

2019年難民動向分析—世界—

1. 全体的傾向

国連難民高等弁務官事務所（以下、UNHCR）の年次報告書「グローバル・トレンド・レポート 2019」¹によると、2019年末現在、移動を強いられている人は世界で過去最高の約7950万人にのぼった。内訳は難民（約2600万人）、庇護申請者（約420万人）、国内避難民（約4570万人）、国外に避難したベネズエラ人（約360万人）²である。その数は世界の人口の1%を超え、97人に1人が移動を強いられている。2019年には、新たに240万人が国外に避難し、860万人が国内避難民となった。

2018年12月に採択された「難民に関するグローバル・コンパクト（以下、GCR）」など、難民問題の恒久的解決に向けた取り組みが進められるものの、移動を余儀なくされた人は増加し続けており、UNHCRも2010年代を「強制移動の10年」と総括している。10年間で、1億人以上が移動を強いられた一方、恒久的解決に至った人数は限定的である。1990年代は年間平均150万人の難民が出身国に帰還したが、その数は約35万人まで減少した。これは、難民問題の長期化を示しており、グランディ国連難民高等弁務官も「強制移動の現実が変化し、それが拡大を続けるだけでなく、短期的かつ一時的な現象ではない」と述べている。

2. 国境を越えた強制移動の動向:出身国および滞在国

出身国別では、2011年から続く紛争の影響で、2014年以降、世界最大の難民発生国であるシリア（約670万人）が引き続き最多、人口の1割以上が国外に避難したベネズエラ（約365万人）が続く。以下、アフガニスタン、南スーダン、ミャンマーとなり、上位5カ国で全体の68%を占める。10位までをみると、ソマリア、コンゴ民主共和国、スーダン、中央アフリカ、エリトリアとなるが、ベネズエラが加わった以外、上位に変化はない。このうち、5カ国（アフガニスタン、ソマリア、コンゴ民主共和国、スーダン、エリトリア）は10年以上にわたって上位10カ国に入っており、難民問題の長期化傾向が読み取れる。

難民の滞在国は、シリアと国境を接するトルコが6年連続で最大の難民受入国となり（約358万人）、178万人以上の避難者がベネズエラから流入したコロンビアが続いた。以下10位まで、パキスタン、ウガンダ、ドイツ、アメリカ、スーダン、イラン、レバノン、ペルーと続く。受入国の上位も、ベネズエラからの避難者の増加により、コロンビアとペルーが加わった他は変化がなく、既存の受入国に引き続き多くの難民が滞在している。また、人口当たりの難民の数では、ベネズエラの西南に位置するアルバ（高度な自治が認められたオランダ王国の構成国）が国民6人あたり1人の難民を受け入れて最多となり、続いてレバノン、キュラソー、ヨルダン、トルコとなった。アルバとキュラソーはベネズエラと地理的に近く、レバノン、ヨルダン、トルコはシリアと国境を接しており、主な難民発生国の周辺国に多くの難民が集中している。

途上国が全体の85%の難民を受け入れる中、先進諸国の受入数は限定的である。世界銀行の分類における高所得国（計55カ国）の受入数は、過去10年において最大でも難民・庇護申請者の19%に留まり、2019年末時点では17%であった。受入国に対する経済支援などはあるものの、難民受入においては途上国が依然として大きな役割を果たしており、各国の受入負担には隔たりがある。

3. 庇護申請者

過去10年間で行われた庇護申請は約1620万件である。3分の2以上が過去5年間に行われており、申請件数は増加傾向にある。ヨーロッパ（トルコを含む）が約920万件で最多となり、以下アメリカ大陸、サブサハラアフリカ、アジア及びオセアニア、中東及び北アフリカの順となった。地域ごとの差異はあるものの、世界的な傾向としては2015年をピークに減少に転じていたが、2018年以降は再び増加し、2019年はピーク時の水準に達した。特に、アメリカ大陸で顕著に増加し、2010年から2015年における同地域の申請件数は約22万件だったのに対し、2016年から2019年にかけては160万件以上の申請が行われた。2019年には100万件近い申請が行われ、地域別の申請件数で最大となった。

紛争や深刻な人権侵害などにより、特定の国や地域の出身者を庇護する必要がある場合、受入国の判断で、個別の難民認定手続きを行わず、集団に対して難民の地位やその他の保護を認めることができる（一応の〔prima facie〕難民認定アプローチ）³。このアプローチを採用した場合、適応対象であることが個別ケースにおいて反証されない限り、受益者層に該当する全員が認定される。大量難民の流入時など個別審査が困難な場合に、庇護希望者の法的地位を早期に安定させ、受入国の審査負担を軽減することができる。サブサハラアフリカや中東及び北アフリカでは、各国政府（または難民認定手続きを委託されたUNHCR）がこのアプローチを採用することが相対的に多いため、統計上の庇護申請件数は少なくなる。

4. 国内避難民

国内避難民の数は、約440万人増加し、過去最大を更新した。IDMC（Internal Displacement Monitoring Centre）の統計⁴によれば、紛争や一般化された暴力によって避難した人は、シリア、コンゴ民主共和国、エチオピア、ブルキナファソ、アフガニスタンの順に多い。2019年において、一時的な避難も含めると50カ国で850万人以上が紛争や暴力により国内移動を強いられた。一方、自然災害や気候変動などにより移動を強いられた人の数はアジア諸国の割合が顕著に高く、インド、フィリピン、バングラデッシュ、中国では400万人を超える国内避難民が発生した。世界的には、既に帰還した人も含めると2490万人が避難を余儀なくされた。

5. 気候変動などを理由とした難民申請

環境問題に起因する強制移動について、GCRでは「気候変動や環境破壊、自然災害は、それ自体は難民の移動の直接的な原因とはならないものの、難民の移動を引き起こす要因となりうる」とし、大規模な難民の移動を予防し、長期化する難民問題の根本原因を解決するために、国際社会全体で取り組むべき課題として取り上げている。環境悪化などによる強制移動は、難民条約における難民に該当しないと解釈が一般的であり、国境を超えて庇護を求めた場合の扱いに関する確立された指針はない。しかし、2020年1月に国連人権理事委員会は、気候変動を理由に行った難民申請が却下され、本国送還されたキリバス人男性の申し立てに対し、申請者の訴えは退けたものの、気候変動により生命の危機に晒された難民申請者の本国送還は認められないとの判断を示した⁵。つまり、本件に関しては難民不認定と送還に違法性はないものの、気候変動などの環境問題を理由とした難民申請は認める判断を下したのである。この判断に法的拘束力はないが、今後、環境問題を理由とした難民申請に対する各国政府の対応に影響を与える可能性があり、今後の議論が期待される。

6. 国外に避難したベネズエラ人

国外に避難したベネズエラ人は推計450万人以上にのぼり、約80万人が庇護申請を行った。これは、ラテンアメリカ近代史における最大の強制移動である。ベネズエラでは長期的な経済危機の影響で、食料や医療品の欠乏が続き、死者数が急増するなど、深刻な危機に直面している。政治も混乱を極め、選挙の正当性を巡って2人の大統領が対立する状況が2019年1月以降続いている。国内の人道危機にもかかわらず、国際支援物資を拒否するマドゥロ大統領に対しては、欧米諸国を中心に国際社会から非難の声が上がっているが、国内の反対派の弾圧に軍隊を出動させるなど強硬姿勢を崩していない。マドゥロ政権を支持する国も複数存在し、混乱終息の目途は立っていない。

主な受入国となっているラテンアメリカ諸国は、1984年のカタルヘナ宣言において、難民の地位に関する条約で定められた難民の定義を拡大し、「暴力が一般化・常態化した状況、外国からの侵略、内戦、重大な人権侵害や公の秩序を著しく乱すその他の事情によって、生命、安全または自由を脅かされるため自国から逃れた者も含む」と定義した。同宣言は法的拘束力を持たないものの、多くのラテンアメリカ諸国で国内法化されている。ブラジルはこの広義の難民の定義を採用し、多くのベネズエラ難民を受け入れており、他のラテンアメリカ諸国も一応の難民認定アプローチの採用も含め、簡易で迅速な難民認定手続きを行うなど柔軟な対応を行っている。また、ラテンアメリカ諸国全体で240万人以上に対して滞在許可証が交付されており、「難民」以外の形で実質的な保護を受けた者も多い。世界的にも、ベネズエラからの庇護希望者に対しては、迅速に難民またはその他の保護の対象者として認定する傾向がある。一方、身分証明書や滞在許可を得られず、食料、医療、住居などの基本的な支援にもアクセスできない人もおり、国際社会の対応が求められる。また、80万人を超える庇護希望者は依然として法的地位が安定しておらず、新型コロナウイルス感染症の影響もあり、十分な支援を得られていないとの報告もある。

国外に避難したベネズエラ人に対しては、各国が積極的な受入姿勢が示すなど、好意的な要素を見出せる半面、ベネズエラの政治的混乱はイデオロギーの異なる大国が、それぞれ別の大統領を支持した帰

結として、膠着状態にあるという側面も否定できない⁶。シリア紛争と同じく、一国の内政問題ではなく、日本も含めた国際社会の問題として認識する必要がある。一応の難民認定アプローチや広義の難民の定義の採用、移民としての受入など、庇護希望者の法的地位を早期に安定させる政策は評価できるが、強制移動の対象となった人が必要とする支援は法的地位の安定だけではない。安定的な法的地位の獲得は、庇護国で自立した生活を始める第一歩であり、GCR で取り上げられたような難民の雇用や教育機会の確保など、生活再建に向けた多様な取組が効果的に実行され、拡充される必要があるだろう。

1 UNHCR “Global Trends Forced Displacement in 2019”.

2 国外に避難したベネズエラ人の多くが、2019 年末現在で難民や庇護申請者として登録されていないため、別枠で集計された。また、2018 年の統計には国外に避難したベネズエラ人の一部しか反映されていなかった。

3 UNHCR “Guidelines on International Protection No.11: Prima Facie Recognition of Refugee Status”.

4 IDMC “Global Report on Internal Displacement 2020”.

5 UN Human Rights Committee “Ioane Teitiota v. New Zealand”.

6 坂口安紀（日本貿易振興機構アジア経済研究所）「ベネズエラ危機の真相——破綻する国家と2人の大統領」

山田光樹（難民研究フォーラム）