

研修テキストシリーズ

無国籍

国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）

2012 年

UNHCR グローバル・ラーニング・センター

この独習モジュールは研修専用である。その内容は、ここで取り上げられている問題に関する UNHCR の立場を反映したものではない。UNHCR の任務および関連する国際法上の問題についての疑問に対する権威のある指針は、関連する UNHCR のガイドライン（訳注：およびハンドブック）（いずれも www.refworld.org より入手可能）を参照されたい。

この文書は欧州連合の援助を得て制作された。本書の内容に関する責任は UNHCR のみにあり、いかなる形でも、そこに欧州連合の見解が反映されるものではない。

本文デザイン： BakOS DESIGN

目次

第1章：無国籍に関する基礎知識	5
1.1 国籍	5
1.2 無国籍の定義.....	6
1.3 無国籍に関する思い込みを正す.....	8
1.4 無国籍に関する UNHCR の任務.....	10
1.5 無国籍者および UNHCR のその他の援助対象者	12
第2章：無国籍の原因	16
2.1 国籍を誰に認めるか.....	16
2.2 差別・国籍喪失・無国籍	18
2.3 出生時の無国籍.....	20
2.4 民事上の身分の変更（たとえば養子縁組、婚姻および離婚）にともなう無国籍.....	22
2.5 国籍の変更にもなつて生じる無国籍.....	23
2.6 国際的移住または強制移動の際に生じる無国籍	24
2.7 国家承継と無国籍.....	25
第3章：無国籍がもたらすもの	28
3.1 個人および家族への影響	28
3.2 社会および国家への影響	32
3.3 国際社会への影響.....	34
第4章：無国籍への国際的対応	36
4.1 歴史的概観.....	36
4.2 国際法上の枠組み.....	38
4.3 UNHCR と無国籍.....	43
4.4 パートナーシップに基づく活動.....	44
第5章：無国籍の特定	52
5.1 無国籍の特定をめぐるさまざまな側面.....	52
5.2 調査研究、データ収集および情報源.....	55
5.3 デスク・レビューその他のデータ収集手法	57
第6章：無国籍の防止	62
6.1 一般的防止措置.....	62
6.2 差別および国籍剥奪を背景とする無国籍の防止	64
6.3 出生時に生じる無国籍の防止.....	66
6.4 民事上の身分に変更にもなつて生ずる無国籍の防止.....	70
6.5 国籍変更にもなつて生ずる無国籍の防止	70

6.6 国際的移住または強制移動の際に生じる無国籍の防止.....	71
6.7 国家承継を背景として生ずる無国籍の防止.....	73
第7章：無国籍の削減.....	76
7.1 削減の法的側面：国籍の取得および確認.....	76
7.2 社会的および経済的統合.....	80
第8章：無国籍者の保護.....	83
8.1 「無国籍者」としての地位の認定.....	84
8.2 身分証明書類.....	86
8.3 移動の自由、追放、（再）入国および拘禁.....	88
8.4 十分な生活水準.....	92
8.5 性およびジェンダーを理由とする暴力ならびに人身取引.....	93
8.6 第三国定住.....	95

第 1 章：無国籍に関する基礎知識

英語で *stateless* という、国を持たないという意味であるとの察しがつくが、実際に国籍を持たない（無国籍）という意味である。無国籍のケースがすべて、よく知られた上記の写真（省略）の例のように新聞の見出しを飾るわけでは決してないが、無国籍が忌々しく憂うべき状態であることは世界のどこに行っても変わらない。無国籍者は、存在しない人間、保護する者のいない存在、被追放者、法律上の幽霊、または根本的に忘れ去られた人々などと呼ばれてきた。これらの表現には、個人による人権の享受および個人の全般的福利に無国籍がもたらしうる劇的な影響が反映されている。

ザンビアの建国者、高等法院判決で無国籍と宣告される*

現在のザンビアの建国の父であり、27 年間大統領の座にあったケネス・D・カウ نداが、本日、同国の高等法院によって無国籍者であると宣告された。

現与党の幹部らによって提起された事件に関するこの判決で、高等法院は、カウ ندا氏の両親は旧英領ニヤサランド（現マラウイ）の出身であるため、憲法上、同氏はザンビア国民ではないと判示した。

カウ ندا氏は何年も前、大統領在任中にマラウイ国籍を放棄したため、現在では実質的に無国籍である。

*ドナルド・G・マクニール・ジュニア（Donald G. McNeil Jr）による新聞報道記事（ニューヨーク・タイムズ、1999 年 4 月 1 日付）。

[写真キャプション]

ウクライナ／クリミア・タタール人は、1944 年、故国ウクライナから集団追放された。ほとんどはその後クリミア半島に帰還し、現在ではウクライナ国民となっている。これは、数次にわたって行われたウクライナ法の改正により、無国籍者によるウクライナ国籍の取得が容易になり、またウクライナ国籍を取得するためにかつて在留していた国の国籍を放棄した多くのクリミア・タタール人にとって無国籍となるおそれが小さくなったおかげである。

(c) UNHCR / G. Constantine / 2009

1.1 国籍

世界が複数の国家に分割されたことにともない、国境が領域を確定する 1 つの方法となり、国籍が住民を確定する手段となった。国籍とは、ある国家とある個人との間にある法的紐帯である。構成員であることを示す紐帯である。

いったん国籍——構成員であること——が確定すると、それにともなって権利と責任の両方が生じる。国家にとっても、個人にとってもである。国民が有する主要な権利としては、その国の領域に戻りかつ当該領域内に住む権利、および、その国の政治的プロセスに参加する権利がある。もち

ろんこれらの権利が行使できない事情が生じることもあるが、にもかかわらず、これらの権利は国籍が有する主要な機能の2つであると考えられる。これらの権利にともなう国民が負う義務には国家への忠誠が反映されており、たとえば、納税義務や、軍務またはそれに相当する役務を遂行する義務が含まれる場合がある。国家の方は、自国民に対してさまざまな権利を保障する義務を負うとともに、それと引き換えに（一定の表現方法による）忠誠を要求する場合もある。国際法上、国家には自国民に対して管轄権（すなわち、特定の地域、人または事物に対して権力を行使する権限）を行使することが認められており、たとえ自国民が国外にいる場合でもこれは変わらない。国家は、たとえば、国民によってまたは国民に対して行われたとされる犯罪を訴追することができる。同様に、国籍は民事訴訟における管轄権にも影響する場合があり、それによってどの国の法律を適用すべきかが決まることもある。

国籍は、それぞれの国が定めた規則にしたがって取得され、または失われる。構成員であることを表すこの正式な紐帯に、個人と国家とのどのような結びつき——通常は領域（出生地や居住地）または国民（血統や婚姻）のいずれかとの何らかのつながり——が反映されるべきかは、これらの規則によって決定される。

1.2 無国籍の定義

国際公法の領域では、無国籍の問題に対応する規則が発展してきた。定義も明らかになった——無国籍者とは、いずれの国家によっても、その法の運用において国民と認められていない者である（これは時として法律上の無国籍との言い方がなされる場合もある）。この定義は、無国籍の問題を特に扱っている2つの主要な国際文書の1つ、無国籍者の地位に関する1954年の条約第1条に明示的に掲げられている。

ある者が無国籍であるか否かは、関連の国籍法および国家によるこれらの法令の運用状況の評価に基づいて決定することができる。国籍は、個人と国家との間に存在する事実上の結びつき——領域（出生地もしくは居住地）または国民（血統、養子縁組もしくは婚姻）のいずれかとの何らかのつながり——に基づいて取得されるのが一般的であるので、とりあえずなすべきことは、ある個人が関連する事実上の結びつきを有している国家の国籍法と国籍実務を検討し、当該個人に対して、いずれかの国の法律に基づいて実際に国籍が与えられているかどうかを確認することである。そうでなければ、その者は無国籍である。

法令が定める国籍取得要件を満たしていることの証明が困難な人々は、国家によって国民と認められないおそれがある。このような証明は、民事登録（特に出生証明書）、証人による証言、または国民としての身分証明書類（当該者が発行時に国民と認められていたことを明らかにするもの）によって行うことができよう。証明が困難である人々および／またはその子孫は無国籍となるおそれがある。

次のカテゴリーに属する人々は、国籍の立証が困難である場合には無国籍となるおそれが特に高い。

- 身元・国籍の証明が困難である状況が2世代以上続いている移住者集団
- 国境地域で生活している人々
- 外国とつながりがあるとみられている（または現につながりがある）マイノリティその他

の者

- 遊牧民・半遊牧民
- 人身取引の対象とされた者または密入国させられた者

形式的に国籍を保持してはいても無国籍者と同様の状況に置かれている人々もおり、このような人々が事実上の無国籍者と呼ばれることもある。従来、事実上の無国籍とは、ある者が国籍国の外にあって、当該国の保護を受けられず、または正当な理由によって当該保護を受けることを望まない状況を指すものと理解されてきた¹。実際には、「事実上の無国籍」の概念には問題がある。単純に言えば、ある者が事実上の無国籍とされるのは、その者の有する国籍が実効性を欠く場合のみである。しかし、実効性を欠くというこの基準がどのような場合に満たされるかについては、合意が形成されていない。たとえば、国籍国が、ある者をいまなお国民として認めているにもかかわらずその帰国を許さない場合には、このような状況が明らかに存在すると言えよう。このような場合、当該者は、状況によっては難民の定義にも該当する可能性がある。

1961年条約の最終文書には「事実上の無国籍者が、実効的国籍を取得できるよう、可能な限り早期に法律上の無国籍者として扱われる」ことを勧告する決議も含まれているとはいえ、事実上の無国籍者に対し、無国籍であることを理由として諸権利を付与する法的義務は存在しない。そのため、この概念の有用性はどちらかと言えば限定されたままである。国籍がないことまたは国籍を否定されることについては無国籍に関する2つの条約で扱われているが、国籍にともなう諸権利の（事実上の）否定は、既存の人権体制によって対応される問題である。

呼称の不正確・不適切な使用について慎重さを保つことはきわめて重要である。ある集団が無国籍であるという結論は、国家によって、当該集団に対する自国の責任を否定する手段として利用されることもありうるので、このような呼称を拙速に用いないようにすることが重要となる。一般的には、無国籍者は、いずれかの国の国籍を保持していないことが確認できた場合にのみ、そのように呼ばれるべきである。したがって、無国籍の防止の文脈においては、無国籍と言う呼称を用いるのではなく、無国籍となるおそれがある者について論じるのが有益かもしれない。

Fact Box

世界における無国籍の規模

いずれかの国の構成員であることが当たり前となっている今日の世界においても、無国籍という変則的事態は地球規模で生じている。UNHCRが2003年に実施した無国籍に関する調査では、世界のどの地域も、無国籍につながる諸問題から自由ではないことが確認された。とはいえ、世界中に無国籍者が何人いるのか、正確な数字は不明である。国家は正確なデータを提供する意思または能力を欠いていることが多く、実際のところ、無国籍者の特定または登録のために必要な機構を整備している国もほとんどない。さらに、UNHCR執行委員会が、何らかの統計を作成しているのであればそれを共有するよう各国に促しているとはいえ、自国の領域内に住んでいる無国籍者の人数を報告するよう、国家がはっきり要求されているわけでもない。そのため、世界の無国籍者の推定数は

¹ 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）「専門家会合－国際法上の無国籍者の概念（結論要約）（*Expert Meeting – The Concept of Stateless Persons under International Law (Summary Conclusions)*）」（2010年5月 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ca1ae002.html>）II.A.

さまざまである。2010年、UNHCRは世界中で350万人の無国籍者を特定したが、実際には世界中に1,200万人近くの無国籍者がいると推定されている。

相当数の無国籍者集団を擁していることがわかっている国は多い。UNHCRが独自の統計に基づいて報告しているところによれば、2010年末の時点で最大の無国籍状態が生じていた国々は、エストニア（100,983人）、イラク（120,000人）、クウェート（93,000人）、ラトビア（326,906人）、ミャンマー（797,388人）、ネパール（800,000人）、サウジアラビア（70,000人）、シリア・アラブ共和国（300,000人）、タイ（542,505人）である。他方、無国籍の住民または無国籍となるおそれがある住民をかなりの数で擁しているものの、問題の規模についての信頼できる数字が存在しない国々も十数カ国ある（ドミニカ共和国、コートジボワール、ジンバブエ、インド、インドネシアなど）。そして、前述のように、程度の差こそあれ無国籍が問題となりうる地域はさらにたくさん存在し、現に問題となってきている。

1.3 無国籍に関する思い込みを正す

無国籍の問題をめぐるのは多数の誤解が存在する。これらの誤解は、問題の正確な理解にとって、したがって問題への有効な対応にとって、深刻な障壁となりうるものである。以下、最も一般的に見られる誤解について、いくつかの説明をしておく。

無国籍は複雑で専門的な法律上の問題ではない

無国籍は、時として、あまりにも複雑でいささか手に余る、または法学の上級学位をとっていないければ理解し始めることさえできない問題であると思われる。しかし、より小さな、目に見えて扱いやすい要素——すなわち定義・原因・結果、または無国籍の防止・削減ならびに無国籍者の保護——に問題を細分化し、各要素を順次取り上げていくことによって、全体像の包括的理解を進展させていくことはできる。最も基本的なこととして、必要なのは、国籍が付与・撤回される法律上および行政上の仕組みに関する基礎的理解と、これらの規則の枠内で無国籍が発生する可能性がある要因を明らかにする能力である。より一般的に言えば、どんな文脈においても、無国籍の問題に対応するために実行できる、非常に単純で具体的なことは多数存在する。第5章から第8章にかけて、自国における無国籍の特定・防止・削減のためにどのような行動がとれるか、また無国籍者をどのように保護できるかについて説明する。

国籍は、純粋に国家主権に属する、触れてはならない、扱いの難しい問題ではない

国籍の規制が微妙な問題となることが多いのは確かである。これは、政治的共同体、すなわち国家の正式な構成員として誰を受け入れるかという問題——「誰が私たちの一員なのか？」——が、国民的アイデンティティの問題に関わってくることによる。国家に対してこの問題を切り出すのは難しい場合もあるし、政府は外部からの影響を受け入れようとしなないかもしれない。しかし、国籍の規制が国際法の対象とならないわけではないことは、この何十年もの間に明らかになってきた。国家主権は、国際条約および国際慣習法を通じて、国籍問題との関連でも一定の制限を受けるのである。すなわち、無国籍に対応するための基本的な法的基準はすでに整っている。国家が、外部からの助言、援助または圧力に基づいて国籍法を改正し、または無国籍の状況を解決するために行動

したケースの数は増え続けている。とはいえ、関連する微妙な要素について意識しておくことは、効果的な対応戦略を立案するうえで役立つ。

必ずしも、1954年および1961年の無国籍条約を行動の基礎に据えなくともよい

無国籍への対応に特化した条約であるとはいえ、無国籍者の地位に関する1954年の条約（「1954年条約」）および無国籍の削減に関する1961年の条約（「1961年条約」）には固有の限界がいくつか存在する。両条約で取り上げられていない問題もあれば、包括的対応がなされていない問題もあるのである。また、UNHCR その他の機関は各国に対して両条約への加入を長年にわたって奨励してきているものの、今のところ締約国数は相対的に少ないままである²。もっとも、国連総会はUNHCRに対して無国籍問題に対応する総合的任務を委ねているので、無国籍に関するUNHCRの行動は両条約の加盟国である国々に限られたものではない。これらの文書への加入を引き続き唱道していくことは重要だが、第4章で詳しく説明する通り、両条約だけが無国籍に関連する国際的規範の源であるわけではない。したがって、国際的・地域的・国内的レベルで利用可能なあらゆる法的手段についての理解を発展させていくことが重要である。

〔写真キャプション〕

バングラデシュ／バングラデシュのウルドゥー語系民族（「ビハリー人」）は、かつては無国籍であった集団全体がバングラデシュ国民であることを確認した政府の政策変更を通じ、無国籍状況の解決に成功した例の1つである。

(c) UNHCR / G. M. B. Akash / June 2006

無国籍に取り組むためには、生じた状況にその都度対応するだけでは十分ではない

難民および国際保護を必要とする他の人々への対応に慣れているUNHCRのような機関にとっては、無国籍についても、反応／対応が必要なもう1つの状況に過ぎないととらえたくてしまっている。しかし無国籍への取り組みは、国籍を持たない人々または国籍の利益を享受できていない人々のために保護を確保したり（再）確立したりするだけでは留まらない。国際的保護には、同じくらい重要なもう1つの側面——防止——がある。無国籍につながる可能性がある法律、実務および状況を特定するとともに、新たな無国籍事案が生じるのを食い止めるのに役立つ戦略を策定することである。

無国籍は、一方的な行動を通じては、または国家を関与させることなしに、解決できない

UNHCRも、他の国連機関、国際機関もしくは非政府組織も、無国籍を一方的に解決することはできない。国籍の付与・確認は国家にしかできず、また領域内のすべての人々の基本的権利（無国籍者の権利を含む）を保護する責任は国家にあるからである。すなわち、無国籍に関連するあらゆる活動にとって、関係国家は欠くことのできないパートナーということになる。国際機関およびNGO

² 2012年6月1日現在の締約国数は、1954年条約について74カ国、1961年条約について45カ国である。

との連携も、無国籍に対応するための十分に効果的な戦略を策定・実施するために必要な情報、専門性、資源、影響力および長期的持続力を獲得する上で、同じぐらい必要不可欠なものとなりうる。

1.4 無国籍に関する UNHCR の任務

UNHCR は、無国籍の防止・削減および難民ではない無国籍者の保護に関して具体的かつ総合的な任務を与えられている。無国籍に対する取り組みは UNHCR の中核的任務の一部であり、そのようなものとしてアプローチされるべきである。

「難民を保護し、援助し、解決策の提供を支援すること、無国籍者の権利を強調すること、そして無国籍を削減することは、私たちの中核的任務です。私たちは、何をやるにしても決して任務を忘れてはなりませんし、何があっても任務から気を逸らされることはありません」³

無国籍の分野における UNHCR の役割は、国連総会が、無国籍の削減に関する 1961 年の条約に基づく具体的役割を UNHCR に委ねた 1974 年までさかのぼる。同条約第 11 条は、「本条約の利益を請求する者が、その請求の審査及びその請求を適当な機関に提出する場合の援助を申請する組織」の設立を求めている。実際、UNHCR はこのような場合には介入しなければならない。具体的には、UNHCR 「無国籍に対応するための UNHCR の行動：戦略覚書」が次のように述べる通りである。

当該国家が 1961 年条約の締約国である場合、第 11 条に基づく関連の活動には次のものが含まれる。

- 関連の国家当局、NGO および法律家ネットワークとの接触等も通じ、UNHCR の役割を広報すること。
- 条約の規定に基づく正当な請求権を有している可能性があるとして現地事務所が考える者に対し、積極的に接触を試みる（reach out）こと。
- 国の法律が、当該ケースに関連する 1961 年条約上の義務と両立しているか否か評価すること。
- 当該個人が関連の規定の適用対象であるか否か（たとえば、当該国の国籍を付与されなければ子どもが無国籍となるか否か）評価すること。
- 認定結果を、当該個人および当局に対して、または必要であれば法廷助言者摘要書を通じて裁判手続きにおいて、提示すること。⁴

それからの数十年間、無国籍に関する UNHCR の任務は、その後採択された一連の国連総会決議のおかげで徐々に拡大され、すべての国家およびますます多くの活動／責任を含むようになった。たとえば 1995 年には、UNHCR に対し、無国籍者のための活動を継続すること、1954 年・1961 年の無国籍条約への加入および両条約の実施を促進すること、ならびに、関心のある国々に対し、国籍法

³ 第 58 会期執行委員会（2007 年）におけるアントニオ・グテーレス UNHCR 高等弁務官の閉会発言。

⁴ UNHCR 「無国籍に対応するための UNHCR の行動：戦略覚書（UNHCR Action to Address Statelessness: A Strategy Note）」（2010 年 3 月、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b9e0c3d2.html>）、18 頁。

の制定および実施に関わる関連の技術的・助言的サービスを提供することが要請されている⁵。

同時に、UNHCR 執行委員会は、無国籍に関する UNHCR の任務の発展にともない、任務を実施するための指針および指示を積極的に提供してきた。無国籍に関する結論第 106 号（2006 年）はきわめて詳細な文書であり、無国籍の防止・削減ならびに無国籍者の保護に関わる問題および機会について説明している。また、他とは異なる 4 番目の活動分野として、「問題に対応するための戦略を作り上げるための基礎となる」特定という分野も導入した。これらの 4 つの活動分野——特定、防止、削減および保護——は、一体となって、無国籍という現象に対する包括的な対応を構成する。この 4 次元アプローチは、いまや多くの計画文書、戦略立案文書および報告文書で採用されるようになっており、無国籍に対するいかなる実務対応（operational response）にも反映されるべきである。このアプローチはまた、この独習モジュールの第 5 章から第 8 章にかけて無国籍への対応についてさらに詳しく議論する際の基礎ともなっている。

〔写真キャプション〕

(c) UNHCR / Jamal Saidi / Lebanon / 2010

無国籍を防止・削減することと、出生登録率および個人の身分証明書類保有率（the rate of birth registration and individual documentation）を高めることは、無国籍に関する UNHCR の「国際的な戦略的優先事項」（Global Strategic Priorities）の一部である。

Fact Box UNHCR 「国際的な戦略的優先事項 2012—2013」と無国籍

望ましい保護環境

無国籍の防止・削減につながる国籍法の制定

国際的な戦略的優先事項	効果指標	国際的関与
(.....) 無国籍の防止・削減につながる国籍法の制定を確保する	法律が無国籍の防止に関する国際基準にどの程度一致しているか	70 カ国の国籍法が無国籍の防止に関する国際基準に一致するよう、その改善に努める

2010/11 年度の計画サイクルについて有効な UNHCR の予算体制では、無国籍に関する国際的プログラムは、難民、国内避難民（IDPs）および帰還民とともに 4 本柱の 1 つに位置づけられている。同様に、無国籍の問題は、UNHCR の成果ベース事業管理枠組み（results-based management framework）および計画策定用ソフトウェア「FOCUS」にも組みこまれている。無国籍者は、UNHCR が問題評価

⁵ 国連総会「国際連合難民高等弁務官事務所に関する決議（Resolution on the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees）」（A/RES/50/152、1995 年 12 月 21 日）。

および活動立案の対象としている住民別計画集団タイプ（the population planning group types）の1つである。予算体制と FOCUS の相乗効果により、無国籍に関して UNHCR が進めている活動に高い位置づけが与えられる。新たな計画プロセスにより、UNHCR は、無国籍の分野における資金ニーズをいっそう正確に記録することもできるようになった。FOCUS により、無国籍に関する計画・報告を国別に概観して比較することが容易になっている。必要な箇所にサービスおよび資源が行き渡っていない状態（gaps in delivery and resources）をさらに特定しやすくなったことから、追加的支援を提供し、可能な場合には資源を再配分し、また将来の計画策定を改善することが可能となった。

Fact Box

Refworld—無国籍に関する有益なリソース

UNHCR、その他の国連機関、国際的・地域的・国内的司法機関、NGO ならびに学術機関は、長年にわたり、無国籍に関する有用かつ重要なリソースを豊富に蓄積してきた。UNHCR の援助対象者に関する国際的・国内的な保護枠組みについての資料を集めた UNHCR のオンライン・リソース「Refworld」にも専用の「無国籍特集ページ」（Special Features Page on Statelessness）が設けられており、Refworld のホームページから閲覧可能である。「無国籍特集ページ」（下記 URL 参照）では、無国籍に関する最も重要な国際法文書とともに、UNHCR の主要な政策文書・運用文書や特定の無国籍状況に関する背景情報を掲載している。「無国籍特集ページ」からリンクされている文書としては、たとえば以下のようなものがある。

- 無国籍および国籍に関する関連の国連総会決議
- 無国籍関連の UNHCR の任務に関する主要な執行委員会結論
- 無国籍者の定義および関連の問題に関する UNHCR のガイドライン
- 世界中の無国籍集団に関する最新の地域別・国別研究
- 世界各国の現行国籍法

www.unhcr.org/refworld/statelessness.html

1.5 無国籍者および UNHCR のその他の援助対象者

重要な点として留意しておかなければならないのは、世界中の無国籍者のほとんどは、自分が生まれた国またはその承継国に住んでいるということである。無国籍者が移動を強いられたり、ある場所から他の場所へ移住したりしたわけではないからといって、UNHCR その他の主体が行う無国籍者の苦境への対応が妨げられるわけではない。また、迫害を逃れるために自国から避難した無国籍者も相当数にのぼる。国内避難民となった無国籍者も存在する。他方、迫害以外の理由で国際移住を行った無国籍者もいる。無国籍は、強制移住の原因であることも結果であることもありうるのである。

無国籍と難民

難民の地位に関する 1951 年の条約の難民定義条項と終止条項は、国籍を有する者および有していない者の双方に明示的に言及している。難民であると同時に無国籍者である者は、1951 年難民条約に基づく保護を享受する。

無国籍は、それ自体では難民の定義にいう迫害に当たらないのが一般的だが、他の要素との累積効果によって迫害の一要素となる可能性は十分にある。国籍の恣意的剥奪は、それ自体、迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を生じさせる。国籍の剥奪が無国籍につながる場合はなおさらである。歴史が示すように、このような恣意的剥奪は、人種、宗教、国籍／民族、特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見のいずれであれ、難民条約上の事由のいずれかに基づいていることが多い。さらに、無国籍者が居住国から避難してくる場合、その者が無国籍であることが、特定の社会的集団の構成員であることを理由とする迫害を恐れているかどうかの認定において関連性を有する場合もある。

多くの難民は、国外で厳しい経験をしている間もずっと国籍を維持しており、無国籍ではない。ちょうど、ほとんどの無国籍者は生まれた国を離れたことが一度もなく、難民ではないのと同じである。

1951 年難民条約と 1954 年無国籍条約の起草者は、難民および無国籍者の保護に関して 2 つの異なる法的体制を創設することにした。1951 年条約が難民（無国籍者でもある難民、すなわち難民条約上のいずれかの事由に基づいて迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有する無国籍者を含む）を対象としているのに対し、1954 年条約は、難民ではない無国籍者の保護をもつばら目的としている。1954 年条約前文は、「難民でもある無国籍者のみが、1951 年 7 月 28 日の難民の地位に関する条約の対象とされ、かつ、同条約の対象とされない多くの無国籍者が存在すること」を明らかにすることにより、無国籍者を特に対象とする法的体制の必要性に言及している。

1954 年条約に基づいて無国籍者に付与されている権利のほとんどは、1951 年条約に基づいて難民に付与されているものと同一である。ただし、難民が置かれている特有の状況（他国に入国するために必要な渡航文書および許可を取得しないまま自国から避難した者が多く、また迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖のために自国に戻ることができない）を理由として、1951 年条約は、不法な入国または在留の非処罰化（第 31 条）およびノン・ルフールマン（追放・強制送還の禁止、第 33 条）に特に言及している。これらの原則は 1954 年条約には掲げられていない。したがって、両条約の起草者の 1 人が説明しているように、「同一人物が（難民条約に基づいて）『難民』に該当し、かつ（〔1954 年条約〕にしたがって）『無国籍者』にも該当する場合、国は、より有利である難民条約の規定を適用しなければならない」（N. Robinson, “*Convention relating to the Status of Stateless Persons: Its History and Interpretation*”）。

無国籍と帰還民

自発的帰還事業で無国籍者も対象とされている場合、帰還先の国で完全な権利にアクセスできることが確保されなければならない。無国籍に関する UNHCR の戦略覚書（2010 年）で述べられているように、「無国籍の削減は、難民のための恒久的解決策を追求するという UNHCR の任務との関連でも目指すべきものの 1 つである。難民であった者が無国籍のままである場合、その後、強制的に移動させられるおそれが高まる。そのため、恒久的解決策のための戦略においては、実効的な国籍

の取得、再取得または確認が難民にとっての成果であるようにされなければならない」⁶。国籍の恣意的剥奪によって無国籍が生じた場合、国籍が回復されるべきである。そのため、「自発的帰還：国際保護」に関する 1996 年のハンドブックは、「難民が国籍を喪失している場合、出身国は、国籍を回復するとともに、自国の領域外で出生した子どもおよび適当な時は自国民でない配偶者に対して国籍を付与するための手配を行うべきである」と述べている⁷。このことは、難民の自主帰還の文脈における法的安全の問題に関する結論第 101 号 (LV) (2004 年) で、UNHCR 執行委員会もあらためて指摘した。同結論では、各国は自国に常居所を有していた無国籍の難民の帰還を受け入れるべきであるとも強調されている。

同じ結論で、執行委員会は身分証明書類の重要性を強調して、「帰還する難民の民事上の身分およびその変更（出生、死亡、養子縁組、婚姻および離婚の結果によるものを含む）、ならびに、庇護国または他の国の有権的当局が発給した当該地位の証明書類または登録書類の承認について国内法で定めることの重要性」に留意している。帰還難民の適正な身分証明および登録を確保することで、これらの帰還民が出身国によって国民と認められないおそれを防止することができる。

無国籍と国内避難

国内避難民になったからといって、国籍上の地位に自動的に影響が生じるわけではない。ただし、場合によっては、無国籍と国内避難との間に密接な関係が存在する可能性もある。

- 無国籍が国内避難の原因または助長要因であることがありうる。無国籍であること（国籍の恣意的剥奪が原因である場合を含む）を理由として差別を受けるために避難を余儀なくされた場合などが、これに該当する。
- 国内避難によって無国籍となることがありうる。たとえば、避難後に国境が引き直された場合や、民事登録所の破壊または出生登録の瑕疵・不存在によって特定集団の国籍に疑問が生じる場合などがこれに該当する。
- 無国籍は、特に帰還または移住によって諸権利の享受が妨げられる場合、その障壁となることがありうる。

〔写真キャプション〕

キルギス／キルギス国民となった元タジク人難民。たとえば国籍を否定されまたは剥奪された結果として、難民であると同時に無国籍者でもある者は多い。1990 年代初頭にタジキスタンから避難した難民は、出身国および他のソビエト連邦承継国による国籍法の規定の仕方により、無国籍となった。難民としての地位が終止した時も無国籍のままであり、依然として UNHCR の援助対象者であった。幸い、多くの元難民は——写真の家族のように——難民として保護を求めた国の国籍を取得できている。

(c) UNHCR / A. Plotnikov / May 2009

⁶ UNHCR 「無国籍に対応するための UNHCR の行動：戦略覚書 (UNHCR Action to Address Statelessness: A Strategy Note)」 (2010 年 3 月、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b9e0c3d2.html>)。

⁷ 国連難民高等弁務官 「ハンドブック—自主帰還：国際保護 (Handbook – Voluntary Repatriation: International Protection)」 (1996 年 1 月 1 日、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3510.html>) 第 2 章 2.6。

仮訳・原文英語（写真等省略） UNHCR, *Self-Study Module on Statelessness*, 1 October 2012, available at:
<https://www.refworld.org/docid/50b899602.html>

第2章：無国籍の原因

国籍が一般的にいつ、どのように、どのような理由で付与・撤回されるのかについての理解を発展させることにより、無国籍の原因を認識するとともに、無国籍となるおそれがある者または集団を特定することが可能になる。この点について知っておくことは、無国籍の新たなケースが発生することを防止するという課題の鍵であり、すでに存在する無国籍の問題を軽減するための取り組みにも役に立ちうる。

2.1 国籍を誰に認めるか

国籍の付与および撤回は、国内法で定められた規則に基づき、国家によって行われる。すべての国は、自国の国籍法および国籍政策を原則として自由に立案することができるが、20世紀中に生じた国際法、特に人権法の発展により、この点に関する国家の裁量には重要な制限が課されてきた。

「チュニスおよびモロッコの国籍法令に関する 1923 年の勧告的意見において、常設国際司法裁判所は次のように述べた。『ある事項が、専ら国家の管轄権に属するか否かの問題は、本来相対的なものであり、国際関係の発展に左右される』。このアプローチは 7 年後、『国籍法の抵触についてのある種の問題に関するハーグ条約』によって再確認された。（……）国際連盟の賛助を得てまとめられた 1930 年のハーグ条約は、すべての者が国籍をもつことを保障しようとした初の国際的試みであった。同条約の第 1 条は次のように述べる。『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』。言い換えると、国家が自国民を決定する権利の行使方法は国際法の関連規定に従うべきなのである。20 世紀を通じて、これらの規定は徐々に国家主権よりも人権を重視する方向で発展してきた」⁸

ほとんどの国は、国家の構成員たる資格、すなわち国籍について決定する際に同様の基準を採用している。国家は、個人と国家との事実上の結びつき——または適切な関係——の証拠を求める。細かい規則は国家によって異なるものの、国民として受け入れるにふさわしいと考えられている基本的な形態の紐帯としては 2 つを特定することが可能である。1 つは国家の領域との関係であり、これは、国家の土地で生まれたこと、または国家の国境内に（長期的に）居住していることによって証明される場合がある。もう 1 つは、すでに国家を構成している国民集団との関係であり、これは、いずれかの国民との家族的絆（血統または婚姻等）⁹を通じて裏付けられるのが一般的である。無国籍の削減に関する 1961 年の条約および国籍に関する 1997 年の欧州条約といった国籍関連の国際文書も、このような、出生、居住または血統を通じた結びつきを基礎として規則を定めている。

⁸ UNHCR/IPU [列国議会同盟] 『国籍と無国籍—議員のためのハンドブック (Nationality and Statelessness – A Handbook for Parliamentarians)』 (2005 年)、8–9 頁。

⁹ 国によっては、特定の民族集団（一般的にはその国の支配的民族集団）または宗教的コミュニティへの帰属を理由として国籍の取得資格が認められる場合もある。

Fact Box 法律の基本的抵触は、一定の場合に二重国籍・多重国籍に、他の場合には無国籍につながる

A 国は、自国の土地で生まれたすべての子どもに国籍を付与する（出生地主義）。B 国は、自国のいずれかの国民を親として生まれたすべての子どもに国籍を付与する（血統主義）。

B 国の国民を親として A 国で出生した子どもは、出生時に 2 つの異なる国の国籍を取得する——すなわち A 国と B 国の二重国籍者となる。

A 国の国民を親として B 国で生まれた子どもは、出生時にいずれの国の国籍も取得しない——すなわち無国籍となる。

国籍に関する各国の政策が異なるのは、個人と国家との適切な結びつきを決定するさまざまな要因をそれぞれどの程度重視するかが国によって異なるためである。領域との関係や、アイデンティティおよび忠誠心の形成において、人が生活しまたは成長する場であるコミュニティが有する重要性に焦点を当てる国々もある。このような国々は、そのため、自国の土地で生まれた子どもに対して出生時に国籍を付与する（出生地主義）。一方、人に帰属感を与える上で家族が果たす役割をより重視し、これを理由として、国民を親として生まれた子どもに国籍を付与する国々もある（血統主義）。このような異なる原理がまったく独立に、かつ何らの調和も図られないまま並行して機能することになれば衝突する可能性があることは、容易に理解可能である。実際、まさにそのために無国籍という変則的事態に陥ってしまう人々がいる。これは、各国の国籍法に単純な保障措置を組みこむことで防止が可能である。

各国はまた、国籍を撤回しうる事情についてもそれぞれ異なる評価をし、国籍の喪失に関する国内法規則を——国籍が自動的に失われるか、国家もしくは個人の発意によって失われるかにかかわらず——定めている。たとえば、国家は、国民がその忠誠義務に反すると認められる行為を行った時は国籍を剥奪されることがあると決定する場合がある。外国軍での軍務、反逆および諜報活動などがこのような行為の例である。このような政策にも無国籍のおそれがない。ただし、ここでも、国籍の撤回の許容可能性については国際法で一定の制限が課されている。

人々はどのように無国籍になるのか*

その原因となる主権上、政治上、法律上、技術上または行政上の規定または過誤は目が回るほどたくさんあり、以下のものが含まれる。

- 領域または主権の移譲によって元の国（々）の一部国民に国籍上の地位の変更が生じ、国籍がないままになってしまう場合。
- 政府によって個人または集団の国籍が恣意的に剥奪される場合。
- 行政上の過誤、誤解または法律の抵触がある場合——たとえば、血統によらなければ国籍が付与されない国で子どもが生まれたものの、その親が国民である国の法律では、自国の領域における出生によらなければ国籍が付与されない場合など。
- 手数料が高すぎる、期限が非現実的であること、異議申立てまたは再審査手続きが設

けられていないこと、登録義務その他の義務について個人に通知が行われないことなど、行政上または手続上の問題がある場合。

- 個人による国籍の放棄が、先に他の国の国籍を取得しないまま行われる場合。
- 所属する国が異なるカップル間で婚姻または婚姻の解消が行われる際、国籍が自動的に変更される場合もある。
- 出生時に子どもを登録しなかったため、どこで、または誰を親として出生したかの証明が行えない場合。
- 無国籍者を親として生まれた場合。

* 「世界の無国籍者—Q&A (The world's stateless people. Questions & Answers)」、UNHCR、2006年。

2.2 差別・国籍喪失・無国籍

人が実際にどのように無国籍となりうるかがさまざまに異なることは否定しないまでも、圧倒的多数のケース——特に、困難で長期化しているケース——に共通して見られる 1 つの根本的原因があるとと言っても間違いではない。**差別**である。

「多くの無国籍者が、同時に人種的、言語的または宗教的マイノリティに属する者でもあることは偶然ではない。一部の国では自分の子どもに国籍を受け継がせる権利が女性にないために、出生時から無国籍である人々も存在する」¹⁰

無国籍がしばしば差別と結びついていることを知っておけば、無国籍に対応するための戦略を改善する上で、次の 3 つの形で役立つ。

1. **無国籍の問題をどのように特定するかに影響が生じる。**特定の集団に対する差別がしばしば無国籍問題の根本にあることを知っていれば、無国籍となるおそれがいっそう高い状況にある集団の κατηγοリーを特定することが容易になる。差別の理由として一般的なものは、ジェンダー、民族、宗教および言語である。
2. **無国籍の防止・削減ならびに無国籍者の保護への取り組み方に影響が生じる。**無国籍の原因に効果的に対応する（すなわち防止戦略または削減戦略を策定する）ためには、「主権上、政治上、法律上、技術上または行政上の規定または過誤」だけではなく、その根底にある差別にも対処しなければならない。後者が前者の原因となっているためである。同様に、保護に関わる問題に対応するためには、真に成功・持続する解決策の前提として、差別的な見方に立ち向かい、かつ当該集団に対する異なる態度を発展させることも必要となる。
3. **無国籍に対応することの根本的重要性が明らかになる。**無国籍という状態をもたらすに至った差別は、無国籍の結果に関する章で取り上げるように、（さらなる）迫害、移動の強制、不安定および紛争も刺激する場合がある。このように、無国籍は、注意を向けなければ

¹⁰ 国連難民高等弁務官（アントニオ・グテーレス）および国連人権高等弁務官（ルイーゼ・アルブール）による声明「無国籍者の隠された世界 (The hidden world of stateless people)」(2007年11月28日)。

ばならないいっそう広範な問題があることを示す有益な兆候ともなりうる。

国際法で定められた制限の枠内で国籍の付与（および撤回）に関する規則をどのように策定するかは、国家次第である。国籍法は必然的に人々を区別し、国家に属する者とそうでない者とを決定する。また、帰化のための言語要件を課し、一定の外国人集団、民族または特定の宗教的集団について帰化を容易にし、男女を区別し、あるいは国の安全を危うくする行為を理由に国籍を剥奪する。多くの場合、このような区別は直接・間接の差別に相当しうるのであり、人種または性別を理由として区別が行われる場合はなおさらである。他の多くの事由も関連してくる場合があることに留意されたい。たとえば人権理事会は、決議 A/HRC/10/35 において、「差別的措置をとること、および、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の違憲、国民的もしくは社会的出身、財産、出生または他の地位を理由として恣意的に国籍を剥奪する法律を制定しまたは維持することを、特に当該措置および立法によって無国籍者が生じる場合には行わないよう、すべての国に求め」ている。差別が行われる場合、ある国家と適切な関係を有している者であっても、国民として認められず、またはその構成員としての紐帯にともなかって有するとされる権利を享受できない可能性がある。このような差別は、明確にかつ公然と行われることもあれば、法律において、またはその実施を通じて、意図せずにまたは間接的に生み出されることもある。

集団から国籍を剥奪する法令は、無国籍をもたらす、最も直接的かつあからさまな差別的制度である。

「一部の人々—— [1930 年代に] ナチスから逃れた後にドイツ国籍を失ったハンナ・アーレントや、サダム・フセイン支配下のイラクから追放されたフェイリ・クルド人など——は、正式な法令によって無国籍となった。このような法令は、これらの人々を社会における意味のある役割から完全に排除し、もしくは国外に放逐することをあえて目的とするものであるか、（ナチス時代のヨーロッパのユダヤ人のように）これらの人々を完全に根絶やしにしようとする試みの前段階であった」¹¹

国籍法が——たとえば政権交代後に、または他の国内事情への対応として——改正された結果、特定の人々または集団が突如として排除されることもありうる。たとえばザイール（現・コンゴ民主共和国）がそうである。政府は、1972 年に政令を定め、1950 年より前に国内に定住していたルワンダ系またはブルンジ系の住民全員に国籍を与えた。10 年後、その 1972 年法が同国の議会によって遡及的に無効とされたため、同法に基づいて国籍を取得していたバニャルワンダ系マイノリティが無国籍となってしまったのである。差別はまた、他の多くの具体的制度（ジェンダーの面で偏った国籍法など）を通じて無国籍が生み出される際にも役割を果たす場合がある。

〔写真キャプション〕

コートジボワール／コートジボワールで生まれたこの女性（49 歳）は、2000 年の大統領選前後に

¹¹ Philippe Leclerc and Rupert Colville, “In the shadows”, *Refugees Magazine*, No. 147, 5.

発行された、失効した ID カード以外に身分証明書を持っていない。新しい ID カードを取得しようとして何年も試みてきたが、北部系の名であることに気づかれると、当局から申請を拒否されるのだと言う。「もうこれは紙切れです」と彼女は語る。 (c) UNHCR / Jamal Saidi / 2010

2.3 出生時の無国籍

出生は人生におけるきわめて重要な瞬間の 1 つである。国の法令および政策によって、新たに生まれた子どもに国籍を与えるか否かが決定されるためである。子どもは多くの要因によって無国籍のままになりうるので、無国籍の防止が非常に重要になる。

前述の通り、国籍は、国家との血統による結びつき（**血統主義**、国民との血のつながり）もしくは土地による結びつき（**出生地主義**、国の領域における出生）または両者の組み合わせに基づき、出生時に国家から付与されるのが一般的である。出生時の国籍の付与に関する原理が複数存在するため、それぞれ独立して読んだ時にはどちらの法律にも「問題」がない場合でも、法律の抵触によって無国籍が生じることはありうる。前掲 **Fact Box** が明らかにしているように、血統によってのみ国籍を与える国で子どもが生まれたが、親の国籍国の法令では自国の領域における出生によってのみ国籍を与えることになっている場合、その子どもは無国籍となる。

「単純」な法律の抵触とは別に、子どもが出生時に直面し、その結果として無国籍が生じる問題は他にも多数存在する。血統主義のみを適用する国々では、「多くの無国籍者が、自分自身の子どものにも無国籍を受け継がせなければならない運命にある——あたかも遺伝病か何かのように」¹²。さらに、特別規定が設けられていなければ、両親を失った子どもまたは遺棄された子どもも、国籍がはっきりしない、または無国籍のままになってしまう場合がある。親子関係という重要な事実——または出生場所でさえ——確認できない可能性があるためである。

ジェンダー差別も要因の 1 つとなっている場合、無国籍となるおそれはさらに高まる。子どもに国籍を受け継がせる能力に関して女性を差別する慣行は多くの国々で徐々に廃止されつつあるとはいえ、そのような政策を維持する国々は、アフリカ、アジア、カリブ海および中東にいまなお多数存在する¹³。このような国々では、血統主義が父方の血統に対してのみ適用される。母親は子どもに自分の国籍を受け継がせることができないため、国籍の取得については父親に依拠せざるをえない。父親が知れない場合、父親が外国人であって国外で生まれた子どもに自動的に国籍を付与できない場合、または父親自身が無国籍である場合には、子どもは無国籍となる。

レバノン生まれのスレイマンは 50 歳を越えているが、レバノン国籍を有していない。スレイマンの父親も、父方の祖先も、レバノンの民事登録簿に一度も家族を登録しなかった。もっとも、父親の結婚相手であるスレイマンの母親はレバノン国民だが、レバノン法上、母親が子どもに国籍を受け継がせることは認められていない。スレイマンはレバノン人の女性と結婚した。子どもが 2 人いるが、スレイマンからは何らの国籍も受け継いでおらず、差別的な国籍法のために母親を通じてレバノン国籍を取得することもできないため、子どもは 2 人とも無国籍であ

¹² Philippe Leclerc and Rupert Colville, "In the shadows", *Refugees Magazine*, No. 147, 6.

¹³ UNHCR 「ジェンダー平等、国籍法および無国籍に関する背景覚書（Background Note on Gender Equality, Nationality Laws and Statelessness）」（2012 年 3 月 8 日、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f59bdd92.html>）。

る。「息子は 14 歳になりました。私立大学に行かせるだけのお金もあります。でも、技師になるなら、医者になるなら、国籍がないので開業できません。レバノンには国の子どもたちの未来など考えていないのです」¹⁴

両親が婚姻していない場合、一部の国では、子どもが無国籍となるおそれがいっそう高まる。多くの国の法律が、婚姻していない母親および／または父親について国籍を受け継がせる可能性を制限しているためである。たとえばオランダでは、婚外子の法的親子関係に関して 2003 年に導入された新たな規則により、親の国籍が異なる関係——父親がオランダ国民で母親が外国人である場合——のもとで生まれた子どもにとって劇的な影響が生じた。新たな規則は、子どもの出生時に法的親子関係が承認され、かつ子どもが自動的にオランダ国籍を取得できるようにするためには、父親が、胎児が自分の子であることを女性の妊娠中に宣言しなければならないと定めたのである。このような宣言を行わなかった場合、子どもの国籍取得は、母親の国籍国次第ということになった（母親に国籍国がある場合）。多くの子どもが、（血統主義に基づく法律にジェンダー差別があるために、または婚外子が認められていないために）母親の国籍を受け継ぐ資格を認められず、無国籍となった。

父親が子どもを自分の子と認めようとせず、または自国の当局への登録を拒否する場合にも、實際上、問題が大規模に発生している。以下の引用は、アラブ系外国人と婚姻したアラブ諸国の女性に関するものである。

「痛みをとまなう現実との遭遇に女性が最初に直面しなければならないのは、国の民事登録記録に子どもを登録できないとわかった時である。調査対象の女性の多くは、国民としての権利が制限されていることを認識した時に受けたショックと激しい恥辱感を口にした。

ほとんどの場合、女性が選択することのできる唯一の手段は、子どもを夫の国の大使館に登録することである。しかし、そのような登録を行う資格があるのは夫だけであることが多いため、死亡、別居または離婚の場合にはさらに困難な状況が生じる。調査対象の中には、夫が国外で働いており、子どもを登録するまでに 1 年以上待たなければならなかった女性もいた」¹⁵

出生登録と無国籍の関係について指摘しておくことはきわめて重要である。毎年、数百万件の出生が記録されないままとなっている。これは無国籍の回避にとって問題である。出生時の国籍の付与に関する法律がどのようなものであれ、国がすべての出生を登録できず、またはこれを拒否する場合には、子どもは自分の身元を立証することができないため、いずれかの国の国籍を（親または出生地を通じて）取得し、または当該国籍の取得資格を証明することができなくなる可能性がある。

国籍は別途取得されるのが通例であり、通常、出生登録自体が当該の子どもに国籍を付与するわ

¹⁴ この証言、および国籍法におけるジェンダー差別の影響を受けている人々によるその他の証言については、UNHCR / CRTD-A [開発研究訓練—行動コレクティブ] 「ジェンダー平等、国籍および無国籍に関する地域対話：概要および主要な知見 (*Regional Dialogue on Gender Equality, Nationality and Statelessness: Overview and Key Findings*)」 (2012 年 1 月、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f267ec72.html>) 参照。

¹⁵ CRTD-A, “Gender, Citizenship and Nationality Programme”, Denial of Nationality: The Case of Arab Women, Summary of Regional Research, Beirut, 2004, 21 (<http://www.pogar.org/publications/gender/nationality/crtedesum.pdf>).

けではないが、出生登録が、個人と国家との結びつきを証明する主要な形態の1つであることは確かである。したがって、出生登録は無国籍を防止するのに役立つ¹⁶。

特に遠隔地では、出生登録のための便益が不十分であり、またはそもそも存在しないことがしばしばある。その結果、登録されない出生が多い。また、差別がこの問題をしばしば悪化させる。というのも、マイノリティ集団および弱い立場に置かれたその他の集団——（非正規）移民、難民、先住民族および無国籍者等——に属する子どもの方が未登録率が高いからである。実際、国家当局が出生登録を拒むことは、特定の子どもが国籍に対する請求権を立証できないようにする1つの方法となりうる。

2.4 民事上の身分の変更（たとえば養子縁組、婚姻および離婚）にともなう無国籍

家族的紐帯は、養子縁組、婚姻および離婚のような手続きを通じて形成・解消される。その場合、関係する国々は、このような民事上の身分の変更によって個人の国籍に影響が生じるべきか否かという問題に直面する。国家の対応としては、国民と婚姻した者または国民によって養子とされた者については帰化を容易にするのが一般的である。逆に、民事上の身分の変更を理由として個人の国籍の剥奪を検討する国家もある。アプローチが異なるため、国籍がない状態に留められる人々も生じてきた。

ここでも、ジェンダーを理由とする差別、特に女性に対する差別および婚姻に関連して行われる差別によって、無国籍が生じるおそれが高まる。たとえば、国民以外の者と結婚した女性については国籍上の地位を自動的に変更するものとし、このような政策の根拠として国籍の扶養者依存原則（the principle of dependent nationality）や配偶者同一国籍原則を挙げる国もある。

「このような原則が適用されたことにより、外国人と婚姻した女性は、婚姻と同時に自動的に夫の国籍を取得した。これにともない、自己の国籍は失われるのが通例であった。国籍の扶養者依存原則を正当化する根拠は2つの仮定から導き出されていた。第1に、家族構成員の国籍は全員同一であるべきであり、第2に、家族に影響を及ぼす重要な決定は夫によって行われるであろうというものである」¹⁷

国民以外の者との婚姻にともなって女性が元々の国籍を自動的に喪失し、しかし夫の国籍を取得するわけではない場合、または夫が国籍を有していない場合には、無国籍が生じる可能性がある。逆に、離婚の際、または夫が死亡した場合にさえ、取得した国籍を女性が喪失する場合もある。民事上の身分の変更によって女性の国籍に自動的に影響が生じない場合でも、選択によって夫の国籍を申請できることがあり、この点に関する手続きを定めた法律によって問題が生じることもある。

養子縁組との関係でも、特に国際養子縁組が行われる場合に問題が生じていることがわかっている。この場合にも、同様の法律の抵触によって無国籍が生ずる。

¹⁶ UNHCR『世界難民白書—連帯を求めて（State of the World's Refugees: In Search of Solidarity）』、Box 4.2「出生登録の重要性」（原著 181 頁）。

¹⁷ 国連女性の地位向上部「女性・国籍・国籍（Women, nationality and citizenship）」、2003 年。

〔写真キャプション〕

ベトナム／ベトナム人のチー（33歳）とその娘（ベトナム・ホーチミン市の自宅で撮影）。チーは外国人男性と結婚し、夫の国籍を申請するためにベトナム国籍を放棄した。夫の国籍が取得できる前に2人は離婚を申し立て、その結果、チーは無国籍のままとなった。ベトナムが2008年に新たな国籍法を制定したことにより、外国の国籍を付与されないまま国籍を放棄した国民がベトナム国籍を再取得しやすくなった。この改革は、チーのような女性数千人に影響を及ぼしている無国籍問題の解決に道を開くものである。

(c) UNHCR / C. Doan / January 2007

2.5 国籍の変更にもなって生じる無国籍

人生のいずれかの瞬間に――たとえば国民以外の者と結婚した後に、または国外で長期間暮らしてきた後に――別の国籍を申請しようと決断する人々が多い。時には、国籍の申請先である国が、申請者に対し、別の国の国籍を有していることを認めず、国籍を放棄するよう求めることもある。これでは、個人が従前の国籍を放棄しても新たな国籍を確実に取得できない場合に問題が生じることになりかねない。その場合、その者は無国籍となる。

したがって、法律で二重国籍が禁じられている場合には、無国籍を回避するための保障措置が設けられていなければならない。二重国籍の禁止は国際法違反ではないものの、移住する人々の人数が増えているという現実に対応するために二重国籍を、または多重国籍さえも容認する国々がますます多くなっていることは、強調されるべきである。

二重国籍が認められているか否かにかかわらず、時として、新たな国籍を取得する前に従前の国籍を放棄したいと考える人々が出ることもある。新たな国籍の取得の保障さえしないままこのような放棄を認める法令は、当該個人が新たな国籍の取得に至らない場合には無国籍の原因となる。

場合によって、国家は、国籍取得要件が取得時に満たされていなかったことがわかった時に帰化を取り消すことがある（特に偽りの陳述または不正が行われた場合）。このような場合に国籍を撤回することによってある者が無国籍になったとしても、それ自体は国際基準に違反しないものの、国家は当該行為の比例性について考慮しなければならない。不正が軽微なものに過ぎず、かつ当該個人がその国に国民として長期間暮らしていて十分に統合している時は、無国籍の不利益効果を考慮し、国籍の剥奪を正当化できない場合もある。

従前の国籍をすでに喪失または放棄している人の場合、国籍取得に関する行政実務によって、無国籍状態が長期化するおそれが生じることもある。法令の文言にしたがえば国籍を取得する資格のある者が、問題の多い行政実務のために帰化または国籍確認の手続きを終了できないのは、珍しいことではない。このような問題には、手数料が高すぎることに、守ることの不可能な期限または書類要件が課されていること、手続きに関する情報を意図的に与えないこと、または（恣意的な）決定に対して不服申立てを行う機会が設けられていないことなどがある。

2.6 国際的移住または強制移動の際に生じる無国籍

人々が他国に移住してある国の領域を離れた場合、関係する国々は、これによって個人の国籍に影響が生じるべきか否かという問題に直面する。たとえば国家〔元々の国籍国〕は、当該者と国家との関係が、もはや当該者を国民と認めることはできない程度にまで弱まったか否かを検討しなければならない。〔受入国は〕逆に、個人と国家との結びつきが深まり、当該個人が自国の国籍の取得資格を得るに至ったかを判断しなければならなくなる。この2つの問題に対する答えは矛盾し合うことが多く、そのため無国籍が生ずる場合がある。たとえば、国によっては、ある者が国外に居を構えてから何年も経つと国籍を自動的に喪失する旨、定めている。場合により、たとえば国籍国の大使館に登録することにより、国外移住後も国籍を留保するための手続きが設けられていることもある。しかし、このような手続きが十分に広報されておらず、またはあまりにも複雑であるために、実際には完全に有効ではないこともある。実際、国外に移住した人々は、国外にいるまま一定の年数が経過すれば自動的に国籍を失う可能性があることを知らないかもしれない。

ほとんどの受入国は長期間経過した後には国籍にアクセスできるようにしているが（もっとも多いのは帰化によるもの）、必要な期間がきわめて長い場合があり、また国籍取得の条件として当該個人が他の幅広い要件（言語に熟達していること、国内政治制度を理解していること、犯罪歴がないことなど）を満たしていることが求められるのが通例である。さらに、個人が国外に留まりつつ、ある国から他の国へと移動すれば、どの国でも帰化の資格を得られないにもかかわらず、それでもなお原国籍を剥奪されたとみなされる可能性もある。子どもに関して言えば、国外で出生した第2世代の子ども（最初の移住者の孫）は血統主義による国籍取得の資格を有しないという政策を維持している国がかなり多い。同時に、受入国が、少なくとも自国で出生した親のもとに生まれた子どもについては出生地主義を適用する（加重的出生地主義（*double jus soli rule*））という保障、またはすべての子どもが出生地主義の利益を得られるという保障も存在しない。親が非正規な状況にある子どもは、そうでない場合には包括的な出生地主義政策がとられていたとしても、当該政策による利益からとりわけ排除されやすい。

さらに一般的に言えば、国際国境を越えた移住および強制移動の全般的増加は、国籍が異なる者同士の婚姻および国籍が異なる親から生まれる子どもの増加も助長しつつある。これが無国籍の問題につながる可能性があることは前述の通りである。先に述べたように、出生登録が行われないことにより、特にさまざまなタイプの移民・難民の子どもに影響が生じていることがわかってきた。難民、特にその状況が長期化している難民を親として生まれた子どもが良い例である。親としては、子どもを登録し、または子どもの身分証明書類を請求するために国籍国の領事当局に連絡をとることができないが、受入国の方でも出生登録について前向きな対応をとらない場合がある。同様に、自国の領域で出生した子どもについて、国籍を付与しなければその子どもが無国籍となる場合には国籍を付与している国、または一般的な出生地主義に基づく規則を採用している国であっても、子どもの難民は差別し、法律上または運用上、このような規定の適用対象から除外していることが多い。出生登録が行われていなければ、このような人々が――たとえば最終的に出身国に戻ることができた場合に――その国の国民であることを証明するのが難しくなる可能性がある。

もう1つの重要な問題は、移住または強制移動の過程で身分証明書類がなくなったり、没収されたり、廃棄されたりする場合があることである。この問題は、人を密入国させることおよび人身取引との関係でも指摘されてきた。第三国への到着と同時に、または移送に先立って、身分証明書類

が奪われたり廃棄されたりしたという報告が広く行われている。しかし、これはどのカテゴリーに属する移住者または避難民にも影響を及ぼしうる問題である。いったん身分証明書類が失われれば、身元・国籍両方の立証に関わる問題が生じうる。ひいては、自分の国に——自発的に、もしくは受入国による送還の試みにともなう——再入国しようとした際に、または受入国にいる間に出身国の援助を得ようと試みる際に、自分の地位を証明することが不可能になってしまうかもしれない。身分証明書類がないまま受入国に長くいればいるほど、国籍国との関係を——たとえば証人による証言または二次的書証（通学記録等）を通じて——証明することは困難になる。同様に、このように身分証明書類を持たない者を親として子ども（または孫）が生まれた場合にも、受入国または親の国籍国のいずれかとのつながりがあることを証明するのは、時間が経つにつれて徐々に難しくなっていく。

〔写真キャプション〕

クロアチア／ユーゴスラビアの解体後、多くの人々が、いずれかの承継国家の国民であることを証明する上で問題があったために、無国籍になりかねない状況に置かれた。特に、新たに独立した国々のいずれかと結びつきがあることを示す書証がない場合、なおさらであった。ロマおよびその他のマイノリティの構成員は、国籍を確認し、かつ身分証明書類を取得することがとりわけ困難であるために、無国籍となるおそれに直面したままである。

(c) UNHCR / N. Lukin / 2010

〔写真キャプション〕

カザフスタン／1 か月に及ぶノウルーズ（ペルシャの正月）祝賀の最後を飾る祭りに参加する、オラルマンの子どもたち（アルマトイ）。カザフ民族であるオラルマンは、特にモンゴル、ウズベキスタン、トルコ、イランおよび中国からカザフスタンに移り住むよう奨励されてきた。オラルマンの中には、従前の国籍を放棄したもののカザフスタン国籍の取得資格を得られなかったために、無国籍となった人々もいる。それ以降、無国籍となるリスクを制限するための立法措置がとられてきた。

(c) UNHCR / V. Tan / May 2007

2.7 国家承継と無国籍

これまで述べてきた無国籍を生じさせる機制のほとんどは、個人の生存期間における特定の出来事——出生、婚姻、国外移住等——をきっかけとして、関係する国家が、国籍に関わる適切な関係の有無について（再）評価する際に発動されるものである。もう1つの可能性として、国家の存続期間における重大な転機、すなわち国家が（再）形成される時点で無国籍が生じることもある。実際、**国家承継**と無国籍との間には強い関連性がある。

国家承継とは、国家間で行われる領域または主権の移譲を総称するのに用いられる言葉である。基本的な状況としては以下の4つがある。

- ある国の領域に属する地域が他の国に移譲され、後者の領域が広がる場合（2008年にナイジェリアからカメルーンに対して行われたバカシ半島の割譲など）。
- 2以上の国が統一し、より大きな1つの国になる場合（いずれも1990年に行われたドイツやイエメンの統一など）。
- 規模の大きな国が解体し、より小さな、2以上の独立国を形成する場合（1991年のソビエト連邦、1990年代初頭のユーゴスラビア、1992年のチェコスロバキアなど）。
- ある国の領域に属していた地域が分離して独立国を形成する場合（脱植民地化の過程で行われた独立、エリトリアが1993年にエチオピアから独立した例、南スーダンが2011年にスーダン共和国から独立した例など）。

どの筋書きにしたがって事態が進むにせよ、関係国は、誰が国民であり、誰が国民でないかをあらかじめ決定しなければならない。換言すれば、主権が移譲された地域内にいる人々はどうなるのかということである。この問題に対応するため、新たな国籍法の制定または現行法の改正が行われる可能性は高い。その際には、影響を受ける住民の一部が見過ごされ、無国籍が——意図的かつ差別的な排除政策により、または新たに起草された2以上の国籍法の抵触により——生じる可能性がある点に注意を怠らないことが重要である。バングラデシュやスリランカ等の領域内で多数の無国籍者が生み出されたのは、国家承継を背景としていた。

「近年の最も目覚ましい実例は、単一の国——ソビエト連邦——が解体して15の承継国が生まれたことではないだろうか。ソ連国籍は1991年12月をもって存在しなくなり、2億8,700万人が新しい身元を必要とするようになった。この前例のない政治的激震の結果、推定で5,400～6,500万人にのぼる人々がいきなり『国外』にいることになってしまったのである。最終的に自分たちが置かれた状況を何とか解決できた人々が多いが、2つの国との結びつきを有する人々の中にはどちらの国の国籍もないままになった者もいた」¹⁸

ウクライナは、国家承継と結びついた無国籍状況の実例を提供してくれる国である。ヨシフ・スターリン体制の下、1944年には20万人以上のクリミア・タタール人が現在のウクライナに相当する地域から追放され、主に現在のウズベキスタンに相当する地域に追いやられた。1991年のソ連崩壊の頃には、これらの元被追放者（FDPs）の多くはウクライナに再移住していた。ウクライナは、旧ソ連の国民であって、独立宣言（1991年8月24日）時にウクライナの領域に永住していたすべての者を自動的にウクライナ国民と認める旨、決定した。永住者ではない者または独立宣言後にやってきた者は国籍を自動的に取得することはできず、申請しなければならなかった。他の承継国家が同様の国籍法を策定し、国籍の取得について異なる基準日を定めていくにつれて、裂け目にはまりこむ——すなわち無国籍になるおそれがある人々が多いことが明らかになった。特に、各国の国籍法が制定される時期に、ある承継国から他の承継国に移動した人々が影響をこうむった¹⁹。

さらに、国家承継によって関係国で引き起こされる激変にともなって相当の混乱が生じることで、新たな無国籍事案を生み出しやすい条件が形成される。たとえば、国内的または国際的紛争が起き

¹⁸ Philippe Leclerc and Rupert Colville, "In the shadows", *Refugees Magazine*, No. 147, 10.

¹⁹ このような状況についてどのような対応がとられたかについては第6章6.5参照。

る中で、民事登録手続きに若干の混乱が生じ、あるいは登録の記録が破棄されることさえあるかもしれない。考慮しなければならないもう1つのことは、国家承継のプロセスの前、最中または後に住民が土地を離れなければならないかもしれないということである。前節で述べたように、これも無国籍の問題につながる場合がある。

最後に、国家承継に関わった国家が、その影響を受けた住民との適切な関係の有無について（再）検討することを余儀なくされるのとちょうど同じように、多くの個人も、自らの忠誠心について（再）検討することを余儀なくされる場合がある。突然、複数の国の国籍を取得する資格を得て選択を行わなければならない者もいれば、長年の国外生活から戻ってきて、ある国の構成員たる権利を再び確立しようと試みる者もいるかもしれない。したがって、国家承継後は国籍変更件数が増える場合がある。人々が、自分が最も緊密な関係を有していると感じる国の国籍を確保しようとするためである。このような状況には無国籍の発生のおそれともなう。適用される国籍法規則が、他国の国籍を取得しないままの国籍の放棄を認めている場合、従前の国籍を放棄しなければ国籍の申請を認めない場合、複雑なもしくは費用がかかる手続きを設けている場合、非現実的な書証要件を課している場合、非常に厳しい期限を定めている場合、または全体として十分に広報されていない場合は、なおさらである。

第3章：無国籍がもたらすもの

無国籍が望ましくない例外的状況であるという点については、国際社会に一般的合意がある。これは、無国籍という状態が――以下の引用文〔訳注：原文「上記」〕でも述べられているように――無国籍者自身の人権および福利に甚大な影響を及ぼしうるという理解だけではなく、無国籍が関係国家および国際社会一般にも深刻な影響をもたらしうるという知見にも基づく合意である。このようなことを考慮し、無国籍は、可能な場合には常に回避されなければならないことが明らかになっている。網をすり抜けて発生したケースについては、無国籍がどのような効果を持つのか理解するとともに、解決策が見つかるまで、無国籍が及ぼしうる悪影響を緩和するための措置をとることが重要である。

処罰としての無国籍（国籍剥奪）*

それは、数世紀にわたって発展してきた政治的実存性を、個人を対象として毀損するが故に、拷問よりも根本的な形態の処罰である。（……）個人の実存そのものが、たまたま身を置いている国の黙許次第ということになる。

*軍からの脱走を背景とする国籍剥奪の許容可能性が問題となったトロップ対ダレス（*Trop v. Dulles*）事件における米国連邦最高裁判決（1958年）より。

〔写真キャプション〕

ケニア／ガルジェール人がケニアの身分証明書類を没収され、自分たちの土地から追い立てられた1999年までは、ガルジェール人の子どもたちは学校に通っており、「教育を受けて賢かった」と長老の1人は言う。国際援助機関がガルジェール人の子どもたちのために新しい学校を建てようとしていたが、建設は2005年に中断させられた。ガルジェール人の子どものほとんどは学校に通っていない。それ以外の子どもも、数マイルを徒歩で通わなければならない、いやがらせにも直面している。

(c) UNHCR / G. Constantine / December 2008

3.1 個人および家族への影響

無国籍は、当事者の生活にきわめて深刻な影響を及ぼす可能性がある。これは、1つには、その人のアイデンティティの形成において、また住んでいる場所や周囲の人々との間にあると感じる関係の形成において、構成員資格としての国籍が果たす役割によるものである。すべての国家から拒絶されるということは、人を消耗させる「無価値感」²⁰に包まれるということである。オーストリア生まれの作家で1938年に無国籍となったシュテファン・ツヴァイクは、自分の経験を次のように描いている。

²⁰ ある無国籍の女性が表明した感情。Philippe Leclerc and Rupert Colville, "In the shadows", *Refugees Magazine*, No. 147, 6より。

「まったくもって馴染みのない身分証明書や旅券に頼らざるを得なくなった日から、私は、自分が紛うことなき私自身であると感じなくなった。私がそもそも持っていた本質的な自我との、生まれもつての一体性の一部が永遠に破壊されてしまった」²¹

その結果、無国籍が精神的健康に甚大な影響を及ぼし、抑うつ、アルコール依存症、（家族間）暴力および自殺にもつながりうるということがわかっている²²。しかし、人々の人生において国籍が果たす役割は、このような自己価値観の促進に留まるものではまったくくない。

「無国籍者は、どの国からも国民と認められないために、国民が当たり前のものとして享受している諸権利にアクセスできないことが多い。無国籍であるということは、しばしば、法的人格およびそれにとまなう諸権利——保健ケアへのアクセス、教育、財産権、自由に移動できること——を付与してくれる身分証明書類がないまま生活することを意味する。出生や死亡も登録されない場合もあり、その結果、無国籍者は法律上は不可視の存在となりうる。無国籍者が存在することは経験的に明らかなのに、その存在が法的に認められることは決してないのである」²³

他方、国際法ではいまなお、国籍を、国の統治に参加する権利（投票し、かつ選挙に立候補する権利または公務に就く権利）を請求する際の前提とすることが認められている。したがって、ほぼ当然のように、無国籍者は諸権利および発言権を与えられないことになる。とはいえ、これ以外の点では、国際法は基本的に無国籍者に完全な人権を認めている。

国民でない者に関する国連特別報告者、デビッド・ワイスブロットによれば、「すべての人は、人間であるという本質そのものによって、すべての人権を共有する。ただし、たとえば国民と国民でない人々との間に設けられた例外的な区別が、正当な目的に奉仕するものであり、かつ当該目的の達成のために比例性がある場合には、この限りでない」²⁴。しかしワイスブロットは、「国際人権法が国民でない人々に対して保障している諸権利と、国民でない人々が直面しなければならない現実との間には断絶がある」とも認めている。

そして、このことはまさに無国籍者が直面している問題である。無国籍者は、形式的には有しているはずの一群の権利を行使することができない。その結果、無国籍であることの真の人道の意味合いははるかに劇的なものとなる。たとえばシリアでは、1962年に国籍を剥奪されたクルド人の状況がそうであった。

「ヒューマン・ライツ・ウォッチが聞き取りを行ったクルド人は、自分たちが他のシリア国民

²¹ 自伝“*The World of Yesterday*”, Pushkin Press, 2009 より。

²² Constantin Sokoloff for the Advisory Board on Human Security, “Denial of Citizenship: a challenge to human security”, February 2005. 22.

²³ 「無国籍：防止、削減および保護のための分析枠組み（*Statelessness: An Analytical Framework for Prevention, Reduction and Protection*）」（UNHCR、2009年）にエリカ・フェラー（Erica Feller、保護担当 UNHCR 高等弁務官補）が寄せた序文より。

²⁴ デビッド・ワイスブロット（David Weissbrodt）国連特別報告者「『差別の防止—国民でない者の権利』に関する最終報告書（Final report on “Prevention of discrimination . the rights of non-citizens”）」（2003年）、2頁。

と同じ権利を有していることを断固として否定し、『外国人』用の特別な赤い身分証明証の持ち主は日常生活で甚大な困難に直面していると指摘した。

- ・ 彼らは土地、住宅または事業の所有を認められていない（これは政府も否定していない事実である）。
- ・ 彼らは食料補助金の受給資格や公立病院への入院資格を有していない。
- ・ 彼らは政府機関および国有企業に雇用されることができない（ただし、政府はそのようなことはないとしている）。
- ・ 彼らは医師や技師として開業することができない（この主張についても政府は否定している）。
- ・ 彼らは選挙や国民投票で投票する権利や公職に立候補する権利を有していない。
- ・ 彼らに対しては旅券その他の旅行証明書が発行されないため、権利として合法的にシリアを出国またはシリアに帰国することができない場合がある」²⁵

無国籍層の一部については、2011年、大統領令によって国籍の申請の機会が与えられたことによって解決策が用意された。

無国籍者は、自分が住んでいる国への入国またはそこでの滞在についても非常な困難を経験しうる。また、国籍がないことから、合法的滞在を保障する義務を負う国も存在しないことが多いため、無国籍者は、長期間または無期限に拘禁されたり、複数の国家間を行ったり来たりさせられる「人間卓球ゲーム」の対象とされたりしやすい傾向もある。2010年にはこのようなケースの1つが欧州人権裁判所にまで持ちこまれた。

「2010年9月2日、欧州人権裁判所はラカトシュほか対ロシア（*Lakatos and others v. Russia*）事件についての通報を行った。（.....）これは、国籍を有さない者を対象としたロシア連邦領域からの退去強制、および、サンクトペテルブルグの収容センターにおける外国籍国民の収容環境について扱った初めての事件である。現在、同様の状況にあってロシア連邦からの退去強制が予定されている人々が約200名いる。

申立人らは1年と10日拘禁されたが、その間、退去強制の見通しはまったく立っていないかった。申立人らはウクライナの無国籍者であるが、ウクライナは自国の領域に申立人らを受け入れることを拒否していたためである。拘禁・退去強制を所管する当局はこのことをよく承知していた。しかし申立人らは放免を勝ち取ることができなかった。ロシアには、退去強制の対象とされている者の拘禁の合法性について定期的な司法審査を行い、退去強制が不可能であれば放免するための仕組みが設けられていないためである」²⁶

この事件は、ロシア当局から友好的解決および公正な満足の提供（すなわち賠償）の申し出が行われたことをもって終結した。これは、無国籍者の拘禁が国際裁判所に持ちこまれた初めてのケー

²⁵ Human Rights Watch, “Syria – The Silenced Kurds”, 1996. また Maureen Lynch and Perveen Ali, “Buried Alive – Stateless Kurds in Syria”, Refugees International, 2006 も参照。

²⁶ “Lakatos and others v. Russia: State Admits Violations of European Convention”, ADN Memorial, 3 July 2011, available at <http://memorial.spb.ru/www/75.html?lang=en>

スである。

このような形で諸権利が享受できないことから、全般的な苦境および劣悪な生活水準が生じている。そのため、無国籍者の問題に対応する際の課題には、無国籍者の法的地位を確立して諸権利を公式に承認させることだけではなく、無国籍者に認められている権利および便益を実際に享受できるようにすることも含まれる。無国籍者に対する差別的態度が一般的に存在することにより、権利の享受はさらに阻害される。

無国籍者が直面する問題の中でも最も深刻なもの 1 つが、長期のまたは無期限の**拘禁**である。無国籍者は通常、国家が国民に対して発行するのが通例である身分証明書または旅行証明書を有していない。さらに、どこの国の国民でもないことから、ある特定の国に在留する権利を必ずしも自動的に認められるわけではないために、法律上または出入国管理法上の地位も不安定であることが多い。これら 2 つの要素の複合的効果として、無国籍者の拘禁が行われる場合がある。このような拘禁は、不法な入国または在留の直接の結果として、当該無国籍者を他の国に追放しようとする試みの中で行われることもあれば、無国籍者の身元（国籍を含む）を確認しようとする当該国の努力を背景として行われることもある。最終的に、無国籍者がかつて居住していた国を確定することができたとしても、その国が再入国を認める保障はない。そうなれば拘禁が長期化する危険が生じ、無期限に拘禁される可能性もかなり高い。

無国籍であることは、**子ども**に対して特に過酷な影響を及ぼす。教育にアクセスする機会や児童保健プログラム（たとえば重要である小児予防接種を含む）の利益を享受する機会が悪影響を受けるのみならず、無国籍であるために子どもが身体的・心理的にきわめて厳しい状況に置かれることも多い。

「国籍がない子どもは、安全および福利に対する相当の脅威にさらされることになる。公的証明書がない子どもは、誘拐、人身売買・取引、不法な養子縁組、性的搾取の被害を受けやすい。さらに多くの子どもたちが、他国での労働または性的搾取を目的として人身取引の対象とされた後、奴隷のような環境で生活している。法的な証明書がなければ真の年齢を証明することができないため、年齢が低すぎるために働けないまたは軍務に就けないことを法的に証明できない」²⁷

さらに、子どもの無国籍者は、その状態が是正されなければ、前述のような問題に直面し続けるまま大人になっていくことになる。

女性の無国籍者の立場も不安定である。女性の無国籍者は、自分が経験する困難に駆り立てられて、独自の創造的な対処手段または自らの苦境への「解決策」を探し求める場合がある。たとえば、国籍を取得できないか——あるいは少なくとも何らかの基本的な法的地位を確保できないかと考えて、国民の誰かと結婚しようとするかもしれない。このような関係は女性の側の依存度が非常に高いものであるため、女性は暴力や搾取の被害を受けやすく、それでもその関係に囚われたままとな

²⁷ 子どもが無国籍によってどのような影響を受けるかに関する、ある具体的研究 (Sarah Aird, Helen Harnett and Punam Shah, "Stateless Children . Youth who are without citizenship", Youth Advocate Program International, 2002.) より。プラン・インターナショナル/UNHCR 「感知されず、十分に保護されず—無国籍の子どもの権利に対応する緊急の必要性 (Under the Radar and Under Protected: The Urgent Need to Address Stateless Children's Rights)」 (2012 年) も参照。

る可能性がある。キルギス国民と結婚し、キルギス南部で開催された参加型評価に参加した無国籍のウズベク人女性からは、次のような問題が報告された。

「〔女性〕失効したウズベキスタンのパスポートしか持っていないのが普通ですが、ビシュケクにあるウズベキスタン大使館まで行く余裕がありません。安定した収入源がないことも、キルギス共和国での在留を合法化できない理由になっています。有効なパスポートがなく、また国境警備隊との間で問題が起きるのも怖いので、女性はもう、ウズベキスタンにいる親戚を訪問するために合法的に国境を越えることもできません。何とか日雇いの仕事を見つけても、給料をもらえないことがよくあります。本人ではなく、義理の父母に対して支払われるからです。そのため、経済的には完全に姻戚に依存しています。子どものための社会手当も受け取れませんし、有効な身分証明書がなければ、出産時の医療サービスへのアクセスさえ否定されます。離婚した場合、扶養料の支払いや財産分与を受ける権利はまったくありませんし、ウズベキスタンへの帰国を可能にする旅行証明書ももはや持っていないので、住むところがなくなってしまいます」²⁸

高齢の無国籍者も特有の問題に直面しうる。年金を請求できないこと、または面倒な帰化手続きを通じて国籍にアクセスするのがますます難しくなることなどである。

無国籍者が経験する困難は、その家族に対しても過酷な波及効果をもたらしうる。実際、問題は無国籍者が家族を持ちたいと考えた途端に始まる。婚姻契約を締結し、または婚姻が公式に承認・登録されることを確保することができない可能性があるためである。無国籍者を親として生まれた子どもが弱い立場にあることについてはすでに取り上げたが、「多くの無国籍者が、自分自身の子どもにも無国籍を受け継がせなければならない運命にある——あたかも遺伝病か何かのように」²⁹という事実はあらためて想起しておく価値がある。このように、ある個人が無国籍であることは、その家族構成員の法的地位も、また家族としての絆の承認自体も、危険にさらすのである。さらに、無国籍であることによって生じる経済的・社会的不安定さ——および無国籍が（精神的）健康に及ぼす影響——は、家族全体の生活水準および福利にも必然的に影響する。

〔写真キャプション〕

キルギス／タジキスタンからやってきた元難民の多くは、最近になってキルギス国籍を取得し、土地を所有・賃貸してさまざまな作物を育てられるようになった。

(c) UNHCR / A. Plotnikov / May 2009

3.2 社会および国家への影響

いまや、実効的な国籍の享有は人間の安全保障の決定的な要素の1つと見られるようになってお

²⁸ UNHCR「無国籍者とともに実施した参加型評価（キルギス共和国、2009年7月－8月）の結果概要（Summary Results of Participatory Assessments with Stateless Persons in the Kyrgyz Republic July-August 2009）」。

²⁹ Philippe Leclerc and Rupert Colville, “In the shadows”, *Refugees Magazine*, No. 147, 6.

り、無国籍は人間の安全保障が欠如した状態を生み出すものととらえられている。すなわち、国籍をめぐる争いおよび無国籍は、周囲のコミュニティに影響を及ぼす、より幅広い問題（貧困、社会不安、避難および紛争など）とも関係しているということである。

無国籍は周囲のコミュニティに深刻な影響を及ぼすことが明らかにされてきた。短期的視点に立てば、周囲のコミュニティは、無国籍層が公民権を奪われ、かつ経済的に疎外されることから利益を得られるようにも思えるかもしれない。しかし長期的には、特定の住民集団を排除することは誰の利益にもならない可能性が高い。

「国民ではない住民を近隣住民が搾取することは、相互依存および緊張関係の両方を生み出すことになる可能性が高い。社会的排除は自暴自棄、暴力、犯罪の原因となる。（……）排除された層が住みついた一帯は、衰退しつつある地域として位置づけ直され、そのため投資の引き上げの対象となる場合がある。サービスも、国民である住民への影響を顧慮することなく引き上げられかねず、そうなれば国民も国民ではない者と同じ社会的排除の状態に苦むことになる。これはアラカン州（ミャンマー）の一部地域で実際に起きたことであり、そこでは政府当局が保健ケアおよび教育サービスを実質的に放棄した。要約すれば、国籍を否定することによって、国民ではない住民とその周囲のコミュニティとの間で社会的調和が醸成されることは考えにくい。それどころか、当然のことながら社会不安および一般化された不安定状況へとつながるプロセスの中で、どちらの集団も動揺させられることになる」³⁰

すなわち、当初の国家の希望または意図がどうであれ、無国籍を（恒久的に）作り出す政策は、国内の社会的、経済的および政治的状況に過酷な影響を生じさせるきっかけとなりうるのである。

「多数の国民から国籍を剥奪することにより無国籍状態を作り出す国家は、そうすることで国内価値体系を守ることににより、一時的には何らかの政治的利益を得られるかもしれない。しかしそのような国は、長期的には、放逐した『元国民』が支配的立場にあるエリート層を転覆させる目的で行う活動を無効化するため、国内における個人の自由を制限したり、経済的資源のほとんどを国内保安措置に費やしたりすることを余儀なくされる可能性がある。さらに、国籍剥奪にもなって対象者が追放され、または国内価値形成プロセスへの参加から排除されることになれば、国家は、高度な資質を有する多くの人々による役務を事実上失い、国家自身の安定および成長に深刻な影響が生じることも考えられる」³¹

事態が最悪の経緯をたどれば、無国籍によって作り出された社会不安および不安定状況がエスカレートし、**国家的動揺および内戦**へと至る。

「国籍剥奪は常に、人々の疎外および主流の社会からの排除を引き起こす。市民的権利も、不

³⁰ Constantin Sokoloff for the Advisory Board on Human Security, "Denial of Citizenship: a challenge to human security", February 2005, 25.

³¹ Dorothy Jean Walker, "Statelessness: Violation or Conduit for Violation of Human Rights?", *Human Rights Quarterly*, Vol. 3, No. 1, 1981, 107-108.

平等を低減させるための平和的手段も持たなければ、結末はしばしば暴力的なものとなる。

(.....) 国民としての権利を徐々に奪われた住民が国家および民族共同体に反旗を翻した事例は多い。たとえばブータンでは、1980年代、ロサンパがますます疎外されるようになった。国籍の要件がロサンパの不利になるように改定され、その民族的アイデンティティも危うくされた。ロサンパは民主的改革を要求して数度のデモを行ったが、これが暴力的紛争へと転化した。

(.....) コートジボワールで現在進行中の内戦は、国籍に関する政策が反転させられたことで多数の住民集団が疎外されたことの実例である。同国の指導者層は、国家主義的政策を追求するための手段として新たな国民的アイデンティティ——「コートジボワール人」(Ivoirite)——を作り上げた。これが、多数の住民集団を統治から排除し、最終的には国から追放することを正当化するために利用されたのである。国籍の問題は同国の住民を分裂させ、国内の緊張を激化させた。これによって内戦が引き起こされ、コートジボワールは国際的紛争の瀬戸際に立たされたのである」³²

国家の構成員たる資格、すなわち国籍からの排除を通じて差別を正式に固定化することは、マイノリティ集団または反対派集団からの（想像上の）脅威を無効化する簡便な手段のように映るかもしれない。しかし、このような政策が国際法上の約束に違反するか否かという問題はとりあえず措いても、無国籍者個人への悪影響がしばしば拡大し、国家の社会的、経済的および政治的安定を脅かすことは前述の例から明らかである。

3.3 国際社会への影響

無国籍は国籍に対する権利の侵害であり、他の一群の権利を享有できないことにもつながることから、国際的課題に位置づけられるにふさわしい問題である。無国籍は、個人の生活およびさらに幅広いコミュニティに影響を及ぼすほか、国際社会にも影響を与える。

無国籍がもたらす主要な、そして過酷な結果の1つは**強いられた移動**である。

「基本的人権を失うことにより、国民でない者は自分たちの身を守れない状況に置かれる。差別されること、主流の社会から排除されることまたは異なる文化的アイデンティティを維持できないこと、そして全般的に安全が保障されない状態に置かれることは、いずれも、国民でない者が自発的移住を考えるように追いこむ要素である。(.....) たとえばロヒンギャは、アラカン地域がとりわけ困難な状況になると、ミャンマーからバングラデシュに移り住んだ。(.....) 国籍問題と結びついた相当規模の住民の入れ替わりは、ソビエト連邦およびユーゴスラビアの解体後にも起きた。アフリカでは、複数の重要な住民移動が国籍問題および関連の紛争と結びついている」³³

³² Constantin Sokoloff for the Advisory Board on Human Security, “Denial of Citizenship: a challenge to human security”, February 2005.

³³ Constantin Sokoloff for the Advisory Board on Human Security, “Denial of Citizenship: a challenge to human security”, February 2005, 27.

無国籍によって**安定が損なわれる**こともある。

「無国籍の問題は、国際社会にとって特段の関心の対象である。1つの国がある者または集団に国籍を付与しなければ、これはすべての国家にとって潜在的問題となるからである。国籍を付与しなかった国が、にもかかわらず、無国籍者に対して引き続き在留することを認め、あわせて国民と同等の完全な法的資格を与えると決定するのでなければ（このような決定は、そもそもなぜ当該集団が国民としての地位から排除されたのかという問題を提起するとともに、それ自体が差別的な決定である可能性もある）、当該集団は、別の場所で国民としての完全な法的身分を得ようとするか、いまいる場所で救済の手立てを求めようとするかのいずれかの対応をとる可能性が高い。当該集団を対象として作り出された不安定な状況は容易に国際的レベルに達しうるのであり、特に何らの救済も提供できない場合には強いられた移動または紛争の根本的原因ともなりうる」³⁴

さらに、国籍をめぐる争いおよび無国籍は、強いられた移動ならびに個人的・国家的不安定状況の原因の1つとして、**国際的・非国際的武力紛争**の火種ともなりうる。

「コンゴ民主共和国（DRC）の北キブ州および南キブ州で暮らしている約 150 万人のバニャルワンダ人は国籍を否定されている。過去 40 年間にわたって政治的目的のために操作されてきた、国籍の根拠としての民族性の問題は、大湖地域で発生してきたありとあらゆる紛争の核心に位置してきた」³⁵

無国籍と、本章で取り上げてきた深刻な問題のそれぞれがどのように結びついているかを把握することは、無国籍の防止・削減および無国籍者の保護のための交渉、アドボカシーまたは広報キャンペーンの論拠を構築するのに有用である。

³⁴ Carol Batchelor, "Transforming international legal principles into national law: the right to a nationality and the avoidance of statelessness", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 25, Issue 3, 10.

³⁵ Constantin Sokoloff for the Advisory Board on Human Security, "Denial of Citizenship: a challenge to human security", February 2005, 8. 国籍問題が大湖地域での紛争をどのように助長したかについては、Alert Net/ George Fominyen, Expert Views - Did statelessness fuel the conflict in Congo?, 23 August 2011 参照 (<http://www.trust.org/alertnet/news/expert-views-did-statelessness-fuel-the-conflict-in-congot>)。

第4章：無国籍への国際的対応

これまでの章で無国籍の根本的原因および無国籍がもたらすものの両方について取り上げる中で、国際社会が無国籍に取り組まなければならないことが明らかになった。このような必要性に鑑み、国際社会は対応をとっている。この章では、その国際的対応の歴史的発展を簡単に記述する。無国籍に関する現行国際法上の枠組みを提示し、この問題に対処する上で UNHCR その他の主体がどのような役割を果たせるか、説明する。

国籍を求める運動はまったく終わっていない*

国際社会はもはや無国籍について沈黙していない。近年では、バングラデシュ、エストニア、モリタニア、ネパール、スリランカのような国々が、無国籍者の権利を保護するために重要かつ大きな一歩を踏み出した。国際連合（国連）の対応も改善されている。非政府組織、法律専門家、当事者等も、より正確な情報を収集し、しばしば見過ごされてきたこの世界的現象の発生率を少なくするための取り組みに加わりつつある。メディアの関心も高まってきた。それでも、世界中で約 1,200 万人がいまなお無国籍であり、この問題の終結に向けた進展は限定的で遅々としている。国籍の権利を求める運動はまったく終わっていない。

* “Nationality rights for all” by Refugees International, March 2009.

[写真キャプション]

ミャンマー／興味津々の村人たちから見つめられるなか、家族に新しく発行された ID カードを受け取るイスラム教徒の少女（ラカイン州北部）。これは、同地域で多数を占めるイスラム教徒に無国籍が及ぼす影響を和らげるための身分証明書取得キャンペーンの一環で行われたものである。

(c) UNHCR / K. McKinsey / July 2007

4.1 歴史的概観

国際社会が無国籍および国籍の規制の問題について活発な関心を示し始めたのは、20 世紀初頭のことである。当時、並行して、しかしそれぞれ別々に、2 つの動きが進んでいた。1 つは、第 1 次世界大戦後に避難民や無国籍者となった膨大な人々の即時的・实际的ニーズに対応するための、一連の協定の締結である。しかしこれらの協定は、ロシア難民およびアルメニア難民など、すでに知られていた多くの特定集団に焦点を当てたもので、普遍的に適用できる定義・基準を策定したり、個人が実際に無国籍となっている状態を解決したりしようとするものではなかった。そのため、これらの協定の長期的効果は限定されたものであった。関連する 2 つ目の動きは、国際連盟「国際法の漸進的法典化のための専門家委員会」による、国籍の規制に関する多数の規則および原則の法典化である。その成果である「国籍法の抵触についてのある種の問題に関するハーグ条約」（1930 年）の目的は、特に二重国籍および無国籍の事案をともに解消できるようにすることであった。この条約が当時どれほど革命的に映ろうとも、無国籍の回避を本当に達成できるほど包括的なものではな

く、多くの締約国を獲得することはなかった。

第2次世界大戦後、国際社会は再び、新たに避難民・無国籍者となった数百万人の人々の切迫したニーズに直面することになった。この問題に対応する最善の方法について考えなければならないのは、今度は国際連合であった。研究——「無国籍に関する研究」³⁶——が委嘱され、その勧告を受けて「無国籍および関連諸問題に関するアドホック委員会」が設置され、保護を必要とするこのような人々について取り扱う新たな国際文書の詳細をとりまとめることになった。「難民」および「無国籍者」の文言が真に自律的意味を持つようになったのはこの段階である。委員会による作業の結果、最終的に2つの異なる条約——難民の地位に関する1951年の条約および無国籍者の地位に関する1954年の条約——が採択された。これらの姉妹条約は、「難民」および「無国籍者」の法的地位をそれぞれ新たに定め、各定義に該当する個人に対し、おおむねよく似た権利のカタログ——最低処遇基準——を示している。

ナチスによるユダヤ人絶滅作戦は、ユダヤ人の国籍剥奪および退去強制によって始まった。このように、第2次世界大戦で起きた出来事は、国籍剥奪が、このような戦慄すべき迫害行為の、そして支配当局が好ましくないとみなした者の殺害の一環にさえなりうることをはっきりと明らかにしたのである。そのため大戦後には、無国籍者（および難民）の保護だけではなく、根本にある国籍の規制の問題についてもあらためて関心が高まった。世界人権宣言は、その規定の中に「国籍をもつ権利」を含めることによって舞台を整えた。第15条は次のように規定する。

「すべて人は、国籍をもつ権利を有する。何人も、ほしいままにその国籍を奪われ、又はその国籍を変更する権利を否認されることはない」

この規定は、他の多くの人権文書に設けられた類似の条項の源になるとともに、無国籍の根絶を図ろうとする国際社会の試みの追い風となった。長期間の議論を経て、無国籍の削減に関する1961年の条約が採択された。全体が、世界中で生じている無国籍の発生件数をできるだけ限定することをもつばらの目的とする文書である。この目的のため、1961年条約は、国籍を意のままに付与・撤回する国家の自由に対する一定の制限を定めている。ただし、国籍を付与しなければ無国籍が発生する場合のみである。同条約は、国籍に関する一般的な国際的指針を定めようとしたものではない。

これを皮切りに、国際法は2つの道筋にしたがって発展してきた。すでに無国籍となっている者を保護・援助することと、無国籍の発生を解消し、または少なくとも削減することである。この発展は今日に至るまで続いている。どちらの目的にも関連している人権法上の保障は進展してきており、新しい具体的文書も複数採択された。さらに、さまざまな重要な主体がこの分野でますます活発に活動するようになってきている。近年では、これらの諸要素があいまって、無国籍状況への対応に関していくつもの躍進が生じてきた。以降の節では、現行国際法上の枠組みと、無国籍への取り組みに置いてさまざまな機関が果たす役割についてさらに詳しく分析する。

³⁶ 国際連合社会問題局「無国籍の研究 (A Study of Statelessness)」(レイクサクセス、ニューヨーク、1949年8月)。

4.2 国際法上の枠組み³⁷

国際法上の基準

無国籍の問題に対する国際法の影響を検討する際に最初に頭に浮かぶのは、前述の、無国籍問題に特化した条約——無国籍者の地位に関する 1954 年の条約および無国籍の削減に関する 1961 年の条約である。この 2 つの文書は確かに国際法の二元的発展を反映しており、その焦点は、無国籍者の保護ならびに無国籍の防止・削減に当てられている。そのため両条約は、これらの問題に対応する際の指針を提供してくれる重要な源の 1 つである。

第 1 章で述べたように、両条約が（包括的な）対応を示していない論点も存在し、現在のところ、特に 1961 年条約の締約国数は相対的に少ないままに留まっている。しかし両条約は、その採択に先立って発展しており、その採択後にも発展してきた、無国籍に関する全般的な国際法上の枠組みの一部を占めるものでしかない。「国際無国籍法」（international law on statelessness）の全容は、一方では国籍に対する権利について取り上げ、他方では無国籍者は権利を有しない人々であるという考え方を拒絶する、一群の条約、ソフトロー上の基準および慣習法上の規範から構成されるものである。

無国籍の問題に関連する国際法の大部分は、市民的及び政治的権利に関する国際規約、子どもの権利に関する条約、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する条約などの国際的・地域的人権文書から構成されている。これらの条約のほとんどは、国籍に対する権利³⁸と、無国籍者（および他のすべての者）が享受すべき基本的権利の両方を取り扱ったものである。次の例を検討されたい。

- 市民的及び政治的権利に関する国際規約（第 24 条）は、子どもが国籍を取得する権利およびその出生を直ちに登録される権利の両方を定めることにより、（特定の）国籍の取得資格が確立できないことに関わる多くの問題をあらかじめ防止している。子どもの権利に関する条約も類似の規定を有しており、各国に対し、何らかの措置をとらなければ子どもが無国籍となる場合には対応をとるよう求めている（第 7 条）。
- あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する条約（第 5 条）は、人種、皮膚の色または国民的もしくは民族的出身を理由とする、国籍に対する権利の享受における差別を禁じている。女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約（第 9 条）は、国籍の取得、変更および保持ならびに子への国籍の継授について男女の平等な権利を保障している。
- 自由権規約委員会の説明によれば、市民的及び政治的権利に関する国際規約の締約国は、「規約上の権利を尊重し、かつ、自国の領域内および自国の管轄下にあるすべての者に対して当該権利を確保する」義務を負う³⁹。さらに、子どもの権利委員会によれば、子どもの権利に関する条約に掲げられた諸権利の享受は「締約国の国民である子どもに限定され

³⁷ 国際人権法制度についておさらいするための資料としては、「人権と難民保護（Human Rights and Refugee Protection）」に関する UNHCR 学習モジュール（RLD5）参照。

³⁸ 国際的文書としては、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する条約（第 5 条(d)(iii)）、市民的及び政治的権利に関する国際規約（第 24 条）、女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約（第 9 条）、子どもの権利に関する条約（第 7 条・第 8 条）、すべての移住労働者およびその家族構成員の権利の保護に関する条約（第 29 条）、障害のある人の権利に関する条約（第 18 条）、既婚女性の国籍に関する条約などがある。

³⁹ 国連・自由権規約委員会「一般的意見第 31 号：規約の締約国に課された一般的な法的義務の性質（General Comment No. 31: The nature of the General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant）」（2004 年 5 月 26 日）第 3 項。

るものではなく、それゆえ、条約で別段の明示的定めがない場合、子どもの国籍、出入国管理上の地位または無国籍に関わらず、すべての子ども（……）に利用可能とされなければならない」⁴⁰。

これらの規範の一部は慣習国際法の地位を獲得したと考えられるようになっており、したがって、国家が条約に基づいて行った約束が厳密にはどのようなものであるかにかかわらず、すべての国家に対して適用される。特に、人種差別の禁止は慣習法上の基本的な規範であり、国籍の付与および無国籍者の取扱いの双方に影響を及ぼす。

国際的監督機構

国籍問題および無国籍者の保護に関連する人権条約の数が増えるにつれて、ますます多くの司法的・準司法的機関がこれらの問題に関与するようになり、関連のソフトローおよび先例も著しく増大してきた。主要な国際人権条約はそれぞれ独自の「条約機関」を有しており、これらの機関は、条約上の規範の解釈に関する意見を明らかにするとともに、各国による約束の遵守状況を監視している。一方では、条約機関が作成する文書および条約機関のために作成される文書、特に各締約国が提出する定期報告書と、当該国について認められた状況について委員会が行う反応（「最終見解」）は、ある特定の国の状況に関する重要な情報源となりうる。たとえば、子どもの権利委員会は、タイの無国籍児の状況について次のように述べた。

「委員会は、タイに在留している相当数の子どもが無国籍のままであり、そのため、このような子どもが、教育、発達ならびに社会サービスおよび保健サービスへのアクセスを含む権利を全面的に享受することについて悪影響を受け、かつ虐待、人身取引および搾取の被害を受けやすい状態に置かれていることを懸念する。（……）委員会は、締約国が条約第 7 条および第 22 条に付した留保を撤回するべきであるという前回の勧告をあらためて繰り返すとともに、締約国に対し、タイで生まれかつその管轄下で暮らしているすべての無国籍者がいずれかの国の国籍を取得できること（タイ国籍を取得する可能性も含む）を確保するための措置を引き続き実施するよう、促す」⁴¹

他方、条約機関は、「一般的意見」および「一般的勧告」において人権基準の解釈に関する指針を提示している。たとえば自由権規約委員会は、「自国」に入国する権利（〔市民的及び政治的権利に関する国際規約〕第 12 条）について、また無国籍者のうち一定の集団がどの程度この規範から利益を得られるかについて、次のように述べている。

「『自国』の範囲は『国籍国』の概念より広い。これ〔訳注：第 12 条にいう「すべての者」〕

⁴⁰ 国連・子どもの権利委員会「一般的意見第 6 号：出身国外にあつて保護・養育者のいない子どもおよび主たる保護・養育者と離別した子どもの取扱い（*General Comment No. 6: Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*）」（2005 年 9 月 1 日）、第 12 項。

⁴¹ 子どもの権利委員会「最終見解：タイ（*Concluding Observations: Thailand*）」（CRC/C/THA/CO/2、2006 年 1 月 27 日）、第 33–34 項。タイは 2010 年に子どもの権利に関する条約第 7 条に付した留保を撤回した。なお、条約第 7 条は、出生登録および国籍取得に対するすべての子どもの権利を定めている。

は、形式的な意味での国籍、すなわち出生時にまたは付与によって取得した国籍〔を有する者〕に限られるものではなく、最低限、その国と特別な絆を有しており、またはその国に対して請求権を有しているゆえに単なる外国人としてみるできない個人も包含するものである。たとえば、ある国の国民が国際法に違反して国籍を剥奪された場合や、個人の国籍国が他の国に併合されまたは割譲されたものの、当該個人に対してその国の国籍が付与されなかった場合がこれに該当しよう。さらに、(.....) かかる用語はさらに広い解釈も許容するものであり、そこには他のカテゴリーに属する長期在留者（当該在留国の国籍を取得する権利を恣意的に剥奪された無国籍者も含まれるが、これに限られない）も含まれる可能性がある」⁴²

国際人権の枠組みの中では他の多くの制度も発展してきており、懸念の対象となる特定の状況および関連の国際規範の内容に関する情報の入手しやすさに、同様の形で貢献してくれる可能性がある。次に挙げるのはいくつかの主要な例である。

- 旧・国連人権委員会は、「人権と国籍の恣意的剥奪」⁴³に関する多くの決議を含む、国別・テーマ別のさまざまな関連決議を採択した。同委員会に代わって 2006 年に発足した人権理事会も、同じ問題に関する決議を 2008 年、2009 年および 2010 年に採択している⁴⁴。
- 人権理事会が創設した特別手続きも、国別・テーマ別の状況に関するもう 1 つの情報源である。たとえば、ミャンマーの人権状況に関する特別報告者は、同国における無国籍の問題について懸念を表明してきた⁴⁵。同様に、現代的形態の人種主義、人種差別、外国人排斥および関連の不寛容に関する特別報告者は、国別訪問の後、ラトビアおよびエストニアにおける無国籍の問題を提起している⁴⁶。マイノリティ問題に関する独立専門家は、「マイノリティと国籍の差別的な否定または剥奪」に関する報告書を公にした⁴⁷。これらの特別手続きの大きな利点は、委任事項の条件に該当する限りでいかなる問題または状況についても検討できることである。これらの特別手続きは、たとえば条約の批准の有無等には左右されない。
- さらに、国連総会が採択した決議も関連する場合がある。たとえば 2002 年、国連総会は、出生登録手続きとともに「国籍を(.....) 取得する権利を充足する」ための制度が整備されなければならないと宣言した⁴⁸。また、国連総会は継続的な基準設定のきっかけも提供し

⁴² 自由権規約委員会「自由権規約に関する一般的意見第 27 号：移動の自由（CCPR General Comment No. 27: Freedom of movement）」（CCPR/C/21/Rev.1/Add.9、ジュネーブ、1999 年 11 月 2 日）、第 20 項。

⁴³ 国連人権委員会「人権と国籍の恣意的剥奪に関する決議（Resolutions on Human rights and arbitrary deprivation of nationality）」（1997/36、1997 年 4 月 11 日；1998/48、1998 年 4 月 17 日；1999/28、1999 年 4 月 26 日；2005/45、2005 年 4 月 19 日）。

⁴⁴ 国連人権理事会「人権と国籍の恣意的剥奪に関する決議（Resolutions on Human rights and arbitrary deprivation of nationality）」（7/10、2008 年 3 月 27 日；10/13、2009 年 3 月 29 日；13/2、2010 年 4 月 14 日）。

⁴⁵ たとえば、パウロ・セルジオ・ピネイロ（Paulo Sergio Pinheiro）国連特別報告者による「ミャンマーの人権状況（Situation of human rights in Myanmar）」（A/62/223、2007 年）参照。

⁴⁶ ドゥドゥ・ディエン（Doudou Diene）国連特別報告者が行ったラトビアおよびエストニアへの国別訪問に関する視察報告書（A/HRC/7/19/Add.3 および A/HRC/7/19/Add.2）参照。

⁴⁷ マイノリティ問題に関する独立専門家、ガイ・マクドゥーガル（Gay McDougall）による「マイノリティと国籍の差別的な否定または剥奪に関する報告書（Minorities and the Discriminatory Denial or Deprivation of Citizenship Report）」（A/HRC/7/23）参照。

⁴⁸ 国際連合総会決議「子どもにふさわしい世界（A world fit for children）」（総会第 27 特別会期、2002 年 10 月 11 日）、第 44 項(1)。

ている。「国家承継との関係における自然人の国籍に関する条文案」は、国連総会の要請を受けて国際法委員会が起草したものである⁴⁹。

- 無国籍に関する任務を UNHCR に委ねたのは一連の国連総会決議でもあること、および、その後この任務の実施に関する指針を示してきた執行委員会結論はソフトローの法源の 1 つであることを想起されたい。

これらの決議、結論、報告書、意見その他の文書はすべて、取り組まなければならない問題を特定するのに役立ち、適切な行動のあり方に関する指針を示し、かつ関係国に対するアドボカシーの努力のための材料を提供してくれるものである。

地域的な法的枠組み

地域的な人権枠組みの発展は、無国籍の問題に適用される国際基準を補完してきた。米州人権条約（第 20 条）、子どもの権利および福祉に関するアフリカ憲章（第 6 条）、アラブ人権憲章（第 29 条）、そして人権および基本的自由に関する CIS [独立国家共同体] 条約（第 24 条）はいずれも、国籍に対する権利が人権であることを確認している。米州条約とアフリカ憲章では、国籍を付与されなければ無国籍となる場合に出生した国の国籍を取得するすべての子どもの権利が具体的に保障されている。イスラムにおける子どもの権利に関する規約（第 7 条）は、国籍を決定される権利および両親が知らない子どもの国籍に対する権利を保障している。さらに、上述の諸文書および欧州人権条約を含むすべての地域文書が、国の管轄内にあるすべての者によって享受されるべき諸権利を定めている。

ヨーロッパでは、欧州人権条約は国籍の問題を直接扱っていないものの、国籍に関する欧州条約で、国籍の付与に関する詳細な基準が確立されている。同条約に掲げられた一般的原則には、無国籍の回避の原則および国籍の恣意的剥奪の禁止などがある。国籍の付与および喪失に関する規定ならびに関連の手続きが、これらの一般的原則に効力を与えている⁵⁰。加えて、欧州評議会の文脈でも、国籍の一部の側面について扱った多くの追加的文書・勧告が生まれてきた。その中でも最も重要なのは、国家承継との関係における無国籍の回避に関する欧州評議会条約⁵¹、無国籍の回避および削減に関する加盟国への閣僚委員会勧告 R (1999) 18、子どもの国籍に関する加盟国への閣僚委員会勧告 CM/Rec(2009)13 およびその説明覚書である。

Fact Box 国際法上の枠組みの分析

特定の国／特定の無国籍状況に関連する国際法上の枠組みの要素を評価する際には、3 つの基本的な問題を取り上げなければならない。

- 当該国はどの国際的・地域的（人権）文書について批准／加入を済ませているか。
- 批准／加入済みの文書について、無国籍の問題に関連する条項に留保が付されているか。

⁴⁹ 国連総会決議「国家承継との関係における自然人の国籍に関する決議（*Resolution on Nationality of natural persons in relation to the succession of States*）」（A/RES/66/92、2011 年）。

⁵⁰ 国籍に関する欧州条約には説明報告書（*Explanatory Report*）が付随していることに留意されたい。そこでは核規定の内容および背景が説明されており、同条約に関する十分な理解を進展させる上で有益である。

⁵¹ この条約は、加盟国 3 カ国による批准を経て 2009 年 5 月 1 日に発効した。

- 国籍の付与または当該国の無国籍者の権利の問題について、いずれかの国際人権機関（条約機関、特別手続き、地域裁判所／委員会等）がコメントしたことはあるか。

ただし、国際法上の枠組みは適用される規範設定全体の一要素に過ぎないことを想起する必要がある。国内法についても考慮しなければならない。調査しなければならない基本的な問題は、国内法および国内実務にその国の国際的約束が反映されているか否かという点である。換言すれば、国内法は、上記の3つの設問に基づいて明らかにされた適用可能な国際基準を編入し、または少なくとも遵守しているだろうか。

〔写真キャプション〕

ケニア／職が見つからないためにたむろしているヌビア人の若者たち。ヌビア人の若者たちは、長年にわたって、点検（vetting）と呼ばれる国籍確認手続きを受けなければならなかった。18歳に達すると、政府職員から構成される委員会に出頭し、主張の裏付けとなる書類を提示するなどしてケニアとの結びつきを証明しなければならなかったのである。国籍を証明してくれるIDカードがなければ働けないため、ヌビア人の若者の失業率は高い。子どもの権利および福祉に関するアフリカ専門家委員会は、2011年に個人通報に関する画期的決定を行い、ケニアはヌビア人の子どもとの関連でアフリカ子ども憲章上のいくつかの権利を侵害していると結論づけた。同委員会は、ケニアが、国籍を付与しなければ無国籍となるヌビア系の子どもがケニア国籍を取得できること、および、すべての子どもが出生後直ちに登録されることを確保するよう勧告した。ケニアの2011年国籍・出入国管理法は、独立以降無国籍であったすべての無国籍者に対し、5年以内に国籍を申請する機会を与えることにより、ヌビア人の状況を解決するための手段を用意するようになった。

(c) UNHCR / G. Constantine / December 2008

地域的監督機構

地域レベルでも、人権に関する枠組みの発展にともない、地域人権条約の実施を監督するさまざまな裁判所、委員会その他の制度が設置されてきた。欧州および米州の人権制度における先例は、無国籍問題のさまざまな側面に関わる地域的規範の内容および適用範囲について説明する上でとりわけ有用である。たとえば、イエアンおよびボシコ対ドミニカ共和国（*Yean and Bosico v. Dominican Republic*）事件における2005年の判決について検討してみよう。同判決で、米州人権裁判所は次のような認定を行った。

「国家は、国籍の付与について、適用すれば無国籍者数の増加を助長する実務または法律を採用しない義務を負う。（……）当裁判所は、ドミニカ共和国が、米州条約に掲げられた諸権利を保障する義務を遵守しなかったと考える。同条約は、国家がこれらの権利を尊重しなければならない（消極的義務）ことのみならず、これらの権利を保障するためにあらゆる適当な措置をとらなければならない（積極的義務）ことも含意するものであるが、同国は、国籍に対するイエアンおよびボシコの子どもを差別的な理由で否定し、これらの子どもが国家からの保護を受けることおよび当然享受できるべき諸利益にアクセスすることを不可能にして、これら

の子どもを著しく脆弱な状況に置いたためであり、かつ、これらの子どもは、出生証明書がないために、自らが国民である国から追放され、かつ家族から分離されるのではないかという恐怖のもとで生活していたためである」⁵²

裁判所は続けて、ドミニカ共和国に対し、国籍および出生登録に関する政策を改めて、米州人権条約に基づく約束と一致させるよう命じた。

4.3 UNHCR と無国籍

第 1 章で概観したように、UNHCR は、無国籍の防止・削減ならびに難民ではない無国籍者の保護について具体的かつ総合的任務を委ねられている。無国籍問題に関する任務が UNHCR に与えられた——そしてその後、その任務が継続・拡大された——理由は、UNHCR が、国籍に関わる問題についての専門性の高まりを活かすことができたためである。無国籍に対応するためには、多くの点で、難民に対応する場合と同様のアプローチが必要となる。難民状況に対応するために行われる諸態様の活動の多く——たとえば特定の個人・集団が直面している保護の問題への介入、または特定の権利および手続きに関する意識を高めるための広報キャンペーン——は、無国籍への対応においても有効である。ということは、難民に関わる UNHCR の任務のもとで発達してきた諸スキル（交渉、面接、研修の実施等々）は、無国籍に関わる任務にも容易に転用可能であり、同じぐらい有効に活用できるということでもある。加えて、UNHCR は、国際法上の枠組みおよび国内法を特定・活用することや、戦略上および活動上のパートナーと協力することにも慣れている。これらは、難民状況および無国籍の両方にうまく対応していくための手段である。

UNHCR は、問題の特定および解決に向けた活動に際して先手を打つ姿勢を保たなければならない。必要であれば、特定の活動現場において、あらゆる関連のパートナーと取り組みの調整を図りつつ、無国籍に関する活動を主導的に開始することもできる。過去の経験が示すように、UNHCR は、丁寧なネットワーキングを通じて、無国籍に関する活動に幅広いパートナーの関与を得ることができてきた。技術的助言および全般的支援を提供することによって触媒としての役割を果たす一方、特定の活動の実行については、その遂行により適した立場にある機関に委ねるのである。

目下の状況に応じて UNHCR——およびそのパートナー——が検討することのできる活動にはさまざまなものがある。たとえば、国籍法ならびに無国籍に関する規則および手続きの徹底した見直しについて国家を援助することにより、無国籍の防止および無国籍者の保護のための国内的枠組みを強化することが可能である。このような技術的支援を補完する目的で、無国籍の防止に役立つ措置を実施するための能力構築を目的とした援助を国家に提供することもできる。

たとえばセルビアでは、UNHCR は国家当局と協働して、避難民やロマ住民がこれまでよりも容易に身分証明書を取得するのに役立つであろう、民事登録のコンピューター化を進めた。身分証明書類へのアクセスを向上させることによって UNHCR が無国籍の防止を援助しうるもう 1 つの方法は、無国籍となるおそれがある住民を直接援助することである。そこで、コートジボワールでは UNHCR

⁵² 米州人権裁判所、*イエアンおよびボシコ対ドミニカ共和国 (Yean and Bosico v. Dominican Republic)* 事件、Series C, Case 130 (2005 年 9 月 8 日)、第 142 項および第 173 項。米州人権条約第 20 条は国籍に対する権利を扱っており、第 24 条は法律の前の平等を保護していることに留意されたい。

とノルウェー難民評議会が法律扶助センターを運営し、住民による身分証明書類の取得を援助するとともに、身分証明書類の重要性に関する住民の理解も高めた。同様に、住民への直接援助は、国籍取得の手続きを進めようとする人への法的援助の提供という形をとる場合もある。たとえばマケドニア旧ユーゴスラビア共和国では、UNHCR のパートナーである「法律 NGO ネットワーク」が、国籍の取得について定住者を援助するとともに、決定に対する不服申立てが行われた場合（最高裁まで持ちこまれた事件もいくつかある）に法的助言を提供した。

能力構築、法律扶助および意識啓発はいずれも、無国籍の削減において同じぐらい重要な役割を果たしうる活動である。スリランカでは、2003 年に「インド出身者国籍付与法」が導入された後に UNHCR がメディア・キャンペーンを支援し、関連手続法から利益を得られるはずの人々に対する情報提供を行った。セイロン労働者会議とともに、この新法を実施する当局の能力構築のためのワークショップも開催した。これには、スリランカ政府が UNHCR およびセイロン労働者会議と協力して実施する大規模なキャンペーンを通じて国籍取得者の登録を行うという作業を 50 の移動班に分かれて援助する、500 人のボランティアの募集・訓練も含まれていた。その後、UNHCR はパートナーとともに国籍へのアクセス状況を監視し、前記キャンペーンで見過ごされていて、なお無国籍となるおそれがある人々の特定を続けた⁵³。2007 年から 2008 年にかけては、UNHCR は政府および UNDP 「司法への平等なアクセス」プロジェクトと力をあわせ、さらに多くの移動型身分証明書類相談所を開設した。これにより、1 万人以上の人々が国籍に関わる権利についての情報を提供され、出生証明書や身分証明カードのような基本的な身分証明書類を取得することができた。

UNHCR が実施しうる他の活動については第 5 章～第 8 章で掘り下げる。

4.4 パートナーシップに基づく活動

前述の通り、無国籍に対する効果的な対応を UNHCR だけで実現することはできない。それどころか、いかなる機関であれ、関係するあらゆる問題に対し、単独で効果的取り組みを行う能力を有していることは考えにくい。パートナーシップに基づいて活動し、パートナーの特質——特有のスキル、知識および資源——を有効活用することは、無国籍に対する対応の成功にとって高い重要性を有する。最も重要なパートナーは当事者住民と関係国である。無国籍とは保護を受けられないという問題であるので、両者間の関係こそが解決されなければならない。このプロセスを進める際には、それぞれの特徴および潜在能力も丁寧に明らかにする必要がある。

いかなる無国籍状況においても国家と当事者住民が中心的関係者であることはほぼ間違いないが、これ以外にも、やはり果たすべき役割を有している可能性がある主体は数多く存在する。これらの第三者は、情報源、特定の対応を推し進めるための戦略的同盟者、活動の現実化・実施における連携相手となりうる。無国籍の分野で行われる活動についての多くのガイドラインや報告書では、その全体を通じ、無国籍への対応の実施に関与しうる、または実際に関与してきたさまざまなパートナーへの言及が一貫して見られるところである。たとえば UNHCR 執行委員会は、結論第 106 号で、無国籍に関する任務の全 4 分野の実現において「各国政府、他の国際連合機関および国際機関ならびに関連の地域機関および非政府組織」と協力するよう、UNHCR に対して促している。このような

⁵³ UNHCR 「すべての人に国籍を：スリランカにおける無国籍対策キャンペーン（2003～2004 年）（UNHCR, *Citizenship for All: The Campaign Against Statelessness in Sri Lanka 2003-2004*）」。

言及から、潜在的パートナーの主要なカテゴリーには他にどのようなものがあるかが明らかになる——第三国、国際機関・地域機関、国連機関および市民社会である。それぞれのカテゴリーに、パートナーとしての可能性を常に考慮すべきなのが明らかな候補が多数存在するはずである。

無国籍および関連の諸問題に取り組む際、各カテゴリーに属するさまざまな主体をどのようにパートナーとすることができるかについて、以下、簡単に概観する。

当事者住民

無国籍状況への対応においては、当事者住民自体に、果たすべき主要な役割がある。その前提条件は、当事者住民の関与を得ること、すなわち当該住民が置かれた状況の参加型評価を実施し、活動の計画も、同様にあらゆる集団の意見を引き出しながら行うことである。いかなる分析においても、ある住民集団の間に異なる状況やニーズをもたらす可能性がある要素を、たとえばこれらの要素が年齢またはジェンダーと関連している場合に、正当に考慮しなければならない。

場合によっては、効果的対応のための機会を向上させるため、最初に当事者住民の能力強化の方法を追求することも必要になることがある。たとえば、防止、削減または保護との関係では、関連の法律および手続きに関する意識が低い場合に、当事者住民がより効果的に自分たちの権利を主張できるようにするため、情報キャンペーンと法律扶助／法律相談を組み合わせる行うことが有益となりうる。

重要なこととして想起しておかなければならないのは、無国籍の文脈で「住民」(the population) について考える際、すでに国籍を有していない人々にだけ注意を向けるべきではないということである。無国籍への対応のきわめて重要な要素の1つは防止であるので、住民の評価を実施する際には、可能な時は常に、無国籍となるおそれがある人々も含めることが求められる。このような集団としては、移住者（身元および国籍を証明しにくい状況が2世代以上続いている場合）や、国籍について疑いが持たれている国境地帯の住民などが考えられよう。このようなハイリスク集団が特定された場合、徹底した状況分析を行うことは対応を計画するにあたってきわめて貴重であり、また分析には当該住民自体の参加も含まれるべきである。

〔写真キャプション〕

スロベニア／「消去された人々」(the erased) と呼ばれているのは、1991年にスロベニアが行った独立宣言後、法的地位が認められないままであった同国内の集団である。スロベニアの「消去された人々」のうち無国籍者が何人いるのかは明らかになっていないが、UNHCRはこれらの人々の状況を解決するよう働きかけてきた。欧州人権裁判所は、2012年に言い渡した画期的判決で、スロベニアが、1991年に永住者登録簿から消去された人々の状況に対する包括的救済策をとらなかったことにより、差別の禁止に対する権利とともに家族に対する権利を侵害したと判示した。スロベニアは2009年以降、「消去された人々」に対して永住許可の申請またはその遡及的認定を認めることにより、状況に対応するための措置をとってきた。しかし、当事者全員が条件を満たせるわけではなかったのである。スロベニア政府は、欧州裁判所の判決から1年以内に、「消去された人々」のための補償制度を確立するよう求められている。

(c) UNHCR / B. Szandelsky / November 2006

関係国

無国籍状態を生み出し、その存続・固定化を可能にし、保護に関わる懸念を生ぜしめるのは、ごく少数の例外を除き、国家の作為または不作為である。国籍を付与し、撤回または確認する権限は国家にあり、かつ国家にしかないこと——すなわち、無国籍に関わるあらゆる問題に国家が関与することが成功のためには決定的に重要であることを、想起されたい。言い換えれば、無国籍とは何よりもまず国家が解決すべき問題なのである。さらに国家は、自国の管轄内にある人々——国民、無国籍者、および国民でない他の人々——の権利の保護についても最終的責任を負っている。したがって、無国籍者がその諸権利にしたがって処遇されるようにすることは、国家にとって代わるという問題ではなく、これらの住民に対する自国の国際的約束を果たすように国家を援助するという問題である。

無国籍の多くの事案に進展が見られない現状の根底にあるのは、「無国籍者は基本的に、居住国の政府および国際社会一般から無視されてきた」⁵⁴という厳しい現実である。このような関心や意志力の欠如は、いかなる対応にとっても大きな障害となりうる。したがって、自国の管轄内で生じている問題に取り組もうとする国家の意思を高めるための方法を見出すことこそ、鍵であるかもしれない。この点に関わる有効な戦略の1つとして、さまざまな行政当局——およびその他のパートナー——の参加を得て、無国籍の問題に対応することは自分たちの利益にかなうという政府の意識を高めるためのセミナーまたはワークショップを開催することが考えられよう。このようなアプローチをとることにより、問題に関する共通理解の構築と、解決に向けて行動するという決意の共有が促進されるはずである。

たとえば、カンボジア出身の元難民約 7,500 人について国籍上の地位が不明確なままとなっているベトナムでは、対応に対する支持を獲得するため、政府のさまざまな層を対象として多数のセミナーが開催された。司法省、外務省、首相府、公安省、当事者住民が住んでいる地方・省行政当局の職員がいずれもこの一連のセミナー全体を通じて参加し、やがて、無国籍の事案を解決するための簡易帰化手続きが採用されるに至った⁵⁵。

無国籍に対応しなければならないというメッセージの説得力を増しうる他の方法もいくつかある。たとえば、当該国家が関わっている無国籍問題を是正することに対する具体的インセンティブを提供することなどである。逆に、国家が無国籍状況が無視することに対し、積極的な抑止策をとることも考えられる。このような戦略は、第三国、地域機関および開発援助コミュニティ——当該状況において影響力を有するあらゆる機関——等のいずれかまたは複数のパートナーと協力すれば、いっそう効果的なものとなる可能性がある。他方、場合によっては、国内の諸勢力に訴えかけ、当局を説得して無国籍に対応させるようにすることが、同じぐらい、それどころかいっそう、生産的であることも考えられる。状況への対応に関する当初の消極的姿勢は、社会の他の層が無国籍者集団に対して全般的に好意的でない態度をとっており、そのためその包摂および統合が阻害されている

⁵⁴ “Lives on Hold – The Human Cost of Statelessness”, Maureen Lynch for Refugees International, 2005, pg 21.

⁵⁵ 地域レベルおよび国レベルのさまざまな会合・会議の報告書は、Refworld の無国籍特集ページ (Statelessness Special Features) から入手できる。

https://intranet.unhcr.org/intranet/unhcr/en/home/protection_and_operational/refworld/refworld_internal.html.html

ことの反映であるかもしれない。世論が状況の解決に賛成するようになれば、このような戦略を支持することが政治的に裏目に出ることもなくなり、国が消極的であるという問題は解決できる可能性がある。当事者住民に対する好意的な態度の高まりは、いかなる誤解についても事細かに反証し、かつ差別的態度の変革を図る広報キャンペーンを通じて促進できる場合がある。

他方、無国籍を防止・削減する能力が国家にないことが障害となる場合もある。当局が用いることのできるスキル、資源またはインフラが不十分であるかもしれない。たとえば、国籍を取得しようとする無国籍者全員の申請を処理する能力が国家にない場合、これは、職員の訓練もしくは職員への情報提供が不十分であるか、制度および手続きが時代にそぐわず不適切なものとなっているか、または十分な事務所もしくは資料が国全体に行き渡っていないことが原因であることがある。このような場合、無国籍に対応する国家の能力を構築するための戦略の立案およびプログラムの実施を図る必要がある。現地活動の成功のためにはパートナーの特質が欠かせないことが多いため、可能な場合には常に、これらの努力にパートナーの関与を得るべきである。必要な資金を用意するため、ドナー・コミュニティの動員も図る必要があるかもしれない。

国家を対象とする能力構築活動としては、目下の問題の分析結果次第で、多くの態様のものを考えることができる。専門性が欠けている場合は国籍の内容に関する技術的指導を提供すること、政策および手続きの適切な実施に関する政府職員の研修を実施すること（情報共有ワークショップ、ラウンドテーブルまたは協議会という趣旨で行うことも考えられる）、諸権利および手続きに関する情報の普及を改善すること、または国籍・身分証明書類に関する諸手続きおよび住民登録の近代化を支援することなどである。

第三国、国際機関および地域機関

いずれかの無国籍状況に直接関係している国家以外に、その解決に対する利害関係を、それどころか対応に貢献しうる潜在的能力を有する国がないわけではない。第三国も関与することが可能であるし、その役割が建設的なものとなるようにすることが重要である。第三国は優れた戦略的パートナーとなりうるし、外交を通じ、直接関係している国に圧力をかけて行動を促すことができる。このような外交的支援を求めて調査を行う際には、（たとえば地理的に近接していることおよび動揺が広がるおそれがあることを理由として）当該状況の解決に利害関係を有している可能性がある第三国はどの国かという点や、（たとえば密接な貿易上の結びつき、開発援助プログラムへの相当な貢献または関連分野における専門性のおかげで）相当の影響力を行使できる可能性があるのはどの国かという点を考慮しなければならない。他の関係国を説得して無国籍の問題に取り組ませることを目的とした第三国への働きかけの努力は、複数の国家の集団または地域機関が、たとえば地域協議の場（caucuses）または地域機関のような現行の体制を通じて交渉力を共同で行使することができれば、はるかに効果的なものとなる可能性がある。1つの例として、欧州統合プロセスは、バルカン半島西部の民族的マイノリティに影響を与えていた民事登録・身分証明書類関連問題の解決に前向きな効果を及ぼしてきた。

一方、第三国が、たとえば開発担当省庁を通じて、または国際機関（国際的非政府組織）に対して誓約している支援を通じて間接的に、技術的・財政的援助を提供できる場合もある。第三国との協力を追求するさらなる理由として、とりわけ長期化したまたは過酷な状況に置かれている無国籍

者の第三国定住の可能性を模索することも挙げられるかもしれない⁵⁶。

政府間機関も、無国籍への対応において多くの役割を果たすことが可能である。もちろん、あらゆる種類の政府間機関が、国際的レベルにも（世界的広がりを持つ可能性があるが、テーマ別の特質を有していることが多い）、地域レベルにも（広い範囲の問題を取り扱うが、地理的範囲は限定されている）、存在する。独自の特質を有することからその活動が無国籍問題に役立つまたは関連するものとなっている国際機関の例をいくつか示すとすれば、列国議会同盟（IPU）、民事上の身分に関する国際委員会（ICCS）、国際私法に関するハーグ会議などが挙げられる。

主要な地域機関の多くが、程度の差こそあれ、無国籍および関連の問題への関心を高めてきたことも、重要なこととして想起しておかなければならない。欧州評議会、米州機構、アフリカ連合およびイスラム協力機構については、国籍への権利に関する関連の地域的基準が、この分野で取り組みを進めるための根拠となっている。欧州連合、欧州安全保障協力機構およびアジア・アフリカ法律諮問機構のような他の地域機関もこれにならい、無国籍の問題または無国籍に関わる問題への取り組みを進めてきた。これらの地域機関は、無国籍への対応のパートナーとして、貴重な情報、外交力、資源または専門性を提供できる可能性がある。これらの地域機関の多くは、独自の法的基準を発展させることを通じて、無国籍問題の監視および解決に役立つ可能性があるさまざまな執行機構も新たに創設してきている。

国連機関

無国籍への対応においては、具体的に委ねられた任務のおかげで UNHCR が中心的役割を果たしている一方、UNHCR は、国連ファミリーの中でこの問題への対応に関与している（または関与しうる）唯一の機関では決してない。実際、無国籍への対応に際しては、国連の枠組みにおける機関間協力が強く奨励されている。UNHCR 執行委員会は、UNHCR が協力を求めるべき相手として、人権高等弁務官事務所（OHCHR）、国連児童基金（UNICEF）、国連人口基金（UNFPA）、国連政務局（UNDP）および国連開発計画（UNDP）をはじめとする多数の国連パートナーを挙げてきた⁵⁷。国連事務総長のガイダンス・ノートが次のように述べる通りである。

「国連総会は、国際連合難民高等弁務官事務所（UNHCR）に対し、無国籍の特定、防止および削減ならびに無国籍者の保護に関わる任務を委ねてきた。しかしながら、本ガイダンス・ノートは、国連システム全体のあらゆる機関が無国籍に対応するための努力を増強しなければならない旨、確認する。国連は、法の支配を強化するためのより幅広い努力における重点優先事項として、無国籍の原因および結果の双方に取り組んでいくべきである。問題の規模および複雑さならびに人間の生活に生じる有害な影響に鑑み、無国籍を防止し、かつ無国籍が生じているあらゆる場所（国連の平和活動および政治的活動が行われていない国も含む）でこれに対応していくための努力を倍加させる必要がある。国連、特に UNHCR は、この点についてリーダーシップを発揮し、各国、国際機関および地域機関ならびに非政府組織と協働していく必要もある」⁵⁸

⁵⁶ 無国籍への対応における第三国定住の役割については、無国籍の削減について扱う第 7 章で取り上げる。

⁵⁷ UNHCR 執行委員会結論第 106 号。

⁵⁸ 国連事務総長「事務総長のガイダンス・ノート：国際連合と無国籍（Guidance Note of the Secretary General: The United

たとえば UNICEF は、世界中で意識啓発・能力構築プログラムを実施することによって出生登録の問題にきわめて積極的に関与してきたほか、登録率に関する包括的統計も収集している。たとえば、グルジアやキルギスタンでは、UNHCR と UNICEF が共同で、無国籍となるおそれがある子どもの出生登録を推進した。UNICEF はこのほか、無国籍に関連する可能性がある、子どもの権利に関する他の問題にも関与している。UNICEF は、たとえばベトナムでは、ベトナム人女子が若くして、かつ十分な情報を与えられないまま外国人男性と結婚することを防止するためのキャンペーンを促進してきた。これは、このような形で結婚する女性の無国籍を防止する上でも役に立つ活動である。これまで、このような女性は夫の国籍を取得するためにベトナム国籍を放棄しており、帰化手続きが完了する前に婚姻が破綻した場合には無国籍となっていたためである。一方、UNFPA は、人口データの収集・活用に関して各国を支援しているため、無国籍に関するより完全なかつ信頼できる統計を追求する際のきわめて重要なパートナーとなっている。そのため UNHCR と UNFPA は、両機関のトップによる共同書簡で、世界全体における無国籍の規模および影響に関する理解を進めるために人口統計作成に関する協力を増進させると誓っている。

国連ファミリーの中で見つけることができる潜在的パートナーのリストは、実際には以上のものよりもはるかに長く、目下の状況または問題によって、国連人権機関（条約機関・特別手続き等）、国連薬物犯罪事務所（UNODC）、UN Women、国連統計部（UNSD）、国連教育科学文化機関（UNESCO）、国連平和維持活動局（DPKO）および国際法委員会（ILC）なども候補になる。たとえば ILC は、無国籍に関する基準の策定について中心的役割を果たしてきた。その活動としては、直近のもので、国家承継の際に生じる無国籍を防止するための「国家承継との関係における自然人の国籍に関する条文案」や、無国籍者の外交的保護に関する規定を含んだ「外交的保護に関する条文案」などがある。

さらに、人権に関わる国連の枠組みにおいても、OHCHR そのもの以外に考慮すべき多くのパートナーが存在する。人権条約機関、そして人権理事会による委任を受けた特別手続きは、無国籍に関連する問題についての理解およびこのような問題への関与の増進に貢献しうる。条約機関の定期審査制度に基づいて各国が提出する報告書、および条約機関自体の認定結果は、ある国の状況がどのように変わったかに関する識見を提供してくれるものである。これらの報告書は、無国籍となるおそれがある住民、すでに存在する無国籍住民の保護に関わる問題、および恒久的解決策を追求するための新たな道筋を特定するのに役立つ。同様に、特別手続きの任務に基づいて行われている活動は、無国籍に関わる問題点を明らかにするとともに、特定された懸念に対応する国内法の改正または活動の実施のための技術的支援を提供するのに役立つ。たとえばマイノリティ問題に関する独立専門家は、2007 年から 2008 年にかけて、国民的、民族的、宗教的および言語的マイノリティを排除する手段としての国籍の差別的な否定または剥奪に関わる問題についてテーマ別活動を実施した⁵⁹。

無国籍が移住の原因または結果という形で移住と関連している場合には、国際移住機関（IOM）が潜在的パートナーとして考えられる。たとえば、移民の無国籍者および無国籍となるおそれがある

Nations and Statelessness)」（2011 年 6 月、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e11d5092.html>）。

⁵⁹ たとえば、G・マクドゥーガル（G. McDougall）「すべての人権（発展に対する権利を含む市民的、政治的、経済的、社会的および文化的権利）の促進および保護—マイノリティ問題に関する独立専門家報告書（*Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development – Report of the Independent Expert on Minority Issues*）」（A/HRC/7/23、2008 年 2 月 28 日）参照。

る移民の登録・身分証明書発給、人身取引および人を密入国させることの防止ならびに移民の無国籍者の帰還などの分野では、UNHCR は IOM とともに無国籍に対応することができる。同様に、赤十字国際委員会とも、拘禁中の無国籍者の事案について、または同委員会が行う家族安否調査プログラムとの関係で、協力が行われることがある。

〔写真キャプション〕

ドミニカ共和国／ドミニカ・ハイチ国境近くの遠隔地エリアス・ピナで、ハイチ系の子ども（身分証明書がない子どもまたは無国籍となるおそれがある子どもを含む）を対象として開催された、保護について学ぶためのワークショップ。このワークショップは UNHCR のためにプラン・インターナショナルが実施しているプログラムの一環である。

(c) UNHCR / J. Tanner / 2012

市民社会

広く市民社会という場合、そこには優れた戦略的・実務的パートナーとなりうる多種多様な主体が包含される。以下に掲げるのは、国際的・国内的レベルで直ちに協力できる可能性がある主体のほんの一部である。

- 国際的・国内的非政府組織
- 国内人権機関
- 学術研究機関および専門家
- 法律扶助グループ
- 労働組合その他の労働者組織
- マイノリティまたは先住民族の団体
- 宗教団体

（国際）NGO コミュニティは、市民社会とのパートナーシップの構築を開始するのに適した場所である。明らかな傾向として、NGO は無国籍の問題にますます関与するようになりつつある。実際、今では多数の主要な国際 NGO が無国籍の問題または関連する問題を中核的活動プログラムに加えるようになった。このような NGO としては、国際難民支援会（Refugees International）、オープン・ソサエティ財団司法イニシアティブ（Open Society Justice Initiative）、プラン・インターナショナルなどがある。ヒューマン・ライツ・ウォッチやアムネスティ・インターナショナル等の他の組織も、活動の過程で無国籍の問題または無国籍に関わる問題を取り上げている。

国内人権機関は、厳密には国の政府によって設置されるものではあるが、国内レベルで人権を推進・擁護することを専門とする独立機関である。国籍に対する権利、出生登録に対する権利および差別の禁止は、これらの機関が促進する基準に含まれる。国内人権機関の総覧は www.nhri.net に掲載されている。国によっては、オンブズパーソンが同様の機能を果たしていることもある。

市民社会の主体を掲げた前掲のリストはさらに研究機関、法律扶助グループ等を挙げているが、これは決して網羅的なものではない。どのような主体の関与を得られる可能性があるかは、まった

く目下の問題および活動国の状況次第である。包括的な当事者住民の特性分析（profile）および目下の問題の丁寧な把握（mapping）に基づくことにより、潜在的なパートナー組織を創造的なやり方で見つけ出すことが可能になる。たとえば、当事者の大多数が特定の宗教を信仰しているなら、対応にあたって宗教的指導者および宗教団体の関与を得られるかもしれない。無国籍の影響を受けている住民の大部分が特定の経済部門で働いている場合、労働者組織の役割について考慮してみることができる。あるいは、目下の特定の問題がより幅広い住民層に影響を及ぼしている場合、論点別に考え、どのような機関から関連の専門的識見が得られるかを検討する方が有益かもしれない。そのため、問題が出生登録率の全般的な低さであるのなら、その問題との関係で誰に呼びかけを行えばよいか——たとえば助産師、一般開業医、医療センター、家族支援グループ、または就学と同時に子どもを登録できる学校など——を検討することである。

〔写真キャプション〕

ウクライナ／UNHCR がウクライナで実施している援助プログラムの主要な目的の1つは、第2次世界大戦中に中央アジアに追放されたクリミア・タタール人によるウクライナ国籍の取得を推進することである。国内 NGO「アシスタンス」が運営する法律扶助プログラムは、クリミア・タタール人がこれまでの国籍を放棄してウクライナ国籍を取得する過程で無国籍にならないよう援助している。

(c) UNHCR / E. Lauwers / 1999

第 5 章：無国籍の特定

UNHCR 執行委員会の結論第 106 号が概説しているように、無国籍者の特定は、無国籍に対するいかなる対応においても根本に位置づけられる。それは、すでに存在する無国籍住民および無国籍となるおそれがある集団を特定・把握することにほかならない。これは、単に基本的な統計を整備すること——それも特定プロセスの重要な一部ではあるが——だけではなく、当事者住民の特性を十全に明らかにすることによって状況の包括的把握を確立することでもある。このようにして当事者である個人・集団を特定することは、保護を包括的に保障し、かつ国籍上の地位について決着をつけること的前提である。その過程で得られた情報は、無国籍の防止・削減ならびに無国籍者の保護のための戦略を立案する際に活用することができる。

特定の必要性*

無国籍者の特定は、依然として、その困難に対応し、かつ UNHCR が無国籍者に関わる任務を遂行できるようにするための鍵である。無国籍の状況を数字で明らかにすることは、この現象の性質そのものによって複雑なものとなっている。無国籍者は、しばしば身分証明書類も欠いたまま社会の周縁で不安定な状況の生活を送り、差別の対象とされていることが多い。

* UNHCR 「グローバル・トレンド 2011 (Global Trends 2011)」、29 頁。

[写真キャプション]

ウクライナ／20 年以上前にクリミア・タタール人 [Crimean] と結婚したスヴェトラーナ (41 歳)。夫婦は 1993 年にウクライナに移住したが、彼女は現在無国籍である。ウクライナは、1990 年代と 2000 年代初頭、かつて追放されたクリミア・タタール人によるウクライナ国籍の取得をより容易にする措置をとった。

(c) UNHCR / G. Constantine / 2009

5.1 無国籍の特定をめぐるさまざまな側面

長年にわたり、さまざまなグループ・機関が、世界中の無国籍住民についての包括的で信頼できる情報がないことを嘆いてきた。たとえば無国籍に関する基本的統計がどれほど矛盾しているかを示す 1 つの例は、世界の無国籍者の人数に関する大まかな推定値である。UNHCR は、2011 年について 350 万人の無国籍者に関するデータを報告したが、本当の総数は 1,200 万人近くになる可能性があるかと推定していた。そこで UNHCR 執行委員会は、「(.....) UNHCR に対し、情報の収集、更新および共有のための、より公式のかつ体系的な方法論を確立するよう」⁶⁰求めてきた。

近年、対象とされる無国籍者の範囲および無国籍者に関する知識は徐々に拡大してきている。そのため、2011 年末までに 64 カ国について無国籍に関する統計が利用可能となっていた。これは、

⁶⁰ 執行委員会結論第 106 号(d)。

UNHCR がより体系的なやり方で無国籍に関する統計の収集を開始した最初の年である 2004 年の 30 カ国に比べて大きな増加であり、無国籍に関してよりよいデータを収集しようとしてきた UNHCR 現地事務所の努力の反映である⁶¹。世界中の多くの国々で無国籍に関する意識が高まってきたことにより、このような努力に弾みがついてきた。

データの対象範囲が広がったということは、無国籍住民について報告されているデータと国際的推定値との間にある乖離も徐々に狭まっていくであろうということである。とはいえ、無国籍の特定が依然として課題であることには変わりがない。この問題を念頭に置き、UNHCR 執行委員会は、無国籍の状況および無国籍となるおそれがある集団を特定することによって問題の全体的規模を明らかにするため、いっそうの取り組みを行う必要があると指摘してきた。特に、執行委員会は次のように述べている。

「UNHCR に対し、国別プログラムの枠組みの中で他の国際連合機関、特に UNICEF および UNFPA ならびに DPA、OHCHR および UNDP と協力しながら、各国の領域に在留している無国籍の集団および国籍不定の集団を特定するための努力（.....）を行いまたは再開するため、関係国政府と引き続き協働するよう求める。〔また、〕無国籍者または国籍不定者に関する統計を保有している国々に対し、これらの統計を UNHCR と共有するよう奨励する（.....）」⁶²

基本的な統計的その他のデータを取りまとめることは、無国籍の世界的規模についていっそう包括的に把握する上で利益となるだけでなく、前向きな措置をとった国々を称賛することが可能になるため、アドボカシーの参考ともなりうる。たとえば次の通りである。

「国籍の取得または確認を理由とする無国籍者数の削減に関する統計の入手について、相当の進展があった。27 カ国でおよそ 119,000 人の無国籍者がこの 1 年の間に国籍を取得した。そのほぼ半数は、シリア・アラブ共和国で無国籍となっていたクルド住民の一部の状況を解決するための措置がとられたことによるものである」⁶³

統計データは、もちろん、防止および保護のための活動の計画、実施および監視においても——たとえば意識啓発キャンペーンのために必要な資源水準を決定する際に——同じぐらい有用となる。

さまざまな国の無国籍問題についていっそう一貫した把握を行えるようにするためには、関連の用語および**定義**について共通の理解があることが重要である。この目的のため、UNHCR 執行委員会は、「UNHCR に対し、技術的助言および運用面での支援を引き続き各国に提供するとともに、（.....）無国籍問題に関する理解の促進を図るよう、奨励」している⁶⁴。そのため、UNHCR は、無国籍者の地位に関する 1954 年の条約第 1 条(1)という無国籍者の定義をどのように解釈すべきかについてのガイドライン⁶⁵を公にした。これは、無国籍者の特定に関して各国、UNHCR その他の主体を援助す

⁶¹ UNHCR 「グローバル・トレンド 2011 (Global Trends 2011)」 (2012 年)。

⁶² UNHCR 執行委員会結論第 106 号(b)および(d)。

⁶³ UNHCR 「グローバル・トレンド 2011」、29 頁。

⁶⁴ UNHCR 執行委員会結論第 106 号(f)。

⁶⁵ UNHCR 「ガイドライン: 無国籍者の地位に関する 1954 年の条約第 1 条第 1 項における『無国籍者』の定義 (Guidelines on the Definition of “Stateless Person” in Article 1(1) of the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons)」

ることを意図したものである。

呼称の誤ったまたは不適切な使用に注意しておくことも重要である。無国籍者とは「いずれの国によってもその法の運用において国民と認められていない者」であることを想起されたい。したがって、個人または集団は、国籍を保持していないことが確認できた場合を除いて無国籍者と呼ばれるべきではない。無国籍の拙速な認定は、国家によって、当該者に対する自国の責任を否定するために利用される可能性があるためである。

しかし、前述の通り、特定における課題は呼称および統計の問題には限られない。包括的な住民特性分析の作成も必要である。無国籍との関係では、住民特性分析の評価に際し、最低でも次の要素を取り入れることが求められる。すなわち、当該住民の規模、人口統計学的構成（特に年齢およびジェンダー）、所在、使用言語、民族、移住に関わる背景、全般的教育水準、関連の法律・手続き・権利に関する知識、当該住民集団内の構造および組織、当該状況に影響を与えている可能性がある文化的要因または態度、身分証明書類の受給水準、ならびに、（特に国民と比較した場合の）法的地位および権利の享受状況である。

法的地位の問題は、特定を進めた結果、無国籍を防止・削減する方法ならびに無国籍者の保護を改善する方法についての理解をいかに向上させられるかをわかりやすく示してくれる。無国籍者または無国籍となるおそれのある者が出入国管理上も非正規な地位しか有していない（領域内に不法に滞在している）場合、検討しうる問題としては次のようなものがある。

- **防止**：当該者の子どもは、現実問題として出生登録にアクセスして国籍を取得することができるか。
- **削減**：当該者は、たとえば帰化を通じて国籍を取得する手続きへのアクセスが可能になるような、国家との関係を発展させることができるか。
- **保護**：非正規な地位を有する者はどのような権利を享受しているか。

無国籍である住民および無国籍となるおそれのある住民について、前述の諸側面を網羅した包括的な特定作業を行うことは、構想されている対応策が詳細かつ適切な戦略へと発展できるようにするために役立つことになろう。たとえば、当該住民が何語を話しているか知ることはきわめて重要である。このような情報は、当該住民との協議（通訳は必要か否か）や国籍に関する広報キャンペーン等の活動を効果的に計画・実施する際に必要となるためである。当該住民集団内にどのような構造が存在するかを評価し、組織化の態様およびパターンを明らかにすることは、パートナーを特定してその関与を得ることに向けた第一歩となりうる。前述の側面の1つひとつについて、戦略策定および対応の実施のためにその情報をどのように活用できるか、多種多様なやり方を構想することが可能である。

〔写真キャプション〕

バングラデシュ／バングラデシュのウルドゥー語系民族（「ビハーリ人」）の中に存在する無国籍者を特定するため、2006年、UNHCRはビハーリ人村落の調査および法的枠組み（国内判例を含む）

（2012年）。

の検討を実施した。この状況は、画期的な高等法院判決および有権者登録を経て 2008 年に解決された。

(c) UNHCR / G. M. B. Akash / June 2006

〔写真キャプション〕

ケニア／アフメドはガルジェール人（1930 年代からケニアに住んでいるソマリア系氏族）である。ガルジェール人は何十年もの間、ケニアの国民 ID カードを持ち、地方・国政選挙に参加し、事業を所有し、国のサービスを提供され、平和的に暮らしてきた。しかし 1980 年代後半から 1990 年代初頭にかけて、ガルジェール人は身分証明書類を奪われ、自分たちの土地から追い立てられ、多くが退去強制によってソマリアに送還された。アフメドは 1989 年に ID カードを没収され、5 回にわたってカードの再申請を行った。与えられた申請待機カードは毎回期限切れとなった。彼が手にしているのは「登録申請受理」証明書である。

(c) UNHCR / G. Constantine / December 2008

5.2 調査研究、データ収集および情報源

住民特性分析は、UNHCR が担う任務のうちいくつかの異なる分野で重要な位置づけにある活動の 1 つである。特性分析の主な目的は、たとえばアドボカシーおよび援助の対象設定を明確にし、またはコミュニティ間の力学に関する理解を高められるようにするため、基本となる情報を入手した上で当該住民の概要を把握するところにある。この作業に役立てるため、無国籍住民の数量的把握について特に扱った UNHCR の指針文書⁶⁶を含むいくつかのツールがすでに開発されている。無国籍の状況を把握するために行える活動には、比較的単純なものも多く存在する。デスク・レビュー（既存の情報の検討）、協議、ステークホルダー・レビュー（関係者による検討）などがそれである。

デスク・レビューは状況分析のための強力な手段である。これはすでにある情報をとりまとめて分析することであり、資源効率がきわめて高い。データ収集には費用も時間もかかるためである。デスク・レビューが終了すると、入手可能なデータに何が欠けているかを精密に明らかにし、時間および資源をこれ以上費やさずに全体像を明らかにするためにはどのようにデータ収集を行えばよいか、工夫することも可能になる。

無国籍問題についての情報またはこれに関連する情報を作成している機関・機構は広範囲に及ぶ。デスク・レビューを開始するのに一番よい方法は、潜在的な／利用可能なデータソースの目録を作成することである。リストアップできるデータソースには、大まかに言って少なくとも 3 つのカテゴリーがある。第 1 に、適用される規範的な枠組みであり、これには国籍法、憲法、政令、規則および判例が含まれる場合がある。第 2 に、無国籍住民および無国籍問題についてのデータを収集してきた政府系・非政府系の機関（学術機関を含む）である。第 3 に、国内ですでに設けられている可能性がある一般的なデータ収集機構（民事登録機関など）があり、そこから無国籍の状況や無国

⁶⁶ UNHCR「無国籍住民の数量的把握に関する指針文書（Guidance document on measuring stateless populations）」（2011 年 5 月、暫定版）。

籍者についての情報を抽出できる可能性がある。

上述した3つのカテゴリーの情報源のうち最後のもの、すなわち既存のデータ収集機構についてはいくつかコメントしておかなければならない。以下の機構について検討することにより、無国籍に関わる当事者住民についての有益かつ詳細な情報が得られる可能性がある。

● 行政登録情報

これには、人口登録情報（家族登録・住民登録を含む）、民事登録情報（出生・婚姻・死亡の登録）、有権者登録情報および外国人登録情報などがある。登録情報は有用なデータソースとなる場合があるが、無国籍者には投票する資格がないのが通例であり、また、出生時に登録されておらず、非正規な地位にあるために人口登録データまたは民事登録データには現れてこないことが多い。すなわち、状況によっては、無国籍者に関する情報に関するこのデータソースの有用性は限定的なものとなりうるということである。

● 他の行政情報源

たとえば就学簿、診療所の受診者記録または拘禁所の収容者名簿など、多くのさまざまな機関も行政上のデータを取りまとめている。もちろん、このようなデータには、教育当局、診療所、拘禁所等と実際に接触があった者しか含まれていない。

● 国勢調査

国勢調査とは、人口を構成する全員についての情報を入手する手続きである。個人のデータに加え、すべての世帯について関連する社会経済的情報一式も収集する。国勢調査は、国の政府によって10年ごとに実施されるのが通例である。すなわち、登録情報とは異なり、国勢調査で得られるのは、ある特定の日における人口の「スナップショット」に過ぎない。そのため、国勢調査のデータはたちまち時代遅れなものとなりうる。国勢調査の実施以降、無国籍の創出または削減を助長するような、事情または政策の大きな転換（たとえば国家承継または国籍取得キャンペーンなど）があった場合はなおさらである。

これらのデータ収集活動のいずれかが、無国籍住民または無国籍となるおそれのある集団に関する有用な情報源となるかどうかは、もちろん、どのようなデータがどのように記録されているか次第である。たとえば、国勢調査では国籍に関する質問も含まれているのが通例だが、回答の選択肢には、自分が「無国籍」であると考えている人向けのカテゴリーが含まれていないことがある。そのようなカテゴリーが含まれていても、無国籍を自認する人が誤って回答してしまうかもしれない。実際、状況によっては、国籍を保持しているのを知らずに自分は無国籍だと考えている人々もいる可能性があり、他方、実際には国家から国民と認められていないのにその国の国民だと信じている可能性もある。ただし、既設の質問・回答カテゴリーでは無国籍の状況が正確に把握できない可能性が高い場合でも、それに代わる関連の質問を通じ、誰が無国籍であるか（または無国籍となるおそれがあるか）を確認できる場合がある。たとえば旧ソ連邦諸国では、身分証明書類に関する質問によって、ソビエト連邦の失効した身分証明書類しか提示できない人々は無国籍となるおそれがあることが明らかになる⁶⁷。

⁶⁷ 国勢調査を利用した無国籍者の特定に関するさらに詳しい議論は、「国勢調査を通じた無国籍の数量的把握（Measuring Statelessness through Population Census）」（人口・住宅調査に関する UNECE/Eurostat 合同会合のために国際連合難民高等弁務官事務局が作成した覚書、ECE/CES/AC.6/2008/SP/5）参照。

場合によって、国家当局が、国勢調査を通じて得られたデータを差別的な政策の実施または人権侵害のために利用する可能性があることも承知しておくべきである。このようなおそれがあると推定する理由がある場合、国勢調査で行われうる質問について当局に働きかける際に最大限の配慮が求められる。加えて、無国籍者または無国籍となるおそれがある者は、悪影響が生じる可能性への恐れから、自分のデータが記録されることを望まない場合もありうることを念頭に置いておかなければならない。たとえば、ある国に不法に滞在しており、当局に身元が知られれば退去強制の対象となるおそれがある場合などがこれに該当しよう。このことは、ロシアで実施された 2010 年の国勢調査に不法移民——その中には多数の無国籍者がいる——がどのように反応したかに関する、次の報道で明らかになっている。

「当局は、学生、移住労働者、その他の定住外国人に対し、国勢調査は魔女狩りではないことを納得させようとしてきた。国勢調査員が旅券の情報を記録することは禁じられているし、大使館職員も駆り出され、進んで申し出て調査に応じるよう自国の市民に奨励してきた。

しかし、このような保証で、多くの移住労働者が抱えている不安が和らげられる可能性は低い。しばしば不法に入国しており、監視の目をできる限り逃れたいと思っている、近隣の CIS 諸国出身の 500 万人以上の労働者の場合はなおさらである」⁶⁸

〔写真キャプション〕

モンテネグロ/7 歳にして、アドナンはようやく法的に存在するようになった。この少年は病院で生まれたのだが、出生登録が行われなかったため、モンテネグロでは最近まで公式には「目に見えない」存在だったのである。2009 年、UNHCR は UNICEF の協力および欧州委員会の支援を得て、身分証明書類を持っていないために無国籍となるおそれがある人々の人数を明らかにするため、同国のロマ・マイノリティの調査を実施した。調査結果は、その後のアドボカシーおよびプログラム立案の基礎となった。

(c) UNHCR / Montenegro / 2008

5.3 デスク・レビューその他のデータ収集手法

ある無国籍状況を把握しようとする場合、まずはその問題に関してすでに存在するすべての情報を概観する——すなわちデスク・レビューを行うのが有益である。第一歩として、データソースのリストを作成し、その後、収集された情報の信頼性を評価することになる。

情報の信頼性について判断するための最初の手法の 1 つは、報告書の作成者および情報の収集方法のような要素（このような「データに関するデータ」はメタデータと呼ばれる）についてさらに詳しく知ることである。報告書の作成者は時として、脳裏にある意図によって、数字や懸念をこと

⁶⁸ “In Ethnically Diverse Russia, 2010 Census Presents Logistical, Political Headaches” by Daisy Sindelar, Radio Free Europe/Radio Liberty, 14 October 2010, available at http://www.rferl.org/content/In_Ethnically_Diverse_Russia_2010_Census_Presents_Logistical_Political_Headaches/2190862.html

さらに大きく扱い、またはあえて小さく見せる場合がある。たとえば、国家当局は状況分析で用いるデータの主要な情報源の1つだが、当局としては状況を実際よりも重大でないように描写することに利益を見出すことがある。ある特定の状況を「無国籍」と判断するかどうかは、このような形で左右される可能性もあるのである。集団の社会的・経済的参加状況または特定された保護に関わる懸念についてのあらゆる種類の追加的情報の報告についても、同様の可能性がある。

データの信頼性について分析する第2の手法は、異なる情報源を比較することである。ある報告書の内容が、複数の信頼できる情報源から得られた情報と矛盾する場合、正確である可能性は低い。とはいえ、このような食い違いを明らかにし、現地でそれを検証しようと試みることも有益である場合はありうる。このように情報の相互参照を行うことは、三角測量 (triangulation) とも呼ばれる。

デスク・レビューを通じてあらゆる情報がまとめられ、その信頼性に関する評価が行われると、どのような情報が足りておらず、またどのような点についてさらなる検証が必要とされるか、明らかになるはずである。考えることができるかもしれないデータ収集プロセスとしては、応急人口推定評価 (rapid population estimations)、世帯調査、登録事項確認 (registration)、フォーカスグループ・ディスカッション、主要な情報提供者への面接などがある。最も適切な手法としてどれを選ぶかは、特に、データ収集の目的（たとえば外挿法による推定を行えるようにすることか、または個人のフォローアップを実施しやすいようにすることか）、関係住民へのアクセス状況ならびに利用可能な時間・資源によって変わってくる。調査のような活動については、たとえば適切な標本抽出手法の開発および収集されたデータの評価のため、専門家の助言に頼る必要があるのが一般的である。量的調査手法（たとえば調査および登録事項確認）と質的調査手法（たとえばフォーカスグループ・ディスカッションおよび主要な情報提供者への面接）を組み合わせることは、データの検証および精緻化に役立つ⁶⁹。

デスク・レビューによって情報に欠落があることが明らかになった場合、調査の実施が、無国籍者についてより多くの情報を入手するための1つの選択肢となりうる。無国籍者を特定するための手段としては、確率標本抽出法と非確率標本抽出法を組み合わせる用いることが可能である。確率標本抽出法とは、ある住民集団の構成員1人ひとりが選ばれる確率が他のすべての構成員と等しくなるような手法をいう。確率標本抽出法は正確であることが多く、より幅広い住民集団を対象として結論を一般化するのに適している。ただし、この手法の適用には専門家が必要である。

対照的に、非確率標本抽出手法では、住民集団の全員が平等な確率で抽出の対象とされるわけではない。非無作為抽出は「隠れた」集団の特定には役に立つが、この手法には偏りの問題があることから、結果を住民全体に一般化するためには、安易に用いることはできない。

無国籍の状況を把握するために量的データ収集手法をどのように活用できるかの成功例としては、セルビアを挙げることができる。UNHCRは同国で、2010年、国内の調査会社と協働して確率標本抽出調査を実施した。

「無国籍、または無国籍となるおそれの影響は、国内のロマ、アシュカリ人およびエジプト人 (RAE) 住民に不相応なほど及んでいることが知られていた。ロマは、疎外および差別を受けているために、また情報がないことまたは行政手続きに馴染みがないことにより、子どもの出

⁶⁹ 補足的データ収集手法についてさらに詳しくは、UNHCR「無国籍住民の数量的把握に関する指針文書 (Guidance document on measuring stateless populations)」(2011年5月、暫定版) 参照。

生登録を常に行うとは限らず、また身分証明書類を持っているとも限らない。加えて、複数の国とつながりがある者も多いことから、どの国の国民であるのか、はっきりしないことがある。このような事情があるため、国籍を証明できない者が多い。

UNHCR が資金を拠出して実施された調査の目的は、身分証明書類を持っていないために無国籍となるおそれがある者の人数を確定すること、そのような者の居住地を特定すること、身分証明書類および国籍の必要性に関するロマ住民の認識を評価すること、および、身分証明書類を持っていない理由を明らかにすることである。

この調査を実施する際の重要な利点は、当事者住民の規模および所在についてセルビア政府がすでに見当をつけていたところにある。そのため、調査に際しては、無作為抽出により質問紙の配布先世帯を特定するにあたって統計的標本抽出法に依拠することができた。結果に基づいて外挿法による推定を行ったところ、セルビアの RAE 住民のおよそ 7%、すなわち約 3 万人が無国籍であるか、または無国籍となるおそれがあるという結論が導かれた。この情報は、UNHCR が当該住民の国籍確認を援助するための身分証明書取得プログラムを計画・唱道する際に参考とされた⁷⁰

無国籍者の登録は、より正確な情報を入手するもう 1 つの方法ではあるが、主として、保護のための特定の介入または解決策を念頭に置いて無国籍者に関する詳細な情報（人物情報を含む）を収集するために用いるべきである。たとえば、登録後の国籍または合法的在留資格の付与について政府が前向きな姿勢を見せている場合、無国籍者の登録を行うのは適切であろう。トルクメニスタンの場合がこれに該当する。同国では、政府が UNHCR の協力を得て 2007 年と 2011 年に 2 度のキャンペーンを実施し、身分証明書類を持たない人々が移動チームによって登録され、かつ永住および帰化の申請に関する援助を受けた。この 2 度のキャンペーンの結果、2011 年 8 月までに約 2 万人が登録されたと推定されている。そのうち 3,318 人が 2011 年中に政令によりトルクメニスタン国籍を付与された。

これらの例は、特定がいかにも無国籍の防止および削減に役立つかをはっきりと示すものでもある。以上のような取り組みを通じ、国籍および身分証明書類を取得するための手続きに、人々を直接つなげられるからである。このような手続きの存在は、自分の置かれている状況が解決できると信じた該当者が名乗りを上げる際の強い動機づけとなることにより、特定が成功する確率を高めることにもつながる。

関係する主体と協議を行うことは、無国籍状況を把握するための第 2 の主要な手段であり、その際には主として質的データ収集手法に依拠することになる。協議は、フォーカスグループ・ディスカッションを通じて行うこともできるし、あらかじめ選抜した個人との相互対話（主要な情報提供者への面接とも呼ばれる）を通じて行うこともできる⁷¹。このような形で当事者住民自身の関与を

⁷⁰ UNHCR 『世界難民白書（The State of the World's Refugees）』（2012 年）。

⁷¹ UNHCR 内部では、援助を受ける人々がその保護および福利に関する意思決定の中核に位置づけられる、コミュニティを基盤とするアプローチの概念がさらに発展して、参加型評価（Participatory Assessment）という手段が用いられるようになってきている。この手段は、「物資・サービスの立案および提供に際して特定の集団が排除されるおそれを最小化し、資源を支配下に置いている（政治的、社会的、ジェンダー別等の）集団とそうではない集団との間にある権力関係を認識し、（.....）女性の権利およびジェンダー平等のいっそうの尊重を促進し、子ども（特に青少年）の参加を促進し、基礎的データの正確性の向上につながり、UNHCR の現地活動における UNHCR とパートナー間の関係を改善し、より総合的かつ包括的な理解および対応を可能とするものである」。参加型評価（およびその後の参

得ることはとりわけ重要である。保護に関わる当事者の懸念こそが対応のための戦略の中心に位置づけられるべきであるし、当事者はアイデアを出すことによって貢献し、また地元の対応能力を明らかにするのを援助することができるからである。関係国家当局およびパートナーとの協議も、戦略的な計画および対応におけるもう1つの必須要素である。参加型評価によって、無国籍者に影響を及ぼしている保護に関わる懸念についての UNHCR の理解およびこれへの対応がいかに増進されたかについての事例は、キルギスである。

「2007～2008年に実施された数多くの調査で、2009年夏には13,000人以上の無国籍者が特定されたことを受けて、UNHCRは参加型評価(PA)に無国籍者の関与を得る取り組みも開始した。これらの調査では、無国籍者の法的・社会的・経済的状況(財産権へのアクセス、国籍および身分を有する権利へのアクセス、雇用、教育、医療サービスその他のサービスへのアクセスを含む)に関する多くの質問が取り上げられていた。PAの目的は、年齢、ジェンダーおよび民族が異なる無国籍者のグループに、自分たちに特有の状況およびニーズに関する双方向的な対話に参加してもらうことによって、調査で得られた理解を検証し、深めるところにあった。

あらゆる年齢、ジェンダーおよび民族のグループが、有効な身分証明書類がないことを主たる問題だと考えていた。これによって、渡航したり、婚姻証明書や出生証明書を取得したりできなくなっているためである。合法的な雇用にもアクセスできず、土地や住宅等の不動産を登記することもできない。加えて、選挙に参加する道も閉ざされており、医療サービスへのアクセスは制限されている。PAでは、国籍または身分が認められていないことで女性と子どもが特に苦しんでおり、家族およびコミュニティにおいていっそう弱い立場に置かれていることも明らかになった」⁷²

ステークホルダー・レビュー(関係者による検討)⁷³は、デスク・レビューおよび協議の結果を踏まえ、無国籍への対応に際してどのようなパートナーの動員が可能かという問題に特に焦点を当てるための手段として活用できる。このレビューには、問題に利害関係がある——したがって潜在的パートナーである——すべての主体の参加を得るべきである。

無国籍問題に関する直接の活動を行っている組織・主体はきわめて少ない場合があるため、他の組織・主体と関係を結び、かつその資源および知識にアクセスできるようにするためには、創造的の思考が必要となる。逆に、多数の主体が無国籍問題に関与している可能性もあり、その場合には、不必要な重複を防止するために調整を図ることが不可欠である。

ステークホルダーの検討を行う際は、次の側面について分析することが求められる。第1に、

加型計画立案)という手段についてさらに詳しく知るには、「UNHCR・現地活動における参加型評価のためのツール(The UNHCR Tool for Participatory Assessment in Operations)」(UNHCR、2006年)参照。

⁷² UNHCR「無国籍者とともに実施した参加型評価(キルギス共和国、2009年7月-8月)の結果概要(Summary Results of Participatory Assessments with Stateless Persons in the Kyrgyz Republic July-August 2009)」。

⁷³ 「『ステークホルダー(関係者)』という言葉は、ある試みの成功または失敗に対して強い利益を有する者または集団もしくは組織をいう。戦略、現地活動またはプロジェクトを立案する際、ステークホルダーを特定することは[状況]評価プロセスの重要な一環である。ステークホルダーが特定され、かつその利益に関する分析が行われれば、計画担当者は、成功のために前向きな貢献を行いうるステークホルダーを最善の形で活用する方法、および、計画に悪影響を及ぼす可能性があるステークホルダーに影響力を行使し、かつその悪影響を最小限に留める方法を決定することができる」(「UNHCR チームのための効果的な計画立案ガイドライン(Effective Planning Guidelines for UNHCR Teams)」(UNHCR、1999年)、73頁)。

当該ステークホルダーはどのような役割および能力を有しているか。この設問に答える際には、当該ステークホルダーが無国籍状況にどのような影響を——肯定的なものであれ否定的なものであれ——与えるかについても明らかにすべきである。第 2 に、無国籍に関する当該ステークホルダーの利害関係、すなわち、無国籍状況に対する解決策を見出すことに当該ステークホルダーが手を貸したいと考える理由が明らかにされなければならない。これは、公に表明された利害関係または潜在的利害関係のどちらに関連する場合も考えられ、UNHCR 等は当該ステークホルダーの関与を得るためにこのような利害関係に訴えることができる。最後になるが、第 3 に、当該ステークホルダーの懸念を明らかにしなければならない。これは、反対の考え方、すなわち無国籍への解決策を見出すために当該主体が活動したくない理由を反映した視点である。

分析の結果を以下のようなマトリックスにまとめてもよい。このようなマトリックスを作成することにより、無国籍への対応を策定・実施する際、各潜在的パートナーが有する強みおよび弱みを評価することが容易になろう。

ステークホルダー・マトリックスの例

組織	役割／能力	利益	懸念
内務省	国籍に関わる問題、出入国管理および身分証明書類を担当。	国内在留が規制されていない者の人数を削減すること。	無国籍者に法的地位を付与することで誘因効果が生じる可能性を懸念。
UNICEF	出生登録について専門性を有する。	すべての出生の登録を確保すること。	子どもの保護に関する切迫した懸念事項は他にたくさんあり、出生登録が最も優先すべき課題であるわけではない。
法律扶助センターネットワーク	庇護希望者向けの法律扶助サービス（在留許可・民事登録に関する援助を含む）の実施について長年の経験がある。	現行プログラムの対象とされていないクライアントのニーズに対応するため、焦点を拡大して無国籍者も含めること。	無国籍に関する訓練を受けておらず、具体的専門性も欠いている。

最後に、「ステークホルダーが特定され、かつその利益に関する分析が行われれば、計画担当者は、成功のために前向きな貢献を行いうるステークホルダーを最善の形で活用する方法、および、計画に悪影響を及ぼす可能性があるステークホルダーに影響力を行使し、かつその悪影響を最小限に留める方法を決定することができる」⁷⁴。

⁷⁴ 「UNHCR チームのための効果的な計画立案ガイドライン (Effective Planning Guidelines for UNHCR Teams)」 (UNHCR, 1999 年)、73 頁。

第6章：無国籍の防止

無国籍への対応とは、状況が生じた際に対応することだけではなく、無国籍の新たな事案を防止することでもある。この点で、無国籍に関して UNHCR が有している任務は、難民に関する任務とは根本的に異なっている。UNHCR は、難民の流出につながる迫害を防止する具体的任務は有していないからである。

無国籍の根本的原因および発生の仕方を理解することにより、先手を打って対応するために必要不可欠な基盤が整う。防止とは、このような知識を援用して、無国籍の発生につながる可能性がある国内法および国内実務の欠陥を明らかにすることである。防止のためには、無国籍が生じるおそれが高める可能性がある、国家の現場で起きている状況の変化——たとえば国家解体が差し迫った状況——を認識することもできなければならない。本章では無国籍の原因の 1 つひとつについてあらためて検討していくが、今回はさまざまな規範、手段およびプログラムが防止にどのように貢献しうるかについて考える。

防止は最善の救済策である*

無国籍に対処する最も簡単かつ効果的な方法は、そもそも無国籍が生じないようにその防止を図ることである。

* 国連難民高等弁務官（アントニオ・グテーレス）および国連人権高等弁務官（レイーズ・アルブール）による声明「無国籍者の隠された世界（The hidden world of stateless people）」（2007年11月28日）。

6.1 一般的防止措置

適用される国内法上の枠組みについての理解を発展させることは、無国籍の防止にとって絶対的に必要となる。突き詰めれば、無国籍を生み出すのは国内法の内容または実施だからである。この点では国籍法が最も重要だが、出入国管理、家族関係、出生登録および密入国／人身取引の被害者の取扱い等の問題に関する法律も関連してくる場合がある。国籍法、憲法、政令、規則、判例とともに、その国の法律ならびに法律の解釈および実施の理解の助けとなる可能性がある他のあらゆる情報源を検討することが必要である。最後に、他の国の法的枠組みも参照しなければならない場合がある。無国籍は多数の国々の国籍法の相互作用によって生じうるため、国籍に関わるある国の法規定を独立に検討することはできないためである。

国内法上の枠組みを把握・分析するにあたっては、多くの事柄を考慮に入れておくことが重要となる。第1に、国内法、特に国籍に関わる法律を検討するときは、国家への照会が必要になることを念頭に置いておくべきである。誰が自国の国民であるかは国家が決定するのであり、また法律の解釈および実施に責任を持つのも国家である。該当する時は、国内法の良質な翻訳に基づいて作業し、国内法におけるその国の用語法について正しく理解しているようにすることが求められる（たとえば、国によっては、「国籍」という言葉にその国の国籍とは異なる意味が与えられている）。

状況を包括的に把握するためには、成文法、法律の解釈および適用のすべてを分析に含めなけれ

ばならない。これらの諸側面の間に若干の食い違いがある場合もあるためである。たとえば、バングラデシュのウルドゥー語系民族（「ビハーリ人」）は、ずっとバングラデシュ国民として認められてこなかったが、2008年のバングラデシュ最高裁判所決定によってようやく、1951年国籍法および1972年バングラデシュ国籍（臨時規定）令に基づき、一貫してバングラデシュ国民としての資格を有していたと認定された。最高裁決定の実施は迅速だった。選挙管理委員会は、ウルドゥー語系コミュニティのいかなる構成員であっても、申請を行い、かつ法律上および行政上の要件を満たした者に対しては国籍証明証（Nationality Identity Card）を発行し、投票が行えるようにするとともに、他の一連の権利および国民が利用可能なサービスにアクセスできるようにした⁷⁵。2008年の最高裁決定およびその後バングラデシュ政府がとった実施措置に鑑み、ウルドゥー語系コミュニティは、バングラデシュ国民であると考えられるようになってきているため、もはや無国籍であると考えすることはできない⁷⁶。

国内法および国内実務は固定的なものではなく、継続的な発展状態にあることを忘れないようにしなければならない。作業を開始する際には、検討している国内法が、すべての改正・修正を含む最新版であることを確認しておく必要がある。これを確実にする最善の方法は、当該国家、理想的には検討対象である規定の実施を担当する国家機関に確認することである。このように、正確で時代遅れでない分析を行えるようにするためには、国内法、その解釈および実務の推移を定期的に、一貫したやり方で、かつ系統的に検討しなければならない。ただし、一連の法律の累積効果が無国籍の潜在的原因となっていないかどうか確認するため、従前の国籍法および諸改正を分析することも有益である場合がある。

ある国に無国籍の問題があるか否かの分析を行う際には、国内法上の枠組みが全体として無国籍の回避を受け入れているかどうか検討することから始めるのが有益である。特に、整備されていれば国籍の付与に関する決定が公正かつ正確なものとなることを確保するのに役立つ、多くの保障措置が存在する。これらの保障措置は、無国籍となりうる事案が発生した場合に、国家が積極的に介入して無国籍を防止するための回路にもなる。非常に有益な「人権と国籍の恣意的剥奪に関する事務総長報告書」が以下のように指摘する通りである。

「国家は、国籍の取得、剥奪または変更に関する決定においていかなる恣意性の要素も含まれないようにするための手続上の最低基準を遵守するよう期待されている。特に、国家は、再審査の手続きが、各国の国内法および関連の国際人権基準にしたがって、行政的または司法的性質を有する有権的担当機関によって実施されることを確保すべきである」⁷⁷

国籍に関する欧州条約は公正かつ適切な手続に関する有益な指針を示しており、国籍に関する申請または決定は以下のようなものでなければならないと定めている。

⁷⁵ Shakhawat Liton, EC moves to make voters 1.6 lakh Urdu speakers, Daily Star, 24 July 2008 参照。一部の情報によると、成人であるウルドゥー語話者のおよそ 80% (184,000 人) がその後登録されたという。米務省「2008年国別人権報告書—バングラデシュ (2008 Country Reports on Human Rights Practices—Bangladesh)」(2009年2月25日) 参照。

⁷⁶ UNHCR 「バングラデシュにおけるウルドゥー語系コミュニティの国籍上の地位に関する覚書 (Note on the nationality status of the Urdu-speaking community in Bangladesh)」(2009年、<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4b2b90c32.pdf>)。

⁷⁷ 国連人権理事会「人権と国籍の恣意的剥奪：事務総長報告書 (Human rights and arbitrary deprivation of nationality: report of the Secretary-General)」(2009年12月14日、A/HRC/13/34、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b83a9cb2.html>)。

- 合理的な期間内に処理されること（第 10 条）。
- 理由が書面で明らかにされること（第 11 条）。
- 手数料が合理的な額であること（第 13 条第 1 項）。
- 行政上または司法上の再審査の対象とされ（第 12 条）、かつ、これについての手数料が申請者にとって妨げとなるような額でないこと（第 13 条第 2 項）。⁷⁸

これらの手続的保障は、差別的な、不法なおよび不公正な決定に対する保障措置として機能し、かつ、ある人が法律の文言にしたがって国籍を取得した場合に、関連の当局によって実際にも当該地位を有していると考えられるようにすることを目的としたものである。また、これらの手続的保障があることにより、国籍のいかなる喪失または否定についても、国籍の恣意的剥奪の禁止および無国籍の回避に関する一般的原則との両立性について慎重な吟味が行われることも確保される。

無国籍に対するこのような全般的防衛線の構築に貢献しうるさらなる一般的措置は、国籍および関連の問題に関する規則ならびに関連の手続規則が十分に公表されるようにすることである。関連の情報は、必要な時は無国籍となるおそれがある集団（たとえば女性または言語的マイノリティ）を特に対象とする資料を活用する等の手段もとりながら、広く入手可能とされるべきである。

6.2 差別および国籍剥奪を背景とする無国籍の防止

第 2 章で説明した通り、圧倒的多数の無国籍事案に通底する問題が差別である。極端なケースでは、差別が特定集団の国籍剥奪政策という形で表れる。たとえばコンゴ民主共和国（DRC、旧ザイール）でこのような事態が生じた。同国を支配していた政権は、1972 年に政令を定め、1960 年より前に国内に定住していたルワンダ系またはブルンジ系の住民全員に国籍を与えた。9 年後、その 1972 年法が同国の議会によって遡及的に無効とされたため、同法に基づいて国籍を取得していた者の多くが無国籍となってしまったのである。

無国籍の防止という観点から最も重要な国際規範の 1 つが、差別の禁止の原則である。

「差別の禁止は、法律の前の平等および法律による無差別平等の保護とともに、人権の保護に関わる基本的かつ一般的原則である」⁷⁹

人種差別の禁止は、すべての国によって尊重されなければならない慣習的規範であると考えられている。より一般的に、国際法で承認されている人権はすべての人によって差別なく享受されなければならないのであり、このことはすべての主要人権条約の冒頭に置かれた規定で再確認されている。

したがって、たとえば国籍を取得し、かつ出生時に登録されるすべての子どもの権利（市民的及び政治的権利に関する国際規約および子どもの権利条約に規定がある）は、人種、ジェンダー、宗

⁷⁸ これらの手続的要件そのものは国籍に関する欧州条約の締約国以外を拘束するものではないが、これらの要件が、いかなる国であれ、無国籍の防止という目的にふさわしい保障措置についての優れた指針となっていることに留意されたい。

⁷⁹ 「一般的意見第 18 号：差別の禁止（General Comment No. 18: Non-discrimination）」（国連・自由権規約委員会、1989 年 11 月）。

教はもとより、たとえば親の移住者としての地位に基づく差別もなく、すべての子どもに対して平等に保障されなければならない。さらに、人種差別撤廃条約（第 5 条）には、国籍に対する権利の享受における差別を違法とする具体的規定が置かれている。すなわち、「人種、皮膚の色、世系または国民的もしくは民族的出身に基づく国籍の剥奪は締約国の義務の違反」であり、国家はまた「国民でない者の特定の集団が国籍へのアクセスまたは機会に関して差別されないことを確保」しなければならない⁸⁰ということである。女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約（第 9 条）には、子どもの国籍に関するものも含め、国籍に対する権利の享受における、ジェンダーに基づく差別を禁止する規定が置かれている。無国籍の削減に関する 1961 年の条約（第 9 条）も国籍の剥奪を禁じているが、当該剥奪が人種的、民族的、宗教的または政治的理由に基づいている場合のみである。

多数の人権文書に、法律の前の平等および法律の平等な保護に関する独立条項が置かれている。市民的及び政治的権利に関する国際規約では第 26 条がこれに当たり、そこでは、法律上も事実上も、また公的機関が規制および保護を担当しているいかなる分野においても、人種、皮膚の色、性、言語、宗教、政治的意見その他の意見、国民的もしくは社会的出身、財産、出生または他の地位等のいかなる理由による差別も禁じられている。国籍の付与は、当然ながら国家によって規制されている問題として本条の適用対象であり、非差別的な方法で規制されるべきである。法律の前の平等というこの一般的原則は、差別的な国籍規則の禁止を手厚いものとしている。

市民的及び政治的権利に関する国際規約で保障された諸権利について、自由権規約委員会は、「取扱いの差異化は、当該差異化の基準が合理的かつ客観的であり、かつ、規約上正当な目的を達成するために行われる時は、すべてが差別となるわけではない」と述べている⁸¹。したがって、国籍政策の結果として生じる区別が処遇の平等および差別の禁止の原則と一致しているかどうか評価する際には、以下の基準を用いることが可能である。

「手始めに、当該政策は特定の人種的・民族的集団の構成員に不相応な負担を課しているか。そうであれば、不相応な負担をもたらす当該政策は、それにもかかわらず正当な目的を追求するものであるか。最後に、目的が正当であるとすれば、当該政策は、不相応な影響を課すことを正当化する程度に、当該目的と十分に緊密な関係を有しているか。差別の禁止の分野における場合と同様、異なる効果が明らかになれば、正当な目的があり、かつ、採用された手段と追求されている目的との間に合理的な比例関係があることを実証する責任は、実際には政府の側にあるとされるべきである」⁸²

このような文脈で無国籍を防止するための闘いにおいては、もう 1 つの国際法上の手段として、国籍の恣意的剥奪を禁止する規範がある。これは、世界人権宣言第 15 条および米州人権条約第 20 条、ならびに、国連人権委員会および人権理事会がこの問題について採択してきた多数の決議に見

⁸⁰ 「一般的勧告第 30 号：国民でない者に対する差別（General Recommendation No. 30: Discrimination against non-citizens）」（人種差別撤廃委員会、2004 年 10 月）。

⁸¹ 国連・自由権規約委員会「一般的意見第 18 号：差別の禁止（General Comment No. 18: Non-discrimination）」（第 37 会期、1989 年）第 13 項。

⁸² “Holes in the Rights Framework: Racial Discrimination, Citizenship, and the Rights of Noncitizens” by James Goldston in *Ethics & International Affairs*, Volume 20, No. 3, 2006.

出されるものである。2009年の国連事務総長報告書⁸³で詳しく説明されているように、剥奪は、国内法に一致する形で行われなければならないだけでなく、手続的・実体的基準も遵守して行われなければならない。国籍に関する欧州条約は、前掲 6.1 で概要を示した通り、このような場合にどのような手続的基準が必要とされるかについてある程度明らかにしている。一般的に言えば、最も重要な実体的基準は比例性の原則である。国籍の剥奪が、差別の禁止および法律の前の平等な取扱いに関する前述の規範に違反して行われる場合、正当な目的を追求するものではないので、当然に恣意的と考えられなければならない。国籍の剥奪が無国籍につながる場合、これを正当化するような考慮事項はほとんど存在しないことになる。重要な例外として、国籍の不正な取得に関連するものがある。1961年条約も、国外における長期の在留または国家に対する忠誠の欠如を理由とする例外を認めている。ただし、いずれの場合にも国家は比例性の原則を尊重しなければならず、特に無国籍という結果および国家と当該個人との結びつきの質を考慮に入れなければならない。

国家は、国籍に関する規則を制定・実施する際、以上のすべての基準を考慮しなければならない。UNHCR その他のパートナーには、これらの国際基準の解釈および適用に関する技術的支援を提供し、法律の起草について各国を援助することが可能である。さらに、国内法が実際には——国籍政策または関連の政策（出生登録に関するもの等）の実施を担当する当局によって——不正確に、不適正にまたは差別的に適用されることを防止するため、関連の政府職員の間で、十分な知識基盤と、事態の改善に資する態度を推進することが必要となることもあろう。これはセミナー、ワークショップおよび研修プログラムを通じて達成できる可能性がある。一般公衆を対象とする寛容・受容キャンペーンも、平等を基盤とする全般的雰囲気醸成し、差別的な政策または実務が何らの支援も得られないようにできる可能性がある。

6.3 出生時に生じる無国籍の防止

無国籍は、国籍法の不十分さもしくは抵触によって、または他の要因が存在する場合には出生登録が行われないことによって、生ずる場合がある。しかし国際法は、たとえば市民的及び政治的権利に関する国際規約第 24 条および子どもの権利に関する条約第 7 条において、すべての子どもに国籍を取得し、かつ出生後直ちに登録される権利があることをはっきりと宣言している。これらの約束を果たして無国籍を防止するため、国家は、出生時における国籍の付与に関する保障措置を国内規則に組みこむとともに、すべての子どもが登録されることを確保するためにあらゆる努力を行うべきである。

それでもなお、国家は出生地主義または血統主義のどちらに基づいて国籍を付与するかを自由に選択することができるが、重要なこととして認識しておかなければならないのは、多くの国際条約が、出生時における無国籍を防止するために一定の法的保障措置を整備するよう、国家に義務づけていることである。

「子どもが他のどの国の国籍も取得せず、国籍を付与されなければ無国籍となる場合には、国家は自国の国籍の取得を確保しなければならない。この場合、出生による取得という表現は、

⁸³ 国連人権理事会「人権と国籍の恣意的剥奪：事務総長報告書（Human rights and arbitrary deprivation of nationality: report of the Secretary-General）」（2009年12月14日、A/HRC/13/34、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b83a9cb2.html>）。

その国の領域で出生したまたはその国の国民を親として生まれた子どもであって国籍を付与されなければ無国籍となる者はその国の国籍を取得するという定めを置くことによって、完全なものとなるべきである。これは、「国籍に対する子どもの権利を保護するための絶対的な最低基準の1つである」⁸⁴

無国籍の削減に関する 1961 年条約は、国籍を付与しなければ無国籍となる子どもに対する、出生地または血統による国籍の付与について定めることによって、このような最低基準を掲げている。ただし、国籍の付与について規律する細かい条件および手続きの決定に関しては、国家に若干の裁量の余地が残されているのも確かである。そのため、同条約は防止を完全に保障するものではない⁸⁵。

場合により、国際法は、国家は出生時に生ずる無国籍をどのように防止しなければならないかという点に関してさらに一歩踏みこんだ定めも設けてきた。特に、米州人権条約第 20 条およびアフリカ憲章第 6 条では、子どもは、国籍を付与されなければ無国籍となる場合には出生国の国籍を取得する旨、明示的に定めている⁸⁶。自由権規約第 24 条(3)および子どもの権利条約第 7 条に基づいて保障されている国籍に対する権利が意味を持つとすれば、その権利には、ある国の領域で出生した子どもが国籍を付与されなければ無国籍になる場合、当該国によって国籍を付与されることも含まなければならないと主張することも可能である。国家は、その管轄下にあるすべての者の権利を確保する義務を負っているからである⁸⁷。このような規定には、「〔出生時に生ずる無国籍を防止する〕最も確実な方法の1つは、（国民であることが立証された者を親として生まれた子どもに限って国籍を付与することとは反対に）ある国の領域で出生した者が他のいかなる国の国籍も取得しない場合には国籍に対する権利を有することを保障することである」⁸⁸という考え方が反映されている。実際、このような解決策をとれば、国外で出生した子どもには自分の国籍を与えることができない親のもとに子どもが生まれた場合など、法律の抵触から生ずる無国籍を防止することが可能である。また、親が無国籍である場合に、無国籍が子どもに受け継がれることの防止にもつながる。

国際法は、出生時の国籍の付与に関わる男女差別の問題、すなわち子どもに国籍を受け継がせることについて女性が男性と平等の権利を有していない場合についても扱っている。無国籍のおそれを低減させ、かつジェンダー差別自体に対応することの両方を目的として、国際法は、女性は国籍

⁸⁴ “Transforming international legal principles into national law: the right to a nationality and the avoidance of statelessness” by Carol Batchelor in *Refugee Survey Quarterly*, 2006.

⁸⁵ 同条約第 1 条は、自国の領域で出生した子どもであって国籍を付与しなければ無国籍となる者に対し、すべての締約国が国籍を付与しなければならないと定めている。第 4 条は、締約国の国民を親として国外で出生し、いずれかの締約国の領域で出生したわけではないために第 1 条の保障に依拠できない子どもについて、国籍を付与しなければ無国籍となる場合には国籍を付与しなければならないと定めている。どちらの場合にも、国は、出生時に自動的に国籍を付与するか、またはその後の申請の提出を待って国籍を付与するか、いずれかを選択することが可能である。同条約はまた、申請による国籍の付与について国が適用することのできる条件も網羅的に列挙している。重要なのは、同条約が「このようないかなる申請も拒否されてはならない」と強調していることである。すなわち、同条約は、裁量的な帰化手続きを通じた国籍の付与についてどのような条件が適用されるべきかについては取り上げていない。

⁸⁶ 国連難民高等弁務官「1961 年無国籍条約の解釈と子どもの無国籍の防止：結論要約（Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Preventing Statelessness among Children: Summary Conclusions）」（2011 年 9 月、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e8423a72.html>）第 24 項。

⁸⁷ 自由権規約第 24 条(3)については、Nowak, Manfred, *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary* (2nd rev. ed.). Kehl am Rhein: Engel, 2005, at pp. 561, 562 参照。

⁸⁸ 国連難民高等弁務官（アントニオ・グテーレス）および国連人権高等弁務官（ルイーザ・アルブール）による声明「無国籍者の隠された世界（The hidden world of stateless people）」（2007 年 11 月 28 日）。

を子どもに受け継がせることについて男性と平等な権利を与えられなければならない旨、はっきりと定めている。たとえば、女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約第9条にこのような規定が置かれている。同時に、市民的及び政治的権利に関する国際規約および子どもの権利に関する条約では、子どもには、婚内子であるか婚外子であるかにかかわらず、その権利を平等に保護される資格があると定めている。したがって、婚外子の国籍取得権との関連で課されるいかなる制限も、この基準に反することになる。これらの国際規範はいずれも、出生時における国籍の付与についての国内規則を作成し、かつ無国籍を防止するために役立つはずである。

前述の通り、国際法では出生登録に対するすべての子どもの権利も定められている。これは、子どもの存在を取り巻く基本的事実——子どもの身元——を国家が承認する公的行為であり、無国籍を防止することだけではなく、多くの形態の権利侵害および虐待から子どもを保護することにも役立つものである。出生登録という行為自体も重要であるが、登録された子どもが出生証明書を受け取ることも決定的重要性を有する。出生証明書は、「社会の構成員としてその人が存在することを国家が法的に承認した、恒久的な、公式の、かつ目に見える証拠」⁸⁹となるからである。出生証明書は、その人がどこで生まれ、かつ子どもの親が誰であるかの両方を確定する。UNHCRが2010年に次のように述べた通りである。

「出生登録は、国籍を取得するすべての子どもの権利を確保する上でも欠かせない。しかし、出生登録と国籍取得プロセスを区別することは重要である。出生時における法律に基づく国籍の取得は、通常、血統主義（血のつながり）または出生地主義（領域における出生）のいずれかによって行われる。出生登録は出生地および親子関係を法的に確立するものであり、それによって、親の国籍（血統主義）または出生国の国籍（出生地主義）の取得を確証する書証となる。このように、国籍は独立に取得されるのが通例であり、また通常は出生登録自体によって当該の子どもに国籍が付与されるわけではないが、出生登録が、個人と国家との結びつきを証明する主要な形態の1つであり、したがって無国籍を防止する役割を果たすのは確かである」

90

したがって、国家が国内法で出生登録および出生証明書の発行について定めること、ならびに、法律によって設けられた手続きを通じて、すべての子どもが実際に出生登録および出生証明書にアクセスできるようになることは必須事項である。

主要な要素の1つとして、出生登録は無償か、または最低限の手数料しかかからないものでなければならない。出生登録が行われない原因について UNICEF が行った研究では、「最も多くの国で挙げられた最も一般的な理由は、出生登録の費用がかかり過ぎることであった」ことが明らかになった。さらに、登録の遅れに対して一部の国が課している遅延金、罰金または司法手続きは、「ほとんどの親にとっては時宜を得た登録の奨励となっているかもしれないが、登録業務が十分に実施されていない遠隔地に住んでいる家族や登録費用を負担できない家族など、期限通りに登録するの

⁸⁹ “Universal birth registration – A universal responsibility” by Nicola Sharp for Plan International, 2005.

⁹⁰ UNHCR 「出生登録：国際保護に関する執行委員会結論で取り上げるべき問題についての提案」（Birth Registration: A Topic Proposed for an Executive Committee Conclusion on International Protection）」（2010年2月9日、EC/61/SC/CRP.5、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b97a3242.html>）。

が難しい親にとっては障壁にもなっている」こと、「このような処罰は家族に対する二重の差別となっている」こともわかっている⁹¹。特に課題となるのは専門家が立ち会わない出産であり、このような場合、国家は病院および助産師に依拠することによって出生登録を確保することができない。このような状況にあっては、アクセスしやすい手続きがさらに重要となる。

出生登録に関して政府が整備すべき最も効果的な法律および体制に関する若干の有益な提案は、「国籍への切符－出生登録を改善するための実践」（プラン・インターナショナル、UNICEF、ユニセフ NGO 委員会および民事登録担当官ワークショップによる共同成果文書）に見出すことが可能である。

「（……）会議の結果わかったのは、最善の出生登録制度とは、義務的かつ柔軟であり、無料かまたは小額の料金しかかからず、かつ、何歳で登録しても罰金を科されたりしないようなものであるということである。また、特に非識字者にとって、単純でアクセスしやすい（たとえば必要最小限の書類しか求められない）制度である。出生証明書の発行には最小限の遅れしかない。母、父またはその他の成人による子どもの登録が認められ、ジェンダーによる偏見はない。子ども本人が出生した町、コミュニティまたは村での登録も要件とされない。農村部で暮らしている子どもも都市部で暮らしている子どもも、マイノリティである子どもまたは先住民族集団の一員である子どもも、両親の国籍が同一でない子どもも、いずれも登録できる。制度を規律する法律（複数の場合もある）は、明確であり、かつその実施に責任を負う者全員が理解できるようなものである」⁹²

この点についても、各国は、効率的かつ包括的な出生登録制度の設置および実施について、UNHCR ならびに UNICEF および UNFPA に対し、また市民社会の多くのパートナーのいずれかに対し、援助を求めることが可能である。

[写真キャプション]

ブラジル／ブラジル人を母としてスイスで生まれ、出生時からずっと無国籍であったイリーナは、2007 年によりやくブラジル国籍を得た。ブラジル憲法の改正により、国民を親として国外で出生した子どもによるブラジル国籍取得が以前よりも容易になって以降のことである。過去には、このような者はブラジルに住むために帰国した場合でなければ国民になることができなかった。憲法が改正され、国外のブラジル領事館で登録要件を満たすことが可能になったため、ブラジル人の国外居住者の間で無国籍が発生するおそれは少なくなった。改正には遡及効も認められたため、イリーナはブラジル領事館に登録すると同時に国民になることができた。

(c) UNHCR / I. Canabrava / 2011

⁹¹ “The ‘rights’ start to life . A statistical analysis of birth registration”, UNICEF, 2005.

⁹² Plan International; UNICEF, “A ticket to citizenship – Practices for improving birth registration”, outcome document of joint Plan International, UNICEF, NGO Committee on UNICEF and Civil Registrars Workshop, June 2001.

6.4 民事上の身分に変更にもなつて生ずる無国籍の防止

個人の民事上の身分の変更を背景として生ずる無国籍の防止においても、国籍の付与に関する規則の策定に関して、国家が先を見越した対応をとっておかなければならない。国際法はこれに関連するいくつかの義務を定めている。国家が、国民の配偶者および国民が養子とした子どもを対象として――簡易帰化を通じた、または選択による権利としての――国籍の簡易取得を定めるのは自由である。しかし、婚姻上の地位の変更にもなつて自動的に国籍も変更されることはあるべきではない。このことは、女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約（CEDAW）で定められている。特に、国際法は、国籍のいかなる変更（民事上の身分の変更に関連するものを含む）も任意でなければならないことを承認している。女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約第9条が以下のように定める通りである。

「外国人との婚姻又は婚姻中の夫の国籍の変更が、自動的に妻の国籍を変更し、妻を無国籍にし又は夫の国籍を妻に強制することと〔なつては〕ならない」

民事上の身分の変更にもなう国籍の喪失は、特にそれが無国籍につながる場合には、効力を認められるべきではない。

無国籍の削減に関する 1961 年の条約には、この問題についての強力な規定が掲げられている。第5条の規定は以下の通りである。

「締約国の法律が、婚姻、婚姻の終了、準正、認知または養子縁組のような個人の身分の変更の結果としての国籍の喪失を定めている時は、当該喪失は他の国籍の保持または取得を条件とするものとする」

理由はどうあれ、十分な保障措置が整備されておらず、たとえば離婚にもなつて個人が無国籍となる場合には、国籍の回復または再取得のための救済条項（*fallback clause*）が、このような規定にもかかわらず無国籍を防止する（または発生後に削減する）適切かつ効果的な方法となろう。

6.5 国籍変更にもなつて生ずる無国籍の防止

移住の結果、新たな国の国籍（一般的には居を構えた国の国籍）を取得しようとする人々が増えている。しかし、多くの国は、自国の国民が複数の国の国籍を持つことを認めていない。国籍変更を背景として生ずる無国籍を防止する最も直截な方法は、これまでの国籍に代わる国籍が取得された時に限って国籍の喪失または放棄を認めることである。二重国籍を回避することに熱心なあまり、新たな国籍を申請する前に原国籍を放棄するよう個人に対して求めている国は多い。このような対応は、少なくとも短期的には常に無国籍を生じさせることになる。当該者が新たな国籍の取得手続きを完了させられなければ、長期にわたつて無国籍のままとなる可能性がある。しかし、無国籍のおそれを生じさせることなく二重国籍を回避することも可能である。1つの方法としては、国籍を放棄する意思の届け出ができるようにするか、または国籍放棄手続きが開始されたという証拠を受け入れることがある。もう1つの方法は、従前の国籍を放棄する十分な時間を与えた上で、暫定的

に国籍を付与することである。他方、国家は、他の国の国籍を申請した国民について、当該国民が少なくとも新たな国籍を取得できる旨の保障を得られるまで、その国籍を撤回するべきではない。一般論として、国家は、新たな国籍を取得しないままの国籍放棄を認めるべきではない⁹³。

ある者が一時的にでも無国籍とならないようにするため、関係国家間で締結される二国間・多国間協定において、国籍の喪失および取得が同時に行われるようにすることも可能である。このような戦略は、国家承継後のように、大規模な集団が選択または帰化による国籍変更を申請しようとする場合に、特に有益であることがある。たとえば、旧ソ連の崩壊によって生じた多くの共和国でこの手法が活用され、大きな効果を挙げている。国籍変更のための簡易手続きに関する二国間協定は、ウクライナに帰還する元被追放者（FDPs）の無国籍を防止する（そして削減する）上で役に立った。加えて、やはりウクライナの事例が明らかにしてくれるように、二重国籍を禁ずる政策は放棄しないまま、国籍の変更を背景として生ずる無国籍を防止するための創造的解決策も見つけられる場合がある。たとえば、帰還した FDPs にとってウクライナの新国籍法が有利であった主な点の 1 つは、「1 年以内に従前の国籍を放棄する前提で、暫定的にウクライナ国籍を取得することが可能であり、これによって二重国籍の禁止に関する憲法上の規定を承認しつつも無国籍を防止できたこと、および、国籍放棄手続きのために従前の国籍国の当局から課される手数料がウクライナにおける最低月額賃金を上回っている場合、当該放棄手続きが免除されたこと」⁹⁴にあった。

6.6 国際的移住または強制移動の際に生じる無国籍の防止

第 2 章で論じたように、国際国境を越えた人々の移動や強制移動に特有の事情は、無国籍の脅威を相当に高める可能性がある。これは、移住および移動によって人々がいつそう混住するようになり、かつ法律の抵触が発生する可能性も高まるからだけではなく、長期の国外在留が、出身国で適用される法律に基づく国籍の喪失につながる場合があるからでもある。加えて、移動させられることによって国籍を証明できなくなる可能性が高まり、または実際に証明できなくなることもある。この問題は、速やかに対応しなければ、当該個人が無国籍になるのみならず、その後の世代も無国籍となるおそれがある状況に置かれるという問題につながる可能性がある。

国籍変更を背景とする国籍の拙速な放棄にともなう危険性から個人を保護することと同様に、国家は、個人がまだこれまでの国籍に代わる国籍を取得していない場合、国外在留を背景として行われる国籍の自動的喪失から当該個人を保護することを考えるべきである。

法律で国外移住者の国籍の剥奪または自動的喪失を定めるのであれば、国籍の留保または回復を可能にする規則および手続きは、個人がこれを遵守して国籍の喪失を回避するあらゆる機会を得られるよう、明確であり、かつ十分に広報されるべきである。国家は、国籍喪失が差し迫っていることを当該国民に通知するべきであるし、かつての国民が無国籍となった場合には国籍を簡易に再取得できるようにするべきである。国外移住後に無国籍につながるおそれがある国籍喪失が行われないうようにするためのこれらの保障措置は、関連の国際文書にも掲げられている。

無国籍の削減に関する 1961 年の条約は、無国籍につながる場合、このような状況下で国籍を喪

⁹³ 無国籍の削減に関する 1961 年の条約第 7 条第 1 項および第 2 項。

⁹⁴ “Assisting the integration of formerly deported people in Crimea: ten years of UNHCR experiences” by Hans Schodder in *Beyond Borders*, Bulletin of UNHCR in Ukraine, 2005.

失せまたは剥奪することを禁じている。1961年条約が認める唯一の例外は、帰化した国民が国外に連続して7年以上居住しており、かつ、国籍を留保する意思があることを適当な当局に対して宣言しなかった場合のみである⁹⁵。

国籍に関する欧州条約はより厳格であり、「締約国と国外に常居所を有する国民との間に真正な結びつきがない」場合の国籍の喪失または剥奪を、これが無国籍につながる場合には禁じている⁹⁶ことにも留意しておくべきである。加えて、これらの文書はいずれも、国籍の剥奪に関わるいかなる決定においても適正手続きを保障するよう求めている。

特定のカテゴリーに属する避難民または移住者であって、身分証明書類の喪失、没収または破棄の被害を特に受けやすいために無国籍となるおそれが高いことがわかっている人々については、国際法は国家に特定の措置をとるよう求めている。人を密入国させることおよび人身取引については、UNHCR 執行委員会結論第 106 号の無国籍の防止に関する箇所、このことに言及されている。執行委員会は以下のように述べる。

「各国に対し、真正の旅行証明書または他の身分証明書を有していない者（移民および密入国または人身取引の対象とされた者を含む）のための適当な解決策を模索するよう奨励するとともに、関係諸国に対し、必要かつ適当な時は、これらの者の国際人権法上の権利および関連の国内法を全面的に尊重しつつ、これらの者の国籍の状況の確認について相互に協力するよう奨励する」

実際、人を密入国させることおよび人身取引に対応するために作成された 2 つの文書——国際的な組織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する「人（特に女性及び児童）の取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書」および「陸路、海路及び空路により移民を密入国させることの防止に関する議定書」——は、各国に対し、密入国または人身取引の対象とされた者であって自国に照会があった者の国籍の確認を援助するよう、特に求めている。国家がこのような援助を提供しない時は、当該者は実効的国籍を持たないことになる場合がある。このことについては、以下のタイの例で説明することが可能である。

「タイの在外公館が援助するのは『タイ国籍を証明できる』被害者である。被害者が身分証明書類を持っていなければ、手続きはより複雑なものとなる。その国に置かれたタイの大使館または総領事館、在外公館付労働問題担当事務所および政府公安機関は、被害者がタイに本拠を有しておりまたは居住していたと考える相当の理由があるかどうか判断し、政府機関に連絡して地位の確認を求める。（.....）本拠を有していたことの証拠がない被害者は、再入国に際して障害に直面する。（.....）したがって、国籍、または法律上の本拠の証拠を持たない人身取引被害者は、国家による保護を得る際に課題に直面するほか、再入国の権利を否定される可能性もある」⁹⁷

⁹⁵ 無国籍の削減に関する 1961 年の条約第 7 条第 4 項および第 8 条第 2 項。

⁹⁶ 国籍に関する欧州条約第 7 条。

⁹⁷ “Stateless and Vulnerable to Human Trafficking in Thailand”, Vital Voices, 2007 (<http://www.vital-voices.org/files/docs/Vital%20Voices%20-%20Stateless%20and%20Vulnerable%20to%20Human%20Trafficking%20in%20Thailand.pdf>) at pp. 14-16 (米商務省「2006 年人身売買報告書 (Trafficking in Persons Report 2006)」 (2006

事態が解決されないままの状況が長引くほど、国籍、または当該個人といずれかの国家との結びつきの証拠を追跡することに問題が生じる。

移住者および強制的に移動させられた人々にとりわけ影響を及ぼし、かつ無国籍につながる可能性がある問題のもう 1 つの例は、出生登録にアクセスしにくいことである。このような困難は、受入国が、国民でない者を親として生まれた子どもを登録する必要もしくは責任はないと考えるために、または親自身が手続きについて知らず、もしくは申請を済ませるために必要な書類を有していないために、生じることが考えられる。出生に関する事実関係を証明する手段がなければ、国籍を請求する権利があることを立証できなくなる可能性があり、またこれらの問題は、数世代にわたって未解決のまま放置されれば、著しく悪化する。

国際社会は、出生登録に関して国民でない者（特に難民および正規の在留資格を有しない移住者）が直面する問題について活発な関心を示し、この点に関する国家の責任を明らかにするための措置をとってきた。たとえば、子どもの権利委員会は、出生後直ちに登録される権利について、「子どもの国籍、出入国管理上の地位または無国籍にかかわらず、庇護希望者、難民または移住者である子どもを含む」⁹⁸すべての子どもが享受する権利である旨、繰り返し主張してきた。したがって国家は、自国の領域で行われたすべての出生を登録するための措置をとるよう要求される。

加えて、子どもの権利委員会は、国民を親として国外で生まれた子どもが出生時に登録されることを確保する上で、親の国籍国も責任を負うと示唆してきた⁹⁹。出生登録手続きと国籍取得に関する手続きは別個に設けられているのが通例なので、出生時の登録が国籍の取得につながらない場合、子どもは、出生登録義務を負う国の国籍を必ずしも請求できない。しかし、出生登録手続きとあわせて、「国籍を取得する子どもの権利を充足する」ための制度¹⁰⁰が整備されなければならない。

6.7 国家承継を背景として生ずる無国籍の防止

国家の——政治的、経済的、社会的その他の——環境を注意深く監視することは、無国籍が生ずる新たなおそれの早期発見に貢献しうるし、防止戦略が時宜を得たやり方で整えられるようにする上で役立つ。無国籍の防止にとって課題が生じることの予兆である可能性がある、とりわけ注目すべき状況の変化は、国家承継である。国家承継が行われることになった段階で、多くの問題が検討されなければならない。

「国家承継の際に採択された二国間および多国間の協定を検討」し、「被承継国の国民であつ

年 6 月) 243 頁を引用したもの)。

⁹⁸ 子どもの権利委員会「一般的意見第 6 号：出身国外にあって保護・養育者のいない子どもおよび主たる保護・養育者と離別した子どもの取扱い (General Comment No. 6: Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin)」(2005 年) 第 12 項。このような視点は、締約国の定期報告書を検討する中で委員会が国家実行について行う多数の反応においても繰り返し述べられてきた。

⁹⁹ たとえば、子どもの権利委員会「最終見解：フィリピン (Concluding Observations: Philippines)」(CRC/C/15/Add.258、2005 年) 第 36 項・37 項ならびに「最終見解：ボスニア・ヘルツェゴビナ (Concluding Observations: Bosnia and Herzegovina)」(CRC/C/15/Add.259、2005 年) 第 33 項参照。

¹⁰⁰ 国際連合総会決議「子どもにふさわしい世界 (A world fit for children)」(総会第 27 特別会期、2002 年 10 月 11 日) 第 44 項(1)。

た者に対して国籍を付与するか否か決定するにあたり、当該者と国家との間にある結びつき、承継時における当該者の常居所、当該者の意思および当該者の出身地が考慮されている」かどうか確認しなければならない。¹⁰¹

このように、国家承継の際には、国籍の付与に関する効果的かつ適切な対応を決定して無国籍が回避されるようにするにあたって考慮しなければならない、一連の複雑な状況が発生する。

幸いなことに、この分野では、国際法上の詳細な基準によって、国家承継後に国籍との関係で生ずる問題に対処する際の重要な指針が提供されている。まず、無国籍の削減に関する 1961 年の条約は第 10 条で簡単に国家承継に触れ、領域の移譲について特に言及している。同条は、各国に対し、無国籍の回避を保障する国際協定の締結を求めるものである。加えて、二国間または多国間の解決策について何らの合意も存在しない場合、無国籍の削減に関する 1961 年の条約は、無国籍を防止するために国籍を付与する責任は承継国にあるとしている¹⁰²。

より最近になって作成された 3 つの文書は、1961 年条約に掲げられた保障を拡大・補完しつつ、国家承継の際の無国籍の回避についてさらなる実体的指針を提供している。最初の文書は国際法委員会が作成した「国家承継との関係における自然人の国籍に関する条文案」であり、無国籍は回避されなければならないという原則を一貫して指針としながら、国家承継後の国籍の規制に関わるあらゆる問題を扱ったものである。国連総会は、国家に対する「指針としての同条文案の価値を強調」し、各国政府に対し、国家承継の事態に対応するにはこの条文案を考慮するよう促してきた¹⁰³。

国籍に関する欧州条約は一連の基準を定めている。これらの基準を補完するのが、それよりもはるかに詳細な、国家承継に関連する無国籍の回避に関する欧州評議会条約¹⁰⁴である。同条約は 2009 年 5 月 1 日に発効しており、国家承継を背景として生ずる無国籍の新たな事案の防止に特に焦点を当てている¹⁰⁵。以下に掲げるのは、無国籍の回避のためにこれらの 2 つの文書が定めている最も重要な保障の概要である。

- 国家承継後もなお被承継国が存続している場合、被承継国は、自動的にであれ任意の行為を通じてであれ、いずれかの承継国の国籍が実際に取得されるまでは、国籍を撤回してはならない。この保障は、部分的承継の場合に、一時的にであれ無国籍が生ずることを回避する機能を果たす。
- 承継国は、移譲された領域に常居所を有する関係者に対して国籍を付与しなければならない。加えて、無国籍となるおそれのある者がいる場合、承継国は、移譲の時点で承継国（のいずれか）の領域に常居所を有していない者に対しても、適切な関係が存在する時は国籍を付与するものとする。適切な関係についてもさらに詳しく定義されており、かつて被承継国の領域単位であって承継国の領域となった地域との法的紐帯、承継国の領域となった

¹⁰¹ 『国籍と無国籍—議員のためのハンドブック（Nationality and Statelessness – A Handbook for Parliamentarians）』（UNHCR および IPU、2005 年）。

¹⁰² 無国籍の削減に関する 1961 年の条約第 10 条第 2 項。

¹⁰³ 国連総会「国家承継との関係における自然人の国籍に関する決議（Resolution on Nationality of natural persons in relation to the succession of States）」（A/RES/66/92、2011 年）。

¹⁰⁴ 検討した文献としては、“The Council of Europe and the reduction of statelessness” by Roland Scharer in *Refugee Survey Quarterly*, 2006 参照。

¹⁰⁵ この文書を詳しく検討した文献としては、“The Council of Europe and the reduction of statelessness” by Roland Scharer in *Refugee Survey Quarterly*, 2006 参照。

地域における出生、または承継国の領域となった地域に直近の常居所を有していた事実のいずれかがこれに該当するとされる。これらの規範は、無国籍の脅威が存在する場合に国籍を付与する義務をはっきりと定めたものである。

- 国家承継後、個人が複数の国籍を取得する資格を得た場合に生ずる可能性がある問題をあらかじめ回避するための——たとえば、関係国が、他の承継国の国籍も取得できるという前提で国籍の付与の申し出を撤回できないようにするための——規則も、前述の諸規則に基づいて発展してきた。そのため、どちらの文書も、ある者が複数の承継国と適切な関係を有していると認められた時は、選択権は当該個人にあると宣言している。選択権を行使する真正な機会が設けられていなければならない。
- これらの保障が成功裡に実施されることを確保し、かつ無国籍を回避するため、関係国家は相互に情報交換および協議を行わなければならない。さらに、関係国家同士で協力するのみならず、関連の国際機関とも協力するものとされる。たとえば、欧州評議会条約第 14 条は欧州評議会事務局長および UNHCR との協力を求めている。
- 最後に、各国は、国家承継後の国籍の撤回または付与に関わる決定との関係で、一定の手続的保障を提供しなければならない。特に、規則および手続きに関する十分な情報を該当者に提供し、関連の申請を遅滞なく処理し、決定（理由を含む）を書面で提示し、決定について司法機関による効果的な再審査が行われるようにし、かつ、関連の手数料が合理的な額に設定され、申請者にとっての障壁とならないことを確保しなければならない。

これらの規則は、このような文脈で締結されるすべての二国間・多国間協定においても、国内で新たに制定されまたは改正される国籍法の内容においても、無国籍が回避されるよう、指針とされるべきである。国家承継がまさに行われようとしている時にこれらの問題を提起し、かつこれらの規範について議論することによって早期に対応を図れば、その分、無国籍の防止はいっそう効果的なものとなろう。時宜を得た対応をとることにより、無国籍を防止するための適切な国内法（および二国間協定）に関するアドボカシーおよび技術的援助の提供が可能になる。

第7章：無国籍の削減

今日の世界の現実として、無国籍は世界中に相当の規模で根強く残っている。より憂慮されるのは、多くの無国籍状況が**長期化**しており、人々がこの種の空白状態（limbo）に何年も、あるいは何十年も、置き去りにされていることである。だからこそ、無国籍の削減に向けた活動が、包括的対応の基本的構成要素となる。削減とは、基本的には、すでに存在する無国籍事案を「減らす」ための恒久的解決策を見つけることである。以下の〔訳注：原文「上記の」〕引用が示唆するようにこれは容易な課題ではないが、それでも、無国籍状態を――しばしば UNHCR の援助を受けながら――解決した国の数は増えてきている。これらの成功例から、効果的な削減戦略を立案するための貴重な教訓を引き出すことが可能である。重要なこととして、無国籍の削減には相互に補完・強化し合う2つの側面があることを認識しておかなければならない。国籍の確認または付与を通じた国家への形式的・法的な統合と、社会的・経済的参加の増進である。これら2つの側面のための機会および両側面の相互作用について理解することは、削減戦略を立案し、どのような措置をどのような順番でとるべきか決定する際に役に立ちうる。これとは別に、特に不安定かつ長期的な状況にある無国籍者を対象として検討しうる3つ目の対応は、第三国定住である。

削減の課題*

無国籍を解決する方法は、無国籍者が国籍を取得すること以外にない。多くの状況、特に長期化した無国籍状況においては、無国籍者が居住国の国籍を取得できるようにすることが最も適切である。他の状況においては、無国籍者が他の国（自分が生まれた国、かつて居住していた国または親が国籍を有していた国を含む）で国籍を取得する機会を認めることも検討しうる。

* UNHCR 「グローバル・レポート 2011 (Global Report 2011)」、46 頁。

〔写真キャプション〕

スリランカ/クライスラー紅茶プランテーションの学校に通う、紅茶プランテーション労働者の子どもたち。スリランカでは、プランテーション労働のために 19 世紀に連れてこられたインド南部出身者の子孫が、英国からの独立以来、数十年にわたって無国籍のまま放置されていた。2003 年、スリランカ議会は、山岳タミル人と呼ばれるこれらの住民に国籍を付与する法律を採択した。UNHCR は、この状況を解決するための大規模な国籍取得キャンペーンの実施について政府を支援した。

(c) UNHCR / G. Amarasinghe / 2007

7.1 削減の法的側面：国籍の取得および確認¹⁰⁶

無国籍者の削減に向けて行動する際には、2 つの群をなす国際基準を考慮するべきである。第 1

¹⁰⁶ 無国籍者の取扱いに関する基準の尊重を促進することは、その統合を容易にすることにつながり、したがって、無国籍の削減に向けた有意義な一歩である。これらの基準は無国籍者の保護に関連していることから、次章で取り上げる。

に、国籍に対する権利に関連する種々の文書および規範がすべて関連してくる。これには、無国籍を防止するために 1961 年条約および国際人権法に掲げられた、前章で取り上げた諸原則が含まれる。これらの基準は、ある者が、国際法にしたがい、国籍という正式な紐帯に反映されるべき関連のあるつながりを享受しているのはどの国かを特定するために活用することができる。

長期化した状況にあつては、無国籍住民はいずれかの国の領域に数世代にわたって暮らしており、居住国が家族生活および社会生活、生計ならびにより幅広い利害関係の中心となっている場合がほとんどである。したがって、このような状況を解決する最も有効な手段には、当該集団が当該国家との間に有している、出生または長期の在留を通じた結びつきを承認することが含まれよう。UNHCR が 2010 年に開催した「無国籍の認定手続きに関する専門家会合」の結論が以下のように指摘する通りである。

移住者である無国籍者とは対照的に、自分自身の国にいる無国籍者にとって最もふさわしい地位は、その国への密着度を反映したもの、特に国籍ということになる。107

無国籍の削減のための単純な手法の 1 つは、このように、無国籍の防止を目的とする関連の国際基準に一致させるために国内法上の枠組みを修正し、かつ当該修正の適用にあたって遡及効を認めることである。このような手法は、たとえばアルジェリアで採用された。同国ではかつて、国籍法の規定により、女性は自分の国籍を子どもに受け継がせることができなかった。2005 年の新法は、国籍はアルジェリア人である母または父のもとに出生することによって取得されると定め、当該規定の適用を法の施行後に出生した子どもに限定することもなかったため、すでに存在していた無国籍の事案も解決された。同地域の他の国々（たとえばエジプト）は、経過措置期間中の申請に基づく国籍取得を認めるというやり方を選択している。

第 2 に、国民ではない者の法的統合に特に関連する多数の国際的規範が存在し、これも無国籍の削減に寄与するものである。帰化は、法的統合を達成し、かつ無国籍を削減する重要な手段の 1 つであり、無国籍者が簡易帰化手続きにアクセスする機会について特に取り上げた条約上の規範がいくつか存在する。無国籍者の地位に関する 1954 年の条約第 32 条に基づき、「締約国は、無国籍者の同化及び帰化を可能な限り容易なものと」し、「特に、帰化の手続きを迅速に進め、かつ当該手続きの手数料及び費用負担を可能な限り軽減するため、あらゆる努力を行う」ものとされている。ヨーロッパでは、国籍に関する欧州条約（第 6 条）および国家承継との関係における無国籍の回避に関する欧州評議会条約（第 9 条）にも帰化に関する規定が置かれている。国籍に関する欧州条約では、国は、一般的に、ある者が無国籍であるか否かにかかわらず、帰化の前提として 10 年以上の居住を要件とすることはできないと定めている¹⁰⁸。同条約に基づいて簡易帰化を享受できるものとされる無国籍者については、国は「有利な条件」が用意されることを確保しなければならず、これには「要件とされる居住期間の短縮、言語要件の緩和、手続きの簡易化および手続き料の減額」が含まれる場合がある¹⁰⁹。

¹⁰⁷ 国連難民高等弁務官事務所「専門家会合—無国籍の認定手続きおよび無国籍者の地位（結論要約）（Expert Meeting – Statelessness Determination Procedures and the Status of Stateless Persons (Summary Conclusions)）」（2010 年 12 月、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9022762.html>）、第 24 項。

¹⁰⁸ 国籍に関する欧州条約第 6 条第 3 項。

¹⁰⁹ これは、国籍に関する欧州条約（第 6 条第 4 項(g)）の説明報告書に列挙された「有利な条件」の例である。この

国連・人種差別撤廃委員会は、国民でない者に対する差別についての一般的勧告第 30 号で、各国に以下のことを求めている。

「国民でない者の特定の集団が国籍へのアクセスまたは帰化に関して差別されないことを確保し、かつ、定住者または永住者にとって存在する可能性がある、帰化の障壁となるおそれがある要因に相当な注意を払うこと。（……）定住者または永住者に対して国籍を否定することが、場合により、雇用および社会手当へのアクセスに関してこれらの者を不利な立場に置くことにつながり、もって条約の差別禁止原則の違反となる可能性があることを考慮すること」〔訳注：第 13 項および第 15 項〕

したがって、帰化に関する各国の政策は、国際法——特に差別禁止原則——の影響が及ばない域にあるものではない¹¹⁰。1954 年条約第 3 条に基づき、国は、同条約の規定を、したがって帰化に関する第 32 条も、無国籍者間で差別を設けることなく適用しなければならない。UNHCR 執行委員会は、「無国籍者の地位に関する 1954 年の条約にまだ加盟していない国に対し、（……）自国を常居国として合法的に在留している無国籍者の帰化を、国内法に従って適宜容易にすることを検討するよう奨励」している¹¹¹。加えて、国連・自由権規約委員会は、一般的に言って、国は帰化を通じた国籍の取得について「不合理な制限」を維持するべきではないと判断している¹¹²。これは、無国籍者による帰化へのアクセスの可能性について検討する際に念頭に置いておかなければならない基準である。何が「不合理」に相当するかの解釈は、無国籍であることを考慮に入れたものでなければならぬためである。

これらの国際基準を念頭に置きながら国内法上の規範的状況の分析を行うことは、無国籍の削減のためにどのような機会が存在し、かつこれが当該国の国際公約に合致しているか否かを確認する上で役に立ちうる。実際、国内法上の枠組みを検証することにより、法的（再）統合を通じた無国籍の削減にとって妨げとなる可能性のある法律が明るみに出る場合もある。ここでブータンの例を考えてみよう。ネパールにいるブータン出身の難民が無国籍となった根本的理由の 1 つは、ブータンからの出国にともなってその国籍が喪失させられる点にあった。

「出国の際、政府は、罰金または収監を持ち出して脅かしながら、（……）多くの者に『自発的移住届』への署名を強要した。この書類には、署名者は自己の土地を売却し、自由意思によって国を離れると書かれていたため、ロサンパは、政府からすでに国籍を剥奪されていたにもかかわらず、それを失うこととなった」¹¹³

列挙を網羅的なものと考えべきではない。

¹¹⁰ 米州人権裁判所「コスタリカ憲法の帰化条項改正案に関する勧告的意見（*Advisory Opinion on the Proposed Amendments to the Naturalisation Provision of the Constitution of Costa Rica*）」（OC-4/84、1984 年 1 月 19 日）および国連・自由権規約委員会「個人通報：カペナ対カナダ事件（*Individual complaint of Capena v. Canada*）」（事件番号 558/1993、A/52/40、vol. II、1997 年 4 月 3 日）も参照。

¹¹¹ UNHCR 執行委員会結論第 106 号（2006 年）、u 項。

¹¹² 国連・自由権規約委員会「個人通報：カペナ対カナダ事件（*Individual complaint of Capena v. Canada*）」（事件番号 558/1993、A/52/40、vol. II、ジュネーブ、1997 年 4 月 3 日）第 11.3 項。

¹¹³ Ruiz, Hiram and Berg, Michelle: *Unending Limbo: Warehousing Bhutanese Refugees in Nepal*, in: U.S. Committee for Refugees and Immigrants: *World Refugee Survey 2004*, at pp. 98-105.

ブータン当局が国籍剥奪の根拠としていた同じ規定には、国籍の再取得による無国籍の削減を妨げる条項も含まれている。

「ブータン国籍を付与された外国人は、王国政府に対し、家族とともに国外移住する許可を申請することができる。許可は、当該申請に関連する諸事情を調査した後に与えられる。国外移住の許可を付与された後は、**同じ者がブータン国籍を再申請することはできない**」¹¹⁴

同様に、規範的枠組みを評価することを通じ、国籍取得の機会を提供することによって無国籍の削減を可能とする法律、裁判所の決定または政策・実務の転換が明らかになる可能性もある。国籍は長期間の居住を理由として付与される場合もある。スリランカでは、同国における無国籍を削減するための根拠として、2003年に「インド出身者国籍付与法」（法律第35号）が制定された。

「この法律により、1964年10月以降スリランカに在留しているインド出身者およびその子孫に対して国籍が付与された。これにより、スリランカの山岳タミル人が抱えていた無国籍問題は実質的に解決された。インドの旅券を（……）保持しながらもスリランカに留まっていたこれらの事実上の無国籍者は、スリランカ国籍を自発的に取得し、よって（二重国籍は認められていないため）インド国籍に対する権利を放棄する意思を明らかにした『特別宣言』への署名を求められた。インドの旅券もスリランカの旅券も保持していない事実上の無国籍者については、書面による宣言は求められなかった」¹¹⁵

ネパールでも同様のアプローチが採用され、2006年に採択された暫定憲法により、1990年4月中旬以前に領域内で出生した事実に基づいて国籍が付与された。ただしネパールの場合、該当者には2年間の国籍申請期間が与えられていた。すなわち、260万人近くの人々がこの規定による利益を享受したとは言っても、2年間が経過した段階で80万人以上がネパール国籍を証明する書類を持たないままであったということである。

たとえこのような大規模な法改正およびキャンペーンが行われなくとも、国内法上の枠組みを検証することにより、帰化のような、国籍取得のための「通常の」可能性に関する知見が得られる。答えを見出さなければならない重要な問題は、現行の手続きおよび実務によって、無国籍者が国籍を取得できる真の可能性はあるのか否かということである。どのような条件が定められており、無国籍住民はその要件をどの程度満たしている（満たせる）のか。無国籍者の帰化について、たとえば居住要件の短縮、手続きの簡易化または手数料の減額を通じ、何らかの形で便宜が図られているか。著しく長い居住期間、言語への熟達または過度の書類要件のような条件に注意し、これらの条件が、無国籍者による国籍の申請が成功する確率にどのような影響を及ぼすか、検討しなければならない。

また、手続きが公正かつ客観的なものである可能性が高いか否かも検討する必要がある。たとえ

¹¹⁴ 1977年ブータン国籍法第NGA条第2項（強調引用者）。

¹¹⁵ 「スリランカにおける無国籍（Statelessness in Sri Lanka）」（UNHCR特集ページ、<http://www.unhcr.lk/protection/statelessness/>）。

ば、申請の認容または却下について当局はどの程度の裁量権を有しており、この裁量権は誰にあり、また決定に対して不服申立てを行う機会は設けられているか。帰化に関わる規則および手続きについての徹底した理解を発展させることは、無国籍者——国籍取得手続きの複雑さには馴染みのないことが多い人々——の援助に向けた重要な一歩である。多数の住民に利益となるような機会が発見された場合、登録キャンペーンが、多くの人々に一度に働きかける効率的な手段となりうる。たとえばトルクメニスタンでは、UNHCR が支援した 2 度の登録呼びかけ活動を通じ、国籍が定まっていなかった約 2 万人の人々が永住または帰化を申請することができた。そのうち 3,318 人に対し、2011 年末までにトルクメニスタン国籍が付与された。

重要な問題は、国籍取得の機会がどの程度十分に広報されているかということである。UNHCR 執行委員会は、「各国に対し、適当な時は UNHCR の支援を得て国籍広報キャンペーンを組織することを通じ、国籍へのアクセス（帰化手続きを含む）に関する情報を積極的に普及するよう奨励」している〔訳注：UNHCR 執行委員会結論第 106 号(r)〕。

したがって、意識啓発は削減戦略に欠かせないさらなる構成要素の 1 つである。たとえばキルギスでは、UNHCR が 3 つの国内 NGO と協働し、国籍取得手続きに関する情報を普及するとともに、国籍や身分証明書類の申請者に法的援助を提供した。2009 年から 2011 年にかけて、28,000 人以上が旧ソ連の旅券を交換でき、約 2,000 人に対して政令により国籍が付与された。その多くは、これらの NGO および UNHCR の援助を得た人々である。このような援助は、無国籍者が国籍取得手続きをくぐり抜けられるよう援助する上できわめて重要なものとなりうる。イラクでは、1980 年に政令第 666 号によって国籍を剥奪されたフェイリ・クルド人がイラク国籍を回復するためには、1957 年国勢調査で登録されていたことを証明しなければならない。これは、武力紛争の際に多くの住民記録が破壊された国では困難な課題となりうる。そこで UNHCR は、無国籍であるフェイリ・クルド人が関連の手続きを済ませられるよう援助する法律扶助センターに対し、支援を行なった。同様に、ロシア連邦では、NGO「メモリアル」が法的援助プログラムの一環として国籍の取得に関する助言を行っている。これらをはじめとする肯定的な実践例に力を得て、UNHCR は、無国籍への対応を目的とした法律扶助活動をさらに多くの国々および状況に拡大してきた。

〔写真キャプション〕

キルギス／2007 年にキルギスで採択された新しい国籍法は、キルギスに 5 年以上永住している無国籍の旧ソ連国民全員を国民として承認した。UNHCR はそれ以降、数千人の人々が新たな国籍を確認して身分証明書類を取得できるようにするため、キルギス政府と協働してきた。

(c) UNHCR / A. Plotnikov / 2009

7.2 社会的および経済的統合¹¹⁶

国籍の取得によって、無国籍の完全かつ効果的な軽減が直ちに保障されるわけではない。

¹¹⁶ 国籍を取得する前の社会的・経済的統合は削減活動の促進につながる。これは無国籍者の保護と関連していることから、次章で取り上げる。

「無国籍を解消しようとするいかなる試みも、『個人に対する国籍の付与のみならず、その地位の向上にも』至った時に初めて実りのあるものとなる」¹¹⁷

無国籍の削減のための効果的戦略は、形式的な国籍取得の問題に留まることなく、元無国籍者が社会の構成員として完全参加し、他の国民との平等を基礎として、国籍にともなうすべての権利および機会を享受できることを確保するようなものであるべきである。

UNHCR 執行委員会は、このことを念頭に置き、無国籍の削減の一環として無国籍者の社会的・経済的参加を促進することの重要性について触れてきた。執行委員会は以下のように述べている。

「各国に対し、（……）関連の国際連合機関との連携に基づいて教育、住居、保健へのアクセスおよび所得創出の分野におけるプログラムを発展させることを通じ、無国籍が長期化した状況にある者の統合を可能とするための措置を検討するよう、奨励する」¹¹⁸

このような活動を、国籍の付与または確認に代わるものと捉えることはできない。「無国籍者に付与される権利がいかに広範囲にわたるものであろうと、国籍の取得と同等ではない」¹¹⁹ことが理解されなければならない。このように、社会的・経済的参加の促進が無国籍者の生活向上にとってきわめて重要であることは否定できない一方、法的統合もあわせて実現されるまでは、問題を軽減するための努力は不完全なままとなる。

社会的・経済的参加の促進ならびに法的統合の実現は同時に進められなければならない。これは、たとえばウクライナでとられたアプローチである。同国では、スターリン体制下で中央アジアに追放されていたクリミア・タタール人がソ連の解体前後にウクライナに帰還し始め、無国籍となるか、または無国籍となるおそれにさらされるかのいずれかの状況に置かれていた。無国籍問題の法的解決とあわせて、「民族間の紛争を防止し、かつ異なる民族集団間の統合を増進させることを目的とする取り組みを通じ、クリミア半島における平和および安定の維持に貢献するようなやり方で持続可能な人間開発を促進する」プログラム（そのための手段として「経済開発、所得および雇用の創出〔ならびに〕基礎的なインフラおよびサービスへの持続可能なアクセスを促進することも含む）¹²⁰が実施された。UNHCR は、クリミア半島で進められた「さまざまなインフラ整備、保健、教育、所得創出、寛容およびコミュニティ開発のプログラム」に 4 年にわたって 110 万米ドルを投資し、物質的援助を提供する政府の能力不足を埋め合わせた。さらに 200 万米ドルが住居の確保のために支出されている。これを保護のための努力として捉えることも可能ではあるが、実際には無国籍を防止・削減するためのプログラムの流れの中で実施されたものである。クリミア半島で採用されたアプローチは、法的・物質的援助だけではなく、「相互の理解および寛容を醸成するため、帰還民を受け入れるコミュニティのニーズに対応する」¹²¹ことも通じて、長期的な社会的・経済的統合を

¹¹⁷ “Stateless Persons: Some Gaps in International Protection” by Carol Batchelor, 1995（国際法委員会の報告者である Manley O. Hudson の著作から一部引用してある）。

¹¹⁸ UNHCR 執行委員会結論第 106 号（2006 年）、p 項。

¹¹⁹ 『国籍と無国籍－議員のためのハンドブック（Nationality and Statelessness – A Handbook for Parliamentarians）』（UNHCR および IPU、2005 年）。

¹²⁰ “The UNDP Crimea integration and development programme” in *International Migration Law – Developing Paradigms and Key Challenges*, 2007.

¹²¹ “Assisting the integration of formerly deported people in Crimea: ten years of UNHCR experiences” by Hans Schodder in

もたらした。

〔写真キャプション〕

バングラデシュ／バングラデシュ高等法院が 2008 年に行った歴史的決定で、ウルドゥー語系民族（ビハーリ人）は、1971 年のバングラデシュ独立以来無国籍者として暮らしてきた国の国民と認められた。同決定によって推定 25 万～30 万人の無国籍状況が解決され、彼らは 2008 年 12 月に実施された国政選挙に初めて参加できた。

(c) UNHCR / G. M. B. Akash / June 2006

第 8 章：無国籍者の保護

国際法は、国籍の付与または撤回に関する国家の自由を制限するようになったのと同様に、国家による人々の一般的処遇についても一定の限界を定めている。国籍に関する伝統的捉え方の 1 つであり、今でもしばしば繰り返されているのは、国籍は「諸権利を有する権利」、すなわち他のあらゆる権利および特権を享受するための基礎であるというものである。実際には、国際法分野における発展のおかげで、このような説明の仕方はもはや正確ではない。現在では、「保護をもつばら国籍に付随するものと捉えることは、もはやできない。そうではなく、保護とは人間人格の固有の尊厳および不可侵性に直接結びついた機能であり、その完全性を確保することは国際社会の職分なのである」¹²²。無国籍者の——その基本的権利および自由の——保護の問題については、国際法によって確固たる基礎が与えられるようになっている。本章では、無国籍者に共通する保護の問題をいくつか検討した上で、関連する国際法上の基準¹²³に基づいて、それらの問題に対応するための実践的提案を行う。

国籍の保持は、教育、保健ケア、雇用および法律の前の平等など、他の多くの権利を享受するための鍵となることが多い。そのため、いかなる国からも国民と認められない人々——無国籍者——は、世界で最も弱い立場に置かれた人々に数えられる。

『世界難民白書—連帯を求めて (State of the World's Refugees: In Search of Solidarity) 』 (2012 年)、91 頁

保護に関わる問題は、無国籍者が常居国の外にいる時に最も顕在化する。もっとも、ほとんどの無国籍者は自分が生まれた国で生活しており、このような人々が直面している問題は一目見て明らかではない場合がある。無国籍者は、さまざまな形で、彼らを取り巻く住民の間で目に見えない存在となっているためである。

[写真キャプション]

ウクライナ／無国籍者であるこの朝鮮系の男性は、1993 年にウズベキスタンからウクライナに移住した。ウクライナ人の女性と 10 年間生活しているが、有効な身分証明書類がないために婚姻の登録ができないでいる。ウズベキスタン国籍を持たず、ウクライナで無国籍者としての認定も受けていない状態では退去強制の対象となるおそれがあるため、国籍を申請した。「パスポートについてはすっかりあきらめました。唯一の問題は、この街から外には出られないため移動ができないことです。この地域でさえ、逮捕される可能性はあります。だから家から出るとはほぼまったくありません」

(c) UNHCR / G. Constantine / 2009

¹²² G. Goodwin-Gill, "The rights of refugees and stateless persons" in K.P. Saksena (ed.) *Human rights perspectives and challenges (in 1900's and beyond)*, Lancers Books, New Delhi, 1994.

¹²³ (さまざまなカテゴリーの) 国民でない者の人権の取扱いについてさらに幅広く知るためには、UNHCR 「研修テキストシリーズ 5・第 2 巻—人権と難民保護 (Self-Study Module 5, Vol. II on Human Rights and Refugee Protection)」または OHCHR 「国民でない者の権利 (The Rights of Non-citizens)」 (2006 年) 参照。

8.1 「無国籍者」としての地位の認定

「無国籍者」としての地位を承認されることは、無国籍者の地位に関する 1954 年の条約に基づく保護にアクセスするための鍵となる手続きである。無国籍者に対して法的地位が付与されるようにすることは、まだ 1954 年条約の締約国となっていない国においても、特に権利の享受および基本的サービスへのアクセスが合法的在留にかかっている場合、きわめて重要となる。この目的のため、UNHCR 執行委員会は、「UNHCR に対し、情報を積極的に普及するとともに、適当な時は、無国籍者を特定し、記録し、かつ無国籍者に何らかの地位を付与するための適当な機構について政府の担当者を訓練するよう、要請」している¹²⁴。

しかし、1954 年条約も、他のいかなる国際文書も、このような認定がどのように行われるべきかについて詳しい定めを置いていない。そのため UNHCR は 2010 年に専門家会合を開催し、その結果、一連の結論要約と、それぞれある個人が無国籍者であるか否か判断するための手続きおよび国レベルでの無国籍者の地位について扱った 2 つの UNHCR ガイドラインが作成された¹²⁵。専門家会合で得られた結論は、一般的に、無国籍者が移住の状況に置かれている場合には無国籍認定手続きを設けることが最も適切であるというものである。しかし、多くの場合、無国籍者は「自分自身の国」、すなわち、常居所を有していることまたは国家承継時に居住していたことに基づいて長期にわたって確立された絆を有する国に留まっている。このような住民については、当該国との間に長きにわたって確立された関係が、無国籍者としての地位を付与することではなく、国籍の付与または確認を通じて承認されるべきである。

以下に掲げるのは、無国籍認定手続きに関する専門家会合でまとめられた主要な勧告の一部である。

- 1954 年条約が求めているのは消極的証明——ある個人が、いずれの国によっても、その法の運用において国民と認められていないことの立証である。このような立証責任を果たすにあたって個人がしばしば直面する課題（証拠および書類へのアクセスを含む）のゆえに、関連の事実の立証について個人のみが責任を負わされるべきではない。（……）個人には、関連の事実を立証するために協力する義務がある。合理的に入手可能なあらゆる証拠に基づき、自分が明らかに国民ではないことを個人が裏付けできる時は、当該個人がいずれかの国の国民であることの立証責任は国家に転換されるべきである。
- 証拠要件は、無国籍者がその旨の認定を受けられないようにすることによって 1954 年条約の趣旨および目的を没却するほどに負担をともなうものであるべきではない。必要なのは、申請者が（特に領域における出生、血統、婚姻または常居所を有していたことによって）関連のあるつながりを有する国々との関係で、国籍について検討することだけである。
- 公正性および効率性を確保するため、無国籍認定手続きにおいては、申請が棄却された場合の効果的な救済に対する権利を含む、適正手続上の基本的な保障が確保されなければなら

¹²⁴ UNHCR 執行委員会結論第 106 号（2006 年）、(t)項。

¹²⁵ UNHCR 「専門家会合—無国籍の認定手続きおよび無国籍者の地位（結論要約）（Expert Meeting – Statelessness Determination Procedures and the Status of Stateless Persons (Summary Conclusions)）」（2010 年 12 月、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9022762.html>）。

らない。国は、無国籍に関する申請を行うための法律扶助へのアクセスを可能な限り促進すべきである。無国籍申請について課されるいかなる行政手数料も合理的な額であるべきであり、無国籍者が保護を求めることの抑止につながってはならない。

- 個人による申請が無国籍認定手続きにおいて審理されている最中である場合、いかなる送還／退去強制手続きも、当該申請について終局決定が行われるまでその執行を停止されなければならない。
- 外国当局から提供される情報は、無国籍の認定にとって中心的重要性を有することがある。しかし、外国当局との連絡をあらゆる事案で求める必要はなく、立証のための十分な要素がすでに揃っている場合にはなおさらである。迫害を受けるおそれがあるという十分な理由のある恐怖の主張が申請者から行われている国の当局への連絡は、当該申請者が難民ではなく、または補完的形態の保護を受ける資格を有していないことが確定しない限り、いかなる状況下でも行われるべきではない。¹²⁶

現在のところ、無国籍の認定を専門に行う手続きを設けている国は少数に過ぎない。このような手続きの例は、王令第 865/2001 号で当該手続きについて定めているスペインに見出すことができる。

「同施行令では、申請者が警察署、外国人事務所または庇護・難民事務所（OAR）に申し出なければならないこと、または、OAR は、特定の外国人が無国籍であることを知り、そのような事実を把握しもしくはその旨を明らかにする情報を入手した時は、職権で手続きを開始できることが定められている。手続きを進めるのは OAR であり、その間、申請者は書証および口頭証拠を提供することによって全面的に協力しなければならない。OAR は他の政府機関または国際機関に対して報告を要請することができる。調査段階が終了すると、OAR は、認定または不認定に関する理由を付した提案を、外国人・出入国管理問題局を通じて内務大臣に送付する。却下に対しては不服申立てが行える一方、認容されれば、1954 年条約に定められた条件に基づいて無国籍者としての地位が付与される。当該認定には、永住権および就労先を探す権利も含まれる」¹²⁷

この例では、国が、無国籍者としての地位の認定に関する明確な手続き（不服申立ての可能性を含む）を設け、どの機関に当該認定を行う権限があるのかを明らかにし、かつ、無国籍の証拠の収集方法について定めている。重要な点は、無国籍者として認められることの結果または利益——無国籍者の地位に関する 1954 年条約に基づく保護だけではなく永住権も含まれる——についても明らかにされているところである。

UNHCR が——マנדート難民の認定手続きと似た——無国籍者の認定においてどのような役割を果たすべきかについては、前述の専門家会合で次のような勧告が行われている。「UNHCR は、無国籍に関する委任事項に基づき、必要な時に最後の手段として自ら認定を実施することにより、無国

¹²⁶ UNHCR 「専門家会合——無国籍の認定手続きおよび無国籍者の地位（結論要約）（Expert Meeting – Statelessness Determination Procedures and the Status of Stateless Persons (Summary Conclusions)）」（2010 年 12 月）。

¹²⁷ UNHCR 「無国籍の地位に関する 1954 年の条約：欧州連合加盟国における実施状況および調和化のための勧告（The 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons: Implementation within the European Union Member States and Recommendations for Harmonisation)」（2003 年 10 月、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/415c3cfb4.html>）。

籍認定手続きを整備する能力または資源を有しない国を援助することができる。また、国の手続きを進展させまたは支援する上で助言者としての役割を果たすこともできる」。UNHCR が無国籍者の個人登録を行うことも、当該者を保護しかつ援助する能力・意思が居住国にない場合であって、当該者のために実施される保護のための介入を UNHCR として追跡し続けたい場合には、適切である場合がある¹²⁸。

8.2 身分証明書類

無国籍者としての地位の認定の問題と密接に関係しているのは、身分証明書類へのアクセスの問題である。これは、「無国籍者」としての身分証明書類およびその他の基本的な法的事実に関する証明書類の両方に当てはまる。これは絶対的な重要事項である。

「何らかの形態の身分証明書類が必要であることは、ほとんどの現代社会の日常生活では当たり前である。（……）自分の身元を立証することは、出生・死亡を登録する、結婚する、就労先や住むところを見つける、病院で治療を受ける、配給を受け取る、社会手当の資格を得る、教育機関に入学する、公式の文書および許可証の発給を申請するなど、広範な活動のために必要不可欠である場合がある」¹²⁹

したがって、身分証明書類は、無国籍者としての地位に関連するものであれ、またはそれが法律上の身元の証拠となるからであれ、すべての権利および利益の享受にとって決定的に重要であることが多い¹³⁰。それはまた、無国籍者が置かれた弱い立場に乗じようとする当局または個人による嫌がらせおよび搾取から無国籍者を保護するのにも役立つ。

たとえばミャンマーでは、ラカイン州北部のイスラム教徒住民に対して身分証明書類を発行することにより、保護の改善、たとえばより自由な移動や保健ケア・教育へのアクセスが確保されるはずである。やがては、発行された身分証明書類が、彼らが置かれた苦境の全面的解決にも寄与するかもしれない。

「明らかなのは、膨大な数の差別的な成文法・不文法規則がイスラム教徒住民の生活を規律しているラカイン州北部では、政府の文書が絶大な力を有しているということである。同地域のイスラム教徒は、故郷の村から外に出るには許可証を申請しなければならないし、他の村で一泊するにはまた別の許可証を申請しなければならない。許可を得ずに結婚すれば——許可が与えられず、または遅れることも多い——相当の罰金および収監刑を科される可能性があり、またそのような『違法な』婚姻のもとで生まれた子どもは何の権利もない無国籍者となる。貧困に悩まされるラカイン州のイスラム教徒が無数に課された制限を遵守しようとするれば、何をやるにも、わずらわしい、そしてほとんどの場合は非公式な、金銭の支払いが必要である。仮登

¹²⁸ UNHCR 「登録ハンドブック (Registration Handbook)」 (2012 年、近刊)。

¹²⁹ UNHCR 「難民の身分証明書類 (Identity documents for refugees)」 (EC/SCP/33、1984 年 7 月 20 日)。

¹³⁰ 法律の前に人として認められる権利は、国籍または無国籍の如何にかかわらずすべての者に対して保障される権利であり、かつ逸脱不可能な権利である。市民的及び政治的権利に関する国際規約第 16 条および第 4 条第 2 項参照。

録証明書（TRC）——国籍法に基づいて発行される身分証明書類——は、少なくとも 8 つの村落区域（TRC が最初に発給される予定の地域）のイスラム教徒にとっては、諸規則を遵守するのに役立つことになる。『これが同地域の住民をミャンマー社会の主流に統合するための第一歩となるよう願っています』と〔UNHCR ヤンゴン駐在代表の〕ドゥリュューは語る¹³¹

難民を対象とした難民の地位に関する 1951 年の条約と同じように、無国籍者の地位に関する 1954 年の条約も、無国籍と認定された者に対する身分証明書および旅行証明書の発給について定めている。第 27 条によれば、**身分証明書**は、締約国によって、「自国の領域内にいる無国籍者であって有効な旅行証明書を所者しないいかなる者に対しても」発給されなければならない。このような書類は、当該者に関する基本的事実を立証するとともに、「無国籍者」としての法的地位も証明するものであるべきである。

第 28 条では、締約国は、自国の領域に合法的に滞在するいかなる無国籍者に対しても、**旅行証明書**も発給しなければならないと定められている。このような者に対する旅行証明書の発給を拒否できるのは、「国の安全または公の秩序のためのやむを得ない理由」に基づく場合のみである。「やむを得ない」という言葉で明らかのように、国の安全または公の秩序に関連するきわめて深刻な性質の理由によらなければ、旅行証明書の発給拒否を正当化することはできない¹³²。一方、締約国は、合法的に滞在しているわけではない無国籍者に対し、自国の裁量で旅行証明書を発給することも検討するよう、求められている。この規定に基づいて発給される「条約旅行証明書」は、無国籍者にとって国際的渡航を容易にするものであるが、同時に、当該者の身元を明らかにし、かつ当該者が無国籍であることを証明する機能も果たす場合がある。したがって、このような証明書は、「勉強、就労、保健ケアまたは第三国定住のために他国に渡航することを容易にする」¹³³ために、無国籍者にとってとりわけ重要である。移動の自由、追放および（再）入国については次節でさらに詳しく論じるが、無国籍者は「条約旅行証明書」によって証明書発給国への再入国が可能になるということは、重要なこととしてここで注記しておかなければならない¹³⁴。このことは、無国籍者が入国しようとする国が、当該者の送還が可能であることを確信でき、したがって入国許可についてより前向きな対応をとるであろうことから、きわめて重要な保障である。

このように、無国籍者の地位に関する 1951 年の条約に基づき、無国籍者は少なくとも基本的な身分証明書類を発給される資格を有しており、一定の条件下で旅行証明書を発給される資格も有している。条約のすべての締約国は、このような証明書が他の締約国によって発行された場合、その有効性を承認しなければならない。しかし、1954 年無国籍条約にまだ加入していない国であっても、無国籍者に対して何らかの身分証明書類を発給し、または他国が発給した書類を尊重するよう求め

¹³¹ UNHCR のニュース記事「ミャンマー：UNHCR、国籍を剥奪されたマイノリティの国籍取得に向けた重要な第一歩を推進（Myanmar: UNHCR promotes first significant steps towards citizenship for disenfranchised minority）」（2007 年 7 月 23 日）より。

¹³² 国連難民高等弁務官「難民のための旅行証明書に関する覚書（*Note on Travel Documents for Refugees*）」（1978 年 8 月 30 日、EC/SCP/10）も参照。

¹³³ 『国籍と無国籍—議員のためのハンドブック（*Nationality and Statelessness – A Handbook for Parliamentarians*）』（UNHCR および IPU、2005 年）、24 頁。

¹³⁴ 無国籍者の地位に関する 1954 年の条約の附属書第 13 項によれば、無国籍者は、「条約旅行証明書」の発給国に、当該証明書の有効期間中はいつでも再入国できる。ただし、当該証明書に別段の明示的記載がある場合はこの限りでない。

られる場合がある。たとえば旅行証明書を取得する権利は、多数の人権文書で保護されている、自国を含むいずれの国からも離れる権利に内包されたものである。「いずれかの国から離れる権利には、必要な旅行証明書を入手する権利が含まれていなければならない」¹³⁵。これは一般的には国籍国のやるべきことであると認知されているが、自由権規約委員会は、出国の権利を確保するために旅行証明書を発給する責任は居住国にもある場合があるとして、このことは定義上国籍国を持たない無国籍者にとって必要不可欠であると指摘してきた¹³⁶。

無国籍者の地位に関する 1954 年の条約は、無国籍者が、民事上の身分（出生、婚姻、養子縁組、死亡もしくは離婚）または職業上・教育上の専門性に関する証明書など、他の形態の証明書類を取得するための道も開いている。第 25 条は無国籍者に対する「行政上の援助」について規定しており、これには、通常であれば国籍国の司法当局、行政当局または領事当局によって発給される一連の証明書類の発行も含まれるのである。人権法も、各国に対し、すべての者が適宜出生証明書および婚姻証明書を受け取れるようにするよう、求めている¹³⁷。

[写真キャプション]

南アフリカ／懸命に働いて購入した車に誇らしげに座る、身分証明書類を持たない無国籍者のジャブラーニ・シバンダ（溶接工）。そのような地位にあるからといって、できる限り生産的な生活を送るのをやめる気にはならないと、きっぱりと語る。ジャブラーニは、7 歳の時、生まれた国であるジンバブエから、母親とともに国境を不法に越えて南アフリカにやってきた。マラウイ系である彼は、南アフリカにやってきて以降、ジンバブエから出生証明書を取得し、またはジンバブエ国民であることの証明をする機会に恵まれないままである。

(c) UNHCR / P. Rulashe / 2011

8.3 移動の自由、追放、（再）入国および拘禁

合法的に滞在している無国籍者は、ある国の国境内で自由に移動する権利および居住地を選択する権利を有する。このことは、無国籍者の地位に関する 1954 年の条約（第 26 条）および人権法（たとえば市民的及び政治的権利に関する国際規約第 12 条第 3 項）に基づいて保障されているところである。無国籍者にとっての問題は、まずはある国の領域における合法的滞在を確保するところにある。

一般論として、国の領域に入りかつそこで滞在する自動的・無条件の権利を保障するよう国家が要求されているのは、自国民に対してのみである。これに対し、国際法に別段の定めがない限り、国家は、国民ではない者の入国、在留および追放に関する統制権を有する。その結果、無国籍者は、

¹³⁵ 自由権規約委員会「一般的意見第 27 号：移動の自由（*General Comment No. 27: Freedom of Movement*）」（1999 年 11 月 2 日）、第 9 項。

¹³⁶ さらに詳しくは、“Nationality matters: Statelessness under International Law”, Laura van Waas, Intersentia, 2008, at pages 376-378 参照。

¹³⁷ 出生登録に対する権利については、たとえば市民的及び政治的権利に関する国際規約第 24 条および子どもの権利に関する条約第 7 条参照。婚姻の登録については、女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約第 16 条、および、婚姻の同意、婚姻の最低年齢及び婚姻の登録に関する条約（1962 年）第 3 条参照。

ずっと生活してきた国においてさえ、出入国管理上の地位が不確かであるか、不法でさえあることが多い。

無国籍者の地位に関する 1954 年の条約は、無国籍者に対し、いずれかの特定の国に**入国した**は**そこで在留する権利**を与えていない¹³⁸。そのため、前掲 8.1 で引用したスペインの例では、無国籍者としての地位の承認にもなって永住権が付与されるものの、これがすべての国に当てはまるわけでないのは確かである。とはいえ、他に現実的な選択肢がない状況では、無国籍者を受け入れることが国家にとって実行可能な唯一の選択肢である場合もある。

1954 年条約は、無国籍者としての認定にもなって在留権が付与されるべきことを明文で規定してはいないものの、無国籍者が尊厳をもって安全に生活できるようにするためにそのような権利を付与することは、現行の国家実行に反映されている。参加者は、このようなアプローチこそ、無国籍者の保護を確保し、かつ 1954 年条約の実効性を維持する最善の手段であるという点で一致した。このような地位を得られなければ、多くの無国籍者が条約の保護を奪われる可能性がある。とはいえ、いくつかの限られた状況下では認定と同時に在留を認める必要がないかどうかについても議論された。¹³⁹

人権法でも、無国籍者が、国籍という正式な紐帯が存在しないにもかかわらず、ある国に入国しまたはそこで滞在する権利をどのような場合に、かつどの国に対して請求できるかについて判断する際の指針がさらに豊富に提供されている。この点で特に重要なのは、「自国」に入国または戻る権利が——したがって「自国」に滞在する権利も——一定立されていることである。このような権利は、たとえば市民的及び政治的権利に関する国際規約第 12 条およびあらゆる形態の人種差別の撤廃に関する第 5 条に掲げられている。第 4 章ですでに引用した、自由権規約委員会によるこの規範の解釈を想起されたい。

「『自国』の範囲は『国籍国』の概念より広い。これ〔訳注：第 12 条にいう「すべての者」〕は、形式的な意味での国籍、すなわち出生時にまたは付与によって取得した国籍〔を有する者〕に限られるものではなく、最低限、その国と特別な絆を有しており、またはその国に対して請求権を有しているゆえに単なる外国人として見るができない個人も包含するものである。たとえば、ある国の国民が国際法に違反して国籍を剥奪された場合や、個人の国籍国が他の国に併合されまたは割譲されたものの、当該個人に対してその国の国籍が付与されなかった場合がこれに該当しよう。さらに、（.....）かかる用語はさらに広い解釈も許容するものであり、そこには他のカテゴリーに属する長期在留者（当該在留国の国籍を取得する権利を恣意的に剥奪された無国籍者も含まれるが、これに限られない）も含まれる可能性がある」¹⁴⁰

¹³⁸ 締約国が無国籍者に対して「条約旅行証明書」を発給するのは、それにもなって当該個人の再入国が認められるという保障がある場合のみである。ただし、無国籍者がこのような証明書を取得するためには、原則として、すでに当該国に合法的に滞在していなければならない。

¹³⁹ UNHCR 「専門家会合—無国籍の認定手続きおよび無国籍者の地位（結論要約）（Expert Meeting – Statelessness Determination Procedures and the Status of Stateless Persons (Summary Conclusions)）」（2010 年 12 月、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9022762.html>）、第 27 項。

¹⁴⁰ 自由権規約委員会「自由権規約に関する一般的意見第 27 号：移動の自由（CCPR General Comment No. 27: Freedom of movement）」（CCPR/C/21/Rev.1/Add.9、ジュネーブ、1999 年 11 月 2 日）、第 20 項。

同時に、無国籍者がいずれかの国に入国できるようにする際、またはより頻繁に生じるケースとしていずれかの国からの追放から保護されるようにする際に一定の役割を果たしうる他の国際的規範も、多数存在する。差別の全般的禁止、ノン・ルフールマン（追放・強制送還の禁止）の原則、家族生活に対する権利、国民ではない者の恣意的追放からの保護に関する基準などがそうである¹⁴¹。

- **差別**の禁止およびこれに対応する平等待遇原則は、各国に対し、非差別的な出入国管理政策の維持を義務づけている。あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する条約の規定では、このことは、国家が、「出入国管理政策が、人種、皮膚の色、世系または国民的もしくは民族的出身に基づく差別的効果を有しないことを確保」しなければならぬ¹⁴²ということである。実際、自国の領域に入国したまたはそこで（引き続き）在留する資格について決定する際、国家が——たとえば人種またはジェンダーを理由として——異なる人または集団の間で正当化できない区別を行う場合、人権法上の自国の義務に違反している可能性が常に生ずる。無国籍者と国民ではない他の者との間に違いを設けることも、不合理な区別に相当する場合がある。
- 無国籍者が、難民の地位に関する 1951 年の条約の規定に基づく難民でもある場合には、**ノン・ルフールマン**との関係も含め、当該条約による全面的保護を受ける資格を有する。同様に、無国籍者は人権法に基づいて定められたノン・ルフールマンの義務からも利益を享受することができる¹⁴³。
- **家族生活**に対する権利および家族への恣意的または不法な介入の禁止は、たとえば市民的及び政治的権利に関する国際規約第 17 条・第 23 条ならびに子どもの権利に関する条約第 9 条に掲げられている。これらの規範は、一定の場合、国家の領域に対するアクセス権を獲得または保持するための手段となる。特に、「家族を形成する権利は、原則として、子どもを産む権利および同居する権利を含意する〔のであり、また〕同居が可能であるということは、家族の統合または再統合を確保するため、国内レベルにおいても、かつ場合によっては他国との協力にも基づき、適切な措置がとられなければならないということでもある」¹⁴⁴。自由権規約委員会は、たとえば、国民である子どもとの間で享受している家族生活の保護を理由に、無国籍である両親の追放を認めない判断を行ったことがある¹⁴⁵。地域レベルでは、さまざまな人権監督機構が同様の認定を行ってきた。たとえば欧州人権裁判所は、国民でない者——無国籍者を含む——には家族の統合を保護するために退去強

¹⁴¹ 自由権規約委員会によれば、「一定の事情がある時は、外国人も、入国または居住に関連する場合においてさえ〔市民的及び政治的権利に関する国際規約〕の保護を享受できる場合がある。たとえば、差別の禁止、非人道的な取扱いの禁止または家族生活の尊重の考慮が生起する時などである」。自由権規約委員会「一般的意見第 15 号：規約上の外国人の立場（*General Comment No. 15: The position of aliens under the Covenant*）」（1986 年 4 月 11 日）、第 5 項。

¹⁴² 人種差別撤廃委員会「一般的勧告第 30 号：国民でない者に対する差別（*General Recommendation No. 30: Discrimination against non-citizens*）」（2004 年 10 月 1 日）、第 9 項。

¹⁴³ ノン・ルフールマンの原則およびその適用範囲に関する詳しい議論は、UNHCR 研修テキストシリーズ「人権と難民保護（*Human Rights and Refugee Protection*）」（シリーズ 5・第 2 巻）の第 9 章参照。

¹⁴⁴ 自由権規約委員会「一般的意見第 19 号：家族生活の保護、婚姻についての権利および配偶者の平等（*General Comment No. 19: Protection of the family, the right to marriage and equality of the spouses*）」（1990 年 7 月 27 日）、第 5 項（下線引用者）。

¹⁴⁵ 自由権規約委員会「ウィナタおよびラン・リー対オーストラリア事件（*Case of Winata and Lan Li v. Australia*）」（2001 年）。

制の対象とされない権利があることを明らかにするとともに、家族の再統合を目的としていずれかの国に入国する権利についても、それほど明確にはないにせよ、認めている。いずれも、その根拠は欧州人権条約第 8 条である。

- 集団的追放または大量追放の禁止について定める等の手段により、国民でない者の恣意的追放を禁じようとする人権基準。これは米州人権条約第 22 条を含む多くの地域文書で定められているが、市民的及び政治的権利に関する国際規約第 13 条にも掲げられている。これらの規定は、国民でないすべての者に対し、退去強制のおそれがある場合に、個別に決定を受ける権利を認めるよう要求するものである。このような個別の追放手続きにおいては、一連の手続的保障措置が維持されなければならない。これらの手続的保障は、合法的に滞在している国民でない者について提案されている追放についてのあらゆる事案に対して、また国民でない者の入国または滞在の合法性が争われている場合にも、適用される。保障措置には、「いかなる告発についても回答しおよび証拠を提出し、弁護士によって代理され、かつ不服申立ての権利を付与される」機会¹⁴⁶が含まれる。さらに、無国籍者の地位に関する 1954 年の条約（第 31 条）では、締約国の領域に合法的に滞在している無国籍者の追放は、国の安全または公の秩序のためにしか行うことができない旨、定めている。合法的に滞在している無国籍者の追放を認めるこれらの事由は、「例外的事情」がある場合しか援用することができない¹⁴⁷。第 31 条は、追放命令は法の適正手続きにしたがって発布されなければならないと、かつ、無国籍者に対し、追放の理由がないことを示す証拠の提出が認められなければならない旨も定めている。

国民でない者の移動の自由、追放および（再）入国に関する国際基準と密接に関連するのが、**拘禁**について扱った規範である。拘禁は、無国籍者が直面する保護に関わる問題の中でも最も深刻なもの 1 つであり、いずれかの国への合法的（再）入国を確保しなければならないという問題によって、さらに厳しいものとなる。多くのケースは明るみに出ないが、これは広く存在する問題である。ある国の当局が、自国の領域への入国を阻止し、または自国の領域からの追放を実現する目的で無国籍者を拘禁したものの、当該無国籍者を受け入れる意思のある国が他に存在しないことも多い。その結果、拘禁は長期化し、無期限に行われる場合さえある。

人権法は、次の段落で触れる要件が満たされることを条件として、自由の剥奪が、不法な入国の防止または退去強制の執行を目的として国家が用いることのできる正当な管理手段であることを認めている。実際、これは、拘禁を認める欧州人権条約第 5 条に明示的に列挙された事由の 1 つである¹⁴⁸。さらに、無国籍者の地位に関する 1954 年の条約は、不法な入国の非処罰化について定めた

¹⁴⁶ 『国籍と無国籍—議員のためのハンドブック（Nationality and Statelessness – A Handbook for Parliamentarians）』（UNHCR および IPU、2005 年）。

¹⁴⁷ 1954 年条約第 31 条第 1 項と文言が同じである、難民の地位に関する 1951 年の条約第 32 条第 1 項について取り上げた、UNHCR 執行委員会「結論第 7 号：追放（Conclusion No. 7: Expulsion）」（1977 年）の(a)項参照。さらに詳しい指針は、UNHCR の内部指針「難民の地位に関する 1951 年の条約および 1967 年の議定書ならびに無国籍者の地位に関する 1954 年の条約に基づく難民および無国籍者の追放に関する覚書（Note on Expulsion of Refugees and Stateless Persons under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, and the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons）」（国連難民高等弁務官、2009 年 7 月）参照。

¹⁴⁸ これは、自由の剥奪が許容される状況を網羅的に列挙した唯一の国際基準である。ただし、このような事情がある場合の拘禁の正当性は、市民的及び政治的権利に関する国際規約第 9 条など、自由に対する権利および恣意的拘禁を受けない権利について取り上げた他の規定の適用との関係でも認められてきている。

難民の地位に関する 1951 年の条約とは対照的に、不法な入国または滞在を理由として無国籍者を拘禁する締約国の自由を制限していない。

とはいえ、国際法が恣意的拘禁を禁じているのも確かであり、すなわち無国籍者は一定の手続的・実体的保障措置の利益を享受できるということである。国内法にも関連の保障措置が掲げられている場合がある。特に、国は、拘禁の合法性について裁判所または権限のある行政機関による継続的審査が行われることを確保するよう求められている。このような審査の目的の 1 つは、拘禁が、「国が適切な正当化事由を示しうる期間を超えて継続する」ことがないようにすることである¹⁴⁹。追放を行える真の見通しが（もはや）存在しないにもかかわらず無国籍者の自由が剥奪された場合、これは人権法の違反となる¹⁵⁰。現実には、拘禁に追いこまれた無国籍者の事案を解決するのに最もよい方法は、可能な場合には当該無国籍者の国籍上の地位を特定・確認するための実際的措置をとることであり、かつ、国内での解決が不可能な時は、従前の常居国と交渉し、適当な場合には再入国を認めるよう求めることである。特に困難な事案または特に長期化しているケースでは、第三国定住を選択肢の 1 つとして検討することも考えられる¹⁵¹。その間、拘禁が正当であり、かつ必要と考えられる時——拘禁に代わる適当な選択肢¹⁵²が存在しない時——は、人権法が、たとえば市民的及び政治的権利に関する国際規約第 10 条において、また「あらゆる形態の拘禁または収監の下にあるすべての者の保護に関する国連原則」を通じて、このような拘禁の環境に関する一連の保障を定めている。

〔写真キャプション〕

コートジボワール／テンコドゴ村で暮らす数百人のブルキナファソ系住民は、身分証明書類を有していない。コートジボワールまたは祖先の出身国であるブルキナファソとの結びつきを示す文書を提示できないため、多くの者は無国籍となるおそれにさらされている。出生証明書は国籍の証明にはならないため、出生証明書を有している者でさえコートジボワール国民とは認められていない。

(c) UNHCR / G. Constantine / 2010

8.4 十分な生活水準

無国籍者は十分な生活水準を享受していないことが多い。出入国管理法上の地位に関して問題があること、身分証明書類がないこと、または単純に無国籍であることを理由に、無国籍者は、教育、労働、保健ケア、住居等へのアクセスに関してしばしば困難を抱える。そのため、公式な排除の結果として、経済的、社会的および文化的疎外へと至るのである。それでも、無国籍者の経済的、社会的および文化的参加を確保することは、無国籍者の保護および無国籍の削減の双方の文脈で中核

¹⁴⁹ 自由権規約委員会「A 対オーストラリア事件 (Case of A. v. Australia)」(1997 年 4 月 3 日)、第 9.4 項。

¹⁵⁰ 自由権規約委員会「ヤロー対オランダ事件 (Case of Jalloh v. The Netherlands)」(2002 年 3 月 23 日)、第 8 項。

¹⁵¹ 第三国定住については第 7 章 7.3 で論じた。

¹⁵² 拘禁に代わる措置についてさらに詳しくは、「庇護希望者および難民の拘禁に代わる措置 (Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees)」(国連難民高等弁務官、2006 年 4 月、POLAS/2006/03、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4472e8b84.html>) 参照。

的目的の1つに位置づけられている¹⁵³。

無国籍者の地位に関する1954年の条約および人権法は、最も広義の十分な生活水準に対する権利について、ある程度取り上げている。無国籍者の地位に関する1954年の条約は、姉妹条約である難民の地位に関する1951年の条約と基本的に同等の保護を提供するものであるため、これらの保障、および、人権法に基づいて提供されるこれらに対応する保護についての包括的議論は、UNHCR研修テキストシリーズ5「人権と難民保護」（第2巻）を参照されたい。特に第12章、第17章、第19章および第20章を参照のこと。

8.5 性およびジェンダーを理由とする暴力ならびに人身取引

第3章で、無国籍は性およびジェンダーを理由とする暴力（SGBV）の被害を受けやすくなることにつながると述べた。無国籍者は社会の周縁で——しばしば在留資格および身分証明書類を持たないまま——生活しているため、より容易にこのような暴力の被害者となりやすい場合がある。公式の求人市場その他の経済的機会にアクセスできない結果、たとえばタイでは、売春に従事したり人身取引の対象とされたりする無国籍者もいることがわかっている（後述）。コートジボワールでは、無国籍の女性・女子は——身分証明書類を持っていないために——検問所で法執行官による嫌がらせの被害を特に受けやすかった。さらに、無国籍者が疎外されているゆえに、当局は、無国籍者関連の捜査については、必ずしも他の人々が被害者である場合と同じ労力をかけない。このように、無国籍である女性・男性ならびに男子・女子は全員、SGBVの被害を受けやすい立場に置かれている。

無国籍者は、自分が住んでいる国に設けられている機構であって、ドメスティック・バイオレンス、強姦、性的搾取または強制婚から保護してくれる、またはそのような状況に陥った時に援助してくれるものから、排除されていることが多い。

そのため、無国籍者は時として、国籍の承認もしくは国籍へのアクセス——または少なくともある程度の基本的な法的地位——を確保するための防衛手段として婚姻を追求することがある。このような関係の特徴は無国籍者が依存状態に陥ることであり、その関係から逃れられなくなる一方で、暴力および搾取の被害も受けやすくなる。以下はその例である。

「この10年間に台湾人（またはその他の外国人）男性と結婚した数千人の貧しいベトナム人女性にとって、夢見ていた素晴らしい生活は砕け散った。アルコール依存症や虐待癖のある夫、冷酷な義母、言葉をめぐる戸惑い、窮屈な生活空間、欠乏、虐待および経済的搾取についての話が飛び出すこともある。そして、生まれた土地に避難しようと戻ってくると、自分が——多くの場合には子どもも——無国籍となっていることを知るのである」¹⁵⁴

身分証明書類がないこと、十分な生活水準の実現が困難であること、そして他者への依存が広く行われていることはいずれも、無国籍者が人身取引犯の手近な標的となることを助長する。人身取引への対応のために設けられた国際法制度の一部については第6章ですでに言及した。国際的な組

¹⁵³ 第7章7.2も参照。

¹⁵⁴ Kitty McKinsey, “Lose a Husband, Lose a Country: The Stateless Brides of Viet Nam” in *Refugees Magazine*, Number 147 (3), 2007, page 26.

織犯罪の防止に関する国際連合条約を補足する「人（特に女性及び児童）の取引を防止し、抑止し及び処罰するための議定書」および「陸路、海路及び空路により移民を密入国させることの防止に関する議定書」である。加えて、女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約は、「あらゆる形態の女子の売買及び女子の売春からの搾取を禁止するためのすべての適当な措置（立法を含む。）をとる」ことを国に対して義務づけている¹⁵⁵。さらに、子どもの権利に関する条約および子どもの売買、児童買春および児童ポルノに関するその選択議定書は、人身取引および関連の問題に対処するためのさらなる法的基準を定めている¹⁵⁶。

そのため、無国籍の防止は、被害を受けやすい状態を緩和し、人身取引の被害者が生じないようにする上で役に立つ。第6章ですでにのべたように、人身取引の防止は、人身取引サバイバーが受入国または出身国で直面する身分証明書関連の問題を回避するためにも役立つ。したがって、無国籍の防止と人身取引の防止は相互に強化し合うものなのである。

場合によっては、国籍に関わる問題と人身取引の発生件数との間の具体的関連性を明らかにすることにより、両方の問題に同時に対処する機会が開けることもある。たとえば、タイの山地民族の構成員の国籍が承認されておらず、または文書によって証明できないことが、人身取引の被害を非常に受けやすいことの助長要因となっていることがわかった。その対策として、UNESCO および UNICEF のような機関がチームを組み、無国籍の防止・削減、無国籍児の保護ならびに人身取引のおそれの払拭を目的とした、出生登録・身分証明書取得キャンペーンを推進した。このプログラムには、山地民族にとっての国籍の問題を彼ら自身の言葉で掘り下げたビデオ『帰属する権利 (A Right to Belong)』制作のようなプロジェクトの発展を通じた、意識啓発のための取り組みも含まれていた。これは、無国籍の問題に取り組む際、その根底にあるまたはその結果である人権侵害に対処するための努力をあわせて行うことの重要性をあらためて証明するものである。

法執行官は、無国籍の問題について啓発されておらず、または SGBV の被害者である無国籍者およびたとえばセックスワーカーとして働いている無国籍者に対して否定的見方をしていることが多い。そのため、これらの無国籍者を保護しようとしない場合がある。無国籍者はさらに、権利、身分証明書類または法的地位へのアクセスに関して依存状態にあるという同じ問題のために、国の吏員からも暴力または搾取の被害を受けることがある。

[写真キャプション]

ドミニカ共和国／UNHCR の資金拠出により協力機関の ASCALA が実施している「ゲートウェイ」プロジェクトの一環で、バテーイエス [砂糖農園労働者] のコミュニティでハイチ系女性の血圧測定をするヘルスワーカー。同プロジェクトでは成人向けの保健・識字ワークショップが実施されている。

(c) UNHCR / J. Tanner / 2012

¹⁵⁵ 女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約第6条。

¹⁵⁶ 子どもの権利に関する条約第35条。

8.6 第三国定住

最後に、状況を分析した結果、関係国には問題に対応する意思も能力もないことが明らかであること——そして当該個人の立場が著しく不安定であること——がはっきりした場合にどうするかという問題を検討しておくことが重要である。このような場合、第三国定住を1つの選択肢として追求できることがある。

第三国定住は、たとえば当該無国籍者が1951年難民条約に基づく難民に同時に該当しない場合でも、切迫した保護のニーズを有する無国籍者の状況に対応するための手段として認められるようになった。UNHCR執行委員会は結論第95号（2003年）で次のように述べている。

「各国に対し、無国籍の事案を解決する手法に関してUNHCRと協力するとともに、無国籍者の状況が、現在の受入国またはかつて常居所を有していた他の国において解決できずに不安定なままである場合、第三国定住の場所を提供する可能性について考慮するよう、奨励する」

『UNHCR 第三国定住ハンドブック（Resettlement Handbook）』（2011年）は、どのような場合に、難民ではない無国籍者のために第三国定住を考えるかについて説明している。

「（.....）状況によっては、国際社会が繰り返し努力してきたにもかかわらず、現在の居住国からも、または従前の居住国もしくは国籍国が存在する場合にはこれらの国からも、予見可能な将来に国籍または安定した在留資格を付与されないことが明白な場合もある。そうすると、無国籍者は基本的権利を享受できない状態に放置される。このような状況では、特に無国籍者がつながりを有する国の外にあり、かつその国に戻ることができない場合、切迫した保護のニーズが生じる可能性がある」

以上のことに基づき、無国籍者について以下の条件が満たされる場合には第三国定住を検討することができる。

- 現在のまたは従前の常居国において、無国籍者の地位に関する1954年の条約に定められたものと同等の最低水準の処遇をとまなう、安定した合法的在留資格を有していない。
- そのような在留資格または国籍を取得できる合理的な見通しがない。
- 現在のまたは従前の常居国内では対応することのできない、切迫した保護のニーズを有している。

ハンドブックはさらに、「これらの状況にある難民ではない無国籍者の第三国定住を検討する現地事務所は、申請前に第三国定住部と協議すべきである」としている。加えて、無国籍の削減の最終的目標——社会的・経済的参加および国籍の正式な保持——も、こうあるべきであるとされる第三国定住の進め方に明確に反映されている。「理想的には、難民ではない無国籍者を第三国定住によって受け入れた国は、当該無国籍者に対して第三国定住難民と同様の地位を与えるべきである。すなわち、当該無国籍者といっしょにやってきた扶養家族に対し、国民が享受するのと同等の市民的・経済的・社会的・文化的権利と、最終的には帰化によって第三国定住受け入れ国の国民となる機会が与えられる地位を認めることが望ましい。最低でも、第三国定住によって受け入れられたこ

これらの個人に対しては、無国籍者の地位に関する 1954 年の条約にいう無国籍者としての地位が付与され、同条約に掲げられた権利義務が認められるべきである」。ほとんどの国はまだ無国籍者を第三国定住プログラムの対象に含めておらず、第三国定住の対象となった無国籍者はほぼ全員が同時に難民でもある。解決の見通しもないまま不安定な状況に置かれている無国籍者のための解決策としての第三国定住を促進するため、さらなる努力が必要である。