



無国籍者のための 権利保護

1954年無国籍者の地位に関する条約

PROTECTING THE RIGHTS OF STATELESS PERSONS



国連難民高等弁務官 からのメッセージ

今日、世界中の何百万人もの人々が、無国籍であるがために深刻な問題に直面しています。無国籍者の地位に関する条約は、各国が無国籍者を支援するための枠組みを提供し、無国籍状態が解消するまでの間、彼らが安全に尊厳をもって生活することを可能にします。現在、この条約の締約国の数はわずかです。我々は、この状況を変えなくてはなりません。私は、各国に同条約への加入を呼びかけ、同条約規定の履行を支援するために各国政府に対する UNHCR の全面的な支援を約束します。

アントニオ・グテーレス

認識の促進と保護の強化

国籍とは、個人と国家の間の法的なきずなである。国籍は人々にアイデンティティの意識を与え、何より、国籍があることにより幅広い権利を行使できるようになる。そのため、国籍をもたないこと、つまり無国籍であることは、生活にとって有害であり、時には、破壊的な影響を与えることもある。

国籍をもつ権利が国際的に認められているにも関わらず、無国籍の新たな事例が後を絶たない。21世紀においても、無国籍に対する取り組みはあい変わらず大きな課題である。現在、世界中に少なくとも1千万人の無国籍者が存在する。

無国籍者の中には同時に難民である者もいるが、ほとんどは難民ではない。難民でもある無国籍者は、1951年難民の地位に関する条約（「1951年条約」および難民条約）によって国際的に保護される。保護の対象とならない無国籍者（特に難民ではない者）が直面する問題に対処するために、国際社会は1954年無国籍者の地位に関する条約（「無国籍者地位条約」）を採択した。この条約は無国籍者の地位を規定し、無国籍者が可能な限り広範な人権を享受できるよう確保することを目的としている。なお、同条約は、国際人権諸条約の規定を補完するものである。

ますます多くの国家が無国籍者の保護のための枠組みとして、無国籍者地位条約に注目している。このことは、無国籍者地位条約が「無国籍者」の国際的な法的地位を正式に確立する唯一の法的文書であるとの理解を反映するものである。また、同条約は、渡航文書へのアクセスなど、他の国際法文書では扱われていない無国籍者の現実的な問題の多くにも対処するものである。2011年1月1日時点では、無国籍者地位条約の締約国は65か国に限られていたが、より多くの国家が同条約は無国籍者の権利保護の向上のための国際体制における中心的構成要素であることを認めるようになってきている。同年12月にUNHCRが開催した閣僚級会議において23か国が同条約への加入を誓約した。2014年1月末の時点で、80か国が締約国となっている。

無国籍者が保護を必要とする理由

世界人権宣言は、「すべての者は、国籍をもつ権利を有する」旨を確認し、それにより人権の享受における国籍の法律上の、そして事実上の重要性を認めている。そのため、政府は、すべての者が確実に国籍を保持するよう取り組まなくてはならない。世界人権宣言および国際人権法の他の規定にもかかわらず、多くの人々が一度も国籍をもつことができていなかったり、国籍を剥奪されたりしている。中には社会から排除されている人々も存在し、その場合には、彼らは無国籍であることによって脆弱な状態におかれてしまうことになる。したがって、どの国とも国籍というきずなを持たない無国籍者が、彼らの権利を行使できるよう、特別な配慮と保護が必要である。

例えば、無国籍者が直面する特有の問題として、身分証・渡航文書取得の困難が挙げられる。このような問題は、無国籍者が移動する自由を妨げるだけでなく、彼らの日常生活において、多くの問題の原因になる可能性がある。また、場合によっては、個人の長期にわたる拘禁につながりうる。無国籍であることは人々が自分の潜在能力を発揮することを妨げ、社会のつながりや、安定に深刻な影響を与えうる。無国籍は、コミュニティの緊張および強制的な移動にさえつながるかもしれない。無国籍者に対する認知を促進し、彼らの保護を高めることは、こうした懸念に対処する手段となる。

無国籍者は法的地位を持たないことが多く、社会から取り残されていると感じる。 ガルジェール族はソマリア系の小部族であり、1930年代後半からケニアに住んでいる。ガルジェール族は数十年間に渡ってケニアの身分証を持ち、地方選挙・国政選挙に参加し、事業を経営し、国家が提供する全てのサービスを楽しんでいた。しかし、1989年に政府はソマリアからの不正規移民を特定するためのスクリーニング制度を導入した。この過程で、当局はガルジェール族とケニアと結びつけていた身分証明書類の大半を没収した。そのため、多くの者が無国籍となり、数十年に渡り享受してきた権利を失った。ケニアでは、ガルジェール族の少年は廃校で遊んでいる。コミュニティのほとんどの子どもは学校に行っていない。

今日の世界における 無国籍者地位条約の関連性

もちろん、無国籍者地位条約は現在の世界においても関連性がある。現在でも、無国籍は世界中でまん延している問題である。無国籍であることが個人や社会にもたらす世界的な影響に関して意識が高まったことにより、政府と国際社会の両者が指針を求めていることから、国連の無国籍諸条約に益々注目が集まっている。今でも無国籍者地位条約は難民ではない無国籍者の地位を規定する重要な国際文書であり、無国籍者が差別なく人権を享受することを保障している。同条約は無国籍の個人に国際的に認められた法的地位を提供し、渡航文書・身分証明書およびその他の基本的な文書の入手を可能にし、無国籍者の扱いの最低基準の共通の枠組みを定めている。そのため、無国籍者地位条約に加入することは、その国の人権尊重の姿勢を内外にアピールすることにつながり、また、個人に保護へのアクセスを与え、無国籍者の保護に十分に対処するために国際的支援を動員することも可能にする。



無国籍者が保護を必要とする理由

無国籍者地位条約の保護対象

無国籍者地位条約は「無国籍者」の国際的な法的地位を認めている。第1条は、「いずれの国家によってもその法の適用において、国民とみなされない者」という国際法上の無国籍者の定義を確立している。この定義は今では慣習国際法としても認められている。ある者がある国の法の下において国民とみなされるか否かを立証する際には、その国家が国籍法を実際にどのように適用しているかについて入念に分析する必要がある。定義を満たす者は一定の権利を享受することが出来るが、同時に、無国籍者地位条約に含まれる一定の義務を順守しなくてはならない。同条約は、いわゆる事実上の無国籍者（de facto stateless person）は対象にしておらず、国際法上で普遍的に受け入れられている事実上の無国籍者の定義は存在しない。しかしながら、事実上の無国籍者は国際人権法の下での保護を受けるとされている。無国籍の「難民」は1951年難民の地位に関する条約の対象とされ、国際難民法に従って扱われるべきである。

無国籍者地位条約の下での無国籍者の権利

無国籍者地位条約は、「如何なる無国籍者も国籍を有する外国人より劣る待遇を受けるべきではない」との重要な原則に基づくものである。さらに、同条約は、無国籍者は他の外国人よりも脆弱な状況にあることを認識した上で、無国籍者に対する一連の特別措置を規定している。

無国籍者地位条約は無国籍者に対し、行政上の援助を受ける権利（第25条）、身分証明書・旅行証明書を入手する権利（第27条および第28条）を保障し、無国籍者を相互主義の要件から免除している（第7条）。これらの特別な規定は、例えば、旅券の代わりになる無国籍者のための国際的に認められた渡航文書を提供することによって、国籍の欠如により無国籍者が直面する特別な困難に対処するために策定されたものである。これらの問題は、他の国際法文書では規定されておらず、無国籍者地位条約が規定する無国籍者のための主要な法的利益のひとつである。

無国籍者の苦境に鑑みて、無国籍者地位条約は、宗教の自由または初等教育などの一定の権利について、無国籍者は国民と同様の対応を受けなくてはならないと規定している。同条約は、いくつかの保障がすべての無国籍者に適用される一方で、他の保障は合法的に領域内にいる、または居住する無国籍者に限定されると規定し、繊細なアプローチを追及していることも強調されるべきであろう。無国籍者地位条約は他の国際文書に含まれる人権基準を反映し、そのような基準が無国籍者についてどのように履行されるべきかに関する指針を提供している。無国籍者地位条約の第2条で定められているように、すべての無国籍者は在留する国に対して、その国の法令に従う義務を負う。

無国籍者地位条約の下で保障される権利の享受は、国籍の保有と同等ではないことに注意が必要を払うべきである。このことが、無国籍者地位条約が各国に対し、無国籍者の帰化（第32条）を容易にすることを呼びかけている理由である。国籍を取得すれば、無国籍者は無国籍ではなくなり、その者たちの苦境は終わりを迎える。

無国籍者地位条約は各国に対し、無国籍者に国籍を与えるよう求めているか。

無国籍者地位条約は無国籍者が特定の国家において国籍を取得できる権利を定めているものではない。しかし、無国籍者は保護してくれる国家がないため、条約は加盟国に対し、例えば、無国籍者のための帰化手続を迅速化したり、費用を軽減することにより、可能な限り無国籍者の統合と帰化を容易にするよう求めている。より一般的には、人権法は、世界人権宣言などが定めるように、国籍をもつ権利を認めている。そのため、国家は無国籍を回避するよう努力しなくてはならない。さらに、1961年無国籍の削減に関する条約は無国籍に対する世界共通の保障を規定しており、それにより、国籍をもつ権利を国家が保障できるよう支援している。

誰が無国籍者を認定するのか。また、どのように認定されるのか。

無国籍者が条約で定められた権利を確実に享受できるよう、各国は適切な手続を通じて無国籍者を特定する必要がある。

無国籍者地位条約は、ある者が無国籍者であるかどうかを認定するための具体的な手続については規定していない。しかしながら、各国が設ける無国籍の地位認定手続は、国際保護基準に沿った公正で効率的な意思決定に必要とされる一定の重要な要素を備えているべきである。そのような要素とは、申請の評価に関連する知識および専門性を有した中央当局の指名、認定過程のすべての段階における手続保障、さらには異議申立や再審査が可能であることを含む。UNHCR は、各国がそのような手続きを確立させることを支援する任務を与えられている。

個人が条約の規定から除外される可能性はあるか。

無国籍者地位条約は第 1 条において、一定の状況下では無国籍者が無国籍者の地位および条約の保護による利益を享受できない場合があることを規定している。これは「適用除外」と呼ばれ、例えば、平和に対する罪、戦争犯罪または人道に対する罪を犯したと考えられる十分な理由があるなどの事情によって、国際保護を必要としないか、国際保護に値しない者に適用される。他の無国籍者のように国際保護を必要とするが、別の保護または援助を受けられる無国籍者については、特別な規定が適用される。

無国籍者地位条約は無国籍者の権利に関する唯一の文書か。

無国籍者地位条約は無国籍者の特別な地位を創設する唯一の文書であるが、無国籍者が享受すべき権利に関する国際人権法は数多く存在する。各国はそのような人権法で生じる義務を通じて、既に無国籍者の権利保護に取り組んでいる。無国籍者地位条約に定める基準は、無国籍者に関する各国の人権の取組を補完し、強化するものである。例えば、無国籍者地位条約は、無国籍者に国際的に認められた渡航文書を提供するための特別な枠組を確立している。

各国政府・国際社会・市民社会の努力にもかかわらず、無国籍は発生し続けている。そのため、無国籍者の人権が保護されることが不可欠である。ネパールでは、新婦と友人が新郎の部屋に赴く。政府による大規模な市民権キャンペーンの後ですら、ネパールでは何千人もの人々が依然として無国籍であるか、市民権の証明を取得するにあたり多重の障害に直面している。その多くが右の女性たちのようなダリットの人々である。

UNHCRは無国籍者を保護するために 各国をどのように支援しているか

難民問題と無国籍問題は重複する部分があるだけでなく、無国籍の人を保護することは、さまざまな点で、難民への対処と同様のアプローチを必要とするという理由から、国連総会は、UNHCRに各国が無国籍者を保護し、無国籍問題を解決することを支援するという任務を託した。無国籍者と難民はどちらも国際保護が十分になされていないという共通項がある。

UNHCRは、法律に関する技術的助言を行ったり認定手続や条約で謳われている権利を確保するための措置の実施するにあたって運用支援を提供することによって、国家が無国籍者地位条約を履行するための支援を行っている。特に、UNHCR執行委員会はUNHCRに対し、「無国籍者の地位を特定し、記録し、付与するための適切なメカニズムについて、積極的に情報を提供し、適切な場合は、政府担当者に研修を提供する」よう、求めている。（詳細については、無国籍者の特定、防止および削減ならびに無国籍者の保護に関するUNHCR執行委員会結論第106号を参照。）



無国籍者地位条約加入の重要性

1954年無国籍者の地位に関する条約への加入は、

- 各国が、国際的に認められた人権・人道基準にしたがって無国籍者を扱う姿勢を内外にアピールする手段のひとつである。
- 無国籍者が安全に尊厳をもって生活できるよう、無国籍者が国家による保護にアクセスすることを保障する。
- 領域内の無国籍者を特定するための枠組みを提供し、身分証および渡航文書の発給を含む無国籍者の権利の享受を保障する。
- 「無国籍者」の国際的な法的地位および保護のための共通の枠組みに関して認識してもらうことで、無国籍に対する各国の対応において、法制度の透明性および予見可能性を強化する。
- 無国籍者の排除および社会からの孤立を回避することにより、安全および安定性を高める。
- 無国籍者が生活している国において、無国籍者の保護を促進することにより、彼らがその国から強制的に移動しなければならないような状況に追いやられることを回避する。
- UNHCRが無国籍者の保護のために国際的支援を動員する手助けとなる。

1961年無国籍の削減に関する条約との関連性

どんなに広範な権利が無国籍者に与えられたとしても、それは国籍をもつこととは同等ではない。すべての人間は国籍をもつ権利があり、無国籍という異常な状態が発生した場合に、焦点は常にそれを防止し、削減することにおかれるべきである。

そのため、1954年無国籍者の地位に関する条約の下での無国籍者の保護は、国籍取得への道が模索される間の一時的な処置とみなされるべきである。国籍取得によって無国籍者が減ることが最終目標であることに変わりない。1961年無国籍の削減に関する条約は各国に無国籍の事例を回避・解決するためのツールを提供している。

しかしながら、無国籍の事例に直面した場合に保護措置が整備されていることを確保するために、無国籍削減条約の締約国は、無国籍者地位条約への加入も検討すべきである。1954年と1961年の無国籍条約の両方に加入することは、各国があらゆる無国籍問題に取り組む準備をするための重要なステップなのである。無国籍削減条約に関する更なる詳細は、「無国籍の防止と削減：1961年無国籍の削減に関する条約」(UNHCR、2014年)(仮訳)を参照。



有効な身分証がないと、無国籍者は基本的人権を行使できないことが多い。承継国の国籍を取得するための法的要件を満たさなかった何千人もの旧ソ連市民がこれに当たる。写真の女性のような多くの人には、失効したソ連旅券だけが残された。



加入に関し、よくある質問

以下は、1954年無国籍者の地位に関する条約への加入に関してよくきかれる質問への答えである。他の質問および詳細は、「国籍と無国籍：議員のためのハンドブック」（UNHCR/列国議会同盟 2005年に初版、2014年に第2版が刊行）で議論されている。

■無国籍者地位条約の加入により、国家は無国籍者に入国あるいは在留許可を与えなくてはならなくなるのか。

無国籍者地位条約は、無国籍者の領域内への入国を許可するよう国家に義務付けるものではない。しかし、現実には、当該個人を以前の常居所を有していた国に送り返すことができない場合やそのような国が存在しない場合がある。そのような場合には、入国許可や何らかの合法的な在留が唯一の解決策となることがある。さらに、無国籍者の入国許可や追放禁止が他の国際法上の規範により定められている場合もある。とりわけ、国家は国際法上のルフールマン（追放・強制送還）の禁止の原則に拘束され、迫害または拷問や恣意的な生命の剥奪を含むその他の基本的な国際人権基準の侵害のおそれに晒されうる領域に無国籍者を送り返すことはできない。

■無国籍者と難民の違いは何か。

無国籍者も難民も国際保護を必要としている。無国籍者と難民は、国家とのつながりが破たんしたために、不安定な状況に置かれている。そのため、無国籍者と難民はそれぞれ、特別な国際法上の、しかしながら別個の地位を享受する。難民の定義の重要要素は、その者が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ことである。無国籍者であることは、必ずしも迫害を示唆するものではない。また、難民であるためには、無国籍者は常居を有していた国の外にいないてはならないが、無国籍者は出生国を離れることはない。その一方で、無国籍は強制移動の原因となることも多い。無国籍者のほとんどが難民でもある場合、それらの者は1951年の難民の地位に関する条約および国際難民法の対象となる。



Bangladesh の海岸で、ミャンマーのラカイン州出身の難民の集団が漁船を海に押し出す様子。ほとんどの無国籍者は難民ではないが、難民である無国籍者は国際難民法に従って扱われなくてはならない。

■ 国家は無国籍者に自国民と同じ待遇を与えるよう義務付けられるか。

1954 年無国籍者の地位に関する条約に列挙される権利のほとんどについては、無国籍者は少なくとも他の外国人に保障される権利と同じ権利を享受すべきであると謳われている。さらに、同条約が、多くの権利を与えているのは合法的に領域内にいるか合法的に在留する無国籍者にのみである。

宗教の自由や裁判を受ける権利など、限ら

れた場合にのみ、国家は無国籍者に対して国民が享受する扱いと同じ扱いをすることが求められる。国際人権法は無国籍者地位条約の規定を補完し、多くの場合、人権条約は無国籍者の取扱いについてより高い基準を提供している。

■ 国家は無国籍者地位条約の規定に対して留保することはできるか。

第1条(無国籍者の定義および除外条項)、第3条(無差別)、第4条(宗教の自由)、第16条1項(裁判を受ける権利)および第33条から第42条(最終条項)を除いて、批准または加入時の留保が許されている。

■ 無国籍者地位条約加入において、どのような実務的な考慮事項があるか。

各国は既に無国籍者に適用される国際人権文書上の義務を負っているため、無国籍者地位条約に含まれる権利の多くを履行することに困難は生じにくいであろう。しかし、無国籍者が無国籍者地位条約に定められる権利を享受できるようにするためには、各国は条約の被益者である無国籍者を特定する手続を確立する必要がある。無国籍者地位条約はある者が無国籍者であるかどうかを認定するための具体的な手続きについて規定しているわけではない。各国は、適正手続の国際基準に則って、所轄関係組織や当局、手続段階および手続保障を決定することになる。UNHCRは、個人が無国籍である場合を特定するための手続きに関するガイドラインを公表している。

UNHCR 執行委員会は、無国籍者地位条約の一貫した履行を確保するために、UNHCR が締約国に対して同条約の履行について技術的助言を提供するとしている。また、無国籍者地位条約は条約の規定が履行されるための国内法および規則に関する情報を提供するように求めている(第33条)。

■ 無国籍者地位条約への加入方法

各国は、加入文書を国連事務総長に寄託することより、いつでも1954年無国籍者の地位に関する条約に加入することができる。この加入文書は、外務大臣または国家元首もしくは政府の長の署名が必要である。加入手続きの詳細および加入文書の見本は、www.unhcr.org/statelessness で入手可能である。

加入を呼びかける国際社会の声

国連総会：無国籍条約、1954年無国籍者の地位に関する条約及び1961年無国籍の削減に関する条約への加入に関する国家の誓約及び条約に対する留保を撤回する旨の誓約を歓迎する。また、近年の両条約への加盟国数の増加も歓迎する（…）。

・*General Assembly Resolution 67/149, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 20 December 2012* (国連総会決議第67/149号、国連難民高等弁務官事務所、2012年12月20日)

国連人権理事会：2011年が無国籍の現状に関する条約の50周年であることをふまえ、同条約および無国籍者の地位に関する条約に加入していない国家に加入を検討するよう推奨する。

・*Human Rights Council Resolution 13/02, Human rights and arbitrary deprivation of nationality, 24 March 2010* (人権理事会決議13/02、人権および国籍の恣意的な剥奪、2010年3月24日)

UNHCR 執行委員会：国家が1954年無国籍者の地位に関する条約への加入を検討するよう推奨し、締約国については、留保の撤回を検討するよう推奨する。

・決議第106号 (LVII) - 2006年

アジア・アフリカ法律諮問委員会：無国籍者のおかれている状況に効果的に対処するため、加盟国に1954年無国籍者の地位に関する条約および1961年無国籍の削減に関する条約に加入する可能性を検討するよう求める。

・*Resolution on the Half-Day Special Meeting on “Legal Identity and Statelessness”, 8 April 2006* (「法的身分および国籍」に関する半日特別会合に関する決議、2006年4月8日)

米州機構総会：決議 1. 無国籍者に関する国際文書を批准または加入していない加盟国に対し、同文書への批准・加入を検討し、これらの文書を国内で適用するためその内容に沿った手続き及び制度を採用する事を促進するよう求める。2. 無国籍者の保護及び無国籍の防止及び削減のための国際文書の重要性を強調し、加盟国に対し、無国籍の削減に関する条約の50周年祝典の際に開始した具体的な取り組みを、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) の技術支援を受け、フォローアップするよう要請する。

・*Resolution of the General Assembly, AG/RES. 2787 (XLIII-0/13), Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons in the Americas, 5 June 2013* (総会決議、AG/RES. 2787 (XLIII-0/13)、米州における無国籍の防止及び削減および無国籍者の保護、2013年6月5日)

1954年無国籍者の地位に関する 条約への加入文書見本

無国籍者の地位に関する条約は、1954年9月28日に全権者会議により採択され、同条約第35条にしたがい、加入のために開放されており、

第35条4項において、同条約への加入は国際連合事務総長への文書の寄託によって効力が生じると規定されており、

下記に署名した〔国家元首、政府首長または外務大臣の役職〕は20__年__月__日、____において、〔国名〕の同条約への加入をここに通知する。

〔国家の印章、および該当する場合は保管者の署名〕

〔国家元首、政府首長または外務大臣の署名〕

表紙：

無国籍の子どもは初等教育を受けられないことが多い。数十年に渡り、マレーシアのサバ州には、フィリピン出身の難民とインドネシアおよびフィリピン出身の移民が住んでいる。こうした子どもたちは無国籍となることが多い。正規の書類を持つ子供は通学することができるが、そうでない子どもは、右の二人の少年と同様、大半の公教育から取り残されてしまう。

G. CONSTANTINE



発行：

UNHCR
P.O. Box 2500
1211 Geneva 2
Switzerland

UNHCR, 2014 年 1 月

以下について詳細な情報を希望する場合：

UNHCR と無国籍への取り組み

UNHCR の無国籍に関するホームページ (www.unhcr.org/statelessness) を参照。また、UNHCR 執行委員会の関連する国際保護に関する結論、特に、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する結論第 106 号 (2006 年) を参照。

1954 年無国籍者の地位に関する条約を含む無国籍者の保護に関する国際法

無国籍者地位条約および無国籍者の保護に関する他の国際法上の規範についてのさらに詳細な議論については、「国籍と無国籍：議員のためのハンドブック」(UNHCR / 列国議会同盟、初版は 2005 年、第 2 版は 2014 年に出版) を参照。1954 年条約に関する詳細なコメンタリーについては、

Convention relating to the Status of Stateless Persons - Its History and Interpretation

(Robinson, 1955) (無国籍者の地位に関する条約: その歴史と解釈) および UNHCR 「無国籍に関するガイドライン」の「無国籍者の地位に関する無国籍者地位条約第 1 条 1 における『無国籍者』の定義」、「無国籍者を認定するための手続」および「国内に在留する無国籍者の地位」を参照。これらの文書およびその他の関連する国際文書は、UNHCR の Refworld (<http://www.refworld.org/statelessness.html>) から入手することができる。

