの影響を与えるであろう。今後の課題は、連帯の意識に基づく難民の国際的保護のための国際協力制度の強化であり、人権基準を根拠とした負担分担制度を構築できるかという点である。

*1 See, A/AC.96/973, pp.27-28.

*2 芹田健太郎『普遍的国際社会の成立と国際法』250-251頁（有斐閣、1996）参照。

*3 共存の法、協力の法に関して、Sec. W. Friedmann, *The changing structure of international law*, Stevens & Sons, 1964; G. Abi-Saab, "Whither the international community?," *EJIL*, Vol.9, 1998, pp.248-265。

*4 See, C. Tomuschat, "International law: Ensuring the survival of mankind on the eve of a new century," *Recueil des cours*, Tome 281, 1999, pp.56-90.

*5 G. Abi-Saab, *op.cit.*, p.257.

*6 石本泰雄『国際法の構造転換』28頁（有信堂、1998）。

*7 G. Abi-Saab, *op.cit.*, p.265.

*8 芹田健太郎「地球社会の人権論の構築—国民国家的人権論の克服—」国際人権1号41頁。

*9 石本泰雄、前掲書31頁。

*10 芹田健太郎『亡命・難民保護の諸問題 I』229頁（北樹出版、2000）参照。

*11 北村圭文『社会福祉法要説』1-4頁（成文堂、1983）参照。

補章

欧州国籍条約における
国家承継と無国籍の防止

I はじめに

無国籍問題¹⁾は、第1次世界大戦後から第2次世界大戦直後まで難民問題と区別なく取り組まれたが、冷戦期には難民とは区別して扱われた。難民が政治的要因から国際社会において注目されたのに対し、無国籍問題は重要視されなかった。しかし、近年の旧社会主義国解体に伴う国家承継の場合における無国籍問題は、国際社会から注目を集めた。国際連合においては、無国籍者発生自体が重大な人権侵害問題であるが、それに起因して強いられた移動や地域紛争が起こりうるため、国連難民高等弁務官事務所が難民予防・地域紛争予防の観点において取り組みを強化した²⁾。また、1999年、国連国際法委員会（以下、ILCと略す）は、国家承継との関連における自然人の国籍に関する条文草案を採択³⁾、2000年、国連総会は、これを決議55/153において採択した⁴⁾。

地域機構においては、欧州審議会、欧州安全保障協力機構（以下、OSCE又はCSCEと略す）、欧州共同体（以下、ECと略す）が相互に関係しながらこの問題に取り組んでいる⁵⁾。西欧が中・東欧問題に取り組む理由の1つには、特有の政治的緊急性があった。その課題として、第1に経済援助、第2にEC加盟問題が挙げられる。ECは域外政策の調整手法として人権保障を条件として用いた。また、CSCEは、安全保障同様人権の重要性を強調し、外交圧力をかけた⁶⁾。これを受けて、自国の民主化、社会的安定、経済成長、さらにEC加盟を望む中・東欧諸国は、人権保障の法的レジーム形成のため、欧州審議会の加盟を求めることとなった。

しかし、欧州審議会は、第2次世界大戦後、独裁主義を防止し、欧州民主主義を確立すること、また、冷戦期のソ連の脅威に対抗し西欧の結束を強めることを目的に設立されており⁷⁾、同質の価値を共有する西欧諸国内の条約及び組織整備が主要な役割であり、西欧外への政治的役割はほとんど担っていなかった。従って価値観や法体系の異なる旧社会主義国が直面する緊急課題、とりわけ、少数者の権利保護及び組織的かつ重大な人権侵害に対処するための根拠となる条約を持ち合わせていなかったのである⁸⁾。直面する緊急課題解決のため、全欧における包括的かつ実効的人権保障システムの発展を求めて、欧州審議会は、主要な役割を民主主義、法の支

配、人権尊重の強化に変更し、協力政策を開始した*9。まず、1994年11月10日に少数者保護枠組み条約が採択され、これに関連して、無国籍防止、各国国籍立法の調和、新国家の国籍法レジーム形成等を目的とし、国籍問題に関して包括的に取り組む欧州国籍条約が1997年5月14日に採択されたのである*10。

本稿は、初めて国家承継と国籍問題に関して実定法化した欧州国籍条約に着目し、この分野における法の発展と限界について論ずるものである。

II 新国家の国籍付与における問題点

本節では、チェコ共和国及びスロバキア共和国並びにバルト3国の国籍法とそれに対する国際社会の批判*11を考察し、無国籍発生要因をさぐる。考察にあたり、旧社会主義国において、国籍及び国内市民権は共に“citizenship”を用いているが、訳語の混乱をさけるために、国際法上の権利義務関係を伴う“citizenship”に関しては、以後「国籍」の訳語を用いる。また、「永住者」とは、一般に永住許可を受けて在留する外国人を意味するが、以下の事例における「永住者」は、旧連邦構成共和国に永住許可を受け在留する他の旧連邦構成共和国構成員も含む。

1. チェコ共和国及びスロバキア共和国

1918年から1968年まで、チェコスロバキアは1つの国籍からなる統一国家であった。1968年チェコスロバキアの連邦化に伴い、連邦国籍とチェコとスロバキアの2つの構成共和国の市民権が導入された。連邦国籍は国際法上の外交保護に関して国際社会に対し効力があったが、他の重要な権利に関しては有意的でなかった。各連邦構成共和国内のチェコ市民権及びスロバキア市民権は、歴史的・民族的結合を維持するために専ら用いられた。これら2つの市民権は出生地を基準として与えられたが、その理由は、主に出生地に関連づけられた連邦公務員を確保する目的のためであった。しかし、実際多くのチェコスロバキアの人々は、出生地でない共和国

に移動し定住しており、すべての市民は、当局に対し居住地登録することを要求されていた。地方選挙や連邦選挙投票権、社会福祉等、市民的政治的社会的権利保護は居住地を基準とされていたのである*12。それでは、チェコ及びスロバキア連邦共和国解体*13後、新国家は何を基準に国籍を付与したのか、以下国籍自動取得、帰化、選択の権利に関する規定とそれに対する批判点を欧州審議会の議論を中心に考察する。

まずチェコ共和国*14の国籍取得についてみてみよう。

国家承継の場合の国籍自動取得に関しては、1992年12月31日に旧チェコ及びスロバキア連邦共和国の国民であり、同時に旧チェコ共和国の市民として登録されている者は国籍自動取得が認められると規定されている。帰化による取得には、3つの規定があり、1)少なくとも5年間旧チェコ共和国に永続的及び継続的に居住した者、2)過去5年間犯罪歴がない者、3)チェコ語の習熟となっている。また、次の3つの場合に該当する者にチェコ国籍選択の権利があたえられている。1)申請日に少なくとも2年間旧チェコ共和国に永続的及び継続的に居住し、過去5年間故意犯で有罪の判決を受けていない旧スロバキア共和国市民(1994年6月30日まで有効)、2)外国に移動する前、最後の永住地が旧チェコ共和国領域内であるか、両親の1人が旧チェコ及びスロバキア連邦共和国国民であって申請者がスロバキア共和国国籍の放棄文書を提出した旧スロバキア共和国市民、3)チェコ又はスロバキア国籍いずれかの所持を登録していない旧チェコ及びスロバキア連邦共和国国民。この場合選択の権利を行使する者は、一方の市民権を放棄したことを立証しなければならない*15。

次に、スロバキア共和国*16の国籍取得についてみてみよう。

国家承継の場合の国籍自動取得に関しては、1)スロバキア国民会議 Law No.209/968及び旧チェコ及びスロバキア連邦共和国 Law No.88/1990 に従い、1992年12月31日時点で旧スロバキア共和国市民として登録されているすべての者、2)両親がスロバキア国籍を取得している未成年に認められている。申請による取得は、スロバキア共和国の国民ではない旧チェコ及びスロバキア連邦共和国国民の申請(1993年12月31日まで有効)に認められている。帰化による取得は、1)領域内の永住者、2)スロバキア語を話す者、3)故意犯で有罪の判決を下されていない者について認められている。また、選択の権利は認められている*17。

このように、国籍自動取得については、2つの共和国で同じように旧連邦構成共和国内市民権登録者に認められているが、スロバキア共和国は、申請による取得において旧スロバキア共和国市民権登録者以外にも国籍取得を可能にし、帰化申請で領域内永住者に国籍取得を可能にしているため、無国籍者の発生可能性は、チェコに比べ低かった。一方チェコ共和国の新国籍法に対しては、無国籍者の大量発生の可能性があると、国際社会からの批判^{*18}が集中した。

批判点は、次の4点にまとめられる。まず第1は、新国家の国籍基準が、旧チェコ及びスロバキア連邦共和国の構成共和国内の市民権に基づき制定され、居住地が考慮されていないため、チェコ共和国に長期間居住している者にチェコ共和国の新国籍取得の資格が与えられないという帰結を招いた点である。第2は、永住者登録の基準の厳格適用である。これはロマ^{*19}に最も影響を与えた。彼らの多くは、1950年代又は60年代に旧スロバキア共和国領域から旧チェコ共和国領域にしばしば強制的に移住させられた人々であるが、ロマは収入と定職を持たず標準的な住居に住まず移動しながら暮らしている場合が多く、そのことが永住者としての登録を妨げていた。欧州審議会は報告書のなかで、法がロマの人々を差別していると批判し、特に、少なくとも2年のチェコ共和国における永住の要求と、少なくとも5年間犯罪歴がないことの義務は市民権から多くのロマを排除する^{*20}と述べている。第3は、犯罪歴のないことを国籍取得要件として挙げている点である。これは、最も厳しく批判された点であった。チェコ当局は、この要件は、帰化の関係においてよくある普通の条件であり、この分野における欧州基準に矛盾しないと強調する^{*21}が、欧州審議会は、犯罪歴がないことの要求は、承継国領域内の永住者であった人々に対する国家承継の場合の国際実行に矛盾し、国際人権基準の侵害である^{*22}と批判している。また、国連難民高等弁務官事務所も、国家承継に関する国籍付与に関してこの条件設置は正当化されない^{*23}と批判している。第4は、行政上の問題である。これらは、明確なガイダンスや情報の欠如、高額な行政手続料、煩雑な文書作成、恣意的な定義解釈、誤用された規則を含む。また、囚人、孤児、養子など身体的または法的に必要な行政手続をふめなかった人が、事実上の無国籍になってしまうことに関しても批判が挙げた。さらに、チェコ国籍申請の際に、申請者がスロバキア国籍の放棄を立証しな

ければならず、スロバキア国籍を放棄後に、チェコで永住と犯罪歴がないことの2つの条件を満たさない場合は、無国籍になるおそれがあることが批判された*24。

2. バルト3国

バルト3国*25は、国籍法の立法にあたる際に、1940年以前、すなわちソ連併合前の国籍法に基づいて行った。独立に次ぐ近年の移行期は、多くのラトビア人やエストニア人にとって、非植民地化、又は交戦国の占領からの解放として受け止められた。国籍法の目的は、ソビエト支配の間、財産権をはく奪された種族のための積極的差別解消措置を遂行することによって、1940年から91年までのソビエト占領の影響を払拭することであった*26。その影響で、1940年以降バルト3国に居住した多くの旧ソ連国民を含む住民は、特別手続に従って新国籍を適用しなければならず*27、バルト3国出身でない多くの旧ソ連市民は、新国籍取得を妨げられ、実際に無国籍になった*28。これらの国の国籍法制定が大規模な無国籍者発生と人権侵害のおそれから国際的関心事項となった。しかし、いち早く西欧諸国との緊密な関係構築をはかりたいという自国の利益とそれに関連して欧州審議会加盟を希望するバルト3国は、国際的人権基準と各国立法の調和を確保するため、欧州審議会、CSCE、国際連合などの派遣団に調査を依頼し、その結果を参考にして、各国は、国籍法の改正や履行にあたっている。以下、国別に国籍自動取得、帰化、選択の権利に関する規定とそれに対する批判点を、欧州審議会の議論を中心に考察する。

(1) エストニア共和国*29

エストニアの国家承継の場合の国籍付与に関する規定において国籍自動取得可能な者は、1940年6月16日以前に旧エストニア国民であった人とその子孫である。少数者としてエストニア市民権を失い、回復を望む者の申請による取得は認められているが、除外者として、1)現役の外国軍人、2)重大人身犯罪又は故意犯で有罪判決を受けた者、3)合法的安定収入を欠いた者が規定されている。5年以上の永住及びエストニア語の知識並び

に共和国への宣誓を条件とする帰化による取得が認められているが、除外者として、1)エストニア国籍申請時、故意に不正確な情報を提供した者、2)エストニア憲法又は法の尊重をしない者、3)エストニア及び国の安全に反する行為を行った者、4)有罪判決を受け1年以上の拘禁刑を宣告された者又は故意犯で有罪判決を受けた者、5)旧ソ連の安全保障及び諜報機関によって雇用されていた者、6)外国の軍隊に服務した者（除隊若しくは退役した者及びその配偶者を含む）が規定されている。なお国籍の選択の権利は認められている。このような規定の下、1996年の時点で約38万人が外国人になっているが、憲法は、原則的に外国人とエストニア国民に同じ基本的権利を保障している*30。

エストニアに対する批判は、以下の3点であった。1)住民の一部が市民になる権利を拒否される場合、例えば議会選挙における投票権を拒否されたりする場合、これは、民主主義システムの性格に影響を及ぼす。2)少数者集団構成員であることを理由に、各個人の審査に基づかず居住者に対し国籍が拒否される場合、人権問題が起こりうる。3)適用される基準が厳しいために住民の一部が国籍を拒否される場合は問題である。3)の適用基準の問題は、言語に関する条件の基準が高いことにあった。これに対し、老人と学童に関してエストニア語のテストの基準を緩和することや、卒業証書があれば、テストなく自動的に国籍付与対象者となることなどが、1992年12月1日の政府陳述で述べられており、国籍取得のための規制は緩和傾向にある*31。

(2)ラトビア共和国*32

ラトビアの国家承継の場合の国籍付与に関する規定における国籍の自動取得は、1940年に旧ラトビア国民であった居住者及びその子孫に認められる。なお、1990年5月4日以降、他国国民になった者はラトビア国籍の自動取得から除外される。帰化は、次の者に認められ、これらの者には、簡素化した手続がとられる。1)ラトビア共和国に本国送還されたラトビア又はリブ出身の者、2)1919年の国籍法下でラトビア国籍を与えられた旧ソビエト社会主義共和国連邦国民及びその子孫並びにその配偶者、3)旧ラトビア共和国に法的に登録し、1940年6月17日時点での永住者とその子

孫、4)1941年から45年のドイツ支配の間、旧ラトビア共和国に強制移住させられた永住者、5)ラトビアの学校において教育を受けた者、6)5年以上旧ラトビア共和国に永住した場合、1940年6月17日にリトアニア又はエストニア国民であった者及びその子孫、7)ラトビア国民の配偶者。帰化が許可されない者として、1)共和国に対する反体制行為を行った者(裁判所判決により確定された場合)、2)外国の公務員、3)外国安全保障業務及び外国の軍隊構成員であるか軍隊構成員であった者、4)徴兵時、ラトビアに住んでいなかった旧ソビエト社会主義共和国連邦又はロシア軍の旧構成員、5)旧ソビエト社会主義共和国連邦の諜報機関に従事した者、6)故意犯で有罪判決を受けた者及び1年以上の拘禁刑を宣告された者、が規定されている。なお国籍の選択の権利は認められていない。このような規定の下、ラトビア共和国では、1996年時点で約70万人が外国人になっている。1995年のラトビア共和国又は他国国民でない旧ソビエト社会主義共和国連邦国民の地位に関する法では、無国籍者の権利を保障しており、それは、自由な居住地の選択及びラトビア共和国から離れる権利及び戻る権利と恣意的排除に対する保護を規定している*33。

欧州審議会派遣団が指摘した点は、やはり少数者の問題であった。ラトビア共和国では、ロシア、ベラルーシ、ウクライナ出身の者がソ連併合時に増加したためこれが重大な問題であるとしている。それに関連して、帰化目的のために、ラトビア語の十分な知識や、少なくともラトビアの6年の居住を要求する規定、帰化申請者が憲法の基本原則に精通しなければならないことの要求に疑念がある*34としていたが、これらは、改善傾向にある*35。他の派遣団は、ラトビアの規定は国際法の一般原則やラトビア共和国の加盟している協定に従っているとしているが、人道的理由により、ラトビア共和国は義務の範囲を越えて国に対して忠実な国民になることを希望する多くの永住者に国籍を広げることを提案した*36。

(3)リトアニア共和国*37

リトアニア共和国における国家承継の場合の国籍取得は、次の者に自動的に認められている。1)旧ソビエト社会主義共和国連邦内の旧リトアニア共和国市民及びその子孫、2)1940年7月15日以前に国内領域において

永住者であった者及びその子孫（ただし、子孫は国内領域内の永住者であること）、3）他国の国民でない場合、この領域に生まれたか両親又は祖父母の1人がこの領域に生まれたことを条件として、リトアニアが永住地である者、4）国籍法の効力発生日を含んでそれまでに国内領域において永住者であった者及びそこに永続的雇用地若しくは生計の他の法的手段を持つ者。国籍選択の権利は、国籍法の効力発生日後2年間有効で、18才以上のすべての住民に認められるが、旅券不申請は、リトアニア国籍の拒否とみなされる。また、国籍が得られなかった者に対しては、1991年の外国人の法的地位に関する法が適用される^{*38}。

エストニア共和国及びラトビア共和国と比較するとリトアニア共和国の規定は寛大である。これは、リトアニア共和国におけるロシア人等の少数者が他の2国に比べて少ないこと^{*39}、そして、旧ソ連時代、エストニアやラトビアに比べ、リトアニア人は組織的差別が少なかった^{*40}ことが影響していると考えられる。

リトアニア共和国も1991年12月2日から4日まで、欧州審議会派遣団の実状調査を受けているが、調査報告では、人権基準の明らかな侵害はないとされている。しかし、国籍法20条では、最高会議幹部会の決定により、リトアニア国籍はく奪され、共和国又は人道に対する重大犯罪を犯した場合、国籍をはく奪されることを規定している。欧州審議会は、これに対し、どの範囲まで国籍はく奪に対する司法的統制が可能であるかあきらかでなく、また、国籍の権利は欧州人権条約において具体化されていないものの、この規定は国際法に一致しているかどうか疑わしく、1961年8月30日無国籍の減少に関する国連条約7条・8条に違反するようだ^{*41}と指摘している。

3. 無国籍者発生要因

以上の考察より、無国籍者発生要因として、4点にまとめることができる。第1は、新国家が民主主義への移行期にあり、法的レジームが確立していない点が挙げられる。旧社会主義国においては、法治国家、権力分立、司法権の独立は確立されておらず、旧体制下の権力構造に慣れてきた国家にとり、法意識、法的伝統も西欧とは異なるため、急速な民主化には

当然混乱が伴い、社会的混乱や権力の移行が、住民の国籍決定においても恣意的差別的決定を招き、無国籍者を発生させていると思われる。第2は、居住要件に基づく実質的な個人と国家の関連を考慮せず、新国籍法制定の際、旧国内市民権や、旧国籍法が遡及して適用された点にある。第3は、少数者を排除する差別的な規定を合法化している点である。第4は、恣意的国籍はく奪であり、これは、合法的な権限行使及び行政手続を含む。

Ⅲ 無国籍防止原則

本節では、欧州国籍条約が、前節でみた国家承継の場合の無国籍者発生要因に対しどのように取り組んでいるのか、無国籍防止のための基準は何かをさぐる。国家承継と国籍問題に関して、オコンネルは、「多くの学者は、主権変更の際当該領域の住民は、先行国国籍を喪失し、事実上承継国国民になると主張してきた」^{*42}、「最も最近広く受け入れられている理論は、国籍を専ら国内管轄問題とみなし、承継国が取得する領域住民に国籍を付与する方法に関する裁量を持つと主張する」^{*43}と述べている。1968年からILCが条約以外の問題に関する承継の法典化に取り組んだが、本質的に国籍は、例えば条約、財産、債務等のような“承継問題”ではない^{*44}とされ国籍問題は結局法典化から除外され^{*45}、1989年以降の旧社会主義国解体によって再び国際社会の注目を浴びるまで進展はみられなかった。欧州国籍条約第6章は、国家承継と国籍^{*46}に関して規定しており、この条約の大きな特色である。本節では次のように定める第18条を中心に考察をすすめる。

1. 国家承継の場合における国籍問題において、締約国は法の支配の原則、人権に関する規則、本条約の第4条及び第5条並びに本条項の2に含まれる原則を、特に無国籍を防止するために尊重する。
2. 国家承継の場合における国籍の付与又は保持に関する決定において、各締約国は次のことを特に考慮する。
 - a. 国と当該者の真正かつ実効的關係、
 - b. 国家承継の場合における当該者の常居所、
 - c. 当該者の

意思、d. 当該者の領土的出身。

3. 国籍取得が外国籍の喪失を必要とする場合、本条約の第16条の規定を適用する。

このように第18条は、締約国が国家承継に関して生じるすべての国籍問題において守られるべき義務を課す原則を示している^{*47}が、特に無国籍防止を目的としている。本条項は、1961年無国籍の減少に関する条約第10条を補強する役割を担い^{*48}、さらに国連総会決議55/153採択に少なからず影響を与えており、この分野における国際法の新たな試金石となっている。

なお、本条約は、国家承継のカテゴリーに言及することなく原則を定めており、本稿においても、国家承継のカテゴリーに言及せず^{*49}考察をすすめる。

1. 法の支配

第18条1項は、国家承継の場合の国籍問題において、無国籍防止のための一般原則を列挙しているが、この中で欧州審議会の使命、民主主義の一部である、法の支配の原則及び人権に関する規則尊重を繰り返しここに規定している。その目的は、近年の国家承継にみられた、社会主義から民主主義への移行期における法的レジームの欠如に対処し、民主主義の徹底と法的レジーム確立の指針を定めることにあると思われる。解説報告書では、「法の支配」の概念^{*50}は、各国の憲法及び法的伝統に鑑みなければならないとしながらも、次の基本的な基準が概念の一部を形成するとして、以下の基準を列挙している。1) 決定は法を確固たる基礎としてなされなければならない。2) 法は市民の権利と自由の保護の観点で解釈されるべきである（国家の利益保護の観点のみでなく）。3) 個人に影響を及ぼす国の措置において、特にその措置が制裁である場合又は個人の権利に影響を及ぼす場合、均衡性がなければならない。4) 法は予見可能でなければならない。つまり結果として法的空白があってはならない。5) 法は起草された精神に基づき解釈されなければならない。さらに、民事裁判の効率と公平の分野に関する欧州審議会の種々の法文書及び欧州人権条約第6条1項に基づく公平な裁判を

受ける権利に関する判例^{*51}に法の支配に関する指針があるとしている^{*52}。

法の支配は、法による民主主義のための欧州委員会（以下、ベニス委員会と略す）によって採択された1996年自然人の国籍に関する国家承継の影響に関する宣言においても言及されており、ベニス委員会の報告書では次のように述べられている。

法の支配によって統治された国家の構成要素は、権力分立、司法の独立、合法原則への行政の服従、公的権限による行為からの司法的保護、同一権限による不法行為に対する補償の権利を含む^{*53}。法の支配は、単に民主主義秩序の達成と施行における調和と一貫性を確保する形式的合法性を意味するのではなく、人格の最高価値の認知と十分な受諾に基づき、その最大限の表現のための枠組を用意する制度によって確保される正当性を意味する^{*54}。法は、政治関連のこの新しい概念を、権力行使を律すること、基本的権利と個人の自由を保護することによって具体化しなければならない。また、法の支配の概念は、特に次の7項目を含む。

1)市民が利用しやすく理解しうる立法による国籍問題の法典化、2)国籍のはく奪、廃止、拒否に優先する適用すべき法の規定、3)国民の定義から人権と基本的自由に関する差別的要素の除去、4)国籍の付与、拒否、変更における均衡性原則の審査、5)国籍はく奪を含む行為に関する効果的な法的救済の規定、6)法の解釈並びに履行において、憲法の原則及び基本的権利に従った最高の解決の要求、7)個々の決定が人権分野の国際法に従うことの確保^{*55}。

このように、欧州国籍条約に比べ、ベニス委員会宣言は、より明確かつ具体的な表現になっている。特に、人権の保障が法の支配に密接に関連すること、国籍立法に関してそれを十分に反映すべきことが、欧州国籍条約の解説に比べ明確である。欧州審議会議員総会によるOpinion No.200においても「国家承継に関する規定（第6章）は、法による民主主義のための欧州委員会の作業によってさらに発展されるべきであり、特に、政治的社会的権利及び国籍はく奪、撤回若しくは国籍付与拒否に対する実効的救済を享受すべき先行国国民の権利と保障の範囲を広げることが重要である」^{*56}と述べているように、今後の条約解釈、履行にあたりベニス委員会の解釈

が考慮されていくと思われる。

2. 真正かつ実効的關係

本項では、国家承継の場合における国籍付与又は保持に関する決定において、特に考慮すべき第18条2項を中心に考察する。これは、居住要件に基づく実質的な個人と国家の関連を考慮せず形骸化した旧国内市民権や旧国籍法に依拠して新国籍法を制定した問題に取り組むものである。第18条2項は、第4条a・bに規定されている国籍に関する一般原則に基づいているため、まず第4条a・bを考察する。

(1) 第4条a・b

第4条aでは、国籍を持つ権利^{*57}、bでは無国籍の防止を規定しているが、この両規定は表裏一体であるといえよう^{*58}。国籍を持つ権利は、1948年世界人権宣言第15条で初めて謳われたが、これは法的拘束力を持たない。米州人権条約ではこの規定に法的拘束力を与えているが、欧州では、欧州国籍条約まで当該権利に法的拘束力を与えることはなかった^{*59}。解説報告書では第4条aに関して、国籍の権利を認知する一方、国籍問題は国内管轄事項であることを指摘している。しかしこれに関する国家裁量は、国際条約、国際慣習法、国籍に関する一般原則及び個人の基本的権利の考慮によって制限されるとしている^{*60}。

チュニス・モロッコ事件では、「ある問題が、専ら国内管轄権に属するか否かの問題は、本来相対的な問題であり、国際関係の発展に依存する。そして、国際法の現状から国籍の問題は、裁判所の意見において、原則としてこの分野に属すると考えられる」^{*61}とし、国籍問題が専ら国内管轄事項であるとしていた。しかし、1930年国籍法の抵触についてのある種の問題に関する条約第1条では、「何人が自国民であるかを自国の法令によって決定することは、各国の権限に属する。右の法令は、国際条約、国際慣習及び国籍に関して一般的に認められた法の原則と一致する限り、他の国により承認されなければならない」とし、国家裁量に制限が加えられた。さらに、米州人権裁判所は、1984年、コスタリカ憲法における帰化規定修

正に関する勧告的意見で、世界人権宣言第15条、米州人権条約第20条に基づき、「現代の発展は、国際法がこの分野において国によって享受される広範な範囲の権力に若干の制限を負わせること、及び国が国籍に関する問題を規定する方法が専ら国の管轄権内にあるとは今日思えず、国の権力も人権の十分な保護の保障のための義務によっても制限されることを示す」^{*62}と述べている。解説報告書における人権への言及はこうした国際社会の動向に即したものである。さらに第4条bに関して解説報告書では、「無国籍を防止する義務は国際慣習法の一部をなしている」^{*63}としている。これらのことから、欧州国籍条約は、国籍の人権保護機能を強化し、国家を普遍的な人権保障を担う一主体として位置づけ人権保障義務の履行を法的拘束力をもって規定していると考えられる。

(2)第18条2項

上述の原則解釈を基礎として、次に国家承継の場合に特に考慮すべきこととして規定されている第18条2項の考察に移る。まず、aの「真正かつ実効的關係」とは何かをみてみよう。

国籍に関する「真正かつ実効的關係」への言及は、1955年国際司法裁判所（以下、ICJと略す）におけるノッテボーム事件判決で初めてなされた。ICJは、国籍の定義に関して、「国籍は、相互的権利義務の存在とともに愛着の念という社会的事実、すなわち生存、利害、感情という真正な関連があるような法的絆である」^{*64}と述べている。また、実効的国籍に関して、「国際仲裁裁判官は、保護の行使について問題の生じる多くの二重国籍の場合を同じ方法で解決してきた。仲裁裁判官は、実効的国籍、すなわち、事実状態に一致する国籍、当該個人と国籍が問題となっている国の1つとの間にあるより強い事実の絆に基づく国籍を優先させてきた。考慮される要素は多様であり、その重要性も場合に依じて変わる、当該個人の住所がそこで大きな位置を占めるが、彼の利害の本拠、彼の家族の絆、彼の公的生活への参加、彼がある国に対しその子供たちに教え込んだ愛着、等もある」^{*65}と述べている。「真正さ」に関して、ブラウンリーは、「真正さに言及することは、特定国との事実関係の質と意義を考慮に入れるべきことを強調する意図があるのであって、2つの要素を同一のもの2つの側面と

して扱うことは、おそらく正しいであろう。個人がいくつかの国で、実質的関連や家族関係を有する場合には、その動機と意思に関する調査が重要となろう」^{*66}と述べている。

なぜ特に国家承継の場合、真正かつ実効的關係が重視される必要があるのだろうか。ブラウンリーは、領域と住民の關係について、「領域は、社会的にも法的にも空白な地面とみなすべきではない。つまり、領域（明らかな地理上の例外もあるが）は、住民、民族的集団、忠誠の諸形態、国民的願望、人間性の一部または、隠喩が許されるなら1つの有機体を暗示している。通常の場合に、住民を領域の特定部分に結びつけたものとみなすことは、封建主義の形態に逆戻りするものではなく、現在の領域設定の基礎にある人間のおよび政治的現実を承認するものである」^{*67}と述べている。また、「主権とは、責任を意味するのであって、主権の変更は、新しい主権者に政府の裁量によって關係住民を処分する権利を与えるものではない」^{*68}と述べている。この責任とは、領域における國際關係についての責任^{*69}であって、いいかえると、第4条a・bの解釈でみたように、國際條約、國際慣習法及び国籍に関する一般原則の義務履行、並びに人権保護義務履行であり、それを確保する第1の措置として国籍付与があるといえよう。

このように、領域における居住という客觀的事実に代表される実効的關係が國家の責任に連動し、國家承継すなわち責任の移転にもそれが反映されていれば、近年の旧社會主義國解体後の、無国籍者の発生はかなり防止できていたであろう。近年おこった悲劇をふまえて、第18条2項では、まずaにおいて「真正かつ実効的關係」を挙げて、事実に基づく個人と國家との關係の質と意義を考慮して国籍の決定をすべきことを述べ、そのなかで、最も重視されるべき実効的關連要因をbからdに挙げていると考えられる。その中でもbに規定される当該者の常居所は、前節で検討した要因から考えて、考慮すべき要因の中核であろう。dにおいては、当該者の領域的出身が挙げられているが、解説報告書では、「種族や社会的出身に言及せず、むしろ生まれた場所、両親や祖父母が生まれた場所、またはおそらく現存の内國国籍のあることに言及する。それは、生地主義と血統主義原則のもと国籍取得を決定するために使用される基準と同様である」^{*70}としている。ここでも、やはり場所との緊密な結びつきの重視を述べ、種族

や出身社会は基準とならないことを明確にする意図をここで示している。cでは、当該者の意思を規定している。これに関しては、「真正さ」に関するブラウンリーの見解において当該者の意思の重要性が述べられていることは先にみたとおりである。また、当該者の意思の考慮は、人が希望に反する国籍を負うのを避けること又は選択の権利を与えることを伴う^{*71}。選択の権利^{*72}は、これまでも国内法のみならず多くの平和条約、友好条約等に規定されてきた。多くは条約上、領域移転により影響を受けた者が以前保持していた国籍を宣言によって選択する権利を認めるものであり、選択の権利の行使は移転領域を離れる義務と一対であった。また特定集団にのみこの権利を認める規定も存在した。最近の選択の権利に関する国家実行は、前節で見たように、旧国家の解体に伴い、新国家が個々に自国の国内立法で規定している^{*73}。選択の権利を認める国、認めない国、条件を付す国と様々だが、選択の権利を認める場合、国家間の調整なしに規定されることにより問題が生じた。これらの実行をふまえ、欧州国籍条約のほかベニス委員会宣言のV、国連総会決議55/153においては、第11条で当該者の意思の尊重、第26条で選択の権利を扱っている。

選択の権利について、ベニス委員会宣言は、承継国国籍と先行国国籍の間又は複数の承継国国籍の間の、宣言による国籍選択が領域移転により影響を受けた者の権利である^{*74}と定義している。そして、それはある国籍の積極的選択及び法の適用により取得された国籍の拒否の両方を含む広い意味において使用される。選択の権利は、一主権からもう一方に移るすべての人だけでなく、先行国または承継国に実効的な、特に種族的、言語的、宗教的関係を持つ人々に付与されなければならない^{*75}としている。

ILCは、個人の意思の尊重について、人権法の発展とともに主要になった考慮すべき事柄であるとしつつも国家承継におけるすべての国籍取得が諾成基準を持たなければならないことを意味するのではない^{*76}とした。また選択の権利については、当該国の競合する管轄の“グレー・エリア”内にいる当該者に対して、国籍の帰属問題解決を行う役割を持つと考えた^{*77}。欧州国籍条約においても、最近の国家実行から選択の権利に対する各国立法の調整基準の必要性が認識され、個人の意思の尊重を義務づけるべく、真正かつ実効的關係から独立させて規定が設けられたのであろう。

3. 非差別

非差別原則自体は、国連憲章、国際人権規約、人種差別撤廃条約ほか多くの国際人権条約において定められている。しかし、国籍付与に関する非差別の基準は必ずしも確立しているとはいえない。

第5条1項は、「国籍に関する締約国の規則は差別を含まず、性、宗教、人種、皮膚の色、または民族的若しくは種族的出身による差別となるいかなる実行も含まない」と規定している。本条項を規定するにあたり、国籍付与において何が差別的基準になり、何が選択的取扱いの正当な理由^{*78}となりうるのかについて多くの議論^{*79}があった。欧州人権条約第14条を第5条に反映させることが望ましいとの意見^{*80}は、最終的には、欧州人権条約第14条において列挙されたいくつかの差別の理由は、国籍分野の差別にあたらないとして却下された^{*81}。

また、欧州審議会議員総会の法務及び人権委員会は、第5条の改正案として、「国籍に関する締約国の規定は差別を含まず、性、宗教、人種、皮膚の色、民族的若しくは種族的出身又は国民的少数者の構成員による差別となるいかなる実行をも許さず、国の公用語間の差別を導かない」^{*82}という規定を提出し、議員総会においてもこの案は支持された^{*83}。少数者と言語に関する基準の追加は、前節でみたようなチェコ共和国におけるロマ、エストニアやラトビアにおけるロシア人等の少数者集団構成員に対する差別的措置に取り組むため、この2つを差別理由に明記したいとの意向であったと思われるが、少数者構成員は、民族的または種族的出身に含まれるとして却下され、言語に関しては、帰化のための国語の知識は、選択的扱いについての正当な理由^{*84}にあたるとして却下されている。

これに対し、ベニス委員会宣言8bでは、「国籍は、特に種族的出身、皮膚の色、宗教、言語、政治的意見によるいかなる差別もなしに付与される」と規定されている。“特に”の用語は、禁止された差別の列挙が、包括的でないことを明示している^{*85}。また、国連総会決議55/153第15条では、「当該国は、いかなる差別によっても、国籍を保持若しくは取得する権利又は、国家承継の場合における選択の権利を当該者に拒んではならない」と規定している。差別の理由を列挙せず一般的形式になったのは、差別がこれまでの条約に掲げられる差別基準にほとんど基づいているが、

それでもなお他の理由が存在し、列挙することで反対の意味の解釈の危険を避けるためである*86。これら2つは、国家承継の場合の国籍問題において、いかなる差別も排除する方向にあるのに対し、欧州国籍条約第5条は、代表的な差別理由を例示するにとどまっている点で異なる。欧州国籍条約においては、現実の国家実行とこの原則に法的拘束力を持たせるという側面から考えて、いかなる差別をも明示的に禁止するには限界があったのであろう。しかし、ラトビアの例のように、派遣団は、ラトビアの国籍法が人権侵害にあたらないとしながらも、人道的考慮から言語テストの緩和等を行い少数者への国籍付与促進を促し、ラトビアも徐々にその対応に当たっていることからわかるように、列挙された理由以外であれば、国家の自由裁量で規制できるのではなく、選択的取扱いの理由を、人権尊重や民主主義に照らし合理性を欠くか否かを比較考慮することが国際社会から求められている*87。

今日なお、国籍は各種の権利・義務の享有・負担の基準とされ内外人区別の機能を有している*88。そして、それはバルト3国の例にも見たように、長い歴史的背景から来る国民感情、安全保障、国内の社会的政治的安定等がからむ政治的要素をもった機能である。エストニアやラトビアが規制の緩和に至ったのも西欧との関係、ロシアとの関係が大きく影響を与えている。したがって、いかに国内の要求、国際社会からの要求とのバランスをとっていくのが課題であろう。

4. 恣意的国籍はく奪の禁止

国籍はく奪の事例は、これまでも多くみられ、国家の国籍をはく奪する権利は広く認められてきた*89。1961年無国籍の減少に関する条約において、はく奪に対する制限が加えられたが、欧州国籍条約ではどのように取り組まれているのだろうか。

第4条cは、「何人もその国籍を恣意的に奪われない」と規定しており、これは世界人権宣言第15条2項から導かれたものである。欧州国籍条約では、この規定に法的拘束力を持たせ、国にその実施を義務づけている。解説報告書において、「この規定は、国籍の恣意的はく奪の予防のため、はく奪に関する実体根拠と手続的保護の両方に関係する」*90、「実体根

拠に関して、はく奪は一般的に予見でき、均衡がとれており、法によって規定されなければならない。第5条1項に含まれるいかなる理由に基づく場合もこの項に反する。政治的理由に関する国籍のはく奪は恣意的とみなされる⁹¹と述べられている。これは、1961年条約第9条が人種的、種族的、宗教的又は政治的理由に基づく国籍はく奪の禁止を規定していることと比較し、より国家裁量を制限するものとなっている。

実体根拠に関連する第7条1項においては、国が国籍をはく奪しうる根拠として、7項目を列挙しているが、第7条3項に規定されているように、無国籍となる場合はb項の不正な行為、虚偽の情報又は申請者に関連する事実を隠す方法による締約国の国籍取得以外認められない。1961年条約第8条では、1項で無国籍となる場合の国籍はく奪を禁止しているものの、例外として第7条4及び5項に基づく国籍喪失と虚偽の表示と詐欺を挙げ、さらに3項では、国籍をはく奪する権利の維持を国家が明示すれば、個人の忠誠義務違反、忠誠破棄を根拠としてのはく奪を可能にしており、国家裁量に配慮がみられた。この条項との比較においても、欧州国籍条約がさらに国家裁量を制限していることが明らかである。

手続的保護に関する言及は第4章においてなされている。これまで国籍の取得、保持に関する行政手続については、各国が国内法において決定することとして条約上規定することはなかった。しかし、前節でみたように恣意的国籍はく奪が行政手続上行われる場合に鑑みて欧州国籍条約10条～13条において初めて規定された⁹²。これらの規定は、適切な期間内での申請手続、決定の明文化、上訴権の享受、適切な手続料を含んでいる。起草過程では、申請手続の適切な期間を限定する規定の提案もあった⁹³が、結局却下され、具体的措置に関しては各国家の判断に委ねられ、原則を規定するにとどまっている。

IV おわりに

前節の考察から、欧州国籍条約の特徴は、以下の6点にまとめることができる。

第1は、国籍問題に対する法の支配の基準を規定している点である。第2は、国家承継の場合の国籍付与が、人権保護義務によって制限されることを明らかにしている点である。第3は、従来、重国籍の場合の国家義務の衝突、外交的保護問題解決など限定された局面において考慮されていた真正かつ実効的関係の重要性^{*94}を国籍付与に認め、法律的人間類型が社会的現実へと接近して^{*95}とらえられている点である。第4は、従来、国家承継の場合の国籍付与が2国間協定、平和条約、少数者保護条約^{*96}等において、一面的又は局地的に規定していたものが、多国間での調整的規定になっている点である。第5は、国籍付与に関する差別基準を規定している点である。第6は、国内管轄事項として従来の国際法がふみこめなかった点、例えば国籍はく奪に関する国家権力行使並びに国内法及び行政手続における国家の義務について規定し、国家裁量を制限している点である。このように、欧州国籍条約は、現代国際社会の大きな流れを反映し^{*97}、この分野における法の発展をみせている。

しかし、大きな問題^{*98}が2つある。第1は、実効性に関する問題である。本条約は、原則を規定するにとどまり、履行にあたる場合の解釈に関するガイドラインや監督機関がない。欧州審議会は、国籍に関する専門家委員会作業部会に解釈に関するガイドライン作成目的のため暫定的に拡大した任務を与え^{*99}ており、中・東欧に対するさまざまな協力政策のなかで、条約規定はその基準として用いられるであろうが、欧州国籍条約の有効な活用のため監視活動やガイドライン作成は課題であろう。また、国家裁量に多くの配慮を残す無国籍の減少に関する条約においても、現在加盟国はわずか20国であり、実効性を欠いている現状の中、さらに国家裁量を制限し、国家に多くの義務を課すこの条約が実際に履行されるのか疑問が残る。チェコ共和国及びスロバキア共和国並びにバルト3国については、ある程度国内の安定を確保でき、これらの国自身が西欧と緊密な関係を持つことを希望していたため、欧州審議会等からの批判を受け入れ、改善をはかっているが、西欧と距離を置き、政治的経済的社会的安定を欠いている国においては、履行確保はより困難であろう。無国籍は、難民流出や地域紛争の原因にもなるが、その帰結でもあり、他の原因に対する取り組みとともに包括的なアプローチが必要であろう。

第2は、政策上の問題^{*100}である。はじめにみたとおり、この条約は、西

欧の政治的緊急性から西欧価値の防衛と促進を基盤として制定されている。従来の規定にまして国家裁量が制限されているが、これも西欧から中・東欧への政策の正当化が裏にある。人に重点を置いたこの条約を支えるのは、西欧からの経済援助を引き出すため、人権条件を中・東欧が受け入れるという政治的図式でもある。そこには、常に経済的効果や西欧の拡大といった西欧側の利益にも重点が置かれている。さらには、中・東欧諸国から西欧諸国への人の流入問題に対する措置ともとれよう。原則自体、普遍的価値を持つと考え得るが、履行確保に関する西欧側の域外政策手法が過度の干渉主義又は排他主義に偏るならば、中・東欧諸国で国内不安定を招くなどの問題も予想される。いかにバランスのとれた包括的人権保障システムを構築するかが政策上の課題であろう。

附記

本稿は、「欧州国籍条約における国家承継と無国籍の防止」国際協力論集第7巻2号(1999)を原則として発表時通りに掲載したものであるが若干の修正を加えている。

追記

本稿執筆にあたり、欧州審議会法務部私法課欧州国籍条約担当行政官、Gianluca Esuposito氏より、多くの資料及び情報提供をいただいた。ここに、感謝の意を表したい。

* 1 See, R.Jennings, A.Watts, *Oppenheim's International Law*, 9th edition, Vol. I Part2 to 4, Longman, 1992, p.886; C.A.Batchelor, "Stateless Persons: Some Gaps in International Protection," *International Journal of Refugee Law*, Vol.7 No.2(1995), pp.232-259, "Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status," *International Journal of Refugee Law*, Vol.10 No.1/2, 1998, p159.

* 2 See, EXCOM, EC/1995/SCP/CRP6, 1995; EXCOM, "Executive committee conclusion No.78 (XLVI), 1995; A/RES/50/152, 1996.

* 3 See, A/54/10, pp.12-90; 山田中正「国連国際法委員会第49会期の審議概要」国際法外交雑誌97巻2号58-72頁(1998)、同「国連国際法委員会第51会期の審議概要」国際法外交雑誌第98巻6号64-75頁(2000)参照; ILCにおける国家承継と無国籍の議論に関して、See, J.L.Blackman, "State Succession and Statelessness; the emerging right to an effective nationality under international law," *Michigan Journal of International Law*, Vol.19 No.4, 1997, pp.1141-1194.

* 4 See, A/RES/55/153.

* 5 全欧人権保障に関する欧州審議会、CSCE、ECの役割に関して、See, Z.Kedzia, A.Korula, M.Nowak ed., "Perspectives of an All-European System of Human Rights Protection," *All-European Human Rights Yearbook*, Vol.1, 1991.

- *6 See, D. P. Forsythe, *Human rights in the New Europe*, University of Nebraska Press, 1994, pp.137-139.
- *7 See, A. H. Robertson, J. G. Merrills, *Human Rights in Europe*, Manchester University Press, 1996, pp.3-5.
- *8 D. P. Forsythe, *op. cit.*, p.184.
- *9 小畑郁「欧州審議会の人権保障活動と中・東欧」外国学研究32号107-122頁(1995)参照。
- *10 1997年11月6日署名を開始し、2000年3月1日に発効した。2003年10月16日現在、24カ国署名、10カ国が批准している。同条約は、欧州審議会の条約において、初めて審議会非加盟国に対しても条約加盟を認めている。欧州国籍条約各条文に関して、See, R. Schaefer, "The European Convention on Nationality," *German Yearbook of International Law*, Vol.40, 1998, pp.438-459。
- *11 以下行う考察に関連して、See, F. Orentlicher, "Citizenship and National Identity," in D. Wippman ed., *International Law and Ethnic Conflict*, Cornell University Press, 1998, pp.296-325。
- *12 UNHCR regional bureau for Europe, *European Series*, Vol.2 No.4, 1996, pp.14-15.
- *13 チェコスロバキアの解体に関して、柴宣弘＝中井和夫＝林忠行『連邦解体の比較研究』89-147頁(多賀出版、1998)参照。
- *14 チェコ共和国国籍法制定に関して、See, European documentation centre on Nationality of Council of Europe, *European Bulletin on Nationality*, DIR/JUR(97)4, 1997(以下、DIR/JUR(97)4と略す), pp.43-46。
- *15 Council of Europe, *Consequences of State Succession for nationality*, CDL-INF(97)1, 1997(以下、CDL-INF(97)1と略す), p.59.
- *16 スロバキア共和国国籍法制定に関して、See, DIR/JUR(97)4, pp.147-149。
- *17 CDL-INF(97)1, p.91.
- *18 OSCE, UNHCR, 欧州審議会の関与に関して、See, UNHCR regional bureau for Europe, *op. cit.*, pp.1-2; Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc.7898 Addendum, 1997, pp.7-8, 14。
- *19 See, J.Liégois N.Gherghe, "Roma / Gypsies; A European Minority," *Refugee Survey Quarterly*, Vol.14 No.3, 1995, pp.19-51.
- *20 See, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *op. cit.*, p.26.
- *21 *Ibid.*, p.16.
- *22 *Ibid.*, p.26.
- *23 UNHCR regional bureau for Europe, *op. cit.*, p.25.
- *24 See, *Ibid.*, pp.26-27.
- *25 過去の併合と独立に関して、伊藤哲雄「バルト三国の自決」国際法外交雑誌91巻1号1-41頁(1993)参照。
- *26 A. Fehervary, "Citizenship, statelessness and human rights: recent developments in the Baltic states," *International Journal of Refugee Law*, Vol.5 No.3, 1993, p.400.
- *27 CDL-INF(97)1, p.35.
- *28 *Ibid.*, p.43.
- *29 エストニア共和国国籍法制定に関して、See, DIR/JUR(97)4, pp.51-54。この間、エストニアは、CSCE少数者のための高等弁務官、民主主義制度と人権のためのCSCE事務所、欧州審議会事務総長、及び欧州審議会専門家派遣団を招いた。; See, A.Fehervary, *op. cit.*, pp.401-402.
- *30 CDL-INF(97)1, p.61.
- *31 See, R. Pekkanen and H. Danelis, "Human Rights in the Republic of Estonia," Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. AS/Ad hoc-Bur-EE(43)2, *Human Rights Law Journal*,

Vol.13, No.5-6, 1992, pp.239-240.

*32 ラトビア共和国国籍法制定に関して、See, DIR/JUR(97)4, pp.93-96。ラトビアはこの間、CSCE少数者のための高等弁務官、欧州審議会事務総長、ノルウェー人権協会部長、欧州審議会専門家派遣団、国連人権センター派遣団を招いた。; A. Fehervary, *op. cit.*, pp.401-402.

*33 CDL-INF(97)1, p.74.

*34 See, J. D. Meyer and C. Rozakis, "Human Rights in the Republic of Latvia," Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. AS/Ad hoc-Bur-EE(43)4, *Human Rights Law Journal*, Vol.13 No.5-6, 1992, pp.245-246.

*35 1998年10月3日に国籍法改正の国民投票が行われ、帰化促進のためさらなる法改正が決定した(1998年10月15日付け欧州審議会ホームページ情報による。http://www.coe.fr/cp/98/668a(98).htm)。

*36 A. Fehervary *op. cit.*, p.405-406.

*37 リトアニア共和国国籍法制定に関して、See, DIR/JUR(97)4, pp.101-103.

*38 CDL-INF(97)1, p.76.

*39 See, A. Fehervary, *op. cit.*, p.399; B. Driessen, "Slav non-citizens in the Baltics," *International Journal on Group Rights*, Vol.2, 1994, pp.114-117.

*40 A. Fehervary, *op. cit.*, p.417.

*41 See., R. Bernhardt and H. Schermers, "Lithuanian Law and International Human Rights Standards," Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. AS/Ad hoc-Bur-EE(43)3, *Human Rights Law Journal*, Vol.13 No.5-6, 1992, pp.246-256.

*42 D.P.O'Connell, *The Law of State Succession*, Cambridge University Press, 1956, p.246.

*43 *Ibid.*, p.245.

*44 A/CN.4/467, p.6.

*45 See, *Yearbook of the International Law Commission*, 1968, Vol. II, A/CN.4/204, pp.114-115; A/7209/REV.1, pp.220-221; A/CN.4/467, pp.3-4.

*46 欧州国籍条約第2条において、「国籍とは人と国の間の法的絆を意味し、人の種族的血統を指すのではない」と定義されている。

*47 Council of Europe, *European Convention on Nationality and explanatory report*, 1997. (以下、*Explanatory report*と略す), p.47.

*48 See, *Ibid.*, p.47.

*49 国家承継のカテゴリーに言及せず論ずることに関して、See, I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 5th edition, Clarendon Press, 1998 (以下、Brownlieと略す), p.656; ブラウンリー(島田征夫=高井晋=古賀衛=佐伯富樹=田中穂積=山崎士訳)『国際法学(補正版)』(以下、ブラウンリー翻訳と略す) 572頁(成文堂、1992) 参照; P. Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, Heperion Press, 1979, p.150. ブラウンリーも指摘しているように、ウェイスがこれに関して2つの条件を付しているが、原則に対し大きな影響をもたらすわけではないと思われる。See, Brownlie, p.656; ブラウンリー翻訳582-583頁参照。

*50 法の支配の概念に関して、See, I. Brownlie, *The Rule of Law in International Affairs*, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, pp.213-214.

*51 欧州人権条約第6条1項に関連する判例の中で、解説報告書 (*Explanatory report*, p.48) では、特に次の判例の参照を求めている。European Court of Human Rights, Ringeisen case, Series A, Vol.13, 1971; Golder case, Series A, Vol.18, 1975; Airey case, Series A, Vol.32, 1979; Albert and le Compte case, Series A, Vol.58, 1983.

*52 See, *Explanatory report*, p.48.

*53 CDL-INF(97)1, p.24.

*54 CSCE, *Document of the Copenhagen meeting of the CSCE Conference on the Human Dimension*,

- 1990, p.3.
- *55 CDL-INF(97)1, p.24.
- *56 Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Opinion No.200, 1997, p.3.
- *57 See, J.M.M.Chan, "The Right to a Nationality as a Human Right," *Human Rights Law Journal*, Vol.12 No.1-2(1991), pp.1-14; C.A.Bachelor, *op.cit.*, pp.156-157.
- *58 See, *Explanatory report*, p.30.
- *59 国籍を持つ権利に関する欧州人権条約議定書案に関して、See, J.M.M.Chan, *op. cit.*, pp.7-10.
- *60 See, *Explanatory report*, pp.29-30.
- *61 PCIJ, Advisory Opinion on Tunis and Morocco Nationality Decrees, Series B, Vol.1 No.4, 1923, p.24.
- *62 Inter-American Court of Human rights, "Amendments to the naturalization provisions of the Constitution of Costa Rica/ Advisory Opinion," *Human Rights Law Journal*, Vol.5 No.2-4, 1984, p.167.
- *63 *Explanatory report*, p.30.
- *64 Nottebohm case (Second phase), *I.C.J. Reports*, 1955, p.23.
- *65 *Ibid.*, p.22 ; 芹田健太郎『永住者の権利』115頁参照 (信山社、1995)。
- *66 Brownlie, p.422 ; ブラウンリー翻訳、361頁参照。
- *67 *Ibid.*, p.659 ; 同上、574頁参照。
- *68 *Ibid.*, pp.659-660 ; 同上、574頁参照。
- *69 A/conf.80/4, p.17.
- *70 *Explanatory report*, p.49.
- *71 *Ibid.*, p.49.
- *72 選択の権利に関する学説として、See, J.L.Kunz, "L'option de nationalite," *Recueil des cours 1930- I*, Vol.31, 1930, pp.109-173; "Nationality and option clauses in the Italian Peace treaty of 1947," *AJIL*, Vol.41, 1947, pp.622-631; D.P.O'Connell, *op. cit.*, pp.259-265; C.Rousseau, *Droit international public*, 7e édition, Dalloz, 1973, pp.174-175; P.Weis, *op. cit.*, pp.159-164.
- *73 See, CDL-INF(97)1, pp.40-42, 51-97.
- *74 *Ibid.*, p.12.
- *75 *Ibid.*, p.12.
- *76 A/54/10, p.54.
- *77 *Ibid.*, p.54.
- *78 差別の正当性に関して、See, G.S.Goodwin-Gill, *International law and the movement of persons between states*, Clarendon Press, 1978, p.75。
- *79 See, C.A.Bachelor, "Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status," *supra* note 1, p.167-168.
- *80 See, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc.7718, p.11.
- *81 See, *Explanatory report*, pp.32-33.
- *82 Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc.7718, p.11.
- *83 Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Opinion No.200, p.2.
- *84 *Explanatory report*, p.32.
- *85 CDL-INF(97)1, p.11.
- *86 See, A/54/10, pp.62-63.
- *87 日本国憲法第14条に関する議論を参考にした。芹田健太郎『憲法と国際環境 (補正版)』214-218頁参照 (有信堂、1994)。
- *88 江川英文=山田鏡一=早田芳郎『国籍法 (新版) 法律学全集59-II』11頁(有斐閣、1989)。

- *89 See, P.Weis, *op. cit.*, pp.122-131 ; R.Jennings, A.Watts, *op. cit.*, pp.878-880.
- *90 *Explanatory report*, p.31.
- *91 *Ibid.*, p.31.
- *92 審理に関しては、1961年条約第8条4項にすでに規定されている。また、国連総会決議55/153では第17条に国籍問題に関する手続規定がある。
- *93 Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Opinion No.200, 1997, p.3.
- *94 芹田健太郎『永住者の権利』75-130頁参照。
- *95 ラートブルフ（桑田三郎＝常磐忠允訳）『法における人間 ラートブルフ著作集第5巻』11-12頁（東京大学出版会、1974）。
- *96 第2次世界大戦前における少数者保護条約に関して、田畑茂二郎『人権と国際法』法学理論篇158〔法律学体系第二部〕30-69頁（日本評論新社、1952）参照。
- *97 石本泰雄『国際法の構造転換』27-28頁（有信堂、1998）参照。
- *98 法の発展と限界について、See, P.Malanczuk, *Akehurst's modern introduction to international law*, 7th revised edition, Routledge, 1998, p.33; R.Szafarz, "Contemporary European Law: Exclusivism, Paternalism and Partnership," in J.Makarczyk ed., *Theory of International law at the Threshold of the 21st Century*, Klumer Law International, 1996, pp.701-720.
- *99 C.Batchelor, "Statelessness and the Problem of Resolving Nationality Status," *supra* note 1, p.165.
- *100 See, Brownlie, p.605 ; ブラウンリー翻訳、516頁参照。



参考文献

◎一次資料

〈一般〉

HRI/GEN/1/Rev.3; HRI/GEN/2

International legal materials

Keesing's contemporary archives

Keesing's record of world events

UNHCR, 『世界難民白書1995』 読売新聞社, 1995

UNHCR, 『世界難民白書1997/1998』 読売新聞社, 1997

UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status under 1951 convention and the 1967 protocol relating to the status of refugees*, UNHCR, 1992

UNHCR, *The state of the world's refugees*, Oxford University Press, 1995

UNHCR, *The state of the world's refugees*, Oxford University Press, 1997

UNHCR, *The state of the world's refugees*, Oxford University Press, 2000

UNHCR, *The state of the world's refugees*, Penguin books, 1993

UNHCR, *United Nations resolutions and decisions relating to the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, HCR/INF.49/Add.4. UNHCR, 1993

United Nations Centre for Human Rights, *Manual on human rights reporting under six major international human rights instruments*, HR/PUB/91/1, United Nations, 1991

<http://europa.eu.int>

<http://www.coe.int>

<http://www.reliefweb.int>

<http://www.un.org>

<http://www.unhcr.ch>

〈インドシナ難民〉

A/34/627 and corr.1, A/34/724, A/34/652, A/36/640, A/37/577, A/40/135 and Add.1,

A/42/477-S/19048, A/43/510-S/20091, A/44/523, A/45/449

A/C.3/34/7, A/C.3/34/L.37,

A/CONE.148/1-4,

A/AC.96/454, A/AC.96/506, A/AC.96/516, A/AC.96/526, A/AC.96/539, A/AC.96/553,

A/AC.96/564, A/AC.96/568, A/AC.96/572, A/AC.96/577, A/AC.96/579, A/AC.96/594,

A/AC.96/613, A/AC.96/657, A/AC.96/660, A/AC.96/663 and corr.1, A/AC.96/661,

A/AC.96/671, A/AC.96/703, A/AC.96/708, A/AC.96/709, A/AC.96/729, A/AC.96/736,

A/AC.96/737, A/AC.96/760, A/AC.96/804, A/AC.96/808, A/AC.96/ 821, A/AC.96/914,

A/AC.96/944

E/1996/52

EC/47/SC/CRP:28, EC/50/SC/CRP:17, EC/50/SC/CRP:18

EC/SC.2/26

EC/SCP/16, EC/SCP/65, EC/SCP/68, EC/SCP/140

EXCOM, conclusion No.15, 19, 22, 30, 58, 88

〈一時的保護〉

A4-0284/97, 25.9.1997, A4-0399/98, 3.11.1998, A5/0077/2001, 28.9.2001

A/AC.96/803

COM(1994)23 final, COM(1997) 93 final, COM(1998)372 final, COM(2000)303 final,

COM(2000)578 final, COM(2000)755 final, COM(2001)510 final

EC/49/SC/CRP.14

ECRE information note on the Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, <http://www.ecre.org>

EXCOM Conclusion No. 9, 15, 19, 22, 24, 85

O.J.C 19, 23.1.1999, pp.1-15, O.J.C 150, 28.5.1999, pp.203-207,

O.J.C 155, 29.5.2001, pp.17-25, O.J.C 262, 7.19.1995, pp.1-3, O.J.C 340, 10.11.1997, p.202,

O.J.C 343, 5.12.2001, pp.82-89, O.J.C 357, 14.12.2001, pp.6-10

O.J.L 63, 13.3.1996, pp.10-11, O.J.L 95, 5.4.2001, pp.27-40,

Council directive 2001/55/EC of 20.7.2001, O.J.L 212, 7.8.2001, pp.12-23,

O.J.L 252, 6.10.2000, pp.12-18

Opinion of the Committee of the regions of 13 Jun 2001 on the proposal for a Council Directive on

minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced

persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such

persons and bearing the consequences thereof, (COM[2000]303 final-2000/0127 [CNS]),

14.6.2001, <http://europa.eu.int>

“Statement by Mrs. Sadako Ogata United Nations High Commissioner for Refugees to the third committee of the General Assembly (10 November 1992),” *IJRL*, Vol.4 No.4, 1992, pp.541-547

“Summary and recommendations from the report of the Inter-Ministerial Working Group, Norway April 1993,” *IJRL*, Vol.5 No.3, 1993, pp.477-490

UNHCR Commentary on the draft European Union directive on temporary protection in the event of a mass influx, <http://www.ecre.org>

[Cases]

ECHR;

Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. U.K., Judgment of 28.5.1985, A94

Abamed v. Austria, Judgment of 17.12.1996

Berrehab case, Judgment of 21.6.1988, A 139

Chahal v. the United Kingdom, Judgment of 15.11.1996

Cruz Varas and Others v. Sweden, Judgment of 20.3.1991, Series A, No.201, 28

Soering v. the United Kingdom, Judgment of 7.7.1989, Series A, No.161, 35

〈帰還民関係〉

A/45, A/1118, A/2929, A/3585/Rev.1, A/4299,

A/40/40, A/41/324, A/43/717, A/46/608, A/50/790-S/1995/790

A/AC.96/663, A/AC.96/799, A/AC.96/830, A/AC.96.851, A/AC.96/860

A/AC.96/808(Part I), A/AC.96/825/Part I /13 Section.13, A/AC.96/846/Part I /14 Section.14,

A/AC.96/INF.133

A/C.3/5, A/C.3/7, A/C.3/9-20, A/C.3/22, A/C.3/25, A/C.3/27, A/C.3/36, A/C.3/43,

A/C.3/51, A/C.3/62, A/C.3/68, A/C.3/85, A/C.3/86, A/C.3/92, A/C.3/93, A/C.3/111,

A/C.3/117, A/C.3/121, A/C.3/122, A/C.3/527, A/C.3/529

A/C.3/SR.228, 229, A/C.3/SR.256-265, A/C.3/SR.324-332, A/C.3/SR.334-338, A/C.3/SR.341,

A/C.3/SR.959, A/C.3/L.25-31, A/C.3/L.114-151

A/CONF.2/SR.35

E/74 and Corr.1, E/80, E/87, E/161/Rev.2, E/800, E/1092, E/1112 and Add.1, Add.2
E/1447 and Rev.1, E/1490 and Corr.1, E/1831
E/AC.32/2 and Corr.15 (E/1618)
E/AC.32/L.3, E/AC.32/L.4 and Add.1, E/AC.32/L.5 and Corr.1, E/AC.32/L.6 and Rev.1,
E/AC.32/L.16, E/AC.32/L.32, E/AC.32/L.38
E/AC.7/L.60, E/AC.7/L.66, E/AC.7/SR.58, E/AC.7/SR.156, E/AC.7/SR.169, E/AC.7/SR.172,
E/AC.7/L.173
E/AC.32/SR.1,6
EC/46/SC/CRP.16, EC/47/SC/CRP.28, EC/49/SC/CRP.15, EC/51/SC/CRP.13
E/CN.4/L.132 and Rev.1, E/CN.4/L.149 and Rev.1, E/CN.4/L.152, E/CN.4/L.185-189 and Rev.1
E/CN.4/SR.106, E/CN.4/SR.150
E/CN.4/Sub.2/1984/10, E/CN.4/Sub.2/1985/9, E/CN.4/Sub.2/1987/9, E/CN.4/Sub.2/1988/35,
E/CN.4/Sub.2/1988/35/Add.1, E/CN.4/Sub.2/1989/44, E/CN.4/Sub.2/1989/44/Add.1-7,
E/CN.4/Sub.2/1990/47, E/CN.4/Sub.2/1990/48
EC/SCP/41, EC/SCP/55.EC/SCP/64
E/SR.414
EXCOM Conclusion No.18, 40, 56, 65, 68, 69
S/24635, S/24892, S/26666, S/PV.3494, S/23177
Tripartite memorandum of understanding among the Royal Thai Government, the Supreme National
Council of Cambodia and the office of the United Nations High Commissioner for Refugees relating
to the repatriation of Cambodian refugees and displaced persons from Thailand, (21, November,
1991), *IJRL*, Vol.4 No.2, 1992, pp.276-284
UNHCR, *Handbook on voluntary repatriation; international protection*, UNHCR, 1996
United Nations, *The emergency situation in Mozambique*, United Nations, ST/SPQRCDT/1, 1990
United Nations, *The United Nations and Mozambique 1992- 1995*, United Nations, Blue Books
Series, Vol.V, 1995

〈国内避難民〉
A/36/40, A/41/324, A/43/876, A/46/PV.39, A/46/PV.41, A/46/PV.78, A/48/116, A/49/892,
A/50/36, A/50/572 and Add.1, A/51/483 and Add.1, Add.2, A/51/950, A/53/139-E/1998/67,
A/54/154-E/1999/94, A/54/334, A/55/82-E/2000/61
A/C.3/43/SR.46
A/CONF.177/Rev.1
A/RES/57(I), A/RES/2029(XX), A/RES/2688(XXV), A/RES/40/118, A/RES/41/120,
A/RES/43/116, A/RES/43/131, A/RES/44/211, A/RES/44/136, A/RES/45/100, A/RES/46/106,
A/RES/46/182, A/RES/47/105, A/RES/48/141, A/RES/50/195, A/RES/52/12, A/RES/53/125,
A/RES/53/128, A/RES/54/146, A/RES/55/74, A/RES/56/116
ACC/1995/18
CCPR/C/21/Rev.1 and Add.1, Add.2 Add.3, Add.4, Add.5, Add.6, Add.7, Add.8, Add.9
DP/1996/18/Add.2
E/1991/23, E/1991/109/Add.1, E/1992/23, E/1994/66
E/CN.4/1992/23, E/CN.4/1993/35, E/CN.4/1993/50, E/CN.4/1993/L.105/Rev.1,
E/CN.4/1994/44/ and Add.1, E/CN.4/1995/50 and Add.1, Add.2, Add.3, Add.4,
E/CN.4/1995/70, E/CN.4/1995/98, E/CN.4/1995/116, E/CN.4/1996/9, E/CN.4/1996/42,

E/CN.4/1996/52/ and Add.1, Add.2, E/CN.4/1996/103, E/CN.4/1997/43/ and Add.1,
E/CN.4/1998/53 and Add.1, Add.2, E/CN.4/1999/79/and Add.1, Add.2,
E/CN.4/2000/83 and Add.1, Add.2, Add.3,
E/CN.4/2001/5/ and Add.1, Add.2, Add.3, Add.4, Add.5, E/CN.4/2002/14,
E/CN.4/2002/95/Add.3
E/CN.4/RES/1994/66, E/CN.4/RES/1995/57, E/CN.4/RES/1995/88, E/CN.4/RES/1996/9,
E/CN.4/RES/1996/52, E/CN.4/RES/1997/39, E/CN.4/RES/1998/50, E/CN.4/RES/1999/47,
E/CN.4/RES/2000/53, E/CN.4/RES/2001/54
E/CN.4/Sub.2/1982/15, E/CN.4/Sub.2/1991/55, E/CN.4/Sub.2/1997/7
E/ICEF/1992/14, E/ICEF/1996/4, E/ICEF/1996/7, E/ICEF/1997/7
E/RES/1655(LII), E/RES/1705(LIII), E/RES/1990/48, E/RES/1990/78, E/RES/1992/28,
E/RES/1993/95, E/RES/1995/56
EXCOM Conclusion No.75
OCHA, *Handbook on applying the guiding principles; manual on field practice in internal displacement*,
1999
“The London declaration of international law principles on internally displaced persons,” *IJRL*, Vol.12
No.4, 2001, pp.672-679
“The Siracusa principles on the limitation and derogation provisions in the International Covenant
on Civil and Political Rights,” *HRQ*, Vol.7, 1985, pp.3-14
UNDP, *Human development report*, 1990
UNDP, *Human development report*, 2000
UNDP, *UNDP programming manual*, 2000
WFP/EB.3/96/3, WFP/EB.A/96/7(Part IV), WFP/EB.A/2001/3
[Case]
I.C.J., Case concerning military and paramilitary activities in and against Nicaragua (Merits), judgment
of 27.6.1986, *ILM*, Vol.25 No.5, 1986, pp.1023-1296

〈難民条約上の保護と人権基準〉

A/46/40-A/56/50, A/48/18-A/56/18, A/49/38-A/56/38, A/49/38-A/56/38, A/49/41-A/57/41,
A/49/44-A/56/44
A/AC.96/695/Add.1, A/AC.96/973
A/CONF.157/23; A/CONF.157/24
CERD/C/304/Add.114
CRC/C/1-111
E/1989/22, E/2000/22, E/1990/23-E/2001/23

〈国家承継と無国籍〉

A/52/10, A/53/10, A/54/10
A/7209/REV.1
A/CN.4/204, A/CN.4/467, A/CN.4/493, A/CN.4/497
A/CONF.80/4
A/RES/50/152, A/RES/54/112, A/RES/55/153
CDL-INF(97)1
DIR/JUR(97)4

EC/1995/SCP/CRP2, EC/1995/SCP/CRP6
European Convention on Nationality and explanatory report, 1997
EXCOM Conclusion No.78
Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc.7718
Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc.7898 Addendum
Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Opinion No.200
The Copenhagen meeting of the CSCE Conference on the Human Dimension, 1990
[Cases]
I.C.J., Nottebohm case (Second phase), *I.C.J. Reports*, 1955
Inter-American Court of Human rights, "Amendments to the naturalization provisions of the Constitution of Costa Rica/Advisory Opinion, *HRLJ*, Vol.5 No.2-4, 1987, pp.161-176
P.C.I.J., Advisory Opinion on Tunis and Morocco Nationality Decrees, Series B, Vol.1, No.4, 1923

◎二次資料

和書

〈一般〉

芦部信喜 = 星野英一 = 竹内昭夫 = 新堂幸司 = 松尾浩也 = 塩野宏編『岩波講座基本法学1 人』(岩波書店、1983)
阿部浩己「難民法の軌跡と展望—変容する政治的機能」*神奈川法学*30巻1号83-130頁 (1995)
阿部浩己『人権の国際化』(現代人文社、1998)
阿部浩己 = 今井直 = 藤本俊明『テキストブック国際人権法』(日本評論社、2002)
アラン・ペレ (小谷鶴次 = 桑原輝路 = 川崎恭治 = 西谷元訳)『開発国際法』(白水社、1989)
石本泰雄『国際法の構造転換』(有信堂、1998)
浦野起央編『20世紀世界紛争事典』(三省堂、2000)
小川政亮『社会事業法制』(ミネルヴァ書房、1973)
小林直樹編『岩波講座現代法1 現代法の展開』(岩波書店、1965)
加藤節 = 宮島喬編『難民』(東京大学出版会、1994)
川島慶雄「国際難民法の発展と課題」*大阪大学法学部創立30周年記念論文集『法と政治の現代的課題』*249-298頁 (有斐閣、1982)
河野正輝『社会福祉の権利構造』(有斐閣、1991)
北村圭文『社会福祉法要説』(成文堂、1983)
クイーン・スチュアート・A (高橋梵仙訳)『西洋社会事業史』(ミネルヴァ書房、1961)
久保敦彦「難民保護に関する現今の法的諸問題—資格認定の要件論と国際協力の方法論」*国際法外交雑誌*82巻6号1-40頁 (1984)
栗野鳳編『難民：移動を強いられた人々』(アジア経済研究所、1992)
小泉康一『「難民」とはなにか』(三一書房、1998)
国際女性の地位協会編『女子差別撤廃条約注解』(尚学社、1992)
国際人道問題独立委員会著 (創価学会青年平和会議訳)『難民化の力学』(第三文明社、1990)
国連大学 = 創価大学アジア研究所編『難民問題の学際的研究』(お茶の水書房、1986)
サロモン・ロベール (林瑞枝訳)『難民』(白水社、1979)
申恵丰『人権条約上の国家の義務』(日本評論社、1999)

- 芹田健太郎『憲法と国際環境（補正版）』（有信堂、1994）
 芹田健太郎『永住者の権利』（信山社、1995）
 芹田健太郎『普遍的国際社会の成立と国際法』（有斐閣、1996）
 芹田健太郎「地球社会の人権論の構築—国民国家の人権論の克服」国際人権1号37-42頁（1990）
 田岡良一『国際法Ⅲ』（有斐閣、1959）
 高野雄一編『岩波講座現代法12 現代法と国際社会』（岩波書店、1965）
 滝澤美佐子「大量難民への国際的対応—庇護の限界と『一時的保護』の可能性」峯陽一＝畑中幸子編『憎悪から和解へ 地域紛争を考える』53-101頁（京都大学学術出版会、2000）
 田畑茂二郎『人権と国際法』（日本評論新社、1952）
 竹田いさみ『移民・難民・援助の政治学』（頸草書房、1991）
 多谷千香子「国際協力の法的性格（上）（下）—「基本的社会権」の視点から—」ジュリスト950号112-118頁、951号68-72頁（1990）
 難民問題研究フォーラム『難民と人権』（現代人文社、2001）
 畑中幸子「難民—バルト難民からインドシナ難民へ」峯陽一＝畑中幸子編『憎悪から和解へ 地域紛争を考える』18-52頁（京都大学学術出版会、2000）
 ブラウンリー（島田征夫＝高井晋＝古賀衛＝佐伯富樹＝田中穂積＝山崎公士訳）『国際法学』（成文堂、1992）
 藤田久一『国際人道法』（有信堂、1993）
 藤田久一＝松井芳郎＝坂元茂樹『人権法と人道法の新世紀』（東信堂、2001）
 本間浩『政治亡命の法理』（早稲田大学出版部、1974）
 本間浩『難民問題とは何か』（岩波新書、1990）
 本間浩「現代国際社会における難民問題の諸相と展望」国際問題385号2-14頁（1992）
 宮崎繁樹『国際法における国家と個人』（未来社、1963）
 宮崎繁樹『「亡命」をめぐる人権の法理』世界267号116-127頁（1968）
 宮崎繁樹編『解説・国際人権規約』（日本評論社、1996）
 山本草二『国際法』（有斐閣、1996）
 ラートブルフ（桑田三郎＝常磐忠充訳）『法における人間』（東京大学出版会、1974）
 ロゼロ・ディエゴ（川村真理訳）「人権と難民：近年の発展」国際人権13号40-55頁（2002）

〈庇護〉

- 川島慶雄「アサイラムについての—考察」阪大法学50号31-57頁（1964）
 川島慶雄「庇護権の性質と内容—国際法と国内法の比較検討」阪大法学97＝98号71-111頁（1976）
 川島慶雄「国連領域的庇護条約案—主要問題点の検討」阪大法学101号45-75頁（1977）
 島田征夫『庇護権の研究』（成文堂、1983）
 芹田健太郎「国連の領域内庇護宣言について（1）（2）」国際法外交雑誌74巻6号28-72頁、75巻1号39-95頁（1976）
 芹田健太郎『亡命・難民保護の諸問題—庇護法の展開—』（北樹出版、2000）
 本間浩『個人の基本権としての庇護権』（頸草書房、1985）

〈保護・援助〉

- 阿部浩己「難民保護の国際法理—出身国、庇護国との関係を中心に」早稲田大学大学院

- 法研論集36号1-23頁 (1985)
- 齊賀富美子「難民の保護の充実—難民の地位に関する条約・難民の地位に関する議定書—」時の法令1138号5-14頁 (1982)
- 齊藤恵彦「今日における難民の保護と援助の法理—難民条約の意義とその限界」法律時報53巻7号14-20頁 (1981)
- 齊藤恵彦「冷戦後の人道的救援と難民問題」功刀達朗編著『国際協力—国連新時代と日本の役割』196-214頁 (サイマル出版会、1995)
- 杉野恭一「難民問題と人道主義の危機—国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) 規程第2条非政治的・人道規定の歴史的分析」中央学術研究所紀要27号32-66頁 (1998)
- 芹田健太郎「難民の一時的保護」国際人権9号10-13頁 (1998)
- 本間浩「難民保護の本質と司法の役割」リーガル・エイド研究5号19-34頁 (1999)
- 本間浩「難民の保護と社会的受け入れ」比較法史研究6号152-174頁 (1997)
- 山神進「難民の保護 (上) (下) —その現状と課題」外人登録298号16-27頁、299号18-29頁 (1984)

〈帰還〉

- 二宮正人「難民問題の恒久的解決と自発的帰還」『北九州大学開学50周年記念論文集』47-68頁 (北九州大学法学部、1997)

〈国内避難民〉

- 岡田順子「相当な食糧に対する権利の歴史的展開に関する一考察」名古屋大学法政論集140号29-67頁 (1992)
- 齊藤恵彦「人道的救援と国家主権—人道的救援の第二世代—」国際人権3号5-10頁 (1992)
- 永田高英＝島田征夫「国内避難民の保護と不干渉原則」早稲田法学74巻1号181-200頁 (1998)
- 西海真樹「人道的救援権」国際人権12巻29-34頁 (2001)
- 墓田桂「国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) の国内避難民に対する取り組み」日本国際連合学会編『国連研究第3号 グローバル・アクターとしての国連事務局』239-256頁 (国際書院、2002)
- 墓田桂「国内避難民の法的保護：国際法の観点から」国際人権13号88-93頁 (2002)
- 初川満「国内避難民 (Internally Displaced Persons) についての一考察」世界人権問題研究センター研究紀要1号1-25頁 (1996)
- 松井芳郎「国際連合と人道的援助及び人道的干渉 (上)(下)」法律時報68巻4号6-54頁、7号66-74頁 (1996)
- 松隈潤「人権としての食糧」西南学院大学法学論集26巻1・2合併号323-358頁 (1993)
- 山下恭弘「国内避難民の国際的保護の道程」福岡大学法学論叢40巻2号279-296頁 (1995)

〈負担分配〉

- 高須幸雄「鍵を握る国連財政問題 (特集 連動する難民と国連平和維持活動)」外交フォーラム10巻3号49-51頁 (1997)

〈国際機構〉

- アガ・カーン・サドルーディン「国連難民高等弁務官事務所の活動」国際問題174号40-50頁 (1974)

- 秋月弘子「国連難民高等弁務官事務所の難民援助活動の法構造」北九州大学外国語学部
紀要79巻1-23頁（1993）
- H. G. シュヘルメルス（金井英隆 = 辰巳浅嗣 = 藤川洋訳）『国際機構法（上）（中）』（啓文社、
1981、1987）
- 高野雄一『国際組織法』（有斐閣、1975）
- 二宮正人「難民問題解決への国連のアプローチに関する一考察」外交時報1315号26-41
頁（1995）
- 二宮正人「1990年代におけるUNHCR基本的戦略の変化と難民問題」国際人権13号35-39
頁（2002）
- 藤田久一『国連法』（東京大学出版会、1998）
- 最上敏樹『国際機構法』（東京大学出版会、1997）
- 芹田健太郎「アンラ UNRRA 連合国救済復興機関」『社会科学大事典1』206頁（鹿島研
究所出版会、1968）

〈欧州〉

- 阿部浩己「『難民に対する責任の移転に関するヨーロッパ協定』の成立とその位置つ
け」早稲田大学大学院法研論集35号1-24頁（1985）
- 伊東孝之 = 直野敦 = 萩原直 = 南塚信吾監修『東欧を知る事典』（平凡社、1996）
- 伊東哲雄「バルト三国の自決」国際法外交雑誌91巻1号1-41頁（1993）
- 小畑郁「欧州審議会の人権保障活動と中・東欧」外国学研究（神戸市外国語大学）32号
107-122頁（1995）
- 梶田孝道「西欧諸国における難民政策の危機—移民問題とEC統合との関連で（今日の
難民問題〔焦点〕）」国際問題85号15-34頁（1992）
- 川島慶雄「西ドイツにおける難民概念の形成(1)～(4)—『難民の地位に関する条約』適
用の一例」阪大法学96号1-34頁（1975）、99号193-228頁（1976）、105号97-135頁（1978）、
112号1-41頁（1979）
- 柴宣弘 = 中井和夫 = 林忠行『連邦解体の比較研究』（多賀出版、1998）
- 山根裕子『EU・EC法—欧州連合の基礎』（有信堂、1998）

〈米州〉

- 酒井明「米州における移民・難民政策及び組織について（1）～（11）」外国人登録279号
15-28頁、280号16-27頁、281号18-36頁、282号21-35頁、284号15-29頁、285号20-30頁、
286号17-26頁、287号15-23頁（1982）、288号6-17頁、290号18-31頁、291号17-29頁
（1983）
- 細野昭雄 = 遅野井茂雄 = 田中高『中米・カリブ危機の構図』（有斐閣、1987）
- 宮川成雄「アメリカにおける外国人及び難民の人権—70年代から80年代の立法及び判例
の動向（英米法部会）」比較法研究51号108-113頁（1989）
- 宮坂直史「アメリカの難民問題への対応—軍事力の『非伝統的行使とその意義』」外
交時報1315号42-56頁

〈アフリカ〉

- 小田英郎『世界現代史15 アフリカ現代史Ⅲ』（山川出版社、1976）
- 中村弘光『世界現代史16 アフリカ現代史Ⅳ』（山川出版社、1982）

西井正弘「アフリカにおける難民問題条約（資料）」国際法外交雑誌74巻2号23-43頁
（1975）

星昭＝林晃史『世界現代史13 アフリカ現代史Ⅰ』（山川出版社、1978）

宮治一雄『世界現代史17 アフリカ現代史Ⅴ』（山川出版社、1978）

吉田昌夫『世界現代史14 アフリカ現代史Ⅱ』（山川出版社、1978）

総合研究開発機構＝横田洋三編『アフリカの国内紛争と予防外交』（国際書院、2001）

〈アジア・オセアニア〉

加賀谷洋＝勝藤猛『中東現代史Ⅰ』（山川出版社、1992）

川島慶雄「インドシナ難民問題の現状と課題」阪大法学160＝161号505-527頁（1991）

黒柳米司「インドシナ『難民』問題とASEAN」国際問題236号43-50頁（1979）

小泉康一「タイの難民政策1975-1990年」大東文化大学紀要—社会科学33号19-56頁
（1995）

田上四郎『中東戦争全史』（原書房、1981）

富岡倍雄『パレスチナ問題の歴史と国民国家』（明石書店、1993）

立山良司「パレスチナ難民と中東和平プロセス（今日の難民問題【焦点】）」国際問題385号
35-48頁（1992）

本間浩「インドシナ難民問題と国連」国際問題236号25-42頁（1979）

本間浩「東南アジア難民と国際法—日本の対処と問題点」国際法外交雑誌90巻3号347-
380頁（1991）

三尾忠志「インドシナ情勢と難民発生の背景」国際問題236号2-24頁（1979）

〈国籍・無国籍〉

江川英文＝山田鏡一＝早田芳郎『国籍法（新版）』（有斐閣、1989）

奥田安弘「本国主義と未承認国家の国籍法」国際法外交雑誌98巻3号297-320頁（1999）

川島慶雄「難民と国籍」判例タイムズ491号1-2頁（1983）

澤敬子「ネーションと外国人の法についての準備的考察（1）（2・完）」法学論叢144巻2号
70-89頁（1998）、145巻6号87-105頁（1999）

溜池良夫「避難民の属人法について」法学論叢76巻1＝2号1-33頁（1964）

溜池良夫「難民条約第12条について」国際法外交雑誌82巻4号1-39頁（1983）

山田中正「国連国際法委員会第49会期の審議概要」国際法外交雑誌97巻2号58-72頁（1998）

山田中正「国連国際法委員会第51会期の審議概要」国際法外交雑誌98巻6号64-75頁（2000）

洋書

〈general〉

Abi-Saab, G., "Whither the international community?," *EJIL*, Vol.9, 1988, pp.248-265

Aga Khan, Sadruddin, "Legal problems relating to refugees and displaced persons," *Recueil des cours*,
Vol.1-1976, pp.293-352

Aga Khan, Sadruddin, *Study on Human rights and massive exoduses*, E/CN.4/1503, 1981

Alexander, M., "Refugee status determination conducted by UNHCR," *IJRI*, Vol.11 No.2, 1999,
pp.251-289

Barnette, M., "The new united politics of peace: from juridical sovereignty to empirical sovereignty,"
Global Governance, a review of multilateralism and international organizations, Vol.1 No.1, 1995,
pp.79-97

- Bayefsky, A.F. and J.Fitzpatrick, ed., *Human rights and forced displacement*, Martinus Nijhoff Publishers, 2000
- Bedjaoui, M. ed., *International law: achievements and prospects*, M. Nijhoff, 1991
- Benvenisti, E., and Zamir, E., "Private claims to property rights in the future Israeli-Palestinian settlement," *AJIL*, Vol.89, 1995, pp.295-340
- Blay, Samuel, K.N. and B. Martin, Tsamenyi, "Reservations and declarations under the 1951 convention and the 1967 protocol relating to the status of refugees," *IJRL*, Vol.2 No.4, 1990, pp.527-561
- Bossuyt, M.J., *Guide to the "Travaux préparatoires" of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1987
- Brierly, J.L., *The law of nations*, 6th ed., Oxford University Press, 1963
- Brownlie, Ian, *Principles of public international law*, 5th edition, Clarendon Press, 1998
- Brownlie, Ian, *The rule of law in international affairs*, Martinus Nijhoff Publishers, 1998
- Brownlie, Ian, *International law and the use of force by states*, Clarendon Press, 1963
- Bayani, Chaloka, "State responsibility for the prevention and resolution of forced population displacements in international law," *IJRL*, Vol.7 special issue, 1995, pp.130-147
- Butler, W.E. ed., *International law and the international system*, M. Nijhoff, 1987
- Carlin, J., "Significant refugee crises since World War II and the response of the international community," *Michigan Yearbook of International Legal Studies*, 1982, pp.3-25
- Carlin, J., *The refugee convention: a life time of running a lifeline*, Macmillan, 1989
- Centre for Refugee Studies, York University, Toronto, "Toward practical early warning capabilities concerning refugees and displaced persons," *IJRL*, Vol.4 No.1, 1992, pp.84-89
- Cheng, B., and E.D. Broun, eds., *Contemporary problems of international law*, Stevens & Sons Limited, 1988
- Castañeda, J., translated by Alba Amoia, *Legal effects of United Nations resolutions*, Columbia University Press, 1969
- Chowdhury, S.R., "A response to the refugee problems in the post cold war era: some existing and emerging norms of international law," *IJRL*, Vol.7 No.1, 1995, pp.100-117
- Clark, T. in cooperation with F. Crepean, "Main streaming refugee rights. The 1951 refugee convention and international human rights law," *NQHR*, Vol.17 No.4, 1999, pp.389-410
- Craven, Matthew C.R., *The international covenant on economic, social and cultural rights, a perspective on its development*, Clarendon Press, 1995
- Crawford, James and Hyndman, Patricia, "Three heresies in the application of the refugee convention," *IJRL*, Vol.1 No.2, 1989, pp.155-179
- De Jous, C. D., "The legal framework: the convention relating to the status of refugees and the development of law half a century later," *IJRL*, Vol.10 No.4, 1998, pp.688-699
- Deng, Francis, M., "Dealing with the displaced: a challenge to the international community," *Global Governance, A Review of Multilateralism and international organizations*, Vol.1 No.1, 1995, pp.45-57
- Development centre of the OECD, *Human rights, refugees, migrants & development: directory of NGOs in OECD countries*, 1993
- Dupuy Pierre-Marie, *Droit international public*, 5e édition, Dalloz, 2000
- Eide, A., *Economic, social and cultural rights*, 2nd revised edition, Martinus Nijhoff Publishers, 2001
- Fitzpatrick, J., "Revitalizing the 1951 refugee convention," *HHRJ*, Vol.9, Spr., 1996, pp.229-253
- Fitzpatrick, J. ed., *Human rights protection for refugees, asylum-seekers, and internally displaced*

- persons*, Transnational Publishers, Inc., 2001
- Friedmann, W., *The changing structure of international law*, Stevens & Sons, 1964
- Garry, Hannah R., "The right to compensation and refugee flows: a 'preventative mechanism' in international law?," *IJRL*, Vol.10 No.1/2, 1998, pp.97-117
- Garvey J.L., "Toward a reformulation of international refugee law," *Harvard International Law Journal*, Vol.26 No.2, 1985, pp.481-500
- Gilbert, G., "Rights, legitimate expectations, needs and responsibilities: UNHCR and the new world order," *IJRL*, Vol.10 No.3, 1998, pp.349-388
- Gilkerson, C.P., "Human rights and refugees in crisis: an overview and introduction," *IJRL*, special issue, 1990, pp.1-13
- Goodwin-Gill, G.S., *The refugee in international law*, Clarendon Press, 1996
- Goodwin-Gill, G.S., *International law and the movement of persons between states*, Clarendon Press, 1978
- Goodwin-Gill, G.S., "Refugees and human rights: Challenges for the 1990's," The Benigno Aquino lecture in human rights, *IJRL*, special issue, 1990, pp.29-37
- Goodwin-Gill, G.S., "The right to leave, the right to return and the question of a right to remain," in Gowlland-Debbas, Vera, ed., *The problem of refugees in the light of contemporary international law issues*, Kluwer Law International, 1996, pp.93-108
- Goodwin-Gill, G.S., "Safe country? Says who?," *IJRL*, Vol.4 No.2, 1992, pp.248-250
- Gorlick, B., "The convention and the committee against torture: a complementary protection regime for refugees," *IJRL*, Vol.11 No.3, 1999, pp.479-495
- Gowlland-Debbas, Vera, ed., *The problem of refugees in the light of contemporary international law issues*, Kluwer Law International, 1996
- Grahl-Madsen, Atle, *The status of refugees in international law*, Vol.I, A.W.Sijthoff, 1966
- Grahl-Madsen, Atle, *The status of refugees in international law*, Vol.II, A.W.Sijthoff, 1972
- Grahl-Madsen, Atle, "Refugees and refugee law in a world in transition," *Michigan Yearbook of International Legal studies*, 1982, pp.65-88
- Grahl-Madsen, Atle, "The emergent international law relating to refugees: post-present-future," in Constantopolos, D.S.ed., *Thesaurus Acroasium of the Institute of Public International Law and International Relations of Thessaloniki*, Vol. XIII, 1987, pp.173-262
- Gunning, I.R., "Expanding the international definition of refugee a multicultural view," *Fordham International Law Journal*, Vol.13, 1989/1990, pp.35-85
- Hannum, H., *The right to leave and return in international law and practice*, Martinus Nijhoff Publishers, 1987
- Hannum, H., "The Strasbourg Declaration on the right to leave and return," *AJIL*, Vol.81, pp.432-438
- Hathaway, J.C., *The law of refugee status*, Butterworths, 1991
- Hathaway, J.C., ed., *Reconceiving international refugee law*, Martinus Nijhoff Publishers, 1998
- Hathaway, J.C., "International refugee law: the Michigan guidelines on the international protection alternative," *MJIL*, Vol.21 No.1, 1999, pp.131-140
- Hathaway, J.C. and A.K.Cusick, "Refugee rights are not negotiable," *GJIL*, Vol.14 No.2, 2000, pp.481-540
- Hathaway, J.C. and R. Alexander Neve, "Making international refugee law relevant again," *HHRJ*, Vol.10, Spring, 1997, pp.115-211
- Hathaway, J.C., "A reconsideration of the underlying premise of refugee law," *Harvard International Law Journal*, Vol.31 No.1, 1990, pp.129-183

- Hathaway, J.C., "Reconceiving refugee law as human rights protection," *Journal of Refugee Studies*, Vol.4 No.2, 1991, pp.113-131
- Henkin.L. ed., *The international bill of rights*, Columbia University Press, 1981
- Herman, J.B. and H. Danelins, *The United Nations convention against torture: a handbook on the convention against torture and other cruel, inhuman, or degrading treatment or punishment*, M. Nijhoff, 1988
- Higgins, R., "Liberty of movement within the territory of a state: the contribution of the committee on human rights," in Y. Dinsten ed., *International Law at a time of perplexity*, Kluwer Academic Publishers, 1989, pp.325-342
- Higgins, R., *Problems & process: International law and how we use it*, Clarendon Press, 1994
- Higgins, R., "The right to enter, stay in and leave a country," *International affairs*, Vol.49 No.3, 1973, pp.341-357
- International Committee of Red Cross, *Commentary on the additional protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Marinus Nijhoff Publishers, 1987
- Jackson, Ivor, C., *The refugee concept in group situations*, Martinus Nijhoff Publishers, 1999
- Jackson, Ivor, C., "The 1951 convention relating to the status of refugees: a universal basis for protection," *IJRL*, Vol.3 No.3, 1991, pp.403-413
- Jagerskiold, S., "The freedom of movement," in L.Henkin ed., *The International Bill of Rights*, Columbia University Press, 1981, pp.166-184
- Jennings, R., Watts, A., *Oppenheim's international law*, 9th edition, Vol.I Part2 to 4, Longman, 1992
- Joseph, S., Schlitz, J., and Castan, M., *The international covenant on civil and political rights, cases materials and commentary*, Oxford University Press, 2000
- Kälin, Walter, "Refugees and civil wars: only a matter of interpretation," *IJRL*, Vol.3 No.3, 1991, pp.435-451
- Khan, R., "The legal status of the resolutions of the United Nations general assembly," *Indian Journal of International Law*, Vol.19, 1979, pp.552-559
- Kirchner, A. and L.S. di Pepe, "International attempts to conclude a convention to combat illegal migration," *IJRL*, Vol.10 No.4, 1998, pp.662-674
- Koch, I.E., "Social rights as components in the civil right to personal liberty: another step forward in the integrated human rights approach?," *NQHR*, Vol.20 No.1, 2002, pp.29-51
- Kourula Pirkko, *Broadening the edges*, Martinus Nijhoff Publishers, 1997
- Krenz, F.E., "The refugee as a subject of international law," *ICLQ*, Vol.15, 1996, pp.90-116
- Lauterpacht, H., ed., *Oppenheim's international law*, Vol.2, 7th ed., 1952
- Lindholt, L., *Questioning the Universality of Human rights*, Ashgate, 1997
- Loescher, Gil, *Beyond Charity: international cooperation and the global refugee crisis*, Oxford University Press, 1993
- Loescher, Gil and Monahan, Laila, ed., *Refugees and international relations*, Oxford University Press, 1989
- Mason, E., "Sources of international refugee law : a bibliography," *IJRL*, Vol.8, Oct., 1996, pp.597-621
- Mason, E., "UNHCR, human rights and refugees: collection and dissemination of sources," *International Journal of Legal Information*, Vol.25 No.1-3, 1997, pp.35-86
- Malanczuk, P., *Akehurst's modern introduction to international law*, 7th revised edition, Routledge, 1998
- Makarczyk, J. ed., *Theory of international law at the threshold of the 21st century*, Kulumer Law International, 1996
- Mbuyi, Benjamin Mulamba, *les réfugiés et le droit=international refugees and international law*, Carswell

- Thomson Canada Limited, 1993
- Meron, T. ed., *Human rights in international law: legal and policy issues*, Vol.I, II, Oxford University Press, 1984
- Mertus, J., "The state and the post-cold war refugee regime: new models, new questions," *IJRL*, Vol.10 No.3, 1998, pp.321-348
- Mikulka, V., "Legal problems arising from the dissolution of states in relation to the refugee phenomenon," in Gowlland-Debbas, Vera, ed., *The problem of refugees in the light of contemporary international law issues*, Kluwer Law International, 1996, pp.35-49
- Morries, N., "Refugees: facing crisis in the 1990s - a personal view from within UNHCR," *IJRL*, Vol.2 special issue, 1990, pp.38-57
- Musalo, K., Moore, J., Boswell, R.A., *Refugee law and policy*, 2nd edition, Carolina Academic Press, 2002
- Mushkat, R., "Human rights under temporary refuge," *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques*, LXII, No.3, 1984, pp.169-183
- Nanda, Ved P., *Refugee law and policy*, Greenwood Press, 1989
- Nanda, Ved. P., "International law and the refugee challenge," *Willamette Law Review*, Vol.28, Fall, 1992
- Nguyen Quoc Dinh et ed., *Droit International Public*, 6e ed., 1999
- Nicholson Frances and Twomey Patrick ed., *Refugee rights and realities evolving international concepts and regimes*, Cambridge University Press, 1999
- Nowak, M., *Covenant on civil and political rights : CCPR Commentary*, N.P. Engel Publisher, 1993
- O'Connell, D.P., *The law of state succession*, Cambridge University Press, 1956
- O'Connell, D.P., *International Law*, Vol.II, Stevens & Sons, 1970
- Ontiz, M. C., "Toward a broader definition of refugee: 20th century development trends," *California Western International Law Journal*, Vol.20, 1989/1990, pp.315-327
- Plender, R., *International Migration Law*, A.W. Sijthoff, 1972
- Ramcharan, B.G., ed., *The right to life in international law*, *International Studies in Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 1985
- Reinke, F.W., "Treaty and non-treaty human rights agreements: a case study of freedom of movement in East Germany," *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol.24, 1986, pp.647-675
- Robinson, N., *Convention relating to the status of refugees: its history, contents and interpretation. A commentary*, UNHCR, 1953
- Rogged, J., ed., *Refugees: a third world dilemma*, Powman& Littlefield, 1987
- Rousseau, Co., *Droit international public*, 7e, 1973
- Schachter, O., "International law in theory and practice," *Recueil des cours*, Vol.178 (1982-V), 1982, pp.9-396
- Schachter, O., "Human dignity as a normative concept," *AJIL*, Vol.77 No.4, 1983, pp.848-854
- Schanyder, F., "Les aspects juridiques actuels du problème des réfugiés," *Recueil des Cours*, I-1965, pp.335-450
- Shrke, A. and S. Aguayo, *Escape from violence: conflict and refugee crisis in the developing world*, Oxford University Press, 1989
- Simma, B. ed., *The charter of the United Nations*, Oxford University Press, 1994
- Skubiszewski, K., "Non-binding resolutions and law-making process," *Polish Yearbook of International Law*, Vol.15, 1986, pp.135-161

- Storey, H., "The internal flight alternative test: the jurisprudence re-examined," *IJRL*, Vol.10 No.3, 1998, pp.499-532
- Sztucki, J., "The conclusions on the international protection of refugees adopted by the Executive Committee of the UNHCR program," *IJRL*, Vol.1 No.3, 1989, pp.285-317
- Takahashi, S., "Recourse to human rights treaty bodies for monitoring of the refugee convention," *NQHR*, Vol.20 No.1, 2002, pp.53-74
- Takahashi, S., "'Uneven, but in the direction of enhanced effectiveness' - a critical analyses of 'anticipatory ill-treatment' under article 3 ECHR," *NQHR*, Vol.20 No.1, 2002, pp.5-27
- The International law association, *Report of sixty-five conference*, 1992
- The International law association, *Report of sixty-six conference*, 1994
- The International law association, *Report of sixty-seven conference*, 1996
- The International law association, *Report of sixty-eight conference*, 1998
- Tomuschat, C., "State responsibility and the country of origin," in Gowlland-Debbes, Vera, ed., *The problem of refugees in the light of contemporary international law issues*, Kluwer Law International, 1996, pp.59-79
- Tomuschat, C., "International law: ensuring the survival of mankind on the eve of a new century," *Recueil des cours*, Tom 281, pp.23-436
- Tuitt Patricia, *False Images*, Pluto Press, 1996
- Van Dijk, P.& Van Hoof, F., *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Deventer, 1990
- von Sternberg, Mark R., "The plight of the non-combatant in civil war and the new criteria for refugee status," *IJRL*, Vol.9 No.2, 1997, pp.169-195
- von Sternberg, Mark R., *The grounds of refugee protection in the context of international human rights and humanitarian law*, Martinus Nijhoff Publishers, 2002
- Weis, Paul, "Legal aspects of the convention of 28 July, 1951 relating to the status of refugees," *BYIL*, Vol.30, 1953, pp.478-489
- Weis, Paul, "The 1967 protocol relating to the status of refugees and some questions of the law of treaties," *BYIL*, Vol.42, 1967, pp.39-70
- Weis, Paul, ed., *The refugee convention 1951*, Cambridge University Press, 1995
- Weis, Paul, "The development of refugee law," *Michigan Yearbook of International Legal Studies*, 1982, pp.27-42
- Zayas, A. de., "The right to one's homeland, ethnic cleansing, and the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia," *Criminal Law Forum*, Vol.6 No.2, 1995, pp.257-314
- Zayas, A. de., Möller, J.Th., Opsahl, T., "Application of the International Covenant on Civil and Political Rights under the Optional Protocol by the Human Rights Committee," *German Yearbook of International Law*, Vol.28, 1985, pp.9-64
- Zolberg, Aristide R., Astri Suhrke, Sergio Aguayo, *Escape from Violence; Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford University Press, 1989

⟨asylum⟩

- Amarashinha, S.D., and M. Isenbecker, "Terrorism and the rights to asylum under the 1951 convention and the 1967 protocol relating to the status of refugees,- a contradiction in terms or do opposites attract?," *Nordic Journal of International Law*, Vol.65 No.2, 1996, pp.223-240
- Clark, T., "Human rights and expulsion: giving content to the concept of asylum," *IJRL*, Vol.4 No.2,

- 1992, pp.189-203
- Corliss, S., "Asylum state responsibility for the hostile acts of foreign exiles," *IJRL*, Vol.2 No.2, 1990, pp.181-210
- Einarsen, T., "Mass flight: the case for international asylum," *IJRL*, Vol.7 No.4, 1995, pp.551-578
- Fabbricotti, A., "The concept of inhuman or degrading treatment in international law and its application in asylum cases," *IJRL*, Vol.10 No.4, 1998, pp.637-661
- Goodwin-Gill, G.S., "Asylum: the law and politics of change," *IJRL*, Vol.7 No.1, 1995, pp.1-18
- Grahl-Madsen, Atle, *Territorial Asylum*, Almqvist & Wiksell International, 1980
- Hansen, R., S.Martin, A.Schoenholtz and P. Weil, "Report on the workshop on refugee and asylum policy in practice in Europe and North America," *GILJ*, Vol.14 No.2, 2000, pp.801-814
- Legomsky, S.H., "An asylum seeker's bill of rights in a non-utopian world," *GILJ*, Vol.14 No.3, 2000, pp.619-642
- Loescher, Gil, *Refugees and the asylum dilemma in the west*, Pennsylvania State University Press, 1992
- Martin, David, ed., *The new asylum seekers: refugee law in the 1980's*, Martinus Nijhoff, 1988
- Martin S.F. and A.I.Schoenholtz, "Asylum in practice: successes, failures, and the challenges ahead," *GILJ*, Vol.14 No.3, 2000, pp.589-618
- Morgenstern, F., "The right of asylum," *BYIL*, Vol.26, 1949, pp.327-357
- Nathwani, N., "The purpose of asylum," *IJRL*, Vol.12 No.3, 2000, pp.354-379
- Rudge, P., "Reconciling state interests with international responsibilities: asylum in North America and Western Europe," *IJRL*, Vol.10 No.1-2, 1998, pp.7-20
- von Sternberg, Mark, R., "Political asylum and the law of internal armed conflict: refugee status, human rights and humanitarian law concerns," *IJRL*, Vol.5 No.2, 1993, pp.153-182

<protection·assistance>

- Arulanantham, A.T., "Restructured safe havens: a proposal for reform of the refugee protection system," *Human Rights Quarterly*, Vol.22 No.1, 2000, pp.1-56
- Bach, R. L., "Third country resettlement," in G. Loescher and L. Monahan ed., *Refugees and international relations*, Oxford University Press, 1989, pp.313-331
- Clarence, W. D., "Open relief centres: a pragmatic approach to emergency relief and monitoring during conflict in a country of origin," *IJRL*, Vol.3 No.2, 1991, pp.320-328
- Feller, Erika, "UNHCR and the international protection of refugees - current problems and future prospects," *IJRL*, special issue, September, 1990, pp.335-346
- Fitzpatrick, J., "The end of protection : legal standards cessation of refugee status and with drawal of temporary protection," *GILJ*, Vol.13 No.3, 1999, pp.343-381
- Fitzpatrick, J., "Temporary protection of refugees: elements of a formalized regime," *AJIL*, Vol.94 No.1, 2000, pp.279-306
- Frelick, B., "'Preventive protection' and the right to seek asylum: a preliminary look at Bosnia and Croatia," *IJRL*, Vol.4 No.4, 1992, pp.439-454
- Gibney, M. J., "Between control and humanitarianism: temporary protection in contemporary Europe," *GILJ*, Vol.14 No.3, 2000, pp.689-708
- Goodwin-Gill, G.S., "The language of protection," *IJRL*, Vol.1 No.1, 1989, pp.6-19
- Goodwin-Gill, G.S., "The international protection of refugees: what future?," *IJRL*, Vol.12 No.1, 2000, pp.1-6
- Goodwin-Gill, G.S., "International law and the detention of refugees and asylum-seekers," *Interna-*

tional Migration Review, Vol.20, 1986, pp.193-219

Hartling, P., *International solidarity and the international protection of refugees*, Congress on international solidarity and humanitarian actions, International Institute of Humanitarian Law Publication, 1980

Hathaway, J.C., "New directions to avoid hard problems: the distortion of the palliative role of refugee protection," *Journal of Refugee Studies*, Vol.8 No.3, 1995, pp.287-304

Kourula, Pirkko, "International protection of refugees and sanctions: humanizing the blunt instrument," *IJRL*, Vol.9 No.2, 1997, pp.255-265

Landgren, Karin, "Safety zones and international protection: a dark gray area," *IJRL*, Vol.7 No.3, 1995, pp.436-458

Luca, D., "La notion de 《solution》 au problème des réfugiés," *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques*, Tom LXV No.1, 1987, pp.1-34

Luca, D., "Questioning temporary protection, together with a selected bibliography on temporary refuge / temporary protection," *IJRL*, Vol.6 No.4, 1994, pp.535-561

Morris, N., "Protection dilemmas and UNHCR's response: a personal view from within UNHCR," *IJRL*, Vol.9, July, 1997, pp.492-499

Morris, N., "The UNHCR note on international protection you won't see," *IJRL*, Vol.9, April, 1997, pp.267-273

Moussalli, M., "International protection: the road ahead," *IJRL*, Vol.3 No.3, 1991, pp.606-616

Ogata, Sadako, "The interface between peacekeeping and humanitarian action," in Warner, Daniel, ed., *New Dimensions of Peacekeeping*, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, pp.119-127

Perluss, D. and J.F. Hartman, "Temporary refuge: emergence of a customary norm," *Virginia Journal of International Law*, Vol.26, 1986, pp.551-626

Pirjola, Jari, "Temporary protection as a future model for asylum?," *Nordic Journal of International Law*, Vol.64, 1995, pp.423-427

Troeller, G., "UNHCR resettlement as an instrument of international protection: constraints and obstacles in the arena of competition for scarce humanitarian resources," *IJRL*, Vol.3, 1991, pp.564-578

Weis, Paul, "The international protection of refugees," *AJIL*, Vol.48 No.2, 1954, pp.193-221

Yéfime Zarijevski, *A future preserved: international assistance to refugees*, Pergaman, 1988

(non-refoulement)

Goodwin-Gill, G.S., "The non-refoulement and the new asylum seekers," *Virginia Journal of International Law*, Vol.26 No.4, 1986, pp.898-915

Goodwin-Gill, G.S., "The non-refoulement and the new asylum seekers," in Marx, Reinhard, "Non-refoulement, access to procedures and responsibility for determining refugee claims," *IJRL*, Vol.7 No.3, 1995, pp.383-406

Stenberg, Gunnel, *Non-expulsion and non-refoulement*, IUSTUS Förlag, 1989

(repatriation)

Andersen, E., "The role of asylum states in promoting safe and peaceful repatriation under the Dayton Agreements," *EJIL*, Vol.7 No.2, 1996, pp.193-206

Charmatz, J.P., H.M.Wit, "Repatriation of prisoners of war," *The Yale Law Journal*, Vol.62, 1963, pp.391-415

Chimni, B.S., "The meaning of words and the role of UNHCR in voluntary repatriation," *IJRL*,

Vol.5 No.3, 1993, pp.442-460

- Chimni, B.S., "Perspectives on voluntary repatriation: a critical note," *IJRL*, Vol.3 No.3, 1991, pp.541-546
- Frellick, B., "The right of return," *IJRL*, Vol.2 No.3, 1990, pp.442-447
- Fullerton, M., "Hungary, refugees, and the law of return," *IJRL*, Vol.8 No.4, 1996, pp.499-531
- Goodwin-Gill, G.S., "Voluntary repatriation: legal and policy issues," in G. Loescher and L. Monahan ed., *Refugees and international relations*, Oxford University Press, 1989, pp.255-291
- Gutteridge, J.A.C., "The repatriation of prisoners of war," *ICLQ*, Vol.2, 1953, pp.207-216
- Juergensen, O.T., "Repatriation as peacebuilding and reconstruction: the case of northern Mozambique, 1992-1995," *Working paper*, No.31, UNHCR, 2000
- Hathaway, J.C., "The meaning of repatriation," *IJRL*, Vol.9 No.4, 1997, pp.551-558
- Lawand, K., "The right to return of Palestinians in international law," *IJRL*, Vol.8 No.4, 1996, pp.532-568
- Mayda, J., "The Korean repatriation problem and international law," *AJIL*, Vol.47, 1953, pp.414-438
- Rockwell, J.E., "The right of non repatriation of prisoners of war captured by the United States," *The Yale Law Journal*, Vol.83, 1973, pp.358-384
- Takahashi, S., "The UNHCR handbook on voluntary repatriation: the emphasis of return over protection," *IJRL*, Vol.9 No.4, 1997, pp.593-612
- Takahashi, S., "Focus on voluntary repatriation and return," *IJRL*, Vol.9 No.4, 1997, pp.549-612
- Vedsted-Hansen, J., "An analysis of the requirements for repatriation," *IJRL*, Vol.9 No.4, 1997, pp.559-565
- van Krieken, Peter, "Repatriation of refugees under international law," *NYbil*, Vol.XIII, 1982, pp.93-123
- Zieck, M.Y.A., "Voluntary repatriation: an analysis of the refugee's right to return to his own country," *Austrian Journal of Public and International Law*, Vol.44, 1992, pp.137-76
- Zieck, Marjoleine, *UNHCR and voluntary repatriation of refugees : a legal analysis*, Maritinus Nijhoff Publishers, 1997

(internally displaced persons)

- Adelman, H., "Humanitarian intervention: the case of the Kurds," *IJRL*, Vol.4 No.1, 1992, pp.4-38
- Alston, P. and K. Tomaševski eds., *The right to food*, M. Nijhoff, 1984
- Bettati Mario, "Un droit d'ingérence?," *Revue général de droit international public*, Tome 95/1991/3, 1991, pp.639-670
- Bettati Mario et Bernard Kouchner, *Le devoir d'ingérence*, Denoël, 1987
- Cohen, Roberta and Cuenod, Jacques, *Improving institutional arrangements for the internally displaced*, The Brookings Institution, 1995
- Cohen Roberta and Francis M. Deng eds., *The forsaken people*, Brookings Institution Press, 1998
- Cohen Roberta and Francis M. Deng eds., *Masses in fling*, Brookings Institution Press, 1998
- Corten Oliver et Pierre Klein, *Droit d'ingérence ou obligation de reaction?*, Editions Bruyland, 1996
- Deng, Francis, M., "The international protection of the internally displaced," *IJRL*, special issue, July, 1995, p.74-86
- Deng, Francis, M., *Internally displaced persons compilation and analysis of legal norms*, UN., 1998
- Geissler, N., "The international protection of internally displaced persons," *IJRL*, Vol.11 No.3, 1999, pp.451-478

- Kálin, W., *Guiding principles on internal displacement : Annotations*, The American Society of International Law, 2000
- Lewis, C.E., "Dealing with the problem of internally displaced persons," *Georgetown Immigration Law Journal*, Vol.6, 1992, pp.693-720
- Mooney, Erin D., "Presence, ergo protection? UNPROFOR, UNHCR and the ICRC in Croatia and Bosnia and Herzegovina," *IJRL*, Vol.7 No.3, 1995, pp.407-435
- Mooney, Erin D., "Internal displacement and the conflict in Abkhazia," *International Journal on Group Rights*, Vol.3, 1996, pp.197-226
- Phuong, C., "Improving the United Nations response to crisis of international displacement," *IJRL*, Vol.13 No.4, 2001, pp.491-517
- Phuong Catherine, "Internally displaced persons and refugees: conceptual differences and similarities," *NQHR*, Vol.18 No.2, 2000, pp.215-229
- Plender, R., "The legal basis of international jurisdiction to act with regard to the internally displaced," *IJRL*, Vol.6, 1994, pp.345-361
- Stavropoulou, M., "The right not to be displaced," *The American University Journal of International Law and Policy*, Vol.9, 1994, pp.689-749
- Storey, H., "The internal flight alternative test: the jurisprudence reexamined," *IJRL*, Vol.10 No.3, 1998, pp.499-532

(burden-sharing)

- Schrek, P.H., "Refugee burden-sharing: a modest proposal," *YJIL*, Vol.22 No.2, 1997, pp.243-297

(international organization)

- Alston, P., and Crawford, J., eds., *The future of UN human rights treaty monitoring*, Cambridge University Press, 2000
- Amerasinghe, C.F., *Principles of the institutional law of international organizations*, Cambridge University Press, 1996
- Amerasinghe, C.F., "Liability to third parties of member states of international organization: practice, principle and judicial precedent," *AJIL*, Vol.85 No.2, 1991, pp.259-280
- Beyer, G.A., "Monitoring root causes of refugee flows and early warning: the need for substance," *IJRL*, special issue, 1990, pp.71-82
- Fox, H., ed., *The changing constitution of the United Nations*, The British Institute of International and Comparative Law, 1997
- Geoff, G., "The rights, legitimate expectations, needs and responsibilities: UNHCR and the new world order," *IJRL*, Vol.10 No.3, 1998, pp.349-388
- Gorman, R.F., *Historical dictionary of refugee and disaster relief organizations*, Scarecrow Press, Inc., 1994
- Holborn, Louise, W., *The international refuge organization: a specialized agency of the United Nations its history and work 1946-1952*, Oxford University Press, 1956
- Holborn, Louise, W., *Refugees: a problem of our time: the work of the United Nations High Commissioner for refugees 1951-1972*, Vol.I,II, Scarecrow Press, Inc., 1975
- IOM and UNHCR, "Toward a comprehensive regional policy approach: the case for closer inter-agency co-operation," *IJRL*, Vol.5 No.3, 1993, pp.347-391
- Mertus, J., "The state and the post cold war refugee regime: new models , new questions," *MJIL*, Vol.20,

- 1998, pp.59-90
- Ramcharan, B.G., ed., "Early warning at the United Nations: the first experiment," *IJRL*, Vol.1 No.3, 1989, pp.379-386
- Schermer, H.G. and N. M. Blokker, *International institutional law*, Kluwer Law International, 1995
- Sloan, B., *United Nations General Assembly resolutions in our changing world*, Transnational Publishers, 1991
- Warner, D., "From the old to the new: forty years of the UNHCR Executive Committee," *IJRL*, Vol.2 No.2, 1990, pp.238-250
- Zayas, A.M. de, "United Nations Relief and Rehabilitation Activities," *Encyclopedia of Public International Law*, Vol.5, 1983, p.339

⟨Europe⟩

- Achermann, A. and M. Gattiker, "Safe third countries: European developments," *IJRL*, Vol.7 No.1, 1995, pp.19-38
- Anagnost, S., "Challenges facing asylum system and asylum policy development in Europe: preliminary lessons learned from the Central European and Baltic states(CEBS)," *IJRL*, Vol.12 No.3, 2000, pp.380-400
- Arboleda, E. and I. Hoy, "The convention refugee definition in the West: a legal fiction?," *IJRL*, Vol.5 No.1, 1993, pp.66-90
- Bagshaw, S., "Benchmarks or deutschmarks? Determining the criteria for the repatriation of refugees to Bosnia and Herzegovina," *IJRL*, Vol.9 No.4, 1997, pp.566-592
- Barutciski, M., "The Reinforcement of non-admission policies and the subversion of UNHCR: displacement and internal assistance in Bosnia-Herzegovina (1992-94)," *IJRL*, Vol.8 No.1/2, 1996, pp.49-110
- Byrne R., and Schaknove, A., "The safe country notion in European asylum law," *HHRJ*, Vol.9, Spr, 1996, pp.185-228
- Cels, J., "Responses of European states to de facto refugees," in Loescher, Gil and Monahan, Laila, ed., *Refugees and International Relations*, Oxford University Press, 1989, pp.187-215
- Cholewinski, R., "Economic and social rights of refugees and asylum seekers in Europe," *GILJ*, Vol.14 No.3, 2000, pp.709-756
- Cholewinski, R., "Enforced destitution of asylum seekers in the United Kingdom: the denial of fundamental human rights," *IJRL*, Vol.10 No.3, 1998, pp.462-498
- Christensen, A.P., "Comparative aspects of the refugee situation in Europe," *IJRL*, special issue, 1995, pp.102-118
- Dacyl, Janina, W., "Europe needs a new protection system for 'non-convention' refugees," *IJRL*, Vol.7 No.4, 1995, pp.579-605
- Dacyl, Janina W., "Protection seekers from Bosnia and Herzegovina and the shaping of the Swedish model of time-limited protection," *IJRL*, Vol.11 No.1, 1999, pp.155-192
- Einarsen, T., "The European convention on human rights and the notion of an implied right to de facto asylum," *IJRL*, Vol.2 No.3, 1990, pp.361-389
- Fosheim, B. and Berg, E., "Broadening the definition of refugees in the light of recent developments in Europe," *Nordic Journal of International Law*, Vol.64, 1995, pp.413-421
- Frelck, B., "Faultlines of nationality conflict: refugees and displaced persons from Armenia and Azerbaijan," *IJRL*, Vol.6 No.4, 1994, pp.581-619

- Frelick, B., "Barriers to protection: Turkey's asylum regulations," *IJRL*, Vol.9 No.1, 1997, pp.8-34
- Garry, H.R., "Harmonisation of asylum law and policy within the European Union: a human rights perspective," *NQHR*, Vol.20 No.2, 2002, pp.163-184
- Gilbert, G., "The best 'early warning' is prevention: refugee flows and European response," *IJRL*, Vol.9 No.2, 1997, pp.207-228
- Ginsburgs, G., "The Soviet Union and the problem of refugees and displaced persons 1917-1956," *AJIL*, Vol.51 No.2, 1957, pp.325-361
- Groenendijk, C.A., "The competence of the EC court of justice with respect to inter-governmental treaties on immigration and asylum," *IJRL*, Vol.4, 1992, pp.531-536
- Hailbronner, K., "The right to asylum and the future of asylum procedures in the European Community," *IJRL*, Vol.2 No.3, 1990, pp.361-389
- Hansen, R., "Asylum policy in the European Union," *GILJ*, Vol.14 No.3, 2000, pp.779-800
- Harvey, C., "Restructuring asylum: recent trends in United Kingdom asylum law and policy," *IJRL*, Vol.9 No.1, 1997, pp.60-72
- Harvey, C. J., "The European regulation of asylum: constructing a model of regional solidarity?," *European Public Law*, Vol.4, Issue 4, 1998, pp.561-592
- Hathaway, J.C., "Harmonizing for whom? The devaluation of refugee protection in the era of European economic integration," *Cornell International Law Journal*, Vol.26, 1993, pp.719-735
- Hughes Jane and Liebant Fabrice, *Detention of asylum seekers in Europe: analysis and perspectives*, Kluwer Law International, 1998
- Hurwitz, A., "The 1990 Dublin convention: a comprehensive assessment," *IJRL*, Vol.11 No.4, 1999, pp.646-677
- Joly, D., "The porous dam: European harmonization on asylum in the nineties," *IJRL*, Vol.6 No.2, 1994, pp.159-193
- Kalin, W., "Temporary protection in the EC: refugee law, human rights and the temptations of pragmatism," *GYbIL*, Vol.44, 2001, pp.202-236
- Kapferer, Sibylle, "Exclusion clauses in Europe - a comparative overview of state practice in France, Belgium and the United Kingdom," *IJRL*, Vol.12 No.4, 2000, pp.195-221
- Kedzia, Z., Korula, A., Nowak, M. ed., "Perspectives of an all-European system of human rights protection," *All-European human right yearbook*, Vol.1, 1991
- Kerber, Karoline, "Temporary protection: an assessment of the harmonisation policies of European Union member states," *IJRL*, Vol.9 No.3, 1997, pp.453-471, pp.35-50
- Kerber, Karoline, "Temporary protection in the European Union: a chronology," *GILJ*, Vol.14 No.1, 1999 pp.35-50
- Kjaerum, M., "Temporary protection in Europe in the 1990s," *IJRL*, Vol.6, 1994, pp.444-456
- Kjaerum, M., "Human rights implications of the development of the concept of temporary asylum in the Nordic countries," *Nordic Journal of International Law*, Vol.64, 1995, pp.397-403
- Koser, J., M. Walsh and R. Black, "Temporary protection and the assisted return of refugees from the European Union," *IJRL*, Vol.10 No.3, 1998, pp.444-461
- Lambert, H., "Building a European asylum policy under the 'first pillar' of the consolidated treaty establishing the European Community," *IJRL*, Vol.11 No.2, 1999, pp. 329-337
- Lambert, H., "The European court of human rights and the right of refugees and other persons in need of protection to family reunion," *IJRL*, Vol.11 No.3, 1999, pp.427-450
- Lavenex, S., *The Europeanisation of refugee policies between human rights and internal security*, Ashgate,

- Liégeois, J., Gherge, N., "Roma/Gypsies; A European minority," *RSQ*, Vol.14 No.3, 1995, pp.19-51
- Marx, R., "The criteria for the determination of refugee status in the Federal Republic of Germany," *IJRL*, Vol.4 No.2, 1992, pp.151-170
- Merrills, J.G., A.H. Robertson, *Human rights in Europe*, 4th edition, Manchester University Press, 2001
- Messina, C., "From migrants to refugees: Russian, Soviet and post-Soviet Migration," *IJRL*, Vol.6 No.4, 1994, pp.620-634
- Moussalli, M., "Le problème des Réfugiés en Europe, actions et recherche de solutions par les états, les institutions Europeennes et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés," *IJRL*, Vol.1 No.4, 1989, pp.528-544
- Noll, G., "The non-admission and return of protection seekers in Germany," *IJRL*, Vol.9 No.3, 1997, pp.415-452
- Robertson, H., Merrills, J.G., *Human rights in Europe*, Manchester University Press, 1996
- Silvestri, A. and O. Tchernishova, "The legal framework regulating asylum in the Russian Federation," *IJRL*, Vol.10 No.1/2, 1998, pp.184-198
- Storey, H., "The right to family life and immigration case law at Starsbourg," *ICLQ*, Vol.39, 1990, pp.328-344
- Thorburn, J., "Transcending boundaries: temporary protection and burden-sharing in Europe," *IJRL*, Vol.7 No.3, 1995, pp.459-479
- UNHCR regional bureau for Europe, *European Series*, Vol.2 No.4, 1996
- van Hövell, Wilbert, "Issues arising from the UNHCR operation in former Yugoslavia," in Gowlland-Debbas, Vera, ed., *The problem of refugees in the light of contemporary international law issues*, Kluwer Law International, 1996, pp.19-24
- van Selm-Thorburn, Joanne, *Refugee protection in Europe : lessons of the Yugoslav crisis*, Kluwer Law International, 1998
- Weidlich, S., "First instance asylum proceedings in Europe: Do bona fide refugees find protection?," *GILJ*, Vol.14 No.3, 2000, pp.643-672

⟨America⟩

- Aleinikoff, T. Alexander, "The Meaning of 'persecution' in United States asylum law," *IJRL*, Vol.3 No.1, 1991, pp.5-29
- Arboleda, Eduardo, "The Cartagena declaration of 1984 and its similarities to the 1969 OAU convention - a comparative perspective," *IJRL*, special issue, July, 1995, pp.87-101
- Arboleda, Eduardo, "Refugee definition in Africa and Latin America: the lessons of pragmatism," *IJRL*, Vol.3 No.2, 1991, pp.185-207
- Bagambire, Davies, B.N., "Terrorism and convention refugee status in Canadian immigration law: the social group category according to *Ward v. Canada*," *IJRL*, Vol.5 No.2, 1993, pp.183-204
- Beyer, Gregg, A., "The evolving United States response to Soviet Jewish emigration," *IJRL*, Vol.3 No.1, 1991, pp.30-59
- Cuella, R., García-Sayán, D., Montaña, J., Diegues, M., Lanza, Leo Valladares, "Refugee and related developments in Latin America: the Challenges ahead," *IJRL*, Vol.3 No.3, 1991, pp.482-498
- D'Alotto, A., R. Garretón, "Developments in Latin America: some further thoughts," *IJRL*, Vol.3 No.3, pp. 499-501
- Durieux, Jean-François, "Capturing the Central American refugee phenomenon: refugee law-mak-

- ing in Mexico and Belize," *IJRL*, Vol.4 No.3, 1992, pp.301-325
- Espiell, H.G., S. Picado and L.V. Lanza, "Principles and criteria for the protection of and assistance to Central American refugees, returnees and displaced persons in Central America," *IJRL*, Vol.2 No.1, 1990, pp.83-116
- Fischel de Andrard, José H., "Regional policy approaches and harmonization: A Latin American perspective," *IJRL*, Vol.10 No.3, 1998, pp.389-409
- Fredriksson, J., "Bridging the gap between rights and responsibilities: policy changes affecting refugees and immigrants in the United States since 1996," *GILJ*, Vol.14 No.3, 2000, pp.757-778
- Larson, E.M., "Costa Rican government policy on refugee employment and integration, 1980-1990," *IJRL*, Vol.4 No.3, 1992, pp.326-342
- Pistone, M.R., "Assessing the proposed refugee protection act: on step in the right direction," *GILJ*, Vol.14 No.3, 2000, pp.815-842
- Robinson, C., B. Frellick, "Lives in the balance: the political and humanitarian impulses in US refugee policy," *IJRL*, Vol.2, special issue, 1990, 293-332
- Sloan, James, "The application of article 1F of the 1951 convention in Canada and the United States," *IJRL*, Vol.12 No.4, 2000, pp.222-248

<Africa>

- "Symposium on refugee and the problems of forced population displacements in Africa," *IJRL*, Vol.7 special issue, Summer, 1995, pp.1-332
- Abdullahi, Ahmednasir M., "The refugee crisis in Africa as a crisis of the institution of the state," *IJRL*, Vol.6 No.4, 1994, pp.562-580
- Anyang' Nyong'o, Peter and Justus Abonyo Nyang'aya, "Comprehensive solutions to refugee problems in Africa: bilateral, regional and multilateral approaches," *IJRL*, Vol.7 special issue, 1995, pp.164-171
- Bakwesegha, Chris J., "The role of the Organization of African Unity in conflict prevention, management and resolution," *IJRL*, Vol.7 special issue, 1995, pp.207-219
- Barutckski, M., "The development of refugee law and policy in South Africa: a commentary on the 1997 Green paper and 1998 white paper," *IJRL*, Vol.10 No.4, 1998, 700-724
- Chan, S. and M.Venâncio, *War and Peace in Mozambique*, Great Britain Macmillan Press Ltd., 1998
- Dieng Adama, "Addressing the root causes of forced population displacements in Africa: a theoretical model," *IJRL*, special issue, 1995, pp.119-129
- Gersony, R., "Why Somalis flee," *IJRL*, Vol.2 No.1, 1990, pp.4-55
- Guy, M.Artin, "International solidarity and co-operation in assistance to African refugees: burden-sharing or burden-shifting?," *IJRL*, Vol.7 special issue, 1995, pp.250-273
- Hyndman, J., Nylund, B. V., "UNHCR and the status of prima facie refugee in Kenya," *IJRL*, Vol.10 No.1-2, 1998, pp.21-48
- Kent, Randolph C., "Humanitarian assistance and inter-agency co-ordination and co-operation: constraints and prospects in an African context," *IJRL*, Vol.7 special issue, 1995, pp.235-249
- Kingsley-Nyindah, M., "Reflections on the institution of asylum, refugee criteria and irregular movements in Southern Africa," *IJRL*, Vol.7 No.2, 1995, 291-315
- Makanya, Stella Tanadai, "Voluntary repatriation in Africa in the 1990s: issues and challenges," *IJRL*, Vol.7 special issue, 1995, pp.172-185
- Markos, K., "The treatment of Somali refugees in Ethiopia under Ethiopian and international law,"

- IJRL*, Vol.9 No.3, 1997, pp.365-391
- Maluwa, T., "The concept of asylum and the protection of refugees in Botswana: some legal and political aspects," *IJRL*, Vol.2 No.4, 1990, pp.587-609
- Maluwa, T., "The refugee problem and the quest for peace and security in Southern Africa," *IJRL*, Vol.7 No.4, 1995, pp.653-673
- Mazrui, Ali, A., "The African state as a political refugee: institutional collapse and human displacement," *IJRL*, Vol.7 special issue, 1995, pp.21-36
- Mendel, T., "Refugee law and practice in Tanzania," *IJRL*, Vol.9 No.1, 1997, pp.35-59
- Mutua, Makau wa, "The interaction between human rights, democracy and governance and the displacement of populations," *IJRL*, Vol.7 special issue, 1995, pp.37-45
- Muzenda, Tandeka Nkiwane, "The role of social and economic factors and natural disasters in forced population displacements in Africa," *IJRL*, special issue, 1995, pp.46-53
- Naldi, G.J., *Documents of the Organization of Africa Unity*, Mansell, 1992
- Naldi, G.J., *The Organization of Africa Unity: an analysis of its role*, Mansell, 1999
- Okoth, O.G., "The OAU/UNHCR symposium on refugees and forced population displacement in Africa - a review article," *IJRL*, Vol.7 special issue, 1995, pp.274-299
- Oloka-Onyango, J., "Human rights, the OAU convention and the refugee crisis in Africa: 40 years after Geneva," *IJRL*, Vol.3 No.3, 1991, pp.453-460
- O'Neil, William, Rutinwa, Bonaventure and Verdirame Guglielmo, "The great lakes: a survey of the application of the exclusion clauses in the Central African Republic, Kenya and Tanzania," *IJRL*, Vol.12 No.4, 2000, pp.135-170
- O'Neil, William, "Conflict in West Africa: dealing with exclusion and separation," *IJRL*, Vol.12 No.4, 2000, pp.171-194
- Ruiz, Hiram A., "Emergencies: international response to refugee flows and complex emergencies," *IJRL*, Vol.7 special issue, 1995, pp.148-163

(Asia)

- Adelman, H., "Humanitarian intervention: the case of the Kurds," *IJRL*, Vol.4 No.1, 1992, pp.4-38
- Aga Khan, Sadruddin, "Looking into the 1990s: Afghanistan and other refugee crises," *IJRL*, Vol. 2 special issue, 1990, pp.14- 28
- Bari, Shamsul, "Refugee status determination under the Comprehensive Plan of Action(CPA): a personal assessment," *IJRL*, Vol.4 No.4, 1992, pp.487-513
- Bronée, S.A., "The history of Comprehensive Plan of Action," *IJRL*, Vol.5 No.4, 1993, pp.534-543
- Chang, M. F., "International refugee law in Asia," *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol.24, Spring, 1992, pp.1171-1180
- Chantavanich, S., E. Bruce Reynolds, *Indochinese refugees: asylum and resettlement*, Institute of Asian Studies, 1988
- Cohen, R., "Israel's problematic absorption of Soviet Jew," *IJRL*, Vol.3 No.1, 1991, pp.60-80
- Dignam, Q., "The burden and the proof: torture and testimony in the determination of refugee status in Australia," *IJRL*, Vol.4 No.3, 1992, pp.343-363
- Elmadmad, K., "An Arab convention on forced migration: desirability and possibilities," *IJRL*, Vol.3 No.3, pp.461-481
- Hambro, E., *The problem of Chinese refugees in Hong Kong*, Sijthoff, 1955
- Helton, A.C., "Asylum and refugee protection in Thailand," *IJRL*, Vol.1 No.1, 1989, pp.20-47

- Helton, A.C., "The role of refugee, humanitarian and human rights law in planning for the voluntary repatriation of Kampuchean asylum-seekers in Thailand," *IJRL*, Vol.3 No.3, 1991, pp.547-563
- Helton, A.C., "Refugee determination under the Comprehensive Plan of Action: overview and assessment," *IJRL*, Vol.5 No.4, 1993, pp.544-558
- Hathaway, J.C., "Labelling the 'Boat People': The failure of the human rights mandate of the comprehensive plan of action for Indochinese refugees," *HRQ*, Vol.15, 1993, pp.686-702
- Majid Al-Haj, "The attitudes of the Palestinian Arab citizens in Israel toward Soviet Jewish immigration," *IJRL*, Vol.3 No.2, 1991, pp.243-262
- Mathew, P., "Lest we forget: Australia's policy on East Timorese asylum seekers," *IJRL*, Vol.11 No.1, 1999, pp.7-59
- McDonald, C., "The CPA and the children; a personal perspective," *IJRL*, Vol.5 No.4, 1993, pp.580-584
- Morris, B., *1948 and after: Israel and the Palestinians*, Oxford University Press, 1990
- Muntarbohorn, Vitit, *The status of refugees in Asia*, Clarendon Press, 1992
- Mushkat, R., "Refuge in Hong Kong," *IJRL*, Vol.1 No.4, 1989, pp.449-480
- Mushkat, R., "Implementation of the CPA in Hong Kong: Compatibility with international standards," *IJRL*, Vol.5 No.4, 1993, pp.559-579
- Takkenberg, Lex, "The protection of Palestine refugees in the territories occupied by Israel," *IJRL*, Vol.3 No.3, 1991, pp.414-434

(nationality · statelessness)

- Batchelor, Carol, A., "UNHCR and issues related to nationality," *RSQ*, Vol.14 No.3, 1995 pp.91-112
- Batchelor, Carol, A., "Stateless persons: some gaps in international protection," *IJRL*, Vol.7 No.2, 1995, pp.232-259
- Batchelor, Carol, A., "Statelessness and the problem of resolving nationality status," *IJRL*, Vol.10 No.1/2, 1998, pp.156-183
- Bernhardt, R. and Schermers, H., "Lithuanian law and international human rights standards," Parliamentary assembly of the Council of Europe, Doc. AS/Ad hoc-Bur-EE(43)3, *HRLJ*, Vol.13 No.5-6, 1992, pp.249-256
- Blackman, J.L., "State Succession and Statelessness; the emerging right to an effective nationality under international law," *MJIL*, Vol.19 No.4, 1998, pp.1141-1194
- Chan J.M.M., "The right to a nationality as human rights," *HRLJ*, Vol.12 No.1-2, 1991, pp.1-14
- Donner, R., *The regulation of nationality in international law*, 2nd edition, Transnational Publishers, 1994
- Driessen, B., "Slav non-citizens in the Baltics," *IJGR*, Vol.2, 1994, pp.114-117
- Fehervary, A., "Citizenship, statelessness and human rights: recent developments in the Baltic states," *IJRL*, Vol.5 No.3, 1993, pp.392-423
- Helton, A.C., "Protecting the world's exiles: the human rights of non-citizens," *HRQ*, Vol.22 No.1, 2000, pp.280-297
- Imseis, A., "Statelessness & convention refugee determination," *University of British Columbia Law Review*, Vol.31 No.2, 1997 pp.317-339
- Kunz, J.L., "L'option de nationalite," *Recueil des cours*, 1930-I, Vol.31, 1930, pp.109-173
- Kunz, J.L., "Nationality and option clauses in the Italian peace treaty of 1947," *AJIL*, Vol.41, 1947, pp.622-631

- Lee, T.L., "Stateless persons and the 1989 Comprehensive Plan of Action -Part 1: Chinese nationality and the Republic of China(Taiwan)," *IJRL*, Vol.7 No.2, 1995, pp.201-231
- Lee, T.L., "Stateless persons and the 1989 Comprehensive Plan of Action -Part 2: Chinese nationality and the Republic of China," *IJRL*, Vol.7 No.3, 1995, pp.482-499
- Liebich, A., "Plural citizenship in post-communist states," *IJRL*, Vol.12 No.1, 2000, pp.97-107
- Meyer, D. and Rozakis, C., "Human rights in the Republic of Latvia," Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. AS/Ad hoc-Bur-EE(43)4, *HRLJ*, Vol.13 No.5-6, 1992, pp.244-249
- Orentlicher, F., "Citizenship and national identity," in Wippman D. ed., *International law and ethnic conflict*, Cornell University Press, 1998, pp.296-325
- Pekkanen, R. and Danelis, H., "Human rights in the Republic of Estonia," Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Doc. AS/Ad hoc-Bur-EE(43)2, *HRLJ*, Vol.13 No.5-6, 1992, pp.236-244
- Schaer, R., "The European convention on nationality," *GYBL*, Vol.40, 1997, pp.438-459
- Sen, S., "Stateless refugees and the right to return: the Bihari refugees of South Asia -Part 1," *IJRL*, Vol.11 No.4, 1999 pp.625-645
- Sen, S., "Stateless refugees and the right to return: the Bihari refugees of South Asia -Part 2," *IJRL*, Vol.12 No.1, 2000, pp.41-70
- Weis, P., *Nationality and statelessness in international law*, Hyperion Press, 1979
- Weis, P., "The United Nations convention on the reduction of statelessness, 1961," *ICLQ*, 1962, pp.1073-1096

プロフィール.....

川村 真理 (かわむら まり)

1964年、奈良県生まれ。

民間企業勤務の後、

1999年、神戸大学大学院国際協力研究科博士前期課程修了(修士〔法学〕)。

2003年、神戸大学大学院国際協力研究科博士後期課程学位取得修了。

博士(法学)。国際法専攻。

2003年、神戸大学大学院国際協力研究科特別研究生。

国連難民高等弁務官事務所国際保護局勤務(インターン)を経て、

ジュネーブ国際問題高等研究所研究員、現在に至る。

主な論文

「欧州国籍条約における国家承継と無国籍の防止」国際協力論集7巻2号(1999年)

難民の国際的保護

2003年11月20日 第1版第1刷

著 者 川村真理
発行人 成澤壽信
編集人 北井大輔
発行所 株式会社現代人文社
〒160-0016東京都新宿区信濃町20佐藤ビル201
TEL.03-5379-0307
FAX.03-5379-5388
E-mail daihyo@genjin.jp
hanbai@genjin.jp
Website www.genjin.jp

振 替 00130-3-52366

発売所 株式会社大学図書
印刷所 モリモト印刷株式会社

装 丁 西澤幸恵 (Push-up)

検印省略 Printed in Japan
ISBN4-87798-178-0

© 2003 KAWAMURA Mari

©本書の一部あるいは全部を無断で複写・転載・転訳載などを行うこと、または磁気媒体等に入力することは、法律で認められた場合を除き、著者および出版者の権利の侵害となりますので、これらの行為をする場合には、あらかじめ小社または著者宛に承諾を求めてください。乱丁本・落丁本はお取替いたします。