

特集 第三国定住

論文

日本は変わったか

第三国定住制度導入に関する一考察

小池克憲 東京大学大学院総合文化研究科博士課程（政治学）

key words

日本、難民政策、再定住／Japan, Refugee Policy, Resettlement

1. はじめに

第三国定住による難民受け入れを開始するとして日本政府の決定は、大きな驚きをもって関係者に捉えられた。日本はその閉鎖的な難民行政で広く国内外に知られてきたのであって、今回難民受け入れに積極的な姿勢を見せたことが、従来の難民行政からの脱却をおおいに期待させたからである。政府は、「UNHCRが国際的な保護の必要な者と認め、我が国に対してその保護を推薦する者」かつ「日本社会への適応能力がある者であって、生活を営むに足る職に就くことが見込まれるもの及びその配偶者又は子」という条件を満たす難民を、2010年から3年間にわたり1年に30人（計90人）試験的に受け入れることを2008年12月16日の閣議了解で決定した¹。本稿執筆時点では既に1年目のカレン難民27人がミャンマー・タイ国境地域のメラ（Mae La）難民キャンプから到着し、2年目に来日する難民の選定が開始されている。

新たに難民を受け入れること自体は概ね好意的に受け止められている一方で、大きく4つの視点から第三国定住政策に関する懸念が示された²。すなわち、①第三国定住制度の決定や実施・運用に関し、その過程及び実情が不透明で、その評価基準も曖昧であることに対する懸念、②第三国定住によって受け入れられる難民（以下、第三国定住難民）の選定基準に関し、30人と僅かであり、更に「日本への適応能力」が盛り込まれるなど人権や脆弱性を十分に考慮していないことに関する懸念、③日本語教育や職業訓練などの定住支援が半年では不十分ではないかという懸念、そして、④第三国定住難民と、従来から日本に存在する自ら日本にたどり着いた難民という2つのカテゴリーが生じることになるところ、日本政府の対応に格差が生じないかという懸念である。第三国定住制度導入に対する評価は必ずしも定まっておらず、日本の難民行政におけるその意味の位置づけは一見難しいように見える。

本稿ではまず、第三国定住制度の導入を日本の難民行政の歴史の中に位置づけることを試みる。ここでは国家の行為を決定づける場としての政治的領域と法的領域という分析枠組みから、特にインドシナ難民と条約難民をめぐる事例を中心に時系列的に歴史を振り返り、圧倒的な「法の欠如」及び「政治的領域での決定」が日本の難民行政を特徴づけてきたことを示す。次に、今回の第三国定住制度の内実及び導入過程を吟味し、その政治性を確認するとともに、これまで提示されてきた懸念がまさにこの政治性に根ざしていることを指摘する。そして最後に、まだ同制度が始まったばかりであり安易に評価を下すことは避けられなければならないことに留保しつつも、今のところ、第三国定住制度の導入それ自体をもって日本の難民行政の特徴が変化したと見る明らかな証拠はまだ十分には提示されていないと結論づける。

2. 分析の視角

(1) 自由主義的包摂

近年の移民研究は、自由主義的規範が自由主義諸国の移民・難民受け入れ政策に法的・道徳的な制約を課し、外国人の

包摂を不可避免的に生じさせているという点に合意している。自由主義論者のJ.グレイは、個人主義、平等主義、普遍主義、メリオリズムという4点を多数存在する多様な自由主義に共通する要素としている³。近年の入国をめぐる政治の文脈において、これらの自由主義的価値が要請する規範とは、例えば一般的な人権の尊重（及び人権法の遵守）、市民と非市民の間での平等、更には庇護希望者に対する適正手続きの確保や長期間領域内に滞在している人々に対する適切な対応などを含むようになってきている⁴。この自由主義的規範の存在により、多くのヨーロッパ自由主義諸国は労働者移民の受け入れを停止した後も完全に国境を閉ざすことが出来ず、自由主義的価値を伴う主張を提示する特定の人々を受け入れざるを得ない状況が続いている。難民や庇護希望者、そして家族統合を求める人々がそうしたカテゴリーに属する移民であり、1970年代以降、彼らはヨーロッパ諸国への移民の大部分を占めるに至っている。

この自由主義的規範による制約が引き起こす自由主義的包摂は、その性格上、法的な領域で実現されやすい。自由主義的包摂は、しばしば政治による排除の力学と、法による包摂の力学とのせめぎ合いという枠組みの中で捉えられる⁵。この制約の源泉がどこにあるのか——すなわち国際人権法など国際的な法体制から生じているものなのか、それとも特に憲法など国内的な枠組みから生じているのか——に関する古典的な議論はまだ決着を見ていない。一方で「グローバリスト」たちは、外的な国際的な人権法枠組みが国家の裁量的な意思決定過程に与える影響を重視する⁶。ソイサルによると、「戦後期の権利に関する国際的に画一化させる言論が、多様な権利を向上させただけでなく、不法移民をも含む非市民の権利を拡大させた」ために国家の決定能力は衰退し、「誰が社会の構成員として含まれるべきか」という国家の根本にかかわる事柄についてさえ国家は自ら決定することが困難になっている。これに対しヨプケなどは、国家が実際に制約を受ける具体的な過程を分析する中で、外的な国際的要因ではなく、内的な国内制度が自由主義的規範の実現化において果たす役割を強調した⁸。自由主義国家は、自らに内在する人権へのコミットメントに由来する憲法によって自分自身に制約を課すのであって、例えば国際法もその実効性を発揮するためにはまずは国内法に取り込まれる必要がある。各国家は自ら進んで自分の手足を縛っているのだから、その結果として生じる外国人の受け入れは国家の決定能力の低下を示すものではない⁹。ただ、外的にしる内的にしる、自由主義的規範が権利基底の（right-based）な形態をとり、法をその道具として国家の行為を規制するという点について、両者は一致している。

もう一方で、自由主義的包摂は、政治的領域でも起こり得ることも確認されている。政治的領域をめぐる動きは文脈的かつ流動的である。周知の通り近年のヨーロッパ諸国では継続的に反移民・難民感情が表層化し、差別的な暴力事件も後を絶たない。多くの政府がこうした国民感情に配慮し、査証要求や、査証や真正なパスポートを持たない旅行者を搭乗させた船舶・航空会社に対して制裁を科す運送業者制裁、そしてEU領域外での難民審査手続き執行といった不到着政策・抑止政策を採用・構想するなど、程度の差はあれ、移民・難民受け入れ政策を厳格化させる傾向にある¹⁰。しかしながら、フリーマンによると、主に北アメリカの文脈においては反移民的言論を禁止する「反ポピュリズム規範（antipopulist norm）」が政治空間に広く存在し、民衆が反移民感情をしばしば抱いているにもかかわらず、移民拡大的な言論のみが正当性を持つという¹¹。この反ポピュリズム規範は、政治家による反移民的法案の提出や反移民感情の動員を妨げるため、「自由民主主義国家は内在的に拡大的かつ包摂的である」¹²とされる。

(2) 日本——難民のいない自由主義国家

従来のような移民・難民研究は、第一義的に西欧自由主義国家に注目してきたのであって、この自由主義的包摂の理論が非西欧の自由主義国家の文脈でどのような意味を持つのか、に関する議論は十分になされていない。ここで、日本アジアの自由主義国家として興味深い事例を提示している。なぜなら、日本の状況は自由主義的包摂の理論に真正面から挑戦しているように見えるからである。西欧自由主義国家と比較した場合、日本は閉鎖的な移民・難民政策と外国人及びマイノリティ集団に対する差別的な対応で知られていると同時に、自由主義国家の中では最も外国人に対して閉ざされた社会を形成している¹³。2010年に受け入れた難民は39名で（申請者数は1,202）、1次審査における認定率は1.8%に過ぎない。ここで、日本がいかにして一方では自由主義的な制度を持つ自由主義国家でありながら、もう一方で国境を閉ざし続けることに「成功」してきたのかを問うことには意味がある。本稿では、自由主義的規範の影響と日本の閉鎖的な実務との相互関係に焦点を合わせ、議論を展開させていく。

なぜ日本の難民政策は厳しいのかという問いに対し、単純に、日本は成熟した自由主義国家ではないから、という答えが弁護士、実務家、NGO、研究者といったあらゆる関係者から繰り返し提示されてきた。確かにこれまでの人権をめぐる日本政府の対応を振り返ると、この説明の妥当性を否定するのは難しい。しかしながら、日本は限定的ではあるもののインドシナ難民及び条約難民を受け入れ、更に第三国定住制度を開始した。これらの些細ではあるが重要な開放的事象は、従来の説明だと十分には説明できない。更に従来のアプローチは、大きく3つの限界を日本の難民研究に生じさせるとい

う副作用を伴ったように思われる。第1に、日本を未熟な自由主義国家とみなす言論は、政府の偽善的な振る舞いを厳しく批判することに終始し、実際の閉鎖のメカニズム——つまり、具体的にいかなる過程や要因で国家は国境を閉ざしてきたのか——を解明しようとする研究にはつながってこなかった。第2に、この従来のアプローチは、例えば欧米諸国と日本の難民認定者数を比較するなど欧米諸国の経験との差異を強調することによって、日本の特異性を際立たせようとする傾向が強い。そのために欧米諸国の経験はあくまでも日本の異常さをあぶり出すためのみに使用され、その結果両者の類似点が見逃されてしまった。第3に、従来のアプローチは、日本の難民研究の大部分が法学、特に国際法の視点からなされ、他の学問分野からの難民研究が停滞していることとも無関係ではないように思われる。日本の難民問題及び難民研究において、法学は法務省入国管理局が行う難民手続きに関する障壁を「こじ開けるための理論的ドリルという役割」¹⁴を担ってきたのであって、それはまさしく日本政府の法理解の誤謬を指摘し、自由主義国家としての日本の未熟さを糾弾するという方法でなされてきた。本稿は、日本が難民を受け入れてこなかった具体的なメカニズムを欧米諸国の経験から提示された枠組みで示すことによって、上記の限界を超える一助となることを目指す。

3. 日本の難民行政

(1) 1970年代以前の庇護——政治的利益による支配

1970年代以前は、外国籍者の人権や平等に対する国家利益の優先という、政治的裁量による圧倒的支配の時代として位置づけられる。拘束力のある人権法は存在せず¹⁵、政府は何の法的制約も受けることなく政治的利益を入国管理政策に反映させることができた。入国管理を天皇の大権事項とし、一部のユダヤ系難民など国家にとって有益であると目された人々のみに庇護を授与していた戦前の政策との連続性が顕著である。厳格に拘束力のある法の欠如により、自由主義的なアクターとしての司法機関の能力は著しく制限されていた。憲法98条に従い裁判所の決定は理論上国際的な法枠組み及びその発展に左右され得るものの、日本は入国管理に影響を及ぼすような国際条約には加盟しておらず、また国際慣習法はその性格上曖昧であり、裁判所が厳格な解釈に基づいて判決を下すことを可能としていた。また、共産圏からの庇護希望者については、彼らをそのまま第三国（ほとんどの場合アメリカ）へと物理的に移送することができた¹⁶。冷戦構造下のアメリカは移民政策と外交政策を密接に関連させ、共産主義体制の正統性を浸食するために共産圏から逃れてくる難民を積極的に受け入れていた¹⁷。このアメリカの実務によって日本には一時的な通過国としての役割のみが要求され¹⁸、難民受け入れの道徳的責任は回避されていた。

しかしながら、自由主義的規範の萌芽は国内社会に既に見られ、政治亡命者の保護及び難民条約加盟の必要性を訴える声があがっていたことは見逃されるべきではない。当時の自由主義的規範は、反（自国）政府的な政治活動に従事したために帰国すると迫害される危険のある在日韓国人への関心にそのルーツを持ち、主に日本社会党の国会議員を通して議会へと持ち込まれた。政府は繰り返し場当たりの理由で難民条約への加盟を拒み続けたものの¹⁹、1963年という早い時期に、不法入国者であっても「政治亡命ということが非常に明確な場合には、……迫害の待っている国に強制送還はしない」²⁰と明確な立場を示している。この立場は以後繰り返し確認され、1976年にはついに難民条約上のノン・ルフルマン原則の遵守をも含むようになる²¹。これらの発言の実効性は過大評価されるべきではないが——依然として法務大臣に圧倒的な裁量が認められ、「国益と人権のバランスをとる」との留保も付いていた——インドシナ難民到来とその後の国際的圧力がかかる以前から、外国人の人権を全く考慮しない論理が正当性を持たなくなっていたことを指摘しておくことは重要である。日本は自らノン・ルフルマン原則の遵守を掲げたのであって、この文脈の中で最初の「ポート・ピープル」が1975年5月に千葉港に到着した。

(2) 1970年代と1980年代初期の庇護の自由主義化——インドシナ難民の到来

政府は当初、従来の方針をそのまま踏襲する形でインドシナ難民に対応した。拘束力のある人権法と庇護制度が欠如していたため、政府は出入国管理令を機械的に適用し、彼らを不法移民もしくは水難者とみなして第三国へ送るか、厳しい条件を満たした者に対してのみ一時滞在を認めた。国内外からの批判と日本に到着するインドシナ難民の増加のため、1978年4月について政府は閣議了解でベトナムからのインドシナ難民を定住者として受け入れるとしたものの、再び厳しい条件が課され、その閉鎖性は継続された²²。この閉鎖性を擁護するために政府が利用した言論は、大きく4つのカテゴ

りに分類できる。第1に、国家・国民の利益擁護である。国内的には雇用が日本人に確保されるべきことが主張され、国際的には難民送出国となるアジア諸国との外交関係の悪化が懸念された²³。第2に、国土が狭い、人口密度が高い、単一民族である、といった日本の特殊性が強調された。第3に日本に定住することが難民自身の幸福にとって好ましくないとの議論が提示された。瀬戸山三男法相は、「……（日本という）競争が非常に激しいところで、ああいうベトナムの人のような方々がちゃんと職について安住の地を得られるかどうか……に問題がある」とまで述べている²⁴。第4に、日本は既に難民の人権擁護という責務を果たしていること、すなわちアメリカに次ぐ第2位となる巨額の拠出金をUNHCRに提供していること、そして日本はまだ慣習として確立されていないノン・ルフルマン原則を率先して遵守しており、その意味で既に国際基準を超えているとの解釈がなされた²⁵。

それでも1975年に初めてインドシナ難民が到来して以来、制限的ではあるが自由主義的な変化は継続的に確認された。一時滞在及び定住条件が緩和され、ラオス及びカンボジア国籍者へと定住の対象者が拡大されると同時に、1979年4月当初500人に設定された「定住枠」は徐々に拡大され、1985年には1万人とされた。1979年にはベトナム政府とUNHCRとの「合法出国に関する了解覚書」に従い家族呼び寄せが開始され、最終的に11,319人のインドシナ難民が日本での定住を認められるに至った。これらの政治的決定が立法化を伴わず、インドシナ難民問題に限って適用される「閣議了解」という形でなされたことは重要である。政府は当時、入国管理局が「一番困っている」²⁶韓国からの不法入国問題への影響を含め、インドシナ難民問題で採用した寛大な政策が将来的に他のケースに援用されることを非常に恐れていた。インドシナ難民への対応をめぐる自由主義化の背景には、2つの大きな要因が存在する。まずは広く指摘されている通り、国際的な批判・外圧の影響が強かったことは間違いない。各政策決定時期と日本が厳しい批判にさらされた各国際会議の時期との関連性は顕著であり²⁷、日本の国際的評価への懸念が特に外務官僚によって繰り返し言及された。次に、国内的な要因が補完的な役割を果たしたと考えられる。インドシナ難民問題に対する注目度が高まるにつれ、先に示した政府の場当たりの論理は急速に正当性を失い、1970年代終わりには既に人権擁護の責務を果たしているという言論——つまりUNHCRへ多額の拠出金を提供していること及びインドシナ難民を追い返していないこと——のみが利用されていた。これらのコミットメントが実務で実行されたかどうかはさておき、1970年代の早い時期から日本は自由主義的な装いをせざるを得なくなっていたのである。

(3) 1980年代と1990年代——国境管理への回帰

この自由主義化傾向は、1981年の難民条約加盟によってその頂点を迎える。条約加盟に伴い「出入国管理令」は「出入国管理及び難民認定法」（以下、入管法）に改正され、難民認定業務は法務省入国管理局の管轄となった。この歴史的決定に至るまでの経緯を見てみると、実は一見矛盾する2つの全く異なった流れを確認することができる。一方で、政府はこの国際条約に署名することによってその裁量権を失うことを確実に恐れていた。政府は在日韓国系移民への影響及び将来的に起こり得る大規模移民に同法が適用されることを一貫して警戒してきたのであって、この観点からすると、日本は場当りの言い訳が通用しなくなっていく中でついに国内外からの批判や政治的圧力に屈し、その最終防波堤である主権の一部をあきらめ、この問題を政治的領域から国際的な法枠組みの支配下に置くことに不本意ながら合意したと見ることが出来る。

もう一方で、政府はインドシナ難民問題に関する限り、難民条約加盟にそれほど消極的ではなかったことも確認できる。最初のインドシナ難民が到来した直後の1975年6月25日という早い段階で稲葉修法相は「難民条約批准の機は熟した」と述べ、1979年3月には園田直外相が「いわゆる難民条約については次期通常国会においてその承認を求める」旨答弁した²⁸。更に、厳しい国際的批判を受ける以前の1976年10月の時点で、もし難民条約が厳格に適用されれば、インドシナ難民の多くが難民の定義に当てはまらないことを政府は既に認識していた²⁹。この認識は、香港や台湾で一度保護された後に日本に入国し、その後超過滞在するいわゆる「流民」と呼ばれた、管理することが難しいインドシナ難民に関する問題が浮上すると更に強められた。先に述べた通り、政府は入国政策については既に国際基準以上の実務を行っていると考えており、難民条約加盟によってむしろより実効的な国境管理が可能になることを想定していた。向江はこの観点を発展させ、日本はその国家主権を回復するために国際難民保護体制に加わったと議論する³⁰。「国家主権の増減の計算」という要素が背景に存在したため、日本にとって難民条約加盟の関はそれほど高くはなかったのである。

国境管理のために国際的難民保護体制に従うという戦略は、1990年代以降、徹底的に政府に採用されることになる。1989年にインドシナ難民が急増し、その多くが経済的移民であり、中国国籍者の「偽装」難民も存在するとの認識が強まると、政府はすぐに国際的な発展に目を向けた。1989年6月にインドシナ難民国際会議で採択された包括的行動計画(CPA)に従い、政府は難民条約上の難民の定義によってインドシナ難民を審査するスクリーニング制度を9月に導入することで

効果的にインドシナ諸国出身者の受け入れを拒否し、中国国籍者を水際で追い返した。1994年以降、インドシナ難民は他の庇護希望者同様、同じ基準で機能している難民認定手続きの下で審査されることになり、これをもって正式にインドシナ難民受け入れ制度は終了されることになった³¹。

インドシナ難民の事例において、政府は閉鎖的な対応に対する批判という形で実体化された国際的な自由主義的規範と、それを補完する国内的な自由主義的勢力から直接的な制約を受けたと言える。この制約は権利基底的な形をとらない、規範的・道徳的なものであった。規範を媒介し得る拘束力のある法枠組みが欠如しており、唯一影響力を持ち得た国際慣習法は、その曖昧性のためむしろ政治的利益が自由に入り込む余地を与えていた。全ての決定は既存の法改正を伴わない政治的な決定であり、その包摂性の対象はインドシナ難民のみに限られていた。庇護政策自由化の過程においてヨブケがヨーロッパの文脈で重視した司法の役割は文字通り皆無であり、皮肉にも、日本は国際的な人権法枠組みに加わることによって更なる自由主義的規範の制約を回避しようとした。政府は最も実効的な管理を達成できる均衡点を模索し、難民条約に加盟することで主権の一部を手放す選択をしたのだが、この戦略は見事に「成功」し、1989年以降到来したインドシナ難民の約半数、そして新設された難民認定制度の下、1990年代以降ほとんどの庇護希望者の受け入れを拒否するに至るのである。

(4) 1990年代の庇護——ゼロ難民

1980年代以降の好景気は、経済的成功を求める外国人労働者をひきつけた。外国人の増加に伴い不法滞在者への懸念が高まると、政府は不法入国・不法滞在者への対応が不十分であるとの批判にさらされた。外国人に対する懐疑的な言論は難民問題へと波及し、1990年代の庇護は「大量の偽装難民」に対する懸念で幕を開けることとなる。1970年代から80年代に見られた自由主義的な言論は隅に追いやられ、難民に対する政府の態度は従来より厳しいものへと逆戻りし、難民認定数は文字通りほぼゼロという状況が続く事態に陥った。この閉鎖性は、行政と司法という2つの領域を媒介して巧妙に実現されていく。

行政の領域において、政府は相変わらず国家利益を優先し続けることが出来ていた。まず、国家に制約を課すはずの難民条約は、その機能を発揮することに脆くも失敗した。難民条約の内実はその草稿段階から締約国の政治的思惑に左右され、その理想は国家利益に広く浸食されていたのだが³²、政府はこの特徴をよく理解することによって自らに都合のよい国内法を整備したのである³³。庇護権の欠如や難民認定手続きに関する指針の欠如といった難民条約の欠点はことごとく政府に利用され、その結果日本の入管法は、入国管理と秩序の維持を優先する官僚の価値を強く反映するものとなった³⁴。また水面下では、友好国との外交関係に対する考慮も継続されたと見られている³⁵。政府は否定しているものの、クルド系トルコ国籍者及び中国国籍の法輪功修練者がなかなか難民として認定されないこと背景に外交関係への配慮があるとの疑いは根強い³⁶。

一方司法の領域において、裁判所は依然として沈黙したままであった。難民申請者数の少なさは訴訟件数の少なさを自動的に意味し、難民事件に関する裁判所の理解は遅々として進まず、僅かに持ち込まれた訴訟においても裁判所は政府に好意的な判決のみを出し続けた。難民不認定取り消し訴訟における初めての勝訴判決は1997年10月の名古屋地方裁判所判決を待たなければならず、高裁レベルでは、実に2005年6月の大阪高等裁判所判決まで勝訴判決が出されることはなかったのである。この閉鎖性の背景には、庇護に関する問題を政治的領域に閉じ込めようとする政府の努力が存在した。政府は敗訴の可能性が高くなると、難民不認定を自ら覆すか、もしくは在留特別許可（以下、在特）を出すことで判決が出ることを防いでいた。在特は、制度上難民申請とは関係のない退去強制手続きの中で、法務大臣の完全な裁量によって一つまり政治的決定の結果として一発行され、その要件に関する明確な基準も提示されていなかった³⁷。ここで、政府は敗訴の見込まれるケースに関し、訴訟の取り下げを条件に原告に対し在特を発行するという手段をとったのである³⁸。政府は判例が出ることで将来的に司法の制約を受けるよりも数名の難民申請者に滞在を認めてしまうことを選択したのであって、これが最高裁判所で難民不認定取り消し訴訟の勝訴判決がいまだに出していない理由の一つとなっている。少ない訴訟件数、裁判所の閉鎖性及び広大な裁量を持つ政府の実務によって、裁判所は自由主義的アクターとして活躍する機会を失っていたのである。

この「ゼロ難民」行政は、国内外で徹底的に批判された。批判は法制度だけでなく入管の実務及び一般的な難民申請者に対する対応にも向けられ³⁹、例えば難民認定手続きの不透明性、不十分な通訳・翻訳者の手配、空港や国内での難民申請に関する情報提供不足、難民申請の受領拒否、審査結果が出るまでの長い待ち時間、難民調査官の専門知識不足、申請者に要求される高すぎる立証責任、不十分な出身国情報の調査、恣意的で長期間に及ぶ収容、入管提出書類の翻訳の義務化、警察による難民申請者の逮捕など、多岐にわたった。批判者によると、難民審査は非常に裁量的な手続きであり、人

権よりも管理を重視する入管職員によってその正当性は著しく浸食されていた。これらの批判に対し、政府は唯一絶対的な反論を繰り返した。すなわち日本は誠実に法を遵守しており、難民行政は全て難民条約の要請と合致しているという説明である。他にも例えば、日本の庇護手続きが「難民認定基準ハンドブック」（以下、ハンドブック）に沿っていないとの批判に対しては、「ハンドブックは単なるハンドブックであり、法的な拘束力はない」と説明し⁴⁰、UNHCRによって難民と認定されたいわゆるマンドート難民を難民認定しない理由として「我が国の入管法上の難民の認定とUNHCRによるマンドート難民の認定とは必ずしも一致しない」⁴¹ことをあげた。難民条約は、閉鎖的な行政を可能としただけでなく、その正当化の確固たる根拠をも与えたのである。

不法滞在者・入国者の取り締まり及び難民の受け入れ両方に責任を持つ機関である入管は、政治の両極から批判を受けた。上記の自由主義陣営からの批判に加え、特に2001年の9.11テロ事件以降、自民党議員からより強固な国境管理及び外国人犯罪の防止を要求する批判が向けられた。ここで、入管内でのバランスは一方的に規制の方向に傾いた。バングラデシュとスリランカに対する査証免除の停止（1989年と91年）と、初めての入管法改正に伴う不法就労者の雇用者制裁の導入（1990年）は外国人労働者が日本に来ることを効果的に抑止し⁴²、その後も1997年から2006年まで連続的に国境管理強化のための改正が加えられた。2006年には運送業者制裁も強化され、空港では外国人に指紋採取が義務づけられた。

(5) 2000年代の自由主義定着の萌芽

怒涛の国境管理政策の中で、しかしながら、自由主義的規範は僅かながらも具現化の萌芽を見せ始め、2つの事件——アフガニスタン難民申請者摘発・収容事件と瀋陽・日本総領事館への亡命者駆け込み事件——を契機として、2004年の法改正という一定の成果を生み出すに至る。2001年10月3日に起きた、アメリカによる報復攻撃直後に来日した難民申請中のアフガニスタン国籍者9名の摘発・収容事件は、その後収容中のアフガニスタン難民申請者8名が自傷行為に及ぶなど、衝撃的であった。メディア、NGO、UNHCRからの辛辣な批判に対して、政府は「法は遵守している」という使い古された回答を繰り返し、不法滞在者は難民申請者であっても「本来は我が国から退去強制されるべき者であることは間違いない」⁴³旨述べた。この政府批判の勢いは、2002年5月の瀋陽駆け込み事件をめぐる論争へと引き継がれる。総領事館へ駆け込んだ亡命者一家が当局によって引きずり出されるという、生々しい映像が繰り返し日本国内で放送された結果、避難の矛先は難民受け入れの主管官庁である法務省へと向かった。そしてついに森山眞弓法相は難民問題に関する専門部会を新設し、その報告書をもとに入管法の難民認定部分が初めて改正され、2004年入管法が成立するに至った。2004年法では、①60日ルールの撤廃、②在留資格のない難民申請者の地位安定を図るための仮滞在制度の導入、③異議申し手続きに独立性を持たせるための参与員制度の導入、④難民認定者への定住者資格授与の保証が主な改正点として盛り込まれた。2005年以降、難民申請数、認定数、在特数がそろって増加したことを踏まえると、2004年法はある程度の自由主義化効果を発揮したと考えられる。

2000年代以降の自由主義的規範の浸透は、インドシナ難民をめぐる展開と比較すると、権利基底的な形をとった点が特徴的である。政府への批判は、そのほとんどが難民条約の誠実な遵守を求めるという形で提示された。難民条約は政府に利用され続けたものの、同時に多様な自由主義的アクターに彼らの主張を展開する基盤を提供したのである。この特徴は、大きく3つの点で確認できる。まず、国内の非政府的アクターが、自由主義的規範の実現化に一定の役割を果たした。阪神・淡路大震災を契機とする「ボランティア」活動の活性化と1998年の特定非営利活動促進法により国内NGOは成長し、インドシナ難民支援の経験のあるNGOに加え、難民支援協会（JAR）など権利保護意識の強い新しいNGOが誕生した。NGOはまだ政策過程から排除され続けており、自由主義的制約を国家に課す存在になっているとは言い難いが⁴⁴、省庁間で難民対策について議論・調整を行う場である難民対策連絡調整会議に2005年12月までに6回招かれその意見を求められるなど⁴⁵、一定の存在感を示している。また、弁護士は精力的に難民申請者を個別に支援すると同時に組織的な意見表出を続け、1997年に設立された全国難民弁護団連絡会議（全難連：JLNR）は、その設立当初の目的であった60日ルールの撤廃を2004年改正法で実現することに成功した。

次に、2000年代における国際的な圧力は、外国政府ではなく、UNHCRによって媒介された。UNHCRは定期的に政府と意見交換を行い、難民申請者及び各申請の進行状況に関する情報を得ると同時に、事業実施パートナー（IP）であるJARから各個別ケースの詳細な情報も得ていた。UNHCRは入管で行われる正式な難民審査手続きと並行してかなりのケースに関して独自に難民審査を行い、その結果難民として認定された「マンドート難民」に対し、その旨を示す証明書を彼らが強制送還の危険性がある場合に発行していた⁴⁶。この実務は彼らの強制送還を防ぎ、更に入管に当該ケースの再審査の要求を突き付けるものであった。また、UNHCRの意見書やUNHCR執行委員会が採択する「結論」は繰り返し政府批判の根拠として使用され、政府もUNHCRとは協力関係にあると主張することでその批判をかき消すを得なかった。2004年

の法改正に関し、政府は難民参与員制度の導入はUNHCRの要望に応えたものだとして述べ⁴⁷、参与員の選定も一部UNHCRの推薦に基づいている。

第3に、限定的ではあるものの、訴訟件数の増加に伴いようやく裁判所が影響力のある自由主義的アクターとして機能し始めた。一般的に、裁判所の判決は依然として政府に好意的ではあるものの、経験と専門性が徐々に裁判官に蓄積されるにつれ、近年では高裁レベルでも積極的な判決が出始めていることは先に述べた。例えば2002年1月17日の東京地方裁判所の判決において、入管による60日ルール「やむを得ない事情」の解釈は難民条約や難民認定制度の趣旨に合致せず、少なくとも在留資格を有している間になされた申請に関しては、申請期間制限の適用は特定の場合に限定されるべきという見解が示されるなど⁴⁸、政府の裁量に制約を課し得る判決も散見されている。裁判所の発展は過大評価されるべきではないが、少なくとも、2000年代以降の権利基底的な性格を特徴づける重要な要素となっている。

この自由主義化傾向は、今なお萌芽的なものである。その改正当初から指摘されているように、現行の入管法は制限的な特徴を十分に残しており⁴⁹、政府はその特徴を利用することによって国境を閉ざし続けている。新設された仮滞在の制度は十分に機能しておらず⁵⁰、参与員制度が導入されたものの異議申立段階での難民認定は皆無に等しい。空港の入国審査官に与えられている広大な裁量権は残されたままで、空港での難民申請者数は非常に少ないままである⁵¹。法に対する政治の優勢も継続し、これは、UNHCRのマンデート難民2名が最高裁において退去強制令書取り消し訴訟が係争中であつたにもかかわらずに強制送還されるという、2005年1月の事件が象徴的であつた。UNHCRの批判に対し、政府は「UNHCRの基準と各国の基準は異なる」⁵²、「ハンドブックに拘束力はない」⁵³という従来の説明に逆戻りした。更に、2008年には難民申請者の保護費が枯渇するという事態が起きるなど⁵⁴、難民受け入れ制度の不備が指摘されている（政府は相変わらず難民申請者の保護は難民条約上の義務ではない旨主張した）⁵⁵。こうした状況の中で、第三国定住制度開始のニュースが突如もたらされたのである。

4. 第三国定住制度

第三国定住制度の導入には大きく2つの要因が存在した。第1に外的な国際的要因として、UNHCRによるイニシアティブが重要である。2000年代に入り、それまで経済移民を引き起こす要因になることや、冷戦終結後に自主帰還が最も適切な恒久的解決策として強調されたために十分には注目されてこなかった再定住が⁵⁶、特に2001年のグローバル・コンサルテーション以降、再び恒久的解決策として強調されるようになった⁵⁷。グテレス国連難民高等弁務官は、2005年6月の同職就任以来積極的に日本を訪問し、2006年末には次期UNHCR駐日代表就任が決定していた滝澤三郎を同行させている。2007年1月に駐日事務所代表に就任した滝澤は、日本における難民問題への関心を高めること、日本政府によるUNHCRへの拠出金の向上、そして再定住の導入を働きかけることを代表としてのミッションとして与えられていた⁵⁸。滝澤は、早速就任直後の記者会見で再定住に言及するなどメディアで活発な発言を続ける一方で、毎月非公式に稲見敏夫入国管理局長を訪問し、再定住の話を持ちかけた。当時マンデート難民強制送還事件の影響などによりUNHCRは入管と対立的な関係にあつたが、もともと法務省入国管理局職員であつた滝澤は、稲見とは「同じ釜の飯を食った仲」⁵⁹であり、非公式の会合を持つことが出来ていた。法務省の性格をよく理解していた滝澤は、法務省を批判するよりもその評価できる点を強調することで関係の改善を図り、「たとえばタイに逃れているミャンマー（ビルマ）の少数民族などアジアの難民を数家族でも受け入れれば」⁶⁰法務省及びアジアにおける日本のイメージが良くなることを積極的に訴えるという戦略で稲見の理解を求めた⁶¹。また、第三国定住難民にはUNHCRによるセキュリティーチェックが入ることもあり、数家族であれば治安への影響は皆無であること、そして難民の選定もUNHCRが難民キャンプで行うために行政コストもかからないことも説得材料とされた⁶²。その結果法務省はついに動き出し、2007年7月には非公式の勉強会が開始され、9月からは鳩山邦夫法相の許可を得て制度導入を見越した検討会が進められた⁶³。

第2に、日本国内及び政府内に第三国定住難民制度の導入に好ましい発展があつた。労働力不足と少子高齢化を背景に移民受け入れに関する議論が高まりを見せており、2005年12月に発足した自民党の外国人材交流推進議員連盟（以下、自民党議連）は、2008年2月の中川秀直の会長就任以来活発に勉強会を重ね、「移民1000万人受入れ」を打ち出すに至る⁶⁴。勉強会に招かれた滝澤や国際移住機関（IOM）は、難民の受け入れを含む包括的な移民政策の実施を求めた⁶⁵。その結果、高度人材、熟練労働者、移民の家族、投資移民とともに、「人道的支援・国際貢献に基づく移民（難民など）」として、受け入れる移民のカテゴリーに難民が加えられた⁶⁶。また、国際的なイメージの向上を目論んでいた日本政府の思惑の背景には、国連安全保障理事会の常任理事国入りの野望が見え隠れしていたことも指摘されている⁶⁷。自民党議連の提案に見られるように、第三国定住制度の導入は常に国際貢献の一環として語られ、第三国定住制度に関する勉強会の存在

の公表（2007年11月）や閣議了解（2008年12月）による決定は、ともにグテレス難民高等弁務官の来日に合わせて行われた。鳩山法相も国際貢献の一環として制度導入に積極的な発言を繰り返し⁶⁸、この流れはついに麻生太郎内閣下でのパイロットケースとしての第三国定住制度導入に結実したのである。

第三国定住制度の特徴は、その高い政治性に尽きる。インドシナ難民受け入れ同様、制度導入の決定は法改正を伴わない「閣議了解」であり、政治的領域での決定に他ならない。自由主義的規範はUNHCRを媒介して外的な圧力として登場したが、その圧力は権利基底的な形をとらなかった。つまり日本政府は、難民に「権利」があるからこの制度を導入したのではなく、あくまでも日本の国際的なイメージの向上という政治的利益をその最も大きな動機としていた側面が強い。そもそも国家には再定住の枠組みで難民を受け入れる法的義務は存在しないのであって⁶⁹、再定住は内在的に非常に政治的な性格を持つ制度である。ここで、本稿の冒頭で整理した第三国定住制度導入に対する懸念は、実はそのほとんどがこの政治性に由来している。政府にとって、国際的なイメージの向上という至上命題を遂行するためには必ずこのプロジェクトを「成功」させる必要があり、この場合政府にとっての成功とはすなわち「何も問題が起きないこと」であった。この目的のために政府がとった戦略は第三国定住難民の徹底的な外部からの隔離であり、マスコミへの情報提供は制限され、NGOは政策形成及び定住政策執行過程から完全に排除された。また、「日本への適応能力」及び「生活を営むに足りる職に就くことが見込まれる者」を第三国定住難民の条件としている点に関しては、難民キャンプで生活している難民の人権擁護というよりも、日本で「問題なく」生活してもらうことを優先した結果であり⁷⁰、30人に限定された点も政府が十分に「把握可能な範囲」に限った結果なのであった⁷¹。

5. 結論

日本の難民受け入れの歴史は、政治的排除の、法的包摂に対する圧倒的勝利の歴史である。インドシナ難民にしろ、条約難民にしろ、第三国定住難民にしろ、その絶対的な数は非常に少ない。それでもこれまで見てきたように、特に1970年代以降、日本は一度として自由主義的価値を伴う主張を完全に無視することが出来ず、欧米諸国と同じように自由主義的規範の圧力を経験してきた。政府は多様な戦略を用いてその浸食を防ぎ、国境をめぐる主権を維持してきた。日本の難民問題の現状を考慮すると、その戦略は見事に成功してきたようである。

インドシナ難民の事例では、自由主義的規範は道徳的な形式をとり、日本に難民受け入れを迫る国際社会と、韓国系マイノリティへの考慮を原動力とした国内勢力によって政治的領域で具現化された。政府はすぐに国境の管理を強め、それは皮肉にも国際的な発展とその法枠組みに厳格に従うことによって成し遂げられた。この政府の方針は条約難民をめぐる行政に引き継がれ、90年代以降のゼロ難民行政を生み出した。国家利益を担保していた難民条約の特徴がゼロ難民行政を可能とし、申請者数の少なさ、専門性と経験の少なさ及び政治的介入が司法の自由主義的アクターとしての活躍を妨げた。政府は出入国関連事項を法務省によって執行される行政手続きの中に閉じ込めることによって、効果的な入国管理を実現してきた⁷²。難民条約は閉鎖的な国内法の制定を可能にただけでなく、閉鎖的な難民政策の正当化の根拠をも提供したのであって、この閉鎖性は2004年の法改正以後も残されたままである。しかしながら、特に2000年代以降、自由主義的規範は権利基底的な形をとり、法的領域において具現化される萌芽を見せている。それは限定的ではあるものの、NGO、弁護士、UNHCRといった多様な内外の自由主義的アクターによってもたらされ、裁判所も徐々にその影響力を発揮し始めた結果である。難民条約が彼らに主張の根拠を与え、政府はついに法的な制約を受けつつあるように見える。

2010年から開始された第三国定住制度は、日本・法務省のイメージの改善という政治的利益によって動機づけられた側面が強い。日本の難民行政史の観点から見た場合、第三国定住制度の導入は、2000年代以降の新しい変化よりも旧来の政治的領域の支配に特徴づけられる難民行政との連続性の方が顕著である。この点において第三国定住制度は、難民受け入れの実務に対する批判をかわすための安全弁として使われてしまう可能性があることが従来から指摘されてきた⁷³。日本の文脈においても、閉鎖的な難民行政への批判に対し、第三国定住難民を受け入れているという事実がその正当化の論理として――つまり政府にとっての新たな政治的道具として――使用される可能性があり、既にこの功利主義的発想は散見されている⁷⁴。今後は第三国定住難民の受け入れ人数の増加、より人権や脆弱性を基準とした受け入れ基準の検討、そして何よりも自ら日本にたどり着いた難民の保護の改善を徹底しない限り、日本政府は難民受け入れの責務を果たしていないとの従来通りの批判⁷⁵を受け続けることになるだろう。第三国定住制度の導入は日本にとって間違いなく新しい難民受け入れの形であり、政府自らが述べている通り、今後の地域的・人数的な拡大にも可能性は開かれている。しかしながら今のところ、第三国定住制度の導入それ自体をもって日本の難民行政が変わったと見ることは、以上の理由によりまだ出来ないと言わざるを得ない。第三国定住制度が従来通りの政治的支配に特徴づけられる難民行政の単なる一例に

なるのか、それとも自由主義的包摂の新たな展開につながるのかは今後判断が委ねられる。

日本の難民問題は、法が存在しても、政治的意思がなければ難民の受け入れは行われなことを十分に証明してきた。ソイサルの重視する国際的な法体制も、ヨブケの重視する国内法も、それぞれが自由主義的規範を媒介する一つの装置ではあっても、それ自身が自由主義的包摂を引き起こすものではないのである。法は全てをその支配下に置くことは当然出来ず、その外部には常に広大なスペースが広がっている。そこでは政治的裁量が自由に動き回り、行政及び個人レベルでの恣意的決定が下されてきた。現在の日本の状況を踏まえると、法の支配領域を拡大させるという努力を継続させる一方で、法・制度を超える領域での力学を働かせない限り、今以上の難民の受け入れは生じないように思われる。自由主義的包摂が生じる重要な決定要因となるのは政治的意思であり、そしてそれは国家利益ではなく、難民を保護するという単純で、真摯な態度によって実現される必要があるだろう。

- 1 内閣官房「第三国定住による難民の受入れに関するパイロットケースの実施について」閣議了解、2008年12月16日。
- 2 例えば、「第三国定住難民——日本語習得を長い目で」『東京新聞』社説、2010年10月8日；「第三国定住——難民が暮らしたい国に」『朝日新聞』社説、2010年9月24日；「第三国定住難民『受入れ』定着と拡大を」『毎日新聞』社説、2010年10月1日；「難民に温かい国への脱皮を」『日本経済新聞』社説、2010年10月3日；石井宏明「難民受け入れ——『第三国定住』試行を生かせ」『朝日新聞』2010年3月21日；難民支援協会「難民の第三国定住開始の発表を受けて」2008年12月22日；ヒューマン・ライツ・ナウ「難民の第三国定住実施にあたっての見解」2009年2月3日。
- 3 Gray, J., *Liberalism*, University of Minnesota Press, 1995, p. xii.
- 4 Gurowitz, A., "Mobilizing International Norms: Domestic Actors, Immigrants, and Japanese State," *World Politics*, 51, 2006, pp. 413-45; Gibney, M., "The State of Asylum: Democratization, Judicialization and the Evolution of Refugee Policy," in Kneebone, S., ed., *The Refugee Convention 50 Years On: Globalization and International Law*, 2003, pp. 19-46.
- 5 例えば, Guiraudon, V. & Lahav, G., "A Reappraisal of the State Sovereignty Debate: The Case of Migration Control," *Comparative Political Studies*, 33(2), 2000, pp. 163-195; Gibney, op. cit. これらの先行研究では、「法」と「政治」が対置され、「政治の領域」は行政をも含む「法以外の領域」とほぼ同意に捉えられている。なお樽本は、政治と行政を区別し、アメリカとドイツを「憲法主権」、イギリスを「議会主権」、日本を「官僚主権」として捉え、優れた考察を加えている。Tarumoto, H., "Is State Sovereignty Declining? An Exploration of Asylum Policy in Japan," *International Journal on Multicultural Societies*, 6(2), 2004.
- 6 Soysal, Y., *Limits of Citizenship*, University of Chicago Press, 1994; Soysal, Y., "Changing Citizenship in Europe," in Cesarani, D. & Fulbrook, M., ed., *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, Routledge, 1996, pp. 17-29; Sassen, S., "The de facto transnationalizing of immigration policy," in Joppke, C., ed., *Challenge to the nation-state: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford University Press, 1998, pp. 49-85; Jacobson, D., *Rights across Borders: Immigration and the Decline of Citizenship*, Johns Hopkins University Press, 1996.
- 7 Soysal, 1994, op. cit.
- 8 Joppke, C., ed., *Challenge to the Nation-State*, Oxford University Press, 1998; Joppke, C., "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration," *World Politics*, 50, 1998, pp. 266-293; Joppke, C., *Immigration and the Nation-State*, Oxford University Press, 1999; Joppke, C., "Exclusion in the Liberal State: The case of Immigration and Citizenship Policy," *European Journal of Social Theory*, 8(1), 2005, pp. 43-61; Joppke, C., *Selecting by Origin: Ethnic Migration in the Liberal State*, Harvard University Press, 2005; Guiraudon & Lahav, op. cit.
- 9 Freeman, G., "Can Liberal States Control Unwanted Migration?" *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 534, 1994, pp. 17-20.
- 10 Guterres, A., Opening Statement at the 60th Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom), Geneva, 28 September 2009.
- 11 Freeman, G., "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States," *International Migration Review*, 29(4), 1995, pp. 881-902.
- 12 *ibid.*, pp.881-882.
- 13 Weiner, M., "Opposing Visions: Migration and Citizenship Policies in Japan and the United States," in Weiner, M. & Hanami, T., ed., *Temporary Workers or Future Citizens?*, New York University Press, 1998, pp.3-27.
- 14 本間浩「難民に関する問題提起と『難民研究フォーラム』の意義」同責任編集『難民研究フォーラム』、2010年 (<http://www.refugeestudies.jp/RSF%20booklet.pdf>)。
- 15 唯一存在した関連法の1951年出入国管理令は、外国人の受け入れではなく、管理をその目的としていた。Morris-Suzuki, T., "The Wilder Shores of Power: Migration, Border Controls and Democracy in Postwar Japan," *Thesis Eleven*, 86, 2006, pp. 6-22.
- 16 1976年10月7日の時点で、31人が第三国に送られた（竹村照雄法務大臣官房審議官の発言、第78回国会参議院外務委員会1号、1976年10月7日）。
- 17 Dominguez, J., "Immigration as Foreign Policy in U.S.- Latin American Relations," in Tucker, R. W., Keely, C. B., & Wrigley, L., ed., *Immigration and U.S. Foreign Policy*, Westview Press, 1990, pp. 150-166.
- 18 Takeda, I., "Japan's Responses to Refugees and Political Asylum Seekers," in Weiner, M. & Hanami, T., ed., *Temporary Workers or Future Citizens?*, New York University Press, 1998, pp. 431-451.
- 19 政府は難民条約に加盟しない理由として、①いまだ難民の定義が曖昧であり、様子を見る必要があること、②ヨーロッパを想定した条約で、日本とは関係性が薄いこと、③1967年議定書はアフリカの紛争を想定しており、日本とは無関係であることをあげている。
- 20 中垣國男法相の発言、第43回国会参議院法務委員会15号、1963年5月28日。
- 21 中島敏次郎外務省条約局長の発言、第78回国会衆議院外務委員会3号、1976年10月13日。
- 22 すなわち、①日本人または日本に在留し安定した生活を営んでいる外国人の配偶者もしくは親子（養子を含む）であること、②適格な里親

- があること、③安定した職業につきかつ確実な身元引受人がいること（当該者の配偶者及び親子を含む）、という条件のいずれかを満たす必要があった。
- 23 竹村照雄法務大臣官房審議官の発言、第78回国会衆議院内閣委員会2号、1976年10月12日。
- 24 第84回国会衆議院法務委員会19号、1978年4月25日。
- 25 第78回国会衆議院外務委員会3号、1976年10月13日。
- 26 竹村照雄法務大臣官房審議官の発言、第78回国会衆議院内閣委員会2号、1976年10月12日。
- 27 例えば鳩山威一郎外相は、ホルブルック東アジア・太平洋担当國務次官補からの圧力を受け、「（ベトナム難民問題について）国際的に非難を受けることがあったならば、日本の外交として大変なマイナスである」と述べている（第81回国会衆議院外務委員会3号、1977年9月16日）。また1978年の定住に関する閣議了解は、福田赳夫首相訪米の直前に発表された。政策決定と国際会議の時期に関するより詳細な関係は、Mukae, R., *Japan's Refugee Policy: To Be of the World*, European Press Academic Publishing, 2001が詳しい。
- 28 山神進『我が国と難民問題』日本加除出版、2007年。
- 29 竹村照雄法務大臣官房審議官の発言、第78回国会衆議院内閣委員会2号、1976年10月12日。
- 30 Mukae, op. cit. 向江のこの優れた観察は、インドシナ難民問題以前の国内的な展開との関係に注意を払うことによって、より説得力を増すように思われる。
- 31 ODPを通じた家族呼び寄せは、2005年に終了されるまで継続された。
- 32 Hathaway, J., "A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law," *Harvard International Law Journal*, 31(1), 1990, pp. 129-183; Guiraudon & Lahav, op. cit.
- 33 この点に関し、特に以下の4点が問題点として繰り返し指摘された。第1に、一時庇護のための上陸許可の運用に関し、入国審査官に巨大な裁量権を付した18条2項である。政府は、難民に領域的庇護を与える義務が存在しないことをその根拠とした。第2に、入国後60日以内の難民申請を義務づける、いわゆる「60日ルール」である。政府は、不法に滞在する難民に刑罰を科してはならないとする難民条約31条1項の、「遅滞なく当局に出頭することを条件とする」という記述を根拠とした。第3に、入管が難民申請及び異議申出の両方の審査をするという手続きが問題となった。難民条約に手続きに関する規定がないため、政府は行政不服審査法をそのまま適用したのである。第4に、非合法的に滞在している難民申請者の地位が安定せず、退去強制手続きの対象にもなってしまう点である。政府は、先の難民条約31条が、難民認定を受けた者にのみ適用されると解釈した。
- 34 阿部浩己『人権の国際化』現代人文社、1998年。
- 35 法務省総合研究所の研修教材の中には、あからさまに外交関係の考慮を認めた記述があった。日本弁護士連合会「難民認定手続き等の改善に向けての意見書」2002年11月12日。
- 36 渡辺彰悟「難民認定手続き」東京弁護士会外国人の権利に関する委員会編『実務家のための入管法入門[改訂第2版]』現代人文社、2009年。
- 37 在特の明確な要件は、2006年10月ようやく公表された。
- 38 「入管が在留取引打診、裁判取り下げ条件」『毎日新聞』2011年1月20日。
- 39 例えばAmnesty International, *Japan: Inadequate protection for refugees and asylum-seekers*, AI Index: ASA 22/01/93, 1993; Amnesty International, *Japan: Welcome to Japan?*, AI Index: ASA 22/002/2002, 2002.
- 40 Yamagami, S., "Determination of Refugee Status in Japan," *International Journal of Refugee Law*, 7(1), 1995, pp. 60-83.
- 41 中尾巧入国管理局長の発言、第153回国会衆議院法務委員会12号、2001年11月21日。
- 42 Morita, K. & Sassen, S., "The New Illegal Immigration in Japan," *International Migration Review*, 28(1), 1994, pp. 153-163.
- 43 中尾巧入国管理局長の発言、第154回国会参議院法務委員会2号、2002年3月19日。
- 44 Flowers, P., "Failure to Protect Refugees? Domestic Institutions, International Organizations, and Civil Society in Japan," *Journal of Japanese Studies*, 34(2), 2008, pp. 333-361.
- 45 石川えり「難民政策の推移——NGOから見た10年間」『移民政策研究』創刊号、2009年。
- 46 この実務は、入管との関係改善を重視するというUNHCRの方針に伴い、2004年に原則として停止された。
- 47 野沢太三法相の発言、第159回国会参議院法務委員会9号、2004年4月8日。
- 48 児玉晃一『難民判例集』現代人文社、2004年。
- 49 この点については、本間浩『国際難民法の理論とその国内的適用』現代人文社、2005年が詳しい。
- 50 2010年において、仮滞在許可を受けた難民申請者は、判断対象者558人中僅か65人（11.6%）であった。入国管理局「平成22年における難民認定者数等について」2011年2月25日。
- 51 「衆議院議員山内康一君提出難民認定申請者の収容に関する質問に対する答弁書」答弁第67号、内閣衆質173第67号、2009年11月20日。
- 52 逢沢一郎外務副大臣の発言、第162回国会衆議院予算委員会第三分科会1号、2005年2月25日。
- 53 三浦正晴法務省入局管理局長の発言、第162回国会衆議院予算委員会第三分科会1号、2005年2月25日。
- 54 難民支援緊急キャンペーン実行委員会「難民支援緊急キャンペーン最終報告」2009年11月20日。
- 55 例えば中曽根弘文外相の発言、第171回衆議院外務委員会15号、2009年6月12日。
- 56 Troeller, G., "UNHCR Resettlement: Evolution and Future Direction," *International Journal of Refugee Law*, 14(1), 2002, pp. 85-95.
- 57 Labman, S., "Resettlement's Renaissance: A Cautionary Advocacy," *Refuge*, 24(2), 2007.
- 58 滝澤三郎の発言、2011年5月27日。
- 59 滝澤三郎の発言、2011年5月27日。
- 60 滝澤三郎「難民受け入れ——日本はアジアの範示せ」『朝日新聞』2007年2月7日。
- 61 Takizawa, S., "Refugees and Human Security: A Research Note on the Japanese Refugee Policy," 『東洋英和大学紀要』7号、2011.
- 62 *ibid.*, p. 31.
- 63 UNHCR「UNHCR、日本の第三国定住に関する新たな勉強会を歓迎」2007年12月4日。
- 64 明石純一、小川直樹「動き出す移民政策」『エコノミスト』86巻34号、2008年。
- 65 前掲書。

- 66 小川直樹「多民族共生国家ニッポンへの道筋」『エコノミスト』86巻34号、2008年。
- 67 Miura, J. & Masutomi, S., "Third Country Resettlement Programme in Japan," CDR Quarterly, 2, 2011.
- 68 鳩山邦夫法相の発言、第169回国会衆議院予算委員会第三分科会1号、2008年2月27日及び、第169回国会参議院法務委員会6号、2008年4月8日。
- 69 UNHCR, Resettlement Handbook, 2004, p.1/3.
- 70 Miura & Masutomi, op. cit.
- 71 森英介法相の発言、第171回国会衆議院法務委員会23号、2009年6月19日。
- 72 竹田いさみは、難民問題を「法的化 (legalize)」させ、「政治化 (politicize)」させないことによって政府は国境を閉ざしてきたとしている。しかしながら、政府は常に政治的利益を優先し、時には司法の決定を無視することもあったことを考慮すると、難民問題を「行政手続きの中に閉じ込めた」と表現する方がより正確であろう。Takeda, op. cit.
- 73 例えば、Labman, op. cit.
- 74 鳩山邦夫法相は、難民認定の結果が出るまでに2年間もかかっているという批判への返答として、第三国定住制度導入の検討に触れた (第169回国会衆議院予算委員会第三分科会1号、2008年2月27日)。
- 75 最近ではDean&Nagashimaが、日本は負担分担 (Burden Sharing)ではなく、負担転嫁 (Burden Shifting)をしているとして批判している。Dean, M. & Nagashima, M., "Sharing the Burden: The Role of Government and NGOs in Protecting and Providing for Asylum Seekers and Refugees in Japan," Journal of Refugee Studies, 20(3), 2007, pp. 481-508