

日本における難民保護の課題と今後の展望：ノン・フルマン原則の慣習国際法化の動きを受けて

岡本，茉莉亜
九州大学法学部

<https://doi.org/10.15017/26242>

出版情報：学生法政論集. 7, pp.33-50, 2013-03-26. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

日本における難民保護の課題と今後の展望

——ノン・ルフールマン原則の慣習国際法化の動きを受けて

岡 本 茉莉亜

目 次

はじめに

第1章 難民保護の変遷

第1節 条約などの国際的制度的変遷

第2節 UNHCRの難民政策の変遷

第2章 日本における難民保護

第1節 日本の難民保護の変遷と課題

第2節 日本における今後の難民保護の展望

おわりに

はじめに

難民保護制度の歴史は、人類の戦争・紛争・内戦の歴史とともに発展してきたと言える。ふたつの世界大戦を経て米ソの冷戦期に対応した従来の難民保護制度は、後述するように、「難民」としての対象を政治的な要素によって選別してきた¹。こうしたことは我が国日本においても例外ではない。難民保護に対する国際的要請の拡大に伴って、日本政府は冷戦構造を背景としたインドシナ難民の受け入れを行い、以来難民保護を行ってきた²。

しかしながら、かかる国際的難民保護制度の在り方は、米ソ冷戦が終結した現在も根本的修正の施されないまま存続しており、紛争の局地化・多様化や、所謂「政治難民」でない難民の発生に対応することができているとは言い難い。なぜなら、制度上の難民（難民条約上の難民）は政治的難民に限られているのに対し、現状はその枠に含まれない「難民」が発生しているからである。世界の難民の数は、年によって違いはあるが、長期的には増加傾向にあり³、国際社会は早急な対応を迫られている。

従来の難民保護制度は、難民条約上、政治的難民に限られていた。1951年7月28日、難

¹ 柳原正治「国際法における個人」柳原正治・森川幸一・兼原敦子編『プラクティス国際法講義』信山社、2011年、265頁。

² 古川浩司「国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）」田所昌幸・城山英明編『国際機関と日本活動分析と評価』日本経済評論社、2004年、213頁。

³ UNHCRが対象とする難民の対象者数。これには、後述の難民条約上の定義、すなわち政治的要素によって定められた難民の定義の外にある難民で、UNHCRが認定を行ったものも含まれる。

民および無国籍者の地位に関する国連全権会議にて採択された「難民の地位に関する条約」(以下、難民条約)において難民とは、第一条によって「1951年1月1日前に生じた事件の結果として、かつ、人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの及びこれらの事件の結果として常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、当該常居所を有していた国に帰ることができないもの又はそのような恐怖を有するために当該常居所を有していた国に帰ることを望まないもの」⁴と初めて定義された(第1条A(2))。

この定義において、注目されるべきは「迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖」という箇所である。なぜなら、当時の冷戦という背景から、西側諸国の『自由の戦士(freedom fighters)』として難民が発生するようになると、難民を積極的に保護しようと言う動きが現れ、「西側に渡ってきた『逃亡者たち(escapees)』は、東側の政治体制に反対して亡命してきた」「政治的にもイデオロギー的にも重要な資産であるとみなされた」⁵ことを、この文言は示しているからである。

しかしながら、一般に「冷戦が終結した」と言われてから20年余りが経過した現在、紛争の在り方は、世界を「二分」したかたちのものから局地的に細分化・多様化したかたちのものへと変化してきており⁶、本条約における難民の定義はもはや現実に即しているとは言い難い。局地的で細分化・多様化した紛争によって発生した難民の多くは、従来の「政治難民」に限られない、戦闘行為や経済的困窮から逃れることを目的とした難民であるように見受けられるからである。

また、難民条約において規定された重要な原則に、ノン・ルフールマン原則(第33条)がある。この原則は、「難民をいかなる方法によっても、人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見のために、その生命又は自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ追放し又は送還してはならない」⁷というものである。同

⁴ 難民の地位に関する条約、1951年7月28日採択、1954年4月22日発行。引用文については、奥脇直也・小寺彰編集代表『国際条約集』有斐閣、2012年、346頁を参照した。なお、「1951年1月1日前に生じた事件の結果として」という制限は、1967年10月4日に発効された「難民の地位に関する議定書(難民議定書)」によって解消されている。

⁵ 柳原、前掲論文、265頁。引用文は、難民条約採択当時の冷戦すなわち世界が西側陣営と東側陣営とに二分して対立していた構造によって、いかなる人を難民として認定するかが決められていた、ということを示唆している。なぜなら、東側陣営の諸国から逃亡してきた人々の存在は、西側陣営からしてみれば、そのまま西側陣営の政治的勝利を示しており、かかる人々を西側の勝利の象徴として保護し、「利用」することに、当時の西側諸国は重点を置いていたためである。

⁶ 所謂「新しい戦争」である。メアリー・カルドー(山本武彦・渡部正樹訳)『新戦争論』岩波書店、2003年、12、156-162頁；中尾秀一「難民支援と平和構築」日本平和学会『人道支援と平和構築[平和研究第30号]』早稲田大学出版部、2005年、81、82頁を参照。

⁷ 金子宏・新堂幸司・平井宜雄編集代表『法律学小辞典[第4版補訂版]』有斐閣、2010年、1002頁。

原則が、未だ本条約における義務に過ぎないのか、もはや慣習国際法となっているのかについては議論が分かれるが、慣習国際法として扱う見解の方がより有力である⁸。

さらに、ここで注意すべきことは、「本条約によって、難民の入国を認めるべき一般的義務や難民に庇護を与えるべき一般的義務が、条約当事国に発生するわけではない」という点である。すなわち、当該原則によって、国家（少なくとも本条約当事国）には、必ず難民を自国で受け入れ庇護する義務は課されていないものの、難民をその生命を脅威にさらす怖れのない「安全な第三国」へ送るなどの措置をとることが義務付けられているのである⁹。

以上に述べたような、ノン・ルフールマン原則及びその慣習国際法化の動き、また同原則によって難民をその生命を脅威にさらすおそれのない「安全な第三国」へ送るなどの措置をとることの各国への義務付けからは、国際社会における難民保護に対する要請の高さが窺われる。難民保護のための慣習国際法の不在に対し、国際的要請が慣習国際法化への動きを強化しているようにも見えるからである。

かかる難民に関する規定の発展に伴い、国際社会における難民保護の要請も次第に強くなっていった。日本に対する国際的要請も例外ではなく、冷戦構造の産物として、1970年代後半にアジア各地にインドシナ難民¹⁰が拡大したことを受け、日本はインドシナ難民を受け入れた¹¹。また、日本はその後1982年に難民条約、難民議定書の当事国となった。以来、日本は難民認定を行ってきたが、その数は一般に他先進国に比べ圧倒的に少ないと言われ、批判されてきた。さらに、2005年1月に日本政府が行ったクルド人¹²のトルコへの強制送還について、国連難民高等弁務官事務所（以下UNHCR）がノン・ルフールマン原則に反するという批判を行った¹³。

⁸ 柳原、前掲論文、265頁；申恵丰「人権の国際的保障(2)」前掲『プラクティス国際法講義』、295頁。

⁹ 同上書、同頁。

¹⁰ インドシナ難民とは、「1975年のベトナム戦争終結以降、新体制や内戦を嫌ってベトナム・ラオス・カンボジアから脱出した民衆」を指す。（新村出編『広辞苑〔第六版〕』岩波書店、2008年、223頁。

¹¹ 古川、前掲論文、213頁。

¹² UNHCRが認定したマンデート（Mandate）難民であった。一般に、UNHCRの保護の対象は、「マンデート（Mandate）難民とパーソン・オブ・コンサーン Person of Concern（POC）の2つ」に分類でき、前者の地位は「難民条約、難民議定書およびUNHCR規程に基づき難民と判断された庇護申請者に、」後者の地位は「厳密な意味ではマンデート難民に該当しないが、内戦等の理由で本国に帰ることができない者に」付与される。UNHCRにおける二者に対する支援の度合いは「明らかに異なり、」前者については「各国政府に対し、できる限りの支援を要請するのに対し、」後者（前者と同じく、「本国へ帰還させることが危険な状況にある」）については「人道的な扱いを求めるに留まる」。（樋口弘樹「UNHCRの日本における難民保護政策」『国際公共政策研究』第7巻、第1号、2002年、156-7頁。）なお、本稿では、特に言及しない限り、「難民」をマンデート難民とPOC双方を含んだ広義の「難民」と設定する。

¹³ UNHCR駐日地域事務所「UNHCR、前例のない難民の強制送還に懸念」“UNHCR CONCERNED OVER UNPRECEDENTED REFUGEE DEPORTATION,” プレスリリース、2005年1月18日

（<http://www.unhcr.or.jp/news/press/pr050118.html>、最終アクセス日2012年11月23日）；UNHCR：“Deep concern over refugee deportation from Japan,” Press Releases, 18 January, 2005

（<http://www.unhcr.org/41ed2b804.html>、最終アクセス日2012年11月23日）。

これまでしばしば行われてきた国際社会やUNHCRによる日本の難民政策に対する批判は、他方では、難民がいずれの国家に逃れようともその生命が保障されるべきであるという国際社会の日本の難民政策に対する国際的要請であると言え、ここには難民保護に対する国際社会の関心の高さが窺われる。無論、国際的要請を全て是として、一見して直接的には国益に繋がらない難民の受け入れや、それに相当する難民政策を実行していくことに疑問を呈する見解も少なくないであろう。しかし、「グローバル化」という言葉が盛んに叫ばれている現在、国際的要請にある程度応えるということは、それが一見して直接に国益に繋がらなくとも間接的・長期的に日本の国益となる可能性は否定できない。また、上述のような疑問を以て、日本の国益に関係なく日本を目指して自国から逃れてくる難民に対する難民保護の在り方に検討を加えなくとも良いということの理由にはならない。なぜなら、従来の国際法の構造からも明らかであるように、ある一国内で行為や紛争が完結していた、或いは国際社会における行為主体や紛争主体が国家であったかつての国際社会から、これらの行為や紛争が複数の国家に跨り、国際社会における行為や紛争の主体が国家に限られない状態が見られるようになった今日¹⁴、従来のように一国では必ずしも対処することができない事象が発生することは自明であり、かかる問題は、その性質上、相互依存的に国際社会全体で対処しなければならず、その必要性が国際的要請として立ち現れるためである。

さらに、かかる問題の中に難民保護の問題も含まれている。その理由は、難民の多くは国境を越える個人であり、難民がもともと居住していた国家及びその周辺国に多くの影響を与え得、且ついかなる国家も理論上かかる関係国になり得ないとは言えないためである。従って、難民に庇護を与えることがたとえ直接に国益に繋がらなく見えるとしても、国際社会の一員として、国家は国際的要請に応え、難民保護政策について検討を加える必要がある。

その上、我が国日本はアジア地域や環太平洋地域における主要な先進国であり、日本の難民保護政策に求められている制度の在り方とは、「必ず難民を自国で受け入れ庇護する義務は与えられていないものの、難民をその生命を脅威にさらすおそれのない『安全な第三国』へ送るなどの措置をとること」を国家に義務付けるノン・ルフールマン原則¹⁵を最低限の条件とし、第三国ではなく国内での難民庇護といった積極的な難民保護であると考えられる。難民保護の最大の目的は当該難民の生命の保護であり、難民保護の重点はその人道的側面に存するため、理論上、政治的理由によって国家が個人である難民に保護を付与することを拒むことは困難である。その一方、国家が難民保護を拒否する問題事由として考えられるものの中に経済的理由が挙げられる。なぜならば、たとえある国家が難民保護

¹⁴ 江藤淳一「国際法の主体(2)―準国家団体・国際組織・個人・その他」前掲『プラクティス国際法講義』94-110頁；カルド一、前掲書、12、156-162頁。

¹⁵ 柳原、前掲論文、265頁；申、前掲論文、295頁。

の意思を持っていたとしても、財政上の問題などによって、難民に保護を与えることが十分にできない場合は想定し得るし、且つある国家が経済的理由を根拠に十分な難民保護を行わないことを主張した場合、国際社会はそれを強く非難することが困難であると考えられるためである。従って、日本のような国際社会の中でも経済的優位の立場にある先進国こそが、ノン・ルフールマン原則を遵守するだけでなく、積極的に難民保護に取り組んでいかなければならない。但し、本稿はなにも「日本が経済的に豊かであるから、難民に保護を与えねばならない」、従って、寧ろ経済的に豊かでなければ難民に保護を与えずとも良いと主張しているわけではない。日本のような経済的に豊かと言われる国家でさえも、経済的な理由を挙げて保護を行わないという状態になれば、国際社会において求められている積極的な難民の支援は実現しない。

本稿では、以上のような問題意識の下、第1章で国際社会における難民保護の変遷を、第2章で日本の難民政策の現状を振り返った上で、日本はいかにして保護を難民に与えるべきか検討を加えていく。とくに第2章では、他国の事例に目を向けつつ、日本の難民保護における今後の課題について思考する（なお、冷戦終結後の地域的な紛争の増加によって、所謂「政治難民」でない難民の発生が大きく膨れ上がっている現状を踏まえ、本稿での難民としての対象は必ずしも「政治難民」に限らないものとする）。

第1章 難民保護の変遷

「はじめに」で述べたように、本稿の目的は、日本における今後の難民政策を模索することである。この議論の前提としては、難民保護を取り巻く現状の理解が不可欠である。したがって、本章では、第1節で国際社会全体における難民保護のための条約などの国際的制度的変遷を振り返り、第2節で従来の国連体制下における国際社会の難民保護政策の実行において中心的役割を果たしてきた国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）による難民政策の変化を概観する。

第1節 条約などの国際的制度的変遷

本節では、そもそも国際的要請を發する国際社会がこれまでいかなる難民保護を行ってきたのか、その変遷を振り返る。難民保護の国際的歴史は、国際連盟が1921年に、後に「ナンセン・パスポート」で有名となるフリチョフ・ナンセン（ノルウェーの探検家）を、国際連盟難民高等弁務官に任命した時にまで遡る。かかる国際連盟の動きは、1917年のロシア革命により難民が発生したことへの対応であり、ナンセンが負う責任も当初ロシア難民に対するものに限られていた¹⁶。

¹⁶ 古川、前掲論文、195頁；Gil Loescher, *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*, Oxford:

しかし、時期を同じくして1914年からオスマン帝国領内におけるアルメニア人・アッシリア人・ギリシャ人キリスト教徒の迫害が開始されたことや、1919年のギリシャ・トルコ戦争の勃発、さらに1922年のオスマン帝国崩壊などにより発生したアルメニア人やアッシリア人、トルコ人やギリシャ人などの難民に対応するかたちで、国際連盟難民高等弁務官の保護対象は拡大した¹⁷。

かかる国際社会の状況の中、ナンセンは1917年に国際連盟難民高等弁務官に任命されて以来、10年余りに及んでその任務を全うし続けたが、1930年に激務による過労で在任中に病死した。ナンセンによる業績は大きく、その業績を記念して「人道支援のためのナンセン事務所」が設立され、ナンセンの生前に保護対象とされた避難民の保護業務が継続された¹⁸。

他方、1933年にはナチス・ドイツの権力掌握を機に、ユダヤ人を中心としたドイツからの難民がヨーロッパ中に拡散し、この難民対応のため、ジェームズ・マクドナルドが高等弁務官に任命された。また、スペイン内戦により発生したスペイン難民についての定義を定めた難民条約も合意される¹⁹。さらに、1935年の難民条約では、ドイツにフランスから併合されたザールから発生したザール難民も国際連盟難民高等弁務官の保護対象となった²⁰。その後、マクドナルドの辞任を受け、1936年にイギリス人のニール・マルコム卿が「ドイツからのユダヤ人その他の難民のための高等弁務官」に就任する²¹。

翌1936年には、ドイツ難民について仮の定義がなされ、1938年のドイツからの難民の地位に関する条約でドイツ難民の定義が確定された。また、同年には9月28日に締結されたミュンヘン協定により、ドイツがズデーテン地方を併合した結果、8万人の難民が発生している。さらに、同じく1938年、ノーベル平和賞がナンセン事務所に送られた。

ナンセン事務所は1938年末に閉鎖され、その業務と前述のドイツ難民保護を目的とした高等弁務官の業務が1939年の「すべての難民のための高等弁務官事務所」の設立によって統合された。高等弁務官にはイギリス人のハーバート・エマーソン卿が就任する。また、同年には前年のドイツ難民に関する定義に対する追加議定書のかたちで、ドイツに併合されたオーストリアからの難民についても定義がなされる²²。

ドイツからの難民に対する対応として、1943年11月には、国際連盟とは独立して連合国主導で連合国救済復興機関（UNRRA）が設立され、同機関は1944年から翌1945年の間

Oxford University Press, 2001, p. 24 ; 小澤藍『難民保護の制度化に向けて』国際書院、2012年、49頁。

¹⁷ 小澤、同上書、49-55頁。

¹⁸ 同上書、55頁。

¹⁹ 古川、前掲論文、195頁；小澤、前掲書、56頁。

²⁰ 小澤、同上書、57-8頁。

²¹ 同上書、59頁。

²² 同上書、61-3頁。

に何百万人という避難民への援助を与えることとなった。同機関は、1938年から同じく国際連盟と独立したかたちで幾度か開催された「連合国の難民に関する政府間委員会」（IGCR）とともに国際的人道支援政策を展開させたが、その中には難民の保護も含まれていた。

しかしながら、UNRRAの基金の約70パーセントを拠出し、リーダー的役割を担っていたアメリカが、1946年末にUNRRAへの援助とその存続を拒んだため、同機関の活動は終結を迎えた。アメリカが援助と存続を拒んだ背景には、すでに東西に分裂していた世界情勢において、同機関の東側における機関政策および復興事業が東側の政治的支配を強化しているとのアメリカの懐疑があった²³。

UNRRAの活動の終結に対し、東側諸国は猛烈に反対した。それに対応する形で設立されたのが国際難民機関（IRO）である。1947年7月に「国連の一時的で特別な任務を持つ機関として設立され」たIROは、「1950年6月30までの3年間で事業を終えるものとされた」。その活動の重点は帰還ではなく再定住に置かれ、東欧諸国の反発を招いたが、その一方で活動資金の3分の2近くを負担させられたアメリカも不満を抱くこととなった²⁴。

翌1948年12月10日、世界人権宣言にて「すべての者は、迫害からの庇護を他国に求め、かつ、これを他国で享受する権利を有する」（14条）と規定された。IROの後を継ぐ専門機関として、1949年の年末に国連総会にて総会補助機関（国連憲章22条）として難民高等弁務官事務所（UNHCR）を設立することが決議された。その結果1951年1月1日に国連難民高等弁務官事務所が3年間の時限付きで創設された²⁵。

UNHCR設立から間もない同年7月27日、冒頭で述べた「難民の地位に関する条約」が「難民および無国籍者の地位に関する国連全権会議」において採択された。同条約は1954年4月22日に発効した。また、1967年10月4日には難民の地位に関する議定書も発効する。日本は1981年6月5日に難民条約、議定書ともに国会で承認し、1981年10月3日に難民条約への、1981年10月15日には難民議定書への加入書を寄託した。同日、難民条約と議定書を条約二十一号、一号として公布し、1982年1月1日には当事国となった²⁶。

前述の通り当初は3年間の時限付きで設立されたUNHCRであったが、その後は5年毎に存続期間を総会決議により繰り返し更新され、2003年12月の第58回国連総会決議により、存続が無期限延長された。

国際社会における難民保護制度の歴史は以上のような経過をたどってきた。冒頭でも述べた通り、難民条約上、難民は政治的難民に限られ、難民条約における難民の定義に象徴

²³ 同上書、64-6頁；古川、前掲論文、195頁。

²⁴ 古川、同上論文、同頁；国連難民高等弁務官事務所編『世界難民白書2000』時事通信社、2001年、16-7頁。

²⁵ 古川、同上論文、同頁；国連難民高等弁務官事務所編、同上書、18-9頁；小澤、前掲書、76頁。

²⁶ 奥脇・小寺編、前掲書、346、351頁。

されるように、従来の難民保護制度は、難民条約作成当時の冷戦における対立構造に従って、いかなる人を難民として認定するかが決められるという制度であった²⁷。

しかしながら、米ソ間の冷戦終結から20年余りが経過し、紛争の在り方が次第に局地的で細分化・多様化の傾向を見せている²⁸にも拘らず、従来の国際社会における難民保護制度の最大の特徴である、冷戦を背景として政治的に難民保護の範囲を限定した制度には、根本的な変更が施されていない。その結果現在まで、国際社会における難民保護制度は、前述の難民保護における国際的制度の変遷に現れているように、より柔軟に対応する存在としての国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の活動に依存してきたと言える。

第2節 UNHCRの難民政策の変遷

前節で国際社会による難民保護の変遷を見てきたように、従来国際社会での難民保護に大きな役割を果たしてきた機関が、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）である。本節では、当該機関による難民保護政策の移り変わりを辿ることで、従来の国際社会における難民保護の変遷をより深く検討し、国際社会における難民保護の現状を理解する足がかりとしたい。

国連難民高等弁務官事務所（Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR）は、1949年の国連総会の決定により、連合国救済復興機関（United Nations Relief and Rehabilitation Administration: UNRRA）及び国際難民機関（International Refugee Organization: IRO）を前身として創設された国連補助機関である²⁹。UNHCRの任務は、その創設時期からも推察されるように、元来、第二次世界大戦中にナチスの迫害によって発生したユダヤ人難民や、戦後の冷戦下で東側諸国から西側諸国へと逃れてきた難民を保護し、受け入れ国を探すことを核としていた³⁰。かかる「難民保護中心」の活動から、冷戦終結後、地域的な武力紛争が増加・激化したことにより、UNHCRの活動は、活動自体の増加や、難民の発生自体の防止までの活動拡大など、量的にも質的にもより柔軟な対応を行ってきた³¹。本節では、前節で見えてきた条約などの国際的制度における難民保護の制度の変遷に対応して、UNHCRの難民保護政策がどのような変化を経てきたのかを振り返る。

1950年12月14日の国連第五回総会にて採択された国際連合難民高等弁務官事務所規程（UNHCR規程）第8条は、国連難民高等弁務官の活動の内容を以下の9種類に定めている。

²⁷ 柳原、前掲論文、265頁。

²⁸ カルドー、前掲書、12、156-162頁；中尾、前掲論文、81-2頁。

²⁹ 古川、前掲論文、194頁。

³⁰ 樋口、前掲論文、150頁。

³¹ 古川、前掲論文、194頁。

- (a) 難民保護のための国際条約の締結および批准を促進し、その適用を監督し、その改正を提案すること；(b) 諸政府との特別協定によって、難民の状態を改善し保護を必要とする人数を減少させるためのあらゆる措置の実施を促進すること。
- (c) 自発的帰還または新しい受入国の社会への同化を促進するための政府および民間の努力を援助すること。
- (d) 最も窮乏した状態にある難民を除外することなしに、全ての難民の各国領域内への受入れを促進すること。
- (e) 難民がその資産、とくに再定住に必要な資産を移転する許可を得られるよう努力すること。
- (f) 各国領域内の難民の人数および状態ならびに難民に関する法令について各国政府から情報を入手すること。
- (g) 関係政府および関係政府組織と緊密に連絡を取ること。
- (h) 難民問題を取り扱う民間団体と、最善と考える仕方と接触を保つこと。
- (i) 難民の福祉に関係する民間団体の努力の調整を図ること。

上記8条の条文³²を見れば明らかであるように、当初、国連難民高等弁務官の任務内容は難民保護が主たるものであった。これは、一般的制度を確立し、難民の発生自体を予防するという性格のものというよりは、難民問題の発生の事後に、発生してしまった現実に対応していくという性格のものであった。

しかしながら、冷戦の終結に前後して、国際社会における武力紛争の在り方は、大国どうしによるものから、小国や地域単位・民族単位での、小規模で地域的な、それであるが故に多発的なものへと変化している³³。従来の難民問題とは異なり、UNHCRの事後的な活動では対応に遅れが発生することが多くなったことに伴い、UNHCRが対象とする難民や活動の範囲も拡大することとなった。

UNHCRが対象とする難民の範囲の具体的な拡大の契機は、1960年代にアフリカでかつての植民地が次から次へと独立したことにある。それらの独立の多くには紛争や暴力が伴い、それによって多数の難民が発生したからである³⁴。元来、UNHCRの活動の内容は、前述の通り国連総会の決議によって成立したUNHCR規程において定められており、その対象となる難民の範囲も、同規程によって難民条約や難民議定書と同様のものに限定されている³⁵。かかる限定が、上述のアフリカにおける植民地の度重なる独立とそれに伴

³² 国際連合難民高等弁務官事務所規程、1950年12月14日採択。引用文については、奥脇・小寺編、前掲書、353頁を参照した。

³³ カルドー、前掲書、12、156-162頁；中尾、前掲論文、81-2頁。

³⁴ 中尾、前掲論文、81頁。

³⁵ 同上論文、81頁；小澤、前掲書、76-7頁；樋口、前掲論文、152頁；奥脇・小寺編、前掲書、353頁。

う難民の発生を受けて、総会決議1388（1959年）に基づいて『『斡旋』の機能を与えること、『国連の権限外の難民』を扱うことが認められ、アフリカ、アジア等で紛争により発生した難民も保護の対象とするようにな」った。かかる過程を経つつ、1960年代以降、UNHCRの保護の対象となる難民は、「東から西」への難民から、次第に「南から北」さらには「南から南」の難民にまで拡大していった³⁶。

このように、UNHCRの活動には国際社会における難民保護制度の中では比較的柔軟に変更が施されてきたが、依然として難民の発生自体を予防する一般的制度の確立は達成されたとは言えず、事後的な対応という性格を持つということは否定できないであろう。また、支援受け入れ国が支援を受け入れなければ支援を実行することはできず、従来国際社会が依存してきたUNHCRでさえも、未だ抜本的な難民保護の活動を形成しているとは言えない。

従って、従来国際社会における難民保護の制度は、その多くをUNHCRに依存した制度であったが、比較的柔軟に保護の対象となる難民を拡大してきたUNHCRでさえも、事後的な対応になりがちであり、難民保護としての未だ抜本的な活動を行っているとは少なくとも完全には肯定できない。また、UNHCRにその多くを負っている国際社会全体としての対応も、事後的で「遅れ」をとりがちな対応であると言えよう。

次章ではかかる国際社会全体の傾向を受けて、より国際社会全体よりは個別に独自の行動をとりやすいと思われる個別の国家、とりわけ本稿では日本の難民保護制度について検討を行いたい。

第2章 日本における難民保護

前章で見たように、従来国際社会における難民保護制度は比較的柔軟に活動を行ってきたUNHCRに依存してきたが、かかる傾向の存在は、国際社会全体においてのみならず、その構成員である日本の難民に対する個別的な対応においても指摘できることである。本章では、第一節においてこれまでの難民保護政策の変遷を振り返った上で現在の日本における難民保護制度の課題を抽出し、第2節では第1節で見出した課題から、今後日本が取るべき難民保護の在り方について検討したい。

第1節 日本の難民保護の変遷と課題

日本における難民保護政策の歴史の発端は、冒頭で述べたように、1970年代後半に発生したインドシナ難民を受け入れたことである³⁷。また、かかる日本の行動と時期を同じく

³⁶ 中尾、前掲論文、81頁。

³⁷ 古川、前掲論文、213頁。

して、1979年8月、東京にUNHCR駐日事務所が開設され、日本におけるUNHCRの活動も開始された³⁸。その後、前述の通り、日本は1981年に難民条約、1982年に難民議定書へ加入し、以来難民の認定と受け入れを行ってきた（表2参照）。

また、抛出面では、1991年の湾岸戦争によって発生した大量の難民への対応のために予算が倍増したUNHCRに対して日本の援助額も素早く倍増された³⁹。その後も現在まで一貫して深刻な資金不足に陥っており、そのマンデート難民等の保護や支援活動に影響をきたしているUNHCRに対し⁴⁰、日本は抛出面としてその予算の一割を超える額を一貫して負担し、1996年に日本はUNHCRに対する抛出面がアメリカに次いで最も多い国となり、その年間抛出面額は1億3000万ドルにまで達した⁴¹⁴²。日本のUNHCRに対する抛出面の面からの貢献度は、世界的に見ても高い水準にあると言える。

それにも拘らず、日本の難民保護に対する姿勢について、冒頭でも述べたように、国内外から批判の声があがることは決して少なくはない。それらの批判の矛先となるのは、日本の難民制度の負の側面についてであるが、「認定数とともに申請数が少ないこと、未処理数が非常に多いこと」がその特徴として挙げられることはよく知られているところである⁴³⁴⁴（表2）。

一説によれば、日本による難民の受け入れは「81年の難民条約、82年の難民の地位に関する議定書加入後も、他の欧米先進国と比べて、難民申請件数は1桁もしくは2桁、難民認定件数も2桁もしくは3桁少ないレベルで推移している」⁴⁵と言う。とりわけ、認定者数

³⁸ 樋口、前掲論文、154頁。なお、同年に、日本は「UNHCR執行委員会」の構成員になっている。また、同事務所は、1997年6月に、名称が「UNHCR駐日事務所」から「UNHCR日本・韓国地域事務所」に変更された。

³⁹ 樋口、前掲論文、153-4頁；古川、前掲論文197-9頁。

⁴⁰ 古川、前掲論文、198-9頁；外務省総合外交政策局国際社会協力部編『国際機関総覧2002年版』日本国際問題研究所、2002年、228頁。

⁴¹ 樋口、前掲論文、154頁；UNHCR日本・韓国地域事務所『UNHCR News No. 18』2001年第3号、6、7頁。

⁴² ちなみに、日本のUNHCRに対する抛出面率は、2001年が約13.73パーセントでアメリカに次いで2位、2009年が約6.4パーセントでアメリカ、ECに次ぎ3位、2010年が約7.5パーセントで再びアメリカに次いで2位と、抛出面率については数字を落としているが、抛出面額としては、2001年が約9143万ドル、2009年が1億1055万ドル、2010年が1億4349万ドルと、一定程度維持している傾向にある。（古川、前掲論文、199頁；外務省編『2011年版 政府開発援助（ODA）白書 日本の国際協力』外務省、2012年、190頁。）

⁴³ 樋口、前掲論文、154頁；古川、前掲論文、213頁。

⁴⁴ 樋口によれば、1982年から1984年までの3年間の認定数が比較的多いことについて、この時期の「日本政府がこの難民認定制度とは別枠で受け入れていたインドシナ難民による難民認定申請があった」ことが背景にあると言う。なお、日本政府によるインドシナ難民の受け入れの経緯について、1979年に閣議決定として500名分の定住枠を設定し、以来次第に拡大された定住枠は、1985年には10,000人に達するまでに至った。その後1994年に定住枠が廃止となったが、それ以降も日本政府による受け入れは継続し、1996年6月に定住者数が10,000人を突破した。2000年12月末の時点で、「累計定住者数は10,666人となってい」と言う。（樋口、前掲論文、154-5頁）。

⁴⁵ 古川、前掲論文、213頁；高橋恒一「難民問題に対する日本の取り組み」『国際問題』12月号、2001年、51-4頁。古川によれば、「2001年の日本の難民申請件数、難民認定数は、353件、26名であるの

がほとんどの年で一桁という非常に少ない数を記録した1985年から1997年の間には、「日本の難民受け入れ政策に対し、内外から厳しい批判がなされた」⁴⁶。

かかる特徴を持つ日本の難民保護政策の在り方は、その厳格な認定制度に基づき、時に「難民鎖国」とも称される⁴⁷。その背景として「歴史的に移民も外国人単純労働者も受け入れていないこともあり、いまだそのような枠組みと基盤が十分に整っていないため、最終的な定住先として日本を希望する人間が少ないとの事情によるところが大きいこと」が指摘されている⁴⁸。

無論、上述のような日本の難民保護政策に対する国内外からの批判に対して、日本政府はいかなる対応も施してこなかったというわけではない。1990年代の事例を挙げれば、1997年4月に行われた難民認定審査部門における組織改革では、それまでは東京局にのみ配置されていた専従の難民調査官2名に加え、大阪局にも調査官が置かれるようになり、且つ調査官も増員された（東京局には「難民調査官3名、難民調査官補2名、そして他の業務と兼任の難民調査官補1名が置かれ、」大阪局には「難民調査官1名と難民調査官補1名が置かれるようになった。）。また、審査の効率化を図るために「従来は地方入国管理局や支局ごとに審査していたものを、以降は東京と大阪に集約し」、その他の局は申請の受理のみを業務とするようになった⁴⁹。さらに、難民認定申請者が急増したことに対応するかたちで「入国管理局の難民認定室と東京入国管理局の担当者の数が2倍以上に引き上げられ」た⁵⁰。また、法務省は個別の難民認定の認定数及び認定時期の公表を1998年8月以来行ってきた。これは透明性の向上を目的としたものである⁵¹。

しかしながら、1990年代に日本政府が行った幾つかの難民保護政策に対する見直しを経ても、前述したように、他の先進欧米諸国と比較して日本における現行の難民保護制度の下での難民の保護は、たとえば表2にあるような認定外の「人道的配慮による在留」の数を含めたとしても（実質的庇護数）、その数は非常に少なく⁵²、且つ各年の未処理数を見れば明らかであるように、決して迅速な対応であるとは言えない。表2の注釈にあるように「人

に対し、米国は59,460件、28,300名、ドイツは118,300件、22,720名、カナダは44,040件、13,340名、英国は71,690件、19,100名、フランスは42,290件、9,700名、イタリアは9,620件、2,100名となっている。」（古川、同上論文、同上書、215頁より引用。）

⁴⁶ 樋口、前掲論文、155頁。

⁴⁷ 長島美紀「難民保護におけるジェンダーに基づく迫害概念の適用の可能性：日本およびカナダの事例から」『法政論叢』第44巻、第1号、71頁；難民受け入れの方を考えるネットワーク準備会『難民鎖国日本を変えよう！—日本の難民政策FAQ』現代人文社、2002年。

⁴⁸ 古川、前掲論文、213頁；高橋、前掲論文、53頁。

⁴⁹ 樋口、前掲論文、160頁；江口敏樹「日本における難民保護」アムネスティ・インターナショナル日本支部編『難民から見る世界と日本』現代人文社、1998年、144-7頁。

⁵⁰ 樋口、前掲論文、160頁；日本経済新聞社『日本経済新聞』1998年8月15日付朝刊、34頁。

⁵¹ 樋口、前掲論文、160頁；日本経済新聞社『日本経済新聞』1998年8月15日付朝刊、34頁、1998年11月13日付夕刊、2頁。

⁵² 古川、前掲論文、213頁；高橋恒一「難民問題に対する日本の取り組み」『国際問題』12月号、2001年、51-54頁。なお、詳しくは脚注47を参照。

道的配慮による在留」に「在留変更許可及び期間更新許可数も含まれる」と言うならなおさらである。

| 年別 | 申請数 | 処理数 | | | 未処理数 | 人道的配慮による在留 | 実質的庇護数 |
|-------|-------|--------|-------|-----|------|------------|--------|
| | | 認定 | 不認定 | 取下げ | | | |
| 1982年 | 530 | 67() | 40 | 59 | 364 | | |
| 1983年 | 44 | 63() | 177 | 23 | 145 | | |
| 1984年 | 62 | 31() | 114 | 18 | 44 | | |
| 1985年 | 29 | 10() | 28 | 7 | 28 | | |
| 1986年 | 54 | 3() | 5 | 5 | 69 | | |
| 1987年 | 48 | 6() | 35 | 11 | 65 | | |
| 1988年 | 47 | 12() | 62 | 7 | 49 | | |
| 1989年 | 50 | 2() | 23 | 7 | 31 | | |
| 1990年 | 32 | 2() | 31 | 4 | 44 | | |
| 1991年 | 42 | 1() | 13 | 5 | 67 | 7 | 8 |
| 1992年 | 68 | 3() | 40 | 2 | 90 | 2 | 5 |
| 1993年 | 50 | 6() | 33 | 16 | 85 | 3 | 9 |
| 1994年 | 73 | 1() | 41 | 9 | 107 | 9 | 10 |
| 1995年 | 52 | 2(1) | 32 | 24 | 102 | 3 | 5 |
| 1996年 | 147 | 1() | 43 | 6 | 199 | 3 | 4 |
| 1997年 | 242 | 1() | 80 | 27 | 333 | 3 | 4 |
| 1998年 | 133 | 15(1) | 293 | 41 | 117 | 42 | 57 |
| 1999年 | 260 | 13(3) | 177 | 16 | 171 | 44 | 57 |
| 2000年 | 216 | 22() | 138 | 25 | 202 | 36 | 58 |
| 2001年 | 353 | 26(2) | 316 | 28 | 187 | 67 | 93 |
| 2002年 | 250 | 14() | 211 | 39 | | 40 | 54 |
| 2003年 | 336 | 10(4) | 298 | 23 | | 16 | 26 |
| 2004年 | 426 | 15(6) | 294 | 41 | | 9 | 24 |
| 2005年 | 384 | 46(15) | 249 | 32 | | 97 | 143 |
| 2006年 | 954 | 34(12) | 389 | 48 | | 53 | 87 |
| 2007年 | 816 | 41(4) | 446 | 61 | | 88 | 129 |
| 2008年 | 1,599 | 57(17) | 791 | 87 | | 360 | 417 |
| 2009年 | 1,388 | 30(8) | 1,703 | 123 | | 501 | 531 |
| 2010年 | 1,202 | 39(13) | 325 | 113 | | 363 | 402 |
| 2011年 | 1,867 | 21(14) | 2,002 | 110 | | 248 | 269 |

表2 難民認定申請および処理数の推移（2011年12月31日現在）

法務省入国管理局webサイトをもとに作成⁵³。

⁵³ 法務省入国管理局「統計に関するプレスリリース—難民認定者数」
http://www.moj.go.jp/nyuukokukanri/kouhou/nyuukokukanri01_00013.html（最終アクセス日2012年11月28日）。

(注1) 認定のカッコ内は、難民不認定とされた者の中から異議申立の結果認定された数であり、内数として計上されている。(注2) 人道配慮による在留は、難民不認定とされた者のうち、人道配慮することとされた者の数であり、在留変更許可及び期間更新許可数も含まれる。(注3) 2002年以降の未処理数については不明。

以上で検討を行ってきたように、日本における難民保護政策に対する国内外からの批判の多くはその認定数の少なさに向けられる。その背景として、前述したように、厳格な認定制度と処理の遅さがあげられるが、かかる状況の打開策として法務省入国管理局は、2005年に「適正で迅速な難民認定の実現」を目標として、「出身国情報の蓄積の重要性や、難民議定書を対象とする研修の充実など」を内容とした第三次出入国管理基本計画を提案した⁵⁴。

しかしながら、日本の難民認定は法務省入国管理局の管轄の下、「入国管理の一環として行われており」⁵⁵、その体制は2005年以降も継続されている。一般に日本よりも難民申請数、難民認定数、難民申請に対する処理率の高い他の先進欧米諸国⁵⁶にあるような、独立した難民の認定審査組織の不存在は難民認定の手続き処理の速度を緩慢にさせている。

日本では従来から「外国人の入国管理における政府の役割」が重視される傾向にある。かかる傾向は、独立した難民認定組織の不在と相俟って、さらなる難民認定手続の遅延や、個別・独自の「難民」の解釈基準の設定についての事実上の困難性を発生させている⁵⁷。

さらに、日本における具体的な難民認定制度から少し離れるが、かかる難民認定の厳格さと遅さに加えて、日本に対する庇護申請者を苦しめていることが「難民認定手続と退去強制手続とが連動していない」という事実である。この結果「在留資格を持っていない難民認定申請者については退去強制手続が同時に開始され、收容されることもあり得る」状況が発生している。「庇護申請者は原則として收容するべきではない」とUNHCRは主張しており、入国管理局に対し、被收容者の中で難民性の高いと考えられる者について收容を解くように要請をしている。これまでの例の中には、「UNHCRが個別の庇護申請者の身元保証人になることによって仮放免を申請し、認められるケース」も無くはないが⁵⁸、かかる難民認定制度と退去強制手続の乖離は手続的煩雑さを生み、さらなる難民認定手続の遅延を招くばかりか、難民認定申請者を二重の意味で苦しめる要素とも成り得ると言える。

このように、日本における難民保護制度の問題点は、難民認定手続処理の遅さと柔軟性の欠如、及び難民認定申請を行ってから処理が完了されるまでの間に本来は庇護申請者

⁵⁴ 長島、前掲論文、73頁。

⁵⁵ 同上論文、同上頁。

⁵⁶ 古川、前掲論文、213頁；高橋恒一「難民問題に対する日本の取り組み」『国際問題』12月号、2001年、51-4頁。なお、詳しくは脚注47を参照。

⁵⁷ 長島、前掲論文、73頁。

⁵⁸ 樋口、前掲論文、155頁。

が負うべきでない苦難を与えてしまっている点にある。その背景には難民認定申請に対する独立した審査・認定機関の不在や難民認定手続きと退去強制手続きとの不連動がある。

第2節 日本における今後の難民保護の展望

本稿では前節までで、国際社会全体における難民保護政策と、日本におけるそれとに検討を加えてきた。その結果として、国際社会全体においても、また日本国内においても、現在実施されている難民保護制度の在り方には欠如する点がいくつか見受けられた。本節では、今後いかなる難民保護制度の在り方が、国際的要請に資するものとして求められているのか検討を重ねていきたい。

前節では、日本における難民保護制度の今後の課題が、難民認定手続き処理の加速化及び個別具体的な難民認定の充足化、さらに庇護申請者の負担の軽減であることを抽出した。そこで本節では、かかる日本の難民保護制度上の課題に対応するために、日本以外の先進欧米諸国でいかなる難民認定制度が施されているのか、紹介を行い、日本における難民保護制度のあり方を検討する際の糧としたい。

前述した通り、日本における難民保護制度上の難民認定手続き処理の緩慢さの一因は、難民の審査・認定を行う、独立した組織の不在であるが、これに対して、一般に日本よりも難民申請数、難民認定数、難民申請に対する処理率の高いことの多い⁵⁹他の先進欧米諸国の多くでは、難民の受け入れについて独立した難民の審査・認定組織が設置されている⁶⁰。そうした国の代表例としてカナダが挙げられる。カナダでは、「移民・難民審査委員会（IRB）」の下、難民保護局が独立して、移民難民法に基づき、難民申請の審査及び認定を行っている⁶¹が、これによりカナダにおける難民保護はより柔軟な性格をもつものであると言える。カナダにおいては難民保護制度下、国際機関からの要請や1991年のカナダにおける「ベールの着用の強制が迫害にあたるかという点が争われたNada事件」⁶²などを受け、1993年にIRBが「ジェンダーに基づく迫害」によって生まれた難民に関するガイドラインを作成した⁶³。長島によれば「同ガイドラインは政府がジェンダーに基づく迫害に関する難民認定事例を扱った初めての文書となった」という⁶⁴。1991年のNada事件と1993

⁵⁹ 古川、前掲論文、213頁；高橋恒一「難民問題に対する日本の取り組み」『国際問題』12月号、2001年、51-4頁。なお、詳しくは脚注47を参照。

⁶⁰ 長島、前掲論文、73頁。

⁶¹ 長島、同上論文、同上頁。

⁶² 同上論文、68頁；Young, M., “BP-370E: Gender-Related Refugee Claims,” Law and Government Division, May 1994.

⁶³ 長島、前掲論文、68頁；IRB, “Guidelines Issued by the Chairperson Pursuant to Section 65(3) of the Immigration Act: Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution,” 9 March 1993.

⁶⁴ 長島、前掲論文、68頁。なお、現在、同様のガイドラインはカナダの他に、アメリカ、オーストラリア、南アフリカ、イギリス、スウェーデンで作成されている。（長島、前掲論文、68、69頁）；Immigration and Naturalization Service, “Considerations for Asylum Officers Adjudicating Asylum Claims from

年のIRBによるガイドラインの発表との間隔の短さにも見られるように、カナダにおける難民の認定制度の在り方は柔軟かつ速やかなものと言える。他の欧米諸国における難民認定数、難民申請に対する処理率も踏まえれば、少なくとも難民の審査・認定組織の独立がその一因として数えられそうである。

カナダの難民保護制度におけるような独立した難民の審査・認定組織の存在は、上記の例で言えばジェンダーの分野における難民に対応した認定のためのガイドラインの速やかな設置など、個別的・具体的に柔軟な難民保護の実現を可能にしている。欧米諸国における難民認定数や難民申請に対する処理率を考えれば、効率的な処理によって難民認定の申請から処理の完了に至るまでの時間を短くしていると言うことができよう。

さらに、具体的な難民の発生に対し速やかに難民認定の基準となる具体的なガイドラインの作成は、国内における難民保護の過程を加速化させるだけでなく、国際社会全体における難民保護をも加速化させる可能性があるという点において意義があると言える。なぜなら、UNHCRをはじめとする国際社会が具体的な保護の要請を出す前に、その国がどのような基準によって難民の保護を行うかを国際社会に周知することにより、UNHCRなどによる各国への問い合わせや交渉を加速化させたり、その際の負担を軽減させたりすることが可能であるからである。

以上を鑑みれば、日本の難民保護制度における独立した難民の審査・認定組織の設置は、現況の入国管理の一環としての制度よりも、独立によって「小回りのきく」ことで、難民認定手続き自体の加速化や、難民認定の基準の設定及び見直しが容易になり、認定の手続き面においても、保護する個別的及び具体的な難民の範囲においても、認定の充足化を図ることができると考えられる。さらに、難民認定の基準をより速やかに明確にすることで、国際社会全体における難民保護を加速化することも期待できるのである。難民保護における難民認定手続き処理の加速化及び個別具体的な難民認定の充足化を課題とし、さらにUNHCRに対する上位抛出国にも拘らず国内外からその難民保護制度への批判がなされることが多い我が国において、難民の認定における独立した難民の審査・認定組織の設置は今後十分に検討されるべき事項であると言える。

しかしながら、独立した組織の設置のみでは現在の日本の難民保護制度における課題を克服できない。確かに、難民認定手続きが加速化されれば、それだけである程度の庇護申請者の負担を軽減することができるであろうが、いくら期間が短くなるとは言え、退去強制手続きによって収容されてしまった場合の庇護申請者の精神的負担には計り知れないも

Women,” 26 May 1995 ; Australian Department of Immigration and Multicultural Affairs, “*Guidelines on Gender Issues for Decision Makers,*” July 1996 ; National Consortium on Refugee Affairs, “*Gender Guidelines for Asylum determination,*” 1999 ; Immigration Appellate Authority, “*Asylum Gender Guidelines,*” November 2000 ; Swedish Migration Board, “*Gender-Based persecution: Guidelines for investigation and evaluation of the needs of women for protection,*” 28 March 2001.

のがあるからである。この問題を克服するためには、難民認定手続きと退去強制手続きとを連携させ、難民認定手続きの開始とともに退去強制手続きが停止された上で、難民の認定基準に従って、退去強制手続きを継続させるか否かの判断がなされるようにならねばなるまい。我が国における難民保護制度上の現在の課題を完全に克服するには、独立した難民の審査・認定組織の設置と、難民認定手続きと退去強制手続きの連動が、並行して検討されなければならないのである。従って、単に「難民をその生命を脅威にさらすおそれのない『安全な第三国』へ送るなどの措置をとること」を義務付けるノン・ルフールマン原則⁶⁵を最低限守ること以上に日本に求められている国際的要請に応えるには、積極的な国内における難民保護が想定されるが、その改善のために日本が必要としている措置とは、独立の難民審査・認定組織の設置及び難民認定手続きと退去強制手続きの連動である。

おわりに

冒頭で紹介したノン・ルフールマン原則であるが、前述した通り、同原則が慣習国際法としての地位を得ているか否かにつき、未だ学説上の結論は明確になっていない。しかし、同原則の人道的性格から鑑みれば、必然的に国際社会のすべての国がノン・ルフールマン原則を遵守すべきである。なぜなら、同原則の保護対象は無論難民であるが、国外へ避難しようとする難民に避難先の国が同原則を遵守している国であるか、そうでない国であるか、選択の余地が与えられていない場合も多いからである。国外に避難する際の難民の移動方法の多くは陸路又は海路であるため、必然的に難民の国外避難先の多くも居住国の周辺国に限られることになる。居住国の周辺国がすべて同原則を遵守していない国である場合に、国外に避難する難民に選択の余地がないことは言うまでもない。また、周辺国の中に同原則を遵守している国がある場合においても、一般の人々が日常生活の中で、自らの居住国の周辺国のうちいずれの国が同原則を遵守しているかという情報を得る機会は限られている。たとえ国外へ避難するまでにかかる情報を難民となる人々が得られていた場合でも、国外へ逃亡する際に、国内での危険の切迫に直面している場合も多く、その場合、自らの居住する地域から最も近い国や国境線を越えることが容易な国、すなわち避難し易い経路を選ぶのであり、その結果避難先の国として同原則を遵守している国を選択できないことも十分に想定できる。保護の対象である難民に選択の余地が与えられないのならば、難民の人々自身が選ばずとも全ての難民に同原則に従った待遇が与えられるためには、全ての国々が同原則を遵守することが必要であるということになる。

このように、理論上、ノン・ルフールマンの原則は国際社会におけるすべての国家によって遵守されなければならない。同原則の遵守と、本稿で問題として取り上げた「難民を

⁶⁵ 柳原、前掲論文、265頁；申、前掲論文、295頁。

庇護の対象として認定する」という認定制度の問題との間に意味の差異が存在することは間違いないが、それと同時に、難民認定を含む国際的あるいは国内的な難民保護制度の基礎を、「いずれの国家も最低限守らなければならないライン」としてのノン・ルフールマン原則が為していることもまた、間違いないことである。

難民保護における人道的側面から見れば、最低限のライン以上の保護が難民に与えられるべきであることは言うまでもない。国際社会における難民保護制度の中で、従来の「難民」の定義が難民の現実を反映できているとは言えない現在、経済的に豊かである日本のような先進諸国が、かかる最低限のライン以上の保護の推進において、冒頭で述べた通り、積極的に果たすべき役割は大きい。しかしながら、日本の難民保護の現状では、かかる役割を十分に果たせているとは言えず、難民の認定手続き処理の遅さや、認定手続きと退去強制手続きの不連動による庇護申請者への加重な負担など、課題は山積である。難民保護における最低限のラインとしてのノン・ルフールマン原則を守った上で、「先進国」としての日本にいかなる責任が国際社会から要請されているか、熟考しなければならないときが来ている。