



連帯を求めて

シリア難民のための第三国定住および他の形態の受け入れ

“シリア紛争は、現代における最悪の危機です。UNHCRのマンデート下にある難民の中で、シリア難民数は最大となり、大規模な流入が、近隣諸国に甚大な影響をおよぼしています。これは、「通常通り」の取り組みにより対処できる状況ではありません。資金提供支援の増加、負担の共有、そして、政治的解決の模索において、クアンタム・リープ(飛躍的な取り組み)を必要としています。”

国連難民高等弁務官 アントニオ・グテーレス
シリア難民の状況と地域安定化のための会議
ベルリン、2014年10月28日



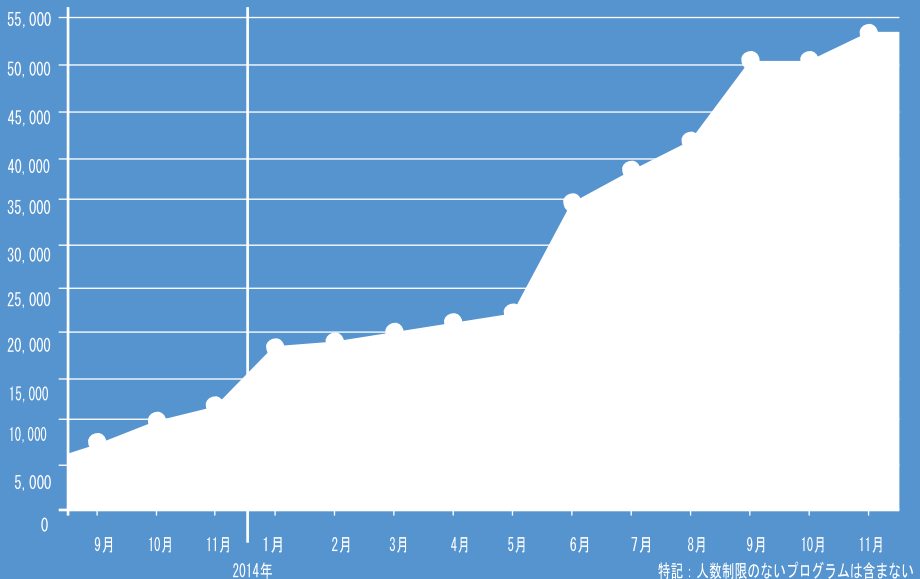
妹のピサムに本を読み聞かせる9歳のマムード。マムードと彼の家族は、スウェーデンに第三国定住した最初のシリア難民である。「僕は、今まで2回旅行したことがあるんだ。」とマムードは言った。「でも、その2回の旅では、僕たちはいつも逃げていた。今度は、新しい生活を送るんだ。」

概要

シリア・アラブ共和国の戦闘が長引くにつれて、320万人のシリア人が周辺地域において難民となり、国境を越えて、安全と支援を求めるシリア市民の数は増加するとUNHCRは予測している。UNHCRは国際社会に対し、シリア難民に対する第三国定住の機会、およびその他の受け入れ形態の提供によって、周辺地域の難民受入諸国の負担を配分することを奨励している。現在地中海周辺諸国やさらに離れた国々においては、陸や海を渡ろうとする危険かつ不規則で二次的な移動が影響をもたらしているが、こうした機会が存在するという事は、そうした移動に対し安全で合法的な代替措置を提供することとなる。

2013年9月、UNHCRは2013年から2014年の間に、最も脆弱な人々の保護を目的として、第三国定住、人道的受入れ、あるいはその他のプログラムを通して3万人のシリア難民を受入れるよう各国に呼びかけた。2013年10月に、シリア難民受け入れ国との連帯と負担の配分に関する執行委員会のハイレベル・セグメントにおいて、この危機は人道支援のみで対処しうる状況をはるかに越えてしまったという認識で一致を見た。同会議において、加盟国は、周辺地域への支援を再確認

シリア難民のための第三国定住またはその他の受け入れ形態に基づいた受け入れ枠の増加



し、多くの国がシリア難民のために、第三国定住またはその他の受け入れ形態への特別な受け入れ枠を発表した。しかし、シリア難民のニーズの増加を考えると、3万という受け入れ枠は、出発点に過ぎない。2014年2月、UNHCRは各国に対し2016年までに10万人のシリア難民受入れを目指し、多年度にわたる誓約を要請した。

UNHCRは2014年12月9日にジュネーブにおいて、シリア難民のための第三国定住またはその他の受け入れ形態に関する閣僚級誓約会議を開く予定であり、これは、各国が総体目標である13万人分の受入枠の達成に向け誓約する機会となる。この目標を達成するためには、斬新かつ革新的な取り組みが必要であり、各国は様々な受け入れ制度を検討するよう奨励されているところである。

2013年以来、シリア難民受け入れについての誓約数は、4万3500以上に上る。加えて現時点で、その他の受け入れ形態のもと、9,500もの査証が受入国から交付されている。このような先例のない受け入れ枠の大半は、ヨーロッパ諸国が提供している。またUNHCRは、9,000人以上のシリア人の受入れをアメリカ合衆国に依頼している。これらの数の総計は、13万という目標数のほぼ半数に達する。

第三国定住及びおよびその他の受け入れ形態の誓約

受入国	2013年以降受け入れた誓約（人）の合計
アルゼンチン	人道的査証プログラム
オーストラリア	5,600人の第三国定住と特別な人道的プログラム
オーストリア	人道的配慮に基づく受け入れ 1,500人
ベラルーシ	第三国定住20人
ベルギー	第三国定住150人
ブラジル	人数制限のない人道的査証プログラム
カナダ	第三国定住200人 民間スポンサー1,100人
デンマーク	第三国定住140人
フィンランド	第三国定住500人
フランス	人道的配慮に基づく受け入れ 500人/第三国定住
ドイツ	人道的配慮に基づく受け入れ 20,000人 民間スポンサー10,000人
ハンガリー	第三国定住30人
アイルランド	第三国定住310人
リヒテンシュタイン	第三国定住25人
ルクセンブルグ	第三国定住60人
オランダ	第三国定住250人
ニュージーランド	第三国定住100人
ノルウェー	第三国定住1,000人
ポルトガル	第三国定住23人 高等教育のための緊急奨学金 70人
スペイン	第三国定住130人
スウェーデン	第三国定住1,200人
スイス	第三国定住500人
イギリス 米国	脆弱性のある人々の移住計画 人数制限のない第三国定住
ウルグアイ	第三国定住120人
合計	43,528人と米国の受け入れ数

2014年11月27日現在

加えて…

→ ブラジルは、これまで**4,200人**に**対し人道的配慮に基づく査証**を発給した。本プログラムの下でブラジルに入国を許可された者は、**難民認定申請の権利がある。**

→ スイスは、2013年9月から11月にかけて、シリア難民のために**一時的な家族再統合プログラム**を新たに実施した。このプログラムの下、**8,200件の申請があり、4,000件の査証**が、現在までに発給された。

→ 英国および北アイルランドは、これまで、**90人のシリア難民**を脆弱性のある人々の移住計画の下で受け入れた（この人数は直近の四半期の統計に基づく到着人数）。

→ アイルランドは、移住を基本とした**シリア人の人道的受入プログラム**を開始した。

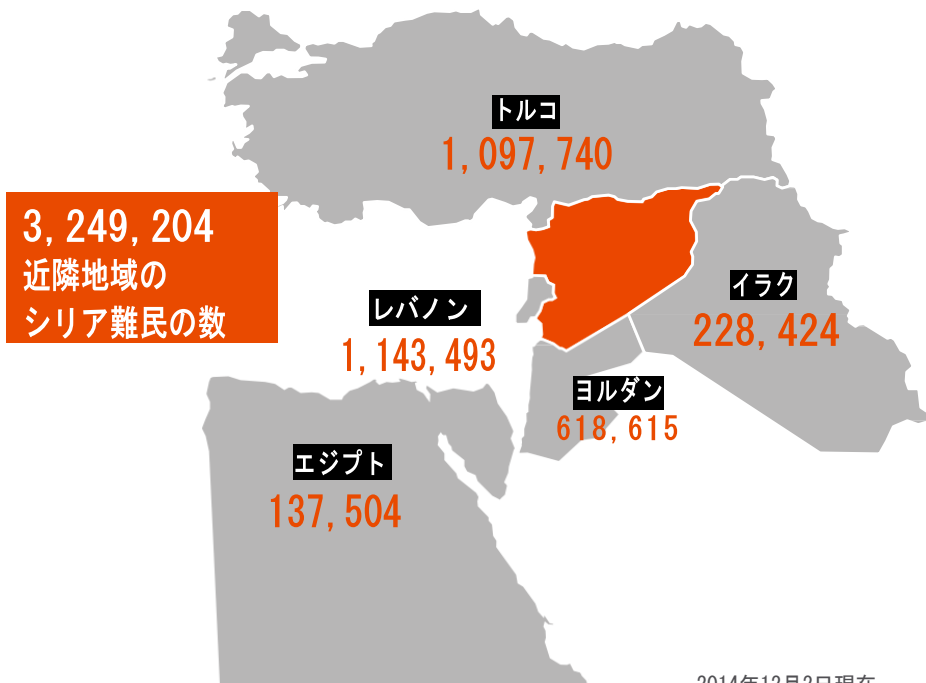
→ 2013年1月以来、フランスはシリア人のために、**難民申請を目的としてフランスに入国出来るよう、1,142人分の難民認定申請査証**を発給している。

→ UNHCRは、これまで**9,000人以上のシリア難民のケース**をアメリカ合衆国に第三国定住の目的で提出している。

→ 紛争によって教育を中断されたシリアの学生のために**多数の奨学金プログラム**が、創出されている。

ハジャル

「私の名前は、ハジャル・タラール・アルケデー
ルです。私は、19歳です。今は、オランダで、
母と、3人の兄弟と、妹と暮らしています。私た
ちはシリアの出身です。2014年7月14日にオラ
ンダに到着しました。私たちは、今のような新
しい暮らしができて幸運だと思っています。私
の父は、特別な理由もなく、シリアの刑務所で
亡くなりました。現在、私たちは安全な暮らし
ができ、家がなかった頃の苦勞から解放され
ました。私たちは未来に希望を持っています。
第三国定住は、私たちシリア難民にとって素
晴らしいチャンスを与えてくれました。現在、
私の家族は皆オランダ語を学んでいます。
私の夢は、大きな挑戦だとは思いますが、石
油化学工学を勉強することです。私の話を
国際機関に知ってもらいたいと思っています。
第三国定住は、私たちの救いだからです。よ
り良い未来を得るチャンスです。シリア難民
は、皆さんの助けを必要としています。」





父親のガウンが掛かった空の椅子を取り囲むラハブと彼女の子どもたち。彼は、シリアの自宅近くで砲撃を受け亡くなった。

■ 第三国定住およびその他の形態による受け入れとは何か？

緊急時の対応の一環として、UNHCRは国際社会に対し、シリア周辺地域で増加するニーズに対応するため、保護の手段としての第三国定住の拡大や連帯を表明する手段として、受け入れの新しい道を開くことを奨励している。

第三国定住は、UNHCRが各国との協力のもと実施することを求められている恒久的解決策のひとつである。第三国定住とは、難民が保護を求めた国から彼らを受け入れ、永住権を付与することに同意している第三国へ移すことである。こうした地位が提供されることにより、彼らはルフールマンから保護され、

市民的、政治的、経済的、社会的及び文化的権利に関して、国民とほぼ同等のアクセスが与えられ、また帰化する機会も与えられる。第三国定住は、生命、自由、安全、健康、あるいはその他の人権が危険にさらされている難民にとって、極めて重要な役割を果たす。世界の他の地域からの難民にも第三国定住の機会が保障されるよう、シリア難民の第三国定住の受け入れ枠は、毎年の難民受け入れ枠とは別枠で検討されるよう各国に奨励している。

人道的配慮に基づく受け入れとは、第三国定住と同様に、緊急のニーズがある難民に第三国での保護を提供する迅速な手続きである。人道的配慮に基づく受け入れの下での在留には、受け入れ国の法律により永住の場合と一時的な場合とがある。人道的配慮に基づく受け入れは、脆弱性のある者、親族、または医療を必要とする者など特別なカテゴリーに属する難民に適用されることがある。様々な形態でシリア人に対し人道的配慮に基づく受け入れを行なっている国々としては、オーストリア(1,500人)、フランス(500人)、ドイツ(2万人)、アイルランド(シリア人への人道的配慮に基づく受け入れプログラム)、そして、英国および北アイルランド(脆弱性のある人々の移住計画)が挙げられる。IOM(国際移住機関)は、これらの人道的受け入れ制度を、健康診断、文化オリエンテーション、交通手段の提供など、様々な出発前のサービスを提供することによって支援している。

コミュニティによる民間スポンサーとは、法人格を有する個人、NGO、またはその他の地方公共団体や信仰に基づいた団体など関心団体の支援によって、難民の第三国定住を可能にするため民間の資源を活用することである。オーストラリアやカナダで行なわれている民間スポンサープログラムは、難民、コミュニティに拠点を置く団体と受け入れコミュニティの間に絆をつくることができ、また政府の第三国定住事業と並行してあるいは、複合的に実施するということが可能にする。通常の家族再統合の基準には合致しない場合にも、民間スポンサーにより親族との再統合を可能にすることができる。民間スポンサーは、第三国定住、受け入れ体制、および受け入れコミュニティにおける統合支援などにかかる費用を部分的に負担することによって、国の難民支援能力を拡張することができる。また、IOMは、海外移動にかかる莫大な費用を負担するために様々な民間の融資プログラムを使うことを促進することができる。

緊急医療避難とは、第三国で治療可能かつ緊急な医療ニーズがあるシリア難民の受け入れを提供することである。シリア難民のおよそ4分の1が、治療を必要とする重篤な病気または障がいを抱えている。家族は、医療費と、その他の主要なニーズ(食費、賃料、教育費等)との間でバランスをとらなければならないことから、

保護の問題が起こりうる。深刻な病状を抱えるシリア人の第三国定住は、高額の治療および介入を必要とする難民を支援している受け入れ諸国と負担を分かち合うための具体的な策である。医療のニーズがある難民は、支えている家族と一緒に、第三国定住または人道的配慮に基づくプログラムにより受け入れられるかもしれない。

親族の受け入れとは、すでに第三国に居住しているシリア人の親族が、迅速な手続きや、親族が居住する国からの支援により、既存の家族再統合制度を積極的に活用することである。これは例えば、大使館へのアクセスを容易にする、査証の免除、人道配慮に基づく査証の発給¹、または書類作成の支援などを含むことがある。必要条件を満たさない、または既存の家族再統合の法制度の対象にならないなどの理由により家族再統合の選択がない者は、人道的配慮に基づく受け入れまたは民間スポンサープログラムなど他の制度の下で受け入れが可能かもしれない。家族再統合の枠を超える親族受け入れの機会を提供している国には、オーストリア、ドイツ、アイルランド、およびスイスがある。

人道的配慮に基づく査証は、シリア人に対して、難民認定申請の目的で第三国に到達する手段を提供するものである。シリア人は、この査証によって第三国に移動することができ、到着と同時に難民認定申請者または難民に地位を変更することができる。迅速な難民認定手続へのアクセスが与えられる場合もある。例えばブラジルは、4,200名以上のシリア難民に人道配慮に基づく査証を提供し、フランスは、1,142名に難民認定申請査証を提供している。そして、アルゼンチンも、シリア人のために人道配慮に基づく査証制度を設立した。人道配慮に基づく査証は、親族の家族再統合の取り組みにも有用かもしれない。

奨学金は、教育を受けたいまたは学業を中断されたシリア難民の学生へ教育を継続するための制度を提供する。市民社会、高等教育機関、そして政府が協働して制度を設計し、資金を提供することになるが、これらのプログラムは、渡航費、宿泊施設、生活費、授業料を支給し、さらにシリア人学生に対し、彼らの在学期間中、適切な渡航書類と学生査証が提供されることを保証する。このようなプログラムには、語学研修、文化オリエンテーション、および学生のための精神的なサポートも含まれる。

¹シェンゲン査証規定第19条および第25条は、入国が許可される領土に制限(LTV)が付くが(シェンゲン諸国の1つ以上の国への入国は許可されるが、全域ではない)、人道的配慮に基づく査証を発給する可能性を規定している。

これらのプログラムの途中でまたは修了時に、学生には、難民認定申請をする権利または滞在許可の延長を申請する権利が与えられる。シリア人学生のための奨学金プログラムを現在創設している国には、メキシコ、ポルトガル、英国および北アイルランドがある。

労働移動とは、難民に対し、庇護を求めた国から第三国へ雇用を目的として、さらなる移動の機会を承認することである。労働移動は、多くの国際的および地域的な人権の法律文書、ならびに1951年難民の地位に関する条約で認められている勤労権を行使する手助けとなる。多くの場合、就労は日常生活を再建するための前提条件であり、難民が尊厳をもって生き、適切な生活水準を保ち、彼らの有する技術を生かし、自らが持つ可能性を開花させる事にもつながる。また、難民が、受け入れられた国ならびに出身国、そして地域社会の発展に貢献する可能性も与える。

受け入れプログラムの重要な要素

上記に詳細に述べられた受け入れプログラムは、当局またはUNHCRのどちらかによって、庇護国で登録された難民に提供されるものである。難民を受入れている間、各国は以下の国際難民保護の基本原則に沿った支援と保護を保障しなければならない。

- 各国は**ノン・ルフールマンの原則を保障**し、適切な法的地位および法的書類を提供し、また法の下で難民が有する基本的市民権と尊厳を認めなければならない。
- 各国はまた、**基本的サービスへのアクセスを可能にし**、必要に応じて心理社会的および医療支援を提供し、難民の福利を保護しうる場所で適切な住居施設を見つけられるよう支援しなければならない。
- 受け入れプログラムに付随して発生する旅費を難民がすべて賄うことが困難である場合があるので、UNHCRは、既存のモデルに基づき、IOMと協力して**旅費の貸与またはその他の資金提供制度を設けることを推奨**する。



IKEA財団から寄付された寝具類および支援物資を運ぶシリア難民の親子。

UNHCRは、どのような国からの第三国定住および人道的受け入れを実行しているのか？

これらのプログラムは、主に、エジプト、イラク、ヨルダン、レバノン、トルコなど、最も多くの数のシリア難民を受け入れている諸国で実施されている。

誰が第三国定住および人道的受け入れの対象になるのか？

UNHCRは最も脆弱性のある人々を優先するよう、難民第三国定住および人道的受け入れを行なう国々と密接に連携している。この中には、危険に面している女性や少女、危険に面している子どもや若者、法的または身体的保護が必要な難民、暴力または拷問の犠牲者、医療のニーズまたは障がいのある難民、性的指向またはジェンダー・アイデンティティのために危険に曝されている難民、脆弱性のある老いた難民、および家族再統合を必要とする者が含まれる。

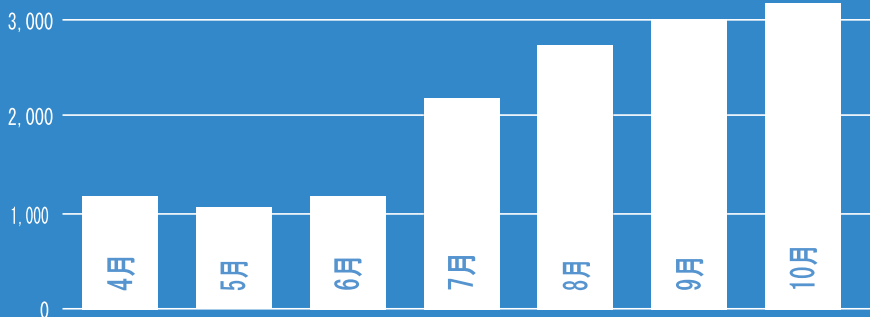
脆弱性のある難民は、登録データ、UNHCRやそのパートナーが行なうコミュニティ・アウトリーチによって特定される。UNHCRは、脆弱性がある難民を特定する能力を強化し、照会手続の合理化を推進している。プログラムが拡大するにつれてさらなる人材、設備、そして資力が投入されている。

■ 第三国定住または人道的受け入れのためにこれまで何人の難民がUNHCRによって提出されたか？

2013年以降、UNHCRは2万2500人以上のシリア難民を、第三国定住または人道的受け入れを目的として提出している。UNHCRによって提出されたおよそ7,000人のシリア難民が第三国へ出発し、これまで第三国定住および人道的受け入れ国の考慮の対象となったケースのうち99%が実際に受け入れられている。

UNHCRは、第三国定住および人道的受け入れを行う諸国との協力のもと、2014年の提出目標数を達成し、2015年－2016年の提出数を拡大するために、手続と処理能力の合理化を図っている。これによって、2014年の提出数は3月には1ヶ月あたり1,000名であったのが9月には3,000名まで増加した。

UNHCRによる提出数（2014年4月-10月）





救出されたシリア人の父親が抱いている1歳の息子は、呼吸系疾患にかかっている。イタリア沿岸警備隊が、リビアからイタリアへ渡ろうとした定員オーバーの船から彼らを救出した。後ろで休憩している男性らは、下船する予定のブルガリアに船が到着するのを待っている。

受け入れの機会を増やすためにどのような措置がとられたのか？

シリア難民の第三国定住に関するコアグループ

各国からのさらなる誓約を確保することを目的として、2013年に23の第三国定住および人道的受け入れを行っている諸国、欧州連合、IOM、そしてUNHCRからなるシリア難民の第三国定住に関するコアグループがスウェーデンを議長国として設立された。コアグループは、以下を目的とする：(1) 第三国定住の機会、受け入れ率の増加、および基準の柔軟な適用を確立する、(2) 対象者の特定から出発まで、合理化された第三国定住手続のための協力と支援を向上させる、並びに(3) 近隣受け入れ諸国との連帯を表明し、難民の第三国定住と保護を支援するために、彼らとの対話を促進する。

アクバル一家

「僕は、元気になって、たくさんポテトチップを食べるんだ。」これは、まだ10歳のヤザンが、父親のムハンマド・アクバルに話したことです。ヤザンは、腎臓と肝臓の病気を患っており、他の子どものように食べたり飲んだりできませんでした。ヤザンの家族は、ヤザンに治療を受けさせるため紛争中にシリアを離れ、ヤザンは高額な手術を4回にわたり受けました。まもなくして、彼らは、スウェーデンへの第三国定住に選ばれたことを知らされました。



ムハンマド・アクバルとスザナ・アルマウィには5人の子どもがいます。彼らの6番目の子どもヤザンは、シリアから逃げた後に亡くなりました。2014年9月23日に、家族はスウェーデンのゴーセンバーグに到着し、そこからスウェーデンの南西部にあるシェブデへと旅を続けました。

「残りの子どもたちに、適切な教育を受ける機会を与えたいと考えています。UNHCRは、私たちがスウェーデンで教育と医療の両方を受けられると言いました。」と、ムハンマド・アクバルは言います。

一家は、田舎の一軒家に住んでいます。ムハンマドとスザナが通うスウェーデン語教室や子どもたちの通う学校があるシェブデに行くには、バス停まで3kmも歩かなくてはなりません。

「ここに来られてうれしいですが、亡くなった一番下の息子と一緒に自分の幸せを置いてきてしまいました」と、スザナは述べています。

2013年以来、コアグループは、スイス、スウェーデン、ヨルダン、そしてトルコで会議を開催している。さらに、コアグループは、難民を受け入れている近隣受け入れ各国の政府、UNHCR職員、そしてシリア難民と会うために、エジプト、ヨルダン、トルコでの現場視察も行っている。これらの訪問は、各国が運営上の状況や難民のプロフィールをよく理解し、近隣受け入れ諸国の政府と連携する機会を提供することを目的としている。視察は、シリア難民の第三国定住および人道的受け入れ機会の増加を促進するための基盤を築いた。

コアグループは、シリア難民のためのより拡大したかつ迅速な第三国定住手続に対して各国の協力、合意、支援を得ると同時に、情報やベストプラクティスを共有し、より大規模で長期間にわたる誓約を促すために貴重な存在である。



幼いザイド、両親と姉。彼らは、オーストリアの人道的受け入れプログラムの下で受け入れられた最初のシリア難民の一組であり、ザイドはオーストリアで緊急の治療を受けた。

近隣受け入れ諸国の第三国定住作業部会

第三国定住作業部会 (RWG) は、エジプト、イラク、ヨルダン、レバノン、トルコを含む、シリア周辺地域における受け入れ諸国のジュネーブ代表部によって構成されている。RWGは、ジュネーブでUNHCRと定期的に会議を行い、シリア難民に対する人道的受け入れと第三国定住に関する情報交換およびフィードバックを行っている。

RWG参加国は、第三国定住およびその他の形態の受け入れに関して誓約を確保するための取組を歓迎し、第三国定住受け入れ諸国に対しプログラムの計画および実施時に、周辺受け入れ国が複雑な状況下にあることに配慮するよう要請している。

アフメッドの話

アフメッドは、シリアで運送会社を経営し、妻と6人の子どもたちと共に、シリアで快適な生活を送っていました。そして、戦争が起こりました。アフメッドの生活は、彼が最初に誘拐されたとき崩壊し始めました。彼は、11ヶ月間拘禁されました。その後釈放されましたが、再び誘拐され、今度は身代金を要求されました。彼の家族は、シリアから逃げ、住居、土地、事業を含むすべての資産を放棄することを強いられました。

アフメッドは、「私は3年間苦しめられました。それはまるで荒れた海でおぼれているようでした。」と言いました。

彼は定住前の情報から、祖国での生活に相当する生活水準の国であると紹介されていた事から、オーストラリアへの第三国定住に魅力を感じていたと言います。彼は、オーストラリアならば、奪われてしまった何年間もかけて築き上げた快適だったかつての生活を再び手に入れられると考えました。アフメッドと彼の家族が、オーストラリアに来てから11ヶ月になります。現在では、すべてがうまくいっていると彼は言います。

「みんな私を助けてくれます。仮りの住まいを見つけるのも手伝ってくれました。」と述べ、「今は学校の近くに新しい家を探しています。」と続けました。

これまで彼は、住居、食糧、そしていくばくかの経済援助といった支援を受けており、「英語も学んでいます。」と言います。

アフメッドは、医師から胃の症状を診断され、既に治療を受けています。彼は、現在の暮らしを「今までで最高」だと言います。

「とてもうまく行っています。とても親切な待遇を受けています。」と言い、「死ぬまで感謝します。」とも述べています。

築き上げた事業を剥奪され、貿易やその他の資格もない彼にとって、仕事を見つけることは難しいことです。彼は、雇用までの道のりをつけることがオーストラリアにいる難民にとって優先的な課題であると考えます。

「仕事をすれば、より(社会に)同化することができ、不安を忘れることができます。」

現時点ではアフメッドは、この新しい国での子どもたちの将来に、より力を入れています。

「(今の生活は)私の家に匹敵するものです。戦争前のね。」

国々が誓約できる事項:

- ↗ シリア難民のための新しい第三国定住または受入プログラムの設立。
- ↗ 全ての難民を対象とした既存の第三国定住の年間受け入れ枠に加え、シリア難民のための追加枠の創出。
- ↗ シリア難民の第三国定住数の受け入れ増加に対応するため、全ての難民を対象とした年間の第三国定住枠の拡大。
- ↗ シリア難民危機のような緊急事態に対応するため、年間の第三国定住枠の一定数をそのために確保。
- ↗ プログラムの持続可能性と予測可能性を確保するため、シリア難民のための多年度にわたる第三国定住または受け入れプログラムの設置。
- ↗ 2015年においてシリア難民のための第三国定住または受け入れプログラムの拡大又は現状維持。
- ↗ 既存の法律および行政の枠組みの中で、その他の形態の受け入れ可能性の模索。
- ↗ 家族再統合のための必要書類の要件緩和策により、現存する制限に取り組むことで特定の受け入れプログラムをシリア難民がより幅広く活用できるような仕組の構築。
- ↗ シリア難民を対象とした特定の受入機会の拡大と実施のための、市民社会、NGOおよび教育機関との連携。
- ↗ シリア難民受け入れプログラムの実施のため、政府および関係組織の増員、また運営能力の強化。
- ↗ UNHCRおよび適格なNGOと協働の上での、受け入れプログラムの構築。
- ↗ 人道的配慮に基づく査証や民間スポンサー制度など、その他の形態の受け入れプログラムのもとで受け入れ国への渡航費用の資金提供。

表紙写真: 避難所の外で2歳の娘イスラーにキスをするハスナ。ハスナと夫は、2年以上前、戦闘が彼らの村で始まった後に、7人の子どもたちと共にシリア・アラブ共和国から逃げた。一家がシリアで国内避難民となった後、ハスナの夫は、自宅の様子を見に戻った。その時彼は姿を消し、それ以降見つかっていない。