

難民条約加入前の難民保護に対する 日本政府のアイディアの変容 ——難民保護に関する政治過程の分析より

土田 千愛 東京大学大学院博士課程

キーワード：難民，政治過程，コンストラクティヴィズム

日本の難民条約加入と難民認定手続きの設置をはじめとする国内法の整備には、これまで米国を中心とした「外圧」が影響したと言われてきた。だが、国内政治過程に着目すると、能動的に難民保護を進めようとする動きがみられる。例えば、昭和 28（1953）年からは、「政治犯罪人引渡の原則」と関連づけて政治亡命者の取り扱いが検討されてきた。また、インドシナ難民が流入する前の、昭和 37（1962）年にはすでに難民条約への加入が議論されており、昭和 44（1969）年からは日本社会党より 5 回にわたり「政治亡命者保護法案」が提出されている。こうした国内の動きは、「外圧」に主眼を置く先行研究では見過ごされてきたものである。

そこで、本研究では、コンストラクティヴィズムの視座で、難民保護に関する国会会議録や法律案を用いた言説分析を通して、日本政府が難民保護に対するアイディアをどのように変容させてきたのかを整理する。結論から言えば、日本政府は国際環境と国内事情の影響を受けつつ、能動的に難民保護に関するアイディアを変容させ、運用面において徐々に国際規範を受容してきた。そして、国内の政治過程で構成されてきたアイディアは、最終的に国際的な難民保護規範と結びつき、難民条約への加入と国内法の整備へと反映された。国際的な難民保護規範の受容を可能にしたのは、国際社会における日本の立場と在日の外国人に対する処遇の改善といった、国益の再解釈だったのである。

1 問題の所在と本研究の目的

「人間の安全保障」の観点において、庇護を求めてきた難民に保護を与えることは重要な問題である。一方で、国家にとって、難民はしばしば「国家の安全保障」上の脅威とみなされる。そうした二律背反の性質をもつ難民保護を加盟国に対し、国際的な義務としたのが「難民の地位に関する条約（1951 年採択）」及び「難民の地位に関する議定書（1967 年採択）」（以下、両者を難民条約と略称）である。

日本が難民条約へ加入し、国内法を整備して難民認定手続きを設置したのは、昭和 56（1981）年

にさかのぼる^{*1}。それまで日本は、国際的な難民保護枠組みへの参加に対し、消極的な姿勢をとっていた。その象徴的な例として、ロシア革命後の難民発生時には、一定以上の資金を有する者に限定して受け入れを進め、ナチス支配地域から逃れたユダヤ難民については、資本家や技術者など利用価値のある者のみに在留を許可した(本間, 2001: 9-13)。

そうした日本の姿勢が一変するのは、昭和50(1975)年5月12日に端を発する、米国船で運ばれてきたインドシナ難民の到着である。米国を中心とした国際社会から「外圧」を受け、日本はインドシナ難民に対応し、難民条約加入へ至ったという(本間, 2001: 15-16; 小泉, 2013: 410-413など)。当時、難民条約に未加入だった日本は、閣議了解によってアドホックにインドシナ難民の流入に対処した。だが、インドシナ難民を拒む日本の姿勢は強い批判を浴びた(難民問題研究フォーラム, 1996: 7)。例えば、日本のインドシナ難民対応への方針転換は、昭和54(1979)年5月にワシントンで開催された「日米首脳会談」、同年7月にジュネーブで開催された「インドシナ難民問題国際会議」で確認できる。これらの会談・会議にて、日本政府は、主に定住枠の設定や定住要件と一時上陸許可の要件緩和、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)への資金援助の拡大を公言した^{*2}。「外圧」への呼応を主張する先行研究の多くは、こうした背景を論拠とする。

Flowers(2009)は、日本にとって「外圧」は有効であり、国家のアイデンティティを国際化させることで国際規範を受容し、難民条約加入につながった、という。小泉(2013)は、インドシナ難民の受け入れと難民条約への加入で、アメリカとの良好な関係の構築とアジアでの地政学的な役割を果たしたと論じる。これらの先行研究は、「外圧」の影響を肯定しつつ、日本が難民条約に加入し、難民政策を講じたことを、日本の国際化と国際関係の強化と捉える。一方で、「外圧」説を拡大し、国際的な「外圧」と同情や非難といった国内からの圧力の両方の影響を議論するものもある(Mizuno, 1990: 90; Havens, 1990: 171, 179)。この議論をさらに発展させたのが、政治的な計算のもと、外交政策の戦略として難民条約に加入したという見方である(Mukae, 2001: 144; Arakaki, 2004: 144)。これは、従来の「外圧」説を再考したものであり、難民条約加入によって、難民受け入れの決定に日本が主体性を確保したことに主眼を置く。例えば、小池(2011)は、インドシナ難民受け入れで特に問題になっていた管理の困難な「流民」を含め、実効的な国境管理が実現すると論じる。さらに、Mukae(2001)は、難民条約加入の目的を日本が国家主権を再構築するためだと捉える。

しかし、それらは、日本が難民条約に加入し、難民政策を展開した意義を説明できても、難民条約に加入する前に難民保護に対してどのような見方をしていたかを詳細に分析したものではない。とりわけ、国会会議録に着目すると、昭和28(1953)年から「政治犯罪人不引渡の原則」と関連づけて、政治亡命者の取り扱いが議論されてきた。また、インドシナ難民発生前の、昭和37(1962)年にすでに難民条約への加入が議論されたほか、「政治亡命者保護法案」も昭和44(1969)年から5回出されている。そうした国内政治過程は、日本政府が難民保護に対し、どのようなアイデアを持ち、それを変容させてきたかを確認する手がかりとなる。

以上より、従来の「外圧」の視座では見過ごされてきた難民保護をめぐる政府の動きに着目する必要がある。そこで、本研究では、国内政治過程、特に難民保護に関する法律案や国会での議論に焦点をあて、難民条約加入と国内法整備に至るまで、日本政府が難民保護のアイデアをどのよう

に変容させたかを通史的に明らかにする。それによって、これまで「外圧」という言葉で単線的に帰結されてきた日本の難民保護に対する姿勢を、別の視角から導き出すことを試みる。

2 分析の射程

(1) コンストラクティヴィズムと言説分析

本研究では、分析枠組みとしてコンストラクティヴィズムの立場で、アイデアという認知的な側面に分析の軸を添える。ネオリアリズムやネオリベラリズムが着目した兵器や資金などの物質的要素とは対照的に、アイデアとは、国家の役割や事象の因果関係をみる認識や考え方といった観念的な要素である。新興国が経済大国というアイデアで自国の利益を再定義したように、観念的な次元で変化が生じ、アクターへ影響する様子を描写出す(大矢根, 2013: 10-11)。また、新たなアイデアや規範の遵守を当然とみなし、アイデアや規範が広く受容される現象を「内面化」という。その際のアクターは、官僚や専門家であり、順応するために制度化が図られる(Finnemore and Sikkink, 1998: 898, 904; 大矢根, 2013: 12)。したがって、この視点に立つと、国際条約加入前の段階においても、国際規範が国内で認識され、受容されていく様子を導き出すことができる。

また、国益と国際規範の受容は対照的なものではない。国家は、国益と同様に法規範に基づき行動する^{*3}。コンストラクティヴィズムは、規範がどのように国益を構成するかを示しつつ、国際法の作用を表してきた(Brunnée and Toope, 2013: 129)。国益の検討と規範的アプローチを接合すると、法と政治がいかに作用するかがよく理解できる(Abbott and Snidal, 2013: 34)。Acharya (2004)によると、国際的な規範は国内の既存の規範と結びつき、新たな規範を制度化する言説戦略を導き出す。この考え方は、国内の既存のアイデアが国際的な難民保護規範と結びついて制度化していく様子を論じるうえで有用である。

言説分析では、言説が問題に対する人々の意識を変える可能性を示唆しつつ、発言や記述とその社会的背景や語り方の社会的な影響を踏まえ、政策論争で使われる言語を転換させる試みについて理解できる(Klotz and Lynch, 2007: 51-52)。すなわち、言説分析は、言説を歴史的・社会的な状況に位置づけ、その意味を構築する(宮岡, 2009: 89)。本研究では、法律案や国会での発言といった言説に難民保護に対する見方とその変容を見出すうえで、これを研究手法とする。

こうした分析枠組みで、時系列に国際・国内的な社会情勢と関連させながら言説分析を進め、最終的に難民条約加入前における日本の難民保護に関するアイデアの変容を整理する。

(2) 「外圧反応国家論」

「外圧反応国家論」は、国際関係論において、主に対外経済政策や対外援助政策の分野で取りあげられてきた。Calder (1988) は、1980年代後半の日本の対外経済政策が「外圧」によって政策変更したことを事例に、日本を「外圧反応国家(reactive state)」と称す。「外圧反応国家」には、政策の転換を要求する「外圧」に応答する特徴がある。古城(2010)は、日本国内に「外圧」と同様の政策を愛好し、「外圧」に呼応する国内アクターが存在する場合に、「外圧」による政策変更が可能に

なると論じる。また、宮下（2004）は、対外援助政策において米国からの「外圧」に日本が屈して政策変更するのは、日米関係を優先する方が結果的に日本の国益に適うからだと論じる。これらの特徴を踏まえると、「外圧」の影響を重視して日本の難民条約加入を論じる先行研究は「外圧反応国家論」の範疇に含まれる。

だが、波多野（2018）は、日本の対外行動のパターンには、「受動型（reactive）」の側面だけでなく、「能動型（proactive）」の側面も内在する、と「外圧反応国家論」を再考した。外交目標や理念に照らし合わせ、国際環境と国内政治の間でときには能動性も発揮するという。難民政策における日本の政治過程の、能動的な側面に焦点をあてる本研究では、この論を補完する形で分析を進める。

(3) 分析対象

分析対象として用いる一次資料は、難民条約加入前に政治亡命者や難民保護に関して議論されている国会会議録と法令ないし法律案であり、二次資料は補完的に扱う。戦後の日本では、国会は個々の議員をアクターとする国唯一の立法機関であるものの、立法機能の面では、政府提出の議案を追認する、与野党の政争の場として位置づけられてきた（谷、1995：1-2）。しかし、二院制や委員会制度、全会一致の原則などの制度や慣行によって、自由民主党の単独優位な状況でも野党が政策形成に関与する余地はある（谷、1995：203）。また、議員立法よりも官僚立案の法律案が圧倒的多数を占めてきた実績から、政策形成における官僚の役割は大きい。

分析対象とする期間は、政治犯罪人の取り決めが法制化した昭和 28（1953）年から難民条約加入と国内法整備に至る昭和 56（1981）年までとする。

なお、使用する資料では政治亡命者や難民という用語を同義語として扱っていることが多いことから、本研究でも両者を厳密に区別せずに用いる。

3 難民条約加入前の難民に対する日本政府の姿勢

(1) 「政治犯罪人不引渡の原則」に関して

難民条約加入前の政治亡命者の取り扱いについては、明治憲法下では条令だった、昭和 28（1953）年公布の「逃亡犯罪人引渡法」にみられる^{*4}。同法では、第二条に「政治犯罪人不引渡の原則」の規定があり、締約国から引き渡し請求があった場合でも、裁判所の判断で政治犯罪人と認められた場合には引き渡しを拒否できる^{*5}。ただし、法律に政治犯罪人の概念に関する規定はない。そのため、同法を議題とした国会では、特に政治犯罪人と政治亡命者の違いについて質疑が散見される。同法の第二次改正の際に伊藤榮樹政府委員は、政治犯罪人とは、所属する国で政治的な犯罪をして他国にある者であり、政治亡命者とは、居住国において政治的理由によって迫害されると恐れるに足る十分な理由があるために国籍国もしくは常住国の外にある者と述べ、両者を区別した。また、政治犯罪の中でも、反逆の企図や革命、禁止された政治結社の結成といった特定の国の政治形態の変革を目的とした犯罪である純粋政治犯罪の場合は、政治亡命の性格も有する^{*6}。政治亡命は難民条約上のひとつの形態であり、政治亡命と同原則は共通して人道主義に基づく考え方であり、「出入国管

理令（以下、入管令と略称）」の運用において引渡法と同じ精神で政治亡命者を判断することが示された^{*7}。

以上より、政治亡命者の定義は難民条約をもとにしてしまうと想定されるほか、政治犯罪人が政治亡命者である可能性を示唆するとともに、「政治犯罪人不引渡の原則」の運用に政治亡命者を保護する側面がうかがえる。しかし、当然のことながら、同原則の対象はあくまで政治犯罪人であり、難民ではない。それゆえ、多くの難民が政治犯罪人の要素を満たしていない。そればかりか、同原則は、規定上、迫害を受ける恐れのある領域への送還を禁止していないなど難民の基本的な人権を保障していない（Arakaki, 2004 : 141-142）。だが、迫害が予想される国へ政治犯罪人や政治亡命者を送還することのないよう、「政治犯罪人不引渡の原則」や世界人権宣言に加え、難民条約を踏まえた処遇を求める声もあがっていた^{*8}。実際に、送還先に本人の希望を反映させたものもある。例えば、北朝鮮の漁船が日本へ亡命を求めて密航した平新艇事件では、本国へ帰国すると、迫害を受ける恐れがあることから、本国ではなく本人が希望する国へ退去強制を命じた^{*9}。

また、「政治犯罪人不引渡の原則」の適用と同原則が国際慣習法か否かが争点となった政治亡命事件は、尹秀吉事件と柳文卿事件の主に二つある^{*10}。尹秀吉事件は、地裁では国際慣習法とみなしたが、高裁では一審の判決を覆した。柳文卿事件でも裁判所は尹秀吉事件での論理を重複したにすぎなかった。結果的に、同原則は司法上、国際慣習法として認められなかった（本間, 1974 : 72-74）。二つの事件を含め難民条約加入前に同原則が適用され、政治亡命者が保護された例はない（本間, 1974 : 118）。

朝鮮戦争勃発に伴い、こうした政治亡命事件が多発すると、「政治犯罪人不引渡の原則」をもとに政治犯罪人に関連して政治亡命者の取り扱いの議論が活発化し、政治亡命者の保護の欠如が浮き彫りになり、難民条約に加入して政治亡命者を保護することが求められるようになった。

(2) 難民条約加入と「ノン・ルフルマン原則」に関して

昭和 37（1962）年の第 41 回国会衆議院法務委員会にて、初めて難民条約への加入が問われ、中川融政府委員は、難民の定義が明確でないため、各国や国際間での取り扱いを見極めてから加入の可否を決定したいと述べた。ただし、条約の趣旨には賛成し、人道を尊重して行動すべきという考えを示した^{*11}。中垣國男国務大臣もこれに沿い、条約に加入しなくとも条約の考え方や精神を尊重する姿勢だった。また、入管令に基づき、密入国者については就学中など情状酌量し、「特別在留許可」の運用で対応しており、難民か否かについては、個々のケースにおいて十分に人道上の立場を尊重して対処するという意向を示した^{*12}。他方で、難民条約と同様の措置をとると、入管令を維持できなくなる懸念も伝えた^{*13}。ここでは、外務省条約局長と法務大臣ともに、難民条約の趣旨に賛同している。しかし、条約上の難民の定義のあいまいさが条約へ加入しない理由とされ、入管令を堅持し、その範囲内で人道的に対応していく方針が示された。昭和 38（1963）年の第 43 回国会参議院法務委員会でも再び難民条約への加入について質疑があった^{*14}。難民条約へ加入しない理由として、富田正典説明員は、入管令の範囲内で難民へ対応できるうえに、難民条約に加入して積極的に難民を受け入れることには「人口上あるいは労働事情その他の問題」があると述べた^{*15}。

したがって、この頃、難民条約の趣旨には賛同しているが、加入には否定的であり、政治亡命者は入管令に基づいて密入国者と同様の手続きで処理され、情状が法務大臣の判断で考慮された場合に「特別在留許可」の運用によって在留が認められていた。「政治犯罪人不引渡の原則」が実質的に政治亡命者に適用されていなかったことを踏まえると、政治亡命者の在留は「特別在留許可」の運用に依拠していた^{*16}。ただし、その許可には、人権の尊重が国益と調和することが前提とされていた^{*17}。

「特別在留許可」を認めない場合の対応に関し、難民条約への加入前だが、難民条約が影響を強める様子が、条約上の「ノン・ルフルマン原則」に関連する見解で確認できる。昭和38(1963)年には、法務大臣と入国管理局次長が人道的な配慮から、政治亡命者を迫害の待ち受ける国へ送還しない考えを示している^{*18}。つまり、政治亡命を主張する不法入国者や不法残留者に「特別在留許可」を認めない場合でも、本国での迫害の有無を検討し、運用上、「ノン・ルフルマン原則」を实践するような様子うかがえる。そして、昭和51(1976)年の第78回国会衆議院外務委員会にて初めて「ノン・ルフルマン原則」が明示的に用語として登場し、すでにその趣旨を生かしながら事案の処理をしているという説明があった^{*19}。昭和53(1978)年の第84回国会衆議院外務委員会では、「ノン・ルフルマン原則」を将来にわたって遵守していく意思が確認された^{*20}。

以上より、政治亡命者の送還に関して米国を始めとする西欧諸国から「外圧」を受ける前に、すでに難民条約の根幹をなす原則が意識され、運用においてこの規範が徐々に内面化していく様子が見解からうかがえる。

(3) 「出入国管理法」での審議内容より

次に、昭和44(1969)年に政府提出法案として提出された「出入国管理法」の審議の中から、難民条約に対する見方と難民への対応について整理する^{*21}。

まず、難民条約へ加入しない理由について、中川進政府委員は、主に難民条約の特徴と日本との関連性をあげた。内容として、難民条約は第二次世界大戦で起こった欧州での国境の変動をもとに時間的・地理的制約を課しているため、「日本には直接関係ない」、「アジア諸国にはあまり関係ない」ものであると述べた^{*22}。一方で、難民条約への加入を求める猪俣浩二委員は、国連加盟国の一員として国連憲章の精神、世界人権宣言に対する努力の姿勢を難民条約加入で示すべきと主張した^{*23}。

次に、法案に政治亡命者に関する規定を置かなかった理由について、中川進政府委員は、主に四つの理由をあげた。第一に、政治亡命者の定義や認定が容易ではなく、政治亡命者の判断は政治的にも法律的にも複雑である^{*24}。第二に、憲法に政治亡命者に関する規定がなく、第三に、日本は難民条約やその他の政治亡命者に関する条約に加入していない^{*25}。第四は、日本の地政学的な要因である。日本の周辺国には、朝鮮、中国、ベトナムといったように政治的に分裂、対立する国々があり、難民や政治亡命者が発生する可能性が非常に高い。そのため、難民条約へ加入し、政治亡命者を日本へ歓迎するような措置をとることが日本にとって得策ではないというものである^{*26}。

そして、政治亡命者の保護に関する規定を法案に設けなくとも、現行の入管令で対応が可能であり、政治亡命者を保護するという目的は達成できると説明した。その理由として、第一に、「政治

的理由による刑罰を受けた者」は入国不許可の対象から除外されるため、政治犯として刑罰を受けた者も日本へ入国する資格がある^{*27}。第二に、政治亡命者だと判断された場合には、入国後に法務大臣によって「特別在留許可」が認められる^{*28}。また、法案では、現行の入管令と異なり、退去強制の送還先に関する規定が緩和された。迫害を受ける地域への送還を禁止する意向は変わらないが、政治亡命者という特殊な事情を考慮し、本人の希望などを尊重して送還先を決定できるようにしたのである^{*29}。

以上より、難民条約に加入しない理由としては、条約を欧州のもののみならず、アジア諸国を始め日本には無関係だという見方が示された。また、「出入国管理法案」に難民に関する規定がない理由として、従来と同様に定義や認定など規定が困難であることに加え、当時の周辺諸国の政情不安と難民の流入を懸念した日本の地政学的状況があげられた^{*30}。そして、規定を設けなくとも、法務大臣による「特別在留許可」によって難民保護の目的を達成できるうえに、新法案で退去強制に係る送還先の規定を緩和したことが主張された。これらのことから、送還先の決定に本人の希望が反映された一方で、難民条約未加入の理由や法案に規定を設けなかった理由が国際環境を踏まえ、より細分化され、かつ明確化したと言える。ここでは、自由民主党の議員から政治亡命者に関する質問が出されたため、与党への難民に対する関心の広がりがうかがえた。

4 「政治亡命者保護法案」での難民に対する日本の姿勢

「政治亡命者保護法案」は、昭和44(1969)年、51(1976)年、52(1977)年、54(1979)年、55(1980)年と合計5回にわたり、衆法として日本社会党所属の議員から提出された^{*31}。昭和55(1980)年の国会において、横山利秋議員は「近代国家としてわが国がいまなお、世界の大勢にかかわらず難民条約の批准を怠り、国会に条約等を提出しないことは遺憾」と発言した^{*32}。このことから、難民条約に加入しないまま、入管令で対応することに問題意識があり、日本を近代国家とみなすアイデアを持ち出したことが分かる。そして、日本が難民条約に加入する前でも、政治亡命者ないし難民を保護するための、政治亡命者の在留資格など最小限度の要点を取り入れた法制定が緊要だとし、「政治亡命者保護法案」が発案された^{*33}。

「政治亡命者保護法案」が発案された背景には、①国際的な事情と②国内的な事情の両面からの要請があった。①については、難民条約への加盟国が65か国以上と増加しており、日本も「速やかにその批准をするよう強く要請されている」ことがあげられた^{*34}。また、②について、日本へ庇護を求める外国人や強制送還を拒否して訴訟を起こす外国人の存在が政治問題化している実情があげられた^{*35}。

法案提出の理由として、国際的な交通の発達と周辺諸国の政情不安を受け、日本へ政治亡命する外国人の増加の可能性があげられた。しかしながら、日本の国内法には政治亡命者に対応するための規定がなく、入管令等の規定に基づいて手続きを進めると、政治亡命者は不法入国者や不法滞在者としてしか扱うことができない。唯一、在留が許可されるのは、法務大臣の自由裁量による「特別在留許可」だが、その運用は厳格であり、客観性が保障されないという問題が残る。その結果、

政治亡命者に該当するような者を刑罰や迫害を受ける恐れのある国へ強制的に送還することも可能となってしまう。政治亡命者に関する国内事情と照らし合わせ、こうした入管令上の問題点をあげ、本法案が必要である旨が説明された^{*36}。

さらに、諸外国では、難民に関する国際的あるいは地域的な条約に加入し、国内法でも取り決めたを進めている現況がある。そうした状況において、日本が政治的、経済的、文化的に大国となりつつあり、裁判の判決でも政治亡命者の保護が国際慣習法であると言われていることにかんがみても政治亡命者保護に期さなければならない、と補足された^{*37}。

以上を整理すると、まず、国内で庇護を求める者の実情を踏まえ、周辺地域の国際環境から、今後の難民流入の可能性を念頭に、従来とは対照的に将来的な展望も踏まえ、難民を受け入れるための体制を整える必要性があげられた。また、これまで難民の保護もまかなえと言われてきた入管令の規定における問題点を指摘している。それを顕著に表しているのが「特別在留許可」の運用であり、難民を不法入国者や不法滞在者として扱い、迫害のある国への退去強制までもが可能である点を問題視している。

次に、八点ある法案の概要から後の入管令改正に関連する三点を確認する。第一に、世界人権宣言第14条の規定を根拠に、すべての人が迫害から逃れるために他国へ避難することができることを確認し、「政治亡命者」の在留資格の付与やその他必要な事項について、入管令等に特例を定める。第二に、政治亡命者の定義は難民条約と同様とする。第三に、法務大臣への申請によって政治亡命者の在留資格を取得できるのは、不法入国者や不法残留者を含む、本邦の永住許可者を除くすべての外国人である^{*38}。これらの規定から、難民条約加入前でも難民条約上の定義を政治亡命者に適用し、在留資格を設け、その対象も広げるなど、在留中の法的地位の安定を図ろうとしたことが分かる。それによって、これまで定義のあいまいさが政治亡命者受け入れの妨げとなっていたところに打開策を見出そうとしている。

「政治亡命者保護法案」は、従来の難民保護に対するアイデアに変化を与えた。日本を大国とみなし、国際・国内両方の社会的状況に即し、自国の安全保障よりも政治亡命者の人権保護に比重を置く在り方が法案という形で提示された。質疑はされなかったが、委員会に出席した議員や法務大臣、法務省入国管理局職員の間では、趣旨説明を通して新たなアイデアが共有されたことから、一定のアイデアの受容が確認できる。

5 インドシナ難民流入と難民条約への加入を求める動き

昭和50(1975)年6月24日に米国船が名古屋港に接岸したのを受け、翌日の第75回国会衆議院法務委員会にて、横山利秋委員は、インドシナ難民から日本への永住希望者が出ても原則的に拒否し、インドシナ難民の上陸期間を米国など第三国政府との交渉で決めるという方針に疑問を呈した^{*39}。それに対し、影井梅夫政府委員は、永住の希望があったとしても「やや慎重を期して」いる旨を伝えた。その理由として、日本には移民を受け入れない基本方針がある。具体的には、国土が狭く、人口過多であり、日本人のために雇用を確保しなければならないほか、単一民族であるため、

外国人が難民という形で入ってきてても長期的にみて日本で幸福に生活していけるのか、という懸念を示した^{*40}。だが、横山利秋委員は、それらの理由を批判し、国際的な立場から日本も難民条約への加入を真剣に検討し、政治亡命事件がない平静なときに政治亡命者に関する保護法を制定すべき、と主張した^{*41}。

それに対し、稲葉修国務大臣は、

「難民条約批准の問題は（中略）今日のこの段階で批准をおくらせるべき問題ではない、時期は熟しておるのではないか（中略）。難民条約の批准に伴う亡命者保護法をも含めた国内法の整備につきましても、難民条約を批准する方向で検討する段階にきましたから、当然国内法整備の問題についても前向きに検討すべきである、急ぐべきである^{*42}」

と答弁し、難民条約加入と国内法の整備の中に亡命者保護法の制定も検討していく意思を表した。

また、影井梅夫政府委員は、日本が条約に加入する際には、条約の規定が十分に履行されるよう、国内の体制を完全に整備してから加入する流れがあるため、批准に時間を要していると説明した。また、「政治亡命者の保護に関します法律案、これは私どもも拝見いたしまして、私どもとしてもこれを上げまして、いろいろ検討しなければならぬ点がたくさんある」と答弁した^{*43}。この発言から、入国管理局が日本社会党から提出された「政治亡命者保護法案」を参照していることがうかがえる。「政治亡命者保護法案」に記されたアイデアが法制定に際し、政府内で検討されていることを表す発言である。

次に、昭和54（1979）年の第87回国会参議院予算委員会にて、まだ難民条約を批准しない理由が問われ、園田直国務大臣は、「関係各省と相談しながら国内法及び早期批准の検討をやっている」と答弁した。また、「難民の問題は、非難されたからということではなく、人道上の問題であり、かつまた東南アジアについては安定要因が壊される一つの大きな要素」であるという見方を示した^{*44}。

この時点で、難民条約加入と亡命者保護法も含めた国内法整備へ向けて政府内で動きが確認できる。また、難民問題を人道上の問題と捉え、東南アジア地域の安定への対応策とする見方からは、対外政策ともみなしている。

6 「難民の地位に関する条約の締結について承認を求めるの件」及び「難民の地位に関する議定書の締結について承認を求めるの件」の審議内容より

本章では、難民条約加入に際し、どのような論争が交わされたのかについて理解を深めていきたい。まず、昭和56（1981）年4月17日の衆議院外務委員会にて、伊東正義国務大臣は、難民条約を締結し、「難民の保護及び救済の充実を図ることは、難民問題の解決のためのわが国の国際協力を拡充する観点から望ましい」と述べた^{*45}。この発言から、難民条約に加入する理由として、国際協力の拡充というアイデアがあることが確認できる。だが、参考人を中心に、加入は国内からの要請への応答ではなく、「外圧」への反応だという非難の声があがった。具体的には、条約加入の提案や

請願書、「政治亡命者保護法案」の提出など、これまでの国内の動きを踏まえたのではなく、サミットや米国からの「外圧」を受けて難民への対応を前進させてきた過程の延長で難民条約の批准が提案されたことに疑問が呈された^{*46}。

難民条約加入の意義は二つあげられた。一つ目は、国内の人権面での進展である。高沢寅男委員は、条約加入を国内の人権尊重の新たな段階だと歓迎した^{*47}。田中宏参考人は、難民条約は人々の生活に直結する点で他の条約とは異なり、加入することによって日本国内の外国人の法的地位や処遇全般が見直されると述べた^{*48}。林保夫委員は、閉鎖的な日本が国民国家形成以来、初めて外国人の受け入れに乗り出すことを歓迎した^{*49}。そして、園田直国務大臣は、明治時代から頑なに守ってきた法律体系が崩れる懸念があったが、ようやく意見がまとまり、「日本人でなければ人間でないと言わんばかり」の法律における「欠点」を解消できると述べた^{*50}。つまり、難民条約加入に伴い、日本が抱える外国人問題として長らく懸案だった、在日の外国人への処遇も改善されるという期待があった。

二つ目は、国際的な難民保護の実現である。賀陽治憲政府委員は、今後、各地の紛争や事変などインドシナ以外の地域からの難民の流入を想定し、人権の付与やその他の規定の運用をしていく考えを示した^{*51}。この時期は、難民の発生領域が欧州からアジア・アフリカへと移行するときであった。また、日本が難民条約に加入すると、アジアで初めての締約国となる。それらの条件を踏まえると、日本の難民条約加入は「難民問題に対する姿勢を鮮明にする」ような「象徴的な意味」を持つに過ぎない（山神、1982：37-38；山神、2007：105-106）。とは言え、これまで地政学的に周辺地域から日本への難民流入を懸念し、難民条約加入に至らなかった過程を踏まえると、アイデアに大きな変容がみられる。

総じて、日本の難民条約への加入は、対外的には難民問題に対する国際協調の姿勢を鮮明にし、対内的には法制度の改正によって外国人に対する人権尊重が促進されるという意義を持った。つまり、国際社会における国家の立場と在日の外国人問題の解決という国益が国際的な難民保護規範の受容を可能にした。

7 「難民の地位に関する条約等への加入に伴う出入国管理令その他関係法律の整備に関する法律案」の審議内容より

「難民の地位に関する条約等への加入に伴う出入国管理令その他関係法律の整備に関する法律案」は、政府提出法案として昭和56（1981）年に第94回国会の法務委員会と衆議院法務委員会外務委員会社会労働委員会連合審査会へ提出された。本法律案は、難民条約の規定に基づき、国内法の整備の一環として、入管令に難民認定手続きを新設し、難民の永住許可要件の緩和や難民の「旅行証明書」を交付するなどの改正を加え、「国民年金法」などの国籍要件を撤廃し、社会保障面で「内国民待遇」の実現を図ることを目的としている^{*52}。

審議内容より、難民認定手続きと社会保障における「内国民待遇」の二点について確認する。第一に、独立した難民認定法がつくられなかった理由が問われ、大鷹弘政府委員は、難民認定は法務

大臣が担うものであり、難民認定手続きは法務大臣の行政処分の一部として入管令に組み込むことが妥当だと答えた。難民も出入国管理の対象であるため、入管令に認定手続きと合わせて規定するとした^{*53}。また、難民認定は、個々の外国人が条約上の難民要件に該当するかどうかといった事実を確認する作業である^{*54}。難民認定をする際の基準は、難民条約における難民の定義のみであり、難民であるかどうかの確認は、本人の陳述や客観的な資料で行えるため、ほかの基準は必要ないと説明された^{*55}。したがって、難民条約の規定を反映しつつ、難民認定手続きを行政処分として位置づけることで、国内の出入国管理体制に国際的な保護規範を組み込んだことが分かる。

横山利秋委員は、難民認定手続きと「政治亡命者保護法案」との相違点を三点あげつつ、概ね日本社会党の主張が反映されたものとみなした。具体的には、改正法案は、第一に、難民から申請があり許可があっても即時に在留を認めるものではなく、第二に、難民の定義が比較的厳格であり、第三に、難民独自の在留資格がないことが指摘された^{*56}。両者における大きな違いは、難民認定と在留資格の許可が必ずしも同一でないことである^{*57}。それでも、「政治亡命者保護法案」にあった八つの概要のうち、主に五つの項目が法制度化したことを考えると、廃案となった法案の内容からの連続性が確認できる。したがって、難民条約の規範とともに「政治亡命者保護法案」における難民保護に関するアイデアが受け入れられ、内面化かつ具体化したと言える。

次に、社会保障面において、難民条約加入に際して「内国民待遇」を実現させる必要があった。そのため、難民と認定される者と日本に在留する一般外国人は日本に在留する限り、処遇は同じである旨が伝えられた^{*58}。今回の改正により、「国民年金法」から国籍要件と居住要件という二つの要件のうち前者が削除され、制度上、「差別」が廃止された^{*59}。この改正を受け、一般の外国人も日本人と平等に扱うことが目指された^{*60}。

「国民健康保険」と「生活保護」については、どちらにも国籍条項が残るが、「国民健康保険」は、各市町村への行政指導を強化し、条例で外国人の適用を促進していく方向性が示された。また、「生活保護」は昭和25(1950)年の制度発足以来、行政措置や予算において内外人同等の扱いをしていることが説明された^{*61}。したがって、いずれも国籍条項を削除せずとも内外人の実質的な取り扱いが同じであるため、難民条約加入には全く支障がなかった^{*62}。

これらの見直しからは、難民条約上で規定されている「内国民待遇」という規範を国内法化する様子が見られる。それを受け、引き続き課題を残したものの、観念的な次元では、難民保護が社会保障面での在日の外国人に対する処遇改善につながった。この点で、難民保護規範の受容は、国内の問題解決に繋がるからこそ可能だったとも言える。

8 おわりに

これまでの政治過程の言説分析から、日本の難民保護におけるアイデアの変容を整理する。日本の難民条約加入をめぐる意識は、インドシナ難民流入前に芽生えていたが、当初は、条約の成立背景から難民条約を日本とは無関係なものとしてみなしていたうえに、難民の定義のあいまいさや周辺諸国の政情不安が条約加入の妨げとなっていた。また、難民には既存の入管令で対応可能だとする

姿勢を維持し、入管令の改正法案にも保護規定を設けず、密入国者と同様の手続きで扱い、情状が考慮されたときのみ、法務大臣により特別に在留が許可されていた。

難民条約加入前においては、「政治犯罪人不引渡の原則」の運用に政治亡命者の保護の可能性を見出せる。政治亡命事件が活発化すると、政治犯罪人と区別して政治亡命者に対する理解が深められた。だが、同原則は迫害を受ける恐れのある地域への送還を禁止したのではなく、同原則によって政治亡命者が保護された実績もなかった。一方で、難民条約加入前であるにもかかわらず、出入国管理の運用において難民条約上の「ノン・ルフルマン原則」を遵守し、国際規範が内面化していく様子がうかがえる。日本社会党による「政治亡命者保護法案」の提出は、日本政府の難民保護に対するアイデア変容の転換点となった。入管令で対応可能とする従来の考え方を否定し、難民を不法入国者や不法残留者と同様に扱うことや、主観的で限定的な「特別在留許可」の運用を問題視した。そして、交通の発達と周辺地域の政情不安から将来的な難民の流入を想定し、予防策として政治亡命者への対応を具体的に打ち出したのである。この法案は結果的に廃案となるが、難民条約の条文に加え、政府内ではこの法案をもとに引き続き難民保護が検討され、その内容の大部分は最終的に難民認定手続きに反映された。その政治過程では、野党から与党、官僚へとアイデアが内面化されていく様子も確認できる。また、アイデアの変容と同時に、国際・国内双方の影響を受けつつ、日本政府が国際構造の中で、対外的には国際協調、対内的には人権促進という形で難民条約加入へ至る様子もみられた。

以上より、日本政府は国際環境と国内事情の影響を受けつつ、能動的に難民保護に関するアイデアを変容させながら、運用面において徐々に国際規範を受容してきた。そして、国内の政治過程で構成されてきたアイデアは、最終的に国際的な難民保護規範と結びつき、難民条約への加入と国内法の整備へと反映された。国際的な難民保護規範の受容を可能にしたのは、国際社会における日本の立場と在日の外国人に対する処遇の改善といった、国益の再解釈だった。国益と人権の調和を念頭に置いてきた政治過程をみても、国際規範の受容において両者は切り離せるものではない。その点で、近年の国際関係論の潮流において、規範が国益を構成するというコンストラクティヴィズムの新たな理論的展開に対し、事例研究のひとつとして本研究を位置付けたい。今後は、難民条約加入前のアイデアが条約加入後の難民保護の実施において、どのように変容したかを検討する必要がある。

※本研究の遂行にあたり、公益財団法人松下幸之助記念志財団による研究助成を受けたことを付記し、同財団に謝意を表す。

- *1 また、日本が難民を含め外国人の受け入れに慎重になっていた背景には、在日の朝鮮半島出身者や台湾出身者の存在があった。
- *2 これによって、実際にインドシナ難民の定住枠は拡大し、定住要件と一時上陸許可の要件が緩和され、UNHCRのインドシナ難民救済計画の半分を拠出し、UNHCRに対する拠出額は米国に次いで世界第二位となった。
- *3 一方で、国益と勢力均衡を重視するリアリズムやネオリベラル制度論の場合、国益と規範の間に関係性を見出せ

ない。

- *4 そもそも「逃亡犯罪人引渡条令」は、「日米犯罪人引渡条約」を日本で実施するための国内法であり、「政治犯罪人引渡の原則」は同条約の中に規定されていた（本間，1990：129）。
- *5 「第16回国会参議院法務委員会会議録第8号」，昭和28年7月7日，1頁，津田實説明員（法務省刑事局総務課長）による発言より。
- *6 「第84回国会衆議院法務委員会会議録第21号」，昭和53年4月28日，4頁，伊藤榮樹政府委員（法務省刑事局長）による発言より。
- *7 「第46回国会衆議院法務委員会会議録第12号」，昭和39年3月10日，2頁，及び，「第46回国会参議院法務委員会会議録第22号」，昭和39年5月12日，7頁，竹内壽平政府委員（検事・法務省刑事局長）による発言より。
- *8 「第58回国会衆議院法務委員会会議録第26号」，昭和43年4月26日，14頁，岡澤完治委員による発言より。
- *9 「第52回国会閉会後参議院法務委員会会議録第2号」，昭和41年10月3日，1頁，八木正男説明員（法務省入国管理局長）による発言より。
- *10 「東京地裁」昭和44年1月25日判決。「東京高裁」昭和47年4月19日判決。
尹秀吉事件では，朝鮮戦争の勃発後に密入国して日本の大学に在籍し，反政府運動を行っていた韓国出身の尹秀吉が，退去強制の取り消し訴訟を行った。
「東京地裁」昭和44年11月8日判決。「東京高裁」昭和46年3月30日判決。
柳文卿事件では，台湾出身で台湾の独立運動に従事していた柳文卿が，日本留学中にビザが切れて台湾へ強制送還された後に妻子が国家賠償を請求した。
- *11 「第41回国会衆議院法務委員会会議録第3号」，昭和37年8月24日，10頁，中川融政府委員（外務事務官・外務省条約局長）による発言より。
- *12 同上，10～11頁，中垣國男国務（法務）大臣による発言より。この頃，民族独立運動など反政府活動を行い，本国へ送還することで生命等が危ぶまれる，主に在日の韓国出身者への対応が関心を集めていた。
- *13 同上，11頁，中垣國男国務大臣による発言より。
- *14 「第43回国会参議院法務委員会会議録第15号」，昭和38年5月28日，6頁，亀田得治委員による発言より。
- *15 同上，6頁，富田正典説明員（法務省入国管理局次長）による発言より。
- *16 前掲書，昭和39年3月10日，2頁，竹内壽平政府委員による発言より。実際に密入国者を政治亡命者として受け入れた実績はない。
- *17 「第63回国会衆議院法務委員会会議録第16号」，昭和45年4月8日，18～19頁，吉田健三政府委員（法務省入国管理局長）による発言より。
- *18 前掲書，昭和38年5月28日，5頁，中垣國男国務大臣，及び，5～6頁，富田正典説明員による発言より。
- *19 「第78回国会衆議院外務委員会会議録第3号」，昭和51年10月13日，16頁，中島敏次郎政府委員（外務省条約局長）による発言より。
- *20 「第84回国会衆議院外務委員会会議録第12号」，昭和53年4月7日，18頁，藤岡晋説明員（法務大臣官房参事官）による発言より。
- *21 入管令の改正法案は，昭和44（1969）年，46（1971）年，昭和47（1972）年，昭和48（1973）年に合計4回に渡り出されたが，いずれも審議未了のまま廃案となった。
- *22 「第61回国会衆議院法務委員会会議録第23号」，昭和44年6月24日，4頁，中川進政府委員（法務省入国管理局長）による発言より。しかし，このときすでに「難民の地位に関する議定書」が採択されていたため，時間的・地理的な制約は，もはや理由として成立しなくなっていた。
- *23 「第61回国会衆議院法務委員会会議録第25号」，昭和44年7月2日，7頁，猪俣浩二委員による発言より。
- *24 「第61回国会衆議院法務委員会会議録第22号」，昭和44年6月17日，6頁，中川進政府委員による発言より。
- *25 前掲書，昭和44年6月24日，4頁，中川進政府委員による発言より。
- *26 同上，4頁，及び，前掲書，昭和44年6月17日，6頁，中川進政府委員による発言より。
- *27 前掲書，昭和44年6月24日，4頁，中川進政府委員による発言より。
- *28 同上，4頁，及び，前掲書，昭和44年6月17日，6頁，中川進政府委員による発言より。
- *29 前掲書，昭和44年6月24日，4頁，中川進政府委員による発言より。
「ノン・ルフルマン原則」を基本的な行政運営の指針とし，昭和48年に出された「出入国法案」には，それを念

- 頭に置いた条文を設けた旨も伝えられた。前掲書，昭和51年10月13日，16頁，竹村照雄説明員（法務大臣官房審議官）による発言より。
- *30 加えて，在日の朝鮮半島出身者などとさえ融和できていない社会に，政情不安定な周辺諸国からの難民を受け入れることに懸念もあった（本間，1990：146-147）。
 - *31 衆参両院で取りあげられたものの，いずれも質疑や裁決には至らなかった。
 - *32 「第91回国会衆議院法務委員会議録第1号」，昭和55年2月15日，3頁，横山利秋議員による発言より。
 - *33 同上，及び，「第93回国会衆議院法務委員会議録第4号」，昭和55年11月7日，5頁，稲葉誠一議員による発言より。
 - *34 「第77回国会衆議院法務委員会議録第12号」，昭和51年5月18日，8頁，及び，「第80回国会衆議院法務委員会議録第17号」，昭和52年5月20日，1頁，横山利秋議員による発言より。
 - *35 同上。
 - *36 前掲書，昭和44年6月17日，8頁，猪俣浩二議員による発言より。
 - *37 同上。
 - *38 これら八つの概要については，前掲書，昭和51年5月18日，8頁，横山利秋議員による発言を始め趣旨説明を参照のこと。
 - *39 「第75回国会衆議院法務委員会議録第28号」，昭和50年6月25日，11頁，横山利秋委員による発言より。
 - *40 同上，12頁，影井梅夫政府委員（法務省入国管理局長）による発言より。
 - *41 同上，12～13頁，横山利秋委員による発言より。
 - *42 同上，13頁，稲葉修国務（法務）大臣による発言より。
 - *43 同上，13頁，影井梅夫政府委員による発言より。
 - *44 「第87回国会参議院予算委員会議録第15号」，昭和54年3月26日，11頁，園田直国務（外務）大臣による発言より。
 - *45 「第94回国会衆議院外務委員会議録第10号」，昭和56年4月17日，3頁，伊東正義国務（外務）大臣による発言より。
 - *46 「第94回国会衆議院外務委員会議録第14号」，昭和56年5月14日，6頁，宮崎繁樹参考人（明治大学教授）による発言，及び，12頁，殿岡昭郎参考人（東京学芸大学助教授）による発言，及び，14頁，高沢寅男委員による発言より。
 - *47 「第94回国会衆議院外務委員会議録第17号」，昭和56年5月28日，6頁，高沢寅男委員による発言より。
 - *48 前掲書，昭和56年5月14日，2頁，田中宏参考人（愛知県立大学助教授）による発言より。
 - *49 前掲書，昭和56年5月28日，17頁，林保夫委員による発言より。
 - *50 同上，6～7頁，及び，「第94回国会衆議院外務委員会議録第18号」，昭和56年6月2日，6頁，園田直国務大臣による発言より。
 - *51 前掲書，昭和56年5月28日，18～19頁，賀陽治憲政府委員（外務省国際連合局長）による発言より。
 - *52 「第94回国会衆議院法務委員会議録第11号」，昭和56年5月8日，1頁，奥野誠亮国務（法務）大臣による発言，及び，47頁，「難民の地位に関する条約等への加入に伴う出入国管理令その他関係法律の整備に関する法律案」(理由)より。
 - *53 「第94回国会衆議院法務委員会議録第17号」，昭和56年5月29日，9頁，大鷹弘政府委員（法務省入国管理局長）による発言より。
 - *54 「第94回国会衆議院法務委員会議録第15号」，昭和56年5月22日，4頁，大鷹弘政府委員による発言より。
 - *55 「第94回国会参議院法務委員会議録第11号」，昭和56年6月4日，19頁及び22頁，大鷹弘政府委員による発言より。
 - *56 前掲書，昭和56年5月29日，26頁，横山利秋委員による発言より。
 - *57 「第94回国会衆議院法務委員会議録第15号」，昭和56年5月22日，6頁，奥野誠亮国務大臣による発言より。
 - *58 同上，13頁，及び，前掲書，昭和56年6月4日，19頁，大鷹弘政府委員による発言より。
 - *59 「第94回国会衆議院法務委員会外務委員会社会労働委員会連合審査会議録第1号」，昭和56年5月27日，2頁，土井たか子委員と村山達雄国務（厚生）大臣による討論より。
 - *60 同上，4～5頁，長尾立子説明員（厚生省年金局企画課長）と村山達雄国務大臣による発言より。

- *61 前掲書, 昭和56年6月4日, 8頁, 大和田潔政府委員(厚生省保険局長), 及び金田一郎政府委員(厚生省児童家庭局長)による発言より。
- *62 前掲書, 昭和56年5月27日, 3頁, 土井たか子委員, 山下眞臣政府委員(厚生省社会局長), 大和田潔政府委員による討論より。

《参考文献》

- 大矢根 聡, 2013『コンストラクティヴィズムの国際関係論』有斐閣
- 小池克憲, 2011「日本は変わったか——第三国定住制度導入に関する一考察」難民研究フォーラム編『難民研究ジャーナル』1号, 現代人文社, 48~64頁
- 小泉康一, 2013『国際強制移動とグローバル・ガバナンス』御茶の水書房
- 古城佳子, 2010「国際政治と日本の規制緩和, 構造改革——国際政治の変化と外圧」内閣府経済社会総合研究所企画・監修, 寺西重郎編『バブル／デフレ期の日本経済と経済政策7 構造問題と規制緩和』慶應義塾大学出版会, 46~76頁
- 谷 勝宏, 1995『現代日本の立法過程——一党優位制議会の実証研究』信山社
- 難民問題研究フォーラム, 1996『日本の難民認定手続き——改善への提言』現代人文社
- 波多野澄雄, 2018『「外圧・反応国家論」を超えて——日本外交150年の起伏』日本国際政治学会編『日本国際政治学会 制度整備・自己点検タスクフォース企画「日本の国際関係論の再検討」——「外圧反応型国家」としての日本外交をめぐる研究の位相』1~25頁 (http://jair.or.jp/wordpress/wp-content/uploads/documents/2017TF_Hatano.pdf, 2020年3月31日アクセス)
- 本間 浩, 1974『政治亡命の法理』早稲田大学出版部
- 本間 浩, 1990『難民問題とは何か』岩波書店
- 本間 浩, 2001「日本の難民制度——国際法の立場から」難民問題研究フォーラム編『難民と人権——新世紀の視座』現代人文社, 9~26頁
- 宮岡 勲, 2009「第4章 コンストラクティヴィズム——実証研究の方法論的課題」日本国際政治学会編『日本の国際政治学〈第1巻〉——学としての国際政治』有斐閣, 77~92頁
- 宮下明聡, 2004「〔研究ノート〕日本の援助政策とアメリカ——外圧反応国家論の一考察」木鐸社編『レヴァイアサン』34号, 木鐸社, 119~137頁
- 山神 進, 1982『難民条約と出入国管理行政』日本加除出版
- 山神 進, 2007『激変の時代 我が国と難民問題——昨日-今日-明日(付. 最新難民認定判例要旨集)』日本加除出版
- Abbott, K. W. and Snidal, D., 2013, Law, Legalization and Politics: An Agenda for the Next Generation of IL/IR Scholars, in Dunoff, J. L. and Pollack, M. A., (eds.), *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of the Art*, Cambridge University Press, pp.33-56.
- Acharya, A., 2004, How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism, *International Organization* 58, Spring, pp.239-275.
- Arakaki, O., 2004, Historical Aspects of Japan's Accession to The Refugee Convention and Protocol, *NZACL Yearbook* 10, pp.137-154.
- Brunnée, J. and Toope, S. J., 2013, Constructivism and International Law, in Dunoff, J. L. and Pollack, M. A., (eds.), *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations: The State of the Art*, Cambridge University Press, pp.119-145.
- Calder, K. E., 1988, Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive States, *World Politics* 40(4), p.517-541.
- Finnemore, M. and Sikkink, K., 1998, International Norm Dynamics and Political Change, *International Organization* 52(4), pp.887-917.
- Flowers, P. R., 2009, *Refugees, Women, and Weapons: International Norm Adoption and Compliance in Japan*, Stanford University Press.
- Havens, T. R. H., 1990, Japan's Response to the Indochinese Refugee Crisis, *Southeast Asian Journal of*

Social Science 18(1), pp.166-181.

- Klotz, A. and Lynch, C., 2007, *Strategies for Research in Constructivist International Relations*, Routledge.
- Mizuno, T., 1990, The Refugee Quandary, *Japan Quarterly* 37(1), pp.89-93.
- Mukae, R., 2001, *Japan's Refugee Policy: To Be of The World*, European Press Academic Publishing.

The Japanese Government's Approaches for Protecting Refugees Prior to Joining the Refugee Convention:

An Analysis of the Political Processes

TSUCHIDA Chiaki *The University of Tokyo*

Key Words: refugee, political process, constructivism

According to previous research, Japan's substantive involvement with refugee protection started with the acceptance of Indochinese refugees, and it developed over time under pressures of western democratic powers until Japan joined the Convention Relating to the Status of Refugees and its Protocol. However, even earlier than signing it, there were some proactive aspects on refugee protection in Japan. Since 1953, the principle of non-extradition of political offenders had been the only legal basis for asylum claims. As the Diet Records also show, the Japanese government discussed the accession to the Refugee Convention already in 1962. Refugee protection also became a matter of discussion when the treatment of political offenders was placed on the government's agenda. Additionally, from 1969, the Japan Socialist Party occasionally proposed the bills regarding refugee protection. Focusing on all these national political processes is therefore highly relevant and informative.

This research will analyze how the Japanese government transformed its ideas and attitudes regarding refugee protection throughout the 30-year period. It shows how Japan reacted to both changing international political affairs and national circumstances. It also exemplifies that the Japanese government built up its own unique ideas and policies, and how these relate to both international refugee protection norms as well as domestic national interests.