

## 2013年難民動向分析 — アジア太平洋 —<sup>1</sup>

アジア太平洋地域には、世界中で最も多くの難民が存在している<sup>2</sup>。しかしながら、事態の重要性と複雑さにも関わらず、この地域において難民を認定又は保護するための法律や政策を定めている国はごくわずかである<sup>3</sup>。そのような保護のギャップの結果として、多くの難民が周辺に追いやられ、地域での保護や支援サービスの間でのキャパシティ不足、長期化した難民状況、無数の登録されない・可視化されない難民人口、そして恒久的解決の不在といった状況が発生している。大多数の国において、難民は不法（滞在者）と見なされており、いわゆる入国者収容所における収容の対象であると認識されている。また難民は教育やヘルスケア（メンタルヘルスケアも含む）などの基本的サービスを得ることも容易ではなく、働くことも認められていないため、非公式の職業分野で働かざるをえない状況にあり、保護のリスクや搾取、虐待にさらされている。

この地域の国々が難民保護の責任を果たしていないため、UNHCRが難民地位の認定を管轄し、そしてこの地域の外側の国々へ第三国定住をさせている。

### 1. 都市型難民（urban refugees）

この地域の難民の大多数は難民キャンプ以外の場所に居住しており、このような都市型難民の数はキャンプや定住先に住む難民の数を越えて増加傾向にある<sup>4</sup>。この傾向は、世界中で都市化が進む現状においては、今後も変化しそうにない。さらに、政策決定者や人道支援関係者は、キャンプに居住する大規模難民に対して適切な保護や援助の基準を満たそうと尽力することは短期的には非常に重要で効果的な方策ではあるものの、同時に、対象をキャンプや他の特定の場所に限定するべきではないということに気付きはじめた。都市型難民に対する政策における変化は、難民たちが権利を行使するために都市が妥当な場所であるということを表している。さらにこの変化は、難民に対する見方や扱いの重要な変化を表しており、国家の責任、ドナーの資源の優先方法、そして保護と援助の実際の方法についての示唆を与えている。

2009年にUNHCRの都市型難民に対する政策<sup>5</sup>が改訂された後、既にいくつかのアセスメントがアジアにおいて行われており、都市型難民の数の増加と多様なニーズ（法的なものから社会的、経済的なものまで）を明らかにした。そして、市民社会との連携が保護の範囲を広げるための鍵であり、また都市型難民の自立支援プログラムが非常に重要であるということもさらに明らかにした<sup>6</sup>。アセスメントは加えて、より広い目的を達成し、さらに広範囲のニーズを満たすために、協力のためのネットワークがもたらす影響の大きさも明らかにしている。

都市型難民の増加と、彼/彼女らの大部分が国家又は地域社会に密接して暮らしているという事実を勘案すれば、国家レベルおよび地方レベルでのリスク軽減とキャパシティ形成が依然として優先事項であることは明らかである。同時に、難民はレジリエンス（回復力）を持ち、能力や知識、そして大きな災難や虐待、無関心、そしてアジア太平洋地域の都市型難民という文脈での多くの困難に立ち向かい、反応し、そこから回復する能力も持っている。したがって、彼/彼女らは、保護と援助の全ての側面に直接的に携わるべきなのである<sup>7</sup>。

### 2. 法律における保護

アジアにおいては、法的・制度的な基礎が欠如している。難民条約に署名していない国が多く、ほぼ全ての国で法律（包括的な法律）が欠如している。そして、ほとんどの国で、難民申請者や難民の法的地位は存在しない。彼/彼女らは収容の対象であり、働く権利もない。訴訟経費の扶助もなく、どの国の司法も、難民認定の過程における制度的公平性における問題を抱えてい

る。デュープロセス（法に基づく適正手続）に関する懸念事項は複数あり、難民申請者が自らの権利や制度の目的についての助言を受けておらずまた理解もしていないことや、法的代理人がしばしば認められていないこと<sup>8</sup>、弁護士や政策決定者の訓練が十分でないこと、非常に長い期間待たされること<sup>9</sup>、難民不認定の理由が示されなかったり適切でないことがあること、透明性の欠如と矛盾、非常に低い認定率は、大部分が自由裁量に基づく決定であることを明らかにしている<sup>10</sup>。

法律が存在する場所でも、法的基準の順守が欠けているために、法が実際の保護につながっていないことが往々にして起こっている。国境に到達する難民申請者の数を減らすことを目的とした規制的立法の増加や、来ることを思いとどまらせるための厳格な収容の増加、制度的な保護手段や保護の必要性への配慮を欠いた拙速な認定手続き、第三国での難民審査、難民の定義を狭く解するあるいは低い基準を採用する傾向、そして地域統合（local integration）への制限が見受けられる。これは特にオーストラリアで深刻であり、同国では難民保護の政治的利用が、第三国での難民審査、海上での入港阻止、期限が不確定な全件収容、そして政治的目的による難民への一般的な批判へとつながっている<sup>11</sup>。

### 3. 実際の保護

法律における保護は必要であるが、難民と難民申請者の実際の保護を確実にするためには十分でない。その上、難民法が存在しないからといって、難民として認められているか否かに関わらずアジア太平洋地域には世界で最も多くの難民が存在しているという事実を否定することはできない。国家が責任を追わない国々では、NGO、法律家、UNHCR、ドナー、そして他の市民社会が実際のギャップを埋めている。

### 4. 最近の発展

東アジアでは2012年の終わりから、国家が難民保護に対してより大きな責任を負う方向に向けて多くの発展がみられた。以下にいくつかの簡単な説明を挙げる。

#### (1) 韓国

韓国では、新しい難民法が2013年7月から施行された<sup>12</sup>。これは、アジアで最初に制定された難民法であり、生活費、住居費、ヘルスケア、教育、そして雇用といった難民の待遇について細部まで含めた点で画期的である。さらにこの法律は、通翻訳、法的支援、ジェンダーへの配慮、難民申請の取り扱いに特化した機関の設置という点で、韓国のデュープロセスの基準を国際的な基準に近づけたといえる。

また、難民支援センターが、新たに到着した難民の初期定住施設として建てられた。建物には、生活するための設備や行政事務所、教育施設、そして多くの娯楽用の設備（テニスコート、サッカー場、バスケットコート、グラウンド、ジム）があり、娯楽施設は周辺住民も使うことができる。センターは基本的な住居と生活の支援、雇用と社会的適応訓練、そして入国管理部署等の業務に従事する公務員のための教育と訓練も提供する。難民認定も現場で行われうる。このセンターは2013年9月に完成したものの、周辺住民による抗議によって開所が遅れた。このことは、外国人に対する嫌悪に立ち向かい、難民は重要な保護対象であるという認識についての理解をさらに得ることの重要性を強調している。

韓国難民法第24条は再定住を求める難民の受け入れを定めている<sup>13</sup>。日本の第三国定住のパイロット事業に続き、韓国は第三国定住先として国際社会における責任を果たす第二の国となった。

#### (2) 香港

香港について特徴的なのは、「Prabakar」14判決の結果として、香港政府が2004年から、(庇護)申請の判断を拷問等禁止条約(CAT)の下で行い、その結果、政府による拷問の訴えに対する判断と、UNHCRによる難民申請の判断という2つの制度が司法において併存しているという点である。さらに香港は独自の発展を続けており、現在新しく「統一スクリーニングメカニズム」として、拷問、冷酷・非人道的・品位を下げるような取扱い又は起訴、そして迫害のためのスクリーニングが計画されている。これらは全て、迫害の恐れがあると思われる難民申請者を彼/彼女らの国々に送還しないという「任意の」国内政策に基づいている。この政策は「必要とされる公正で高い水準に合致するような厳格な検討と綿密な精査」を通して下されることを確実にするために、司法審査の対象となっている<sup>15</sup>。香港高等法院の司法審査による決定に基づき、この「統一スクリーニングメカニズム」は2014年3月に導入された<sup>16</sup>。UNHCRは、既に難民認定手続業務を段階的に停止し始めているが、この制度がそれにとって代わるにはまだ発展段階である<sup>17</sup>。

### (3) 台湾

台湾では、2009年に難民法の草稿が行政院を通過し<sup>18</sup>、それ以来立法院の懸案事項となっていた。そして2012年10月、東アジア会議において多くの専門家と市民社会の代表が台湾に集まった<sup>19</sup>。本会議の後には声明が発表され、40の団体と国際的な専門家により署名がされた上で、立法院に難民法の草稿の通過を求めて提出された<sup>20</sup>。2013年2月には、初めての市民的及び政治的権利に関する国際規約(ICCPR)と、経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約(ICESCR)の下での第1次レポートの最初の検討会を行うために、台湾は国際的な独立専門家による人権委員会を招いた。そこでは、多くの具体的な結論が示され、その中には難民法の通過の推薦も含まれている<sup>21</sup>。

### (4) 中国

2012年7月30日に新しい出入国管理法が可決され、2013年の7月から施行された。同法第46条において、難民を認定し、法的地位と在留許可を与えることを規定している<sup>22</sup>。新法はさらに、収容について、子供を収容しないという重要な規定を含んでいる<sup>23</sup>。また、国際拘禁連盟(IDC)が、中国政府に対し国際基準を紹介するために招かれたことも、非常に肯定的な一歩と言える<sup>24</sup>。

## 5. おわりに

保護を必要とする人が非常に多く存在するにも関わらず、アジア太平洋地域において難民法が存在する国はわずかである。そして、法律が存在するこれらの国々においても、法律は実際の保護や実践的な援助の規定としては解釈されていない。さらには、法的基準との一致がしばしば欠如しているために、実際には多くの難民が拒否され、排斥されている。その結果、多くの保護を必要とする人々がこの地域に取り残され、しばしば長期化した状況におかれる。

難民保護は本来、一国で取り組むことはできない国際問題である。責任の共有、実践の調和、そして高度な政策と政策提言に関わっていくことが必要とされる。同時に、個人に対する実際の保護や援助は、難民が居住する国、そして地域レベルで行われる。したがって、最終的には、国際的枠組みと、ヨーロッパやアフリカ、ラテンアメリカに見られるような地域的な枠組みの中で、国と地域が難民保護の主体とならなければならない。しかしながら現状は、アジア太平洋地域の国々は保護についての対話や協力を積極的には参加しておらず、保護の責任をUNHCRや他の国際機関、第三国定住先の国々、そして市民社会に任せている。必要とする人々に効果的、効率的、かつ思いやりをもって保護を与えるためには、難民保護において、関連する全ての利害関係者が協力することが必要不可欠である。協力がなければ、主には国レベルで、またどのレベルにおいても、アジア太平洋に

おける実際の意味ある保護につながる制度で、かつ法律に見受けられるような効果的、効率的で公正な制度を設立する上で大きな障害物が残ることになるだろう。

- 1 本報告は以下の報告論文で提供されたアジアの文脈での分析に基づく：ブライアン・バーバー「東アジア諸国における難民保護をめぐる動向」『難民研究ジャーナル』2号、2012年（オリジナルの英語報告Barbour, B., "Protection in Practice: The Situation of Refugees in East Asia"は以下のURLから閲覧可能 [ <http://www.refugeestudies.jp/journal/2012/05/post-4.html><http://www.refugeestudies.jp/journal/Protection%20in%20Practice%20-%20The%20Situation%20of%20Refugees%20in%20East%20Asia.pdf>] )。
- 2 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Statistical Yearbook 2012, 12th ed., 10 December 2013, Table 2.1 [<http://www.refworld.org/docid/52aad29d4.html>].
- 3 現在アジア太平洋地域では44カ国中17カ国が、難民の地位に関する条約・議定書の署名国である。Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, 189 U. N. T. S. 137; Protocol Relating to the Status of Refugees, 31 January 1967, 606 U. N. T. S. 267.
- 4 UNHCR, Regional Update, Bureau for Asia and the Pacific, March 2014. "The population of urban refugees in the region continues to be on the rise in most refugee-hosting countries in Asia. They represent 63% (or 2.3 million) of the 3.5 million refugees in Asia …" [<http://unhcr.org/5000139a9.html>].
- 5 UNHCR, The Implementation of UNHCR's Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas, 2012 [<http://www.refworld.org/docid/51c7fa9e4.html>] (accessed 23 July 2014); UNHCR, But when will our turn come? A review of the implementation of UNHCR's urban refugee policy in Malaysia, May 2012, PDES/2012/02 [<http://www.refworld.org/docid/5142ed802.html>] (accessed 23 July 2014); Obi, N., New Issues in Refugee Research: A review of assistance programmes for asylum seekers and refugees in Japan, July 2013; Pittaway, E., Making Mainstreaming a Reality – Gender and the UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas: A Refugee Perspective, November 2009; APRRN, Urban Refugees in Asia Pacific: Resiliency and Coping Strategies, March 2013.
- 6 Ibid. para. 53 ("UNHCR should continue to invest in [and] support refugees' self-reliance.")
- 7 APRRN, Urban Refugees in Asia Pacific: Resiliency and Coping Strategies, March 2013.
- 8 このような難民認定制度を持つ国はいくつかあり、例えば日本における一次審査一審判決もそうである。また、タイやマレーシアといった国のUNHCR事務所では、難民認定のための弁護士との面会が認められていない。
- 9 例えば、タイにおけるパキスタン出身難民申請者に与えられた最も早い（難民）登録日は2018年とされていて、マレーシアでは申請者の難民登録予約が2019年とされている。
- 10 例として APRRN の声明が挙げられる。APRRN Calls for Immediate Review of Japan's Domestic Refugee Protection Systems [<http://www.aprrn.info/1/index.php/resources/aprrn-statements/264-aprrn-calls-for-immediate-review-of-japan-s-domestic-refugee-protection-systems>].
- 11 例えば以下のものがある。Defending borders at the cost of Refugee Protection: APRRN Statement on the Australia -Cambodia refugee deal; Refugee Council of Australia, ENOUGH IS ENOUGH: IT'S TIME FOR A NEW APPROACH Joint statement by Australian non-government organizations on the first anniversary of the report on the Expert Panel on Asylum Seekers, 13 August 2013.
- 12 Republic of Korea: Law No.11298 of 2012, Refugee Act [Republic of Korea], 1 July 2013 [<http://www.refworld.org/docid/4fd5cd5a2.html>] (accessed 18 September 2014).

- 13 Id.
- 14 Secretary for Security v. Prabakar, (2005) 1 H. K. L. R. D. 289 (C. A.) (H. K.)
- 15 C and Others v. Dir. of Immigration and Secretary of Security, (2013) 16 HKCFAR 280 (H. K.)
- 16 Id.
- 17 Justice Centre Hong Kong, Meeting the Bare Minimum: Hong Kong's New Screening Process for Protection, May 2014 [<http://www.justicecentre.org.hk/framework/uploads/2014/03/USM-Briefing-Meeting-the-Bare-Minimum-HK-New-Screening-Process-for-Protection.pdf>].
- 18 Refugee Draft Bill Passed, China Post, Dec. 31, 2009 [<http://www.chinapost.com.tw/taiwan/national/national-news/2009/12/31/238854/Refugee-draft.htm>]; Shih, H., Cabinet Passes Draft Refugee Legislation, Taipei Times, Jan. 1, 2010 [<http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2010/01/01/2003462366>].
- 19 Taiwan Association for Human Rights, 2012 East Asia Symposium (2012東亞難民會議與培訓工作坊) [<http://www.tahr.org.tw/node/1107>].
- 20 Taiwan Association for Human Rights, Joint Statement calls the Legislative Yuan to pass Refugee Act and NGO's opinion on the draft of Refugee Act in Taiwan [<http://www.tahr.org.tw/node/1112#sthash.lwgLq6Kc.dpuf>].
- 21 Concluding Observations and Recommendations [<http://www.humanrights.moj.gov.tw/mp205.html>] ("The Experts recommend the speedy adoption of a Refugee Act, which should also include the principle of non-refoulement in accordance with both Article 33 of the Geneva Refugee Convention, Article 7 ICCPR and Article 3 CAT.")
- 22 Consulate General of the People's Republic of China in New York, Exit and Entry Administration Law of the People's Republic of China, 28 August 2013: Chapter III, Article 46. "Aliens who apply for status of refugees may stay in China with temporary ID certificate issued by the public security organs during the discrimination for status of refugees; aliens who are assessed as refugees may stay and reside in China with refugee identity certificate issued by the public security organs."
- 23 Ibid. para. 61.
- 24 International Detention Coalition, Annual Report 2013 [<http://idcoalition.org/publications/2013-annual-report/>].

ブライアン・バーバー（認定NPO法人難民支援協会/APRRNリーガルエイド&アドボカシー分科会議長）

訳：首藤みさき（ロンドン大学東洋アフリカ学院修士課程）、難民研究フォーラム編集委員会