

2012年難民動向分析 —世界—

1. 概要

世界の難民動向について国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が毎年発刊する「グローバル・トレンド」の2013年のタイトルは「強制移動：新たなる21世紀の挑戦」（Displacement: The New 21st Century Challenge）だった¹。これに象徴されるように、2012年はシリア難民を含め例年にはない記録的な動きがあったといえる。報告書によれば、強制移動の実態数が18年ぶりに最大となり、4520万人以上が移動を強いられた²。また、760万人の新たな難民や国内避難民（Internally Displaced Persons, IDPs）が発生した。1日当たり約2万3000人が紛争や迫害によって保護を求めて移動を強いられており、1日平均3,000人が難民となるこの数値は、2010年と比較すると5倍となっている。過去最大の数値である難民全体の46%が18歳以下の子どもで、同じく難民全体の半数近くの48%は女性が占めている。UNHCRの支援対象者は3580万人となっており、過去2番目に高い数値である。世界の難民の半数以上がアフガニスタン（2,585,600）、ソマリア（1,136,100）、イラク（746,400）、シリア（728,500）、そしてスーダン（569,200）の5カ国から流出している。また、庇護国については、パキスタンがおおよそ160万人という最大数の難民を受け入れている。続いて、イラン（868,200人）、ドイツ（589,700人）、そしてケニア（564,900人）が難民の主要受け入れ国であった。

2012年は2つの顕著な動きが見られた。1つは、シリアの紛争により、多くの人々が移動を強いられたことである。647,000人が隣国であるエジプト、イラク、ヨルダン、レバノン、トルコなどの国に避難した。現在も、シリア難民の数は急増している。上記の統計には、2013年以降に急増するシリア難民の数は含まれていない。それを含めると、より深刻な状況が浮かび上がるだろう。2つめに、シリアやヨルダンのイラク難民の数が減少したことが特徴としてあげられる。多数のイラク難民が帰還や他国へ移動したことに起因する。また、ここ数年変化がないのは、難民の多くが開発途上国に暮らしている事実である。10年前、世界の難民の70%が途上国で生活していたが、年々この数値は増加傾向にあり、現在では81%を占める。2012年末時点で、850万人の難民が途上国に身を寄せている³。

2. 庇護申請者の推移

2012年の全世界の庇護申請者数は89万3700人となり、過去10年間で2番目に多い数値である。UNHCRはこのうち、13%（115,800件）の申請を受理した。昨年の11%（98,800件）と比較すると受理数は増加している。UNHCRは、庇護申請を受けている欧州38カ国と日本や韓国など含む欧州以外の6カ国、計44カ国の庇護申請者の動向を年次報告「アサイラム・トレンド2012」⁴として発表している。データは2013年3月時点のものである。同報告書によれば、2012年に先進国の44カ国では47万9300件が申請され、前年度と比べて8%増加した。2003年の50万5000件を除くと、過去10年間で最多となる。現在は情勢が悪化しているシリア（24,800）を含め、アフガニスタン（36,600）、セルビア（24,300）、中国（24,100）、パキスタン（23,200）が申請者の主要出身国である。

主要受け入れ国については、最大の難民受け入れ国は米国で、2008年から2012年の過去5年間で最大の庇護申請を受けており、先進国の受け入れ全体の13%から17%を占めている。前年に引き続き2番目に多くの庇護申請件数となったのがドイツ（64,500）である。ドイツへの申請者はバルカン諸国からの申請が多く、ロマ族と思われる申請者もかなりの割合を占めていた。続いて、フランス（54,900）、スウェーデン（43,900）、英国（27,400）が庇護申請を受けた上位国となった。上記4カ国はいずれも、2012年の申請者数が前年の2011年より増加している。フランスは前年比5%増、英国もパキスタンとシリアの申請が増えたことにより前年比6%増となった。記録的な数値を見せたスイス（25,900）は前年比33%増と過去10年間で最も多く、スウェーデンも前年比48%増となり、ユーゴスラビアからの申請者を多く含む84,000件を記録した1992年以降、2番目に多い申請件数となった。多くの国の申請件数が増加傾向にあるものの、申請数が激減した国もある。北アフリカの「アラブの春」の影響で2011年に34,100件の申請があったイタリアは44カ国のうち第4位であったものの、2012年にはポートでイタリアに到着する人も激減し、12番目となった⁵。「アラブの春」を契機に難民が大量流入したことで、偽造難民増加の懸念と人道主義のバランスに苦しむ欧州の国もある⁶。

3. 庇護申請者の出身国

先進国において、庇護申請者の主要な出身国はアフガニスタン（8%）、シリア（6%）、セルビア（5%）、中国（5%）、パキスタン（5%）となった。シリア難民が急上昇したことにより、2012年ではかなりの割合を示すようになった。前年と比較すると、アフガニスタン、中国、イラク、セルビア、パキスタンが上位5カ国だったことから分かるように、シリアは含まれていない。

2011年から2012年にかけて、更には2013年にかけて情勢が急激に悪化し、庇護を求める人々が増加したことがわかる。アフ

ガニスタン出身者による庇護申請の件数は36,600で、シリアからの申請件数が2011年には8,500であったのに対し、2012年には24,800件と約3倍に増加している。この内、多くのシリア出身者がスウェーデン（7,800）、ドイツ（6,200）に難民認定を求めて庇護申請を行った。

過去5年間の庇護申請者の出身国の変動には以下の傾向が見られる。先進国44カ国のうち、2008年ではアフガニスタン出身の庇護申請件数は4番目に位置していたものの、2009年以降現在まで1位もしくは2位と継続的に上位に位置している。ロシア出身者に関しては、2008年まで3位であったのが、近年になって6から7番目あたりに位置するようになった。2010年では20番目に位置していたシリア出身者が急増したことが理由であると考えられる。これと同様に、ソマリアからの庇護申請者も2008年まではトップに近い数であったのが、他の国々の情勢の変化に伴い、2012年時点で9番目となった⁷。

4. 恒久的な解決にむけて—自主帰還・再定住・社会統合

難民の恒久的な解決といわれる、帰還、再定住、社会統合についてはどのような動向があったのか。「自主的な (Voluntary)」帰還は多くの難民にとって望ましい解決策の1つであると考えられる。故郷に戻ること。自国に戻って、しかるべき保護を受け、社会に再統合すること。2004年から2010年の間で自主帰還が実現できた難民の数は継続的に減少傾向にある。2012年の1年間で帰還できた人数は約526,000人で、この内半数以上がアフガニスタン、イラク、コートジボワールへの帰還である⁸。他の年と比較すると少ない。国内避難民に関しては、160万人が帰還できたと推定される⁹。

また、恒久的解決策の1つである再定住に関しても、過去10年間をみると合計836,000人以上が第一庇護国から第三国である先進諸国への移住を果たした¹⁰。2012年の時点で、再定住難民を受け入れる国は26カ国と拡大されたものの、再定住を必要とする難民の数と受け入れ枠に大きな開きがある。およそ7万の難民が再定住の機会を得たものの、必要とされる数のわずか10分の1程度しか実現していない。再定住の機会に恵まれるのは世界の難民からみても極わずかである。特に、「長期化する難民状況」(Protracted Refugee Situations)¹¹にある人々の再定住枠を広げるため、UNHCRは各国の協力を促している。2012年には、オーストラリアが2倍に受け入れ枠を拡大し、ベルギーも再定住制度の導入を検討しているところである。再定住制度を導入したばかりのドイツ、ハンガリー、スペインも初めて再定住難民を受け入れた¹²。再定住制度を戦略的な恒久的解決策として模索する動きが高まっている。

社会統合については、法的、経済的、社会的、文化的な様々な側面そして段階を経て、徐々に果たしていくことになる。法律的な側面では、難民が社会保障を受けたり、永住権を手に入れたりすることもある。帰化した難民の統計を出すことは容易ではないが、過去10年で少なくとも801,000の難民が庇護国で市民権を得たと推定される。ベルギー（2,100）を含む27カ国で難民が市民権を得たと報告されている¹³。一方で、無国籍者の問題もあり、2011年より8カ国多い72カ国で334万人が無国籍者であるとの統計が出ている¹⁴。定義や数え方も含めて議論の展開は予想できるものの、全世界で無国籍者は1000万人にもものぼると想定される。

5. 分析

2012年の難民動向の特徴として、情勢悪化に伴うシリア難民の急増と、ミャンマーの民主化に伴う難民帰還の動きを取り上げる。2013年初頭から夏にかけて、シリア難民の数は急増している。さらに、5日間で3万人¹⁵もの難民を出す状況に悪化しており、このペースだと2013年末までに300万人¹⁶に達するのではないかと懸念されている。また、シリア難民の多くに子どもが含まれており、単独あるいは家族や保護者とはぐれたまま国境を越えている。この危機的状況を、グテーレス高等弁務官は「これほどのペースで難民が生まれるのはルワンダ虐殺以来だ」¹⁷と述べた。周辺地域への混乱の拡大を懸念し、シリア問題の解決に向けて各国の行動を求めている。

一方で、民主化の動きに伴い、ミャンマー難民を取り巻く状況に変化が現れている。帰還の動きである。およそ30年続き、ミャンマーからの難民およそ13万人が避難するタイの難民キャンプでは、長年解決の糸口が見られなかった。唯一の解決策が第三国への再定住であるといわれ、これまで約6万人以上を受け入れてきた米国だったが、2013年中にタイ難民キャンプからの再定住受け入れを終了すると宣言し、受け入れ終了に向けた動きを見せた¹⁸。また、ミャンマー国内でもタイ側に避難した少数民族の帰還受け入れ候補地を示し、ミャンマー政府が帰還を促す動きが見られる¹⁹。受け入れ国と国際機関、NGOの三者で再定住の受け入れ枠について毎年議論している「第三国定住に関する年次三者協議 (ATCR)」²⁰においても、ミャンマー難民は議題としてほとんどあげられなかった²¹。しかし、民主化の実態も定かではなく、帰還後の安全も保障されない中で、「自主」的に帰還するには、まだ難民にとって慎重になる必要があるようだ。

6. これからの難民保護

近年、難民問題は多様化し、複雑化している。従来の難民問題の解決方法では限界がある。UNHCRの保護が、国境を越えた難民だけでなく、国内避難民の援助が占める割合も高くなっていることに象徴されるように、従来の難民保護の概念を超える枠組みが必要な時期となっている。グローバル化により、ヒト・モノ・カネの移動もかつてより容易になった。庇護を求めて、移

動している間に、出身国の状況の変化が、自分自身の身分に変化をもたらす。グローバルな社会情勢、経済状況が強制移動に与える影響は、今後もしばらく続いていくことが予測できると指摘される²²。人口増加、都市化、自然災害、気候変動、食糧高騰、希少資源を原因とした紛争などの深刻化が、人々の強制移動の要因となっている²³。気候変動で移動した人々は、1951年の条約上の難民には当てはまらず、法的保護を受けられないといったギャップが生じる。観光、出稼ぎ労働、移民、難民、国内避難民など様々な種類の人の移動がある今日、難民と移民の区別がつきにくく、問題が複雑化している。そのような事象はMixed Migration (混合移民)やAsylum-Migration Nexus (難民性と移民性の混合)²⁴等と表現されたりする。2012年5月に6年ぶりに発刊された「世界難民白書」においてグテーレス高等弁務官は、最近の難民が流出する原因が紛争だけではなく気候変動、人口増加、都市化、食料危機、水不足、資源争奪など複合的になってきていることを指摘した²⁵。往來の国家体制の枠組みを超えた視点を取り入れられる可能性がある「人間の安全保障」の概念も注目を集めている。これまで最善とされてきた解決策も見直す必要があり、国際社会の柔軟な対応が求められている。

- 1 UNHCR, Global Trends 2012, June, 2013.
- 2 迫害、紛争、暴力、人権侵害等が原因で強制移動を強いられた人々の数を表す。難民や国内避難民、そして庇護申請者の数も含まれている。
- 3 *ibid.*
- 4 UNHCR, Asylum Trends 2012, March, 2013. また、同報告書においての先進国44カ国とは、EU加盟国27カ国に加えて、アルバニア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、クロアチア、アイスランド、リヒテンシュタイン、モンテネグロ、ノルウェー、セルビア(コンゴ含む)、スイス、旧ユーゴスラビア・マケドニア、トルコ、オーストラリア、カナダ、日本、ニュージーランド、韓国、そして米国のことを指す。
- 5 *ibid.*
- 6 Swissinfo.ch. 「再び問われる難民の受け入れ」(<http://www.swissinfo.ch/jpn/detail/content.html?cid=35512092>)。
- 7 UNHCR, *op.cit.*, March, 2013.
- 8 *ibid.*, p.3.
- 9 *ibid.*, p.21.
- 10 *ibid.*, p.17.
- 11 UNHCRの定義によると、Protracted Refugee Situations (長期化する難民状況)とは、同じ国籍を保持する2万5000人以上が、第一庇護国で5年以上留まっている、難民状態である状況のことを示す。この定義によれば、2012年時点で640万人が「長期化する難民状況」にあった(参照: UNHCR, *op.cit.*, June, 2013, p.12.)。
- 12 UNHCR, The Projected Global Resettlement Needs, July, 2013, p.5.
- 13 UNHCR, *op.cit.*, June, 2013, p.19.
- 14 *ibid.*, p.29.
- 15 CNN, Syrian Refugees stream into Iraq (<http://edition.cnn.com/2013/08/20/world/meast/syria-iraq-refugees/>)。
- 16 UNHCR, Stories from Syrian Refugees (<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/syria.php>)。
- 17 共同通信「シリア難民、半年で3倍増、180万人に国連高官が報告」(<http://sankei.jp.msn.com/world/news/130717/mds13071714080004-n1.htm>)。
- 18 The Irawaddy, "US Announces End of Resettlement Program," Jan 25, 2013.
- 19 「ミャンマー難民 帰るか残るか」『朝日新聞』2013年7月11日。参照: 2013年7月、東京大学難民移民ドキュメンテーションセンター(CDR)制作・監修『難民保護を知る一問一答100——第三国定住篇』2013年7月、問79。
- 20 ATCRとは、The Annual Tripartite Consultations on Resettlementのことで、「第三国定住に関する年次三者協議」である。年に1度、世界全体の再定住のニーズ、そして受け入れ枠、各国による配分などが話し合われる。三者の中に、第一庇護国は含まれていない。
- 21 2013年のATCRに参加したの参加者の一員であった滝澤三郎氏の報告による、2013年7月9日。
- 22 Betts, A., "Globalization," Forced Migration and Global Politics. Wiley-Blackwell, 2009, pp.145-163.
- 23 UNHCR, The State of the World's Refugees: In Search of Solidarity, May, 2013.
- 24 UNHCR/ILO, 2001, "The Asylum-Migration Nexus: Refugee protection and migration perspectives from ILO." Presented to the UNHCR Global Consultations on International Protection June, Geneva: UNHCR. 日本語訳は筆者の案。難民や移民の研究者である、Stephen CastlesとNick Van Hearは、Asylum Migration Nexusを経済移民や非合法移民と庇護希望者の区別がつきにくいこと、移動の方法が類似していて両者を明確に区別できないこと、等と説明している(参照: Lecture "The Migration-Asylum Nexus Definition and significance," Oxford University, COMPASS, 27 Jan 2005)。
- 25 UNHCR, The State of the World's Refugees: In Search of Solidarity, May, 2013. *op.cit.*

三浦純子(東京大学難民移民ドキュメンテーションセンター、東京大学大学院総合文化研究科博士後期課程)