

特集 第三国定住

報告

第三国定住の概要と課題

入山由紀子 UNHCR上級職員（第三国定住）

key words

国連難民高等弁務官事務所、第三国定住、統合／UNHCR, Resettlement, Integration

「第三国定住は私達にとってかけがえのないものです。私達の人生は生まれ故郷を追われ、次なる我が家と呼べる場所に辿り着けるまで故郷を探し求める旅路のようなもの。いつかは、ある国の国民となり安住の地を得る日が来ることを願っています。子供たちにも十分な教育や施設を享受できる機会を与えてあげたい。私達を受け入れてくれる新しい地では、自分達の経験や知識を生かして貢献したいのです」（ブータン難民のアマル・シンハ・スバ氏。UNHCRの援助によりネパールのサニスチャレ難民キャンプからオランダへの第三国定住出発に際して）

1. はじめに

第三国定住とは難民が庇護を求めた第一次庇護国から、永住資格を有する難民として受け入れることを了承した第三国への選考を含む移動の過程を指す。第三国定住そのものは方法こそ異なれ、難民の国際保護の枠組みが出来上がると同時に行われていたが、その概念が定義されたのは1960年代半ばになってからである。第三国定住は2つの世界大戦の間に起こった数々の難民問題の主要な、もしくは部分的な解決策として機能した。一連の第三国定住の中でも最も大規模で劇的な事例は1970年代末から80年代に起こった約70万人のベトナム難民の第三国定住である。第三国定住に関する方針や実施方法は時代を経て大きな変化を遂げてきた。1990年代には、個々人の難民の保護を確保する手段としての第三国定住の役割に焦点が当てられるようになった。ごく最近では、国際社会による第三国定住の戦略的可能性に対する再認識に伴い、UNHCRはより広範な国際保護の枠組みの中での第三国定住の役割を位置づけ、重要な保護かつ恒久的解決機能、そして国際的責任分担機能を果たすものと再確認した。UNHCRが支援を行う第三国定住プログラムの規模と範囲の発展によって、新しい機会が創出されるとともに、それに伴う課題が浮上してきた。

以下では、まず第三国定住の概要と近年の傾向を解説し、次に第三国定住の従事者に差し迫る課題を提示し、その克服策を探っていく。第三国定住国への仲間入りを果たした日本の第三国定住試験的プログラムの展望についても触れておきたい。

2. 第三国定住の世界的規模

UNHCRは難民の国際保護と恒久的解決を委任されている²。第三国定住は自主的帰還と庇護先での定住化と並んでUNHCRが追求する3通りの恒久的解決策の1つである。統計的には、UNHCRが支援する1,040万人の難民のうち、第三国定住の恩恵を受けることができるのはそのわずか1%程度の難民だけである。過去10年間で960万人の難民が自主帰還を果たしたの³に比べ、第三国定住をしたのは81万人余りである³。しかしながら、近年の第三国定住の恒久的解決策としての活用化は、難民の自主帰還の数の減少⁴のおりに加え、第三国定住が長期化した難民状況⁵の解決の糸口となり、難民保護の領域を広げ、他の解決策を探る際に重要な役割を担いうるという可能性が着目されたためとも言える。

3. 第三国定住に貢献している国々

第三国定住プログラム（以下、「プログラム」と略称）を年次を実施し、そのプログラムにUNHCRからの申請書類受入枠を設けている国は今現在、全世界で25カ国⁶にのぼる。過去5年間に11もの国が プログラムを設立したことは特筆すべき進展である。こうした新しい第三国定住受入国（以下、「受入国」と略称）の過半数はヨーロッパ圏にあるが（ブルガリア⁷、チェコ共和国、フランス、ハンガリー⁸、ポルトガル、ルーマニア、スペイン）、南アメリカ圏（チリ、パラグアイ、ウルグアイ）そしてアジア圏（日本⁹）にもある。これら25の受入国の他、プログラムを正規に設立はしないものの、UNHCRからの申請を限られた数ながら受け入れ、国際的責任分担に貢献している国々¹⁰もある。

このような受入国の拡大は、難民の第一次庇護国に対する工業国の責任分担を地域的、国家的単位で押し進める確固たる意思が功を奏した（EU、メキシコ行動計画など）。統計¹¹によると、 世界中の難民の実に80%は途上国に庇護を求めている。中でもパキстанは自国の経済規模に比して最も多い難民を受け入れており、国民1人当たり国内総生産1米ドル¹²（購買力平価）あたり745人の難民をかかえている計算になる。そのパキстанを筆頭に、コンゴ民主共和国（同592人の難民）、ジンバブエ（同527人）、シリアアラブ共和国（同244人）、ケニア（同237人）が後続する。先進国の中ではドイツ（同17人）がようやく26位に顔を出す。

現在、UNHCRからの申請提出枠は受入国25カ国合わせても約8万人が上限である。いわゆる「ビッグスリー」と称されるアメリカ、オーストラリア、カナダは合わせて全受入数の92%を担っているが、アメリカはその中でもひとときわ高い（全体の80%）受入枠を提供している。前述のように、新しい受入国が増えたのは望ましい進展ながら、全体の受入数自体は微増にとどまる。その理由として、新しくプログラムを設立した国の中には、まだその実施に漕ぎ着けていない国があること、また、以前からプログラムを実施している国々の年次受入数に顕著な増加が見られないこと、が挙げられる。更に、受入国の過半数（15カ国）がヨーロッパにあるにもかかわらず、その総受入数は相対的に低く、全体の8%に過ぎない。

4. UNHCRの支援する難民の第三国定住申請手続 及び第三国への出発

UNHCRは第三国定住を必要とする難民の特定と申請手続の処理能力の向上に努めてきた。UNHCRが申請手続を行った難民の数は2005年の4万6千人から2009年の12万8千人¹³と過去5年間で倍増した。第三国へ出発した難民の数も2009年に8万4千人と、2005年（3万8千人）に比べ倍増した。2009年度の申請手続は、94の庇護国にいる77の国からの難民のために24の受入国に対して行われた。

しかし、過去5年間に見られた右肩上がり申請件数と出発件数の増加は、2009年を境に留まった。UNHCRの2010年の申請件数は10万8千人¹⁴となり、前年比16%減となった。また、第三国へ出発した難民の数は7万3千人¹⁵と前年比14%減となった。

申請件数の傾向の変遷は予期されていたものであった。というのも、過去2年間にわたる（2008年、2009年）UNHCRの申請提出のペースは受入国の処理能力をはるかに超え、未処理案件が蓄積していく事態に陥った受入国もあったからである。2010年のUNHCRの申請提出件数（11万人規模）は、全受入数の増加が見られない現時点では第三国定住の過程を滞りなく進めるために妥当で無理のない範囲であると考えられる。

5. 第三国定住を必要とする難民の推定数

UNHCRは約80万5千人の難民が第三国定住を必要とするだろうと予測している。この推定数は数カ年単位での第三国定住計画も含む。2011年度に限れば、17万2千人¹⁶余りの難民が第三国定住を必要とするとUNHCRは予測している。この数値は2011年に第三国定住が必要となる難民の46%が受入先を見つけられるに過ぎず、残りの9万人にものぼる脆弱な難民が何らの恒久的解決策もなく取り残される計算となる。UNHCRは関係諸国に対して第三国定住を必要とする難民の数と実際の受入数との大きな差異に注意を喚起してきた。

UNHCRの戦略的優先課題の一つに、2010/2011年に受入数の10%増加（緊急、至急受入も含む）を達成することがあ

る17。現枠組みにおいての10%は8千人の受入数増を意味する。プログラムの設立を発表し実施に移した新しい受入国に加え、カナダが2011年度の政府援助第三国定住難民受入枠を7千5百人から8千人に5百人増やした。しかしながら、他の受入国が受入数を増やし、新しくプログラムを発表した国が実施を始めない限り、10%増の目標は達成できない。

第三国定住の需要と供給力の差異という課題は受入国のみが直面している問題ではなく、第三国定住の需要とUNHCRの処理能力との間にも大きな隔りがある。第三国定住は多くの労力が必要とされる複雑な処理過程である。高等弁務官の難民保護強化策の一環として、UNHCRは第三国定住担当職を補強したとはいえ、その数は限られており、UNHCR-ICMC¹⁸第三国定住提携職員派遣制度¹⁹を通じてアフリカや中近東のUNHCR事務所に派遣される提携職員に頼らざるを得ない。このような提携職員なくしては、UNHCRの処理能力は2011年に第三国定住が必要となる難民の半数にも満たない。

6. 第三国定住の需要と受入国及び

UNHCRの供給力の差異を克服するための方策

このような第三国定住の需要と供給力の差異を克服するために、UNHCRとしては引き続き、より多くの国がプログラムを設立するか、もしくはプログラムを正式に設立せずとも、UNHCRの申請提出を受け入れることを奨励する。他方、既存の受入国にはUNHCRが推薦する難民の受入数を増加するよう、より一層働きかけていく。

また、第三国定住の需要とその供給力との著しい差異を踏まえて、第三国定住を必要とし、資格のある難民の中でも最も脆弱な難民が稀少なプログラムの恩恵を受け、また、受入枠が最大限に活用されるよう、受入国及びUNHCRは一致団結して臨んでいる。

第三国定住は、難民、受入国、NGO、国際機関及び政府間機構、UNHCRを含む主要な関係者間の密接な提携と協力の上に成り立っている。第三国定住に関する年次三者協議会（ATCR）及び作業部会（WGR）は幾多の重要な政策と運用上の問題の主な討議の場である。年次三者協議会は、毎年6月もしくは7月に開催され、全ての関係者が参加する。一方、作業部会は、通常、春と秋に年2回開催され、主にUNHCRと受入国との協議の場であるため、少数のNGOのみが参加する。これらの会議は、議長国が持ち回りで主導し、議長国のNGOもその過程を支援する。2010-2011年度は、アメリカが議長国となっており、第三国定住機能の強化を主題としている。第三国定住機能の強化とは量的及び質的な側面を伴い、プログラムへのアクセスと機能の向上、受入数と申請提出数の増加、迅速な定住過程を確実にすること、及び第三国定住した難民の効果的な定住を確保することを目指している。

7. 2011年におけるUNHCRの取り組み

2011年は1951年の難民の地位に関する条約の60周年記念（2011年7月28日）、1961年の無国籍者の削減に関する条約の50周年記念（2011年8月30日）、そして初代の国際連盟難民高等弁務官フリチョフ・ナンセンの生誕150周年記念（2011年10月11日）が重なり、UNHCRにとって記念すべき年となっている。UNHCRの一連の記念行事の目的は3つある。まず、既存の難民保護体制を強化し、難民保護の欠如を補う革新的な方策を模索するなど新しい保護のかたちを促進すること。次に、新しい締約国の増加といった、無国籍者の削減に関する条約へのより一層の支援を確保し、無国籍者に関する問題点に対処するより効果的な方法を見出すこと。最後に、難民保護領域の拡大を図るコミュニケーション戦略を通して、強制的に避難せざるを得ない人々と無国籍者への世論の意識を高め連帯を構築していくこと、である。第三国定住に関しては、既存の受入国ならば受入数を増加することや、プログラムを確立していない国々ならばプログラムを確立する、もしくはUNHCRの申請提出受理を検討することなどへの公約が望まれる。

8. より効果的な第三国定住の管理を目指して

第三国定住を必要とする難民の特定を強化する取り組みの一環として、UNHCRは参加型評価方法²⁰の積極的な活用に加え、危険度識別ツール（HRIT²¹）など危険度の高い難民を識別する手段を向上し、UNHCRの難民登録データベースである「プログレス」の使用を拡大するなど工夫を重ねている。第三国定住を必要とする難民の効果的かつ体系的な識別シ

システムを構築する上で、NGOとの連携が極めて重要であることは言うまでもない。

第三国定住活動が世界規模で拡大していくに伴い、UNHCRは活動の規範を確保し、不正²²発生のリスクを軽減する必要性を認識している。UNHCRの不正防止計画は、第三国定住の不正に関する専門家グループの設立だけでなく、万一難民が第三国定住の不正行為を行った場合に対処する政策と手続き上の指針²³の開発へとつながった。この指針は難民の保護の必要性和不正行為の深刻さを慎重に勘案する方策を論じている。不正防止の構造は、大半のUNHCRの活動に組み込まれている。第三国定住の不正に焦点をあてた定期的な訓練に加えて、不正防止は、UNHCRの職員とNGO関係者等の第三国定住に関する訓練の必須項目となっている。

第三国定住プログラムの規範を確保することは、UNHCR、受入国、そして他の関係者との共同責任であるとの認識から、第三国定住の不正に関する専門家グループが2007年に設立された。専門家グループは、不正の類型や傾向だけでなく、不正行為をより効果的に検出、対処、防止するためのツール、技術や手法の開発を通して、第三国定住の過程を強化する取り組みについての情報を共有する場でもある。第三国定住の不正に関する第4回専門家会議は、2010年9月に行われ、難民の第三国定住システムの規範と安全強化のためのツールとしてのバイオメトリクスに焦点を当てた。UNHCRは、保護や活動への相乗効果が得られないと予想される場合を除き、難民の身元確認を万全にするため、難民の登録と確認の過程にバイオメトリクスを段階的に実施、活用する政策²⁴を導入した。

他にも、UNHCRは処理能力を強化するために、職員（提携職員を含む）に定期的な訓練や政策の指導を行っている。第三国定住学習プログラム（RLP²⁵）が開発され、2009年から2010年にかけて、アフリカの角、東部、大湖地方（第1回RLP）、更に中東および北アフリカ、東欧、中央／南西アジア（第2回RLP）のUNHCR事務所職員を対象として実施された。第三国定住学習プログラムの通信教育部分は、外部の関係者を含む幅広い層が利用できるようにするためのウェブ学習への移行に着手している。

UNHCRはまた、2011年7月に第三国定住ハンドブック²⁶（以下、「ハンドブック」と略称）の改訂版を発行した。ハンドブックは、UNHCRの第三国定住活動の管理と政策指針の基礎となるものであり、受入国及びNGOの重要な参考文献でもある。2004年11月に出版されたUNHCRのハンドブック以降、第三国定住の政策と実践には新たな方法論やツールの開発を含め、幾多の重要な発展が見られ、第三国定住に関する遂行能力、組織的な効率化の向上、管理と説明責任の強化が行われてきた。2011年のハンドブックの改訂により、UNHCRは受入国から難民に至る第三国定住に関わる全ての関係者への恩恵が期待されている。それは第三国定住の管理と規範の強化、第三国定住活動の一貫性、質と効率化の確保といった効果である。改訂版ハンドブックは、包括的かつ柔軟で使い勝手の良い電子版に加え、利用者のニーズを踏まえた印刷版も用意する。

9. 一時避難施設（ETF）の運用化

近年、第三国定住の革新的な運用の一例として、緊急に保護を必要とする難民が、第三国定住の手続き中に一時避難施設（ETF）に避難することが可能になった。そもそも一時避難の概念は、緊急保護を提供してきたUNHCRの過去の経験²⁷に基づくものである。ETFを提供する国に難民を避難させることによって、UNHCRはルフルマンやその他の深刻な保護の脅威に晒されることなく、いわゆる「普通の」条件の下で第三国定住のための手続きをすることが可能になる。ETFに避難を必要とする難民には、例えばルフルマン、もしくは他の深刻で命にかかわる状況にある難民、長期間にわたって拘禁されており、第三国定住を通じてのみ釈放の見込みのある難民²⁸、危険度の高い特殊な事情を持つ難民、受入国およびUNHCRが最終的な第三国定住先を庇護国に開示するべきでない²⁹と判断した難民、国際刑事裁判所（ICC）もしくは他の国際法廷が対象とする事件の生存者や証人である難民などが挙げられる。

現在、このような避難施設は3カ所ある。ルーマニア²⁹（ティミシュアラ）の一時避難センター（ETC）、フィリピン³⁰（マニラ）の一時避難メカニズム（ETM）、そしてスロバキア³¹（フメネ）の一時避難センター（ETC）である。これらの施設のモデルは異なり、ルーマニアとスロバキアの施設（ETC）に避難した難民は子供向け、娯楽、医療などの支援体制が整った施設に滞在するのにに対し、フィリピン（ETM）に避難した難民は、監視体制が整った中で、ホテルなどの宿泊施設で生活する方式となっている。

ETFの運用開始以来、1,000人以上の難民がETFへの移動支援を受け、800人余りが受入国に出発した³²。受入国による一時避難施設経由の手続きは経験を積むにつれ漸進的に改善されてきた。しかしながら、複雑な許可手続き、ロジスティックスの調整及び要件、渡航書類を確保する困難さのために、避難の申請から避難施設提供国が申請を受諾し、実際に難民がETFに移動するまでの平均時間は当初予想されたものより長くかかった。UNHCRは、一時避難した難民が最終的に

受入国に出発できないというリスクを軽減するために、ETFへの一時避難の対象となる難民の案件を慎重に評価決定している。UNHCRはこの点において時として難しい選択を迫られ、原則的には受入国より暫時決定が出ている場合、もしくは受け入れを肯定的に考慮することが保証されている難民に限ってETFへの一時避難を行っている。

UNHCRは、緊急プログラム33を持っていない受入国には、ETFからUNHCRの申請提出を検討することを奨励している。UNHCRは、主として緊急および至急の場合にETFを活用し続ける予定であるが、場合によっては、受入国がアクセスできない場所に住んでいる難民の第三国定住手続きのために一時避難施設を利用することもある。さらに、ルーマニア（ティミシュアラ）の一時避難センター（ETC）にビデオ会議設備が導入され、ビデオ会議通話によって受入国が一時避難してきた難民との面接を実施できるようになる。

10. 第三国定住の戦略的活用の促進

「我々は、第三国定住をより実質的、効果的かつ戦略的に活用する必要があります。第三国定住は難民の国際保護の非常に重要な手段であるだけでなく、それ自体解決策であり、さらには他の解決策を推し進める媒介ともなるのです」（アントニオ・グテーレス国連難民高等弁務官。2010年の国際保護の課題と対策に関する対話の閉会の辞、2010年12月9日ジュネーブにて）

関係諸国、難民と市民社会の積極的な関与によって、第三国定住は国際的な責任分担の可能性を生み、他の措置とともに、長期化する難民の状況を打開する手がかりになることもある³⁴。戦略的に活用すれば、第三国定住は通常知られている直接の効果をはるかに超える恩恵をもたらすことができる。第三国定住の戦略的活用は次のように定義されている。「第三国定住を計画的に活用することによって、第三国定住した難民が受ける恩恵以外の直接もしくは間接的な恩恵を最大限に引き出すこと。これらの恩恵は他の難民、庇護国、他の国々、さらには国際的な保護体制全般に生ずる」³⁵。

「保護のためのアジェンダ」は、第三国定住の機会を拡大し、第三国定住をより戦略的に活用して、より多くの難民の保護と恒久的解決策を実現する必要性を確認した。短期、中期、または長期にわたる保護の恩恵は、庇護国、受入国、さらに地域的にも生ずる³⁶。

2009年には、作業部会（WGR）の議長国であったスウェーデンはUNHCRとともに、アフリカ、アジア、ヨーロッパ、中東および北アフリカ地域の7つの特定の難民の状況で第三国定住の戦略的活用を強化する発議をした。これらの難民状況における戦略的な保護の恩恵を特定し、その実現に向けた具体的な手順や作業方法の展開を目指して議論が繰り広げられた。

これらのひとつにシリア、ヨルダン、レバノンのイラク難民及び（イラクから流出した）パレスチナ難民の例がある。2010年にはイラク難民の第三国定住の書類提出が2007年以来10万人を超えた。シリアとイラクの国境にある細長く狭い無人地帯にある仮設キャンプであるアル・タンフ難民キャンプはイラクでの迫害から逃れたパレスチナ難民を受け入れる国がなかったために2006年5月に仮設された。難民は極端な温度、砂嵐、洪水、火災の危険に加え医療サービスへの困難なアクセスといった過酷な砂漠の条件に直面しなければならなかった。シリア当局と受入国が一体となって取り組んだ結果、1,000人以上のパレスチナ難民が、一時避難施設（ETF）の使用などを通じて第三国へ定住し³⁷、アル・タンフ難民キャンプは2010年2月に閉鎖された。

ネパールのブータン難民の第三国定住は長期化した難民状況を打破するために国際的な責任分担と結束が速やかに行われた別の例である。2010年は、ネパールでの第三国定住プログラムの開始以来、4万人のブータン難民が出発した記念すべき年となった。電気や水道のないキャンプで12年近くを過ごした後、ブータン難民は全く勝手の異なる第三国に適應するため、驚くべき忍耐、順応性と闘志を示した³⁸。第三国定住は、難民には庇護国での働く権利のない状態から脱し社会に貢献する機会を与え、受入国には、ほぼ一世代にわたって難民を受け入れてきたネパール政府を支援する正当な誇りを与え、UNHCRには難民キャンプの根深い保護問題に取り組む機会を与え、ネパール政府には難民関連の大きな負担——7つの難民キャンプの地元の設備、環境に与える影響——の軽減という結果を与えた。ネパールの例によって、国際社会は、難民の状況は難題ながらも解決策を見出すことができるという強力なメッセージを送っている。

保護の恩恵は主に庇護国で見られるが、受入国でも見られる。新興の受入国では、第三国定住した難民の統合プログラムを開発することは従来の難民と庇護希望者にも利用可能なサービスの範囲と質を拡大する機会となる。第三国定住はまた、難民の存在や統合を通じて、共同体内の文化や社会経済的多様性を豊かにし、共同体間の連携を強める。第三国定住は、外国人への嫌悪を軽減し、難民とその窮状を理解し彼らに恩恵を与えている政府のプログラムへの好意的な姿勢を

育むことに貢献することができる。しかしながら、第三国定住プログラムの肯定的な印象が、国の既存の難民庇護プログラムの重要性を減少させるものであってはならない。第三国定住は国家庇護制度の下での保護を補完するものであって、取って代わるものではない。

11. 第三国定住先での統合

第三国定住は、難民が受入国に到着した時点で終了するものではない。新しい社会への到着は、真に恒久的な解決策への出発点である。第三国定住は新しい社会に受け入れられ、統合していく過程を含む。

UNHCRの「保護のためのアジェンダ」は、第三国定住が到着後の積極的な統合政策と並行して実行されるよう各国に呼びかけている。語学研修、教育、職業訓練、就職、家族の再会のための支援——これらを含めた多くの活動が統合の礎である。第三国定住は、難民保護の一環であり、各国による責任分担の具体的なしるしであるが、難民もまた、彼らの新しい社会に重要な貢献をする役を担っているということに疑いの余地はない³⁹。

効果的な第三国定住の尺度は、第三国定住が必要な難民が実際に定住した数だけではなく、彼らが新しい社会にどのように迎えられ、社会の一員になる過程でどのように支援されているかということからも測られる。受入国はルフルマンに対する保護を確保し、第三国定住した難民とその家族に自国人と同等の権利を提供する必要がある。受入国はまた、難民がいずれ帰化することを許可すべきである⁴⁰。これらの権利は第三国定住が恒久的であるために必須であるが、統合は、法的、社会経済的、文化的側面と関連した、相互的、漸次的、多面的な過程である⁴¹。難民が長期的な経済的安定と新しい社会への順応を達成することを確実にするために受入国と市民社会が必要な措置を取る必要があり、また、新しい共同体への帰属意識と参加を助長する必要がある。

近年のATCRとWGRでは、第三国定住の選択基準として難民の統合可能性の有無を問う少数の受入国の視点を含めた幾多の統合の課題を議論してきた。UNHCRは、統合は過程であり選択基準ではないと主張し、第三国定住の基盤となる保護原則を弱体化させる差別的な選択基準（統合の可能性、家族構成、年齢、健康状態、民族、宗教、国籍など）を見直し削除するよう受入国に求めている。

カナダの長期的移民データベース（IMDB⁴²）が実施した分析によると、政府支援難民（GAR）としてカナダに第三国定住した難民の経済的成果は、2002年の移民及び難民の保護に関する法律（IRPA）の実施以降、特に大幅な変動はない。2002年の移民及び難民の保護に関する法律（IRPA）は以前の移民法で定められていた全ての移民（難民を含む）の選択は、申請者が「カナダで成功裡に生活を確立することができる可能性」が高いことを示す「教育、訓練、技術やその他の特別な資格」に基づいて行すべきであるという要件を削除したものである。

カナダに到着した政府支援難民の経済的成果がIRPAの導入の前後で大幅に変化していないという事実は、統合の可能性の有無に基づいて難民を選択することは必ずしもより良い第三国定住の結果につながらないということを示唆している。カナダは統合の最も重要な要因は、難民の定住前の「統合の可能性」ではなく、受入国に到着後、提供される支援の質によるということを見出した。アメリカ、スウェーデンなどの他の受入国も、選択の基準は難民の教育水準の高低や言語能力ではなく、難民の庇護国での脆弱性と保護の必要性であると強調している。

12. 第三国定住結果の測定

統合は、長期的な過程であり、効果的に統合の度合いを測定することは容易なことではない。何を、どのような基準で、どのように測定するかについては様々な選択肢がある。特定の指標の内容があいまいだったり、定義が困難であったりする場合もある。多様な規定、監視機構、経済及びその他の動向、特定の個々の事情がある場合はまた異なった統合結果につながることもある。また、難民が受入社会の社会経済的側面にアクセスする際に直面する障壁を捉える統合指標を特定するのも難しい。

UNHCRは、第三国定住の成果を量的、質的に測定するためのツールの開発に着手するようWGRで受入国に提案している⁴³。これらの統合指標には、言語支援、研修、安全で購入しやすい住宅へのアクセス、就職と訓練、難民を快く受け入れる社会、定住の全体的な感想が含まれる。各国は、第三国定住の成果について何らかの測定基準を持っているが、いくつかの共通の指標があれば一貫性のあるプログラム評価が可能になる。また、第三国定住の成果について共通の理解を持つことによって、共通の統合の課題を特定し、成功事例を共有することができる。

統合は、既存の受入国にとっても、新興の受入国にとっても課題が多く、特に分析や成功事例の情報交換によって依然進捗が可能な分野である。

13. 日本の第三国定住の試験的プログラム

日本は、タイから2010年9月より年間30人のミャンマー難民の第三国定住を受け入れるという3年間の試験的プログラムを発表した（2008年12月の閣議決定）。この決定は重要な展開で、日本は第三国定住プログラムを（試験的に）確立したアジアで初の国となった。最初のグループの27人の難民が2010年9月に日本に到着し、次の30人の受入準備が進められている。第三国定住をした最初の難民のグループの日本での経験がタイにいる難民に伝わり、日本への第三国定住へ更なる関心が増加することが期待される。

日本での試験的プログラムの実施は、国際的な責任分担への日本の明白な貢献である。すでに触れたように、第三国定住は長期にわたり、かつ課題の多い過程である。受入国は既存、新興を問わず第三国定住した難民の統合を強化し、第三国定住の成果を測定するより効果的な方法を模索している。日本は数々の独自の強みを持っているが、そのうちのひとつは他国の知識と成功事例を吸収し、日本の状況に適應させることのできる柔軟性であり、第三国定住にも適用できる。ATCRやWGRといった様々な協議の場、情報交換を通じて、日本は統合プログラムを確立し、さらに発展させていくことだろう。どの国にも適應する唯一の統合プログラムというものは存在せず、各国独自の統合プログラムがある。現時点では、一時避難施設を提供するフィリピンを除いては、日本はアジア諸国の中で第三国定住プログラムを試験的ながらも提供する唯一の国である。日本が他のアジア諸国が受入国となる牽引役を果たし、アジアを中心とした将来の受入国にその独自の経験を伝授していくなど重要な役割を果たすことが期待されている。

温かく難民を迎える社会の存在は第三国定住してきた難民の統合の成功の前提条件である。難民を受け入れる社会が政府と手を取り合い、模範的な国際貢献を行うことが望まれる。何人もの難民にとって、日本は唯一の安全な「故郷」と呼べる場所であることを胸に刻みたい。

※ この論文は、必ずしもUNHCRの見解を反映したものではない。

- 1 Office of the United Nations High Commissioner for Refugees、国連難民高等弁務官事務所。
- 2 UNHCR Statute、国連難民高等弁務官事務所規則。
- 3 UNHCR, 2009 Global Trends, June 2010.
- 4 2009年における自主帰還数は1990年の139,000人に次ぎ低く、251,500人に留まった。
- 5 UNHCRは25,000人以上の同国籍の難民が5年以上庇護国に滞在する状態を指して長期化した難民状況と定義する。2009年末には550万人もの難民が長期化した難民状況にあると推測されている。これらの難民は21の庇護国で25の長期化した難民状況の中で暮らしている。
- 6 (アルファベット順) アルゼンチン、オーストラリア、ブラジル、ブルガリア、カナダ、チリ、チェコ共和国、デンマーク、フィンランド、フランス、ハンガリー、アイスランド、アイルランド、日本、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、パラグアイ、ポルトガル、ルーマニア、スペイン、スウェーデン、イギリス、ウルグアイ、アメリカ合衆国。
- 7 2011年以降実施予定。
- 8 同上。
- 9 試験的プログラム。
- 10 (アルファベット順) ベルギー、ドイツ、イタリア、ルクセンブルグ、スイスなど。
- 11 UNHCR, op.cit.
- 12 国内総生産（購買力平価）の出处：International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2009.
- 13 過去16年間で最高値。
- 14 以下の3国籍の難民が2010年にUNHCRが支援した第三国定住の66%を占めた。イラク（26,700人）、ミャンマー（24,400人）、ブータン（20,600人）。
- 15 UNHCRの支援のもと、第三国定住への出発はネパールからが最も多く（14,800人）、次いでタイ（11,400人）、マレーシア（8,000人）が続いた。
- 16 UNHCR, Projected Global Resettlement Needs 2011. 2010年7月6～8日に開催された第16回第三国定住に関する年次三者協議会にて報告。
- 17 UNHCR, Global Strategic Priorities 2010-2011, 21 August 2009, GSP 6.3.
- 18 ICMC: International Catholic Migration Commission.
- 19 UNHCR はこのような派遣制度を多角化し、2011年にはInternational Rescue Committee (IRC) とMapendoとも小規模ながら提携している。
- 20 UNHCR, UNHCR Tool for Participatory Assessment in Operations, May 2006.
- 21 HRITは2008年6月に導入され、UNHCRの広範囲の活動地域で利用されている。2009年末にナイロビでアフリカ諸国の20のNGOを対象にHRITの実効性を都市難民の中でも実証した。UNHCRは改良を加えたHRIT改訂版を2010年に発行した。

- 22 この場合の不正とは、意図的に真実や証拠を隠蔽または誤って伝えることにより、限りある第三国定住の可能性を獲得する行為を指す。第三国定住はその多大な恩恵のために、こういった不正発生のリスクも高くなる。
- 23 UNHCR, UNHCR Policy and Procedural Guidelines: Addressing Resettlement Fraud Perpetrated by Refugees, May 2008.
- 24 UNHCR, UNHCR Policy on biometrics in refugee registration and verification process, December 2010.
- 25 UNHCR, Resettlement Learning Programme, revised in October 2010.
- 26 UNHCR, Resettlement Handbook, July 2011.
- 27 例えば、2005年のキルギス共和国からのウズベキスタン難民の避難。
- 28 一般犯罪、法律違反によらない拘禁。
- 29 ルーマニア政府、国際移民機関 (IOM)、UNHCR間の三者協定は2008年5月8日に締結された。ルーマニアの一時避難施設は一時に最大で200人の難民を収容できる。
- 30 フィリピン政府、国際移民機関 (IOM)、UNHCR間の三者協定は2009年8月27日に締結された。一時避難施設の収容人数に上限は設定されていない。
- 31 スロバキア政府、国際移民機関 (IOM)、UNHCR間の三者協定は当初2009年7月17日に特定の難民集団の避難のために締結された。その後、同様の三者協定が2010年12月22日に難民の国籍を限定することなく締結された。スロバキアの一時避難施設は一時に最大で100人の難民を収容できる。
- 32 2010年12月時点の統計。現在9カ国がETFを利用している。
- 33 UNHCRの第三国申請提出には3段階の優先順位がある。①緊急申請は数日以内に生命の安全に対する脅威から避難する必要に迫られている場合、②至急申請は深刻な病状や他の脆弱性により、申請から6週間以内に第三国定住する必要がある場合、③通常申請は差し迫った医療や安全の危険はなく至急の手続きを要しない場合、である。
- 34 UNHCR, Executive Committee Conclusion 109.
- 35 UNHCR, 2003 Standing Committee paper, EC/53/SC/CRP.10/Add.1.
- 36 UNHCR, UNHCR Position Paper on the Strategic Use of Resettlement, June 2010参照。
- 37 Al-Achi, D., "End of long ordeal for Palestinian refugees as desert camp closes," UNHCR Media Article, February 2010.
- 38 Jaquemet, S., UNHCR Representative in Nepal, "Resettling Refugees from Bhutan: At what cost and for what benefits?," ATCR/WGR Newsletter 5, November 2010.
- 39 UNHCR, Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration, September 2002.
- 40 UNHCR, Resettlement Handbook, July 2011.
- 41 UNHCR, Local Integration and Self-Reliance, 2 June 2005, EC/55/SC/CRP.1.
- 42 Research and Evaluation Branch, Citizenship and Immigration Canada, Economic outcomes of government-assisted refugees by country of birth. この文献は1993年から2006年のGARの経済的成果を分析している。
- 43 UNHCR, Discussion Paper, Measuring resettlement outcomes by looking at integration indicators, January 2009