

## 第三国定住の復権？

### — 国際保護、恒久的解決と負担分担 —

小泉康一

大東文化大学

#### 1. はじめに：発表の概要

難民の第三国定住は、国際難民制度の中で、多面的な性格がある

<第三国定住の目的>

- ①国際保護の手段
- ②恒久的解決を確保する手段
- ③過剰負担の庇護国との負担分担
- ④市民権の再確立で、難民と国の繋がりを再び取り戻す

#### 2. 第三国定住 (Resettlement) という用語

- ・IRO (国際難民機関、1948年~1950年) 条約前文
- ・難民条約起草の国連全権大使会議での採択：庇護と定住のための国際協力  
「庇護が可能ではなく、保護の水準が十分ではない所では、第三国定住は難民保護を確保する主要な選択肢である」(国連全権大使会議推薦文)
- ・難民保護の UNHCR への委託 (国連総会決議第 428 号 (V)、1950年12月14日)
- ・保護の責任にリンクして、恒久的解決の探求 (自発的帰還、第一次庇護国での統合、他国での定住)
- ・1980年代まで、三つの解決策はほぼ同じ扱い

#### 3. 第三国定住略史

- ・1950年代、1960年代：UNHCR の定住活動の中心は欧州難民。欧州、北アメリカ、オーストラリア、ニュージーランド他への定住
- ・1970年代、定住の焦点は欧州から、ラテンアメリカ、後に東南アジアへ。
- ・1972年、ウガンダからのアジア系ウガンダ人の定住。多くは英連邦諸国へ。
- ・ほぼ同時期、ラテンアメリカ南部から約1万5000人が流出、主として西側国家へ。
- ・1970年代末~1989年、120万のインドシナ難民

#### 4. 1980年代末~1990年代の動き

- ・ 1980年代末～1990年代、UNHCRはある種の長期滞留難民の解決を模索。東南アジアでの「包括的行動計画」（CPA）、ラテンアメリカでの「国際中央アメリカ難民会議」（CIREFCA）、そしてアフリカでの二つの「国際アフリカ難民援助会議」（ICARAIとICARAII）。
- ・ 1991年、UNHCR第42回執行理事会（UNHCRの難民政策の転回点）。

## 5. 第三国定住の計画とカテゴリー

- ・ UNHCRの定住計画は、比較的小規模
- ・ 年間の定住数は、UNHCRが関与する全体的な難民数の1%以下（1990年代末、約1200万人中、年僅か10万人）。
- ・ 大量流出状況にも一般に対応していない
- ・ 定住は最後の手段で、あまり好まれない選択肢
- ・ 現在UNHCR執行理事会の会員中、10カ国（オーストラリア、カナダ、デンマーク、フィンランド、オランダ、ノルウェー、NZ、スウェーデン、スイス、アメリカ）のみがUNHCRの通常計画に参加し、年毎の定住枠を提供。
- ・ 危険な状態にある女性難民への特別定住計画（いくつかの国が設定。他は既存の弱者集団の分類を適用）
- ・ 緊急定住：生命の危険のある医療問題をもつ難民、HIV/AIDSの難民
- ・ 家族の追跡・搜索、家族再会計画、親とはぐれた子供たちの定住

## 6. UNHCR定住作業グループ（Resettlement Working Group）

- ・ 各国政府は“定住”概念で異なったアプローチを採用。移民国 vs 非移民国
- ・ 違いは、定住のものさしと、定住枠の決定に影響
- ・ UNHCRの基準と、政府基準の違い
- ・ 1995年6月、最初の会議で、非公式な定住作業グループの誕生
- ・ 作業グループ会合は、次いで1995年7月開催
- ・ 作業グループの目的は、①定住活動での情報の共有と、②他の執行理事会の会員国に定住の重要性を呼びかけること、③他の国々を定住計画（地域定住計画を含め）の仲間にする
- ・ 2ヵ月おきに開催。参加者は、各国政府のジュネーブ代表部の代表か、本国からの専門家。2ヵ国で議長。
- ・ 作業グループは、①枠、基準、手続き、資金について協議、②より広範な観点から、定住概念を協議すること
- ・ 1996年11月、多くの国々が続いて参加。オーストリア、ハンガリー、アイルランド、日本、ルクセンブルク、イギリス
- ・ 最初から明白だったのは、基準の統一は困難だということ。

- ・問題点。①負担分担の基準の和合は可能か、②保護の質の一致はできるか（ボスニアでのEU各国それぞれの対応）、③難民の公平な分配

## 7. 負担分担の考え方：概念をめぐる交錯した歴史と大量移動時代

- ・始まりは、1950年代の国際連帯の原則から
- ・1979年インドシナ難民国際会議。地域内での第一次庇護と包括的な地域外定住に基づく負担分担制度の導入
- ・EUでの定住問題は、加盟国内での負担分担制度の創出という形で追求されてきた
- ・国際的には、負担分担について、沢山の提案がある。
- ・問題の中心は、配分の規準。代表的なものは、
  - ① 公正に基づく方法・・・静的指標（GDP、人口、領土面積など）
  - ② 結果に基づく方法・・・受け入れたことによる影響で評価（民族間バランス、国家・社会の安全、保護規準、援助の量と質）
- ・負担をどう定義するか。制度がない時よりも、負担を負うことへの懸念

## 8. 第三国定住をめぐる状況と課題

### <一般的状況>

- ・定住は他に方法がない場合で、通常個人ベース
- ・定住ギャップ。冷戦終結以降、UNHCRが必要とする定住数と提供される枠に差
- ・合意済みの定住枠のうち、毎年1万人以上が満たされずおわる
- ・技術的問題。誰の定住が最も必要か、が困難。大変な労働力と落とし穴（欺瞞、詐欺など）

### <他の恒久的解決との関係>

- ・庇護国などの外圧と、解決が見えない中での帰還。国際社会の政治的関心の喪失
- ・自発的帰還という方策の限界の認識。
- ・新しい世界的及び地域的アプローチが緊急に必要
  - ① 第一次庇護国の保護の状況や統合の見通しがあるので、定住を考える際、地域の事情は常に重要。
  - ② 地域内での定住は、費用も安く、家族への影響も少なく、将来の帰国にも対応できるが、しかしいくつかの地域では、難民移動が既に経済、社会、環境問題を悪化させており、地域での負担分担（特に大量流出の時）の問題もある
- ・理論的には、域外定住は、庇護国での物理的安全と基本的人権の保護状況で判断
- ・大量流出状況での「安全地帯」(safe zone) は解決とはみられない。地域での庇護は危

#### 険な解決策

- ・ 自発的帰還は、“安全”（safe）という表面的使い方信頼性が薄れた
- ・ 地域に滞在不可能な人を保護し、定住審査する「国際保護地域」（internationally protected areas）は、主要ドナーの関心をひかず

#### < 現下の状況と課題 >

- ・ 1990年代初期以降、伝統的な定住国は庇護法、移民法や政策を修正し、厳しい制限策を採用
- ・ 難民の入国への懸念は、庇護申請者の入国制限に使われる恐れ
- ・ 世界の庇護申請者の4%のみが、自力か定住で域外へ。
- ・ 1980年代以降、難民と移民の混合移動。欧州、北アメリカへの移動増。正規の書類なく、難民申請もせず
- ・ EUでは、スウェーデン、デンマーク、オランダが定住より庇護でより多く難民をとっている
- ・ 政府、国際機関、NGOは各々、難民の問題の解決に、異なるアプローチをとる
- ・ 国際協力の義務はあるのか？コストは問題なのか？
- ・ 域外定住が脆弱な個人のみ制限されたら、大きな難民集団が現実に殺害されている時、一体誰が責任を持つのか？
- ・ いつ、どのような場合に、国は庇護・受け入れを再開するのか？
- ・ 決定的なのは、定住に関わる政治意思があるかどうか？
- ・ 現在の論議では、ある人は「定住は、庇護制度に置き換えられうる」というが、定住は庇護と共存はできるが、完全に庇護に代わる選択肢ではない
- ・ 難民自身による定住の潜在的可能性と、彼らの“非公式な”解決（特に、庇護国定住）
- ・ 三つの伝統的な解決策の限界を越えて動く必要。
- ・ 合法的な労働移動は、潜在的に第4番目の解決策かもしれない。難民の政治的原因に向けられたものではないが、難民の経済的ニーズには合致する

（ 了 ）