

2011年難民動向分析 —世界—

1. 概要

2011年は、難民条約の60周年であり、難民保護の文脈においては記念すべき年であった。12月にジュネーブで開催された閣僚級会合には155カ国が参加し、各国がこぞって難民条約に対するコミットメントを確認した¹。1951年の難民条約および1967年の同議定書を基本とし、各種人権条約および地域条約によって補完される国際難民保護体制は、この60年の間にしっかり根を下ろした感がある。

他方、この間難民問題は減少していないばかりか、各地で複雑化、長期化の傾向を見せている。さらに2011年には、コートジボワール、リビア、ソマリア、スーダンで新たに80万人以上もの難民を発生させる事態が相次いで生じ、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）による年次報告書「グローバルトレンド2011」2のタイトルはまさに、「危機の一年（A Year of Crises）」であった。このような状況の下、国際社会は難民保護の必要性と課題を改めて認識させられることとなった。

同報告書によると、2011年に全世界で迫害または紛争のために避難を強いられた人の数は4250万人であり、そのうち1520万人が難民、2640万人が国内避難民、89万5,000人が庇護申請者であった。UNHCRの援助対象者は前年より70万人増加し、2011年末の時点で2590万人であった。このうち難民の数は2010年の1055万人から1040万人へとやや減少した一方で、国内避難民の数は1470万人から1550万人へと大きく増加した。

難民の約80%が開発途上国に避難しており、後発開発途上諸国（Least Developed Countries）48カ国が全体の22%の難民を庇護している。出身国の上位3カ国はアフガニスタン（2,664,400人）、イラク（1,428,300人）、ソマリア（1,077,000人）、庇護国の上位3カ国はパキスタン（1,702,700人）、イラン（886,500人）、シリア（755,400人）であった。また、UNHCRの援助対象者とは別に、約480万人が国連パレスチナ難民救済事業機構（UNRWA）に登録されている³。

難民の恒久的解決としては、伝統的に自主帰還、第三国定住、庇護国での定住の3つが挙げられる。2011年の自主帰還者は532,000人であり、前年の197,600人から大きく増加した。帰還先の上位3カ国はリビア、コートジボワール、アフガニスタンで、リビアとコートジボワールの場合は国外避難から1年以内の帰還であった。第三国定住の受け入れ国は26カ国に達したが、受け入れ枠は約8万に留まっている。第三国定住の需要は約80万といわれ、現状では1割しか受け入れ枠がないことになる。2011年には年間79,800人が22カ国に受け入れられた。第三国定住受け入れ国の上位3カ国はアメリカ（51,500人）、カナダ（12,900人）、オーストラリア（9,200人）であり、アメリカとカナダだけで全体の約8割を受け入れている。難民を送り出す側となる一次庇護国の上位3カ国はネパール（18,100人）、タイ（9,600人）、マレーシア（8,400人）で、アジアが多い。庇護国における定住については統計データが不足しているものの、少なくとも90万人の難民が庇護国の国籍を取得した。他方、長期化した状況にある難民⁴は710万人に達し、第三国定住枠の拡大等の対応が求められている。

2. 庇護申請者の推移

2011年の庇護申請件数は前年度から3%増加し、全世界で876,100件であった。このうちUNHCRが受理した申請は98,800件で、前年同様全体の11%であった。申請数が多かったのは南アフリカ（107,000）、アメリカ（76,000）、フランス（52,100）、ドイツ（45,700）の順で4位までは前年と同様であるが、「アラブの春」の影響で北アフリカから多くの申請者が船で押し寄せたイタリアが過去最高となる34,100件の申請を受理し、初めて第5位となった。申請者の主要出身国は、ジンバブエ（52,500）、アフガニスタン（43,000）、ソマリア（35,900）、コートジボワール（33,000）、コンゴ民主共和国（31,500）、ミャンマー（29,800）、イラク（29,100）であった。

2011年の世界の難民認定率（Refugee Recognition Rate）は30%、難民認定と補完的な保護の形態を合わせた庇護率（Total Recognition Rate）は38%であった。

UNHCRは毎年、先進44カ国における申請に特化した報告書⁵を発表しているが、これによると、これら先進国における申請数は441,300件で、2010年と比べると20%の増加、2003年以来最高となった。地域別にみると、欧州全体では2010年より19%増、北米は約25%増、豪・ニュージーランドは9%減、日本・韓国は77%増であり、日本と韓国はともに史上最高の申請数となった。先進44カ国全体における申請者の出身国は、アフガニスタン（35,700）、中国（24,400）、イラク（23,500）、セルビア・コンゴ（21,200）、パキスタン（18,100）等であった。

3. 非正規な人の移動と難民保護

グローバルな人の移動が増加する一方で、安全保障上の懸念や保守的な政策のもとで先進諸国は出入国管理を厳しくする傾向にあり、その中で非正規なルートに頼る者が後を断たず、庇護希望者も例外ではない。難民条約は難民が避難するにあたり非正規な手段にしばしば頼らざるを得ないことを想定しており、難民の不法入国に関しては非処罰の原則がとられている⁶が、密か

に国境を越えようとする多くの人々の中から難民を正しく識別して確実に保護することは困難を極める。迫害のおそれにより国外避難を余儀なくされる難民と、よりよい生活を求めて自主的に海外に移住しようとする移民とが入り交じった状態で、正規・非正規ルートを駆使して移動しようとする実態にいかに対応していくかが近年の大きな課題である⁷。

非正規な移動を試みる者はしばしばトラフィッキングの被害者となり、性的搾取や生命・身体の危険にさらされることが多い。2011年は特に海上の事故が顕著であった。UNHCRの推計⁸では、2011年に地中海を渡ろうとして溺死した人は潜在的な庇護希望者を含め1,500人以上（2006年に統計を取り始めてから最多）、アフリカの角地域からイエメンに渡ろうとして溺死した者は130人以上、アジア太平洋地域では約430人の推定庇護希望者が海上で命を落としている。2012年に入ってからインドネシア近海でオーストラリアに向かう庇護希望者を載せた船が転覆し多数の死傷者を出す事件が相次いで起きている。日本も海に囲まれており、過去にはインドシナ難民がいわゆるボートピープルとして小船に乗って逃れて来たこともあるため、他人事ではない。

4. 未成年者による申請

日本ではまだ問題となっていないが世界各地で見られる現象の一つに、法律上もしくは慣習上保護責任のある大人の付き添いのない子どもまたは親と別離状態の子ども（unaccompanied or separated children）⁹による申請の増加がある。2011年だけでも69カ国において17,700人もの子どもがこのような形で庇護申請を行っている¹⁰。これは前年同様、全申請数の4%にあたるが実数としては増加している。申請先は4分の3が欧州で、欧州以外ではケニア、インドネシアが多い。出身国はアフガニスタンとソマリアが約半数を占めている。子どものケアに関しては安全や衣食住に加え社会心理的なニーズも高く、カウンセリング、教育、家族探し等について援助が必要となる。一部の国では、このような子どもによる申請の審査のために、威圧的にならないよう配慮された専用の部屋で特別の訓練を受けた専門スタッフがインタビューを行うなどの措置がとられる一方、未成年者を装う成人を見分けるためにレントゲン検査を活用する等の対策もなされている¹¹。日本も子どもによる申請に適切に対応できるよう今のうちに対策を練っておく必要があるだろう。

5. 難民認定実務に関する国際協力

先進国の間では難民認定実務に関し協力を進める動きがあり、特にEUでは2011年6月のEuropean Asylum Support Office（EASO）の設立が特筆に値する。EASOは難民保護に関するEU加盟国間の実務的な協力関係を強化する目的で設立されたもので、既にEU共通の研修プログラム（European Asylum Curriculum）を開発し、各国の難民認定関係者の研修を実施している。また、難民認定には出身国情報が不可欠であり、これまで各国がそれぞれの認定作業に必要な情報の収集に努めてきたところ、それらの情報を共有していこうとする試みもある。各国が保有する出身国データベースをリンクさせることにより、EU内で相互に参照できるようにするというプロジェクトである。実現すれば、情報収集の労の重複を削減し、難民認定の質の向上および統一性に資するであろう。同様の観点から、EU内外の複数の国が難民出身国の現地調査を合同で行う等、国際的な協力および情報共有が進んでいる¹²。移民・難民問題に関する政府間協議の場としてはInter-Governmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees（IGC）があり、現在EU加盟国、米、カナダ、オーストラリア等全17カ国が参加しているが、ここでも出身国情報を含め活発な議論が行われているようである。難民事件を扱う各国の裁判官が協議する場としては国際難民法裁判官会議（International Association of Refugee Law Judges）があり、2012年には信憑性評価に関する新しい指針を発表する予定である。日本国内の難民申請数が徐々に増加する中、公正かつ効率的に難民認定を行えるよう、このような国際的なネットワークや他国の知見を活用して積極的に情報収集を行っていくことが望ましい。

6. 広がりを見せる難民問題

2012年の「世界難民白書」は全8章のうち3章を無国籍者、国内避難民、環境による強制移住の問題にあてており、難民問題は難民条約の定義による従来の「難民」の輪郭を超えた広がりを見せている。

1954年の「無国籍者の地位に関する条約」および1961年の「無国籍の削減に関する条約」の加盟国数は、2010年にはそれぞれ65カ国と30カ国だったのが2011年には71カ国と42カ国まで増加した。UNHCRは2010年の時点で350万人の無国籍者のデータを収集したが、実際には世界中で1200万人ほどの無国籍者が存在すると推測している¹³。

2011年の国内避難民の数は前述の通り2640万人であり難民の数を上回っている。全世界で移動を強いられた人々の中では難民と庇護希望者よりも国内避難民の比率の方が高い状況が続いており、UNHCRの援助対象者数も国内避難民が難民を上回る状況が2006年より続いている。

更に最近注目を集めているのは自然災害により故郷を追われる人々の問題である。その数は近年増加しており、紛争により故郷を追われる人の数を既に上回っているが、気候変動の影響により、この先数十年間でこの数はさらに数百万単位で増加しうるともいわれている。日本も大震災で経験した通り、突発的な自然災害や徐々に生じる気候変動（例：地球温暖化による海面上昇）は人々に移動を強いるものであり、これらの人々が直面する困難は難民と共通である。しかし、自然災害や気候変動は難民条約

上の迫害にあたらないうために難民条約は適用されない。「国内強制移動に関する指導原則」は自然災害についても適用されるものの法的拘束力はなく、対象は国内避難民であり国境を越えたものには適用されない。OAU条約は難民条約と定義が異なり「公の秩序を著しく乱す事件」により国外に避難した場合も難民に含む¹⁴ため、自然災害により国境を超えた者にも適用される余地があるが、適用範囲はアフリカ地域に限られており普遍性に欠ける。このように、自然災害や気候変動により移動を強いられる人々については保護の枠組みを定める包括的な法の不存在が指摘されており、2011年6月に「気候変動と強制移動に関するナンセン会議」で採択されたナンセン原則¹⁵は、UNHCR等の関係機関とともに指針となる枠組みまたは法的文書を作成する必要性を指摘している。国連の国際法委員会でも「災害時の人の保護」に関する条文草案起草のための議論が重ねられており¹⁶、今後の進展を注視していく必要がある。

- 1 UNHCR, Pledges 2011, Ministerial Intergovernmental Event on Refugees and Stateless Persons, Geneva, 7-8 December, 2011.
- 2 UNHCR, Global Trends 2011, June, 2012.
- 3 UNRWA, UNRWA in Figures, 2012.
- 4 UNHCRは、同じ国の出身者25,000人以上が特定の庇護国において5年間以上避難生活を継続している場合を「長期化した難民状況」(protracted refugee situation)と定義する。
- 5 UNHCR, Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2011, March, 2012.
- 6 難民条約31条1項。
- 7 個々の難民にとっても、迫害のおそれから逃れるという動機と、選択肢があるならばより豊かな国へ逃げたいという動機が混在している場合がある。経済的な動機があるからといって迫害のおそれが無いとはいえないため、注意が必要である。
- 8 UNHCR, Global Trends 2011, June, 2012, p.6.
- 9 International Committee of the Red Cross, Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children, January, 2004.
- 10 UNHCR, op. cit., p.27.
- 11 Hancilova, B. and Knauder, B., Unaccompanied Minor Asylum-seekers: Overview of Protection, Assistance and Promising Practices, International Organization for Migration, December, 2011.
- 12 EU Common Guidelines on (Joint) Fact Finding Missions, November, 2010. 出身国情報の利用に関する一般的なガイドラインは、Common EU Guidelines for processing Country of Origin Information (COI), April, 2008. 出身国情報に関するEU加盟国の法律および判例分析は、Gyulai, G., Country Information in Asylum Procedures: Quality as a Legal Requirement in the EU, updated version, 2011. Hungarian Helsinki Committee, June 2011.
- 13 UNHCR, The State of the World's Refugees 2012: In Search of Solidarity.
- 14 OAU条約1条(2)。
- 15 Nansen Conference on Climate Change and Displacement in the 21st Century, Oslo, 6-7 June 2011.
- 16 International Law Commission, Protection of persons in the event of disasters.

有馬みき (東京大学難民移民ドキュメンテーションセンター)