

国連の避難民支援活動

- ウクライナ情勢を踏まえて -

2023年1月14日

1818 Society Japan Chapter

元国際連合監査部監査役

石井 久哉

プロフィール

石井 久哉 いい ひさや

1955年岐阜市生まれ。東京大学法学部を卒業後、東京海上火災保険(現東京海上日動火災保険)に入社。在勤中、イギリス、ドイツ、フランス、アメリカに計13年在住し、うち経済協力開発機構(OECD)本部で6年、国際通貨基金(IMF)本部で1年勤務。また、世界銀行の短期コンサルタントを2度務める。

競争試験を経て59歳の時に国際連合監査部に監査役として採用され、東京海上日動火災保険を60歳の定年間際で退職。65歳の国連の定年までケニア、ヨルダンに常駐し、国連の難民高等弁務官事務所(UNHCR)の現地事務所の監査に監査チームのチーフとして従事。

英語、独語、仏語、中国語を理解する。国際機関等での著作多数。96ヶ国を訪問した経験を有する。CFA協会認定証券アナリスト(CFA)、米国公認会計士(U. S. CPA)、公認内部監査人(CIA)。

国際連合の機構図



* 国連システム内の専門機関及び自治機関

** 総会に対してのみ報告

図1 国際連合機構図：国連の主要機関

[出所] www.unic.or.jp/know/pdf/organize.pdf

UNHCRの現地事務所の監査

- 監査対象

UNHCRの現地事務所の全てのプロセス

戦略決定・資金配分(ニーズ・アセスメント)、モニタリング、パートナー管理、調達、経理、救援物資・現金の配布、難民キャンプの管理 etc.

- 発見事項(指摘事項) の例

→ ニーズ・アセスメントを怠り、簡易住宅の建築資材(2.9百万ドル)を不必要であるにもかかわらず購入した。

→ 倉庫から搬出された救援物資の運送状と避難民への配布記録の突き合わせをしていない。

→ 為替の公的レートと市場レートに乖離があることによるリスクを軽減する措置を採らなかった。etc.

全世界の避難民 No.1

全世界の避難民（UNHCR Global Trends）

- 2021年末時点で89.3百万人（2011年末:42.5百万人）

- 難民 27.1百万人：（2011年末:15.2百万人）

UNHCR所管 21.3百万人（2011年末:10.4百万人）

UNRWA所管 5.8百万人（2011年末:4.8百万人）

- 国内避難民 53.2百万人（2011年末:26.4百万人）

- 難民申請者 4.6百万人（2011年末:0.9百万人）

- 国外に避難中のベネズエラ人 4.4百万人(*)

* ベネズエラ人の難民、難民申請者を除く

- 2022年5月までに1億人突破(ウクライナ：国外への避難民7百万人以上、国内の避難民約7百万人)

全世界の避難民 No.2

- 難民を保護する一義的な責任は受入国にある。→ 国連ではない。
- 国内避難民を保護する一義的な責任は国にある。→ 国連ではない。
- 国外避難民の出身国：シリア(6.8百万人)、ベネズエラ(4.6百万人)、アフガニスタン(2.7百万人)、南スーダン(2.4百万人)、ミャンマー(1.2百万人)、コンゴ民主共和国(908,400人)、スーダン(825,300人)、ソマリア(776,700人)、中央アフリカ共和国(737,700人)、エリトリア(511,900人)
- 国外避難民の受入国：トルコ(3.8百万人)、コロンビア(1.8百万人)、ウガンダ(1.5百万人)、パキスタン(1.5百万人)、ドイツ(1.3百万人)、スーダン(1.1百万人)、バングラディシュ(918,900人)、レバノン(845,900人)、エチオピア(821,300人)、イラン(798,300人)

難民・移民・国内避難民の定義 No.1

・ 難民

1951年難民条約 (我が国は1981年に加入): 様々な理由により、自国で迫害を受けるおそれがあることを理由に、他国へ逃れた人(人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができない者またはそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まない者)

1969年アフリカ統一機構(OAU)難民条約、中南米諸国の1984年カルタヘナ宣言: 自国での戦争や武力紛争から他国へ逃れた人を含む。

→ この拡張をUNHCRは踏襲。しかし、我が国、EU諸国を含む主要先進国では根付いていない。

難民・移民・国内避難民の定義 No.2

- 移民: 正式な法的定義はない。国際移住機関(IOM)による定義「本来の居住地を離れ、国境を越えるか、一国内で移動している、または移動したあらゆる人々」→ 移民の中の一部の人々が難民と呼ばれる。
- 国内避難民: 紛争や災害により、国境を越えてはいないものの、国内で避難生活を強いられている人々(UNHCRの統計は紛争による者のみを報告。2021年年末時点で5.9百万人の災害による国内避難民が存在。)

EUの一時的保護指令

EUは、ウクライナ避難民に対し、一時的保護指令(*)を初めて発動(これまでの難民危機では発動の提案すら見送り)

* 旧ユーゴ紛争を受けて2001年に制定。避難民の大規模な流入 (a mass influx or imminent mass influx of displaced persons from non-EU countries) が発生した場合に、一時的な(原則1年間(最大3年間))保護資格を集団単位(個人単位の難民認定ではない)で認定。避難民に対し、居住権、就労権、住宅支援、医療、社会的扶助、教育へのアクセスを保障。

国内避難民に対する支援の枠組み No.1

- 国内避難民に対する支援は、UNHCRの明示的な任務ではない。→ 国際社会は、国内避難民に対して、クラスター・アプローチ(*)で支援。

* 11の分野ごとのニーズ調査、優先順位付け、対応計画策定等を、各クラスターのリード機関が中心になって取り纏め、その責任を明確にするとともに、支援のギャップや重複を避ける。
(ref. 次頁のクラスターとリード機関)

* UNHCRは、紛争に起因する国内避難民のキャンプ調整・運営、緊急シェルター、保護(児童保護、性的暴力、住宅・宅地、地雷対策)のリード機関。

- 難民に対する対応においても、UNHCRはWFPやUNICEFなど他の国際機関と協力。

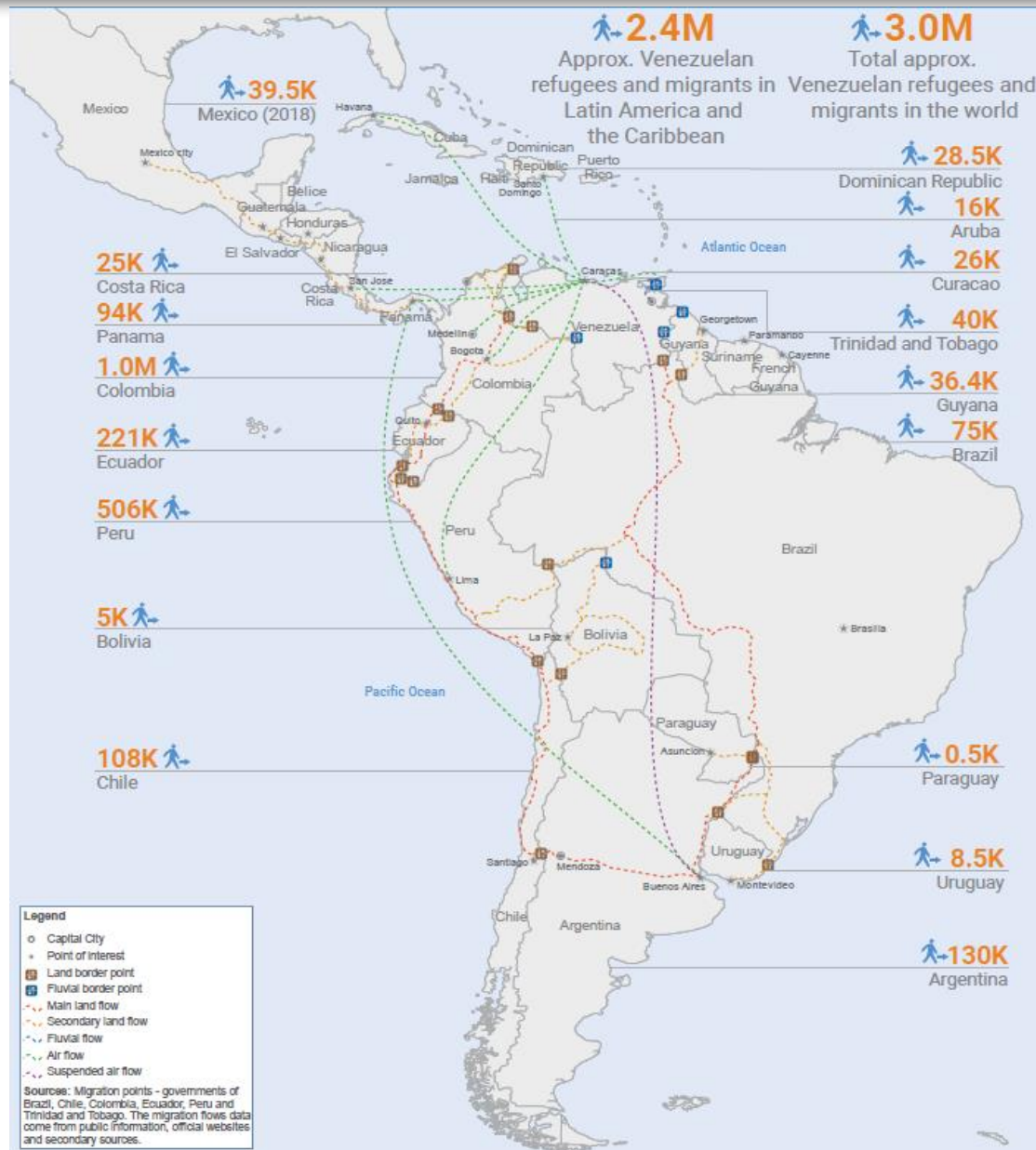
国内避難民に対する支援の枠組み No.2

1	食料安全保障 (Food Security)		FAO / WFP
2	キャンプ調整及び運営 (Camp Coordination / Management)	IDP (紛争起因)	UNHCR
		災害時	IOM
3	早期復旧 (Early Recovery)		UNDP
4	教育 (Education)		UNICEF / Save the Children (英)
5	緊急シェルター (Emergency Shelter)	IDP (紛争起因)	UNHCR
		災害時	IFRC
6	緊急通信 (Emergency Telecommunications)	処理 (Process)	OCHA
		データ (Data)	UNICEF
		セキュリティ (Security)	WFP
7	保健 (Health)		WHO
8	輸送 (Logistics)		WFP
9	栄養 (Nutrition)		UNICEF
10	保護 (Protection)	IDP (紛争起因)	UNHCR
		災害時	UNHCR / OHCHR / UNICEF
11	水と衛生 (Water, Sanitation and Hygiene)		UNICEF

ウクライナの国内避難民に対するUNHCRの支援

- 保護: 保護情報の提供、カウンセリング(心理的サポート、法的扶助)、ホットライン
- 現金給付: ウクライナの社会政策省から情報提供を受け、脆弱な国内避難民(特に、老人、身障者、トラウマ患者)を登録
- 必需品の供給: 住宅の補修資材、冬服、寝具(ベッド、毛布、枕、シーツ、枕カバー)、台所用品、衛生用品、食料 etc.
- シェルター、キャンプ: ウクライナの地方自治体を支援して、受入施設を拡大(受入施設の修復、必需品の供給)

ベネズエラ危機 No.1



ベネズエラ危機 No.2

- チャベス政権、マドゥロ政権による国家介入型の経済政策の失敗
- 2014年以降マイナス成長となり、GDPは約80%減少。ハイパーインフレーション(2017年863%、2018年130,060%、2019年9,585%)。
- 2014年以降、国民の国外流出が増加。
- 2021年8月の報道によれば、最低賃金月額約1千万ボリバル(約2.5ドル)に対し、水1リットル931万ボリバル、牛乳1リットル676万ボリバル。
- 政府による人権侵害も深刻。

ベネズエラ危機 No.3

- 国連総会、2016年9月19日、難民と移民に関するニューヨーク宣言を採択。「全ての難民と移民の人権を、その地位にかかわらず、完全に保護する」。国際移住機関(IOM)が国連機関になる。
- 国連事務総長、2018年4月12日、UNHCRとIOMに、ベネズエラからの避難民に対する地域レベルでの支援の先導・調整を委託。
- UNHCRとIOMは、同年5月28日、Regional Inter-Agency Coordination Platformを設立。同年9月に初回会合(国連機関15、NGO9、ドナー5、ICRC、IFRCが参加)。

難民の保護

- 不法入国・不法滞在を理由とする刑罰に科されない(難民条約第31条第1項)。
- 迫害の危険に直面する国へ追放・送還されない(難民条約第33条第1項)。

ノン・ルフールマン(non-refoulement)原則

「締約国は、難民を、いかなる方法によっても、人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見のためにその生命または自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ追放しまたは送還してはならない。」

難民認定手続き No.1

- 難民条約は、難民の定義、難民の権利・義務を定めるが、難民認定手続きについては定めていない。
- 我が国においては、出入国管理及び難民認定法により、法務省出入国在留管理庁に対して、難民認定の申請をする。
- 難民と認定されれば、定住者の在留資格が付与され、国民健康保険への加入資格や、国民年金、児童扶養手当などの受給資格が得られる。

難民認定手続き No.2

- 我が国の認定率は低い。2019年は、10,493人の申請者に対し、認定者は42人(約0.4%)。

→ 2019年の主要国の認定数・認定率(難民支援協会):

カナダ 2.7万人(55.7%)、イギリス 1.6万人(46.2%)、アメリカ 4.4万人(29.6%)、ドイツ 5.3万人(25.9%)、フランス 3万人(18.5%)

→ 日本が受け入れた難民:

インドシナ難民11,319人、条約難民750人(1982年～2018年末)。

難民認定手続き No.3

- 申請者は、難民であることを立証する必要があるが、どの程度の証拠を求めるのか。

→ UNHCRの難民認定に関するハンドブック・ガイドライン:「証拠の必要性を過度に厳密に適用してはならない」「申請者の説明が信頼に値すると見られるのであれば、申請者に「灰色の利益」(the benefit of the doubt)を与えるべきである(疑わしきは申請者に有利)」としている。

UNHCR駐日事務所から、同事務所の日本政府に対する働きかけの有無、内容を聴取しようとしたが、門前払い。「個人の方の事務所訪問、研究のためのインタビューなどはお受けしていません。」

難民キャンプ(例)



難民の支援に関する大きな変化

- 現物給付から現金給付へ

現物給付の問題点：そもそも難民のニーズに合っているか否かが疑問。輸送・保管コスト。耐容・消費期限。

- 難民キャンプから都市型難民へ

約4割の難民がキャンプで生活。

キャンプの新設を避け、例外的に建設する場合も一時的な措置とする。既存のキャンプは段階的に廃止していく。

難民キャンプの問題点：難民の移動、職業選択の自由・権利を制限し、難民の自立や地元社会の一員になることを妨げる。難民キャンプ建設の初期費用、難民キャンプの維持費用は膨大で、再利用できない。性的暴力、児童虐待、新兵募集の舞台になり得る。

筆者の体験：難民の生活は地元民より良い(ジンバブエのトンゴガラ難民キャンプ)。トイレやシャワーの設営基準。

難民に対する解決策

2021年の実績 (UNHCR Global Trends 2021)

- 自主帰還：429,300人（南スーダン 270,200人、ブルンジ 66,000人、シリア 36,500人等）
 - 現地統合：雇用統計など、正確な統計は不存在。帰化件数は 56,700人（オランダ 45,700名、カナダ 6,300名、フランス 3,700名等）
 - 第三国定住：57,500人（カナダ 20,400人、米国 13,700人、スウェーデン 6,700人等）
- 第三国定住の必要性が認められた人々は140万人。
- 我が国は2010年、アジアで初めて第三国定住による受入れ開始。2019年までに194人を受入れ。2020年以降は年間の受入枠を30人から60人に倍増。

アフリカにおける難民問題

- 難民の生活が地元民より良い
- 資金拠出に冷淡な旧宗主国
- 人道支援活動に対する職員の熱意／農村部における職員採用の難しさ

4. 各国の拠出状況 (単位: 千ドル)

	2017年			2018年			2019年			2020年			2021年		
	国名	拠出額	拠出率	国名	拠出額	拠出率	国名	拠出額	拠出率	国名	拠出額	拠出率	国名	拠出額	拠出率
1	米国	1,450,360	37.20%	米国	1,589,777	39.33%	米国	1,706,832	39.33%	米国	1,973,251	41.31%	米国	1,872,207	40.01%
2	ドイツ	476,919	12.20%	EU	480,026	11.88%	EU	473,024	11.88%	EU	522,113	10.93%	ドイツ	488,348	10.44%
3	EU	436,037	11.20%	ドイツ	391,345	9.68%	ドイツ	390,479	9.68%	ドイツ	446,900	9.36%	EU	326,646	6.98%
4	日本	152,360	3.90%	スウェーデン	143,322	3.55%	スウェーデン	142,556	3.55%	英国	134,726	2.82%	日本	140,578	3.00%
5	英国	136,219	3.50%	日本	120,025	2.97%	日本	126,466	2.97%	日本	126,332	2.64%	スウェーデン	122,980	2.63%
6	スウェーデン	111,959	2.90%	英国	109,149	2.70%	英国	122,409	2.70%	スウェーデン	124,742	2.61%	スペイン民間ドナー	121,097	2.59%
7	ノルウェー	98,942	2.50%	ノルウェー	100,689	2.49%	ノルウェー	94,346	2.49%	デンマーク	96,555	2.02%	ノルウェー	107,423	2.30%
8	カナダ	81,879	2.10%	オランダ	83,516	2.07%	デンマーク	91,641	2.07%	オランダ	93,576	1.96%	フランス	101,200	2.16%
9	オランダ	75,711	1.90%	デンマーク	82,080	2.03%	オランダ	72,362	2.03%	ノルウェー	79,201	1.66%	デンマーク	101,161	2.16%
10	デンマーク	58,371	1.50%	カナダ	72,885	1.80%	カナダ	59,733	1.80%	カナダ	69,518	1.46%	オランダ	91,917	1.96%
総額		3,899,100			4,042,036			4,085,000			4,776,450			4,679,876	

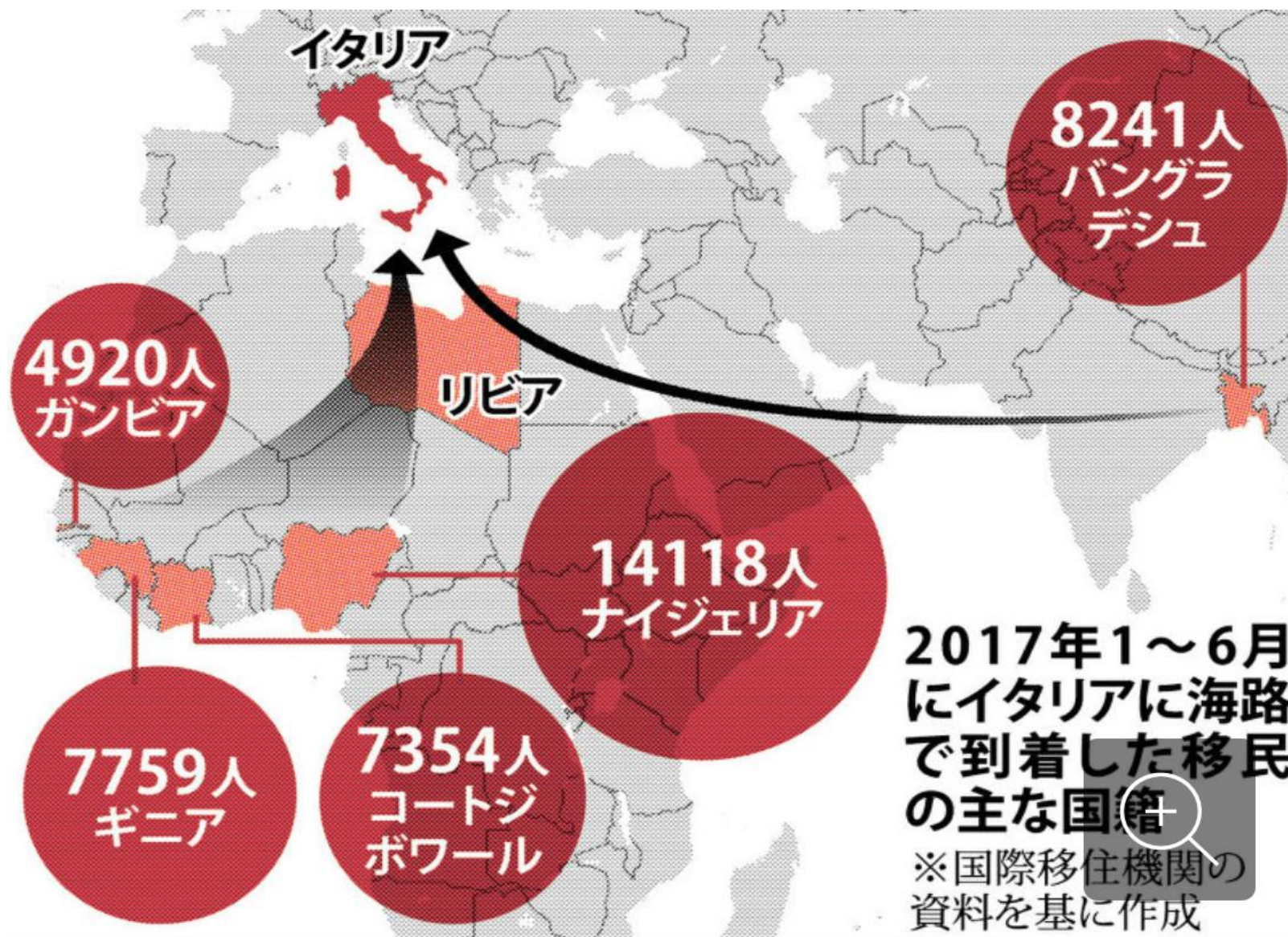
欧州の難民危機 No.1

EUは、ウクライナ避難民に対し、一時的保護指令を初めて発動。EUは、旧ユーゴ紛争を受けて2001年に一時的保護指令を制定したが、これまでの難民危機では発動の提案すら見送り。

我が国は、ウクライナ避難民を「特例措置」として受け入れている。昨年、国会に提出された改正入管難民法案に「補完的保護対象者」の精度が盛り込まれていたが、法案は廃案になった。

→ 欧州の難民危機を振り返り、「国際社会のウクライナ避難民に対する対応は、何故、手厚いのか？」を考える。

欧州の難民危機 No.2



欧州の難民危機 No.3

リビアからゴムボートでヨーロッパを目指す
アフリカ難民に密着

2016.09.15



リビアから12カイリ沖の地中海で見つかった全長11メートルのゴムボートには、約150人がひしめき合うように乗っていた。イタリアを目指して海へ出た難民ボートのほとんどは、海上で救助される。無事イタリアまでたどり着いたボートは、これまで1隻もない。(PHOTOGRAPH BY HEReward HOLLAND)

欧州の難民危機 No.4

- イタリア、マルタなどは、リビアの沿岸警備隊に高速艇を供与したり、資金を拠出してリビアの首都トリポリに難民対応施設の建設を支援。
- リビアの沿岸警備隊に拘束されると、収容施設に強制送還され(2017年2月にイタリアとリビア間の覚書が採択されて以来、5年間で82,000人以上)、行方不明になったり、暴行を受けたりする。

欧州の難民危機 No.5



2015年難民危機 No.6



2015年難民危機 No.7

- EUとトルコの合意が2016年3月18日に調印された。この合意によれば、EUは、2016年3月20日以降にギリシャの島々に違法に到着した全てのシリア人をトルコに送還する。その代わりに、EUは、同じ数の合法的なシリア難民をトルコから受け入れる。

→ エーゲ海を経由するギリシャへの入国は減少。

→ 2016年から2018年の間にEUはトルコから12,489人のシリア難民を受け入れた。ドイツ4,313人、オランダ2,608人、フランス1,401人、フィンランド1,002人。ハンガリー、ポーランド、チェコ、ブルガリア、デンマークはゼロ。

ウクライナ避難民に対する対応が手厚い理由

- 人種・民族(白人、スラブ人)
- 女性、子供が約90%
- 宗教(キリスト教徒であり、イスラム教徒ではない) マクロン仏大統領「彼らはテロリストではない」
- 避難民は、ロシアの進攻が終われば、帰国することがほぼ確実。
- 安全保障上の理由(ウクライナが敗ければ、自国が危ない)。ウクライナ避難民の支援は、ウクライナの守りを固めることになる。(我が国も、対ロシア、対中国の関係で、ウクライナに連帯して力による現状変更を許さないという姿勢を示す必要がある。)
- 難民に対する偏見(お粗末な国のお粗末な人々)が働かない。ウクライナに非がなく、ウクライナ人は必死に国土を守っている(cf. アフガニスタンのガニ大統領、政府軍)。

ウクライナ避難民以外に対する対応

- 我が国は、2021年8月のアフガニスタンの政変後1年間で133人のアフガン人を難民認定。
- 2022年7月、トルコ国籍のクルド人を我が国で初めて難民認定。
- ウクライナ以外の国からEUや我が国への避難民の流れは現在も続いているが、EUや我が国の対応に大きな変化は見られない。
 - ウクライナ避難民以外は、自国の安全保障に無関係。人道支援活動は自国の利益のために行うものではない。
 - 難民に対する偏見には根強いものがある。「お粗末な国のお粗末な人々」という発想は、難民支援の根幹を否定している。

質問の受付け

- 質問は下記のメールアドレスにご送付願います。

hisaya_ishii_0215@yahoo.co.jp