

2021年難民動向分析—世界—

1.はじめに

国連難民高等弁務官事務所（以下、UNHCR）の年次報告書である、グローバル・トレンドズ 2021 によると、2021 年末時点で移動を強いられている人は昨年より 8%（約 700 万人）増加し、8,930 万人に達した¹。これは、2012 年末時点の 2 倍以上である。そのうち、難民が 2,710 万人、国内避難民が 5,320 万人、庇護申請者が 460 万人、ベネズエラ難民が 440 万人を占めている。

難民の受け入れ状況を国別にみると、トルコが約 376 万人、コロンビアが約 184 万人、ウガンダとパキスタンが約 150 万人と続く。トルコは 2014 年以降引き続き、世界最大の難民受入国である。

出身国別では、シリアで約 685 万人（前年比 2%増）にまで増加し、2014 年以来引き続き最多を記録した。以下、ベネズエラ（約 461 万人/前年比 14%増）、アフガニスタン（約 271 万人/前年比 5%増）、南スーダン（約 236 万人/前年比 8%増）、ミャンマー（約 118 万人/前年比 7%増）と続いている。世界の総保護率（Total Protection Rate）²は、前年より 3%増加し、49%となった。

庇護申請者の数も世界的に増加した。各国政府と UNHCR が登録した庇護申請者は新型コロナウイルス（以下、新型コロナ）による減少がみられた 2020 年³と比較して、35%増加し、約 170 万人に達した。しかし、新型コロナ感染拡大前 2 年間における各年の庇護申請者の総数が 200 万人以上で推移していることや、移動を強いられている人の総数の増加、新しく発生した強制移動の状況、引き続き避難を強いられている状況を踏まえると、新型コロナによる影響は、2021 年においても継続していたと考えられる。すでに庇護国に滞在している者からの再申請や不服申し立ての増加割合が新規庇護申請者の増加割合を上回っている点も、コロナ禍の傾向といえるだろう。第三国定住に関しても、2020 年と比較すると増加したものの、パンデミック前の 2019 年（10 万人）に比べて、約半分の約 5 万 8 千人しか実現していない。

庇護申請者の出身国を見ると、アフガニスタンが約 13 万人、ニカラグアとシリアが共に約 11 万人、ベネズエラが約 9 万人となった。アフガニスタンは、タリバンによるカブール侵攻を主な原因として昨年より 5 万人、ニカラグアも現政権に反対する市民たちへの政治的弾圧や社会政治的な危機等を理由として、昨年より 10 万近く増加した。ベネズエラからの庇護申請者は前年より 6 万 4,500 人減少したが、UNHCR によれば、この変化はベネズエラから逃れ保護を求める人の減少によるものではなく、庇護申請以外の手段による第三国での滞在の正規化によるものである。

2.国内避難民

UNHCR によると、紛争、暴力が常態化した状況、人権侵害から逃れ、国内避難を余儀なくされた人の数は過去 9 年間にわたり増加を続け、2021 年末時点で過去最多の約 5,130 万人（前年比約 330 万人増）に達した。インターナショナル・ディスプレイスメント・モニタリング・センター（IDMC）によると、2021 年末時点で自然災害と気候変動の影響で避難を余儀なくされた人の数は 590 万人、紛争や暴力から逃れた人の数は 5,320 万人であった⁴。

紛争や暴力から逃れた国内避難民は、欧州を除く全ての地域で増加した。特に、東アフリカ、アフリカの角、並びに大湖地域で新たに避難した人の数は約 410 万人増えた。例えば、2020 年にエチオピアのティグレイ（Tigray）地域で発生した紛争は、昨年に引き続き強制移動の大きな原因となっており、性暴力を含む広範な人権侵害が行われ、約 250 万人が国内での移動を余儀なくされている。南アフリカ地域では約 160 万人、西アフリカ及び中央アフリカ地域では約 160 万人、アジア及び太平洋地域では約 140 万人が国内での移動を強いられた。新たな国内避難の事案が増えている一方、既存の国内避難の状況は長期化の一途を辿っている。10 年以上紛争が続いているシリアでは、2021 年末現在で、国内に残っている人のうち 3 人に 1 人が国内での避難を強いられている。

1 UNHCR, Global Trends: Forced Displacement in 2021. 以下、特に断りのない統計の出典は同レポートに基づく。なお、本報告におけるウェブサイトの最終閲覧日は、いずれも 2022 年 11 月 8 日である。

2 総保護率とは、実質的な決定のうち、何らかの形で国際的な保護を得られた割合を示す。実質的な決定には、条約上の地位、補完的保護、又は補完的保護とは異なる形での保護、および却下されたケースが含まれる。総保護率は実質的な決定のうち、庇護申請者が条約上の地位又は、補完的な保護を与えられた割合であり、難民認定率（The Refugee Recognition Rate）は、実質的な決定のうち難民の地位が与えられた庇護申請者の割合である。（UNHCR, Global Trends: Forced Displacement in 2020, p. 34.）

3 UNHCR., Global Trends: Forced Displacement in 2020, p. 36.

4 IDMC., Global Report on Internal Displacement 2022, p. 11. IDMC のレポートでは、統計上、暴力や紛争等を理由とする国内避難と、災害等を理由とする国内避難は分けて集計される。

IDMCによると、2021年に災害により移動を強いられた約2,370万人のうち、約2,230万人が気候を原因とする移動であり、その中でも多数がサイクロンを含む嵐（約1,150人）や洪水（約1,010万人）を移動の原因としている⁵。災害により国内避難を強いられた人の総数は減ったものの（前年比700万人減）⁶、世界銀行のレポートでは、2050年までに気候変動が原因で2億1,600万人の人々が国内避難を強いられると予想されている⁷。

3.気候変動と紛争

前章で示した通り、気候変動は強制移動の発生要因として既に大きな影響を与えている。さらに、様々な研究や報告によって、気候変動が紛争のリスクを高めることが示唆されており、課題の深刻化が予想される。例えば、ある研究では、過去1世紀に発生した紛争リスク⁸の3～20%が気候の影響を受けたことが示されており、さらに今後産業革命以前より世界の平均気温が4℃上昇するシナリオで、紛争リスクが26%増加することが明らかにされている⁹。

気候変動が要因の一つとなり紛争が悪化したり、気候変動が原因となり紛争が発生し、人々が移動を強いられている。カメルーンの北部地域で発生している暴力は気候変動が主な要因となり発生している紛争又は、暴力の一例である。

カメルーンの北部地域では、2021年8月頃から住民間の暴力が激化している¹⁰。気温が急速に上昇し、農地の劣化やチャド湖の水位が95%減少するなど気候変動の影響が顕著に現れているこの地域では、希少な水資源をめぐり、農家と漁師であるムスグム（Musgum）族と遊牧民であるチョア・アラブ（Choa Arab）族の間で衝突が発生した¹¹。2021年11月のUNHCRの発表によると、112の村が焼き払われるなど衝突が激化し、少なくとも約10万人が移動を強いられ、そのうち約8万5,000人以上が難民としてチャドへ移動した¹²。暴力の原因である気温上昇や水資源の減少は直ちに解決できるものではないため、避難民の故郷への帰還は先のことになると予想される¹³。エチオピアで長年続く地域間紛争も、気候変動による干ばつや作物栽培のための土地の減少といった資源の枯渇が紛争を激化させている要因の一つとされている¹⁴。実際に、紛争による国内避難の95%が気候変動に対して非常に脆弱¹⁵な国で発生している。また、難民のうち43%は低所得及び低中所得の国で受け入れられているが、低所得国の中でも特に難民の人口が多いとされる国々¹⁶において気候変動への脆弱性が高いことがND-GAIN Index¹⁷によって示されている点も重要である。気候変動に対する脆弱性が高い国から移動した人が、別の脆弱性が高い国に移動をする状況が発生しているといえよう¹⁸。

4.気候変動を理由に移動を強いられた人への保護

気候変動により移動を強いられる人々の数が増えることが予想される中、これらの人に対する保護は主に周辺国によって行われ、先進国では十分には行われていない。しかし、2020年の自由権規約委員会による見解に代表されるように、国際レベルで保護を拡充する動きが見られる。

2020年に自由権規約委員会は、気候変動の影響による出身国の環境悪化を理由として、庇護申請をしたキリバス人の

5 *ibid.*, p. 16.

6 *ibid.*, p. 11.

7 World Bank Group., *Groundswell: Acting on Internal Climate Migration Part II*, 2021, p. 22.

8 紛争リスクに関して同研究では、「[リスクとは]価値ある事柄が危機に瀕している場合における結果の潜在性と定義され、確率に結果を乗じたものとして表すことができる。この定義を用いると、気候が紛争リスクに与える影響の例として、紛争が発生する可能性（発生頻度や発生期間）や紛争の結果として生じる危害の大きさ（死者数や資産の破壊、暴力の遺産）などが挙げられる。（中略）そして、紛争リスクに対して特に影響力のある要因として、低社会経済発展、低国家能力、集団間の不平等（例：人口間の民族的差異）、近年の暴力紛争の歴史の4つが挙げられる。」と説明されている。（Mach, K. J., et al. “Climate as a Risk Factor for Armed Conflict” in *Nature*, 571, 2019, p. 194.）

9 *ibid.*

10 UNHCR. “Climate Change Fuels Clashes in Cameroon that Force Thousands to Flee”.

11 *ibid.*

12 UNHCR. “Clashes in Cameroon’s Far North Displace More than 100,000 People”.

13 *op. cit.* supra note 8.

14 Dansa, O.A. & Musa, Y.A., Features and Causes of Oromo and Somali Conflicts: The Case of Mieso District of Oromia and Mulu District of Somali Regional States, Ethiopia, in *Humanities and Social Sciences*, 9 (5), 2021, p. 175, 178.

15 2019年度のND-GAIN Country Indexを用いて計算されている気候変動等の問題に対する脆弱性が高い国。UNHCR., *Global Trends: Forced Displacement in 2021*, p. 11.

16 ウガンダ、スーダン、エチオピア、チャド、コンゴ民主共和国。

17 ND-GAIN 国別指標は、気候変動やその他の地球規模の課題に対する国の脆弱性と、準備態勢を組み合わせるまとめたもの。

18 上述の、カメルーン北部地域の暴力から逃れた難民を多く受け入れるチャドは、気候変動への脆弱性等を測るND-GAIN Indexにおいては、カメルーンよりも脆弱性が高いとされている。

送還に際して、見解を公表した。この事案では、ニュージーランドでの庇護申請が退けられ、キリバスに送還された申請者について、生存権の侵害にあたる送還が行われたかどうか争われた¹⁹。自由権規約委員会は、申請者の主張自体は退けたが、自由権規約が定める送還の禁止は、気候変動を理由として移動を強いられ生存権が侵害される人へも適用されるとの見解を示した²⁰。環境悪化や気候変動が生存権を享受する能力へ深刻かつ現実的な脅威となる場合で、国が有効な措置を実施し得ない場合又は、実施する意思がない場合は、庇護申請者に限らずノン・ルフールマン原則が適用されるとした²¹。

この自由権規約委員会の見解は、国内レベルの判決にも影響を及ぼしていると考えられる。2021年にイタリアの最高裁判所で行われた、ニジェール出身者に対する人道的保護の適用に関する裁判²²において、ニジェールのデルタ地域出身である原告は、石油会社と同地域を統括するパラミタリー組織による無差別的な天然資源の搾取が、環境と政治的安定を悪化させており、地方裁判所はこれらの証言を、人道的保護の申請を却下した際に考慮しなかったと主張した。そして、最高裁判所は、自由権規約委員会の生存権に関する解釈に基づき、武力紛争のみではなく、生存権を脅かす環境災害もイタリア法における人道的保護の付与に際し、正当な理由となるとした。この判例だけではなく、欧州を中心として国レベルで、気候変動や環境悪化が原因で移動を強いられた人への保護を拡充する動きが見られている²³。

気候変動と人の移動を研究するスザンナ・ヴィッラーニ (Susanna Villani) は、国内又は国際レベルでの保護ケースの積み上げだけでなく、保護の国際的な枠組みの構築も進められていると主張する²⁴。例えば、2015年に採択された気候変動の抑制を目的とするパリ協定には、「気候変動によって引き起こされる移動、移住、計画的移住²⁵」との文言が特別作業部会作成の草案に含まれていた。この文言は協定採択時に多くの国の反対を受け、より不明瞭で間接的な表現に修正されたが²⁶、環境問題等に関する国際的な取り決め内での気候変動と人の動きに関する言及が、明確に言及することは避けつつも増えてきている²⁷。

2018年に採択された「難民に関するグローバル・コンパクト」と、「安全で秩序ある正規移住のためのグローバル・コンパクト」も、この動きを反映させた箇所が見受けられる²⁸。特に、後者は拷問やその他非人道的な扱いを受ける場合だけでなく、回復不能な危害が予測できる場合も、送還が禁止される状況として挙げており、気候変動を原因とする移動に対しても送還の禁止の原則が適用し得ることを示唆している²⁹。一方で、グローバル・コンパクトは法的拘束力を伴わないため、より一層安定的な枠組みの構築が求められる。

法的拘束力は無いものの、このような動きが蓄積され、前述の国内と国際レベルでの保護の実例が上がってきている。気候変動は過去に見ないスピードで進み、強制移動への影響は強くなるばかりであるため、より広範で効果的な保護が求められる。そのためにも、日本を含め各国政府や、国際社会、市民等多方向からの働きかけが必要である。

19 Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2728/2016, (2019), CCPR/C/127/D/2728/2016, pp. 1-5.

20 *ibid.*, points 9.3.

21 Villani, S., Reflections on Human Rights Law as Suitable Instrument of Complementary Protection Applicable to Environmental Migration, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza* 3, 2021, pp. 20-21.

22 Corte di Cassazione, Sez. 2, Ordinanza n. 5022, 24/02/2021.

23 例えばフランスの判例として、Cour administrative d'appel de Bordeaux, 2ème chambre, n. 20BX02193, 20BX0219518, 18/12/2020. その他の判例については、Villiani, op. supra cit 21. pp. 22-25 を参照。

24 Villani, op. supra cit. 21. p. 6.

25 Framework Convention on Climate Change. "Ad Hoc Working Group on the Durban, Platform for Enhanced Action, Second session, part twelve, Paris, 29 November to 5 December 2015,". なお、草案については Villani, op. supra cit 24 p. 7 の注釈 25 を参照。

26 Villani が「より不明瞭で間接的な言及」とする例としては、以下のパリ協定の前文の一文などがある。「気候変動が人類の共通の関心事であることを認識しつつ、締約国が、気候変動に対処するための行動をとる際に、人権、健康についての権利、先住民、地域社会、移民、児童、障害者及び影響を受けやすい状況にある人々の権利並びに開発の権利に関するそれぞれの締約国の義務の履行並びに男女間の平等、女子の自律的な力の育成及び世代間の衡平を尊重し、促進し、及び考慮すべき」(外務省「パリ協定」)。ただし、不明瞭な文言のまま採択されたものの、2017年には気候変動の影響に関連した移動を扱う作業部会が設立された。

27 The Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030; the 2030 Agenda for Sustainable Development; the Agenda for Humanity, annexed to the UN Secretary-General's report for the 2016 World Humanitarian Summit; and the 2015 Paris Agreement をはじめとする国際的な取り決め。 *ibid.*, p. 6.

28 Villani, op supra cit. 21. なお、グローバル・コンパクトの他に、1951年の難民の地位に関する条約やその他地域条約に焦点を当てたものとして、2020年に UNHCR より、「気候変動と災害の悪影響の下で行われる国際的な保護のための申し立てに関する法的考察」が発行されている。難民に関するグローバルコンパクト (GCR) 公式協議参加報告について詳しくは、河尻 (川阪) 京子「難民に関するグローバルコンパクト (GCR) 公式協議参加報告 - GCR は難民支援の負担・責任分担を可能とするのか?」『難民研究ジャーナル』第8号を参照。

29 Villani, op supra cit. 21. pp. 9-10.

原直哉（国際・開発研究大学院在学中）