

## 2022年難民動向分析—世界—

### 1. はじめに

2022年末時点で、世界中で移動を強いられている人は過去最多の1億840万人に達した<sup>1</sup>。1億人を超えるのは初で、前年より21%増（約1910万人）と、過去最大の増加幅となった。世界の74人に1人が移動を強いられている計算になる。

増加の大きな要因のひとつに、2022年2月の、ロシアのウクライナ侵攻がある。第二次世界大戦以降、最速かつ最大規模の難民危機で、戦争開始の初期には、女性や子どもを中心に、ウクライナから1日あたり20万人以上の難民が国境を越えた。2022年末時点で、590万人がウクライナ国内で避難を、570万人が国外へ逃れており、両者を合わせるとウクライナの総人口（2021年時点）の約3割にあたる。国外へ逃れた570万人は、2011年のシリア内戦勃発から4年間で国外に流出したシリア難民とほぼ同数で、いかに短時間で大規模な難民が発生したかがうかがえる。

世界で移動を強いられている人のうち、難民は3,530万人（前年比820万人増）、国内避難民が6,250万人（同930万人増）、庇護申請者が540万人（同80万人増）、そして520万人がその他の国際保護を必要とする人となった。

難民の受け入れ状況を国別で見ると、トルコが約360万人、イランが約340万人、コロンビアが約250万人で、さらにドイツが約210万人、パキスタンが約170万人と続く。トルコは2014年以降引き続き、世界最大の難民受入国であり、難民の76%が低所得の国に受け入れられている。

出身国別では、シリアが最多の約650万人、ウクライナが570万人、アフガニスタンは2021年8月の、タリバンによる首都・カブール陥落の影響で、前年の270万人から570万人と倍増した。

2022年の新規の庇護申請者数は、約260万人で過去最多となった。最も多い申請先は依然としてアメリカで、約73万件と前年の約19万人の約4倍となった。庇護国や国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が決定した庇護申請の結果は130万件で、前年から27%増加、かつ2017年以来最多となった。それにもかかわらず、決定待ちの庇護申請者は、前年比18%増の540万人にのぼっている。新規の庇護申請者数の急増で、審査手続きが追いつかず、決定待ちの庇護申請者の数が増大することは、庇護を求める人々が法的な保護がないまま、不安定な生活を長期間強いられる懸念があり、対応が求められる。

### 2. 国内避難民

UNHCRによると、紛争や暴力、人権侵害や災害、新型コロナの感染拡大によって移動が制限され国外への逃げ場を失うなどで<sup>2</sup>国内避難を強いられた人の数は2012年以降、増加傾向にある。2022年末で6250万人と、世界全体で移動を余儀なくされた人の58%を占めた。100万人以上の国内避難民を抱える国は前年の12カ国から15カ国に増えた。

IDMC（Internal Displacement Monitoring Centre）の統計では、2022年末現在で自然災害などを理由に3260万人、紛争や暴力から逃れるために2830万人と過去最多の6090万人が国内避難民になっている<sup>3</sup>。

増加の要因としては、ウクライナやコンゴ民主共和国などで紛争や暴力が急速に激化したこと、国土の3分の1が水没したパキスタンの洪水、フィリピン、中国でも竜巻や洪水で大きな災害が発生したことが挙げられる。国別ではウクライナが約1687万人と最も多く、洪水被害のパキスタン（約817万人）、フィリピン（約556万人）と続く。

UNHCRは、1991年の湾岸戦争によってイラク北部で大量に発生し、トルコから庇護を拒まれた国内避難のクルド難民の保護をひとつの契機として、国内避難民の支援に関わっている。2022年末現在で、UNHCR等が保護や支援対象者とした国内避難民は5730万人で10年前の2倍に膨れ上がるなど、増加の一途をたどっている。

また紛争や災害等によって国内避難民が発生した際に、当該国政府に保護する意思がなかったり、保護する能力が乏しい場合もあり、国内避難民への支援は十分とはいえない。

UNHCRは国内避難民の権利保障を向上させるため、国内法および政策の策定と実施に力を入れ、国内避難民に関する法制定の動きがアフリカ各国や中南米地域で進んでいる。

西アフリカのブルキナファソは、2018年以降、数カ国にまたがるアフリカ・サヘル地域での武力紛争の中心地となり<sup>4</sup>、3つの異なる政府が国を運営してきた。2023年現在で、200万人以上が国内避難民となり、3万6千人以上が国外脱出を余儀なく

1 UNHCR, GLOBAL TRENDS: FORCED DISPLACEMENT IN 2022, 2023. 以下、特に断りのない統計の出典は同報告書に基づく。

2 二村伸「世界難民の日 コロナ禍の難民危機」NHK解説委員室、2020年6月22日 [<https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/100/431507.html>]。

3 IDMC, Global Report on Internal Displacement 2023, 2023.

4 国境なき医師団活動ニュース「『丸1日かけて水汲みへ』紛争と気候変動で水不足が深刻化したブルキナファソ」2021年6月16日 [[https://www.msf.or.jp/news/detail/headline/bfa20210616mt.html?utm\\_medium=cpc&utm\\_source=google\\_grants&utm\\_medium=cpc&utm\\_source=google\\_grants&utm\\_content=douteki&gad\\_source=1&gclid=Cj0KCQiA2KitBhCIARIsAPPMEhJMSO0zlyr7SKSIS18fWY8JqkQG6elqSxHuE06oRG5b2LC-MqFTxe4aAkkKEALw\\_wcB](https://www.msf.or.jp/news/detail/headline/bfa20210616mt.html?utm_medium=cpc&utm_source=google_grants&utm_medium=cpc&utm_source=google_grants&utm_content=douteki&gad_source=1&gclid=Cj0KCQiA2KitBhCIARIsAPPMEhJMSO0zlyr7SKSIS18fWY8JqkQG6elqSxHuE06oRG5b2LC-MqFTxe4aAkkKEALw_wcB)]。

されている。ブルキナファソは、紛争・自然災害などによって避難を強いられた人々を保護と支援の対象とする、アフリカ連合の「アフリカにおける国内避難民の保護及び支援に関する条約」（通称カンパラ条約）を、2009年批准したものの、国内法は成文化されていなかった。暫定政権はUNHCR等と協力し、条約の条項と国内避難民に対する政府の責任を成文化する法律の草案を作成しており、2023年中にも成立する見込みだ。

中南米のエサルバドルは、2020年1月に国内避難民法を採択している。国連の「国内強制移動に関する指導原則」や、その他の国際基準に沿った規定となっている<sup>5</sup>。紛争や暴力、自然災害によって引き起こされる強制移動の対応と予防に協力するために、公的機関を結集する包括的な国家システムの構築を規定している。また、強制移動の影響を受けた人々の権利として、財産返還・補償を受ける権利、被った侵害に対する補償を受ける権利、非差別的権利などを定めている。避難民の登録簿の作成と、避難民を調整する国家システムの構築も義務付けている。

国内法の整備や政策の策定が進んでも、将来的に当該国政府が国内避難民の保護を軽視する行動を行わないとの保障にはならない。ただ、成文化することによって、避難民を管轄する政府省庁や担当職員の意識が変わる可能性はある。さらに、これまであいまいだった国内避難民を保護する責任の所在が明確となることで、当該国政府は、UNHCRなどの国際機関や国際NGOなどをはじめとする民間組織、また援助国政府などと具体的に話し合い、解決策を導く上で大きなよりどころになると期待される。

### 3. 集団認定と一時庇護

世界各地で頻発する紛争や迫害により2022年に移動を強いられた人は過去最多を記録した。この急激な増加の一因である、ロシアの侵攻を受けたウクライナからの避難民に対して、欧州委員会は一時的保護指令（Temporary Protection Directive, TPD）の発動を2022年3月2日に提案し、翌日、理事会は全会一致で採択した<sup>6</sup>。TPDは個別の申請審査を必要とせず、即時かつ集団的な保護を提供する仕組みである。ウクライナ難民は、EU加盟国27カ国において、就労および自営の権利、職業訓練や住宅・社会保障・医療等の支援、教育支援などが得られる。期間は1年ごとに更新され、欧州委員会は、2025年3月3日まで延長することに合意、EU域内には400万人以上の難民が居住している<sup>7</sup>。

TPDの発動は、1年弱でウクライナ難民約570万人が、ポーランドやドイツ、チェコなど近隣のEU諸国に大量に移動する緊急事態にもかかわらず、集団的な保護によりスムーズな受け入れを実現し注目された。

しかし、特定の国から逃れてきた人々を集団で迅速に受け入れる手法は初めてではない。一応の難民認定（*prima facie*）<sup>8</sup>として、多くはアフリカ、さらに中東やラテンアメリカでも、すでに広く実践されている。一応の難民認定は、特定の国や地域の出身者などの集団に対し、難民の地位やその他の保護を認めるもので、急増する難民の迅速な受け入れで効果的とされる。

1969年のアフリカ統一機構（OAU）の「アフリカにおける難民問題の特定の側面を管理する条約」（OAU難民条約）では、迫害を逃れてきた人だけでなく、「外部からの侵略、占領、外国の支配または著しい社会的混乱を逃れてきた人」にも保護の手を広げた。難民の地位は、個人だけでなく集団単位でも与えられる。これは大集団が一度に移動するアフリカ特有の事情を踏まえてのことだ<sup>9</sup>。アフリカの多くの国々は、ブルンジ、中央アフリカ共和国、マリ、ナイジェリアなどからの庇護希望者に対して一応の難民認定を採用している。

東アフリカのウガンダは、アフリカで最大の難民受け入れ国である。大勢の難民を受け入れ可能なほど財源や資源が豊富にあるわけではないが、慣例的に難民受け入れには寛容だ。2006年には、難民法を制定し、難民に農業のための土地を分け与えるほか、移動の自由や就労の権利なども認めている<sup>10</sup>。隣国の南スーダンは、紛争や政情不安、自然災害によって甚大な人道危機に見舞われており、ウガンダ政府は南スーダン国民に対しても一応の難民認定を適用している。市民と同じ基本的なサービスを受けられるだけでなく、ある程度の移動の自由、雇用や事業所有の権利も与えられており、多くの南スーダン難民は、

5 Norwegian Refugee Council, "I want my place": Housing, land and property rights for persons affected by displacement in El Salvador," 12 Oct.2022 [<https://www.nrc.no/resources/reports/i-want-my-place/>].

6 大道寺隆也「EUのウクライナ避難民対応——人道主義とその陥穽」『青山法学論集』65巻1号、2023年、49～72頁。

7 Council of the EU Press release, "Ukrainian refugees: EU member states agree to extend temporary protection," 28 Sep. 2023 [<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/09/28/ukrainian-refugees-eu-member-states-agree-to-extend-temporary-protection/>].

8 UNHCR「国際保護に関するガイドライン11：一応の（*Prima Facie*）難民の地位の認定」2015年6月24日 [[https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2017/07/Guidelines-on-International-Protection-No.11\\_JP\\_final.pdf](https://www.unhcr.org/jp/wp-content/uploads/sites/34/2017/07/Guidelines-on-International-Protection-No.11_JP_final.pdf)].

9 UNHCR「特集：岐路に立つアフリカ—30周年を迎えたOAU難民条約」『難民』115号、1999年。

10 UNHCR, Uganda: 2019 Mid Year Report SOUTH SUDAN REGIONAL RRP.

当日か数日の間に難民認定を受け、A4サイズ一枚の家族証明と名刺サイズの配給カードを与えられる<sup>11</sup>。ウガンダでは、国内の紛争で多くの難民が近隣国に逃れた歴史があり、国民には「助け合うのは当たり前」という感覚があるという。

南米・ブラジルは2019年10月、政情不安から発生した隣国のベネズエラからの大量難民の認定を国家難民委員会（National Committee for Refugees）が一応の難民認定によって簡素化した<sup>12</sup>。2019年に導入したオンラインシステム「Sisconare」を使用し、庇護申請者がベネズエラ国籍の身分証明書またはパスポートを所持していること（書類の有効期限に関係なく）や、ブラジルで麻薬密売や、同国で凶悪犯罪と見なされる拷問などの犯罪歴がないなど5つの基準を満たした場合、面接を省略することで、迅速・簡略化した手続きを確立した。庇護申請者が基準を満たしているか否かは、国家難民委員会が連邦警察と連携し、検証している<sup>13</sup>。これにより、庇護申請者に公正かつ迅速な決定を効率的に提供することができ、審査結果待ちの庇護申請の削減も実現した<sup>14</sup>。

一応の難民認定や、ウクライナ難民に対するEUのTPDは、保護を必要とする人々が大規模に流入する場合には特に有効であることを実証している。さらに、スウェーデン、フィンランド、デンマークでは、アフガニスタンの出身の女性や女兒を集団認定する動きがある<sup>15</sup>。2021年8月以降、アフガニスタンがタリバンの支配下となった。タリバンは特に女性、女兒に対して、教育、労働、医療、移動の自由、意見や表現の自由、ジェンダーに基づく暴力から保護される権利を否定、あるいは著しく制限してきた。スウェーデンなどの例のように、集団認定を国籍だけでなく、同じ国籍においても、より人権侵害の影響を受けやすい性別や年齢等のグループを対象とすることで、保護を早期に実現することができる。このように集団認定は集団をさらに細分化するなど臨機応変な運用によって、多様な状況下における庇護申請者の増加にも対応する可能性がある。各国の優れた実践の共有と運用により、庇護希望者の迅速な保護が期待できる。

山中いずみ（難民支援協会）

---

11 村橋勲「難民登録とインフォーマル・エコノミーウガンダの『カード・ゲーム』の実態と影響」『アフリカレポート』57巻、2019年、80～86頁。  
12 International Organization for Migration, THE FEDERATIVE REPUBLIC BRAZIL SECOND PROFILE 2022 MIGRATION GOVERNANCE INDICATORS.  
13 難民認定申請を却下された場合は、15営業日以内に異議申し立てを行うことができ、公選弁護人事務所の援助を受けることができる。  
14 UNHCR, Brazil: Simplified prima facie recognition of Venezuelan refugees.  
15 Tan, N. F. and Ineli-Ciger, M., "GROUP-BASED PROTECTION OF AFGHAN WOMEN AND GIRLS UNDER THE 1951 REFUGEE CONVENTION," International & Comparative Law Quarterly, vol 72 (3) , 2023.