

特集 難民「保護」を考える

報告

東アジア諸国における難民保護をめぐる動向

ブライアン・バーバー (Brian BARBOUR)

アジア太平洋難民の権利ネットワーク (APRRN) 東アジア分科会代表¹

訳：会川真琴 難民研究フォーラム編集委員

key words

東アジア、アジア太平洋難民の権利ネットワーク (APRRN)、市民社会／East Asia, Asia Pacific Refugee Rights Network (APRRN), Civil society

1. はじめに

難民保護においては、同時に追求すべきゴールが2つある。すなわち、法的な保護 (protection in law) と事実上の保護 (protection in practice) である。

法律なしでは、難民たちは、法的資格や基本的人権が保障されず、搾取に対して脆弱な状態に置かれる。難民たちは、人身売買の対象となり、恣意的な逮捕・収容にさらされ、困窮・ホームレス状態で放置され、そして、これらすべてに加え、「違法移民」としての非難にさらされる。法律がなければ、解決策がないまま、難民たちは無期限の不安定状態に置かれ、慈善活動への依存を余儀なくされる。そして、トラウマをふたたび受け、絶望に迫りやられ、最終的には、残虐行為、拷問、ときには死の待つ状況へ強制的に帰されることになる。これらの理由から、国際的な水準に合致した難民の現実的な保護を保障する、有意義で包括的な国内法の枠組みの導入を推し進めなければならない。そして、これはただ正しいのみでなく、現状の方法よりも低コストで、より効果的かつ効率的な手段でもある。時宜を得た公正な決定につながる法的な手続を有し、その過程を通して法的・社会的・経済的権利の尊重が保障されることにより、難民の困窮と搾取を回避できるのみならず、政府にとっても制度の効率化につながる。すなわち、長期にわたる収容、長期化したキャンプでの避難、難民を困窮状態で放置することで生じる社会福祉、保健医療コストなどの問題を見逃すことにより政府が負っている人的・経済的コストの削減につながるのである。

その一方で、難民は、現実には世界のどの地域よりもアジア・太平洋地域に最も多く存在しており、法の有無に関わらず、今まさに助けを必要としている。政府が法的な責務を果たしていなかろうが、難民保護に反対してはいようが、あるいは法律または政策がまったく欠如してはいようが、実務上できることは多くある。それには創造性、勇敢さ、そして忍耐力が要求されるが、成功する公算がほとんどないように思われる。

るような状況の中でも、人々の命を救う術を見つけ出している何百というNGOや弁護士、その他の個人たちによってすでに実践されているのである。

2008年、アジア太平洋地域において難民保護に携わる100を超えるNGOおよび個人が、地域内の難民が直面している困難について話し合い、解決策を模索するために一堂に会した²。その成果が、「アジア太平洋難民の権利ネットワーク（APRRN）」と称する地域の市民社会ネットワークの構築と活動開始であった³。APRRNは、南アジア、東南アジア、東アジアおよびオーストラリア・太平洋の各小地域代表、そして、収容、リーガル・エイド（法律扶助）およびアドボカシー、危険にさらされた女性、健康に関する権利、無国籍の各テーマ別代表によって構成される執行理事会によって運営されている。APRRNは、極めて短期間に、コラボレーションの先例を作り、そのような協働こそが、限られた資源で多様なニーズに対応するための最善の策であることを示してきた。すなわち、パートナーシップを組んで情報共有する取り組み、共同でのキャパシティ・ビルディング（能力向上）、集団で統一的な主張を行うことによるより効果的なアドボカシーや認知向上活動などである。

本稿では、特に東アジアに焦点を当てながら、アジア太平洋地域での難民保護の状況を把握し、現在、同地域が直面している地域特有の課題およびその潜在的解決方法を指摘することを目指す。まず第2章では、広く地域の状況を紹介した後、各小地域の分析を行う。そして、第3章では、東アジア各国の詳細および同地域で近年見られた発展について考察する。

2. アジア太平洋における難民保護

(1) 全体状況

世界の難民の人口のおよそ1/3から1/2がアジアにいとされる⁴。世界の難民の約半数はアジアの国々出身であり、また同時に、アジア地域は世界の難民の約半数を受け入れてもいる⁵。また、難民の多くがどこにも登録されておらず、また、「違法」移民あるいは「経済」移民として誤って分類されているために、実際の難民の数は未知である、ということを中心に留めておくことは重要である⁶。

同地域には、人の強制的な越境をもたらすような多くの問題が存在し、膨大な数の人口が保護を求めているにも関わらず、いわゆる難民条約に加入しているのは同地域の47ヶ国のうちわずか15ヶ国にとどまり⁷、その中でももう一歩進んで同条約を国内的に実施している国はさらに少ない⁸。また、条約を一定程度までは国内的に実施している国々の中でも、難民保護のために設計された効果的、公正、包括的な法および政策を有している国はほとんどない。このような状況の中、庇護希望者および難民は、迫害への強制送還（ルフールマン）、恣意的で長期におよぶ収容、保健医療・教育・生計手段へのアクセスの不足、性別・ジェンダーに基づく暴力、人身取引および拷問といった人権侵害の被害者となることが多い⁹。同地域のほとんどの国において、自国領域内の難民に関する責任を国家が果たしていないため、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が難民の登録を行い、難民の地位の認定を実施し、難民を他の国に再定住させている¹⁰。

このような状況の下、すくなくとも4つの解決されるべき課題がある。すなわち、a.法的・手続的基盤の不足、b.法的スタンダードの不遵守、c.政府・市民社会間での協力と協働の不足、d.難民および難民保護に

対する偏見と誤解である。

法的・手続的基盤の不足に関して言えば、前述の通り、難民条約を批准していない国が多くあり、また、地域における包括的な立法がなされていない。難民認定の過程における適正手続の保障も不十分である。例えば、しばしば弁護士との関与が認められていない、弁護士および難民認定従事者に対する十分な研修が行われていない、難民不認定の理由が示されない（または示されているとしても、ごく簡単な、紋切り型の、曖昧な理由しか示されない）、関与する人材の不足により待機期間が長期に及ぶ、そして結論に一貫性がなく恣意的である、などが挙げられる。また、庇護希望者は、たいていの場合、審査手続中には何らの法的資格も付与されない（そして、ほとんどの国において、難民として認定されても同様のことが言える）。結果として、彼らは、恣意的で長期にわたる収容を強いられ、就労の権利もなく、地域における統合を阻害されている。

さらに、アジア太平洋地域においては、法的スタンダードが十分遵守されていない。この点は、国境に到達する庇護希望者の数を減らすことを目的とした制限的な法律の制定¹¹や、苛酷な収容実務の例の増加¹²に如実に表れている。難民条約上の定義を狭く解釈する傾向もあり、アジア全体を通して、難民認定率は極端に低水準である¹³。さらに、難民の地域における統合に関して多くの法的および実務の限界が存在するため、多くの難民にとって他国への再定住が唯一の恒久的解決となっており、また、何の恒久的解決策も利用できずに終わりのない不安定状態におかれているケースもある。

難民に対する人々の認識も、アジアにおける難民保護への深刻な障壁を作り出している。一般市民の間では、難民とは何かについての理解もほとんどなく、一般的に、難民、庇護希望者、経済移民、不法移民という用語の間の区別もされていない。残念なことに、メディアや、さらには難民問題を議論している政策立案者たちについても、同様のことが言える¹⁴。難民とは何であるか、難民たちがなぜ助けを必要とするのかについての理解は乏しく、難民についての認識向上に対する関心は薄い。難民は単純に負担とみなされている。この問題をさらに悪化させているものとして、政策立案者たちがしばしば、その国での滞在を延長するためだけに庇護申請をする、難民としての保護ニーズのない人々の存在を指摘して、難民認定制度の悪用を誇張しているという事実がある。彼らは、手続の悪用を強調し、申請者による悪用を非難し、このようないわゆる悪用事例を、立法を「行わない」ための正当化根拠として用いることすらある。

アジア地域において難民保護の問題について検討し、地域的レベルでの協力をすることは決定的に重要な意味を持つにも関わらず、現状では、アジアの各国政府の間でこのような取り組みはなされていない。ASEANやSAARC（南アジア地域協力連合）のような準地域的組織体は存在してはいるが、これらが扱うのは主として経済問題であり、また、現在のところ、ミャンマーの軍事政権による行動といったような加盟国で生じている人権侵害には対応しないという不干渉の態度を取っている¹⁵。人身売買防止と入国管理の強化については、後述する「バリ・プロセス」を通じて、参加国は一定程度までの相談は行っているが、このような話し合いにおいては、保護の問題はほとんど議題にのぼらず、よくても結果論的に議論されるにすぎない。このような点に鑑みれば、APRRNのネットワークを通じた地域的な戦略と協働の場において市民社会が先頭に立っていることは非常に印象的である。APRRNは、地域レベルでの戦略作りに取り組んでいるが、小地域レベルでの取り組みもまた有効であることを実証してきた。各小地域（南アジア、東南アジア、東アジア、オーストラリア・太平洋）においては課題および今後の可能性において類似性があり、小地

域レベルでの協働もまた重要であるからである。

(2) 南アジア

南アジアは、人により様々な定義がなされているが、APRRNでは、その目的に照らし、アフガニスタン、バングラディシュ、ブータン、インド、モルジブ、ネパール、パキスタン、スリランカを含めている。南アジアは、非常に多数の民族および言語を有する極めて多様な地域である。

南アジアには、いくつかの主要な難民発生国がある（アフガニスタン、スリランカ、ネパール、パキスタン）。当然ながら、同小地域には難民条約の締約国はほとんどない。実際には、1ヶ国のみ難民条約に加入しているが、皮肉なことに、それは世界の最も多くの難民の出身国でもあるアフガニスタンである¹⁶。

(3) 東南アジア

東南アジアもまた、難民条約の締約国は非常に少ない（フィリピン、カンボジア、東ティモールのみ）。東南アジアも、人によりその定義は様々であるが、APRRNでは、ブルネイ・ダルサラーム、カンボジア、インドネシア、ラオス、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、シンガポール、タイ、東ティモール、ベトナムを含めている。特に、ミャンマー出身の多数の避難民が国境を越えて周辺諸国のキャンプや都市に逃れ、ときには収容施設に収容されている¹⁷。ミャンマー出身の一部の民族については、ミャンマー政府が自国民として認めておらず、その多くが無国籍の状態に置かれている¹⁸。同小地域内の難民は、南アジア同様、どこにも登録されておらず、したがって、目に見えない存在である¹⁹。未登録の理由のひとつには、逮捕、収容、さらには国外追放のおそれが挙げられ、そのため多くの難民が身を隠して生活したり、UNHCRの事務所の存在する首都を回避して住んだりせざるを得ない状況が生まれている²⁰。このような環境の下、ポジティブで革新的な展開としては、「巡回登録」制度の開始がある。これは、UNHCRが庇護希望者のいる場所まで出向き、そこで登録を行うものである²¹。

(4) オーストラリア・太平洋

オーストラリア・太平洋には、オーストラリア、ニュージーランド、パプア・ニューギニアに加えて、ポリネシア諸国、ミクロネシア諸国、メラネシア諸国が含まれる。オーストラリアは、同小地域およびアジア・太平洋全体に対しても、非常に大きな政治的影響を与えている。このことは、オーストラリアー・マレーシア難民交換協定、「バリ・プロセス」、地域処理センター設置の議論²²などにおいて見て取れる。オーストラリアー・マレーシア難民交換協定は、オーストラリア国内にいる庇護希望者と、マレーシアにおいてUNHCRにより難民として認定された人々とを交換しようとするオーストラリア政府による試みであった²³。これに対して、オーストラリアの裁判所は、マレーシアは難民条約の締約国ではなく、庇護希望者や難民の人権を十分に尊重していないとして、同協定を国際法に反するものとして排斥した²⁴。また「バリ・プロセス」とは、各国政府、UNHCR、国際移住機関（IOM）が関与する多角的プラットフォームであり、

アジア太平洋地域における密航、人身売買およびこれらに関連する国際犯罪に対処するための実践的な措置として構築された²⁵。さらに、オーストラリアの裁判所では、多数の難民事件が扱われており、アジア・太平洋地域全体に対して影響を与えうるいくつかの先例を作り出している。

3. 東アジアにおける難民保護

東アジアには、中国、香港特別行政区、日本、韓国、マカオ特別行政区、モンゴル、北朝鮮および台湾が含まれる。同小地域は、そのほとんどが経済的に発展しており、これらの国々は国際的に重要な役割を果たしている。また、東アジア諸国は、必ずしも真実ではないが、一般的には比較的「単一民族的」だと言われる²⁶。アジア・太平洋地域の他の小地域とは異なり、難民条約の締約国となっている国が数ヶ国ある（中国、日本および韓国²⁷。ただし、中国は条約の批准以外何も実施していない。詳細は後述）。

これらの国々は、非常に閉鎖的な傾向があり、この点は、同諸国における庇護希望者に対する難民認定率が極端に低いことからもうかがえる²⁸。しかしながら、同小地域には比較的強固な「法の支配」が浸透しており、この点に鑑みれば、今後の変化の可能性はあると言える²⁹。

同小地域における興味深い特徴のひとつに用語の問題がある。難民条約上の「refugee」という単語は、「難民」と訳されており（中国語、日本語、韓国語）、「難しい人々」を表す漢字が用いられる³⁰。したがって、難民という用語自体にすでに否定的な含意があり、人々が難民を「負担」と単純にとらえないようにするための認識の向上がとりわけ重要になってくる。

(1) 中国

最初に、最も複雑な政治状況を有する国である中国から考察したい。前述した通り、中国は難民条約の締約国であるにも関わらず、難民保護に関するいかなる法的制度も有していない³¹。さらに、同国は、世界の難民発生国の上位10ヶ国に入っている³²。中国政府が難民申請を受け付けていないため、UNHCR北京事務所が難民認定手続を行っている³³。しかしながら、中国の国土の大きさを考えれば当然であるが、同事務所へのアクセスは極めて費用がかかり困難であることは言うまでもない。距離と費用の問題を除いても、難民にとって中国で保護を求めることは危険を伴う。例えば、周知のように、中国政府は、北朝鮮難民を「経済移民」とであると主張して定期的に北朝鮮に送還している³⁴。現在もミャンマーとの国境地帯において生じているように、UNHCRや他の国際人道機関が難民にアクセスすることを拒否されることがしばしばであり、中国において難民に支援を届けることは、これらの機関にとって課題となっている³⁵。さらに、UNHCRを除くと、中国にはNGOがほとんどなく、政府から独立したNGOとなるとさらに少数であり、著者らが把握している限りでは、難民支援を行っている公表するものは存在しない³⁶。

2012年7月30日、中国では新たな出入国管理法（「出境入境管理法」）が通過した。同法は、その46条において、難民の認定を行い、難民には法的地位と在留許可を与える旨の規定を設けている³⁷。これに対して今後、制限やさらなる立法がなされるのかは未知数であるが、いくつかの情報によれば、中国は海外の庇護制度に対して関心を寄せているとされる。中国は、「一国両制度」の考えの下、香港およびマカオの2つ

の特別行政区を有しており³⁸、さらに状況が複雑になっている。難民条約はマカオにまで拡張適用され、マカオでは最近、国内の難民保護制度も導入されたが³⁹、他方、香港に対して同条約は拡張適用されておらず、香港では依然UNHCRが難民認定を実施し、難民を第三国に再定住させている⁴⁰。また、中国は、台湾に対する主権も主張しているが、これまで台湾に対して実際に統治を及ぼしたことはなく、結果として、台湾は、国際的地位の点では孤立状態となっている⁴¹。以下では、これら個別の詳細を順に考察する。

(2) 香港特別行政区

香港は1842年から1997年までイギリスの植民地であった。中国への返還時に、中国は、イギリス本国から香港に拡張適用されていた全ての条約につき、また、それらに限り、引き続き香港に対して適用されるものとした⁴²。これらには、イギリスがそもそも香港に拡張適用していなかった難民条約は含まれていなかった。しかしながら、拷問等禁止条約（CAT）⁴³は香港に拡張適用されており、同条約の3条の下、拷問が行われる深刻なおそれのある国への送還は禁止されている。そこで、香港の裁判所は、香港政府は、送還を行う際に拷問の危険がないこと保障するため、送還対象者についてスクリーニングする義務を負う、とする判決を下している⁴⁴。

このような状況の中、UNHCRの香港事務所が、難民の地位の認定を担当し、また、香港において難民と確認された人々に対する唯一の利用可能な恒久的解決方法として、安全な第三国への再定住の道を模索せざるを得ない⁴⁵。他方で、香港政府は、CATに基づき保護が保障されるかを決定するための拷問に関するスクリーニングを行っている⁴⁶。これまでに香港政府によりCATに基づく保護を受けたのは1人のみであり⁴⁷、また、CATに関する申請が認められたとしても、申請者は退去強制を免れることができるのみであり、いかなる法的地位も付与されず、追加的に認められる権利もない⁴⁸。さらに、CATに基づく保護を受けた人であっても、後に拷問の危険がすでに解消されたと判断された際には、退去強制させられる可能性は残る⁴⁹。

このように制度は複雑ではあるが、香港には、他の地域に対しても教訓となりうるポジティブな点が3つある。a.独立した司法権および強固な法の支配の重要性、b.強力な市民社会の重要性、c.政府とNGOの協働の可能性、である。

第1に、香港で見られる前向きな発展のほとんどは、司法部門（裁判所）、そして、バーンズ・アンド・デイリーという法律事務所による戦略的な訴訟遂行によってもたらされている⁵⁰。裁判所は、国際法上の論点を含む事件の審理に前向きであり、また、政府の行為が国内法および国際法に適合しているのかの判断を下すことに積極的であり、そして、政府側も裁判所の判断を尊重し、それに適合するように行動している。

第2に、香港には強力な市民社会が存在し、複数のNGOが、不足を補い、問題を解決するために活動している。具体的には、プロボノ（弁護士をはじめとした各分野の専門家が、職業上持っている知識・スキルや経験を活かして社会貢献するボランティア活動のこと）⁵¹でのリーガル・エイド、トレーニングならびに専門技術の提供、金銭的・物質的援助、カウンセリング、成人教育、リクリエーションなどのサービス提供を行い、また、香港の難民法・難民政策のさらなる発展を促すアドボカシーなどの活動を行っている⁵²。

最後に、政府とNGOとの協働は、著しい困窮状態を強いられたあるCATに基づく保護の申請者に対する

政府の義務に関する判決の確定を受けて開始された。同判決に対応して、政府は、庇護希望者および拷問に関する保護の申請者に対して基本的な現物支援を提供するNGOの競争入札を実施した⁵³。NGOのひとつである国際社会事業団（ISS）が、香港特別行政区政府からの資金提供を受けたサービス実施担当者として選ばれ、生活相談、食糧やシェルターなどの基本的ニーズに対する現物支援などを行っている⁵⁴。ISSは、政府およびUNHCRの事業実施パートナーとして、政府とUNHCRの両方に対して受益者の切迫したニーズを伝えており、それぞれの組織がサービス提供において役割分担をする真に統合的なプログラムを実現している。

（3）マカオ特別行政区

難民条約はマカオに対して拡張適用されており、マカオは、現時点では中国で唯一、難民認定の法的制度を設けている地域となっている。マカオのこの分野における法的発展はまだ始まったばかりである。マカオ法によれば、難民として認定された者に対してはマカオ身分証明書が付与される可能性がある⁵⁵。しかしながら、現在までに、マカオで難民認定を受けた者は一人もいない⁵⁶。2011年に、マカオで初の難民支援をミッションとする市民社会組織である「難民福利会（the Association for Refugees' Welfare）」が設立された⁵⁷。

（4）台湾

台湾は、おそらく東アジアにおいてもっとも複雑な情勢を抱える地域である。台湾は難民条約の締約国ではない。そして、国連は台湾を国家として承認しておらず、国連加盟も認めていないため⁵⁸、国連は、台湾が条約を批准しようとしてもこれを受け入れないと考えられる。しかしながら、台湾は、難民条約の内容を実施する国内法を公布することは可能であり、実際に、台湾では現在、このような法案がすでに行政院を通過し、立法院において審議されている⁵⁹。この法案については、難民認定について定めている一方で権利の付与に十分に焦点が当てられていない、中国本土・香港・マカオの出身者に対して同法が適用されるのが不明確であるなど、いくつかの課題が残されている⁶⁰。

政治情勢の複雑さとは別に、多数の難民類似の状況にある人々がすでに台湾政府による保護を受けている。この中には、特に、チベット人、中国の反政府活動家、タイ・ミャンマー・インドネシア出身の中華民国兵士の子孫が含まれ、移民法の特別規定により保護がなされている⁶¹。

（5）モンゴル⁶²

モンゴルもまた、難民条約の締約国ではない。したがって、UNHCRが、モンゴル政府との取り決めにより、難民の地位の認定および再定住を実施することになっている。これらの手続の過程では、いかなる退去強制も収容もなされないことになる。しかしながら、残念なことに、資金提供の打ち切りにより、UNHCRの駐モンゴル事務所は2012年3月に閉鎖に追い込まれた。しかし、UNHCRはモンゴルにおける難民事業を

北京事務所経由で続けている。

UNHCRを実際に訪れる庇護希望者の数は少ないが、その背後に、単純に、登録されていない、または、存在が知られていないだけの多数の人々（特に北朝鮮または中国の内モンゴル出身者）がいる可能性がある。これらに加えて、西モンゴルには、およそ300人の無国籍のカザフ人がいる⁶³。彼らは、1990年代初にカザフスタン国籍を取得するためにモンゴル国籍を放棄したが、結果的に国籍取得ができなかったモンゴル系の人々である。

（6）北朝鮮

北朝鮮は、世界でも最も抑圧的かつ閉鎖的な国の1つとして広く認識されている。周辺各国の政治情勢により、北朝鮮出身者の保護の複雑性は影響を受けている。北朝鮮出身者は、韓国にたどり着けた場合には、そこでは単純に「市民」と呼ばれる。しかし、中国では、彼らは「経済移民」と呼ばれ、中国政府は、過酷な処遇が待ちうける北朝鮮へ彼らを定期的に強制送還している。多くの北朝鮮女性は人身売買の対象となっている。北朝鮮難民の中には中国にとどまり現地に溶け込もうとする者もいるが、多くの難民は、中国国内の長い脱出経路を進み、庇護申請のためもしくは韓国領事館に行くために他のアジア諸国を目指す。近年、中国政府は警備を強化し、領事館周辺の警官数を増加させたため、北朝鮮難民が安全を求め、強制送還を回避することはますます困難になっている⁶⁴。

（7）韓国

韓国は1991年に難民条約の締約国となったが、過去20年間で4,011件の難民申請に対してわずか268件しか難民認定されておらず、8%の認定率となっている⁶⁵。ノン・ルフールマン、庇護へのアクセス、長期にわたる収容、適正手続などに関する懸念が、特に国境において、依然として残されている。他方で、1万人を超える北朝鮮出身者が難民としてではなく国民として在留資格を付与され、基本的な職業訓練、保健医療および金銭的補助の提供を受けている⁶⁶。韓国は、現在、難民レセプション・センターを建設中である⁶⁷。そこでは、言語教育、職業訓練、社会統合に向けた訓練および医療が受けられる。同センターは、ソウル市の沖合にある離島の空港近くに建設が予定されており、隔離、移動の自由の制限、統合の妨げになるなどの懸念が生じている。

アジア太平洋地域全体における直近のもっとも注目すべき進展のひとつとして、2011年12月29日の韓国の新難民法案の可決がある⁶⁸。同法案は、NGO、弁護士、法務部（Ministry of Justice）、国会、国家人権委員会（National Human Rights Commission of Korea）そしてUNHCRの協力の成果であり、入国管理法から独立した包括的な立法となっている。同法の施行は2013年7月であるが、それ以前に修正される可能性はある。同法は、現状において、難民認定手続、空港および港湾における受理手続、情報ガイド、通訳および翻訳、リーガル・エイド、インタビューへのNGOの立ち合い、インタビューの録画・録音、インタビュー調書の複写などに関する規定を包含している。

(8) 日本

フィリピンと並び、日本は、アジアにおいて難民条約に最初に参加した国のひとつである。また、日本は、他の場所では恒久的解決方法の見出せない難民に対する第三国定住の受入国としてもアジアにおける先例となった⁶⁹。日本は、1981年以来、国内法で難民認定制度を設けており、難民認定を行っている。しかし、その認定率は極端に低い。この30年で、日本ではのべ1万人を超える人々が難民認定申請を行ったが、これらの申請に対する全体の認定率はわずか5%にとどまり、昨年に関しては、申請に対する認定率は0.7%のみであった⁷⁰。

収容に対する代替措置を模索するアジア太平洋地域の動きに続き、近年、日本においても、国内ワークショップおよびコンサルテーションが実施された⁷¹。これらのコンサルテーションの結果、そして、その他の様々な要因とも相まって、入国者収容所等視察委員会の設置につながり、また、難民認定手続の改善および収容代替措置のさらなる活用のための協働枠組みを構築する法務省・なんみんフォーラム（FRJ、日本国内のNGOネットワーク）・日本弁護士連合会の三者による覚書の締結にもつながった⁷²。このような対話が法律および実務における改善に繋がることが望まれる。

4. 結語

アジア・太平洋地域は、法的保護あるいは事実上の保護のいずれの達成からも程遠い現状にある。アジア諸国のほとんどの政府がいかなる法律、政策も有しておらず、その多くが難民保護に敵対的ともいえる分類に入る。そのような状況下においては、想定される通り、難民の人口も膨大であり、難民たちが直面する侮辱と虐待は深刻である。その結果、同地域で活動するNGOの間では、事実上の保護は特に重要視されている。難民たちが直面している問題に対する、現実的で実践的、かつ効果的で賢明な解決策を見つけることが、アジアにおける難民保護の核心である。

問題のあまりの大きさに、落胆し、圧倒されることは容易である。しかし、一歩退いて、この比較的短い期間に達成してきたすべての成果を見てみれば、実践的な取り組みを継続していくことで今から何年後には状況が劇的に改善されるに違いない。課題は確かにあるが、楽観すべき要素も存在する。アジア・太平洋地域でこれまでに見られた変化は、問題の大きさに負けず劣らず劇的に大きなものである。市民社会のリーダーシップと能力は強化されてきており、影響力を持ちつつある。難民保護に、自分自身の時間、エネルギー、そしてときにはキャリアを捧げる人々がいる。そして彼らは、解決策を見つけるのは自分たちの責任であり、そして自分たちにはそうするだけの知識、専門性、能力が備わっていると認識し始めているのである。

* 本稿のオリジナルは英語であり、難民研究フォーラムのウェブサイト（<http://www.refugeestudies.jp/>）に掲載している。

1 筆者は、アジア太平洋難民の権利ネットワーク（APRRN）の東アジア分科会代表、難民支援協会の渉外部長を兼任。2008年より東アジアにおける難民保護に従事しており、東アジアの各地を訪問している。

- 2 APRRN, "About Us" (<http://refugeerightsasiapacific.org/about/>) を参照。
- 3 APRRN, "APRRN Annual Report 2011" (<http://refugeerightsasiapacific.org/2012/06/12/aprrn-annual-report-2011/>) .
- 4 UNHCR, Statistical Yearbook 2010, p.6.
- 5 UNHCR, UNHCR Global Trends 2010, pp. 38-46 (表1および表2) を参照。
- 6 「難民は国境沿いの複数の場所から庇護国に入国する。彼らは、大人数で入国することもあり、その場合人数を数えることが難しい。難民の大量流入は、その地域が不安定、または政府の妨害があることを理由にUNHCRが活動できない場所で起こる。難民の一部には、特定されることや数えられることを好まない者もいる。そして、UNHCRと協力機関は、潜在的受益者を数えることよりも、限られた予算を人道支援援助に使用することが最善と考える」。Crisp, J., "Who has Counted the Refugees? UNHCR and the Politics of Numbers," UNHCR, Working Paper No. 12, 1999, pp. 6-7.
- 7 UNHCR, States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol (<http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>).
- 8 オーストラリアの1958年移民法; 日本の出入国管理及び難民認定法(昭和26年政令第319号); マカオのLei n.º 1/2004, Regime de reconhecimento e perda do estatuto de refugiado, Decreto-Lei n.º 43201, Aprova, para adesão, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra a 28 de Julho de 1951; ニュージーランドの2009年移民法; 東ティモールの2003年移民および庇護法; 韓国の難民法。
- 9 Pagliaro, A., "Refolement in the Asia Pacific," Amnesty International, January 18, 2012; Frelick, B., "Refugees Are Not Bargaining Chips," Human Rights Watch, January 6, 2010.
- 10 UNHCR, Asia and the Pacific (<http://www.unhcr.org/pages/4a02d8ec6.html>).
- 11 Global Times, "Australian Lower House of Parliament passes new laws on asylum seekers," August 15, 2012.
- 12 International Detention Coalition, IDC Year in Summary, June, 2012 (Section 4.1)を参照。
- 13 例えば、後述する韓国や日本など。
- 14 Crawford, B., "Reopen Refugee Camps, Say South Asians," Sunday Morning Post, March 8, 2009; UN Committee Against Torture, "Written replies by the Hong Kong Special Administrative Region to the list of issues (CAT/C/HKG/Q/4) to be taken up in connection with the consideration of the fourth periodic report of HONG KONG (CAT/C/HKG/4)," October 8, 2008および拷問禁止委員会からの質問に対する香港政府の回答。「香港は土地が狭い上に、人口密度が高い。そして、香港は、地域の中では相対的に経済が繁栄しており、また、リベラルなビザ制度を有している。これらを背景とした香港特有の状況の下、もし条約が香港まで拡張適用されるならば、香港は乱用による被害を受けやすくなるだろう」。
- 15 Jakarta Globe, "New ASEAN Rights Focus Face Same Old Impediments," June 28, 2010.
- 16 UNHCR, supra note 4.
- 17 Human Rights Watch, "Unwanted and Unprotected: Burmese Refugees in Thailand," September 1998; Amnesty International, "Refugees in Malaysia Arrested, Abused and Denied Right to Work," June 16, 2010; UNHCR, Bangladesh (<http://www.unhcr.org/pages/49e487546.html>); Ahmed, F., "Bangladesh Turns Back Refugees Amid Sectarian Violence in Myanmar," CNN, June 14, 2012.
- 18 Amnesty International, Myanmar, The Rohingya Minority: Fundamental Rights Denied, May 2004; The International Observatory on Statelessness, Burma/Myanmar.
- 19 UNHCR, supra note 4, p. 15; Ibid. p. 41.

- 20 Amnesty International, *supra* note 17. 「難民が逮捕されることは一部の地域では日常的に起こることである。このため、難民たちはコミュニティ・グループを形成しており、これらのグループでは、自分たちを守るための実践的な方策を編み出している。例えば、賄賂のための保証金のプール（警察官への賄賂や逮捕された仲間の身柄拘束を解くために使う資金を収集しておくこと）、コミュニティの組織化、そしてコミュニティ・メンバーの身分証明書の発行などを行っている（筆者による聞き取り調査に基づく）」。
- 21 Crisp, J., Obi, N., & Umlas, L., “But when will our turn come? A Review of the Implementation of UNHCR’s Urban Refugee Policy in Malaysia,” UNHCR Policy Development and Evaluation Service, May 2012.
- 22 Australian Human Rights Commission, *Face the Facts 2005*（7. What is the ‘Pacific Solution’）を参照。
- 23 BBC News, “Australia Court Rules Out Refugee ‘Swap’ with Malaysia,” August 31, 2011.
- 24 Plaintiff M70/2011 v. Minister for Immigration and Citizenship (2011), HCA 32 (Austl.).
- 25 BaliProcess.net（<http://www.baliprocess.net/>）を参照。
- 26 Lie, J., *Multiethnic Japan*, 2001.
- 27 Crisp, J., *supra* note 6.
- 28 法務省「平成23年における難民認定者数等について」2012年2月24日。
- 29 Secretary for Security v. Prabakar, (2005) 1 H.K.L.R.D. 289 (C.A.) (H.K.); FB v. Dir. of Immigration, (2008) 2 H.K.L.R.D. 346 (C.A.) (H.K.); A v. Dir. of Immigration, (2008) 4 H.K.L.R.D. 752 (C.A.) (H.K.).
- 30 国際難民支援会（RIJ）「2009/2010 年度年次報告書」2010年、3頁。
- 31 Crisp, J., *supra* note 6; およびUNHCR, China（<http://www.unhcr.org/pages/49e487cd6.html>）を参照。
- 32 UNHCR, *supra* note 4（図6、15）を参照。
- 33 UNHCR, *supra* note 10.
- 34 Kim, M., *Escaping North Korea: Defiance and Hope in the World’s Most Repressive Country*, 2008, p. 75; BBC News “South Korea Passes Resolution on North Korea Refugees,” Feb. 28, 2012.
- 35 USCRI, “China, Law and Policy,” *World Refugee Survey* 2009.
- 36 Kim, *supra* note 34.
- 37 中国の出入国管理法第3章46条は以下のように規定する。「難民の地位の認定を申請する外国人は、難民認定申請期間中において、公安機関によって発行される臨時身分証明書に基づいて中国に滞在することが認められる。また、難民として認定された外国人は、公安機関によって発行される難民身分証明書に基づいて中国に滞在もしくは居住することができる」。
- 38 特に国際法と拡張もしくは拡張適用されていない条例に関して「一国二制度」の意義とその含意（特に国際法と条約の拡大適用の有無に関して）は不透明である。香港の基本法 153条を参照; Loper, K. Human Rights, Non-refoulement and the Protection of Refugees in Hong Kong, *International Journal of Refugee Law*, 22(4), 2010, p. 404.
- 39 マカオの法律・前掲注8。
- 40 UNHCR, *supra* note 31; Loper, *supra* note 38.
- 41 UN General Assembly Resolution 2758, Restoration of the Lawful Rights of the People’s Republic of China in the United Nations, UN Doc. A/8429, October 25, 1971.
- 42 Sino-British Joint Declaration, Annex I, article XI.
- 43 拷問等禁止条約（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/gomon/zenbun.html>）を参照。
- 44 Prabakar, *supra* note 29.

- 45 UNHCR, *supra* note 4.
- 46 Hong Kong Immigration Department, Annual Report 2009-2010.
- 47 Daly, M., "Refugee Law in Hong Kong: Building the Legal Infrastructure," *Hong Kong Lawyer*, September 7, 2009.
- 48 Loper, *supra* note 38 (注143)を参照。
- 49 Legislative Council Panel on Security, Background Brief Prepared by the Legislative Council Secretariat for the Special Meeting on 29 September 2009 Review of the Torture Claim Screening Mechanism, September 23, 2009.
- 50 Daly, *supra* note 47.
- 51 ここでは、弁護士が専門知識を用いて、その支援がなければ法的支援を受けることができない人たちにサービスを提供することを言う。
- 52 例として、UNHCR(<http://www.unhcr.org.hk>)の継続的な活動に加えて、次の団体が活動を行っている。Christian Action Chungking Mansions Service Centre (<http://www.christian-action.org.hk>); Hong Kong Refugee Advice Centre (HKRAC) (www.hkrac.org); International Social Service (ISS) (www.iss.hk); Society for Community Organization (SoCO) (www.soco.org.hk); Vision First (<http://visionfirstnow.org/>).
- 53 Daly, *supra* note 47. 例えば、米の配給事例がある。
- 54 例えば国際社会事業団 (ISS) 香港 (International Social Service Hong Kong Branch) のMigrants Programmeを参照。
- 55 行政規定No.9/2010「マカオ特別行政区政府における難民身分証明書」に準じて身分証明事務所はLaw No. 1/2004「難民の地位の認定と消滅に関する制度」に基づき難民と認定された者に対し難民身分証明書を付与する。Refugee Identity Card, Government Information Bureau (<http://www.gcs.gov.mo/showNews.php?DataUcn=44503&PageLang=E>).
- 56 Macau Daily Times, "No Refugee Status Ever Granted," September 29, 2011.
- 57 Macau News, "Caritas Macau Sets Up Association for Refugees' Welfare," September 16, 2011.
- 58 Restoration of the Lawful Rights of the People's Republic of China in the United Nations, Prabakar, *supra* note 26.
- 59 China Post, "Refugee Draft Bill Passed," December 31, 2009; Shih Hsiu-chan, "Cabinet Passes Draft Refugee Legislation," *Taipei Times*, January 1, 2010.
- 60 筆者による聞き取り調査に基づく。
- 61 Shih, *supra* note 59, および筆者による聞き取り調査に基づく。
- 62 難民支援協会とAPRRNによるフィールド調査の情報に基づく。
- 63 U.S. Department of State, *Trafficking in Persons Report* 2011.
- 64 Kim, *supra* note 34.
- 65 Advocates for Public Interest Law (APIL), NGO Submission, Universal Periodic Review (UPR) on the Republic of Korea (2012).
- 66 Adams, B., "Korea Needs to Open its Doors," *Human Rights Watch*, August 22, 2007.
- 67 APIL, *supra* note 65 およびUNHCR, Republic of Korea (<http://www.unhcr.org/pages/49e489036.html>)を参照。
- 68 韓国の新難民法 (Act No. 11298) は2012年2月10日に公布。
- 69 UNHCR, "Welcome to Japan: First Asian Country Joins UNHCR's Resettlement Programme," September 28, 2012.
- 70 法務省・前掲注28。
- 71 Mitchell, G., Expanding alternatives to immigration detention in Japan, International Detention Coalition, October 18, 2011.
- 72 特定非営利活動法人難民支援協会「シンポジウム・入管収容の収容代替措置を考える——外国人の収容を回避するために」。