

国際法上の政治亡命者の保護に関する一考察

A Study of Political Asylum
in International Law

by Toyokazu Kakusho

はじめに

ソ連軍用機ミグ三戦闘機搭乗のベレンコ中尉がアメリカへの亡命を求めて、わが国の函館空港に強制着陸した事件（一九七六年六月六日）からは、はや十数年の歳月が過ぎた。この間、わが国では、それ以上のジャーナリスティックな亡命事件こそ発生していないものの、一九七〇年代後半に生じた大量のインドシナ（ベトナム・カンボジア）難民に対する日本政府への対策を求める国際世論の動向や、それに関する日本政府の対応（一定数の難民の定住の許容等）は、広く人々の関心を呼んだ。このような亡命事件や難民の発生は、世界的には、古く宗教改革以後、存在しているが、とりわけ第二次世界大戦後の米ソ二大陣営の対立とアジア・アフリカ諸国の独立という政治の大きな変動にもなっており、量的にも質的にも拡大し、国際的な問題を投げかけることとなったのである。わが国では、その地形上、島国としての特質から、従来、このような亡命事件・難民現象に直面することはまれであった。しかし、日本の国際的地位の上昇や交通機関・情報手段の国際的レベルでの著しい発達等によって、

わが国が亡命事件の場となったり、難民への対応が迫られる機会を有することも少なくない情勢となっているのである。

本稿では、国際社会の一員としての日本が、このような亡命者・難民⁽¹⁾に対していかなる対応をなすべきかについて、とくにその保護の対象となるべき亡命者概念を中心に、憲法および国際法的視点から、検討を加えてみたいと思う⁽²⁾。

(1) 「亡命者」という語感には、個々の人に着目した印象があり、「難民」にはかなりまとまった人びとという印象がある。法的概念として、「難民」と称する場合には、後に詳述する迫害を受けたことを前提としない者をも包含することがある。そのため、本稿では、保護対象者の概念構成を主眼にするものであるので、原則として「亡命者」という用語を用いることにする。

(2) 島田征夫「国際法上の政治亡命者概念」国際法外交雑誌七四卷一号（昭和五〇年）の論文に多くの示唆をえた。

一、亡命者に対する日本国憲法の立場と国連憲章・世界人権宣言の理念

こんにち、わが国の憲法解釈上、日本国籍を有しない者、すなわち外国人にも、できる限り日本国民と同様に人権を保障すべきであるとする説が支配的であり、判例⁽¹⁾でもある。その根拠は、一般に、①人権は、その本質上、天賦のものであり、前国家的性格を有するものであること、②日本国憲法は、その基本精神として、平和主義（前文第二段、第九条）および国際協調主義（前文第三段・第九八条二項）を採用していること、に求められる。ところで、この立場においても、亡命と密接に関係する外国人の日本国への入国の自由は、憲法上保障されるものではなく、国際慣習法上、その可否は当該国家の自由裁量により決定されるとするのが、通説・判例⁽²⁾である。これは、憲法二二条には入国の自由が除外されているうえ、それは、国際法上も認められている諸国家の領土主権にもとづくものにはかならないという点を理由としている。また、外国人の亡命者が本国から逃れて他国（日本）に対し保護を求める権利、すなわち亡命権が、日本国憲法上認められるかについても、亡命権を直接規定した明文がないことや、亡命権がまだ国際慣習法上確立した権利とはいえないことを理由に、これを否定するのが支配的見解⁽³⁾である。

しかしながら、近時、わが国は国際人権規約に批准し（一九七九年）、また「難民の地位に関する条約」（ウィーン条約）にも加入している（一九八二年）のであり、このような現在の国際社会における日本の地位をも考慮した場合、亡命者保護に関する法的評価が従来の立場のままではいか、は疑問のあるところでもあろう。そこで、この亡命者の人権保障に関する憲法・国際法的考察については、まさに現在の国際化社会を射程にすえたグローバルな法的視座から再検討する必要があるが生じているの

である。以下では、このような観点から、亡命者保護に関する国連憲章・世界人権宣言の諸規定を振り返ってみる。

まず、国連憲章は、「基本的人権と、人間の尊厳および価値と、男女および大小各国の同権とに関する信念をあらためて確認し」（前文）、同時に「人種、性、言語または宗教について差別することなく、すべての者のための人権および基本的自由の尊重を促進助長することについて、国際協力を達成すること」をその目的のひとつとして規定している（第一条三項）。これをうけて、第三回国連総会（一九四八年）において、世界人権宣言が採択された。その前文で、世界の自由・正義および平和のために、人権および基本的自由の普通にかつ効果的な承認と尊重とを確保するよう努めるにあたって、国際社会の達成すべき共通の基準である旨の自らの使命を示しているが、亡命に関係した注目すべき規定が第一条四および第二八条である。すなわち、第一四条では、「何びとも、迫害からの庇護を他国において求めかつ享受する権利を有する」（一項）と規定され、ただし「この権利は、非政治犯罪または国連の目的および原則に反する行為を真の原因とする訴追の場合には、援用できない」（二項）と定められている。また、第二八条では、「何びとも、世界人権宣言に定められている権利および自由が完全に実現されうるような社会および国際的秩序を享受する権利を有する」という規定が設けられているのである。換言すれば、これらの規定は、世界人権宣言所定の権利・自由の享受を妨げられ、迫害を受けている者は、その者の行為が国連の目的と原則に反しない限り、すべて他国において庇護が与えられるとするものなのである。この亡命者保護の理念は、従来の国際法が、外国人の保護については国家に一定の義務を課しつつも、亡命者の問題はもっぱら各国家の国内管轄事項であり、他国や国際社会の干渉を否認してきたことと、全くその趣旨を転換させるものである。これは、単に、各国が自

国民の権利・自由の国内的保障を相互に約束するのみではなく、もしも個人がある国においてその基本的権利・自由が侵害され、迫害を受けるときには、本国に代わって他国がその者を保護しようというものである。つまり、亡命者である外国人の権利・自由の享受を各国が国際的に保障しようとする理念なのである。

(1) 最高裁は、外国人に対する人権保障の可否について、一般論として、「憲法第三章の諸規定による基本的人権の保障は、権利の性質上日本国民のみをその対象としてと解されるものを除き、わが国に在留する外国人に対しても等しく及ぶものと解すべきである」旨を示している(マクリーン事件・最大判昭和五三・一〇・四民集三二巻七号一二三三頁)。

(2) 最大判昭和三一・六・一九刑集一一巻六号一六六三頁、前記マクリーン事件最高裁判決等。

(3) 芦部信喜「人権享有の主体」同編憲法Ⅱ・人権(一)一八―一九頁、注釈日本国憲法(上巻)一九七頁―佐藤幸治執筆一等。なお、犯罪人引渡原則に関してであるが、その国際慣習法性を否定した判例として「尹秀吉(ユンスンギル)」事件最高裁判決(最判昭和五一・一・二六訟月二二巻二号五七八頁)は有名である。

二、亡命者と庇護権

右のような亡命者に対する新たな国際法的姿勢に即応し、一九五〇年に国際法学会バス会期において「国際公法上の庇護」(L'asile en Droit international public)に関する決議を採択したが、その第一条は「庇護」概念を定めている⁽¹⁾。すなわち、「本決議において、⁽¹⁾「庇護」(asile, asylum)とは、国家が、保護を求めてやってきた個人に自国の領域において、または一定の自国の機関の所轄に属する他の領域において与える保護をいう」と規定しているのである。

ところで、広く社会現象としての亡命事件は、天災地変(大洪水、地震など)から逃れてくる場合、宗教的圧迫から逃れてくる場合、その他

政治的圧迫から逃れてくる場合など多種多様である。これらのなかでも、国際法的視点を基準とすれば、自然災害などにより他国へ避難する場合は、本稿では議論の対象から除くことにする。なぜなら、この場合は、単に国際的問題が生じているにすぎず、国際法上の問題ではないといえるからである。また、一国内において、ある場所から他の場所へ逃れる場合についても、それは国内的問題であり、国際法の問題とはいえない以上、本稿の対象外である。

そこで、本稿において議論の対象となるべき亡命現象は、戦乱や戦争等による政治的圧迫を避けて個人が他国へ保護を求める場合、ということになる。この場合、その避難場所として、他国の領域か、自国の領域内に設置されている他国の大使館が典型例である。講学上、前者が「領土的庇護」(territorial asylum)後者が「外交的庇護」(diplomatic asylum)と称されるが、ここでは、今日の国際法上確立した制度である領土的庇護のみを取り上げることとする。

さて領土的庇護権とは、一般に「訴追をうけている外国人に対して、自国の領域内に入国し、かつ滞在することを認めることによって保護を与える、すべての国家の有する権限である」とされる⁽²⁾。これによれば、領土的庇護権とは、①国家が主体となる権利であり、②その対象は、訴追をうけている外国人であって、③その内容は、当該国家領域への入国と滞在をも含んだ保護、ということになる。もっとも、このいわゆる庇護権の概念構成については争いがある。まず、①の権利の主体に関して、これを個人を中心に考え、庇護権とは個人が入国しようとしたり、または入国した国に対して庇護を求める権利(亡命権と同義)とする見解も少なくない。確かに、このような庇護権を個人権として憲法上肯認する国も近時少なからず存在するもの⁽³⁾、まだ国際法上一般化した法的認識とはいえないのが現状である。つぎに、②についても、その対象を被訴

追者に限定すべきかは、大いに問題となる点である。この点については、本稿でも後に詳述する。そして、③の保護内容に関しても、どの程度の保護機能を有するか、について見解が分かれている。

いずれにせよ、この領土的庇護を享受する外国人が「亡命者」と称されることになるのである。この亡命者と一般の外国人との相違点は、その者が本国に留まることを希望しているか否かという点に求められる。すなわち、亡命者は、本国に留まることを望んでいない点で一般の外国人と区別されるのである。

実際問題として、亡命事件の解決が困難なのは、亡命者の人権保障の要請と国家主権の主張が真向から対立するためである。それゆえ、この人権と国家主権との相克をいかに調整・調和させるかが、亡命事件における最も重要な法的技術にほかならない。近時、先述したように、亡命者に個人権としての庇護（亡命権）を保障しようという動きが国際的にも高まりつつも、一般には、国家を主体とする（領土的）庇護権の反射的效果として、国は亡命者に対して庇護の権利は有するが、庇護の義務は負担しないという立場がすう勢を占めている。そのため、亡命事件の処理は、結局のところ、各国の裁量に委ねられることになる。換言すれば、亡命者の国際的保護については、確立した法的システムが整備されていないのが現状である。とりわけ、前述したように庇護の対象となるべき亡命者の概念決定、すなわち、いかなる外国人を亡命者として、これに庇護を与えるべきかという問題はなかでも重要であり、以下この点を軸に考察を進めていくことにする。

(1) *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 43 - II (1950), P. 365

(2) H. Lauterpacht (ed.), *Oppenheim's International Law*, vol. I, 8th ed., 1955, P. 678

(3) たとえば、西ドイツでは、分裂国家としての事情や東西の接点という地理的環境から、その基本法一六条二項において個人権としての庇護権を肯

認し、外国人法 (*Ausländergesetz*) により被訴追者に庇護権 (*Asylrecht*) が認められている。その他、フランス、イタリア、スペイン、ソ連などでも個人権としての庇護権が憲法上承認されている。また、この意味での庇護権を条約において承認したのも現われている（一九八一年にアフリカ統一機構が採択した憲章一二条三項等）。

三、国際法上の亡命者保護の理念

亡命者保護について、現行の国際法的視点からは、二つのタイプに分類できる。それは、第一に、一九五一年七月二日にジュネーヴで締結された「難民（亡命者）の地位に関する条約」 (*Convention relating to the Status of Refugees*) すなわち、いわゆるジュネーヴ条約を基礎とするものである。そして、第二は、一般国際法上肯定されている国家の領土的庇護権を基礎にするもの—たとえば、一九四九年五月二三日に制定されたドイツ連邦共和国基本法中の庇護条項等—である。これら二類型の検討の前に、まずジュネーヴ条約締結に至るまでの今世紀における亡命者処遇の歴史を概観してみよう。

1、今世紀における亡命者処遇の歴史的概観

歴史上は、中世において宗教改革の際のカトリックとプロテスタント間の宗教対立に起因する亡命者の発生例がみられ、また、近世に至り、革命や戦争などの政変の勅発を原因とする亡命者の発生が著しくなった。とりわけ今世紀になると、その量は膨大なものとなる。（たとえば、一九一七年のロシア革命による一五〇万人のロシア人亡命者、一九二〇オスマン・トルコ帝国崩壊による三二〇万人のアルメニア人亡命者等）。このようなおびただしい数の亡命者を処遇するため、一九二一年に国際連盟の関係諸国間で、亡命者に身元証明書を発給するという国際的取極

めが締結され、救済措置が設けられるようになった。たとえば、ロシア人亡命者に対する一九二二年七月五日の取極め⁽¹⁾ (Arrangement with regard to the Issue of Certificates of Identity to Russian Refugees) アルメニア人亡命者に対する一九二四年五月三十一日の計画書⁽²⁾ (Plan for the Issue of a Certificate of Identity to Armenian Refugees) などである。その後もロシア人およびアルメニア人亡命者に対する一九二八年六月三〇日の取極め⁽³⁾ (Arrangement concerning the Extension to other Categories of Refugees of certain Measures taken in favour of Russian and Armenian Refugees) や、両者およびその他の亡命者に対する一九三三年一〇月二八日の条約⁽⁴⁾ (Convention relating to the International Status of Refugees) などの亡命者保護に関する国際協定がつぎつぎに締結された。なかでも、注目すべきは最初の亡命者保護に関する国際条約である一九三三年一〇月二八日の「亡命者の国際的地位に関する条約」である。というのも、ここでは、締約国が亡命者について一般の外国人とは取扱いを異にし、特別の手厚い保護を与えるべき外国人として処遇する姿勢をはじめて示したからである。この姿勢は、一九五一年のジュネーヴ条約の先駆けといえる。

2、ジュネーヴ条約における亡命者保護

ジュネーヴ条約は、第二次大戦後、米ソの対立、A A諸国の独立運動にともなう革命や戦乱により、ますます増加する亡命者を保護するため、一九五一年七月二八日、ヨーロッパ諸国を中心とした審議を通して採択されたものである。

このジュネーヴ条約の基本的視点は、国際連合は、世界人権宣言に定められている基本的権利と自由の行使を可能な限り広範に亡命者に確保するように努力してきたが、今や亡命者の地位に関する従来の国際協定を改正し、新しい協定によって亡命者の範囲およびその保護を拡張することが希望されている、というものである。

では、このジュネーヴ条約において保護されるべき「亡命者」とは、いかなる者であろうか。それは、ジュネーヴ条約第一条Aに次のように規定されている。

第一条 「亡命者」の語の定義

A、本条約の適用上、「亡命者」という用語は、次の者に対して適用される。

(1) 一九二〇年五月二日および一九二八年六月三〇日の取極め、または一九三三年一〇月二八日および一九三八年二月一〇日の条約、一九三九年九月一四日の議定書、または国際難民機構憲章のもとで、亡命者とみなされてきた者

(2) 人種、宗教、国籍、特定の社会グループの構成員たることまたは政治的見解を理由として迫害をうけるといふ十分な根拠のあるおそれゆえに、国籍国の外にあり、そして自国の保護をうけることができないか、またはそうしたおそれゆえに自国の保護を望まない者、あるいは国籍を有せず、しかも以前の居住地域の外にいる者で、そこへ帰ることができないか、またはそうしたおそれゆえにそこへ帰ることを望まない者

このようなジュネーヴ条約第一条Aに規定されている亡命者とは、端的にいえば、第一項は、その大半が全体主義政体の犠牲者か、戦争罹災者であり、第二項は、一定の事由による被迫害者である、といえる。

3、一般国際法上の亡命者保護

つぎに、亡命者保護の第二類型である一般国際法上のものを検討しよう。これは、国家の領土的庇護にもとづく亡命者保護政策である。ここでは亡命者に領土的庇護を与えるか否かは、条約の存しない限り、原則として、領土主権行使の一環として全く当事国の自由である。そのため、諸国家は、憲法や国内法規によって庇護要件―外国人に領土的庇護を与えるべき条件―を規定している。その代表例として西ドイツ基本法第一六条が挙げられるが、そこでは「政治的迫害をうけている者は、庇護権を有する」と規定され、政治的被害者に対する国家の領土的庇護の保障とともに、個人権としての庇護権（亡命権）をも容認しているのである。

(一) このような亡命者保護政策に、従来から強い関心を示してきたのがラテン・アメリカ諸国である。これらの諸国は、一般国際法上承認されていない外交的庇護権について、政情不安定、政治闘争の頻発と激化を理由にラテン・アメリカ地域の国際法上規則として認められると主張し、この権利の実定法化、国際条約における確認に努力してきた。これらの諸国で締結された庇護条約中領土的庇護に関するものは、一九三九年八月四日締結のモンテビデオ条約⁽⁵⁾ (Montevideo Treaty on Political Asylum and Refuge)と一九五四年三月二八日締結のカラカス条約⁽⁶⁾ (Caracas Convention on Territorial Asylum)である。これら両条約において領土的庇護を受けるべき者（亡命者）は、両者の具体的表現こそ異なれ、抽象化していえば、「政治的理由もしくは政治犯罪により、訴追または迫害されている者」であるということができる（モンテビデオ条約第一一条・二条、カラカス条約第二条・三条参照）。この亡命者概念をさらに厳密に論理的に分析すれば、①政治的理由による被訴追者、②政治的理由による被迫害者、③治犯罪による被訴追者、④政治犯罪を

理由とする被被害者、に分類できる。このうち、(1)「迫害」とは、司法的追及（有罪判決、起訴、逮捕状発布等）に限定されずに、幅広い概念を含む一般的な用語である⁽⁷⁾ので、司法的追及を意味する「訴追」概念をも包含するものである。また、(2)「政治犯罪」とは、「政治的理由」の特殊形態にすぎないものと考えられよう。とすれば、この(1)(2)より、領土的庇護を享受しうる亡命者とは一般化していうと、「政治的理由により迫害をうけている者（被被害者）」と意義づけられる。

右のような庇護要件については、ラテン・アメリカ諸国内法において再確認されることはあっても、それに反するような規定は見あたらない。それゆえ、ラテン・アメリカ諸国の共通の法的認識として、領土的庇護が与えられるべき亡命者とは、政治的迫害をうけている者、つまり政治的被害者であるといえるのである。

(二) ところで、世界人権宣言においては、前に述べたようにその一四条一項で、「何びとも、迫害からの庇護を他国において求めかつ享受する権利を有する」と規定し、亡命者保護の理念を明示している。そこで、この「迫害からの庇護を求めかつ享受する権利を有する者」の範囲が問題となる。法文上は、「何びと」の範囲と「迫害」の概念をめぐる解釈問題であり、実際、世界人権宣言採択時に国連総会第三委員会 (Third Committee) において、関係諸国家間で意見の対立をみただけである。その国連総会第三委員会における各国の示した姿勢や、法文の目的論的解釈からすれば、結局、「迫害」とは、主として人種、宗教、政治活動などを理由とする迫害を意味し、非政治犯罪や国連の目的と原則に反する行為を真の原因とする訴追は除外されると解されている。したがって、庇護をうけるべき亡命者とは、端的に言って、政治的被害者にほかならないといえるのである。

このような亡命者保護理念を規定した世界人権宣言の採択により、諸国は政治亡命者保護に強い関心を示すようになり、なかには国内法で領土的庇護に関する規定を設ける国も出現したのである。

(三) 世界人権宣言採択の後、基本的人権と自由の保障に関する条約の作成が、国連を中心とした活動により続けられ、一九六六年一月一六日等二国連総会で国際人権規約 (International Covenants on Human Rights) が採択され、その一年後の一九六七年二月四日第二国連総会において領土的庇護宣言 (Declaration on Territorial Asylum) が採択された。同宣言は、その前文で、「世界人権宣言第一四条を援用する権利のある人に対する国家による庇護の付与が、平和的かつ人道的行為であること、並びにこれをそのゆえにいわずの他の国家も非友好的であるとみなし得ないことを認め、……国家が領域内庇護についての自国の行動を次の諸原則にもとづかせるべきことを勧告する」と規定し、つづいて第一条一項は、次のように定めている。「国家が、その主権の行使として、植民地主義に対して闘っている人を含め、世界人権宣言第一四条を援用する権利を有する者に付与する庇護は、他のすべての国家によって尊重されなければならない。」と。したがって、この領土的庇護宣言、および同宣言の基礎理念を成す世界人権宣言によれば、亡命者とは、すなわち政治的被迫害者である、と総括しうるのである。

(四) なお、共産圏諸国中の庇護に関する規定の代表例はソビエトの一九三六年憲法第一二九条である。そこでは、「ソビエト連邦は、労働者の利益の擁護、学術活動、あるいは祖国解放闘争のゆえに迫害を受けた外国市民に対して庇護の権利を与える」と定められている。

(五) 西ヨーロッパ諸国で、憲法上庇護に関する規定を設けているのは西ドイツ、フランス、イタリアなどである。これらの諸国における

庇護規定のなかで庇護を与える者とは、どのような者をいうと定められているであろうか。この点について、西ドイツでは、既に記したように、「政治的迫害をうけている者」をいうとしており (基本法第一六条)、フランスでは、「自由のためのみずからの行為のゆえに迫害された者」を意味するとし (一九四六年の第四共和国憲法前文)、また、イタリアでは、「イタリア憲法によって保障されている民主的な自由の有効な行使を、自国において妨げられている外国人」と定めている (一九四七年の憲法第一〇条) のである。これらの国々の庇護規定を総括すれば、領土的庇護が与えられるべき亡命者とは、迫害、とりわけ政治的迫害をうけている者にほかならないことがわかる。つまり、亡命者Ⅱ政治的被迫害と提えている点で、これらの国々は共通の法的認識を有しているのである。

(六) 以上の点にもとづき、一般国際法上の亡命者保護の法的対象、すなわち、領土的庇護が与えられるべき亡命者概念を改めて考察してみよう。

これまで述べてきたことを概観すれば、モンテビデオ条約、カラカス条約を基盤とし、ラテン、アメリカ諸国の共通の法的認識とされる亡命者概念、つまり、「亡命者Ⅱ政治的被迫害者」という概念が、世界人権宣言や領土的庇護宣言をはじめ、各国の国内法レベルの庇護規定においても採用されているほどに、世界的に一般化されているということがわかる。そこで、この点を強調すれば、確かに、「亡命者Ⅱ政治的被迫害者」という概念が、もはや国際法の確立した原則、国際慣習法と理解することも決して不可能というわけではなからう。ただ、モンテビデオ条約とカラカス条約における亡命者の概念規定が、世界人権宣言と領土的庇護宣言のそれとほぼ同一であり、また、それが諸国家の国内法に規定されている亡命者概念と共通するものであることを理由に、すでに「亡

命者「政治的被迫害者」という概念が国際法上確立された原則であると断定するには、亡命者に対する国際的認識がまだ完全に熟したとはいえない現状では、慎重を期すべきものと考えられる。そして、「亡命者」政治的被迫害者」という亡命者概念が世界共通の法的認識であり、国際法上確立された原則に準じうるものと理解せられるとしても、それは、あくまでも亡命者概念に関するものであって、亡命者保護の要請やその政策に関するものではないことを確認する必要がある。

4、亡命者保護に関する二タイプの検討

これまで述べてきたジュネーヴ条約における亡命者概念と一般国際法上における亡命者概念とを比較すると、次に述べるような三つの相違点がある。

(一) まず、保護を受けるべき亡命者の範囲についてであるが、ジュネーヴ条約上の亡命者の範囲は、一般国際法上のそれと比較して、地域的時間的にきわめて限定的であるという点である。すなわち、ジュネーヴ条約は、先述したその沿革に照らすと、その立法目的はあくまでも制定当時におけるヨーロッパ地域に発生していた大量の既存の亡命者の処遇にあり、必ずしも普遍的な亡命者の範囲を意識していたものではなく、その意味では一般性に欠けるものともいえる。

(二) つぎに、亡命者が他国へ逃亡する理由について両者に相違がある。それは、ジュネーヴ条約においては、一般国際法上の場合と比べて、その逃亡理由に関する資格認定の要件がきわめて緩和されているという点である。つまり、一般国際法上の政治亡命者の要件である「迫害をうけていること」とは、亡命者が現実には迫害をうけていなければならぬことを意味するのに対して、ジュネーヴ条約第一条A第二項にいう亡命者要件は「迫害をうけるといふ十分な根拠のあるおそれ」で足り、それ

は現実には迫害をうけておらず、ただ迫害のおそれを抱いているにすぎない者をも包含するのである。

(三) 最後に、亡命者が享受する保護の内容についてであるが、これに關してもジュネーヴ条約の締約国は、一般国際法上で認められている場合よりも、はるかに大きな負担を負い、亡命者の権利と自由を積極的に保護しようと意図していることが認められる。すなわち、ジュネーヴ条約では、亡命者について、宗教・著作権・工業所有権・裁判をうける権利・生産物の配給・初等教育等に関して内国民待遇とし、(第四条、第一四条、第一六条、第二〇条、第二二条第一項等)、結社の権利・賃金雇備などについては最惠国民待遇とすること(第一五条、第一七条第一項)を規定するとともに、「締約国は、亡命者の同化および帰化にできる限り便宜を与えなければならない」旨を定め(第三四条)、締約国に亡命者を一般外国人なみ以上の処遇を与え、帰化を促進すべきことを要請しているのである。このジュネーヴ条約の姿勢は、亡命者をあくまで外人人として捉え、その保護のために国際的協力を目指す一般国際法上の亡命者処遇の理念とは全く趣を異にするものである。

以上の三つの相違点から明らかにすることは、人権保障の面でのジュネーヴ条約の厚い保護姿勢である。ジュネーヴ条約は、その締約国数が六五ヶ国と多く、保護対象の点では、一見したところ、きわめて限定的であるが、(二)(三)にみたようにその実質においては、非常に広範・大量の亡命者に救済を与え、その基本的権利・自由の確保を保障しているのである。それゆえ、ジュネーヴ条約が、亡命者のための人権条約「亡命者人権条約」と称されているのである。

(1) League of Nations Treaty Series (略称 LONTTS), vol.13

(1922) No.335, pp. 237~242.

(2) League of Nations Official Journal, 5th year, No.7, July 1924.

pp. 969~970.

(3) LONTS vol.89 (1929) №2006, pp.63~67.

(4) LONTS vol.159 (1935-193) №3663, pp.199~217.

(5) M.O.Hudson, International Legislation, vol. 8 (1938-1941), 1949, pp.404.

(6) H.M. Witeman, Digest of International Law, vol. 8, 1967, pp.662~663.

(7) 高野雄一「退去強制と政治亡命の法理・2」法学セミナー五九号(一九六九年六月号)八九頁。なお、A.G.Madsen, The Status of Refugees in International Law, vol. 1, 1972, P. 192.

(8) P.Weis, The Concept of the Refugee in International Law, Journal du Droit International Année 87 (1960) . p.936.

四、政治的迫害および政治亡命者概念の中核

これまで検討してきたように、今日の国際法上国家の領土的庇護が与えられるべき亡命者とは、政治的迫害をうけている者であり、いわば政治亡命者にはかならないといえる。そこで、この政治亡命者概念の本質が何かということが問題となるが、その考察に際して、政治的迫害ということが密接に関係するので、ここでは、まず政治的迫害の意味内容を明らかにしよう。

1、政治的迫害の意味を決定するにあたり、比較法的に参考になるのが、ここでも西ドイツ基本法一六条である。

西ドイツが、亡命者保護条項をその基本法の中に、あえて規定したのは、西ドイツこそが第二次世界大戦に際して、ナチスの迫害により大量の亡命者を発生させる主要原因を形成したことに對する深い反省にもとづくためである。そこでは、前にも記したように「政治的迫害をうけている者は、庇護権を有する」と規定しているが、それは、本国の政治体

制により、その生命・自由・財産に對する侵害のため、本国ではもはや生活できない外国人を念頭に置いて設けられたものである⁽¹⁾。しかも、その妥当領域は、一般国際法の範囲内に限定されていたのである。この基本法一六条に関して、西ドイツ裁判所は、庇護を求めることができる者の範囲は、国際法上発達しつつある原則によるべきであるという見解を示している⁽²⁾。

そこで、その一般国際法の範囲内、もしくは国際法上発達しつつある原則として、注目されるのが、西ドイツ裁判所も指摘しているように、やはりジュネーヴ条約なのである。なかでも、次の二つの点が、政治亡命者概念の検討にとって重要である。

(1) 第一にジュネーヴ条約第一条A第二項において迫害を招く、おそれを抱く理由として掲げられている「人種、宗教、国籍、特定の社会グループの構成員たることまたは政治的見解」という点である。これらは、政治的迫害の諸原因を明示しており、諸国の一致した了解を得ている点で注目に値する。

(2) 第二に、同条約第一条Fに規定されている亡命者の行為に関する点である。それは、ジュネーヴ条約上、亡命者とみなされない要件であるところの(一)平和に對する罪、戦争犯罪、人道に反する罪、(二)重大な非政治犯罪、(三)国連の目的と原則に反する行為、というものである。これらの点は、世界人権宣言第一四条第二項にも同様の表現が示されているうえ、ジュネーヴ条約採択後に採択された領土的庇護宣言にも同趣旨の規定がみられ(第一条第二項)、まさに国際法上の原則と評価できるものである。

2、なお、西ドイツ基本法以外でも、スイスとノルウェーの亡命者に関する国内法規定は注目されてよい内容を有している。スイス外国人法施行規則(一九四九年)第一条では、亡命者として認められるべき者

の要件が規定されている。すなわち、「政治的またはその他の理由からその身体あるいは自由を脅かされている者で、この危険を逃れるためにはスイスへ逃亡する以外にかなる他の方法も有しない外国人」が保護されるべき「命者」とされている。またノルウェー外国人法（一九五六年）第二条第二項の庇護条項では、政治的迫害について次のように規定されている。「政治的迫害とは、個人が、人種、宗教、国籍、政治的見解、特定の社会グループの構成員たることあるいは他の政治的理由によって、その生命もしくは自由に対する迫害またはその他重大な性質の迫害をうけていること、および政治犯罪をなしたことを理由に重罪に処せられるおそれのあることを意味する。」と。

3、以上の点をふまえて、「政治的迫害」の意味内容を整理してみよう。

まず、一般的な迫害から区別されて、「政治的迫害」といえるための特徴は、①迫害が政治的理由によってもたらされること、②その迫害によって、亡命者の生命・身体・自由などに対して脅威が存在すること、③その迫害のため、その者が本国ではもはや生活困難な状況に追い込まれていること、である。言い換えれば、「政治的迫害」というためには、第一に、その迫害により物理的に、個人の生命・身体が危険にさらされているか、または身体的自由の行使等が完全に妨げられていなければならないのである。

つぎに、迫害が、国際法的視点から、「政治的迫害」と認定されるためには、迫害行為の責任主体が存在しなければならぬ。つまり、国際法が国家間の法律関係を規律するものであることから、迫害行為の責任主体は、一国の政府当局でなければならず、したがって、「政治的迫害」とは、迫害が、法的観点から、政府当局に責任が帰属される行為または状況によるものであることが必要とされることになる。これが、「政治

的迫害」概念の第二の構成要素である。

なお、「政治的迫害」の意味内容をより明確にするには、その「政治的」とはいかなる場合を指すのかが問題となる。「政治的」という用語は、一義的ではなくその概念決定は困難をとまなうが、ここでは亡命者とその迫害行為者との関係概念として把握されるべきであろう。したがって、政治的迫害は、特定の限定された国においてのみ問題となりうるものである。そこで、「政治的」とは、一定の事由（たとえば、「人種、宗教、国籍、特定の社会グループの構成員たることまたは政治的見解」）を原因として、特定の政府と亡命者との関係についてのみ問題となることを意味する関係概念にはかならないのである。この点も、「政治的迫害」概念を構成する第三の要素として無視しえないものである。

右に述べた点を整理すれば、「政治的迫害」とは、人種、宗教、国籍、特定の社会グループの構成員であることや政治的見解等を理由として、ある国における政府当局によって、個人の生命・身体・自由が重大な危機にさらされている状況をいう、といえる。

そして、このような内容を有する「政治的迫害」をうけている亡命者こそが、まさに一般国際法上における領土的庇護が与えられるべき亡命者なのである。

- (1) Urteil des Bundesverwaltungsgerichts von 26. März 1962, Archiv des Volkirrechts, 10. Band (1962-1962), S. 358.
- (2) Urteil des 1. Senats von 17. Januar 1957, Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, 4. Band, 1957, S. 241.

五、わが国の亡命者保護政策

これまで概観したように、亡命者概念は、国際法上必ずしも確立されたものとは断定しえないものの、ほぼ世界的レベルでの共通認識に近づいているという評価は誤りではなからう。そして、この亡命者概念を基確とした亡命者保護の理念についても、国際的レベルでの共通の法的認識を共有しつつあるのが現状といえるであらう。

わが国でも、近時ようやく、このような亡命者に対する世界的思潮に沿い、一九七〇年代後半以後、当時激増したベトナム難民の受け入れを行政措置として実施し、やがて一九八二年に「難民（亡命者）の地位に関する条約」（ジュネーブ条約）に加入するに至ったのである。これにともない、国内法である出入国管理令等の関連法令も改正され、わが国は、亡命者に対し、一般外国人とは区別される地位において、同条約で要求する保護を与える義務を負うことになったのである。

その結果、憲法上、外国人の入国の自由との関係で問題となるのが、同条約第三三条第一項の「ノン・ルフールマンの原則」（principle of non-refoulement）である。つまり、同条項において、「締約国は、亡命者（難民）を、いかなる方法によっても、人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的グループの構成員であることまたは政治的見解のためにその生命または自由が脅威にさらされる危険のある領域の国境へ追放し、または送還してはならない」と定められているため、不法入国者に対しても、その者が亡命者と認められる限り、追放・送還が禁止されることになるのである。これは、亡命者に対する国家の消極的保護義務と評価できるものであり、亡命者からみれば、これを反射的な庇護権と構成することもあながち不可能ではなからう。いずれにせよ、同条項は、入国者に対する国家の領土主権の限界を示す規範たりうるのである。

結び

以上の亡命者保護に対する国際的レヴェルでの認識およびわが国の対応をふまえて、最後に、亡命者保護理念と日本国憲法との関係を示しておきたい。

この点は、先にも触れたが、亡命権の憲法的保障を否定するのが、現在の通説・判例である。これらの見解が論拠に挙げるとおり、確かに、憲法上、亡命権を具体的権利として直接示した条項は存しない。しかしながら、本稿でも述べてきたように亡命者保護の要請が世界的すう勢を示している今日、国際協調主義（前文）および国際法尊守の精神（等九八条二項）に照らせば、亡命権についての憲法上の明文の欠如のみを理由に、その権利性を完全に否定してしまう態度は硬直に過ぎるのではなからうか。平和主義を誘う（第九条）、国際社会のリーダーたるべき地位を目指しているわが国は、その憲法的視座からも、亡命権の権利性を許容し、亡命者保護に関する憲法的保障を与えてしかるべきではなからうか。もちろん、亡命権の意味内容が必ずしも十分に明確ではなく、しかもそれと国家の領土主権との深刻な相克がみられる以上、亡命権の具体的内容の決定は立法政策に期待するほかないであらう。しかしながら、亡命権の権利性を認めうる限り、国家の立法裁量も自ずから限界が画され、亡命者の人権保障に資することは言うまでもないことである。

このような意味での亡命権を憲法上肯認しうるか否か、そして個人権としての庇護権（亡命権）と国家の権利としての領土的庇護権との関係をいかに構成すべきか、が、亡命者問題に関する新しい問題点であり、今日の国際法および憲法上の重要な問題のひとつである。本稿では、これらの問題についてまで十分に検討することはできなかったが、これらの問題点の所在と、「難民の地位に関する条約」（ジュネーブ条約）締

結後のわが国の法的地位をしるしつつ、一応の私見を示してみたものである。これらの問題点に関するより詳しい研究は、他日、別の機会に取り上げることにはしたい。

〔参 考〕

島田 征夫『庇護権の研究』

同 「国際法上の政治亡命者概念」

同 「国際法上の庇護制度史論」早稲田法学会誌二号

川島 慶雄「国際法における政治難民の特質」阪大法学七二・七三号

佐藤 文夫「ヨーロッパ人権裁判所と個人」成城法学七号

芦田建太郎「米州における人権の保護」法学論叢八六卷二号

高野 雄一「国際人権(A)規約における人権保障と差別禁止条項」上智法学

論集二四号