

仮訳・原文英語：UN High Commissioner for Refugees, *Guidelines on Statelessness No. 3: The Status of Stateless Persons at the National Level*, 17 July 2012, HCR/GS/12/03,
available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/5005520f2.html> [accessed 5 December 2012]

国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）
無国籍に関するガイドライン 3：
国内に在留する無国籍者の地位
(2012年7月17日) HCR/GS/12/03

UNHCR は、無国籍に対応する任務遂行上の責任にしたがってこのガイドラインを発行する。これらの責任下に入るのは、UNHCR 事務所規程第 6 条 A(II)および難民の地位に関する 1951 年の条約に定められた難民である無国籍者に当初は限定されていた。無国籍の削減に関する 1961 年の条約第 11 条および第 20 条で予見されている職務を遂行するため、1974 年の国連総会決議 3274(XXIX)および 1976 年の同 31/36 により UNHCR の任務は拡大され、同条約に定められた者についても対象とすることとなった。UNHCR 事務所は、UNHCR 執行委員会結論第 78 号によって無国籍者全般についての責任を委ねられ、同結論は 1995 年の国連総会決議 50/152 によって支持された。国連総会はその後、2006 年の決議 61/137 において、UNHCR が責任を負うべき 4 つの広範な分野（無国籍の特定、防止および削減ならびに無国籍者の保護）について定めた執行委員会結論第 106 号を支持するに至った。

このガイドラインは、無国籍の削減に関する 1961 年の条約 50 周年を記念して行なわれた一連の専門家協議から生まれたものであり、特に、2010 年 12 月にスイスのジュネーブで開催された「無国籍の認定手続きおよび無国籍者の地位に関する専門家会合の結論要約」に基づいたものである。このガイドラインは、「無国籍者の認定手続きに関するガイドライン」および「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』の定義に関するガイドライン」とあわせて解釈されるものとする。これらの一連のガイドラインは、しかるべき時期に、無国籍に関する UNHCR ハンドブックとして刊行される。

このガイドラインは、政府、NGO、法律実務家、意思決定者および裁判官、ならびに、無国籍への対応に従事する UNHCR スタッフその他の国連機関を対象として、解釈上の法的指針を示すことを目的としたものである。

序

1. 無国籍者は一般的に、一連の人権の享受を否定され、かつ社会への完全参加を妨げられている。無国籍者の地位に関する 1954 年の条約（「1954 年条約」）は、無国籍者に対して中核的諸権利を付与することにより、このような社会的軽蔑に対処しようとするものである。同条約の規定は、適用可能な国際人権法の諸基準とともに、1954 年条約の締約国にいる無国籍者の最低限の権利義務を定めている。締約国における無国籍者の地位、すなわち無国籍者が有する国内法上の権利義務は、これらの国際基準を反映したものでなければならない。

2. このガイドラインは、無国籍者が自国の管轄内でそのような地位を認められることを確保するにあたり国家を援助することを目的としている。ここでは、国家が 1954 年条約に基づいて無国籍と認定した者の待遇、無国籍認定手続きの結果を待っている個人の立場、および、無国籍認定手続きを設けていない国における無国籍者の適切な待遇について取り上げている¹。また、1954 年条約の締約国ではない国における無国籍者および事実上の (*de facto*) 無国籍者と認められる人々の立場についても検討している²。

3. 1954 年条約は相対的にほとんど注目を集めておらず、同条約の実施に関わる国家実行についての文献もあまり見当たらない。それでも、このガイドラインでは 1954 年条約の締約国によるこれまでの実行を検討する。

4. 無国籍が生ずる状況は多様である。人の国際的な移動が伴う文脈においても、たとえば国外居住者・その子どもが常居所国の国籍を取得することなく国籍を喪失する場合などに無国籍が生ずる。ただし、ほとんどの無国籍者は一度も国境を越えたことがなく、「自国」にいる人々である。無国籍者の苦境は、その本来の居場所において (*in situ*)、すなわち長期間居住してきた国、多くの場合は出生した国において生じている³。このような人々にとって、無国籍とは、国籍法の策定および実施をすす中で当局が行なう差別の結果であることが多い。

5. すべての無国籍者が国際基準にしたがった待遇を受けられなければならない一方で、その地位は、無国籍が生じる状況を反映してさまざまに異なりうる。そこで、このガイドラインではまず国際法上の関連の基準について取り上げ、その後、無国籍者の地位の範囲を、人の国際的な移動が伴う

¹ 認定手続きの設置および運用に関わって考慮すべき事柄については、UNHCR「無国籍者の認定手続きに関するガイドライン」 (*Guidelines on Procedures for Determining whether an Individual is a Stateless Person*、「手続きガイドライン」) で取り上げている (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f7dafb52.html> より入手可能)。

² 事実上の (*de facto*) 無国籍という用語については、後掲 48 段落でさらに検討する。1954 年条約における無国籍者の定義については、UNHCR「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』の定義に関するガイドライン」 (*Guidelines on the Definition of "Stateless Person" in Article 1(1) of the 1954 Convention on the Status of Stateless Persons*、「定義ガイドライン」) で検討している (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html> より入手可能)。

³ 「自国」という表現は、市民的及び政治的権利に関する国際規約 (ICCPR) 第 12 条第 4 項および同規定に関する国連自由権規約委員会の解釈からとったものである。

状況下にある人々および「自国」にある人々についてそれぞれ検討する⁴。

II. 国際法と無国籍者の地位

a) 難民と無国籍者の地位の類似点

6. 1954年条約で無国籍者について定められている地位は、難民の地位に関する1951年の条約（「1951年条約」）が難民のために確立された地位を雛型とするものである。両条約の文言を比較対照すると、1954年条約の多数の規定が、対応する1951年条約の規定からそのまま、または最小限の修正を加えてとられたものであることがわかる。これは主として、1951年条約と1954年条約が起草過程を共有しており、いずれの条約も、1949年に経済社会理事会が任命した「無国籍および関連の諸問題に関するアドホック委員会」⁵の活動から生まれたものであるためである。そのため、1954年条約の解釈に際しては1951年条約の準備作業（*travaux préparatoires*）がとりわけ関連してくる⁶。

7. 1951年条約の場合と同様、1954年条約に掲げられた権利は、国家またはUNHCRによる認定を受けて無国籍と認められた個人に限られるものではない。1954年条約上の定義の基準を満たした時点からその者は無国籍なのであって、この事実をどのように認定しようとそれは宣言的なものに留まる。そのかわり、同条約に基づいて個人にどのような権利が付与されるかは国家における当該個人の在留の性質と関連しており、これは当該受け入れ国との結合の度合いの観点から評価される。

8. 2つの条約が全般的には同一のアプローチをとっているにも関わらず、1954年条約には1951年との顕著な違いがいくつか含まれている。ルフルマン（送還）は禁じられておらず（1951年第33条）、不法な入国に対する刑罰からの保護も定められていない（1951年条約第31条）。さらに、就労の権利および結社の権利のいずれについても、これに対応する1951年条約の規定よりも低い水準の待遇が定められている⁷。追放からの保護の範囲も、2つの条約間では異なっている。

9. 無国籍者が同時に難民である場合もある⁸。この場合、それぞれの主張について評価が行なわれ、かつ無国籍者および難民としての地位が明示的に認められるようにすることが重要である。同様に、補完的形態の保護に関する待遇の基準（ルフルマンからの保護を含む）が定められている場合、

⁴ 「自国」に留まる個人の権利の性質について検討した、後掲23段落参照。

⁵ 1949年8月8日の決議248(IX)(B)。当初、無国籍者の保護については議定書で扱い、難民条約に掲げられたほとんどの実体的権利を準用することが意図されていたものの、その後、独立の文書として無国籍者の地位に関する条約を採択することが決定された。起草過程についてのさらなる情報は、Nehemiah Robinsonが1954年条約の準備作業について詳細にまとめた *Convention Relating to the Status of Stateless Persons: Its History and Interpretation - A Commentary*, 1955 を参照 (<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4785f03d2.pdf> より入手可能。以下“*Robinson Commentary to the 1954 Convention*”)。

⁶ 1954年条約締約国との定着の度合いにより、無国籍者に対して付与される権利が段階的に異なってくることについて、特に後掲13-20段落参照。

⁷ ただし、1951年難民条約と同様、1954年条約は国家に対し、「賃金を得られる雇用に関して、すべての無国籍者の権利を……その国民の権利と同一にすることについて好意的に考慮」するよう求めている。1954年条約第17条第2項参照。

⁸ 1954年条約上の無国籍者の定義と1951年条約上の難民の定義は相互排他的なものではない。「定義ガイドライン」7段落参照。

国家は、当該保護を受ける資格のある無国籍者に対してこれらの基準を適用しなければならない⁹。

b) 1954 年条約が求める待遇基準の概観

10. 1954 年条約第 12 条～32 条は、国家が無国籍者に付与すべき広範な市民的、経済的、社会的および文化的権利を定めている。1954 年条約は、これらの権利を以下のカテゴリーに分類している。

- 法律上の地位（属人法、財産権、結社の権利および裁判所へのアクセスを含む）
- 賃金を得られる雇用（賃金を得られる雇用、自営業および自由業へのアクセスを含む）
- 福祉（配給、住居、公の教育、公的救済、労働法制および社会保障を含む）
- 行政措置（行政上の援助、移動の自由、身分証明書、旅行証明書、財政的負担、財産の移転、追放および帰化を含む）

11. 1954 年条約は最低基準を定めたものである。1951 年条約と同様、1954 年条約は、国家がその裨益者を以下の段階にしたがって待遇するよう要求している。

- 国民または他の外国人に与えられる待遇に関わらず、無国籍者に対して与えられるべき待遇
- 国民と同等の待遇
- 可能なかぎり有利な待遇であって、いかなる場合にも、同一の事情のもとにある外国人一般に対するものよりも不利ではない待遇
- 外国人一般に対して与えられているのと同等の待遇

12. 国家は、無国籍者の地位と国民の地位がいっそう同等のものとなることを促進する裁量権を有しており、それどころか、そのような対応をとる国際人権条約上の義務も負っている場合がある。1954 年条約上の権利を尊重し、促進しかつ充足する国家の責任は、同じ条約の第 2 条に定められた、無国籍者が在留する国の法律を遵守する義務との間で均衡が図られなければならない。

条件によって異なる漸進的段階ごとの権利

13. 1954 年条約に定められた諸権利は、無国籍者に対しても、国家への定着の度合いに基づいて拡大して適用される。1954 年条約における「無国籍者」の定義を満たしており、かつ締約国の管轄下にあるか締約国の領域に在留している者であれば、いかなる個人に対しても適用される規定もある。しかしそれ以外の諸権利は、ある個人が締約国の領域に「合法的にいる（lawfully in）」、「合法的に滞在する（lawfully staying）」または「常居所を有する（habitually resident）」ことを条件として無国籍者に付与されるものである。したがって国家は、無国籍と認定された個人に対し、まだ認定が終了していない個人に保障された権利よりも包括的な諸権利を保障することができる。とはいえ、後者にも 1954 年条約上の権利の多くを享受する資格がある。これは、1951 年条約に基づく庇護希望者の待遇と同様である。

14. 1954 年条約に掲げられた諸権利のうち、個人が締約国の管轄下ある場合に発動されるものと

⁹ 難民、補完的保護および無国籍に関する主張のアセスメントを無国籍認定手続きにおいてどのように行なうべきか、また必要な秘密保持をどのように保障すべきかについてさらに詳しくは、「手続きガイドライン」26-30 段落参照。

しては、属人法（第 12 条）、財産（第 13 条）、裁判を受ける権利（第 16 条第 1 項）、配給（第 20 条）、公の教育（第 22 条）、行政上の援助（第 25 条）および簡易帰化（第 32 条）などがある。個人が現に締約国の領域内にいる場合に発生する追加的権利としては、宗教の自由（第 4 条）および身分証明書に対する権利（第 27 条）がある。

15. 1954 年条約は、締約国に「合法的にいる」（フランス語では *se trouvant regulierement*）無国籍者に対して一連の追加的権利が認められることを予定している。「合法的にいる」ことに基づく権利としては、自営業に従事する権利（第 18 条）、締約国内における移動の自由（第 26 条）および追放からの保護（第 31 条）などがある。

16. 無国籍者が締約国に「合法的にいる」とされるためには、その国内在留が国家によって許可されていないからではない。この概念は、在留が明示的に承認されていること、及び当該個人のあらゆる事情を考慮し、その在留が承認されておりかつ禁じられていないことの両方を含んでいる¹⁰。在留期間は一時的であってもよい。1954 年条約の用語をこのように解釈することは、無国籍者がそこに掲げられた権利を可能なかぎり広範に行使することを確保するという、同条約の趣旨および目的に一致している。したがって、同条約の起草過程からも確認されるように¹¹、無国籍者としての地位を求めて認定手続きを申請した者は締約国の領域に「合法的にいる」ことになる¹²。これに対し、その国での在留資格をなんら有しておらず、かつ無国籍認定手続きを申請する機会も利用しようとしなない者は、その国に「合法的にいる」ことにはならない。

¹⁰ 1951 年条約も、難民に対して特定の権利を付与するにあたり、国家とのさまざまな度合いの定着を条件としている。UNHCR「国際的保護に関する覚書」29 段落参照（UNHCR, *Note on International Protection*, 7 September 1994, A/AC.96/830, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f0a935f2.html>）。*Robinson Commentary to the 1954 Convention*（前掲注 5）によると、「〔1954 年条約〕で用いられている『合法的に国内にいる』という表現は、難民条約の表現と同じ意味であると推測される」。1951 年条約の適用上、「合法的」滞在の概念は次のように解釈されてきたし、1951 年条約と 1954 年条約が起草過程を共有していることに照らせば、これは 1954 年条約の解釈にも適用されるものである。「……『合法的』の評価は通常、一般の国内法令に照らして行なわれる。とはいえ、合法性に関する判断においてはすべての一般的事情が考慮されるべきであり、これには、当該滞在が承認されており、かつ当該者の不安定な事情ゆえにこれが禁じられていない（すなわち容認されている）ことも含まれる」。これとの関連で、UNHCR「『合法的滞在』—解釈に関する覚書」の特に 23 段落を参照（UNHCR, *"Lawfully Staying" - A Note on Interpretation*, 1988, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ad93304.html>）。国連・自由権規約委員会は、追放命令の対象とされたもののその命令が執行されず、人道的理由によりスウェーデンに滞在することを認められた者について、自由権規約第 12 条で保護されている移動の自由についての権利の享受に関しては「合法的に……領域内にいる」と認められる旨、決定している。*Celepli v. Sweden*, CCPR/C/51/D/456/1991 at paragraph 9.2 (26.7.1994) 参照。

¹¹ 特に第 15 条、第 18 条および第 31 条との関連で、*Robinson Commentary to the 1954 Convention*（前掲注 5、1997 年〔訳者注／再版年〕、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4785f03d2.html> より入手可能）参照。1951 年条約と 1954 年条約が起草過程を共有しており、かつ 1954 年条約の具体的規定がかなりの程度 1951 年条約の規定を忠実に反映していることにかんがみ、フランスが提案し、後に起草委員会によって受け入れられた条文案で用いられている「合法的にいる」の意味を説明する、フランス代表の次の発言に留意することが重要である。「在留許可を有している者は誰であれ正規の地位にある。のみならず、在留許可はまだ有していないが、すでに申請済みであり当該申請を受理された者についても同様である。申請を行っていない者または申請を却下された者のみが非正規の地位にある」（UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, *Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems, First Session: Summary Record of the Fifteenth Meeting Held at Lake Success, New York, on 27 January 1950*, 6 February 1950, E/AC.32/SR.15, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40aa1d5f2.html>）。

¹² 「手続きガイドライン」20 段落参照（無国籍認定手続きは、認定結果が出るまでの手続き期間中、対象となっている個人の退去強制手続きを停止する効力を有する）。個人が、無国籍認定手続きの最中であることの結果としてある国に「合法的に」いると考えられる期間は、しばしば短いものとなる。 「手続きガイドライン」22-23 段落で定められているように、明らかに十分な理由がある申請は最終的決定までに数か月しか要さない可能性があり、最初の決定は申請から 6 か月以内に行なわれるのが一般的である。

17. 1954年条約は、締約国に「合法的に滞在する」（フランス語では *resident regulierement*）無国籍者に対し、追加的諸権利を付与している。1954年条約に掲げられた「合法的滞在」に基づく権利としては、結社の権利（第15条）、賃金を得る労働の権利（第17条）、自由業への従事（第19条）、公営住宅へのアクセス（第21条）、公的救済を受ける権利（第23条）、労働および社会保障に関わる権利（第24条）ならびに旅行証明書（第28条）¹³などがある。

18. 「合法的滞在」の要件は、領域における、より長期の在留を想定したものである。ただし、在留が永住の形態をとる必要はない。国家が許可した、より短い期間の滞在であっても、それが短期の訪問でないかぎりには十分である場合もある。在留許可を与えられた無国籍者は、このカテゴリーに該当しよう¹⁴。また、一時滞在許可を有する者も、これが数か月以上にわたる場合は対象となる。これに対し、短期の入国を認められた訪問者は「合法的に滞在する」ことにはならない。認定手続きを経て無国籍者と認められたが、在留許可を発布されていない者は、決定までにその国ですでに過ごした期間により、一般的には締約国に「合法的に滞在する」者とされよう。

19. 1954年条約で付与が予定されている一連の諸権利の最後のものは、締約国において「常居所を有する」または「居住する（*residing*）」無国籍者に対して与えられるものである。「常居所を有する」無国籍者について発生する権利には、著作権および工業所有権の保護（第14条）、ならびに、法律扶助および訴訟費用の担保の免除を含む裁判所へのアクセスに関連する権利（第16条第2項）がある。

20. 無国籍者が「常居所を有する」または「居住する」という条件は、当該無国籍者が継続的にかつ安定して締約国に居住していることを示すものである。「常居所」は、安定した事実上の居住と理解される。ここでは永住を認められた無国籍者が対象とされるほか、在留許可はないものの、ある国に何年間もいてそこに定着しており、かつ継続的居住が予想される者も適用対象となる。

c) 国際人権法

21. 国内法に基づく無国籍者の地位は、適用される国際人権法の規定も反映したものでなければならぬ。大多数の人権は、国籍または出入国管理上の地位に関わらず、無国籍者を含むすべての者に適用される¹⁵。さらに、無差別平等の原則により、国籍上の地位がないことを理由とするいかなる

¹³ 2010年4月1日以降、国家が発行するすべての旅行証明書（1954年条約にしたがって無国籍者に対して発行される旅行証明書も含む）は、国際民間航空機関（ICAO）の基準にしたがい、機械で読取り可能なものでなければならない。ICAO・国際民間航空条約の付属書9（出入国の簡易化、2005年7月）およびICAO Document 9303（機械読取り式旅行証明書、2006年）参照。

¹⁴ 「滞在」の概念は、1951年条約の文脈では次のように解釈されてきており、これが1954年条約の解釈についても適用される。すなわち、「『滞在』とは、恒久的在留には至らないが、通過のための立ち寄り以上のものであることが明らかかなものをいう」。UNHCR「『合法的滞在』—解釈に関する覚書」の23段落を参照（UNHCR, “*Lawfully Staying*” - *A Note on Interpretation*, 1988, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ad93304.html>）

¹⁵ 自由権規約委員会「一般的意見第15号（規約上の外国人の地位）」（1986年）および自由権規約委員会「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）」（2004年）参照。また、人権の促進および保護に関する国連小委員会・国民ではない人々の権利に関する特別報告者「最終報告書」（E/CN/Sub.2/2003/23、2003年）も参照（それぞれ以下より入手可能）。

差別も一般的に禁止される¹⁶。実質的に異なる立場に置かれている集団については、正当な区別が認められる場合もある¹⁷。したがって国家は、自国の領域内にいる、特に脆弱な立場に置かれた無国籍者の集団を援助するための積極的差別是正措置 (affirmative action measures) を模索することも可能である。

22. 国際人権法は、1954年条約で定められた保護体制を補完するものである¹⁸。国際人権法の多くの規定は1954年条約にも見られる権利をあらためて定めたものであるが、より高い水準の待遇または同条約にはまったく見られない権利について定めた規定もある¹⁹。

23. 無国籍者にとって特に重要なのは、市民的及び政治的権利に関する国際規約 (自由権規約) 第12条第4項に掲げられた、「自国」に戻る権利である。これは自己の国籍国に戻る権利に留まらない²⁰。ある国家と特別なつながりを有する個人の再入国権を、したがって在留権も、保障するものである。これには、たとえば、ある国家に長期間定着している無国籍者及び国際法に違反して国籍を奪われた無国籍者、または常居所である領域を国家承継によって取得した国家から国籍を否定された無国籍者が含まれる。

24. このような国際人権法の発展を考慮したとしても、1954年条約の重要性は変わらない。そこでは、他の文書では扱われていない無国籍特有の問題 (特に無国籍者に対する身分証明書および旅行証明書の提供ならびに行政上の援助) が扱われているからである。さらに、一部の人権条約とは異なり、同条約の規定については公の緊急事態における義務違反が認められておらず、また同条約では人権法上の基準よりも寛大な基準が多数定められている²¹。

II. 人の国際的な移動の文脈の中にある個人

<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/45139acfc.pdf>

<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/58f5d4646e861359c1256ff600533f5f?Opendocument>

ただし、人権の全面的享受は国籍の所持によって容易になるのであり、したがって1954年条約のような形で無国籍者を特に保護する必要があることに留意されたい。

¹⁶ たとえば自由権規約第2条第1項および第26条参照。

¹⁷ 自由権規約委員会「一般的意見第18号 (差別の禁止)」 (1989年、<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/453883fa8.pdf> より入手可能) の13段落参照。また、国連人権小委員会・国民ではない人々の権利に関する特別報告者「最終報告書」 (E/CN/Sub.2/2003/23、2003年、前掲注15) の「要約」および23段落も参照。

¹⁸ 国際人権法は、1954年条約に加入していない国々における、同条約に代わる規制の枠組みも提供している。この点については後掲47段落でさらに検討する。

¹⁹ たとえば恣意的拘禁からの保護 (自由権規約第9条第1項) など。地域人権条約も関連してくる。

²⁰ 自由権規約委員会「一般的意見第27号 (移動の自由)」20段落参照。

「第12条第4項の文言は国民と外国人を区別していない (「何人も」)。したがって、この権利を行使する資格が誰に対して認められるかは、『自国』という語句の意味を解釈することによってのみ明らかにすることが可能である。『自国』の範囲は『国籍国』の概念よりも広い。これは、形式的意味における国籍、すなわち出生または付与により取得した国籍に限られるものではなく、最低限、ある国と特別なつながりを有しており、またはある国との関係で権利を主張できることから単なる外国人とすることはできない個人も、包含される。たとえば、ある国の国民であって国際法に違反して国籍を奪われた者、および、自己の国籍国が他の国家に併合されまたは譲渡されたものの、当該他国の国籍を否定された者などがこれに該当しよう。さらに、第12条第4項の文言はより幅広い解釈も許容するものであって、他のカテゴリーに属する長期在留者 (これには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) も包含される可能性がある」

²¹ たとえば、領域内に「合法的にいる」者に関する追放からの保護は、自由権規約第13条では手続き的保護措置に限られているのに対し、1954年条約第31条は追放を正当化できる実体的根拠も制限している。

a) 無国籍認定の結果を待っている個人

25. 1954年条約は無国籍認定手続きについて明示的に取り上げてはいないものの、国家には、同条約に基づいて適当な水準の待遇を与えるために無国籍者を特定する黙示的責任がある²²。以下、認定手続きを設けている国および設けていない国の双方における、無国籍認定の結果を待っている個人の適当な地位について検討する。

26. 認定手続きが設けられている国では、決定を待っている者には、管轄下にあることまたは領域にいることに基づくすべての権利および「合法的にいる」者に認められる権利を最低限享受する資格がある²³。したがって、その地位に基づき、特に身分証明書、自営の権利、移動の自由および追放からの保護が保障されなければならない²⁴。1954年条約に基づくこれらの権利は1951年条約に定められた権利とほぼ同一の文言で定式化されていることから、無国籍認定の結果を待っている個人に対しては、同じ国で請求が検討されている庇護希望者と同一の水準の待遇を与えることが勧告される。

27. 無国籍認定の結果を待っている者の地位には、恣意的拘禁からの保護および基本的ニーズを満たすための援助のような、適用可能な人権も反映されなければならない²⁵。無国籍認定の結果を待っている個人が、たとえ限定的にはあっても賃金を得られる雇用に従事できるようにすることは、国家のリソースにかかる圧力の緩和につながる可能性があり、かつ当該個人の尊厳および自立への貢献となる。

b) 無国籍と認定された個人—在留権

28. 1954年条約は、国家に対し、無国籍と認定された者に在留権を付与するよう明示的には要求していないものの、このような許可を与えることは条約の趣旨および目的を充足することになる。これは認定手続きを設けている国々の実行に反映されている。在留権がなければ、当該個人は不安定な立場に置かれ続けるおそれがあり、かつ1954年条約および国際人権法で保障された権利の享受を妨げられることになる。

29. したがって、国家は、無国籍と認定された者に対し、少なくとも2年間有効な在留許可を与えることが勧告される。ただし、安定性のためには、より長期間（たとえば5年間）の許可を与えるほうが望ましい。このような許可は更新可能とし、1954年条約第32条で定められている簡易帰化の可能性を認めることが求められる。

30. 無国籍と認定された個人が、その後、たとえば他国の国籍法の変更によりその国の国籍を取

²² 「手続きガイドライン」1段落参照。

²³ 前掲15-16段落で述べたとおり。無国籍認定専用の手続きが設けられていない国においても、個人が別の文脈で無国籍の主張を行なう場合には、このことが当てはまる。

²⁴ 公正かつ効率的な手続きにとって追放からの保護が重要であることについては、「手続きガイドライン」20段落で検討している。具体的には、無国籍認定手続きには退去強制に対する一時停止効が認められなければならない。

²⁵ 前掲21-22段落参照。

得しまたは再取得したときは、当該個人は 1954 年条約における無国籍ではなくなる。これにより、無国籍者としての地位を根拠に与えられた在留許可の取消しが正当化されることもあろう。ただし、国際人権法に基づいてすでに獲得された諸権利および発生した諸要因（当該個人がその国で安定した私生活および家族生活をどの程度築いてきたかなど）との関連で、比例性の問題が考慮されなければならない。

31. 個人を 1954 年条約上の無国籍者と認めることにより、在留権に加えて「合法的滞在」に基づく諸権利²⁶も発動される。したがって、在留許可にともない、労働の権利、医療および社会的扶助を受ける権利ならびに旅行証明書を発行される権利も認められなければならない。

32. 1954 年条約では家族の結合については取り上げられていないとはいえ、締約国は、無国籍者としての地位を認められた者がその配偶者および被扶養者と再結合できることを促進するよう、奨励される²⁷。実際には、関連の国際人権条約または地域条約に基づき、そうする義務を負っている国もある²⁸。

33. 1954 年条約のうち「常居所」を有する者に限って適用される 2 つの規定は、ある者が無国籍者と認められた場合にも自動的に適用されない²⁹。ただし、当該個人がその国で安定した生活を送っているとみなせるときは、これらの規定が適用されるようになる場合もある。

c) 他国で保護を受けられる場合

34. 無国籍と認定された個人に、近い将来、1954 年条約の基準と一致する保護を他国で得られる現実的展望がある場合、受入れ国には、前掲 29—33 段落で述べたものよりも過渡的な性質の地位を与える裁量権がある。便宜上または自らの選択により自発的に国籍を放棄した者については、別の考慮事項が適用される³⁰。

35. このような事案においては、ある個人に他国で保護を得られる現実的展望があるか否かを判断する基準が狭く解釈されるよう、配慮されなければならない³¹。UNHCR の見解では、他国で保護を受けられるとみなせるのは無国籍者が次のいずれかの条件を満たす場合のみである。

- 簡易・迅速かつ非裁量的（羈束的）な、形式上のものにすぎない手続きを通じて国籍を取得しま

²⁶ 前掲 17—18 段落参照。

²⁷ 1951 年条約の文脈における家族結合についての説明は、UNHCR, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* (2011 年改訂版、<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html> より入手可能) の 181—188 段落を参照。無国籍者の被扶養者にも無国籍者としての地位を認められる資格があるかどうかは、1954 年条約上の「無国籍者」としての資格の確認を目的とした、各被扶養者の国内的地位の調査結果次第である。ただし、たとえ被扶養者が無国籍者ではない場合でも、締約国の領域内にいる無国籍者の被扶養者に在留権を付与することにより、家族の結合の促進は達成できる。

²⁸ 国際人権法上の義務が 1954 年条約から生ずる義務をどのように補完しているかについてさらに詳しくは、前掲 21—24 段落参照。

²⁹ 前掲 19—20 段落参照。

³⁰ さらに後掲 43—43 段落参照。

³¹ さらに、当該個人がどこの国でも法律上の地位を認められないままにならないようにし、かつ在留許可の正当性を示す特別な事情がある場合にはそれが適正に検討されることを確保するための保障措置が必要である。

たは再取得できること。

- 従前の常居所国で永住を認められており、かつ当該国に直ちに帰還できること。

36. 国籍の取得または再取得に関して、個人は、物理的にも金銭的にも容易にアクセスでき、かつ手続き的段階および証拠要件の点で簡便な手続きを利用できなければならない。さらに、定められた要件が満たされている場合は裁量の入る余地はないのであるから、取得／再取得手続きは速やかに進められ、かつ結果が保証されていなければならない³²。

37. これに対し、他の国籍取得手続きにおいては、他国で保護を受けられるという十分に信頼できる展望が得られない可能性があり、この場合には無国籍者に対して過渡的な地位しか与えないことは正当化されない。たとえば、通例は官吏に裁量権が委ねられており、結果が保証されない帰化手続きに個人がアクセスできるというだけでは、不十分である。同様に、国籍の取得要件が曖昧な手続きや、個人に対し、合法的な入国および在留が保証されない旧国籍国に物理的にいることを義務づける手続きも、十分ではない。

38. 個人が従前の常居所国に帰還できるという点については、帰還にともない、1954年条約の趣旨および目的に一致する、安全および尊厳が保障された生活を送る機会が存在していなければならない。したがって、この例外が適用されるのは、個人が他国ですでに永住資格を得ており、または到着と同時に永住資格を付与される見込みを有している場合であって、当該資格にともなって一連の市民的、経済的、社会的および文化的権利が全面的に認められ、かつ当該国の国籍を取得する合理的展望がある場合のみである³³。他国への短期間の帰還許可が与えられているだけでは不十分である。

無国籍が国籍の喪失／剥奪またはその誠実な自発的放棄によるものである場合

39. 多くの場合、個人は、国籍の取得もしくは回復または従前の常居所国への帰還の手配の試みに協力的であるはずである。自己の国籍を非自発的に放棄または喪失した場合、そうであることが考えられよう。個人が、他国の国籍を取得する目的で、意識的かつ誠実に従前の国籍を放棄した場合にも、その可能性は生じる。場合によっては、国籍法の規定がわかりにくいことから、他国の国籍を申請するために国籍を放棄しなければならなかったにも関わらず、次の国籍を取得することができずに、無国籍のままになることがある。

40. このような場合の最善の解決策は、従前の国籍の再取得である。このような個人について、無国籍ではあるが従前の国籍を再取得できると判断した国家は、当該個人に在留許可を与える必要はない。むしろ、他国に移動するための手配を行なっている間、当該個人が領域内に短期間留まれるよ

³² 例としては、元国民が、最寄りの領事機関で出生証明書または消印を押された／失効した旅券を提示した後、宣言に署名するだけで国籍を再取得できる手続きが挙げられよう。この場合、有権的当局は国籍を回復させる義務を負う。同様の手続きにおいて、登録または選択的国籍取得権の行使が行なわれる場合もある。

³³ UNHCR「国際的保護の必要性が認められなかった者の出身国への帰還に関する見解：UNHCRの役割」(*Position on the return of persons not found to be in need of international protection to their countries of origin: UNHCR's Role*, 2010, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4cea23c62.pdf>) の20-22段落は、このガイドラインに掲げた基準に照らして理解しなければならない。

うに、何らかの形態で在留資格を認めることが考えられよう。このような一時滞在許可は数か月という短期のものであってもよく、それにとまなう諸権利も、在留許可が与えられた場合に認めなければならない諸権利と同一である必要はない。実際には、認定手続き中に与えられていた地位のほうに類似した地位の認定も、正当化される場合がある。

41. 入国／再入国または国籍の再取得が実現しない場合であってこれが本人の過失によるものでないときは、国家は一時滞在許可を延長することができる。ただし、入国／再入国または再取得のための努力の完遂を容易にすることと、当事者である無国籍者に一定の安定を提供することとの間で公正な均衡を図る目的で、延長期間を制限することも可能である。期限に達した時点で、当該個人の誠実な試みにも関わらず入国／再入国または再取得がなお実現していないときは、当該個人に対し、無国籍者として認められると同時に一般的に与えられる地位（すなわち、労働の権利および旅行証明書を発行される権利を含む補足的諸権利をとまなう、更新可能な在留許可）を付与することが、締約国の責任となる。

無国籍が便宜上のまたは自らの選択による自発的な国籍放棄によるものである場合

42. 特定の国家の国民でありたくないために、または他国で保護される地位を得られることになると信じて、国籍を自発的に放棄する者もいる³⁴。従前の国籍国への再入国が当該国の国籍の再取得とあわせて認められることこそ、このような状況における望ましい解決策である。他国への再入国または国籍の再取得について当事者からの協力が得られない場合、当局には、当該個人の入国を確保するため、独自に他国との協議を進める資格がある。この状況では、従前の国籍国が負う他の国際的義務（国籍の放棄にとまなう無国籍の防止および自国に戻る権利に関わる義務を含む）も関連してくることになる³⁵。

43. 締約国は必ずしも、そのような個人に対する滞在許可を付与しまたは更新しなければならないわけではない。これらの個人に、1954年条約で予定されているすべての権利を享受する資格がある

³⁴ 国際法では、すべての個人は国籍を持つ権利を有することが認められているものの、これは個人が特定の国籍を選択する権利にまで及ぶものではない。血統、領域における出生または国家承継時における領域内在留など、個人のコントロールが及ばない要因を理由として国家が自動的に国籍を付与することは、広く受け入れられている。

³⁵ 特に、無国籍の削減に関する1961年の条約第7条第1項および自由権規約第12条第4項参照。加えて、信義誠実の原則を基礎とする諸国家間の友好的な関係および協力により、このような状況下で再入国を認めることが要求される。現在では、諸国家間で締結された多数の協定で、無国籍者（旧国民およびかつてその国に常居所を有していた者を含む）の再入国について定めることにより、このような対応が促進されている。UNHCRもこの点に関わって役割を果たせる場合があり、これについては、国際的保護の必要性が認められなかった者の出身国への帰還に関するUNHCR執行委員会結論第96(LIV)号（<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f93b1ca4.html> より入手可能）の段落(j)を参照。執行委員会はそのように勧告している。

「UNHCRが、状況に応じて次の手段をとることにより、国際的保護の必要性が認められなかった者の帰還について国家の努力を補完すること。

(i) 国家に対し、自国民をふたたび受け入れる責任に関わる原則および無国籍の削減に関する原則の実行を促進すること。

(ii) 国際的保護の必要性が認められなかった者の帰還の受け入れ可能性について、明確なかつ公の見解を表明すること。

(iii) 国籍法の見直しに関する国家との対話を継続すること。このような対話は、特に、国籍法が、国籍の放棄を認めておきながら該当者による他国の国籍の取得を同時に確保しておらず、国籍国への帰還を阻止しまたは遅延させるために利用される可能性がある場合に必要となる」

わけでもない。保護に関わる他のいずれかの障害がある場合を除き、このような場合に非自発的帰還の可能性が排除されることはない。たとえば、旧国籍国が従前の常居所国でもあり、かつその国の当局に当該個人の永住を認める用意がある場合などが、これにあたる。

現地社会とのつながりの考慮

44. ある個人が、長期の在留および家族的結びつきの結果として受け入れ国との緊密なつながりを発展させている場合、たとえ他国で保護を受けられる可能性があるとしても、無国籍者としての承認と同時に通常認められる地位（すなわち、補足的諸権利をとまなう更新可能な在留許可）を付与することが適当であろう³⁶。場合によっては、人権法上の義務（プライバシー、家族または住居への不法なまたは恣意的な干渉を行なわないことなど）を満たすためにこのようなアプローチが要求されることもある³⁷。

IV. 「自国」にいる個人

45. 前掲 23 段落で述べたように、無国籍者のなかには、自由権規約第 12 条第 4 項が想定する意味における「自国」にいると考えられる者が存在する。これには、ある国（出生国であることが多い）を長期間常居所国としてきた者も含まれる。「自国」にある以上、このような者は再入国および在留の権利を有するのであって、国内法におけるこれらの者の地位についても重要な意味合いを有する。これらの者が当該国家と深い牽連関係にあり、あわせてしばしば他国との結びつきを欠いていることは、国家に対し、これらの者の社会への全面的統合を促進する政治的および道義的義務を課すものである。このような者が「自国」において無国籍となっているのは、国籍法の策定および運用における差別的取扱いの反映であることが多い。これらの者のなかには、その国で出生し、かつその国にしか居住してこなかったにも関わらず国籍を否定されてきた者も存在するであろうし、政治的または社会的に好ましくないとみなされている社会層の構成員であることを理由に国籍を奪われた者も存在する可能性がある³⁸。

46. 「自国」にいるこのような者にとってふさわしい地位は、当該国の国籍を付与されることである。「手続きガイドライン」で述べたように、このような場合、ある個人または住民集団の地位を決定する正しい機制は、国籍の回復または付与に関わるものである³⁹。無国籍認定手続きの利用は、一般的には適当ではない。ただし、個人がそのような機制を通じて保護を求めることが予想される場合、認定と同時に認められるべき地位には、最低限、国籍の簡易取得の可能性をとまなう永住許可が含まれなければならない⁴⁰。

³⁶ このことは、他国との結びつきが相対的に希薄である場合に特に当てはまる。ただし、このような状態は、つながりがきわめて深いためにその者が「自国」にいるとされる場合とは区別されなければならない。

³⁷ 前掲 21–24 段落参照。

³⁸ この点で関連性を有するのは、国籍の恣意的剥奪の禁止（特に世界人権宣言第 15 条第 2 項）、および、国際人権法で定められている差別の禁止、特にユス・コーゲンス（*jus cogens*）である人種差別の禁止である。ユス・コーゲンス規範とは、強行規範性を有すると考えられる慣習国際法の原則であり、他のいかなる義務（慣習法上の義務か条約上の義務かは問わない）にも優越し、すべての国家を拘束し、かつ他の強行規範によらなければ無効とすることができない。

³⁹ 「手続きガイドライン」6–9 段落参照。

⁴⁰ 国家が領域内に自ら無国籍者集団を作り出した場合、無国籍認定を導入し、または推奨される地位を無国籍者に付与

V. 1954年条約が適用されない無国籍者の地位

47. 1954年条約上の無国籍者の定義に該当する個人の多くは、同条約を締結していない国々で暮らしている。とはいえ、同条約の基準および締約国の実行は、そのような国々にとっても、自国の領域で無国籍に対処するための戦略を立案し・実施しならびに無国籍者の地位を規制するにあたり、有益となるだろう。特に、まだ同条約を締結していない国々は、無国籍者に身分証明書および旅行証明書を発行するという実務を参考にできよう。これは、同条約の締約国ではないいくつかの国ですでに採用されている措置である。加えて、すべての国家は、恣意的拘禁からの保護（自由権規約第9条第1項）、および、本来の居場所にある無国籍者の場合には「自国」に戻りかつ留まる権利（自由権規約第12条第4項）のような、国際人権法上の義務を遵守しなければならない⁴¹。

48. 事実上の無国籍者も1954年条約の保護の範囲から外れている⁴²。とはいえ、事実上の無国籍者は国籍国に直ちに帰還できないことから、少なくとも一時滞在許可を与えることで一定の安定が促進される。したがって国家は、事実上の無国籍者に対し、他国で保護を確保できる可能性のある無国籍者に対して認めることが望ましい地位（前掲40段落参照）と同様の地位を付与することを検討してもよい。多くの場合には、このような性質の暫定措置をとることで十分であろう。というのも、例えば領事的援助の改善により、またはこのような者を対象とする領事的援助についての政策変更により、帰還が可能になると思われるからである。

49. 国内的保護の展望がそれほど確たるものではないと思われるときは、1954年条約にしたがって無国籍と認められた者に付与されるのと同様の在留許可を付与することにより、事実上の無国籍者の地位を増進させることが勧告される。一般的には、事実上の無国籍者がいずれかの国の国籍を有しているということは、国籍国への帰還が望ましい恒久的解決策であるということである。しかし、帰還への障壁が対応困難なものであることが明らかな場合、実際上および人道上の考慮から、帰化という手段による国内的解決策が適当な対応となる。

することに消極的となることも十分考えられる。このような場合、当該集団のための解決策を確保するために UNHCR が行なう努力は、政策提言に留まらず、これらの個人と当該国家との結びつきを国籍の付与という形で承認することを目的とした取り組みへの、技術的助言および実施面での支援にも及ぶことがある。

⁴¹ さらに詳しくは前掲 45-46 段落参照。

⁴² 事実上の無国籍について、国際的に受け入れられた定義は存在しない。ただし、1961年条約最終文書ではこの概念に明示的に言及されており、また1954年条約最終文書でも黙示的言及が見られる。この用語を定義しようとする近年の努力によれば、事実上の無国籍者とは、ある国の国籍を有しているものの、その国籍国の保護を受けることができない者または正当な理由によりその国籍国の保護を受けることを望まない者をいう。さらに詳しくは、United Nations High Commissioner for Refugees, *Expert Meeting on the Concept of Stateless Persons under International Law (Summary Conclusions)*, 2010 の II.A. 参照。そこでは、この用語について次の操作的定義が提案されている。

「事実上の無国籍者とは、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができない者または正当な理由によりその国籍国の保護を受けることを望まない者をいう。ここでいう保護とは、自国民のいずれかに対して行なわれた国際的違法行為の救済のために国籍国が行使する外交的保護、ならびに、一般的な外交的および領事的保護および援助（国籍国への帰還に関するものを含む）を受ける権利を指す。」

結論全文は <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4ca1ae002.pdf> で入手可能である。