

難民保護は皆の責務



UNHCR駐日地域代表

ピルコ・コウルラ

首席法務官

**ナタリー・
カーセンティ**

迫害におびえる人々、あるいは紛争や恒常的な暴力から逃れてきた人々にとって、唯一の希望は庇護を得ることである。難民は母国で保護が受けられないため、明確に規定され国際的に承認された権利によって保護される。難民とは、国家、とりわけ1951年の「難民の地位に関する条約」と1967年の同議定書の加盟国が認識する特定の人々に関する概念である。同条約には、現在、日本を含め145か国が加盟している。

UNHCRは、難民保護と問題解決の模索、そしてそれらを各国と協力して行うために特別に設立された国連機関で、難民はそのUNHCRの支援を受ける資格がある。(難民保護において)各国とUNHCRが適用する基準と原則は、難民条約のほか、国際人権章典や拷問等禁止条約をはじめとする重要な人権法文書に定められている。さらに各国は、難民の尊厳と身体的安全に配慮し適切に対応するため、「ソフト・ロー」であるガイドラインなどを定めて、この法体制を補強してきた。

難民条約と同議定書の実施にあたっては、社会・経済的、法的、そして実際的な3つの主な障害がある。まず、社会・

経済的には、難民が大量流入している国で、国際的な義務と国家の責務との間に摩擦が生じることがある。法的には、すでにある国内法と国際条約上の義務との間に整合性がなかったり、条約が立法によって国内法に盛り込まれていなかったり、施行法が難民自身の権利ではなく、むしろ難民を担当する政府職員の職務を規定するにとどまっていたりという問題がその代表的なものだ。司法が、難民の権利を保護する役割を担う場合、難民条約の制限的な解釈が障害になることもある。実際的には、資金や人材不足、難民・入国管理担当職員の訓練不足なども障害となる。さらに、ある国からの難民に庇護を与えることが、ある種の政治的表明と受け取られ、外交に影響がでるなど認識の問題もあるだろう。

UNHCRはこの50年以上、難民条約の実施強化を目標としてきた。これはUNHCRに委託された責務であり、その詳細はUNHCR事務所規程に記されている。難民条約の第35条では、各国に対し、UNHCRとその任務遂行にあたって協力すること、またUNHCRによる同条約適用の監督責務の遂行にも便宜を与えることが求められている。ここで重要なのは、UNHCRへの協力は任意ではなく、義務とされている点である。こうしたUNHCR独特の役割は、同条約の実施を強化したいという国際社会の意向の現われでもあろう。UNHCRは、国連機関のなかでも、条約を執行する機関として最初に設立された機関のひとつだ。ただし難民条約は、その後の国際人権法文書と異なり、加盟国による実施状況の公表の仕方を定めていない。

では、UNHCRはどうやって難民条約第35条に定められた任務を遂行できるのか。難民条約の実施を監督するといっても、実際には、その活動は多岐にわたっている。UNHCR事務所規程には、難民保護のための法的枠組みの強化、難民が置かれた状況の改善や、保護を必要とする人を減らす手段の促進、庇護希望者の受け入れと庇護の提供における各国との協力で重点が置かれている。

難民保護の活動には、庇護希望者や難

民との接触を求める交渉、国内法と庇護手続きの発展促進、庇護手続きへの参加、助言の提供、判例法の発展への寄与などがある。このような活動すべてにおいて、1951年の難民条約はスタート地点であり、幅広い枠組みを提供するものとなっている。難民保護という役割を果たすにあたり、UNHCRは政府にとってのアドバイザーであり、(時には批判もする)パートナーでもある。一方、難民にとっては支援者であり代弁者だ。

UNHCRは多くの国で、政府による難民認定手続きに深く関与している。各国の制度にもよるが、UNHCRは庇護希望者の入国段階(たとえば空港などでの)、あるいは第一次審査で、または第二次審査(異議申し立て)の段階で政府に助言を行ったり、専門知識を提供している。各国政府は、こうした参加型のUNHCRの役割を内政干渉としてではなく、むしろ公平な難民認定が行える機会であると考えているようだ。日本の場合でも、このようなUNHCRの役割は、庇護手続きにかかわったり、庇護希望者のインタビューに同席したり、十分に理由付された決定に対してコメントを出したり、難民の定義の解釈について意見交換を行うことなどによって果たすことができるだろう。こうした形での協力を追求することによって、UNHCRは、難民認定に関する専門的、法学的、実務的アドバイスをより良い形でできる。条約実施状況の監督は、違反を検証することだけでなく、政府との建設的な関わり合い、対話、そして連携であるということを認識すべきである。

難民保護にかかわる政府や市民社会と、日々、協力的な関係を持つことは、UNHCRにとって不可欠だ。市民社会(NGO=非政府組織、法律家、議員など)も、情報収集、研究、分析などによりUNHCRの監督的役割に参加する必要がある。難民保護は、皆の責務である。庇護の問題についての適切な理解を促進し、難民に対し好意的で、かつ難民自身の力が引き出されるような環境を作り出すために、さまざまな関係者が互いを補いながら取り組み続けねばならない。