

特集 第三国定住

論文

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諸問題

本間 浩 難民研究フォーラム座長・法政大学名誉教授（国際法）

key words

インドシナ難民、第三国定住受入、グローバル・コンサルテーション／Indo-Chinese Refugees, Resettlement, Global Consultation

1. 本稿における問題関心

わが国政府は2010年、母国を逃れてタイ国に滞留していたミャンマー難民27人に対してわが国での定住を認め、わが国領域内に受入れた。これらの難民は、政府のアジア地域難民諸問題への対処という目的の一環として政策的に開始されたタイ居留中ミャンマー難民のわが国受入の第一陣である。2011年度も手続は進められている。

別の国に滞留している難民をわが国が受入れるという方式については、すでに30年余前の東南アジア諸国滞留インドシナ難民の受入の実績によって、社会は経験済みのはずである。この方式は通常、「第三国定住受入」と呼称され、「本国帰還」および「第一次庇護国による受入」と並び、難民問題の永続的解決方式として説明されている。

今回のタイ居留中ミャンマー難民定住受入の受入枠の各年30人という人数は少ない。また、政策的に掲げられているアジア地域難民諸問題への対処に今回の受入計画がどのように繋がるかは、未知数ではある。しかし、この30人という数字は、あくまでもわが国のパイロット計画上のものであり、定住受入の成果次第では、すなわち社会の対応次第では、人数の拡大も、また、ミャンマー以外からの難民の定住受入への途も開かれる可能性がある。

では、そもそも「第三国定住受入」とは何か。第三国定住受入方式により受入れられた難民は、当該受入国で、どのような権利を享有し、どのような義務を負うのか。これらの点についての私たちの認識を整理した上で、第三国定住受入方式の制度としての歴史的展開を概略的に顧みる。そのうえで、第三国定住受入方式をめぐる諸問題を、本稿では主として国際法的な観点から捉える。とりわけ、インドシナ難民の各国における受入をめぐることは、わが国内でのそれに対する比較的穏やかな見方とは別の評価がある。すなわち、その受入に対する国際社会での評価は、70年代から80年代初めまでの段階については積極的であったにもかかわらず、それ以後の段階については消極的に反転した。この経緯を踏まえながらも、2001年に開催された世界難民問題専門会議（Global Consultation）では、第三国定住受入方式の意義があらためて見直されている。わが国政府のタイ国滞留中ミャンマー難民定住受入計画決定も、この見直しに沿い、難民受入のいっそうの活性化に寄与しようとする、という意味を含んでいる。

2. 第三国定住受入とは？

(1) 第三国定住受入の概念

わが国でのいくつかの論述にすでにあるように、難民保護関係の国際的文献上で一般に用いられる英文のresettlementが、わが国では「第三国定住受入」という語で説明されている¹。わが国での用語の使われ方として、「第三国」という修飾語が付される理由は次の点にある。すなわち、他国においてすでに難民として保護を受けていた場合と、他国での一

時的または暫定的な滞留の経緯があったにしても、そこでは難民としての法律上または事実上の保護を受けることがなく、または受ける保護が乏しく、わが国に到達して初めて、難民保護に値する定住受入が認められる場合を区別することにある。後者の場合が「第三国定住受入」である。

かつてのインドシナ難民の中には、東南アジア諸国の難民キャンプなどでの滞留下から、わが国の定住受入（すなわち第三国定住受入）政策により受け入れられた者の他に、受入先が定まらないままわが国での暫定在留を続けていたが、結局、わが国による定住受入を求めることに切り替えた者もいた。後者は、わが国が東南アジア諸国からの難民定住受入計画を実施する時期よりも早い段階において、わが国による暫定在留許可を得ながら一定の保護を受けつつも、わが国以外の、例えば米国、カナダ、オーストラリアなどによる定住受入を望んで、暫定在留を続けていたのであったが、米国などにおけるインドシナ難民受入の余地が狭められるにつれ、あらためてわが国による受入の希望に切り替え、その受入が認められたのである。後者の処遇については、国際的な問題として検討を要する論点が生じていた。この点については後に論述する。

わが国での用語の使い分け問題とは別に、国際社会一般でも「第三国定住受入」の定義は確立されているとは言い難い。第二次大戦直後の1946年に採択された国際難民機関憲章では、resettlementという語に並べて、reestablishmentという語が表されていた²。しかし、これらの語はいずれも、同憲章適用時点での庇護国³による定住受入が念頭に置かれ、一国に滞留中の状態から他国による定住受入が認められるという意味での、第三国定住受入までも含む意味を有していたのかどうかについては、明確ではない。

そこで、国際的に権威的な学説であるグッドウィン＝ギル（Goodwin-Gill）説によれば、「暫定在留の国または第一次庇護国での滞留から、別の第三国による定住が認められる」ことである、と定義づけられる⁴。また、ハサウェイ（Hathaway）説は、「第三国定住受入」について次のような条件を指摘する。第1に、第三国が難民に対して、移民受入という方式での永続的な地位を付与する意思を有すること、第2に、難民条約第33条1項に定めるnon-refoulement原則（迫害国への強制的な追放・送還の禁止原則）の、国の義務としての適用があることである⁵。この義務原則が当該第三国によって遵守される限り、その国が当該者にとって移動希望の国でなくても同国による受入に応ずるよう求められることもある⁶。ハサウェイ教授によって指摘される第1の条件は、米国、カナダ、オーストラリアなど、移民受入政策をとっている諸国の立場を背景にしている。第2の条件は、移民受入の場合には原理的には無関係とされる点である。

上記の定義説明および条件指摘に関連して、若干の掘下げを加える。

第1に、最初の到達国では、難民がそこでの受入を求めず、または受入を認められない場合、同国は、難民が別の第三国に移動するための途中にある経由国となる。また、到達した国が第一次庇護国として庇護の供与を認めても、至極限定的な保護を与えるのみで、難民から見ればその保護は不十分な場合もある。しかし、これらのいずれの国の場合でも、当該難民に対して暫定的な在留許可は認められなければならない⁷、さらにnon-refoulement原則が適用される。この解釈については難民条約第31条2項の原則が論拠となり得る。この点については後に、もう少し詳述する。

また、non-refoulement原則は、通常、当該者が一国の領域に到達⁷していればこそ、論理的には当然に適用される。それゆえに経由国においてでも、安全な第三国からの入国許可までの期間、当該経由国に身柄をおいているからこそ、少なくとも暫定的な在留許可を前提にしている。難民庇護について、庇護を求める国への到達が条件とされることは、庇護が国際法上では領域主権の行使であるという論理の下では、当然のこととされる。

しかし、non-refoulement原則は原理的に人権保護原則であり、領域主権による桎梏の下には置かれず、領域を越えて遵守されなければならない⁸。したがって、米国連邦最高裁判所が、米国政府が行った公海上でのハイチ難民の本国追返しを、追返し実行の地点が米国領域内でないという理由で合法とした1993年の判決⁹の論拠として、non-refoulement原則は当該難民が庇護を求める国の領域内に入っている場合に初めて当該者に対して適用される、との判断を示したが、その判断は誤りである。

さらに、non-refoulement原則は、すでに国際慣習法原則になっている、と国際社会に広く認められている。したがって、経由国または第一次庇護国は、難民条約締約国ではないとしても、この原則を遵守する義務を負っている。ただし、経由国または第一次庇護国が難民条約締約国ではない場合、上記の原則以外に、そのような国で難民がどのような地位および権利を与えられるのかという点については、難民条約上ではほとんど不明である。

第2に、第三国定住受入方式の適用上、難民自らが第三国移住の希望を明らかにすることは、不可欠な要因である。難民が第三国移住を望んでいないにもかかわらず、難民の到達国が、当該者の意志に反して強制的に特定の国に移動させることはできない。このことは、難民条約第32条の定めから引き出される当然の帰結である。同条の定めでは、当該者を合法的在留者ではないと到達国が判定してその者を追放する場合でも、若しくは国の安全または公の秩序を理由¹⁰として当該者の追放が許容される場合でも、一定の「適正な過程（due process）」¹¹が必要とされ（第2項）、さらに、その第32

条の原則による保護の対象にもならず追放されることになる場合であってもなお、その他の国の入国許可を求めるのに必要な期間、追放を猶予しなければならない(第3項)からである。そのうえ、当該者の難民性の可能性がある限り、迫害のおそれのある国にその者を強制的に移動させることは、non-refoulement原則遵守義務に対する違反とされる¹²。ただし、前述のようにハサウェイ教授は、当該難民が希望する国ではなくても同国が迫害のおそれから安全であるならば、同国への移動を要請されることがある、と指摘している。

他方、難民保護原則それ自体は、移民受入を直接的な目的にしてはいない。迫害のおそれや難民性がないことが少なくとも明らかであって、当該国の法令に対する違反を犯した移民希望者をその違反の理由で追放することは、当該国の裁量的決定による。このような者については難民条約第32条の諸原則は適用されない。

ただ、難民性を主張する者について、難民認定の結果を待つのではなく難民性の可能性の有無の判断だけで、難民条約第32条上の諸原則およびnon-refoulement原則の適用如何が左右されることになるだけに、これらの原則が適用されないのは、当該者について迫害のおそれや難民性認定の可能性がないと明らかに判断される場合に限られる、と解されるべきである。難民認定の結果により初めて条約上の保護原則が適用になるとすれば、その結果が未だ出ていない段階で、入管法違反などの法律違反の理由で本国に追放または送還され、その結果、本国で迫害を受けることになった後に、難民認定の判定が下されても、当該者に対する難民保護は全く実現されないことになるからである。

第3に、滞在国の有権的当局によって同国国民と同等の権利および義務を認められるようになった者については難民と認定されていてもその難民資格を失うと定める難民条約第1条E項の原則を根拠に、多くの同条約締約国が、すでに他国の保護を受けている者については同国による庇護供与を認めない、という原則(難民保護の第一次庇護原則、または同原則の論理の裏返し)の捉え方としての、第二次庇護否定原則と呼称される)を導入している。この原則にいう「他国の保護」は、どの程度および範囲の権利・義務を意味するのか。この点については必ずしも明らかではない。この問題は、わが国に到達したインドシナ難民がわが国による受入を求めないままわが国領域内に滞留し続けることに関連して注目されても然るべきであった。この問題については、後述する。

(2) 第三国定住受入の対象としての難民の地位

上記の説明では、第三国定住受入の対象となる難民とは、難民条約上の難民を意味するのか、またはそれ以外の難民も含まれるのか、という論点が棚上げされている。この点は、第三国定住受入難民が国際法および国内法的にどのような地位を有するのか、当該難民がその地位に基づいてどのような権利を有し、それに対応して受入国がどのような義務および責任を負うのか、という問題に決定的に関わる。

定住受入を認める第三国は、受入対象にする者について難民資格の有無を審査せず、UNHCR(国連難民高等弁務官事務所)による審査結果を信頼して、難民としての処遇を認める。難民条約締約国が難民資格を審査して難民と認定する際に規準とするのは、難民条約第1条上の難民概念定義である。これらの締約国は、UNHCRによる難民資格審査結果を尊重することがあっても、それに拘束されることはない、という姿勢を従来からとり続けている。それにもかかわらず、定住受入を認める第三国は、UNHCRにより難民と認定された者の中から定住受入希望者を選んでいる。その選択の基準は、各国それぞれである。デンマークのような小国が、身障者、同伴者のいない幼児、高齢者など、社会保障政策上負担が大きいと思われる者を優先的に定住受入の対象にしている例もある¹³。

UNHCRがどのような基準に基づいて難民と認定するか、という点に関しては、UNHCRの機関法というべき国連難民高等弁務官事務所規程第6条に、UNHCRが責任を負うべき難民(その意味でmandatory refugeeと呼称される)の概念が規定されている。その概念は、難民条約上の難民概念とほぼ同様である¹⁴。ただし、UNHCRはその設立の目的とされる人道的救済の目的から難民概念を柔軟に運用しようとしている。

とりわけ、国連総会によるその都度の決議を根拠に、世界各地で生じた大量の難民流出・流入に対処してこれらの難民集団の救済に助力してきた。その際、難民条約締約国が行うような、難民個々についての厳密な個別的審査を行わず、簡便な審査によって対応してきた。また、世界各地での地域的な難民保護原則(例：アフリカ統一機構難民条約上の難民概念¹⁵やカルタヘナ宣言上の難民概念¹⁶)から、難民条約規定上にはない難民概念基準を加えているし、難民条約締約国の条約運用上新たにとり込まれた見解をも加えている¹⁷。このような基準に基づくUNHCRの難民審査結果については、難民条約に加入していない諸国においても信頼が置かれて、尊重されている¹⁸。

しかし、難民条約上の基準よりもいっそう広義の難民も保護対象に加えるという方式が、難民としての扱いをする必要がない不法入国・在留者によって乱用される、という隙を生ずることもある。このことが実際に問題となったのが、後述のインドシナ難民受入制度の場合であった。このような乱用は、UNHCRの審査結果に対する信頼を損ない、各国による

第三国定住受入政策の導入への意欲を削ぐことになる。

第三国定住受入を認める各国は、その国内的根拠を行政府の裁量的決定に置くようにしている。そのことは、一面では、後述のように政策的考慮に基づくのであるが、他面では、UNHCRの難民認定基準と各国によって運用される難民条約上の基準との間のギャップが利用されている、と見ることができる。定住受入の根拠が政府の裁量的決定にあることを論拠にして、UNHCRによる難民認定を受けている難民からの定住受入の請求があっても義務としてそれに応ずることまでは認めない。

上述のような意図から、多くの国では、第三国定住受入の方式による難民と難民条約上の難民として認定された者は、区別される¹⁹。ただし、第三国定住受入による難民が難民条約上の難民としての認定を求めることも認められていた。難民条約のわが国での適用が始まってから数年の間、条約難民と認められたのは、わが国での定住を認められていたインドシナ難民の中の条約難民認定申請者であった。

第三国定住受入による難民の法的地位は、条約難民のそれと全く同じか、それとも違いがあるのか。この点は必ずしも明確ではない。UNHCRは、条約難民と同じ処遇を与えるように求めている²⁰が、各国の立場から見れば、論理的には難民条約に基づかない難民には難民条約上の処遇を同条約上の義務として認めなければならないわけではない、と論ずることもできる。しかし、各国は国連加盟国としてUNHCRに協力することを要請されている。とりわけ難民条約締約国は、同条約の履行状況についてUNHCRによる監督を受ける関係（同条約第35条）にある程に、UNHCRと密接な関係にある。それだけに、UNHCRの要請の実施にいっそうの責任を負っている²¹。したがって、第三国定住受入による難民については条約難民の法的地位と同等の地位を認めることが、強く要請される。ただし、同等に地位の承認が法的義務とされないだけに、実際には、僅かの細部において処遇上の違いが生ずる可能性は否定され得ない。

そのような僅かの齟齬が生ずる可能性を残しながらも、第三国定住受入による難民の法的地位に関して絶対的に遵守されなければならないのは、non-refoulement原則である。この原則の遵守を欠くことは、難民性を根本的に否定することになるからである。

(3) 第三国定住受入を認める論拠

第三国定住受入がその概念として上記のように説明されるならば、それが現実に作動し、または作動しない要因は何か。難民にとって最初の到達国である国での居留が困難であり他国に移動することを望まざるを得なくなる要因は何か。これらの点を見究める必要がある。

経由国または第一次庇護国に居留している難民に対して第三国が自国への定住受入を認める理由は、多様であり、また重層的である。国側からしばしば提示されるのは、難民個人の状況に配慮するという人道的理由である。しかし実際には、その理由だけに留まらないし、その理由自体に、法的義務としてではないという一定の限界をにじませている。

対外的には、難民の流入に伴う経済的、社会的さらには政治的面で難民到達国が受けている重圧の軽減を意図して、第三国が第三国定住受入を認めることもある。それは、国際連帯(international solidarity)または国際責任分与(international responsibilities sharing)の考え方に基づいている、といえなくはない。ただし、その連帯関係または責任分与関係が、かつての二大陣営対立時におけるような国際政治的対立状況を基盤にしていることも少なくない。その典型は、インドシナ難民の西側陣営諸国による定住受入であった。

さらに、将来、定住していた難民の本国帰還が可能となる場合、帰還する人々が本国では技術者や専門家など有能な人材として本国の復興に大きく貢献することが期待される。当該第三国による難民の定住受入は、これらの人材の保存および育成に寄与することになる。その例としてグッドウィン＝ギル教授は、チリ難民であった人々やエルサルバドル難民であった人々の場合を紹介している²²。筆者は、学園で筆者の指導を受けていた学生であった元インドシナ難民が今日、本国で活躍していることにも触れておく。このような将来への進展が期待されるとすれば、難民の第三国定住受入は、受入国と本国の外交関係という政治的側面ばかりではなく、社会、文化、経済など多様な側面での両国の交流・連携の基礎となり得る。その交流・連携は、両国社会の深層にまで社会的・文化的膨らみをもたらす。いずれにしても、大きな意味での両国の国益に繋がる。ただし、インドシナ難民の場合、本国では大家族主義であったことから、家族の名の下に親類縁者も難民として受入れられたため、他の移入民からは不平等とする不満の声が上がっていた²³。

第三国定住受入には以上のような積極的な側面がありながら、それを制度として打ち出す際に各国は、「人道的理由」という名のブレーキの設定を用意する。各国は、その定住受入について国内法において政府の裁量的決定による、という留保を維持しようとしていることについてはすでに述べた。第三国定住受入を国内法上の裁量的決定の域に留めておくのは、移動希望の難民が大量になる場合や受入国側の社会的・財政的な受入容量に限界があると推察される場合に対する

危惧による、と考えられる。

(4) 第一次到達国での居留が難民にとって困難になる原因

第一次到達国での居留が難民にとって困難になる原因の一部は、本稿において後に、わが国に到達したインドシナ難民の処遇に関して提起する問題に関わる。そのような原因としてグッドウィン＝ギル教授が指摘する原因²⁴の要旨は、次の通りである。すなわち、①最初の到達国が暫定的在留を認め、または法的な入国および在留を認める場合であっても、同国では人権の保障が拒否され、または制限される、②国の中央機関はともかくとして、その統治が十分には及んでいない地方集団が、種族的、宗派的または政治的な理由で難民の生命・身体の保全・自由に対して脅威を加える、③その到達国の外部から難民に向けて攻撃が加えられ、若しくは暗殺が仕掛けられる、④第一次到達国が当該難民に効果的保護を供与する能力がなく、若しくは供与する意思が不足している、の4つである。

しかし、第一次到達国での居留が難民にとって困難になる原因は、以上に限られない。とりわけ問題になるのは、その到達国に居留し続けるとすれば難民の生存に危惧が生ずるほどの経済的困窮に陥る場合である。このことは、後に見るように別の、新たな問題を生ずる。

また、これらの原因は、第三国定住難民受入を考える際のきっかけになるばかりでなく、わが国のような、海洋に囲まれている国に条約難民の認定を求める者について、到達までの過程で経由してきた国での保護状態如何を吟味する際にも、着眼されるべき点となる。

(5) 第三国が自らの領域での定住受入を認めない論拠

第三国が難民の定住受入を認めない理由も、多様である。それを逐一、列挙することは困難である。主要な理由のいくつかを例示すれば、次の通りである。すなわち、①同国の地勢上の状況など物理的理由、②同国の人口の稠密状態または、逆に少ない人口のために大量の難民の受入によって政治的、経済的および社会的なアンバランス化が生じかねないことへの懸念、③多民族国家であることが、政治的、経済的および社会的な仕切りを構成する要因となっている状態、④難民の定住受入を認めることが、種族的、宗派的または文化的衝突ショックを生ずる可能性への懸念、などがあげられる。

3. 第三国定住受入方式の枠組としての史的進展

第三国定住受入方式は、難民状態の永続的解決（durable solution）のための方式として、本国帰還、第一次庇護国による受入と並べて説明される。しかし国際法の観点から見れば、これらはそれぞれ異なる関係を基礎にしている。しかも歴史を回顧すれば、それぞれが異なる要因に発している。そこで、第三国定住受入がどのような経緯の下に、難民保護の一方式として意識されるようになったのか、という点に着目する。なお、個々の事例についての説明は本稿では省略する。

(1) 第一次大戦前の状態

難民に相当する人々が、最初の到達国から他国に移動してそこで何らかの保護を受けることがあるにしても、そのことが当該他国の出入国管理権を基礎にして認められるようになるのは、近代国際法の確立以降のことである。しかも、難民に関する国際的保護の枠組が設定されるようになったのは、難民の大量流入を受けた諸国が、その難民の大量滞留により財政的、社会的および政治的な負担という共通の悩みを抱くに至ったことを起点とする。

第一次大戦前にも、難民の大量流出・流入の事例はいくつもあった。例えば17世紀には、ユグノー派信徒の大量流出・流入という事態が生じたし、19世紀には、政治体制変革、独立または民族統一闘争などの理由で大量の人々が難民化し、他国に逃れたことが何度もあった。とりわけ20世紀が迫る時期に生じたロシア・トルコ間戦争の結果をきっかけに、敗戦国トルコから、その虐殺を逃れ、またはそこから追放された何万人のアルメニア人難民が他国または他国植民地支配地域に逃れた。また、戦勝国であったロシアからも、戦後財政難への国民の不満の捌け口の一つとされたユダヤ人差別・迫害政策による犠牲を逃れて多くのユダヤ人が、主として欧州諸国に流入していった。

しかし、欧州諸国を始めほとんどの国では、これらの難民の国際的保護は他人事とみなされて、それについての明確な

意識は生まれなかった²⁵。その過程では当然、第三国定住受入の方式が国際的保護の一環として着目されるには至らなかった。

(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

ロシア革命政権の樹立およびそれに加えられた干渉戦争の失敗の状況下を逃れて多くのロシア人が主として欧州諸国へ逃れた。壊滅的な戦塵状況下に置かれた多くの諸国にとって、ロシア難民の大量流入は重荷となった。そこで、国際連盟の場を通じて、国際難民保護制度が設立された。その一環として設定されたロシア難民高等弁務官制度の、初代弁務官ナンセンは、ロシア難民の本国帰還を優先的解決法としようとしたが、反共産主義というイデオロギーで足並みを揃えた欧州諸国は、ナンセンの意図に猜疑心を抱く一方で²⁶、難民滞留の重圧に喘いでいた。そこに、第三国定住受入を認めるようになったのが、米国とフランスである。両国の難民の大量受入の背景は、事情を異にする。

英国の戦費用貸出資金の利息付返還を受けた米国は、大きな資金の流入を基礎にして国内産業のいっそうの規模拡大に成功し、それとともに労働力の大きな需要を生じていた。欧州に滞留していた難民は、米国のその流れに乗って、米国に移動していった。また、フランスは、国内経済・社会の担い手というべき年齢層の、とりわけ男性の多くを大戦で失ったことから、フランスに流入した難民ばかりではなく、他国に滞留している難民についても定住受入を認めることとした。これらの例は、実質的な第三国定住受入であり、その枠組発生の端緒である。まだ脆弱であった当時の国際難民保護制度を、米国など若干の諸国による実質的な第三国定住受入方策が全面的に支えた。

ただ、第一次庇護国難民定住受入方式にしり、第三国定住受入難民方式にしり、国内に大量の難民が居留することになった諸国では、さまざまな問題が生じていた。例えば、難民が都市部に集中することによって多様な社会問題を抱えることになった。また、国によっては、難民を人口過疎地へ分散化し、その労働力の農業開発への活用を図ったが、期待したほどの成果が得られず、難民の側からは職業の強制と思わざるを得ない措置に反発が生じていた。

ロシア難民流出時から10年余を経た後、ナチス政権の差別・迫害政策による被害を逃れたユダヤ人が、多数、他国に流入しようとした。しかし、ロシアによる共産主義の伸張に強い警戒感を持ち続けた指導的立場の欧州諸国政府は、ドイツナチス政権をロシア革命政権への対抗力とするという想定の下に、ナチス政権に対して宥和政策 (appeasement policy) をとり、流入してきたユダヤ難民の保護に冷淡であった²⁷。1936年および1938年に採択されたドイツ難民に関する2つの協定²⁸に考え方として含まれていた第三国定住受入の仕組は、ほとんど効果を生じないままであった。局所的には、経由国からの移動への手助けや上海租界地など避難地への流入の黙認などの取扱いが行われたが、それらは第三国定住受入方式といえなかった。

(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

欧米諸国は第二次大戦直後の1946年に、国際難民機関憲章 (Constitution of International Refugee Organization) を採択して、旧枢軸国支配から逃れ、またはその下に係留されていた人々の本国帰還、本国の支配体制の変更または国境の変更に伴い本国を離れた人々に対する保護、および戦前からの難民に対する保護の継続を、戦後処理問題として取り組もうとした。同憲章上の基本的考え方では、これらの人々の本国帰還が原則とされ、とりわけ、理由なしに滞留を継続する者を「無為に時間を潰している者 (idle persons)」としてその本国への帰還を要請する、本国帰還ができないことに有効な (valid) 理由を申し立てることができる者については欧州諸国での居留の継続が認められる、とされていた。なお、後日、この選別基準の理由として掲げられた概念²⁹が、のちに、国連総会採択のUNHCR規程上の難民概念および国連全権会議採択の難民条約上の難民概念の基礎となった。

ところが、同憲章に基づく本国帰還要請に応ずる者は、ごく少数であった。そこで、米国は、戦後復興計画として提示されたマーシャルプランの導入を契機として政策の大転換を行い、欧州諸国に滞留している難民に対して本国帰還を求めず、欧州各国がこれらの難民の定住受入を認めるよう要請した。また、国際難民機関憲章の下では、第三国定住受入の枠組を制度として生み出すことができるような理念的基盤はなかったものの、欧米諸国による欧州諸国滞留の難民の自国受入により、結果として事実上の第三国定住受入が成立した事例は数え切れない³⁰。

4. UNHCR・難民条約と第三国定住受入の枠組

(1) UNHCRによる難民保護活動と第三国定住受入の枠組

難民条約の難民概念規定には、「1951年1月1日に生じた事件の結果として」という文言を通じて、条約上の難民概念に該当する者の範囲について時間的な限定が置かれていた（1967年の難民議定書によって同議定書加盟国においてはこの時間的限定は撤廃）。それに対して、UNHCR規程では、難民条約上の難民概念とほぼ同様の時間的限定が付されている難民の定義と、そのような時間的限定のない難民概念定義が規定されている。そのことは、1951年1月2日以降に生じた事件の結果として難民になった者については、UNHCRがその責任において保護を与えることを意味しているように読み取れる。

しかし、発足当時のUNHCRは、国連の諸機関の中でも人的規模がきわめて小さな、活動資金も少ない機関であった。また何よりもまず国家とは異なって、難民保護のための領域を有していなかった。そのような機関に期待し得る主たる機能としては、一国に流入し居留している難民を別の他国が受入れるよう、斡旋すること（good offices）でしかなかった。このことが実際に大きな意味を生じたのは、1956年に生じたアルジェリアや中国からの大量難民流出の際であった。UNHCRはその都度の総会決議を根拠にして、母国の隣接諸国・地域に逃れて滞留している大量難民が別の国で定住受入を認めてもらえるよう斡旋した。それは、第三国定住受入の斡旋に他ならなかった。ともかくも、UNHCRは、大量難民流出・流入の際の難民支援・保護活動を担う主要な機関としてその存在意義を評価されることとなった。

(2) 難民条約の第三国定住受入の枠組との関わり

難民条約の適用の仕方も1956年以降大きく変わった。この年、ハンガリー事件をきっかけに多くの難民が、とくにオーストリアに流入した。オーストリア分割管理責任国の一つであった米国は、中立主義政策をとり領土において小国になったオーストリアへの、難民の大量流入による同国の負担と、その状態につけ込む共産主義勢力の伸張を懸念して、米国内への難民引取を条件に、オーストリアが自国流入ハンガリー難民について難民条約上の難民と認定するよう要請した。これは正に第三国定住受入である。

また、この経緯をきっかけに他の難民条約締約諸国でも、条約規定上の時間的限定にもかかわらず、その限定を越えた時期に生じた事件の結果として難民になった者についても、難民条約が適用されることになった。解釈技術的には、1951年1月2日以降に生じた事件も同年1月1日に生じた事件の「余波（offshore）」という論理が弄された³¹。

難民条約適用方法に関する上述の進展はともかく、同条約締約国では、同条約に基づく難民認定方法は認定申請の個々に対する個別審査によると解されている。その審査には客観的公正性が不可欠とされるだけに、審査に時間と労力がかかる。そのため、大量の難民申請が重なると、認定機能が麻痺する懸念が付きまとう。そのような懸念を払拭する途の一つが、他の国の第三国定住受入方式による多くの居留難民の引取である。米国によるハンガリー難民の引取は、オーストリアの負担を未然に軽減した、と見ることができる。

ただし、第三国定住受入を認める一国では、その受入により、とりわけ条約難民認定申請者または庇護申請者に不公平感を生ずるおそれは避けられない。前述のように、大量難民の難民認定の際にしばしば用いられる「一見して明らかに」難民と推定される者（prima facie refugee）かどうか、という基準と、条約難民の認定審査の際に用いられる難民条約上の難民概念定義上の諸要件の具備如何という基準との間にギャップがあり、結果として難民と認定される者の範囲にズレが生ずる可能性があるからである。

そのギャップおよび認定される者の範囲の違いが大きく意識されることにならないようにするには、prima facie認定による難民認定の場合も、条約第1条C項およびE項に定める難民資格終止原則および第1条F項に定める排斥原則に、明らかに該当する者を排除する努力が必要とされる。また、第三国定住受入方式による難民も、条約難民認定による難民も、ともに本国での迫害のおそれがあるためにnon-refoulement原則による保護を受ける立場にあることを説得する必要がある。さらに、第一次庇護国若しくは経由国による暫定滞留（在留）の許可および第三国による定住受入が、移民受入ではないことも説明されるべきである。

それでもなお、ギャップは残る。そこで、ギャップを解釈技術に委ねて融合・穴埋めし、または新たに開発される中間的な基準によるギャップの解消に期待するのではなく、ギャップはそれとして、それぞれの基準によって難民と認定され

る者の間での法的処遇をできるだけ平等にする他はないと考えられる。

(3) 難民条約規定の第三国定住受入枠組への関わり

難民条約では、第三国定住受入方式に直接的に触れている規定はない。同条約作成のそもそもの経緯と作成趣旨から見れば、このことは当然の成り行きであった。それでもなお、第三国定住受入を認められる難民について、その受入までに経由地とした経由国または第一次庇護国において認められるべき処遇に関する原則が、若干定められている。それは、同条約第30条の、第三国移動に伴う資産移動に関する原則と、第31条2項の、迫害国から直接来た者に対する第三国による入国許可までの猶予期間中に与えられるべき暫定在留許可に関する原則である。この原則については後述する。

5. 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

到来したインドシナ難民に対するわが国での対応および処遇の事実関係については、別の論考で述べられるので、本稿では、到来したインドシナ難民の処遇に関して提起され、または内含されている法的な問題に焦点を当てることにする。

(1) 「踏み石 (stepping stone)」としての経由国、日本での暫定的滞在

不規則的な間隔であるにしても引き続いてわが国に到来するベトナム難民は、1978年にベトナム難民について定住受入策が設定されるまでの数年間においては、わが国から旧出入国管理令上の海難救助者として短期の在留許可を認められたものの、わが国による難民としての受入を求めることはなく、米国など他の国による受入を求め、その受入希望が叶えられるまでの一時期、わが国に滞留することにしていた。言いかえれば、わが国領域は経由国 (stepping stone) としての意味を有するにすぎなかった。当時、わが国は難民条約に加入しておらず、難民の認定やその処遇に関する国内的な整備も用意されていなかった。それでも国内では、多くの民間または公共の団体・施設が難民支援に当たった。

ところが、このことがかえって、法的な問題を生む可能性があった。難民条約締約国によっては、すでに他国の保護を受けている者については難民保護としての受入を認めない、という原則が定められていた³²。この、いわゆる第二次庇護否定の原則によれば、わが国領域を「踏み石」として暫定的に在留することを意図している難民に保護を与えることが、他国による受入可能性の途を塞ぐことになる、という皮肉な結果を生ずる。難民条約第1条E項では、滞在中の国の国民と同等の権利義務を与えられている者に対して難民資格は認められない、という趣旨の原則が定められている。しかし、人権尊重および人道主義の立場を基礎としている難民条約の精神から見れば、暫定在留中の難民の人権保障に足りる保護は供与されなければならない。では、どの程度の保護が適切であるのか。この問題は一般に着目されることはなかったが、少なくとも理論的には、国際社会一般の問題として検討されるべき課題として、今なお残されている。この課題に関連して、難民条約では、経由国および難民の立ち去る第一次庇護国と難民との関係で、わずか2つの事項に関して原則が定められているにすぎない。

第1に、難民が本国からの持参資産、または経由国および第一次庇護国での取得資産をどの程度、またどの範囲まで、定住受入が認められる第三国に移転することができるのか、という点である。第30条1項によれば、締約国は、難民が自国領域内に持ち込んだ資産を、定住のために入国を認めた他国に移転することを許可する、と定められる。しかし、その資産価値が大きく、または経由国若しくは第一次庇護国の経済若しくは社会にとって不可欠なほど重要である場合、その資産の移転は経由国若しくは第一次庇護国の重大な経済的および財政上の問題になることがある。例えば、財閥責任者である難民が経由国から、定住受入の第三国に自らの莫大な通貨を移転しようとするれば、経由国の財政に重大な影響を生じ、結果として国家間経済問題に発展することもあり得る。しかし他方では、自らの資産を当該第三国に移転することは、同国での自らの経済的自立を確保するためには不可欠な条件である、と主張され得る³³。

この点に関する難民条約作成過程での意見の対立は、移転資産の範囲の問題と、難民の資産移転の権利を再定住の支えに必要な限りとするのか、という点に集約された。妥協の産物として到達し得た結論は、再定住に必要な限り、という条

件付きで、他方では当該資産の所在地の如何を問わないという条件緩和の下で、締約国は資産移転の申請に対して好意的考慮を払うことが約束された（第30条2項）。この「好意的考慮」とは、申請を受けた国の裁量に委ねられることを意味する。その裁量の適性および合理性について判定するための基準は明確になっていない。各国の難民条約適用について監督権を有するUNHCR（第35条）も、難民の資産移転の問題にまで審査の目を及ぼす権限を与えられているのか。この点については消極的に見ざるを得ない。

もう1つの論点は、迫害国から直接、経由国または第一次庇護国にきた難民が、第三国による入国許可までの間に認められるべき暫定在留許可の原則（第31条2項）である。この原則によれば、迫害のおそれのある国はもちろんその他の国についても、そこへの退去など送出国の強制は禁止される。ただし、必要な制限は認められていることから、移動可能な地理的範囲の限定は許される、と解される。しかし、収容施設、監獄または遠隔地などへの閉じ込めは、難民条約の精神から見ても許されない³⁴。

(2) 暫定的滞留難民および東南アジア諸国滞在中難民のわが国への定住受入

東京サミットおよびインドシナ難民国際会議での合意に沿って、わが国も、インドシナ難民全般に広げての定住受入政策を閣議了解の形式の下に導入することになった。その導入の姿勢は、他の諸国と足並みを揃えることに比重が置かれていた分だけ、主体的発想には程遠いが、植民地支配または軍事・政治・経済上功利的に利用し得る限りで難民の処遇を認める第二次大戦前からの伝統的な方針³⁵に比べれば、大きな転換といえる。

ただし、東南アジア諸国の大量難民滞留の負担による疲弊につけ込む共産勢力の伸張を警戒して西側陣営の連帯関係の強化を西側諸国に訴える米国政府の思惑に応える意味もあった。それだけに、個人に対する難民性の審査はにいつそう概括的になって、インドシナ地域からの流出者はほとんど難民として扱われた。このような扱いは、米国が一定地域からの大量難民に対して一定人数枠の用意の下に定住受入を認めるという、ハンガリー難民やキューバ難民の自国内受入のために設定した方式に倣うものであった。ただし、米国と違って移民受入政策を基本的に導入していない国の受入方法では、この受入方式による難民処遇上、難民の将来に関する考え方の違いから、米国での処遇と異なる面も指摘される³⁶。

(3) インドシナ難民定住受入に関して露呈された問題点

わが国のインドシナ難民定住受入制度では、定住インドシナ難民と条約難民との関係が曖昧であった。そのため、定住が認められた難民の中から、あらためて難民条約上の難民としての認定を求める者が続出した。わが国は1981年10月に難民条約に加入（1982年1月1日から国内適用）し、その国内適用のために、主として難民認定手続に関する基本的原則を加えた出入国管理及び難民認定法が、従来の出入国管理令に替えて制定された（1982年1月1日から適用）。この法律に基づいて条約難民と認定される者の数は、法律適用の当初、かなりの数にのぼったが、そのすべてが、定住を認められたインドシナ難民の中の、その認定申請によりあらためて条約難民と認定された者であった。なお、条約難民としては不認定になった者も、定住受入インドシナ難民の地位を失わないとされた。

インドシナ難民が確認程度のチェックを経て各国により定住受入を認められることは、他地域からの難民から見ると、機械的（automatic）是認の難民認定および定住受入許可であり、不平等である、という批判の声が上がった³⁷。また、定住受入を認める各国にとっていっそう深刻な事態になったのは、難民性を騙る不法入国者の混入であった。そのため、インドシナ難民国際会議では、「包括的行動計画」が設定され、それにより、インドシナ難民についても条約難民に準じた認定基準が適用されることになった。それに伴って、定住受入を認められるインドシナ難民の数は、1980年後半から激減した。

(4) インドシナ難民定住受入方策に対する評価と課題

インドシナ難民の定住受入策に対する国際社会での評価は、功罪半ばする。

第1に、大量の難民の流出と流入という事態が生じた場合に、広い国家間の責任分与に基づく協力が、第三国定住受入という具体的な方式によって初めて具現化された。第一次大戦後の、例えばロシア難民の場合にも、第三国定住受入のような、人の移動の流れの図式が現れたけれども、それはカネ・モノ・ヒトの国家間移動に伴って自然発生的に生じたのであった。それ以降、第三国定住受入の仕組についての国家間合意は実現されなかった。第二次大戦後のハンガリー難民の

米国による受入は、第三国定住受入ではあるが、条約のような国家間合意による協力に基づくものではなかった。

第2に、定住受入が認められたインドシナ難民は、移民受入という基本的な政策をもたない国では、条約難民と別枠の難民として処遇された。その区別は、定住受入後のインドシナ難民の将来の法的地位に関して条約難民との較差の表面化を予測させていた。

第3に、定住受入が認められるインドシナ難民については、実質的な難民性審査なし、または難民性に関する「一見して明らか (prima facie)」な推定による、とされた。そのことが、他地域からの条約難民認定申請者には不平等感を抱かせた。さらに、豊かさを求めて国家間移動を求める大量の人々の中には、実質的な審査なしの、またはprima facie認定という簡便かつ好意的ではあるが隙の多い審査制度を、欺瞞的に利用して定住受入の枠内に潜り込もうとする者が多数現れることになった。そのため、インドシナ難民定住受入方策は失敗に終わった、と評価されている。そのような評価下落の証左として、グッドウィン＝ギル教授は、第三国定住受入地点の数が1980年代初めでは20万余箇所に達していたが1990年代には5万箇所にまで減じたことを紹介している³⁸。

第4に、第三国定住受入方式は、永続的解決の方法の中で、自発的帰還ができず、第一次庇護国による受入も不可能である場合の最後の方法である³⁹、という序列意識下に置かれ、または他の永続的解決方法に対して補助的な意味を有する⁴⁰、とされる。しかし逆に、それだけに、第三国定住受入方式は、条約難民認定に基づく難民受入という方式をその背後において常に担保しているという点で、重要な意味を有していると見ることができる。

6. 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

側面から指摘される問題点についての若干の考察

国連全権会議による難民条約採択から50年目に当たる2001年に開催された世界難民問題専門会議 (Global Consultation) では多くの問題が検討されたが、その中の重要問題の一つが第三国定住受入に関する問題であった。そこでの検討に基づいてUNHCRが整理し、『第三国定住受入ハンドブック2004年 (Resettlement Handbook 2004)』として纏めたガイドライン原則のうちの、関連部分を紹介し、なお残る問題を指摘する。

(1) 第三国定住受入の枠組についての新たな意味づけと見直しの方向

インドシナ難民についての第三国定住受入の経緯は、UNHCRに反省を迫ることになった。1970年代および1980年代の大規模な第三国定住受入計画は、純正の難民のための保護という、UNHCRにとっては核心的な原則から乖離して、むしろ移民受入制度類似の計画に比重が置かれることになってしまった。グッドウィン＝ギル教授の評価によれば、「UNHCRの計画は、各国の受入能力を超えるもの」になっていた⁴¹。また、この定住受入方式に対する不法入国・在留者による乱用の多発が、UNHCRの計画に対する各国の信頼を失わせた。その結果、第三国定住受入計画に対する幻滅感を各国間に広げることになり、究極的には、難民保護という核心的原則を担うUNHCRの任務を危険に曝すことになった。こうして、第三国定住受入方式は、本国への自主的帰還および第一次庇護国による受入という永続的解決方法に対して追加的または残余的な手段と見られるようになった。また、各国が難民の受入の義務化を認めないから第三国定住受入方式は必要とせざるを得ないのだ、という婉曲的な見方も表された。

しかし、第三国定住受入方式の、国際難民保護システム全体の中での重要性は、歴史的にも検証されるのであり、それゆえに、統合的な枠組の下に第三国定住受入方式を見直そう、という試みが、UNHCRから打ち出されている。このような意図の下にUNHCRは、発表した『第三国定住受入ハンドブック2004年』の中で、今後への見直しの方向として3つの原則を掲げて⁴²、それらを統合するアプローチを目指す、としている (Chapter 1)。すなわち、第1に、核心的原則としての難民保護の任務に、UNHCRの焦点を向け直す、第2に、第三国定住受入計画を、包括的対応の中の重要かつ不可欠な一部として位置づける、第3に、世界全体での国際責任分与を表すメカニズムの構築を実現する、の3原則である。

しかし、UNHCRの計画が、現実的な視点から各国の責任能力に合わせて計画内容を構想することを意味するのであれば、結果として、従来からの国家エゴイズムや財政的困難などの理由に引きずられて、その計画が縮小されてしまう可能性がある。

また、『第三国定住受入ハンドブック2004年』では、UNHCRは計画見直しの具体的方法として、次の3点をあげる。すなわち、第1に、難民状況毎の完全な分析を行い、それによって最適な解決方法を策定する、第2に、とりわけ手続乱用・欺瞞的利用を防止するとともに、第三国定住受入方策に関連する手続の効果性および透明性を維持し、UNHCRの計画への信頼性およびその一貫性を確保する、第3に、UNHCR規程の原則に沿う難民保護を行うために、計画の対象となる難民の範囲を再確認する、の3点である。

第1の方法が当然であることは、あらためて言うまでもないが、インドシナ難民定住受入策の場合は、共産主義勢力の伸張の懸念への対抗という政治イデオロギー的要因に突き動かされたものであった。第2および第3の方法に関しては、難民の範囲の再確認とともにその範囲の難民か否かについての認定方法の再検討が必要となる。

(2) UNHCRが責任を負うべき難民（マンドート難民）の再確認

マンドート難民の第1は、条約難民である。

第2のマンドート難民は、生命・身体の保全・自由に対する重大かつ無差別な脅威で、しかも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脅威の理由により、本国の外にいて本国に帰ることができず、国際的保護を必要とする者である。なお、第2の範囲のマンドート難民概念については、難民条約未加盟国からUNHCRによる認定を要請される場合に、UNHCRはその概念を基準とすることが紹介されている。また、第1のマンドート難民については、条約難民の定義上の概念とは、条約規定上にある迫害理由としての「特定の社会的集団の構成員であること」が欠けている点で異なっている。しかし、拷問等禁止条約などの人権諸条約の成立や、OAU難民条約上の拡大難民概念およびカルタヘナ宣言上の難民概念の、UNHCRマンドート難民範囲への運用上での吸収などのその後の進展によって、UNHCRマンドート難民範囲の解釈上では上記の点での差異はほとんど意味を有しなくなっている。

しかし、問題は、マンドート難民概念の中の条約難民に関するUNHCRによる解釈と、難民条約締約国による条約難民概念に関する解釈との間のズレを、どのように解消するか、である。この点についての積極的な問題解消策は示されていない。また、UNHCRとしては個々の事例において、マンドート難民の範囲に属する者について条約難民とそれ以外の難民を明確に区別することはない。このことが、UNHCRの認定に対して各国が距離を置く余地の理由とされている。

その一方で、UNHCRは、条約加盟国によっては難民条約規定、とりわけ難民概念規定の誤用があり、難民概念定義上の迫害理由についての、UNHCRの見方によれば一般的な理解と一致しない解釈が下されている、と指摘する。また、形式上または手続上の理由に比重を置くあまり実質的な理由を軽視または無視する結論になっている事例や、実質的理由についての捉え方がUNHCRとしては同意し難い事例もある、と指摘する。例えば、性に関わる迫害を受け、または受けおそれがある例や、難民資格認定申請者に対して不合理な程にハードルの高い立証責任が課せられる例がそれに相当する、とする。

条約締約国による条約運用および解釈に関する上記のような状況を改善するためには、UNHCRが、難民条約第35条に基づいて条約締約各国から受ける条約履行状況報告を監視して、適時、一般的な形でのガイドラインを発表することに終るのではなく、その監督権限をいっそう強化する必要がある。そのための方向の一つとして、各締約国の履行状況報告について審査し、さらには、締約国の審査機関のいずれによっても難民性不認定と決定された個人からの訴えを受けてそれを審査するというような、国連自由権規約委員会、拷問禁止委員会、女性差別撤廃委員会など、難民条約採択後に成立している国際人権諸条約の履行監視に関する各委員会において実現されている監視および審査の仕組みを取り入れていくことが求められる。このようにして、UNHCRの見方と条約締約国のそれとの間のギャップを縮めることが、第三国定住受入の対象者についてのUNHCRの認定に対する諸国家の信頼を取り戻す結果を導くことになる。

(3) UNHCRのprima facie認定方法の再検討

『第三国定住受入ハンドブック2004年』に示されたUNHCRによる難民認定方法に関して、具体的に最も注目されるのは、prima facieの方法である。難民の大量集中化という状況の下では、この方法が、とりわけ迅速性の確保という点で最も効果的であるだけに必須となる。しかし、他方では、この方法では、前述のように手続を乱用して難民の範囲に潜り込もうとする者を排除することは容易ではない。そこで、UNHCRは、prima facie方法による認定の精度を上げるために、次のような基準を提示している。すなわち、①多くの流入者に関して難民性の存在を示唆する状況が存在していることの把握、②保護・支援の必要性に、極度の緊急性があるか否かについての分析、③反証の機会の保障、④排斥原則（条約第

1条F項)の遵守、⑤UNHCR独自の認定方法の、各国による導入への働きかけ、である。

①および②の基準は当然である。③の基準の必要性は次の点にある。prima facieの方法が推定を本質とするだけに、この方法によっては真に難民性を有する者を見落とす危険は避けることができない。この危険を少なくするための担保として、反証の機会という手続上の条件が付される、と考えられたのであろう。④の基準は、世界難民問題専門会議の各国会合が、米国で起きた同時多発テロ直後に開催されたことにより、それらの会合で難民条約上の、難民資格を最初から認めないとする排斥原則(条約第1条F項)が強く意識されたことによる、と推察される。この原則への留意は当然ではあるが、UNHCRの認定に対する各国の信頼性を高めることになる。⑤については、難民条約締約国が、迫害のおそれの「十分に理由のある恐怖」という難民の定義規定上の条件を根拠に、難民認定手続において申請者に立証責任を負わせる、という原則を設定しているだけに、その立証責任の程度については緩和する方向にあるとはいえ、UNHCRのprima facieの認定方法と同様な方法を導入することに躊躇するであろう。

7. 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

わが国政府が主体的に、第三国定住受入方式によるミャンマー難民受入を計画し実施していることは、功利的思惑や同盟関係堅持という国家エゴの観点の下でのみ他国からの働きかけに難民保護に受動的に応じたという、従来の姿勢に比べれば、大きな前進である。しかし、それはわが国の国内向けの意義であるにすぎない。日本国憲法で日本国の国是として謳いあげている国際平和主義や人権尊重原理が、日本国内向けだけではなく国際社会にも向けられている、と理解されるならば、今回の第三国定住受入策は、国際社会に向けて難民保護のための国家間責任分与体制(例えばアジア・太平洋地域国家間での難民保護責任分与体制)を確立することを国際的に働きかける手がかりとして発展的に意味づけられるべきである。また、わが国のこのような理念または人間安全保障戦略が人権尊重理念に深く根差していることを理解し、諸国民から理解されることにも、大きな意義がある。

- 1 例えば、小泉康一「日本におけるインドシナ難民定住制度——強いられた難民受け入れと、その後の意味」『大東文化大学紀要(社会科学)』48号、2010年、37頁以下。
- 2 国際難民機関憲章前文第4文、1946年。
- 3 「庇護国」という用語の中の「庇護」の国際難民法上の意味は、少なくとも入国許可、在留許可および迫害国への追放・送還強制の禁止(non-refoulement)を含む、とする点では内外の学説は一致しているが、それ以外に、人間性維持のために最小限必要な生活保障まで含むか否かでは学説は一致していない。筆者は肯定的に解する。難民資格認定上、経由国での生活の程度如何が難民性の判断に関わることがあるからである。この点についての詳細な検討については、本間浩「個人の基本権としての庇護権」勁草書房、1985年、102～103頁。
- 4 Goodwin-Gill, G. & McAdam, J., *The Refugee in International Law*, 3rd ed., Oxford University Press, 2007, p. 477.
- 5 Hathaway, J., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, p. 963.
- 6 *ibid.*, p. 964.
- 7 Goodwin-Gill & McAdam, *op. cit.* (supra note 4), p. 248.
- 8 Goodwin-Gill & McAdam, *op. cit.* (supra note 4), p. 246.
- 9 *Sale v. Haitian Centers Council, Inc.*, (1993) 509 US 155.
- 10 「公の秩序」という概念が曖昧である、として、グッドウィン＝ギル教授は、この概念が難民条約規定上に置かれていることの問題点を指摘する。Goodwin-Gill & McAdam, *op. cit.* (supra note 4), p. 235.
- 11 田中英夫教授(『英米法辞典』東京大学出版会、1991年)によれば、due processの語は、手続面での正当性ばかりではなく実質面での正当性をも含む、と解されるようになっていたので、「正当な手続」と訳すよりも「正当な過程」と訳すべきである、との見解を明らかにしている。それを参考にして本稿では、「正当な過程」の訳語を用いる。
- 12 また、拷問等禁止条約第3条に定めるnon-refoulement原則違反にもなる可能性がある。
- 13 Goodwin-Gill & McAdam, *op. cit.* (supra note 4) p. 499.
- 14 難民条約上の難民概念定義規定との違いは、UNHCR規程第6条規定では、迫害理由としての「特定の社会的集団の構成員であること」という理由が規定されていないことである。また、難民条約では「1951年1月1日に生じた事件の結果として」という時間的制約が付されていたが、UNHCR規程第6条B項の規定ではそのような時間的制約が外されている。なお、難民条約上の時間的制約は1967年難民議定書により削除された。
- 15 正式名称「アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規定するアフリカ統一機構条約」。1969年9月採択、1974年6月発効。なお、アフリカ統一機構は2000年にアフリカ連合に移行された。
- 16 1984年中央アメリカ国際難民保護会議により採択。
- 17 UNHCRは、*Resettlement Handbook 2004*の中のChapter 3でその見解を示している。

- 18 UNHCR, Department of International Protection, Resettlement Handbook, 2004, Chapter 3.3.
- 19 ドイツ連邦共和国では、インドシナ難民は「難民分担受入法」(1980年制定)に基づく難民とされ、暫定的受入を認められる一方、条約難民とは区別された。その区別の実際上の内容については、本間・前掲注3、334~345頁。日本では、実質的な区別は置かれなかった。
- 20 ベトナム難民に関して、水難事故により失命する危険を冒してまで本国を逃れようとしているのだから難民と推定されるべきである、という論理の下で、ベトナム難民が条約難民と区別されることに、国際社会での批判が向けられたことが、一時、あった。
- 21 ただし、その責任の程度および範囲については、論者によって温度差がある。この問題については別の機会に考察することにする。
- 22 Goodwin-Gill & McAdam, op. cit. (supra note 4), p. 498.
- 23 家族結合 (family unity) 原則を第三国定住受入策に取り込むべきか否かの問題に関しては、ExCom Conclusions No. 24 (XXXII), Family Reunification, 1981, para. 7.
- 24 Goodwin-Gill & McAdam, op. cit. (supra note 4), p. 499.
- 25 Marrus, M., *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*, Oxford University Press, 1985, pp. 29-32, 74-81.
- 26 本間浩「難民問題とは何か」[岩波新書]岩波書店、1990年、56頁。
- 27 本間・前掲注26、61~64頁。
- 28 1936年の暫定協定171 LNTS No.3952。 1938年の協定 191 LNTS No.4461.
- 29 「人種、宗教、国籍または政治的意見の理由で迫害を受けるおそれという恐怖」。国際難民機関憲章Annex I, Part I, Section C, 第1条 (a)(i)。
- 30 Marrus, op. cit. (supra note 26), p. 345.
- 31 このような解釈はドイツ連邦行政裁判所判決上で表された。本間・前掲注4、78~79頁。
- 32 ドイツ連邦の1965年制定「外国人法」第28条ただし書き。この原則の導入の経緯については、本間・前掲注3、53~54頁。この原則は、現行の「庇護手続法」でも踏襲されているばかりではなく、多くの他国でも導入されるようになった。
- 33 この点の議論の紹介については、Hathaway, op. cit. (supra note 5), pp. 967-972.
- 34 Hathaway, op. cit. (supra note 5), p. 965.
- 35 本間・前掲注26、128~138頁。
- 36 ドイツでは、インドシナ難民のドイツ定住は暫定的なのであり、それゆえにこれらの難民に対するドイツ語研修のレベルを、日常会話に必要不可欠な程度とした。本間・前掲注3、335頁。
- 37 Goodwin-Gill, G., *The Refugee in International Law*, 2nd ed., Oxford University Press, 1996, p. 221.
- 38 *ibid.*, p.279.
- 39 The Sub-Committee of the Whole on International Protection, 'Resettlement as an Instrument of Protection', UN doc. EC/SCP/65, 9 July 1991.
- 40 Hathaway, op. cit. (supra note 5), p. 975. また、ハサウェイ教授は、第三国定住から本国帰還に振り子が振り戻されて本国帰還を最良の解決方法、第三国定住を最も望ましくない方法とする見方に対して最良とは誰の目から見てのことか、と批判しているFredriksson説を紹介している。*Ibid.*, p. 977.
- 41 Goodwin-Gill & McAdam, op. cit. (supra note 4), p. 500.
- 42 UNHCR, Department of International Protection, Resettlement Handbook, 2004.