

論文

難民になれない庇護希望者

——米加間の「安全な第三国」協定の影響——

本 岡 大 和*

1. はじめに

難民保護の根本原理は、難民条約¹などに定められているノン・ルフールマン原則²に基づく。しかし、1970年代以降の西側先進諸国への難民申請者の激増は各国の大きな負担となり、この原則の形骸化を招いた³。その形態は、Phil Orchard が分類するように二種類ある〔Orchard 2005: 27〕。一つは、条約難民の定義⁴を狭く解釈することや難民認定審査基準の厳格化によって、難民申請者の難民性を否定し、申請者の送還を正当化する形態である。

もう一つは、そもそも庇護希望者⁵に難民申請をさせないことによって、難民条約上の義務を回避する形態である。具体的な方法としては、本稿で扱う「安全な第三国」概念の採用の他に、難民流出国の出身者に対するビザの要求、空港でのインターナショナル・ゾーンの設置、書類の不所持者や偽装書類保有者を運搬した運輸会社への罰金、難民認定審査なしでの「安全な出身国」への庇護希望者の送還などが挙げられる〔UNHCR 1999: 78〕。

庇護希望者はこうした政策によって難民申請の機会さえも奪われる。この点が、難民申請者と庇護希望者の決定的な違いである。山口覚が指摘するように、確かに難民申請者の地位もまた不安定である〔山口 2009〕。ただ、彼らは少なくとも審査中は基本的に国外追放されず（ただし国によっては留置される恐れもある）、形式的には審査を経て難民性を否定された結果、不法移民として国外追放される。これに対して庇護希望者は、難民認定審査を受ける以前に門前払いされる。あるいは、門に辿り着くことさえ拒否される。彼らは難民性を有している可能性があるにもかかわらず、難民申請を行えないために難民として認定されない。庇護希望者に難民申請資格を与えないための政策については、小泉康一らが指摘しているが〔小泉 2009: 47〕、その具体的実践によって庇護希望者が置かれる境遇についての分析は日本では少ない。本稿の目的は難民申請を行い得ない庇護希望者が、それゆえ法的な場から排除されていることを示すことにある。その事例の一つとして米加間の「安全な第三国」協定（以下 STCA）⁶の運用状況と STCA に対する訴訟を見てゆく⁷。

2. 米加間の「安全な第三国」協定

2-1. 「安全な第三国」

ここでの「安全な第三国」とは、庇護希望者が経由した国のうちその者の出身国とその者が現に滞在している国を除く、迫害や拷問を受ける恐れのない国を指す⁸。「安全な第三国」に難民を送還することは、形式的にはノン・ルフールマン原則に反しない。この概念は、庇護希望者による庇護国の選り好み（asylum shopping）や、複数の国家での申請（multiple claims）を防ぐために⁹、1990年に EC で採択されたダブリン条約に含まれる¹⁰。この条約は加盟国すべてを「安全な第三国」とみなしている。その上で、加盟国のどの国が難民申請の判断を行う責任を有するかを定め、別の国へ移動した庇護申請者をその国へ送り返すことを認めている。ここで責任を有する加盟国とは、

キーワード：安全な第三国、カナダ、庇護希望者、法的地位

* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2008年度入学 共生領域

原則として、加盟国中で庇護希望者が最初に足を踏み入れた国家である。難民申請審査を行う責任を有する国を明確化することで、各国による庇護希望者のたらい回し (in orbit) を防止すると同時に、庇護希望者が必ず一つの加盟国 (だけ) で難民申請を行うことを保障できると考えられた¹¹。

ダブリン条約と同じ目的で2002年12月5日に締結されたSTCAは、2004年12月29日に施行された。STCAは難民認定審査の責任を米加間で明確にし、その負担の共有を目的としている¹²。すなわち原則として庇護希望者が米加のうち最初に足を踏み入れた国家が、その者の難民認定審査を行わなければならないことが明示されたのである。これによって米国を経由してカナダで難民申請を行おうとした庇護希望者を、カナダは難民認定審査することなく米国へ追い返すことができる¹³¹⁴。本節では、その経緯とSTCAの運用状況について概観する。

2-2. カナダへの適用

難民申請者の増大は北米でも例外ではなかった。西欧諸国の庇護政策の厳格化によって西欧諸国へのアクセスを断念した人々がカナダを目指した〔Abell 1997: 576〕。また1980年代以降、中南米での紛争が激化し北米へ逃れてくる人々が増大した。この状況に対してカナダもまた、上述したような運輸会社への罰金制度やビザ制度の活用という手段を用いて難民申請者の削減を試みた〔Ibid.: 576-577〕。「安全な第三国」概念の導入もその一つである。

カナダにおいて「安全な第三国」概念が最初に明文化されたのは、1988年の移民法の改正である¹⁵。ここで、カナダ政府が「安全な第三国」とみなした国家を経由してやってきた庇護希望者を、その国の合意の下でその国へ送還することが認められた。上述の通りカナダにやってくる難民申請者は増大したのだが、その難民申請者の3分の1が米国を経由していたため〔Macklin 2003: 11〕、カナダは米国を「安全な第三国」と指定することで、難民申請者の削減を目指した¹⁶。しかし米国からすれば、これまでカナダへ流れていた庇護希望者が自国にストックされてしまうので、カナダの計画に合意するメリットはない。そのためカナダは米国の合意を得られずにいた。また、カナダ国内からも、米国は難民にとって「安全な第三国」とは言えないという理由で反対があった¹⁷。そうした逆風から1995年に米加間の交渉は頓挫していた。

しかし、2001年の9・11事件が米国の態度を変えさせた。米国は事件のわずか3ヵ月後に、STCAの締結に向けた交渉を行うことを記した「スマートボーダー行動計画30」¹⁸をカナダとの間で取り決めた。これは北米のヒト・モノ・情報の流通をスムーズにすることを奨励する一方で、北米に危険をもたらす可能性のある者の排除を強化する計画であったが、その規定の一つにSTCAの締結に向けた議論を行うことが含まれていた。米国は、カナダの緩慢な国境管理がテロリストや組織犯罪者を北米に侵入させていると考えていた¹⁹。そのため、米国がSTCAを受け入れることと引き換えにカナダに国境管理の強化を求めたと考えられている〔Macklin 2005: 421〕。

このような側面も当然あっただろうが、しかし、国境管理の強化をカナダがしぶしぶ受け入れたというわけでもない。カナダでは1976年に作成された移民法が(部分的な改正はなされていたが)すでに時代遅れのものとなっているとして、1990年代後半から移民法の抜本的改正に向けた動きが起こった〔Sinha, Young 2002: 2-3〕。その際作成された調査報告には、国境管理強化の必要性がいずれも指摘されていた(たとえば〔Canada Immigration and Citizenship (以下CIC) 1999〕)。カナダにとって、増大し続ける密入国者や不法移民、難民申請者、庇護希望者の削減が重要な課題であったのである。9・11事件以前からすでにカナダは国境管理の強化に向けた動きはとられており、9・11事件以前から審議されていた。そして、密入国業者への罰則の強化などを含む移民・難民保護法(以下IRPA)²⁰が2001年11月に可決された²¹。

2-3. STCAが適用されない者

先に述べたようにSTCAは、米国を経由してカナダで難民申請を行おうとした庇護希望者を、難民認定審査することなく米国へ追い返すことを可能にした。しかしながら、ここには多くの例外規定が含まれている。まず、STCAが適用されるのは、米加間の陸上の国境のみであって、空港や港、カナダ国内では適用されない。そのため一旦カナダへ入国しさえすれば、カナダ国内で難民申請を行うことが可能になるので、密入国者と密入国業者を増大させることが懸念されている〔Canada Council for Refugee (以下CCR) 2005b: 14-15〕。

また陸路でカナダ国境へやってきたとしても、家族の結合と子供にとっての最善の利益という目的などから〔CIC

2009a)、以下の人々は STCA の適用を免れる。

- ・ 家族がすでにカナダにいる者、
- ・ 18 歳未満で、かつ、父、母、法的後見人が一緒にない未婚者で、カナダと米国にも父、母、法的後見人がいない者、
- ・ 死刑を求刑されるか、すでに死刑判決を宣告されている者（ただし、犯罪が原因である場合は適用されない）、
- ・ トランジットビザ以外で、カナダに入国する有効なビザを有している者、
- ・ カナダはビザを求めているが米国はビザを求めている国から来た者。

米加国境へ来た庇護希望者は、これらの条件のいずれかを満たしているか否かを審査される²²。ただし、それは難民認定審査ではなく、難民認定申請資格の有無の審査である。STCA のねらいの一つは、カナダでの審査を減らすことであったが、結果的に二重の審査が必要となることで、逆にカナダの負担が増大するという指摘もある〔CCR 2005a〕。

2-4. 施行前後の庇護希望者の変化

では、STCA の施行でどのような変化が生じたのか。実は、STCA が施行されてから米加国境へ現れた人々の多くが、カナダへの入国に成功している。STCA の施行後 1 年間にあった米加国境での 4,033 件の申請のうち、表 1 のように、3,254 件が STCA の例外事項を適用され、カナダへの入国を許可されている。他には、そもそも合意の対象とならない米国市民の申請が 337 件、不明が 139 件ある。つまり、STCA によって米国へ送還された事例は、303 件で全体の一角に満たない。米国に送還されると、米国によってさらに出身国へ送還される場合もある。たとえば、米国へ送還されたホンジュラス出身者が、米国によってさらにホンジュラスに送還され、帰国直後に殺された事例などが報告されている〔CCR 2008〕。とはいえ、送還された人々の数は多くない。

表 1：2005 年の米加国境での庇護希望者
（〔CIC 2006〕より作成）

| | | |
|-------------|---------------|-------|
| 米国市民による申請 | | 337 |
| 却下された申請 | | 303 |
| 不明 | | 139 |
| 例外条項を満たした申請 | | 3,254 |
| 内訳 | カナダに家族がいる者 | 1,577 |
| | 暫定的な追放の恐れ | 1,218 |
| | 重大な刑罰の恐れ | 0 |
| | 保護者のいない未成年 | 49 |
| | カナダのビザを有している者 | 373 |
| | ビザの必要がない者 | 37 |
| 合計 | | 4,033 |

しかし、この事実は STCA の効果が薄いことを意味しない。表 2 のように、2004 年と比べて、2005 年の米加国境での難民申請の数自体は半減している。また表 3 は、特定の国からの申請者の激減を示しており²³、特に陸路でやってくるコロンビア出身者は、施行前の 4 分の 1 程度に減少していることが分かる。STCA が施行されるまで、コロンビア出身の庇護希望者は、米国よりもカナダで難民申請を行おうとした。というのも、コロンビア人の難民認定率は、たとえば 2004 年の米国では 45%であったのに対し、同年のカナダでは 84%であったように〔CCR 2005b：9〕、米国よりもカナダのほうが約 2 倍高かったためである。また、コロンビアからカナダへ直接向かうことは困難であるため、2004 年のコロンビア人難民申請者の 97%が、米国を経由して陸路からカナダへ入国していた〔Ibid.：8〕。そのため、2005 年のコロンビア人申請者の激減は特に顕著なものとなった。

このように STCA は、上述のコロンビア人達のように、そもそもカナダへアクセスすることができない人々を生じさせた。つまり、問題は実際に送還された人々の規模ではなく、カナダでの難民申請の道を閉ざされる人々が潜在的に存在することにある。彼らの中には、米国で難民申請者になることができる者も確かにいる。しかし、米国では、米国に入国後 1 年以内に申請をしなければならず、それを超えた者は申請資格を失う。つまり、米国で

もカナダでも難民申請資格を有さない庇護希望者が生じてしまうのである。

そのような状況におかれた庇護希望者の一人が STCA に対して訴訟を起こしたが、最終的に彼の訴訟資格が否定されてしまう。次節では、この訴訟の争点を取り上げることで、庇護希望者は単に難民申請ができないだけでなく、法的な場へのアクセスまで否定されてしまうことを指摘する。

表 2：カナダでの申請（年度・場所別）
（〔CIC 2006〕より作成）

| 年度 | 合計 | 米加国境 | 空港 | カナダ国内 |
|------|--------|--------|-------|--------|
| 2002 | 33,461 | 10,856 | 4,693 | 17,912 |
| 2003 | 31,893 | 10,940 | 4,179 | 16,774 |
| 2004 | 25,521 | 8,896 | 3,456 | 13,169 |
| 2005 | 19,735 | 4,033 | 3,337 | 12,365 |

表 3：2004 年、2005 年の米加国境での申請者の出身国ベスト 10
（〔CIC 2006〕より作成）

| 2004 | | 2005 | |
|--------|-------|---------|-----|
| 出身国 | | 出身国 | |
| コロンビア | 3,521 | コロンビア | 874 |
| 米国 | 617 | ジンバブエ | 575 |
| ペルー | 400 | 米国 | 337 |
| パキスタン | 327 | スリランカ | 189 |
| スリランカ | 321 | ブルンジ | 137 |
| ベネズエラ | 217 | コンゴ | 137 |
| コンゴ | 170 | ペルー | 122 |
| エチオピア | 169 | エルサルバドル | 120 |
| インドネシア | 147 | グアテマラ | 105 |
| インド | 140 | ハイチ | 103 |

3. CCR v. The Queen 事件²⁴

STCA がカナダ憲章に違反しているとして、カナダの NGO 団体と米国在住のコロンビア人（John Doe（仮名））が 2005 年に訴訟を起こした。ここで特に大きな争点となったのは、①米国が難民にとって安全な国であると判断した政府の決定は適切であったか、② John Doe と NGO 団体は、そもそも原告適格を有しているかという点であった。本節ではこれら二つの争点についての裁判所の判断を見てゆく。

3-1. 事実の概要

John Doe は、彼の妻とともに 2000 年 6 月 18 日にコロンビアから旅行ビザで米国に到着したが、14 ヶ月後の 2001 年 8 月 9 日に、オーバーステイのため米国は彼と彼の妻を追放するための手続きを開始した。同年 12 月 14 日、John Doe は庇護申請と迫害の恐れに基づく送還の停止を求めた。しかし、米国は入国して 1 年を過ぎていたので彼の庇護申請は拒否された。送還停止の請求もまた、「迫害を受ける明白な恐れ」を証明できなかったために拒否された。彼は、カナダに難民申請する資格がないことを知らされていたので、カナダへ来ることなく、米国に不法滞在し続けていた〔[2008] F.C.A. 229 : para. 19〕。

こうした状況の中で、CCR、カナダキリスト教評議会（以下 CCC）、アムネスティ・インターナショナル（以下 AI）は、John Doe の代理も兼ね、STCA がカナダ憲章第 7 条²⁵と第 15 条 1 項²⁶に違反するとして、2005 年 12 月 29 日に訴訟を起こした。第一審判決は John Doe らの訴えを全面的に認めた。ここでは、STCA がカナダ憲章第 7 条で保障されている生命、自由および身体の安全を脅かし、また、陸路で辿り着いたという理由のみで庇護申請者を差別的に扱うことは、同 15 条に反すると判断された。しかし控訴審判決は、John Doe と NGO 団体には、そもそも原告適格がないとして、違憲審査を行わなかった。その判決を最高裁は踏襲し、John Doe らの上告は退けられた²⁷。

3-2. 米国は難民にとって安全な国であるか

米国の安全性については、STCA が構想され始めてから常に議論がなされてきた。この議論は、難民にとって安全な国とする基準は何か、そして、その基準を満たしていることを誰が、どのようにして審査するのかという重要な論点を提示する。そのため、この点についての裁判所の判断についても触れておく必要がある。

第一審は、米国が難民にとって安全な国とはいえないと判断した。その根拠として米国は、①米国に上陸後1年以内に難民申請を行わなければならない、国外退去命令の停止を認められる基準が、難民認定の基準よりも高いこと〔[2007] F.C. 1262 : para. 144〕、②テロリストなどの危険人物を捕らえるための裁量が非常に大きく、実際には危険ではない者までその対象とされる恐れがあること〔Ibid. : para. 191〕、③何を持って迫害とするかの解釈が狭く、DV 被害者などのジェンダーを理由とする迫害の恐れを有する者が十分に保護されないこと〔Ibid. : paras. 205-215〕、④難民申請者の信憑性を証明する基準がカナダとも国際的な基準ともかけ離れていること〔Ibid. : paras. 205-215〕、⑤拷問等禁止条約に加盟する際に一部を保留にしておき、拷問等の恐れのある場所への送還の禁止についての解釈が非常に狭いことを挙げた。

第一審判決に対して控訴審は、米国が安全な国であるか否かの判断はカナダ総督(政府)に委ねられているのであって、裁判所はその決定を覆すことはできないとした。つまり裁判所の役割は、決定そのものが正しいか否かを調査するのではなく、決定に至るプロセスが適切であったか否かを判断することのみにある〔[2008] F.C.A. 229 : paras. 51-63〕。その上で、米国が難民にとって「実質的に」安全な国であるか否かを審査した第一審判決を退けた。そして、カナダ総督の決定プロセスは適切であったと判断することで〔Ibid. : paras. 79-80〕、STCA は有効であるとした。なお、控訴審は、仮に米国の安全性を実質的に審査したとしても、CCR らの提出した証拠は、総督が米国を「安全な第三国」と指定した後に提出されたものであるもので、これらの証拠は総督が指定した時点での米国の安全性を疑うものにはならず、総督の判断の誤りを証明するものではないとも指摘した〔Ibid. : para. 81〕。つまり控訴審は実質的な米国の安全性の有無については判断を保留し、行政府の広範な裁量を認めた。

しかし、庇護希望者の生死にかかわる可能性がある事項の決定について、その実質的内容が問われないことには明らかに問題がある。Audrey Macklin が指摘するように、「節税は合法であるが、脱税は犯罪である」と述べるのとはレベルが異なる次元で議論されるべき事柄である〔Macklin 2005 : 379〕。控訴審は、STCA が国際難民法にもIRPA にも反していないという説明が技術的に可能であることを示したが、そこにはSTCA によって迫害や拷問の恐れに晒され続けることになる庇護希望者が捨象されている。その結果、庇護希望者がどのようなルートで迫害から逃れてきたのかという事実は庇護希望者の難民性に影響を与えないはずであるが、運悪くカナダへの直行便に搭乗できなかったという者のみが、生命の危険から逃れられないといういびつな区別がなされてしまうことになったのである。

3-3. 原告の訴訟資格の有無

もう一つの争点は、CCR、CCC、AI の原告適格と John Doe の原告適格性である。STCA によって直接的な不利益を被っていない NGO 団体と、実際にカナダ国境にアクセスしたわけではない John Doe が訴えを起こすことができるのかどうか問われた。

NGO 団体の原告適格について、カナダでは具体的な利害関係を有する者だけでなく、純粋な公的利益を主張する市民が、法律の合憲性について訴訟を起こすこともできる公益スタンディング (Public Interest Standing) が認められている²⁸。では、CCR、CCC、AI が公益スタンディングを有する独立の主体として原告適格を有しているのか。公益スタンディングに基づいて訴訟を起こすには、以下の三つの要件を満たさなければならない。

- ①法律の無効に関して、裁判を起こすべき重大な理由があり、
- ②その者が直接的に影響を受けるか、または法律の妥当性について市民として真に関心 (genuine interest) を有しており、
- ③裁判所の審査にかかる他の合理的かつ有効な手段がないこと〔[2008] F.C. 1262 : para. 38〕。

本件では③が争点となった。「他に合理的かつ有効な手段がない」とは、問題となる法規に実際に影響を受ける具体的な訴訟主体がないことを含意する。この点、CCC が公益スタンディングを主張し、難民認定手続の変更を含む

1988年の移民法改正に対して訴訟を起こした *CCC v. The Queen* 判決²⁹では、カナダ国内にいる全ての庇護希望者がその法律の違憲審査請求権を潜在的に有しており、実際にそうした訴訟がなされていたことを理由に、CCCの原告適格は否定された。

しかし、この事例はすでにカナダ国内にいる庇護希望者を前提としているので、カナダ国外にいる庇護希望者を問題としている本件とは性質が異なる〔Ibid. : para. 40〕。第一審は、STCAによって影響を受ける人々は、米国に目をつけられ送還や監禁の危険にさらされることを恐れて、訴訟を起こそうとはしないであろうと述べた〔Ibid. : para. 43〕。そして、STCAによって影響を受ける者が訴訟を起こす可能性が否定される以上、CCR、CCC、AIは公益スタンディングを有すると判断した〔Ibid. : para. 51〕。

さらにJohn Doeの原告適格について、彼がもし米加国境に現れたら、上述したように米国に追い返される。そのことは明白であるので、彼が実際に国境に現れたか否かは重要ではなく〔Ibid. : para. 47〕、彼が実際に姿を見せなくとも彼自身が国境に現れ、送還されたとみなすべきであるとした。つまり、John Doeは実際にSTCAによって不利益を被っているとして、第一審は彼の原告適格を認めた。しかし、彼は現実には出廷できないので、上記三団体によって代理とされると判断された〔Ibid. : para. 52〕。つまり、CCR、CCC、AIは独立した訴訟主体としてだけでなく、John Doeの代理としても原告適格を認められた。

しかしながら控訴審は、第一審の判断が、憲法訴訟は抽象的な根拠に基づいてなされないという原則に反するとした〔F.C.A. 229 : para. 100〕。この原則の適用を免れる例外として認められるのは、公益スタンディングを用いなければ、争点となる法律が訴訟を免れる場合のみである〔Ibid.〕。つまり、当該法について具体的な事件が争われる場合や、争われる可能性が大きい場合、公益スタンディングを認める必要はない。この点、控訴審によれば米加国境に現れた庇護希望者は上記の例外規定に当てはまるか否かを判断される間、カナダに留まるので、その時にSTCAに対する訴訟を起こすことが可能である〔Ibid. : para. 101〕。それゆえ、より適した原告適格を有した者が潜在的に存在すると判断され、CCR、CCC、AIの公益スタンディングは却下された。

また控訴審はJohn Doeについても、仮定的なケースに基づいて憲法審査はなされないという立場から、彼が実際に国境で拘束されたわけではないので彼の原告適格は認められないとした〔Ibid. : para. 102〕。つまり、NGO団体は、John Doeの代理として訴えを起こすことも妨げられた。控訴審によれば、STCAが憲法訴訟にかけられるのは、STCAの下で米国に戻され、出身国への送還のリスクに直面する庇護希望者が訴訟を起こす場合のみである〔Ibid. : para. 103〕。

このように、控訴審はカナダ国外にいる庇護希望者にはSTCAに対する訴訟資格は与えないが、米加国境に辿り着きさえすれば庇護希望者の訴訟資格は認められるとした。この判断は、米加国境に現れた庇護希望者は難民申請資格の有無を判断されるまでの間、その庇護希望者がカナダに滞在できることを前提にしている。しかし申請資格の有無についての判断は3営業日(Three working days)以内になすことが定められており(IRPA100(1))、この短期間のうちに訴訟を起こすことは困難であろう。

4. 法的人格を喪失した庇護希望者

第二次世界大戦後、難民条約や無国籍者の地位に関する条約、拷問等禁止条約などが締結されることで出身国による保護を失った人々を保護することが法的義務として国家(加盟国)に課せられた。しかし保護する対象を法的に枠付ける試みは、裏を返せばそこから漏れた人々に対して国家がなんら手を差し伸べないことを法的に正当化してしまうことでもある。国内法は原則として自国領域を越えて効力を有しないし、既存の国際法において国家は自国の領域に到達していない者に対して積極的な義務を負わない³⁰。保護義務を回避するために西側諸国は「ニセ難民」というレッテルを庇護希望者に与え、彼らのアクセスを拒否した。カナダもまた、80年代以降増大したカナダへの庇護希望者に対処するために、渡航者へのビザの要求や必要な書類を有さない渡航者を乗せた船舶会社や航空会社への罰金、不法入国者を援助した者に対する罰則とその厳罰化など、庇護希望者をカナダに入国させない政策を採用し始めた。

これらの政策はカナダへの入国を拒否することで、John Doeのような、カナダでの難民申請の道を事実上閉ざさ

れた庇護希望者を生じさせている。STCA もその一つであって、*CCR v. Canada* の事例は 80 年代以降のカナダの庇護政策によってカナダから門前払いを受けてきた庇護希望者が置かれている境遇の一端を示している。彼らの苦境は単に難民として認められないということではなく、STCA によって国境へのアクセスを事実上拒まれ難民認定審査を受けることさえできないことにある。John Doe らはこの境遇を改善するために訴訟を起こしたのであるが、控訴審は実際に国境に到達していない者を法的主体として認めなかった。しかし国境へアクセスできないのは、まさに John Doe らが問題にしている STCA によってである。つまり、彼らは法的地位を求めるために法的な場に立つことを求めたのであるが、法的な地位がないがゆえにそこに立つことができないのである。彼らは自分自身の運命を決定づける事柄に対して合法的にアクセスできない。

それでも自らの境遇の改善を望むなら、庇護希望者は国境にアクセスする法的資格がないことを知った上で国境へ向かわなければならない。この意味において、庇護希望者は法を侵犯する以外の方法がない。つまり「安全な第三国」概念の下では、庇護希望者は法を犯すことで初めて法の前に立ち、その法によって自らが被っている不利益を訴えることが保障される。庇護希望者は、法外な方法においてのみ自らを表出できる。

注

- 1 本稿において難民条約とは 1951 年に国連総会で採択された「難民の地位に関する条約」と 1967 年に同じく国連総会で採択された「難民の地位に関する議定書」の二つを指す。
- 2 難民条約第 33 条 1 項「締約国は、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恐れのある領域の国境へ追放し又は送還してはならない」
- 3 1970 年代前半まで西側諸国は労働力として、また反共産主義政策の一環として難民受入には積極的であった。しかし、1973 年のオイルショックに始まる世界的な経済低迷の結果、その政策は転換することとなる。難民申請者の増大は実質的な申請者の増大もあるが、一方で、これまで労働者として受入れられてきたカテゴリーの人々が、それが難しくなったために申請を利用することも大きな要因である〔小泉 2009 : 5〕。
- 4 本稿では難民条約における難民の定義を満たすと認定された者を条約難民と記し、クォータ難民や一時避難民など、条約難民の要件を満たさないが実質的に難民性を有すると認められる者を包括的に指す場合、単に難民と記す。
- 5 一般的には庇護希望者 (asylum seeker) の中に難民申請者 (refugee applicant, refugee claimant) を含んだり、これらを同義に用いる場合が多いが、本稿では彼らの法的地位の違いを強調するために難民申請を行ったか否かによって両者を区別する。
- 6 *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* [December 5, 2002, [2004] Can. T.S. No. 2].
- 7 STCA に関する日本での先行研究としては、〔太田 2004〕と〔阿部 2005〕があり、両者とも STCA の概要と問題点を的確に指摘している。しかし、前者は STCA の施行前、後者は STCA 後まもなく発表されたものであるため、STCA の運用実態については未だ日本では言及されていない。
- 8 本稿では扱わないが、オーストラリアのように「安全な第三国」を難民が経由していない場合であっても、定められた国へ送還する場合もある〔Hathaway 2005 : 295〕。
- 9 1970 年代以降の西欧への庇護希望者の激増と彼らのこうした行動は、受入国にとって大きな負担であった。この負担を軽減するために、上述したような政策が採られた。庇護希望者の正規ルートでの西欧への侵入が難しくなり、これまで難民として受け入れられてきた人々は、経済移民（「ニセ難民」）や不法移民としてみなされはじめた。そして「真の難民」と区別するという名目で、難民認定審査も厳格化されてゆく。80 年代の欧州でのこうした流れについては〔Martin 1988〕などが詳しい。
- 10 ダブリン条約は修正が加えられ、2003 年にダブリン II 規則が発効されている。「安全な第三国」概念の運用を含む近年の欧州の庇護政策については〔庄司 2007〕が詳しい。
- 11 しかし、実際は、逆にこの条約によってたらい回しにされる庇護希望者が多数おり、その中には、難民申請を行うことなく最終的に出身国に追い返される者もいた〔Hathaway 2005 : 293〕。一例を挙げると、2002 年に、米国とスペイン経由で英国に降り立った 19 人のグアテマラ人が政治的理由による迫害の恐れを訴えたが、英国は彼らをスペインへ、スペインは彼らを米国へ、米国は彼らをグアテマラへ、いずれも難民認定審査をすることなく送り返したという事例が報告されている〔Legomsky 2003 : 14〕。
- 12 各国の難民保護負担の共有という言い方で、先進諸国は、「安全な第三国」概念などによる庇護希望者の送還を正当化しているが、難民の 80% は、発展途上国に逃れる〔UNHCR 2009 : 7〕。各国の GDP1% あたりの難民負担数は、パキスタン (733 人)、コンゴ (496 人)、タンザニア (262 人) を筆頭に上位 25 位までが途上国で占められている (26 位がドイツ (16 人))〔Ibid. : 10〕。なおカナダは 52 位 (4.5

- 人)である [Ibid. table24.]。つまり、先進諸国は、難民保護責任の共有の必要性を説きながら、実際には難民負担の多くを発展途上国に押し付けているのが現状である。
- 13 先にカナダに入国してから米国に向かう場合も考えられるが、実際にそのような事例はほとんど存在しないので、本稿ではそのケースは考慮しない。
- 14 もっとも、STCA が施行される前の 2003 年 1 月からカナダ政府は、難民認定資格の審査が追いつかない場合、国境にきた庇護希望者を一旦米国へ戻す「直接追い返し (direct-back)」政策をすでに採用していた [阿部 2005]。これは、庇護希望者の申請資格を否定するものではないが、送還された庇護希望者が米国で拘留されたり、出身国へ送還されたりしていたことから、[UNHCR 2006] などの批判を受け、2006 年 8 月 31 日に原則廃止された [CIC 2006]。
- 15 *Immigration Act, 1976*, R.S. 1796-77, c-52, as amended by S.C. 1988, c.35 and c.36.
- 16 1985 年に当時のカナダの庇護政策がカナダ憲章に違反するという判決が下された [*Singh v. Canada* [1985] 1. S.C.R. 177]。それに応じて 1989 年に難民認定審査をカナダ政府から独立した権限の下で行う移民・難民委員会が発足した。この新たな難民人認定システムは、発足当初から十分な処理能力を有していなかった。発足時、18,000 件の申請のうち約 7,500 件しか申請者と面接を行うことができなかった [Becklumb 2008 : 16]。それゆえ、委員会の発足者は STCA によってカナダの難民申請数が削減されることに期待していた [Ibid.]。
- 17 その主な内容は、米国での拘禁の可能性、難民認定基準の厳格さ、イスラーム教徒等の特定の人々に対する差別的な扱いがあること、9・11 以後の外国人取締りの強化などである [CCR 2005a]。
- 18 *Smart Border Declaration: Building a Smart Border for the 21st Century on the Foundation of a North American Zone of Confidence* [Ottawa, December 12, 2001].
- 19 米国政府による 1999 年から 2002 年にかけての各国の国境管理に関するレポートにおいて、「テロ組織にとってカナダは避難地であり、乗り換え地点であり、資金調達の場であった。また、犯罪組織にとってカナダは、密入国と多様な違法商品のルートであって、それらの多くが米国にやってくる」と述べられている [Gibbs 2003 : 154]。
- 20 *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27.
- 21 もっとも、IRPA は庇護希望者のアクセスを制限する一方で、9・11 事件の影響により先進諸国では移民受入が縮小傾向にあったにもかかわらず、伝統的にカナダの移民政策がそうであったように、優秀な労働力と経済力を有する移民の受入を促進していた [田村 2003 : 27]。特に、1989 年の加米自由貿易協定 (FTA) 及び 1994 年の北米自由協定 (NAFTA) によって促進された米国への頭脳流出を補うために、こうした「良質な移民」を確保することが必要であった [Ibid.:32]。この傾向は 2008 年の IRPA の改正により顕著に現れている。2007 年時点で審査待ち件数が 90 万件を超えていた移民審査の順番を、カナダに経済的に貢献できる人々を優先的に扱うことが、この改正によって定められたのである [CIC 2008]。
- 22 カナダが米国によって追放される恐れがあると暫定的に疑う国の出身者もまた、例外規定の中に含まれていたが、2009 年 7 月 23 日にこの条項は削除された (削除の時点で対象となっていた国は、アフガニスタン、コンゴ共和国、ハイチ、イラク、ジンバブエ) [CIC 2009b]。
- 23 ジンバブエとブルンジが増加しているのは、当時の適用除外国であったためである。
- 24 *Canadian Council for Refugees, Canada Council of Church, Amnesty International, and John Doe v. Her Majesty the Queen*, [2007] F.C. 1262, [2008] F.C.A. 229, [2009] S.C.C. 3820.
- 25 カナダ憲章第 7 条「すべての人々は、生命、自由および身体の安全に対する権利を有し、司法の基本的原理に基づくのでなければ、その権利を奪われない。」
- 26 カナダ憲章第 15 条 1 項「すべての個人は、法の下において平等であり、差別されることなく、特に、人種、出身国、出身民族、皮膚の色、宗教、性別、年齢、精神的または身体的障害によって差別されることなく、法の等しい保護及び利益を受ける権利を有する。」
- 27 なお、第一審審議中の 2007 年 2 月 1 日に、John Doe は米国に逮捕され、追放の危機に立たされていた。これに対して上記 NGO は、John Doe らのカナダ入国を政府に認めさせるための指し請求を裁判所に対して行ったが、裁判所は米国において John Doe が可能な限りの手段を全て講じない限り救済の提供を拒否するとした。しかし一方で、米国の移民不服申立委員が、John Doe の申請を再審査し、移民審査に差し戻した。その結果、John Doe は最終的に監禁から解放されたので、裁判所は、NGO らの差止請求を退けた [[2008] F.C.A. 229 : paras. 20-21]。
- 28 公益スタンディング及びカナダの違憲訴訟一般については、[佐々木 1995] が詳しい。
- 29 *Canadian Council of Church v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* [1992] 1 S.C.R. 236.
- 30 たとえば 1988 年の移民法改正の際に公海上で庇護希望者を乗せた船舶を送還することについて、当時の MaCdogal 大臣は「公海上ではカナダ憲章は適用されないで、問題ない」と述べた。

参考文献

- ・阿部浩己 2005 「カナダの移民・難民法制——在外研究覚書二〇〇五」『神奈川法学』37巻2・3号。
- ・Abell, Nazare A. 1997 “Safe Country Provisions in Canada and in the European Union: A Critical Assessment,” *The International Migration Review*, Vol. 31 No 3.
- ・Akibo-Betts, Sonia 2005 “The Canada-U.S. Safe Third Country Agreement: Why the U.S. is not a safe haven for refugee women asserting gender-based asylum claims,” *Windsor Review of Legal and Social Issues*, Vol.19.
- ・Alden, Edward 2008 *The Closing of the American Border: Terrorism, Immigration, and Security Since 9/11*, An Imprint of Harper Collins Publishers.
- ・Alison, Mountz 2004 “Embodying the nation-state: Canada’s response to human smuggling,” *Political Geography*, Vol. 23.
- ・Arendt, Hannah 1951 *The Origins of Totalitarianism* (A Harbest Book). = 大久保和郎・大島かおり訳『全体主義の起原 帝国主義』（みすず書房、1972）。
- ・Becklumb, Penny 2008 *Canada’s Inland Refugee Protection System*, (Library of Parliament).
- ・CCR 2005a *10 REASONS WHY SAFE THIRD COUNTRY IS A BAD DEAL*, available at <http://www.ccrweb.ca/10reasons.html> (last visited Jun.28,2010).
- ・CCR 2005b *Closing The Front Door on Refugees: Report on The First Year of The Safe Third Country Agreement*, available at <http://www.ccrweb.ca/closingdoordec05.pdf> (last visited Jun.28,2010).
- ・CCR 2006 *Monitoring Report: Canada - United States, “Safe Third Country” Agreement*, available at <http://www.unhcr.org/home/PROTECTION/455b2cca4.pdf> (last visited Jun.28,2010).
- ・CIC 1998 *Building on a Strong Foundation for the 21st Century: New Directions for Immigration and Refugee Policy and Legislation*, available at <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/c51-86-1998E.pdf> (last visited Jun.28,2010).
- ・CIC 2006 *A Partnership for Protection Year One Review*, available at <http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/partnership/index.asp> (last visited Jun.28,2010).
- ・CIC 2008 *Improving Canada’s immigration system*, available at <http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/irpa.asp> (last visited Jun.28,2010).
- ・CIC 2009a *Canada-US. Safe Third Agreement*, available at <http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/menu-safethird.asp> (last visited Jun.28,2010).
- ・CIC 2009b *News Release: Minister Kenney announces removal of exception relating to Safe Third Country Agreement*, available at <http://www.cic.gc.ca/english/department/media/releases/2009/2009-07-23.asp> (last visited Jun.28,2010).
- ・Gibbs, John N. 2003 “Canada,” Ed. by the Federal Research Division, *Nations Hospitable to Organized Crime and Terrorism*, available at www.loc.gov/rr/frd/pdf-files/Nats_Hospitable.pdf (last visited Jun.28,2010).
- ・Hathaway, James C. 2005 *The Rights of Refugees under International Law* (Cambridge University Press).
- ・岸守一 2000 「転換期の国連難民高等弁務官——人道行動の成長と限界——」『外務省調査月報』No.4。
- ・小泉康一 2009 「グローバル化と国際強制移動」（勁草書房）。
- ・Lavenex, Sandra 1999 *Safe Third Countries: Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe* (Central European University Press).
- ・Legomsky, Stephen H. 2003 *Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection* (Department of International Protection of UNHCR).
- ・Macklin, Audrey 2003 “The Value (s) of the Canada-US Safe Third Country Agreement,” *Caledon Institute of Social Policy*, available at <http://www.caledoninst.org/Publications/PDF/558320703.pdf> (last visited Jun.28,2010).
- ・Macklin, Audrey 2005 “Disappearing Refugees: Reflections on the Canada-U.S. Safe third Country,” *Columbian human rights review*, vol.35, Issue2.
- ・Martin, David A. ed. 1988 *The New Asylum Seekers: Refugee Law in the 1980s*, Martinus Nijhoff Publishers.
- ・太田唱史 2004 「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』第24巻。
- ・Orchard, Phil 2005 “Refugees and the International Sovereign State System: The Need for a Relief Valve,” *the Annual Conference of the Canadian Political Science Association*, available at <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Orchard.pdf> (last visited Jun.28,2010).
- ・佐々木雅寿 1995 「現代における違憲審査権の性格」（有斐閣）。
- ・Shinha, Jay & Margaret Young 2002 *Bill C-11: Immigration and Refugee Protection Act*, available at <http://www2.parl.gc.ca/Content/LOP/LegislativeSummaries/37/1/c11-e.pdf> (last visited Jun.28,2010).

- ・ Spurgaitis, Kevin 2005 "Safe Country, No Home: Quiet Band of Refugee Advocates Make Life more 'Human' for Fort Erie Asylum Seekers, on Eve of 'Safe Third Country' agreement," *Catholic New Times*, Vol.29, Issue2.
- ・ 庄司克宏 2007 「難民庇護政策における「規制間競争」と EU の基準設定」『慶應法学』7号。
- ・ 田村知子 2003 「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』29号。
- ・ UNHCR 1999 『世界難民白書 1997/1998——人道行動の課題』（読売新聞社）。
- ・ UNHCR 2006 *Monitoring Report Canada-United States "Safe third Country" Agreement*, available at <http://www.unhcr.org/455b2cca4.pdf> (last visited Jun.28,2010).
- ・ UNHCR 2009 *2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, Division of Operational Services Field Information and Coordination Support Section.
- ・ 山岡健次郎 2007 「国民と難民の会おうところ」『一橋社会科学』第3号。
- ・ 山口覚 2009 「国家主権と難民認定——権限委譲後のスコットランドにおける庇護申請者の処遇」『人文地理』61巻2号。

Asylum Seekers Who Cannot Become Refugees: Effects of the Safe Third Country Agreement between the U.S. and Canada

MOTOOKA Hirokazu

Abstract:

From the 1980s, developed countries started to send asylum seekers to a “safe third country” or “safe origin country” in order to avoid violating the principle of *non-refoulement*, which protects refugees from being returned to places where their lives or freedoms could be threatened. Nevertheless, returned asylum seekers have the possibility of being pushed back to a country that may persecute them without applying the status of refugee. Based on documents of the Canadian government and the Canadian Council for Refugees, this article considers such asylum seekers by focusing on the Safe Third Country Agreement (STCA) between the U.S. and Canada. By the STCA, the U.S.-Canada border is in principle closed to asylum seekers. In 2005, the first year after the execution of the STCA, the number of refugees who sought asylum at the U.S.-Canada border was reduced in half. The legal standing of an asylum seeker who filed suit against the STCA in the U.S. in 2005 was denied in 2009. Since asylum seekers cannot appear before the law, they have no legitimate way to improve their conditions. They exist only as outlaws with no legal standing, and they appear in the political sphere only by illegal actions.

Keywords: Safe Third Country, Canada, asylum seekers, legal standing

難民になれない庇護希望者 ——米加間の「安全な第三国」協定の影響——

本 岡 大 和

要旨：

ノン・ルフールマン原則を回避するために、先進諸国は庇護希望者に難民申請をさせないよう庇護希望者を「安全な出身国」や「安全な第三国」へ送還し始めた。送還された庇護希望者は結果的に一度も難民申請を行うことができないまま、迫害の恐れのある国まで押し戻される可能性がある。本稿では、米加間の「安全な第三国」協定の運用から、そのような庇護希望者の置かれた状況について考える。協定が施行された初年度の米加間の国境に現れた庇護希望者は半減した。彼らは国境へアクセスすることを拒まれる。また、協定に対する訴訟を起こした庇護希望者は、そもそも原告適格を否定された。法的な場に現れることのできない以上、庇護希望者は「合法的」に自らの境遇を改善する手段を持たない。彼らは法的人格を喪失した法外の者として存在するだけであって、違法な行為によってのみ政治的な場に自己を表出できる。

