

研究ノート

EU 送還政策と無国籍

戸 田 五 郎

- 1 はじめに
- 2 EU 送還政策
- 3 EU 再入国協定とその実施上の課題
- 4 Pham 事件英国最高裁判決とその含意
 - (1) 事実
 - (2) 最高裁判決
 - (3) 検討
- 5 結びに代えて

1 はじめに

2015 年にクローズアップされたいわゆる欧州難民危機は欧州の極右政党を活気づかせ、一部排外的世論をかきたてた。フランス国民戦線のルペン党首のように、この状況をゲルマン民族大移動とそれによるローマ帝国滅亡の歴史の再現のように語る向きさえある。このような議論においてはしばしば、意識的であると無意識的であるとを問わず、難民問題を移民問題と並列させ、「難民・移民」問題として論ずる傾向が見られる。とりわけ難民の大量流入に直面した場合に、本来権利として庇護を受ける資格がある難民を、移民と同様に規制し排除する方向に向いた議論が生じがちである。しかし両者は、少なくとも以下の点で明確に別の問題として位置づけられねばならない。すなわち、まず主体としてみれば、難民は様々な事

(1) http://www.lepoint.fr/politique/marine-le-pen-choquee-par-un-tweet-d-anne-hidalgo-15-09-2015-1965035_20.php# (最近閲覧 2017 年 9 月 30 日)、墓田桂『難民問題 イスラム圏の動揺、EU の苦悩、日本の課題』中公新書(2016 年)138 頁。

情により居住地を離れ国外に出ることを余儀なくされた人々であるのに対し、移民は主としてより豊かな生活等を求めて自らの意思で国外に出た人々である。そして受入国の観点から見れば、難民に庇護を与えるか否かという問題が、難民条約及び議定書や種々の人権条約等の立法条約、更には慣習国際法による規律を伴う法的問題であるのに対し、移民を受け入れるか否かという問題は、特定の国際合意に基づくものでない限り原則として政策問題である。難民問題が当該個人の法的権利に係る問題であるのに対し、移民問題は原則として受入国側の裁量に係る問題なのである。

とはいえ両者はいずれも近時の大規模な人の国際移動現象に包摂される問題であり、ともに国際的な取組みを必要とする問題として認識されていることも事実である。彼らはしばしば同じルートを辿って目的地を目指し、両者は大規模な移動集団中に混在し、ときには同一人が難民と移民の両属性を具有することすらある。「混合移動 (mixed migration)」という用語が国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) をはじめ国際移住機関 (IOM) 等において用いられる所以である。移動の過程においてしばしば生ずる過酷な状況や彼らの受入れの場面においてのみならず、大量の越境移動を引き起こすような状況の改善や事前の防止のために、特にまず流入を受け止める立場にある隣接諸国の負担軽減のためにも国際的な協力が必要である。また、その地位にかかわらず彼らにはノン・ルフールマン原則に基づく保護や人権条約等に基づく人権の保障が求められることはいうまでもない。2016年9月19日に国連本部で開催された「難民及び移民のための国連サミット」は、難民、移民の大規模移動に対し人道的で調和のとれたアプローチ⁽²⁾を目指して「難民及び移民のためのニューヨーク宣言」を採択した。そこでは、史上類例のない規模で、しかも互いに違う理由、事情によりつつも一つの流れを構成している人の国際移動に対し、全世界規模の取組み⁽³⁾が呼びかけられている。

(2) New York Declaration for Refugees and Migrants, A/RES/71/1, 3 October 2016.

(3) Ibid., paras. 1-21, Annex I (Comprehensive refugee response framework) and Annex II (Towards a global compact for safe, orderly and regular migration).

しかしながら大量流入を巡っては、特に受入国社会において、一つには大量流入が受入国の市民生活に与える影響への懸念が、今一つには流入者の中に、難民を装っているが実際には受入国での労働を主目的とする者あるいはテロリスト等、庇護を受ける資格を有しない者が混じっているという懸念がどうしてもつきまとう。前者の懸念に関しては、当面受入れの分担等に関する国際協力によって対処しつつ、大量流出状況の改善に努める、ニューヨーク宣言がいうところのグローバルなアプローチが必要とされる。他方で後者の懸念に関しては、庇護申請者についてはノン・ルフールマン原則の尊重に基づきつつ可能な限り公正な審査を行い、且つその次の段階として受け入れがたい、あるいはもはや受け入れることができなくなったとされた者の送還を円滑に行うことが必要である。このことはニューヨーク宣言でも意識されており、「国籍国及び通過国と行先国との協働等を通じ庇護制度の信頼性を確保し、難民の資格を有しない者の送還と再入国を確保する措置をとること」が求められ、更に、同宣言が提案する「安全かつ秩序ある正常な移住のためのグローバル・コンパクト」が含むべき要素の一つとして「送還及び再入国とのための国籍国と行先国の協力の促進」⁽⁶⁾が挙げられている。自国に戻る権利が市民的及び政治的権利に関する国際規約 12 条 4 項において保障されていることに鑑みれば、外国から送還される自国民を受け入れることは国家の義務であり、それはニューヨーク宣言自体確認しているところであるにもかかわらず、送還に関して「国籍国」の協力が必要とされるのは、どのような文脈においてであろうか。

本稿ではこの、送還の場面において生ずる問題、あるいは課題について、欧州の状況を題材として若干の考察を加えることとする。欧州連合 (EU) では、司法・内務分野での共通制度の確立に向けた動きの一つとして、いわゆる共通欧州庇護システム (CEAS) の確立を始めとする出入国管理に

(4) Ibid., paras. 11–12.

(5) Ibid., Annex I, para. 5(i).

(6) Ibid., Annex II, para. 8(s).

(7) Ibid., para. 42.

関わる制度構築が行われてきた。そこでは、難民（庇護）問題と移民問題は別個の問題である一方で密接に関連するという認識の下に、CEAS と並ぶかたちで送還の確保の重要性が意識されてきたように思われる。ただ、庇護付与の可否が EU 乃至その構成国の問題であるのに対し、送還は相手方としての送還先国がかかわってくる問題であり、欧州内での制度構築によってこと足りる問題ではなく、そこに課題が生じざるを得ない。以下では EU 送還政策の概要を見た後、その課題を浮き彫りにする事例の一つとして英国最高裁の Pham 事件判決を取り上げ、制度運用上の問題を指摘する。

2 EU 送還政策

1999 年 10 月、アムステルダム条約発効を受けて司法・内務分野での協力の促進をテーマにフィンランドのタンペレで開催された欧州理事会は、「自由、安全と正義の連合に向けて：タンペレの道標」という見出しで始まる議長結論を採択した。これはいわゆる共通欧州庇護システム（CEAS）の構築を謳ったことで、EU 庇護政策の発展において画期をなす文書であるが、それはまた出入国管理について同システムと表裏一体に促進すべき課題として、出入国（域）の適正な管理（合法的な入国（域）者に対する適正な処遇と非合法的な入国（域）者の排除）とそのための域外関係諸国との協力を打ち出している。この協力関係促進に関して、議長結論は域外関係諸国の経済発展や人権尊重の促進等を含めた包括的アプローチを強調しているが、それと並んで送還に関し、域外の国籍国及び通過国との関係での自発的帰国の促進と、これら諸国の送還対象者の受入（readmission）義務履行能力の強化に言及している。この受入「義務」の履行確保のため、同結論は送還の手続等も含めて規定する関係諸国との再入国協定（Readmission Agreement）の締結を司法内務分野の閣僚理事会に対し求めているのである。⁽⁸⁾

(8) Tampere European Council, 15 and 16 October 1999, Presidency Conclusions, para. 27.

再入国協定とは、後に述べるように、当事国が相互に、相手国から送還される自国民（及び一定の要件の下に第三国国民及び無国籍者）を受け入れる義務を規定した上で、送還手続の詳細をも定める協定であり、当初は各構成国が独自に域外国と締結していたが、アムステルダム条約により司法・内務分野において権限を得たことを受けて、EC としての協定締結を進めることがタンペレ理事会で決められたのである。

タンペレにおいて打ち出された以上のような方針は、タンペレから5年間の基本文書作成の段階を経て、次の5年間を制度化の準備期間として策定された行動計画であるハーグ・プログラム（2004年）、更に次の5年間、制度の完成段階の行動計画としてのストックホルム・プログラム（2009年）を通じて維持され、域外国との再入国協定の締結が進み、2017年8月時点において17カ国・地域との間で発効している⁽⁹⁾。その間、再入国協定はEUへの流入の効果的管理に必要な手段として、不法移民対策の主たる要素とみなされてきている。

以上の行動計画において、送還政策について最も詳細に言及しているのは、2010年から2014年までの「正義、自由及び安全保障」の分野における計画を定めたストックホルム・プログラムである。同プログラムにおいて欧州理事会は、EUの共通出入国管理政策の確立には不法滞在に対する実効的な取組みが不可欠であり、その点で送還政策と再入国政策はEUの対外関係における優先課題であるという認識のもとに、実効的かつ持続的な送還政策の必要性を強調し、以下の方針を打ち出している。

送還と再入国に関する包括的アプローチを形作るに当たり、国籍国及び通過国との「移民に対するグローバル・アプローチ Global Approach to Migration」⁽¹⁰⁾の枠組みにおける、かつ出入国管理と庇護に関する欧州協定

(9) 内訳は、香港（2002年）、マカオ（2003年）、スリランカ（2004年）、アルバニア（2005年）、ロシア（2006年）、ボスニア・ヘルツェゴビナ、旧ユーゴスラビアマケドニア、モルドバ、モンテネグロ、セルビア、ウクライナ（2007年）、パキスタン（2009年）、ジョージア（2010年）、アルメニア、カーボヴェルデ、トルコ（2013年）、アゼルバイジャン（2014年、いずれも締結年）。

(10) European Council, The Stockholm Programme — An Open And Secure Europe Serving

に沿った協力を強化することが必要である。その際には、他国に不法に在留する自国民を受け入れることをすべての諸国が承認することが前提となる。そのため、域外第三国との間で再入国につき問題を抱えている構成国には Frontex 等を通じた援助が必要である一方、域外第三国への円滑な再入国の確保のため EU 再入国協定の締結を促進するとともに、現行の再入国協定の実効性についての調査と、同協定の運用監視のためのメカニズムの提案を欧州委員会に対し求める⁽¹¹⁾。

この要請を受けた欧州委員会は、2011 年 2 月 23 日に EU 再入国協定の評価に関するコミュニケーションを発表した⁽¹²⁾。そこでは、2009 年時点で利用可能なデータに基づき、とりわけ自国民の再入国に関する限り、EU 再入国協定が役割を果たしていると評価されている。すなわち、EU 域内における不法在留者数において再入国協定を締結している域外国国民が占める割合が減少傾向にあること、そして実際の送還件数（構成国により大きなばらつきがあることが認められる）において再入国協定締結国たる域外国国民が占める割合が増加傾向にあることが示されている⁽¹³⁾。

しかしここに状況はなお深刻であるという指摘がある。2014 年から欧州委員会委員（移民内務問題部）を務めるアブラモプーロス（Dimitris Avramopoulos）が司法内務担当の閣僚理事会に宛てた 2015 年 6 月 1 日付け書簡である⁽¹⁴⁾。そこでアブラモプーロス委員は、2014 年における EU からの送還率（送還命令の実施率）が 39%（低い構成国では 15%）にとどまることを指摘し、不法移民はこの状況を当初から当て込んでいるので⁽¹⁵⁾

、 and Protecting Citizens, Official Journal, 2010/C 115/01, para. 6. 1. 1.

(11) Ibid., para. 6. 1. 6.

(12) Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Evaluation of EU Readmission Agreements, 23 February 2011, COM (2011) 76 final.

(13) Ibid., para. 2. 3.

(14) Dimitris Avramopoulos, Brussels, 01 06. 2015, Ares(2015) 2397724.

(15) 構成国は、Regulation (EC) No 862/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 on Community statistics on migration and international protection and repealing Council Regulation (EEC) No 311/76 on the compilation of statistics on foreign workers, Official Journal, 31. 7. 2007, L 199/23 により出入国に関するデータの提供を義務づける。

あって、これは庇護申請の低い拒否率と相俟って EU における不法移民削減努力の信頼性を損なっており、EU 送還政策を実効あらしめるために不法移民送出国の協力が確保されねばならないと主張している。同委員によれば、「EU において発せられた送還の決定と実際に出国した不法移民の数の間にギャップがある（2014 年において 39%）ことの主な理由は、関係個人からの（氏名等を隠すか偽る）またはその出身国からの（例えば領事機関からの必要な書類の取得における問題）協力の欠如である。このことが、発せられても執行されない送還決定の多さにつながっている。」自発的帰国を促すことが最も望ましいが、それも自発的に出国しなければ出国を強制されるという意識がなければ期待できない。同委員の問題意識は、送還対象者の国籍決定が本人または出身国の協力の欠如によって妨げられるというところにある。実際、送還命令は送還先（原則として国籍国）を特定して行われるのであり、対象者の国籍の同定は送還命令執行の必要条件である。

このような状況の改善のための主たる処方箋は、同委員によれば再入国協定の更なる拡大である。再入国協定はこれまで主に EU から見て東方の諸国との間で締結されているけれども、南方の諸国との間では相対的に締結が進んでいない。北アフリカ諸国との交渉はそれら諸国を通過して EU に入った者の引き取りを巡って難航しているが、それら諸国への送出国であるサハラ以南の諸国との協定締結を（コトヌ協定を梃子に）⁽¹⁶⁾進めることで⁽¹⁷⁾打開できるだろう、ということである。

しかし、再入国協定の締結により送還への障碍は問題なく除去できるのだろうか。すなわち、同委員の問題意識である、送還決定執行にあたっての関係個人及びその出身国の協力の欠如は再入国協定によって解消される

↘ けられている。

(16) コトヌ協定 13 条は、EU 構成国と ACP 諸国が互いに、相手国に不法に滞在している自国民が送還される場合に、要請のみに基づいて再入国を認める義務を設定している。

(17) Avramopoulos, 'Increasing the Effectiveness of the EU System to Return Irregular Migrants,' annexed to his letter cited above.

のだろうか。次に EU 再入国協定の内実を見てみよう。

3 EU 再入国協定とその実施上の課題

リスボン条約の発効以降、EU の再入国協定締結権限は、EU 運営条約上に根拠を有することとなった。同条約 79 条は 3 項において、「連合は、構成国の一の領域に入国、滞在若しくは居住するための要件を満たさない、又は満たさなくなった第三国の国民について、その出生国若しくは出身国への再入国に関する協定を第三国と締結することができる。」と規定している。これまで締結されている再入国協定の規定内容は、送還手続等の細部において異なっているとはいえ、基本的には共通する部分が多い。協定の根幹をなすのは、自国民または一定の要件の下に当事国以外の国民若しくは無国籍者の再入国を認める義務の設定である。この義務は双務的に規定されるが、実質的に問題となるのは第三国のそれである。

第三国は協定に従い、EU 構成国への入国、在留の条件を満たしていないか、満たさなくなった者で、当該第三国の国民であると証明されているか一応の証拠に基づき有効に推定されるものの再入国を、請求に基づき認める義務を負う。EU 構成国への入国後当該第三国の国籍を剥奪されたか離脱した者で、当該構成国への帰化を約束されていないものについても同様である。自国民（元自国民を含む）の再入国の他、当該第三国の国民ではない者又は無国籍者についても、当該第三国の査証を所持しているか、EU 構成国への入国時に所持していたもの及び、当該第三国での在留の後あるいは同国を通過して（空港での乗り継ぎは除く）EU 構成国に入国したものの受入義務も規定される。

再入国を求める際には、権限ある当局に対する、定められた書式を用いた要請（application）が必要である。要請に当たっては対象となる個人が被要請国の国籍を有すること又は被要請国が受け入れるべき他国籍者又は無国籍者であることを証明する、あるいは少なくとも「一応の証拠に基づき有効に推定」することができる、証拠が提示されねばならない。証拠と

して用いることができる書類等の一覧は附属書として付されている。⁽¹⁸⁾ 当
 国は、自国籍（あるいは受け入れるべき他国籍者又は無国籍者）の証明と
 なる証拠が提示されたときには更なる調査の必要なくそれを承認し、国籍
 を有効に推定できる「一応の証拠」が提示されたときには反証がない限り
 それを承認する。

当事国は再入国を認めた自国民に対し送還に必要な旅行証明書（有効期
 間が定められた期間以上であるもの。有効期限内に法上又は事実上の理由
 で送還が実施されない場合には定められた期間内に延長又は再発行が求め
 られる）を、定められた期間内に発給しなければならない。当該期間内に
 発給、延長又は再発行がなされない場合には、送還に関する EU の標準旅
 行証明書の使用を受諾したものとみなされる。

以上のように、送還対象者が自国籍者であるという証拠として、協定上

(18) 現在発効済みの協定としては最新の、アゼルバイジャンとの再入国協定（2014 年）の
 規定によれば、

- ・ 被要請国の国籍の証拠となる書類（附属書 1）：旅券（種類を問わず）、被要請国が発
 給した通行証（laissez-passer）、船員手帳を除く身分証（一時的・暫定的なものを含む）。
- ・ 被要請国の国籍推定の「一応の証拠」となる書類等（附属書 2）：附属書 1 の書類の
 うち有効期限を 6 カ月以上超過したもの、附属書 1 の書類の写し、市民権証明書その
 他明確に市民権を記載した書類、運転免許証又はその写し、出生証明書又はその写し、
 軍務手帳及び軍隊身分証、船員手帳及び船員証、証人の証言、当人の証言及び当人の
 使用言語（公式の試験結果を含む）、その他国籍証明の補助となる書類、指紋、査証
 情報システム（Visa Information System）における調査結果（同システムを利用し
 ていない構成国の場合は同国での査証申請記録）、アゼルバイジャンの出入国及び登録
 自動情報調査システム（IAMAS）の調査結果。
- ・ 受け入れるべき他国籍者又は無国籍者であることの証拠となる書類等（附属書 3）：
 被要請国発給の査証及び/又は在留許可証、当人の旅券等への入国・出国印その他の
 入国・出国の証拠、被要請国を常居所とする無国籍者に発給された身分証又は通行証。
- ・ 受け入れるべき多国籍者又は無国籍者であることの推定の「一応の証拠」となる書類
 等（附属書 4）：関係個人が要請国の領域に入った後に拘束された地点および状況を
 示す要請国関係当局発行の書類、UNHCR 等の国際機関の提供する個人の氏名や滞在
 に関する情報、家族や旅行会社等による情報の報告または確認、ホテルの請求書・病
 院の予約・公的私的施設の入場券・クレジットカードの領収書等当人が被要請国の領
 域に滞在していたことを明確に示す書類、氏名が記載された交通機関の切符及び/又
 は乗客名簿で当人が被要請国領域にいたこと及び移動経路を示すもの、当人が旅行公
 社のサービス等を利用したことを示す情報、入管職員等当人が国境を越えたと証言で
 できる者の公式の証言、司法・行政手続における当人の公式の申立、当人の申立、指紋。

特定されている書類が示された場合には、被要請国（殆どの場合第三国）はその者の再入国を認める義務を負う。しかし、対象者が国籍の同定に必要な書類を滅失しているような場合、証明はかなり困難となる。最後の手段としてその者の使用言語が「一応の証拠」となるが、被要請国が再入国に消極的である場合、自国民であることを否定することはさほど難しくはない。このように見てくれば、再入国協定を締結している国との関係においても、アブラモプーロス委員が指摘するような関係個人又はその出身国の協力の欠如に伴う問題は、送還対象者の国籍の同定という場面でなお表面化してくることが否定できない。このようなかたちで送還対象者について第三国が自国民であることを認めない場合、第三国が送還に当たって必要な旅券等の発給を拒否することは当然として、EU の標準旅行証明書を用いるとしても国籍の記載は必要であることに照らせば、実質的に送還の執行は困難となる。もっとも、EU 側で証拠が整っていると判断すれば（「証拠」が提示されれば第三国側に受諾義務が発生するとして）対象者の国籍を決定し、送還手続に入ることは協定上不可能ではない。しかし、強行すれば第三国側の反発を招くことになりかねない。そしてそれが机上の論点にとどまらないことは、例えばパキスタンとの再入国協定の運用を巡って、パキスタン側の反発により紛糾した例があることに表れている。⁽¹⁹⁾ 2015 年、パキスタンは、EU 側でパキスタン国民と認定して送還した者について、実際にはパキスタンを経由したアフガン人であり EU 側の証明がずさんであるとして入国を拒否した。この問題自体は、アブラモプーロス委員による折衝等を経て 2016 年初頭には再入国協定を維持していくことで沈静化したが、国籍同定を巡る困難な状況の存在を表した事例となった。⁽²⁰⁾

このように、EU 送還政策の重要な柱として⁽²⁰⁾欧州委員会を中心に締結が進む再入国協定も、送還率で見た場合に未締結国と比較すれば上回ってい

(19) Sergio Carrera, *Implementation of EU Readmission Agreements : Identity Determination Dilemmas and the Blurring of Rights*, Springer, 2016, pp. 16–18.

(20) 例えば Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on EU Return Policy, 28.3.2014, COM (2014) 199 final, pp. 9–10.

るとはいえ、送還対象者の国籍の同定という点で運用上の課題を抱えており、その実効性に疑問符が付される状況にあるともいえる。このことは対象者の人権の観点から見れば、一つには第三国側が対象者の国籍を否定している場合、自国に帰る権利の侵害が生じている疑いがあり⁽²¹⁾、今一つには、第三国側が国籍を承認していないにもかかわらず送還が行われる場合、対象者を実質的な無国籍者として追放することになる可能性がある。以下ではこのうち、EU 側にとっての問題である後者について、事例を見ながら検討を加えることとする。

4 Pham 事件英国最高裁判決とその含意

(1) 事実

原告（男性）は1983年にベトナムで出生、家族とともに1989年に英国において庇護申請を行って認められ、更に1995年には英国籍を取得した。出生によってベトナム国籍を有していたが、英国籍取得に当たってベトナム国籍に関し、離脱する措置も保持する措置もとらなかった。原告は21歳の時イスラム教に改宗した。その後、諜報当局の調査により、原告が2010年12月から2011年7月までの間、イエメンでアルカーイダによるテロリストの訓練を受けたことが明らかにされたことから、1981年英国国籍法40条2項の国籍剥奪事由に該当する（原告は放置すれば英国の安全に対する積極的な脅威となるため、国籍剥奪は公共の善に資する）として、内務大臣から、英国籍を剥奪する2011年12月22日付け命令を受けた。同法40条4項には、国籍剥奪の結果、対象者が無国籍となる場合の2項適用禁止が規定されているが、内務大臣は原告がベトナム国籍を維持して

(21) Commission Communication on the Evaluation of EU Readmission Agreements, op. cit., para. 2.3.

(22) 欧州評議会閣僚委員会が2005年5月4日に採択した「強制送還に関する20のガイドライン」は、出身国が送還対象者の国籍を恣意的に剥奪したり、送還対象者が送還を免れる手段として国籍を離脱することを認めたりするべきでない旨述べている。Committee of Ministers of the Council of Europe, Twenty Guidelines on Forced Return, Guideline 14.

いると判断した。当該命令はベトナムへの送還決定とともに原告に送達されたが、ベトナム政府は上告人をベトナム国民と認めず、受け入れることを拒否した。

原告は上訴し、自らが英国国民と婚姻し子があること、性行が善良でありテロリズムとつながってはいないことと併せ、英国籍の剥奪は、それにより上告人が無国籍となるが故に、40 条 4 項により禁じられているとも主張した。ベトナム法は二重国籍を認めていないため、ベトナム国籍は英国国民となった時点で喪失しているというのである。本件決定はその公表が公益に反する情報に依拠していることから、1981 年英国籍法 40A 条 2 項及び 1997 年特別移民上訴委員会（Special Immigration Appeals Commission、SIAC）法 2B 条に基づき SIAC 小法廷（Panel）に付託された。⁽²³⁾ 2012 年 6 月 29 日、小法廷は内務大臣の決定により原告は無国籍となると結論した。⁽²⁴⁾ 小法廷は、ベトナムの国籍法制上、外国籍の取得によるベトナム国籍喪失は規定されていないので、二重国籍は排除されていないとして原告の主張を斥けた。しかし、ベトナムでは将来性と能力があるベトナム出身者の帰国が奨励される一方、行政当局は法上及び実行上、帰国が望ましくないベトナム出身者を（裁判所による統制を受けずに）ベトナム国民と認めない権限を失っておらず、英国側としてはそれを実効的と認めねばならない（従って、原告は 1954 年の無国籍者の地位に関する条約（以下、無国籍者条約）1 条 1 項（後述）の規定する de jure の無国籍者にあたる）と判示したのである。国側が控訴し、控訴院は 2013 年 5 月 24 日、全員一致の判決でこの判断を覆した。⁽²⁵⁾

(23) 1981 年英国籍法 40A 条は国籍剥奪の決定を受けた者の庇護移民裁判所（Asylum and Immigration Tribunal）への上訴の権利について規定するところ、2 項では、決定が公共の安全等の理由により公表を差し控えるべき情報に基づいていると内務大臣が判断する場合には同裁判所への上訴は認められないとされている。他方、1997 年特別移民上訴委員会法 2B 条は、1981 年英国籍法 40A 条 2 項が適用される事案について同委員会への上訴を認めている。

(24) B2 vs. Secretary of State for the Home Department, [2012] UKSIAC 114/2012.

(25) B2 vs. Secretary of State for the Home Department, [2013] EWCA Civ 616.

控訴院判決は無国籍者条約 1 条 1 項について、SIAC とは対照的な解釈を行った。法廷意見を述べたジャクソン判事は、原告（被控訴人）が一貫してベトナム国籍を保持してきたことを確認した上で、「実行上ベトナム政府が国内法を乱暴に運用しているという事実は、私の見解では 1954 年条約 1 条 1 項の意味における「その法の運用」には当たらない。私は、行政部が裁判所をコントロールしており、裁判所は行政部の違法行為を無効とすることはないのであるということを受け入れる。しかしこのことは、これらの行為が合法となるということの意味しない。」「外国政府が自らの法に反して行動することを選ぶと（しても）、わが裁判所は法の支配を尊重しており、当該個人を de jure の無国籍者とみなすことはできない。」と述べて、原判決を破棄したのである。

(2) 最高裁判決

原告からの上告を受けた最高裁判所は、2015 年 3 月 25 日の判決で原判決を支持した。⁽²⁶⁾ 法廷意見を述べたカーンワース判事は、検討すべき論点を「ある者がある国において、その法の運用上国民であるとみなされるか否かの決定において、a) 当該問題は当該国の国籍法の文言に照らして決定されるべきか、b) 当該国の法の運用は裁判所によって実効的に覆られない決定を行う政府の実行を含むものと解釈すべきか」と整理した上で、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）による「無国籍ガイドライン」⁽²⁷⁾ 1 号（2012 年）、「無国籍者保護ハンドブック」⁽²⁸⁾（2014 年）等を参照して以下のように判示している。

UNHCR の理解によれば、「法」なる文言は広く、政令や慣行を、それ

(26) Pham vs. Secretary of State for the Home Department, [2015] UKSC 19.

(27) UNHCR, Guidelines on Statelessness, No.1, The definition of “Stateless Person” in Article 1(1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons, 20 February 2012, HCR/GS/12/01.

(28) Handbook on the Protection of Stateless Persons under the 1954 Convention on the Status of Stateless Persons, 2014.

が裁判所の審査に服さない場合であっても、またそれが国内法の実質から乖離しているように見える場合であっても、含むものとして解釈されねばならないことは明らかである。我が国において理解されているなじみ深い法の支配の原則は、そこでは考慮されていない。

しかし、UNHCR に従って最も広い解釈をとったとしても、SIAC の判旨は十分に支持されない。SIAC は、ベトナム政府が原告（上告人）のベトナム国籍につき、与えられている裁量に基づいて決定したと認めているが、実際には原告（上告人）がベトナム国民であることを明示的に受諾していないということであり、第一に、ここでの様々な定式は、私にとっては、ある形態の国がある立場を個別の事例においてとっているということの意味している。SIAC が依拠した証拠にはそこまで及んだものはない。1988 年法は行政部が「望むままの決定を」行うことを許容するために、二重国籍について「意図的に曖昧」になっていた。内務大臣の決定自体の時点において、ベトナム政府が「上告人の地位に関して何らかの見解を有していた」ことは示されておらず、当該政府が「2011 年 12 月 22 日以後上告人からベトナム国籍を剥奪する何らかの行動をとった」「証拠あるいはそれを示すもの」はない。唯一いえることは、必要な情報を提供されていたにもかかわらずベトナム政府は「上告人がベトナム国民である（かつ 2011 年 12 月 22 日の時点でそうであった）ことを明示的には受諾していない」ということであり、同政府の不作为が「意図的」であったということである。「同政府が UNHCR の用いる最も広い意味においてさえ、「法」と同等視されうる政令を発したりその他の形態の措置をとったりしたという証拠はない。むしろ同政府は明らかに政策的理由により、国籍法の下であれ何であれ上告人の地位に関していかなる公式の決定も行うことを拒否している。」「本件で 1954 年条約 1 条 1 項の下で生ずる問題は、件の国籍法の文言のみを参照することで必ずしも決定されないということ、そして政府の実行をも参照すべきであることは認める。しかし、私の見解ではベトナム政府において上告人を「その法の運用上」国民ではないと取り扱う決定が、当該文言を UNHCR のように最も広く解するとしても、行われ

たという証拠はないし、いずれにしても内務大臣の決定の時点で有効であった決定はなされていない」ので、この理由による上告は棄却されねばならない。⁽²⁹⁾

(3) 検討

Pham 事件はそれ自体、EU 再入国協定にかかわる事例ではないが、その判決は、送還の場面において対象者の送還先国としての国籍国を決定するのは誰か、という論点を取り扱っている。それは、再入国協定を中心とした EU 送還政策の実効性に対して呈されている疑問、すなわち、送還率から見た場合に同政策が実効的に運用されているとはいえないのではないかという疑問に直接関連する中心的な論点にほかならない。既述のように、送還率の低迷の主な原因は「送還対象者の国籍決定が本人または出身国の協力の欠如によって妨げられる」ことに求められているからである。

本件では、ベトナムにおいて行政部が（司法の統制に服さないかたちで）個人の国籍を決定する権限を有していることに関し、SIAC は、ベト

(29) [2015] UKSC 19, paras. 33–38. 本件で最高裁の取り扱った論点はもう一つある。それは、原告（上告人）の英国籍剥奪が同時に EU 市民権の剥奪をもたらすことから、当該剥奪が合法か否かの検討にあたり、EU 法上の比例性の問題に考慮を払わねばならないのか否か。だとすれば、ベトナム政府が上告人をベトナム法の運用上ベトナム国民とみなしていないという理由のみによって剥奪することは比例性を欠き、よって EU 法の下で違法となるのか否か、というものである。原告（上告人）側は、他のいずれの国もからも国民と認められずその結果いかなる市民権の利益も否定されている状況において EU 市民権を剥奪することには比例性があるとはいえないとし、更にいずれの国も上告人を国民と認めない場合に、彼を英国から排除することができると考えられる理由はないと主張したが、最高裁は EU 法上の原則の適用の必要性を認めなかった。これは興味深い論点であるが、本稿の論旨からは外れる。別の機会に検討したい。2008 年 12 月 16 日に成立した「不法に滞在する第三国国民の送還のための構成国に共通の基準及び手続に関する欧州議会及び理事会の指令」（送還指令）」は、「（送還における）強制的措置の使用は、とられる措置及び目的に関して比例性と実効性の原則に明示的に服するべきである。」と規定している。Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, Official Journal, 24. 12. 2008, L 348/98, recital 13. Pham 事件の詳細な検討については、Sergio Carrera Nunez & Gerard-Rene de Groot (eds.), *European Citizenship at the Crossroads: The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*, Wolf Legal Publishers, 2015.

ナム国内法上権限を与えられている機関の決定である以上、それによってベトナム国民と認められなかった原告は（英国籍剥奪の効果として）de jure の無国籍者となると結論した。しかし最高裁はあくまで「法の支配」を重視する立場から、行政部が権限を有しているとしても、その決定は政令等の明示的なかたちで行われるべきであり、その点でベトナム側は何ら決定を行っているとはいえず、原告はベトナム国籍を喪失していないと判断した。

無国籍者条約1条1項は、同条約で保護の対象となる無国籍者を定義した条文である。それは「本条約において「無国籍者」とは、いかなる国によってもその法の運用上国民とみなされない者をいう。」と簡潔に規定している。本件における論点は、「その法の運用上」の解釈を巡るものであった。この条文は、条約の対象を de jure の無国籍者に限る趣旨であるといわれてきた。⁽³⁰⁾

(30) それは、難民条約及び無国籍者条約の起草にあたり、当初は両者を同じ国際会議（「難民及び無国籍者に関する条約採択のための国際会議」）で採択することが目指され、そこでは後の無国籍者条約（当時は難民条約の議定書として起草されていた）が de jure の無国籍者を取り扱うのに対し de facto の無国籍者については難民条約が取り扱うと認識されていたことに由来する。しかし、「その法の「運用上」」という規定は、単に法の文言上無国籍となる者だけをカバーしているわけではないことを示していると考えられることから、その意味で de facto の無国籍者をも含むとも議論される（例えば Carrera, op. cit., p. 50.）。とはいえ、この議論は上記のような起草当時の認識を否定するものではなく、de facto の意味するところが相異なっている。起草当時、無国籍者条約から除くとされていたのはまさに難民条約で取り扱われるべき難民であり、いずれかの国籍を有しながら国籍国の保護を受けられないか、受けることを望まない状況を指して de facto の無国籍状態と考えていたのに対し、「その法の「運用上」」の解釈で問題となっているのは、国籍の承認または否定の過程の捉え方であって、法の恣意的な運用によって国籍が否定されているような場合を含むかどうかであり、含むと論ずるにせよ否定するにせよ、それは de jure の無国籍の問題であるからである。実際、「プラトー結論」（後述）においても、同項がカバーしていない de facto の無国籍に関して「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。」と確認されている。この定義は、難民条約上の難民の定義から「迫害のおそれ」を除いたものにほぼ等しい。

UNHCR は国連総会決議等に基づき、難民と並んで無国籍者条約及び 1961 年の「無国籍の削減に関する条約（無国籍削減条約）」に基づく保護対象者の支援を行っている。難民条約に比べてこれら 2 条約の当事国数が少ないことが課題となっているところ、UNHCR は 2010 年に加入キャンペーンを開始し、また関連条約の適用指針を策定しつつある。UNHCR は 2010 年 5 月にイタリアのプラトーにおいて、国際法の下における無国籍者の概念に関する専門家会合を開催し、その成果を「プラトー結論」と呼ばれる文書にまとめた⁽³¹⁾。

そこでは、以下のことが述べられている。

個人が「法の運用上」ある国家の国民であるか否かは当該国家の視点から決定されるべき問題である。その点で、当該国家のどの当局が国籍決定の権限を有しているかを特定する必要がある、それは当該国家の国内法と実行に基づいて評価されねばならない。この文脈において「法」という文言を、慣習規則や慣行を含む広い意味に捉えることが正当化される⁽³²⁾。

プラトー結論等を受けて UNHCR は 2012 年に難民問題における「国際保護に関するガイドライン」に対応する「無国籍に関するガイドライン」（上記）の作成を始め、2014 年には同じく「難民認定基準ハンドブック」に対応する「無国籍に関するハンドブック」（上記）を作成し、UNHCR としての無国籍 2 条約の解釈基準を明らかにした。「ハンドブック」はほぼ「ガイドライン」に沿っているので、以下では「ガイドライン」について見ていくこととする。

「ガイドライン」第 1 号は無国籍者条約 1 条 1 項の無国籍者の定義を取り扱っているが、「法の運用上」の解釈に関する箇所では、プラトー結論の上記箇所を受けて、「1 条 1 項における「法」は、制定法の他、政令、規則、命令等、（判例法主義の国においては）裁判所の判例、及び適切な

(31) UNHCR, The Concept of Stateless Persons under International Law, Summary Conclusions, Expert meeting organized by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Prato, Italy, 27–28 May 2010.

(32) Ibid., I. B)., paras. 12–13.

場合には慣行も含むよう、広く解釈すべきである。」⁽³³⁾としている。そして更に続けて、「国家は、実際には法律の条文に従わず、その内容を無視することさえあり得る。よって、1条1項所定の無国籍の定義でいうところの「法」は、法の文言が現に運用される際に実質的に変更される状況も含んでいる。」⁽³⁴⁾「ある個人が、その国の法の運用において自動的国籍取得の基準を満たしていると思われるにも関わらず、権限ある当局が当該個人を国民ではない者として扱う場合、国家がそのような個人を国民と認めていないと結論づける上で決定的要因となるのは、法律の規定ではなく権限ある当局の見解である。」⁽³⁵⁾と述べ、極端な場合、権限を与えられた当局が法に反して国籍を認定または否定する場合にも「法の運用上」に内包されるとの解釈を示している。Pham 事件最高裁判決はこのくだりを、英国における「法の支配」とはかけ離れているとしつつ否定はしなかったものの、ベトナム政府が原告の国籍について、それを否認するいかなる決定も行っていないと判断し、原告はなおベトナム国籍を保持していると結論づけたのである。しかし、「ガイドライン」は更に後の段落において、権限ある当局が問い合わせに対して沈黙するか、回答を拒否するような場合、当該当局が「そのような要請には一切回答しないという一般の方針をとっている場合、回答がなかったからといって、無回答のみを根拠とするいかなる推測も導くことはできない。逆に、国家が日常的にそのような問い合わせに回答している場合、回答がなければ、一般的には当該個人が国民ではないことの強力な確認となる。」とも述べている。このくだりに従うならば、無回答をもって何ら決定が行われていない証拠であると認定した Pham 判決の判断は、UNHCR の解釈からは乖離している可能性がある。

また判決は、ベトナムによる原告の国籍否認にもかかわらず彼を送還する場合の帰結を考慮していない。それは実際の状況として、原告についてテロリストとして米国から引渡要請があり、当面米国への引渡しが予定さ

(33) Guidelines on Statelessness, No. 1, Op. cit., II. C.), para. 15.

(34) Ibid., II. C.), para. 17.

(35) Ibid., II. C.), para. 30.

れていたという、本件に固有の事情と⁽³⁶⁾かかわるとも考えられる。しかし、原告が最終的にはベトナムに向けて送還される可能性が高く、かつ米国が無国籍関連 2 条約のいずれも批准していないことに鑑みれば、より UNHCR の基準を考慮した慎重な判断を行うことが望ましかったと思われる。

しかし、Pham 判決は最高裁が UNHCR の提示する解釈基準を一応受諾していることを示唆している。控訴院では裁判所の前には置かれていなかった UNHCR の解釈基準を最高裁は考慮し、控訴院とは理由付けを変えて上告を棄却しているのである。どのような個人に自国籍を付与するかに関する立法管轄権が各国家にあること、国内法上誰が決定権を有するかは国によって異なり、当該決定が必ずしも司法の統制に服しない場合もあることに照らせば、UNHCR の解釈基準は、特に送還の場面において、送還先国（想定される国籍国）が自国籍の否認を通じて再入国を拒む場合に、無国籍の状況に陥るおそれのある者を送還から保護するという点で重要である。

Pham 判決は、結論において原告が無国籍の状況に陥っていないと判断しているが、しかし、国内当局が帰国を望まない者について、国内法を恣意的に運用しあるいは国内法に反して自国籍を否認するようなことがあっても無国籍者と認定すべきである、という UNHCR の基準を受け入れた点において積極的側面をもつ。ただこのことは、EU 送還政策にとっては、特に同政策の成果を送還率で見ると向きからすれば、負の帰結をもたらすといえよう。先に見たように、EU では、送還の対象となる自国民の再入国を認める義務を第三国に対して課す再入国協定の締結が同政策の中心として進められているところ、国籍の証明の段階における第三国側の消極的態度により、同協定の締結の如何にかかわらず思うような効果が得られないという課題を抱えている。それは UNHCR が無国籍者条約 1 条 1 項の上記のような解釈基準を提示したことと、同解釈基準について、欧州において同条約の当事国である英国裁判所が基本的にその権威を認め受け入れた

(36) [2015] UKSC 19, para. 4.

ことによって、解決から更に遠のくことになる可能性がある。

もっとも、Pham 最高裁判決が、原告がベトナム国籍を保持している理由としてベトナム政府による無回答を原告の国籍を否認する決定の欠如と解し、原告を敗訴させたことに関しては、上記のように UNHCR の基準から外れている疑いがある。EU 再入国協定は、送還に当たって行われる再入国要請に対し、回答期限を設けている。それは最短で 2 日、最長で 14 日であり、期限内の回答がない場合、相手国が要請を受諾したとみなすことができるとされている。しかし無回答をもって回答と受け取ることには慎重であるべきことを述べた UNHCR の基準からすれば、この規定の適用は、実際に送還を行った場合の送還先国における帰結をも考慮して慎重に行うべきことになろう。

5 結びに代えて

EU 送還政策は、庇護・移民政策と不可分のものとして位置づけられている。後者の発展のためには前者の円滑な実施が不可欠だということである。もっとも、送還に当たってはノン・ルフールマンの原則をはじめとする個人の権利と尊厳の尊重が伴うことが要請されることはいうまでもないが、送還政策の評価は、実際の送還がどの程度実現しているかを指標として行われてきた。しかしその結果は現在のところ思わしいものではない。再入国協定締結交渉においては、例えば査証に関する優遇措置等と引き替⁽³⁷⁾えて第三国の協力を取り付けるということが行われているけれども、個人への国籍付与の決定権があくまで各国にある以上、とりわけ旅券等再入国協定上国籍の証拠として列挙されている文書がない場合、送還対象者の再

(37) 再入国協定が発効している 17 カ国・地域のうち、12 カ国が、同協定に対応して査証便宜協定 (agreement on the facilitation of the issuance of visas) を締結している。Florian Trauner & Inke Kruse, EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A new Standard EU Foreign Policy Tool?, Paper presented to the ECPR Fourth Pan-European Conference on EU Politics, Riga, September, 25–27, 2008, <http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/058.pdf> (最近閲覧 2017 年 9 月 30 日)

入国を望ましくないと考える第三国への送還は実質的に困難となる可能性があり、そのような状況においては再入国協定を締結している意義が薄れる事態となっている。

UNHCR が 2012 年以來示すようになった無国籍者条約の解釈基準は、本稿で検討した限りにおいて、EU 送還政策から見れば上記の事態に輪をかけて困難をもたらすことになるともいえよう。構成国中 23 カ国が無国籍者条約の当事国である EU において、UNHCR の解釈基準が与える影響は大きい⁽³⁸⁾が、更にいえば、無国籍者条約 1 条 1 項の無国籍者の定義は、国際法委員会によって慣習国際法規則となっていると認められているのである。EU 諸国からの送還の執行は今後、より慎重さを必要とする作業となろう。その点で、EU 送還政策を送還率の観点からのみ評価することは必ずしも適切ではなく、送還対象者の権利と尊厳の尊重を伴った政策としての評価指標を形作っていくことが必要であろう。

本稿で取り扱った送還と無国籍との関係の問題は、日本に無縁の問題ではない。難民認定申請の不認定処分に伴う退去強制において、送還先国による国籍の否認により対象者が実質的に無国籍となるおそれが伴う事例は現実⁽³⁸⁾にあり得る。日本には無国籍関連条約への加入の検討とともに、慣習国際法規制としての無国籍者条約 1 条 1 項を考慮した対応が求められる。

(38) Yearbook of the International Law Commission 2006, Volume II, Part two, p. 36.