

「国際的保護」の境界

阿部浩己

1 難民、無国籍者、UNHCR

本年は、「国際難民法のマグナ・カルタ」として知られる「難民の地位に関する条約」(難民条約)が発効してから60年目にあたると同時に、この条約と双子の関係にある「無国籍者の地位に関する条約」(無国籍者条約)が作成されてから60年目の節目の年でもある。ハンナ・アーレントは、自らの経験にもとづいて、人権はすべての人間に生まれながらに備わっているはずなのに、後ろ盾となる政府(国家)を失った瞬間にたちまちにして実現しえないものになってしまう旨を峻烈に述べていたが¹⁾、まさしくそれが無国籍者であり難民の被る現実としてあった。

「国際的保護を必要とする根本的理由は実質的に同じである」とマクアダムがいう²⁾難民と無国籍者は、20世紀初頭には実務上、特段の区別なく処せられていたが、第二次世界大戦後の取り組みの中でしだいに別個の法概念として定位されることになる。だがそののち、難民に対する国際的関心が深まる一方で、無国籍者の存在は忘れ去られたかようになっていった。その背景には、難民や難民条約を擁護する機関として国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)が設けられ、声価を高める一方で、無国籍者/条約を所掌する別個の国際機関が設置されなかったことも要因の一つとしてあった。

もっとも、1961年に作成された「無国籍の削減

に関する条約」(無国籍削減条約)の発効条件が整った1974年に、UNHCRは、同条約第11・21条に基づき国連総会によって無国籍者を援助する組織体に指名されてはいる。だが、執行委員会や国連総会の要請を受け、UNHCRが無国籍問題に焦点を絞って有意な取り組みを行えるようになったのは1990年代後半以降のことであった。21世紀に入ると、UNHCRは無国籍者問題への関心を深化させ、有益な指針・文書を断続的に刊行するようになっていく³⁾。こうした機構的支援も得て、無国籍者/条約にもようやくして国際的な関心が集まりつつあるところである⁴⁾。

2 「地位」と「人間性」の相克

難民にしても無国籍者にしても、国際的保護が必要なのは国民として本来的に享受しうはずの処遇を剥奪されているからであり、したがって、問題の解決は国民たる処遇を再/確立するところにある、とされている。これを別言すれば、国民国家体制の綻び(危機)の発現というべき難民・無国籍者の問題に必要な手当てをすることによって国際システムの存続に寄与することこそ、両条約の政治的な存在意義が見出されてきたといつてよい。

むしろそこに、人道主義とともに、欧米諸国の利害・価値が濃厚に反映されていることはいまでもない。現に、世界各地の現実を見るに難民は集団で発生するのが一般的であるにもかかわらず

ず、難民条約は自律した個人に焦点を当てた定義を採用し、しかも、公的領域における政治活動で危害を受ける大人の男性が条約難民の典型とされてきたのは、まさしく西欧自由民主主義の選好を映し出したことであった⁵⁾。

それぞれの条約の正式名称が示すように、難民・無国籍者とは一定の要件を充足した者に与えられる「地位status」である。既に述べたように、アーレントは、国家という政治共同体の構成員たる地位を失うことにより、人権がたちまちにして空疎化してしまう現実を説いていた。難民・無国籍者条約もまた、こうした認識と軌を一にして、難民・無国籍者という地位を有することに格別の重きをおく。難民法の意義を最も精力的に説くハサウェイの言に倣うなら、難民・無国籍者という地位は「国家ではなく、現実の、生きている人間が持つ切り札⁶⁾」として、けっして放棄してはならないものである。

ハサウェイの主張は、難民が強制移動という広義の枠組みの中に埋没してしまうことへの警鐘を鳴らすものだが、そこには、「人間性humanity」という茫漠たる概念に不当に大きな期待をかけることで難民法が獲得してきた成果を失いかねないことへの懸念が映し出されてもいる。

人間性は、いうまでもなく国際人権法を支える中核的な概念にほかならない。近年、迫害を人権規範によって銚直すことを通し、難民法と人権法との密接な連携が具体化されていることは周知のとおりである。しかしすべての人権の侵害が迫害を構成するわけではなく、現在に至るも、「難民法が国際人権法との間に常にいくばくかきこちない関係を有してきた」⁷⁾事情が解消されたわけではない。そのきこちなきは、なにより、両法制度を根拠づける人間性/地位の違いに起因しているのでもあろう。

「難民にとって死活的な保証は、もっぱら人権法に依拠したレジームの枠内では失われてしまう」とケーリンも警告する⁸⁾ように、難民・無国籍者の地位それ自体がもたらす現実世界での重みは今後とも大切にすべきものに相違あるまい。だ

が、「地位」は境界を引くことによって確定されるものである以上、そこにはどうしても排除/除外が伴う。留意すべきことに、この地位の取得には、該当事由を充足するだけでなく、除外事由を有していないことも前提とされる。難民あるいは無国籍者になるには、「国際的保護に値する者」でなければならないのである。こうして、戦争犯罪、人道に対する罪、重大な非政治犯罪、国連の目的・原則に反する行為等を行ったと考えられる重大な理由がある者は、難民・無国籍条約の適用を受けえぬことになる。

難民条約はさらに、第33条2項において、「締約国の安全にとって危険であると認めるに足りる相当な理由があるもの」らは同条1項の定めるノン・ルフールマン原則の享受を要求できないとも規定している。国の安全を確保するための選択肢(追放)を、たとえ迫害を受けるおそれがある者についてすら手放そうとしない主権国家の利害が強く現れ出ているところである⁹⁾。難民条約の原思想からすれば、もとよりそこに別段の不思議はない。国の安全を脅かすような者は、そもそも保護に値しないからである。

こうした排除/除外の思想は、しかし、原理的基盤を人間性におく国際人権法の包摂的な挑戦から自由ではいられない。歴史を振り返るまでもなく、人権は、その本源的な訴求力を背景に、閉鎖的なカテゴリーを押し広げる絶えざる原動力になってきた。難民法も、むしろその例外たりえない。「補完的保護complementary protection」という概念をもって国際的保護を受けうる者のカテゴリーを拡充しようとする現下の法的潮流も、その重要な一断面というべきものである。

3 補完的保護

(1) 補完的保護の顕現

補完的保護とは、一般に、難民の要件は充足しないが、出身国において重大な人権侵害を受ける危険性を有する者に与えられる保護のことをいう。迫害の水準にまでは達しないものの非人道的

5) Catherine Dauvergne, "Refugee law as perpetual crisis", in Satvinder Singh Juss and Colin Harvey (eds.), *Contemporary Issues in Refugee Law* (2013), pp.14-17.

6) James Hathaway, "Forced Migration Studies: Could We Agree Just to 'Date'?", *Journal of Refugee Studies*, Vol.20 (2007), p.354.

7) Dauvergne, *supra* note 5, p.23.

8) Walter Kälin, "The Legal Condition of Refugees in Switzerland", *Journal of Refugee Studies*, Vol.7 (1994), p.94.

9) Colin Harvey, "Is humanity enough? Refugees, asylum seekers and the rights regime", in Juss and Harvey (eds.), *supra* note 5, pp.72-73.

1) Hanna Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (1951), pp.291-293.

2) Jane McAdam, *Complementary Protection in International Law* (2007), p. 212.

3) Brad K. Blitz, "Policy responses and global discourses on the rights of non-citizens and stateless people", in Caroline Sawyer and Blitz (eds.), *Statelessness in the European Union: Displaced, Undocumented, Unwanted* (2011), pp.118-121.

4) 国連人権理事会でも国籍の恣意的剥奪の観点から無国籍問題への関心が示されている。See UN Doc. A/HRC/10/34: A/HRC/13/34. なお、日本は無国籍者条約・無国籍削減条約ともに未締結である。