

## 2010年難民動向分析 ー世界ー

### 1. 概要

2011年6月20日「世界難民の日」に、UNHCRは、2010年12月末までの難民動向を総括した『グローバルトレンド2010』1を公表した。その概要では、2010年の時点で、全世界で4370万人が迫害または紛争のために避難を強いられ、これは過去15年間の各年段階で最も多い数であった。そのうち1540万人が難民、2750万人が国内避難民、84万人が庇護申請中であった。出身国は、アフガニスタン（3,054,700人）が最も多く、イラク（1,688,600人）、ソマリア（770,200人）が続いた。特にソマリア出身者の増加は著しく、前年比14%の増加となった。

他方、恒久的解決の面では、まず、自発的帰還（voluntary repatriation）者は197,600人で、過去20年間で最も少ない人数となった。第三国定住（resettlement）者は98,800人で、前年と比べ13%減少した。また、「同一国籍者で1つの庇護国に5年間以上滞在している状態」（‘protracted refugee situation’）の難民25,000人以上の規模にある事例でみると、その人数は720万人に上った。これは2001年以降で最多であり、2010年では全難民数の29%を占めている。再定住者の出身国ではミャンマー（ビルマ）（19,400人）が最多で、イラク（16,000人）、ブータン（14,800人）が続く。さらには、恒久的解決において、避難国への帰化・統合（local integration）を除き、再定住の占める割合が、2006年から2008年までの10%台から、2009年以降には30%台へと増加し、その水準が引き続き維持されている。

また、全難民の5分の4が開発途上国に避難しており、同4分の3が近隣国に向けて避難していることも示された。

### 2. 庇護申請者の推移

2010年の年間庇護申請・難民申請者数は、全世界で845,800人であった。同年の全世界における「難民認定率」（Refugee Recognition Rate: RRR）は30%で、補完的保護も含めた「全体認定率」（Total Recognition Rate: TRR）は39%であった。前年はRRRが38%、TRRが47%であったことから、双方において相当減少したことになる。ただし、UNHCRによると、減少がみられた原因はいくつかの国が報告書を提出しなかったことによるもので、実際にはもっと高い割合になる。先進44ヵ国2に限ってみると、2010年にはこれら諸国への申請は358,800件と過去10年間で4番目に少ない数となった。この数は前年と比べれば5%の減少にすぎないが、2001年と比較すると42%の減少。この傾向に関し、グテーレス高等弁務官は、「出身国における難民発生要因が減ってきたのか、それとも、受け入れ側の庇護国における入国審査が厳格化しつつあるのか」について検討を要する3、と述べている。国別では、44ヵ国中、55,500件の庇護申請を受けた米国が最も多く、47,800件のフランス、41,300件のドイツ、31,800件のスウェーデン、23,200件のカナダが続いた。

出身地に目を向けると、庇護申請者全体の45%を占めるアジア出身者が最も多く、25%のアフリカ、19%の欧州、8%の米州が続いた。国別では、28,900件のセルビア（コソボを含む）が最も多く、24,800件のアフガニスタン、21,600件の中国、20,100件のイラク、18,900件のロシアが続いた。特筆されるべきは、セルビア（コソボを含む）出身の庇護申請者の急増（前年比54%増）である。その背景には、EUによるセルビア（コソボを含む）に向けた査証の免除や、コソボ独立宣言に関する国際司法裁判所の2010年7月22日勧告的意見4があった。申請を受けた国の側では、南欧8ヵ国での申請が33,600件であり、前年と比べ33%減少した。

### 3. 北アフリカにおける大規模流出

2010年末以降のチュニジアでの反政府デモを発端として、中東や北アフリカで民主化を求める動きが活発化し、この「中東ドミノ」の混乱は、一部で戦車砲やロケット砲などによる砲撃を伴い、大規模な住民の避難を招いている。特に熾烈な衝突と大規模な流出が起こったのはリビアであった。

対リビア武力攻撃を容認した国連安保理決議1973号5では、「リビアにおける暴力からの避難を強いられた難民および外国人労働者の苦難に対する懸念を再述し、難民および外国人労働者のニーズに取り組む近隣諸国、とりわけチュニジアとエジプトの対応を歓迎し」、「その努力を支援すること」が「国際共同体に対し、呼びかけ」られた。また、安保理にとってはその歴史上初めて、「保護する責任」（Responsibility to Protect）の考えに裏打ちされた文言が採用された6。しかし先進各国は、リビアから避難した人々に向けて積極的に自国での保護を与えているわけではない。それどころか、例えば、EUは、6月23・24日の首脳会合において、「真の重大事態においては」域内の港湾・陸上における旅券審査を復活させることに合意した7。同協定の具体的な改定案は今後欧州委員会が策定し、今秋までに改定が実現する予定である8。一時的保護メカニズム9も、2011年6月30日現在、発動されていない。リビアでは、政府軍側に外国人が傭兵として雇われているほか、エジプト、シリア、中国、トルコ、バングラデシュ等10、様々な国からの外国人が多く生活している。

UNHCRとIOMは共同で、在リビア外国人の本国帰還を支援しており<sup>11</sup>、また、リビア出身者の周辺国への避難についても支援している。リビア出身者の主な避難先国はチュニジア、エジプト、アルジェリア、スーダン、チャドなどで、避難者数は2011年5月24日時点で、698,505人にのぼっている<sup>12</sup>。

#### 4. 無国籍に関するUNHCRの取組み

UNHCRは2001年以降、無国籍者と国際的保護に関する研究に取り組んでおり、2010年5月からは専門家会合を開催している<sup>13</sup>。無国籍問題について規定した条約の批准国数が難民条約の半数にも満たない一方で、今なお相当数の無国籍者が世界各国に点在しているとされる。特に、タイ、ネパール、ミャンマー（ビルマ）には多数の無国籍者がおり<sup>14</sup>、それ以外にも中東や北アフリカにも国境の開放性や遊牧生活のために国家との紐帯が不明確である人が多数いることが知られている<sup>15</sup>。

第2回の専門家会合となる昨年12月の会合では、無国籍者と難民の地位についての関係上の主な論点の一つである、いわゆる「帰還可能性」（Returnability）審査が難民該当性審査に先行するか、について議論された。すなわち、そもそも、無国籍者が常居所国に帰国することができないとすれば、難民該当性審査へと進む必要もなくなるのではないか、という問題である。コモン・ロー諸国では、実際に、申請者の帰還可能性を否定すると同時に、難民該当性審査へと進むことを拒む判決<sup>16</sup>が登場した。新垣修教授によれば、少なくともニュージーランドにおいて、現在も「帰還可能性」審査の要否について判例は固まっていない<sup>17</sup>。この論点が切実な問題となるのは、無国籍問題を扱う条約が難民条約31条に規定される処罰禁止原則を含んでいないこと等により、当人に保障される権利および利益の相違が生じ得るためである。同会合の結論（要約）では、たとえ帰還可能性を審査するとしても、それは「難民申請が適正な検討により棄却された後に限り」<sup>18</sup>行われるべきであることが言及された。

- 1 UNHCR, UNHCR Global Trends 2010, 2011 (<http://www.unhcr.org/4dfa11499.htm>).
- 2 以下では、UNHCR, Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010 (<http://www.unhcr.org/4d8c5b109.html>)を参照している。同文書において「先進44カ国」( industrialized countries )とは、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( コソボを含む )、スイス、旧ユーゴ・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、米国に、欧州連合加盟国27カ国を加えた国々のことを指す。
- 3 Opening Statement by Mr. António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees, to the 61st Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom), Geneva, 4 October 2010 (<http://www.unhcr.org/4ca995299.html>).
- 4 Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo (Request for Advisory Opinion), ICJ Reports (2010), p. 49.
- 5 UN Security Council Res.1973 (2011) (<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement>).
- 6 最上敏樹「( 耕論 )リビア介入」『朝日新聞』2011年4月14日朝刊、オピニオン。
- 7 BBC Europe, 'Schengen zone: EU to clarify new border controls,' 24 June 2011 (<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-13909045>).
- 8 有田哲文・野島淳「ギリシャ再建策」支援」EU、国会通過促す声明」『朝日新聞』2011年6月25日朝刊、10頁。
- 9 一時的保護メカニズムについては、川村真理『難民の国際的保護』現代人文社、2004年、32～62頁。
- 10 伊藤和貴「帰りたい...でも帰れない」『朝日新聞』2011年3月11日朝刊、1頁
- 11 国際的保護を必要としない人の出身国に向けた帰還におけるUNHCRの役割については、ExCom結論96号で述べられている。
- 12 <http://www.unhcr.org/4c907ffe9.html>.
- 13 2010年3月の第1回会合では、「国際法における無国籍者の概念」が取り上げられた。UNHCR, Expert Meeting ---The Concept of Stateless Persons under International Law (Summary Conclusions), May 2010 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ca1ae02.html>)。日本からは阿部浩己教授が参加。
- 14 UNHCR, UNHCR Action to Address Statelessness: A Strategy Note, March 2010 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b9e0c3d2.html>) p. 23-24.
- 15 UNHCR, The situation of stateless persons in the Middle East and North Africa, October 2010 (<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cea28072.html>).
- 16 Ex. [1991] CRDD No. 229. Goodwin-Gill, G. S., 'Stateless persons and protection under the 1951 Convention or Refugees, beware of academic error!,' Paper presented at colloquium on " Les recents developpements en droit de l' immigration, " 22 Jan 1993, Quebec ([http://repository.forcedmigration.org/show\\_metadata.jsp?pid=fmo:979](http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:979)).
- 17 新垣修教授による日本世界法学会研究大会における2011年5月15日報告「国家と無国籍難民の保護」を参照。
- 18 op. cit., p. 4.