

〔書 評〕

『Refugee Law in India』

Shuvro Prosun Sarkar 著 Palgrave 2020

浅野 宜之

本稿執筆中においてロシア軍によるウクライナへの侵攻が始まり、多くのウクライナ人がポーランドなどの隣国をはじめとする各国へ避難していることから、ヨーロッパ領域内においては近年になく大規模に難民が発生する事態となっている¹⁾。ヨーロッパだけではなく、アジアでも難民問題はたとえばインドシナ難民など歴史的にみても重要な課題であり続けてきた。

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees, 国連難民高等弁務官事務所) の報告によれば、2020年末現在で難民および庇護志望者はインド国内に21万人以上居住しているという。そのうちの約95,000人がスリランカでの内戦を逃れてインドに来た者、約73,000人がチベットからの難民とのことである。そのほか、ミャンマーからインドに流入した者が約22,000人、アフガニスタンから約15,000人とされている²⁾。このように、インドにおける難民（および難民志望者）の状況は南アジアにおける政治的・社会的状況を示したものとなっており、これに対する法的対処もまたインドの法制度を考察するうえで重要な問題のひとつとなっている。しかし、国際法上の難民保護のための枠組みからみると、インドにかぎらず南アジア諸国においては後述するように1951年難民条約や1967年難民の地位に関する議定書を批准していない国がほとんどである。

そもそもインドの現代史は、さまざまな難民問題と無関係ではなかった。イギリスによる植民地支配を経て分離独立した際には東西パキスタン領からの大量の難民の流入があり、その後今に続くチベットからの難民、そして1965年に起きたインド・パキスタン戦争や1971年のバングラデシュ独立戦争による東パキスタンからインドへの難民、さらにはバングラデシュのチッタゴン丘陵地帯からインドへのチャクマ人などのマイノリティの流入などがみられた。さらにはアフガニスタンからの難民などもあり、南アジアにおける政治的、社会的動きがインドにおける難民問題と密接にリンクしてきた部分があるといえる。

本書は、インドにおける難民にかかわる法について国内法、国際法の両側面から検討し、そのうえで新たな法制度の必要性を提唱しているものである。筆者のShuvro Prosun Sarkar氏はインド・西ベンガル州コルカタにあるカルカッタ大学および国立法科学大学で法学教育を受けたのち、マハーラーシュトラ州ナーグプルにある国立法科大学で国際公法や国際人道法などの講義を

1) 2022年5月10日時点で、約600万人がウクライナから出国したとされる。 <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine> (2022年5月12日アクセス)

2) <https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/India%20factsheet%20June%202021.pdf>

担当するなどし、現在はインド工科大学カラグプール校で教鞭をとる新進気鋭の法学者である。専門は国際法、国際人道法とされているが、法学教育にも造詣が深く、これまでに *Clinical Legal Education in India* (Palgrave, 2015) を著したほか、*Legal Education in Asia* (Eleven International, 2014) を編集するなどしている。本稿では、まず本書の概要を章別に概観したのちに、とくに本書において中心的な論点となる新たな立法への要請について、その内容を紹介し、論点について考察する。

1. 本書の構成：インドにおける難民法制定の展望のための予備考察部分

第1章では「インドにおける難民の法的状況と難民保護の理念」として、まず難民を保護することの理念的裏付けについて記述している。筆者はまず、国家はその主権を行使して国境を閉じる権利を持つとともに人権規範からくる責務を果たすことも要請されているとして、そのなかで民主国家が難民を保護する義務はどこから生じるのかという問いについて、カントの『永遠平和のために』やロールズの『万民の法』を引いて検討したうえで、政治哲学者セイラ・ベンハビブ³⁾の議論を参照し、第2章以降で考察する難民保護のための立法の基礎としている。

そして、本書においてインドにおける難民法のあり方を検討するに際し、現状の法制度について説明している。これによればインドは1951年難民条約や、1967年難民の地位に関する議定書も批准していないなかで、外国籍の者に関連する法令としては1946年外国人法 (Foreigners Act, 1946) とその関連命令があるが、これでは通常のかたちで入国した外国人と難民および庇護志望者とは扱いが異なるはずであると指摘している。また、立法がないなかで行政的には出身国により扱いが異なっているとして、概ねスリランカおよびチベットからの難民、東パキスタン・バングラデシュからの難民、それら以外からの難民に分けられるとする。そして迫害から逃れる目的での入国者とそれ以外とを分ける立法の必要性を述べ、その際の理念として前述のカント的コスモポリタニズムとベンハビブによる市民概念を下敷きにすべきであるとしている。

第2章は「インドにおける難民に対する司法の対応」として、下位裁判所、高等裁判所および最高裁判所それぞれでの難民にかかわる訴訟について概要を紹介している。興味深いことに、下位裁判所とそれ以外とでは対応に違いがみられるとのことである。下位裁判所では、UNHCRの発行した難民証明書を保有しているにもかかわらず、これを提示できなかった逮捕されたケースや、スリランカ難民が許可なくデリーに居住していたということで訴追されたケース、また、有効なビザなく滞在したことで外国人法違反として逮捕され、有罪判決を受けたケースなどが紹介されている。これに対し高等裁判所における審理についてはよりさまざまな事例が紹介されているが、これらについて著者は定住のための補償や難民認定申請者への機会の保障という点では難民の側に立った判断がなされることがあるのに対し、送還に関わる事例については判断が分かれ

3) ベンハビブによる議論については、セイラ・ベンハビブ著・向山恭一訳『他者の権利——外国人・居留民・市民』(法政大学出版局、2006年)を参照のこと。

ているとしている。そして最高裁についてはなかでもチャクマ人難民のケースを取り上げている。これは、チャクマ人をインド市民とは認めなかったガウハティ高裁の判決に対しての上訴事件で、最終的に最高裁はアルナーチャル・プラデーシュ州とインド政府に対して、チャクマ人の生命と自由を保護すべきであること、市民権法第5条にもとづく市民権登録の手続きは進められるべきでありこれから排除されるべきではないこと、などを指示している。これらの検討の上で著者は、憲法第21条（生命の権利）をもとに難民の生命および自由を保護しうること、国際法の適用は憲法などにより求められているところであり、裁判所での判断を通じて効力を持ちうること、などをあらためて指摘している。

下位裁判所における判決などは資料の入手が国外では困難なこともあり、本章での記述は参考になる。また、公益訴訟において重要な位置を占めている「生命の権利」が難民の関わる事例でも適用されていることは興味深く、また、インドにおける人権保障において上位裁判所の果たす役割の大きさについてもあらためて気づかされる⁴⁾。

第3章は「インドにおける難民にかかわる議会の討議、国家人権委員会およびその他の組織の対応」として、まず連邦下院および連邦上院における討議について、難民条約の批准にかんする討議や難民にかかわる立法の動きがあったことを紹介したうえで、難民の到着、定住をはじめとする支援、送還や拘禁、難民の市民権、そして認定手続きについて、それぞれ議会での討議について検討している。そして、その検討をつうじて、政策的に特定の難民に対しては支援などが手厚いのに対し、それ以外の人々にはむしろ疎外されている状況にあることをあらためて示している。そして、その政策は「計算づくの親切」あるいは「戦略的なあいまいさ」によるものであるとしている。さらに、議会での議論から、インド政府の難民問題に対する差別的取扱いを明らかにするとしている。

また、国家人権委員会が前章で取り上げたチャクマ人のケースをはじめ、さまざまな事案で難民の権利保障に関与してきた例を紹介し、つづいてUNHCRのインドにおける活動について概観している。本章でとくに興味深いのは、国家人権委員会の働きであろう。人権保障機関としての国家人権委員会の活動はインドに限らずアジア諸国においてさまざまにみられるところであるが、難民の人権保障についていかなる働きをしているのかについて主要な例を挙げた点は、人権委員会を通じての人権保護について検討する際に良い資料となりうると考える。

第4章は「インドにおける難民の状況にかんするフィールドスタディー」とタイトルがつけられているが、内容は執筆時点におけるインド在住の難民のついでデータ紹介である。そして分析の結果、これまで紹介されていたとおり、難民の処遇が出身国によって異なっていることが明らかとなっており、そのほかには宗教と性別による差異も生じているとしている。つまり、インド政府としてはチベット難民に対してはインド市民と変わらないレベルでの処遇をしているのに対し、スリランカからの難民はそれには劣るレベルで対応していると指摘している。さらに、

4) 公益訴訟の詳細については佐藤創『試される正義の秤——南アジアの開発と司法』（名古屋大学出版会 2020年）を参照されたい。

UNHCRによる難民の証明を受けつつもそれ以外の国々出身の者に対しては、合法的に居住することが認められている以外は十分な処遇を受けられていないと主張している。そして、規範的な面での変革が求められているとして、本書における主題である難民法制定をあらためて必要と記述している。

本章ではインタビュー調査も実施されているが、難民全体の母数からしてチベット難民およびスリランカ難民そしてミャンマーからの難民が聞き取り対象のうち多数を占めているのは、調査可能性の問題もありしかたないところであると理解できる。注目されるべきはアフガニスタンからのシク教徒、ヒンドゥー教徒難民も含まれていることであろう。今般のアフガニスタンにおけるターリバーンの政権奪取により、多くのシク教徒やヒンドゥー教徒がインドにも庇護志望者あるいは難民として流入するも、インド政府による対応は透明性を欠き、十分とはいえないという報道もみられるところである⁵⁾。今後インタビュー調査が継続的に行われるならば、その結果に変化はみられるのか、関心がもたれる。

第5章は「難民保護の国際基準」として、まずインドはさまざまな国から難民を受け入れながら、難民の定義はいかなる国内法や行政文書でも規定されていないとしたうえで、実質的には1951年難民条約の規定が準用されているとしている。そして、あらためてインドにおける難民について「チベットおよびスリランカからの難民でインド政府からの難民としての証明書を保有している者」「パキスタンまたはバングラデシュのマイノリティでインド政府の管理の下にあり、長期ビザは発給されているものの難民としての証明書は発行されていない者」そして「アフガニスタン、ミャンマー、ソマリア、スーダン、イラン、イラクなどから入国したUNHCRの管理の下にある者」に分けられるとしている。

そのうえで1951年難民条約や欧州共通庇護制度の下での難民保護のあり方について紹介し、とくに後者についてはコスモポリタンの伝統、人権保障、安全と国家活動との均衡という側面から難民保護体制を構築するうえで参考になると評価している。もっともこの共通庇護制度についてもさまざまな課題があることは指摘されているが、これをインドを含む南アジア地域においてどれだけ活用することができるのか、慎重に考える必要のあるところではないかと思われる。

第6章は「南アフリカ、ブラジルおよびカナダにおける難民法の比較検討」についての章である。前章において、難民保護のための国際的規準として1951年難民条約、1969年のアフリカ統一機構によるアフリカ難民条約、1984年難民に関するカルタヘナ宣言、そして欧州共通庇護制度に言及したことにもとづき、各国の難民にかんする国内法について概観している。

南アフリカの場合はその1998年難民法を取り上げ、難民の定義規定について紹介するとともに、難民受入官や難民地位審査官などによる難民審査の手続き規定が設けられていることについて言及している。また、難民に付与される権利についての規定や、大量流入事態への対応に関する規定についても、その特徴を挙げている。

5) “Afghanistan: What does Taliban rule mean for Sikhs and Hindus?” DW Online, Sept. 8. 2021 <https://www.dw.com/en/afghanistan-what-does-taliban-rule-mean-for-sikhs-and-hindus/a-59122249>

南アフリカと同様に、ブラジルについては南アメリカではじめての包括的な難民法である1997年ブラジル難民法およびこれを根拠としての政策について、カナダについては2001年入国管理および難民保護法およびこれにもとづく難民定住計画などの政策も紹介している。前述の南アフリカの例にみられるように、これら三国の難民法について難民の定義、難民認定手続き、難民の権利保護の各側面から考察することで、後述するインドにおいて制定されるべきとする難民法の内容について検討するための視座を設定している。以上の検討をもとに、続く第7章ではこれまでのインドにおける難民法制定への動きについて、第8章では今後の難民法制定への展望について検討している。これら2章については、節を改めて紹介する。

2. インドにおける難民法制定の動きと展望

第7章は、これまでにインドにおいて制定の動きがあった難民法案について検討している。インドでは1997年に有識者によるモデル国家難民法（Model National Law for Refugees: MNLR）が、また、2015年には3名の下院議員によりそれぞれ異なった庇護法案または難民保護法案が提案されている。

まずモデル国家難民法については、難民の定義に関して迫害の理由に「性別」や「民族的マイノリティ」が含まれたことを評価している。ただし「迫害」の定義が明確に示されていない点について疑義を呈している。

認定手続きについては、難民認定を支援する機関などについて規定が設けられているものの、実際にどのような組織がその任に当たるのかなど明確に示されていない点があると指摘している。

難民の権利については、特に重要な点としてノンフルマン原則に則っている規定が設けられていること、ただし難民と庇護希望者とで扱いが異なることなどを論点として挙げている。そして、1997年にこのモデル法が提案された後に（後述する法案が出されるまでの）18年間に何ら動きがなかったことを批判している。

2015年に提案された3本の法案のうちもっとも詳細に検討されているのが、シャシ・タルール（Shashi Taroor）議員提案による庇護法案（Asylum Bill, 2015）である。同議員は2021年にも同様の法案を提出しているが、本書では2015年法案についての検討がなされている。

MNLRとの違いとしては、難民の地位の「除外」「停止」「撤回」に関する詳細な規定を設けている点にあるとして、犯罪人などをその対象としていると紹介する。難民に認められる権利としてはMNLRと同様のものであるが、上述の「除外」などに関する規定の存在により、ノンフルマン原則の対象が狭められている側面があるとしている。

いずれにしても「ノンフルマン原則」、「難民認定手続き」「不服申し立て手続き」「難民の権利」「大量流入事態」などは難民法の基本的構造となると指摘している。この見地から、続く第8章では制定が望まれる難民法について展望を述べている。

第8章では、まずインド政府が1951年難民条約などを批准しない理由を挙げ、難民法の制定がこれへの対応策になると主張している。すなわち、同条約では個別の難民の取扱いを対象として

おり大量流入事態を見越していないこと、経済的移民の問題に対処できないことなどが問題であるとされているなか、国内法の制定によりこれらの問題に対処しようと著者は述べている。そのうえで、制定される難民法に含まれるべき内容として、次のような事項を挙げている。

まず、難民の定義については拡大しすぎることで逆効果になりうるとし、また、迫害などの定義は規定として設けるべきだとしている。また、難民認定または不服申立てのための機関としては、県レベルに組織を設けるべきだと指摘している。そしてそのなかでの手続きについて詳細に述べているが、難民認定希望者の強制的送還は避けること、有効な査証等を所持していないことによる拘禁を避けること、警察、入国管理官などが難民認定希望を認識した場合、24時間以内に県レベルの難民委員会における手続きに入れられるようにすること、難民委員会は無償で手続きに入り、45日以内に決定を行うこと、認定されなかった場合、州レベルの難民コミッショナーに不服申立てをなしうること、不服申立てが却下された場合は国家難民委員会に第二次不服申立てが可能なこと、第二次不服申立てが却下された場合はインドを出国しなければならないが、当該申立人の身体に危害が及ぶ可能性のある国には送還されないことなどがその内容となっている。さらに、大量流入事態については、連邦政府は特定の集団を難民として指定する規定は残しつつ、実際に当該集団を保護する事務は県レベルの難民委員会が当たること、ただし居住許可は当面6ヶ月に限定することなどを内容として挙げている。難民および庇護希望者の権利については、ノンフルマン原則の条文化と査証等がないことによる入国に対する拘禁を認めないことを挙げ、また、大量流入者の国内移動の制限規定については、県レベルに分権化した認定機関の存在により問題はなくなるはずであるとの認識を示している。さらに、難民認定後の速やかな雇用などを可能にする規定や認定手続き中の衣食住の供給などについても調整がはかられるべきとしている。また、難民がインドの市民権を取得する規定についても条文化されるべきと論じている。

以上の求められる内容の概観をもとに、インドとしては、難民保護のための議論を再開するためにも法案を議会に提出すべきであるとして論を閉じている。

3. まとめ

インド内務省の2019-2020年度年次報告書⁶⁾においても、難民の処遇にかんする記述が設けられている。その中では、タミルナードゥ州およびオデーシャ州に滞在するスリランカ難民に対する支援事業やチベット難民に対する支援事業に対して予算措置をしていることが紹介されている⁷⁾。しかし、本稿執筆時点においても難民法の制定はなされていない状況である。

このようななかで、本書はインドにおける難民の現状とこれに対して求められるべき国内法の内容について詳述している。前節でも紹介したように、国内法の内容として、南アフリカなど他国の難民法の内容も参照しながら、難民の定義、認定手続きおよびその措置機関、難民の権利に

6) https://www.mha.gov.in/sites/default/files/AnnualReport_19_20.pdf

7) 同上 251-254頁

とくに焦点を当てつつ言及している点に特徴がある。なかでも、認定手続きに重要な役割を果たす機関として県レベルの難民委員会の設置を提唱している点に注目される。

冒頭で述べたとおり、インドの周辺国からの庇護希望者の流入は規模の大小にかかわらず歴史的に継続してみられた事象である。最近ではRajan (2022)⁸⁾のように、インドの難民についての論集も刊行されているように、取り上げられるべきテーマも多く、検討される視点も多様な問題である。そのなかで難民を対象とする国内法の制定に焦点を当てた本書の持つ意義は大きく、また、インド国内の問題として捉えるのみならず南アジアをはじめとするアジア地域の政治的、社会的問題を考察するうえでも貴重な業績であると考えられる。また、近年議論が進められている日本における難民の処遇問題について考察するうえでも参考になる部分があるのではないかとと思われる。

参考文献

- 片雪蘭『不確実な世界に生きる難民——北インド・ダラムサラにおけるチベット難民の仲間関係と生計戦略の民族誌』大阪大学出版会 2020年
- 滝澤三郎、山田満（編著）『難民問題の基礎知識——政治と人権の葛藤を超えて』明石書店 2017年
- 近藤敦「憲法と難民保護——憲法上の庇護権の根拠規定と内容」『難民研究ジャーナル』第10号 現代人文社
- カント、イマヌエル（宇都宮芳明訳）『永遠平和のために』岩波書店 1985年
- ロールズ、ジョン（中山竜一訳）『万民の法』岩波書店 2006年

8) Rajan, Irudaya S. *Routledge Handbook of Refugees in India* (Kindle) Routledge India, 2022

