神戸市外国語大学 学術情報リポジトリ

ナンセン旅券制度の構築過程における国際連盟難民高等弁務官の機能（1）

メタデータ	言語: Japanese
	出版者:
	公開日: 2015-03-01
	キーワード (Ja):
	キーワード (En):
	作成者: 船尾, 章子, FUNAO, Akiko
	メールアドレス:
	所属:
URL	https://kobe-cufs.repo.nii.ac.jp/records/1894

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.

ナンセン旅券制度の構築過程における国際連盟難民高等弁務官の機能（1）

船尾　章子

1．はじめに

ナンセン旅券（Nansen Passports）とは、難民の国際的移動を容易にするための、標準化された特別の身分証（identity certificate）で、国際連盟による保護の対象とされた集団に属する難民に対して、在留国の政府が国内法令に基づき発給したものである。厳密にいえば、国家が発給する旅券とは法的性格も機能も異なるが、国際機構による難民の保護・支援の礎を築いた国際連盟の難民高等弁務官、ナンセン（Fridtjof Nansen, 1861-1930）の事績として、ナンセン旅券の呼び名が歴史に刻まれた。

この難民固有の身分証の仕組みは、現実の問題に対処する必要に迫られて、国家の出入国管理措置を調和化させるために、当初は最小限度の緩やかな共通基準として速成されたが、現実に即して修正され、進化を就げて、国際連盟による難民の国際保護の最大の成果ともいわれるものになった[1]。

今日の難民の地位に関する条約も、連盟期に構築された仕組みを継承・発展させる形の旅行証明書制度（第28条）を維持している。

本稿の主題は、この制度の基本設計から創設・発展に至る過程を、多国間主義を通じた新たな規範形成およびその実施による問題解決の事例として、そこにいかなる主体がいかに関与し、いかなる手法を用いて共通の課題を処理したかを、時代状況に即して実証的に辿ることである。その際、政治的に中立の立場から、国際人道団体および難民団体の支持を受けて、先見の識を持って関係当事者に働きかけ、目前の問題解決を理念的に先導した高等弁務官の役割に、常に注目したい。

なお、紙幅の都合により、本号、村上信一郎教授退職記念号においては、1920年代前半の歴史的過程を扱い、1920年代後半については、次号において論ずることにする。

2. 難民旅行証制度の案出に至る時代状況

第１次世界大戦の終盤から、３つの多民族帝国の解体に伴う政治的社会的混

1　F. P. Walters, *A History of the League of Nations*, (London, 1960), p. 188.

沌の中で、黒海沿岸から中欧にわたる非自発的な人の移動が、空前の規模で捲き起こった。他方で、第1次世界大戦中から戦後にかけては、各地でナショナリズムが高揚し、国民国家がその領域と住民に対する管理を強化していった時期でもあったから、広範な政治的社会的変動が招いた人の大移動は、国民国家体系の再編成過程の基底を揺るがす、大戦後の国際秩序構築の不安定化要因になりかねなかった。かかる全般的状況において、その規模と衝撃度の両面で、分けても国際的な懸念の的になったのが、ロシア革命後の旧帝国領域内の混迷する状況とその対外的波及であった。

国際連盟が難民問題に取り組むことになった背景をなすこの同時代の現実を、人道的懸念を集めた旧ロシア領域内の危機的状況そのものと、その国際的波紋とに分けて、以下に略述する。

2.1　旧ロシアの危機的状況

ボリシェビキ政権成立後も、政治的反乱、内戦、干渉戦争と、混乱がうち続くロシアに、1920年夏から厳しい旱魃が追い打ちを掛けた。その上、内戦の両当事者による食糧の強制徴発、行政機構の機能不全、輸送手段の麻痺、といった人為的要因も加わって、さなきだに乏しい食糧の流通が阻害されたことから、かつての穀物輸出国に深刻な飢饉が広がった。ヴォルガ川中流からウクライナまでを中心に、飢饉地域の範囲は330万㎢に及び、2000万人以上が飢餓状態に陥ったと記録されている。慢性的飢餓のために体力の衰えた人々は、赤痢、腸チフス、コレラ等の伝染病に斃れ、餓死と病死をあわせて、百万人単位の死者が出たと推計されている。乳児死亡率の上昇や、浮浪化する子どもの増加なども起きた[2]。西欧の新聞は、「ヨーロッパ史上最悪」と報じたという[3]。

1910年代後半から、戦闘や生産手段の喪失により生存の危機に直面した文民の大規模な国内移動は既に始まっていたが、飢饉はその動きを増幅させ、越境移動への圧力を高めた。

反革命軍に軍事的支援を提供していた連合国の諸政府は、飢饉の被害の甚大さを認識し、救援に動いている。その後の国際的救援活動の展開を先導し、随所で存在感を発揮することになったのは、米国からの支援であった。

休戦直後のヨーロッパ諸国を対象とする大規模な救援計画を実施するために、

2　村知 稔三「1920年代初頭のロシアにおける飢饉と乳幼児の生存・養育環境」、『青山學院女子短期大學紀要』60 (2006年)、179-185頁、中井和夫『ソヴィエト民族政策史　ウクライナ1917～1945』(御茶の水書房、1988年)、141-146頁。

3　M. R. Marrus, *The Unwanted: European Refugees from the First World War through the Cold War* (Philadelphia, 2002), p. 58.

ウィルソン米大統領は、米国救援機構（American Relief Administration-ARA）の長官として、フーヴァー（Herbert Hoover, 1874-1964、後に第31代大統領）を任命した。1919年の初めにフーヴァーは、救援事業の対象をボリシェビキ政権下にも拡大するという構想を示し、その方式として、干渉戦争に関与していない諸政府の支持の下に中立的救援委員会を設け、ナンセンを委員長に活動を組織することを提案した。当初は、受け入れ側が抵抗を示したものの、フーヴァーの提案改訂を経て、1920年夏からARAとソヴィエトとの交渉が開始され、1921年8月に合意が成立した。そして、その後22カ月間、フーヴァー構想に当初より意欲的であったナンセンの指揮・監督の下で、ロシア救援国際委員会により、欧米各地からの援助が、飢饉に苛まれる地域に提供されたのである。ARAによれば、救援活動の受益者は約1000万人に達したという。

ソヴィエト統治下における活動について合意に漕ぎつけるまでの期間にも、ARAの援助はポーランドにまでは達していた。そこでは、米国赤十字社やユダヤ系の合同配分委員会（Joint Distribution Committee-JDC）を筆頭に、数々の民間篤志団体も活発な救援活動を繰り広げた[4]。

1921年夏に、ポーランド政府が国際連盟事務局に提供した国内状況報告書によれば、1919年以来ポーランド国境で登録されたロシア国民の数は570,380人で、ドイツよりロシアへ帰還した捕虜を除去すると、1921年7月1日現在、ポーランドに在留するロシア難民はおよそ55万人と見積もられていた。ただし、飢饉の影響でソヴィエト域内のポーランド市民の帰還が加速されつつあり、それに多数のロシア人が同行しているため、1日4000人のロシア人が入国していると見込まれる。この結果、難民総数は65万人を超えるおそれがあり、急増する場合には、政府は入国制限を余儀なくされよう、と記されている[5]。

国際連盟に提供された諸政府の情報をみると、同時期のロシア難民数は、ポーランドの55万人が最多、次に多いのは、フランスの25万人（アルジェリア、チュニジアを含む）[6]、であった。

大量の、移動を余儀なくされた、戻る所なき困窮者の到来は、周辺国に様々な衝撃をもたらしたが、受け入れ国と国際救援機構がともに強く認識したのは、

4　ロシア帝国解体過程の人々の動きおよび国際的救援活動については、*see ibid.*, pp. 52-57 and 85-86.

5　"Information Provided by Members of the Conference of Enquiry Held at Geneva, August 22-24, 1921, and Memoranda Submitted to That Conference: Reply of the Polish Government to the Questionnaire on the Problem of the Russian Refugees", *League of Nations Official Journal* (hereafter: *LNOJ*) 1921, pp. 1020-1022.

6　"Information and Memoranda (*supra* note 5): Mesures prises par le gouvernement français en faveur des réfugiés russes, *LNOJ* 1921, p. 1010.

既存の出入国管理制度と、難民という存在との著しい齟齬であった。

2.2　国民国家の文書の壁――出入国管理制度との衝突

旧ロシアの周辺では、3つの多民族帝国の解体を受けて誕生した国々が、国家建設の第一歩を踏み出したところであった。そこでは、西欧から移入した国民国家のモデルを拠りどころに、民族的一体性を新たに構築することが重要な政策課題の一角を占めていたから、異質な集団が闖入して来れば、緒に就いたばかりの国民統合過程を撹乱しかねなかった[7]。また、共産主義者が紛れ込むのではないかという危惧や、戦地から復員した兵士の雇用機会の確保や失業に対応するための労働市場政策上の考慮も加われば、諸政府は外国人の到来に警戒的となろう。福祉政策の採用とその対象の広がりにつれて、行政機構が社会生活の全般に管理・介入を強めるという傾向も明らかであった[8]。

国家による外国人の規制は、何よりもまず国境における入国管理措置に具現される。19世紀後半には、経済的自由主義の潮流と結びついて、欧州諸国の出入国管理制度は一般的に自由な傾向を示したが、第一次世界大戦中は、一転して旅券と査証の管理が厳格化された。これは、主に国家安全保障上の理由による戦時の一時的措置であったが、大戦終結後も戦前の自由放任主義は復活しなかった。多くの国が、経済的社会的理由による規制措置を新たに導入したからである[9]。

国民国家が国民と外国人を峻別し、外国人の国境通過を管理する際には、旅券・査証および各種の身分証といった公的文書の点検審査が中核的手法となり、これら文書の重みは増した。ところが、旅券・査証および身分証の制度は国家毎に異なり、国際法上、国境通過にかかわる文書の地位は、未だ明確とはいい難かった[10]。現実に、ロシア難民が到来した国々の個別的対応措置は、実に様々である。1921年に国際連盟に寄せられた情報を整理してみよう。

まず、一次流入国のポーランドの場合、1921年3月18日のリガ平和条約に基づき、同国政府はソヴィエト政府を正式に承認することから、ロシア市民はモスクワ政府の外交的領事的保護を享受する[11]。旧体制当局の発給した旅券その

7　Cf. C. M. Skran, *Refugees in Inter-War Europe* (Oxford, 1995), p. 103.

8　Marrus, *supra* note 3, p. 93.

9　旅券・査証制度の変遷については、以下を参照。E. Reale, “Le problème des passeports”, *Recueil des Cours* 50 (1934 IV), pp. 105-115, J・トーピー(藤川隆男監訳)『パスポートの発明』(法政大学出版会、2008年)、149-194頁。

10　同書、184頁。

11　“The Question of the Russian Refgees: Summary of the Documents Received by the Secretariat”, Annex 9, *LNOJ* 1921, p. 498.

他の身分証はもはや認められず、反ボリシェビキ在外機関がポーランドの領域でロシア難民の利益を保護することも受け入れられない。

他方、難民がソヴィエト政府の保護を拒む場合は、ポーランド法の保護の下、庇護を享受する。ポーランド政府はこのような者に身分証を発給する。かかる身分証に外国領事の査証を受けたものが、他国政府により旅券として扱われるよう企図しての措置である[12]。

同じく一次流入国で、5万人が在留するセルボクロアトスロヴィン国（以下、ユーゴスラビア）では、ベオグラードにおける旧ロシア帝国公使館が活動を継続し、旅券を発給することが承認されていた。ベオグラードの政府当局は、旧ロシア旅券を基礎に、国民に対するのと同様の身分証を発給した[13]。

中国には極東ロシアから約2万人のロシア難民が流入していた[14]。旧ロシア領事の職務執行は停止されて、領域内のロシア人が外国に旅行する際には中国官憲が旅券を発給している。その保持人からの査証の申請は日本の当局を困惑させた。政府の対応方針は、原則否認から受理・審査へと揺れ動いている[15]。

ロシアと国境を接してない国々にとって、主たる問題は査証手続きであった。これについて、2つの対応方式が見られる。ひとつは、基本的に通常の外国人と同じ手続きを適用するもので、ドイツ、ベルギーがこの例である。ドイツは、在留ロシア人の保護および旅券は旧ロシア帝国代表機関が扱う問題とした[16]。

もうひとつは、ロシア人の査証申請に関して例外的な手続きを適用するもので、スイス政府はこれを詳細に報告している。

通常の外国人の場合であれば、旅券または同等の身分証をスイスの在外機関に提示し、かかる機関により査証を受けることができるのに対して、旧ロシア帝国領域に駐留する領事の場合、およびロシア国民より申請を受けたいかなる在外機関の場合についても、例外としてベルンの中央外国人監督警察局に照会し、査証を発給する特別許可を得なければならない。同警察局は、当該ロシア国民が赴くことを希望する州が特別の許可証（permis de tolérance）を与える意向を表明した後にのみ当該決定をなす。州によるこの特別の許可証は、申請者がその生計を維持することができ、かつ、申請をなした国へ帰還する権利を

12　“Information and Memoranda (*supra* note 5): Reply of the Polish Government”, p. 1020.

13　“Information and Memoranda (*ibid*.,): The Situation of Russian Refugees in Serbia”, p. 1024.

14　“Information and Memoranda (*ibid*.,): The Position of Russian Refugees in China”, p. 1008.

15　「支那官憲ノ露国人ニ對シ發給シタル旅券査證方ノ件」（別紙寫）外務大臣訓令（大正10年10月3日通移機密合第208號在支各公館長宛)、内務省警保局『外事警察関係例規集』（1931年）113-114頁。

16　“The Question of the Russian Refugees: Summary of the Documents Received by the Secretariat”, Annex 2 and Annex 3, *LNOJ* 1921, p. 489.

保証されるか、あるいは他国への入国許可を得ていることを証明し、さらに3カ月の滞在に足る保証金をスイス通貨で国営銀行に入金する場合に与えられる。

身分証明文書の有効性については、スイス連邦および諸州の当局が、ロシア革命以来、慎重に検討を重ね、ロシア皇帝の在外代表の発給した旅券をあくまで暫定的に承認してきた。スイスはボリシェビキ政府を承認しておらず、その旅券を恒常的に有効とみなすことはできない。ただし、ロシア国民を文書なき外国人に適用される規定により扱うか、文書なき外国人に対する措置を差し控えるかは、諸州に委ねられている。ロシア委員会または民間人が作成した文書は一切認められない[17]。

こうした国内措置の実状に関して、チェコスロバキア政府が次のような見解を示している。ロシア難民の法的地位にかかわる旅券、身分証および他のあらゆる文書に関連する国際的保護について、各政府が別々に規律するならば、難民と政府との双方にとって事態はますます錯綜するだろう。ある国から他国への移動が問題になる場合に格別、そうである。この問題は、共同の行動なしには万全な解決は得られない。そして、その中核として、捕虜の帰還のために設定したのと同様の組織を、国際連盟が設定することが適切である、と[18]。

在外ロシア人の連合体が国際連盟を介して関係諸国に提示した要望文書の中でも、ロシア難民が求職および生計手段を得るために、国境を越える移動を容易にすることの重要性が指摘されている[19]。

歴史的に、出入国管理制度は、自発的に越境する、どちらかといえば特権的な外国人をいかに処遇するかを主眼に構築されてきたという経緯があり、国家により保護される外国人がその前提となっていた。難民は、かかる外国人の類型に該当しない変則的存在（anomaly）である[20] ため、既存の制度に随所で行く手を阻まれたのであった。

かかる現実が、破局的状況を呈したのが、1920年末のコンスタンチノープルであった。次項に、同地の危機的状況をやや具体的に紹介する。

2.3　危機的事例――コンスタンチノープルへの大量流入

1920年11月、クリミアで英仏に支援されたウランゲリ（Pëtr Nikolaevich Vrangel’, 1878-1928）将軍指揮下の白衛軍が敗退して、ロシア内戦はほぼ終息

17　“Summary of the Documents Received by the Secretariat” Annex 8, *LNOJ* 1921, pp. 495-496.
18　*Ibid.*, Annex 6, p. 491.
19　“Information and Memoranda (*supra* note 5) : Statement by the Russian Delegation, p. 1025.
20　R. Y. Jennings, “Some International Law Aspects of the Refugee Question”, *British Yearbook of International Law* 20 (1939), p. 110.

した。敗軍は、主にフランスの支援を受けてクリミア半島から海路脱出した。多数の文民が軍に同行し、100隻近い避難船が、総計で約15万人を載せて、続々ボスポラス海峡沿岸に到来した。憔悴した難民がひしめく船内では、糧食も飲料水も欠乏し、栄養不良による壊血病、および各種伝染病――発疹チフス、腺チフスなど――が広がるという極限状況であった[21]。

当時、コンスタンチノープルは連合国の共同統治下にあり、連合軍司令部が、入港、上陸、近隣の港への航行継続等を指示した。同市の周辺地域も含めると、難民の総数は20万人近くまで達したともいわれ、その生存を確保するために、アメリカ赤十字社、赤十字国際委員会（以下 ICRC）、子供救援基金（Save the Children Fund-SCF）といった国際民間団体が大規模な緊急救援活動を組織した[22]。

連合国政府も、それぞれ関係する反ボリシェビキ集団の救援にあたっている。たとえばフランス政府は、コンスタンチノープル近隣で生活する兵員および文民の難民 6 万人に、その経費を負担した[23]。

たとえ緊急救援活動により日々の生存は維持できても、生計手段を持たない大量の流入者が人口過密な大都市に留まり続ける限り、住民の生活と社会経済を圧迫するばかりである。伝染病の危険や排せつ物・廃棄物処理など、公衆衛生上の問題が深刻化することは明らかであった。この大都市への負荷を軽減しなければ、危機的状況の好転はない。それには、受入れ可能な土地を探し出し、そこに移動する手段を確保して、難民を分散させることが、本質的な課題であり、かつ、急務であった。

これは、緊急救援事業に携わる国際民間団体の能力の及ばない問題領域を孕んでいた。ICRC 委員長のアドール（Gustav Ador）は、主要民間団体の総意に基づき、1921年 2 月20日付で国際連盟理事会に書簡を送り、政府間協力体たる国際連盟の行動を促した。同書簡は、バルト諸国、ポーランド、トルコ、ブルガリア、ユーゴスラビアをはじめ、ヨーロッパ諸国に散らばる80万人以上のロシア難民が、法的保護もなく、法的地位さえ明確でないこと、難民問題をより一般的に扱い、あらゆる取り組みを集中化すべきことを指摘して、民間の人道的救援団体の能力を超える問題を解決しうる高等弁務官を任命するよう提案していた。その任務として期待されたのは、難民の地位の定義、帰還あるいはロ

21　LN doc. Assembly Document 237, “Crimean Refugees: Letters and Attached Telegrams from the Russian Minister at Berne, Dec. 8, 1920. Archives diplomatiques du Service public fédéral affaires étrangères, commerce extérieur et coopération au dévéloppement du Royaume de Belgique (ci-après: Archives diplomatiques belges), Portefeuilles no. 12178 Ｉ.

22　J. H. Simpson, *The Refugee Problem: Report of a Survey*, (London, 1939), pp. 67-74.

23　“Summary of the Documents Received by the Secretariat” Annex 12, *LNOJ* 1921, p. 507.

シアの外での雇用確保、および民間の支援活動の調整、の 3 つであった[24]。

ロシア難民団体たるロシア評議会は、その代表のウランゲリから国際連盟理事会に宛てた書簡において、ロシア難民支援という困難な問題を扱う特別の機関を設けることを支持すること、同評議会の緊急課題は、コンスタンチノープルからロシア人兵員を分散させ、その生計手段を見出すことだが、その問題は国際連盟または ICRC の支援なしには解決できないことを訴えていた[25]。

3．国際連盟の対応

3.1　ロシア難民高等弁務官の任命まで――対応方式の模索

以上に述べた状況および関係当事者の期待に対して、国際連盟はいかに対応すべきか。それが決定されるまでの過程は、ジュネーヴの事務局を中枢とする関連情報の収集、整理および提供という行政過程と、連盟理事会における政府間協議および意思決定という政治的過程が絡み合うものと捉えることができる。これを、時系列に沿って辿って行く。

連盟事務総長ドラモンド（Eric Drummond, 1876-1951）は、諸国家や各種団体から連盟に送られた情報を、折に触れて諸国に送付している。例えば、上述したクリミアからの避難船の窮状を連盟加盟国に訴える駐ベルンロシア帝国公使の書簡のように、単純に加盟国に転送される場合もあれば、ICRC 委員長の書簡のように、連盟文書の添付資料として広く加盟国および関係諸国に配布される場合もある。情報源も配布先も、必ずしも加盟国には限定されなかった。

ICRC の提案について、連盟理事会は、1921年 2 月26日の会合において検討を加えた。そして、難民の法的地位は一次的に在留国の政府の問題だが、関係政府が望むなら連盟で扱うこと、難民の救援は有力国際民間団体の協働により最大限の成果を得られようが、救援それ自体もその財政的責任を負うことも国際連盟の所管ではないこと、を確認した。この理事会の立場をすべての国家に伝えるよう指示された事務総長は、それと同時に、当該問題の解決や望まれる国際協力の在り方について、諸政府の意見を求めた[26]。

これに対して回答を寄せたのは10カ国、すなわち、仏、独、ベルギー、南アフリカ連邦、スペイン、チェコスロバキア、英、スイス、ポーランド、デンマー

24　“Letter from the President of the Comité international de la Croix-rouge” and “Memorandum from the Comité international de la Croix-rouge at Geneva to the Council of the League of Nations”, *LNOJ* 1921, pp. 227-229.　*See* also Simpson *supra* note 22, pp. 198-199.

25　“Summary of the Documents Received by the Secretariat” Annex 12, *LNOJ* 1921, pp. 501-507.

26　“The Question of the Russian Refugees.　Memorandum by the Secretary-General”, March 16, 1921, *LNOJ* 1921, pp. 225-226. *See* also “The Question of the Russian Refugees.　Report by M. Hanotaux, Adopted on June 27, *LNOJ* 1921, pp. 755-758.

クであった。4カ国が高等弁務官の任命を有望な措置とみなし、他国も連盟が何らかの行動を起こすことを支持する立場を示した[27]。

連盟理事会は、これらの回答を審議の上、1921年6月27日に採択した決議において、ロシア難民に関して諸政府や民間団体による活動を調整する高等弁務官を任命することを最善の方策と認め、その任命に先立ち、難民問題処理に関する政治的法的財政的問題点を事務局が研究すること、理事会の会期の間には理事会の議長が高等弁務官の任命に関する必要な措置をとることを決定した。同決議にはまた、諸国の難民問題担当官の会議を招集し、政府間の調整を図るという理事会の決定も、示された[28]。

この政府間会議は、同年8月22日から25日までジュネーヴで開催され、11の関係国代表が会合した。ブルガリア、中国、チェコスロバキア、フィンランド、仏、ギリシア、ポーランド、ルーマニア、ユーゴスラビア、スイスである。会議は、連盟事務総長が用意した議事日程にそって討議を進め、高等弁務官の職務遂行に資するべく、その活動の基礎となる11項目の勧告を採択した[29]。

同じ頃、高等弁務官の候補者も絞り込まれていた。8月6日、ドラモンドがナンセンに打電して、とある米人候補との接触が芳しくない場合に、ナンセンの名を候補に挙げてよいか、打診した。この前提条件として、いずれ国際連盟が飢饉問題を扱う場合には、それも任務に含めるとし、両問題は密接な関連があるから、単一の責任者の存在がその進展を促すと付加している[30]。ロシアの飢饉と難民問題の関連性が、事務局内部で認識されていたことは、同年6月に事務局職員だったノエル・ベーカーがナンセンに宛てた書簡からも知られる[31]。

その後、理事会からのロシア難民高等弁務官職就任依頼を伝える8月24日付電報を受け、9月1日にナンセンはその職務を受諾した[32]。

ナンセンは当時、ノルウェー代表として国際連盟総会における政府間協議に参加するとともに、捕虜帰還に関する国際連盟の高等弁務官として、大規模な人道的事業の遂行にあたり、高い指導力を発揮したことが、広く知られていた。

27　"Summary of the Documents Received by the Secretariat", *LNOJ* 1921, p. 486.

28　The Council Resolutions, 27 June 1921, *LNOJ* 1921, pp. 485-486.

29　"Conference on the Question of the Russian Refugees. Resolutions Adopted by the Conference on August 24th, 1921", *LNOJ* 1921, pp. 899-902. ILO、ICRC、赤十字国際連盟、子ども救援基金国際同盟の代表もこの会議に加わった。

30　Drummond, Eric till Fridtjof Nansen 1921.08.06 Telegram, Arkivaskaper: Fridtjof Nansen Ms. Fol. 1988:F:1, Nasjonalbiblioteket, Oslo.

31　Noel-Baker, Philip till Fridtjof Nansen 1921. 06.26, *ibid.*

32　"Letter from Dr. Nansen, Accepting the Post of High Commissioner for Russian Refugees", *LNOJ* 1921, p.1027. その後、高等弁務官の職務対象は、ロシア人以外にも逐次拡大され、ナンセン難民と総称された。

3.2　難民高等弁務官職の実施態勢

北極探検家、ナンセンは、国際連盟難民高等弁務官として、ヨーロッパを覆う難民の奔流に向けて、「海図なき航海」に乗り出した[33]。その船、すなわち高等弁務官職（the High Commissariat）は、どのような構造であったか。簡単に見ておこう。

国際連盟総会は、同年9月、高等弁務官の次年度の予算として4000£を計上した。連盟予算により支弁されるのは行政経費に限られ、その職務遂行上、資金が必要になる場合は、連盟財務委員会の意見を求めるものとされた[34]。

8月の政府間会議が採択した勧告の中には、高等弁務官が関係当事者と協力を維持する方式に関連して、次の点が表明されていた[35]。

- ICRCが高等弁務官を最大限支援・協力する意向で、その難民支援および捕虜帰還に関する組織を提供する用意があること、並びに、赤十字国際連盟およびSCF国際同盟も支援の意向があることをふまえ、高等弁務官がこれら団体の役務を十分活用するよう期待すること。
- 難民の移動について関係国政府が高等弁務官の仕事を促進し、両者が合意する措置を履行するために、政府の担当職員の任命が重要であること。

そこで高等弁務官は、関係国との連絡経路を確保する観点から、14カ国に担当職員の任命を要請し、すべての関係国政府がこれに応じた。そして、当該国において、政府の担当職員および難民組織との接触を保つために、高等弁務官の現地代表を任命した。政府が任命した担当者は概ね外務省か内務省の職員で、高等弁務官の現地代表は、主に、ICRCもしくは各国赤十字またはSCFの職員が兼任したと見受けられる。さらに、ロシア難民問題に関して活動する各種民間団体に呼びかけて、諮問委員会が設けられた。この委員会を構成する団体は16で、ICRCやSCF国際同盟のような普遍的人道救援団体が6、ユダヤ系の救援団体が2、YMCAのような宗教系篤志団体が2、ロシア系およびアルメニア系難民関連組織が6、という内訳である[36]。

かくして、理事会が機関の大枠を定め、関係国協議により活動の基本原則を設定し、ジュネーヴの小規模な事務組織が補佐する高等弁務官を、現場で民間団体が支えるという、国際連盟の難民問題調整機関の基本構造が整えられた。

33　Marrus, *supra* note 3, p. 91.

34　"General Report on the Work Accomplished up to March 15th, 1922, by Dr, Fridtjof Nansen, High Commissioner of the League", *LNOJ* 1922, p. 341.

35　"Conference on the Question of the Russian Refugees. Resolutions Adopted by the Conference on August 24th, 1921", *LNOJ* 1921, pp. 901-902.

36　"General Report on the Work Accomplished up to March 15th, 1922, by Dr, Fridtjof Nansen, High Commissioner of the League", *LNOJ* 1922, pp. 342, 350-351.

今日の国連難民高等弁務官が国連事務局幹部職員の地位にあるのとは違って、ナンセンは連盟から給与を受けず[37]、その居住地は基本的にオスロ郊外のリサカであった。

連盟難民高等弁務官職は船出早々、嵐に遭遇した。コンスタンチノープルが重大な危機に瀕したのである。1921年9月末に、フランス政府および米赤十字による難民25000人への食糧供給が打ち切られる見通しとなったことによる。ナンセンは、この問題が厳密には理事会決議の規定する高等弁務官の職務の範囲内には収まらないと認識しつつも、事態の収拾へと舵を切った。

まず、高等弁務官は、仏政府および米赤十字に支援の継続を訴える一方で、主要連合国と民間救援団体に呼びかけて急遽資金を集め、必要量の食糧を調達することで、飢餓状態の発生を回避した。同時に、コンスタンチノープルから物価のより安い土地へと難民が早期に移動できるように、周辺国政府との受け入れ交渉に力を注いだ。英下院議員のホアー（Samuel Hoare, 1880-1959）がコンスタンチノープル国際連盟事務所を設置し、ナンセンを補佐して緊急救援活動の調整にあたった。同事務所は、移動先が見つかった難民のためには査証取得に力を注いだ。また、コンスタンチノープルから難民を移送する経費は、大抵は高等弁務官に請求されていた[38]。

1922年5月の活動報告書は、同事務所が、査証取得、査証手数料の負担、輸送手段の確保および鉄道料金の負担等の面で、難民を支援したことを伝える。査証手数料だけで、毎月200£近い負担になったという。高等弁務官は、この支払には義援金を充てているが、発給国により査証手数料が免除されるならば、難民の移動のための資金をより効率的に利用できよう[39] と指摘した。

この経験を通じて、身分証により難民の身元を確認できるようにすることの必要性が、一層明らかになった。難民の帰還または再定住・雇用という問題解決の前提条件となるのが難民の越境移動の円滑化であり、身分証の問題が、このための先決的課題となるからである。

以下では、難民のための特別の身分証制度が、難民高等弁務官職を中枢として構築される過程を、その基盤形成の段階と内容および対象範囲の発展の段階

37　1929年の財務文書から、中央事務局の人件費は、部門の長と専門職2名、秘書・タイピスト3名分と知られる。LN doc. A. 23 (a). 1929. VII. *Réfugiés russes, arméniens, assyriens, assiro-chaldéens et turcs ; Note sur les engagements financiers du Haut Commissaire pour les réfugiés,* p. 3. Archives diplomatiques belges, Portefeuille no. 12178 III. *See* also Simpson, *supra* note 22., p. 200.

38　"General Report on the Work Accomplished up to March 15th, 1922, by Dr, Fridtjof Nansen, High Commissioner of the League", *LNOJ* 1922, pp. 343-346.

39　"Report Submitted to the Council by Dr. Nansen on May 13, 1922", *LNOJ* 1922, p. 615.

に分けて検討していく。

4．難民旅行証制度の基盤づくり

4.1　制度設計と提案

1921年8月の関係政府間会議が採択した勧告でも、難民が直面する旅券の問題は、明らかに特別の措置を必要としており、かかる措置は高等弁務官によって各種の関係国との間で取りまとめるしかないということが既に確認され、高等弁務官の作業の土台として、次の点が指摘されていた。

- 難民の出国および入国の両面について特別の対策が必要なこと。
- 特別の文書は、在留国および受け入れ国のいずれの要請も満たすと同時に、諸政府がそれに共通の対応をすることが望まれること。
- 在留国が発給する文書は、他国において、少なくとも暫定的に有効と認められるべきこと。
- 政権が未確定の領域にある難民に関しては高等弁務官の関与が要請され、高等弁務官が発給する文書が、関係国により、少なくとも暫定的に有効と認められるべきこと[40]。

こうした点を具体的措置へと転化することが、まさに差し迫った課題となっていた。高等弁務官は、上記の勧告において、旅券および身分証の発給について2つの方式――難民の在留国政府による文書の発給および難民高等弁務官による文書の発給――が想定されていることをふまえ、両者の可能性を念頭に、国際労働機関や民間救援団体の諮問委員会とも議論を重ねた。そして熟慮の末に、在留国政府による発給方式が好ましいという結論に達したのである。政府間会議の出席者の多くもこの方式を支持していた。さらに、ヨーロッパ各地のロシア難民の法律専門家たちとも十分話し合い、この結論への同意を得た。

そこで、高等弁務官は、難民の身分証の記載事項の範例を作成するとともに、その問題に関連する国際連盟加盟国への提案を盛り込んだ特別報告書[41]をまとめた。当該報告書の提案は、旅券への査証の無償化から、移送および通過の便宜の供与、ロシア人学生の受け入れおよび援助、農業労働力の受け入れ、雇用窓口の設置まで、緊急の必要に対処するための具体的行政措置を執るよう政府に働きかけるものである。他方、難民の法的地位については、身分証問題ほ

40　“Conference on the Question of the Russian Refugees: Resolutions Adopted by the Conference on August 24th, 1921”, *LNOJ* 1921, p. 900.

41　“Special Report by the High Commissioner of the League, Requesting the Assistance of the Governments of Members of the League in the Accomplishment of his Work”, *LNOJ* 1922, p. 396 et s.

ど緊急性はないとして、情報収集と調査を続けると記したにとどまる[42]。

この特別報告書は、コンスタンチノープルの緊急事態とともに、1922年3月の理事会会合の議題に上った。理事会はこれらについて、かなり長文の決議を3月25日に採択し、難民の退避を容易にするのに身分証と査証を早急に提供する措置が重要だとして、次の諸点を考慮するよう諸政府に勧告した。

1．特別報告書に示された範例に沿う身分証を領域内の難民の希望者に無償で発給すること。
2．他の政府が発給した同種の身分証に、通常の旅券と同一の条件・方式で査証を与え、かつ無償とすること。
3．既に旅券その他の身分証を保持する難民、特にコンスタンチノープルの難民について高等弁務官の現地代表の要請がある場合に、無償で査証を与えること。
4．他国に向かう難民に遅滞なく無償で通過査証を与えるよう自国の領事に訓令すること[43]。

連盟事務総長は、4月18日付書簡を付して理事会決議とナンセン提案を諸政府に送付し、提案を受諾または実施する場合は、それを通知するよう要請した[44]。

これに対する回答を見る限り、難民の身分証に関する高等弁務官の提案が全面的に受容されたとはいえないながら、全般的傾向として、現行法の範囲で可能な、なんらかの措置が取られたことは確かである。特に入国・通過査証は、無償の発給が難民問題の処理に資するとして重視されたが、迅速な対応が得られた。例えば、英、澳、スペイン、ギリシア、アルゼンチン、ブラジルの各政府は査証の無償発給を実施し、仏政府、スイス政府は、支払不能な難民への無償発給を認めたのである。国際連盟コンスタンチノープル事務所の査証手数料の負担を顧みるなら、このことは現実的に重要である[45]。ところが、難民固有の身分証に関しては、構想自体は否定しないものの、国内法令上の支障があることや他国が発給する身分証の全面的承認には難点があると指摘された[46]。

フランス政府は、その回答書面において、前年のような政府間会議において諸政府からの回答を検討するなら、共通の制度を作ることができるのではない

42　“General Report …”, *supra* note 38, pp. 348-350.
43　The Council Minute 592. Russian Refugees, *LNOJ* 1922, p. 379.
44　LN doc. C.L. 36 1922, Archives diplomatiques belges, Portefeuille no. 12178 I.
45　“Report Submitted to the Council by Dr. Nansen on May 13th 1922”, *LNOJ* 1922, pp. 615-616.
46　LN doc. C.R.R.22 (Agenda Item no. 3), Réponses de differents gouvernements concernant l’issue gratuite de certificats d’identité et de visas, Archives diplomatiques belges, Portefeuille no. 12178 I.

かという意見を述べていた[47]。5月29日に会合した民間救援団体の諮問委員会もフランスの提案を支持し、高等弁務官に早急に会議を招集するよう要請した。そこで、連盟事務局法務部の協力を得て、ロシア難民の身分証および査証発給に関する政府間会議を招集する運びとなったのである[48]。

4.2　政府間会議による国際取極の採択

この会議は、同年7月3日から5日までジュネーヴで開催され、16カ国の代表が参加した。オーストリア、ブルガリア、チェコスロバキア、フィンランド、フランス、ドイツ(連盟には未加盟)、英国、ギリシア、ハンガリー、日本、ポーランド、ルーマニア、ユーゴスラビア、スペイン、スウェーデン、スイスである[49]。連盟事務局法務部長のファン・ハメル（Dr. Van Hamel）が議長を務め、1922年3月のナンセン特別報告書の身分証および査証手数料に関する提案を土台に、審議が進められた。

まず、議長が法的行政的問題点を略述したのに続き、ナンセンに代わって難民高等弁務官補が提案の趣旨説明に立った。彼は、身分証案という実務的問題を検討した上で、諸政府に対するなんらかの勧告を採択すべく審議することを、会議参加国に要請した。議長も、ナンセンは諸政府に対して、行政上の措置を整備することを通じて、難民に関する活動を支援するよう訴えているのであり、そのための実務的な取極をまとめることが当会議の目的であると補足した[50]。すなわち、この段階では、意見交換を通じて、難民の国際的移動に関係する国内措置を調和化できるような一定の基準を提示する勧告をまとめることが会議の目標であった。一般的な国際規範や統一的制度の確立までは必ずしも求められていないということが、出発点で確認されたのである。

次に、政府代表の所見の表明に移った。その中で、スイス代表から、ナンセン提案では明らかにされてない問題が指摘された。ナンセンが難民に対する発給を要請している文書は、通常国家が国民を対象に発給する旅券と同じようなものとは考えにくいのだが、特に、身分証の発給国が、他国の求めによりロシア難民を再入国させることは想定されているのか、と。

47　“Report Submitted to the Council by Dr. Nansen on May 13, 1922”, *LNOJ* 1922, p. 616.

48　LN doc. C. 472. M. 297. 1922, “Report by Dr. Fridtjof Nansen, High Commissioner of the League of Nations, Submitted to the Council on July 20th”, *LNOJ* 1922, pp. 925-926, and “Report by Dr. Fridtjof Nansen, High Commissioner of the League of Nations, to the Fifth Committee of the Assembly, on September 15th, 1922”, *LNOJ* 1922, p. 1137.

49　“Report by Dr. Fridtjof Nansen…”, *supra* note 48, *LNOJ* 1922, p. 926.

50　LN doc. C.R.R./C.I./P.V.I.(1), *Conférence gouvernementale pour les passeports aux Réfugiés Russes, tenue à Genève, du 3 au 5 Juillet 1922*, pp. 1-6. Archives diplomatiques belges, Portefeuille no. 12178 I.

これに対しては難民高等弁務官補が、ナンセンを代弁して、統一様式の身分証を保持することが、いずれかの国家による保護を意味するとは想定されていないし、ある国家が発給した身分証を保持する難民たちがその国の国民と同一視されるわけではないと明言した。その上で、帰還の問題は確かに難題であると認めた。

この点について、議長やILO代表も加わって活発な意見交換が続けられる中、国家の判断の自由が確認された。最終的に、身分証に帰還を許可すると明記しない限り、国家は名義人を帰還させない自由を有するとの了解に達した[51]。

議長は、一通りの意見交換の末にその要点を整理した上で、ロシア難民に固有の身分証の創設および査証に関する大凡の合意が可能になったと理解されるとして、身分証の記載事項の範例を含む取極の草案を起草すること、起草委員を5名とすることを提案した。会議は議長案に賛同し、英国の提案により、ドイツ、フランス、ポーランド、ユーゴスラビア、スイスの代表を起草委員に任命した。そして、この起草委員会が草案を仕上げてから、全体会合でそれを審議することを決めた[52]。

かく作成された取極の草案は、全体会合により逐条的に審議された末に、全会一致で採択された[53]。この審議の過程で、若干の文言に関する修正提案が出たものの、いずれも討議中に撤回されたことから、起草委員会草案が、無修正のまま、「ロシア難民の身分証発給に関する1922年7月5日の取極」[54] として採択される結果となったのである。

この1922年取極は次のような構成になっている。まず、署名者たる会議参加国政府の代表が、「全会一致で添付の身分証の記載事項の範例について合意に達し、本取極を含めてその採用を、会議参加諸国、国際連盟加盟諸国および非加盟諸国に勧告する」との条項があり、続いて身分証発給に関する条件として、次の9項目が置かれる。

1．外国人管理に関する現行法令に抵触しない。
2．ロシア国籍か、または他国籍を取得せぬまま当該国籍を喪失した者に関する特別の規制に影響しない。
3．身分証の付与は、特別の許可がない限り、難民がそれを取得した国家へ帰還する権利を含まない。

---

51 *Ibid.*, pp. 10-13, & LN doc. C.R.R./C.I./P.V.2.(1), pp. 1-8. Archives diplomatiques belges, Portefeuille no. 12178 I.

52 *Ibid.*, p. 8.

53 LN doc. C.R.R./C.I./P.V.4.(1), pp. 1-4.

54 Arrangement with Regard to the Issue of Certificates to Russian Refugees, 5 July 1922, *League of Nations Treaty Series* Vol. XIII No. 355.

4．身分証の更新は、その発給国のみにより、当該国領域に難民が居住する限りにおいて可能とされる。
5．行先の政府が直接身分証に査証を記すか、あるいは、国家が身分証を、その提示により保持人の国境通過を可能にする新たな証書の発給を自己の領事当局に可能ならしむ身分証明を含む文書とみなすならば、難民はその身分証を提示することにより、希望する国家への入国を一定の場合に認められる。
6．各国の現行法令の定める限りにおいて、かつ前項の方式により、ロシア難民が行先の国の査証を取得していることを条件に、国家は通過査証を発給する。
7．身分証は少なくとも2の言語、すなわち発給国の言語および仏語で作成され、貧窮者については、反対の法規定のない限り発給を無償とする。
8．国際連盟加盟国およびその他の国家で当会議に参加してないものに、本取極へ加入し、かつその旨を速やかに連盟事務総長へ通知することを依頼する。
9．本取極の適用を開始する期日を書面で事務総長に通知するよう会議参加国および加入国に要請する。本取極は、通知の到着をもって効力を発生する。

そして末尾に、身分証の記載事項の範例が添付される。

政府間会議が全会一致で採択した身分証の範例およびその運用の規準を諸国家に勧告するという本取極の構成は、高等弁務官補および議長を務めた連盟事務局法務部長が会議の冒頭で表明した所期の目的、すなわち実務上の問題に対処するための勧告を取極にまとめること、に符号する。会議の関係者全体が、かかる目的意識を共有しつつ合意を形成するに至ったことが、ここから明らかに看取できる。

ゆえに、本取極は、内容的には会議参加国の合意事項を迅速かつ広範囲に普及させるための非拘束的多国間合意であって、法的権利・義務を創設する多国間協定とは性格を異にすると理解されてきた[55]。その反面、形態的には条約の様相を呈し、あたかも条約の如くに扱われた。まず、その署名の際に留保が一件付された。スペイン代表が、将来自国の当局により発給される身分証において、同政府が在留許可証または通過許可証を発給する事実は、政府がその保持人に領域からの退去を働きかける自由を妨げず、かかる場合は当該ロシア難民の出立地の政府がその入国を許可すべきことが記載される旨述べている。また、

55　Jennings, *supra* note 20, p. 99.

本取極は連盟事務局に寄託され、国際連盟条約集に収録されている。

連盟理事会は、身分証の範例および当該取極をその領域において適用し、かつ、他の政府の発給する同種の文書を承認するよう連盟加盟国およびロシア難民問題に関与するすべての国々に対して勧告する決議を7月20日に採択し、8月11日付の事務総長書簡は、これを考慮するよう加盟国政府に要請した[56]。

かくして連盟高等弁務官の提案を土台に緩やかな政府間合意により定式化された難民に固有の身分証は、早くもフィンランドが1922年8月15日に、同年10月1日より1922年取極を適用すると回答したのを皮切りに、順調に受容され、次第に「ナンセン旅券」として知られるようになった。

なお、1923年9月19日の国際連盟総会決議がアルメニア難民を連盟難民高等弁務官の職務の射程に加えたことをふまえ、1924年には、連盟理事会決議[57]の求めにより、身分証制度はアルメニア難民にも適用されることになった。この時、高等弁務官は、1922年取極と同一の身分証を、緊急に身分証を必要とするほぼ32万人にも適用する方式を採用して、会議を招集せずに時間と経費を節約した。具体的には、「アルメニア難民への身分証発給に関する計画」という1924年5月31日付の提案文書を関係政府に提示し、連盟事務総長にその受諾を通知すれば足りるとしたのである[58]。これが後に「アルメニア難民の身分証発給に関する1924年5月31日の取極」と呼ばれるようになるが、連盟条約集には収録されていない。

1926年の調査によれば、ロシア難民について46の政府、アルメニア難民について34の政府がこの身分証を承認する[59]に至っている。

この間、共通の身分証制度の運用を通じて、難民の越境移動の障碍を除くという実践上の必要を第一に創設された制度の弱点や欠陥も判明した。それを補完する形の新たな取極を作成することにより、ナンセン旅券制度は段階的な発展を示すのだが、この過程の検討は、次号に譲ることにしたい。

---

56 “Passport and Transport Facilities for Russian Refugees, Note by the Secretary-General”, *LNOJ* 1922, p. 1138.

57 The Council Minute 1086. “Scheme for the Settlement of 50,000 Armenian Refugees in the Caucasus”, *LNOJ* 1923, p. 379.

58 “Plan for the Issue of a Certificate of Identity to Armenian Refugees, Submitted for the Consideration of Interested Governments by Dr. Nansen, High Commissioner for Russian Refugees, in Execution of the Resolution of the Council of the League Adopted on September 28th, 1923”, *LNOJ* 1924, p. 969 et s. *See* also LN doc. C. 243. 1924, “Report by Dr. Nansen, High Commissioner for Refugees, Presented to the Council on June 12th 1924”, *LNOJ* 1924, pp. 968-969.

59 LN doc. A. 44. 1926, “Report to the Seventh Ordinary Session of the Assembly by the High Commissioner of the League of Nations”, *League of Nations Official Journal Special Supplement* (hereafter: *LNOJSS*) no. 49 (1926), p. 107.