

〔論 説〕

## 米国の難民法制（上）

廣 部 和 也

### はじめに

米国は、移民の国であるが、同時に、世界で有数の難民を受け入れてきた国でもある。しかし、第二次世界大戦以前において、米国には、難民の保護に関する一般的な政策や法があつたわけではない。法的には、難民を移民から区別して扱うこと自体明確にされていなかった。第二次大戦後においても、難民を受け入れてはきたものの、難民受け入れの一般原則を定めた法が戦後直ちに制定されたわけではなかった。時折の状況の中で政策判断がなされ、それに応じた法が制定され、その法に従って問題処理がなされたのである。多くの法が制定され、種々の経緯を経て、一九八〇年の「難民法」(Refugee Act) が制定されるまで、米国において難民に関する一般的・包括的な法律は存在しなかつた。国際環境の中で米国が置かれた位置によって、或いは、国内情勢によって、外国からの移住者をどのよう  
に受け入れるかが基本とされてきたのであり、難民の受け入れもその中で判断されてきたのである。外国からの移住

者の受け入れが移民法で規律されるとすれば、難民を規律する法はその特別法ということになる。状況や事情に応じて特別法が制定され、その積み重ねの結果、一九八〇年難民法が難民全体を規律する法として制定され、現行法として作用しているのである。この法が制定されるまで相当の時間を要したのである。

米国は移民国家であり、米国人はその殆どが他国からの移民か、その子孫である。一七世紀初頭には、大西洋沿岸に点在していたわずか数千の人々が存在していたに過ぎなかったが、今日では三億二千七百万人あまりの人口を要する国家に発展したのであり、このような国家は他には見られず、外国人の入国に関しても、諸外国と異なる顕著な特徴が見られる。そしてその特徴を反映して、米国の外国人法制も、主として移民法としての性格を持っている。移民を奨励し、移民を規制し、或いは対象を限定するなど、米国の移民政策の一環として外国人法制が歴史的に発展してきた。<sup>1)</sup>

一般に、外国から人を受け入れることは、多かれ少なかれ、その国の対外政策・外交政策と関連付けられる。米国も例外ではない。しかし、影響を与えるのは、対外政策だけではなく、国内情勢、特に、政治情勢や経済情勢に影響を受け、更に、民族・人種などの社会構成員の情勢による要因も様々な影響を及ぼす。国内情勢は常に外交政策の背後にある。特に、米国は国内政治がそのまま国際政治に反映される国家と言われる。世界で初めてデモクラシー外交を展開する多民族・多人種の多様性の国家は、国際舞台における主張と国内政治の状況が乖離していることも珍しいことではないのである。政権が交替すれば、前の政権の主張と一八〇度異なる外交がなされることも見られる。一家の外交政策が対外的に変化しないことが評価されてきた旧来の国家の有り様は米国では通用しないともいえよう。

米国は、移民の国と言われるように、建国以来、海外から多くの移民（移住者）を受け入れることで成り立ってきた。

た。入植・植民地時代の一七世紀～一八世紀においては、主にイギリス、北アイルランド、オランダなどから、一九世紀にはヨーロッパ各地から大量の移民が渡来した。ほぼ第二次世界大戦まで、移民の受け入れによって外国からの受け入れを行ってきたのである。もともと、移民が無制限であったわけではなく、一八七五年に最初の移民法を制定し、以後、この法律の改正を重ねながら、一定の制限を行ってきた。制限する場合の対象は、今日の難民の概念とは必ずしも一致するものではなかった。米国が難民と本格的に取り組むようになるのは、第二次世界大戦になってからのことである。第二次世界大戦前においては、法制度上は、移民と難民を区別することなく扱っていたのである。尤も、法体制として区別しなくとも、自由と民主主義を旗印として独立した国が、宗教、人種、政治的意見などの制約から逃れようとする人々を受け入れることはいわば当然のことであったとも考えられる。人数上の制約を考える必要のない状況にあつては、受け入れることが前提となつており、手続き上の制約を設ける必然性はなかったであろう。時代の進展の中で次第に様々な制約が検討されるようになってきたのである。

移民に関して、米国の歴史の中で大きな転換点となるのは、一九二四年移民法であった。ある程度の制約はあるにしても、外国からの受け入れには原則として開放的であつた移民政策が、この法律を境にして、その原則を大きく転換し、従来の考え方を一八〇度転換したものとされる。制限的に政策を遂行することを原則にしたと言えよう。

米国は、一九五一年の「難民の地位に関する条約」(以下、難民条約)との関係では、同条約に加入せず、一九六六年の「難民の地位に関する議定書」に加入することによって難民条約体制の加盟国となつた。米国と難民条約との関係についてより重要なのは、難民条約の難民の定義規定の原型が、米国が国際的場面で最初に提示した難民の定義にあるということである。

なお、ここで用いる用語の意味について言及しておく必要がある。即ち、移民と難民の法的な意味での区別について、一応の理解を示しておく必要がある。米国の法制自体が当初からこれらの概念を明確にして扱ってきたわけではない。法制度が整うに従って明らかにされてきたのであり、本稿の記述とともに明らかにされていくであろう。ここでは、国際法上、両者の概念をどのように捉えて記述をしているかを示すであろう。尤も、両者の定義が国際法上一義的にあるわけではない。移民 (immigrant, emigrant) は、「自己の国籍国または出生国以外の国へ長期的滞在のために移り住む人のこと」と定義されるが、移民の受け入れは各国の出入国管理政策の下、その国の権限に属する事項とされる。<sup>2)</sup> 移民が実施されるためには、送り出す国家が正規に出国の手続きを取り、受け入れる国家が正規に入国の手続を取るのが通常の方法である。移民が国際法上の問題となるのは、国際条約で扱い方が定められたり国際組織で扱われた場合であり、基本的には、国内問題とすることであろう。出入国に関しては、通常の外国人の出入国手続に従って行われることになる。難民 (refugee) は、国際法上必ずしも一義的に捉えることができるわけではない。国際慣習法上、難民の定義があるわけではなく、国際社会一般に通用する定義は、確立されていない。<sup>3)</sup> 国家が庇護権行使の一態様として、誰を難民とするか、そして、その者に対して庇護を与えるか否か、或いは、どのような内容の庇護を与えるかは、領域国の自由裁量の範囲に属する問題であるとするのが、国際慣習法において認められた原則である。従って、難民に関して国際的保護体制を設け或いは何らかの義務を国家に負わせるためには条約体制が必要である。難民条約とその議定書は代表的なものであるが、これだけではない。そもそも、難民を国際的に保護するための体制は、国際連盟の下におけるロシア難民の保護を嚆矢として、その後様々な条約が採択されて実施されてきた。今日において、難民の保護については、難民条約以外に、UNHCRや地域的な体制を見ることができ、それぞれ定義

がなされている。<sup>4)</sup> 条約体制がかなり一般化していることが認められるとしても、その内容が国際慣習法化しているとは言えない。国際慣習法上認められてきた国家の権利である庇護権を基礎に難民の受け入れが認められてきたのである。以上の国際法上の認識を前提に、移民も難民も、国家間の人の移動であることは同じであるが、移民は、主に経済的動機で祖国を離れ、新たな経済的状况を求めてより豊かな国へ移動するのに対して、難民は、主に政治的理由(宗教や人種も含めた)から祖国を離脱し、政治的迫害から逃れることのできる国へ避難する人々であると理解できる。<sup>5)</sup>

本稿は、米国における難民政策と法の変遷を概観するものである。本稿の主要なテーマは、米国の現行難民法制を理解することにあるが、そのためには、法制の発展過程を辿る必要がある。法制度は、その都度の国内関係・国際関係に影響を受けて制定されるが、他方において、従前の制度に積極的に或いは消極的に依拠しながら新たな制度を作り出しているのである。<sup>6)</sup>

## 一 一九八〇年法以前

### 1 建国から第二次世界大戦まで

#### (1) 移民法の時代

米国の小学校では、自国の歴史の始まりとなった建国の祖は、宗教的自由と政治的自由を求めた避難者 (refugees・難民) である、と教えている。<sup>7)</sup> メイフラワー号に乗って米国に渡り、マサチューセッツにプリマス植民地を建設したピリグリム・ファーザーズは、イングランド国教会を批判し国教会から離れた人々であり、自分たちの信仰を守りつ

つ生活することを始めたのである。プリグリムは、急進的な考えを持つと思われることを理由に逮捕される脅威のもとにあり、それを逃れてオランダへ移住し、しかる後マサチューセッツへ逃れてきたのであった。また、一六二九年から一六四二年の間、約二〇〇〇人のピューリタンがマサチューセッツへ入植したが、それらの人々は、イングランドにおいてイングランド国教会から教義及び礼拝の点で逸脱したことを理由に告訴され、時には投獄された人々であった。一六八八年には、多くのフランス新教徒 (Protestant Huguenots) が、一六八五年にルイ一四世がナントの王令 (一五九八年) を全面的に廃棄したことに伴い、サウス・カロライナやニューヨークなどに移り住んだ。このような人々は、今日の表現で言えば、宗教や政治を理由とする難民であった。<sup>(8)</sup> もとより当時は移民や難民の概念があるわけではないから、謂わば、一方的に植民者として移住してきた人々であった。最初のコミュニティを形成した人々がこのような人々であり、それぞれで形成されたコミュニティがやがて国家を建設するに至るのである。移住者が一般的に認められていたこの時代において、難民であることを強調する必要はないが、そのような人々が後の国家形成に大きな力を持ったということであった。<sup>(9)</sup>

米国全体では、独立宣言 (一七七六年) からの一世紀間は、独立以前の状況とそう変わることなく、多くの外国からの移住者 (移民) が認められ、移民が歓迎された。<sup>(10)</sup> 尤も、独立以前から独立時さらに第二次世界大戦までは、厳格な意味で移民と言う用語を用いることは必ずしも正しくない。したがって、この時期の移民の用語は、外国人の受け入れ全般を意味するものと言うことになる。米国には、政治的自由や宗教的自由を求めるのみならず、経済的にも無限の可能性を持たせる状況があったのである。しかし、連邦レベルでは、歓迎の意思が認められたものの、州においては必ずしもそうではなかった。州の幾つかは、移民の流入を阻止し、移民に対して制限を課し州による規制を行っ

た。<sup>(11)</sup> 一八七五年の連邦による最初の移民法が制定されるまでの間、これら異なる州の法律・手続を調整し統一の方向へ持っていくのが連邦の役割であった。<sup>(12)</sup>

このことに関し、この時期に重要なことは、二つの判決によって外国人の出入国に関する連邦議会の権限が明確に認められたことである。一つは、中国人移民入国禁止事件 Chinese Exclusion Case<sup>(13)</sup>、もう一つは、Fong Yue Ting v. United States<sup>(14)</sup> である。尤も、それ以前に既に連邦最高裁判所は、Chy Lung v. Freeman<sup>(15)</sup> において、州による外国人に対する規制は連邦政府を他の国家との間で悲惨な不和に巻き込む可能性があるとして、到着した外国人の検査を規定するカリフォルニア州の法令を無効であるとした。この事件は、通商を規制する連邦議会の権限を侵害したことを理由としていた。<sup>(16)</sup> このことを、外国人との関係で議会の権限を明確にしたのがこれら二つの事件である。前者は、中国人排斥事件 (Chinese Exclusion Case) とも言われるように、外国人の入国に対する議会の権限について明らかにしたものであるが、外国人を排斥する連邦の権限は、国家主権の事項であることを認めた最初の事件であった。その論拠として、裁判所は、全ての国家政府は国民の公共利益を守る固有の権力を有すると論じた。移民は国家にとって重大な国家的関心問題であるが、国家的関心問題を監督することは連邦政府の役割である。このような考えに基づいて、裁判所は、移民を規律する固有の主権的権利は明らかに連邦政府に属する、と判断した。後者の事件は、外国人の追放に関する議会の権限について明らかにしている。前者の立論をさらに強化し、移民を管理する連邦権限の淵源を国家主権にあることを強調し、その連邦権限の無条件でかつ無制限の範囲を強く展開した。外国人を排除する権限と同じ根拠に基づいて外国人を追い払い又は追放する権限が有することを認め、それが同様に絶対的かつ無制限であると明確に認めた。これら二つのいずれの事件においても、外国人が米国に入国し或いは米国に留まる権利を持つか

どうかに関して、連邦政府（連邦議会・連邦政府）がその権限を持つことを明らかにし、司法権が実体法上の決定を審査する権限をもつことを明確に否定したのである。<sup>17)</sup>

外国からの入国の規制は移民法によって行われたが、連邦は、一八七五年に最初の移民法を制定して、それまでは無制限に受け入れていた移民に対して、売春目的の女性や政治犯を除いた犯罪者の入国を禁止して以降、数次の改正を経ながら、精神障害者、伝染病患者、貧民、無政府主義者などの入国を制限した。<sup>18)</sup> 社会構成上の経済的理由から一定の範疇の人々を加えなくなかったということであろう。これとは別に、人種的・民族的観点からの移民制限が行われる。中国人や日本人に対して、中国人排斥法（一八八二年）や日米協定（一九〇七年）<sup>19)</sup>に基づいて排除が行われたが、それは、経済的理由と共に人種差別があったことは否定できないであろう。このような差別として、一九一七年の識字テスト法の成立と同年の移民法改正に基づくアジア人の入国禁止がある。更に、一九二二年と一九二四年の移民法改正により、国別移民数の割当制度が取られるようになった。人種を基準とした差別とも言えよう。特に、一九二四年法は、この方式を固定化するものであった。

一九二四年移民法は、アメリカ史全体の中でも大きく位置づけられるものである。アメリカ史の文脈の中で、決定的な意味を持つ立法であると言われる。<sup>20)</sup> 一九二四年移民法による移民制限によって、開かれた門戸、機会の国という自他共に米国について抱かれてきたイメージは大きく転換を余儀なくされたのである。<sup>21)</sup> 尤も、国別割当方式が一九二四年法によってのみ成立したわけではない。この時の移民制限体制は一九一七年法に始まり一九二九年法に至って確立されたと言われるが、その中核をなすのが一九二四年法である。<sup>22)</sup>

第一次大戦後、移民は増大の傾向にあった。戦後、アメリカは、ヨーロッパからの大量の難民流失に対して孤立主

義政策をもって対抗したのである。一九一七年法は移民の質的規制を定めた最初の法律であるが、連邦議会は、ウィルソン大統領の三度の拒否権行使にも拘わらず、一九一七年に三分の二の多数をもって成立させたのである。新来の移民に母国語での読み書き能力 (Literacy test 識字テスト) の提示を求める移民法改正を行った。これによって、教育を十分に受けていない東欧・南欧からの移民は排除されることとなった。また、アジアに対しては「禁止区域」(Asiatic Barred Zone) を設定してアジア人の入国を禁止した。従来にも、入国を制限する規則は見られたが、売春婦や犯罪者等の個人の職能や気質に見られる基準のみを設定していた。人種や民族的な集団全体を対象とする制限を設定した点で新しい試みであった。<sup>24)</sup> 一九一七年法には、難民という観点から注目すべき規定が見られる。一般的な制限を規定したため、但し書きによって一般規定からのいくつかの除外がなされているが、そのなかに、今日では宗教難民 (religious refugees) 及び政治犯罪人 (political offender) と言われている規定が見られる。<sup>25)</sup> 前者については、非識字テスト (illiteracy test) を課されないものとされており、宗教上の迫害 (religious persecution) を逃れるために米国への入国を求める者である。後者については、この法律の制限から除外される者として、純粋な政治犯罪 (offense purely political) で有罪の宣告を受けた者である。いずれの規定も難民 (refugee) の用語は用いられていないが、今日的な意味では難民であり、これを庇護する考え方があったことが明確に分かる。

一九二一年法は、一九一〇年の国勢調査の時点において米国に在住する各国籍集団に含まれる外国生まれの人口を算定の基準としてその三パーセントに相当する人数を上限とする割当枠とする旨を規定した。その結果、移民総数は三五万七千人となった。このような国籍別の割り当ては、米国が好意的ではない地域の国々に対する制限となったが、北欧州及び西欧州の国々は割り当てを満たすには至らなかった。<sup>26)</sup> しかし、移民制限論者の多くはこの結果に満足しな

かった。一九二四年法は、更に制限を強化するものとなった。この法律では、移民の総数を一五万人と抑え（第一条 b 項）、各国籍集団に対する割り当ては三パーセントから二パーセントに減じられ、基礎となる国勢調査は一八九〇年のものとされた（同 a 項）。ただし、いずれの国についても最低割当数は一〇〇とされる。この一八九〇年という年は新移民の大量流入以前の状況を前提とするものであり、これによって、南東ヨーロッパ系の新移民の割当枠は更に縮小されることとなった。このような如何にも客観的な基準を設定しているように見えるが、それは、米国の移民に対する対応がいかに一時期の経済的、社会的、政治的状况に規定されていたかを如実に物語っているといえよう。換言すれば、一九二四年法は時代的性格を端的に示しており、その最も象徴的な規定が第一条 d 項 2 号及び第二八条 c 項であり、「米国市民となる資格を有しない外国人」という文言であった。すなわち、基準とされる一九二〇年の時点における大陸米国の居住者には、奴隷として入国した移民の子孫、米国先住民の子孫などと共に米国市民となる資格を有しない外国人又はその子孫は含まれないとされた。既に中国人については一八八二年の中国人排斥法によって排除されていたが、一九二四年法のこの規定はアジア人差別を如実に物語っているという。これによって日本人移民も規整されることとなった。<sup>28)</sup>

一九二四年法が規定したのは「原国籍移民割当制」(National Origin Immigration Quotas)であるが、それは、一九二〇年の時点で米国本土に居住する各国籍集団に所属する人口が総人口に占める比率に従って各国籍集団への移民割当枠を決める方式であった。しかし、この法律は方式を定めたのみであって、実際に算出することには相当の困難が見込まれた。このため、この法律では、その実施を一九二七年七月一日からとしており、実際の算定を國務長官、商務長官、労働長官の共同作業に委ねている。その報告を受けた大統領が報告された割当てを公布し、公報するもの

としている。その算定が実際に行われ具体的数字が示されたのは、一九二九年三月になって、フーヴァー大統領 (Herbert Clark Hoover) によつてであつた。<sup>29)</sup>

この国別割当方式が解除されたのは、一九六五年になってからのことである。第一次世界大戦後、アメリカは共和党政権の下で孤立主義を進めたが、その具体的な表れの一つが一九二四年法による外国人移民の受け入れ規制であつた。一九世紀末から第一次世界大戦終了頃にかけてのアメリカの移民に対する制限は、特定のグループの移民の排除、識字能力や経済的自立を基準とした社会全体の負担となる存在の排除、及び、出身国家による割り当て規制に基づいて行われていたと言えよう。

戦間期には、国際化の進展と共に、国境管理や入国管理制度が各国に広まり、国際的移動に対する障壁が設けられるようになったが、アメリカも例外ではなかつた。第一次世界大戦後、次第に反移民感情の高まりがあり、大恐慌の影響の下、受入数を次第に減少させていった。他方、一九二〇年代には、メキシコを中心に初めて大量の不法移民が到来したが、メキシコとの間には一九四三年以後ブラセーロ政策によつて一定の労働枠が与えられた。

なお、この時代において、米国において法制度上難民の法的な定義があつたわけではないが、難民は政治的難民 (political refugee) を意味するものであることは、一般的に受け止められていたようである。何らかの政治的理由で自らの国を去らねばならず、自国の外交的保護を受けられず、他の国の国籍を取得したり外交的保護を受けることがなかつた人々であつた。<sup>30)</sup>

## (2) ユダヤ人問題

第二次世界大戦中（一九三九～一九四五）の問題の一つとしてユダヤ人難民問題がある。いわば、米国がホロコーストにいかに対処したかと言う問題である。ナチス政権時代にドイツから出国した難民五〇万人のうち一三万人が渡米したともいわれる。人数だけを見れば難民をかなり受け入れたようにもみえるが、明確な政策があつてのことではなく、アメリカ社会のユダヤ人に対する様々な考え方が反映した結果であつた。ナチスは、反ユダヤを国是とし、一九三五年には反ユダヤ人ニュールンベルグ法を制定し、多くのユダヤ人が流失したが、一九三八年のオーストリア併合はこれに拍車をかける結果となつた。ヨーロッパにおいて急激に増大するユダヤ人難民の危機的状况に対してどの程度の把握がなされていたかは明らかではない。一九三〇年代においては、ユダヤ人に対するナチスの脅威を未だ具体的に受け止めていなかったと思われる。そのことが具体的数字を持つて米国内に報道されるようになるのは、一九四二年の五月、六月頃からのことである。<sup>31</sup> 米国議会は、移民と難民を区別する移民法の改正に一貫して反対の姿勢をとり、それまでの国別移民数割当制度を変更することにも終始反対であつた。<sup>32</sup> 一九三〇年代には、ドイツ人移民枠は漸次削減されて二万六〇〇〇人弱で設定されていたが、実際には、この数の受け入れは実現していない。この点、アメリカはナチスによるユダヤ人迫害に対しても、あまり関心を払うことなく、移民枠を広げたり難民としての受け入れを積極的に展開することはなかった。

ユダヤ人救済のためと言われる一九三八年のエヴィアン会議 (Evian Conference) は、ローズヴェルト大統領 (Franklin Delano Roosevelt) の提唱による国際会議であるが、ユダヤ人の救済と言う点では特別の措置が講じられただけではなかった。そもそも、ローズヴェルト大統領が各国に送った招請状に述べられている会議の目的には、対

象として「オーストリアを含むドイツからの政治難民」(political refugees from Germany (including Austria))と述べられていたものの、ユダヤ人難民の文字は見られず、その救済を積極的に考えていたわけではないことは、取り得る当面の措置を考慮するため、受け入れ国の既存の移民法・規則の範囲内で、緊急の場合に対処することを求めているに過ぎないことから明らかである。<sup>33)</sup> 米国は、この会議に対処するための諮問委員会を設置したが、その第1回会合で、当時の國務省副長官 Messersmith は、経済状況の故に多くの国で多数の移民を受け入れることは難しく、既存の移民法の枠内で考慮するのが実践的であり、米国については、国別割り当てのそれぞれ二五九五七人(ドイツ)と一四一三人(オーストリア)の合計二七三七〇人を受け入れる旨を述べている。<sup>34)</sup>

エヴィアン会議では、米国自身が移民枠としての受け入れを表明したにすぎず、現実には移民の手続きに基づくための制約により入国できなかったのである。この時期、ナチスからのユダヤ人救済には多くの国は熱心ではなく、米国もそのような国であった。米国のドイツに対する関心事は経済問題であって、政治状況にはあまり関心が無かった、ということであろうか。<sup>35)</sup>

エヴィアン会議前後のアメリカの対外政策は移行期にあった。その影響か、エヴィアン会議は中途半端なものになった。

### (3) 戦間期の国際会議

エヴィアン会議はユダヤ人救済には機能しなかったが、アメリカの主導により、この会議において、国際連盟の枠外で政府間難民委員会 (IGCR = Intergovernmental Committee of Refugee) が難民に関する初の国際組

織として設立された。もともと会議目的にも、より広い見地から問題の解決又は緩和に向けて長期的計画を、既存の機関と協力して、実施する政府間組織をヨーロッパのいずれかの首都に設立することを検討することが含められていた。むしろ、各国代表の発言を見れば、ユダヤ人問題と言うより、この問題が会議の主題であったと思われる。この点では、一応の成功を収めたといえることができるであろう。<sup>(36)</sup> 謂わば、エヴィアンにおける政府間協議は、IGCRを創出することに大きな意義を有していたのである。

IGCRは、実際には活動することは殆んどなかったが、国際連盟の下で個別的に扱われていた難民の定義を従来と異なる一般的なものにした点で見るとなってきた。即ち、難民の保護については、国際連盟が先鞭をつけていたが、国際文書に表わされた国際連盟難民高等弁務官 (UNHCR) が保護する難民の定義は、対象を集団で捉え、特定の民族集団への帰属や出身領土・国籍・居住と言う法律上の地位及び当局による法律上・事実上の保護の欠如に焦点があてられていたのに対して、IGCRの活動の対象としたのは、政治的意見、宗教的信条または人種の起源 (political opinion, religious beliefs or racial origin) が理由でオーストリアを含むドイツから転出しなければならなかった人々で既に出身国を出た人々としており、直接難民 (refugee) の用語を用いていないが、今日の条約難民の定義の原型を定めているのである。<sup>(37)</sup>

国際連盟が難民として定義していたのは、個別的な条約や協定に基づいていたが、共通して見られたのは、国籍を維持しながら当該自国の保護を受けない者である。例えば、ロシア難民は、ロシア出身の者であって、ソビエト社会主義共和国連合政府の保護を受けていないか最早受けない者であり、他の国籍を取得していなかった者である。また、アルメニア難民は、以前のオットマン帝国の国民であるアルメニア出身の者であって、トルコ共和国政府の保護を受

けていないか最早受けない者であり、他の国籍を取得しなかった者である。<sup>38)</sup>他に、アッシリア及びアッシリア・カルデア難民、トルコ難民、ザール難民、ドイツからの難民などが同様な形で定義されていた。<sup>39)</sup>これらに共通して見られるのは、国籍を基準として、国籍国の保護を受けることができない者あるいは国籍国の保護を望まない者をその対象として規定されていた。

この点、一九三〇年代において、米国では、法制上、移民から難民を区別して扱うことが認識されるようになっていたと言えよう。事実、議会において、そのような動きが見られたが、法案提出の段階までには至らなかった。そのことが直接反映したか否かは不明であるが、国際連盟による難民に対する対処の欠陥を克服することがエヴィアン会議を開催した大きな動機であった。<sup>40)</sup>IGCRは米国の主導によるものであり、その対象となる難民の定義についても、米国の考え方が導入されているのである。米国の国内法制に直接結びつくものではないが、国際制度に米国の考え方が反映されている点で重要と思われる、次の国内法制に反映される点で意味を持つものと思われる。

戦間期の会議としては、一九四三年のバミューダ会議を挙げておかなければならない。一九四三年三月になって、ヨーロッパにおけるユダヤ人避難民の増大する窮状に鑑み、米英両国はバミューダで会談を行った。バミューダ会議(Bermuda Conference)は、一九四三年四月一九日から三〇日にかけて開催され、検討の対象となったのは、連合国によって解放されたが依然としてナチスの支配地域にいるユダヤ人難民の問題であった。一九四二年一二月に連合国がホロコーストを正式に非難し、ヨーロッパの状況に何らかの対処をしなければならなかったのである。IGCRを活動させることが重要な主題の一つであったが、IGCRは発足後実質的な活動は殆どしておらず、にわかに活動させること自体が簡単なことではなかったと言うこともあったと思われるが、何よりも、そもそもIGCRの設置はユダヤ

人難民を前提に米国が国内向けに設置したものであり、実質的に活動させることを明確に意図していたわけではなかったのである。既にヨーロッパの避難民はユダヤ人に限られなくなっていたのである。結局、ICCRの活動が行われることはなかった。<sup>(41)</sup>

一九三九年に第二次世界大戦がヨーロッパで勃発して以降、避難民 (displaced persons) の数はヨーロッパだけで数百万を上回るようになった。これに対処するため、アメリカはソ連と協議しその主導の下に、一九四三年に連合国救済復興機関 (UNRRA・United Nations Relief and Reconstruction Agency) が創設された。しかし、これらの機関は十分に機能せず、戦後に大量の難民がヨーロッパに残る結果となった。<sup>(42)</sup> このため、これらに代わって、戦後、一九四六年にIRO (International Refugee Organization 国際難民機関) が設置された。IRO憲章において、難民条約の原型となる「迫害」(persecution) を基本とする難民の定義が一般的になされたが、これを主導したのはアメリカであり、東側の体制を批判するイデオロギーを基底とするものであった。

以上のように、独立から第二次世界大戦までの時期は、既に述べたように、難民法制は未だ生れず移民法の時代であった。未だ難民法制が独自の制度を採ってはいなかったが、移民自体に対する制限をしなければ、難民はそれに含まれており、難民を区別する必要はなかった。その移民法制は时期的に区切れば次のように発展してきた。<sup>(43)</sup>

第一期は、独立(一七七六年)から一八七五年までの約一世紀間であり、植民地時代からの状況がそのまま受け継がれ無制限に外国からの移住が受け入れられた時期である。建国の精神そのままに、新しい移住者が増大することが歓迎された。門戸は開かれており、国家の発展にとって最も重要な要素であった。移民であるか難民であるかを区別

して法的に異なる扱いをする必要がなかったのである。ただし、あらゆる州でそうであったというわけではない。一七八一年連合規約の下では、各州がそれぞれ自身の移民政策を実施することが認められていた。一七八八年憲法の下では、連邦議会に外国との通商を規制する権限が与えられていたが（第一条第八節三号）この権限に移民が含まれるか否かが明らかでなかった。そのことが最高裁判所によって明確にされ、移民は連邦の権限となった。

第二期は、一八七五年から一九一七年までで、移民が連邦の権限として明確に認められ連邦によって制度化された時期である。最高裁判所によって移民に対する連邦議会の権限が明確になって、連邦議会は、一八七五年、移民を制限する最初の移民法を制定した。この法律では、有罪の判決を受けた者 (convicts) 及び売春婦 (prostitutes) の入国が禁じられた。最初の移民制限立法であるが、それはまず質的側面に着目したものであった。その後、次第に広げられていくのであるが、次のステップは一八八二年の中国人排斥法であった。従来の質的制限とは異なるものの労働経済的には従来の考え方をやや拡張したに過ぎなかったのかもしれない。二〇世紀の初めには大量の移民が入国してきた。しかも、それらは、従来の北ヨーロッパからの移民よりも南東ヨーロッパからの移民であり、いわゆる「新移民」と言われる人々であった。

第三期は、一九一七年から一九二四年の短い時期であるが、国家としての同質性を求めて制限的な移民政策が確立された時期である。制限的移民政策は、従来の質的制限に加えて量的制限を基本として制約をする政策が確立された。一九一七年法の後、一九一八年にも制限法を制定したが、<sup>43, 44</sup> 続けて制定された一九二一年法及び一九二四年法によって原国籍移民割当方式を完成させた。米国への移民を望む者は海外の米国領事より移民査証 (immigration visas) を得なければならなかった。加えて、これらの法律は、アジア人に対する入国禁止を制度化し、従来から存在した中国

人のみならず日本人もその対象となった。割当数が具体的に示されたのは一九二九年であった。そして、第四期が、一九二四年から一九五二年の期間であり、量的な制約と共に種々の制限が固定化された時期である。一九五二年に移民及び国籍法が制定されるまで続いたのである。

注

(1) 関野昭一、「Ⅱ・アメリカ合衆国における外国人の法的処遇」、宮崎繁樹編著、『亡命と入管法——各国における法的処遇』（築地書館）五六頁。

なお、米国においては、一七七六年の独立以後の移住者を移民 (immigrant) とし、独立以前の移住者を植民 (colonist) と呼称する考え方もあるが、本稿では、移民そのものを検討対象としているわけではないので、この問題に立ち入らない。ここでは、外国からの移住者を一般的に移民と称している。

(2) 中坂恵美子「移民」国際関係法辞典、三七ページ。

(3) 本間浩「難民」国際関係法辞典、六七五ページ

(4) 廣部和也「難民の定義と国際法」加藤節・宮島喬「難民」（東大出版会）

(5) 近時、displaced persons の語に対して、流民、避難民などの訳が当てられている。主に、戦争や天災などによって本国から大量に流失した人々に対して用いられる語であるが、本稿では、避難民の訳語を用いる。

(6) 米国の難民制度の変遷に関しては、数多の文献があり、本稿は屋上屋を重ねるものであるが、歴史的発展過程を経た結果が現行制度であり、現行法制を理解するためにはその発展過程を理解する必要があると思われる。

なお、国内法としての難民法は法的には移民法或いは外国人の出入国法制の特別法に当たる。その意味では、難民法制の理解には移民法或いは出入国法に関する理解が不可欠のものとなる。米国の移民法に関しては難民法を上回る膨大な文献を見ることが出来る。本稿においても、難民法の理解に必要な範囲で移民法の考察を行うものとする。

本稿執筆の個人的動機は、出入国管理及び難民認定法上の難民審査参与員を一〇年以上勤めてきたことにある。経験を積み重ねることによってわが国の制度には若干の知識を重ねることができたが諸外国の制度には殆ど知識を持っていない。研修等で幾つかの国について学ぶことができたが、いずれも断片的なものに過ぎない。世界有数の難民保護国である米国について学

びたいと言うのが直接の動機である。

- (7) 言うまでもなく、コロンプスが大陸を発見する前に原住民としてインディアンが居住していたし、また、発見の後、スペイン人が入植していた事実もある。したがって、ここで祖と言われるのは、国家建設につながっていく最初のコミュニティを建設した人達のことである。ジェームス・M・バータマン、村田薫「編」『アメリカの小学生が学ぶ歴史教科書』二〇〇五年、ジャパンブック)一六二〇年のビルグリムの入植が最初である。二七―三三頁。
- (8) Philip G. Schrag, *A Well-Founded Fear* (2000), pp.17-18.
- (9) 邦語の文献として、植民地時代における人の移動と州の形成について、高木八尺『米国政治史序説』(昭和二年)一三頁以下。川原謙一『アメリカ合衆国における外国人出入国管理の実証的研究』法務研究第四三集五号(昭和二年)三頁以下。
- (10) Charles Gordon, Stanley Malman, and Stephen Yale-Loehr, *Immigration Law and Procedure*, published in Stephen H. Legomsky and Cristina M. Rodriguez, *Immigration and Refugee Law and Policy*, sixth edition (2011), p.13.
- なお、独立宣言において、英国王の歴史は、植民地緒邦の上に絶対的な君主制を樹立することを直接の目的として篡奪と権利侵害を繰り返してきた歴史であるとして、国王の暴政の事実を列挙するが、その中の一つに、緒邦の人口を抑制しようと努め、その目的のために外国人帰化の法制度を妨害し、この地への移民を促進する法の通過を拒んだことが挙げられている。Carl J. Friedrich and Robert G. McCloskey ed., *From the Declaration of Independence to the Constitution* (1954), p. 470. 〇〇〇〇を換言すれば、独立当初から、外国からの移住者を受け入れることは当然の権利であったことを示している。
- (11) Gerald L. Neuman, "The Lost Century of American Immigration Law (1776-1875)", *Columbia Law Review*, Vol.93 (1993), p. 1833. また、時々「いつ、むしろ、出身国政府が移民を制限し、米国のいくつかの州はそのことに不満を持っていた。」
- (12) Kathryn M. Bockley, "A Historical Overview of Refugee Legislation: The Deception of Foreign Policy in the Land of Promise", 21 *N. C. J. Int'l. & Com. Reg.* (1995-1996), p. 256.
- (13) Chae Chan Ping v. United States, 130 U.S. 581, 9 S. Ct. 623, 32 L. Ed. 1068 (Sup. Ct. (1889))
- (14) 149 U.S. 698, 13 S.Ct. 1016, 37 L.Ed. 905 (1893)
- (15) 92 U.S. 275, 2 Otto 275, 23 L.Ed. 550 (Sup.Ct.1875). なお、この年、最高裁判所は、別の事件で全会一致で連邦権限を認め、*58* Henderson v. Mayor of New York, 92 U.S. 259, 2 Otto 259, 23 L. Ed. 543 (Sup. Ct. 1875).
- (16) Moore, J. B., *A Digest of International Law*, Vol. IV (1906), p. 153.
- (17) T. Alexander Aleinikoff, "Federal Regulation of Aliens and the Constitution", in *Foreign Affairs and the U.S. Constitution*,

edited by Louis Henkin, Michael Glennon and William D. Rogers. (1990), p.157.

- (18) Moore, op.cit., pp.161-174. 一八七五法を皮切りに一八八二年、一八八五年、一八八七年、一八八八年、一八九一年、一八九三年、一八九四年、一八九五年、一九〇三年と移民に関する法が改正・制定されている。なお、これ以前、のちの移民法に結びつく最初の連邦法は一七九八年の「外国人及び治安法」として知られる四つの法律がある。外国人法、対敵法、治安法及び帰化法である。ただし、これらの法律は、帰化法を除いて、大統領の権限について規定するものであって外国からの移住者について直接規定するものではない。これらの法律については、川原 前掲書 二二頁。移民それ自体について規定した連邦法は一八七五年法が最初と思われる。
- (19) 中国人排斥法は、一九四三年に廃止された。日米協定は、一九〇七年一月から翌年二月の間に日米間に七篇の書簡・覚書が交換され、日本側が再渡航者、在米移民の両親・妻子、学生、商人を除く新移民をすべて自主的に禁止した。日米紳士協約と言われる。一九二四年法の制定で廃棄された。
- (20) 斎藤真「11 一九二〇年代のアメリカ 一 共和党政権下のアメリカ合衆国」『岩波講座 世界歴史26 現代3』二六九ページ。
- (21) 移民は米国史そのものとも言われるが、常に国外からの移民に対して広く門戸を開放してきたわけではない。一九二四年移民法は、南北戦争以降二十世紀初頭にかけての急激な産業化に伴って生じた大量の移民を堰き止め、その間に起こった社会的紛争や文化的対立に歯止めをかけて、旧来の社会秩序の維持を図ろうとする典型的な移民制限法である。古矢 旬「新移民お断りー一九二四年移民法」有賀夏紀・能登路雅子「編」『史料で読むアメリカ文化史4』五五頁以下。
- (22) 古矢 前掲・五八頁。ただし、法律的には、一九一七年法はその前の法律の改正法であり、形式的には、一九二四年法に繋がるものではない。ただ、その内容が後に示すように、実質的に制限法としての機能を有しており、その次に続く体制の最初の形を示しているが故に一九一七年法に始まるとも言われるのである。
- (23) ウィルソン大統領は、一九一三年、一九一五年、一九一六年と三回拒否した。
- (24) Act of Feb. 5, 1917, 39 Stat. 889. 日本人はこの法律の直接の対象とはなっていない。それは、両国の間に日米紳士協定が機能しなかったからである。
- (25) Sec. 3
- (26) David Weissbrodt, Laura Danielson and Howard S. (Sam) Myers III, Immigration Law and Procedure (2017) 7th ed., pp. 10-11

(27) Immigration Act of 1924, Pub. L. No. 68-139, 43 Stat. 153. この法律は、一九二四年五月二四日に成立したが、Johnson-Read Act によつて、National Origins Act 及び Asian Exclusion Act を含むものである。一九二四年法については、古矢、前掲五八頁以下。藤原守胤、21「一九二四年の移民法 The Immigration Act of 1924」『原典アメリカ史 第五卷』三九七頁以下。

(28) 一九二四年法が排日法と言われる所以である。興味ある主題であるが、本稿の趣旨ではないので立ち入らない。

(29) President's Proclamation 1872 of March 22, 1929, Orders, Proclamations and Treaties: 1092-93.  
その具体的数字は次のようである。

Afghanistan	100	Luxemburg	100
Albania	100	Monaco	100
Andorra	100	Morocco (French and Spanish Zones and Tangier)	100
Arabian peninsula	100	Muscat (Oman)	100
Armenia	100	Nauru (British mandate)	100
Australia (including Tasmania, Papua, and all islands appertaining to Australia)	100	Nepal	100
Austria	1,413	Netherlands	3,153
Belgium	1,304	New Zealand	100
Bhutan	100	Norway	2,377
Bulgaria	100	New Guinea, Territory of (including appertaining islands) (Australian mandate)	100
Cameroun (British mandate)	100	Palestine (with Trans-jordan) (British mandate)	100
Cameroun (French mandate)	100	Persia	100
China	100	Poland	6,524
Czechoslovakia	2,874	Portugal	440
Danzig, Free City of	100	Ruanda and Urundi (Belgian mandate)	100
Denmark	1,181	Rumania	295
Egypt	100		

Estonia	116	Russia, European and Asiatic	2,784
Ethiopia (Abyssinia)	100	Samoa, Western (mandate of New Zealand)	100
Finland	569	San Marino	100
Germany	25,957	Siam	100
Great Britain and Northern Ireland	65,721	South Africa, Union of	100
Greece	307	South West Africa (mandate of the Union of South Africa)	100
Hungary	869	Spain	252
Iceland	100	Sweden	3,314
India	100	Switzerland	1,707
Iraq (Mesopotamia)	100	Syria and the Lebanon (French mandate)	
Irish Free State	17,853	Tanganyika (British mandate)	123
Italy	5,802	Togoland (British mandate)	100
Japan	100	Togoland (French mandate)	100
Latvia	236	Turkey	226
Liberia	100	Yap and other Pacific Islands	
Liechtenstein	100		
Lithuania	386		
(30) Louise W. Holborn, <i>The Legal Status of Political Refugees, 1920-1938</i> , <i>American Journal of International Law</i> , Vol. 32 (1938), p. 680.			
(31) 池田有日子, 「一九四三年アメリカ・ユダヤ人会議をめぐる政治過程——ホロコーストとユダヤ・コモンウェルス——」法政研究(九州大学)第七八卷三号、八〇四頁。			
(32) Naomi S. Stern, "Evan's Legacy: The Holocaust, the United Nations Refugee Convention, and Post-War Refugee Legislation in the United States", <i>Geo. Immigr. L. J.</i> vol. 19 (2004-2005), p. 316.			
(33) ローズヴェルト大統領は「一九三八年三月二三日付の二〇の米州諸国と九のヨーロッパ諸国へ会議の目的を記載した招請			

- 状を送りつゝ<sup>28</sup>。Eric Estorick, "The Evian Conference and Intergovernmental Committee", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 203 (1939), p. 136. Documentary History of the Franklin D. Roosevelt Presidency. General Editor, George McJinsey, Volume 33: Myron Taylor and the Establishment of the Intergovernmental Committee on Political Refugees, 1938, p. 117. Document 29, Myron C. Taylor Papers, Proceedings of the Intergovernmental Committee on Evian, July 6th to 15th, 1938. Verbatim Record of the Plenary Meetings of the Committee, Resolutions and Reports, p. 8 (p. 123).
- (34) McJinsey, *op. cit.*, Document 17, p.4 (p.57).
- (35) エヴィアン会議における各国政府の態度は、次のように要約されている。「イギリスは、僅かなユダヤ人の入国を受け入れ、大規模なユダヤ人移民を閉ざしたパレスチナを維持した。カナダは、農民の受け入れを望んだが、このことはオーストリアとドイツの都市ユダヤ人には助けとならなかった。オーストラリアは、それが人種問題に該当せず、その問題を持ち込むことは望ましくないことを理由として支援を断った。ベネズエラ代表は、ユダヤ人の商人、行商人及び頭脳労働者が望まれなかったという自国の人口統計上の均衡を乱すことに消極的であった。オランダとデンマークは、一時的な庇護のみを申し出た。アメリカは、最終的に、ドイツとオーストリアからの移民に法的に割り当てられている上限一杯を受け入れることに同意した。ドミニカ共和国のみが10万人のユダヤ人受け入れを申し出た。」David S. Wyman, *Paper Walls: America and the Refugee Crisis 1938-1941* (Amherst: University of Massachusetts Press (1968)), p. 50.
- (36) Estorick, *op. cit.*
- (37) James C. Hathaway, *The Revolution of Refugee Status in International Law: 1920-1950*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol.33 (1984), pp.370-372. 小澤 藍『難民保護の制度化に向けて』国際書院(二〇一二年)、六四〜六五頁。
- (38) ロシア難民及びアルメニア難民については、一九二六年五月十二日の取極による。
- (39) John Hope Simpson, *The Refugee Problem: Report of A Survey* (1939), pp. 227-230.
- (40) Tommie Sjöberg, *The Powers and the Persecuted: The Refugee Problem and the Intergovernmental Committee on Refugees* (1991), pp. 41ff.
- (41) Sjöberg, *op. cit.*, pp. 127ff.
- (42) UNRRA は、一九四三年一月九日に連合国四四カ国の代表がワシントンで締結した協定によって設立されたものであり、連合国が解放した地域の戦争犠牲者に対して、食糧、燃料、衣服その他の生活必需品、居住施設、医薬品等を供給し、戦後に

予想される飢餓と悪疫に備えたものであり、暫定的機関として設けられたものであった。高野雄一『国際組織法「新版」』三四〇頁。なお、UNRRAの機能を受け継いだのは、世界保健機関（WHO）である。

(43) Charles Gordon, Stanley Malman, and Stephen Yale-Loehr, *Immigration Law and Procedure* (2011) §§ 2.02-2.04 published in Stephen H. Legomsky and Cristina M. Rodriguez, *Immigration and Refugee Law and Policy*, sixth edition (2015), pp.12ff.

(44) *Immigration Act of 1918* (40 Stat. 1012) は、一九一八年一〇月一六日に制定され、Dillingham-Hardwick Actとも言われる。この法律は、別称、*Alien Anarchists Exclusion Act of 1918*とも言われるように、アナキスト、共産主義者、労働組合組織者等を対象として制約するものである。