

難民と国家の関係に関する考察—日本にいる難民のまなざしから—

国際平和協力研究員（第9期生）

進藤令子

要 旨

本論文は、日本の文脈から、難民と国家の関係について考察する。両者の関係は、国家が一方的に難民の存在を規定するということと、難民自身が自らの存在を定義し直すという二つの力の作用によって成り立っている。前者に関しては、難民認定に係る制度や、難民申請中に係る仮放免制度、そして難民認定後に用いられうる在留特別許可制度というそれぞれの制度にみられる。これらの制度は、難民が誰であるのか（難民なのか）、どのような資格をもって日本に滞在出来るのか（違法者としてなのか）、どのように滞在するのか（收容されるのか）等の側面から、難民自身のアイデンティティを定義する意味をもつ。難民認定に関わる一連の制度は、制度を運用する側が恣意的に判断を下するという可能性を含んだものである。この点において、難民が運用する側（つまり国家）によって一方的に自らの存在が定められると、本論文では議論する。後者に関しては、クルド人難民による座り込み抗議運動を事例を通して明らかにされる。クルド人難民たちは、「難民」として認めることを求めて、自らの出自を明らかにして運動を展開し、国家ではなく国際機関に直接訴えた。この運動を通して、彼らは自分たちが「難民」であり、さらに「違法滞在者」ではないということを、主張した。これは、クルド人難民が自らを「難民」と定義して運動を展開したことを示している。この点において、難民が国家による一方的な「難民」定義の力に対抗していると、本論文で指摘する。

はじめに

本論文集の創刊号は、平成22年に発刊された。創刊号に掲載されている論文は、法学から地域研究の領域まで、多彩な分野における極めて興味深いテーマについて扱っている¹。多岐にわたる論文の間に一つの共通項を挙げるとしたら、それぞれのテーマが日本国外の事象を扱っている点にあるかと思う。スーダン、ルワンダ、EU、東ティモールなど、論文集は「国際」色豊かな充実した内容となっている。

ところで、そもそも「国際」とはどのような意味を持つのだろうか？「国際」協力、「国際」平和、「国際」理解など、近年「国際」という言葉は人口に膾炙しているが、「国際」という言葉が使われるとき、それは往々にして「(日本) 国外」という文脈で使われることが多いように思われる。例えば、「国際」協力活動という言葉から「日本国内」での活動を、「国際」理解という言葉から「日本」についての理解をイメージする読者は、一体どれだけい

¹ 内閣府国際平和協力本部事務局『国際平和協力研究論文集 創刊号』参照。

るだろうか。むしろ「国際」という言葉は、暗に「日本の外」という意味をもって使われているのではなからうか。「国際」協力活動は海外での活動、「国際」理解は海外の社会についての理解など、「国際」＝「外国」という形で理解される傾向にあるのではないか。「国際」の含蓄する意味について、百瀬宏は次のように指摘する。「国際」という言葉は、『日本』と『外国』を区別して考えようとし…要するに、『日本』と『外国』は、互いに無関連な存在とされている²。元来「国際」という言葉は、International の訳語として1873年に箕作麟祥によって日本に紹介された³。この「国際」は文字通り、「国と国が交わる場所」を指しており、そのような場所が必ずしも「国外」に限定されていたわけではない。それにも関わらず現在では、「国際」という言葉で語られる事象は暗に、「国外」という文脈の中に位置づけられている。

本論文の出発点は、「難民」がまさに「国際」という文脈で語られる事象となっているのではないか、という問題意識にある。つまり日本で「難民」という言葉が使われるとき、「難民」は国外にいる人びとであり、国内とはかけ離れた問題と理解されているのではないか。例えば黒田多美子は、日本の中学生用の社会科・公民の教科書の中で、難民は「日本から遠く離れた地域の問題で、日本の地域社会の住民には関係ない問題である」という形で紹介されると指摘している⁴。つまり「難民問題」は⁵、あくまで海外の出来事であり、日本社会に直結する問題ではないという理解しかされない。難民支援活動に従事する人々もまた、日本にいる難民は（日本にいるということで）日本社会に地理的に近いにも関わらず、心理的には遠い存在としてしか認識されないと指摘する⁶。このような日本社会の「難民」に対するまなざしが示唆することは、彼らが日本の「国外」－つまり「国際」の領域－にいる遠い存在として捉えられているということだ。

難民を「国際」の領域に位置づける前提には、「内」「外」を明確に分ける国境の存在がある。（難民が存在する）「遠い」領域－国外あるいは「国際」－とは、「近い」領域－国内

² 百瀬宏、『国際関係学』東京大学出版会、1998年、228頁。

³ 百瀬宏、前掲、23－24頁。

⁴ 黒田多美子「教科書の中の移民・難民・外国人労働者」増谷英樹編『移民・難民・外国人労働者と多文化共生－日本とドイツ／歴史と現状』有志舎、2009年、169頁。

⁵ 難民という事象を「問題」として語ることについての弊害に関する研究は、次を参照。Nyers, Peter., Rethinking Refugees: Beyond State of Emergency, Routledge, 2006. 難民という事象に限らず、広く「問題解決」型アプローチによる視座に疑問を呈した著書は、下記を参照。Cox, Robert. “Social Forces, States and World Order: Beyond International Relations Theory,” Millennium: Journal of International Studies, Vol.10, No.2. 日本の研究界における「問題解決」型アプローチに再考をせまる文献としては、次を参照。百瀬宏『国際関係学原論』、岩波書店、2003年、213－217頁。

⁶ 難民受入れのあり方を考えるネットワーク編『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、特に6頁、18－19頁。クルド人難民二家族を支援する会『難民を追いつめる国－クルド難民座り込みが訴えたもの』緑風出版、2005年、86－88頁。本山央子「イントロダクション」『難民－強いられてた移動とジェンダー』アジア女性資料センター、50号、2007年。百瀬宏、前掲、1993年、232－233頁。

一との対比の中で初めて認識可能になる⁷。この「内」「外」を隔てる国境があるからこそ、難民は「外」にあり、「内」からは「遠い」人たちとされる。難民が「内」「外」を隔てる国境によって規定されることは、つまりは難民が国家の存在なくしては語れないことを意味する。なぜなら国家はまさに、「内」「外」という国境があるからこそ成立する、政治共同体だからだ⁸。

難民と国家の関係については、すでに多数の先行研究がある一方、それを日本の文脈の中で分析した研究は充分にあるとはいえない⁹。本論文の目的は、日本にいる難民を事例として扱いながら、難民と国家の関係について考察を行うことにある。本論文ではこの作業を、二つの問いを通して行う。第一に、難民は日本において、どのように「内」「外」という境界の中で位置づけられているのか。この問いを明らかにするために、第1節では、日本社会における「難民」という言葉の意味の変遷と難民制度について分析する。第二の問いは、果たして難民とは、「内」「外」という境界によってのみつまり国家によって排他的に一定められる存在なのか。第2節では、2004年にクルド人難民が東京で行った座り込み運動を事例として扱いながら、後者の問いについて考察する。そこでは、難民が自ら運動を組織することを通して、「内」「外」という国境の問い直しが行われているか否かについて分析する。本論文ではこれらの問いを通して、日本では、国家とどのような関係性の中で難民が存在しているのかについて明らかにする。

本論文は、難民が「国際」(外)の領域で語られるという問題意識を出発点とし、「内」「外」を隔てる国境によって成立する国家の枠組みの中で、難民がどのように語られるのか—あるいは語られうるのか—について考察する。これは、「国際平和協力」という文脈で(そして本論文集で)「難民」を語ることの意味について再考することでもある。

1. 国家によって規定される難民

(1) 難民とは誰か?

日本は1981年に、「難民の地位に関する条約」(1951年、以下難民条約)と「難民の地位に関する議定書」(1967年、以下議定書)を批准し、それに従って難民認定業務を行っている(出入国管理及び難民認定法第2条)。難民に対する国際的な対応の歴史は、ロシア革命、オスマン帝国、オーストリア・ハンガリー帝国の崩壊などによってヨーロッ

⁷ Walker, Rob. Inside/Outside: International Relations as Political Theory. Cambridge University Press, 1992.; 百瀬宏、前掲、1993年、227-224頁。

⁸ 例えば下記の文献を参照。Walker, Op. cit.; Vaughan-Williams, Nick. Border Politics: The Limits of Sovereign Power. Edinburgh University Press, 2009.

⁹ 前者に関しては例えば下記の文献を参照。Arendt, Hanna. Imperialism: Part II of the Origins of Totalitarianism. Harvest, 1968.; Soguk, Nevzat. States and Strangers: Refugees and Displacements of Statecraft. University of Minnesota Press, 1999.; Isin, Engin. Being Political: Genealogies of Citizenship. University of Minnesota Press, 2002.; Edkins, Jenny, and Veronique, Pin-Fat. "Through the Wire: Relations of Power and Relations of Violence," Millennium: Journal of International Studies, Vol.34, No.1. 後者に関して、例外は、市野川容孝、小森陽一『難民』岩波書店、2007年。

パに大量に難民が発生した、20世紀初頭にさかのぼる。大量に発生した難民は、国民国家を枠組みとする世界秩序を揺るがす存在として捉えられ、彼らは「解決すべき問題」として認識されるようになった。そしてこの難民「問題」に対処するべく、国際的な枠組みが生起した¹⁰。難民条約と難民の地位に関する議定書は、国際的な難民保護の枠組みが発展する一過程で出来たものである。これらの条約は「難民」の定義を文言として明確に定めるなど、第二次世界大戦後の難民保護の土台となった。さて難民条約（第1条）では、「難民」は以下の四点を軸に定義されている。

- a) 「人種、宗教、国籍もしくは特定の社会集団の構成員であることまたは政治的意見」を理由として
- b) 「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」をもつが故に
- c) 「国籍国の外」におり、
- d) 「国籍国の保護を受けられない者また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望まない者」

難民条約では、上記の要件を満たすことに加え、1951年1月1日以前に、ヨーロッパ地域で発生した人びとという条件がついていた。1960年代以降、難民問題が大戦後も続く問題であると認識される中で¹¹、1967年の議定書では、この時限的、地理的な制約が撤廃された。難民条約ではこの他に、ノン・ルフールマン（Non-refoulement）原則（33条）や難民が享受することのできる権利や福祉の規定など、難民を受け入れる国がどのように難民を取り扱うべきかを定めた規定がある¹²。さらに同条約によって、難民の判定が難しい場合に、難民申請者の利益にかなう形で難民認定の判断を下すこと（「灰色の利益（Benefit of Doubt, BOD）」）や¹³、難民が不法に入国した場合にその違法性を阻却させるよう定められた（難民条約第31条1項）。

難民条約と議定書は「難民」を国際的に定義した点で評価される一方¹⁴、その定義が限定的なものであると指摘されている。例えば「難民」と定義される人びとは、政治的な要件

¹⁰ 注5参照。

¹¹ 『難民の国際的保護：研修マニュアル入門』UNHCR日本・韓国地域事務所、2001年、6頁。

¹² ノン・ルフールマン原則は、難民条約第33条に基づき、難民を自らの出身国へと追放及び送還（ルフールマン）することを禁止する規程。

¹³ 例えば、UNHCR “Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees”, 1979, 第196項。

¹⁴ 難民条約による「難民」の定義は、UNHCR設立に先立つIRO（国際難民機関）の憲章（IRO憲章）による難民の定義に大きく依拠した。難民の国際的な保護の歴史については、例えば本間浩『難民問題とは何か』岩波新書、1990年。本間浩『支援者のための難民保護講座』現代人文社、2006年、特に第1章。

を満たすことに限られ、そこにはジェンダーや¹⁵、社会的要件¹⁶、国内政治動乱や治安の悪化の要件などが含まれていない。そこでアフリカ統一機構条約（1969年）やカルタヘナ宣言（1984年）などでは「難民」をより広い意味で定義し直している¹⁷。また1980年代以降には、難民の定義にジェンダーを入れ込むような動きも出てきている¹⁸。難民について業務を行う国連機関である国連難民高等弁務官事務所（以下、UNHCR）も、「関心の対象となる者」（Persons of Concern）という形で、難民についての定義を拡大し、その業務の対象となる人びとの枠を広げている。これによって、例えば国境を越えていなくても難民と同じような状況にある国内避難民（Internally Displaced Persons）なども難民支援の対象に含まれるようになった¹⁹。

さて日本では、難民条約と議定書にしたがって「難民」が認定されるわけだが、その数は例えば2005年から2010年の期間は表1のようにになっている。

表1 日本における難民申請者、難民認定者、難民申請時の難民申請者の滞在資格（2005年～2010年）

年	難民認定申請（人）	難民認定（人）	難民申請時の申請者の滞在資格
2005	384	46	正規滞在者：109人、 不正規滞在者：275人
2006	954	34	正規滞在者：224人、 不正規滞在者：730人
2007	816	41	正規滞在者：460人 不正規滞在者：356人
2008	1,599	57	正規滞在者：733人 不正規滞在者：866人
2009	1,388	30	正規滞在者：521人 不正規滞在者：867人
2010	1,455	39	正規滞在者：668人 不正規滞在者：534人

出典：入国管理局ウェブサイトより、著者が作成²⁰。

¹⁵ 長島美紀、『『難民』の定義とジェンダー暴力』『難民—強いられてた移動とジェンダー』アジア女性資料センター、50号、2007年。

¹⁶ Hyndman, Jennifer. *Managing Displacement: Refugees and the Politics of Humanitarianism*. University of Minnesota Press, 2000. 特に、第1章参照。

¹⁷ アフリカ統一機構難民条約（OAU難民条約）の正式名称は、「アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規律するアフリカ統一機構条約」。本論文では略して「アフリカ統一機構条約」と訳す。

¹⁸ 長島美紀、『『難民』の定義とジェンダー暴力』『難民—強いられてた移動とジェンダー』アジア女性資料センター、50号、2007年。

¹⁹ UNHCR、前掲、32頁。

²⁰ 『入管政策・白書』法務省入国管理局（<http://www.immi-moj.go.jp/seisaku/index.html>、

難民認定者の国籍を見てみると、例えば2009年は、申請者の国籍は47カ国に及び、申請者数の上位5カ国は、ミャンマー（568人）、スリランカ（234人）、トルコ（94人）、パキスタン（92人）、インド（52人）である²¹。難民として認定された人がもっとも多いのは、ミャンマーからの難民である。日本は難民として認定する率が低いと指摘されるが、これは日本で最も高い難民認定率を誇るミャンマー難民の認定率をみても明らかである。例えば2006年の場合、ミャンマー難民認定率は、日本の場合は11%だが、この数値は他国と比べると極めて低く、例えばドイツでは98%、オランダでは94%、アメリカでは79%となっている²²。

これだけ難民認定率が低い日本で、果たして「難民」はどのように理解されてきたのか。前出のように、日本では1981年に難民条約と議定書を批准したが²³、それ以前に日本に「難民」がいなかったわけではなく、まして「難民」という言葉が使われていなかったわけでもない。市野川と小森（2007）が指摘しているように、むしろ日本では、「Refugee 難民」という言葉が難民条約で定義された「難民」の枠を超えて、極めて多様な形で理解されてきた。本間によると、日本で「難民」という言葉が使われ始めたのは、明治憲法の時代からである²⁴。例えば明治憲法下、孫文（中国）、金玉均（朝鮮）、チャンドラ・ボース（インド）などが日本に在留を求めて「亡命者」としてやってきた。この「亡命者」という言葉は1950年代末まで、Refugee の訳語の一つとして、「難民」と併せて使われた。例えば当初UNHCRは日本では、「国連亡命者高等弁務官」と訳されており、当該機関が「国連難民（救済）高等弁務官」と訳されるようになったのは1961年以降と指摘されている²⁵。一方パレスチナ問題が日本で語られるとき、「難民」という言葉が一貫して使われている。つまり日本では、「亡命者」が何らかの理由で自国を「逃げた、逃亡した」人たちであるのに対し、難民はむしろ、「追い出された」「離れざるを得なくなった」人たちとして理解されてきた²⁶。

さらに「難民」という言葉は、日本のアジアへの侵略という文脈から、「他の人びとによってそれまでいた場所から追放される、あるいは強制的に移動させられる」人びとという

2011年6月1日アクセス)。

²¹ 『平成22年版出入国管理』法務省入国管理局、49頁。

²² 石井宏明「難民支援—日本の現場を中心に—」森恭子監修『外国人をめぐる生活と医療』現代人文社、2010年、15頁。

²³ 日本が難民条約を批准するようになった背景については、例えば下記の文献を参照。本間浩、前掲、1990年、127-160頁；高橋恒一「難民問題に対する日本の取り組み」『国際問題』日本国際問題研究所、513号、2002年。

²⁴ 本間浩、前掲、130頁。近代以前の日本の「難民」には、例えば江戸時代のキリスト教徒などがあげられる。この点については例えば、難民受入れのあり方を考えるネットワーク編、前掲、28頁。

²⁵ 市野川容孝、小森陽一、前掲、100頁。

²⁶ 市野川容孝、小森陽一、前掲、101-103頁。

「流難民」の意味でも理解されてきた²⁷。例えば敗戦直後の満州などからの日本人引揚者は、敗戦を期に満州などを離れざるを得なくなった、という文脈で「難民」と呼ばれた²⁸。さらに「難民」は、経済的な困窮者を指す言葉としても使われた。例えば石堂清倫は、敗戦直後に中国で失業し生活に困窮している者を「難民」と呼んでいる²⁹。つまり難民とは、政治や宗教、出自などだけでなく、経済的な側面からも理解されてきた。

このように日本では、「難民」という言葉に対して、難民条約による定義を越えて多様な意味が付与されてきた。Refugee は「自分たちで逃げだす」人たち（亡命者）であったり、（迫害の理由や恐怖の有無など関係なく）誰かに「追い出される」人たちであったり、あるいは経済的な意味を含むものであったりしたのだ。ここで特筆すべきは、「難民」という言葉の多様性が、日本の歴史体験の中で理解されてきたという点である。「難民」とは、日本とは関係のない「外」の領域にいる人びとではなく、日本の歴史体験と共に存在してきた。この点において、「難民」という言葉は日本の「内」の領域において理解されてきたといえる。

難民が「内」の領域において位置付けられてきた一方で、彼らは「外」の領域の問題として排他的に語られるようにもなった³⁰。政府が音頭をとって行った難民受入れに、それが示されている。日本が最初に（条約難民としての）「難民」受入れを開始したのは、1977年のインドシナ（ベトナム）難民だ。受入れを決めた当時の閣議了解の文言によると、来日するベトナム難民に関する諸策は「人道問題に関する国際協力の一環として」行われると述べられている（原文引用）。同様のことは、日本を難民の第三国定住国とするためのパイロットケースを決定した、2008年の閣議了解文書にも表わされている。

「第三国定住による難民の受入れは、難民の自発的帰還及び第一次庇護国への定住と並ぶ難民問題の恒久的解決策の一つとして位置付けられており、難民問題に関する負担を国際社会において適正に分担するという観点からも重視されている。」³¹

²⁷ 市野川容孝、小森陽一、前掲、112頁。

²⁸ 今井弥吉『満州難民行』築地書館、1980年、特に36－76頁。『在外同胞引揚問題に関する特別委員会』国会会議録参議院、1949年11月18日、市野川・小森、前掲、120－121頁にて引用。

²⁹ 市野川容孝、小森陽一、前掲、132－133頁。

³⁰ このような語りの変化をもたらした要因として、日本がいわゆる「途上国」から「先進国」へと高度成長を遂げて、「国」としての位置を確立する中で、本来「難民」という言葉に付与されていた困窮する生活者や、居場所を追われるというイメージが、日本の中からなくなったためという見方が出来るのかもしれない。「内」の領域から難民が締め出されていったことについて分析は、本稿の目的からそれるため、他稿にゆずる。本論では、難民という存在が「内」の領域でも語られてきた、と指摘するにとどめる。

³¹ 『第三国定住による難民受入れのパイロットケースに関する実施について』内閣官房、2008年12月16日 (<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/nanmin/081216ryoukai.html>、2011年7月10日アクセス)。

これらの閣議了解が示唆するのは、「難民」はあくまで、日本国外—「国際」社会—の問題であり、彼らを「受入れる」ことで、「外」の世界に対するある一定の責務を果たす、という文脈の中で「難民」が理解されている。その責務が、1977年の閣議了解では「国際協力の一環」という形で、2008年の場合は「難民問題に関する負担を国際社会において適正に分担する」という形でそれぞれ表現されている。難民が「外」の領域から「内」の領域へと入る人びととして捉えられることは、言い換えると、難民は「内」には（従来）存在しないという認識へとつながる。これが冒頭で述べた、日本国内にいる「難民」に対する意識の低さであり、彼らへの遠い距離感として表わされているのではないか³²。

さらに、難民を「外」にいるものとして理解することは、「内」の領域におかれた難民がある種忘却される危険を含む。これは1977年以降受入れたインドシナ難民を受入れたものの彼らへの施策が不十分であることや、そもそも日本国内にいる難民についての理解が不十分であるということにつながる³³。つまり難民を「外」の領域に位置付けることは、「内」の領域にいる難民に対する捉え方の裏返しでもあるのだ。

難民を「内」「外」の国境を前提にして捉えられるということは、国境によって存在する国家そのものが、難民と深い関係を持つことを示唆している³⁴。なぜなら、国家が「内」「外」という国境を基盤にして存在し、難民はその国境の「外」に位置づけられるからだ。そして、難民と国家の関係を如実に表わすのが、難民認定制度である。

（２）難民認定と関連する制度における恣意性の問題

（a）難民認定に関わる恣意性

日本の場合、難民認定は法務省入国管理局によって行われる³⁵。入国管理局の中で難民業務に関係するのは、入国審査官と入国警備官である。全国に約1900人いる入国審査官とよばれる各種審査業務を行う職員のうち³⁶、その一部が難民調査官に任命され、難民調査官によって難民認定のための調査が行われる（入管法第62条第2項3）。難民調査官による調査と、調査を行った調査官による難民申請者の難民認定資格についての「意見」は、法務省（本省）にある難民認定室へと回される。難民認定室は、調査についての対外的な照会などを行い、調査が十分であるかを調べる。その上で「現場から上がってきた書類、こちら（難民認定室）が照会した回答文書等を総合して、難民認定室としての意見を書き、

³² 同様のことは、2004年9月にUNHCRが国連大学で開催した「命をみつめて—世界の難民」という写真展が開催された際にも指摘された。詳細については、クルド人難民二家族を支援する会、前掲、86—88頁参照。

³³ 水上洋一郎「難民など外国人の受け入れ—政治・行政・社会の問題」山田寛ほか編『難民受け入れ 過去・現在・未来』東京財団、2007年、104頁。

³⁴ 注9参照。

³⁵ 従来「外国人」の出入国管理を担当する部署が、「難民」も合わせて担当することの問題点については、例えば山田寛ほか、前掲参照。

³⁶ 法務省入国管理局『出入国管理 IMMIGRATION 2010』、18頁。

決裁に上げる。」³⁷このように難民調査官が聞き取りして、難民かどうかに関する「意見」を書かれた文書を見て、難民を認定するかどうかの決裁が取られる。難民認定室から上げられた決裁は、さらに入国管理局長、あるいは法務大臣（入管法第61条第2項1）へと上げられる。

日本の難民申請は、出入国管理及び難民認定法（以下入管法）に従い、行政手続きと司法手続きに分かれる。入管法が行政法であるため、難民認定審査は第一に行政法に従ってなされる。難民申請者の申請に基づき、難民調査官が難民申請者についての調査を行い、難民として認定するかの決定を下す。その決定で難民と認められなかった場合、難民申請者は、再度審査のやり直しを求めることができる。2004年以前はこの審査のやり直しにあたるのが同じ入国管理局の難民調査員だったが、2004年の入管法改正以降、ここに第三者機関として難民審査参与員が入り、彼らが難民申請についての再審査を行うことになった。難民審査参与員制度は、2004年に入管法が改正された際に新設された。それ以前は、再審査も第一次審査を行った入管職員により行われており、「再」審査の意味について疑問視されてきた³⁸。難民審査参与員を再審査にあたらせるようにしたことは、審査の透明性や中立性を確保するという点において、極めて大きな進歩であるといえる³⁹。難民審査参与員の審査結果を考慮しながら、再度難民申請についての決定が下されるわけだが、その決定でも難民認定されない場合に司法手続きがとられる。難民申請者は行政手続きの段階で出された難民申請の結果（行政処分）が不服であるとして、行政処分取り消しを求める裁判を起すことができる。

このような難民認定制度は、恣意的になされる余地を多分に残したものである。元来「難民」の定義は法的になされているが、実際に法を適用する段階では、法「解釈」されることが不可避である。だからこそ、難民認定の精度を上げるためには、難民認定を下す側（難民調査官、難民認定室で決裁を下す法務官僚、難民審査参与員、法務大臣など）に高い能力が求められる。しかし、彼らが必ずしも難民を認定する為の能力やスキルを伴っているとはいえないため、結果として基準が極めて曖昧になるという状況にある。

前述したように、難民申請書の内容を調査するのは、入国審査官のうちから選ばれた難民調査官である。難民調査官は難民問題についての長年の経験やスキルや知識があるわけ

³⁷ 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『難民からみる世界と日本』現代人文社、1998年、152頁。

³⁸ Choosin Ngaotheppitak（UNHCR 首席法務官）「UNHCR の役割」アムネスティ・インターナショナル日本支部編『難民からみる世界と日本』現代人文社、1998年、92頁。『難民受入れのあり方を考えるネットワーク編、前掲、25頁。

³⁹ 難民審査参与員についても、審査員を選別する基準や、審査員による「意見書」に法的拘束力がない点など、制度改善の余地があることが指摘されている。例えば、柳瀬房子「難民審査参与員として」山田寛ほか編、前掲、63頁。2011年6月20日『世界難民の日シンポジウム 日本の難民保護の30年：これまでの道のりと今後の展望』特定非営利活動法人なんみんフォーラム主催、UNHCR共催、2011年6月20日、本間浩氏、鈴木雅子弁護士による発言。

ではない⁴⁰。1996年以降UNHCR日本事務所と入国管理局は連携を活発にとり、UNHCR日本事務所の職員（UNHCR代表、副代表、法務官、法務部職員など）が、難民調査員を対象に難民認定を行う上での指導や調査技術などの研修を行ったり、難民申請国の状況に関する情報を提供したりするようになった⁴¹。しかし、入国審査官のうち難民調査官の職務に就くのは、2～3年間ほどである⁴²。その為、難民調査のためのスキルが身に付いたとしても、2～3年後にはまた新しい部署に移り、その後には研修の必要な調査官が新たに配属される、ということになる⁴³。1997年7月3日の外部講話で、江口敏樹（法務省前難民認定室長）氏は、難民調査官の質の向上が図れないことが問題だと指摘している。それから14年（！）経った2011年6月17日に行われた高宅茂法務省入国管理局長による講演でも、同じ問題が指摘されている⁴⁴。10年以上経ても難民調査官の質が改善されていないと法務官僚自身が指摘し続けるということは、難民認定が必ずしも十分な水準を持った調査官によって行われておらず、調査官の質の向上も十分になされていないことが、入国管理局内でも広く認識されていることを示している。

さらに難民調査官が調査した内容は難民認定室へとまわされ、難民認定調査の内容が十分であるかどうか精査される。そして調査官の意見と調査の内容に鑑みて、認定室としての難民認定についての「意見を書き、決裁に挙げる」⁴⁵。その判断が、入国管理局長あるいは法務大臣へと決裁に回される。つまり、難民認定の判断が最終的に下される部署として、難民認定室の役割は極めて大きい。しかし難民認定室で働く法務官僚に対して、難民認定についての研修がUNHCR日本事務所から行われているわけではなく、また認定室に配属される法務官僚の専門性についても疑問視されている⁴⁶。難民問題についての専門性を担保していない人びとにより、難民認定の第一次審査が行われることは、難民認定を行う精度の均一性が確保されていない、という現状を生み出している。

（b）収容・仮放免と在留特別許可に関する恣意性

難民認定制度の恣意性の問題は、仮放免制度と在留特別許可制度にも見られる。収容・仮放免は難民申請中に、在留特別許可は難民認定審査後に用いられる制度であり、両制度は難民認定の一連のプロセスの一つの段階で運用される。これらの制度でも、認定を行う側の恣意性が入り込む余地を多分に残している。

収容と仮放免とは、申請者が難民申請中にも関わらず、正規の在留資格を持たないこと

⁴⁰ 難民受入れのあり方を考えるネットワーク編、前掲、25頁。

⁴¹ 江口敏樹、前掲、148－149頁。

⁴² 江口敏樹、前掲、147頁。

⁴³ 江口敏樹、前掲、147頁。

⁴⁴ 『法務省入国管理局長講演会 日本の入国管理行政』東洋英和女学院大学大学院国際協力研究科主催、2011年6月17日での発言。

⁴⁵ 江口敏樹、前掲、153頁。

⁴⁶ 山村淳平『難民への旅』現代企画室、2010年。

(つまり、在留資格期限が切れている)を理由に、入国管理局に収容される(あるいは収容を一時的に解かれる)制度である。日本では収容する際、「全件収容主義」がとられている⁴⁷。「全件収容主義」とは、個別の案件に関係なく一括して、滞在資格のないすべての人を収容する、ということである⁴⁸。例えば高齢者、妊婦、子ども、病人はもちろんのこと、難民申請中の者や難民申請をめぐる裁判係争中の者なども、すべて収容される。一度収容されると、無期限収容が可能になる⁴⁹。収容令書による収容(入管法第39条)の最大上限は60日であるが、退去強制令書による収容には収容期間の上限がなく、無期限の長期収容が可能になるのだ⁵⁰。しかし「全件収容主義」といいながら、「あるケースでは収容をもって対応し、ある場合には収容せずに手続きを進める」といった収容の基準が明らかでないといと指摘されている⁵¹。

表1にも示した通り、難民申請者のうち約半分(2005年、2006年、2009年の場合は、半分以上)が、難民申請時の滞在資格が「不正規」となっている⁵²。つまり、申請者の半分以上は滞在資格のない、いわゆる超過滞在(規定された滞在資格期限を超えて滞在しているということ)である。難民申請者のうち約半数が、申請時の身分が非正規であるということは、彼らが収容(そして退去強制処分)の対象になることを意味する⁵³。2

47 入管問題調査会『入管収容施設—スウェーデン、オーストリア、連合王国、そして日本—』現代人文社、2002年、11頁。

48 収容が難民に及ぼす精神的・肉体的影響については、例えば下記の文献参照。児玉晃一『『動物になりたい』…収容されたアフガニスタン難民』難民受け入れのあり方を考えるネットワーク準備会編、前掲。山村淳平『難民への旅』現代企画社、2010年、特に163—187頁。雨宮剛、エルダル・ドーガン編『私の人生、これなに?絶望の深き淵より』自費出版、特に第1章。

49 児玉晃一「在留特別許可をめぐる裁判例の傾向」近藤敦、塩原良和、鈴木江理子編『非正規滞在者と在留特別許可—移住者たちの過去・現在・未来』日本評論社、2010年、131頁。

50 犯罪を犯し、刑事事件で逮捕され起訴前に勾留される最長期間は、23日間である。難民申請者は、刑事事件の対象となるような犯罪を犯したわけではないが、その勾留期間が収容令書をもってしても最長60日間というのは「異常に長い期間」と表現されている。この点については、入管問題調査会、前掲、13頁。

51 入管問題調査会、前掲、146頁。

52 本論文では、入管法上「不正規」と呼ばれる人びとを、「非正規滞在者」と呼ぶ。これは「不正規」(あるいは「不法」という言葉には、移民が「違法」行為を行ったかのような印象を与えると指摘される。そのため、1975年の国連の公式文書では、彼らを「不法」者と呼ぶのではなく、「非正規(irregular)」、「証明書をもたない(undocumented)」という用語を使うように決議された。本論文でもこの立場を踏襲する。詳細については、近藤敦、塩原良和、鈴木江理子編、前掲、4—5頁。Bohning, W.R. “Regularising the Irregular,” *International Migration*, Vol.21, No.2.

53 退去強制処分(入管法第24条)は、即時行政といって、通常の間接行政とは異なる。通常は、違反事項についての罰則規定を設けるが、退去強制制度は、そのような罰則についての義務を課すことなく、直接的に行政を執行する、という「極めて特殊な制度」(2001年6月17日高宅茂法務省入国管理局長の外部講話での発言)である。退去強制処分は、身柄を拘束する(収容)や、国外への追放(退去強制)といった「身体の自由を制限

2007年11月16日の参議院での答弁によると、日本の難民認定までの平均時間は545日、異議申し立て期間を含む難民認定までの平均時間は714日とされる⁵⁴。2009年3月17日の法務委員会では、難民審査期間の平均は766日へと延びている⁵⁵。場合によっては、難民申請に最長8年間かかることも報告されている⁵⁶。このように、難民申請にかかる時間が長期にわたる中で、「全件収容主義」に基づき、難民申請者が退去強制処分に処されたり、入国管理局に収容されることになる⁵⁷。

収容されると、仮放免といって一時的に身柄の拘束を解く制度があるが、収容について基準が曖昧であるように、仮放免の基準も定まっていない。仮放免は、入管法入管法54条第2項、及び仮放免取扱要領第9条に基づいて判断される。この拒否判断そのものが、「個別の事案ごとに諸般の事情を総合的に勘案して判断されるもの」とされており⁵⁸、ある程度の考慮事項は挙げられているものの、その基準は曖昧である。この極めて曖昧な基準に基づいて決定が下されるため、仮に仮放免不許可に対する不服申し立てや、仮放免の再申請をするにも、どのような証拠等を再度準備すればよいのか不明だと指摘されている⁵⁹。

このように、収容や仮放免に関する一定の基準が提示されないため、例えば難民申請中の者や、難民認定に対する司法手続きを行う最中の者も、収容されたり強制送還されたりする⁶⁰。「恣意的な明確なルールもみえない行政が行われている理由は、この問題にながらく取り組んでいる専門家や弁護士ですら、よくわからないというのが現状」だと報告される⁶¹。

在留特別許可（以下在特）とは、入管法第50条第1項4で、「その他法務大臣が特別に在留を許可すべき事情があると認めるとき」に特例として法務大臣が認可する資格のことである。この在特を取得することで、例えば厳密な条約難民とはいえ難民認定はされない人たちも、「現在の生活状況、家族状況、その他諸々の国内、国外の諸事情を総合的に検

する厳しい処分が含まれており、行政法上の直接強制としては最も厳しい処分の一つ」とされる。黒木忠正『はじめての入管法』日本加除出版、2010年、特に164頁。

⁵⁴ 『答弁書第49号』内閣参質168第49号、2007年11月16日の、参議院議員福島瑞穂氏による難民認定制度に対する質問に対する、答弁書による。

⁵⁵ 難民支援協会『住民基本台帳法改正案と難民保護の課題』第171回通常国会参議院総務委員会22号（2009年6月26日）提出資料。

⁵⁶ 森恭子編、前掲、39頁。

⁵⁷ 柳下み咲「収容施設における難民女性への暴力」『難民—強いられた移動とジェンダー—アジア女性資料センター、50号、2007年。

⁵⁸ 『外国人の退去強制と出国命令—仮放免拒否判断に係る考慮事項』法務省入国管理局（http://www.immi-moj.go.jp/tetuduki/taikyo/khm_kouryo.html、2011年6月10日アクセス）。

⁵⁹ 「壁の涙」制作実行委員会編『壁の涙—法務省「外国人収容所」の実態』現代企画室、2007年、127—128頁。他にも、雨宮剛、エルダル＝ドーガン編、前掲。

⁶⁰ 柳下み咲「入管収容施設で起きていることを知る」雨宮剛、エルダル＝ドーガン編、前掲、174—175頁。

⁶¹ 岡崎智「二家族の思いの底にあるものは」クルド人難民二家族を支援する会編『難民を追いつめる国』緑風出版、2005年、158頁。

討」した結果、法務大臣により日本に正規に在留する許可をもらうことが可能になる。日本版アムネ스티ともいえる在特は、法務大臣の自由裁量によって決定されるため、その基準が不明確であった。テッサ・モーリス＝スズキによると、戦後日本への外国人受入れの主たる窓口は在特制度であった⁶²。この在特制度は、1950年代、60年代に大臣の裁量によって行われるという恣意的側面をもって確立し、それが現在にも次のような評価を付されて存在すると指摘する。「大臣による寛大な裁量的措置には透明性がなく、公平性を欠くのではないか、最悪の場合、汚職の温床になっているのではないか」⁶³。同様に挽地康彦は、連合国最高司令官（Supreme Commander for the Allied Powers、SCAP）の統治下では、在特許可をSCAPに嘆願するという制度が取られていたと指摘する。「嘆願」は、許可を恩恵として与えるという意味を持つものであり、入管例施行後の在留特別許可にもその精神が受け継がれた⁶⁴。

この不明確な基準を明らかにすることを求めて、1999年9月1日アジア・ピープルズ・フрендシップ・ソサイエティー（APFS）は、在特を求める非正規滞在者による法務省への一斉出頭の運動を組織した⁶⁵。これによって、1999年9月から2000年7月の間、3回にわけて合計64人（21人、17人、26人）が正規滞在資格を求めて法務省に出頭した⁶⁶。この一斉出頭を通して、「1年間に3回続けて集団出頭をした外国人家族に対して、法務大臣は明らかに一定のボーダーラインを引いてそれぞれ許可と不許可の判断」を行うことが予測され、「多くの人が注目するなかで・・・法務大臣による在留特別許可の採決基準が黙示的に確立」されることが企図された⁶⁷。このような運動の高まりを背景に、法務省は2006年10月、在特に関するガイドラインを発表した⁶⁸。この基準では、「積極要素」と「消極要素」として、どのような事案が在特を認可する際に考慮されるのか、を示している。しかし、このようなガイドラインを示しつつも、法務省は在特の基準を依然として明らかにしていない。2006年10月のガイドライン本文にも、以下のように記載されている。

⁶² テッサ・モーリス＝スズキ／堤一直（訳）「戦後期における在留特別許可制度をめぐって」近藤敦、塩原良和、鈴木江理子編、前掲。

⁶³ テッサ・モーリス＝スズキ／堤一直（訳）、前掲、36頁。

⁶⁴ 挽地康彦「ポストコロニアルな交換の政治：退去強制と在留特別許可の歴史社会学」近藤敦、塩原良和、鈴木江理子編、前掲、特に26－33頁。

⁶⁵ 吉成勝男「在留特別許可とA. P. F. S. - 在留特別許可一斉出頭を振り返って」渡戸一郎、鈴木江理子、A. P. F. S. 編『在留特別許可と日本の移民政策－「移民選別時代」の到来』明石書店、2007年。

⁶⁶ 在留特別許可を求める一斉行動については、例えば下記の文献を参照。駒井洋、渡戸一郎、山脇啓造編『超過滞在外国人と在留特別許可－岐路に立つ日本の出入国管理政策』明石書店、2000年。

⁶⁷ 村田敏「まえがき－在留特別許可一斉行動について－」Asian People's Friendship Society 編『子どもたちにアムネスティを－在留特別許可取得一斉行動の記録』現代人文社、2002年、5頁。

⁶⁸ 『在留特別許可に係るガイドライン』法務省入国管理局、2009年7月改定。

「単に、積極要素が一つ存在するからといって在留特別許可の方向で検討されるというものではなく、また、逆に、消極要素が一つ存在するから一切在留特別許可が検討されないというものでもない」（「在留特別許可に係るガイドライン」、平成18年10月、平成21年7月改定、法務省入国管理局）。

在留特別許可の判断基準が不明確であること、仮放免と収容に伴う基準が不明確であるという、制度そのものに内在する曖昧さは、その運用を行う側が恣意的な基準をもって運用することを可能にする（あるいは恣意的に運用していると判断される）⁶⁹。これは、本節（a）で明らかにした難民認定を行う側の恣意性の問題と合わせて、難民の存在が国家によって一方的に規定されることを意味する。「難民」として認定されるのか、不認定の場合「在留特別資格」を得ることができるのか、難民申請中に収容されるのか、収容されたら仮放免されるのか。これらの問いは、難民の社会的・法的地位を定めるものである。難民の認定や処遇に関する制度が、制度を運用する側の恣意性を許容する可能性を持つために、これらの問いによって規定される難民の存在が、国家によって一方的に定められるものとなっている。どのような形で「外」から「内」に入ることが許容されるのか（「難民」として認定されるのか、あるいは「在留特別許可」によって滞在が許可されるのか）、「内」にいるときの資格は何なのか（収容されるのか、収容から仮放免されるのか）ということが、難民の存在そのものを規定する。本節で明らかにしたように難民は、明確な基準がなく国家の意図（この場合法務省）によって一方的に行われる（行われる危険性を多分に含む）制度の中に位置づけられるため、国家の一方的な力関係によってその存在が規定されることとなる。

しかし果たして、難民の存在とは、国家によって一方的に決められるものなのだろうか。次節では、クルド人難民が組織する運動を通して、この第二の問いについて考察する。

2. 難民による、国家への挑戦と両者の関係の変容—クルド人難民による座り込みを事例に—

（1）座り込みの概要

2004年7月13日から9月22日の間、渋谷の国連大学ビル前でクルド人難民による座り込みが行われた⁷⁰。座り込みは、カザンキラン一家（アフメット・カザンキラン（夫）、

⁶⁹ 例えば、入管問題調査会、前掲、146頁。

⁷⁰ 「難民」とされるのは、それとして政府によって認定されてからではなく、難民の定義を満たす時点である。つまり、「難民は、日本政府の認定によって難民になるのではなく、難民の定義に該当する事実を具備した時に、難民となる。各国政府による難民の認定行為は事実の当てはめ行為、確認行為にすぎない。」（土井香苗『“ようこそ”といえる日本へ—弁護士として外国人とともに歩む』岩波書店、2005年、64頁）本論文でも、この立

サフィエ・カザンキラン（妻）、ゼリハ・カザンキラン（長女）、ラマザン・カザンキラン（長男）、ムスタファ・カザンキラン（次男）、ハティジェ・カザンキラン（次女）、メルジャン・カザンキラン（三女）と、ドーガン一家（エルダル・ドーガン（夫）、デニズ・ドーガン（エルダルさんの弟）、メリエム・ドーガン（妻）、メルヴェ・ドーガン（長女）、メヘメット・ドーガン（長男））によって行われた⁷¹。彼らは難民として認めてもらうことを求めて、72日間にわたり国連大学前を占拠し続けた。国連大学ビルには、国連諸機関の在東京事務所があるが、難民たちが訴える先として選んだのは国連機関として難民支援活動を行う、UNHCRであった。

座り込み抗議運動に際して発表されたクルド人難民の声明文には、三つの要求事項が書かれている。

1. 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）で難民認定して下さい。
2. 第三国への出国手続きをして下さい。
3. 第三国に行くまで、自由に働いて生活できるためのビザを下さい。⁷²

座り込みを行ったクルド人難民たちは、1996年（6月）以降、入管に対して難民認定申請を行っており、座り込み当時は、難民申請不認定の処分を受け、難民不認定処分取消訴訟等の司法手続きの段階にあった⁷³。約8年間にもわたる日本での難民申請手続きの中で、入国管理局が彼らを難民として認定しない状況が続き、さらに難民認定申請中は就労禁止であるため、生活が困窮を極めており、何とか現状を打破する必要があるという状況に追い込まれていた⁷⁴。このような状況のもと、クルド人難民たちは、「難民」として認めてもらうための座り込みを行うことを決めた。

場を踏襲するため、クルド人難民を「難民」と呼ぶこととする。

⁷¹ 座り込みを行ったクルド人難民の詳細については、例えば下記の文献を参照。クルド人難民二家族を支援する会、前掲、特に15－29頁。

⁷² 雨宮剛編『私たち どうして 人間じゃないの？怒りと慟哭 クルド難民と青学生の対話』自費出版、2005年、68頁。

⁷³ 日本弁護士連合会会長梶谷剛『法務省入管の難民現地調査に関する人権救済申立事件（警告）』2005年12月16日、2頁。

⁷⁴ クルド人難民二家族を支援する会、前掲、54－55頁。雨宮剛編、前掲、55－56頁。

(2) 法務省ではなく、UNHCRに⁷⁵

興味深いことに、クルド人難民がUNHCRに直接訴えることにした相手は、法務省ではなく、UNHCRであった。UNHCRに対して訴えると聞いたとき、ある弁護士は、なぜ彼らが法務省前で座り込みを行わないのか疑問に思ったという⁷⁶。確かに、日本で難民認定業務を担当するのは法務省である。そのように考えると、難民認定をするように訴える相手は法務省であり、座り込み抗議運動も法務省前でやるのが効果的のように思われる。しかし、クルド人難民たちは法務省前ではなく、国連の難民認定機関（UNHCR）に訴えることにした。その理由を、難民の一人は下記のように説明する。

「法務省前とか日本政府の関係ある所で、座り込みをやったらすぐ収容されて強制送還される可能性が高くなった。私たちは難民申請をしているが、オーバーステイである。UNHCRという場所は世界の法律を守るところです。人権の法律を守る所です。UNHCRの土地の中には日本政府は入ってはいけない・・・だから私達はUNの土地は安全として座り込みに行きました。」⁷⁷

実際クルド人難民は、国連前での座り込みに先立つ6月18日、座り込みの場の使用許可をもらうべく、渋谷警察署を訪れている。その際警察は、『「国連の土地は政府と関係ないから許可証は必要ない」⁷⁸という反応をしている。

このように国連大学前は、偶然選ばれたのでも、仕方なく選ばれたのでもない。クルド人難民は自らの存在を「難民」として認めてもらうという目的を達成するために、国連大

⁷⁵ ここで強調しておく必要があるのは、クルド人難民とUNHCRの関係である。座り込みを行ったクルド人難民らが、法務省ではなくUNHCRに難民として認定するように訴えたということは、決して両者の関係が協力・協調という肯定的な言葉だけで一辺倒に表現出来ることを意味するわけではない。しかし本論文は、国家と難民との関係をみるために、（国家ではなく）国際機関に難民が直接訴えたということに着目しておくので、UNHCRと難民との相克については他稿にゆずることとする。クルド人難民とUNHCRの関係については、例えば、クルド人難民二家族を支援する会、前掲、15-16頁、20-21頁、26頁。52-55頁、105-106頁、116-120頁。雨宮剛、エルダル＝ドーガン編著、前掲、126頁、145-146頁。山村淳平、前掲、237-251頁。特に、クルド人難民の座り込みの期間にUNHCRが「命をみつめて 世界の難民」という写真展を開催している一方で、国連大学前での座り込みを即刻にやめるようにクルド人難民に通知していることについて、以下のように支援者の一人は記している。「一方で難民問題啓発のための写真展を大々的に開催しながら、その傍らで自身への庇護希望者に対しひっそりと肘鉄を食らわすような行動を示唆しているのだ」。この点については、クルド人難民二家族を支援する会、前掲、86-88頁参照。次の文献も参照。エルダル・ドーガン「私たちが人間として見ない」雨宮剛、エルダル＝ドーガン編、前掲、147-148頁。

⁷⁶ 土井香苗、前掲、123頁。

⁷⁷ エルダル・ドーガン「座り込みの経緯を顧みる」雨宮剛編、前掲、70頁。

⁷⁸ クルド人難民二家族を支援する会、前掲、25頁。

学前での座り込みを戦略的に選択した。難民のうち一人は、要求達成のためには、必要ならば100日にわたって座り込みを行うと述べている⁷⁹。その為には国連大学前という、日本の国家の影響が及ばない（と思われる）場所が必要だった。クルド人難民は、「日本の法律」ではすでに難民資格がないことを理由に、いつ収容されてもおかしくない状況にあった。しかし国連大学前は日本の法律が及ばない。「日本の法律」が及ばないので、抗議をしても収容の危険が少ない。そのように考えて難民たちは、訴えが聞き入れられるまで座り込みを行うことが可能な場所として国連大学前を選んだ。

法務省ではなく国連大学前で座り込みをした理由は、場所の安全性だけではない。8年間にわたる訴えを通して難民として認められなかったのは、「日本の法律」を司る法務省による判断である。それならばと難民たちは、「世界の法律」に基づいて難民認定を行うUNHCRに訴えて、その判断を仰ぐことにした。クルド人難民たちは、国家（法務省）という国境内の空間を素通りして、世界（国際機関）という国境の外にむけて訴えることが得策と考えられたのだ。「法務省」ではなく国連機関に直接訴えることにしたということは、クルド人難民が座り込みによって、難民認定を排他的に行う「国家」の役割を無視したことに値する。なぜなら難民たちは、座り込みを通して国家以外の別の機関—この場合UNHCR—に難民認定を仰ぐことで、自らの存在が国家によって排他的に規定されることを拒否したからだ。

座り込みの結果、カザンキラン一家はUNHCRによってマンデイト難民として認定された。マンデイト難民（mandate refugees）とは、UNHCRによって認定される資格で、次のように説明される。

「難民条約とほぼ同様の定義をもつ（国連難民高等弁務官）事務所規程に基づき、難民高等弁務官が難民と認定した人をいう。したがって、この認定は庇護国が難民条約もしくは議定書の締約国であるかどうかには影響されない。条約難民の申請が不認定処分になった人でも、マンデイト難民と認定されることがある。」⁸⁰

このように、クルド人難民が座り込みを行うに際して企図した、第一の要求（「国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）で難民認定して下さい」）が達成された。同時に、国の難民認定と真っ向から反対する認定をUNHCRが出したということは、国家が一方的に難民（不）認定を行うという、国家の特権が否定されたことを意味する。国家ではなく国際機関に訴えることを通して、クルド人難民は自らが国家によって排他的に定義される存在ではないことを示した⁸¹。この点において、国家が一方的に難民の地位を決定するという、

⁷⁹『埼玉新聞』2004年7月24日付「川口トルコ国籍クルド人2家族“国は難民認定を”」

⁸⁰『「難民認定」研修マニュアル』UNHCR日本・韓国地域事務所、2001年、4頁。

⁸¹ 国際機関とは国家を基本アクターとして構成されたものである、という見方がある。この点については、下記の文献を参照。最上敏樹『国際機構論』東京大学出版会、1996年、特に第7章。クルド人難民による座り込みの事例では、国家が「国内の法律」を扱う

国家の特権が否定されたと考えられる。

一方で国家もまた、クルド人難民は「難民」ではなく、あくまでもオーバーステイという「違法な」存在であると主張することに躍起になった。カザンキラン一家の父アフメット・カザンキラン氏と、その息子ラマザン・カザンキラン氏は、マンデイト難民として認定されたにも関わらず、2005年1月18日、トルコに強制送還された。前述したように、日本は全件收容主義をとっており、滞在資格のない人たちを「不法滞在者」として入国管理局に收容することができる。カザンキラン一家も、滞在資格がないという点においては、「不法」な存在である。このように彼らは、(日本) 国家によって定められた「不法」滞在者という規定に基づいて、收容されたのだ。收容された翌日には、日本政府は本人たちの同意なく二人をトルコに強制送還した。

この政府の対応について、UNHCRは抗議を表明するプレスリリースを発表し⁸²、マンデイト難民として認定された者を本国に強制的に送還することは、『「ルフールマン（迫害を受ける危険性のある領域に人を送り返すこと）」の行為にあたる』と指摘した。同様の抗議は、日本国内の新聞や国内の人権機関はもとより、イギリスの新聞でもなされた⁸³。

このような批判に対して、法務省はUNHCR事務所からの抗議文書に対して反論するという形で、「前例のない」反応を示した⁸⁴。その中で法務省は、「難民不認定処分をめぐる訴訟の高裁判決などにより、(カザンキラン父子が) 難民でないことは明確。何ら違反はない」と述べた⁸⁵。カザンキラン父子を、十分に難民性のあるマンデイト難民として認定するUNHCRと、彼らは難民としての資格のないオーバーステイの不法滞在者であり送還が「ノン・ルフールマン」原則に違反しないという立場をとる法務省。ここに、そもそも「難民」認定する力をもつ二つの機関のせめぎ合いが見て取れる。クルド人難民たちは、国家によって定義された身分（「不法滞在者」）に不満をもち、座り込みを通して、国家を乗り越えて国際機関によって自分たちの身分を認定してもらうことを目指した。これは、クルド人難民たちが座り込みを通して、自らが国家によって規定されるだけの存在ではないことを示したといえるのではないか。

のに対し、国際機関（この場合、UNHCR）は「世界の法律」を扱うものとして、区別して認識された。このように両者は別々のアクターとして認識された。

⁸² 『UNHCR、前例のない難民の強制送還に懸念』UNHCR、2005年1月18日。

⁸³ 『東京新聞』2005年1月19日付「再收容のクルド人父子送還」。『朝日新聞』2005年1月19日付「クルド人親子を強制送還」。『毎日新聞』2005年1月19日付「認定難民を強制送還」。アムネスティ・インターナショナル日本『日本：クルド人父子の送還に抗議する』アムネスティ・インターナショナル日本発表ニュース、2005年1月18日。Guardian UK, “Humanitarian ‘Stain’: The Plight of a Kurdish Family is Exposing the Reality of Japan’s Refugee Policy at Home”, January 26, 2005; The Japan Times, “Reminder of Kurdish Refugee Family Wins Reprieve,” January 25, 2005.

⁸⁴ The Daily Yomiuri, “Japan criticizes UNHCR over Kurdish issue”, January 26, 2005.

⁸⁵ 朝日新聞2005年1月25日付『「何ら違反はない」法務省、国連機関に回答』。

(3) 「違法な存在」への抗議

難民たちはさらに、公共の空間で自らが先頭に立って運動を組織することを通して、国家が自分たちを（オーバーステイという理由で）「違法な」存在として規定することに対しても、抗議を示した。第1節でも示したように、日本の難民制度には曖昧な基準を含む側面があり、そこに多分に恣意性が入る余地がある。例えば在留特別許可は、法務省（法務大臣）の自由裁量によって決められ、収容するにも仮放免するにも明確な基準がない。そのため、難民申請者や難民支援者は、難民認定機関（法務省）に抗議運動などを行うことで、「仕返し」されるのではないかと恐れながら運動を展開するということになる⁸⁶。この「仕返し」とは、収容されたり、仮放免の期間が出されなかったりという方法で行われると考えてられている。さらに、そもそも政治的な活動そのものに関わることが、「法務省・入管当局の不興を買い、不認定の場合の長期収容や、報復的な送還の可能性を高めるのではないか、とは、多くの難民や支援者が感じてきていること」であると指摘される⁸⁷。このように法務省の「仕返し」を恐れて、難民はひたすら大人しく、法務省によって「難民」として認定されるまで待つことになる（あるいは待つように期待される）。つまり難民は、大人しく法務省には対抗しないという役割を、国家によって課されることとなる。

この点において、クルド人難民の座り込みは、国家によって押しつけられた難民の役割に真っ向から挑戦するものであった。クルド人難民は、難民として認めないとして日本政府（法務省）に対して真っ向から対立したからである。そもそも彼らを座り込みへと向かわせた直接的な事件は、法務省による難民認定審査のやり方であった⁸⁸。2004年6月末から7月にかけて、法務省入国管理局職員2人とトルコの日本大使館員1人の計3人が、トルコでエルダル・ドーガン氏の難民申請のための「調査」を行った。その際彼らは、トルコの検事や警察幹部などに、調査の理由を日本に庇護を求めるクルド人難民に関する調査であると話し、難民申請をしているドーガン氏の実名を挙げて、「『彼はあなたに拷問を受けたと言っているがどうか』と尋ねるなどした」⁸⁹。さらに、トルコの警察官数名と共に「事実確認の調査」のためにドーガン氏の出身村と実家を訪れたりした。難民申請を行う際、難民申請者の供述や提出された情報は個人情報であり、「当局は申請者本人の承諾がない限り、決して第三者に公開してはならない」とされている⁹⁰。特に難民申請者の情報を彼らの出身国に知らせるということは、その国から迫害を受ける恐れがあるとして（あるいは受けたとして）逃げてきた申請者の身を、危険に晒すことになる。難民調査官の、難民を調査することの意味すらも分かっていないと思われる調査のやり方に対して、ドーガ

⁸⁶ クルド人難民二家族を支援する会、前掲、189頁。

⁸⁷ クルド人難民二家族を支援する会、前掲、190頁。

⁸⁸ クルド人難民二家族を支援する会、前掲、25-26頁。

⁸⁹ Daily Yomiuri, "Kurd Asylum-Seekers Protest official Leaks", August 6, 2004. 東京新聞2004年8月5日付「トルコ国籍クルド人 難民認定調査 法務省が不手際」。日本弁護士連合会会長梶谷剛、前掲。

⁹⁰ 『「難民認定」研修マニュアル』、23頁。

ン氏はもちろんのこと、日本弁護士会やアムネスティ・インターナショナルなどの人権団体も警告書や非難声明を出した⁹¹。このような入管の調査のやり方に対する抗議を契機に、クルド人難民2家族は座り込み活動を開始した。

彼らは法務省が難民申請調査とってエルダル・ドーガン氏の身元をトルコ警察に紹介した不手際を指摘しながら⁹²、また難民として認定されないことへの憤りを次のように表現した。

「私達は難民です。 奴隷じゃありません。私達は正義が欲しいです。私達は人間です。虫じゃありません。」⁹³

「八年も前から難民申請しているのに何で認められないのか。」⁹⁴

「子どもが日本で生まれているのに、どうしてこういう結果になるんだ」⁹⁵

クルド人難民が座り込みという形で、表立って国家による自らへの扱いに不満を示す一方で、支援者の間からはその有効性に疑問もあがった⁹⁶。支援者たちは、入国管理局に抗議することは、クルド人難民が今後法務省から好意的な扱いを受ける可能性を低くすると考えた⁹⁷。また座り込みが終わった後も、座り込みを行ったことに対して入国管理局から「収容」という形で報復があるのではないかと、支援者は危惧した⁹⁸。

難民申請者は、多くの場合難民申請時に既に滞在資格がない状態であるため⁹⁹、収容・退

⁹¹ 入管は、難民申請者の個人情報と彼らの出身国に開示する、という調査方法に間違いはない、という立場を堅持した。一方日本弁護士連合会は、このような調査が庇護を求める者の人権侵害にあたるとして、時の法務大臣杉浦正健に対して警告書を提出。日本弁護士連合会会長梶谷剛、前掲。アムネスティ・インターナショナル日本『日本：政府がトルコにいる難民の家族を危険にさらす』アムネスティ・インターナショナル日本発表ニュース、2004年9月2日。

⁹² 『東京新聞』2004年7月29日付「日本 安心できる国では…」。

⁹³ Kurdish Asylum-Seekers State Sit-In in Shibuya
(http://www.mkimpo.com/diary/2004/kurd_sit_in_2004-09-21.html、2011年7月1日アクセス)。

⁹⁴ 『埼玉新聞』2004年7月24日付「川口のトルコ国籍クルド7人2家族『国は難民認定を』」。

⁹⁵ 『埼玉新聞』2004年7月24日付「川口のトルコ国籍クルド7人2家族『国は難民認定を』」。

⁹⁶ 支援者たちは、クルド人難民が国連大学前で座り込みことで、UNHCRにも抗議の態度を示すのではないかと憂慮していた。クルド人難民2家族を支援する会『難民を追いつめる国』89-90頁、106頁。

⁹⁷ クルド人難民2家族を支援する会、前掲、106頁。

⁹⁸ クルド人難民2家族を支援する会、前掲、128頁、142頁。

⁹⁹ 本論文表1参照。

去強制される危険を常に抱えている。彼ら自身が自らのアイデンティティを公にして公共の場で抗議の声を挙げることで、難民申請者や支援者の間で危険視される。そのため、収容される危険のある難民申請者に代わり、日本人支援者が運動を率先して運動を組織するケースが多い¹⁰⁰。クルド人難民の座り込み際でも、日本の支援者団体はクルド人が自らの出自を明らかにして抗議運動を行うことは危険だとして、懸念の意を表した。例えば、座り込みを行ったクルド人難民はすでに名前と顔を公表し、座り込みに訪れる新聞記者の取材にも応じている一方で、アムネスティ・インターナショナルは、座り込みが終わった後も彼らのアイデンティティを隠す立場を維持した¹⁰¹。座り込みに直接参加しなかった他のクルド人難民たちも、顔や名前を公表することに躊躇を示した。彼らは「名前を公表することは大変危険な行為であり、デモに参加する人とならない人で亀裂が生じる」と懸念した¹⁰²。

しかし、座り込みを行ったクルド人難民たちは、顔と名前を公表し、自らが率先して公共空間で運動を展開することが必要だと感じていた。8年間にもわたる難民申請で行き詰った状況を打開するには、何か思い切った策が必要だと考えたからだ。

「・・・(クルド人難民) 二家族には従来のようなやり方では駄目だという思いもありました。だから暗黙のタブーを破り、顔と名前を公表し、メディアに訴えることで局面の打開をはかったわけです」¹⁰³

この「思い切った策」として、自らが先頭に立ち、自分たちの声で訴えることが必要不可欠だと考えたのだ¹⁰⁴。クルド人難民たちが、自ら沈黙を破り、自ら声を挙げることは重要であることは、彼らによって作成されたウェブサイトに掲載された次の文言からも伺える。

「私たち自身が沈黙したままでは、日本政府は変わりません」¹⁰⁵

第1節でも議論したように難民は、難民認定だけでなく、それに伴う収容・仮放免や在

¹⁰⁰ Shipper, Apichai W., Fighting for Foreigners: Immigration and its Impact on Japanese Democracy, Cornell University Press, 2008, 22頁。

¹⁰¹ 『日本：クルド人父子の送還に抗議する』アムネスティ・インターナショナル日本、2005年1月18日。『トルコ国籍クルド人男性二人強制送還／拷問、虐待のおそれ／医療上の懸念』アムネスティ・インターナショナル国際事務局、2005年2月11日。

¹⁰² クルド人難民二家族を支援する会、前掲、93－94頁。

¹⁰³ クルド人難民二家族を支援する会、前掲、90頁。

¹⁰⁴ クルド人難民二家族を支援する会、前掲、15頁、18頁、25－27頁。

¹⁰⁵ Shindo, Reiko. “Struggle for Citizenship: Interaction between Political Society and Civil Society at a Kurd Refugee Protest in Tokyo,” Citizenship Studies, Vol.13, No.3, 226頁。訳は著者による。

留特別許可という制度を通して、国家によって自らの存在を規定される状況に置かれている。収容や仮放免、在留特別許可が明確な基準を持たずに恣意性をもって運用される（あるいはそのように解釈される）ため、難民は公共空間で自らの出自を明らかにして抗議を行うことを躊躇する。つまり、難民が公共の場でどのような地位をもってどのように振る舞うのか、ということが国家によって一方的に決められているといえる。

クルド人難民の事例は、このような国家と難民の関係が揺らいでいることを示唆している。クルド人難民たちは公共空間に整然と現れ、名前と顔を明らかにしながら自らの声で、法務省に対する抗議の意を表明した。これは、従来の難民支援運動では考えられなかったことである。難民が公共の場に姿を現し、名前と顔を公表することは、彼らが公共空間において「正統な存在」とであると認めるように、難民たち自身が要求していることを示す。

同様のことはフランスのサンパピエ (sans-papiers) ー文字通り、「(正規滞在を証明する)書類のない人たち」、つまり「滞在許可書を持たない者」ーの展開する抗議運動についても指摘されている¹⁰⁶。サンパピエは、1990年代にフランスの国内法が何度も変わった為に、自らの滞在資格を失い「違法」(illegal) となった人たちである。しかし彼らは、自分たちが「違法」者であると定めたのは国の法律であって、自分たちではない。自分たちが「違法」な者なのではなく、自らの滞在資格を認める書類がないだけだと主張した。そして自らの呼び名を「違法」者から「サンパピエ」に変え、公共の場で滞在資格の正規化を求める運動を開始した。そうすることでサンパピエは、自らの存在の違法性を否定し、その存在が公共空間でも受け入れられるべき正統なものであると認めるように要求した¹⁰⁷。このように、名前と顔を公表して公共空間で行われる抗議運動の持つ意味は、自らを正統な存在と定義し直すことにあるといえる。

クルド人難民はまさに、公共の場で自らの顔と名前を明らかにし、抗議運動を行うことで、自分たちが「違法な存在」として定義されることを拒否した。国家によって貼られた「違法」「不法」者というレッテルを貼り替え、自分たちが日本に存在することの正当性を主張したといえる。クルド人難民による座り込みは、難民が自らを国家によって（「違法滞在者」として）規定されることを拒否し、自らを「正統な」存在として定義したことを示唆している。

結びに代えて

2011年3月11日の東日本大震災以降、日本に住む難民が被災者のために行う募金

¹⁰⁶ サンパピエについては、例えば下記の文献を参照。梶田孝道「西欧の移民・難民政策が抱えるジレンマ『正規化もできず、強制退去もできず』『国際問題』日本国際問題研究所、513号、2002年。稲葉奈々子「サンパピエと市民権」三浦信孝編『普遍性か差異かー共和主義の臨界、フランス』藤原書店、2001年。松葉祥一「移民・市民権・虐待：サンパピエの運動とバリバール、デリダ」三浦信孝編、前掲。

¹⁰⁷ Anne, McNevin., “Political Belonging in a Neoliberal Era: the Struggle of the Sans Papiers,” Citizenship Studies, Vol.10, No.2, 2006.

活動などを行うニュースが幾度か取り上げられた。例えば、入管に収容されている人たちが「家がなくなったつらさは私たち（難民が）一番よくわかる」と言い、彼ら自身も仮放免の為や生活の為に金が必要なのにも関わらず、なけなしのお金を集めて被災者に送った¹⁰⁸。難民支援協会は、日本にいる難民から構成されるボランティアを被災地に送っているが、この活動は、支援協会にやってくる難民たちが「自分たちも被災者のために何かお手伝いをしたい」、と申し出て始まった活動である¹⁰⁹。他にも、日本で暮らすミャンマー難民たちが被災者のための義援金を寄付したり¹¹⁰、元難民が大阪府で募金活動を行ったりした¹¹¹。一方日本は、難民の第三国定住国として自らを位置付けるべく、2009年より3年間にわたるパイロットプロジェクトを実施している。新しく今後日本にやってくる難民の他にも、1978年から受入れを開始したインドシナ半島からの難民も含めて、すでに日本国内で生活している難民の人たちなどもある。今後どのような形であれ、日本が「難民」を自らの国に引き寄せて語る場面は一層増えてくると考えられる。

このように「難民」という言葉が日本の文脈で語られることが多くなってきた昨今、難民が「国際」という文脈で語られる一つまり、難民が日本からどこか遠い場所の出来事とされる一ことを再考することは、今日的な意味をもつ。なぜなら、上記の例が示しているように、難民はもはや、どこか遠くの海外で起こる出来事として考えることが出来なくなっているからだ。

本論文では、難民が「国際」の文脈で語られるということが、「内」「外」という境界に基づいており、難民が国家の関係性の中で語られる、という問題認識を前提にしている。本論文では、この難民と国家の関係を日本の文脈において明らかにした。日本の場合、難民認定の一連のプロセスの中で、国家が恣意的な判断を下す（余地をもつ）という点において、両者の関係が特徴づけられる。難民を認定する際には、難民調査官や難民認定室の法務官僚が不十分なスキルと知識に基づいて難民認定を行うため、難民を認定する基準が曖昧になり、認定の判断が主観的に下される可能性があることを示した。また、在留特別許可や収容や収容された後の仮放免などが、一律の基準をもっておらず、制度を運用する側の恣意性が在特や収容、仮放免の決定の中に入りうることも示した。このような難民認定制度における恣意性の問題は、難民自身が誰であり（「難民」なのか？「在特」資格者なのか？「難民」とは認められない人たちなのか？）、どのように日本で生活するのか（収容されるのか？仮放免されるのか？）という点を決定する要素となっている。つまり、国家

¹⁰⁸ 『産経新聞』2011年3月26日付『「故郷失うつらさ」共有 途上国難民らが震災募金』、『毎日新聞』2011年3月27日付「なけなしの1万5千円 入管収容者ら工面」。

¹⁰⁹ 『[緊急支援速報] 難民と行う震災ボランティア、活動中です』難民支援協会、2011年5月4日。

(<http://www.refugee.or.jp/jar/topics/activity/emergency/2011/05/04-2347.shtml>、2011年5月10日アクセス)

¹¹⁰ 『TBSNews』2011年4月11日付「日本で暮らすミャンマー難民が義捐金」。

¹¹¹ 『読売新聞』2011年3月29日付「元難民『日本に恩返し』」。

が一義的に難民自身のアイデンティティを決める側面が明らかになった。

しかし同時に、難民は、自らが何者であるかを主張し、国家による定義と真っ向から対抗することで、国家との関係に揺さぶりをかけている。本論文のクルド人難民の例は、まさにこれを如実に表している。クルド人難民は、国家によって「不法滞在者」というアイデンティティを付与されたことに抗議して、自らが「難民」であり、自分たちもまた、公共空間の正統な参加者であると主張した。彼らは、自らを「難民」として認めない国家の存在を無視して、「難民」として認めるよう国際機関に直接訴えた。さらに、「不法滞在者」という形で自らを規定する国家に対抗し、公共の空間で名前と顔を明らかにして抗議運動を行うことで、難民たちは彼らに付与された「違法性」に疑問を呈した。本論文ではクルド人難民の抗議運動の事例を通して、難民が国家によって一方的に規定されるだけの存在ではなく、難民自らも自分たちが何者であるのか（難民である、違法者ではない）を定める力をもつ存在であることを、明らかにした。

難民は決して、国家によって一方的に、その存在を定めるだけの人びとではない。難民は、国家との拮抗関係の中で、自らの存在を定義する力を持つ人たちである。本論文を通してこの点を明らかにすることが、難民を理解する一助となることを切に願ってやまない。

謝辞

本論文作成にあたり、特に田中極子国際平和協力研究員から詳細なコメントを頂いた。この場を借りて感謝の意を表したい。