

カナダの移民・難民法制——在外研究覚書二〇〇五

阿
部
浩
己

目 次

- I 在外研究をとりまく風景
 - 1 ヨーク大学／難民研究センター
 - 2 Same-Sex Marriage
- II 国境のポリティクス
 - 1 ストリッパー・スキャンダル
 - 2 一時就労許可の相貌
 - 3 移民の現実

4 非正規滞在者の姿——No One Is Illegal!

III 難民の受け入れと国境における難民申請

1 難民の受け入れ…概観

2 申請資格審査の実際

3 安全な第三国協定——“None Is Too Many” Agreement

IV 難民保護の四段階

1 資格審査から難民申請者へ

2 被保護者から永住者へ

3 難民の権利保障

V 難民への眼差し

1 裏口からの侵入者?

2 難民申請を審査している人々

VI 要塞化の神話

1 Suresh の衝撃

2 秘密裁判

VII 未来への航路

1 Not in My Backyard, Please!

2 難民を支える人々

〈補論〉歴史を取り戻す——日系カナダ人の挑戦

I 在外研究をとりまく風景

1 ヨーク大学／難民研究センター

二〇〇四年八月から〇五年三月まで約八か月間にわたってトロントにあるヨーク大学難民研究センター (Center for Refugee Studies, York University: CRS) において在外研究に従事する機会に恵まれた。客員研究員 (Visiting Scholar) としてCRSで在外研究を行うのは、実は、今回が二度目である。前回の滞在は一九九八年八月から九九年一二月までの一年四か月間だったので、今回とあわせると合計二年間をCRSで過ごしたことになる。

CRSの所在するヨーク大学は一九五九年にリベラルアーツのみの大学としてスタートした後、カナダの代表的な法曹養成機関であったオズグッドホールを吸収したりビジネス・スクールを創設するなどして、現在ではカナダ有数の総合大学として揺るぎない地位を築き上げるまでになっている。トロントの中心部には名門のトロント大学が伝統の息吹き溢れる壮麗なキャンパスを構えているが、ヨーク大学の広大なメインキャンパスはトロントの北部にあって、自由と活力漲るダイナミックな知的空間を創り出している。ヨーク大学のミッション・ステイトメント (創立趣意書) の中に「私たちは批判的な知を耕す」という一文があるのだが、これこそがこの大学の学風を最もよくいあらわしているのではないかと思っている。トロント大学が伝統と安定を担う知の共同体の雰囲気醸し出しているとすれば、ヨーク大学は社会の変革に力を振り向ける「批判的な (critical) 知の共同体を形成している」といってよい。この目的のために、ヨークにはCRSをはじめ有力な研究機関が多数設置され、教員、学生、市民社会、政府、国際機関などとの協働により、刺激的な研究・教育活動が精力的に展開されてきている。

もつともそうはいっても、世界のどの大学においてもそうであるように、市場原理の浸透をはかる新自由主義の潮流はヨークのキャンパスにも確実にその影を落とし始めている。たとえば1999 Strategic Planでは、ヨーク大学が学生の雇用機会の拡充に向けた研究・教育を推進していく旨が強調されているが、そこで重視されていたのは「社会的な知」ではなく「戦略的な知」つまり市場価値に直結する知の養成であった。市場価値という観点からすると社会正義や社会変革の追求は有意な活動とはいえず、重視されるのは「批判的」ではなく「効率的 (efficient)」な思考を掲げる研究や教育である。このことは、あるジャーナリストがヨークの学風を批判して次のようにいつていたところからも窺える。

「ヨークには余りにも多くの研究センターがあるが、それらがやっているのは『フェミニスト研究』や『人種的倫理』、『難民研究』、『労働と社会』といったものだ。大学の学位をもっているのに卒業後職に就けない者がいるとすれば、こうした研究こそにその原因がある。自由党政権には、倫理学の研究などに回す金の余裕はない⁽²⁾。社会正義の追求にはコストがかかりすぎる。そのような研究活動が続けるのでは政府から得られるはずの助成の可能性を損なうことにもなりかねない、との警告も発せられていた。「高収入を保証された職の確保を求める学生からの要求が高まっているのに、ヨーク大学は社会正義をなお追求し続けることができるのか」というこのジャーナリストのまとめの問いに込められていたのは、もちろん、市場原理に沿った知の再構成が不可避であるという宿命論であった⁽³⁾。実際のところ、市場原理を典型的に映し出す「教育はサービス、学生は合理的選択のできる消費者」という思考がヨーク大学の日常を侵食しつつあるようにも見える。教員は、授業(学期)が始まるかなり前までに詳細なシラバスと各週ごとの課題、成績評価基準などの作成を義務づけられ、それらの変更は、授業が始まる二週間までしか許されない。授業の中身を事前に詳らかにしておく意義をただちに否定するつもりはないが、しかし、こうした手続が課せ

られている事情——そうしなくては学生との「契約違反」になる——を知るにつけ、少なからぬ疑念を感じずにはいられなかった。大学の授業は商品であり、消費者たる学生との間にあるのは「契約」関係とされる。事前のシラバス作成から授業の遂行、成績評価までを含めた一連の過程を「契約」という観念によって包摂し、その誠実な履行がアカウンタビリティという語によって表象される。

大学での教育はサービスであり、消費者たる学生のニーズと満足度をはかりながら改善をはかっていく。だが「消費者」たちは卒業後に即座に市場で評価される知の修得を最大のニーズとしているというのだから、「批判的」思考を展開する研究・教育はそもそも出番がないということにもなりかねない。最も気になるのは、こうした新自由主義的思潮による知の変容が、官僚的手法を通じて促進されていることである。詳細なシラバスをはじめとする諸文書の事前（それも、授業がはじまるかなり前までの）作成、学生アンケートの実施とその結果の公表など、日本と変わらぬ手続作業が価値中立を装って教育内容と研究環境の変容を促している。いつも思うことだが、大学の教員がアカウンタビリティを負っているのは「消費者としての学生」に対して（だけ）なのか。大学での研究や教育はいったい何のために行うものなのか。所変われど、ここでも同じ悩みを多くの人が抱えていた。⁽⁴⁾

ヨークほどの大学をもつてもキャンパスの変容は避けがたいものなのかと思ってしまうが、しかしマサオ・ミヨシの言を通じて吉本光宏が指摘するように「批判的な知」にとって事態はけっして絶望的なわけでも不可逆的なわけでもあるまい。

「程度の差こそあれ、大学は常に市場原理に晒されてきたのであり、不自由な場所としてあり続けてきた。にもかかわらず大学を拠点に活動する知識人と呼ばれる人間がいたとすれば、それは大学と知識人のあいだに何か本質的な関係が存在したからではない。逆に大学という環境にもかかわらず知識人が出現したというべきだ。大

学のなかでゲリラ戦を戦うものとしてのみ知識人としての大学人が存在したし、新たに出現する可能性があるといえる。

大学を理想化し、『学問の自由』や『解釈の創造性』といった想像物を懐古的に過去に投射し愛でることほど反動的な振る舞いはない。と同時に大学という制度を必要以上に批判し、抵抗の可能性の芽を摘み取ることも慎重しなければならない。大学は権力や資本の論理と密接に結びついている一方、それらを批判する言説や理論を生産する場所としても機能してきたからである。⁽⁵⁾

「ゲリラ」というほどでもないが、ヨークの教員は概して進歩的であることには変わりなく、新自由主義の波にもまれながらも、批判的な精神をもって研究や教育にかかりつづけている。CRSに集っている研究者たちはその典型だろう。この研究所は、一九八八年に設置され、オックスフォード大学の難民研究センターとともに世界の難民研究の拠点となってきた。大量のインドシナ難民を受け入れた際に蓄積された文書の保存と分析のため一九八一年に難民文書収集プロジェクト (Refugee Documentation Project) が開始されたが、CRSはこのプロジェクトを発展的に継承する形で生み出された組織である。その中心となったのは今ではプリンストン大学に移籍してしまったハワード・エイデルマン (Howard Adelman) 教授だが、今回の在外研究では、その主 (同教授) を失ったCRSの研究室スペースをそっくりそのまま提供していただき、ことのほか光栄に感じたしだいである。

CRSには様々な専門領域をもつ教員・研究者が集い、学生 (大学院生・学部生) や市民社会の活動家たちとともに難民擁護に向けた知の創出活動に従事している。一九九一年にカナダ政府国際開発庁 (CIDA) から Center of Excellence に指定されて以来、研究活動は飛躍的に拡大し、出版 (季刊誌 *Refugees*)、教育 (学部生、大学院生向けのプログラム)、研修 (主に実務家を対象にしたサマープログラム) など多方面にわたって目覚ましい実績が積み重

ねられていった。なかでもジェームズ・ハサウェイ (James Hathaway) 教授の存在は、国際難民法領域における CRS の存在を不動のものにしたといつてよく、私自身が CRS に関心をもつようになった直接のきっかけも同教授の存在であった。

もっとも前回私が在外研究に赴く前後から、CRS の存続にかかわる深刻な議論が、内部の権力闘争を随伴しながらほうはいと沸きあがり、COE を逃したことになる財政的痛手もあつて、とりわけ研究活動は著しいばかりに停滞をきたすことになってしまった。ハサウェイも一九九九年にミシガン大学法科大学院に転出するなど、この時期、多くの研究者が CRS から距離をおきはじめた。それでも、CRS の長老で副所長のマイケル・ランフィエ (Michael Lanphier) 教授 (社会学) を中心に核となる教員たちが懸命に CRS を支えつづけ、ピーター・ペンツ (Peter Pents) 教授 (環境学)、スーザン・マグロー (Susan McGrath) 助教授 (社会事業) という直近の所長たちの働きもあつて、CRS は再び難民研究の指導的機関としての役割を担うにふさわしい体力を回復しつつある。

地下鉄とバスを乗り継いで通ったヨーク大学の風景は、深緑の夏、楓 (メープルリーフ) 舞い散る秋、氷点下の雪世界、というように季節によって鮮やかにその姿を変え、その間私は CRS 主宰の連続セミナーを担当する以外は、キャンパスのあちこちで日替わりのように提供されるさまざまな学術講演会・シンポジウムに顔を出し、また、時にはダウンタウンに出かけトロント大学の催しや、NGO 主宰の会合などにも参加しながら潤沢な時を過ごすことができた。情報源としては、現地の新聞やテレビ、雑誌はもちろんのこと、カナダ最大の難民擁護団体 (傘団体) である難民評議会 (Canadian Council for Refugees: CCR) のリストサーブから、毎日、膨大な量の情報・知見を得ることができた。

今回の在外研究の主目的はカナダの移民・難民法制を法/政治的に検討することであつたが、小論では、在外研究

の日常風景や各地で出会った心優しき人々の姿も交えながら、トロントで考えたこと、学んだことを「覚書」としてまとめておこうと思う。滞在が八か月弱に及んだことからカナダ社会の動向にかかわって実感したことを一点だけだがまず記すこととし、それから、移民・難民法制の検討へと論を進めていくことにする。在外研究の成果はいずれ本格的な形で著すことができればと思う。この「覚書」は、その前段階としての予備的なまとめでもある。また、本稿のテーマとは直接には重なりあわないが、今回のカナダ滞在中に関心を深めるきっかけを得た「日系カナダ人への償い」の問題についても「補論」として思索の跡を描写しておきたい。⁽⁶⁾

2 Same-Sex Marriage

カナダに関する私の印象を最も精確に表わす表現を探すとすれば、「進歩的 (progressive)」という言葉になるだろう。⁽⁷⁾ カナダの都市のなかでも多文化性が際立っているトロントに身を置いていたことや、そのトロントのなかでもことのほか批判的な精神の横溢したヨーク大学の空気を吸っていたことがこうした印象の形成に与っているのだろうが、「進歩的」という表現は、前回に増してこの国の姿を表象するにふさわしい形容句であるとの感を強くした。

そのような印象を強くするきっかけとなったのは、「同性愛」をめぐる社会的議論の高まりである。トロントの中心部にあるチャーチ通りとウェルズリー通りの交差する区域は、街路に掲げられた何本もの「虹」の旗が示すとおり同性愛者たちにとって特別の空間なのだが、ここは多文化都市トロントのなかでもかつては「負」のイメージをもつて語られていたところである。ところが今回ここを歩いてみると、商品の社会的イメージを大切にする大手の企業が軒を並べていることに気がついた。同性愛文化のありようにとっては功罪なかばするところなのかもしれないが、こうした事実の端的に現われているように、ゲットー然としていた「同性愛」者街はいまでは社会の表舞台で公然とそ

の存在を認知されるまでになっている。

もともと、「同性愛嫌い (homophobia) は社会で許される最後の偏見」⁽⁸⁾などといわれるだけあって、こうした事態の進展を苦々しく思っている人たちも少なくない。一九九五年に性的指向にもとづく差別はカナダ権利・自由憲章 (Canadian Charter of Rights and Freedoms) 違反であると連邦最高裁が判示して以来、ゲイやレズビアンの人びとは自らの身分事項にかかわるもろもろの問題 (社会保障や税制上の諸問題) を法廷闘争に訴えて直接に解決してきた。法廷闘争を継続したのは、勝訴の可能性が高かったからでもあろうが、しかしより本質的には、議会が、連邦にせよ州にせよ、社会を二分しかねぬこの問題への取り組みに及び腰だったからである。連邦議会では、一九六九年に同性愛を犯罪のカテゴリーから放逐する刑法改正が実現して以降、同性愛者の権利を制定法によって保障する動きはなかなか本格化しなかった。一九九九年にも連邦議会 (下院) は「婚姻」 (marriage) が男女の結合であるという旧来の定義を二一六―五五という大差の票決結果をもって支持するに及んだ。しかし、司法積極主義を体现する連邦最高裁の上記判断は、カナダにおける同性愛者の処遇改善に大きな影響力を発揮していくことになる。それは一連の下級審判断にはつきりとみてとれるのだが、連邦議会もまた、二〇〇〇年には法案 C―二三を可決し、事実婚関係にある異性カップルと同一の社会保障・税制上の利益を同性カップルにも認めることを承認した。

二〇〇三年五月一日、ブリティッシュ・コロンビア控訴裁判所は、婚姻を異性間の結合に制限することがカナダ権利・自由憲章の定める平等権に違反するという画期的な判断を全員一致で示した。二〇〇三年六月一〇日にはオンタリオ控訴裁判所が同性者間の婚姻を法認する下級審判決を支持したことで、同性者の婚姻が、オンタリオ州だけとはいえカナダで初めて法的に承認されることになった。この後、ブリティッシュ・コロンビア州、ケベック州、ユーコン準州、マニトバ州、ノバスコシャ州 (二〇〇四年九月二四日)、サスカチュワン州 (同年十一月五日) というよう

に、雪崩をうったかのように州レベルの裁判所で（したがって、当該の州において）同性者間の婚姻が認められていく。カナダの多くの地域で、婚姻は男女の結合ではなく「二人の人の結合」と再定義されていくのである。二〇〇四年九月一三日には、オンタリオ州上級司法裁判所（控訴裁判所の下級の裁判所）が「配偶者」を婚姻関係にある男女と定義している連邦離婚法規定を違憲（カナダ権利・自由憲章違反）・無効と宣言したことから、カナダだけでなくおそらく世界ではじめて同性カップルの「離婚」が実現することにもなった。⁽⁹⁾ カナダでは、一九二九年に女性を「人」と宣言したのも裁判所（当時の最上級審だった英枢密院）だったが、同性愛者についても、社会の主流の利益を担う議会ではなくマイノリティの権利擁護を託された司法が権利保障への道を切り開いてきたということなのだろう。

司法のバックアップを得て同性婚法制化への機運が醸成されつつあるなか、連邦政府は、その旨の法案の提出に先立ち連邦最高裁に照会を行うことを決定した。すでに多くの州・準州で同性結婚が司法によって認められていたとはいえ、アルバータ州やニュー・ブランズウィック州をはじめ婚姻を異性間の結合に限定している法域もいくつか残されていた。そのため、カナダの中が、同性結婚を認めるところと認めないところとに分かれるという異常な事態が生まれ出ていた。こうした歪んだ事態の是正のためにも連邦政府の積極的な行動が望まれた。連邦最高裁への照会は、司法の権威を借りて強力な政治的反発に対峙しようという政治判断から出たものでもあったが、ともあれこの照会は二〇〇三年六月一六日に行われることになった。⁽¹⁰⁾ 自由党のジャン・クレチエン（Jean Chretien）首相（当時）が連邦最高裁に照会した事項は次の三点である。第一、連邦政府は婚姻の定義に関して排他的な立法権限を有しているか。第二、同性者間の婚姻を認めることはカナダ権利・自由憲章に適合するか。第三、憲章の認める宗教の自由は、宗教団体にその信念に反して同性婚を強い保障となるか。同年末にクレチエンに代わって首相に就任したポール・マーチン（Paul Martin）は、二〇〇四年一月二六日にもう一つ照会事項を追加し、婚姻を異性間に制限するこ

とは憲章に適合するか、についての判断も求めることとした。照会の内容からもうかがえるように、同性者間の婚姻については宗教団体から強い反対が寄せられていた。宗教の自由と平等権とをどう調整するのは政府にとって最も頭の痛い法的難題でもあった。

二〇〇四年一〇月上旬に三日間連続して連邦最高裁で意見陳述が行われた。そのなかでは、アルバータ州政府代表が、同性者間の結婚が宗教の自由を侵害し、子どもを生むことを主たる目的とした伝統的な社会制度（＝異性者間の婚姻）を脅かすことを強調し、また、宗教団体のなかにも次世代を生産する社会装置としての婚姻制度の墨守を訴えるものがあつた。だが、連邦最高裁の裁判官たちは、同性婚に反対する論拠に次々と鋭い疑問の矢を投げかけていった。意見陳述に際しての裁判官たちのこうした発言を聞くまでもなく、最高裁がどのような判断を示すのかは容易に想像できた。ただ、事が事だけにその見解が示されるのは年明けになるのではないかと予測されていたのだが、世界人権デー前日の一二月九日に、最高裁は予想をはるかに上回るスピードでその意見を表明するに及んだ⁽¹¹⁾。上記照会事項の最初の三点につき、いずれも「イエス」との判断であつた。同性婚を認めることは憲章に適合し、また、憲章は宗教の自由を保護する回路も用意している（宗教的理由により教会は同性婚儀式を拒否できる）、というものであつた。ただ最後の一点についての回答はなかった。婚姻を異性間に限定することは憲章違反になるのかという問いへの回答である。同性婚法制化への強い意思を連邦政府が示していたことや、多くの州ですでに婚姻の定義が広げられ同性者間の結婚が認められていたことなどから、判断の必要なしと史料された結果であるとされる。

最高裁からの「お墨付き」を得た連邦政府の法案（Bill C-38, The Civil Marriage Act）は、二〇〇五年二月にその二読（second reading）が開始され、早期成立が目指されることとなった。宗教団体や保守層を中心にこの法案への抵抗は依然として少なくないが、同性愛者の寛容な処遇を求める進歩的な声はますます大きくなっているようにも思え

る。その背景には、南部で国境を接する米国が保守化／右傾化の様相を強めている事情が与っている。「カナダをカナダたらしめているものは何か」という問いに、「米国でないこと」という解が用意されることから、米国が軍事化を進めれば脱軍事化の、右傾化を強めれば左傾化の、保守化を進めれば進歩化の潮流が強まっていく。同性者間の結婚は米国では最も嫌悪される政治的課題のひとつでもあり、それだけによけいにカナダでは同性婚を認める声が強く押し出されているのかもしれない。むろん、こうした「反比例」の側面だけがカナダ的なものを支配しているわけではなく、自由貿易協定という法的轡をかまされている以上、カナダに許される「反比例」のスペースは漸減しつつあるともいえる。だがそうだとすると、自由なスペースを最大化することによってその進歩的な側面を前景化させようとするカナダ社会の営為には実に興味深いものがあつたことも確かである。⁽¹⁴⁾

Ⅱ 国境のポリティクス

1 ストリッパー・スキヤンダル

トロント大学助教授オーディリー・マクリン (Audrey Macklin) はカナダの移民・難民法制を語る際には欠かすことのできない指折りの権威だが、この国の多くの研究者の例にもれず、実に批判的なスタンスをもつて出入国管理法制の問題に対峙してきている。そのマクリンの比較的最近の論考の一つに、“Public Entrance/Private Members”⁽¹⁵⁾がある。国境の意味を改めて考えさせる刺激的な作品だが、そのなかで彼女は、国境が「公」の体を取りながら実際には「私(＝市場)」の要請を体现してきたことを思い起こさせてくれる。「国家が国境を警察する権限を独占していることを認める政治的コンセンサスがあるように見えるものの、移民政策もまた民営化によってその姿を変容させざ

るをえなかった。結局のところ、カナダの移民政策を大きく左右しているのは、経済をいかに強化するかという目的である。この意味で、移民政策は、本質的に公的な規制形態をとりながら、市場という私的領域の定める目的に奉仕してきたわけである⁽¹⁶⁾。こうした実態が、経済のグローバル化によりさらに加速されていることはいうまでもない。マクリンは、ケープルの言を引用しながらこういつている。「グローバリゼーションは主に民間部門によって主導されている。したがってそれは、意思決定の場が国民国家からトランスナショナル・アクターに移るだけでなく、国家政府から民間セクターに移ることを意味する。この理由により、経済の自由化とグローバリゼーションはしばしば手を携えて進むのである⁽¹⁷⁾」。

国境管理は、いずれの国においても人種差別的な位相を抱え込んでいいる。管理する側あるいは「内」側から国境を見る向きにはそう見えなくても、実際に国境で審査され、排除・選別される「外」側から見ればその差別性は歴然としている⁽¹⁸⁾。マクリンの論考は、そうした人種差別的な視点に加え、ジェンダーの視点を導入することにより、入管政策の分析をさらに広がりあるものとしている。もともと、カナダの入管法制には、ジェンダーの視点を持ち出すまでもなく、露骨なまでに「性的」な相貌が宿ってきたことも指摘しておかなくてはなるまい。

今回のトロント滞在中に気づかされたのだが、一時滞在労働者 (temporary worker) としてカナダへの入国を認められる者のなかに「Exotic Dancer」という部類が設定されてきた。Exotic には、「異国風の」という意味もあるが、ここでは端的に「ストリップ」を意味する。カナダでは、ストリップパーとしての入国が公的に認められてきたのである。しかもここでのストリップパーは女性のこと。カナダ人 (永住者を含む) だけではまかなえない労働を提供できる者の入国を政府は優先的に認めることができるところ、そのような労働として政府は IT 技術者、研究者などと並びストリップパーを明示してきたわけである。ストリップパーという労働に従事するカナダ人は国内では十分に確保

できない、したがって外国から招き入れる必要がある、というわけである。カナダで最大の発行部数を誇るトロント・スター紙 (Toronto Star) は二〇〇四年二月二三日に“Few care about abuse of foreign strippers: Program let clubs exploit women”と題する記事を大きく掲載したが、そのなかで引用されていたマクリンの言葉は直截的にすぎるほど直截的であった。「カナダの男たちは膝の上に裸の女性を座らせて自慰行為に励むことができる。そんなことをやってもらうために彼女たちを欲しているのだ」。

男性の自慰行為を補助する労働力がカナダ人だけでまかなえないのかどうかを判断すること以上に問題なのは、Exotic Dancerの査証を得て入国した女性たちが奴隷的搾取の対象になってきたことである。外国人女性をストリッパーとして優先的に呼び寄せる特別のプログラムが開始されたのは一九九八年のことである。しかし彼女たちに与えられる就労許可の有効期限はわずか三か月に限定されていた。必然的に更新の必要性が生じることになるのだが、その申請は雇用主と共同で行わなければならない⁽¹⁹⁾ かった。このため、女性たちは雇用主の求める労働条件を拒否することが難しくなり、また、そもそも出国に際してエージェントに支払った多額の債務返済のためにも、「男性の膝の上で踊る」ことが唯一の選択肢となっていくのである。旅券を取り上げられ、場所もわからぬところに監禁同然に押し込められたあげく、激しい暴力を加えられた例も報告されている。Status of Women Canadaが二〇〇〇年に発行した報告書が述べているように、ストリッパーたちの多くは犯罪組織によって連れて来られ、生活のあらゆる側面を支配される性奴隷⁽¹⁹⁾ といつてよかった。

ストリップ・ダンスを労働として選択することの自由は保障されてしかるべきだろうし、カナダでストリップ・ダンサーとして労働することそれじたいも自由であつてよい（議論があることは承知しているが、私自身はそう考えている）。問題は、ストリップ・ダンサーに焦点を当てた入管プログラムがつくられたことであり、そして、このプロ

グラムの下でカナダに呼び寄せられた女性たちが実際に強いられた労働の実態である。加えて、もう一つ別の問題もある。カナダ市民権・移民省(CIC)の統計から、二〇〇三年にこのプログラムの下で発給された就労許可の内訳を国別に見ると、特定の国へのかたよりがはつきりとわかる。一度目の就労許可の発給数については、ルーマニアが一九六、以下、チェコ一四、メキシコ一二、ブルガリア五、モルドバ四……と続き、合計二三九である。就労許可の更新(二度目の許可)数については、ルーマニアが三五六、ついでアメリカ三一、チェコ一二、ブルガリア一、メキシコ九、ハンガリー七、コスタリカ三……となり、合計で四四二。総計六八一。そのうちルーマニア人だけで五五二、実に全体の三分の二を占めている。同国の脆弱な経済構造につけ入った仲介業者により組織的に人間が運ばれて来ていることが窺える。

この特別プログラムは、二〇〇四年一月一日をもって突如終了することになった。人的資源・技能開発相がストリップパーに特別の市場価値なしと判断したことが表向きの理由である。ここでいう「市場価値なし」とは、カナダ国内で調達できる労働については外国からわざわざ呼び寄せる必要はない、ということを意味する。どうしても市場価値が下がってしまったのか具体的な説明は聞かれなかったが、ともあれ政府がストリップの市場価値を公然と評価するということに名状しがたいものを感じずにはいられなかった。

直前の文章で「表向きの理由」という表現を用いたのにはわけがある。「本当の理由」が別にあるからだ。本当の理由とは、スグロー(Judy Sgro)市民権・移民相のストリップパー・スキャンダルである。スグローの選挙区はトロント北部のノース・ヨークで、ここはヨーク大学の本拠地でもあり、現にスグローとの縁も深い⁽²⁰⁾。事は二〇〇四年六月の下院選挙に遡る。スグローの下にルーマニア出身のストリップパーが訪れ、カナダでの在留を特別に許可してくれないかという陳情をしたのだという。スグローはそれを認める代償として選挙運動にボランティアとして参加するよ

う求めたとされる。つまり、市民権・移民相が自分の選挙のために市民権・移民相のみに与えられた特別の裁量権限を行使したということである。この一件が発覚したため、スグローは野党から一斉に攻撃を受けるだけでなく、議会の倫理委員 (Ethics Commissioner=Bernard Shapiro) までもがおっとり刀で乗り出すことになってしまった。ところが驚いたことに、移民問題を扱う弁護士や議員などがスグローを擁護する論調を打ち出した。問題はスグローにあるのではなく、狭隘な内部規則をつくったCICの官僚の側にあるというのである⁽²¹⁾。

スグローの下に陳情に訪れたルーミア人女性は、在留資格こそないものの、実はカナダ人男性と婚姻関係にあった。二〇〇二年六月二十八日以前、つまり、移民及び難民保護法 (Immigration and Refugee Protection Act: IRPA) が施行される時点までは、例外的事情がない限り、事実婚を含む婚姻関係にあるカップルを国境を隔てて引き裂くことは二〇年以上にわたって行われていなかった。配偶者のいずれかに在留資格がなかった場合には、カナダにとどまりながら在留資格 (「家族」クラス) の申請ができたのである。しかしIRPAの施行にあわせて作成された規則では、逆に、例外的な事情がない限り、配偶者であろうと在留資格の申請はカナダの国外に出て行かなければならなくなった。この規則はIRPAに明記されているわけでもなく、議会で審議されたわけでもない。入管システムの適正な運用のため、ということなのだが、この新たな規則により多くの夫婦が何か月あるいは何年にもわたって離間を強いられることになってしまっていた。子どもが関わる場合には、事はいっそう深刻であった⁽²²⁾。

こうした事態を非人道的と認識していた人びとは、スグローのとった措置は誤りではないという論陣を張った。現にスグローは選挙のためではなく「人道的配慮」から裁量権限を行使したという見解を表明していた。スグローに対する一般的評価はけっして悪いものではなかったが、しかし、非正規滞在者へのアムネスティをも目論んでいたとされる彼女に対しCIC内部には少なからぬ警戒心を抱く向きもあった。そうした人々がストリップ・スキヤンダル

を外部にリークしたのではないかともいわれている。この点についてこれ以上深入りするつもりはない。ここで示しておきたいのは、このようにして衆目を集めたこの一件を通じ、はからずも、カナダにおける外国人ストリップパーの実態がカナダ社会に広められたということである。こうして一二月一日、明るみに出た醜悪な労働実態を前に、人的資源・技能開発相がストリップパー・プログラムの実質的な終結を宣言することになったというわけである。⁽²³⁾

2 一時就労許可の相貌

カナダへの入国・在留は、訪問者が永住者として可能になる。訪問者とは、就労許可 (work permit) や就学許可 (study permit) を得て、あるいは観光目的などで一定の期間カナダに滞在することを許可される者⁽²⁴⁾ (年間一三〇万人ほど) であり、永住者とは移民のことをいう⁽²⁵⁾ (二〇〇四年の受入れは二三万五八〇八人)。上で述べたように、一時滞在労働者 (ここでは、就労許可を得た者をそう呼ぶ) は、カナダの国内で十分に調達できない労働を提供する外国人のことであり、これまではストリップパーがそのなかに入ってきたわけである。熟練労働者であれ非熟練労働者であれ、カナダの招く労働者は既に外国で教育や訓練を受け、あるいはその分野での経験を積んで来た者である。カナダとすれば、そうした労働技能の獲得に必要であったコストを一切負担することなく、その果実をただちに享受することができる。しかも、一時滞在労働者はカナダ人とまったく同様に直接・間接の税負担を強いられるが、教育や社会保障等、生活面では相当に異なる取扱いを受ける。この意味で、外国人労働者は、カナダ社会に生きるカナダ人をその労働によって支え続ける補助的存在ということになるだろう。

マクリン論文は、一時滞在労働者のなかで熟練労働者が特に優遇されてきたことを明らかにしている。たとえば一九九七年に始まったソフトウェア開発者を招き入れるパイロット・プロジェクトがそうである。このプロジェクトは、

IT技術者が欠けているという国内産業界からの声を受けて導入されたものである。雇用主が、指定された職種がいずれかにふさわしい外国人労働者を見つけると、健康面などで問題がないかぎり、就労許可が発給される。政府の役割は健康診断などに限られ、カナダの国境を通過できるかどうかは実質的に企業が決めているということになる。

一九九八年になると、熟練労働者の配偶者に就労許可を与えるという実務が開始された。この実務に関しては、少々、個人的に記しておきたいことがある。今回、在外研究のためにカナダに赴くにあたり在東京カナダ大使館査証部に「どの査証を申請すればよいのか」という問い合わせをしたところ、私のような者は「熟練労働者 (skilled worker)」にあたるのだという回答を得た。その回答を得て就労許可申請手続をとったところ、当初の見積もりどおり四〇日ほど許可がおりた。子どもたちにはそれぞれ一万円を払って「就学許可」を発給してもらったが、連れ合い(妻)に発給される文書はなく、なんとなく不安な気持ちを抱えながら入国地点のバンクーバー空港にたどり着いた。他の旅行者から離れて奥まった部屋で入国手続に臨んだところ、対応に当たったCICの係官が連れ合いに向かって「就労許可はいらないのか」という問いを發した。「いる、といえば就労許可が出るのか」と尋ねたところ、「そうだ」との答え。特に就労の予定もなかったので素直に「いりません」と答えたのだが、本当に配偶者に就労許可がおりるのか半信半疑のままではあった。なにより、なぜ配偶者に就労を許可するのかわからないままであった。少なくとも、前回一九九八年の夏にカナダに入国した際には、こんなことはなかったのだ。

その疑問が、マクリンの論文を読んで氷解した。この実務は私たちが前回カナダに入国する手続を終えた後に始まったものであった。そしてこの実務の味噌は、「熟練労働者の配偶者」に就労許可を出すところにある。非熟練労働者の配偶者ではダメなのだ。マクリンによれば、配偶者の労働を許可することで、熟練労働者のカナダ定着を促すところにその目的があるという。熟練労働者は経済競争力を高めたいカナダが是非とも確保したい人材であり、一

時的な滞在ではなく永久的な滞在を歓迎する人々なのである。配偶者がカナダで職を得て社会に統合されていけば、熟練労働者本人がカナダにとどまる可能性も高まる。これはカナダ政府だけでなく、なにより産業界の望むシナリオでもある。ここにも経済（市場）の論理が浸透していることがうかがえるのではないか。⁽²⁶⁾

マクリンは、一時滞在労働者との関連で、「住み込み家事労働者 (Live-in Caregiver)」というカテゴリーのもつポリテイクスにも論及する。カナダの家庭で子どもや老人、障害をもつ人々の世話をする仕事に従事する人たちのことである。二〇世紀の半ばまで、住み込み家事労働者の大半は英国や北欧からやってくる白人の労働者階級の女性たちであった。この人々は、一定期間家事労働に従事した後、カナダ社会の主流をなす白人男性と結ばれ、白人中心のカナダ社会の拡充に貢献することを期待された。しかししだいにこうした女性たちの供給源が枯渇してきたため、カナダ政府は政策をいくぶんか転換し、「有色」の女性たちを家事労働者として招くこととし、一九五〇年代にカリブ海諸国とその旨の協定が締結される。もともと彼女たちには、従前の白人女性とは違ってカナダでの永住は認められなかった。一九七三年に一時就労許可制度が導入されて以後カナダに入国した家事労働者たちにも、たとえ滞在期間が長期化しようと永住への制度的回路は築かれなかった。白人女性への待遇と比べてみるとその人種差別的眼差しがはっきりと見て取れよう。

当事者や支援者たちからの働きかけや多文化主義、人権の高揚もあって、一九八一年に住み込み家事労働者の地位を改善する「外国人事業労働プログラム (Foreign Domestic Labour Program)」という入管政策が実施に移される。このプログラムは、家事労働者に、二年間の家事労働後、カナダでの永住を保障するものであった。一九八〇年代の半ばまでに、家事労働者の構成はカリブの人々からフィリピン人女性に変化する。国際通貨基金や世界銀行によって課せられた経済政策（構造調整政策）により経済的苦境に陥った女性たちが国外に家事労働者として生きる場を見出

さざるをえなくなった結果でもある（フィリピン政府としても、国外に出た労働者からの送金が有力な財源となっていた）。つまり、カナダにフィリピン人女性が家事労働者として多いのは、この労働がジェンダー化されていることに加え、国際社会の政治経済構造が不均衡に人種化されているためでもある。⁽²⁷⁾「先進国」カナダにおける外国人家事労働者プログラムは、そうしたいびつな社会制度の上に成り立っているわけである。

一九九二年に、このプログラムは「住み込み家事労働プログラム（Live-in Caregiver Program）」という名称に変更される。既に述べたように、熟練労働者の場合には配偶者の就労が許可されるなど家族の一体化も比較的容易であったが、家事労働者には家族をカナダに呼び寄せることは認められていない。また、家事労働は家庭という私的領域で行われるため公的規制が及びにくい。賃金、労働時間などにかかわる州・連邦法規の適用・遵守確保が不十分ことはいうまでもなく、（性的）虐待があっても放置されやすい労働環境になっている。⁽²⁸⁾それでも二年間（三年間の滞在期間のうちの二年間）家事労働に従事すればカナダに移民できるというインセンティブにより、そうした諸問題に対しては沈黙の蓋がかぶせられることになる。カナダ政府としては、永住を「餌」に再生産労働のコストを私的領域にわりふり、自らの公的負担を削減（回避）することができる。カナダ人家庭に安価な家事労働を保障する家事労働プログラムは、私的領域での労働搾取を公的に奨励・是認するものともいえる。家事労働が非白人／女性によって担われるという現実を構築することで、このプログラムは、社会のなかに埋め込まれている人種／ジェンダー意識をさらに強化する機能も帯びているといつてよい。

3 移民の現実

カナダへの移民（永住）は、「経済クラス」⁽²⁹⁾か「家族クラス」のいずれかで実現する。カナダの入管法制は人種差

別的な選別基準を公然と打ち出すものであったが、一九六〇年代にはそうした色彩が表面的には払拭され「ポイント制」が採用されることになる（一九七六年の移民法によってこの実務が法定される）。こうして前者のクラスでカナダに移民するには、一定のポイントを獲得することが求められることとなった。現在は、グローバル経済を体现する国際貿易・金融制度と密接に結びついた労働者や投資家、起業家などに高いポイントが与えられるように、年齢、学歴、職歴、語学力、適応力などが重視されている。

従来のように「出身国」でただちに差別化されることがなくなったため中国／香港、インド、フィリピンといった国々の出身者がこのクラスで多く移民してくるようになっていた⁽³⁰⁾のだが、移民の受け入れには、実は、制度化された深刻な問題が胚胎している。カナダには、高度の技能・教育水準をもって移民してきた者に見合う仕事が無端なまでに欠けている（あるいは用意されていない）のである。このため、熟練労働者としての技能ゆえにカナダに永住してきた者が、いわゆる非熟練労働に従事する例が絶えない（これが原則といってもよい）。元の国では医者、教師、エンジニアとして働いていた人たちが、である。一九九〇年代にカナダに移民してきた者の四〇%余は少なくともひとつの大学の学位を持っていた。これは、カナダ生まれのカナダ人に比べ、二倍の数値である。ところが、大卒の学位を持つ移民だけを見ても、失業率は大卒のカナダ人の三倍に達している。そして男性移民の四人に一人、女性移民の約四〇%が大学の学位を必要としない低賃金労働に就いているという報告もなされている⁽³¹⁾。カナダの移民法制には、国境を通過した瞬間に、熟練労働者を非熟練労働者に置換してしまう魔力が宿っているといえるべきだろう。「階級の下方移動」といってもよいのかもしれない⁽³²⁾。ここにも公的に承認され奨励された労働搾取がみてとれる。

ここで再びトロント・スター紙に立ち戻ると、この新聞は、カナダの数少ない全国紙としてトロントでも流通しているグローブ・アンド・メイル紙やナショナル・ポスト紙に比べりべらるなスタンスを売り物にしていただけあって、

カナダの抱える社会問題を鋭い切り口で浮き彫りにする特集記事が少なくない。なかでも、同紙の創始者の名をとって設けられたアトキンソン・フェロー（二〇〇三年度）に選ばれたアンドリュー・ダフィ（Andrew Duffy）が一年を費やして取り組んだ大型プロジェクト（Class Struggles: Public Education and the New Canadian）の成果を一週間 にわたって連載したシリーズは傑作というにふさわしかった。カナダの移民が抱える深刻な問題を、ESLプログラムの優先順位の低下という実態にひきつけて照射する斬新な内容であった。その四回目にあたる“Fears of an Underclass”（Sep. 28, 2004, A6）は、移民の階層性に焦点を当てたもので、本稿での議論に密接に関わるので紹介しておくことにする。

この記事でダフィが強調しているのは、移民が世代を超えて貧困層を構成するようになっていく点である。一九七〇年代の移民（男性）をみると、当初は職がなくとも、入国後五年以内に失業率がカナダ人男性よりも低くなり、一〇年もすれば収入はまったく遜色ないほどになっていった。ところがこの二〇年の間に、移民の学歴は高まっているのに、失業率、収入はカナダ市民のそれより明らかに劣化している。この連載では、全体として、高等教育を受けていないと高収入の職が得られないカナダ社会では、ESLプログラムの地位の低下は英語を母国語としない移民の子どもたちに不利益をもたらすという点を一つの柱としているのだが、連載四回目には、移民の子どもたちが十分な語学力やカナダの大学卒という申し分ない学歴を備えるにいたってもなお職が得られなかったり低収入にあえいでいたりする例があるという衝撃的な実態も明るみにしている（カナダ社会に巣食う頑強な「人種差別」の匂いをことうした事実から確認することができよう⁽³³⁾）。

ダフィの報告によればアフリカや中東出身の移民がとりわけそうであり、同じ移民といっても金銭的に余裕のある中国人などと一括りにするのでは不精確になってしまいかもしれない。しかし、一括りにすることができないという

ことで移民の問題が消失してしまうわけではない。移民間で階層の分離が進み、低階層に位置づけられた集団はたとえばカナダの大学を出る者を輩出してもなおその階層から抜け出られない、という状況はいかにも不気味である。Fears of an Underclass、つまり「最下層の恐怖」は移民の間で現実のものになりつつある。しかし改めて確認するまでもなく、こうした人々の多くは、カナダに来る前はエリートというにふさわしい職にあった。私には移民制度の機能不全といってもよいように思えるが、カナダ政府（主流社会）はこれからも移民の労働力を搾取し、あるいは、その存在を（熟練）労働者予備軍として扱い続けるのだろうか。短中期的にはともかくも、しかしそれでは階層化がますます進み、社会分裂の危機すら生じてしまうのではないか。

「経済クラス」は、被扶養者を伴うことができる。また、すでにカナダで永住者資格を有しているか市民権を得ている者は、外国から近親（配偶者、被扶養者たる子、親など）を「家族クラス」の枠内で呼び寄せることもできる。いずれの場合もポイント制の審査はない。家族構成員はカナダの労働市場には参入しない、という暗黙の（しかし誤った）前提が働いているようである。家族をこのように特別扱いすることは、人道的な感がし、家族の再統合という国際人権法の要請にも合致することのようにも思えるが、政策的配慮としてはそれよりもむしろ経済の論理の方が強い。家族が外国に滞在し続けるかぎり、カナダに在留する移民からの仕送りが続く。これはカナダ経済からお金が引き出されていくということにほかならない。また、家族（家庭）は、市場市民の社会的・肉体的再生産の場でもある。食事をし、くつろぎ、疲れを癒すことで市場労働力が再生産されていく。家族は、そうした再生産労働を無償で担う存在であり、これによって市場市民の創出・維持に向けられる公的コストが効果的に削減される⁽³⁴⁾。

「家族クラス」での受け入れの場合、カナダ永住者または市民は、新たに呼び寄せる家族構成員を一〇年間にわたる無条件で経済的に支えることを求められる。家族は、市場市民再生産のために動員される一方で、国家の財政的負

担となることがあつてはならない。家族構成員のために社会扶助・社会保障にかかる財政的負担が生じた場合には、政府は呼び寄せをした当のカナダ永住者・市民からその分を弁済させることができる。当人の経済力がどのように変動しようともこの点に変わりはない。このように「コストの民間移転」は徹底している。もつとも、この政策は一九四六年に始まつており（一九五二年の移民法で法定される）、必ずしも昨今の新自由主義的考えを映し出しているわけではないとマクリンはいう。むしろ、福祉国家の形成・強化の過程で、手厚い保護を受ける国民の範囲を限定しなくてはならない必要に迫られたことが、こうした政策の背景にあるとされる。ただし近年、家族構成員の社会扶助・社会保障にさかれた財政的負担のとりたてが厳しくなっているところに、新自由主義的潮流の強まりを看取することはできる。

ジェンダーの視点から見過すことができないのは、移民として受け入れられる者の男女構成比である。全体としてはほぼ一・一といつてよいが、たとえば一九八五年から九四年を例にとつた調査では、「経済クラス」の被扶養者と「家族クラス」で受け入れられた配偶者のなかの男女比は、一（男）・七（女）であつたという。つまり、女性の移民はほとんどが配偶者としてカナダに来るのであり、また、配偶者としてカナダに移民してくる者のほとんどは女性なのである。こうして、「経済的に自立した男性」と「被扶養者で再生産労働に従事する女性」というジェンダー秩序がカナダの移民法制に刻印されてきていることがわかる。⁽³⁵⁾

ごく最近の傾向として顕著になってきているのは「家族クラス」の優先順位の低下である。「経済クラス」と「家族クラス」の比率は一九九三年に二・三だつたところ、その後比率は逆転し、一九九八年には二・一となつた。（二〇〇三年についてのデータでは、五五％が「経済クラス」、三二％が「家族クラス」、難民が一二％）「家族クラス」の比率が低くなっているのは手続きの遅延が最大の理由とされる。遅延が生じているのは人的資源が不足しているとい

う面もあるが、しかし、手続きを意図的に進めない（あるいは DNA 鑑定など、血縁関係にあるかどうかの証明をさらに厳格にする）ことでこのクラスの受け入れ比率を低く抑えてもいるようである。⁽³⁶⁾ もっともこうしたやり方では未決のファイルが累積するだけで、移民法制全体への信頼度が低下してしまうことにもなりかねない。

4 非正規滞在者の姿——No One Is Illegal!

前回と違って今回のトロント滞在中に目にとまったのは、非正規滞在者（non-status immigrant）への市民社会の取り組みであった。在留資格を欠く者のカナダ滞在を正規化しようとする社会運動が精力的に展開されていた。⁽³⁷⁾ カナダには現時点で一〇万人から一二万人ほどの人々が非正規のままに滞在しているといわれ、⁽³⁸⁾ 難民申請を認められなかった人、就労・就学あるいは訪問者として滞在を認められる期間を超過した人など、その内訳は様々である。在留を正規化しうる唯一の方法は人道的・同情的理由（humanitarian and compassionate ground）による市民権の申請だが、市民権・移民相の裁量に委ねられたこの手続に訴えても「成功率」は五%ほどにとどまり、有効とはいえない。入管当局に通報されるおそれがあるため行政サービスなどへのアクセスが著しく困難なことは日本の例をみるまでもない。そしてこうした人々に対して、「私たちのルールを破った者の在留は認めない」という「排斥の声」があがることもまた万国共通である。

だが歴史をひもとけば、カナダでは数次にわたって正規化プログラム（regularization program）が実施されてきたことがわかる。オンタリオ州の三つの大学（マクマスター大学、ウィルフレッド・ローリエ大学、トロント大学）の研究者たちとトロントを拠点とするコミュニティ諸組織が二〇〇四年春に協働で実施した調査報告をもとに、⁽³⁹⁾ これまでの代表的な七つの正規化プログラムの概要とその功罪を見てみることにする。

① Chinese Adjustment Statement Program : 一九六〇—一九七二

このプログラムの対象になったのは、一九六〇年以前にカナダに入国した中国人である。在留を正規化された者の数は約一万二〇〇〇人であった。「善良な性格」(good moral character)を有し「不法移民産業」に関わっていないことが条件とされた。申請者は自ら入管当局に出頭し、入国の経緯や真の身元を明らかにすることを求められた。政府は、そうした人々を訴追したり収容しないことを約束した。人種差別的な入管法制により中国人がカナダに移住することは一九五〇年代の後半まで極めて困難だったため、中国人は長年にわたって他人の家族の一員を装ってカナダに入国しなければならなかった。ペーパードライバーならぬ「ペーパーサン」(Paper Son) (書類の上でだけ存在している子どもということ)という言葉が用いられたほどである。中国系カナダ人コミュニティからの強い働きかけが実りこのプログラムが始まったのが一九六〇年であった。

② Section 34 & The Immigration Appeal Board Act : 一九六八—一九七三

一九六七年の移民法は第三四節においてカナダ国内において永住申請する道を訪問者に開いたが、同年には移民不服審査委員会法も制定され、退去命令を受けている者に不服申立の機会が保障されることになった。同委員会の決定は最終的なものであり、同委員会には人道的・同情的理由によりカナダ在留を認める権限も与えられた。この委員会への不服申立により約一万三〇〇〇人の在留が認められることになった。しかし一九七二年から七三年にかけて法律が改正され、カナダ国内から永住申請することは認められなくなり、また、退去命令に不服を申し立てることもできなくなった。申請数の多さが法律改正を促したとされる。

③ Adjustment of Status Program : 一九七三

カナダの移民法史上、最大の正規化プログラムである。米国からのベトナム戦争忌避者をはじめとする大量の非正

規滞在者が、②の措置の改廃によりカナダ滞在を正規化できる法的可能性を失っていた。ベトナム反戦運動を展開する政治団体やコミュニティ組織などを中心に多くの一般市民がそうした人々の正規化を強く支持したこともあって、このプログラムが導入されることになった。正規化の申請期間は一九七三年八月から一〇月までの二か月しかなかったが、一五〇か国以上にまたがる約三万九〇〇〇人がその資格を正規化されている。経済的安定性や家族関係、人道的理由などが正規化の条件として考慮された。このプログラムは一般に成功と評されているが、その一因は政府が広報に力を入れたためであるとされる。政府がコミュニティ組織やメディアなどと連携しこのプログラムの存在を広く知らしめたことから何万件もの申請がなされ、その多くが正規化を勝ち取っている。

④ Special Regularization Program for Haitians Residing in Quebec : 一九八一

政情不安から本国への帰国を望まぬ多くのハイチ人が非正規滞在のままにおかれていた。ケベック滞在のハイチ人が組織的に正規化を求める運動をはじめ、なかでも The Office of Christian Haitians の効果的な働きかけによりマスコミなどを通じて一般市民の関心も高まり、このプログラムがもたらされることになった。一九六八年の連邦政府との協定により、ケベックへの移民受け入れについてはケベック州の判断がものいうようになっていた。そしてケベック州移民当局との関係では The Office of Christian Haitians が影響力を発揮し、この組織の仲介により四〇〇〇人を超えるハイチ人の在留の正規化が実現した。もっとも、犯罪歴や健康面に問題がある者については申請が却下されている。

⑤ Minister's Review Committee : 一九八三—一九八五

「不法移民」の存在が政治問題化してきたことから、政府は非正規滞在者の調査を実施し、いくつかの報告書が勧告を伴ってまとめられている。その勧告には、「長期滞在の不法居住者」に政府が永住許可を出すべきであるというものが含まれていた。一九八三年に発表された際には一九八四年三月までで終了の予定であったこのプログラムは結

局一九八五年七月まで続くことになった。カナダに五年以上居住している非正規滞在者であって、カナダ社会に定着し統合され、かつ重大な犯罪歴がないこと、労働技能、家族関係、カナダに子どもがいること、本国の情勢、非正規滞在に陥った事情などが考慮された。第三者を通じた匿名での申請も受理されたが、あまり多くの申請はなく一〇〇〇人ほどが永住を認められたにとどまった。

⑥ Deferred Removal Orders Class : 一九九四—一九九八

難民不認定となったものの、本国の情勢が悪化したために送還を控えられていた三〇〇〇人ほどの在留が正規化された。その大多数は中国人であったが、イラン人など他国の出身者もこのなかには含まれていた。難民不認定処分の下された時期が三年以上前で、かつ、少なくとも三年以上前に退去命令を受けていることが条件とされた。六か月以上就業に付いていることも考慮の対象となったが、犯罪歴がある者、安全を脅かす危険な存在であると見られる者、社会福祉を受けている者、過度の負担を要する重大な健康上の問題がある者は資格なしとされた。中国系カナダ人などから政治家や官僚、さらに社会一般に対して強い働きかけがあって実現したプログラムだが、居住期限の制限や健康面での条件などにより、非正規滞在中の中国人の半数がこのプログラムの恩恵を受けられないなど、多くの申請が却下されている。申請料金も大人一人につき五〇〇ドル、子ども一人につき一〇〇ドルを課せられた。

⑦ Special Regularization Procedure for Algerians Residing in Quebec : 110011

一九九〇年代にアルジェリア出身の多くの難民申請者が、モントリオールをはじめとするフランス語圏のケベック州にやってきた。難民申請の多くは却下されたが、カナダ政府は一九九七年にアルジェリアの情勢があまりに危険であるとして同国への送還を停止する措置をとった。二〇〇二年にカナダ政府は、アルジェリア政府と経済協定を締結した後、停止措置を解除してアルジェリアへの送還を再開することとした。だがその時点でも同国への渡航には警告

が発せられるなど依然として情勢は危険なままであった。一〇六九人のアルジェリア人が本国送還の危機に瀕していたが、かれらはAction Committee for Non-status Algerians(組織)、No One Is Illegalなど多くの団体(労働、宗教、女性)や個人の支援も得て、社会一般への働きかけを行っていった。教会に避難したアルジェリア人家族にカナダ生まれの二歳になる子どもがいたことから社会的関心がいつそう高まり、こうして導入されたのがこのプログラムである。二〇〇二年以降カナダを離れることができないままケベックに居住していた者であって、カナダおよびケベック社会に統合され、かつ、犯罪歴がまったくなく退去命令も受けていないことが条件とされた。九〇〇人以上の滞在が正規化されたが、その一方で一五〇人以上のアルジェリア人は軽微な犯罪(窃盗)や社会統合の欠如などを理由に申請を却下された。モハメド・シェリフィ(Mohamed Cherti)は正規化運動の先頭に立って活動してきた人物だったが、社会に統合されていないとして申請を却下された一人である。彼はアルジェリア人コミュニティのなかで精力的に活動していたのだが、そうしたコミュニティは「カナダおよびケベック社会」には含まれないということなのだろう。退去命令を受けたシェリフィは教会に避難したものの、一か月ほどして警察官が教会に踏み込みシェリフィを連れ出し、送還を強行した。活発な政治活動ゆえに標的とされたのではないかというのが支援者たちのもっぱらの見解である。

①～⑦までの事例から、不正規滞在者の数が相当のレベルに達した場合、在留の正規化を求める声が大きくなってきたことがわかる。また、正規化の条件としては、居住年数、犯罪歴・社会への危険性、家族関係、雇用・財産、出身国の情勢、社会統合の度合い、健康状態などが設定されてきたことが確認できる。申請の仕方も一義的ではなく、本人が直接に名乗り出なくてよいケースもあった。もっともいずれにせよ、申請に対する判断基準が不透明であるほどにその結果についての信頼性が低下することは確かであろう。正規化プログラムを「成功」に導くには、広報など

を通じその存在を広く知らしめることが欠かせない一方で、不正規滞在ゆえに安定した就労を確保できない者に高額
の申請料を課すことは、プログラムの本来の趣旨に抵触するのではないかと思う。

正規化プログラムは、一般には人道的な措置と考えられており、それが本来の理念であるべきことに異論はない。
しかし、それだけでこのプログラムが動いているわけではないこともまた事実である。政治的圧力による場合もあ
れば、労働力確保のために導入される場合もある。だがそれ以上に、これまでの歴史を見るに、正規化プログラムが
カナダの移民法（内部規則）改正に付着して実施されてきていることを見落としてはなるまい。いつてみれば、正
規化プログラムは新たな移民法制を作動させるための環境整備役となってきたのである。また、正規化プログラムがど
れを見ても「完全なアムネステイ」を与えるものではなかったことにも注意しておかねばならない。⁽⁴⁰⁾ どの例におい
ても、充足されるべき条件が幾重にも課せられてきている。そうして設定された条件は必然的に新たな「排除」のも
となり、その意味でこのプログラムは不正規滞在者の存在を「公式に」刻印するものでもあったということになる。
改めて不正規滞在与された者は、教会に避難していようと強制的に引きずり出され送還されてしまう。正規化プロ
グラムの存在は、そうした強引な措置を正当化するために援用されうるものでもあったわけである。

カナダでは正規化プログラムが移民法の改正に付着してきたと述べたが、忘れてならないことに、新たに登場する
移民法はいつもその前の法律よりも国境管理の度合いを強めるものとして出来している。正規化プログラムは、つま
りは、より厳しい移民法制の真の姿を霞ませるスモークスクリーンでもあり、また、より厳しい移民法制を導くこと
で、いつそう多くの潜在的な不正規滞在者を地下に追いやる凶音を奏するものでもあった。むろん、このように述べ
ることによって正規化プログラムの意義をすべて否定しすぎるつもりはない。むしろ、正規化という名の「包摂」が実
際にはどのような「排除」に結びついてきたのかを踏まえたうえで議論を重ねることの大切さを強調したいだけであ

る。現在カナダで展開されている非正規滞在者の正規化を求める運動は、日常生活に重大な支障をきたしている何十万にもの人々にとって、願ってもない福音と聞こえているに違いあるまい。そのことの意義を否定するつもりはまったくない。問題は、そうした正規化のプロセスがどれほど包摂的なものになるうとも、国境管理のあり様を現状のままに保つ限り、どうしても新たな排除を導かずにはいないということである。モグラ叩きのように正規化の運動をこれからも連綿と続けていかななくてはならないのか。あるいは、それ以上に効果的な施策はありうるのか。国境管理の根源に遡って思索を重ねていかななくてはならない重大な問題である。⁽⁴¹⁾

Ⅲ 難民の受け入れと国境における難民申請

1 難民の受け入れ…概観⁽⁴²⁾

カナダが人種差別の腐臭をふんだんに漂わせた移民政策から制度的に（＝表面的に）決別を始めたのはようやく一九六〇年代になってからだが、難民は、その前もそしてそれから後も「歓迎されざる」外国人にほかならなかった。第二次大戦期、庇護の地を求めるユダヤ人を何人受け入れるべきかという問いに対し、あるカナダ政府官僚は「ゼロでも多すぎる（None is too many）」⁽⁴³⁾とってはばからなかった。この一件は、カナダの移民法史上、難民に向けられた最も醜悪な態度として語りつがれている。露骨に現われ出た差別・排除意識は、ユダヤ人のみならず、アジア人、アフリカ人、さらにカリブや中南米の人々に対しても振り向けられた。その後カナダは、「人道」の外套を巧みに装着させながら、特定の難民集団（一九五六年にハンガリー人、一九六八年にチェコ人、一九七三年にウガンダ人など）を政治的に応じて受け入れる政策を採っていく。ベトナム戦争時に多数の兵役忌避者を米国から受け入れたこと

はよく知られていよう。

一九七八年に移民法 (Immigration Act) が制定されると、同法のもとできわめてユニークにも民間人主導の難民受け入れが実施されることになった。宗教団体などが中心になり、一九七八年から八一年にかけて多くのインドシナ難民がカナダに再定住先を見出していった。カナダ難民評議会 (CCR) の礎が築かれたのもこの時期である。こうした「難民のための大きな持続的貢献が認められ」、カナダの人々は一九八六年に国連難民高等弁務官からナンセンメダルを授与される榮譽に浴した。第二次大戦期のユダヤ人排除が負の「記憶」であったとすれば、ナンセンメダルの受賞は紛れもなく正の「記憶」となって、カナダの難民政策を導いていくことになる。

移民法はカナダの歴史上はじめて難民認定手続を制度化したものであったが、しかしその実態は日本のこれまでの手続と同じように意思決定過程がいかにも不透明で、難民認定にかかわる機関が独立性を欠き、しかも申請者から十分な事情聴取なく難民認否がなされるという問題含みのものであった。この手続が設置されてほどなく、カナダ権利・自由憲章が制定された。この憲章との適合性を問われた連邦最高裁は、一九八五年、移民法の定める難民認定手続が憲章の規定する基本的正義の要件を満たしていないという画期的な判断を下した。憲法の保護が難民申請者に及ぶことを明言したこのシン (Singh) 判決は、難民認定手続の全面的な見直しをもたらすことになり、こうして一九八九年、新たに移民・難民審査委員会 (Immigration and Refugee Board: IRB) が設置されることになった。このIRBこそ、今日、カナダが世界に誇る最も先端的な難民認定機関にほかならない。ちなみにシン判決の下された四月四日は、カナダでは「難民の権利の日 (Refugee Rights Day)」となって祝われている。

その後も制度の改定に向け様々な試みが続けられていったが、二〇〇二年六月には、内外の情勢変化を反映して法律が大幅に改められ、「移民及び難民保護法」(Immigration and Refugee Protection Act: IRPA) が施行された。この

法律がカナダの現行難民法制の支柱である。この法律の下、カナダに難民として受け入れられるには、次のいずれかの過程を経る必要がある。ひとつは再定住プログラム (Resettlement Program)、もうひとつは難民認定手続である。再定住プログラムとは、海外(外国)からの難民の呼び入れ、難民認定手続とはカナダの領域内(国境を含む)でなされる難民申請処理のことである。

再定住プログラムを担当するのは市民権・移民省(CIC)である。このプログラムは「政府支援難民」と「民間引き受け難民」という二つのカテゴリーからなる(このほかに共同で実施するプログラムもある)。前者は政府が直接に支援する難民、後者は宗教団体やコミュニティ団体など民間人によって引き受けられる難民をいう。毎年、政府支援難民については受け入れ目標数(七千人強)が、民間引き受け難民については受け入れ幅(三千人〜四千人強)が設定されている。

再定住プログラムによって受け入れられる難民は①「条約難民」に限られない。これに、②「庇護国クラス(Country of Asylum Class)」③「原因国クラス(Source Country Class)」が加わる。②に入るのは、出身国の外にある者であって武力紛争や大規模人権侵害により深刻かつ個人的に影響を受けたもの、③に入るのは、①または②いずれかの条件を満たすがいまだ出身国内にとどまっている者、である。③については、規則によりいずれの国が「原因国」にあたるかが指定されている。③の創設は、民間人引き受け制度とあいまって、カナダへの再定住の道を大きく広げているようにみえる。⁽⁴³⁾

だが子細にみるまでもなく、このプログラムには難民の受け入れそのものとはいえない面がある。再定住を認められるには、上記の条件を充足するだけでは足りず、さらに、カナダで一定期間内に成功裏に定着する能力などを証明しなくてはならない。つまりこのプログラムは、世界各地に滞留する難民集団の中から最も良質の部分を選別して

吸引するものともいってよく、難民の受け入れというより、カナダの経済発展に寄与する者を呼び寄せる、人道の仮面を被った移民政策の一環という面も強いのである。⁽⁴⁴⁾

次に、難民認定手続について。カナダの難民認定に関わる国際文書は難民条約だけではない。二〇〇二年に施行された新法の最大の特徴は、「難民条約上の難民」に加え、「保護を必要とする者」を新たに認定の対象に据えたところにある。「保護を必要とする者」とは、出身国において拷問や非人道的な処遇にさらされる危険性のある者をいう。カナダの難民認定手続は、この意味で、拷問禁止条約の国内的実施措置としても機能しているわけである。

手続の流れは主要次のとおり。申請者はまず、CICの係官により申請資格を審査され、資格要件ありと判断されるとIRB（の中の難民保護部（Refugee Protection Division: RPD））に事案が送付される。IRBには実務家・研究者の垂涎の的である豊富な調査、資料収集能力が備わっており、進歩的なカナダの法曹にも支えられ、ジェンダー・ガイドラインなど、世界の難民認定基準を指導する様々な成果がここから生み出されてきた。申請者は必要な情報を記した書類（PIF）を作成し、IRBのメンバーによって直接に事情聴取される（事案が明白なときには事情聴取の必要のない簡易手続により難民として認定される）。二〇〇二年法は、新たに「難民不服審判部（Refugee Appeal Division）」を設け、第一次審査で難民不認定を受けた者の異議申立処理も可能とした。また申請者は、行政レベルでの判断に不服があるときは連邦裁判所に司法審査を求めることもできる。それが不成功に終わると、申請者は国外への退去を命じられる。もっとも、その前にもう一度「国外退去前危険評価（Pre-Removal Risk Assessment: PRRA）」を受け、難民または「保護を必要とする者」でないかの判断がなされる。最初の段階で難民申請資格要件を欠くと判断された者もこの危険評価を受ける。

今回の在外研究では再定住プログラムについても詳細な情報を入手し得たが、小論では、私にとって喫緊の関心で

もある難民認定手続に焦点を当てて議論を進めていくことにする。

2 申請資格審査の実際

難民申請資格審査 (eligibility determination) はIRPAによって新たに導入された手続である。その背景には、米国の推し進める「対テロ戦争」があったことはいうまでもない。寛大なカナダの難民認定手続を利用して「テロリスト」が北米に潜入し、カナダを拠点にテロ活動が展開されかねぬことへの米国政府の異常なまでの恐れが、カナダにおける国境管理の強化をもたらし、⁽⁴⁵⁾多くの論者が説いている。

IRPA一〇〇条(一)によれば、申請資格審査は申請を受領した後三(仕事)日(七十二時間)以内に終了しなければならぬ。申請資格ありと判断された場合にはIRBのRPDに申請が送付される。三日以内に審査が終了しない場合にはIRBに申請が「送付されたものとみなされる」(同条(三))。もともと、送付後であっても、入国管理局(当初はCIC、現在はカナダ国境管理機関(Canadian Border Service: CBS))は入手しえた情報にもとづいて申請資格なしと判断することにより、IRBの審査を停止、中止させる権限を有している(一〇三条および一〇四条)。審査される資格要件は一〇一条(一)に示されている。カナダまたは他の国で難民として保護を受けている者、IRBによって難民申請を却下された者、すでに申請資格なしとの判断を受けている者、規則により指定された国(安全な第三国)から直接または間接に來た者、安全保障(公安)上の理由または重大な犯罪性により入国拒否の対象となる(inadmissible)者、⁽⁴⁶⁾について申請資格なしとの判断が下されることになっている。なお一〇一条(二)によれば、カナダにおいて少なくとも一〇年以下の懲役に相当する犯罪を犯し、懲役二年以上の刑を科せられている場合、または、カナダであれば懲役一〇年以上の刑に相当する犯罪について他国で有罪判決を受けている場合が「重大

な犯罪性」に該当するとされる。

「対テロ」の観点から国境管理政策の協調を進める米加両国政府は、スマートボーダー合意 (Smart Border Agreement) の一環として二〇〇二年十二月五日に安全な第三国協定に署名している。この協定は両国が実施規則を定めるまで発効しないことになっていたのだが (後述のとおり二〇〇四年二月二十九日に発効する)、協定が署名された直後、二〇〇三年一月一日をもってカナダが米国経由の難民申請を受理しなくなるという誤った情報が流布したため、一群の難民申請者が二〇〇二年の暮れにかけてカナダへの入国を求めてやってきた。また、ちょうどその時期、米国では国土安全保障省の管轄の下、国家安全保障出入国登録制度 (NSEERS) が実施に移され、一六歳ないし二五歳の男性であつて米国に非正規にまたは一時滞在査証で滞在している次の国の国民・市民が、市民権・移民局⁽⁴⁶⁾への登録を求められることになった。その国とは、アフガニスタン、アルジェリア、バーレン、バングラデシュ、エジプト、エリトリア、インドネシア、イラン、イラク、ヨルダン、クウェート、レバノン、リビア、モロッコ、朝鮮民主主義人民共和国、オマーン、パキスタン、カタール、サウジアラビア、ソマリア、スーダン、シリア、チュニジア、アラブ首長国連邦、イエメンである。イスラムの国が標的にされていることが一目瞭然だが、この登録手続きのさなかに多くの男性がBCISにより身柄を拘束され退去を強制されたため、カナダへの難民申請はさらに増大することとなった。

既に述べたとおりIRPAにより導入された申請資格審査は三日以内に終了することを予定されている。しかし多くの難民申請者が一度に国境地点に到来したため、この期間内での作業終了は著しく困難となった。そこでCICは二〇〇三年一月二十七日に新たな指示 (Instructions for Front-end Processing of Refugee Protection Claims) を発することになる。この指示の下に採用されることになったのが、「直接追い返し (Direct Back)」政策である。この政策

は、二〇〇一年一〇月一日に定式化されていた類似の指示と外見上はほとんど異ならない。難民申請者の申請資格審査はカナダで行うのが原則であり、例外的な事情がある場合にのみ最後の手段として難民申請者を米国に直接に戻してよいという点に変更はなかった。しかし、以前とは決定的に異なる点が一つあった。難民申請者を米国に戻す場合、以前は、指定された期日に同人が再びカナダに入国できるという保証を米国側から取り付けなければならなかった。その保証を得られない場合には、難民申請者を米国に戻してはならなかったのである。ところが、この要件が、二〇〇三年の指示ではそっくり抜け落ちてしまった。のみならず、例外と原則がたちまちにして入れ替わり、米国への押し戻しが常態と化することになる。CICによれば、難民申請者にとって米国は安全な所なので心配ないとのことであったが、この認識が大きな誤りであることがほどなく判明する。「直接追いつ返し」を受けた多くの難民申請者が非人道的な条件下での収容や本国への強制送還（ルフールマン）の対象となり、再びカナダの地に足を踏み入れるどころか、生命や自由への新たな脅威にさらされるケースが続出したのである。

こうした事態を懸念したカナダ・米国のNGO／法律家のなかには、国際人権保障メカニズムへの救済申し立てを行うものもあった。興味深いことに、二〇〇四年三月三十一日付けで作成された米州人権委員会への救済申し立て⁽⁴⁷⁾は、ハーバード大学からの知的インプットによって可能になったものである。この申し立てには、カナダ難民評議会（CCR）、アムネスティ・インターナショナルカナダ（英語圏）支部などと並び、ハーバード大学法科大学院移民・難民クリニック、ハーバード法科大学院人権アドボケッツが共同で名を連ねている。実質的には、移民・難民クリニックの責任者であるデボラ・アンカー（Debra Anker）の下に救済申し立ては起案されたのであろうが、このように、法科大学院のクリニックが現実の人権問題に国境を超えて果敢にかかわっていく様に触れ、私としては、日本の法科大学院の近将来像が重なり合っては消え、期待と不安の入り混じった特殊な感をもたずにはいられなかった。

米州人権委員会事務局長に宛てられた申立は二三頁からなる。「被告国」はカナダである。カナダの難民認定手続は、二〇〇〇年に米州人権委員会の詳細な調査報告の対象となっており、今回の申立においても当該報告⁽⁴⁸⁾での指摘が効果的に援用されている。カナダは米州人権条約の締約国ではないものの、米州機構加盟国として、一九四八年の米州人権宣言にもとづく米州人権委員会への救済申立の対象にはなり、当然ながらアンカーラの申立も同宣言の関連条項違反を中心とした立論構成となっている。特に詳しく言及されているのは米国に押し戻された難民申請者を待ち受ける収容とルフルマンの問題であり、これによって申請者の庇護を受ける権利（米州人権宣言二七条、難民条約三三条）および効果的な救済を受ける権利（同宣言一八条）の侵害が生じていることが申し立てられている。受理要件のなかでは「国内的救済完了」について、米州人権裁判所のベラスケス・ロドリゲス事件判決などに依拠しながら、救済手続の非実効性・利用不可能性などが説得的に論じられていることが特記される。

「直接追い返し」政策を正当化する事由としてカナダ政府が米国の安全性を指摘していたことは先に述べたとおりだが、ルフルマンや収容の問題以外にも、米国の難民保護制度にはカナダの水準を大きく下回る面が少なくないことも見落としてはならない。たとえば、米国では難民申請は米国に到着した後一年以内に行わなければならない。日本のこれまでの「六〇日ルール」と比較すれば一年という期限はかなり長いようにも感じられるが、六〇日であろうと一年であろうと、手続要件としての期限設定は、申立が明言するように「難民条約の要請と明らかに適合しない」。「そもそも」カナダにはこうした要件はない。米国の期限設定については、UNCHCRも次のような懸念を表明している。「一定の期限内に庇護申請が提出されなかったこと、または、他の形式要件を充足できなかったことをもって庇護申請を審査の対象から除外すべきではない。提出期限が遵守されたかどうかにかかわらず、米国は難民に国際的保護を提供する義務を負っている」⁽⁴⁹⁾。

また米国では、庇護付与の基準とノン・ルフールマンの基準とが分離され、しかも前者のほうが後者よりも緩やかであるという、なんとも倒錯した法状況が続いている。つまり、庇護を受けるための基準をクリアしても、ノン・ルフールマンの保障を得るための基準を満たすことができないため迫害国に送還されることが法的にありうるわけである。ちなみに、庇護を受けるには「十分に理由のある恐怖」の立証が求められるのに対して、送還停止のためには「more likely than not」という用語で表現される、より高次の立証基準が充足されなくてはならない。庇護よりもノン・ルフールマンのための立証基準を高く設定している国は米国以外にはない。これは国際難民法の解釈の明白な誤りであるように思われるが、こうした最も基本的な事項にかかわる重大な問題が長年にわたり是正されないままに來ているところに、米国の難民保護制度に宿る深刻な病弊を見て取ることができるのではないか。

3 安全な第三国協定——“None Is Too Many!” Agreement

二〇〇四年二月二十九日に、米国とカナダの間で締結されていた安全な第三国協定（「第三国の国民からの難民の地位の請求に関する審査協力のためのカナダ政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」）⁽⁵¹⁾が発効した。これにより、米国經由でカナダにやって来る難民申請者（米国民は除く。）は、「申請資格（eligibility）」を欠くとして米国に戻され、米国で難民申請をしなければならないことになった（逆もまた同じである）。欧州で採用されている「安全な第三国」という概念がいよいよ北米でも現実に適用される段になったのである。

この協定の締結は一九九〇年代の前半から政治日程にのぼっていたのだが、市民社会の強い反対により現実化しないまま先延ばしにされていた。ところが九・一一が起きた直後の二〇〇一年十二月、米加両国政府は国境管理を協働して強化する包括的なSmart Border Action Planに合意し、そのなかの一つとして安全な第三国協定の締結が再び浮上

してくるようになった。米国からカナダに移動する難民申請者とカナダから米国に移動する難民申請者とを比べると、前者のほうが圧倒的に多い⁽⁵²⁾。安全な第三国協定はカナダの負担を軽減し米国の負担を一方的に増やすだけのようにも見え、そのような協定に米国政府がなぜ固執するのかをいぶかる向きもあるかもしれない。

この点について考えるには、まず第一に、この協定がスマート・ボーダー行動計画の一貫として位置づけられていることを見落としてはならない⁽⁵³⁾。端的にいつてしまえば、米国としては、「テロリスト」から北米を守る包括的な政策に合意してもらう代償としてこうした一方的な負担を受け入れたという面がある。第二に重要なのは、米国政府のなかに、カナダがテロリストの温床になっているという認識が見られることである。米国政府にとってみればカナダの移民・難民制度はあまりにも「テロリスト」に甘く、いったんカナダで在留が認められれば、そこを拠点に北米全体にテロの脅威が広まってしまいかねないという懸念がある。そのため、カナダへの移動を阻止し、自国で難民申請を処理することによってテロの芽を摘んでしまおうと考えられるようになったのである。「恐怖の文化」の発現そのものだが、その一方でカナダ政府としては、いずれにせよ自国の負担が軽減されるわけ⁽⁵⁴⁾なので、これに特に異議を申し立てる理由もなかったということでもあろう。

こうして二〇〇二年一月五日、前文と本文一二か条からなる安全な第三国協定が米加両国間で署名されることになった。もっとも協定の発効には両国がそれぞれ施行のための国内規則を制定する必要がある、それが整った二〇〇四年一月二十九日にこの協定が正式に効力を生じることになったのである。カナダ政府は「難民保護に向けた私たちのコミットメントは揺らいでいない」として、この協定が次の四つの目的に資するために必要なものであることを強調している。第一、真正な難民を保護する責任の分有、第二、難民申請の効率的で秩序立った処理⁽⁵⁵⁾、第三、難民申請手続に対する市民の信頼の強化、第四、手続濫用の余地の縮減。市民権・移民相によれば、この協定は、第一次庇護

国で難民申請を処理すべしというUNHCRの原則・ガイドラインにも完全に適合しているという⁽⁵⁶⁾。

これに対してCCRは、この協定に強く反発し、そのホームページには「安全な第三国協定が悪い取り決めである一〇の理由」が明記されている⁽⁵⁷⁾。その理由のいくつかは、「直接追い返し」政策への対応として米州人権委員会に申立てた文書のなかで述べられていたことも重なる。すなわち、申請者を収容し保護を拒否する米国は難民申請者にとって安全な国ではないということなのだが、これに加えて、⁽⁵⁸⁾国境が閉ざされることにより、保護を求める人は「違法に」カナダに入国しなければなくなり、この結果として、密輸・人身売買業者が潤うことになることが指摘されている点は興味深い。これはドイツで実際にあった類似の経験を踏まえての指摘でもある。また後述するとおり、この協定には実に多くの「例外」が織り込まれていることから、難民申請手続は効率化するどころか、かえって複雑化することになりかねないことも問題点として述べられている。

そしてなにより、この協定の締結によってカナダが難民に扉を閉ざしてしまうことをCCRは強く憂いている。「この協定の目標と効果は、カナダで難民としての保護を請求することができる難民の数を減少させることである。この協定を実施することにより、残念にも、カナダは難民を自国から排除しようとする国々の仲間入りをすることになる。二〇〇四年は、カナダにおける難民申請数が過去一〇年間で最低の年になってしまっている見込みだ。第三国協定の導入以前でさえ、カナダは世界の難民の〇・二五%弱しか受け入れていない。なぜこれ以上、私たちの負担を減らさなければならぬのか」というわけである。批判と揶揄、皮肉をこめ、CCRはこの協定に、かつてユダヤ人難民に対してカナダの政府官僚が発した言葉をそっくり真似て、「ゼロでも多すぎる協定（“None Is Too Many” Agreement）」という別称（蔑称）を与えている⁽⁵⁹⁾。

とはいえ、安全な第三国協定が発効してしまったことは否定できない事実である。難民擁護の観点からいえば、少

なくとも当面は、この協定を有効に活用する可能性を最大化することに力が向けられなくてはならないだろう。現にこの協定には、NGOからの働きかけもあつて、安全な第三国ルールの「例外」が数多く挿入されている。⁽⁶⁰⁾こうした「例外」を広く知らしめることで、カナダへの難民申請の扉を押し広げていくことができる。

アムネスティ・インターナショナル米国支部で難民プログラムを担当するビル・フレリック (Bill Frelick) が米加の難民NGOコミュニティ全体に宛ててしたためた次のような書簡が、二〇〇四年一月二四日、アムネスティ・カナダ支部の難民コーディネーターを通じてCCRのメーリングリストに転送されてきた。安全な第三国協定の発効が必ずしも市民社会の一方的な敗北を意味しているわけではないこと、そしてなにより、国境を超えてNGOが連携する意義とその可能性を改めて心に刻ませてくれる文章であつたが、そのなかでも、この協定がもつ「例外」の積極的な活用が促されている。

「米国・カナダ間の安全な第三国協定を施行する規則が十一月二九日付けのFederal Registerで公布されること、そして、同協定が二月二九日に発効することを知りました。私たちはこの戦いに負けたのかもしれませんが。しかし、これまでの道のりのなかで、私たちは多くの闘いに勝利してきました。この協定が最初にその醜い相貌を現したのは一九九五年一二月のことです。その時、協定の締結は既定の事実といわれました。けれどもカナダと米国のNGOは、素晴らしい連携の下、首都や国境の街で力をあわせ、この協定を葬り去りました。二〇〇一年一二月、この協定がまたもや蘇ってきました。米国司法長官とカナダ市民権・移民相がスマートボーダー協定に署名した時です。ここでも、もう決まったこと、闘つてもしょうがない、といわれました。

けれども、私たちはここかしこで強く反対の声をあげ、そのためこの協定の実施は少なくとも三年、最初から数えれば九年もの間先送りになったのです。この間、何万人もの庇護希望者が米国からカナダへ国境を越えて渡

り、保護の地を見出したのです。この意味で、私たちが力を尽くしたことは既にして大きな成果を挙げています。この先についてもそうです。この協定を徹底的に吟味し、その問題点を明るみにすることで、いくつかの重要な安全弁と例外を協定のなかに織り込むことができました。国境は、庇護希望者に閉ざされてはいないのです。家族例外はどの移民法よりも広く認められることになりました。申請先の国に、申請者の配偶者、息子、娘、親、法定保護者、兄弟姉妹、祖父母、孫、叔(伯)父、叔(伯)母、あるいは、いとこがいれば庇護申請をすることができます。

協定は陸上の国境地点でだけ適用されます。それに、一般に信じられているのとは違って、いずれか一方の国で庇護を拒否されても、他方の国に家族がいたりあるいはこの協定の他の例外にあてはまれば、その国で庇護申請することができるのです。そして最後に、この協定が適用されるいずれの申請者も、申請についての判断が下されるまで第三国に送られることはないことを保証させ、退去強制の連鎖からの保護を協定のなかに織り込んだのです。⁽⁶¹⁾

安全な第三国ルールの「例外」に該当するのは次の場合である。(1) カナダに家族(配偶者、法定保護者、子、父母、兄弟姉妹、祖父母、叔(伯)父・叔(伯)母、従兄弟(姉妹)がおり、かつ、その家族がカナダ市民・永住者・被保護者、または、一八歳以上の難民申請者・就労/就学許可所持者である場合、(2) 父母または法定保護者に伴われていない一八歳未満の者である場合、(3) カナダが一時的に退去強制を停止している国の国民である場合、⁽⁶²⁾(4) 米国で死刑相当犯罪により起訴されているか現に死刑を宣告されている場合、(5) カナダに入国する正規の査証を有している場合(ただし、トランジット・ビザは除く)、(6) カナダのみが査証を免除している国(米国は査証を課しているということ)⁽⁶³⁾の国民である場合。また、安全な第三国ルールが適用されるのは、陸上国境のみ(といって

も一四七か所もあるのだが⁽⁶⁴⁾であり、したがって、空港や港でなされる難民申請についてはこの協定の適用はない。また、カナダの国内でなされる難民申請についても同様である。このほか、いったん米国で難民申請を却下されていても、上記の例外のいずれかに該当すれば、カナダでの難民申請は妨げられない。こうした広範な「例外」規定が安全な第三国協定の運用をどのように左右していくのか、そこに関心が集まっている。⁽⁶⁵⁾

IV 難民保護の四段階

1 資格審査から難民申請者へ

難民申請がカナダ国内で行われる場合にも、第一段階として申請資格が審査されることは国境地点と変わらない。「三日以内」という期限規定はこの際も適用される。三日という短時日に期限を区切ったのは、一つには申請者の不安定な状態の早期解消を目指しているためでもあるが、それ以上に重要だったのは、カナダにとって危険な存在かどうかを早期に見極めることである。「有罪の推定」がはたらいっているというわけではないが、それでも危険な存在であれば早期にそれを確認し、迅速な退去を求めることで国家の安全を確保しようという意図が働いていたことはいうまでもない。となれば、この「三日以内」の間は当然にその申請者の所在は入管当局によって把握されていてよいように思うのだが、しかし現実には不思議なことにそうっていない。地方入管のなかには、「三日以内」という期限を形式的に遵守するため、申請者の事情聴取を時間的余裕のある時点まで先延ばしにし、事情聴取を行うその時点から「三日以内」を起算するという実務を行っているところもある。トロントの西部にあるCICエトビコ事務所では、二〇〇三年夏の例だが、「申請資格審査」を最大限三か月、平均でも二一日先延ばしにしていたとされる。この間、難

民申請手続はじまらない。しかも、審査を先延ばしにする間、申請者の所在は必ずしも把握されていたわけではない。それで特に問題が起きたわけでもなく、これでは、安全保障面での懸念にどれほどの実体があるのか疑われてもしかたあるまい。

もつとも、申請者の側に立つと、審査の先延ばしは大変に困る事態である。資格審査が終わりIRBに申請が送付されるまでの間、申請者はカナダでの在留資格をなんら有していないため、就労も就学も、健康保険への加入もいっさい認められない。こうした状態が続くことでどれほどの困難が引き起こされるかは想像に難くあるまい。

入管当局により資格ありと判断されると、難民申請がIRBの専門部局たるRPDによって審査されることになる。この時点(第二段階)で「難民申請者 (Refugee Claimant)」という資格が付与される。難民認否に要する標準処理期間は設定されていないが、一二か月ないし一八か月が平均的な処理期間のようである。この間、申請者には就労、就学の許可が与えられる(申請があれば許可されるのが通例である)。健康面では、州レベルの手厚い社会保険への加入はできないものの、連邦レベルの健康保険 (Interim Federal Health: IFH) に無料で加入でき、緊急医療、基礎的な保健サービス・処方薬、避妊薬、出産前後のケアなどが受けられる。大学教育を受ける場合には、外国人としてカナダ人学生の二倍の授業料を請求される⁽⁶⁶⁾。しかし公的または民間ローンへの加入ができず、クレジットカードの取得もできないことから、大学教育はもとより、住宅の確保にも困難が生じている。

2 被保護者から永住者へ

IRBにより難民または保護を必要とする者と認定されると「被保護者 (Protected Person)」という在留資格が与えられる。ここから第三段階が始まることになる。被保護者には、三か月ほどの待機期間の後、州レベルの健康保

険（たとえばオンタリオ州であれば Ontario Health Insurance Plan: OHIP）への加入が認められる。高等教育もカナダ市民と同じ授業料で受けられることになる。二〇〇三年八月からは公的な学生ローン（Canada Student Loan）も開放された。もともと、被保護者としての在留はなお一時的（temporary）なもので、就労機会や住居の取得などの面で少なからぬ制約を受けていることには変わりない。一時的ということは、就労許可などを更新しなければならぬということである。就労許可の更新には五〇日以上の上の期日を必要とするため、空白の期間が生じ、その間に就労機会が失われることもある。

奇妙なことに、カナダでは、難民と認定されてもこれまでは（カナダへの）再入国を前提とした国外移動が権利として保障されてこなかった。難民条約二八条は、締約国に対して、合法的にその領域内に滞在する難民に旅行証明書の発給を義務づけているが、連邦政府の見解は永住資格を欠く難民にはそうした旅行証明書を発給する法的義務はない、というものであった。国内法の論理を国際法の義務に優越させる論理であり、国際法的には通用力をまったく欠いている。難民法の専門家がこうした実行を難民条約違反と批判してきたのも当然である。⁽⁶⁷⁾もともと幸いなことに、IRPAの制定により、この条約違反の状態は是正されることになった。

ところで、IRBによる難民性判断では、該当事由の有無だけでなく、除外事由の有無も考慮される。こうして、平和に対する罪、戦争犯罪、人道に対する罪、重大な非政治犯罪または国連の目的・原則に反する行為が行われたと考えられる相当な理由がある場合には難民性が否認されることになる。IRBにより保護を否定された者は退去命令を受けることになるのだが、この手続に付された場合には、市民権・移民相に「退去前危険評価（PRRA）」を申請することができる（IRPA一二条（一））。第一段階で「資格なし」と判断された者の場合も同様である。

PRRAによる保護の基準は、IRBが行う審査と同一である。もともと、PRRAは書面での審査を原則とし、

また、IRBにより既に難民性を否認されている者は、新たな証拠しか提出できない。PRRAは申請により自動的に開始されるのではなく、ここでも再び資格審査があり、一定の者はPRRAを受けられない。その識別基準はなにかといえば、第一段階での審査基準とほぼ瓜二つである(一一二条(三))。つまり、ここでも犯罪性や国家への脅威(公安)の度合いがチェックされるわけである。IRBでも除外事由の有無が判断されていることを思い起こせば、こうしたチェックはこれで三度目になるといってもよい。PRRAをクリアすることはきわめて難しい。それでもこの審査で保護に値すると認められた者は「被保護者」の資格を与えられることになる(この点は、IRBにより難民性を認められた者と同じである^(67a))。

CICのホームページによれば、「被保護者」の取得は難民認定手続の終わりではない。「次のステップ」(つまり第四段階)としてCICが想定しているのは、「永住者(Permanent Resident)」資格である。永住者となれば、在留もはや一時的なものではなく、政治的権利などを除き、ほぼすべての権利の保障が得られることになる。被保護者となった難民に永住を求めることは、難民の同化・適応促進について定める難民条約三四条の要請に沿ったことなのかもしれない。永住者資格をとるとその先は市民権の取得である。通例、永住者資格を取得した後三年を経ないと市民権の申請はできないが、難民の場合にはこの期間が一年に短縮され、この点でも難民条約三四条の要請が生かされているといつてよい。

被保護者は、IRBによって難民性を認められた後一八〇日以内に書面で永住者資格を申請することを求められる。この申請は受理されるのが通例だが、しかし手続としてはここでも「入国拒否事由」の有無が審査され、そのいずれかの事由に該当する者には永住者資格の道が閉ざされることになる(もつとも、被保護者としての資格までもが直ちに否定されてしまうわけではない)。この入国拒否事由も犯罪性や安全保障面のチェックであり、第一段階での

申請資格審査の際に検討されたものとは同一である。

永住者資格の申請処理には、旧法の下では一二か月から二四か月を要していた。被保護者単独では一二か月、カナダ国外に被扶養者たる配偶者や子がいる場合には一八か月かかるということが公式のキットに記されていた⁽⁶⁸⁾。しかし、CICによる処理には九〇日しか必要ないとのことであつたので、それ以上の時間はもっぱら犯罪性や安全保障あるいは健康面でのチェックに要しているということになる。現行法の下では処理期限を特定したキットなどは提供されていないが、ただ、CICによる処理に要する時間は、九〇日を大きく上回り、二〇〇日を超えるようになっている。これにさらに安全保障などのチェックの期間が上乗せされることから、申請処理がすべて終わるまでにはこれまで以上の時間が必要になることが容易に窺い知れる。被保護者が「破綻国家」出身であるような場合には、公的文書を通じた身元の確認ができないこともあり、永住者資格の取得がそれこそ無期限に延期されることになる。

3 難民の権利保障

このようにカナダでは、難民申請を提出してから永住者資格を取得するまでに数段階を経ねばならず、段階を経るにつれて権利保障の水準が高まることになっている。これはもっぱらカナダの国内法政策の問題であるが、しかし、難民という概念は国際法上の概念でもあり、難民は国際法そのものによって一定の権利を保障されている。また、難民は当然ながら人間でもあることから、国際人権法の保護も受けている。こうした国際法の水準に照らして見た場合に、カナダにおける難民の処遇には見過ごすことができない問題があることに気づく。

その最たるものは、家族統合に関わる問題である。世界人権宣言一六条(三)をはじめあらゆる包括的人権文書には家族が社会の基礎的単位であることが明記されている。こうした家族の捉え方自体に重大な問題と限界があること

は承知しているが、ここでは家族離散にあった難民にとって家族との再統合が喫緊の課題であるという観点から議論を先に進めることにする。既に検討したように、カナダでは難民申請をしてから、永住者資格を認められるまでに長期の時間がいやでも費やされる。最もスムーズに事が進行するケースを想定してみよう。その場合、申請資格審査に三日、IRBによる難民認定に一二か月、そこから書類を揃えて外国にいる被扶養者たる配偶者や子を含めた永住資格申請をしてもさらに一八か月。まったく時間的損失がない場合であっても二年半を必要とする。

被保護者となった後一八〇日以内に永住者資格申請をしようと思っても、家族との連絡がうまくとれなければすぐにその期間を超過してしまう。ただその場合でも、難民が永住者資格をとった後一年以内であれば同一のファイルの下で処理されることが可能ではある。だが、それもかなわぬ場合にはいつさいの特別待遇がなくなり、一般の「家族クラス (Family Class)」での申請となる。この申請処理には六か月から二〇か月以上かかる⁽⁶⁹⁾とされる。のみならず、一人あたり九七五ドルの永住権取得費を支払わねばならない。いずれにせよ、家族との統合が永住者資格の取得まで認められないことによる精神的負担は、難民が迫害を逃れてきている人であることを想起するまでもなく、非常に大きなものであることが想像できよう。外国にいる家族の側からみても問題は同様である。ことに子どもについては、子どもの権利条約九条および一〇条により家族との再統合が強く求められていることも見過ごしてはならない⁽⁶⁹⁾。

全般的にみて、同じ難民であるにもかかわらず、被保護者と永住者とで法的処遇に大きな違いがあることは「差別禁止原則」に照らして問題となるのではないか。在留資格の別はカナダの国内法上の問題であり、それをもって同じ難民について別異の処遇を国際法的に正当化することは困難なように思える。労働への権利、教育への権利の行使にあたって在留資格の別により難民間で顕著な違いが生じていることを国際法の観点から座視することはできない。

一連の手続の流れから明らかなように、カナダにおける難民認定手続には幾重にもわたり犯罪歴や安全保障面での

チェックがかかる。社会の安全を守る慎重な姿勢の現われという見方ももちろん不可能ではないが、しかし、実体からみると、そのチェックはほぼ同一の作業の繰り返しであり、必要な範囲を超えているように見える。(こうしたチェックにより危険な存在を国外へ排出するという考え方はらむ問題点については後述する。)旧法の下では、最初の段階で申請者の危険性のチェックなどを行っていなかった。そのために難民認定されてから永住者への移行の段階で安全面などのチェックを行う必要があったのである。しかし現行法の下では、最初の段階でチェックが行われている。となれば、もはや重ねてのチェックは不要ということにはならないのか。同一事項についての度重なる審査のため永住者資格までの道が遠のき、それによって家族統合が遅れ、その他の人権問題が生じていることを考えあわせると、制度改善の必要性がいつそうはつきりしてくるように思われる。この問題を詳細に検討したブラウワーは、こうした認識から、危険性チェックの重複を回避するか、あるいは、難民認定と同時にただちに永住者資格を付与してはどうかと提言している。⁽⁷⁰⁾もったもななことだと思う。⁽⁷¹⁾

V 難民への眼差し

1 裏口からの侵入者?

カナダ政府の難民への眼差しはけっして暖かなものとはいえない。前市民権・移民相であったスグローは、スキヤンダルにより失脚する直前に難民について次のように述べていた。「問題があるということは誰もが知っています。：私が見たところ、「難民認定手続を利用している」人たちは経済移民にはかなりません。貧しい国を逃れ出て、カナダを新天地と夢見ているのです。」⁽⁷²⁾二〇〇四年にカナダでは四万四〇八件の難民申請が処理されたが、難民認定率は

四〇％であつた。認定率が八四％であつた一九八九年に比べると大幅に低下しているが、この現象を捉え、手続濫用者の増加、つまり難民でないにもかかわらず難民認定手続を利用してカナダにとどまろうとする人が増えているという認識も広められている。たしかに認定率が低下したことは数字としては間違いはないが、その中身を「濫用者の増加」と断言してしまうことは論理の飛躍ではないか。

第一に、難民認定手続は難民であるかどうかを判断する手続にすぎず、手続を濫用しているかどうかを見極めるものではない。難民と認定されなかった人は難民性を欠いているというにすぎず、そこからただちに手続を濫用しているという結論が導かれるわけではない。第二に、認定率の低下は、認定基準の（運用面での）厳格化、あるいはもつといてしまえば認定基準の（運用面での）恣意性を物語るものともいえる。第三に、一九八九年当時と二〇〇四年の時点では国境の開放の度合いが異なっている。正規のルートを用いてカナダに入国・在留するスペースは一九八九年当時のほうが広がった。このため、現在であれば、唯一の選択肢として残された難民認定手続に訴え不認定処分を受けるような人々も、一九八九年当時であれば少なからず正規のルートでカナダに入国しえたのである。つまり、「合法的な滞在者」と「手続の濫用者」とを分かつ決定的な要因は受け入れ側の入管法制のなかに潜んでいるのである。このような観点からは、「濫用者」が増えたのではなく、カナダの入管法制が難民申請者を「濫用者」に追い込んでいるということもできる。

第四に、一九八九年と二〇〇四年の時点では難民申請者の出身国の構成が異なっている。同一の国で同様の状況が続いており、かつ、同一の難民認定基準が運用面でも確保されているのに当該国出身者の認定率が著しく低下している、というのであれば濫用の可能性を語る余地もありうるかもしれない。しかし一九八九年と二〇〇四年とでは難民申請者の出身国の構成も、逃れ出てくる状況も同一ではない。それを比較して「濫用者が増えている」というのでは

論理的整合性を欠く。第五に、難民申請手続利用者を経済的豊かさを求める「経済移民」と捉える認識には明白な誤りがある。「南」から「北」に逃れて来る人々の多くは、本国では経済的に豊かな層に属している。「北」に脱出してくることによってかれらはむしろ「貧しく」なるのである。この点は、カナダの移民の現実からも窺い知れよう。「南」からの難民申請者は、経済水準の低下を覚悟の上でなお政治的迫害を逃れる必要に迫られて「北」にやって来る。そう描写するほうが現実に即している。「貧困」と難民とを結び付ける心象操作がここに典型的に現れ出ているといつてよい。⁽⁷³⁾

難民への眼差しが暖かくないことは、カナダが世界的規模で展開している入国阻止措置の実態からも明らかである。⁽⁷⁴⁾ 二〇〇〇年の連邦予算で見ると、四八〇〇万ドルもがこのために投下されている。Migration Integrity Officerと称される入管職員がロンドンやパリ、ドバイといった世界の主要空港に配置され、航空会社の職員に不正文書の見破り方を指導している。航空会社としては、不正規移動者をカナダに運輸した場合には制裁金を科せられるだけでなく、入国拒否事由に該当する難民申請者については帰国の費用も負担しなくてはならないので、不正規移動のチェックにはいっそう力を入れざるをえない。統計によれば、一九九〇年、カナダの三つの主要国際空港に到着した不正規移動者は八〇〇〇人強であったが、一九九九年になるとその数は四八一三人に減っている。さらに二〇〇三年にはカナダの一四の国際空港においてその数は二五三九人にまで減少した。他方で同じ二〇〇三年、世界各地の主要空港で不正規移動者としてカナダへの移動を阻止されていた者は六四三九人に及んでいる。不正規移動者に分類される者のうち実に七二%がカナダに移動する前に捕捉されていたことになる（一九九〇年の時点では阻止率は三〇%であった）。これらの人々はカナダでの難民申請はもちろん断念せざるをえない。

以前は旅券の審査だけでカナダへの移動が可能だったところ、現在では、査証の有無、永住者カードのチェック、

旅券と搭乗券に記載されている名前の同一性のチェックなど、幾重にもわたる審査がなされる。入管の指導もあつて不正文書を見極める航空会社の能力が向上しているわけだが、これでは庇護を求める権利がますます危殆に瀕してしまふ。だが海外でのセキュリティチェックが奏功し、カナダでの難民申請数は明らかな低減傾向にある。二〇〇一年に四万四〇三八件だった申請数（IRB に送付されてきた件数）は、二〇〇二年には三万九四九八件、二〇〇三年には三万一八三七件、二〇〇四年は二万五五二一件にとどまっている。⁽⁷⁵⁾ カナダ政府は、これに加えさらに、米国との安全な第三国協定により申請数の減少を促進しようとしているわけである。

カナダにいったんたどりつけたとして、なお難民申請者が遭遇する問題はこの小論の各所で紹介しているとおりだが、この点に関連してトロント滞在中に特に驚かされたのは、難民認定手続の未整備のために保護が与えられず生命・自由を危うくされた人々を教会がかくまっているという事実であつた。これはまさしく Sanctuary Movement⁽⁷⁶⁾ 呼ぶにふさわしい。宗派を超えて Interfaith Sanctuary Committee が組織され、二〇〇四年一〇月一七日から二四日の一週間は Sanctuary Week⁽⁷⁷⁾ 銘打たれ、社会一般にこの運動の意義が知らしめられていた。

教会で避難場所を与えられていたのは五組ほどであつたが、そのなかでコロンビア出身の労働運動家アルバロ・ベガ（Alvaro Vega）は、妻、娘とともに一四か月以上にわたってモントリオール⁽⁷⁸⁾の教会を離れられずにいた。また、エチオピアから逃れてきたメネン・アイエレ（Menen Ayele）は七歳、一二歳、一四歳の子ども三人とともに二〇〇三年八月五日から同じくモントリオールの（別の）教会でかくまわれていた。この間、子どもたちは学校に通うこともできず、社会から隔絶されたままの生活を送っていたわけである。教会側は、Sanctuary の提供が非合法であることとを認めながら、難民認定手続の欠陥により生命・自由が脅かされることになった人々を放置することはできないとして、「市民的不服従」に訴えている旨を公にしていた。⁽⁷⁸⁾ そしてその欠陥として教会側が特に強調していたのが不服

申立手続の欠如なのであった。

不服申立手続を欠くカナダの難民認定制度が国際的基準を満たしていないということはこれまでも繰り返し指摘されてきた。この問題は二〇〇二年のIRPAの施行により是正の道をたどっていくように見えたが、政府は未決事案の処理が先として法律上約束された不服申立機関の設置を先延ばしにする策に訴えた。なんとも奇妙なことだが、いずれにせよこの結果として第一次審査の判断がすべてを支配する事態が継続することになってしまった。IRBの手続はIRPAの施行後、単独での審査となり、後述するIRBメンバーの質的問題もあずかつて、誤った判断の可能性はますます高まっている。教会側は、第一次審査の誤りが是正される仕組みが整えば教会を避難所にする必要性はなくなる^(78a)として、不服申立機関の設置を強く求めたのである。

もともと政府は、現在の仕組みの下でも難民申請者は幾重にも保護されているという見解のようである。たとえば、再びスグローの言を引用すると、「難民が不服申し立てを何度も重ねたあぐく五年もここにいられるような制度を私たちはつくってきた。不服申立の機会は減らしていかなくてはならない」とされる。幾重にも重なる不服申立の機会としてスグローが具体的にあげるのは、連邦裁判所への司法審査の申立、人道的・同情的理由による (humanitarian and compassionate grounds) 在留許可、PRRAによる審査である。しかしこれらはいずれも、不服申立というにはふさわしくない。まず司法審査には裁判所の裁量許可 (leave) が必要とされ、申立が受理されることはきわめて少ないのが実情である。⁽⁷⁹⁾ (ちなみに司法審査の申立は日本では裁判所の裁量許可にはかかっている⁽⁷⁹⁾。また、人道的・同情的理由による在留許可が認められれば市民権の取得がかなうが、これはもっぱら市民権・移民相の裁量による。日本でいえば、法相による在留特別許可にあたるものだが、在留特別許可が難民不認定への不服申立にあたるわけではあるまい。さらにPRRAによる審査は、申請者としては新たな証拠を提出できるだけで、現にこの審査によって

第一次審査が覆されることは、注(67a)で示したように、ほとんどない。つまり、現在の段階では、第一次審査で不認定の処分を受けた場合に、この判断の実質(難民であるかどうかの実質)を権利として問い直せる場合はカナダでは提供されていないのである。もとより、こうした理解のいかんにかかわらず、二〇〇二年のIRPAにより不服申立機関の設置は法律によって明文で約束されている。それにもかかわらず、不服申立の機会を減らしていかなくてはならないという言が担当の大臣から公然と発せられる事態は、法的にとっても適切とは思えない。⁽⁸⁰⁾

Sanctuary Week が実施されてほぐすすると、教会側からの強い働きかけが実つてか、教会にかくまわれていた人々はカナダでの在留を特別に認められるようになっていく。これによって「解放」が実現することになったのである。⁽⁸¹⁾当事者からすれば、そのことはとにかくよかったのだが、しかし不服申立手続の未整備という異常な事態は依然として改まっていない。Sanctuary Movement が提起した問題の本質には、なんら手がつけられないままである。⁽⁸²⁾

2 難民申請を審査している人々

複雑さやその位相から、難民認定は現代社会における最も困難な裁定といって過言でないが、カナダでその任にあたっているのはIRB(RPD)の人々である。有意な事情聴取の機会を欠く旧認定制度を一九八五年の連邦最高裁Singh判決が違憲と判断したことを受けて発足したのがIRBであることは既に述べた。申請者は、申請資格を認められた後二八日以内にPIFをIRBに提出し、指定された期日に事情聴取の場に臨む。難民の認否は、最終的には証言と文書の信憑性をどう判断するかにかかるが、迫害の立証基準については次のような基準が示されている。「五〇%以上の見込み(つまり、蓋然性)は必要ないが、最低限度の可能性(minimal possibility)以上はなければなら⁽⁸³⁾ない」。

よくわかったようではわからない基準だが、それでも「合理的な疑い」の基準はいうまでもなく、「証拠の優越」の基準よりも緩やかであることはわかる。ともあれ、難民認否に際しては、刑事裁判や民事裁判の場合とは異なる原理がはたらいっていることを踏まえておかなければならない。なお、意思決定はIRBのメンバーが単独で行うが、事情聴取の場には難民保護官 (Refugee Protection Officer: RPO) 旧 Refugee Claim Officer: RCO) が同席し、審査を補助する。RPOは政府 (CIC) の利益を体现しているわけではない。事情聴取は対審構造を想定しておらず、そのためあつて、CICは、除外事由や停止事由が問題となる場合、あるいは特別の利害がかかわる場合以外には、事情聴取の場に代理人を出席させることはない。

事柄の性質上、難民申請の審査にあたる者には特別の資質が要求される。拷問禁止委員会は個人通報審査の折に、出身国の政治・社会状況についての正確で特別の知識、そして難民認否の心理学的側面の理解を求めている。⁽⁸⁴⁾ UNHCRもまた *HANDBOOK ON PROCEDURES AND CRITERIA FOR DETERMINING REFUGEE STATUS* (1992), para. 190 において同様の指摘をしている。カナダでは、IRBが設置されてからも、難民認否にあたる者がこうした資質を十分に備えていないという批判が絶えなかった。

意思決定権者の資質改善の必要性を一貫して主張してきた者の中にモントリオール大学のフランソア・クレポ (Francois Crépeau) 教授がいる。トロント大学のマクリンとともにカナダを代表する移民・難民法制の研究者だが、彼もまたマクリンに劣らず批判的なスタンスで調査・研究にあたってきた。クレポは、同じモントリオールにあるマギル大学の心理学、文化人類学の専門家とともにIRBモントリオール事務所の扱った四〇件余りの難民認否事例を分析した結果を二〇〇二年に発表している⁽⁸⁵⁾ほか、二〇〇四年五月にも分野横断的なメンバーによって行われた類似の調査報告を公にしている⁽⁸⁶⁾。それらの調査にもとづきながら、以下、カナダのIRBの実情 (の一端) を覗いてみ

ることにする。

難民認否の適法性を審査する権限をもつ連邦裁判所は、これまでにいくつかの事案において難民認否の際に依拠されるべき法的基準を提示してきた。たとえばIRBはあらゆる証拠を適切に評価した後、文書証拠のみによって判断を下すこともできるが、文書による証拠が欠けている場合には「疑わしきは申請者に有利に（灰色の利益）」判断することが求められている。また、一貫性を欠く申請者の振る舞いや証言、感情的対応などについて説明する医学的証拠が提出された場合には、理由なくこれを無視し、申請者の主張に信憑性が欠けるという判断をしてはならない。IRBは、事情聴取をインフォーマルな雰囲気の中で迅速に行わなければならない。もともと、迅速性を重視するあまり公正さが損なわれることがあってはならない。RCOとIRBのメンバーは申請者の証言の矛盾や誤りなどについて問い正すことができるが、しかしそれは公正さを欠いたり、ハラスメント、性差別的であってはならない。信憑性の評価についてIRBには裁量が与えられているが、信憑性を否定するいかなる判断も、明瞭で間違われようのない文言によって示されなくてはならない。IRBの判断は重要な争点・証拠についての認識を示すものでなくてはならない。申請の主要な点について言及することなく、「事情聴取の際に提示されたあらゆる証拠を慎重に検討した結果」不認定の判断に達したという説明だけでは不十分である。また、IRBが過度に申請者の矛盾を見つけ出そうとした場合には、不認定処分が取り消されることもある。

IRBによる審査において、こうした法的基準は遵守されないことが少なくない。その背景の一つに心理学的要因があるとされる。難民申請者の中かなりの割合が拷問（レイプ）や恣意的拘禁などにより強度の心的外傷を受けているが、これによって申請者の証言内容とともに、そうした証言に接する者にも顕著な影響が現われ出ている。一般に心的外傷を受けた者には回避反応が強くみられる。これは、再度の心的外傷から身を守るための防衛反応であり、

また、社会的ステイグマを回避するための反応でもある。心的外傷により、時間や場所の認識に狂いが生じ、あるいは記憶や集中力の維持に大きな障害が生じる。それだけに、心的外傷を受けた者の語りを精確に捉えることは非専門家にはきわめて困難な作業となる。

心的外傷は「転移」する。IRBのメンバーは、毎日二人の申請者の話を三週間にわたって聞き続け、その後の一週間でそれらの事実について難民認否を行う。このように心的外傷の話を連綿と聞き続けることにより、二次受傷（代理受傷、共感性疲弊、外傷性逆転移）が起きやすくなる。こうして、自らを防衛するため、恐怖の感情を些末化したり、他者の冷笑、他者に対する共感の欠如などが起きる。心的外傷を伴う話にさらされることで、制度内の軋轢もふえる。その結果、適切な難民認否が妨げられることになってしまう。

文化的な要因もまた法的基準の不遵守を導く要因になっている。難民申請者と担当係官の適切な関係の構築を妨げるものとして、難民申請者の表現の仕方、通訳、観念・概念についての文化的相違、時間についての異なった認識、「偽り・真実」についての文化的相違などがあげられる。こうした違いが認識されないことにより最終判断に大きな誤りが生まれることになる。庇護国の文化の下で期待された難民像をうまくつくり上げることができる申請者であればあるほど難民としての認定を受けやすい。威圧的な事情聴取、文化的ショック、見慣れぬ表示・記号への戸惑い、事情聴取の結果への恐れ、心的外傷などにより難民申請者の心理状態は脆弱化し不安定化する。こうした精神状態は文化的作法を使って表現されるため、誤解されたり信憑性の欠如と解される場合もある。IRBは、それ自体、特定の制度的文化の中で特定の世界観・行動コード・社会的スタンダード、専門的規範を再生産してきており、言葉や行動に意味を付与する文化的枠組みも特定された限定的なものにすぎないことを認識しておかなくてはならない。（そもそも、中立や客観性を目指すことが、特定の文化的営みの現れにはかならない。）

クレポらの調査によれば、IRBの審査には次のような具体的な問題が見られた。まず、入国地点で入管の係官が作成した文書とPIFに記入されている内容、事情聴取の際の口頭での証言の間に矛盾がみられた場合に、申請者の主張には信憑性がないと結論することが多い。そうした矛盾が些細なものであっても、である。(たとえば、PIFに書き忘れた旨を事情聴取時に述べたところ、主張に矛盾がある、とされたケースなど。)⁽⁸⁷⁾ 専門家の提出した報告や証拠の扱いはきわめて恣意的であり、時には心理学的分析を侮ることすらある。事情聴取それ自体の意義をまったく理解せず、申請者の語りを妨げたり、果ては、申請者・代理人とのやりとりが抑制のきかない対立・軋轢にまで展開していくこともある。申請者の証言を最初から信用せず、不適当な発言や冷笑を示すこともある。ビルマからある難民申請者の場合には、五時間にわたる事情聴取が行き当たりばつたりで、既に十分な回答が得られているにもかかわらず同じ問いが繰り返し発せられていた。同じ質問の繰り返しは、その場の雰囲気緊張させ、申請者が信用されていないという心象を生み出すことになる。こうした事態に陥った原因の一つはIRBメンバーの明らかな準備不足であった。

心理学的見地からは次のような指摘がなされている。心的外傷についての知識が欠けているため、心的外傷の典型的な兆候がしばしば信憑性の欠如ととられている。たとえば、PIFにレイプについての記載がなかったことをもって、レイプの事実を否認する判断などがそうである。レイプという犯罪行為が難民申請者にどのような精神的影響を与えているのか認識できなければ、国境地点で記入したPIFにレイプの記述がなかったことの意味は把握できない。IRBのメンバーはまた、申請者の被った被害が正確に述べられることを期待しているが、心的外傷のために時間・場所の認識に重大な障害が生じる。混乱、失念などは心的外傷の典型的な症状なのだが、それが信憑性の欠如とみなされてしまうことがある。レイプされた日時を覚えていなかったコンゴ出身の難民申請者に対して、皮肉を込め

て「覚えていないの？」と述べたIRBメンバーの反応は、当該申請者の証言を偽りとみなす者のそれにほかならなかった。

二次受傷症状は典型的なパターンをとって現われていた。まず「直接的回避」だが、これは、衝撃的な話を聞かないという方法で自らを防衛するやり方である。拷問の話をしようとする申請者を遮り、PIFの記載で十分なので、その話を聞く必要はないという対応をとったケースがそうである。このケースでは申請者の主張に信憑性がないとして不認定の判断が下されている。直接的回避は申請者に話をさせることが酷だろうから……という保護的な言辞によってなされるが、これは往々にして申請者の主張の否認あるいは軽視に帰結する。なぜなら「回避」は申請者のためではなく自分のためになされているからである。最も核心的な部分の話を聞くことなく適正な判断はできない。衝撃的な事実を避けてとおり、そうした事実を全面的に否認するケースも見られた。

冷笑・些末化も回避のパターンである。タバコを用いた虐待の話に、「タバコなら私も吸うよ……」と応答したケースでは、非日常的な出来事を日常の出来事に置換することで精神の安定をはかったわけだが、これにより当該虐待の無害化も同時に進行することになる。申請者の衝撃的な経験を、怒りや敵意をもって処するパターンもある。処理できない感情の高まりを怒りや敵意に代えて吐き出すわけである。IRBのメンバーがこうした対応をすると、当然に申請者は不安を覚え、事情聴取への信頼感をなくし、最後は無力感のあまり泣き出すこともある。申請者が怒りを覚える場合もあるが、いずれにせよ、こうした信頼感の欠如した雰囲気の中では適切な事情聴取は困難である。

代理人として参加している弁護士の中にもきわめて不適切な行動をとる者がみられた。たとえば、拷問を受け激しく傷ついたある子どもの代理人は、事情聴取の際に、IRBのメンバーの要請に応じて、拷問の傷跡を見せるためその子の上半身を裸にした。すでに十分な医学的報告書が提出されていたのでこれはまったく必要ないことであつた。

これにより再びの心的外傷をその子に強いてしまったことになる。また、心理学者によって提出された報告のなかにも、過度に専門的な用語を用いたり、IRBが下すべき結論を予め指示しているようなものもあり、その適切さを疑わせるものがみられたと報告されている。

文化的な観点からの問題としては、「合理的」な理由を見出せないため、迫害に相当する蛮行が引き起こされたことをなかなか信じないという事例が見られた。もとより迫害行為はIRBの人々が考える合理性の枠内で犯されるわけではなく、まったくの恣意・混乱のなかで引き起こされることもある。だが、それが恣意的であればあるほどそうした蛮行があったとは思えないという認識を示すIRBメンバーが見られた。また、政治・社会状況についての具体的知識を欠くため、戦争や迫害が申請者の生活のすべてを支配していたはずだという誤った認識を持つ者もいる。戦争や迫害があるとしても、人間は日常の生活をただちに放棄するわけではない。迫害と日常生活の続行とは必ずしも両立しないわけではない。カメルーン出身の女性のケースでは、五人の子どもを抱えていたので政治的活動に従事できなかったはずはないという認識が開陳されている。インド出身の申請者の場合には、娘である申請者が行方不明になったにもかかわらず父親がなぜ平静でいられたのかは何度も問い正されていた。娘の評判を損なわないように配慮して父親がとった行動の文化的意味合いが十分に理解されていなかったわけである。このように表現方法にかかる文化的なコードを理解できないために信憑性の欠如に帰結したケースは少なくない。

こうした調査結果を受け、クレポらは、IRBのなかに「不信の文化」が刻まれているとして、メンバー選任の際に次の三つの要素を考慮すべきであると提言している。すなわち、法的知識、現場の経験、心理学的能力、である。そして、文化的、心理学的な感受性を高めるための訓練の必要性もあわせて訴えている。

二〇〇四年の調査報告は、IRBの元メンバー（モントリオール、トロント、バンクーバー、オタワ）、弁護士、N

GO、通訳、難民申請者などに調査対象が広げられている。この報告では、独立性がIRBの最大の強みであるとしながら、選任／再任が政治的な「引き」(patronage-based appointment)によっており、また、任期も短期間であるため、メンバーの能力、個々の判断、士気などにマイナスの影響が出ているという調査結果が示されている。IRBのメンバーには、公正さ、柔軟で開かれた思考、分析力を備え、文化的相違の意味を正しく把握できる資質が必要とされる。継続的な訓練(信憑性評価の方法、拷問被害者の理解、文化的相違の理解など)の大切さはもちろん否定されないが、しかし興味深いのは、こうした資質の欠如は訓練によっては補填されえないことが指摘されていることである。自己の文化コードに頑迷に固執する者に対しては、訓練の効果はあまり期待できないということである。また、RPOについてだが、過度に攻撃的で敵対的になり、検察官のような態度に出るものが多く、その存在が事情聴取に益することは稀であるとも述べられている(RPOの前身であるRCOについても、実は、クレポらが二〇〇二年に発表した報告で同様の指摘がなされている)。

信憑性の評価については、かなりのIRBメンバーが些末な点にこだわっていることがここでも批判されている。嘘を見抜き、申請者に騙されないよう警戒することが自らの役割であると考え、者が少なくないようである。問題点としては、このほか、申請に根拠がないという前提で事情聴取に臨む態度、矛盾(PIFには書かれていない事実を事情聴取の際に申し立てた場合など)の過度の強調、文化的相違の認識の欠如なども挙げられている。重要なことは「嘘をあげようとするのではなく、尊敬と、申請者の語りに注意深く耳を傾ける意思をもって、真実が明らかになるのを促す雰囲気事情聴取室のなかに創り出すこと」であり、その観点から、IRBの資質・専門性の向上、独立性の確保(任期を長くすること)などが提言されている。こう見てくると、いったいどの国の難民認定過程の話かと思ってしまう。世界に冠たるカナダの難民認定機関といえども、そこに果食う問題は日本の場合と本質的には異なっ

ていないようにも思えてしまう（もちろん、山ほど違いもあるけれど……⁽⁸⁸⁾）。

VI 要塞化の神話

1 Sureshの衝撃

米国の終わりになき「対テロ戦争」の影響が最も顕著に見て取れるのは、外国人、とりわけ難民の収容・退去強制の局面においてである。ここ数年のカナダにおける法状況のなかで、私にとって最も衝撃的だったのは、国の安全を脅かす危険な者であれば、拷問を受ける実質的な危険性がある国に向けてであつても追放してかまわないという判断を、世界でも最もリベラルな裁判所の一つと思つていたカナダ連邦最高裁判所が下したことである。シュレシユ（Suresh）⁽⁸⁹⁾事件判決のことである。

一九九一年にIRBにより難民として認定されたスリランカ人のシュレシユは、他の難民が例外なくそうしているようにカナダの永住資格を申請するための手続きを開始したのだが、この申請は四年以上にもわたつて処理を先送りされた。そのあけく一九九五年には、一九七八年移民法第四〇節一にもとづき、安全保障上の理由により入国資格を欠くという「証明書（certificate）」が警察長官（Solicitor General）と市民権・移民相によつて発給されたため、シュレシユにとつて永住者への道は実質的に閉ざされることになってしまった。その証明書によれば、シュレシユは、タミール・タイガーの幹部であり、またカナダで同組織のための資金集めに従事しているという。タミール・タイガーは、「民主的に選出された政府」と闘うテロリスト組織と位置づけられていた。法律に従つて行われた連邦裁判所（事実審）の司法審査においてこの証明書の発給に相当の理由があると認められ、シュレシユは退去強制手続に付さ

れることになる。その審査にあたった審判官 (adjudicator) はシュレシユがテロリスト組織の構成員であるため退去されるべきとの判断を示した。その後、スリランカで拷問を受ける危険性があることを認めながらも退去を進言する入管係官からの勧告を受け、市民権・移民相は、シュレシユがカナダの安全を脅かす存在であるとしてその退去を命じた (難民条約三三条二項を国内的に実施する移民法五三節一 (b) による)。シュレシユには、その係官の作成した勧告の文書は開示されず、また、その係官の判断にも大臣の判断にも反論する機会が与えられなかった。

シュレシユは、退去命令の司法審査を求めて連邦裁判所に訴えを提起したところこれを退けられたので、連邦控訴裁判所に上訴した。しかし同裁判所は、カナダの主権的権利が拷問禁止規範を制限できること、難民条約三三条二項は拷問禁止規範からの逸脱を許容していること、拷問はカナダ権利・自由憲章第七節 (基本的正義の保障について定めている規定) には反するが第一節 (権利の制限について定めている規定) によって正当化されること、カナダは単なる仲介役となるに過ぎないので退去先での拷問は大多数のカナダ人の正義感・良心を損なうものではないこと、などを理由に、控訴を棄却した。そこでシュレシユは連邦最高裁に上訴しその判断を仰ぐこととなったのである。

この上告を受理した最高裁は、二〇〇二年一月一日、原審判決を覆して退去手続のやり直しを命じる判断を下した。これによってシュレシユには救済の道が開けただけでなく、法的にも下級審のいくつかの重大な誤りが是正されるなど、全体としてみるとこの判決には歓迎すべき要素が少なくなかった。しかしこの最高裁の判断には、どうにも看過できない深刻な問題があっただけでなく、さらに深く分け入れれば、偏狭な判断枠組みが判決の基調をなしていたことがわかる。批判法学と第三世界アプローチの手法を導入してこの点を解析した論考⁽⁹¹⁾に依拠しながら、判決に現れ出たその問題点を検討してみることにする。

最高裁の判決のなかで最も評価できるのは、拷問を禁止する拷問禁止条約の絶対的な要請が難民条約三三条二項に

よってその水準を下げられてしまうことはないとした点である。下級審の法解釈のなかでも最も容認できない誤りの一つであっただけに、これを精確に是正したところにはさすがにカナダ連邦最高裁と思わせるものがあつた。また、退去命令を受けた者にその理由が知らされないという移民法規定が公正さを欠くことが的確に批判されていることも見落とせない。こうしたことを理由として退去手続きのやり直しが命じられたわけだが、しかし積極的に評価できるのはそこまでである。拷問禁止の絶対性に言及した際に最高裁は、この規範が「容易には逸脱できない」という微妙な表現を用いて、その相対化への道をさりげなく整備した。そして国際条約が厳密にはカナダの裁判所を拘束していないという点を指摘することにより国内的平面における条約の劣位性を示唆し、そのうえで、国の安全を脅かす「例外的な事情がある場合」には、外国人を拷問国に退去させてもカナダ人権憲章違反にはあたらないという判断を導き、拷問禁止条約の根幹を破砕してしまうのである。最高裁は拷問国への強制退去は「一般に」権利・自由憲章第七節に抵触するとしながら、同節の下での均衡性の検討（拷問の危険性と国の安全保障への脅威を秤にかけること）か、あるいは第一節の適用により例外的な場合にあたれば拷問国への追放も許容される、とした。さらに最高裁は、市民権・移民相の行政判断についての審査基準を「明らかに不当な」という最も謙抑的で抑制的なものとどめ、司法的介入の回路を狭めた状態にしておくことにも貢献している。

オビオラたちは、こうした最高裁の判断を支える認識枠組みをいくつかの側面に分けて浮き彫りにしている。まず第一は「カナダの安全保障」にかかわる認識である。最高裁は「一国の安全保障がしばしば他国の安全保障に依存している」として、安全保障の相互依存性を確認する一方で、他国の安全を脅かす事態がすべからずカナダの安全を脅かすわけではなく、カナダの安全が脅かされるというためには「カナダに不利な影響を与える現実の重大な可能性がなければならぬ」と指摘していた。つまり、安全保障は相互に依存してはいるが、カナダの安全を脅かす脅威は特

定のものに限られるというわけである。まさに正論だと思うが、しかし実際にタミール・タイガーの危険性を分析するにあたって最高裁は、九・一一のイメージに引きずられるあまり、脅威の「無差別性」の考え方に過度に傾斜してしまっている。タミール・タイガーはスリランカによるタミール人の抑圧を正すことのみを目的とした組織であり、その活動は、仮にそれが「テロ」と表現されうるものであったとしても、そこには明らかな「差別性」がある。活動の矛先は無差別に設定されているわけではなく、そこからただちに「カナダに不利な影響を与える現実の重大な可能性」が生じているわけではない。シュレシュがタミール・タイガーのために資金集めをしていたとしても、それによつてただちにカナダへの現実の脅威が生まれ出ていることにはならない。ましてカナダは、PKOをはじめとする平和・人道面での貢献により、「テロリスト」組織にとつては支援すら期待できる国でもある。タミール・タイガーの幹部をスリランカ政府に引き出すことは、同国における内戦の一方当事者に側面から肩入れするにも等しく、それによつてかえつて危険を招き寄せることにもなつてしまいかねない。もとよりスリランカ政府は、重大な人権侵害を引き起こしているとしてほかならぬカナダ政府が厳しく非難しているところなのでもある。

また、最高裁によれば、テロリストを追放することはテロリズムを撲滅するという正統な目的に資し、また、それによつてカナダがテロリストの避難場所になることを防止できるとされる。テロリストを排除すればカナダが安全になるということ、換言すれば、国境管理権限の行使によつてカナダをテロリストから守ることができる、という認識である。そこでは、カナダ国内での訴追・処罰の可能性は想定されていない。最高裁は、拷問国への追放を絶対的に禁止してしまうと、不確定な未来に向けて国家の手足を縛ることにともなりかねないことを恐れているのかもしれない。法政策上、「絶対」という語を使用することへのためらいがあるのだろうが、しかし、オビオラたちが教えてくれるように、カナダではすでに「絶対」という語の使用が認められているケースがある。たとえば次のような例を想定し

てみればよい。カナダで出生しカナダの市民権を取得して幼少時にカナダを離れた者が、成人後カナダ滞在中にきわめて危険な「テロリスト」であることが判明した場合、カナダは同人を追放することは絶対にできない。なぜなら、同人は出生時に正当にカナダ市民権を取得したカナダ人だからである。ところがほぼ同年代の兄弟姉妹で同じように危険な活動に従事しているもののカナダの市民権を有していない者がいた場合、最高裁の論理によれば、同人は拷問国に追放することができる。となれば、この場合には、拷問国に追放できるかどうかの分かれ道は、カナダにとってどれだけ危険かということではなく、カナダの市民権を有しているかどうかということになる。市民権の存在が国家の国境管理権限に絶対的な縛りをかけているのである。また、もうひとつ別の例をあげれば、カナダではジェノサイドの禁止は絶対的なものとみなされている。テロリストであろうともジェノサイドの対象になる危険性が高い国には追放してはならないのである。未来が不確定だからという理由で「絶対」という語の使用を控えるべき根拠は、ここでも疑わしくなる。

いずれにせよ、最高裁は、カナダの安全を守る切り札として国境管理権限に「絶対」の縛りをかけたくないのかもしれないが、カナダの国境管理権限にはすでに右のような絶対的な縛りがかけられている。カナダの安全保障のために国境管理権限には「絶対」の縛りはかけられないといった論理は成り立たないのである。最高裁の思考は、国境管理に過度なまでの期待（幻想といってもよい。）をかけるものとなっており、既に述べたように、カナダ国内での訴追・処罰の可能性や、さらにいえば、貧困の撲滅などを通じ脅威の源泉を枯渇させる活動がカナダの安全を保障する最良の手段になるといった、広がりのある発想がみられない。それが、拷問禁止規範を相対化の隘路に追い込んでいく根底にあるとオビオラたちは鋭く指摘する。

第二は、拷問禁止と国際法にかかわる認識である。最高裁は、憲章上、拷問が絶対的に禁止され、また国際法も拷

問国への追放が絶対的に禁止されていることを認めながら、最終的には、安全保障上の理由から「例外的な事情」による拷問の容認へと思考が流れていく。最高裁はカナダから追放された者が拷問を受ける場合にはカナダ自身が拷問国と同様に責任を負うことを認めているので、これは、カナダが拷問を自覚的に容認しているというに等しい。（ちなみに連邦控裁は、カナダは仲介役に過ぎないので拷問についての責任は負わない、という立場であった。）極悪人であれば拷問を受けてもやむをえないということなのだろうが、カナダ市民には取り調べの際に拷問は認められないのだから、最高裁は外国人にのみ拷問を認めているということにもなる。この考え方は、拷問禁止委員会や欧州人権裁判所などによって繰り返し表明されている拷問国向け追放・送還の絶対的禁止の要請と明らかに抵触する。

既に示唆したように最高裁はカナダが条約について二元論を採用していることから実施立法のない場合には裁判所は条約に直接には拘束されない、という予防線を張って拷問禁止の相対化を進めていくのだが、この認識は、カナダが自由かつ自発的に条約義務を引き受けたという事情を軽視するものでもある。条約の採択から批准までには時間的懸隔があり、その間に国家は条約を締結するかどうか、締結する場合であっても留保・解釈宣言を付すか付さないかなどを検討し、そのうえで自発的に条約義務を引き受ける。条約の締結は国家主権を毀損しているのではなく、むしろ国家は主権的判断を自由に行使して条約義務を引き受けるのである。日本の場合にも、人権条約についていえば、通例、行政府は条約の起草当初から採択まで一貫して準備作業に参加し、その後、批准の意思を固めた場合には国民の意思を負託された国会に条約締結案件を提出して民主的統制を受ける（これは政府作成の法案を審議のため国会に提出することと実質的に変わらない）。そして国会の承認を得た後に、国家の主権的判断として正式に批准書を寄託することになるのである。条約はこうした慎重な手続・過程を経て締結されるだけに、その内容に忠実な司法判断を裁判所が控えるべき制度的理由はないはずである。

国際人権規範は今日、国際的義務の次元とは別に「文化的影響力 (cultural influence)」も発揮し出している。カナダ最高裁は、ベーカー事件において、国際人権規範の文化的影響力にこの上ない関心を寄せる判決を出していたのだが、シュレッシュ事件では、二元論を前景化させるとともに、国際人権規範の文化的影響力を最大化する可能性にも最終的には蓋をした。国際法秩序とカナダ法秩序とを二分する政策的選択を行っての判断といわなくてはならない。つまり最高裁は、カナダが国際義務を自発的に引き受けたという側面を重視することにより一元論的な位相を強調することができただけでなく、国際人権規範のもつ文化的影響力を考慮して、国内法の解釈を国際人権条約に適合させる判断をなしたはずである。そのいずれの判断をも裁判所は拒否したのであり、そこに、国際法や国際法秩序に対する最高裁の限定的な認識を見て取ることができよう。

第三は、CICという官僚機構についての認識である。一言でいってしまえば、性善説に立った認識といってよい。退去命令は市民権・移民相という政治家が発するものであるが、いうまでもなくそれは、CICという官僚機構の判断でもある（日本でいえば、法相の判断が法務官僚の判断といってよいように）。最高裁は、市民権・移民相の判断、つまりCICの判断についての司法審査基準を最も抑制的なものととめた。この基準は、裁判所が行政府と異なる結論に達してもなおそれが「明らかに不当」でなければ覆せないほどの謙抑的なものである。これほど謙抑的になるべき理由として最高裁は、入管問題にかかわる問題について司法府が行政府ほど専門的な知見をもちあわせていないことをあげている。追放によって人間の自由や生命までもが危殆に瀕する場合になお行政府の判断を最大級に尊重するという以上、その背後には、行政府の判断への揺ぎない信頼があるといわなければならない。行政府が偏見に満ちた判断を下す危険性ははらんでいるのになおその判断に最大級の信頼を寄せることは司法府の判断として（論理的には）ありえないからである。

しかし上述のように、CICの難民に対する眼差しは決して暖かなものではない。むしろ難民排除の力学が制度的にはたらいっているといって過言でない。難民申請者が多数到着する国には査証要件を課し、非正規移動者を運輸した航空会社には高額の制裁金を科す。こうした実務慣行は難民排除の力学そのものの現れにはかならない。ベーカー事件において最高裁はCICの内部を貫く外国人に対する制度的偏見（排除の力学）を看取していたはずである。当該事件では、精神分裂の状態にあり、社会福祉を受けていたジャマイカ出身の女性について、『家事労働』程度しか可能な労働はなく、その滞在を許可するなら、カナダに多大な負担がかかり続けることになる。彼女の在留を許可する人道的理由があるとすればカナダ生まれの四人の子どもがいることくらいしかない」という行政判断が示されていた。この事案では、人道的・同情的理由によりカナダ在留を認めるべきかどうか問題になっていたのだが、CICは、在留資格がないこと、技能労働に従事する能力がないこと、社会保障負担がかかること、といった点を重視して彼女の退去を正当化していた。最高裁が示唆したとおり、この事案には在留を特別に許可すべき人道的・同情的理由が横溢していた。にもかかわらず、そうした要素は考慮の対象から排除され、あるいは、少なくとも重視されることになかったのである。そこに、外国人に向けられたCICの狭隘な制度的眼差し（偏見）が見て取れる。CICは、ベーカー事件判決後も、最高裁の指示を無視するかのようになり、子どもの最善の利益に無関心を装い続ける。最高裁は、そうしたCICの示す判断を最大級の謙抑的基準によって守ろうというわけなのである。

「明らかに不当」という審査基準は、拷問国への追放を正当化する「例外的な事情」の存否の判断に深刻な影を落とさざるをえない。「例外的な事情」による追放を第一義的に判断するのはCICだが、それが真に「例外的な事情」にあたるのかどうかの最終判断は裁判が行える。こうした構造があることは確かだが、しかし「明らかに不当」という審査基準が妥当するかぎり、「例外的な事情」についての行政判断を覆すことは著しく困難である。仮に同じ

証拠について裁判所が異なる判断に到達しても、行政府が「例外的な事情」があるといえ、その判断が悪意によって導かれたものか、あるいは証拠がまったくない恣意的なものであるような場合を除き、これを違法と判断することはできないからである。シュレシユ事件最高裁判決の前までは、カナダでは拷問禁止は難民条約三三条二項に吸収され、完全に相対化されていた。それが最高裁判決によって修正されたことになったのだが、それでも、「例外的な事情」による正当化の道はなお残された。⁽⁹²⁾ 難民条約三三条二項の基準から「例外的な事情」への転換は、一見すると追放への道を狭めているように見えるが、最も謙抑的な審査基準のゆえに、その道は実質的にはなんら狭まっていなのかもしれない。⁽⁹³⁾

シュレシユ事件判決は、吟味するほどに看過しえない問題点を浮き立たせる。もとより、この判決の抱える問題点は日本の法状況を読み解く際にも重要な示唆を与えるものである。特に、安全保障や脅威についての認識の仕方、国際人権法と国内法秩序との関係性、司法審査基準のあり方など、この判決の検討を通じて得た知見は日本の入管法を見つめ直す際にも欠かすことができない視点を提供するのではないかと思う。

2 秘密裁判

拷問国への追放を可能にする政府の権限は、「カナダの、汚れた小さな秘密」⁽⁹⁴⁾と呼ばれるもう一つの醜悪な部分を併せ持っている。IRPAにもとづいて警察長官と市民権・移民相が発給する「安全保障証明書」は、容疑を明らかにすることなく外国人の無期限収容（国外退去の時まで）を可能にする権限も政府に与えているのである。⁽⁹⁵⁾ 難民と認定されていることや永住資格を有していることは収容からの免除事由にはならない。この証明書により拘禁されている外国人は二〇〇五年三月初め現在で少なくとも五名いた。二〇〇〇年六月から収容され続けている Mohammad

Mahjoubと二〇〇一年八月から收容され続けている Mahmoud Jaballahはいずれもエジプト出身で、ともに難民として認定されている。Hassan Almreiは二〇〇一年暮れに逮捕されて以来独居拘禁状態にあるシリア人、Mohamed Harkatiは二〇〇二年二月一〇日の国際人權デーにオタワで逮捕されて以来拘禁されているアルジェリア難民、そしてアデイル・チャルカウイ (Adil Charkaoui) は二〇〇三年五月二日に修士課程在籍中のモントリオール大学に向かう途中で突然逮捕され拘禁状態に陥ったモロッコ人である。この五名は、安全保障上の理由により逮捕・拘禁され、その容疑は明らかにされていない。いずれも、「例外的事情」により拷問国に追放されうる人々である。

証明書発給の合法性は連邦裁判所によって審査されることになっているが、司法審査基準が最も謙抑的なものにとどまっていることは既に述べたとおりである。特に問題視されているのは、「公正な裁判」の保障が確保されていないことである。証明書発給を正当化する政府の証拠は、安全保障を理由に被拘禁者には開示されない。どのような証拠が裁判所に提出されているのかがわからなければ、その信憑性について疑義をはさむこともできない。伝聞証拠や（通常であれば許容されない）拷問等によって得られた自白が証拠として用いられているともいわれる。拷問によるかどうかは別としても、証言した者を反対尋問する機会ももちろん与えられない（そもそも誰がそのような証言をしたのかも被拘禁者には知らされないのだから当然ではあるが）。通常の証拠規則はまったく適用停止状態に陥るといってよい。その結果、なぜ証明書が発給されたのか、なぜそれを裁判所が相当と判断したのかについて、被拘禁者はまったく闇の中におかれてしまう。旧法（移民法）の下では、機密諜報審査委員会 (Security Intelligence Review Committee) での審査において、機密諜報と公正な裁判とのバランスがはかられていたが、現行法の下では、政府側の一方的な情報により個人にとり最も深刻な事態がもたらされることになっている。

被拘禁者の收容期間に限定はない。難民にはその間保釈の可能性もないので、起訴もないまま何年にもわたって拘

禁が続くことになる⁽⁹⁶⁾。Mahjoubの拘禁はすでに四年半余に及んでいる。チャルカウイのような永住者の場合には、六か月ごとに拘禁についての審査がなされるが、彼は二度、保釈の申請を却下されている⁽⁹⁷⁾。カナダ市民にはこのような取扱いがなされないことから、これは、国籍にもとづく別異の扱いであり、とりわけ、收容されてきた者の顔ぶれからわかるように、アラブ系の人々を標的とした人種差別の様相が濃厚な措置でもある。もつとも、こうした差別的な位相は「幸いなことに」漸次払拭されつつあることも記しておくかなくてはならない。カナダ市民権法を改定する法案S—36（二〇〇一年に上院に提出された法案第三六号）により、カナダ市民であつても市民権を後天的に取得した者の場合には無期限收容・退去強制に付せられることになるかもしれない。また、二〇〇一年の反テロリズム法（C—36）はあらゆるカナダ市民が秘密手続き（テロ行為の危険が差し迫っていると警察が判断した場合の令状なき逮捕・拘禁）よって自由の剥奪を受けうることを規定した。こうして理屈の上では国籍による異なる扱いの余地がなくなりつつある。もとよりこれは、人権の観点からすればとうてい歓迎すべきこととはいえない。実際に、こうした法律を通じて政府に与えられた権限は、特定の人種集団を標的に行使されていくことになるであろう。へ補論で述べる第二次世界大戦期の日系人強制收容のような明白な人種差別的措置が、法によって正当化されるような事態が再び起こらないともかぎらない。

二〇〇四年十二月一日、国際人権デーの記念すべき日に、「秘密裁判」を違憲とするチャルカウイの訴えについて連邦控訴裁判所の判断が示された⁽⁹⁸⁾。三名からなる連邦控訴の合議体は、安全保障証明書にかかる一連の過程は違憲とはいえないとし、被拘禁者側に証拠が開示されないことについても国の安全を守るために必要な措置としてこれを合憲とした。難民法の関係者には大きな失望をかうものだったが、しかしほぼ同じ時期、これとはまったく対照的に、「対テロリズム」を理由とする自由の剥奪に警鐘を鳴らすすぐれた判決が英国貴族院によって下された⁽⁹⁹⁾。九・一一の

突風を受けて二〇〇一年に制定された英国の「反テロリズム、犯罪及び安全保障法」第四部は、国際的テロリストの容疑あるいは国の安全保障を脅かす危険性のある外国人のうち国外退去できない者を、起訴も裁判もなく無期限に収容してよいという権限を内相に与えるものであった。この権限が行使され一七名が収容されたが、そのうち三名が釈放され、もう一名も釈放（しかし別の理由で収監中）、さらに二名が自発的に出国ということで、一名が判決の時点において拘禁されていた。政府は、緊急事態を理由に、逮捕の理由も、どのような証拠によるのかも示すことなく外国人を拘禁することができた。カナダの法状況と瓜二つといってもよいほどだったが、加えてカナダでそうであったように英国でも、こうした手続の下での拘禁の合法性を争う訴えは下級審で退けられていた。

ところが近年、欧州人権条約を媒介に国際人権法への認識を急速に深化させている貴族院は、この事件を満を持していたかのように受理し、多数意見（八―一）を代表するビングム卿（Lord Bingham of Cornhill）の言を通じて「この措置は、国籍と在留資格を理由に外国人を不当に差別するもの」と断じ、その違法性を明瞭に認定してみせたのである。そして、反テロリズム法を「英国が古くから今日まで誇りとしてきた自由——恣意的逮捕及び拘禁からの自由——の存在そのものを疑わしいものとしてしまう」として、強い警告の言葉をついだのであった。⁽¹⁰⁰⁾恣意的拘禁の問題については米国でもすでに二〇〇四年六月、連邦最高裁判所がグアタナモ基地に収容されていた被拘禁者にも「米国民と同様に」適正手続の保障が及ぶという画期的な判断を示しており、⁽¹⁰¹⁾カナダ連邦控裁の抑制的な判断が国際的にも際立っていた。とりわけ類似の事例を扱った英国貴族院との対比は顕著であった。

安全保障証明書手続の合憲性を争う裁判は、控訴裁判所レベルで *Almerai* によっても提起されていた。貴族院判決が示された直後、その内容に大いに鼓舞された代理人からの要請を受け、連邦控裁は、貴族院判決がどのようにカナダの文脈で適用しうるかを論ずる書面の提出を代理人に命じた。洗練された貴族院判決の意義が精確に考慮されるな

ら、チャルカウイについての連邦最高裁判決が下りる前に、控訴裁判所レベルにおいて国際人権水準を満たすすぐれた判断が示される可能性も出てきたように思う。そうなれば、国際人権規範の「文化的影響」を示しうる好個の事例が、また一つ加わることもなる。その意味でも、この問題に対するカナダの裁判所の判断には注目していきたいと考えている。⁽¹⁰²⁾

Ⅶ 未来への航路

1 Not in My Backyard, Please!

在外研究の期間中、カナダ社会に棲まう多くの人たちと出会い、言葉を交わし、関連する本や論文、新聞記事、報告書などを時間の許す限り読んでみた。眼前に広がる国境の風景の中に自分の身を入れ込んで、いろいろなことを想像してもみた。そして省察の時を迎えた今、それらを反芻しての結論として、カナダの移民・難民法制にはやはり新自由主義の思潮と「恐怖の文化」の浸透が強く感じられたといわなくてはならない。国境の位相は市場化／ジェンダー化の度合いを強め、その一方で、中東からの難民の処遇に典型的に現れ出ているように、安全保障を理由とした強権的／人種差別的措置が公然と採られるようにもなっている。そしてそこには、内（北／カナダ）と外（南）とを二分し、脅威を「内」から「外」に排除し、浄化された状態を「内」のなかに実現できるという幻想あるいは非現実的な思考が強く浸透している。⁽¹⁰³⁾ 司法も、こうした事態に十分なチェック機能を発揮してきたとはいえない。⁽¹⁰⁴⁾

⁽¹⁰⁵⁾ 難民を公然と排除しようとする政策はむろんカナダの独航的営みなどではなく、今では先進国共通のものといつてよい。⁽¹⁰⁵⁾ 二〇〇四年二月に米国のブッシュ大統領はハイチの人びとが政変を逃れ米国にたどり着いてもただちに送り返

すことを明言し、同じ時期に英国内相も、英国に到着していたソマリア人を送り返す難民キャンプの設置をタンザニアと交渉中である旨を明らかにしている。⁽¹⁰⁶⁾ その一方でオーストラリアでは庇護申請のできる領域的範囲のさらなる縮減を移民相が公然と支持する発言を行っている。UNHCRのジュディス・クーミンが述べるように、「先進工業国のほぼすべてが、庇護申請者の国境への到来を防ぐためにあらゆることを行っている」⁽¹⁰⁷⁾。

ハサウエイによれば、難民保護をめぐるグローバル・ポリティクスの近年の動向は次のように整理できる。⁽¹⁰⁸⁾ 冷戦終結後の政治経済状況の変化により先進国は入国阻止 (non-entrée) 政策を採用し難民排除の姿勢を打ち出すようになったが、ボスニア危機までにはUNHCRも難民の権利を擁護する機関から人道援助機関へと変質し、この結果、難民法そのものの礎が崩落する危機的状況が生まれ出た。だが二世に入ると、高等弁務官の交代もあり、UNHCRはグローバルコンサルテーションズなどを通じ難民保護に関わる現代的課題に対処する方向で法政策的協議を本格化させていく。その成果のひとつが、責任と負担の分有を推奨するAgenda for Protection⁽¹⁰⁹⁾であった。もともと現実の実務にいつそう大きな影響を及ぼすことになるのは、オーストラリア政府が二〇〇一年のタンパ事件を機に採用した「太平洋域内解決策 (Pacific Solution)」である。同政府は、難民流出の阻止、人の密輸の阻止、(それでもオーストラリアにやって来た者の) 庇護申請の領域外処理、という二つの柱からなる戦略を構築し、これが、UNHCRの「難民条約プラス (Convention Plus) レジーム」構想につながっていく。⁽¹¹⁰⁾

太平洋域内解決策は、英国の政策にも明白な影響を与えた。同国は二〇〇三年三月に、「難民保護／庇護申請抑止戦略 (pro-refugee but anti-asylum seeking strategy)」⁽¹¹¹⁾を打ち出したが、これは、英国にたどりついた難民申請者をその出身地域に送り返し、国際的な運営下におかれる申請処理センターにおける審査により「最も保護を必要とする」と判断された場合に英国や他の先進国への再定住を認める、というものである。難民の流出を防ぐために軍事的

手段も含めた介入を行うことも示唆されている。トニー・ブレア首相がこの政策をEUの共通政策にするよう働きかけていくと、UNHCRは急展開する事態への自らの関わりを確保しようと、「三方面戦略 (Three-Pronged Strategy)」を打ち出した。この戦略は、まず第一に、保護の強化・開発援助などを通じて出身地域外への難民申請者の移動を抑制し、第二に、真正な難民を生み出す可能性の低い国からの難民申請についてはEU国境に設置するレセプション・センターで審査を行い、保護に値しないと判断した場合には迅速に本国へ送還し、真正な難民と判断した場合には欧州内への再定住をはかる。そして第三に、欧州各国は真正な難民を生み出す国からの庇護申請を適正に処理する手続を継続する、というものである。UNHCRはレセプション・センターでの審査、各国内での審査に協働して関わるものとされている。しかし、英国案もUNHCR案とともに、難民の出身国・中継国・受入国間の連携については十分な関心を払っておらず、なにより難民の権利保障が不十分であるとしてEU委員会からの厳しい批判を受けることになった。

二〇〇四年に入り、議論の場は難民・庇護・移民政策政府間協議 (Inter-governmental Consultation on Refugees, Asylum and Migration Policies: IGC) に移行した。IGCは非公式の協議の場だが、EUの中心メンバーに加えノルウェー、スイス、オーストラリア、米国、カナダといった「主要国」が参加しており、そこでの議論は難民法の帰趨にも重大な影響を与えうる。ここでも議論の焦点のひとつは難民申請者の二次、三次移動をいかに抑制するかに向けられている。“Not in My Backyard”アプローチが維持されていることには変わりない。カナダの難民政策はこうした国際的潮流に沿ったものでもある。

興味深いことに、「国際的」潮流の作り手である先進工業国はいずれも自由主義を標榜しているため、難民の排除にあたり、相応の政治的・倫理的正当化をはかっている。第一に、最も頻繁に聞かれるのは、庇護申請者の大多数

は「難民認定手続を濫用する単なる経済移民にすぎない」というものである。この主張にはきまって難民認定率の低さがその証左として付随するが、こうした主張の抱える問題点についてはすでに述べたのでここでは繰り返さない。ただ一点付け加えるなら、難民認定率が低下している一方で人道的理由により滞在を認められる人々（「事実上の難民」などと呼ばれてきた人々）の数はむしろ増えている。また、認定率は行政機関による審査結果を標本とするものだが、不認定処分が司法審査により覆される例も少なくない。認定率の低下に言及する場合にはこうした事情もあわせて検討することが必要である。

第二に、難民は出身国にとどまるのが一番よいという愛国言説に無条件に依拠しながら、庇護を与えるのではなく、発生原因の除去に取り組み、難民を生じさせないようにすることが大切である、という主張もなされる。九〇年代を席卷した「人間の安全保障」言説がこの主張を支える学問的根拠のひとつとなっており、現実には、オーストラリア政府や英国政府、UNHCRの提案にこうした考え方をみることができる。だが、発生原因の除去にとりくむことと庇護の付与とは二者択一というわけではあるまい。また、発生原因の除去が持ち出される場合には、「難民の封じ込め」が一人歩きし、開発援助や不均衡な国際政治経済構造の是正には十分な関心が払われないことが多い。上記EU委員会の批判もここに連なっている。

第三に、真正な難民に庇護を与えるために、再定住プログラムを活用することが重要であるということも指摘される。申請は出身地域で審査され、真正な難民だけが「北」にやってくるようにすれば、難民保護に対する社会的心象も改善され、均衡のとれた負担の分有も可能になるといわれる。これもまた上記諸政府やUNHCRの構想に現れ出ている考え方である。しかし、難民認定手続をめぐる様々な問題は、審査の場を域外に放り出しても同じように生じてくることには変わりない。また、再定住は無尽に許されるわけではないので、カナダがそうしているように、当然

に難民のなかからさらに「北」の利害に沿った者の選別が行われることになる。「南」の側からすれば、「北」の財産となる有能な難民だけが引き取られ、有用性を欠くとされた者だけがそのまま残されるという非倫理的な事態が生じることにもなりかねない。

第四に、倫理的に問題があるにしても、安全保障上の脅威に対処するにはやむをえないという主張がなされる。これがおそらく「最強のカード」といつてよいだろう。しかしこの主張は、基本的人権の理念に根本的に違背する要素を満載しており、英国や米国の最高裁判所から厳しい批判を受けていることは既に紹介したとおりである。

難民排除の政策が現実化されるほどに深刻化するのは、人身売買や人の密輸の問題である。経済のグローバリゼーションによって「南」から「北」に向けた人の移動を促す構造的力学はますます強まっている。それなのに「北」の国境の壁はいっそう高くなっている。そこに人身売買などを促す根本的な要因がある。国境管理を厳しくすればするほど、人の不正規移動が増えることは必至である。米国との安全な第三国協定への批判の一端もそこにあった。「北」の国境管理が厳しくなればなるほどひとり潤うのは組織的犯罪集団だけ、ということにもなりかねない。(むろん、組織的犯罪集団の暗躍は、先進国政府からすれば力の行使を日常的風景とする好個のチャンスなのかもしれないが。) 非正規滞在の問題に真に有効に対処しようとするのなら、難民認定手続への道を狭め人々が「地下」に潜るのを促進するのではなく、反対に、この手続を開放し人々の存在を「地上」で把握できるようにしておくほうが正道なのではないか。むろん、その場合に、難民認定手続の公正さと担当係官の専門性を相応に高めておくべきは当然であるが。

2 難民を支える人々

難民排除の潮流が肥大化するなかでも、カナダには難民保護の重要性を訴え続ける人たちが少なくない。研究者の

なかに、政府のなかに、マスコミのなかに、市民社会のなかに、それこそあらゆるレベルにこうした人々が見出されるのは、私には驚きですらある。そのなかでも、CCRのスポークス・パーソンであり、活動の結節点でもある、知性溢れる若き闘士ジャネット・デンチの存在は忘れることができない。

「カナダはなぜ難民を受け入れるのか——」。この根源的な問いに対して、難民は社会的負担になるどころかむしろ社会の活力になると述べることによって応答することはもちろん誤りではない。現に、そうした実例は星の数ほどあるといってもよいだろう。そうした揺るぎなき実例をもって、負のイメージを付着された難民言説を覆していくことは、難民を擁護する人々にとって不可欠の作業でもある。だがジャネットが指摘するように、そうした「有用論」だけでは、経済的にも政治的にも文化的にも庇護国に貢献できない難民は排除されてしまう恐れがある。むしろ、なにをもって「有用」というのかというところで、たとえばジェンダーの視点などを導入し、より包摂的な「有用性」概念をつくり上げることもできる。そうなれば、有償の生産労働に従事しない女性も「有用性」の枠によって拾い上げられることになる。ただ有用かどうかというところに固執するかぎり、そこから漏れ落ちる人々がどうしても出てきてしまう。たとえば、技能もなく、学歴も低く、子どもを産めぬ、障害をもった、英語もフランス語も話せぬ高齢の女性は、無償再生産労働の要素を加味した定義をもつてもなお「有用性」の基準はクリアできないかもしれない。そうした人々は、難民としても受け入れるべきではないということなのか。

ジャネットは、こうした疑問をも正面から受けて立つ。そして、こう述べる。「カナダ難民協議会にとって、難民を保護する根本的な理由は人間としての固有の価値にある。……世界の人々は異なる国籍によって分断されている（苦痛に満ちた無国籍の状況にある者も余りにも多い）が、国境が分かつものよりも、同じ人間として私たちを結び付けているものこそを大切にすべきである」⁽¹²⁾。あまりにも崇高すぎるのでは、といぶかる向きもあるかもしれないが、

しかしこれは象牙の塔に篋った者が発する抽象的な言なのではない。醜悪な難民問題の最前線にその身を埋めて格闘する日々を連綿と重ねてきた活動家のプライドと矜持というべきだろう。

カナダは、難民にかかわっていく際にいくつもの利点を有している。米国との国境を除けば、海に囲まれたカナダに直接にたどりつく難民は世界の難民数からみればきわめて少数である。また、移民の国であるカナダでは圧倒的なまでに多くのエスニック・コミュニティが共存し、どの国からの難民であつても社会に適応していくための援助を提供できる体制が整っている。経済的にも世界有数の富裕国であることはいうまでもない。国土も広大である。問題を多く孕んでいるとはいえ、世界のトップランクに位置づけられる難民認定機関（IRB）を持っている。難民の権利を守る要としてカナダ権利・自由憲章も控えている。だがこうしたこともさることながら、カナダが最も誇りうるものは、難民のためにその専門性と人間としての共感を惜しみなく投入できる人々の広範なネットワークの存在である。ジャネットがいうように、「難民問題にこれほどの知識とコミットメントをもって関わる個人や組織を持つ国はそうはない」。まったくそのとおりだと思う。

「難民は避難することを余儀なくされた人々である。本国に安全にとどまる選択肢を奪い取られてしまった人々なのだ。その一方で、私たちカナダ人には選択肢がある。難民を同じ人間として処遇するか、あるいは、他国のように、はね橋を吊り上げるかだ。この選択は、私たちの保護を求める人々にとってだけでなく、私たちにとって、そしておそらくは世界にとつて、重大な結果をもたらすことになる⁽¹³⁾」。欧州では要塞が築かれ、入域を阻止するための抑止措置が幾重にも重ねられてきている。こうした力による措置は、既に述べたように、人の移動を促す政治経済構造が変わらずにある以上、不正規移動をいっそう促すだけで、所期の効果をあげることが難しい。このことは多くの研究から明らかになりつつある。しかもその代償は、人権水準の深刻な劣化である。その轍を、カナダは米国とともに踏

みつつかあるようにも見える。だが、はね橋はまだ吊り上げられきったわけではない。安全な第三国協定の締結にもかかわらず、難民を人間として処遇することへの社会的反発は、日本や欧州、オーストラリアなどに比べ、はるかに少ない。外国人排斥の潮流も驚くほど小さなものだ。⁽¹¹⁴⁾CCRの精力的な活動もそうした土壌（これこそカナダ社会の財産だろう）のうえに初めて成り立っている。⁽¹¹⁵⁾こうした市民の力が新自由主義／安全保障優先の巨大な潮流にどう抗っていくのか、そこに私はとても大きな関心がある。むしろこうした「国境をめぐる闘い」は、カナダだけでなく世界各地で絶えることなく展開されてきているものでもある。カナダの行く末には世界が連なり、世界の行く末にはカナダが連なっている。そして日本の行く末もまた、そこに連なっていくのである。

(1) 五二四エーカーに及ぶ土地面積は、カナダの大学の中で最大級の規模を誇る。

(2) John Ibbitson, "York U Strike All Pain, No Grain", *THE GLOBE AND MAIL*, Dec.14, 2000, B3.

(3) *Id.*

(4) See generally, Elizabeth Brule, "Going to Market: Neo-Liberalism and the Social Construction of the University Student As an Autonomous Consumer," *INSIDE CORPORATE U: WOMEN IN THE ACADEMY SPEAK OUT* 247-264 (Marilee Reimer ed., 2004).

(5) 吉本光宏「ニューヨーク大学国際会議報告」知識人と大学が今なすべきこと」世界二〇〇四年九月号一九七頁。

(6) 本稿は二〇〇五年三月二〇日現在の情報（インターネット情報への最終アクセス日もこの日）にもとづいているが、その後に入手しえた情報も必要に応じて織り込んである。

(7) カナダの進歩性を守り続ける代表的な市民勢力「カナダ人評議会（Council of Canadians）」は二〇〇五年三月に設立二〇周年を迎えた。その設立者でもあり代表でもあるモード・バーロウ（Maude Barlow）は、この二〇年の間に新自由主義の潮流によりカナダ社会は多くのものを失った（社会保障制度の劣化など）が、「しかし私たちの根本的価値は変わっていない」と力強く述べている。⁹⁰ "Pathbreakers: The Council of Canadians at 20: An Interview with Maude Barlow", *CANADIAN DIMENSION*, JAN./Feb. 2005, at 21.

- (8) Ann Perry, "Guarding gay and lesbian rights", *TORONTO STAR*, Sep.18, 2004, H6.
- (9) ちなみにオンタリオ州では非居住者である同性者間の婚姻も認めていることから、外国からトロントに婚姻のためにやってくる同性カップルも少なくない。See e.g. Leslie Scrivener, "Testing the tie that binds", *TORONTO STAR*, Sep. 11, 2004, E3.
- (10) 州レベルの裁判所で最も権威のあるオンタリオ控訴裁判所が婚姻を異性間の結合に限定する定義を違憲と判断したことが政府の行動を促す重要な契機となった。違憲判断は三〇〇という全員一致で導かれたものだが、これを主導したロイ・マクマーティ(Roy McMurtry)は、かつてオンタリオ州司法長官として連邦司法長官であったクレチエンとともにカナダ権利・自由憲章の起草に尽力した人物である。オンタリオ控訴裁判所の判断はただちに効力を生じたが、同時期にブリティッシュ・コロンビア州でも従来の婚姻の定義を違憲とする判断が示されており、政府がこれについて上訴するかどうかの期限も迫っていた(Tonda Macharles, "It was an issue of rights: Ottawa's draft bill to legalize same-sex marriages followed a bumpy road out of Jean Chretien's cabinet room", *TORONTO STAR*, Oct.2, 2004, H1, 4)。
- (11) Reference re Same-Sex Marriage, 2004 SCC 79.
- (12) 米国では、同性婚を認めている州はマサチューセッツ州のみである。二期目を迎えたブッシュ大統領は、同性婚禁止を憲法に織り込むことを優先事項の一つとしており、このことからカナダとは社会の雰囲気はかなり違うことが窺える。
- (13) 同性カップル間の婚姻は、進歩的な位相を呈しているとはいえ、婚姻という社会制度の延命を促すことや、「家庭」の形成を通じて再生産労働の場を確保するという点で異性カップル間の婚姻と本質的には異ならない。社会制度としての婚姻の重要な側面がそこにあるとすれば、新自由主義勢力の台頭と同性婚の法制化とは別段、抵触するわけではないことはいままでもない。
- (14) 今回も、二〇〇四年一月上旬にCBC(カナダ放送協会) ニュースのインタビューに登場し、社会的関心を集めたイラク参戦拒否米兵による難民申請の帰趨について法的観点からの確かなコメントを述べていた姿が印象に残っている。その放送は彼女の自宅からの生中継だったのだが、後方から乳児の泣き声が聞こえ、インタビューの間中、マクリンはなんとなく落ち着かない風であった。聞くところによれば、つい最近出産したばかりだという。そんな生活感も漂い、私にはいつそう印象深かった。カナダにおけるイラク参戦忌避米兵の難民申請については、二〇〇四年八月二二日にトロント市内でToronto Caliton to Stop the War主催の反戦デモに出くわし、ジェレミー・ヒンツマン(Jeremy Hinzman)とブランドン・ヒューイ(Brandon Hughey)という、公に名乗り出た二人の若き参戦忌避者のスピーチを直に聞くことができ、また、九月二三日にもWar Resisters Support Campaignが主催

したヨーク大学での集会 (U.S. War Resisters Speak Out) でもう一人の参戦忌避者デビッド・サンドース (David Sanders) からも話を聞いたことが、私自身のこの問題への関心を高める大切な契機となった。なおイラク参戦を拒否しカナダで難民申請している者の現況については、Matther Mernagh, "Runaway soldiers: War resisters rescue American GIs hiding in Canada", *NOW*, August 26-September 1 2004, at 18; David Goodman, "Breaking Ranks: More and more U.S. soldiers are speaking out against the war in Iraq and some are refusing to fight" *MOTHER JONES* December 2004, at 48-55. 法的分析については、Martin Jones, "The Refugee Claim of Jeremy Hinzman: Should he stay or should he go?" (The Status of Military Service Evaders in Canadian Refugee Law), presented at CRS, January 5, 2005, available at <http://www.yorku.ca/crs/Publications/articles.htm>.

- (15) In *PRIVATIZATION, LAW, FEMINISM* 128-64 (Brenda Cossman & Judy Fudge eds. 2002). この書物は、ヨーク大学オズグッドホール法科大学院フェミニスト法学研究所の主催するプロジェクトをもとにしており、編者はそれぞれトロント大学とヨーク大学オズグッドホール法科大学院で法学を講ずる気鋭の研究者である。既に述べたように、ヨーク大学の学風は一言でいえば「批判的」なのだが、オズグッドホールはその強力な推進役といつてよい (少なくともこれまでではそうだった)。フェミニスト法学者が多数参集し (そうした研究者が現に「採用」されてきたということ)、「活発な研究活動を展開しているところ」にその一端が現われ出ている。二〇〇四年秋も、九月に *Feminist Friday* と題する公開セミナーが催され、二度にわたってその研究成果 (中間成果) が発表された。最初の回には都合があつて出られなかったものの、二回目のセミナー (Mary Condon & Lisa Philip, "Connecting Economy, Gender and Citizenship: Possibilities and Limits") には顔を出すことができ、新自由主義による市民権概念の変容と社会保障・税制への影響について学ぶことができた。

- (16) "Public Entrance/Private Members", in *PRIVATIZATION, LAW, FEMINISM* (supra n. 15), at 219.

- (17) Vincent Cable, "The Diminished Nation-State: A Study of Loss of Economic Power" 124 (2) *DAEDALUS* 37 (1995), quoted in Macklin, supra n.15, at 222.

- (18) 国際法をはじめとする法学は国家の国境管理権限を自明の理として扱ってきたが、昨今の議論、とりわけポストモダンの思潮にもまれた法分析は、国境や国籍を「聖域」に囲い込んでしまう法学のあり方そのものを批判の対象に取り込んでいる。この点については、たとえば、阿部浩己「要塞の中の多民族共生／多文化主義——なぜ『過去』を眼差さなければならないのか」内海愛子・山脇啓造編『歴史の壁を超えて——和解と共生の平和学』(法律文化社、二〇〇四年)を参照のこと。Teresa Hayter, *OPEN*

BORDERS: THE CASE AGAINST IMMIGRATION CONTROL (2nd ed. 2004), pp. 21-64でも、英国の国境管理政策を主な素材として、人種化された移民法の位相が浮き彫りにされている。なお、土佐弘之「グローバリゼーションと人の移動―国境の風景はどう変わりつつあるのか」法律時報二〇〇四年一月号五〇―五一頁も参照せよ。

- (19) これを拒否することは、査証の失効、すなわち退去強制を意味する。また、ストリップパーは東欧などから潤沢に供給されたので、労働条件に同意しない女性たちが国外に退去されても雇用主にとってはことさら痛痒を感じることではなかった。なお、女性たちの労働の対価は、ストリップ劇場のDJや用心棒 (bouncer)、タクシー運転手などとの間で分割されることが一般的である。
- (20) ヨーク大学の学生新聞 EXCALIBUR Vol. 39, Issue 17 (Dec. 1, 2004), at 2 は「ストリップパー・スキヤンダルをもじり、スグローの肝いりでヨーク大学に世界初のストリップ学部が設置されることになった」と「報じて」いる。東欧出身者に対する国際的アピールをほかり、卒業要件にはスグロー事務所でのラップダンスが含まれる。「すべてのストリップパーが次回の選挙では私のボランティアとして働いてくれると思う」というスグローのコメントを載せるなど、皮肉たつぷりであった。悪ふざけが過ぎる、という批判もありうるかもしれないが、現実を知るほどに私には痛快な内容に思われた。

- (21) E.g. Lorne Waldman, "Sgro furor masks unfair policy", TORONTO STAR, Nov. 30, 2004, A. 25; Allan Thompson, "Abrupt policy change led to 'strippergate'", *Id.*, Dec. 4, 2004 L. 7; Paco Francoli, "Canada's Immigration system needs overhaul: MP Andrew Telegdi" THE HILL TIMES, Jan. 24, 2005.

- (22) その具体例について Nicholas Keung, "True love doesn't impress Immigration Toronto man, Mexican wife caught in red tape: 'We should be together' says heartsick husband", TORONTO STAR Aug. 27, 2004, B4. なおこの規則は、本文で述べた批判なども受け、二〇〇五年二月一八日に変更されることになった。この結果、在留資格の欠如を理由に婚姻関係 (事実婚を含む。) にある二人が国境を隔てて引き裂かれることはなくなった (在留資格申請中の滞在を許可されるようになったということ)。

- (23) もともと、現実世界では、これで一件落着となったわけではない。その後、同じ二〇〇四年の下院選挙に際し退去命令を受けていたインド人男性 (ピザ屋を所有していた。) に食事と人手をスグロー選挙事務所に提供すればカナダ在留をみとめようという約束をスグローが取り交わしていた、という新たなスキヤンダルが露見する。これによりスグローは二〇〇五年一月一四日、遂に市民権・移民相を辞任することになるが、スグローに代わってそのポストに就いた (横滑りした) のは、人的資源・技能開発相としてストリップパーに市場価値なしと判断したボルペ (Joe Volpe) であった。「ボルペは市民権・移民相のポストを欲しがっていた」と

スグローが発言したとの報道に対してボルベは、「そんな話は誰も信じるわけがない。スグロー自身も言下に否定しているではないか」と反論している (Francoli, "Canada's Immigration system needs overhaul," *supra* n. 21)。スグローを辞任に追い込んだ当のインド人男性だが、スキヤンダル露見とともに退去手続が再開され、連邦裁判所での審査を経て、二〇〇五年二月二日にインドに向けて追放された。なお、カナダには、多数の女性たちが人身売買によって連れて来られてもいる。連邦警察 (RCMP) によれば、毎年少なくとも六〇〇人の女性たちがカナダに人身売買され性的搾取を受けているという。このほか年間二二〇〇人の女性たちがカナダから米国に売買され同様に性的搾取を受けている (Jim Bronskill, "Hundreds of foreign women, girls forced into Canadian sex trade: RCMP report," *NATIONAL POST*, Dec. 6, 2004)。もっともCCRによれば、人身売買された女性たちはカナダで入管法違反により収容された後退去強制され、もとの状態に戻ることを強いられているという。このほか子どもの性的搾取の問題についても、トロント滞在中に一つ興味深い展開が見られたので付言しておく (Jennifer Wells, "Canada's offshore child sex law faces its first test," *TORONTO STAR*, Aug. 29, 2004, A2; "Not guilty pleas in child sex case," *Id.*, Sep. 8, 2004, A2)。カナダでは、一九九六年の第一回子どもの商業的性的搾取に反対するストックホルム会議を受けて刑法が改正され、新たに、カナダ市民・永住者による国外での子どもの買春・ポルノ・性的搾取を処罰するための規定が制定された (Section 7 (4.1))。この規定はこれまで一度も発動されてこなかったが、二〇〇四年に初の起訴が行われ、ブリティッシュ・コロンビア州裁判所で同年九月七日に審理 (preliminary hearing) が開始された (Baker事件)。ちなみに上記ストックホルム会議後に英国でも性犯罪法が制定され (一九九六年)、子どもに対する国外での性犯罪に法の網がかけられていたのだが、この法律により初の有罪判決が勝ち取られたのは二〇〇四年の六月のことであった。同じ月に米国ワシントン州でも懲役九七月の判決が米国人男性に宣告されている。こうした潮流が同じ英米法圏のカナダにも及んできたということなのだろう。上記Baker事件において被告人側は、当事国の同意を欠いた国外犯処罰規定は国際法に違反するという主張をしている。たしかに他国の領域内で当該国政府の同意なく執行管轄権を行使する場合は国際法違反となるが、しかし、問題となっているのはカナダ国内での処罰である。しかも被告人はカナダ市民なので属人主義に基づくカナダの管轄権が及んでいることは明白である。被告人側の主張には、国際法的には理由がないといわなくてはならない。

(24) 日本や米国、オーストラリア、ニュージーランド、大半のヨーロッパ諸国などからカナダに入国する場合には滞在が六か月以内であれば査証が不要な一方で、発展途上国の場合には、例外なく査証 (Visitor Visa または Temporary Resident Visa) の取得が求められる。この区別には露骨なまでに人種差別的位相が付着しているが、現実の問題としても、カナダ市民・移民の配偶者が査証

を必要とする国の国民であるかそうでないかによって、家族の統合に重大な差異が生じているようである (Allan Thompson, "Visitor visa rule can put true love on hold", *Toronto Star*, Mar. 5, 2005)。

(25) 二〇〇五年三月七日にボルベ市民権・移民相が発表した数字。なお、議会が予め設定していた二〇〇四年の移民受入れ枠は二二万人から二四万五〇〇〇人であった。

(26) むろんそこには、ジェンダーと人種の要素もある。たとえば、熟練労働者の圧倒的多数は男性であり、したがって、同性愛者を除けば、その配偶者はすべて女性ということになる。また、熟練労働者は西欧とインド出身者によってその多くを占められている。この結果カナダ社会では、男性Ⅱ熟練労働者、女性Ⅱその配偶者という心象が強化され、さらに、熟練労働の部門からアフリカ、中東、ラテン・アメリカ出身者がいつそう遠ざけられていくことにもなる。なお、一時滞在者としては、労働者、学生たち以外に、北米自由協定 (NAFTA)、自由貿易協定 (FTA) の下で創出された Business Visitor というカテゴリーもある。投資家や実業家の入国を促進するためのものであり、ここにも経済 (市場・企業)、ジェンダー、人種の要素が複合的に関わっている。

(27) 住み込み家事労働者の九割がフィリピン出身者である。もともと近年、中国からの移民が増大していることから、中国系移民の家事労働の担い手として上海など中国からの家事労働者が増える傾向にある ("Shanghai 'Super Nannies' challenge Filipina maids in Canada", *The Asian Pacific Post*, Feb. 24, 2005)。

(28) このプログラムについては、雇用主および仲介業者の問題などを詳細に報じたトロント・スター紙の影響もあって、市民権・移民相がその見直しと改善を議会で確約するにいたっている。Melissa Leong & Scott Simmie, "Nannies to be protected, Sgro vows: Caregiver program under review, minister says 'I don't want anyone being exploited' in Canada"; "Time to regulate caregiver program (editorial)", *Toronto Star*, Nov. 2, 2004。

(29) これまでは「Independentクラス」と称されていたが、現行法では「経済クラス」となっている。実質的には変わらないので、不要な混乱を避けるため、本稿では旧法時に言及する場合でも「経済クラス」という語を用いる。なお「経済クラス」はさらに「ビジネスクラス」や「技能労働者クラス」に分けられるが、ここでは「経済クラス」として一括する。

(30) カナダでは、中国系とインド系のコミュニティが最も急速に成長しているといわれている。北京語圏の人々、広東語圏の人々、台湾出身者、香港出身者と、多様な顔をもつダイナミックな中国系カナダ人はすでに一〇〇万人を超えている。インド系カナダ人については政府の統計はない (南アジア人という分類になっているため) が、総数一〇〇万人ほどの南アジア系のカナダ人のうち

三分の二はインド系の人々であるといわれている。ヨーク大学でも中国系とインド系の人々が学生組織において圧倒的な力をもっているようである。この状況は、トロント大学とライオン大学という、トロントにある別の二つの大学でも、また一群のコミュニティカレッジでも変わらない。中国系とインド系の人々は教育水準と起業家精神においてトップレベルに位置づけられるが、しかしだからといって、「適職」の不足など、本文で述べるような移民の現実から無縁なわけではない。See Haroon Siddiqui, "Diasporas have much to contribute", *TORONTO STAR*, Jan. 23, 2005. なお、カナダは二〇〇二年に二二万九〇九一人、二〇〇三年に二二万二三五二人、二〇〇四年に二二万五八〇八人の移民を受け入れ、二〇〇五年も二二万五千人の移民受け入れを予定している。(ちなみに、二〇〇三年の内訳をみると、アジア太平洋五一・三%、アフリカ／中東一九・七%、欧州／英国一七%、中南米九・二%、米国二・七%であった。これをさらに国別にみると、上位一〇か国は次のとおり。中国、インド、パキスタン、フィリピン、韓国、米国、イラン、ルーマニア、英国、スリランカ。上位一〇か国で全体の五三・七%を占めている。)近年、移民の九〇%はトロント、モントリオール、バンクーバーといった大都市の集中し、エドモントンやウィニペグなど他の中核都市では人口の減少すら生じている。移民の集中するところでは、白人の流出などもあって、都市の風景が急速に変化している。Marina Jimenez & Kim Lunman, "Canada's biggest cities see influx of new immigrants", *THE GLOBE AND MAIL*, August 19, 2004, A1; Nicolas Keung, "Face of big cities changing, Fewer come from within Canada: Study", *TORONTO STAR*, September 14, 2004, A20.

(31) "Immigrant talent being squandered (editorial)", *TORONTO STAR*, Mar. 12, 2005.

(32) See generally, Bonnie Slade, "Highly Skilled and Under-Theorized: Women Migrant Professionals", in *CALCULATED KINDNESS: GLOBAL RESTRUCTURING, IMMIGRATION AND SETTLEMENT IN CANADA* (Rose Folsom ed., 2004) カナダの移民政策(言語教育)が専門的技能を有する移民を「幼稚視」していること、Carol Goar, "Shoddy welcome for newcomers", *TORONTO STAR*, August 18, 2004. See also, Nichola Keung, "Immigrants need to get jobs faster, Sgro says Systemic barriers hinder newcomers: Faster integration into society said key", *Id.*, Oct. 29, 2004, A22. 外国で教育訓練を受けた医師とカナダ国内で教育訓練を受けた医師の技能に有為な差異がないことを説く次の論考も、移民の下方移動事象への有力な批判となっている。Sheriyi Ubelacker, "Foreign-trained and home-grown doctors equal in treating heart attacks: study", available at <http://canadaeast.com/apps/pbcs.dll/article?AID=/20050228/CPN/44709027>.

(33) See also, Jeffrey Reitz, "Tapping Immigrants' Skills: New Directions for Canadian Immigration Policy in the Knowledge

Economy", IRPP (Institute for Research on Public Policy) CHOICES, Vol. 11, No. 1 (Feb. 2005).

(34) Macklin, *supra* n. 15, at 240-41.

(35) なお、カナダの移民法制は同性のパートナーも「配偶者」と認めてきている。進歩的であることには違いないが、家族が構成されることで市場市民 (market citizen) 再生産の場が確保されるのであれば異性愛であろうと同性愛であろうとかまわない、というのが新自由主義的な考え方であることは既に述べた。人権への配慮がないとまではいいないが、この点にも、公的コストの削減という経済の論理が強くにじみ出ているといわなくてはならない。

(36) Allan Thompson, "Immigration in dire need of overhaul: Thousands remain stuck in frustrating backlog", *TORONTO STAR*, Jan. 22, 2005.

(37) 行った運動の展開については、Cynthia Wright, "Organizing by and with Undocumented and Non-Citizen People in Canada after September 11", *REFUGEE* (Canada's Periodical on Refugees), Vol. 21, No. 3 (March 2003), at 5-15. See also, Michelle Lowry & Peter Nyers, "Roundtable Report: 'No One Is Illegal': The Fight for Refugee and Migrant Rights in Canada," *Id.* at 66-72.

(38) 市民権・移民相ボルペが明らかにした数字 ("No illegal-immigrant amnesty", *THE GAZETTE*, Feb. 25, 2004)。

(39) *THE REGULARIZATION OF NON-STATUS IMMIGRANTS IN CANADA 1960-2004: PAST POLICIES, CURRENT PERSPECTIVES, ACTIVE CAMPAIGNS* (Nov. 2004), available at <http://www.ocasi.org/STATUS/index.asp>.

(40) 正規化プログラムと並んで「滞貨一掃」のために難民不認定処分と退去強制の執行が短期間の間に多数行われることもある。カナダでも、たとえば、非正規滞在者の正規化を求める声が大きくなってきた二〇〇四年暮れから〇五年にかけて、何年も未処理のままであったロマ人について、難民申請処理やPRRA手続の「迅速化」がはかられているとCCRのリストサーブで報告されている。

(41) 正規化の問題については、二〇〇四年十一月五日にライヤソン大学で開かれたStatus Campaign 主催のパブリック・フォーラム (Not So Underground, Not So Invisible: A Public Forum on Issues Affecting Non-Status Immigrants and Refugees) や、ヨーク大学とThe University Consortium on the Global South (<http://www.uegs.yorku.ca>) が主催した一連のセミナーシリーズ、とりわけ Kerry Pleibisch, "Globalizing Work, Globalizing Citizenship: Migrant Workers' Alliances in Southwestern Ontario" (二〇〇四年十一月一日) と Status Campaign, "The South in the North: Social Exclusion and Legal Status in the Greater Toronto Area"

(同年一月二四日) から多くを学んだ。

- (42) See generally, Canadian Council for Refugees, *STATE OF REFUGEES IN CANADA* (1 April 2003). なお、以下、本稿で扱う統計は基本的にカナダ市民権・移民省の公表したものである。他に特別の必要がない限り、煩雑さを避けるためにも逐一出典を明記することはしない。

- (43) 民間引き受けによる難民受け入れは、二〇〇四年に二五周年を迎えた。このプログラムの下でカナダに受け入れられた難民は一八万人に及ぶ。その最大の受け入れ地トロントでは、同年一月二八日に市庁舎においてToronto's Celebration of the 25th Anniversary of the Private Sponsorship of Refugees Programが催され、その人道的理念が改めて確認されている。

- (44) Michelle Lowry, "Creating Human Insecurity: The National Security Focus in Canada's Immigration System" *REFUGEE* (Canada's Periodical on Refugees), Vol. 21, No. 1 (Nov. 2002), at 30. ただし、「緊急の保護を必要とする」難民や「被傷性の強い」難民の受け入れもこのプログラムの下で行われている。なお、この再定住プログラムの実施には、政府による処理の遅れから必要以上に長い時間がかかっているという批判も寄せられている。特に民間引き受けの場合には、その処理に最長で三〇か月超もかかっており、家族統合の原則など国際人権法の観点からも重大な問題が生じている。(See Canadian Council for Refugees, *NO FASTER WAY? PRIVATE SPONSORSHIP OF REFUGEES: OVERSEAS PROCESSING DELAYS* (Oct. 2004).) ちなみに二〇〇四年にカナダは、政府支援により七四一人の難民を受け入れ、民間引き受けにより三二一人の難民を受け入れた。同年の目標数は、前者が七三四人(当初の七五〇〇人から年度半ばに下方修正)、後者が三四〇〇〜四〇〇〇人であったことから、民間引き受け枠での受け入れが目標準を下回っていることがわかる。のみならず政府による処理の遅れから、二〇〇五年二月現在で、民間引き受けについては一万二千件ほどの未決事案が堆積しているとされる(CCR Media Release, "CCR Declines Shortfall in Privately Sponsored Refugees Admitted" (3 Feb. 2005)). 二〇〇三年の統計で見ると、世界的には一五万六〇〇人が難民として第三国への再定住を認められたが、カナダへの再定住は全体の六%に過ぎなかった。

- (45) See e.g., Andrew Browner, *PERMANENT PROTECTION: WHY CANADA SHOULD GRANT PERMANENT RESIDENT STATUS AUTOMATICALLY UPON CONFERRAL OF PROTECTED PERSON STATUS* (Public Justice Resource Center, September 2004), para. 93.

- (46) Bureau of Citizenship and Immigration Service (BCIS) のウェブ。二〇〇三年三月一日に発足し、これにより、Immigration and Naturalization Service (INS) は改組され、その機能は実質的にBCISに吸収された。

- (47) *Petition to the Inter-American Commission on Human Rights on behalf of John Doe 1, John Doe 2, John Doe 3, and nameless others for violation of the fundamental rights of the victims to seek asylum in Canada*, March 31, 2004 (on file with author).
- (48) *Report on the Situation of Human Rights of Asylum Seekers Within the Canadian Refugee Determination System*, Inter-Am. C.H.R., EA/Ser.L/V/II.106, Doc. 40 rev. (2000).
- (49) UNHCR, *Comments on the United States' Proposed Rules on "Inspection and Expedited Removal of Aliens: Detention and Removal of Aliens: Conduct of Removal Proceedings: and Asylum Procedures"* (Feb. 4, 1997), available at <http://www.usaforunhcr.org/usaforunhcr/dynamic.cf?ID=122>.
- (50) See James Hathaway & Anne Cusick, "Refugee Rights are not Negotiable", 14 *GEO. IMMIGR. L.J.* 481 (2000).
- (51) 加米間の安全な第三国協定とその問題点一般については、太田唱史「加米間の『安全な第三国』協定——庇護希望者への影響」カナダ研究年報二四号(二〇〇四年)三二―四頁が詳しい。
- (52) 二〇〇三年の実績でいえば、米国籍由の難民申請者が一万一〇〇〇人であったのに対し、カナダから米国に移動して難民申請した者は二〇〇人にすぎなかった。一万一〇〇〇人とはカナダにおける全難民申請数の三〇%強であったが、この割合は比較的安定しており、二〇〇四年の実績を見ても、全二万五五二件の難民申請のうち三五%が米加国境で行われたものであった。(このほか、五二%はカナダ国内での難民申請、一四%が空港での難民申請であった。) 一人もの人々がわざわざ米国を経由してくる最大の理由はロジスティックスの問題に関わる。端的にいつてしまえば、米国はカナダよりも多くの領事機関をもっており、また、中小国発のダイレクトフライトも米国向けのほうがはるかに多い。多くの難民申請者にとって、カナダに行くには間接的なルートをとるしかないということである。
- (53) 米加両国は二〇〇一年一月に、国境を越える物と人の確実に効率的な移動を確保するスマート・ボーダー行動計画に合意したが、この行動計画は三二項目からなり、そのうちの一つが安全な第三国協定の締結であった。
- (54) カナダ政府は、二〇〇三年に難民申請処理のために八三〇〇万ドルを投入しているが、全体の三分の一を占める米国からの難民申請が相応に減れば、たしかにかなりの予算削減が(机上の計算では)可能にはなる。
- (55) これは要するに、「庇護漁り(asylum shopping)」あるいは「難民資格漁り(status shopping)」などと呼ばれる事象を統制するということである。

- (56) "Safe third country agreement should reduce abuse, officials say", *CANADIAN PRESS*, Dec. 29, 2004.
- (57) CCR "10 Reasons Why Safe Third Country Is a Bad Deal", available at <http://www.web.net/ccr/10reasons.html>.
- (58) 難民認定率を見ても、カナダの場合、低落傾向にあるとはいえ、依然として四〇%を切ってはいない。これに対して二〇〇三年の米国の難民認定率は二九%であった。最大の難民申請者集団の一つであるコロンビア出身者の事案をみると、同年、カナダでの認定率が八一%であったのに対し、米国のそれは三六%である。コロンビア人がカナダに赴いて難民申請しようとするのも無理からぬところであろう (See Sue Bailey, "New rules shut out refugees: advocates", *CANADIAN PRESS*, Dec. 22, 2004)。また、女性の難民申請者の取り扱いの違い (米国の水準のほうが低いということ) も指摘されているが、こうした懸念を払拭するためか、CICは、米国のバージニア大学法科大学院のデビッド・マーチン (David Martin) 教授らに作成を依頼した調査報告 (David Martin & Yvonne Lamoureux, *Treatment of Gender-Based Asylum Claims in the United States: Memorandum Prepared for the Attorney General of Canada* (March 31, 2003)) をそのホームページ (<http://www.cic.gc.ca/english/polich/asylum-gender-us.html>) 上で公開している。ジェンダーが問題となった米国内での難民認定の判断 (行政および司法) を調査・分析したこの文書の基調は、NGOの批判とは異なり、米国でもジェンダーによる迫害はきちんと救済されている、というものである。もっとも、ドメスティックバイオレンスを理由とする庇護申請については、高度に政治化されたグアテマラ人女性のケース (Matter of R-A-) の混迷をまわめる取り扱いに現われているように、依然として不透明なところが残されていることは否めないように思える (See Center for Gender & Refugee Studies, University of California, Hastings College of the Law, *Landmark Decision Delayed Once Again* (Jan. 21, 2005))。ジェンダーによる迫害を逃れ出してきた者への米国の対応については、二〇〇五年一月一〇・一一日にヨーク大学グリーンデン・キャンパスで開催された2005 Speakers' Forumの折に、活動家としてのこの問題に主導的に関わってきたジェン・マイメ (Taina Bien-Aime=Executive Director of Equality Now) と、コースチングカレッジ・ジェンダー・難民研究センター (Center for Gender and Refugee Studies, UC Hastings College of Law) 所属の法律家として上記グアテマラ人女性のケースを担当してきたリーナ・カンドワラ (Leena Khandwala) から直接に話を聞くことができた。なお、米国における庇護申請者の取り扱いについては、超党派議員からなる委員会 (The United States Commission on International Religious Freedom) が二〇〇五年二月に公表した調査報告書 (<http://www.uscirt.gov/reports/ERSrpt/index.php3>) における問題点が詳らかにされている (See also, Nina Bernstein & Marc Santora, "Asylum Seekers Treated Poorly, US Panel Says", *New York Times*, Feb. 8, 2005)。米国における庇護

申請者の拘禁問題については、Bill Frelick, "US Detention of Asylum Seekers and Human Rights", *Migration Information Source: Fresh Thought, Authoritative Data, Global Reach*, March 12005, available at <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=296>.

(59) 安全な第三国協定が発効する直前に、多くの難民申請者がカナダの国境地点に文字通りなだれ込んだ。一月二三日、カナダ政府は国境地点の一つであるエリー砦の平和橋 (Peace Bridge in Fort Erie) に事実上の「難民キャンプ」を設けてこれに対応したのだが、大変な混乱状態となった。同日、エリー砦には四〇〇人とも五〇〇人ともいわれる難民申請者が殺到していた。入管事務所内への収容が不可能と判断したCICは、これらの人々を五〇人乗りのスクールバス六台に乗せ近くの税関事務所の建物付近まで移動させた。難民申請者たちはそれぞれが番号を与えられ、自分の番号を呼ばれると該当バスに乗りこむことになっていたのだが、手荷物すべてを置いていくようにいわれただけでなく、肝心の行き先を告げられなかったため、米国にそのまま戻されるのではないかとといった不安を掻き立てられることになってしまった。もとより、スペイン語あるいはフランス語しか理解できない申請者たちにとっては、すべての指示が英語で発せられたことも不安を増幅させる一因であった。現場にはいくつかのNGOが支援に赴いていたが、通訳を申し出ても、英語以外の言語の使用を禁じられる始末であったという (二言語政策をとるカナダにおいて、政府の係官が英語しか解せないという事態はなんとも奇妙ではあった)。税関の建物付近に付くと、そのままバスが「収容施設」となった。零下を記録する気温のなかではエンジンをつけたままであっても寒さは容易に凌げるものではない。とりわけ高齢者や乳幼児、出産直後の女性たちにとって事はいっそう深刻であった。CICの指示はとにかく車内にとどまるようにというもので、救世軍やタイム・ホートンズ (カナダの誇るドーナツ・チェーン店) が用意した暖かい飲み物や食べ物を取りに行くときも、単独での行動は許されなかった。難民申請者が殺到する事態は事前にある程度は予測できていたはずで、現に地元の警察は数週間前にこうした事態の勃発を警告していたのだが、その警告はまったく意に介されなかったようである。現場に赴いた二人の警察官もあまりの惨状にうんざりするだけでなく、恐怖感すら覚えたという。カナダ赤十字災害救助チームが到着してようやく女性と子どもが税関の建物の中への移動を認められることになった (税関事務所の就業時間が終わったからであったのかもしれない)。もっとも、用意された空きスペースには椅子がなかったため、女性たちは、乳幼児を抱えたまま、冷たい床のタイルの上に直に座ってその場を凌がなければならなかった。すべての荷物は入管事務所内あるいはその外に残してきてあったが、そのなかには直ちに必要とされるものも少なくなかった。乳児のオムツがそうであり、また生理用品がそうである。必要とする荷物の中身を口ごもったため、一〇代

のソマリア人女性がCICの男性職員から激しく問い詰められるという一幕もあった。申請処理（正確には資格審査）の手続はNGOの手も借りながら混沌としたなかで行われた。その日、難民申請者の半数はバスの中で、残りの半数は税関の建物の床の上で赤十字の毛布にくるまれて一夜を過ごすことになったが、エリー砦に赴いたカナダの若き人権活動家アナ・テレサ・リコボラノス（Ana Teresa Rico-Bolanos）は、「カナダ人であることをこれほど恥ずかしいと思ったことはない」と慨嘆していた（Francisco Rico-Martinez, Ana Teresa Rico-Bolanos & Amy Casipulalai, *Canada's Day of Shame* (Dec. 23, 2004)）。

- (60) こうした「例外」のなかでは「家族」の概念がきわめて広くとられていることが特徴的だが、それは米国政府の発議によるものであったともされる。「家族」例外を広くとることにより、米国の負う負担を少しでも軽減しようとする意図があったのだという。Catherine Solym, "Cure worse than disease, foes say: Anyone facing death penalty in the U.S. exempt from Safe Third Country", *THE GAZETTE*, Dec. 2, 2004.

- (61) そしてこの書簡は、次のような言葉で結ばれている。「多くの人たちが力を尽くしてくれましたが、ここで特に記して感謝したいのはパトリック・ジアントニオ（Patrick Giantonio）（VermontRefugee Alliance）です。パトリックは、私たちが国境を越えて連帯する接着剤となり、もうダメだといわれた後もこれほど長く闘いを続ける精神的拠り所となってくれました。パトリック、ありがとう。そして、力を尽くしてくれたすべての人に、感謝します。ありがとう。」

- (62) 二〇〇五年一月末現在で次の国の国民がこれに該当していた。アフガニスタン、ブルンジ、コンゴ民主共和国、ハイチ、イラク、リベリア、ルワンダ、ジンバブエ。ただし、犯罪性にもとづく入国拒否事由を有している者は除く。

- (63) アンチグア・バーブーダ、バルバドス、ボツワナ、キプロス、ギリシア、マルタ、メキシコ、ナミビア、パプア・ニューギニア、大韓民国、セントキッツ・アンド・ネービス、セント・ルシア、セント・ビンセント、ソロモン諸島、スワジアランド、西サモア。
- (64) このうち九二か所にはわずか一人の係官しか配置されていないことがカナダ国境管理機関（Canada Border Service Agency）のメモで明らかにされたと、ナショナル・ポスト紙が報じている（Brian Hutchinson, "One Officer, One Remote Border Post 103 Work-Alone Sites: No one can believe it when I tell them we work unarmed and alone", *NATIONAL POST*, Nov. 6, 2004, A4）。

- (65) わずか数日ではあったが、二〇〇四年内に安全な第三国協定の適用により申請資格なしと判断された件数は一三であった。二〇〇四年に申請資格を否認された難民申請数は全部で二三四、そのうち八二%（一九三件）は再度の申請を理由とした却下、九%（二二件）は他国で既に難民と認められていることを理由とした却下であった。このほか、安全保障を理由とした却下が一件、組織

犯罪を理由とした却下が二件、重大な犯罪を理由とした却下が四件あった。

- (66) トロントでは、教育委員会の提供するESLの講座を難民申請者もカナダ市民と同じ条件で受講できる。Toronto District School Board, *Learn English as a Second Language: TDSB Continuing Education 2004-2005*, at 7. によれば、難民申請者だけでなく、難民申請の意思を確認できる文書を提出する者(申請資格審査中の者)にもカナダ市民と同じ条件での受講が認められている。

- (67) Guy Goodwin-Gill & Judith Kumin, *REFUGEES IN LIMBO AND CANADA'S INTERNATIONAL OBLIGATIONS* (Caledon Institute of Social Policy, September 2000).

- (67a) 二〇〇四年にPRRAにより「保護に値する者」と認められた者は一九三人であった。認定率は、「取下げ」などを含むすべてのPRRA申請数を母数とすると一・五%、最終判断まで進んだもののみを母数とすると二・七%であった。

- (68) 難民は、永住者資格申請の際に、被扶養者たる配偶者や子についても同時に永住者資格を申請することができる。この場合の申請は同一のファイルの下で行われる。この申請が認められると、配偶者や子は永住者としてカナダに入国・在留することができる。ただし申請手数料として、一二歳以上の大人一人につき五五〇ドル、被扶養者たる子一人につき一五〇ドルがかかる。

- (69) 子どもは、難民認定を受け被保護者と認められても、外国から親を呼び寄せることはできない(IRPA一七六条(一)及び(三))。一八歳未満の未成年者は、家族部類での呼び寄せもできない。家族部類での呼び寄せには既に述べたように相当な経済力を求められるので、一八歳になったからといってただちに親を呼び寄せられるわけでもない。こうして、親に伴われない子どもが難民と認められる場合には家族統合をはかるうえで深刻な問題が生ずることになる。カナダ政府は、「不届きな親」が子どもをまず難民として認めさせることでカナダへの足がかり(beachhead)をつくろうとするのを防ぐためにこうした政策に訴えているというのだが、これを裏付ける実例は挙げられていない。むしろ子どもが難民として認められる場合には、親も同じように迫害を受けていることが一般的であろう。See Canadian Council for Refugees, *IMPACTS ON CHILDREN OF THE IMMIGRATION AND REFUGEE PROTECTION ACT* (Nov. 2004), at 6-7.

- (70) Brouwer, *supra* n. 44.

- (71) トロントで知り合ったモーリ(Morteza Abdolalian)は、日本で難民申請を却下された後改めてカナダに難民として受け入れられたイラン出身のジャーナリストである。私が以前トロントに滞在していた時には一人暮らしであったが、今回は家族統合がかない、お連れ合いのハジャーさんと一緒であった。家族と別れ数年にわたって滞在していた日本での期間もあわせると、ハジャーさ

んとの再会までに長期の年月を費したことがわかる。彼と久しぶりに会って、こうしたことが難民の場合には日常茶飯事なのだという思いを強くした。

(72) Marina Jimenez, "Minister targets bogus refugees", *THE GLOBE AND MAIL*, Nov. 11, 2004.

(73) Hayter, *supra* n. 18, at 64-66.

(74) Andrew Duffy, "False travel papers curtailed: Tighter security checks overseas credited with cutting fraudulent claims", *NATIONAL POST*, Dec. 28, 2004.

(75) 二〇〇四年の実績によれば、IRBは四万四〇八件を処理し終え、そのうち認定数一万六〇〇五(認定率四〇%)、不認定数一万九一八〇(不認定率四七%)であった。認定率は数年にわたり四七%を前後していたが、二〇〇三年に四二%に落ち、二〇〇四年はさらに低下したことになる。これに対して不認定率は四二%(二〇〇三年)から四七%への上昇となる。なお、IRBは事情聴取の際にその場で決定を下すことがあるが、二〇〇三年にはそうした形で決定を受けた事案の五〇%が「認定」に帰結したが、二〇〇四年にはその認定率は四五%に低下している。IRBは近年、事案の処理を迅速化しており、処理件数は、二〇〇二年に三万二四六六であったところ二〇〇三年には四万二四七七、二〇〇四年も上記のとおり四万を超えた。申請自体が減っていることも手伝って未決事案は減少することになり、二〇〇二年末には五万二七六一件あったものが、二〇〇三年末には四万一五七五件、二〇〇四年末には二万七二九〇件となっている。このほか、二〇〇四年の地方事務所ごとの認定率は次のとおりである。モントリオール四一%(二〇〇三年四二%)、二〇〇二年四三%)、オタワ/大西洋岸五三%(同五〇%、五一%)、トロント四〇%(同四三%、五〇%)、カルガリー二七%(同三五%、四八%)、バンクーバー二四%(同二八%、三〇%)。また、二〇〇四年に処理された難民申請数を出身国別にみると上位一〇か国は次のとおり。パキスタン三八五一(認定率三五%、二〇〇三年の認定率四一%、二〇〇二年の認定率五四%)、コロンビア三三三九(同八一%、二〇〇三年も同率)、メキシコ二六八四(同二五%、二七%、二四%)、中国二四〇三(同五二%、六一%、五六%)、コスタリカ一八〇九(同三%、二%、四%)、スリランカ一四四四(同六四%、七三%、七七%)、インド一二四一(同二七%、二九%、二六%)、ナイジェリア一〇二〇(同五〇%、四七%、三五%)、トルコ一〇一六(同六三%、六〇%、五五%)、ペルー九二六(同四一%、四〇%、三三%)。以下、ガイアナ八三二(認定率二四%)、フィリピン七六五(同四%)、ベネズエラ七五九(同二五%)、アルバニア七三三(同四〇%)、ブラジル七一九(同八%)、イスラエル五九二(同二三%)、ハンガリー五九一(同二%)、バングラデシュ五六八(同五二%)、コンゴ民主共和国五六四(同五七%)、セントピ

ンセント及びグレナディーン諸島二〇八(同二一%)。

(76) See このグループには、教会だけでなく人権擁護団体や労働組合なども加わっている。See <http://www.sanctuarycoalition.org>.

(77) The Interfaith Sanctuary Coalition, *Second Year In Sanctuary Intolerable: Churches Declare Sanctuary Week Across Canada* 17-24 (Oct.13, 2004).

(78) See The Interfaith Sanctuary Coalition, *Why Do People Turn to Sanctuary* (Oct.9, 2003).

(78a) IRBの審査は旧法の下では二人体制で行われ、意見が割れた場合には申請者に有利な判断が下されることになっていた。不服申立機関の設置は、単独審査制採用の代償として予定されていたものである。

(79) 受理されるのは、全体の一〇%ほどにとどまっているとされる。また、司法審査は基本的に法令適用の誤りのチェックにとどまり、難民性の実質を改めて検討し直すわけはなさ。See Michelle Lalonde, "Minister might scrap refugee appeal law parliament had adopted legislation to ensure everyone received fair trial", *THE GAZETTE*, Mar.10, 2005.

(80) 後任のボルベも、不服申立機関の設置については期限が設定されていないことを理由にその設置を無期限に延期してよいとの理解である。のみならず、不服申立機関の設置を定める規定そのものの改廃すら示唆している。担当大臣のこうした発言を聞くにつけ、二〇〇二年のIRPAはいったい何だったのかという疑念を強くする。See Elizabeth Thompson, "Refugee appeal board panned- Volpe opens door for plan's elimination: Immigration lawyer, advocates predict 'poisoned' relations with government", *THE GAZETTE*, Mar.9, 2005.

(81) The Interfaith Sanctuary Coalition, *THE INTERFAITH COALITION CONGRATULATES IMMIGRATION MINISTER JUDY SCRO ON HER DECISION TO ALLOW MENEN AYELE AND HER CHILDREN TO STAY IN CANADA* (Dec.14, 2004). 二〇〇五年三月四日時点で、本文で言及した五組のうち四組は解放されたが、三九歳のイラン人男性(Amir Kazemian)だけは、バンクーバーの教会での避難が二〇〇五年三月の時点で九か月目に突入した(Jonathan Fowle, "Archbishop weighs in on deportation now: Andrew Hutchinson appeals to authorities to let Iranian in sanctuary stay in Canada", *VANCOUVER SUN*, Mar.5, 2005)。

(82) 拷問禁止委員会においてカナダによる拷問禁止条約第三条違反が認定された最近の個人通報事例(Falcon Rios 事件, Communication No.133/199, UN Doc. CAT/C/33/D/133/1999, 17 December 2004)は、人道的・同情的理由による在留特別許可を含め、カナダの難民認定制度に実効的な不服申立手続が備わっていないことを浮き彫りにするものであった。

- (83) Adjei V. Canada [1989] 7 IMM. L. R. 169, at 173.
- (84) Communication No. 110/1998: Australia, UN Doc. CAT/C/22/D/120/1998; No. 101/1997, CAT/C/21/D/101/1997.
- (85) Cecile Rousseau, Francois Crépeau, Patricia Foxen & France Houle, "The Complexity of Determining Refugeehood: A Multidisciplinary Analysis of the Decision-making Process of the Canadian Immigration and Refugee Board", *JOURNAL OF REFUGEE STUDIES*, Vol. 15, No. 1 (2002), at 43-70.
- (86) Francois Crépeau et al., *MULTIDISCIPLINARY STUDY OF THE REFUGEE DETERMINATION PROCESS IN CANADA: SUMMARY RESEARCH RESULTS* (May 2004).
- (87) 注82で言及したFalcon Rios事件でも、IRBのメンバーが専門家の意見を斥け、拷問被害者の証言の信憑性評価を誤ったことを拷問禁止委員会が指摘している。
- (88) たとえば、NGOと難民認定・入管当局間の距離は、日本とカナダとは大きく違っているように感じられる。カナダでは両者の協議がかなり頻繁に行われており、新しい法律が制定されたり、新しい規則が施行されたときなど、政府の職員がNGOの側に赴いて説明をしたり、質問や批判を受けるといったことが少なくない。私が参加した会合を例にとれば、二〇〇四年一月二六日に Inter-Clinic Immigration Working Group と Toronto Refugee Affairs Council がトロントの中心部にある教会にCICの職員を招き、P R R A についての説明と意見交換を行い、また二〇〇五年一月一四日には、同じく Toronto Refugee Affairs Council が今度はIRBの担当者を招き、難民認定手続一般にかかわる問題点についての説明や意見交換の場を設けていた。こうした場に公的機関の担当者が実際に顔を出すということもさることながら、両者が「垂直」ではなく「水平」の関係性をもつて話をしていたのがとても印象的であった。もっとも、垂直の儀式性があらゆる場面（教員と学生、医師と患者、大人と子ども、政府と民間の関係など）に浸透している国から赴くと、カナダではどんな場面も水平（のよう）に感じられてしまうのかもしれないが、より根本的にいえば、毎年カナダは、再定住も入れると、日本の二〇〇〇倍から三〇〇〇倍もの難民を受け入れてきており、また、本文でも述べているように、難民／難民申請者に保障される処遇も日本に比べると遥かに手厚い。なによりカナダの誇るIRBは、外交当局などからの独立性を担保された、文字通り世界の最先端を走る難民認定機関であり、政治・外交の影響にまみれざるをえない日本の難民認定手続とは、あらゆる面で制度的厚みが違いすぎる。問題の根が通底しているからといって、カナダの難民認定手続が日本のそれと変わらないというつもりは毛頭ない。ここでは、カナダですらこのような問題を抱えているということを指摘することで、国

際的な難民認定水準自体を底上げする必要性があることを強調しておきたい。

(89) とくに、前回のカナダ滞在中に下されたベーカー事件判決 (Baker v. Canada (1999), 174 D.L.R. (4th) 193) は、国際人権法 (子どもの権利条約) への深い関心を踏まえたすぐれた判決として、この裁判所に対する私の原初的な心証形成に強い影響を与えるものであった。カナダ連邦最高裁が概してリベラルであるとの印象は今でも強く持っているが、それでも、こと安全保障の問題となると事情は違うようである。また、リベラルといっても、この裁判所の構成などからそこには一定の限界があることはいうまでもない (後掲注104参照)。なお、ベーカー事件については、大阪大学の村上正直教授による詳しい紹介と分析がある (「カナダの出入国管理行政における子どもの利益の考慮の一端——カナダ連邦最高裁判所Baker判決を中心に——」藤田久一・松井芳郎・坂元茂樹編『人権法と人道法の新世紀』(東信堂、二〇〇一年) 所収)。

(90) Manickavasagam Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) [2002] 1 S.C.R. 3. シェレシユの代理人バーバラ・ジャックマン (Barbara Jackman) とは、一九九八年にニューヨークで行われたカナダ第四回政府報告審査 (自由権規約委員会) の際に知己を得ていた。それだけにこの判決には、個人的な関心もあった。なお、同様に難民の拷問国向け追放の問題を扱った Mansour Ahani v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration 2002) SCC File No.: 27792 の、シェレシユ事件と同日に判決が示されている。

(91) Obiora Chinedu Okafor & Pius Lekwuwa Okoronkwo, "Re-configuring Non-Refoulement?: The Suresh Decision, Security Relativism, and the International Human Rights Imperative", 15 [1] JIRL 31 (2003), at 3067. この論考の著者であるオビオラ・オカフォーはヨーク大学オズグッドホール法科大学院の助教授で、もう一人の著者であるパイアスはオビオラのもとで難民法の研究に従事している博士課程の学生である。ともにナイジェリア出身で、彼らもまた批判的なスタンスを強く押し出している。

(92) 精確に言えば、安全保障上の脅威の判断、追放先で拷問を受けるかどうかの判断、安全保障上の脅威と拷問の危険性との均衡性 (比例性) の判断 (例外的事情の判断) という三段階で政府の判断が行われるわけだが、司法審査基準は最も謙抑的なものにとどまるため、そもそも拷問の危険がないという判断を政府が下した場合には、その判断からして司法府が覆すことは困難である。その場合には「例外的な事情」の有無についての審査に至る前に、追放が是認されることになる。実際に二〇〇四年十一月、アマル・カティブ (Amnar Khatib) は、アムネスティ・インターナショナルなどからの度重なる批判にもかかわらず、拷問の危険がないとしてシリアに送還されることが決定された (Refugee Action Amnesty International Canada, Forcible Return/Risk of

Incommunicado Detention/Torture, Nov. 3, 2004)。送還の期日は同月一五日だったのだが、市民社会からの抗議が集中的に寄せられたこともあって、送還は一時停止されることになった。なお、拷問国への追放を許容するカナダの立場は、二〇〇五年五月に行われた同国の第四回・五回定期報告審査（併合審査）の際に、拷問禁止委員会により激しく論難された。（See UN Doc. CAT/c/co/34/CAN.）

- (93) もともと二〇〇五年二月一日に連邦裁判所のドーソン（Eleanor Dawson）裁判官は、本文で言及するMahjoubの退去強制を命じた政府の判断が「明らかに不当」であったとして、審査のやり直しを命じた。本件では、「例外的事情」の決定にあたり、カナダへの危険性の有無について政府が十分な証拠の検討を行わなかった（担当係官が要約された文書にしか目を通していなかった）ことが問題とされた。ただしドーソン裁判官は「例外的な事情」がないと判示したわけではなく、必要な文書にきちんと目を通したうえで再審査を命じたにすぎない。このため、やり直しの後に再度「例外的事情」があると判断された場合には、その判断を司法が「明らかに不当」という基準によって覆すのは難しいのではないかと思う。とはいえ、行政府に対して証拠の十全な検討を命じたこの司法判断が類似の事件に少なからぬ影響を与えることはたしかであろう。拷問は基本的正義を侵害し、カナダ人の良心に衝撃を与えるものであり、また、国際法上も拷問国への追放を絶対的に禁止する有力な議論がある、というドーソン裁判官の法認識が、こうした判断を導いたということであろう。（See Colin Perkel, “Deporting Egyptian terror suspect ‘unreasonable,’ Federal judge rules,” *MACLEANS*, CA, available at <http://www.macleans.ca/topstories/politics/news/>）

- (94) Carol Goar, “Canada’s ‘dirty little secret’” *Toronto Star*, Dec. 17, 2004, A36.

- (95) キングストンにあるクイーンズ大学で国際人権法・移民法を講ずるシャリーン・エイキン（Sharryn Aikin）助教はカナダの難民認定手続に最も精通した実務家の一人でもあるが、その彼女がCCRの法務委員会共同委員長でもあるアンドリュー・ブラウワー（Andrew Brouwer）とともに連名でグローブ・アンド・メール紙に寄稿した論考（“This pen is too mighty,” *THE GLOBE AND MAIL*, Oct. 14, 2004, A21）は、四〇を越えるカナダの法学教授、法曹団体（カナダ弁護士会を含む。）によって署名された担当大臣宛ての書簡にもとづいており、文章は短いものの、問題点が的確に論じられている。

- (96) 「秘密裁判」にかかるといふ事案は自由権規約委員会への個人通報の対象にもなっているが、同委員会はCommunication No.1051/2002において、カナダ政府による自由権規約九条（4）および一三条違反を認定し、通報者（Mansour Ahan）すでにイランに送還されてしまっていた。）に対する金銭賠償の支払いや拷問を受けない保証、再発防止などを求める見解を示している

(UN Doc. CCPR/C/80/D/1051/2002, 15 June 2004)。

(97) 二〇〇五年二月一七日にようやく保釈申請が認められた。保釈金が五万ドルだったほか、警察による監視のために電子ブレスレットの常時着用が義務付けられ、また、移動や通信などにも厳しい制約条件が課せられた。See Mirko Cernetic, "Charkaoui wins bail release: Jailed since 2003 as terrorism suspect", *TORONTO STAR*, Feb. 18, 2005, A1.4.

(98) Charkaoui v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2004 FCA 421.

(99) Judgments-A (FC) and others (FC) (Appellants) v. Secretary of State for the Home Department (Respondent), [2004] UKHL 56 (Dec. 16, 2004), available at <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldjudgmt/jd041216/a&oth-1.htm>.

(100) もっとも英国政府は、この判決の後、外国人だけでなく英国民をも含むすべての者を対象に安全保障権限を拡大する計画を発表した (Peter Graft, "Britain broadens anti-terrorism powers Measures to include citizens, foreigners: Suspects cannot be jailed without charge", *TORONTO STAR*, Jan. 27, 2005, A12)。貴族院の判決の趣旨とは逆の方向での立案であったが、この案は議会通过して「テロリズム防止法」という名称の下に法制化された。(See Onagh Sands, "British Prevention of Terrorism Act", *ASIL Insight* <http://www.asil.org/insights/2005/04/insights_050427.html>.)

(101) *Hamdi v. Rumsfeld*, 124 S. Ct. 2633 (2004). See also *Rasul v. Bush*, 124 S. Ct. 2686 (2004). なお、これに関連して、米国では二〇〇五年一月一二日にも連邦最高裁によって重要な判決が下されている (Clark v. Martinez, 543 U.S. (2005))。この事件は、一九八〇年に起きたキューバからのボートピープルの流入 (キューバのMariel港から脱出をはかったことから Mariel boatlift と呼ばれる。)に端を発している。同年、カストロ政権を逃れ出た一〇万人以上のキューバ人が海路、米国に避難の地を求めてやってきた。米大統領ジミー・カーターは「両手を広げ、胸襟を開いて」この人々を受け入れると公言し、現にキューバ人たちは簡易な手続によって米国滞在を認められることになった。入管法上は「仮放免 (parole)」という形で滞在であったが、犯罪を犯した者については仮放免が取り消され国外退去が命じられることになった。ところがキューバ政府が引き取りを拒否したため事が複雑になる。州の刑務所で刑期を終えた (州刑法違反のため) 後、連邦の拘禁施設に収容された (連邦移民法違反のため) 人々は、国外退去の目的がたたないまま、なかには一〇年以上にもわたって収容され続けることになってしまった。二〇〇一年に連邦最高裁は、退去強制先のない無国籍者の無期限収容が憲法上許されるかどうかについて問われた裁判 (*Zadvydas v. Davis*, 533 U.S. 678 (2001)) において、政府にはそうした権限はないという見解を示していた。収容後六か月を経過した後、合理的に予見可能な将来に国外退去の有

意な見込みがないことを被拘禁者が示し、かつ、政府が反対の旨を立証できなかった場合には、同人は（条件つきで）釈放されなくてはならない、としたのである。長期間にわたって連邦施設に拘禁され続けていたキューバ人にもそうした取り扱いがなされてしかるべきように見えたが、しかし政府は、問題となっているキューバ人は「仮放免」という形で滞在を認められていたにすぎず、米国の「入国」していたわけではなく、法的にはいまだ国境にあったわけであり、したがって、Zadvydas判決の射程外にあるという認識を示していた。こうした政府解釈の当否について下級審の見解が割れたことから、連邦最高裁の判断が待たれていた。その判断が二〇〇五年一月一二日に下されたわけである。七一となった多数意見を代表してスカリア (Antonin Scalia) は、政府解釈に見られるような外国人の区別を移民法が設けていないことから、物理的に米国領域内にいるあらゆる外国人に無期限収容の禁止が及ぶ旨を明言した。判決の時点で米国の刑務所に収容されていたキューバ人（七〇〇人から一〇〇〇人ほどであったとされる。）すべてに、そして、法的に「入国」していないとされていた他のすべての外国人に、無期限収容からの保護が保障されることになったわけである。この事案には、透明かつ公正・寛大な入管政策を唱導するCatholic Legal Immigration Network, Inc.が強力な法的支援を提供していたが、その事務局長ドナルド・カーウィン (Donald Kerwin) は判決後、この判決の及ぶすべての外国人に無料で法的サービスを提供できる法律家を見つけ出すことが喫緊の課題だというコメントを発表した。米国の入管法制には無数ともいえる問題があるが、そうした問題に果敢に挑戦する法律家の層がきわめて厚いのも米国の特徴である。米国では一九九〇年代半ばから拷問による取調べを他国に「外注」する政策がとられている。外注先の国とは、エジプトやシリア、モロッコ、ヨルダンなど、米國務省の年次報告書で代表的な拷問国として名指しされているところなのだが、「拷問の外注」は、拷問そのものとはより「容疑者」の裁判なき無期限拘禁や超法規的処刑につながっており、グアンタナモ基地における被拘禁者の処遇とともに国際人権法の観点から深刻な懸念を呼んでいる。連邦最高裁の一連の適切な司法判断が、こうした蛮行の歯止めとなることが期待されるが、「恐怖の文化」にとりつかれた米行政政府の実態を見るにつけ、予断は許されない。なお、「拷問の外注」やこれを唱導してきた法律家の実態などについては次の論考が詳しい。Jane Mayer, "Outsourcing Torture: The secret history of America's 'Extraordinary rendition' program," *THE NEW YORKER*, Feb. 14 & 21, 2005, at 106-123. の文献では、「拷問の外注」の被害を受けた代表的な人物としてカナダ市民のアラー (Maher Arar) のことも紹介されている。シリア出身のアラーは、家族とチュニジアで休暇を過ごしカナダに帰国する途中の二〇〇二年九月二六日、ニューヨークのジョン・F・ケネディ空港で「テロリスト」リストにその名があるとして身柄を拘束された。その後、ワシントン、ポートランドを経てヨルダンのアンマン、そしてシリアのダマスカスへと身柄を送

られ、そこで拷問を含む苛酷な取り調べを受けた後、二〇〇三年一〇月によりやく釈放された。アラールはカナダに帰国後、ヨルダンとシリア、カナダ、米国を相手どって損害賠償請求訴訟を提起したが、オンタリオ上級裁判所 (Ontario Superior Court) は二〇〇五年二月二八日、ヨルダンを相手どった訴訟について、国家免除を理由にこの訴えを退けた。この判断は、拷問の被害者がイランを相手どって損害賠償を求めていた訴えについてオンタリオ控訴裁判所 (Ontario Court of Appeal) が二〇〇四年六月に下していた判断に沿ったものであった。もっとも、カナダでは、国家免除例外を商業行為越えて拷問にまで拡張しようとする動きが大きくなってきているように感じられる。トロント大学国際人権プログラムが二〇〇四年一〇月一日に開いたパネルディスカッション (Torture, Human Rights, and the Responsibilities of the Canadian Legal System) もそうした趣旨のものであった。See Mathew Goldstein, "Amending the State Immunities Act: Increasing Canada's Commitment to International Human Rights," *ULTRA Vires* (Independent Student Newspaper of the University of Toronto Faculty of Law), Vol.6, Issue 2 (Oct. 19, 2004), at 18; Tracey Tyler, "Victims seek right to sue foreign governments here" *TORONTO STAR*, Oct. 1, 2004 A4; "Victims fight law shielding torturers- State Immunity Act forbids suing brutal regimes here: But a growing argument says torture merits an exception," *Id.*, Oct. 2, 2004, A22.

(102) 二〇〇五年二月に入って、連邦裁判所が、「例外的事情」の審査を適正に行うよう命じ (前掲注93参照)、また、チャルカウイの保釈を認めた (前掲注97参照) が、こうした決定の背後にも英国貴族院などの判断が与っていたと考えてよいだろう。

(103) グローバリゼーションの進行が、出入国管理と安全保障の両面で国境の役割を強化していることについて、Daniel Drache, *Border Matter: Homeland Security and the Search for North America* (2004), at 110.

(104) 二〇〇四年一〇月、カナダ連邦最高裁判所の裁判官に新たに女性二人 (Rosalie Abella, & Loise Charron) が加わり、これで、九名中四名が女性となった。長官 (Beverley McLachlin) も女性である。日本や米国はいうまでもなく、これほどジェンダー・バランスのとれた最高裁をもつ国はほかにはないだろう。もっとも新たに就任した二人は女性であるということが考慮されて抜擢されたわけではない。二人を最高裁に送り届けたのは彼女たちの傑出した個人的資質以外のなものでもなかっただろう。ただ、九名中四名が女性という現状は、ジェンダー平等を強く誘導する政策的潮流が法曹のなかに数多くの有能な女性をいざなったためでもあることを見逃してはなるまい。その意味で、これはカナダ社会の誇るべき成果のひとつである。もっとも、社会 (特に法曹界) が歓迎ムード一色に染まっていたさなか、「他者」の視点を前景化させて書かれたある論考 (Munyonzwe Hamalengwa, "Supreme

injustice", *TORONTO STAR* Sep. 3, 2004, A17) が、見落としがちであった重要なことを思い起こさせてくれた。カナダ最高裁の裁判官席には、二一世紀を迎えた今の今まで、ただのひとりもマイノリティが座っていないのである。オタワにある最高裁に居並ぶ面々は、いずれも「白人」の人びとである。この事実を知った時脳裏をよぎったのは、〈補論〉で論及する日系カナダ人リドレス運動に力を尽くした法律家マリカ・オマツが著した『ほろ苦い勝利——戦後日系カナダ人リドレス運動記』〔田中祐介・田中デアドリ訳〕（現代書館、一九九四年）に出てくる次の一節であった。オマツは、同書の英語原作が刊行された翌年の一九九三年にカナダで初めてアジア系女性として裁判官（オンタリオ州）に就任した（訳者あとがき）同書二五五頁）のだが、リドレスを求める闘いのなかでもとりわけ裁判闘争に積極的に参画していた。だが日系カナダ人からの訴えに対し、カナダ司法の反応はきわめて冷たかった。オマツはいう。「司法上の正義の達成には、まず少数派「マイノリティ」の問題に関心を寄せる進取の気概を持つ裁判官たちの存在が必要だった。悲しむべきは、今日までそんな法廷はこの国には存在したことがない。最近では、カナダ高等裁判所でも女性判事が登用され、『雲上人』たちも総人口の五二%を占める人たち「マイノリティ」の問題と権利に注意を払うようになってきた。『法の正義』は目隠しされた女性の像に象徴されるが、白人で占められたこの国の法廷は、先住民と日系カナダ人の権利の問題となると、目隠しされているとはとても思えない」（一七〇—一七一頁）。カナダの司法が十分に汲み上げてこなかった声のなかに外国人、難民のそれが含まれることはいうまでもあるまい。ちなみに、二〇〇四年二月一七日にHarry LaForneがオンタリオ控訴裁判所の裁判官に就任したが、先住民族として控訴審（コモロー裁判所）レベルの裁判官に任命されたのは彼が初めてであった。

- (105) 二〇〇四年における先進工業国での庇護申請数は、冷戦終結前の一九八八年以来最低の水準（三六万八〇〇件）にまで低下した。難民排除政策が奏功してのことだが、こうなるとさすがにもう、難民／庇護申請者の爆発的増加を語る余地はないのではないかと懸念すべきである。（See UNHCR, "Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2004", available at <http://www.unhcr.ch>）なお、同年のカナダにおける新受難民申請数（二万五五二二）は、フランス（六万一千六〇〇）、米国（五万二千四〇〇）、英国（四万二千〇〇）、ドイツ（三万五五〇〇）に次いで第五位であった。

- (106) 英国では、保守党サイドから、難民条約の廃棄や欧州人権条約第三条（拷問禁止規定）への留保——すでに同条約の締約国になっている英国が現時点において留保を付すことは法的には不可能なのだが——も提案されている。See David Pannick, "What the Tories won't tell you about their new asylum policy", *TIMESONLINE*, Feb. 8, 2005.

- (107) Judith Kumin, "Can This Marriage Be Saved: National Interest and ethics in asylum policy", *CANADIAN ISSUES* (March 2004).

at 14. こうした先進国の姿勢は、'Not in My Backyard' アプローチとも称される。

(108) James Hathaway, "Book Review", 98 [3] *AJIL* 616 (2004), (reviewing Niraj Nathwani, *RETHINKING REFUGEE LAW* (2003)).

(109) UN Doc. A/AC.96/965/Add.1 (June 26, 2002).

(110) UNHCR Press Release, *Lubbers Proposes "Convention Plus" Approach* (Sep. 13, 2002). 先進国が開発援助を行う代わりに、出身地域（「南」）の外への難民の二次移動を規制しようとするアプローチである。

(111) *UNHCRs Three-Pronged Proposal* (June 2003).

(112) Janet Dench, "Why Take Refugees?", *CANADIAN ISSUES*, *supra* n. 107, at 12.

(113) *Id.*, at 13.

(114) もちろん、移民の現実に見われているように、また、racial profilingが絶えないように、人種差別はカナダ社会にも根強く見られる事象ではある（二〇〇四年九月一七日にオンタリオ上級裁判所は、黒人であるということのみを理由に運転中の自動車の停止を命じられ麻薬所持の容疑で逮捕・起訴されたケビン・カーン (Kevin Khan) に対し、容認しえぬ racial profilingの標的となったとして無罪を宣告した。人種的マイノリティは警察によつてのみならず学校や裁判所でも不当な取扱いを受けることが少なくないとオンタリオ人権委員会も懸念を表明している。（See "Disturbing pattern of racial profiling (editorial)", *TORONTO STAR*, Sep. 19, 2004; Tracey Tyler, "Senator calls for racial-profiling law 'The Canadian Parliament should act': Bill unlikely to progress before 2005", *Id.*, Aug. 18, 2004, A16.）また、二〇〇五年三月一五日に公表された報告書によれば、二〇〇四年におけるユダヤ人排斥事件は、調査が行われているこの五二年の間で最高の八五七件、二〇〇三年の事件数に比べると四七％増の数字を記録したとされる（League for Human Rights of B'nai Brith Canada, *Audit of Antisemitic Incidents: Patterns of Prejudice in Canada 2004*, available at <http://www.brnaibrith.ca/pdf/audit2004.pdf>）。カナダにおける人種差別問題については、国連人権委員会人種差別特別報告者による現地調査報告書（Report by Mr. Doudou Diene, *Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance: Mission to Canada*, UN Doc. CN.4/2004/18/Add.2.1 March 2004）が詳しい。ただその一方で、カナダ社会には移民・難民の受入れへの強い反発は見られない。極右勢力の台頭など右傾化が進んだオーストラリアでは、外国人排斥ムードがおおられた結果、移民の年間受入れ数が一九八〇年代後半の一四万人から一九九〇年代半ばには七、九万人に減少した。（もっとも現在は一〇万人強に回復している。）カナダにはこうした政治的・社会的雰囲気はなく、移民の受入

れ数も二〇万人から二五万人程度で安定して推移している。(Reitz, "Tapping Immigrants' Skills," *supra* n.33, at 4.)

(115) 米国人にとって最大の関心のひとつは「安全保障」だが、カナダ人にとっての(現在の)最大の関心は、健康であり、教育であり、雇用である。「安全保障」は八番目にランクされているに過ぎない (Daniel Drache, "Border Blues," *YORKU*, February 2005, at 35)。この点では、安全保障を前面に押し出す政府の政策と市民の意識との間にはかなりのギャップがあるように思える。もっとも、二〇〇四年一月二日にトロント大学大講堂で二〇〇〇人に迫る聴衆を前に講演したマサチューセッツ工科大学のノーム・チョムスキー教授によれば、米国の人々もカナダの人々と本来はそれほど変わることなく、多国間主義(国際刑事裁判所規程の受諾、京都議定書の批准、国連中心主義など)や健康・教育への関心が高いのだが、そうした本来の声を封殺する強力な政治力学が働いており、その結果として、単独行動主義を標榜する突出した主張が米国の声となって世界に響いていくという ("Noam Chomsky in Toronto, November 21. Imperial Presidency/Imperial Sovereignty," *CANADIAN DIMENSION*, *supra* n.7, at 32)。なお二〇〇四年九月二九日に発表された *STATISTICS CANADA 2003* によれば、二〇〇三年におけるカナダの殺人事件(認知された事件)発生率は前年比で七%低下し、過去三〇年間で最低を記録している。一〇万人あたり犠牲者は一・七三人である。これに対して米国では同年の殺人事件発生率は前年比で一・三%上昇し、一〇万人あたり五・六人が犠牲になったことになる。カナダでは一九七〇年代中葉から殺人事件の発生率が一貫して低減の傾向にあり(もちろんこの国では死刑は廃止されている)、二〇〇三年は五四八件(前年比三四件減)であった。「恐怖の文化」にあおられた移民・難民政策の転換を促しうる要素のひとつではあろう。

〈補論〉歴史を取り戻す——日系カナダ人の挑戦

二〇世紀と二一世紀を架橋する現在は、「過去の克服のグローバル化」の時代でもある。世界各地で「過去」に向き合う作業が始まっている。日本でも、一九九一年からいわゆる戦後補償裁判が連続的に提起され、第二次世界大戦期における日本軍の蛮行の実態が次々に明るみに出ていることは知つてのとおりである。もちろん、こうした潮流に

憎悪すらむき出しにする人たちも少なくない。当然である。「過去」とどう向き合うかは、社会の未来を決することになるからだ。「過去」への働きかけは、私たちの住む社会をどうするのかという未来への価値的働きかけにほかならない。

「過去」を振り返るとき、私たちは「記憶」を頼りとする。記憶とは、過去の出来事を覗き見ることだが、この営みは、常に「現在」の視点から行われる。現在の経験を通じて解釈される、高度に選別的な営み、それが記憶Ⅱ過去の想起である。したがって、「過去」は時に形を変えて出来る。鍵となるのは、過去そのものではなく、実は、過去を眼差す現在の文脈なのである。

「過去」は往々にして、郷愁の念をもって語られる、過ぎ去った出来事として扱われる。もちろんその場合でも、「現在」の文脈が変化すれば、同じ「過去」であってもまったく違った相貌をもって現われ出することは確かである。たとえば、家族関係や友人関係の変化によって、楽しかったはずの思い出が苦々しい記憶に変貌する、というように。ただそうではあっても、こうした記憶は多くの場合「訪れるべき記念碑」として過去の時間軸のなかに固定されている。楽しかろうが悲しかろうが、過去は過去、ということ。ところが、過去の中に固定されたはずの記憶が、突然、現在の風景を支配してしまうことがある。心的外傷にかかわるケースなどがそうだ。その場合の記憶は、過ぎ去った時間軸の中に封印されてしまっていない。

記憶の主体となるのは個人だけではない。集団もそうである。集団の記憶は、その集団を支配する者のレンズを通じて制度化され、「歴史」となって後世に継承されていく。もちろん「歴史」もまた「現在からののはたらきかけ」によって姿を変えることはいうまでもない（姿を変える、というのは、あったことをなかったといたり、なかったことをあったというような虚偽を含むわけではない。あったことのなかから、あるいは、なかったことのなかから、ど

れをどのように取り出して物語るか、という問題である)。「歴史とは現在と過去との対話」にほかなかならない。歴史は、絶えず訪れる「現在」によって、連綿と「再審」の場に召喚されるのである。

日本から見た時の印象とは違って、実際に住んでみると、世界に冠たるこの「人道大国」にも、醜悪としかいいようのない出来事が無数に生じてきた／いることに気づく。右で述べた「記憶」の機能に関連し、その一例として、この〈補論〉では、日系カナダ人の強制移住／収容問題について述べることにする。カナダで知り合った日系の人々や、トロントにある日系カナダ人文化センター(JCCC)を訪れるたびに、いつのまにか、この問題に無関心を装うことができなくなっていたように思う。日系人の研究者ロイ・ミキラの傑出した知見と分析に依拠しながら、今の時点で学びえたことの一端をひとまず整理しておきたい。

I

カナダは、もともとこの地に住んでいた人々(先住民族)を支配下におくことによって成立したイギリス(と、ある時期まではフランスの)の植民地であった。ここに日本人がはじめてやってきたのは、一八七七年であったといわれる。永野萬蔵という人がその人だ。その前後、アジアから多くの人々が移民してくるようになる。日本だけでなく中国、インドといった所からやってくる人たちが、主に、カナダの西海岸(太平洋側)、ブリティッシュ・コロンビア(BC)に居を構え生活を営んでいくようになった。ところが、白人優越主義に覆われていたBCでは、激しいアジア人排除政策が打ち出された。黄禍(Yellow Peril)という言葉が頻繁に語られるようになる。中国人には上陸にあたり「人頭税(head tax)」が課せられるようになった。インドからの人々にはContinuous Journey政策が打ち出される。この政策は、インドから直接(つまりどこも経由せず)に来た人でなければ上陸を認めないというもので

あったが、当時インドからカナダにどこも経由せずにやってくることは事実上不可能であった。

日本人の場合は、イギリスと日本との国際協定があったためにこれほど露骨な入国規制は受けなかったのだが、それでも、両国の取り決めにより、送出国日本の側でカナダへの男性移民を年間四〇〇人に制限するということになった（奇妙なことに、女性の移民は制限されていなかったもので、「写真花嫁」という形で、多くの日本人女性がカナダに渡っている）。もとより、自治領カナダ政府の立場とは別に、州レベルあるいは社会レベルでアジア人に対する差別意識はもうもうとわきあがっており、その矛先は当然に日系人にも向けられていた。

BCでは、州の選挙法により、*Japanese, Chinaman, Indian, Hindoo*に分類される人々が公然と参政権を奪われていた。時代の雰囲気からすればむべなるかなといったところかもしれないが、法的にはこれはとてもおかしい事態であった。なぜなら、たとえば*Japanese*のなかには、すでに「英領北アメリカ法」(*British North American Act*)により自治領の「国籍」を取得していた者が含まれていたからである。そしてそうした人々は、植民地宗主国たるイギリスの「臣民」として、あらゆる参政権行使を保障されていたはずなのである。

そこで、日系人のなかには、州法と自治領法の矛盾について裁判に訴えるものが出てきた（本間留吉事件）。その訴えが、BC最高裁のみならずカナダ最高裁でも認容されたのは、白人優越主義の蔓延する時代状況のなかでは驚くべきことだったが、BC政府はなんとこの事案を枢密院に上訴し、逆転判決を勝ち取ってしまう。「帰化は、忠誠の義務は伴うものの、特権を伴うものではない」。つまり、イギリスの臣民になることと選挙権を取得することとは別次元の問題であり、BC議会の制定した法律が日系人を選挙権行使の対象から排除しても法的には特に問題ない、というのが枢密院の判断であった。このほかにも、財産や職業など様々な分野でアジア系の人々には二級市民としての処遇が課せられた。日本が中国侵略を始めるや、日系人を標的とする人種暴動が勃発することにもなる。そし

て「パールハーバー（真珠湾攻撃）」がやってくる。

第二次世界大戦の渦に巻き込まれた日系人たち（二万三千人ほど）は、戦時措置法（War Measure Act）の下で発せられた命令により、指定された地点に移り住むことを強制された（「立ち退き（eviction）」という言葉を政府は用いたが、実態は各地への「強制移住／収容」そのものであった）。強制移住を法的に根拠づけていた戦時措置法によれば、そうした措置をとれるのは、カナダの安全保障を脅かす人びとに対してのみであった。そこでカナダ政府は日系人を「敵性外国人」に分類し、カナダにとって危険な存在であることを印象づけたのだが、これは現実からあまりにもかけ離れていた。なにより日系人は「外国人」ではなく、紛れもない「自国民」（イギリス臣民）だったからである。⁽ⁱⁱ⁾それを強引に外国人にしてしまったところにすでにしきな臭いを感じるわけだが、それ以上に、日系人たちがいかなる理由でカナダの安全を脅かすのか、その明確な根拠はついぞ示されなかった。それもそのはずである。日系人を収容したのは、戦時下における安全保障上の理由からではなかったからだ。

当時の首相マッケンジー・キングは、レトリックを駆使して、議会でこう述べていた。「日本人はBCに集中して住んでいるから問題を引き起こしやすいのだ。日本人問題をなくすには、日本人を分散させ、カナダ社会に同化させてしまえばよい。そうすれば問題は解消する」。差別を容認するカナダ社会のあり方が問題だったのではなく、日系人の存在こそが問題だというわけである。この問題の解決には、カナダ社会を変えるのではなく、分散と同化によって日系人の存在を見えなくしてしまえばよい、と考えられたのであった。

ちょうどその頃、米国でも日系人が同じような理由で収容されていた。ところが、米政府のとった措置とカナダ政府のとった措置には大きな違いがあった。第一に、米政府は日系人の強制移住を「家族」単位で認めた。これに対してカナダでは、家族を引き裂く非人道的な政策がとられる。第二に、カナダでは、強制移住に伴う金銭的負担は、立

ち退かされた本人が負わなければならなかったが、移住／収容先では容易に仕事はみつからないので、カナダ政府は、日系人の財産を本人の同意なく売りさばき、その売却益を収容に伴う金銭的負担にまわした。これに対して米国では、日系人の財産に本人の同意なく政府が手をつけるようなことはなかったとされる。

第三に、実はこれが強制移住政策の本質を最も鮮明に現しているのだが、戦時措置法は、なんと、戦争が終わってから適用され続けた。アメリカでは終戦とともに強制移住／収容は終わりを告げ、日系人は元の居場所への帰還が認められた。しかしカナダでは、一九四九年にいたるまで、元の居所への帰還は認められなかった。のみならず、カナダ政府は、日系人に対して、戦争が終わっても、日本に戻るかロッキー山脈以東に移り住むかの選択を迫った。もともと、戻るといっても、さきほど述べたように日系人は既にカナダ人だったので、いまや「外国」となった日本に入国するということになるわけだが……。戦時措置法の下で帰国を迫る政策は、カナダ連邦最高裁でその合法性が争われることになった。しかし最高裁が下した結論は、同法にもとづく命令には司法審査の権限は及ばないというもので、カナダからの実質的な追放を促す政策に合法性の外観を与えただけであった。

カナダ政府が日系人を強制移住／収容した真の理由、それは、戦時を奇貨として、日本人という黄禍 (Yellow Peril) を排除し、白人中心の社会を守ることであった。日本と枢軸を形成したドイツの人々やイタリアの人々が移住・収容を強制されなかった事実にも、事の本质が現れ出ている。さらにいってしまえば、私には、これは日本人／日系人の抹殺をはかるジェノサイドあるいは人道に対する罪にもひとしいのではないかとも思われる。日系人を対象に、家族（夫と妻・子ども）を引き離し、生きる礎である居所も財産も一方的にかつ意図的に剥奪するのだから、これは、特定の人間集団の生存可能性を奪い取ってしまうことにほかならない。ちなみに財産の一方的剥奪については、第二次世界大戦中にその合法性が裁判で争われているが、カナダ連邦最高裁は、ここでも、戦時措置法を理由に、自らの

司法審査権限を実質的に否認している。カナダ政府の強制移住命令に反旗を翻した者には、犯罪者にひとしい烙印が押されることにもなる（刑務所への収容）のだが、これもまた戦時措置法によって正当化された。すべての不正義が戦時措置法によって正当化され、これをカナダの司法府が連綿と追認したのである。人種差別社会のなかで選挙権も与えられぬ日系人には、この不正を正す効果的な術はなかった。無数の悲劇がこうして日々積み重なっていったのである。

II

BCに居住していた日系人は一九四五年度の時点で一万五六一〇人であった。この数字は、一九四七年には六七七六人に激減する。その一方で、オンタリオ州の日系人居住者は、一九四五年に二九一四人であったところ、一九四七年には六六一六人に激増する。アルバータ、サスカチュワン、マニトバ、ケベックの日系人人口も増えている。分散化政策が「見事に」成功したわけだ。こうして移住してきた日系人に対して援助の手を差しのべる白人のカナダ人も少なくなかった。カナダの誇る民主主義／リベリズムを強く信奉する人々である。こうした人々の援助は、政治的発言権がないまま差別と迫害に苛まされていた日系人にとって、まさに救いの神にもひとしかつたであろう。

日本への強制的な帰還は、こうした人々の尽力もあって、一九四七年一月に終結する。そうなると残るのは、一方的に剥奪された財産の補償問題である。この問題に対処するためカナダ政府は同年七月、BC州最高裁判官のヘンリー・バードを委員長とする王立委員会を設置し、事態の調査にあたらせることとした。しかしこの委員会の権限は非常に限られたものであった。日系人の財産が「公正な市場価格」で売却されなかった事案の補償のみを扱う、というものだったからである。日系人が被った重層的な不正義への言及はまったくなかった。それでも、補償がなされる

ということはまだしも福音ではあったかもしれない。けれども、調査を進めるうちにバードは、その作業に膨大な時間がかかることに気づく。そして問題の早期処理を図るために、損失財産を一定の基準で分類し、それらを一括して処理する方針を固める。これは、個人賠償の道を閉ざすことを意味していた。

猛然たる反発が出てきた。しかし、日系人を支えていた白人のカナダ人たちは、これがカナダ政府のできる限界であるとして、バード案を呑むよう強く促していく。バード委員会は、一九五〇年六月に最終報告書を下院に提出する。公表された損失額の総計は一二三万ドル。この数字を、移住／収容を強いられた二万三千人で割ると、一人あたり五二ドル、これがカナダ政府の「戦後処理」のすべてであった。しかも、この五二ドルを受け取るためには、「いかなる損失についてもこれ以上の補償を請求する権利を放棄する」という条件も受諾しなければならなかった。強制移住のトラウマにかられ、発言権をもたぬ日系人たちにとって、この案を拒否することはあまりにも難しかったであろう。もともと、さらに掘り下げてみるなら、日系人コミュニティのなかで、カナダで生まれ育ち、英語を自在に使いこなす二世が力をもち始めたことも見逃せない。二世の人々にとって、ロッキーマウンテン脈以東への移住は、人種差別と決別し、カナダ社会で自らの能力を開花させる新たな可能性にも映った。カナダの白人社会への同化こそ、それを実現する手立てと考えられたのである。彼らを支える白人の人々も、それが最も好ましいことと考えていた。「日本人問題の解決には、日本人を不可視化すること」。キングが提示したこの認識から、リベラリズムを標榜する善良な白人たちもまた、自由ではいられなかったわけである。そして、わずかばかりの補償金の支払いにより、日系人の「過去」は過去の時間軸の中に封印されることになる。しかしいうまでもなく、日系人たちの被ったトラウマは「訪れるべき記念碑」にとどまるわけではない。不正義を放置したままの事態の処理は、正義への希求をいっそう奥深く心に刻み込ませるだけであった。

一九四五年、労働省がOf Japanese Descentという記録映画を作成する。戦時中によく見られるプロパガンダ映画の一つである。強制移住先で日系人の暮らす姿を美しく描き出すことで、カナダ政府が善政をほどこしているとの心象を創出することがもくろまれていた。この映画には、日系人は「被写体」としてしか登場しない。当事者の声はまったく反映されていなかった。なぜそこに日系人が住んでいるのか、その背景にも当然ながら触れられることはなかった。

戦後、日系人はカナダ各地で精力的に生活を立て直し、見事なまでにカナダ社会に溶けこんでいく。⁽ⁱⁱⁱ⁾「出る杭は打たれる」。この格言を忠実に実行し、日系人としての集団的存在を可視化させることなく、むしろそれぞれが組織的にはつながりあわず個人の力によってカナダ社会で尊敬を集めるまでになった。個々人の能力がいに高かったが推察される。日系人はカナダの「モデル市民」そのものといってよい存在となった。

一九六四年六月七日にトロントで開かれたJCCC開館記念式典に、レスター・ピアソン首相がやってきた。スエズ危機に際し、国連平和維持活動(PKO)構想を提示し、ミドルパワー・カナダの存在を世界に鮮烈に知らしめたあのピアソンである。ピアソンは、その演説のなかで、日系人が戦時中に被った処遇をカナダの汚点として認めながら、しかし、そこには良い面もあったとして、こう述べる。「再定住『強制移住／収容のこと』により、日系市民・移住者のすぐれた資質がカナダの他の地域に知らしめられることになりました。……カナダ全域への分散は、強制的であったとはいえ、日系カナダ人のカナダ社会への完全な統合を促進することになったのです」。

第二次大戦中の不幸な出来事は、結果的には日系人に恩恵をもたらすことになったというのがこの発言の趣旨である。日系人のカナダ社会への「完全な統合」とは、いうまでもなく白人中心社会がまずあって、そこに日系人たちが溶けこんでいくという白人中心主義の現われにはかならない。カナダ社会の深い懐に助けられ、日系人が白人の文化に適応し、成功を収めたという「ハッピーエンディング」がピアソンの基本認識であった。なぜ移住を強いられたの

か、そして基本的人権・自由が大規模に蹂躪されたのに依然としてその不正義が放置され続けていることなどに思いが馳せられることはなかった。なにより、日系人はカナダ社会に「同化」する対象にすぎないという認識を示すことに微塵も躊躇は見られなかったのである。

Of Japanese Descentが作成されてから四〇年を経た一九八二年秋、カナダ放送協会(CBC)がA Call for Justiceというドキュメンタリーを放送する。CBCは、日本でいえばNHKのようなものだが、全国ネットとして、番組の影響力にはとても大きなものがある。A Call for Justice、Of Japanese Descentはまったく異なり、日系人の不正義が放置されたままであることを強く示唆するものであった。この番組の放送後、ニューヨーク・タイムズ紙やロサンゼルス・タイムズ紙もカナダ政府の姿勢に批判的な内容の報道記事を掲載する。BCの地元紙もこのテーマに飛びついてきた。バード委員会によって蓋をしたはずの「過去」がこうしてにわかに蘇ってきたのである。その過去はもはや「訪れるべき記念碑」などではなく、現在の風景を支配する記憶そのものとなって眼前に出来してきた。「過去」の位置づけを変換させたキーワードは「償い(Redress)」である。過去の時間軸に固定されていたかのような記憶を一気に現在の文脈に引き入れる原動力となったのは「償い」という言葉にはかならなかった。「過去は過去」ではなく、「自分たちの未来を変える過去」として、過去の記憶が作用し始めることになる。

先に述べたように、記憶は高度に選別的であり、現在の文脈によって異なった姿を現すものである。では、バード委員会の報告が出された時点、あるいは、それ以後にモデル市民として「同化」(＝不可視化)が進んでいた時点から、日系人を取り巻く文脈はどう変わったのか。いくつもの点が指摘できる。第一に、カナダで一九七一年以来打ち出されていた「多文化政策」があげられる。同化ではなく文化的差異をそのまま認める社会政策が打ち出されるようになった。その背景には、カナダの主流を構成する白人人口の割合が減少するという事態があった。欧州からの白人

移民が枯渇し、国を維持するためには「非白人」の移民を招き寄せなくてはならなくなっていた。そうした現実の必要が白人中心主義の変容を不可避のものとしたのである。

多文化政策は、日系人に不可視の存在のままとどまることを許さなかった。カナダの「多文化」を支える集団として、日系人の集団的存在はむしろ肯定的に処せられるようになった。もちろん「多文化」といっても、白人だけでは立ち行かなくなった社会に「非白人」の要素を付け加える便宜的なもので、白人中心主義そのものには本質的な変化はなかった（いまだにそうだが）。それだけに、日系人には白人中心のカナダ社会の欠損部分を補填する「モデル市民」（つまり全体の秩序をかき乱すことのない「良き」市民）としての役割が求められていたに過ぎなかった。もともと、そうはいっても、かつてのように日系人の集団的存在は差別の対象となるのではなく、肯定的な評価の対象になったことには相違ない。これは、「自己肯定感」の形成を通じ日系人コミュニティをエンパワーする効果をもたらすことになった。

カナダが自治領として成立したのは一八六七年のことである。それから一〇〇年を経た一九六七年はちょうど建国一〇〇周年にあたったが、それからさらに一〇年後の一九七七年は永野萬蔵がカナダに移住してから一〇〇年目の年であった。そこで日系人コミュニティはこの機会に「一〇〇周年記念プロジェクト」を立ち上げることにし、その流れのなかで日系人の「記憶」を通じカナダの歴史を書き直す試みに着手することになる。ピアソンが示した「ハッピーエンディング」の視点でカナダ政府と日系人の関係を捉えるのではなく、不正義の承認と償いを通じ、カナダの歴史と社会のあり方を構築し直す壮大な構想である。バード委員会の報告が出たとき、これにとうてい納得できないとして強い抗議の声をあげていた人たちが中心になり、公的な場で、封印されていた自らの物語を語り始めることになる。白人によって所有されていた歴史を取り戻す試みである。

日系人のこの試みを大いに鼓舞したのは、米国における日系人への償いであった。一九八〇年に連邦議会で設置された委員会によって、戦時下における日系米国人強制収容の実態が克明に検討されることになった。合計二〇日間にわたる議会での聴聞会には七五〇名もの人々が証言に立ち、米国政府による不正義の実態が具体的にそして圧倒的な迫力をもって語られた。こうして米国の委員会が一九八三年に刊行した報告書 *Personal Justice Denied* は、日系人の収容が「軍事的必要によつては正当化できない人種的偏見と重大な不正義」であったことをはっきりと認めるに至ったのである。一九八八年一〇月にはレーガン大統領が「米国市民権法案」に署名し、これによつて日系人に加えられた不正義への償いとして一人あたり二万ドルの賠償金の支払いなどが実現した。

米国での「償い」が実現した重要な要因のひとつとして、人権意識の高揚があげられる。とくに六〇年代にはじまっていた公民権運動やベトナム反戦運動、フェミニズム運動などが不正義に立ち向かう人々を大いに励ました。カナダで償いを求める運動を始めた日系人たちもまた、公民権運動に強い影響を受けた人々であった。幸運なことに、カナダでは、一九八二年に自主憲法が制定され（それまでは、一八六七年の英領北アメリカ法がカナダの憲法であった）、はじめに憲法典のなかに人権章典（カナダ権利・自由憲章）が規定されることになった。多文化主義のなかで可視化された他の民族集団も日系人の主張に連帯を表明するようになる。

多文化政策、日系人集団の肯定的な可視化、他の民族集団との連帯、米国での償いの実現、そして人権意識の高揚。これらが、バード委員会の時点とはまったく異なる文脈となつて日系人強制移住の「記憶」を引き出す動因となつたのである。その記憶は、過去の時間軸のなかに固定されたものではなく、日系人とカナダ社会の未来に連なる眼前の風景を支配するものにほかならなかった。

III

カナダ政府は、多文化問題担当部局が中心になって日系人の主張に対応することになったが、基本的な方針は当初から個人賠償を排除するというものであった。不正義を承認して基金の設置などは行うが、個人レベルでの処理は行わない、というものである。この姿勢はいささかも揺るがなかった。カナダに自主憲法をもたらししたトルドーにしてもそうであった。(トルドーは、日系人への償いに最も共感を示さなかった政治家のひとりでもあった。) 政府としては、不正義を認めただうえで、記念碑を建て、日系人コミュニティに一定の金員を支払い、さらに人種差別撤廃への事業を遂行すれば十分だろうと考えていたようである。

個人賠償への頑なまでの抵抗は、他のすべての国の政府がそうであるように、それをすれば過去の不正義が溢れ出し手に負えなくなってしまう、という恐怖から出ていた面もある。つまり、個人賠償を行えば、せっかく封印していた他の不正義の記憶が喚起されることになってしまう、ということだ。実際のところカナダには、中国人への人頭税の賦課、第一次世界大戦期におけるウクライナ系カナダ人の強制収容、戦時措置法を用いた一九七〇年ケベック危機への対応(四三三人のケベック人の証拠なき逮捕・起訴)、先住民族の子どもたちの強制隔離など、沈黙を強要された不正義の事例が山積していた。そうであるだけに、日系人強制移住問題への処理が、間違っても「悪しき先例」とならないよう、政府としては、償いの内容をできるだけ抽象的(つまり、骨抜き)にしておく必要があった。

政府にとっては幸いなことに、日系人コミュニティは一枚岩ではなかった。強制移住のトラウマがあったので、強い主張を打ち出すと、再び差別の対象になりはしないかという恐れから、「モデル市民」としての域を出るべきでないという見解を持つ人たちも少なくなかった。こうした人たちは、「不正義の承認」を勝ち取ることに力を注ぐべき

であり、賠償などの問題はその後に取り組めばよいという意見であった。けれども、不正義の承認と賠償を切り離してしまうと、後者の実現可能性が薄くなってしまう。そこで、この意見には強い反対がみられた。両者は切り離せない、不正義の承認と集団・個人賠償は一体である、という意見を持つグループとの対立・亀裂は深刻であった。

「不正義の承認をまず勝ち取ろう」というグループは、個人賠償の可能性を最初から信じていなかったようである。政府の提案に親和性を見出すのもこのグループであった。かれらの主張は、いくつかの理由に支えられていた。第一は緊急性である——「時間がない。高齢化した一世の人たちが亡くなってしまいう前になんらかの決着をみるべきだ」。第二は政治的動機である——「政府が償いに前向きな姿勢を見せている今を逃しては何も獲得できなくなってしまう」。第三は先ほど述べたバックラッシュの恐れである。「この問題は政治的であり、したがってその解決も政治的なものでなくてはならない」という認識がこれらすべての理由を通底していたようにも思える。これに対して、個人賠償を求めるグループはこう反論した。「この問題を、時間や選挙、政治の問題に収斂すべきでない。政府がどう変わろうと、私たちはカナダ政府と償いの問題を討議すべきなのだ。償いに伴うあらゆる側面を包括的に考えてみるのが大切だ。バックラッシュを恐れることはない。私たちはカナダ人として語っているのだ」。

後者のグループは、償いの問題を政治的問題ではなく人権・民主主義の問題として定式化し、非公式に示された政府案に共鳴する前者のグループと激しく対立した。しかし草の根のレベルで日系人に幅広く語りかけた後者のグループがしだいに日系人コミュニティ全体を代表する声になっていくことになる。精力的に、粘り強く、慎重に。後者のグループは、性格を異にする何人もの多文化担当大臣や議員との対話を重ねながら、漸進的に交渉能力を高めていく。最も重要だったのは、「民主主義が機能不全に陥ったために『カナダ人』の自由が蹂躪されたのだ」と語ることによって、問題をカナダ社会全体のものとしたことである。これは、たとえばトルドーが、償いの問題を「日本人」の

問題に限定しようとしたのとは好対照をなす。日本人の問題となれば、カナダ社会で広い共感を集めることは困難である。もっともそれを知っていたからこそ、トルドーは「日本人」という言葉を繰り返したのかもしれないが。

もうひとつ見落としてならないのは、日系人が自らを「被害者」ではなく、カナダ社会の「変革のエージェント」と位置づけたことである。加害者／被害者という二分法的な構図ができあがってしまうと、カナダ社会は加害者として被害者に対峙しなければならぬことになる。そうなると日系人は「他者」のまま周縁にとどめおかれてしまう。こうした陥穽に陥ることを回避するためにも、日系人コミュニティは、問題をカナダ社会全体のものとして定式化することに腐心した。日系人への償いはカナダの民主主義を強化することにほかならない、という能動的な心象の形成をはかったわけである。こういった日系人の言説は、一九八四年一月二日に連邦政府に提出された *Democracy Betrayed: The Case for Redress* はつきり見て取れる。日系人コミュニティはまた、市民の間での支持を広げるため、マスコミ向けのメディア・パッケージを作り、社会にも積極的に打って出た。

償いを求める運動が広がるにつれ、政府官僚のなかには、日系人は社会的地位も十分に高くなっているのだからもう賠償の必要などないのではないか、という者も出てきた。しかし、償いは金銭そのもののためではなく、正義を回復するためのものである。社会的に富裕になったからといって、その必要性が消失してしまうわけではない。ただ、賠償を求める主張に説得力を具備するうえで、強制移住に伴う損失を金銭に換算してみることは効果的な策ではあった。そこで日系人コミュニティはまず政府にその調査を持ちかけるが、にべもなく拒否される。日系人コミュニティが自ら調査するのはデータの信頼性に問題が生じてしまう。この調査は、社会的に信頼性の高い機関に担ってもらうのが最適であった。

人的つながりから、プライス・ウォーター・ハウス社に白羽の矢が立った。同社は、かつてバード委員会があまりの

仕事量の多さに音を上げたこの調査を「無料」で引き受けるという破格の申し出をした。しかし、「ただ」より高つくものはない。「ただ」となると、いらぬ腹を探られることにもなりかねないことから、日系人コミュニティは資金集めのキャンペーンを行い、必要な財政的負担をするともに、残余の金員は賠償金獲得後に支払うということで、同社への調査を正式に依頼した。

世界でも指折りの会計能力を誇るプライス・ウォーター・ハウスの調査結果が公表されたのは一年後の一九八六年五月八日のことであつた。Economic Losses of Japanese Canadians After 一九四一と題するその報告書は、一九四一年から一九四九年までに日系カナダ人の被った損失が、一九八六年の基準で四億四三〇〇万ドルにのぼることを明らかにした。これは、一九四八年の時点の価値に換算すると四八一六万七千ドルであり、その時点の価値で提示されていたバード委員会の算定額の四〇倍にあたるものである。しかもプライス・ウォーター・ハウスの数字は、非経済的損失（たとえば、不法拘禁への賠償など）やコミュニティが集団として被った被害（コミュニティの崩壊など）は含まない、控えめなものであつた。当時政府は、日系人への集団賠償として五〇〇万ないし六〇〇万ドルを考えていたようだが、プライス・ウォーター・ハウスの調査報告を前に、その額はまったく霞んで見えた。

プライス・ウォーター・ハウスの調査報告の後、日系人コミュニティは、償いによる解決には次の三つの要素が欠かせないという立場を公にする。第一、不正義の承認、第二、不正義の再発防止、第三、個人および集団への金銭賠償。だが政府は、執拗に個人賠償を拒否し続けた。交渉によって変わったのは、コミュニティへの集団賠償額が一二〇〇万ドルに増額されたことだが、個人賠償が拒否されるかぎり、日系人側によってとうてい受諾されうるものではなかつた。

一九八七年六月に政府は多文化相を通じ政府案を正式に示すが、これは、かつて少数者への差別があつたことを単

に「遺憾に思う」と述べるとともに、政府側に個人賠償の意思がないことを公にするものにほかならなかった。もつとも日系人側はこれによつて必ずしも窮地に陥ってしまったわけではない。むしろ、政府の側になぜ個人賠償しないのかを証明する社会的責任が生じてくることになった。政府としては、カナダ人社会一般が個人賠償に否定的だろうと高をくくっていたところもあったのかもしれない。だが一九八六年にEnvironics Groupが実施した世論調査によると、六三%の人が日本人への償いに支持を表明し、そのうち七一%が個人賠償を求めていた。政府は、レーガン政権下にある米国においてよもや個人賠償が実現することはないだろうとも思っていたのだろうが、しかし、これも既に見たとおり、現実はずつと逆の流れとなつてしまつていた。

最後まで強硬に個人賠償を拒否することも政策的選択のひとつだったかもしれない。けれども、それでは、不正義の記憶が連綿と再生産されるだけでなく、人権にコミットする政府としての面目も立ちにくくなつてきた。米国で市民権法が成立した一九八八年八月、カナダ政府はついに個人賠償の受諾を日系人側に申し出る。多文化問題を統括する国務大臣で、首相にも強い影響力をもつルシエン・ブシャールの登場が重要な契機となった。九四年に著した*On the Record*のなかでブシャールは、日系人の強制移住が、市民的自由を守る政治構造の破綻のなかで生じたことを認めるとともに、この問題の解決のために自ら指導力を発揮した旨を記している。強制移住の問題を、人権・民主主義の問題として認識し、この認識を政策に投影させたことは紛れもなく政治的見識といえる。他面で政府としては、この問題を決着させることに、多文化国家カナダの国家統合あるいは国家的アイデンティティの墨守という政治的利益を見出していたのかもしれない。人権・民主主義に支えられた多文化主義を標榜するカナダ政府にとって、著しい人権侵害を受けた被害者集団を放置することは政治的コストが高くなりつつあった。特に米国が個人賠償に踏み切った以上、カナダ政府には、個人賠償の可能性を閉ざしてしまう選択肢は実質的にもはやありえなくなつていたといつても

過言でないのかもしれない。

一九八八年九月二二日、とうとう「解決 (Settlement)」の時がやってきた。カナダ連邦首相ブライアン・マルルーニーと日系人側の代表アート・ミキとが、下院において「償いの取り決め (Redress Agreement)」に署名した。不正義の承認とともに、二万一千ドルの個人賠償 (米国よりも一千ドル高かったのは、強制移住の過酷さを幾分か反映させてのことであった。)、日系カナダ人コミュニティへの一二〇万ドルの支払い、カナダ人種関係基金の設置、戦時措置法によって汚名を着せられた者の名誉回復が主な柱であった。(日系人側は戦時措置法の廃棄も求めているが、一九八八年七月にこの法律が緊急事態法に取って代わられたことから、この要求は取り下げられている。)

償いによって救われたのは日系人だけではない。償いという営みが救い出したのは、カナダそのものでもあった。人権、民主主義、多文化主義に国家統合の原理を見出すのであれば、それを甚だしく踏みにじられた人々を放置することは、原理的にも政治的にもきわめてむずかしい選択となる。日系人への個人賠償が「悪しき先例」になることを恐れる官僚のことを先に紹介したが、「悪しき先例」は、中長期的には「良き先例」となってカナダ社会の彩りを豊かなものに変えていくことになるだろう。八八年九月二二日、最後までカナダ政府に個人賠償を求め続けた日系人側の代表アート・ミキは、こういつて自らの発言を閉じた。「カナダ人であることを、私は誇りに思う。」償いによって救い出されたのは、ミキたちの心情だけだったのではない。むしろそれ以上に、カナダの国家統合の力学が強化されたことを確認しておかなくてはならない。「カナダ人であることを、私は誇りに思う。」日系カナダ人への償いによって救われたのは、まさにカナダという国家そのものだったといつてよい。

中国系カナダ人、ウクライナ系カナダ人、インド系カナダ人、先住民族……。分裂の危機を孕むこの国が国家として生き残るには、そうした人々との間で積み残してある歴史的不正義の清算も欠かすことはできない。^(iv)新自由主義に

洗われるグローバル化のなかで社会正義の実現はますます困難になりつつあることは確かだが、カナダがカナダとして独自の生を永らえようとするのなら、自らが掲げる国家統合の原理から目をそむけることはできないだろう。日系人への償いは、その意味において、カナダ社会の統合を促進する重要な導きの糸となっていくのではないか。むしろ、この成果は、当事者間の政治力学的作用によって偶然にもたらされたものと解するべきではなく、多年にわたる日系人の、ひいては非白人の社会正義実現に向けた絶えざる闘いの結晶と認識すべきものであることはいうまでもない。

こうしたことを考えるにつけ、改めて思うのは、日本の引き起こした歴史的不正義の問題である。カナダにおける償いの前に立ちはだかった多くの言説は戦後補償や植民地支配への歴史的責任を否認する日本社会のなかでも繰り返しの聞かれるものである。むしろカナダと日本とは引き起こした歴史的不正義の内容が異なり、社会のあり方も国家の統合原理も違っている。それだけに、カナダの経験をそのまま日本社会に移植することには当然ながら限界がある。しかし、過去の重大な不正義は、正面から弔われないかぎり、必ずや現在の風景を支配する記憶となって私たちの眼前にその姿を現してくる。このことは、カナダであろうが日本であろうが本質的に変わるものではない。

もうひとつ思うのは、カナダにおいて歴史的不正義の清算が司法によってまったく担われなかった不条理である。司法は、歴史的不正義に積極的に加担する役割すら担った。司法を通じては、さらにいえば、法を通じては、歴史的不正義を是正することはできないのだろうか。そんな絶望的な気持ちにも襲われる。しかし、法の理念が正義の実現である以上、その希望・可能性を放棄してはならないのだろう。「現在」に呪縛された既存の法のなかに「過去」をどう織り込んでいけばよいのか。歴史的不正義を是正するうえで法、司法をどう生かしていけるのか。こういった困難な課題に創造的に立ち向かっていく勇氣が必要なのだろう。日系人たちの闘いの軌跡をたどりながら、その思いを

いっそう強くした。

(i) Roy Miki, *REDDRESS: INSIDE THE JAPANESE CANADIAN CALL FOR JUSTICE* (2004). このほか、次の文献も参考にした。鹿毛達雄『日系カナダ人の追放』(明石書店、一九九八年)、マリカ・オマツ『ほろ苦い勝利——戦後日系カナダ人リドレス運動記』[田中祐介・田中デアドリ訳](現代書館、一九九四年)、新保満『カナダ社会の展開と構造』(未来社、一九八九年)二〇四—二〇四頁、同『カナダ移民排斥史——日本の漁業移民——』(未来社、一九八五年)。See also, Jennifer Hashimoto, "Roy Miki launches Redress book at NAJIC AGM," *NIKKI VOICE* (A National I Forum for Japanese Canadians), Vol. 18, No. 9 (Nov. 2004), at 1, 3.

(ii) 強制収容された者のなかにはイギリスの臣民にはなっていない日本国籍者も含まれていたが、全体としては少数であり、ここではイギリス臣民となっていた日系人を念頭に入れて論ずることにする。

(iii) 馬場伸也『カナダ——二十一世紀の国家』(中公新書、一九八九年)一九二頁。

(iv) 中国系カナダ人たちは「In the Shadow of Gold Mountain」という映画を、インド系カナダ人たちは「Continuous Journey」という映画をそれぞれ起点にしながら、不正義への償いをカナダ政府に求める運動を行っている。前者の映画はCBCでも放映され、私は二〇〇五年一月一四日の再放送の際に観ることができた。後者についても、二〇〇四年一月一〇日にトロントの映画館(Bloor Cinema)で上映された際に幸運にも観ることができた。このうち中国系カナダ人たちは、中国系カナダ人全国評議会(Chinese Canadian National Council)が中心になり、日系人の「成功」例にならう、The Last Spike Campaign for Redress for the Chinese Head Tax and Exclusion Actという大掛かりなキャンペーンを展開中であり、国連人権委員会人種差別特別報告者も償いの可能性の検討を行うようカナダ政府に求めている(See Report by Mr. Doudou Diene, *Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance: Mission to Canada*, UN Doc. CN.4/2004/18/Add.2.1 March 2004), para. 81 (m))。なおオマツの分析によれば、歴史的不正義を被った数ある集団のなかで日系カナダ人が政府からの償いを勝ち取れたのは、日系米国人がそうであったように、その背後に日本の経済力があつたからだという。「一九〇七年当時、日本は軍事力を背景として、英国とカナダへの移民に関して紳士協定を結び、それによって他の非白人移民よりも日系移民はよい待遇を得たが、一九八八年、今度は日本の経済力がアメリカとカナダの両国での日系人のリドレス協定締結を助けてくれたことになるのだろうか。それ以外に、カナダでは政治的影響力の大きい民族グループ、例えば、先住民、黒人、中国系、イタリア系、ウク

ライナ系などよりも、日系カナダ人問題がより注目されるようになった原因を説明できないのではないか」(マリカ・オマツ『ほろ
苦い勝利——戦後日系カナダ人リドレス運動記』(前掲注 i 二三四頁)。日系人への償いが実現した決定的要因が本国の経済力にあっ
たとすれば、中国系カナダ人とインド系カナダ人への償いの実現もそう遠くはないといえるのかもしれないが、その反面で、アフ
リカ系カナダ人への償いはきわめて困難ということになる。なお、過去の克服を求めるアフリカ系カナダ人の運動については、
二〇〇五年三月一六日にヨーク大学オズグッドホール黒人法学生協会が催したパネルディスカッション (Africana/Aboriginal
Reparations Panel Discussion) から多くを学ぶことができた。