

報告 「わが国のインドシナ難民受入の経験と第三国定住受入制度の理論的問題」

報告者：本間 浩

1

(1) 第三国定住受入れとは

日本では **resettlement** を第三国定住と説明しているが、国際社会において概念の確固たる説明はまだ確立されていない。**Goodwin-Gill** によれば、暫定在留の国または第一次庇護国での在留から、別の第三国による定住受入れが認められることとし、**Hathaway** は、第三国が難民に対して、移民受入れという方式での永続的な地位を付与するという意思を有すること、**non-refoulement** の原則が国の義務として適用される二つを条件としている。私自身の整理として **non-refoulement** の原則が適用される点が移民受入れとは決定的な違いである。

(2) 第一次到達国での居留が難民にとって困難になる原因

**Goodwin-Gill** は、第一次到達国（経由国または第一次庇護国）で人権保障が拒否・制限される、地方集団が種族的・宗派的・政治的理由で難民の生命・身体保全・自由に対して加える脅威、外部から発せられる攻撃または暗殺、第一次到達国による効果的保護を供与する能力または意思が不足していることを、居留の継続が困難になる原因として指摘している。

(3) 第三国が自らの領域での定住受入を認めない論拠

**Goodwin-Gill** は、国土面積、経済的問題、大量難民の場合における人口増の制約、種族的・宗派的・文化的衝突の可能性を、受入に消極的になる論拠として述べているが、これらは、日本における第三国定住受入の実行・発展のための国内政策策定時の参考になるもので、またこれらの論拠から難民受入の社会的・経済的・政治的な効果の計測・分析することも必要である。

2 第三国定住受入の枠組みとしての史的進展

(1) 第一次大戦前の状態

19世紀に起こったロシアトルコ戦争は国家疲弊をもたらした。ロシアではユダヤ人に対する迫害・差別が行われ、トルコではアルメニア人に迫害・差別が行われ、大量の難民が生じたが、ヨーロッパ諸国は第三国定住を作ろうという意識は生まれていなかった。

(2) ロシア難民保護制度に始まる国際難民保護制度と実質的な第三国定住受入の仕組の発生

第一次世界大戦後、ヨーロッパ諸国に滞留する大量難民に対する身元証明書発給協定、査証発給協定が締結されたことにより、滞留難民がアメリカ渡航の効率化をもたらした。難民が大量に受入れられたのはアメリカとフランスで、アメリカは戦後の好景気で、フランスは戦争によって若年層を中心とした人口の7%が減少しており、どちらも労働力が不足していた。

この時代、制度として第三国定住の枠組みができたわけではないが、実質的には第三国定住の枠組みがこのときに誕生したと見ることができる。

受入対象難民は、難民条約や難民の定義を定める国際協定はまだなかったため、条件として、ロシアならロシア、ナチス支配下など特定の地域から逃れてきた人、および本国による保護を受けることができないもしくは望まない人が要件とされていた。

国境が変更されることになったドイツにもドイツ人系の人々が大量に帰還し、難民の都市部集中化という社会問題が生じた。日本の受入れは30人前後で同様の問題は生じないかもしれないが、政策を考える場合は都市部集中という問題への対処を用意しておく必要がある。

この問題の対処として、人口過疎地への分散化、農業開発に活用するということが考えられるが、難民の職業選択の制約、職業の押し付けという問題を生じさせるため、この問題の解消への取組みという課題が残る。

ナチス政権下でユダヤ人難民が大量に発生し、ユダヤ人難民の地位に関する協定では、第三国定住の構想がきちんとしたものではないが考え方として含まれていた。しかし、ヨーロッパ社会では、ナチス政権を利用し共産主義勢力に対抗させる宥和政策 (**appeasement policy**) がとられており、ユダヤ人難民問題が放置され、ユダヤ難民が犠牲になってしまった。このことが、第二次世界大戦後にユダヤ人難民の問題を大きく取り上げるきっかけになったと考えられる。

### (3) 国際難民機関 (IRO) 憲章と第三国定住受入枠組構築への胎動

第二次世界大戦後、IRO 憲章では難民の本国帰還が中心に考えられていた。IRO 憲章では、日本とドイツが植民地化により難民となった人たちに対して、日本とドイツがそれぞれ費用負担しなければならないことも掲げられている。

IRO 憲章では、理由無く滞留を継続している者 (**idle persons**) に対し、本国帰還を原則にするが、人種・宗教・国籍・政治的意見の理由で迫害を受ける恐怖のあるという主張に合理的な理由 (**valid objection**) がある者についてだけ、本国に帰らなくてよいという原則がおかれた。これが現在の UNHCR 規程および難民条約に定める難民の定義に影響を与えた。

しかし IRO が定めた本国帰還の要請に応じる者は少なく、難民処遇の方針が受入の方向に転換されることになったのは、マーシャルプランの導入によってであり、これによりヨーロッパに難民が居続けることとなった。

IRO 憲章では、第三国定住の受入れの枠組みを制度として生み出す理念的基盤は必ずしもなかったが、ヨーロッパに移ってきた滞留者に対する定住の継続的承認をしたという点を見れば、第三国定住がはじまっていたとみることができる。

### 3 UNHCR・難民条約と第三国定住受入れの枠組み

#### (1) UNHCRによる難民保護活動と第三国定住受入れの枠組

1956年頃ほぼ同時期にアルジェリア、中国、ハンガリーから大量の難民が流出した。その際に UNHCR は、一定地域に滞留した難民を第三国に移り住むように斡旋するという処遇をした。この措置の対象になった難民が斡旋難民 (**good offices refugees**) と呼称された。この方法は第三国定住枠組みを前提とした考え方である。

#### (2) 難民条約の、第三国定住受入れの枠組との関わり

難民条約は基本的に個別認定を原則としているため、**mass-influx** の難民または難民認定申請者への適応が難しい。また、難民条約では難民の定義が掲げられおり、範囲が限定されている。

一方 UNHCR は大量難民を保護の対象とすることを基本原則にしている。しかし、UNHCR の保護の対象となる者の範囲と難民条約の適用を受けて難民とされる者との範囲との間に生じるギャップが問題となる。各国は、補完的保護・人道的配慮による受入れの実施により、ギャップを埋める努力がなされたが、国家間の裁量的決定によっており、結局ギャップを埋めるに至っていない。

難民条約締約国が第三国定住受入れ枠を導入するには、若干の点について法的整理を含め、留意が必要である。①番目には、条約 1 条 C 項では、例えば受入国の国民と同じ権利を与えられ義務を課された場合、難民の資格が終止するという原則が定められている。また条約 1 条 F 項では、国際社会において難民と認めてはなら者として、例えば平和に対する罪、人道に対する罪、または戦争犯罪を行った者が明示されている。これらの者が、UNHCR によって難民と認められた者の中に混入していた場合、どうするかという問題。②番目には、同一地域および同一の原因をきっかけに大量の難民が出た場合に、UNHCR は、明らかに難民と推定されるという、**prima facie** 認定といわれる認定方法によって、大量の人たちに対する難民の認定を行う。しかし、そのような方法で難民と認定された人たちの中には、難民条約締約国が条約難民の審査をすることになったら、難民と認定することができない人が混入しているかもしれない場合が生ずることがあり得る。その場合の対処の仕方。

③番目には、第一次庇護国または経由国で暫定滞留として受入れる場合と、移民受入れとの区別。④番目には、1956年まで難民条約上の難民は、1951年1月1日前に主としてヨーロッパとして起こった事件の結果として難民となるものに限定されていたため、しばらく難民条約上難民として認定されるものはほとんどいなかった。1956年以降、ハンガリー

一からの大量難民が、独立したばかりのオーストリアに大量に流れ、その際アメリカがオーストリア政府に、これらの難民を難民条約上の難民として認定するよう、働きかけた。オーストリア政府による条約難民の認定を受けた者を、アメリカが第三国定住受入枠組を用意し受け入れていった。このハンガリー難民流出事件は 1951 年 1 月 1 日以降に起こったのであるが、これ以降、難民条約が同日以降に生じた難民についても、国際社会に一般的に適用されることとなった。

### (3) 難民条約規定の、第三国定住受入れ枠組みの関わり

条約作成会議では、難民条約第 30 条の資産移動の問題についての各国代表の見解は分かっていた。一方では、難民の再定住に必要な限り、難民の権利として資産を第三国に持ち出し移転できるようにすべきである、と主張されたが、他方では、資産の移動を自由に認めた場合、第一次的避難国に難民が持ち込んでいた資産がその国において経済的・財政的に大きな意味を持っている場合、その資産が第三国に移されることによって第一次避難国に打撃を与えることになるため、資産の移動には制限することができると主張された。日本においても、資産移動の問題をどのように捉えるべきか、という点が問題になることがあり得る。条約作成会議の結論としては、資産移転は、第一次避難国の好意的配慮のもとで便宜的供与を与える程度にとどめるという妥協的な結果に落ち着いた。

31 条は、迫害国から直接来た者に対し、不法入国の理由による刑罰を科すことを免除することを定めている。到達国が受入れない場合、第三国による入国許可までの間暫定在留許可を与えなければならない。強制退去など送り出しは禁止される。暫定在留が認められる場合の自由については、必要な制限ができるとしている。Hathway の指摘では、収容施設、監獄や、遠隔地への閉じ込めは禁止される、と解釈しなければならないとしている。ドイツの例をみると、収容施設からの移動の自由は認められるが、外国人局の管理地域の範囲内のみでの自由移動が認めらる。

## 4 わが国へのインドシナ難民の到来と第一次庇護国としての受入、海外からの定住受入に関して提起される諸問題およびそれらについての考察

### (1) 経由国‘stepping stone’としての日本での暫定的滞在

難民認定手続きをせず、暫定的な滞在を認めたものに対して、どの程度の保護を与えるかということは国際的に問題にすべきことであった。この問題は世界各国において生じる問題であり、難民条約 1 条 C の原則によれば、滞在国でその国民と同程度の権利義務まで与えられた場合、当人がその国から、別の国に行きたいと思っても、すでに日本で保護を受けているため、第三国定住を認めないという結果を生じる可能性がある。Stepping stone 滞在時の保護はどうあるべきなのかという問題に対して国際社会はまだ答えを出していない。

## (2) 日本国での暫定的滞留者及び東南アジア諸国滞留者の日本国への定住受入れ

ドイツのインドシナ難民の受け入れは暫定的とされた。この考え方に沿って、語学教育では、ドイツの日常生活をするに必要な程度でよいとしており、例えば大学に入るなど、高レベルの教育をうけるための語学研修は必要ないとされた。

その点との関連で、日本は定住受入れ難民についてその人たちの将来をどのように考えるのか。この点についての将来への見通しが示されていない。

## (3) インドシナ難民定住受入に関し、難民条約との関連で露呈された問題点

定住受入れ難民の中から、条約難民としての認定を受けた者が出現したことで、定住受入れ難民と条約難民との間の差を厳密にしていく必要がある。アメリカの方式を受け入れたことで、手続き濫用者が混入するという問題が評価に影響を与えた。

## (4) インドシナ難民定住受入方策に対する評価と課題

インドシナ難民定住受入れ方策に対する評価は、手続き濫用者の混入によって 1990 年以降急速に下落した。第一次庇護国による受入、第三国定住受入、本国帰還の 3 つが **durable solutions** であったが、第三国定住は副次的な対処の仕方という評価となり、インドシナ難民受入れの経験が第三国定住の枠組みのあり方を考えるうえで大きな影響を及ぼした。

## 5 Global Consultation を契機とする第三国定住受入の枠組に対する再評価と、若干の側面から指摘される問題点についての考察

### (1) 第三国定住受入の枠組みについての新たな意味づけと見直しの方向

UNHCR の見直しの方向は、第三国定住受入計画を包括的対応の重要不可欠な一部として位置づけ、グローバルな国際責任の分与を表すメカニズムを構築していくということ掲げた。各国の責任能力に合わせて考えていくという方向も見えるが、反面、結果として第三国定住受入枠の計画を縮小していくという可能性も指摘される。

その見直し方向への方法として UNHCR は、難民状況ごとの完全な分析を行って、最適な解決方法の設定を行う。とりわけ手続き濫用、欺瞞的な利用の防止、UNHCR 規定に沿う難民保護を行うということである。

### (2) UNHCR のマンデート難民の再確認

条約難民と「生命・身体の保全・自由に対する重大かつ無差別な脅威であって一般に広まっている暴力または公的秩序に対する深刻な混乱から生ずるものの理由により本国の外にいて本国に帰ることができず、その結果、国際的保護を必要とする者」が対象で、条約難民と重なるようにしているが、ギャップの解消までに至らず問題が残る。

### (3) UNHCR の *prima facie* 認定方法の再検討

大量の流入民に関して、難民性予測を示唆する状況の存在、保護支援の必要性についての極度の緊急性、反証の機会、とりわけテロリストの排除という排斥原則の遵守を掲げ、このことによって UNHCR が行おうとしている第三国定住の受入制度への信頼性を確保しようとしている。

UNHCR が独自に開発した認定方法を、各国に受け入れてもらう方向性を提起しているが、難民認定申請や難民異議申立に対する審査の現場から見ると、これは難しく、むしろ *prima facie* 認定を受けた者として受入れて、一定期間後に資格認定をもう一度やり直す方法をとるほうが具体性があるのではないかと思っている。

## 6 日本の第三国定住受入施策に関する国際的側面での課題

日本は第三国定住受入れに関して理念や戦略を設定する必要がある、これによりどういう人たちを第三国定住の受入れ枠の対象とするかが定まるはずである。理念を打ち出すことによって、日本の受入の特色というものが明らかになる。

### 質問

◎（1990年代に第三国定住の評価が下がったが）日本以外にもインドシナ難民を受入れた国における第三国定住の評価も下がったのか？

⇒日本では必ずしも評価が下がったとは必ずしもいえないが、ドイツではインドシナ難民を最初から難民条約と区別して、暫定的にいる難民でしかないという扱いをしたというのもそれも評価が下がる原因となっていたのではないかと思われる。

◎第三国定住が評価されるというのは受け入れた国にとって役に立つというかたちで評価されるのか？

⇒第三国定住受入制度の受入要因の問題があるが、一番決定的な理由は国益である。国益という場合でもただちに経済的利益を生じるか、長い期間からみて経済的利益を生じるかどうか、または、そういう人たちを育てることによって、その人たちが本国に帰還し、将来国家間の架け橋となってもらうのが国益だとか、何が国益かというのはいろいろな可能性を考えることができる。

◎（日本はインドシナ難民も第三国定住受入者も難民として認定をしないが）難民であるかという認定をしないかということは何の程度の問題が生じるのか？

⇒インドシナ難民の場合、今回の第三国定住の受入れ制度を行う場合にも、難民条約上の難民として認定しない方法をとっているが、その根底となっているのが UNHCR の *prima facie* 認定方法である。例えばミャンマーからタイに逃れてきた人たちはおそらく同様の理由でタイに逃れてきたのであろうという推定による認定の仕方を UNHCR が行

って、その UNHCR の認定結果を尊重するという方法をとっているが、UNHCR の認定結果を受入国が同意できるかという問題が生じる。例えば受け入れてみたものの、重大な問題を生じた場合、UNHCR の認定方法がだめなのではないかという問題が生じてくる。UNHCR はサンプルを取り出して、その人たちの難民性を認められるかどうか審査して、他の人たちも類推する方式をとるわけですが、UNHCR のサンプルの取り方が UNHCR 側に課されている問題だと思います。

◎第三国定住の理念設定について追加コメントを頂けたら。

日本政府、日本社会は、難民受入策において常に人まねで制度導入をやってきており、自らの発想で問題を取り扱うという経験があまりにもなかった。自らの発想で行わなかった典型がインドシナ難民の受入れであった。今回、ミャンマー難民の定住受け入れも打ち出したが、そういう制度を日本が導入するという点については、主体的な考え方としている。しかし、主体的な考え方の中身が一向に明らかにされていない、後追いのでも具体化されることが必要で、その点で、難民の問題は、国の問題として扱われてきたということで、社会の側に積み重ねがなかったことも反省される。これからは社会の側から国の側に対して理念を提起していくような、方向性が大事になっていくと思われる。