

難民法の軌跡と展望

——変容する政治的機能——

目 次

- 一 問題への接近視角
 - 1 日本における難民問題の位相
 - 2 一般化
- 二 難民の選別
 - 1 難民条約の起草
 - 2 その後の展開
- 三 難民の世界的な封じ込め
 - 1 ヨーロッパにおける国境管理の強化
 - 2 インドシナ難民政策の変遷
- 四 課題と展望
 - 1 難民封じ込めの陥穽
 - 2 難民法の再生に向けて

阿 部 浩 己

一 問題への接近視角

1 日本における難民問題の位相

一〇年余りにわたって実施されてきたボート・ピープルに対する特別措置が、一九九四年三月四日の閣議決定をもって廃止された。これにより、今後はボート・ピープルといえども、一般の庇護希望者 (asylum-seeker) と同じ扱いを受けることになった。⁽¹⁾

ボート・ピープルに対する特別措置が廃止の方向にむかいはじめたのは、一九八九年六月、ジュネーブで開かれたインドシナ難民国際会議をきっかけにしてである。⁽²⁾ それまで日本政府は、ボート・ピープルに対して、「出入国管理及び難民認定法」(以下、入管法と略)一八条の二にもとづく一時庇護上陸許可をほぼ例外なく与えていた。⁽³⁾ ベトナムから海路日本にたどりついた人には、難民としての扱いを自動的に保証していたのである。ところが、右の国際会議で導入口が決定された「包括行動計画 (Comprehensive Plan of Action)⁽⁴⁾」(以下、CPAと略)は、後述するように、無条件の受け入れにかえて、難民かどうかをえりわけけるスクリーニング制度の導入を各国によびかけた。そこで日本政府は、いわゆる「偽装難民」の流入に頭を悩ませていた時でもあったことから、これを機に一時庇護のための上陸審査を「慎重に」おこなうものとし、これをスクリーニング制度と位置づけることにした。CPAにもとづくスクリーニング制度は各国ごとに期日 (カット・オフ・デート (cut-off date)) を決めて、その日から実施されることになっていたが、日本ではその期日が一九八九年九月一三日とされ、その日から一時庇護上陸審査の慎重な運用が開始された。⁽⁵⁾

もっとも、「慎重に」なったとはいえ、ボート・ピープルは、一時庇護審査をパスすると、入管法六一条の二による正式の難民認定を受けることなく日本への定住もしくは第三国定住を保証された。この点で一般の庇護希望者とはな

お異なる処遇を認められていたわけだが、一九九四年三月四日の閣議決定は、そうした特別扱いをいっさい廃止することを明らかにするものであった。これは、同年二月のインドシナ難民国際会議第五回運営委員会の決定を受けてのことであった。⁽⁶⁾ 右閣議決定は、日本政府にとって、インドシナ難民問題の実質的な終結を宣言する象徴的な決定であった。

ふりかえるに、日本にとって、インドシナ難民問題ほど入管行政に大きな影響を及ぼしたものはなかったのではないか。日本がインドシナ難民の受け入れを遅まきながら開始したのは、一九七〇年代末のことだった。日本にとって、事実上はじめての難民受け入れであった。以後、閣議決定にもとづき受け入れ枠が漸次拡大され、一九八一年には懸案の難民条約への加入も実現した。そしてそれにもない入管法の整備もおこなわれ、国内法上はじめて難民認定手続きが法定されることになった。⁽⁷⁾

あらためて確認するまでもなく、インドシナ難民は政策的判断から特別に受け入れられてきたのであって、正式には、入管法の定める難民認定手続きを経たわけではない。むしろ、インドシナ難民のなかにも別途難民認定を申請し認められた者もいる。⁽⁸⁾ だが圧倒的多くは、政策次元で日本への定住を認められた者であった。その数、九〇〇〇人余。⁽⁹⁾ この数字が多いか少ないかは別にして、難民受け入れを一貫して拒んできたこの国にとって、これは画期的な出来事であった。

ただここで、素朴な疑問が二つ提起される。一つは、なぜインドシナ難民しか特別受け入れの対象にならなかったのか、ということである。全世界にくまなく広がる難民集団のなかから、日本はなぜインドシナ難民を、それもインドシナ難民しか受け入れなかったのか。⁽¹⁰⁾ もう一つは難民条約への加入にもなって設定された難民認定手続きについて、である。インドシナ難民の受け入れに力が注がれた一方で、入管法によって設置された難民認定手続きはいった

いどうなったのか。

ここでは後者の点について敷衍しておこう。日本に難民として保護を求める者は、一九八二年から、入管法の定める難民認定手続きにもとづき、その地位の確認（認定）を求めることができるようになった。⁽¹¹⁾以前は、「難民という在留資格を認めておらず、外国人の入国には旅券所持を要件とし、それに反して入国しようとするれば、出入国管理令違反として不法入国、不法残留として刑事処罰の対象にするという極めて遅れた法体制下にあり、『現代の鎖国』と評された⁽¹²⁾。それに比べれば、難民を認定するための法的装いが整っただけでもまちがいに前進であった。

けれども真に問われるべきは、その中味、運用の実態である。川島教授が指摘するように、日本の難民認定制度の運用にはこれまで常に「不透明さ」がつきまといってきた。⁽¹³⁾その最たるものが難民認定権者の不透明さである。法律上、認定権者が法務大臣であることははっきりしているが、実際にはだれがどのようなプロセスを経て難民認否をしているのか、それが外部にはなかなかみえてこない。また、先般アムネスティ・インターナショナルが刊行した報告書⁽¹⁴⁾にもあるように、そもそも申請したいが受理されなかったり、事情聴取にさいして弁護人の立ち会いが認められなかったり、きわめて過酷な立証責任が課されたり、不認定理由がきちんと示されなかったり、異議申し出手続きがまったく機能しなかったり……と、認定手続きをとりまく疑念は数多く生じている。⁽¹⁵⁾ここ数年、申請者は相当数いるものの、難民として認定される者がほとんどいないという事実も、事態に悲観的な位相をつけ加えている。⁽¹⁶⁾

インドシナ難民の特別扱いが終了し、難民としての受け入れ窓口が入管法の定める難民認定手続きに一本化されていく以上、今後、難民受け入れに関する期待は、当然そこに集まらざるをえない。しかし、日本の認定手続きに「真の難民が一人たりとも排除され……ない」ような結果を期待することは可能なのだろうか。再び川島教授の言葉を借りれば、「スクリーニングの目は真の難民を振るい落とすほど粗くてはならないのであって……真の難民を選び出す確か

な眼(意思と能力)を持つこと「こそ」肝要である⁽¹⁷⁾。だが現実をみやれば、日本の難民認定手続きは、真の難民を「選び出す」というよりも、むしろ難民として日本に保護を求めてきた者を「振るい落とす」ためにあるように思われてならない。日本の難民法制は果たして難民を保護するために設けられているのか。そう思わずにはいられないのが実情である⁽¹⁸⁾。

2 一般化

こうした懸念は、つぎのような、より一般的な問いを導かずにはいない。難民認定手続きはいつたいなんのためにあるのか。そもそも難民認定手続きが扱って立つ難民法はいつたいだれを保護するためのものなのか。難民法はどのような背景のもとで定立され、適用されてきたのか。難民法はどのような機能をになっているのか。難民法の本質とはいかなるものなのか。

こうした問いを受けて、難民法は人道主義にもとづき、難民を保護するためのものにほかならない、と主張するむきがある⁽¹⁹⁾。この主張には相応の説得力がある。二〇世紀に入り、文化的同質性の維持や国民経済の保護といった国民国家の論理の強まりとともに、各国は出入国管理を強化しはじめた⁽²⁰⁾。そうしたなかにあつて、難民の受け入れは、人道的な例外措置とみられるようになった⁽²¹⁾。今世紀前半に発生したロシア難民などに対する国際社会の対応には、そうした側面が比較的よく出ているといえるかもしれない。ただ、そのときにしても人道主義が貫徹されたわけではなかった。保護の対象になる難民集団が限定され、保護の内容も難民のニーズを充足するにはほど遠かった⁽²²⁾。現在でも、日本の場合がそうであるように、特別の受け入れ対象になる難民集団はきわめて限定されている。現地で援助を供与する場合にも、援助内容は決して難民の基本的ニーズを満たすものではなく、むしろ難民の側が、いかに劣悪であつ

でも提供される援助を一方的に甘受しなくてはならない構造になっている⁽²³⁾。

のみならず、難民条約・議定書を中核とする現在の難民法は、人道的見地に立って、困窮している者すべてを難民として保護しようとしているのではなく、法的保護の対象を基本的に「迫害」のおそれがある者にかぎっている⁽²⁵⁾。なぜ困窮しているのか、なぜ逃避したのか、その動機・理由を特定したうえで法的保護が及ぼされるのである。その意味で、人道というよりも人権の考慮が強いといえるかもしれない。だが、ここでも人権の考慮が貫徹されているわけではない。難民条約が定める難民の定義は、すべての人権ではなく、特定の人権(自由権)に力点をおくものになっている⁽²⁶⁾。なにより、個人の側にはかんじんの庇護を受ける権利が保障されているわけではない⁽²⁷⁾。

難民法が人道や人権の顔(理念)をもつ⁽²⁸⁾にしても、右でみたように、その実態はかなり限定されたものになっている。難民法が人道や人権の原則によってつらぬかれているとみるならば、それは不正確である。それでは、人道や人権の十全な発現を妨げているものはなにか。それはやはり、各国の政治的利害にはかなるまい。難民法は、本質的には、国家という人為的な存在が不可避免的に生み出す不規則な人(難民)の移動を、可能なかぎり各国の利害に沿って規制しようとした妥協の産物にはかならない。理念として前面におしだされるのが人道であろうと、その根底には、各国、より正確に言えば、西側先進諸国の利害を守ろうとする政治的意図がまぎれもなく伏在している。不規則な人(難民)の移動が、みずからの政治的、経済的、文化的利害に沿って規制されるよう、西側諸国は巧みに国際法や国連の機関を利用してきた。それが難民法という形で結晶化している⁽²⁹⁾のである。人道や人権の原則が貫徹されなかったのも当然といえは当然にすぎる。

以下では、こうした基本認識にもとづき、難民法一般の実相に迫ってみようと思う。難民法の中核に位置する難民条約・議定書の起草過程から検討をはじめ、難民法がどのような機能になってきたのか、国際政治情勢の変化によ

ってどのような機能転換がみられるのか、について考察する。そしてそのうえで、難民法の今後に向けて若干の問題提起を試みることにしたい。日本の難民法制の本質を理解する前提作業として、国際的な見地から問題に接近する視座を確立することが不可欠と考える。本稿はそうした位置づけのもとにある。

二 難民の選別

1 難民条約の起草

(1) 共産圏からの難民の誘い出し

難民条約の起草は一九四九年から五一年にかけておこなわれた⁽³⁰⁾。この時期は東西冷戦が激化していたときであり、そういった政治状況は難民条約の起草過程にも色濃く影を落としていた⁽³¹⁾。条約作成のイニシアチブをとったのは国連事務総長である。事務総長は、国家の保護を欠いているという点でかわりない難民と無国籍者を同一の条約で扱おうと考へ、包括的な条約案の作成を提案した⁽³²⁾。この人道的な企図は、いったんは経済社会理事会で承認された⁽³³⁾。しかし東西間のイデオロギー的対立のなかで、事務総長案は後退を余儀なくされていく。

真つ先に異議を唱えたのは社会主義諸国であった。「国連は「難民の保護」に手を出すべきでない。彼らは自国政府の援助を拒み、新たな民主的基盤に立って国家を再建しようとしている同胞との協力を拒んでいるのだ」。ソ連代表はそう述べるとともに、自らが生み出した難民を、「帰国して自国に奉仕するのを拒んでいる反逆者」と断じた⁽³⁴⁾。市民と国家の利益が一致し、市民権が完全に保障されるはずの社会主義国において、難民は本来ありえない存在であった。なにより、西側との関係でみずからの体制の優位を誇示しつつづけるには、「反逆者」として処されるべき者を国際的保護の対象に昇格させるわけにはいかなかったのである⁽³⁵⁾。

社会主義陣営は、条約の適用対象をなんとか無国籍者に限定しようと試みた。だが結果的にそれはかなわなかった。そして、「〔無国籍者と難民という〕まったく異なる二つのカテゴリーを混同する危険な試みの当事者になるわけにはいかない⁽³⁶⁾」というソ連代表の発言とともに、社会主義諸国は条約起草作業から全面的に撤退していくのであった。

こうして、条約採択のため招集された「難民および無国籍者の地位に関する国連全権会議」(以下、国連全権会議と略)は、西側の圧倒的な影響下におかれることになった⁽³⁷⁾。もともとソ連の主張とは反対に、西側諸国は、条約の保護すべき対象を難民に絞り込んだ。事務総長案がそうだったように、人道主義をつらぬくのであれば難民と無国籍者を区別する必要はなかったはずである。けれども米国やフランス代表は、「難民問題のほうに急を要する」として無国籍者問題の切り離しに固執した⁽³⁸⁾。そこには、ソ連代表の言葉を借りれば、西側の「邪悪な政治的目的」⁽³⁹⁾が隠されていた。条約を通じソ連・東欧からの「反逆者」を「難民」として国際的保護の対象にとりこみ、社会主義体制の正当性を失墜させること―それこそが、西側の優先課題にほかならなかった⁽⁴⁰⁾。だからこそ無国籍者問題への言及は不要とされた⁽⁴¹⁾。それを知っていた社会主義諸国が頑強に抵抗を重ねたのも当然といえは当然である。

西側の政治的意図は、採択された「難民」の定義に端的に現れている。第一に、「一九五一年一月一日前に生じた事件」という表現だが、これはイスラエル代表が述べていたように「東欧で起きた政変」⁽⁴²⁾を意味する。つまり、新たに誕生した社会主義体制を嫌って出てきた者がそこで想定されていた。第二に、「迫害」という用語。米国代表はつぎのようについて、「この用語は」すでに国際難民機関(IRO)憲章において用いられていたが、その意味するところはとても明瞭であった。この条約でも同じ意味で用いられてはならない⁽⁴³⁾。ちなみにIROは財政的スポンサーだった西側、なかでも米国の支配を受け、イデオロギー的対立から社会主義体制を逃れてきた者を積極的に保護の対象にとりこんでいた。それが東側諸国の憤懣をかっていたのだが、「迫害」という用語を媒介として、難民条約上も同様のプ

ラクティスをひきついでいくことがもくろまれていた。⁽⁴⁶⁾ 第三に、難民条約は迫害の理由として市民的・政治的権利にかかわる要素を列挙しているが、これらはいずれも社会主義諸国が体制内に重大な弱点として抱えてきたものにほかならない。西側において実現が阻まれている経済的・社会的・文化的権利にかかわる諸要素が迫害理由として明記されなかったのは決して偶然のことではなかったのである。⁽⁴⁷⁾

(2) 第三世界難民の排除

難民条約は、他方で、ヨーロッパ中心主義的性格も帯びている。国連全権会議においてフランス代表が指摘したように、西側諸国はヨーロッパの難民だけが条約上の保護を受けるにふさわしいと考えていた。⁽⁴⁸⁾ その理由は二つあった。第一、ヨーロッパの難民とは異なり、他の地域の難民は法的保護を必要としていない。非ヨーロッパ難民に必要な物質的援助であるが、それは難民条約の対象外である。⁽⁴⁹⁾ 第二、条約が非ヨーロッパ地域にも適用されるのであれば締約国は難民保護についての「白紙小切手」⁽⁵⁰⁾ を引き受けることになるが、そうした無制約な責任は負いかねる。⁽⁵¹⁾ ヨロッパ外の難民問題はその地域で解決すればよい。⁽⁵²⁾

当然ながら、こうした見解には、非ヨーロッパ圏の代表から反論が加えられた。⁽⁵³⁾ 難民は非ヨーロッパ地域にも現に数多く生じていた。しかも、それらの難民も国際的レベルで法的保護を必要としていたのである。⁽⁵⁴⁾ 対立が尖鋭化するなかで妥協が模索された。その結果、つぎの三つの修正案が提示された。第一、他の国連機関の物質的援助を受けている難民（たとえばパレスチナ難民）であっても、援助が終止したときには難民条約の適用を受ける。⁽⁵⁵⁾ 第二、各国は、非ヨーロッパ難民にも難民条約を適用する旨の宣言をおこなうことができる。⁽⁵⁶⁾ 第三、全権会議の最終文書において、「難民」の定義に該当しない者にも条約上の待遇を与えるよう各国に要望する。⁽⁵⁷⁾

こうした修正が実現したにもかかわらず、時間的・地理的制限をともなった「難民」の定義は、難民条約が第一義

的にヨーロッパの難民に向けられたものであることを歴然と物語っていた。西側諸国は、ヨーロッパの難民は普遍的な条約によって保護されるべきだが、他の地域の難民問題はそれぞれの地域で処理されるべきものである、という認識を最後まで崩さなかった。⁽⁵⁸⁾ いかえれば、第三世界の難民問題はその地域に封じ込められるべきと考えられていたのである。しかも、それらの難民には法的保護は必要なく、もっぱら物質的援助で足りる、とされた。そして、そうした封じ込めと物質的援助をになう機関として西側諸国が念頭においたのが国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）なのであった。⁽⁵⁹⁾ ほかならぬUNHCRの「発展」の足跡が、そうした西側の意向を端的に映し出すものとなっている。

UNHCRの責務は、難民条約と違って当初から時間的・地理的な制限に服していなかった。⁽⁶⁰⁾ もっとも、規程上、難民の定義は個別認定を前提にしており、集団で発生する第三世界難民にUNHCRの活動を及ぼすには実際上かなりの困難があった。そこで西側諸国は国連総会における一連の「斡旋」決議を通じその責務を漸次拡大していくことになる。⁽⁶¹⁾ そのさい、法的義務が含意される条約難民との混同を避けるため、第三世界難民には「難民」という語の直截的な使用が注意深く避けられた。⁽⁶²⁾ そのうえでUNHCRは第三世界難民に対して物質的援助を供与するものとされたが、⁽⁶³⁾ 見逃してならないことに、その先かれらに「恒久的解決」として用意されたのは自発的本国帰還か現地定住であり、域外再定住への道は必ずしも十分に開かれなかった。これは、ヨーロッパで発生した難民に対して第三国定住が促進されたのとは対照的であった。⁽⁶⁴⁾ いうまでもなく、そこには、UNHCRを介在させながら第三世界難民を現地（地域）に封じ込めようとする西側諸国の野心が反映されていた。⁽⁶⁵⁾ 難民条約体制からの第三世界難民の排除は、UNHCRの存在ぬきに語ることはできない。財政を支える大口拠出国として、また計画執行委員会の主要メンバーとして、UNHCRの活動に及ぼす西側諸国の影響力にはきわめて大きなものがあつたのである。⁽⁶⁶⁾

(3) 制度的装置

西側の政治的意図の実現を制度的に支えているのが難民条約の基本構造である。とりわけ重要なのは、条約上の保護を及ぼすべき人的範囲の確定（＝難民認定）が、各締約国の主権的判断にゆだねられたことである。

UNHCR設立以前に難民保護にあたっていた国際機関は、加盟国にかわって難民認定をおこなう権限を与えられていた。⁽⁶⁷⁾ 難民条約の起草過程でも、同じように難民認定を国際機関にゆだねるべきことを促すNGOがあった。すなわち、Friends World Committeeは国連全権会議でつぎのような指摘をおこなった。「認定について、締約国は、難民高等弁務官またはその事務所に付属する諮問委員会の決定を受諾すべきだ。そうすれば締約国間の矛盾した判断やその他の問題を回避することができる」⁽⁶⁸⁾。だが、こうした主張は各国によって受け入れられなかった。フランス代表のつぎの発言に、この点についての各国共通の認識をみることができ、「世界政府も主権的な国際司法裁判所もない以上、「認定についての」裁量権限は必然的に国家にゆだねなくてはならない。難民を受け入れる意思がある国を信頼することが唯一の実際的手だである」⁽⁶⁹⁾。

外国人の入国・在留の許否が国家主権の基本的発現とみられていたことに加え、難民認定を「邪悪な政治的目的」のために利用しようとする野心があっただけに、国際機関に認定権限を移譲することは本来的に容認されなかったと考えられる。こうして難民条約は、難民の認定を締約国の手に全面的にゆだねるものとなった。つまり、難民条約は、どのような認定手続きを設けるか、それをどのように運用するか、などについての裁量を各国に認めるものとなったのである。⁽⁷⁰⁾ この結果、難民認定の政治的利用が制度的に保障されることになった。

のみならず、それは、難民条約上さらに二つの側面から補強されている。一つは、条約難民の定義にかかわる。条約上、難民とは、特定の理由によって「迫害」を受けおそれがある者と定義された。この定義は、認定プロセスに

きわめて政治的な要素を持ち込んだ。迫害の認定は、庇護希望者とその出身国政府との関係を評価することにほかならない。そして迫害があるとの判断には、必然的に出身国政府への「非難」がともなう⁽⁷¹⁾。それだけに、難民の出身国と避難国との政治的關係がどうあるかによって、その判断が大きく左右される余地が出てくる。グラール・マッセン (A. Grahl-Madsen) のいうように、「出身国政府と避難国とが互いに政治的反感をもっている場合、難民としての認定を勝ちとめることはそれほどむずかしくないかもしれない。そうでない場合、庇護希望者にとって状況はかなりむずかしくなる⁽⁷²⁾」。自国の政策または政治的・経済的利害への影響を考慮して迫害の存否が決められることが容易に想像できる⁽⁷³⁾。西側はこうした難民概念を利用し、共産圏出身者一般に迫害のおそれを認めることを可能とされた。すでに述べたように、それは社会主義体制を非難する政治目的に供するためにほかならなかった⁽⁷⁴⁾。他方で、この難民の定義が、第三世界難民を排除するのに実に都合よくできていたこともいうまでもない⁽⁷⁵⁾。

もう一つは、個人の庇護権の否定である。難民条約は、難民を迫害国に追放・送還してはならないと定める(二三条一項のノン・ルフールマン原則)一方で、難民に庇護を与えることまでを義務として課しているわけではない。理論的にいえば、締約国は、条約難民と認定した者についても、庇護を与える義務までをおっているわけではないのである⁽⁷⁶⁾。

世界人権宣言、領域的庇護宣言、さらに採択されずに終わったものの領域的庇護条約案、そのいずれもが、庇護の付与を国家の義務ではなく、国家の権限と認めている⁽⁷⁷⁾。難民条約もこの前提に立つ。庇護希望者の側からすれば、庇護の付与はあくまで国家からの恩恵にすぎないとされ、逆に国家の側からすれば、みずからの裁量にしたがって庇護の許否を決定してよいとされているわけである⁽⁷⁸⁾。そこにまた、政治的判断の余地が出てくることはいうまでもない。

このようにみると、西側諸国がその政治的利害を反映できるような制度的装置が、難民条約には二重にも三重にもはりめぐらされていることがわかる。

2 その後の展開

難民条約採択後、ソ連・東欧諸国は、普遍的な言葉を装いながらもみずからの体制に向けられたこの条約への参加を当然のごとく拒否した(ただしユーゴを除く)。その一方で、西側諸国は所期の目的を達成すべく条約を巧みに利用していく。オーストリアや西ベルリンへの亡命が「自由への投票」として賞賛され、共産圏からの脱出が「悪の帝国」を揺さぶるものとして大々的に喧伝された。⁽⁸⁰⁾「社会主義国に在住するすべての人が迫害を恐れている」という主張すらなされるなかで、「共産圏出身の多くの難民が、出国の理由を問われることなく、また出国の理由を真剣に確かめられることなく、ヨーロッパ各国で受け入れられていった」⁽⁸¹⁾。難民認定手続きは共産圏出身の庇護希望者には実に寛大に運用された。そうした傾向は、米国でいっそうきわだった。⁽⁸²⁾ むろん、イデオロギー的共感に加えて、教育や技能のレベルが比較的高い共産圏難民の受け入れは、第二次大戦直後には、逼迫した労働力不足を補うという意味からも重要な位置づけを与えられていたことはいままでもない。⁽⁸³⁾

西側諸国は、共産圏難民受け入れの国際的な正当化根拠を難民条約に求めた。ゲスト(I. Guest)がいうように、難民条約は、運用の上でも「共産圏出身の亡命者にむけられた」といつてうたがない。⁽⁸⁴⁾ ソ連・東欧諸国からの亡命に国際的正当性を与え、社会主義体制の脆弱さを明るみに出す―難民条約は、そうした「邪悪な政治的目的」に奉仕する法文書として、その本来の性格をあらわにしていくのである。

その一方、六〇年代に入り難民問題の重心がヨーロッパからアジア、アフリカに移るにつれ、難民条約そのものが実情にそぐわないとの声が強まりはじめていた。UNHCR規程との齟齬も問題視され、条約改正の必要性はますます高まった。この問題を検討したカーネギー国際平和財団主催のコロキアムでも同様の認識が示された。しかし、条約を本格的に見直す作業に着手すると、難民の定義が抜本的に変更・拡大されかねない。国連総会が第三世界・社会

主義諸国によって支配されはじめていただけに、その可能性は大であった。それを恐れた西側諸国は、難民条約の本質には手をつけず、UNHCRを通じて技術的な修正をほどこしただけの議定書案を国連に提出することに成功した。そして一九六七年、これが難民議定書として承認されることになった。⁽⁸⁵⁾

議定書の誕生により、豊かさを求めて母国を捨てた「経済難民」までもが国際的保護の対象になったかのような主張をおこなうむきもある。⁽⁸⁶⁾しかし、それは正しくない。議定書は条約難民の定義には実質的になんら手をつけていない。特定の理由によって迫害を受けるおそれがある者のみを難民とみなす、という点において、議定書は条約難民の定義になんらの変更も加えていないのである。議定書はただ単に、条約難民の定義から時間的・地理的制限を削除したにすぎない。

むろん、時間的・地理的制限の撤廃によって、ヨーロッパ志向の難民条約が「普遍化」されたとみることはあやまりではない。だがこんにち第三世界で発生する難民は、かならずしも難民条約がいう「迫害のおそれ」をもって国外に避難するわけではない。むしろ、内戦であるとか政情不安、あるいは極度の貧困といった、開発の遅れにもなうさまざまな事情に移動の契機を見出しているのが実情である。ところが、そういった事情は難民条約によっては必ずしもカバーされない、とされている。⁽⁸⁷⁾また、難民条約は「迫害のおそれ」について基本的に個別認定を前提にしているが、第三世界難民は集団で発生することが多いだけに、この点でも難民条約の適用には難点がある。このように考えると、難民条約は議定書を通じて形式的には普遍化されたものの、本質的には依然としてヨーロッパ中心の（そして共産圏からの庇護希望者に向けられた）構造を脱していなかったといえる。第三世界難民はこれまでと同様に難民条約体制の枠外におかれ続けたのであり、UNHCRを通じた封じ込めと物質的援助の対象としての地位にはなんら変更は加えられなかったのである。

議定書の本質が露呈されるのは、第三世界難民が西側諸国に直接到来し、じかに難民申請をおこなう事態が生じてからである。七〇年代に入るあたりから、アジア、アフリカ、ラテン・アメリカで難民の数が飛躍的に増大しはじめたが、この時期、国際的な運輸網の整備により、かれらのなかには、少数とはいえ直接西側に飛来し、みずから難民申請をおこなう者が出てきた。⁽⁸⁸⁾ 議定書によって時間的・地理的制限は撤廃されていたので、第三世界難民であっても、そのことだけで申請を却下されることはほばなくなっていた。しかし条約難民の定義を充足できないかれらにとって、難民認定を勝ち取ることはいかにせんむずかしかった。「第三世界出身者でも難民申請はできる。だが『迫害の恐れ』がなければ難民として認定できない」。西側諸国は、いまや第三世界難民を公然と拒絶する論拠として難民議定書を用いはじめた。共産圏から難民を巧みに誘い出す法文書は、半面で、第三世界難民を拒絶する法文書として機能しはじめたのである。形式的な普遍化は、結果的に、普遍的な難民保護法制から第三世界難民を締め出す論理を強化しただけであった。⁽⁸⁹⁾

ただ見逃してならないことに、第三世界難民は、西側において条約難民とは認められなかったものの、ただちに本国に送還されるようなことはなかった。たとえそこに迫害がまっただけでも、内戦や暴力によって生命や身体の原因がおびやかされるのであれば、やはり本国送還は好ましくない。そういった人道的配慮のもと、かれらは「事実上の難民 (de facto refugee)」と類型化され、避難国にとどまることを容認された。⁽⁹⁰⁾ もっとも事実上の難民という地位は多くの場合人道上の理由から特別に与えられるものにすぎず、その法的基礎はきわめて脆弱であった。その地位は、イギリスがそうであるように、行政裁量によっていつでも取り消されるおそれすらある。事実上の難民には条約難民のような法的保護を期待することはできない。人道的配慮と法的義務は別物である。そこは、西側諸国が譲れない一線であった。⁽⁹¹⁾

三 難民の世界的な封じ込め

1 ヨーロッパにおける国境管理の強化

難民条約や庇護制度をとりまく環境が大きく変わりはじめたのは、一九八〇年前後のことであった。この時期ヨーロッパでは経済状況が悪化していたにもかかわらず、第三世界出身の庇護希望者が増大し、難民認定制度を利用してそのまま居残る者がふえはじめていた。⁽⁹²⁾「迫害」の要件を充足できず難民条約（議定書）体制から締め出されても、なおその国に滞留する者が相当な数にのぼりはじめたのである。そうした事態に頭を悩ませた西側諸国は、しだいに難民認定手続きの強化に着手しはじめた。⁽⁹³⁾当時の状況がある論者はつぎのように表現している。⁽⁹⁴⁾

「西側諸国は、国境に警戒の目を注いでいる。庇護はこれまでほど寛大には与えられなくなった。これまで人権の発祥地とみなされてきた地域に、再び排外主義が頭をもたげはじめている。移民問題に頭を悩ますあまり、欧米諸国は、若干の例外を除き、厳格化、孤立化、そして時には拒絶の方向に走っている。誇るべき人道主義の実績を汚すようなケースも出てきている」。

これに追い討ちをかけたのが、冷戦の終結であった。東欧の大変動により、ポーランド、ユーゴスラビア、ルーマニア、ブルガリア、チェコスロバキアなどから大量の出国者が流れ込み、西側に設けられた寛大な難民認定手続きに在留の望みを託した。⁽⁹⁵⁾ただなんといいっても西側にとって最大の脅威は、ソ連からの大規模な人の移動にあった。一九九一年一月、欧州審議会（Council of Europe）主催のウィーン会議に出席したウラディミール・チェルバコフ（Vladimir Cherbakov）は、約六百万人のソ連人が現在の状況に不満をもっており、そのうち二百万人が西側への移住を望んでいる、という衝撃的な発言をおこない、議場に動揺をはしらせた。⁽⁹⁶⁾

冷戦の終結は、難民条約(議定書)のイデオロギー的有用性をいちじるしく喪失させた。かつて難民条約を敵視していた東欧諸国がやつぎばやに同条約を批准しはじめた事実が、そのことを端的に物語っている。西側諸国にとって、ソ連・東欧圏からの亡命希望者に優先的に庇護を与える政治的必要性はもはやなくなった。⁽⁹⁷⁾ それどころか、これまでのように庇護を認めつづけられれば、スキンヘッドや極右勢力をいたずらに刺激しかねない。そうした事態の急転回を受けて、西側諸国は難民認定制度の抜本的見直しを意識せずにはいられなかった。⁽⁹⁸⁾ 東側からの亡命を呼び込むための難民認定制度は、第三世界のみならず、東側からの人の流入を阻止する制度としても生まれかわらなくてはならなかった。難民条約起草過程でいわれた「邪悪な政治的目的」に固執すべき国際情勢がなくなった以上、制度改革を妨げるものはもはやなにもなくなっていた。

他方、冷戦の終結と軌を一にするように加速したのがヨーロッパ統合への歩みであった。一九八五年、単一市場完成までの青写真を描いた白書がEC委員会によって公にされた。興味深いことに、そこには庇護と難民認定に関して各国の国内法を調整していく方向性が示されていた。だがその後技術的な障害からこの計画が頓座したため、EC各国は共同体立法にかわって国際条約を起草することにした。こうして、難民審査責任国の確定に関する条約(ダブリン条約)と域外国境の越境に関する条約という二つの重要な条約が一九九〇年に作成されることになった。またEC各国の内務・法務官僚の提案を受けて一九九二年一月二月には関係閣僚が庇護にかかわる重要な諸決議を採択し、このほかEC各国の難民認定手続きを調和させるための作業計画や行動計画も作られた。⁽⁹⁹⁾

こうしたなかから、ヨーロッパでは、昨今、増大する難民申請の抑制をめざした共通の施策がいくつかわかびあがってきている。

第一、認定手続きへのアクセスをさまざまげる措置。もっとも典型的なものは、特定国の国民に、入国条件として査

証(ビザ)の取得を義務づけることである。ビザそれじたいは出入国管理政策の一環として別段特異なものではない。だが近年の特徴として、明らかに庇護希望者の入国をさまたげることを目的にしてこの要件が課される場合がある。庇護希望者が多い発展途上国はいうまでもなく、一九九二年半ばからはボスニア・ヘルツェゴビナの国民に対してもビザの取得が義務づけられるようになった。これは、同国において戦闘が激化し、西側へ脱出しようとする者がふえたためであるとされる⁽¹⁰⁰⁾。

また、ビザやパスポートなど必要な文書を所持しない者を運送した航空会社に高額の制裁金を課す措置もとられはじめている。たとえば一九九一年九月から、イギリスではそのような者一人あたりにつき二〇〇〇ポンドの制裁金を課すようになった。こうした事態をさけるため、航空会社の側も、たとえば搭乗前に文書の審査をおこなうようになっており、それを助けるため、イギリスやオランダ政府は、ケニヤのナイロビで航空会社の職員に偽装文書のみわけかたについて訓練をほどこしている⁽¹⁰¹⁾とされる。

第二、「安全な第三国 (safe third country)」および「安全な出身国 (safe country of origin)」概念の導入⁽¹⁰²⁾。なにをもつて「安全」というのかその基準は必ずしも一様でないが、安全な第三国を通過してきた者または安全な(出身)国から来た者のおこなう庇護申請は、「受理できない (inadmissible)」または「明白に根拠がない (manifestly unfounded)」ものとして、実体審査に入ることなく却下されるようになっていいる。その処分に対する不服申し立てには必ずしも執行停止の効果がなく、即座に当該国への送還が強行される場合がある。

「安全な国」という概念は、難民受け入れの最前線に立つスイスやオーストリアなどによって最初に定式化された。スイスでは一九九〇年に庇護法が改正され、「安全な国」から来た者が提出する難民申請は「受理できない」ものとして特別手続きのもとで処理されることになった。同国政府は、一九九〇年にポーランド、ハンガリー、チェコスロバ

キアを「安全な国」に指定し、九一年にはブルガリア、アルジェリア、インドが、九二年にはルーマニア、アンゴラがこのリストに追加された(なお九二年にはアルジェリアがリストから削除された)。当該国の一般的な人権状況、政治状況がメルクマールになっているといわれる。ただインドの場合は人権状況が一般に劣悪だが、国内に安全な場所が残っているとして、「国内的避難の可能性 (internal flight alternative)」が考慮されている⁽¹⁰⁵⁾。

オーストリアでは一九九二年に施行された新庇護法により、「明白に根拠がない」申請に対する特別手続きが導入された。この国では、「安全な第三国」が非常に広範囲にわたって指定されている。すなわち、すべての隣接国、難民条約締約国、ヨーロッパ人権条約締約国、UNHCR事務所所在国が「安全な第三国」とされる。こうした国から来た庇護希望者は、国境警察によって入国を拒否され、その決定には不服申し立てができない。仮に入国を果たしても、「安全な第三国」から来た庇護希望者は不法入国者とみなされ、収容されるケースが多い。しかもその者のおこなう難民申請は「明白に根拠がない」ものとして数日以内に却下され、当該国への送還が命じられることになる。不服申し立てをしても執行停止の保証はない。こうして庇護希望者がつぎつぎに該当国にむけて送り返されている⁽¹⁰⁴⁾。

各国のプラクティスをみると、これまでのところ、ポーランドやチェコをはじめとする東欧諸国が「安全な第三国」にあたる場合が少なくない⁽¹⁰⁵⁾。ドイツなどはこれらの国と難民申請者の再入国に関する協定を結んで送還を実施している。しかし、東欧諸国は難民条約を批准したばかりで、認定手続きが未整備である。ポーランドでは、難民審査そのものが実施されていないようである⁽¹⁰⁶⁾。もとより、つぎつぎと送り返されてくる申請者は、社会的経済的に苦境に立つ東欧諸国を圧迫せずにはいない。第三世界の国々にとて同じである。西側先進諸国が導入した「安全な国」の概念は、大量の申請者とともに、過酷なまでに重い負担を中小国に押しつけるものとなっている⁽¹⁰⁷⁾。

いずれにせよ、冷戦の終結によって西側諸国が周囲にきわめて高い壁を築き、庇護希望者を締め出そうとしている

ことは確かである。それは第三世界出身者だけでなく、いまや東欧出身者にも及んでいる。いやむしろ、東欧出身者が第一義的に想定されているといってもよい。難民条約がこれまでになつてきた政治的機能を思いおこせば、近年の動向には隔世の感がある。締め出された庇護希望者は、直接にあるいは第三国経由で出身国に連れ戻されはじめて⁽¹⁰⁸⁾いる。ビザ要件などの賦課によって、出国したいをさまざまげられる者も少なくなる。そこに、難民・庇護希望者の締め出し・封じ込めをめざす西側諸国の政治的意図をみてとることができる⁽¹⁰⁹⁾。冷戦の終結にともない、ヨーロッパの「難民問題」はその性質を大きく変容させ、いまや「移民問題」一般のなかにその姿を埋没させつつあるといえる⁽¹¹⁰⁾。

2 インドシナ難民政策の変遷

ところで、すでに述べたように地域的封じ込めの対象になつていた第三世界難民⁽¹¹¹⁾のなかにあつて特異な地位を占めていたのがインドシナ難民である。戦略的・地政学的理由からインドシナ難民には当初から域外再定住の道が開かれ⁽¹¹²⁾、米国を中心とする西側諸国が精力的にその受け入れに力を注いだ。実際のところ、一九七九年のインドシナ難民国際会議を通じ、インドシナから流出する者はほぼ自動的に国際的保護の対象とされ、周辺国における一時庇護を経て、西側への再定住を約束されていった⁽¹¹³⁾。

ところが一九八〇年代の終わりを迎え、事態は一変する。一九八六年までに周辺国に流入する難民は減少傾向をみせていたが、翌八七年になるとその数が急増し、最前線に立つタイは三倍増の難民流入に直面することになった。一九八八年には流入する難民の数がさらに増大し、緊急の国際的対応が求められる事態となった⁽¹¹⁴⁾。そこで、打開策を協議するため、一連の準備会合を経て、八九年六月にジュネーブでインドシナ難民国際会議が開催された。冒頭で述べたように、そのおりに合意されたのがCPAである⁽¹¹⁵⁾。

CPAの目的はつぎのように要約できる。第一、不正規な出国を防止する。第二、通常の出国手続きを奨励・促進する。第三、第一次庇護を保証する。第四、地域内で一貫した難民審査（スクリーニング）制度を確立する。第五、ベトナム難民の再定住を継続する。第六、難民審査を却下されたベトナム難民を帰還させる⁽¹¹⁶⁾。目的の第四にスクリーニングの実施が謳われているが、これは、一九七九年以来インドシナ難民が享受してきた特権的待遇の終了を意味していた⁽¹¹⁷⁾。

七九年からの一〇年の間に、いったいどのような状況の変化があったのだろうか。見逃してならないのは、CPAの基底に、インドシナ難民（とりわけベトナム難民）を「経済難民」ととらえる認識があったことである。スターン（Stern）はつぎのようにいう⁽¹¹⁸⁾。

「一九八九年の会議が前提にしていたのは、ベトナム人の移動の性格が根本的に変わったという認識である。これまでは、移動するベトナム人のほとんどが難民であったが、いまやその多くは経済移民となった。つまり、ベトナム人の多くはもはや出身国での迫害をおそれて出国するのではなく、再定住先の西側諸国で経済的に豊かになれるという見通しをもって国を離れている、と評価されるようになったのである。」

こうした評価を端的に表しているのがCPAの第一と第二の目的にあげられた不正規出国の防止、通常出国の奨励である。その先には「通常の出国手続きと移住計画を最終的には唯一の出国形態にする」という図式が描かれていた⁽¹¹⁹⁾。もとよりこれは、難民概念あるいは庇護制度そのものと、本来、相入れない図式ではある⁽¹²⁰⁾。難民条約（たとえば二一条）もそうであるように、庇護制度は、迫害を受けた者が不正規に自国を離れ、他国に保護を求め、状況が生じることを前提にしている。世界人権宣言一四条が定めているように、人権を侵害された個人が他国に保護を求め、権利として認めてはじめて庇護制度が機能するといってもよい（むろん、庇護を与えるかどうかは原則として国家の裁量行為で

はある)。通常の移住計画にもとづかなければ出国してはならない、という考えは、それを否定するものととられてもおかしくない。ただ、いずれにしても、それが CPA におけるインドシナ難民の評価（「経済難民」としての位置づけ）を端的に表していることは確かであろう。

インドシナ難民の評価が一八〇度変わった背景には、再定住先である西側先進諸国がインドシナ難民の受け入れに消極的になりはじめていた、という事情がある⁽¹²¹⁾。停滞する国内の社会経済状況、そしてなんと⁽¹²²⁾も冷戦の終結という国際情勢の変化がこれに大きくあずかっている⁽¹²³⁾。他方でベトナム自身も開放政策を打ち出し、西側への接近をはかりつつあったことも見逃せない⁽¹²⁴⁾。西側は、受け入れ拒否を正当化するため、インドシナ（ベトナム）難民をこれまでのように一律に難民扱いすることをやめ、あらためてかれらを「経済難民」と類型化しなおす必要があった。CPA はその絶好の機会となった。いいかえれば、CPA は、国際政治状況の変化を背景として、ベトナムからの絶えぬ人波を「難民問題」から「移民問題」に性格転換⁽¹²⁵⁾させようとする西側の企図に国際的正当性を与える機能をもっていたといえるのである。

同時にもう一つ見逃してならないのは、CPA が周辺国と西側諸国だけでなく、難民を送り出していたベトナムをも当事者にまきこんで合意されたことである。内外の政治経済情勢の変化によって、ベトナムの側にも CPA に参加すべき状況が訪れていた。CPA のなかでベトナムには不正規出国の防止や通常出国の促進が求められたが、こうした措置は、スクリーニングの実施⁽¹²⁶⁾や申請を却下された者の帰還促進、など他のいくつかの措置とあいまって、難民流出を抑止する効果を狙ったものでもあった。つまり CPA は、インドシナ難民の特権剥奪を宣言するだけでなく、難民・庇護希望者を現地に封じ込めようとする関係各国の一致した意向を表明する文書でもあったのである⁽¹²⁷⁾。ちなみにスクリーニングのさいにはアフリカ統一機構（OAU）難民条約などにみられる広義の難民概念を採用することもあり

えたが、その可能性は排除され、結局、迫害の有無を基準にした難民条約上の難民概念が用いられた。これも、抑止・封じ込めという点で効果的だったかもしれない。⁽¹⁷⁾

このように、冷戦の終結により、ここでも、問題の性格転換がはかられている。インドシナ難民問題はもはや「難民問題」としてではなく「移民問題」として語られるようになった。ポート・ピープルはいまや保護の対象ではなく、封じ込めの対象になったのである。⁽¹⁸⁾

四 課題と展望

1 難民封じ込めの陥穽

きわめて政治的な動機にもとづいて定立され運用されてきた一方で、難民法はこれまで、人道・人権の理念をまとうことよって、人権侵害から逃れ出ようとする人たちに希望の灯を照らしてきたことも事実である。そうした人たちにとって、庇護の付与は、出入国管理分野における人道的な例外措置にほかならなかった。だが冷戦後、わたしたちが直面しているのは、庇護に対するコミットメントがしだいに薄れつつある事態である。難民を保護するよりも、難民を締め出し、封じ込める方向に政策の転換がはかられている。国際情勢の変化にともなってイデオロギー的有用性を失った難民問題を一気に移民問題のなかに埋没させようとする動きが世界的に勢いを増している。

こうした政策転換には、「管理」優先の官僚主義的色彩が色濃くにじみでている。庇護制度は、本来、不正規な人の移動の可能性を排除していない。難民条約三一条が示唆するように、難民は常に合法的に移動し保護を求めるわけではない。正規であろうと不正規であろうと、迫害を受けるおそれがあるのであればその者を保護する、というのが庇護本来の姿であった。ところが近年の動向はそれとあいられないものになっている。難民であるかどうかの実体を問

うことなく、規格化された入国あるいは出国条件をみたしているかどうか、そのみを基準に入管業務の能率的な遂行がはかられつつある。正規かどうか、ということが決定的な基準とされ、庇護申請者を含む人の移動は、もっぱら入国「管理」の対象としかみられなくなりつつある。そこには、人権や福祉よりも「秩序」を重んじる価値観が投影されている⁽¹²⁹⁾。

確かに難民を発生させないための措置をとることはいまや不可欠である。難民を生み出す根本原因を探りだし、その除去にあたることの重要性はうたがない。しかし近年の動向には、そうした建設的な側面よりも、むしろ、庇護希望者の出国を妨げようとする後ろ向きの色合いが強くにじみ出ている。難民を生み出す原因と正面から向き合うのではなく、もっぱら難民を締め出し、国境のなかに閉じ込めておこうとしているように見受けられる。インドシナしかり、ヨーロッパしかり、米国しかり。そうした封じ込め政策一般につき、ここでは、つぎのような疑問を呈しておきたい。

第一、潜在的な庇護希望者を封じ込めることによって、かえって難民問題の根本原因にふみこむインセンティブが減じられることにはならないのか⁽¹³⁰⁾。問題の顕在化を妨げることによって、わたしたちは逆に難民問題の本質からみずからを遠ざけることにはならないのか。

第二、難民化の圧力を強引に封殺することは、当該国の不安定化を増幅させることにはならないか。現に、東欧諸国などの場合、西側から難民申請者が送り返されてくることにより、脆弱な国内制度がいつそう危胎に瀕しているのではないか。

第三、封じ込め政策の実施は、庇護希望者がこうむる人権侵害を放置することにはならないのか。たとえば、庇護希望者を旧ユーゴスラビアに封じ込めておくことは、かれらの生命と身体を危険にさらすことにはならないのか。

か。この点に関して、かつてボスニアへの封じ込め政策を合理化するにあたり、庇護の付与が「民族浄化(ethnic cleansing)」計画を助長するだけだ、という主張がなされたが、庇護の拒絶が民族浄化政策の見直しをもたらさなかったことも想起されるべきである。⁽¹³¹⁾ ベトナムはもとより、西側諸国が「安全」だと判断する国のなかには、人権が広範にふみにじられている国が少なくない。そうした国に人を閉じ込めておくことは妥当なのか。

第四、冷戦後、先進諸国は開発援助供与の条件として相手国に人権の保障を求めることが多くなっているが、みずからが庇護希望者を締め出す一方で、相手国に人権の保障を声高に求めることは論理的に一貫しないのではないか。⁽¹³²⁾

難民を発生させないようにすること、それじたいは適切な発想である。けれども、単なる締め出し、封じ込めでは逆効果になりかねない。難民の発生を真剣に抑制しようとするのであれば、むしろ、潜在的な難民発生国の人権状況により、多くの関心を払ってしかるべきであろう。典型的な例として、たとえば、イラクにおけるクルド人の弾圧に対しては、すでに何年も前から、さまざまな方面から警戒が発せられていた。それにもかかわらず、国際社会は湾岸戦争が勃発するまでそれを黙認した。⁽¹³³⁾ 一九九四年、比類なき大虐殺をきっかけに大量の難民がルワンダから周辺国に流出したが、この国で大規模な人権のじゅうりんがおこなわれていることは、かなり以前から明らかになっていた。それにもかかわらず、国際社会はなんら有効なアクションをおこさなかった。⁽¹³⁴⁾ 事がおきてから「安全地帯」を設け、軍事力を使って人道的救援を完遂させ難民を帰還させることも、⁽¹³⁵⁾ もちろん必要であろう。だが、その前に、なぜ人権状況の監視に着手しなかったのか。旧ユーゴスラビアも例外ではない。むろん、これ以外にも、人権状況が不安定な国は数多く存在している。

⁽¹³⁶⁾ 難民の発生を防ぐには、国連の人権擁護活動を強化し、難民保護制度との連携を強化することがなにより重要である。⁽¹³⁶⁾ この点で、一九九三年にスーダンの元外相デン(F. Deng)が国内避難民(internally displaced persons)問題に

関する研究を人権委員会からゆだねられたことは実に時宜を得ていた⁽¹³⁷⁾。だがこれだけでは不十分である。人権委員会の擁する国別・テーマ別メカニズム、そしてなんといっても人権保障の向上に大きな貢献を期待できるアドバイザリーサービスの強化・活用など、難民流出を防止するため人権分野で開拓されるべきフロンティアは数多く残されている。開発援助の効果的な実施も視野に入れながら、本来的には、この方面における政治的関心をいっそう高めていくことこそ必要である⁽¹³⁸⁾。

2 難民法の再生に向けて

難民法の中核を占める難民条約は冷戦の影響を直接に受けて生み出された文書であった。この条約は、人道・人権の理念をかけたが、政治的には西側の利害に沿って二つの機能をもつものとされた。一つは、共産圏からの難民の誘い出しである。ソ連・東欧諸国を逃れてきた者を「難民」として国際的保護の対象にとりこむことにより、社会主義体制の正当性を失墜させることこそ、西側が難民条約を通じて実現しようとした最大の政治的野望であった(もちろん、労働力としての利用を期待していたことも確かである)。その一方で、西側諸国は、第三世界の難民については難民条約の適用対象外におき、現地に封じ込めもっぱらUNHCRを通じた援助供与の対象と位置づけた。議定書による難民条約の「普遍化」も形式的なものにとどまり、むしろ第三世界難民排除の論理を法的に強化しただけであった。七〇年代にはいると、第三世界から直接先進国に到着する者が出てきたが、それはまだ僅少で、難民条約・議定書によって拒絶するだけで足りた。ところが八〇年代を迎えるあたりから、封じ込められているはずの第三世界出身者がヨーロッパ(や米国)で多数庇護を希望し、難民認定手続きを利用してそのまま避難国にとどまるようになった。さらに八〇年代の終りには東欧諸国から大挙して庇護希望者が到来したが、冷戦の終結によってかれらを保護すべき政治

的イデオロギーの必要性はもはやなくなっていた。こうしたなかで難民の締め出し・封じ込めが進行していくことになる。

こうしてみると、いまや難民法をとりまく状況がこれまでとは根本的に異なっていることがわかる。西側諸国が押し進める難民の締め出し・封じ込めは、難民法が、その拠って立つ国際環境の大幅な変化によって所期の政治的機能を喪失したことの現れとみるべきなのかもしれない。いいかえれば、わたしたちは、国際情勢の変化によっておとされた難民法の機能不全、さらにいえば「難民法の終焉」を目の当たりにしているのかもしれない。そうだとすれば、難民法を再生させるには、難民条約の全面的見直しをも含めた、難民法の抜本的な変更が必要とされることになるのではないか。だが、それは実現可能なのだろうか。おそらく現段階において国際社会の政治的意思は、控え目にいつでもそこまで熟成しているとはいえない。

ここでわたしたちは、難民条約がいまや約一二〇か国の批准(加入)を得て、実体的にも普遍的な条約としての地位を確立しているという事実を軽視してはならない。多くの国は、条約の内容にあわせて国内法の整備もおこなっている。たとえ不十分であろうと、難民条約が難民保護の世界的な基礎になっていることは否定できないのである。⁽¹³⁹⁾ しかも見逃してならないことに、特定の政治的利害によって規定され限定されてきたとはいえ、難民条約は時代を通貫すべき普遍的な人道・人権の理念を一貫してかかげてきた。その発現を妨げてきた大きな要因は難民条約をとりまく政治状況にあったが、その政治状況はいま、まちがいなくかわったのである。難民法は、事情の変化によって機能不全におちいったのではなく、むしろ、イデオロギー的呪縛をとかれ、ようやく所期の理念に近づくことができるようになったとは考えられないだろうか。⁽¹⁴⁰⁾ 政治状況の変化は、「難民法の終焉」をもたらしたのではなく、むしろ難民条約を中核とする難民法を再生させる好機をもたらしたと考えるべきではないか。

そう考えたうえで、右に述べた国連の人権擁護活動の強化とならんで、難民法を活性化させるのに必要な点を三つ指摘しておきたい。まず第一は、「難民」の概念からイデオロギー色を払拭し、難民条約本来の理念をふまえて、今日の時代状況に真に適應した迫害の解釈を導入することである。⁽¹⁴⁾この点で、発展の足跡を豊かに刻んでいる国際人権法および国際人道法諸規範との連携を欠かすことはできない。人権法や人道法を介在させることにより、冷戦の中でみおとされたきわめて政治的な「難民」概念に真に普遍的な生命力を注入する契機がうまれる。また現状に即してみれば、迫害の標的としてとくに選別された個人だけでなく、内戦や一般的暴力などから逃れ出てきた者をも難民条約上の難民に含めるべき可能性について十分な考慮を払う必要がある。むろん各国間で解釈に大きなひらきがないようにすることも重要である。⁽¹⁴⁾

第二は、難民認定手続きを適正化することである。これは第一の点とも密接に関係するが、公正な手続きを確立することは難民法全体への信頼にもかかわる。逆説的にいえば、手続きが公正でなくては、申請を却下した者の追放措置も正当化されまい。⁽¹⁴⁾

第三に、制度的な問題として、各国に解釈の指針を示し、公正さの基準を示す国際機関を明確にする必要がある。難民法の分野には各国の行為を監視する国際機関が存在しないため、これまでその過度なまでの政治的運用にしても結果的には黙認されざるをえなかった。今後、「難民」概念の非政治化と認定手続きの公正化をはかるうえで、国際的実施措置の確立は不可欠である。

ここでわたしたちは、普遍的レベルで難民の国際的保護にかかわる唯一の政府間機関であるUNHCR計画執行委員会(Executive Committee)の存在を思いおこす必要がある。計画執行委員会(以下、委員会)は、一九五八年に国連経済社会理事会によって設置された機関で、現在四六か国⁽¹⁴⁾によって構成されている。諮問的立場に立って、当初はも

つばら高等弁務官の任務遂行を助ける役割をになっていたが、一九七二年からはその活動が直接国家にも向けられるようになった。この委員会は一九七五年に「国際的保護に関する全体小委員会 (Sub-Committee of the Whole on International Protection)」(以下、小委員会)を設置し、「援助」だけでなく「保護」の領域にも深くかかわりをもちはじめた。⁽¹⁴⁵⁾ 注目すべきは、委員会が年次会期において採択する「結論 (Conclusion)」または「一般的結論 (General Conclusion)」(以下、「結論」と総称)のなかに、難民法の解釈など、規範的価値をもつものが数多く含まれているということである。そうした「結論」を詳細に検討したある論者の言をまつまでもなく、それらは「総じて、内容的に妥当で、「難民」条約をはじめとする難民および人権関係諸条約の文言・人道的精神と合致するものである」。換言すれば、「結論」は「難民問題に関する専門的知見を集团的・国際的に表明したものである」として、「非常に高い価値をもつもの」にほかならない。⁽¹⁴⁶⁾ 国際法の伝統的な理解によればそれじたいで法的拘束力をもつものとはいえないのであろうが、少なくとも、遵守されるべき(達成されるべき)国際的基準を表したものと解することができる。新たな時代にふさわしい難民法を構築するにあたり、そうした「結論」のもつ価値をあらためて認識しなおすとともに、その内容を拡充し、さらにその遵守を制度的に確保する途をさぐることを考えてはどうだろうか。

委員会の「結論」は、これまで、難民認定手続きについての最低基準⁽¹⁴⁷⁾をはじめ、各国が国内法制にとりいれるべき基準を数多く示してきた。しかし残念ながら、それらは各国において決して相応の扱いを受けてきたわけではない。⁽¹⁴⁸⁾ その一つの理由は、「結論」それじたいに法的拘束力がないということにあるのかもしれない。けれども、法的拘束力があるかどうかは司法手続きのなかでこそ重要なことではあるが、日々の国家実行のなかでは必ずしも決定的なことではあるまい。「あらゆる国際文書の目的が実際の国家行為を規律したり指導したり、あるいはそれに影響を与えるものである以上、この機能を果たす非拘束的文書の重要性を軽視すべきでない」という指摘に同感である。見逃してな

らないのは、遵守を促す制度的仕組みがこれまでなかったことである。「結論」が遵守されているかどうかほとんどチェックされてこなかったのである。それが「結論」に対する一般的な無関心をうみ、各国における扱いの軽さを許してきたとは考えられないだろうか。「結論」がよりよく守られるには、なんらかのフォローアップ措置が欠かせない。先行する刑事司法、人権分野などにおけるプラクティスを参考に、その具体的形態は比較的容易に案出することができよう。^(四)たとえば、規範的価値もつ「結論」の実施状況について各国ごとに情報を収集し、その結果を定期的に公表するだけでも違つてであろう。むしろ、「結論」の内容そのものをさらに整備していくべきことはいうまでもない（たとえば迫害に関する解釈指針の提示など）。委員会が国連内において政治的関心を集めにくい機関であることを懸念するのであれば、思い切って、蓄積された「結論」などをベースに「難民認定最低基準規則」のようなものを国連総会で採択し、その実施を人権委員会の任命する特別報告者に監視させるという方策も考えられる。当該規則を最終的に条約化することもひとつの可能性として考えられるかもしれない。

そういったさまざまな試みを重ねるなかで、各国の迫害解釈や認定手続きを漸次公正かつ適正なものにする可能性がひろがっていきう。思うに、そうした斬新なチャレンジこそが、ポスト冷戦期にふさわしい難民法の構築を可能にする最も実効的な手立てではないだろうか。批判がましている日本の難民法制についても、そういった国際的正当性をなう諸活動と連動させながら改善への模索をつづけていくことが望ましい。この点については別途詳細な検討を要することから、本稿では立ち入らない。いずれ稿を改めて論じることにした^(五)。

(1) 「一九七五年にベトナムの革命勢力に対してサイゴンが陥落してから、何千人もの人びとが庇護を求めてベトナムを出国した。陸上国境を超えて中国に入った者も多く、また陸路タイに逃れ出た者もいたが、相当な数の難民集団はボートでベトナムを離れ、隣

接する東南アジア各国や香港に避難場所を求めた。この集団が一般に「ボート・ピープル」とよばれる。「ボート・ピープル」という語は、法的義務をとまなう難民の地位を直接に認めることを避けるため不用意に作り出されたものといえるかもしれない」(Tsamanyi, *The 'Boat People': Are They Refugees?*, 5 HUM. RTS. Q. 348 (1983))。なお、インドシナ難民とは「ボート・ピープルを主力とするベトナム難民とカンボジア、ラオスからの難民とを合わせていう。インドシナ難民の内訳については、五島文雄「ベトナム難民の発生原因」加藤節二宮島喬編『難民』(東京大学出版会、一九九四年)所収、五六頁参照。

- (2) 会議開催までの経緯については、see Bronee, *The History of the Comprehensive Plan of Action*, 5 IJRL 534, 534-40 (1983).
- (3) 田中信也「日本の難民受入れ」加藤二宮島編、前掲書(注1)所収、一四七頁。
- (4) U. N. Doc. A/CONF. 148/2, at 3-8 (1989).
- (5) 山神進「難民問題の現状と課題」(日本加除出版、一九九〇年)二七—三〇頁参照。
- (6) 「インドシナ難民国際会議第五回運営委員会」難民一九九四年二号二七頁。
- (7) インドシナ難民に対する日本の対応の変遷については、田中、前掲論文(注3)が詳しい。またインドシナ難民の受け入れと難民条約加入との関連については、山神、前掲書(注5)二五—二七、九二—九五頁、および、本間浩「難民問題とは何か」(岩波書店、一九九〇年)一四五—一五一頁参照。
- (8) たとえば、幼い難民を考える会編『幼い難民に未来を』二五号一七頁。
- (9) 一九九四年一〇月末までに、九六〇一人のインドシナ難民が日本に定住した(Cabinet Secretariat of the Coordination Council for Indochinese Refugees and Displaced Persons, *Indochinese refugees permanently settled in Japan* (rep. in *Refugees Adjust to New Home*, JAPAN TIMES, December 13, 1994))。
- (10) この点については、本間、前掲書(注7)三二—三三頁参照。See also G. Loescher and J. Scanlon, *CALCULATED KINDNESS* 144 (1986).
- (11) 「難民としての認定は単に宣言的行為であり、創設的效果をもたないといわれる」(川島慶雄「難民条約への加入と当面の課題」ジュリスト七四七号二四八頁注一)。
- (12) 宮崎繁樹「出入国管理および難民認定法・外国人登録法の概要」自由と正義三四卷一号一九—二〇頁。
- (13) 川島慶雄「日本における難民保護制度とその運用—アムネステイ・インターナショナルの調査報告をめぐって—」阪大法学四三

卷四五六頁。

- (14) Amnesty International, *JAPAN: INADEQUATE PROTECTION FOR REFUGEES AND ASYLUM-SEEKERS*, March 1993 (AI INDEX: ASA 22/01/93). 日本語訳は、『日本における難民の保護—国際的な義務を果たさない日本政府』(日本評論社一九九三年)。
- (15) もっとも、日本政府(法務省)は一九九三年三月、アムネスティの批判には妥当性が欠けるとして反論を加えている(『日本 難民及び庇護希求者の不十分な保護』と題するアムネスティ・レポートについての所見「難民認定室長 小島恭次」)。なお、アムネスティはその後フォローアップ報告書も刊行している (Amnesty International, *JAPAN: ASYLUM-SEEKERS, STILL AT RISK*, January 1994 (AI INDEX: ASA 22/01/94)). この報告書は『日本 いまだ不十分な難民の保護』という標題で、アムネスティ日本支部から翻訳・刊行されている)が、これに対しても法務省は反論のコメントを発表している(『日本 いまだ不十分な難民の保護』と題するアムネスティ・レポートについての所見「法務省入国管理局 難民認定室長 水上洋一郎」)。
- (16) *Nation's Strict Policy Locks Out Many Haven-Seeking Refugees*, JAPAN TIMES, February 23 1993. See also Abe, *No Room at the Inn*, [4] JAPAN VIEWS QUARTERLY 17 (1993).
- (17) 川島、前掲論文(注13)四五七頁。
- (18) 注15所掲のアムネスティ報告書と注16所掲の二つの論稿に加え、法律扶助協会「日本の難民認定をめぐる」(一九八七年一月)、『亡命』へ遠い道のり【この国】「朝日新聞朝刊一九九一年一月三日」*Chinese Boat People Raise Fears*, JAPAN TIMES, April 14 1992. 「過酷な難民取り調べ」隣人たちの沈黙「朝日新聞朝刊一九九二年一月一日」岩崎政孝、依田敏泰「改善が求められる日本の難民認定手続—ファワズ・ケースを中心に」法学セミナー四六八号などを参照。ただし、山神、前掲書(注5)三六頁は「我が国における難民の認定の申請については個々の事情を判断してその認定、不認定を決定していくという制度の適正な運用が確保されている」と評価している。
- (19) See e. g., Puno, *The Basis and Rationale of International Refugee Law*, 7 PHILIPPINES Y. B. INT'L L. 143, 144 (1981).
- (20) See G. Goodwin-Gill, *INTERNATIONAL LAW AND THE MOVEMENT OF PERSONS BETWEEN STATES* 96 (1978).
- (21) *Id.*, at 138.
- (22) たとえば、本間、前掲書(注7)五〇—六四頁。

- (23) この点については、緒方貞子監修『難民化の力学』〔国際人道問題独立委員会（ICHIHI）報告書〕（第三文明社、一九九〇年）四九―六八頁が詳しい。
- (24) 本稿では、国際社会における難民に関する法の総体を難民法という。そしてその最も重要な文書である一九五一年の「難民の地位に関する条約」（UNTS, Vol. 189, No. 2545, at 137）を「難民条約」と略し、それを改正した一九六七年の「難民の地位に関する議定書」（UNTS, Vol. 606, No. 8791, at 267）を「議定書」と略す。なお、難民条約・議定書をはじめ難民法を構成する諸文書については、川島慶雄「国際難民法の発展と課題」〔法と政治の現代的課題「大阪大学法学部創立三十周年記念論文集」〕（有斐閣、一九八二年）二五三―五四頁参照。
- (25) 難民条約一条A（2）。
- (26) なお、難民概念を詳細に分析するものとして、久保敦彦「難民保護に関する現今の諸問題」国際法外交雑誌八二巻六号が参考になる。
- (27) 注77参照。
- (28) たとえば、難民条約の前文をみよ。
- (29) Hathaway, *A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law*, 31 HARV. INT'L L. J. 129, 133, 174-75 (1990).
むろん「西側」といっても決して一枚岩というわけではない。子細にみれば、アメリカと西欧諸国の間、あるいは西欧諸国の間ですら、難民政策にはかなりの違いがみられる。にもかかわらず、本文で述べるように、難民条約の起草から冷戦終結にいたるまで、「西側」構成国は共産圏難民や第三世界難民に対して基本的には同一のスタンスをとってきた。本稿ではその点に着目したい。
- (30) 難民条約起草過程については、斎賀富美子「難民の保護の充実」時の法令一―三三号参照。
- (31) Melander, *The Protection of Refugees*, 18 SCAND. STUD. J. 153, 160 (1974).
- (32) U. N. Department of Social Affairs, *A STUDY OF STATELESSNESS*, U. N. Doc. E/1112 (1949).
- (33) ECOSOC Res. 116(VI)D, Mar. 1-2 (1948).
- (34) U. N. Doc. A/1682, at 670, 671 (1950).
- (35) 拙稿「出国の自由に関する一考察―その史的展開と意義・本質」早稲田大学大学院法研論集五三三九―一一頁。
- (36) 4 U. N. ESCOR 640 (1949).

- (37) See U. N. Doc. E/AC. 32/SR. 2(1950).
- (38) *Id.*, at 5, 6.
- (39) U. N. Doc. E/1703/Add. 1, at 2(1950).
- (40) Hyndman, *Asylum and Non-Refoulement: Are These Obligations Owed to Refugees under International Law?* 757 PHILIPPINES L. J. 50(1982); J. Hathaway, *THE LAW OF REFUGEE STATUS* 7(1991). ちなみに、この点についてはフランクス代表はつぎのように述べていた。「『難民』という語の定義は世界が分裂しているという前提にもとづくものである。『鉄のカーテン』をこえて西欧から東欧に庇護を求める者と、東欧から西欧に庇護を求める者との同一のテキストでカバーするのでは、その道義的意味合いが不明瞭になってしまう」(U. N. Doc. A/CONF. 2/SR. 22, at 15(1951))。
- (41) もっともイギリス代表は、難民と無国籍者をわけざる必然性がないことを主張した(U. N. Doc. E/AC. 32/SR. 2, at 8(1950))。なお、無国籍者の地位に関する条約は一九五四年に採択されたものの、難民条約にくらべて国際的関心がいかに低い。事実、一九九三年末現在、難民条約の締約国が一七か国なのに対して、無国籍条約の締約国はわずかに四〇か国である(田畑茂二郎、竹本正幸、松井芳郎、薬師寺公夫『国際人権条約・宣言集』〔第二版〕(東信堂、一九九四年)四五三頁)。
- (42) U. N. Doc. A/CONF. 2/SR. 22, at 6(1951). 本間、前掲書(注7)八九頁。
- (43) U. N. Doc. E/AC. 32/SR. 5, at 5(1950).
- (44) M. Marrus, *THE UNWANTED: EUROPEAN REFUGEES IN THE TWENTIETH CENTURY* 343(1985). 本間、前掲書(注7)六七―六八頁。
- (45) See U. N. Doc. A/45, at 416(1946); Marrus, *supra* n. 44, at 344.
- (46) 「西側諸国政府の見方によれば、ソ連・東欧では、人々が祖国を脱出せざるをえなくなるような『迫害』が行なわれている」というのであった。このような政治的見方が、『迫害』という抽象的な、しかしまた普遍的な言葉のオブラートに包まれた」とされる(本間、前掲書(注7)八八―八九頁)。
- (47) Hathaway, *supra* note 40, at 8; see generally, A. Cassese, *INTERNATIONAL LAW IN A DIVIDED WORLD* 148(1986).
- (48) U. N. Doc. A/CONF. 2/SR. 19, at 12(1951). もちろん、難民条約一条A(1)からも、ヨーロッパ中心主義は端的にうかがわれる。
- (49) U. N. Doc. E/AC. 7/SR. 161, at 7, 8(1950).

- (50) U. N. Doc. A/CONF. 2/SR. 21, at 12(1951).
- (51) U. N. Doc. A/CONF. 2/SR. 21, at 17(1951). またナンターク代表は「この点については「政治は可能性の芸術である」という表現を用いた (U. N. Doc. E/AC. 32/SR. 6, at 4(1950)).
- (52) 米国代表の発言については see U. N. Doc. A/CONF. 2/SR. 19, at 29(1951).
- (53) とくにメキシコ代表とパキスタン代表の見解については see U. N. Doc. E/AC. 7/SR. 160, at 4; E/AC. 7/SR. 166, at 21(1950).
- (54) See Rees, *Century of the Homeless Man*, 515 INT'L CONCILIATION 193(1957).
- (55) 難民条約一条D。これはエジプト代表による提案である (U. N. Doc. A/CONF. 2/SR. 29, at 9(1951))。
- (56) 難民条約一条B (1)。これはスイス代表による提案である (U. N. Doc. A/CONF. 2/SR. 20, at 15(1951))。法王庁代表による修正されたもの (U. N. Doc. A/CONF. 2/SR. 23, at 4(1951)) である。
- (57) 最終文書勧告IV (E)。
- (58) たとえば米国代表の発言参照 (注52)。
- (59) この点に言及した米国代表の発言については see U. N. Doc. A/CONF. 2/SR. 21, at 15(1951)。 「西側各国は、UNHCR設置に同意したものの、難民保護について自ら負担を引き受けるといふことはかたくなに拒否するに決まっていた」(本問、前掲書(注7)七〇頁)。
- (60) 国連難民高等弁務官事務所規程六 (B)。規程は「一九五〇年の国連総会が採択された (G. A. Res. 428(V) (1950))」。 See also G. Goodwin-Gill, *THE REFUGEE IN INTERNATIONAL LAW* 6(1983).
- (61) Aga Khan, *Legal Problems relating to Refugees and Displaced Persons*, 1953 [I] RECUEIL DES COURS, at 270. 三高、前掲論文 (注24) 二六二—二六五頁。
- (62) See Goodwin-Gill, "Non-Refoulement" and the New Asylum Seekers, 26 VA. J. INT'L L. 897, 912(1986). なお、その有名な言葉が用いられたのは「displaced persons from Indo-China outside their country of origin', 'persons in need', 'persons of concern', 'persons whose situations are analogous to those of refugees'. またDZHORDZは「難民条約とDZHORDZ規程の難民定義に該当しない者には、最近ではすべての文書における refugee という語の使用を避けるべきとなつてゐるといふ指摘もある (European Consultation on Refugees and Exiles, WORKING PAPER ON THE NEED FOR A SUPPLEMENTARY REFU.

- GEE DEFINITION 4 (April 1993))。なお「ボート・ピープル」という呼称について、注1参照のこと。西側諸国が第三世界難民を別枠で処遇しようとしている点につき、本間浩「難民問題対応策の可能性と課題」国連大学・創価大学アジア研究所共編『難民問題の学際的研究』(御茶の水書房、一九八六年)所収、一六二—一六六頁。
- (63) 山神、前掲書(注5)六頁参照。UNHCRは近年、現地の開発(発展)計画への難民のくみいれにも関心を払うようになっている(同、四頁)。
- (64) この点について、国連難民高等弁務官事務所編『世界難民白書』(読売新聞社、一九九四年)二—三頁はつぎのようにいう。「一九六〇年代以降、…大多数は第三世界である近隣諸国で庇護を与えられた」。その大きな例外が、インドシナ難民であった(同、四五頁、緒方監修、前掲書(注23)七四、一一八—一九頁、山神前掲書(注5)二、六頁参照)。むろん、西側先進諸国は、インドシナ難民以外であっても自国に利するような第三世界難民の受け入れまでを拒絶したわけではない。
- (65) UNHCR規程を採択した一九五〇年の国連総会において米国代表は「UNHCR」の主たる目的は、難民が国際社会全体の負担になるのを防ぐことにある」と述べていた(5 U. N. GAOR (324th mtg.) at 331)。
- (66) 緒方監修、前掲書(注23)六二—六六頁、『世界難民白書』(注64)一七七頁参照。また、最大の提出国たる米国がUNHCRの政策決定に与える影響を分析したものと「Pitteman, *Determinants of International Refugee Policy: A Comparative Study of UNHCR Material Assistance to Refugees in Africa, 1963-1981*, in REFUGEES: A THIRD WORLD DILEMMA 15 (J. Rogge ed. 1987)。
- (67) Hathaway, *supra* note 29, at 167, n. 220.
- (68) U. N. Doc. A/CONF. 2/NGO. 7, at 3 (1951).
- (69) U. N. Doc. E/AC. 7/SR. 166, at 7 (1950).
- (70) 川島、前掲論文(注11)一四七頁。See also Goodwin-Gill, *supra* note 60, at 140. 当然の結果として、難民認定におけるUNHCRの役割は副次的なものにおしやられた(山神、前掲書(注5)一六頁)。
- (71) Grahl-Madsen, *International Refugee Law Today and Tomorrow*, 20 ARCHIV DES VÖLKERRECHTS 411, 434 (1982).
- (72) *Id.*, 421.
- (73) See Tsamenyi, *supra* note 1, at 367.

- (74) 加藤節「国民国家と難民問題」加藤II宮島編、前掲書(注1)所収、九頁。
- (75) 緒方監修、前掲書(注23)八四頁。
- (76) Goodwin-Gill, *supra* note 60, at 82. もとも川島教授はつぎのように述べる。「確かに、難民条約は難民の在留許可については何の規定も置いていないのであって、これは難民条約の保護と庇護は一応別の問題であることを示している。しかし、…難民と認定した上で在留を拒否することは、追放の場合を除いて不可能である」(川島、前掲論文(注11)二五一頁)。本間教授も、「難民と認められたからには、原則として当然、入国・在留が許可されるべきである」としている(本間、前掲書(注7)一〇六頁)。
- (77) 島田征夫「庇護権の研究」(成文堂、一九八三年)八三―一三三頁、芹田健太郎「国連の領域内庇護宣言について(一)(二)」国際法外交雑誌七四巻六号、七五巻一号、同「国連の領域内庇護条約案(一)(二完)」法律時報四九巻一号、二号など参照。
- (78) Hyndman, *Refugees under International Law with a reference to the Concept of Asylum*, 60 AUSTL. L. J. 148, 153(1986).
- (79) Loescher, *Refugees and Foreign Policy*, in HUMAN RIGHTS AND FOREIGN POLICY 135(D. Hill ed. 1986).
- (80) Guest, *The Displaced and Dispossessed*, TERRA VIVA, May 21 June 1993.
- (81) Loescher, *supra* note 79, at 135. 「西側の民主主義諸国では、東欧の国民は政府に迫害されているという合意が出来上がっていたが、それはとりもなおさず何とか脱出した一部の人びとが自動的に政治亡命を許されることを意味した」(『世界難民白書』(注64)一四頁)。旧西ドイツやオーストリアでは、裁判所でも、迫害の存在が寛大に認められた(Goodwin-Gill, *supra* note 60, at 31-33)。
- (82) 米国では、一九八〇年の難民法によってこの分野の法整備が進んだが、難民政策は基本的には変更されなかった。米国の難民法制は、外国からの難民受け入れと、本土にたどりついた者への庇護付与(難民認定)、という二本柱からなる。Robinson and Frelick, *Lives in the Balance: The Political and Humanitarian Impulses in US Refugee Policy*, 2 JURL Special Issue 293(1990)によると、一九五六年のハンガリー動乱から一九七九年までに受け入れられた一〇二万七四〇七人のうち、非共産圏出身者はわずか〇・三%にも満たなかった。イデオロギー色を排したとされる難民法制定後も、一九八一年一〇月から八九年九月までに受け入れられた難民をみると、九四・四%(五七万四三三九人)が共産圏出身者であった。これに、米国が敵視するイラン、イラク出身の難民を加えると、実に九九・九%に達した。一方、米国内での難民認定を経て庇護を付与された者についてみると、一九八三年六月から八九年九月までの間、ソ連からの庇護希望者の七二・六%が難民として認定されたのに対し、エルサルバドル、ハイチ、グアテマラ出身の庇護希望者の認定率は三%にも達しなかった。総じて、共産圏出身者とそれ以外の者とは、難民認定率に一〇対一以上

のひらきがあった。難民認定プロセスに国務省の関与が認められていることから、行った違いが生じるとの指摘がある(Sexton, *Political Refugees, Non-refoulement and State Practice: A Comparative Study*, 18 VAND. J. TRANSNAT'L L. 778, 804(1985))。なお、米国には、特定国出身者に米国内での在留を特別に許可する extended voluntary departure あるいは最近法制化された temporary protected status という制度もあるが、これらの適用例をみても、イデオロギー的色彩が明瞭に現れている。

- (83) 緒方監修、前掲書(注23)七二頁。
- (84) Guest, *supra* note 80. 「冷戦時代には難民資格認定基準はかなり政治的であった」(『世界難民白書』(注64)五頁)。
- (85) 難民議定書の成立経緯について see Weis, *The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees and Some Questions of the Law of Treaties*, 1967 BYIL 39.
- (86) たとえば、山内昌之「悲劇と貧困からの逃亡」(人口移動と難民の波 上)「読売新聞夕刊一九九三年一〇月二五日」。
- (87) 緒方監修、前掲書(注23)八四頁。
- (88) Loescher, *supra* note 79, at 135-136.
- (89) see Hathaway, *supra* note 40, at 10-11. これは結果的に、第三世界難民の実態に即し、地域ごとに難民保護法制を整えていくきっかけにもなった。こうして、一九六九年には「アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規律するアフリカ統一機構(OAU)難民条約」が締結され(西井正弘「アフリカにおける難民問題条約」国際法外交雑誌七四巻二号参照)、ひじょうに幅広い難民の定義が採用されるとともに、そうした難民に対する庇護の付与やノンフルマン原則、その他の積極的保護についての規定がおかれることになった(拙稿「アフリカにおける難民保護の法的側面に関する一考察」早稲田大学大学院法研論集三二二号参照)。一方ラテン・アメリカでは、一九八五年の米州機構総会において承認されたカルタヘナ宣言が同様に広義の難民概念を採用している(『世界難民白書』(注64)一六六頁)。
- (90) Cels, *The Refugee Policies of West European Governments: A Human Rights Challenge at our Doorsteps*, in HUMAN RIGHTS AND FOREIGN POLICY 164, 167 (*supra* note 78) なお「事実上の難民」は総称である。具体的な名称は各国ごとに異なり、保障される権利も各国ごとに大きく異なる (see generally, European Consultation on Refugees and Exiles, *supra* note 62)。
- (91) Guest, *United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis*, 3 IJRL 585, 599(1991). また『世

- 界難民白書』四一頁も参照。
- (92) 山神、前掲書(注5)七―八頁、緒方監修、前掲書(注23)八九頁。
- (93) *See Cels, supra note 90, at 170-76.* また、この点をドイツを例にとって詳論するものとして、本間浩「個人の基本権としての庇護権」(勁草書房、一九八五年)がある。
- (94) Paringaux, 1987: *New Restrictions in the West, REFUGEES*, Dec. 1987, at 5.
- (95) これを澤田マルガレータ教授はつぎのように表現している。「非EC移民労働者に対するリクルート停止のために、求職者たちには、不法入国を試みるか、難民身分申請するか、あるいはその両方をこころみるかの選択しか残されていない。東欧人に最近与えられた旅行の自由と東西間の国境自由化は、突然、未曾有の規模の移民脱出行を誘発した。ECへの最近の入国者の大部分は東からの移民である」(「人の自由移動をめぐる諸問題―シェンゲン協定を中心として―」上智法学論集三四巻一号八七頁)。また、『世界難民白書』(注64)三七頁も参照。なお西欧諸国における近年の庇護申請の内訳については、つぎの資料が参考になる。UNHCR, LEGAL FACTSHEETS ON ASYLUM PROCEDURES IN WESTERN EUROPE(July 1993): UNHCR, LEGAL FACTSHEETS ON ASYLUM PROCEDURES IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE(July 1993).
- (96) Guest, *supra note 91, at 603.*
- (97) 「冷戦の終結は、共產圏からの脱出者を庇護することに照準を合わせていた西側の難民政策のイデオロギー的基盤を取り去ってしまった」(『世界難民白書』(注64)三二頁)。
- (98) Guest, *supra note 80.*
- (99) *See generally, Amnesty International, EUROPE: HUMAN RIGHTS AND THE NEED FOR A FAIR ASYLUM POLICY* November 1991, at 3-5(AI INDEX: EUR 01/03/91). ターリン条約のテキストは、30 I. L. M. 427(1991). またターリン条約、越境条約および関連諸決議などの概要については、European Consultation on Refugees and Exiles, [1] ASYLUM IN EUROPE 68-89(1993)を参照。
- (100) Amnesty International, EUROPE: THE NEED FOR MINIMUM STANDARDS IN ASYLUM PROCEDURES June 1994, at 7. また、ビザのいらぬスイスを経由してフランスに入国しようとしていたハイチからの庇護希望者に対して、一九九二年、スイスはビザの取得を義務づけた(Amnesty International, HAITI: HUMAN RIGHTS HELD TO RANSOM August 1992, at

33(AI INDEX : AMR 36/41/92)。

- (10) Amnesty International, *supra* note 100, at 7-8. なお、イギリスは一九九一年九月以前、制裁金を一〇〇〇ポンドに定めていたが、航空会社にそのような制裁金が課された回数は一九九〇年だけで九五二一回にのぼったとされる(『世界難民白書』(注64)三九頁)。

- (102) See generally, Hailbronner, *The Concept of 'Safe Country' and Expeditions Asylum Procedures : A Western European Perspective*, 5 IJRL 31 (1993).

- (103) *Id.*, at 43-46.

- (104) *Id.*, 37-39; see also Amnesty International, *supra* note 100, at 16-17. このほか、見直されることにはなったものの、ベルギーでは一九九一年七月からいわゆる「ダブル五%ルール」が導入された。このルールによれば、前年に、特定国出身の庇護希望者が全庇護希望者の五%以上を占めていたにもかかわらず、その認定率が五%を下回った場合、翌年から当該国出身者の庇護申請は「受理できない」として処理されることになっていた(Hailbronner, *supra* note 102, at 39)。またドイツでは、一九九三年五月に基本法が改正された。そしてそれにもとづく法律により、「安全な第三国」としてフィンランド、ノルウェー、オーストリア、ポーランド、スウェーデン、スイス、チェコが、「安全な出身国」としてブルガリア、ガンビア、ガーナ、ポーランド、ルーマニア、セネガル、スロバキア、チェコ、ハンガリーが指定され、これらの国から来た者は庇護申請を実質的に審査される機会を失うことになったとされる(川又伸彦「基本法庇護権規定の改正で難民問題は解決したのか」法学セミナー四六七号一〇四—一〇五頁)。

- (105) Amnesty International, *REFUGEE PROTECTION AT RISK* September 1993, at 6(AI INDEX : POL/33/06/93).

- (106) ステファン・テルーキン「ドミノ現象」難民(注6)一五頁。

- (107) 「安全な国」の概念に対しては、そもそも安全か安全でないかをみわけ基準はなにか、特定国の状況についての一般的評価をもつて個人への迫害の有無を判断できるのか、といった根本的な疑問が呈されている。また、「安全な第三国」という概念の導入によって難民がたらいまわしにされ、結果的に周辺国や難民自身がそのツケを払わされることになるのはたいへん大きな問題であるとされる。ヨーロッパ各国は、難民申請者を「安全な第三国」に送り返すにあたって、その者を再入国させる旨の保証や難民審査を実施する旨の確約を当該国からとりつけているわけではない。このため、難民申請者のなかには、いずれの国でも審査を受けられないまま、結局、危険のまつ本国に送り返される者も出はじめている(See Goodwin-Gill, *Safe Country? Says Who?*, 4 IJRL

248 (1992) : Amnesty International, *supra* note 105, at 6, 8-9)。

(108) ステファン・テルーキン、前掲論文(注106)二五頁。

(109) 興味深いのは、UNCHCRが西側の政策をバックアップしてきたことである。西側諸国が難民認定手続きの厳格化に向かって舵をとりはじめた一九八〇年代後半、国連難民高等弁務官に就任したオッケ(J. Hocke)は、UNCHCRと西側諸国との対話を促進するために設けられたヨーロッパ協議会(European Consultations)の調整役として、新たにスウェーデンの元移民次官ワイドグレン(J. Widgren)を登用した。オッケは、政府との対峙を避けられない「保護」活動に固執するよりも、政府と共同行動をとることで難民問題により、効果的にアプローチできると考えた。こうして、UNCHCRの法律家集団「保護」部局は地域局に属する部門として実質的に降格されることになった。ワイドグレンはこうした政府との協調路線を精力的におしすすめ、さらにオッケの後を継いだストルテンベルグ(T. Stoltenberg)の登場によって、UNCHCRは、難民問題を移民問題に転換させる西側の試みに同調する方向性をいっそう明確にした。ストルテンベルグは庇護希望者の九〇%が西側の難民認定手続きを濫用しているとの認識を示し、認定手続きの崩壊を防ぎ真正な難民を救い出すには、手続きの強化をはかる西側の企図を支援するしかない、と考えた。それとともに、西側諸国の信頼を勝ち取るため、難民申請を却下された者の本国帰還を積極的に実施し、さらに、開発援助を通じた難民発生を抑止に力点をおく政策を前面におしだそうとした。この結果、UNCHCRは、「必死にもかく庇護希望者よりも、悩める豊かな西側先進諸国の側に立つ機関」との印象を強く与え、難民の封じ込めをはかる西側の戦略を批判する多くの人権NGOの信頼を失った。のみならず、難民申請が「濫用」されていることを必要以上に協調したことによって、ヨーロッパの極右勢力の主張に加担し、排外主義をいっそうあおることもなったといわれる(see Guest, *supra* note 91, at 588, 591-92, 597-98)。

(110) 難民の封じ込めは、ハイチ難民に対する米国の政策にも現れている。一九九二年五月二四日の大統領命令にもとづき、米国は、領海外で捕捉したすべてのハイチ人を強制的に本国に帰還させることになった。九三年に大統領に就任したクリントン政権のもとでもこの政策は継続された。難民条約三三条のノン・ルフールマン原則違反ではないかとの批判に対して、政府は、同条にもとづく義務は領域外までは及ばないと反論していたが、この主張は一九九三年六月、連邦最高裁判所でも支持されるところとなった(Sale v. Haitian Centers Council, 32 I. L. M. 1039 (1993))。もともと、この判決は、ノン・ルフールマン原則の精神を根底からふみにじるものとして、UNCHCRや人権NGOから厳しく批判されている(UNHCR Responds to U. S. Supreme Court Decision in Sale v. Haitian Centers Council, *Id.*, at 1215; Amnesty International, UNITED STATES OF AMERICA; FORCIBLE

REFRUN OF HAITIAN ASYLUM-SEEKERS BY THE UNITED STATES January 1994, at 5(AI INDEX : AMR 51/07/94)。この政策は内外からの批判のすえ、一九九四年五月八日に変更される旨発表され(「ハイチ難民 米、追い返しを中止」朝日新聞夕刊一九九四年五月九日)、その後、公海上でとらえられたハイチ難民は、キューバにある米軍グアンタナモ基地の収容所に送られることになった。難民の最終的な行き先について米国は、カリブ海の小国(アンティグアバーブータ、グレナダ、イギリス領ターコスカイコス諸島)などから受け入れについての基本合意をとりつけたとされる(「ハイチ難民 米の苦境深まる」読売新聞朝刊一九九四年七月九日)。また、ハイチ難民とは対照的にこれまで無条件に政治難民として扱われてきたキューバからの庇護希望者についても、米国政府は、近時、政策の変更を表明した(「キューバ難民 米、入国を認めず」朝日新聞夕刊一九九四年八月二〇日、「政治難民申請認めず」同一一九九四年八月二三日)。米国に押し寄せる難民の数が急増したことが直接のきっかけではあるが、冷戦の終結により、キューバ難民をハイチ難民と区別する必要性が減じられたこともその背景にはある。一方、難民の締め出し・封じ込めに向けた動きはオーストラリアでもみられるようになっていく。一九九四年九月から施行された Migration Reform Act 1992 にもとづき、国境で庇護申請をする者は、入国のためのビザを有していない場合、自動的に収容されることが法定された。この処分については不服申し立てが認められず、収容は庇護申請が審査される間、継続するものとされている。

(III) 第三世界難民は避難先で援助供与の対象になっていた(斎藤恵彦「今日における難民の保護と援助の法理」法律時報五三巻七号一七頁)が、西側の戦略的価値が高い地域ほど供与される援助も潤沢であった。現に、「アフリカの角」やパキスタン、ホンジュラスなどに、西側はUNHCRを通じて援助を惜しげもなく投与した。これらの地域では超大国間の対立が激しさをまし、同盟国の安定を保つため大規模な援助が不可欠と考えられた。またこれらの地域では、社会主義政権打倒のため「民族解放闘争」に従事する武装勢力が難民のなかにまぎれこみ、西側からの援助を公然と享受していたことも知られている(Loescher, *supra* note 79, at 133)。

(II2) 緒方監修、前掲諸(注23)九七頁、および、宮島喬「フランスにおけるインドシナ難民」加藤II宮島編、前掲書(注I)九三頁など参照。

(II3) たとえば、竹田いさみ「移民・難民・援助の政治学—オーストラリアと国際社会」(勁草書房、一九九一年)一〇五頁参照。ところで、寛大な難民政策はいっそうの難民流出をまねきかねないが、西側は一面でそれを歓迎してもいた。難民の流出は社会主義政権の正当性を失墜させ、社会主義国から有能な頭脳を奪いとる方策でもあると考えられたからである。もっともその一方で、一九

八〇年のキューバがそうだったように、体制内の異分子を使って周辺国の不安定化をおおるため難民を意図的に流出させる国もあった。ベトナムもそうした途に訴えているといわれ、その国家責任を問う声もあがった（この点について斎藤恵彦「アジアの現状における難民諸原則の再検討」国連大学など編、前掲書（注62）一八八―一九一頁参照。ただし、本間、前掲書（注7）二二〇頁はそうしたアプローチに批判的である）が、それでも西側は、インドシナ難民を懸命に受け入れ続けた（See Loescher, *supra* note 79, at 133-34）。

(114) Bronee, *supra* note 2, at 536.

(115) *supra* note 4.

(116) Bronee, *supra* note 2, at 540.

(117) *Id.*, at 541; Bari, *Refugee Status Determination under the Comprehensive Plan of Action (CPA) : A Personal Assessment*, 4 *JIRL* 487, 490-91 (1992).

(118) J. Stern, *REVIEW OF THE COMPREHENSIVE PLAN OF ACTION FOR INDOCHINESE REFUGEES* 17 (1991). このた認識は多くの論者によって支持されている（たとえば、田中、前掲論文（注3）一六五頁は「こうしたポートピアールの急増は、主としてより良い生活を求める出稼ぎ目的によるものであった」と述べている）。CPA参加国の一つである日本の外務省も、もはや「政治的迫害の恐れがある難民が、ベトナムから出る状況にはない」という見解を示している（「新たな漂着者 逮捕はしたけれど」朝日新聞朝刊一九九四年四月五日）。確かにドイモイ（刷新）の導入などによってベトナムの情勢が大きく変化していたことは事実である。人の移動を促すプル要因やプッシュ要因が変化することは事実であろう（詳しくは、五島、前掲論文（注1）参照）。けれども、だからといって、難民性の判断にもっとも密接にかかわる人権状況に改善がみられたとはいえない。再びスターンの言葉を借りれば、「ベトナムは依然として明らかに権威主義的国家であり、この国では政権と意見を異にすることは許されていない」（Stern, *supra* note 118, at 73-74）のである。対象や形態こそ違え、真正な難民を生み出すのに十分な人権抑圧状況は、いまだ社会全体をおおっている。それにもかかわらず、ポート・ピアールにはCPAをきっかけに「経済難民」という評価が半ば公然と与えられるようになっていった。これについて別の観点から付言すれば、一九八九年以前に難民として処遇されていたポート・ピアールのなかにも、実は、難民としての実体を欠く者が含まれていた（たとえば、五島、前掲論文（注1）七八頁は、「インドシナ難民」は米国の強い政治的な意向によって、いわゆる「豊かさ」を求めて流出する「経済難民」までも「難民」として扱うよう

になった」としている)。七九年の国際会議開催の引き金となった中国系ベトナム人への圧迫にしても、個別にみれば、すべてが「迫害」とよぶにふさわしいほどの人権侵害を受けていたわけではないのである。それでもかれらは一律に難民と分類され、西側に受け入れられていった。そうした「寛大な」難民政策が、CPAを契機として一八〇度転換されたのである。

(119) *Supra* note 4, at 3.

(120) Hathaway, *Labelling the "Boat People": The Failure of the Human Rights Mandate of the Comprehensive Plan of Action for Indochinese Refugees*, 15 HUM. RTS. Q. 686, 687 (1993).

(121) *Supra* note 4, at 20. むろん、CPA導入の背景には、東南アジア各国（香港を含む）が急増したボート・ピープルの受け入れに難色を示しはじめた事情もあった。もっともそれは、もとをたどれば、西側が再定住の促進に消極的になってきたためである。現に東南アジア各国は、西側への再定住が保証されることを条件にボート・ピープルを受け入れていたのである。ただ、他国への再定住が保証されなければ難民を受け入れないという態度から、わたしたちは、東南アジア各国が難民の問題をいかに人権の視点からとらえていなかったかをうかがい知ることができよう（*see V. Muntarhorn, THE STATUS OF REFUGEES IN ASIA* 13 (1993)）。

(122) Bronee, *supra* note 2, at 536.

(123) 五島、前掲論文（注1）六七頁

(124) 竹田いさみ「現代アジアにおける人の国際移動」国際問題四二二号一八、二〇頁。

(125) CPAにもとづくスクリーニングは、ボート・ピープルを「経済難民」視する前提に立っていたため、庇護希望者にとっては、かなり過酷なものになった（*see generally*, Helton, *Refugee Determination under the Comprehensive Plan of Action: Overview and Assessment*, 5 JURL 544 (1993); Hathaway, *supra* note 120, at 691-98）。「このわたしたちは、経済的動機をもって出国したからといって、必ずしもその人の難民性が否定されるわけではないことを確認しておく必要がある。Tsamenyiのいうように「ボート・ピープルのなかには経済的動機をもっていった者もいたかもしれない……。けれども、それは決定的なことではない。その行動が、全政治体制の拒絶と非難を意味するものであるかぎり、それは政治的選択にほかならない」のである（*supra* note 1, at 361-62）。その人に難民性がそなわっているのであれば、同時に「経済難民」の側面をそなえていても、その人は難民にほかならない（Hathaway, *supra* note 120, at 697）。CPAのもとでは（あるいはCPAにかぎらないかもしれないが）、この発想が逆転してしまっ

が多かった。

- (126) Bronee, *supra* note 2, at 537; Helton, *supra* note 125, at 556; Hathaway, *supra* note 120, at 688, n. 16. むろんCPAにはいくつかの点で積極的に評価すべき点もある。なかでも、東南アジア諸国に於いて難民認定手続きを導入させたことは特記される。UNHCRがそれにかかわることを可能とされた点も評価されよう(川島慶雄「インドシナ難民問題の現状と課題」阪大法学四一巻二・三号参照)。

- (127) Helton, *supra* note 125, at 557. なお、前述したように(注6)、一九九四年二月のインドシナ難民国際会議第五回運営委員会においてスクリーニングの終了が決定され、これにより、インドシナ難民の抑止・封じ込めは完結することになった。

- (128) 保護を担当する部局と地域局との間で軋轢があったようではあるが(Stern *supra* note 118, at 84)、こうした封じ込め・抑止政策の実施に、UNHCRが重要な役割を果たしたことは注目される。八九年の国際会議に先立ち、UNHCRはベトナム政府と交渉をおこない、難民が自主的に帰還するための条件(帰還者を処罰しない旨の約束)を整備し、さらに九〇年からは自主帰還計画を監視する役割もになった。開発援助の誘導にも関心を示した。またUNHCRは、ベトナム国内でキャンペーンを実施し潜在的な庇護希望者に出国を思いとどまるよう促したが、そのさい、難民審査基準の厳しさをポート・ピープルが收容される香港難民キャンプの惨状などを伝え、さらにベトナムから出国したのであれば合法的に出国する方法がある旨を広報した(五島、前掲論文(注1)七一一七五頁)。こうした活動がUNHCRの活動に真にふさわしいかどうかは定かでない。原則的には、ベトナム国内での活動が単なる広報の域をこえて人々に庇護を思いとどまらせるものであってはならないといえる。ちなみにこの点について『世界難民白書』(注64)六三頁もつぎのように述べている。「大衆向けの情報の提供は、本来の難民とは違う動機で故国を離れる人びとを思いとどまらせる有効な手段となっている。こうした対策はもちろん、その国で真に迫害の恐れのある人びとを失望させる手段となつてはならない」(see also Guest, *supra* note 91, at 600)。いずれにせよ、UNHCRが、とくに冷戦終結後、あいついで高等弁務官に就任したオツケ、ストルテンベルグのもとで、難民の本国帰還に積極的にかかわるだけでなく、難民の発生を抑止する活動にまで手を広げはじめたことは確かである。インドシナ難民への対応はその先駆的な意味をもっていった。

- (129) Shacknove, *From Asylum to Containment*, 5 *JIRL* 516, 522 (1993). こうした政策は、外部からの批判にさらされることなく、いわば秘密裡に策定されているきらいがある。たとえば、すでに述べたような、庇護政策にかかわるヨーロッパのいくつかの条約や閣僚決議あるいは作業計画などは、いずれも官僚主導で、議会やNGO、マスコミを排除して作成されたものである。そうした

- 手法が入国「管理」志向を増幅させ、いっせいの懸念をよそへている。
- (130) UNHCR, Regional Bureau for Europe, DISCUSSION PAPER: MEETING OF REPRESENTATIVES IN EUROPE 7-9 FEBRUARY 1994, at 8.
- (131) Shacknove, *supra* note 129, at 528-29.
- (132) *Id.*, t 530-32; see also Hisane Masaki, *Tokyo Seeks to End 'Aid Fatigue'* JAPAN TIMES June 29 1994.
- (133) See generally, Amnesty International, IRAQ: 'DISAPPEARANCES' AND EXTRAJUDICIAL EXECUTIONS (paper submitted to the International Conference on Political Killings and 'Disappearances', organized by Amnesty International, 4-6 September 1992, the Netherlands, on file with the author).
- (134) See generally, Amnesty International, A CALL FOR UN HUMAN RIGHTS ACTION ON RWANDA AND BURUNDI MAY 1994 (AI INDEX: IOR 41/02/94). NGOの人権情報が軽視されてきた点につき、『世界難民白書』(注64)一二九頁参照。
- (135) See generally, Adelman, *Humanitarian Intervention: The Case of the Kurds*, 4 JURL 4 (1992). 湾岸戦争時、大規模な弾圧を受けて非難したクルド人の受け入れをトルコが拒んださい、国際社会は、同国を非難するかわりに、難民を発生させたイラクに非難の矢を向けた。そしてイラクが事態を改善する意思をみせなかったことから、同国内に強引に「安全地帯」を設け、クルド人の帰還を促進した。そうした措置を法的に正当化する根拠となった安全保障理事会決議六八八は「人道的介入」に新たな光をあてる画期的な決議として多くの論評の対象になった (Martin, *Interdiction, Intervention, and the New Frontiers of Refugee Law and Policy*, 33 VA. J. INT'L L. 473, 478-79 (1993))。
- (136) 『世界難民白書』(注64)にも、たとえはつぎのような記述がみられる。「難民化を生む状況を予防するためには人権保護が必要であり、人権保障こそ保護の最も重要な要素である」(七頁)。「難民問題の解決はまず人権擁護から始めなければならない」(一四一頁)。
- (137) U. N. Doc. E/CN. 4/1993/L. 105/Rev. 1, March 1993. 国内避難民問題については、むしろあたり、see Cohen, *International Protection for Internally Displaced Persons*, in HUMAN RIGHTS: AN AGENDA FOR THE NEXT CENTURY 17(L. Henkin and J. Hargrove eds. 1994)。
- (138) もっとも、近年は国連人権活動の機能強化にむけたイニシアチブがかなり現実化されてきている (See e. g., Brody, *Improving*

UN Human Rights Structures, in *id.*, at 302-307)。また、緒方貞子難民高等弁務官誕生以来、難民保護と開発・人権擁護活動との連携もいにはかられたところがある (see Cohen, *supra* note 137)。

(139) See generally, Jackson, *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: A Universal Basis for Protection*, 3 IJRL 403 (1991)。

(140) この点につき、『世界難民白書』(注64)五〇頁は、「冷戦体制が崩壊したことによって、難民問題にはより広範かつ人道的に一貫性をもつ基準が適用される素地が整った」と述べている。

(141) この点でヨーロッパ審議会のつぎの指摘を想起する必要がある。「迫害の概念は、…難民条約が採択された時点から相当に変化した現在の状況に適應するように解釈され適用されるべきである。…難民の地位と、国際諸文書に規定された人権の侵害との関連について考慮しなくてはならない」(cited in Hathaway, *supra* note 120, at 693)。

(142) 解釈が一樣でない現状を批判的に分析したものと、see Arboleda and Hoy, *The Convention Refugee Definition in the West: Disharmony of Interpretation*, 5 IJRL 66, at 75-90 (1993)。

(143) Guest, *supra* note 91, at 603. なお、『世界難民白書』(注64)は、難民法を活性化させる要因として、「庇護原則の核を保持すること」となると、事実上の難民など「一時的保護の効果的処方せんを開発すること」をあげる(五〇頁)。しかし、同書みずから指摘する(四一頁)ように、「一時的保護は、人道的な緊急事態という状況に現実的に対応できる利点があるにもかかわらず、難民保護の範囲を広げる一方で、それを弱体化させるという懸念もある。…この措置があるせいで、難民条約を適用して広範な経済的・社会的権利を供与すべきであるという、政府に対する圧力が弱められるという指摘もある」。行政裁量によって簡単に取り消される一時的保護の唱導については、より慎重な検討が必要であろう。

(144) 四六か国の内訳については、『世界難民白書』(注64)一七〇頁。

(145) 委員会については、See Sztucki, *The Conclusions on the International Protection of Refugees Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme*, 1 IJRL 285 (1989)。

(146) *Id.*, at 308.

(147) 最低基準について、川島慶雄「難民認定に関する最低基準」阪大法学一四一・一四二号一三八—一四四頁。

(148) 近年つきつきに改正が進むヨーロッパ各国の難民認定手続きは、委員会の「結論」に照らして問題が少なくなるとされる。たと

えば、「安全な第三国」の概念を用いて難民認定手続きへのアクセスを妨げる規定は、「他国で庇護を求めることができたという理由のみをもって庇護を拒むべきでない」という「結論」第一五(h)(IV)や、「国境の機関は中央の機関に付託することなく申請を却下すべきでない」という「結論」第一五(i)との両立性を疑われる。またそれは、「申請者は、国境における入国拒否または領域からの強制退去に先立って、却下の決定を再検討される権利を与えられるべきである」という「結論」第三〇や、不服申し立てのために「相当な時間」を保障し、その間の滞在の保障を求める「結論」第八(e)(IV)および(VII)の観点からも問題視されている (see Amnesty International, *supra* note 100)。

(149) Sztucki, *supra* note 145, at 306.

(150) 法的拘束力がない「宣言」であっても、国際的実施措置をとらざるものが少なくない。たとえば、国連人権委員会には、宗教的不寛容の撤廃に関する宣言、強制的失踪からの保護に関する宣言、女性に対する暴力の廃絶に関する宣言、発展の権利に関する宣言などについて、その実施状況を監視するメカニズムが設置されている。一方、刑事司法分野においては、国連犯罪防止会議や国連犯罪防止刑事司法委員会がその実施をこなしている (see Clark, *Human Rights and the U. N. Committee of Crime Prevention and Control*, 506 THE ANNALS 68 (1989); Toman, *Quasi-Legal Standards and Guidelines for Protecting Human Rights, in GUIDE TO INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS PRACTICE* 192 (H. Hannum ed. 1992))。なお、国際機構の実行をみるならば、当初の委託権限に明示されておらずとも、機構みずからが事後的にフォローアップの仕組みを構築していくことがありうる。現に委員会の実行のなかでも、そうした徴候はみられる。たとえば一九七六年と七七年に、委員会は小委員会に対して「現状の十分な点を明らかにし、適当な改善措置を提案する」権限を付与した。こうした権限の委託は、国連加盟国によって黙示的に承認されている。同じように、委員会は、その活動のなかにフォローアップの任務を自発的にとりいれていくことができよう (Sztucki, *supra* note 145, at 310-11)。

(151) 庇護が危機に立っている現状にあっても、詳細にみれば、いくつかの評価されるべき制度改革が進められてきていることも事実である。そうした点についての考察も必要であろう (see e. g., Beyer, *Establishing the United States Asylum Officer Corps: A First Report*, 4 IJRL 455 (1992))。

(一九九四年八月末日脱稿)。

(付記) 本稿は、平成四年度文部省科学研究費(奨励研究A)に基づく研究成果の一部である。