

どのような状況にある個人が「難民」か

——難民の定義をめぐる規範的考察

浦 山 聖 子

- I はじめに
- II 難民条約・議定書における難民の定義とその実践的限界
- III 難民の定義をめぐる基本的ニーズ論とその批判
- IV 迫害以外の事情による保護
- V おわりに

I はじめに

本稿の目的は、どのような状況にある個人が難民に該当するかという難民の定義について、規範的観点から考察することである。本稿で考察するのは、実定法上の難民の定義の解釈ではなく、個別の実定法上の難民の定義からは離れて、規範的観点から「自国外での保護の対象となるべき個人」という意味の難民の定義である。

まず、国外への移動を余儀なくされた状況にある4人の仮想的事例を挙げてみたい。4人が置かれた状況は、どのような点で異なるだろうか。国際社会は、どのような違いに着目し、どのような状況にある個人を「難民」として保護すべきだろうか。

事例 1 : a は、A 国の少数民族である。この民族への差別的な政策のため、a は移動許可証なしには、村の外に出ることもできず、村外での買い物、就労、医療機関の受診などに支障を来していた。ある日、政府軍による少数民族を狙った掃討作戦が a の村にも及び、a は、命からがら国外へ逃れた。

事例 2 : B 国は、現在内戦状態にある。政府軍と反政府軍の間で激しい戦闘行為が繰り返し広げられ、b の村にもいつ戦火が及ぶか分からない。先行きに不安を持った b は国外へ逃れた。

事例 3 : C 国では、ギャングがはびこり、麻薬の流通や殺人・暴行事件が日常茶飯事となっている。治安当局は腐敗し、ほとんど取り締まられていない。c の村でも、たびたびギャング間の抗争が起きており、c は自分自身も巻き込まれるのではないかと感じていた。ある日、c は、一方のギャングから仲間にならないかという誘いを受けた。c は、断ったら自分も命を狙われるのではないかと感じたが、だからと言ってギャングの仲間になることも決断できず、外国にいる遠戚を頼って、国を離れた。

事例 4 : D 国では、大地震が起き、多数の死傷者を出す甚大な被害をもたらした。d も家が倒壊し、被災者用のキャンプで生活していた。D 国は、もともと産業が乏しく、復興には時間がかかりそうだと思い、d はあてもなく国を後にした。

現在の国際的な難民保護体制は、1951 年難民の地位に関する条約（以下、難民条約）およびその時間的・地理的制約を撤廃した 1967 年の難民の地位に関する議定書（以下、議定書）に基づいた難民認定を中心としている。難民条約・議定書における難民の定義の特徴は、人種・宗教・国籍・特定の社会集団の構成員・政治的意見という 5 つの理由に基づく迫害——国家による保護の欠如・懈怠——のおそれを保護の事情としている点にある。冒頭の 4 つの仮想事例のうち、少数民族であることによって、国家による危害を受けるおそれがあることについて疑いえない a は難民条約・議定書の難民の定義に該当するが、b～d は、条約上は難民には該当しない可能性が高い。このような難民の定義に対しては、規範的観点からの議論として、基本的ニーズ

どのような状況にある個人が「難民」か

の保障を欠く個人に対し、その原因については区別せず、難民として保護の対象に含めるべきであるという議論が提起されている。しかし、迫害と基本的ニーズの不足は異なる。基本的ニーズ論の批判者は、基本的ニーズ論が、新たな国家におけるメンバーシップを取得する権利を持つ者としての難民を定義づけているわけではないことを批判し、条約難民以外にも、様々な難民保護の取り組みがあることを前提に、永住可能な資格や国籍を取得する権利を持つ者としての難民は、迫害のおそれがある個人であることを主張する。筆者も、この議論自体は正当であると考えますが、他方で、迫害以外の事情で保護を求める個人について、誰が自国外での保護の対象となるかを示し、そのような見解が基本的ニーズ論とどのような点で異なるかを明らかにしない限り、基本的ニーズ論に代わる議論の提示としては十分ではないと考える。では、迫害のおそれ以外に、どのような状況にある個人が、自国外での保護の対象となるべきだろうか。4つの仮想事例のb～dのうち、どのような状況にある個人が難民に該当すると言えるのだろうか。本稿では、どのような状況にある個人が難民に該当するかという難民の定義について、規範的観点から考察する。

本稿の行論は以下である。まず、現在の国際的な難民保護体制の中核である難民条約・議定書における難民の定義とその実践的限界について明らかにする。(II)次に、難民の定義をめぐって、基本的ニーズの保障を欠く個人に対し、その原因については区別せず、保護の対象に含めるべきであるという議論を、基本的ニーズ論と呼び、批判的に検討する。基本的ニーズ論に対しては、迫害のおそれがある国家・地域への送還を禁止し、新たな国家においてメンバーシップを取得可能であるという内容の救済の対象となる個人が、どのような状況にある個人であるかを定義づけているわけではないという難点が指摘されてきた。基本的ニーズ論の批判者は、難民条約・議定書以外にも、様々な難民保護の取り組みがあることを前提に、迫害のおそれがあることを保護の理由とする条約難民について、受け入れ当初から永住可能な資格や国籍を取得する権利を持つことを主張する。筆者も、この議論自体は正当であると考えますが、他方で、迫害以外の事情で保護を求める個人について、

誰が自国外での保護の対象となるかを示し、基本的ニーズ論とどのような点で見解が異なるかを明らかにしない限り、基本的ニーズ論に代わる議論の提示としては十分ではないことを指摘する。(III) 以上の議論を受け、迫害以外の事情に基づく自国外での保護について、どのような場合が正当であると言えるか考察する。筆者は、国家が、国防・治安維持機能を果たすことができない場合と国家が、国防・治安の維持は可能であるが、国民の基本的ニーズを保障する能力を欠く場合という区別を示し、国家にとって、国防・治安維持は最低限果たすべき機能であり、この最低限の機能を喪失している場合に、個人は、政治的地位を実質的に持たないに等しく、自国外での保護が正当であると言えることを示す。これに対し、治安が維持されている状態では、国家の一員としての立場・地位が実質的にないとは言えず、国家が、治安は維持できるものの、国民に基本的ニーズを保障する能力を欠く場合に、国際社会に求められるのは、物資・サービスの提供や長期的な開発への支援であると考えられる。最後に、迫害のおそれがある個人に対する保護とそれ以外の事情に基づく保護内容の相違について、永住権・国籍の取得、滞在可能期間の2点をめぐる条件の相違が正当であると言えることを示す。(IV) 本稿の議論に対して、気候変動を理由とする移動をどのように位置づけるか考察することを次の課題とすることを述べて、本稿を終える。(V)

本稿の試みの意義を現実の制度との関係で説明するならば、次のようなものである。現在の国際的な難民保護体制は、難民条約および議定書に基づいた難民認定を中心としている。しかし、世界各国には、難民条約・議定書に基づく難民認定以外にも多様な難民保護の取り組みがあり、条約難民以外の個人を保護する取り組みは「補完的保護 (complementary protection)」と呼ばれている。補完的保護の取り組みは、各国の外交的姿勢や政治的判断、地域的な事情を反映したものであり、本論でも論じるように、難民条約・議定書が、現代の非自発的な移動をめぐる情勢に照らし合わせた場合に実践的限界を抱えており、また、非自発的な移動の発生をめぐる状況が地域的にも異なることを考慮するならば、難民条約・議定書以外にも、切迫して移動せざるをえない個人を保護する多様な取り組みがあることは好ましいことである。

他方で、難民条約・議定書がそもそも現代において実践的限界を抱えているという懸念からは、補完的保護の取り組みにおいても、保護理由をめぐって、各国が自由に判断して良い事情と共通に保護理由とすべき事情があるのではないかという疑問が浮かぶ。筆者は、補完的保護についても各国が共通に保護理由とすべき事情があるのではないかと考えており、本稿の議論は、補完的保護も含めて、自国外での保護の対象となるべき個人は、どのような状況にある個人かという広義の難民の定義を規範的観点から探求する試みである。

本論を始める前に、庇護と保護という二つの語について触れておきたい。難民の受け入れをめぐっては、庇護 (asylum)¹⁾ と保護 (protection) という二つの表現が使われる。例えば、世界人権宣言では、「すべての人は、他国において、迫害からの庇護を求め、享受する権利」を有すると規定されている。(第14条第1項) 難民条約においても、前文で「難民に対する庇護の付与」という表現がなされている。これに対し、EU (ヨーロッパ連合) では、「共通庇護制度」のもと、条約難民以外の個人の受け入れを「補完的保護」と呼び、条約難民と補完的保護の対象者を合わせて「国際的保護」と表現している。(Directive 2011/95/EU 第2条) このように、実定法上も両方の表現が存在するが、本稿では、補完的保護を含めて難民の受け入れについて論じるので、保護という表現を使用する。また、生命や自由が脅かされる危険がある国家・地域への送還が禁じられるという意味で、「保護」という語を使用する。

II 難民条約・議定書における難民の定義とその実践的限界

現在の国際的な難民保護体制は、難民条約および議定書に基づいた難民認定を中心としている。しかしながら、難民条約・議定書は、戦後のヨーロッ

1) 「庇護 (asylum)」とは、宗教的信仰や神への畏敬の念から、教会・寺院などの宗教的施設が、個人が追手から逃れ、身の安全を確保するための避難所として機能したという歴史に由来し、元来、「人が安全を見出す場所」、そして「場所が人に与える保護」を指すとされる。(芹田 2000, pp. 229-230) 庇護の歴史について、(島田 1983)

パにおける難民保護の問題を念頭に作られたものであり²⁾、その後の国際情勢の変動やヨーロッパ以外の地域での難民保護の問題に必ずしも十分に対応するものではない。特定の時代の特定の地域の政治情勢を背景として締結された条約の内容が限られた含意しか持ちえないのは当然であるにしても、難民条約・議定書が現在の国際的な難民保護体制の中核である状況では、その含意の限度が適切であるのか、それとも批判されるべき限界であるかが問われなければならないだろう。難民の定義をめぐる規範的な議論も、白紙からの議論ではなく、難民条約・議定書を中心とした国際的な難民保護体制が抱える課題を前提とし、国際人権法などの実定法分野の議論と関係を持ちつつ展開されているものであることから、本節では、まず、現在の国際的な難民保護体制の中核である難民条約・議定書における難民の定義とその実践的限界について明らかにする。

難民条約・議定書の定義をめぐる議論から始めることについて付言しておきたい。現在の国際的な難民保護体制が、難民条約・議定書を中心に成り立つという理解は、2022年時点で、難民条約の締約国が146か国、議定書の締約国が147か国を誇るという点で適切であると思うが、他方で、後述するように、現在の国際的な難民保護体制は、難民条約・議定書を中心にしつつも、難民条約以外の多国間条約や地域的な条約、各国独自の難民保護法など、重層的な法制度によって成り立っている。(川村 2019) 重層的な制度であることを重視する観点からは、難民条約・議定書の限界をめぐる議論から始まるのは時代遅れであるという指摘があるかもしれない。このような指摘は一考に価すると思うが、難民の定義をめぐる規範的議論の出発点であり、常に参照点でもあるのは、難民条約・議定書における難民の定義である。そのため、本稿では難民条約・議定書における難民の定義から検討を始めることとする。

2) James Hathaway は、難民条約の難民の定義の特徴は、第一に、戦後のヨーロッパにおける難民の保護に限定して、難民が定義されたこと、第二に、東西のイデオロギー対立を前提として、共産圏からの人の移動を強調すべく難民概念が戦略的に作られたことにあるとしている。(ハサウェイ 2008[1991], pp. 18-22)

1 難民条約・議定書における難民の定義

難民条約・議定書は、難民の定義を以下のように定めている。

…人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に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ために、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もの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの及びこれらの事件の結果として常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、当該常居所を有していた国に帰ることができないもの又はそのような恐怖を有するために当該常居所を有していた国に帰ることを望まないもの…（第1条A（2））

国際人権法に基づいて難民条約の難民の定義を読み解く Hathaway=Foster は、その大著『難民の地位に関する法（第2版）』において、難民の定義を以下の5つの要件に区別して解説している。(Hathaway & Foster 2014)

① 自国外にいること (alienage)

難民として保護を希望する者は、国籍国や常居所を有する国の外にいないなければならない。

② 十分に理由のある恐怖 (well-founded fear)

迫害のおそれがあるという「十分に理由のある恐怖」がなければならない。

③ 深刻な危害 (serious harm)

「迫害」要件は二つの要素から成り、その一つとして深刻な危害が存在すること。

④ 国家の保護の欠如・懈怠 (failure of state protection)

「迫害」要件の二つ目の要素として、深刻な危害について国家の保護が欠如していること。

⑤ 市民的政治的地位への関係性要件 (nexus to civil or political status)

迫害のおそれは「人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見」に基づかなければならない。

以上の定義の文言には主に 4 点特徴がある。第一に、①自国外要件は、保護を求める個人が、難民認定を求める時点で国外にいることを要求している。第二に、③深刻な危害、④国家の保護の欠如・懈怠から成る迫害要件、および⑤市民的・政治的地位への関係性要件は、国外での保護を求める理由が、国家の保護の欠如・懈怠からもたらされる危害としての迫害であることを求めている。第三に、⑤市民的・政治的地位への関係性要件は、迫害のおそれが生じている理由が、人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員、政治的意見という 5 つの事情にあることを求めている。第四に、②十分に理由のある恐怖要件は、迫害をめぐって、客観的事実が存在することを必ずしも必要とせず、迫害のおそれという主観的な認識が、保護を求める個人に存在することを求めている。

2 難民条約・議定書における難民の定義の実践的限界

以上の難民の定義は、実践的観点から、主に二つの点で、現代における人の大規模な流出への対応にあたって課題・限界を抱えていると指摘されてきた。第一に、自国外要件により、居住地からの移動を強いられながらも国内にとどまっている人々は、移動を強いられている理由や背景の状況については、結果的に国境を越えて国外に逃れた人々と同様であるとしても、難民条約の保護の対象とならない。このような状況に対して、UNHCR（国連難民高等弁務官）は、1970 年代から、居住地からの移動を強いられながらも越境していない人々について「国内避難民（internally displaced person）」として支援してきた。³⁾ 単純に数を比較することには異論があるかもしれない

3) しかしながら、これは国連難民高等弁務官事務所規程における UNHCR の任務（第 6 条）に基づくものではなく、国連総会が決定するその他の活動への従事を義務づける規定（第 9 条）などを根拠に、国連総会や経済社会理事会、事務総長などの国連機

どのような状況にある個人が「難民」か

が、UNHCR が毎年公表している『グローバルな潮流 (Global Trends)』2021年版によれば、国内避難民の規模は5320万人であり、2130万人という難民(パレスチナ難民を除く)の数の2倍以上に相当する。(UNHCR 2022a) 実際、紛争などでは、一つの問題状況から、国外へ移動する人も国内的に避難する人も存在し、場合によっては、国外への移動よりも国内的な移動の方が数は多いため、自国外要件による区別への問題提起は一理あると言える。⁴⁾

第二に、武力紛争や災害、国内の治安・経済状態の急激な悪化など、特定の個人が危害のターゲットになるわけではない場合も、難民条約上は保護の対象とはならない。⁵⁾ このような効果をもたらしている要件は複数あるが、まず、国家の保護の欠如要件は、警察や軍隊などの国家機関が危害を加えたり、私人による危害を黙認したりすることを求めている。また、市民的政治的地位への関係性要件は、危害が人種、宗教、国籍、特定の社会的集団の構成員、政治的意見という5つの属性・政治的立場に起因することを求める点で、このような属性に基づき、国家が意図的に保護を拒否することを前提としている。

今日、条約難民に該当しないものの、武力紛争や経済状態の悪化のために、国外への流出を余儀なくされている個人は相当な規模で存在している。再び

関からの特定の要請に応じた活動であるという点で、アドホックなものに過ぎないことが問題とされている。(墓田 2002) (墓田 2015, 第3章) また、難民条約が146か国もの締約国を誇る条約であるのに対し、国内避難民保護のための世界的な規範としては、南スーダンの駐国連大使であった Francis M. Deng が国内避難民担当国連事務総長代表として、国連人権委員会に提出した「国内避難民に関する指導原則 (Guiding Principles on Internal Displacement)」があるのみである。これをもとに、地域的な条約として、2009年に「アフリカにおける国内避難民の保護及び援助に関するアフリカ連合条約 (The African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa)」が採択され、指導原則の影響力が拡大していることが指摘されているが、指導原則そのものは法的拘束力を持つわけではない。(墓田 2015, 第2章)

- 4) 例えば、南スーダンの独立運動をめぐって、20万人が周辺国に流出した一方、50万人が国内的に避難を強いられたという例がある。(赤星 2020, pp. 62-63)
- 5) もちろん、武力紛争や災害、国内の治安・経済状態の急激な悪化などの状況でも、その状況下で、市民的政治的地位に基づく国家の保護の欠如・懈怠がある場合には、迫害に該当する。

UNHCR による『グローバルな潮流』2021年版を参照するならば、2011年の反政府デモをきっかけとして内戦状態にあるシリアからの国外への人の流出は、680万人であり、これはシリアの内戦以前の人口の約3分の1に相当する。(UNHCR 2022a, p. 17) また、ベネズエラからの国外への人の流出は460万人であり、これは、ベネズエラの人口の1割以上に相当する。(UNHCR 2022a, p. 17) ベネズエラからの流出の背景にあるのは、治安の悪化や生活インフラの崩壊である。(坂口 2021a, pp. 4-7) (坂口 2021b)⁶⁾ 2022年2月のロシアによるウクライナへの軍事侵攻に伴う人の流出については、2022年9月13日現在で、ヨーロッパで難民として登録されている個人だけで720万人を超えているとされる。(UNHCR 2022b)

Ⅲ 難民の定義をめぐる基本的ニーズ論とその批判

以上の実践的観点からの指摘に対する一つの応答は、難民条約・議定書における5要件による区別を恣意的な区別であると見るものである。このような立場に立つ見解の一つとして、難民条約・議定書では、国外での保護を求める理由について、国家の保護の欠如・懈怠からもたらされる危害である迫害があることのみを要件としているのに対し、個人に困窮をもたらす原因を区別せず、食糧、衛生的な水、安全を確保できるシェルター、基礎的教育、医療など、基本的ニーズが満たされないことを根拠に「難民」を定義すべきであるという議論がある。本節では、このような議論とその批判を検討する。

1 難民の定義をめぐる基本的ニーズ論

難民条約における難民の定義に疑問を提起した代表的な議論であり、難民の定義をめぐる規範的検討において、ほぼ必ずと言って良いほど引用される

6) ベネズエラは、平和基金 (The Fund for Peace) の2020年版「脆弱国家インデックス (Fragile State Index)」で、持続可能 (sustainable)・安定 (stable)・注意 (warning)・警告 (alert) という4グループのうち、最も脆弱性が高いグループである「警告」に分類されている。(The Fund for Peace 2020, pp. 6-7)

どのような状況にある個人が「難民」か

のが Andrew Shacknove の議論である。Shacknove は、個人は、生命、財産などの保護を求めて国家を形成するという社会契約論的議論を前提に、難民であるとは、個人と国家との間の保護の関係・絆が断たれていることであるとす。迫害はこのような関係・絆が断たれている状況の一つに過ぎず、自国外原理や迫害原理は、難民性を判断するための必要条件ではない。このことから、Shacknove は、条約難民を特権的地位にあるとし、難民の要件を①出身国政府が基本的ニーズを保護せず、②国際社会に保護を求める以外には、基本的ニーズを確保するための手段を持たず、③自国外にせよ、自国で国際機関による支援を得ることができる場合にせよ、国際的な支援が可能な場所にいるという3点に求めている。(Shacknove 1985, pp. 277, 282)

2 基本的ニーズ論への批判——新たなメンバーシップを取得する権利を持つ者としての難民

以上の基本的ニーズ論の主張・意図は、二つ考えることができる。第一に、基本的ニーズなどが満たされない個人については、その原因・背景的事情にかかわらず、他国が受け入れるべき義務を負うという文面通りの議論である。しかし、このような議論であると言うならば、基本的ニーズが満たされない状況については、様々であり、すべてを他国が受け入れることは現実的に困難であるばかりでなく、解決策として適切ではないと即座に反論されてしまうだろう。そこで、別の理解として、基本的ニーズ論を、文面通りの議論ではなく、個人の境遇が一定の基準を下回る状態にある場合に、何らかの国際的な支援——特に他国による受け入れには限られない——が必要であることを訴え、正当化する議論として読むこともできる。Shacknove は、モザンビークからジンバブエへの人の流出について、迫害が原因ではないことを理由に UNHCR が支援を回避していること挙げ、このことによって、モザンビークからの流出者だけでなく、ジンバブエの国民も苦境に陥り、最終的には、南アフリカ全体の政情にも悪影響が及ぶと指摘し、難民の定義が狭いことが多くの人への国際的支援の拒否につながるとしており (Shacknove 1985,

p. 276 脚注 7)、国際的な支援が正当化される者として難民概念を再定義することが、当時の論文執筆の目的であったのかもしれない。

では、どのように Shacknove の問題提起を評価すべきだろうか。Shacknove の議論は、一定の問題への UNHCR の関与の必要性・正当性を主張するという特定の文脈では妥当性があるかもしれないが、特定の文脈を離れて考察するならば、難点を抱えていると、筆者は考える。最も重要な点であり、Shacknove の議論の批判者が共通して示す難点は、基本的ニーズの不足と迫害の相違である。迫害とは、国家が個人を加害の標的とすることである。個人は、国家の構成員としての資格である国籍を有することによって、当該国家によって、自由、権利、安全などが保障されるべき地位にあるが、国家による加害の標的となっている個人は、当該国家によって、そのような地位が否定されている。その意味で、国家の保護を喪失している。したがって、迫害のおそれがある個人に対する救済とは、迫害のおそれがある国家・地域への送還を禁じ、新たなメンバーシップを取得する権利を付与するという内容でなければならない。基本的ニーズ論の難点は、このような迫害のおそれがある国家・地域への送還が禁じられ、新たな国家においてメンバーシップを取得であるという内容の救済の対象となる個人が、どのような状況にある個人であるかを定義づけているわけではないことである。例えば、Matthew Lister は、我々が難民に対して負う義務のうち、中心的なものは、迫害のおそれがある国家・地域への送還を禁じるというノン・ルフールマンの原則であるとし、基本的ニーズ論が、このノン・ルフールマン原則によって救済すべきであるのが、どのような個人かという意味での難民を明らかにすることができない点に難点を見いだしている。(Lister 2013, pp. 657-661) Max Cherem も「メンバーシップに焦点を合わせる事が鍵である」と述べ、新たな国家におけるメンバーシップの取得という特定の救済の対象となる者としての難民は、迫害のおそれがある個人であるとする。(Cherem 2016, pp. 189-192) Lister や Cherem の議論をまとめるならば、迫害のおそれがある国家・地域への送還が禁じられ、新たな国家におけるメンバーシップを取得するという内容の救済の対象となる者としての難民は、迫害のおそれがある個

人であると言える。

3 検討——基本的ニーズ論批判の明確化と迫害以外の事情による保護理由探求の必要性

Cherem や Lister が指摘するように、基本的ニーズ論は、迫害のおそれがある国家・地域への送還が禁じられ、新たな国家においてメンバーシップを取得可能であるという内容の救済の対象となる個人が、どのような状況にある個人であるかを明らかにできない点で、問題を抱えている。確かに、ミャンマーのイスラム系少数民族、ロヒンギャのように、民族的差別のために移動が制限され、居住する村の外に出るにも許可が必要で食料品の調達や就労、医療機関の受診などに支障を来すなど、迫害のために基本的ニーズが満たされないという例もある。(Maung 2021) しかし、国際的な支援体制が有効なものであるためには、基本的ニーズ論を支持するとしても、迫害のために基本的ニーズが満たされず、自国外での受け入れを必要とする場合と国家の全般的開発が遅れているなどのために基本的ニーズを満たすことができず、物資やサービスなどの援助の提供を通して状況を改善することが可能である場合を区別しなければならないだろう。そのためには、基本的ニーズ論の論者も、どのような状況にある個人が自国外での受け入れ対象難民で、どのような個人が自国内での援助対象難民であるかを明らかにするためのさらなる理論を必要とする。

他方で、基本的ニーズ論批判者の主張は、個人を自国外で保護すべきであるのは、迫害のおそれがある場合のみであると主張する単純なものではない。また、迫害のおそれを持つ個人の送還が禁止されることについては、個人を保護するためであるとしても、なぜ新たなメンバーシップの取得までが認められる必要があるかについては必ずしも明らかではない。そのため、以下では、まず、基本的ニーズ論批判の要点について明確化する。そのうえで、迫害のおそれがある個人に対して新たなメンバーシップの取得がなぜ認められるべきであることを明らかにし、基本的ニーズ論批判者の主張が、さらに探求

すべき課題を抱えていることを指摘する。

(1) 基本的ニーズ論批判の明確化——迫害からの保護とそれ以外の事情による保護の区別

基本的ニーズ論の批判者の主張が、個人を自国外で保護すべきであるのは、迫害のおそれがある場合のみであるというものであるならば、その是非はともかく、分かりやすい。しかし、実際にはそうではない。前節に登場した論者は、迫害以外の事情のために保護を求める個人について、保護を否定しているわけではない。例えば、Cherem は、後述する補完的保護の実践を念頭に、「移民」・「難民」・「難民のようなよそ者 (refugee like outsider)」という 3 つの概念の区別が正当であるとする。(Cherem 2016, pp. 189-191) Lister も、難民の定義について論じたものとは別の論文で、災害、武力紛争、社会秩序の崩壊という 3 つの事情のために国外での保護を求める場合について難民と同様の保護が正当であると言えるか検討し、いずれの事態も一時的なものであると想定できることから、一時的な保護が適切であると結論づけている。(Lister 2020, pp. 216-219)⁷⁾すると、基本的ニーズ論の批判者の主張は、より正確には、どのような提案であるのだろうか。

基本的ニーズ論の批判者の主張の意味は、現実の難民保護政策を参照することで、より明らかにすることができる。前述したように、現在の国際的な難民保護体制は、難民条約の加盟国が 146 개국、議定書の加盟国が 147 개국を誇るという点で、難民条約・議定書を中心に成り立つとすることができるが、その後の多様な難民保護法の発展により、難民条約・議定書を中心にしつつも、難民条約以外の多国間条約や各国独自の難民保護法など、重層的な法制度によって成り立っている。このような条約難民以外の個人を保護する取り組みは「補完的保護 (complementary protection)」と呼ばれている。そし

7) Lister は、気候変動難民について、条約難民に準じて考えることができるという興味深い議論も行っているが (Lister 2014)、この点については本稿では措いておく。

どのような状況にある個人が「難民」か

て、補完的保護の特徴の一つが、条約難民と補完的保護の対象者の間の保護内容・行使可能な権利の相違である。⁸⁾ 受け入れ開始時に認められる当座の在留期間や国籍・永住可能な資格へのアクセス可能性は、保護内容に相違が生じている点の典型例である。

例えば、EUの共通庇護制度における補完的保護の仕組みを見てみよう。EUの共通庇護制度は主に5つの法規で構成される。⁹⁾ そのうちの一つである「欧州議会および欧州理事会 2011年12月13日付指令 (DIRECTIVE 2011/95/EU)」では、条約難民のほか「補完的保護 (subsidiary protection)」として、以下の (a) ~ (c) として示される「重大な危害 (serious harm) を被るおそれがある」個人を国際的保護の対象としている。(第2条 (f)・第15条)

(a) 死刑または処刑

(b) 出身国における申請者に対する拷問または非人道的もしくは品位を傷つける取扱いもしくは刑罰

(c) 国際的もしくは国内的武力紛争における無差別的暴力による文民の生命または人格に対する深刻かつ個別の脅威

EUの共通庇護制度においても、条約難民と補完的保護の対象者の間で、保護内容の相違が存在し、その一つは、居住許可の内容である。条約難民に対する居住許可は、国家の安全や公的秩序をめぐるやむをえない理由がない限り、少なくとも3年間有効で、更新可能なものであることが規定されている一方、補完的保護の対象者に対する居住許可は、同様の理由がない限り、少なくとも1年間有効 (更新時には2年間) で更新可能なものとして定められている。(第24条)

次に、米国の難民保護制度を見てみよう。米国における難民保護は、多様

8) 条約難民と補完的保護対象者の間の保護内容・行使可能な権利の相違は、補完的保護制度の特徴であるとも言えるが、「プロテクション・ギャップ (protection gap)」と呼ばれ、その正当性が議論の対象にもなっている。参照、(神坂 2014; 神坂 2015)

9) EUの共通庇護制度の解説として、(橋本 2017, 第21章)

なプログラムによって成り立っている。¹⁰⁾ このうち、米国は、難民条約を締結せず、議定書のみを締結しており、難民条約に準じた取り組みとして、国内法において難民条約・議定書とほぼ同様の難民の定義を定めている。この定義に該当するほか、条約難民に相当する理由で、難民 (refugee, asylee) として認められた場合には、認定後 1 年以上経過した場合に永住権の申請が可能で、その後、5 年以上経過すると帰化申請が可能となっている。(USCIS, n.d.b; USCIS, n.d.c) 他方で、多様な難民保護プログラムの一つとして、個人が米国滞在中に、出身国で武力紛争や自然災害などが生じた場合に、そのことを理由に、滞在・就労資格を得ることができる「一時的被保護資格 (temporary protected status: TPS)」というものがある。一時的被保護資格では、国土安全保障省長官が、対象となる国家と滞在期間を指定する。一度に指定できる滞在期間は最長で 1 年半である。一時的被保護資格の特徴は、一度の指定によって、滞在が可能になる期間が相対的に短いとともに、この一時的被保護資格に基づく居住・就労が、永住権申請資格から除外されていることである。米国においては、5 年以上永住権を有することが最も一般的な帰化申請資格であるため、一時的被保護資格による滞在者には、帰化申請という選択も閉ざされていることになる。

最後に、日本の制度についても確認しておこう。日本では、条約難民として認定されると、原則として、就労制限がない「定住者」という在留資格を得ることができる。(入管難民法 61 条の 2 の 2) この場合には、最長で 5 年を有効期限とする在留資格が付与される。(入管難民法施行規則別表第 2) これに対し、日本でも、難民認定審査において不認定であった場合に、日本人の実子を育てているなどの日本での事情や出身国の政治情勢などを理由として、在留特別許可を認めている。この場合の在留資格は「特定活動」である。「特定活動」という在留資格は、法務大臣が個々の外国人について特に活動を指定するという内容のものであるが (入管難民法 19 条 1 項、別表 1)、人道的理由に基づく在留特別許可については、活動に制限を設けない形で

10) 米国の難民保護制度の解説として、(USCIS n.d.a) (佐原 2017, 第 24 章～第 26 章)

どのような状況にある個人が「難民」か

「特定活動」が認められているとされる。(石川 2012, p. 24) 2021 年のミャンマーでの国軍によるクーデター後、出入国在留管理庁は、日本国内に在留するミャンマー国籍者に対して「緊急避難措置」として在留・就労の延長を認めるとしたが、この場合の在留資格も「特定活動」で、在留期間としては 6 か月の場合と 1 年の場合がある。(出入国在留管理庁 n. d. a) 2022 年 2 月のロシアによるウクライナ侵攻後の日本へのウクライナからの避難者も、大半が「特定活動」で在留している。(出入国在留管理庁 n. d. b) このような在留資格そのもの、および在留期間の相違のほか、条約難民については、永住許可の要件の一部が緩和されることが入管難民法上明示されている。(入管難民法 61 条の 2 の 11) 帰化についても、実務上は、要件が緩和されているという指摘がある。(日本弁護士連合会人権擁護委員会 2017, pp. 153-154)¹¹⁾

以上のように、多くの国家では、条約難民に該当しない個人を保護する取り組みが存在しており、条約難民と補完的保護の対象者では、保護内容・行使可能な権利に差が存在している。その典型例が、受け入れ当初に認められる在留期間や国籍・永住可能な資格へのアクセス可能性である。このような現実と照らし合わせるならば、基本的ニーズ論の批判者の主張とは、条約難民以外にも、様々な難民保護の取り組みがあることを前提に、迫害のおそれがあることを保護の理由とする条約難民については、永住可能な資格や国籍を取得する権利を持つことを主張するものであると一先ず理解できる。

基本的ニーズ論の批判者の主張には、さらに精査すべき点がある。迫害以外の事情に基づいて保護される個人の滞在が長期化した場合の永住権や国籍の申請可能性についてである。もし迫害以外の事情に基づいて保護される個人の滞在が長期化した場合に、迫害以外の事情に基づいて保護される個人は、永住可能な資格や国籍を取得する権利を持つだろうか。筆者は、持つと考える。滞在が長期化すればするほど、就労先や居住地域との結びつきは強くなり、人間関係も深まり、新たな居住地を離れにくくなる。迫害以外の事情に

11) このほか、パスポートの代わりとなる難民旅行証明書の発行、生活保護の準用、日本政府による定住プログラムへの参加の可否、家族の呼び寄せ可否が主な相違となっていると指摘されている。(石川 2012, pp. 24-27)

基づいて保護される個人であっても、滞在が長期化した場合に、永住可能な資格や国籍を取得する権利を持たないのは不当であるだろう。移民であっても、難民であっても、滞在が長期化した場合に、居住地を離れにくくなるのは同じである。すると、迫害以外の事情に基づいて保護される個人も、少なくとも、他の外国人居住者と同様の条件で永住可能な資格や国籍を取得する権利を持つべきであると言える。そして、迫害以外の事情に基づいて保護される個人も、滞在が長期化した場合には、永住可能な資格や国籍を取得する権利を持つという立場に立つならば、基本的ニーズ論の批判者が主張する、迫害を理由として保護される者と迫害以外の事情に基づいて保護される個人の違いは、滞在が始まった当初の時期に、永住可能な資格や国籍を取得する権利を持つか否かという点にあることになる。すなわち、迫害を理由として保護される者は、受け入れ当初から永住可能な資格や国籍を取得する権利を持つべきであるが、迫害以外の事情に基づいて保護される個人は、当初は、同様の権利を持たない。もし保護を求める状況が短期間に改善を見るならば、状況の改善に応じて、出身国に戻ることが求められる。すなわち、基本的ニーズ論の批判者の主張をより精査するならば、その内容は、様々な難民保護の取り組みがある中で、迫害のおそれがあることを保護の理由とする条約難民については、永住可能な資格や国籍を取得する権利を受け入れ当初から持つことを主張するものであると言えるだろう。もしくは、もう少し緩やかに解釈するならば、滞在開始当初に認められる在留期間や国籍・永住可能な資格へのアクセス可能性をめぐる、迫害のおそれがあることを保護の理由とする条約難民とそれ以外の事情に基づく保護の対象者について差を設けることを肯定する主張であると理解することもできるだろう。

(2) 滞在開始当初から永住権・国籍を取得する権利を持つべき理由

それでは、なぜ迫害のおそれがある個人は、永住可能な資格や国籍を取得する権利を受け入れ当初から持つべきなのだろうか。Lister や Cherem の議論では、この理由は明らかではない。筆者は、国籍国と迫害のおそれがある

どのような状況にある個人が「難民」か

個人とは、加害者と被害者、もしくは、潜在的加害者と潜在的被害者の関係にあり、関係を完全に断たない限り、被害者もしくは潜在的被害者である個人を有効に保護することはできないためであると考える。

(3) 迫害以外の事情による保護理由探求の必要性

これまでの議論から、基本的ニーズ論批判者の主張は、様々な難民保護の取り組みがあることを前提に、永住可能な資格や国籍を取得する権利を受け入れ当初から持つ者としての難民は、迫害のおそれがある個人であることを主張する議論として要約できる。しかし、そうであるならば、難民の定義をめぐる議論として理解するのは不正確である。この主張は、誰が難民かを明らかにする主張というより、迫害とそれ以外の事情を区別し、難民保護の条件の相違を主張する議論であると言えるだろう。そして、迫害以外の事情についても、自国外での保護が正当化できるという立場に立つならば、難民の定義の規範的観点からの探求としては、迫害以外に、どのような事情を抱える個人に対して自国外での保護が正当化されるのかについても明らかにしなければならない。言い換えるならば、基本的ニーズ論の批判者が回答したのは、永住可能な資格や国籍を取得する権利を受け入れ当初から持つべき狭義の難民とは、どのような個人であるかという問いであった。しかし、それだけでなく、迫害以外にどのような事情がある場合に自国外での保護が正当化できるかを明らかにし、自国外での保護が正当化される広義の難民とは、どのような個人であるかという問いにも答えなければ、どのような状況にある個人が難民に該当するかという問題に十分に答えたとは言えないだろう。そして、さらには、そのような議論が、基本的ニーズ論とどのような点で異なるかも明らかにしなければ、基本的ニーズ論に代わる議論の提示としては不十分である。したがって、次に、この点を検討する。

IV 迫害以外の事情による保護

1 国家の最低限の機能としての国防・治安の維持

では、迫害のおそれがある場合以外に、どのような状況にある個人が難民に該当し、それはなぜだろうか。補完的保護についての見解を積極的に示している多くの論者が挙げるのが、武力紛争、公的秩序・社会秩序の崩壊、災害である。前述したように、Lister は、この3つの事情のために国外での保護を求める場合について、それぞれ、一時的な保護が適切であると論じている。(Lister 2020, pp. 216-219) このほか、David Owen は、難民保護義務を、グローバルな体制としての主権国家秩序において国民の人権を保護する意思・能力を喪失する国家が生じた場合に、主権国家秩序の政治的正統性を維持するためのものと解した上で、自国で国籍という政治的地位が保障されているか否かという観点から、難民の受け入れ形態を、庇護 (asylum)、保護 (sanctuary)、避難 (refuge) の三つに区別する議論を示している。Owen の区分においては、庇護とは迫害からの救済、保護 (sanctuary) とはや武力紛争など無差別の暴力や公的秩序の崩壊からの救済、避難とは飢饉や自然災害など、特定の事態からの救済を指す。(Owen 2020, pp. 44-62, 70-86)

現実にも、以上の3つの事情に対しては、補完的保護が部分的に実現している。例えば、EUの共通庇護制度における補完的保護では、武力紛争が要件の一つになっている。米国の一時的被保護資格においても、武力紛争と自然災害が指定の理由として挙げられている。

では、なぜ武力紛争、社会秩序・公的秩序の崩壊、災害を、自国外での保護の対象とすべきなのだろうか。武力紛争と一口に言っても、自国が武力紛争に巻き込まれたために、一般国民が無差別の攻撃の危険にさらされる場合もあれば、そうではない場合もある。社会秩序・公的秩序の崩壊についても、地域的な差や程度の差がありうる。災害の影響については、とりわけ状況が多様である。地震、台風、津波、山火事、火山の噴火などの自然災害が多数の死傷者を出す大惨事となる場合もあれば、そうではない場合もある。する

どのような状況にある個人が「難民」か

と、武力紛争、社会秩序・公的秩序の崩壊、災害という3つの事情がどのような状態を指しており、自国外での保護の正当性をどのように説明できるのか、もう少し詰めて考える必要があるだろう。議論の前に、3つの事情のうち、社会秩序・公的秩序の崩壊とは、Listerの議論でも、Owenの議論でも、政府自体は存在するものの、政府が治安を維持できない状態を指している。(Lister 2020, p. 218) (Owen 2020, pp. 57-59) ここでも、政府が治安を維持できず、社会に殺人、傷害、暴行、強奪など暴力的行為が蔓延する状態を指すこととする。

ここでは、武力紛争と公的秩序・社会秩序の崩壊についてのOwenの議論を端緒に考察してみたい。武力紛争、公的秩序・社会秩序の崩壊については、なぜ自国外での保護が正当であると言えるのだろうか。この点について、Owenは、迫害のおそれがある場合を、個人の政治的地位が否定された状態であると形容する一方、武力紛争、社会秩序の崩壊が生じている場合を、政治的地位が、個人を保護する役割を果たさないという意味で効力を失っている状態であると説明する。迫害のおそれがあることを理由に庇護を求める難民を表すものとして「事実上の無国籍 (de facto statelessness)」という表現があるが、Owenは、紛争や社会秩序の崩壊のもとにある個人も、事実上の無国籍状態に相当する状況にあると言う。(Owen 2020, pp. 54-61)

筆者は、以上のOwenの議論を基本的に的確であると思うが、以上の議論のみでは基本的ニーズ論との違いが不明確であると考えている。基本的ニーズの保障が欠如した状況においても、国家が、個人を保護する役割を果たしているとは言えないだろう。すると、なぜ基本的ニーズが不足する状態一般ではなく、武力紛争、社会秩序の崩壊が生じている場合に、自国外での保護が正当であると言えるのか説明する必要がある。筆者は、国防と治安の維持という国家が果たすべき最低限の機能を喪失している場合に、個人は、国家の一員としての立場・地位を持たないに等しいという説明を加え、Owenの議論を補いたい。

国家機関によって物理的な危害を加えられたり、財産を奪われたりするなど、個人が、国家による危害の対象となっている場合、形式的には国籍

を持っていたとしても、当該国家が、安全、自由、権利などを保障すべき対象であるという国家の一員としての立場・地位——Owen が言う政治的地位——が否定されており、国家による保護が欠如している。国籍を保有しており、国家機関によって加害の標的になっていないとしても、国家が国防・治安維持の機能を果たせない場合にも、個人は無差別の暴力による危害を避けることができず、個人の生命はおろか、家屋や土地などの財産も確保することができない。国家が、どの程度の機能を持つことが正当であるかは、相対的に小さい国家を擁護するリバタリアニズムの立場から、相対的に大きい国家を支持する福祉国家リベラリズムまで幅広い立場が存在し、論争的な話題であるが、相対的に小さい国家を擁護するリバタリアニズムの立場に立ったとしても、国防と治安の維持は、国家が果たすべき機能である。例えば、リバタリアニズムの代表的論者である Robert Nozick の議論において、最小国家とは、一定の領域において保護サービスの提供を一手に引き受ける支配的保護協会である。(Nozick 1994 [1974], 第一部) 国家の最低限の機能を喪失しているという点で、国防・治安の維持が果たせない国家の国民は、国籍を形式的には有していたとしても、国家の保護を享受しているとは言えず、国家の一員としての立場・地位を実質的に持たないに等しい。これに対し、治安が維持されている状態では、国家の一員としての立場・地位が実質的にないとは言えず、国家が、治安は維持できるものの、国民に基本的ニーズを保障する能力を欠く場合に、国際社会に求められるのは、物資やサービスの提供、もしくは長期的な開発への支援であるだろう。また、国防・治安維持機能についても、物資の提供と同じように、治安要員の提供という形で支援することも可能であるかもしれないが、そのためのコストが膨大である。そのため、国際的な支援としても、治安要員の提供ではなく、自国外で保護することが理に適うと言える。以上の議論から、筆者は、国家が、国防・治安の維持を果たせない場合と国防・治安維持は可能であるものの、国民に基本的ニーズを保障する能力を欠く場合を区別し、国家が、国防・治安の維持を果たせない場合に、当該国家の国民が持つ政治的地位は効力を失っており、自国外での保護の正当性が説明できると考える。

以上の区別によって、3つの事情をどのように理解できるか確認しよう。3つの事情のいずれについても、国家が、国防・治安の維持を果たせない場合、国防・治安維持は可能であるものの、国民に基本的ニーズを保障する能力を欠く場合、先の2つのいずれにも該当しない場合の3つの状況があるだろう。例えば、武力紛争が生じていると言うと、そのために無差別の攻撃を受ける可能性が高く、国防・治安の維持を果たせない場合を想像しやすいが、自国が武力紛争に巻き込まれている場合であっても、特に自国自体が戦場になっているわけではなく、無差別の攻撃を受ける危険が高いわけではない場合もあるだろう。公的秩序・社会的秩序の崩壊については、地域や程度の差があり、殺人や暴行などの発生率が極めて高く、国防・治安の維持を果たせない場合に該当すると言える場合もあるだろうが、そこまで程度が深刻ではない場合もありうるだろう。また、災害の発生も、多様な状況を含み、3つの状況がありうる。例えば、大惨事の例として、2010年のハイチでの地震は、首都ポルトープランスを直撃し、大統領官邸、国会議事堂、最高裁判所、中央省庁など政治的中枢である多くの建造物を倒壊させた。大統領自身の安否も一時的に不明となり、31万人以上の死者を出し、被害総額は当時のハイチのGDP（国内総生産）の2倍に上るという記録的な大地震であった。刑務所の倒壊により、受刑者も逃走し、治安の悪化も懸念された。国連平和維持活動として派遣されていた国連ハイチ安定化ミッションの関係者も多くが犠牲になり、ハイチ政府の側も、国連の側も、緊急的な支援を行うための機能でさえ、地震直後には喪失するほどだった。（浦部 2012, p. 38）（塚本 2010, p. 79, 81）このような場合に、地震後、長期に渡って治安維持機能が回復できないならば、国防・治安の維持を果たせない場合に該当すると言えるだろう。これに対し、地震によって、建造物が倒壊するものの、再建可能であったり、停電や断水が生じたりするものの、短期的な被害にとどまったりする場合もある。そのような場合には、一時的に基本的ニーズを保証する能力を欠く場合に該当するだろう。このほか、地震、台風、津波、山火事、火山の噴火など、自然災害が生じたとしても、国内の防災対策や生活インフラが堅牢で、特にいずれにも該当しないという場合も想像することができる。

ちなみに、前述したように、米国の一時的被保護資格は、自然災害を指定理由の一つとしており、2010年の大地震後、米国はハイチを一時的被保護資格の対象国と指定した。しかし、これは、個人が、米国滞在中に、出身国で武力紛争や自然災害が生じた場合に、滞在の延長を可能にする制度で、災害を理由として、個人を新たに受け入れる制度ではない。この一時的被保護資格制度が自然災害を指定理由の一つとしているのは、個人が災害発生時に自国外にいる場合に、国内的な混乱・対処が落ち着くまでの間、滞在を延長できるようにすることが有用であるためであるだろう。

したがって、筆者は、国家が、国防・治安の維持を果たせない場合に、個人が持つ政治的地位が効力を失っており、自国外での保護の正当性が説明できるのではないかと考える。国防・治安維持は可能であるものの、国民に基本的ニーズを保障する能力を欠く場合に求められるのは、物資・サービスの提供や開発への支援であると言えるだろう。

2 迫害とそれ以外の事情による保護の条件的相違

以上の議論から、迫害のおそれからの保護とそれ以外の事情による保護について、どのような条件の相違が正当であると言えるか示したい。

(1) 永住権・国籍の取得

迫害のおそれからの保護については、国家による加害の標的であるという点で、当該国家との関係を断ち切ることができなければならない。これに対し、迫害以外の事情の場合には、国家との関係を断ち切る必要はない。したがって、迫害からの保護について早期に永住権・国籍の取得を可能にする形で、それ以外の事情の場合と区別することは正当であると考えられる。しかし、迫害以外の事情に基づいて保護する場合であっても、少なくとも他の外国人居住者と同様の条件で永住権・国籍の取得が可能でなければならない。

(2) 滞在可能期間

迫害のおそれからの保護については当初から長期的な滞在を可能にし、それ以外の事情の場合には、相対的に短期的な滞在を更新する形で、滞在することを可能にすることは正当であると考え。なぜなら、前述したように、迫害のおそれからの保護については、国家による加害の標的であるという点で、本人の意向にもよるが、当該国家との関係を断ち切ることができなければならないためである。また、迫害する政府の改革には、政治体制の改革やそれに準じる社会政策の改善が必要であり、長期的にしか改善しえない一方、武力紛争、公的秩序・社会秩序の崩壊、災害などは、相対的に短時間で事態が改善する可能性があるためである。

3 結論および基本的ニーズ論との違い

最後に、本稿の結論と基本的ニーズ論との違いを改めて示しておきたい。まず、筆者は、難民の定義を明らかにするにあたって、自国外での保護が正当である場合と、自国政府によっては、基本的ニーズすら保障されず、国際社会に対して、物資やサービスの提供などの支援が求められる場合を区別すべきであると考え。そして、自国外での保護が正当であると言える広義の難民とは、迫害のおそれがある状況だけでなく、自国政府によっては国防・治安維持機能が果たされず、生命や身体への危害のおそれがある状況にある個人を含む。国家が、治安は維持できるものの、国民に基本的ニーズを保障する能力を欠く場合については、基本的には、自国外での保護が求められるわけではないと考える。そして、保護を求める事情の違いによって、保護内容に差が設けられることには合理的な理由があると考え。迫害のおそれがある場合には、加害政府との関係を断ち切ることを可能にするため、早期に永住権・国籍の取得を可能にする一方、武力紛争、社会秩序の崩壊、災害などの場合については、自国政府との関係を断ち切る必要までではなく、短期的に状況が改善される可能性もあるため、短期的な滞在を更新する形で滞

在を可能にすることには正当性がある。

Joseph Carens は、難民を「国家システムの孤児」とであると形容する。(Carens 1991, p. 23) 孤児をめぐる新たな親子関係の比喻によって、保護内容の違いを説明するならば、迫害のおそれがある個人を保護し、早期に永住権・国籍の取得を可能にする仕組みは、従前の親子関係を断ち、新たな親子関係を築く養子縁組に相当する。これに対し、自国政府によっては治安維持機能が果たされず、生命や身体への直接的な危害のおそれがある個人を保護し、状況が改善されるとの前提のもとに、当面、滞在を可能にする仕組みは、従前の親子関係を維持したまま、一時的に養育を引き受ける里親制度に相当すると言える。

V おわりに

本稿では、難民の定義を検討してきた。難民の定義をめぐる基本的ニーズ論に対し、迫害のおそれがある国家・地域への送還が禁じられ、新たな国家においてメンバーシップを取得するという内容の救済の対象となる個人が、どのような状況にある個人であるかを定義づけているわけではないという基本的ニーズ論批判を支持する一方、基本的ニーズ論批判に対しても、迫害以外の事情で保護を求める個人について、誰が自国外での保護の対象となるかを示し、基本的ニーズ論とどのような点で見解が異なるかを明らかにしない限り、基本的ニーズ論に代わる議論の提示としては十分ではないことを指摘した。そのうえで、迫害以外の事情に基づく自国外での保護について、どのような場合が正当であると言えるか考察を行った。国家が、国防・治安維持機能を果たすことができない場合と国家が、国防・治安の維持は可能であるが、国民の基本的ニーズを保障する能力を欠く場合という区別を示し、本稿では、国家にとって、国防・治安維持は最低限果たすべき機能であり、この最低限の機能を喪失している場合に、個人は、政治的地位を実質的に持たないに等しく、自国外での保護が正当であると言えることを示した。これに対し、治安が維持されている状態では、国家の一員としての立場・地位が実質的にないと言えず、国家が、治安は維持できるものの、国民に基本的

どのような状況にある個人が「難民」か

ニーズを保障する能力を欠く場合に、国際社会に求められるのは、基本的には、物資やサービスの提供であると考ええる。冒頭の仮想事例に戻ろう。b～dのうち、本稿の議論では、bは、広義の難民である。cも、自国で無差別の暴力から有効に保護されないならば、広義の難民であることになる。dの状況で求められるのは、D国への緊急的な物資・サービスの支援や復興への長期的な支援である。

最後に、本稿で検討が及ばなかった点を、今後の課題として指摘しておきたい。近年、気候変動が、国際的移動の無視できない要因となりつつあり、対応が模索されている。気候変動を理由とした難民申請についての有名な事案として、太平洋の島嶼国家である、キリバス国籍の個人が、温暖化による海面上昇が生活を脅かしていることを主な理由としてニュージーランドに難民申請をしたが認定されず、キリバスに送還され、国際人権規約B規約第6条が定める生命への権利を侵害しているとして、国連自由権規約委員会に通報したものがあつた。国連自由権規約委員会は、キリバス政府による様々な気候変動適応策に言及し、キリバスへの送還が生命への権利を侵害しているとは言えないとしたものの、気候変動の影響が、国家に、ノン・ルフールマン義務を生じさせるうとも示した。(Ioane Teitiota v. New Zealand) 気候変動を原因とする移動は、国際社会にとって新たな対応を要する課題であり、本稿の議論に対して、気候変動を理由とする移動をどのように位置づけるか考察することを次の課題としたい。

EU 法令

Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast)

判例

Ioane Teitiota v. New Zealand (advance unedited version), CCPR/C/127/D/2728/2016, UN Human Rights Committee (HRC), 7 January 2020. available at: <https://www.refworld.org/cases,HRC,5e26f7134.html> [accessed 25 September 2022]

参考文献

- Carens, Joseph. 1991. "States and Refugees: A Normative Analysis" In Howard Adelman (ed.) *Refugee Policy: Canada and the United States*. (pp. 18-29). York Lanes Press Ltd.
- Cherem, Max. 2016 "Refugee Rights: Against Expanding the Definition of a "Refugee" and Unilateral Protestion Elsewhere" *The Journal of Political Philosophy*, 24 (2), pp. 183-205.
- Hathaway, James & Foster 2014, *The Law of Refugee Status* Second edition Cambridge U.P.
- Lister, Matthew. 2013. Who are refugees?, *Law and Philosophy*, 32(5), pp. 645-671.
- Lister, Matthew. 2014. Climate change refugees, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 17(5), pp. 618-634.
- Lister, Matthew. 2020. Philosophical foundations for complementary protection. In David Miller & Strachle Christine (eds.) *The Political Philosophy of Refuge*. (pp. 211-230) Cambridge U.P.
- Maung, Manny. 2021, January 7. "Rohingya Arrested in Myanmar Just for Traveling", <https://www.hrw.org/news/2021/01/07/rohingya-arrested-myanmar-just-traveling> [accessed 6 September 2022]
- Owen, David. 2020. What Do We Owe to Refugees? Polity Press.
- Shacknov, Andrew E. 1985 "Who Is a Refugee?" *Ethics*, 95, pp. 274-284.
- The Fund for Peace. 2020. Fragile States Index 2020 – Annual Report, <https://fragilestatesindex.org/2020/05/08/fragile-states-index-2020-annual-report/> [accessed 13 September 2022]
- UNHCR. 2022a. Global Trends in Forced Displacement 2021. (<https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021>) [accessed 15 September 2022]
- UNHCR. 2022b, September 13. UNHCR's Operational Data Portal, Ukraine Refugee Situation, https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.238670528.1515657246.1662188745-121083730.1655963261 [accessed 16 September 2022]
- USCIS, n.d.a. Humanitarian, <https://www.uscis.gov/humanitarian> [accessed 13 September 2022]
- USCIS, n.d.b. Green Card for Refugees, <https://www.uscis.gov/green-card/green-card-eligibility/green-card-for-refugees> [accessed 6 September 2022]
- USCIS, n.d.c. Citizenship and Naturalization, <https://www.uscis.gov/citizenship/learn-about-citizenship/citizenship-and-naturalization> [accessed 6 September 2022]
- 赤星聖 2020 『国内避難民問題のグローバル・ガバナンス』 有信堂
- 石川えり 2012 「日本における難民定住受け入れの現状と問題点」 *法律時報* 84 (12), 22-27 頁
- 浦部浩之 2012 「2010 年大地震で露わになったハイチの自然災害への脆弱性 – その構造的問題に関する一考察 –」 *ラテン・アメリカレポート* 29 巻 2 号, 37-52 頁
- 川村真理 2019 『難民問題と国際法制度の動態』 信山社
- 神坂仁美 2014 「日本における類似難民の保護の課題と展望 (1) : 平等原則アプローチと EU Qualification Directive の 2011 年改正からの示唆」 *国際公共政策研究* . 18(2) 139-156 頁
- 神坂仁美 2015 「日本における類似難民の保護の課題と展望 (結) : 平等原則アプローチと EU Qualification Directive の 2011 年改正からの示唆」 *国際公共政策研究* . 19(2) 37-53 頁
- 坂口安紀 2021a 『ベネズエラ : 溶解する民主主義、破綻する経済』 中央公論新社
- 坂口安紀 2021b 「膠着化するベネズエラの政治経済危機」 *ラテンアメリカ・レポート*、Vol.

どのような状況にある個人が「難民」か

- 37, No.2, 1-19 頁 (https://doi.org/10.24765/latinamericareport.37.2_1) [accessed 6 September 2022]
- 佐原彩子 2017「第 24 章：米国における難民概念」滝澤三郎ほか編『難民を知るための基礎知識』明石書店、249-255 頁
- 佐原彩子 2017「第 25 章：米国内境を越える中米難民」滝澤三郎ほか編『難民を知るための基礎知識』明石書店、256-262 頁
- 佐原彩子 2017「第 26 章：米国の難民政策」滝澤三郎ほか編『難民を知るための基礎知識』明石書店、263-271 頁
- 芹田健太郎 2000『亡命・難民保護の諸問題 I—庇護法の展開』北樹出版
- 島田征夫 1983『庇護権の研究』成文堂
- 出入国在留管理庁 n. d. a 「本国情勢を踏まえた在留ミャンマー人への緊急避難措置」<https://www.moj.go.jp/isa/content/001349360.pdf> [accessed 16 September 2022]
- 出入国在留管理庁 n. d. b 「ウクライナ避難民に関する情報」https://www.moj.go.jp/isa/publications/materials/01_00234.html [accessed 16 September 2022]
- 塚本剛志 2010 「ハイチ大地震と復興支援を巡る国際関係」ラテン・アメリカレポート 27 巻 1 号、79-86 頁
- 日本難民弁護士連合会人権擁護委員会 2017『難民認定実務マニュアル：第 2 版』現代人文社
- ノージック、ロバート 1994『アナキー・国家・ユートピア』嶋津格訳、木鐸社 (Robert Nozick, 1974. *Anarchy, State, and Utopia*, Basic Books.)
- 墓田桂 2002 「国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) の国内避難民に対する取り組み」日本国際連合学会編『グローバル・アクターとしての国連事務局 (国連研究第 3 号)』国際書院、239-256 頁
- 墓田桂 2015『国内避難民の国際的保護』勁草書房
- ハサウェイ、J.C. 2008『難民の地位に関する法』平野裕二・鈴木雅子訳、現代人文社、(James Hathaway, 1991, *The Law of Refugee Status*. Lexis Pub.)
- 橋本直子 2017「第 21 章：欧州連合 (EU) の難民政策」滝澤三郎ほか編『難民を知るための基礎知識』明石書店、211-227 頁

* 本稿は、2020-21 年度成城大学特別研究助成 (研究課題「なぜ難民を保護すべきか——難民の正義論をめぐる検討」) の成果の一部である。

(うらやま・せいこ = 本学准教授)

