

国際的難民保護の 「物理的負担分担」と 第三国定住受入国の動向

——カナダの事例から——

杉 木 明 子

はじめに

国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR）の報告によると、2013年末の時点で世界には1億6,700万人の難民がおり、そのうちの約86%が開発途上国に居住している。⁽¹⁾ これらの国々は厳しい政治、経済、社会状況に直面している。2013年ミレニアム開発目標報告書によると、世界全体では1990年から2010年にかけて1日1.25ドル以下で暮らす人の数は半減したものの、サハラ以南アフリカでは未だに人口の約48%が絶対的貧困の状態であり、その数は1990年では2億9,000万人だったのに対し、2010年には4億1,400万人に増えている。また現在の状況では、食糧、教育、医療、安全な水へのアクセスなどに関する目標を2015年までに達成することは難しい。⁽²⁾ 難民の保護は国家の第一義的義務であるが、難民を最も多く受入れている開発途上国の多くは、難民へ支援を行うための人的、物的資源が欠如して

(1) UNHCR, *Global Trends 2013*, p. 2.

(2) United Nations, *The Millennium Development Goals Report 2013*, June 2013, pp. 6-7.

いる。そのため難民保護のための国際協力、とりわけ第一次庇護国でありかつ途上国である国の難民受入に伴う負担を軽減することが必要である。

これまでグローバル・レベルにおいて移動を余儀なくされた人々を救済するために様々な規範や慣行が徐々に制度化され、「国際難民レジーム」が形成されてきた。⁽³⁾ 一般的に現在の国際難民レジームには「難民の保護 (protection)」と「負担分担 (burden-sharing)」という2つのサブ・レジームが存在すると解されている。前者はノン・ルフールマン (non-refoulement) 原則 (迫害地への追放, 送還の禁止) などを含め広く認知され, 規範が整備されてきた。後者は1951年「難民の地位に関する条約 (以下, 1951年国際難民条約)」の前文や,⁽⁴⁾ アフリカ難民条約第2条第4項などで言及されているものの, 負担分担を実施するための国際的な合意やコンセンサスは存在しない。⁽⁵⁾ これまで第一次庇護国の負担を軽減する方策として, 第一次庇護国へドナーが資金を提供する「財政的負担分担」と第一次庇護国にいる難民を第三国定住 (resettlement) によって受入れる「物理的負担分担」が実施されてきた。だが, 国家が負担分担に関与するか否か, どの程度負担を分担するかは国家の裁量に委ねられている。国家が物理的負担分担に関わり, 国際的難民保護を拡充するには国家の強いコミットメントが必要である。本稿では国家の物理的負

(3) 一般的にレジームは「国際関係のある特定の問題領域においてアクターの期待が収斂するような明示的あるいは暗黙の原理, 規範, ルールおよび意思決定手続きの総体」と定義されている。国際難民レジームは国際的な難民保護を目的とするグローバル・レベルのレジームをさす。

(4) 1951年国際難民条約前文には, 「難民に対する保護の付与が特定の国にとって不当に重い負担となる可能性のあること並びに国際的な広がり及び国際的な性格を有すると国際連合が認める問題についての満足すべき解決は国際協力なしには解決できない」と記載されており, これは難民保護の国際的な「負担分担」を言及していると解されている。

(5) Alexander Betts and Jean-François Duriexu, “Convention Plus as a Norm Setting Exercise”, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 20, No. 3, 2007, p. 510.

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向

担分担への関与をどのように実現していくかを検討するために、カナダの第三国定住政策に焦点をあて、国家が「物理的負担分担」に関与する動機を考察する。

現在カナダには2つの難民受入制度がある。第1はカナダに到着し、庇護申請した人を審査し、難民の認定（および不認定を行う）「国内保護制度（Inland Protection）」である。第2は「国外保護制度（Overseas Protection）」とよばれ、カナダ国外にいる難民を受入れる第三国定住受入制度である。カナダは1995年から2004年までの間、24万462人の難民を受入れ、1990年から1999年までの難民認定率は平均で52.1%で先進工業国の中でデンマークに次ぎ第2位であった⁽⁷⁾。また、カナダは年間約1万2,000～1万4,000人の難民を第三国定住によって受入れ、アメリカ、オーストラリアとともに常に上位3カ国にランクインしている。カナダはUNHCRに対する主要援助供与国でもあり、2009年～2012年は拠出金額で上位10カ国にランクインし、カナダ国際開発機構（Canada International Development Agency: CIDA）を通じて様々なUNHCRの難民支援プログラムを援助してきた⁽⁸⁾。このような実績からカナダは世界有数の「人道主義大国」、「難民受入大国」と称され、1986年には難民保護に対する功績をたたえるナンセンメダルがUNHCRからカナダ国民へ授与された。だが、2001年に制定された「移民・難民保護法（Immigration and Refugee Protection Act: IRPA）」において、難民申請資格審査を導入し、2002年12月にカナダはアメリカと「安全な第三国協定（Safe

(6) UNHCR, *The State of World's Refugees 2006: Human Displacement in the New Millennium*, Oxford University Press, 2006, p. 225

(7) UNHCR, *State of World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*, Oxford University Press, 2000, pp. 321-324.

(8) Canadian International Development Agency (CIDA), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)-CIDA Founded Projects, <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/fWebProjListEn?ReadForm&profile=HCR-UNHCR> [last accessed 6 Jan 2013]

Third Country Agreement)」を締結した⁽⁹⁾。さらにハーパー政権下で、2010年に「難民法改革法 (Balanced Refugee Reform Act: BRRA)」, 2012年に「カナダ移民制度保護法 (The Protecting Canada's Immigration System Act: Bill C-31)」などの法改正が行われ、2012年12月15日に新たな難民法が発効した。新制度では、①庇護申請者出身国による庇護申請者の仕分け⁽¹⁰⁾、②庇護申請期間の短縮化、③密輸業者などの斡旋により非合法に大規模に入国した申請者に対する厳罰化など⁽¹¹⁾、いわゆる「難民封じ込め」政策が強化されている。他方で2011年12月に市民権・移民省 (Citizenship and Immigration Canada: CIC) の大臣であったケニーは「カナダは現在の第三国定住受入枠を20%拡大し、第三国定住難民受入数を増やす⁽¹²⁾」と発表するなど、第三国定住難民の受入数の増加を表明している。カナダ政府が庇護申請の条件を厳しく設定するなど難民の受入に消極的な姿勢を示している中で、なぜカナダは第一次庇護国に居住す

(9) Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America for Cooperation in the Examination of Refugee Status Claims from Nationals of Third Countries, <http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/safe-third.asp> [last accessed 13 August 2014]

(10) カナダではこれまで出身地、入国方法に関係なく庇護申請者を一律に審査し、難民認定 (または不認定) を行ってきたが、新制度では連邦政府が指定した安全認定国 (Designed Countries of Origin: DOC) の出身者とそうでない国の出身者を分け、異なる審査制度が設けられることとなった。DOC 出身の庇護申請者の国外退去までの期間は推定45日で、DOC 以外の国から来た者が庇護申請を行う場合は、60日以内に審査を受けたいうえで、240日以内で全審査プロセスが終了することになっている。なお、DOC 出身の庇護申請者は申請期間中就労できず、健康保険の受給資格はなく、認定結果に対して異議を申し立てることができない。

(11) 2名以上でカナダに非合法的な方法で入国した16歳以上の者は原則として強制収容されることとなった。

(12) CIC, Speaking Notes for The Honourable Jason Kenny, P.C. (Privy Council), M. P. (Member of Parliament) Minister of Citizenship, Immigration and Multiculturalism, <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/speeches/2011/2011-12-07.asp> [last accessed 13 August 2014]

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向

る難民を積極的に受入れる方針を表明しているのであろうか。本稿ではカナダの事例から、国家が物理的負担分担に関与する動機を分析することで、物理的負担分担を推進し、国際的な難民保護を実現するための方策を考察したい。

1. カナダにおける難民政策の変遷

政治、宗教、思想等の理由により迫害され、移動を余儀なくされた人を「難民」とするならば、カナダの難民受入は18世紀に遡る。1775年から84年にかけて繰り広げられたアメリカ独立戦争時に、カナダにやってきたイギリス王党派（British loyalist）が最初の「難民」であるといわれている。それ以後、カナダは多くの「難民」を受入れてきた⁽¹³⁾。しかし、歴史的にみると、カナダは必ずしも基本的人権等の国際的規範に合致した人道的な難民政策を行ってきたわけではなかった。カナダの出入国管理・移民政策は1960年代まで人種差別的な側面がみられ、1951年国際難民条約と1967年の「難民の地位に関する議定書（以下、1967年国際難民議定書）」にカナダが加入したのは1969年のことであった。また1976年移民法が制定されるまで、難民の受入は移民政策の一環として経済政策を配慮して策定されてきた。本節では第二次世界大戦以降のカナダの難民政策を便宜的に4期（①1945年～1969年、②1969年～1978年、③1978年～2002年、④2002年以降）に大別し、概観する。

（1）第1期（1945～1969年）

第二次世界大戦終了後から1969年まで、カナダ政府は移民政策の一環

(13) 歴史的にカナダは「難民」と「移民」を厳格に区別することなく、カナダに定住を希望する人々を審査し、受入の可否を決めてきた。1869年移民法、1906年移民法、1910年移民法には難民に関する言及はない。グローバル・レベルでは1951年難民条約が制定され、1954年に発効するが、カナダで難民のカテゴリーが初めて明記されたのは、1976年移民法であった。

として難民を受入れてきた。当時、カナダでは不足する熟練労働者を補充するためヨーロッパから移民・強制移動民を受入れることで労働力を補充しようと考えており、移民政策は経済政策と連動していた。1947年、連邦政府首相マッケンジー・キングは移民政策の基本方針として、①人口の増大、②経済発展による生活水準の向上、③選択的移民の実施、④経済の吸収力の考慮、⑤内政の一環（議会の管理権限）、⑥カナダ社会の基本的特徴の維持（東洋系移民の制限）という、6つの原則を掲げていた。⁽¹⁴⁾ 1946年から62年にかけて、カナダは3つの方法（親族によるスポンサーシップ、政府又は宗教団体によるスポンサーシップ、契約労働）を通じて難民を受入れた。特定の産業（林業、鉱業、農業など）での労働力不足を補うため、多くの難民は契約労働者として受入れられた。例えば、1946年にイギリスやイタリアにいた約3,000人のポーランド人元兵士をカナダ政府は1年契約の農場労働者として受入れた。⁽¹⁵⁾

他方、ヨーロッパの戦後復興に関する懸案事項の1つであったナチス・ドイツ占領下の東方地域から移動してきた「避難民」の受入に関しては、カナダは消極的であった。1947年に設立された国際難民機関（International Refugee Organization: IRO）は、出身国への帰還を希望しない「避難民」、枢軸国の犠牲者、戦争孤児、強制収容所へ連行された者をIROの「保護対象者」とし、各国の支援を求めていた。⁽¹⁶⁾ しかし、IROの「保護対象者」の約20%がユダヤ系であったため、カナダはIROの「保護対象者」の受入に積極的ではなかった。⁽¹⁷⁾ 国内のエスニック集団、宗教団

(14) 田村知子「カナダの新移民法——グローバル化と知識集約型経済への挑戦——」『国際関係学研究』第29号、2003年、22頁。

(15) Martin Jones and Sasha Baglay, *Refugee Law*, Lrwin Law, 2007, pp. 6-7.

(16) IROの保護対象者に関しては、以下参照。小澤藍『難民保護の制度化に向けて』国際書院、2012年、68-71頁。

(17) Nettle Kelley and Michael Trebilcock, *The Making of the Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy* (2nd ed.), University of Toronto Press, 2010, p. 343.

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向

体などのロビー活動などにより、1947年に出された枢密院令でカナダは5万人のヨーロッパの「避難民」受入を決定した。しかし当時のカナダでは人種差別的な移民政策が実施されており、ドイツとオーストリアで「避難民」の審査を行った移民担当官は、潜在的な経済力、エスニシティ、思想に基づき、「避難民」を選別し、共産主義者やユダヤ人の受入を拒否した。⁽¹⁸⁾

1950年代以降、カナダは難民の受入を拡大した。ヨーロッパ避難民問題に対する国際協力の一環として、カナダは1950年代半ばに2万3,000人の無国籍者を移民として受入れた。さらに1956年10月のハンガリー動乱によってオーストリア、ユーゴスラヴィアなどに避難していた約20万人のハンガリー難民のうち、約3万7,000人をカナダ政府は1956年10月から1年間受入れた。カナダの迅速かつ寛大なハンガリー難民受入は国際的に評価された。たが、カナダが難民の受入に積極的な姿勢を示したのは、単なる人道的理由からだけではない。収容キャンプでくらし、長年にわたり身体的、精神的にダメージをうけていた「避難民」と異なり、ハンガリー難民の大半が45歳以下で、9歳から29歳の年齢層が多く、3分の2がキリスト教徒（ユダヤ人は全体の5分の1）であった。そのため、カナダ政府はハンガリー難民を工業やサービス・セクターで不足する労働力を補充する「望ましい難民」と考えたのであった。⁽¹⁹⁾

1960年代になると、カナダ政府は難民の受入基準を緩和した。国連がヨーロッパのキャンプに残留していた「避難民」の再定住を促進するために1960～61年を世界難民年とし、各国へ協力をよびかけると、カナダは難民受入基準として設定されていた年齢と職業に関する条件を削除した。健康および性格に関する基準は残していたが、特例として結核感染者の難民を受入れ、300名の結核患者とその扶養家族526名を受入れた。⁽²⁰⁾

(18) Jones and Baglay, *op.cit.*, p. 7.

(19) Kelley and Trebilcock, *op.cit.*, pp. 345-347.

(20) *Ibid.*, pp. 347-348.

1962年2月に立法化された移民法細則により人種差別条項が撤廃され、1967年に枢密院令でポイント制が導入されるなど、移民政策に大幅な変更がみられた。⁽²¹⁾しかし、1962年から67年にかけてカナダが受入れた難民約2,000人の大半がヨーロッパ出身者であった。1968年8月にソ連軍主導のワルシャワ条約機構軍がチェコスロバキアへ軍事介入し、大量の難民が発生すると、同年9月に人的資源移民省（Department of Manpower and Immigration）はチェコ難民が多く滞在しているウィーンへ担当官を派遣し、1969年末までに約1万2,000人のチェコ難民を受入れた。⁽²²⁾カナダにきたチェコ難民の約3分の1は、高度な技術をもつ熟練労働者やビジネスマンであった。この時期にヨーロッパ域外から受入れた唯一の例外は、中華人民共和国から香港へ避難していた中国人の100世帯を1962年に受入れたことであった。これらの人々の受入にあたって、教育や職歴が審査され、庇護希望者はカナダでの雇用の見込みを示す必要があった。⁽²³⁾

このように、1960年代末までカナダの難民政策は人種差別・排斥的な要素を含み、難民受入は選別的に行われた。

（2）第2期（1969～1978年）

カナダは1951年国際難民条約と1967年国際難民議定書に1969年に加入した。カナダはUNHCRの主要ドナー国の1カ国であり、UNHCR執行委員会のメンバーでありながら、国際難民条約に加入しなかったのは、王立カナダ騎馬警察（Royal Canadian Mounted Police: RCMP）が安全⁽²⁴⁾

(21) 田村「前掲論文」, 23頁。

(22) 1966年に市民権・移民省は労働省と合併し、人的資源・移民省が設立された。両省合併の最大の目的は移民の規模と構成を国内労働市場のニーズに合致させることであった。

(23) Kelley and Trebilcock, *op.cit.*, pp. 365-366.

(24) RCMPはカナダでは連邦警察に該当する。

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向

保障の観点から庇護希望者、⁽²⁵⁾ 庇護申請者・難民の強制送還が制限されることを危惧していたからである。

1970年代以降、カナダではヨーロッパ域外から来た難民の受入が増加した。例えば、カナダは1970年から71年にかけてインドに滞在していたチベット難民226名を受入れた。1972年にウガンダのアミン大統領が英国パスポートを所持しているアジア系住民を追放し、イギリス政府がウガンダから追放された住民の支援をよびかけると、1972年8月にトルドー首相はウガンダ難民の受入を表明し、1973年末までに5,000人以上のアジア系ウガンダ人がカナダに到着した。⁽²⁶⁾ だが、この時期もカナダで人道主義的な難民政策が一環して実施されてきたわけではない。1973年9月11日チリのアジェンデ大統領が軍事クーデターで倒れ、政権を掌握したピノチェト大統領がアジェンデ政権支持者に対する弾圧を行うと、多くの人々が近隣諸国へ避難した。チリでクーデターが発生した直後から、カナダでは教会、人権団体、労働組合、NGO、南米系のコミュニティ・グループなどが政府にチリ難民の受入を要請したが、カナダ政府の対応は遅かった。アメリカがチリの新政府を支援していたことと、共産主義者がカナダに居住することに警戒したカナダ政府は、徹底的な身元の安全確認、通訳の不足、厳格な移民基準などを掲げ、チリ難民の受入を引き延ばした。その結果、クーデター発生から6カ月間で発給されたヴィザは780件にすぎず、カナダが受入れたチリ難民の数は欧米諸国の中で最も少なかった。最終的にカナダは6,990名のチリ難民を受入れたが、カナダ政府のチリ人の庇護希望者に対する冷淡な対応は野党や民間団体からだけでなく、⁽²⁷⁾ 与党内からも非難された。

第2期は国際的規範を受入れたことでカナダの難民政策は変化し、難

(25) Kelley and Trebilcock, *op.cit.*, pp. 345-366.

(26) Jones and Baglay, *op.cit.*, p. 9

(27) Kelley and Trebilcock, *op.cit.*, pp. 367-369. 連邦政府の政策を支持する政治家もいた。

民の出身地域も拡大したが、しばしば政治的配慮を優先させた難民政策が実施されていた。

(3) 第3期(1978~2002年)

第3期は、1976年移民法が施行された1978年から2002年までで、カナダの難民政策が大幅に変化した時期である。1976年移民法において、単独移民、家族移民とともに、「難民」が移民受入枠の1つとなった。またカナダ史上初めて難民の受入が「国際的な義務」として法的に認知され、難民認定手続きが制度化された。⁽²⁸⁾この時期に難民の受入に関する3つのプログラム(国内保護プロセス、政府または民間団体のスポンサーシップによる第三国定住、特定の国を対象とした特別プログラム)が設けられた。⁽²⁹⁾

しかし、1976年移民法の難民認定制度には問題があった。カナダ国内で庇護申請を行う場合、難民認定手続きは以下のように行われることになっていた。

- ①移民の地位申請者が通関港で入国を拒否、又はカナダでの在留期間を経過した時に移民の地位に関する審問が始まる。この段階では、申請者は出国命令、強制退去命令の対象となる。
- ②出国命令、国外退去命令対象者が庇護申請をした場合、この審査は中止され、申請者は上級移民担当官のインタビューを受ける。上級移民担当官は、インタビュー内容の写しを、難民の地位勧告委員会(Refugee Status Advisory Committee: RSAC)へ送り、RSACは申請書類を審査したうえで、難民認定の可否に関する勧告を雇用・移民大臣へ送る。インタビュー内容の写しは雇用・移民大臣へ送られ、

(28) 田村「前掲論文」23-24頁。

(29) Jones and Baglay, *op.cit.*, p. 11.

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向
雇用・移民大臣は、最終的に難民の地位に関する決定を行う。

- ③RSAC が申請を拒否した場合は、本件は特別再審査委員会（Special Review Committee）へ送られ、そこで人道的見地からカナダの在留を認めるか、否かを判断する。
- ④当該大臣から申請が拒否された者、又は特別再審査委員会で申請が拒否された者は、移民控訴委員会（Immigration Appeal Board: IAB）へ申し立てを行うことができる。IAB が申請を拒否した場合、法律問題に限り、カナダ連邦裁判所の控訴部へ訴えることができる。
- ⑤難民の地位が認められた者は、上陸移民（landed immigrants）として永住権（permanent resident）が与えられる⁽³⁰⁾。

上記の制度では難民審査のプロセスが不透明で、難民審査を行う機関が独立しておらず、申請者に対する十分な事情聴取が行われないうまま、難民認定の可否が決まっていた。特に IAB は庇護申請者の命運を分ける重要な委員会であるにも関わらず、全ての庇護申請者に対する口頭審査が保証されていなかった。それに対して、1985年にカナダ連邦最高裁判所は、シン（Singh）判決において、1976年移民法で定められている難民認定手続きが、1982年カナダ憲法（権利・自由憲章）に違反しているという判決を下した。シン判決では、憲法が定める基本的人権の保護は庇護申請者へも及ぶと明言され⁽³¹⁾、この判決を受けて難民認定手続きの見直しが進められた結果、「難民改革法（the Refugee Reform Bill: C-55）」が1988年に下院で採択された。それによって全ての申請者が IAB に対して口頭審査を請求することが可能となり、IAB のメンバーは18名から50名、副議長の数も5名から13名に増加した。1989年には CIC から独立した準司法機関である移民・難民審査委員会（Immigration and Refugee

(30) *Ibid.*

(31) Kelley and Trebilcock, *op.cit.*, pp. 402-403.

Board: IRB) が設置された。IRB は IAB と条約難民決定部門 (Convention Refugee Determination Division: CRDD) から構成され、CRDD が難民認定を行うこととなった。⁽³²⁾

このように1980年代半ば、カナダの難民制度はよりリベラルになったが、他方で急増する庇護申請に対処するため、庇護希望者の入国を阻止する政策が検討されるようになった。その契機となったのは1980年代半ば以降に急増した庇護申請の未処理案件と「ボート・ピープル」問題であった。カナダ国内の庇護申請未処理件数は、1978年には79件であったのに対し、1987年には約6万件にまで増加した。⁽³³⁾ さらに「未処理案件解消プログラム」を実施すると、1986年から87年にかけてポルトガル、トルコからの庇護申請者が増えた。1987年にアメリカで非合法労働者に対する罰則が強化されると、アメリカに滞在していた多くの中央アメリカ (特にエルサルバドルとガテマラ) 出身者たちがカナダで庇護申請を行った。その結果、未処理案件は1988年末までに8万5,000件に増加した。1986年8月にスリランカのタミル人155名、翌年の7月にシーク教徒174人が乗船していた船がカナダ東海岸に上陸すると、カナダ国内で難民の受入に懐疑的な意見が急速に増えた。⁽³⁴⁾

「不法入国・不法在留」を阻止するために、カナダ政府は1977年から84年にかけてヴィザ免除対象国の中から18カ国を削除した。また、アメリカ経由でカナダに入国し、庇護申請を行う人が急増したため、1987年にアメリカ経由でカナダに入国した庇護申請者に対して、難民申請資格審査日までカナダに入国することを禁止する措置をとった。1987年8月には保守党政権が緊急セッションを招集し、「難民抑止・拘留法 (The Refugee Deterrents and Detention Bill: C-84)」を上程した。C-84 法案

(32) *Ibid.*, p. 404.

(33) 住吉良人「カナダにおける移民政策と難民問題」『法律論叢』62巻(4-5-6), 1991年, 131頁。

(34) Jones and Baglay, *op.cit.*, pp. 13-14.

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向

には、国境管理の強化、不法入国者の拘留、安全保障上の脅威となる者の強制送還、密航を阻止するための権限強化などが盛り込まれていた。なお法案には「偽装難民」を乗船させている船の上陸を拒否する権限を当局に付与する条項もあったが、最終的に削除された。様々な NGO や市民団体などは、C-84 法案に反対したが、下院では与党である保守党が過半数を占めており、法案は可決された。⁽³⁵⁾ 1992年には、政府が難民法を改正する C-86 法案を提出した。C-86 法案には、庇護申請資格制限の強化とともに、難民認定が付与されるまで庇護申請者の就労を禁止するなど庇護申請者に対してより厳しい制約を課す条項が含まれていた。C-86 法案に対しても様々な批判があったが法案は可決され、1993年2月に発効した。⁽³⁶⁾

1993年の総選挙で政権をとった自由党政府も基本的に抑止的な難民政策を踏襲し、移民・難民法の見直しを進めた。トロントでの2件の発砲事件をうけ、強制退去命令に対する国民の関心が集まると、政府は法案 C-44 を上程し、1995年に施行された。法案 C-44 には重大な犯罪歴のある永住者（条約難民を含む）の追放、重大な犯罪歴のある者のカナダでの庇護申請を排除する条項が含まれていた。さらに1995年2月、政府は難民を含む永住許可者の全ての成人に対して上陸費を課すことを決定し、同年3月に移民大臣が IRB の面接官を2名から1名に削減することを発表した。⁽³⁷⁾

1996年からは新たな移民・難民法の制定にむけた協議が始まった。移民・難民法の再検討のために1996年司法再検討グループが結成され、1996年から98年にかけて州、準州、主要なステークホルダーとの討論が幅広く行われ、その成果は1998年1月に「単なる数字ではなく (Not Just

(35) *Ibid.*, pp. 14-15.

(36) Kelley and Trebilcock, *op.cit.*, p. 408.

(37) しかしこの決定は、実際には2002年まで実施されなかった。Jones and Baglay, *op.cit.*, p. 18.

Numbers)」という報告書として出版された。これをもとに2000年4月にIRPA（法案C-31）が上程された。2000年の総選挙で法案C-31の審議は中断したものの、2001年2月に再上程され、12月に勅許を得て、⁽³⁸⁾2002年6月28日に発効した。

（4）第4期（2002年以降）

第4期はIRPAが発効した2002年以降である。国内外の情勢の変化を反映して、1976年移民法は大幅に改正された。IRPAでは難民の保護に関する国際的義務と人道主義が強調され、「難民条約上の難民」に加え、⁽³⁹⁾出身国で拷問や非人道的な処遇をうける危険性を有する人を「保護を必要とする者」として庇護対象者に加えた。また、IRBに新たな難民不服審査部（Refugee Appeal Division: RAD）を設け、第一次審査で難民不認定とされた者は異議申し立てができることになった。⁽⁴⁰⁾

このように新制度ではかねてから問題となっていた庇護申請に関する制度的不備を改善する取り組みがみられるものの、他方で庇護申請を制限する制度が導入されている。特に重要な制度変更は、庇護申請を提出するために、庇護申請審査が導入されたことである。CICの担当官が資格要件なしと判断した場合、IRBのRADへ庇護申請ができない。また、RADへ申請書が送付された後でも、カナダ国境サービス（Canadian Border Service: CBS）は入手した情報をもとに、IRBに審査を停止又は中止を求めることができる。他国またはカナダで難民として保護を受けている者、再申請、カナダの治安や安全を脅かすとみなされた者、重大

(38) *Ibid.*, p. 19.

(39) 第1項では、カナダの難民政策の目的が、人命の救助であり、強制的に追放された者、政治的迫害の恐れがあるものを保護することであると記載されている。第2項から4項には、国際難民規範の順守や、政治的迫害を受けた者に対する公正な取扱い、差別や迫害の恐れがある者に対する保護が記載されている。

(40) RADはIRPA発効後も、実際には長らく設立されていなかった。

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向
な犯罪を犯した者、あるいは「安全な第三国」と指定された国から来た
者は庇護申請を行う資格がない。2002年にカナダはアメリカと「安全な
第三国協定」を結んでおり、2004年の協定発効に伴い、陸路でアメリカ
を経由してカナダに到着した庇護希望者は、アメリカへ押し戻されるこ
とになった。⁽⁴¹⁾⁽⁴²⁾

また IRB の面接官は 2 名から 1 名に削減された。これまで 2 名の面
接官の間で意見に相違がある場合は、庇護申請者に有利な決定が採用さ
れることになっていた。IRB のメンバーは政治的任命であるため、質的
にばらつきがある。例えば同じ状況下にある庇護申請者 2 名に対して、
異なる判断が出されるなど問題が指摘されている。⁽⁴³⁾2004年にスグロー市
民権・移民大臣（当時）は、IRB メンバー任命手続きの変更を発表し
た。⁽⁴⁴⁾しかし近年の調査で IRB メンバーの難民認定率に相違があること
が指摘されており、難民審査手続きの「公正性」に問題が残る。⁽⁴⁵⁾

(41) これに該当するのは、カナダで少なくとも10年以下の懲役に相当する
犯罪を犯し、懲役2年以上の刑を科せられている場合、もしくはカナダで
あれば懲役10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
いる場合である。（阿部浩己「カナダの移民・難民法制——在外研究覚書
2005」『神奈川学院法学』第2・3号、2005年、52-53（337-338）頁。）

(42) 2003年のコロンビア人の難民認定率をみると、カナダでは80%、アメ
リカでは40%以下であり、難民認定許容度が異なるといわれている。また、
アメリカには非人道的な条件下での収容や本国への強制送還など、庇護申
請者の生命や自由が侵害される危険性があると指摘されている。なお、
「安全な第三国」の適用には例外がある。例外に関しては、以下参照。阿
部「前掲論文」、60-61（345-346）頁。

(43) 阿部浩己『抗う思想／平和を創る力』信山社、2008年、113頁。

(44) CIC, “Minister Sgro Announces Reform of the Appointment Process for
Immigration and Refugee Board Memembers”, [http://www.cic.gc.ca/english/
department/media/releases/2004/0403-pre.asp](http://www.cic.gc.ca/english/department/media/releases/2004/0403-pre.asp) [last accessed 12 April 2013]

(45) See, Sean Rehaag, “2011 Refugee Claim Data and IRB Recognition
Rates”, 12 March 2012, <http://ccrweb.ca/en/2011-refugee-claim-data> [last
accessed 3 March 2013]; Sean Rehaag, “Troubling Patterns in Canadian
Refugee Adjudication”, *Ottawa Law Review*, Vol. 39, No. 2, 2009, pp. 335-365.

IRPA では国外退去に関する法制度も変更され、国境管理、安全保障との関連から、移民担当官の逮捕、拘留の権限が拡大された。国外退去の対象となるのは、治安・安全上の脅威となる者、人権侵害の加害者、犯罪者、虚偽の申述を行った者などで、難民、永住権所持者も国外退去の対象者となりうる。国外退去対象者の拡大とともに、退去令に対する異議申し立てにも関しても制約が設けられた。退去命令が出された場合、市民権・移民相に「退去前危険評価 (Pre-Removal Risk Assessment: PRRA)」を申請することができる。しかし、申請した時点で自動的にPRRAの審査が行われるわけではなく、資格審査によって、申請者の安全への脅威、人権侵害、犯罪性などが審査され、PRRAをクリアすることは難しい。またIRPAでは、「安全保障証明書」が再導入された。公安・安全相と市民権・移民相が「安全保障証明書」を発行した場合、容疑を明らかにすることなく、政府は容疑者を（国外退去まで）無期限に収容することができる。証明書発行は連邦裁判所によって合法性が審査されることになっているが、連邦裁判所は証明書の発行が妥当であるかどうかを判断するのみで、信憑性に関して疑義をはさむことはできない。退去命令の司法審査は非公開で行われ、証明書を発行した理由、証拠は被疑者に開示され⁽⁴⁶⁾ない。

1976年移民法に比べ、IRPAでは安全保障的側面が重視され、犯罪、安全上の脅威となる者を排除しようとする姿勢がより鮮明になっている。その傾向が顕著となったのが、シュレシュ (Suresh) 事件判決である。これはスリランカ出身で1991年にIRBによって難民として認定されたシュレシュは永住資格申請を行ったが、申請の処理が4年以上先送りされ、1995年に「安全保障証明書」が発行された事件である。シュレシュが「テロ組織」であるタミル・タイガーの幹部であり、カナダで資金集めに従事していたことから、彼はカナダの安全上の脅威とみなされた。

(46) Kelley and Trebilcock, *op.cit.*, pp. 446-451.

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向

シュレシュがスリランカへ送還されれば、拷問をうける恐れがあり、シュレシュが拷問をうける危険性がある国へ送還することは拷問禁止を掲げる国際人権法に違反するとして、国外退去令の取り消しを求めた。シュレシュが訴えた退去命令の司法審査は連邦裁判所で退けられ、上訴した連邦控訴裁判所では控訴が棄却されたため、連邦最高裁に上訴し、上告が受理された。2002年に連邦最高裁は、退去手続きのやり直しを命じ、法的に下級審の重大な誤りをいくつか指摘した。しかし、同時に連邦最高裁は、条約に関して二元論を採用しているカナダでは拷問禁止条約は国内で直接的な効力を有しておらず、国家の安全を脅かす「例外的な事情がある場合」、外国人を拷問の危険がある国へ送還しても、カナダ人権憲章の違反にあたらないという判断を下した。⁽⁴⁷⁾

だが、2001年9・11同時多発事件以後、過度に権限を行使していた治安当局の権限に対しては一定の制約が加えられた。その契機となったのがアラー（Maher Arar）事件である。アラーはシリア生まれのカナダ市民で、アメリカへ渡航した際にアメリカ当局に拘束され、シリアへ強制送還された。シリアでアラーは11カ月以上非人道的な状態のもとで拘留され、拷問を受けた。アラーがカナダに帰国した後、アラーのケースを調査する委員会が設立され、アラーとテロ組織との関連性を疑っていたRCMPの情報に基づきアメリカ当局がアラーを拘束し、シリアへ強制送還したと委員会は報告した。また調査委員会は、RCMPだけでなく、CIC や CBS などの機関は国家安全保障に説明責任を持つよう再考すべきであるという勧告を出した。さらに、3名のカナダ人（アブドゥラ・アルマルキ、ヌレディン、エルマティ）が2001年から2004年にかけてシリアで拘禁され、拷問を受けたケースに関する調査では、調査委員会の委員長であったイアコブッチ判事は2008年10月に、連邦の治安維持担当官は3名のカナダ人の拷問に間接的な責任があると述べた。そして、永住

(47) 阿部「前掲論文」80-88 (365-373) 頁。

者であるチャルカウイ (Charkaoui) と難民として認定された2名が上訴したケースでは、2007年に連邦最高裁は、市民権を所持しないものを国外追放すること自体は、カナダ人権憲章7項に該当しないが、法的手続きがないまま、「安全保障証明書」が発給されて拘禁され、彼(女)の生命や自由が脅かされるところへ送還される場合には、カナダ自由権憲章7項に抵触し、公正な裁判が行われなければならないという判断を示した。⁽⁴⁸⁾

2009年10月および2010年8月にスリランカのタミル人が乗船していた船がブリティシュ・コロンビア州に到着したことを契機に、再び難民法の見直しを求める声が高まった。2010年、保守党政府は「改革難民法 (Balanced Refugee Reform Act: C-11)」を上程したが、政権与党は過半数を越える議席を有していない少数与党であったため、修正を余儀なくされた。しかし2011年5月の総選挙で保守党が単独過半数を獲得すると、C-11を改正した「カナダの移民システムを保護する法 (Protecting Canada's Immigration System Act: C-31)」を提出した。2011年6月にC-31法案は下院を通過し、2012年12月15日に発効した。

新法では、庇護申請への不服申し立て機関として「難民上訴部門 (Refugee Appeal Division: RAD)」がIRBに設けられ、従来の制度的不備を改善する点がみられるが、おもに以下の3つの問題がみられる。第1はタイムラインの設定による審査の迅速化である。新規の庇護申請者はカナダ到着から15日以内に庇護申請を行わなければならない、「難民性」を証明するための公正な機会が付与されていない。第2の問題は、2名以上、非合法な手段でカナダに入国した16歳以上の者は原則として収容されることである。「非合法入国者」は難民と認定された後も、5年間永住権を申請することができず、家族のよびよせができない。第3に、安全国認定 (designated country of origin: DCO) による難民性の限定と

(48) Kelley and Trebilcock, *op.cit.*, pp. 449-451.

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向

庇護申請者の仕分けである。一般的に民主主義体制が確立し、政府が基本的人権を遵守しており、生命や身体への安全が保護されている国をカナダ政府はDCOと認定した⁽⁴⁹⁾。DCO出身の庇護申請は他の申請者と異なる取り扱いをすることが定められた。DCO出身者も庇護申請をすることはできるが、難民として認定されなかった場合、RADに異議申し立てを行うことができない⁽⁵⁰⁾。また、DCO出身の庇護申請者の国外退去までの期間は約45日と設定され、短期間での退去が想定されているため、待機期間中は就労許可申請も連邦レベルの暫定連邦保健プログラム(Interim Federal Health Program: IFHP)による基礎的な保健サービス、歯科・眼科治療、処方薬などを無料で受けることができなくなった⁽⁵¹⁾。

さらにかねてから論議をよんでいた「外国人犯罪者国外退去迅速化法(The Faster Removal of Foreign Criminals Act: C-43)」が2013年6月に採択された。カナダで6カ月以上の懲役の刑を科せられたカナダ市民

(49) CIC, Backgrounder: Designated Countries of Origin, December 16, 2012, <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2012/2012-02-16i.asp> [last accessed 2 August 2013] 2013年6月の時点で安全認定国に認定されているのは、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、チリ、クロアチア、キプロス、チェコ、デンマーク、エストニア、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイスランド、アイルランド、イスラエル(但しウエスト・バンク、ガザを除く)、イタリア、日本、ラトヴィア、リトアニア、ルクセンブルク、マルタ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、スロヴァキア、スロヴェニア、韓国、スペイン、スウェーデン、スイス、英国、アメリカ合衆国である。<http://www.cic.gc.ca/english/refugees/reform-safe.asp> [last accessed 2 August 2013]

(50) CIC, Backgrounder, Designated Countries of Origin, February 13, 2013, <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2012/2012-11-30i.asp> [last accessed 2 August 2013]

(51) CIC, Interim Federal Health Program: Summary of Benefits, December 14, 2012, <http://www.cic.gc.ca/english/refugees/outside/summary-ifhp.asp> [last accessed 2 August 2013]

権所持者以外の「外国人（難民、永住権取得者を含む）」は、即座に国外退去令をうけ、刑に服した後、母国へ送還されることになっている。この場合は、異議申し立てやPRRAを申請することはできない。⁽⁵²⁾

以上から明らかなように、人種差別的難民政策からリベラルな難民政策へ移行したカナダは、再び抑圧的な難民政策へ転向しつつある。特に庇護申請をできるだけ阻止し、不認定となった者、カナダ社会にとって不利益をもたらす者に関しては、迅速に強制退去させ、排除しようとする姿勢が鮮明になっている。その結果、2005年まで急増していたカナダ国内での庇護申請は2005年をピークとして減少し⁽⁵³⁾、2008年に比べ2013年3月26日の時点で未処理案件は40%減少した。⁽⁵⁴⁾

2. カナダにおける第三国定住政策

カナダは移民政策の一環として他国に居住していた「避難民」を受入れてきたが、1976年移民法制定で国外保護制度を設け、カナダ国外に居住する難民の第三国定住を受入れてきた。ここではIRPAが施行された2002年以降のカナダにおける第三国定住政策を概観し、問題点を明らかにする。

(1) 国外難民保護制度 (Overseas Protection) 概要

カナダは、国外難民保護制度においてカナダ国外に住む難民を第三国定住難民として受入れてきた。現在、カナダの第三国定住プログラムは、①政府が難民を支援する政府援助難民 (Government Assisted Refugee:

(52) CIC, Faster Removal of Foreign Criminal Acts Becomes Law, June 20, 2013, <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2013/2013-06-20.asp> [last accessed 2 August 2013]

(53) 大岡, 「前掲論文」 3頁。

(54) CIC, Immigration backlog reduced by forty percent <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/releases/2013/2013-03-26.asp> [last accessed 2 August 2013]

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向

GAR) プログラム, ②民間団体もしくはカナダ市民 (又は永住者) がカナダ国外にいる難民のスポンサーとなり, 第三国定住難民を受入れる民間支援難民 (Private Sponsored Refugee: PSR) プログラム, および③政府と民間団体が共同でスポンサーとなり, 第三国定住難民を支援する共同援助スポンサー (Joint Assistance Sponsorship: JAS) プログラムがある。

カナダの場合, 第三国定住難民の対象となるには, 条約難民国外クラス (Convention Refugee Abroad Class) または庇護国クラス (Country of Asylum Class) に該当しなければならない。条約難民国外クラスに該当するのは, (a) 出身国外にあり, (b) 条約難民の要件を満たし, (c) カナダ国外にあり, カナダに住むことを希望し, (d) 他の恒久的解決の可能性がない者で, (e) UNHCR 又は他の照会団体に照会されるか, 民間スポンサー団体に支援される者である。庇護国クラスの対象者は, (f) 出身国もしくは日常的に暮らしていた国の外にあり, (g) 内戦又は武力紛争により深刻な被害を受けたか, 現在も受けている, あるいは深刻な人権侵害の被害者で, (h) カナダ国外にいる者で, (i) UNHCR 又は他の照会団体に照会された者, 民間スポンサー団体に支援されている者, もしくはカナダ到着後, 自分と扶養者を養えるだけの資産を有する者である。JAS の対象となるのは, 人数の多い家族, トラウマや身体の障がいにより特別な支援が必要な人で, 政府が財政的支援を行い, 民間団体が必要に応じた非財政的支援を行う⁽⁵⁵⁾。統計上, JAS の対象である難民は GAR とみなされ, ヴィザ・オフィサーが対象者を特定する。なお2011年までカナダは UNHCR の第三国定住支援対象者とならない人々を原因国クラス (Source Country Class) の枠組みで受入れてきた。これに該当するのは, 迫害, 紛争, 深刻な人権侵害等の被害者で, 常居所となってい

(55) CIC, Joint Assistance Program-Sponsoring Refugee with Special Needs, October 11, 2012, <http://www.cic.gc.ca/english/refugees/sponsor/jas.asp> [last accessed 2 August 2013]

る国の外へ移動しておらず、CICが指定した国に住んでいる「国内避難民」であった。しかし、2011年11月15日に原因国クラスによる受入は中止された。⁽⁵⁶⁾

カナダの第三国定住プログラムのユニークな点は、政府だけでなく民間団体や一般市民が第三国定住受入のスポンサーになれることである。現行法で政府外の主体が第三国定住難民のスポンサーになれるのは、(a)スポンサーシップ協定所持者 (Sponsorship Agreement Holders: SAH) およびその構成団体 (Constituent Group: CG), (b)コミュニティ・スポンサー (Community Sponsor: CS), (c) 5人組 (Group of Five: G5) である。SAHは事前にCICとの協定を締結しており、CICの事前審査をうけることなく、第三国定住希望者のスポンサーになることができる。CICと個々の団体と協定を結ぶ前に第三国定住に関する詳細な計画、財政状況、団体の活動状況などを確認し、SAHは第一次庇護国に住む難民の第三国定住にあらゆる責任を負う。SAHは独自の認定基準で下部組織にあたるCGを承認することができ、CGはSAHの要請に従って活動を行う。2012年5月の時点でケベック州を除くカナダ全土に81のSAHがある。⁽⁵⁷⁾ CSは様々な団体(法人組織、非営利団体、営利団体など)によって構成され、CSは年間2件しか支援できない。また第三国定住受入申請を行う際に、財政状況や支援計画が審査される。G5はカナダの市民権又は永住権所持者が5人以上でグループを作り、第三国定住難民のスポンサーとなる。G5の各メンバーは18歳以上で、第三国定住難民が居住する地域に住んでいなければならない。全てのメンバーが財政

(56) CICは2001年から2010年までエルサルバドル、ガテマラ、スーダン、コロンビア、コンゴ民主共和国、シエラレオネを原因国に指定していた。Citizenship and Immigration Canada, Operation Bulletin 346, October 7, 2011, <http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/bulletins/2011/ob347.asp> [last accessed 2 August 2013]

(57) SAH所持団体に関しては、以下を参照、<http://www.cic.gc.ca/english/refugees/sponsor/list-sponsors.asp> [last accessed 2 August 2013]

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向

支援を行う必要はないが、財政支援を行うメンバーは資産に関する書類を提出し、所得を証明する必要がある。なお、拘禁者、カナダ国内外で殺人や重大な犯罪を行い、5年以内に刑期が終了した者、国外退去命令が出ている者、市民権の取り消し対象者はG5のメンバーになることができない。

現在、カナダの第三国定住対象者となるには UNHCR 又は照会団体の推薦か、民間スポンサーの受入が必要で、個人が条約難民クラスまたは庇護国クラスの第三国定住の申請を行うことはできない。政府援助プログラムの場合、UNHCR 又は照会団体が推薦したケースが申請されることになる。民間支援プログラムの場合、民間スポンサー団体が支援する難民を決めて第三国定住の申請を行うケースと、「ヴィザ・オフィサー照会 (Visa Officer Referred) ケース」とよばれるヴィザ・オフィサーが推薦した難民のリストの中から民間支援団体が支援者を選び、第三国定住の申請を行うケースがある。⁽⁵⁸⁾ 第三国定住希望者の審査を担当しているのは CIC で、第三国定住希望者および支援団体が CIC へ提出した書類や証拠をヴィザ・オフィサーが審査し、第三国定住希望者の面接を行い、受入の可否を判断する。申請が承認されるとヴィザ・オフィサーは申請者 (とその家族) に対して永住ヴィザを発行する。特別な場合 (緊急に保護が必要な場合や処罰される危険が迫っている場合)、担当者の裁量で面接を行わず、受入を決定することができる。

(2) 国外保護制度の制度的問題

カナダの国外保護制度には様々な問題や批判があるが、ここでは特に重要な4つの問題を指摘しておきたい。

カナダの第三国定住制度における第1の問題は第三国定住審査の独立

(58) CIC, Guide to the Private Sponsorship of Refugee Program, October 15, 2012, <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/ref-sponsor/section-2-09.asp> [last accessed 2 August 2013]

性の確保である。第三国定住申請の審査、面接を行うヴィザ・オフィサーはCICの職員である。カナダ国内で庇護申請を行う場合は、難民認定の可否を判断するのはCICから独立した準司法機関のIRBが行うのに対し、GARおよびPSRの受入れの可否を最終的に決定するのはCICである。⁽⁵⁹⁾第2の問題は審査の透明性である。現行制度で第三国定住の審査に関与できるのは、第三国定住申請者、ヴィザ・オフィサー、通訳である。第三国定住申請者の弁護士がオブザーバーとして面接に立ち会うことが認められる場合はあるが、全審査プロセスに立ち合うことは認められておらず、弁護士が証言したり、審査プロセスに関与したりことはできない。⁽⁶⁰⁾

カナダの第三国定住制度の第3の問題は公正性である。先にみたようにカナダ国内の庇護申請においてIRBメンバーの難民認定率に相違があり、IRB面接官の資質、難民審査手続きの「公正性」に対する批判がある。第三国定住の審査の場合も、審査を行うヴィザ・オフィサーの中に適切な訓練を受けておらず、適性或公正性を欠く人がいるという指摘がある。⁽⁶¹⁾その1例がエリトリア難民の第三国定住問題である。ペンテコスタ派教会のメンバーであるが故に迫害されていたエリトリア難民の第三国定住申請がカイロのヴィザ・オフィスに多く提出されていたが、2009年10月半ばにこれらの申請に対する不認定の件数が急増した。これらの決定は全て1人のヴィザ・オフィサーが出したもので、決定の妥当性に対して疑問を抱くカナダの支援団体とカナダ難民協会が連邦裁判所へ10件の司法審査を申し立てた。⁽⁶²⁾

(59) カナダ―ケベック協定に基づき、ケベック州政府は第三国定住の受入を独自に決定する。

(60) Jones and Baglay, *op.cit.*, p. 208.

(61) CCR, “Concerns with Refugee –Decision Making at Cairo”, January 2010, <http://oppenheimer.mcgill.ca/IMG/pdf/CairoConcerns.pdf> [last accessed 15 September 2013]

第4の問題は第三国定住審査に申請者が異議申し立てを行う機会が限られていることである。先にみたようにシン判決以降、国内の庇護申請者の基本的権利は法的に保障されている。しかし、カナダ国外の第三国定住申請者に付与さ権利は限定されている。連邦裁判所はジャロウ裁判(Jallow v. Canada (Ministry of Citizenship and Immigration))において、シン判決の決定は第三国定住申請者には適用されないという判決を下し⁽⁶³⁾た。カナダ国外で第三国定住申請の認定はヴィザ・オフィサーの裁量に委ねられており、第三国定住の可否は行政決定とされている。むろん移民管理に関する法制度は大臣や担当官の無制限の裁量を認めているわけではない。UNHCRが照会したケースに対してヴィザ・オフィサーが第三国定住を許可しなかった場合、UNHCRは決定の再考を要請し、該当するヴィザ・オフィスの移民・プログラム・マネージャーへ問い合わせることができる。しかし、ヴィザ・オフィスもしくはカナダ国外で公的な異議申し立てを行う制度は設けられてない⁽⁶⁴⁾。したがってヴィザ・オフィサーによって第三国定住が認められなかった場合、第三国定住申請が新

(62) CCR, Disturbing Upsurge in Rejections of Eritrean Refugees in Cairo by Canada, 30 November 2009, <http://ccrweb.ca/en/bulletin/09/11/30> [last accessed 15 September 2013]

(63) Jallow v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) F. C. J. No. 1452, 1996. またオラハ裁判 (Oraha v. Canada (Ministry of Citizenship and Immigration)) において再びシン判決の第三国定住ケースへの適用が議論された。このケースではオラハの弁護団は、原告は面接のためにカナダ大使館にいたことから、原告はカナダ国内で条約難民の庇護申請をしていたと主張した。しかし、連邦裁のギブソン判事は、「原告のように、カナダ国外で申請を行うか、申請中にカナダ国外にいた場合、面接もしくは他の用務でカナダ大使館に短期間ただけでカナダ国内で庇護申請を行っているといえない」と述べ、原告側の主張を退けた。Oraha v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration) F. C. J. No. 788, 1997.

(64) UNHCR Resettlement Handbook, Country Chapter Canada, July 2011, Revised June 2013, p. 8, <http://www.unhcr.org/3c5e55594.html> [last accessed 2 August 2013]

たな決定機関によって再検討されたり、再審査が行われたりすることはない。

ヴィザ・オフィサーの第三国定住不認定に対して異議申し立てをする唯一可能な手段は限定的な司法審査である。行政処分である第三国定住に対しても手続き的保護は適用される。第三国定住の申請に対してヴィザ・オフィサーは公正に判断を行う義務があり、もし第三国定住の審査手続きに誤りがあれば、連邦裁判所はケースを差し戻すことになる。ただし、これは第三国定住に関して手続き上問題がある場合に限られており、連邦裁判所が申請者を再審査し、第三国定住受入の可否を判断するわけではない。ラブマン (Shauna Labman) の調査では、1994年から2010年までの全裁判の中で47件のみが第三国定住に関連したケースで、47件中18件が司法審査で、そのうち38%のケースは連邦裁判所によってヴィザ・オフィスへ差し戻されていた。連邦裁判所によって棄却された29件のうち1件は連邦控訴裁判所で棄却が破棄され、ヴィザ・オフィスへ差し戻された。これらは20カ国にあるカナダ在外公館のヴィザ・オフィサーが認定を拒否したケースで、11件がパキスタン、9件がドイツ、4件がイギリス、3件がケニアに駐在するヴィザ・オフィサーが決定したケースであった。第三国定住のタイプは必ずしも明らかにされていないが、27件はスポンサーである民間団体が申請したものであった。⁽⁶⁵⁾

このように、第三国定住難民政策に強い権限を有しているのはCICであり、第三国定住難民の受入はCICのヴィザ・オフィサーの裁量が強く働いている。たとえUNHCRが難民と認定し、第三国定住を照会した難民であっても、自動的にカナダへの第三国定住が許可されるわけではない。GAR、PSRのいずれのケースも最終的に第三国定住受入の

(65) Shauna Labman, *At Law's Border: Unsettling Refugee Resettlement*, A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements for the Degree of Philosophy in the Faculty of Graduate Studies, University of British Columbia, December 2012, pp. 129-130.

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向
可否を判断するのはヴィザ・オフィサーであり、CICから独立した司法
機関や他の組織が第三国定住に関与すること機会は限られている。

3. なぜ第三国定住難民を受入れるのか？

第1節でみたようにカナダは比較的寛大な難民受入政策を転換し、い
わゆる「難民封じ込め政策」へ難民政策をシフトさせている。全般的に
難民の受入を制限しようと試みている中で、CICは第三国定住による難
民の受入枠を拡大やシリア難民の受入を度々発表してきた。国内保護制
度と国外保護制度において異なる姿勢がみられるのはなぜなのであろう
か。ここでは、(1)「人道主義的伝統」、(2)庇護申請者・難民の選別
と経済的正当化、(3)対外的イメージの3つの側面から検討する。

(1)「人道主義的伝統」

カナダが難民を受入れる理由の1つとしてしばしば掲げられるのが、
カナダの「人道主義の伝統」である。例えば、CICが毎年議会へ提出
している年次報告書(Annual Report to Parliament on Immigration)に
は難民を受入れる理念や基準の1つとして常に「人道主義の伝統」が掲
げられている。例えば、2012年の報告書では以下のように記載されてい
る。

UNHCRによると2011年初めの時点で世界には1,050万人の難民がおり、
多くの人は何十年間も避難生活を送っている。難民と庇護を必要とする人々
を保護し、国際的難民保護に積極的に関与することで、CICはカナダの人
道主義の伝統から難民を保護するために積極的な役割を果たしている。⁽⁶⁶⁾

また「人道主義の伝統」は思いやりや公正性を重視するカナダの価値観

(66) CIC, Annual Report to Parliament on Immigration 2012, <http://www.cic>.

と結びつけられている。⁽⁶⁷⁾

思いやりと公正性はカナダ人の誇りである。これらの価値感が国内の難民保護制度と第三国定住プログラムの根幹になっており、これら2つのプログラムはかねてから UNHCR に高く評価されている。難民は迫害による恐れから国を逃れ、帰還することができない人々である。多くの難民は想像を絶する恐怖を体験し、紛争国から逃れてきた。難民は他国に永久に定住することを自ら選択した移民と異なる。⁽⁶⁸⁾

第2節でみたようにカナダの難民政策は常に人道的であったわけではないが、人道主義はカナダの難民政策の根幹をなす原則として言説化されている。だが、現実の国外保護制度は「人道主義」に基づいて実施されているのであろうか。「人道主義」という概念には様々な定義や議論があるが、⁽⁶⁹⁾ここでは広く普及している国際赤十字の4原則（人道、公平、中立、独立）を援用して、(a)第三国定住へのアクセスと (b)最も脆弱な立場におかれている難民の救済という2つの観点からカナダの第三国定住受入の実態をみてみたい。

(a) 第三国定住へのアクセス

第2節でみたように、カナダの国外保護制度は個人が第三国定住の申請を行うことはできない。カナダへ第三国定住するには UNHCR に照会もしくは推薦されるか、民間スポンサー団体がスポンサーになる必要

gc.ca/english/pdf/pub/annual-report-2012.pdf [last accessed 3 August 2013]

(67) Catherin Dauvergne, *Humanitarianism, Identity, and Nation: Migration Laws of Australia and Canada*, University of British Columbia Press, 2005, p. 75.

(68) CIC, The Refugee System, Humanitarian Tradition, <http://www.cic.gc.ca/english/refugees/canada.asp> [last accessed 4 August 2013]

(69) See, for an example, Michael Barnett and Thomas G. Weiss (eds.) *Humanitarianism Contested*, Routledge, 2011.

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向
がある。また連邦政府は地域別の受入枠を設けている。⁽⁷⁰⁾地域別の受入枠の妥当性に関しては常に論議をよんでいる。1980年から2010年までカナダが受入れてきた第三国定住難民の出身地域をみるとGARでは1980年代はヴェトナム、ラオス、ポーランドが最も多く、PSRによる受入では、1980年代はヴェトナム、ラオス、カンボジア、ポルトガルが最も多い。1990年代から2000年代まではGAR、PSRいずれの場合も、出身地域で最も多かったのは、旧ユーゴスラヴィアであった。近年、GARの大半はアフリカ（スーダン、エチオピア、ソマリア、コンゴ）および中近東（イラク、イラン、アフガニスタン）で、PRSの場合もソマリア、スーダン、エチオピアなどのサハラ以南アフリカからの受入が多い。⁽⁷¹⁾1980年後半以降、中近東諸国（イラン、アフガニスタン、イラク）からの受入も続いている。⁽⁷²⁾カナダは特定のグループを対象とした第三国定住プログラムも実施している。2003年にケニアの難民キャンプにいるソマリ難民とスーダン難民780名をパイロットプログラムで受入れ、2004年に中央アジアにいる1,000人のアフガン難民を受入れた。⁽⁷³⁾2006年からはタイの難民キャンプにいるミャンマー（ビルマ）のカレン難民を第三定住の枠組みで受入れ、2006年から2007年に810名、2007年から2008年に1,851名、2008年から2009年にかけて1,300名がカナダに到着した。⁽⁷⁴⁾2007年5月カナダは他の6カ国とともに、ネパールにいるブータン

(70) UNHCR, Resettlement Handbook, Country Chapter Canada, July 2011, Revised June 2013.

(71) IMDB 2008 Immigration Category Profiles, Government-Assisted Refugees: Findings From the Longitudinal Immigration Database (IMDB), March 2012, p. 4.

(72) IMDB 2008 Immigration Category Profiles, Privately Sponsored Refugees: Findings From the Longitudinal Immigration Database (IMDB), March 2012, p. 4.

(73) Shauna Labman, "Resettlement's Renaissance: A Cautionary Advocacy", *Refugee*, Vol. 23, No. 2, 2007, p. 42.

難民の受入を発表し、カナダは5年間に5,000名を第三国定住で受け入れると発表した。2012年にはカナダに居住する家族とコネクションがある500名を受け入れると発表した⁽⁷⁵⁾。2009年から2011年にかけて、カナダは2,500名のイラク難民を民間支援プログラムで受け入れた。2010年にカナダはダマスカス（シリア）にいるイラク難民を年間1,400～1,800名をGARとして受け入れた。2010年10月には、2013年までに約8,600名のイラク難民を受け入れるとケニー大臣は表明した⁽⁷⁶⁾。さらに2013年1月、ケニー大臣はトルコ訪問中に、5,000名のイラク難民とイラン難民を受け入れると発表した。現在、トルコにはシリアから大量の庇護希望者が流入しており、カナダの第三国定住受入は難民受入に伴うトルコの負担を軽減することが期待されている⁽⁷⁷⁾。第三国定住難民の出身地域からみた場合、カナダの第三国定住難民の受入はある程度、世界の難民の実態を反映していると言える⁽⁷⁸⁾。ただし、なぜ特定の出身国の難民がグループ定住で優先されるのかという点に関しては基準が不明瞭である。

実務面での制約も第三国定住のアクセスに大きな問題をもたらしている。第1が予算上の制約である。第三国定住の予算は10年以上、約

(74) CIC, Background, Group Resettlement to Canada: Karen Refugees in Mae La Oon Camp, Thailand, June 20, 2006, <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/backgrounders/2006/2006-06-20.asp>

(75) CIC, Resettling Bhutanese Refugees-Update on Canada's Commitment, January 13, 2013, <http://www.cic.gc.ca/english/refugees/outside/bhutanese.asp>

(76) CIC, News Release, Canada to Resettle More Iraqi Refugees, October 23, 2010, <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/releases/2010/2010-10-23.asp>

(77) CIC, News Release, Canada to Welcome 5000 Refugees Now in Turkey, January 15, 2013, <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/releases/2013/2013-01-15.asp>

(78) UNHCRによると2012年末の時点で、難民送り出し数が多い上位10カ国は、アフガニスタン、ソマリア、イラク、シリア、スーダン、コンゴ民主共和国、ミャンマー、コロンビア、ヴェトナム、エリトリアであった。(UNHCR, *Global Trends 2012*, p. 13)

4,500万ドルに据え置かれ、2010年に5,400万ドルとなった。⁽⁷⁹⁾限られた予算を有効に使用するためには、GAR、PSRを同じ場所で審査することが有用であると考えられてきた。カナダは書類審査のみの受入を行っていないため、第三国定住を希望する難民の面接は、最寄りの在外公館でヴィザ・オフィサーが面接を行うか、ヴィザ・オフィサーが現地へ赴かなくてはならない。ヴィザ・オフィサーを派遣するには対象者が多いことが原則であり、治安上の問題などがある場合、ヴィザ・オフィサーの派遣が難しい。⁽⁸⁰⁾第2に難民の認定における効率性の問題である。カナダ国内での庇護申請の未処理案件の増加は政治問題となっていたが、第三国定住に関しても未処理案件は累積しており、関係者から非難されてきた。2013年7月26日の時点でGARの場合、申請の決定が下されるまでの期間が最も長いのがインドのニューデリーで42カ月、次がケニアのナイロビで33カ月であった。⁽⁸¹⁾PSRの場合は最も長いのがセネガルのダカールで65カ月、次がケニアのナイロビと南アのプレトリアでともに56カ月であった。⁽⁸²⁾このような状況を改善するため、2011年以降、CICはナイロビにあるヴィザ・オフィスへSAHが行う申請数を制限する通達をだした。ナイロビのヴィザ・オフィスは東・中央アフリカの19カ国からの第三国定住申請を扱っており、該当地域の申請に大きな影響を与えることとなった。さらに2012年にはプレトリア、イスラマバード、カイロのヴィ

(79) CIC, News Release, Expanding Canada's Refugee Resettlement Programs, 29 March 2010, <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/releases/2010/2010-03-29.asp>

(80) Interview with D. Pressé, Director, Refugee Resettlement, Refugee Affairs Branch, Citizenship and Immigration Canada, May 18, 2011.

(81) CIC, Processing Time for Government-Assisted Applications, July 26, 2013, <http://www.cic.gc.ca/english/information/times/perm/ref-government.asp> [last accessed 15 August 2013]

(82) CIC, Processing Time for Privately Sponsored Refugee Applications, July 26, 2013, <http://www.cic.gc.ca/english/information/times/perm/ref-private.asp> [last accessed 15 August 2013]

ザ・オフィスにおける受入制限が発表された。⁽⁸³⁾これらの地域での受入制限が決められたのは、過去の未処理案件の増加と申請に対する決定を迅速化するためであると説明された。

このようにカナダへ第三国定住申請するための門戸は全ての人に平等に開かれているとは言い難い。

(b) 脆弱な立場におかれている難民の救済

UNHCR は第三国定住の対象となるには、以下の7分野の中で最低でもいずれか1つを満たしていなければならないと定めている。

- ① ルフルマンの危険性を含む、第一次庇護国における難民の法的又は身体的保護の必要性、
- ② 拷問もしくは暴力のサバイバー
- ③ 医療の必要性
- ④ 危険に晒されている女性と少女
- ⑤ 家族再統合
- ⑥ 危険に晒されている子ども・青年
- ⑦ 他の恒久的解決策の可能性がないこと

これらの基準から明らかのように、難民の中でもきわめて脆弱な立場におかれている人が第三国定住の対象者となっている。だがカナダは第三国定住難民受入の条件の1つとして、3～5年以内に経済的に自立し、カナダ社会へ適合できる能力があることを証明することを求めてきた。そのため、カナダの第三国定住プログラムは世界各地に居住している難民の中から最も優秀な難民を選別し、カナダ経済の発展に貢献する者を

(83) CCR, Important Changes in Canada's Private Sponsorship of Refugee Program, January 2013, <http://ccrweb.ca/en/print/17556> [last accessed 20 February 2013]

呼び寄せる人道の仮面をかぶった移民政策の一環であると批判されてき⁽⁸⁴⁾た。近年 CIC は「カナダ社会へ適合できる能力」よりも難民もしくは「保護を必要とする者」の保護へ第三国定住難民受入の重点がシフトしている⁽⁸⁵⁾と述べている。また、カナダは「緊急に保護を必要とする者」(UNHCR では Emergency Case に該当)と「脆弱な立場におかれている者」(UNHCR では Urgent Case に該当)の受入れを実施してきた。さらに特別な医療が必要な者に、暴力・拷問のサバイバー、「危機に直面している女性 (Women at Risk)」などの特別プログラムを実施してきた。このような方針は評価できるが、近年の第三国定住政策の変更は最も庇護を必要としている人びとに対して影響を及ぼす可能性が高い政策も打ち出されている。第1は原因国クラスによる受入の中止である。第2節でも述べたように、CIC は2011年3月に原因国クラスによる受入の中止を発表し、2012年11月に受入が停止された。原因国クラスの対象となるのは、CIC が指定した国において迫害、人権侵害、武力紛争等によって常居所地からの移動を余儀なくされ、しかしながら常居所地のある国にとどまっている、いわゆる「国内避難民」である。かねてから原因国クラスは該当する国が限定されていたことから、その適用をめぐり懐疑的な意見があった。しかし、身体的な障害や高齢などの理由で身の危険に直面しながら国外へ移動できない人も少なくない。そのため原因国クラスを廃止するのではなく、原因国クラスの対象国を増加すべきだという意見⁽⁸⁶⁾があった。しかし、CIC は裁量条項による受入が可能であるとし

(84) 阿部「前掲論文」50-51 (335-336頁)。

(85) CIC, Operation Manual, OP5, Oversea Selection and Processing of Convention Refugee Abroad Class and Members of the Humanitarian-Protected Persons Class, 2009-08-13, p. 13, <http://www.cic.gc.ca/english-resources/manuals/op/op05-eng.pdf> [last accessed 21 August 2013]

(86) CCR, Comments on Proposed Elimination of Source Country Class, 18 April 2012, <http://ccrweb.ca/en/comments-proposed-elimination-source-country-class> [last accessed 21 August 2013]

て、原因国クラス存続の要請を退けた。実際にアフガニスタンでカナダ軍が駐留していた際、カナダ軍の通訳として働いていたアフガニスタン人は身の危険に直面し、裁量条項によってカナダに受入れられた⁽⁸⁷⁾。だが裁量条項による受入は予測がつかないため、スポンサーは敬遠する傾向があると考えられている⁽⁸⁸⁾。

新政策の第2の問題は、2012年6月に連邦政府がIFHプログラムを削減し、多くのPSRとして受入れられた難民が保健プログラムの対象外となったことである。カナダ到着前に第三国定住難民の健康状態や治療の有無などはスポンサーに知らされていない。難民の治療費、薬代等をカバーすることはスポンサーにとって過重な負担となる可能性があり、難民の受入を躊躇することになりかねない。また拷問、レイプ、その他の組織的暴力のサバイバーである難民に対して提供されていた精神医療関連の支援も中止されることになり、トラウマなど精神的な問題を抱える難民は無料でカウンセリングをうけることができなくなった⁽⁸⁹⁾。さらに2012年10月にG5およびCSに対して「難民認定証明」の提出を義務付けた。G5とCSは第三国定住対象者、庇護国もしくはUNHCRによって難民として認定されていることを証明する書類の提出する必要がある⁽⁹⁰⁾。多くの脆弱な立場におかれている庇護希望者は、身の安全等の理由

(87) CIC, News Release-Government of Canada Creates Special Immigration Measures to Recognize Contribution of Afghan Staff in Kandahar, September 15, 2009, <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/releases/2009/2009-09-15.asp> [last accessed 13 August 2013]

(88) CCR, Important Changes in Canada's Private Sponsorship of Refugee Program, 2013, <http://ccrweb.ca/en/changes-private-sponsorship-refugees#FN3> [last accessed 21 March 2013]

(89) CRC, Refugee Health Care: Impacts of Recent Cuts, February 2013, pp. 3-4.

(90) Canada Gazette, Immigration and Refugee Protecting Act, Regulations Amending the Immigration and Refugee Protection Regulations, P. C. 2012-1369 October 18, 2012, <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p2/2012/2012-11->

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向

で庇護申請を行うことができず、UNHCR や庇護国政府から法的に難民として認定されていない場合がある。⁽⁹¹⁾あるいは、特定の国では政治、安全保障等の理由で難民として認定するケースが極めて少ない場合もある。⁽⁹²⁾このような状況におかれている人びとはより脆弱な立場におかれており、庇護や恒久的解決が必要であるが、第三国定住の機会が閉ざされることになる。

2012年12月15日に発効した新たな難民法制度も「公正性を確保し、『真の難民』を保護し、カナダの人道主義の伝統に基づくカナダの庇護申請制度を継続させるものである」と述べている。⁽⁹³⁾しかし、現実には、カナダの現行制度では第三国定住にアクセスできる難民は限定され、選別されているといわざるを得ない。

(2) 庇護申請者・難民の選別と経済的正当化

ニューワース (Neuwirth) は第三国定住政策を政治的配慮に基づいて策定された「計算された親切」であると評しているが、⁽⁹⁴⁾カナダの第三国定住政策も国内外の様々な政治的、経済的要因を配慮してプログラムが

07/html/sor-dors225-eng.html [last accessed 21 March 2013]

(91) これに関しては以下参照、杉木明子「サハラ以南アフリカの難民と定住化——ウガンダの事例から——」小倉充夫・駒井洋編著『ブラック・ディアスポラ』明石書店、2011年。

(92) 例えば、パキスタンではアフガン難民は特別な場合を除いて難民として認定されていない。タイでは、カレン系ミャンマー人のみが難民として認定されている。また多くの国ではゲイ、レズビアン、バイセクシャル、トランスジェンダーなどの理由で差別や迫害を受けている人びとを難民として認定していない。同様にジェンダーに基づく迫害や都市難民なども法的に認定されていないケースが多くみられる。

(93) Refugee Reform Initiative, Improving Canada's Asylum System, <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/refugee-refugie/> [last accessed 3 August 2013]

(94) Getrud Neuwirth, "Refugee Resettlement", *Current Sociology*, vol. 36, No. 2, June 1988, p. 28.

考案され、実施されている。カナダの第三国定住が策定される際に何が優先されるかは国内外の情勢によって異なる。例えば、第1節でみたように第二次世界大戦後、カナダの第三国定住による受入を実施した背景には、不足する労働力の補給という経済的動機があり、同時にヨーロッパから受入れる難民は当時の冷戦構造を反映し、選別化されていた。

近年、カナダでは新自由主義に基づく難民政策の再編が進んでいる。大岡が指摘しているように、難民制度の悪用や不正を防ぎ、カナダ国民の税金を有効に使用し、真に庇護を必要とする難民を守るために迅速かつ効率的なシステムの確立が必要であると連邦政府は主張している⁽⁹⁵⁾。このような政策を正当化するためにしばしば用いられるのが、「真の難民 (bona fide refugee)」と「偽装難民 (bogus refugee)」という言説である。「真の難民」のみが「保護に値する難民 (deserving refugee)」で庇護の対象となり、カナダの寛容な庇護制度を濫用する犯罪者や「列の割り込み者」で庇護に値しない難民 (undeserving refugee) である。例えば、2010年8月にサン・シー (MV Sun Sea) 号がカナダ領海に近づいた際、CIC 広報官は「わが政府は、我々の支援が真に必要な人々へは支援を行うが、偽装難民に対しては厳密に取り締まる」と述べた。2012年11月30日、新法が約2週間後に発効することに関して、当時 CIC 大臣であったケニーは、

我々の変更は、カナダの庇護申請制度をより迅速かつ公平なものとする。あまりにも長い間、カナダの寛容な庇護制度は濫用されることに脆弱であった。新しい庇護制度では、迫害から逃れたきた真の難民はより迅速に保護を受けることが可能となる。同時に、偽装難民や税者に対して多大な支出を求める我々の寛大な制度を濫用する者に対してはより迅速に国外から退去させる⁽⁹⁶⁾。

(95) 大岡栄美『『安全』かつ『効率的』管理に向かう難民庇護——カナダ保守党政権における難民政策再編とその影響』2013年度日本比較政治学会報告用ペーパー、13～14頁。

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向

「真の難民」と「偽装難民」, 「保護に値する難民」と「保護に値しない難民」という難民・庇護申請者を二分化する言説は第三国定住の受入にも適用される。第三国定住によってカナダに受け入れられるまで難民出身国の近隣諸国にある難民キャンプにいる難民が「真の難民」であり, 自らの意思でカナダにやってきた者は「偽装難民」であるという議論を支持する人は少なくない。⁽⁹⁷⁾ 例えば, タミル人が乗っていた船がカナダに到着した2010年8月13日, 当時公共安全 (Public Safety) 大臣であったビック・トォは「船でやってきて難民申請を行った者と, 他の手段でやってきて庇護申請を行った者を区別する法律を制定する」と宣言した。カナダの全国紙, グローブ・アンド・メール紙の社説には「(このような問題の) 解決策はカナダ政府が『真の』タミル難民を第三国定住で受け入れることである」という主張が掲載されていた。⁽⁹⁸⁾ 第三国定住による難民受入はこれまで政治的な争点として表面化することはなく, 第三国定住による受入は好意的に捉えられている傾向が強い。抑圧的な難民政策を支持するコラコット (Martin Collacott) らは, カナダは第一次庇護国ではなく, 第三国定住受入国になるべきだと主張している。⁽⁹⁹⁾

効率性という点では, 今後, 国外保護制度が政治問題化する可能性はある。先に述べたように, 第三国定住の予算は10年以上, 約4,500万ド

(96) CIC, Archived-Making Canada's Asylum System Faster and Fairer New Asylum System Comes into Force December 15, 2012, November 30, 2012, <http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=709819> [last accessed 2 August 2013]

(97) For example, see, Petra Molnar Diop, "The "Bogus" Refugee: Roma Asylum Claimants and Discourses of Fraud in Canada's Bill C-31", *Refugee*, Vol. 30, No 1, p. 68, 2014.

(98) Editorial "Keeping a lookout for Tigers", *The Globe and Mail*, August 11, 2010, <http://www.theglobeandmail.com/commentary/editorials/keeping-a-lookout-for-tigers/article1376911/> [last accessed 2 August 2013]

(99) Martin Collacott, "Reforming the Canadian Refugee Determination System", *Refugee*, Vol. 27, No 1, 2010, pp. 112-113.

ルに据え置かれ、2010年の予算は5,400万ドルであった。⁽¹⁰⁰⁾ 2012年3月に連邦政府はCICに配当する予算を今後3年間(2014-2015年予算まで)で計8,400万ドルを削減すると発表した。⁽¹⁰¹⁾ CICは限られた予算を効率的に使い、納税者に対する説明責任を果たすことが求められる。ここで特に問題となるのが、累積する未処理案件と認定率の低さである。PSRとGARを比較した場合、全般的にPSRの認定率の方が低い。1998年以降の平均的なPSRの認定率は49%で、年度によりばらつきがあるが、1998年から2006年にかけてのGARの非認定率は平均31%であったのに対し、PSRの非認定率は高い。⁽¹⁰²⁾ 認定されなかった理由が公表されていないことから、PSRの非認定率が高い要因は定かではないが、ヴィザ・オフィサーの決定の妥当性に対しては論議をよんでいる。また未処理案件に対処するため、CICはナイロビのヴィザ・オフィスへSAHが申請する数を制限すると通達した。ナイロビのヴィザ・オフィスは東・中央アフリカの19カ国からの第三国定住申請を扱っており、該当地域に居住する申請者に大きな衝撃を与えることとなった。2012年にはさらにプレトリア、イスラマバード、カイロでの受入制限を定めた。⁽¹⁰³⁾ G5には新たに「難民認定証明」の提出が求められることとなった。CICは、新たな書類の提出は民間スポンサー援団体が民間スポンサープログラムを悪用し、本来庇護の必要がない家族を呼びよせようとしているのを阻止する

(100) CIC, News Release, Expanding Canada's Refugee Resettlement Programs, 29 March 2010, <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/releases/2010/2010-03-29.asp> [last accessed 15 August 2013]

(101) Ministry of Finance, Economic Action Plan 2012, March 2012, p. 263.

(102) CIC, Summative Evaluation of the Private Sponsorship of Refugee Program, Final Report, April 2007, <http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/psrp/psrp-summary.asp> [last accessed 30 August 2013]

(103) CCR, Important Changes in Canada's Private Sponsorship of Refugee Program, January 2013, <http://ccrweb.ca/en/print/17556> [last accessed 20 August 2013]

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向

ためだと説明している。他方、スポンサー団体は政府はケースにバイアスをつけ、不適切な処理をしていると非難している。その他に IFH が PSR へ適用されなくなった。このような新たな措置によって PSP の第三国定住申請は減少し、数的には未処理案件は減少するかもしれない。

効率性を向上させる方策の1つとして、CIC は新たに特定の難民集団を第三国定住の優先ケースに指定し、そのスポンサーとなる団体へ資金を提供するパイロット・プログラムを開始した。例えば、2011年3月に CIC はイラク難民の第三国定住受入を支援するために2つの団体と費用分担パイロットプロジェクトを開始した。この2団体はイラク難民の第三国定住受入のスポンサーとなり、イラク難民を支援するために最大限で10万ドルまで CIC が提供する資金を利用することができる⁽¹⁰⁴⁾。さらに、2013年から政府はヴィザ・オフィサー照会混合 (Blended Visa-Officer Referred: VOR) プログラムを開始した。これは、UNHCR、カナダ政府および SAH が協力して第三国定住受入を行うものである。UNHCR が照会し、カナダ政府が第三国定住の受入を許可した難民に対して、資金援助をカナダ政府が6カ月、民間スポンサーが6カ月ずつ行うとともに、民間スポンサー団体が1年間社会福祉サービスをおこなうというプログラムである。カナダ政府は VOR プログラムを通して、2013年に中東諸国にいるイラクおよびイラン難民、スーダンにいるエリトリア難民、マレーシアにいるビルマ難民、ネパールにいるブータン難民約200名を民間スポンサー団体と第三国定住で受入れ、2015年までにこのプログラムを通して1,000名を受入れる予定である⁽¹⁰⁵⁾。政府が第三国定住難民を選び、政府と民間スポンサー団体が第三国定住難民へ提供する支援のコス

(104) CIC, Canada's Commitment to Iraqi Refugees Remains Strong, http://news.gc.ca/web/article-en.do?nid=598059&_ga=1.53051048.1691710426.1409832793 [last accessed 8 October 2013]

(105) CIC, Blended Visa Office Referred Program-Sponsoring Refugees, <http://www.cic.gc.ca/english/refugees/sponsor/vor.asp> [last accessed 8 September

トを分担することとなる。このプログラムでは、通常のPSRよりも審査結果が早く、約1～4カ月でカナダに到着することができる。⁽¹⁰⁶⁾ 難民にとってはスポンサーの対象が広がり、このプログラムでカナダに来た難民の保健・医療はIFHによってカバーされるので、民間スポンサー団体が難民の医療費を負担する必要がないというメリットもある。⁽¹⁰⁷⁾

しかし、このような政府と民間支援団体が共同で第三国定住難民を受入れることに対して懐疑的な意見もある。第三国定住プログラムをめぐる政府と民間団体とのわだかまりは、1976年移民法が制定された時から生じていた。多く民間団体は民間団体の支援を制度化することに懐疑的で、民間団体を難民受入のスポンサーとすることで、政府は民間団体へ難民支援の責任を転嫁するのではないかと危惧していた。⁽¹⁰⁸⁾ そのためカナダ・ユダヤ人移民支援サービス (Jewish Immigration Aid Services of Canada: JIAS) などは民間スポンサーシップを導入するためにロビー活動を行ったが、政府と協定を結ぶことを躊躇した。他方、カナダ・メノナイト中央員会 (Mennonite Central Committee Canada) は政府と基本契約 (Master Agreement) を結んだ最初の宗教団体となった。⁽¹⁰⁹⁾ 民間支援団体が政府に対して抱いた懸念は、1979年から80年において、インドシナ難民の受入をめぐる現実の問題となった。当初、民間団体はインドシナ難民の受入は政府による受入の補完的役割を果たすものと考えてい

2013]

(106) CIC, How is the Blended Visa Office ?Referred Program Different From the Regular Private Sponsorship of Refugee Program?, <http://www.cic.gc.ca/english/helpcentre/answer.asp?q=770&t=11> [last accessed 20 September 2014]

(107) CIC, How Does the Blended Visa Office-Referred Program Work ?, <http://www.cic.gc.ca/english/helpcentre/answer.asp?q=769&t=1> [last accessed 20 September 2014]

(108) Howard Adelman, *Canada and the Indochina Refugees*, L. A. Weigl Education Associates, 1982, p. 85.

(109) Shauna Labman, *At Law's Border*, p. 151.

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向

た。しかし、実際には1979年から80年にかけてカナダに受入れられた6万人のインドシナ難民のうち、民間団体が3万4,000人を受入れ、政府は2,600人のインドシナ難民を受入れることになった⁽¹¹⁰⁾。ドヴェルニュ (Catherine Dauvergne) が指摘しているように、民間のスポンサーによる第三国定住受入は、人道的な政策を推進すべきであるという国内世論に應えるとともに、第三国定住難民受入に伴う全面的責任を政府が負わなくてよい便利な制度である。多くの民間スポンサー団体は、政府主導の混合プログラムは、経費を節約しつつ、2500名の難民をGARの枠組みで受入ることで第三国定住受入数を増やす意図があり、このような取り組みは民間スポンサーシップの「追加的原則 (principle of additionality)」を無視していると政府を非難している⁽¹¹²⁾。本来、民間スポンサー・プログラムはカナダ市民の善意から始まり、GARの補完的役割を果たすものであった。だが近年連邦政府は民間スポンサー・プログラムに対する管理を強化し、PSRによる受入を便宜的に利用しようとする意図がみうけられる。政府のこのような姿勢は今後民間団体の第三国定住難民受入意欲を削ぐものとなり、結果として民間スポンサー団体による受入数が減少するかもしれないとCCRなどのNGOや市民団体は警告している。しかし、カナダでは難民政策に最も大きな権限を有するのは首相とCIC大臣で、議会でハーバー首相率いる与党が過半数を超えている現状では野党や市民団体が難民政策にあまり影響力を及ぼすことはできない。2013年7月にクリス・アレクサンダーがCICの大臣に就任したが、第三国定住に関する基本的な方針に大幅な変更はないと考えられている⁽¹¹³⁾。

(110) *Ibid.*, pp. 155-159.

(111) Cathaerine Dauvergne, *Humanitarianism, Identity and Nation: Migration Laws of Australia and Canada*, UBC Press, 2005, p. 93.

(112) CCR, *Important Changes in Canada's Private Sponsorship*

(3) 対外的イメージ

カナダ政府は、しばしば国際社会の場で「人道主義的伝統」という点から自国の難民政策をアピールしている。しかし、上記でみたように、カナダの第三国定住政策は、常に人道的であるとは言い難い。CICはこれまでに第三国定住の受入枠を拡大すると発表してきたが、図1のように、2012年に実際にカナダが受入れた数は大幅に減少し、2011年に比べても26%減少しており、過去30年間で2番目に少ない数であった。2012年にカナダに到着したGARおよびPSRはいずれも減少し、GARは5,412人で2012年の目標数であった7,500人に比べ、2,000人も少ない状況であった。PSRの目標数は5,500人であったのに対して、実際にカナダの到着したのは4,212人であった。このような目標数を大幅に下回ったのは2012年にダマスカスのオフィスがシリアにおける紛争の激化に伴い閉鎖されたことが原因であるとCICは主張している。2009年から2012年にかけてシリアにいる難民の受入れがカナダの第三国定住プログラムにおける受入数の35%を占めていた⁽¹¹⁴⁾。このことはカナダの第三国定住の受入対象地域が偏重していることに起因しており、2012年の受入数が減少した理由の1つでしかない⁽¹¹⁵⁾。カナダ政府の国際社会に対する表明と第三国定住難民受入の実態が乖離しているのは、第三国定住難民の受入が国際的難民保護の義務を果たし、難民受入の先導的な役割を果たしていると自己弁護し、人道主義国家としてのカナダのイメージを対外的に維

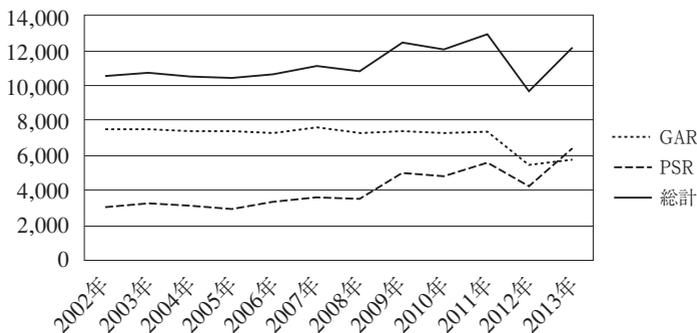
(113) Carol Sanders, 'Immigration Advocates Expect Little Will Change, But Hope New Minister Revisits "Contentious Policies"', *Winnipeg Free Press*, July 17, 2013, <http://www.winnipegfreepress.com/local/immigration-advocates-expect-little-will-change-215784931.html> [last accessed 20 September 2013]

(114) CBC 'Canada Took Fewer Refugees Last Year, Despite Pledge', March 8 2013, <http://www.cbc.ca/news/politics/canada-took-fewer-refugees-last-year-despite-pledge-1.1366888>

(115) CCR, CCR Decries Dramatic Drop in Refugees Resettled to Canada, 7 March 2013, <http://ccrweb.ca/en/bulletin/13/03/07>

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向
 持するための戦略の1つであるという見解がある。

図1 カナダにおける第三国定住難民受入数



出典) CCR, CCR Declines Dramatic Drop in Refugee Resettled to Canada, <http://ccrweb.ca/en/bulletin/13/03/07> および CIC, Preliminary Tables, Permanent and Temporary Residents, 2013, Canada-Permanent Residents by Category, 2009-2013, <http://www.cic.gc.ca/english/resources/statistics/facts2013-preliminary/01.asp>
 より筆者作成。

カナダの外交政策を分析する理論的枠組みは多様であるが、概ねこれらの理論はカナダの対外政策は、①対米関係と②多国間（国際）協調主義（マルチラテラリズム）という2つの外交基軸がある点では共通している。アメリカという超大国に隣接することから、アメリカとの密接な同盟・協力関係を保持することは重要である。同時に北欧諸国、オーストラリアなど、カナダと同様の特質をもつ国（like-minded states）とのパートナーシップを重視しながらカナダは国連などの国際機関や多国間に関連する条約や制度づくりに積極的に関与してきた。カナダはこの2つの外交基軸を同時に追求することが必要であり、そのゆえ、カナダの外交政策は、「リアリスト的側面」と「理想主義者」の側面という矛盾した2面性を有していると加藤普章は指摘している。このようなカナダ

(116) 加藤普章「カナダ外交と人間の安全保障論——その意義と取り組み」

外交の二面性はカナダの政治・外交的アイデンティティであり、隣の超大国に抗してサバイバルするための「知恵」である。⁽¹¹⁷⁾

カナダの対外政策は人権や「地球益」といった人道主義的関心だけで形成されているわけではない。ルイ (Andrew Lui) が論じているように、カナダの対外政策において、人権が重視されるようになったのは1960年代以降のことである。カナダの国際的地位の相対的低下、ケベック問題を発端とする国民統合の問題、対米関係などの主要な国内・国際問題に呼応するために人権が重要な対外政策の課題の1つとして組み込まれてきた。しかし、アパルトヘイト政策の南アフリカに対する経済制裁、1989年の天安門事件後の中国への対応、2001年12月に制定された反テロ法等のように、カナダはしばしば経済的利益や安全保障を優先させる政策を実施してきた。⁽¹¹⁸⁾ さらに冷戦終焉以降の政府開発援助等に対する大幅な予算削減、ハーバー政権の親米政策、京都議定書からの離脱などからカナダは従来の多国間協調主義路線を転換しつつあると考えられている。しかし、「人道主義国家」というカナダの対外的なイメージを維持することは国際社会の場でカナダに対する地位を維持し、一定の発言力を有するために重要である。⁽¹¹⁹⁾ ジョセフ・ナイは、軍事力や経済力で他国に政策を変更することを促すのではなく、自国が望む結果を他国も望むようにする力であり、他国を無理やり従わせるのではなく、味方につける力を「ソフト・パワー」と定義し、ソフト・パワーは、①文化、②

勝俣誠編著『グローバル化と人間の安全保障——行動する市民社会』日本経済評論社、2001年、328-330頁

(117) 吉田健正『カナダはなぜイラク戦争に参戦しなかったのか』高文研、2005年、147-194頁。

(118) Andrew Lui, *Why Canada Cares: Human Rights and Foreign Policy in Theory and Practice*, McGill-Queen's University Press, 2012, pp. 119-163.

(119) For example, see, Prof. James Milner at the Immigration and Citizenship Committee, May 2, 2012, <https://openparliament.ca/committees/immigration/41-1/37/prof-james-milner-4/only/> [last accessed 3 October 2013]

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向

政治的価値、③外交政策が主に源泉となると述べている。イグナティエフはカナダの対外的な影響力は①国際社会における道徳的権威 (moral authority)、②軍事力、③国際協力の能力の3点にあると述べている。⁽¹²⁰⁾ 難民保護は、アリソン・ブリスク (Alison Brysk) が述べているように、⁽¹²¹⁾ 国家の人道主義的側面を示す1つの指標となる。難民は人権侵害の被害者であり、最も庇護を必要として人たちである。救済を必要とする人々に支援を行うことは、いわば「よきサマリタン」として国家の「人道性」をアピールすることができる。

カナダはUNHCRの主要ドナーとして国際的難民保護に積極的に関わってきた。例えば、UNHCRで2003年から2005年にコンベンション・プラス・イニシアティブ (Convention Plus Initiative: CPI) が進められていた際、カナダは「第三国定住の戦略的利用 (strategic use of resettlement)」のコア・グループのファシリテーターを務め、⁽¹²²⁾ 2004年9月に「第三国定住に関する多国間フレームワーク (Multilateral Framework of Understandings on Resettlement)」を取りまとめた。⁽¹²³⁾ 2007年2月からカナダ政府は省庁間横断の「政府統合アプローチ (whole of government approach)」を開始し、外務・国際貿易省 (Foreign Affairs and International Trade Canada: DFAIT)、CIDA、CIC、国境サービス機構 (Canada Border Services Agency: CASA) が⁽¹²⁴⁾ 特に長期滞留難民問題の解決に必要な政策や支援プログラムを協議し、UNHCRと連携して難民支

(120) Michael Ignatieff, *Canada in the Age of Terror – Multilateralism Meets A Moment of Truth*, Options Politiques, February 2013, p. 17.

(121) Alison Brysk, *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*, Oxford University Press, 2009, p. 22.

(122) Betts and Durieux, *op.cit.*, pp. 513-514.

(123) See, High Commissioner's Forum, Multilateral Framework of Understanding on Resettlement, FORUM/2004/6, 16 September 2004.

(124) Adèle Dion, "Comprehensive Solutions: A 'Whole-of-Government' Approach", *Forced Migration Review*, Issue 33, September 2009, pp. 28-29.

援プロジェクトを実施している。⁽¹²⁵⁾吉田健正は、ある国が経済援助や平和維持活動などの魅力ある目標を国益の1つとしてかけねることで、ソフト・パワーを持つことは軍事力や経済力から予想される以上の政治力を持つことがあると論じているが、⁽¹²⁶⁾カナダの第三国定住政策はソフト・パワーの要素を持ち、国際社会でのカナダの地位と国益の追求するためのブランド・イメージを保持する上で有用である。

お わ り に

本稿は、2000年代以降、閉鎖的な難民政策をとるカナダが、なぜ第三国定住による難民受入に積極的な姿勢を示すのかを考察してきた。カナダは古くから迫害をうけ庇護を求める人々を受入れてきたが、人道的な難民政策が一環して行われてきたわけではない。第2次世界大戦後国内外の要請から難民の受入が制度化されていくが、1960年代までカナダの難民政策は移民政策の一環として実施され、経済的利益が優先され、人種差別的な色彩が強かった。カナダにおいて1951年国際難民条約、1967年国際難民議定書等の国際的な基準に沿った難民制度が導入されたのは1969年以降である。

カナダは1976年より国外保護制度の枠組みで第三国定住プログラムを開始し、カナダは常に世界のトップ3として第三国定住難民を受入れてきた。カナダの物理的負担分担に対する貢献は国際的に高く評価され、1986年にUNHCRはカナダ国民へナンセンメダルを授与している。しかし他の欧米諸国と同じようにカナダも近年庇護希望者の入国を阻止し、庇護申請を抑制しようとする「難民封じ込め」政策を実施してきている。このような状況下でも、カナダは第三国定住による難民の受入を増やす

(125) これまでのカナダの取り組みに関して、以下参照。<http://www.acid-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/fWebProjListEn?ReadForm&profile=HCR-UNHCR> [last accessed 15 October 2014]

(126) 吉田健正『前掲書』183-184頁。

国際的難民保護の「物理的負担分担」と第三国定住受入国の動向

と発表し、第三国定住の受入目標数を拡大した。だが、現実には様々な新たな規則や規制によって、第三国定住にアクセスできる難民は限定され、最も脆弱な立場な状態に置かれている人々がカナダへ第三国定住することは容易ではない。2012年にカナダに到着した第三国定住難民の数は過去30年で最も少なかった⁽¹²⁷⁾。第三国定住による難民受入は、GARであれば、PSRであれば、CICのヴィザ・オフィサーの裁量によって受入の可否が決まり、CICは難民の受入数を管理することができる。したがって第三国定住難民受入はカナダの国内事情や対外的イメージを考量した上で策定し、管理できる利便性がある。

現在の国際難民保護レジームでは国家は自国の領域内にいる庇護民を保護するという国際的な義務を有するが、他国の領域にいる庇護希望者や難民を定住させる義務はなく、第三国定住は法的権利として成文化されていない。そのため第三国定住受入の対象となる難民、第三国定住に伴う国際・国内法的権利などに関する明確な国際的な基準やコンセンサスが確立されているとは言い難い。どの難民を第三国定住の枠組みで受入れるか（あるいは受入れないか）は第三国定住受入国の裁量に委ねられ、第三国定住は受入国の政治（および経済）的関心に基づき実施される傾向が強い。その結果、実際の第三国定住政策と国際的難民保護の文脈で考えられている第三国定住の目標や役割は必ずしも合致していない。しかしながら、様々な問題はありつつも、第三国定住は国際難民保護を実現するための重要な方法の1つであることに変わりはない。カナダの事例から明らかなように、国家は単なる人道的な理由から第三国定住難民を受入れているわけではない。国家が第一次庇護国の物理的負担分担に寄与する理由は多様であるが、より積極的に物理的負担分担を通じた難民保護の負担分担を進め、国際協力を制度化していくには、国家が第

(127) CCR, “CCR Decries Dramatic Drop in Refugee Resettled to Canada”, 7 March 2013, <http://ccrweb.ca/en/bulletin/13/03/07> [last accessed 6 October 2014]

三国定住に関与する動機を分析し、いかに協力を引き出すかをさらに検討する必要があるだろう。

(2014年10月28日脱稿)

付記：本稿は2010年9月から2012年2月まで神戸学院大学長期海外研究員制度のもとでカナダのヨーク大学難民問題研究センター（Center for Refugee Studies: CRS）に客員研究として滞在し、研究・調査を行った成果の一部です。在外研究時に多くの方にお世話になりました。特に CRS のセンター長（当時）のスーザン・マクガース教授、コーディネーターのミッシェル・ミラード氏、CRS のメンバーであり、ヨーク大学オズグッド・ロー・スクールのオビオラ・オカファー教授にはカナダで円滑に研究生活を進めるためにご協力いただきました。カールトン大学のジェームス・ミルナー先生からも研究に関する助言やアドバイスをいただきました。筆者の調査に協力してくださったカナダ外務省、市民権・移民省並びにさまざまな難民支援団体のスタッフや難民・元難民の方々にも大変感謝しております。紙幅の制約上全ての方のお名前をあげることはできませんが、「カナディアン・ホスピタリティ」で暖かく筆者を迎え入れてくださった皆様に心からお礼申し上げます。