

## 目次

はじめに .....	3
第1章 難民条約・難民議定書への加入 .....	5
1-1 アゼルバイジャン共和国の国内法と国際条約 .....	5
1-2 1992年国内避難民及び難民の地位に関するアゼルバイジャン共和国法と 難民条約・難民議定書への加入 .....	5
1-3 1999年国内避難民及び難民の地位に関するアゼルバイジャン共和国法 .....	6
1-4 実施関連機関 .....	8
第2章 難民の地位の認定 .....	12
2-1 国内法 .....	12
2-2 運用 .....	14
第3章 難民の権利 .....	20
3-1 国内法 .....	20
3-2 運用 .....	24
第4章 チェチェン人の一時保護 .....	26
4-1 チェチェン紛争とアゼルバイジャン共和国への人口移動 .....	26
4-2 一時保護制度の外交上の含意 .....	26
おわりに .....	28
参考文献・資料 .....	30



## はじめに

アゼルバイジャン共和国（以下、アゼルバイジャン）は、1991年の旧ソ連解体とともに誕生した新興独立国家である。同国はカスピ海の西南岸に位置し、首都をバクーに置き、北海道よりやや大きい程度の国土を有する。人口は約830万人で、民族的にはアゼルバイジャン人が約9割を占め、圧倒的に多い。宗教については、イスラム教シーア派が優勢である。

アゼルバイジャン地図



出所：Map No. 3761 Rev. 5, Cartographic Section, Department of Peacekeeping Operations, United Nations

ナゴルノ・カラバフ領の帰属をめぐるアゼルバイジャンとアルメニアの対立は、1994年の停戦にも関わらず未だ解消していない。現在でも、アルメニアは、アゼルバイジャン領の約20%を占領している。ナゴルノ・カラバフ紛争の結果として、約100万人のアゼルバイジャン人が生活圏からの移動を強いられたと言われる。そのためか、アゼルバイジャンと言えば難民・国内避難民の発生国、という印象が強い。しかし同時に、アゼルバイジャンは難民の受入れ国でもある。同国は、1992年に、

1951年「難民の地位に関する条約」（以下、難民条約）及び1967年「難民の地位に関する議定書」（以下、難民議定書）に加入した。これに伴い、1999年には「国内避難民及び難民の地位に関するアゼルバイジャン共和国法」が制定された。

本稿の目的は、アゼルバイジャンにおいて、難民条約・難民議定書がどのように国内法として立法化され、どのように運用されているかを検討することである。具体的には、以下の3点が本稿の主たる関心である。

- ① アゼルバイジャンの難民条約・難民議定書への加入
- ② 関連国内法・規則の成立と内容
- ③ 関連国内法・規則の運用の実態

これまで、難民条約・難民議定書の国内実施に関する調査研究は、世界の中心部、中でも先進欧米諸国の法や慣行を扱ったものが圧倒的に多かった。対照的に、本稿は、周辺部に配置された国家であるアゼルバイジャンを取り上げる。アゼルバイジャンは紛争国であると同時に、チェチェンやアフガニスタンといった紛争地域の出身者が庇護・保護を求める国でもある。領土帰属紛争や安全保障の問題が錯綜し、また他の紛争地域から人口が流入する国家において、難民条約・難民議定書はどのように実践され、どのような意味を持つのか。このような課題を考える上で、本稿が手掛かりの1つにでもなれば幸いである。



## 第1章 難民条約・難民議定書への加入

### 1-1 アゼルバイジャン共和国の国内法と国際条約

1995年「アゼルバイジャン共和国憲法」（以下、憲法）は、同国が加入している国際条約が国内法令体系の不可分の構成要素である事を定めている<sup>1</sup>。国際条約と国内規範法令との間に矛盾が生じた場合には、原則として、前者の適用が優先する<sup>2</sup>。このように、憲法においては、国際条約の優位が認められている。しかし現実には、たとえば、裁判所が国際法の実態に立ち入って検討することはほとんどなく、国内法のみ言及するのが一般的である。

憲法は、国際条約の内容と憲法の内容との一致を要請している<sup>3</sup>。ただし、市民の権利及び自由に関する事柄については、アゼルバイジャンが加入している国際条約に従い適用される旨定めている<sup>4</sup>。これをもって、裁判所が国際人権条約を直接に適用できるとの仮説も成り立つかもしれないが、司法実践の場での裏付けは得られていない。

### 1-2 1992年国内避難民及び難民の地位に関するアゼルバイジャン共和国法と難民条約・難民議定書への加入

アゼルバイジャンが旧ソ連から独立した当時、緊急かつ重大な政治課題は、約20万人のアルメニア出身のアゼルバイジャン民族難民と、旧ソ連から逃れてきた約5万人のメセティ系トルコ人への対応であった。アゼルバイジャンにとって、同一民族である難民の新国家への受入れと社会的統合は、難民に同情を寄せていた国民の感情に応じた一面があった。また、アルメニア出身のアゼルバイジャン人を公的に自

1 憲法第148条

2 憲法第151条

3 憲法第130条

4 憲法第12条。難民条約・難民議定書以外で、アゼルバイジャンが加入している人権条約は、市民的及び政治的権利に関する国際規約、拷問及び他の残虐な、非人道的な又は品位を傷つける取扱い又は刑罰に関する条約、女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約、あらゆる形態の人種差別の撤廃に関する国際条約、子どもの権利条約、欧州人権条約（人権及び基本的自由の保護のための条約）、及び欧州拷問等禁止条約である。

国内に取り込むということは、紛争の文脈において政治的に意味を持つものでもあった。そこで、難民の地位と処遇を規則化し、難民支援を国内法上制度化する必要性が生じた。アゼルバイジャンは、1992年「国内避難民及び難民の地位に関するアゼルバイジャン共和国法」（以下、1992年法）を制定するとともに、同年12月8日、難民条約及び難民議定書に加入した。

### 1-3 1999年国内避難民及び難民の地位に関するアゼルバイジャン共和国法

このような経緯から、1992年法は、ナゴルノ・カラバフ紛争に起因した強制移動民をその対象として特定しており、その他の地域からの難民の流入を想定したものではなかった。ところが、難民条約・難民議定書に加入したことによって、出身国や民族とは無関係に、難民としての要件を満たす外国人に対し差別なく保護を与えなければならない国際法上の義務が生じた。そこで、1992年法の内容と国際条約の要請との齟齬を解消しようとした試みが、1999年「国内避難民及び難民の地位に関するアゼルバイジャン共和国法」<sup>5</sup>（以下、国内避難民・難民法）の制定であった。本立法により、1992年法は廃止され、国内避難民・難民法がこの分野における新たな法律となった。1992年法が特定地域出身の集団のみに適用されていたのに対し、1999年の国内避難民・難民法は、規定上は、出身国や国籍によって差別されることなく外国人に適用されることになっている。

国内避難民・難民法は、難民と国内避難民両者の法的地位や処遇について定めた法律である。同法は、4章（一般原則、難民・国内避難民の法的地位、難民・国内避難民の地位の認定と終止、最終条項）、全21カ条から構成される。第1条では、難民と国内避難民が各々定義されている。第2条以降は、難民と国内避難民両者を一律に扱う共通規定と、難民・外国人・無国籍者に関する特別規定から成る。そして、第4章（第19条-第21条）は、最終条項である。

国内避難民・難民法は、一個の独立した法体系として成立している。以降の章で追って解説するが、同法は、難民認定制度の法的基盤となっており、また文言上、難民に対する権利保障は手厚いものとなっている。政治的、社会的、経済的目的・

---

<sup>5</sup> No. 668-1Q of 1999

表 1：1992年「国内避難民及び難民の地位に関するアゼルバイジャン共和国法」の構成

第 1 章 一般原則	
第 1 条	本法における基本概念： 「難民」（積極条項）と「国内避難民」の定義
第 2 条	難民の地位が認められない場合（除外条項）
第 3 条	外国人・無国籍者に認められる政治的庇護： 憲法に基づく庇護
第 4 条	難民の地位を申請しようとする者の入国
第 5 条	避難国に不法にいる難民に刑罰を科してはならないこと・難民の 不送還（ノン・ルフールマン）
第 2 章 難民・国内避難民の法的地位	
第 6 条	難民・国内避難民の権利と義務
第 7 条	難民の適合と帰化・人道援助の利用
第 8 条	外国人と無国籍者の追放
第 3 章 難民・国内避難民の地位の認定と終止	
第 9 条	難民・国内避難民の地位を認定する機関
第 10 条	難民・国内避難民の地位の申請
第 11 条	難民申請者の権利と義務
第 12 条	難民・国内避難民の地位の申請手続
第 13 条	難民の地位の不認定
第 14 条	難民・国内避難民の地位の終止（終止条項）
第 15 条	難民の地位の喪失と追放の禁止
第 16 条	難民・国内避難民の雇用
第 17 条	難民・国内避難民への居住空間の提供
第 18 条	難民の税金
第 4 章 最終条項	
第 19 条	違法行為に関する責任
第 20 条	難民問題に関する国際協働
第 21 条	本法の実施方法

動機が交錯する中、このような法体系と内容を持つ国内法が形成されたわけだが、限定的ながら次の2つの背景について触れておく。

まず、国連難民高等弁務官アゼルバイジャン事務所（以下、UNHCR事務所）の働きかけと関与である。UNHCR事務所は、難民条約・議定書の適切な実施を確保するためには、1992年法の不備を是正する必要があると感じていた。したがって、UNHCR事務所は当初からアゼルバイジャン政府に対し法改正の必要性を説き、国内避難民・難民法の起草過程では同事務所の職員が深く関与した。UNHCR事務所の関与は、強制移動民の処遇を統制する法律に、難民に関する差別のない処遇を制度的に織り込む機会となった。また、国内避難民・難民法が1個の法体系として企画・形成され、難民条約の条文を直に反映した内容を有しているところに、UNHCR事務所の関与の結果を見て取れる。

第2に、アゼルバイジャンの統治の実情と政治文化からして、政府のキーパーソンの意思が決定的に重要であった。具体的には、政権からの信頼が厚く、難民・国内避難民問題に当初から関わっていた実力者であり、また、かつては自身も避難民であったアリ・ハサノフ（Ali Hasanov：現副首相兼難民・国内避難民問題国家委員会の長）の積極的意向がなければ、一定の体系と内容を持った国内避難民・難民法の成立はまずなかったと言われる。

## 1-4 実施関連機関

### (1) 難民・国内避難民問題国家委員会

「難民・国内避難民問題国家委員会」（以下、国家委員会）は、難民・国内避難民問題を扱うアゼルバイジャンの行政機構の1つである。その前身は、1989年に組織された、強制移動民問題を処理するための行政国家委員会である。1992年法が制定されると、これを契機に、現在の組織名に変更された。

2005年の関連規則（大統領令）<sup>6</sup>によると、国家委員会の主たる目標には、難民・強制移動民の一時定住・帰還・社会的保護、難民・強制移動民の地位の確認、必要書面の発給や支援の提供・調整等が掲げられている。

---

6 The Degree of the President – 187 (1 February 2005)

国家委員会の長を務めるのがアリ・ハサノフであり、その他4名が管理職の身分にある。国家委員会は、15の部局から構成される。

## (2) 国連難民高等弁務官アゼルバイジャン事務所

バクーの中心街に程近いが、主要道路からやや奥に入った閑静な場所に UNHCR 事務所がある。アゼルバイジャン政府の要請と国連事務総長の承認に基づき、UNHCR がバクーに事務所を開設したのは同国が難民条約・難民議定書に加入した1992年であった。当時の UNHCR 事務所の主な任務は、ナゴルノ・カラバフ紛争によって生じた国内避難民に対し、緊急援助を行うことであった。



写真1：UNHCR 事務所

しかし、2000年頃を境に、UNHCR 事務所のプログラムの対象は、国内避難民の保護から難民・庇護希求者等の外国人の保護へ、即ち伝統的アプローチへと、徐々に回帰していった。この背景には、多数のアフガニスタン人とチェチェン人のアゼルバイジャンへの流入があった。また UNHCR 全体の資金難も、従来型への移行を促した。

難民・庇護希求者に係る UNHCR の活動は、立法支援や難民認定への関与の他、法的扶助、生活上の補助（住居、食糧、健康、教育に関する支援）を含む。

2005年までに、計11,917人が UNHCR 事務所で難民・庇護希求者として登録しているが、その大多数はチェチェン人である。

表2：1999-2005年に UNHCR 事務所に難民・庇護希求者として登録した外国人の数

	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	計
チェンチェン	210	2,470	2,955	1,595	721	731	636	9,318
アフガニスタン	130	902	359	76	67	47	87	1,668
その他	128	156	208	163	90	91	94	930
計	468	3,528	3,522	1,834	878	870	817	11,917

出所：UNHCR 事務所提供資料

近年、UNHCR 事務所は、難民条約と難民保護の適切な実施を効率的に確保する目的で、キャパシティー・ビルディングに力点を置いている。その一環として、同事務所保護部は、様々な訓練を施している。2005 年度の実績として、UNHCR 事務所は、難民保護について 19 回の訓練を企画した。これに、国境管理関連機関、内務省、安全保障省、法務省、外務省、国家委員会、法曹界等から計 805 名の関係者が参加した。



写真 2 : UNHCR 事務所主席法務官  
ディエゴ・ロゼロ

ただし、「教える側」と「教えられる側」という立場に分かれた講義形式の訓練の効果については、UNHCR 事務所内部で、これを疑問視する向きもある。民主的ガバナンスが整っておらず、政治的意思が伴わなければ、従来型の訓練に効果を期待できない—これが、経験を通じた実感になっているようである。したがって、実際の具体的な難民申請の案件に係る審査や議論に、UNHCR 事務所が直接に関与することが最善の訓練である、との意見もあった<sup>7</sup>。

### (3) 独立科学・実践法センター

国内避難民・難民法の運用と難民保護の実践において、UNHCR 事務所の国内主要パートナーとなっているのが、「独立科学・実践法センター」(Independent Scientific - Practical Legal Centre : 以下、ISPLC) である。ISPLC は 1994 年に設立された NGO であり、その目的は、人権保護、法制度改革・立法の促進、公正で透明性のある市民社会の形成の支援、法的サービスの提供等である。具体的な業務には、市民への法的保護の提供や他の NGO の組織化支援などが含まれる。ISPLC の構成員はセンター長 (1 名)、副センター長 (2 名) と複数名の部長であり、また、30 人の弁護士が ISPLC の業務に協力している。現センター長のアイディン・ケリモフ (Aydin Kerimov) は、1992 年から 1993 年にかけてアゼルバイジャン司法省で副大臣を勤めた経歴を持つ。

7 UNHCR 事務所職員へのインタビュー (2006 年 2 月 16 日) に依る。

ISPLC は、現在、約 4,600 人に法律扶助や法的保護に係る業務を無償で提供しているが、難民、庇護希求者、国内避難民もこの対象となっている。難民・国内避難民に関する ISPLC のプロジェクトは、UNHCR 事務所や海外 NGO の資金支援の下で実施されている。プロジェクトには、「難民・国内避難民のための法的サービス」(OXFAM の資金援助、1998 年 -1999 年)、「メディアと難民・国内避難民関係 NGO との協力」(NGO フォーラム共催、UNHCR の資金援助、2002 年)、「難民と庇護希求者の法的支援・保護」(UNHCR の資金援助、2004 年) 等がある。



写真 3 : ISPLC 職員

ISPLC については、資金難等の問題の他、所属弁護士の難民法に関する知識・技能の不足が指摘されている。その改善策として、UNHCR 事務所との関係強化だけではなく、他国の法律専門家とのネットワーキングを求める声もあった<sup>8</sup>。

---

8 ISPLC センター長アイディン・ケリモフへのインタビュー (2006 年 3 月 3 日) に依る。



## 第2章 難民の地位の認定

### 2-1 国内法

国内避難民・難民法における「難民」の定義は、難民条約第1条A(2)におけるそれ(積極条項)と同一である。すなわち、同法における難民とは、「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を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に根拠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」<sup>9</sup>である。

難民申請者が上の定義に合致するか否かを判断する作業、いわゆる難民認定については、国内避難民・難民法第3章(難民・国内避難民の地位の認定と終止)がこれを定めている。本章の運用のため、2000年に大統領令「難民の地位の申請の審査に関する規則」(以下、規則)が公布され、難民認定に関する具体的な手続等が明記された。国内避難民・難民法第9条(難民認定を実施する行政機関)に基づき、国内避難民・難民法と規則に定められた難民認定手続は以下の通りである。

まず、外国人あるいは無国籍者は、ロシア、グルジア、アルメニア、イランとの国境沿いに設置された7ヶ所のチェックポイントを通じて難民の地位を申請できる。また、アゼルバイジャン国内の国家委員会に直接申請、あるいは内務省や国家安全保障省といった政府機関を通じ申請することが可能である<sup>10</sup>。

身分証明書や入国書類を所持しない者の難民申請は、身元確認の手続に付される。同手続は、内務事項を処理する政府機関により国際規範に基づき進められる。そして、内務省による身元確認が終了するまでの期間、彼女／彼は一時定住センターに留まらなければならない<sup>11</sup>。

---

9 国内避難民・難民法第1条

10 規則1

11 規則1



難民申請を行おうとする者は、申請書に申請理由を記載し、出生地や家族に関する個人情報を提供するとともに、旅行書類や身分証明書を国家委員会に提出しなければならない。ただし、このような書類の不所持・未提出が、難民認定に効果を及ぼすわけではない<sup>12</sup>。

国家委員会は、申請書の受領後すみやかに当該申請を登録し、面接の結果を踏まえ認定・不認定の処分を行わなければならない<sup>13</sup>。

国家委員会の面接官が難民申請者への面接を個別に行うが、その内容は外部に開示されない<sup>14</sup>。面接において、難民申請者は、申請の理由、住居地、旅程、アゼルバイジャン入国前に他国に在留した場合はその理由、他国での難民申請の有無といった事実を明らかにしなければならない<sup>15</sup>。申請者が面接時に提出した情報と陳述した内容は、全て調査用紙に記載される<sup>16</sup>。

難民申請書、調査用紙、医療関係書面等は、全て1つの綴込帳に編纂される<sup>17</sup>。国家委員会は申請者の綴込帳を見直し、その複写を内務省と国家安全保障省に送付する。内務省と国家安全保障省は、複写を受領してから1ヶ月以内に、綴込帳の内容を検証するとともにその結果（見解）を国家委員会に通知しなければならない<sup>18</sup>。

国家委員会は、難民申請の登録から3ヶ月以内に処分を決定しなければならない<sup>19</sup>。処分が下るまでの期間、申請者には一時的在留が許可される<sup>20</sup>。処分の結果は、それが下されてから5日以内に書面をもって難民申請者に通知され、UNHCR事務所にもその複写が送付される<sup>21</sup>。

不認定処分の場合は、裁判所に訴える権利が申請者に告知される<sup>22</sup>。制度上、行政手続の段階で異議審査手続はない。

---

12 規則 1

13 規則 3

14 規則 7

15 規則 8

16 規則 10

17 規則 11

18 規則 12

19 国内避難民・難民法第 12 条、規則 13

20 規則 3

21 規則 4、13、14

22 国内避難民・難民法第 13 条、規則 13

## 2-2 運用

### (1) 難民の地位認定部

2001年、アゼルバイジャン政府と UNHCR 事務所との合意の下、国家委員会内部に「難民の地位認定部」(Refugee Status Determination Department:以下、認定部)が、難民認定を実行する部署として新たに設置された。したがって現在、国家委員会内部で難民認定を実施しているのが、この認定部ということになる。



写真4：認定部職員

2001年から2003年の期間に、部長、法律顧問、面接官が認定部職員として任命された。部長は、認定部の業務において最終的な責任を持つ。法律顧問は、法律問題に関する助言、調査、スケジュール管理等を担当する。面接官は既述の難民認定手続において難民申請者に対し面接を行い、認定・不認定処分に従事する。面接官は3人おり、うち女性は1人である。認定部職員の身分は国家公務員である。

認定部は、2003年5月まで UNHCR 事務所内部に駐在し、認定部職員が実際に難民認定を行うことはなかった。その期間は、UNHCR 事務所職員が難民認定の業務を行い、認定部職員(面接官)は、いわば職場内訓練を受ける立場であった。2003年5月、認定部は政府敷地内に移転したが、これを契機に UNHCR 事務所の関与を排して難民認定業務を行うようになった。そして、2004年1月より、全ての実質的な認定業務が UNHCR 事務所から認定部に引き継がれた。また同年まで、認定部職員の給与は UNHCR 事務所によって賄われたが、2005年より政府がほぼ全額支払うようになった。この業務移転により、UNHCR 事務所の難民認定における主な役割も監視と訓練に移行した。

以下では、認定部の認定実践に関し、証明や適正手続等の領域で留意すべき点をいくつか指摘する。まず、難民認定における証明であるが、立証責任や立証基準等について特段の定めが国内避難民・難民法や規則にあるわけではない。原則として立証責任は難民申請者が負うという理解に立ちながら、実践では、事実の証明や証拠収集(出身国の人権状況等に関する情報等)において認定部が一定の役割を果たすべきという認識で一定のコンセンサスが形成されているようである。

認定部職員は現在でも定期的に UNHCR 事務所より訓練を受けていることから、たとえば、「疑わしきは申請者の利益に」(the benefit of the doubt) 等の適正手続上の概念については職員間で一定の認識がある。ただし、これらが実際の認定手続で統一的に実践されているわけではない。また、行政処分においては認定・不認定理由の開示を命ずる明文はなく、慣行においても理由が申請者に伝えられることはない。不認定処分を受けた申請者が裁判所に申し立てる場合、争点が不明であり、申請者に不利益となっている。

信憑性判断の分野であるが、情報提供拒否と計画的虚偽への対応については、国内法上明文がある。即ち、包括的情報の提供を拒む者、難民申請の理由に関して計画的に虚偽の情報を提供する者には難民の地位は認められない<sup>23</sup>。

形式上、行政判断として難民認定処分を行い、その責任を負うのは認定部である。ただし、独自で判断し決定を下し得るかという実態に関しては、認定部の独立性と決定権は制限されている。既述の通り、規則では、国家安全保障省と内務省は、申請者の綴込帳の内容を検証するとともに、その結果を国家委員会に通知することとなっている。そして、内務省と国家安全保障省の見解が国家委員会に通知されると、国家委員会内部に設けられた小委員会が召集される<sup>24</sup>。認定部内小委員会では、両省の通知内容を踏まえ、最終的な処分を下す。ただしこれは表向きであって、両省—とりわけ国家安全保障省—がある申請を不認定と判断する場合、認定部がこの見解に反して認定処分を行うことはまずない<sup>25</sup>。したがって、認定部は、国家安全保障省と内務省の了承を待ち、それに従い処分を下している。

国家安全保障省と内務省は、綴込帳を受領すると、当該申請者の身元・履歴や省自体が収集した情報等から判断し、当該申請者が国家の安全を脅かす者か否かという観点で見解をまとめるという。しかし、その手続等はほとんど明らかにされておらず、UNHCR 事務所や NGO もその全貌を把握していない。また、これら両省の言う「安全」と、難民条約の関連条文の文言との関係も明らかにされていない。なお、両省の検討結果は書面で国家委員会に通達されるが、その理由は国家委員会にも伝えられない。

23 国内避難民・難民法第 11 条、規則 9

24 内部認定部内小委員会については法律・規則上の規定はなく、慣行上形成されている。認定部内小委員会は、理事、法律顧問、面接を行った面接官から構成される。

25 国家委員会職員及び UNHCR 事務所職員へのインタビュー (3月6日-10日の期間) に依る。

国家安全保障省と内務省の見解が決定的となっている一因は、アゼルバイジャン行政における政治力学の結果であると言われている。また、紛争と同時に生まれたアゼルバイジャンの歴史や周辺国の不安定要因が、安全保障への配慮に大きく作用している事は言うまでもない。もっとも、国家委員会内部でも、「安全」や「安全への脅威」の概念について、共通認識が形成されている様子はない。

## (2) 統計

下の2つの表は、2002年から2005年までの、認定部の認定処理に関する統計である。表3は難民申請の件数に関する統計であり、表4は個人の数に関する統計である<sup>26</sup>。

表3：2002－2005年 難民認定に関する統計（申請数）

	申請数	処分数	認定数	不認定数	認定率	取下げ数	未決数
アフガニスタン	260	238	0	238	0%	13	9
イラン	89	63	33	30	52.30%	5	21
パキスタン	37	33	1	32	3.00%	3	1
イラク	16	15	0	15	0%	1	0
ナイジェリア	4	3	0	3	0%	0	1
シリア	6	3	0	3	0%	1	1
トルコ	2	2	0	2	0%	0	0
ネパール	2	0	0	0	0%	0	2
パレスチナ人	2	1	0	1	0%	0	2
タジキスタン	2	2	0	2	0%	0	0
その他	15	11	1	10	9.00%	3	1
計	435	371	35	336	9.40%	26	38

出所：UNHCR 事務所

23 難民申請は家族の筆頭者が代表して行うため、申請数と個人数は異なる。

表4：2002－2005年 難民認定に関する統計（個人の数）

	個人数	処分数	認定数	不認定数	認定率	取下げ数	未決数
アフガニスタン	427	387	0	387	0%	19	45
イラン	139	90	42	48	46.66%	9	44
パキスタン	51	44	1	43	2.27%	3	2
イラク	26	25	0	25	0%	1	0
ナイジェリア	4	3	0	3	0%	0	1
シリア	6	3	0	3	0%	1	1
トルコ	2	2	0	2	0%	0	0
ネパール	2	0	0	0	0%	0	2
パレスチナ人	8	1	0	1	0%	0	7
タジキスタン	4	4	0	4	0%	0	0
その他	24	21	3	18	14.28%	3	2
計	693	580	46	534	7.93%	36	104

出所：UNHCR 事務所

上の統計に関し、次の2点を指摘しておく。まず第1に、申請件数・申請者数の少なさである。アゼルバイジャンでは、人口の約10人に1人が難民・国内避難民となった経験があるとも言われる。しかし、法定上の難民＝条約難民（難民条約によって保護される難民）の数は、難民認定制度が機能を開始して数年の期間の統計とはいえ、50人にも満たない。言うまでもなく、国内避難民の数が難民のそれを圧倒している。また、アゼルバイジャン国内でUNHCR事務所に登録している約1万人のチェチェン人の存在も、統計上の少なさを理解する上で大切である。本稿第4章で説明するように、彼女ら／彼らは難民申請の手続から排除されており、その数は上の統計に反映されていない。

第2に、申請者の出身国は多様であるが、イラン人の認定率の高さが突出している。これまで、イラン出身者の申請のうち半数以上が認定を受け、認定された全35件中33件がイラン出身者である。この統計的事実には、アゼルバイジャンとイランの外交関係—決して友好的ではない—が反映されているとの見方が強い。これは、難民認定を外交政策に一致させようとする典型的事例と言えるかもしれない。

### (3) 司法

アゼルバイジャンの普通裁判所は、地方裁判所、上訴裁判所、最高裁判所から成る。同国の司法はグローバリゼーションの中で変化しながらも、旧ソ連時代の性格を温存している。裁判官の独立は憲法上保障されているが<sup>27</sup>、実質的には行政府追従の性格が顕著である。

裁判所は、これまで約 200 件の難民関係処分に対する申立てに判断を下しているが、行政処分が覆った例は 1 件もない。この司法の場での実績により、国家委員会は、判断の正統性に自信を深めているようである。

アゼルバイジャンの裁判手続上、難民不認定処分取消しに関する個別の申立てであっても、その概要や根拠が類似している場合、裁判所は、複数の申立てについての判断を 1 つの判決文で示すことができる。つまり、血縁や親族といった繋がりが一切ない複数の申立てであっても、裁判所は、その判断と決定を 1 つの判決書の中でまとめて示すことができる。また、難民不認定処分取消しの申立てに係る判決文は非常に簡潔であり、通例、2 頁程度である。ほとんど全ての事件の判決で、難民性に関する実質的な検証は確認できない。

ある裁判の判決文では<sup>28</sup>、6 人のアフガニスタン国籍者の申立てについての判断が一括で示されていた。難民性の判断について言及した箇所は判決文中 1 行だけであり、アフガニスタンの政情変更と迫害者の存否に触れている。

---

<sup>27</sup> 憲法第 7 章

<sup>28</sup> No. IMK-2632/05, Court of Appeal on Civil Cases

## コラム

2006年3月中旬のある晴れた日、アゼルバイジャンで同国の難民法の調査をしていた筆者は、ヤサマル（Yasamal）地方裁判所の所長室に招かれました。互いの自己紹介の後、所長はこう切り出しました——「法の支配の下で、一定のルールに従い判決を下すことが我々裁判



写真5：ヤサマル地方裁判所の裁判官

官の任務である。我々はそれをやってきたし、我々の仕事に問題はない」と。改めて文章にすると木で鼻をくくったような言い回しですが、実際は、所長の穏やかな人柄と柔らかい口調もあって、対話をためらう雰囲気ではありませんでした。とはいっても、目の前にいるのは初めて会う日本人研究者。警戒したのは当然かと思えます。しかし、話の内容が具体的・技術的になると、所長も同席した裁判官達もだんだんと饒舌になり、やがて筆者とのやりとりは議論のレベルに達しました。

アゼルバイジャンでは、紛争や強制移動は、小説や想像の中の出来事ではありません。ですから、裁判官達もまた、難民・国内避難民を現実問題と受け止めています。ただし、理解と経験を難民法という枠組で活かせるような司法環境がこの国で十分整っているか、というのはまた別です。民主主義の実践と隣国との関係が、今後、この課題でも鍵となりそうです。



## 第3章 難民の権利

### 3-1 国内法

#### (1) 起草・立法時の背景事情

憲法とその他の国内法において特段の定めのないかぎり、難民にはアゼルバイジャン国民と同様の権利が認められ、また同様の義務が科される<sup>29</sup>。その上で、国内避難民・難民法は一定の難民の権利やその保障実施について特別に定めているが、その範囲は広い。以降でその内容を紹介するが、その前に、難民の権利に関連した起草・立法時の背景事情について指摘しておく。

まず、既述の通り、国内避難民・難民法の起草に UNHCR 事務所が深く関与していた。そして、難民条約が定める権利をアゼルバイジャン国内法に明確な形で導入するという UNHCR 事務所の意向が、ある程度反映されている。

第2に、難民よりも国内避難民の方が数的に圧倒している状況下で国内避難民・難民法は成立しており、起草者と国会の関心は当初から国内避難民の方に向けられていた。同法は、難民（及び難民申請者）に関する特別な規定を用意している。その一方、難民と国内避難民の共通性—両者とも強制的に住居から移動している—から、権利に関する主要な条文である第6条（難民・国内避難民の権利と義務）と第16条（難民・国内避難民の雇用）では、両者の権利を一律に規定している。明文上は同一規定の制定という結果となったが、これら条文の起草者の心情においては、国内避難民の状況改善という意識が強かった。

第3に、この立法には、将来アゼルバイジャンに受け入れられる難民ではなく、既に受け入れられていた難民への事後対処策という面があった。アルメニア出身のアゼルバイジャン民族難民の社会的・経済的統合は十分ではなく、放置すれば社会の不安定要因にもなりかねない状況を、立法によって改善する意図が働いていた。

第4に、国内避難民・難民法は、チェチェン人やアフガニスタン人の本格流入がまだ始まっていない時期に準備されている。起草時には、難民については、アルメニア出身のアゼルバイジャン人の受け入れの記憶が関係者には鮮明であった。親睦性

---

29 国内避難民・難民法第6条



のある民族の更なる移動に備え、彼女ら／彼らを迅速に社会に吸収・統合する仕組みとして難民の権利を法律上整備するという意識も起草者には働いていた。

## (2) 政治的庇護

憲法は、国際法上一般に認められた規則に従い外国人と無国籍者に政治的庇護を提供すると定めるとともに<sup>30</sup>、政治的庇護の提供に係る問題を解決する権限を大統領に与えている<sup>31</sup>。

国内避難民・難民法では、憲法における政治的庇護の定めが繰り返されている<sup>32</sup>。

## (3) 職業・就労

職業・就労に関する権利については、一般市民と同様憲法がこれを保障している。加えて、国内避難民・難民法は、難民と国内避難民に対し就職を支援することを定めている。実際に支援を行う実施機関は、国家委員会や地方行政機関等である。難民・国内避難民の就労後のケアについては特別な措置が用意されている。たとえば、資格や新たな職を得るため職を辞した場合、彼女ら／彼らには新たな職場における平均賃金の支給が保障される<sup>33</sup>。

## (4) 居住と移動

居住に関するサービスを難民と国内避難民に提供する行政機関に指定されているのが<sup>34</sup>、国家委員会や地方行政機関等である。難民と国内避難民は、職業ないし住居を確保するまでの間、特別に準備された場所にて無償で生活できる（ただし3ヶ月を越えない期間）<sup>35</sup>。また、不動産に関する賃貸借や売買においては、難民と国内避難民は、公証人に対する金銭の支払いを免除される。

---

30 憲法第 70 条第 1 項

31 憲法第 109 条第 21 項

32 国内避難民・難民法第 3 条

33 国内避難民・難民法第 16 条

34 国内避難民・難民法第 17 条

35 国内避難民・難民法第 6 条

一時住居地から恒久的住居地への移動に係る負担については、適額が難民に支払われる。また、難民と国内避難民には、かつての住居地に移動することが保障されている<sup>36</sup>。難民認定を受けた者とその家族には、難民身分証明書と旅行書面が給付される。難民身分証明書は、難民の身分と、アゼルバイジャン領域内に彼／彼女が在留する資格を証明する書面である<sup>37</sup>。

## (5) 教育

難民・国内避難民である子どもには、初等教育機関及びより高等の教育機関で教育を受ける機会が保障される<sup>38</sup>。

## (6) 扶助・福祉

以下が難民と国内避難民に保障されている<sup>39</sup>。

- ① 一時生活地あるいは病院にいる高齢者、子ども、貧窮者、家長を欠く家族に対する医療と日常生活用品に係る無償提供
- ② 定住地で食料・産業製品を購入できること
- ③ アゼルバイジャンが定める援助を受けること
- ④ 特別社会福祉施設にいる単身の年金受給者・病弱者のために施設等を確保すること

## (7) 避難国に不法に滞在する難民・追放及び送還の禁止

有効な旅行書類を所持しない難民は、関連機関に遅滞なく申請を行う限り、不法入国を理由に処罰されることはない<sup>40</sup>。

難民は、いかなる方法によっても、その生命または自由が脅威にさらされる国へ追放または送還されない<sup>41</sup>。

---

36 国内避難民・難民法第6条

37 国内避難民・難民法第12条、規則15

38 国内避難民・難民法第6条

39 国内避難民・難民法第6条

40 国内避難民・難民法第5条

41 同上

## (8) その他

国内避難民・難民法は、難民の社会適合、帰化、語学の学習、義務と権利の周知に係る条件整備を求めている。また難民が人道支援を受け、これを利用することが保障される<sup>42</sup>。

難民は、関連法に従い、アゼルバイジャン市民権を得られる<sup>43</sup>。

## (9) 難民申請者の権利

難民申請者には以下の権利が認められる<sup>44</sup>。

- ①アゼルバイジャン領域内に一時住居地を有すること
- ②通訳サービスの無償利用
- ③一時的就労
- ④医療サービスを受けること
- ⑤一時住居地の無償利用（ただし3ヶ月を越えない期間）
- ⑥信仰の自由
- ⑦UNHCR 事務所への連絡

以上に加え、行政手続において不認定処分となった者については、裁判所に訴える権利がその者に通知され、裁判所への申立てをもって、国外追放処分は延期される<sup>45</sup>。

---

42 国内避難民・難民法第7条

43 同上

44 国内避難民・難民法第11条

45 国内避難民・難民法第13条

### 3-2 運用

以上の通り、国内法が網羅する権利関連の規定は幅広く、一見手厚い。しかし、アゼルバイジャンの難民支援関係者が異口同音に指摘するのは、法の実態化と実効性の問題、即ち、法と運用のギャップである。

既述の通り、国内避難民・難民法によれば、難民には旅行書類が発給されることとなっている。ところが、立法以来発給手続は整備されず、政府内でそれが始まったのは2005年中旬になってからであった。また、難民申請者には医療サービスを受ける権利が認められているが、医療機関の現場で権利保障の実現が阻まれている。たとえば、病院等では診療費や治療費の請求がなされており、支払いを拒否したり支払い能力がなければ、現実には医療サービスは受けられない。難民申請者が法律上明記された権利を主張しようとも、そのための手続や強制力に基づく担保は期待できず、結局、医療サービスを受けられないか有償でそれを受けなければならない。また国内避難民・難民法は、難民に対し、職業ないし住居を確保するまでの期間、用意された場所で無償の生活を保障している。ところが実際には、その裏付けとなる行政の財源がない。

また、国内避難民・難民法は難民への就職支援を定め、難民申請者には一時就労を認めているが、難民や難民申請者にとって現実的に就職は困難である。アゼルバイジャンにおける労働市場の規模的制限や難民申請者の登録手続に係る障害<sup>46</sup>等がその理由である。ただし、より複雑な背景もある。まず、雇用者側が好んで難民申請者を不法に雇う傾向がある。雇用者にしてみれば、労働基準に達しない低賃金で労働力を確保することができ、また不法就労であるため課税されないというメリットがある。難民申請者の側にしても、正式な労働契約に興味を示さない。雇用契約が文書で取り交わされ、それが行政手続の対象となれば、UNHCR 事



写真6：NGOで支援を受ける難民

46 難民申請者は、住居地の管轄の地方行政機関で難民申請者として登録を済ませなければ正規に雇用されることはない。ところが、制度手続の不備や行政機関の不足のため、登録に異常に時間がかかったり、登録が不可能な場合も多い。

務所や NGO から金銭的援助が得られないからである。もっとも、就労時に事故にあっても、雇用契約が書面で確認できない以上、労災の適用や行政・司法による救済も期待できない。

以上の背景には、省庁における組織制度の不備や人材不足があると言われる。また、経済成長が目覚ましいとはいえ、アゼルバイジャンの国家予算は限られている。生活に窮する国民がいる現状において、難民・難民申請者の権利の保障や実現に政治的な関心が向けられる機会はほとんどなかったし、近い将来、法を実体化するための予算が適切に配分される可能性も低い。現実には、難民よりも、同国民である国内避難民の権利保障の方が政策的にも心情的にも優先されるという事情がある。

## 第4章 チェチェン人の一時保護

### 4-1 チェチェン紛争とアゼルバイジャン共和国への人口移動

1991年、チェチェン民族会議は、旧ソ連からの独立を宣言した。国家の統一性の維持という安全保障上の配慮と資源供給ルートとなっている地理的重要性等からロシア政府はチェチェンの独立を許さず、1994年、武力でこれに応じた。1996年ハサブユルト和平合意で一旦停戦となり、チェチェンの国家としての地位は2001年に再度検討されることとなった。

ところが、1999年、ロシア政府は再びチェチェンへの空爆を開始し、第二次チェチェン紛争が始まった。ロシア軍・親ロシア派に対する攻撃と、これに対抗するロシア軍の掃討作戦などが続き、紛争は泥沼化した。ロシア軍によるチェチェン住民への攻撃や人権抑圧が報告され、ジェノサイドとの批判も強かった。

10年間以上解決を見ないこの紛争の犠牲者は20万人以上であり、その多くは民間人である。また、5万人が住居からの移動を強いられた。アゼルバイジャンへのチェチェン人の移動は第二次チェチェン紛争を契機に始まり、UNHCR事務所に登録しているチェチェン人は1万人近くに達した。チェチェン人は旧ソ連の国民であり、アゼルバイジャンに到着してから3日以内にバクーの警察で登録を済ませれば3ヶ月間の査証を得ることができる。しかし、彼女ら／彼らは難民申請の登録はできず、3ヶ月以上の在留許可も認められない。国内避難民・難民法には、規定上、国籍や出身地による制限や差別はない。しかし事実上、チェチェン人は政治判断により難民認定制度から排除されており、申請登録すら許されない。またこれまで、行政手続における登録不可の問題を、チェチェン人が司法の場に持ち込んだこともない。裁判で争ったところで勝算がないことはアゼルバイジャン司法の性格と統治体制の実態から自明である。むしろ、チェチェン人は、裁判で自分の身元が公になる危険を恐れていると言われる。

### 4-2 一時保護制度の外交上の含意

アゼルバイジャン政府は国内に在留する約1万人のチェチェン人の難民認定制度へのアクセスを禁止する一方、原則として彼女ら／彼らを送還しない旨をUNHCR

事務所に伝えている。いわゆる、チェチェン人に対する「一時保護制度」である。これはアゼルバイジャン政府と UNHCR 事務所の間の紳士協定であり、公式の合意ではない。

UNHCR 事務所は、この一時保護制度に基づき、チェチェン人を登録し援助している。UNHCR 事務所に登録したチェチェン人は、後日、同事務所職員により面接を受ける。その上で、チェチェン人には「保護文書」といわれる書面が発給される。この文書は、アゼルバイジャンにおけるチェチェン人の在住と送還からの保護を目的に発給され、アゼルバイジャン当局にも複写が送付される。保護文書を有するチェチェン人は、UNHCR 事務所より、カウンセリング、資金援助、医療扶助等に関するサービスを受けることができる。

この一時保護制度は、ロシアとの関係を維持しながらチェチェン人にも在留を認めるといふ、外交上の均衡維持装置として機能している。近い将来、アゼルバイジャンがチェチェン人に対し難民の地位を認定する可能性は低い。チェチェン人に難民の地位を認めると、同国に影響力を持つロシアが人権侵害を行っていることを対外的に宣言する効果を持つからである。一方、アゼルバイジャン政府にとって、チェチェン人の一時在留は、国民の反ロシア感情—「黒い1月事件」の経験などによる—に応えるメリットはあっても、懸念するほどの安全保障上のリスクや過重な負担を伴わない。社会的統合を伴わない一時保護制度であれば、治安悪化等不測の事態に至ればいつでも、チェチェン人を強制的に送還することができる。加えて、UNHCR 事務所の資金でケアが賄われるため、財政的にも行政的にもアゼルバイジャンの負担とはならない。

他方、ロシアにとっても、チェチェン人がアゼルバイジャンの領土内に恒久的ではなく一時的に在留することは政策的に有益な面がある。市民を巻き添えにする自爆攻撃などもあり、チェンチェン紛争はロシア社会に様々な混乱と不安をもたらしている。アゼルバイジャンにおけるチェチェン人の一時保護は、ロシア国内における更なる摩擦やテロ化を軽減する機能として働いているという見方もある。また、ロシアの目から見れば、アゼルバイジャンは「チェチェン人の一時保管所」である、といった解釈もある。つまり、チェチェン人をアゼルバイジャンにしばらく預かってもらい、チェチェン紛争が決着を見る際に帰還を求めるといった筋書きである。もともと、アゼルバイジャンが欧州への通路と化す場合、この筋書きは成立しない。

## おわりに

本稿で見たように、アゼルバイジャンにおける難民条約・難民議定書の実施の特徴は、定められた法とその実際の運用の間にある溝の大きさである。難民認定においては、表向きには、専門的と言われる認定機関を組織し認定専門の職員を配置している。しかし現実には、認定機関と認定者の決定権限は制約され、国家安全保障省の意見に拘束される。加えて、難民関連の行政処分に対し、裁判所が異を唱えたこともない。難民や難民申請者の権利に関する規定は充実しているが、予算の制限や政策上の優先順位の低さのため、実際に法から利益を享受する難民・難民申請者は多くない。さらに、約1万人のチェチェン人については、難民・国内避難民法が適用されるのではなく、一時保護という外交上の装置が起動されている。

法と運用のギャップの問題は、法や財政という狭い分野だけではなく、アゼルバイジャン特有の政情や国際関係という、より広い文脈で把握する必要がある。まず、1990年代の民主化の頓挫と、民主主義・政治的自由に対する国民の失望である<sup>47</sup>。アゼルバイジャンの政治史に起因する民主化指向の弱さと権威主義の維持、そして法治主義の不在が、難民保護における法と実態のギャップを生み出す素地となっている。さらに近年、経済発展や安全保障の分野で欧米諸国の協力が必要となり、米国に「ならず者国家」のレッテルを貼られることを避けたいとの意識が高まっている<sup>48</sup>。西欧・米国人権スタンダードに合致する国内避難民法・難民法の体系と文言は、アゼルバイジャンがその民主化—みせかけにすぎないにせよ—を国外にアピールしたい時には、証左の1つに追加できるかもしれない。

とは言うものの、難民認定における行政の裁量的解釈権の広さ、難民行政処分に対する司法介入の実効性への疑問、難民・難民申請者の権利実現に対する不十分な支援といった保護や人権の問題は、何もアゼルバイジャンに特別なものではない。受入れ国側の安全保障が強調され、世界の中心部で難民が拒否・排除される動向が顕著となり、欧米諸国を中心に難民申請者の権利・自由が制限されるようになって

47 廣瀬陽子『旧ソ連地域と紛争：石油・民族・テロをめぐる地政学』慶応義塾大学出版会（2005年）267頁-328頁。

48 同上、302頁-303頁。



久しい<sup>49</sup>。アゼルバイジャンにおける難民条約・難民議定書の実施の有り様は、紛争、国家建設、ナショナリズム形成といった諸要素と不可分である。そうである分、同国における条約実施の実相では、国民国家制度の補助機能という国際難民レジームの起源的性格の一面が、一層鮮明に浮き立っているようである。

---

49 東西のイデオロギー対立解消後、難民は、受入れ国の外交カードとして価値を失った。のみならず、労働力の世界的需給関係が崩れると、経済的には移民のサブ・カテゴリーに位置づけられる難民へのニーズも低下した。さらに、世界の周辺部からの無秩序な人間の移動は中心部に危機をもたらすと認識されるようになった。特に、9.11以降は、難民を含めた移民問題が犯罪問題に置き換えられ、庇護をテロリズムや麻薬の延長線上に配置する傾向が顕著である。

## 参考文献・資料

廣瀬陽子『旧ソ連地域と紛争：石油・民族・テロをめぐる地政学』慶応義塾大学出版会（2005年）

International Centre for Migration Policy Development, Overview of the Migration Systems in the CIS Countries (ICMPD, 2005)

UNHCR Azerbaijan Office, Information Brochure: Procedures Applicable to Asylum Seekers from the Russian Federation Displaced by the Chechen Conflict (UNHCR Azerbaijan Office, 2005)

UNHCR Azerbaijan Office, 10 Years: UNHCR's Operations in Azerbaijan (UNHCR Azerbaijan Office, 2004)

## 謝辞

筆者は、国際交流基金の平成17年度「知的交流フェローシップ」により、2006年2月～3月、バクーに派遣された。本稿は、その現地調査の成果の一部である。紙面を拝借し、国際交流基金に御礼申し上げる。また、現地調査においては、国連難民高等弁務官アゼルバイジャン事務所、難民・国内避難民問題国家委員会、独立科学・実践法センターから様々なご支援とご協力を頂いた。併せて御礼申し上げる。