

アメリカの難民政策の変遷

大津留(北川)智恵子*

目 次

はじめに
1. アメリカへの人の流れ
移民の国アメリカ
移民を警戒するアメリカ
第2次世界大戦期の難民政策
2. 冷戦の構図の中での難民受け入れ
国際環境の変化
アメリカの難民への対応
移民法改正
インドシナ難民の受け入れ
3. 難民法の制定とその後の展開
難民法の影響
受け入れられた難民の処遇
おわりに

はじめに

2016年のアメリカ大統領選挙で、争点の一つになるのが移民政策の改革である。アメリカ社会が誰によって構成されるべきかという国民国家像に関わる問題は、移民を受け入れ続けてきたアメリカにとっては建国以前から続く議論であり、その時どきで求められる国家像は変遷してきたと言える。一口に「移民」と称しても、国境を越えた人の流れを作った理由は様ざま、その中には自発的な移動もあれば、非自発的な移動もある。20世紀の二度の世界大戦が引

* 法学部教授

本稿は、平成24年度稲盛財団研究助成「アメリカ外交が産んだ難民と受け入れ社会の確執」の研究成果の一部である。

き起こした大量の非自発的な人の移動が契機となり、今日では移民から差異化された「難民」という区分が用いられるようになってきている。

第2次世界大戦後の1951年に難民条約が定めた難民の定義は、冷戦の影響を強く受けており、たとえ非自発的な移動であっても、それが経済的な理由によるものである限りは移民として区分され、厳しい規制がかけられる場合が多い。アメリカ政府が現在対応を迫られている人の移動は、メキシコを始めとするラテンアメリカ諸国からの非合法的な入国あるいは滞在の延長で、多くは経済的理由を背景としたものである。その一方で、難民条約が明記する難民の枠組みの外側で、アメリカ政府は人身売買被害者や同伴者のいない未成年者（Unaccompanied Children）に新たな受け入れ枠を設け、条約難民に準じた扱いをしている。

難民という概念が国際的に形成される過程において、戦略的、政治的、経済的、さらには国内の文化的な要因によって、移動する人びとへの各国の対応は多様であった。以下では、アメリカに移動した「難民」に相当する人びとの経験を歴史的な事例を通して追う中から、アメリカの難民政策に影響を及ぼした国際的、国内的な要因が何であったのかを確認していく。また、国内法としての難民法の制定に大きな影響を及ぼした要因の一つである、インドシナ難民をめぐるアメリカ政府の対応を事例としながら、アメリカが始めた戦争の結果として生まれた難民を、アメリカ社会がどのように受け止めてきたのかという、外交と内政の接点に置かれた難民の状況にも触れていく。そうした「難民」受け入れ政策の転換が、今日のアメリカが直面する移民政策の転換という課題に、どのような示唆を与えるのかについても考えていきたい。

1. アメリカへの人の流れ

移民の国アメリカ

移民の国として始まり、今日に至るまで多様な背景の人々を社会の中に取り込んできたアメリカ合衆国は、「多様性の中の統一（*E pluribus unum*）」をそのモットーとしている。1782年に制定された国璽の表に刻まれているこの言葉

は、今日では肌の色、宗教、文化や言語などが異なる人々が一つの社会を形成する、多文化なアメリカの象徴として言及されることが多い。しかし、18世紀の建国当初は、異なる背景をもって形成された13の植民地が、それぞれ州として一つの国家に統合することを意味していたとされ、必ずしも社会を構成する多様な人びとにまで視線が注がれていたわけではなかった (DOS 2003, 6)。

建国時のアメリカには、移民よりもはるか前からアメリカ大陸に住んでいながら、アメリカ人という国民の枠組みの外に置かれていた先住民と、労働力として強制的にアフリカから移動させられ、合衆国憲法においてすら人格を与えられず、5分の3人と計上されていた黒人が存在していた。そして、それ以外の自由な人びとのほとんどは、ヨーロッパ出身者から成っていた。その中でも、早くから植民地形成に関わったイギリス人を中心とするワズプ (WASP, ホワイト, アングロサクソン, プロテスタント) が、独立後のアメリカ社会において中核的な位置を占めていた。移民の国として始まったアメリカは、独立後の社会を運用していくには人口が十分ではなかった。逆に、ヨーロッパからは政治的、経済的な変動を受けて、新天地に希望をつなぐ人びとの流れが続いた。19世紀半ばにはアイルランド移民が、そして世紀後半には南ヨーロッパや東ヨーロッパからの移民がアメリカに渡り、さらに中東やアジアからの移民がワズプを中心として形成された同心円の外側へと加わっていった。

そうした移民をアメリカの新たな国民として迎えるために、連邦議会は1790年に帰化法を制定し (1 Stat. 103)、アメリカに2年間居住する「よい人格」の白人であれば、合衆国憲法への宣誓を行うことでアメリカ人としての帰化が許されると定められた。しかし、この帰化法は1795年に改正され (1 Stat. 414)、帰化申請のためにはアメリカでの5年間の居住期間が必要となり、申請の意思表示をしてから手続きを始めるまでに3年間の待機期間まで設けられた。またアメリカ人になるためには、「道徳的に」よい人格であることも求められた。さらに1798年には外国人・治安諸法の一部として帰化法が再度改正され (1 Stat. 566)、帰化申請のために必要なアメリカにおける居住期間が14年間へと大幅に引き伸ばされた。この背景には、当時ヨーロッパで生じていた革命などの

政治的変動が、流入する移民を介してアメリカの政治に影響することへの懸念が働いていたとされる。その後政権が変わり、1802年の帰化法改正（2 Stat. 153）で再び申請までの居住期間が5年間に戻されるまでの間は、帰化申請をするためには非常に厳しい条件が課されていた（LOC 2003）。このように、アメリカは国内社会をあるべき姿に保つために、その入り口での規制を行い、建国当初から必要な人材と忌避すべき人材を国の政策として選別してきたことがうかがえる。

それでは、このような選別を経た移民は、どのようにアメリカという国を形成していったのであろうか。1787年に制定されたアメリカ合衆国憲法は、その2条3項で「合衆国連邦議会の最初の集会から3年以内に、議会在法律で定める方法に従って実際の人口の算定を行うものとする」と規定している。それにしたがって連邦政府は1790年に第1回国勢調査を行い、それ以降10年ごとに今日に至るまで国勢調査が繰り返されてきている。4回目の調査となる1820年から、国内で増大する移民の状況を把握するために、白人のみを対象として「帰化していない外国人」に該当するかどうかを問う項目が調査用紙に加えられるようになった。帰化の前段階にあたる永住権獲得者の数を手掛かりとして見るならば、1820年代までその数は年間1万人程度であったが、1830年代からは6万人程度へと増加し、19世紀半ばには20万人を超え、第1次世界大戦前夜には100万人を超える年が出るまで、帰化を前提としてアメリカに移住する人びとの数は大幅に増加している（DHS 2013, Yearbook Table 1）。それに呼応するように、1850年の国勢調査では外国生まれの人口は9.8パーセントであったものが、1870年にその割合が14.8パーセントという、それまでで最も高い値に達している。同年の国勢調査からは、調査対象者本人だけでなく、その両親が外国生まれか否かについて回答する項目までが加わっており、新移民の急速な増加がアメリカ社会にとって大きな関心事であったことがわかる（US Census Bureau, 2002, 5-15）。

19世紀にかけて拡大するアメリカへの移民の流れは、新大陸が可能にしてくれる経済的な機会を求めて、ヨーロッパ側から自発的に生じたものであると語

られがちである。しかし、情報や交通機関の発達した21世紀であっても、生まれた土地を離れる人びとの割合は世界の人口の3パーセント程度に過ぎない。自由の女神の台座の内に刻まれたエマ・ラザルスの詩が「疲れし者、貧しき者を我に与えよ。自由の空気を吸わんと熱望する人たちよ……。身を寄せ合う哀れな人たちよ。住む家なく、嵐にもまれし者を我に送りたまえ。我は、黄金の扉にて灯を掲げん」(米国大使館 no date) と謳うように、アメリカという新天地を求めた者の多くは、何らかの理由に追われて故郷を離れたのである。

人権の侵害や人道的危機を背景として生じた人の移動は、今日の国際社会で用いられている区分に従えば「難民」に相当する。しかし、アメリカは自国を目指してきた人びとを全て「移民」という一括りでもって受け入れてきた。もっとも、人道的な見地から、移民とは別個ものとして難民という枠組みが国際的に作られるようになるのは、前述したように20世紀に大きな人道的危機を経験してからのことである。その意味では、アメリカのみが難民に該当する人の移動から目を逸らせてきたわけではないが、移民の国であるだけにアメリカが抱えた問題は大きかった。

移民を警戒するアメリカ

移民社会を土台として国家が作られながらも、アメリカでは建国初期において、既に反移民感情が存在していた。先に移住した者にとって、後から来る移住者は経済的な機会を奪うだけでなく、ワスプとは異なる宗教的、文化的な背景を持つ場合、好ましからざるアメリカを形成する要素として排除の対象となった。また、ヨーロッパの政治状況が新大陸に影響を及ぼすことも懸念された。それでも、国土が拡大を続ける間は国内の労働力は不足し続け、移民への需要は継続した。しかし、19世紀末にかけて領土拡大がほぼ完了し、国内の資源が有限であるとの認識が強まると、移民に広く門戸を開いていたアメリカ社会の視線は厳しくなった。特に東海岸においては、東・南ヨーロッパからの新しい移民は、英語を話さず、都市部では未熟練労働者として吸収され、スト破りに動員されたりしたため、アメリカ生まれの労働者との利害対立から摩擦が

起こるようになる。また、ヨーロッパで社会主義革命が生じると、新移民がそうした危険な思想をアメリカに持ち込むのではないかという懸念も持たれた。また、西海岸では言語や文化がさらに異なるアジア系移民が、そうした社会的な不安要因となり始めていた（明石・飯野 2011, 五十嵐 2000, 野村 1992参照）。

中でも、大西洋や太平洋という海からの移民の入口となったニューヨーク市やカリフォルニア州では、入国した移民がそのまま集住することで、既存の地域社会の住民との間に利害の対立を生むことも多かった。そのため、連邦政府よりも早く州や地方政府の立場から、移民に制限をかけることで対立を防ごうという動きが取られた。例えば、中国からの移民に最も影響を受けていたカリフォルニア州では、1858年に中国人・モンゴロイド系の移民を禁止する内容が州法に盛り込まれた（Chap. CCCXIII）。また1879年に制定された新たな州憲法においても、中国人移民に対する規制が書き込まれた（Article XIX）。しかし、州や地方政府が水際で人の流れを規制し始めると、連邦政府からはそれが州の権限を越えた行為であるとの異論が唱えられた。連邦最高裁判所は、1875年にカリフォルニア州が中国からの移民の一部の女性の入国を制限したことを巡り（*Chy Lung v. Freeman*, 92 U.S. 275）、また同年にニューヨーク市が移民の上陸に課税したことを巡り（*Henderson v. Mayor of City of New York*, 92 US 259）、それぞれ国境を越える人の移動を管理することは連邦政府のみが行使できる権限であるという判断を下し、州や地方政体による移民規制の動きを牽制していった。

それでは、入国をめぐり権限を持つ立場にある連邦政府は、こうした変化にどのように対応していったのだろうか。連邦政府として移民に対する制限を最初に行ったのは1875年のページ法（18 Stat. 477）で、それは中国からの強制労働者、特に売春婦の規制を対象としていた。1882年には中国人排斥法（22 Stat. 58）を成立させることによってさらに規制の対象を広げ、ごくわずかな例外を除いて中国人労働者のアメリカへの移民は完全に禁止された。同年に成立した移民法（22 Stat. 214）も、アメリカにとって好ましくないと思われる人びとや、公的扶助の対象となる可能性の高い人びとを水際で排除する項目が加わるなど、特定の出身国の移民に限らず、移民全体への規制が強まる方向性を示していた。

アメリカの難民政策の変遷

移民法は1885年 (23 Stat. 332), 1887年 (24 Stat. 414), 1907年 (34 Stat. 898) と改正を重ね, 1917年移民法 (39 Stat. 874) では識字能力を持つことが移民としての入国条件として具体的に課された。

さらに1921年移民法改正 (ch. 8, 42 Stat. 5) においては, 時限的ではあったものの, 出身国ごとに1910年国勢調査時点でアメリカに居住していた人口の3パーセントまでが, その国からの移民の上限として設定された。1924年移民法改正 (43 Stat. 153) においては, ヨーロッパからの移民全体の上限が年間15万人と設定された上に, 出身国ごとの移民の上限を定めるための基準として1890年の国勢調査が用いられることになった。基準とされた年が1921年の法改正よりもさらに20年も遡るだけでなく, 上限が3パーセントから2パーセントへと狭められ, さらに時限立法ではなく恒久化された。この法改正には, 19世紀末に急増した東ヨーロッパ・南ヨーロッパからの移民の流れを堰き止め, 建国期のアメリカ社会の人口構成を取り戻したいという社会的保守派の意図が働いていた。また, 既に1908年の日米紳士協定のもとで自粛が行われていた日本人の移民も, 1924年の法改正によってアメリカへの入口を閉ざされることとなった (川原 1990)。

このようにアメリカへの入国に制限が課されるに伴い, それまで移民と特段に区別されることがなく運用されていた「難民」に該当する立場の人びとにも, 移民に対するものと同じ制限が徐々に加わることとなった。1924年移民法は, 第2次世界大戦後の1952年に出身国の上限を残したままで改正がなされる (PL 82-414) まで続き, 難民であっても公的扶助を受ける可能性がなくてはならず, 移民と一括した出身地別の上限の範囲内でのみ受け入れられるという枠組みが適用された。

移民だけでなく難民に対しても入口を狭めたアメリカでは, その後も移民の国としての建国の理念に照らして移民に対して門戸を開き続けるべきだという立場と, 建国期の本来のアメリカ像を取り戻すことを求めて, 出身国ごとに移民に上限を設けるという立場が連邦議会で対立を続けた。当時のアメリカの政治は, リベラル派がアメリカ東部に集中し, 数の上では少数派を成し, 中西部,

南部、西部の下院議員が圧倒的な多数でもって、より厳しい移民規制を求めている。そのため、1924年法よりもさらに厳しい上限を求める保守派の動きは制されたものの、アメリカの理念に応えるべく移民制限を緩めようとするリベラル派の改正も実現しなかった。アメリカ政府が自由を謳って第2次世界大戦に参戦し、新たに生じる難民問題に対応しようとする上で、こうした国内政治の構造が制約を加えていたと言えよう (Divine 1957, 83)。

アメリカが移民法の改正を重ねながら、自国への人の流れに制限を加えていた時期は、国際的にはロシア革命による難民や、第1次世界大戦の戦争難民など、多数の難民問題が生まれており、難民問題にどのように対応するかが国際社会の課題となっていた時期であった。1921年に国際連盟のもとロシア難民高等弁務官として就任したナンセン (Fridtjof Nansen) は、難民の本国帰還を最も望ましい解決手段と考えていたものの、それが困難だとわかるにつれ第3国定住へと方向転換を行っていった。ナンセンの死後、1931年から1938年まで国際連盟のもとにナンセン国際難民事務所が、1933年から1938年までドイツ難民に対する難民高等弁務官事務所が設置された。そして、それらを引き継ぐ形で1939年から1946年までの間、国際連盟難民高等弁務官事務所が設置された。

また、1933年には難民の国際的地位に関する条約が締結されたものの、世界恐慌が各国の経済を悪化させる中で、難民への経済的支援という負担を伴う難民条約を批准する国は、アイルランド、イギリス、イタリア、チェコスロバキア、デンマーク、ノルウェー、フランス、ブルガリア、ベルギーと少数に留まった (館 2014, 51)。しかも、大戦間期のアメリカは、上述のように既に度重なる移民法改正によって国外からの移民 (難民を含む) を限定的にしか受け入れなくなっていた。そのため、ヨーロッパで進むこうした国際機構を通じた難民への枠組みに加わらないだけでなく、民間組織による労働力移動に焦点をあてた人の移動を進めるという、独自の方針で難民の問題にも対応していった。

第2次世界大戦期の難民政策

移民に門を閉ざす国内政治の現実と、アメリカが掲げてきた人道主義という理念の狭間に立たされる中で政権についていたフランクリン・D・ローズベルト大統領に、1933年に発足したドイツのナチス政権によるユダヤ人の処遇は挑戦を投げかけてきた。前述のように、19世紀末から移民に対する制限を段階的に強めていたアメリカは、1929年に大恐慌にみまわれた。自国民の仕事が十分に確保できない状態の中で、保守派は、それまでの文化的な外国人排斥の議論に加え、経済的な理由からも、国境を閉ざす方向での勢いを強めた。国内で困窮する国民をよそに、外国からの難民が優先して受け入れられる状況ではなかった。こうした対応において、ヨーロッパで大きな人道的問題となっていたユダヤ人も例外とはならなかった。ユダヤ人難民に対しても1924年移民法の出身地別の移民枠の上限を根拠としながら、上限を越えた場合はその理由の如何を問わず入国の機会を与えないという対応が取られ、別途受け入れ枠が設けられることはなかった (Morris, 1961)。

大恐慌への対応を通じて、ローズベルト大統領は19世紀末から続いていた議会優位の国内政治の構図を、大統領が相対的に権限を拡大する方向へと変化させていった。しかし、ローズベルトはあくまでもアメリカは移民法の枠内でしか難民を受け入れないという立場を堅持した。それでも、ヨーロッパが直面する難民の問題に、アメリカも何らかの対応を取るべきだとの声に押されて、1938年3月にフランスのエビアンにて会議を招集し、集まった32カ国代表および民間団体の代表の間で、難民の長期的な救済について話し合いが行われた。しかし、ローズベルト大統領がスペイン、イタリア、ロシアからの難民への対応に言及したのは裏腹に、国務省はドイツとオーストリアで人権侵害を受けている人びとのみを対象とするとの立場をとっていた (Sjöberg 1991, 68-69)。また、アメリカは難民問題に関して、基本的に政府ではなく民間が対応するものという立場を取っており、会議を招集した立場でありながら、政府高官ではなく民間人を代表として送り込み、アメリカ自身は移民法の制限の枠内でしか難民を受け入れないという方針を明言したため、エビアン会議は具体的な対策を

出せないまま終了した (Jaeger 2001)。エビアン会議を受けて1938年に政府間難民委員会 (IGCR) が設置され、アメリカはイギリスと連携しながら難民問題に対応することとなる。ローズベルト大統領が戦後の難民問題を視野に入れて IGCR が対応する範囲を拡大しようとしたのに対し、国務省は英米の利害を考慮しながら、ドイツとオーストリアの難民への対応のみに当たろうとした。特にイギリスは、パレスチナへのユダヤ人難民の再定住が、目下の戦争で支持を得たいアラブ諸国からの反感を買うことになるという恐れを抱いていた (Sjöberg 1991, 72)。

難民問題に対してアメリカ政府が熱意に欠ける対応をとった背景には、アメリカ社会に潜むユダヤ人への差別意識があったとも言われる。実際、移民法改正をめぐる連邦議員の発言の中にも、ユダヤ人を排除しようとする意図が示されたものもあった。また、1939年に行われた世論調査で、もし自分が連邦議員であるならば難民の受け入れに反対票を投ずると答えたアメリカ人は、83パーセントもいたという数字が残っており (Divine 1957, 96-99)、当時の難民問題の中心であったユダヤ人への否定的な姿勢が読み取れる。その中でも、ユダヤ人の子どもだけでも救済しようとする動きが、1939年から1940年にかけて連邦議会で試みられた。ワグナー上院議員 (Robert Wagner, 民, ニューヨーク州) とロジャーズ下院議員 (Edith Nourse Rogers, 共, マサチューセッツ州) は、2万人のユダヤ人の子どもをドイツが割り当てられている移民上限の枠外で受け入れることを提案した。しかし、保守派はそれによってアメリカ人の子どもから機会が奪われることを理由に反対し、立法化されることはなかった (Tichnor 2002, 164-165)。

ユダヤ人難民問題に関して何ら積極的な対応を取ろうとしない国務省に反発し、1944年になって財務省の中から遅ればせながらも動きが生じた。モーゲンソー財務長官 (Henry Morgenthau, Jr.) を窓口とした働きかけを受けたローズベルト大統領は、行政命令第9417号によって戦争難民局 (War Refugee Board, WRB) を設立した。WRB は、約20万人のユダヤ人難民の救済にあたったとされる。また、アメリカ自身が難民を受け入れることで同盟国や敵国

アメリカの難民政策の変遷

に有効なメッセージを送ることになるとも考えられた。アメリカの国内に一時的な難民の避難所を開設することに対しては、世論の反発や、母国が安定化した後も難民が帰国を拒んだ場合に移民法の枠組みに大きな穴をあけることになるなどの懸念が示された。それでも、同年4月に行われた世論調査では、7割が国内に一時的な難民避難所を設置することに賛成を示したとされる。そして、同年8月、軍が使用していなかったニューヨーク州フォートオンタリオの基地に、アメリカ国内で初めての緊急難民避難所が開設され、イタリアまで逃避してきていたユダヤ人874名、その他108名が難民として受け入れられた。この対応は、議会での立法措置を伴わなかったため、1000名以下の規模に抑えられ、難民の生活は十分な警備のもとで避難所内に留められ、戦争終結時には本国に帰還すると説明されていた。しかし、実際には第2次世界大戦が終了した後、853名は移民としてアメリカに留まることを認められた (Department of Interior, 1946)。

自由の女神が象徴する、移民に開かれた国家であるはずのアメリカであっても、国内の経済的、社会的、文化的な要因が制約となり、難民に対して移民制限と同様に門戸が閉ざされた。ところが、難民の置かれた状況ではなくアメリカの国益が難民への対応を規定してきたという状況は、第2次世界大戦に続く冷戦の中では、逆に反共政策の一環として難民を論じることにつながる。

2. 冷戦の構図の中での難民受け入れ

国際環境の変化

第2次世界大戦はヨーロッパ全域を戦場として戦われたことから、ユダヤ人難民の問題に留まらず、戦時中から多くの難民を生んだ。そのため、国際社会が膨大な人道的問題にどう対応するかという課題が、戦争終結に先立って投げかけられた。1943年にはバミューダーで開催された米英会議を受け、連合国救済復興機関 (UNRRA) が設立された。これは、枢軸国から解放された地域に、戦後復興に必要とされる物資を提供するものであるが、同時にナチスによって本国から移動させられた難民の本国帰還を進めることも目的とされた。

これに対し、前述した IGCR は、ユダヤ人難民のように本国に帰還できない難民の再定住を扱ってきており、目的を異にする機関が併存することとなった。しかし、実際の難民が置かれた状況は、帰還か再定住かという二つの組織の職務内容に沿って明確に区分することができるものではなかったため、これらの組織はいずれも十分に機能を果たすことができなかつたと指摘される（柄谷 2014, 65）。

第2次世界大戦の終結は重なり合うように冷戦の始まりでもあった。東側からドイツに連行された人びとの中には、共産化した本国への帰還を拒む者もいた。しかし、ドイツを始めとして戦争による破壊からの復興という課題を抱える西ヨーロッパ諸国に、こうした難民が多数滞在を続けることは、戦後復興を遅らせるような負担となっていた。1947年には、前述の IGCR と UNRRA を引き継ぐものとして、国連のもとに国際難民機関（IRO）が創設された。IRO は難民の本国への帰還を主たる業務とし、帰還できない者だけを難民として保護するはずであった。しかし、前述のように帰還を望まない難民が多数にのぼり、計画通りに業務が進まない中で、難民に対してより長期的な対応が必要となっていた（柄谷 2014, 67）。

こうした長期的な難民問題への対応として、それまで人の移動に関わる唯一の常設機関であった国際労働機関（ILO）は、国連の枠内に新たな組織を設置しようとしたものの、アメリカは IRO を活用しつつ難民の移送のみに特化した機関の設置をめざしたため、方針が対立した。最終的に、難民のみを対象とする制度設計がなされ、移住者に対しては国際的な保護がないまま置かれることとなった（柄谷 2004）。一方の難民に対する体制も、IRO の後継組織をめぐる大きな立場の対立があった。そもそも、ソ連や東欧諸国は難民保護をめぐる議論には参加しようとしなかつたし、単独で負ってきた財政的な負担を重荷と感じるアメリカは、可能な限り難民への責任を縮小したいと考えていた。そこで、新たに国連難民高等弁務官（UNHCR）の制度を設立するにあたって、アメリカは UNHCR が難民に対して無制限にコミットすることができないよう、財源を制約した（Loescher 2001, 43）。UNHCR は、このようにアメリカと対立

的な関係で動き始めたとされるが、1950年代に難民の帰還をめぐりソ連との対立が高まると、アメリカは UNHCR が冷戦に有効に活用できる機関と見なすようになり、1955年に連邦議会が初めて UNHCR に対する拠出金を認めた (Loescher 2001, 74)。

第2次世界大戦終戦直後の時期には、ヨーロッパ以外でも新たな難民問題が生じた。1947年にイギリスがパレスチナの委任統治終了を表明したため、国連パレスチナ特別委員会がその後のパレスチナのあり方についての報告書をまとめた。最終的に、領土をアラブ人とユダヤ人の間で分割し、二つの国家を作るパレスチナ分割決議が国連総会で採択された。しかし、分割案は人口比以上にユダヤ人にパレスチナの土地を与えるもので、不満を抱いたパレスチナのアラブ人およびアラブ諸国は決議に反対をし、1948年にイギリスがパレスチナから撤退すると同時にイスラエルが建国を宣言すると、それに反対するアラブ諸国とイスラエルの間で第1次中東戦争が始まった。戦争そのものは翌年に停戦したものの、イスラエル領土となった居住地を追われたパレスチナ人は隣接する国ぐにに難民として流出した。国連は総会決議 (A/RES/302 (IV)) でもって国連パレスチナ難民救済事業機関 (UNRWA) を設置し、加盟国の任意拠出金によってパレスチナ難民への対応が行われるようになった。後述するように、難民条約議定書によって UNHCR が地理的・時間的制限を設けずに難民問題に対応するようになった後も、UNRWA が対応するパレスチナ難民には難民条約および難民条約議定書は適用されず、今日まで UNRWA の権限が繰り返し更新されている。

国際社会は、戦時の一時的な現象と見なされていたヨーロッパの難民問題が、冷戦下で長期化することが明らかになるにつれ、恒久的な難民条約を制定する方向で動き始めた。1948年に採択された世界人権宣言の14条が示す、「すべて人は、迫害を免れるため、他国に避難することを求め、かつ、避難する権利を有する」ことを実質化するため、国連経済社会理事会がアドホック委員会を設置し、その委員会が難民条約の草案を起草した。1950年12月の国連総会では、国連にまだ加盟していない国ぐにも含めて、人権条約の支持を集めるため、草

案の採択のための全権委員会議を開催することを決定した。そして、1951年に国連非加盟国も含めた26カ国の代表が集まった全権委員会議において、難民条約が制定された。1949年に先行して設置されていた UNHCR は、その後は難民条約で定められた難民に対して責任を負うことになった。

こうして、第2次世界大戦が生み、冷戦が継続させることとなった難民の問題に対して、新たな国際体制が整えられていった。しかし、1951年の難民条約が対象としていたのは、条約制定以前にヨーロッパで発生した難民、すなわち第2次世界大戦を起源とするヨーロッパの難民のみであった。それ以降に、またそれ以外の地域で国際社会が対応すべき難民が生じても、制定された難民条約によっては対応することができないという、不十分な状態が続いた。実際には、その後もヨーロッパ以外の地域でも難民が発生し続けたため、ついには難民条約第1条にある難民の定義の時間的制約部分と地理的制限を削除する形で、国連経済社会理事会において難民議定書が承認された。1967年に難民議定書が発効するに至って、ようやくヨーロッパ以外の地域で、1951年以降に生じた難民に対しても、国際社会が国際法にのっとり対応をすることが可能になった。

難民条約は、そもそも難民とは誰を指すのかという定義を初めて行ったものである。条約はその第1条で、「人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受け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を望まない者」を難民と定めた。そして、難民条約を締結した国は、庇護を申請するために不法入国または不法に滞在することを理由に、難民を罰してはならず、また生命や自由が脅威にさらされるおそれのある国へ強制的に追放したり、帰還させたりしてはならない（ノン・ルフルマンの原則）と定められた。

こうした難民の定義は今日まで有効なものであるが、それが作られた冷戦の対立を反映して、自由権に特化された定義であることは否定できない。先進国の発展の裏返しとして途上国で生み出され続ける、貧困に虐げられ、そこから

アメリカの難民政策の変遷

逃れようとする人びとは、難民ではなく移民として扱われ続けている。2011年に行われた欧米6カ国の世論調査でも、紛争を逃れる人びとの受け入れを支持する割合は7割から8割であるのに対し、貧困を逃れる人びとの受け入れは、アメリカで6割強、イギリス、フランス、ドイツでは5割強に留まっていた(Transatlantic Trends 2011, 10-11)。もっとも、国外から地域社会に新たに加わった人びとが、難民であるか移民であるかを一般の住民が区別できるわけではないことが、難民と一般住民の双方にさらなる負担を生じさせている。

アメリカの難民への対応

第2次世界大戦の終結前後のヨーロッパの混乱は多数の難民を生んだが、戦後復興を課題とするヨーロッパの国々には、難民の中でも労働力として活用できる人びとを歓迎し、障害や高齢のために労働力とならない人びとは、難民キャンプの中に留め置かれた。アメリカは、前述のように第2次世界大戦中から国際的な難民の問題に関与を行ったが、それらは主として本国帰還を想定した活動であった。戦後の難民移送に対しても引き続き大きな財政的な負担を行ってきたが、人の移動は基本的には民間の責任であるという立場を取り続け、1951年の難民条約にも加盟しなかった。国際法的な義務に縛られるのではなく、むしろ自国の利害に沿った形で難民問題に対応する傾向があった。アメリカが国際法の枠組みに入るのは、1968年11月の難民条約議定書への加入であり、それ以降は議定書に組み込まれている難民条約本体の条文内容にも拘束されることとなる。

もっとも、難民の本国帰還が現実的ではなくなると、アメリカ自身も第3国定住として難民を受け入れるようになる。しかし、アメリカは移民法が設定する出身国別の受け入れ人数の上限の範囲で難民への対応を継続し、上限を超えて生じた難民問題に対しては、個別の立法や移民法の枠内のやり繰りで対応を行った。国内法としての難民法制定が議論され始める1970年代後半までの間に、そうした独自の受け皿を用いてアメリカが受け入れた難民の総数は、200万人にもものぼったとされる(Moore 1980, 5-6)。

アメリカのこうした個別の難民への対応の背景には、第2次世界大戦の終結と重なるように始まったソ連との冷戦の枠組みがあり、共産圏で自由を奪われた難民と、その自由を提供できるアメリカという二つの体制の対立構図が、難民の状況と重なるように描かれていた。そのため、実際のアメリカの難民受け入れ政策では、冷戦下で共産圏において生じた難民が優先されるという、きわめて政治的な利用がなされていたと言えよう（加藤 2014）。しかし、第2次世界大戦中まで難民の受け入れに冷淡であった国内の保守派の姿勢が逆転したわけではない。今度は、難民に紛れて共産主義者がアメリカ社会に流入するのではないかという懸念が持たれるようになった。アメリカ社会の難民への反応は、大恐慌から戦時の経済体制までの間は、経済的機会を中心とした文化的、経済的な対立であったが、戦後はそれに置き換わるように、政治や安全保障を根拠とした難民流入に対する懸念が、冷戦のもとで引き続き存在したと言える（Divine 1957）。

アメリカ政府が難民に対して最初にとった独自の対応は、1945年12月に出された大統領令で、議会の対応を必要としないものであった。それは、既存の移民法の出身国別割り当て枠を変更することはなく、ヨーロッパの大使館の機能を早期に回復することで、難民への移民ビザの発給を迅速にすることを命じていた。この大統領令は、難民の支援をする民間団体（Voluntary Agency、以下 VOLAG）が大統領に働きかけて発布に至ったものであるが、その際に民間団体側から政府の支援には依存しない形で難民を受け入れるということが交換条件として示されたとされる（Taft, North, and Ford 1979, 6）。1980年に国内法として難民法が制定されるまでの間は、難民受け入れのために予算措置が取られることはあっても、受け入れはあくまでも民間の活動とされ、政府からの財政的支援が前提とはされてこなかった。

しかし、難民受け入れが移民と同一の出身国別割り当ての枠に縛られていたため、急増する難民の第3国定住に十分に対応することができないことが明らかになると、移民法とは別個の立法によって難民を受け入れることが考えられ、1947年から避難民法の制定作業が始まった。難民に対して強く反対の姿勢を示

す議会の保守派と対立する中で、難民を受け入れるための最初の立法となったのが、1948年避難民法であった。もっとも、難民の受け入れ上限は移民法の枠内に留まり、当初目指していた政策目標からは大きく後退した。結局、20万人という上限のもと、農業従事者に優先枠を設けるなどの条件つきではあったものの、難民の受け入れを明示した立法であることは、これまでのアメリカの対応と大きく異なるものであった (PL 80-774)。同法は1950年に修正され、その際に受け入れ上限が40万人にまで引き上げられた (PL 81-555)。

避難民法は移民法の出身国別割り当ての枠内で制定されていたため、ある年に特定の国からの避難民の受け入れが移民枠の上限を上回った場合は、翌年の受け入れ数はその枠から差し引くという形で運用され、あくまでも移民法の割り当て枠が担保された。また、連邦政府は難民に経済的な援助をしないという原則を貫くため、受け入れられた難民は自己責任でもって住居と雇用を確保し、公的扶助に依存しないと同時に、難民の受け入れによってアメリカ人の雇用機会が奪われないことも条件として加えられていた (Bernard 1975)。もっとも、難民の住居や雇用の確保は、実際には VOLAG が中心となっていた。こうした難民の再定住に不可欠な住居や仕事の確保という責任は、1980年の難民法制定後は政府から経費の埋め合わせが加わることになったものの、今日に至るまで VOLAG が負ってきている。こうした民間団体を巻き込んだ難民政策の運用は、難民受け入れにおいて政府が果たす役割がより大きいヨーロッパ諸国とは対照的で、アメリカの難民政策の特徴の一つをなしている (van Selm 2003, 162)。

こうしたアメリカ政府による初期の難民の受け入れは、大統領の権限と議会による立法措置の二つを使い分けながら実施されていった。大統領の権限に関わるものとしては、1952年の移民法改正で一時入国許可という権限が司法長官の手に委ねられた。これは、緊急事態あるいは公共の利益となると判断された場合、一時的に入国を許可するものである。したがって、その必要性がなくなった場合には当該外国人は国外に退去するという含みまであるものの、この権限によって移民法の出身国別の上限の外枠として特定の難民を受け入れるこ

とも可能になった。

立法措置としては、その後1953年の難民救済法 (PL 83-203)、1957年の難民・逃亡者法 (PL 85-316)、1958年のアゾレス諸島・オランダ難民法 (PL 85-892)、1960年の難民公平配分法 (PL 86-648) と続く。1953年難民救済法は、移民法の中での難民への割り当て枠とは別個に、難民の受け入れ枠が設定された。個々の出身地ごとの上限は設けられたものの、従来の難民への対応とは大きく異なるものであった。また、1957年法では既存の移民の割り当て枠のうち、当該年度に使用されなかった枠が、共産圏と中東からの難民のために振り分けられて利用された。1958年にはハンガリー動乱後の難民約3万人が受け入れられている。

さらに、1960年の立法はそれまでの難民受け入れの立法とは異なり、特定の地域や民族を想定していない一般的な内容となっていた。そして、難民受け入れのための手続きとして、一時入国許可を個人にではなく、特定の集団に対して行使することが初めて議会によって認められた。一時入国を許された難民は、2年間の滞在後、移民法が求める書類の提示を免除される形で定住外国人に身分を変更でき、所定の年数の経過後は、市民権獲得へと道がつながることになっていた。後に改正される1965年の移民法においても、難民からの身分変更の手続きにおいて、こうした優遇的な扱いが引き継がれていく。また、他の国ぐにが再定住を認めた難民総数の25パーセントを、アメリカが難民として受け入れることも示された。

移民法改正

こうした流れの中で1965年に行われた移民法改正 (PL 89-236) によって、1921年から半世紀近く設定されていた移民の出身国別の上限が廃止された。それに伴って難民の受け入れ枠の基準も変更されることになる。しかし、移民法の中に明記されているアメリカの難民の定義においては、1951年の難民条約には定められていないアメリカ独自のイデオロギー的・地理的な枠組みが引き続き課されていた。具体的には、1965年移民法のもとでは東半球で17万人という

アメリカの難民政策の変遷

移民の全体枠が設定され、そのうち各国からの移民に2万人の上限が設けられた。そして難民に対しては、移民の上限の6パーセントまでが条件付き入国枠として割り当てられ、2年間アメリカに滞在した難民は、合法移民へと身分を変更できるとされた。

新しい移民法のもとで難民と認められるための条件は、具体的には以下のよう

- (1) 共産主義国あるいは共産主義に支配された国、あるいは中東地域の国の出身である。
- (2) 逃亡という形での出国である。
- (3) 逃亡は人種、宗教あるいは政治的思想を理由とした虐待やその恐れを理由としている。
- (4) 出身国への帰還が不可能である、あるいはそれを望んでいない。

こうしたイデオロギー的、地域的な条件は、1968年にアメリカが難民議定書に加入し、1951年の難民条約の難民の定義をも受け入れるべき立場となった後も国内法としては修正されず、1980年に難民法が成立するまで継続された。

移民の受け入れ枠の6パーセントという難民の上限は、特定の国から大量に難民が発生したような場合には、アメリカが受け入れられる難民に限界があることを意味していた。そのため、移民法が改正されたにもかかわらず、実際にアメリカが受け入れた大規模な難民の集団は、実は移民法改正そのものの恩恵を受けるのではなく、先に挙げた司法長官による一時入国許可が使用されている。また、キューバ革命によりアメリカとキューバの間の外交関係が途絶える中、1962年から1978年までの間に69万人のキューバ難民がアメリカに受け入れられた。西半球であるキューバには、当時は移民の国別の割り当て枠がなく、割り当て枠の6パーセントという難民の受け入れ枠もなかった。そこで、連邦議会が別途立法化した枠組みでもってキューバ難民を受け入れ始め、移民法が改正された後もキューバへの別枠での対応は続くこととなった。

集団として一時入国許が使用されたもう一つの例が、南ベトナム崩壊によって生じた大量のインドシナ難民であった。彼らは当初は1965年移民法が難民の

条件として定める「共産主義国あるいは共産主義に支配された国」に該当せず、また地理的にも中東ではないため、移民法のもとではそもそも難民として受け入れる枠がなかった (Cf. Sutter 1990)。そこでインドシナ難民に対して、一時入国許可が1975年に3回、1976年に1回、1977年に1回、1978年に3回、1979年に2回の計10回と設定・延長され、1975年から1980年半ばまでに合計36万人がアメリカに入国した。また、インドシナ3国が共産化した後に出国した難民は、1965年移民法が定める条件付き入国枠を利用する資格を持つものの、その枠は必要とされる難民の人数には到底及ばなかった。一時入国許可という、本来ならば個々人に対して適用されることが想定された入国手段が、1960年の改正で集団を対象とできるようになったとはいえ、1956年代から1979年までの期間を取ると、年平均4.5万人近い難民の入国のために使われてきたことは、一時入国許可に制度設計の面から問題を生んでいた。また、1965年の移民法改正で条件付き入国枠が加わったにもかかわらず、一時入国許可が用いられ続けたことも、アメリカの難民への対応を抜本的に変革する必要性を示していた。

移民法の枠のもとで受け入れられたことによって、難民は移民と同様に公的扶助に依存しないことが入国の条件とされていながらも、実際には受け入れた難民に対して何も支援がなされなかったわけではない。1962年移民・難民支援法は、国務省が移民・難民に対して行う支援に法的な根拠を与え、キューバからの大量の難民に対する保健・教育・福祉省による支援プログラムを制定した。期限を限った立法でなかったため、キューバ難民への支援は1980年の難民法が制定されるまで継続され、その間の支援総額は13億ドルを超えたとされる (Moore 1980, 27)。インドシナ難民に対しては、1975年インドシナ移民・難民支援法が制定されて支援が始まったものの、前例となるキューバ難民に支援が無期限に継続されたことを教訓に、時限的な支援立法を繰り返し制定する形が取られた。これらの支援法では、連邦政府の判断で入国を認めた難民であるものの、実際には各州で生活する上で必要とする支援費用については州政府の基準に基づいて提供されたため、州政府に対して連邦政府がどのように立替分を返済するかについて詳細に定められるようになった。

難民法の制定にむけて連邦議会が審議を進める過程において、これまでの移民法の中での難民の扱いが、どのような制度的な問題を示しているかということが検討された。その例として参照されたのが、ハンガリー難民、キューバ難民、そしてインドシナ難民の現状を分析した民間団体の報告書であった (Taft, North and Ford 1979)。以下、難民法制定の契機となるインドシナ難民の受け入れを事例として取り上げ、どのような内容が検討されたのかを確認したい。

インドシナ難民の受け入れ

1975年4月、南ベトナム政府が崩壊したことで、アメリカはサイゴンの大使館職員を始め、南ベトナム在住のアメリカ民間人を国外へと逃す対応を進めた。南ベトナムで長年にわたってアメリカ政府や企業などに雇用されてきた人びとを始めとして、共産主義社会を嫌う人びと、中国系への民族的な迫害の恐怖を感じる人びとなども国外に逃れようとして、多数の難民が発生することとなった。ベトナム戦争を自らの戦争とみなしたアメリカは、こうした難民を国際機関の保護に委ねるだけでなく、アメリカ自身が保護すべく対応を行った。

サイゴンの陥落を前に、4月10日に議会の両院合同会議でフォード大統領は、次のような演説をおこない、議会の対応を求めた。「(前略)南ベトナムに残る6000人近いアメリカ人の安全と、アメリカ政府、報道機関、契約会社や財界などで何年にもわたり雇われていた何万人もの南ベトナム人とその家族の命に重大な危機が迫っていることを案じている。南ベトナムの主張とアメリカとの同盟を支えてきてくれた南ベトナムの知識人、教授、教師、編集者、オピニオンリーダーたちに、アメリカは道義的に非常に多くを負っている。(中略)我々がベトナムの人びとがまさに遭遇している人道的危機の窮状や苦痛を和らげるために、できる限りのことを行うことは最も良識的なことである。共産主義の殺戮を逃れた数百万人もの人びとは、家もなく困難な状況にある。アメリカの人びとを代表して、アメリカ合衆国が希望を失った犠牲者に手を差し伸べ、食糧を届けるために最大限の人道的な力を尽くすことを約束する」(Ford 1975)。

アメリカ政府はまず、民間団体などの要請を受け、4月初めに南ベトナムの

孤児たちを3000人近く国外へと移動させ、アメリカや他の西側諸国で養子縁組を進めた (Operation Babylift)。次いで、飛行機や船によって11万2000人ほどの南ベトナムの人びとの脱出を助け、主にグアムの米軍基地に収容した (Operation New Life)。施設に収容された人びとのうち本国への帰還を望む人びと、第3国への移住を希望する人びとを除いて、順次アメリカへの再定住の手続きが始められた (Operation New Arrivals)。太平洋に点在する米軍基地に作られた難民施設を転々としながらアメリカへの入国の手続きを進め、最終的にアメリカに到達するというのが、インドシナ難民の辿った道のりであった。しかし、入国の手続きが手作業で進められたため、基地の難民収容施設は飽和状態になり、移送された船舶の中で基地の施設に空きができるまで、そのまま待機させられる難民もいたとされる。

自らが難民として米軍基地を経由して西海岸に到達するという経験をした、カリフォルニア大学サンディエゴ校のエスプリツ教授は、このようにアメリカから差し伸べられた難民支援が非常に皮肉な展開であると述べている。なぜならば、ベトナム戦争が戦われている間、ベトナム人を頭上から襲った爆撃機が飛び立っていた米軍基地が難民の収容先となることで、アメリカの爆弾にさらされていたベトナム人が今度は難民としてそこに収容されているからである (Espiritu 2012)。

南ベトナムの崩壊は、アメリカ政府にとって予期しない速さで進んだため、ベトナム、カンボジア、そして後にはラオスからの難民にどう対応していくのかという対策は、後手に回ることになった。逆に南ベトナムの人びとの動きは早く、例えば4月29日のサイゴン陥落の前から、既にベトナム難民がグアムに到着し始め、陥落の前日にはその数が2万人を超したとされる。サイゴン陥落直後の5月に開かれた議会上院での公聴会において、省庁間タスクフォースのブラウン局長 (L. Dean Brown) は、難民の受け入れがアメリカの国内に与える影響の大きさに理解を示しながらも、ベトナム、カンボジアの戦争被害者にアメリカがどのように対応するかは外交政策的な側面を持っていると述べた。冷戦下のアメリカ外交において、共産主義の拡張によって生じた難民に、どの

ような政治的役割を持たせていたかが伺われる (US Senate Committee on Foreign Relations 1975, 34)。しかし、政府からの支援もないまま、持ち出しの資金でインドシナ難民への対応に追われている民間団体の代表からは、難民支援の活動を続けるためにも早く予算措置が取られることへの訴えがなされた。また、米軍基地において身元確認作業を行うために時間が取られることで、難民が再定住先に移動できずに留め置かれ、収容施設が満杯になっていることへの懸念も伝えられた。

逆に、質問をする上院議員の中からは、難民と称しても、その中にアメリカが計画した暗殺に加担した武装勢力や、性産業の女性、共産主義の手先などが混在しているかもしれないとの指摘もあった。インドシナ難民をアメリカ社会に安全に受け入れるための対策についての懸念や、アメリカ経済が不況である中でインドシナ難民の流入が市民の職を奪っていくことへの懸念も示された (US Senate Committee on Foreign Relations 1975, 54)。こうした懸念は、1975年5月に行われたギャロップ調査においても示されており、例えばベトナム難民の受け入れに54パーセントの人びとが反対の声を上げていた (Moore 1980, 226)。ブラウン局長は、1960年代のキューバ難民の受け入れの際に、地理的な集中により生じた問題が再燃しないように、インドシナ難民は地理的に分散され、かつ失業率の高い地域を避ける形で再定住地に送られ、アメリカの社会と経済に吸収されるべく考えているとの回答をしている。この時点では、一旦再定住した難民が、その後に第2次移住を行う可能性については、十分に考えられていなかったことがわかる。

ブラウン局長は、全体像はつかめないもののグアムでの聴き取り調査などから、インドシナ難民の7割は英語も理解し、職業経験のある人びとであるため、公的扶助に依存する可能性は低いと証言している (US Senate Committee on Foreign Relations 1975, 47)。実際、1980年に東南アジア難民の就業率を調べた結果は、1975年に再定住した男性の場合は74.4パーセント、女性で51.6パーセントと、一般アメリカ人の成人男性、女性の就業率とほぼ同率であった (ORR 1981, 14)。これには、この時期に再定住した東南アジア難民の母国での就業形

態が、6割から7割ホワイトカラーであったという背景もある (ORR 1981, 15)。しかし、インドシナ難民のうち成人男性の学歴は比較的高いものの、女性や子どもの割合が高いこともあり、他の難民に比べると就業率は低めに留まった。それがインドシナ難民の公的扶助に依存する割合を押し上げる要因にもなったとされる (Moore 1980, 150)。また、時間が経つにつれ、インドシナ難民の英語能力は下がり、再定住時の就業率も2割台へと下がっていった (ORR 1982, 23)。さらに、インドシナ難民の中でも集団ごとに差異があり、再定住から約20年経過した1996年度であっても、ベトナム難民の現金支給の福祉依存度が40パーセント弱であったのに対し、その他の東南アジア難民（多くはモン難民）では71パーセントに近く、現金支給以外では、医療保険を84パーセントが、フードスタンプを68パーセント強が受けるなど、インドシナ難民の全体としては高い福祉依存率を示していた (ORR 1996, 63)。

議会は1975年インドシナ移民・難民支援法 (PL 94-23) を制定する中で、VOLAG に対して難民を地理的に分散し、福祉に依存することがないように指示を出している。また、受け入れた州に対しても現金支給、医療、社会サービスなどの財政負担が生じないように、福祉支出を連邦政府が全額払い戻すことが示されていた。インドシナ難民の再定住に関わった VOLAG は、多くが国内に広いネットワークを有している信教団体で、その他に民族団体や人道支援団体などもあった。しかし、VOLAG がこうした多数のインドシナ難民の受け入れ体制を全国規模で整えることに手間取ったため、州・地方政体や営利企業に対しても例外的な措置として再定住の支援が依頼された。

インドシナ難民のアメリカ本土までの移送を担当した陸軍の資料によると、当初インドシナ難民支援に関わった VOLAG は、キリスト教ミッション同盟 (Christian Missionary Alliance)、教会世界サービス (Church World Service)、ヘブライ移民支援サービス (Hebrew Immigration Aid Service)、国際救援委員会 (International Rescue Committee)、末日聖徒社会サービス (Latter Day Saints Social Services)、ルター派移民・難民サービス (Lutheran Immigration and Refugee Service)、トルストイ財団 (Tolstoy Foundation)、米国カトリッ

ク会議 (United States Catholic Conference) であったとされる (Cf. US Dept. of the Army 1976)。1979年時点で議会での難民法の審議に使われた資料と比べるならば、インドシナ難民の支援に関わった VOLAG に多少の入れ替わりがあることがわかる (Taft, North and Ford 1979, 166)。こうした VOLAG は、当初は一人当たり500ドル、後に減額されて300～350ドルの資金を連邦政府から支給されて、難民が再定住することを支援した。しかし、難民再定住政策を担当した保健・教育・福祉省 (1980年より保健福祉省) は、難民一人当たり2,950ドルという、VOLAG が受け取った数倍にあたる予算を配分されており、さらにアメリカに入国する前の難民認定から輸送の手続きを担当する国務省にも経費が発生している。ヨーロッパに比べると民間に依存していると言われるアメリカの難民政策であるが、政府予算を使用せず民間団体が全ての責任を負う約束で始まったトルーマン大統領の時代と比べると、難民法制定後の受け入れに関しては、政府の持つ意味が大きく変化したこととなる。

3. 難民法の制定とその後の展開

難民法の影響

このように大量に受け入れを始めたインドシナ難民への対応が取られるのと並行して、国内法として難民法を制定するための審議が連邦議会で始まった。国内法としての難民法は、本来であればアメリカが難民議定書に加盟した際に制定されているべきものであった。大勢のインドシナ難民の受け入れが進むにつれ明らかになってくる問題に対応するために、遅ればせながら立法作業が始まったと言えよう。議会における最初の動きは下院司法委員会における公聴会で、1977年に開催された。しばらく議会での動きは止まっていたものの、1979年に上下両院の司法委員会がそれぞれ1979年難民法案を検討する公聴会を、また下院外交委員会も難民法案などに関する公聴会を開催した。

こうした動きと並行して、1978年には移民・難民政策特別委員会が設置され、民間人4名、上院議員4名、下院議員4名、そして行政府から司法長官、保健福祉長官、労働長官、国務長官の4名が構成員となった。この委員会には、合

法、非合法移民や難民に関する現行の政策を検討し、新たな立法への提言を行うことが求められ、難民法成立後の1981年に最終報告書が提出された (Select Commission on Immigration and Refugee Policy 1981)。

こうして作成された難民法案は、上下両院で異なる内容で可決された後、翌1980年春に両院協議会の法案が再度可決され、3月にカーター大統領の署名をもって難民法 (PL 96-212) として成立した。難民法案の提案者であったケネディ上院議員 (Edward Kennedy, 民, マサチューセッツ州) は、アメリカの理念にとって難民が持つ意味を、以下のように語っている (Moor 1980, iii)。

「アメリカは400年も前に最初の入植者がこの地にたどりついて以来、世界の行き場のない人びとにとって安息の地となってきた。アメリカは他国の追随を許さないほど多くの難民を受け入れてきた。これは誇るべき記録である。長年にわたりアメリカは行き場のない人びとの必要性に寛大に、思いやりをもって対応してきた。アメリカの難民再定住政策は、アメリカとその伝統に役立ってきた。」

成立した難民法では、アメリカ政府が本来は人道的な理由に基づくべき難民への対応を、冷戦のイデオロギーを投影した外交目的によって恣意的に左右してきた点を正し、政治的に中立な難民政策が取られることが目指された。あわせて難民の上限が年間5万人にまで引き上げられ、その後は大統領が議会の合意のもと上限の設定を行うこととなった。冷戦期に多用された司法長官による一時入国許可の集団への適用は終了され、法的に定められた難民認定制度が導入された。また、戦争のような緊急時に生じる孤児を難民として受け入れるための対応が別途書き込まれた。難民が定住外国人に身分を変更するまでの待機時間も、従来の2年間から1年間へと短縮され、市民権獲得に要する5年間の滞在期間の内数として計算されることとなった。さらに、アメリカ国外で受け入れ手続きが進められる難民と並んで、アメリカに入国した後に申請をする亡命者についての規定も設けられた。

アメリカの各地に再定住することとなる難民の当面の財政負担を誰が負うのかについても、連邦政府が明確に責任を持つことが書き込まれた。もっとも、

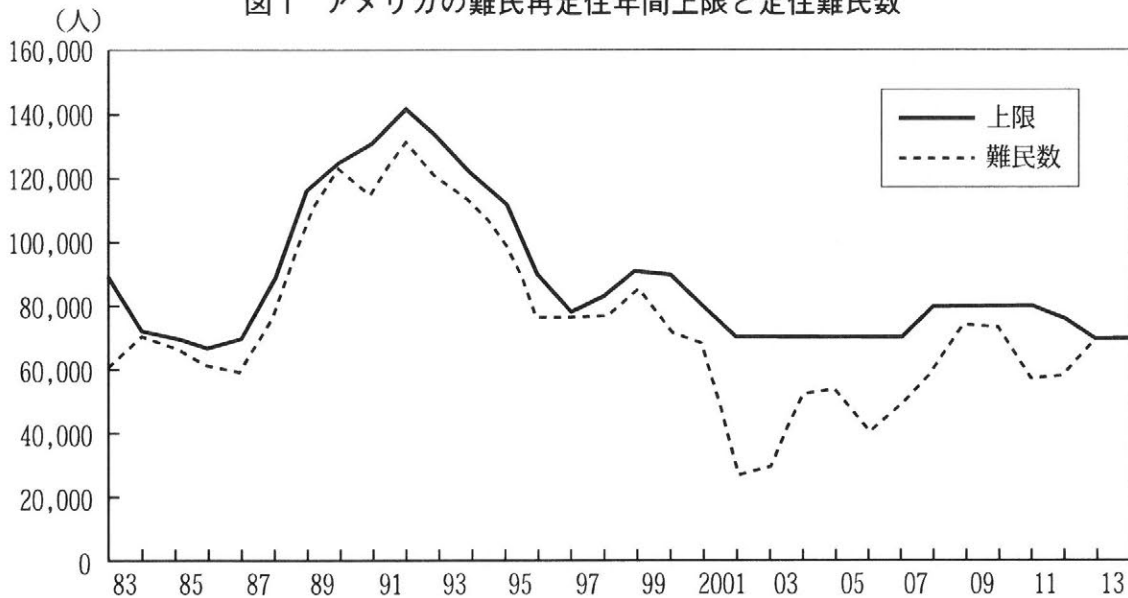
そうした連邦政府からの支援が難民の経済的な自立を妨げることがないよう、VOLAG が職業訓練や就職の斡旋をし、就業に必要な英語の習得を促すことも書き込まれ、可能な限り速やかに難民を経済的に自立させるという目標が各所にちりばめられた法律でもあった。

こうして成立した1980年難民法を組み込む形で、移民・国籍法（INA）が修正され、難民再定住室（ORR）が創設された。新しい難民法のもとでは、大統領が議会に対して毎年度、出身地域ごとの難民受け入れの上限を示した報告書を提出し、議会と協議の上で大統領が最終的な難民受け入れ数を決定している。当初の難民の上限は5万人と定められ、難民法制定直前に移民法の中で6パーセントとされていた難民上限が17,400人であったことに比べると、難民法の制定により難民の受け入れ枠が大きく広がったことがわかる。

難民法制定から10年ほどの間に、アメリカに再定住した主な難民集団は以下の通りである。1980年のグアテマラ、キューバ、ハイチ難民、1984年のクメール人難民、1987年のエルサルバドル、ニカラグア難民、1989年の天安門事件後の中国難民、そして冷戦終結にともなう1989年の東欧諸国からの難民と1990年のソ連難民である。難民法の成立によって、難民の定義からイデオロギーと地理的な要件が外れたことで、アメリカにおける難民の定義も国連と共通のものとなった。それでも、冷戦期のアメリカの難民受け入れ政策の実態は、対外的にアメリカの自由度、包容力を顕示する冷戦外交手段の一つであり続けた。たとえばペレストロイカ期の1987年に、ソ連が出移民の制限を緩めたことを受けて、翌年のアメリカの難民枠がそれまでの72,500人から87,500人へと拡大され、アメリカこそがソ連からの難民を受け入れる国であることを示した。もっとも、こうした冷戦の枠組みで難民の受け入れ政策が利用されることで、アメリカの財政負担を増す結果を引き起こしたとも言われる（Zucker and Zucker 1991, 235）。

しかし、冷戦の終結によってアメリカにとっての難民政策は、これまでとは異なる意味を持つようになった。冷戦後は、東欧やソ連の体制転換、1991年に生じた湾岸戦争に加え、民族や宗教を口実とした地域紛争が多く発生した。すると、それに伴って多くの難民や国内避難民が生まれた。アメリカは国連との

図1 アメリカの難民再定住年間上限と定住難民数



出典：DHS (annual) より筆者作成。

連携のもとに、難民の再定住を行なっていくようになる。1992年には年間142,000人まで難民枠を拡大したが、体制転換期の混乱状況が収束するにつれ、1990年代半ばには年間10万人を切る程度の受け入れ規模に定着していった (Martin, D. 2005, 17)。

難民の受け入れは、年間の上限が設定されると同時に、アフリカ、東アジア、ヨーロッパ・中央アジア、ラテンアメリカ・カリブ海地域、近東・南アジアという地域ごとの上限が設定され、それに加えて予期せぬ事態に備えて未配分の枠が取り置かれる。難民条約制定当初の年間5万人という上限は、冷戦の終結や地域紛争のように国際社会で難民が生まれる状況に応じて、図1のように推移してきた。同時に、9・11事件の後のテロへの恐怖というアメリカ社会の反応によって、たとえ難民としての条件を満たしていても、テロリストとの関わりが疑われるなどの理由で国内への受け入れが厳しく制限され、実際の難民の受け入れが少数に止まり、上限と大きく乖離する状況が見られた。

また、難民条約に加盟する国の間でも、認定した難民を自国に受け入れるまでの手続きは一様ではない。アメリカの難民の受け入れは、時期によって優先分類が設定されていた。例えば、1995年度からは6つの優先分類に沿って難民

アメリカの難民政策の変遷

の受け入れがなされていたが、他の受け入れ手段とも重複するものが整理されたことで、現在では次の3つの分類のみが使用されている。第1の優先分類（P-1, 個人枠）は国連難民高等弁務官、米国大使館、および指定された NGO によって仲介された、保護が緊要されるケースや迫害が解決されない人びとである。第2の優先分類（P-2, 集団枠）はアメリカが特別に人道的な関心を持つ集団を対象としたもので、特定の民族、部族、エスニック集団のうち特定の人びとが毎年指定される。第3の優先分類（P-3, 家族再統合枠）は既に難民や亡命者としてアメリカに受け入れられた人びとの家族の再統合で、配偶者、未成年の子どもや親がそれに当たる*。本人の申請枠である第1, 第2のうち、第2の優先分類はアメリカが外交政策と密接に結びつく形で積極的に優先される集団を特定することができる。このように、アメリカの難民の受け入れは人道的な政策でありながら、同時に政治的なメッセージを発信していると言える。

受け入れられた難民の処遇

難民はその定義からして、本国に留まることができず国外に逃れるものを指すため、難民であるか否かの認定作業は原則として本国以外の1次避難地で行われてきた。先述の第1, 第2分類に該当する場合、UNHCR や大使館が難民として認定を行った後、アメリカのいずれかの場所への受け入れが決まると、再定住のためのオリエンテーションが行われ、その後国際移住機構がアメリカまでの移送に当たっていた。しかし、1次避難地で難民認定の手続きをおこなうための事務的な体制が整っていなかったり、難民認定を行うために必要な迫害を証明する情報が欠けていたりすると、認定作業が長引く場合もある。そのような場合には、難民の受け入れの枠に余裕が残りながらも、難民が実際にアメリカに到達できないという事態も生じる。さらに、2003年に生じたイラク戦

* 家族の再統合はアメリカが重視する価値ではあるが、1990年代にその枠の不正使用が発覚したため、2003年度からはその資格を制限し、また2008年度から4年間は使用が停止されていた。2012年度から新たな検証方法を取り入れることで再開されている（ORR 2013）。

争では、戦後の混乱の中で、国内で人道的な危機に直面する人びとの多くが、国外に逃れて難民認定を受けられない事態が明らかになる。そこで、アメリカ政府は、P-2分類の中でも本国を出国しないまま難民申請をすることが許可される集団を毎年特定するようになった。例えば2014年度であれば、アメリカ軍の占領に協力したイラク人がこうした集団として特定されている (DOS, DHS, and DHH 2014, 11)。

難民法の制定後は、国務省人口・難民・移民局 (PRM)、ORR、そしてVOLAGの間で、難民の受け入れ前から地域社会への統合までの流れが次のように想定されている。VOLAGは国務省で定期的に会議を持ち、受け入れの必要な難民をアメリカのどの地域でどの程度受け入れるべきかを確認し、国内のネットワークを利用しながら具体的な難民の受け入れ先を決定していく (van Selm 2003, 162)。国務省に登録されるVOLAGの構成は時代によって変化してきたものの、その大多数は宗教を背景とした団体であり、全国にネットワークを持つ場合が多い。また、特定の国からの難民が集中するような時期には、同郷のエスニック集団などが加わることもある。それ以外には、人道的な立場から難民支援を行う団体も加わっている。しかし、必ずしも全てのVOLAGがいずれの地域でも活動しているわけではないので、受け入れ地域によってはVOLAGの顔ぶれが異なっていたりする。

かつてキューバ難民を受け入れた際に、その大多数がフロリダ州に集中した経験から、インドシナ難民の受け入れの際には各地に拡散して再定住する方針が取られた。しかし、移民・難民政策特別委員会の最終報告書は、難民は自然に同民族の住む地に集住するだけでなく、むしろ同民族が近くにいるほうがアメリカ社会に包摂されやすく、また必要な教育等の支援も行いやすいと提言している (Martin, P. 1982, 35)。結局、難民法では受け入れが特定の地域に集中することで過大な負担を生まないように、難民を全国に拡散する方針が書き込まれた。

難民の再定住先は、連邦政府とVOLAGの間で決定されるものの、その情報は実際に受け入れを行う州や地方政府に事前に知らされる仕組みにはなっ

いない。また、再定住をした後により有利な福祉政策のある州や自分たちの集団が集住する地域など、自分たちがより暮らしやすい地域へと移動する現象が見られるようになった。大規模な第2次移住が行われると、受け入れ社会では、教育、医療、福祉などの現場で、突然、大規模に負担が発生することがある。特にモン難民の場合、カリフォルニア、ミネソタ、ウィスコンシンの3州で独自のコミュニティが確立されるようになると、第2次移住による集住が際立って見られるようになる。そのため、1982年の難民支援法改正 (Sec. 412 (a) (3)) からは、ORR に第2次移住に関する情報収集を収集することが求められるようになった。難民が受け取る社会保障番号は、上3ケタが最初の再定住州を表しているため、その移動を調査することで移住先の州への連邦からの支援が遅延しないような対策を取ろうとした (ORR 1995, 36)。その結果、1995年を例にとると、ミネソタ州では第2次移住によって1933人純増していたことなどが明らかになっている。

このように、当初は想定されていなかった第2次移住についての情報が集まるようになると、新たに難民が移住したコミュニティも連邦からの支援を受け入れることができるようになる。しかし、あくまでも第2次移住が手続きを伴って行われた場合に限り、こうした資金の再配分が可能であり、しかも過去3年間の再定住難民数が連邦からの支援の積算基準となってきたため、大規模な第2次移住の場合には、財政的な措置が行われるまでの時差が受け入れ先に大きな負担を課すことになる。

アメリカが様々な福祉政策を提供することで、難民が自立ではなく福祉に依存するような傾向があるとの批判もされるが (Barnett, D. 1999)、受け入れられた難民の待遇も、難民法制定から時間が経つとともに変化をたどってきた。難民法には、難民の再定住から36ヶ月まで、連邦政府が直接、あるいは州政府や民間団体への払い戻しの形で、全額を上限に現金支援と医療補助を行うことが授權されていた。しかし、アメリカの財政状況が厳しくなると、難民の早期の自立を促す方向で、連邦政府の支援は徐々に縮小されていった。1986年度には、連邦政府の全ての支出が削減対象となるグラム・ラドマン・ホリングス法が成

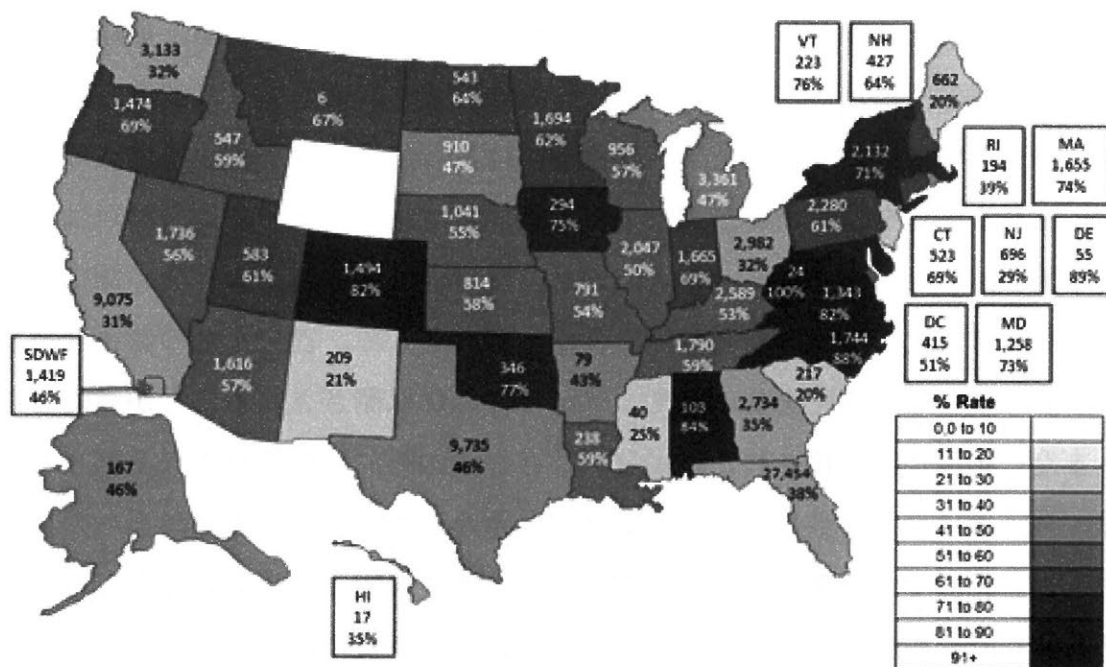
立し、そのために36ヶ月の支給期間が31ヶ月に短縮された。さらに、1988年度には24ヶ月まで、1989年度には12ヶ月までと短縮され、1996年度からは現在と同じく8ヶ月にまで短縮された。もっとも、未成年の子どもがいる家庭や障害者の場合は、難民という身分とは関わりなく受給できる一般の福祉政策があり、当初はその受給額も連邦から州に対して全額払い戻しがなされてきた。しかし、2013年現在では、例えば未成年の子どもがいる家庭への支援（TANF）の場合、連邦政府は入国から5年までしか支払わないため、難民が長期に福祉に依存するような場合には、州の負担が増加することとなった。

計画的に移住の準備をするわけでもなく、生命の危険を逃れて、全く異なる環境のアメリカに再定住した難民にとっては、言語や文化はもとより、生活そのものを再開するだけでも大きな挑戦である。その中で、連邦政府からの援助が打ち切られる8ヶ月以内に、就業をして自立することが求められる。今日アメリカに再定住した難民の課題は、難民法制定前に個別の立法で支援をされた難民や、難民法制定直後の権限法の上限まで長期に支援された難民とは大きく異なってきている。毎年議会に提出される難民報告書では、連邦予算で行われた支援によって、難民の経済的自立、英語の習得、能力に応じた就業がどのように達成できたかという成果を示すことが求められている。

また、東南アジア難民とキューバ難民のみに支給されていた連邦政府からの補助金を、主にユダヤ系ソ連難民へも提供するために、1979年度からマッチング・グラントが始まった。これは、民間資金1ドルに対して、連邦政府が1ドルを提供するというもので、1980年の難民法においても継続された。連邦資金を受けたVOLAGは、難民の経済的自立を目標に掲げるものの、具体的な達成率を示さないものが多かった。ところが、1997年度の報告書からは120日後、180日後の自立率、就業率、働いている場合の時給、医療保険支給の有無などを一覧表として示すようになり、VOLAG間の数字が比較されるようになった。このように、難民に直接対応するVOLAGに対しても、連邦政府から難民の早期自立を促すことを求めた働きかけが加わっている。

非自発的に生じる難民への対応は、人道的な見地から行われるべきであると

図2 2014年度難民就業率



出典：ORR (2015).

考えられ、アメリカは第3国定住として世界で最も多くの難民を受け入れている (UNHCR 2014)。しかし、アメリカ自身の経済状況が変化の中で、アメリカの国民の経済的な負担や機会をめぐる競争は、文化的な異質性と合わさって、難民への視線を厳しくしている。図2は難民の受け入れ状況を示すと同時に、アメリカ社会がその経済的な負担に敏感であることを示している。何よりも、地域社会に住む「異なる人びと」は、多数派の住民にとっては、難民であるのか移民であるのか知る由もない。ましてや、国境を越えてテロの不安が拡大している中で、脅威と感じられる人びとは、可能な限り自らの地域から排除したいという反応が生じている。さらに言えば、本来はアメリカ社会によって支援されるべき弱い立場にある人びとであっても、現在の難民の定義に該当しない人びとは、支援ではなく排除の対象となっている。

おわりに

ベトナム戦争後に、ラオスからアメリカに渡ったモン難民が集住するツインシティで、モン文化センターを運営する研究者が、難民はアメリカ社会にとっ

て資産なのか負債なのか、という問いかけを行ったことがある (Pfeifer 2004)。本稿では、移民の国として始まったと考えられているアメリカが、実際には移民の枠組みの中に包含されていた難民という存在を、どのように認識し、受け入れてきたのかを見てきた。アメリカが掲げる自由という理念から言えば、平穩に生きる権利を奪われて祖国を逃れた難民に対して、アメリカの門戸は常に広く開かれているはずであった。しかし、受け入れるアメリカ社会の側に立つと、既存の文化、経済、安全保障を脅かす存在として、自分たちの利害と対立するかもしれない難民を前にして、アメリカの扉は閉ざされることが多かった。

また、移民と差異化された難民という存在が国際的に制度化される第2次世界大戦後は、冷戦の激化という国際状況と重なった。アメリカは、自らの自由や人権を象徴できる存在として、難民を外交政策の中で利用しようとしたし、そうした外交が難民を生み出しもした。しかし、外交上の理由で大量の難民を受け入れることは、アメリカ社会への負担として大きくのしかかった。アメリカが難民法を制定し、受け入れの制度を整えていくのと反比例して、アメリカ経済が悪化し、同じ民族で集住する傾向の強い難民は、地元社会への負担として認識されるようになった。1970年代後半からアメリカに渡ったモン難民や、湾岸戦争、イラク戦争後にアメリカに渡ったイラク難民も、時期は違いながらもアメリカ社会の負債と見なされる中で、いかに自らを資産に変えていくかという課題に直面した難民であった。

また、9・11以降は、難民が安全保障上の脅威と見なされる傾向が強まった。それ以前であっても、例えば人道に反するクメルージュと関わりがあったカンボジア難民は、自らが人道的な保護を必要とする状況に置かれながらも、「迫害者」と見なされてアメリカへの入国が許されなかった (Lawyers Committee for Human Rights. 1989)。イラク戦争後の、治安の悪化したイラクから、難民としてアメリカに入国する人びとに対して、アメリカ社会は本当にその人たちを受けいれても安全なのかと懸念を抱いた。それに呼応して、難民に対してアメリカが入国前に行う身元調査はますます厳しくなった。難民の履歴は、アメリカの法執行機関、情報機関、その他関連するデータベースに照会され、犯罪歴

アメリカの難民政策の変遷

や指名手配の有無が確認されるほか、生体データまで採取されて検証される。皮肉なことに、イラク難民はアメリカが引き起こした戦争が生んだ難民でありながら、アメリカ社会の入口で高い壁に妨げられることになる。

難民を生む外交を展開しながら、その一方で難民の最大の受け入れ社会となっているアメリカでは、新たな難民を受け入れるに伴い、国内に新たな課題が生まれることになる。UNHCR は、難民問題の長期的な解決の道筋を、難民が受け入れられた社会に統合し、定住していくことであると述べている。難民条約によって与えられる権利や権限を越えて、難民が経済的に自立でき、受け入れ社会で差別や搾取を受けずに住民と共存できることが終着点であるとする。しかし、それは必ずしも現地社会への同化を求めるものではないともされる (Crisp 2004, 1-2)。「多様性の中の統一」をモットーとするアメリカが、移動する人と受け入れる地域社会の間で長期的にどのような関係を築くのかは、今後も課題であり続ける。と同時に、アメリカが力の行使を含めてどのような外交を目指していくのかという方向性とも、切り離すことができない問題であることが認識されなくてはならない。

参 照 文 献

- Barnett, Don. 1999. "Show Me the Money: How Government Funding Has Corrupted Refugee Resettlement," at <http://cis.org/GovernmentFundingRefugeeResettlement> (accessed 8/10/2014).
- Barnett, Michael. 2001. "Humanitarianism with a Sovereign Face: UNHCR in the Global Undertow," *International Migration Review* 35 (1): 244-277.
- Bernard, William S. 1975. "Refugee Asylum in the United States: How the Law was Changed to Admit Displaced Persons," *International Migration* 13 (1/2): 3-20.
- Crisp, Jeff. 2004. "The Local Integration and Local Settlement of Refugees: A Conceptual and Historical Analysis" (Working Paper No. 102), Geneva: UNHCR.
- Department of Interior, War Relocation Authority. 1946. *Token Shipment, The Story of America's War Refugee Shelter*, Washington, D. C.: GPO.
- Divine, Robert A. 1957. *American Immigration Policy, 1924 to 1952*, New Haven:

Yale University Press.

- DHS (Department of Homeland Security). annual. *Yearbook of Immigration Statistics*, at <http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics>.
- DOS, Bureau of Public Affairs. 2003. “The Great Seal of the United States,” at <http://www.state.gov/documents/organization/27807.pdf> (accessed 8/21/2014).
- DOS, DHS, and DHH (Department of State, Department of Homeland Security, and Department of Health and Human Services). 2014. *Proposed Refugee Admissions for FY 2015: Report to the Congress*, at <http://www.state.gov/documents/organization/232029.pdf> (accessed 5/7/2015).
- Espiritsu, Yen Le. 2012. “Militarized Refuge: A Transpacific Perspective on Vietnamese Refugee Flight to the United States,” *Pacific and American Studies* 12: 20-32.
- Ford, Gerald R. 1975. Address by President Gerald R. Ford before a Joint Session of the Congress Reporting on United States Foreign Policy (April 10), Gerald R. Ford Presidential Library and Museum, at <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/speeches/750179.asp> (accessed 9/14/2014).
- Jaeger, Gilbert. 2001. “On the History of International Protection of Refugees,” *International Review of the Red Cross* 83 (843): 727-737.
- Lawyers Committee for Human Rights. 1989. *Refuge Denied: Problems in the Protection of Vietnamese and Cambodians in Thailand and the Admission of Indochinese Refugees into the United States*, New York: Lawyers Committee for Human Rights.
- LOC (Library of Congress). 2003. A Century of Lawmaking For a New Nation: U. S. Congressional Documents and Debates, 1774-1875, at <http://rs6.loc.gov/ammem/amlaw/lawhome.html> (accessed August 26, 2014).
- Loescher, Gil. 2001. *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*. New York: Oxford University Press.
- Martin, David A. 2005. “The United States Refugee Admission Program: Reforms for a New Era of Refugee Resettlement,” Washington, D. C.: Migration Policy Institute.
- Martin, Philip L. 1982. “Select Commission Suggests Changes in Immigration Policy—A Review Essay,” *Monthly Labor Review* (February): 31-37.
- Moore, Charlotte J. Moore. 1980. *Review of U. S. Refugee Resettlement Programs and Policies: A Report* (Prepared at the Request of Senator Edward M. Kennedy, Chairman, Committee on the Judiciary, United States Senate, 96th Congress), Washington, D. C.: GPO.

アメリカの難民政策の変遷

- Morris, Ira. 1961. *The Paper Walls*, New York : Knopf.
- ORR (Office of Refugee Resettlement). annual. *Annual Report to Congress*, at <http://www.acf.hhs.gov/programs/orr/resource/annual-orr-reports-to-congress>.
- . 2015. “Fiscal Year 2014 Refugee Employment Entered Rates,” at <http://www.acf.hhs.gov/programs/orr/resource/fiscal-year-2014-refugee-employment-entered-rates> (accessed 5/11/2015).
- Pfeifer, Mark Edward. 2004. “Hmong Are an Asset,” *Minneapolis Star Tribune* (March 11).
- Select Commission on Immigration and Refugee Policy. 1981. *U. S. Immigration Policy and National Interest*, Washington, D. C. : GPO.
- van Selm, Joanne. 2003. “Public-Private Partnerships in Refugee Resettlement : Europe and the US,” *Journal of International Migration and Integration* 4 (2) : 157-174.
- Sjöberg, Tommie. 1991. *The Powers and the Persecuted : The Refugee Problem and the Intergovernmental Committee on Refugees*, Lund : Lund University Press.
- Sutter, Valerie O’Conner. 1990. *The Indochinese Refugee Dilemma*, Baton Rouge : Louisiana State University Press.
- Taft, Julia Vadala, David S. North and David A. Ford. 1979. *Refugee Resettlement in the U. S. : Time for a New Focus*, Washington, D. C. : New TransCentury Foundation.
- Tichenor, Daniel J. 2002. *Dividing Lines : The Politics of Immigration Control in America*, Princeton : Princeton University.
- Transatlantic Trends. 2011. “Transatlantic Trends : Immigration 2011” (November 2011), at http://trends.gmfus.org/files/2011/12/TTImmigration_final_web1.pdf (accessed 3/20/2012).
- UNHCR. 2014. “Resettlement Fact Sheet,” at <http://www.unhcr.org/524c31a09.html> (accessed 5/10/2015).
- US Census Bureau. 2002. *Measuring America : The Decennial Censuses from 1790 to 2000*, at <http://www.census.gov/prod/2002pubs/pol02marv.pdf> (accessed 3/20/2014).
- US Displaced Persons Commission. 1952. *Memo to America : The DP Story. The Final Report of the United States Displaced Persons Commission*, Washington, D. C. : GPO.
- US Senate Committee on Foreign Relations. 1975. “Refugee Legislation” (Hearing, May 12), Washington, D. C. : GPO.
- Welles, Sumner. 1946. *Where Are We Heading?* New York and London : Harper

& Brothers Publishers.

- Zucker, Norman L. and Naomi Flink Zucker. 1991. "The 1980 Refugee Act: A 1990 Perspective," in Howard Adelman, ed. *Refugee Policy: Canada and the United States*, Toronto: York Lanes Press, 224-252.
- 明石紀雄, 飯野正子 2011 『エスニック・アメリカ: 多文化社会における共生の模索 (第3版)』有斐閣。
- 五十嵐武士編 2000 『アメリカの多民族体制: 「民族」の創出』東京大学出版会。
- 小澤 藍 2012 『難民保護の制度化に向けて』国際書院。
- 加藤洋子 2014 『「人の移動」のアメリカ史——移動規制から読み解く国家基盤の形成と変容』彩流社。
- 川原謙一 1990 『アメリカ移民法』信山社。
- 小泉康一 2009 『グローバリゼーションと国際強制移動』勁草書房。
- 2005 『国際強制移動の政治社会学』勁草書房。
- 柄谷利恵子 2014 「『移民』と『難民』の境界の歴史的起源——人の移動に関する国際レジームの誕生」墓田, 杉木, 池田, 小澤 (2014), 60-74。
- 2004 「『移民』と『難民』の境界: 作れなかった『移民』レジームの制度的起源」『広島平和科学』26: 47-74。
- グリーン, ナンシー (村上伸子訳) 1997 『多民族の国アメリカ: 移民たちの歴史』創元社。
- 佐原彩子 2014 「自立を強いられる難民——1980年難民法成立過程に見る『経済的自立』の意味」『アメリカ史研究』37: 60-78。
- 2010 「帝国主義政策としての難民救済——ベトナム戦争において Operation New Life/Arrival が果たした役割」『アメリカ史研究』33: 91-109。
- 館 葉月 2014 「難民保護の歴史的検討——国際連盟の挑戦と『難民』の誕生」墓田, 杉木, 池田, 小澤 (2014), 43-59。
- 中山裕美 2014 『難民問題のグローバル・ガバナンス』東信堂。
- 野村達朗 1992 『「民族」で読むアメリカ』講談社。
- 墓田 桂, 杉木明子, 池田丈祐, 小澤藍編 2014 『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社。
- 米国大使館. no date. 「アメリカ合衆国のポートレート, 第1章多民族の国, アメリカ」at <http://aboutusa.japan.usembassy.gov/j/jusaj-portrait-usa01.html> (accessed 2014/8/1).
- 村田勝幸 2007 『「アメリカ人」の境界とラティーノ・エスニシティ: 「非合法移民問題」の社会文化史』東京大学出版会。

アメリカの難民政策の変遷

聴き取り調査

Munia, Ronald A. 2012. Director, Division of Refugee Services, Administration for Children & Families (ACF) (September 13).

Newland, Kathleen. 2010. Director, Migrants, Migration, and Development, and Refugee Policy Program, Migration Policy Institute (December 21).

White, Ana G. 2012. Director of Government and Community Relations, U.S. Committee for Refugee and Immigrants (September 10).