

難民の補完的保護の現状と課題 ～ 2019年 ATCR（ジュネーブ）の現場から～

可 部 州 彦

1. はじめに

本稿は、2019年7月1日～2日にスイスのジュネーブで行われた第25回 Annual Tripartite Consultations on Resettlement (ATCR) に参加した際、発表、議論が行われた各国政府・市民団体が進める難民の補完的保護等をまとめたものである。後述するが、国際社会が有する既存の難民保護体制が限界にきている中、今回の ATCR では、難民・移民に関するニューヨーク宣言を皮切りに、2019年12月17日～18日に各国外相が参加する第1回難民グローバルフォーラム (Global Refugee Forum) に向けて、さまざまな議論が行われた。

本稿では、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) が難民保護の3ヵ年戦略の中軸を担う難民の補完的保護に関して取り上げ、その現状を報告するものである。しかしながら、各国政府・市民団体が発表する各事業の内容を分析、考察することを目的としない。

2. 難民を巡る概況

2015年に始まるシリア難民の大規模移動による周辺国とヨーロッパ諸国における混乱をトリガーに国連難民高等弁務官事務所（以下、UNHCR とする）は、難民総数が第二次世界大戦後最悪に達したと発表した。その数は7,000万人を超えたと指摘した。(2019年) これは、自発的到 (Spontaneous arrival)

と領域的保護 (Territorial asylum) を軸とする既存の国際的な保護体制では持ちこたえることができない現実をあらわにした。そこで、国連加盟国は2016年9月に難民・移民のためのニューヨーク宣言⁽¹⁾を採択し、難民に対する支援を国際社会が公平に分ち合っていくことを目的に「難民に関するグローバル・コンパクト (Global Compact on Refugees, 以下 GCR とする)」を2018年までに策定することとした。2018年1月に GCR 原案が UNHCR から発表され、各国政府間協議を経て採択された。次の四つが GCR で強調される。1) 第三国定住や難民認定以外の補完的移動 (受け入れ) 保護の拡大, 2) 難民の自立促進, 3) 難民発生国の周辺国に対する受け入れ圧力軽減, そして, 4) 難民の本国への自発的帰還を可能にする環境整備である。

この文脈で、市民社会、地域社会、難民自身、などの多様なステークホルダーに対する期待が強調される。特に、a whole of society approach を手段として、教育・経済的機会の提供を通じた、難民や受け入れコミュニティへの支援の強化を目指す。また、公平な各国間の負担と責任を実現すべきとも指摘する。

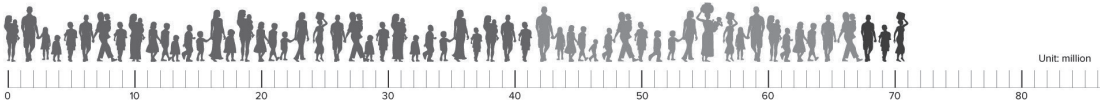
3. ATCR2019

3.1 ATCR とは？

ATCR とは、難民の第三国定住をテーマにし、毎年7月前半に行われる国際会議である。会議名

70.8 million

forcibly displaced people worldwide



Internally Displaced People
41.3 million

Refugees
25.9 million

20.4 million under UNHCR's mandate
5.5 million Palestinian refugees under UNRWA's mandate

Asylum-seekers
3.5 million

Where the world's displaced people are being hosted



About 80 per cent of refugees live in countries neighbouring their countries of origin

57% of UNHCR refugees came from three countries

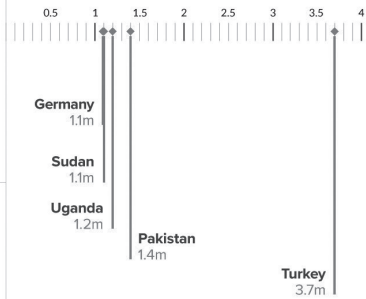


341,800 new asylum seekers

The greatest number of new asylum applications in 2018 was from Venezuelans



Top refugee-hosting countries



UNHCR has data on

3.9 million stateless people

but there are thought to be millions more



92,400 refugees resettled

37,000 people

a day forced to flee their homes because of conflict and persecution

16,803 personnel

UNHCR employs 16,803 people worldwide (as of 31 May 2019)

134 countries

We work in 134 countries (as of 31 May 2019)

We are funded almost entirely by voluntary contributions, with 86 per cent from governments and the European Union and 10 per cent from private donors

Source: UNHCR / 19 June 2019



図-1 世界の難民⁽²⁾

は、The Annual Tripartite Consultations on Resettlement（以下、ATCR する）で、日本語名を難民の第三国定住に関する三者協議とする。筆者は今回を含めてこれまで4回出席をしている。今年で25回目を迎えたこの会議の特徴は、政府・NGO・国際機関の三者（Tripartite）が正式参加者として議論する点が、ほかの国際会議と比較して非常な点である。日本政府をはじめ、スウェーデン、イギリス、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ドイツなど第三国定住難民を受け入れているほとんど全ての各国政府とNGOが参加

する。国際機関からは国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）と国際移住機関（IOM）が出席する。ATCRは、各国が持ち回りで議長を務める。その際、政府とNGOから1名ずつ議長を送り、共同で運営をする。2019年はイギリス政府・NGO代表が議長職を務めた。認定NPO法人難民支援協会の石井常務理事によると、「（ご本人もこの体制に興味があって各関係者にヒアリングされた結果）、第三国定住事業の成功には、効果的な官民連携・協力の必要性が強く意識されているから」と教えていただいた。戦後最悪の状況といわれる



写真-1 ATCR2019の様子

難民を取り巻く環境で a whole of society approach を強調する基盤の一つとなる考え方に通じる。

3.2 2019 年度 ATCR

イギリスが議長を務める 2019 年度の ATCR は、同年 7 月 1 日～2 日の 2 日間スイスのジュネーブにて実施された。本年は、25 Years of the ATCR: Celebrating the positive impact of resettlement and providing inspiration for the future とし、期待される会議の成果と必要なアジェンダを設定した。GCR で強調される第三国定住や難民認定以外の補完的移動（受け入れ）保護の拡大を ATCR の中心アジェンダとして設定されていることが確認できる。以下当日の発表を下地に期待される成果とアジェンダをまとめた。

3. 難民の補完的保護

3.1 難民の補完的保護とは何か？

中心アジェンダとなっている難民の補完的保護とはいったいどういうものであろうか？難民の補完的保護の特徴は、一般に公開されている情報や既存の管理メカニズムを利用して、難民に直接アクセスすることができ、難民自身の解決策を確保できることである。

UNHCR によると、難民の補完的保護とは、難民の再定住を補完する安全で規制された保護とする。この保護手段を通じて、難民に必要な国際的な保護を満たし、持続可能で永続的な解決策に到達できる可能性があると期待する。この保護手段

表-1 ATCR2019 で期待される成果とアジェンダ

期待される成果	アジェンダ
<p>① ATCRコミュニティの貢献と、再定住が難民、受け入れ国、受け入れ国のコミュニティに与える広範で前向きな影響について、世界的な認識を高める。</p> <p>② 難民の再定住と補完的保護を拡大するための3カ年戦略（2019~2021年）と世界難民フォーラムに対する積極的な支援とコミットメントを促す。</p> <p>③ 世界的な再定住プログラムを拡大し、プログラムの範囲、規模、質を向上させながら、難民に解決の機会を提供するための能力を構築し、基盤を拡大することを通じて、補完的な保護を探求し、成長させる機運を新たに作る。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・再定住と補完的保護のアドボカシーを強化する手段として、最初の庇護国、受け入れ国、受け入れコミュニティにおける再定住と難民の補完的保護が、幅広い、多層的でプラスの影響を与えるか？ ・3カ年計画の推進・実施・運用方法の検討、GRFに期待する戦略は？ ・再定住を拡大し、アドボカシーや能力構築に関連するイニシアチブやアイデアを通じ、機会の質を高めるためにどのような補完的保護が検討できるか？ ・3カ年戦略に示された行動やアイデアを通じた、補完的保護のアクセス可能性、自主的な難民受け入れ、予測可能性の向上実現性は？ ・社会全体のアプローチの促進に関連したイニシアチブを通じたものを含め、歓迎すべきコミュニティを構築し、再定住と補完的保護に資する環境を創出する方法とは？ ・ATCR/WGRへの難民の有意義な参加を強化し、再定住・補完的保護プログラムの設計・実施に不可欠な側面として反映できるか？

は、非正規の手段や危険な移動に代わる選択肢を難民に提供するだけでなく、将来の持続可能な解決策につながる技能の習得と維持を難民に提供、そして促進することができる、という。

また、補完的保護は、第三国定住を含む国際的な保護体制の下で行われる難民保護に代わるものではない、という。補完的保護は、世界的な各国（政府・市民団体を含む）連帯と国際協力の重要な表現となり、より公平な責任分担への貢献につながる保護策と位置づけるそのために、UNHCRは、国家、市民社会、民間セクター、学界、政府機関、難民と協力（a whole of society approach）して、難民の継続的な国際的保護ニーズを満たす第三国への入国のための補完的な保護を特定、確

立、拡大したいと力を入れる。また、本アプローチは、難民の権利と継続的な国際的保護を盛り込んで注意深く設計され、実施されなければならない、と強調する。

3.2 補完的保護の整理（種類）

第三国での可能性のある機会から恩恵を受ける難民の法的、市民的、政治的、経済的、文化的、社会的権利のより大きな享受に向けた継続的な保護と継続的な前進をともなう補完的な保護は、解決策への漸進的アプローチの一部であると期待される。今回特にATCRでの事例発表があった補完的保護策を中心に以下に示した。

表-2 補完的保護の種類⁽³⁾

プログラム名	内容
コミュニティによる難民の支援 (Community Sponsorship)	個人のグループ、または団体が、新たに到着した難民が第三国に統合するのを支援するための財政的、社会的および定住支援を提供する。
家族構成員の再統合 (Family Reunification)	人道的ビザは、国際的な保護を必要としている個人を、正式に庇護を申請する機会を与えられている第三国に入学させるためにしばしば用いられる。
就労機会の提供を通じた支援 (Labour mobility scheme)	労働の目的で安全かつ規制された経路を通じて、永住または一時的な居住の権利を有する者が他国に入学しまたは滞在することができるもの。
教育プログラムの提供を通じた支援 (Education Programmes)	民間および地域社会または制度に基づく奨学金、訓練制度、徒弟制度など。

また、上記以外の安全で規制された方法を利用して第三国に難民を受け入れることもできる、とする。

4. 各国の取り組み

4.1 ATCR では

2019年 ATCR 中、難民の補完的保護に関するセッションでは、まず冒頭司会を務めた、Anna Gekht Davis氏 (UNHCR シニア移住担当官) から、補完的な保護にアクセスするために難民が直面している課題や、難民固有のニーズに合わせてすでに作成された保護、適応された保護に対する認識を再確認してほしいと要請があった。そして、受入れの拡大は測定可能で予測可能かつ持続可能な方法で行われるべきであることが指摘された。そして、各国からこれまでの取り組みが発表された。

具体的には、補完的保護を受けた難民が Online を通じて自身の経験を共有した。カナダからは Talent Beyond Boundaries および Refugee Point との提携による Economic Mobility Pathways

Project の概要が説明された。ドイツからは、家族支援プログラムにおける難民カウンセリングについて IOM と、人道支援プログラムにおける難民認定について UNHCR との連携事業をはじめ多岐にわたる実施プログラムの報告があった。United World Colleges (UWC) は 2016 年に創設した Refugee Scholarship Program, そして CEDEFOP (国際移住政策開発センター) から、難民に対する職業訓練プログラムについて発表があった。以下、各国・団体の発表をまとめる。以下、当日の発表内容を下地に、各国・団体の事例発表をまとめたものである。

4.2 補完的保護にアクセスし保護された難民

南スーダン出身で難民の背景をもつ Purr Biel 氏は、初代難民オリンピックチームの一員に選ばれたあと、現在は奨学金を獲得し、米国での国際関係を研究する。彼は、自身の経験をもとに補完的な保護にアクセスする際に難民が直面する課題について言及した。課題は、子どもの頃に戦火を逃れ、Kakuma キャンプ (ケニアに設置された難

民キャンプには190,000人が生活をしている⁽⁴⁾の生活に適應することだった。通信状況が良くなり声が途切れ途切れになってしまい、詳細を聞き取ることができなかつた。残り時間わずかなところで回線が安定し聞き取れたところでは、オリンピック期間中に彼は豊富な経験と高い能力、そして非常に大きな可能性を有する難民背景をもつ人びとに会う機会があったと報告した。加えて、彼らは社会に貢献する機会さえ与えられれば、受け入れ国とコミュニティに大きなメリットをもたらすことができる人材だ、とコメントした。

4.3 カナダ

カナダからは、Fraser Valentine氏 (Director General, Immigration, Refugees and Citizenship Canada: カナダ移民・難民・市民権局長) が報告を行った。その内容は、UNHCR, Talent Beyond Boundaries (未定), RefugePoint と共同で試行したCanadian Economic Mobility Pathways Project (EMPP: カナダ経済移動保護プロジェクト) に関してであった。

EMPP は、A federal economic program か a provincial nominee program の下でカナダへの移民を申請できる。その際、経済的自立・定住の可能性が高い技能をもった10~15人の難民を特定することを目的とする。このプロジェクトは、2018年4月に開始された。IRCCがUNHCR, RefugePoint, Talent Beyond Boundaries とともに、参加意思を表明した各州や地域(ユーコン, マニトバ, オンタリオ, ノバスコシア, ニューファンドランド)と協力して運営している。対象者は、中東(ヨルダン)および東アフリカ(ケニア)の都市難民およびキャンプ難民に加えて、既存の永住経済移民プログラム(高度・中級技能者)に沿ったあらゆる技能レベルの難民である。

同氏によると、EMPPの目標は熟練した難民が既存の経済プログラムを通じてカナダへの移民を受け入れることができるかどうかを検証することである、とした。そして期待する効果として、熟練した難民が経済移民を申請する際に直面する障壁の評価を指摘した。また、少数の難民のカナダへの入国であり、補完的な経済経路に関する政策作業に直結するのではないかと期待を語った。

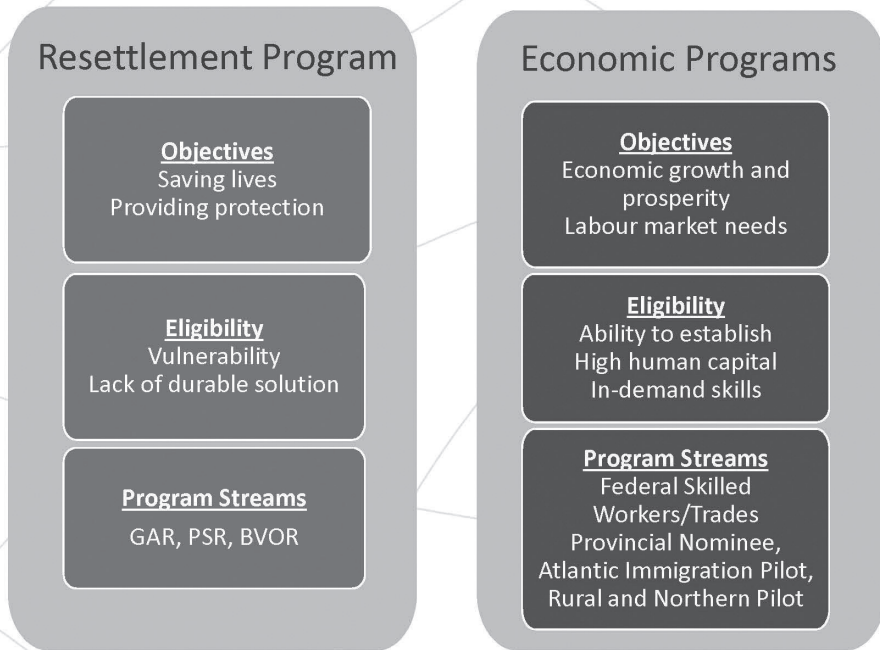
その中でも、特に民間セクターの関与、自立をめぐる難民の語りは欠かせない要素であると指摘した。そして、本プロジェクトの指針となる原則、EMPPプログラムの設計: 再定住への追加性、永住権、尊厳とエンパワーメントの促進、提供、到着後のサポートへの考慮も進めているとした。一方で、次のように現状と課題を指摘した。カナダの経済計画の条件を満たす熟練した難民がいるが、彼らに必要なさまざまなプログラムを案内し、雇用主と連絡を取るためのサポート、および管理上および財務上の障壁を克服するためのプログラム要件の柔軟性が求められる。また、難民の脆弱性だけでなく、その技能や能力を認められたいという彼らの希望への寄り添いにはまだ伸びしろがある、とした。

4.4 ドイツ

Michael karts氏 (Desk Officer, German division for Migration and Asylum Law of Federal Foreign Office: 移民・亡命法ドイツ課) は、ドイツが実施、また一部試験的な取り組みであるシリア人の人道的受入れプログラム(HAP)、家族の再統合プログラム、教育奨学金、そしてCommunity Sponsorshipとして新たに開始したNesTの概要を説明した。

受入れコミュニティがスポンサーとなるNew Start in Team (NesTプログラム) は、2019年

Canada's economic programs select migrants based on human capital, not humanitarian criteria



5

図-2 カナダ：既存の定住プログラムとの差

(2019年ATCR資料より許可を得て抜粋)

から始まった。現在（2019年7月時点）では、パイロット事業ではあるが、500名の難民を対象としており、政府と市民社会の協働事業と位置づけられている。地元5名が1名の難民を支える、というスキームが組まれており、期待される義務は次のものがある。住居探しと最大2年間の家賃保証、1年間を上限とした難民が受け入れ社会に参画する際のファシリテーター役がある。ファシリテーターとして、例えば、学校を見つける、職業訓練コースと一緒に探す、あるいは行政等に提出する書類作成の支援を行う、が含まれておりきめ細かい内容を規定している。

2016年からは、IOMと協力して実施をしている家族再統合プログラムでは、これまでに88,000

人以上の難民が同プログラムの恩恵を受けている、と発表した。

4.5 UWC

Philine Nau氏（Programme Development Manager, United World Colleges: ユナイテッド・ワールド・カレッジズ）は、2016年から開始された難民の若年層に対する中等教育プログラムに関して報告があった。難民の若者が学童期に教育を受けることができない状況を背景に、奨学金支給を通じて教育機会の提供を行っている。当初、2年間で100名の若者に奨学金を提供することを目標に掲げたが、47人(2017年)、48人(2018年)にとどまった。その理由として、この取り組みを

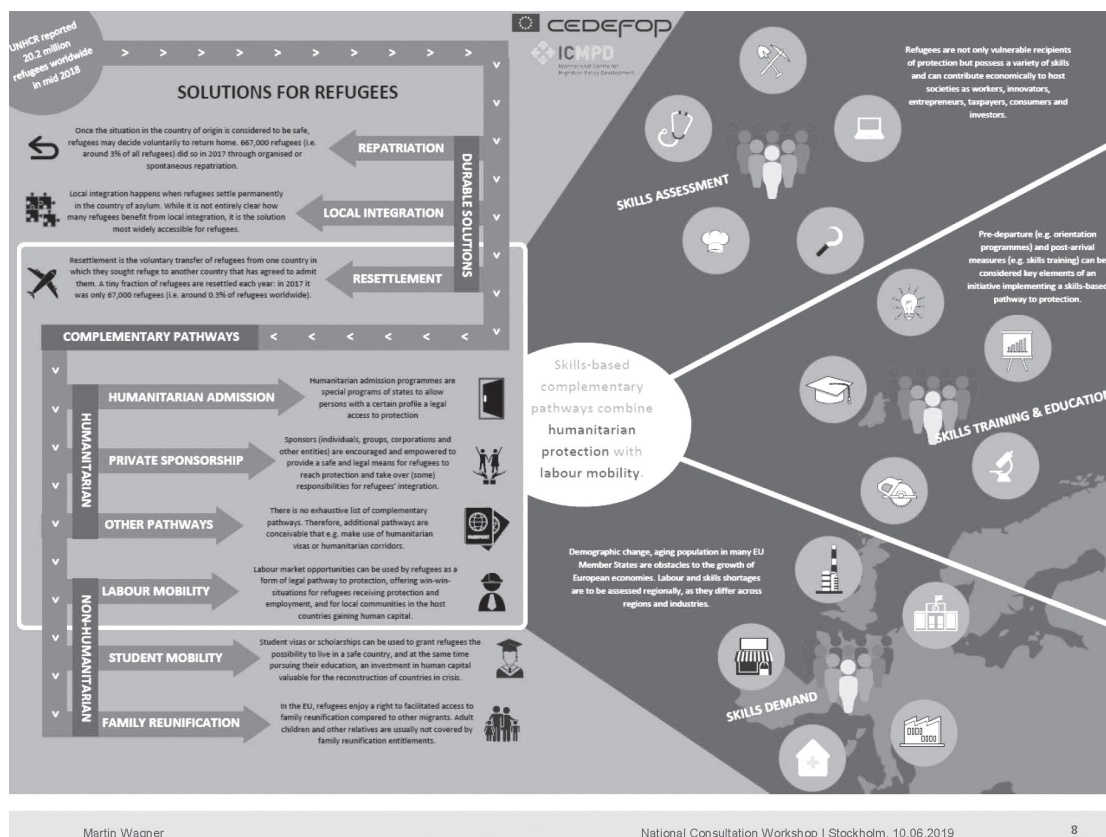


図-3 CEDEFOP (概念図)

(2019年ATCR発表資料より許可を得て抜粋)

拡大する上での課題が指摘された。具体的には、高額な必要費用を満たす資金の不足、また行政上の障壁（例えば、ビザや旅行の書類）などを挙げた。官民資金を広く募りながら事業は継続実施したいと同氏はプレゼンテーションを締めくくった。

4.6 ICMPD

Martin Wagner 氏 (Project Manager, International Center for Migration and Policy Development : 国際移住政策開発センター) は、欧州職業訓練開発センター (CEDEFOP) を代表して、「Complementary Pathways for Adult Refugees: the role of vocational education and

training, skills and qualifications : 成人難民のための補完的保護 : 職業教育・訓練、技能、資格の役割」に関する報告を行った。

本プロジェクトの概要は次の通りである。目的を、難民の技能と労働市場のニーズに基づいて、彼らが最初の庇護国から第三国へ合法的に移動するための労働力移動の機会を創出することとする。その際、難民の技能と労働市場のニーズのマッチングが非常に重要になると指摘があった。よって特定の労働市場ニーズ、すなわち Skill-demand approach をとっていると説明があった。本事業の取り組みは、国レベルで実施されており、全部で三つのステップを設定しているとした。ステッ

プ1では、本プロジェクトの概念・フレームワークを構築する（これはすでに完了）。ステップ2では、欧州各国間で概念フレームワークをテストし、国別のスキル・ベースの補完的経路を開発するとした。そして、現在ステップ2にあるという。ステップ3は2020年から本プロジェクトを試験的に実施したいと発表した。

5. 議論

ATCRの会場ではオンラインを通じてリアルタイムで質問できるアプリが各参加者に配布される。その結果、自由に自身の質問をアップできる。その際、司会者は多くの支持を集めた質問からプレゼンターに回答するように要請をする。

各国政府、あるいは市民団体から発表された難民の補完的保護に関して、フロアから出た指摘は以下の通りである。まず、庇護国における女性と少女の教育と仕事へのアクセスが限られていることから、ジェンダーの視点からの入学のバランスに関する課題、特に技能と教育保護に関する課題に注目が集まった。次に、保護セーフガードに関しては、ほとんどのプログラムがパイロット段階にあり、まだ開発されていないため、段階的な安全策が提案された。

6. 最後に

難民を取り巻く状況は戦後最悪で、アジアで難民条約を批准している数少ない国の一つ、日本への期待も大きい。政府は、2019年6月末に第三国定住難民の受け入れ枠を令和2年から倍増すると発表した。民間側では、認定NPO法人難民支援協会を中心に難民の補完的保護プロジェクトが実施されている。

このような中、ATCRの途中、旧知の中であるスウェーデン、およびフランスからの出席者と各国の補完的保護プロジェクトに対してコメントを共有するなかで、議論となった。その際、次の2点が議論の中心となった。まず「Rather than taking a purely humanitarian approach, how can it adopt a development-based approach that improves the wellbeing of both refugees and the host community?」を皮切りに議論を行った。その際、既存の受け入れ体制に限界がある中、難民と受入側の負担軽減を視野に入れた受け入れ策は確かに重要ではある。一方で、外国人に対する国内の感情等を鑑みたときに、「This issue is one that cuts across humanitarianism, development, security and immigration」を無視することはできない、と我々の中では議論の落としどころを見た。

難民自身の能力や可能性に焦点をあてた補完的保護が強く推され、各国でさまざまな取り組みが行われている。その際、彼らの能力や可能性は、特に、雇用面において難民側、そして受け入れ側から強く期待されていると感じた。例えば、それは技能実習制度に近いのではないかと？人道的な観点が強すぎることも問題かもしれないが、彼らの能力・経験に注目するあまり、Employabilityが強く出すぎる弊害はないのか？

もし自分が難民状態にあり、命を落とす状況があったとする。恐らく、どういう形であっても助かりたいと思う。家族がいれば、まず家族を何とか助けてほしいと思う。ところが同時刻に、上記のような悠長な議論がされているかと思うと耐えられない。この恐れに近い感覚は筆者自身を強く揺さぶる。そして、この感覚が消えることはない。なぜなら、自分が将来、難民状態に陥らないとは断言できないからだ。

註

- (1) https://docs.google.com/viewer?url=https%3A%2F%2Fwww.unic.or.jp%2Ffiles%2Fa_71_11.pdf
- (2) <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>
- (3) <https://www.unhcr.org/complementary-pathways.html>を参照に筆者作成
- (4) <https://www.weforum.org/agenda/2019/09/refugee-economies-business-kakuma-camp/>